

Số: /TTr-BYT

Hà Nội, ngày tháng năm 2025

## DỰ THẢO

## TỜ TRÌNH

Pháp lệnh sửa đổi Điều 10 của Pháp lệnh dân số

Kính gửi: Chính phủ

Thực hiện Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Bộ Y tế kính trình Chính phủ xây dựng Pháp lệnh sửa đổi Pháp lệnh sửa đổi Điều 10 của Pháp lệnh dân số như sau:

**I. SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH PHÁP LỆNH****1. Cơ sở chính trị, pháp lý****1.1. Cơ sở chính trị**

Nghị quyết số 21-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá XII về công tác dân số trong tình hình mới (sau đây gọi tắt là Nghị quyết số 21-NQ/TW) khẳng định quan điểm “*Tiếp tục chuyển trọng tâm chính sách dân số từ kế hoạch hóa gia đình sang dân số và phát triển*”, đồng thời đề ra các mục tiêu cụ thể: “*Giải quyết toàn diện, đồng bộ các vấn đề về quy mô, cơ cấu, phân bố, chất lượng dân số và đặt trong mối quan hệ tác động qua lại với phát triển kinh tế - xã hội. Duy trì vững chắc mức sinh thay thế; đưa tỉ số giới tính khi sinh về mức cân bằng tự nhiên; tận dụng hiệu quả cơ cấu dân số vàng, thích ứng với già hoá dân số; phân bố dân số hợp lý; nâng cao chất lượng dân số, góp phần phát triển đất nước nhanh, bền vững*” và một trong những nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu “*Hoàn thiện cơ chế, chính sách, pháp luật về dân số: Tiếp tục hoàn thiện chính sách, pháp luật về dân số gắn với xây dựng gia đình hạnh phúc. Rà soát, điều chỉnh hoặc bãi bỏ một số quy định về xử lý vi phạm trong công tác dân số...*”. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng cũng đề ra định hướng chuyển trọng tâm chính sách dân số từ kế hoạch hoá gia đình sang dân số và phát triển. Để tổ chức thực hiện Nghị quyết số 21-NQ/TW, Ban Chấp hành Trung ương yêu cầu Đảng đoàn Quốc hội, Ban cán sự đảng Chính phủ lãnh đạo, chỉ đạo việc hoàn thiện pháp luật liên quan đến công tác dân số.

Nghị quyết số 42-NQ/TW ngày 24/11/2023 của Hội nghị lần thứ tám Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá XIII về tiếp tục đổi mới, nâng cao chất lượng chính sách xã hội, đáp ứng yêu cầu sự nghiệp xây dựng và bảo vệ tổ quốc trong giai đoạn mới (sau đây gọi tắt là Nghị quyết số 42-NQ/TW) tiếp tục khẳng định quan điểm, mục tiêu, giải pháp nêu trên: “*Đẩy mạnh thực hiện chính sách dân số và phát triển theo hướng có quy mô, cơ cấu, phân bố hợp lý, cân bằng tỉ số giới tính khi sinh ở mức tự nhiên và duy trì mức sinh thay thế trên phạm vi cả nước,*

*nhất là đối với một số địa bàn và nhóm dân cư. Nâng cao chất lượng dân số, tận dụng hiệu quả thời kỳ dân số vàng; sớm hoàn thiện khung chính sách quốc gia thích ứng với quá trình già hoá dân số; đáp ứng yêu cầu về nguồn nhân lực, nhất là nhân lực chất lượng cao cho sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước”.*

Thực hiện ý kiến chỉ đạo của Bộ Chính trị tại Công văn số 13421-CV/VPTW ngày 17/02/2025 của Văn phòng Trung ương Đảng về việc thực hiện sơ kết Nghị quyết số 21-NQ/TW về công tác dân số trong tình hình mới và sửa đổi các quy định của Đảng và Nhà nước liên quan đến chính sách dân số, trong đó giao Đảng uỷ Quốc hội, Đảng uỷ Chính phủ khẩn trương rà soát, sửa đổi các văn bản pháp luật có quy định về số con (nhất là Pháp lệnh số 06/2003/PL-UBTVQH11 ngày 09/01/2003 và Pháp lệnh số 08/2008/PL-UBTVQH12 ngày 27/12/2008 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội) hoàn thành trong Quý I/2025.

Đề những quan điểm, chủ trương, chính sách của Đảng về công tác dân số trong tình hình mới đi vào cuộc sống một cách nhanh chóng, thiết thực, hiệu quả việc sửa đổi sửa đổi văn bản pháp luật có quy định về số con là cần thiết.

## **1.2. Cơ sở pháp lý**

Hiến pháp năm 2013 quy định cụ thể về quyền con người, quyền công dân: *“Quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng”.*

Nghị quyết số 21-NQ/TW, Nghị quyết số 42-NQ/TW, Nghị quyết số 137/NQ-CP ngày 31/12/2017 của Chính phủ ban hành Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 21-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về công tác dân số trong tình hình mới (sau đây viết tắt là Nghị quyết số 137/NQ-CP).

## **2. Cơ sở thực tiễn**

### **2.1. Kết quả đạt được**

Dưới sự lãnh đạo của Đảng và Nhà nước, sự vào cuộc, tích cực tham gia, phối hợp, nỗ lực triển khai công tác dân số của các cấp, các ngành và cả hệ thống chính trị, sự đồng thuận của các tầng lớp Nhân dân, các tổ chức quốc tế, công tác dân số nước ta trong những năm qua đã đạt được những kết quả quan trọng. Chính sách, pháp luật về dân số từng bước được hoàn thiện.

Từ năm 2006 đến năm 2021, nước ta đã đạt và duy trì mức sinh thay thế; duy trì mức độ gia tăng dân số phù hợp; quy mô dân số năm 2023 đạt hơn 104 triệu người (vượt mục tiêu đến 2030 đạt quy mô dân số là 104 triệu người). Việt Nam đang ở thời kỳ dân số vàng, tạo ra những lợi thế to lớn cho quá trình phát triển kinh tế - xã hội; phân bố dân số đã hợp lý hơn<sup>1</sup>; chất lượng dân số, chỉ số

<sup>1</sup> Mật độ dân số tăng ở nơi thưa dân như vùng Tây Nguyên (từ 52 người/km<sup>2</sup> năm 1993 lên 111 người/km<sup>2</sup> năm 2021); giảm ở nơi đông dân như vùng Đồng bằng sông Hồng (từ 1.105 người/km<sup>2</sup> năm 1993 xuống 1.091 người/km<sup>2</sup> năm 2021). Tỷ lệ dân số đô thị đã tăng từ 20% năm 1993 lên 37,1% năm 2021.

phát triển con người (HDI) của nước ta không ngừng tăng lên<sup>2</sup>; tuổi thọ bình quân người Việt Nam ngày càng được nâng cao<sup>3</sup>.

Kết quả nêu trên là tiền đề quan trọng để chuyển chính sách dân số từ kế hoạch hóa gia đình sang dân số và phát triển.

## **2.2. Khó khăn, tồn tại, bất cập liên quan đến công tác dân số**

### **a) Hạn chế của các văn bản quy phạm pháp luật về dân số**

Qua rà soát các văn bản pháp luật, Bộ Y tế nhận thấy, nhiều quy định có liên quan đến công tác dân số chưa đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất với hệ thống pháp luật hiện hành và không đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn, cụ thể như sau:

*Thứ nhất*, một số nội dung tại Pháp lệnh Dân số không còn phù hợp với Hiến pháp, như: quy định hạn chế về quyền quyết định số con.

*Thứ hai*, một số nội dung tại Pháp lệnh Dân số không còn phù hợp với các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành hoặc đã được các Luật quy định, như: quy định về việc hạn chế tập trung đông dân cư vào một số đô thị lớn.

*Thứ ba*, một số quy định của pháp luật về dân số không còn phù hợp với tình hình thực tiễn và chưa đáp ứng được yêu cầu về công tác dân số trong tình hình mới, như: mức sinh liên tục giảm trong thời gian qua nhưng quy định pháp luật hiện hành lại hạn chế số con (chỉ cho phép mỗi cặp vợ chồng sinh một hoặc hai con).

### **b) Thực trạng dân số Việt Nam đã phát sinh những vấn đề nghiêm trọng phải kịp thời giải quyết**

Mức sinh trên toàn quốc đang có xu hướng giảm thấp dưới mức sinh thay thế, từ 2,11 con/phụ nữ (2021) xuống 2,01 con/phụ nữ (2022), 1,96 con/phụ nữ (2023) và 1,91 con/phụ nữ (2024) - thấp nhất trong lịch sử và được dự báo là sẽ tiếp tục xuống thấp trong các năm tiếp theo. Theo dự báo, kịch bản mức sinh tiếp tục giảm, đến năm 2039 Việt Nam sẽ kết thúc thời kỳ dân số vàng, năm 2042 quy mô dân số trong độ tuổi lao động đạt đỉnh và sau năm 2054 dân số sẽ bắt đầu tăng trưởng âm. Lúc đó, hệ lụy của mức sinh thấp kéo dài sẽ dẫn đến thiếu hụt lực lượng lao động, suy giảm quy mô dân số, đẩy nhanh già hóa dân số, tác động tiêu cực đến phát triển kinh tế - xã hội.

- Trong hai thập kỷ qua, mức sinh khu vực thành thị đã xuống dưới mức sinh thay thế, dao động quanh 1,7-1,8 con/phụ nữ; mức sinh khu vực nông thôn luôn cao hơn mức sinh thay thế, ở mức 2,2-2,3 con/phụ nữ. Tuy nhiên, năm 2023, mức sinh khu vực nông thôn giảm xuống còn 2,07 con<sup>4</sup>, dưới mức sinh thay thế, mức thấp nhất từ trước đến nay.

<sup>2</sup> Chỉ số HDI của Việt Nam là 0,696 (2017); là 0,726 (2022). Từ năm 1990 đến năm 2022, chỉ số HDI của Việt Nam thay đổi từ 0,492 lên 0,726, tăng gần 50%, Việt Nam liên tục tiến bộ trong 30 năm qua (UNDP, Báo cáo Phát triển con người 2023/24).

<sup>3</sup> Tuổi thọ trung bình của người Việt Nam liên tục tăng, từ 72,8 tuổi (2009) lên 73,6 tuổi (2019) và 74,6 tuổi (2024), cao hơn các nước có cùng mức thu nhập bình quân đầu người.

<sup>4</sup> TCTK, Niên giám thống kê năm 2023.

**2.3. Nguyên nhân:** Một số cấp ủy đảng, chính quyền chưa nhận thức đầy đủ tính khó khăn, phức tạp, lâu dài của công tác dân số, đặc biệt là việc chuyển trọng tâm chính sách từ kế hoạch hóa gia đình sang dân số và phát triển. Nhiều nơi vẫn chịu nhiều ảnh hưởng nặng nề bởi các định kiến giới. Nội hàm của công tác dân số rộng liên quan đến quy mô, cơ cấu, phân bố và chất lượng dân số cũng đã được nhiều luật khác trong hệ thống pháp luật Việt Nam quy định.

Pháp lệnh Dân số được ban hành từ năm 2003 nhiều vấn đề mới chưa được quy định còn khoảng trống, thực hiện chưa nghiêm, thể chế hóa chưa đầy đủ.

#### **2.4. Kinh nghiệm quốc tế**

Đối mặt với các vấn đề về mức sinh, đặc biệt là mức sinh thấp đang và cấp thiết, phải giải quyết như Việt Nam, các quốc gia trên thế giới đã ban hành các chính sách, pháp luật để giải quyết, cụ thể như sau:

Về mức sinh: Có 55 chính phủ có chính sách tăng mức sinh, 19 Chính phủ tập trung vào việc duy trì mức sinh hiện tại. Các nhóm biện pháp chính: (1) Tại nơi làm việc: cải thiện chế độ nghỉ thai sản, chế độ bố nghỉ chăm con, chế độ nghỉ phép không lương được bảo đảm công việc, thời giờ làm việc ngắn hơn hoặc bán thời gian; (2) Ưu đãi tài chính: tiền thưởng cho việc sinh con, ưu đãi thuế, trợ cấp tiền mặt hàng tháng cho trẻ em; hỗ trợ thuê nhà, mua nhà ở; (3) Chăm sóc trẻ em: tăng tính sẵn có của dịch vụ chăm sóc trẻ em, hỗ trợ chi phí chăm sóc trẻ em;... (4) Hỗ trợ sinh sản: cải thiện hỗ trợ của nhà nước cho thụ tinh trong ống nghiệm, quy định bảo hiểm hiểm muộn, tăng tính sẵn có của dịch vụ thụ tinh trong ống nghiệm.

#### **2.5. Tính tương thích với Điều ước quốc tế liên quan đến công tác dân số mà Việt Nam là thành viên**

Các vấn đề dân số mà Chính phủ Việt Nam cam kết thực hiện tương thích, phù hợp với các quy định của các Công ước quốc tế liên quan đến công tác dân số mà Việt Nam là thành viên, phù hợp với các cam kết chính trị Việt Nam đã đưa ra tại các diễn đàn đa phương và tác động tốt tới dư luận quốc tế.

## **II. MỤC ĐÍCH, QUAN ĐIỂM XÂY DỰNG PHÁP LỆNH**

### **1. Mục đích xây dựng Pháp lệnh**

Tạo cơ sở pháp lý thể chế hóa các chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng về công tác dân số, trong đó chú trọng về mức sinh; quy định quyền nghĩa vụ của mỗi cặp vợ chồng, cá nhân trong việc sinh con, bảo đảm quyền con người trong thực hiện chính sách dân số, góp phần duy trì vững chắc mức sinh thay thế trên phạm vi cả nước, khắc phục tình trạng chênh lệch đáng kể mức sinh giữa các vùng, đối tượng.

### **2. Quan điểm xây dựng Pháp lệnh**

- Bảo đảm thống nhất giữa quy định của Đảng và pháp luật của Nhà nước, góp phần thể chế hóa các chủ trương, đường lối của Đảng về công tác dân số trong tình hình mới.

- Bảo đảm đồng bộ trong hệ thống chính sách, pháp luật hiện hành; bảo đảm thực hiện các quyền con người, quyền cơ bản của công dân; bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong lĩnh vực dân số và phát triển.

- Phù hợp với cam kết quốc tế trong xử lý các vấn đề dân số, đặc biệt về mức sinh, phù hợp với xu thế của thời đại; bảo đảm tính khả thi, phù hợp với các giá trị văn hóa dân tộc và con người Việt Nam.

### **III. PHẠM VI ĐIỀU CHỈNH**

Pháp lệnh quy định quyền và nghĩa vụ của mỗi cặp vợ chồng, cá nhân trong việc quyết định sinh con.

### **IV. MỤC TIÊU, NỘI DUNG TRONG XÂY DỰNG PHÁP LỆNH**

#### **1. Mục tiêu**

Bảo đảm quyền con người trong thực hiện chính sách dân số góp phần duy trì vững chắc mức sinh thay thế trên phạm vi cả nước.

#### **2. Nội dung**

Xây dựng Pháp lệnh sửa đổi Điều 10 Pháp lệnh Dân số năm 2003, trong đó quy định quyền và nghĩa vụ của mỗi cặp vợ chồng, cá nhân trong việc thực hiện cuộc vận động dân số và kế hoạch hóa gia đình, chăm sóc sức khỏe sinh sản:

1. Quyết định về thời gian sinh con, số con và khoảng cách giữa các lần sinh.

2. Bảo vệ sức khỏe, thực hiện các biện pháp phòng ngừa bệnh nhiễm khuẩn đường sinh sản, bệnh lây truyền qua đường tình dục, HIV/AIDS và thực hiện các nghĩa vụ khác liên quan đến sức khỏe sinh sản”.

### **V. DỰ KIẾN NGUỒN LỰC, ĐIỀU KIỆN BẢO ĐẢM CHO VIỆC THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH**

#### **1. Cơ quan chịu trách nhiệm tổ chức thi hành Pháp lệnh**

Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về công tác dân số trong phạm vi cả nước. Bộ Y tế chịu trách nhiệm trước Chính phủ quản lý nhà nước về công tác dân số. Bộ, cơ quan ngang bộ trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm thực hiện và phối hợp với Bộ Y tế trong quản lý nhà nước về công tác dân số. Ủy ban nhân dân các cấp thực hiện quản lý nhà nước về công tác dân số thuộc địa bàn quản lý.

#### **2. Điều kiện bảo đảm cho việc thi hành Pháp lệnh**

##### **2.1. Tuyên truyền, phổ biến**

- Các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, trong đó ngành Tư pháp, Y tế là nòng cốt thực hiện phổ biến, giáo dục Pháp lệnh và các quy định liên quan; đồng thời tuyên truyền vận động thực hiện chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước về công tác dân số kịp thời đến các cơ quan, tổ chức và người dân để biết, thực hiện.

- Truyền thông, giáo dục thông nhất nhận thức của cả hệ thống chính trị, mọi tầng lớp nhân dân, tạo sự đồng thuận trong toàn xã hội thực hiện chính sách dân số.

## **2.2. Bảo đảm nguồn lực thực hiện**

Tổ chức chính trị, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội là thành viên Mặt trận Tổ quốc Việt Nam trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ được giao là lực lượng góp phần quan trọng trong thực hiện chính sách, pháp luật về dân số; thực hiện tuyên truyền, giáo dục, vận động hội viên và toàn xã hội thực hiện chính sách, pháp luật về dân số; tham gia xây dựng và giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật về dân số. Ngoài ra, với sự vào cuộc, tích cực tham gia, phối hợp, nỗ lực triển khai công tác dân số của các cấp, các ngành và cả hệ thống chính trị sẽ góp phần bảo đảm nguồn nhân lực thực hiện luật sau khi được ban hành.

Ngoài nguồn kinh phí do ngân sách nhà nước cấp, huy động nguồn lực từ các cơ quan, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, tổ chức kinh tế, tổ chức quốc tế; lồng ghép vào các chương trình, dự án khác để có nguồn kinh phí bảo đảm cho việc thực hiện.

## **2.3. Theo dõi, kiểm tra tình hình thi hành**

Các bộ, ngành, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thực hiện công tác theo dõi, kiểm tra tình hình thi hành và các văn bản pháp luật liên quan.

## **VI. KIẾN NGHỊ, THỜI GIAN DỰ KIẾN THÔNG QUA PHÁP LỆNH**

Thời gian trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua vào kỳ họp tháng 3 năm 2025.

Trên đây là Tờ trình xây dựng Pháp lệnh sửa đổi Điều 10 của Pháp lệnh dân số. Bộ Y tế kính trình Chính phủ xem xét, quyết định.

*(Xin gửi kèm theo: (1) Dự thảo Pháp lệnh; (2) Bản rà soát pháp luật trong nước có liên quan, (3) Báo cáo tổng kết thi hành Pháp lệnh Dân số; (4) Báo cáo thẩm định xây dựng Pháp lệnh; (5) Báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định; (6) Bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến của các cơ quan, tổ chức; bản chụp ý kiến góp ý.*

### **Nơi nhận:**

- Như trên;
- Thủ tướng Chính phủ (đề b/c);
- Các Phó Thủ tướng (đề b/c);
- Bộ trưởng (đề b/c);
- Bộ Tư pháp;
- Văn phòng Chính phủ;
- Các Thứ trưởng;
- Lưu: VT, PC, CDS (03b).

**KT. BỘ TRƯỞNG  
THỨ TRƯỞNG**

**Nguyễn Thị Liên Hương**