

# ĐỔI MỚI TƯ DUY XÂY DỰNG PHÁP LUẬT TRONG KỶ NGUYÊN PHÁT TRIỂN MỚI CỦA ĐẤT NƯỚC

Võ Khánh Vinh\*

**Tóm tắt:** Bài báo phân tích một cách hệ thống về tư duy xây dựng pháp luật trong bối cảnh mới của đất nước, làm rõ khái niệm, thành tố, đặc điểm, nội hàm tư duy pháp lý, nội dung, bối cảnh và các yêu cầu đặt ra đối với đổi mới tư duy pháp lý, thực trạng tư duy xây dựng pháp luật hiện nay, kinh nghiệm quốc tế về đổi mới tư duy xây dựng pháp luật và bài học cho Việt Nam, quan điểm, mục tiêu, nhiệm vụ và giải pháp đổi mới tư duy xây dựng pháp luật trong kỷ nguyên phát triển mới của đất nước.

**Từ khóa:** Kỷ nguyên phát triển mới; tư duy xây dựng pháp luật; đổi mới tư duy xây dựng pháp luật.

**Abstract:** This article provides a systematic analysis of legislative thinking in the country's new context. It clarifies the concept, constituent elements, characteristics, and substantive scope of legal thinking; the content, context, and key requirements for renewing legal thinking; the current state of legislative thinking in Viet Nam; international experiences in renewing legislative thinking and lessons for Viet Nam; and, finally, the perspectives, objectives, tasks, and solutions for renewing legislative thinking in the country's new development era.

**Keywords:** New development era; Legislative thinking; Renewal of legislative thinking.

## Đặt vấn đề

Trong bối cảnh đất nước bước vào giai đoạn phát triển mới với những yêu cầu cấp bách về hoàn thiện thể chế, trong đó thể chế pháp luật là trung tâm, việc đổi mới tư duy xây dựng pháp luật trở thành nhiệm vụ trọng tâm, xuyên suốt quá trình đổi mới pháp luật và hệ thống pháp luật ở nước ta.

Để đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong giai đoạn phát triển mới, Bộ Chính trị đã ban hành các Nghị quyết số 57, 59, 66 và 68 nhấn mạnh yêu cầu nâng cao chất lượng thể chế pháp luật, hiện đại hóa công tác lập pháp, khắc phục tình trạng chậm ban hành

văn bản, mâu thuẫn, chồng chéo pháp luật, và nâng cao dự báo chính sách, pháp luật, tạo khuôn khổ định hướng cho quá trình đổi mới tư duy xây dựng pháp luật trong giai đoạn phát triển mới.

Đồng thời, sự vận động nhanh chóng của chuyển đổi số, kinh tế số, kinh tế xanh, kinh tế tuần hoàn, an ninh phi truyền thống, biến đổi khí hậu và hợp tác, hội nhập quốc tế sâu rộng đặt ra đòi hỏi phải thay đổi cách tiếp cận từ “tư duy quản lý - kiểm soát” sang “tư duy kiến tạo - thúc đẩy phát triển”. Hệ thống pháp luật chỉ có thể đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh và bền vững toàn diện, bao trùm khi tư duy xây dựng pháp luật được đổi mới một cách căn bản, hệ thống, khoa học và đồng bộ.

\* GS.TS., Nguyên Phó Chủ tịch Viện Hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam.

Mặc dù thời gian qua đã có những cải cách quan trọng trong xây dựng pháp luật, song nhiều hạn chế vẫn tồn tại, đặc biệt trong tư duy tiếp cận các vấn đề mới của đời sống xã hội. Điểm nghẽn trong tư duy là điểm nghẽn cội nguồn sâu xa trong xây dựng pháp luật nói riêng, pháp luật và hệ thống pháp luật nói chung. Tháo gỡ điểm nghẽn này là khó khăn nhất, căn cốt nhất, đồng thời là khơi thông cho quá trình xây dựng pháp luật.

Do đó, nghiên cứu tư duy xây dựng pháp luật trong kỷ nguyên phát triển mới có ý nghĩa lý luận và thực tiễn sâu sắc đối với hoạt động xây dựng pháp và cải cách thể chế pháp luật ở Việt Nam hiện nay.

## **1. Tư duy xây dựng pháp luật và đổi mới tư duy xây dựng pháp luật**

### **1.1. Về tư duy xây dựng pháp luật**

Tư duy xây dựng pháp luật được hiểu là hệ thống các quan điểm, cách tiếp cận, phương pháp, nguyên tắc và mô hình nhận thức chỉ đạo, dẫn dắt quá trình thiết kế pháp luật. Nó phản ánh cách thức chủ thể xây dựng pháp luật, nhất là chủ thể lập pháp luận giải hiện thực xã hội, xác định vấn đề pháp lý cần điều chỉnh, lựa chọn giải pháp pháp lý tối ưu và thể chế hoá, cấu trúc hoá chúng thành quy phạm pháp luật, văn bản quy phạm pháp luật.

Khái niệm tư duy xây dựng pháp luật bao hàm các yếu tố: Nền tảng lý luận, cách tiếp cận, nguyên tắc, phương pháp tư duy, mô hình thể chế và triết lý xây dựng pháp luật. Mỗi quốc gia có thể lựa chọn cách tiếp cận khác nhau tùy theo mô hình Nhà nước, mô hình hệ thống pháp luật, trình độ phát triển và mục tiêu cải cách. Điều này liên quan đến việc thiết kế hệ thống pháp luật

Việt Nam trong kỷ nguyên phát triển mới của đất nước.

Tư duy xây dựng pháp luật bao gồm các thành tố cơ bản:

(1) *Nền tảng lý luận và thế giới quan pháp lý*: Bao gồm tư duy duy vật biện chứng, duy vật lịch sử, tư duy pháp quyền hiện đại, lý luận điều chỉnh pháp luật và thế giới quan pháp lý.

(2) *Hệ thống nguyên tắc tư duy*: Bao gồm nguyên tắc hợp hiến, hợp pháp, hợp lý, các nguyên tắc pháp quyền, nguyên tắc bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, nguyên tắc khả thi, nguyên tắc rõ ràng, công khai, minh bạch, nguyên tắc dự báo.

(3) *Phương pháp tư duy*: Bao gồm tư duy hệ thống, tư duy dựa trên bằng chứng, tư duy so sánh pháp luật, tư duy phân tích tác động chính sách.

(4) *Mô hình tiếp cận*: Tiếp cận đa ngành, liên ngành như: Tiếp cận chính trị - pháp lý, tiếp cận xã hội học - pháp lý, tiếp cận kinh tế - pháp lý, tiếp cận tâm lý học - pháp lý, tiếp cận quản trị công, tiếp cận quyền con người, tiếp cận kiến tạo phát triển, tiếp cận số.

(5) *Các công cụ tư duy*: Mô phỏng chính sách, dữ liệu lớn, công nghệ pháp lý, cơ sở dữ liệu pháp điện hóa.

Tư duy xây dựng pháp luật có một số đặc điểm nổi bật, cụ thể: Tính quy phạm: Gắn liền với việc hình thành các quy tắc xử sự chung; Tính dự báo: Yêu cầu dự đoán được sự vận động của các quan hệ xã hội; Tính hệ thống: Bảo đảm sự thống nhất của toàn bộ hệ thống pháp luật; Tính khả thi: Gắn với các điều kiện kinh tế - xã hội và năng lực tổ chức thực thi; Tính khoa học và

thực chứng: Được xây dựng dựa trên dữ liệu và phân tích tác động; Tính mở và thích ứng: Phù hợp với sự biến động nhanh của kỹ nguyên số và hội nhập quốc tế.

*Nội hàm* của tư duy xây dựng pháp luật bao gồm nhiều tầng bậc phức hợp. Đó là:

*Một là*, khả năng nhận diện, phân tích các vấn đề xã hội đang đặt ra đòi hỏi sự điều chỉnh của pháp luật.

*Hai là*, khả năng xác lập mục tiêu chính sách một cách rõ ràng, phù hợp với đường lối, chủ trương của Đảng và lợi ích chung của xã hội.

*Ba là*, năng lực lựa chọn mô hình, giải pháp pháp lý tối ưu để giải quyết vấn đề, cân nhắc và lượng hóa các tác động đa chiều (kinh tế, xã hội, văn hoá, môi trường, quốc phòng, an ninh, giới...).

*Bốn là*, khả năng thể hiện, hiện thực hoá các giải pháp chính sách thành các quy phạm pháp luật cụ thể, với kỹ thuật lập pháp chuẩn xác, ngôn ngữ minh bạch, đảm bảo tính thống nhất và khả thi.

*Tư duy xây dựng pháp luật đóng vai trò là “kim chỉ nam”, là “linh hồn”, là “cái lõi” của toàn bộ quá trình lập pháp, xây dựng văn bản quy phạm dưới luật.* Chất lượng của một văn bản quy phạm pháp luật không chỉ phụ thuộc vào kỹ thuật soạn thảo, mà trước hết và quan trọng nhất, phụ thuộc vào chất lượng của tư duy đã hình thành nên nó. Một tư duy đúng đắn, khoa học, toàn diện sẽ là tiền đề để tạo ra một đạo luật tốt, có sức sống lâu bền và hiệu quả điều chỉnh cao.

### **1.2. Đổi mới tư duy xây dựng pháp luật**

Đổi mới tư duy xây dựng pháp luật, nói một cách khái quát, là đổi mới nhận thức về

xây dựng pháp luật, về các thành tố, nội hàm của xây dựng pháp luật. Đổi mới tư duy xây dựng pháp luật, có thể nói, là một cuộc cách mạng trong lĩnh vực pháp luật. Đó là sự chuyển dịch từ một hệ hình tư duy cũ, thụ động và khép kín, sang một hệ hình mới, chủ động, cởi mở và kiến tạo phát triển. Sự chuyển dịch này bao hàm những nội dung mang tính cốt lõi sau:

1) *Sự chuyển đổi từ tư duy pháp lý cũ, coi pháp luật là “công cụ quản lý” bị động sang tư duy “kiến tạo phát triển”*

*Tư duy kiến tạo phát triển* nhìn nhận pháp luật như một khoản đầu tư công chiến lược, một công cụ để “thiết kế tương lai” chứ không chỉ để “dàn xếp quá khứ, hiện tại”. Nó đòi hỏi nhà làm luật phải từ bỏ vai trò của một “người gác cổng” để trở thành một “kiến trúc sư” kiến tạo phát triển xã hội, chủ động phân tích các xu thế lớn (sự phát triển khoa học công nghệ, chuyển đổi số, chuyển đổi xanh, biến đổi chuỗi cung ứng, sự chuyển động của kinh tế tư nhân...) để tạo ra những hành lang pháp lý thông thoáng, an toàn, có tính cạnh tranh cao, đủ sức thu hút và nuôi dưỡng các nguồn lực phát triển mới.

2) *Sự chuyển vị thế từ tư duy “ban phát - kiểm soát” sang tư duy “phục vụ - trao quyền”*

*Tư duy phục vụ, lấy người dân và doanh nghiệp làm trung tâm* là một cuộc cách mạng về triết lý quản trị. Nhà nước là nhà cung cấp dịch vụ, mà “sản phẩm” cao cấp nhất chính là một hệ thống pháp luật dân chủ, công bằng, nhân đạo, hiện đại, minh bạch và hiệu quả; người dân và doanh nghiệp là “khách hàng”, là trung tâm của mọi quá trình hoạch định chính sách,

xây dựng pháp luật. Tư duy này buộc nhà làm luật phải trả lời những câu hỏi căn cốt: Quy định này có thực sự cần thiết không? Nó có tạo ra gánh nặng bất hợp lý nào không? Có cách nào khác để đạt được mục tiêu quản lý mà ít tốn kém hơn cho xã hội không? Quy định này có trao quyền, phát huy tính sáng tạo cho các chủ thể liên quan hay không?

3) *Chuyển từ tư duy cục bộ, manh mún sang tư duy toàn cục, tổng thể, hệ thống, bao trùm*

Kiến tạo một *tư duy toàn cục, tổng thể, hệ thống, bao trùm, liên ngành* trên cơ sở cách tiếp cận “toàn quốc gia”. Tư duy này đòi hỏi một cơ chế phối hợp được thể chế hóa chặt chẽ, nơi các vấn đề pháp lý được xem xét dưới lăng kính đa chiều, và các cơ quan xây dựng pháp luật thực sự đóng vai trò “nhạc trưởng” điều phối lợi ích, bảo đảm tính hài hòa và nhất quán của hệ thống, chứ không chỉ là một thiết chế kiểm định kỹ thuật ở khâu cuối cùng.

4) *Sự chuyển dịch về phương pháp luận từ “chủ nghĩa kinh nghiệm” sang “chủ nghĩa duy lý khoa học”*

*Tư duy dựa trên bằng chứng* đòi hỏi việc ra quyết định phải dựa trên một quy trình nghiên cứu nghiêm ngặt: Thu thập dữ liệu, phân tích các bằng chứng thực nghiệm, lượng hóa các tác động tiềm tàng thông qua các công cụ của khoa học hiện đại. Tư duy này thúc đẩy sự phát triển của các lĩnh vực khoa học liên ngành như kinh tế học pháp luật, xã hội học pháp luật, biến việc xây dựng pháp luật từ một “nghệ thuật” của sự cảm tính trở thành một “khoa học và công nghệ” của việc quản trị.

5) *Sự định vị lại tầm vóc quốc gia trên trường quốc tế, khu vực theo hướng chủ động và tự tin hội nhập quốc tế, khu vực*

Tư duy này khẳng định xây dựng pháp luật phải trở thành trụ cột chiến lược để Việt Nam đòi hỏi một tư duy mở, chủ động và tự tin hội nhập sâu rộng, nâng cao tầm vóc, vai trò, uy tín và năng lực của Việt Nam trong khu vực và trên thế giới

Trong kỷ nguyên phát triển mới, việc đổi mới tư duy xây dựng pháp luật chịu sự tác động của các yếu tố sau đây: Động lực chính trị - pháp lý: Ý chí kiến tạo Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Đảng; sức ép từ thực tiễn kinh tế - xã hội: Đòi hỏi của nền kinh tế thị trường và một xã hội đang chuyển đổi; tác động của bối cảnh quốc tế và cách mạng công nghệ: Áp lực từ toàn cầu hóa và sự đột phá của tương lai, tác động của khoa học công nghệ, đổi mới sáng tạo, chuyển đổi số

## **2. Bối cảnh phát triển mới và yêu cầu đặt ra đối với tư duy xây dựng pháp luật**

Đất nước bước vào giai đoạn phát triển mới với nhiều đặc trưng nổi bật, đó là:

*Thứ nhất*, chuyển đổi mô hình tăng trưởng từ chiều rộng sang chiều sâu, chú trọng đổi mới sáng tạo, kinh tế tri thức và công nghệ số.

*Thứ hai*, yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa theo tinh thần Nghị quyết số 27-NQ/TW, đòi hỏi phải hoàn thiện hệ thống pháp luật dân chủ, công bằng, nhân đạo, hiện đại, đồng bộ, thống nhất, khả thi.

*Thứ ba*, hội nhập và hợp tác quốc tế sâu rộng khiến các vấn đề pháp lý mới như kinh tế số, bảo vệ dữ liệu, cạnh tranh toàn cầu, an

ninh mạng, trách nhiệm chuỗi cung ứng trở nên cấp bách.

*Thứ tư*, các thách thức an ninh phi truyền thống (biến đổi khí hậu, trí tuệ nhân tạo, dịch bệnh...) đòi hỏi tư duy pháp lý mới để điều chỉnh.

*Thứ năm*, yêu cầu cải cách thể chế theo tinh thần các nghị quyết 57, 59, 66, 68 của Bộ Chính trị nhấn mạnh vai trò của pháp luật trong kiến tạo và thúc đẩy phát triển, pháp luật là một nguồn lực, động lực phát triển đất nước.

Những yếu tố này đặt ra yêu cầu đổi mới toàn diện, sâu sắc tư duy xây dựng pháp luật theo hướng: (i) Tiên liệu sự thay đổi; (ii) Hỗ trợ phát triển; (iii) Bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân; (iv) Ứng dụng công nghệ; (v) Tiếp cận đa ngành, liên ngành.

### **3. Thực trạng tư duy xây dựng pháp luật ở Việt Nam hiện nay**

Dù đạt nhiều thành tựu quan trọng, tư duy xây dựng pháp luật ở Việt Nam vẫn còn tồn tại các hạn chế, đó là:

(1) Tư duy quản lý - kiểm soát còn phổ biến, trong khi tư duy kiến tạo phát triển chưa trở thành phương thức chủ đạo.

(2) Tư duy kinh nghiệm còn chiếm tỷ trọng lớn, thiếu tư duy dựa trên bằng chứng, phân tích định lượng và dữ liệu lớn, đánh giá tác động chính sách.

(3) Tư duy cục bộ ngành, địa phương còn tồn tại, dẫn đến tình trạng văn bản pháp luật chồng chéo, mâu thuẫn, thiếu tính liên ngành, liên thông, gây khó khăn cho việc áp dụng trong thực tiễn.

(4) Năng lực tư duy của đội ngũ cán bộ xây dựng pháp luật chưa đồng đều, thiếu

chuyên gia phân tích tác động chính sách, chuyên gia so sánh pháp luật, chuyên gia chính trị - pháp lý, kinh tế - pháp lý, xã hội học - pháp lý...

(5) Công nghệ số chưa được ứng dụng sâu, đặc biệt trong rà soát pháp luật, đánh giá tác động, mô phỏng chính sách.

(6) Thiếu cơ chế đánh giá sau lập pháp, khiến nhiều đạo luật không đạt mục tiêu nhưng chậm được sửa đổi.

### **4. Kinh nghiệm quốc tế về đổi mới tư duy xây dựng pháp luật và bài học cho Việt Nam**

Đổi mới tư duy xây dựng pháp luật ở nước ta cần tìm hiểu và học tập kinh nghiệm quốc tế và một số nước trong lĩnh vực này. Đó là các kinh nghiệm về đổi mới tư duy xây dựng pháp luật trên thế giới.

*Thứ nhất, kinh nghiệm về tư duy tiếp cận xây dựng “Quy định pháp luật tốt hơn” và “Quy định pháp luật thông minh”*

“Quy định pháp luật tốt hơn” đã trở thành một học thuyết chủ đạo, một triết lý bao trùm trong quản trị công hiện đại. Triết lý này vận hành dựa trên một loạt các nguyên tắc trụ cột, bao gồm: Sự cần thiết (chỉ ban hành quy định khi thực sự cần thiết), tính hiệu quả (quy định phải giải quyết được vấn đề), tính hiệu suất (đạt mục tiêu với chi phí thấp nhất), tính minh bạch (quy trình phải công khai), và sự tham gia sâu rộng của các bên liên quan.

“Quy định pháp luật thông minh” nhấn mạnh hơn vào tính thích ứng và kết quả đầu ra của quy định. Nó cổ vũ, khuyến khích cho các quy định dựa trên mục tiêu thay vì các quy định mang tính mô tả chi tiết, trao quyền tự chủ và khuyến khích sự sáng tạo

của đối tượng tuân thủ. Tư duy “thông minh” còn bao hàm việc sử dụng công nghệ để giám sát, đánh giá và điều chỉnh chính sách một cách linh hoạt, cũng như việc lựa chọn các công cụ quản lý đa dạng thay vì mặc định chỉ dùng đến công cụ pháp luật.

Sự chuyển dịch sang “Quy định pháp luật tốt hơn” và “Quy định pháp luật thông minh” thể hiện một sự thay đổi căn bản trong vai trò của Nhà nước: Từ một nhà quản lý mệnh lệnh sang một nhà điều phối, một người kiến tạo môi trường và một người quản lý rủi ro thông thái.

*Thứ hai, kinh nghiệm về tư duy xây dựng pháp luật theo phương pháp luận dựa trên bằng chứng*

Đây là sự đoạn tuyệt với lối làm luật dựa trên kinh nghiệm chủ quan, ý chí chính trị thuần túy hay áp lực của các nhóm lợi ích. Thay vào đó, nó đòi hỏi mọi đề xuất pháp lý phải được xây dựng và bảo vệ bằng những luận cứ khoa học khách quan, có thể kiểm chứng được.

Câu hỏi trung tâm mà nhà làm luật phải trả lời không còn là “Tôi muốn gì?” hay “Truyền thống yêu cầu gì?”, mà là “Bằng chứng nào cho thấy vấn đề này tồn tại, giải pháp này sẽ có hiệu quả, và lợi ích của nó sẽ lớn hơn chi phí mà nó tạo ra?”.

Thực hiện quy trình *đánh giá tác động của quy định (RIA)*. Một quy trình RIA thực chất không phải là một thủ tục hành chính cần hoàn thành, mà là một quá trình nghiên cứu khoa học nghiêm túc. Nó buộc các cơ quan soạn thảo phải: (1) Xác định rõ ràng vấn đề và mục tiêu; (2) Đưa ra các phương án chính sách khác nhau (bao gồm cả phương án không ban hành luật); (3) Thu thập dữ liệu và phân tích, lượng hóa tác

động đa chiều của từng phương án; và (4) Trình bày các kết quả một cách minh bạch để các nhà lãnh đạo và công chúng có đủ thông tin để ra quyết định.

*Thứ ba, kinh nghiệm của Vương quốc Anh về thể chế hóa sự giám sát độc lập và chuyên nghiệp hóa đánh giá chính sách*

Bài học sâu sắc nhất từ kinh nghiệm của Anh không nằm ở việc họ sớm áp dụng Đánh giá tác động chính sách (RIA), mà ở việc họ *thể chế hóa một cơ chế giám sát độc lập* để đảm bảo chất lượng của các RIA này. Cơ quan đó là Ủy ban Chính sách điều tiết (RPC), một Hội đồng giám sát độc lập gồm các chuyên gia kinh tế, luật sư và học giả<sup>1</sup>.

Mọi đánh giá tác động chính sách đối với các dự án luật và chính sách quan trọng do các Bộ soạn thảo đều phải được gửi đến Ủy ban Chính sách điều tiết, để thẩm định. Ủy ban Chính sách điều tiết sẽ đưa ra một trong hai kết luận: “Phù hợp với mục đích” hoặc “không phù hợp với mục đích”. Một bản RIA bị RPC “gắn cờ đỏ” sẽ là một rào cản chính trị rất lớn, khiến dự luật khó có thể được trình ra Nghị viện<sup>2</sup>.

Cơ chế này tạo ra một áp lực thực sự, buộc các Bộ phải đầu tư nghiêm túc vào việc phân tích bằng chứng, lượng hóa chi phí - lợi ích một cách khách quan, thay vì chỉ làm RIA cho đủ thủ tục. Nó chuyển hóa RIA từ một bài tập hành chính thành một

---

<sup>1</sup> Gibbons, M., Parker, D. (2012), *Impact assessments and better regulation: The role of the UK's Regulatory Policy Committee*, Public Money & Management, 32(4), 257–264. <https://doi.org/10.1080/09540962.2012.691302>.

<sup>2</sup> Regulatory Policy Committee: Departmental Impact Assessment-Ratings, <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7cfa8e5274a2f304ef798/departmentimpactassessmentresults2012.pdf>, 7/2013.

công cụ khoa học, qua đó chuyên nghiệp hóa toàn bộ quy trình xây dựng chính sách.

Hơn nữa, Anh còn áp dụng cơ chế Đánh giá sau triển khai, yêu cầu các Bộ phải quay lại đánh giá hiệu quả thực tế của đạo luật sau 3-5 năm thi hành, tạo ra một vòng lặp học hỏi và cải tiến chính sách liên tục.

*Thứ tư, kinh nghiệm của Liên minh châu Âu (EU) về minh bạch hóa triết lý và tham vấn công chúng đa tầng*

Triết lý của EU là một quy định pháp luật chỉ có thể tốt khi nó là sản phẩm của một quá trình đối thoại cởi mở, nơi mọi tiếng nói đều được lắng nghe.

Công cụ trung tâm của cơ chế này là cổng thông tin điện tử “*nêu ý kiến của bạn*”. Tại đây, một đề xuất lập pháp được công khai ngay từ giai đoạn sơ khởi nhất (giai đoạn “Đánh giá tác động ban đầu”), cho phép công chúng và các bên liên quan góp ý từ khi ý tưởng mới được hình thành. Xuyên suốt quá trình, từ lúc dự thảo được soạn, cho đến khi được thông qua, mọi văn bản, báo cáo tác động, và đặc biệt là toàn bộ các ý kiến góp ý của các tổ chức, cá nhân đều được đăng tải công khai. Ủy ban châu Âu có nghĩa vụ phải tổng hợp và giải trình về việc đã tiếp thu các ý kiến góp ý đó như thế nào<sup>3</sup>.

Cơ chế này không chỉ giúp nâng cao chất lượng dự thảo bằng cách tận dụng trí tuệ tập thể, mà quan trọng hơn, nó tạo ra một áp lực giải trình rất lớn lên các nhà làm

luật, hạn chế tối đa khả năng “vận động hành lang” một cách thiếu minh bạch và xây dựng niềm tin của công chúng vào quy trình làm luật.

*Thứ năm, kinh nghiệm của Hàn Quốc và Singapore về tư duy pháp luật linh hoạt, kiến tạo cho kinh tế số*

Công cụ nổi bật nhất là “*thử nghiệm pháp lý*” (*Regulatory Sandbox*). Hàn Quốc là một ví dụ điển hình với chương trình thử nghiệm cho lĩnh vực công nghệ tài chính (FinTech). Các công ty khởi nghiệp có thể đăng ký để thử nghiệm các dịch vụ, sản phẩm mới (ví dụ: Cho vay ngang hàng, tư vấn đầu tư bằng AI) trong một phạm vi giới hạn (về số lượng người dùng, quy mô giao dịch) mà không cần phải đáp ứng toàn bộ các điều kiện pháp lý khắt khe của ngành tài chính<sup>4</sup>. Cơ chế này mang lại lợi ích kép: Doanh nghiệp có cơ hội thử nghiệm và hoàn thiện sản phẩm, trong khi nhà quản lý có thể quan sát, thu thập dữ liệu thực tế để hiểu rõ về rủi ro và lợi ích của mô hình kinh doanh mới, từ đó xây dựng một khung khổ pháp lý phù hợp, “may đo” theo thực tiễn thay vì “đoán mò”. Lối tư duy này thể hiện sự chuyển dịch từ việc “cấm những gì chưa được cho phép” sang “cho phép thử nghiệm trong môi trường có kiểm soát”, một tư duy pháp lý kiến tạo, đồng hành cùng sự phát triển.

<sup>3</sup> Consultation in the EU law-making process, <https://www.niassembly.gov.uk/globalassets/committee-blocks/windsor-framework-democratic-scrutiny-committee/useful-resources/information-paper-on-consultation-in-the-eu-law-making-process-13-mar-24.pdf>, truy cập ngày 20/10/2025

<sup>4</sup> Chu Thị Hoa, Tào Nam Khánh, *Cơ chế thử nghiệm có kiểm soát - Kinh nghiệm Hàn quốc và một số gợi ý chính sách cho Việt Nam*, 18/3/2025, [https://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/nghien-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=2696#:~:text=%5B18%5D%20FSC%20\(2021\),Chu%20Thị%20Hoa%20\(2019\)](https://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/nghien-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=2696#:~:text=%5B18%5D%20FSC%20(2021),Chu%20Thị%20Hoa%20(2019),), truy cập ngày 25/10/2025.

*Thứ sáu, kinh nghiệm về các mô hình tổ chức và công cụ hiện đại được áp dụng: Thành lập các nhóm công tác đặc nhiệm, các hội đồng tư vấn chính sách thường trực; ứng dụng công nghệ trong rà soát, hệ thống hóa và đánh giá pháp luật, ứng dụng trí tuệ nhân tạo (AI) trong rà soát và soạn thảo, phân tích dữ liệu lớn để đánh giá tác động.*

*Những bài học kinh nghiệm có thể vận dụng cho Việt Nam*

- Thành lập một Hội đồng hoặc Ủy ban chuyên trách, có mức độ độc lập cao, quy tụ các chuyên gia hàng đầu, với chức năng thẩm định một cách thực chất và ràng buộc về mặt chính trị - pháp lý đối với các báo cáo đánh giá tác động của các dự án luật, pháp lệnh quan trọng.

- Bài học về việc chuyên hóa “dân chủ tham gia” từ hình thức sang thực chất. Cần xây dựng một Cổng thông tin tham vấn lập pháp quốc gia duy nhất, áp dụng bắt buộc cho mọi dự án luật, pháp lệnh. Quan trọng hơn, cần thể chế hóa *nghĩa vụ giải trình công khai* của cơ quan chủ trì soạn thảo. Tức là, họ không chỉ phải tổng hợp ý kiến, mà phải công bố một báo cáo giải trình chi tiết, nêu rõ ý kiến nào được tiếp thu, vì sao; ý kiến nào không được tiếp thu, và lý do thuyết phục. Điều này sẽ nâng cao đáng kể trách nhiệm của cơ quan soạn thảo và chất lượng của hoạt động tham vấn.

- Bài học về tư duy pháp luật linh hoạt, thích ứng để kiến tạo trong kỷ nguyên số. Bài học cốt lõi là cần mạnh dạn áp dụng các phương pháp quản trị linh hoạt. Cần có các quy định cho phép triển khai thí điểm các chính sách, mô hình mới trong một phạm vi hẹp trước khi nhân rộng.

## **5. Quan điểm, nhiệm vụ và giải pháp đổi mới tư duy xây dựng pháp luật trong kỷ nguyên phát triển mới của đất nước**

### **5.1. Quan điểm đổi mới tư duy xây dựng pháp luật**

*1) Đổi mới tư duy xây dựng pháp luật phải bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng, phát huy vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, lấy người dân, doanh nghiệp làm trung tâm*

Nghị quyết số 66-NQ/TW ngày 30/4/2025 của Bộ Chính trị về *đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới* chỉ rõ: Bảo đảm sự lãnh đạo toàn diện, trực tiếp của Đảng trong công tác xây dựng pháp luật, tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác thi hành pháp luật. Tăng cường kiểm soát quyền lực; phòng, chống tham nhũng, lãng phí, tiêu cực, lợi ích nhóm, lợi ích cục bộ; phòng ngừa, ngăn chặn mọi biểu hiện trục lợi, hướng tới chính sách. Phát huy vai trò giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, sự tham gia rộng rãi, thực chất của người dân, tổ chức, doanh nghiệp trong xây dựng và thi hành pháp luật.

*2) Đổi mới tư duy xây dựng pháp luật theo hướng vừa bảo đảm yêu cầu quản trị quốc gia, vừa khuyến khích sáng tạo, giải phóng toàn bộ sức sản xuất, khơi thông mọi nguồn lực phát triển, kiến tạo phát triển với tầm nhìn dài hạn*

Đổi mới tư duy xây dựng pháp luật đòi hỏi phải có nhận thức đúng về vai trò, sứ mệnh, giá trị, chức năng, nhiệm vụ của pháp luật. *Pháp luật là một loại nguồn lực, động lực, sức mạnh “mềm” để phát triển đất nước.*

Xây dựng pháp luật phải dựa vào *tư duy kiến tạo phát triển*. Pháp luật phải đóng vai trò là *chất xúc tác* cho sự phát triển. Nó không chỉ là công cụ quản lý mà còn là công cụ mở đường, tạo động lực cho các lĩnh vực mới, khuyến khích đổi mới sáng tạo, phát huy tính tích cực của người dân.

Xây dựng pháp luật phải *thúc đẩy đổi mới sáng tạo* bằng cách thiết lập khuôn khổ pháp lý linh hoạt, khuyến khích nghiên cứu và phát triển, bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ một cách hiệu quả; *giải phóng nguồn lực* bằng cách đơn giản hóa thủ tục hành chính, minh bạch hóa quy hoạch, chính sách, giảm thiểu các quy định chồng chéo gây cản trở đầu tư và kinh doanh; *tạo môi trường cạnh tranh lành mạnh* bằng các luật về cạnh tranh, chống độc quyền, bảo vệ người tiêu dùng, đảm bảo sân chơi bình đẳng cho mọi thành phần kinh tế.

Xây dựng pháp luật phải với *tư duy về tầm nhìn dài hạn*. Pháp luật không chỉ giải quyết các vấn đề hiện hữu mà còn phải dự báo được các xu thế phát triển của xã hội trong 10, 20 thậm chí 50 năm tới. Điều này đòi hỏi việc nghiên cứu sâu rộng các quy luật phát triển của xã hội, của pháp luật, các mô hình phát triển, công nghệ mới (ví dụ: Trí tuệ nhân tạo, blockchain, công nghệ sinh học), biến đổi khí hậu, xu hướng dân số và sự thay đổi trong cấu trúc kinh tế toàn cầu. Một hệ thống pháp luật có tầm nhìn dài hạn sẽ giảm thiểu được việc phải sửa đổi, bổ sung liên tục, gây ra sự bất ổn cho xã hội.

Về vấn đề này, Đảng ta chỉ rõ: Công tác xây dựng pháp luật phải thể chế hóa đầy đủ, đúng đắn, kịp thời chủ trương, đường lối của Đảng; xuất phát từ lợi ích toàn cục của

đất nước; đưa thể chế, pháp luật trở thành lợi thế cạnh tranh; dứt khoát từ bỏ tư duy “không quản được thì cấm”; phát huy dân chủ, tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ hiệu quả quyền con người, quyền công dân; bảo đảm sự cân đối, hợp lý giữa mức độ hạn chế quyền với lợi ích chính đáng đạt được. Các quy định của luật phải mang tính ổn định, đơn giản, dễ thực hiện, lấy người dân, doanh nghiệp làm trung tâm. Phát huy đúng mức vai trò của đạo đức xã hội, các quy tắc đạo đức nghề nghiệp, quy tắc tự quản cộng đồng trong điều chỉnh các quan hệ xã hội.

3) *Đổi mới tư duy xây dựng pháp luật phải gắn với thực tiễn, tiếp thu tinh hoa của nhân loại, chủ động hội nhập quốc tế*

Pháp luật xuất phát, đi ra từ xã hội, từ thực tiễn xã hội, là cái phản ánh xã hội, phản ánh thực tiễn, đồng thời là cái được sử dụng để giải quyết những vấn đề xã hội nảy sinh trong quá trình phát triển của xã hội. Pháp luật Việt Nam phải đi ra, dựa vào thực tiễn của Việt Nam. Thực tiễn là môi trường nuôi dưỡng, phát triển pháp luật. Mặt khác, pháp luật phải trở lại với xã hội để phục vụ phát triển xã hội, được kiểm chứng trong xã hội, trong thực tiễn. Do vậy, pháp luật gắn liền với xã hội, với thực tiễn.

Xã hội loài người, trong quá trình phát triển, đã tích lũy các tinh hoa về pháp luật với tư cách là các giá trị phổ biến toàn nhân loại. Các tinh hoa đó là tài sản chung mà mỗi quốc gia - dân tộc đều có quyền và cần phải tiếp thu để phục vụ cho sự phát triển của mình. Mặt khác, quá trình hợp tác và hội nhập sâu rộng về pháp luật đòi hỏi mỗi quốc gia - dân tộc phải tiếp thu các tinh hoa của nhân loại về pháp luật để tạo ra sân chơi “pháp lý” chung.

Việc học hỏi kinh nghiệm lập pháp từ các quốc gia phát triển là cần thiết nhưng không phải sao chép máy móc, cần phải có sự chọn lọc, bảo đảm sự phù hợp với điều kiện của Việt Nam. Cần phân tích kỹ lưỡng: *Tính phù hợp*: Kinh nghiệm đó có phù hợp với bối cảnh chính trị, kinh tế, xã hội, văn hóa, truyền thống của Việt Nam hay không? *Tính khả thi*: Việt Nam có đủ nguồn lực (tài chính, con người, công nghệ) để triển khai và thực thi không? *Hiệu quả và tác động*: Kinh nghiệm đó đã mang lại hiệu quả như thế nào ở các nước khác và dự kiến sẽ có tác động ra sao khi áp dụng tại Việt Nam? Quá trình này đòi hỏi sự nghiên cứu sâu rộng, so sánh luật học, và phân tích thực tiễn để đưa ra lựa chọn tối ưu.

Việt Nam cần chủ động tham gia vào các thiết chế pháp lý quốc tế, ký kết và thực thi các công ước, hiệp định quốc tế. Điều này đòi hỏi hệ thống pháp luật quốc gia phải tương thích và hài hòa với các chuẩn mực pháp luật quốc tế, đặc biệt trong các lĩnh vực như thương mại quốc tế, đầu tư, sở hữu trí tuệ, môi trường và quyền con người.

Về vấn đề này, Đảng ta chỉ rõ: Xây dựng pháp luật phải bám sát thực tiễn, “đứng trên mảnh đất thực tiễn của Việt Nam”, tiếp thu có chọn lọc giá trị tinh hoa của nhân loại, bảo đảm tính hệ thống, nắm bắt mọi cơ hội, mở đường, khơi thông mọi nguồn lực, đưa thể chế, pháp luật trở thành lợi thế cạnh tranh, nền tảng vững chắc, động lực mạnh mẽ cho phát triển, tạo dư địa thúc đẩy tăng trưởng kinh tế “hai con số”, nâng cao đời sống của Nhân dân, bảo đảm quốc phòng, an ninh, đối ngoại của đất nước.

*4) Đổi mới tư duy xây dựng pháp luật phải gắn liền với đổi mới quy trình và tổ chức xây dựng pháp luật*

Tư duy xây dựng pháp luật gắn liền với tư duy về quy trình xây dựng và tổ chức xây dựng pháp luật. Có tư duy như thế nào về xây dựng pháp luật thì sẽ có tư duy tương hợp về quy trình và tổ chức xây dựng pháp luật. Do vậy, đổi mới tư duy xây dựng pháp luật phải gắn liền với đổi mới quy trình và tổ chức xây dựng pháp luật.

Quy trình xây dựng pháp luật là yếu tố tổ chức, bao gồm trình tự, thủ tục, mối quan hệ giữa các trình tự, thủ tục đó, đóng vai trò quan trọng trong xây dựng pháp luật. Quy trình xây dựng pháp luật góp phần bảo đảm chất lượng các văn bản quy phạm pháp luật được ban hành. Việc đổi mới quy trình xây dựng pháp luật phải bảo đảm tính chuyên nghiệp, khoa học, dân chủ, minh bạch, kịp thời, khả thi, hiệu quả. Quy định rõ hơn quy trình xây dựng chính sách, phân định rõ quy trình lập pháp và quy trình xây dựng văn bản dưới luật.

*Minh bạch hóa* toàn bộ quá trình từ đề xuất, soạn thảo, lấy ý kiến, thẩm định, thẩm tra đến thông qua văn bản quy phạm pháp luật phải được công khai, cho phép các bên liên quan theo dõi và góp ý.

*Dân chủ hóa* bằng việc mở rộng các kênh lấy ý kiến đóng góp dự thảo văn bản quy phạm pháp luật từ các đối tượng chịu tác động trực tiếp (doanh nghiệp, người dân), các nhà khoa học, chuyên gia độc lập, các tổ chức xã hội nghề nghiệp. Các ý kiến này cần được tổng hợp, phân tích nghiêm túc và có phản hồi rõ ràng.

*Khoa học hóa* bằng việc áp dụng các phương pháp luận hiện đại như: Đánh giá

tác động chính sách (RIA) một cách thực chất, phân tích chi phí - lợi ích, nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế có chọn lọc.

*Đổi mới cơ cấu tổ chức* của các cơ quan lập pháp (Quốc hội, Chính phủ), các Bộ, ngành liên quan theo hướng tinh gọn, chuyên nghiệp hóa, phân định rõ chức năng, nhiệm vụ và trách nhiệm. Đẩy mạnh phân cấp, phân quyền đi đôi với tăng cường kiểm tra, giám sát.

*5) Phát triển, nâng cao năng lực của nhân lực xây dựng pháp luật*

Cần xây dựng đội ngũ cán bộ làm công tác lập pháp có *tâm, tầm, và kiến thức* đa ngành, liên ngành. Nhân lực xây dựng pháp luật phải bảo đảm các tiêu chuẩn: *Về năng lực chuyên môn*: Không chỉ giỏi luật mà còn có kiến thức sâu rộng về kinh tế, kỹ thuật, xã hội để hiểu rõ tác động của pháp luật; *về tư duy phản biện*: Có khả năng đặt câu hỏi, phân tích vấn đề từ nhiều góc độ, không theo lối mòn; *về đạo đức nghề nghiệp*: Công tâm, khách quan, không vì lợi ích cá nhân hay nhóm, đặt lợi ích quốc gia, dân tộc lên hàng đầu; *về khả năng thích ứng*: Sẵn sàng học hỏi, cập nhật kiến thức mới và thay đổi để phù hợp với sự phát triển của xã hội.

**5.2. Nhiệm vụ và giải pháp đổi mới tư duy xây dựng pháp luật**

*1) Nhóm nhiệm vụ và giải pháp tăng cường vai trò lãnh đạo của Đảng, nâng cao nhận thức về đổi mới tư duy xây dựng pháp luật*

- *Tăng cường vai trò lãnh đạo của Đảng đối với đổi mới tư duy xây dựng pháp luật.*

Tăng cường vai trò lãnh đạo của Đảng đối với công tác xây dựng pháp luật thể hiện tập trung ở việc bảo đảm sự lãnh đạo toàn diện, trực tiếp của Đảng trong công tác xây dựng pháp luật, phát huy cao độ tính Đảng trong xây dựng pháp luật.

Đảng cần phải tiếp tục đưa ra các định hướng tư duy mang tính chiến lược về việc hoàn thiện hệ thống pháp luật, xác định rõ các lĩnh vực ưu tiên, mục tiêu cụ thể và lộ trình thực hiện. Tăng cường vai trò của Đảng trong định hướng tư duy, khắc phục “lợi ích nhóm”, phát huy vai trò của các cấp uỷ đảng, trách nhiệm người đứng đầu bộ, ngành, cơ quan ngang bộ trong xây dựng pháp luật. Đảng viên phải đi đầu trong đổi mới tư duy về xây dựng pháp luật và hiện thực hoá tư duy đó bằng các hành động cụ thể. Các cấp uỷ đảng và các cơ quan nhà nước phải có tư duy xác định xây dựng, hoàn thiện thể chế pháp luật là nhiệm vụ trọng tâm, xuyên suốt, thường xuyên của các bộ, ngành Trung ương.

- *Nâng cao nhận thức về đổi mới tư duy xây dựng pháp luật.*

Nâng cao nhận thức cho cán bộ, đảng viên và Nhân dân về công tác xây dựng pháp luật và nhiệm vụ tiếp tục đổi mới xây dựng pháp luật, hoàn thiện thể chế pháp luật trong giai đoạn mới.

Tăng cường tổng kết thực tiễn, nghiên cứu, xây dựng và hoàn thiện lý luận về xây dựng pháp luật, gắn xây dựng pháp luật với hoàn thiện thể chế, tạo động lực, thúc đẩy phát triển xã hội nhanh và bền vững.

Xây dựng và thực hiện bộ tiêu chí về tư duy xây dựng pháp luật hiện đại.

2) *Nhóm nhiệm vụ và giải pháp về xác định các định hướng nội dung của xây dựng pháp luật*

- *Xây dựng và hoàn thiện pháp luật về kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa* theo hướng xây dựng môi trường pháp lý thuận lợi, thông thoáng, minh bạch, an toàn, chi phí tuân thủ thấp; triệt để cắt giảm, đơn giản hóa điều kiện đầu tư, kinh doanh, hành nghề, thủ tục hành chính bất hợp lý; thúc đẩy khởi nghiệp sáng tạo, cải thiện môi trường đầu tư, kinh doanh ổn định. Bảo đảm thực chất quyền tự do kinh doanh, quyền sở hữu tài sản và quyền tự do hợp đồng, sự bình đẳng giữa các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế; kinh tế tư nhân là một động lực quan trọng nhất của nền kinh tế quốc gia. Tạo cơ sở pháp lý để khu vực kinh tế tư nhân tiếp cận hiệu quả các nguồn lực về vốn, đất đai, nhân lực chất lượng cao; thúc đẩy hình thành và phát triển các tập đoàn kinh tế tư nhân tầm cỡ khu vực và toàn cầu; hỗ trợ thực chất, hiệu quả doanh nghiệp nhỏ và vừa.

- *Tập trung xây dựng pháp luật về khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số*, tạo hành lang pháp lý cho những vấn đề mới, phi truyền thống (trí tuệ nhân tạo, chuyển đổi số, chuyển đổi xanh, khai thác nguồn lực dữ liệu, tài sản mã hóa...) để hình thành các động lực tăng trưởng mới, thúc đẩy phát triển lực lượng sản xuất mới, các ngành công nghiệp mới. Xây dựng cơ chế, chính sách đột phá, vượt trội, cạnh tranh cho trung tâm tài chính quốc tế, khu thương mại tự do, khu kinh tế trọng điểm...

- *Khẩn trương sửa đổi, bổ sung các văn bản pháp luật đáp ứng yêu cầu thực hiện chủ trương tinh gọn tổ chức bộ máy của hệ*

*thống chính trị*, sắp xếp đơn vị hành chính, gắn với phân cấp, phân quyền tối đa theo phương châm “địa phương quyết, địa phương làm, địa phương chịu trách nhiệm” và việc cơ cấu lại không gian phát triển mới ở từng địa bàn.

- *Nghiên cứu mở rộng phạm vi và nâng cao hiệu quả áp dụng thủ tục tố tụng tư pháp rút gọn*; kết hợp các phương thức phi tố tụng tư pháp với các phương thức tố tụng tư pháp; có giải pháp khuyến khích, phát triển các thiết chế giải quyết tranh chấp ngoài tòa án như trọng tài thương mại, hòa giải thương mại...

- *Xây dựng và hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của các cơ quan tư pháp, bổ trợ tư pháp* phù hợp với mục tiêu, định hướng cải cách tư pháp. Thúc đẩy phát triển mạnh mẽ hệ thống dịch vụ pháp lý, hỗ trợ pháp lý, trợ giúp pháp lý, đăng ký biện pháp bảo đảm để người dân và doanh nghiệp dễ tiếp cận pháp luật, quản trị rủi ro pháp lý. Ưu tiên nguồn lực hỗ trợ pháp lý cho khu vực kinh tế tư nhân. Nghiên cứu hình thành chế định luật sư công và cơ chế có điều kiện cho phép viên chức được hành nghề luật sư; bảo đảm việc công nhận và cho thi hành phán quyết trọng tài phù hợp với các chuẩn mực và thông lệ quốc tế.

3) *Nhóm nhiệm vụ và giải pháp hoàn thiện thể chế pháp luật về xây dựng pháp luật, xác định rõ trách nhiệm giải trình của các chủ thể trong xây dựng pháp luật*

- *Hoàn thiện thể chế pháp luật về xây dựng pháp luật.*

Rà soát và sửa đổi Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật để bảo đảm quy định về quy trình, thủ tục xây dựng pháp

luật chặt chẽ, khoa học hơn, giảm thiểu các kẽ hở có thể bị lợi dụng.

Phân định rõ ràng thẩm quyền và trách nhiệm: Xác định rõ ràng quyền hạn và trách nhiệm của từng cơ quan, cá nhân trong mỗi giai đoạn của quá trình xây dựng pháp luật, nhất là quá trình lập pháp, từ việc đề xuất sáng kiến lập pháp, soạn thảo, thẩm định, thẩm tra, đến thông qua và công bố. Điều này giúp tránh tình trạng đùn đẩy trách nhiệm hoặc chồng chéo công việc.

Tăng cường dân chủ trong lập pháp: Nâng cao chất lượng hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội. Bảo đảm các phiên họp thảo luận về dự án luật được tổ chức công khai, các ý kiến tranh luận được ghi nhận đầy đủ.

- *Xác định rõ trách nhiệm giải trình của các chủ thể trong xây dựng pháp luật.*

Cơ quan soạn thảo có trách nhiệm giải trình rõ ràng về sự cần thiết ban hành văn bản, cơ sở khoa học, thực tiễn, tính hợp hiến, hợp pháp, tính tương thích với điều ước quốc tế, tác động kinh tế - xã hội và ý kiến tiếp thu, giải trình các vấn đề còn ý kiến khác nhau.

Cơ quan thẩm định, thẩm tra có trách nhiệm giải trình thể hiện ở việc đưa ra nhận xét, đánh giá độc lập, khách quan về dự thảo, chỉ ra các vấn đề chưa phù hợp và kiến nghị phương án xử lý.

Người đứng đầu cơ quan, tổ chức chịu trách nhiệm chính trong việc xây dựng pháp luật phải chịu trách nhiệm cá nhân về chất lượng và tiến độ của văn bản được giao.

Thiết lập cơ chế xử lý nghiêm minh đối với các trường hợp cố tình làm sai, làm ẩu,

thiếu trách nhiệm hoặc có dấu hiệu bị chi phối bởi “lợi ích nhóm” trong quá trình xây dựng pháp luật.

4) *Nhóm nhiệm vụ và giải pháp về quy trình và kỹ thuật lập pháp*

- *Nâng cao chất lượng thực chất của công đoạn đánh giá tác động chính sách (RIA)*

Chuyển từ “*làm cho có*” sang “*làm để quyết định*”: Cần thay đổi tư duy để RIA thực sự là một *công cụ phân tích và hỗ trợ ra quyết định* quan trọng.

Định lượng hóa các tác động: Cần tăng cường khả năng định lượng các tác động (chi phí, lợi ích) của chính sách lên các đối tượng khác nhau (người dân, doanh nghiệp, ngân sách nhà nước, môi trường). Sử dụng các phương pháp kinh tế lượng, phân tích chi phí - lợi ích, phân tích đa tiêu chí một cách bài bản trong xây dựng pháp luật.

Thực hiện đánh giá tác động chính sách ở giai đoạn sớm: Đánh giá tác động chính sách không nên chỉ thực hiện khi dự thảo luật đã hoàn chỉnh mà cần được tiến hành ngay từ *giai đoạn nghiên cứu chính sách, đề xuất ý tưởng*. Điều này giúp phát hiện sớm các vấn đề, điều chỉnh kịp thời và tối ưu hóa giải pháp.

Cần có cơ chế để các báo cáo đánh giá tác động chính sách được thực hiện bởi các *đơn vị độc lập, có năng lực chuyên môn cao*, tránh tình trạng đơn vị soạn thảo tự đánh giá dẫn đến thiếu khách quan.

Báo cáo đánh giá tác động chính sách cần được công bố rộng rãi để thu thập ý kiến phản biện từ công chúng, doanh nghiệp và các chuyên gia.

- *Thiết lập và vận hành hiệu quả các nhóm công tác liên ngành*

Cần thành lập nhóm công tác liên ngành tương ứng, có cấu trúc nhất định, xác định rõ vai trò và trách nhiệm, quy trình làm việc và sử dụng công nghệ. Cụ thể:

Nhóm công tác liên ngành nên bao gồm đại diện từ các Bộ, ngành liên quan, các chuyên gia độc lập, đại diện của các đối tượng chịu tác động (ví dụ: Hiệp hội doanh nghiệp, tổ chức xã hội dân sự), và nhà khoa học từ các lĩnh vực liên quan.

Phân công rõ ràng vai trò, nhiệm vụ và quyền hạn của từng thành viên trong nhóm công tác. Người đứng đầu nhóm công tác cần có đủ thẩm quyền để điều phối và đưa ra quyết định cuối cùng.

Xây dựng quy trình làm việc chuẩn cho các nhóm công tác, bao gồm các bước từ nghiên cứu, thu thập thông tin, phân tích, đề xuất giải pháp, thảo luận, cho đến việc tổng hợp ý kiến và báo cáo kết quả.

Áp dụng các nền tảng công nghệ để hỗ trợ việc trao đổi thông tin, chia sẻ tài liệu, và quản lý dự án giữa các thành viên nhóm công tác, đặc biệt khi họ đến từ các cơ quan, địa điểm khác nhau.

- *Nghiên cứu, áp dụng cơ chế “thử nghiệm pháp lý”*

Cơ chế “thử nghiệm pháp lý” là một giải pháp tiên phong, đặc biệt quan trọng trong bối cảnh cuộc Cách mạng công nghiệp 4.0 đang diễn ra mạnh mẽ. Đây là một giải pháp mới, có hiệu quả, đã được các nước kiểm chứng, cần được mạnh dạn thiết lập và áp dụng.

Mục tiêu của áp dụng cơ chế “thử nghiệm pháp lý”: Cho phép các doanh

nh nghiệp thử nghiệm các sản phẩm, dịch vụ hoặc mô hình kinh doanh mới mà không bị ràng buộc bởi các quy định pháp luật hiện hành có thể chưa phù hợp hoặc quá chặt chẽ. Điều này tạo không gian cho đổi mới sáng tạo, đặc biệt trong các lĩnh vực mới như fintech, AI, blockchain, y tế số...

Để áp dụng cơ chế “thử nghiệm pháp lý” hiệu quả cần phải xác định rõ cấu trúc của nó, bao gồm: 1) Xác định rõ ràng lĩnh vực, loại hình sản phẩm/dịch vụ được phép thử nghiệm trong thử nghiệm pháp lý; 2) Thời gian thử nghiệm giới hạn: Thường là một khoảng thời gian nhất định (ví dụ: 6 tháng đến 2 năm) để đánh giá tác động và hiệu quả; 3) Giới hạn về quy mô: Có thể giới hạn số lượng người dùng, giá trị giao dịch để kiểm soát rủi ro; 4) Cơ chế giám sát chặt chẽ: Cơ quan quản lý (ví dụ: Ngân hàng Nhà nước cho fintech, Bộ Khoa học và Công nghệ cho AI) phải có khả năng giám sát chặt chẽ hoạt động thử nghiệm để đảm bảo an toàn, bảo vệ người tiêu dùng và hệ thống; 5) Lộ trình rõ ràng sau thử nghiệm: Xác định rõ kết quả thử nghiệm sẽ dẫn đến việc ban hành quy định chính thức, sửa đổi quy định hiện hành, hoặc loại bỏ ý tưởng nếu không hiệu quả.

Việc áp dụng cơ chế “thử nghiệm pháp lý” sẽ đem lại lợi ích kép: Lợi ích đối với doanh nghiệp là giảm rủi ro pháp lý, chi phí tuân thủ, và thời gian đưa sản phẩm/dịch vụ mới ra thị trường, lợi ích đối với cơ quan quản lý là thu thập dữ liệu thực tế về tác động của công nghệ mới, từ đó xây dựng các quy định pháp luật phù hợp, hiệu quả hơn, tránh tình trạng “quản lý theo vết”.

Về vấn đề này, Đảng ta chỉ rõ: Bảo đảm quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy

phạm pháp luật dân chủ, chuyên nghiệp, khoa học, kịp thời, khả thi, hiệu quả; phân định rõ quy trình xây dựng chính sách và quy trình soạn thảo văn bản; từng bước thực hiện soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật tập trung, chuyên nghiệp. Các hoạt động tổng kết, khảo sát thực tiễn, nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế, đánh giá tác động chính sách, lựa chọn chính sách phải được thực hiện kỹ lưỡng, thực chất, khoa học. Đẩy mạnh truyền thông chính sách, nhất là các chính sách có tác động lớn đến xã hội, người dân, doanh nghiệp. Thực hiện nghiêm túc cơ chế tiếp thu, giải trình ý kiến góp ý của các đối tượng chịu sự tác động; không đẩy khó khăn cho người dân, doanh nghiệp trong thiết kế chính sách và xây dựng pháp luật. Bên cạnh một số Bộ luật, Luật quy định về quyền con người, quyền công dân, tổ tụng tư pháp cần cụ thể, về cơ bản các luật khác, nhất là luật điều chỉnh các nội dung về kiến tạo phát triển chỉ quy định những vấn đề khung, những vấn đề có tính nguyên tắc thuộc thẩm quyền của Quốc hội, còn những vấn đề thực tiễn thường xuyên biến động thì giao Chính phủ, Bộ, ngành, địa phương quy định để bảo đảm linh hoạt, phù hợp với thực tiễn.

*5) Nhóm nhiệm vụ và giải pháp về phát triển nguồn nhân lực*

*- Đổi mới chương trình đào tạo, bồi dưỡng theo hướng liên ngành*

Nguồn nhân lực là yếu tố cốt lõi để nâng cao chất lượng xây dựng pháp luật, trong đó trọng tâm là lập pháp. Việc đào tạo cần đi theo xu hướng đa ngành, liên ngành và hội nhập. Điều này đòi hỏi cần xây dựng và thực hiện mô hình đào tạo tích hợp: Thay vì chỉ tập trung vào luật học thuần túy, các

trường đại học, học viện cần phát triển các chương trình đào tạo tích hợp, kết hợp kiến thức pháp luật với các lĩnh vực khác như:

i) Luật và kinh tế: Trang bị kiến thức về kinh tế vi mô, vĩ mô, tài chính, kế toán để hiểu tác động kinh tế của các quy định.

ii) Luật và công nghệ: Giúp hiểu về công nghệ mới (AI, blockchain, dữ liệu lớn) và cách thức pháp luật cần điều chỉnh để quản lý và thúc đẩy chúng.

iii) Luật và xã hội học: Nắm bắt các vấn đề xã hội, phân tích chính sách và tác động xã hội của pháp luật.

iv) Luật và quan hệ quốc tế: Hiểu biết sâu về luật pháp quốc tế, các hiệp định thương mại, đầu tư để đảm bảo tính tương thích của pháp luật quốc gia.

v) Thực hành và nghiên cứu thực tiễn: Tăng cường các hoạt động thực hành, nghiên cứu tình huống, mô phỏng quá trình lập pháp, và khuyến khích sinh viên tham gia vào các dự án nghiên cứu khoa học, góp ý dự thảo luật.

vi) Đào tạo kỹ năng mềm và tư duy phản biện: Tập trung rèn luyện kỹ năng phân tích, tổng hợp, tư duy logic, phản biện, giao tiếp, thuyết trình, và làm việc nhóm - những kỹ năng thiết yếu cho một nhà lập pháp.

*- Xây dựng cơ chế thu hút chuyên gia đa ngành tham gia xây dựng pháp luật*

Đây là giải pháp để tận dụng tối đa tri thức và kinh nghiệm từ bên ngoài hệ thống công quyền. Mô hình của cơ chế này có thể bao gồm:

i) Cơ chế mời thỉnh giảng/tư vấn: Mời các chuyên gia hàng đầu từ các ngành khác nhau (kinh tế, công nghệ, y tế, môi trường)

tham gia vào các khóa bồi dưỡng, hội thảo chuyên đề cho cán bộ lập pháp.

ii) Thành lập các nhóm chuyên gia cố vấn độc lập: Xây dựng các nhóm chuyên gia thường trực hoặc theo dự án, hoạt động độc lập, cung cấp ý kiến phản biện khách quan cho các dự thảo luật. Các chuyên gia này có thể đến từ các viện nghiên cứu, trường đại học, hoặc các tổ chức phi chính phủ.

iii) Mô hình “chuyên gia biệt phái”: Có thể xem xét cơ chế mời các chuyên gia có kinh nghiệm từ khu vực tư nhân, các tổ chức quốc tế đến làm việc tạm thời tại các cơ quan lập pháp hoặc các ban soạn thảo để chia sẻ kinh nghiệm thực tiễn.

iv) Cơ chế khuyến khích và đãi ngộ: Xây dựng chính sách đãi ngộ hợp lý (thù lao, hỗ trợ nghiên cứu, công nhận đóng góp) để thu hút các chuyên gia giỏi, có uy tín tham gia. Điều này cũng bao gồm việc tạo môi trường làm việc chuyên nghiệp, cởi mở, khuyến khích tranh luận và phản biện.

v) Khai thác nguồn lực từ cộng đồng người Việt Nam ở nước ngoài: Đây là một nguồn lực lớn về trí tuệ và kinh nghiệm quốc tế, cần có cơ chế để họ có thể đóng góp vào quá trình xây dựng pháp luật của đất nước.

*6) Nhóm nhiệm vụ và giải pháp về giám sát và bảo đảm thi hành*

*- Tăng cường giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân, Mặt trận Tổ quốc và người dân*

i) Nâng cao chất lượng hoạt động chất vấn và giải trình: Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp cần tăng cường các phiên chất vấn, yêu cầu các bộ trưởng, trưởng ngành, và người đứng đầu địa phương giải

trình về việc xây dựng và thi hành pháp luật, đặc biệt là những vấn đề gây bức xúc trong xã hội hoặc có dấu hiệu không tuân thủ quy định pháp luật. Việc chất vấn cần đi vào chiều sâu, bám sát các vấn đề cụ thể, và có cơ chế theo dõi việc thực hiện lời hứa sau chất vấn.

ii) Tăng cường hoạt động giám sát chuyên đề: Tổ chức nhiều hơn các đoàn giám sát chuyên đề về việc thi hành luật ở các lĩnh vực nhạy cảm, phức tạp hoặc có nhiều sai phạm. Các báo cáo kết quả giám sát cần được công khai, minh bạch để nhân dân cùng theo dõi

iii) Hoàn thiện cơ chế thẩm tra, giám sát văn bản dưới luật: Quốc hội cần tăng cường giám sát việc ban hành các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành luật, đảm bảo chúng không trái với tinh thần và nội dung của luật, không tạo ra những rào cản hành chính không cần thiết.

Giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên cần được tiến hành với việc tập trung vào các nội dung: i) Phát huy vai trò phản biện xã hội; ii) Đẩy mạnh công tác giám sát chuyên đề; iii) Giám sát của người dân;

*7) Nhóm nhiệm vụ và giải pháp thiết lập cơ chế đánh giá hậu xây dựng pháp luật*

Đánh giá hậu xây dựng pháp luật, nhất là hậu lập pháp là một công đoạn quan trọng nhưng thường bị bỏ qua hoặc thực hiện chưa đầy đủ ở nhiều nơi. Đây là quá trình đánh giá có hệ thống và định kỳ về hiệu quả, tác động của một văn bản quy phạm pháp luật sau khi nó đã được ban hành và có hiệu lực một thời gian.

Nhóm nhiệm vụ và giải pháp này bao gồm các nhiệm vụ, giải pháp cụ thể sau:

i) Kiểm chứng tác động thực tế: So sánh tác động thực tế của luật với các mục tiêu và tác động dự kiến ban đầu (đã được đánh giá trong RIA).

ii) Phát hiện bất cập, chòng chéo, lỗi thời: Xác định các quy định không còn phù hợp với thực tiễn, gây khó khăn cho việc thi hành, hoặc mâu thuẫn với các văn bản pháp luật khác.

iii) Rút ra bài học kinh nghiệm: Cung cấp thông tin quan trọng cho quá trình xây dựng, sửa đổi pháp luật sau này, giúp cải thiện chất lượng công tác xây dựng pháp luật.

iv) Nâng cao tính trách nhiệm giải trình: Buộc các cơ quan nhà nước phải chịu trách nhiệm về kết quả thi hành pháp luật.

*Nội dung và phương pháp đánh giá:*

i) Thu thập dữ liệu đa dạng: Bao gồm dữ liệu thống kê, báo cáo của các cơ quan thi hành, khảo sát ý kiến của người dân, doanh nghiệp, chuyên gia, và nghiên cứu điển hình liên quan đến xây dựng pháp luật.

ii) Phân tích định lượng và định tính: Sử dụng các phương pháp phân tích khoa học để đánh giá hiệu quả kinh tế, xã hội, môi trường và các tác động khác của các văn bản quy phạm pháp luật đã được ban hành.

iii) Đánh giá chi phí tuân thủ và chi phí thực thi: Phân tích xem chi phí mà người dân, doanh nghiệp phải bỏ ra để tuân thủ luật, cũng như chi phí mà nhà nước bỏ ra để thực thi, có hợp lý hay không.

*Cơ quan thực hiện và tính độc lập:*

i) Nên giao nhiệm vụ đánh giá hậu lập pháp cho một *cơ quan độc lập* hoặc các *ủy*

*ban chuyên trách của Quốc hội* (ví dụ: Ủy ban Pháp luật và Tư pháp, Ủy ban Kinh tế và Tài chính) để đảm bảo tính khách quan.

ii) Có thể thuê các *đơn vị tư vấn, nghiên cứu độc lập* bên ngoài để thực hiện các nghiên cứu đánh giá chuyên sâu.

Kết quả đánh giá hậu lập pháp phải được công khai rộng rãi và là cơ sở quan trọng để Quốc hội, Chính phủ quyết định có sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ luật hay không.

Đây là một vòng tuần hoàn khép kín: Từ xây dựng - thi hành - giám sát - đánh giá - đến sửa đổi, tạo nên một hệ thống pháp luật năng động, thích ứng với sự phát triển của xã hội.

8) *Nhóm nhiệm vụ và giải pháp tăng cường tư duy số và ứng dụng công nghệ*

- Ứng dụng AI, Big Data, Legal Tech trong lập pháp.

- Xây dựng môi trường lập pháp điện tử.

- Số hóa quy trình rà soát, pháp điển hóa.

### **Kết luận**

Đổi mới tư duy xây dựng pháp luật là yêu cầu tất yếu trong bối cảnh đất nước bước vào giai đoạn phát triển mới, hướng tới mục tiêu phát triển nhanh và bền vững toàn diện, bao trùm theo tinh thần các nghị quyết quan trọng của Đảng. Bài viết đã phân tích có hệ thống cơ sở lý luận, bối cảnh, thực trạng, định hướng và giải pháp để đổi mới tư duy xây dựng pháp luật. Việc hiện thực hóa các giải pháp này sẽ góp phần nâng cao chất lượng pháp luật, tăng hiệu quả quản trị quốc gia, thúc đẩy phát triển và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong kỷ nguyên phát triển mới của đất nước.