

# BỔ SUNG CHẾ ĐỘ THAI SẢN VÌ QUYỀN LỢI CỦA NGƯỜI THAM GIA BẢO HIỂM XÃ HỘI TỰ NGUYỆN VÀO DỰ THẢO LUẬT BẢO HIỂM XÃ HỘI (SỬA ĐỔI)

LÊ THỊ MẬN

Khoa Luật Dân sự, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh

Faculty of Civil Law, Ho Chi Minh City University of Law

Email: ltman@hcmulaw.edu.vn

## Tóm tắt

Nhằm cải cách chính sách bảo hiểm xã hội để nâng cao chất lượng cuộc sống của người lao động, góp phần thúc đẩy an sinh xã hội bền vững, Dự thảo Luật bảo hiểm xã hội (sửa đổi) đã ghi nhận thêm chế độ thai sản vào nhóm quyền lợi mà người tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện được hưởng. Bài viết dưới đây lý giải sự cần thiết của việc bổ sung chế độ thai sản vào chính sách bảo hiểm xã hội tự nguyện và đề xuất ý kiến cho việc hoàn thiện Dự thảo Luật về vấn đề này.

**Từ khóa:** bảo vệ thai sản, trợ cấp thai sản, bảo hiểm xã hội tự nguyện, bảo hiểm xã hội về thai sản

## Abstract

In order to improve social insurance policies to improve the quality of life of employees, and contribute to promoting sustainable social security, the authors of the Draft Law on Social Insurance (amended) have added maternity benefits to the group of benefits that voluntary social insurance participants enjoy. The following article explains the necessity of adding maternity benefits to voluntary social insurance policies and proposes ideas for completing the Draft Law on this issue.

**Keywords:** maternity protection, maternity benefit, voluntary social insurance, social protection for maternity

Ngày nhận bài: 10/01/2024

Ngày duyệt đăng: 15/03/2024

## 1. Cần thiết bổ sung chế độ thai sản vào loại hình bảo hiểm xã hội tự nguyện

Chế độ thai sản là một trong những chính sách an sinh xã hội, là chế độ bảo hiểm xã hội (BHXH) được thực hiện trên cơ sở đóng góp vào quỹ tài chính từ người tham gia BHXH hoặc từ ngân sách nhà nước trong các hoàn cảnh cần thiết theo quy định của pháp luật. Khác với các chế độ BHXH khác (như bảo hiểm ốm đau, hưu trí, bảo hiểm tai nạn lao động - bệnh nghề nghiệp...), đối tượng của chế độ BHXH về thai sản (chế độ thai sản) chủ yếu là bên yếu thế: người lao động mang thai, sinh con hoặc nuôi con sơ sinh. Lợi ích trọng yếu mà chế độ thai sản hướng đến là sức khỏe sinh sản, là quyền lợi bà mẹ và trẻ em. Thừa nhận quyền được bảo vệ thai sản thông qua chế độ thai sản vì lẽ đó có ý nghĩa đặc biệt quan trọng.

Đối với lao động nữ - nhóm người lao động có những yếu tố về sức khỏe, tâm sinh lý đặc thù, chế độ thai sản được nhìn nhận như một công cụ pháp lý có giá trị trong việc bảo vệ bà mẹ và trẻ em. Nó là nền

tăng giúp giảm thiểu những khó khăn mà lao động nữ gặp phải trong quá trình mang thai, sinh con, nuôi con, thực hiện biện pháp chấm dứt thai kỳ theo quyết định của cơ sở y tế; điều kiện quan trọng giúp họ thực hiện thiên chức làm mẹ. Xét trong quan hệ gia đình, chế độ thai sản cũng là cơ sở để lao động nam đang tham gia bảo hiểm xã hội có vợ sinh con, nuôi con nuôi sơ sinh thực hiện trách nhiệm đối với gia đình, từ đó góp phần thúc đẩy bình đẳng giới, tạo cơ sở xóa bỏ sự phân biệt đối xử trên cơ sở giới. Việc đảm bảo thay thế hoặc bù đắp một phần thu nhập và sự hỗ trợ chi phí y tế trong thời gian hưởng thai sản cũng giúp người lao động thực hiện nghĩa vụ và quyền chăm sóc, nuôi dưỡng con trong điều kiện phù hợp, giúp con trẻ phát triển toàn diện. Vì vậy, chế độ thai sản không chỉ bảo vệ quyền lợi cho lực lượng lao động hiện tại mà còn “như một khoản đầu tư cơ bản để đảm bảo nguồn nhân lực tương lai của mỗi quốc gia”.<sup>1</sup>

Là quốc gia thành viên của Tổ chức lao động quốc tế (*International Labour Organization*, ILO), Việt Nam đã cam kết thực hiện và từng bước nội luật hóa các tiêu chuẩn lao động quốc tế cơ bản, trong đó có nhóm tiêu chuẩn về quyền được bình đẳng, được bảo vệ thai sản (đề cập trong các công ước, khuyến nghị mà Việt Nam đã hoặc chưa phê chuẩn)<sup>2</sup> vào hệ thống pháp luật quốc gia. Về cơ bản, pháp luật Việt Nam đã xây dựng cơ chế pháp lý khá đồng bộ cho việc thực hiện, bảo vệ quyền thai sản. Tuy vậy, chính sách và pháp luật trong chế độ BHXH về thai sản hiện hành vẫn tồn tại những khoảng trống. Luật BHXH năm 2014 và các bản hướng dẫn thi hành Luật chỉ xác định đối tượng, điều kiện, thời gian, mức hưởng, dưỡng sức, phục hồi sức khỏe sau thai sản... áp dụng đối với lao động tham gia BHXH bắt buộc - loại hình bảo hiểm do Nhà nước tổ chức mà người lao động và người sử dụng lao động phải tham gia. Trên thực tế, Nhà nước dù đã có cơ chế hỗ trợ cho phụ nữ là người dân tộc thiểu số thuộc hộ nghèo cư trú tại các đơn vị hành chính thuộc vùng khó khăn hoặc phụ nữ cư trú tại các vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi mang thai, sinh con đúng

1 International Labour Organisation, “Social protection for maternity: Key policy trends and statistics”, International Labour Office, Social Protection Department, Social protection policy paper, No. 15, 2015.

2 Công ước số 100 về trả công bình đẳng năm 1951 (*Equal remuneration Convention*, 1951, No. 100); Công ước số 111 về phân biệt đối xử trong việc làm và nghề nghiệp năm 1958 (*Discrimination - employment and occupation - Convention*, 1958, No. 111); Công ước số 102 về tiêu chuẩn tối thiểu về an sinh xã hội năm 1952 (*Social Security - Minimum Standards - Convention*, 1952, No. 102); Công ước số 156 về trách nhiệm của người lao động đối với gia đình năm 1981 (*Workers with family responsibilities Convention*, 1981, No. 156); Công ước số 183 về bảo vệ thai sản năm 2000 (*Maternity protection Convention*, 2000, No. 183).

chính sách dân số;<sup>3</sup> song khá đông lực lượng lao động thuộc khu vực phi chính thức<sup>4</sup> hiện tồn tại như một tất yếu khách quan kéo theo tình trạng người lao động dù có tham gia BHXH tự nguyện<sup>5</sup> cũng không được tiếp cận với chế độ thai sản do không thuộc đối tượng điều chỉnh của BHXH bắt buộc. Kết quả điều tra lao động việc làm cho thấy:<sup>6</sup> chỉ riêng năm 2021, trong 63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương của Việt Nam, có đến 42 tỉnh, thành phố có tỷ lệ lao động phi chính thức trên 70% (thậm chí, trong 26 tỉnh, thành phố, tỷ lệ này là trên 80%). Điều này đồng nghĩa, đa phần người lao động phi chính thức phải đối mặt với tình trạng không được hưởng bù đắp thu nhập và những hỗ trợ khác từ bảo hiểm thai sản khi mang thai, sinh con, nhận con nuôi sơ sinh. Khảo sát thực tiễn của cơ quan chức năng cho thấy, “có 72.5% lao động nam đang tham gia BHXH tự nguyện mong muốn bổ sung chế độ thai sản và 62.5% cho biết sẵn sàng tăng mức đóng để được hưởng chế độ khi vợ sinh đẻ hay con ốm”.<sup>7</sup> Từ nhận thức mới về khu vực phi chính thức<sup>8</sup> và với đặc thù của lao động tại khu vực phi chính thức trong thị trường lao động, yêu cầu hoàn thiện chính sách và chế độ BHXH về thai sản trở nên cấp thiết.

Nghị quyết số 28-NQ/TW ngày 23/5/2018 của Hội nghị lần thứ 7 Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam Khóa XII về cải cách chính sách bảo hiểm xã hội nhấn mạnh: “Bảo hiểm xã hội là một trụ

- 3 Nghị định số 39/2015/NĐ-CP ngày 27/4/2015 của Chính phủ (về chính sách hỗ trợ cho phụ nữ thuộc hộ nghèo là người dân tộc thiểu số khi sinh con đúng chính sách dân số) quy định, phụ nữ là người dân tộc thiểu số hoặc phụ nữ là người Kinh có chồng là người dân tộc thiểu số, thuộc hộ nghèo, cư trú tại các đơn vị hành chính thuộc vùng khó khăn khi sinh con sẽ được hỗ trợ 2.000.000 đồng/người. Theo điểm b, khoản 2, Điều 38 Thông tư số 15/2022/TT-BTC ngày 04/3/2022 của Bộ Tài chính (về quản lý và sử dụng kinh phí sự nghiệp thực hiện chương trình mục tiêu quốc gia phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi giai đoạn 2021 - 2030, giai đoạn i: Từ năm 2021 đến năm 2025, phụ nữ sinh con tại các tỉnh có đông người dân tộc thiểu số và có tỉ lệ sinh con tại nhà cao hơn mức trung bình của cả nước được hỗ trợ lên đến 2.500.000 đồng. Phụ nữ dân tộc thiểu số có khó khăn đặc thù sinh con đúng chính sách dân số được hỗ trợ tối đa 3.000.000 đồng/1 bà mẹ.
- 4 Lao động phi chính thức được hiểu là lao động có việc làm không ổn định, thu nhập thấp, không có hợp đồng lao động hoặc có nhưng người lao động không được đóng BHXH và không được chi trả các chế độ phụ cấp và các khoản phúc lợi xã hội khác.
- 5 BHXH tự nguyện là loại hình BHXH do Nhà nước tổ chức mà người lao động có quyền tự nguyện tham gia, lựa chọn mức đóng, phương thức đóng phù hợp với thu nhập của mình.
- 6 Tổng cục Thống kê - Văn phòng ILO tại Việt Nam, *Tổng quan về lao động có việc làm phi chính thức ở Việt Nam*, Nxb Thanh Niên, 2022, tr. 38.
- 7 Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử, “Phân tích thực trạng chế độ thai sản đối với lao động nữ tham gia bảo hiểm xã hội Việt Nam”, *Trang Thông tin điện tử Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử*, 2023, <http://tailieu.tbdd.gov.vn:8080/index.php/tai-lieu/chuyen-de-chuyen-sau/item/2660-phan-tich-th-c-tr-ng-ch-d-thai-s-n-d-i-v-i-lao-d-ng-n-tham-gia-b-o-hi-m-xa-h-i-vi-t-nam>, truy cập ngày 19/12/2023.
- 8 Theo Công văn số 1127/TCTK -TKQG ngày 13/9/2019 của Tổng cục Thống kê về “Hướng dẫn sử dụng khái niệm khu vực phi chính thức và hoạt động tự sản, tự tiêu của hộ gia đình”, “khu vực phi chính thức bao gồm các cơ sở sản xuất kinh doanh phi nông, lâm nghiệp và thủy sản, sản xuất sản phẩm để bán, trao đổi và không phải đăng ký kinh doanh”.

cột chính của hệ thống an sinh xã hội, góp phần quan trọng thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội, bảo đảm ổn định chính trị - xã hội, đời sống nhân dân, phát triển bền vững đất nước”; nghiên cứu thiết kế các gói BHXH tự nguyện ngắn hạn linh hoạt để người lao động có nhiều sự lựa chọn tham gia và thụ hưởng. Mở rộng các chế độ BHXH tự nguyện đến năm 2030, “nông dân và lao động khu vực phi chính thức tham gia BHXH tự nguyện phải đạt 5% lực lượng lao động trong độ tuổi”. Đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế trong lĩnh vực BHXH, thể chế hóa cơ bản chính sách cải cách BHXH, giải quyết bất cập từ thực tiễn và tạo khung pháp lý thông thoáng cho người lao động - bao gồm cả lao động khu vực phi chính thức tham gia và thụ hưởng các quyền lợi về BHXH phù hợp với trình độ phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, việc sửa đổi Luật BHXH theo hướng bổ sung chế độ thai sản vào loại hình BHXH tự nguyện là cần thiết.

## **2. Dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội (sửa đổi) về chế độ thai sản trong loại hình bảo hiểm xã hội tự nguyện và một số góp ý hoàn thiện**

So với Luật BHXH năm 2014, Dự thảo Luật BHXH (sửa đổi) đã bổ sung chế độ thai sản vào loại hình BHXH tự nguyện. Mục 1 Chương VI, từ Điều 92 đến Điều 96 Dự thảo Luật (ngày 9/10/2023) dự liệu về đối tượng áp dụng chế độ thai sản; điều kiện, mức hưởng; hồ sơ và trình tự thủ tục giải quyết hưởng trợ cấp thai sản. Việc bổ sung chế độ thai sản vào BHXH tự nguyện là những “điểm son pháp lý” cho việc bảo vệ quyền được hưởng chế độ thai sản của người lao động, hướng đến mục tiêu bảo vệ sức khỏe sinh sản và sự an toàn cho bà mẹ và trẻ em. Tuy vậy, Dự thảo Luật với một số quy định về nội dung này thiếu sự đồng bộ với các quy định trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật hiện hành đồng thời chưa khắc phục được một số bất cập so với thực tiễn thi hành pháp luật, cần tiếp tục nghiên cứu hoàn thiện.

### **2.1. Đối tượng áp dụng chế độ thai sản**

Dự thảo Luật BHXH (sửa đổi) đã mở rộng phạm vi áp dụng chế độ bảo hiểm thai sản cho người lao động tham gia BHXH tự nguyện. Theo Điều 92 Dự thảo Luật, “đối tượng áp dụng chế độ trợ cấp thai sản là người lao động tham gia BHXH tự nguyện quy định tại khoản 4 Điều 3 của Luật này”. Khoản 4, Điều 3 Dự Luật này quy định, “người thuộc đối tượng tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện là công dân Việt Nam từ đủ 15 tuổi trở lên và không thuộc đối tượng quy định tại khoản 1 Điều này. Trường hợp đối tượng quy định tại điểm a, điểm b khoản 1 Điều này đang tạm hoãn thực hiện hợp đồng lao động, hợp đồng làm việc thuộc đối tượng tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện”.

Như vậy, đối tượng được áp dụng chế độ thai sản trong loại hình

BHXH tự nguyện theo Dự thảo Luật là người lao động từ đủ 15 tuổi trở lên (gồm cả lao động nữ sinh con và lao động nam đang tham gia BHXH có vợ sinh con) và không thuộc đối tượng tham gia BHXH bắt buộc. Tuy nhiên, người tham gia BHXH bắt buộc thuộc các trường hợp: (i) Người làm việc theo hợp đồng lao động không xác định thời hạn, hợp đồng lao động xác định thời hạn từ đủ một tháng trở lên (kể cả trường hợp hai bên không giao kết hợp đồng lao động hoặc thỏa thuận bằng tên gọi khác nhưng có nội dung thể hiện về việc làm có trả công, tiền lương và sự quản lý, điều hành, giám sát của một bên, trừ hợp đồng thử việc theo quy định của pháp luật lao động); (ii) Cán bộ, công chức, viên chức nhưng đang tạm hoãn thực hiện hợp đồng lao động, hợp đồng làm việc cũng thuộc đối tượng áp dụng chế độ thai sản tự nguyện.

Trong bối cảnh chế độ bảo hiểm thai sản chưa được luật hóa đối với người lao động tham gia BHXH tự nguyện đồng thời không ít hoàn cảnh người lao động tham gia BHXH bắt buộc vì nhiều lý do phải tạm hoãn hợp đồng lao động,<sup>9</sup> hợp đồng làm việc có mong muốn tham gia BHXH tự nguyện để đủ điều kiện hưởng các chế độ BHXH dài hạn, ngắn hạn khác như chế độ hưu trí, thai sản,<sup>10</sup> nên việc tạo điều kiện cho các nhóm đối tượng này tham gia BHXH tự nguyện để được bảo vệ quyền thai sản theo Dự thảo Luật là hợp lý. Tuy nhiên, xét về hình thức, quy phạm pháp luật hiện dự liệu theo hướng dẫn chiếu. Nội dung quy phạm chưa minh định dẫn đến khả năng thiếu tính khả thi trong áp dụng. Để khắc phục bất cập này, tác giả đề nghị sửa đổi Điều 92 Dự thảo Luật như sau: “1. Đối tượng áp dụng chế độ thai sản là người lao động tham gia BHXH tự nguyện quy định tại khoản 4 Điều 3 của Luật này. 2. Trường hợp người lao động đang tạm hoãn hợp đồng lao động, hợp đồng làm việc tham gia đóng BHXH tự nguyện trong thời gian tạm hoãn thì thuộc đối tượng áp dụng chế độ thai sản theo quy định tại khoản 1 Điều này.”

## **2.2. Các trường hợp và điều kiện hưởng chế độ thai sản**

Hướng đến mục tiêu đảm bảo sức khỏe tốt nhất cho bà mẹ và trẻ em, để cân bằng giữa công việc và trách nhiệm của các bậc cha mẹ đối với gia đình sau quá trình con chào đời, hầu hết các quốc gia trên thế giới đã xây dựng cơ chế trợ cấp thai sản áp dụng không chỉ riêng cho “lao động nữ sinh con” mà còn đối với “lao động nam đang tham gia BHXH có vợ sinh

9 Tạm hoãn thực hiện hợp đồng lao động là việc người lao động tạm dừng thực hiện hợp đồng lao động trong một thời hạn nhất định khi có một trong các căn cứ quy định tại Điều 30 Bộ luật Lao động hiện hành. Khoản 3 Điều 85 Luật BHXH năm 2014 quy định người lao động không làm việc và không hưởng tiền lương từ 14 ngày làm việc trở lên trong tháng thì không đóng BHXH (bắt buộc) tháng đó.

10 Ví dụ, lao động nữ đang mang thai nếu có xác nhận của cơ sở khám bệnh, chữa bệnh có thẩm quyền về việc tiếp tục làm việc sẽ ảnh hưởng xấu tới thai nhi thì có quyền tạm hoãn thực hiện hợp đồng lao động theo quy định tại Điều 138 Bộ luật Lao động.

con”.<sup>11</sup> Trong số những công ước cốt lõi của ILO ghi nhận các quyền cơ bản của người lao động,<sup>12</sup> Công ước về Tiêu chuẩn tối thiểu về an sinh xã hội số 102 của ILO cũng có nội dung khuyến cáo: Đối với nhóm người lao động thuộc khu vực phi chính thức thường bị loại trừ khỏi chế độ BHXH bắt buộc thì chế độ BHXH tự nguyện cần được tính đến, xem như bước đầu trong nỗ lực quốc gia hướng đến mở rộng dần việc bảo vệ thai sản. Trên thực tế, tại nhiều quốc gia như Argentina, Venezuela, Honduras..., lao động giúp việc gia đình, theo thời vụ hoặc lao động tạm thời tuy không phải đối tượng tham gia BHXH bắt buộc, nhưng họ được bảo hiểm về thai sản nếu tham gia BHXH tự nguyện.<sup>13</sup> So với các quốc gia trên thế giới, pháp luật Việt Nam hiện hành có sự tương đồng trong việc ghi nhận quyền được hưởng bảo hiểm thai sản cho cả lao động nam tham gia BHXH bắt buộc khi đáp ứng các điều kiện luật định.<sup>14</sup> Từ kinh nghiệm quốc tế và căn cứ hoàn cảnh thực tiễn, Dự thảo Luật BHXH (sửa đổi) đã mở rộng đối tượng được thụ hưởng chế độ thai sản trong loại hình BHXH tự nguyện, với các điều kiện cụ thể. Điều 93 Dự thảo Luật xác định “người lao động quy định tại Điều 92 của Luật này được hưởng chế độ thai sản khi thuộc một trong các trường hợp: a) Lao động nữ sinh con; b) Lao động nam đang tham gia bảo hiểm xã hội có vợ sinh con”. Để được hưởng chế độ thai sản trong các trường hợp này, “người lao động phải đóng BHXH từ đủ 06 tháng trở lên trong thời gian 12 tháng trước khi sinh con”. Về quyền lợi được hưởng, ngoài quyền lợi từ chế độ hưu trí và tử tuất theo quy định hiện hành, người lao động tham gia BHXH tự nguyện còn được hưởng trợ cấp thai sản là 2.000.000 đồng cho một con mỗi sinh.

Tuy nhiên, căn cứ quy định của Dự thảo Luật, có thể nhận thấy, nhà lập pháp chỉ dựa vào “sự kiện sinh” làm cơ sở ấn định các trường hợp thụ hưởng trợ cấp thai sản trong loại hình BHXH tự nguyện. Điều này dẫn đến thực tế, trong một số trường hợp, các sự kiện pháp lý khác phát sinh

11 Chẳng hạn, theo kết quả khảo cứu của ILO, tính đến năm 2022, pháp luật của 60/185 quốc gia (trong đó, châu Âu và Trung Á: 40; châu Mỹ: 9, châu Á và Thái Bình Dương: 8, châu Phi: 3) hiện ghi nhận quyền của lao động nam tham gia bảo hiểm xã hội có vợ sinh con với thời gian nghỉ thai sản theo các điều kiện phù hợp. Nguồn: International Labour Organisation, “Care at work: Investing in care leave and services for a more gender equal world of work”, 2022.

12 Usanee Aimsiranun, “Challenges Concerning New Generation FTAs’ Labour Provisions: Perspective from Thailand”, *Vietnamese Journal of Legal Sciences*, Vol. 6, No. 1, 2022, <https://doi.org/10.2478/vjls-2022-0004>, tr. 78.

13 International Labour Organisation, “Maternity and paternity at work - Law and practice across the world”, *First published*, Geneva, 2014, tr. 37-38, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_242615.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_242615.pdf), truy cập ngày 19/12/2023.

14 Điểm e khoản 1 Điều 31, khoản 2 Điều 34 Luật BHXH năm 2014; khoản 5, 7 Điều 1 Thông tư số 06/2021/TT-BLĐTBXH ngày 07/07/2021 về sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 59/2015/TT-BLĐTBXH ngày 29/12/2015 của Bộ trưởng Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật BHXH về BHXH bắt buộc.

liên quan đến sức khỏe thai sản của người lao động tham gia BHXH tự nguyện như mang thai hộ, nhận nuôi con nuôi sơ sinh... cần được trợ cấp nhưng chưa được Dự Luật tính đến một cách trọn vẹn. Bản chất của chế độ thai sản là nhằm bảo đảm thu nhập và sức khỏe sinh sản cho người lao động trong hoàn cảnh mang thai, sinh con, nuôi con và khuyến nghị của ILO là chế độ bảo hiểm thai sản cần được áp dụng đối với mọi cá thể có liên quan, bao gồm tất cả những đối tượng lao động thuộc khu vực phi chính thức<sup>15</sup> và một số quốc gia đã nội luật hoá tinh thần văn kiện này.<sup>16</sup>

Tại Việt Nam hiện nay, ngoài lao động nữ sinh con, lao động nam đang tham gia BHXH có vợ sinh con (người mẹ sinh con tự nhiên hoặc người mang thai hộ sinh con qua kỹ thuật hỗ trợ sinh sản), Điều 31 Luật BHXH năm 2014 và Điều 48 Dự thảo Luật BHXH (sửa đổi) đều ghi nhận trường hợp lao động nữ mang thai hộ, người mẹ nhờ mang thai hộ và người lao động nhận nuôi con nuôi dưới sáu tháng tuổi được hưởng chế độ thai sản. Trên thực tế, sau khi sinh con, giao, nhận con sinh ra do mang thai hộ hoặc sau khi việc nhận nuôi con nuôi (dưới 06 tháng tuổi) được xác lập sẽ phát sinh quyền và nghĩa vụ chăm sóc, nuôi dưỡng con của các bên chủ thể quan hệ theo quy định của pháp luật hôn nhân và gia đình.<sup>17</sup> Vì vậy, để đảm bảo bình đẳng giữa các đối tượng thuộc diện tham gia và thụ hưởng chế độ bảo hiểm thai sản, hướng tới bảo vệ tối đa quyền và lợi ích của người lao động, tác giả kiến nghị sửa đổi Điều 93 Dự thảo Luật BHXH theo hướng bổ sung quy định người mẹ nhờ mang thai hộ (người không sinh con nhưng được xác định là mẹ theo Điều 94 Luật Hôn nhân và gia đình năm 2014) từ thời điểm nhận con đến khi con đủ sáu tháng tuổi và người lao động nhận nuôi con nuôi dưới 6 tuổi thuộc trường hợp được hưởng chế độ thai sản khi tham gia BHXH tự nguyện.

### **2.3. Mức hưởng trợ cấp thai sản và nguồn kinh phí chi trả**

Cơ chế đảm bảo thu nhập cho lao động mang thai, sinh và nuôi con sơ sinh ở nhiều quốc gia chủ yếu dựa vào trách nhiệm pháp lý của người sử dụng lao động. Tuy nhiên, cơ chế này không cung cấp một giải pháp

15 Khoản 1 Điều 2, khoản 1 Điều 9 Công ước số 183 về bảo vệ thai sản năm 2000 của ILO.

16 Ví dụ, Đạo luật nghỉ thai sản và sinh con ngày 20/6/2023 của Pakistan (the 2023 Maternity and Paternity Leave Act) được áp dụng cho mọi lao động nữ sinh con và lao động nam có vợ sinh con dưới sự kiểm soát hành chính của Chính phủ Liên bang mà không phân biệt người lao động được trả tiền lương, tiền công hay bất kỳ lợi ích khác; và quan hệ việc làm được ký kết bằng văn bản hay bằng lời nói.

17 Luật Hôn nhân và gia đình quy định người mang thai hộ được hưởng chế độ thai sản theo quy định của pháp luật về lao động và BHXH cho đến thời điểm giao đứa trẻ cho bên nhờ mang thai hộ. Trong trường hợp kể từ ngày sinh đến thời điểm giao đứa trẻ mà thời gian hưởng chế độ thai sản chưa đủ 60 ngày thì người mang thai hộ vẫn được hưởng chế độ thai sản cho đến khi đủ 60 ngày (khoản 3 Điều 97). Đồng thời, người mẹ nhờ mang thai hộ được hưởng chế độ thai sản theo quy định của pháp luật về lao động và BHXH từ thời điểm nhận con cho đến khi con đủ 06 tháng tuổi (khoản 4 Điều 98).

khả thi để bảo vệ người lao động trong nền kinh tế phi chính thức. Vì vậy, các chương trình BHXH không đóng góp mang lại nhiều hứa hẹn để mở rộng trợ cấp thai sản cho lao động thuộc nhóm các đối tượng này. Bài học quan trọng để mở rộng trợ cấp thai sản cho lao động trong nền kinh tế phi chính thức tại các quốc gia là “loại bỏ toàn bộ hoặc một phần hệ thống trách nhiệm pháp lý của người sử dụng lao động; trong đó, sự kết hợp giữa đóng góp và tài trợ từ Nhà nước có thể hỗ trợ mở rộng trợ cấp thai sản bằng tiền mặt cho những người không đủ năng lực. Trong nhiều trường hợp, trợ cấp thai sản theo chương trình BHXH quốc gia phải được ưu tiên”.<sup>18</sup>

Từ kinh nghiệm quốc tế, đặt trong bối cảnh định hướng của Nghị quyết số 28-NQ/TW về cải cách chính sách BHXH tại Việt Nam về “mở rộng các chế độ BHXH tự nguyện, tạo điều kiện chuyển đổi thuận lợi giữa BHXH tự nguyện và BHXH bắt buộc, hướng tới chính sách BHXH bắt buộc đối với toàn bộ người lao động có việc làm, có thu nhập và tiền lương khi có đủ điều kiện cần thiết”, Điều 94 Dự thảo Luật BHXH (sửa đổi) quy định “1. Lao động nữ khi sinh con, lao động nam có vợ sinh con được hưởng 2.000.000 đồng cho một con mới sinh. 2. Trường hợp chỉ có mẹ tham gia BHXH mà mẹ chết sau khi sinh con thì cha hoặc người trực tiếp nuôi dưỡng (con) được hưởng trợ cấp thai sản theo quy định tại khoản 1 Điều này. 3. Trường hợp cả cha và mẹ cùng tham gia BHXH đủ điều kiện hưởng chế độ thai sản quy định tại khoản 2 Điều 93 của Luật này thì chỉ cha hoặc mẹ được hưởng chế độ theo quy định tại khoản 1 Điều này. 4. Trợ cấp thai sản quy định tại Điều này do ngân sách nhà nước đảm bảo. Chính phủ quyết định điều chỉnh mức trợ cấp tại khoản 1 Điều này phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội và khả năng của ngân sách nhà nước từng thời kỳ”.

Ngoài mục đích đa dạng, linh hoạt các chế độ BHXH, quy định nguồn kinh phí chi trả trợ cấp thai sản trong loại hình BHXH tự nguyện sẽ do ngân sách nhà nước đảm bảo; và người lao động tham gia BHXH tự nguyện khi sinh con có cơ hội được hưởng trợ cấp thai sản mà không phải đóng thêm tiền vào quỹ so với hiện hành<sup>19</sup> theo Dự thảo Luật BHXH (sửa đổi) do vậy là “nhân văn, đảm bảo quyền lợi chính đáng của lao động nữ và thu hẹp dần khoảng cách giữa BHXH bắt buộc và tự nguyện trong thụ hưởng BHXH của lao động nữ”.<sup>20</sup> Sự thay thế thu nhập thông qua khoản

18 International Labour Organisation, *ltd*, 2016, tr. 7,8.

19 Khác với chính sách BHXH bắt buộc có thêm phần đóng của chủ sử dụng lao động, chính sách BHXH tự nguyện do người lao động tự đóng với mức hàng tháng bằng 22% mức thu nhập tháng do người tham gia BHXH tự nguyện lựa chọn.

20 Minh Nga, “Cần tăng mức trợ cấp thai sản cho người tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện”, *Trang Thông tin Điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam*, 2023, <https://dangcongsan.vn/bao-hiem-xa-hoi-bao-hiem-y-te-vi-an-sinh-xa-hoi/dien-dan/can-tang-muc-tro-cap-thai-san-cho>



trợ cấp bằng tiền từ ngân sách nhà nước giúp giảm thiểu những khó khăn về tài chính (phát sinh do mang thai, sinh đẻ và chăm sóc con) cho hầu hết người lao động và gia đình họ. Điều này đồng nghĩa quyền lợi về thai sản của người tham gia BHXH tự nguyện được bảo vệ tốt hơn. Tuy vậy, như đã phân tích ở mục 2.2, Điều 93 Dự thảo Luật BHXH (sửa đổi) đang loại trừ đối tượng cần được hưởng trợ cấp thai sản là người mẹ nhờ mang thai hộ và người lao động nhận nuôi con nuôi dưới 06 tháng tuổi đòi hỏi phải được bổ sung, hoàn thiện. Đảm bảo sự đồng bộ trong khuyến nghị cũng như bảo vệ quyền thai sản của người lao động, Điều 94 Dự thảo Luật BHXH (sửa đổi) do vậy cũng cần thiết quy định nhóm đối tượng này được hưởng trợ cấp thai sản.

Về mức trợ cấp thai sản, vì chế độ thai sản trong loại hình BHXH tự nguyện được trợ cấp hoàn toàn từ ngân sách nhà nước, người lao động không phát sinh nghĩa vụ đóng thêm. Để đảm bảo công bằng, hợp lý giữa những người tham gia, Dự thảo Luật chỉ ấn định một mức trợ cấp một lần, bằng nhau đối với mọi đối tượng là 2.000.000 đồng cho một con mới sinh. Việc trợ cấp thai sản phổ cập có thể giảm gánh nặng tài chính đối với các hộ gia đình không có khả năng đóng góp, góp phần tăng mức độ bảo vệ thai sản cho người lao động. Tuy nhiên, trong bối cảnh hiện nay, khoản hỗ trợ được dự thảo là chưa đủ để thay thế thu nhập cho người lao động trong hoàn cảnh thai sản. Tham chiếu Nghị định số 39/2015/NĐ-CP ngày 27/4/2015 của Chính phủ (về mức hỗ trợ cho phụ nữ thuộc hộ nghèo là người dân tộc thiểu số khi sinh con đúng chính sách dân số là 2.000.000 đồng/lần sinh) thì mức hỗ trợ theo Dự thảo Luật sửa đổi cũng chỉ bằng mức trợ cấp đã được triển khai từ năm 2015, vì thế không còn đáp ứng được yêu cầu thực tiễn. Thông tư số 15/2022/TT-BTC ngày 04/3/2022 của Bộ Tài chính (quy định về quản lý và sử dụng kinh phí sự nghiệp thực hiện chương trình mục tiêu quốc gia phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi giai đoạn 2021 - 2030, giai đoạn I: từ năm 2021 đến năm 2025) cũng đã nâng mức trợ cấp thai sản tối đa lên đến 3.000.000 đồng/bà mẹ. Vì vậy, để đảm bảo tính khả thi của quy phạm pháp luật, tác giả cho rằng cần điều chỉnh mức trợ cấp thai sản quy định tại Điều 94 Dự thảo Luật theo hướng tăng lên 3.600.000 đồng cho một con mới sinh.

Ngoài ra, cần lưu ý đến thành phần lao động phi chính thức tại Việt Nam còn làm việc trong khu vực chính thức bên cạnh khu vực phi chính thức.<sup>21</sup> Dự thảo Luật sửa đổi hiện chỉ quy định lợi ích vật chất mà người lao

nguoi-tham-gia-bhxh-tu-nguyen-650493.html, truy cập ngày 19/12/2023.

21 Năm 2021, Việt Nam có 33,6 triệu lao động phi chính thức làm việc trong khu vực phi chính thức lần trong khu vực chính thức. Theo đó, có gần 6 triệu lao động phi chính thức làm việc trong khu vực chính thức, trong đó, 47,8% làm việc trong các hộ sản xuất kinh doanh cá thể,

động tham gia BHXH tự nguyện được hưởng. Trong khi đó, chế độ thai sản bao gồm các thành tố khác như nghỉ việc khi khám thai, khi đình chỉ thai kỳ, nghỉ dưỡng sức, phục hồi sức khỏe sau thai sản, trợ cấp và chăm sóc y tế, hỗ trợ trong giai đoạn cho con bú.... cũng rất quan trọng lại chưa được quan tâm. Vì vậy, cần nghiên cứu, đánh giá tác động của việc quy định áp dụng chế độ nghỉ khám thai, đình chỉ thai nghén và chăm sóc y tế cho người lao động tham gia BHXH tự nguyện tương tự người lao động tham gia BHXH bắt buộc. Về lâu dài, để đạt mục đích mở rộng diện bao phủ BHXH đối với chế độ thai sản, cần tính đến bảo hiểm phổ cập gắn với bảo hiểm y tế toàn dân, đồng thời sàn an sinh được chi trả từ ngân sách nhà nước đối với mọi trường hợp sinh con mà không được hưởng quyền lợi thai sản từ các hình thức BHXH khác.

### Kết luận

Chế độ thai sản là nền tảng đảm bảo sức khỏe sinh sản, phúc lợi cho bà mẹ, trẻ em và là điều kiện tiên quyết thúc đẩy bình đẳng giới. Trong bối cảnh tỷ lệ bao phủ của BHXH tại Việt Nam còn hạn chế, quyền về bảo hiểm thai sản chỉ được thừa nhận và áp dụng đối với người lao động tham gia BHXH bắt buộc, việc bổ sung chế độ thai sản vào chính sách BHXH tự nguyện theo Dự thảo Luật BHXH (sửa đổi) là giải pháp hợp lý, nhân văn. Với định hướng trong chính sách xây dựng hệ thống BHXH đa tầng, linh hoạt, mở rộng diện bao phủ đối tượng thụ hưởng BHXH vì quyền lợi tốt nhất của người lao động, một số quy định về chế độ thai sản trong hình thức BHXH tự nguyện trong Dự thảo Luật cần được tiếp tục hoàn thiện để tăng tính khả thi cho văn bản luật một khi được thông qua. ●

### Tài liệu tham khảo

- [1] Usanee Aimsiranun, “Challenges Concerning New Generation FTAs’ Labour Provisions: Perspective from Thailand”, *Vietnamese Journal of Legal Sciences*, Vol. 6, No. 1, 2022, tr. 75-93. <https://doi.org/10.2478/vjls-2022-0004>
- [2] Bộ Lao động, Thương binh và xã hội, Báo cáo “Tổng quan kinh nghiệm quốc tế về bảo hiểm xã hội”, 2023 [trans: Ministry of Labour, “War Invalids and Social Affairs, Report “Overview of international experiences on social insurance”, 2023]
- [3] Tổng cục Thống kê - Văn phòng ILO tại Việt Nam, *Tổng quan về lao động có việc làm phi chính thức ở Việt Nam*, Nxb Thanh Niên, 2022 [trans: General Statistics Office - ILO Viet Nam Office, *Overview of informal labor in Viet Nam*, Thanh Nien Publishing House, 2022]
- [4] Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử, “Phân tích thực trạng chế độ thai sản đối với lao động nữ tham gia bảo hiểm xã hội Việt Nam”, *Trang Thông tin điện tử Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử*, 2023, [trans: The Center for Training of Elected Representatives, “Analysis of the current status of maternity benefits for female employees participating in social insurance in Vietnam”, *Website of the Center for Training of Elected Representatives*, 2023]

---

36,9% làm việc cho doanh nghiệp tư nhân, còn lại 15,3% cho các đơn vị khác. Nguồn: Bộ Lao động, Thương binh và xã hội, Báo cáo Tổng quan kinh nghiệm quốc tế về bảo hiểm xã hội, 2023.