

ISSUES IN THE DEVELOPMENT AND IMPLEMENTATION OF CURRENT POLICIES AND LAWS

Nguyen Thi Nhu Mai

Nguyen Tat Thanh University

Email: nguyenthinhumai57@gmail.com

Received: 4/3/2026; Reviewed: 23/3/2026; Revised: 25/3/2026; Accepted: 27/3/2026

DOI: <https://doi.org/10.58902/tcnckhpt.v5i1.356>

Abstract: *This article examines the key issues arising in the formulation and implementation of policies and laws in contemporary Vietnam by clarifying the concepts, sources, and approval levels of policy. Through theoretical synthesis and practical analysis, the study identifies several major shortcomings, including ambiguities in certain policies, a lack of stability and coherence, the formalistic nature of impact assessment and consultation processes, limited coordination among relevant agencies, and insufficient resources for the formulation of some policies. On that basis, the article proposes directions for reforming the policy-making process in a more scientific, transparent, and evidence-based manner, with a view to improving the quality of legislation and enhancing implementation effectiveness in the context of development and international integration.*

Keywords: Policy; Regulatory impact assessment; Policy institutionalization; Law-making.

1. Đặt vấn đề

Trước yêu cầu tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật nhằm đáp ứng mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội và hội nhập kinh tế quốc tế, trong thời gian qua, Nhà nước đã ban hành nhiều luật, pháp lệnh (sau đây gọi chung là pháp luật), góp phần từng bước xây dựng và hoàn thiện khung pháp lý cho các hoạt động kinh tế - xã hội. Hệ thống văn bản này đã tạo cơ sở pháp lý quan trọng cho quản lý nhà nước, bảo đảm trật tự xã hội và thúc đẩy phát triển đất nước trong bối cảnh mới.

Tuy nhiên, thực tiễn xây dựng, ban hành và tổ chức thi hành pháp luật thời gian qua cũng cho thấy những hạn chế, bất cập, ảnh hưởng trực tiếp đến chất lượng văn bản và hiệu quả thực thi trên thực tế. Một số quy định còn thiếu tính đồng bộ, chưa bảo đảm tính khả thi, chưa theo kịp yêu cầu điều chỉnh của đời sống kinh tế - xã hội. Bên cạnh đó, vẫn còn tình trạng một số chủ trương, chính sách, định hướng chính sách chưa được thể chế hóa đầy đủ, kịp thời bằng các quy định pháp luật cụ thể, dẫn đến khoảng cách giữa định hướng chính sách và quá trình tổ chức thực hiện.

Những hạn chế nêu trên xuất phát từ những nguyên nhân khác nhau, trải rộng ở các khâu của quá trình hoạch định và thực thi chính sách pháp luật, từ việc xây dựng chính sách, thể chế hóa chính sách thành quy phạm pháp luật, đến tổ chức thi hành. Trong đó, có những vấn đề thuộc về quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy

phạm pháp luật; có những vấn đề liên quan đến chất lượng công tác soạn thảo; đồng thời cũng có những bất cập bắt nguồn từ chính nội dung chính sách hoặc từ mức độ phù hợp giữa chính sách với yêu cầu thể chế hóa trong pháp luật.

Đây là vấn đề đã được tác giả quan tâm nghiên cứu trong một số công trình trước đây. Tuy nhiên, do phạm vi của hoạt động xây dựng pháp luật và nội hàm của chính sách rất rộng, các nghiên cứu trước mới chỉ tập trung phân tích một số khía cạnh liên quan đến chính sách ở giai đoạn trước khi bắt đầu quy trình xây dựng luật. Trên cơ sở kế thừa kết quả nghiên cứu đó, bài viết này tiếp tục làm rõ một số vấn đề lý luận và thực tiễn đặt ra, đồng thời cập nhật bối cảnh mới để đề xuất các giải pháp phù hợp, góp phần nâng cao chất lượng xây dựng chính sách và hoàn thiện pháp luật đáp ứng yêu cầu thực tiễn hiện nay.

2. Tổng quan nghiên cứu

Trong khoa học chính sách công và khoa học pháp lý, mối quan hệ giữa chính sách và pháp luật được xem là một nội dung cốt lõi của quản trị nhà nước. Theo Anderson (2015), chính sách công được hiểu như một chuỗi hành động có chủ đích của chủ thể công quyền nhằm giải quyết các vấn đề công. Trên phương diện quy trình, Howlett, Ramesh và Perl (2020) cho rằng quá trình chính sách thường được xem xét qua các giai đoạn cơ bản như xác định vấn đề, xây dựng phương án, ra quyết định, thực thi và đánh giá.

Từ cách tiếp cận này, pháp luật có thể được nhìn nhận như công cụ thể chế hóa chính sách, chuyển hóa các lựa chọn chính sách thành các quy tắc xử sự có hiệu lực bắt buộc trong thực tiễn quản trị. Bên cạnh đó, OECD (2012, 2020) nhấn mạnh rằng đánh giá tác động quy định/chính sách và sự tham gia của các bên liên quan là những điều kiện quan trọng để nâng cao chất lượng của quy định pháp luật, bảo đảm tính minh bạch và tính khả thi trong quá trình xây dựng và thực thi pháp luật.

Ở Việt Nam, nhiều công trình đã tiếp cận trực tiếp mối quan hệ giữa xây dựng chính sách và hoạt động lập pháp. Nguyễn Anh Phương (2016) nhấn mạnh vai trò của quy trình chính sách và phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp, qua đó cho thấy xây dựng luật không nên chỉ được hiểu là hoạt động soạn thảo văn bản, mà trước hết phải là quá trình nhận diện vấn đề, lựa chọn phương án và luận chứng chính sách. Tiếp cận này được nối tiếp trong nghiên cứu của Cao Kim Oanh (2020), khi tác giả phân tích thực trạng xây dựng chính sách trong hoạt động lập pháp ở Việt Nam và chỉ ra rằng chất lượng của bước hoạch định chính sách có ảnh hưởng trực tiếp đến chất lượng của văn bản luật được ban hành. Các nghiên cứu này cho thấy một xu hướng chung trong học thuật pháp lý trong nước: chuyển trọng tâm từ “soạn thảo văn bản” sang “xây dựng chính sách làm nền cho lập pháp”.

Ở phương diện đánh giá tác động, Đoàn Thị Tố Uyên (2016) cho rằng đánh giá tác động pháp luật là một nội dung quan trọng trong quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, bởi đây là công cụ giúp nhận diện trước các hệ quả kinh tế, xã hội và pháp lý của phương án được lựa chọn. Gần đây hơn, Lê Tuấn Phong (2021) khi khảo sát 37 báo cáo đánh giá tác động chính sách trong các đề nghị xây dựng luật từ năm 2017 đến tháng 8/2020 cho thấy tuy tất cả hồ sơ đều có báo cáo đánh giá tác động, nhưng chỉ 13/37 báo cáo thực hiện đầy đủ 5 nhóm nội dung đánh giá; nhiều báo cáo còn sơ sài, thiên về định tính, thiếu số liệu và mang tính hình thức. Những kết quả này cho thấy khoảng cách đáng kể giữa yêu cầu pháp lý của đánh giá tác động và chất lượng triển khai trên thực tế ở Việt Nam hiện nay.

Ngoài ra, các nghiên cứu trong nước cũng ngày càng chú ý đến sự tham gia của xã hội và vấn đề tổ chức thi hành pháp luật. Nguyễn Thị

Việt Hà (2025) xem sự tham gia của người dân trong quá trình xây dựng pháp luật là một nội dung quan trọng của đổi mới quản trị nhà nước và đề xuất tiếp tục hoàn thiện cơ chế để việc tham gia này trở nên thực chất hơn. Ở chiều ngược lại của chu trình chính sách, Đinh Công Tuấn (2025) nhấn mạnh rằng hiệu quả của pháp luật không chỉ phụ thuộc vào chất lượng ban hành mà còn gắn chặt với cơ chế tổ chức thi hành pháp luật. Điều này đặc biệt có ý nghĩa trong bối cảnh khuôn khổ pháp lý hiện hành của Việt Nam tiếp tục hoàn thiện theo Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025 và Luật sửa đổi, bổ sung năm 2025, cho thấy yêu cầu gắn kết giữa xây dựng chính sách, xây dựng pháp luật và tổ chức thực thi ngày càng được nhấn mạnh ở cấp thể chế.

Từ tổng quan trên có thể thấy, các nghiên cứu quốc tế và trong nước đều thống nhất rằng chất lượng của hệ thống pháp luật phụ thuộc chặt chẽ vào chất lượng của quá trình hoạch định chính sách, đánh giá tác động, tham vấn các bên liên quan và tổ chức thi hành pháp luật. Tuy nhiên, trong bối cảnh Việt Nam, các công trình hiện có chủ yếu tập trung vào từng mắt khâu riêng biệt của chuỗi này, trong khi nhu cầu nghiên cứu hiện nay là phải xem xét một cách liên kết những vấn đề phát sinh từ giai đoạn xây dựng chính sách, thể chế hóa bằng pháp luật đến giai đoạn thực hiện trong thực tiễn. Đây chính là khoảng trống mà bài viết hướng tới bổ sung khi phân tích những vấn đề đặt ra trong xây dựng và thực hiện chính sách, pháp luật hiện nay.

3. Phương pháp nghiên cứu

Nghiên cứu sử dụng phương pháp nghiên cứu tài liệu nhằm thu thập và phân tích các văn bản của Đảng, Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, các chiến lược, quy hoạch và các điều ước quốc tế liên quan đến chính sách và xây dựng pháp luật. Thông qua việc nghiên cứu các tài liệu này, bài viết xác định khái niệm chính sách, nguồn chính sách, cấp phê duyệt chính sách cũng như cách thức chính sách được thể chế hóa trong hệ thống pháp luật.

Bên cạnh đó, nghiên cứu vận dụng phương pháp phân tích – tổng hợp để làm rõ các vấn đề, bất cập và nguyên nhân trong quá trình xây dựng, ban hành, thực thi pháp luật. Đồng thời, cách tiếp cận liên ngành giữa khoa học pháp lý và khoa học chính sách công được sử dụng nhằm phân

tích mối quan hệ giữa hoạch định chính sách và quá trình xây dựng pháp luật.

4. Kết quả nghiên cứu

4.1. Về khái niệm chính sách

Chính sách là một thuật ngữ được sử dụng rộng rãi trong đời sống kinh tế – xã hội cũng như trong khoa học quản trị và khoa học pháp lý. Tuy nhiên, qua khảo cứu các tài liệu và công trình nghiên cứu, có thể thấy khái niệm chính sách chưa được thống nhất hoàn toàn mà được diễn giải theo nhiều cách tiếp cận khác nhau. Chẳng hạn, có quan điểm cho rằng “chính sách là một quá trình hành động có mục đích được theo đuổi bởi một hoặc nhiều chủ thể nhằm giải quyết các vấn đề mà họ quan tâm”; trong khi đó, một cách hiểu khác nhấn mạnh chính sách là “chương trình hành động do các nhà lãnh đạo hoặc nhà quản lý đề ra để giải quyết một vấn đề thuộc phạm vi thẩm quyền của mình” (Hương, 2023). Mặc dù cách diễn đạt khác nhau, các định nghĩa này đều thống nhất ở điểm chung là chính sách gắn với mục tiêu, chủ thể và hành động nhằm giải quyết các vấn đề công.

Có rất nhiều loại chính sách, trong đó có loại chính sách chung như:

- Chính sách đối ngoại của Nhà nước: là chủ trương, chính sách mang tính đối ngoại của quốc gia.

- Chính sách kinh tế: là chính sách của Nhà nước đối với sự phát triển của các ngành kinh tế.

- Chính sách xã hội: là chính sách ưu đãi trợ giúp cho một số tầng lớp xã hội nhất định như chính sách xã hội đối với công tác giáo dục ở vùng cao, vùng sâu, chính sách xã hội đối với thương binh, gia đình liệt sĩ.

- Chính sách tiền tệ: là chính sách của Nhà nước nhằm điều tiết (tăng hoặc giảm) lượng tiền tệ trong lưu thông để đạt được những mục tiêu nhất định như chống lạm phát, kích thích sản xuất, giảm thất nghiệp, cải thiện cán cân thanh toán quốc tế.

- Chính sách về tổ chức bộ máy nhà nước: là hệ thống quan điểm, chủ trương và quy định pháp luật do Nhà nước thiết lập nhằm quy định cơ cấu, chức năng, thẩm quyền, và mối quan hệ giữa các cơ quan từ trung ương đến địa phương. Mục tiêu là đảm bảo bộ máy vận hành thống nhất, hiệu quả, dựa trên nguyên tắc tập trung dân chủ, phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực.

- Chính sách về hành chính: là tập hợp các

nguyên tắc, định hướng và quy định do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành, nhằm cụ thể hóa luật pháp, quản lý và điều hành các công việc công cộng, cũng như giải quyết các vấn đề cụ thể trong đời sống xã hội. Nó đóng vai trò là "công cụ" để thực thi quyền hành pháp và vận hành bộ máy nhà nước.

- Chính sách môi trường: là tập hợp các nguyên tắc, mục tiêu, luật pháp và quy định do Chính phủ hoặc tổ chức ban hành nhằm bảo vệ, quản lý tài nguyên thiên nhiên, giảm thiểu ô nhiễm và đảm bảo phát triển bền vững.

Trong các loại chính sách chung lại có các chính sách đối với từng lĩnh vực, ví dụ như: trong chính sách kinh tế có các chính sách mậu dịch tự do, chính sách bảo hộ thuế quan, chính sách tài chính, chính sách về kinh tế biển, kinh tế tuần hoàn; trong chính sách tiền tệ có chính sách thị trường tự do; trong chính sách xã hội có chính sách dân tộc; trong chính sách về môi trường có các chính sách về chuyển đổi xanh, phát triển bền vững...

Tóm lại, có nhiều loại chính sách khác nhau, có chính sách chung, chính sách cụ thể tùy thuộc vào nội dung và lĩnh vực kinh tế - xã hội. Chính sách được thực thi khi được thể chế hóa bằng pháp luật. Nói một cách khác, pháp luật là kết quả thể chế hóa đường lối, chính sách, là công cụ để thực thi chính sách.

4.2. Về nguồn chính sách.

Do chính sách tồn tại dưới nhiều loại hình và cấp độ khác nhau, từ các định hướng mang tính chiến lược đến các chính sách cụ thể trong từng lĩnh vực, nên nguồn hình thành và cấp phê duyệt chính sách cũng rất đa dạng. Xét trong hệ thống chính trị – pháp lý của Việt Nam hiện nay, chính sách có thể được hình thành và thể hiện thông qua một số nguồn cơ bản sau đây:

Thứ nhất, các văn kiện của Đảng: Các văn kiện của Đảng, đặc biệt là nghị quyết của Ban Chấp hành Trung ương, Bộ Chính trị và các kết luận của cơ quan lãnh đạo cấp cao, là nguồn quan trọng định hướng chính sách phát triển kinh tế – xã hội, tổ chức bộ máy nhà nước và cải cách hành chính. Đây là những văn kiện mang tính định hướng chiến lược, làm cơ sở cho việc nghiên cứu, xây dựng và ban hành các chính sách cụ thể trong từng lĩnh vực. Chẳng hạn, các nghị quyết về phát triển kinh tế biển, phát triển kinh tế tư nhân hay tổ chức chính quyền địa phương đã

tạo ra khuôn khổ định hướng để Nhà nước cụ thể hóa thành các chính sách và quy định pháp luật tương ứng.

Thứ hai, Hiến pháp: Hiến pháp với tư cách là đạo luật cơ bản của Nhà nước cũng chứa đựng những định hướng chính sách ở tầm vĩ mô. Các quy định của Hiến pháp về chính sách dân tộc, kinh tế, giáo dục, khoa học và công nghệ hay đối ngoại thể hiện những nguyên tắc nền tảng, định hướng cho toàn bộ hệ thống pháp luật và hoạt động quản lý nhà nước. Trên cơ sở đó, các chính sách cụ thể tiếp tục được phát triển và cụ thể hóa trong các văn bản quy phạm pháp luật ở các cấp thấp hơn.

Thứ ba, các nghị quyết của Quốc hội: Các nghị quyết của Quốc hội là một nguồn quan trọng khác của chính sách. Các nghị quyết này thường xác lập những mục tiêu, định hướng phát triển và các giải pháp lớn trong từng giai đoạn, làm căn cứ để Chính phủ và các cơ quan nhà nước xây dựng và triển khai các chính sách cụ thể trong từng ngành, lĩnh vực. Ví dụ, các nghị quyết về kế hoạch phát triển kinh tế – xã hội hằng năm, về sắp xếp tổ chức bộ máy hay về xử lý các vướng mắc pháp lý đều thể hiện rõ vai trò định hướng chính sách của Quốc hội.

Thứ tư, cam kết quốc tế: Các cam kết trong các điều ước quốc tế song phương, đa phương mà Việt Nam là thành viên là những chính sách mang tính định hướng hoặc cụ thể. Việc thực hiện những chính sách này có thể được thực hiện bằng việc nội luật hóa vào pháp luật Việt Nam hoặc áp dụng trực tiếp. Ví dụ như Công ước của LHQ về Luật biển 1982, cam kết WTO, các hiệp định thương mại tự do (FTA) song phương và đa phương, EVFTA, tạo điều kiện thuận lợi cho phát triển thương mại quốc tế, các điều ước quốc tế về môi trường, hải quan, hàng không, hàng hải.

Thứ năm, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, đề án phát triển ngành: Một số chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành có quy định về định hướng chính sách hoặc chính sách cụ thể cho phát triển ngành. Ví dụ như Nghị quyết số 139/2024/QH15 ngày 28 tháng 6 năm 2024 của Quốc hội về Quy hoạch không gian biển quốc gia thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2030; Quyết định số 1117/QĐ-TTg ngày 07 tháng 10 năm 2024 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Quy hoạch tổng thể khai thác, sử dụng bền vững tài nguyên vùng bờ thời kỳ 2021 - 2030, tầm nhìn

đến năm 2050; Quyết định số 1579/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 22 tháng 9 năm 2021 Phê duyệt Quy hoạch tổng thể phát triển hệ thống cảng biển Việt Nam thời kỳ 2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2050.

Ngoài các nguồn nêu trên, chính sách còn có thể được hình thành từ nhiều kênh khác như chương trình hành động của Chính phủ, quyết định của cơ quan hành chính nhà nước, hoặc các sáng kiến chính sách xuất phát từ thực tiễn quản lý. Điều này cho thấy chính sách là một phạm trù có phạm vi rộng, được thể hiện dưới nhiều hình thức khác nhau và không hoàn toàn đồng nhất với pháp luật. Ở góc độ hình thức, chính sách thường có phạm vi rộng hơn, mang tính định hướng và linh hoạt hơn so với các quy phạm pháp luật, nhưng lại giữ vai trò nền tảng trong việc hình thành và phát triển hệ thống pháp luật. Bên cạnh đó, chính sách còn được ban hành từ nhiều nguồn khác nhau nữa.

Như vậy có thể thấy, chính sách được thể hiện ở nhiều nguồn và ở khía cạnh hình thức, chính sách thường rộng hơn pháp luật.

4.3. Cấp phê duyệt chính sách.

Qua phân tích các nguồn chính sách ở trên cho thấy, chính sách được phê duyệt ở các cấp độ khác nhau, ví dụ như các cấp lãnh đạo của Đảng, Quốc hội (hoặc Hội đồng nhân dân); Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ (hoặc Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân); Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ...

4.4 Những bất cập trong xây dựng chính sách và pháp luật thời gian qua

Trong những năm gần đây, Việt Nam đã đạt được nhiều thành tựu nổi bật trong xây dựng và thực thi chính sách, pháp luật. Hệ thống pháp luật không ngừng được hoàn thiện theo hướng đồng bộ, minh bạch, tiệm cận chuẩn mực quốc tế và sát với thực tiễn. Việc tổ chức thực hiện ngày càng hiệu quả, góp phần nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước, bảo đảm quyền con người, quyền công dân và thúc đẩy phát triển kinh tế – xã hội bền vững.

Tuy nhiên, thực tế việc xây dựng luật trong thời gian qua đã bộc lộ những vấn đề, hiện tượng như:

- Luật và văn bản hướng dẫn thực hiện luật chưa được thực hiện xây dựng đúng thời hạn kế hoạch đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm

pháp luật.

- Một số luật trình Quốc hội nhưng Quốc hội đã quyết định dừng hoặc lùi lại so với định hướng lập pháp nhiệm kỳ hoặc Chương trình lập pháp hàng năm của Quốc hội; có những luật trình Chính phủ (hoặc do cơ quan khác trình xin ý kiến Chính phủ), Chính phủ đã quyết định dừng hoặc lùi lại so với Chương trình xây dựng luật.

- Một số luật được ban hành có hiệu lực trong thời gian ngắn lại phải sửa đổi.

- Một số luật được Quốc hội thông qua, nhưng có những quy định không khả thi hoặc không tổ chức thực hiện được.

- Nội dung chính sách không được định hướng trong luật mà được Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ quy định cụ thể. Do đó, trên thực tế có những văn bản do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành chậm so với hiệu lực của luật, pháp lệnh và như vậy luật phải chờ văn bản hướng dẫn mới thực hiện được.

- Một số chính sách quy định trong luật được ban hành có nội dung khác so với nội dung chính sách mà Chính phủ nêu trong Dự thảo luật.

- Một số chính sách không đồng bộ dẫn đến việc áp dụng luật còn khó khăn.

Có nhiều nguyên nhân dẫn đến các vấn đề và bất cập nêu trên, trong đó có thể kể đến một số nguyên nhân chính sau:

Một là, một số chính sách chưa rõ ràng. Thực tế cho thấy, một số chính sách không được quy định cụ thể hoặc dự kiến đưa vào luật chưa được nghiên cứu, định hướng rõ dẫn đến một số luật phải dừng lại hoặc nếu có được ban hành thì việc tổ chức thực hiện còn gặp nhiều khó khăn hoặc không được thực hiện khi luật đã có hiệu lực. Ví dụ như: Nghị quyết 36-NQ/TW năm 2018 quy định về kinh tế tuần hoàn của các ngành kinh tế tuần hoàn đóng góp khoảng 10% GDP cả nước kinh tế, nhưng đến nay chưa có quy định hướng dẫn về nội hàm của kinh tế tuần hoàn nên việc đánh giá mục tiêu này đến nay chưa thực hiện được; Dự án Luật quản lý phát triển đô thị (đã trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội nhưng phải dừng lại)¹; Bộ luật Hàng hải Việt Nam năm 2015 (quy định về mô hình cảng biển và giao Chính

phủ thành lập Ban Quản lý và khai thác cảng biển), Luật Biển Việt Nam năm 2012 (quy định về quyền đi qua vô hại trong lãnh hải Việt Nam, giao Chính phủ công bố Tuyến hàng hải và phân luồng giao thông trong lãnh hải phục vụ cho việc đi qua không gây hại), nhưng không thực hiện được.

Hai là, chính sách chưa ổn định, hoặc thiếu tính ổn định lâu dài, hoặc không phù hợp với thực tế, không giải quyết được vấn đề thực tế đặt ra. Đất nước ta đang trong thời kỳ phát triển, đặc biệt là trong quá trình hội nhập kinh tế quốc tế nên một điều không thể phủ nhận là nhiều chính sách của chúng ta chưa ổn định, còn lúng túng và nhiều chính sách còn đang trong quá trình thử nghiệm. Chính vì thế mà chính sách của chúng ta luôn bị thay đổi, đặc biệt là những chính sách liên quan đến các luật, pháp lệnh được xây dựng. Ví dụ như Luật Giáo dục được ban hành và sửa đổi các năm 1998, 2005, 2009, 2015, 2019, 2025; Luật Giáo dục Đại học được ban hành và sửa đổi vào các năm 2012, 2013, 2015, 2018, 2025; Luật Đất đai được ban hành và sửa đổi vào các năm 2003, 2013, 2024, phải được xây dựng và ban hành (sửa đổi) trong năm 2026 (Chung, 2026); Quy hoạch tổng thể phát triển hệ thống cảng biển Việt Nam được ban hành năm 2021 (Thủ tướng Chính phủ, 2021) đã phải sửa đổi năm 2024 (Thủ tướng Chính phủ, 2024)

Ba là, Một số chính sách còn mang tính cục bộ về lợi ích bộ, ngành, thiếu tính liên thông giữa các chính sách. Qua thực tiễn công tác xây dựng luật cho thấy Bộ nào xây dựng luật cũng thường nghĩ đến lợi ích của Bộ, Ngành mình, lĩnh vực mình; ít chú trọng đến lợi ích chung, lợi ích của dân để xây dựng chính sách. Điều này đã ảnh hưởng không tốt đến hiệu quả của luật. Một ví dụ có thể dễ dàng nhận thấy là các luật mới được ban hành đều có xu hướng quy định về giấy phép, về điều kiện kinh doanh mà chưa thực sự quan tâm đến tạo thuận lợi cho doanh nghiệp. Hơn nữa, quy định về điều kiện kinh doanh khác nhau ở mỗi loại hình dịch vụ do các luật khác nhau điều chỉnh, nên các doanh nghiệp phải đăng ký rất vụn vặt và cứng nhắc. Điều này gây không ít khó khăn cho doanh nghiệp.

Bốn là, các cấp phê duyệt chính sách chưa quan tâm thỏa đáng đối với các chính sách sẽ được thể chế trong luật và cơ quan xây dựng luật chưa thực hiện đầy đủ quy định của Luật ban

¹ Tờ trình số 88/TTr-CP ngày 27/3/2018 của Chính phủ trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội về Dự án Luật Quản lý phát triển đô thị

hành văn bản quy phạm pháp luật (Văn phòng Quốc hội, 2025) về xây dựng chính sách như: Phản biện xã hội, tham vấn, góp ý đối với chính sách, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật; lấy ý kiến tham vấn chính sách, đánh giá tác động của chính sách, xác định chính sách; thẩm định chính sách của luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

Các chính sách được thể chế trong luật đòi hỏi phải được nghiên cứu, đánh giá dự báo tác động, áp dụng thử nghiệm, rút kinh nghiệm và chỉ đưa vào luật những chính sách đã được đánh giá tác động là phù hợp với thực tiễn. Thực tế cho thấy, nếu các cấp phê duyệt chính sách quan tâm thỏa đáng đến việc nghiên cứu các chính sách giai đoạn trước khi bắt đầu quy trình xây dựng luật thì việc xây dựng luật sẽ rất thuận lợi và quy phạm của luật sẽ mang tính khả thi cao.

Năm là, nguồn nhân lực và kinh phí thực hiện chính sách còn hạn chế. Có nhiều lý do các cấp phê duyệt chính sách, chưa quan tâm thỏa đáng đến việc nghiên cứu và hoạch định chính sách, tổ chức xây dựng và ban hành quy định pháp luật để thực hiện chính sách vì nghiên cứu hoạch định chính sách, xây dựng pháp luật tính khả thi cao là một công việc đòi hỏi có nguồn nhân lực có trình độ, có kinh phí thỏa đáng để nghiên cứu. Tuy nhiên, các yếu tố này ở Việt Nam nhìn chung còn hạn chế.

5. Bàn luận

Qua phân tích các vấn đề trên, có thể nhận thấy:

- Đã có quy định pháp luật về phản biện xã hội, dự báo, đánh giá tác động của chính sách, pháp lý sẽ được ban hành trong luật. Tuy nhiên, trong thời gian qua, việc thực hiện xây dựng luật chưa thực hiện đầy đủ quy định này hoặc thực hiện còn hình thức, chủ yếu dựa vào đánh giá tác động của chính sách về mặt định tính, thiếu đánh giá tác động về mặt định lượng.

- Việc nghiên cứu, xác định rõ chính sách trước khi xây dựng dự án luật có vai trò quan trọng, định hướng cho việc thực hiện xây dựng dự án luật có chất lượng và tổ chức thực hiện luật hiệu quả.

- Thời gian qua còn có những dự án luật không trình Quốc hội đúng kế hoạch (phải dừng lại, lùi lại hoặc không trình đúng so với kế hoạch); có những dự án luật được ban hành nhưng không xác định được chính sách, cơ sở

cho việc hướng dẫn thi hành luật dẫn đến chậm ban hành văn bản hướng dẫn thi hành.

- Một số chính sách chưa rõ ràng, không ổn định, mang tính cục bộ cao và thiếu tính liên thông.

- Một số cơ quan có thẩm quyền chưa quan tâm thích đáng đối với nghiên cứu, đề xuất chính sách; quá trình xây dựng chính sách còn mang tính cục bộ, việc tổ chức lấy ý kiến và tiếp thu ý kiến cộng đồng dân cư, doanh nghiệp còn hạn chế.

Để khắc phục những hạn chế trên, cần thực hiện một số giải pháp chủ yếu sau:

- a) Quy định về dự báo, đánh giá tác động về kinh tế, xã hội của chính sách, pháp lý đã được quy định tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, tuy nhiên, cần thực hiện đầy đủ các quy định này². Cụ thể là cần nghiên cứu, đánh giá đầy đủ và chặt chẽ hơn dự báo chính sách giai đoạn xây dựng chính sách trước khi lập chương trình xây dựng luật. Chỉ đưa vào chương trình xây dựng luật những dự án luật đã được chuẩn bị tốt các nội dung, chính sách liên quan đến dự án luật.

- b) Nội dung chính sách dự kiến đưa vào luật phải được xác định rõ ràng. Trong thực tế hoạch định chính sách, nhất là ở nước ta đang trong thời kỳ phát triển và hội nhập, việc dự kiến, xác định chính sách theo quan điểm nào, học tập chính sách của nước ngoài như thế nào cho phù hợp với thực tiễn Việt Nam là một việc khó. Tuy nhiên, khó không có nghĩa là chúng ta không xác định được. Để khắc phục được khó khăn này, chúng ta phải nghiên cứu chính sách trên cả lĩnh vực lý thuyết và thực tế, dự báo, đánh giá tác động kinh tế - xã hội của chính sách, so sánh các chính sách, lựa chọn chính sách nào tối ưu và phù hợp với thực tiễn và nhu cầu phát triển của Việt Nam.

- c) Chính sách phải được xây dựng ổn định. Để thực hiện được điều này, cần phải xây dựng chính sách phù hợp với chiến lược và định hướng phát triển các ngành kinh tế trong tổng thể phát triển của nền kinh tế quốc dân. Nếu xây dựng chính sách dựa trên nền tảng này, thì chính sách mới ổn định. Tất nhiên, ổn định ở đây không có

² Các điều 28, 29, 30, 31 Văn bản hợp nhất số 54/VBHN-VPQH ngày 11/8/2025 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

nghĩa là không thay đổi mà chính sách có thể thay đổi để đáp ứng với tình hình phát triển của nền kinh tế đất nước.

d) Việc xây dựng chính sách cần phải minh bạch, phù hợp với quyền lợi chung và sự phát triển của xã hội, thúc đẩy sự phát triển chung, không vì quyền lợi cục bộ của một bộ, ngành hoặc một số ít người. Trên cơ sở này, pháp luật thể chế chính sách mới tạo được môi trường pháp lý bình đẳng cho các đối tượng bị điều chỉnh. Vì vậy, cần thay đổi cách thức xây dựng và phê duyệt chính sách, đó là công khai, tham vấn, trưng cầu ý kiến của những đối tượng bị điều chỉnh... Hay nói một cách khác là phải áp dụng các phương pháp khoa học kiểm nghiệm chính sách dự kiến áp dụng và phương pháp soạn thảo luật mà các nước đã và đang áp dụng như: phương pháp đánh giá tác động chính sách (RIA), phương pháp phân tích các yếu tố tác động vào quy trình xây dựng pháp luật (ROCCIPI). Bên cạnh đó, cần mở rộng các đơn vị, tổ chức, cá nhân, doanh nghiệp là các đối tượng bị điều chỉnh của luật tham gia nghiên cứu chính sách phục vụ cho việc xây dựng luật.

đ) Cần có sự quan tâm và đầu tư thích đáng hơn nữa. Các cấp có trách nhiệm xây dựng, đề xuất chính sách và các cấp có thẩm quyền phê duyệt chính sách, đặc biệt là các bộ, ngành, cần quan tâm hơn nữa đến việc nghiên cứu, đề xuất chính sách phù hợp với sự phát triển của ngành. Kinh phí dành cho xây dựng chính sách quá nhỏ so với kinh phí dành cho các dự án khác là nguyên nhân dẫn đến nhiều chính sách được phê duyệt nhưng không khả thi hoặc tính khả thi không cao, hoặc các chính sách chuẩn bị cho các dự án luật chưa có sức thuyết phục, không đưa được vào luật. Bên cạnh đó, các cấp có thẩm

quyền trong việc xây dựng và phê duyệt chính sách cần có sự hợp tác chặt chẽ trong việc nghiên cứu chính sách nhằm bảo đảm chính sách mang tính liên thông, tạo điều kiện thuận lợi cho các đối tượng áp dụng luật.

6. Kết luận

Có thể thấy rằng chính sách giữ vai trò định hướng và quyết định chất lượng của hệ thống pháp luật. Pháp luật thực chất là sự thể chế hóa các định hướng chính sách nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội và tổ chức thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế – xã hội của Nhà nước. Thực tiễn xây dựng pháp luật ở Việt Nam thời gian qua cho thấy vẫn còn tồn tại nhiều hạn chế như chính sách chưa được xác định rõ ràng trước khi xây dựng luật, thiếu tính ổn định và liên thông giữa các chính sách, cũng như việc đánh giá tác động chính sách và tham vấn các đối tượng chịu tác động chưa được thực hiện đầy đủ. Những hạn chế này đã ảnh hưởng đến chất lượng và tính khả thi của các văn bản pháp luật trong quá trình thực thi.

Do đó, để nâng cao hiệu quả của hoạt động xây dựng pháp luật, cần đặc biệt chú trọng đến việc nghiên cứu, xác định và đánh giá chính sách trước khi xây dựng luật, bảo đảm chính sách được xây dựng trên cơ sở khoa học, phù hợp với thực tiễn và đáp ứng yêu cầu phát triển của đất nước. Đồng thời, cần tăng cường tính minh bạch, mở rộng tham vấn xã hội và nâng cao chất lượng nguồn nhân lực cũng như nguồn lực dành cho công tác hoạch định chính sách. Chỉ khi chính sách được xác định rõ ràng, ổn định và phù hợp với thực tiễn thì việc xây dựng và thực thi pháp luật mới đạt được hiệu quả và góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật trong bối cảnh phát triển và hội nhập hiện nay.

Tài liệu tham khảo

- Anderson, J. E. (2015). *Public policymaking: An introduction* (8th ed.). Cengage Learning.
- Bo Xây dựng. (2018). *To trình so 88/TTr-CP ngày 27/3/2018 của Chính phủ trình Ủy ban Thương vụ Quốc hội về Dự án Luật Quản lý phát triển đô thị*.
- Chính phủ. (2018). *To trình so 88/TTr-CP về Dự án Luật Quản lý phát triển đô thị trình Ủy ban Thương vụ Quốc hội*.
- Chung, T. (2026). *Ông Nguyễn Thanh Nghị: Ngay trong 2026, xây dựng, ban hành Luật*
- Dat dai sua doi*. Truy cập ngày 01 tháng 02 năm 2026 từ <https://tuoitre.vn/ong-nguyen-thanh-nghi-ngay-trong-2026-xay-dung-ban-hanh-luat-dat-dai-sua-doi-van-ban-huong-dan-20260225102216577.htm>
- Ha, N. T. V. (2025). Su tham gia của người dân vào quá trình xây dựng pháp luật ở Việt Nam hiện nay: Thực trạng và kiến nghị hoàn thiện. *Khoa học Xã hội Việt Nam*, 7(211), 71–79.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2020). *Studying public policy: Principles and*

- processes (4th ed.). Oxford University Press.
- Oanh, C. K. (2020). Xây dựng chính sách trong hoạt động lập pháp ở Việt Nam và một số kiến nghị. *Luật học*, (6), 67–76.
- OECD (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264209022-en>.
- OECD. (2020). *Regulatory impact assessment*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/2020/02/regulatory-impact-assessment_0bf78a03.html
- Phong, L. T. (2021). Thực trạng đánh giá tác động của chính sách trong xây dựng luật ở nước ta và một số kiến nghị. *Tap chi dien tu Nghiien cuu Lap phap*.
- Phuong, N. A. (2016). Quy trình chính sách và phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Việt Nam. *Nghiien cuu Lap phap*, 2+3(306+307), 80–90.
- Quốc hội. (2025). *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (Số 64/2025/QH15)*.
- Quốc hội. (2025). *Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (Số 87/2025/QH15)*.
- Thu tướng Chính phủ. (2021). *Quyết định số 1579/QĐ-TTg ngày 22 tháng 09 năm 2021 của Thủ tướng Chính phủ: Phe duyệt Quy hoạch tổng thể phát triển hệ thống cảng biển Việt Nam thời kỳ 2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2050*.
- Thu tướng Chính phủ. (2024). *Quyết định số 442/QĐ-TTg ngày 22 tháng 05 năm 2024 của Thủ tướng Chính phủ: Phe duyệt điều chỉnh Quy hoạch tổng thể phát triển hệ thống cảng biển Việt Nam thời kỳ 2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2050*.
- Tuan, D. C. (2025). Một số giải pháp nâng cao hiệu quả cơ chế tổ chức thi hành pháp luật ở Việt Nam hiện nay. *Nha nuoc va Phap luat*, 3(435), 14–22.
- Uyen, D. T. T. (2016). Đánh giá tác động pháp luật trong quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật ở Việt Nam hiện nay. *Luật học*, (5), 67–74.
- Văn phòng Quốc hội. (2025). *Văn bản họp nhất số 54/VBHN-VPQH ngày 19 tháng 02 năm 2025 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật*.

NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA TRONG XÂY DỰNG VÀ THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT HIỆN NAY

Nguyễn Thị Như Mai

Trường Đại học Nguyễn Tất Thành

Email: nguyenthinhumai57@gmail.com

Ngày nhận bài: 4/3/2026; Ngày phản biện: 23/3/2026; Ngày tác giả sửa: 25/3/2026;

Ngày duyệt đăng: 27/3/2026

DOI: <https://doi.org/10.58902/tcnckhpt.v5i1.356>

Tóm tắt: Bài viết phân tích những vấn đề đặt ra trong xây dựng và thực thi chính sách, pháp luật ở Việt Nam hiện nay trên cơ sở làm rõ khái niệm, nguồn và cấp phê duyệt chính sách. Thông qua việc tổng hợp lý luận và phân tích thực tiễn, nghiên cứu chỉ ra một số bất cập chủ yếu như: một số chính sách chưa rõ ràng, thiếu tính ổn định và liên thông; quy trình đánh giá tác động và tham vấn còn hình thức; sự phối hợp giữa các cơ quan còn hạn chế; và nguồn lực cho công tác hoạch định một số chính sách chưa đáp ứng yêu cầu. Trên cơ sở đó, bài viết đề xuất định hướng đổi mới quy trình xây dựng chính sách theo hướng khoa học, minh bạch và dựa trên bằng chứng, nhằm nâng cao chất lượng pháp luật và hiệu quả thực thi trong bối cảnh phát triển và hội nhập quốc tế.

Từ khóa: Chính sách; Đánh giá tác động chính sách; Thể chế hóa chính sách; Xây dựng pháp luật.