

R

HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH  
TRUNG TÂM XÃ HỘI HỌC

---

(ĐỀ TÀI CẤP BỘ)

# **BÁO CÁO TỔNG HỢP**

**ĐỀ TÀI**

**CƠ CHẾ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC TRONG VIỆC THỰC HIỆN  
CÁC QUYỀN CỦA TRẺ EM Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

*Chủ nhiệm đề tài:* PGS.TS Nguyễn Chí Dũng

*Thư ký đề tài:* Ths. Phạm Minh Anh  
Tường Duy Kiên

HÀ NỘI, 12 - 2003

509/1

3/2/05

## MỤC LỤC

	Trang
<b>BẢNG CÁC CHỮ VIẾT TẮT</b>	4
<b>LỜI GIỚI THIỆU</b>	7
<b>A. TỔNG QUAN VỀ CUỘC NGHIÊN CỨU</b>	9
<b>I. Tính cấp thiết của vấn đề nghiên cứu</b>	9
<b>II. Mục tiêu và nhiệm vụ nghiên cứu của đề tài</b>	11
<b>III. Nội dung nghiên cứu</b>	12
<b>IV. Khách thể và địa bàn nghiên cứu</b>	14
<b>V. Đối tượng hưởng lợi</b>	15
<b>VI. Phương pháp nghiên cứu</b>	15
<b>B. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU</b>	19
<b>I. Vấn đề quản lý nhà nước và quản lý nhà nước trong việc thực hiện các quyền của trẻ em</b>	19
<i>1.1. Lý luận về quản lý nhà nước và quản lý nhà nước trong việc thực hiện các quyền của trẻ em</i>	19
<i>1.2. Quyền trẻ em trong Hiến pháp và trong các văn bản pháp luật của Việt Nam.</i>	22
<i>1.3. Thực hiện một số quy định của pháp luật về quyền trẻ em và một số vấn đề liên quan đến cơ chế ban hành văn bản pháp luật về quyền trẻ em.</i>	31
<b>II. Cơ cấu tổ chức và cơ chế điều hành của hệ thống các cơ quan quản lý nhà nước về việc thực hiện quyền trẻ em.</b>	40
<i>2.1. Một số đặc điểm của cơ cấu tổ chức hệ thống quản lý nhà nước về quyền trẻ em.</i>	40
<i>2.2. Thực trạng cơ cấu tổ chức và cơ chế điều hành công tác quản lý nhà nước về quyền trẻ em theo hệ thống dọc.</i>	43
<i>2.3. Cơ cấu tổ chức, và cơ chế quản lý điều hành UB.DS-GĐ-TE theo hệ thống ngang.</i>	52

2.4. Cơ chế thông tin, báo cáo và kiểm tra, giám sát	60
2.5. Cơ chế huy động và điều phối các nguồn lực.	69
<b>C. KẾT LUẬN VÀ MỘT SỐ GIẢI PHÁP, KHUYẾN NGHỊ NHẪM TĂNG CƯỜNG CƠ CHẾ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ THỰC HIỆN QUYỀN TRẺ EM.</b>	76
<b>I. Kết luận</b>	76
1.1. Về hệ thống luật pháp-cơ sở pháp lý của cơ chế quản lý nhà nước trong thực hiện quyền trẻ em.	76
1.2. Về cơ cấu tổ chức và cơ chế điều hành	77
1.3. Về cơ cấu tổ chức và cơ chế điều hành theo hệ thống ngang	79
1.4. Về cơ chế thông tin báo cáo và kiểm tra giám sát.	79
1.5. Về huy động và điều phối các nguồn lực	81
<b>II. Một số giải pháp và khuyến nghị nhằm tăng cường cơ chế quản lý nhà nước về thực hiện quyền trẻ em.</b>	81
2.1. Một số giải pháp	81
2.2. Một số khuyến nghị.	87
<b>DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO</b>	91

## CÁC CHỮ VIẾT TẮT

Bảo vệ, chăm sóc, giáo dục trẻ em	BVCSGDTE
Dân số - Gia đình - Trẻ em	DS-GĐ-TE
Hội đồng nhân dân	HĐND
Kế hoạch hoá gia đình	KHHGD
Lãnh đạo quản lý	LDQL
Lao động - Thương binh - Xã hội	LD-TB-XH
Thanh niên Cộng sản	TNCS
Thông tin - giáo dục - truyền thông	TT-GD-TT
Ủy ban Dân số - Gia đình - Trẻ em	UB.DS-GĐ-TE
Ủy ban nhân dân	UBND
Xã hội chủ nghĩa	XHCN

- **Cơ quan chủ trì :** Trung tâm Xã hội học - Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh
- **Cơ quan phối hợp:** Trung tâm Nghiên cứu quyền con người - Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh
- **Chủ nhiệm đề tài:** PGS.TS Nguyễn Chí Dũng  
Phó giám đốc Trung tâm Xã hội học
- **Thư ký đề tài:** Ths. Phạm Minh Anh  
Tường Duy Kiên
- **Các cán bộ khoa học tham gia**

+ Cán bộ Trung tâm Xã hội học

1. PGS .TS Nguyễn Đình Tấn
2. TS. Lê Tiêu La
3. TS. Lê Ngọc Hùng
4. TS. Nguyễn Thị Mỹ Trang
5. Ths. Nguyễn Văn Đoàn
6. Ths. Võ Hồng Loan
7. Ths. Nguyễn Cảnh Yên
8. Ths. Nguyễn Thị Tuyết
9. Ths. Trần Thị Thuý
- 10.Ths. Phạm Văn Học
- 11.CN. Lại Thu Hà
- 12.CN Đặng Ánh Tuyết
- 13.CN. Nguyễn Văn Quân
- 14.CN. Nguyễn Văn Đáng

+ Cán bộ đơn vị khác trong học viện

1. Ths. Nguyễn Văn Nguyên - Vụ Đào tạo
2. Ths. Nguyễn Văn Xuân - Vụ Đào tạo
3. Ths. Ngô Hoài Anh - Vụ Đào tạo
4. TS. Đặng Dũng Chí - Trung tâm Nghiên cứu quyền con người
5. Ths. Vũ Công Giao
6. Trường Duy Kiên - Trung tâm Nghiên cứu quyền con người

+ Cán bộ các Bộ, ban ngành Trung ương:

1. TS. Nguyễn Văn Mạnh - UB.DS-GD-TE Việt Nam.
2. TS. Nguyễn Thị Lan - UB.DS-GD-TE Việt Nam
3. Cù Thị Hương- TW Đoàn TNCS - Hồ Chí Minh.
4. Dương Thị Xuân - Hội Liên hiệp phụ nữ Việt Nam
5. Nguyễn Địch Nam - Bộ Công an
6. TS. Nguyễn Thị Thủy - Bộ Giáo dục- Đào tạo
7. Bộ Tư pháp
8. BS. Nguyễn Đình Loan, BS. Nguyễn Đức Vinh - Bộ Y tế
9. Lê Ngọc Hồi - Bộ Lao động-Thương binh- Xã hội

- *Xử lý số liệu điều tra:* Phòng lý luận và phương pháp, Trung tâm Xã hội học - Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

## LỜI GIỚI THIỆU

*"Trẻ em hôm nay thế giới ngày mai"*. Đây là phương châm hành động của Chính phủ và nhân dân Việt Nam ngay từ khi mới thành lập nước năm 1945. Từ đó đến nay, Chính phủ Việt Nam luôn quan tâm đến sự nghiệp bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em. Tháng 2/1992, Việt Nam là nước thứ hai trên thế giới phê chuẩn và cam kết thực hiện công ước quốc tế về quyền trẻ em. Đã có nhiều quyền trẻ em được thực hiện. Tuy nhiên do một số yếu tố cả chủ quan và khách quan, việc thực hiện quyền trẻ em còn nhiều khó khăn, trở ngại. Một số quyền tuy được Hiến pháp, các luật và pháp lệnh ghi nhận nhưng thực thi còn kém hiệu quả. Hệ thống tổ chức thuộc Ủy ban Dân số - Gia đình - Trẻ em (UB.DS-GĐ-TE) tuy khá chặt chẽ, thống nhất từ trung ương xuống các địa phương song cơ chế chỉ đạo, lãnh đạo, phối hợp giữa hệ thống dọc trong ủy ban và hệ thống ngang thuộc ủy ban các cấp đang còn những chỗ chưa hợp lý, hiệu quả hoạt động ở một số ủy ban chưa thật cao. Các quyền như quyền được chăm sóc sức khỏe miễn phí cho trẻ em dưới 6 tuổi vì nhiều lý do còn chưa được hiện thực hoá. Quyền được khai sinh và được học hành ở những trẻ em mà cha mẹ di cư tự do từ vùng này sang vùng khác vì nhiều lý do đang khó thực hiện. Cơ chế giám sát và nhất là các chế tài để xử phạt những hành vi xâm hại trẻ em vì nhiều yếu tố chủ quan và khách quan đang rất khó thực hiện. Trẻ em bị đẩy vào tình trạng học thêm quá nhiều cũng chưa tìm được cơ chế giải quyết triệt để. Cơ chế quản lý nhà nước về thực hiện quyền trẻ em vì vậy đang còn nhiều vấn đề cần nghiên cứu, tìm hiểu để nâng cao hiệu quả.

Được UB.DS-GĐ-TE giao trách nhiệm, các cán bộ nghiên cứu thuộc Trung tâm Xã hội học phối hợp cùng Trung tâm Nghiên cứu quyền con người - Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh đã tiến hành nghiên cứu đề tài: *"Cơ chế quản lý nhà nước trong việc thực hiện các quyền của trẻ em ở Việt Nam hiện nay"*.

Cuộc khảo sát đã tiến hành thu thập thông tin với 620 phiếu điều tra, 60 cuộc phỏng vấn sâu và thảo luận nhóm tập trung và với hàng chục loại tài liệu thu được trong quá trình khảo sát tại 4 tỉnh, thành phố đại diện cho cả nước (Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, Đồng Tháp và Vĩnh Phúc); ngoài ra đề tài còn nhận được 14 chuyên đề nghiên cứu chuyên sâu của cán bộ lãnh đạo quản lý (LDQL), cán bộ nghiên cứu ở nhiều cơ quan ở trung ương và địa phương. Cuộc khảo sát đã đem lại nhiều thông tin quý về cơ chế quản lý nhà nước trong việc thực hiện quyền trẻ em trên nhiều lĩnh vực, trong nhiều cấp, nhiều ngành.

Phân tích những thông tin thu được trên đây, chúng tôi đã bước đầu làm rõ được thực trạng cơ chế quản lý theo chiều dọc (hệ thống UB.DS-GĐ-TE) và theo chiều ngang về sự phối hợp giữa bộ phận thường trực UB.DS-GĐ-TE với các ban ngành, đoàn thể, thành viên và các cơ quan hữu quan khác. Trên cơ sở này bước đầu tìm hiểu những nguyên nhân khiến cơ chế quản lý nhà nước trong việc thực hiện quyền trẻ em chưa đồng bộ, hiệu quả chưa cao. Từ đây, chúng tôi cũng mạnh dạn đưa ra một số giải pháp và khuyến nghị nhằm đổi mới cơ chế quản lý, góp phần nâng cao hiệu quả công tác bảo vệ chăm sóc trẻ em ở nước ta hiện nay.

Thời gian có hạn, nguồn lực chưa nhiều để mở rộng địa bàn nghiên cứu. Kết quả nghiên cứu chắc còn những hạn chế. Chúng tôi mong được sự chỉ dẫn, giúp đỡ của các nhà khoa học và các nhà quản lý thực tiễn để chúng tôi có thể hoàn thiện hơn, góp phần đắc lực nhất vào sự nghiệp bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em ở nước ta cả trước mắt lẫn lâu dài.

*Xin chân thành cảm ơn!*

**THAY MẶT NHÓM NGHIÊN CỨU**

**CHỦ NHIỆM ĐỀ TÀI**



**BÁO CÁO TỔNG HỢP KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU ĐỀ TÀI**  
**CƠ CHẾ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC TRONG VIỆC THỰC HIỆN CÁC QUYỀN**  
**CỦA TRẺ EM Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

**A. TỔNG QUAN VỀ CUỘC NGHIÊN CỨU**

**I. Tính cấp thiết của vấn đề nghiên cứu**

Ở Việt Nam trong những năm qua, tuy chương trình Dân số-KHHGD đã đạt được những thành tựu đáng trân trọng, mức sinh giảm nhiều, song do đà tăng trưởng dân số, Việt Nam vẫn là một quốc gia có dân số trẻ. Số trẻ em dưới 16 tuổi chiếm tỷ lệ trên 30%. Việt Nam lại đang trong quá trình chuyển đổi sang cơ chế thị trường, cùng với phụ nữ, người già và người khuyết tật, trẻ em là một trong những nhóm xã hội dễ bị tổn thương. Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em là một vấn đề hết sức cần thiết.

Từ xưa đến nay, người Việt Nam luôn coi trẻ em là hạnh phúc của gia đình, là tương lai của đất nước, là tiền đở của dân tộc. Mối quan hệ trong các gia đình Việt Nam hiện nay vẫn còn khá bền chặt, do đó, trẻ em không những được hưởng sự chăm sóc, giáo dục đặc biệt của bố mẹ, của các thành viên khác trong gia đình mà còn nhận được sự quan tâm như là một vai trò, trách nhiệm của nhà nước và cộng đồng xã hội.

CHXHCN Việt Nam là quốc gia đầu tiên ở Châu Á và thứ hai trên thế giới phê chuẩn công ước của Liên hợp quốc về quyền trẻ em. Tuân thủ nghiêm túc những nghĩa vụ quốc tế, ngay sau khi phê chuẩn công ước, Nhà nước Việt Nam đã sửa đổi hệ thống pháp luật cho phù hợp với những nguyên tắc và nội dung cơ bản của công ước, đồng thời lồng ghép vấn đề bảo đảm quyền trẻ em trong các chính sách phát triển kinh tế, xã hội và phát động

một phong trào sâu rộng, động viên toàn dân tích cực bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em (BVCSGDTE).

Đây là những yếu tố quan trọng thúc đẩy công tác bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em được.

Khi Việt Nam phê chuẩn Công ước quốc tế về quyền trẻ em (1990), và đặc biệt khi Quốc hội thông qua Luật Bảo vệ, Chăm sóc và Giáo dục trẻ em (1991), Ủy ban Bảo vệ và chăm sóc trẻ em đã được thành lập nhằm quản lý nhà nước về quyền trẻ em. Một hệ thống cơ quan quản lý nhà nước đã được hình thành từ Trung ương đến các địa phương. Công tác BVCSGDTE, thực hiện các quyền của trẻ em đã thu được nhiều thành tựu rất quan trọng. Tuy nhiên, hệ thống tổ chức, quản lý nhà nước này còn chưa thật đồng bộ, hiệu quả chưa cao. Cơ chế tổ chức, chỉ đạo và hợp tác còn có những bất hợp lý.

- Quản lý nhà nước về thực hiện quyền trẻ em, xuất phát từ đặc thù của đối tượng trẻ em cần phải theo hệ thống dọc và thực hiện liên ngành. Nhưng trên thực tế, nhiều năm qua, chức năng, nhiệm vụ của không chỉ Ủy ban Bảo vệ và chăm sóc trẻ em các cấp, mà của các cơ quan nhà nước, các tổ chức xã hội... chưa được xác định rõ ràng. Ở một số nơi còn có biểu hiện chồng chéo trong hoạt động.

- Một số chính sách, chế độ, quy định cho các chủ thể và cá nhân tham gia công tác BVCSGDTE chưa hoàn chỉnh và thiếu đồng bộ.

- Một số cấp uỷ Đảng, chính quyền chưa quan tâm thích đáng đến việc thực hiện quyền trẻ em. Xem xét, bổ sung, hoàn chỉnh cơ chế nhà nước trong việc thực hiện các quyền trẻ em, rõ ràng là cần thiết.

Ở Việt Nam hiện nay, còn một bộ phận trẻ em bị xâm hại một số quyền cơ bản, nhất là quyền của trẻ em ở những khu vực kém phát triển hoặc có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn còn bị vi phạm nhiều. Một số trẻ em vẫn phải lao động sớm, bị ngược đãi, bị lạm dụng tình dục, bị lôi kéo vào ma tuý... Quản lý nhà nước trong việc thực hiện quyền trẻ em là hết sức cần thiết.