

Thư kiến nghị gửi Ban Chính sách, Chiến lược Trung ương

Kính gửi: **Ban Chính sách, Chiến lược Trung ương**

Trước hết, tôi xin trân trọng bày tỏ sự quan tâm và tin tưởng đối với vai trò đặc biệt quan trọng của Ban trong việc nghiên cứu, tham mưu, định hình các định hướng lớn về thể chế, chính sách và mô hình phát triển quốc gia trong giai đoạn hiện nay.

Xuất phát từ quá trình nghiên cứu pháp luật, theo dõi thực tiễn điều hành và trực tiếp quan sát việc tổ chức thực thi ở nhiều cấp, nhiều lĩnh vực khác nhau, tôi xin phép được kiến nghị với Ban một nội dung có tính nền tảng đối với chất lượng hệ thống pháp luật và hiệu quả quản trị quốc gia, đó là: **nghiên cứu, đề xuất bổ sung Chương LIÊN NGÀNH trong các đạo luật quan trọng, trước mắt là các luật tổ chức và luật điều chỉnh hoạt động quản lý nhà nước đa lĩnh vực.**

Thực tiễn cho thấy, hệ thống pháp luật nước ta hiện nay không thiếu luật, không thiếu quy định, nhưng đang thiếu nghiêm trọng **cơ chế pháp lý để kết nối các luật với nhau khi đi vào đời sống thực**. Phần lớn các luật được xây dựng theo logic ngành dọc, mỗi luật tập trung điều chỉnh một lĩnh vực, một chủ thể quản lý, một hệ thống tổ chức riêng. Tuy nhiên, các vấn đề phát triển hiện nay – từ đầu tư công, phát triển đô thị, chuyển đổi số, bảo vệ môi trường, cho đến an sinh xã hội – đều là các vấn đề liên ngành, liên cấp, đòi hỏi nhiều luật cùng lúc được áp dụng.

Trong bối cảnh đó, việc **không có một chương, mục hay cơ chế liên ngành được luật hóa** đã dẫn đến nhiều hệ quả rõ ràng trong thực tiễn. Trách nhiệm bị chia cắt theo ranh giới ngành, nhưng không có ai chịu trách nhiệm cho kết quả cuối cùng. Khi các quy định pháp luật chồng lấn hoặc chưa thống nhất, cán bộ thực thi không có cơ sở pháp lý để xử lý, buộc phải xin ý kiến, chờ hướng dẫn, hoặc né tránh quyết định. Phối hợp liên ngành trở thành hình thức, dựa vào thiện chí cá nhân hơn là nghĩa vụ pháp lý. Hệ quả cuối cùng là chi phí xã hội tăng cao, thời gian xử lý kéo dài, và niềm tin của người dân, doanh nghiệp bị bào mòn.

Từ thực tiễn đó, tôi cho rằng đã đến lúc cần **chuyển từ tư duy “mỗi luật quản một ngành” sang tư duy “luật phải tổ chức được mối quan hệ giữa các ngành”**, đặc biệt trong các luật có tác động trực tiếp đến bộ máy và hoạt động của chính quyền các cấp. Việc bổ sung Chương LIÊN NGÀNH không nhằm làm phức tạp hệ thống pháp luật, mà ngược lại, nhằm **đơn giản hóa quá trình thực thi bằng cách làm rõ trách nhiệm, thẩm quyền và cơ chế phối hợp ngay trong luật**.

Chương LIÊN NGÀNH, theo kiến nghị này, cần được xây dựng như một chương mang tính nguyên tắc và tổ chức thực thi, với các nội dung cốt lõi sau: xác định rõ phạm vi các quan hệ liên ngành mà luật điều chỉnh; làm rõ mối quan hệ giữa quản lý ngành dọc và điều phối theo nhiệm vụ cụ thể; quy định cơ quan chủ trì chịu trách nhiệm tổng thể trong từng nhóm công việc; xác lập nghĩa vụ phối hợp cụ thể của các cơ quan liên quan theo chiều ngang; đồng thời gắn trách nhiệm đó với thời hạn, kết quả và cơ chế giám sát. Đây không phải là việc tạo thêm tầng nấc quản lý, mà là **luật hóa cách thức làm việc đã và đang diễn ra một cách không chính thức, thiếu minh bạch và thiếu trách nhiệm**.

Đặc biệt, trong bối cảnh Đảng ta đang thúc đẩy mạnh mẽ đổi mới sáng tạo, cải cách thể chế, phân cấp, phân quyền gắn với kiểm soát quyền lực, thì Chương LIÊN NGÀNH chính là một công cụ pháp lý quan trọng để biến các chủ trương lớn đó thành **năng lực điều hành cụ thể của bộ máy**. Khi trách nhiệm được xác định rõ ngay trong luật, khi mối quan hệ giữa các cơ quan không còn mập mờ, thì sự chủ động, dám làm, dám chịu trách nhiệm mới có nền tảng pháp lý vững chắc để phát huy.

Với vai trò là cơ quan tham mưu chiến lược cho Trung ương, tôi kính đề nghị Ban Chính sách, Chiến lược Trung ương xem xét đưa nội dung **xây dựng và thể chế hóa cơ chế liên ngành trong luật** vào chương trình nghiên cứu, tổng kết thực tiễn và kiến nghị chính sách trong thời gian tới. Trước mắt, có thể lựa chọn một số luật nền tảng như Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Luật Đầu tư công, Luật Quy hoạch, Luật Đất đai để nghiên cứu thí điểm mô hình Chương LIÊN NGÀNH, từ đó rút kinh nghiệm và nhân rộng.

Tôi tin rằng, nếu được nghiên cứu một cách nghiêm túc, thận trọng và có lộ trình, việc bổ sung Chương LIÊN NGÀNH sẽ góp phần quan trọng vào việc **khắc phục các khoảng hở thể chế hiện nay, nâng cao hiệu lực thực thi pháp luật, và tạo nền tảng cho một mô hình quản trị quốc gia hiện đại, minh bạch và có trách nhiệm hơn**.

Xin trân trọng cảm ơn Ban đã dành thời gian xem xét kiến nghị này và rất mong nhận được sự quan tâm, phản hồi trong thời gian tới.

Kính chúc Ban sức khỏe và hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ được Trung ương giao phó.

Trân trọng kính thư.

Kiến trúc sư Trương Nam Thuận

CƠ SỞ THỰC TIỄN :

Trong cấu trúc của hệ thống pháp luật hiện hành ở Việt Nam, việc thiếu vắng các mục, điều hay chương mang tính **liên ngành** không phải là một thiếu sót kỹ thuật đơn lẻ, mà phản ánh sâu sắc cách tư duy lập pháp, phương thức tổ chức quyền lực và văn hóa quản trị đã hình thành trong thời gian dài. Để hiểu vì sao các đạo luật thường đứng “đơn tuyến”, ít khi chủ động xác lập mối quan hệ ràng buộc cụ thể với các luật khác, cần nhìn vấn đề từ cả nền tảng pháp lý, tổ chức bộ máy và thực tiễn vận hành.

Trước hết, xét về **tư duy lập pháp**, phần lớn các luật hiện nay được xây dựng theo logic “quản lý lĩnh vực”. Mỗi luật được giao cho một bộ chủ trì, phản ánh phạm vi quản lý nhà nước của bộ đó. Từ khâu đề xuất chính sách, soạn thảo, lấy ý kiến đến thẩm tra, tinh thần chủ đạo vẫn là: luật này điều chỉnh lĩnh vực nào, cơ quan nào quản lý lĩnh vực đó, và trách nhiệm của cơ quan đó đến đâu. Trong logic ấy, việc đưa vào một chương hay mục liên ngành – nơi phải xác định rõ mối quan hệ với các luật khác, chỉ ra chỗ giao thoa, xung đột, phối hợp, và phân công trách nhiệm – đồng nghĩa với việc bộ chủ trì phải “mở cửa” phạm vi

quyền hạn của mình, thừa nhận sự phụ thuộc và ràng buộc với các cơ quan khác. Đây là điều không dễ chấp nhận trong một hệ thống quen vận hành theo trực dọc, theo ngành.

Thứ hai, về **kỹ thuật lập pháp**, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện nay chủ yếu yêu cầu bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của hệ thống pháp luật theo nghĩa hình thức. Việc “đối chiếu với các luật có liên quan” thường được thực hiện ở mức độ nguyên tắc, thể hiện trong báo cáo giải trình, tiếp thu, chỉnh lý, chứ không bắt buộc phải được mã hóa trực tiếp thành các điều khoản có hiệu lực pháp lý trong chính đạo luật. Do đó, khi luật được ban hành, phần “liên ngành” nếu có thường chỉ dừng ở vài điều khoản chung chung như “trường hợp có quy định khác nhau thì áp dụng luật này” hoặc “Chính phủ quy định chi tiết việc phối hợp”, mà không chỉ rõ: phối hợp nội dung gì, cơ quan nào chủ trì, cơ quan nào chịu trách nhiệm cuối cùng, cơ chế giải đáp và xử lý vướng mắc ra sao.

Thứ ba, về **tổ chức bộ máy và trách nhiệm**, việc thiếu các chương, điều liên ngành cũng gắn chặt với nỗi e ngại về trách nhiệm pháp lý. Khi một điều luật xác định rõ trách nhiệm liên ngành, đồng nghĩa với việc có thể truy xuất trách nhiệm nếu xảy ra chồng chéo, ách tắc hoặc sai sót. Trong thực tiễn, nhiều cơ quan có xu hướng tránh bị “định danh trách nhiệm” trong những không gian xám – nơi ranh giới giữa các luật và các ngành không rõ ràng. Vì vậy, thay vì quy định rõ ràng ngay trong luật, trách nhiệm thường được “đẩy” xuống nghị định, thông tư, hoặc các văn bản hướng dẫn mang tính nội bộ, linh hoạt nhưng cũng dễ né tránh và thiếu minh bạch.

Thứ tư, về **văn hóa pháp lý và quản trị**, hệ thống pháp luật của ta lâu nay thiên về “giải quyết từng vấn đề trong từng luật”, hơn là xây dựng một cấu trúc pháp luật mang tính mạng lưới, nơi các luật đối thoại trực tiếp với nhau. Ở nhiều quốc gia có truyền thống pháp quyền phát triển, các đạo luật lớn thường có những phần riêng về quan hệ với luật khác, về cơ chế điều phối liên ngành, về đầu mối giải thích và hỗ trợ thực thi. Điều này xuất phát từ quan niệm coi người dân, doanh nghiệp và cán bộ thực thi là “người sử dụng pháp luật”, cần một hệ thống rõ ràng, có chỉ dẫn, có nơi hỏi – nơi chịu trách nhiệm trả lời. Trong khi đó, ở ta, pháp luật vẫn thường được nhìn như công cụ quản lý, ban hành xong là “đưa xuống”, còn việc hiểu thế nào, áp dụng ra sao thì người thực thi và người dân tự xoay xở trong một mê trận văn bản.

Hệ quả của việc không có các chương, điều liên ngành là rất rõ. Các luật dễ rơi vào tình trạng **chồng chéo nhưng không ai chịu trách nhiệm, xung đột nhưng không có cơ chế xử lý ngay trong luật**, và **người dân, doanh nghiệp không biết phải hỏi ai, theo luật nào**. Khi vướng mắc phát sinh, các bộ ngành thường trả lời theo phạm vi luật mình quản lý, dẫn đến những văn bản trả lời “đúng luật của tôi, nhưng không giải quyết được vấn đề tổng thể”. Chính khoảng trống này làm gia tăng chi phí tuân thủ, làm nản lòng người thực hiện, và bào mòn niềm tin vào tính nhất quán của hệ thống pháp luật.

Từ góc độ cải cách, câu hỏi không chỉ là “tại sao chưa có”, mà là “khi nào phải có và thiết kế thế nào”. Nếu tiếp cận theo tinh thần nhà nước hỗ trợ, phục vụ và kiến tạo, thì mỗi đạo luật quan trọng – đặc biệt là các luật về đầu tư, đất đai, xây dựng, tài chính, khoa học công nghệ, đổi mới sáng tạo – cần có một **chương hoặc mục liên ngành** với ba nội dung tối thiểu. Một là, chỉ rõ các luật có liên quan trực tiếp và nguyên tắc áp dụng khi có khác biệt, không chỉ bằng khẩu hiệu mà bằng tình huống cụ thể. Hai là, phân công rõ trách nhiệm phối

hợp: cơ quan chủ trì nội dung nào, cơ quan phối hợp nội dung nào, và ai chịu trách nhiệm cuối cùng nếu phát sinh vướng mắc. Ba là, xác lập đầu mối chính thức để hỗ trợ, giải đáp và xử lý – có tên cơ quan, có thẩm quyền, có thời hạn trả lời.

Khi những nội dung này được luật hóa, pháp luật mới thực sự trở thành một hệ thống sống, có khả năng tự điều chỉnh và tự giải thích trong thực tiễn, thay vì là tập hợp các “lãnh địa pháp lý” song song. Và khi đó, yêu cầu minh bạch, trách nhiệm giải trình và phối hợp liên ngành không còn là lời kêu gọi đạo đức, mà trở thành nghĩa vụ pháp lý rõ ràng của từng cơ quan trong bộ máy nhà nước.

LÝ LUẬN VÀ TÂM NHÌN :

Cơ sở thực tiễn của việc **phải đặt ra các mục, điều, chương liên ngành trong luật** không bắt nguồn từ lý thuyết trừu tượng hay xu hướng học thuật, mà hình thành trực tiếp từ **những va chạm lặp đi lặp lại giữa pháp luật và đời sống** trong quá trình quản lý, sản xuất, đầu tư và tổ chức xã hội. Nói cách khác, chính thực tiễn vận hành của nhà nước, thị trường và người dân đã “ép” vấn đề này phải được nhìn nhận, dù đến nay chưa được thể chế hóa đầy đủ.

Trước hết, cơ sở thực tiễn rõ ràng nhất xuất phát từ **sự đứt gãy trong quá trình thực thi chính sách ở cấp triển khai**. Khi một luật đi vào cuộc sống, nó không vận hành trong chân không, mà luôn đồng thời tác động đến nhiều lĩnh vực: đất đai gắn với đầu tư, xây dựng gắn với môi trường, tài chính gắn với doanh nghiệp, khoa học công nghệ gắn với giáo dục và nhân lực. Ở cấp trung ương, sự chòng chẹo này còn có thể “điều hòa” bằng các cuộc họp liên bộ hoặc chỉ đạo hành chính. Nhưng ở cấp địa phương, đặc biệt là tỉnh, huyện, xã – nơi trực tiếp giải quyết hồ sơ, cấp phép, thanh tra, kiểm tra – cán bộ buộc phải đối mặt với câu hỏi rất thực tế: “Áp dụng luật nào trước, theo hướng dẫn của bộ nào, và ai chịu trách nhiệm nếu có rủi ro?”. Việc không có quy định liên ngành ngay trong luật khiến người thực thi phải tự suy đoán, dẫn đến tâm lý sợ sai, né tránh trách nhiệm, hoặc đẩy hồ sơ lòng vòng giữa các cơ quan.

Thứ hai, cơ sở thực tiễn đến từ **sự gia tăng nhanh chóng của các vấn đề phức hợp**, vượt xa mô hình quản lý theo ngành. Các bài toán hiện nay – từ phát triển đô thị, chuyển đổi số, đổi mới sáng tạo, biến đổi khí hậu, nhà ở xã hội, đến tái cấu trúc thị trường vốn – đều là bài toán đa chiều, liên quan đồng thời đến nhiều luật và nhiều cơ quan. Trong bối cảnh đó, nếu mỗi luật chỉ “nói phần mình”, không có cơ chế đối chứng và liên kết chính thức, thì hệ thống pháp luật không còn khả năng dẫn dắt hành động, mà chỉ phản ứng bị động sau khi vướng mắc đã phát sinh. Thực tiễn cho thấy, rất nhiều dự án bị đình trệ không phải vì thiếu vốn hay thiếu quyết tâm, mà vì không có điểm tựa pháp lý rõ ràng để giải quyết các giao thoa giữa luật này với luật kia.

Thứ ba, cơ sở thực tiễn còn bắt nguồn từ **chi phí tuân thủ ngày càng cao của xã hội**. Doanh nghiệp và người dân không tiếp cận pháp luật theo từng đạo luật riêng lẻ, mà theo “hành trình công việc”: mở một doanh nghiệp, triển khai một dự án, xin một giấy phép, giải quyết một tranh chấp. Trên hành trình đó, họ buộc phải đi qua nhiều luật cùng lúc. Khi luật không chỉ rõ mối quan hệ với các luật khác, người dân và doanh nghiệp phải tự thuê tư vấn, tự dò tìm, tự gánh rủi ro sai sót. Chi phí này tích tụ thành chi phí xã hội rất lớn, làm giảm

năng lực cạnh tranh và làm méo mó động lực phát triển. Chính từ những than phiền, kiến nghị, khiếu nại, và các vụ việc kéo dài nhiều năm mà không ai dám kết luận đúng – sai rạch ròi, nhu cầu về các quy định liên ngành đã trở nên ngày càng bức thiết.

Thứ tư, cơ sở thực tiễn còn đến từ **sự quá tải của cơ chế “xin – cho” và “hỏi – đáp” hành chính**. Khi luật không quy định rõ, mọi vấn đề liên ngành đều phải “xin ý kiến”: xin bộ này, hỏi bộ kia, chờ thống nhất liên bộ. Cơ chế này có thể tạm thời giải quyết từng vụ việc cụ thể, nhưng về lâu dài làm hệ thống trở nên nặng nề, chậm chạp và thiếu minh bạch. Mỗi văn bản trả lời lại chỉ có giá trị cho một trường hợp, không tạo ra tiền lệ pháp lý rõ ràng. Thực tiễn đó cho thấy, nếu không đưa các nguyên tắc phối hợp và phân định trách nhiệm liên ngành vào ngay trong luật, bộ máy hành chính sẽ ngày càng bị cuốn vào vòng xoáy xử lý sự vụ, thay vì tập trung vào điều hành và kiến tạo.

Thứ năm, cơ sở thực tiễn sâu xa hơn nằm ở **sự chuyển đổi vai trò của nhà nước**. Khi nhà nước chỉ làm nhiệm vụ quản lý, việc “mỗi luật một ngành” còn có thể chấp nhận được. Nhưng khi nhà nước hướng tới vai trò hỗ trợ, phục vụ và kiến tạo phát triển, thì pháp luật phải trở thành công cụ điều phối, dẫn dắt và giảm rủi ro cho các chủ thể trong xã hội. Thực tiễn triển khai các chương trình lớn – như cải cách thủ tục hành chính, chuyển đổi số quốc gia, hay thúc đẩy đổi mới sáng tạo – đều cho thấy: không có cơ chế liên ngành rõ ràng trong luật, mọi sáng kiến đều dễ bị nghiền lại ở khâu thực thi.

Cơ sở thực tiễn còn thể hiện ở **áp lực tích tụ từ chính đội ngũ cán bộ thực thi**. Nhiều cán bộ không thiếu năng lực hay thiện chí, nhưng bị kẹt giữa các luật và các chỉ đạo khác nhau. Họ cần một “lá chắn pháp lý” rõ ràng để dám quyết, dám làm, dám chịu trách nhiệm. Các mục, điều, chương liên ngành trong luật, nếu được thiết kế tốt, chính là cơ sở pháp lý đó, giúp chuyển trách nhiệm từ cảm tính cá nhân sang chuẩn mực pháp luật. Từ tất cả những điểm trên có thể thấy, yêu cầu về quy định liên ngành trong luật không phải là mong muốn chủ quan, mà là kết tinh của những bức xúc, ách tắc và chi phí phát sinh trong thực tiễn quản trị và phát triển. Khi thực tiễn đã thay đổi, pháp luật không thể tiếp tục đứng yên trong cấu trúc cũ mà không trả giá.

CƠ SỞ KHOA HỌC :

Cơ sở khoa học và phương pháp luận của việc **đưa các mục, điều, chương liên ngành vào luật** không nằm ở một học thuyết đơn lẻ, mà được hình thành từ sự giao thoa của khoa học pháp lý hiện đại, khoa học quản trị nhà nước và khoa học hệ thống. Đây là những nền tảng đã được kiểm nghiệm rộng rãi trong thực tiễn quản trị của nhiều quốc gia và trong chính các nghiên cứu về thất bại thể chế, chi phí giao dịch và hiệu quả thực thi chính sách.

Trước hết, về **cơ sở khoa học pháp lý**, nội dung này xuất phát từ lý thuyết **tính thống nhất và tính toàn vẹn của hệ thống pháp luật**. Trong khoa học pháp luật hiện đại, pháp luật không được xem là tập hợp các văn bản rời rạc, mà là một hệ thống chuẩn tắc có cấu trúc, trong đó mỗi quy phạm phải có quan hệ xác định với các quy phạm khác. Khi một đạo luật không chỉ rõ quan hệ của mình với các luật liên quan, hệ thống sẽ xuất hiện “khoảng trống điều phối” – nơi không có quy phạm nào làm nhiệm vụ kết nối. Các chương, điều liên ngành chính là công cụ kỹ thuật để lấp đầy khoảng trống này, biến yêu cầu “bảo đảm tính thống nhất” từ khẩu hiệu chung thành cấu trúc pháp lý cụ thể, có hiệu lực bắt buộc.

Thứ hai, về **phương pháp luận hệ thống**, khoa học hệ thống coi xã hội, nhà nước và pháp luật là những hệ thống mở, trong đó các bộ phận tương tác liên tục và phi tuyến. Một thay đổi ở một luật sẽ tạo ra hiệu ứng dây chuyền lên nhiều luật khác. Phương pháp tiếp cận hệ thống đòi hỏi mỗi cấu phần không chỉ được thiết kế tối ưu cho bản thân nó, mà còn phải xác định rõ các điểm giao diện với các cấu phần khác. Trong lập pháp, “giao diện” chính là các điều khoản liên ngành: nơi quy định cách luật này kết nối, ưu tiên, phối hợp và giải quyết xung đột với luật khác. Thiếu các giao diện này, hệ thống pháp luật vận hành giống như một tập hợp các phần mềm không tương thích, gây lỗi khi sử dụng thực tế.

Thứ ba, về **lý thuyết chi phí giao dịch và kinh tế học thể chế**, các nghiên cứu của Ronald Coase, Oliver Williamson và các nhà kinh tế học thể chế mới chỉ ra rằng, chi phí lớn nhất của một hệ thống không nằm ở bản thân quy tắc, mà nằm ở chi phí để hiểu, phối hợp và thực thi các quy tắc đó. Khi pháp luật thiếu quy định liên ngành, chi phí giao dịch được đẩy sang người dân, doanh nghiệp và cán bộ thực thi: họ phải tự tìm cách “kết nối” các luật với nhau. Về mặt khoa học, việc thiết kế sẵn các cơ chế liên ngành trong luật chính là cách nội hóa chi phí giao dịch vào cấu trúc thể chế, làm giảm tổng chi phí xã hội và nâng cao hiệu quả chung của hệ thống.

Thứ tư, về **khoa học quản trị công và quản trị theo kết quả**, phương pháp luận hiện đại không tổ chức bộ máy theo đầu vào hay theo ranh giới ngành, mà theo mục tiêu và kết quả cần đạt. Một mục tiêu công – như phát triển nhà ở, bảo vệ môi trường hay thúc đẩy đổi mới sáng tạo – luôn đòi hỏi sự tham gia của nhiều cơ quan. Do đó, khoa học quản trị nhấn mạnh các cơ chế phối hợp liên ngành có trách nhiệm rõ ràng, tránh “vùng xám trách nhiệm”. Các chương, điều liên ngành trong luật chính là cách chuyển tư duy quản trị theo kết quả vào trong cấu trúc pháp lý, buộc các cơ quan phải phối hợp không phải bằng thiện chí, mà bằng nghĩa vụ pháp lý.

Thứ năm, về **tâm lý học tổ chức và hành vi thể chế**, nghiên cứu cho thấy con người trong tổ chức công có xu hướng hành động an toàn theo phạm vi quyền hạn được quy định rõ ràng. Khi ranh giới trách nhiệm mờ, hành vi phổ biến là né tránh, trì hoãn hoặc đẩy việc sang cơ quan khác. Phương pháp luận ở đây là: muốn thay đổi hành vi, phải thay đổi cấu trúc quy tắc. Việc quy định cụ thể trách nhiệm liên ngành trong luật tạo ra “khung hành vi” mới, trong đó phối hợp không còn là lựa chọn cá nhân mà là nghĩa vụ bắt buộc, có thể kiểm tra và truy trách nhiệm.

Thứ sáu, về **phương pháp lập pháp dựa trên bằng chứng và phản hồi thực tiễn**, khoa học chính sách hiện đại coi luật pháp là một giả thuyết can thiệp vào xã hội, cần được thiết kế dựa trên dữ liệu, kinh nghiệm thực thi và cơ chế phản hồi. Các điều khoản liên ngành cho phép tích hợp ngay từ đầu các bài học về xung đột pháp lý, chồng chéo thẩm quyền đã được ghi nhận trong thực tiễn, thay vì chờ đến khi phát sinh khủng hoảng mới xử lý bằng nghị định hay chỉ đạo hành chính. **Triết lý pháp quyền hiện đại**, pháp luật không chỉ nhằm kiểm soát, mà còn nhằm hướng dẫn hành vi và tạo sự an tâm cho xã hội. Một hệ thống pháp luật khoa học là hệ thống mà người sử dụng có thể dự đoán được cách nó vận hành khi nhiều quy phạm cùng tác động. Các mục, điều, chương liên ngành chính là biểu hiện cụ thể của tính dự đoán đó, giúp pháp luật trở thành công cụ dẫn dắt thay vì là mê cung quy định.

Cơ sở khoa học và phương pháp luận của nội dung này nằm ở sự kết hợp giữa lý thuyết hệ thống, kinh tế học thể chế, khoa học quản trị công, tâm lý học tổ chức và khoa học pháp lý hiện đại. Tất cả đều hội tụ ở một điểm chung: **muốn hệ thống vận hành hiệu quả, phải thiết kế rõ các mối quan hệ giữa các bộ phận, chứ không chỉ tối ưu từng bộ phận riêng lẻ.**

MỘT SỐ LUẬN CHỨNG KHÁC :

Luận chứng cho yêu cầu **thiết chế hóa các mục, điều, chương liên ngành trong luật** có thể được xây dựng vững chắc trên ba trụ cột: nghiên cứu khoa học đã được kiểm nghiệm, thực tiễn điều hành nhà nước, và kinh nghiệm cải cách pháp luật của nhiều quốc gia. Ba trụ cột này không tồn tại rời rạc, mà bổ trợ lẫn nhau, cùng chỉ ra một kết luận nhất quán: nếu pháp luật không chủ động tổ chức các mối quan hệ liên ngành ngay trong cấu trúc của mình, thì chi phí xã hội sẽ tăng, năng lực điều hành suy giảm và cải cách khó đi vào chiều sâu.

Về **luận chứng từ các nghiên cứu khoa học**, nhiều công trình trong lĩnh vực kinh tế học thể chế, khoa học quản trị công và nghiên cứu chính sách đã chỉ ra rằng phần lớn thất bại chính sách không đến từ sai mục tiêu, mà đến từ sai thiết kế thể chế. Các nghiên cứu về “institutional fragmentation” (phân mảnh thể chế) cho thấy, khi trách nhiệm bị chia cắt theo ngành, theo luật, mà không có cơ chế điều phối ràng buộc, hệ thống sẽ tạo ra những “khoảng trống trách nhiệm” – nơi không cơ quan nào chịu trách nhiệm cuối cùng. Trong bối cảnh đó, các nhà nghiên cứu khẳng định rằng thiết kế thể chế hiệu quả phải chuyển từ mô hình “quy định theo lĩnh vực” sang mô hình “quy định theo mối quan hệ và dòng công việc”. Điều này đồng nghĩa với việc pháp luật cần có những điều khoản chuyên trách để xử lý các giao thoa, xung đột và phối hợp giữa các luật, thay vì chỉ giả định rằng các cơ quan sẽ tự phối hợp với nhau.

Các nghiên cứu về chi phí giao dịch cũng cung cấp luận chứng mạnh mẽ. Khi pháp luật không làm rõ quan hệ liên ngành, chi phí để hiểu và áp dụng luật tăng lên đáng kể. Những chi phí này không biến mất, mà được chuyển sang khu vực tư nhân và sang bộ máy thực thi. Kết quả là, hệ thống pháp luật có vẻ “đầy đủ” trên giấy tờ, nhưng hiệu quả thực tế lại thấp. Từ góc nhìn khoa học, việc đưa các cơ chế liên ngành vào luật là một cách giảm chi phí giao dịch ở cấp độ hệ thống, thay vì để từng cá nhân tự xoay xở.

Về **luận chứng từ thực tiễn điều hành**, kinh nghiệm quản lý nhà nước ở nhiều cấp cho thấy rõ sự bất cập của cấu trúc pháp luật đơn tuyến. Trong điều hành thực tế, các vấn đề lớn hiếm khi nằm trọn trong phạm vi một luật hay một bộ. Khi xảy ra vướng mắc, phản xạ phổ biến của hệ thống là thành lập tổ công tác liên ngành, xin ý kiến liên bộ, hoặc chờ chỉ đạo cấp trên. Những cơ chế này có thể giải quyết tình huống cụ thể, nhưng lại là bằng chứng sống động cho thấy pháp luật chưa làm tròn vai trò điều phối ngay từ đầu. Nói cách khác, sự xuất hiện dày đặc của các tổ công tác liên ngành và các văn bản xin – trả lời liên bộ chính là “dấu vết thực tiễn” của việc thiếu các quy định liên ngành trong luật.

Thực tiễn điều hành cũng cho thấy một nghịch lý: càng cải cách, càng đổi mới, thì nhu cầu phối hợp liên ngành càng cao, nhưng khung pháp lý lại càng bộc lộ hạn chế. Các chương trình cải cách lớn thường phải dựa nhiều vào chỉ đạo hành chính để vượt qua rào cản pháp luật. Điều này làm giảm tính ổn định và dự đoán của chính sách, bởi kết quả phụ thuộc

nhiều vào ý chí và năng lực cá nhân của người điều hành, hơn là vào cấu trúc luật pháp. Luận chứng thực tiễn ở đây rất rõ: nếu không chuyển một phần gánh nặng điều phối từ điều hành sang lập pháp, thì cải cách sẽ luôn ở trạng thái “vá vứu”, thiếu bền vững.

Về **luận chứng từ kinh nghiệm quốc tế**, nhiều quốc gia đã sớm nhận ra giới hạn của tư duy lập pháp theo ngành. Ở các nước có hệ thống pháp luật phát triển, các đạo luật quan trọng thường dành những phần riêng để quy định mối quan hệ với các luật khác, xác định rõ thẩm quyền phối hợp và cơ chế giải quyết xung đột. Đặc điểm chung của các hệ thống này là coi trọng “điểm giao diện” giữa các luật, tương tự như cách các hệ thống kỹ thuật phức tạp phải có chuẩn kết nối rõ ràng để tránh lỗi vận hành.

Kinh nghiệm của các nước theo mô hình quản trị hiện đại cho thấy, khi pháp luật được thiết kế theo hướng liên ngành, vai trò của cơ quan điều hành chuyển từ “xin phép – giải thích” sang “thực thi – chịu trách nhiệm”. Điều này không làm giảm quyền lực của cơ quan quản lý, mà ngược lại, giúp quyền lực đó trở nên rõ ràng, minh bạch và hiệu quả hơn. Các quốc gia này cũng nhận thấy rằng việc luật hóa cơ chế liên ngành giúp giảm đáng kể số lượng tranh chấp thẩm quyền, giảm sự phụ thuộc vào chỉ đạo hành chính ad hoc, và nâng cao niềm tin của xã hội vào tính nhất quán của pháp luật. Đặc biệt, trong bối cảnh các vấn đề toàn cầu ngày càng phức tạp – như biến đổi khí hậu, chuyển đổi số, phát triển đô thị bền vững – nhiều quốc gia đã chuyển sang cách tiếp cận “whole-of-government”, coi phối hợp liên ngành là một yêu cầu cấu trúc, không phải là giải pháp tình thế. Pháp luật, vì vậy, được thiết kế như một nền tảng điều phối, trong đó các mối quan hệ giữa các ngành được xác lập rõ ràng ngay từ đầu.

Tổng hợp lại, các luận chứng khoa học, thực tiễn điều hành và kinh nghiệm quốc tế đều hội tụ ở một điểm: **thiếu quy định liên ngành trong luật không phải là trạng thái trung lập, mà là một lựa chọn thể chế có chi phí cao**. Khi các vấn đề xã hội ngày càng phức hợp, lựa chọn này trở nên ngày càng bất lợi. Việc đưa các mục, điều, chương liên ngành vào luật vì thế không phải là sự “làm dày” văn bản pháp luật, mà là bước tiến cần thiết để nâng cấp chất lượng điều hành, giảm chi phí xã hội và đưa pháp luật tiệm cận hơn với đời sống thực tế.

MỘT SỐ VÍ DỤ THỰC TIỄN – ĐIỂN HÌNH

Để thấy rõ giá trị thực tiễn của **chương, mục, điều liên ngành trong luật**, cần đặt hai mô hình lập pháp cạnh nhau: một bên là luật **không có cấu trúc liên ngành rõ ràng**, vận hành theo logic đơn tuyến; bên kia là luật **có thiết kế liên ngành**, coi việc phối hợp, phân định và xử lý giao thoa là một phần nội dung cốt lõi của đạo luật. Sự khác biệt giữa hai mô hình này không nằm ở câu chữ, mà thể hiện rất rõ trong cách hệ thống vận hành, trong hành vi của cán bộ, doanh nghiệp và người dân, cũng như trong hiệu quả điều hành chung của nhà nước.

1. Ví dụ thực chứng từ mô hình không có chương liên ngành: Luật vận hành đơn tuyến, thực tiễn bị phân mảnh

Một đặc trưng phổ biến của nhiều đạo luật hiện nay là cấu trúc khép kín trong phạm vi một lĩnh vực quản lý. Luật quy định khá đầy đủ quyền, nghĩa vụ, thủ tục trong “lãnh địa” của mình, nhưng khi bước ra khỏi ranh giới đó – nơi bắt đầu chạm vào các luật khác – thì chỉ

còn những điều khoản rất chung như “phối hợp”, “theo quy định của pháp luật có liên quan”, hoặc “Chính phủ quy định chi tiết”.

Tác động thực tiễn của mô hình này thể hiện rất rõ ở cấp triển khai:

Đối với cán bộ thực thi, họ rơi vào trạng thái “đúng luật này thì vương luật kia”. Khi không có điều khoản liên ngành xác định rõ luật nào ưu tiên trong tình huống cụ thể, ai là đầu mối quyết định, cán bộ có xu hướng chọn giải pháp an toàn: không quyết, hoặc yêu cầu bổ sung thêm ý kiến của cơ quan khác. Hệ quả là hồ sơ bị kéo dài, trách nhiệm bị phân tán.

Đối với doanh nghiệp và người dân, luật trở thành một “mê cung”. Một dự án hay một thủ tục hành chính không được dẫn dắt bởi một logic thống nhất, mà phải đi qua nhiều luật song song. Người thực hiện không biết phải căn cứ luật nào là chính, phải hỏi ai là người trả lời cuối cùng. Chi phí tư vấn pháp lý tăng lên, rủi ro pháp lý không dự đoán được.

Đối với hệ thống điều hành, nhà nước buộc phải dùng biện pháp hành chính để bù đắp cho khoảng trống pháp luật: thành lập tổ công tác liên ngành, xin ý kiến liên bộ, ban hành công văn hướng dẫn cho từng trường hợp. Điều này giải quyết được tình huống trước mắt, nhưng không tạo ra chuẩn mực ổn định cho các tình huống tương tự trong tương lai.

Ở đây, hiệu quả tổng thể thấp không phải vì luật “thiếu quy định”, mà vì luật **không xử lý các mối quan hệ giữa các quy định**. Hệ thống vận hành được, nhưng tốn năng lượng, tốn thời gian và tốn niềm tin.

2. Ví dụ thực chứng từ mô hình có cấu trúc liên ngành: Luật như một cơ chế điều phối

Ở chiều ngược lại, những đạo luật được thiết kế với tư duy liên ngành thường dành một phần riêng để xử lý các giao thoa: xác định rõ mối quan hệ với các luật khác, nguyên tắc áp dụng, cơ chế phối hợp và trách nhiệm của từng chủ thể. Điều quan trọng là các nội dung này **nằm ngay trong luật**, có hiệu lực pháp lý tương đương với các điều khoản khác, chứ không phải chỉ là hướng dẫn mềm.

Tác động thực tiễn của mô hình này có thể thấy ở ba cấp độ.

Thứ nhất, **đối với cán bộ thực thi**, luật trở thành “lá chắn trách nhiệm”. Khi luật chỉ rõ: trong trường hợp giao thoa A thì cơ quan nào chủ trì, cơ quan nào phối hợp, thời hạn xử lý bao lâu, thì cán bộ có cơ sở pháp lý để quyết định. Trách nhiệm không còn mơ hồ, và việc phối hợp không phụ thuộc vào quan hệ cá nhân hay thiện chí hành chính.

Thứ hai, **đối với doanh nghiệp và người dân**, luật có tính dự đoán cao hơn. Họ không cần hiểu hết toàn bộ hệ thống pháp luật, mà có thể dựa vào các điều khoản liên ngành để biết hành trình pháp lý của mình sẽ đi qua những bước nào, ai chịu trách nhiệm ở mỗi bước. Điều này làm giảm đáng kể chi phí tuân thủ và rủi ro pháp lý.

Thứ ba, **đối với nhà nước**, gánh nặng điều phối được chuyển một phần từ điều hành sang lập pháp. Thay vì phải xử lý từng vụ việc bằng chỉ đạo hành chính, bộ máy có thể vận hành

dựa trên các “đường ray” đã được luật hóa. Điều hành vì thế trở nên ổn định, minh bạch và ít phụ thuộc vào cá nhân.

3. So sánh trực tiếp: khác biệt nằm ở đâu?

Nếu đặt hai mô hình cạnh nhau, có thể thấy sự khác biệt rất rõ:

Luật không có chương liên ngành tạo ra một hệ thống “đúng từng mảnh nhưng sai tổng thể”. Mỗi cơ quan làm đúng phần việc của mình, nhưng không ai chịu trách nhiệm cho kết quả cuối cùng.

Luật có chương liên ngành tạo ra một hệ thống “chịu trách nhiệm theo dòng công việc”. Trách nhiệm được gắn với quá trình giải quyết vấn đề thực tế, chứ không chỉ với phạm vi quản lý hành chính.

Về **đối tượng tác động**, mô hình liên ngành tác động tích cực đến ba nhóm cùng lúc: người dân và doanh nghiệp (giảm chi phí, tăng an tâm), cán bộ thực thi (tăng khả năng quyết định, giảm rủi ro cá nhân), và hệ thống nhà nước (nâng cao hiệu quả điều hành, giảm xử lý sự vụ).

Về **hiệu quả đem lại**, sự khác biệt không chỉ đo bằng tốc độ xử lý hay số lượng văn bản hướng dẫn giảm đi, mà còn bằng chất lượng niềm tin xã hội. Khi pháp luật cho thấy nó hiệu và xử lý được sự phức tạp của đời sống thực, niềm tin vào thể chế tăng lên. Ngược lại, khi luật buộc người dân và cán bộ phải “tự nối” các mảnh rời rạc với nhau, niềm tin đó dần bị bào mòn.

4. Kết luận

Từ các ví dụ và so sánh trên có thể rút ra một luận điểm rõ ràng:

chương, mục, điều liên ngành không làm luật phức tạp hơn, mà làm thực tiễn đơn giản hơn. Chúng không phải là phần “phụ trợ”, mà là cấu phần quyết định khả năng vận hành của luật trong một xã hội ngày càng phức hợp. Ở nơi nào luật chỉ nói “phối hợp”, thực tiễn sẽ phải tự xoay xở. Ở nơi nào luật chỉ rõ “phối hợp như thế nào, ai chịu trách nhiệm”, thực tiễn sẽ có trật tự. Đó chính là khác biệt căn bản giữa luật tồn tại trên giấy và luật thực sự sống trong đời sống xã hội. Nếu lấy **Luật Tổ chức chính quyền địa phương** làm ví dụ trung tâm, sự khác biệt giữa hai kịch bản – **không có chương liên ngành** và **có chương liên ngành** – sẽ hiện ra rất rõ, bởi đây là đạo luật “xương sống” của bộ máy thực thi, nơi mọi luật khác đều phải đi qua khi đi vào đời sống.

1. Kịch bản hiện nay: Luật Tổ chức chính quyền địa phương không có chương liên ngành

1.1. Cấu trúc pháp lý hiện hữu

Luật hiện hành được xây dựng theo trục dọc hành chính:

Quy định rõ **chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn** của HĐND và UBND từng cấp.

Phân định thẩm quyền giữa Trung ương – địa phương, giữa các cấp chính quyền.

Các mối quan hệ với **các luật chuyên ngành** (đất đai, đầu tư, xây dựng, môi trường, ngân sách, khoa học công nghệ...) chỉ được nhắc đến gián tiếp, thông qua các cụm từ như: “theo quy định của pháp luật có liên quan” “phối hợp với cơ quan, tổ chức liên quan” “thực hiện theo phân cấp, phân quyền của Chính phủ” Luật **không có** một chương hay mục nào quy định riêng: Khi địa phương thực thi **nhiệm vụ liên ngành** thì áp dụng luật nào là trực chính; Cơ quan nào là **đầu mối chịu trách nhiệm cuối cùng**; Cơ chế xử lý khi **luật chuyên ngành mâu thuẫn hoặc chồng chéo**.

1.2. Hệ quả thực tiễn

(1) Đối với UBND và cán bộ địa phương

UBND là nơi “gánh” mọi nhiệm vụ tổng hợp, nhưng **không có công cụ pháp lý liên ngành** để quyết định. Khi gặp vướng mắc giữa các luật: Không có điều khoản trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương cho phép **chủ động kết luận**. Phải xin ý kiến bộ quản lý ngành → chờ → tổng hợp → xin tiếp. Trách nhiệm pháp lý bị treo lơ lửng **quyết thì sợ sai luật chuyên ngành, không quyết thì không sai ai cả**. → Hệ quả: trì hoãn, né trách nhiệm, “đẩy” việc lên cấp trên.

(2) Đối với người dân và doanh nghiệp

Họ làm việc với **chính quyền địa phương**, nhưng vướng lại nằm ở **luật của bộ ngành Trung ương**. Địa phương không có thẩm quyền kết luận cuối cùng. Người dân không biết: hỏi ai là đúng luật, văn bản trả lời nào có giá trị quyết định. → Chính quyền địa phương trở thành “bưu cục trung chuyển”, không phải chủ thể giải quyết.

(3) Đối với Trung ương

Bộ ngành phải xử lý vô số công văn hỏi vướng mắc cụ thể. Quyết định mang tính sự vụ, không tạo chuẩn mực chung. Trung ương bị kéo vào điều hành vi mô, thay vì tập trung chính sách vĩ mô.

2. Kịch bản cải cách: Luật Tổ chức chính quyền địa phương có chương liên ngành

Giả sử luật có thêm một **Chương: Quan hệ liên ngành và cơ chế điều phối thực thi pháp luật tại địa phương**.

2.1. Nội dung cốt lõi của chương liên ngành (ví dụ)

Chương này không làm thay luật chuyên ngành, mà **định nghĩa vai trò điều phối của chính quyền địa phương**.

Ví dụ, luật quy định:

Nguyên tắc áp dụng

Trong các nhiệm vụ phát triển kinh tế – xã hội tại địa phương, UBND là cơ quan **chủ trì điều phối**, trừ trường hợp luật chuyên ngành quy định rõ thẩm quyền khác.

Thứ tự ưu tiên pháp lý

Khi có khác biệt giữa các luật chuyên ngành trong cùng một nhiệm vụ địa phương: áp dụng nguyên tắc mục tiêu phát triển địa phương, bảo đảm không vi phạm các chuẩn mực bắt buộc (an toàn, môi trường, quốc phòng...).

Trách nhiệm liên ngành

Bộ ngành chịu trách nhiệm ban hành chuẩn mực, tiêu chuẩn. UBND chịu trách nhiệm quyết định phương án tổ chức thực hiện cụ thể tại địa phương. Cơ quan nào không trả lời đúng hạn phải chịu trách nhiệm pháp lý.

Đầu mối giải thích và hỗ trợ

UBND tỉnh được quyền ban hành văn bản hướng dẫn áp dụng liên ngành trong phạm vi địa phương, có giá trị thực thi cho đến khi có ý kiến khác của cơ quan có thẩm quyền cao hơn.

2.2. Tác động thực tiễn của chương liên ngành

(1) Đối với chính quyền địa phương

UBND chuyển từ “xin phép” sang “**quyết định có trách nhiệm**”. Cán bộ có: căn cứ pháp lý rõ ràng để hành động, ranh giới trách nhiệm được xác lập. Tăng tốc độ xử lý và chất lượng điều hành.

(2) Đối với người dân và doanh nghiệp

Có **một đầu mối chịu trách nhiệm cuối cùng**: chính quyền địa phương. Không phải đi “ngược dòng” lên các bộ. Giảm chi phí pháp lý, tăng tính dự đoán.

(3) Đối với Trung ương

Bộ ngành: tập trung xây dựng chính sách, tiêu chuẩn, giám xử lý sự vụ. Trung ương giữ vai trò: giám sát, điều chỉnh chính sách khi cần, thay vì can thiệp từng việc. Với **Luật Tổ chức chính quyền địa phương**, việc có hay không có chương liên ngành **không phải là bổ sung kỹ thuật**, mà là lựa chọn mô hình nhà nước:

Không có → chính quyền địa phương yếu, bị kẹt giữa các luật và các bộ.

Có → chính quyền địa phương trở thành “nhạc trưởng”, điều phối các luật chuyên ngành đi vào đời sống.

Nói ngắn gọn nhưng chính xác:

chương liên ngành chính là nơi Luật Tổ chức chính quyền địa phương thực sự “sống”, chứ không chỉ “tồn tại”.

Nếu coi **Chương LIÊN NGÀNH** là một cấu phần nghiêm túc của kỹ thuật lập pháp hiện đại, thì điều quan trọng nhất không phải là “viết thêm bao nhiêu điều”, mà là **đặt đúng triết lý, đúng vị trí và đúng mức độ can thiệp**. Một chương liên ngành tốt phải **giải quyết được vấn đề thực tiễn**, nhưng **không làm luật phình to, không lấn át luật chuyên ngành, không tạo thêm tầng thủ tục**

I. TRIẾT LÝ CHUNG CỦA CHƯƠNG LIÊN NGÀNH

Triết lý cốt lõi của Chương LIÊN NGÀNH là:

Pháp luật không chỉ điều chỉnh hành vi trong từng lĩnh vực, mà phải tổ chức được mối quan hệ giữa các lĩnh vực khi cùng tác động lên một vấn đề thực tiễn.

Từ triết lý này, chương liên ngành không nhằm: “ôm” hết nội dung của các luật khác, hay tạo ra một siêu luật đứng trên các luật chuyên ngành, mà nhằm: **xác lập cơ chế điều phối** khi nhiều luật cùng áp dụng, **chuyển gánh nặng phối hợp từ con người sang cấu trúc pháp luật, biến phối hợp từ thiện chí thành nghĩa vụ pháp lý**. Chương này vì vậy đóng vai trò như **“bộ khớp nối”** của hệ thống pháp luật.

II. CÁCH TIẾP CẬN THIẾT KẾ: TỐI GIẢN NHƯNG TRÚNG ĐIỂM

Thay vì liệt kê từng luật, từng ngành, chương liên ngành cần tiếp cận theo **dòng công việc thực tế**, gồm ba câu hỏi xuyên suốt: Khi **nhiều luật cùng điều chỉnh một nhiệm vụ**, ai là người **chịu trách nhiệm cuối cùng**? Khi **các quy định không khớp nhau**, áp dụng **nguyên tắc nào để xử lý**? Khi phát sinh vướng mắc, **ai phải trả lời, trong bao lâu, và chịu trách nhiệm gì nếu không trả lời**? Toàn bộ chương liên ngành chỉ xoay quanh việc trả lời ba câu hỏi này một cách rõ ràng, có hiệu lực pháp lý.

III. CẤU TRÚC ĐỀ XUẤT CỦA CHƯƠNG LIÊN NGÀNH (PHỔ QUÁT)

Một chương liên ngành **không cần dài**, thường chỉ từ **4–6 điều**, nhưng mỗi điều phải “đánh trúng” một vấn đề lõi.

Điều 1. Phạm vi và nguyên tắc áp dụng liên ngành

Nội dung cốt lõi: Xác định chương này áp dụng đối với: các nhiệm vụ, chương trình, dự án, hoặc hoạt động quản lý có **từ hai luật trở lên cùng điều chỉnh**. Khẳng định nguyên tắc: **không thay thế luật chuyên ngành, nhưng điều phối việc áp dụng luật chuyên ngành trong cùng một nhiệm vụ**.

Ý nghĩa: Mở “không gian pháp lý” cho điều phối liên ngành, Tránh tranh cãi về thẩm quyền.

Điều 2. Nguyên tắc điều phối và thứ tự ưu tiên áp dụng pháp luật

Nội dung cốt lõi: Quy định rõ các nguyên tắc xử lý khi có giao thoa, ví dụ: **ưu tiên mục tiêu chung của nhiệm vụ, bảo đảm lợi ích công cộng và an toàn pháp lý không làm phát sinh thủ**

tục ngoài luật. Thiết lập **thứ tự ưu tiên áp dụng**: chuẩn mực bắt buộc (an toàn, môi trường, quốc phòng...), luật chuyên ngành, quyết định điều phối theo luật này.

Ý nghĩa: Giải quyết xung đột **bằng nguyên tắc**, không bằng xin ý kiến.

Điều 3. Phân công trách nhiệm liên ngành

Nội dung cốt lõi: Xác định ba vai trò pháp lý: **Cơ quan chủ trì**: chịu trách nhiệm tổng thể về kết quả. **Cơ quan phối hợp**: có nghĩa vụ cung cấp ý kiến đúng hạn. **Cơ quan ban hành chuẩn mực**: chịu trách nhiệm về tiêu chuẩn, quy chuẩn. Trách nhiệm được gắn với: nội dung cụ thể, thời hạn cụ thể, hệ quả pháp lý nếu không thực hiện.

Ý nghĩa: Xóa bỏ “vùng xám trách nhiệm”, Không để phối hợp trở thành hình thức.

Điều 4. Thẩm quyền quyết định và trách nhiệm giải trình

Nội dung cốt lõi: Cơ quan chủ trì được quyền: lựa chọn phương án tổ chức thực hiện, kết luận về cách áp dụng pháp luật trong phạm vi được giao. Đồng thời: phải chịu trách nhiệm giải trình, chịu kiểm tra, giám sát theo luật. Ý nghĩa: Trao quyền có điều kiện, Tạo “lá chắn pháp lý” cho người dám làm.

Điều 5. Cơ chế hỗ trợ, giải đáp và xử lý vướng mắc liên ngành

Nội dung cốt lõi: Xác định rõ: đầu mối tiếp nhận vướng mắc, thời hạn trả lời, giá trị pháp lý của ý kiến trả lời. Quy định trách nhiệm nếu: không trả lời, trả lời không rõ ràng, đùn đẩy trách nhiệm. Ý nghĩa: Chấm dứt tình trạng hỏi mà không ai trả lời, Tạo tính dự đoán cho xã hội.

(Điều 6 – nếu cần) Cơ chế phản hồi và hoàn thiện pháp luật

Nội dung cốt lõi: Cho phép tổng hợp vướng mắc liên ngành để: kiến nghị sửa luật, điều chỉnh chính sách. Biến thực tiễn thành đầu vào cải cách. Ý nghĩa: Luật trở thành hệ thống học tập, Không đóng kín.

IV. TÍNH LIÊN NGÀNH, PHÂN CẤP VÀ TRÁCH NHIỆM: ĐƯỢC XỬ LÝ RA SAO?

Liên ngành: không phải liệt kê ngành, mà thiết kế **cơ chế phối hợp bắt buộc**.

Phân cấp: cơ quan gần thực tiễn nhất là cơ quan điều phối, cấp trên giữ vai trò chuẩn mực và giám sát.

Trách nhiệm: không gắn với “phạm vi quản lý”, mà gắn với **kết quả cuối cùng của nhiệm vụ**.

V. GIÁ TRỊ CỐT LÕI MANG LẠI

Chương liên ngành, nếu thiết kế đúng, sẽ: Không làm luật dài hơn nhiều, nhưng làm **thực tiễn ngắn lại**. Không tạo thêm quyền lực, mà làm **quyền lực rõ ràng hơn**. Không làm phức tạp hệ thống, mà **giảm sự rối loạn do chồng chéo**. Chương **LIÊN NGÀNH** không phải là nơi “**nói thêm**”, mà là nơi **pháp luật lần đầu tiên nói thật về cách nó được sử dụng trong đời sống**.

Việc bổ sung **Chương LIÊN NGÀNH** trong các đạo luật, nếu nhìn từ thực tiễn vận hành của hệ thống pháp luật và bộ máy nhà nước hiện nay, không nhằm vá vú những chỗ thiếu điều khoản, mà nhằm **lấp đầy những khoảng hở cấu trúc và tháo gỡ các điểm nghẽn đã trở thành “bình thường mới” trong điều hành**. Những khoảng hở và điểm nghẽn này không nằm ở số lượng luật, mà nằm ở cách các luật cùng tồn tại và cùng được áp dụng trong đời sống thực.

Trước hết là khoảng hở rất căn bản về **trách nhiệm cuối cùng**. Khi một nhiệm vụ, một dự án hay một quyết định hành chính chịu sự điều chỉnh của nhiều luật, mỗi cơ quan hiện nay thường chỉ chịu trách nhiệm trong phạm vi luật mà mình quản lý. Luật đất đai chịu trách nhiệm về đất đai, luật đầu tư chịu trách nhiệm về đầu tư, luật xây dựng chịu trách nhiệm về xây dựng, nhưng không có luật nào buộc một chủ thể phải chịu trách nhiệm về kết quả tổng thể của toàn bộ quá trình. Hệ quả là mọi khâu đều có thể “**đúng luật**”, nhưng kết quả cuối cùng lại đình trệ hoặc méo mó mà không ai chịu trách nhiệm. Chương liên ngành được đặt ra để lấp chính khoảng hở này, bằng cách xác lập rõ ràng chủ thể chịu trách nhiệm điều phối và chịu trách nhiệm cuối cùng, không phải theo ranh giới quản lý ngành, mà theo kết quả của công việc thực tế.

Gắn với đó là khoảng hở trong **xử lý xung đột giữa các luật**. Hiện nay, khi các quy định của nhiều luật không khớp nhau trong cùng một tình huống, pháp luật thiếu một cơ chế nội tại đủ rõ để xử lý ngay tại chỗ. Cán bộ thực thi buộc phải dừng lại, xin ý kiến, chờ hướng dẫn, hoặc đẩy vấn đề lên cấp trên. Những xung đột pháp lý vì thế bị chuyển hóa thành xung đột hành chính, kéo dài thời gian, làm tăng rủi ro và chi phí xã hội. Chương liên ngành không nhằm giải quyết từng xung đột cụ thể, mà nhằm luật hóa các nguyên tắc xử lý xung đột, để người thực thi có thể dựa vào đó mà quyết định, thay vì phải chờ đợi chỉ đạo mang tính sự vụ.

Một điểm nghẽn lớn khác nằm ở **cơ chế phối hợp liên ngành mang tính hình thức**. Phối hợp hiện nay thường được nhắc đến rất nhiều trong các văn bản, nhưng lại thiếu ràng buộc pháp lý thực chất. Không có thời hạn trả lời bắt buộc, không có chế tài khi không phối hợp, không có phân biệt rõ ai là người chủ trì và ai chỉ tham gia với vai trò hỗ trợ. Kết quả là phối hợp trở thành khẩu hiệu, còn trong thực tế thì mỗi cơ quan vẫn ưu tiên bảo toàn phạm vi trách nhiệm của mình. Chương liên ngành hướng tới việc biến phối hợp từ một lời kêu gọi đạo đức hành chính thành một nghĩa vụ pháp lý cụ thể, có trách nhiệm, có thời hạn và có hệ quả nếu không thực hiện.

Song song với đó là điểm nghẽn về **tâm lý sợ sai và né trách nhiệm trong bộ máy thực thi**. Khi không có quy định liên ngành rõ ràng, mỗi quyết định liên quan đến nhiều luật đều tiềm ẩn rủi ro pháp lý cho người ký. Trong bối cảnh đó, lựa chọn an toàn nhất không phải là quyết định đúng, mà là không quyết định. Sự trì hoãn, dùn dẩy, yêu cầu bổ sung hồ sơ hay xin thêm ý kiến vì thế trở thành phản xạ hệ thống. Chương liên ngành, nếu được thiết kế

đúng, sẽ tạo ra một “lá chắn pháp lý” cho người thực thi, trao quyền quyết định có điều kiện và đồng thời gắn quyền đó với trách nhiệm giải trình rõ ràng. Khi ranh giới trách nhiệm được xác lập, tâm lý sợ sai mới có thể được hóa giải một cách bền vững.

Một khoảng hở khác ít được nhìn thấy nhưng tác động rất lớn là **sự đứt gãy giữa luật và điều hành**. Do luật thiếu cơ chế điều phối liên ngành, phần lớn gánh nặng kết nối các luật bị đẩy sang khâu điều hành, thông qua chỉ đạo hành chính, tổ công tác liên ngành, hay các công văn hướng dẫn cá biệt. Điều này khiến hiệu quả của chính sách phụ thuộc nhiều vào con người và hoàn cảnh cụ thể, làm giảm tính ổn định và khả năng dự đoán của pháp luật. Chương liên ngành chính là công cụ để chuyển một phần gánh nặng đó ngược trở lại lập pháp, giúp điều hành vận hành trên nền tảng luật hóa thay vì dựa vào sự linh hoạt tình thế.

Một điểm nghẽn mang tính hệ thống là **chi phí tuân thủ và niềm tin xã hội**. Khi pháp luật không chỉ rõ mối quan hệ giữa các luật, người dân và doanh nghiệp phải tự lần mò trong một hệ thống phức tạp, tốn kém chi phí, thời gian và công sức. Sự không chắc chắn kéo dài làm xói mòn niềm tin vào pháp luật và vào năng lực của bộ máy nhà nước. Chương liên ngành, về bản chất, không chỉ là một công cụ kỹ thuật, mà là một cam kết thể chế rằng nhà nước hiểu sự phức tạp của đời sống và sẵn sàng chịu trách nhiệm tổ chức sự phức tạp đó thay cho xã hội. bổ sung Chương LIÊN NGÀNH hướng tới khắc phục những khoảng hở không nhìn thấy trên văn bản, nhưng cảm nhận rất rõ trong thực tiễn: khoảng hở trách nhiệm, khoảng hở điều phối, khoảng hở niềm tin. Khi những khoảng hở này được lấp đầy, pháp luật không chỉ đầy đủ hơn, mà quan trọng hơn, **trở nên có thể sử dụng được** trong đời sống thực.

CỤ THỂ HÓA KHÁI NIỆM LIÊN NGÀNH :

Khi nói đến “**cách thức liên ngành**” trong Chương LIÊN NGÀNH theo tinh thần đã trao đổi ở trên, điều cần làm rõ ngay từ đầu là: **liên ngành ở đây không phải là khẩu hiệu phối hợp chung chung**, cũng không chỉ là việc nhiều cơ quan cùng tham gia một cuộc họp hay ký chung một văn bản. Liên ngành, trong cách tiếp cận này, là **một cơ chế pháp lý tổ chức lại mối quan hệ giữa các chủ thể công quyền theo cả chiều dọc và chiều ngang**, gắn trực tiếp với trách nhiệm, quyền hạn và kết quả công việc cụ thể.

Trước hết, cần phân biệt rõ **liên ngành theo chiều dọc** và **liên ngành theo chiều ngang**, bởi đây là hai loại quan hệ khác nhau nhưng thường bị trộn lẫn trong thực tiễn.

Liên ngành theo chiều dọc là mối quan hệ giữa các cấp trong cùng một hệ thống quản lý nhà nước, từ Trung ương xuống địa phương và ngược lại. Trong rất nhiều trường hợp hiện nay, khi địa phương gặp vướng mắc do nhiều luật cùng điều chỉnh, phản xạ quen thuộc là “đẩy lên bộ” hoặc “xin ý kiến Trung ương”. Điều này cho thấy liên ngành theo chiều dọc đang vận hành theo cơ chế xin – cho, thay vì theo phân cấp rõ ràng. Chương liên ngành không nhằm cắt đứt mối quan hệ dọc này, mà nhằm **tái định vị nó**. Theo đó, Trung ương giữ vai trò ban hành chuẩn mực, chính sách và giám sát; còn địa phương, với tư cách là nơi tổ chức thực hiện, được trao thẩm quyền điều phối và quyết định trong phạm vi nhiệm vụ cụ thể. Trách nhiệm của mỗi cấp vì thế được xác định không theo cảm tính, mà theo vai trò pháp lý đã được luật hóa.

Liên ngành theo chiều ngang là mối quan hệ giữa các bộ, ngành, cơ quan có thẩm quyền ngang cấp khi cùng tham gia vào một nhiệm vụ hay một quá trình xử lý cụ thể. Đây chính là điểm nhấn lớn nhất hiện nay. Trong nhiều trường hợp, các cơ quan ngang cấp đều có “phần đúng” của mình theo luật chuyên ngành, nhưng không có cơ chế pháp lý nào buộc họ phải phối hợp theo một trật tự rõ ràng. Chương liên ngành làm rõ rằng, trong mỗi nhiệm vụ cụ thể, luôn phải có **một cơ quan chủ trì chịu trách nhiệm tổng thể**, còn các cơ quan khác có nghĩa vụ phối hợp theo nội dung và thời hạn được xác định. Mối quan hệ ngang vì thế không còn là quan hệ “ai cũng đúng”, mà là quan hệ chức năng, nơi vai trò của từng bên được gắn với công việc cụ thể và kết quả cuối cùng.

Điểm quan trọng tiếp theo của cách thức liên ngành này là **chỉ rõ trách nhiệm, không chỉ nêu tên cơ quan**. Trong cách hiểu cũ, liên ngành thường đồng nghĩa với việc “nhiều cơ quan cùng tham gia”, nhưng không ai chịu trách nhiệm nếu việc không xong. Trong cách tiếp cận mới, liên ngành phải trả lời rõ: cơ quan nào chịu trách nhiệm chính, chịu trách nhiệm về nội dung gì, trong thời hạn bao lâu, và chịu hệ quả pháp lý ra sao nếu không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ. Trách nhiệm không còn gắn với “phạm vi quản lý ngành” một cách trừu tượng, mà gắn với **dòng công việc thực tế** mà xã hội đang cần được giải quyết.

Bên cạnh đó, Chương liên ngành cũng làm rõ **mối quan hệ trực tiếp trong xử lý công việc**, thay vì để các bên liên hệ gián tiếp qua công văn vòng vo. Khi luật xác định rõ cơ quan chủ trì và cơ quan phối hợp, mối quan hệ giữa họ trở thành quan hệ pháp lý trực tiếp, có nghĩa vụ phản hồi, có thời hạn xử lý, và có thể kiểm tra, giám sát. Điều này làm giảm đáng kể tình trạng “đá bóng trách nhiệm” và sự trì trệ do chờ đợi lẫn nhau.

Một điểm then chốt khác là cách thức liên ngành này **không phủ nhận chuyên môn ngành**, mà tổ chức lại chuyên môn ngành trong một cấu trúc điều phối chung. Bộ, ngành vẫn chịu trách nhiệm về chính sách, tiêu chuẩn, quy chuẩn và định hướng dài hạn của lĩnh vực mình quản lý. Nhưng khi những chuẩn mực đó đi vào một nhiệm vụ cụ thể tại một địa bàn cụ thể, quyền tổ chức thực hiện và điều phối được đặt vào tay chủ thể gần thực tiễn nhất, với sự giám sát của cấp trên. Đây chính là sự kết hợp giữa liên ngành và phân cấp, giữa quản lý dọc và phối hợp ngang. Cách thức liên ngành được đề cập ở đây là một **cách tổ chức quyền lực và trách nhiệm bằng pháp luật**, trong đó quan hệ dọc được phân cấp rõ ràng, quan hệ ngang được điều phối có trách nhiệm, và mọi mối quan hệ đều hướng tới việc giải quyết một công việc cụ thể đến cùng. Liên ngành, theo nghĩa này, không phải là thêm người tham gia, mà là **làm cho mỗi người tham gia biết rõ mình phải làm gì, chịu trách nhiệm đến đâu, và phối hợp với ai để công việc đi đến kết quả cuối cùng**.

Nếu coi việc bổ sung **Chương LIÊN NGÀNH** là một bước cải cách thể chế có chiều sâu, thì vấn đề then chốt không còn nằm ở việc “có nên làm hay không”, mà nằm ở câu hỏi khó hơn: **làm thế nào để hệ thống hiện hành chuyển sang trạng thái mới mà không gây sốc, không làm tê liệt bộ máy, và không tạo ra tâm lý phòng thủ trong chính những người phải thực thi**. Chính ở điểm này, cơ chế chuyển tiếp và thử nghiệm trở thành điều kiện quyết định tính khả thi của đề xuất.

Về bản chất, Chương **LIÊN NGÀNH** không tạo ra một mô hình quản lý hoàn toàn mới, mà **hợp thức hóa và chuẩn hóa những gì đang diễn ra một cách tự phát, thiếu minh bạch**

và thiếu trách nhiệm. Hiện nay, trong thực tiễn điều hành, rất nhiều nhiệm vụ đã mang tính liên ngành: các tổ công tác đặc biệt, các ban chỉ đạo, các tổ liên ngành xử lý dự án, giải quyết khiếu nại, tháo gỡ vướng mắc pháp lý... Tuy nhiên, các cấu trúc này tồn tại chủ yếu dưới dạng mệnh lệnh hành chính, thời vụ, phụ thuộc vào cá nhân lãnh đạo, và tan rã khi nhiệm vụ kết thúc hoặc khi người đứng đầu thay đổi. Cơ chế chuyển tiếp cần xuất phát từ thực tế này, tức là **không “phát minh” thêm bộ máy**, mà từng bước luật hóa những hình thức đã quen thuộc với hệ thống.

THỬ NGHIỆM VÀ ĐƯA VÀO THỰC TIỄN :

Theo hướng đó, lộ trình chuyển tiếp hợp lý không nên bắt đầu bằng việc áp dụng đồng loạt Chương LIÊN NGÀNH cho tất cả các luật, tất cả các lĩnh vực, mà nên đi theo **logic thử nghiệm có kiểm soát**. Giai đoạn đầu, Chương LIÊN NGÀNH chỉ nên được kích hoạt đối với một số **nhóm nhiệm vụ liên ngành điển hình**, nơi mà sự chồng chéo pháp luật và dồn đẩy trách nhiệm đã bộc lộ rõ và gây hệ quả xã hội lớn. Ví dụ, các nhiệm vụ liên quan đến đầu tư công, phát triển đô thị, giải phóng mặt bằng, chuyển đổi mục đích sử dụng đất, hay triển khai các dự án hạ tầng trọng điểm. Đây là những lĩnh vực mà bản thân bộ máy đã quá quen với việc phải “phối hợp”, nên việc luật hóa cơ chế phối hợp sẽ ít gây sốc hơn là những lĩnh vực thuần túy ngành dọc.

Trong giai đoạn thử nghiệm này, Chương LIÊN NGÀNH không nhất thiết phải áp dụng đầy đủ tất cả các cơ chế trách nhiệm và chế tài ngay lập tức. Thay vào đó, trọng tâm nên đặt vào **việc xác định rõ cơ quan chủ trì và nghĩa vụ phối hợp**, cùng với việc thiết lập quy trình làm việc liên ngành thống nhất. Nói cách khác, giai đoạn đầu là giai đoạn “tập đi” về mặt thể chế, giúp các cơ quan quen dần với việc làm việc trong một cấu trúc trách nhiệm rõ ràng, thay vì thay đổi toàn bộ cách đánh giá và xử lý trách nhiệm ngay từ đầu.

Một yếu tố quan trọng khác của cơ chế chuyển tiếp là **tách bạch giữa đổi mới phương thức làm việc và đánh giá trách nhiệm cá nhân**. Nếu Chương LIÊN NGÀNH được triển khai đồng thời với các chế tài mạnh, trong bối cảnh pháp luật còn đang được điều chỉnh, rất dễ tạo ra tâm lý e ngại, sợ trách nhiệm và né tránh vai trò chủ trì. Do đó, trong giai đoạn đầu, cần có cơ chế “an toàn thể chế”, theo đó những quyết định được đưa ra đúng quy trình liên ngành, có ý kiến đầy đủ của các bên liên quan, sẽ được coi là quyết định hợp pháp và được bảo vệ, ngay cả khi kết quả thực tế chưa đạt như kỳ vọng. Điều này đặc biệt quan trọng để khuyến khích cán bộ dám đứng ra điều phối và chịu trách nhiệm tổng thể.

Về thời gian, lộ trình chuyển tiếp cần đủ dài để hệ thống thích nghi, nhưng không quá dài để tránh rơi vào trạng thái thử nghiệm vô hạn. Một chu kỳ hợp lý có thể được hình dung theo ba bước: giai đoạn thí điểm có giới hạn về phạm vi và lĩnh vực; giai đoạn đánh giá, tổng kết, điều chỉnh trên cơ sở thực tiễn triển khai; và giai đoạn mở rộng, chuẩn hóa thành cơ chế áp dụng rộng rãi. Điều quan trọng là mỗi giai đoạn đều phải có tiêu chí đánh giá rõ ràng, không chỉ về mặt tuân thủ pháp luật, mà về hiệu quả thực tế: thời gian xử lý công việc, mức độ rõ ràng của trách nhiệm, mức độ giảm phụ thuộc vào xin ý kiến cấp trên.

Cuối cùng, cơ chế chuyển tiếp chỉ có thể vận hành trơn tru nếu được đặt trong một **câu chuyện cải cách tích cực**, chứ không phải câu chuyện “sửa sai”. Chương LIÊN NGÀNH cần được truyền thông và hiểu như một công cụ hỗ trợ bộ máy làm việc hiệu quả hơn, giảm

rủi ro cá nhân, giảm xung đột pháp lý và tăng tính chủ động, thay vì một công cụ để truy cứu hay siết chặt trách nhiệm. Khi hệ thống hiểu rằng đây là một bước tiến giúp công việc đi nhanh hơn, rõ ràng hơn và an toàn hơn về mặt pháp lý, thì quá trình chuyển tiếp sẽ diễn ra tự nhiên, ít kháng cự và có khả năng thành công cao.

Như vậy, cơ chế chuyển tiếp và thử nghiệm không phải là phần phụ của đề xuất Chương LIÊN NGÀNH, mà là **điều kiện cấu thành của chính đề xuất đó**. Không có lộ trình chuyển tiếp hợp lý, một ý tưởng đúng có thể trở thành khó thực thi. Ngược lại, nếu chuyển tiếp được thiết kế tốt, Chương LIÊN NGÀNH sẽ không “làm động hệ thống”, mà giúp hệ thống tự sắp xếp lại mình theo một trật tự minh bạch và hiệu quả hơn.

Khi Chương LIÊN NGÀNH được đặt vào trung tâm của một đạo luật, nó tất yếu làm xuất hiện hoặc làm rõ **một quyền lực mới trong hệ thống hành chính**, đó là quyền điều phối và quyền chịu trách nhiệm tổng thể đối với các nhiệm vụ liên ngành. Về mặt quản trị, đây là một bước tiến cần thiết để khắc phục tình trạng phân mảnh trách nhiệm. Tuy nhiên, về mặt thể chế, nó cũng đặt ra một yêu cầu không thể né tránh: **quyền lực điều phối này phải được kiểm soát như thế nào để không biến từ “trống trách nhiệm” sang “tập trung trách nhiệm một cách rủi ro”**. Nếu không giải quyết tốt câu hỏi này, Chương LIÊN NGÀNH rất dễ bị nhìn nhận như một cơ chế trao thêm quyền mà thiếu đối trọng.

Trước hết, cần khẳng định rằng cơ chế kiểm soát quyền lực trong Chương LIÊN NGÀNH không thể được thiết kế theo tư duy giám sát hành chính thuần túy, tức là kiểm tra sau, xử lý sai phạm khi đã xảy ra. Bản chất của quyền điều phối liên ngành là quyền vận hành trong bối cảnh pháp luật chồng lấn, thông tin không đầy đủ và áp lực thời gian lớn. Vì vậy, kiểm soát hiệu quả phải được thiết kế **ngay trong quá trình ra quyết định**, chứ không chỉ đặt ở khâu hậu kiểm.

Một nguyên tắc nền tảng cần được khẳng định rõ trong Chương LIÊN NGÀNH là: **quyền điều phối không đồng nghĩa với quyền áp đặt**. Cơ quan chủ trì không có quyền thay thế chức năng chuyên môn của các cơ quan khác, không được tự ý quyết định thay phần việc thuộc thẩm quyền pháp lý của họ. Vai trò của cơ quan chủ trì là tổ chức quy trình, tổng hợp ý kiến, lựa chọn phương án tối ưu trong các khung pháp lý hiện có và chịu trách nhiệm về quyết định tổng thể. Khi ranh giới này được luật hóa rõ ràng, nguy cơ lạm quyền sẽ giảm đáng kể ngay từ thiết kế ban đầu.

Tiếp theo, cơ chế kiểm soát quan trọng nhất đối với quyền điều phối liên ngành chính là **tính minh bạch của quy trình**. Mọi quyết định điều phối cần được thực hiện trên cơ sở một quy trình bắt buộc, trong đó các ý kiến chuyên ngành phải được ghi nhận đầy đủ, có văn bản, có thời hạn phản hồi và có trách nhiệm giải trình nếu không thống nhất. Khi quy trình được chuẩn hóa và lưu vết, quyền lực không còn nằm ở cá nhân, mà nằm trong cấu trúc pháp lý. Điều này vừa hạn chế khả năng lạm quyền, vừa bảo vệ chính cơ quan chủ trì trước những rủi ro pháp lý về sau.

Một điểm rất quan trọng khác là **cơ chế kiểm soát thông qua trách nhiệm giải trình hai chiều**. Hiện nay, chúng ta thường nói nhiều đến trách nhiệm của người chủ trì, nhưng ít nói đến trách nhiệm của các cơ quan phối hợp. Trong Chương LIÊN NGÀNH, cần làm rõ rằng việc không phối hợp, phối hợp chậm, hoặc đưa ra ý kiến không rõ ràng cũng là một dạng rủi

ro thể chế. Do đó, quyền điều phối phải đi kèm với nghĩa vụ phản hồi bắt buộc của các cơ quan liên quan. Khi tất cả các bên đều có trách nhiệm pháp lý rõ ràng, quyền lực của cơ quan chủ trì sẽ được “neo” vào mạng lưới trách nhiệm chung, thay vì trở thành quyền lực đơn độc.

Về xử lý rủi ro khi cơ quan chủ trì làm không tốt hoặc né tránh trách nhiệm, Chương LIÊN NGÀNH cần thiết kế **cơ chế can thiệp theo tầng**, thay vì xử lý cục đoạn. Trong trường hợp cơ quan chủ trì chậm trễ, không tổ chức được phối hợp, hoặc để nhiệm vụ kéo dài vượt thời hạn, cấp có thẩm quyền cao hơn cần có quyền kích hoạt cơ chế thay thế hoặc hỗ trợ điều phối, mà không cần chờ đến khi xảy ra vi phạm nghiêm trọng. Đây là một cách tiếp cận quản trị hiện đại, coi rủi ro điều hành là vấn đề cần can thiệp sớm, chứ không phải chỉ xử lý sau khi đã gây hậu quả.

Một yếu tố cân bằng rất quan trọng là **giới hạn thời gian và phạm vi của quyền điều phối**. Quyền điều phối liên ngành không nên được trao một cách vô thời hạn hoặc bao trùm. Nó cần gắn với từng nhiệm vụ cụ thể, từng giai đoạn cụ thể và tự động kết thúc khi nhiệm vụ hoàn thành. Khi quyền lực có điểm bắt đầu và điểm kết thúc rõ ràng, nguy cơ tích tụ và lạm dụng quyền lực sẽ giảm đi đáng kể.

Cuối cùng, cần nhìn nhận cơ chế kiểm soát quyền lực trong Chương LIÊN NGÀNH không chỉ nhằm ngăn ngừa sai phạm, mà còn nhằm **bảo vệ người dám chịu trách nhiệm**. Trong bối cảnh pháp luật còn chồng chéo, nếu không có cơ chế bảo vệ phù hợp, những người đứng ra điều phối sẽ dễ trở thành “điểm chịu trận” khi có vấn đề phát sinh. Vì vậy, luật cần khẳng định rõ ràng các quyết định được đưa ra đúng quy trình liên ngành, có đầy đủ ý kiến chuyên môn và tuân thủ nguyên tắc pháp lý, thì phải được coi là quyết định hợp pháp và được bảo vệ trước các rủi ro pháp lý phát sinh ngoài ý chí chủ quan.

Như vậy, cơ chế kiểm soát quyền lực trong Chương LIÊN NGÀNH không phải là việc dựng thêm rào cản, mà là **thiết kế một cấu trúc quyền lực có đối trọng, có giới hạn và có khả năng tự điều chỉnh**. Khi quyền điều phối được kiểm soát tốt, nó không làm tập trung quyền lực một cách nguy hiểm, mà ngược lại, giúp phân bổ trách nhiệm một cách công bằng, minh bạch và an toàn hơn cho toàn bộ hệ thống

Nếu Chương LIÊN NGÀNH chỉ được trình bày như một cải tiến về kỹ thuật quản trị nhà nước, thì nó rất dễ được đánh giá là “đúng nhưng xa dân”. Muốn đề xuất này thực sự có sức sống chính trị và xã hội, cần làm rõ một điều cốt lõi: **liên ngành không phải để bộ máy làm việc với nhau thuận lợi hơn, mà để người dân và doanh nghiệp bớt khổ, bớt tốn thời gian, bớt rủi ro và bớt chi phí khi tiếp xúc với Nhà nước**. Chính ở đây, các tác động cụ thể, đo đếm được, cảm nhận được trở thành phần không thể thiếu của lập luận.

Trong thực tiễn hiện nay, một trong những trải nghiệm phổ biến nhất của người dân và doanh nghiệp là **phải đi qua nhiều cửa cho cùng một việc**, dù bản chất vấn đề là một. Ví dụ, một hộ gia đình xin chuyển mục đích sử dụng đất gắn với việc xây dựng nhà ở phải tiếp cận đồng thời các quy định về đất đai, xây dựng, môi trường, hạ tầng kỹ thuật, phòng cháy chữa cháy. Mỗi lĩnh vực có một cơ quan, một quy trình, một cách hiểu khác nhau. Không có cơ quan nào chịu trách nhiệm trả lời trọn vẹn câu hỏi: “trường hợp của tôi, cuối cùng có làm được hay không, và trong bao lâu?”. Chương LIÊN NGÀNH, khi được thiết kế đúng, sẽ

thay đổi trải nghiệm này theo hướng căn bản. Thay vì người dân tự mình đi kết nối các cơ quan, luật sẽ chỉ rõ một đầu mối chủ trì, chịu trách nhiệm tiếp nhận và tổ chức toàn bộ quá trình xử lý. Điều này không chỉ giảm số lần đi lại, mà quan trọng hơn, **chuyển gánh nặng phối hợp từ người dân sang bộ máy** – đúng với bản chất của một Nhà nước phục vụ.

Đối với doanh nghiệp, tác động còn rõ nét hơn ở những khâu liên quan đến thời gian và chi phí. Hiện nay, một dự án đầu tư, dù lớn hay nhỏ, đều có thể bị “treo” hàng tháng, thậm chí hàng năm, không phải vì thiếu quy định pháp luật, mà vì **mỗi cơ quan chờ ý kiến của cơ quan khác**. Trong khoảng thời gian đó, chi phí vốn vẫn phát sinh, cơ hội kinh doanh trôi qua, và rủi ro pháp lý ngày càng lớn. Khi có Chương LIÊN NGÀNH, thời gian xử lý không còn là tổng cộng của nhiều quy trình rời rạc, mà được gộp lại trong một khung thời gian thống nhất, do cơ quan chủ trì chịu trách nhiệm điều phối. Dù con số cụ thể có thể khác nhau giữa các lĩnh vực, nhưng về nguyên tắc, số vòng thủ tục sẽ giảm, thời gian chờ đợi sẽ rút ngắn, và quan trọng nhất là **doanh nghiệp biết rõ mình đang chờ điều gì và chờ đến khi nào**.

Một tác động rất thực tế khác là **giảm chi phí không chính thức**, vốn phát sinh chủ yếu ở những “khoảng mờ” của trách nhiệm. Khi không ai chịu trách nhiệm cuối cùng, người dân và doanh nghiệp buộc phải tự tìm cách “kết nối” các khâu, dẫn đến những chi phí ngoài luồng khó kiểm soát. Chương LIÊN NGÀNH, bằng cách xác lập rõ trách nhiệm chủ trì và nghĩa vụ phối hợp, sẽ làm thu hẹp đáng kể những khoảng mờ này. Khi một hồ sơ bị chậm, người dân và doanh nghiệp biết rõ phải hỏi ai, vì sao chậm, và khi nào xong. Chính sự minh bạch này là yếu tố then chốt để triệt tiêu đất sống của chi phí không chính thức, chứ không phải chỉ bằng các khẩu hiệu phòng chống tiêu cực.

Ở cấp độ rộng hơn, Chương LIÊN NGÀNH còn tác động đến **tâm lý và niềm tin xã hội**. Hiện nay, nhiều người dân và doanh nghiệp không hẳn mất niềm tin vì luật thiếu, mà vì cảm giác “không thể hiểu nổi Nhà nước đang vận hành theo logic gì”. Khi mỗi cơ quan nói một kiểu, mỗi nơi yêu cầu một khác, thì dù không có tiêu cực, sự bức xúc vẫn tích tụ. Một cơ chế liên ngành được luật hóa sẽ tạo ra trải nghiệm nhất quán hơn: cùng một vấn đề, được nhìn nhận trong một khung xử lý thống nhất, có đầu có cuối. Niềm tin không đến từ việc mọi việc đều nhanh, mà từ việc **mọi việc đều có logic, có trách nhiệm và có thể dự đoán được**.

Đối với các nhóm yếu thế – người dân ở nông thôn, người lao động nhập cư, doanh nghiệp nhỏ và vừa – tác động của Chương LIÊN NGÀNH càng rõ rệt. Đây là những đối tượng ít nguồn lực để “theo đuổi” thủ tục, ít khả năng tiếp cận thông tin và càng dễ bị tổn thương trước sự chông chéo của pháp luật. Khi quy trình được tổ chức lại theo hướng liên ngành, gánh nặng pháp lý và hành chính được chuyển về phía Nhà nước, thay vì đẩy về phía người dân. Đây chính là biểu hiện cụ thể của một Nhà nước hỗ trợ và kiến tạo, chứ không chỉ quản lý.

Cần nhấn mạnh rằng tác động tích cực của Chương LIÊN NGÀNH không chỉ nằm ở những con số giảm thủ tục hay rút ngắn thời gian, mà nằm ở **sự thay đổi vị thế của người dân và doanh nghiệp trong mối quan hệ với Nhà nước**. Từ chỗ là người đi xin, đi hỏi, đi kết nối, họ trở thành người được phục vụ trong một quy trình rõ ràng, có trách nhiệm và có thể giám sát. Khi cải cách thể chế chạm đến được trải nghiệm đời sống như vậy, nó không còn là cải

cách kỹ thuật, mà trở thành một cải cách vì cuộc sống, đúng như tinh thần mà anh đang theo đuổi.

Một đề xuất cải cách thể chế, dù đúng về mặt học thuật và thuyết phục về mặt thực tiễn, vẫn có thể thất bại nếu **ngôn ngữ và tâm thế chính trị của nó đặt bộ máy vào thế bị “soi”, bị “sửa”, hoặc bị “quy trách nhiệm”**. Với Chương LIÊN NGÀNH, rủi ro này là rất thực. Bởi lẽ, bản thân việc chỉ ra các khoảng hở, điểm nghẽn, sự đùn đẩy trách nhiệm trong hệ thống pháp luật hiện hành đã dễ tạo ra một phản xạ phòng thủ tự nhiên từ phía các cơ quan thực thi. Do đó, bên cạnh nội dung kỹ thuật, điều quyết định khả năng được tiếp nhận của đề xuất chính là **cách nó được định vị về mặt chính trị – thể chế**.

Trước hết, Chương LIÊN NGÀNH cần được trình bày không phải như một công cụ “bịt lỗ hổng” của bộ máy, mà như một **công cụ nâng đỡ bộ máy trong bối cảnh mới**. Thực tiễn hiện nay cho thấy, nhiều cán bộ không phải không muốn làm, mà không dám làm, bởi rủi ro pháp lý quá lớn khi các luật chồng lấn, mâu thuẫn hoặc chưa rõ ràng. Trong bối cảnh đó, việc yêu cầu cá nhân “chịu trách nhiệm đến cùng” mà không trao cho họ một cơ chế pháp lý rõ ràng để dựa vào là điều không công bằng và không bền vững. Chương LIÊN NGÀNH cần được định vị như một giải pháp **bảo vệ người thực thi đúng quy trình**, giúp họ có điểm tựa pháp lý khi phải đưa ra quyết định trong không gian liên ngành phức tạp.

Ngôn ngữ của đề xuất vì thế cần chuyển từ giọng điệu “khắc phục sai sót” sang giọng điệu “tạo điều kiện để làm đúng”. Thay vì nhấn mạnh vào việc siết trách nhiệm, cần làm rõ rằng Chương LIÊN NGÀNH giúp **làm rõ trách nhiệm để giảm rủi ro cá nhân**, tránh tình trạng cán bộ trở thành “vật chịu trận” cho những mâu thuẫn thể chế mà bản thân họ không tạo ra. Khi trách nhiệm được phân bổ rõ ràng, theo quy trình, theo vai trò, thì trách nhiệm cá nhân trở nên hợp lý, có giới hạn và có thể bảo vệ được.

Một lớp rất quan trọng khác là **tâm thế chính trị của cải cách**. Chương LIÊN NGÀNH không nên được hiểu là một sự “can thiệp” vào quyền quản lý của các bộ, ngành, mà là một cơ chế giúp các bộ, ngành **thực hiện tốt hơn chính chức năng của mình trong một không gian phối hợp**. Các bộ vẫn giữ vai trò hoạch định chính sách, ban hành chuẩn mực, giám sát lĩnh vực chuyên môn. Cơ chế liên ngành chỉ tổ chức lại cách các chuẩn mực đó đi vào đời sống, nơi mà một vấn đề cụ thể luôn cần nhiều góc nhìn cùng lúc. Khi được trình bày theo hướng này, Chương LIÊN NGÀNH không làm suy yếu quyền lực ngành, mà giúp quyền lực ngành được vận hành hiệu quả và nhất quán hơn.

Bên cạnh đó, đề xuất cần làm rõ rằng Chương LIÊN NGÀNH **không tạo thêm gánh nặng trách nhiệm**, mà phân bổ lại trách nhiệm một cách công bằng hơn trong hệ thống. Hiện nay, trách nhiệm thường rơi vào những người ở tuyến cuối – cấp cơ sở, cấp thực thi – trong khi nhiều quyết định phụ thuộc vào các tầng chính sách và hướng dẫn phía trên. Cơ chế liên ngành, nếu được thiết kế đúng, sẽ kéo trách nhiệm lên đúng cấp, đúng vai trò, đồng thời tạo ra một mạng lưới trách nhiệm chia sẻ, thay vì dồn ép vào một cá nhân hoặc một khâu cuối cùng.

Một yếu tố then chốt khác trong ngôn ngữ và tâm thế chính trị là **tính tích cực và kiến tạo của cải cách**. Chương LIÊN NGÀNH cần được đặt trong mạch lớn của đổi mới phương thức lãnh đạo, quản trị quốc gia và xây dựng Nhà nước phục vụ. Nó không chỉ giải quyết

các vấn đề hiện hữu, mà còn chuẩn bị cho tương lai, nơi các thách thức ngày càng phức tạp, liên ngành và khó dự đoán hơn. Khi cải cách được gắn với tầm nhìn dài hạn, nó sẽ vượt ra khỏi logic “sửa lỗi”, để trở thành logic “nâng cấp hệ thống”.

Toàn bộ đề xuất cần được khép lại bằng một thông điệp nhất quán: **Chương LIÊN NGÀNH không nhằm làm cho bộ máy bị kiểm soát chặt hơn, mà làm cho bộ máy an toàn hơn khi hành động; không nhằm buộc cán bộ phải chịu trách nhiệm nhiều hơn, mà giúp họ chịu trách nhiệm đúng hơn; không nhằm tăng quyền lực cho một cơ quan, mà làm cho quyền lực hiện có được vận hành minh bạch và hiệu quả hơn.** Khi các lớp triển khai, kiểm soát rủi ro và chuyển hóa giá trị cải cách được trình bày đầy đủ, Chương LIÊN NGÀNH sẽ không còn là một đề xuất mang tính phê phán hệ thống, mà trở thành một lời mời cải cách từ bên trong. Ở trạng thái đó, đây không chỉ là một ý tưởng đúng về mặt lý luận, mà là một giải pháp có khả năng được lắng nghe, tiếp nhận và triển khai trong thực tế.

Tổng kết, kết luận và chiến lược hành động đối với đề xuất Chương LIÊN NGÀNH

Sau toàn bộ quá trình phân tích từ cơ sở thực tiễn, phương pháp luận, kinh nghiệm quốc tế cho đến tác động trực tiếp đối với bộ máy, người dân và doanh nghiệp, có thể khẳng định rằng đề xuất **bổ sung Chương LIÊN NGÀNH trong các đạo luật** không phải là một chỉnh sửa kỹ thuật đơn lẻ, mà là **một bước chuyển quan trọng trong tư duy tổ chức quyền lực và trách nhiệm của Nhà nước.** Vấn đề cốt lõi mà Chương LIÊN NGÀNH hướng tới không nằm ở chỗ thiếu quy định pháp luật, mà nằm ở **thiếu một cơ chế pháp lý để các quy định đó vận hành cùng nhau một cách nhất quán trong đời sống thực.**

Trong nhiều năm, hệ thống pháp luật vận hành chủ yếu theo logic ngành dọc, trong khi các vấn đề phát triển ngày càng mang tính liên ngành, liên cấp và phức hợp. Khoảng cách giữa hai logic này đã tạo ra những hệ quả rõ ràng: trách nhiệm bị phân mảnh, phối hợp mang tính hình thức, rủi ro pháp lý đổ dồn về người thực thi, chi phí xã hội tăng cao và niềm tin của người dân, doanh nghiệp bị bào mòn. Chương LIÊN NGÀNH, nếu được thiết kế đúng, chính là công cụ để **lấp khoảng trống đó**, bằng cách tổ chức lại mối quan hệ giữa các chủ thể công quyền theo hướng rõ trách nhiệm, minh bạch quy trình và có khả năng điều phối thực chất.

Về mặt kết luận, có thể rút ra ba luận điểm then chốt. Thứ nhất, Chương LIÊN NGÀNH không làm phát sinh thêm quyền lực mới, mà **làm rõ cách quyền lực hiện có được sử dụng trong không gian liên ngành**, từ đó giảm rủi ro lạm quyền và né tránh trách nhiệm. Thứ hai, cơ chế này không nhằm siết chặt bộ máy, mà **bảo vệ người dám làm**, giúp họ có điểm tựa pháp lý khi phải quyết định trong bối cảnh pháp luật chồng chéo. Thứ ba, lợi ích cuối cùng của Chương LIÊN NGÀNH không nằm ở sự thuận tiện cho cơ quan nhà nước, mà nằm ở **trải nghiệm tốt hơn của người dân và doanh nghiệp**, thông qua thủ tục gọn hơn, thời gian ngắn hơn và chi phí minh bạch hơn.

Trên cơ sở đó, chiến lược hành động cần được xây dựng theo hướng thận trọng nhưng quyết liệt, đi từng bước chắc chắn, tránh gây xáo trộn không cần thiết cho hệ thống.

Trước hết, ở cấp Trung ương, vai trò then chốt thuộc về các cơ quan tham mưu chiến lược và cơ quan lập pháp. Nhiệm vụ trọng tâm là tổng kết thực tiễn các mô hình phối hợp liên

ngành đang tồn tại, chỉ ra những giới hạn của các quy chế hành chính hiện hành, từ đó xây dựng một **khung nguyên tắc chung cho Chương LIÊN NGÀNH** có thể áp dụng cho nhiều luật khác nhau. Đây là giai đoạn định hình tư duy, thống nhất cách hiểu và tạo đồng thuận chính trị, đặc biệt trong nội bộ hệ thống.

Tiếp theo, trong quá trình xây dựng và sửa đổi luật, cơ quan chủ trì soạn thảo cần coi Chương LIÊN NGÀNH là một cấu phần bắt buộc đối với các luật có phạm vi điều chỉnh rộng và tác động đa lĩnh vực. Trọng tâm ở đây không phải là viết nhiều, mà là viết **đúng vai trò, đúng trách nhiệm và đúng mối quan hệ**, bảo đảm chương này mang tính nguyên tắc, không chồng lấn với luật chuyên ngành, nhưng đủ rõ để dẫn dắt thực thi.

Ở cấp Chính phủ và các bộ, ngành, vai trò chủ yếu là **chuyển hóa tinh thần liên ngành thành quy trình vận hành cụ thể**. Các bộ tiếp tục giữ vai trò ban hành chính sách, tiêu chuẩn và giám sát chuyên môn, đồng thời tham gia phối hợp trên cơ sở nghĩa vụ pháp lý rõ ràng, có thời hạn và có trách nhiệm giải trình. Điều quan trọng là chấp nhận dịch chuyển từ tư duy “quản lý phạm vi ngành” sang tư duy “đồng kiến tạo kết quả cuối cùng”.

Đối với chính quyền địa phương, đặc biệt là cấp trực tiếp tổ chức thực hiện, Chương LIÊN NGÀNH mở ra một vai trò mới: **vai trò điều phối thực chất trên địa bàn**, thay vì chỉ là nơi tiếp nhận và xin ý kiến. Địa phương cần được trao thẩm quyền phù hợp để chủ trì xử lý các nhiệm vụ liên ngành cụ thể, đồng thời được bảo vệ về mặt pháp lý khi thực hiện đúng quy trình và nguyên tắc đã được luật hóa. Song song với đó, cần có một chiến lược truyền thông và đào tạo nội bộ rõ ràng. Cán bộ, công chức cần được hiểu rằng Chương LIÊN NGÀNH không phải là công cụ để “bắt lỗi”, mà là **cơ chế giúp làm việc an toàn hơn, rõ ràng hơn và bớt rủi ro hơn**. Khi tâm thế này được lan tỏa, cải cách sẽ diễn ra từ bên trong, thay vì chỉ từ mệnh lệnh bên ngoài.

Cuối cùng, vai trò giám sát của xã hội, người dân và doanh nghiệp cần được coi là một phần của chiến lược hành động. Khi trách nhiệm đã được xác định rõ trong luật, xã hội có cơ sở để giám sát, phản hồi và đồng hành cùng Nhà nước trong việc cải thiện chất lượng thực thi. Đây chính là vòng khép kín giúp Chương LIÊN NGÀNH không chỉ tồn tại trên giấy, mà trở thành một phần sống động của đời sống pháp lý và quản trị. Chương LIÊN NGÀNH, nếu được triển khai theo một chiến lược hành động bài bản và có phân vai rõ ràng, sẽ không chỉ khắc phục các điểm nghẽn hiện tại, mà còn tạo ra **một năng lực mới của Nhà nước: năng lực điều phối, chịu trách nhiệm và phục vụ trong một thế giới ngày càng phức hợp**. Đây là bước đi cần thiết để chuyển từ một hệ thống quản lý theo ngành sang một hệ thống quản trị vì con người và vì sự phát triển bền vững.