

# Phát triển trẻ thơ và thực hiện quyền trẻ em ở Việt Nam

Vũ Ngọc Bình\*

**Tóm tắt:** Phát triển trẻ thơ là giai đoạn phát triển quan trọng nhất cả về thể chất, trí tuệ, tình cảm, nhận thức và các kỹ năng xã hội đối với mỗi con người vì vậy trẻ thơ là đối tượng đặc biệt nhất có quyền được hưởng đầy đủ các dịch vụ về nuôi dưỡng, chăm sóc, bảo vệ, giáo dục để được phát triển toàn diện. Bài viết tập trung phân tích vấn đề phát triển trẻ thơ và thực hiện quyền trẻ em ở Việt Nam, trình bày một số nhận xét và khuyến nghị của Ủy ban Liên Hợp Quốc về quyền trẻ em liên quan đến công tác phát triển trẻ thơ ở Việt Nam, từ đó đưa ra một số khuyến nghị về những vấn đề cần được xem xét nhằm tăng cường và hoàn thiện chính sách pháp luật về công tác phát triển trẻ thơ ở Việt Nam theo tinh thần và nội dung Công ước Liên Hợp Quốc về quyền trẻ em.

**Từ khóa:** Trẻ em, Trẻ thơ; Luật pháp, Quyền trẻ em; Phát triển trẻ thơ.

**Ngày nhận bài:** 12/8/2019; ngày chỉnh sửa: 20/2/2020; ngày duyệt đăng: 29/5/2020.

## 1. Phát triển trẻ thơ và thực hiện quyền trẻ em ở Việt Nam

Quan niệm trẻ thơ (early childhood) và phát triển trẻ thơ (early childhood development) khác nhau tùy theo pháp luật từng quốc gia và khu vực trên thế giới (UNESCO Bangkok, UNICEF, 2012). Theo nhận xét chung số 7 (đoạn 4) do Ủy ban về quyền trẻ em thông qua năm 2005, những trẻ em bé tuổi là tất cả trẻ em từ khi sinh ra tới những năm đầu của bậc tiểu học (đến trước 8 tuổi). Quỹ Nhi đồng Liên Hợp Quốc (UNICEF) và Tổ chức Văn hóa, Giáo dục và Khoa học của Liên Hợp Quốc (UNESCO) cũng đồng ý với đề xuất trên và đồng thời nêu ra những khái niệm, thuật ngữ đang được nhiều nước trên thế

\* Viện Dân số, Gia đình và Trẻ em, thuộc Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam.

giới và đặc biệt trong khu vực châu Á và Thái Bình Dương sử dụng liên quan đến phát triển trẻ em (child development), trong đó rất chú trọng đến những trẻ em trước tám tuổi (UNESCO & UNICEF, 2012). Những khái niệm, thuật ngữ liên quan phổ biến đó gồm: Chăm sóc và giáo dục trẻ thơ (early childhood care and education - ECCE); Chăm sóc và phát triển trẻ thơ (early childhood care and development - ECCD); Phát triển trẻ thơ (early childhood development - ECD); Giáo dục trẻ thơ (early childhood education - ECE); Giáo dục, chăm sóc và phát triển trẻ thơ (early childhood care, education and development - ECECD); Giáo dục và phát triển trẻ thơ (early childhood education and development - ECED).

Sự phát triển trong những năm đầu đời quyết định tương lai của cả cuộc đời con người. Trẻ thơ là giai đoạn từ khi sinh ra hay như nhiều nước lại có quan niệm là tính từ khi còn trong bào thai cho tới hết bậc tiểu học (thường trước 8 tuổi), là giai đoạn phát triển quan trọng nhất trong cuộc đời con người. Đặc biệt là giai đoạn trẻ từ 0 đến 3 tuổi khi bộ não phát triển và hoàn thiện. Sự phát triển của những trẻ em này thành người trưởng thành khoẻ mạnh, hữu ích và có khả năng thích ứng tốt phụ thuộc vào ảnh hưởng qua lại của điều kiện sức khoẻ tốt, tình trạng dinh dưỡng đầy đủ, sự kích thích phát triển nhận thức và các tương tác trong mối quan hệ thường xuyên hàng ngày ngay từ những năm đầu đời.

Phát triển trẻ thơ (trước 8 tuổi) là giai đoạn phát triển quan trọng nhất cả về thể chất, trí tuệ, tình cảm, nhận thức và các kỹ năng xã hội đối với mỗi con người. Các em (trai hay gái) đều là đối tượng đặc biệt nhất có quyền được hưởng đầy đủ các dịch vụ về nuôi dưỡng, chăm sóc, bảo vệ, giáo dục để được phát triển toàn diện, phát huy hết tiềm năng con người. Phát triển toàn diện trẻ em là trách nhiệm chung của cha mẹ, người chăm sóc, gia đình và các nhà cung cấp dịch vụ từ nhiều lĩnh vực y tế, dinh dưỡng, giáo dục, bảo vệ trẻ em và nước sạch, vệ sinh cá nhân và vệ sinh môi trường. Khả năng nhận thức của trẻ em được tác động bởi môi trường và dinh dưỡng của người mẹ ngay từ khi còn trong bào thai. Những trẻ em được nuôi dưỡng tốt, được tương tác sớm và sống trong môi trường an toàn và thuận lợi trong những năm đầu đời sẽ có nhiều khả năng phát triển được tiềm năng tối ưu của mình.

Đảng và Nhà nước Việt Nam từ trước tới nay có quan điểm, chính sách nhất quán về công tác trẻ em, thực hiện các quyền trẻ em và luôn coi đây là một trong những nhiệm vụ cách mạng và chính trị cần được ưu tiên thực hiện trong chiến lược con người, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của đất nước

và đã được khẳng định xuyên suốt trong Hiến pháp Việt Nam các năm 1946, 1959, 1980, 1992 và 2013. Việt Nam là quốc gia đầu tiên ở châu Á và là quốc gia thứ hai trên thế giới phê chuẩn Công ước Liên Hợp Quốc về quyền trẻ em (CRC) ngày 28 tháng 2 năm 1990 mà không bảo lưu điều khoản nào, và các nguyên tắc cơ bản của CRC trong những năm qua đã dần được đưa vào các văn bản luật quốc gia, trong đó quan trọng nhất là Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em trước đây và Luật Trẻ em hiện hành. Các văn bản pháp luật này đã tạo hành lang pháp lý quan trọng cho việc bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em, trong đó có các trẻ em dưới tám tuổi.

Nhiều chính sách và chương trình liên quan trực tiếp đến việc bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em trước tám tuổi được đề ra và thực hiện (Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam, 2015). Việt Nam được cộng đồng quốc tế đánh giá là một trong những quốc gia có cam kết chính trị mạnh mẽ và các biện pháp tích cực về xây dựng pháp luật, chính sách, chương trình quốc gia thực hiện CRC (UNICEF Việt Nam, 2019).

Đầu tư vào phát triển trẻ em những năm đầu đời là hết sức quan trọng và đang ngày càng được nhà nước quan tâm như việc ban hành Nghị quyết số 20-NQ/TW ngày 25-10-2017 về tăng cường công tác bảo vệ, chăm sóc và nâng cao sức khỏe nhân dân trong tình hình mới, đặc biệt thông qua Luật Trẻ em và những văn bản pháp lý quan trọng khác liên quan đến bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em, bao gồm cả trẻ nhỏ như Luật Bảo hiểm y tế quy định khám chữa bệnh miễn phí cho trẻ dưới sáu tuổi; Luật Giáo dục xác định giáo dục mầm non là một phần trong hệ thống giáo dục quốc dân; Bộ luật Lao động quy định nghỉ thai sản 6 tháng cho người mẹ và cải cách an sinh xã hội, hướng tới xây dựng một hệ thống an sinh xã hội toàn diện và đáp ứng nhu cầu của mọi người dân... Trên cơ sở các văn bản pháp luật này, Đề án Quốc gia về Phát triển toàn diện trẻ em trong giai đoạn 2018-2025 đã được triển khai và do Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội là cơ quan quản lý nhà nước về trẻ em chủ trì trên cơ sở phối hợp với các bộ ngành và các cơ quan liên quan (Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, 2014).

## **2. Một số nhận xét và khuyến nghị của Ủy ban Liên Hợp Quốc về quyền trẻ em liên quan đến công tác phát triển trẻ thơ ở Việt Nam**

Việt Nam đã có báo cáo tổng thể định kỳ về thực hiện quyền con người (UPR) trong đó có quyền trẻ em cho Hội đồng Quyền con người của Liên Hợp Quốc trong các năm 2009, 2014 và năm 2019 (Bộ Ngoại giao Việt Nam, 2019). Trong số các khuyến nghị mà các nước nêu ra với Việt Nam đã có một

số khuyến nghị về tăng cường phát triển trẻ thơ theo các chuẩn mực quốc tế về quyền con người.

Thủ tướng Chính phủ đã có Quyết định số 535/QĐ-TTg ngày 14/4/2014 quy định trách nhiệm của các bộ, ngành liên quan trong giai đoạn 2014-2020 thực hiện khuyến nghị của Ủy ban về quyền trẻ em nêu ra trong năm 2012. Những khó khăn và thách thức mà Việt Nam cần khắc phục, vượt qua về pháp luật, chính sách và thực tiễn để báo cáo Ủy ban về quyền trẻ em đưa vào báo cáo kết hợp lần thứ năm và thứ sáu tới vào cuối năm 2020 gồm những điểm như sau:

Thứ nhất là hạn chế về phân bổ nguồn lực. Thiếu hụt nguồn lực dành cho trẻ em, cũng như sự chênh lệch trong việc phân bổ hỗ trợ dành cho trẻ em, đặc biệt là cho trẻ sơ sinh trong các lĩnh vực bảo vệ, giáo dục và chăm sóc y tế dành cho trẻ em, nhất là với những trẻ em ở vùng sâu, vùng xa, trẻ em khuyết tật, trẻ em di cư, trẻ em gái, trẻ em dân tộc ít người. Thiếu thông tin cụ thể về những nguồn lực, đầu tư dành cho trẻ em và việc theo dõi việc phân bổ và sử dụng nguồn lực cho trẻ em thông qua ngân sách. Đồng thời là tình trạng thiếu tính minh bạch và có sự tham gia trong quá trình phân bổ ngân sách thông qua đối thoại xã hội khi điều kiện cho phép.

Thứ hai, sự hợp tác với các tổ chức xã hội dân sự còn hạn chế. Phạm vi giám sát của các tổ chức xã hội dân sự đối với việc thực hiện quyền trẻ em ở Việt Nam, cũng như sự hợp tác, phối hợp thiếu hiệu quả giữa các tổ chức xã hội dân sự và các cơ quan chính phủ trong việc thực hiện quyền trẻ em còn hạn chế. Vai trò của các tổ chức xã hội dân sự trong việc thực hiện CRC và việc tăng cường hợp tác với các tổ chức xã hội dân sự, đặc biệt là các tổ chức phi chính phủ hoạt động dựa trên quyền con người và các tổ chức xã hội dân sự hoạt động trong các lĩnh vực khác một cách hệ thống hơn trong suốt các giai đoạn thực hiện CRC còn chưa đầy đủ. Còn thiếu khung pháp lý hoàn chỉnh về sự tham gia của các tổ chức xã hội dân sự trong việc thực hiện CRC.

Thứ ba là tình trạng bạo lực với trẻ em gồm hành vi xâm hại và sao nhãng trẻ em. Cụ thể là còn thiếu quy định về các hành vi xâm hại, sao nhãng trẻ em trong pháp luật quốc gia như định nghĩa trong Điều 19 của CRC. Tình trạng bạo lực và xâm hại trẻ em, đặc biệt là đối với các bé gái còn đang diễn ra phổ biến. Còn thiếu các biện pháp, cơ chế và nguồn lực cần thiết để ngăn chặn, đấu tranh với bạo lực trong gia đình, bao gồm xâm hại tình dục và thân thể, sao nhãng trẻ em; thiếu quy trình báo cáo thân thiện với trẻ em; việc tiếp cận các dịch vụ cho trẻ em bị xâm hại còn hạn chế và còn thiếu số liệu thống kê về vấn đề này.

Thứ tư là về vấn đề y tế và các dịch vụ y tế. Chưa có nhiều tiến bộ trong một số lĩnh vực quan trọng liên quan đến sự sống còn và phát triển của trẻ em, cụ thể như tỷ lệ suy dinh dưỡng và thấp còi ở trẻ dưới 5 tuổi, đặc biệt ở mức cao hơn nhiều tại vùng nông thôn và trong nhóm trẻ em dân tộc ít người, tỷ lệ tử vong trẻ sơ sinh cao ở nông thôn và trong nhóm dân tộc ít người là do dịch vụ và cơ sở y tế chất lượng còn thiếu. Tỷ lệ nuôi con bằng sữa mẹ thấp cùng với sự chênh lệch giữa các vùng miền và nhận thức, cách thực hành về dinh dưỡng cho trẻ sơ sinh, trẻ nhỏ của cha mẹ còn hạn chế. Có sự chênh lệch tỷ lệ tiêm phòng giữa các vùng miền và các dân tộc, cũng như còn thiếu những bước đi kịp thời để đẩy mạnh các tiêu chuẩn thông thường đối với các dịch vụ chăm sóc sức khỏe cho tất cả trẻ em ở mọi vùng miền. Cụ thể là những thiếu sót như sau:

- Chưa tăng cường nguồn lực sẵn có ở các trung tâm y tế huyện và trạm y tế xã, đảm bảo rằng các cơ sở y tế này có đủ nguồn nhân lực, cơ sở vật chất, đặc biệt liên quan đến chăm sóc sức khỏe phụ nữ mang thai, trẻ sơ sinh và trẻ trước tuổi đi học.

- Các biện pháp nâng cao tỷ lệ bà mẹ thực hành nuôi con bằng sữa mẹ liên tục trong 6 tháng đầu, thông qua việc nâng cao nhận thức còn thiếu hiệu quả.

- Các chiến dịch nâng cao nhận thức, phát triển hệ thống phân phối dịch vụ, tăng tỷ lệ tiêm phòng trẻ sơ sinh và trẻ trước tuổi đi học, đặc biệt tới những vùng miền địa lý và dân tộc còn hạn chế.

- Đặc biệt hiện nay còn thiếu các chương trình và cơ sở nhà nước dành cho giáo dục mầm non và nguồn lực cho các chương trình phát triển giáo dục mầm non còn rất hạn chế.

### **3. Một số khuyến nghị nhằm hoàn thiện các quy định của pháp luật và chính sách về công tác phát triển trẻ thơ ở Việt Nam**

Quyền và lợi ích tốt nhất của trẻ em luôn là mối quan tâm hàng đầu trong công tác xây dựng pháp luật nói chung và là định hướng quan trọng để xử lý các vi phạm có liên quan tới trẻ em nói riêng. Vì vậy cần bảo đảm Luật Trẻ em trở thành luật gốc về nguyên tắc và quyền trẻ em cho các luật, bộ luật khác ở Việt Nam cho phù hợp với bối cảnh mới về công tác trẻ em, để đảm bảo sự tương thích, tuân thủ của Luật với CRC theo hướng thực hiện hội nhập quốc tế có áp dụng cách tiếp cận dựa trên quyền con người và bình đẳng giới, làm hài hoà với các quyền trẻ em và nguyên tắc trong CRC cũng như những điều ước quốc tế khác có liên quan, tiếp thu các khuyến nghị của Ủy ban Liên Hợp Quốc

về quyền trẻ em nêu ra, cũng như tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm lập pháp của các nước trên thế giới và khu vực ASEAN, trong đó có những trẻ em dưới 8 tuổi (Vũ Ngọc Bình, 2015).

Công tác trẻ em là hoạt động phối hợp liên ngành, song trách nhiệm chủ trì công tác này là Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội với nhiệm vụ được tiếp nhận từ năm 2007 sau khi giải thể Ủy ban Dân số, Gia đình và Trẻ em. Tuy nhiên thực tiễn và kinh nghiệm trong công tác trẻ em ở các cấp cho thấy sự phối hợp liên ngành là trách nhiệm trong quản lý nhà nước và cung cấp dịch vụ cho trẻ em của nhiều cơ quan, tổ chức và lĩnh vực khác nhau như giáo dục, y tế, dinh dưỡng, tư pháp, thể thao và văn hóa, tài chính... Tuy nhiên, các phương pháp tiếp cận toàn diện thường rất khó thực hiện bởi vì các bộ ngành, cơ quan của Chính phủ và các dịch vụ công thường được chuyên môn hóa theo lĩnh vực hoạt động. Nếu không có một cơ chế phối hợp hiệu quả, các ưu tiên của Chính phủ dành cho trẻ em sẽ chỉ được thực hiện qua các chính sách theo từng lĩnh vực và có một nhóm liên ngành tham gia vào tiến trình thực hiện. Điều này có thể dẫn đến sự phân tán khiến hiệu quả đầu tư và nguồn lực của nhà nước giảm sút. Bên cạnh đó, các chính sách và các chương trình đối với trẻ em có mối liên quan rất chặt chẽ đến nhau. Như vậy, để thực hiện đầy đủ các quyền của trẻ thì phải có mối liên hệ với các lĩnh vực khác nhau và có một cơ chế phối hợp hiệu quả cả chiều ngang và chiều dọc với một phương pháp tiếp cận toàn diện đối với các vấn đề của trẻ em. Điều này sẽ phát huy được sức mạnh tổng hợp trên tất cả các chương trình và chính sách của chính phủ có ảnh hưởng đến trẻ em, và cho phép tối đa hóa tác động của từng bộ, ngành hay cơ quan đối với trẻ em.

Hiện nay công tác trẻ em thuộc trách nhiệm của nhiều bộ, ngành và sự phối hợp giữa các bộ, ngành, tổ chức chưa được quy định rõ do thực hiện các quyền trẻ em còn thiếu đầu mối tập trung đủ thẩm quyền, toàn diện tổng thể mà không trùng lặp về chức năng. Việc xây dựng và triển khai chương trình, đề án trong công tác trẻ em còn phân tán; lĩnh vực trẻ em được giao nhiều bộ, ngành, đơn vị quản lý nhưng công tác phối hợp, chia sẻ thông tin, cơ sở dữ liệu chuyên ngành liên quan tới trẻ em, công tác báo cáo chưa thường xuyên; công tác phối hợp liên ngành chưa chặt chẽ, tổng thể và thiếu sự phối hợp liên ngành. Do vậy, việc thành lập Ủy ban quốc gia về trẻ em là cần thiết và cấp bách, lại phù hợp với thực tiễn Việt Nam và tinh thần cải cách hành chính, cũng như không làm thay các nhiệm vụ, chức năng của cơ quan quản lý nhà nước về trẻ em là Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, mà đây là tổ chức phối hợp liên ngành theo Luật Trẻ em với các cơ quan giúp việc đủ mạnh để bảo đảm và thực hiện quyền trẻ em.

Việt Nam có nhiều tổ chức xã hội (có và không có tư cách pháp nhân), trong đó nhiều tổ chức hoạt động trên nhiều lĩnh vực liên quan đến trẻ em, trong đó Hội Bảo vệ quyền trẻ em Việt Nam đóng vai trò nổi bật. Các tổ chức này cần có vai trò và vị thế tương xứng trong Luật Trẻ em vì lợi ích tốt nhất của trẻ em trong bối cảnh phát triển và hội nhập của Việt Nam trong những năm tới. Các tổ chức này với những chức năng giám sát, phản biện đã có sự tham gia đảm bảo thực hiện quyền trẻ em trong các quá trình tham gia góp ý xây dựng pháp luật, chính sách và giám sát thực hiện phù hợp với pháp luật quốc gia và CRC.

Từ đầu những năm 2000 đến nay, trên phạm vi quốc tế nhận thức về trẻ em và quyền trẻ em, cũng như phương pháp tiếp cận và các biện pháp thúc đẩy thực hiện các quyền của trẻ em cũng đã có sự thay đổi, mà một trong những sự kiện quan trọng liên quan đến sự thay đổi đó là việc ban hành “Tuyên bố về một thế giới phù hợp với trẻ em” của Liên Hợp Quốc vào năm 2002. Việc tiếp cận bảo vệ và chăm sóc trẻ em theo nhóm đối tượng được kéo dài trong 3 thập kỷ (1970-2000) đã tỏ ra chưa thật hiệu quả và đã được thay thế bằng phương pháp tiếp cận theo hệ thống. Phương pháp tiếp cận này đã thúc đẩy việc ra đời hệ thống bảo vệ trẻ em đa cấp (cấp xã, huyện, tỉnh và toàn quốc) với sự tham gia của nhiều ngành và các tổ chức xã hội. Phương pháp tiếp cận này đã đưa lại hiệu quả tốt hơn và khắc phục được sự chông chéo trong việc cung cấp dịch vụ bảo vệ trẻ em và dịch vụ phúc lợi xã hội dành cho trẻ em, đồng thời việc sử dụng các nguồn lực huy động được cũng hiệu quả hơn (Plan, 2011).

Mặc dù việc bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em luôn nhận được sự quan tâm đặc biệt của các cấp ủy Đảng, chính quyền và cả cộng đồng song nhận thức về tầm quan trọng của những năm đầu đời là giai đoạn phát triển quan trọng nhất, cần sự quan tâm đặc biệt toàn diện và sự phối hợp liên ngành còn rất hạn chế. Điều này đã dẫn tới việc chưa đầu tư thoả đáng cho các dịch vụ chăm sóc và giáo dục cho sự phát triển toàn diện của trẻ. Các nguồn lực hiện có cũng chưa được phân bổ thích hợp cho lĩnh vực quan trọng này. Các chương trình (mục tiêu) quốc gia cũng chưa tập trung ưu tiên cho chăm sóc và giáo dục trẻ thơ. Vai trò của gia đình, bao gồm cả bố mẹ, ông bà và những người chăm sóc trẻ, trong việc cung cấp các dịch vụ chăm sóc và giáo dục trẻ thơ, nhất là nhóm trẻ thơ từ 0 đến dưới 8 tuổi chưa được đặc biệt coi trọng. Nâng cao hiệu quả phối hợp và lồng ghép các dịch vụ hiện có về bảo vệ và chăm sóc, y tế và dinh dưỡng với giáo dục nhận thức, vui chơi và phát triển trí tuệ là hết sức cần thiết để đảm bảo sự phát triển toàn diện của trẻ thơ (UNICEF, 2018).

Đầu tư cho chương trình giáo dục trẻ thơ còn hạn chế. Cơ sở hạ tầng, các điều kiện vui chơi cho chăm sóc và giáo dục trẻ tại các trường, lớp mầm non ở nông thôn, miền núi còn rất nghèo nàn. Ngân sách công mới chỉ tập trung cho các trường mầm non công lập, bán công, và các gia đình có mức thu nhập cao hơn hoặc các khu vực đô thị dễ dàng tiếp cận hơn so với nhóm nghèo. Trẻ em dưới 8 tuổi ở các vùng nông thôn, miền núi, trong các gia đình nghèo, kể cả ở khu vực đô thị có rất ít cơ hội đến được các cơ sở giáo dục mầm non.

Việc cung cấp các dịch vụ chăm sóc và giáo dục, sức khỏe và dinh dưỡng, bảo vệ và vui chơi chưa được thực hiện đồng bộ và toàn diện cả ở gia đình và cộng đồng. Các dịch vụ hiện có vẫn mang tính chất cục bộ, được thực hiện theo ngành dọc và ít có sự phối hợp trong việc đáp ứng nhu cầu phát triển toàn diện trẻ thơ.

Chương trình hành động Quốc gia vì trẻ em các giai đoạn 2011-2015 và 2016-2020 đã nêu ra các mục tiêu, chỉ tiêu và giải pháp cơ bản trong công tác bảo vệ, chăm sóc, và giáo dục trẻ em. Tuy nhiên, các chỉ tiêu liên quan đến trẻ thơ vẫn là tập hợp các chỉ tiêu mang tính độc lập chuyên ngành về y tế, dinh dưỡng, giáo dục và vui chơi. Chính vì vậy, các mục tiêu, chỉ tiêu và giải pháp vẫn mang tính chuyên ngành cao mà chưa tập trung vào trẻ thơ và những người trực tiếp chăm sóc trẻ. Việc đưa các dịch vụ lồng ghép giữa chăm sóc sức khỏe, dinh dưỡng với giáo dục phát triển nhận thức đến hộ gia đình chưa được quan tâm đúng mức.

Chăm sóc và giáo dục trẻ thơ là vấn đề đa ngành đòi hỏi có sự phối hợp liên ngành hướng tới sự phát triển toàn diện cho trẻ. Tuy vậy, vai trò điều phối của các bộ, ngành liên quan trong các chiến lược liên quan trực tiếp như về dinh dưỡng, phát triển giáo dục, chăm sóc sức khỏe sinh sản, chăm sóc và bảo vệ sức khỏe nhân dân... chưa được thể hiện rõ. Việc giám sát chất lượng các dịch vụ chăm sóc và giáo dục trẻ thơ cũng chưa được quan tâm đúng mức. Sự phối hợp và lồng ghép ngay trong phạm vi các ngành cũng còn rất hạn chế, làm giảm hiệu lực, hiệu quả của các nguồn lực đầu tư. Chương trình hành động quốc gia vì trẻ em cũng chưa xác định được rõ chức năng điều phối và giám sát và các nguồn lực cần thiết để thực hiện chức năng này, nhất là với các dịch vụ chăm sóc và giáo dục trẻ thơ. Cơ chế phối hợp giữa các bộ, ngành, tổ chức chưa được quy định cụ thể; chưa có quy định lồng ghép các vấn đề về phát triển trẻ thơ trong mục tiêu, chỉ tiêu phát triển kinh tế - xã hội quốc gia, địa phương, ngành. Các biện pháp giám sát, báo cáo việc thực hiện các quyền trẻ em chưa có quy định cụ thể, do vậy một số nội dung, chỉ tiêu về quyền trẻ em chưa được thực hiện đầy đủ. Những quy định về đầu tư, phân bổ nguồn lực của Nhà nước để thực hiện các quyền trẻ em chưa rõ ràng, chưa cụ thể, dẫn đến sự



chênh lệch và không hợp lý. Nguồn lực đầu tư để thực hiện quyền được bảo vệ của trẻ em chưa đáp ứng đủ nhu cầu thực tế nên một số chỉ tiêu về bảo vệ trẻ em trong thời gian qua không đạt. Kinh nghiệm nhiều nước bắt đầu chú trọng đến việc lồng ghép, kết hợp tổng thể tất cả các mặt của sự phát triển trẻ em một cách toàn diện chứ không chia cắt theo lĩnh vực như trước đây, đặc biệt với trẻ em trước 8 tuổi là giai đoạn đầu đời quan trọng, trong đó chú trọng đến những nhóm trẻ em thiệt thòi và trong hoàn cảnh đặc biệt khó khăn nhất.

Mặc dù ngân sách công cho giáo dục mầm non, cho chăm sóc sức khoẻ và dinh dưỡng tăng lên, nhưng hoạt động của các cơ sở giáo dục mầm non và các dịch vụ y tế vẫn dựa vào sự đóng góp của người dân là chính. Trong khi giáo dục tiểu học hiện được miễn phí, thì trẻ thơ tại các trường mầm non vẫn phải đóng học phí và đóng góp cho việc nuôi dưỡng cũng như các khoản chi phí gián tiếp khác. Sự hỗ trợ cho trạm y tế và các trường mầm non ở xã trước đây chủ yếu từ hợp tác xã nông nghiệp và nhà nước thì nay bắt đầu thu phí. Cùng với quá trình đổi mới, xã hội hoá chăm sóc và giáo dục trẻ thơ cũng đang được thực hiện, các dịch vụ y tế và giáo dục tư nhân được mở rộng nhưng hiện tại chất lượng các dịch vụ công cao hơn dịch vụ tư. Lĩnh vực tư nhân với những chính sách linh hoạt đang ngày càng đóng vai trò quan trọng trong việc cung cấp dịch vụ chăm sóc cho trẻ nhỏ, đặc biệt là nhóm nghèo, nhưng các trường tư được đầu tư quá ít và các dịch vụ vẫn chưa sẵn có hoặc có nhưng chất lượng thấp. Trong khi số lượng các nhà trẻ chính quy đang giảm nhanh chóng, các hình thức chăm sóc và giáo dục trẻ thơ không chính quy (nhóm trẻ gia đình, nhóm trẻ liên gia...) phát triển nhưng chất lượng của các dịch vụ này còn rất hạn chế (UNICEF, 2018).

Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em trước đây đã quy định miễn viện phí cho trẻ thơ (dưới 6 tuổi), nhưng việc áp dụng còn gặp nhiều khó khăn cần được tháo gỡ. Việc miễn phí cho toàn bộ trẻ thơ là cần thiết nhưng hiện tại, nhóm nghèo và những nhóm trẻ khác như khuyết tật, dân tộc thiểu số, nhập cư, có HIV/AIDS... cần được đặc biệt ưu tiên. Chưa có các chính sách, giải pháp để tập trung nguồn lực, vốn còn rất hạn chế, nhằm cung cấp các dịch vụ về chăm sóc, giáo dục, dinh dưỡng, vui chơi cho nhóm trẻ thơ thiệt thòi, đặc biệt là những trẻ dưới 8 tuổi. Các bữa ăn dù dinh dưỡng cung cấp miễn phí tại trường mầm non cho trẻ em ở các gia đình nghèo cũng chưa được đặt ra. Việc thu phí và đóng góp cho nuôi dưỡng trẻ tại các cơ sở giáo dục mầm non là một trở ngại cho việc tiếp cận với các dịch vụ chăm sóc và giáo dục của trẻ thơ ở các gia đình nghèo, ảnh hưởng trực tiếp đến sự công bằng xã hội, tiếp tục vòng xoáy đói nghèo và sự phát triển toàn diện của nhóm trẻ em thiệt thòi này.

Việc giáo dục các bậc cha mẹ, ông bà, những người chăm sóc thay thế về kiến thức và phương pháp chăm sóc, giáo dục trẻ thơ chưa được quan tâm đúng mức. Các hoạt động giáo dục cha mẹ về phát triển trẻ thơ hiện tại chỉ mang tính cục bộ, nhỏ lẻ, được thực hiện chưa đồng bộ, chưa có tính lồng ghép để nâng cao kiến thức cho cha mẹ và những người chăm sóc thay thế về sự phát triển trẻ thơ. Sự kết hợp giữa các ngành y tế, giáo dục, lao động và các tổ chức đoàn thể trong việc nâng cao kiến thức chăm sóc trẻ em cho cha mẹ cũng như đưa các dịch vụ chăm sóc trẻ thơ đến các gia đình còn rất hạn chế. Các trường mầm non chưa thực sự là trung tâm tư vấn cho cộng đồng về chăm sóc và giáo dục trẻ thơ. Các tài liệu hiện có về chăm sóc và giáo dục trẻ thơ chủ yếu tập trung cho nhóm trẻ tuổi mẫu giáo với các nội dung chủ yếu về giáo dục sức khoẻ và dinh dưỡng. Hiện tại chưa có nhiều các tài liệu giáo dục các bậc cha mẹ về chăm sóc và giáo dục, đặc biệt là giáo dục phát triển nhận thức cho trẻ dưới 8 tuổi.

Một số quy định về trách nhiệm của cha mẹ, gia đình, cơ quan nhà nước và tổ chức xã hội trong việc bảo vệ và thực hiện các quyền trẻ em trong pháp luật về trẻ em vẫn chưa có chế tài cụ thể xử phạt thích đáng đối với các hành vi vi phạm, lợi dụng, thiếu trách nhiệm với trẻ em; việc chấp hành luật chưa mang tính bắt buộc, hiệu quả thi hành luật chưa cao; sự thay đổi cơ quan quản lý nhà nước về lĩnh vực bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em và trách nhiệm mới của các bộ, ngành có liên quan đến công tác trẻ em cũng cần phải sửa đổi cho phù hợp với tình hình thực tế.

Một đòi hỏi cấp thiết đặt ra hiện nay và những năm tới là phải tiếp tục nghiên cứu hoàn thiện hệ thống pháp luật, đặc biệt rà soát đánh giá hệ thống pháp luật về trẻ em và văn bản có liên quan để sửa đổi, bổ sung, nhất là các cơ chế, chính sách và cơ chế kiểm tra, thanh tra, giám sát. Trong bối cảnh nhận thức và cách tiếp cận về bảo đảm quyền trẻ em có sự thay đổi trong những năm gần đây, đặc biệt là việc chuyển từ cách tiếp cận theo nhu cầu và theo nhóm đối tượng sang cách tiếp cận bảo vệ trẻ em mang tính hệ thống và dựa vào quyền trẻ em, và đồng thời cập nhật, bổ sung cách tiếp cận mới này vào hệ thống pháp luật là cần thiết. Về mặt thực tiễn, công tác trẻ em đã có nhiều thay đổi. Cùng với quá trình phát triển, nhiều vấn đề mới đã xuất hiện ở Việt Nam nhưng cũng chưa được đề cập, quản lý một cách có hiệu quả như phát triển hệ thống bảo vệ trẻ em, xây dựng đội ngũ cán bộ công tác xã hội với trẻ em, các dịch vụ bảo vệ, chăm sóc trẻ em, trung tâm công tác xã hội với trẻ em, văn phòng tư vấn, điểm công tác xã hội, điện thoại tư vấn trẻ em, phát triển đội ngũ cộng tác viên, tình nguyện viên làm việc với trẻ em, chưa có quy định cụ thể cho việc phát triển các mô hình mái ấm, nhà mở, nhà trẻ do các gia đình, cá nhân, tổ chức xã hội thành lập.

## Tài liệu trích dẫn

- Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội. 2014. *Việt Nam thực hiện khuyến nghị của Ủy ban Liên Hợp Quốc về quyền trẻ em*. Hà Nội.
- Bộ Ngoại giao Việt Nam. 2019. Báo cáo quốc gia kiểm điểm định kỳ việc thực hiện quyền con người ở Việt Nam. <http://www.mofahcm.gov.vn/vi/mofa/nr040807104143/nr040807105001/ns090723074537>.
- Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam. 2015. *Báo cáo quốc gia kết quả thực hiện các mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ của Việt Nam năm 2015*. Hà Nội. <https://vietnam.un.org/vi/14812-bao-cao-quoc-gia-ket-qua-15-nam-thuc-hien-cac-muc-tieu-phat-trien-thien-nien-ky-cua-viet-nam>.
- Tổ chức Plan Quốc tế (Plan). 2011. *Phương pháp tiếp cận dựa trên quyền trong phát triển và lập chương trình quyền trẻ em*. Hà Nội.
- Tổng cục Thống kê. 2011. *Dự báo Dân số Việt Nam 2009-2059*. Hà Nội.
- UNESCO Bangkok, UNICEF. 2012. *EFA Goal 1: Early childhood care and education*. [https://www.unicef.org/End\\_Decade\\_Note\\_-\\_Education\\_for\\_All\\_new.pdf](https://www.unicef.org/End_Decade_Note_-_Education_for_All_new.pdf).
- UNESCO, UNICEF. 2012. *Early Childhood Care and Education*. Bangkok. <https://en.unesco.org/themes/early-childhood-care-and-education/resources>.
- UNICEF Việt Nam. 2019. *Kỷ niệm 30 năm công ước Liên Hợp Quốc về quyền trẻ em. Vì quyền của tất cả trẻ em*.
- UNICEF. 2018. *Trẻ em và Các mục tiêu phát triển bền vững tại Việt Nam*. Hà Nội.
- United Nations. 2012. *Convention on the Rights of the Child*. Sixtieth session, 29 May–15 June 2012. Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention, Concluding observations.
- Vũ Ngọc Bình. 2015. *Tiến tới bổ sung, sửa đổi pháp luật liên quan đến bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em*. Tài liệu biên soạn theo yêu cầu của Viện Nghiên cứu Lập pháp thuộc Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Hà Nội.