

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

✍ Đoàn Thái An

K28 Cao học Ngành Lý luận và Lịch sử Nhà nước và Pháp luật,
Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh

● **TÓM TẮT:** Ở Việt Nam, đã đạt được nhiều tiến bộ trong việc thực hiện quyền trẻ em. Trong xã hội, trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt hoặc có nguy cơ rơi vào hoàn cảnh đặc biệt cần được hỗ trợ về nhiều mặt để vươn lên. Những biện pháp nhằm thúc đẩy thực hiện quyền trẻ em, giảm nghèo đói và bất bình đẳng trong xã hội, Việc thực hiện này có hiệu quả hay không phụ thuộc rất nhiều ở tính toàn diện, đầy đủ, khả thi và thống nhất của hệ thống quy định pháp luật. Đây là công cụ hữu hiệu nhằm tăng cường thực hiện pháp luật về trợ giúp xã hội đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt, nhất là trong giai đoạn hiện nay.

● **Từ khóa:** Trợ giúp xã hội; trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt.

● **ABSTRACT:** In Vietnam, much progress has been made in the implementation of children's rights. In society, children in special circumstances or at risk of falling into special circumstances need support in many aspects to rise up. Measures to promote the implementation of children's rights, reduce poverty and inequality in society, the effectiveness of this implementation depends largely on the comprehensiveness, completeness, feasibility and consistency of the legal system. This is an effective tool to strengthen the implementation of laws on social assistance for children in special circumstances, especially in the current period.

● **Keywords:** Social assistance; children in special circumstances.

Ngày nhận bài: 07/3/2025. Ngày bình duyệt: 17/3/2025 Ngày duyệt đăng: 20/3/2025

ĐẶT VẤN ĐỀ

Trợ giúp xã hội (TGXH) là sự giúp đỡ của Nhà nước và cộng đồng đối với những cá nhân, gia đình hoặc nhóm xã hội yếu thế, bị tổn thương nhằm bảo đảm thực hiện các quyền cơ bản của công dân, đạt được mức sống tối thiểu và ổn định cuộc sống, hòa

nhập cộng đồng. TGXH đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt là sự đảm bảo của Nhà nước và cộng đồng về các điều kiện sinh sống thiết yếu bằng các hình thức và biện pháp khác nhau đối với các nhóm trẻ em trong xã hội khi họ rơi vào hoàn cảnh rủi ro, bất hạnh, nghèo đói, yếu thế hoặc hăng

hụt trong cuộc sống mà bản thân có thể không được sống cùng với gia đình ở mức tối thiểu.

Công cụ hữu hiệu nhất để Nhà nước thực hiện các hoạt động trợ giúp xã hội (TGXH) là ban hành và bảo đảm thực hiện các quy phạm pháp luật (QPPL) về TGXH. Pháp luật về TGXH đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt là hệ thống các quy tắc xử sự chung do Nhà nước ban hành hoặc thừa nhận điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong lĩnh vực tổ chức và thực hiện TGXH đối với các nhóm trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt về thể chất, tinh thần và điều kiện sống nhằm giảm bớt những khó khăn, bảo đảm thực hiện quyền TGXH, đạt được mức sống tối thiểu và ổn định cuộc sống, hòa nhập cộng đồng.

NỘI DUNG

** Những ưu điểm trong quy định pháp luật về trợ giúp xã hội đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt ở Việt Nam hiện nay*

Thứ nhất, về tính toàn diện.

Quy định pháp luật về TGXH thường xuyên đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt (TECHCDB) đảm bảo đầy đủ, toàn diện. Pháp luật về TGXH đã quy định đầy đủ các nội dung, lĩnh vực của trợ giúp xã hội như trợ giúp y tế, giáo dục, giáo dục nghề nghiệp, phục hồi chức năng, tìm kiếm việc làm đối với các nhóm trẻ em gặp rủi ro trong cuộc sống, thúc đẩy việc chủ động phòng ngừa, can thiệp sớm, loại bỏ những nguy cơ cho mọi trẻ em trước khi bị tổn hại.

Việc xây dựng pháp luật, chính sách, chương trình đến từng nhóm đối tượng trẻ em yếu thế trong xã hội đã được chuyển sang xây dựng khung pháp lý toàn diện, như Quốc hội đã thông qua Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em (năm 1991, sửa đổi năm 2004); Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 267/QĐ-TTg ngày 22/2/2011 nhằm phát triển toàn diện hệ thống bảo vệ trẻ em, trong đó có hoàn thiện khuôn khổ pháp lý, bao gồm: luật các

văn bản QPPL dưới luật liên quan đến bảo vệ trẻ em và các chính sách xã hội; Quyết định số 1555/QĐ-TTg ngày 17/10/2012 đã đưa ra khung chương trình, chính sách đầu tư cho trẻ em trung hạn và dài hạn nhằm hướng tới một khung chính sách toàn diện cho trẻ em và thúc đẩy việc chủ động phòng ngừa, can thiệp sớm, loại bỏ những nguy cơ cho mọi trẻ em trước khi bị tổn hại. Đặc biệt là, ngày 5/4/2016 vừa qua, Quốc hội khóa XIII đã thông qua Luật Trẻ em tại kỳ họp thứ 11.

Đối tượng TECHCDB được hưởng chế độ TGXH ngày càng được mở rộng. Các văn bản QPPL về TGXH đã được nghiên cứu, ban hành, sửa đổi, bổ sung theo hướng mở rộng diện bao phủ đến các nhóm xã hội yếu thế cần trợ giúp và TECHCDB. Trong từng nhóm đối tượng đã được quy định trong các văn bản pháp luật trước đây cũng có sự mở rộng bằng cách thêm đối tượng cụ thể trong nhóm hoặc giảm bớt những điều kiện cụ thể mà từng đối tượng phải đáp ứng. Có thể khẳng định đây là điểm tiến bộ lớn nhất của chính sách, pháp luật về TGXH hiện nay so với giai đoạn trước.

Thứ hai, về tính khoa học và khả thi.

Quyền cơ bản của trẻ em đã được pháp luật ghi nhận và bảo đảm thực hiện với nhiều nội dung cụ thể trong Luật Trẻ em năm 2016 như: Quyền sống; quyền được khai sinh, có họ, tên và có quốc tịch; quyền được chăm sóc sức khỏe; quyền được chăm sóc, nuôi dưỡng; quyền được học tập, giáo dục và phát triển năng khiếu; quyền được vui chơi, giải trí; quyền bí mật đời sống riêng tư; quyền được sống chung với cha, mẹ; quyền được bảo vệ để không bị xâm hại tình dục; quyền được bảo vệ để không bị bóc lột sức lao động; quyền được bảo vệ để không bị bạo lực, bỏ mặc, bỏ rơi; quyền được bảo vệ trong tố tụng và xử lý vi phạm hành chính; quyền được bảo đảm, an sinh xã hội... Điều này cho thấy, hệ thống pháp luật về TGXH thường xuyên đối với TECHCDB được xây dựng “theo hướng tiếp cận từ đáp ứng nhu

cầu trẻ em sang đảm bảo quyền cho mọi trẻ em trong xã hội”[1;tr.4-8]. Chế độ TGXH thường xuyên được điều chỉnh theo điều kiện kinh tế - xã hội của đất nước. Chế độ TGXH được xác định dựa trên mức sống tối thiểu của cộng đồng dân cư để đảm bảo hỗ trợ chăm sóc, đáp ứng những nhu cầu cấp thiết, cơ bản trong cuộc sống hàng ngày của các nhóm trẻ em TECHCĐB. Mức TGXH thường xuyên được điều chỉnh tăng theo điều kiện kinh tế - xã hội của đất nước và khả năng ngân sách đã phần nào giảm bớt khó khăn và cải thiện cuộc sống cho một số nhóm TECHCĐB.

Chế độ TGXH có nhiều loại khác nhau như trợ cấp bằng tiền hoặc hiện vật nhằm đáp ứng toàn diện, đầy đủ các loại nhu cầu của các nhóm TECHCĐB.

Nguồn kinh phí TGXH thường xuyên được bảo đảm thực hiện. TGXH thường xuyên thực hiện theo cơ chế: Ngân sách nhà nước bảo đảm chi trả toàn bộ chế độ TGXH thường xuyên cho đối tượng BTXH, hỗ trợ nhận chăm sóc tại cộng đồng và kinh phí thực hiện chi trả chính sách; tuyên truyền, xét duyệt đối tượng; ứng dụng công nghệ thông tin; đào tạo, bồi dưỡng nâng cao năng lực cán bộ và kiểm tra giám sát được thực hiện theo quy định pháp luật về ngân sách nhà nước.

*** Những hạn chế trong quy định pháp luật về trợ giúp xã hội đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt ở Việt Nam hiện nay**

Một là, khung pháp lý TGXH đối với TECHCĐB chưa được luật hóa. Nhiều văn bản ở hình thức nghị định nên giá trị pháp lý chưa cao.

Nguyên nhân của tình trạng này do nhiều Bộ, ngành được phân công chủ trì xây dựng, ban hành hoặc trình ban hành nhiều văn bản QPPL điều chỉnh các quan hệ trong lĩnh vực theo nhóm các vấn đề khác nhau liên quan đến trẻ em, dẫn đến sự chồng chéo, thậm chí mâu thuẫn, tản mát, chia nhỏ các nhóm vấn đề cần điều chỉnh ở nhiều hình thức văn bản khác nhau. Hiện

có quá nhiều văn bản QPPL liên quan đến TGXH nhưng chưa có văn bản luật để thống nhất điều chỉnh lĩnh vực này, đặc biệt là lĩnh vực TGXH thường xuyên, đột xuất, chăm sóc xã hội và lĩnh vực chính trị xã hội.

Hai là, đối tượng TECHCĐB được hưởng TGXH thường xuyên chưa được xác định đầy đủ. Chưa có sự thống nhất giữa việc xác định đối tượng trẻ em là người dưới 16 tuổi được hưởng chế độ TGXH với việc xác định độ tuổi của người lao động là người đủ 15 tuổi.

Một số nhóm đối tượng yếu thế vẫn đang tiếp tục bị bỏ quên, trong khi các nhóm đối tượng khác mới nảy sinh do những biến cố kinh tế - xã hội cũng đang cần nghiên cứu, bổ sung vào nhóm đối tượng thụ hưởng TGXH như nhóm trẻ em di cư, trẻ em tị nạn, trẻ em bị mắc bệnh hiểm nghèo thuộc hộ nghèo hoặc cận nghèo, trẻ em là con của người lao động làm việc ở các khu vực phi chính thức ở Việt Nam hiện nay.

Ba là, chế độ TGXH thường xuyên chưa hợp lý. Chế độ TGXH và các mức chuẩn khác trong hệ thống ASXH chưa được nghiên cứu, bảo đảm mối tương quan trong hệ thống như mức chuẩn BHXH, mức sống tối thiểu, chuẩn nghèo. Chế độ TGXH mang tính cào bằng và sự thay đổi chậm hơn so với biến động giá cả thị trường. Hiện nay, mức chuẩn TGXH là 270.000 đồng/người/tháng vẫn còn khá thấp so với mức chuẩn nghèo của Việt Nam: Hộ nghèo ở khu vực nông thôn có thu nhập bình quân đầu người/tháng từ đủ 700.000 đồng trở xuống hoặc có thu nhập bình quân đầu người/tháng trên 700.000 đồng đến 1.000.000 đồng; hộ nghèo ở khu vực thành thị có thu nhập bình quân đầu người/tháng từ đủ 900.000 đồng trở xuống hoặc có thu nhập bình quân đầu người/tháng trên 900.000 đồng đến 1.300.000 đồng theo Quyết định số 59/2015/QĐ-TTg ngày 19/11/2015 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Chuẩn nghèo tiếp cận đa chiều áp dụng cho giai đoạn 2016-2020.

Bốn là, quy định về nguồn kinh phí dành cho TGXH tạo ra sự khác biệt về chế độ trợ giúp. Mặc dù nguồn kinh phí TGXH thường xuyên không ngừng được bổ sung mở rộng, huy động tối đa khả năng tài chính của Nhà nước, địa phương. Tuy nhiên, cơ chế tự cân đối ngân sách cũng đang tạo lên sự chênh lệch và khác biệt giữa các địa phương về phân bổ ngân sách cho hoạt động TGXH dẫn đến chế độ TGXH đối với các nhóm TECHCĐB là khác nhau ở các địa phương.

*** Giải pháp hoàn thiện pháp luật trợ giúp xã hội đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt ở Việt Nam**

Pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB chịu sự tác động của nhiều yếu tố khách quan và chủ quan khác nhau; khi trong xã hội xuất hiện những điều kiện, tiền đề làm thay đổi các yếu tố này thì pháp luật tất yếu cần phải thay đổi.

Việc hoàn thiện pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB ở Việt Nam hiện nay xuất phát từ nhu 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.

Trong điều kiện kinh tế - xã hội Việt Nam hiện nay, quan điểm hoàn thiện pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB bao gồm: *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 đa dạng hóa, xã hội hóa các hình thức TGXH; 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.*

Do đó, phương hướng hoàn thiện pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB bao

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.*

Để hoàn thiện pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB theo những quan điểm và nội dung phương hướng nêu trên, cần quan tâm thực hiện đồng bộ các nhóm giải pháp gồm:

Thứ nhất, nghiên cứu, đổi mới hệ thống TGXH đối với TECHCĐB. Trong giai đoạn vừa qua, hệ thống TGXH đối với TECHCĐB ở Việt Nam được xây dựng, tiếp cận theo hướng cứu trợ xã hội và tiếp tục được phát triển, tiếp cận theo hướng BTXH. Trong điều kiện kinh tế - xã hội ở Việt Nam hiện nay, việc nghiên cứu, đổi mới hệ thống TGXH tiếp cận đầy đủ theo hướng quyền con người và cung cấp dịch vụ công phù hợp với các quy luật của nền kinh tế thị trường là một giải pháp quan trọng hàng đầu.

Thứ hai, rà soát, đánh giá, tổ chức lại tổ chức bộ máy quản lý về TGXH đối với TECHCĐB nhằm đáp ứng yêu cầu TGXH hiệu quả, đơn giản hóa quy trình và thủ tục hành chính, hoạt động TGXH được tổ chức khoa học, minh bạch và phân công trách nhiệm rõ ràng, cụ thể. Trong đó chú trọng: Phân cấp mạnh mẽ thẩm quyền, trách nhiệm của chính quyền địa phương trong việc quản lý toàn diện, thực hiện pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB (về nguồn lực tài chính, quyền hạn ban hành chính sách riêng của địa phương, tổ chức thực hiện trên địa bàn...) và trách nhiệm của các cơ sở

chăm sóc xã hội trong việc tự chủ xây dựng và tổ chức thực hiện chức năng, nhiệm vụ; tự chủ về tài chính và nguồn nhân lực.

Thứ ba, rà soát, đánh giá, hoàn thiện pháp luật về TGXH đối với TECHCDB phù hợp với xu hướng quốc tế. Cần chủ động, tích cực và có trách nhiệm tham gia, phê chuẩn, công nhận cũng như thực hiện các cam kết quốc tế (khu vực ASEAN, đa phương, song phương và phi chính phủ) trong lĩnh vực TGXH; đồng thời, tăng cường hợp tác quốc tế để nghiên cứu, trao đổi, nắm bắt kịp thời xu hướng tiến bộ, xu hướng phát triển trong lĩnh vực trợ giúp xã hội của khu vực và quốc tế. Bên cạnh đó, cần tranh thủ sự giúp đỡ quốc tế đa phương, song phương và phi chính phủ về kỹ thuật, trao đổi kinh nghiệm, đào tạo cán bộ, tài chính (nhất là vốn ODA

và các dự án NGOs) để có thêm nguồn lực cho công tác nghiên cứu, rà soát, hoàn thiện pháp luật về TGXH đối với TECHCDB.

KẾT LUẬN

Bảo vệ quyền cơ bản của trẻ em phải xây dựng một hành lang pháp lý an toàn đảm bảo chặt chẽ, đầy đủ và toàn diện. Do đó, việc tiếp tục hoàn thiện cơ sở pháp lý về bảo vệ trẻ em, đặc biệt là chăm sóc và giáo dục TECHCDB là rất cấp thiết. Pháp luật về TGXH đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt ghi nhận, khẳng định quyền được bảo đảm an sinh xã hội của trẻ em; phản ánh, thể hiện chính sách xã hội của Nhà nước trong từng thời kỳ phát triển của đất nước và là công cụ góp phần thực hiện công bằng xã hội./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Lao động -Thương binh và Xã hội (2014), *Báo cáo đánh giá 9 năm thi hành Luật Bảo vệ, Chăm sóc và Giáo dục trẻ em*.
2. Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội (2015), *Báo cáo đánh giá hệ thống pháp luật về TGXH giai đoạn 2000-2015*.
3. Tô Đức, “*Bàn về nguyên nhân trẻ em rơi vào hoàn cảnh đặc biệt*”, Tạp chí Lao động xã hội số 525 từ 16-30/4/2016
4. <http://www.lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=208606>
5. *Luật Trẻ em năm 2016*.
6. *Nghiên cứu tổng quan về TGXH ở Việt Nam*, (2014), Dự án Hỗ trợ cải thiện hệ thống TGXH thuộc Bộ LĐ-TBXH.
7. Nghị định 20/2021/NĐ-CP ngày 15/3/2021, *Nghị định quy định chính sách trợ giúp xã hội đối với đối tượng bảo trợ xã hội*.
8. Cục Bảo vệ, chăm sóc trẻ em (2021), *Báo cáo kết quả công tác bảo vệ, chăm sóc trẻ em năm 2021 và phương hướng, nhiệm vụ năm 2022*.
9. Cục Bảo vệ, chăm sóc trẻ em (2022), *Báo cáo kết quả công tác bảo vệ, chăm sóc trẻ em năm 2022 và phương hướng, nhiệm vụ năm 2023*.