

Đánh giá kết quả và hiệu lực 10 năm thực hiện pháp lệnh dân số tại thành phố Hà Nội

Lưu Bích Ngọc¹, Bùi Thị Hạnh², Hoàng Đức Hạnh³

Tóm tắt: Trên cơ sở nghiên cứu văn bản Pháp lệnh Dân số (PLDS), xử lý các thông tin, số liệu có sẵn và thông tin, số liệu định lượng và định tính thu thập được tại 5 quận/huyện của Hà Nội (gồm: Hai Bà Trưng, Long Biên, Từ Liêm, Thạch Thất và Ứng Hòa), báo cáo đã đánh giá một cách toàn diện công tác chỉ đạo triển khai thực hiện PLDS của các cơ quan có thẩm quyền và cơ quan chức năng của Thành phố từ năm 2003 đến 2013. Với tính chất của một văn bản pháp luật, kết quả thực hiện PLDS tại Hà Nội được đánh giá trên cơ sở các quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của các cơ quan Đảng, chính quyền, đoàn thể và người dân của Hà Nội đã được đề cập trong PLDS với nội dung được giới hạn trong 5 vấn đề trọng tâm gồm: mức sinh tăng, mất cân bằng tỷ số giới tính khi sinh, chất lượng dân số, chăm sóc sức khỏe sinh sản và quản lý dân cư. Hiệu lực của các quy định trong Pháp lệnh cũng được phân tích. Trên cơ sở đó, đề xuất các khuyến nghị để nâng cao hiệu quả công tác chỉ đạo, tổ chức thực hiện PLDS trên địa bàn Hà Nội trong giai đoạn mới.

Từ khóa: Đánh giá, Pháp lệnh Dân số, công tác lãnh đạo chỉ đạo, quyền và nghĩa vụ công dân, dân số-kế hoạch hóa gia đình, quy mô dân số, cơ cấu dân số.

Evaluation of 10 years' population ordinance implementation in Ha Noi - results and effects

Luu Bich Ngoc¹, Bui Thi Hanh², Hoang Duc Hanh³

Based on reviewing the document of Vietnam Population Ordinance (VNPO), analyzing and processing secondary information and primary data (both quantitative and qualitative data) collected from 5 districts in Ha Noi (including Hai Ba Trung, Long Bien, Tu Liem, Thach That, and Ung Hoa), this report assesses comprehensively the work of leadership and direction of appropriate authorities and departments of Ha Noi in order to implement VNPO during the period 2003-2013. As a legal document, results of implementing VNPO in Ha Noi were evaluated focusing on the rights, obligations and responsibilities of the Party, the local governments, mass-organizations and citizens of Ha Noi mentioned in VNPO with contents restricted in the following 5 issues: increased fertility,

imbalance in the sex ratio at birth, population quality, reproductive health care, and population management. The validity of regulations in VNPO was also analyzed. Based on those results, the report proposes recommendations to improve the effectiveness of the guidance, implementation of VNPO in Ha Noi in the coming period.

Key words: Evaluation, Population Ordinance, work of leadership and direction, rights and duties of citizens, population and family planning, population size, population structure.

Tác giả:

1. Viện trưởng Viện Dân số và các vấn đề xã hội, Trường ĐH Kinh tế quốc dân.
2. Nghiên cứu viên Viện Dân số và các vấn đề xã hội, Trường ĐH Kinh tế quốc dân.
3. Phó Giám đốc Sở Y tế Thành phố Hà Nội.

1. Đặt vấn đề

Pháp lệnh Dân số (PLDS) là văn bản pháp luật cao nhất về lĩnh vực dân số ở Việt Nam được Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam thông qua và có hiệu lực từ ngày 01/7/2003. 10 năm thực hiện PLDS đã góp phần quan trọng trong nâng cao trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, của công dân, góp phần bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân trong kế hoạch gia đình (KHHGĐ), lựa chọn nơi cư trú, thực hiện các biện pháp nâng cao chất lượng dân số (CLDS).

Hà Nội là trung tâm kinh tế, văn hóa, chính trị của cả nước nhưng công tác quản lý dân số vẫn còn "bừa bộn". Mức sinh của Hà Nội có xu hướng chưa ổn định, CLDS còn nhiều bất cập, mất cân bằng tỷ số giới tính khi sinh ở mức cao, cơ sở dữ liệu dân cư vẫn chưa được vận hành thông suốt... 10 năm thực hiện PLDS, Hà Nội đã đạt được những kết quả gì xét dưới góc độ quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của các chủ thể có liên quan? Việc thực hiện Pháp lệnh đã được các cơ quan Đảng, chính quyền, đoàn thể triển khai như thế nào? Hiệu lực của các quy định trong PLDS ở mức nào?... là những câu hỏi cần được trả lời.

"Đánh giá kết quả và hiệu lực 10 năm thực hiện PLDS tại Hà Nội" đã được Viện Dân số và các vấn đề xã hội, Trường ĐHKQTĐ và Chi cục Dân số - Kế hoạch hóa gia đình (DS-KHHGĐ) Hà Nội thực hiện

nhằm mục tiêu: i/ Đánh giá công tác chỉ đạo thực hiện PLDS của các cơ quan Đảng, chính quyền, đoàn thể của Hà Nội; ii/ Đánh giá kết quả thực hiện PLDS tại Hà Nội về các quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của các chủ thể liên quan; iii/ Đánh giá tính hiệu lực của các quy định trong Pháp lệnh; iv/ Đề xuất khuyến nghị đối với thực hiện PLDS tại Hà Nội trong giai đoạn mới.

2. Phương pháp nghiên cứu

Việc đánh giá công tác chỉ đạo thực hiện PLDS dựa trên việc thu thập và phân tích hệ thống các văn bản chỉ đạo thực hiện PLDS và các vấn đề dân số của các cơ quan Đảng, Chính quyền và các Đoàn thể chính trị - xã hội các cấp. Việc đánh giá kết quả thực hiện PLDS dựa trên việc xem xét mức độ thực hiện các quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm đối với các vấn đề dân số của các chủ thể có liên quan. Để đánh giá kết quả thực hiện và tính hiệu lực của PLDS, nghiên cứu sử dụng phương pháp điều tra định lượng bằng bảng hỏi với 3 nhóm đối tượng là cán bộ quản lý DS-KHHGĐ (105 người), người cung cấp dịch vụ DS-KHHGĐ (70 người) và người dân trong cộng đồng (250 người) tại 5 quận/huyện được chọn mẫu đại diện trong số 29 quận/huyện của Hà Nội. Nghiên cứu cũng tiến hành thu thập thông tin định tính từ 7 cuộc thảo luận nhóm và 11 phỏng vấn sâu cá nhân đối với các cán bộ quản lý,

người cung cấp dịch vụ và người dân trong cộng đồng.

3. Kết quả nghiên cứu

3.1. Công tác chỉ đạo triển khai thực hiện PLDS của các cơ quan Đảng, Chính quyền các cấp của Tp. Hà Nội

+ Công tác chỉ đạo thực hiện PLDS đã được Thành ủy, Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban nhân dân (UBND) Thành phố thực sự quan tâm.

Ngay sau khi PLDS 2003 và Nghị định 104/2003/NĐ-CP quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của PLDS ra đời, Ủy ban Dân số-Gia đình-Trẻ em Hà Nội đã tham mưu với UBND thành phố ban hành Chỉ thị 34 năm 2004 khẳng định triển khai đồng bộ các nội dung của PLDS. Tại Hà Tây, tỉnh ủy, HĐND và UBND tỉnh Hà Tây đã ban hành các văn bản chỉ đạo thực hiện công tác DS-KHHGD: Chỉ thị 75-CT/TU năm 2005 của tỉnh ủy để lãnh đạo, chỉ đạo đẩy mạnh việc thực hiện chính sách DS-KHHGD trong thời kỳ mới. Sau khi sáp nhập Hà Nội và Hà Tây, UBND thành phố đã ban hành Chỉ thị 02/2008/CT-UBND ngày 02/10/2008 về việc tiếp tục đẩy mạnh thực hiện chính sách DS-KHHGD.

Trong bối cảnh Ủy ban Thường vụ Quốc hội khóa 12 thông qua Pháp lệnh số 08/2008/PL-UBTVQH12 ngày 27/12/2008 sửa đổi Điều 10 của PLDS 2003, HĐND Tp. Hà Nội ban hành Nghị quyết 05/2009/NQ-HĐND ngày 17/07/2009 về một số giải pháp tăng cường công tác DS-KHHGD trên địa bàn Hà Nội đến năm 2015. Gần đây, Thành ủy Hà Nội tiếp tục ban hành Chỉ thị số 08-CT/TU ngày 03/01/2012 về việc "Tiếp tục đẩy mạnh công tác DS-KHHGD trên địa bàn Hà Nội giai đoạn 2011-2015".

+ Nội dung trong các văn bản chỉ đạo đã tuân theo tinh thần của PLDS và được cụ thể hóa để triển khai ở cơ sở.

Dù không trực tiếp ghi rõ các điều khoản của PLDS song các nội dung trong các văn bản chỉ đạo của Thành ủy, HĐND, UBND Tp. Hà Nội đều thể hiện được đầy đủ các tinh thần của các quy định trong PLDS, đặc biệt là nội dung quản lý nhà nước về dân số như:

- Quyền và nghĩa vụ của các cặp vợ chồng (Điều 10, PLDS)

- Công tác truyền thông, giáo dục, vận động về DS-KHHGD (Điều 11, PLDS)

- Công tác cung cấp dịch vụ DS-KHHGD (Điều 12, PLDS)

- Nghiêm cấm lựa chọn giới tính thai nhi để bảo đảm cân bằng giới tính (Điều 7&14, PLDS)

- Nâng cao chất lượng dân số (Điều 20, PLDS)

- Lồng ghép chỉ tiêu DS-KHHGD vào nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội (KT-XH) của địa phương (Điều 26, PLDS)

- Công tác xã hội hóa công tác DS-KHHGD, chỉ đạo phối kết hợp giữa các Sở, Ban, ngành và đoàn thể (Điều 27, PLDS)

- Đầu tư kinh phí (Điều 28, PLDS)

- Đầu tư trang thiết bị, cơ sở hạ tầng (Điều 28, PLDS)

- Công tác tổ chức bộ máy, đào tạo và bồi dưỡng nhân lực (Điều 31, PLDS)

- Khen thưởng và xử lý vi phạm (Điều 37&38, PLDS)

3.2. Kết quả thực hiện PLDS tại Thủ đô

3.2.1. Kết quả thực hiện các quyền của công dân theo các quy định trong PLDS

PLDS đã đề cập đến 4 quyền cơ bản của công dân trong lĩnh vực dân số. Đánh giá sau 10 năm thực hiện PLDS cho thấy:

- Quyền được cung cấp thông tin về DS-KHHGD của người dân Hà Nội đã được thực hiện tương đối tốt. 91% người dân đã nhận được thông tin tư vấn khi nhận/mua các biện pháp tránh thai (BPTT). Quyền của người dân được hưởng thông tin về nâng cao CLDS, tư vấn kiểm tra sức khỏe trước khi kết hôn, kiến thức về các bệnh di truyền... vẫn chưa được thực hiện tốt. Chỉ có 52,9% người dân đã từng được đọc một tài liệu nói về CLDS.

- Quyền được nhận các dịch vụ DS-KHHGD an toàn và có chất lượng, hiệu quả của người dân Hà Nội được đáp ứng rất tốt. Việc cung cấp các BPTT và dịch vụ tránh thai được thực hiện qua nhiều kênh: Các BPTT phi lâm sàng được cung cấp qua kênh phát miễn phí, tiếp thị xã hội, thị trường tự do. Với các dịch vụ tránh thai lâm sàng, hệ thống cơ sở chăm sóc SKSS/KHHGD của Nhà nước, tư nhân, đội dịch vụ lưu động chăm sóc SKSS/KHHGD đảm nhiệm. Tuy nhiên, dịch vụ cấp phát miễn phí các BPTT được đánh giá là có chất lượng kém nhất.

- Quyền về lựa chọn BPTT sử dụng của công dân thủ đô được thực hiện tốt. 84,2% số đối tượng phỏng vấn cho biết việc nhận BPTT là "dễ dàng" và "hoàn toàn dễ dàng". Tuy nhiên, vẫn còn tồn tại hiện tượng ép buộc không thực hiện tránh thai và sinh thêm con từ phía gia đình.

- Quyền được tư vấn và cung cấp dịch vụ nâng cao CLDS như sàng lọc trước sinh, sơ sinh và khám sức khỏe tiền hôn nhân chưa được thực hiện tốt do mới bắt đầu được quan tâm trong 3 năm trở lại đây.

3.2.2. Kết quả thực hiện nghĩa vụ của công dân theo các quy định trong PLDS

- Thực hiện nghĩa vụ về quy mô gia đình nhỏ (1 hoặc 2 con): Hà Nội đã đạt mức sinh thay thế từ năm 2000, trong khi năm 2006 Việt Nam mới đạt mục tiêu này. Hiện nay, tỷ lệ sinh con thứ 3 của Hà Nội đã giảm xuống mức thấp (8,61%); song, ở một số huyện ngoại thành thuộc Hà Tây cũ, hiện tượng sinh con thứ ba trở lên còn khá cao và có xu hướng tăng.

- Thực hiện quy định về đảm bảo cơ cấu dân số theo giới tính hợp lý: Quy định "Nghiêm cấm các hành vi lựa chọn giới tính thai nhi dưới mọi hình thức" (khoản 2, điều 7, PLDS 2003) tại Hà Nội được thực hiện chưa tốt, dẫn tới mất cân bằng giới tính khi sinh. Tỷ số giới tính khi sinh của Hà Nội hiện cao hơn mức bình thường rất nhiều (116 so với 106 bé trai/100 bé gái).

- Thực hiện nghĩa vụ chăm sóc SKSS: Các quy định liên quan đến thực hiện KHHGĐ và chăm sóc SKSS tại Hà Nội được thực hiện tốt. BPTT được sử dụng nhiều nhất là vòng tránh thai (trên 50% số người sử dụng). SKSS thanh niên, vị thành niên đạt được nhiều thành tựu. Tuy nhiên, tỷ lệ nạo phá thai vị thành niên còn cao so với bình quân chung cả nước (Hà Nội 0,87 ca/01ca sinh so với 0,54 ca/01 ca sinh của cả nước).

- Thực hiện quy định về nâng cao CLDS: Nâng cao CLDS đã được các gia đình quan tâm thông qua đầu tư cho giáo dục và dinh dưỡng cho con cái. Chỉ số giáo dục tính trên tỷ lệ nhập học bình quân của dân số Hà Nội đã đạt mức 0,885 (cao nhất là 1). Suy dinh dưỡng (cả thể thấp còi và thể nhẹ cân) trẻ em dưới 5 tuổi đã giảm.

Chính quyền Hà Nội đã quan tâm thực hiện mục tiêu nâng cao CLDS. Đề án "Tầm soát các dị dạng, bệnh, tật bệnh bẩm sinh và kiểm soát mất cân bằng

giới tính khi sinh" đã được thành phố phê duyệt với mức đầu tư kinh phí hơn 100 tỷ đồng. Tuy nhiên, kết quả thực hiện tư vấn, sàng lọc trước sinh và sơ sinh ở Hà Nội còn khiêm tốn: Năm 2012, tỷ lệ sàng lọc trước sinh là 40,36%; sàng lọc sơ sinh là 20,21%. Sóc Sơn, Sơn Tây, Ba Vì, Đan Phượng, Phú Xuyên là những huyện có kết quả sàng lọc trước sinh và sơ sinh thấp dưới 10%.

3.2.3. Kết quả thực hiện trách nhiệm của Chính quyền và các ban ngành đoàn thể

Trách nhiệm của Chính quyền và các ban ngành đoàn thể của Hà Nội về 4 nội dung: (1) Tuyên truyền, phổ biến nội dung về PLDS; (2) Truyền thông về các vấn đề DS-KHHGĐ; (3) Cung cấp dịch vụ DS-KHHGĐ và CLDS; và (4) Công tác quản lý dân cư được thực hiện khá tốt.

- Trách nhiệm tuyên truyền, phổ biến nội dung về PLDS: việc tuyên truyền phổ biến các quy định trong PLDS đã được các cấp ủy Đảng, Chính quyền và ngành DS-KHHGĐ quan tâm thực hiện. Tuy nhiên, vẫn còn một số hạn chế như: tuyên truyền tập trung nhiều vào nội dung giảm sinh, các vấn đề CLDS chỉ mới được tuyên truyền trong thời gian gần đây.

- Trách nhiệm trong truyền thông về các vấn đề DS-KHHGĐ: Hà Nội đã rất quan tâm đến công tác truyền thông DS-KHHGĐ, thể hiện qua việc đầu tư kinh phí, tập huấn kiến thức, kỹ năng truyền thông cho cán bộ các cấp, và mở rộng các mô hình truyền thông.

- Trách nhiệm trong cung cấp dịch vụ DS-KHHGĐ và CLDS: Các phương tiện tránh thai đã được đa dạng hoá về chủng loại, kênh phân phối và chế độ phân phối (cấp phát miễn phí, tiếp thị xã hội và phân phối theo cơ chế thị trường).

Gần đây, CLDS đã được thành phố quan tâm chỉ đạo thực hiện và đầu tư cả về nhân lực và vật lực. Tư vấn sàng lọc trước sinh, sơ sinh và khám sức khỏe tiền hôn nhân đã triển khai tuyên truyền ở 100% phường/xã và cung cấp dịch vụ này ở trên 80% số phường/xã của thành phố.

- Trách nhiệm trong công tác quản lý dân cư: Hà Nội đã thực hiện việc thu thập số liệu ban đầu theo quyết định số 437/QĐ-TCDS ngày 16/11/2011 của Tổng cục DS-KHHGĐ về sổ ghi chép ban đầu DS-KHHGĐ (sổ A0) và phiếu thu tin của cộng tác viên. Tuy nhiên, việc thay đổi cơ cấu tổ chức ngành dân

số đã làm cho công tác bảo quản và vận hành hệ thống dữ liệu này kém hiệu quả.

3.3. Tính hiệu lực của các quy định trong PLDS

Một số quy định trong PLDS được đánh giá có tính hiệu lực thấp. Cụ thể :

- Quy định liên quan đến số con của mỗi cặp vợ chồng: Đa số người dân Hà Nội đã thực hiện đúng quy định "Mỗi cặp vợ chồng có một hoặc hai con", tuy nhiên các huyện ngoại thành như Phúc Thọ, Đan Phượng, Hoài Đức, Quốc Oai, Thạch Thất, Chương Mỹ, Ứng Hòa, Mỹ Đức, Thanh Oai, tỷ lệ sinh con thứ ba trở lên cao (trên 12%).

- Quy định liên quan đến các hành vi bị nghiêm cấm trong PLDS (cấm cản trở việc thực hiện KHHGD và cấm lựa chọn giới tính thai nhi,...): Việc vi phạm quy định này ở Hà Nội còn khá phổ biến: 34,3% người cung cấp dịch vụ được hỏi cho rằng ở quận/huyện mình tồn tại hoạt động "Tuyên truyền, phổ biến phương pháp tạo giới tính thai nhi dưới mọi hình thức". 37,1% người cung cấp dịch vụ cho rằng có tồn tại việc chẩn đoán giới tính của thai nhi ở địa phương nơi họ sinh sống. Hiện tượng loại bỏ thai nhi vì lý do lựa chọn giới tính ở Hà Nội được tới 74,1% số người cung cấp dịch vụ cho là có tồn tại. 99% bà mẹ sinh con biết được giới tính của thai nhi trước khi sinh.

- Quy định "hạn chế tập trung đông dân cư vào đô thị lớn" (Khoản 1, Điều 18, PLDS 2003) khó được thực hiện ở Thủ đô. Thực tế cho thấy dân nhập cư cả lâu dài lẫn tạm thời vào Hà Nội đều gia tăng nhanh và mạnh qua các năm.

- Quy định liên quan đến lập quy hoạch phân bố dân cư: Khoảng 54,1% số cán bộ cho rằng địa phương họ đã lập quy hoạch phân bố dân cư. Còn tới 30% số cán bộ này đánh giá là những bản quy hoạch đó chưa tính đến yếu tố phân bố dân cư hợp lý.

- Các quy định liên quan đến hệ thống dữ liệu dân cư: Hệ thống dữ liệu dân cư quốc gia chưa được hoàn thiện, chưa có biện pháp cụ thể để khắc phục những hạn chế trong quá trình thu thập thông tin, nhập liệu, quản lý và kết xuất dữ liệu.

- Quy định liên quan đến CLDS: Hà Nội đã tổ chức thực hiện khá tốt hoạt động chăm sóc trước sinh và sau sinh, đã xây dựng được Đề án riêng và bố trí ngân sách cho hoạt động này. Tỷ lệ trẻ em lấy

máu xét nghiệm sàng lọc đạt rất cao tại một số huyện ngoại thành: Sóc Sơn 96%, Đan Phượng 86%, trong khi các quận nội thành hầu như còn "trắng" (số trẻ lấy máu xét nghiệm là 0%).

4. Bàn luận

4.1. Về công tác công tác chỉ đạo triển khai thực hiện PLDS

Bên cạnh việc chỉ đạo bằng các văn bản của các cơ quan Đảng, chính quyền các cấp của thành phố, công tác triển khai PLDS còn được thực hiện qua việc lồng ghép các yếu tố dân số trong quy hoạch, kế hoạch, chính sách phát triển KT-XH hàng năm của các cấp chính quyền. Đặc biệt chỉ tiêu không có người sinh con thứ 3 trở lên đã được đưa vào tiêu chuẩn để đánh giá mức độ hoàn thành nhiệm vụ của từng địa phương, xem xét đối với cá nhân khi đề bạt, đề cử vào các cơ quan dân cử và xét các danh hiệu thi đua đối với đơn vị và cá nhân. Các chỉ tiêu DS-KHHGD cũng được lồng ghép vào hương ước, quy ước của cộng đồng (tổ dân phố, khu dân cư, thôn, xóm) và các cơ quan, xí nghiệp để bình xét danh hiệu "gia đình văn hóa", "làng/tổ dân phố/khu dân cư văn hóa".

Hà Nội đã thực hiện xã hội hóa công tác DS-KHHGD, phân công trách nhiệm và xây dựng quy trình phối kết hợp giữa các Sở, Ban, Ngành, đoàn thể, UBND các cấp. Hệ thống mục tiêu và chỉ tiêu DS-KHHGD được xây dựng cụ thể cho từng năm, từng giai đoạn, giúp định hướng quá trình thực hiện và là cơ sở cho công tác kiểm tra, đánh giá và giám sát. Nội dung và hình thức tuyên truyền về DS-KHHGD được chỉ đạo cho phù hợp với từng nhóm đối tượng (đảng viên, cán bộ lãnh đạo, công chức, viên chức, phụ nữ, vị thành niên và thanh niên).

Ngoài ra, các cấp chính quyền còn quan tâm đầu tư nguồn lực, cả về tài chính, nhân lực và trang thiết bị, cơ sở hạ tầng cho công tác DS-KHHGD. Công tác kiểm tra, giám sát thực hiện các chính sách DS-KHHGD ở các cấp đã được triển khai nhưng chưa thường xuyên (1 năm khoảng 1-2 lần).

4.2. Về thực hiện nghĩa vụ của công dân đối với các quy định của PLDS

Việc thực hiện nghĩa vụ của công dân đối với các quy định trong PLDS chịu ảnh hưởng chủ quan từ phía công dân cũng như tác động khách quan từ các chương trình truyền thông, cung cấp dịch vụ,

quản lý dân số của các cơ quan nhà nước.

Về nghĩa vụ thực hiện quy mô gia đình nhỏ: Gần 20% người dân "hoàn toàn không đồng ý", "không đồng ý" hay "lưỡng lự" với quy định "mỗi cặp vợ chồng chỉ nên có một hoặc hai con". So với các tỉnh thành khác và mặt bằng chung của khu vực thành thị trên cả nước, tỷ lệ phụ nữ sinh con thứ 3 trở lên của Hà Nội ở mức thấp hơn (Hà Nội 8,61%, khu vực thành thị 9,6% và 14,2% của toàn quốc).

Về thực hiện quy định đảm bảo cơ cấu dân số theo giới tính hợp lý: 99% nhà quản lý cho biết địa phương họ có thực hiện tuyên truyền nhằm giảm thiểu mất cân bằng giới tính khi sinh. Tuy vậy, những vi phạm về quy định cấm lựa chọn giới tính thai nhi vẫn phổ biến. Điều này cho thấy, cần phải xem lại hình thức và hiệu quả của công tác truyền thông.

Về nghĩa vụ thực hiện quy định nâng cao CLDS: Các chương trình tầm soát phát hiện dị tật thai nhi, đặc biệt sàng lọc sơ sinh đã được triển khai nhưng còn nhiều hạn chế.

4.3. Về tính hiệu lực của các quy định trong PLDS

Nhiều quy định có hiệu lực kém do tính thiếu chặt chẽ trong văn bản của Pháp lệnh. Trước tiên, quy định "Mỗi cặp vợ chồng và cá nhân có quyền: quyết định về thời gian sinh con, số con và khoảng cách giữa các lần sinh phù hợp với lứa tuổi..." (khoản 2, Điều 10, PLDS 2003) đã gây ra "hiểu lầm" trong các tầng lớp dân cư và đội ngũ cán bộ, gây khó khăn cho công tác DS-KHHGD. 5 năm sau (năm 2008), Ủy ban thường vụ quốc hội mới thông qua PLDS 08/2008/PL-UBTVQH12 sửa đổi khoản 2, điều 10 về nghĩa vụ của các cặp vợ chồng: "Sinh một hoặc hai con, trừ trường hợp đặc biệt do Chính phủ quy định". Thứ hai, PLDS và các văn bản hướng dẫn thực hiện PLDS thiếu các chế tài khen thưởng và xử phạt khi vi phạm. Thứ ba, vai trò của Chính phủ trong việc phân công trách nhiệm giữa các Bộ, ngành tham gia xây dựng và quản lý hệ dữ liệu dân cư còn hạn chế. Thứ tư, tổ chức bộ máy DS-KHHGD của Hà Nội còn một số vướng mắc: Việc Chi cục DS-KHHGD trực thuộc quản lý của Sở Y tế khiến công tác tham mưu về DS-KHHGD cho UBND thành phố phải qua khâu trung gian là Sở Y tế, gây khó khăn cho Chi cục trong việc phối hợp với các ban, ngành, đoàn thể ở cấp thành phố do không có đồng cấp; Việc cán bộ chuyên trách DS-KHHGD

xã/phường/thị trấn thuộc sự quản lý trực tiếp của Trung tâm DS-KHHGD quận/huyện/thành phố về con người, về lương bổng và chuyên môn nhưng lại làm việc tại trụ sở UBND phường/xã/thị trấn đã dẫn đến cán bộ phải chịu cảnh "một cổ hai tròng".

Đánh giá đã cho thấy công tác chỉ đạo thực hiện PLDS đã được Thành ủy, Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban nhân dân (UBND) Thành phố thực sự quan tâm. Nội dung trong các văn bản chỉ đạo đã tuân theo tinh thần của PLDS. PLDS đã đề cập đến 4 quyền cơ bản của công dân trong lĩnh vực dân số. Ba trong số bốn quyền này đã được Hà Nội thực hiện tốt. Đó là quyền được cung cấp thông tin về DS-KHHGD của người dân, Quyền của người dân được nhận các dịch vụ DS-KHHGD an toàn và có chất lượng, hiệu quả, Quyền về lựa chọn BPTT sử dụng của công dân. Riêng Quyền được tư vấn và cung cấp dịch vụ nâng cao CLDS như sàng lọc trước sinh, sơ sinh và khám sức khỏe tiền hôn nhân chưa được thực hiện tốt do mới bắt đầu được quan tâm trong 3 năm trở lại đây. Thực hiện bốn nghĩa vụ của công dân được quy định trong PLDS vẫn còn có nhiều điểm hạn chế, kể cả nghĩa vụ xây dựng quy mô gia đình nhỏ, nghĩa vụ đảm bảo cơ cấu dân số theo giới tính hợp lý, nghĩa vụ chăm sóc SKSS và nghĩa vụ nâng cao chất lượng dân số. Sau 10 năm PLDS có hiệu lực, trách nhiệm của các cơ quan Đảng, Chính quyền, đoàn thể trong thực hiện công tác dân số đã được nâng cao rõ rệt hơn trước

Trên cơ sở đánh giá kết quả và hiệu lực thi hành PLDS của Hà Nội giai đoạn 2003-2013, một số khuyến nghị được đề xuất:

Khuyến nghị với các cơ quan lãnh đạo và chính quyền thành phố

- Thành Ủy, UBND, HĐND và Mặt trận Tổ quốc (MTTQ) thành phố tiếp tục tăng cường sự chỉ đạo, không chỉ đối với công tác giảm sinh và KHHGD mà cả với nâng cao CLDS tại các huyện ngoại thành.

- Tiếp tục tăng cường sự chỉ đạo, đầu tư nguồn lực cho nâng cao năng lực của cán bộ lãnh đạo các cấp, tạo hành lang pháp lý về lồng ghép dân số vào kế hoạch phát triển và xây dựng quy hoạch phân bố dân cư của chính quyền các cấp.

Khuyến nghị với cơ quan DS-KHHGD các cấp của thành phố

Sở Y tế thành phố, Chi cục DS-KHHGD và các Trung tâm DS-KHHGD tuyến quận/huyện cần:

- Tiếp tục nghiên cứu hoàn thiện công tác tuyển dụng cán bộ chuyên trách DS-KHHGD phường/xã.

- Chỉ đạo thực hiện đồng bộ công tác truyền thông, vận động nâng cao CLDS (sàng lọc trước sinh và sơ sinh, tư vấn khám sức khỏe tiền hôn nhân,...) ở cả các quận nội thành và các huyện ngoại thành; tăng cường đầu tư đào tạo cán bộ thực hiện tư vấn, cung cấp dịch vụ sàng lọc trước sinh và sơ sinh.

- Tiếp tục chỉ đạo thực hiện công tác DS-KHHGD theo hướng:

- (1) Tăng cường truyền thông về KHHGD và các BPTT đối với các huyện ngoại thành, đặc biệt là các huyện có tỷ lệ sinh con thứ ba trở lên cao.
- (2) Nâng cao chất lượng dịch vụ KHHGD (đặc biệt là chất lượng các BPTT cấp miễn phí cho hộ nghèo, đối tượng chính sách), dịch vụ sàng lọc trước sinh và sơ sinh, đẩy mạnh tuyên truyền vận động để người dân tích cực sử dụng các dịch vụ này.
- (3) Tiếp tục hoàn thiện, cập nhật kho dữ liệu dân số.

Tài liệu tham khảo

1. Những nội dung chủ yếu của Pháp lệnh dân số. Nhà xuất bản Lao động - Xã hội. Hà Nội - 2003, 299 trang.
2. Pháp lệnh số 08/2008/PL-UBTVQH12 ngày 27/12/2008 Pháp lệnh sửa đổi điều 10 của Pháp lệnh Dân số 2003.
3. Pháp lệnh số 06/2003/PL-UBTVQH11 ngày 09/01/2003 của Ủy ban Thường vụ quốc hội về Pháp lệnh Dân số.

4. Viện Dân số và các vấn đề xã hội, 2013, Báo cáo Khảo sát đánh giá chất lượng dân số Thủ đô thông qua chỉ số phát triển con người - HDI.

5. Viện Dân số và các vấn đề xã hội, 2013, Báo cáo Nghiên cứu mức sinh của Hà Nội thông qua khảo sát chỉ tiêu tổng tỷ suất sinh.