

XÂY DỰNG CHÍNH SÁCH TRONG BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

TRẦN THỊ QUYÊN*

Xây dựng chính sách là một nội dung lần đầu tiên được luật hóa trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025, đánh dấu bước tiến quan trọng trong việc nâng cao chất lượng xây dựng pháp luật ở Việt Nam. Quy định này cho thấy sự thừa nhận vai trò then chốt của công đoạn xây dựng chính sách như một nền tảng định hướng cho việc ban hành các quy phạm pháp luật phù hợp, khả thi và hiệu quả. Bài viết tập trung làm rõ những vấn đề trong xây dựng chính sách theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025, đánh giá các ưu điểm, hạn chế và đề xuất một số quan điểm nhằm hoàn thiện quy trình xây dựng chính sách pháp luật ở Việt Nam hiện nay.

Từ khóa: Xây dựng chính sách; ban hành; Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025.

Policy formulation is codified for the first time in the 2025 Law on Promulgation of Legal Normative Documents, marking a significant advancement in enhancing the quality of law-making in Vietnam. This provision reflects a formal recognition of the pivotal role that policy formulation plays as the foundational step guiding the creation of appropriate, feasible, and effective legal norms. This article aims to clarify issues related to policy formulation under the 2025 Law on Promulgation of Legal Normative Documents. It assesses the strengths and limitations of the current process and proposes several viewpoints to improve the legal policy development framework in Vietnam.

Keywords: Policy formulation; promulgation; 2025 Law on Promulgation of Legal Normative Documents.

NGÀY NHẬN: 20/4/2025

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 28/5/2025

NGÀY DUYỆT: 10/6/2025

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.353.2025.1199>

1. Khái quát chung

Xây dựng chính sách là bước đầu tiên trong quy trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật, đòi hỏi phải dựa trên thông tin đầy đủ, bằng chứng thực tiễn và nhận thức sâu sắc về thực tế. Đây là hoạt động mang tính liên ngành, đa ngành, đóng vai trò nền tảng để cơ quan có thẩm quyền đưa ra quyết định chính xác, đồng thời cung cấp căn cứ khoa

học, khách quan nhằm thuyết phục các chủ thể có thẩm quyền.

Theo khoản 3 Điều 39 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025, chính sách cần đáp ứng các tiêu chí: (1) Luận giải sự cần thiết ban hành văn bản; (2) Bảo đảm phù hợp với đường lối, chủ trương của Đảng và

* TS, Trường Đại học Luật Hà Nội

chính sách, pháp luật của Nhà nước; (3) Tính hợp hiến, hợp pháp, thống nhất với hệ thống pháp luật; (4) Tính khả thi, dự báo và điều kiện thực hiện; (5) Tương thích với điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên; (6) Đánh giá sự cần thiết và chi phí tuân thủ nếu có thủ tục hành chính; (7) Tuân thủ quy trình lập đề nghị xây dựng văn bản, bảo đảm công khai, minh bạch và có sự tham gia của các bên liên quan¹.

Chính sách và pháp luật có mối quan hệ chặt chẽ, do đó, xây dựng chính sách là khâu không thể thiếu trong hoạt động lập pháp. Trước đây, việc xây dựng pháp luật thường kết hợp cả thiết kế và thi công trong một bước. Tuy nhiên, theo *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật* năm 2025 (viết tắt *Luật* năm 2025), công đoạn lập đề nghị xây dựng luật được xem là then chốt, quyết định chất lượng của dự án luật, pháp lệnh, trong đó phải làm rõ nội dung và mục tiêu để giảm tải cho giai đoạn sau.

2. Xây dựng chính sách theo *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật* năm 2025

Một là, thực hiện quy trình xây dựng chính sách quy phạm pháp luật (Điều 27 *Luật* năm 2025).

Các trường hợp xây dựng văn bản quy phạm pháp luật cần thực hiện quy trình xây dựng chính sách đều thuộc nhóm văn bản “lõi” trong hệ thống pháp luật. Bởi đây đều là những nhóm văn bản xác định khung cơ bản của pháp luật, là nền tảng để các cơ quan hành pháp, tư pháp, các cơ quan nhà nước ở địa phương cụ thể hóa trong nghị định, thông tư, nghị quyết, quyết định. Việc giới hạn loại văn bản phải thực hiện quy trình xây dựng chính sách đối với những nhóm văn bản trên càng khẳng định tính chất, tầm quan trọng của xây dựng chính sách. Tuy nhiên, nghị quyết của Hội đồng nhân dân (HĐND) cấp tỉnh cũng là văn bản có tầm quan trọng rất lớn tại địa phương. Văn bản này có nội dung và hình thức như văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên; đồng thời, như một kế hoạch hành động thực hiện các mục tiêu phát triển đã được xác định,

trong đó cũng xác định biện pháp nhằm phát triển kinh tế - xã hội, ngân sách, quốc phòng - an ninh ở địa phương và các biện pháp khác có tính chất đặc thù với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của địa phương trong thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được phân cấp hoặc thực hiện thí điểm các chính sách theo quy định.

Mặc dù trong Nghị định số 78/2025/NĐ-CP ngày 01/4/2025 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp để tổ chức, hướng dẫn thi hành *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật* có đề cập một số khía cạnh của chính sách khi xây dựng nghị quyết HĐND cấp tỉnh quy định thí điểm các chính sách theo quy định. Tuy nhiên, với tính chất của văn bản quy phạm pháp luật quan trọng cấp tỉnh nếu nghị quyết không được tuân thủ chặt chẽ các khâu xây dựng chính sách sẽ làm hạn chế chất lượng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh.

Hai là, xác định chính sách (Điều 28 *Luật* năm 2025).

Chính sách trong xây dựng pháp luật luôn gắn liền với quyền lực chính trị, với đảng cầm quyền và với bộ máy quyền lực công là Nhà nước. Nhà nước xây dựng và ban hành chính sách, pháp luật nhằm thể chế hóa quan điểm của Đảng. Loại chính sách này được thể hiện trên các phương diện: (1) Cơ sở lý luận và thực tiễn mang tính hệ thống; (2) Chủ thể tạo ra chính sách là cơ quan ban hành chính sách; (3) Các biện pháp của chính sách; (4) Mục tiêu của chính sách¹.

So với pháp luật, chính sách áp dụng ở phạm vi rộng hơn: (1) Chính sách là sự thể hiện cụ thể của đường lối chính trị chung, dựa vào cương lĩnh của đảng cầm quyền để đưa ra chính sách; (2) Chính sách là cơ sở nền tảng để pháp luật thể chế hóa, đưa chính sách vào cuộc sống. Như vậy, chính sách là nội dung của pháp luật, còn pháp luật là hình thức, là phương tiện thể hiện của chính sách khi nó được ban hành bởi Nhà nước theo một trình tự luật định².

Khi xây dựng chính sách, cơ quan lập đề xuất chính sách có trách nhiệm xác định chính sách trên cơ sở chủ trương, đường lối của Đảng; kết quả tổng kết thi hành pháp luật hoặc đánh giá thực trạng quan hệ xã hội; bảo đảm thực hiện quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân; bảo đảm quốc phòng - an ninh; chủ trương phân quyền, phân cấp; vấn đề mới, xu hướng mới; yêu cầu quản lý nhà nước và khuyến khích sáng tạo, khơi thông mọi nguồn lực, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội; phù hợp các cam kết trong điều ước quốc tế có liên quan mà Việt Nam là thành viên.

Ba là, đánh giá tác động của chính sách (Điều 29 Luật năm 2025).

Việc đánh giá tác động chính sách tuân thủ các nguyên tắc căn bản của việc thiết kế chính sách công, gồm: vì lợi ích công cộng, bắt buộc thi hành, có hệ thống, tập hợp các quyết định, liên đới, kế thừa lịch sử, quyết định theo đa số³. Các công đoạn khác, như: đề xuất chính sách và phê duyệt chính sách đóng vai trò là những nhận định còn đánh giá tác động chính sách là giai đoạn chứng minh tính đúng đắn của những nhận định đó⁴.

Căn cứ để tiến hành đánh giá tác động chính sách có sự thay đổi qua các bối cảnh xã hội khác nhau tùy thuộc vào thể chế chính trị, quan điểm của lực lượng lãnh đạo xã hội, thực trạng các quan hệ xã hội, tri thức của các ngành khoa học... Thông thường, đánh giá tác động chính sách dựa trên các căn cứ sau:

(1) Xét về mặt nội dung, tiền đề quan trọng để tiến hành đánh giá tác động chính sách là nhu cầu, đòi hỏi của thực tiễn. Đánh giá tác động chính sách nhằm chỉ ra giải pháp chính sách phù hợp với sự cấp thiết trong cuộc sống, do đó, hoạt động này cần dựa vào các thông tin (chỉ số, chỉ báo) khách quan từ đời sống con người. Những thông tin chính sách đôi lúc có thể gây nhiễu do tính chất tạm thời, thoáng qua nên phải khảo sát

trong mối tương quan tổng thể với các yếu tố liên quan để tránh việc “lãng phí” thời gian, chi phí trong đánh giá tác động chính sách.

(2) Đánh giá tác động chính sách là phương pháp tư duy hỗ trợ cho quá trình ra quyết định chính sách, vì vậy, căn cứ quan trọng cần dựa vào để đánh giá tác động, đó là quan điểm của lực lượng lãnh đạo xã hội. Đánh giá tác động chính sách là hoạt động có tính khoa học giúp các chuyên gia đánh giá tác động chính sách vừa cung cấp thông tin khoa học cho người có thẩm quyền, vừa thực hiện tư vấn chính sách.

(3) Hệ thống các quy tắc, chuẩn mực về quy trình, chủ thể, phương pháp... đánh giá tác động chính sách là căn cứ thiết yếu cho hoạt động này. Hoạt động đánh giá tác động chính sách luôn được đặt trong tổng thể các quy định chặt chẽ của pháp luật, bảo đảm người đánh giá luôn tuân thủ nguyên tắc pháp quyền khi thực hiện.

(4) Đánh giá tác động chính sách dựa trên sự kết hợp giữa hiểu biết và điều tra chuyên biệt được thực hiện trong các khoa học xã hội và những nghề nghiệp xã hội, bao gồm quản trị công và hoạch định công⁵. Bởi vì đánh giá tác động chính sách liên quan đến sự vận dụng hiểu biết của con người để giải quyết những vấn đề thực tiễn nên nó có tính định hướng theo vấn đề⁶. Trong bối cảnh thế giới đa chiều và phức tạp hiện nay, đánh giá tác động chính sách theo hướng tiếp cận đa ngành được coi là phương pháp phù hợp và hiệu quả nhất trong quá trình xây dựng chính sách công.

Bốn là, lấy ý kiến, tham vấn chính sách (Điều 30 Luật năm 2025).

Theo yêu cầu của Thường trực Hội đồng Dân tộc, Thường trực Ủy ban của Quốc hội được tham vấn, cơ quan lập đề xuất chính sách mời đại diện cơ quan khác của Quốc hội, đối tượng hoặc tổ chức đại diện cho đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách, các chuyên gia, nhà khoa học và các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan tham gia

hội nghị. Tại hội nghị tham vấn, lãnh đạo cơ quan lập đề xuất chính sách thuyết trình và giải trình các vấn đề liên quan đến chính sách. Cơ quan lập đề xuất chính sách có trách nhiệm xây dựng văn bản về kết quả tham vấn chính sách, trong đó phải nêu rõ quan điểm của cơ quan, tổ chức, cá nhân được tham vấn. Việc tham vấn chính sách đối với bộ, cơ quan ngang bộ thực hiện theo quy định của Chính phủ.

Việc lấy ý kiến và tham vấn công chúng nhằm đạt các mục tiêu thu nhập và lựa chọn các ý kiến hay, những đóng góp có tính chất hiến kế của công chúng; nghe ý kiến của công chúng phản hồi về tác động của chính sách và khả năng chấp hành chính sách trong thực tế; đánh giá dự kiến mức độ đạt được mục tiêu của chính sách khi thi hành; sự đáp ứng được các quyền lợi, nhu cầu và mong muốn của người dân; tạo sự đồng thuận và chấp hành chính sách tốt hơn.

Tại điều luật này, việc tiếp thu và giải trình ý kiến của đối tượng chịu sự tác động chưa được nêu rõ. Đồng thời, cơ chế chịu trách nhiệm đối với cơ quan đề xuất chính sách nếu không thực hiện nghiêm trách nhiệm giải trình trong xây dựng chính sách cũng chưa được quy định cụ thể. Do đó, nếu các cơ quan đề xuất chính sách không thực hiện tiếp thu, giải trình ý kiến góp ý của đối tượng chịu sự tác động cũng không có chế tài áp dụng. Sự thiếu vắng quy định này sẽ làm giảm chất lượng việc lấy ý kiến của đối tượng chịu sự tác động.

Năm là, thẩm định chính sách của luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội do Chính phủ trình (Điều 31 Luật năm 2025).

Theo quy định hiện hành, việc thẩm định chính sách, dự án, dự thảo quy định phải có sự tham gia hoặc ý kiến của 5 bộ, trong đó Bộ Ngoại giao có ý kiến về tính tương thích với điều ước quốc tế có liên quan mà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam là thành viên; Bộ Quốc phòng, Bộ Công an có ý kiến về bảo đảm yêu

cầu về quốc phòng - an ninh; Bộ Tài chính có ý kiến về nguồn tài chính; Bộ Nội vụ có ý kiến về việc phân quyền, phân cấp và nguồn nhân lực; Bộ Tư pháp có ý kiến về tính hợp hiến, tính hợp pháp và tính thống nhất với hệ thống pháp luật. Trường hợp không thể tham gia cuộc họp hội đồng thẩm định hoặc cuộc họp thẩm định, thành viên hội đồng thẩm định, người được cử tham gia cuộc họp thẩm định phải gửi ý kiến thẩm định bằng văn bản đến Bộ Tư pháp trong thời hạn chậm nhất là 3 ngày kể từ ngày tổ chức cuộc họp hội đồng thẩm định hoặc cuộc họp thẩm định. Trường hợp Bộ Ngoại giao, Bộ Quốc phòng, Bộ Công an, Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ không có đại diện tham gia cuộc họp hội đồng thẩm định hoặc cuộc họp thẩm định mà không gửi ý kiến thẩm định bằng văn bản thì Bộ Tư pháp có thông báo bằng văn bản gửi Bộ trưởng các bộ về việc này và kèm theo báo cáo thẩm định⁷.

Theo đó, quy định rõ Bộ Tư pháp chịu trách nhiệm trước cơ quan, người có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật về kết quả thẩm định. Riêng đối với dự thảo luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Bộ Tư pháp có trách nhiệm chủ trì phối hợp với bộ, cơ quan ngang bộ chủ trì soạn thảo, Thường trực cơ quan chủ trì thẩm tra, cơ quan, tổ chức có liên quan rà soát về tính hợp hiến, tính hợp pháp và tính thống nhất với hệ thống pháp luật của dự thảo; ngôn ngữ, thể thức, kỹ thuật trình bày văn bản và có văn bản gửi bộ, cơ quan ngang bộ chủ trì soạn thảo về kết quả rà soát.

Như vậy, theo quy định của Luật năm 2025 và Nghị định số 78/2025/NĐ-CP, trách nhiệm của cơ quan đề xuất chính sách, chủ trì soạn thảo văn bản (cơ quan đề nghị thẩm định) trong quá trình thẩm định. Trường hợp hồ sơ chính sách, dự án chưa đủ điều kiện trình Chính phủ, cơ quan lập đề xuất chính sách, chủ trì soạn thảo phải tiếp thu, giải trình, hoàn thiện hồ sơ chính sách, dự án, dự thảo và gửi Bộ Tư pháp thẩm định lại.

Sáu là, thông qua chính sách.

Đối với luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội do Chính phủ trình, Chính phủ ban hành nghị quyết thông qua chính sách làm cơ sở cho việc soạn thảo. Đối với luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội không do Chính phủ trình, cơ quan trình ban hành văn bản thông qua chính sách làm cơ sở cho việc soạn thảo.

3. Một số kiến nghị hoàn thiện xây dựng chính sách trong ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Thứ nhất, cần đưa xây dựng chính sách của nghị quyết HĐND cấp tỉnh với các yêu cầu đầy đủ như đối với luật, nghị quyết của Quốc hội là giai đoạn bắt buộc nhằm bảo đảm chất lượng của nghị quyết HĐND cấp tỉnh, nhất là Nghị quyết quy định thí điểm chính sách. Trong xu hướng phân cấp, phân quyền cho chính quyền địa phương thì công tác xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan này cũng cần được thúc đẩy thông qua thực hiện xây dựng chính sách. Đồng thời, xây dựng chính sách là phương thức nâng cao chất lượng công chức có vị trí việc làm về pháp chế và xây dựng pháp luật tại các địa phương.

Thứ hai, bản chất của tham vấn và lấy ý kiến trong xây dựng chính sách được hiểu giống nhau về nội hàm, tức là đề cập đến việc các chủ thể tổ chức để cá nhân, tổ chức và người dân đóng góp ý kiến vào những vấn đề quốc sách, dân sinh và được chính quyền trực tiếp lắng nghe, chất lọc, tiếp thu. Vì vậy, đề xuất nên thống nhất sử dụng một trong hai thuật ngữ.

Thứ ba, cần hoàn thiện thể chế về nguồn lực bảo đảm cho xây dựng chính sách nói riêng và xây dựng pháp luật nói chung. Xây dựng chính sách trong ban hành văn bản quy phạm pháp luật là giai đoạn nền tảng của ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Đây là công việc đòi hỏi có sự nghiên cứu thực trạng quan hệ xã hội cần can thiệp bởi chính sách; đồng thời, các hoạt động có mối

quan hệ mật thiết với nhau, trong đó xác định chính sách và đánh giá tác động chính sách là các hoạt động cần đầu tư thời gian, nguồn lực để khảo sát, điều tra, đánh giá thực tiễn. Để xây dựng chính sách ngày càng hoàn thiện đòi hỏi sự quan tâm hoàn thiện thể chế của Nhà nước, sự chủ động của các cơ quan xây dựng chính sách, sự tham gia tích cực vào tham vấn, góp ý của các cơ quan, tổ chức, người dân □

Chú thích:

1. Võ Khánh Vinh (2013). *Chính sách pháp luật: những vấn đề lý luận*. Kỷ yếu Hội thảo khoa học: “Một số vấn đề lý luận cơ bản và thực tiễn cấp bách về chính sách pháp luật”, tháng 11/2013, tr. 22.
2. Đinh Dũng Sỹ (2013). *Chính sách và mối quan hệ giữa chính sách và pháp luật trong hoạt động lập pháp*. Hội thảo khoa học: Một số vấn đề lý luận cơ bản và thực tiễn cấp bách về chính sách, pháp luật, tháng 11/2013, tr. 29.
3. Viện Khoa học pháp lý - Bộ Tư pháp (2008). *Xây dựng chính sách trong hoạt động lập pháp*. Chuyên đề Thông tin khoa học pháp lý năm 2008, tr. 20 - 22.
4. Trần Thị Quyên (2024). *Phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp của một số nước trên thế giới và kinh nghiệm đối với Việt Nam*. H. NXB Tư pháp, tr. 15.
5. Charles E. Lindblom và David K. Cohen (1979). *Kiến thức có thể sử dụng: khoa học xã hội và giải quyết vấn đề xã hội* (New Haven, CT: NXB Đại học Yale, 1979).
6. Abraham Kaplan (1964). *Tiến hành việc Điều tra: Phương pháp dành cho Khoa học về Hành vi* (San Francisco, CA: Chandler, 1964), tr. 3 - 11, 398 - 405.
7. *Nâng cao chất lượng thẩm định chính sách, pháp luật của tư pháp trong thời gian tới*. <https://danchuphapluat.vn>, ngày 23/4/2025.

Tài liệu tham khảo:

1. Chính phủ (2025). *Nghị định số 78/2025/NĐ-CP ngày 01/4/2025 quy định chi tiết một số điều và biện pháp để tổ chức, hướng dẫn thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật*.
2. Quốc hội (2025). *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025*.