

**BỘ Y TẾ****CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM  
Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**

Số: /BC-BYT

Hà Nội, ngày tháng năm 2025

**DỰ THẢO****BÁO CÁO****Đánh giá tình hình thực hiện quy định về quyền và nghĩa vụ của cặp vợ chồng, cá nhân trong việc sinh con trong hệ thống pháp luật**

Pháp lệnh Dân số (PLDS) được Ủy ban Thường vụ Quốc hội khoá XI thông qua ngày 09/01/2003, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/5/2003 và Pháp lệnh sửa đổi Điều 10 PLDS được Ủy ban Thường vụ Quốc hội khoá XII thông qua ngày 27/12/2008, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/02/2009.

Bộ Y tế xây dựng Báo cáo đánh giá tình hình thực hiện quy định về quyền và nghĩa vụ của cặp vợ chồng, cá nhân trong hệ thống pháp luật như sau:

**I. CÁC QUY ĐỊNH TRONG PHÁP LỆNH DÂN SỐ VÀ NGHỊ ĐỊNH CỦA CHÍNH PHỦ HƯỚNG DẪN THI HÀNH PHÁP LỆNH DÂN SỐ****1. Pháp lệnh Dân số****1.1. Quyền và nghĩa vụ của mỗi cặp vợ chồng, cá nhân trong việc thực hiện kế hoạch hoá gia đình**

Điều 10 PLDS năm 2003 quy định:

“1. Mỗi cặp vợ chồng và cá nhân có quyền: a) Quyết định về thời gian sinh con, số con và khoảng cách giữa các lần sinh phù hợp với lứa tuổi, tình trạng sức khoẻ, điều kiện học tập, lao động, công tác, thu nhập và nuôi dạy con của cá nhân, cặp vợ chồng trên cơ sở bình đẳng; b) Lựa chọn, sử dụng các biện pháp kế hoạch hoá gia đình.

2. Mỗi cặp vợ chồng và cá nhân có nghĩa vụ: a) Sử dụng các biện pháp tránh thai; b) Bảo vệ sức khoẻ và thực hiện các biện pháp phòng, tránh các bệnh nhiễm khuẩn đường sinh sản và các bệnh lây truyền qua đường tình dục, HIV/AIDS; c) Thực hiện các nghĩa vụ khác liên quan đến chăm sóc sức khoẻ sinh sản, kế hoạch hoá gia đình.”

Điều 1 Pháp lệnh sửa đổi Điều 10 của PLDS ban hành năm 2008 quy định:

“Điều 10. 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 thời gian và khoảng cách sinh con; 2. Sinh một hoặc hai con, trừ trường hợp đặc biệt do Chính phủ quy định; 3. 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”.

### **1.2. Tuyên truyền và tư vấn về kế hoạch hoá gia đình**

Điều 11 PLDS quy định: “Cơ quan quản lý nhà nước về dân số có trách nhiệm xây dựng chương trình, nội dung tuyên truyền, tư vấn về kế hoạch hoá gia đình; phối hợp với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc tổ chức thực hiện tuyên truyền, tư vấn về kế hoạch hoá gia đình. Cơ quan, tổ chức, cá nhân có quyền được tiếp nhận thông tin, tham gia tuyên truyền, tư vấn việc thực hiện kế hoạch hoá gia đình. Các cơ quan thông tin tuyên truyền có trách nhiệm tuyên truyền, phổ biến pháp luật về dân số và kế hoạch hóa gia đình. Nội dung và hình thức tuyên truyền phải phù hợp và dễ hiểu đối với từng nhóm đối tượng.”.

### **1.3. Kế hoạch hóa gia đình**

Điều 9, PLDS quy định: “Kế hoạch hoá gia đình là biện pháp chủ yếu để điều chỉnh mức sinh, góp phần bảo đảm cuộc sống no ấm, bình đẳng, tiến bộ, hạnh phúc” và biện pháp thực hiện kế hoạch hoá gia đình bao gồm “Tuyên truyền, tư vấn, giúp đỡ, bảo đảm để mỗi cá nhân, cặp vợ chồng chủ động, tự nguyện thực hiện kế hoạch hoá gia đình; cung cấp các dịch vụ kế hoạch hoá gia đình bảo đảm chất lượng, thuận tiện, an toàn và đến tận người dân; khuyến khích lợi ích vật chất và tinh thần, thực hiện các chính sách bảo hiểm để tạo động lực thúc đẩy việc thực hiện kế hoạch hoá gia đình sâu rộng trong nhân dân” (Điều 9 PLDS).

### **1.4. Khen thưởng và xử lý vi phạm**

\* Quy định của PLDS: PLDS quy định khen thưởng và xử lý vi phạm về dân số tại Chương VI gồm 2 điều: Điều 37. Khen thưởng; Điều 38. Xử lý vi phạm.

## **2. Nghị định Chính phủ hướng dẫn thi hành Pháp lệnh Dân số**

### **2.1. Nghị định 104/2003/NĐ-CP của Chính phủ**

Nghị định này quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Pháp lệnh Dân số 2003 về quy mô dân số, cơ cấu dân số, chất lượng dân số, các biện pháp thực hiện công tác dân số và tổ chức thực hiện công tác dân số.

**Điều 17.** Quyền và nghĩa vụ của mỗi cặp vợ chồng, cá nhân trong việc thực hiện kế hoạch hoá gia đình

1. Quyền và nghĩa vụ của mỗi cặp vợ chồng, cá nhân không tách rời nhau trong việc thực hiện kế hoạch hoá gia đình. Mỗi cặp vợ chồng, cá nhân có trách nhiệm thực hiện quyền và phải làm tròn nghĩa vụ của mình đối với Nhà nước và xã hội

## 2. Mỗi cặp vợ chồng và cá nhân có quyền:

a) Quyết định về thời gian sinh con, số con và khoảng cách giữa các lần sinh phù hợp với quy mô gia đình ít con, mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội và chính sách dân số của Nhà nước trong từng giai đoạn; phù hợp với lứa tuổi, tình trạng sức khỏe, điều kiện học tập, lao động, công tác, thu nhập và nuôi dạy con của cặp vợ chồng, cá nhân trên cơ sở bình đẳng.

b) Lựa chọn, sử dụng biện pháp tránh thai phù hợp với điều kiện kinh tế, sức khỏe, tâm lý và các điều kiện khác.

c) Được cung cấp thông tin và dịch vụ về kế hoạch hoá gia đình.

## 3. Mỗi cặp vợ chồng và cá nhân có nghĩa vụ:

a) Thực hiện quy mô gia đình ít con - có một hoặc hai con, no ấm, bình đẳng, tiến bộ, hạnh phúc và bền vững.

b) Sử dụng biện pháp tránh thai, thực hiện kế hoạch hoá gia đình.

c) Tôn trọng lợi ích của Nhà nước, xã hội, cộng đồng và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức trong việc kiểm soát sinh sản và điều chỉnh quy mô dân số.

d) Thực hiện các quy định của pháp luật về dân số; các quy chế, điều lệ hoặc các hình thức khác của cơ quan, tổ chức; quy ước, hương ước của cộng đồng về dân số và kế hoạch hoá gia đình.

đ) Thực hiện các nghĩa vụ khác liên quan đến chăm sóc sức khỏe sinh sản, kế hoạch hoá gia đình.

## ***2.2. Nghị định 20/NĐ-CP ngày 08/3/2010 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành Pháp lệnh sửa đổi Điều 10 của Pháp lệnh Dân số***

### **Nghị định 20/2010/NĐ-CP ngày 08/3/2010, Điều 2: Những trường hợp không vi phạm quy định sinh một hoặc hai con**

1. Cặp vợ chồng sinh con thứ ba, nếu cả hai hoặc một trong hai người thuộc dân tộc có số dân dưới 10.000 người hoặc thuộc dân tộc có nguy cơ suy giảm số dân (tỷ lệ sinh nhỏ hơn hoặc bằng tỷ lệ chết) theo công bố chính thức của Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

2. Cặp vợ chồng sinh con lần thứ nhất mà sinh ba con trở lên.

3. Cặp vợ chồng đã có một con đẻ, sinh lần thứ hai mà sinh hai con trở lên.

4. Cặp vợ chồng sinh lần thứ ba trở lên, nếu tại thời điểm sinh chỉ có một con đẻ còn sống, kể cả con đẻ đã cho làm con nuôi.

5. Cặp vợ chồng sinh con thứ ba, nếu đã có hai con đẻ nhưng một hoặc cả hai con bị dị tật hoặc mắc bệnh hiểm nghèo không mang tính di truyền, đã được

Hội đồng Giám định y khoa cấp tỉnh hoặc cấp Trung ương xác nhận.

6. Cặp vợ chồng mà một hoặc cả hai người đã có con riêng (con đẻ), chỉ sinh một con hoặc hai con trở lên trong cùng một lần sinh. Quy định này không áp dụng cho trường hợp tái hôn giữa hai người đã từng có hai con chung trở lên và hiện đang còn sống.

7. Phụ nữ chưa kết hôn sinh một hoặc hai con trở lên trong cùng một lần sinh.

**Nghị định 18/2011/NĐ-CP ngày 17/3/2011, Điều 1:** Sửa đổi khoản 6 Điều 2 Nghị định số 20/2010/NĐ-CP ngày 08 tháng 3 năm 2010 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành Pháp lệnh sửa đổi Điều 10 của Pháp lệnh Dân số như sau: “6. Cặp vợ chồng đã có con riêng (con đẻ):

a) Sinh một con hoặc hai con, nếu một trong hai người đã có con riêng (con đẻ);

b) Sinh một con hoặc hai con trở lên trong cùng một lần sinh, nếu cả hai người đã có con riêng (con đẻ). Quy định này không áp dụng cho trường hợp hai người đã từng có hai con chung trở lên và các con hiện đang còn sống.”

## **II. TÌNH HÌNH THỰC HIỆN PHÁP LỆNH DÂN SỐ VÀ NGHỊ ĐỊNH CỦA CHÍNH PHỦ HƯỚNG DẪN THI HÀNH PHÁP LỆNH DÂN SỐ**

*1. Thực hiện quy định Quyền và nghĩa vụ của mỗi cặp vợ chồng, cá nhân trong việc thực hiện kế hoạch hoá gia đình*

Sau khi PLDS được ban hành, do thời gian đầu một số đối tượng chưa hiểu đúng và đầy đủ về nội dung của PLDS<sup>1</sup> và Nghị định 104/2003/NĐ-CP của Chính phủ nên còn chú trọng đến quyền mà xem nhẹ nghĩa vụ. Việc quy định mỗi cặp vợ chồng, cá nhân có quyền quyết định số con dẫn đến việc người dân hiểu là nhà nước không hạn chế quy mô gia đình mà để mỗi cặp vợ, chồng, cá nhân được tự quyết định số con của mình. Bên cạnh đó, do không có chế tài xử lý đối với vấn đề này (trừ đảng viên) nên nhiều cơ quan, đơn vị không thực hiện xử lý các trường hợp sinh con thứ 3 trở lên (trừ một số cơ quan, đơn vị ban hành quy chế, quy định riêng để xử lý các hành vi vi phạm chính sách dân số, trong đó có trường hợp sinh con thứ 3 trở lên, sau này đã điều chỉnh để phù hợp với quy định của pháp luật hiện hành) nên đã ảnh hưởng đến việc thực hiện các mục tiêu, chỉ tiêu, khó khăn cho quá trình tuyên truyền vận động nhằm điều chỉnh mức sinh, ổn định quy mô dân số.

Cuộc vận động thực hiện chính sách về DS-KHHGD được quy định tại nhiều văn bản của Đảng và Nhà nước; các quy định về quyền, nghĩa vụ hoặc

<sup>1</sup> PLDS quy định nghĩa vụ thực hiện KHHGD, xây dựng quy mô gia đình ít con tại Điều 4, quy định quyền quyết định số con của mỗi cặp vợ chồng, cá nhân tại Điều 10.

trách nhiệm của cặp vợ chồng, cá nhân trong việc quyết định thời gian sinh con, khoảng cách sinh con, số con và thực hiện các biện pháp chăm sóc sức khoẻ sinh sản mang tính hướng dẫn, nhắc nhở, khuyến khích thực hiện. Tuy nhiên, việc sinh nhiều con trong khi nền kinh tế chưa phát triển, bản thân gia đình người sinh nhiều con thuộc hộ nghèo, cận nghèo, sinh sống ở vùng đặc biệt, khó khăn, vùng khó khăn sẽ ảnh hưởng đến sự phát triển bền vững của đất nước, đòi hỏi mỗi cán bộ, đảng viên, công chức, viên chức phải gương mẫu đi đầu trong việc kiểm soát sinh sản. Đến nay, chế tài xử lý người sinh nhiều con chỉ áp dụng đối với đảng viên, không áp dụng đối với tuyệt đại đa số quần chúng nhân dân.

Mức sinh của nước ta đã xuất hiện xu hướng xuống thấp và rất thấp ở một số đô thị, nơi có điều kiện kinh tế - xã hội phát triển, đô thị hóa cao. Năm 2006, nước ta chính thức đạt mức sinh thay thế (tổng tỷ suất sinh là 2,09 con/phụ nữ) nhưng đến nay (năm 2023) giảm xuống còn 1,96 con/phụ nữ, thấp nhất trong lịch sử và được dự báo là sẽ tiếp tục giảm trong các năm tiếp theo.

## *2. Thực hiện tuyên truyền và tư vấn về kế hoạch hoá gia đình*

Việc thực hiện trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước về dân số được cải tiến, góp phần nâng cao hiệu quả truyền thông. Chương trình hành động truyền thông chuyển đổi hành vi và thông điệp truyền thông được ban hành, tạo điều kiện cho các hoạt động truyền thông được tiến hành đồng bộ, thống nhất; việc xây dựng và ký kết chương trình phối hợp đã huy động được các bộ, ngành, đoàn thể tham gia tích cực, đồng thời đưa được nội dung dân số vào chương trình hoạt động thường xuyên của các bộ, ngành, đoàn thể, tạo điều kiện để kiểm tra, giám sát việc thực hiện mục tiêu chính sách dân số của các thành viên, hội viên.

Các bộ, ngành, đoàn thể, tổ chức xã hội đã xây dựng, vận hành, duy trì, mở rộng và cải tiến các mô hình truyền thông dân số trên cơ sở thế mạnh của ngành và phù hợp với đặc điểm của các thành viên, hội viên, để lôi cuốn các nhóm đối tượng và nhân dân cùng tham gia thực hiện KHHGD, tạo được sự cam kết, ủng hộ của lãnh đạo đảng, chính quyền, ban ngành, đoàn thể các cấp. Nhiều địa phương, mặc dù còn khó khăn về kinh phí, nhưng đã đầu tư thêm nguồn lực cho việc thực hiện chính sách dân số. Hoạt động tư vấn được mở rộng theo nhiều hình thức, đảm bảo tiếp cận được với từng nhóm đối tượng và từng bước chuyên nghiệp hóa, tạo điều kiện cho nhân dân, nhất là giới trẻ có kiến thức, sự hiểu biết để có quyết định đúng đắn.

Các cơ quan truyền thông đại chúng đã tích cực tuyên truyền chủ trương, chính sách dân số, giới thiệu những gương tốt, việc tốt, những kinh nghiệm hay, bài học cần khắc phục trong việc tổ chức thực hiện, góp phần quan trọng trong

việc tạo được dư luận xã hội rộng rãi để ủng hộ, lôi cuốn nhân dân thực hiện chính sách DS-KHHGD, đặc biệt nam giới đã chuyển đổi hành vi, thấy được trách nhiệm của mình và đã tham gia hoặc chia sẻ với phụ nữ trong việc thực hiện KHHGD, chăm sóc và nuôi dạy con cái.

Các cơ quan truyền thông đại chúng đã chủ động trong việc xây dựng tin, bài tuyên truyền về đường lối, chính sách, pháp luật; chính sách DS-KHHGD, không công bố giới tính và phá thai vì giới tính của thai nhi; về phúc lợi xã hội dành cho gia đình chính sách, gia đình nghèo, kiến thức, kỹ năng, phát triển kinh tế gia đình; biên tập, sản xuất, xây dựng bài viết, bản tin, phóng sự theo các chuyên đề khác nhau cho các đối tượng nam, nữ thanh niên trước khi kết hôn có được kiến thức cơ bản về gia đình; xây dựng và duy trì thường xuyên các chuyên trang, chuyên mục, chuyên đề xây dựng gia đình văn hóa, lối sống văn hóa, nếp sống văn hóa; tuyên truyền đường lối, chính sách, pháp luật về hôn nhân, gia đình trong việc thi hành PLDS trên các kênh phát thanh, truyền hình, mở chuyên trang, chuyên mục, chuyên đề trên các báo, tạp chí in, điện tử qua đó góp phần quan trọng trong việc nâng cao nhận thức, ý thức xây dựng môi trường sống, lối sống lành mạnh, bảo đảm sự phát triển ổn định, bền vững.

Việc tuyên truyền, vận động trực tiếp các nhóm đối tượng thực hiện KHHGD được đội ngũ tuyên truyền viên, nhất là đội ngũ cộng tác viên dân số đến thăm và tuyên truyền tại từng hộ gia đình. Các sản phẩm truyền thông được sản xuất với nhiều hình thức đa dạng để cung cấp cho cơ quan, đơn vị truyền thông và trực tiếp cho đối tượng. Việc giáo dục dân số được lồng ghép vào nội dung giáo dục trong từng môn học, lớp học.

Sau 20 năm thực hiện PLDS, công tác truyền thông giáo dục đã góp phần quan trọng vào việc thực hiện các mục tiêu, chỉ tiêu về công tác dân số, nhận thức của người dân, đặc biệt là giới trẻ về công tác DS-KHHGD đã được cải thiện. Nhờ đó, người dân có thể hiểu rõ hơn về quyền và nghĩa vụ của mình, cũng như nhận thức được tầm quan trọng của việc kiểm soát quy mô dân số và nâng cao chất lượng cuộc sống.

Trong thời gian tới, các bộ, ngành, đoàn thể, tổ chức xã hội, cơ quan quản lý nhà nước về dân số cần quán triệt sâu sắc các nội dung 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; Chương trình Truyền thông dân số đến năm 2030 đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 537/QĐ-TTg ngày 17/4/2020 để tham mưu, quản lý, định hướng công tác tuyên truyền một cách hiệu quả nhất. Các cơ quan, đơn vị cần tích cực tuyên truyền chính xác và kịp thời về công tác dân số. Đối với đội ngũ thực hiện công tác tuyên truyền về dân số cần nâng cao kiến thức bảo đảm việc đưa tin, bài chính

xác, trung thực, phù hợp, tạo sự thống nhất trong công tác tuyên truyền về công tác dân số từ trung ương đến địa phương.

### *3. Thực hiện kế hoạch hóa gia đình*

Kế hoạch hoá gia đình được xác định là một cuộc vận động lớn và xã hội hóa là phương thức thực hiện, với khẩu hiệu “*không một tổ chức, cá nhân nào đứng ngoài cuộc vận động này*”. Thông điệp KHHGD để vận động thực hiện là phụ nữ sinh con trong độ tuổi từ 22 đến 35, khoảng cách giữa các lần sinh con từ 3 đến 5 năm, mỗi cặp vợ chồng chỉ có 1 hoặc 2 con, mọi người có quyền lựa chọn, sử dụng biện pháp tránh thai theo nguyện vọng, phù hợp với tâm lý, điều kiện, hoàn cảnh của mỗi cá nhân, cặp vợ chồng để xây dựng gia đình ít con, khỏe mạnh, no ấm, tiến bộ, hạnh phúc và bền vững.

Kết quả thực hiện biện pháp tuyên truyền, tư vấn, giúp đỡ và cung cấp các dịch vụ KHHGD được đánh giá là khá tốt, bảo đảm số lượng, chất lượng, đa dạng về hình thức, thuận tiện, an toàn và đến tận người dân. Kết quả thực hiện biện pháp khuyến khích lợi ích vật chất và tinh thần, thực hiện các chính sách bảo hiểm có phần hạn chế hơn.

### *4. Thi đua, khen thưởng*

Công tác khen thưởng cho các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thành tích trong công tác DS-KHHGD được các cấp chú trọng triển khai thực hiện. Các hình thức khen thưởng được thực hiện như xét tặng Kỷ niệm chương, Bằng khen, Giấy khen, Gia đình văn hóa; động viên, khuyến khích bằng tiền hoặc vật chất khác. Tuy nhiên việc tổ chức khen thưởng các tập thể, cá nhân có thành tích trong công tác dân số còn hạn chế.

Bên cạnh việc ban hành và tổ chức thực hiện tốt các chính sách khuyến khích, nhiều tỉnh, thành phố đã tiến hành xử lý cán bộ, đảng viên vi phạm chính sách DS-KHHGD. Đối với đảng viên, thực hiện theo quy định tại Quy định số 69-QĐ/TW ngày 06/7/2022 của Bộ Chính trị về kỷ luật tổ chức đảng và đảng viên vi phạm (Điều 52) và Hướng dẫn số 05-HD/UBKTTW ngày 22/11/2022 của Ủy ban Kiểm tra Trung ương về Hướng dẫn thực hiện một số Điều trong Quy định số 69-QĐ/TW ngày 06/7/2022 của Bộ Chính trị về xử lý kỷ luật đảng viên vi phạm (vi phạm quy định chính sách dân số). Việc xử lý cán bộ, công chức, viên chức khi vi phạm chính sách dân số thì thực hiện theo Nghị định số 112/2020NĐ-CP ngày 18/9/2020 của Chính phủ quy định về xử lý kỷ luật cán bộ, công chức, viên chức.

Cơ quan, đơn vị áp dụng hình thức khiển trách, cảnh cáo, kiểm điểm, phê bình, không xét danh hiệu thi đua, không bố trí vào các vị trí lãnh đạo, đề bạt, bổ nhiệm, chậm nâng lương... Các đơn vị xã, phường, thị trấn, thôn tổ dân phố, cơ

quan, đơn vị có người sinh con thứ 3 trở lên đều không được xét thi đua khen thưởng... Đối với người dân vi phạm chủ yếu áp dụng theo quy ước, hương ước của khu phố, thôn, ấp bằng hình thức bình xét không được công nhận là Gia đình văn hóa, kiểm điểm, nhắc nhở...

Việc xử lý người vi phạm chính sách dân số chưa nghiêm, chưa thống nhất, thiếu đồng bộ và biện pháp chế tài, mức độ xử lý chưa đủ mạnh và răn đe. Khi bổ sung, sửa đổi PLDS cần quy định trách nhiệm của cơ quan ban hành văn bản hướng dẫn cụ thể về công tác khen thưởng đối với tập thể, cá nhân có thành tích trong thực hiện công tác dân số phù hợp với Luật Thi đua, khen thưởng và các văn bản pháp luật có liên quan.

### **III. NHẬN XÉT, ĐÁNH GIÁ VÀ KIẾN NGHỊ**

#### **1. Những kết quả đạt được**

Trong thời gian qua, các văn bản pháp luật về công tác dân số đã có nhiều tác động tích cực và hiệu quả đối với đời sống kinh tế, chính trị, xã hội của đất nước, thể hiện ở những điểm cơ bản như sau:

*Thứ nhất*, các văn bản pháp luật trong lĩnh vực dân số đã điều chỉnh một cách toàn diện vấn đề dân số và công tác dân số, tạo được hành lang pháp lý cơ bản bảo đảm cho việc thực hiện công tác dân số; khắc phục được tình trạng tản mạn, phân tán điều chỉnh dân số ở nhiều văn bản trước đó.

*Thứ hai*, Nhà nước bằng những biện pháp kinh tế, xã hội, pháp luật bảo đảm sự bình đẳng, quyền tự quyết định có trách nhiệm của mỗi cá nhân gia đình trong kiểm soát sinh sản, nâng cao chất lượng dân số phù hợp với điều kiện phát triển của đất nước và điều kiện, hoàn cảnh của cá nhân, gia đình.

*Thứ ba*, Việt Nam đã khống chế thành công tốc độ gia tăng dân số, đạt mức sinh thay thế sớm hơn 10 năm so với mục tiêu đề ra và tiếp tục duy trì cho đến nay. Cơ cấu dân số chuyển dịch tích cực. Chất lượng dân số được cải thiện về nhiều mặt. Tuổi thọ trung bình tăng nhanh, cao hơn nhiều nước có cùng mức thu nhập bình quân đầu người...

*Thứ tư*, Công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật về dân số được đẩy mạnh, góp phần nâng cao nhận thức của cộng đồng, ý thức tuân thủ pháp luật về dân số của các cơ quan tổ chức, cá nhân có sự chuyển biến tích cực, hiểu biết sâu sắc hơn về sự cần thiết của KHHGD; chủ động và tự nguyện thực hiện KHHGD; xây dựng quy mô gia đình ít con, no ấm, bình đẳng, tiến bộ, hạnh phúc và bền vững.

#### **2. Những hạn chế, tồn tại**

Bên cạnh những tác động tích cực và hiệu quả đối với đời sống kinh tế,



chính trị, xã hội của đất nước, các văn bản pháp luật có một số hạn chế, tồn tại để đáp ứng yêu cầu của công tác dân số trong tình hình mới như sau:

*Một là*, các văn bản pháp luật chưa đáp ứng được định hướng của Đảng (Nghị quyết số 21-NQ/TW) là thực hiện cuộc vận động *mỗi cặp vợ chồng, cá nhân nên có hai con*, nhưng quy định PLDS quy định *mỗi cặp vợ chồng, cá nhân nên có hai con sinh một hoặc hai con, trừ trường hợp đặc biệt do Chính phủ quy định* hiện không còn phù hợp, cần quy định để thống nhất với quan điểm, đường lối của Đảng.

*Hai là*, Năm 2013, Quốc hội khóa XIII đã thông qua Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, trong đó có nhiều quy định mới về quyền con người, quyền, nghĩa vụ cơ bản của công dân. Theo đó, Hiến pháp quy định *“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”*. Việc PLDS quy định hạn chế quyền con người, quyền công dân là chưa phù hợp tinh thần của Hiến pháp, cần phải có khung pháp lý ở cấp độ luật để quy định những vấn đề này.

*Ba là*, Mặc dù mức sinh thay thế đã được duy trì hơn 18 năm qua nhưng và có sự khác biệt giữa các vùng, các tỉnh, thành phố; mức sinh giữa các vùng còn chênh lệch đáng kể<sup>2</sup>; khu vực kinh tế xã hội nhiều khó khăn có mức sinh cao, có nơi rất cao, trong khi ở một số vùng đô thị, kinh tế - xã hội phát triển, mức sinh đã xuống thấp, có nơi thấp hơn nhiều so với mức sinh thay thế.

Bên cạnh đó, xuất hiện xu hướng mức sinh xuống thấp sẽ tác động đến già hóa dân số với tốc độ nhanh hơn, đòi hỏi sự thích ứng của xã hội. Việt Nam là một trong 5 nước có tốc độ già hóa dân số nhanh nhất thế giới. Thời gian từ khi dân số trên 65 tuổi đạt 7% (thời kỳ già hóa dân số) lên mức 14% (bước vào giai đoạn dân số già) chỉ khoảng 15-20 năm<sup>3</sup>. Trong khi đó, các điều kiện kinh tế- xã hội chưa được chuẩn bị tốt để thích ứng kịp với già hóa dân số.

### **3. Nguyên nhân của những hạn chế, tồn tại**

*Thứ nhất*, hệ thống văn bản pháp luật về dân số chưa bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ trong hệ thống pháp luật hiện hành; có những quy định không còn phù hợp với tình hình thực tiễn, chưa đáp ứng được yêu cầu về công tác dân số trong tình hình mới. Ban hành văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành, hướng dẫn về chuyên môn còn chậm, chưa đầy đủ phần nào gây khó khăn trong

<sup>2</sup> Kết quả Tổng điều tra dân số và nhà ở năm 2019, trung bình một phụ nữ ở khu vực miền Đông Nam Bộ sinh 1,56 con; ở khu vực Trung du và miền núi phía Bắc, khu vực Tây Nguyên sinh 2,43 con; Thành phố Hồ Chí Minh là địa phương có TFR thấp nhất cả nước (1,39 con/phụ nữ), Hà Tĩnh có TFR cao nhất cả nước (2,83 con/phụ nữ).

<sup>3</sup> Việt Nam chỉ mất từ 17-20 năm chuyển giai đoạn từ già hóa dân số sang dân số già, trong khi đó Pháp mất 115 năm, Thụy Điển mất 85 năm, Úc 73 năm.

việc thực thi pháp luật về dân số.

*Thứ hai*, Việc tổ chức triển khai thi hành pháp luật về dân số nó nơi, có lúc còn chưa nghiêm; việc xây dựng và thực hiện các chương trình, kế hoạch về dân số chưa được chú trọng đúng mức.

*Thứ ba*, tình hình dân số của đất nước trong thời gian gần đây đã có những thay đổi rất cơ bản. Việt Nam đã đạt và liên tục duy trì bền vững mức sinh thay thế trong 10 năm qua. Một số tỉnh, thành phố mức sinh thậm chí đã xuống khá thấp<sup>4</sup>, có nguy cơ khó vực lên được như kinh nghiệm của một số nước phát triển. Nước ta đã bước vào thời kỳ dân số vàng từ năm 2007 và dự báo sẽ kéo dài đến năm 2041<sup>5</sup>, đồng thời cũng đã bước vào thời kỳ già hóa dân số từ năm 2011 với tốc độ rất nhanh<sup>6</sup>. Một số vấn đề mới nảy sinh chưa có quy phạm pháp luật để điều chỉnh, gây khó khăn trong công tác quản lý và thực thi pháp luật.

*Thứ tư*, công tác dân số thực chất là việc vận động, thuyết phục, định hướng hành vi mang đậm yếu tố chính trị - pháp lý - xã hội. Nhiều quy định của pháp luật về dân số có tính quy phạm không cao, khó có những quy định cụ thể để điều chỉnh các đối tượng, hành vi trực tiếp ngay trong pháp luật về dân số có những nội dung chỉ có khả năng quy định để tác động đến hành vi dân số mang tính gián tiếp, thông qua quá trình phát triển.

*Thứ năm*, Việc bảo đảm đầy đủ các điều kiện tổ chức thi hành PLDS như nguồn lực tài chính, đội ngũ làm công tác dân số còn nhiều hạn chế. Hệ thống chuyên trách và cộng tác viên dân số trình độ không đồng đều, hàng năm có sự biến động lớn. Chế độ chính sách đã được quan tâm nhưng chưa đảm bảo.

#### **4. Bài học kinh nghiệm**

Qua rà soát, đánh giá thi hành các quy định pháp luật về dân số đã rút ra được những bài học kinh nghiệm quan trọng, đó là:

1. Các quy định pháp luật về dân số là công cụ hữu hiệu để thể chế hóa chủ trương, định hướng của Đảng về công tác dân số, trực tiếp nhất là Nghị quyết các kỳ Đại hội Đảng, Nghị quyết Hội nghị lần thứ sáu của Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về công tác dân số trong tình hình mới.

2. Các quy định pháp luật về dân số được ban hành phải đảm bảo phù hợp

<sup>4</sup> Bình quân cả nước từ năm 2006 đến nay, mỗi phụ nữ có trung bình 2,1 con, trong khi đó khu vực Đông Nam Bộ là 1,63 con, khu vực Đồng bằng sông Cửu Long là 1,8 con.

<sup>5</sup> Một dân số được coi đã bước vào dân số vàng khi dân số trong độ tuổi lao động (15-64 tuổi) nhiều gấp 2 lần dân số phụ thuộc (dưới 15 tuổi và trên 65 tuổi) hoặc tỷ số phụ thuộc chung dưới 50%. Việt Nam là một trong số ít nước có cơ cấu dân số vàng, chỉ xuất hiện một lần duy nhất trong lịch sử nhân khẩu học. Các nước Đông Á đã tận dụng thành công cơ hội này để đưa nền kinh tế cất cánh thành “con rồng” châu Á.

<sup>6</sup> Dân số có số người từ 65 tuổi trở lên chiếm 7% là già hóa dân số, 14% là dân số già, 21% là dân số siêu già. Việt Nam chỉ mất từ 17-20 năm chuyển giai đoạn từ già hóa dân số sang dân số già, trong khi đó Pháp mất 115 năm, Thụy Điển mất 85 năm, Úc 73 năm ...

với Hiến pháp năm 2013, tính thống nhất, đồng bộ trong hệ thống pháp luật hiện hành<sup>7</sup>; phù hợp với các cam kết chính trị mà Việt Nam đưa ra tại các diễn đàn quốc tế; tính tương thích với các Điều ước quốc tế liên quan đến dân số mà Việt Nam là thành viên.

3. Chính sách dân số phải bảo đảm cân bằng, hài hoà giữa quyền và nghĩa vụ của mọi người dân; giữa quyền, trách nhiệm của các cá nhân, gia đình với quyền, lợi ích của cộng đồng, của cơ quan, tổ chức và lợi ích của địa phương, quốc gia; giữa việc tuyên truyền, vận động, nâng cao nhận thức, thay đổi hành vi với thực thi nghiêm kỷ cương pháp luật; giữa việc mở rộng, ứng dụng các kỹ thuật mới với việc nâng cao chất lượng dịch vụ, đáp ứng nhu cầu ngày càng cao của nhân dân; phù hợp với nguyện vọng của đông đảo quần chúng nhân dân.

4. Thực hiện tuyên truyền kịp thời, các biện pháp đảm bảo thực hiện sau khi ban hành chính sách, pháp luật về dân số để thực hiện có hiệu quả, tránh lợi dụng, thực hiện trái với chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước về dân số.

5. Vai trò lãnh đạo, chỉ đạo của các cấp uỷ Đảng và chính quyền, sự phối hợp của các bộ, ban, ngành trong việc thực hiện chính sách, pháp luật về dân số là hết sức quan trọng.

6. Sự tham gia đông đảo của các bộ, ngành, đoàn thể và nhân dân, tranh thủ sự tham gia của những người có uy tín trong cộng đồng quyết định sự thành công trong việc thực hiện chính sách, pháp luật về dân số.

7. Các điều kiện bảo đảm thực hiện chính sách, pháp luật về dân số là hết sức cần thiết, bao gồm: Tổ chức bộ máy chuyên trách mạnh, đủ khả năng quản lý và điều phối đồng bộ các hoạt động về công tác dân số; Nhà nước, chính quyền địa phương các cấp đầu tư kinh phí thoả đáng.

8. Các quy định pháp luật về dân số cần được phát huy và kế thừa kinh nghiệm truyền thống, đúc rút các bài học kinh nghiệm, kết hợp với kiến thức, xu thế phát triển của khoa học công nghệ hiện đại. Tham khảo kinh nghiệm quốc tế vận dụng phù hợp vào điều kiện Việt Nam. Kế thừa những quy định còn phù hợp, khắc phục những tồn tại, hạn chế để điều chỉnh toàn diện các vấn đề dân số và phù hợp với các giá trị văn hóa dân tộc và con người Việt Nam, bảo đảm tính khả thi cao khi được ban hành, áp dụng thuận lợi trong thực tế.

9. Công tác dân số thực chất là việc vận động, thuyết phục, định hướng hành vi mang đậm yếu tố chính trị - pháp lý - xã hội. Vì vậy, ngoài việc thực hiện nghiêm các quy định của pháp luật, cần chú trọng đến công tác phổ biến, giáo dục pháp luật, tuyên truyền, cung cấp thông tin, vận động người dân thực hiện.

---

<sup>7</sup> Nội hàm của công tác dân số liên quan đến quy mô, cơ cấu, phân bố và chất lượng dân số đã được 26 luật khác trong hệ thống pháp luật Việt Nam quy định; cần rà soát để các quy định của dự án Luật không trùng lặp với những nội dung của các Luật khác như Luật Người cao tuổi, Luật An toàn vệ sinh lao động, Bộ luật Lao động, Luật Quy hoạch đô thị, Luật Khám bệnh, chữa bệnh, Luật Thanh niên, Luật Trẻ em, Luật Thể dục thể thao, Luật Quy hoạch, Luật Xây dựng...

## IV. KIẾN NGHỊ

### **Kiến nghị xây dựng Pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định về quyền và nghĩa vụ của mỗi cặp vợ chồng, cá nhân trong việc sinh con**

#### **1. Mục đích**

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.

#### **3. Xác định những vấn đề cơ bản giải quyết khi xây dựng Pháp lệnh**

##### **3.1. Xác định vấn đề**

Việt Nam chính thức đạt mức sinh thay thế từ năm 2006 khi TFR = 2,09 con/phụ nữ, tuy nhiên mức sinh thay thế chưa thực sự bền vững, xuất hiện xu hướng mức sinh thấp. Tổng tỷ suất sinh trên toàn quốc đang có xu hướng giảm dưới mức sinh thay thế (TFR=2,1), giảm từ 2,11 con/phụ nữ (2021) xuống 2,01 con/phụ nữ (2022) và năm 2023 là 1,96 con/phụ nữ, mức giảm thấp nhất trong lịch sử và được dự báo là sẽ tiếp tục giảm trong các năm tiếp theo.

*Xu hướng mức sinh thấp và xuống rất thấp tập trung ở một số đô thị, nơi có điều kiện kinh tế - xã hội phát triển, đô thị hóa cao, cụ thể:* (1) Mức sinh khu vực thành thị đã xuống dưới mức sinh thay thế từ năm 1999 đến nay và xoay quanh 1,7-1,8 con trong hơn 2 thập kỷ qua. Mức sinh khu vực nông thôn luôn cao hơn mức sinh thay thế, tuy nhiên, năm 2023, mức sinh khu vực này giảm xuống còn 2,07 con<sup>8</sup>, tiệm cận mức sinh thay thế, mức thấp nhất từ trước đến nay. (2) 02/6 vùng kinh tế - xã hội (Đông Nam bộ, Đồng bằng sông Cửu Long) có mức sinh thấp dưới mức sinh thay thế. Đặc biệt, Đông Nam bộ là vùng có thu

<sup>8</sup> TCTK, Niên giám thống kê năm 2023.

nhập bình quân/người cao nhất cả nước nhưng lại có mức sinh thấp nhất cả nước, bình quân mỗi phụ nữ sinh 1,47 con/phụ nữ<sup>9</sup>. (3) Có tới 21/63 tỉnh, thành phố có mức sinh thấp<sup>10</sup>, chiếm khoảng 39,4% dân số cả nước; hầu hết là những tỉnh nằm ở vùng kinh tế trọng điểm khu vực phía Nam, đô thị hóa cao, tăng trưởng kinh tế nhanh. *Xu hướng sinh con ở phụ nữ thay đổi theo hướng sinh muộn, sinh ít hơn*: Phụ nữ thành thị sinh muộn và sinh ít con hơn phụ nữ nông thôn. Tại khu vực thành thị, mức sinh cao nhất là nhóm phụ nữ 25-29 tuổi với 127 trẻ/1.000 phụ nữ; tại khu vực nông thôn: mức sinh cao nhất là nhóm 20-24 tuổi với 147 trẻ/1.000 phụ nữ, cao gần gấp đôi mức sinh cùng nhóm tuổi ở khu vực thành thị<sup>11</sup>.

Pháp lệnh Dân số năm 2008 sửa đổi Điều 10 Pháp lệnh Dân số năm 2003 quy định mỗi cặp vợ chồng, cá nhân được “1. *Quyết định thời gian và khoảng cách sinh con. 2. Sinh một hoặc hai con, trừ trường hợp đặc biệt do Chính phủ quy định...*”. Căn cứ quy định này, Chính phủ quy định 07 trường hợp không vi phạm quy định sinh một hoặc hai con. Quy định này của Pháp lệnh Dân số không còn phù hợp khi Hiến pháp năm 2013 quy định tại Điều 14: (1) “Ở nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, các quyền con người, quyền công dân về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội được công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm theo hiến pháp và pháp luật”. (2) “*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*”. Do vấn đề dân số có liên quan mật thiết đến quyền con người, quyền công dân được quy định trong Hiến pháp 2013 nên cần phải quy định ở cấp độ luật những nội dung liên quan đến quyền con người trong thực hiện chính sách dân số, đồng thời phù hợp với sự biến đổi của cơ cấu dân số.

### **3.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề**

Quy định quyền, nghĩa vụ của cặp vợ chồng, cá nhân trong việc sinh con, bảo đảm quyền con người trong thực hiện chính sách dân số; khắc phục tình trạng chênh lệch đáng kể mức sinh giữa các vùng, đối tượng.

#### **Nơi nhận:**

- Bộ Tư pháp;
- Bộ trưởng (để b/c);
- Lưu: VT, CDS, (03b).

**KT. BỘ TRƯỞNG  
THỨ TRƯỞNG**

**Nguyễn Thị Liên Hương**

<sup>9</sup> TCTK, Niên giám thống kê năm 2023.

<sup>10</sup> Quyết định số 588/QĐ-TTg ngày 28/4/2020 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình Điều chỉnh mức sinh phù hợp các vùng, đối tượng đến năm 2030.

<sup>11</sup> TCTK, Tổng Điều tra Dân số và Nhà ở 2019: 147 trẻ em sinh sống/1000 phụ nữ so với 78 trẻ em sinh sống/1000 phụ nữ.

