

## CHÍNH SÁCH ĐỐI VỚI CÔ NHI VIỆN CỦA CHÍNH QUYỀN VIỆT NAM CỘNG HÒA (1966 - 1975)

NGUYỄN THỊ KIM NƯƠNG\*

*Trẻ mồ côi là một trong những đối tượng dễ bị tổn thương trong xã hội. Đặc biệt là trong điều kiện chiến tranh, số lượng trẻ mồ côi tăng cao với những khó khăn về tài chính của chính quyền và của các cô nhi viện càng tăng tính tổn thương của đối tượng này. Năm 1966, chính quyền Việt Nam Cộng hòa ban hành Sắc luật 027/SL quy định về thủ tục hoạt động của các cô nhi viện, tạo điều kiện để cô nhi viện hoạt động hợp pháp trong sự kiểm soát của chính quyền và việc hỗ trợ tài chính cho cô nhi viện. Bài viết trình bày hai chính sách lớn của chính quyền Việt Nam Cộng hòa đối với cô nhi viện và quá trình thực thi các chính sách đến năm 1975, đặc biệt là sự thay đổi về quan điểm bảo trợ cô nhi viện của chính quyền trong giai đoạn 1966 - 1975: từ đáp ứng nhu cầu cơ bản tiến đến phát triển hài hòa cho trẻ.*

*Từ khóa:* bảo trợ cô nhi, cô nhi viện, trẻ mồ côi, Việt Nam Cộng hòa

*Nhận bài ngày:* 22/8/2019; *đưa vào biên tập:* 26/8/2019; *phản biện:* 2/9/2019; *duyet đăng:* 4/10/2019

### 1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Trẻ mồ côi là thành phần yếu thế, là nhóm đối tượng dễ bị tổn thương bởi sự phụ thuộc vào người khác nên đối tượng này rất cần sự hỗ trợ, chăm sóc về vật chất và tinh thần của xã hội. Do đó, có thể nói vấn đề bảo trợ cô nhi là vấn đề ưu tư chung trong mọi xã hội. Đặc biệt, trong bối cảnh chiến

tranh, những thiếu thốn về tình cảm và điều kiện sống khó khăn càng đẩy những đứa trẻ mồ côi vào hoàn cảnh u tối hơn. Các cô nhi viện là nơi được tổ chức để chăm sóc và nuôi dưỡng những số phận đáng thương này. Đồng hành cùng cô nhi viện trong công việc thiện nguyện có sự hỗ trợ tích cực từ phía chính quyền và các tổ chức nhân đạo. Trong đó, vai trò của chính quyền giữ vị trí quan trọng trong vấn đề phối hợp, hỗ trợ và kiểm soát.

\* Viện Khoa học xã hội vùng Nam Bộ.

Tại Việt Nam, cô nhi viện đầu tiên được thành lập vào năm 1866 (Minh Đức, 1972: 19), sau đó số lượng cô nhi và cô nhi viện tăng dần. Đến năm 1966, trên lãnh thổ Việt Nam Cộng hòa đã có sự gia tăng nhảy vọt về số lượng cô nhi và cô nhi viện so với trước đó. Do đó, trong thời gian từ năm 1966 đến 1975, chính quyền Việt Nam Cộng hòa đã bắt đầu có những chính sách và quy định pháp lý vừa kiểm soát vừa hỗ trợ hoạt động đối với các cô nhi viện.

## **2. CÔ NHI VIỆN Ở MIỀN NAM VÀ VAI TRÒ BẢO TRỢ CỦA CHÍNH QUYỀN TRƯỚC NĂM 1966**

### **2.1. Sự phát triển của cô nhi viện từ năm 1866 đến năm 1965**

Cô nhi viện đầu tiên ở Việt Nam được thành lập dưới thời Pháp thuộc và được xây dựng theo khuôn mẫu các cô nhi viện Pháp. Năm 1866, các giáo sĩ dòng Tên (The Society of Jesus) đã thành lập 2 cô nhi viện tại Bình Định để nuôi dưỡng những trẻ mồ côi vô thừa nhận, có tên là Gò Thị và Gềnh Ráng. Trong đó, cô nhi viện Gò Thị được ghi nhận là cô nhi viện đầu tiên của Việt Nam.

Tiến trình các cô nhi viện tự được thành lập từ thập niên 60 của thế kỷ XIX (tính từ thời điểm cô nhi viện đầu tiên được thành lập) đến những năm đầu trong thập niên 60 của thế kỷ XX diễn ra như Bảng 1.

Qua số liệu Bảng 1 cho thấy, số lượng cô nhi viện từ năm 1866 đến 1965 có sự gia tăng: trước năm 1940 cô nhi

Bảng 1. Các cô nhi viện được thành lập ở miền Nam Việt Nam từ năm 1866 đến năm 1965

Thời gian	Số lượng cô nhi viện được thành lập	Tổng số cô nhi viện
Từ 1866 - 1869	2	2
Từ 1870 - 1879	6	8
Từ 1880 - 1889	2	10
Từ 1890 - 1899	2	12
Từ 1900 - 1909	0	12
Từ 1910 - 1919	2	14
Từ 1920 - 1929	1	15
Từ 1930 - 1939	6	21
Từ 1940 - 1949	9	30
Từ 1950 - 1959	18	48
Từ 1960 - 1965	25	73

Nguồn: Dẫn theo Nguyễn Văn Đậu. 1968.

viện tăng không đáng kể, từ năm 1940 trở về sau số lượng cô nhi viện có sự gia tăng vượt bậc. Trong thế kỷ XX, số lượng cô nhi viện được thành lập trong thập niên 50 tăng gấp ba lần so với thập niên 30, trong sáu năm đầu thập niên 60 tăng hơn 4 lần so với thập niên 30.

### **2.2. Vai trò của chính quyền đối với hoạt động của cô nhi viện trước năm 1966**

Từ lúc cô nhi viện đầu tiên ra đời cho đến năm 1949, các cô nhi viện chủ yếu do tư nhân đảm trách, vai trò của chính quyền trong hoạt động cứu trợ rất lu mờ (Minh Đức, 1972: 19).

Năm 1949, Chính phủ Quốc gia Việt Nam (1949 - 1955) thành lập Bộ Canh nông, Xã hội và Lao động. Ngoài các vấn đề về canh nông và lao động, Bộ này phải đệ trình chính sách liên quan

đến các vấn đề dự phòng và cứu tế xã hội nhằm cải thiện và bảo đảm điều kiện sinh hoạt của nhân dân. Đến năm 1950, Chính phủ cải tiến Bộ Y tế thành Bộ Y tế và Xã hội, Bộ này thực hiện các nhiệm vụ của Bộ Y tế trước đây, đồng thời tăng thêm quyền kiểm soát nhân công, sưu tầm thống kê về lao động, liên lạc với các tổ chức lao động quốc tế, cứu tế xã hội, thanh tra lao động, bài trừ và ngăn ngừa các tệ nạn xã hội. Từ đó, các cơ sở từ thiện tư nhân bắt đầu được chính quyền địa phương trợ cấp; nhưng phải đến năm 1954, vấn đề cô nhi mới trở thành mối quan tâm lớn của chính quyền trung ương. Điều đó được ấn định cụ thể trong quy định về tổ chức và nhiệm vụ của Bộ Xã hội theo Nghị định số 54-XH/NĐ ngày 23/10/1954 của Tổng trưởng Xã hội như sau: Bộ Xã hội có nhiệm vụ cứu trợ xã hội và bảo trợ xã hội (Trung tâm Lưu trữ Quốc gia II. Phòng Bộ Xã hội: Hồ sơ số 11). Từ sau năm 1954 đến năm 1975, trong suốt thời gian tồn tại và hoạt động của chính quyền Việt Nam Cộng hòa, về mặt tổ chức, Bộ Xã hội nhiều lần được sát nhập với bộ khác và cũng nhiều lần tách thành bộ riêng biệt nhưng nhiệm vụ cứu trợ và bảo trợ xã hội vẫn là nhiệm vụ xuyên suốt của Bộ này.

Bên cạnh đó, vấn đề nuôi dưỡng, bảo trợ trẻ mồ côi được chính quyền chú ý và trực tiếp thực hiện, được đánh dấu bởi sự thành lập Cô nhi viện Quốc gia Thủ Đức theo Sắc lệnh số 27-XH/YT ngày 28/2/1956 của chính quyền Việt

Nam Cộng hòa. Đây là cô nhi viện công đầu tiên được thành lập để trực tiếp nuôi dưỡng và dạy dỗ cô nhi với thành phần cô nhi được quy định là “2 phần 3 cô nhi tử sĩ và 1 phần 3 cô nhi thường dân mồ côi cha mẹ” (Trung tâm Lưu trữ Quốc gia II. Phòng Thủ tướng Việt Nam Cộng Hòa: Hồ sơ số 26361). Tiếp theo đó là sự ra đời của cô nhi viện Quốc gia Bảo Anh Huế ở tỉnh Thừa Thiên năm 1961. Đối với các cô nhi viện quốc gia, chính quyền cấp toàn bộ chi phí để nuôi dưỡng, dạy dỗ trẻ và cả chi phí cho đội ngũ nhân công làm việc tại cô nhi viện, đối tượng cô nhi được ưu tiên thu nhận là con em tử sĩ.

Như vậy, từ cuối thế kỷ XIX đến giữa thế kỷ XX, bảo trợ của chính quyền ở miền Nam Việt Nam đối với cô nhi viện được khởi đầu từ sự trợ cấp của chính quyền địa phương đối với cơ sở tư nhân đến sự thành lập cô nhi viện quốc gia của chính quyền trung ương. Tuy nhiên, thông qua những hoạt động có thể nói vai trò của chính quyền chỉ dừng lại ở việc trợ cấp chứ chưa được thực hiện như là một trách nhiệm xã hội của nhà nước được quy định cụ thể theo pháp lý.

### **3. NHỮNG THAY ĐỔI TRONG CHÍNH SÁCH BẢO TRỢ CÔ NHỊ VIỆN CỦA CHÍNH QUYỀN VIỆT NAM CỘNG HÒA (1966 - 1975)**

#### **3.1. Quy định về thể thức hoạt động và hợp thức hóa các cô nhi viện**

Năm 1966, có 13 cô nhi viện công và tư được thành lập, trong đó có 1 cô nhi viện công là Cô nhi viện Từ Tâm ở

tỉnh Pleiku. Tính đến năm 1966, cả miền Nam Việt Nam có 83 cô nhi viện tư và 3 cô nhi viện công. Phần lớn các cơ sở từ thiện tư được thành lập từ những nhà hảo tâm có nguồn gốc tôn giáo để nuôi dưỡng trẻ mồ côi, phần nào đã góp sức xoa tan những vấn nạn xã hội. Bên cạnh đó, có một số được lập nên nhằm mục đích trục lợi, biến cô nhi thành món hàng đổi chác để làm giàu, để xây dựng sự nghiệp, địa vị (Đào Thị Kim Dung, 1973: 68).

Xuất phát từ nhu cầu thực tế về mặt quản lý, điều hành và trách nhiệm của chính quyền đối với hoạt động của các cơ sở từ thiện nói chung, cô nhi viện nói riêng, ngày 15/7/1966, Ủy ban Lãnh đạo Quốc gia (Trung tướng Nguyễn Văn Thiệu làm Chủ tịch Ủy ban) ban hành Sắc luật 027/66 quy định thể thức hoạt động của các cơ quan từ thiện tại miền Nam Việt Nam, quy định này được chi tiết hóa trong Nghị định 620 BXH/NĐ ngày 10/10/1966.

Theo đó, cơ sở từ thiện được định nghĩa là: tất cả những tổ chức hoạt động trên lãnh thổ Việt Nam do cá nhân, hiệp hội hoặc tôn giáo thiết lập, với mục đích bác ái, bất vụ lợi, có khả năng tiếp nhận ít nhất là 10 người bất luận là trẻ em hay người lớn, để dưỡng dục và bảo trợ, đều được coi là cơ quan từ thiện (Phủ Thủ tướng, 1966: 3120/10).

Vấn đề bảo trợ của chính quyền đối với cô nhi viện và giới hạn hoạt động của cô nhi viện được quy định trong Sắc luật 027/66 như sau:

*Về pháp lý:*

- *Điều kiện thành lập và thủ tục hợp thức hóa* đối với cô nhi viện tư nhân: Cô nhi viện mới thành lập cần phải khai báo và chỉ được hoạt động sau khi đã có giấy phép của Ủy viên Xã hội cấp (Điều 2). Nếu cô nhi viện đã hoạt động từ trước ngày ban hành các văn kiện trên cần phải lập hồ sơ xin hợp thức hóa mới được xem là hợp pháp. Hồ sơ xin hợp thức hóa được căn cứ trên 3 yếu tố: sự chấp thuận của chánh quyền sở tại; nhu cầu xã hội của địa phương; điều kiện hoạt động của cô nhi viện (nhân sự, cơ sở vật chất).

- *Kiểm soát:* Hoạt động của cô nhi viện được Ủy ban Giám sát địa phương xem xét. Ủy ban này gồm đại diện đô thành, hoặc tỉnh, thị xã làm Chủ tịch. Các đại diện y tế, tài chánh, xã hội và các hội đồng dân cử địa phương làm hội viên. Ủy ban có thể đề nghị những biện pháp chế tài lên Bộ Xã hội trong trường hợp cô nhi viện điều hành quy phạm thể lệ quy định. Các biện pháp chế tài có thể đề nghị như: cảnh cáo, thay thế, đóng cửa tạm thời hay vĩnh viễn, tùy theo sự vi phạm nặng nhẹ của Ban Giám đốc. Tổng trưởng Xã hội sẽ ký nghị định để ấn định việc chế tài. Trường hợp Ban Giám đốc cô nhi viện không tuân theo có thể bị phạt tiền và phạt giam từ 1 đến 5 ngày hoặc một trong hai hình phạt (Điều 22). Trong trường hợp cô nhi viện buộc đóng cửa, Ủy ban có nhiệm vụ phải lo chỗ ở cho các cô nhi.

*Về chuyên môn:* Công cuộc xây cất và điều hành cô nhi viện cần được thực hiện theo một quy thức hợp lý, thích ứng với nhu cầu vệ sinh, dinh dưỡng cũng như đời sống tinh thần của cô nhi.

*Về vai trò của chính quyền trong việc trợ cấp tài chính* cho các cô nhi viện: Toàn bộ chi phí của cô nhi viện công do ngân sách quốc gia đài thọ. Đối với cô nhi viện tư, theo Điều 27 quy định “Cơ quan từ thiện hoạt động đúng đắn và tích cực nếu thiếu phương tiện có thể gửi đơn xin Bộ trợ cấp”. Trên cơ sở đó, Bộ Xã hội sẽ trợ cấp ngân khoản và ngạch số trợ cấp tùy theo số người tại trung tâm, tình hình tài chính của cô nhi viện và tùy vào khả năng của ngân sách.

Ngay sau ngày ban hành Sắc luật và Nghị định nói trên, Bộ Xã hội đã gặp phải sự phản đối mạnh mẽ của các cô nhi viện tư nhân trong việc kiểm soát và chấn chỉnh các cơ sở từ thiện, vì đa số các cô nhi viện đều có khuynh hướng độc lập, không muốn bị sự chi phối của chính quyền. Họ cho rằng từ trước đến nay họ đã hoạt động hữu hiệu, gánh vác phần lớn trách nhiệm của chính quyền mà chẳng cần khai báo; thủ tục chỉ làm mất thời giờ, gây phiền phức và làm trở ngại cho đường lối hoạt động riêng của họ. Mặt khác, sự trợ giúp của Bộ Xã hội không đáng kể so với những tổn phí mà các cơ sở phải đảm đương. Vì vậy, một số cơ sở không sốt sắng trong việc lập hồ sơ làm thủ tục xin hợp thức hóa (Minh Đức, 1972: 22). Bộ Xã hội đã triển

khai nhiều biện pháp để nối kết với cô nhi viện, cũng như tăng cường chương trình trợ cấp về tài chính và chuyên môn, kỹ thuật để vượt qua những trở ngại ban đầu.

Về mặt kết nối cơ sở từ thiện hợp tác với chính quyền: Bộ Xã hội phối hợp chặt chẽ với các cơ quan hành chính địa phương để yêu cầu, đôn đốc các cơ sở làm thủ tục xin hợp thức hóa. Bộ cũng tổ chức những buổi họp, hội thảo tiếp xúc với giám đốc các cơ sở từ thiện để giải thích đường lối hoạt động mới của Bộ và kêu gọi thiện chí hợp tác của họ; đồng thời phối hợp với Hội đồng các Tổ chức xã hội ngoại quốc và Hội đồng các Tổ chức xã hội Việt Nam để thống nhất đường lối cứu trợ, đặc biệt là các vấn đề tài trợ cho các cơ sở xã hội; tăng cường nhân viên xã hội công tác lưu động để giải thích, hướng dẫn và tìm hiểu nhu cầu từng cơ sở trước khi đề nghị hỗ trợ từ chính quyền.

Việc hợp thức hóa và cấp phép hoạt động: theo thống kê của Bộ Xã hội năm 1969, trên toàn quốc có 94 cô nhi viện (dẫn theo Nguyễn Đăng Độ, 1969: 3) gồm có 3 cô nhi viện công và 91 cô nhi viện tư do các đoàn thể, tôn giáo điều hành. Trong đó, 64 cô nhi viện tư đã khai báo và đăng ký thủ tục theo quy định Sắc luật 027/66, Bộ Xã hội đã hợp thức hóa và cấp phép hoạt động cho 64 cô nhi viện này theo các nghị định: Nghị định số 458-BXH/NĐ ngày 21/8/1967, Nghị định số 91-BXH/NĐ ngày 23/4/1968 và Nghị định số 98-BXH/NĐ ngày 05/3/1969 (Trung

tâm Lưu trữ Quốc gia II, Hồ sơ số 4006). Như vậy, tỉ lệ cô nhi viện được cấp phép hoạt động là 64/91, chiếm 70,33% so với tổng số cô nhi viện hoạt động trên thực tế. Đến năm 1972, có 105 trong tổng số 124 cô nhi viện được cấp phép hoạt động (Trung tâm Lưu trữ Quốc gia II, Hồ sơ số 4006), chiếm tỷ lệ 84,67%.

Về mặt trợ cấp tài chính: Mỗi cô nhi tại cô nhi viện được hưởng trợ cấp hàng tháng là 300 đồng. Mức trợ cấp này không cố định mà tăng hay giảm tùy theo ngân sách Bộ Xã hội dự trù dùng để trợ cấp cho các cơ sở xã hội hàng năm và tùy thuộc vào hoạt động của các cơ sở từ thiện.

Năm 1968 mức trợ cấp là 300 đồng/1 trẻ/1 tháng.

Năm 1969 mức trợ cấp là 200 đồng/1 trẻ/1 tháng.

Năm 1970 mức trợ cấp là 550 đồng/1 trẻ/1 tháng.

Năm 1972 mức trợ cấp là 600 đồng/1 trẻ/1 tháng (Đình Tuyên, 1973: 24).

Các cô nhi viện đang xây cất có thể được trợ cấp, trang bị và điều hành. Trong năm 1967, Bộ Xã hội trợ cấp tài chính cho cô nhi viện như Bảng 2.

Riêng năm 1970, Bộ Xã hội đã trợ cấp điều hành và trợ cấp đặc biệt cho 107 cô nhi viện công và tư với tổng số tiền là 117.759.350 đồng (Minh Đức, 1972: 23). Bên cạnh đó, Bộ Xã hội cũng trợ cấp một số vật phẩm như gạo, bột sũa và các thực phẩm từ Chương trình Thực phẩm phụng sự hòa bình của Mỹ.

Về mặt hỗ trợ chuyên môn, kỹ thuật: Bộ Xã hội đã tổ chức những toán lưu động gồm các nữ cán sự và nữ phụ tá xã hội luân phiên đến các cô nhi viện hướng dẫn về phương pháp dinh dưỡng, vệ sinh và thủ tục pháp lý cần thiết. Chương trình này được cơ quan Bảo trợ Nhi đồng Liên Hiệp Quốc (UNICEF) hỗ trợ chi phí. Bên cạnh đó, một số cô nhi viện được Chương trình Viện trợ kỹ thuật của UNICEF trợ giúp các vật dụng trang thiết bị.

### 3.2. Chủ trương không thành lập thêm cô nhi viện, khuyến khích các chương trình cô nhi mới

Từ khi Sắc luật 027/66 được ban hành và thực thi, Bộ Xã hội đã nỗ lực hỗ trợ các cô nhi viện về mặt hợp thức hóa thủ tục, cũng như hỗ trợ tài chính giúp các cô nhi viện cải thiện tình hình tài chính và điều kiện hoạt

Bảng 2. Bộ Xã hội trợ cấp tài chính cho cô nhi viện năm 1967

Đơn vị: đồng

Xây cất			Trang bị			Điều hành		
Số lượng cô nhi viện	Ngân sách quốc gia	Quỹ xã hội	Số lượng cô nhi viện	Ngân sách quốc gia	Quỹ xã hội	Số lượng cô nhi viện	Ngân sách quốc gia	Quỹ xã hội
8	3.220.000	2.850.000	18	831.500	708.000	82	17.479.000	6.306.000

Nguồn: Nguyễn Đăng Độ, 1969: 5.

động hợp pháp. Đến đầu năm 1971, Bộ Xã hội nhận thấy các cô nhi viện hiện hữu tạm đủ nhu cầu, trên cả nước đã có 120 cô nhi viện, mỗi tỉnh đều có ít nhất 1 cô nhi viện, nhiều tỉnh có 4 hoặc 5 cô nhi viện, riêng tỉnh Gia Định có tới 17 cô nhi viện. Do đó, Bộ Xã hội ra Thông cáo số 111-BXH/DVXH/1 ngày 15/2/1971 chủ trương tạm thời không thành lập thêm cô nhi viện mà dành mọi nỗ lực hỗ trợ cho các cô nhi viện hiện hữu trong việc nuôi dưỡng, giáo dục các cô nhi. Đồng thời, Bộ Xã hội khuyến khích thành lập Làng cô nhi, Chương trình cô nhi tại gia, Chương trình ký nhi viện và Chương trình lập con nuôi nhằm hướng đến nuôi dưỡng các cô nhi trong khung cảnh gia đình ấm cúng (Bộ Xã hội, 1971: 116).

Theo tinh thần Thông cáo này, các chương trình bảo trợ cô nhi mới gồm:

*Làng cô nhi:* là nơi cô nhi được sống theo từng nhóm, trong một mái nhà, giống như một gia đình, nhiều gia đình hợp thành làng cô nhi. Làng cô nhi SOS Việt Nam do Tổ chức SOS Kinderdoof thành lập tại Gò Vấp, tỉnh Gia Định được xem là điểm kiểu mẫu của mô hình này.

*Chương trình cô nhi tại gia:* cô nhi được thân nhân nuôi dưỡng trong khung cảnh gia đình. Có hai cơ quan xã hội chuyên giúp các gia đình nghèo khó đồng con: Hội Cha mẹ nuôi quốc tế (Foster Parents Inc) và Cơ quan bảo trợ Nhi đồng Cơ Đốc. Số gia đình được hai cơ quan trên giúp đỡ lên đến 10.000. Bộ khuyến khích hai cơ

quan này nên khuyến khích hoạt động, càng nhiều gia đình được giúp đỡ thì càng ít trẻ em phải giao vào cô nhi viện (Bộ Xã hội, 1971: 117). Ngoài ra, Bộ kết hợp với Hội VN Christian Service để thực hiện chương trình “Cô nhi tại gia” để khuyến khích các gia đình có con gửi tại cô nhi viện mang về nuôi dưỡng tại gia.

*Chương trình ký nhi viện:* chương trình này được thực hiện với mục đích giữ trẻ cho các gia đình cần lao, Bộ giao cho các xã tự thực hiện, Bộ chỉ hỗ trợ về kỹ thuật và phương tiện. Trẻ được nhận có độ tuổi từ 3 đến 6 tuổi, nhận giữ từ 7 giờ sáng đến 6 giờ chiều, kể cả ngày thứ bảy.

*Chương trình lập con nuôi:* Bộ Xã hội khuyến khích việc nhận con nuôi trẻ mồ côi, lập nghĩa dưỡng để các em có một mái ấm gia đình, sống trong tình yêu thương.

Đối với các cô nhi viện hiện hữu, ngoài phần trợ cấp điều hành như trước đây, chính quyền thực hiện các dự án tu bổ, trang bị để cải thiện điều kiện sinh hoạt và kinh tế.

*Về trợ cấp điều hành,* ngân khoản được trợ cấp cho cô nhi viện qua các năm:

- Năm 1972, trợ cấp 148.294.080 đồng cho 124 cô nhi viện công và tư (Minh Đức, 1972: 26).

- Năm 1974, trợ cấp 88.017.800 đồng cho 127 cô nhi viện công và tư từ quý II đến quý IV (Trung tâm Lưu trữ Quốc gia II. Hồ sơ số 4004: Nghị định 142-BXH/DVXH/1/NĐ).

- Năm 1975, trợ cấp số tiền 30.274.200 đồng cho 127 cô nhi viện công và tư trong quý I (Trung tâm Lưu trữ Quốc gia II. Hồ sơ số 4088: Nghị định số 44-BXHKHLA/TNXH/BTMN/1/NĐ).

*Các dự án hỗ trợ cơ sở vật chất và phát triển kinh tế:* theo kế hoạch trong năm 1972, Bộ sẽ thực hiện 68 dự án tu bổ và trang bị dành cho các cô nhi viện tư với tổng ngân khoản là 8.231.000 đồng. Đồng thời, Bộ cũng dự trù tổng ngân khoản 40.200.000 đồng với 113 dự án phát triển tự túc (Minh Đức, 1972: 25) như trồng trọt, chăn nuôi, thủ công mỹ nghệ... để giúp các cô nhi viện phát triển kinh tế, cải thiện điều kiện chăm lo cho trẻ. Trong năm 1974, trợ cấp 119.728.800 đồng cho 127 cô nhi viện công và tư (Trung tâm Lưu trữ Quốc gia II. Hồ sơ số 4004: Nghị định 162-BXH/DVXH/1/NĐ).

Trong thời gian từ năm 1971 đến 1975, chính quyền vừa huy động ngân khoản hỗ trợ các cô nhi viện hiện hữu vừa tập trung vào các chương trình mới về cô nhi, đặc biệt là Chương trình ký nhi viện. Số lượng cô nhi viện năm 1974 và 1975 không thay đổi, vẫn là 127 cô nhi viện công và tư. Theo Chương trình Bảo trợ Xã hội thuộc Kế hoạch 4 năm (1972 - 1975), Bộ Xã hội dự tính thiết lập 150 ký nhi viện (Trung tâm Lưu trữ Quốc gia II. Phòng Tổng thống Đệ nhị Cộng hòa: Hồ sơ số 3764). Tuy nhiên, số lượng Ký nhi viện được thành lập trên thực tế cao hơn nhiều: 211 ký nhi viện

trong năm 1974; 244 ký nhi viện năm 1975 (Trung tâm Lưu trữ Quốc gia II, Phòng Tổng thống Đệ nhị Cộng hòa: Hồ sơ số 4088).

#### 4. MỘT SỐ NHẬN ĐỊNH

Qua diễn tiến thành lập và hoạt động của các cô nhi viện từ năm 1866 đến 1965, chúng ta thấy rõ những đóng góp tích cực và tiên phong của tư nhân trong vấn đề bảo trợ cô nhi, đặc biệt là các cá nhân, đoàn thể có nguồn gốc từ tôn giáo. Các cơ sở này không có nguồn tài trợ cố định, trong điều kiện thiếu thốn về tài chính, với tấm lòng thiện nguyện, họ đã góp phần rất lớn vào việc nuôi dưỡng trẻ mồ côi, gánh vác trách nhiệm cho xã hội. Từ năm 1966 đến 1975, vai trò của tư nhân vẫn giữ vị trí quan trọng trong vấn đề này, số lượng cô nhi viện công không đáng kể so với tổng số cô nhi viện tư nhân đã nói lên điều đó.

Những nỗ lực từ chính quyền thông qua việc ban hành và thực thi hai chính sách lớn về bảo trợ cô nhi viện cũng đã có những đóng góp tích cực vào việc cải thiện hiệu quả hoạt động của các cô nhi viện như: tạo điều kiện về mặt thủ tục cho các cô nhi viện hoạt động hợp pháp; trang bị kiến thức chuyên môn cho đội ngũ nhân viên cô nhi viện; giảm gánh nặng kinh phí cho các cô nhi viện tư nhân thông qua sự hỗ trợ về tài chính, điều hành, trang bị và thực hiện các dự án góp phần cải thiện kinh tế, điều kiện sinh hoạt của trẻ. Đặc biệt, các chương trình cô nhi viện mới được Bộ Xã hội triển khai trong chính sách an sinh xã

hội năm 1971 đã chú trọng đến vấn đề “giáo dục” và “tình cảm gia đình” của những đứa trẻ. Điều này thể hiện sự tiến bộ trong quan điểm bảo trợ cô nhi của chính quyền, đối tượng cô nhi đã trở thành thành phần thiết yếu trong chính sách phát triển xã hội và mức độ bảo trợ được thực hiện từ đáp ứng nhu cầu cơ bản đến hoàn thiện mục tiêu phát triển con người toàn diện.

Tuy nhiên, trong quá trình thực thi, nội dung các chính sách này cũng bộc lộ một số hạn chế:

#### *Đối với Sắc luật 027/66*

- Điều 27 quy định chỉ trợ cấp đối với “cơ quan từ thiện hoạt động đúng đắn và tích cực” gây khó khăn cho cơ quan sở tại khi xem xét đơn xin trợ cấp từ các cơ sở từ thiện. Thế nào là “đúng đắn và tích cực”, trong các điều lệ không có định nghĩa hay đưa ra các tiêu chí cụ thể để có căn cứ đánh giá một cơ sở từ thiện như thế nào mới được phân loại là hoạt động đúng đắn, tích cực.

- Vấn đề giáo dục và hướng nghiệp cho cô nhi chưa được ấn định đường hướng rõ ràng. Điều 15 quy định “Thiếu nhi hay cô nhi trên 15 tuổi, không đủ khả năng tiếp tục học chữ, phải được hướng nghiệp và học nghề... Các trẻ dưới 13 tuổi không biết chữ được học chữ đến hết bậc

tiểu học hoặc cho đến khi đủ 13 tuổi. Các trẻ có năng khiếu về học chữ phải được khuyến khích và nâng đỡ để có thể tiếp tục theo học”. Trên thực tế, chỉ Cô nhi viện Quốc gia Thủ Đức có 11 lớp từ lớp vỡ lòng đến lớp 1 và bắt buộc các cô nhi phải học hết bậc tiểu học. Các cô nhi viện tư gặp rất nhiều khó khăn, phần do thiếu thốn về mặt tài chính, phần do thành phần cô nhi vô cùng phức tạp và không đồng đều, thực trạng giáo dục ở các cô nhi viện tư được đánh giá là phó mặc cho mỗi viện tùy theo nhu cầu, phương tiện cũng như quan điểm của Ban Giám đốc (Đào Thị Kim Dung, 1973: 49).

*Đối với Thông cáo 111-BXH/DVXH/1:* ngoài việc tập trung ngân khoản hỗ trợ cho các cô nhi viện, Bộ Xã hội mở ra nhiều chương trình bảo trợ cô nhi mới để giảm bớt số lượng cô nhi được gửi vào cô nhi viện. Đặc biệt là sự mở rộng quá lớn của Chương trình ký nhi viện trong một thời gian ngắn, đã gây áp lực không nhỏ lên ngân sách của chính quyền Việt Nam Cộng hòa. Trong khi đó, chính quyền này lại phụ thuộc vào viện trợ kinh tế của Mỹ, các chương trình bảo trợ xã hội hàng năm cũng phải phụ thuộc vào ngân sách ngoại viện. Những yếu tố cả bên trong và bên ngoài đó đã ảnh hưởng không nhỏ đến sự liên tục và lâu dài của các chương trình này. □

#### **TÀI LIỆU TRÍCH DẪN**

1. Bộ Xã hội. 1971. *Sơ lược về an sinh xã hội*. Sài Gòn: Nha Kế hoạch Pháp chế và Nghiên huấn ấn hành.
2. Cẩm Chi. 1972. *Vai trò các trường công tác xã hội*. Nguyệt san Xã hội, số 1. Sài Gòn.

3. Phủ Thủ tướng. 1966. Công báo Việt Nam Cộng hòa. *Sắc luật 027/66 ngày 15/7/1966 quy định thể thức hoạt động của các cơ quan từ thiện tại Việt Nam*. Sài Gòn: Sở Công báo và Văn khố.
4. Phủ Thủ tướng. 1971. Công báo Việt Nam Cộng hòa. *Thông cáo số 111-BXH/DVXH/1 ngày 15/2/1971*. Sài Gòn: Sở Công báo và Văn khố.
5. Đặng Phong. 2005. *Lịch sử kinh tế Việt Nam 1945 - 2000* – tập 2. Hà Nội: Nxb. Khoa học Xã hội.
6. Đào Thị Kim Dung. 1973. *Khảo luận về một số công nhân hoạt động tại đô thành Sài Gòn*. Luận văn Đốc sự Học viện Quốc gia Hành chính. Thư viện Khoa học Xã hội (TPHCM).
7. Đinh Tuyển. 1973. *Hoạt động của các cơ sở từ thiện tại tỉnh Gia Định*. Luận văn Đốc sự, Học viện Quốc gia Hành chính. Thư viện Khoa học Xã hội (TPHCM).
8. Minh Đức. 1972. *Bộ Xã hội và Chương trình công nhân viện*. Nguyệt san Xã hội, số 4.
9. Nguyễn Văn Đậu. 1968. *Công nhân với trách nhiệm giáo dục trẻ em*. Tiểu luận Cao học Xã hội học, Trường Đại học Văn khoa. Sài Gòn.
10. Nguyễn Đăng Độ. 1969. *Vai trò của Bộ Xã hội trong việc bảo vệ thanh thiếu niên*. Luận văn Đốc sự, Học viện Quốc gia Hành chính. Thư viện Khoa học Xã hội (TPHCM).
11. Trung tâm Lưu trữ Quốc gia II. Phòng Bộ Xã hội. “Nghị định số 54-XH/NĐ” ngày 23/10/1954 ấn định cụ thể về tổ chức và nhiệm vụ của Bộ Xã hội. Hồ sơ số 11.
12. Trung tâm Lưu trữ Quốc gia II. “Nghị định 142-BXH/DVXH/1/NĐ”. Phòng Phủ Tổng thống đệ nhị Cộng hòa. Tập Nghị định của Bộ Xã hội về việc trợ cấp và thu hồi ngân khoản cho các cơ sở xã hội năm 1974. Hồ sơ số 4004.
13. Trung tâm Lưu trữ Quốc gia II. Phòng Phủ Tổng thống đệ nhị Cộng hòa. *Danh sách các cơ sở từ thiện trong và ngoài nước được Bộ Xã hội cho phép hoạt động từ năm 1967 đến 1974*. Hồ sơ số 4006.
14. Trung tâm Lưu trữ Quốc gia II. “Nghị định số 44-BXHKHLA/TNXH/BTMN/1/NĐ”. Phòng Phủ Tổng thống đệ nhị Cộng hòa. Tập *Nghị định của Phủ Thủ tướng, Bộ Xã hội về việc trợ cấp cho các cơ sở xã hội năm 1975*. Hồ sơ số 4088.
15. Trung tâm Lưu trữ Quốc gia II. Phòng Phủ Tổng thống đệ nhị Cộng hòa. *Chương trình hoạt động 4 năm (1972 - 1975) của Bộ Xã hội*. Hồ sơ số 3764.