

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ TƯ PHÁP

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

NGUYỄN VĂN CỪ

TỰ CHỦ ĐẠI HỌC TẠI VIỆT NAM
DƯỚI GÓC ĐỘ PHÁP LUẬT KINH TẾ
VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

Hà Nội, 2025

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ TƯ PHÁP

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

NGUYỄN VĂN CÙ

TỰ CHỦ ĐẠI HỌC TẠI VIỆT NAM
DƯỚI GÓC ĐỘ PHÁP LUẬT KINH TẾ
VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

Chuyên ngành: Luật Kinh tế

Mã số: 9380107

Người hướng dẫn khoa học: PGS.TS. Phạm Thị Giang Thu

Hà Nội, 2025

LỜI CAM ĐOAN

Nghiên cứu sinh xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu khoa học độc lập do Nghiên cứu sinh thực hiện. Kết quả nghiên cứu trong Luận án chưa được công bố ở bất kỳ công trình nghiên cứu nào khác. Các số liệu, nội dung tham khảo trong Luận án là trung thực, có nguồn gốc rõ ràng, được trích dẫn đúng theo quy định và đảm bảo quy chế của cơ sở đào tạo. Những điểm mới trong luận án chưa được công bố ở công trình khoa học nào.

Nghiên cứu sinh xin chịu trách nhiệm về tính chính xác và trung thực của Luận án.

Nghiên cứu sinh

NGUYỄN VĂN CỪ

LỜI CẢM ƠN

Nghiên cứu sinh xin bày tỏ lời cảm ơn chân thành tới Trường Đại học Luật Hà Nội đã tạo điều kiện cho nghiên cứu sinh hoàn thành khóa học. Nghiên cứu sinh xin cảm ơn các Thầy giáo, Cô giáo của Trường Đại học Luật Hà Nội đã giúp đỡ nghiên cứu sinh trong khoảng thời gian tôi làm nghiên cứu sinh tại đây. Đặc biệt, Nghiên cứu sinh xin bày tỏ lời cảm ơn đến PGS.TS. Phạm Thị Giang Thu, cô giáo đã rất tâm huyết hướng dẫn, động viên nghiên cứu sinh hoàn thành luận án này.

Nghiên cứu sinh xin cảm ơn Gia đình, đồng nghiệp, bạn bè luôn cảm thông, khích lệ để Nghiên cứu sinh có thêm nghị lực, thời gian và các nguồn lực khác trong suốt quá trình thực hiện Luận án.

Nghiên cứu sinh

NGUYỄN VĂN CỪ

MỤC LỤC

LỜI CAM ĐOAN.....	i
LỜI CẢM ƠN.....	ii
MỤC LỤC	iii
BẢNG DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT	vi
DANH MỤC CÁC BẢNG VÀ BIỂU ĐỒ	vii
PHẦN MỞ ĐẦU.....	1
1. Tính cấp thiết của Đề tài nghiên cứu	1
2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu	3
3. Đối tượng nghiên cứu và phạm vi nghiên cứu	4
3.1. Đối tượng nghiên cứu.....	4
3.2. Phạm vi nghiên cứu.....	4
4. Phương pháp nghiên cứu	7
6. Ý nghĩa khoa học và tính thực tiễn của Đề tài Luận án.....	9
7. Kết cấu của Luận án.....	9
PHẦN TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU.....	10
1. Những kết quả nghiên cứu đã công bố liên quan đến Đề tài Luận án	10
1.1. Những kết quả nghiên cứu lý luận về tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế.....	10
1.2. Kết quả nghiên cứu thực trạng quy định về tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế và thực tiễn thi hành ở Việt Nam	16
2.2. Những vấn đề Luận án kế thừa, nghiên cứu và giải quyết.....	28
3. Cơ sở lý thuyết, câu hỏi nghiên cứu và giả thuyết nghiên cứu.....	29
3.1. Cơ sở lý thuyết	29
3.2. Câu hỏi nghiên cứu và giả thuyết nghiên cứu.....	34
KẾT LUẬN PHẦN TỔNG QUAN	35
PHẦN KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU	36
CHƯƠNG 1. NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ TỰ CHỦ ĐẠI HỌC VÀ TỰ CHỦ ĐẠI HỌC DƯỚI GÓC ĐỘ PHÁP LUẬT KINH TẾ	36
1.1. Những vấn đề lý luận về tự chủ đại học và lý luận về pháp luật kinh tế	36

1.1.1. Những vấn đề lý luận về tự chủ đại học.....	36
1.1.2. Những vấn đề lý luận về pháp luật kinh tế	52
1.2. Những vấn đề lý luận về tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế ..	63
1.2.1. Khái quát về tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế	63
1.2.2. Nguyên tắc tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế.....	71
1.2.3. Tự chủ đại học dưới góc độ cấu trúc pháp luật kinh tế.....	74
1.2.4. Những yếu tố chi phối đến tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế	82
CHƯƠNG 2. THỰC TRẠNG VỀ TỰ CHỦ ĐẠI HỌC DƯỚI GÓC ĐỘ PHÁP LUẬT KINH TẾ VÀ THỰC TIỄN THỰC HIỆN TẠI VIỆT NAM HIỆN NAY..	88
2.1. Thực trạng quy định về tự chủ đại học dưới góc độ của pháp luật kinh tế tại Việt Nam	88
2.1.1. Thực trạng quy định về tự chủ trong mô hình tổ chức dưới góc độ pháp luật kinh tế của các cơ sở giáo dục đại học ở Việt Nam	88
2.1.2. Thực trạng quy định về tự chủ trong hoạt động tài chính, quản lý tài sản dưới góc độ pháp luật kinh tế của các cơ sở giáo dục đại học ở Việt Nam	107
2.1.3. Thực trạng về tự chủ đối với nguồn nhân lực dưới góc độ pháp luật kinh tế của các cơ sở giáo dục đại học ở Việt Nam	118
2.2. Thực tiễn thực hiện tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế tại Việt Nam	122
2.2.1. Những kết quả đạt được	122
2.2.2. Những hạn chế, tồn tại	125
KẾT LUẬN CHƯƠNG 2	139
CHƯƠNG 3. QUAN ĐIỂM, ĐỊNH HƯỚNG, YÊU CẦU, GIẢI PHÁP NHẪM HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VÀ NÂNG CAO HIỆU QUẢ VỀ TỰ CHỦ ĐẠI HỌC DƯỚI GÓC ĐỘ PHÁP LUẬT KINH TẾ TẠI VIỆT NAM HIỆN NAY.....	141
3.1. Quan điểm, định hướng và yêu cầu hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả về tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế ở Việt Nam.....	141
3.1.1. Quan điểm hoàn thiện tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế ở Việt Nam ..	141
3.1.2. Định hướng, yêu cầu hoàn thiện về tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế ở Việt Nam	145

3.2. Một số đề xuất nhằm hoàn thiện quy định về tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế ở Việt Nam	156
3.2.1. Giải pháp nhằm hoàn thiện về tự chủ trong mô hình tổ chức của các cơ sở giáo dục đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế ở Việt Nam.....	156
3.2.2. Giải pháp nhằm hoàn thiện về tự chủ trong hoạt động tài chính, quản lý tài sản dưới góc độ pháp luật kinh tế của các cơ sở giáo dục đại học ở Việt Nam.....	165
3.2.3. Giải pháp nhằm hoàn thiện tự chủ đối với nguồn nhân lực dưới góc độ pháp luật kinh tế của các cơ sở giáo dục đại học ở Việt Nam	172
3.3. Một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả thực hiện tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế ở Việt Nam	175
KẾT LUẬN CHƯƠNG 3	184
KẾT LUẬN CHUNG	186
DANH MỤC CÔNG TRÌNH CỦA TÁC GIẢ CÓ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN ĐÃ ĐƯỢC CÔNG BỐ	188
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	189
PHỤ LỤC.....	199

BẢNG DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

STT	Ký tự viết tắt	Nội dung viết tắt
1	CSGDĐH	Cơ sở giáo dục đại học
2	ĐVSNCL	Đơn vị sự nghiệp công lập
3	GDDH	Giáo dục đại học
4	HĐT	Hội đồng trường
5	NCKH	Nghiên cứu khoa học
6	QLNN	Quản lý nhà nước
7	NSNN	Ngân sách nhà nước
8	TĐH	Trường đại học
9	TĐHCL	Trường đại học công lập
10	TCĐH	Tự chủ đại học
11	TNGT	Trách nhiệm giải trình

DANH MỤC CÁC BẢNG VÀ BIỂU ĐỒ

STT	Tên biểu đồ và bảng	Trang
1	Biểu đồ 1. Biểu đồ so sánh chi đầu tư và chi thường xuyên giữa 8 TĐHCL giai đoạn từ 2022 - 2024	199
2	Biểu đồ 2. Số bài báo công bố trên các ấn phẩm Scopus trong 3 năm từ tháng 01/2022 đến hết tháng 07/2024	199
3	Biểu đồ 3. Sơ đồ nhân lực theo học hàm, học vị của 9 TĐHCL	200
4	Biểu đồ 4. Số lượng đội ngũ giảng viên toàn thời gian trong giai đoạn 2022 - 2024	200
5	Biểu đồ 5. Nhân lực nghiên cứu khoa học của các Trường Đại học trực thuộc Bộ Giáo dục và Đào tạo năm 2024 (đơn vị: người)	201
6	Biểu đồ 6. Biểu đồ thể hiện song song cơ cấu nhân lực (GS, PGS, TS, ThS, NCS) và số lượng bài báo quốc tế được công bố trong 3 năm gần nhất tại 9 TĐHCL	201
7	Biểu đồ 7. Biểu đồ nhân lực GS, PGS, TS, ThS, NCS	202
8	Biểu đồ 8. Cơ cấu tổ chức, các đơn thuộc 8 TĐHCL giai đoạn 2022 - 2024	202
9	Biểu đồ 9. Nguồn thu từ dịch vụ, tài trợ, sản xuất của 8 TĐHCL năm 2024	203
10	Bảng 1. Hội đồng trường, tự chủ về tổ chức bên trong và số lượng đơn vị trực thuộc của 8 TĐHCL giai đoạn 2022 - 2024	204
11	Bảng 2. Kết quả thành lập doanh nghiệp giai đoạn 2000 - 2017 trong số 43 cơ sở giáo dục đại học trả lời phiếu khảo sát	205
12	Bảng 3. Ngân sách Nhà nước cấp cho giáo dục đại học giai đoạn 2018 - 2020	205
13	Bảng 4. Bảng so sánh tài chính chi cho GDDH và cao đẳng tại 7 quốc gia	206
14	Bảng 5. Tổng hợp nguồn kinh phí cấp cho nghiên cứu khoa học của 42 đơn vị trực thuộc Bộ Giáo dục và Đào tạo năm 2024	206

STT	Tên biểu đồ và bảng	Trang
15	Bảng 6. Bảng nhân lực cho khoa học và công nghệ có trình độ cao trong các CSGDDH giai đoạn 2019 - 2023	206
16	Bảng 7. Số lượng các bài báo trên các tạp chí thuộc danh mục WoS và Scopus giai đoạn 2019 - 2023	207
17	Bảng 8. Số lượng các sáng chế, giải pháp hữu ích của Việt Nam được cấp bằng giai đoạn 2019 - 2023	207
18	Bảng 9. Bảng so sánh các nguồn thu của 8 TĐHCL năm 2024 (đơn vị: triệu đồng)	207
19	Bảng 10. Tổng hợp lượng cán bộ quản lý, nhân viên và giảng viên 175 TĐHCL (đơn vị: người)	208

PHẦN MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của Đề tài nghiên cứu

Tự chủ đại học được xác định là quyền của các cơ sở giáo dục đại học trong việc quyết định và chịu trách nhiệm đối với các hoạt động chuyên môn, tổ chức bộ máy, nhân sự và tài chính nhằm phát triển một cách hiệu quả, bền vững. Về mặt lý luận, tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế không chỉ là một yêu cầu về đổi mới quản trị đại học theo xu hướng hiện đại, mà còn là một thiết chế pháp lý quan trọng giúp phát huy tính năng động, sáng tạo và hiệu quả trong việc sử dụng nguồn lực của các cơ sở giáo dục đại học. Kinh nghiệm quốc tế cũng cho thấy, việc trao quyền thực chất về tài chính, tài sản và hợp đồng cho các cơ sở giáo dục đại học là điều kiện tiên quyết để phát triển mô hình đại học đổi mới, sáng tạo và có sức cạnh tranh toàn cầu.

Về quan điểm, chính sách: Đảng và Nhà nước Việt Nam luôn quan tâm và coi trọng công tác giáo dục và đào tạo. Kể từ lần đầu được đề cập tại Nghị quyết Trung ương 4 năm 1993 về giao quyền tự chủ cho cơ sở giáo dục đến Nghị quyết số 29-NQ/TW ngày 04/11/2013 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng Khoá XI, tự chủ đại học đã được xem là một cấu phần của đổi mới thể chế kinh tế giáo dục - chuyển từ mô hình tài trợ hành chính sang mô hình đặt hàng - cấp phát theo hiệu quả¹. Văn kiện Đại hội XII, XIII của Đảng cũng đưa ra định hướng chiến lược nhằm xác lập mô hình đại học tự chủ toàn diện, trong đó có tự chủ tài chính, tài sản và tổ chức quản trị theo cơ chế thị trường, gắn liền với cơ chế giám sát minh bạch và trách nhiệm giải trình. Những định hướng này đã được thể hiện lồng ghép trong nhiều Nghị quyết, Chỉ thị, Kết luận về các lĩnh vực phát triển kinh tế - xã hội của đất nước từ trung ương đến địa phương để được triển khai một cách thống nhất và hiệu quả. Nhìn chung, tự chủ đại học ở Việt Nam, đến nay, đã trải qua hơn 03 thập niên hình thành và phát triển, từ chỗ bị kiểm soát toàn diện đến từng bước trao quyền cho các cơ sở giáo dục đại học. Bên cạnh những kết quả đạt được, việc thực hiện quan điểm, chính sách của Đảng và Nhà nước về tự chủ đại học vẫn còn tồn tại một số hạn chế, bất cập; việc thể chế hoá một số nội dung của Nghị quyết thành chính sách, pháp luật về tự chủ đại

¹ Nghị quyết số 29-NQ/TW ngày 04/11/2013 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá XI về “Đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục và đào tạo, đáp ứng yêu cầu công nghiệp hoá, hiện đại hoá trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế.

học còn chậm được ban hành... Do đó, gần đây Bộ Chính trị đã yêu cầu các cấp uỷ đảng, chính quyền, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội tiếp tục quán triệt, thực hiện nghiêm túc, hiệu quả các quan điểm, mục tiêu, nhiệm vụ, giải pháp đã nêu trong Nghị quyết 29-NQ/TW, Nghị quyết Đại hội XIII và các Nghị quyết khác về giáo dục và đào tạo nói chung, giáo dục đại học nói riêng².

Về pháp luật điều chỉnh: Dựa trên các quan điểm, chính sách của Đảng và Nhà nước, các quy định của pháp luật kinh tế về tự chủ đại học từng bước được ra đời và ngày càng hoàn thiện, thể hiện rõ nét trong Luật Giáo dục đại học năm 2012, sửa đổi, bổ sung năm 2018 và các văn bản hướng dẫn. Tuy nhiên, quá trình áp dụng, một số quy định của pháp luật giáo dục đại học đã bộc lộ những điểm hạn chế, chẳng hạn quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng trường chưa rõ ràng, gây ra cách hiểu và thực hiện khác nhau trong thực tế; các quy định về tổ chức, nhân sự, tài chính và tài sản đối với các cơ sở giáo dục đại học còn nhiều bất cập gây khó khăn trong quá trình các cơ sở giáo dục đại học thực hiện tự chủ.³ Cá biệt, còn tồn tại những quy định có sự mâu thuẫn giữa pháp luật về giáo dục đại học với các quy định của pháp luật có liên quan như pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản công. Những bất cập tồn tại trong quy định của pháp luật đòi hỏi sự rà soát, sửa đổi, đáp ứng được những thay đổi mạnh mẽ về kinh tế - xã hội của đất nước và yêu cầu hội nhập quốc tế.

Về thực tiễn thực hiện: Quá trình áp dụng pháp luật kinh tế về tự chủ đại học của các cơ sở giáo dục đại học đã đạt được những thành công nhất định, thể hiện thông qua hiệu quả hoạt động của Hội đồng trường, sự chủ động trong huy động các nguồn lực, tăng cường đầu tư cơ sở vật chất và phát triển đội ngũ giảng viên; cơ chế tự chủ gắn với trách nhiệm giải trình giúp cho các cơ sở giáo dục đại học nâng cao hiệu quả sử dụng các nguồn kinh phí, đồng thời đảm bảo quản lý tài chính minh bạch theo quy định của pháp luật. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, thực tiễn thực hiện pháp luật kinh tế về tự chủ đại học của các cơ sở giáo dục đại học còn gặp

² Kết luận số 91-KL/TW ngày 12/08/2024 của Bộ Chính trị về tiếp tục thực hiện Nghị quyết số 29-NQ/TW, ngày 04/11/2013 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá XI "Về đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục và đào tạo, đáp ứng yêu cầu công nghiệp hoá, hiện đại hoá trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế".

³ Tài liệu tại Tọa đàm Tham vấn chính sách xây dựng Luật Giáo dục đại học (sửa đổi), với sự tham gia của đại diện các Bộ, ngành, đơn vị liên quan, các cơ sở giáo dục đại học, các chuyên gia, nhà khoa học, nhà giáo do Bộ Giáo dục và Đào tạo tổ chức ngày 15/5/2025.

hiều khó khăn, hạn chế. Chẳng hạn, Hội đồng trường ở một số cơ sở hoạt động còn yếu, mang tính hình thức; việc sử dụng, khai thác tài sản công vào mục đích kinh doanh, cho thuê, liên doanh, liên kết không được thực hiện một cách hiệu quả...⁴. Nhìn chung, nhiều trường gặp khó khăn trong quá trình thực hiện tự chủ, đặc biệt về tài chính, tư duy quản lý và năng lực thực thi. Những hạn chế này đòi hỏi việc thay đổi chính sách, pháp luật kinh tế về tự chủ đại học, làm cơ sở cho việc giải quyết những bất cập trong quá trình áp dụng pháp luật. Đặc biệt, những năm gần đây, bối cảnh bùng nổ về tri thức, dữ liệu lớn và trí tuệ nhân tạo làm thay đổi nhiều mặt của đời sống xã hội, trước yêu cầu đưa nước ta phát triển mạnh mẽ trong kỷ nguyên mới - kỷ nguyên vươn mình phát triển giàu mạnh, hùng cường, việc đổi mới giáo dục đại học, trong đó nâng cao quyền tự chủ của cơ sở giáo dục đại học mang ý nghĩa quan trọng.

Về nghiên cứu khoa học pháp lý: Thông qua rà soát, đánh giá tổng quan các công trình nghiên cứu có liên quan đã công bố, có thể thấy sự thiếu vắng các công trình nghiên cứu cụ thể, chuyên sâu về tự chủ đại học tại Việt Nam dưới góc độ pháp luật kinh tế ở trình độ luận án tiến sĩ luật học.

Về công việc hiện tại của cá nhân nghiên cứu sinh: Thực tế, nghiên cứu sinh đã và đang có vị trí công việc gắn với hệ thống giáo dục đại học nói chung và gắn với pháp luật kinh tế áp dụng đối với lĩnh vực tự chủ đại học nói riêng. Cá nhân nghiên cứu sinh mong muốn sản phẩm nghiên cứu của mình góp thêm vào quá trình hoàn thiện pháp luật về tự chủ đại học trong hiện tại và tương lai.

Với những lý do trên, việc nghiên cứu sinh lựa chọn đề tài Luận án ***“Tự chủ đại học tại Việt Nam dưới góc độ pháp luật kinh tế và giải pháp hoàn thiện”*** đáp ứng yêu cầu về tính cấp thiết dưới cả góc độ lý luận, chính sách, pháp luật và thực tiễn.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

Mục đích nghiên cứu của Luận án là xây dựng cơ sở lý luận về tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế, dựa trên cơ sở lý luận đó để đánh giá về thực trạng các quy định của pháp luật kinh tế hiện hành về tự chủ đại học và đưa ra những giải pháp hoàn thiện pháp luật kinh tế về tự chủ đại học nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững và nâng cao chất lượng hệ thống giáo dục đại học ở Việt Nam hiện nay.

⁴ Đảng uỷ Bộ Giáo dục và Đào tạo (2025), *Báo cáo Tình hình thực hiện các Nghị quyết của Đảng về giáo dục và đào tạo, định hướng về hiện đại hoá, đột phá giáo dục và đào tạo thời gian tới*, Hà Nội, 2025.

Để đạt mục đích nêu trên, nhiệm vụ nghiên cứu của Luận án là:

- Đánh giá những quan điểm hiện hành, từ đó xây dựng nội dung lý luận tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế như khái niệm tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế và xác định các bộ phận cấu thành pháp luật về tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế.

- Đánh giá các quy định của pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế.

- Xây dựng các giải pháp hoàn thiện quy định của pháp luật về tự chủ đại học ở Việt Nam dưới góc độ pháp luật kinh tế và những giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về vấn đề này.

3. Đối tượng nghiên cứu và phạm vi nghiên cứu

3.1. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của Luận án bao gồm:

- Các quan điểm khoa học đã được các tổ chức, cá nhân công bố trong và ngoài nước về tự chủ đại học, tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế.

- Các quy định về tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế và thực tiễn thực hiện các quy định này.

3.2. Phạm vi nghiên cứu

Với yêu cầu về dung lượng, Luận án xác định phạm vi nghiên cứu như sau:

- Phạm vi nghiên cứu về nội dung: Tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế là một chủ đề rộng, với nhiều nội dung và liên quan tới các nhóm chủ thể khác nhau. Trong phạm vi nghiên cứu, Luận án chỉ tập trung một số nội dung sau đây:

Thứ nhất, Luận án tập trung nghiên cứu về tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế của các Trường Đại học công lập ở Việt Nam.

Một là, tự chủ đại học là vấn đề rộng với sự điều chỉnh bằng pháp luật đan xen các bộ phận pháp luật khác nhau: như pháp luật hành chính, pháp luật dân sự, pháp luật kinh tế... Mặt khác, khi đề cập tới tự chủ đại học, đa phần các nghiên cứu xác định sự tự chủ được thể hiện thông qua 04 nhóm nội dung cơ bản: (i) Tự chủ về học thuật; (ii) Tự chủ về tổ chức, quản trị, quản lý; (iii) Tự chủ về tài chính, tài sản và (iv) Tự chủ về nhân sự. Tuy nhiên, do yêu cầu của đề tài luận án và dung lượng nội dung Luận án, yêu cầu của chuyên ngành gắn với luận án, Luận án này chỉ tập trung nghiên cứu về tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế, không nghiên cứu

các lĩnh vực pháp luật điều chỉnh tự chủ đại học nhưng thuộc về các chuyên ngành khác như chuyên ngành kinh tế, chuyên ngành pháp luật hành chính, chuyên ngành pháp luật dân sự. Do đó, phạm vi nghiên cứu nội dung của Luận án chỉ bao gồm nội dung pháp luật điều chỉnh các nội dung (ii), (iii) và (iv).

Điểm quan trọng nghiên cứu sinh xin được làm rõ và xác định cách tiếp cận việc sử dụng thuật ngữ trong khuôn khổ Luận án này. Với mục tiêu xem tự chủ đại học là trung tâm nhưng dưới góc độ pháp luật điều chỉnh, luôn gắn với yêu cầu, nội dung điều chỉnh của pháp luật kinh tế, nên trong khuôn khổ Luận án này, thuật ngữ “tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế” và thuật ngữ “pháp luật kinh tế về tự chủ đại học” được nghiên cứu sinh sử dụng có nội dung giống nhau và phân phân tích, trình bày có sử dụng hai thuật ngữ khác nhau nhưng hướng tới mục đích giống nhau.

Hai là, pháp luật hiện hành quy định, cơ sở giáo dục đại học bao gồm đại học, trường đại học và cơ sở giáo dục đại học có tên gọi khác phù hợp với quy định của pháp luật. Ngoài ra, đại học quốc gia, đại học vùng là đại học thực hiện nhiệm vụ chiến lược quốc gia, nhiệm vụ phát triển vùng của đất nước. Hiện nay tính trên cả nước có 09 Đại học công lập gồm 02 Đại học quốc gia (Đại học Quốc gia Hà Nội, Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh), 03 Đại học vùng (Đại học Thái Nguyên, Đại học Huế, Đại học Đà Nẵng) và Đại học Bách khoa Hà Nội, Đại học Kinh tế Quốc dân, Đại học Kinh tế Thành phố Hồ Chí Minh, Đại học Cần Thơ. Khác với Đại học quốc gia và Đại học vùng, Đại học Bách Khoa Hà Nội, Đại học Kinh tế Quốc dân, Đại học Kinh tế Thành phố Hồ Chí Minh, Đại học Cần Thơ không xây dựng các trường đại học thành viên mà chỉ xây dựng các trường, khoa trực thuộc. Quy mô, mô hình quản trị, quản lý của các đại học có những điểm khác biệt nhất định với trường đại học, dẫn tới quá trình tự chủ cũng nhiều điểm khác nhau. Trong Luận án, nghiên cứu sinh tập trung nghiên cứu nội dung tự chủ của các cơ sở giáo dục đại học dưới góc độ phổ biến, mang tính chất quy chuẩn, áp dụng trên diện rộng với nhiều cơ sở giáo dục đại học, thay vì chỉ ở một nhóm cơ sở giáo dục đại học đặc thù, do vậy, phạm vi nghiên cứu của Luận án có sự giới hạn tập trung vào pháp luật kinh tế về tự chủ đại học của các trường đại học mà không phải là đại học.

Ba là, xét dưới góc độ sở hữu, trường đại học bao gồm trường đại học công lập và trường đại học tư thục. Trường đại học tư thục bao gồm trường hoạt động vì

lợi nhuận và không vì lợi nhuận. Từ năm 1988, Việt Nam đã chủ trương xã hội hoá giáo dục, cấp phép cho đại học tư thực được hoạt động. Nhìn chung, ở Việt Nam hiện nay, các cơ sở giáo dục đại học tư thực đều hoạt động vì lợi nhuận, quản lý cơ sở giáo dục đại học tư ở Việt Nam mang dấu ấn của quản lý doanh nghiệp khi tất cả hoạt động của nhà trường đều lượng hoá, đo đạc, đánh giá được. Các trường đại học tư thực thể hiện rất rõ mức độ tự chủ trong các vấn đề về tổ chức, bộ máy nhân sự, tài chính, học phí... Tại các cơ sở này, vai trò của Hội đồng trường được xem như tuyệt đối khi quyết định đến quá trình vận động và phát triển của nhà trường, sự can thiệp của Nhà nước chỉ ở mức độ hết sức mờ nhạt. Vấn đề chủ yếu của cơ sở đại học ngoài công lập là liên quan đến tuyển sinh và chất lượng đào tạo, mà những yếu tố đó không phản ánh nhiều qua pháp luật kinh tế.

Như vậy, vấn đề tự chủ đại học, tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế ở Việt Nam, chủ yếu điều chỉnh các cơ sở đại học công lập. Lý luận cho thấy, yêu cầu quan trọng nhất của pháp luật kinh tế là điều chỉnh các mối quan hệ liên quan đến kinh tế trong hoạt động tự chủ của trường đại học, mà ở đó quan trọng là tăng cường quyền tự chủ cho nhà trường về tài chính, nhân lực, tổ chức bộ máy, quản lý, quản trị, tương ứng với đó là xác định quyền quản lý, giám sát của Nhà nước. Về nguyên tắc, mức độ tự chủ đại học tỉ lệ nghịch với sự can thiệp của Nhà nước: cơ sở giáo dục đại học tự chủ càng cao thì Nhà nước chủ yếu thực hiện chức năng giám sát; cơ sở giáo dục đại học tự chủ càng thấp thì Nhà nước chủ yếu thực hiện chức năng kiểm soát. Những vấn đề này cho thấy sự thay đổi toàn diện ở nhóm trường đại học công lập. Nhằm phản ánh rõ đặc điểm, vị trí và vai trò của pháp luật kinh tế đối với tự chủ đại học, hướng nghiên cứu của Luận án xác định đối tượng tập trung là tự chủ của nhóm trường đại học công lập mà không nghiên cứu các nhóm trường đại học ngoài công lập.

Thứ hai, Luận án tập trung nghiên cứu tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế với một số nội dung cụ thể của pháp luật kinh tế, gồm 03 nhóm vấn đề: quy định về tự chủ trong cơ cấu tổ chức, quản trị, quản lý đối với các trường đại học công lập; quy định về tự chủ tài chính và tài sản của các trường đại học công lập và quy định về tự chủ nhân sự của các trường đại học công lập. Các vấn đề khác mặc dù thuộc lĩnh vực pháp luật kinh tế, nhưng không được nghiên cứu sinh lựa chọn đề nghiên cứu, như quy định về cạnh tranh, quy định về môi trường... Dưới góc độ pháp luật kinh tế ở Việt Nam, vấn đề cạnh tranh đang được đề cập với chủ thể thực

hiện là các doanh nghiệp thực hiện hoạt động sản xuất, kinh doanh, cung ứng hàng hoá, dịch vụ trên thị trường. Mặc dù Luật Cạnh tranh hiện hành có đề cập đến việc điều chỉnh cả đối với loại chủ thể không phải là doanh nghiệp (các đơn vị sự nghiệp), tuy nhiên mức độ cạnh tranh giữa các trường đại học công lập chưa đến mức cần xem xét đánh giá ở góc độ pháp luật như một chế định lớn tác động mạnh tới vấn đề tự chủ của trường đại học công lập. Bên cạnh đó, vấn đề về môi trường cũng không phải hệ quả được gây ra một cách trực diện từ các trường đại học công lập. Bởi vậy, quy định về cạnh tranh, môi trường đối với tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế không được nghiên cứu trong phạm vi nội dung của Luận án.

- Phạm vi nghiên cứu về không gian: Luận án tập trung nghiên cứu pháp luật kinh tế về tự chủ đại học của các trường đại học công lập ở Việt Nam. Việc nghiên cứu quy định của một số quốc gia về tự chủ đại học dưới góc độ kinh tế có thể được thực hiện nhưng chỉ mang tính dẫn chiếu, đối sánh giữa pháp luật nước ngoài và pháp luật Việt Nam về vấn đề này, từ đó đánh giá những bài học kinh nghiệm phù hợp cho Việt Nam.

- Phạm vi nghiên cứu về mặt thời gian: Luận án tập trung nghiên cứu các quy định của pháp luật kinh tế về tự chủ đại học từ khi Luật Giáo dục đại học năm 2012 có hiệu lực thi hành đến nay. Do đề tài luận án là tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế chưa được nghiên cứu ở cấp độ luận án chuyên ngành luật kinh tế nên nghiên cứu sinh mong muốn có nghiên cứu gắn với sự tồn tại của Luật Giáo dục đại học 2012, cho dù được sửa đổi năm 2018 nhưng cho đến nay vẫn còn hiệu lực để có những đánh giá toàn diện về quy định pháp luật cho đến thời điểm Luận án này được công bố. Có số liệu được minh chứng từ những năm 2018, 2019 chỉ nhằm mục đích làm rõ quá trình đưa pháp luật vào thực tiễn ở Việt Nam để có được bình luận, đề xuất thích hợp. Đây chính là giá trị của vòng tròn chính sách.

4. Phương pháp nghiên cứu

Để thực hiện được mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu nêu trên, dưới góc độ khái quát, Luận án được tiếp cận theo phương pháp luận của chủ nghĩa Mác Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh về nhà nước và pháp luật. Đối với từng nội dung cụ thể, Luận án sử dụng nhiều phương pháp nghiên cứu khoa học khác nhau như phương pháp phân tích, kết hợp nghiên cứu lý luận với thực tiễn; phương pháp tổng hợp; phương pháp lịch sử; phương pháp tiếp cận hệ thống; phương pháp so sánh luật học.

- Phương pháp phân tích, kết hợp nghiên cứu lý luận với thực tiễn là phương pháp chủ đạo được sử dụng trong hầu hết các chương, đặc biệt là Chương 2 về Thực trạng pháp luật kinh tế về tự chủ đại học ở Việt Nam nhằm làm rõ nội dung các quy định của pháp luật kinh tế về tự chủ đại học của các trường đại học công lập. Thông qua việc phân tích từng khía cạnh của đối tượng nghiên cứu, Luận án sẽ xây dựng các khái niệm hoặc chứng minh các luận điểm đã được đưa ra.

- Phương pháp tổng hợp được sử dụng chủ yếu trong quá trình thu thập tài liệu, phân tích các quan điểm của các nhà nghiên cứu về các khái niệm trong Luận án, đề xuất và kiến nghị của các nhà nghiên cứu trong việc hoàn thiện pháp luật kinh tế về tự chủ đại học.

- Phương pháp lịch sử được sử dụng để nghiên cứu quá trình ban hành và sự thay đổi, phát triển của các quy định của pháp luật kinh tế về tự chủ đại học.

- Phương pháp tiếp cận hệ thống được sử dụng để xâu chuỗi và tìm ra sự nhất quán giữa các vấn đề lý luận, pháp lý và thực tiễn liên quan đến pháp luật kinh tế về tự chủ đại học. Từ đó, luận án đánh giá, đưa ra định hướng hoàn thiện pháp luật và kiến nghị những giải pháp mang tính hệ thống và toàn diện để sửa đổi, bổ sung các quy định của pháp luật kinh tế về tự chủ đại học đáp ứng yêu cầu bối cảnh phát triển mới của đất nước.

- Phương pháp so sánh luật học được áp dụng linh hoạt trong quá trình phân tích các luận điểm, đặc biệt trong nội dung so sánh giữa các quy định pháp luật hiện hành về tự chủ đại học dưới góc độ kinh tế của Việt Nam với quy định pháp luật kinh tế về tự chủ đại học của một số quốc gia trên thế giới. Phương pháp này sẽ có ý nghĩa rất lớn trong việc đưa ra bài học kinh nghiệm cần thiết cho việc hoàn thiện pháp luật Việt Nam về nội dung nghiên cứu của Luận án.

5. Đóng góp mới của Luận án

Kết quả nghiên cứu luận án đóng góp những điểm mới sau:

Thứ nhất, Luận án tổng hợp, hệ thống hoá lý luận cơ bản về tự chủ đại học, về pháp luật kinh tế, làm tiền đề cho các nội dung nghiên cứu được xây dựng trong luận án; xây dựng khái niệm về tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế, xác định những nhóm quy phạm pháp luật cơ bản về tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế.

Thứ hai, Luận án đánh giá tương đối toàn diện, khách quan các quy định của pháp luật về tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế và thực tiễn thực hiện quy định này. Trên cơ sở đó, Luận án chỉ ra những thành công cũng như những bất cập, hạn chế trong các quy định của pháp luật kinh tế về tự chủ đại học; những kết quả đạt

được và những điểm còn hạn chế trong việc thi hành các quy định của pháp luật kinh tế về tự chủ đại học.

Thứ ba, Luận án nghiên cứu, đề xuất các kiến nghị, giải pháp phù hợp, khả thi, nhằm hoàn thiện pháp luật về tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế và nâng cao hiệu quả thi hành các quy định này ở Việt Nam.

6. Ý nghĩa khoa học và tính thực tiễn của Đề tài Luận án

- Ý nghĩa khoa học: Luận án là công trình nghiên cứu chuyên sâu pháp luật về tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế, đánh giá tương đối toàn diện thực trạng pháp luật hiện hành điều chỉnh lĩnh vực này. Do đó, Luận án góp phần bổ sung tri thức khoa học pháp lý nói chung và chuyên ngành Luật Kinh tế nói riêng về lĩnh vực tự chủ đại học.

- Tính thực tiễn: Kết quả nghiên cứu Luận án có tính ứng dụng trong thực tiễn. *Một là*, các đánh giá, phân tích thực trạng pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật cùng với những đề xuất giải pháp được đưa ra trong Luận án có giá trị tham khảo cho các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, các trường đại học công lập và các tổ chức, cá nhân có liên quan trong việc tiếp tục xây dựng, ban hành chính sách, pháp luật về tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế ở Việt Nam. *Hai là*, Luận án đóng góp vào hệ thống kiến thức pháp lý để các chủ thể quan tâm tham khảo tìm hiểu, thực hành các quy định về tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế một cách hiệu quả. *Ba là*, một số đề xuất cụ thể của Luận án góp tiếng nói trực tiếp cho quá trình hoàn thiện thể chế pháp luật trong lĩnh vực giáo dục đại học hiện nay.

7. Kết cấu của Luận án

Ngoài phần Mở đầu, Tổng quan về tình hình nghiên cứu Đề tài Luận án, Kết luận chung, Danh mục tài liệu tham khảo và Phụ lục, Nội dung của Luận án được kết cấu gồm ba (03) Chương, cụ thể như sau:

Chương 1. Những vấn đề lý luận về tự chủ đại học và tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế.

Chương 2. Thực trạng về tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế và thực tiễn thực hiện tại Việt Nam hiện nay.

Chương 3. Quan điểm, định hướng, yêu cầu, giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả về tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế tại Việt Nam hiện nay.

PHẦN TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU

1. Những kết quả nghiên cứu đã công bố liên quan đến Đề tài Luận án

1.1. Những kết quả nghiên cứu lý luận về tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế

1.1.1. Kết quả nghiên cứu vấn đề lý luận về tự chủ đại học

Theo các nhà nghiên cứu lịch sử giáo dục đại học (GDDH) phương Tây, sự ra đời của trường đại học (TĐH) gắn liền với quyền tự chủ, hay nói cách khác, chỉ khi nào xuất hiện loại nhà trường có “quyền tự chủ” (đối với nhà nước và tôn giáo) thì xem như bắt đầu có TĐH⁵. Những nghiên cứu cũng chỉ ra rằng, TĐH có quyền tự chủ xuất hiện ở Châu Âu vào khoảng thế kỷ thứ XII với trường Bologna ở Ý và một số trường khác ở Anh, Pháp. Sau đó, khái niệm tự chủ đại học (TCDH) được nhắc đến nhiều nhất với sự ra đời của đại học kiểu Humboldt vào đầu thế kỷ XIX ở Đức⁶. Nghiên cứu lý luận về TCDH đã chỉ ra và phân tích những vấn đề sau:

Thứ nhất, quan điểm về TCDH hay mô hình quản lý nhà nước (QLNN) đối với các TĐH

Đa phần các công trình nghiên cứu đều tiếp cận khái niệm TCDH dưới góc độ xác định mối quan hệ giữa Nhà nước với các TĐH để từ đó nhận diện cách thức và giới hạn hoạt động quản lý của nhà nước cũng như cách thức và mức độ TCDH của các trường. Các tác giả như Van Vught (1994) đưa ra 02 mô hình QLNN đối với các TĐH, bao gồm mô hình “kiểm soát nhà nước” và mô hình “giám sát nhà nước”. Mô hình kiểm soát nhà nước thường thấy ở các nước Châu Á và Châu Âu vốn có sự can thiệp khá sâu của Nhà nước, nghĩa là Nhà nước kiểm soát gần như tất cả các hoạt động của hệ thống GDDH. Còn mô hình giám sát nhà nước thường áp dụng ở các quốc gia như Anh, Mỹ, Úc, nơi mà sự can thiệp của Nhà nước đối với các TĐH là ít nhất, nghĩa là Nhà nước không can thiệp sâu vào cơ sở GDDH (CSGDDH) thông qua các quy định chi tiết và kiểm soát chặt chẽ mà tôn trọng quyền tự chủ của các trường và khuyến khích khả năng tự quản lý và chịu trách nhiệm⁷.

Một số công trình nghiên cứu sau đó mà nghiên cứu sinh tiếp cận được bổ sung thêm quan điểm về TCDH tuyệt đối bên cạnh 02 quan điểm về TCDH có Nhà nước

⁵ The History of Higher Education (1997), ASHE Reader Series, Simon & Schuster Custom Publishing.

⁶ Lâm Quang Thiệp (2018), *Humboldt, Hoa Kỳ và Giáo dục đại học Việt Nam*, trong *Nghiệp vụ sư phạm đại học*, NXB Giáo dục, Hà Nội.

⁷ Don Anderson & Richard Johnson (1998), *University Autonomy in Twenty Countries*, p.8.

kiểm soát và Nhà nước giám sát nêu trên. Quan điểm tuyệt đối cho rằng, TCDH được coi là quyền, là sự tự do của TĐH, ví dụ như định nghĩa: “*TCDH là quyền lực của nhà trường được tự quản trị việc vận hành của mình mà không bị phụ thuộc vào sự kiểm soát từ bên ngoài*, là bản chất vốn có của các TĐH giúp đáp ứng tốt yêu cầu của xã hội, từ đó phân tích vấn đề liên quan đến TCDH và việc thực hiện hiệu quả TCDH của các trường”⁸, hay “*TCDH là sự tự do của một CSGDDH trong việc điều hành các công việc của nó mà không có sự chỉ đạo hoặc tác động từ bất cứ cấp chính quyền nào*”⁹. Tác giả Thomas Estermann (2011) cho rằng, TCDH nói đến các mối quan hệ đang thay đổi giữa nhà nước và các TĐH. Xu hướng thay đổi cơ bản là phát huy truyền thống tự do học thuật và giảm dần sự kiểm soát trực tiếp của các cơ quan công quyền đối với TĐH¹⁰. Nghĩa là, TCDH là quyền tự do của TĐH trong việc ra quyết định và thực thi các quyết định đối với hoạt động nội bộ của CSGDDH mà không có sự kiểm soát hay can thiệp của nhà nước và bất cứ sự ảnh hưởng nào nếu có của nhà nước cũng đều phải dựa trên cơ sở pháp luật. Điều này dẫn tới việc TCDH phải được thể chế hoá bởi hệ thống chính sách, pháp luật của nhà nước.

Năm 2008, Ngân hàng Thế giới (The World Bank) công bố “*Báo cáo tổng quan về xu thế quản trị đại học trên thế giới*”, khái quát có 04 mô hình quản trị đại học với các mức độ tự chủ khác nhau, gồm: (i) Mô hình Nhà nước kiểm soát hoàn toàn như ở Malaysia; (ii) Mô hình bán tự chủ như ở Pháp, New Zealand; (iii) Mô hình bán độc lập như ở Singapore và (iv) Mô hình độc lập như ở Anh, Úc. Dù vậy, Báo cáo cũng chỉ ra rằng, trong mô hình Nhà nước kiểm soát thì CSGDDH vẫn được hưởng một mức độ tự chủ nhất định vì những lý do tài chính và thực tiễn, Nhà nước không kiểm soát được tất cả các hoạt động của CSGDDH. Bên cạnh đó, ngay trong mô hình độc lập, vẫn có những mặc định ngầm về quyền của Nhà nước nắm giữ một số kiểm soát về chiến lược và quyền yêu cầu tính giải trình cao ở các CSGDDH¹¹.

Về mô hình tự chủ ở các CSGDDH, công trình nghiên cứu “*Finance, management and costs of public and private schools in Indonesia*” của nhóm tác giả Estelle James, Elizabeth M. King và Ace Suryadi (1996) - Bộ Văn hoá và giáo dục

⁸ Berdahl, R., Graham, J. & Piper, D.R. (1971), *Statewide Coordination of Higher education*, Washington: American Council on Education.

⁹ Don Anderson & Richard Johnson (1998), tldđ.

¹⁰ Thomas Estermann (2011), *The challenge of financial sustainability*, truy cập tại trang University World News, ngày 01/1/2022.

¹¹ World Bank (2008), *Báo cáo tổng quan về xu thế quản trị đại học trên thế giới*.

Indonesia¹². Các tác giả tập trung so sánh hiệu quả của quản lý tài chính giáo dục khối công lập và khối dân lập, đưa ra những khẳng định bước đầu liên quan đến chi phí, hiệu quả hoạt động của các trường tương ứng với mức chi phí bỏ ra, thu nhập của cán bộ, công nhân viên chức trong các TĐH, số sinh viên được tuyển dụng sau khi tốt nghiệp tại các trường dạy nghề, cao đẳng, đại học...

Ở Việt Nam, bộ phận các công trình nghiên cứu thể hiện quan điểm của các tác giả khẳng định tự chủ là quyền của TĐH, là xu thế chung của các trường trên thế giới, là điều kiện cần thiết để thực hiện các phương thức quản trị đại học tiên tiến nhằm cải tiến và nâng cao chất lượng đào tạo¹³. Về nội hàm của TCDH, tác giả Phạm Thị Ly (2013), nêu lên vấn đề TCDH và trách nhiệm giải trình nằm ở tâm điểm về cải cách chính trị, là cốt lõi của mối quan hệ nhà nước, nhà trường và xã hội; TCDH phải đi cùng với trách nhiệm giải trình như hai mặt của một vấn đề¹⁴. Kết hợp giữa các quan điểm, tác giả Lương Văn Hà (2022) cho rằng TCDH được nhìn nhận là sự thiết lập cơ chế độc lập tương đối của các ngoại tác nhân để TĐHCL có thể chủ động trong công tác quản trị, tổ chức nội bộ, tạo lập, phân bổ các nguồn lực tài chính, tuyển dụng và bố trí nhân sự, xây dựng các tiêu chuẩn đo lường chất lượng cho việc tổ chức giảng dạy, học tập và nghiên cứu¹⁵.

Ngoài những nghiên cứu kế thừa những quan điểm trên, cũng có những nghiên cứu có tính độc lập nhất định, điển hình là tác giả Bùi Đại Dũng (2016). Theo tác giả, các đơn vị cung cấp dịch vụ giáo dục, đào tạo cũng là một cấu phần của khu vực công, là bộ phận đối tượng cần nghiên cứu khi đặt ra vấn đề kinh tế học của khu vực công. Từ đó, tác giả chỉ ra có 03 quan điểm cổ điển về vai trò của khu vực công, gồm: quan điểm tối thiểu hoá vai trò khu vực công; quan điểm tối đa hoá vai trò của khu vực công và quan điểm về nền kinh tế hỗn hợp. Mỗi quan điểm này sẽ dẫn tới cách thức khác nhau về trao quyền tự chủ cho các đơn vị thuộc khu vực công. Nhìn rộng ra, 03 quan điểm này cũng chính là nguồn gốc dẫn tới các quan điểm về TCDH nêu trên¹⁶.

¹² Estelle James, Elizabeth M. King and Ace Suryadi (1996), *Finance, management, and costs of public and private schools in Indonesia*, Ministry of Education and Culture, Jakarta, Indonesia, 10/1996.

¹³ Phạm Phú, *Quyền tự chủ đại học và trách nhiệm xã hội*, Tạp chí Tia sáng; và Phạm Thị Xuân Hoa (2012), *Tự chủ đại học: Xu thế của phát triển*, Bản tin Đại học quốc gia Hà Nội số 253.

¹⁴ Phạm Thị Ly (2013), *Tự chủ đại học - một cái nhìn từ nhiều phía*.

¹⁵ Lương Văn Hà (2022), *Tự chủ đại học và những vấn đề đặt ra trong thực tiễn triển khai tại Việt Nam*, Tạp chí Kinh tế và dự báo, tháng 5/2022.

¹⁶ Bùi Đại Dũng (2016), *Kinh tế học của khu vực công*, Nxb. Chính trị quốc gia sự thật, Hà Nội.

Tác giả Ngô Thị Hiếu (2022) có cách tiếp cận khác hơn so với những nhà nghiên cứu trên. Mặc dù vẫn xác định tự chủ là quyền của các CSGDDH nhưng quyền này được hiểu trên hai cấp độ: cấp độ lớn là quyền tự chủ của CSGDDH đối với quyền điều hành kiểm soát của cơ quan QLNN về giáo dục đào tạo; cấp độ nhỏ hơn là quyền tự chủ trong nội bộ CSGDDH.

Thứ hai, đặc điểm của TCDH

Tác giả Nguyễn Tuấn Hưng (2021) khi nghiên cứu tự chủ về tổ chức của TĐHCL công lập (TĐHCL) ở Việt Nam¹⁷ có đề cập và phân tích đặc điểm của TCDH, bao gồm: (i) TCDH làm thay đổi cách tiếp cận, nội dung, phương thức tổ chức, quản trị đại học và QLNN về GDĐH; (ii) TCDH là sự thống nhất, hài hoà và nhất quán về thể chế, thiết chế và các điều kiện đảm bảo đối với TĐHCL; (iii) TCDH có sự thống nhất giữa cấu trúc bên ngoài và cấu trúc bên trong của quản trị, quản lý TĐHCL; (iv) TCDH bao gồm nhiều thành tố có mối quan hệ gắn bó mật thiết với nhau.

Thứ ba, nội dung của TCDH

Hiệp hội Đại học Châu Âu trong Tuyên bố Lisbon (2007) đã chỉ ra 04 yếu tố cần thiết giúp cho TĐH có khả năng ra quyết định về các vấn đề của mình, bao gồm tự chủ về cơ cấu tổ chức quy trình ra quyết định lựa chọn Hiệu trưởng/người đứng đầu, Hội đồng quản trị/Hội đồng trường (HĐT); tự chủ tài chính; tự chủ về học thuật; tự chủ về nguồn nhân lực.

Một số nghiên cứu cho rằng, TCDH bao gồm 07 thành tố: tự chủ nguồn nhân lực; tự chủ trong các vấn đề liên quan đến tuyển sinh và quản lý sinh viên; tự chủ trong các hoạt động học thuật và chương trình giáo dục; tự chủ trong các tiêu chuẩn chuyên môn; tự chủ trong nghiên cứu và xuất bản, giảng dạy và hướng dẫn học viên; tự chủ trong điều hành; tự chủ trong các vấn đề liên quan đến quản lý hành chính và tài chính, quản lý và sử dụng ngân sách, nguồn tài chính của trường...¹⁸ Một số tác giả như Bouckaer, Peters, Verhoest và Verschuere (2002) chỉ ra 06 khía cạnh có liên quan đến tự chủ của tổ chức gồm: tự chủ trong quản lý điều hành, tự chủ chính sách, tự chủ cấu trúc, tự chủ tài chính, tự chủ pháp lý và tự chủ can thiệp. Cũng đề cập tới 06 lĩnh vực nội dung của quyền tự chủ, tác giả Lương Văn Hải (2011) tiếp cận trực tiếp nhóm TĐH, từ đó xác định các nội dung tự chủ gồm: tự chủ về học thuật; tự chủ

¹⁷ Nguyễn Tuấn Hưng (2021), *Thực hiện tự chủ về tổ chức của trường đại học công lập ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ quản lý công, Học viện Hành chính quốc gia, Hà Nội.

¹⁸ Don Anderson & Richard Johnson (1998), tldd.

về tài chính; tự chủ về tổ chức, nhân sự; tự chủ về tuyển sinh và đào tạo; tự chủ về hoạt động khoa học và công nghệ và bổ sung thêm tự chủ trong quan hệ quốc tế so với quan điểm về nội dung TCDH nêu trên.

Trong công trình nghiên cứu công bố năm 2022, tác giả Lương Văn Hà cho rằng, TCDH được thể hiện trên 04 khía cạnh, gồm tự chủ về tổ chức; tự chủ về tài chính; tự chủ về nhân sự và tự chủ về học thuật. Như vậy, khác với những quan điểm về nội dung TCDH của các học giả nêu trên, tác giả Lương Văn Hà xác định các nội dung TCDH chính yếu, sắp xếp những nội dung có cùng tính chất tương tự nhau vào cùng nhóm, như tự chủ về tài sản được tác giả sắp xếp trong nhóm tự chủ về tài chính; tự chủ về chương trình đào tạo, tuyển sinh được tác giả xếp vào nhóm tự chủ về học thuật.

Đối với từng nội dung tự chủ, các nghiên cứu đã tập trung xác định nội hàm của mỗi loại hình tự chủ, đặc điểm, cơ sở để thực hiện.

Thứ tư, yếu tố ảnh hưởng tới TCDH

Nghiên cứu của Anderson và Richard Johnson (1998) chỉ ra rằng, mức độ tự chủ của TĐH phụ thuộc vào các điều kiện kinh tế - xã hội, chính trị, văn hoá và truyền thống quản lý đại học¹⁹. Hay nói cách khác, để giao quyền tự chủ cho các TĐH, Nhà nước cần phải tính toán, cân nhắc rất nhiều yếu tố, như năng lực quản lý của Nhà nước, năng lực quản lý của các trường, xu thế biến đổi ngành đại học, dư luận và mong muốn xã hội..., để bảo đảm cho việc giao quyền tự chủ cho các trường ở mỗi giai đoạn phát triển cụ thể của đất nước phải đạt hiệu quả, hiệu lực tốt nhất²⁰.

Nghiên cứu của nhóm tác giả Nguyễn Văn Bảo (2011) phân loại yếu tố ảnh hưởng đến quá trình thực hiện mô hình tự chủ của CSGDĐH gồm yếu tố bên trong và yếu tố bên ngoài²¹. Trong đó, yếu tố bên trong gồm nhân sự, tài chính, cơ sở vật chất và chính sách nội bộ. Yếu tố bên ngoài gồm nhu cầu thực tiễn của xã hội, các chủ trương, chính sách giáo dục mang tầm quốc gia.

Tiếp cận yếu tố ảnh hưởng tới TCDH dựa theo nguồn hình thành và tác động, tác giả Nguyễn Tuấn Hưng (2021) chỉ ra và phân tích các yếu tố sau: (i) Cơ chế, chính sách và thị trường giáo dục; (ii) QLNN về GDĐH; (iii) Mục tiêu tự chủ; (iv) Động lực giáo dục; (v) Quản trị, lãnh đạo, quản lý đại học hiện đại, tiên tiến.

¹⁹ Don Anderson & Richard Johnson (1998), tldd.

²⁰ Lương Văn Hải, tldd.

²¹ Nguyễn Văn Bảo (chủ nhiệm Đề tài) (2011), Đề tài “*Xây dựng bộ chỉ số đánh giá năng lực tự chủ và trách nhiệm giải trình xã hội của các cơ sở giáo dục đại học Việt Nam*”, Chương trình khoa học và công nghệ cấp quốc gia (2016 - 2020), Hà Nội.

Thứ năm, về vai trò của TCDH

Đa số các công trình nghiên cứu có đề cập về vai trò của TCDH đều khẳng định tầm quan trọng của vấn đề này trong phát huy năng lực nội tại của các CSGDDH, đồng thời nhằm đáp ứng ngày một tốt hơn yêu cầu phát triển nhân lực trong xu thế hội nhập quốc tế sâu rộng. Những vai trò cơ bản có thể kể tới của TCDH như: (i) Là điều kiện cần thiết để thực hiện các phương thức quản trị đại học tiên tiến nhằm cải tiến và nâng cao chất lượng đào tạo; (ii) Giúp các TĐH phát triển mạnh mẽ hơn từ việc đầu tư nghiên cứu khoa học (NCKH) đến thay đổi chương trình đào tạo và khẳng định thương hiệu; (iii) Xu hướng tất yếu để cạnh tranh giữa các TĐH.

Tác giả Lê Thị Thảo (2017) bổ sung thêm, thực hiện TCDH là yêu cầu hàng đầu trong đổi mới GDĐH, nhằm đáp ứng yêu cầu đào tạo nguồn nhân lực trình độ cao trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá và hội nhập quốc tế²². Nhóm tác giả Nguyễn Đình Bình và Vũ Văn Nôm (2019) khẳng định, TCDH là biện pháp cơ bản nhất để nâng cao chất lượng GDĐH trong tiến trình hội nhập quốc tế, bởi những luận điểm cụ thể: (i) Tự chủ là cơ sở để thực hiện tự do học thuật - con đường cơ bản để xây dựng đại học tinh hoa; (ii) Tự chủ về nhân sự và tổ chức - con đường để khẳng định thế và lực của các TĐH; (iii) Tự chủ về tài chính và tài sản - động lực nâng tầm các TĐH; (iv) Trách nhiệm giải trình - biện pháp để các TĐH tự khẳng định mình và giữ chữ tín với xã hội²³.

1.1.2. Kết quả nghiên cứu vấn đề lý luận về tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế

Pháp luật kinh tế được hiểu là hệ thống các quy phạm pháp luật do Nhà nước ban hành để điều chỉnh các quan hệ kinh tế phát sinh trong quá trình tổ chức và quản lý kinh tế của Nhà nước và trong quá trình sản xuất kinh doanh giữa các chủ thể kinh doanh với nhau. Bởi vậy, pháp luật kinh tế về TCDH được thể hiện rõ nét trong các nội dung về tự chủ tài chính của cơ sở đại học; tự chủ đối với tài sản và nghĩa vụ tài chính của cơ sở đại học; tự chủ về nguồn nhân lực và đánh giá nguồn lực, chế độ tiền lương của các CSGDDH.

²² Lê Thị Thảo (2017), *Những bất cập của pháp luật về tự chủ đại học và yêu cầu hoàn thiện*, Tạp chí công thương, số 08, tháng 7/2017.

²³ Nguyễn Đình Bình và Vũ Văn Nôm (2019), *Tự chủ đại học: cơ hội để nâng cao chất lượng giáo dục đại học và đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế*, truy cập tại địa chỉ <https://sti.vista.gov.vn/tw/Lists/TaiLieuKHCN/Attachments/306444/DT-KYHT2020207.pdf>.

Gần như các công trình nghiên cứu đã công bố không tiếp cận TCDH dưới góc độ pháp luật kinh tế mà tiếp cận dưới góc độ pháp luật chung điều chỉnh về TCDH, nghĩa là pháp luật quy định về TCDH nói chung và các nội dung của TCDH nói riêng, như pháp luật về mô hình tổ chức và nguyên tắc tự chủ của cơ sở đại học; pháp luật về tự chủ tài chính, pháp luật về tự chủ nguồn nhân lực; pháp luật về tự chủ tài sản của cơ sở đại học. Tuy nhiên, ngay cả trong các công trình có nghiên cứu tới pháp luật về các nội dung của TCDH, những nội dung lý luận về pháp luật cũng không được đề cập và phân tích một cách tập trung và toàn diện.

1.2. Kết quả nghiên cứu thực trạng quy định về tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế và thực tiễn thi hành ở Việt Nam

1.2.1. Kết quả nghiên cứu thực trạng quy định về tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế ở Việt Nam

Từ thời điểm năm 2017, tác giả Lê Thị Thảo đã nhận định, vấn đề trao quyền tự chủ cho các CSGDDH được đề cập ngày càng nhiều qua hệ thống các văn bản pháp luật, những bất cập trong quản lý hệ thống GDDH đã dần được tháo gỡ. Tự chủ của các TĐH theo văn bản pháp luật đã có những thay đổi theo hướng CSGDDH ngày càng được giao nhiều quyền hơn. Tuy nhiên, những quy định của pháp luật về TCDH thời điểm 2017 đã có những bước tiến nhưng còn chưa triệt để, nhất quán và đồng bộ trong các chủ trương, chính sách. Quyền tự chủ được xác lập theo quan niệm “cho” hay “phân” lại quyền hơn là dựa trên địa vị pháp lý độc lập của CSGDDH...

Sau khi sửa đổi Luật GDDH năm 2018, TCDH được xác định trên 04 nội dung chủ yếu, gồm tự chủ trong học thuật, trong hoạt động chuyên môn; tự chủ trong tổ chức và nhân sự; tự chủ trong tài chính và tài sản và trách nhiệm giải trình của cơ sở đại học. Một số nhà nghiên cứu đánh giá rằng TCDH ở Việt Nam đã được luật hoá một cách cụ thể, khá toàn diện trên các mặt²⁴. Các quy định về tự chủ tổ chức và nhân sự, tự chủ về tài chính, tự chủ về tài sản của cơ sở đại học đã được hình thành, thậm chí quy định tương đối chi tiết. Tuy nhiên, tác giả Trương Thị Lê Hồng (2020) cho rằng, chính sách pháp luật về TCDH gần như đem lại nhiều quyền tự chủ hơn cho các trường công lập, điều này vừa là động lực nhưng cũng là thách thức không nhỏ đối

²⁴ Nguyễn Đình Bình và Vũ Văn Nôm (2019), tldd.

với các trường ngoài công lập để khẳng định vị trí và chỗ đứng của mình²⁵. Thông qua việc liệt kê các văn bản quy định về quyền TCDH, tác giả Ngô Thị Hiếu (2022) nhận định, nhận thức về TCDH và các nội dung TCDH đã được đề cập đến trong các văn bản quy phạm pháp luật; quy định về quyền TCDH thường xuyên được rà soát, cập nhật, sửa đổi, ban hành mới phù hợp với thực tiễn đổi mới GDĐH và bối cảnh toàn cầu hoá. Cùng với đó, nội dung TCDH đã dần được mở rộng, cơ chế tự chủ ngày càng được cụ thể hoá.

Tác giả Lâm Quang Thiệp (2020) nhận định, dù chính sách, pháp luật về TCDH đã được các cấp lãnh đạo của Đảng và Nhà nước đề xuất và đưa vào hệ thống luật lệ về giáo dục, nhưng nhận thức về chính sách này vẫn còn khoảng cách giữa cấp đề xuất và cấp áp dụng chính sách, cũng như giữa các cấp khác nhau thực thi chính sách trong thực tiễn²⁶. Chính sách tự chủ đối với các TĐH ngoài công lập cũng đã được Nhà nước ban hành từ đầu những năm 1990, tuy nhiên quy định về quyền tự chủ của các trường này gặp rất nhiều bất cập, như quy định về “tài sản chung không chia” của các TĐH ngoài công lập... Tác giả Lương Văn Hà (2022) cho rằng, cơ sở pháp lý về TCDH ở Việt Nam chưa đồng bộ, thiếu nhất quán và còn mang tính thử nghiệm. Văn bản pháp luật hiện hành hầu như không có điều khoản quy định, cụ thể hoá nội dung TCDH. Quy định về căn cứ, nguyên tắc chung, điều kiện để giao quyền tự chủ cũng như cụ thể hoá quyền TCDH ở các nội dung còn chưa rõ ràng.

Về thực trạng pháp luật quy định mô hình tự chủ ở các CSGDĐH, nhóm tác giả Đào Trọng Thi (2020) chỉ ra rằng, hiện ở Việt Nam có 07 mô hình TCDH, gồm: mô hình tự chủ ở Đại học quốc gia; mô hình tự chủ ở các TĐH quốc tế; mô hình tự chủ ở đại học vùng, mô hình tự chủ ở các CSGDĐH đã, đang thực hiện theo Nghị quyết số 77/NQ-CP ngày 24/10/2014 của Chính phủ về thí điểm đổi mới cơ chế hoạt động đối với CSGDĐH công lập giai đoạn 2014 - 2017; mô hình tự chủ ở các CSGDĐH công lập chưa thực hiện theo Nghị quyết số 77/NQ-CP; mô hình tự chủ ở các CSGDĐH công lập và mô hình tự chủ ở các CSGDĐH với 100% vốn đầu tư nước ngoài. Dựa theo quy định của Luật GDĐH, Nghị định số 69/2017/NĐ-CP ngày 25/5/2017 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Giáo

²⁵ Trương Thị Lê Hồng (2020), *Tự chủ trong giáo dục đại học ở các trường ngoài công lập - Thực trạng và giải pháp*.

²⁶ Lâm Quang Thiệp (2020), *Tự chủ đại học - các khoảng cách trong nhận thức và sự không đồng bộ về thể chế*, Hội thảo Giáo dục Việt Nam 2020, Hà Nội, 11/2020.

dục và Đào tạo, Bộ Giáo dục và Đào tạo có chức năng QLNN về mặt chuyên môn, học thuật đối với tất cả các CSGDĐH. Tuy nhiên, ở góc độ tổ chức, hành chính và một số hoạt động, tài chính, các CSGDĐH chịu sự quản lý bởi nhiều cơ quan, đơn vị chủ quản khác nhau. Ở khía cạnh tự chủ, có 23 CSGDĐH công lập triển khai cơ chế tự chủ theo Nghị quyết số 77/NQ-CP, hầu hết các CSGDĐH còn lại thực hiện tự chủ theo Nghị định số 43/2006/NĐ-CP. Trong số 07 mô hình tự chủ trên, mô hình tự chủ, tự chịu trách nhiệm ở đại học quốc gia là mô hình có mức tự chủ cao nhất, mà thực tế đã tiến gần tới mô hình tự chủ không bộ chủ quản; mô hình có mức tự chủ thấp nhất là mô hình ở nhóm các CSGDĐH công lập chưa thực hiện cơ chế tự chủ theo Nghị quyết số 77/NQ-CP. Các tác giả cũng nhận định, TGDH không thể tiến hành cào đầu, đồng loạt mà tùy thuộc vào nhiều yếu tố như năng lực tổ chức, quản trị của từng CSGDĐH, trình độ của đội ngũ cán bộ, khả năng về tuyển sinh, tài chính, hình thức sở hữu, mục tiêu của Nhà nước... Từ đó, Nhà nước có thể cho phép nhóm các cơ sở đó được tự chủ ở mức độ phù hợp với năng lực, trình độ và điều kiện thực tế.

Về thực trạng pháp luật kinh tế điều chỉnh hoạt động tự chủ tài chính, tài sản của các CSGDĐH, chính sách, pháp luật về tự chủ tài chính được khá nhiều công trình nghiên cứu trong nước và nước ngoài đề cập tới. Ở nước ngoài, các quốc gia như Mỹ, Anh và Úc có mô hình giáo dục công khá độc lập giữa các bang hay các vùng, mỗi vùng có chính sách riêng cho giáo dục. Vì thế, các vùng này đều lập các khung khổ chính sách giáo dục riêng. Ví dụ như, năm 2007, Hội đồng chính quyền vùng Hampshire, Anh đưa ra khung khổ nguyên tắc quản lý tài chính cho các trường học công lập ở vùng. Tại Úc, hàng năm, Bộ Giáo dục, việc làm và quan hệ công sở, dựa trên cơ chế quản lý tài chính đã được luật hoá, phải báo cáo giải trình rất chi tiết kế hoạch phân cấp ngân sách nhà nước (NSNN) dành cho các đơn vị thụ hưởng của bộ này, trong đó có các trường học công lập các cấp. Về thực tiễn thực hiện, một số công trình nghiên cứu nước ngoài chỉ ra kết quả tự chủ tài chính của các TGDH có sự khác nhau giữa trường công lập và trường tư thục. Ví dụ như ở Indonesia, qua điều tra, phân tích số liệu, nhóm tác giả Estelle James, Elizabeth M.King và Ace Suryadi khẳng định rằng, tình trạng quản lý tài chính ở khối các trường tư thục mang lại hiệu quả cao hơn khối trường công lập.

Ở Việt Nam, quy định về phân bổ ngân sách hiện nay không khuyến khích các CSGDĐH chủ động tìm kiếm, khai thác các nguồn thu sự nghiệp mà ỷ lại, trông chờ

vào nguồn thu NSNN; mặt khác, sự phân bổ ngân sách chưa đảm bảo sự công bằng giữa các cơ sở giáo dục, từ đó không khuyến khích các cơ sở nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động đào tạo. Việc cấp phát NSNN còn bình quân, cào bằng, dàn trải đối với các đối tượng học sinh, sinh viên²⁷.

1.2.2. Kết quả nghiên cứu thực tiễn thi hành pháp luật về tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế ở Việt Nam

Về kết quả đạt được, đa phần các nghiên cứu đều cho rằng, vấn đề tự chủ trong GDĐH Việt Nam đã có nhiều chuyển biến tích cực, các cơ quan QLNN đã cố gắng tạo ra cơ sở pháp lý cho quyền tự chủ của các CSGDĐH. TCDH đã trở thành một nhu cầu tự thân, một xu thế tất yếu có tính khách quan. Đó vừa là mục tiêu, vừa là động lực cho các CSGDĐH phát huy tính chủ động, sáng tạo, nâng cao hiệu quả hoạt động và năng lực cạnh tranh²⁸. Tuy nhiên, quyền tự chủ vẫn chưa thật sự phát huy hết tác dụng. Tác giả Lâm Quang Thiệp (2020) chỉ ra rằng, một trong những khó khăn trong việc thực thi chính sách TCDH, đặc biệt ở cấp cơ sở là sự không đồng bộ về thể chế, sự mâu thuẫn giữa các quy định như Luật GDĐH năm 2018, Luật Đầu tư công.

Về tự chủ tài chính, tác giả Lương Văn Hải (2011) nhận định, cơ chế tài chính giáo dục, trong đó có học phí chậm được đổi mới, bất hợp lý kéo dài, chưa tạo được động lực đủ mạnh để phát triển quy mô gắn với yêu cầu chất lượng ngày một cao hơn; hệ thống thang bảng lương còn mang tính bình quân, chưa khuyến khích được sự năng động, sáng tạo của đội ngũ nhà giáo và cán bộ quản lý giáo dục; việc thu hút đầu tư từ nguồn lực xã hội cho GDĐH còn hạn chế. Có thể thấy, dường như các hạn chế này vẫn còn tồn tại trong bối cảnh hiện nay. Bên cạnh đó, tác giả Nguyễn Thuỳ Linh và Nguyễn Văn Định (2019) cho rằng, các TĐHCL đã tiến hành huy động các nguồn lực tài chính, góp phần nâng cao chất lượng thực hiện nhiệm vụ chuyên môn, tăng thu nhập cho giảng viên và người lao động. Tuy nhiên, do những khó khăn như chế độ học phí đối với các trường công lập chậm đổi mới, nhiều trường vẫn chưa tự chủ hoàn toàn kinh phí hoạt động thường xuyên nên việc phân bổ ngân sách cho các trường vẫn mang nặng tính bao cấp, bình quân.

Về tự chủ nhân lực của các TĐH, một số công trình sau đây được công bố, như bài nghiên cứu với chủ đề “*Học hỏi của tổ chức trong bối cảnh TCDH tại Việt Nam*”

²⁷ Nguyễn Văn Bảo (2021), tldd.

²⁸ Đình Văn Trọng & Lê Thị Tuyết Ba (2020), *Chính sách tự chủ giáo dục - động lực lớn cho sự phát triển giáo dục đại học công lập ở Việt Nam*.

của nhóm tác giả Trần Quang Huy và Phạm Thị Bích Ngọc (2016)²⁹; bài nghiên cứu “*Tự chủ về nhân lực trong các TĐHCL ở Việt Nam hiện nay*” của tác giả Lê Đức Thọ (2021)³⁰. Trong bài viết, tác giả phân tích lý thuyết về tự chủ nhân lực, những bất cập trong tự chủ nhân lực của các TĐHCL từ đó đề xuất những giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả tự chủ về nhân lực trong các trường. Nghiên cứu của tác giả Ngô Thị Hiếu (2022) cho thấy, các CSGDDH nói chung trong quá trình tự chủ nhân lực, đặc biệt tự chủ về đội ngũ giảng viên đã đạt những kết quả như: thực hiện tốt chính sách thu hút, đãi ngộ nhằm phát triển giảng viên; thực hiện tốt hoạt động công khai, báo cáo, giải trình trong quản lý, sử dụng đội ngũ giảng viên; thực hiện tốt chính sách đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ giảng viên theo hướng thực hiện quyền tự chủ, trách nhiệm xã hội... Tuy nhiên, nội dung tự chủ về đội ngũ giảng viên vẫn tồn tại một số hạn chế trong thực tiễn thực hiện như chính sách đánh giá giảng viên, thu hút, đãi ngộ giảng viên còn nhiều bất cập. Nguyên nhân của hiện trạng này, một phần xuất phát từ sự giới hạn trong tự chủ tài chính, tài sản của các CSGDDH.

Về tự chủ tài sản, tác giả Vũ Phương Thảo (2022) chỉ ra một số thực tiễn ở CSGDDH công lập Việt Nam liên quan đến quản lý và sử dụng tài sản công như: việc lập dự toán đầu tư, mua sắm tài sản vẫn được thực hiện theo cơ chế quản lý ngân sách theo các khoản mục đầu vào; quản lý ngân sách theo cơ chế này không chú trọng đến các đầu ra và kết quả trong việc thực hiện các mục tiêu đã định; việc mua sắm tài sản vẫn là phương thức chủ yếu tại các CSGDDH công lập.

1.3. Những đề xuất trong các công trình nghiên cứu về hoàn thiện quy định và nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật về tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế ở Việt Nam

1.3.1. Kết quả nghiên cứu định hướng hoàn thiện pháp luật kinh tế về tự chủ đại học ở Việt Nam

Nhóm tác giả Đào Trọng Thi (2020) cho rằng, các giải pháp, kiến nghị quyền tự chủ của các CSGDDH giai đoạn đến năm 2025, tầm nhìn 2030 nhằm mục tiêu phát triển và hoàn thiện mô hình TCĐH ở Việt Nam trong giai đoạn này, cần bám sát định hướng sau: (i) Tuân thủ nghiêm chỉnh và đầy đủ các quy định của pháp luật mà cụ thể và trực tiếp nhất là Luật GDDH và Luật Giáo dục hiện hành; (ii) Hướng đến việc

²⁹ Trần Quang Huy & Phạm Thị Bích Ngọc (2016), *Học hỏi của tổ chức trong bối cảnh tự chủ đại học tại Việt Nam*, Tạp chí Khoa học Giáo dục số 127, tháng 4/2016.

³⁰ Lê Đức Thọ (2021), *Tự chủ về nhân lực trong các trường đại học công lập ở Việt Nam hiện nay*, Tạp chí Tài chính - Quản trị kinh doanh, số 21, tháng 3/2021.

bổ sung, hoàn thiện hệ thống pháp luật về TCDH; chú trọng ban hành các cơ chế, chính sách nhằm tháo gỡ rào cản, tạo điều kiện cho CSGDDH thực hiện quyền tự chủ và trách nhiệm giải trình trong 03 lĩnh vực hoạt động: đào tạo, khoa học và công nghệ; tổ chức, cán bộ; tài chính; (iii) Hướng đến hỗ trợ các CSGDDH tăng cường năng lực nhằm đáp ứng các điều kiện thực hiện quyền tự chủ và trách nhiệm giải trình; (iv) Quan tâm tháo gỡ vướng mắc trong việc thực hiện TCDH, nhất là lĩnh vực tổ chức cán bộ và tài chính.

1.3.2. Kết quả nghiên cứu giải pháp cụ thể nhằm hoàn thiện quy định của pháp luật về tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế ở Việt Nam

Ở nhóm giải pháp hoàn thiện pháp luật về TCDH nói chung, nhóm tác giả Nguyễn Văn Bảo (2021) đề xuất một số giải pháp như: đổi mới mô hình quản trị đại học theo hướng xoá bỏ cơ chế bao cấp trong quản trị đại học; tiếp tục hoàn thiện cơ chế sự can thiệp của cơ quan chủ quản đối với CSGDDH; ban hành chính sách, thông tư triển khai đánh giá năng lực thực hiện tự chủ, trao quyền tự chủ theo từng lộ trình, giai đoạn cụ thể; ban hành văn bản pháp luật về nhiệm vụ đặt hàng, giao nhiệm vụ, đầu tư với các đối tác trong GDDH; ban hành chính sách, kế hoạch đầu tư trọng tâm, trọng điểm vào ngành đào tạo mũi nhọn, các trường trọng điểm; ban hành chính sách tăng đầu tư công cho GDDH cùng tăng và mở rộng quyền TCDH; ban hành chính sách đầu tư cho CSGDDH theo các gói cam kết đầu ra; hoàn thiện chính sách phân bổ, tái cơ cấu chi để tăng kinh phí cho các hoạt động thực hiện nghiên cứu.

Về đề xuất mô hình tự chủ, công trình nghiên cứu do tác giả làm chủ nhiệm, dựa theo những phân tích, đánh giá thực trạng TCDH ở Việt Nam, nhóm nghiên cứu do GS.TS. Đào Trọng Thi làm chủ nhiệm đề xuất 07 mô hình tự chủ với những cơ chế tự chủ riêng biệt, áp dụng tương ứng với 07 nhóm CSGDDH, bao gồm: (i) các đại học quốc gia; (ii) các trường đại học quốc tế; (iii) các đại học vùng; (iv) các cơ sở giáo dục đại học công lập thí điểm thực hiện cơ chế tự chủ theo Nghị quyết 77/NQ-CP; (v) các cơ sở giáo dục đại học công lập chưa thí điểm thực hiện cơ chế tự chủ theo Nghị quyết 77/NQ-CP; (vi) các cơ sở giáo dục đại học tư thục; (vii) các cơ sở giáo dục đại học có 100% vốn đầu tư nước ngoài. Các cơ chế tự chủ đang áp dụng trong 7 mô hình tự chủ đại học nói trên khác nhau rõ rệt với độ chênh lệch lớn về cả phạm vi và mức độ tự chủ, nhất là trong các lĩnh vực tổ chức cán bộ và tài chính giữa các nhóm cơ sở giáo dục đại học.

Dưới góc độ các TĐH ngoài công lập, một số đề xuất được đưa ra là cần có quy định riêng biệt cho 02 nhóm trường ngoài công lập, gồm nhóm trường tư thục phi lợi nhuận và nhóm trường tư thục vì lợi nhuận từ cơ chế tổ chức, hoạt động đến chính sách, các trách nhiệm, nghĩa vụ và quyền hạn; đồng thời, cần hoàn thiện chính sách bảo đảm quyền tự chủ trong hoạt động đào tạo của các TĐH tư thục³¹.

Hơn nữa, quan niệm cứng nhắc và thiên lệch về tầm quan trọng của khả năng tự chủ nguồn tài chính đối với việc thực hiện tự chủ nói chung một mặt hạn chế cơ hội tiếp cận quyền tự chủ cao và đa dạng về cả học thuật, tổ chức cán bộ, tài chính đối với nhiều cơ sở giáo dục đại học công lập, mặt khác lại dẫn đến biểu hiện lệch lạc trong định hướng phát triển của không ít cơ sở giáo dục khác. Bởi vậy, cần liên kết, hợp nhất các cơ chế tự chủ khác biệt đang áp dụng riêng rẽ cho 7 nhóm cơ sở giáo dục đại học hiện nay thành một cơ chế tự chủ đại học thống nhất với quyền tự chủ cao tương xứng với năng lực thực hiện tự chủ của cơ sở giáo dục đại học³². Cũng theo các nhà nghiên cứu, mô hình tự chủ đại học dự kiến phát triển cần dựa trên một số nguyên tắc sau: (i) Quyền tự chủ không phải là mục đích mà chỉ là phương tiện, công cụ giúp cơ sở giáo dục đại học nâng cao chất lượng và hiệu quả đào tạo, nghiên cứu khoa học, chuyển giao công nghệ và phục vụ cộng đồng, đáp ứng yêu cầu của cuộc Cách mạng công nghiệp 4.0, hoàn thành sứ mạng và nhiệm vụ cơ sở giáo dục; (ii) Phải tạo cơ hội thuận lợi cho các cơ sở giáo dục đại học tiếp cận quyền tự chủ cao, tương xứng với năng lực thực hiện quyền tự chủ của họ; (iii) Phải đảm bảo bình đẳng và cạnh tranh công bằng giữa các cơ sở giáo dục đại học.

Các tác giả cũng đề xuất nghiên cứu quy định điều kiện bắt buộc để cơ sở giáo dục đại học được thực hiện tự chủ toàn diện theo mô hình dự kiến xây dựng trong những năm tới như sau: (i) phải đạt chuẩn kiểm định chất lượng giáo dục theo quy định của Bộ Giáo dục và Đào tạo; (ii) có Hội đồng trường được tổ chức và hoạt động theo đúng quy định của Luật Giáo dục đại học; (iii) tự đảm bảo kinh phí cho chi thường xuyên và chi đầu tư, ngoại trừ kinh phí đầu tư cho nhiệm vụ trọng điểm cấp quốc gia do Thủ tướng Chính phủ quyết định (phương án 1) hoặc kinh phí đầu tư cho những nhiệm vụ quan trọng theo quy định của Thủ tướng Chính phủ (Phương án 2). Các điều kiện (i) và (ii) đảm bảo năng lực thực hiện tự chủ toàn diện, nhất là về học

³¹ Trương Thị Lê Hồng (2020), tldd.

³² Đào Trọng Thi (2020), tldd.

thuật và quản trị đại học; điều kiện (iii) đảm bảo khả năng tự chủ về tài chính ở mức độ cần thiết và hợp lý³³.

Về giải pháp thực hiện TCDH ở Việt Nam, tác giả Phan Huy Hùng (2009) cho rằng, quan trọng cần hoàn thiện thể chế và chính sách bảo đảm tự chủ, tự chịu trách nhiệm của TĐH thông qua việc ban hành Luật Giảng viên, Luật GDDH, những chính sách đảm bảo can thiệp phù hợp khi trao quyền tự chủ về học thuật cho các TĐH. Bổ sung thêm dựa trên quan điểm này, tác giả Nguyễn Huy Bằng (2020) khẳng định, hoàn thiện hệ thống văn bản nội bộ là yêu cầu bắt buộc để thực hiện tự chủ³⁴. Theo đó, những văn bản cần hoàn thiện gồm: quy chế tổ chức và hoạt động của trường; quy chế làm việc của HĐT; quy chế tài chính.

Tác giả Lương Văn Hà (2022) đề xuất cần hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn thi hành Luật GDDH sau khi sửa đổi. Trong quá trình sửa đổi Luật GDDH, một số vấn đề về tự chủ của các TĐHCL đặc biệt cần làm rõ như: quan niệm về TCDH, quyền TCDH, nội dung và điều kiện TCDH; trách nhiệm giải trình của các CSGDDH tự chủ; hoàn thiện, bổ sung và xác định rõ cơ chế quản trị đại học nói chung và vị trí, vai trò của HĐT nói riêng. Đề xuất xem xét sửa đổi các luật có liên quan khác như Luật Đầu tư công, Luật Viên chức... để các TĐH được thực hiện tự chủ thực sự.

Tác giả Ngô Thị Hiếu (2022) đề xuất cần xây dựng hệ thống tiêu chuẩn, tiêu chí, chỉ báo đánh giá năng lực phát triển đội ngũ giảng viên theo hướng thực hiện quyền tự chủ và trách nhiệm xã hội nhằm tạo cơ sở pháp lý cho nội dung tự chủ nhân lực của các cơ sở đại học.

1.3.3. Kết quả nghiên cứu giải pháp cụ thể nhằm nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật về tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế ở Việt Nam

Về giải pháp tăng quyền tự chủ, trách nhiệm giải trình, nhóm tác giả Đào Trọng Thi (2020)³⁵ cho rằng, cần xoá bỏ cơ chế bao cấp trong quản trị đại học; hạn chế thực

³³ Đào Trọng Thi (2020), *Nghiên cứu mô hình đại học tự chủ và các giải pháp tăng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các cơ sở giáo dục đại học ở Việt Nam giai đoạn 2018 - 2025, tầm nhìn 2030*, Hà Nội, 2020.

³⁴ Nguyễn Huy Bằng (2020), *Hoàn thiện hệ thống văn bản nội bộ làm cơ sở cho việc thực hiện tự chủ của cơ sở giáo dục đại học*.

³⁵ Đào Trọng Thi (chủ nhiệm đề tài) (2020), *Nghiên cứu mô hình đại học tự chủ và các giải pháp tăng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các cơ sở giáo dục đại học ở Việt Nam giai đoạn 2018 - 2025, tầm nhìn 2030*, thuộc Chương trình khoa học và công nghệ cấp quốc gia giai đoạn 2016 - 2020 “Nghiên cứu phát triển khoa học giáo dục đáp ứng yêu cầu đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục Việt Nam”, Hà Nội.

hiện cơ chế chủ quản đối với CSGDDH; chuyển đầu tư cho CSGDDH sang đầu tư cho người học. Tác giả Lương Văn Hà (2022) cho rằng, cần chuyển từ cơ chế quản lý trực tiếp sang cơ chế điều tiết, hỗ trợ bằng công cụ vĩ mô.

Về giải pháp nâng cao khả năng tự chủ cho các TĐH, một số giải pháp được đưa ra như: giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả của người học, cách thức của người quản lý ảnh hưởng đến sản phẩm giáo dục và những chủ thể trong xã hội sẽ thẩm định lại sản phẩm giáo dục³⁶; xoá bỏ cơ chế bao cấp trong quản trị đại học; hạn chế thực hiện cơ chế chủ quản đối với CSGDDH; chuyển đầu tư cho CSGDDH sang đầu tư cho người học³⁷; quyền tự chủ giao cho các trường cần đảm bảo sự đồng bộ; các quy định pháp lý cần được thống nhất, nhất quán và cập nhật để tạo điều kiện tối đa cho các trường thực hiện hiệu quả trên thực tế³⁸; tự chủ không đồng nghĩa với việc Nhà nước thả nổi hoặc buông lỏng quản lý, mà cần gắn với cơ chế giải trình, trách nhiệm minh bạch³⁹; cơ quan QLNN cần ban hành hệ thống văn bản hướng dẫn thực hiện Luật GDĐH; Nhà nước cần thiết lập công tác quản lý đối với các TĐH theo hướng chuyển từ cơ chế quản lý trực tiếp sang cơ chế điều tiết, hỗ trợ bằng công cụ vĩ mô⁴⁰

Nghiên cứu về trường hợp cụ thể tại Đại học Kinh tế quốc dân, tác giả Nguyễn Thường Lạng (2017) đưa ra một số vấn đề trọng tâm cần giải quyết để triển khai thành công cơ chế TĐH như: (i) tiếp tục nâng cao nhận thức toàn diện về vai trò và tác dụng to lớn của tự chủ ĐHCL trong quá trình đổi mới căn bản giáo dục và đào tạo thông qua các hoạt động tuyên truyền, hội nghị, hội thảo khoa học, diễn đàn khoa học; (ii) cần mạnh dạn đầu tư, nghiên cứu, khảo sát, đánh giá, tiếp nhận kinh nghiệm quốc tế; (iii) cần thận trọng trong việc xây dựng và thực hiện đề án tự chủ chi tiết và lâu dài với từng lĩnh vực, trong đó đặc biệt coi trọng 3 lĩnh vực cốt lõi là học thuật, nhân sự và tài chính.

Về giải pháp đối với tự chủ tài chính, một số nhà nghiên cứu cho rằng, cần chuyển chính sách phí, lệ phí sang chính sách quản lý giá dịch vụ, theo hướng ĐNSNCL thực hiện hạch toán đầy đủ chi phí hoạt động bao gồm cả chi phí khấu hao,

³⁶ Peter Lorange (2002), *New vision for management education: leadership challenges*, Pergamon press, Amsterdam.

³⁷ Đào Trọng Thi (2020), t.lđđ.

³⁸ Hoàng Thị Xuân Hoa (2010), t.lđđ.

³⁹ Lê Đức Thọ (2021), t.lđđ.

⁴⁰ Lương Văn Hà và Vũ Thanh Nguyên (2022), t.lđđ.

chuyển cơ chế chi NSNN cho ĐVSNCL mang tính bao cấp hiện nay sang quản lý chi theo kết quả hoạt động; có chính sách hỗ trợ trực tiếp đối với các đối tượng chính sách⁴¹; cần xác định điều kiện tự chủ tài chính của các trường, thể hiện thông qua việc các trường cần được tự chủ trong đào tạo; tự chủ trong tuyển sinh; tự chủ trong tuyển dụng; tự chủ về mức thu và đảm bảo đủ điều kiện cơ sở vật chất⁴². Về giải pháp cụ thể, một số nhà nghiên cứu đưa ra các giải pháp sau: cần xây dựng bộ tiêu chí làm căn cứ sắp xếp thứ tự ưu tiên đầu tư kinh phí từ NSNN cho các TĐHCL; thực hiện thí điểm cơ chế đối tác công tư (PPP) về thực hiện các nhiệm vụ khoa học và công nghệ tại các TĐHCL⁴³; các cơ quan công quyền cần cung cấp các điều kiện khung phù hợp, loại bỏ rào cản và đưa ra các biện pháp khuyến khích phù hợp để tăng cường các khoản thu cho TĐH; bản thân các trường cũng cần tiếp tục tìm cách đa dạng hoá hơn nữa nguồn thu của mình⁴⁴; điều chỉnh mức thu học phí với mục tiêu là học phí tiến tới bù đắp được chi phí đào tạo cần thiết để đạt chất lượng đáp ứng yêu cầu đặt ra, sớm hoàn thiện cơ chế chính sách để các TĐH được tự quyết định và chủ động về khai thác, tìm kiếm các nguồn tài chính; tự cân đối thu chi một cách độc lập, minh bạch⁴⁵.

Tác giả Peter Lorange (2003)⁴⁶ dựa trên những lý thuyết về kinh tế, văn hoá để tìm ra giải pháp quản lý tài chính giáo dục như thiết kế quy trình quản lý tài chính, tìm nguồn tài chính khác ngoài nguồn NSNN cho các TĐHCL, bên cạnh đó, xây dựng hệ thống chỉ tiêu để phân loại TĐHCL có khả năng tự chủ tài chính. Đối với bản thân các CSGDĐH cần năng động, sáng tạo trong việc tự chủ khai thác nguồn thu khác ngoài học phí dựa trên lợi thế sẵn có của mỗi trường và cân đối nhiệm vụ chi. Tăng cường hợp tác công - tư để tìm kiếm thị trường cho các sản phẩm NCKH, chuyển giao công nghệ.

Kết quả nghiên cứu được các tác giả khẳng định, việc đổi mới GDĐH theo định hướng tự chủ và trách nhiệm giải trình của nhà trường trước xã hội là việc rất cần thiết, phản ánh đúng quy luật, bản chất hoạt động của các TĐH. Trong bối cảnh

⁴¹ Phạm Chí Thanh (2011), tldđ.

⁴² Vũ Thị Thanh Thuý & Vũ Thị Ánh Tuyết (2014), tldđ.

⁴³ Nguyễn Thuý Linh và Nguyễn Văn Định (2019), tldđ.

⁴⁴ Thomas Estermann (2011).

⁴⁵ Lương Văn Hà (2022), tldđ.

⁴⁶ Peter Lorange (2003), *New vision for management education - leadership challenges*, Pergamon Press, Amsterdam.

tự chủ, các trường cần tăng cường khai thác nguồn nhân lực của mình thông qua việc xây dựng các hệ thống quy chế quản trị nội bộ dựa trên quyền tự chủ về tài chính, tổ chức nhân sự và hoạt động chuyên môn được Nhà nước cho phép. Kết quả nghiên cứu cũng cho thấy việc học hỏi của tổ chức giúp cải thiện chất lượng đào tạo và đảm bảo khả năng tự chủ tài chính thông qua việc sử dụng hiệu quả nguồn nhân lực trong các TĐHCL tại Việt Nam.

Về giải pháp cụ thể đối với tự chủ nguồn nhân lực của TĐH, tác giả Lê Đức Thọ (2021) cho rằng, chính sách tự chủ nhân sự cần tiếp tục đổi mới hơn nữa để thúc đẩy phát triển và nâng cao chất lượng của GDĐH nước ta; cùng với việc luật hoá chính sách tự chủ nhân sự thì tư duy của các TĐH vẫn là yếu tố quan trọng hàng đầu. Tác giả Ngô Thị Hiếu (2022) khuyến nghị với từng cơ sở đại học trong việc nâng cao khả năng tự chủ nhân lực bằng các giải pháp: nâng cao nhận thức đối với lãnh đạo, quản lý và giảng viên về thực hiện quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm xã hội trong công tác phát triển giảng viên; xây dựng, ban hành quy định về phân quyền tự chủ, trách nhiệm xã hội đến các khoa, bộ môn trong hoạt động phát triển đội ngũ giảng viên; tổ chức đào tạo, bồi dưỡng chuyên môn, năng lực NCKH cho giảng viên theo hướng thực hiện quyền tự chủ; hoàn thiện chính sách đãi ngộ giảng viên theo hướng thực hiện quyền tự chủ; xây dựng và thực hiện kế hoạch chiến lược phát triển nhân lực giai đoạn 2021 - 2025 phù hợp với bối cảnh tự chủ, trách nhiệm xã hội.

Về giải pháp cụ thể với tự chủ tài sản của các TĐH, tác giả Vũ Phương Thảo (2021)⁴⁷ thông qua nghiên cứu kinh nghiệm các quốc gia như Canada, Trung Quốc, Úc về quản lý tài sản công tại các CSGDDH công lập đã rút ra những bài học kinh nghiệm cho Việt Nam như: (i) Sử dụng phương thức thuê tài sản nhằm giảm dần chế độ mua sắm, trang bị tài sản cho các cơ sở GDĐH công lập; (ii) Lập dự toán đầu tư, mua sắm tài sản theo phương thức quản lý NSNN theo đầu ra và kết quả; (iii) Xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu về tài sản công của các cơ sở GDĐH công lập; (iv) Tăng cường trách nhiệm giải trình và tính minh bạch trong quản lý tài sản công tại các CSGDDH công lập.

⁴⁷ Vũ Phương Thảo (2021), *Kinh nghiệm quốc tế về quản lý tài sản công tại các cơ sở giáo dục đại học công lập*, Tạp chí Tài chính, số kỳ 2 tháng 10/2021.

2. Đánh giá chung về tình hình nghiên cứu liên quan đến Đề tài Luận án và định hướng nghiên cứu của Luận án

2.1. Những vấn đề liên quan đến Đề tài Luận án đã được giải quyết

Với sự khảo cứu các công trình nghiên cứu đã công bố ở phạm vi trong và ngoài nước mà nghiên cứu sinh được tiếp cận liên quan đến Đề tài Luận án, có thể thấy:

Thứ nhất, các công trình nghiên cứu đã làm sáng tỏ những vấn đề lý luận về TCDH, từ yếu tố lịch sử cho việc hình thành và phát triển của TCDH; những quan điểm đa chiều về TCDH, ưu điểm và hạn chế của từng quan điểm; những yếu tố ảnh hưởng đến TCDH cho đến những biện pháp để thực thi TCDH... Ngoài ra, những mô hình TCDH và sự thể hiện của việc tự chủ tại CSGDDH cũng đã được nhiều công trình đề cập đến. Trên cơ sở kết quả nghiên cứu của nhiều tác giả về các nội dung của TCDH, có thể thấy các nội dung cơ bản gồm: tự chủ về tổ chức, bộ máy; tự chủ về nhân sự; tự chủ về đào tạo và NCKH; tự chủ về tài chính, tài sản.

Thứ hai, các công trình nghiên cứu đã thể hiện những phân tích, bình luận, đánh giá các quy định của pháp luật kinh tế về TCDH và thực tiễn thực hiện các nội dung tự chủ đó của các CSGDDH. Tuy nhiên:

- Chủ yếu các công trình nghiên cứu tập trung nghiên cứu về một nội dung tự chủ cụ thể của CSGDDH, trong đó, những nghiên cứu về tự chủ tài chính có phần “dày dặn”, “phong phú” hơn so với những nghiên cứu về nội dung tự chủ trong lựa chọn mô hình; tự chủ tài sản; tự chủ nhân lực. Các nghiên cứu hướng tới vấn đề TCDH cũng chủ yếu xác định phạm vi tự chủ dành cho các CSGDDH công lập. Những nghiên cứu về cơ chế tự chủ của các CSGDDH ngoài công lập còn có sự thiếu vắng về số lượng và hình thức nghiên cứu.

- Các công trình nghiên cứu tiếp cận dưới góc độ kinh tế các nội dung TCDH, các công trình nghiên cứu tiếp cận dưới góc độ pháp luật về vấn đề này không nhiều. Thêm vào đó, thời gian công bố của các công trình nghiên cứu cũng tương đối lâu, trong khi đó, pháp luật về tự chủ của các CSGDDH đã có nhiều thay đổi. Những phân tích dựa trên các quy định của pháp luật hiện hành (Luật GDĐH năm 2012, sửa đổi, bổ sung năm 2018; Nghị định số 60/2021/NĐ-CP về cơ chế tự chủ tài chính của đơn vị sự nghiệp công lập...) còn thiếu vắng.

Thứ ba, các công trình nghiên cứu đã đưa ra những giải pháp ở nhiều góc độ, từ phía cơ quan QLNN cho tới các CSGDDH nhằm hoàn thiện các quy định của pháp luật kinh tế về TCDH và nâng cao hiệu quả tự chủ của các CSGDDH.

Như vậy, qua tìm hiểu về tình hình nghiên cứu pháp luật kinh tế về TCDH có thể thấy, chưa có công trình nghiên cứu toàn văn phân tích về pháp luật kinh tế áp dụng cho TCDH ở Việt Nam và càng không có công trình nào đi sâu phân tích pháp luật kinh tế về nội dung TCDH sau khi Luật GDDH 2018 được ban hành và đi vào cuộc sống. Vì vậy, việc nghiên cứu pháp luật kinh tế về GDDH ở Việt Nam từ góc độ lý thuyết kinh tế, pháp lý và góc độ thực tiễn áp dụng cũng như tuân thủ pháp luật kinh tế trong TCDH sẽ đưa ra sản phẩm khoa học có tính mới về nội dung, phản ánh được thực tiễn và hướng tới khuôn khổ pháp luật kinh tế về TCDH cho hệ thống GDDH ở Việt Nam.

2.2. Những vấn đề Luận án kế thừa, nghiên cứu và giải quyết

Dựa trên những kết quả nghiên cứu đã được công bố, nội dung Luận án kế thừa một số kết quả nghiên cứu sau:

Thứ nhất, những vấn đề lý luận về TCDH và pháp luật kinh tế. Với lịch sử ra đời tương đối lâu dài, lý luận về TCDH và lý luận về pháp luật kinh tế đã được các nhà nghiên cứu phân tích, diễn giải một cách khá thấu đáo. Do đó, những vấn đề về đặc điểm, vai trò, nội dung của TCDH và pháp luật kinh tế được nghiên cứu sinh kế thừa khá trọn vẹn trong nội dung của Luận án.

Thứ hai, một số đánh giá về thực trạng quy định của pháp luật kinh tế về TCDH và thực tiễn thực hiện ở Việt Nam. Các quy định của pháp luật kinh tế hiện hành về TCDH đã có quá trình thực thi trên thực tế nhiều năm, do đó, những thành công và hạn chế trong quy định của pháp luật cũng như thực tiễn thi hành đã có nhiều công trình nghiên cứu phân tích, bình luận. Nhiều đánh giá được coi là phù hợp và còn giá trị tham khảo sẽ được nghiên cứu sinh tiếp tục kế thừa và phát triển trong nội dung Luận án.

Thứ ba, một số giải pháp nhằm hoàn thiện quy định của pháp luật và nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật kinh tế về TCDH ở Việt Nam phù hợp với bối cảnh mới của đất nước ở thời điểm hiện tại và tương lai.

Bên cạnh những nội dung kế thừa, Luận án tiếp tục nghiên cứu và giải quyết một số vấn đề sau:

Thứ nhất, Luận án tổng hợp và xây dựng một cách hệ thống những vấn đề lý luận về TCDH và pháp luật kinh tế về TCDH. Các lý thuyết kinh tế, lý thuyết quản lý được phân tích để luận giải cơ sở thực hiện cơ chế tự chủ, cơ sở hình thành cơ chế tự chủ tại các CSGDDH ở góc độ pháp luật kinh tế. Bên cạnh đó, luận án làm rõ đặc điểm, cơ cấu nội dung pháp luật, tiêu chí, nguồn của pháp luật và các yếu tố tác động

đến việc xây dựng và thực hiện pháp luật kinh tế về TCDH. Dựa trên nền tảng lý thuyết và lý luận trên, luận án đề xuất cơ sở xây dựng cấu trúc nội dung pháp luật kinh tế về TCDH.

Thứ hai, Luận án phân tích về thực trạng quy định của pháp luật kinh tế về TCDH và thực tiễn thực hiện ở Việt Nam trong thời gian qua. Những nội dung đánh giá bám sát vào cấu trúc nội dung pháp luật kinh tế gắn với TCDH.

Thứ ba, Luận án xác định, phân tích định hướng hoàn thiện pháp luật kinh tế về TCDH, từ đó đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật kinh tế về TCDH cũng như nâng cao hiệu quả thực hiện bộ phận pháp luật này, phù hợp với mục tiêu cải cách hệ thống GDDH và hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường, tối đa hoá nguồn lực cũng như thúc đẩy nguồn lực ở Việt Nam hiện nay, đặc biệt trong bối cảnh chuyển đổi số, hội nhập quốc tế về GDDH.

3. Cơ sở lý thuyết, câu hỏi nghiên cứu và giả thuyết nghiên cứu

3.1. Cơ sở lý thuyết

Nghiên cứu pháp luật kinh tế về TCDH, nghiên cứu sinh sử dụng một số lý thuyết nghiên cứu: lý thuyết uỷ quyền - thừa hành, lý thuyết hệ thống, lý thuyết quản trị đại học, trong đó:

- *Lý thuyết uỷ quyền - thừa hành* (Principal - Agent theory) được khởi sinh từ Berle và Means (1932)⁴⁸, phát triển bởi Michael Jensen thuộc Đại học kinh doanh Harvard và William Meckling thuộc Đại học Rochester (1976)⁴⁹. Các nhà nghiên cứu định nghĩa mối quan hệ uỷ quyền - thừa hành như một hợp đồng, theo đó một hay nhiều người thuê một người khác thay mặt họ thực hiện một số dịch vụ và được phép đưa ra những quyết định liên quan. Tuy nhiên, khi cả chủ thể uỷ quyền và chủ thể thừa hành cùng thực hiện những mục tiêu vì trách nhiệm, lợi ích của mỗi bên thì mối quan hệ này dễ dàng xảy ra xung đột. Giải quyết hệ quả này cần được thực hiện bằng cách xác định rõ giới hạn hoạt động, quyền hạn và trách nhiệm của mỗi bên trong quan hệ uỷ quyền - thừa hành.

Nghiên cứu sinh sử dụng lý thuyết này trong Luận án để nhìn nhận mối quan hệ giữa Nhà nước với các TĐH, để thấy mức độ trao quyền tự chủ cho các trường

⁴⁸ Berle, Adolf & Gardner Means (1932), *The Modern corporation and private property*, Macmillan, New York.

⁴⁹ Jensen, Michael & William Meckling (1976), *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency costs and ownership structure*, Journal of Financial Economics, tr.305-360.

trong quá trình cung cấp dịch vụ sự nghiệp thông qua việc giảm thiểu thẩm quyền quản lý của Nhà nước, đặt trong tương quan với quyền tự chủ trong quản trị, vận hành TĐH. Lý thuyết uỷ quyền - thừa hành sẽ là nền tảng lý luận cơ bản đối với quyền tự chủ và thực hiện quyền tự chủ các các TĐH. Theo đó, thay vì sự can thiệp trực tiếp của Nhà nước vào hoạt động nội bộ của các trường thì khi áp dụng TCDH, Nhà nước chỉ giữ vai trò là người định hướng thông qua chính sách thích hợp.

Quyền tự chủ không có mục đích tự thân mà nó là công cụ quản lý do Nhà nước giao cho các trường, với niềm tin khi nhà trường đã tự quyết định các vấn đề có liên quan trực tiếp đến tổ chức, tài chính, nhân sự và các hoạt động của mình thì chất lượng và hiệu quả đào tạo sẽ được nâng cao, tỉ lệ thuận với uy tín và trách nhiệm xã hội của mỗi trường. Bản chất của quyền TCDH thể hiện mối quan hệ giữa nhà nước và TĐH thông qua mối quan hệ kiểm soát/giám sát và mức độ kiểm soát/giám sát thể hiện mức độ tự chủ của nhà trường. Về phía Nhà nước, vai trò kiểm soát/giám sát đối với TĐH được thực hiện thông qua việc tạo dựng cơ chế để các trường thực hiện được sự độc lập nhân danh TCDH. Trường hợp này, Nhà nước chỉ giữ vai trò giám sát TĐH một cách toàn diện, trên phạm vi lãnh thổ và đối với toàn bộ hệ thống GDĐH. Vai trò và nhiệm vụ giám sát của Nhà nước đối với hoạt động tự chủ của TĐH đòi hỏi Nhà nước phải có hệ thống quản lý tương thích, một cơ chế phù hợp để ngăn ngừa sự “tha hoá” mà một TĐH khi hoạt động độc lập và tự chủ có thể gặp phải. Sự giám sát đó nhằm bảo vệ để hoạt động giáo dục, đào tạo và quản trị, quản lý bộ máy không chệch khỏi chức năng, nhiệm vụ, sứ mạng, tầm nhìn phát triển của trường nói riêng và của cả hệ thống GDĐH nói chung.

Lý thuyết uỷ quyền - thừa hành cũng giúp nghiên cứu sinh nhận diện những hoạt động của Nhà nước và TĐH phải thực hiện khi tham gia vào mối quan hệ đặc thù. Từ phía Nhà nước, để thực thi tốt vai trò của mình trong cơ chế TCDH, trong quan hệ với TĐH, Nhà nước cần: (i) Hoàn thiện khung pháp lý, cơ chế, chính sách quản lý và phát triển hệ thống GDĐH trong điều kiện TCDH; (ii) Bảo đảm đầu tư của Nhà nước gắn với đổi mới phương thức và cơ chế phát triển GDĐH phù hợp với xu thế chung của thế giới và điều kiện cụ thể của Việt Nam, nâng cao hiệu quả đầu tư theo hướng đầu tư có trọng tâm, trọng điểm, có tính cạnh tranh, gắn với kết quả, chất lượng, hiệu quả thực hiện nhiệm vụ chuyên môn của TĐH; (iii) Bảo đảm vai trò kiểm tra, giám sát của cộng đồng; phát huy vai trò của đoàn thể, tổ chức quần chúng, đặc biệt là các hội nghề nghiệp trong việc giám sát chất lượng GDĐH.

Từ phía TĐH, để thực thi tốt vị trí, vai trò của mình trong TCDH đặt trong mối quan hệ với nhà nước, TĐH phải tuân thủ sự quản lý của Nhà nước, đồng thời phải có sự độc lập với tư cách tổ chức đại học và với tư cách tiếp nhận sự phân cấp, uỷ quyền của Nhà nước để tự chủ và có trách nhiệm giải trình về quản trị, quản lý, điều hành mọi hoạt động của nhà trường. Cần nhấn mạnh rằng, sự tự chủ là quyền của TĐH nhưng là quyền hữu hạn của một định chế xã hội, tồn tại và phát triển dưới sự bảo hộ, hỗ trợ và cho phép của Nhà nước. Nghĩa là, quyền tự chủ của TĐH cần có sự kiểm tra và đảm bảo sự quân bình ở hai cấp (nhà trường và lợi ích chung toàn xã hội) để lợi ích của Nhà nước có thể đạt được và quyền lợi của công dân được bảo vệ. Nhà nước luôn phải giám sát, đánh giá kết quả hoạt động của các trường và các trường phải có bộ phận lãnh đạo, quản trị nhằm bảo đảm những người quản lý điều hành nhà trường sẽ chịu trách nhiệm giải trình về việc đưa nhà trường đạt đến mục tiêu tự chủ⁵⁰.

- *Lý thuyết hệ thống* (system theory) được xây dựng, phát triển và áp dụng sâu rộng trong nghiên cứu các lĩnh vực của đời sống xã hội. Lý thuyết này khởi sinh bởi nhà nghiên cứu Bertalanffy vào năm 1950⁵¹, sau đó được phát triển bởi Parsons (1951), Luhmann (1977); Jamshid Gharajedaghi (2005)⁵². Lý thuyết này chỉ ra năm nguyên lý của hệ thống, trong đó, hệ thống xã hội phát triển ở trình độ cao nhất, trên hệ thống sinh học và hệ thống cơ học.

Lý thuyết hệ thống là một trong những quan điểm quản lý đương đại quan trọng. Hệ thống ở đây được hiểu là một tập hợp các phần tử có liên quan với nhau hoạt động như một tổng thể. Bằng cách xem tổ chức như một hệ thống, có thể xác định bốn yếu tố cơ bản liên quan đến tổ chức và hiệu quả hoạt động của tổ chức: đầu vào, quá trình chuyển đổi, đầu ra và phản hồi. Việc coi tổ chức như một hệ thống cung cấp nhiều quan điểm quan trọng về tổ chức, trong đó: xác định hệ thống mở (hệ thống tương tác với môi trường của chúng); xác định hệ thống đóng (hệ thống không tương tác với môi trường của chúng). Quan điểm hệ thống cũng nhấn mạnh tầm quan trọng của hệ thống con - các hệ thống trong một hệ thống rộng hơn, đồng thời, có sự kết hợp giữa các hệ thống con để tạo nên sức mạnh tổng hợp. Trong lý thuyết hệ

⁵⁰ Fielden John (2008), *Global trends in university governance*, The World Bank, The United States of America.

⁵¹ Ludwig von Bertalanffy, *An outline of general system theory*, The British Journal for the Philosophy of Science. Vol. 1. No. 2 (August). 1950

⁵² Jamshid Gharajedaghi (2005), *Tư duy hệ thống: Quản lý hỗn độn và phức hợp, một số cơ sở cho thiết kế kiến trúc kinh doanh*. Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 2005; Lê Ngọc Hùng (2015), *Hệ thống, cấu trúc & phân hóa xã hội*, Nxb Đại học quốc gia Hà Nội, 2015.

thống còn đề cập đến độ hỗn loạn, được hiểu là quá trình bình thường dẫn đến sự suy giảm hệ thống. Khi một tổ chức không theo dõi phản hồi từ môi trường của mình và thực hiện các điều chỉnh thích hợp tổ chức có thể suy yếu và thất bại. Như vậy, mục tiêu chính của quản lý là liên tục kích hoạt lại tổ chức để tránh hỗn loạn⁵³.

Từ những nội dung phân tích trên, lý thuyết hệ thống giúp cho nghiên cứu sinh nhận diện về vị trí của TĐH, từ đó định hình cách thức TĐH xây dựng cơ chế quản trị của mình, đặt trong vấn đề quản lý của nhà nước, với kết quả là xác định được giới hạn, mức độ TĐH, cách thức TĐH hiệu quả. Nghiên cứu sinh nhận định, tự chủ TĐH cần được tiếp cận dưới phạm vi lý thuyết hệ thống xã hội mở. Theo đó, cần quan tâm tới một số vấn đề: *Một là*, tự chủ TĐH cần đặt trong mối quan hệ với những yếu tố thuộc về môi trường xung quanh như môi trường chính trị, môi trường kinh tế, môi trường xã hội, môi trường khoa học, công nghệ. Những yếu tố thuộc về những môi trường này có sự biến đổi sẽ tạo nên đòi hỏi các TĐH cũng cần thay đổi, điều chỉnh vấn đề tự chủ của mình, một mặt đảm bảo sự ổn định, bền vững của trường, một mặt đảm bảo sự thích nghi và hoà nhập với sự phát triển chung. *Hai là*, hiệu quả tự chủ của các TĐH được đánh giá qua các yếu tố đầu vào, quá trình chuyển đổi, sản phẩm, kết quả đầu ra và các ảnh hưởng, tác động của đầu ra đối với môi trường xung quanh. *Ba là*, kết quả của TĐH được hình thành dựa trên kết quả tổng hợp của các nội dung tự chủ cụ thể, khi từng nội dung của tự chủ đạt hiệu quả cao nhất. *Bốn là*, TĐH cần chú trọng xem xét các vấn đề thuộc về khuôn khổ thể chế, chính sách về GDĐH nói chung và thể chế, chính sách về quản trị đại học nói riêng, từ đó các trường xây dựng lộ trình và hiện thực hoá các hoạt động tự chủ cụ thể.

- *Lý thuyết quản trị đại học (University Governance Theory⁵⁴)*. Lý thuyết quản trị đại học là kết quả của sự phát triển lý luận trong lĩnh vực khoa học pháp lý, giáo dục và chính sách công, đặc biệt từ thập niên 1980 trở đi, trong bối cảnh cải cách GDĐH toàn cầu. Một số tổ chức được xác định là có sức ảnh hưởng lớn tới việc hình thành và phát triển lý thuyết quản trị đại học như Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD), UNESCO. Ngay từ cuối thế kỷ 20, tiêu biểu như Báo cáo “*University Governance: A Framework for Practice*”, các tổ chức này đã khuyến khích mô hình

⁵³ Thái Quang Hy, *Quản trị học*, truy cập tại địa chỉ <https://edu.imi-vn.com/wp-content/uploads/2020/10/C02-QUAN-TRI-HOC-Cac-ly-thuyet-quan-tri.pdf>, ngày 01/2/2021.

⁵⁴ Catherine Paradeise, Emanuela Reale, Ivar Bleiklie and Ewan Ferlie (2009), *University Governance – Western European Comparative Perspectives*, Springer.

quản trị mới trong GDDH gắn với các nguyên tắc tự chủ, trách nhiệm giải trình, hiệu quả quản lý. Ngoài tổ chức, một số học giả cũng được xác định là có sự tiên phong trong việc phát triển lý thuyết về quản trị đại học như Burton R.Clark (1998)⁵⁵ nhấn mạnh sự chuyển dịch từ mô hình đại học bị kiểm soát sang mô hình đại học doanh nhân - linh hoạt, tự chủ và gắn với thị trường; Christine Musselin (2007)⁵⁶ tập trung vào quản trị vi mô và tổ chức bên trong của các TĐHCL, đặc biệt nhấn mạnh đến cấu trúc quản lý phi tập trung, đồng thời nhấn mạnh quyền lực phân mảnh trong đại học hiện đại - nơi giảng viên, quản lý cấp trung và lãnh đạo đều có ảnh hưởng nhưng không hoàn toàn kiểm soát; Peter Maassen (2007)⁵⁷ và Johan P. Olsen (2007)⁵⁸ với sự nhấn mạnh vấn đề mâu thuẫn giữa tự chủ tổ chức và quản trị dân chủ cũng như tính linh hoạt thích ứng và tính chính thống thể chế, thông qua đó, các học giả đề xuất mô hình “hybrid university governance” - khi các trường phải dung hoà giữa yêu cầu của nhà nước, các cơ chế quản lý hiện đại và giá trị học thuật truyền thống.

Lý thuyết này được coi là một trong những cơ sở lý luận trung tâm khi đề cập tới việc hoàn thiện pháp luật kinh tế về TCDH của các TĐHCL nói riêng, các TĐH nói chung, đặc biệt trong bối cảnh các TĐHCL ở Việt Nam đang từng bước chuyển đổi sang mô hình quản trị hiện đại. Quản trị đại học được hiểu là quá trình tổ chức, ra quyết định và giám sát toàn diện các hoạt động của CSGDDH, bao gồm cả học thuật, tài chính, nhân sự và chiến lược phát triển. Lý thuyết này nhấn mạnh sự phân quyền trong nội bộ nhà trường, tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và sự tham gia của các bên như giảng viên, sinh viên, doanh nghiệp và xã hội với hoạt động tự chủ của trường. Trong đó, việc xác định vai trò của HĐT, Hiệu trưởng và các cơ quan quản lý là rất cần thiết để đảm bảo tính hiệu quả và cân bằng quyền lực.

Như vậy, việc vận dụng lý thuyết quản trị đại học góp phần định hướng hoàn thiện pháp luật kinh tế về TCDH của các TĐHCL theo hướng thiết lập cơ sở pháp lý đồng bộ và rõ ràng nhằm thể chế hoá các quyền tự chủ của nhà trường, đặc biệt trong các lĩnh vực như tài chính, tổ chức bộ máy, nguồn nhân lực. Đồng thời, pháp luật cũng cần quy định cơ chế giám sát, kiểm tra và xử lý vi phạm để đảm bảo các trường không

⁵⁵ Burton R.Clark (1998), *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*, Pergamon/IAU Press.

⁵⁶ Christine Musselin (2007), *The Markets for Academics*, Routledge Press.

⁵⁷ Peter Maassen (2007), *University Dynamics and European Intergration*.

⁵⁸ Olsen (2007), *University Governance: Organizing Modernity*.

lam dụng quyền tự chủ, mà phải thực hiện nó trong khuôn khổ pháp luật và vì mục tiêu nâng cao chất lượng giáo dục. Theo đó, lý thuyết quản trị đại học không chỉ cung cấp nền tảng lý luận cho việc phân tích hiện trạng TCDH, mà còn là định hướng căn bản cho việc xây dựng một hệ thống pháp luật kinh tế phù hợp, hiệu quả và bền vững.

3.2. Câu hỏi nghiên cứu và giả thuyết nghiên cứu

Để giải quyết Đề tài Luận án, nghiên cứu sinh đặt ra các câu hỏi nghiên cứu và giả thuyết nghiên cứu như sau:

- *Câu hỏi nghiên cứu 1:* Pháp luật kinh tế về TCDH được hiểu như thế nào, bao gồm những nội dung gì và có sự khác biệt như thế nào so với TCDH dưới góc độ pháp luật khác?

Giả thuyết nghiên cứu: TCDH thể hiện thông qua những nội dung khác nhau, trong đó có những nội dung tự chủ thể hiện sự vận hành của quy luật kinh tế, do đó cần có sự điều chỉnh của pháp luật kinh tế, như tự chủ về tài chính, tự chủ về nguồn nhân lực, vật lực, tự chủ trong cơ cấu tổ chức dựa trên loại hình cơ sở đại học. Sự tác động, điều chỉnh của pháp luật kinh tế có sự khác biệt nhất định với sự tác động, điều chỉnh của pháp luật hành chính, dân sự đối với nội dung tự chủ, bởi những đối tượng và phương pháp điều chỉnh có sự khác biệt nhau.

- *Câu hỏi nghiên cứu 2:* Thực trạng quy định của pháp luật kinh tế về TCDH và thực tiễn thực hiện ở Việt Nam hiện nay như thế nào?

Giả thuyết nghiên cứu: Các quy định của pháp luật về mô hình TCDH; vấn đề tự chủ tài chính; tự chủ tài sản; tự chủ nguồn lực, tự chủ về tổ chức hoạt động đã được ban hành và thường xuyên được sửa đổi, bổ sung. Tuy nhiên, nội tại các quy định vẫn còn những điểm hạn chế như sự mâu thuẫn trong các quy định của pháp luật, sự chưa rõ ràng, đầy đủ trong các nội dung pháp luật điều chỉnh. Những hạn chế này dẫn đến giảm hiệu quả tự chủ của các TĐH.

- *Câu hỏi nghiên cứu 3:* Pháp luật kinh tế về TCDH ở Việt Nam trong thời gian tới cần được hoàn thiện theo những định hướng và giải pháp cụ thể nào?

Giả thuyết nghiên cứu: Mô hình TCDH, về tự chủ tài chính, tự chủ tài sản và tự chủ nguồn lực chỉ được thực hiện tốt khi hoàn thiện pháp luật kinh tế, là những yếu tố quan trọng góp phần hoàn thiện cơ chế TCDH. Những giải pháp cụ thể để khắc phục hạn chế, bất cập trong các quy định của pháp luật và nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật cần dựa trên cơ sở lý luận, thực trạng đã được phân tích.

KẾT LUẬN PHÂN TỔNG QUAN

Qua tổng quan các công trình nghiên cứu liên quan đến TCDH dưới góc độ pháp luật kinh tế, có thể khẳng định rằng TCDH là xu thế tất yếu, phản ánh sự phát triển của GDDH trong bối cảnh đổi mới quản trị đại học và hội nhập quốc tế. Các nghiên cứu trong và ngoài nước đã làm rõ những vấn đề lý luận về TCDH, từ nguồn gốc lịch sử, các mô hình quản trị, đặc điểm, nội dung và yếu tố ảnh hưởng đến việc thực hiện quyền tự chủ. Đặc biệt, các nghiên cứu đã bước đầu phân tích vai trò của pháp luật kinh tế trong việc điều chỉnh các nội dung tự chủ như tài chính, tài sản, nhân lực và tổ chức bộ máy TĐH.

Tuy nhiên, kết quả khảo cứu cũng chỉ ra những khoảng trống nhất định trong nghiên cứu, khi mà phần lớn các công trình tiếp cận TCDH dưới góc độ pháp luật chung, thiếu sự phân tích chuyên sâu, hệ thống về pháp luật kinh tế. Các nội dung về tự chủ tài chính được nghiên cứu tương đối nhiều, trong khi các nội dung khác như tự chủ tài sản, nhân lực và mô hình tổ chức chưa được quan tâm đầy đủ. Đặc biệt, thực tiễn thi hành pháp luật kinh tế liên quan đến TCDH tại Việt Nam vẫn còn nhiều hạn chế như quy định pháp luật thiếu đồng bộ, chưa nhất quán, chồng chéo giữa các luật và chính sách liên quan.

Những khoảng trống này chính là cơ hội để luận án tiếp tục kế thừa, làm rõ các vấn đề lý luận và thực tiễn, đồng thời đề xuất các định hướng, giải pháp hoàn thiện pháp luật kinh tế nhằm nâng cao hiệu quả thực hiện cơ chế TCDH tại Việt Nam. Việc nghiên cứu này không chỉ góp phần bổ sung cơ sở lý luận về pháp luật kinh tế trong GDDH mà còn có ý nghĩa thực tiễn trong việc cải thiện chính sách, thúc đẩy quá trình tự chủ một cách thực chất, đồng bộ và bền vững. Chính vì vậy, việc tiếp tục nghiên cứu một cách toàn diện và có hệ thống về pháp luật kinh tế điều chỉnh hoạt động TCDH ở Việt Nam là yêu cầu cấp thiết, nhằm bổ sung cơ sở khoa học cho việc hoàn thiện pháp luật, đồng thời đề xuất các giải pháp khả thi để nâng cao hiệu quả thực hiện cơ chế TCDH trong bối cảnh đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục và đào tạo hiện nay.

PHẦN KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU

CHƯƠNG 1. NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ TỰ CHỦ ĐẠI HỌC VÀ TỰ CHỦ ĐẠI HỌC DƯỚI GÓC ĐỘ PHÁP LUẬT KINH TẾ

1.1. Những vấn đề lý luận về tự chủ đại học và lý luận về pháp luật kinh tế

1.1.1. Những vấn đề lý luận về tự chủ đại học

1.1.1.1. Khái niệm và đặc điểm tự chủ đại học

Đại học được hiểu là bậc học trên trung học, dưới cao học⁵⁹. CSGDDH nói chung, được hiểu là cộng đồng của những người theo đuổi tri thức, gồm hai nhóm chủ thể điển hình là giảng viên và sinh viên. Nhiều nghiên cứu chỉ ra rằng, CSGDDH là “nơi cung cấp kiến thức”, “nơi bảo vệ quyền lực của mọi loại tri thức” và là một “trung tâm sáng tạo tri thức, xem xét lại mọi tri thức, phổ biến tri thức, chuyển giao và ứng dụng tri thức”⁶⁰. Ở Việt Nam, hoạt động GDĐH được thực hiện bởi các CSGDDH - cơ sở giáo dục thuộc hệ thống giáo dục quốc dân, thực hiện chức năng đào tạo các trình độ của GDĐH (gồm trình độ đại học, trình độ thạc sĩ và trình độ tiến sĩ)⁶¹, hoạt động khoa học và công nghệ, phục vụ cộng đồng⁶². CSGDDH bao gồm đại học⁶³, TĐH⁶⁴ và CSGDDH có tên gọi khác phù hợp với quy định của pháp luật, chẳng hạn học viện⁶⁵. Xét dưới góc độ nguồn gốc ra đời và phát triển, CSGDDH bao gồm CSGDDH công lập và CSGDDH ngoài công lập (CSGDDH tư thực). Trong đó, CSGDDH công lập là cơ sở do Nhà nước thành lập, quản lý, được Nhà nước đầu tư kinh phí và xây dựng cơ sở vật chất để duy trì hoạt động. Nguồn kinh phí hoạt động tùy thuộc vào loại hình CSGDDH và cơ chế trao quyền tự chủ tài chính do Nhà nước quy định. Còn CSGDDH ngoài công lập – tư thực do nhà đầu tư trong nước hoặc nước ngoài đầu tư, bảo đảm điều kiện hoạt động.

⁵⁹ Hoàng Phê (chủ biên) (2018), *Từ điển Tiếng Việt*, Viện Ngôn ngữ học, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, tr.352.

⁶⁰ Phạm Thị Ly (2016), *Giáo dục đại học Hà Lan với các trường đại học khoa học ứng dụng – Kinh nghiệm cho việc phân tầng ở Việt Nam*, truy cập tại địa chỉ <https://www.lypham.net/?p=1009>, truy cập ngày 01/2/2023.

⁶¹ Khoản 2 Điều 5, Khoản 1 Điều 6 Luật Giáo dục đại học số 08/2012/QH13, sửa đổi, bổ sung bởi Luật số 34/2018/QH14.

⁶² Khoản 1 Điều 4 Luật Giáo dục đại học năm 2012, sửa đổi, bổ sung năm 2018.

⁶³ Đại học là cơ sở giáo dục đại học đào tạo, nghiên cứu nhiều lĩnh vực, được cơ cấu tổ chức theo quy định của Luật Giáo dục đại học; các đơn vị cấu thành đại học cùng thống nhất thực hiện mục tiêu, sứ mạng, nhiệm vụ chung.

⁶⁴ Trường đại học, học viện là cơ sở giáo dục đại học đào tạo, nghiên cứu nhiều ngành, được cơ cấu tổ chức theo quy định của Luật Giáo dục đại học.

⁶⁵ Điều 7 Luật Giáo dục đại học năm 2012, sửa đổi, bổ sung năm 2018.

Tự chủ, hiểu theo nghĩa thông thường là khả năng tự làm chủ bản thân của một sự vật, hiện tượng trong cuộc sống. Hay nói cách khác, tự chủ là tự mình có quyền và có thể kiểm soát được những công việc của mình. Theo Từ điển Tiếng Việt, tự chủ là tự điều hành, quản lý mọi công việc của mình mà không bị ai chi phối⁶⁶. Như vậy, tự chủ là khả năng tự điều hành, quản lý công việc của một cá nhân hay một nhóm người trong tổ chức để đạt được hiệu quả trong công việc được giao cao nhất có thể.

TCDH xuất hiện cùng với sự ra đời của các CSGDDH trên thế giới, với ý tưởng từ những quan điểm triết học Hy Lạp cổ đại cho rằng muốn có được khoa học và chân lý, cần phải được đối thoại tự do, truy tìm chân lý trong không khí tự do, bởi vậy, đại học cần được tự chủ, không có sự can thiệp của Nhà nước⁶⁷. Do lịch sử phát triển lâu dài như vậy, khó tìm ra được một khái niệm cơ bản về TCDH, mặc dù giai đoạn cuối những năm 1970, đầu những năm 1980, trong bối cảnh ra đời của phương thức quản lý công mới, vấn đề TCDH được thảo luận, trao đổi, tranh luận rất gắt gao trong giới GDDH cũng như những nhà hoạch định chính sách giáo dục. Điều này đồng nghĩa với TCDH có thể được hiểu theo nhiều cách hiểu khác nhau tương ứng với góc độ nghiên cứu khác nhau. Trong tuyên bố “Magna Charta Universitatum” của Hiệp hội Đại học Châu Âu (EUA) về đại học (1988), “TĐH là một tổ chức tự chủ nằm ở trái tim/trung tâm xã hội”, nghĩa là, bản thân từ “đại học” hay “university” đều đã bao gồm hàm ý “tự chủ”, “tự quản” trong đó⁶⁸, do đó, TCDH là khả năng trường được hoạt động theo cách thức mình lựa chọn để đạt được sứ mạng về mục tiêu do TĐH đặt ra.

Theo cách hiểu chung nhất, khái niệm “TCDH” (university autonomy) phản ánh sự biến đổi mối quan hệ giữa Nhà nước và các CSGDDH theo xu hướng phát huy truyền thống tự do học thuật của các cơ sở và giảm dần sự can thiệp trực tiếp của các cơ quan công quyền vào quản trị đại học dưới góc độ tổ chức, tài chính và nhân sự. Hay nói cách khác, TCDH là quyền tự do của thể chế đại học trong việc ra quyết định và thực thi các quyết định đối với các hoạt động nội bộ của CSGDDH mà không có sự kiểm soát hay can thiệp của nhà nước và bất kỳ sự ảnh hưởng nào nếu có của

⁶⁶ Hoàng Phê (1992), tldd.

⁶⁷ Chương trình khoa học và công nghệ cấp quốc gia giai đoạn 2016 – 2020, Đề tài “*Nghiên cứu mô hình đại học tự chủ và các giải pháp tăng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các cơ sở giáo dục đại học ở Việt Nam giai đoạn 2018 – 2025, tầm nhìn 2030*”, GS.TS. Đào Trọng Thi chủ nhiệm đề tài, Hà Nội, 2020.

⁶⁸ Gốc của từ “universitas” có nghĩa là tổ chức Hiệp hội tự quản. Theo Nguyễn Thị Bích Lệ, Nguyễn Ngọc Ninh (2018), *Khái niệm tự chủ đại học và những thành tố cơ bản*, Kỷ yếu Hội thảo khoa học “Kinh nghiệm quốc tế về tự chủ đại học”, Trường Đại học Ngoại thương, Hà Nội, 27/10/2018, tr.3.

Nhà nước cũng đều phải dựa trên cơ sở pháp luật⁶⁹. Quan điểm này tương đồng với quan điểm của nhóm tác giả Anderson và Johnson, khi coi TCDH là sự tự do của một CSGDDH trong điều hành các công việc của trường mà không có sự chỉ đạo hoặc tác động của bất cứ cấp chính quyền nào⁷⁰. Tuy nhiên, cũng cần nhấn mạnh rằng, tự chủ của CSGDDH hoàn toàn không có nghĩa là nó nằm ngoài sự chi phối của pháp luật mà sự tự chủ này có điều kiện và các điều kiện được xác định bởi mối quan hệ giữa Nhà nước, xã hội và CSGDDH.

Tổ chức Giáo dục, Khoa học và Văn hoá của Liên Hợp Quốc (UNESCO) năm 1997 đã ra Nghị quyết về GDĐH, trong đó nhấn mạnh tầm quan trọng của TCDH để có thể đạt được một nền giáo dục tiên tiến, thể hiện rõ qua định nghĩa: “Tự chủ là mức độ tự trị cần thiết cho việc ra quyết định hiệu quả của các tổ chức GDĐH đối với việc học tập, giảng dạy, quản lý và các hoạt động khác có liên quan, gắn với các hệ thống trách nhiệm giải trình công, đặc biệt đối với nguồn tài chính do Nhà nước cung cấp, tôn trọng tự do học thuật và nhân quyền”.

Ở Việt Nam, khái niệm “tự chủ” mới xuất hiện và phát triển trong quá trình đổi mới QLNN đối với CSGDDH theo tinh thần xã hội hoá, bảo đảm thống nhất, kỷ cương QLNN, vừa phân cấp quản lý, tăng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của TĐH và thu hút sự tham gia của các bên liên quan⁷¹. TCDH phản ánh mối quan hệ giữa CSGDDH và Chính phủ, mức độ can thiệp của Chính phủ vào những vấn đề khác nhau của CSGDDH và việc tăng cường tự chủ cho các cơ sở nhằm mục đích để các cơ sở sử dụng có hiệu quả hơn các nguồn lực của mình và phản ứng tốt hơn với những tín hiệu của thị trường, với những yêu cầu của xã hội⁷². Gần đây nhất, trong nghiên cứu về mô hình đại học tự chủ và các giải pháp tăng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các CSGDDH ở Việt Nam giai đoạn 2018 – 2025, tầm nhìn 2030, các nhà nghiên cứu cho rằng TCDH là “mức độ độc lập cần thiết đối với các tác nhân can thiệp bên ngoài mà nhà trường cần có để có thể thực hiện được việc quản trị và tổ chức nội bộ, việc phân bổ các nguồn lực tài chính trong phạm vi nhà trường, việc tạo ra và sử dụng

⁶⁹ GS.TS. Lê Ngọc Hùng (2019), *Tự chủ đại học: Khái niệm và chính sách giáo dục ở Việt Nam*, truy cập tại địa chỉ https://mof.gov.vn/webcenter/portal/btcvn/pages_r/l/tin-bo-tai-chinh?dDocName=MOFUCM149207, truy cập ngày 01/3/2023.

⁷⁰ Don Anderson Richard Johnson (1998), *University Autonomy in Twenty Countries*, Centre for Continuing Education The Australian National University.

⁷¹ GS.TS. Lê Ngọc Hùng (2019), *tlđđ*.

⁷² Phạm Phú (2016), Quyền tự chủ đại học và trách nhiệm xã hội, *Tạp chí Tia sáng*, 06/7/2016.

các nguồn lực tài chính ngoài ngân sách công, việc tuyển dụng nhân sự, việc xây dựng các tiêu chuẩn cho học tập và nghiên cứu, và cuối cùng là quyền tự do trong việc tổ chức thực hiện nghiên cứu và giảng dạy”⁷³.

Cũng cần lưu ý thêm, TCDH là quyền của các CSGDDH, cũng là yêu cầu đặt ra đối với các cơ sở trước nhu cầu phát triển vững mạnh. Ở góc độ CSGDDH, quyền tự chủ mang lại khả năng tự ra các quyết định về quản lý của mình trong khuôn khổ các quy định cho phép. Quan điểm này được thể hiện tương đối rõ trong quy định của pháp luật Việt Nam, khi Luật GDĐH sửa đổi, bổ sung năm 2018 đưa ra định nghĩa về quyền tự chủ - quyền của CSGDDH được tự xác định mục tiêu và lựa chọn cách thức thực hiện mục tiêu; tự quyết định và có trách nhiệm giải trình về hoạt động chuyên môn, học thuật, tổ chức, nhân sự, tài chính, tài sản và hoạt động khác trên cơ sở quy định của pháp luật và năng lực của CSGDDH⁷⁴. TCDH ở Việt Nam là tự chủ theo quy định pháp luật, gắn với tự chịu trách nhiệm và được thể chế hoá từng phần trong từng lĩnh vực hoạt động của các CSGDDH. Nói cách khác, ở góc độ quốc gia, quyền tự chủ phản ánh mối quan hệ giữa CSGDDH với các cơ quan QLNN trong việc thực hiện các mục tiêu tự do học thuật, tự chủ quản trị và các điều kiện giải trình bắt buộc để thực hiện quyền tự chủ của mình. Điều này có nghĩa, quyền tự chủ không có mục đích tự thân mà là công cụ quản lý do Nhà nước giao cho các CSGDDH với niềm tin: khi cơ sở này được tự quyết các vấn đề có liên quan trực tiếp đến tổ chức và hoạt động của mình thì chất lượng và hiệu quả đào tạo sẽ được nâng cao. Vấn đề nằm ở chỗ các CSGDDH sẽ thực hiện quyền tự chủ thế nào? Thông thường, việc thực hiện quyền tự chủ của các CSGDDH sẽ theo một vòng lặp phản hồi để có thông tin cần thiết trong việc đưa ra các quyết định của mình. Vòng lặp lại này thường gồm: Tự chủ (Autonomy), Đánh giá (Assessment) và Giải trình (Accountability), được gọi là mô hình 3A trong quản lý giáo dục hiện nay⁷⁵.

⁷³ Chương trình khoa học và công nghệ cấp quốc gia giai đoạn 2016 – 2020, Đề tài “*Nghiên cứu mô hình đại học tự chủ và các giải pháp tăng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các cơ sở giáo dục đại học ở Việt Nam giai đoạn 2018 – 2025, tầm nhìn 2030*”, GS.TS. Đào Trọng Thi chủ nhiệm đề tài, Hà Nội, 2020.

⁷⁴ Khoản 11 Điều 4 Luật Giáo dục đại học năm 2012, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục đại học năm 2018.

⁷⁵ Phạm Đỗ Nhật Tiến (2017), *Tự chủ đại học và trách nhiệm giải trình trong việc nâng cao chất lượng giáo dục đại học*, Kỷ yếu Hội thảo Hoàn thiện chính sách pháp luật về tự chủ đại học, thành phố Hồ Chí Minh.

Như vậy, dù có nhiều quan điểm khác nhau được đưa ra để xác định nội hàm TCĐH, nhưng các quan điểm trên đều cho thấy những điểm chung sau: (i) xác định TCĐH là quyền của CSGDDH dựa trên mối quan hệ giữa CSGDDH và Nhà nước và được ghi nhận trong các quy định của pháp luật; (ii) xác định mức độ tự chủ của các CSGDDH thông qua hình thức tự chủ và nội dung tự chủ; (iii) xác định trách nhiệm của CSGDDH khi thực hiện tự chủ, gồm tự chịu trách nhiệm với quyết định của mình và đảm bảo tuân thủ trách nhiệm giải trình. Từ đó, tiếp thu những kết quả nghiên cứu đã được công bố, trong phạm vi Luận án, nghiên cứu sinh đưa ra khái niệm về TCĐH như sau: *“TCĐH là sự chủ động trong việc xác định mục tiêu và lựa chọn cách thức thực hiện các mục tiêu, tự quyết định và có trách nhiệm đối với các quyết định đó về các lĩnh vực hoạt động của CSGDDH trên cơ sở quy định của pháp luật”*.

TCĐH là yêu cầu xuyên suốt quá trình đổi mới toàn diện GDĐH. Nhà nước chủ trương xã hội hoá GDĐH, phân bổ ngân sách và nguồn lực cho GDĐH theo nguyên tắc cạnh tranh, bình đẳng, hiệu quả, đẩy mạnh thực hiện tự chủ của các CSGDDH gắn với trách nhiệm giải trình... Vì thế, các CSGDDH phải nâng cao năng lực cạnh tranh, đáp ứng nhu cầu xã hội và thực hiện cơ chế TCĐH. TCĐH của các CSGDDH có thể được nhận diện thông qua một số đặc điểm như sau:

Thứ nhất, TCĐH thể hiện tính độc lập của CSGDDH trong việc quyết định các vấn đề liên quan đến cơ sở đó. CSGDDH vốn là nơi tập hợp tự nguyện của các nhà khoa học, giảng viên và sinh viên cùng sáng tạo ra tri thức, dẫn dắt sự phát triển của xã hội. Tuy nhiên, sự ra đời của các CSGDDH trên thế giới từ thời trung cổ đến phong kiến đều gắn chặt với sự ảnh hưởng, kiểm soát bởi giáo hội, nhà thờ và nhà nước để phục vụ cho các mục tiêu xây dựng, phát triển lợi ích của giáo hội và nhà nước. Do đó, để thực hiện được mục tiêu ban đầu của mình là “sáng tạo ra tri thức” phục vụ cộng đồng và dẫn dắt xã hội thì các CSGDDH phải có tính độc lập trong mối quan hệ với Nhà nước, đó chính là thực thi quyền tự chủ của mình. Dựa trên quyền tự chủ, các CSGDDH có phương tiện, công cụ để nâng cao chất lượng và hiệu quả đào tạo, NCKH, chuyển giao công nghệ và phục vụ cộng đồng, đáp ứng yêu cầu của cuộc cách mạng công nghiệp 4.0, hoàn thành sứ mạng và nhiệm vụ của cơ sở giáo dục.

Thứ hai, TCĐH gắn liền với quá trình hạn chế can thiệp của Nhà nước vào các công việc của CSGDDH. Xu hướng phát triển chung của GDĐH trên thế giới là tăng cường quyền tự chủ gắn với đổi mới phương thức quản lý của nhà nước đối với

GDDH. Các Nhà nước trên thế giới có xu hướng giám can thiệp sâu vào các công việc của CSGDDH, mà chủ yếu kiểm soát hoạt động của cơ sở thông qua việc cấp ngân sách, tài trợ học bổng, định hướng chiến lược phát triển GDDH và hoạt động kiểm soát chất lượng đào tạo. Đặc điểm này thể hiện sự phù hợp với lý thuyết quản lý công mới (New Public Management – NPM) trước áp lực tài chính của Nhà nước cùng với mục tiêu kích thích sự hiệu quả của khu vực hành chính công khiến hệ thống hành chính công thị trường hoá và hoạt động như một doanh nghiệp⁷⁶.

Thứ ba, TCDH gắn liền với tự do học thuật của CSGDDH. Các CSGDDH được quyền tự chủ trong lĩnh vực chuyên môn, học thuật và triển khai các hoạt động gắn với chuyên môn, học thuật như đào tạo, NCKH, hợp tác quốc tế... Để đảm bảo có được tự do học thuật, CSGDDH phải được tự chủ trong các lĩnh vực quan trọng khác là tổ chức, nhân sự và tài chính, tài sản để tự do học thuật không bị chi phối từ bên ngoài ở các yếu tố đó.

Thứ tư, TCDH gắn liền với tự chịu trách nhiệm và trách nhiệm giải trình của các CSGDDH. Nhà nước có xu hướng mở rộng quyền tự chủ cho các CSGDDH, bên cạnh đó họ cũng đòi hỏi các trường phải chịu trách nhiệm giải trình về các hoạt động của mình. Trách nhiệm giải trình được thực hiện với các bên liên quan như các bên cấp ngân sách đào tạo (Nhà nước, sinh viên) và các thực thể xã hội có liên quan. Mức độ tự chủ của các CSGDDH càng cao thì vấn đề tự chịu trách nhiệm và giải trình trách nhiệm của các cơ sở càng lớn, chính điều này sẽ thúc đẩy các CSGDDH trong việc nâng cao chất lượng đào tạo nguồn nhân lực của mình để có thể tồn tại và phát triển trong điều kiện thực hiện quyền tự chủ.

Thứ năm, TCDH không có nghĩa là các CSGDDH tự lo việc tồn tại mà không có sự hỗ trợ của Nhà nước hoặc thoát ly khỏi sự quản lý của Nhà nước. Ngược lại, Nhà nước vẫn đầu tư về kinh phí, nguồn lực cho mọi hoạt động của CSGDDH căn cứ vào chất lượng kết quả đào tạo đầu ra của cơ sở. Nếu các cơ sở thực hiện tốt quyền tự chủ và trách nhiệm giải trình của mình thì sẽ được nhà nước tập trung đầu tư tốt hơn. Thêm vào đó, quyền TCDH còn dẫn tới quá trình thay đổi sự quản lý của Nhà nước đối với các CSGDDH, thay vì can thiệp trực tiếp thì Nhà nước ban hành các văn bản quy phạm pháp luật để tạo khung pháp lý, thông qua quy hoạch, kế hoạch và

⁷⁶ Hiệp Phạm, Oanh Phạm (2023), Chính sách tự chủ đại học của Việt Nam dưới góc nhìn của lý thuyết quản lý công mới, *Tạp chí Giáo dục*, số 4/2023.

thực hiện thanh tra, kiểm tra; đồng thời chuyển giao một phần chức năng cho cơ quan quản trị của CSGDDH đối với mô hình các cơ sở công lập.

Thứ sáu, TCDH gắn liền với quá trình xã hội hoá GDDH. GDDH là một dịch vụ công với sản phẩm đặc thù là nguồn nhân lực chất lượng, quyết định thành công của nền kinh tế xã hội. Do đó, để GDDH phát triển cần có sự tham gia của các nguồn lực xã hội vào quá trình thực hiện nhiệm vụ của các CSGDDH. Chỉ khi nào để các CSGDDH có được quyền tự chủ rộng rãi thì việc huy động các nguồn lực xã hội mới hiệu quả và thiết thực. Đây chính là bản chất xã hội của quyền TCDH.

1.1.1.2. Nội dung và các mô hình của tự chủ đại học

Nội dung của TCDH cũng là vấn đề được đặc biệt quan tâm khi đề cập tới TCDH. Ở một số nước phát triển, TCDH được nhìn nhận từ hai khía cạnh: thoát ra khỏi sự kiểm soát, hạn chế của các cơ quan QLNN, thị trường lao động, nhà cung cấp dịch vụ và các ảnh hưởng chính trị, là quyền tự do đưa ra các quyết định về cách thức tổ chức hoạt động cũng như mục tiêu sứ mạng của trường. Tự chủ cũng có thể được thể hiện ở 02 cấp độ: cấp độ giữa nhà trường với Nhà nước và cấp độ giữa nhà trường với các bộ phận trong trường⁷⁷. Theo Ủy ban TCDH của Canada (AUCC) quyền TCDH bao gồm 06 nội dung: (i) Quyền lựa chọn và bổ nhiệm cán bộ; (ii) Quyền lựa chọn, xét tuyển và kỷ luật sinh viên; (iii) Quyền thiết lập và kiểm soát chương trình đào tạo; (iv) Quyền ban hành các quy định tổ chức để triển khai hoạt động khoa bảng; (v) Quyền xây dựng chương trình và nguồn tài nguyên hỗ trợ trực tiếp và (vi) Quyền xác nhận hoàn tất chương trình và cấp phát văn bằng. Theo quan điểm này, nội dung của TCDH ở Canada chủ yếu tập trung ở vấn đề nguồn nhân lực; người học; chương trình học, tổ chức dạy và học. Tuy nhiên, vấn đề tài chính lại không được xem xét là nội dung độc lập trong quá trình tự chủ của các TĐH.

Tại Châu Âu, Hiệp hội các TĐH Châu Âu (European University Association - EUA) đã ra tuyên bố Lisbon năm 2007 nêu rõ 04 nội dung cơ bản của TCDH gồm:

Một là, tự chủ về tổ chức bộ máy (Organisational autonomy). Ở Châu Âu, vấn đề quản trị và lãnh đạo TĐH thường do Chính phủ quy định và việc sử dụng cấu trúc quản lý kép ở các TĐH ngày càng phổ biến. Các bên liên quan ngày càng tham gia

⁷⁷ Hoàng Thị Xuân Hoa (2015), *Tự chủ đại học – Xu thế của phát triển*, truy cập tại địa chỉ http://hvta.toaan.gov.vn/portal/page/portal/hvta/27676686/27677461?p_page_id=27677461&pers_id=28346379&folder_id=&item_id=128272754&p_details=1, truy cập ngày 01/3/2023.

hiều vào cơ chế quản trị của các TĐH, và có các TĐH có nhiều cơ quan quản lý, nghĩa là các bên liên quan bên ngoài có thể có một vai trò đầy đủ trong quá trình ra quyết định. Việc chuyển hướng tới một nhà lãnh đạo cấp cao đi cùng với sự tự chủ cao hơn trong quản lý và cơ cấu.

Hai là, tự chủ về nhân sự (Staffing autonomy). Sự tham gia của các cơ quan nhà nước trong các vấn đề nhân sự thể hiện ở việc xác định vị trí việc làm; tuyển dụng, mức lương và cơ hội thăng tiến đối với giảng viên, viên chức và người lao động khác.

Ba là, tự chủ về tài chính (Financial autonomy). Nội dung của tự chủ tài chính gồm: thu hút và phân bổ vốn tài trợ; quyết định về chính sách học phí, quy định về nguồn thu, quản lý và sử dụng nguồn tài chính. Ở Châu Âu, nguồn tài chính công có xu hướng được phân bổ như các khoản tài trợ theo khối, thường dựa trên hoặc kèm theo các tiêu chí hoặc chỉ tiêu hoạt động. Các TĐH được phép thu phí từ ít nhất một bộ phận sinh viên của họ, và có nhiều mức học phí. Tuy nhiên, các trường cũng phải đối mặt với một số hạn chế khi hoạt động trên thị trường tài chính.

Bốn là, tự chủ về học thuật (Academic autonomy/Academic freedom). Những nội dung của tự chủ về học thuật gồm: quyết định về cấp bằng, chương trình đào tạo và các phương pháp giảng dạy; quyết định về lĩnh vực, phạm vi, mục đích và phương pháp nghiên cứu. Ở một số nước Châu Âu, vấn đề tuyển sinh đầu vào của sinh viên được quy định chặt chẽ bằng cách thiết lập khuôn khổ cho việc nhập học hoặc giới hạn số lượng sinh viên vào các ngành cụ thể. Nhiều quốc gia còn áp dụng các hạn chế trực tiếp như đặt định mức sinh viên thay vì chỉ đạo gián tiếp bằng các biện pháp khuyến khích.

Theo nhóm tác giả Anderson và Johnson (1998)⁷⁸, các nội dung trong TCDH bao gồm: *Một là*, tự chủ nguồn nhân lực: Trường được quyền quyết định về các vấn đề liên quan đến điều kiện tuyển dụng, lương bổng, sử dụng nguồn nhân lực, bổ nhiệm, miễn nhiệm các vị trí trong khu vực học thuật và khu vực hành chính. *Hai là*, tự chủ trong các vấn đề liên quan đến tuyển sinh và quản lý sinh viên. *Ba là*, tự chủ trong các hoạt động học thuật và chương trình giáo dục như phương pháp giảng dạy, kiểm tra đánh giá kết quả học tập của sinh viên, nội dung chương trình và giáo trình học liệu. *Bốn là*, tự chủ trong các chuẩn mực học thuật như các tiêu chuẩn của văn bằng, các vấn đề liên quan đến kiểm tra và kiểm định chất lượng. *Năm là*, tự chủ trong nghiên cứu và xuất bản, giảng dạy và hướng dẫn học viên cao học, các ưu tiên

⁷⁸ Don Anderson Richard Johnson (1998), tldd.

trong nghiên cứu và quyền tự do xuất bản. *Sáu là*, tự chủ trong điều hành: các hội đồng, phòng, ban, hội sinh viên. *Bảy là*, tự chủ trong các vấn đề liên quan đến quản lý hành chính và tài chính, quản lý và sử dụng ngân sách, các nguồn tài chính của trường. Khi so sánh trong phạm vi một quốc gia, có thể thấy mức độ tự chủ đối với các lĩnh vực này thường không giống nhau. Theo đó, ở các nước có độ tự chủ cao, sự kiểm soát của Chính phủ chỉ tồn tại ở yếu tố thứ tư và thứ bảy, còn ở các nước có mức độ tự chủ trung bình, sự kiểm soát của Chính phủ có thể tăng thêm ở yếu tố thứ ba và thứ sáu. Trong khi đó, ở các nước có độ tự chủ thấp, Chính phủ có quyền can thiệp vào tất cả các lĩnh vực hoạt động của CSGDDH⁷⁹.

Tại Liên bang Nga, sự tự chủ đối với các CSGDDH liên quan tới sự phân quyền hoá và tư nhân hoá. Tính tự chủ được đề nghị theo kiểu: tự chủ hoàn toàn hoặc tự chủ một phần trong vòng kiểm soát của chính quyền liên bang hoặc chính quyền bang. Càng tăng tính tự chủ cho các TĐH, các trường càng được phép thiết lập chính sách, các chương trình và sử dụng tiền một cách hợp lý. Nhưng với chính sách phân quyền hoá, các TĐH có thể sử dụng sự ưu ái này đưa ra các quyết định ảnh hưởng tới chính sách chung về hệ thống GDDH của cả nước. Nhìn chung, nội dung TCDH của các trường ở Nga thể hiện thông qua một số vấn đề sau: (i) Vai trò của hiệu trưởng, ban điều hành, giám đốc viện nghiên cứu được tăng cường đối với nhân viên thuộc quyền; (ii) Bằng cấp và chương trình đào tạo; (iii) Tiêu chuẩn về quản lý và các chương trình đào tạo cũng như số lượng sinh viên cho mỗi lớp học; (iv) Sự kết hợp giữa các khoa, TĐH với các nhà tuyển dụng với những điều kiện về học thuật và đảm bảo về công việc; (v) Sự sử dụng kinh phí, nguồn vốn, ngân quỹ hợp lý của tổ chức, cá nhân và các khoản chi khác...

Ở Trung Quốc, TCDH bao gồm các nội dung như⁸⁰:

Một là, tự chủ về nhân sự và bộ máy. Luật GDDH năm 2015 khẳng định các vị trí lãnh đạo tối cao của nhà trường do cơ quan chủ quản bổ nhiệm, các vị trí quản

⁷⁹ Chương trình khoa học và công nghệ cấp quốc gia giai đoạn 2016 - 2020, Đề tài “*Nghiên cứu mô hình đại học tự chủ và các giải pháp tăng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các cơ sở giáo dục đại học ở Việt Nam giai đoạn 2018 - 2025, tầm nhìn 2030*”, GS.TS. Đào Trọng Thi chủ nhiệm đề tài, Hà Nội, 2020.

⁸⁰ Chương trình Khoa học và công nghệ cấp quốc gia về khoa học giáo dục (2017), *Tự chủ đại học: Kinh nghiệm của một số nước trên thế giới và khuyến nghị cho Việt Nam*, truy cập tại địa chỉ <http://chuongtrinhkhgd.moet.gov.vn/tintuc-sukien/Pages/tin-hoat-dong.aspx?ItemID=4478#:~:text=Về%20quyền%20tự%20chủ%20của%20cơ%20sở%20giáo%20dục%20đại,khoa%20bảng%3B%20xây%20dựng%20chương>, truy cập ngày 01/3/2023.

lý còn lại do hiệu trưởng nhà trường quyết định dưới sự lãnh đạo về tư tưởng chính trị của đảng uỷ trường.

Hai là, tự chủ về học thuật. Các trường được lựa chọn chương trình đào tạo và sách phục vụ đào tạo trên khung tham chiếu của Bộ Giáo dục; được tự do trình bày, trao đổi các vấn đề khoa học tự nhiên. Tuy nhiên, những nội dung khoa học có liên quan đến chính trị vẫn bị Nhà nước kiểm soát tương đối chặt chẽ.

Ba là, tự chủ về tuyển sinh. Các trường được tự chủ trong xác định chỉ tiêu và phương án tuyển sinh, nhưng đối với các trường công lập còn phải dựa vào chỉ tiêu của Bộ Giáo dục phân bổ cho từng tỉnh. Một số tỉnh, thành phố được Chính phủ giao tự chủ hoàn toàn về đề thi (Bắc Kinh, Thượng Hải, Thiên Tân, Giang Tô, Chiết Giang), một số tỉnh, thành phố được tự chủ một phần đề thi (Hải Nam, Sơn Đông, Quảng Đông, Tứ Xuyên).

Bốn là, tự chủ về tài chính. Hiện nay, các TĐH chỉ nhận được đầu tư từ ngân sách trung ương, ngân sách địa phương đối với: (i) Cải thiện hoạt động của TĐH; (ii) Cải cách phương pháp giảng dạy và đào tạo; (iii) Phát triển NCKH; (iv) Thúc đẩy trường đạt đẳng cấp quốc tế; (v) Thúc đẩy sự tài trợ từ khu vực tư nhân và (vi) Đẩy mạnh hoạt động quản trị nhà trường. Nguồn thu từ hoạt động phục vụ xã hội của trường được luật hoá. Trường hoàn toàn chịu trách nhiệm trong trả lương và thù lao đối với cán bộ công nhân viên được trường tuyển dụng. Đồng thời, các trường phải dành 4% - 6% nguồn thu để hỗ trợ sinh viên thuộc diện chính sách. Các trường cũng được phép sử dụng đất làm tài sản bảo đảm để vay vốn ngân hàng thương mại quốc doanh trên địa bàn.

Năm là, tự chủ về quản lý tài sản. Quan điểm về quản lý tài sản của trường công lập trực thuộc Bộ Giáo dục Trung Quốc là: Nhà nước thống nhất sở hữu, Bộ Tài chính quản lý tổng hợp, Bộ Giáo dục quản lý giám sát, các trường quản lý cụ thể. Một số hoạt động như sử dụng tài sản nhà trường phục vụ kinh doanh; tài sản nhà trường thuê, mượn từ nhà nước; xử lý tài sản kinh doanh; bán và chuyển nhượng tài sản; các khoản góp vốn và đầu tư, Nhà trường phải xin ý kiến của Bộ Giáo dục và Bộ Tài chính khi thực hiện.

Ở Việt Nam, trải qua nhiều giai đoạn phát triển khác nhau, quyền TĐH cũng có những bước phát triển đáng kể. Theo quy định của Luật Giáo dục năm 2005, TĐH được quyền tự chủ trong 05 hoạt động: (i) Xây dựng chương trình, giáo trình, kế

hoạch giảng dạy, học tập đối với các ngành nghề được phép đào tạo; (ii) Xây dựng chỉ tiêu tuyển sinh, tổ chức tuyển sinh, tổ chức quá trình đào tạo, công nhận tốt nghiệp và cấp văn bằng; (iii) Tổ chức bộ máy nhà trường, tuyển dụng, quản lý, sử dụng, đãi ngộ nhà giáo, cán bộ, nhân viên; (iv) Huy động, quản lý, sử dụng các nguồn lực; (v) Hợp tác với các tổ chức kinh tế, giáo dục, văn hoá, thể dục, thể thao, y tế, NCKH trong nước và nước ngoài.

Có một số điểm mấu chốt của TCDH⁸¹, bao gồm: (i) Tiến trình tự chủ đặt dưới sự kiểm soát nội bộ của các TĐH; (ii) Tự chủ bao gồm tự chủ trong học thuật, trong quản lý tài chính và trong quản trị. Tuy nhiên, mọi sự giới hạn về tự chủ có nghĩa là sự giới hạn hoạt động của TĐH; (iii) Sự can thiệp của chính quyền vào những vấn đề quan trọng như bầu chọn phó hiệu trưởng, chức năng của ban quản trị và hội đồng khoa học; (iv) Tự chủ trong việc thực hiện quyền hạn theo luật định của Hiệu trưởng; (v) Tự chủ để bầu chọn các vị trí, chức vụ trong TĐH; (vi) Tự chủ trong việc quy định về việc tổ chức các dịch vụ trong TĐH; (vii) Tài chính có vai trò thúc đẩy TCDH và (viii) Sự can thiệp thường xuyên của các cơ quan quản lý vào những việc liên quan đến công việc của TĐH.

Luật GDĐH năm 2012 tái khẳng định quyền tự chủ của các TĐH, theo đó, CSGDĐH được tự chủ trong các hoạt động chủ yếu thuộc các lĩnh vực tổ chức và nhân sự, tài chính và tài sản, đào tạo, khoa học công nghệ, hợp tác quốc tế, bảo đảm chất lượng GDĐH. Nghị quyết số 77/NQ-CP ngày 24/10/2014 của Chính phủ về thí điểm đổi mới cơ chế hoạt động đối với CSGDĐH công lập giai đoạn 2014 - 2017, quy định CSGDĐH công lập khi cam kết tự bảo đảm toàn bộ kinh phí hoạt động chi thường xuyên và chi đầu tư được thực hiện tự chủ, tự chịu trách nhiệm toàn diện trên các mặt: thực hiện nhiệm vụ đào tạo và NCKH; tổ chức bộ máy và nhân sự; tài chính; chính sách học bổng, học phí với đối tượng chính sách; đầu tư, mua sắm; các nội dung tự chủ khác theo quy định của pháp luật. Như vậy, quyền TCDH ở Việt Nam bao gồm các nội dung: (i) Tự chủ trong xác định tầm nhìn, sứ mệnh của trường; (ii) Tự chủ trong hoạt động tuyển sinh; (iii) Tự chủ trong hoạt động đào tạo; (iv) Tự chủ trong hoạt động NCKH; (v) Tự chủ trong hoạt động hợp tác quốc tế; (vi) Tự chủ trong hoạt động tài chính; (vii) Tự chủ trong hoạt động tổ chức, nhân sự.

⁸¹ Nguyễn Trọng Tuấn (2018), *Quyền tự chủ của các cơ sở giáo dục đại học công lập ở nước ta hiện nay*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Học viện Khoa học xã hội, Hà Nội, 2018.

Về các mô hình TCDH trên thế giới và Việt Nam, TCDH không phải một sản phẩm tự thân mà gắn liền với các chế độ xã hội khác nhau. Các nghiên cứu về các mô hình quản trị đại học trên thế giới thường tập trung vào mối quan hệ giữa Nhà nước (cơ quan chủ quản) và CSGDDH để cho thấy mức độ tự chủ dựa trên mức độ kiểm soát của Nhà nước đối với CSGDDH đó. Tại các quốc gia khác nhau, GDĐH chịu ảnh hưởng của thể chế chính trị, hình thái lịch sử, kinh tế, xã hội khác nhau nên tính TCDH cũng sẽ khác nhau.

Trong nghiên cứu của Neave (1988) về phạm trù lịch sử của các mô hình TCDH, có 04 mô hình TCDH⁸², bao gồm: (i) Mô hình Bologna: xem xét tự chủ là tự do học hỏi của người học; (ii) Mô hình Paris: xem xét tự chủ là tự do của người dạy, chủ yếu có liên quan đến giới hàn lâm; (iii) Mô hình Humboldt: xem xét TCDH là tự do học thuật. Nếu mô hình Bologna và mô hình Paris ra đời từ thế kỷ XI và XII thì mô hình Humboldt ra đời muộn hơn, vào khoảng thế kỷ XIX. Theo đó, tự do học thuật ở mô hình Humboldt được hiểu là một đặc quyền rất rõ ràng và được công nhận trên toàn thế giới của người giảng viên đại học và cũng là đặc quyền của nhà nghiên cứu và sinh viên, khi mà các chủ thể này có thể theo đuổi chân lý trong việc giảng dạy và nghiên cứu, dù chân lý này có dẫn đến nơi nào, mà không sợ bị trừng phạt hoặc bị đui việc do đã xúc phạm đến một tư tưởng chính thống nào về chính trị, tôn giáo hoặc xã hội⁸³; (iv) Mô hình Anh với các tập đoàn học giả có tài sản, nơi đó Hội đồng cấp kinh phí cho TĐH là địa bàn thương lượng giữa Nhà nước và TĐH, nhưng quyền kiểm soát thuộc về nhà trường. Hay nói cách khác, ở mô hình Anh, nhà trường được Nhà nước hỗ trợ thay vì can thiệp. Với 04 mô hình này, sự tham gia của Nhà nước có thể có những hình thức khác nhau, từ hệ thống kiểm soát của Nhà nước đến sự vắng bóng hoàn toàn về sự kiểm soát nhưng vẫn đảm bảo bảo vệ tự do cá nhân trong việc thực hiện nghề giảng viên và nhà nghiên cứu.

Trong Báo cáo tổng quan về xu thế quản trị đại học trên thế giới Ngân hàng Thế giới năm 2008, báo cáo đã khái quát 04 mô hình quản trị đại học với các mức độ tự chủ khác nhau, gồm: (i) Mô hình Nhà nước quản lý - mô hình kiểm soát hoàn toàn - State control, được áp dụng ở các nước Châu Mỹ La-tinh, Malaysia; (ii) Mô hình

⁸² Neave (1988), On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise: An Overview of Recent Trends in Higher Education in Western Europe, 1986 - 1988, *European Journal of Education*, Vol.23, No.1/2 (1988), p.7-23.

⁸³ Ashby, E. & Anderson, M. (1966), *Universities: British, Indian, African: A Study of the ecology of higher education*, London, England: Weidenfeld & Nicolson.

bán tự chủ - Semi - autonomous, được áp dụng ở Pháp và New Zealand; (iii) Mô hình bán độc lập - Semi - independent, được áp dụng ở Singapore và (iv) Mô hình độc lập - Independent, được áp dụng ở Mỹ, Anh, Úc. Việc phân chia thành 04 mô hình cho thấy “mức độ” tự chủ của các CSGDĐH trong quan hệ với quản lý của Nhà nước có sự khác nhau. Tuy nhiên, sự phân loại đó chỉ mang tính chất tương đối, theo nghĩa không có sự kiểm soát tuyệt đối của Nhà nước đối với các CSGDĐH, và ngược lại cũng không có sự độc lập tuyệt đối của TĐH với sự quản lý của nhà nước. Bởi lẽ, trong mô hình do Nhà nước kiểm soát, CSGDĐH vẫn được hưởng một mức độ tự chủ nhất định vì những lý do tài chính và Nhà nước không thể kiểm soát được tất cả các hoạt động của CSGDĐH. Trong khi đó, mô hình độc lập vẫn có những mặc định ngầm về quyền của Nhà nước nắm giữ một số kiểm soát về mặt chiến lược và có quyền yêu cầu tính giải trình cao ở các CSGDĐH.

TĐH cũng được các nước Châu Á thực hiện theo xu hướng chuyển dịch dần từ mô hình Nhà nước kiểm soát sang các mô hình có mức độ tự chủ cao hơn, sang mô hình Nhà nước giám sát. Điển hình như ở Nhật Bản, quốc gia này thông qua Đạo luật Hiệp hội Đại học quốc gia năm 2003 trao quyền tự chủ về mặt pháp lý cho tất cả các TĐH với quyền lực nhiều hơn cho Giám đốc/Hiệu trưởng và Ban quản trị trường. Năm 2005, Singapore cũng thông qua một luật tương tự trao quyền tự chủ cho 03 TĐH của nước này⁸⁴.

Ngoài các quan điểm về mô hình TĐH nêu trên, nhiều nghiên cứu còn phân loại mô hình TĐH theo phong cách quản trị, với các mô hình như:

Một là, mô hình HĐT mạnh (governing board-led). Mỹ, Anh, Úc là những quốc gia điển hình áp dụng mô hình này. Ở đó, các TĐH thường được công nhận là pháp nhân độc lập, có quyền tự xây dựng quy chế tổ chức và bầu lãnh đạo (hiệu trưởng, HĐT). HĐT thường đa số là thành viên bên ngoài TĐH, chịu trách nhiệm phê duyệt ngân sách, chiến lược, hình thành trình độ, bổ nhiệm cán bộ chủ chốt. Về tài chính, trường tự xây dựng ngân sách, chủ yếu từ học phí, hợp tác nghiên cứu, tài trợ tư nhân, bên cạnh nguồn NSNN; tự chủ xác định mức học phí, chính sách tuyển sinh và phân bổ quỹ cho các khoa, đơn vị. Trong học thuật, các trường tự thiết lập chương trình đào tạo, quy trình kiểm định chất lượng nội bộ và phát triển nghiên cứu theo thế mạnh mà không chịu sự can thiệp chi phối về nội dung giảng dạy từ Chính phủ. Đối

⁸⁴ Su – Yan Pan (2009), *University Autonomy, The State and Social Change in China*, HongKong University Press.

với nhân sự, các trường tự tuyển dụng giảng viên, xác định tiêu chí lên chức, trao quyền thăng chức cho giáo sư... Ngoài ra, ở Mỹ, các bang còn được ghi nhận việc trao cho HĐT sự linh hoạt kèm theo trách nhiệm giải trình⁸⁵. Nhìn chung, mô hình này nhấn mạnh tính cạnh tranh, các trường bị ràng buộc phải chạy đua tuyển sinh, xếp hạng toàn cầu, đảm bảo chất lượng để thu hút vốn và sinh viên quốc tế.

Hai là, mô hình định hướng thị trường. Mô hình này được áp dụng mạnh mẽ ở Anh từ cuối thế kỷ 20. Theo đó, các TĐH có cổ phần tư nhân hoặc hình thức phi lợi nhuận, không còn coi đại học hoàn toàn là đơn vị công. Bởi vậy, mức học phí tự do theo thị trường (có áp dụng mức trần ở một số quốc gia), Chính phủ chỉ cấp ngân sách theo đơn đặt hàng. Các trường có quyền tự chủ rất cao trong tuyển sinh, thiết kế ngành nghề và chương trình. Hệ quả của mô hình này là nhiều trường ra đời mô hình doanh nghiệp, coi người học là khách hàng. Tuy nhiên, mô hình này cũng đặt ra thách thức cho Chính phủ trong việc thường xuyên thắt chặt giám sát để đảm bảo chất lượng, đồng thời có các cơ quan kiểm định độc lập để điều tiết.

Ba là, mô hình nhà nước kiểm soát. Mô hình này thường xuất hiện ở Pháp, một số nước Đông Âu và nhiều nước Châu Á. Ở mô hình này, pháp luật quy định các TĐH là cơ quan công lập, các mức học phí rất thấp và được nhà nước quy định chặt. Cơ cấu tổ chức đại học do chính quyền xác lập, giám sát chất lượng bởi bộ chuyên ngành. Tài chính của các trường phụ thuộc phần lớn vào NSNN. Các đại học dưới mô hình này có ít quyền tự chủ trong chương trình giảng dạy và trong quản lý nhân sự. Tuy nhiên, hiện nay nhiều nước theo mô hình này đang cải cách dần theo hướng tăng quyền tự chủ cho các trường (như xây dựng cách thức khen thưởng riêng, thành lập ban điều hành...) nhưng vẫn đặt dưới sự giám sát chặt từ trung ương.

Ở Việt Nam, dựa theo quy định của Luật GDĐH năm 2012 (Luật GDĐH sửa đổi năm 2018) và Nghị quyết số 77/NQ-CP ngày 24/10/2014 của Chính phủ về thí điểm đổi mới cơ chế hoạt động đối với các CSGDĐH công lập giai đoạn 2014 – 2017, mô hình TCDH ở Việt Nam có thể được phân chia theo các mức độ: (i) CSGDĐH hoàn toàn tự quyết định, tự chịu trách nhiệm; (ii) CSGDĐH tự quyết định, tự chịu trách nhiệm trong giới hạn; (iii) CSGDĐH do cơ quan chủ quản, cơ quan cấp trên khác quyết định và chịu trách nhiệm. Mức độ tự chủ của các trường thể hiện khác

⁸⁵ OECD (2007), *On the Edge: Securing a Sustainable Future for Higher Education*, truy cập tại địa chỉ https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2007/03/on-the-edge_g17a1963/220180871707.pdf, truy cập ngày 01/3/2023.

nhau trong các nội dung về tổ chức bộ máy, nhân sự; thực hiện nhiệm vụ đào tạo, NCKH và tài chính, mua sắm. Nhìn chung, mô hình TCDH của Việt Nam hiện nay đang trong giai đoạn chuyển từ mô hình nhà nước kiểm soát sang mô hình giám sát tương tự một số nước châu Á khác. Pháp luật Việt Nam hiện hành mặc dù yêu cầu các trường “tự chịu trách nhiệm”, “phải chủ động xây dựng quy chế”, “có quyền tự chủ tổ chức”... nhưng vẫn có nhiều quy định để QLNN chi phối. Hay nói cách khác, mặc dù đã được uỷ quyền tự chủ, nhưng các CSGDDH Việt Nam vẫn chịu nhiều biện pháp kiểm soát từ nhà nước như quy định, báo cáo, phê duyệt⁸⁶.

Cùng với Singapore và các nước Đông Nam Á, Việt Nam được đánh giá đang áp dụng mô hình bán tự chủ. Mô hình này có điểm mạnh khi cho phép các CSGDDH mở ngành, mở cơ sở đào tạo theo nhu cầu xã hội và hội nhập quốc tế; tài chính đại học được đa dạng hoá thông qua học phí, nghiên cứu, liên kết. Tuy nhiên, mô hình này có hạn chế trong việc thực thi chậm, nhiều định mức vẫn do nhà nước ban hành, thông qua thay vì việc trao quyền cho CSGDDH quyết định.

1.1.1.3. Ý nghĩa, vai trò của tự chủ đại học

Trong xã hội hiện đại, để có thể nắm bắt được công nghệ hiện đại và theo kịp bước tiến của thời đại công nghiệp, học tập suốt đời trở thành nhu cầu của con người. Nhiệm vụ của mỗi quốc gia trong thời đại ngày nay là phải xây dựng được cơ hội học tập cho người dân, trong đó, GDĐH có nhiệm vụ đào tạo nguồn nhân lực chất lượng cao, sáng tạo ra tri thức, dẫn dắt xã hội. Để thực hiện nhiệm vụ đó, TCDH có ý nghĩa hết sức quan trọng:

Thứ nhất, TCDH là cơ sở để các cơ sở giáo dục nói chung và GDĐH nói riêng có thể huy động tối đa nguồn lực toàn xã hội vào việc xây dựng xã hội học tập, tháo gỡ khó khăn nhằm phát triển mạnh mẽ GDĐH. Tự chủ xuất hiện với mục đích làm cho các TĐH có sức hút lớn hơn, thoát ra khỏi sự quản lý lỗi mòn, tạo sự đổi mới quản lý giáo dục, tăng khả năng cạnh tranh với các TĐH trong nước nói riêng và trên thế giới nói chung. Các CSGDDH sẽ vận hành tốt hơn nếu họ nắm được vận mệnh của chính mình.

Thứ hai, TCDH chi phối và ảnh hưởng mạnh mẽ tới việc đổi mới GDĐH, từ đổi mới trong nhận thức, tư duy quản lý và phương thức quản trị GDĐH cho đến đổi

⁸⁶ Anh T. H. Le (2024), Institutional Autonomy of Vietnamese Public Universities: An Agency theory perspective, *Journal of Comparative & International Higher Education*, Volume 16, Issue 4 (2024), p.121 – 133.

mới mô hình tăng trưởng, đẩy mạnh phát triển khoa học và công nghệ, gắn với cuộc cách mạng công nghiệp 4.0 và sự sáng tạo của các CSGDDH. TCDH đòi hỏi phải xoá bỏ tư duy bao cấp, cơ chế xin - cho, sự ỷ lại nhằm phát huy tối đa sức mạnh và lợi thế cạnh tranh của nhà trường và bản thân từng cán bộ - giảng viên. Mặt khác, TCDH thể hiện sự chi phối và ảnh hưởng đến công tác điều hành, công tác phát triển của CSGDDH nói chung. Từ đó, TCDH ảnh hưởng đến từng khâu trong hệ thống của CSGDDH.

Thứ ba, mở rộng quyền TCDH là xu thế tất yếu ở những nước muốn phát triển GDĐH bền vững, hội nhập quốc tế. Mở rộng quyền TCDH là hướng phát triển bền vững trong xu thế hội nhập quốc tế của nền giáo dục Việt Nam. Điều này rất quan trọng trong xu thế hội nhập toàn cầu của giáo dục Việt Nam. Trong quá trình giao quyền tự chủ cho các trường chắc chắn cũng sẽ có những cuộc tranh cãi bởi lẽ việc trao quyền tự chủ đồng nghĩa với việc quyết định sự sinh tồn của các TĐH. Hay nói cách khác, việc mở rộng quyền tự chủ của các CSGDDH đồng nghĩa với việc thu hẹp sự can thiệp trực tiếp của cơ quan QLNN.

Thứ tư, TCDH giúp cho CSGDDH tự đứng vững trên đôi chân của mình. Khi được giao quyền tự chủ, các CSGDDH chủ động hơn trong việc xây dựng và thực hiện mục tiêu, sứ mệnh của mình trong hoạt động đào tạo, nghiên cứu, tăng tính hiệu quả trong hoạt động quản lý CSGDDH, nâng cao chất lượng đào tạo nguồn nhân lực. Ngoài ra, TCDH còn có ý nghĩa trong việc giúp các CSGDDH thay đổi tư duy, đổi mới phong cách, phương pháp làm việc và sẵn sàng chấp nhận thách thức nhằm phát huy tối đa sức mạnh và lợi thế cạnh tranh của nhà trường và bản thân từng cán bộ, giảng viên. Đối với các CSGDDH, các yếu tố cần thiết để đảm bảo chất lượng giáo dục là năng lực, thái độ học tập của sinh viên, tầm nhìn và tính năng động của hệ thống quản lý, đồng thời là sự tín nhiệm của xã hội đối với sản phẩm đào tạo sau khi tốt nghiệp. Bản thân sự tự chủ không phải là một đảm bảo về chất lượng cao và không tự chủ không có nghĩa là ngăn trở các cải cách. Tự chủ với một ý nghĩa là cho phép và tạo ra một nền tảng để phát triển những năng lực của cá nhân và tập thể nhà trường hơn là một hệ thống phụ thuộc lẫn nhau với tất cả những điều kiện mâu thuẫn làm kéo giảm chất lượng GDĐH. Như vậy, tự chủ là một hệ giải pháp có cấu trúc chặt chẽ nhằm cải thiện môi trường giáo dục để nâng cao chất lượng dạy và học trên cơ sở năng lực của từng trường.

Về vai trò, dưới góc độ xã hội và trách nhiệm xã hội, TCDH giúp các CSGDDH xây dựng hình ảnh của mình với xã hội, tạo ra một thương hiệu có chất

lượng để hội nhập với nền giáo dục của quốc tế. Mặt khác, khi TCDH gắn liền với trách nhiệm giải trình, các CSGDDH tuân thủ được nghĩa vụ phải thực hiện với các bên liên quan, bao gồm các bên liên quan ở ngoài CSGDDH như các cơ quan nhà nước, cộng đồng, xã hội, phụ huynh và các bên liên quan trong CSGDDH như giảng viên, cán bộ hành chính, sinh viên. TCDH tạo điều kiện thuận lợi cho các CSGDDH tham gia vào quá trình quốc tế hoá với những kết quả đáng kể cho nghiên cứu và giảng dạy. Theo nghiên cứu của Le Thi Hoai Anh (2021)⁸⁷ dựa theo các tài liệu thứ cấp và cuộc phỏng vấn với 17 lãnh đạo của một TĐH công ở Việt Nam, tác giả nhận định rằng, TCDH mang đến những quyền hạn đáng kể cho CSGDDH, dỡ bỏ các rào cản kiểm soát của cấp Bộ nhằm tạo điều kiện cho CSGDDH tiếp cận các thông lệ quốc tế. Các CSGDDH cũng giành được quyền tuyển dụng học giả người nước ngoài mà không cần có sự chấp nhận của Bộ trưởng. Từ đó, danh tiếng nghiên cứu của trường được nâng cao thông qua việc tổ chức các hội nghị và công bố quốc tế trên các tạp chí khoa học uy tín trên thế giới. Thêm vào đó, được giao tự chủ, CSGDDH còn được quyền quốc tế hoá chương trình giảng dạy như sử dụng sách giáo khoa nước ngoài và nhập khẩu chương trình quốc tế, giúp hiện đại hoá chương trình giảng dạy và nâng cao chất lượng giáo dục.

Dưới góc độ chi phí của NSNN và việc thực hiện chức năng của Nhà nước, TCDH của các CSGDDH giúp NSNN giảm bớt gánh nặng chi tiêu. Đồng thời, trách nhiệm giải trình khi thực hiện TCDH còn góp phần tăng cường nguồn lực tài chính cho phát triển CSGDDH công lập, tăng cường hiệu quả sử dụng nguồn NSNN. Quá trình quản lý các CSGDDH công lập theo cơ chế cấp ngân sách theo công thức đầu ra, hợp đồng chất lượng còn mang lại vai trò tích cực trong việc cung ứng ra thị trường những nhân lực với chất lượng đào tạo cao, góp phần xây dựng và phát triển đất nước.

1.1.2. Những vấn đề lý luận về pháp luật kinh tế

1.1.2.1. Khái niệm và đặc điểm của pháp luật kinh tế

Lịch sử tồn tại và phát triển của xã hội cho thấy, các quan hệ kinh tế luôn đóng vị trí, vai trò đặc biệt quan trọng. Do đó, Nhà nước với chức năng, sứ mệnh của mình, luôn cố gắng can thiệp vào các quan hệ kinh tế với mức độ nhất định nhằm thúc đẩy

⁸⁷ Anh Thi Hoai Le (2021), The Influence of Institution Autonomy Policy on Internationalization of Higher Education: A Case Study in Vietnam, *Journal of Comparative & International Higher Education*, Volume 13, Issue 5S (2021), p.55-63.

kinh tế - xã hội phát triển. Đây cũng là một trong những nguyên nhân ra đời pháp luật kinh tế. Tuy nhiên, pháp luật kinh tế không phải một khái niệm có nội hàm thống nhất mà có thể được hiểu theo các cách khác nhau tùy thuộc vào góc độ nghiên cứu và quan điểm nghiên cứu.

Pháp luật kinh tế được khởi sinh từ những nước tư bản vào những năm đầu của thế kỷ XX, khi sự can thiệp của Nhà nước vào các lĩnh vực kinh tế được đặt ra để động viên các nguồn nhân lực, vật lực chuẩn bị chiến tranh thế giới thứ nhất. Lúc này, các nhà nghiên cứu cho rằng việc phân chia truyền thống pháp luật tư sản ra luật công và luật tư không còn có ý nghĩa mà cần có một ngành luật mới là ngành luật kinh tế - ngành luật nằm ở chỗ giáp ranh giữa luật công và luật tư⁸⁸. Theo đó, pháp luật kinh tế đề cập tới 02 vấn đề lớn: một là tự do hoá kinh tế và hai là sự can thiệp của Nhà nước vào hoạt động kinh tế. Vấn đề tự do hoá kinh tế được khởi xướng và phát triển bởi nhà kinh tế học nổi tiếng Adam Smith⁸⁹. Ông cho rằng tự do trong kinh tế là tự do hành nghề, tự do sở hữu, tự do cạnh tranh..., và tất cả do thị trường tự điều chỉnh nên Nhà nước không nên/không cần can thiệp vào các hoạt động kinh tế. Mặc dù tư tưởng do Adam Smith đưa ra đã có những đóng góp quan trọng vào kinh tế học cũng như khoa học pháp lý nhưng ngày càng bộc lộ những điểm không phù hợp với thực tiễn, do sự tự do không thể tồn tại một cách tuyệt đối trong mọi xã hội khi mà sự tự do tuyệt đối có những mặt trái của nó. Thêm vào đó, kinh tế thị trường bản thân nó cũng có những yếu tố hạn chế bên cạnh những yếu tố tích cực. Sau đó, các nhà nghiên cứu phát triển xu hướng kết hợp đồng thời giữa tự do hoá kinh tế với sự phát triển của xã hội, dẫn tới Nhà nước tìm cách can thiệp bằng quyền lực Nhà nước vào hoạt động kinh tế, thông qua công cụ quan trọng nhất là pháp luật. Tùy theo tính chất của nền kinh tế, các điều kiện chính trị xã hội mà Nhà nước thể hiện sự can thiệp của mình một cách khác nhau, ở các mức độ khác nhau.

Bên cạnh những quan điểm nghiên cứu về pháp luật kinh tế thông qua việc phân tích và làm rõ 2 vấn đề chủ yếu nêu trên, nhiều nhà nghiên cứu còn tiếp cận pháp luật kinh tế từ nguồn luật. Nghĩa là, ngoài những quy định của Nhà nước, còn

⁸⁸ Nguyễn Viết Tỷ (2002), *Phương hướng hoàn thiện pháp luật kinh tế trong điều kiện có Bộ luật Dân sự*, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, 2002, tr.8.

⁸⁹ Adam Smith (1723 – 1790) là nhà kinh tế chính trị học và triết gia đạo đức học người Scotland. Ông là người mở đường cho phát triển lý luận kinh tế.

phải đề cập tới các tập quán, thông lệ thương mại, các điều kiện giao dịch chung - những vấn đề liên quan đến hợp đồng mà trong thực tiễn pháp lý cũng như đời sống kinh doanh đã được Nhà nước thừa nhận và đưa nó trở thành các quy phạm pháp luật. Nhà nghiên cứu F.Kubler (1992) từng nhận xét rằng trước khi có các bộ luật thương mại hoàn chỉnh, giữa các thương gia đã tồn tại các tập quán thương mại và các tập quán đó tồn tại và phát triển cho tới ngày nay⁹⁰.

Ở các nước xã hội chủ nghĩa áp dụng cơ chế kinh tế tập trung kế hoạch hoá trước đây, quan điểm về pháp luật kinh tế cũng tương đối đa dạng. Nếu Tiệp Khắc ban hành Bộ luật kinh tế trong hệ thống pháp luật của mình thì ở Hungari không công nhận pháp luật kinh tế là một ngành luật độc lập⁹¹. Ở Liên Xô, pháp luật kinh tế lúc đầu chưa được chính thức công nhận nhưng cùng với các nghiên cứu thuyết phục được các nhà khoa học công bố, pháp luật kinh tế dần được coi là một ngành luật độc lập với 03 tiêu chí cơ bản: *Một là*, có đối tượng điều chỉnh xác định, chính là sự kết hợp các yếu tố tổ chức kế hoạch trong hoạt động kinh tế xã hội chủ nghĩa. *Hai là*, có chủ thể xác định, là các tổ chức xã hội chủ nghĩa và các đơn vị nằm trong cấu trúc của nó. *Ba là*, có phương pháp điều chỉnh cụ thể, đa dạng trong việc tác động bằng pháp luật vào các quan hệ kinh tế với mục đích tìm ra giải pháp tốt nhất để thực hiện các nhiệm vụ kinh tế và chính trị.

Ở Việt Nam giai đoạn xây dựng chủ nghĩa xã hội theo cơ chế quản lý kinh tế tập trung kế hoạch hoá, sự ra đời và phát triển của pháp luật kinh tế có sự hấp thu mạnh mẽ quan điểm về pháp luật kinh tế của các nước xã hội chủ nghĩa nêu trên. Tuy nhiên, quá trình đổi mới đặt ra yêu cầu cần nhận diện và xác định lại khái niệm pháp luật kinh tế ở Việt Nam. Do đó, nhiều quan điểm được đưa ra nghiên cứu về pháp luật kinh tế dưới các góc độ khác nhau.

Theo nghĩa rộng, pháp luật kinh tế được hiểu là tổng hợp các quy phạm pháp luật thuộc nhiều ngành luật khác nhau có liên quan đến việc QLNN đối với nền kinh tế và liên quan đến hoạt động sản xuất, kinh doanh. Về mặt nội dung, pháp luật kinh tế bao gồm các bộ phận pháp luật khác nhau, như Luật Doanh nghiệp, Luật Thương mại, Luật Tài chính, Luật Ngân hàng, Luật Lao động, Luật Đất đai⁹². Thậm chí, các quy phạm pháp luật của pháp luật kinh tế còn được thể hiện trong Hiến pháp, Luật

⁹⁰ F.Kubler (1992), *Mấy vấn đề về pháp luật kinh tế Cộng hoà Liên bang Đức*, Nxb. Pháp lý, Hà Nội, tr.22.

⁹¹ Nguyễn Am Hiểu (1996), *Hoàn thiện pháp luật Kinh tế ở Việt Nam trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa*, Luận án Phó Tiến sĩ khoa học luật học, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội, 1996.

⁹² Trường Đại học Luật Hà Nội (1996), *Giáo trình Luật Kinh tế*, Nxb. Giáo dục, Hà Nội, tr.13-14

Dân sự, Luật Hành chính, Luật Hình sự, Luật Kinh tế theo nghĩa hẹp⁹³, do đó, nhiều quan điểm còn có sự bàn luận về việc pháp luật kinh tế thuộc sự điều chỉnh của luật công hay luật tư⁹⁴. Như vậy, khái niệm “pháp luật kinh tế” không được hiểu đồng nhất với khái niệm “ngành luật” độc lập trong hệ thống pháp luật theo tiêu chuẩn phân loại của lý luận pháp luật hiện hành⁹⁵, do không có đối tượng điều chỉnh thống nhất và phương pháp điều chỉnh đặc thù. Hay nói cách khác, pháp luật kinh tế là khái niệm tổng hợp chỉ tổng thể các quy phạm pháp luật thuộc nhiều lĩnh vực pháp luật khác nhau song có mối quan hệ hữu cơ gắn liền đến quá trình hoạt động sản xuất kinh doanh và quản lý nền kinh tế⁹⁶. Quan điểm về pháp luật kinh tế theo nghĩa rộng nêu trên được nhiều nhà nghiên cứu ủng hộ. Chẳng hạn, TS. Nguyễn Văn Luyện (1999) cho rằng, khái niệm pháp luật kinh tế có nội dung hết sức rộng lớn, chiếm tỷ trọng đáng kể trong hệ thống pháp luật nói chung. Pháp luật kinh tế phải bao quát được toàn bộ hoạt động kinh tế dù nó tồn tại dưới hình thức nào từ kinh doanh, dịch vụ đến các hoạt động văn hoá, thể thao, nghệ thuật...⁹⁷ Hoặc TS. Phạm Duy Nghĩa (1999) cũng nhận định, khái niệm pháp luật kinh tế đã tỏ ra phù hợp hơn bao hàm nhiều lĩnh vực của pháp luật liên quan đến các hoạt động kinh tế⁹⁸.

Còn theo nghĩa hẹp, pháp luật kinh tế chính là luật kinh tế, nếu hiểu theo cách phiên dịch từ “pháp luật” tương tự như “law” trong tiếng Anh⁹⁹. Theo đó, pháp luật kinh tế là một ngành luật độc lập, với đối tượng điều chỉnh là các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình thành lập, đăng ký kinh doanh, hoạt động, giải thể, phá sản doanh nghiệp. Hay nói cách khác, pháp luật kinh tế - luật kinh tế được cấu thành bởi 04 chế định pháp luật quan trọng là: chế định về chủ thể kinh doanh (các loại hình doanh nghiệp); chế định hợp đồng trong kinh doanh; chế định về phá sản, giải thể doanh

⁹³ Nguyễn Am Hiểu (1996), *Hoàn thiện pháp luật Kinh tế ở Việt Nam trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa*, Luận án Phó Tiến sĩ khoa học luật học, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội, 1996.

⁹⁴ Bùi Ngọc Cường (2004), Quan niệm về pháp luật kinh tế trong cơ chế thị trường, *Tạp chí Luật học*, số 1/2004.

⁹⁵ Nguyễn Viết Tý (2002), *Phương hướng hoàn thiện pháp luật kinh tế trong điều kiện có Bộ luật Dân sự*, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, 2002, tr.5.

⁹⁶ Bùi Ngọc Cường (2019), *Một số vấn đề lý luận về khung pháp luật kinh tế trong nền kinh tế thị trường Việt Nam*, bài viết trong tác phẩm “Pháp luật Kinh tế Việt Nam trong thời kỳ đổi mới, Nxb. Chính trị quốc gia sự thật, 2019.

⁹⁷ Nguyễn Văn Luyện (1999), *Luận cứ khoa học của việc xây dựng pháp luật kinh tế ở Việt Nam*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 12/1999, tr.5

⁹⁸ Phạm Duy Nghĩa (1999), *Mối quan hệ giữa pháp luật thương mại, kinh tế và dân sự*, Tạp chí Khoa học, Đại học Quốc gia Hà Nội, số 1/1999, tr.27.

⁹⁹ Nguyễn Viết Tý (2002), tldđ.

nghiệp và chế định về tài phán kinh tế¹⁰⁰. Ngoài ra, nếu xét theo các nhóm quan hệ xã hội thuộc sự điều chỉnh của ngành luật kinh tế, có 02 nhóm quan hệ xã hội chủ yếu, bao gồm: quan hệ phát sinh trong quá trình thực hiện hoạt động kinh doanh và những quan hệ phát sinh trong quá trình QLNN đối với hoạt động kinh doanh đó. Tuy nhiên, cùng với sự phát triển của nền kinh tế và sự thay đổi của hệ thống pháp luật điều chỉnh về lĩnh vực kinh tế trước bối cảnh của cơ chế thị trường có sự quản lý của nhà nước, với nền tảng là sự công nhận quyền tự do sở hữu, tự do kinh doanh, đồng thời chịu nhiều tác động tất yếu của quá trình hội nhập kinh tế quốc tế, khái niệm “Luật Kinh tế” ít được sử dụng hơn trong khoa học pháp lý, mà thay vào đó là khái niệm “Luật Thương mại”.

Mặt khác, quá trình hội nhập kinh tế quốc tế dẫn đến sự hình thành một khối lượng đồ sộ các văn bản pháp luật quốc gia, các điều ước quốc tế... điều chỉnh các quan hệ thương mại, kinh tế trong nước và quốc tế. Do đó, sự ra đời, tồn tại, hoạt động thương mại của thương nhân được điều chỉnh trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau. Như vậy, tổng thể các nguồn luật này tạo nên cơ sở pháp lý cho thương nhân gia nhập thị trường, tổ chức hoạt động và rút khỏi thị trường, là cơ sở pháp lý cho thương nhân tiến hành các hoạt động kinh doanh. Bởi vậy, các nghiên cứu chỉ ra rằng, trong nền kinh tế thị trường, khái niệm pháp luật kinh tế theo nghĩa hẹp, hay khái niệm luật kinh tế cần được nhận diện với những lưu ý cơ bản như sau¹⁰¹: *Một là*, Luật Kinh tế là bộ phận thuộc lĩnh vực pháp luật kinh tế, bao gồm tổng thể các quy định pháp luật do Nhà nước ban hành hoặc thừa nhận nhằm quy định về các loại chủ thể kinh doanh, điều chỉnh việc hình thành, tổ chức và quản lý hoạt động kinh doanh của họ phù hợp với chính sách quản lý kinh tế của nhà nước và quy định về vấn đề giải quyết tranh chấp phát sinh trong hoạt động kinh doanh. *Hai là*, Luật Kinh tế không phải là cơ sở pháp lý giải quyết mọi vấn đề phát sinh trong quan hệ kinh tế trong nền kinh tế thị trường. Trong nhiều trường hợp, các vấn đề phát sinh của nền kinh tế được ghi nhận trong luật ngân hàng, luật đất đai, luật lao động... Những lưu ý này cho thấy, khái niệm pháp luật kinh tế và khái niệm luật kinh tế không thể đồng nhất và trùng khớp với nhau hoàn toàn.

¹⁰⁰ Nguyễn Am Hiểu (1996), tldđ.

¹⁰¹ Nguyễn Thị Dung (Chủ biên) (2017), Luật Kinh tế chuyên khảo, Nxb. Lao động, Hà Nội.

Như vậy, dựa trên những quan điểm về pháp luật kinh tế và sự thay đổi của các quan điểm theo các mốc thời gian khác nhau, trong phạm vi Luận án, nghiên cứu sinh đồng nhất với khái niệm pháp luật kinh tế theo nghĩa rộng. Theo đó, *pháp luật kinh tế là tổng hợp các quy phạm pháp luật do Nhà nước ban hành hoặc thừa nhận nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình sản xuất, kinh doanh, cung ứng hàng hoá, dịch vụ và tổ chức, quản lý nền kinh tế.*

Pháp luật kinh tế mang những đặc điểm nhận diện cơ bản như sau:

Thứ nhất, pháp luật kinh tế được hợp thành bởi nhiều lĩnh vực pháp luật, giữa những lĩnh vực pháp luật có mối quan hệ hữu cơ, chi phối và trực tiếp ảnh hưởng lẫn nhau, tồn tại trong một chỉnh thể thống nhất nhưng lại có tính độc lập tương đối¹⁰². Đặc điểm này đồng nghĩa với việc nội dung của pháp luật kinh tế tương đối rộng lớn và được thể hiện trong nhiều lĩnh vực khác nhau trong hệ thống pháp luật của quốc gia, bao trùm lên cả luật công và luật tư.

Thứ hai, pháp luật kinh tế là yếu tố cấu thành của cơ chế kinh tế. Cơ chế kinh tế được hiểu là phương thức vận động của nền kinh tế, trong đó gồm cơ chế quản lý kinh tế hay phương thức tác động của Nhà nước vào đời sống kinh tế. Nhà nước tác động vào nền kinh tế thông qua cơ chế quản lý kinh tế và thông qua hệ thống pháp luật. Do vậy, về mối quan hệ có thể thấy pháp luật kinh tế là yếu tố cấu thành của cơ chế kinh tế. Mỗi cơ chế kinh tế sẽ có một khung pháp luật kinh tế tương ứng.

Thứ ba, pháp luật kinh tế luôn vận động theo sự vận động của nền kinh tế. Pháp luật kinh tế luôn ở tình trạng vận động và phát triển, xuất phát từ việc pháp luật kinh tế phản ánh sự phát triển khách quan của các quan hệ kinh tế, đồng thời phản ánh ý chí của Nhà nước trong hoạt động quản lý nền kinh tế. Điều này đồng nghĩa với việc, trong một quốc gia, không bao giờ có một hệ thống pháp luật kinh tế cho mọi giai đoạn phát triển, cũng như không có một hệ thống pháp luật thống nhất cho mọi trật tự kinh tế, dù nó được xây dựng dựa trên những nguyên lý và định hướng giống nhau. Bởi pháp luật kinh tế điều chỉnh các quan hệ pháp luật kinh tế - những quan hệ luôn vận động, phát triển, đổi mới, hội nhập, nên pháp luật kinh tế là lĩnh vực pháp luật đầy năng động và ngày càng được quốc tế hoá một cách nhanh chóng¹⁰³.

¹⁰² Bùi Ngọc Cường (2019), tldđ, tr.32.

¹⁰³ Bùi Ngọc Cường (2019), tldđ, tr.33.

1.1.2.2. Các bộ phận cấu thành của pháp luật kinh tế

Do pháp luật kinh tế là tổng hợp các quy phạm pháp luật trong nhiều lĩnh vực pháp luật khác nhau, do đó việc xác định các bộ phận cấu thành của pháp luật kinh tế có tính đa dạng, mỗi góc nhìn, tiêu chí khác nhau có thể dẫn tới những nội dung khác nhau. Ở Việt Nam trong điều kiện nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, dựa theo các quan điểm chỉ đạo, định hướng của Đảng và Nhà nước, pháp luật kinh tế nằm trong tương quan với pháp luật dân sự và bao gồm các nhóm quy phạm pháp luật nội dung sau¹⁰⁴:

Thứ nhất, nhóm quy phạm pháp luật quy định về bảo vệ quyền sở hữu, quyền tài sản của người dân, doanh nghiệp, các quy phạm pháp luật điều chỉnh quan hệ hợp đồng, bảo đảm quyền tự do hợp đồng của người dân, doanh nghiệp. Những quy phạm này được thể hiện trong các văn bản như: Bộ luật Dân sự, Luật Đất đai, Luật Nhà ở, Luật Sở hữu trí tuệ, Luật Thương mại...

Thứ hai, nhóm quy phạm pháp luật quy định về hoạt động đầu tư, kinh doanh trong nền kinh tế, được thể hiện trong Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư...

Thứ ba, nhóm quy phạm pháp luật quy định về cạnh tranh, bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, được ghi nhận trong Luật Cạnh tranh, Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, Luật An toàn thực phẩm, Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hoá...

Thứ tư, nhóm quy phạm pháp luật quy định về một số loại thị trường quan trọng, gồm thị trường bất động sản, thị trường lao động, thị trường hàng hoá, dịch vụ, thị trường vốn, thị trường tín dụng được ghi nhận trong Luật Đất đai, Luật Nhà ở, Bộ luật Lao động, Luật Thương mại, Luật Các tổ chức tín dụng, Luật Chứng khoán...

Thứ năm, nhóm quy phạm pháp luật quy định về an sinh xã hội và bảo vệ môi trường, được thể hiện trong Luật Bảo hiểm xã hội, Luật Bảo vệ môi trường...

Thứ sáu, nhóm quy phạm pháp luật quy định về giải quyết tranh chấp và phá sản, được ghi nhận trong Bộ luật Tố tụng dân sự, Luật Trọng tài thương mại, Luật Phá sản...

¹⁰⁴ Dựa theo quan điểm của Nguyễn Văn Cương (2021), *Hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa theo yêu cầu của Văn kiện Đại hội XIII của Đảng*, bài viết được đăng tải trong cuốn sách “Hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa theo Văn kiện Đại hội XIII của Đảng - Một số vấn đề đặt ra từ thực tiễn công tác pháp luật dân sự - kinh tế, Lê Thành Long & Nguyễn Thanh Tú (đồng chủ biên), Nxb. Tư pháp, 2021.

Thứ bảy, nhóm quy phạm pháp luật quy định về xử lý vi phạm trong lĩnh vực kinh tế cũng được ban hành, được quy định trong Luật Xử phạt vi phạm hành chính, Bộ luật Hình sự...

Nếu xét dưới góc độ các bộ phận cấu thành của một hoạt động kinh tế, hay những vấn đề thường thấy xoay quanh một chủ thể kinh doanh trong thời gian từ khi ra đời, quá trình tồn tại cho tới lúc rút lui khỏi thị trường, pháp luật kinh tế bao gồm các nhóm nội dung sau¹⁰⁵:

Thứ nhất, pháp luật doanh nghiệp, chủ thể kinh doanh. Nội dung pháp luật này bao gồm các quy định về điều kiện, thủ tục thành lập và hoạt động cũng như tổ chức, quản lý của các doanh nghiệp, gồm những doanh nghiệp thông thường và những doanh nghiệp đặc biệt như các tổ chức tín dụng, công ty chứng khoán, công ty kinh doanh bảo hiểm. Bên cạnh sự tồn tại của các doanh nghiệp, một bộ phận chủ thể đóng vai trò quan trọng trong việc thực hiện các hoạt động kinh tế là các tổ chức, hợp tác xã, hộ gia đình, cá nhân kinh doanh. Đối với nhóm này, pháp luật cũng có những quy định cụ thể về quyền hạn, nghĩa vụ, cách thức tham gia cũng như trách nhiệm pháp lý trong quá trình thực hiện các hoạt động kinh tế.

Thứ hai, pháp luật hợp đồng trong kinh doanh. Nội dung pháp luật này bao gồm các quy định về quyền hạn, trách nhiệm, nội dung, hình thức, thủ tục trong quá trình giao kết, thực hiện hợp đồng giữa các bên trong quan hệ kinh tế, gồm quan hệ giữa các chủ thể kinh doanh với nhau, quan hệ giữa chủ thể kinh doanh với khách hàng.

Thứ ba, pháp luật về cạnh tranh. Nội dung pháp luật này bao gồm các quy định về hành vi cạnh tranh, kiểm soát cạnh tranh, xử lý các vi phạm về cạnh tranh...

Thứ tư, pháp luật về giải quyết tranh chấp trong kinh doanh. Nội dung pháp luật này bao gồm các quy định về các loại tranh chấp phát sinh trong hoạt động kinh doanh, thương mại cũng như quy định về các phương thức, trình tự, thủ tục giải quyết các vụ tranh chấp kinh doanh thương mại.

Thứ năm, pháp luật về giải thể, phá sản doanh nghiệp. Nội dung pháp luật này bao gồm các quy định về giải thể, phá sản các doanh nghiệp, các chủ thể kinh doanh khác như quy định về căn cứ giải thể, phá sản; thủ tục giải thể, phá sản; hậu quả pháp lý của việc giải thể, phá sản...

¹⁰⁵ Phạm Duy Nghĩa (2009), *Giáo trình Luật Kinh tế* (tái bản lần 1), Nxb. Công an nhân dân, tr.34.

Bên cạnh những nội dung trên, pháp luật kinh tế có thể bao gồm những vấn đề chuyên sâu khác, như pháp luật về quản trị doanh nghiệp, pháp luật về quản lý kinh tế công cộng (quản lý thị trường, quản lý chất lượng, quản lý quy hoạch phát triển kinh tế, chính sách hỗ trợ, chính sách giám sát, chính sách chống bán phá giá...); pháp luật về các lĩnh vực kinh tế (thị trường xây dựng, thị trường nhà đất, thị trường chứng khoán...); pháp luật về các hợp đồng chuyên biệt (mua bán hàng hoá, gia công, trung gian tiêu thụ, vận tải và hậu cần, thuê mua, quảng cáo); pháp luật bảo vệ người tiêu dùng; pháp luật về kinh tế quốc tế; pháp luật về trọng tài...

Nếu xét dưới góc độ các quan hệ pháp luật của pháp luật kinh tế, cấu trúc pháp luật kinh tế bao gồm các nhóm nội dung sau:

Thứ nhất, nhóm quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh giữa chủ thể quản lý kinh tế với các chủ thể thực hiện hoạt động kinh tế. Trong đó, ở nhóm chủ thể quản lý kinh tế, pháp luật cần quy định cụ thể về cơ quan nhà nước có quyền hạn, trách nhiệm trong quản lý kinh tế, các hoạt động quản lý cụ thể, biện pháp thực hiện các hoạt động... Ở nhóm chủ thể bị quản lý, pháp luật quy định cụ thể về sự ra đời, điều kiện thành lập, tổ chức, hoạt động, thậm chí các quy định về quá trình, cách thức thoát khỏi thị trường của các chủ thể thực hiện hoạt động kinh tế. Phương pháp điều chỉnh ở nhóm quy phạm pháp luật giữa chủ thể quản lý và chủ thể bị quản lý chủ yếu là phương pháp mệnh lệnh hành chính.

Thứ hai, nhóm quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh giữa các chủ thể thực hiện hoạt động kinh tế với nhau hoặc giữa chủ thể thực hiện hoạt động kinh tế với khách hàng. Đây là những quan hệ kinh tế phát sinh do thực hiện hoạt động sản xuất, kinh doanh, tiêu thụ sản phẩm hoặc thực hiện các hoạt động dịch vụ trên thị trường nhằm mục đích sinh lời. Quá trình thực hiện các quan hệ xã hội này, các chủ thể còn phải tuân thủ những quy định về đảm bảo cạnh tranh lành mạnh, bảo vệ quyền lợi của người tiêu dùng. Phương pháp điều chỉnh ở nhóm quy phạm pháp luật này chủ yếu là phương pháp bình đẳng, thoả thuận.

Thứ ba, nhóm quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong nội bộ chủ thể thực hiện hoạt động kinh tế. Ở nhóm quy phạm pháp luật này, những vấn đề về quản trị nhân sự nội bộ của chủ thể kinh doanh như mối quan hệ giữa người sử dụng lao động và người lao động sẽ được quy định cụ thể. Thêm vào

đó, ở những chủ thể kinh doanh có quy mô lớn, có mạng lưới hoạt động rộng với nhiều chi nhánh, công ty con, công ty liên kết, pháp luật còn quy định về mối quan hệ giữa những bộ phận này và giới hạn, trách nhiệm cần tuân thủ.

Nếu xét dưới góc độ đối tượng điều chỉnh của một lĩnh vực pháp luật độc lập, cấu trúc pháp luật kinh tế bao gồm các nhóm nội dung cơ bản sau:

Thứ nhất, luật thương mại. Luật Thương mại là lĩnh vực pháp luật bao gồm tổng thể các quy định pháp luật do Nhà nước ban hành hoặc thừa nhận nhằm quy định quy chế thương nhân, điều chỉnh hoạt động thương mại của thương nhân và vấn đề giải quyết tranh chấp phát sinh trong hoạt động thương mại của họ¹⁰⁶. Những nội dung chủ yếu của Luật Thương mại gồm: quy định về thương nhân (các loại hình thương nhân, điều kiện và thủ tục gia nhập thị trường của nhà đầu tư; quyền, nghĩa vụ của thương nhân và tổ chức, cá nhân góp vốn; quản trị nội bộ của mỗi loại hình thương nhân; tổ chức lại doanh nghiệp; điều kiện, thủ tục rút khỏi thị trường của thương nhân); quy định về hoạt động thương mại của thương nhân và vấn đề giải quyết tranh chấp phát sinh trong hoạt động thương mại của họ.

Thứ hai, luật tài chính – ngân hàng. Luật Tài chính – ngân hàng là lĩnh vực pháp luật bao gồm tổng thể các quy định pháp luật do Nhà nước ban hành hoặc thừa nhận nhằm quy định các vấn đề liên quan đến tài chính, hoạt động tài chính của các chủ thể trong đời sống kinh tế - xã hội. Bản thân khái niệm tài chính đã mang nội hàm tương đối rộng, do đó pháp luật điều chỉnh vấn đề tài chính cũng chứa đựng nhiều nội dung khác nhau. Thực tiễn khoa học pháp lý cho thấy những nội dung điều chỉnh của pháp luật tài chính bao gồm pháp luật về tài chính công (với bộ phận điển hình, cốt lõi là pháp luật về NSNN); pháp luật về tài chính tư (gồm các quy định về tài chính cá nhân, tài chính hộ gia đình, tài chính doanh nghiệp, tài chính của tổ chức). Đặc biệt, trong bộ phận tài chính doanh nghiệp, đối với nhóm doanh nghiệp đặc biệt là các trung gian tài chính như các tổ chức tín dụng, các công ty chứng khoán, công ty kinh doanh bảo hiểm... do vị trí, vai trò, tầm quan trọng trong việc thúc đẩy sự phát triển, ổn định của kinh tế - xã hội nên với mỗi nhóm trung gian tài chính lại có một hệ thống văn bản pháp luật điều chỉnh riêng, thể hiện trong Luật Các tổ chức tín dụng, Luật Chứng khoán, Luật Kinh doanh bảo hiểm.

¹⁰⁶ Trường Đại học Luật Hà Nội (2018), *Giáo trình Luật Thương mại*, tập 1, Nxb. Tư pháp, tr.16.

Thứ ba, luật lao động. Luật Lao động là lĩnh vực pháp luật điều chỉnh các nhóm quan hệ xã hội trong lĩnh vực lao động, gồm quan hệ lao động và quan hệ liên quan đến quan hệ lao động¹⁰⁷. Quan hệ lao động gồm quan hệ lao động cá nhân (quan hệ lao động làm công ăn lương, phát sinh trên cơ sở hợp đồng lao động giữa người lao động và người sử dụng lao động) và quan hệ lao động tập thể (quan hệ giữa tập thể lao động hoặc đại diện tập thể lao động và người sử dụng lao động hoặc đại diện người sử dụng lao động về các vấn đề phát sinh trong quan hệ lao động. Quan hệ liên quan đến quan hệ lao động bao gồm quan hệ việc làm, quan hệ học nghề, quan hệ bồi thường thiệt hại trong quá trình lao động, quan hệ bảo hiểm xã hội, quan hệ giải quyết tranh chấp lao động, quan hệ giải quyết đình công và quan hệ quản lý nhà nước về lao động...

Thứ tư, luật đất đai. Luật đất đai là tổng hợp các quy phạm pháp luật mà Nhà nước ban hành nhằm thiết lập quan hệ đất đai trên cơ sở chế độ sở hữu toàn dân về đất đai và sự bảo hộ đầy đủ của Nhà nước đối với các quyền của người sử dụng đất¹⁰⁸. Đối tượng điều chỉnh của Luật đất đai bao gồm: các quan hệ đất đai phát sinh trong quá trình quản lý nhà nước đối với đất đai; các quan hệ đất đai phát sinh trong quá trình sử dụng đất của tổ chức trong nước được Nhà nước giao đất, cho thuê đất; các quan hệ đất đai phát sinh trong quá trình sử dụng đất của tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài tại Việt Nam; các quan hệ đất đai phát sinh trong quá trình sử dụng đất của hộ gia đình, cá nhân khi thực hiện các giao dịch dân sự về đất đai và các quan hệ đất đai phát sinh trong quá trình khai thác, sử dụng các nhóm đất nông nghiệp, phi nông nghiệp và đất chưa sử dụng.

Thứ năm, luật cạnh tranh. Luật cạnh tranh bao gồm các quy phạm pháp luật điều chỉnh hành vi cạnh tranh giữa các chủ thể kinh doanh trên thương trường, đồng thời bao gồm cả các quy định đảm bảo thực thi luật cạnh tranh trong thực tế. Theo đó, luật cạnh tranh quy định về tổ chức và hoạt động của cơ quan nhà nước thi hành luật cạnh tranh; trình tự, thủ tục xử lý vụ việc cạnh tranh; các biện pháp xử lý vi phạm pháp luật về cạnh tranh¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Trường Đại học Luật Hà Nội (2020), *Giáo trình Luật Lao động Việt Nam*, Nxb. Công an nhân dân.

¹⁰⁸ Trường Đại học Luật Hà Nội (2018), *Giáo trình Luật Đất đai*, Nxb. Công an nhân dân, tr.9.

¹⁰⁹ Trường Đại học Luật Hà Nội (2020), *Giáo trình Luật Cạnh tranh*, Nxb. Công an nhân dân, tr.32.

Nếu xét dưới hình thức tồn tại vật chất, pháp luật kinh tế bao gồm hai phương diện¹¹⁰: *Thứ nhất*, hệ thống cấu trúc bên trong của pháp luật: chính là các quy phạm, các chế định, các lĩnh vực pháp luật hay còn gọi là ngành luật. Các quy phạm, chế định, các lĩnh vực pháp luật đó có mối liên hệ, tác động qua lại lẫn nhau, tồn tại trong một thể thống nhất song giữa chúng vẫn có tính độc lập tương đối. *Thứ hai*, hệ thống văn bản (hình thức) bao gồm nhiều nguồn khác nhau của hệ thống pháp luật kinh tế được biểu hiện bằng các văn bản pháp luật ở các cấp độ khác nhau thuộc các lĩnh vực khác nhau do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành. Ngoài ra, bên cạnh các văn bản quy phạm pháp luật, nguồn của pháp luật kinh tế còn bao gồm các điều ước quốc tế song phương và đa phương điều chỉnh các quan hệ kinh tế có yếu tố nước ngoài; các tập quán thương mại¹¹¹ và các án lệ¹¹².

Dựa trên những góc nhìn khác nhau từ đó xác định những bộ phận nội dung cấu thành pháp luật kinh tế nêu trên, có thể thấy sự đa dạng, phong phú của những vấn đề pháp luật kinh tế điều chỉnh. Mỗi cách phân loại khác nhau có thể chỉ mang tính tương đối khi xác định cấu trúc pháp luật kinh tế. Do đó, tùy thuộc vào mục đích nghiên cứu cũng như nhu cầu của mỗi nghiên cứu để lựa chọn sử dụng tiêu chí nào xác định nội dung pháp luật kinh tế, thậm chí trong tiêu chí đó cũng có thể chỉ nghiên cứu những nội dung pháp luật kinh tế điển hình, cơ bản, gắn liền với giới hạn mục tiêu và nhiệm vụ nghiên cứu.

1.2. Những vấn đề lý luận về tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế

1.2.1. Khái quát về tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế

1.2.1.1. Khái niệm về tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế

Để làm rõ khái niệm pháp luật kinh tế về TCĐH, tác giả tiếp cận và làm rõ bản chất của GDĐH, từ đó nhìn nhận mối tương quan đối với hoạt động TCĐH, và đặt ra vấn đề cần điều chỉnh bởi pháp luật kinh tế về TCĐH. Theo đó, đối với GDĐH, tồn

¹¹⁰ Bùi Ngọc Cường (2019), tldđ, tr.27.

¹¹¹ Tập quán thương mại là thói quen được thừa nhận rộng rãi trong hoạt động thương mại trên một vùng, miền hoặc một lĩnh vực thương mại, có nội dung rõ ràng được các bên thừa nhận để xác định quyền và nghĩa vụ của các bên trong hoạt động thương mại. Tập quán thương mại có ý nghĩa quan trọng trong việc giải thích và bổ sung các nghĩa vụ hợp đồng. Ở Việt Nam, pháp luật cho phép áp dụng tập quán thương mại quốc tế trong các giao dịch có yếu tố nước ngoài, nếu tập quán đó không trái với nguyên tắc cơ bản của pháp luật Việt Nam.

¹¹² Án lệ là những lập luận, phán quyết trong bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật của Tòa án về một vụ việc cụ thể, được Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao lựa chọn và được Chánh án Tòa án nhân dân tối cao công bố là án lệ để các tòa nghiên cứu, áp dụng trong xét xử.

tại 02 quan điểm lớn về GDDH: *Một là*, GDDH là phúc lợi xã hội và *Hai là*, GDDH là hàng hoá, dịch vụ¹¹³. Tuy nhiên, thực tiễn sự phát triển GDDH trên thế giới cho thấy, không thể chỉ áp dụng một trong hai quan điểm trên để nhìn nhận về GDDH, mà cần có sự kết hợp của cả hai quan điểm. Ở quan điểm coi GDDH là phúc lợi xã hội, điều này một mặt không thu hút được khối ngoài công lập trong việc bỏ vốn hình thành, vận hành các CSGDDH, mặt khác lại đặt gánh nặng lên Nhà nước trong việc duy trì sự tồn tại và hoạt động của các CSGDDH công lập. Tuy nhiên, do GDDH đặt ra yêu cầu cao, sâu hơn nên mức đầu tư công cho GDDH thường chiếm tỷ trọng thấp hơn so với giáo dục phổ thông ở các bậc giáo dục phổ cập¹¹⁴. Điều này đồng nghĩa với nguồn NSNN cho GDDH giảm đi, sự chia sẻ chi phí đào tạo từ phía người học và xã hội tăng lên, đòi hỏi các CSGDDH cần tiến hành tự chủ.

Tuy nhiên, khi các CSGDDH tiến hành tự chủ, vấn đề thứ hai cần quan tâm là xem xét quan điểm sản phẩm của GDDH là hàng hoá, dịch vụ. Cụ thể, GDDH thuần túy là hoạt động cung ứng một loại hàng hoá, dịch vụ hay coi là hàng hoá, dịch vụ của giáo dục đại học là đặc biệt. Trường hợp sản phẩm GDDH được coi là hàng hoá, dịch vụ thuần túy, có thể dẫn đến việc CSGDDH không đảm bảo yếu tố phúc lợi với các đối tượng chính sách, tạo gánh nặng chi phí cho người học và xã hội. Lúc này, TCDH được các CSGDDH đồng nhất với tự chủ tài chính hoặc đặt nặng tự chủ tài chính trước nhất để thực hiện TCDH. Do đó, để không dẫn đến hạn chế này, cần thiết coi sản phẩm GDDH là hàng hoá, dịch vụ có tính chất đặc biệt. Về lý thuyết, một sản phẩm được coi là sản phẩm của thị trường phải thể hiện qua 03 yếu tố: (i) biết trước chất lượng sản phẩm, (ii) giá cả thoả thuận và (iii) so sánh được các sản phẩm với nhau. Trong khi đó, giáo dục nói chung, GDDH nói riêng không bao hàm cả 03 yếu tố này, do đó, sản phẩm GDDH được coi là hàng hoá, dịch vụ công cộng, vừa có yếu tố thị trường, vừa có yếu tố chính sách, do cả Nhà nước và tư nhân cung cấp¹¹⁵. Quan điểm như vậy một mặt tránh trường hợp GDDH tự chủ hoàn toàn theo cơ chế thị trường, một mặt giúp Nhà nước đặt ra được những định hướng, chiến lược đối với sự phát triển của GDDH. Điều này có nghĩa, TCDH không đồng nghĩa với việc các CSGDDH phải “tự túc” về tất cả mọi mặt, mà là cơ chế giúp các CSGDDH được chủ

¹¹³ Theo GS.TS. Trần Quốc Toàn (Hội đồng Lý luận Trung ương).

¹¹⁴ Nguyễn Lộc (2019), Hiểu đúng về tự chủ đại học trong nền kinh tế thị trường, *Báo Kiểm toán số 41*, ngày 10/10/2019.

¹¹⁵ Theo TS. Lê Đình Thắng - Kiểm toán trưởng Kiểm toán Nhà nước chuyên ngành III (2019).

động hơn về mọi mặt, trong đó có cả các quyết định về tài chính. CSGDDH thực hiện quyền tự chủ gắn với trách nhiệm giải trình. Nhà nước thực hiện chiến lược, đặt ra quy trình, quy định, thực hiện giám sát, kiểm tra và không điều hành.

TCDH là vấn đề tất yếu trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội nói chung và đổi mới GDDH nói riêng, nhưng lại là vấn đề tồn tại nhiều thách thức, khó khăn trong quá trình thực hiện. Bởi vậy, để các CSGDDH thuận lợi và thành công trong quá trình TCDH, cần có cơ sở pháp lý rõ ràng, đầy đủ, tạo sự công bằng, bình đẳng trong quá trình thực hiện TCDH cũng như trong đầu tư cho phát triển GDDH. Sự gắn kết các quy định của pháp luật điều chỉnh vấn đề TCDH hình thành nên pháp luật về TCDH. Trong đó, những yếu tố cốt lõi của TCDH là tự chủ về tổ chức bộ máy và nhân sự, tự chủ về tài chính, tài sản là những yếu tố chịu sự tác động của quy luật kinh tế, dưới sự điều chỉnh của pháp luật kinh tế.

Từ những lập luận trên, nghiên cứu sinh cho rằng, *TCDH dưới góc độ pháp luật kinh tế là tổng hợp các quy phạm pháp luật thuộc lĩnh vực pháp luật kinh tế do Nhà nước ban hành hoặc thừa nhận nhằm điều chỉnh các mối quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình các CSGDDH tiến hành tự chủ*. Pháp luật kinh tế về TCDH dưới góc độ pháp luật kinh tế có bản chất pháp lý là một cơ chế pháp luật đặc thù của nền kinh tế công, trong đó CSGDDH được trao quyền tương đối về tài chính, tổ chức và nhân sự, nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực công, thúc đẩy chất lượng đào tạo, song song với việc đảm bảo trách nhiệm công và tuân thủ pháp luật. Bản chất này phản ánh sự dung hòa giữa tính tự chủ - trách nhiệm - điều tiết pháp luật trong khuôn khổ QLNN hiện đại.

Pháp luật kinh tế về TCDH là một lĩnh vực pháp luật điều chỉnh mối quan hệ kinh tế giữa Nhà nước với các CSGDDH, đặc biệt trong bối cảnh đổi mới cơ chế quản lý GDDH theo hướng tăng cường tự chủ. Xét về vị trí, pháp luật kinh tế về TCDH là một bộ phận pháp luật nằm trong pháp luật về TCDH. Hoạt động của CSGDDH trải rộng trên nhiều lĩnh vực khác nhau, do đó, điều chỉnh pháp luật về TCDH bao gồm nhiều quy phạm pháp luật ghi nhận trong các bộ phận pháp luật khác nhau như pháp luật hành chính, pháp luật về công chức, viên chức, pháp luật về dân sự, sở hữu trí tuệ, pháp luật về khoa học và công nghệ, pháp luật kinh tế... Tuy nhiên, cũng cần khẳng định rằng việc phân chia thành các bộ phận pháp luật này mang tính tương đối, bởi sự giao thoa giữa nội dung điều chỉnh của các nhóm bộ phận pháp luật. Chẳng

hạn, pháp luật về công chức, viên chức điều chỉnh liên quan đến việc tuyển dụng, quản lý, chế độ đãi ngộ với viên chức là giảng viên đại học, đồng thời pháp luật kinh tế điều chỉnh liên quan đến tuyển dụng giảng viên, người lao động với tư cách hoạt động phát triển, quản lý nguồn nhân lực cho CSGDDH.

1.2.1.2. Nhận diện sự tương đồng và khác biệt giữa pháp luật về tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế với các bộ phận pháp luật có liên quan

Những vấn đề đặc thù của pháp luật kinh tế về TCDH có thể được nhận diện rõ nét khi xem xét mối tương quan với pháp luật kinh tế về tự chủ của doanh nghiệp. Trong lịch sử ban hành các quy định của pháp luật về TCDH, nhiều quan điểm nghiên cứu cho rằng, cần coi CSGDDH như một doanh nghiệp, kinh doanh dịch vụ GDĐH dành cho đối tượng khách hàng là sinh viên, học viên. Tuy nhiên, kinh nghiệm từ thực tiễn cho thấy, ngay cả đối với một CSGDDH có quyền tự chủ cao nhất, mức độ tự chủ cũng không thể ngang bằng với một doanh nghiệp, xuất phát từ chức năng xã hội mà CSGDDH mang lại, khi thực hiện các hoạt động sự nghiệp trong lĩnh vực giáo dục, đào tạo, khác biệt với mục tiêu kinh doanh tìm kiếm lợi nhuận như một doanh nghiệp thông thường. Ngoài ra, đối với một doanh nghiệp, doanh thu và lợi nhuận được coi là những yếu tố, mục tiêu quan trọng trong quá trình tồn tại và phát triển, trong khi đó, đây không phải những mục tiêu cơ bản, tiên quyết của CSGDDH. Hay nói cách khác, chất lượng đào tạo, sự thành công của sinh viên, kết quả nghiên cứu và chuyển giao tri thức phải được xem là những mục tiêu quan trọng hơn so với mục tiêu về tài chính. Bên cạnh đó, đối với các CSGDDH, do có nhiều bên liên quan hơn, nên đối tượng khách hàng cũng đa dạng hơn so với một doanh nghiệp, đồng thời, những yếu tố thuộc về uy tín, hình ảnh, truyền thống của CSGDDH có ý nghĩa khác so với một doanh nghiệp thông thường¹¹⁶. Trong một chừng mực nhất định, CSGDDH, đặc biệt là CSGDDH công lập có điểm tương đồng với doanh nghiệp nhà nước ở yếu tố vốn chủ sở hữu. Tuy nhiên, ngoài những sự khác nhau liên quan đến mục đích, chức năng và hoạt động kể trên, quá trình tái cơ cấu, sắp xếp lại doanh nghiệp nhà nước cũng có những điểm khác biệt với quá trình tái cơ cấu một CSGDDH. Chẳng hạn, một doanh nghiệp nhà nước có thể cần và nên cổ phần hoá để

¹¹⁶ Nguyễn Thị Minh Phương (2022), Năng lực cạnh tranh của các cơ sở giáo dục đại học công lập trong bối cảnh tự chủ đại học ở Việt Nam: Một nghiên cứu định tính, *Tạp chí Giáo dục* (2022), 22(19), 36-40.

hoạt động hiệu quả hơn, nhưng nếu một CSGDDH công lập cổ phần hoá lại thành vấn đề khác.

Như vậy, những điểm khác nhau nêu trên tác động đến sự phân hoá giữa pháp luật kinh tế điều chỉnh về TCDH với pháp luật kinh tế điều chỉnh về hoạt động của doanh nghiệp. Bản thân doanh nghiệp đã là chủ thể có quyền tự do trong hoạt động kinh doanh, pháp luật điều chỉnh cần đảm bảo để doanh nghiệp thực hiện quyền này một cách tối ưu. Do vậy, pháp luật điều chỉnh đối với doanh nghiệp, hoạt động của doanh nghiệp nằm trọn vẹn trong phạm vi điều chỉnh của pháp luật kinh tế. Tuy nhiên, đối với CSGDDH, quyền tự chủ của chủ thể này không mang tính chất tự do tuyệt đối, mà có giới hạn và gắn với trách nhiệm giải trình. Bởi vậy, pháp luật điều chỉnh về TCDH cần có những quy phạm mang tính cân bằng, điều chỉnh quyền của CSGDDH nhưng nằm trong sự giám sát, điều tiết của Nhà nước. Thêm vào đó, như trên đã phân tích, pháp luật về TCDH của CSGDDH bao gồm nhiều nội dung khác nhau, trong đó có các nội dung của pháp luật kinh tế. Hay nói cách khác, có sự không đồng nhất về phạm vi của pháp luật về TCDH với pháp luật kinh tế về TCDH.

Ngoài ra, cũng cần thiết nhận diện sự khác nhau của pháp luật kinh tế về tự chủ của CSGDDH công lập và CSGDDH tư thực. Nhìn chung, cơ sở giáo dục công lập và tư thực đều là những tổ chức xã hội có liên quan mật thiết với lợi ích của nhiều bên, có vai trò quan trọng đối với việc phát triển của đất nước. Do đó, dù ít hay nhiều, các CSGDDH nói chung đều cần có sự can thiệp của Nhà nước. Bởi vậy, kinh nghiệm phát triển ở các quốc gia trên thế giới cho thấy, có hai lĩnh vực mà vai trò của thị trường và Nhà nước cần có sự cân bằng, đó là y tế và giáo dục. Hay nói cách khác, đây là hai lĩnh vực cần có vai trò của Nhà nước để điều chỉnh sự công bằng trong tiếp cận và kiểm soát chất lượng dịch vụ được cung cấp¹¹⁷. Tuy nhiên, nhiều nghiên cứu cho thấy, CSGDDH công lập ít nhất vẫn khác với CSGDDH tư thực ở một số yếu tố:

Thứ nhất, khác biệt về chủ sở hữu và nguồn lực đầu tư ban đầu (đất đai, cơ sở vật chất...). Ở các CSGDDH công lập, không cá nhân hay tổ chức nào có quyền sở hữu riêng rẽ và trực lợi từ tài sản công. Sở hữu của CSGDDH công lập là sở hữu toàn dân, hoạt động của nhà trường đặt dưới sự quản lý, giám sát của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Trong khi đó, đối với CSGDDH tư thực, nguồn lực ban đầu do

¹¹⁷ Lê Vĩnh Triển (2020), *Tự chủ đại học: Khi đại học nghĩ mình là nơi bán hàng*, truy cập tại địa chỉ <https://thesaigontimes.vn/tu-chu-dai-hoc-khi-dai-hoc-nghi-minh-la-noi-ban-hang/> truy cập ngày 01/4/2023.

các tổ chức, cá nhân đóng góp, xây dựng, thuộc sở hữu của tổ chức hoặc cá nhân này. Ngoài ra, đối với CSGDDH tư thực hoạt động vì lợi nhuận, mô hình vận hành có nhiều điểm giống với mô hình doanh nghiệp.

Thứ hai, khác biệt về khía cạnh đối tượng người học/sinh viên. Thông thường, các CSGDDH công lập sẽ thu hút được nhiều sinh viên giỏi đến học tập hơn. Điều này thể hiện ở mức điểm chuẩn đầu vào của các CSGDDH. Tuy nhiên, thời gian gần đây, xu hướng này đã có nhiều thay đổi khi ở Việt Nam, nhiều CSGDDH tư thực cũng đặt ra định hướng “tinh hoa” với mục tiêu thu hút đối tượng sinh viên giỏi (như TĐH Fullbright, TĐH VinUni...).

Thứ ba, khác biệt về chức năng. Ở các CSGDDH công lập, ngoài chức năng giảng dạy, truyền bá kiến thức còn có chức năng nghiên cứu, chuyển giao kiến thức và phục vụ cộng đồng. Ngoài ra, cơ sở giáo dục công lập có sứ mệnh bù đắp những khiếm khuyết của thị trường. Trong khi, những chức năng đó có thể mờ nhạt đối với các CSGDDH tư thực, tùy thuộc vào sự tự định vị và lựa chọn chiến lược phát triển, chiến lược nâng cao năng lực cạnh tranh của mình.

Thứ tư, khác biệt về mối quan hệ với Nhà nước. Với CSGDDH công lập, Nhà nước có thể là cơ quan chủ quản, nhưng cũng có thể là cơ quan QLNN về ngành. Cơ quan chủ quản, ngay cả trong bối cảnh tự chủ cao vẫn có nhiều quyền can thiệp tới hoạt động nội bộ của CSGDDH; đồng thời, đây cũng là một trong những nguồn cung cấp tài chính giúp CSGDDH duy trì hoạt động. Đối với cơ sở giáo dục tư thực, Nhà nước chỉ là cơ quan QLNN. Đồng thời, QLNN đối với CSGDDH tư thực cũng đơn giản hơn nhiều so với QLNN đối với CSGDDH công lập.

Như vậy, đối với các CSGDDH tư thực, Nhà nước can thiệp chủ yếu thông qua chính sách, với mục tiêu cơ bản là bảo vệ người học trong một môi trường thông tin bất cân xứng. Nhà nước không cần can thiệp vào các quyết định đầu tư, mức học phí cụ thể và việc chia sẻ lợi nhuận, trừ trường hợp CSGDDH tư thực hoạt động không vì lợi nhuận. Ngoài ra, với các cơ sở tư thực, Nhà nước chỉ cần kiểm soát chất lượng đào tạo theo các tiêu chuẩn đã công bố, thông qua cơ chế kiểm định và các yêu cầu bắt buộc về minh bạch thông tin. Trong khi đó, đối với các CSGDDH công lập, việc trao quyền tự chủ không có nghĩa là các CSGDDH nằm ngoài sự chi phối của pháp luật, mà tự chủ, tự chịu trách nhiệm có điều kiện, được xác định bởi mối quan hệ giữa nhà nước - xã hội và CSGDDH công lập. TCĐH xem xét mối quan hệ giữa

Chính phủ với CSGDDH, nhấn mạnh đến quyền tự do mà Chính phủ giao cho cơ sở trong điều hành công việc của nhà trường. Bởi vậy, khả năng tự chủ, hoạt động tự chủ sẽ gắn liền với mức độ tự chủ của nhà trường trong tương quan với sự quản lý, điều tiết của Nhà nước. Những vấn đề này sẽ cần được thể hiện trong các quy phạm của pháp luật kinh tế.

1.2.1.3. Vai trò của pháp luật về tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế

Việc điều chỉnh pháp luật đối với vấn đề về TCDH là cần thiết, bởi vậy, ở phạm vi hẹp, việc điều chỉnh pháp luật kinh tế đối với vấn đề TCDH mang những vai trò cơ bản như sau:

Thứ nhất, pháp luật kinh tế thể chế hoá những đòi hỏi của quyền TCDH. TCDH mặc dù là quyền của CSGDDH, nhưng không đồng nghĩa với việc CSGDDH tự do trong tất cả các vấn đề, từ tổ chức đến hoạt động, thực tiễn cho thấy nếu quá trình này xảy ra có thể dẫn đến kết quả các CSGDDH xa rời chức năng đào tạo, chức năng xã hội của mình, gây ảnh hưởng tới sự phát triển kinh tế - xã hội và tác động tiêu cực đến quyền lợi của những chủ thể có liên quan. Bởi vậy, pháp luật là công cụ để biến nhu cầu TCDH trở thành một quyền pháp định của các CSGDDH. Dựa vào đó, pháp luật thể chế hoá đòi hỏi của TCDH. Tuy nhiên, TCDH vốn là vấn đề có tính chất đặc thù, nên pháp luật cần có những quy định cụ thể, nhằm xây dựng căn cứ pháp lý mang tính định hướng, chỉ dẫn; xác định giới hạn tự chủ và những hoạt động mà cơ sở giáo dục cần và có thể thực hiện để đảm bảo quyền tự chủ của mình. Bên cạnh đó, TCDH là vấn đề quan trọng, nhiều khó khăn, vướng mắc trong quá trình thực thi, đặc biệt với các CSGDDH công lập vốn “quen” với sự hỗ trợ, chuyển giao kinh phí từ Nhà nước. Do đó, pháp luật cần có những quy định cụ thể về nội dung, cách thức thực hiện của TCDH để đảm bảo các CSGDDH vận dụng trên thực tế. Bên cạnh vấn đề cốt lõi là tự chủ về tài chính, pháp luật kinh tế điều chỉnh về TCDH còn hướng tới nhiều nhóm vấn đề tự chủ khác của CSGDDH như tự chủ về tổ chức, quản trị, điều hành; tự chủ về nhân lực...

Mặt khác, TCDH không đồng nghĩa với việc Nhà nước không còn tác động hay tham gia vào quá trình hoạt động của CSGDDH, đặc biệt, với các CSGDDH công lập, TCDH không chỉ là việc Nhà nước giảm và tiến tới không cấp kinh phí cho hoạt động của các cơ sở. Theo đó, TCDH phản ánh mối quan hệ giữa Nhà nước và CSGDDH, ở đó, Nhà nước từ vị trí kiểm soát trước đây chuyển thành vị

trí giám sát. Nghĩa là, Nhà nước hoàn toàn không để các CSGDDH tự do tuyệt đối trong quá trình tự chủ, mà cần có những điều tiết để hướng tới mục đích chung của GDDH và tính hiệu quả của các CSGDDH trong quá trình tồn tại và phát triển. Bởi vậy, pháp luật kinh tế về TCDH còn đóng vai trò quan trọng trong việc xác định giới hạn hoạt động của Nhà nước, tránh trường hợp Nhà nước để các cơ sở GDDH tự do quá mức trong quá trình tự chủ, hoặc tránh trường hợp Nhà nước can thiệp quá sâu vào quá trình TCDH, gây ra sự “méo mó” trong thực thi quyền năng này của CSGDDH.

Thứ hai, pháp luật kinh tế tạo ra những bảo đảm cho việc thực hiện quyền TCDH. Như đã phân tích, sự can thiệp của Nhà nước đối với lĩnh vực kinh tế là cần thiết nhằm bảo đảm nền kinh tế thị trường không khiến các CSGDDH tự huỷ hoại chính mình bởi động lực lợi nhuận. Pháp luật kinh tế về TCDH sẽ bảo vệ những hoạt động thúc đẩy TCDH, đồng thời hạn chế những hoạt động xâm phạm hoặc cản trở TCDH. Nói cách khác, pháp luật đóng vai trò như công cụ kiểm soát để quá trình tự chủ của các CSGDDH diễn ra hiệu quả, không gặp “cản trở” từ những yếu tố xung quanh. Ngoài ra, các biện pháp chế tài được quy định cụ thể trong các văn bản quy phạm pháp luật có tính chất răn đe, xử lý đối với những chủ thể dự định hoặc có hành vi vi phạm các quy định về TCDH, làm giảm hiệu quả của TCDH hoặc khiến cho quá trình TCDH của các CSGDDH không thành công.

Thứ ba, pháp luật kinh tế xác định giới hạn của quyền TCDH, từ đó đảm bảo quyền và lợi ích của những chủ thể có liên quan đến quá trình CSGDDH thực hiện tự chủ. CSGDDH là chủ thể có tương tác, ảnh hưởng qua lại với nhiều chủ thể khác trong xã hội do chức năng đào tạo, truyền bá kiến thức cho sinh viên, người học và là nguồn cung cấp nhân lực chất lượng cao cho nền kinh tế. Do đó, quá trình các CSGDDH tiến hành tự chủ tác động trực diện tới quyền lợi của những chủ thể có liên quan. Không phủ nhận rằng, kết quả của TCDH mang đến những giá trị lớn cho người học và xã hội, khi người học được thụ hưởng một chất lượng đào tạo cao hơn, môi trường học tập tốt hơn, xã hội thụ hưởng được nguồn nhân lực chất lượng cao, năng động và sáng tạo. Tuy nhiên, ở góc độ tiêu cực, TCDH gây áp lực lên người học, gây bất bình đẳng trong tiếp cận GDDH giữa những người có thu nhập khác nhau, từ đó không giải quyết được những khiếm khuyết của thị trường. Những vấn đề này đặt ra yêu cầu của việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật kinh tế, cũng là vai trò của bộ phận

pháp luật này trong việc đảm bảo cân bằng quyền – lợi ích giữa CSGDDH và người học trong quá trình các cơ sở thực thi quyền tự chủ.

1.2.2. Nguyên tắc tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế

Hệ nguyên tắc của pháp luật đóng vai trò quan trọng trong việc định hướng và áp dụng vào toàn bộ các quá trình của cơ chế điều chỉnh pháp luật, như: xác lập và phát huy hiệu lực của các quy phạm pháp luật, xác lập quyền và nghĩa vụ trong khuôn khổ mà các quy phạm pháp luật đã dự liệu và định rõ, thực hiện các quyền và nghĩa vụ của chủ thể quan hệ pháp luật và quá trình áp dụng pháp luật. Ngoài ra, các nguyên tắc cơ bản của pháp luật còn xác định tính hợp pháp và hợp lý trong xử sự của các chủ thể, tác động mạnh mẽ tới ý thức pháp luật, văn hoá pháp lý và trật tự pháp luật¹¹⁸. Đồng thời, các nguyên tắc của pháp luật phản ánh sự vận động khách quan của xã hội và các quan hệ phát sinh giữa các chủ thể, qua đó định hướng sự phát triển của các quan hệ này theo một trật tự nhất định. Như vậy, xét trong phạm vi pháp luật kinh tế về TCDH, các nguyên tắc được coi là kim chỉ nam, tư tưởng chỉ đạo chi phối, dẫn dắt việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật kinh tế nói chung, pháp luật kinh tế về TCDH nói riêng.

Việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật kinh tế về TCDH trước tiên cần đảm bảo tuân thủ các nguyên tắc chung của pháp luật kinh tế trong nền kinh tế thị trường, bao gồm:

Thứ nhất, nguyên tắc đảm bảo quyền tự do sở hữu, từ đó đa dạng về các chủ thể kinh doanh. Thực tiễn nhiều quốc gia trải qua quá trình chuyển đổi nền kinh tế như Trung Quốc, các nước Đông Âu hay Việt Nam cho thấy, các quốc gia đều hướng tới mục tiêu đa thành phần, đa sở hữu của nền kinh tế, vốn được coi là nền tảng để hình thành nên một nền kinh tế thị trường đúng nghĩa¹¹⁹. Chỉ khi quyền tự do sở hữu được đảm bảo một cách đầy đủ (gồm quyền chiếm hữu, sử dụng và định đoạt tài sản thuộc sở hữu của mình) mới có khả năng thúc đẩy các chủ thể trong nền kinh tế thực hiện các hoạt động góp vốn, đầu tư nhằm hình thành các loại hình chủ thể kinh doanh một cách phong phú và đa dạng. Khi áp dụng pháp luật kinh tế đối với vấn đề TCDH, nguyên tắc đảm bảo quyền tự do sở hữu, từ đó đa dạng về các chủ thể kinh doanh được áp dụng để ghi nhận và bảo vệ quyền góp vốn đầu tư thành lập, xây dựng các

¹¹⁸ Lê Vũ Nam (2012), Các nguyên tắc cơ bản trong việc điều chỉnh bằng pháp luật đối với hoạt động đầu tư chứng khoán, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 1+2(210+211), tháng 2/2012.

¹¹⁹ Lê Vũ Nam (2012), tldđ.

CSGDDH, áp dụng cho cả chủ thể góp vốn, đầu tư là Nhà nước và các tổ chức, cá nhân trong nền kinh tế.

Thứ hai, nguyên tắc đảm bảo quyền tự do kinh doanh. Nền kinh tế thị trường ghi nhận quyền tự chủ và tự do trong kinh doanh của các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế, quyền này được pháp luật tôn trọng và bảo vệ¹²⁰. Quyền tự do kinh doanh có nội hàm tương đối rộng, bao trùm nhiều lĩnh vực khác nhau trong đời sống kinh tế của một quốc gia, với các nội dung cơ bản như: quyền được đảm bảo sở hữu đối với tài sản; quyền tự do thành lập doanh nghiệp; quyền tự do hợp đồng; quyền tự do cạnh tranh theo pháp luật và quyền tự định đoạt trong lĩnh vực giải quyết tranh chấp¹²¹. Suy cho cùng, quyền tự do kinh doanh chính là sự đảm bảo về cơ hội kinh doanh, cơ hội đầu tư của các chủ thể trên thị trường từ phía Nhà nước¹²². Bởi vậy, xét dưới góc độ CSGDDH đã hình thành, quyền tự do kinh doanh là căn cứ để các cơ sở quyết định lựa chọn hình thức huy động và sử dụng vốn, tự do thực hiện các hoạt động nhằm mục đích phát triển, nâng cao chất lượng đào tạo, NCKH và tự do cạnh tranh trong việc tuyển dụng nhân lực, tuyển sinh người học... Xét ở góc độ CSGDDH chưa hình thành, quyền tự do kinh doanh là căn cứ để các chủ thể khác nhau trong xã hội có cơ hội thành lập cơ sở đại học mới, với tư cách là quyền tự do đầu tư vốn để hình thành pháp nhân. Tuy nhiên, trong phạm vi nghiên cứu của Luận án, nghiên cứu sinh không đề cập đến nội dung này.

Thứ ba, nguyên tắc đảm bảo vai trò điều tiết kinh tế của Nhà nước. Thị trường có những khuyết tật và cơ chế thị trường có thể bị thất bại trong việc giải quyết một số vấn đề phát triển, như khủng hoảng, đói nghèo, công bằng xã hội, môi trường... Để khắc phục những vấn đề này và tránh khỏi thất bại thị trường, Nhà nước phải tham gia quản lý, điều tiết sự vận hành nền kinh tế. Nhà nước tham gia vào quá trình kinh tế thị trường vừa với tư cách là bộ máy quản lý xã hội, vừa là một yếu tố nội tại của cơ chế vận hành kinh tế¹²³. Như vậy, pháp luật kinh tế nói chung, pháp luật kinh tế về TCDH nói riêng cần có những quy định thể hiện và đảm bảo vai trò điều tiết của Nhà nước, để từ đó Nhà nước có thể kiến tạo, đảm bảo môi trường vĩ mô ổn định, có

¹²⁰ Điều 7 Luật Doanh nghiệp năm 2020.

¹²¹ Bùi Ngọc Cường (2001), tldđ, tr.16.

¹²² Lê Vũ Nam (2012), tldđ.

¹²³ Tài liệu bồi dưỡng thi nâng ngạch lên chuyên viên chính khối Đảng, Đoàn thể (2019), Chuyên đề nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, toàn cầu hoá và hội nhập quốc tế của Việt Nam.

tính khuyến khích các cơ sở giáo dục đào tạo hoạt động và phát triển đồng thời đảm bảo quyền tiếp cận, thụ hưởng dịch vụ giáo dục đào tạo chất lượng của người học cũng như đảm bảo quyền sử dụng nhân lực chất lượng cao của doanh nghiệp, xã hội.

Bên cạnh những nguyên tắc chung của pháp luật kinh tế, pháp luật kinh tế về TCDH còn được xây dựng dựa trên các nguyên tắc cụ thể, đặc thù, gắn liền với địa vị pháp lý và xã hội của CSGDDH, đơn cử như:

Thứ nhất, nguyên tắc phân cấp toàn diện về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm và quyền lợi, song song với yêu cầu phối hợp hiệu quả trong triển khai thực hiện TCDH. Đây là nguyên tắc có ý nghĩa đảm bảo cơ chế cho việc phân định rõ không gian tự chủ mà các CSGDDH được thực hiện cũng như nghĩa vụ, trách nhiệm của cả hai phía Nhà nước và CSGDDH. Nguyên tắc này có giá trị đảm bảo sự minh bạch, dân chủ trong vận hành cơ chế TCDH từ các cấp quản lý khác nhau. Cùng với phân định không gian thực hiện tự chủ về tổ chức giữa CSGDDH và cơ quan quản lý trực tiếp, nguyên tắc này tạo cơ sở cho việc minh định quyền lợi, nghĩa vụ, trách nhiệm giữa các bên trong quá trình vận hành hệ thống QLNN và quản trị CSGDDH.

Thứ hai, nguyên tắc công bằng, hài hoà lợi ích của CSGDDH với lợi ích của Nhà nước và các bên liên quan. Công bằng là một giá trị xã hội, là nội dung của dân chủ và mục tiêu quan trọng trong Nhà nước pháp quyền. Công bằng và dân chủ là những giá trị xã hội có quan hệ biện chứng, là nội dung, tiền đề cho nhau, là điều kiện phát triển của mỗi cá nhân, mỗi tổ chức và mỗi dân tộc, quốc gia¹²⁴. Công bằng trong pháp luật được hiểu theo hai khía cạnh, một là công bằng giữa các chủ thể khác nhau cùng chịu sự tác động của pháp luật và hai là công bằng giữa nhà nước và xã hội, giữa người làm chính sách, pháp luật và nhân dân. Quan hệ kinh tế vốn là quan hệ về mặt lợi ích. Do đó, khi xây dựng pháp luật kinh tế về TCDH, nhà làm luật cần đảm bảo sự cân bằng lợi ích giữa Nhà nước và CSGDDH, cũng như lợi ích của CSGDDH với xã hội, điển hình là người học.

Thứ ba, nguyên tắc kết hợp hài hoà giữa TCDH với trách nhiệm giải trình. Thực hiện tự chủ gắn với trách nhiệm giải trình là nguyên tắc thiết lập và đảm bảo thực hiện quyền tự chủ đi đôi với nghĩa vụ tự chủ, tức vừa chịu trách nhiệm về những quyết định do các thiết chế quản trị, quản lý đưa ra, vừa phải thông tin, đối thoại và

¹²⁴ Trần Xuân Tùng (2013), Vai trò của pháp luật trong kinh tế thị trường, *Tạp chí Tổ chức Nhà nước*, số 8/2013.

giải thích về tính có cơ sở, luận chứng, khả thi và hiệu quả thực tế của các quyết định đó. Nguyên tắc này mang tính xuyên suốt trong quá trình tự chủ của CSGDDH, ràng buộc các cơ sở phải tuân thủ với ý nghĩa vừa là thước đo năng lực tự chủ thực tế của các thiết chế quản trị, quản lý, vừa là điều kiện đảm bảo để từng bước mở rộng quyền tự chủ đối với các CSGDDH. Dựa trên nguyên tắc này, pháp luật một mặt quy định cụ thể về quyền tự chủ của CSGDDH, một mặt quy định cụ thể về trách nhiệm giải trình của các cơ sở này như quy định về chủ thể có trách nhiệm giải trình, nội dung, hình thức thực hiện trách nhiệm giải trình, các vấn đề về kiểm soát, giám sát quá trình thực hiện trách nhiệm giải trình của các CSGDDH. Có như vậy, pháp luật kinh tế về TCDH mới đảm bảo được sự khoa học, khách quan trong vận hành hệ thống tổ chức nhà trường, tránh tác động tiêu cực từ các khâu quản trị, quản lý nội bộ cho đến kết nối ra bên ngoài với hệ thống cơ quan QLNN về GDĐH và cộng đồng xã hội.

1.2.3. Tự chủ đại học dưới góc độ cấu trúc pháp luật kinh tế

Cấu trúc pháp luật kinh tế về TCDH có thể xem xét ở góc độ cấu trúc về hình thức và cấu trúc về nội dung

Về hình thức, cấu trúc pháp luật kinh tế về TCDH thể hiện thông qua sự phân tầng của các văn bản quy phạm pháp luật, từ Luật đến Nghị định quy định chi tiết, Thông tư hướng dẫn thi hành và các văn bản nội bộ, phản ánh sự phân công rõ ràng về thẩm quyền lập pháp và điều tiết QLNN. Trong từng nhóm văn bản, nội dung pháp luật kinh tế về TCDH lại được phân chia thành những nhóm nhỏ tương ứng với đặc thù của những quan hệ xã hội thuộc sự điều chỉnh. Nhìn chung, cấu trúc hình thức của pháp luật kinh tế về TCDH thể hiện rõ sự liên kết theo chiều dọc giữa các văn bản luật và sự phối hợp theo chiều ngang của các lĩnh vực pháp luật có liên quan như pháp luật GDĐH, pháp luật tài chính - ngân hàng, pháp luật quản lý tài sản công, pháp luật lao động và pháp luật về khoa học - công nghệ. Điều này phản ánh tính chất liên ngành, liên lĩnh vực của pháp luật kinh tế về TCDH - một lĩnh vực không đơn thuần thuộc về ngành giáo dục, mà còn là một phần trong hệ thống điều tiết kinh tế công.

Bên cạnh đó, trong cấu trúc hình thức của pháp luật kinh tế về TCDH, quy chế tổ chức và hoạt động của từng trường đóng vai trò như một “thiết chế được nội luật hoá”. Quy chế này được ban hành trên cơ sở pháp luật hiện hành, là công cụ để các CSGDDH cụ thể hoá quyền tự chủ của mình, thấp lập các quy định điều hành nội bộ

phù hợp với đặc thù của từng cơ sở. Việc xây dựng và ghi nhận rõ nội dung của quy chế nội bộ góp phần đảm bảo tính minh bạch, nhất quán trong quản trị, đồng thời nâng cao hiệu quả thực hiện quyền tự chủ gắn với trách nhiệm giải trình.

Về nội dung, cấu trúc pháp luật kinh tế về TCDH có sự kết hợp, giao thoa giữa cấu trúc pháp luật kinh tế và cấu trúc pháp luật về TCDH. Nói cách khác, pháp luật kinh tế về TCDH bao gồm những nhóm quy phạm pháp luật quy định về những vấn đề kinh tế đối với nội dung TCDH. Dựa theo những nhóm đối tượng điều chỉnh đặc thù của pháp luật kinh tế làm căn cứ để xây dựng các ngành luật, lĩnh vực pháp luật cụ thể của pháp luật kinh tế, cùng với những nội dung về quyền TCDH, phù hợp với nội dung nghiên cứu của đề tài, nghiên cứu sinh xác định cấu trúc nội dung pháp luật kinh tế về TCDH bao gồm ba nhóm quy phạm pháp luật lớn: i) Nhóm quy phạm pháp luật quy định về tự chủ trong mô hình tổ chức của CSGDDH; ii) Nhóm quy phạm pháp luật quy định về tự chủ trong hoạt động tài chính, quản lý tài sản của CSGDDH; iii) Nhóm quy phạm pháp luật quy định về tự chủ đối với nguồn nhân lực của CSGDDH. Nghiên cứu sinh cũng chọn cấu trúc pháp luật kinh tế theo nội dung để phân tích, đánh giá tại các nội dung tiếp theo của Luận án này.

1.2.3.1. Nhóm quy phạm pháp luật quy định về tự chủ trong mô hình tổ chức của CSGDDH

Tổ chức của CSGDDH có thể được hiểu theo các nghĩa khác nhau. Theo nghĩa rộng, tổ chức của CSGDDH là một định chế chính trị, pháp lý, quản trị công, phù hợp với đặc tính, bản chất của CSGDDH, với văn hoá tổ chức, sứ mạng, tầm nhìn của nhà trường và yêu cầu đổi mới toàn diện nền GDĐH. Theo nghĩa hẹp, tổ chức của CSGDDH là hệ thống thiết chế và nguồn nhân lực thuộc nhà trường, được cơ cấu, xác định theo mục tiêu, sứ mạng, vị trí, chức năng, nhiệm vụ, phù hợp với quy định của pháp luật về CSGDDH, đáp ứng năng lực, chất lượng, hiệu quả hoạt động TCDH¹²⁵.

Nhìn chung, mô hình tổ chức của CSGDDH thường bao gồm tổng hợp các thiết chế quản trị, quản lý và các đơn vị chuyên môn thuộc/trực thuộc CSGDDH, có mối quan hệ tương tác, phụ thuộc lẫn nhau, được chuyên môn hoá và bố trí theo từng cấp, nhằm bảo đảm thực hiện các chức năng quản trị, quản lý và phục vụ mục đích chung đã được xác định của CSGDDH. Tự chủ về mô hình tổ chức được hiểu là hoạt động

¹²⁵ Nguyễn Tuấn Hưng (2021), *Thực hiện tự chủ về tổ chức của Trường Đại học công lập ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ quản lý công, Học viện Hành chính quốc gia, Hà Nội, 2021, tr.48-49.

quản trị, quản lý tự chủ của các thiết chế, bộ phận có thẩm quyền thuộc CSGDDH, trên cơ sở phạm vi, nội dung, giới hạn công việc được Nhà nước phân cấp, uỷ quyền, phù hợp với nguyên tắc, mục tiêu, kế hoạch, nguồn lực và các phương thức xác định để hiện thực hoá sứ mạng, tầm nhìn phát triển nhà trường và đổi mới GDĐH¹²⁶.

Quản trị đại học (University Governance) là tổng thể hợp thành các thành phần, cấu trúc và quá trình ra quyết định về GDĐH. Ở góc độ hệ thống, quản trị đại học đặt ra yêu cầu phải có sự phân công, phối hợp của các cơ quan QLNN với CSGDDH và các bên liên quan. Ở góc độ đơn lẻ CSGDDH, quản trị đại học là quá trình xây dựng và tập hợp các quy tắc, hệ thống nhằm quản lý và kiểm soát toàn bộ hoạt động của nhà trường.

Đi kèm với những điều kiện thực hiện giao quyền cho các CSGDDH là cơ chế quản trị nhà trường phải phù hợp với cơ chế quản lý của Nhà nước. Mô hình quản trị nhà trường trong điều kiện tự chủ là vấn đề quan trọng cần đặt ra dưới góc độ pháp luật điều chỉnh. Bởi lẽ, trong điều kiện tự chủ, CSGDDH phải có quyền tự quyết cao với các vấn đề nội tại của mình, cần có sự độc lập nhất định với cơ quan nhà nước, cơ quan chủ quản, có nghĩa phải có một thiết chế quyền lực thật sự đại diện cho Nhà nước tham gia quản lý, định hướng, điều hành, quản trị CSGDDH theo mục tiêu chiến lược đúng đắn. Thiết chế này có tên gọi khác nhau ở từng quốc gia cũng như ở các mô hình giáo dục khác nhau, nhưng thông thường được gọi là HĐT.

HĐT là cơ quan quản lý cao nhất của nhà trường, chịu trách nhiệm thay mặt Nhà nước định hướng cũng như giám sát mọi hoạt động của nhà trường. HĐT được xem là mắt xích quan trọng, thiết chế không thể thiếu khi trao quyền tự chủ trong quản trị đại học. Nhìn chung, HĐT có 03 vai trò chính: quyết định chiến lược phát triển của Nhà trường, bầu cử Hiệu trưởng, phó hiệu trưởng và phân bổ kinh phí hàng năm. Thành phần HĐT tại các CSGDDH tại các nước khác nhau có sự khác nhau về số lượng, cơ cấu, nhưng nhìn chung đều có xu hướng bổ nhiệm hoặc mời các thành viên bên ngoài vào HĐT để đảm bảo yếu tố độc lập của HĐT. Ở Anh, các CSGDDH có HĐT gồm khoảng 25 thành viên, là một thực thể độc lập và gần như luôn luôn có nhân viên và sinh viên đại diện, mặc dù có xu hướng là đa số độc lập bên ngoài cách thành viên. Trong khi đó, ở Tây Ban Nha và Thụy Sĩ, số lượng thành viên HĐT

¹²⁶ Nguyễn Tuấn Hưng (2021), tldd, tr.55.

khoảng 50 thành viên. Ở Việt Nam, con số này khoảng 15 – 25 người tùy thuộc quy định của các trường¹²⁷.

Việc thành lập HĐT xuất phát từ yêu cầu thực tiễn của quản trị CSGDDH trong điều kiện mới, khi xu hướng TGDH là tất yếu và hội nhập GDĐH không thể tránh khỏi. Việc tách quản trị ra khỏi QLNN, bảo đảm quản trị không bị chi phối trực tiếp bởi lợi ích vật chất khi xoá bỏ cơ quan chủ quản. CSGDDH được trao quyền tự chủ đi kèm với trách nhiệm xã hội ngày càng cao để có thể tồn tại và phát triển một cách tương đối độc lập. Quyền tự chủ và trách nhiệm xã hội đó phải được thể hiện qua việc CSGDDH có một cơ quan quyền lực riêng của mình, là HĐT.

Thêm vào đó, thành lập và vận hành hoạt động của HĐT giúp tăng cường đảm bảo lợi ích của Nhà nước và các bên liên quan. HĐT với tư cách là đại diện cho chủ sở hữu cộng đồng mới đủ thẩm quyền ra những quyết định phù hợp chứ không phải là cá nhân “thủ trưởng” của tổ chức đó. Quyền tự chủ của CSGDDH không thể trao cho một cá nhân lãnh đạo mà phải trao cho một tập thể lãnh đạo - HĐT.

Với vai trò quan trọng của HĐT như vậy, để thiết chế này ra đời và phát huy những hiệu quả hoạt động trên thực tiễn, pháp luật cần có những quy định cụ thể về vị trí pháp lý của HĐT; số lượng, cơ cấu của HĐT; trách nhiệm, quyền hạn của HĐT; trình tự, thủ tục thành lập, công nhận HĐT và mối quan hệ giữa HĐT với các bộ phận khác của CSGDDH; tiêu chuẩn, điều kiện, trách nhiệm, bãi nhiệm, miễn nhiệm đối với chức danh chủ tịch HĐT và các thành viên trong HĐT...

Bên cạnh HĐT đóng vai trò trong việc lãnh đạo chiến lược và quản trị CSGDDH thông qua nghị quyết tập thể của HĐT, còn có sự xuất hiện của thiết chế đóng vai trò quản lý, điều hành trong CSGDDH, đó là Hiệu trưởng (và Ban Giám hiệu). Hiệu trưởng có trách nhiệm tổ chức thực hiện các quyết định của HĐT theo quy định của pháp luật và thể chế quản lý nội bộ nhà trường. Hiệu trưởng chịu trách nhiệm trước tập thể HĐT về hoạt động quản lý, điều hành nhà trường của mình và chịu trách nhiệm trước cơ quan QLNN trực tiếp theo quy định của pháp luật. Ranh giới thẩm quyền lãnh đạo, quản trị của HĐT và thẩm quyền quản lý, điều hành của Hiệu trưởng chính là giới hạn phạm vi chức năng, nhiệm vụ của từng thiết chế.

¹²⁷ University of Endinburg (2021), *Annual report 2019 – 2020*, pulished by The University of Edinburgh.

Dưới góc độ pháp luật điều chỉnh, để đảm bảo thiết chế quản lý, điều hành đối với CSGDDH phát huy được vai trò tối ưu trong quá trình các CSGDDH thực hiện quyền tự chủ, pháp luật cần có những quy định cụ thể về vị trí pháp lý của Hiệu trưởng, cách thức bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Hiệu trưởng, tiêu chuẩn của Hiệu trưởng và nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Hiệu trưởng.

Ngoài thiết chế quản trị, quản lý CSGDDH là HĐT và Hiệu trưởng nêu trên, trong tổ chức của các CSGDDH, vai trò của các đơn vị trực thuộc/thuộc rất quan trọng, có ý nghĩa quyết định đối với quá trình tổ chức triển khai thực hiện các quyết định của HĐT và Hiệu trưởng tới từng đơn vị và mỗi cá nhân liên quan. Đây là những bộ phận có chức năng quản lý trực tiếp tại cơ sở và trực tiếp chịu trách nhiệm về chất lượng, hiệu quả thực hiện tự chủ trong tổ chức của CSGDDH. Ngoài ra, đơn vị chuyên môn và đơn vị chức năng thuộc CSGDDH cũng đóng vai trò là bộ phận không thể thiếu của cả hệ thống TCĐH, được coi là nơi tạo ra năng lực và sức sống cho tổ chức CSGDDH vận hành theo cơ chế tự chủ.

Mục tiêu chung trong việc thực hiện tự chủ về mô hình tổ chức của CSGDDH là tái thiết lại hệ thống tổ chức bộ máy theo hướng rà soát, sắp xếp, bổ sung, đổi mới từ cơ cấu tổ chức cho đến các yếu tố nội tại của hệ thống quản trị, quản lý để một mặt đáp ứng yêu cầu của cơ chế TCĐH, mặt khác tạo năng lực và năng lượng tích cực cho toàn hệ thống, nhằm chuyển đổi thành công mô hình tổ chức và hoạt động của CSGDDH theo cơ chế tự chủ. Mục tiêu cụ thể trong thực hiện tự chủ về mô hình tổ chức của CSGDDH là đổi mới và tăng cường năng lực tự chủ cho hệ thống tổ chức nhà trường; xây dựng và phát triển hệ thống quản trị, quản lý nhà trường theo hướng hiện đại; xây dựng văn hoá tự chủ để tạo nguồn nhân lực đáp ứng yêu cầu thực hiện tự chủ về hoạt động chuyên môn, học thuật, nhân sự, tài chính, tài sản; tạo môi trường và điều kiện để góp phần thực hiện thành công công cuộc đổi mới toàn diện GDĐH cũng như sứ mạng, tầm nhìn phát triển nhà trường.

Vấn đề tự chủ trong mô hình tổ chức của CSGDDH có thể được thể hiện thông qua các nội dung: *Một là*, tự chủ về xây dựng hệ thống thể chế nội bộ, thể hiện thông qua quy chế tổ chức và hoạt động của CSGDDH. Ngoài ra, ở phương diện thực hiện tự chủ về tổ chức bộ máy, các CSGDDH phải ban hành Quy chế hoạt động của HĐT. Đây được coi là những văn bản quan trọng nhằm cụ thể hoá

các quy định của pháp luật về TCDH nói chung, tự chủ về mô hình tổ chức nói riêng vào điều kiện cụ thể của từng CSGDDH. *Hai là*, tự quyết định về cơ cấu tổ chức bộ máy của CSGDDH; cơ cấu lao động, vị trí việc làm trong phạm vi nội bộ của nhà trường. *Ba là*, tự quyết định nhân sự quản trị, quản lý trong CSGDDH phù hợp với quy định của pháp luật. *Bốn là*, tự chủ trong quyết định thành lập, tổ chức lại, giải thể các đơn vị thuộc và trực thuộc trường theo Đề án tự chủ đã được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt.

Như vậy, pháp luật quy định về tự chủ trong mô hình tổ chức của CSGDDH cần có những quy định cụ thể về các bộ phận cụ thể trong cơ cấu tổ chức của CSGDDH, quy định về bộ máy quản trị, quản lý của CSGDDH, địa vị pháp lý của bộ máy quản trị, quản lý của CSGDDH, địa vị pháp lý của người đứng đầu bộ máy quản trị, quản lý cũng như địa vị pháp lý của các thành viên trong bộ máy và mối quan hệ, phân giao trách nhiệm, quyền hạn giữa bộ máy quản trị với quản lý của CSGDDH; quy định cụ thể về nguyên tắc, giới hạn thực hiện quyền tự chủ về tổ chức của CSGDDH và phân giao phạm vi, trách nhiệm cho CSGDDH để thực hiện tự chủ về mô hình tổ chức.

1.2.3.2. Nhóm quy phạm pháp luật quy định về tự chủ trong hoạt động tài chính, quản lý tài sản của cơ sở giáo dục đại học

Tự chủ trong hoạt động tài chính, quản lý tài sản là yếu tố, bộ phận quan trọng bậc nhất của TCDH. Về phương diện lý thuyết, tự chủ trong tài chính, tài sản của CSGDDH được xem xét dưới hai góc độ theo nghĩa chủ quan và khách quan. Theo nghĩa chủ quan, dưới góc độ quyền chủ thể, tự chủ trong hoạt động tài chính, quản lý tài sản được hiểu là khả năng pháp lý mà Nhà nước công nhận để CSGDDH tự mình quyết định mọi việc trong hoạt động tài chính, bao gồm các khả năng pháp lý mà đơn vị có thể xử sự như: quyền tự quyết định trong sử dụng vốn, tài sản, quản lý chi phí, phân chia thu nhập tăng thêm cho viên chức, người lao động, lập và sử dụng các quỹ... Những khả năng này muốn trở thành quyền thì phải được thừa nhận và thể chế hóa thành pháp luật. Tuy nhiên phải có những giới hạn nhất định. Theo nghĩa khách quan, dưới góc độ một chế định pháp luật, tự chủ trong tài chính, tài sản của CSGDDH là tập hợp các quy định pháp luật do Nhà nước ban hành nhằm tạo điều kiện cho CSGDDH thực hiện quyền chủ thể nói trên. Với quan niệm này, quyền tự chủ tài chính, tài sản của cơ sở giáo dục đào tạo một mặt bao gồm những quyền mà đơn vị đó được hưởng, mặt khác chính là trách nhiệm của các cơ quan nhà nước có thẩm

quyền khi thực hiện chức năng quản lý phải tôn trọng và đảm bảo thực hiện quyền tự chủ tài chính, tài sản của các đơn vị. Hai mặt này luôn luôn thống nhất và phải được thể hiện rõ trong các quy định về quyền tự chủ tài chính, nếu chỉ thừa nhận quyền tự chủ mà không đảm bảo cho nó những điều kiện để thực hiện trên thực tế thì quyền tự chủ cũng chỉ mang tính hình thức mà thôi.

Tóm lại, có thể hiểu quyền tự chủ trong tài chính, tài sản của CSGDDH là khả năng đơn vị tự thực hiện các hành vi được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép trong lĩnh vực tài chính, tài sản và phải tự chịu trách nhiệm về hành vi của mình. Trao quyền tự chủ tài chính, tài sản cho các CSGDDH là hoạt động quan trọng trong việc đổi mới khu vực sự nghiệp công, đồng thời hỗ trợ, tạo điều kiện và thúc đẩy các CSGDDH công lập hoàn thành nhiệm vụ được giao. Với ý nghĩa như vậy, việc đưa ra những chính sách, những quy định của pháp luật để tăng cường và thể hiện rõ quyền tự chủ tài chính, tài sản của CSGDDH là điều thiết yếu. Pháp luật quy định về tự chủ trong hoạt động tài chính, quản lý tài sản của CSGDDH sẽ tạo điều kiện cho các cơ sở này nâng cao tính tự chủ, thực hiện việc kiểm soát chi tiêu nội bộ, phát huy tính chủ động, sáng tạo của đơn vị, viên chức, người lao động; tạo quyền tự chủ, chủ động cho các cơ sở trong việc quản lý chi tiêu tài chính, giảm dần sự can thiệp của các cơ quan QLNN vào hoạt động của các cơ sở. Từ đó, các CSGDDH từng bước tự chủ huy động vốn để đầu tư tăng cường cơ sở vật chất, đổi mới trang thiết bị, tạo điều kiện mở rộng các hoạt động sự nghiệp và các hoạt động dịch vụ, tiến tới giảm bớt gánh nặng cho Nhà nước trong việc phải đáp ứng nguồn kinh phí cho các CSGDDH.

Ở mỗi thời điểm khác nhau, nội dung pháp luật điều chỉnh đối với tự chủ trong hoạt động tài chính, quản lý tài sản của các CSGDDH sẽ có những thay đổi khác nhau tương ứng với tính chất đặc thù của mỗi nhóm CSGDDH. Đồng thời, với mỗi tiêu chí, góc độ khác nhau, cũng có những cách nhìn nhận các bộ phận cấu thành pháp luật về tự chủ trong hoạt động tài chính, quản lý tài sản của các CSGDDH khác nhau.

Cơ bản, pháp luật về tự chủ trong hoạt động tài chính, quản lý tài sản của các CSGDDH cần quy định các nội dung về: (i) Nguồn tài chính và tự chủ trong hoạt động huy động các nguồn tài chính của CSGDDH. Nhóm quy định này sẽ quy định các nguồn tài chính và cơ chế pháp lý điều chỉnh, với việc hình thành các nguồn tài chính như xác định dịch vụ và giá, phí dịch vụ sự nghiệp, thực hiện các hoạt động huy động vốn thông qua việc liên doanh, liên kết, vay vốn của tổ chức tín dụng; (ii)

Quản lý tài chính của CSGDDH. Nhóm quy định này sẽ quy định cụ thể về quá trình quản lý, sử dụng nguồn tài chính của CSGDDH như cách thức, mục đích sử dụng nguồn tài chính; việc phân phối kết quả tài chính; QLNN đối với quá trình quản lý, sử dụng nguồn tài chính của CSGDDH; (iii) Quản lý và sử dụng tài sản của CSGDDH. Nhóm này quy định cụ thể về các loại tài sản, cách xác định, nguyên tắc quản lý tài sản của CSGDDH; việc sử dụng tài sản của CSGDDH; QLNN đối với quá trình quản lý, sử dụng tài sản của CSGDDH...

1.2.3.3. Nhóm quy phạm pháp luật quy định về tự chủ đối với nguồn nhân lực của cơ sở giáo dục đại học

Thực tế, sự phát triển của một CSGDDH dễ dàng nhìn thấy ở hai yếu tố: một là sự xây dựng cơ sở vật chất đủ mạnh, hai là sự phát triển đội ngũ nhân lực. Đặc tính của CSGDDH là cung cấp tri thức ở cấp độ cao, do đó, điều làm nên uy tín, vị trí của một CSGDDH chính là ở đội ngũ cán bộ, giảng viên, nhân viên - đủ về số lượng, mạnh về chất lượng. Có thể nói, nguồn nhân lực chính là chìa khoá quan trọng, có tính nền tảng để cơ sở giáo dục đào tạo tiến hành tự chủ nói chung và tự chủ ở các nội dung khác nói riêng.

Với vị trí quan trọng của nguồn nhân lực đối với hoạt động của CSGDDH, từ đó ảnh hưởng tới quá trình tự chủ của nhà trường, điều cần thiết phải lấy đội ngũ nhân lực của nhà trường làm trung tâm, lắng nghe, thấu hiểu và hiện thực hoá mong muốn của đội ngũ nhân lực ở mức độ nhất định trong khả năng của nhà trường, từ đó mới có thể tạo động lực cho đội ngũ nhân lực, thôi thúc đội ngũ này lao động, cống hiến, sáng tạo vì mục tiêu phát triển chung của nhà trường và vì chính những giá trị họ nhận được khi nhà trường lớn mạnh. Nghiên cứu sinh cho rằng, có mối quan hệ tương hỗ, chặt chẽ giữa vấn đề tự chủ về nguồn nhân lực của CSGDDH với sự nhiệt huyết, tận tâm trong công việc của đội ngũ nhân lực. Đội ngũ nhân lực vững mạnh, gắn kết, chuyên tâm sẽ giúp cho CSGDDH gia tăng uy tín, gia tăng nguồn thu. Ngược lại, CSGDDH tự chủ về nguồn nhân lực với những chính sách đãi ngộ tốt sẽ tạo động lực làm việc tích cực cho đội ngũ nhân lực. Minh chứng cho điều này, từ năm 2008, nhà nghiên cứu Fernet và các cộng sự đã phát hiện ra mối quan hệ tiêu cực giữa động lực làm việc thấp gắn liền với tính tự quyết thấp có liên quan đến việc giảm hiệu suất làm việc của giảng viên¹²⁸. Do đó, các

¹²⁸ Fernet C., Senecal C., Guay F., Marsh H. & Dowson M. (2008), The Work Tasks motivation scale for Teachers (WTMST), *Journal of Career Assessment*, 16(2), 256-279.

nhà quản lý giáo dục khu vực công phải thúc đẩy nhân lực của họ thực hiện ở mức năng suất và hiệu quả cao nhất với những đền đáp nhận được xứng đáng¹²⁹.

Tự chủ đối với nguồn nhân lực hay còn gọi là tự chủ về nhân sự là việc các CSGDDH được tự do lựa chọn hình thức tuyển dụng, sử dụng, quản lý và các chế độ đãi ngộ đối với giảng viên, nhà khoa học, nhà quản lý và nhân viên của nhà trường mà không bị lệ thuộc vào các cơ quan quản lý của Chính phủ. Tự chủ về nhân lực sẽ giúp các CSGDDH sử dụng có hiệu quả hơn các nguồn lực, phản ứng tốt trước các tác động của thị trường luôn thay đổi và những yêu cầu mới của xã hội. Quyền tự chủ của các cơ sở đại học trong quản lý đội ngũ thể hiện ở sự tự do tuyển chọn, bố trí giảng viên và cán bộ vào các vị trí lao động cần thiết. CSGDDH còn có quyền tự chủ trong việc xác định các điều kiện cho cán bộ, đặc biệt giảng viên làm việc thuận lợi, gia tăng động lực làm việc cho giảng viên, giúp cho đời sống giảng viên ngày một tốt hơn để các giảng viên thực sự yên tâm công tác.

Pháp luật cần có quy định về những vấn đề cơ bản liên quan đến đội ngũ nhân sự của CSGDDH, như các tiêu chuẩn, điều kiện, thủ tục bổ nhiệm, miễn nhiệm, quyền và trách nhiệm của nhân sự lãnh đạo, điều hành đóng vai trò chủ chốt trong CSGDDH; quy định những vấn đề cơ bản liên quan đến đội ngũ giảng viên như điều kiện, chức danh, trình độ tối thiểu, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của giảng viên; chính sách đối với giảng viên và việc phân giao mức độ tự chủ cho các CSGDDH trong việc quản lý và phát triển nguồn nhân lực.

1.2.4. Những yếu tố chi phối đến tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế

1.2.4.1. Những yếu tố khách quan

Thứ nhất, cơ chế, chính sách của Đảng và Nhà nước có vai trò định hướng cho những hoạt động kinh tế - xã hội, định hướng và là nền tảng để xây dựng pháp luật. Do đó, yếu tố đầu tiên chi phối đến pháp luật kinh tế về TCDH phải kể tới cơ chế, chính sách.

Cơ chế giáo dục đang được áp dụng tại Việt Nam là cơ chế quản lý phi tập trung - định hướng thị trường, theo những mức độ khác nhau¹³⁰. Cơ chế này tác động

¹²⁹ Steers, R.M, & Porter, L.W (1983), *Motivation and work behavior management* (4th ed), New York, NY: McGraw Hill.

¹³⁰ Nguyễn Tuấn Hưng (2021), *Thực hiện tự chủ về tổ chức của Trường Đại học công lập ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ quản lý công, Học viện Hành chính quốc gia, Hà Nội, 2021.

tới GDĐH và làm thay đổi từ quan niệm cho đến cơ chế vận hành chung của cả nền GDĐH cũng như của từng CSGDĐH. Cơ chế này thể hiện đặc trưng căn bản là sự phân quyền mạnh từ trung ương đến địa phương và đến từng CSGDĐH công lập. Tuy nhiên, chất lượng TCDH của các cơ sở chỉ đạt được khi cơ chế giáo dục thành nhân tố thực thi, đồng thời cũng là giải pháp hữu ích và có tác dụng kích thích, thúc đẩy cơ chế TCDH của các cơ sở cũng như hoạt động quản lý GDĐH của cơ quan nhà nước đi vào thực chất, khả thi.

Cùng với cơ chế giáo dục, chính sách giáo dục cũng là yếu tố chi phối tới pháp luật kinh tế về TCDH. Chính sách giáo dục là “một hệ thống các quan điểm, các mục tiêu của Nhà nước về giáo dục, cùng các phương hướng, giải pháp nhằm thực hiện các mục tiêu đó trong một giai đoạn nhất định của sự phát triển đất nước”. Chính sách giáo dục là một trong số những chính sách xã hội cơ bản trong cấu trúc kinh tế - xã hội của một quốc gia, với hàng loạt vai trò quan trọng như định hướng, kiến tạo, tạo nguồn lực, động lực và phát triển. Trong mối quan hệ với TCDH, chính sách giáo dục có giá trị đặt nền móng cho sự định hướng căn bản từ phía Nhà nước đối với các CSGDĐH để các cơ sở không đi chệch khỏi mục tiêu chung của GDĐH và theo kịp xu hướng phát triển chung của giáo dục quốc gia và các nước trên thế giới. Dưới góc độ kinh tế, tài chính, Việt Nam xác định chính sách chung là NSNN giữ vai trò chủ yếu trong tổng lực đầu tư cho GDĐH.

Như vậy, từ những cơ chế, chính sách được Đảng và Nhà nước ban hành, pháp luật kinh tế về TCDH sẽ có cơ sở định hướng để xây dựng các quy phạm pháp luật nội dung và hình thức, đảm bảo cho quá trình TCDH của các CSGDĐH thực hiện được hiệu quả trên thực tế.

Thứ hai, điều kiện kinh tế - xã hội tác động đến thu nhập, việc làm của người dân, dẫn đến việc sẵn lòng hoặc không sẵn lòng chi trả cho các dịch vụ đào tạo, chuyển giao các sản phẩm khoa học công nghệ. Điều này ảnh hưởng rất lớn tới việc thu hút người học, từ đó có thể tăng nguồn thu cho các CSGDĐH. Mặt khác, giá cả chung trong nền kinh tế gia tăng là một trong những nguyên nhân dẫn đến một số khoản chi quy định trong quy chế chi tiêu nội bộ không còn hợp lý. Thêm vào đó, điều kiện kinh tế - xã hội cũng là yếu tố quan trọng để thu hút các nguồn lực đầu tư vào lĩnh vực đào tạo, NCKH và chuyển giao công nghệ. Điều kiện kinh tế xã hội phát triển cũng là môi trường để thu hút các nguồn lực chất lượng cao ở các CSGDĐH.

Như vậy, điều kiện kinh tế - xã hội có thể tác động đến pháp luật kinh tế về TCDH theo hướng thay đổi tư duy pháp lý, từ đó thay đổi các quy định của pháp luật theo hướng mở rộng và tăng quyền tự chủ của CSGDDH dưới các khía cạnh về nhân lực, tuyển sinh, tài chính... cũng như xác định cơ chế pháp lý điều chỉnh đối với hoạt động đầu tư của Nhà nước đối với các CSGDDH. Thêm vào đó, yếu tố kinh tế - xã hội còn tác động tới quá trình thực hiện pháp luật về TCDH, nhìn nhận dưới cả góc độ chủ thể thực hiện TCDH và góc độ chủ thể có tương quan với quá trình CSGDDH thực hiện tự chủ, chẳng hạn như người học và các chủ thể khác trong đời sống kinh tế - xã hội.

Thứ ba, bối cảnh hội nhập quốc tế. Bối cảnh hội nhập quốc tế mở ra cơ hội trong việc tiếp xúc và nhiều lựa chọn hơn đối với các loại hình đào tạo trong và ngoài nước. Sự tham gia của các quốc gia trên thế giới trong lĩnh vực giáo dục đào tạo mang lại cho CSGDDH nhiều cơ hội như có thêm nhiều giáo viên giỏi, nhiều chương trình tiên tiến, tham gia vào hệ thống giáo dục hiện đại, người học được hưởng nhiều điều kiện giáo dục thuận lợi như các nước tiên tiến trên thế giới với chi phí thấp. Như vậy, với sự tác động của bối cảnh hội nhập quốc tế, pháp luật kinh tế về TCDH phải có các quy định mang tính đột phá, dẫn đường, tạo điều kiện cho các CSGDDH tự chủ một cách sáng tạo, hiệu quả, từ đó có điều kiện nâng cao chất và lượng khi thực hiện sứ mệnh của mình, từng bước đáp ứng được yêu cầu cạnh tranh với các CSGDDH khác trên trường quốc tế.

1.2.4.2. Những yếu tố chủ quan

Thứ nhất, yếu tố mục tiêu khi xây dựng và thực hiện TCDH. Mục tiêu TCDH đóng vai trò tác động tới quá trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật về TCDH. Mục tiêu chung của TCDH là tạo động lực cho sự phát triển và nâng cao chất lượng nền GDĐH, đáp ứng yêu cầu nguồn nhân lực trình độ cao của đất nước theo chiều sâu, đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá, thích ứng với thể chế kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế. Mục tiêu cụ thể của TCDH là giải phóng tư duy để tiếp cận tri thức khoa học mới, tạo ra địa vị pháp lý mới cùng với sự năng động, nhạy bén của CSGDDH khi hoạt động theo sự dẫn dắt của cơ chế thị trường và gắn với thị trường cung cấp dịch vụ đào tạo đại học.

Tuy nhiên, khi gắn mục tiêu TCDH với pháp luật kinh tế, cần nhận định rõ rằng mục tiêu TCDH không chỉ là mục tiêu tự chủ tài chính, đồng nghĩa với pháp luật

kinh tế về TCDH không chỉ là pháp luật quy định về tự chủ tài chính của CSGDDH. Như vậy, xác định rõ mục tiêu TCDH sẽ chi phối tới pháp luật kinh tế về TCDH, từ đó xác định các nội dung pháp luật một cách rõ ràng, cụ thể để hiện thực hoá các mục tiêu của TCDH.

Thứ hai, yếu tố con người. Để thực hiện TCDH, thực thi pháp luật về TCDH, suy cho cùng, con người là yếu tố, nhân tố quan trọng ảnh hưởng tới quá trình thực hiện và hiệu quả đạt được cuối cùng. Mục tiêu TCDH dù có được xác định cụ thể, pháp luật cũng đã có quy định mang tính xây dựng và đảm bảo thực thi quyền TCDH của CSGDDH, nhưng nếu chủ thể là con người không nắm rõ bản chất, cách thức của TCDH, hiểu rõ các quy định về TCDH để áp dụng trên thực tiễn, thì kết quả TCDH cũng chưa thể thành công. Yếu tố con người được xem xét trên phạm vi rộng, từ con người đóng vai trò trong bộ phận quản lý, quản trị CSGDDH, cho tới con người đóng vai trò là nguồn nhân lực của CSGDDH.

Thứ ba, yếu tố nguồn gốc sở hữu của CSGDDH công lập có nguồn gốc sở hữu với phần vốn, cơ sở hạ tầng đầu tư ban đầu khác với CSGDDH tư thực, do đó, quá trình và cách thức thực hiện quyền tự chủ của các cơ sở đại học này có sự khác nhau. Điều này cũng chi phối tới các quy định của pháp luật kinh tế về TCDH. Chẳng hạn, đối với các CSGDDH công lập, quá trình quản lý, sử dụng nguồn lực tài chính có tính chất sở hữu công nên các cơ sở này phải tuân thủ cả các quy định của Luật NSNN, Luật Đầu tư công, Luật Đấu thầu..., bởi vậy, pháp luật kinh tế về TCDH cần đảm bảo sự tương thích, phù hợp, thống nhất với các quy định có liên quan nêu trên. Cùng với đó, việc xác định cụ thể khả năng tự chủ của CSGDDH công lập cũng là nội dung cần thiết phải được điều chỉnh trong pháp luật kinh tế về TCDH, để đảm bảo quyền quản lý và giám sát của Nhà nước đối với các cơ sở công lập này. Nhưng đối với các CSGDDH tư thực, nguồn vốn và tài sản đầu tư, hoạt động thuộc về tổ chức, cá nhân, dẫn đến pháp luật kinh tế về TCDH của cơ sở này ít phải xem xét tới sự ràng buộc của nhiều quy định có liên quan, cũng như có thể quy định nhiều quyền năng tự chủ hơn cho các CSGDDH tư thực.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 1

Thông qua việc nghiên cứu những vấn đề lý luận về TCDH, về pháp luật kinh tế và pháp luật kinh tế về TCDH, nghiên cứu sinh rút ra một số kết luận sau:

1. TCDH là sự chủ động trong việc xác định mục tiêu và lựa chọn cách thức thực hiện các mục tiêu, tự quyết định và có trách nhiệm đối với các quyết định đó về các lĩnh vực hoạt động của CSGDDH trên cơ sở quy định của pháp luật. TCDH của các CSGDDH có thể được nhận diện thông qua một số đặc điểm như: (i) Thể hiện tính độc lập của CSGDDH trong việc quyết định các vấn đề liên quan đến vận mệnh của mình; (ii) Gắn liền với quá trình hạn chế sự can thiệp của Nhà nước vào các công việc của CSGDDH; (iii) Gắn liền với tự do học thuật của CSGDDH; (iv) Gắn liền với tự chịu trách nhiệm và trách nhiệm giải trình của các CSGDDH; (v) TCDH không có nghĩa là các CSGDDH tự lo việc tồn tại mà không có sự hỗ trợ của Nhà nước hoặc thoát ly khỏi sự quản lý của Nhà nước và (vi) TCDH gắn liền với quá trình xã hội hoá GDĐH.

Nội dung của TCDH được xác định có sự khác nhau, tùy thuộc vào quan điểm nghiên cứu khác nhau. Nhìn chung, TCDH thể hiện thông qua các nội dung về tổ chức bộ máy, nhân sự, tuyển sinh, học thuật, tài chính, tài sản.

2. Pháp luật kinh tế có thể được hiểu theo những góc độ khác nhau, nhưng nhìn chung, pháp luật kinh tế là tổng hợp các quy phạm pháp luật do Nhà nước ban hành hoặc thừa nhận nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình sản xuất, kinh doanh, cung ứng hàng hoá, tài chính, dịch vụ và tổ chức, quản lý nền kinh tế. Pháp luật kinh tế mang những đặc điểm cơ bản như (i) được hợp thành bởi nhiều lĩnh vực pháp luật, giữa những lĩnh vực pháp luật có mối quan hệ hữu cơ, chi phối và trực tiếp ảnh hưởng lẫn nhau, tồn tại trong một chỉnh thể thống nhất nhưng lại có tính độc lập tương đối; (ii) là yếu tố cấu thành của cơ chế kinh tế; (iii) luôn vận động theo sự vận động của nền kinh tế.

Pháp luật kinh tế được cấu thành bởi các bộ phận khác nhau. Hướng tiếp cận của Luận án quan tâm tới góc độ đối tượng điều chỉnh của một lĩnh vực pháp luật độc lập. Theo đó, pháp luật kinh tế gồm: luật thương mại, luật tài chính - ngân hàng, luật lao động, luật đất đai, luật cạnh tranh.

3. Pháp luật về TCDH dưới góc độ pháp luật kinh tế có thể được hiểu là tổng hợp các quy phạm pháp luật thuộc lĩnh vực kinh tế do Nhà nước ban hành hoặc thừa

nhận nhằm điều chỉnh các mối quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình các CSGDDH tiến hành tự chủ. Pháp luật kinh tế về TCDH có những điểm tương đồng và khác biệt với pháp luật kinh tế về tự chủ của doanh nghiệp. Đồng thời, pháp luật kinh tế về TCDH của CSGDDH công lập cũng có điểm khác biệt với CSGDDH tư thực. Nguyên tắc của pháp luật kinh tế về TCDH bao gồm những nguyên tắc chung của pháp luật kinh tế trong nền kinh tế thị trường và những nguyên tắc đặc thù, như: (i) nguyên tắc phân cấp toàn diện về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm và quyền lợi, song song với yêu cầu phối hợp hiệu quả trong triển khai thực hiện TCDH; (ii) nguyên tắc công bằng, hài hoà lợi ích của CSGDDH với lợi ích của Nhà nước và các bên liên quan và (iii) nguyên tắc kết hợp hài hoà giữa TCDH với trách nhiệm giải trình.

Pháp luật kinh tế về TCDH dưới góc độ pháp luật kinh tế không điều chỉnh hết các nội dung tự chủ của CSGDDH. Cấu trúc pháp luật kinh tế về TCDH bao gồm các nhóm quy phạm pháp luật quy định về: (i) Tự chủ trong mô hình tổ chức của CSGDDH; (ii) Tự chủ trong hoạt động tài chính, quản lý tài sản của CSGDDH; (iii) Tự chủ đối với nguồn nhân lực của CSGDDH. Quá trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật kinh tế về TCDH chịu ảnh hưởng của những yếu tố khách quan và chủ quan chi phối.

4. Ở Việt Nam, pháp luật về TCDH dưới góc độ pháp luật kinh tế ra đời và phát triển với những đặc trưng nhất định, xuất phát từ đặc thù về pháp luật kinh tế cũng như đặc thù của CSGDDH ở Việt Nam. Do vậy, để đảm bảo các nghiên cứu có sự tập trung và phản ánh được những nội dung điển hình về TCDH dưới sự điều chỉnh của pháp luật kinh tế, quá trình nghiên cứu tiếp sau, nghiên cứu sinh tập trung vào nghiên cứu pháp luật kinh tế về TCDH của các TĐHCL.

CHƯƠNG 2. THỰC TRẠNG VỀ TỰ CHỦ ĐẠI HỌC DƯỚI GÓC ĐỘ PHÁP LUẬT KINH TẾ VÀ THỰC TIỄN THỰC HIỆN TẠI VIỆT NAM HIỆN NAY

2.1. Thực trạng quy định về tự chủ đại học dưới góc độ của pháp luật kinh tế tại Việt Nam

2.1.1. *Thực trạng quy định về tự chủ trong mô hình tổ chức dưới góc độ pháp luật kinh tế của các cơ sở giáo dục đại học ở Việt Nam*

Theo quy định của Luật GDĐH năm 2012, TĐHCL được tự chủ trong các hoạt động chủ yếu thuộc các lĩnh vực, trong đó có lĩnh vực về tổ chức, bảo đảm chất lượng GDĐH. Trường cũng có thể được thực hiện quyền tự chủ ở mức độ cao hơn, phù hợp với năng lực, kết quả xếp hạng và kết quả kiểm định chất lượng giáo dục (Điều 32). TĐHCL được tự chủ về thành lập mới, về sáp nhập, giải thể các tổ chức sự nghiệp trực thuộc; quy định chức năng, nhiệm vụ cụ thể và quy chế hoạt động của các tổ chức trực thuộc. Đồng thời, kết quả kiểm định chất lượng GDĐH được sử dụng làm căn cứ để thực hiện quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm (Điều 53). Những quy định trên cho thấy nội dung thực hiện quyền tự chủ về tổ chức của TĐHCL chưa rõ ràng và bị ràng buộc bởi các quy định liên quan đến điều kiện về năng lực (chủ yếu là năng lực tự chủ về tài chính); kết quả xếp hạng và kiểm định chất lượng, nhưng lại bỏ qua điều kiện quan trọng về tổ chức là phải thành lập HĐT.

Thêm vào đó, mức độ tự chủ về tổ chức theo Luật GDĐH năm 2012 trước đây mới dừng lại ở việc được ghi nhận và việc thực hiện các quyền đó thông qua thiết chế HĐT và Hiệu trưởng. Điều này dẫn tới vòng luẩn quẩn trong mối hệ giữa TĐHCL và Nhà nước. Theo đó, khi TĐHCL chưa có HĐT, tức chưa đủ năng lực thì chưa được Nhà nước giao tự chủ về tổ chức. Khi chưa được tự chủ về tổ chức thì TCĐH đối với TĐHCL thực chất là tự chủ nửa vời, dẫn đến dù có HĐT thì cũng không có thực quyền. Nhiều TĐHCL trong thời gian này không muốn có HĐT trong hệ thống tổ chức, mà nếu có thì sự hiện diện của HĐT lại trở lên quen thuộc với hình ảnh một “Hội đồng tư vấn cho Hiệu trưởng”, hay còn gọi là “bánh xe thứ năm của cỗ xe lãnh đạo”¹³¹ bên cạnh bộ tứ Đảng uỷ, chính quyền, công đoàn, đoàn thanh niên trong các TĐHCL. Trạng thái pháp lý này không chỉ xảy ra tại Việt Nam. Thực tế trước đây, ngay cả các nước phát triển, thực hiện tự chủ toàn diện cũng đã trải qua quá trình

¹³¹ Phạm Thị Lý (2017), Hội đồng trường trong vấn đề quản trị đại học ở Việt Nam, *Tạp chí Khoa học Giáo dục*, số 137.

hàng trăm năm hoàn thiện cơ chế, nâng cao năng lực tự chủ của các trường để đạt được tự chủ toàn diện và mức độ cao như ngày nay¹³².

Về QLNN đối với TĐHCL, Luật GDĐH năm 2012 quy định, Nhà nước xây dựng và chỉ đạo thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chính sách phát triển GDĐH; ban hành và tổ chức thực hiện văn bản quy phạm pháp luật về GDĐH; tổ chức bộ máy quản lý GDĐH. Chính phủ thống nhất QLNN về GDĐH, trong đó, Bộ Giáo dục và Đào tạo chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện QLNN về GDĐH, các chủ thể khác thực hiện QLNN về GDĐH theo phân cấp. Quy định này cho thấy việc duy trì song hành hai hệ thống thẩm quyền là thẩm quyền QLNN của cơ quan quản lý chuyên ngành (Bộ Giáo dục và Đào tạo) và thẩm quyền của bộ/ngành/địa phương/tổ chức chủ quản. Đối với TĐHCL, điều này buộc các trường phải chịu sự quản lý, chỉ đạo song song của cả cơ chế quản lý chuyên môn và chủ quản, cản trở không nhỏ sự linh hoạt, kịp thời của các quyết định về quản trị, quản lý nhà trường. Việc thực hiện tự chủ về tổ chức đối với TĐHCL vẫn chịu tác động lớn của cơ chế bộ chủ quản, thể hiện phần nào đó cơ chế “xin – cho”, làm bó hẹp không gian, nội dung, cách thức triển khai thực hiện tự chủ về tổ chức của TĐHCL.

Thậm chí, trước khi Luật sửa đổi, bổ sung Luật GDĐH được ban hành, mối quan hệ giữa các mặt của TCĐH trong TĐHCL chưa được nhận diện đầy đủ. Quan điểm của Luật GDĐH năm 2012 là TĐHCL khi cam kết tự bảo đảm toàn bộ kinh phí hoạt động chi thường xuyên và chi đầu tư sẽ được thực hiện tự chủ, tự chịu trách nhiệm toàn diện. Như vậy, quan điểm này cho thấy tự chủ tài chính là điều kiện để Nhà nước giao và mở rộng tự chủ về tổ chức, dẫn tới cả cơ quan nhà nước và các TĐHCL đều ứng xử với tự chủ về tổ chức theo tinh thần tự chủ về tài chính và đầu tư để đổi lấy sự nới rộng quyền tự chủ về tổ chức. Điều này cũng khiến TĐHCL có tâm lý dè dặt, ỷ lại, không quyết tâm đẩy mạnh việc thực hiện tự chủ về tổ chức nói riêng, TCĐH nói chung.

Khắc phục những hạn chế trong quy định của Luật GDĐH năm 2012, trên cơ sở phải quy định rõ về tự chủ và trách nhiệm giải trình của TĐHCL, quy định rõ về nội dung tự chủ về tổ chức và mối quan hệ giữa các thiết chế quản trị, quản lý trong TĐHCL, Luật GDĐH sửa đổi, bổ sung năm 2018 đã có những thay đổi quan trọng.

¹³² Shattock Michael (2006), *Managing good governance in higher education*, Open University Press, McGraw – Hill Education, United Kingdom.

Theo đó, cơ cấu tổ chức của CSGDĐH tồn tại dưới hình thức TĐH bao gồm: (i) HĐT; (ii) Hiệu trưởng, phó hiệu trưởng; (iii) Phòng, ban chức năng; (iv) Khoa, bộ môn, tổ chức khoa học và công nghệ; (v) Tổ chức phục vụ đào tạo, NCKH và công nghệ; cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ; (vi) Phân hiệu (nếu có); (vii) Hội đồng khoa học và đào tạo, các hội đồng tư vấn¹³³. Ngoài ra, với vị trí là đơn vị sự nghiệp công lập, vai trò của Đảng lãnh đạo là phần quan trọng không thể thiếu trong cách thức tổ chức, quản lý của TĐHCL. Đồng thời, việc thành lập, tổ chức lại, giải thể TĐHCL được phân hoá theo mức độ tự chủ tài chính của trường, được quy định cụ thể trong Nghị định số 120/2020/NĐ-CP ngày 07/10/2020 của Chính phủ quy định về thành lập, tổ chức lại, giải thể đơn vị sự nghiệp công lập.

Nhìn chung, Luật sửa đổi, bổ sung Luật GDĐH năm 2018 cùng các văn bản hướng dẫn thi hành đã có sự sửa đổi, bổ sung căn bản những vấn đề pháp lý liên quan đến thực hiện tự chủ về tổ chức của TĐHCL theo hướng đúng người, đúng vị trí, vai trò và đúng việc. Đúng người được hiểu là Nhà nước không quản trị nhà trường thay cho các TĐHCL. Đúng vị trí, vai trò được nhìn nhận qua cơ chế thực quyền quản trị của HĐT và thực quản lý hoạt động của bộ máy hành chính – chuyên môn học thuật của Hiệu trưởng. Đúng việc được tiếp cận theo hướng quy định cơ chế chuyển giao quyền quản trị từ Hiệu trưởng sang HĐT và phân cấp xuống các đơn vị thuộc trường, cụ thể:

❖ Đối với thiết chế HĐT

Theo quy định của Luật GDĐH 2012, sửa đổi 2018, TĐHCL do Nhà nước đầu tư, bảo đảm điều kiện hoạt động và là đại diện chủ sở hữu¹³⁴. Quy định này đã có sự thay đổi so với trước đây khi không còn quy định TĐHCL thuộc sở hữu Nhà nước, đồng thời, quy định này cũng góp phần tạo nên sự phân biệt tư cách chủ sở hữu với tư cách quản trị TĐHCL. Việc quản trị TĐHCL hiện nay được trao cho HĐT. Đồng thời, HĐT thực hiện quyền đại diện của chủ sở hữu và các bên có lợi ích liên quan¹³⁵. Trước đây, HĐT là tổ chức quản trị, đại diện quyền sở hữu của nhà trường¹³⁶. Quy định này dẫn đến cách tiếp cận HĐT không phải là tổ chức đại diện cho lợi ích của người học, xã hội, trong khi đây là những bên liên quan trực tiếp, gián tiếp đến hoạt

¹³³ Điều 14 Luật Giáo dục đại học năm 2012 (2018).

¹³⁴ Khoản 4 Điều 1 Luật Giáo dục đại học sửa đổi, bổ sung năm 2018.

¹³⁵ Điều 16 Luật Giáo dục đại học năm 2012, sửa đổi, bổ sung năm 2018.

¹³⁶ Điều 16 Luật Giáo dục đại học năm 2012.

động giáo dục đào tạo của TĐHCL. Như vậy, việc xác định vị trí pháp lý của HĐT theo pháp luật hiện hành đã thể hiện sự hài hoà lợi ích của các bên liên quan, đảm bảo sự tham gia của các nhóm lợi ích trong HĐT.

Ngoài việc xác định vị trí pháp lý, pháp luật hiện hành còn quy định một số vấn đề sau đây về HĐT:

Thứ nhất, trách nhiệm và quyền hạn của HĐT. Pháp luật hiện hành quy định tương đối rõ ràng, cụ thể về trách nhiệm và quyền hạn của HĐT, bao gồm:

Một là, quyết định về chiến lược, kế hoạch phát triển, kế hoạch hàng năm của TĐH; chủ trương phát triển TĐH thành đại học hoặc việc sáp nhập với TĐH khác.

Hai là, ban hành quy chế tổ chức và hoạt động, quy chế tài chính, quy chế dân chủ ở cơ sở của TĐH phù hợp với quy định của pháp luật.

Ba là, quyết định phương hướng tuyển sinh, mở ngành, đào tạo, liên kết đào tạo, hoạt động khoa học và công nghệ, hợp tác quốc tế; chính sách bảo đảm chất lượng GDĐH, hợp tác giữa TĐH với doanh nghiệp, đơn vị sử dụng lao động.

Bốn là, quyết định về cơ cấu tổ chức, cơ cấu lao động, thành lập, sáp nhập, chia, tách, giải thể các đơn vị của TĐH; ban hành danh mục vị trí việc làm, tiêu chuẩn và điều kiện làm việc của từng vị trí; quy định về tuyển dụng, sử dụng, quản lý cán bộ, giảng viên, viên chức và người lao động phù hợp với quy định của pháp luật.

Năm là, quyết định và trình cơ quan quản lý có thẩm quyền ra quyết định công nhận, bãi nhiệm, miễn nhiệm hiệu trưởng TĐH; bổ nhiệm, bãi nhiệm, miễn nhiệm phó hiệu trưởng TĐH trên cơ sở đề xuất của hiệu trưởng TĐH; việc quyết định các chức danh quản lý khác do quy chế tổ chức và hoạt động của TĐH quy định; tổ chức đánh giá hiệu quả hoạt động hằng năm của chủ tịch HĐT, hiệu trưởng TĐH; lấy phiếu tín nhiệm đối với chủ tịch HĐT, hiệu trưởng vào giữa nhiệm kỳ hoặc đột xuất theo quy chế tổ chức và hoạt động của TĐH.

Sáu là, quyết định chính sách thu hút các nguồn vốn đầu tư phát triển TĐH; chính sách học phí, hỗ trợ người học; phê duyệt kế hoạch tài chính; thông qua báo cáo tài chính hàng năm, báo cáo quyết toán kinh phí đối với các nguồn thu hợp pháp của TĐH.

Bảy là, quyết định chủ trương đầu tư và sử dụng tài sản có giá trị lớn thuộc thẩm quyền của TĐH theo quy chế tổ chức và hoạt động của TĐH; quyết định chính sách tiền lương, thưởng, quyền lợi khác của chức danh lãnh đạo, quản lý TĐH theo

kết quả, hiệu quả công việc và vấn đề khác theo quy định tổ chức và hoạt động của trường đại học.

Tám là, giám sát việc thực hiện quyết định của HĐT, việc tuân thủ pháp luật, thực hiện quy chế dân chủ trong hoạt động của TĐH và trách nhiệm giải trình của hiệu trưởng; giám sát việc quản lý, sử dụng tài chính, tài sản của TĐH; báo cáo hằng năm trước hội nghị toàn thể của TĐH về kết quả giám sát và kết quả hoạt động của trường đại học.

Chín là, tuân thủ pháp luật; chịu trách nhiệm trước pháp luật, trước cơ quan quản lý có thẩm quyền và các bên liên quan về các quyết định của HĐT; thực hiện công khai, minh bạch thông tin, chế độ báo cáo; chịu sự thanh tra, kiểm tra của cơ quan có thẩm quyền; thực hiện trách nhiệm giải trình trong phạm vi trách nhiệm, quyền hạn của HĐT; chịu sự giám sát của xã hội, cá nhân và tổ chức trong trường đại học.

Mười là, thực hiện trách nhiệm và quyền hạn khác được quy định trong quy chế tổ chức và hoạt động của trường đại học.

Thứ hai, thành viên HĐT. Theo quy định của pháp luật hiện hành, thành viên HĐT có tối thiểu 15 người, bao gồm các thành viên trong và ngoài trường. Số lượng thành viên cụ thể phải là số lẻ. Thành viên trong TĐHCL bao gồm thành viên đương nhiên (bí thư cấp uỷ, Hiệu trưởng, chủ tịch công đoàn và đại diện Ban chấp hành Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh là người học của trường) và thành viên được bầu bởi Hội nghị toàn thể hoặc hội nghị đại biểu của TĐHCL¹³⁷. Thành viên ngoài trường phải chiếm tỉ lệ tối thiểu là 30% tổng số thành viên của HĐT, bao gồm đại diện của cơ quan quản lý có thẩm quyền; đại diện của cộng đồng xã hội¹³⁸ do hội nghị toàn thể hoặc hội nghị đại biểu của TĐH bầu. Thành viên HĐT thực hiện và chịu trách nhiệm về nhiệm vụ của HĐT do chủ tịch HĐT phân công và nhiệm vụ khác theo quy định của pháp luật, quy chế tổ chức và hoạt động của TĐH; tham gia đầy đủ các phiên họp của HĐT, chịu trách nhiệm về việc thực hiện nhiệm vụ và quyền hạn của mình.

Trường hợp HĐT bị khuyết thành viên, chủ tịch HĐT căn cứ vào thành phần của các thành viên bị khuyết để chỉ đạo lựa chọn thành viên thay thế, phù hợp với

¹³⁷ Thành viên bầu gồm đại diện giảng viên chiếm tỷ lệ tối thiểu là 25% tổng số thành viên của HĐT, đại diện viên chức và người lao động.

¹³⁸ Gồm nhà lãnh đạo, nhà quản lý, nhà giáo dục, nhà văn hoá, nhà khoa học, doanh nhân, cựu sinh viên, đại diện đơn vị sử dụng lao động.

quy định của pháp luật và quy chế tổ chức, hoạt động của trường; gửi 01 bộ hồ sơ theo quy định đề nghị cơ quan quản lý trực tiếp ra quyết định công nhận.

Thứ ba, chủ tịch HĐT. Để được bầu làm chủ tịch HĐT, chức danh này phải đáp ứng các tiêu chuẩn về phẩm chất chính trị, có đạo đức tốt, có uy tín, có kinh nghiệm quản lý GDDH, có đủ sức khoẻ để thực hiện nhiệm vụ và nằm trong độ tuổi được đảm nhiệm chức vụ chủ tịch HĐT. Chủ tịch HĐT do HĐT bầu trong số các thành viên của HĐT theo nguyên tắc đa số, bỏ phiếu kín và được cơ quan quản lý có thẩm quyền ra quyết định công nhận. Trong trường hợp thành viên ngoài TĐHCL trúng cử chủ tịch HĐT thì phải trở thành cán bộ cơ hữu của trường. Ngoài ra, chủ tịch HĐT không kiêm nhiệm các chức vụ quản lý trong TĐH.

Về trách nhiệm và quyền hạn¹³⁹, chủ tịch HĐT tiến hành chỉ đạo, tổ chức thực hiện các nhiệm vụ và quyền hạn của HĐT; chỉ đạo xây dựng chương trình, kế hoạch hoạt động hằng năm; chỉ đạo tổ chức và chủ trì các cuộc họp của HĐT; ký văn bản thuộc thẩm quyền ban hành của HĐT; sử dụng bộ máy tổ chức và con dấu của trường để hoạt động trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ của HĐT; thực hiện nhiệm vụ của thành viên HĐT, nhiệm vụ và quyền hạn khác theo quy định của pháp luật, quy chế tổ chức và hoạt động của TĐH. Đồng thời, chủ tịch HĐT chịu trách nhiệm về việc thực hiện nhiệm vụ và quyền hạn của mình.

Về thủ tục thay thế chủ tịch HĐT, trong trường hợp chủ tịch HĐT bị khuyết do bãi nhiệm, miễn nhiệm, hết tuổi đảm nhiệm chức vụ, chuyển công tác, mất), phó chủ tịch (nếu có) hoặc thư ký (nếu không có phó chủ tịch) tổ chức họp HĐT để bầu chủ tịch HĐT mới và gửi 01 bộ hồ sơ theo quy định đề nghị cơ quan quản lý trực tiếp ra quyết định công nhận.

Thứ tư, nhiệm kỳ và nguyên tắc làm việc của HĐT. Nhiệm kỳ của HĐT là 05 năm. HĐT họp định kỳ ít nhất 03 tháng một lần và họp đột xuất theo đề nghị của chủ tịch HĐT, của hiệu trưởng hoặc của ít nhất 1/3 tổng số thành viên của HĐT. Cuộc họp của HĐT là hợp lệ khi có trên 50% tổng số thành viên dự họp, trong đó có thành viên ngoài trường. Về nguyên tắc làm việc, HĐT làm việc theo nguyên tắc tập thể, quyết định theo đa số, trừ trường hợp quy chế tổ chức và hoạt động của trường quy định tỉ lệ biểu quyết cao hơn. Quyết định của HĐT được thể hiện bằng hình thức nghị quyết.

¹³⁹ Khoản 4 Điều 16 Luật Giáo dục đại học năm 2012, sửa đổi, bổ sung năm 2018.

Thứ năm, thủ tục thành lập HĐT. Pháp luật hiện hành có quy định cụ thể về thủ tục thành lập HĐT đối với TĐHCL mới thành lập, đang hoạt động nhưng chưa thực hiện quy định về thành lập HĐT và đối với TĐHCL đang hoạt động và đang có HĐT¹⁴⁰. Cuối mỗi nhiệm kỳ, tập thể lãnh đạo trường chỉ đạo thực hiện quy trình thành lập HĐT của nhiệm kỳ mới theo quy định của Đảng, quy định của pháp luật, quy chế tổ chức và hoạt động của trường và đảm bảo các công việc sau: Tập thể lãnh đạo đề xuất cơ quan quản lý trực tiếp cử đại diện tham gia HĐT; thống nhất về số lượng, cơ cấu thành viên HĐT với đại diện cơ quan quản lý trực tiếp và các thành viên đương nhiên khác của HĐT (nếu quy chế tổ chức và hoạt động của trường chưa quy định); chỉ đạo thực hiện việc bầu các thành viên của HĐT theo từng cơ cấu; tổ chức các thành viên HĐT bầu chủ tịch HĐT. Trước khi kết thúc nhiệm kỳ ít nhất 30 ngày làm việc, tập thể lãnh đạo có trách nhiệm hoàn thiện, gửi 01 bộ hồ sơ theo quy định đề nghị cơ quan quản lý trực tiếp ra quyết định công nhận HĐT và chủ tịch HĐT của nhiệm kỳ mới.

Để thực hiện quyền tự chủ trong quản trị, TĐHCL được ban hành quy chế tổ chức và hoạt động của trường với các quy định cụ thể về HĐT. Trong đó, một số quy định về HĐT được ghi nhận trong quy chế như: (i) Tiêu chuẩn, số nhiệm kỳ, việc ủy quyền của chủ tịch HĐT; (ii) Tiêu chuẩn, nhiệm vụ, quyền hạn, thủ tục bầu, miễn nhiệm phó chủ tịch (nếu có) và thư ký HĐT; (iii) Số lượng, cơ cấu thành viên; việc bổ sung, thay thế thành viên; hình thức quyết định của HĐT đối với từng loại hoạt động; (iv) Thủ tục HĐT quyết định nhân sự Hiệu trưởng, việc quyết định chức danh quản lý khác của trường trong quy trình bổ nhiệm nhân sự; căn cứ và thủ tục đề xuất bãi nhiệm, miễn nhiệm hiệu trưởng; số lượng cán bộ quản lý cấp phó; thời gian tối đa giữ chức vụ hiệu trưởng, phó hiệu trưởng và chức danh quản lý khác của TĐH; (v) Ngân sách hoạt động, cơ quan thường trực, cơ quan kiểm soát và bộ máy giúp việc của HĐT; thủ tục, thành phần của hội nghị toàn thể hoặc hội nghị đại biểu của TĐH; (vi) Phân định trách nhiệm và quyền hạn khác giữa HĐT và hiệu trưởng; (vii) Nội dung khác theo yêu cầu tổ chức và hoạt động của HĐT.

Có thể thấy, các quy định hiện hành về tự chủ trong quản trị của TĐHCL đã tương đối đầy đủ về mô hình quản trị, thiết chế quản trị cũng như những vấn đề ghi nhận quyền tự chủ tương đối rộng của đơn vị sự nghiệp công lập về quản trị. Những

¹⁴⁰ Khoản 1 Điều 7 Nghị định số 99/2019/NĐ-CP.

quy định này cũng đã kế thừa và phát triển, chỉnh sửa một cách mạnh mẽ nhằm giải quyết những bất cập trong thực tiễn thi hành được áp dụng từ Luật GDĐH năm 2012. Một số quy định có tính chất lỗi thời, bất cập của Luật GDĐH năm 2012 đã được sửa đổi, bổ sung cho phù hợp từ Luật GDĐH năm 2018. Chẳng hạn, Luật GDĐH năm 2012 quy định, chủ tịch HĐT do thủ trưởng cơ quan nhà nước có thẩm quyền bổ nhiệm; tiêu chuẩn của chủ tịch HĐT như tiêu chuẩn của hiệu trưởng; thành viên khác của HĐT bao gồm các thành viên trong và ngoài nhà trường, nhưng không quy định buộc phải có đại diện của người học. Quy định này tạo nên sự bất cập khi không tính tới vai trò của người học trong việc tham gia HĐT.

Thêm vào đó, Luật GDĐH năm 2012 quy định HĐT có chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của thiết chế quản trị TĐHCL thông qua việc ban hành các quyết nghị về những lĩnh vực quan trọng của nhà trường, trong đó bao gồm việc quyết nghị về cơ cấu tổ chức, việc thành lập, sáp nhập, chia, tách, giải thể các tổ chức của TĐHCL. Nhiệm kỳ của HĐT là 05 năm và theo nhiệm kỳ của hiệu trưởng. HĐT làm việc theo nguyên tắc tập thể, quyết định theo đa số. Những quy định này cho thấy HĐT không có thực quyền, bởi các quyết định của HĐT chỉ mang tính quyết nghị mà không có giá trị quyết định, việc quyết định các vấn đề quan trọng trong TĐHCL vẫn thuộc thẩm quyền của hiệu trưởng. Mặt khác, nhiệm kỳ của chủ tịch HĐT theo nhiệm kỳ của hiệu trưởng là trái ngược với bản chất địa vị pháp lý của HĐT và hiệu trưởng, tạo nên sự không rõ ràng về vị trí của HĐT và hiệu trưởng trong hoạt động quản trị, quản lý TĐHCL. Khắc phục những hạn chế này, pháp luật hiện hành quy định, các quyết định của HĐT có giá trị pháp lý quyết định nhằm đảm bảo thực quyền quyết định của HĐT với sứ mạng của cơ quan quyền lực cao nhất trong TĐHCL. Đồng thời, chủ tịch HĐT hiện nay do HĐT bầu và được cơ quan quản lý có thẩm quyền ra quyết định công nhận, chủ tịch HĐT không kiêm nhiệm các chức vụ quản lý trong TĐHCL. Có thể thấy, quy định này đã góp phần đảm bảo hiện thực hoá quyền tự quyết định về cơ cấu tổ chức và cách thức vận hành hoạt động của hệ thống quản trị, quản lý đối với TĐHCL.

Tuy nhiên, bên cạnh những thành công, nỗ lực đáng ghi nhận trong việc quản trị, tự chủ trong quản trị của TĐHCL, pháp luật quy định về vấn đề này còn tồn tại một số điểm hạn chế như sau:

Thứ nhất, quy định về cách thức giải quyết trong trường hợp thành viên ngoài TĐH trúng cử làm chủ tịch HĐT chưa đảm bảo sự tự chủ của TĐHCL, vẫn thể hiện

sự can thiệp sâu của cơ quan QLNN. Theo Nghị định số 99/2019/NĐ-CP, trong trường hợp này, cơ quan quản lý có thẩm quyền thực hiện thủ tục theo quy định của pháp luật để chủ tịch HĐT trở thành cán bộ cơ hữu của TĐH¹⁴¹. Quy định này tồn tại bất cập khi chưa có hướng dẫn cụ thể của pháp luật có liên quan về việc để chủ tịch HĐT trở thành cán bộ cơ hữu của trường. Thêm vào đó, việc sử dụng thuật ngữ “cán bộ cơ hữu” của trường cũng không phù hợp với việc định danh chủ thể trong sự điều chỉnh của pháp luật. Dưới góc độ pháp luật điều chỉnh, người làm việc tại các TĐHCL nói riêng, đơn vị sự nghiệp công lập nói chung được gọi là viên chức, người lao động, trong quy định về tự chủ của TĐHCL gọi chung với tên gọi là “nhân sự”. Việc sử dụng thuật ngữ “cán bộ” có thể gây nhầm lẫn với chủ thể thuộc sự điều chỉnh của Luật Cán bộ, Công chức. Bên cạnh những tồn tại trong việc sử dụng các thuật ngữ, câu chữ trong quy định về trường hợp chủ tịch HĐT là thành viên ngoài trường, nội dung của quy định này còn tạo nên sự giới hạn rất lớn đối với quyền tự chủ của trường. Có thể thấy, trong các quy định về thành viên HĐT, chủ tịch HĐT, chế độ trách nhiệm của các chủ thể này... đều cho thấy sự tự chủ của trường, của HĐT khi thực hiện các hoạt động theo quy chế tổ chức và hoạt động của trường. Đồng thời, TĐHCL cũng được tự chủ về mặt tổ chức, nhân sự theo quy định của pháp luật về GDĐH và quy định về thành lập, tổ chức lại, giải thể đơn vị sự nghiệp công lập... Những điều này cho thấy việc đưa thành viên ngoài trường trúng cử chủ tịch HĐT thành nhân sự của trường hoàn toàn có thể được thực hiện bởi HĐT hoặc tập thể lãnh đạo nhà trường.

Thứ hai, quy định về tập thể lãnh đạo trường chưa có sự tương thích giữa các quy định có liên quan điều chỉnh. Theo đó, Nghị định số 99/2019/NĐ-CP quy định tập thể lãnh đạo của trường bao gồm: Ban Thường vụ Đảng uỷ hoặc cấp uỷ (nơi không có ban thường vụ Đảng uỷ), chủ tịch HĐT, phó chủ tịch HĐT (nếu có), hiệu trưởng, các phó hiệu trưởng. Tập thể lãnh đạo do chủ tịch HĐT hoặc hiệu trưởng (trong thời gian chưa có chủ tịch HĐT) chủ trì; làm việc theo nguyên tắc tập thể, quyết định theo đa số. Trường hợp tập thể lãnh đạo là số chẵn, có kết quả biểu quyết hoặc bỏ phiếu 50/50 thì quyết định theo ý kiến của bên có người chủ trì¹⁴². Tuy nhiên, theo Quy định số 80-QĐ/TW ngày 18/08/2022 của Bộ Chính trị về phân cấp quản lý

¹⁴¹ Khoản 3 Điều 7 Nghị định số 99/2019/NĐ-CP.

¹⁴² Điểm d Khoản 1 Điều 7 Nghị định số 99/2019/NĐ-CP.

cán bộ và bổ nhiệm, giới thiệu cán bộ ứng cử, thành phần tập thể lãnh đạo bao gồm cấp uỷ, tổ chức đảng của cơ quan, đơn vị trực thuộc trung ương¹⁴³. Trong khi đó, Nghị định số 115/2020/NĐ-CP quy định tập thể lãnh đạo bao gồm người đứng đầu, cấp phó của người đứng đầu đơn vị sự nghiệp công lập; thường vụ cấp uỷ cùng cấp; người đứng đầu các đơn vị thuộc và trực thuộc¹⁴⁴. Như vậy, cùng một tên gọi là tập thể lãnh đạo nhưng cơ cấu của tập thể này lại có sự khác nhau trong các quy định hướng dẫn khác nhau, điều này tạo nên sự không thống nhất và có thể gây ra khó khăn, vướng mắc trong thực tiễn thực hiện.

Thứ ba, quy định về thủ tục thay thế chủ tịch HĐT chưa tính tới trường hợp cần có người tạm thời thực hiện chức năng, nhiệm vụ của chủ tịch HĐT để giải quyết các vấn đề cấp bách phát sinh. Điều này có thể dẫn tới hoạt động của HĐT, của TĐHCL bị ảnh hưởng do không có chủ tịch HĐT trong khoảng thời gian chờ HĐT bầu chủ tịch thay thế. Cùng với đó, pháp luật cũng chưa có dự liệu trong trường hợp HĐT bị khuyết thành viên cùng lúc với khuyết chủ tịch HĐT. Điều này có thể dẫn tới việc HĐT chưa có người thay thế chủ tịch HĐT hoặc phụ trách điều hành thay chủ tịch HĐT, từ đó cũng không có người có thẩm quyền quyết định bổ nhiệm thành viên HĐT thay thế... dẫn tới hoạt động của HĐT không ổn định, thiếu nhân lực, có thể gây những hạn chế trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ của HĐT.

Thứ tư, quy định về bãi nhiệm, miễn nhiệm chủ tịch HĐT, miễn nhiệm thành viên khác của HĐT chưa có sự bao quát các trường hợp xảy ra. Theo đó, pháp luật hiện hành xác định những trường hợp “cứng” bãi nhiệm, miễn nhiệm các chức danh này, bao gồm: (i) Có đề nghị bằng văn bản của cá nhân xin thôi tham gia HĐT; (ii) Bị hạn chế năng lực hành vi dân sự; (iii) Không đủ sức khoẻ để đảm nhiệm công việc được giao, đã phải nghỉ làm quá 06 tháng mà khả năng lao động chưa hồi phục; (iv) Vi phạm pháp luật nghiêm trọng hoặc đang chấp hành bản án của toà án; (v) Có trên 50% tổng số thành viên của HĐT đề nghị bằng văn bản về việc miễn nhiệm, bãi nhiệm hoặc (vi) Trường hợp khác được quy định trong quy chế tổ chức và hoạt động của trường¹⁴⁵. Dưới góc độ pháp luật viên chức, chủ tịch HĐT, thành viên HĐT được bổ nhiệm có vị trí là viên chức quản lý. Tuy nhiên, pháp luật viên chức quy định viên

¹⁴³ Điều 20 Quy định số 80-QĐ/TW ngày 18/8/2022 của Bộ Chính trị về phân cấp quản lý cán bộ và bổ nhiệm, giới thiệu cán bộ ứng cử.

¹⁴⁴ Điểm b Khoản 2 Điều 46 Nghị định số 115/2020/NĐ-CP.

¹⁴⁵ Khoản 5 Điều 7 Nghị định số 99/2019/NĐ-CP.

chức quản lý có thể xin thôi giữ chức vụ hoặc được miễn nhiệm nếu thuộc 1 trong các trường hợp: (i) Tự nguyện, chủ động xin thôi giữ chức vụ quản lý; (ii) Không đủ sức khỏe, hạn chế về năng lực hoặc không còn đủ uy tín để hoàn thành chức trách, nhiệm vụ được giao và (iii) Vì các lý do chính đáng khác¹⁴⁶. Như vậy, đối sánh giữa trường hợp bãi nhiệm, miễn nhiệm chủ tịch HĐT, thành viên HĐT theo quy định của pháp luật về GDĐH với quy định về viên chức chưa có sự tương thích, đồng nhất với nhau. Thêm vào đó, pháp luật hiện hành cũng chưa có sự phân hoá giữa việc bãi nhiệm với miễn nhiệm.

Thứ năm, pháp luật hiện hành chưa có quy định cụ thể, thậm chí có sự mâu thuẫn về vị trí phó chủ tịch HĐT và thư ký HĐT. Luật sửa đổi, bổ sung Luật GDĐH quy định, nội dung tiêu chuẩn, nhiệm vụ, quyền hạn, thủ tục bầu, miễn nhiệm phó chủ tịch (nếu có) và thư ký HĐT được ghi nhận trong Quy chế tổ chức và hoạt động của TĐHCL quy định về HĐT. Nghị định số 99/2019/NĐ-CP xác định, phó chủ tịch HĐT (nếu có) là nhân sự nằm trong tập thể lãnh đạo của TĐH. Đồng thời, nếu chủ tịch HĐT bị khuyết, hết tuổi đảm nhiệm chức vụ, chuyển công tác, phó chủ tịch (nếu có) hoặc thư ký (nếu không có chủ tịch) tổ chức họp HĐT để bầu chủ tịch HĐT mới¹⁴⁷. Trong trường hợp có đề xuất hợp pháp về việc bãi nhiệm, miễn nhiệm chủ tịch HĐT thì phó chủ tịch (nếu có) hoặc thư ký HĐT (nếu không có phó chủ tịch HĐT) hoặc một thành viên HĐT được trên 50% thành viên HĐT đề nghị chủ trì cuộc họp giải quyết¹⁴⁸. Tuy nhiên, theo hướng dẫn của Bộ Giáo dục & Đào tạo về vị trí việc làm lãnh đạo, quản lý và vị trí việc làm chức danh nghề nghiệp chuyên ngành giáo dục và đào tạo trong các CSGDĐH và trường cao đẳng sư phạm công lập tại Thông tư số 04/2024/TT-BGDĐT ngày 29/03/2024, danh mục vị trí việc làm HĐT không xác định vị trí Phó chủ tịch HĐT hay thư ký HĐT mà chỉ có chức danh chủ tịch HĐT. Sự thiếu vắng quy định xác định vị trí việc làm này dẫn tới việc các Bộ/Sở Nội vụ không có căn cứ pháp lý để chấp thuận cho việc các TĐHCL xây dựng danh mục vị trí việc làm cho phó chủ tịch HĐT và thư ký HĐT. Vì không có căn cứ pháp lý nên cho dù các TĐHCL thực hiện quyền tự chủ bằng việc bổ nhiệm vị trí phó chủ tịch HĐT và thư ký HĐT nhưng khi các cá nhân được bổ nhiệm tiến hành công việc

¹⁴⁶ Điều 38 Luật Viên chức năm 2010, Điều 54 Nghị định số 115/2020/NĐ-CP quy định về tuyển dụng, sử dụng và quản lý viên chức.

¹⁴⁷ Điều 9 Nghị định số 99/2019/NĐ-CP.

¹⁴⁸ Điều 9 Nghị định số 99/2019/NĐ-CP.

vấn đề chi phí về tiền lương và thu nhập được chi trả dựa trên cơ sở nào cũng là vấn đề chưa xác định được.

Mặt khác, Luật GDĐH sửa đổi quy định tiêu chuẩn, nhiệm vụ, quyền hạn của phó chủ tịch HĐT và thư ký HĐT được ghi nhận trong quy chế tổ chức và hoạt động của TĐHCL, tuy nhiên Thông tư số 02/2024/TT-BGDĐT nêu trên lại quy định rõ, căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ của đơn vị, quy định về tiêu chuẩn chức danh nghề nghiệp và hướng dẫn tại Thông tư này, cơ sở giáo dục xây dựng bản mô tả vị trí việc làm, khung năng lực cụ thể của từng vị trí, trình cấp có thẩm quyền phê duyệt¹⁴⁹. Có thể thấy, những quy định này chưa có sự thống nhất trong việc xác định thẩm quyền quy định về vị trí của phó chủ tịch HĐT và thư ký HĐT, gây khó khăn cho quá trình thực thi.

❖ Đối với thiết chế Hiệu trưởng:

Chủ thể chịu trách nhiệm quản lý, điều hành các hoạt động của TĐHCL theo quy định của pháp luật hiện hành là hiệu trưởng. Hiệu trưởng TĐHCL do HĐT quyết định và được cơ quan quản lý có thẩm quyền công nhận. Nhiệm kỳ hoặc thời gian bổ nhiệm của hiệu trưởng do HĐT quyết định trong phạm vi nhiệm kỳ của HĐT. Trước đây, theo quy định của Luật GDĐH năm 2012, chức danh hiệu trưởng do cơ quan nhà nước có thẩm quyền bổ nhiệm và công nhận. Hiệu trưởng có chức năng ban hành các quy chế, quy định trong trường theo nghị quyết của HĐT; có thẩm quyền quyết định thành lập, sáp nhập, chia, tách, giải thể các tổ chức của trường theo nghị quyết của HĐT; bổ nhiệm, bãi nhiệm và miễn nhiệm các chức danh trưởng, phó các tổ chức của TĐHCL; tổ chức thực hiện các nghị quyết của HĐT. Quy trình này vô hình làm cản trở sự tự chủ của TĐHCL trong việc lựa chọn nhân sự thực hiện hoạt động quản lý trường, tạo cơ chế phụ thuộc vào cơ quan QLNN. Ngoài ra, việc không có quy định rõ ràng về mối quan hệ giữa hiệu trưởng và HĐT dẫn tới hoạt động của HĐT không hiệu quả và không thực quyền. Bên cạnh đó, quy định trước đây còn có sự thiếu vắng cơ chế kiểm tra, đánh giá của HĐT với chất lượng, hiệu quả quản lý, điều hành nhà trường của hiệu trưởng. Để giải quyết bất cập này, Luật GDĐH sửa đổi, bổ sung năm 2018 đã trao quyền quyết định thiết chế hiệu trưởng cho TĐHCL, đánh dấu sự mở rộng quyền tự chủ về tổ chức, quản lý cho trường. Đến nay, địa vị pháp lý của hiệu trưởng được quy định như sau:

¹⁴⁹ Khoản 4 Điều 4 Thông tư số 04/2024/TT-BGDĐT ngày 29/3/2024.

Thứ nhất, về tiêu chuẩn. Hiệu trưởng là người đáp ứng được các điều kiện về: (i) Phẩm chất chính trị, đạo đức tốt, có trình độ tiến sĩ, có đủ sức khỏe để thực hiện nhiệm vụ, có uy tín khoa học và kinh nghiệm quản lý GDĐH; độ tuổi đảm nhiệm chức vụ hiệu trưởng theo quy định của pháp luật; (ii) Đáp ứng tiêu chuẩn cụ thể của hiệu trưởng được quy định trong quy chế tổ chức và hoạt động của TĐHCL. Những tiêu chuẩn này đã được xây dựng theo hướng rõ ràng, minh bạch và đảm bảo sự phù hợp với thực tiễn thực hiện hơn. Trước đây, để được bổ nhiệm chức danh hiệu trưởng, ngoài những điều kiện về phẩm chất, chuyên môn, uy tín, sức khỏe..., hiệu trưởng phải đáp ứng tiêu chuẩn đã tham gia quản lý cấp khoa, phòng của CSGDĐH ít nhất 05 năm. Quy định này khó đáp ứng được trên thực tế, vô hình chung dẫn đến những trường hợp không bổ nhiệm được hiệu trưởng đối với những cá nhân có năng lực phù hợp. Do đó, Luật GDĐH sửa đổi năm 2018 đã khắc phục hạn chế này bằng cách chỉ yêu cầu hiệu trưởng phải có kinh nghiệm quản lý GDĐH.

Thứ hai, về nhiệm vụ, quyền hạn. Hiệu trưởng là người đại diện theo pháp luật và là chủ tài khoản của TĐHCL, với một số nhiệm vụ, quyền hạn khác như¹⁵⁰:

Một là, tổ chức thực hiện hoạt động chuyên môn, học thuật, tổ chức, nhân sự, tài chính, tài sản, hợp tác trong nước, quốc tế, hoạt động khác theo quy định của pháp luật, quy chế tổ chức và hoạt động của TĐHCL và quyết định của HĐT.

Hai là, trình văn bản thuộc thẩm quyền ban hành của HĐT sau khi tổ chức lấy ý kiến của tổ chức, đơn vị, cá nhân có liên quan trong TĐHCL; ban hành quy định khác của TĐHCL theo quy chế tổ chức và hoạt động của trường.

Ba là, đề xuất HĐT xem xét bổ nhiệm, miễn nhiệm, bãi nhiệm chức danh quản lý thuộc thẩm quyền của HĐT; thực hiện bổ nhiệm, miễn nhiệm, bãi nhiệm chức danh quản lý khác của TĐHCL, quyết định dự án đầu tư theo quy chế tổ chức và hoạt động của TĐHCL;

Bốn là, hàng năm, báo cáo trước HĐT về kết quả thực hiện nhiệm vụ của hiệu trưởng và ban giám hiệu, tài chính, tài sản của trường; thực hiện công khai, minh bạch thông tin; thực hiện chế độ báo cáo và chịu sự thanh tra, kiểm tra của cơ quan có thẩm quyền; thực hiện trách nhiệm giải trình trong phạm vi nhiệm vụ và quyền hạn.

Năm là, thực hiện nhiệm vụ và quyền hạn khác theo quy định của pháp luật; chịu trách nhiệm trước pháp luật, trước HĐT và các bên liên quan; chịu sự giám sát của cá nhân, tổ chức có liên quan về việc thực hiện nhiệm vụ và quyền hạn được giao.

¹⁵⁰ Khoản 14 Điều 1 Luật Giáo dục đại học sửa đổi, bổ sung năm 2018.

Năm nhóm nhiệm vụ cơ bản trên của hiệu trưởng cho thấy quy định hiện hành đã tạo cơ sở pháp lý để hiệu trưởng với tư cách người đứng đầu điều hành hoạt động của TĐH thực hiện các công việc cần thiết với sự tự chủ ngày càng cao.

Thứ ba, về thủ tục quyết định nhân sự là hiệu trưởng và công nhận hiệu trưởng. Để đảm bảo phù hợp với quy định của pháp luật và gắn liền với tính chất đặc thù trong tổ chức và hoạt động của TĐHCL, pháp luật quy định thủ tục quyết định nhân sự hiệu trưởng được quy định cụ thể trong quy chế tổ chức và hoạt động của trường, phù hợp với quy định của đảng và pháp luật có liên quan. Trường hợp nhiệm kỳ của hiệu trưởng kết thúc đồng thời với nhiệm kỳ của HĐT thì hiệu trưởng được kéo dài thời gian thực hiện nhiệm vụ đến khi cơ quan quản lý trực tiếp công nhận hiệu trưởng của nhiệm kỳ kế tiếp, trên cơ sở đề nghị của HĐT nhiệm kỳ kế tiếp.

Sau khi quyết định nhân sự hiệu trưởng, HĐT gửi tờ trình đề nghị công nhận hiệu trưởng tới cơ quan quản lý trực tiếp; trong đó nêu rõ quy trình xác định nhân sự hiệu trưởng theo quy chế tổ chức và hoạt động của TĐHCL và các minh chứng kèm theo; sơ yếu lý lịch, văn bản đồng ý của người được đề nghị công nhận hiệu trưởng. Trong thời hạn 30 ngày làm việc kể từ khi nhận đủ hồ sơ đề nghị của HĐT, thủ trưởng cơ quan quản lý trực tiếp ra quyết định công nhận hiệu trưởng, trường hợp không đồng ý phải trả lời bằng văn bản và nêu rõ lý do.

Nhìn chung, các quy định của pháp luật hiện hành về chức danh hiệu trưởng đã khắc phục những điểm còn hạn chế của pháp luật quy định về hiệu trưởng giai đoạn trước đây. Có thể nhận thấy, thẩm quyền, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của hiệu trưởng đã được rà soát, chỉnh sửa nhằm bảo đảm đúng với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của thiết chế quản lý TĐHCL theo sự lãnh đạo của HĐT. Trong phạm vi nhất định, quy định hiện hành đã tạo sự chuyển giao quyền hạn giữa thiết chế quản lý sang thiết chế quản trị TĐHCL, hướng tới việc đảm bảo cơ chế vận hành quyền lực giữa thiết chế quản trị và quản lý trong TĐHCL theo đúng vị trí công việc của mỗi thiết chế trong thực hiện quá trình tự chủ. Những quy định này cũng có tác động đa chiều đến quá trình tái thiết tổ chức TĐHCL, trong đó có thể phát sinh những vấn đề về lựa chọn và cơ cấu vị trí chủ tịch HĐT và hiệu trưởng, xây dựng và hoàn thiện quy chế tổ chức và hoạt động của TĐHCL, rà soát, sắp xếp lại các vị trí trong bộ máy quản lý của hiệu trưởng, lựa chọn nhân sự của HĐT... Ngoài ra, việc quy định hiệu trưởng và phó hiệu trưởng không thuộc cơ cấu công chức nhà nước như hiện nay còn

tạo nên cơ sở pháp lý quan trọng để tăng sự chủ động của TĐHCL trong việc lựa chọn nhân sự phù hợp cho vị trí này.

Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, quy định về tự chủ trong quản lý của TĐHCL còn tồn tại một số điểm hạn chế như sau:

Thứ nhất, pháp luật hiện hành chưa có quy định thống nhất, rõ ràng về cấp có thẩm quyền bổ nhiệm, công nhận đối với chức danh hiệu trưởng TĐHCL¹⁵¹. Theo đó, Luật GDĐH sửa đổi, bổ sung năm 2018 quy định, HĐT của TĐHCL có trách nhiệm và quyền hạn quyết định và trình cơ quan quản lý có thẩm quyền ra quyết định công nhận, bãi nhiệm, miễn nhiệm hiệu trưởng TĐH¹⁵². HĐT là tổ chức quản trị, thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu và các bên có lợi ích liên quan, có cơ quan thường trực, cơ quan kiểm soát và bộ máy giúp việc. Các quy định đồng nghĩa với việc, vị trí của HĐT là một tổ chức quản trị, không phải là cơ quan, đơn vị.

Mặt khác, hiệu trưởng TĐHCL được xác định là viên chức quản lý theo quy định của Luật Viên chức năm 2010. Việc bổ nhiệm đối với viên chức quản lý được đảm bảo tuân thủ đúng quy trình, thủ tục từ việc xin chủ trương bổ nhiệm cho tới việc thực hiện quy trình bổ nhiệm, áp dụng cho cả trường hợp bổ nhiệm với nguồn nhân sự tại chỗ hoặc nguồn nhân sự từ nơi khác. Theo đó, Nghị định số 115/2020/NĐ-CP của Chính phủ ngày 25/9/2020 về tuyển dụng, sử dụng và quản lý viên chức, được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 85/2023/NĐ-CP của Chính phủ ngày 07/12/2023 quy định về việc xin chủ trương bổ nhiệm đối với viên chức quản lý như sau: “*Cơ quan, đơn vị có nhu cầu bổ nhiệm viên chức quản lý trình cấp có thẩm quyền bổ nhiệm xin chủ trương bằng văn bản, trong đó nêu rõ chức vụ, chức danh cần kiện toàn, nguồn nhân sự dự kiến bổ nhiệm và dự kiến phân công lĩnh vực, nhiệm vụ cụ thể. Trong thời hạn 10 ngày làm việc kể từ ngày nhận được đề nghị, cấp có thẩm quyền bổ nhiệm phải xem xét, quyết định về chủ trương bổ nhiệm. Trong thời hạn 30 ngày làm việc kể từ ngày có văn bản đồng ý về chủ trương bổ nhiệm, cơ quan, tổ chức, đơn vị phải hoàn thành việc thực hiện quy trình nhân sự theo quy định*”¹⁵³. Sau khi có chủ trương bổ nhiệm, TĐHCL tiến hành các bước trong quy trình bổ

¹⁵¹ Nguồn: TS. Thái Thị Tuyết Dung: Bổ nhiệm Hiệu trưởng: Những khoảng trống pháp lý trong trường đại học công lập, <https://thanhnien.vn/bo-nhiem-hieu-truong-nhung-khoang-trong-phap-ly-trong-truong-dai-hoc-cong-lap-1851417678.htm>, truy cập ngày 10/1/2024.

¹⁵² Khoản 10 Điều 1 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục đại học năm 2018.

¹⁵³ Điều 46 Nghị định số 115/2020/NĐ-CP ngày 25/9/2020 về tuyển dụng, sử dụng và quản lý viên chức, sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 85/2023/NĐ-CP, truy cập ngày 07/12/2023.

nhiệm. Kết quả cuối cùng sau khi lựa chọn được viên chức quản lý, người đứng đầu TĐHCL ra quyết định bổ nhiệm theo thẩm quyền hoặc trình cấp có thẩm quyền xem xét, quyết định.

Như vậy, nếu kết hợp giữa quy định của pháp luật về viên chức với pháp luật về GDĐH cho thấy chưa có quy định rõ về cơ quan, đơn vị có thẩm quyền bổ nhiệm đối với hiệu trưởng TĐHCL là HĐT hay cơ quan quản lý trực tiếp cơ sở giáo dục. Điều này dẫn tới khó khăn cho việc xác định HĐT hay cơ quan quản lý trực tiếp sẽ có trách nhiệm cho chủ trương bổ nhiệm và xuất hiện tình trạng nhiều TĐH không bổ nhiệm được hiệu trưởng¹⁵⁴.

Bên cạnh đó, việc xác định cấp có thẩm quyền bổ nhiệm, công nhận còn liên quan đến một số vướng mắc của các Nghị định khác của Chính phủ. Những vướng mắc về thẩm quyền đánh giá, xếp loại viên chức quản lý là chủ tịch HĐT, hiệu trưởng TĐHCL; thẩm quyền “giao quyền” hoặc “giao phụ trách” TĐHCL trong trường hợp khuyết hiệu trưởng; thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo, xử lý kỷ luật đối với hiệu trưởng TĐHCL là ví dụ cụ thể¹⁵⁵.

Thứ hai, quy định về tiêu chuẩn của hiệu trưởng chưa rõ ràng, mang tính chung chung, khó đánh giá được trên thực tế¹⁵⁶. Theo đó, pháp luật hiện nay quy định một trong những tiêu chuẩn của hiệu trưởng là có uy tín khoa học và kinh nghiệm quản lý GDĐH. Quản lý giáo dục được hiểu là tổng thể các hoạt động tổ chức, giám sát, quản lý, đánh giá các hoạt động giáo dục tại cơ sở giáo dục. Vai trò của nhà quản lý giáo dục thể hiện ở việc tổ chức, sắp xếp và điều hành một cách hiệu quả hoạt động của các phòng, ban, đơn vị trong nhà trường, gồm: quản lý đào tạo, quản lý nhân sự, cơ sở vật chất, quản lý hành chính... Tuy nhiên, kinh nghiệm quản lý giáo dục được xác định cụ thể như thế nào chưa được pháp luật hiện hành quy định rõ về mặt thời gian, vị trí đảm nhiệm trong hoạt động quản lý giáo dục. Tương tự như vậy, việc xác định hiệu trưởng có tiêu chuẩn về uy tín khoa học còn chung chung, chưa rõ ràng về mặt tiêu chí đánh giá.

¹⁵⁴ Nguồn: Trần Huỳnh, Hàng loạt trường đại học không có hiệu trưởng trong thời gian dài, vì sao? <https://tuoitre.vn/hang-loat-truong-dai-hoc-khong-co-hieu-truong-suot-thoi-gian-dai-vi-sao-20231213141719937.htm>, truy cập ngày 10/1/2024.

¹⁵⁵ Nguồn: Nghiêm Huê, Mập mờ bổ nhiệm hiệu trưởng trường đại học công lập: Sẽ chấm dứt, <https://tienphong.vn/map-mo-bo-nhiem-hieu-truong-dh-cong-lap-se-cham-dut-post1524679.tpo>, truy cập ngày 11/1/2024.

¹⁵⁶ Nguồn: Nghiêm Huê, Mập mờ bổ nhiệm hiệu trưởng trường đại học công lập: Sẽ chấm dứt, <https://tienphong.vn/map-mo-bo-nhiem-hieu-truong-dh-cong-lap-se-cham-dut-post1524679.tpo>, truy cập ngày 11/1/2024.

Những phân tích đánh giá về quản trị và điều hành cả ở góc độ tổ chức và thẩm quyền cho thấy, pháp luật đã tạo cơ sở pháp lý để HĐT và hiệu trưởng thực hiện các hoạt động cần thiết gắn với yêu cầu tự chủ tại các TĐHCL. Mặc dù vậy, pháp luật vẫn đang tồn tại một số điểm hạn chế nhất định, cần sớm được điều chỉnh phục vụ cho quá trình hoàn thiện thể chế trong GDĐH nói chung và tự chủ tại các CSGDĐH công lập nói riêng.

❖ Đối với các bộ phận khác trong cơ cấu tổ chức của TĐHCL

Pháp luật hiện hành đã có sự đề cao mạnh mẽ vị trí của quy chế tổ chức và hoạt động của TĐHCL thông qua sự khẳng định việc trường đã ban hành và tổ chức thực hiện quy chế này là một trong những căn cứ xác định điều kiện thực hiện quyền tự chủ của trường. Đồng thời, cơ cấu tổ chức cụ thể của TĐH, mối quan hệ và mức độ tự chủ của đơn vị thuộc, trực thuộc trường được quy định trong quy chế tổ chức và hoạt động của trường¹⁵⁷. Những quy định này đã đánh dấu mức độ cao hơn trong phân cấp, uỷ quyền từ Nhà nước cho các TĐHCL để thực hiện quyền tự quyết định đối với các vấn đề về tổ chức. Quyền tự chủ này gồm 02 nội dung: (i) Tự quyết định về mô hình tổ chức, số lượng, vị trí các đơn vị thuộc, trực thuộc TĐHCL; (ii) Nội dung công việc và mức độ được tự quyết định trong tổ chức thực hiện các quyền tự chủ và TNGT trong phân cấp, uỷ quyền từ cấp lãnh đạo, quản lý xuống tới các đơn vị thuộc trường. Có thể thấy, vấn đề phân cấp, uỷ quyền tự chủ từ cấp trường xuống các đơn vị thuộc và trực thuộc thể hiện cách tiếp cận mới của Luật GDĐH sửa đổi, bổ sung, đó là tôn trọng quyền tự do học thuật và bản chất vận hành cơ chế TCĐH phải kết nối từ cấp trường xuống tới các đơn vị cơ sở của TĐHCL¹⁵⁸.

Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, quy định về tự chủ trong mô hình tổ chức của TĐHCL còn tồn tại một số hạn chế khiến cho quá trình tự chủ của các TĐHCL gặp khá nhiều khó khăn, cụ thể:

Thứ nhất, pháp luật hiện hành chưa quy định rõ về người đứng đầu TĐHCL. Theo đó, Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá XII nhấn mạnh: “HĐT là cơ quan thực quyền cao nhất của TĐH; bí thư

¹⁵⁷ Khoản 2 Điều 14 Luật Giáo dục đại học, sửa đổi, bổ sung năm 2018.

¹⁵⁸ Nguyễn Tuấn Hưng (2021), *Thực hiện tự chủ về tổ chức của Trường Đại học công lập ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ quản lý công, Học viện Hành chính quốc gia, tr.98.

đảng uỷ kiêm chủ tịch HĐQT”¹⁵⁹. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật GDĐH tiếp tục khẳng định nội dung này khi xác định HĐQT của TĐHCL là tổ chức quản trị, thực hiện quyền đại diện của chủ sở hữu và các bên có lợi ích liên quan¹⁶⁰. Quy định này có thể hiểu HĐQT là cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước nên vai trò của HĐQT rất lớn, nhằm xác lập quyền sở hữu, bảo vệ tài sản của nhà nước. Cũng có quan điểm này, Nghị định số 99/2019/NĐ-CP quy định: “chủ tịch HĐQT được hưởng phụ cấp chức vụ cao nhất trong danh mục phụ cấp chức vụ của TĐH”¹⁶¹. Suy luận logic, người được hưởng phụ cấp chức vụ cao nhất sẽ là người có quyền hạn và trách nhiệm lớn nhất trong một TĐHCL.

Tuy nhiên, trong Công văn 110/BNV-CCVC trả lời Bộ Giáo dục và Đào tạo của Bộ Nội vụ ngày 08/01/2021 liên quan đến nội dung Bộ Giáo dục và Đào tạo xin ý kiến xác định ai là người đứng đầu TĐHCL, Bộ Nội vụ đưa ra quan điểm rằng Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật GDĐH và Nghị định số 99/2019/NĐ-CP không quy định địa vị pháp lý và chỉ rõ ai là người đứng đầu đơn vị sự nghiệp công lập giữa chủ tịch HĐQT và hiệu trưởng. Theo đó, việc xác định người đứng đầu CSGDĐH công lập được căn cứ theo quy định của pháp luật về tổ chức bộ máy và các văn bản pháp luật có liên quan quy định về nhiệm vụ, trách nhiệm, quyền hạn của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị theo quy định của pháp luật chuyên ngành có liên quan. Bởi vậy, Bộ Nội vụ cho rằng hiệu trưởng là người đứng đầu CSGDĐH công lập. Mặc dù quan điểm của Bộ Nội vụ chỉ mang tính chất là ý kiến thực hiện công tác phối hợp giữa các bộ ngành, không phải quy định có tính giá trị pháp lý, nhưng với quan điểm có sự khác nhau với cách hiểu trong quy định của pháp luật hiện hành dẫn đến sự mâu thuẫn và không thống nhất trong quá trình áp dụng.

Ngoài ra, trong các văn bản pháp luật có liên quan khác như Luật Viên chức, Luật Quản lý và sử dụng tài sản công, Luật Khiếu nại, tố cáo và Nghị định số 115/2020/NĐ-CP quy định về tuyển dụng, sử dụng và quản lý viên chức quy định nhiều nội dung về nhiệm vụ, quyền hạn của “thủ trưởng đơn vị”, “người đứng đầu” của đơn vị sự nghiệp công lập. Để thực hiện các quy định này, phải đối chiếu với từng

¹⁵⁹ Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng Khoá XII về tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập.

¹⁶⁰ Điều 16 Luật Giáo dục đại học 2012, sửa đổi, bổ sung năm 2018.

¹⁶¹ Điểm c Khoản 4 Điều 7 Nghị định số 99/2019/NĐ-CP.

lĩnh vực để phân định trách nhiệm và quyền hạn cụ thể giữa HĐT và hiệu trưởng trong quy chế tổ chức và hoạt động của trường.

Như vậy, rõ ràng giữa các quy định của pháp luật và cách hiểu của cơ quan QLNN còn những điểm chưa rõ ràng, thống nhất. Bất cập này đã gây ra sự lúng túng trong quá trình thực hiện quy trình tổ chức nhân sự trên thực tiễn¹⁶².

Thứ hai, pháp luật hiện hành chưa quy định cụ thể về mối quan hệ giữa các bộ phận trong TĐHCL, đặc biệt mối quan hệ giữa đảng uỷ - HĐT và ban giám hiệu. Điều này dẫn tới phương thức phối hợp giữa các bộ phận còn lỏng lẻo, chưa thống nhất trong việc triển khai nhiệm vụ từ cấp uỷ, HĐT đến tổ chức thực hiện của ban giám hiệu¹⁶³, có thể chỉ rõ ở hai điểm dưới đây:

Một là, chưa có quy định cụ thể về trách nhiệm của ban giám hiệu trong việc mời HĐT tham gia vào các hoạt động chung của nhà trường, gây khó khăn trong công tác giám sát của HĐT. Nếu HĐT ban hành chủ trương, đường lối cho sự phát triển của trường và thực hiện công tác giám sát thì ban giám hiệu là nơi thực hiện công tác điều hành, thực thi các chủ trương mà HĐT đưa ra. Vì vậy, ngoài những vấn đề liên quan đến đường lối, chủ trương chung, HĐT cũng phải nắm được những hoạt động chung để thực hiện công tác giám sát, bởi nếu không biết Bộ Giáo dục và Đào tạo cũng như cơ quan quản lý trực tiếp chỉ đạo thực hiện vấn đề gì thì HĐT không thể thực hiện được hoạt động giám sát. Do đó, những nội dung liên quan đến hoạt động chung của trường thì cơ quan quản lý cần mời HĐT, tùy vào nội dung mà HĐT sẽ phân công người phù hợp tham dự để nắm thông tin.

Hai là, chưa có quy định cụ thể để xác định mối quan hệ công tác giữa HĐT với các thiết chế trong trường và chủ thể bên ngoài, đơn cử như liên quan đến các quyết định không phù hợp với quy định pháp luật hoặc lợi ích chung của trường do HĐT đưa ra; chưa chú trọng quy định về cơ chế giám sát và đánh giá chất lượng, hiệu quả hoạt động của HĐT, hiệu trưởng và các thiết chế quản lý khác. Nhìn chung, hiện trạng quy chế làm việc của HĐT được tiếp cận theo hướng quản lý hành chính nhiều

¹⁶² Nguồn: Nguyễn Thị Kim Phụng, Ai là người đứng đầu cơ sở giáo dục đại học công lập? <https://dantri.com.vn/giao-duc/ai-la-nguoi-dung-dau-co-so-giao-duc-dai-hoc-cong-lap-20210927081947881.htm>, truy cập ngày 11/1/2024.

¹⁶³ Nguồn: Mai Nghiêm, Vy Nguyễn, Thảo Quyên <https://phapluatxahoi.kinhtedothi.vn/hoan-thien-co-che-phoi-hop-giua-dang-uy-hoi-dong-truong-va-hieu-truong-truong-dai-hoc-cong-lap-o-viet-nam-hien-nay-357022.html>, truy cập ngày 12/1/2024.

hơn là hướng quản trị hiện đại TĐHCL trong bối cảnh cuộc cách mạng công nghiệp 4.0, hội nhập quốc tế về GDDH. Các quy định về mối quan hệ công tác giữa các thiết chế quản trị, quản lý và tổ chức đảng trong TĐHCL chưa làm rõ được vai trò của HĐT trong quá trình vận hành hệ thống tổ chức và quản trị nhà trường. Đặc biệt, trong công tác tổ chức, mối quan hệ giữa HĐT và đảng uỷ vẫn chung chung, chưa rõ vai trò lãnh đạo của thiết chế quyền lực cao nhất trong trường. Đây cũng là vấn đề phản ánh nét đặc thù của các TĐHCL Việt Nam khi quan hệ công tác không chỉ đơn thuần là quan hệ giữa HĐT và hiệu trưởng mà còn liên quan đến vai trò của tổ chức cơ sở đảng trong nhà trường.

Thực tế thời gian qua, nhiều trường đã chủ động xây dựng quy chế làm việc, quy chế phối hợp, quy định mối quan hệ công tác giữa cấp uỷ với HĐT, ban giám hiệu để tổ chức, triển khai thực hiện. Cấp uỷ, tổ chức đảng các TĐHCL đã tập trung lãnh đạo, chỉ đạo nâng cao chất lượng đào tạo; tập trung chỉ đạo xây dựng chương trình, kế hoạch, thực hiện Nghị quyết của đảng, nghị quyết của HĐT. Trong quá trình triển khai tổ chức và hoạt động của TĐHCL, các đơn vị của trường đã đảm bảo hiệu quả nguyên tắc đảng lãnh đạo toàn diện, HĐT với chức năng quản trị, ban giám hiệu quản lý và điều hành. Tuy nhiên, những văn bản vẫn được đánh giá là thiếu tính đột phá, chiến lược nhằm tái cấu trúc hệ thống tổ chức và quản trị đối với TĐHCL để thực hiện tự chủ thực chất về tổ chức¹⁶⁴.

2.1.2. Thực trạng quy định về tự chủ trong hoạt động tài chính, quản lý tài sản dưới góc độ pháp luật kinh tế của các cơ sở giáo dục đại học ở Việt Nam

Quá trình tự chủ của các TĐHCL ở Việt Nam cho thấy, tài chính, tài sản được coi là vấn đề cốt lõi của TCDH, có vai trò chi phối tới các nội dung tự chủ khác của TĐHCL. Hiện nay, vấn đề tự chủ trong hoạt động tài chính, quản lý tài sản của TĐHCL ngoài được quy định trong Luật GDDH sửa đổi, bổ sung; Nghị định số 99/2019/NĐ-CP, còn được quy định trong Nghị định số 60/2021/NĐ-CP ngày 21/06/2021 của Chính phủ quy định về cơ chế tự chủ tài chính của đơn vị sự nghiệp công lập; Nghị định số 81/2021/NĐ-CP ngày 27/08/2021 của Chính phủ quy định về cơ chế thu, quản lý học phí đối với cơ sở giáo dục thuộc hệ thống giáo dục quốc dân và chính sách miễn, giảm học phí, hỗ trợ chi phí học tập; giá dịch vụ trong lĩnh vực giáo dục, đào tạo, được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 97/2023/NĐ-CP và các

¹⁶⁴ Nguyễn Tuấn Hưng (2021), tldd.

văn bản pháp luật có liên quan khác. Đặc biệt, Nghị định số 60/2021/NĐ-CP, sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 111/2025/NĐ-CP ngày 22/05/2025 phân loại TĐHCL thành 04 mức độ tự chủ tài chính khác nhau, gồm¹⁶⁵:

- Nhóm 1: TĐHCL tự bảo đảm chi thường xuyên bằng hoặc lớn hơn 100%, có mức tự bảo đảm chi đầu tư bằng hoặc lớn hơn mức trích khấu hao và hao mòn tài sản cố định của đơn vị.

- Nhóm 2: TĐHCL tự bảo đảm chi thường xuyên bằng hoặc lớn hơn 100% và chưa tự bảo đảm chi đầu tư từ nguồn Quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp;

- Nhóm 3: TĐHCL tự bảo đảm một phần chi thường xuyên từ 10% đến dưới 100%, được Nhà nước đặt hàng hoặc đấu thầu cung cấp dịch vụ sự nghiệp công theo giá chưa tính đủ chi phí;

- Nhóm 4: TĐHCL tự bảo đảm chi thường xuyên dưới 10% và không có nguồn thu sự nghiệp.

Nhìn chung, pháp luật quy định về tự chủ trong hoạt động tài chính, quản lý tài sản của TĐHCL bao gồm những nội dung:

Thứ nhất, nguồn tài chính của TĐHCL¹⁶⁶ được hình thành từ các khoản thu của trường, các nguồn tài trợ, viện trợ, quà biếu, tặng, cho của cựu sinh viên, tổ chức, cá nhân trong, ngoài nước và nguồn NSNN cấp (nếu có). Trong đó, TĐHCL có các khoản thu sau:

Một là, học phí và khoản thu từ hoạt động đào tạo, khoa học và công nghệ, các khoản thu dịch vụ khác hỗ trợ hoạt động đào tạo. Học phí là khoản tiền mà người học phải nộp cho TĐHCL để bù đắp chi phí đào tạo. TĐHCL đáp ứng được điều kiện thực hiện quyền tự chủ theo quy định của pháp luật, tự bảo đảm toàn bộ kinh phí chi thường xuyên được tự chủ xác định mức thu học phí. Các trường hợp còn lại, TĐHCL xác định mức thu học phí theo quy định của Chính phủ. Việc xác định mức thu học phí được căn cứ vào định mức kinh tế - kỹ thuật theo lộ trình tính đúng, tính đủ chi phí đào tạo. Đối với khoản thu dịch vụ tuyển sinh và dịch vụ khác, mức thu được xác định trên nguyên tắc tính đủ chi phí hợp lý thực tế phát sinh. TĐHCL phải công bố công khai chi phí đào tạo, mức thu học phí, mức thu dịch vụ tuyển sinh và khoản thu dịch vụ khác cho cả lộ trình khoá học, từng năm học cùng với thông báo tuyển sinh

¹⁶⁵ Điều 9 Nghị định số 60/2021/NĐ-CP.

¹⁶⁶ Điều 64 Luật Giáo dục đại học năm 2012, sửa đổi, bổ sung năm 2018.

và trên trang thông tin điện tử của TĐHCL; có trách nhiệm trích một phần nguồn thu học phí để hỗ trợ sinh viên có hoàn cảnh khó khăn¹⁶⁷.

Hai là, khoản thu từ nhận đặt hàng đào tạo, nghiên cứu của Nhà nước, tổ chức và cá nhân; thực hiện nhiệm vụ của Nhà nước giao;

Ba là, khoản thu từ đầu tư của tổ chức, cá nhân trong nước và nước ngoài; nguồn tài chính bổ sung từ kết quả hoạt động hàng năm của TĐHCL;

Bốn là, khoản thu từ hoạt động kinh doanh, dịch vụ phục vụ cộng đồng, đầu tư tài chính (nếu có) và nguồn thu hợp pháp khác. Theo quy định tại Nghị định 60/2021/NĐ-CP của Chính phủ, trường ĐHCL được quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm liên doanh, liên kết với các tổ chức, cá nhân để hoạt động dịch vụ đáp ứng nhu cầu của xã hội. Hoạt động này là quy định chung cho 4 nhóm trường theo mức độ tự chủ. Việc sử dụng tài sản công vào mục đích liên doanh, liên kết phải bảo đảm các yêu cầu quy định tại khoản 2 Điều 55 Luật Quản lý, sử dụng tài sản công và thuộc các trường hợp quy định tại khoản 1 Điều 58 Luật Quản lý, sử dụng tài sản công.

TĐHCL tiến hành xây dựng đề án liên doanh, liên kết được HĐT thông qua sau đó trình cấp có thẩm quyền phê duyệt. Đối với các trường do trung ương quản lý, đề án được trình Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan trung ương phê duyệt sau khi có ý kiến bằng văn bản của Bộ Tài chính. Đối với trường thuộc địa phương quản lý, Chủ tịch UBND cấp tỉnh phê duyệt sau khi có ý kiến của Thường trực HĐND cùng cấp. Đề án phải làm rõ hình thức liên doanh, liên kết (thành lập pháp nhân mới hoặc không thành lập pháp nhân mới); phương án bảo đảm nguồn tài chính, nguồn nhân lực cho hoạt động của đơn vị và cơ sở liên doanh, liên kết.

Năm là, nguồn vốn vay. Về nguyên tắc, khi thực hiện huy động, vay vốn để đầu tư xây dựng, mua sắm tài sản, các TĐHCL phải có phương án vay vốn, huy động và hoàn trả vốn; chịu trách nhiệm trả nợ cả gốc lẫn lãi tiền vay theo quy định; chịu trách nhiệm trước pháp luật về hiệu quả của việc vay vốn, huy động vốn và hiệu quả sử dụng vốn vay, vốn huy động. Đồng thời, các trường không được dùng tài sản công để thế chấp vay vốn. Đối với các dự án đầu tư từ nguồn vốn vay tín dụng, huy động vốn phải thực hiện theo quy định của pháp luật, công khai, dân chủ trong đơn vị.

¹⁶⁷ Điều 65 Luật Giáo dục đại học năm 2012, sửa đổi, bổ sung năm 2018.

Các TĐHCL thuộc nhóm 1, nhóm 2 và nhóm 3 (trường tự bảo đảm chi thường xuyên từ 70% trở lên) có hoạt động dịch vụ được vay vốn của các tổ chức tín dụng, được huy động vốn của viên chức, người lao động trong trường để đầu tư mở rộng, cải tạo, sửa chữa làm cơ sở vật chất hiện có; mua bổ sung trang thiết bị để nâng cao chất lượng và tăng quy mô hoạt động sự nghiệp, tổ chức hoạt động dịch vụ phù hợp với chức năng, nhiệm vụ và tự chịu trách nhiệm trả nợ vay theo quy định của pháp luật. Việc huy động vốn của viên chức, người lao động trong đơn vị được lập thành hợp đồng theo quy định của pháp luật dân sự. TĐHCL trình HĐT phê duyệt phương án vay vốn, huy động vốn, hoàn trả vốn.

Quy định cụ thể hơn về nguồn tài chính của TĐHCL, Nghị định 60/2021/NĐ-CP xác định ngoài những nguồn thu chung giống như các ĐVSNCL khác, TĐHCL còn có các nguồn thu gắn liền với quá trình cung cấp dịch vụ GDĐH, bao gồm: (i) NSNN cấp kinh phí cho trường để thực hiện chính sách miễn, giảm học phí; hỗ trợ chi phí học tập và chính sách hỗ trợ khác cho sinh viên (nếu có) theo quy định của Nhà nước; (ii) Thu học phí theo quy định của pháp luật về GDĐH và các quy định của Chính phủ về học phí; (iii) Thu từ hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, như: thu dịch vụ giáo dục đào tạo theo phương thức giáo dục thường xuyên; thu dịch vụ đào tạo, bồi dưỡng ngắn hạn về chuyên môn nghiệp vụ, bổ sung kiến thức, kỹ năng để cấp chứng chỉ, giấy chứng nhận đào tạo và các hình thức đào tạo, bồi dưỡng ngắn hạn khác; thu dịch vụ tư vấn giáo dục đào tạo; thu từ hoạt động hợp tác đào tạo với doanh nghiệp; thu từ hoạt động nghiên cứu khoa học, chuyển giao công nghệ; các dịch vụ khác phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của trường ĐHCL và quy định của pháp luật¹⁶⁸. Ngoài ra, Nghị định số 60/2021/NĐ-CP còn quy định rõ về phân loại các nguồn tài chính của TĐHCL tương ứng với mức độ tự chủ tài chính.

Nhìn chung, các quy định về nguồn tài chính của TĐHCL cho thấy sự thay đổi trong cơ chế chuyển giao nguồn NSNN được quy định tại Nghị định số 60/2021/NĐ-CP so với các quy định trước đây, đó là chuyển từ hỗ trợ theo cơ chế cấp phát bình quân sang cơ chế Nhà nước đặt hàng, giao nhiệm vụ cung cấp dịch vụ sự nghiệp công, căn cứ vào chất lượng đầu ra hoặc đấu thầu cung cấp dịch vụ sự nghiệp công. Việc đổi mới cơ chế như trên thể hiện chuyển biến mạnh mẽ trong công tác quản lý đối

¹⁶⁸ Khoản 1 Điều 30 Nghị định số 60/2021/NĐ-CP.

với ĐVSNCL, từ đó thôi thúc các trường nâng cao chất lượng dịch vụ sự nghiệp công, phù hợp với kinh tế thị trường.

Thứ hai, quản lý tài chính của TĐHCL¹⁶⁹. TĐHCL thực hiện chế độ tài chính, kế toán, kiểm toán, thuế, định giá tài sản và công khai tài chính theo quy định của pháp luật. Đối với TĐHCL tự bảo đảm toàn bộ kinh phí chi thường xuyên, HĐT quyết định việc sử dụng nguồn tài chính như sau: (i) Quyết định sử dụng nguồn thu hợp pháp ngoài NSNN cấp để đầu tư các dự án thực hiện hoạt động đào tạo, NCKH, chuyển giao công nghệ; (ii) Quyết định nội dung và mức chi từ nguồn thu học phí và thu sự nghiệp, nguồn kinh phí đặt hàng, giao nhiệm vụ, bao gồm cả chi tiền lương, chi hoạt động chuyên môn, chi quản lý theo quy chế chi tiêu nội bộ của TĐHCL.

TĐHCL được Nhà nước giao nhiệm vụ gắn với nguồn NSNN để thực hiện nhiệm vụ có trách nhiệm quản lý, sử dụng nguồn NSNN theo quy định của pháp luật về quản lý tài chính công, tài sản công. Hằng năm, TĐHCL phải thực hiện kiểm toán và công khai tài chính, việc sử dụng các nguồn tài chính phải theo quy định của pháp luật. Bộ Giáo dục và Đào tạo, cơ quan có thẩm quyền thanh tra, kiểm tra việc quản lý và sử dụng nguồn tài chính của TĐHCL.

Hướng dẫn cụ thể việc sử dụng nguồn tài chính của các TĐHCL, Nghị định 60/2021/NĐ-CP quy định các trường quyết định sử dụng nguồn tài chính của đơn vị để chi cho các hoạt động thường xuyên, bảo đảm đạt chuẩn chất lượng đầu ra theo đúng cam kết. Việc tự chủ sử dụng nguồn tài chính được thực hiện như sau¹⁷⁰:

Một là, chi thường xuyên được giao tự chủ¹⁷¹. TĐHCL được chủ động sử dụng các nguồn tài chính giao tự chủ để chi thường xuyên, gồm có chi tiền lương và các khoản đóng góp theo tiền lương; chi thuê chuyên gia, nhà khoa học, người có tài năng đặc biệt thực hiện nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức, đơn vị; chi hoạt động chuyên môn, chi quản lý; chi thực hiện công việc, dịch vụ thu phí theo quy định của pháp luật phí, lệ phí; chi thực hiện các hoạt động dịch vụ; trích lập các khoản dự phòng theo quy định đối với doanh nghiệp; chi trả lãi tiền vay và các khoản chi khác theo quy định của pháp luật.

¹⁶⁹ Điều 66 Luật Giáo dục đại học năm 2012, sửa đổi, bổ sung năm 2018.

¹⁷⁰ Điều 30 Nghị định số 60/2021/NĐ-CP.

¹⁷¹ Điều 12, 16, 20 Nghị định số 60/2021/NĐ-CP.

Hai là, chi học bổng khuyến khích học tập, miễn, giảm học phí; hỗ trợ chi phí học tập cho học sinh, sinh viên; các khoản chi hỗ trợ khác cho học sinh, sinh viên (nếu có) trong các trường theo quy định của Nhà nước.

Ba là, chi đầu tư phát triển tiềm lực và khuyến khích hoạt động khoa học và công nghệ trong các trường theo quy định pháp luật về GDĐH và được hạch toán vào chi phí hợp lý của trường.

Ngoài ra, các TĐHCL còn phải tuân thủ quy định về phân phối kết quả tài chính trong năm theo Nghị định số 60/2021/NĐ-CP. Cùng với đó, căn cứ vào khả năng nguồn tài chính, trường thực hiện trích lập Quỹ hỗ trợ học sinh, sinh viên. Việc quản lý, sử dụng quỹ thực hiện theo hướng dẫn của Bộ Giáo dục và Đào tạo.

Thứ ba, quản lý và sử dụng tài sản của TĐHCL¹⁷². Tài sản của TĐHCL được quản lý, sử dụng theo nguyên tắc quản lý, sử dụng tài sản công. TĐHCL được sử dụng tài sản công vào việc kinh doanh, cho thuê, liên doanh, liên kết theo quy định của pháp luật nhằm mục đích phát triển GDĐH, theo nguyên tắc bảo toàn và phát triển, phù hợp với môi trường giáo dục. Bộ Giáo dục và Đào tạo, cơ quan có thẩm quyền kiểm tra, thanh tra việc quản lý và sử dụng tài sản của TĐHCL theo quy định của pháp luật. TĐHCL phải trích khấu hao và tính hao mòn tài sản cố định theo quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản công. Số tiền trích khấu hao tài sản cố định được bổ sung quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp của đơn vị. Đối với tài sản cố định được đầu tư, mua sắm từ nguồn vốn vay, vốn huy động, số tiền trích khấu hao tài sản cố định được dùng để trả nợ; số tiền trích khấu hao tài sản cố định còn lại sau khi trả nợ được bổ sung quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp của đơn vị; trường hợp số tiền trích khấu hao tài sản cố định không đủ trả nợ, đơn vị được dùng quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp để trả nợ. Tài sản được hình thành từ nguồn quỹ này và các nguồn tài chính hợp pháp của TĐHCL là tài sản, vốn của Nhà nước¹⁷³.

Nhìn chung, các quy định về tự chủ tài chính, tài sản của các TĐHCL đã được quy định tương đối bao quát các vấn đề từ tạo lập nguồn thu, việc sử dụng cho mục tiêu của trường cũng như cách thức để các trường quản lý tài sản. Nghiên cứu sinh đồng thuận với ý kiến cho rằng “trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về tài chính đối với các CSGDĐH công lập đã mở ra, tạo cơ hội cho các CSGDĐH công

¹⁷² Điều 67 Luật Giáo dục đại học năm 2012, sửa đổi, bổ sung năm 2018.

¹⁷³ Điều 8 Nghị định số 60/2021/NĐ-CP.

lập nâng cao tính tích cực chủ động, sáng tạo trong quản lý tài chính và tài sản của đơn vị, sử dụng NSNN được giao tiết kiệm, hiệu quả hơn”¹⁷⁴. Các quy định cũng hướng tới việc tăng cường phân cấp và tăng tính chủ động cho các TĐHCL nói riêng, đơn vị sự nghiệp công lập nói chung; phân định rõ hoạt động thực hiện nhiệm vụ chính trị do Nhà nước giao với hoạt động kinh doanh dịch vụ của TĐHCL. Các TĐHCL cũng đã được phân loại mức độ tự chủ khác nhau về tài chính, đồng thời tăng quyền tự chủ của các trường trong quản lý, sử dụng tài sản để cung cấp dịch vụ công theo cơ chế thị trường. Cùng với đó, Nghị định số 60/2021/NĐ-CP cũng mang lại kết quả nổi bật khi đã cụ thể hoá chủ trương, định hướng về cải cách tiền lương của Đảng, Nhà nước; sửa đổi cơ chế tính toán, chi trả tiền lương, tạo động lực khuyến khích TĐHCL khai thác nguồn thu, nâng cao mức độ tự chủ tài chính. Việc xác định mức độ tự chủ tài chính của TĐHCL và nguyên tắc NSNN hỗ trợ trường cũng đã được quy định cụ thể trong Nghị định số 60/2021/NĐ-CP.

Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, quy định của pháp luật về tự chủ trong hoạt động tài chính, quản lý tài sản của TĐHCL, nhiều thách thức đang đặt ra, đều liên quan đến tài chính. Nghiên cứu sinh đồng thuận với ý kiến của PGS.TS. Nguyễn Hải Quân - Giám đốc Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh về nhận định “tiến trình thực hiện TCDH trong thời gian qua đã gặp 5 thách thức lớn, hầu hết đều liên quan đến tài chính đại học”¹⁷⁵ còn tồn tại một số hạn chế sau:

Thứ nhất, có sự mâu thuẫn trong việc giao quyền tự chủ xác định mức thu học phí cho TĐHCL tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư. Cụ thể, Luật GDĐH sửa đổi, bổ sung năm 2018 và Nghị định số 99/2019/NĐ-CP quy định, TĐHCL đáp ứng được điều kiện thực hiện quyền tự chủ theo quy định của pháp luật, tự bảo đảm toàn bộ kinh phí chi thường xuyên được tự chủ xác định mức thu học phí¹⁷⁶. Tuy nhiên, Nghị định số 81/2021/NĐ-CP quy định, TĐHCL tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư xác định mức thu học phí từng ngành theo hệ số điều chỉnh so với mức trần học phí quy định đối với TĐHCL chưa tự bảo đảm chi thường xuyên. Hệ số điều

¹⁷⁴ Nguồn: TS. Nguyễn Thị Ngọc Loan, Tự chủ tài chính đối với đại học công lập: lý luận và giải pháp, Tạp chí tài chính, <https://tapchitaichinh.vn/tu-chu-tai-chinh-doi-voi-dai-hoc-cong-lap-ly-luan-va-giai-phap.html>, truy cập ngày 15/1/2024.

¹⁷⁵ Nguồn: Mỹ Hà và Hoàng Hồng, 5 thách thức của tự chủ đại học đều liên quan đến tiền, <https://dantri.com.vn/giao-duc/5-thach-thuc-cua-tu-chu-dai-hoc-deu-lien-quan-den-tien-20230818171405151.htm>, truy cập ngày 15/1/2024.

¹⁷⁶ Điều 65 Luật Giáo dục đại học năm 2012, sửa đổi, bổ sung năm 2018 và Khoản 3 Điều 13 Nghị định số 99/2019/NĐ-CP.

chính được xác định tối đa bằng 2,5 lần tương ứng với từng khối ngành và từng năm học. Như vậy, rõ ràng có sự không tương thích trong các quy định về việc tự chủ của TĐHCL khi quy định của pháp luật GDĐH không đặt ra giới hạn mức trần thu học phí của các TĐHCL tự chủ chỉ thường xuyên và chi đầu tư, nhưng quy định về học phí lại đặt ra giới hạn này. Ở góc độ nhất định, việc quy định mức trần thu học phí là cần thiết để đảm bảo quyền lợi của người học và sự sắp xếp của người học ở vấn đề tài chính, tuy nhiên, việc không đồng nhất trong các quy định của pháp luật điều chỉnh vô hình trung khiến cho các TĐHCL tự chủ gặp khó khăn và tính chủ động trong việc xác định nguồn tài chính hoạt động của mình. Vấn đề xác định mức học phí, thời điểm thu học phí luôn là vấn đề cân nhắc giữa yêu cầu tạo nguồn thu của các TĐH¹⁷⁷ và áp lực tài chính đối với người học¹⁷⁸.

Thứ hai, quy định về nguồn NSNN chuyển giao cho các trường ĐHCL vẫn còn tồn tại hạn chế, cụ thể:

Một là, quy định về nguồn NSNN giao cho các trường ĐHCL chưa đầy đủ. Theo đó, các quy định tại Điểm c Khoản 1 Điều 11 Nghị định số 60/2021/NĐ-CP về nguồn NSNN của các trường ĐHCL thuộc đơn vị nhóm 1, 2; Điểm d Khoản 1 Điều 15 Nghị định số 60/2021/NĐ-CP về nguồn NSNN của các trường ĐHCL thuộc đơn vị nhóm 3 không đề cập tới nguồn NSNN giao cho nhiệm vụ thực hiện các chương trình, dự án được cấp có thẩm quyền phê duyệt. Đối với các trường ĐHCL thuộc nhóm 4 tại Điều 19 Nghị định số 60/2021/NĐ-CP cũng không có quy định về việc cấp NSNN khi thực hiện dịch vụ sự nghiệp công thuộc danh mục sự nghiệp công trong lĩnh vực giáo dục và đào tạo được sử dụng NSNN.

Hai là, các quy định về phân bổ nguồn NSNN về các trường ĐHCL còn mang tính “cào bằng”, chưa tính đến mức chi phí thực tiễn cần thiết để bảo đảm chất lượng đào tạo. Cơ chế phân bổ ngân sách cho các TĐHCL mang tính bình quân này chưa gắn với tiêu chí chất lượng và kết quả đầu ra. Việc cấp kinh phí hiện nay chủ yếu căn cứ vào: quy mô, số lượng sinh viên đầu vào; số lượng giảng viên, cán bộ quản lý, nhân viên; số ngành nghề đào tạo; dữ liệu về phân bổ ngân sách của năm trước; mức phân bổ cơ bản bình quân giữa các ngành đào tạo. Cách phân bổ này một mặt khiến

¹⁷⁷ Nguồn: Dương Tâm - Thanh Hằng, Đại học than khó nếu không tăng học phí, <https://vnexpress.net/dai-hoc-than-kho-neu-khong-tang-hoc-phi-4636656.html>, truy cập ngày 14/2/2024.

¹⁷⁸ Nguồn: Huyền Thanh, Áp lực tăng học phí “đè nặng” sinh viên, <https://cand.com.vn/giao-duc/ap-luc-tang-hoc-phi-de-nang-sinh-vien-i663689/>, truy cập ngày 14/2/2024.

cho các trường chỉ tập trung vào việc tăng quy mô, số lượng đầu vào mà chưa chú trọng tới việc nâng cao các điều kiện bảo đảm chất lượng tương xứng với quy mô đào tạo; không quan tâm tới đào tạo các ngành học khó, các ngành khoa học cơ bản với chi phí đào tạo cao. Mặt khác, cơ chế này cũng sẽ khiến cho việc đầu tư ngân sách bị dàn trải và không phát huy được tính cạnh tranh giữa các trường¹⁷⁹. Ví dụ về sự phân bổ NSNN cho chi đầu tư và chi thường xuyên của 8 TĐHCL trực thuộc Bộ giai đoạn 2022 - 2024 được trình bày chi tiết tại (biểu đồ 1, phụ lục 1).

Thứ ba, quy định về quản lý, sử dụng nguồn lực tài chính của TĐHCL chưa tính tới thành lập nguồn hỗ trợ học phí cho học viên sau đại học. Trong Kết luận số 91-KL/TW ngày 12/08/2024 về việc tiếp tục thực hiện Nghị quyết số 29-NQ/TW, Bộ Chính trị nhận định, tỉ lệ học sau đại học, nhất là các ngành khoa học cơ bản, kỹ thuật và công nghệ ở nước ta còn thấp. Hiện nay, ở một số trường khối ngành kỹ thuật như mỏ, địa chất, những năm gần đây việc tuyển sinh bậc sau đại học chỉ đạt khoảng tối đa 50% chỉ tiêu¹⁸⁰. Điều này dẫn tới thực trạng những năm tới đất nước sẽ thiếu trầm trọng lực lượng lao động chất lượng cao về những ngành nghề này và mất cân đối lực lượng lao động trên thị trường. Dưới góc độ lý thuyết và thực tiễn, đội ngũ có trình độ thạc sĩ, tiến sĩ là nguồn lực hết sức quan trọng, những nhân lực đứng đầu trong các ngành mũi nhọn, trong các cơ quan quản lý có liên quan. Đào tạo sau đại học đòi hỏi người học cần đầu tư nguồn lực tài chính lớn hơn so với đào tạo đại học, đặc biệt đối với khối ngành kỹ thuật với những yêu cầu cao về mặt chi phí để nghiên cứu mẫu, thực hiện các thí nghiệm. Đối với người học, trừ những trường hợp được cơ quan cử đi học, còn lại đa phần phải tự bỏ toàn bộ kinh phí từ bài báo khoa học, kinh phí thực hiện đề tài nghiên cứu đến kinh phí đi lại, lưu trú ở các cơ sở đào tạo... Những kinh phí này nhiều khi quá tải khiến người học phải dừng việc học giữa chừng hoặc có sự trì hoãn, gia hạn nghiên cứu.

Pháp luật hiện hành quy định về việc quản lý, sử dụng nguồn tài chính của TĐHCL đặt ra việc các trường xây dựng quỹ khuyến học cho học sinh, sinh viên; các khoản chi hỗ trợ khác cho học sinh, sinh viên (nếu có) trong các trường theo quy định của Nhà nước. Điều này đồng nghĩa với việc các quỹ này chỉ áp dụng cho đối tượng là

¹⁷⁹ Hồng & Lộc (2019), *Nhiều khó khăn, vướng mắc trong thực hiện cơ chế tự chủ đối với các Trường Đại học công lập*, truy cập tại địa chỉ <http://baokiemtoan.vn/nhieu-kho-khan-vuong-mac-trong-thuc-hien-co-che-tu-chu-doi-voi-cac-truong-dai-hoc-cong-lap-4127.html>, truy cập ngày 01/7/2024.

¹⁸⁰ Tường San (2024), *Gánh nặng về tài chính khiến nhiều người học bậc sau đại học phải bỏ ngang*, truy cập tại địa chỉ <https://giaoduc.net.vn/ganh-nang-ve-tai-chinh-khien-nhieu-nguoi-hoc-bac-sau-dai-hoc-phai-bo-ngang-post245658.gd>, truy cập ngày 26/9/2024.

học sinh, sinh viên, còn đối tượng học viên (thạc sĩ, nghiên cứu sinh) không được pháp luật quy định tới. Thực tiễn này dẫn tới việc các TĐHCL hiện nay cũng chỉ có quỹ khuyến học dành cho sinh viên bậc đào tạo đại học. Dưới góc độ người học, có thể thấy đây là một sự mất công bằng trong việc phân hoá đối tượng người học tại các TĐHCL. Bởi lẽ, bậc đào tạo nào cũng cần được thụ hưởng những chính sách hỗ trợ từ phía nhà trường và nhà nước. Thêm vào đó, việc các trường có quỹ học bổng, hỗ trợ cho học viên sau đại học cũng giúp các trường thu hút được tuyển sinh, từ đó có đội ngũ nhân lực chất lượng cao đáp ứng cho nhu cầu của đất nước nói chung và địa phương nói riêng.

Thứ tư, quy định về việc quản lý và sử dụng tài sản của TĐHCL còn tồn tại một số điểm hạn chế, gây khó khăn cho thực tiễn thực hiện.

Một là, quy định về mục đích sử dụng tài sản công cho việc kinh doanh, cho thuê, liên doanh, liên kết nhằm “phát triển GDĐH, theo nguyên tắc bảo toàn và phát triển, phù hợp với môi trường giáo dục” còn mang tính chung chung khiến việc tự chủ tài chính của các trường gặp khó khăn hơn khi phải chứng minh việc sử dụng các nguồn tài sản này phù hợp với mục đích đó, làm giảm hiệu quả của việc tăng các nguồn thu để đảm bảo hoạt động từ các loại tài sản này. Đồng thời, việc đưa ra mục đích chung như vậy cũng tạo sự hoang mang cho các chủ thể áp dụng về một số hoạt động của mình liệu có phù hợp với mục đích chung đó không. Bởi vậy, hệ thống pháp luật cần có những quy định cụ thể hơn về mục đích chung này, làm rõ và chi tiết hơn các mục đích nhỏ để đảm bảo việc thực hiện các hoạt động trong quản lý và sử dụng tài sản công của TĐHCL được dễ dàng và minh bạch hơn.

Hai là, việc quản lý, sử dụng tài sản công của TĐHCL chịu sự điều chỉnh của nhiều nội dung pháp luật khác nhau, như Luật Quản lý, sử dụng tài sản công, Luật NSNN, Luật Xây dựng, Luật Đất đai, Luật Đấu thầu, Luật Đầu tư công... khiến cho quá trình áp dụng nhiều khi phức tạp và mang tính hình thức, gây ra khó khăn cho các nhà quản trị trường trong việc quản lý và sử dụng tài sản.

Thứ năm, nguồn thu của TĐHCL, từ thực tiễn cho thấy chưa mang tính bền vững, chủ yếu vẫn từ nguồn học phí¹⁸¹. Hàng năm, nhà nước cắt giảm theo lộ trình 5-15% chi thường xuyên, trong khi đó, đa phần các trường chưa có nguồn thu từ hoạt động khoa học và công nghệ, nguồn thu từ các dịch vụ khác chiếm tỉ lệ thấp, chủ yếu

¹⁸¹ Nguồn: Nhật Lệ, Lãnh đạo cơ sở giáo dục đại học chia sẻ lý do chưa thể đa dạng hoá nguồn thu, <https://giaoduc.net.vn/lanh-dao-co-so-giao-duc-dai-hoc-chia-se-ly-do-chua-the-da-dang-hoa-nguon-thu-post243491.gd>, truy cập ngày 27/9/2024.

nguồn thu của trường đến từ học phí với tỉ lệ 70% - 80%¹⁸². Việc tăng học phí giúp các trường có nguồn lực tài chính để tự chủ, nhưng lại làm tăng gánh nặng lên người học.

Thêm vào đó, thực tiễn thực hiện quy định về tự chủ trong việc xác định mức thu học phí của chương trình đào tạo đạt mức kiểm định chất lượng bắt đầu phát sinh những điểm hạn chế trên thực tế. Theo quy định tại Nghị định số 81/2021/NĐ-CP, đối với chương trình đào tạo của TĐHCL đạt mức kiểm định chất lượng chương trình đào tạo theo tiêu chuẩn do Bộ Giáo dục & Đào tạo quy định hoặc đạt mức kiểm định chất lượng chương trình đào tạo theo tiêu chuẩn nước ngoài hoặc tương đương, TĐHCL được tự xác định mức thu học phí của chương trình đó trên cơ sở định mức kinh tế - kỹ thuật do trường ban hành, thực hiện công khai giải trình với người học, xã hội¹⁸³. Quy định này cho thấy, việc xác định mức thu học phí dựa trên căn cứ kiểm định chất lượng GDĐH là chưa phù hợp. Nghiên cứu sinh cho rằng việc kiểm định chất lượng GDĐH là chủ trương đúng đắn, nhưng việc xem có giấy chứng nhận kiểm định chất lượng giáo dục là cơ sở duy nhất để đánh giá chất lượng GDĐH, lấy đó làm tiêu chí để xác định được tự chủ, nâng học phí cao theo định mức kinh tế kỹ thuật là không hoàn toàn chính xác, không đầy đủ và đang bị lạm dụng. Thực tiễn, do hiểu và quy định như vậy nên các trường đua nhau kiểm định chương trình đào tạo, trở thành phong trào và có tính đối phó từ các trường. Điều này cũng tạo nên sự không công bằng giữa các trường. Trường có quy mô nhỏ, hình thành chưa lâu, ít chương trình đào tạo thì dễ đạt kiểm định để được tự chủ, không tương thích với trường có quy mô lớn, nhiều chương trình đào tạo, việc đạt được kiểm định thông qua cấp giấy chứng nhận sẽ mất nhiều thời gian. Điều này có thể dẫn tới việc các trường mở ít ngành mới, nhóm lại các chuyên ngành, các ngành đã có để giảm đi số lượng chương trình, từ đó mong sao kiểm định cho hết các lượt chương trình đào tạo¹⁸⁴.

Với năm điểm được coi là hạn chế liên quan đến quy định tự chủ tài chính và tài sản của TĐHCL cho thấy cần có phương án điều chỉnh phù hợp, vừa giải quyết mục tiêu TCDH đồng thời gắn với những yêu cầu của tình hình mới.

¹⁸² Vĩnh Hà – Nguyễn Bảo (2022), *Tự chủ đại học: Để gánh nặng tài chính không “đề” lên người học*, truy cập tại địa chỉ <https://tuoitre.vn/tu-chu-dai-hoc-de-ganh-nang-tai-chinh-khong-de-nguoi-hoc-20220805085026477.htm>, truy cập ngày 29/9/2024.

¹⁸³ Điều 8 Nghị định số 81/2021/NĐ-CP

¹⁸⁴ Theo quan điểm của GS.TSKH Nguyễn Đình Đức (2022) về *Những thách thức và bất cập trong tự chủ đại học*, truy cập tại địa chỉ <https://cte.uet.vnu.edu.vn/gs-nguyen-dinh-duc-nhung-thach-thuc-va-bat-cap-trong-tu-chu-dai-hoc/>, truy cập ngày 01/9/2024.

2.1.3. Thực trạng về tự chủ đối với nguồn nhân lực dưới góc độ pháp luật kinh tế của các cơ sở giáo dục đại học ở Việt Nam

Nguồn nhân lực của các TĐHCL có thể được nhìn nhận dưới các góc độ phạm vi khác nhau. Ở góc độ hẹp, nhân lực của TĐHCL chính là đội ngũ giảng viên, cán bộ quản lý, chuyên viên, người lao động - những người làm nhiệm vụ giảng dạy, quản lý giáo dục, đào tạo trong các trường. Nguồn nhân lực này có vai trò quan trọng để thực hiện chức năng, sứ mệnh của TĐHCL trong quá trình đào tạo và thực hiện cơ chế tự chủ. Ở góc độ rộng hơn, nhân lực của TĐHCL ngoài đội ngũ giảng viên, cán bộ quản lý, chuyên viên, người lao động (gọi chung là nhân sự) bao gồm người học - được coi là chủ thể trung tâm trong mục tiêu tồn tại và phát triển của các trường. Từ góc độ rộng, tự chủ đối với nguồn nhân lực của TĐHCL còn bao gồm quyền tự chủ trong việc tuyển sinh, quản lý người học, do việc tuyển sinh, quản lý người học là một trong những yếu tố ảnh hưởng lớn đến các mức độ tự chủ khác của TĐHCL dưới khía cạnh kinh tế như tự chủ về tài chính, tự chủ về nhân lực, tự chủ về cạnh tranh. Tuy nhiên, do các quy định của pháp luật hiện hành xác định tự chủ trong hoạt động tuyển sinh là một trong những nội dung của quyền tự chủ và trách nhiệm giải trình về học thuật chuyên môn của CSGDDH, nên trong phạm vi nghiên cứu của mình, nghiên cứu sinh tiếp cận tự chủ đối với nguồn nhân lực được hiểu theo nghĩa hẹp, chính là tự chủ về việc tuyển dụng, sử dụng đối với đội ngũ giảng viên, cán bộ quản lý, chuyên viên, người lao động.

TĐHCL thực hiện quyền tự chủ về nhân sự theo quy định của Luật GDĐH 2012, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật GDĐH 2018 và các quy định hiện hành. Theo đó, trường tự chủ về số lượng người làm việc và vị trí việc làm, tự chủ về tổ chức, bộ máy và nhân sự để thực hiện nhiệm vụ chuyên môn nhưng không được làm tăng số lượng người làm việc hưởng lương, mức lương (bao gồm cả lương và phụ cấp) từ quỹ lương do NSNN cấp¹⁸⁵. Các trường cũng được tự chủ trong việc bầu, miễn nhiệm hiệu trưởng thông qua thiết chế HĐT (Nội dung này đã được phân tích ở các phần trên). Ngoài ra, các TĐHCL phải ban hành, tổ chức thực hiện quy định nội bộ về tổ chức bộ máy và nhân sự, thực hiện các quyền tự chủ về tổ chức bộ máy và nhân sự khác theo quy định của pháp luật.

¹⁸⁵ Khoản 4 Điều 32 Luật Giáo dục đại học, sửa đổi bổ sung năm 2018; Khoản 2 Điều 13 Nghị định số 99/2019/NĐ-CP.

Một trong những điểm tích cực, được coi là đột phá trong quy định của Luật GDĐH sửa đổi năm 2018 là quy định về giảng viên theo hướng đảm bảo chất lượng, giao quyền tự chủ cho TĐHCL trong việc bổ nhiệm, suy tôn các chức danh giảng viên. Luật quy định việc xây dựng chính sách thu hút và đãi ngộ giảng viên, quy định tỉ lệ cụ thể của giảng viên tham gia HĐT, thực hiện dân chủ trong tự chủ, quy định việc thực hiện phân quyền tự chủ và trách nhiệm giải trình đến từng giảng viên; giữ quy định về chuẩn giảng viên đại học và giữ 5 chức danh nghề nghiệp giảng viên theo xu hướng quốc tế (trợ giảng, giảng viên, giảng viên chính, phó giáo sư, giáo sư), không phụ thuộc vào chức danh viên chức để thực hiện bình đẳng giữa giảng viên trường công và tư; quy định trình độ chuẩn của chức danh giảng viên giảng dạy trình độ đại học là thạc sĩ. Việc giao quyền tự chủ cho TĐHCL trong việc bổ nhiệm, suy tôn giảng viên được thể hiện tại quy định: giảng viên đạt chuẩn chức danh theo quy định thì được hiệu trưởng bổ nhiệm chức danh giảng viên theo quy định. Ngoài ra, TĐHCL còn được tự chủ trong việc quy định các tiêu chuẩn đối với giảng viên, quy định cơ chế, chính sách sử dụng, đãi ngộ để tuyển chọn, thu hút giảng viên, đặc biệt là giảng viên giỏi trong và ngoài nước tham gia giảng dạy, NCKH. Những quy định trên được đánh giá vừa đáp ứng được cơ chế tự chủ của các trường, đồng thời vừa đảm bảo tính thống nhất theo các chuẩn mực chung về chất lượng giảng viên trong toàn hệ thống, tạo cơ sở để quy định chế độ chính sách đối với giảng viên và sự suy tôn của xã hội đối với giảng viên, tránh tình trạng có cơ sở đào tạo, bổ nhiệm, phong chức danh giảng viên chưa đạt chuẩn để tăng chỉ tiêu tuyển sinh. Ngoài ra, kể từ khi Nghị định số 99/2019/NĐ-CP có hiệu lực thi hành đến nay đã có nhiều quy định mới của pháp luật về viên chức được ban hành và có hiệu lực¹⁸⁶. Theo đó, các quy định mới của pháp luật về viên chức đã tạo điều kiện để các CSGDĐH có hành lang pháp lý thực hiện quy định về công tác cán bộ.

Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, quy định của pháp luật về tự chủ nhân sự của các TĐHCL còn tồn tại một số hạn chế, gây khó khăn trong quá trình

¹⁸⁶ Chẳng hạn Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Cán bộ, công chức và Luật Viên chức ngày 25/11/2019; Nghị định số 115/2020/NĐ-CP ngày 25/9/2020 của Chính phủ quy định về tuyển dụng, sử dụng và quản lý viên chức; Nghị định số 112/2020/NĐ-CP ngày 25/9/2020 của Chính phủ quy định về xử lý kỷ luật cán bộ, công chức, viên chức; Nghị định số 90/2020/NĐ-CP ngày 13/8/2020 của Chính phủ về đánh giá, xếp loại chất lượng cán bộ, công chức, viên chức; Nghị định số 120/2020/NĐ-CP ngày 07/10/2020 của Chính phủ quy định về thành lập, tổ chức lại, giải thể đơn vị sự nghiệp công lập; Nghị định số 106/2020/NĐ-CP ngày 10/9/2020 của Chính phủ về vị trí việc làm và số lượng người làm việc trong đơn vị sự nghiệp công lập; Nghị định số 60/2021/NĐ-CP ngày 21/6/2021 của Chính phủ quy định cơ chế tự chủ tài chính của đơn vị sự nghiệp công lập.

thực hiện quyền TCDH của các trường về lĩnh vực này. Những hạn chế có thể chỉ ra như sau:

Thứ nhất, khái niệm về nhân sự chưa được quy định cụ thể và được hiểu thống nhất trong các văn bản quy phạm pháp luật. Trong các quy định có liên quan, có thể hiểu nhân sự bao gồm giảng viên, cán bộ quản lý, viên chức, người lao động. Chẳng hạn, Điều 7 Nghị định số 99/2019/NĐ-CP quy định quyền tự chủ của CSGDDH về cơ cấu lao động, danh mục, tiêu chuẩn, chế độ của từng vị trí việc làm; tuyển dụng, sử dụng và cho thôi việc đối với giảng viên, viên chức và người lao động khác, quyết định nhân sự quản trị, quản lý trong CSGDDH phù hợp với quy định của pháp luật. Tuy nhiên, khi dẫn chiếu sang quy định của pháp luật viên chức, có thể thấy sự không tương đồng trong việc xác định viên chức là nhân sự của TĐHCL. Theo đó, Nghị định số 115/2020/NĐ-CP ngày 25/9/2020 của Chính phủ quy định về tuyển dụng, sử dụng và quản lý viên chức làm việc trong đơn vị sự nghiệp công lập không quy định về HĐT, chủ tịch HĐT. Điều này gây ra việc hiện nay ở các TĐHCL, Bộ Giáo dục và đào tạo, các cơ quan quản lý trực tiếp và các bên liên quan không thống nhất về cách hiểu tập thể lãnh đạo, gây lúng túng trong thực hiện quy trình công tác cán bộ¹⁸⁷.

Thứ hai, quyền tự chủ về nhân sự của TĐHCL chưa có sự thống nhất trong các quy định của pháp luật có liên quan, cụ thể:

Một là, hạn chế trong việc thực thi quyền tự chủ về tuyển dụng, bổ nhiệm, bãi nhiệm, miễn nhiệm nhân sự của các TĐHCL. Theo Điểm a Khoản 2 Điều 13 Nghị định số 99/2019/NĐ-CP, CSGDDH công lập thực hiện quyền tự chủ về tổ chức bộ máy và nhân sự theo quy định của Luật GDĐH, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật GDĐH và các quy định hiện hành về thành lập, tổ chức lại, giải thể đơn vị sự nghiệp công lập; về số lượng người làm việc và vị trí việc làm trong đơn vị sự nghiệp công lập; có quyền tự chủ về tổ chức, bộ máy và nhân sự để thực hiện nhiệm vụ chuyên môn nhưng không được làm tăng số lượng người làm việc hưởng lương, mức lương (bao gồm cả lương và phụ cấp) từ quỹ lương do NSNN cấp. Tuy nhiên, Khoản 6 Điều 14 Nghị định số 106/2020/NĐ-CP quy định về vị trí việc làm và số lượng người làm việc trong đơn vị sự nghiệp công lập lại trao cho Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thẩm quyền quyết định giao, điều chỉnh số lượng người làm việc hưởng lương từ nguồn thu sự nghiệp đối với đơn vị sự nghiệp

¹⁸⁷ Nguồn: Quý Hiên, Kiến nghị sửa hướng dẫn Luật giáo dục đại học làm rõ “tập thể lãnh đạo” là những ai, <https://thanhnien.vn/kiem-nghi-sua-huong-dan-luat-gd-dh-lam-ro-tap-the-lanh-dao-la-nhung-ai-185230409125929098.htm>, truy cập ngày 10/6/2023.

công lập tự bảo đảm một phần chi thường xuyên. Rõ ràng, quy định này đã giới hạn quyền tự chủ về nhân sự của TĐHCL, đi ngược lại với tinh thần quy định tại Nghị định số 99/2019/NĐ-CP, đặc biệt là các CSGDDH trực thuộc tỉnh, thành phố.

Mặt khác, điểm d Khoản 3 Điều 20 Luật GDDH sửa đổi năm 2018 quy định Hiệu trưởng thực hiện bổ nhiệm, miễn nhiệm, bãi nhiệm chức danh quản lý khác của CSGDDH, quyết định dự án đầu tư theo quy chế tổ chức và hoạt động của CSGDDH có sự mâu thuẫn với Khoản 2 Điều 28 Luật Viên chức năm 2010. Bởi lẽ, Luật Viên chức quy định, trong trường hợp TĐHCL chưa tự chủ thì cơ quan có thẩm quyền bổ nhiệm, miễn nhiệm người đứng đầu đơn vị sự nghiệp công lập thực hiện hoặc phân cấp việc bổ nhiệm, giải quyết thôi giữ chức vụ quản lý hoặc miễn nhiệm đối với viên chức.

Bên cạnh nhu cầu tuyển dụng đội ngũ cán bộ viên chức là người Việt Nam, nhằm đáp ứng nhu cầu của tình hình mới, tạo điều kiện để người học tiếp cận với môi trường đào tạo quốc tế, TĐHCL cũng cần tìm kiếm đội ngũ giảng viên là chuyên gia nước ngoài. Tuy nhiên, quy trình tuyển dụng, cơ sở xác định mức thù lao, hình thức pháp lý trong mối quan hệ với giảng viên là người nước ngoài lại chưa có quy định rõ ràng, gây khó khăn trong quá trình thực hiện¹⁸⁸.

Hai là, hạn chế trong việc thực thi quyền tự chủ về chế độ đãi ngộ, lương, thưởng cho nhân sự của các TĐHCL. Về lý thuyết, việc đãi ngộ cán bộ, giảng viên được các trường quyết định, nhưng trong thực tế triển khai thực hiện thì hầu như các trường đều không thực hiện được. Bởi lẽ, cán bộ, giảng viên trong các TĐHCL đều là viên chức nên mọi điều chỉnh, quyết định liên quan phải thực hiện đúng theo quy định của pháp luật viên chức. Do đó, việc chi trả lương, phụ cấp cho cán bộ, giảng viên của trường vẫn phải theo chức danh nghề nghiệp và thang, bậc lương tương ứng do Nhà nước quy định. Điều này đã gây khó khăn cho các trường trong việc nâng cao thu nhập cho người lao động và thu hút các giảng viên cũng như các nhà khoa học giỏi về làm việc cho nhà trường.

Bên cạnh chế độ đãi ngộ, tiền lương, thưởng, cơ chế tự chủ và giành mức chi phí nhằm thu hút giảng viên, nhà khoa học của TĐHCL tham gia các hoạt động NCKH hoặc cung cấp các sản phẩm chuyên sâu cũng chưa phù hợp¹⁸⁹.

¹⁸⁸ Nguồn: Tường San, Tuyển giảng viên nước ngoài – Trường đại học công lập rất cần nhưng thủ tục không dễ, <https://giaoduc.net.vn/tuyen-gv-nuoc-ngoai-truong-dh-cong-lap-rat-can-nhung-thu-tuc-lai-khong-de-post240435.gd>, truy cập ngày 25/12/2024.

¹⁸⁹ Nguồn: Hà Nguyên, Tuyển dụng giảng viên - Khó giữ chân nhân tài, <https://giaoducthoidai.vn/tuyen-dung-giang-vien-kho-giu-chan-nhan-tai-post710356.html>, truy cập ngày 31/12/2024.

Từ những phân tích liên quan đến tự chủ về nguồn nhân lực, nghiên cứu sinh nhận thấy quy định của pháp luật lao động luôn gắn chặt với từng cá nhân cụ thể về chế độ, về trách nhiệm của người lao động, nhưng trong chừng mực nhất định, chưa được áp dụng phù hợp khi tiến hành các công việc cần thiết gắn với cán bộ, giảng viên, người lao động tại TĐHCL. Nghiên cứu sinh sẽ đề xuất cụ thể hơn ở các nội dung tiếp theo.

2.2. Thực tiễn thực hiện tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế tại Việt Nam

2.2.1. Những kết quả đạt được

Quá trình thực hiện quy định của pháp luật kinh tế về TCDH đã cho thấy một số kết quả khả quan như sau:

Thứ nhất, thiết chế HĐT đã phát huy được những hiệu quả tích cực trong hoạt động của các TĐHCL. Các HĐT đã từng bước tổ chức thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình theo quy định của pháp luật với vai trò là cơ quan quản trị, đại diện quyền sở hữu của các CSGDDH. Thiết chế quản trị HĐT đã cho thấy mô hình HĐT là một xu hướng tất yếu khách quan, một mô hình sở hữu, mô hình quản trị cần thiết khi các CSGDDH chuyển đổi theo mô hình tự chủ theo định hướng của đảng và Nhà nước hiện nay.

Thứ hai, quá trình thực hiện tự chủ trong mô hình tổ chức của các TĐHCL đến nay ghi nhận nhiều kết quả tích cực. Các cơ quan QLNN về GDDH đã thể hiện sự quyết tâm trong đẩy mạnh TCDH và tự chủ về tổ chức của các TĐHCL; từng bước triển khai việc rà soát hệ thống thể chế hiện hành để đảm bảo tương thích với Luật chuyên ngành về TCDH. Tại các TĐHCL, nhận thức của đa số lãnh đạo đã được củng cố trong thực hiện tự chủ tổ chức bộ máy theo hướng xác định lĩnh vực tự chủ này đóng vai trò then chốt trong quá trình triển khai toàn diện TCDH và quyết định hiệu quả của tự chủ trong thực hiện nhiệm vụ chuyên môn học thuật, tài chính và tài sản. Đảng bộ, chi bộ cơ sở trong các trường đã thực hiện tốt nhiệm vụ lãnh đạo xây dựng và thực hiện có hiệu quả các nhiệm vụ, công tác chuyên môn của TĐHCL theo đúng đường lối, chính sách của đảng, pháp luật của Nhà nước, đồng thời chăm lo đời sống vật chất, tinh thần của giảng viên, viên chức, người lao động, lãnh đạo việc xây dựng và thực hiện chủ trương về kiện toàn tổ chức, sắp xếp bộ máy và quy chế hoạt động của Nhà trường.

Thứ ba, các TĐHCL có xu hướng dịch chuyển sang mức độ tự chủ tài chính cao hơn. Đến nay, đã có 32,76% TĐH đã tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư;

13,79% TĐH đã tự bảo đảm chi thường xuyên. Số trường chưa bảo đảm chi thường xuyên nhưng có kế hoạch tự đảm bảo chi thường xuyên trong thời gian sắp tới chiếm khoảng 16,38%. Tỷ lệ các trường hiện đang được NSNN bảo đảm chi thường xuyên rất thấp (*chỉ chiếm 3,45%*)¹⁹⁰. Những số liệu này cho thấy sự chuyển dịch đáng kể theo hướng giảm phụ thuộc vào NSNN, gia tăng mô hình tự chủ trong các trường và chỉ còn một tỷ lệ rất nhỏ số trường còn phụ thuộc hoàn toàn vào NSNN. Đây là một kết quả rất tích cực trong quá trình thực hiện TCDH ở Việt Nam, phù hợp với chủ trương tại Nghị quyết số 29-NQ/TW (2013) và Nghị định số 99/2019/NĐ-CP.

Theo Cục Thông tin KHCN quốc gia (2021), tổng kinh phí chi R&D quốc gia chiếm 0,42% GDP, trong đó NSNN chiếm 30,9%. Khối GDDH chiếm 1/3 tổng số cán bộ nghiên cứu tương đương toàn thời gian (FTE) của cả nước và 3/4 số cán bộ nghiên cứu có trình độ tiến sĩ của cả nước. Về số bài báo công bố trên các ấn phẩm Scopus trong 3 năm từ tháng 01/2022 đến hết tháng 07/2024, chỉ tính riêng 67 cơ sở GDDH có số lượng công bố nhiều nhất đã chiếm 83,5% số bài của cả nước. Tuy nhiên, kinh phí R&D chỉ cho khối đại học chỉ chiếm 6,75% tổng kinh phí R&D quốc gia, đạt xấp xỉ 2.434 tỉ đồng hay 97,3 triệu đồng trên FTE (so với 476 triệu đồng trên FTE của toàn hệ thống).

Thứ tư, nguồn nhân lực của các TĐHCL ngày càng được củng cố và kiện toàn. Theo Báo cáo tổng kết của Bộ Giáo dục và Đào tạo¹⁹¹, từ thời điểm được giao thí điểm tự chủ, các TĐHCL đã từng bước hình thành cơ cấu nhân lực phù hợp với lực lượng lao động trực tiếp (giảng viên) tăng lên trong khi đội ngũ lao động gián tiếp (chuyên viên và nhân viên) giảm xuống, trong đó chú trọng hơn đến việc sử dụng công nghệ thông tin hoặc thuê ngoài nhằm tăng hiệu quả hoạt động của bộ máy. Cùng với đó, số lượng cán bộ/giảng viên có chức danh giáo sư, phó giáo sư và học vị thạc sĩ, tiến sĩ tại các TĐHCL tăng lên đáng kể. Kết quả tích cực này đến từ việc các trường chú trọng bồi dưỡng nâng cao trình độ giảng viên, tuyển dụng đội ngũ giảng viên có học vị từ thạc sĩ trở lên, kéo dài thời gian công tác đối với giảng viên có chức danh, học vị cao. Một số trường đã dành nguồn kinh phí cao hơn để đầu tư phát triển nguồn nhân lực như cử giảng viên đi đào tạo ở nước ngoài, tuyển giảng viên, quản lý hoặc chuyên viên là người nước ngoài làm việc tại bộ phận hợp tác quốc tế hoặc đào tạo

¹⁹⁰ Công văn số 3684/BTC-HCSN của Bộ Tài chính ngày 07/4/2021 gửi Bộ GDĐT về cung cấp số liệu chi NSNN cho GDĐT giai đoạn 2018 - 2020.

¹⁹¹ Bộ Giáo dục và Đào tạo (2022), *Báo cáo Hội nghị tự chủ đại học 2022*, Hà Nội, ngày 04/8/2022.

quốc tế¹⁹². Trình độ chuyên môn của đội ngũ giảng viên cũng có những cải thiện ấn tượng, thể hiện qua tỉ lệ giảng viên đại học có bằng thạc sĩ và/hoặc tiến sĩ tăng từ 47% năm 2007 lên 91,2% năm 2023. Điều này cho thấy sự đầu tư lớn vào nâng cao chất lượng đội ngũ giảng viên, là tiền đề cho việc cải thiện chất lượng đào tạo bậc đại học. Mức tăng trưởng gần gấp đôi trong vòng 16 năm là dấu hiệu tích cực về phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao trong GDDH Việt Nam.

Sơ đồ thể hiện số liệu nhân lực theo học hàm, học vị của 9 THĐCL tại Biểu đồ 3, Phụ lục 1. Tuy nhiên, số liệu này cũng cho thấy có sự phân bổ không đồng đều về nguồn nhân lực theo học hàm, học vị giữa các trường. Một số trường có số lượng giáo sư, phó giáo sư vượt trội, phản ánh thế mạnh về nghiên cứu về nghiên cứu và đào tạo sau đại học. Bên cạnh đó, đội ngũ thạc sĩ vẫn chiếm tỷ trọng lớn trong đội ngũ giảng viên các trường, xu hướng tiến sĩ cũng tăng lên ở nhiều trường cho thấy sự dịch chuyển về chất lượng đội ngũ đang và sẽ diễn ra.

Mặt khác, số lượng giảng viên toàn thời gian trong 03 năm gần đây có xu hướng gia tăng ở các cấp độ học hàm, học vị. Điều này cho thấy nguồn nhân lực của các TĐHCL vẫn được chú trọng xây dựng, phát triển. Số lượng đội ngũ giảng viên toàn thời gian trong 03 năm gần đây có xu hướng gia tăng ở các cấp độ học hàm, học vị.

Bên cạnh cơ cấu về học hàm, học vị, nguồn nhân lực NCKH tại các TĐHCL cũng có xu hướng gia tăng. Điều này cho thấy mức độ tham gia NCKH của đội ngũ giảng viên tại từng trường, từ đó có thể đánh giá năng lực nghiên cứu và mức độ phát triển học thuật, từ đó xác định các trung tâm đào tạo có tiềm năng nghiên cứu mạnh, là cơ sở để hoạch định chính sách ưu tiên đầu tư hoặc nâng cao năng lực NCKH (xem biểu đồ 5, phụ lục 1). Ngoài ra, sự tham gia đông đảo vào hoạt động NCKH của giảng viên các trường còn ngày càng được nâng cấp, thể hiện thông qua số lượng nhân lực của trường với các công bố quốc tế (xem biểu đồ 6, phụ lục 1).

Dựa vào phân tích trên, có thể thấy một số trường đã xây dựng được đội ngũ nghiên cứu mạnh như TĐH sư phạm Hà Nội, TĐH xây dựng. Đồng thời, các kênh công bố có sự đa dạng (ISI, Scopus, ACI...) thể hiện mức độ hội nhập quốc tế của học thuật Việt Nam đang ngày một gia tăng.

Tuy nhiên, để đánh giá về sự tương xứng và hiệu quả hoạt động của đội ngũ nhân lực, cũng cần xem xét liệu số giảng viên có tăng trưởng tương ứng với quy mô

¹⁹² Như Trường Đại học Mở Thành phố Hồ Chí Minh.

sinh viên hay không. Nếu số lượng giảng viên tăng chậm hơn quy mô đào tạo, có thể gây áp lực đến chất lượng giảng dạy. Ngược lại, nếu tăng ổn định hoặc cao hơn, đây là dấu hiệu của việc chuẩn hóa và củng cố chất lượng GDĐH. Thực tế, số liệu thống kê cho thấy, quy mô đào tạo toàn ngành được mở rộng, chất lượng đào tạo ngày càng được chú trọng. Tỷ lệ tiếp cận GDĐH năm 2023 đã tăng hơn gấp đôi so với năm 2000 (tính đến 31/12/2022, SV đại học là 1.965.659 SV)¹⁹³.

Số liệu về nhân lực GS, PGS, TS, ThS, NCS từ hệ thống HEMIS do các cơ sở đào tạo cập nhật được trình bày chi tiết tại biểu đồ 7, phụ lục 1. Biểu đồ này cho thấy sự nỗ lực trong việc đào tạo nguồn giảng viên trong tương lai của các trường khi bổ sung thêm đội ngũ nghiên cứu sinh, từ đó cho phép đánh giá dòng chảy nhân lực từ đào tạo sau đại học đến đội ngũ giảng dạy và là chỉ dấu về sự bền vững trong chiến lược phát triển nguồn nhân lực học thuật.

2.2.2. Những hạn chế, tồn tại

Bên cạnh những kết quả đạt được, thực tiễn thực hiện các quy định của pháp luật kinh tế về tự chủ của các TĐHCL còn tồn tại một số vấn đề sau:

Thứ nhất, bất cập trong việc thực thi quy định của pháp luật về HĐT với vị trí là bộ phận quản trị đối với TĐHCL, cụ thể:

Một là, nhiều nội dung thuộc thẩm quyền của HĐT nhưng HĐT “không dám thông qua, không dám biểu quyết”. Hạn chế này xuất phát từ việc quy định của pháp luật hiện hành về phạm vi thẩm quyền của HĐT có nhiều nội dung phức tạp, nhất là lĩnh vực quản lý tài chính, tài sản, đầu tư công mà HĐT phải thẩm tra, xem xét, quyết định, giám sát. Trong khi đó, các thành viên HĐT không phải tất cả đều có chuyên môn sâu ở những lĩnh vực phức tạp này. Mặt khác, pháp luật hiện hành do chưa có quy định cụ thể về việc thành lập, hoạt động của các ban hoặc bộ phận chuyên môn giúp việc cho HĐT ở những lĩnh vực trên, bao gồm cả vấn đề về nguồn lực tài chính để thành lập, hoạt động cũng như vấn đề thuê chuyên gia, đơn vị bên ngoài cho ý kiến thẩm định để HĐT có cơ sở quyết định.

Hai là, những yếu tố về kỹ năng, chuyên môn, nghiệp vụ trong các lĩnh vực kiểm tra, giám sát thuộc thẩm quyền của HĐT cũng có những khó khăn trong thực thi. Ngoài ra, việc thực hiện công tác giám sát của HĐT còn chưa có sự đồng đều và

¹⁹³ Số liệu từ Hệ thống HEMIS do các cơ sở đào tạo cập nhật.

toàn diện, chủ yếu được thực hiện bởi các thành viên trong trường mà phần lớn là các trưởng đơn vị. Điều này xuất phát từ cơ cấu thành viên HĐT với tỉ lệ các thành viên bên ngoài trường, điều kiện về thời gian hạn chế, địa điểm công tác không đảm bảo cho việc thực hiện chức năng giám sát liên tục.

Ba là, hoạt động của HĐT tại hầu hết CSGDDH còn nhiều khó khăn, bất cập. HĐT chưa thực sự phát huy được đúng chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình theo quy định của Luật, chưa phát huy được vai trò là cơ quan quản trị có thẩm quyền cao nhất trong CSGDDH theo tinh thần của Nghị quyết 19-NQ-TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá XII về tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập. Hạn chế này được nhìn thấy rất rõ trong việc phân cấp thẩm quyền và sự phối hợp công tác giữa HĐT và ban giám hiệu. Những bất cập này nghiên cứu sinh sẽ phân tích sâu hơn ở nội dung sau.

Bốn là, quy định về HĐT của TĐHCL thuộc Bộ Công an, Bộ Quốc phòng không được thực hiện khả thi trên thực tế. Theo Khoản 10 Điều 1 Luật sửa đổi, bổ sung Luật GDĐH năm 2018, *Chính phủ quy định chi tiết về quy trình, thủ tục thành lập, công nhận HĐT; việc công nhận, bãi nhiệm, miễn nhiệm chủ tịch HĐT, bổ nhiệm, miễn nhiệm thành viên khác của HĐT; tổ chức HĐT của CSGDDH thuộc Bộ Công an, Bộ Quốc phòng*. Việc thành lập HĐT của các TĐHCL nói chung đã được quy định trong Nghị định số 99/2019/NĐ-CP. Tuy nhiên, hướng dẫn riêng của Chính phủ về việc thành lập, công nhận HĐT của các TĐHCL thuộc Bộ Công an, Bộ Quốc phòng đến nay chưa được ban hành. Mặt khác, từ phía Bộ Công an, Bộ Quốc phòng đã từng ban hành các Công văn đề nghị không thành lập HĐT trong các CSGDDH thuộc 02 bộ này quản lý để bảo đảm phù hợp với quy định của Đảng và pháp luật của Nhà nước về công an và quân đội. Có lẽ vì trường hợp đặc biệt này mà tính đến tháng 07/2024, theo Báo cáo của Bộ Giáo dục và Đào tạo, tính đến tháng 7/2024, có 171/174 CSGDDH công lập thành lập HĐT¹⁹⁴, chưa ghi nhận con số tuyệt đối.

Thứ hai, việc thực hiện tự chủ về tổ chức của TĐHCL còn tồn tại bốn nội dung có thể coi là hạn chế, cụ thể:

¹⁹⁴ Minh Phong (2024), *Cả nước có 171/174 cơ sở giáo dục đại học công lập thành lập Hội đồng trường*, bài đăng trên <https://giaoducthoidai.vn/ca-nuoc-co-171174-co-so-gd-dai-hoc-cong-lap-thanh-lap-hoi-dong-truong-post697173.html>, truy cập ngày 01/9/2024.

Một là, còn có sự không thống nhất khi triển khai TCDH giữa các cơ quan quản lý và CSGDDH công lập. Điều này có thể bắt nguồn từ nhận thức, quan điểm trong thực hiện tự chủ về tổ chức của một số TĐHCL chưa đầy đủ, thống nhất từ cả hệ thống QLNN về GDĐH và các TĐHCL. Việc triển khai thực hiện tự chủ về tổ chức tại các TĐHCL còn bất cập, việc chỉ đạo, điều hành triển khai cơ chế tự chủ về tổ chức từ các chủ thể chủ quản đối với các TĐHCL chưa kịp thời, chưa thống nhất trên phạm vi toàn hệ thống QLNN về GDĐH; sự phối hợp giữa các bộ/ngành/địa phương liên quan đến việc thực hiện tự chủ về tổ chức của các TĐHCL còn mang tính hình thức, thiếu hiệu quả. Ngoài ra, việc trao quyền tự chủ về tổ chức từ cơ quan quản lý trực tiếp cho các TĐHCL còn chưa có căn cứ, nguyên tắc thống nhất. Điều này có thể thấy ở vấn đề nhân sự đại diện cho chủ sở hữu tham gia HĐT của TĐHCL có sự thực hiện khác nhau ở mỗi bộ/ngành chủ quản. Nếu Bộ Y tế chỉ cử 01 thành viên tham gia HĐT¹⁹⁵ thì Bộ Tư pháp của 3 thành viên đại diện¹⁹⁶. Chưa kể, dù đã có thành viên đại diện cho Bộ/ngành quản lý trực tiếp TĐHCL tại thiết chế HĐT, nhưng trên thực tế, mọi công tác tổ chức bộ máy của trường vẫn phải qua thủ tục xin chủ trương đối với Bộ/ngành chủ quản trước khi các vấn đề được đưa ra xem xét, quyết định tại HĐT¹⁹⁷. Thực tiễn này làm giảm đi một phần hoạt động tự chủ của HĐT trong các TĐHCL hiện nay. Nói cách khác, các TĐHCL đang phải tăng thêm quy trình xử lý các vấn đề về tổ chức bộ máy.

Hai là, năng lực thực hiện tự chủ về tổ chức của một bộ phận không nhỏ các TĐHCL còn bất cập so với yêu cầu¹⁹⁸. Minh chứng cho điều này có thể thấy, thực lực và hiệu quả hoạt động quản trị của HĐT chưa đáp ứng được yêu cầu của TCDH (theo các phân tích đã được thể hiện ở nội dung trên); mối quan hệ giữa các thiết chế quản trị, quản lý và cơ sở Đảng còn có tính hình thức, chủ yếu quy định chung chung, chưa được cụ thể hoá vào điều kiện từng trường, chưa thực sự chú trọng tới chất lượng,

¹⁹⁵ Nguồn: https://moh.gov.vn/tin-noi-bat/-/asset_publisher/3Yst7YhbkA5j/content/bo-y-te-cong-bo-quyet-inh-thanh-lap-hoi-ong-truong-ai-hoc-duoc-ha-noi.

¹⁹⁶ Nguồn: https://moh.gov.vn/tin-noi-bat/-/asset_publisher/3Yst7YhbkA5j/content/bo-y-te-cong-bo-quyet-inh-thanh-lap-hoi-ong-truong-ai-hoc-duoc-ha-noi.

¹⁹⁷ Nguồn: Linh Trang, Cơ quan chủ quản các trường đại học vẫn tồn tại dưới tên gọi :quản lý trực tiếp, <https://giaoduc.net.vn/co-quan-chu-quan-cac-truong-dai-hoc-van-ton-tai-duoi-ten-goi-quan-ly-truc-tiep-post222139.gd>.

¹⁹⁸ Nguồn: TS. Nguyễn Đồng Anh Xuân, Tự chủ đại học và những vấn đề thực tiễn triển khai tại các trường đại học công lập trực thuộc Bộ Công thương, <https://tapchicongthuong.vn/tu-chu-dai-hoc-va-nhung-van-de-thuc-tien-trien-khai-tai-cac-truong-dai-hoc-cong-lap-truc-thuoc-bo-cong-thuong-125653.htm>, truy cập ngày 08/1/2025.

hiệu quả điều chỉnh hoạt động quản trị, quản lý của thể chế nội bộ; chưa có những thay đổi căn bản về mô hình và phương thức quản trị.

Ba là, việc triển khai thực hiện tự chủ về tổ chức của các TĐHCL triển khai thiếu sự gắn kết với cơ chế thực thi trách nhiệm giải trình¹⁹⁹. Đồng thời, các trường cũng đang có sự lúng túng, chờ hướng dẫn của chủ thể quản lý trực tiếp đối với việc triển khai các quy định của Nghị định số 120/2020/NĐ-CP ngày 07/10/2020 của Chính phủ quy định về thành lập, tổ chức lại, giải thể đơn vị sự nghiệp công lập - một Nghị định điều chỉnh trực tiếp đối với việc rà soát, tái cơ cấu tổ chức bộ máy của các TĐHCL. Ví dụ về cơ cấu tổ chức, các đơn vị thuộc 8 TĐHCL giai đoạn 2022 - 2024 được trình bày chi tiết tại (biểu đồ 8, phụ lục 1).

Thông tin khảo sát về HĐT, tự chủ về tổ chức bên trong và số lượng đơn vị trực thuộc của 8 TĐHCL giai đoạn 2022 - 2024 được trình bày chi tiết tại (*bảng 1, phụ lục 2*).

Bốn là, quyền tự chủ trong việc thành lập cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ của TĐHCL còn gặp khó khăn trong thực tiễn thực hiện²⁰⁰. Mặc dù mô hình thành lập cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ - gọi chung là doanh nghiệp trong các trường được coi là cầu nối hữu hiệu, thiết thực giữa công tác giáo dục, NCKH của trường với nhu cầu xã hội và thị trường lao động; giúp cho người học có môi trường làm việc, thực tập lý tưởng để gắn kết lý thuyết và thực tiễn cũng như giúp cho đội ngũ giảng viên có thể nâng cao kiến thức thực tế, áp dụng trong hoạt động nghiên cứu và giảng dạy. Tuy nhiên, việc thành lập các doanh nghiệp trong TĐHCL cũng gặp không ít khó khăn về tài chính và khâu quản lý hành chính. Ví dụ như, khi tồn tại dưới mô hình doanh nghiệp, cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ cần tuân theo quy luật cạnh tranh của nền kinh tế thị trường, tuy nhiên, do là cơ sở trực thuộc TĐHCL nên các cơ sở này không thể dễ dàng nhận được nguồn vốn dồi dào để thực hiện hoạt động. Điều này làm cản trở sự lớn mạnh và phát triển của các cơ sở sản xuất, kinh doanh. Thêm vào đó, khâu quản lý hành chính, nhân sự trong các cơ sở này cũng gặp nhiều khó

¹⁹⁹ Nguồn: Ngọc Diệp thực hiện, Tự chủ đại học phải gắn với trách nhiệm giải trình, <https://tuoitre.vn/tu-chu-dai-hoc-phai-gan-voi-trach-nhiem-giai-trinh-20200507094059821.htm>, truy cập ngày 12/1/2025.

²⁰⁰ Nguồn: TS. Đinh Văn Toàn, Thúc đẩy mô hình doanh nghiệp trong trường đại học công lập trước bối cảnh tự chủ đại học ở Việt Nam, <https://tapchicongthuong.vn/thuc-day-mo-hinh-doanh-nghiep-trong-truong-dai-hoc-cong-lap-truoc-boi-can-h-tu-chu-dai-hoc-o-viet-nam-75617.htm>, truy cập ngày 20/10/2022.

khẩn khi xác định thiết chế, bộ phận của trường thực hiện quyết định, quản lý các vấn đề của cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ cũng như sử dụng đội ngũ nhân sự là các giảng viên, người học của TĐHCL với cơ chế đặc thù về chi trả lương và nghĩa vụ thuế với nhà nước. Mô hình hoạt động của các trường công lập có khả năng cung cấp sản phẩm cho xã hội trực tiếp như cung cấp sản phẩm kỹ thuật cho thấy còn nhiều điểm chưa được giải quyết thỏa đáng. Khó khăn trong việc xác định nghĩa vụ thuế, xác định quyền và nghĩa vụ của doanh nghiệp và người đứng đầu doanh nghiệp với TĐH trước khi Luật GDĐH sửa đổi năm 2018 chỉ là những ví dụ cụ thể (*xem bảng 2, phụ lục 2*).

Những nội dung phân tích liên quan đến quy định pháp luật về tự chủ trong việc quyết định bộ máy tổ chức TĐHCL cho thấy pháp luật đã hướng tới việc tạo sự chủ động cho các TĐHCL, giành cho họ những quy định mới nhằm triển khai xây dựng bộ máy tổ chức phù hợp với điều kiện cụ thể của nhà trường, nhưng đồng thời vẫn đảm bảo sự giám sát của Nhà nước với tư cách là chủ sở hữu cuối cùng thông qua cơ chế thành viên HĐT, cơ chế báo cáo và giám sát sự hình thành các mô hình kinh doanh tại TĐH. Mặc dù vậy, hàng loạt các vấn đề vẫn được chỉ ra và có thể coi là điểm nghẽn của quy định pháp luật, làm hạn chế tính chủ động và quyết định những vấn đề mang tính thời điểm. Những nội dung này cần cân nhắc điều chỉnh lại cho phù hợp. Cụ thể sau khi Luật GDĐH sửa đổi năm 2018 thì số doanh nghiệp được thành lập của 8 TĐHCL chi tiết tại (*bảng 2, phụ lục 2*).

Thứ ba, dưới góc độ thực tiễn, nguồn NSNN chi cho GDĐH chưa tương xứng với chủ trương của Đảng và Nhà nước về ưu tiên đầu tư cho giáo dục đào tạo nói chung, GDĐH nói riêng. Theo các số liệu thống kê được công bố, ngân sách chi cho GDĐH ở nước ta hiện nay chiếm khoảng 0,96% tổng chi NSNN, tương đương 0,25%-0,27% GDP²⁰¹. Trong khi đó, mức trung bình của các nước trong Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD) lần lượt là 2,8% và 1%. Ở các nước Liên minh Châu Âu, các tỉ lệ này là 2,6% và 0,9%.

Dựa trên bảng trên, có thể thấy tỷ trọng chi cho GDĐH trong tổng NSNN dao động 0,9-1%, không có tăng trưởng đột phá nào, thậm chí có sự giảm nhẹ từ 0,99% (2019) xuống 0,96% (2020). Tỷ trọng chi GDĐH trong tổng chi cho giáo

²⁰¹ Báo cáo của Bộ Tài chính tại Hội nghị tổng kết 10 năm triển khai Nghị quyết số 29-NQ/TW về đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục và đào tạo do Bộ Giáo dục và Đào tạo tổ chức tháng 12/2023.

dục - đào tạo cũng chỉ ở mức 4,3% đến 4,77%, cho thấy GDĐH chỉ chiếm một phần rất nhỏ trong tổng đầu tư giáo dục. Tỷ trọng chi GDĐH trên GDP giữ ổn định ở mức thấp, phản ánh đầu tư công cho GDĐH còn khá hạn chế so với quy mô nền kinh tế. Như vậy, dù tổng đầu tư tăng, tỉ lệ phân bổ ngân sách cho GDĐH không tăng tương xứng, làm giảm sức mạnh tài chính của các trường công. Điều này cũng cho thấy, chi cho GDĐH chưa được xem là ưu tiên ngân sách, ảnh hưởng đến việc mở rộng đào tạo chất lượng cao, nghiên cứu và đổi mới sáng tạo. Số liệu về NSNN cấp cho GDĐH giai đoạn 2018 - 2020 theo Công văn số 3684/BTC-HCSN của Bộ Tài chính ngày 07/4/2021 được trình bày chi tiết tại (bảng 3, phụ lục 2).

Theo Nghị quyết số 29-NQ/TW, NSNN chi cho giáo dục, đào tạo tối thiểu 20% tổng chi NSNN. Tuy nhiên, từ khi Nghị quyết số 29 được ban hành, ngân sách chi cho giáo dục và đào tạo hàng năm chỉ ở mức 15-19%, chưa năm nào đạt mức 20% như mục tiêu đã đề ra²⁰². Báo cáo dự toán NSNN cho giáo dục và đào tạo năm 2022 của 63 tỉnh, thành phố cho thấy, chỉ 50% địa phương đạt tỉ lệ chi cho giảng dạy và học tập tối thiểu 20%, cá biệt, có những địa phương chỉ đảm bảo tỉ lệ chi cho hoạt động chuyên môn dưới 15%²⁰³. Rõ ràng, mức đầu tư này chưa đáp ứng được yêu cầu đổi mới, phát triển giáo dục và đào tạo nói chung, phát triển GDĐH nói riêng. Mặt khác, trong kết quả kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN hàng năm trên phạm vi toàn quốc cũng cho thấy, chi thường xuyên cho sự nghiệp giáo dục và đào tạo không đạt được dự toán đề ra. Đặc biệt, có địa phương việc giao dự toán chi cho giáo dục đào tạo, dạy nghề thấp hơn nhiều so với dự toán do trung ương giao; có tình trạng giao dự toán chưa đúng, chưa đủ theo quy định²⁰⁴.

Theo số liệu của Bộ Tài chính, chi NSNN cho GDĐH năm 2020 dự tính chỉ đạt 0,27% GDP, thực chi đạt 0,18% GDP và chỉ chiếm 4,6% NSNN chi cho giáo dục. Trong dự thảo báo cáo về quy hoạch mạng lưới CSGDĐH và sự phạm thời kỳ 2021

²⁰² Vi Cầm (2023), *Ngân sách cho giáo dục chưa năm nào đạt mức tối thiểu*, truy cập tại địa chỉ <https://daidoanket.vn/ngan-sach-cho-giao-duc-chua-nam-nao-dat-muc-toi-thieu-10269044.html>, truy cập ngày 01/7/2024.

²⁰³ Chi cho hoạt động chuyên môn trên 20% tổng chi NSNN: Hà Nội, Hải Dương, Bắc Ninh, Hưng Yên và Thành phố Hồ Chí Minh. Chi cho hoạt động chuyên môn dưới 10% tổng chi NSNN: Hà Giang, Tuyên Quang, Sơn La, Hoà Bình và Sóc Trăng.

²⁰⁴ Hồng Hạnh (2023), *Ngân sách Nhà nước chi cho giáo dục đại học mỗi năm đạt 0,8% GDP, không có đà cho khoa học bứt phá*, truy cập tại địa chỉ <https://daibieunhandan.vn/ngan-sach-nha-nuoc-chi-cho-giao-duc-dai-hoc-moi-nam-dat-0-18-gdp-khong-co-da-cho-khoa-hoc-but-pha-post352342.html>, truy cập ngày 01/9/2024.

- 2030, tầm nhìn đến năm 2050 của Bộ Giáo dục và Đào tạo vừa đưa ra để xin ý kiến góp ý đã nêu rõ: Trong giai đoạn 2010 - 2020, kinh tế vĩ mô ổn định vững chắc hơn, nhưng đầu tư NSNN cho giáo dục nói chung và GDĐH nói riêng còn rất thấp. Một mặt, cơ cấu thu, chi NSNN chuyển biến tích cực theo hướng tăng tỉ trọng thu nội địa, tăng tỉ trọng chi đầu tư phát triển và giảm tỉ trọng chi thường xuyên.

Tính chung giai đoạn 2016 - 2020, bội chi NSNN bình quân khoảng 3,6% GDP, đảm bảo mục tiêu không quá 3,9% GDP theo Nghị quyết số 25/2016/QH14 ngày 09/11/2016 của Quốc hội. Tỉ lệ tiết kiệm so với GDP giai đoạn 2011 - 2020 bình quân đạt khoảng 29%. Mặt khác, trong suốt giai đoạn 2010 - 2020, tỉ lệ chi sự nghiệp cho giáo dục chiếm từ khoảng 12% - 16%; chi sự nghiệp cho khoa học công nghệ chiếm từ 0,6% - 0,8%.

Bảng so sánh tài chính chi cho GDĐH và cao đẳng tại 7 quốc gia theo Ngân hàng thế giới (The World Bank) năm 2020 được trình bày chi tiết tại (bảng 4, phụ lục 2).

Theo đó, vào năm 2015, NSNN trung bình cho giáo dục tại 162 quốc gia là 4,72% GDP cao hơn 4,22% GDP dành cho giáo dục tại Việt Nam. Riêng tại khu vực Đông Á và Thái Bình Dương, mức chi trung bình cho giáo dục tại các quốc gia này tương đương 5,12% GDP quốc gia, cao hơn gần 1% so với mức chi tại Việt Nam.

Xét riêng giáo dục sau trung học phổ thông, Việt Nam chỉ dành 0,33% GDP, tức chưa đến 10% tổng ngân sách dành cho giáo dục các cấp sau trung học phổ thông.

Tại đa số các nước, chi cho GDĐH chiếm ít nhất 1% GDP, hoặc như Thái Lan và Indonesia có phần trăm GDP chi cho giáo dục sau trung học phổ thông gấp đôi con số 0,33% tại Việt Nam.

Bộ Giáo dục và Đào tạo cho rằng, kinh phí này là vô cùng hạn hẹp cho các cơ sở GDĐH nói chung, các TĐHCL chưa tự chủ nói riêng, khi mà tính trung bình 60% nguồn thu của các trường này tới từ NSNN; chỉ 40% nguồn thu đến từ học phí và kinh phí chuyển giao tri thức - công nghệ. Chỉ tính riêng cho GDĐH, theo số liệu của Bộ Tài chính, chi ngân sách nhà nước cho giáo dục đại học năm 2020 dự tính chỉ đạt 0,27% GDP và thực chi chỉ đạt 0,18% GDP và chỉ chiếm 4,6% NSNN chi cho giáo dục.

Với những minh chứng thực tiễn nêu trên, có thể thấy việc thể chế hoá Nghị quyết số 29 còn chậm, thiếu tính đồng bộ và liên thông giữa các chính sách liên quan với chính sách mới về giáo dục đào tạo, thiếu các cơ chế, chính sách ưu tiên, chưa thể hiện được quan điểm giáo dục là quốc sách hàng đầu. Vì vậy, Ban cán sự

Đảng bộ Bộ Giáo dục và Đào tạo đã đề xuất Bộ Chính trị ban hành kết luận của Bộ Chính trị về việc tiếp tục thực hiện Nghị quyết số 29-NQ/TW. Theo đó, Kết luận số 91-KL/TW ngày 12/08/2024 về việc tiếp tục thực hiện Nghị quyết số 29-NQ/TW ngày 04/11/2013 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá XI “Về đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục và đào tạo, đáp ứng yêu cầu công nghiệp hoá, hiện đại hoá trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế”, Bộ Chính trị yêu cầu cần tập trung đầu tư chiều sâu, cơ sở vật chất, nguồn nhân lực chất lượng cao đối với các CSGDDH công lập ở một số ngành, nghề, lĩnh vực mang tầm cỡ khu vực và quốc tế nhằm tạo đột phá, chuyển biến mạnh mẽ, toàn diện về chất lượng đào tạo nguồn nhân lực trình độ cao gắn với nghiên cứu, phát triển khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo đáp ứng yêu cầu công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Đồng thời, cần xây dựng cơ chế, chính sách đột phá và đầu tư nguồn lực tương xứng để phát triển các CSGDDH xuất sắc theo hiệp định quốc tế, CSGDDH sư phạm ngang tầm các nước tiên tiến, có đủ năng lực, điều kiện để giữ vai trò nòng cốt trong đào tạo và NCKH. Mặt khác, chi ngân sách sự nghiệp khoa học công nghệ cần được phân bổ tương xứng với năng lực và kết quả hoạt động khoa học công nghệ của các CSGDDH.

Thứ tư, thực tiễn thực hiện quy định về huy động nguồn tài chính của các TĐHCL khó khăn trong quá trình triển khai dẫn đến việc các trường gặp rào cản trong việc tăng nguồn thu từ các hoạt động ngoài học phí. Số liệu cụ thể về nguồn thu từ dịch vụ, tài trợ, sản xuất của 8 TĐHCL năm 2024 được trình bày chi tiết tại (biểu đồ 9, phụ lục 1).

Một là, NSNN cấp cho NCKH ở các TĐHCL vẫn chỉ còn thấp, với số lượng hạn chế, không đủ mạnh để đầu tư cho các dự án lớn và dài hạn. Bộ Giáo dục và Đào tạo từng thông tin, tổng mức kinh phí chi cho khoa học công nghệ của tất cả các TĐH không nhiều, cơ chế cấp phát kinh phí thực hiện nghiên cứu có sự cào bằng dựa trên lịch sử phân bổ, không dựa vào thành tích đầu ra và không trực tiếp phục vụ hoạt động NCKH²⁰⁵. Do mức đầu tư thấp cùng với việc cấp phát không có hệ thống, không có bộ tiêu chí rõ ràng khiến cho kinh phí NCKH cuối cùng mà các TĐHCL nhận được quá ít, không đủ để thúc đẩy năng lực và thành tích, cũng như chưa phản ánh

²⁰⁵ Hồng Hạnh (2023), *Ngân sách nhà nước chi cho giáo dục đại học mỗi năm đạt 0,18% GDP, không có đà cho khoa học bất phá*, truy cập tại địa chỉ <https://daibieunhandan.vn/ngan-sach-nha-nuoc-chi-cho-giao-duc-dai-hoc-moi-nam-dat-0-18-gdp-khong-co-da-cho-khoa-hoc-but-pha-post352342.html>, truy cập ngày 01/9/2024.

và đồng nhất với ưu tiên phát triển khoa học công nghệ của địa phương và của cả nước. Tổng hợp nguồn kinh phí cấp cho NCKH của 42 đơn vị trực thuộc Bộ Giáo dục và Đào tạo năm 2024 được trình bày chi tiết tại (bảng 5, phụ lục 2).

Nhiều TĐHCL có đủ nguồn lực để nghiên cứu nhưng lại thiếu khả năng chuyển giao và thương mại hoá kết quả nghiên cứu do thiếu liên kết chặt chẽ với các doanh nghiệp và thị trường.

Năng lực nghiên cứu và khả năng ứng dụng khoa học và công nghệ của giảng viên, nghiên cứu viên, cán bộ quản lý, viên chức của các cơ sở GDĐH trong giai đoạn có sự phát triển mạnh mẽ, điều này được thể hiện rõ nét trong sự phát triển của đội ngũ nhân lực KHCN, đặc biệt là nhân lực có trình độ cao và kết quả thực hiện các nhiệm vụ KHCN. Hiện nay nhân lực KHCN trong các cơ sở GDĐH chiếm khoảng 52% so với cả nước, chất lượng nguồn nhân lực cũng được đánh giá có trình độ cao hơn so với các khu vực khác, hiện nay, gần 75% số nhân lực KHCN có trình độ tiến sĩ đang làm việc trong các cơ sở GDĐH²⁰⁶ và độ tuổi trung bình ngày càng được trẻ hóa. Số lượng tiến sĩ trong các cơ sở GDĐH năm 2019 là 21.106 người, đến năm 2023 tăng lên 25.366 người, tăng trên 20%. Số lượng giáo sư, phó giáo sư trong các cơ sở GDĐH là 4.658 vào năm 2019 và 5.203 người vào năm 2023, tăng gần 8%²⁰⁷.

Số liệu về nhân lực cho khoa học và công nghệ có trình độ cao trong các cơ sở GDĐH giai đoạn 2019 - 2023 theo thống kê năm 2024 của Bộ Giáo dục và Đào tạo được trình bày chi tiết tại (bảng 6, phụ lục 2).

Theo đó, trong giai đoạn 2019-2023, số lượng các bài báo của Việt Nam đăng trên các tạp chí thuộc danh mục WoS (ISI trước đây) là 71.093 bài, trên danh mục Scopus là 87.779 bài²⁰⁸, tăng gấp 2,6 lần so với giai đoạn 2014-2018. Trong đó số lượng các bài của các cơ sở GDĐH công bố trên Scopus năm 2018 là 85%, đến năm 2023 là trên 95%. Năng lực công bố của các cơ sở GDĐH được nâng cao đáng kể, theo thống kê trên SCOPUS, năm 2018 số cơ sở GDĐH có trên 200 bài báo/năm là 8 đơn vị thì đến năm 2023 số lượng này là 32 đơn vị, tăng gấp gần 4 lần. Năm 2023, theo lĩnh vực, số lượng các công bố của Việt Nam trên các tạp chí thuộc danh mục Scopus đứng đầu là lĩnh vực

²⁰⁶ Theo số liệu báo cáo của Cục thông tin khoa học và công nghệ quốc gia năm 2019 và năm 2021, các cơ sở giáo dục đại học đóng góp 52,49% và 51,51% số cán bộ nghiên cứu và phát triển, 74,45% và 74,48% số cán bộ nghiên cứu và phát triển có trình độ tiến sĩ của cả nước.

²⁰⁷ Theo số liệu của Bộ GD&ĐT, số lượng TS và PGS, GS cho các năm học 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021, 2021-2022, 2022-2023 lần lượt là: 21.106 và 4.658; 21.977 và 4.865; 23.956 và 5.213; 25.366 và 5.203; 28.333 và 6.003.

²⁰⁸ ISIKNOWLEDGE và SCOPUS.

kỹ thuật - công nghệ với 5383 bài, đứng thứ hai là khoa học máy tính với 4518 bài, đứng thứ 3 là khoa học môi trường với 2480 bài. Trong những năm gần đây, số lượng các công bố trong lĩnh vực khoa học xã hội có sự tăng trưởng đáng kể, năm 2018 số bài báo trong lĩnh vực này chỉ là 576 bài thì đến năm 2023 đã đạt tới 2210 bài²⁰⁹, tăng gấp hơn 4 lần. Tốc độ tăng trưởng số lượng các bài báo đăng trên WoS và Scopus giai đoạn 2019-2023 đạt khoảng 40% (*chi tiết trên bảng 7, phụ lục 2*). Số lượng các bài báo trên các tạp chí thuộc danh mục WoS và Scopus giai đoạn 2019-2023 được trình bày chi tiết tại (*bảng 8, phụ lục 2*).

Hiện nay, bên cạnh việc gắn kết quả nghiên cứu với công bố quốc tế thì các cơ sở GDĐH ngày càng chú trọng hơn tới việc đăng ký sáng chế, giải pháp hữu ích, giống cây trồng, đặc biệt là từ sau khi có chính sách thưởng cho các sáng chế, giải pháp hữu ích theo Nghị định 109/2022/NĐ-CP ngày 30/12/2022 của Chính phủ. Giai đoạn 2019-2023 số lượng sáng chế, giải pháp hữu ích do các cơ sở GDĐH được cấp là 346 văn bằng, số lượng này nhiều gấp hơn 3 lần so với giai đoạn 2014-2018²¹⁰. Số lượng sáng chế, giải pháp hữu ích do các cơ sở GDĐH được cấp bằng bảo hộ đang có xu hướng tăng nhanh, năm 2023 tăng 258% so với năm 2022 và đã vượt lên trên số được cấp bằng bảo hộ của các viện nghiên cứu. (*chi tiết trên bảng 8, phụ lục 2*).

Hai là, trong môi trường giáo dục, nhiều giảng viên và nhà quản lý thiếu kỹ năng và kinh nghiệm cần thiết để điều hành hoạt động sản xuất, kinh doanh hiệu quả. Cơ chế, chính sách hiện hành chưa tạo điều kiện thuận lợi cho các trường được thực hiện hoạt động liên doanh, liên kết hoặc cho thuê tài sản công, khiến cơ hội tiềm năng không được khai thác hiệu quả.

Ba là, việc thiết lập một mạng lưới mối quan hệ rộng lớn để thu hút nguồn tài trợ, hiến tặng yêu cầu TĐHCL phải có chiến lược xây dựng thương hiệu và uy tín lâu dài. Tuy nhiên, đây là yếu tố không phải trường nào cũng có lợi thế. Đồng thời, một bộ phận trong xã hội có thể vẫn chưa sẵn lòng chấp nhận việc các TĐHCL tham gia vào các hoạt động thương mại, do quan niệm về vai trò truyền thống của GDĐH. Thực tế, mức độ huy động được nguồn thu từ tài trợ, hiến tặng trong tổng nguồn thu của trường có thể khác nhau tùy thuộc vào từng cơ sở giáo dục và chiến lược huy động vốn của các trường. Một số trường có thể nhận được nhiều tài trợ, hiến tặng hơn

²⁰⁹ Nguồn SCOPUS.

²¹⁰ Nguồn Cục Sở hữu trí tuệ-Bộ KH-CN.

nhờ uy tín và mạng lưới cựu sinh viên rộng lớn, trong khi những trường khác có tỉ lệ nhận tài trợ thấp hơn do các yếu tố như vị thế trên thị trường giáo dục, chất lượng nghiên cứu hoặc hiệu quả của hoạt động quan hệ công chúng. Thông thường, nguồn thu này không chiếm tỷ trọng lớn so với các nguồn thu khác như học phí, nhưng lại có tiềm năng tăng trưởng mạnh nếu được quản lý và khai thác hiệu quả²¹¹. Bảng so sánh các nguồn thu của 8 TĐHCL năm 2024 theo Khảo sát trong tháng 5/2024 được trình bày chi tiết tại (bảng 10, Phụ lục 2).

Bốn là, quy định về huy động vốn của TĐHCL khó khăn khi triển khai trên thực tế. Theo đó, pháp luật hiện hành quy định các trường được huy động, vay vốn để đầu tư xây dựng, mua sắm tài sản, tuy nhiên, các trường không được dùng tài sản công để thế chấp vay vốn. Nếu đối chiếu với hoạt động trên thị trường tiền tệ, nơi các tổ chức tín dụng cung cấp vốn theo nhu cầu của khách hàng, mặc dù pháp luật hiện hành không quy định bắt buộc các tổ chức tín dụng chỉ cho khách hàng vay vốn khi có tài sản bảo đảm, nhưng thực tiễn cho thấy các tổ chức tín dụng là ngân hàng thương mại đa phần cấp tín dụng trên cơ sở tài sản bảo đảm của khách hàng. Đây là nhu cầu tất yếu nhằm đảm bảo an toàn cho khả năng thu hồi nợ từ khoản vay của khách hàng tại tổ chức tín dụng. Tuy nhiên, đối với các TĐHCL, tài sản được quản lý và sử dụng theo nguyên tắc quản lý, sử dụng tài sản công, do đó, trường gặp khó khăn trong việc vay tiền tại tổ chức tín dụng do không được sử dụng tài sản công để thế chấp vay vốn, áp dụng cho cả trường hợp tài sản hình thành từ vốn vay của trường tại tổ chức tín dụng.

Thứ năm, việc thực hiện đưa tài sản công không sử dụng hết để liên doanh, liên kết, cho thuê phục vụ cho mục đích, hoạt động của trường gặp khó khăn khi thực hiện trên thực tế. Nhiều trường có đủ điều kiện để liên doanh, liên kết nhưng chỉ dè dặt khai thác tài sản công dưới hình thức tận dụng cơ sở vật chất, bởi để thực hiện liên doanh, liên kết, các Trường phải tuân thủ nghiêm ngặt quy trình theo quy định của pháp luật với nhiều thủ tục phức tạp, rườm rà và mất nhiều thời gian.

2.2.3. Nguyên nhân của những hạn chế, tồn tại

TCDH, đặc biệt dưới góc độ pháp luật kinh tế, được xem là một hướng đi tất yếu để nâng cao năng lực cạnh tranh và tính linh hoạt của hệ thống GDĐH quốc gia trong bối cảnh hội nhập toàn cầu. Mặc dù đã có bước tiến đáng kể trong việc hoàn

²¹¹ Nhật Lệ (2024), *Tự chủ tài chính hiệu quả nhìn từ kinh nghiệm của Trường Đại học Công thương TP. Hồ Chí Minh*, truy cập tại địa chỉ <https://giaoduc.net.vn/tu-chu-tai-chinh-hieu-qua-nhin-tu-kinh-nghiem-cua-truong-dh-cong-thuong-tphcm-post243486.gd>, truy cập ngày 01/9/2024.

thiện hành lang pháp lý, thực tiễn thi hành các quy định pháp luật kinh tế về TCDH ở Việt Nam vẫn bộc lộ nhiều bất cập và hạn chế như trên. Những bất cập này không chỉ là kết quả của việc chậm hoàn thiện thể chế, mà còn phản ánh các nguyên nhân sâu xa từ mô hình quản trị, tư duy chính sách, năng lực thực hiện và cơ chế phối hợp giữa các chủ thể trong hệ sinh thái đại học. Theo nghiên cứu sinh, một số nguyên nhân khách quan, chủ quan dẫn tới những bất cập trong việc thực thi pháp luật kinh tế về TCDH nêu trên có thể là:

Thứ nhất, tư duy lập pháp và chất lượng pháp luật chưa đồng bộ. Một trong những nguyên nhân then chốt dẫn đến bất cập trong thực thi là tư duy lập pháp còn thiên về kiểm soát hành chính, chưa chuyển hóa đầy đủ sang tư duy xây dựng pháp luật theo hướng tạo lập không gian tự chủ thực chất. Như Luận án chỉ ra, mặc dù Luật GDĐH sửa đổi 2018 và các nghị định hướng dẫn đã xác định quyền tự chủ như một nguyên tắc pháp lý cơ bản, song nhiều quy định vẫn mang tính “phân quyền một phần”, không xác lập địa vị pháp lý độc lập cho cơ sở đại học. Chẳng hạn, vai trò và thẩm quyền của HĐT vẫn còn chung chung, thiếu cơ chế cưỡng chế bảo đảm hiệu lực thực thi, dẫn đến tình trạng “có HĐT nhưng không có quyền thực sự” như đã đề cập tại mục 2.1.1. Thêm vào đó, sự thiếu đồng bộ giữa các ngành luật là một nguyên nhân nghiêm trọng gây cản trở thực hiện quyền tự chủ. Các quy định trong Luật GDĐH chưa được điều chỉnh đồng bộ với Luật Quản lý tài sản công, Luật NSNN, Luật Đầu tư công... tạo ra xung đột pháp lý trong quá trình xử lý tài chính và tài sản công tại các cơ sở đại học. Chính sự chông chéo này khiến các trường bị rơi vào tình thế “có quyền mà không thể thực hiện”.

Thứ hai, từ mô hình quản trị đại học và sự can thiệp hành chính. Một nguyên nhân khác của các hạn chế, tồn tại là mô hình quản trị đại học ở Việt Nam chưa thực sự độc lập và chuyên nghiệp. Trong khi mô hình lý tưởng cần phân tách giữa cơ quan QLNN và cơ sở giáo dục, thì thực tế cho thấy, nhiều đại học công lập vẫn chịu sự chi phối từ cơ quan chủ quản, dẫn đến hiện tượng “tự chủ nửa vời”. Điều này không chỉ giới hạn quyền quyết định nhân sự, tài chính, mà còn bóp nghẹt động lực đổi mới của nhà trường. Luận án cũng đã nhấn mạnh, việc duy trì tư duy “bao cấp cải tiến” trong quản trị làm suy giảm tính tự chịu trách nhiệm và triệt tiêu động lực sáng tạo trong sử dụng nguồn lực tài chính - tài sản. Nhiều HĐT còn hình thức, hoạt động mờ nhạt, bị phụ thuộc vào ban giám hiệu - ngược với mô hình HĐT mạnh như ở các nước tiên tiến.

Thứ ba, năng lực thực thi pháp luật hạn chế của các TĐH. Thực tiễn cho thấy, nhiều CSGDDH - đặc biệt là các trường vùng, trường quy mô nhỏ - thiếu năng lực thể chế hóa và triển khai pháp luật nội bộ về tự chủ. Luận án chỉ rõ, bộ phận không nhỏ các TĐH chưa xây dựng được quy chế tổ chức và hoạt động phù hợp với yêu cầu của pháp luật mới, hoặc xây dựng xong nhưng triển khai yếu kém, thiếu quy trình giám sát - giải trình. Cùng với đó, năng lực tài chính và nhân sự còn hạn chế khiến việc triển khai cơ chế tự chủ trở nên bị động. Nhiều trường chưa có đội ngũ chuyên trách về tài chính, pháp lý, quản trị đại học, dẫn tới việc “ngại tự chủ” vì sợ rủi ro, bị kiểm toán hoặc bị xử lý sai phạm. Nhiều đơn vị vẫn trông chờ vào NSNN thay vì chủ động khai thác nguồn lực xã hội hóa, làm triệt tiêu tác dụng của chính sách tự chủ tài chính như đã đề cập tại mục 2.1.2.

Thứ tư, tư duy và cơ chế kiểm soát của nhà nước. Một điểm nghẽn đáng chú ý là sự thiếu tin tưởng của cơ quan QLNN đối với các TĐH trong việc trao quyền thực chất. Dù chính sách nhấn mạnh “trao quyền gắn với trách nhiệm giải trình”, nhưng cơ chế giám sát hiện hành vẫn nghiêng về kiểm soát vì mô thay vì quản trị theo kết quả. Điều này thể hiện qua việc vẫn yêu cầu báo cáo, xin phép từng hoạt động cụ thể, gây tâm lý e ngại và làm mất động lực cải cách. Ngoài ra, thiếu cơ chế giám sát chất lượng độc lập (như các tổ chức kiểm định độc lập) khiến Nhà nước vẫn phải can thiệp trực tiếp vào hoạt động nội bộ của các trường. Đây là điểm khác biệt lớn so với mô hình Anh, Mỹ, Úc, nơi các tổ chức kiểm định và bảng xếp hạng đóng vai trò điều tiết thay vì Bộ giáo dục.

Thứ năm, hệ thống tài chính giáo dục còn bao cấp và thiếu minh bạch. Một nguyên nhân cốt lõi khác là cơ chế phân bổ ngân sách và tài chính đại học còn mang tính bình quân, cào bằng, chưa tạo động lực cho đổi mới quản trị. Việc cấp phát ngân sách theo đầu vào (biên chế, chỉ tiêu, dự toán) thay vì đầu ra (hiệu quả, chất lượng, kết quả) khiến các trường không có động lực khai thác nguồn thu mới, không khuyến khích sáng tạo. Cơ chế định mức tài chính còn mang tính hành chính, trong khi nhiều quy định về sử dụng tài sản công (ví dụ cho thuê, liên doanh, đầu tư phát triển hạ tầng) còn vướng Luật Đầu tư công và các văn bản hướng dẫn thi hành. Chính vì vậy, như Luận án chỉ ra, mặc dù nhiều trường đã đạt chuẩn kiểm định, có năng lực triển khai các dự án lớn, nhưng vẫn gặp khó khi tiếp cận vốn vay ưu đãi, thuê tài sản công hoặc huy động vốn xã hội hóa.

Thứ sáu, hướng dẫn và hỗ trợ thực hiện còn thiếu vắng. Ngoài những nguyên nhân có tính hệ thống, còn có nguyên nhân đến từ sự thiếu hướng dẫn cụ thể và đồng bộ từ phía cơ quan quản lý. Nhiều nội dung trong Luật GDĐH 2018 và các nghị định như Nghị định 99/2019/NĐ-CP vẫn chưa được cụ thể hóa bằng thông tư, gây lúng túng cho các cơ sở giáo dục khi áp dụng. Bên cạnh đó, việc đào tạo, bồi dưỡng về quản trị đại học, quản lý tài chính công, pháp luật hợp đồng, luật đầu tư công... còn nhiều bất cập và yếu kém, khiến đội ngũ lãnh đạo các trường chưa sẵn sàng chuyển đổi sang mô hình tự chủ thực chất. Việc thiếu cơ chế chia sẻ kinh nghiệm giữa các trường cũng là nguyên nhân khiến nhiều trường “tự chủ trên giấy”, thiếu nội lực chuyển hóa thành hành động cụ thể.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 2

Dựa trên việc nghiên cứu, đánh giá thực trạng TCDH dưới góc độ pháp luật kinh tế của các TĐHCL ở Việt Nam, nghiên cứu sinh rút ra một số kết luận sau:

1. Quy định của pháp luật kinh tế về tự chủ trong mô hình tổ chức của TĐHCL đã tương đối cụ thể, xác định đúng người, đúng vị trí, vai trò và đúng công việc của các bộ phận trong cơ cấu tổ chức của trường. Quá trình thực hiện tự chủ trong mô hình tổ chức của các TĐHCL đến nay ghi nhận tương đối nhiều kết quả khả quan. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, quy định về tự chủ trong mô hình tổ chức của TĐHCL còn tồn tại một số hạn chế khiến cho quá trình tự chủ của các TĐHCL gặp khá nhiều khó khăn, tiêu biểu như: (i) pháp luật hiện hành chưa quy định rõ về người đứng đầu TĐHCL; (ii) pháp luật hiện hành chưa quy định cụ thể về mối quan hệ giữa các bộ phận trong TĐHCL, đặc biệt mối quan hệ giữa Đảng uỷ - HĐT và Ban Giám hiệu dẫn tới phương thức phối hợp giữa các bộ phận còn lỏng lẻo, chưa thống nhất trong việc triển khai nhiệm vụ từ cấp uỷ, HĐT đến tổ chức thực hiện của Ban giám hiệu; (iii) việc thực hiện tự chủ về tổ chức của TĐHCL còn tồn tại một số hạn chế về nhận thức, quan điểm trong thực hiện tự chủ về tổ chức của một số TĐHCL; về năng lực thực hiện tự chủ về tổ chức của một số TĐHCL; về việc triển khai thiếu sự gắn kết với cơ chế thực thi trách nhiệm giải trình...

Quy định của pháp luật kinh tế về tự chủ trong quản trị, quản lý của TĐHCL đã tương đối đầy đủ về mô hình quản trị, quản lý, vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của bộ phận quản trị, quản lý TĐHCL. Thực tiễn thực hiện hoạt động của HĐT, Hiệu trưởng của TĐHCL đã đạt những kết quả tích cực, ghi nhận sự thành công trong việc quản lý, điều hành hoạt động của các TĐHCL. Tuy nhiên, quy định về tự chủ trong quản trị, quản lý của các trường vẫn còn tồn tại một số điểm hạn chế, tiêu biểu như: (i) quy định về cách thức giải quyết trong trường hợp thành viên ngoài TĐH trúng cử làm Chủ tịch HĐT chưa đảm bảo sự tự chủ của TĐHCL, vẫn thể hiện sự can thiệp sâu của cơ quan QLNN; (ii) quy định về tập thể lãnh đạo trường chưa có sự tương thích giữa các quy định có liên quan điều chỉnh; (iii) quy định về thủ tục thay thế chủ tịch HĐT chưa tính tới trường hợp cần có người tạm thời thực hiện chức năng, nhiệm vụ của Chủ tịch HĐT để giải quyết các vấn đề cấp bách phát sinh; (iv) quy định về bãi nhiệm, miễn nhiệm chủ tịch HĐT, miễn nhiệm thành viên khác của HĐT chưa có sự bao quát các trường hợp xảy ra; (v) pháp luật hiện hành chưa có quy định

thống nhất, rõ ràng về cấp có thẩm quyền bổ nhiệm, công nhận đối với chức danh hiệu trưởng TĐHCL; (vi) quy định về tiêu chuẩn của hiệu trưởng chưa rõ ràng, mang tính chung chung, khó đánh giá được trên thực tế.

2. Quy định của pháp luật kinh tế về tự chủ trong hoạt động tài chính, quản lý tài sản của các TĐHCL đã được sửa đổi, bổ sung, cập nhật nhằm đảm bảo phù hợp với năng lực tự chủ của các loại hình TĐHCL khác nhau. Các quy định cho thấy sự đa dạng trong cơ cấu nguồn thu cũng như phong phú trong việc sử dụng vốn, tài sản của TĐHCL, đảm bảo khả năng tự chủ tối ưu cho các trường trong bối cảnh kinh tế hiện nay. Tuy nhiên, vấn đề tự chủ tài chính của các TĐHCL còn tồn tại một số điểm hạn chế, tiêu biểu như: (i) có sự mâu thuẫn trong việc giao quyền tự chủ xác định mức thu học phí cho TĐHCL tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư; (ii) quy định về nguồn NSNN giao cho các trường ĐHCL chưa đầy đủ, các quy định về phân bổ nguồn NSNN về các trường ĐHCL còn mang tính “cào bằng”, chưa tính đến mức chi phí thực tiễn cần thiết để bảo đảm chất lượng đào tạo, nguồn NSNN chỉ cho GDĐH chưa tương xứng với chủ trương của Đảng và Nhà nước về ưu tiên đầu tư cho giáo dục đào tạo nói chung, GDĐH nói riêng; (iii) thực tiễn thực hiện quy định về huy động nguồn tài chính của các TĐHCL khó khăn trong quá trình triển khai dẫn đến việc các trường gặp rào cản trong việc tăng nguồn thu từ các hoạt động ngoài học phí; (iv) quy định về quản lý, sử dụng nguồn lực tài chính của TĐHCL chưa tính tới thành lập nguồn hỗ trợ học phí cho học viên sau đại học; (v) quy định về việc quản lý và sử dụng tài sản của TĐHCL còn tồn tại một số điểm hạn chế, gây khó khăn cho thực tiễn thực hiện...

3. Quy định của pháp luật kinh tế về tự chủ đối với nguồn nhân lực của các TĐHCL đã góp phần tạo điều kiện để các trường có hành lang pháp lý thực hiện quy định về công tác cán bộ. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, quy định của pháp luật về tự chủ nhân sự của các TĐHCL còn tồn tại một số hạn chế, gây khó khăn trong quá trình thực hiện quyền TCDH của các trường như: (i) khái niệm về nhân sự chưa được quy định cụ thể và được hiểu thống nhất trong các văn bản quy phạm pháp luật; (ii) quyền tự chủ về nhân sự của TĐHCL chưa có sự thống nhất trong các quy định của pháp luật có liên quan; (iii) mô hình và cơ chế quản trị nhân sự trong các TĐHCL còn chậm đổi mới, chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển nguồn nhân lực của GDĐH trong nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế...

CHƯƠNG 3. QUAN ĐIỂM, ĐỊNH HƯỚNG, YÊU CẦU, GIẢI PHÁP NHẪM HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VÀ NÂNG CAO HIỆU QUẢ VỀ TỰ CHỦ ĐẠI HỌC DƯỚI GÓC ĐỘ PHÁP LUẬT KINH TẾ TẠI VIỆT NAM HIỆN NAY

3.1. Quan điểm, định hướng và yêu cầu hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả về tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế ở Việt Nam

3.1.1. Quan điểm hoàn thiện tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế ở Việt Nam

Thứ nhất, đảm bảo sự nhất quán giữa các quan điểm, chính sách lớn của Đảng và Nhà nước đối với thực hiện quyền tự chủ của các TĐHCL. Đây là quan điểm xuyên suốt một số Nghị quyết lớn của Đảng về chỉ đạo thực hiện cơ chế TCDH ở Việt Nam. Trước hết, về xác định nhiệm vụ quan trọng của các TĐHCL trong thực hiện TCDH, Kết luận số 91-KL/TW ngày 12/8/2024 của Bộ Chính trị tiếp tục thực hiện Nghị quyết số 29-NQ/TW, ngày 04/11/2013 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá XI "Về đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục và đào tạo, đáp ứng yêu cầu công nghiệp hoá, hiện đại hoá trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế". Kết luận đã chỉ rõ: "Đổi mới căn bản công tác quản lý giáo dục, đào tạo, đảm bảo dân chủ, thống nhất, tăng quyền tự chủ và trách nhiệm xã hội của các cơ sở giáo dục, đào tạo; coi trọng quản lý chất lượng. Phân định công tác quản lý nhà nước với quản trị của cơ sở giáo dục và đào tạo. Đẩy mạnh phân cấp, nâng cao trách nhiệm, tạo động lực và tính chủ động, sáng tạo của các cơ sở giáo dục, đào tạo"²¹².

Cùng với Nghị quyết số 29-NQ/TW, Nghị quyết Trung ương số 19-NQ/TW ngày 25/10/2017 "Về tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập" đã chỉ đạo rõ việc xác định nhiệm vụ trọng tâm, trước mắt và lâu dài của các cơ quan QLNN về GDĐH cũng như các TĐHCL là phải: "Thực hiện quyết liệt, đồng bộ các nhiệm vụ, giải pháp đã đề ra trong quá trình đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập, gắn với đổi mới hệ thống chính trị và cải cách hành chính, đồng thời có lộ trình và bước đi phù hợp, có trọng tâm, trọng điểm; tăng cường công tác kiểm tra, giám sát, tổng kết thực tiễn để kịp thời bổ

²¹² Đảng Cộng sản Việt Nam (2013), Nghị quyết số 29-NQ/TW ngày 04/11/2013 của Bộ Chính trị về đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục và đào tạo, đáp ứng nhu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế, Hà Nội.

sung, hoàn thiện cơ chế, chính sách. Đồng thời, bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng, sự quản lý của Nhà nước, quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm toàn diện về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, nhân sự và tài chính của đơn vị sự nghiệp công lập, phát huy vai trò giám sát của người dân trong quá trình đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập²¹³.

Nghị quyết số 29 và Nghị quyết 19 đều tập trung vào vấn đề trọng tâm là đổi mới, tăng cường năng lực của hệ thống tổ chức và năng lực quản lý, quản trị đơn vị sự nghiệp công lập, bởi đó là yếu tố mang tính quyết định đến chất lượng, hiệu quả các mặt TĐH khác của các cơ sở GDĐH. Thực tiễn thời gian qua tại các TĐHCL đã cho thấy, vấn đề năng lực hệ thống là một trong số điểm yếu chung của hệ thống GDĐH công lập. Vì vậy, Nghị quyết số 19 đã định hướng đúng và trúng đề các TĐHCL thực sự có chuyển biến tích cực trong thực hiện tự chủ về tổ chức.

Thứ hai, việc thực hiện pháp luật kinh tế về TĐH của các TĐHCL làm động lực cho các trường hiện thực hoá thành công mục tiêu cải cách GDĐH và hội nhập quốc tế trong kỷ nguyên mới.

“Kỷ nguyên mới” hàm chỉ một giai đoạn lịch sử mới, đánh dấu bởi những sự kiện hoặc thay đổi quan trọng có ảnh hưởng lớn đến sự phát triển của xã hội. Trong bối cảnh Việt Nam, kỷ nguyên mới thường được hiểu là thời kỳ phát triển mới của đất nước, với những mục tiêu và nhiệm vụ chiến lược mới nhằm thúc đẩy sự tiến bộ và thịnh vượng²¹⁴. Kỷ nguyên mới - kỷ nguyên vươn mình thể hiện sự chuyển động mạnh mẽ, dứt khoát, quyết liệt, tích cực, nỗ lực, nội lực, tự tin để đất nước vượt qua thách thức, vượt qua chính mình, thực hiện khát vọng, vươn tới mục tiêu, đạt được những thành tựu vĩ đại²¹⁵. Trong lĩnh vực giáo dục và khoa học công nghệ, kỷ nguyên mới đòi hỏi đầu tư vào giáo dục và khoa học công nghệ là nền tảng để Việt Nam phát triển bền vững và cạnh tranh trên trường quốc tế. Những vấn đề như cách mạng công nghiệp

²¹³ Đảng Cộng sản Việt Nam (2017), Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Bộ Chính trị về tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập, Hà Nội.

²¹⁴ Nguyễn Ngọc Hà (2024), *Khái niệm, nội hàm Kỷ nguyên mới, kỷ nguyên vươn mình của dân tộc Việt Nam*, Tham luận tại Hội thảo khoa học quốc gia “Kỷ nguyên mới, kỷ nguyên vươn mình của dân tộc Việt Nam – Những vấn đề lý luận và thực tiễn”, do Hội đồng Khoa học các cơ quan Đảng Trung ương chủ trì, phối hợp với Bộ biên tập Tạp chí Cộng sản tổ chức ngày 15/11/2024.

²¹⁵ Hà Phương (2024), *Tổng Bí thư Tô Lâm trao đổi chuyên đề “Kỷ nguyên phát triển mới – Kỷ nguyên vươn mình của dân tộc Việt Nam”*, truy cập tại địa chỉ <https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/thong-tin-ly-luan/-/2018/1005102/tong-bi-thu-to-lam-trao-doi-chuyen-de-ky-nguyen-phat-trien-moi---ky-nguyen-vuon-minh-cua-dan-toc-viet-nam>.aspx, truy cập ngày 01/12/2024.

4.0, chuyển đổi số, kinh tế tri thức và toàn cầu hoá sẽ là những nội dung ảnh hưởng mạnh mẽ tới giáo dục nói chung, GDĐH nói riêng trong kỷ nguyên mới.

Như vậy, vấn đề bảo đảm hiệu quả tự chủ của các TĐHCL hiện nay được thực hiện trên cơ sở yêu cầu hiện thực hóa mục tiêu phát triển GDDH Việt Nam trong thời kỳ cách mạng công nghiệp 4.0. Điểm cốt lõi của hệ thống GDĐH 4.0 là cung cấp cho xã hội, thị trường lao động và việc làm nguồn nhân lực chất lượng cao, thân thiện với môi trường làm việc của thời đại số hóa, bao gồm những con người có kỹ năng sống, phát triển và làm việc trong thế kỷ XXI. Mặt khác, chuyển đổi số còn thúc đẩy sự thay đổi trong phương pháp giảng dạy, quản trị, NCKH trong đội ngũ giảng viên, nhân viên của chính các TĐHCL. Cùng với đó, kinh tế tri thức và đổi mới sáng tạo yêu cầu các TĐHCL trở thành trung tâm sáng tạo, NCKH, nghiên cứu ứng dụng, khởi nghiệp. Bối cảnh toàn cầu hoá giáo dục còn yêu cầu các TĐHCL cần năng động hơn trong hợp tác quốc tế, cạnh tranh chất lượng.

Muốn đạt được mục tiêu này thì mô hình GDĐT của từng TĐHCL phải trở nên thông minh, có khả năng kết nối bền vững và linh hoạt giữa Nhà trường - Nhà nước - Doanh nghiệp để đưa học đường đến gần nhất có thể với thị trường lao động, qua đó mang lại lợi ích thiết thực cho các chủ thể liên quan. Điều này đồng nghĩa với yêu cầu cấp thiết phải thay đổi, phát triển và hoàn thiện hệ thống quản trị, quản lý TĐHCL phù hợp với điều kiện của GDĐH 4.0. Mặt khác, để thích ứng với những yêu cầu của kỷ nguyên mới, các TĐHCL phải được trao quyền tự chủ thực chất và pháp luật cần là bộ đỡ vững chắc cho quá trình này.

Thứ ba, bảo đảm thực hiện pháp luật kinh tế về tự chủ của các TĐHCL đi đôi với thực thi trách nhiệm giải trình, của cả chủ thể QLNN về GDĐH và chính TĐHCL. Thực hiện TCDH và thực thi TNGT các vấn đề liên quan đến tổ chức bộ máy, về tài chính, về hoạt động vừa là quyền, vừa là nghĩa vụ của TĐHCL trong mối quan hệ với cơ quan QLNN về GDĐH. Việc thực thi các quyết định liên quan đến tự chủ của TĐHCL luôn phải trên cơ sở đảm bảo sự công khai, dân chủ, minh bạch hóa từ nội dung đến quy trình, phương thức vận hành hệ thống QLNN về GDĐH và quản trị, quản lý nhà trường, nhất là tuân thủ sự thượng tôn pháp luật trong các chính sách, quyết định của cả nhà nước và tổ chức nhà trường. Sự rõ ràng, dân chủ cùng với một cơ chế mở, phù hợp về tổ chức và hoạt động của hệ thống quản trị, quản lý chính là nền tảng quan trọng để TĐHCL có thể công khai, minh bạch việc sử dụng nguồn lực

trong phát triển tổ chức đến mọi chủ thể liên quan khi có yêu cầu chính thức và phù hợp quy định pháp luật.

Ngoài ra, thực hiện tự chủ gắn với thực hiện TNGT cũng được xác định vừa là thuộc tính vốn có của TĐHCL trong cơ chế TCDH, vừa là nghĩa vụ của TĐHCL trước chủ thể QLNN về GDĐH. Bên cạnh trách nhiệm này của TĐHCL, sự minh bạch, dân chủ và trách nhiệm xã hội của Nhà nước đối với hiệu lực, hiệu quả tự chủ của TĐHCL cũng cần được đặt ra và đảm bảo thực hiện. Đây phải là quan điểm được quán triệt chung trong triển khai thực hiện tự chủ của TĐHCL trên thực tế cũng như trong chỉ đạo và quản lý của bộ chủ quản đối với TĐHCL.

Thứ tư, song hành giữa thực hiện tự chủ với đảm bảo chất lượng cơ sở GDĐH của TĐHCL. Quan điểm này phải được cả hệ thống QLNN về GDĐH và các TĐHCL thống nhất trong nhận thức và triển khai thực hiện, bởi mục tiêu hướng tới của TCDH là đưa GDĐH Việt Nam cũng như GDĐT của các TĐHCL thay đổi thực sự cả về chất và lượng²¹⁶. Cần thống nhất quan điểm đẩy mạnh công tác kiểm định và đảm bảo chất lượng giáo dục, chú trọng việc giám sát, đánh giá của các tổ chức kiểm định chất lượng GDĐT²¹⁷. Các TĐHCL đều phải có bộ phận chuyên trách làm công tác bảo đảm chất lượng giáo dục để tham mưu cho lãnh đạo nhà trường thực hiện các hoạt động liên quan đến bảo đảm chất lượng GDĐT, nhất là đối với công tác tự đánh giá, công khai các điều kiện bảo đảm chất lượng và quan tâm phát triển văn hóa chất lượng bên trong của nhà trường²¹⁸.

Bên cạnh đó cũng khuyến khích các TĐHCL đăng ký đánh giá với các tổ chức kiểm định chất lượng giáo dục độc lập, có uy tín ở trong và ngoài nước. Thực tế cho thấy: Tới nay đã có 07 TĐH được đánh giá ngoài và được công nhận theo tiêu chuẩn đánh giá cơ sở giáo dục của hội đồng cấp cao về đánh giá nghiên cứu và GDĐH Pháp

²¹⁶ Quyết định 1705/QĐ-TTg/2024 ngày 31/12/2024 phê duyệt Chiến lược giáo dục đến 2030, tầm nhìn 2045.

²¹⁷ Công văn số 2274/BGDĐT-QLCL ngày 28/5/2029 về việc đẩy mạnh công tác bảo đảm và kiểm định chất lượng giáo dục ĐH, CĐSP, TCSP

²¹⁸ Nguyễn Hữu Cường, Trần Thị Nguyệt Sương, Nguyễn Thị Triều, Phân tích vai trò của đơn vị chuyên trách về bảo đảm chất lượng trong các hoạt động bảo đảm và nâng cao chất lượng: Kinh nghiệm của Trường Đại học Tôn Đức Thắng, https://www.researchgate.net/publication/346932925_Phan_tich_vai_tro_cua_don_vi_chuyen_trach_ve_bao_dam_chat_luong_trong_cac_hoat_dong_bao_dam_va_nang_cao_chat_luong_Kinh_nghiem_cua_Truong_Dai_hoc_Ton_Duc_Thang, truy cập ngày 20/4/2025.

(HCERES) và AUN-QA²¹⁹. Trong đó, Đại học Bách khoa, Đại học Quốc gia thành phố Hồ Chí Minh được cả hai tổ chức trên công nhận đạt tiêu chuẩn chất lượng giáo dục. Có 190 chương trình đào tạo được đánh giá ngoài và công nhận²²⁰. Đây là những kết quả tích cực mà nhiều TĐHCL đã đạt được thời gian qua để có cơ sở cho việc vận dụng kinh nghiệm trong nước của các TĐHCL đang bắt đầu triển khai toàn diện TCDH. Hơn nữa, trong bối cảnh đẩy mạnh TCDH thì việc quan trọng cần thực hiện đối với các trường là đẩy mạnh kiểm định chất lượng, vì cùng với tăng cường tự chủ là tăng cường giám sát, tăng cường công tác giải trình với xã hội, với hệ thống QLNN theo hướng quản lý chất lượng thông qua hoạt động kiểm định²²¹. Về nguyên tắc, hiệu quả của thực hiện quyền tự chủ sẽ được chỉ ra thông qua kiểm định chất lượng các hoạt động GDĐT của nhà trường. Chính vì vậy, các TĐHCL phải dần coi kiểm định là nhu cầu tự thân, là một phần trong hoạt động TCDH. Các chủ thể quản lý phải sử dụng thật sự kênh kiểm định chất lượng để vừa giám sát, vừa kịp thời hỗ trợ, điều hành các TĐHCL xử lý những hạn chế, vướng mắc trong thực tiễn thực hiện tự chủ.

Thứ năm, đổi mới tư duy và nhận thức để có đột phá phát triển giáo dục và đào tạo, như đột phá về cơ chế, chính sách đặc thù để tạo đột phá về nguồn lực, động lực và không gian mới cho phát triển, trong đó có GDĐH. Cần tăng cường nguồn lực đầu tư từ NSNN, đồng thời tạo cơ chế huy động mọi nguồn lực xã hội cho hiện đại hóa toàn diện hệ thống giáo dục quốc dân, trong đó nguồn lực cho hệ thống GDĐH công lập cũng cần được xác định đúng.

3.1.2. Định hướng, yêu cầu hoàn thiện về tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế ở Việt Nam

TCDH là xu hướng tất yếu trong quá trình phát triển GDĐH tại Việt Nam, đặc biệt đối với các TĐHCL²²². Để đảm bảo quyền tự chủ đi đôi với trách nhiệm và hiệu quả, việc hoàn thiện pháp luật kinh tế về tự chủ của các TĐHCL cần đảm bảo các định hướng sau:

²¹⁹ Dương Phương Liên, 7 trường đại học đạt tiêu chuẩn chất lượng quốc tế, <https://baochinhphu.vn/7-truong-dai-hoc-dat-tieu-chuan-chat-luong-quoc-te-102220323160436817.htm>, truy cập ngày 20/4/2025

²²⁰ Bộ Giáo dục và Đào tạo (2020), Công văn số 127/NGCBQLGD-CSNGCB về việc cung cấp thông tin tài liệu chuẩn bị bài tham luận của Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo tại Hội thảo Giáo dục 2020 về tự chủ trong giáo dục đại học, từ chính sách đến thực tiễn, Hà Nội.

²²¹ Thủ tướng Chính phủ, Quyết định số 69/QĐ-TTg ngày 15/1/2019 Phê duyệt đề án nâng cao chất lượng hệ thống giáo dục đại học giai đoạn 2019 - 2025.

²²² Nguyễn Minh (2024), Giáo dục đại học ở Việt Nam cần phát triển phương án tự chủ có tầm nhìn, <https://tapchigiaoduc.edu.vn/article/88873/212/giao-duc-dai-hoc-o-viet-nam-can-phat-trien-phuong-an-tu-chu-co-tam-nhin-bai-2/>, truy cập ngày 20/4/2025.

Nâng tầm và làm sâu sắc hơn vai trò, quan hệ của Nhà nước, xã hội và thị trường đối với giáo dục; mở rộng vai trò chủ đạo của Nhà nước trong định hướng chiến lược, kiến tạo phát triển và cung cấp nguồn lực²²³; làm rõ chủ trương đẩy mạnh tự chủ, xã hội hóa nhằm tăng cường huy động nguồn lực và trách nhiệm tham gia của xã hội đối với giáo dục, không giảm nhẹ vai trò chủ đạo của Nhà nước trong cung cấp nguồn lực cho tất cả cấp, bậc học²²⁴.

Đây là một chủ trương đột phá, khai thông điểm nghẽn lớn về nguồn lực, đặc biệt cho phát triển GDĐH công lập.

Đảm bảo quyền tự chủ đầy đủ, thống nhất cho các CSGDĐH, cơ sở giáo dục nghề nghiệp không phụ thuộc vào mức độ tự chủ về tài chính; không lấy tài chính làm căn cứ xác định quyền tự chủ của CSGDĐH²²⁵. Đây là chủ trương đột phá, giải phóng một điểm nghẽn lớn về thể chế, tạo động lực và không gian mới cho phát triển GDĐH trong bối cảnh hiện nay. Bổ sung quan điểm về giáo dục toàn diện, toàn dân và toàn cầu; về phát hiện, bồi dưỡng nhân tài; bảo đảm hài hòa toàn dân và tinh hoa, toàn diện và chuyên sâu, dân tộc và toàn cầu. Đây là quan điểm quan trọng để phát triển hệ thống giáo dục chất lượng, công bằng và hiện đại, hội nhập quốc tế theo Nghị quyết 59-NQ/TW.

Bổ sung quan điểm xác định vai trò then chốt của GDĐH với phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo; đồng thời công nghệ số, trí tuệ nhân tạo là động lực cốt lõi để đổi mới, hiện đại hóa giáo dục. Đây là quan điểm quan trọng để thực hiện Nghị quyết số 57-NQ/TW.

Thứ nhất, hoàn thiện pháp luật kinh tế về tự chủ của các TĐHCL là việc thể chế hoá được các chủ trương, định hướng phát triển đại học. Vấn đề TCDH đã được xác định trong nhiều văn kiện quan trọng của Nhà nước như Nghị quyết số 29, Nghị quyết số 19 nêu trên. Ngoài ra, Chiến lược phát triển GDĐH giai đoạn 2021 - 2030

²²³ Nghị quyết số 29-NQ/TW và các nghị quyết khác của Đảng có liên quan xác định vai trò của Nhà nước “thống nhất quản lý” và “chủ đạo trong đầu tư phát triển” đối với giáo dục.

²²⁴ Nghị quyết số 29-NQ/TW và Nghị quyết số 19-NQ/TW đều chủ trương đẩy mạnh xã hội hóa giáo dục nhưng không xác định rõ nội hàm của *xã hội hóa*, tuy nhiên Nghị quyết số 29-NQ/TW có ghi: “Đẩy mạnh xã hội hóa, trước hết đối với giáo dục nghề nghiệp và giáo dục đại học... Đối với các ngành đào tạo có khả năng xã hội hóa cao, NSNN chỉ hỗ trợ các đối tượng chính sách, đồng bào dân tộc thiểu số và khuyến khích tài năng”, thực tế đã dẫn tới việc giảm mạnh chi NSNN cho giáo dục đại học. Nghị quyết số 19-NQ/TW xác định *tự chủ tài chính* gắn với *giảm chi trực tiếp* từ NSNN cho đơn vị sự nghiệp công lập.

²²⁵ Nghị quyết số 19-NQ/TW yêu cầu phân loại các đơn vị sự nghiệp công lập theo mức độ tự chủ khác nhau về tài chính, theo đó đơn vị đã tự chủ tài chính được giao một số quyền tự chủ cao hơn.

cũng đặt mục tiêu xây dựng hệ thống GDĐH tự chủ, linh hoạt và hội nhập quốc tế²²⁶. Như vậy, để thể chế hoá các chủ trương, định hướng, quan điểm về TCĐH, pháp luật kinh tế về TCĐH cần đảm bảo trao quyền tự chủ thực chất về tổ chức, học thuật, tài chính, nhân sự cho các TĐHCL, tăng cường TNGT nhằm đảm bảo minh bạch, hiệu quả và không thương mại hoá giáo dục²²⁷. Đồng thời, cần xây dựng cơ chế giám sát chặt chẽ để đảm bảo tự chủ không đồng nghĩa với buông lỏng quản lý²²⁸.

Thêm vào đó, các quy định của pháp luật kinh tế về tự chủ của TĐHCL phải được hoàn thiện nhằm bảo đảm quyền tự chủ thực chất của các trường, hạn chế sự can thiệp hành chính không cần thiết từ các cơ quan quản lý nhà nước²²⁹. Ngoài ra, việc hoàn thiện pháp luật cũng cần thực hiện theo hướng tăng cường quyền tự quyết của các trường về mô hình quản trị, tuyển sinh và đào tạo.

Thứ hai, hoàn thiện pháp luật kinh tế về tự chủ của các TĐHCL theo hướng tăng cường quyền tự chủ đi kèm với tăng cường trách nhiệm giải trình của các trường²³⁰. Để thực hiện được định hướng này, các quy định của pháp luật cần xác định rõ quyền tự chủ của TĐHCL trong việc huy động, quản lý, sử dụng các nguồn tài chính; tạo điều kiện pháp lý để các trường được quyền chủ động sử dụng và khai thác tài sản công nhằm tăng cường nguồn thu; tăng cường quyền tự quyết của các trường trong mô hình quản trị, tuyển sinh và đào tạo; đổi mới cơ chế quản lý và phát triển nguồn nhân lực. Bên cạnh đó, các quy định của pháp luật kinh tế đối với tự chủ của các TĐHCL cũng cần được hoàn thiện theo hướng tăng cường các quy định củng cố cơ chế giám sát nội bộ và bên ngoài chặt chẽ nhằm đảm bảo tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quá trình các trường thực hiện quyền tự chủ.

Thứ ba, hoàn thiện pháp luật kinh tế về tự chủ của các TĐHCL gắn với yêu cầu của kỷ nguyên mới. Trong bối cảnh kỷ nguyên mới với toàn cầu hoá, chuyển đổi

²²⁶ Phương Nhi (2025), Chiến lược phát triển giáo dục đến năm 2030-tầm nhìn đến năm 2045, <https://baochinhphu.vn/chien-luoc-phat-trien-giao-duc-den-nam-2030-tam-nhin-den-nam-2045-102250102165657226.htm>, truy cập ngày 20/4/2025.

²²⁷ Đỗ Đức Minh (2018), Cơ chế quản trị đại học tự chủ và yêu cầu hoàn thiện pháp luật tự chủ đại học ở Việt Nam, <https://www.academia.edu/>.

²²⁸ PGS.TS. Đặng Thị Phương Phi (2025), Đổi mới quản trị đại học trên cơ sở tự chủ gắn với bảo đảm chất lượng, <https://baolongan.vn/doi-moi-quan-tri-dai-hoc-tren-co-so-tu-chu-gan-voi-bao-dam-chat-luong-a190148.html>.

²²⁹ Đặng Thị Thuý (2021), Đẩy mạnh cơ chế tự chủ tại các đơn vị sự nghiệp công lập, <https://tapchitaichinh.vn/day-manh-co-che-tu-chu-tai-cac-don-vi-su-nghiep-cong-lap.html>.

²³⁰ PGS.TS Bùi Anh Tuấn & PGS.TS. Vũ Hoàng Nam & PGS.TS. Cao Đình Kiên (2023), Quá trình tự chủ đại học tại Việt Nam – Từ thực tiễn đến nhận thức, <https://www.quanlynhanuoc.vn/2023/04/11/qua-trinh-tu-chu-dai-hoc-tai-viet-nam-tu-thuc-tien-den-nhan-thuc/>, truy cập ngày 21/4/2025.

số, kinh tế tri thức và cách mạng công nghiệp 4.0, việc hoàn thiện pháp luật kinh tế về TCDH không chỉ dừng lại ở cơ chế tài chính hay quyền tự chủ quản trị, mà còn phải hướng tới đáp ứng yêu cầu của đổi mới sáng tạo, hội nhập quốc tế, phát triển bền vững và thích ứng linh hoạt²³¹. Như vậy, các định hướng hoàn thiện pháp luật kinh tế về TCDH trong kỷ nguyên mới cần tập trung vào một số trụ cột như sau:

Một là, tăng cường tự chủ tài chính. Yếu tố tài chính là nền tảng để các trường thực hiện các khía cạnh khác của quyền tự chủ. Do đó, việc xây dựng cơ chế tài chính linh hoạt, bền vững là định hướng quan trọng trong việc hoàn thiện pháp luật kinh tế về tự chủ của các TĐHCL. Mặt khác, yếu tố tài chính còn được tiếp cận dưới góc độ người học với xu hướng xây dựng cơ chế học phí linh hoạt, gắn với hỗ trợ sinh viên yếu thế²³².

Hai là, thúc đẩy chuyển đổi số và đổi mới sáng tạo trong đại học. Hoàn thiện pháp luật kinh tế về TCDH theo hướng chuyển đổi số là xu hướng tất yếu, giúp các trường nâng cao năng lực cạnh tranh, tối ưu hoá quản trị và mở rộng cơ hội học tập cho người học. Gắn với định hướng chuyển đổi số, cần thiết nghiên cứu để xây dựng quy định cho đại học số nhằm làm giảm chi phí vận hành và mở ra cơ hội học tập bình đẳng, linh hoạt cho mọi đối tượng học viên²³³. Bên cạnh đó, cơ chế tài chính, quản lý nhân sự cũng cần được hoàn thiện đáp ứng yêu cầu của chuyển đổi số, phù hợp với môi TĐH số.

*Ba là, thúc đẩy hợp tác quốc tế và hội nhập giáo dục toàn cầu*²³⁴. Trụ cột này định hướng cho việc xây dựng, hoàn thiện các quy định pháp luật có tính linh hoạt, thu hút, tạo điều kiện cho các TĐHCL hợp tác với các trường quốc tế, có chính sách thu hút giảng viên, chuyên viên quốc tế giảng dạy ở Việt Nam, tạo điều kiện cho sinh viên Việt Nam tiếp cận các khoá học quốc tế qua nền tảng số, công nhận chứng chỉ quốc tế. Mặt khác, các quy định của pháp luật cần được sửa đổi, bổ sung nhằm thực hiện chính sách thu hút đầu tư nước ngoài vào GDĐH.

²³¹ Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Hội nghị lần thứ sáu Ban chấp hành Trung ương khóa XII về tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập.

²³² Lương Văn Hà Hà & Vũ Thanh Nguyên (2022), Quản lý tự chủ tài chính đại học: kinh nghiệm quốc tế và hàm ý chính sách cho Việt Nam, <https://kinhtevadubao.vn/quan-ly-tu-chu-tai-chinh-dai-hoc-kinh-nghiem-quoc-te-va-ham-y-chinh-sach-cho-viet-nam-22358.html>, truy cập ngày 21/4/2025.

²³³ Trang Huyền (2023), Xây dựng mô hình đại học số tại Việt Nam, <https://vtcnews.vn/xay-dung-mo-hinh-dai-hoc-so-tai-viet-nam-ar829746.html>.

²³⁴ Bùi Minh Nghĩa (2024), Hợp tác quốc tế về giáo dục, đào tạo đại học - Chủ trương, kết quả và giải pháp tăng cường, *Tạp chí Lý luận chính trị*, tháng 10/2024.

Để giải quyết các trụ cột trên, pháp luật kinh tế về tự chủ của các TĐHCL cần gắn với bối cảnh chuyển đổi số, đáp ứng yêu cầu của kỷ nguyên mới phải được hoàn thiện nhằm tạo dựng hành lang pháp lý cụ thể cho đại học số với những sự điều chỉnh pháp luật cụ thể nhằm công nhận giá trị của bằng cấp số, chứng chỉ điện tử, giúp sinh viên dễ dàng sử dụng trong nước và quốc tế; hợp thức hoá mô hình đào tạo trực tuyến, hybrid learning, cho phép các trường kết hợp giảng dạy truyền thống và số hoá; quy định tiêu chuẩn kiểm định chất lượng đào tạo trực tuyến, tránh tình trạng “bùng nổ” đại học số nhưng chất lượng không đảm bảo. Cùng với đó, để khuyến khích các TĐHCL vận động đáp ứng “cuộc đua” của cách mạng công nghệ, pháp luật kinh tế về TCDH cần xây dựng cơ chế ưu đãi, hỗ trợ về tài chính như ưu đãi thuế cho các trường đầu tư vào nền tảng công nghệ số, công nghệ giảng dạy, dữ liệu lớn; hỗ trợ ngân sách cho các TĐHCL trong giai đoạn đầu chuyển đổi số, đặc biệt là những trường có ít nguồn lực tài chính; tạo quỹ nghiên cứu và phát triển công nghệ trong giáo dục, khuyến khích các trường sáng tạo mô hình đào tạo thông minh, ứng dụng trí tuệ nhân tạo, blockchain vào quản lý giáo dục... Bên cạnh việc hoàn thiện pháp luật về tài chính nhằm thúc đẩy các TĐHCL tăng cường, thuận lợi chuyển đổi số, pháp luật kinh tế còn cần phải hoàn thiện một cách tổng thể các quy định về quản lý nhân sự, quản lý tổ chức... góp phần tạo ra hệ thống pháp luật đồng bộ điều chỉnh đối với cơ chế tự chủ của các TĐHCL trong bối cảnh mới với nhiều thách thức, khó khăn.

Thứ tư, hoàn thiện pháp luật kinh tế về tự chủ của các TĐHCL hướng tới việc bảo đảm thực hiện một cách hiệu quả trên thực tiễn về quyền tự chủ của các TĐHCL, cụ thể:

Một là, việc thực hiện tự chủ của TĐHCL phải thực chất và hiệu quả. Sự thực chất về mức độ, nội dung và sự hiệu quả trong quản trị, vận hành bộ máy tổ chức nhà trường tùy thuộc rất nhiều vào tư duy hành động và năng lực nội tại của từng trường để nắm bắt, khai thác và tận dụng cơ hội, điều kiện khách quan, chủ quan sẵn có. Từng TĐHCL phải chủ động thay đổi, sắp xếp, củng cố, kiện toàn lại tổ chức bộ máy, tạo nền tảng cho việc thiết lập một hệ thống quản trị, quản lý đại học hiện đại, tiên tiến, phù hợp để thực hiện tự chủ²³⁵. Đó là kết quả của quá trình từng trường chủ động nghiên cứu, tìm tòi và ứng dụng mô hình quản trị, quản lý phù hợp, bởi mỗi nhóm trường thuộc về một phân khúc thị trường GDDH riêng, cần có lựa chọn và điều chỉnh

²³⁵ TS. Nguyễn Đồng Anh Xuân (2024), Tự chủ đại học và những vấn đề thực tiễn triển khai tại các trường đại học công lập trực thuộc Bộ Công thương, <https://tapchicongthuong.vn/tu-chu-dai-hoc-va-nhung-van-de-thuc-tien-trien-khai-tai-cac-truong-dai-hoc-cong-lap-truc-thuoc-bo-cong-thuong-125653.htm>, truy cập ngày 21/4/2025.

riêng phù hợp. Khi TCĐH không hiệu quả, dẫn tới chất lượng giáo dục đào tạo kém sẽ có thể dẫn tới khả năng nhà trường buộc phải rời khỏi thị trường đào tạo đại học, thậm chí dẫn tới hệ quả có thể phải giải thể một phần hoặc toàn bộ cơ sở GDĐH công lập, vì QLNN theo cơ chế thị trường không cho phép Nhà nước tiếp tục duy trì việc bao cấp cho những TĐHCL yếu kém, hoạt động không hiệu quả²³⁶.

Hai là, việc thực hiện tự chủ phải đi đôi với đổi mới căn bản, toàn diện mô hình và phương thức quản trị đại học trong nhà trường. Định hướng này được hiểu là việc chuyển đổi tư duy quản trị và quản lý TĐHCL gắn với thực tiễn cuộc sống, gắn với nhu cầu xã hội để cung cấp nguồn nhân lực phù hợp với thị trường lao động và việc làm trong thế kỷ XXI²³⁷. Hiện có những lựa chọn khác nhau về tư duy và mô hình quản trị đại học, ví dụ như lựa chọn tư duy doanh nghiệp trong quản trị đại học²³⁸. Đây là lựa chọn có thể tạo dựng cho TĐHCL nền tảng thể chế, văn hóa và hệ thống quản trị vừa có tính chất đại học, vừa có tính chất mở, năng động, sáng tạo, linh hoạt của tổ chức dịch vụ công, hoạt động trong thị trường dịch vụ GDĐH. Nó vừa đảm bảo sự độc lập tương đối của một cơ sở GDĐH công lập, vừa đạt được sự tương thích với thị trường dịch vụ GDĐH và mang lại giá trị tích cực cho xã hội. Khi có sự tương hợp nhất định giữa TĐHCL với doanh nghiệp và các thực thể tham gia nền kinh tế thị trường thì sự tác động, hỗ trợ ngược lại từ phía thị trường cho TĐHCL có thể bù đắp lại những khoảng trống về tài chính khi mà Nhà nước cắt giảm cung cấp tài chính cho TĐHCL. Đây là yêu cầu để TĐHCL nâng cao hơn năng lực tự chủ tài chính với ý nghĩa là công cụ và điều kiện đảm bảo để thực hiện tự chủ về tổ chức một cách thực chất. Đứng ở vị trí giữa Nhà nước và thị trường dịch vụ GDĐH, thực hiện tự chủ làm cho TĐHCL trở thành cầu nối quan trọng để đạt được hệ thống dịch vụ công về GDĐH thân thiện/tương thích với thị trường (doanh nghiệp và người dân). Áp dụng tư duy doanh nghiệp trong quản trị TĐHCL là hướng đi đã được áp dụng khá phổ biến ở nhiều TĐH tự chủ cao trên thế giới, nhằm mang lại đổi mới thực chất đối với hệ thống tổ chức TĐHCL. Việc lựa chọn tư duy doanh nghiệp với hàm ý

²³⁶ Thuỳ Linh (2019), Sắp xếp cơ sở giáo dục đại học công lập nên để các trường tự quyết định, <https://giaoduc.net.vn/sap-xep-co-so-giao-duc-dai-hoc-cong-lap-nen-de-cac-truong-tu-quet-dinh-post203889.gd>, truy cập ngày 24/4/2023.

²³⁷ Thu Trang (2024), Chuyên gia chỉ ra những vấn đề về quản trị trường đại học cấp lập Việt Nam, <https://giaoduc.net.vn/chuyen-gia-chi-ra-nhung-van-de-ve-quan-tri-truong-dai-hoc-cong-lap-viet-nam-post245985.gd>, truy cập ngày 20/10/2024.

²³⁸ GS.TS. Đinh Xuân Khoa (2018), Tư duy doanh nghiệp trong quản trị trường đại học, <https://daibieunhandan.vn/tu-duy-doanh-nghiep-trong-quan-tri-truong-dai-hoc-post121550.html>, truy cập ngày 20/10/2024.

hướng đến xây dựng và phát triển TĐHCL đảm bảo chất lượng nguồn nhân lực được đào tạo có khả năng đáp ứng yêu cầu xã hội; giải quyết bài toán về chi phí đào tạo cho các TĐHCL; hỗ trợ công tác NCKH và chuyển giao công nghệ ở TĐHCL; tạo cơ hội để các TĐHCL liên kết và hội nhập quốc tế; thực hiện trách nhiệm xã hội của TĐHCL; hướng đến mục tiêu cá nhân khởi nghiệp và quốc gia khởi nghiệp. Cùng với đó, các TĐHCL cũng cần chú trọng việc xây dựng và quản trị thương hiệu đào tạo, tương thích với tư duy doanh nghiệp trong quản trị đại học thì việc quản trị thương hiệu đào tạo (bao gồm tên, biểu tượng, biểu trưng, slogan, tên miền, địa chỉ website) thực chất là tạo dựng chỗ đứng của TĐHCL tại thị trường GDDH trong nước và quốc tế. Quản trị thương hiệu TĐHCL không ngoài các công việc thuộc chức năng, thẩm quyền của tổ chức TĐHCL tự chủ (xây dựng mục tiêu sứ mạng, tầm nhìn, giá trị cốt lõi; thực hiện trách nhiệm xã hội với những cam kết mạnh mẽ về chất lượng và môi trường giáo dục đào tạo thân thiện với người học, sáng tạo, nhân văn, khai phóng, dân tộc và hội nhập). Thương hiệu TĐHCL tạo hình ảnh, vị thế và thể hiện sự khác biệt của mỗi nhà trường trong cộng đồng các TĐH. Do vậy, nó là công việc quan trọng của thực hiện tự chủ mà bất cứ TĐHCL nào cũng cần phải quan tâm.

Ba là, thực hiện tự chủ đối với TĐHCL phải trên cơ sở vận dụng có chọn lọc kinh nghiệm trong nước và quốc tế về TCĐH, phù hợp với điều kiện cụ thể của từng trường. Đây là định hướng được tiếp cận từ góc độ phát triển, vì trên bình diện hội nhập quốc tế về GDDH, nhiều TĐHCL của Việt Nam đang triển khai thực hiện toàn diện TCĐH nên nhiều kinh nghiệm có giá trị từ các quốc gia thành công về TCĐH sẽ được các TĐHCL Việt Nam khai thác, tận dụng²³⁹. Ví dụ, ở nhiều nước châu Âu đang cho thấy kinh nghiệm của quản trị nội bộ TĐH theo xu hướng chính là củng cố cơ sở GDDH như là các tổ chức được tích hợp tốt hơn, chứ không phải là một hệ thống các khoa, đơn vị thành viên được ghép nối lỏng lẻo với sự lãnh đạo yếu kém ở trung tâm (cấp university), điều kiện làm việc chuẩn hóa hơn, các cấu trúc quản lý mạnh mẽ được thiết lập. Bên cạnh đó, kinh nghiệm từ nhiều quốc gia Châu Âu là gia tăng sự tham gia của các bên liên quan vào các cấu trúc quản trị TĐH, vừa với vai trò tư vấn, vừa với vai trò đầy đủ trong quá trình ra quyết định²⁴⁰.

²³⁹ GS.TS. Vũ Văn Hiền (2020), Nhận thức và giải quyết mối quan hệ giữa độc lập tự chủ và hội nhập quốc tế, <https://tcnn.vn/news/detail/48013/Nhan-thuc-va-giai-quyet-moi-quan-he-giua-doc-lap-tu-chu-va-hoi-nhap-quoc-te.html>, truy cập ngày 20/10/2024.

²⁴⁰ Vũ Thị Hằng, Nguyễn Hữu Dũng & Phạm Thị Thu Hương (2022), *Kinh nghiệm quốc tế về đánh giá năng lực tự chủ, trách nhiệm giải trình của các cơ sở giáo dục đại học và những gợi mở đối với Việt Nam*, truy cập tại địa chỉ <https://tcnn.vn/news/detail/54359/Kinh-nghiem-quoc-te-ve-danh-gia>

Một kinh nghiệm quốc tế khác cần được các TĐHCL Việt Nam nghiên cứu, đánh giá để nhận diện khả năng áp dụng, đó là lựa chọn nhân sự cho các vị trí quản trị, quản lý. Một thực tế mà nhiều nước châu Âu đã rút ra là trong bối cảnh phát triển GDDH hiện nay, quản lý TĐH không thể là công việc thứ hai được thực hiện song song cùng với nhiệm vụ của giảng viên. Để mang lại hiệu quả và chất lượng thực chất cho công việc quản trị, quản lý nhà trường thì cần đến nhân sự thực hiện hoạt động này một cách toàn thời gian và với năng lực đặc biệt, tức phải do những nhân sự được đào tạo bài bản về chuyên môn, kỹ năng quản trị, quản lý TĐH trong điều kiện thực hiện TCĐH.

Hay như kinh nghiệm từ hệ thống GDDH của Thái Lan cũng có giá trị tham khảo tốt đối với các TĐHCL Việt Nam. Đó là việc lường trước mặt trái của HĐT, thiết chế quản trị TĐH trong vai trò ra chính sách lớn cho hoạt động của nhà trường có thể tiềm ẩn nguy cơ xảy ra tham nhũng chính sách, gây ảnh hưởng đến lợi ích của các bên liên quan trong TĐHCL²⁴¹.

Còn ở bình diện trong nước, kinh nghiệm rút ra từ thực tiễn thí điểm thực hiện TCĐH đối với 23 TĐHCL hoạt động theo cơ chế của Nghị quyết số 77/2014 cần được các TĐHCL nghiên cứu học tập những cách làm hay, hiệu quả cũng như nhận diện, nắm bắt các bất cập, hạn chế để tránh lặp lại trong thực tiễn triển khai tại các trường²⁴². Ví dụ như kinh nghiệm của TĐH Sư phạm Kỹ thuật Thành phố Hồ Chí Minh thì những nội dung liên quan đến tự chủ về tổ chức mà trường này quan tâm thực hiện đó là đầu tư để xây dựng triết lý giáo dục, xây dựng hệ thống đảm bảo chất lượng, kiểm định chất lượng, tận dụng mọi nguồn lực để tự chủ²⁴³.

Pháp luật kinh tế về tự chủ của các TĐHCL ở Việt Nam được hoàn thiện phải đảm bảo các yêu cầu sau:

Thứ nhất, đảm bảo tính khoa học. Điều này đồng nghĩa với việc các quy định của pháp luật được ban hành phải kịp thời, đồng bộ, ổn định, dựa trên các nguyên tắc,

nang-luc-tu-chu-trach-nhiem-giai-trinh-cua-cac-co-so-giao-duc-dai-hoc-va-nhung-goi-mo-doi-voi-Viet-Nam.html, truy cập ngày 10/6/2024.

²⁴¹ Văn phòng Hội đồng Giáo dục - Bộ Giáo dục Thái Lan (2008), *Chiến lược và lộ trình cải cách giáo dục đại học ở Thái Lan*, TS. Hoàng Ngọc Vinh dịch, truy cập tại địa chỉ <https://phongdbcl.ntu.edu.vn/uploads/47/files/old/Tu%20lieu%20tham%20khao/Quan%20ly%20da%20hoc/chien%20luoc%20cai%20cach%20gddh%20thai%20lan.pdf>, truy cập ngày 01/6/2024.

²⁴² PGS.TS. Ngô Minh Thủy (2021), Giáo dục Việt Nam trước cơ hội và thách thức của hội nhập quốc tế, <https://clef.vn/vi/giao-duc/giao-duc-viet-nam-truoc-co-hoi-va-thach-thuc-cua-hoi-nhap-quoc-te.html>, truy cập 20/10/2024.

²⁴³ Đỗ Văn Dũng (2020), Tham luận Tự chủ đại học trong thời kỳ hội nhập: Kinh nghiệm từ trường Đại học sư phạm kỹ thuật thành phố Hồ Chí Minh, Phiên họp Hội đồng Quốc gia Giáo dục và Phát triển nhân lực tháng 11, Hà Nội.

phương pháp và cơ sở lý luận vững chắc, phù hợp với thực tiễn và xu hướng phát triển GDDH hiện đại²⁴⁴. Yêu cầu về tính khoa học đặt ra cho việc hoàn thiện pháp luật kinh tế về TCDH cần được xây dựng dựa trên cơ sở lý luận và thực tiễn vững chắc, bao gồm: (i) Lý luận về TCDH, thể hiện thông qua các nghiên cứu về quản trị đại học, mô hình tự chủ trên thế giới và các nguyên tắc quản lý nhà nước trong giáo dục; (ii) Các học thuyết kinh tế liên quan đến tự chủ tài chính, như quản lý tài chính công, thị trường giáo dục, vai trò của Nhà nước và cơ chế cung ứng dịch vụ GDDH; (iii) Thực tiễn áp dụng tự chủ ở Việt Nam và quốc tế, nhằm rút kinh nghiệm và điều chỉnh chính sách phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội trong nước.

Mặt khác, để đảm bảo tính khoa học trong hoàn thiện pháp luật kinh tế về tự chủ của các TĐHCL, cần tuân thủ các nguyên tắc như khách quan, toàn diện, thực tiễn và hội nhập, tiếp thu kinh nghiệm quốc tế²⁴⁵. Trong đó, nguyên tắc khách quan thể hiện ở chỗ, pháp luật phải được xây dựng dựa trên sự phân tích thực trạng khách quan của hệ thống GDDH công lập ở Việt Nam; đánh giá đúng mức độ sẵn sàng tự chủ của từng nhóm trường, từ đó đề xuất lộ trình phù hợp, tránh áp dụng cứng nhắc mô hình từ nước ngoài. Nguyên tắc toàn diện thể hiện ở chỗ, việc hoàn thiện pháp luật phải bao trùm tất cả các khía cạnh của tự chủ, bao gồm tài chính, tổ chức – nhân sự, học thuật, quản trị và trách nhiệm giải trình. Đồng thời, cần xây dựng hệ thống pháp luật đồng bộ, tránh chồng chéo giữa các luật liên quan như Luật GDDH, Luật NSNN, Luật Quản lý tài sản công...

Bên cạnh nguyên tắc khách quan, toàn diện, tính khoa học trong việc hoàn thiện pháp luật kinh tế về TCDH còn đặt ra việc tuân thủ nguyên tắc thực tiễn, với sự đòi hỏi việc pháp luật được xây dựng trên cơ sở khảo sát thực tế, lấy ý kiến từ các TĐHCL, các nhà khoa học, nhà quản lý, doanh nghiệp và xã hội. Ngoài ra, cần thiết thử nghiệm mô hình tự chủ trước khi ban hành quy định của pháp luật để áp dụng một cách rộng rãi. Cuối cùng, nguyên tắc hội nhập và tiếp thu kinh nghiệm quốc tế còn hướng tới việc tham khảo mô hình TCDH của các nước tiên tiến để áp dụng linh hoạt

²⁴⁴ GS.TS. Nguyễn Minh Đoàn (2022), Một số vấn đề về xây dựng và củng cố pháp luật trong nhà nước pháp quyền Việt Nam, <https://noichinh.vn/nguyen-cuu-trao-doi/202204/mot-so-van-de-ve-xay-dung-va-cung-co-phap-luat-trong-nha-nuoc-phat-quyen-viet-nam-310843/>, truy cập ngày 15/10/2024.

²⁴⁵ PGS.TS. Nguyễn Minh Tuấn (2023), Một số lý thuyết đương đại về pháp luật và việc áp dụng trong thực tiễn ở Việt Nam hiện nay, <https://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=211619>, truy cập ngày 03/2/2025.

vào điều kiện Việt Nam, đảm bảo sự hài hoà giữa TCDH và quản lý nhà nước, phù hợp với xu hướng toàn cầu nhưng vẫn đáp ứng yêu cầu phát triển trong nước.

Thứ hai, đảm bảo tính rõ ràng, minh bạch. Việc hoàn thiện pháp luật kinh tế về tự chủ của các TĐHCL đảm bảo tính rõ ràng, minh bạch nhằm giúp các TĐHCL thực hiện quyền tự chủ một cách hiệu quả, tránh những bất cập, sai phạm và đảm bảo sự công bằng trong tiếp cận giáo dục. Điều này giúp hệ thống đại học vận hành theo hướng chuyên nghiệp, có trách nhiệm giải trình và nâng cao chất lượng đào tạo. Theo đó, tính rõ ràng trong pháp luật kinh tế về TCDH được thể hiện ở việc các quy định phải cụ thể, dễ hiểu, không chồng chéo và đảm bảo tính khả thi, đồng bộ về phạm vi tự chủ của các TĐHCL trong các lĩnh vực: tổ chức, nhân sự, tài chính, học thuật, cạnh tranh. Thực tế, những nội dung tự chủ của TĐHCL bao trùm nhiều lĩnh vực, khía cạnh khác nhau và được điều chỉnh trong các quy định của pháp luật khác nhau, mang tính chất là luật chuyên ngành. Điều này đồng nghĩa với việc, khi xác định một nội dung tự chủ cụ thể, các trường phải soi chiếu, áp dụng nhiều quy định khác nhau, có sự đan xen lẫn nhau.

Như vậy, để đảm bảo các TĐHCL thực hiện tự chủ thành công và hiệu quả, cần thiết đảm bảo tính đồng bộ, tránh sự mâu thuẫn, chồng chéo trong các quy định của pháp luật kinh tế về tự chủ của các TĐHCL. Để thực hiện được yêu cầu này, pháp luật kinh tế về tự chủ của các TĐHCL phải quy định rõ phạm vi tự chủ tài chính của các trường, bao gồm các nguồn thu hợp pháp, cụ thể hoá các quyền sử dụng tài sản công và xác định rõ trách nhiệm quản lý tài chính; quy định rõ phạm vi tự chủ nhân sự như giới hạn quyền của trường trong việc tuyển dụng, bổ nhiệm giảng viên, trả lương; quy định rõ phạm vi tự chủ học thuật như vấn đề quyết định chương trình đào tạo, các ngành học mới... Ngoài ra, sự rõ ràng trong các quy định còn thể hiện ở việc xác định rõ trách nhiệm cụ thể của các chủ thể, các bên liên quan trong hoạt động tự chủ của các TĐHCL.

Tính minh bạch trong việc hoàn thiện pháp luật kinh tế về TCDH nhằm giúp ngăn chặn hành vi lạm dụng tài chính, tiêu cực trong quản lý, đảm bảo công bằng và nâng cao TNGT. Để thực hiện được yêu cầu này, pháp luật cần có quy định hướng tới việc: (i) Minh bạch trong quản lý tài chính như bắt buộc đối với việc công khai các khoản thu, chi của trường; hệ thống kiểm toán độc lập; quy định rõ ràng về học phí; (ii) Minh bạch trong tuyển sinh và chất lượng đào tạo như công khai chỉ tiêu

tuyển sinh, tỉ lệ trúng tuyển, tỉ lệ tốt nghiệp và có việc làm sau tốt nghiệp, công khai xếp hạng và đánh giá chất lượng từ các tổ chức kiểm định trong nước và quốc tế; (iii) Minh bạch trong quản lý nhân sự và tiền lương như quy định về lương của cán bộ, viên chức rõ ràng, tránh tình trạng chênh lệch giữa các vị trí hoặc lạm dụng tài chính; công khai các tiêu chí tuyển dụng, bổ nhiệm và đánh giá năng lực giảng viên; (iv) Minh bạch trong giám sát và TNGT như trách nhiệm của HĐT và ban giám hiệu trong việc báo cáo định kỳ về tài chính, nhân sự, đào tạo; thiết lập cơ chế phản hồi từ sinh viên, phụ huynh và xã hội.

Thứ ba, tính công bằng, bình đẳng. Việc hoàn thiện pháp luật kinh tế về tự chủ của các TĐHCL đảm bảo tính công bằng, bình đẳng nhằm tạo cơ hội tiếp cận GDĐH cho mọi đối tượng, đặc biệt là những nhóm yếu thế. Tính chất này được thể hiện ở cơ chế tài chính, chính sách học phí, việc tiếp cận nguồn lực và trách nhiệm xã hội của các trường. Đối với yêu cầu đảm bảo tính công bằng, việc hoàn thiện pháp luật kinh tế về TCDH cần hướng tới mục tiêu là mọi TĐHCL, giảng viên, người học đều được hưởng quyền lợi và cơ hội phát triển tương đương, không bị phân biệt do điều kiện kinh tế, địa lý hay xuất thân. Nói cách khác, tính công bằng được thể hiện trong việc tiếp cận giáo dục (xây dựng chính sách học phí hợp lý, tránh tạo gánh nặng tài chính quá lớn cho người học thuộc nhóm yếu thế; thiết lập hệ thống học bổng và hỗ trợ tài chính, bảo đảm chất lượng giáo dục đồng đều giữa các vùng miền, tránh tình trạng tự chủ khiến các trường có điều kiện tài chính mạnh tiếp tục phát triển, trong khi các trường khó khăn bị tụt hậu); công bằng trong quản lý tài chính và phân bổ ngân sách (phân bổ NSNN hợp lý, không chỉ dựa trên quy mô mà còn xét đến năng lực đào tạo và điều kiện phát triển của từng trường; cơ chế hỗ trợ tài chính cho các trường khó khăn để tránh khoảng cách quá lớn giữa các TĐHCL; tăng cường cơ hội hợp tác, đầu tư cho mọi TĐH, không chỉ tập trung vào một số trường trọng điểm) và công bằng trong phát triển nhân sự (quy chế tuyển dụng, bổ nhiệm giảng viên minh bạch, chính sách đãi ngộ hợp lý giữa các trường và cơ hội thăng tiến công bằng, dựa trên năng lực thực tế của nhân sự).

Tính bình đẳng trong hoàn thiện pháp luật kinh tế về tự chủ của các TĐHCL nghĩa là các trường có cơ hội phát triển ngang nhau, không chịu sự phân biệt đối xử trong cơ chế tài chính và quản lý. Theo đó, cần đảm bảo sự bình đẳng giữa chính các TĐHCL khi xây dựng các quy định pháp luật đảm bảo mọi trường đều có quyền

tự chủ ở mức độ tương đương, tránh tình trạng một số trường được hưởng quyền tự chủ cao hơn khi các điều kiện như nhau; chính sách ưu đãi về tài chính đồng đều nhưng có tính tới những đặc thù về vị trí, vùng miền tạo nên sự khó khăn của các trường. Sự bình đẳng còn cần được đảm bảo giữa sinh viên các nhóm đối tượng khi xây dựng hệ thống học bổng, tín dụng sinh viên để hỗ trợ sinh viên có hoàn cảnh khó khăn, tránh việc gặp rào cản từ học phí; quy định về xét tuyển và đào tạo cần khách quan. Ngoài ra, sự bình đẳng còn được thể hiện trong việc tiếp cận nguồn lực nghiên cứu và hợp tác giữa các trường thông qua việc xây dựng chính sách, quy định nhằm hỗ trợ nghiên cứu công bằng, tránh tình trạng chỉ các trường lớn có cơ hội nhận được tài trợ khoa học; tạo điều kiện cho mọi trường tham gia hợp tác quốc tế và phân bổ ngân sách NCKH hợp lý.

3.2. Một số đề xuất nhằm hoàn thiện quy định về tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế ở Việt Nam

3.2.1. Giải pháp nhằm hoàn thiện về tự chủ trong mô hình tổ chức của các cơ sở giáo dục đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế ở Việt Nam

Thứ nhất, xây dựng mô hình quản trị, quản lý các TĐHCL theo hướng tinh gọn, hiệu quả, đảm bảo tận dụng lợi thế của sản phẩm của thời đại công nghệ số, đáp ứng xu hướng chuyển đổi số.

Một là, xây dựng mô hình quản trị, quản lý các TĐHCL theo hướng tinh gọn, hiệu quả để nâng cao chất lượng, phát triển bền vững.

Tại kỳ họp Quốc hội bất thường lần thứ 9, Tổng bí thư Tô Lâm từng nhấn mạnh, tinh gọn bộ máy để hiệu năng, hiệu lực thì phải xác định đúng chức năng, nhiệm vụ và phải có hiệu quả, hiệu lực trong bộ máy nhà nước²⁴⁶. Muốn làm tốt điều đó, trước tiên phải có mô hình tổ chức bộ máy, tiếp đó phải có hệ thống quy định pháp lý, pháp luật để toàn xã hội đồng lòng thực hiện; cùng với đó là bố trí đội ngũ cán bộ bảo đảm nâng cao hiệu lực, hiệu quả thực thi pháp luật²⁴⁷. Chỉ đạo này cho thấy, tinh gọn bộ máy trở thành một trong những nhiệm vụ cấp thiết mà các

²⁴⁶ Quảng Hạnh (2025), Tổng bí thư Tô Lâm: thời điểm vàng để thực hiện tinh gọn bộ máy, <https://www.vietnamplus.vn/tong-bi-thu-to-lam-thoi-co-vang-de-thuc-hien-tinh-gon-to-chuc-bo-may-post1012115.vnp>, truy cập ngày 21/4/2025.

²⁴⁷ Nhandan.vn (2025), *Tổng Bí thư: Đây là thời điểm vàng để thực hiện sắp xếp, tinh gọn bộ máy*, truy cập tại địa chỉ <https://giaoduc.net.vn/tong-bi-thu-day-la-thoi-diem-vang-de-thuc-hien-sap-xep-tinh-gon-bo-may-post249168.gd>, truy cập ngày 14/2/2025.

TĐH nói chung, TĐHCL nói riêng phải thực hiện để nâng cao hiệu quả hoạt động, đáp ứng yêu cầu trong giai đoạn mới. Dưới góc độ lý luận và thực tiễn, việc tinh gọn bộ máy trong quản trị, quản lý mang lại những cơ hội và thuận lợi cho các trường như²⁴⁸:

(i) Giúp các TĐHCL tận dụng hiệu quả nguồn lực hiện có, giảm thiểu lãng phí trong quản lý và vận hành, từ đó có khả năng tăng cường đầu tư vào các hoạt động giảng dạy, nghiên cứu và phát triển nhằm nâng cao chất lượng đào tạo.

(ii) Nâng cao tính hiệu quả trong quản lý, bởi một tổ chức bộ máy tinh gọn giúp các cấp quản lý hoạt động nhanh chóng, quyết đoán hơn với ít tầng lớp trung gian. Điều này giúp TĐHCL nâng cao hiệu quả công việc, tạo điều kiện cho các quyết định chính sách và chiến lược được triển khai một cách linh hoạt, nhanh chóng và chính xác.

(iii) Tạo môi trường làm việc sáng tạo, đổi mới. Khi cách thức quản trị, quản lý được tinh gọn, TĐHCL có thể tạo ra môi trường làm việc năng động, ít bị quản lý hành chính chi phối, khuyến khích sự sáng tạo, đổi mới và nghiên cứu sáng tạo. Đây sẽ là cơ sở để các giảng viên và sinh viên có thể tập trung hơn vào NCKH và phát triển các sáng kiến mới.

(iv) Chuẩn hoá quy trình và tiêu chuẩn. Việc tinh gọn bộ máy đồng nghĩa với việc xây dựng quy trình công việc rõ ràng, chuyên nghiệp hơn. Các quy trình tuyển dụng, đào tạo và phát triển đội ngũ giảng viên, cũng như các chương trình học đều được chuẩn hoá, từ đó nâng cao chất lượng và sự minh bạch trong công tác đào tạo.

(v) Tăng cường sự phối hợp và liên kết giữa các bộ phận. Một tổ chức bộ máy tinh gọn giúp việc phối hợp giữa các phòng, ban và khoa trở nên hiệu quả hơn, giảm thiểu tình trạng chồng chéo công việc, tăng cường sự liên kết, đồng bộ trong việc triển khai các chiến lược và mục tiêu giáo dục.

Nhìn chung, khi bộ máy được tối ưu và linh hoạt, TĐHCL có thể dễ dàng thích ứng với các yêu cầu và thách thức mới của xã hội, cũng như xu hướng phát triển của nền giáo dục quốc tế. Điều này giúp các trường luôn giữ vững được chất lượng đào tạo và phát triển bền vững trong tương lai.

Hai là, xây dựng mô hình quản trị, quản lý các TĐHCL đảm bảo tận dụng lợi thế của sản phẩm thời đại công nghệ số, đáp ứng xu hướng chuyển đổi số. Trong bối

²⁴⁸ Thi Thi (2025), *Lãnh đạo Trường Đại học Xây dựng Hà Nội chia sẻ về tinh gọn bộ máy hiệu quả*, truy cập tại địa chỉ <https://giaoduc.net.vn/lanh-dao-truong-dai-hoc-xay-dung-ha-noi-chia-se-ve-tinh-gon-bo-may-hieu-qua-post249399.gd>, truy cập ngày 28/2/2025.

cảnh cuộc cách mạng công nghiệp 4.0 và xu hướng chuyển đổi số lan rộng trên toàn cầu, GDĐH đứng trước yêu cầu cấp bách về đổi mới quản trị để thích ứng với môi trường mới: môi trường số hoá, kết nối toàn cầu, đề cao dữ liệu và đổi mới sáng tạo. Đặc biệt, các TĐHCL - vốn được tổ chức theo mô hình truyền thống, hành chính hoá, đang cần một mô hình quản trị tinh gọn, minh bạch và hiện đại hơn. Việc xây dựng mô hình quản trị, quản lý tận dụng lợi thế của công nghệ số không chỉ nâng cao hiệu quả hoạt động của TĐHCL, mà còn là đòn bẩy để thực hiện tự chủ thực chất và hội nhập quốc tế. Tuy nhiên, mô hình quản trị đại học trong thời đại số cũng đặt ra nhiều yêu cầu trong cách thức tổ chức, vận hành và quản lý của trường như: (i) mô hình quản trị, quản lý cần linh hoạt, số hoá, dữ liệu hoá khi hoạt động dựa trên dữ liệu lớn, nền tảng số và tự động hoá; (ii) Phân quyền, minh bạch và trách nhiệm giải trình cao, giảm can thiệp hành chính, tăng vai trò của HĐQT và các đơn vị chuyên môn; (iii) Hợp tác – kết nối mở khi có sự gắn kết với doanh nghiệp, viện nghiên cứu, cộng đồng qua công nghệ số và (iv) Lấy người học làm trung tâm, theo dõi quá trình học tập cá nhân hoá, hỗ trợ bằng công nghệ.

Mặt khác, việc xây dựng mô hình quản trị, quản lý của TĐHCL trong bối cảnh chuyển đổi số còn phải hướng tới việc tạo ra những sản phẩm đào tạo tốt nhất đáp ứng được yêu cầu nhân lực trong bối cảnh mới. Thực tế, một trong những yêu cầu cốt lõi của quản trị đại học và đào tạo là sản phẩm đào tạo tốt nhất. Theo đó, sản phẩm tốt là sản phẩm có chất lượng tốt và giá cạnh tranh²⁴⁹. Trong kỷ nguyên mới, kỹ năng số, tư duy sáng tạo, năng lực thích ứng đang trở thành tiêu chuẩn mới trong tuyển dụng. Sinh viên lúc này không chỉ học để có bằng mà cần được chuẩn bị đầy đủ khả năng để làm việc ngay trong môi trường toàn cầu hoá, số hoá. Để thực hiện được những nội dung này, các TĐHCL cần mạnh dạn thay đổi cách quản trị theo hướng linh hoạt, số hoá, minh bạch, lấy công nghệ làm đòn bẩy, lấy người học làm trung tâm, lấy chất lượng đầu ra làm kim chỉ nam cho mọi hành động quản lý.

Thứ ba, cần có đường lối cụ thể và trực tiếp đối với GDĐH, hệ thống GDĐH công lập và đường lối này sẽ được thể chế hoá bằng quy định pháp luật. Để thực hiện đề xuất này, việc ban hành Nghị quyết mới của Bộ Chính trị là cần thiết và xây dựng hoặc sửa đổi bổ sung Luật GDĐH hiện hành, cũng như sửa đổi Nghị định số 99/2019/NĐ-CP là quá trình cụ thể hoá chủ trương của Đảng. Các quy định mới có thể theo hướng:

²⁴⁹ Xem: PGS.TS Bùi Văn Vần & PGS.TS. Vũ Văn Ninh, Giáo trình Tài chính Doanh nghiệp, Phần thứ nhất – Tổng quan về tài chính doanh nghiệp, NXB Tài chính, 2023.

Một là, các quy định cụ thể: (i) Các TĐHCL không bắt buộc thành lập HĐT; (ii) Xác định rõ trách nhiệm, thẩm quyền và cơ chế giám sát của đảng ủy khi thay thế vai trò HĐT. Để thực hiện được đề xuất này, cần có lộ trình và những bước đi thận trọng để vừa đáp ứng được việc tinh gọn bộ máy, vừa giữ được những ưu điểm mà HĐT đã có được, cần chuyển tải vào vai trò của đảng ủy đối với hoạt động của nhà trường. Lộ trình cụ thể được ghi nhận trong Luật GDDH (ban hành mới hoặc sửa đổi) và chi tiết hơn tại Nghị định của Chính phủ là cách thức triển khai phù hợp.

Hai là, quy định không bắt buộc thành lập HĐT đối với các CSGDĐH công lập thuộc một trong các nhóm sau: (i) Trường trực thuộc Bộ, ngành có tổ chức đảng lãnh đạo toàn diện và trực tiếp; (ii) Trường có quy mô nhỏ, phạm vi đào tạo đặc thù, không bảo đảm điều kiện về nhân sự khách quan để thành lập HĐT; (iii) Trường đã và đang trong quá trình kiện toàn hoặc chuyển đổi mô hình tổ chức; (iv) Các trường được Thủ tướng Chính phủ cho phép áp dụng cơ chế quản trị đặc biệt.

Ba là, với những TĐHCL không bắt buộc thành lập HĐT, đảng ủy TĐH sẽ giữ vai trò định hướng toàn diện, bao gồm: (i) lãnh đạo xây dựng chiến lược phát triển, quy hoạch, kế hoạch phát triển trường; (ii) giám sát hoạt động điều hành của ban giám hiệu; (iii) thực hiện quyền nhân sự đối với hiệu trưởng, phó hiệu trưởng theo quy định của đảng và pháp luật; (iv) quy trình ra quyết định được thực hiện theo nguyên tắc tập thể lãnh đạo - cá nhân phụ trách, kết hợp giữa nghị quyết đảng ủy và quyết định hành chính của hiệu trưởng.

Bốn là, thực hiện không thành lập HĐT trường trong các TĐHCL sẽ đảm bảo: (i) sự lãnh đạo toàn diện của đảng trong các CSGDĐH; (ii) giảm tải cơ cấu tổ chức, tinh gọn nâng cao hiệu lực hiệu quả của bộ máy, không rập khuôn máy móc; (iii) khắc phục tình trạng hiện nay nhiều TĐHCL không thành lập được HĐT hoặc thành lập HĐT hình thức mà không thực quyền.

Với đề xuất nêu trên cùng với bước đi cụ thể sẽ lý giải có những nội dung kiến nghị hoàn thiện pháp luật về tài chính tài sản, về nguồn nhân lực nhằm thực hiện TCDH của các trường công lập, nghiên cứu sinh không đề cập đến vai trò, trách nhiệm của HĐT, đồng thời nâng cao vai trò trách nhiệm của đảng ủy, ban giám hiệu nhà trường.

Thứ tư, sửa đổi, bổ sung quy định về cấp có thẩm quyền bổ nhiệm, công nhận đối với chức danh hiệu trưởng TĐHCL. Theo nghiên cứu sinh, thẩm quyền bổ nhiệm, công nhận đối với chức danh hiệu trưởng TĐHCL nên thuộc về cơ quan quản lý trực

tiếp (Bộ chủ quản). Vì vậy, Nghiên cứu sinh đề xuất sửa nội dung này trong việc sửa hoặc xây dựng mới Luật GDĐH mới thay thế Luật GDĐH hiện nay. Việc trao thẩm quyền bổ nhiệm hiệu trưởng cho cơ quan quản lý trực tiếp xuất phát từ một số lý do quan trọng như:

Một là, đảm bảo sự phù hợp với định hướng và chiến lược phát triển của trường trong mối quan hệ với Nhà nước. Mỗi TĐHCL thường có cơ quan chủ quản như Bộ hoặc Ủy ban Nhân dân các tỉnh/thành phố, cơ quan quản lý trực tiếp sẽ hiểu rõ định hướng phát triển của ngành hoặc địa phương, từ đó có thể lựa chọn hiệu trưởng phù hợp với chiến lược chung.

Hai là, tăng cường trách nhiệm giải trình và giám sát. Khi cơ quan quản lý trực tiếp có quyền bổ nhiệm, họ cũng sẽ chịu trách nhiệm giám sát và đánh giá hoạt động của hiệu trưởng, điều này giúp hạn chế tình trạng bổ nhiệm thiếu minh bạch, không đúng năng lực hoặc vì lợi ích nhóm.

Ba là, đảm bảo sự ổn định và hiệu quả trong quản lý TĐHm nếu hiệu trưởng do HĐT quyết định hoàn toàn, có thể xảy ra mâu thuẫn nội bộ hoặc tranh chấp quyền lực, ảnh hưởng đến sự ổn định của trường. Trong khi đó, cơ quan quản lý trực tiếp là chủ thể có khả năng nhìn tổng thể và có thể đảm bảo tính kế thừa, ổn định trong lãnh đạo của nhà trường.

Bốn là, phù hợp với đặc thù của giáo dục công lập, TĐHCL sử dụng NSNN nên có sự quản lý chặt chẽ để đảm bảo hiệu quả sử dụng tài chính công. Hiệu trưởng có vai trò quan trọng trong quản lý tài chính, nhân sự, học thuật... nên việc để cơ quan chủ quản bổ nhiệm sẽ giúp kiểm soát tốt hơn các hoạt động này.

Như vậy, việc trao quyền bổ nhiệm và công nhận hiệu trưởng cho cơ quan chủ quản giúp đảm bảo tính định hướng, giám sát hiệu quả, hạn chế tiêu cực và phù hợp với đặc thù của các TĐHCL.

Thứ năm, sửa đổi, bổ sung quy định về tiêu chuẩn của hiệu trưởng nhằm đảm bảo sự rõ ràng, cụ thể, khả thi khi áp dụng trên thực tế. Hiện nay, quy định về tiêu chuẩn của hiệu trưởng được ghi nhận trong Luật GDĐH và cụ thể hoá trong quy chế tổ chức và hoạt động của từng CSGDĐH. Điều này một mặt tạo điều kiện cho các trường tự chủ quyết định tiêu chuẩn của hiệu trưởng nhưng lại tạo ra sự không rõ ràng và thống nhất về cách hiểu trong các tiêu chí được pháp luật ghi nhận. Do đó, nghiên cứu sinh cho rằng, trong quy định của pháp luật về GDĐH, cần cụ thể hoá những căn

cứ xác định đối với một số tiêu chí đang được quy định trừu tượng, chung chung, còn các con số, chất lượng cụ thể trong từng căn cứ sẽ được phân cấp cho các trường quyết định trong quy chế tổ chức và hoạt động của trường. Chẳng hạn,

Đối với tiêu chí kinh nghiệm quản lý giáo dục của hiệu trưởng, Chính phủ, Bộ Giáo dục và Đào tạo quy định nhiệm vụ, quyền hạn, tiêu chuẩn, nhiệm kỳ, điều kiện, thủ tục bổ nhiệm, miễn nhiệm, cho thôi chức vụ công tác, điều động, luân chuyển hiệu trưởng TĐHCL; việc đánh giá, giám sát thực hiện nhiệm vụ của hiệu trưởng. Căn cứ thể hoá không chỉ bằng số năm làm việc mà còn được xác định qua vị trí đã đảm nhiệm, phạm vi quản lý và kết quả thực hiện nhiệm vụ. Điều này sẽ góp phần đảm bảo hiệu trưởng có đủ năng lực lãnh đạo và điều hành trường theo hướng phát triển bền vững.

Đối với tiêu chí về uy tín khoa học của hiệu trưởng, căn cứ thể hoá không chỉ dựa trên học hàm, học vị mà còn thể hiện qua các công bố khoa học trong và ngoài nước ở các cấp, thành tích nghiên cứu, kết quả đào tạo, đóng góp cho cộng đồng khoa học và những giải thưởng, danh hiệu khoa học đã được nhận. Những tiêu chí này sẽ giúp đảm bảo rằng người lãnh đạo của TĐHCL có đủ năng lực học thuật để định hướng sự phát triển của trường - vốn được coi là “cái nôi” NCKH cho lĩnh vực mà trường đảm nhiệm.

Thứ sáu, sửa đổi, bổ sung quy định của pháp luật hiện hành nhằm quy định rõ người đứng đầu TĐHCL là hiệu trưởng vào Luật GDĐH sửa đổi hoặc xây dựng mới. Hiện nay, giữa các quy định của pháp luật chưa có sự thống nhất trong cách xác định người đứng đầu TĐHCL là hiệu trưởng hay chủ tịch HĐT. Để giải quyết vấn đề này, cần có một cách tiếp cận rõ ràng dựa trên mô hình quản trị đại học hiện đại. Theo đó, hiện nay, có 02 phương án tiếp cận về “người đứng đầu”²⁵⁰:

Phương án thứ nhất, hiệu trưởng là người đứng đầu TĐHCL. Đây cũng là cách tiếp cận có tính truyền thống. Theo đó, hiệu trưởng là người trực tiếp điều hành toàn bộ hoạt động của nhà trường, có quyền ra quyết định hàng ngày về đào tạo, tài chính, nhân sự, NCKH. Hiệu trưởng đại diện theo pháp luật của TĐHCL, ký kết các văn bản quan trọng. Cách tiếp cận này được coi là phù hợp với thể chế chính trị của nước ta là đảng lãnh đạo, chỉ đạo toàn diện và cũng là phù hợp với tình hình hiện nay và cả

²⁵⁰ Đỗ Thị Bích Loan (2020), *Đổi mới nhà trường, bắt đầu từ mô hình quản lý*, bài đăng trên trang <https://nhandan.vn/doi-moi-nha-truong-bat-dau-tu-mo-hinh-quan-ly-post579999.html>, truy cập ngày 01/10/2024.

giai đoạn tới đây, với các trường chưa có mô hình tự chủ mạnh, khi quyền lực vẫn tập trung nhiều vào ban giám hiệu.

Phương án thứ hai, chủ tịch HĐT là người đứng đầu. Đây là cách tiếp cận theo mô hình đại học tự chủ thiên về các trường tư thục và mô hình không có sự lãnh đạo của đảng. Theo đó, HĐT là cơ quan quyền lực cao nhất trong TĐHCL, có nhiệm vụ định hướng chiến lược, giám sát hoạt động của hiệu trưởng. Chủ tịch HĐT là người lãnh đạo HĐT, chịu trách nhiệm quyết định những vấn đề quan trọng như tổ chức bộ máy, tài chính, chiến lược phát triển. Cách tiếp cận này không phù hợp với các TĐHCL theo mô hình tự chủ theo xu thế mới tại Việt Nam hiện nay.

Với tính hai mặt của hai phương án trên, nghiên cứu sinh đề xuất thực hiện theo phương án thứ nhất.

Thứ bảy, sửa đổi, bổ sung quy định của pháp luật nhằm quy định cụ thể mối quan hệ giữa các bộ phận trong TĐHCL, cụ thể:

Một là, quy định rõ chức năng, quyền hạn của đảng ủy và ban giám hiệu cũng như quy định rõ cơ chế phối hợp giữa 02 bộ phận²⁵¹. Về vị trí, đảng ủy là bộ phận lãnh đạo về chính trị, tư tưởng, đường lối, chiến lược, kế hoạch phát triển của TĐHCL theo chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước; định hướng chiến lược phát triển của trường nhưng không can thiệp trực tiếp vào công tác điều hành hàng ngày. Hiệu trưởng chịu trách nhiệm giải trình trước đảng ủy cấp trên và đảng ủy TĐHCL.

Về cơ chế phối hợp giữa đảng ủy và ban giám hiệu: Đảng ủy có quyền giới thiệu, đề xuất bổ nhiệm, miễn nhiệm hiệu trưởng dựa trên tiêu chí năng lực và hiệu quả hoạt động, không phụ thuộc vào quyết định hiện hành. Ban giám hiệu thực hiện chức năng điều hành theo đúng chiến lược do đảng ủy đề ra và có trách nhiệm giải trình rõ ràng. Đảng ủy định hướng tư tưởng chính trị và giám sát công tác đảng trong trường, nhưng không can thiệp vào điều hành cụ thể của hiệu trưởng, còn hiệu trưởng báo cáo đảng ủy về các quyết định chiến lược, nhưng các quyết định hành chính không cần sự phê duyệt của đảng ủy.

Cùng với việc hoàn thiện các quy định về cơ chế phối hợp nêu trên, cần thiết hoàn thiện quy định về cơ chế giám sát và trách nhiệm giải trình giữa các bộ phận trong TĐHCL. Theo đó, bổ sung cơ chế giám sát quyền lực theo hướng đảng ủy đánh giá định

²⁵¹ Nguyễn Tuấn Hưng (2021), *Thực hiện tự chủ về tổ chức của Trường Đại học công lập ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ quản lý công, Học viện Hành chính quốc gia.

kỳ hoạt động của hiệu trưởng, nếu không đạt yêu cầu có thể đề xuất miễn nhiệm; ban giám hiệu phải báo cáo định kỳ trước đảng ủy, đảm bảo hoạt động điều hành minh bạch; đảng ủy giám sát về chính trị, tư tưởng, nhưng không can thiệp vào lãnh đạo việc quản lý tài chính và nhân sự của ban giám hiệu²⁵². Cùng với đó, cần tăng tính minh bạch trong bổ nhiệm nhân sự, thể hiện qua việc bổ nhiệm hiệu trưởng phải thông qua đảng ủy, cần được quy định rõ hiệu trưởng chịu trách nhiệm trước đảng ủy về hoạt động điều hành, và đảng ủy đảm bảo trường hoạt động đúng đường lối của đảng.

Hai là, sửa đổi, bổ sung các quy định cụ thể về trách nhiệm của ban giám hiệu trong việc mời đảng ủy tham gia vào các hoạt động chung của nhà trường, tạo thuận lợi cho công tác kiểm tra giám sát của đảng ủy, có quyền yêu cầu ban giám hiệu giải trình trước đảng ủy và cơ quan quản lý cấp trên. Cùng với đó, pháp luật cũng cần quy định cụ thể về chế tài xử lý trong trường hợp này. Mặt khác, để phát huy tối ưu công tác giám sát của đảng ủy, cần bổ sung quy định ban giám hiệu phải thực hiện chế độ báo cáo định kỳ với đảng ủy về tình hình tài chính, nhân sự, đào tạo, NCKH cũng như công khai, minh bạch tất cả các quyết định quan trọng lên hệ thống quản lý nội bộ để đảng ủy, UBKT đảng ủy dễ dàng giám sát.

Nhìn chung, kết quả hoạt động của TĐHCL là sự tổng hoà của nhiều vấn đề, nhiều mối quan hệ trong tập thể, trong đó mối quan hệ giữa đảng ủy và ban giám hiệu là rất quan trọng. Mối quan hệ giữa đảng ủy và ban giám hiệu nếu giải quyết tốt sẽ là “đòn bẩy” thúc đẩy hoạt động của nhà trường ngày càng chặt chẽ, hiệu quả, đúng pháp luật hơn bởi mọi hoạt động của ban giám hiệu đều được đảng ủy xem xét, giám sát, phân tích kỹ lưỡng trước khi quyết định²⁵³.

Ba là, sửa đổi, bổ sung các quy định cụ thể để xác định mối quan hệ công tác giữa đảng ủy với các thiết chế trong trường (như Công đoàn, Đoàn Thanh niên...) và chủ thể bên ngoài trường (Bộ Giáo dục và Đào tạo, doanh nghiệp, địa phương...) nhằm bảo đảm hiệu quả quản trị đại học. Về quan hệ giữa đảng ủy và công đoàn, đoàn thanh niên, về nguyên tắc chung, công đoàn và đoàn thanh niên có vai trò bảo vệ quyền lợi của giảng viên, sinh viên, trong khi đảng ủy chịu trách nhiệm quyết định

²⁵² Nguyễn Tuấn Hưng (2021), *Thực hiện tự chủ về tổ chức của Trường Đại học công lập ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ quản lý công, Học viện Hành chính quốc gia.

²⁵³ Phạm Minh (2022), *Nếu Bí thư kiêm Hiệu trưởng dễ dẫn đến độc đoán, chuyên quyền*, truy cập tại <https://giaoduc.net.vn/neu-bi-thu-kiem-hieu-truong-de-dan-den-doc-doan-chuyen-quyen-post226273.gd>, truy cập ngày 01/9/2024.

chiến lược phát triển của trường. Do đó, công đoàn và đoàn thanh niên cần phối hợp với đảng ủy TĐHCL để đảm bảo quyền lợi của giảng viên, sinh viên đối với các chính sách quan trọng. Ngược lại, công đoàn có thể tham gia đóng góp ý kiến vào các quyết định của đảng ủy về chính sách phúc lợi, điều kiện làm việc. Bí thư đảng ủy, hiệu trưởng nên có các buổi đối thoại định kỳ với đại diện công đoàn và đoàn thanh niên để lắng nghe ý kiến phản hồi từ nội bộ trong trường.

Về quan hệ giữa đảng ủy và cơ quan chủ quản, mặc dù đảng ủy hoạt động theo nguyên tắc TCDH nhưng vẫn chịu sự giám sát và quản lý của cơ quan chủ quản. Do đó, các quy định của pháp luật cần bổ sung theo hướng đảng ủy có trách nhiệm báo cáo định kỳ lên cơ quan chủ quản về tình hình hoạt động của trường. Khi có các thay đổi lớn về chiến lược phát triển, nhân sự cấp cao, tài chính..., đảng ủy TĐHCL phải xin ý kiến chỉ đạo từ cơ quan chủ quản. Cơ quan đảng ủy cấp trên và cơ quan chủ quản có quyền kiểm tra, đánh giá hoạt động của đảng ủy nhưng không can thiệp trực tiếp vào các quyết định nội bộ của trường.

Về quan hệ giữa đảng ủy và ban giám hiệu trường ĐHCL và địa phương, nguyên tắc chung được thiết lập là các TĐHCL cần liên kết chặt chẽ với chính quyền địa phương để thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội và nguồn nhân lực²⁵⁴. Theo đó, các quy định của pháp luật cần quy định cụ thể việc đảng ủy hoặc ban giám hiệu có trách nhiệm thiết lập quan hệ hợp tác với ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố để hỗ trợ đào tạo nhân lực theo nhu cầu địa phương. Ngược lại, chính quyền địa phương có thể tham gia vào các hội đồng tư vấn chiến lược của trường để đảm bảo định hướng phát triển phù hợp với thực tiễn. Khi trường triển khai dự án đầu tư lớn liên quan đến đất đai, tài chính, cần có sự tham vấn của chính quyền địa phương.

Về quan hệ giữa ban giám hiệu và doanh nghiệp, tổ chức quốc tế - những đối tác quan trọng giúp TĐH nâng cao chất lượng đào tạo, nghiên cứu và chuyển giao công nghệ, các quy định của pháp luật cần được hoàn thiện theo hướng ban giám hiệu có quyền đại diện nhà trường ký kết hợp tác với doanh nghiệp, tổ chức quốc tế trong các lĩnh vực nghiên cứu, đào tạo, chuyển giao công nghệ. Ngược lại, các doanh nghiệp có thể tham gia vào ban giám hiệu hoặc hội đồng khoa học và đào tạo nhà trường với tư cách thành viên hoặc đối tác chiến lược, giúp kết nối đào tạo với thị trường lao

²⁵⁴ Nguyễn Tuấn Hưng (2021), *Thực hiện tự chủ về tổ chức của Trường Đại học công lập ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ quản lý công, Học viện Hành chính quốc gia.

động. Đảng ủy hoặc đảng ủy giao ban giám hiệu có trách nhiệm xây dựng các chính sách khuyến khích hợp tác với doanh nghiệp, ví dụ như chương trình đào tạo theo đặt hàng của doanh nghiệp.

Bốn là, sửa đổi, bổ sung các quy định về việc thành lập và vận hành các cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ của TĐHCL. Theo đó, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần tiến hành rà soát, điều chỉnh các quy định pháp luật về thành lập và vận hành cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ của TĐHCL đảm bảo tính khả thi và phù hợp với thực tiễn, gỡ bỏ các rào cản về thủ tục hành chính không cần thiết. Đồng thời, cần ban hành các hướng dẫn cụ thể về mô hình hoạt động, cơ chế tài chính, TNGT của các trường, tránh tình trạng thiếu minh bạch và chồng chéo quản lý; quy định về cơ chế kiểm soát nội bộ để quản lý và giám sát hoạt động kinh doanh, tránh rủi ro tài chính và đảm bảo phù hợp với sứ mệnh giáo dục của trường. Việc quy định rõ quyền, nghĩa vụ của TĐHCL khi tham gia hoạt động sản xuất, kinh doanh, đặc biệt trong việc sử dụng nguồn lực nhà nước và phân chia lợi nhuận cũng cần được thực hiện để phát huy tiềm năng của các trường trong việc kết hợp giáo dục với thực tiễn sản xuất, kinh doanh, mang lại lợi ích lâu dài cho cả nhà trường và xã hội.

Năm là, cần nhắc thực hiện liên quan đến yêu cầu về quản lý, quản trị TĐHCL hiệu quả, đó là việc tinh gọn đầu mối bộ phận phòng ban, đơn vị giúp việc. Việc tinh gọn/sáp nhập/hợp nhất này hoàn toàn phù hợp với những yếu tố mới của mô hình đại học số trong hiện tại và tương lai²⁵⁵, giảm chi phí quản lý điều hành cũng như thời gian có được các sản phẩm đầu ra của quá trình quản lý²⁵⁶.

3.2.2. Giải pháp nhằm hoàn thiện về tự chủ trong hoạt động tài chính, quản lý tài sản dưới góc độ pháp luật kinh tế của các cơ sở giáo dục đại học ở Việt Nam

Thứ nhất, sửa đổi, bổ sung các quy định của pháp luật nhằm đảm bảo sự thống nhất trong việc giao quyền tự chủ xác định mức thu học phí của các TĐHCL tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư phát triển mà không bị ràng buộc bởi trần học phí²⁵⁷. Cụ thể: sửa đổi/xây dựng Luật GDĐH và quy định chi tiết tại Nghị định của

²⁵⁵ Trang Huyền (2023), Xây dựng mô hình đại học số tại Việt Nam, <https://vtcnews.vn/xay-dung-mo-hinh-dai-hoc-so-tai-viet-nam-ar829746.html>, truy cập ngày 21/4/2025.

²⁵⁶ PGS.TS. Nguyễn Minh Phương (2020), Tổ chức lại đơn vị sự nghiệp công lập – Thực trạng và giải pháp, <https://www.quanlynhanuoc.vn/2020/06/02/to-chuc-lai-don-vi-su-nghiep-cong-lap-thuc-trang-va-giai-phap/>, truy cập ngày 15/10/2024.

²⁵⁷ Vĩnh Hà – Nguyễn Bảo (2022), *Tự chủ đại học: Để gánh nặng tài chính không “đề” lên người học*, truy cập tại địa chỉ <https://tuoitre.vn/tu-chu-dai-hoc-de-ganh-nang-tai-chinh-khong-de-nguoi-hoc-20220805085026477.htm>, truy cập ngày 01/7/2024.

Chính phủ về định mức thu học phí, giao tự chủ cho các trường theo hướng có thể vượt trần của từng trường hoặc quy định tự chủ nhưng không vượt trần khung Nghị định Chính phủ quy định. CSGDDH phải công khai chi phí đào tạo, mức học phí, mức thu dịch vụ tuyển sinh và các khoản thu dịch vụ khác cho từng năm học và toàn khóa; có trách nhiệm trích một phần nguồn thu để thực hiện miễn, giảm, hỗ trợ học phí đối với người học có hoàn cảnh khó khăn, người học thuộc đối tượng chính sách theo quy định của Nhà nước và chính sách riêng của cơ sở giáo dục.

Nếu vẫn áp dụng trần học phí, cần có cơ chế đặc thù cho nhóm trường này, như quy định một khung trần riêng hoặc cho phép trường tự chủ vượt trần nếu đảm bảo minh bạch tài chính và chất lượng đào tạo. Ngoài ra, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần xây dựng khung học phí đa dạng, linh hoạt gắn với kết quả kiểm định chất lượng chương trình đào tạo theo tiêu chuẩn trong nước và nước ngoài, đồng thời bỏ quy định định mức trần học phí. Cùng với việc mở rộng quyền tự chủ về mức thu học phí cho các trường ĐHCL, chính sách hỗ trợ tài chính sinh viên cần được thiết kế lại bảo đảm mức vay hoặc hỗ trợ tài chính cho sinh viên đủ chi trả học phí, chi phí sinh hoạt học tập.

Trường ĐHCL, đặc biệt là trường được địa phương quyết định mức giá cụ thể cho từng loại dịch vụ, đảm bảo trong phạm vi khung giá, mức giá dịch vụ sự nghiệp công do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định. Trường hợp cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định cụ thể giá dịch vụ sự nghiệp công, đơn vị sự nghiệp công thực hiện thu theo mức giá quy định.

Tuy nhiên, để có cơ sở cho Ủy ban nhân dân tỉnh quy định về giá dịch vụ công đối với nhà trường, trên cơ sở quy định của Nghị định số 60/2021/NĐ-CP, nhà trường cần xây dựng từ đó tham mưu với UBND tỉnh về giá dịch vụ công đối với từng chương trình cho phù hợp, trong đó có tính đến: chi phí tiền lương, chi phí vật tư, chi phí quản lý, chi phí tuyển sinh, chi phí dịch vụ mua ngoài phục vụ cho công tác quản lý: hồ sơ, bằng, thẻ học viên... chi phí hội nghị, tiếp khách, công tác phí, tàu xe, khoản chi cho lao động nữ, nghiên cứu, đào tạo, chi nộp phí tham gia tập huấn và chi phí hợp lý khác; chi phí khấu hao/hao mòn tài sản cố định (tích lũy đầu tư), lệ phí môn bài và các khoản phí, lệ phí khác, chi phí, quỹ khác.

Trên cơ sở giá dịch vụ công, sẽ tính mức thu học phí của sinh viên đối với từng ngành học. Trong đó, học phí là khoản tiền mà người học phải nộp để chi trả

một phần hoặc toàn bộ chi phí của dịch vụ giáo dục, đào tạo. Học phí được xác định theo cơ chế giá dịch vụ và lộ trình tính đủ chi phí dịch vụ giáo dục, đào tạo

Thứ hai, giải pháp hoàn thiện pháp luật quy định về nguồn thu từ NSNN của các TĐHCL. Cụ thể là sửa Luật GDĐH và Nghị định của Chính phủ cũng như hướng dẫn cụ thể của Bộ Giáo dục và Đào tạo:

Một là, bổ sung vào Điểm c Khoản 1 Điều 11, và Điểm d Khoản 1 Điều 15 Nghị định số 60/2021/NĐ-CP nguồn NSNN giao cho nhiệm vụ thực hiện các chương trình, dự án được cấp có thẩm quyền phê duyệt. Đồng thời, bổ sung vào Điều 19 Nghị định số 60/2021/NĐ-CP nguồn NSNN cấp cho các trường ĐHCL tự chủ nhóm 4 khi thực hiện các hoạt động dịch vụ sự nghiệp công trong danh mục dịch vụ sự nghiệp công được sử dụng NSNN²⁵⁸.

Hai là, NSNN đầu tư phát triển GDĐH theo chiến lược, quy hoạch và định hướng phát triển hệ thống GDĐH quốc gia; tập trung đầu tư bảo đảm đạt chuẩn CSGDĐH và hiện đại hóa cơ sở vật chất, trang thiết bị dạy học, NCKH và đổi mới sáng tạo; hỗ trợ phát triển các CSGDĐH trọng điểm, ngành đào tạo ưu tiên phục vụ mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh và hội nhập quốc tế. Việc phân bổ NSNN cho CSGDĐH công lập được thực hiện theo nguyên tắc công khai, minh bạch, cạnh tranh, phù hợp với sứ mạng của CSGDĐH, dựa trên chỉ số chất lượng và hiệu quả hoạt động, phù hợp với định hướng phát triển hệ thống GDĐH; bảo đảm yếu tố vùng miền và ưu tiên các cơ sở đào tạo nhân lực chất lượng cao, ngành đào tạo ưu tiên.

Theo kinh nghiệm quốc tế, hiện nay ở các TĐHCL trong khối Liên minh Châu Âu (EU) hay một số quốc gia như: Hàn Quốc, Nhật Bản... đều nhận được nguồn ngân sách cơ bản từ chính phủ dưới hình thức gói tài trợ. Điều này khắc phục được tình trạng đầu tư bình quân, dàn trải, thiếu khoa học, mất hiệu quả ở Việt Nam hiện nay. Do vậy, Chính phủ cần xây dựng cơ chế phân bổ NSNN theo hình thức gói tài trợ dựa trên nền tảng đánh giá kết quả hoạt động đào tạo và nghiên cứu cụ thể hàng năm của TĐH (các tiêu chí đánh giá có thể là: tỉ lệ tiến sĩ trên tổng số giảng viên cơ hữu, số bài báo công bố quốc tế và trích dẫn từ giảng viên và nghiên cứu sinh, số nghiên

²⁵⁸ Tờ trình về dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 60/2021/NĐ-CP ngày 21/6/2021 của Chính phủ quy định về cơ chế tự chủ tài chính của ĐVSNCL của Bộ Tài chính. Truy cập tại: https://mof.gov.vn/webcenter/portal/btcvn/pages_r/cd/du-thao-van-ban/dtvb-chi-tiet-gop-y-du-thao?id=16657.

cứu được chuyển giao cho các ngành kinh tế và địa phương, số chuyên ngành đào tạo được kiểm định, tài trợ khuyến khích bổ sung cho các quỹ nghiên cứu huy động từ các doanh nghiệp tư nhân và các tổ chức quốc tế). Đồng thời, Chính phủ cần có gói tài trợ hướng đến các TĐH được cho phép tự chủ hoàn toàn, cụ thể là phải tập trung vào các lĩnh vực, như: (i) Các phòng thí nghiệm có khả năng tiếp cận nghiên cứu đẳng cấp quốc tế; (ii) Thu hút sinh viên và học giả quốc tế phát triển nghiên cứu; (iii) Cơ chế tài trợ NCKH cho các trường ĐH; (iv) Nguồn tài trợ cho các tạp chí học thuật phát triển hệ thống xếp hạng quốc tế; (v) Nguồn tài trợ nghiên cứu công bố quốc tế và nghiên cứu chuyển giao gắn với chiến lược phát triển kinh tế - xã hội.

Thứ ba, bổ sung các quy định nhằm mở rộng, đa dạng hóa nguồn thu tài chính ngoài nguồn học phí và NSNN bằng cách nghiên cứu tìm kiếm, khai thác và phát triển các hoạt động sự nghiệp nhằm gia tăng nguồn thu cho TĐHCL thông qua các hoạt động hợp pháp như: sự cần thiết phải có Nghị quyết của Bộ Chính trị để giải quyết tháo gỡ điểm nghẽn và tạo đột phá trong GDĐH ở một số vấn đề trọng điểm, cấp bách hơn trong ngắn và trung hạn; hoàn thiện chính sách học phí gắn với nâng cao chất lượng đào tạo, đồng thời mở rộng các chính sách hỗ trợ tài chính, tín dụng ưu đãi cho người học, không để học sinh, sinh viên nào bỏ học vì điều kiện tài chính. Xây dựng Quỹ học bổng quốc gia, bố trí NSNN và huy động các nguồn hợp pháp khác để cấp học bổng hỗ trợ, khuyến khích học tập, thu hút và phát triển tài năng, cử đi học nước ngoài; ưu tiên học bổng từ NSNN cho các ngành khoa học cơ bản, kỹ thuật và công nghệ, nhất là ở trình độ tiến sĩ; tiếp cận các nguồn viện trợ, tài trợ trong và ngoài nước; huy động nguồn tài trợ khác từ bên ngoài theo hình thức quỹ từ thiện, ủng hộ hoặc học bổng cho các sinh viên xuất sắc; đẩy mạnh các hoạt động hợp tác để tạo nguồn thu từ sự đóng góp trên cơ sở nâng cao chất lượng dịch vụ, thực hiện cơ chế giá dịch vụ, tăng cường liên kết, thúc đẩy hợp tác công tư và đẩy mạnh hợp tác quốc tế với các đối tác có cùng lĩnh vực hoạt động²⁵⁹. Xây dựng cơ chế, chính sách và tổ chức nhằm huy động nguồn lực từ các tổ chức xã hội, các hiệp hội và các doanh nghiệp vào hoạt động của nhà trường²⁶⁰.

²⁵⁹ Bộ Giáo dục và Đào tạo (2022), *Báo cáo Hội nghị tự chủ đại học 2022*, Hà Nội, ngày 04/8/2022.

²⁶⁰ Nhật Lê (2024), *Tự chủ tài chính hiệu quả nhìn từ kinh nghiệm của Trường Đại học Công thương TP. Hồ Chí Minh*, truy cập tại địa chỉ <https://giaoduc.net.vn/tu-chu-tai-chinh-hieu-qua-nhin-tu-kinh-nghiem-cua-truong-dh-cong-thuong-tphcm-post243486.gd>, truy cập ngày 01/9/2024.

Tại TĐH kinh doanh Harvard (HBS), nguồn thu lớn nhất là từ nghiên cứu và xuất bản chứ không phải từ học phí. Bên cạnh đó, kinh phí nghiên cứu của các TĐH trên thế giới phần lớn đến từ sự đóng góp của các tổ chức, cá nhân hay cựu sinh viên. Theo thống kê của Hội đồng Tiên bộ và Hỗ trợ Giáo dục (CASE), số tiền tài trợ và đóng góp tự nguyện cho các TĐH và cao đẳng tại nước Mỹ trong năm tài khóa 2021 là 52,9 tỷ USD, tăng 6,9 % so với năm 2020. Trong số những nhà tài trợ, các tổ chức đầu tư chiếm 33,1%; cựu sinh viên chiếm 23,2%; phần còn lại thuộc về các tập đoàn và cá nhân khác. Hoạt động thu hút nguồn thu của các TĐH không dừng lại ở đó mà sự “kinh doanh” của các trường. Hệ thống ĐH Texas mỗi ngày thu khoảng 6 triệu USD từ dầu mỏ và đang trên đường vượt qua Đại học Harvard trở thành trường giàu nhất ở Mỹ. Ngoài Texas, một số TĐH ở Mỹ cũng có những tài sản riêng. Ví dụ như Đại học Emory sở hữu cổ phiếu của Coca-Cola; Đại học Northwestern có thuốc Lyrica; Đại học George Washington nắm nhiều bất động sản. Đại học Harvard thì được biết đến trong lịch sử về quản lý đầu tư và gậy quỹ dài hạn - ít nhất một tỷ USD mỗi năm kể từ năm tài chính 2014²⁶¹. Từ những dẫn chứng trên có thể thấy, học phí không còn là nguồn thu chính để duy trì hoạt động của TĐH. Ở Mỹ, các TĐH được xem như một doanh nghiệp, có thể tự đầu tư, kinh doanh tạo nguồn thu duy trì hoạt động cho mình, bên cạnh những nguồn thu viện trợ từ sinh viên, cựu sinh viên, tổ chức, mạnh thường quân. Cơ chế pháp lý hiện nay của Việt Nam đang giới hạn quyền đầu tư kinh doanh của các TĐHCL. Các nguồn thu khác bị hạn chế khiến các trường phải tăng học phí để đi lên tự chủ, điều đó đồng nghĩa với việc tạo nên gánh nặng cho người học và xã hội. Do vậy, Việt Nam cần một số giải pháp tăng nguồn thu, giảm áp lực học phí.

Đối với các doanh nghiệp, là người trực tiếp sử dụng sản phẩm đào tạo, do đó nhà nước cần có chính sách khuyến khích các doanh nghiệp hỗ trợ đào tạo. Các TĐH thông qua đào tạo bồi dưỡng nhân viên khoa học kỹ thuật và công nhân viên, tiến hành đưa kỹ thuật vào và cải tạo kỹ thuật cho doanh nghiệp, giành được một phần tiền vốn, thiết bị và học bổng mà doanh nghiệp cung cấp cho. Bản thân các chủ doanh nghiệp đều nói rằng, doanh nghiệp sẵn sàng ủng hộ tài chính cho hoạt động đào tạo,

²⁶¹ Việt Dũng (2022), *Những lĩnh vực 'hút' tài trợ khổng lồ của các ĐH Mỹ*, Báo Việt Namnet, <https://vietnamnet.vn/tien-tai-tro-nguon-cung-chinh-cho-cac-nghien-cuu-cua-cac-truong-dai-hoc-tren-the-gioi-2018328.html>, truy cập ngày 24/3/2025.

NCKH của các TĐH, song tiền ủng hộ đó cần được tính vào chi phí sản xuất của doanh nghiệp và được thiết lập thành hợp đồng. Vì thế, cần sửa đổi, bổ sung quy định tài chính, tính vào chi phí và miễn trong doanh thu tính thuế thu nhập doanh nghiệp cho doanh nghiệp về những khoản ủng hộ các trường trong hoạt động đào tạo và NCKH. Bên cạnh đó, xây dựng các hình thức liên hợp giảng dạy, NCKH, sản xuất và xây dựng luồng kinh phí ổn định. Sự hình thành thể liên hợp giảng dạy, NCKH, sản xuất lấy các TĐH làm hạt nhân, khiến cho sự hợp tác giữa nhà trường với doanh nghiệp trở thành nguồn thu ổn định của nhà trường.

Ngoài ra, các nguồn viện trợ từ các tổ chức xã hội hoặc các cá nhân cũng được xem như một nguồn thu đáng kể. Ở các nước phát triển, nguồn thu từ hiến tặng có thể chiếm phần lớn trong doanh thu các trường, ví dụ như quỹ Phord ở Mỹ, quỹ công ty xe hơi đại chúng ở Liên Bang Đức...²⁶² Tuy nhiên, ở Việt Nam phần nhiều những người có tiền thường chuộng những hình thức làm từ thiện hay góp tiền cho các cơ sở tôn giáo hơn là hiến tặng cho các TĐH. Do vậy, các quy định của pháp luật cần bổ sung thêm cơ chế khuyến khích hiến tặng, viện trợ cho các TĐH, chẳng hạn: khấu trừ hoặc giảm thuế cho các cá nhân, doanh nghiệp, hay tổ chức khi viện trợ tài chính cho các TĐHCL.

Thứ tư, hoàn thiện hệ thống chính sách về quản lý và sử dụng tài sản công ở các TĐHCL, cụ thể:

Một là, bổ sung các quy định nhằm phân loại và quản lý tài sản công của các TĐHCL nói riêng, đơn vị sự nghiệp công lập nói chung theo nhóm. Hiện nay, tài sản công ở TĐHCL bao gồm đất đai, cơ sở vật chất, trang thiết bị giảng dạy, nghiên cứu, tài sản vô hình (thương hiệu, quyền sở hữu trí tuệ)... nhưng chưa có cơ chế quản lý riêng biệt. Do đó, cần phân loại tài sản công thành các nhóm, tương ứng với sự phân hoá cơ chế quản lý. Chẳng hạn, nhóm tài sản phục vụ giảng dạy, nghiên cứu (không khai thác thương mại) được quản lý theo NSNN, không sử dụng vào mục đích kinh doanh. Những tài sản có thể khai thác (như ký túc xá, nhà thi đấu, cơ sở dịch vụ, tài sản sở hữu trí tuệ...) được cho phép khai thác nhưng có kiểm soát. Những tài sản do liên doanh, liên kết hình thành, cần có quy định cụ thể về việc sử dụng và chia sẻ lợi

²⁶² Trần Thị Thanh Nga, Nguyễn Văn Ngữ (2012), *Kinh nghiệm một số nước về đa dạng hóa nguồn thu tài chính của các trường ĐH*, Tạp chí Kinh tế & Phát triển, số 176 (III), tr. 76-82.

ích. Ngoài ra, để các TĐHCL có cơ chế quản lý phù hợp với từng loại tài sản, tránh lãng phí hoặc sử dụng sai mục đích, có thể áp dụng cơ chế ghi sổ tài sản công minh bạch, công khai.

Hai là, hoàn thiện quy định về quyền tự chủ trong quản lý, sử dụng tài sản công. Hiện nay, các trường được giao quyền tự chủ nhưng vẫn bị ràng buộc bởi nhiều quy định khắt khe trong việc khai thác tài sản công. Do đó, cần sửa đổi, bổ sung quy định về quyền tự chủ theo hướng cho phép các trường chủ động quyết định phương án sử dụng tài sản công nhưng phải đảm bảo nguyên tắc: không làm ảnh hưởng đến hoạt động đào tạo; không làm thất thoát tài sản nhà nước và có cơ chế giám sát tài chính rõ ràng. Đồng thời, nhằm giúp các trường khai thác tài sản hiệu quả hơn, tăng nguồn thu hợp pháp mà không vi phạm quy định về tài sản công, cần mở rộng quy định cho phép các TĐHCL tự chủ được quyết định việc cho thuê, liên doanh, liên kết khai thác tài sản công, nhưng có quy trình kiểm soát chặt chẽ.

Ba là, bổ sung các quy định của pháp luật nhằm xây dựng cơ chế minh bạch trong khai thác tài sản công. Nhiều trường có tài sản công nhưng chưa khai thác hiệu quả hoặc có tình trạng sử dụng sai mục đích, gây thất thoát, vì vậy, cần có cơ chế pháp lý hướng tới việc xây dựng hệ thống quản lý tài sản công trực tuyến để công khai tất cả thông tin về tài sản, hợp đồng khai thác, giá trị thuê/mượn, đối tác liên kết... Thêm vào đó, nhằm tạo sự minh bạch, tránh tiêu cực và giúp tăng hiệu quả sử dụng tài sản công, cần công khai cho thuê, hợp tác khai thác, kinh doanh tài sản công, đồng thời có quy định kiểm toán định kỳ về việc sử dụng tài sản công, tránh thất thoát, lạm dụng tài sản.

Bốn là, đơn giản hoá thủ tục trong việc phê duyệt sử dụng tài sản công, tránh việc TĐHCL phải xin phép nhiều cấp khác nhau. Ngoài ra, để khắc phục sự chồng chéo giữa Bộ Giáo dục & Đào tạo, Bộ Tài chính, các địa phương và chính TĐHCL, cần quy định nhằm phân cấp rõ ràng cho các TĐHCL được tự chủ trong việc phê duyệt các dự án liên quan đến tài sản công; thành lập đơn vị chuyên trách trong trường để giám sát, báo cáo về quản lý tài sản công. Mặt khác, cần bổ sung các quy định với chế tài mạnh mẽ, có tính răn đe để xử lý các sai phạm trong quản lý tài sản công, sử dụng sai mục đích.

3.2.3. Giải pháp nhằm hoàn thiện tự chủ đối với nguồn nhân lực dưới góc độ pháp luật kinh tế của các cơ sở giáo dục đại học ở Việt Nam

Thứ nhất, sửa đổi, bổ sung theo hướng thống nhất khái niệm về nhân sự của TĐHCL trong các văn bản quy phạm pháp luật liên quan như Luật Viên chức, Luật Lao động, Luật GDĐH..., từ đó góp phần xác định rõ chế độ áp dụng cho từng nhóm nhân sự. Nhìn chung, nhân sự của TĐHCL có thể được xác định là tất cả người làm việc tại trường, được phân chia thành các nhóm chính như: (i) Giảng viên: Những người trực tiếp tham gia giảng dạy, NCKH, bao gồm giảng viên cơ hữu, giảng viên thỉnh giảng, và giảng viên hợp đồng; (ii) Nhà quản lý giáo dục: Bao gồm ban giám hiệu, trưởng/phó các đơn vị thuộc trường (khoa, viện, trung tâm, phòng, ban), chịu trách nhiệm quản lý, điều hành hoạt động của nhà trường. (iii) Nhân viên hành chính hỗ trợ: Bao gồm cán bộ làm công tác văn phòng, tài chính, nhân sự, thư viện, công tác sinh viên, pháp chế, truyền thông, quản trị hệ thống thông tin; (iv) Nhân viên phục vụ và kỹ thuật: Bao gồm nhân viên bảo trì, bảo vệ, y tế, vệ sinh, phục vụ công tác hậu cần. Việc phân chia các nhóm nhân sự của TĐHCL nêu trên còn góp phần hỗ trợ quản lý nhân sự hiệu quả khi có căn cứ xây dựng chính sách tuyển dụng, bổ nhiệm, đánh giá và đãi ngộ nhân sự một cách hợp lý hơn; đảm bảo chế độ làm việc, tiền lương, khen thưởng và phúc lợi sẽ rõ ràng hơn, tránh tình trạng áp dụng sai hoặc thiếu nhất quán.

Thứ hai, xác định đúng vị trí của các nhà khoa học trong cơ sở đại học công lập; vị trí của nhà khoa học, của cán bộ quản lý, của giảng viên kiêm nhiệm trong cơ sở đại học công lập để có cơ chế quản lý, cơ chế tiền lương, chế độ chi trả thù lao thích hợp.

Thứ ba, điều chỉnh lại cơ cấu các vị trí cán bộ quản lý tại TĐHCL theo hướng tinh gọn, giảm cấp trung gian, số lượng cán bộ quản lý cấp trung gian. Đây không chỉ là việc rút ngắn quy trình xem xét/quyết định các vấn đề quản lý điều hành CSGDĐH công lập mà còn là biện pháp hữu hiệu để giảm chi phí điều hành, tăng nguồn lực tài chính cho các hoạt động khác của nhà trường²⁶³. Việc tinh giảm nguồn nhân lực quản lý sẽ tạo nguồn cho sử dụng, thu hút các nhà khoa học có chất lượng vào tham gia đào

²⁶³ Phương Thảo (2025), Tinh gọn không chỉ giúp trường đại học tối ưu bộ máy mà còn giảm chi phí trả lương, <https://giaoduc.net.vn/tinh-gon-khong-chi-giup-truong-dh-toi-uu-bo-may-ma-con-giam-chi-phi-tra-luong-post249239.gd>, truy cập ngày 24/3/2025.

tạo các hệ đào tạo khác nhau, thực hiện triệt để Kế hoạch định hướng tổ chức bộ máy của Chính phủ²⁶⁴ và kết hợp với những thành quả của quá trình xây dựng đại học số²⁶⁵.

Thứ tư, sửa đổi, bổ sung các quy định của pháp luật hiện hành nhằm đảm bảo sự thống nhất quyền tự chủ về nhân sự của TĐHCL.

Một là, thống nhất thẩm quyền tuyển dụng, bổ nhiệm, bãi nhiệm, miễn nhiệm nhân sự của TĐHCL. Trong bối cảnh TCDH ngày càng được đẩy mạnh, việc xác định rõ ràng thẩm quyền trong công tác nhân sự là yếu tố quan trọng để đảm bảo tính minh bạch, hiệu quả và phù hợp với pháp luật. Hiện nay, thẩm quyền tuyển dụng, bổ nhiệm, bãi nhiệm, miễn nhiệm nhân sự tại các TĐHCL đang có sự chồng chéo giữa quy định của Luật GDĐH, Luật Viên chức và các nghị định, thông tư liên quan. Vì vậy, cần có một cơ chế thống nhất để thực hiện công tác nhân sự hiệu quả hơn. Nhìn chung, để đảm bảo quyền tự chủ của các TĐHCL nhưng vẫn tuân thủ quy định của pháp luật, cần tuân theo các nguyên tắc sau: (i) Tự chủ trong tuyển dụng, bổ nhiệm, bãi nhiệm, miễn nhiệm theo khung pháp lý chung, tránh sự can thiệp hành chính không cần thiết từ cơ quan chủ quản.; (ii) Phân quyền rõ ràng theo từng nhóm nhân sự: Nhân sự cấp cao (hiệu trưởng, phó hiệu trưởng) cần có sự phê duyệt từ cơ quan chủ quản, trong khi các vị trí khác do nhà trường quyết định; (iii) Đảm bảo tính minh bạch và trách nhiệm giải trình, có cơ chế giám sát rõ ràng đối với các quyết định nhân sự và (iv) Phù hợp với cơ chế TCDH, đặc biệt là với các trường được xếp vào nhóm tự chủ cao theo Nghị định 99/2019/NĐ-CP. Hiệu trưởng có quyền tự chủ cao trong bổ nhiệm, miễn nhiệm nhân sự cấp dưới. Cơ quan chủ quản không can thiệp quá sâu mà chỉ giám sát và phê duyệt nhân sự cấp cao để tránh xung đột quyền lực. Việc triển khai cơ chế này sẽ giúp các trường vận hành linh hoạt hơn, thu hút nhân tài và đảm bảo hoạt động hiệu quả.

Hai là, quy định mở rộng quyền tự chủ về chế độ đãi ngộ, lương, thưởng cho nhân sự của các TĐHCL. Trong bối cảnh TCDH, việc mở rộng quyền tự chủ về chế độ đãi ngộ, lương, thưởng là một trong những yếu tố quan trọng để thu hút và giữ chân nhân tài, nâng cao chất lượng giảng dạy và nghiên cứu. Tuy nhiên, cần có cơ chế phù hợp để đảm bảo vừa linh hoạt, vừa tuân thủ pháp luật. Về nguyên tắc, việc

²⁶⁴ Mục 3.2 Kế hoạch 141/KH-BCĐTKNQ18 ngày 6.12.2024 của Ban Chỉ đạo về tổng kết việc thực hiện Nghị quyết số 18-NQ-TW.

²⁶⁵ Trang Huyền (2023), Xây dựng mô hình đại học số tại Việt Nam, <https://vtcnews.vn/xay-dung-mo-hinh-dai-hoc-so-tai-viet-nam-ar829746.html>, truy cập ngày 21/4/2025.

mở rộng quyền tự chủ về chế độ đãi ngộ cần đảm bảo một số yêu cầu như: (i) Trao quyền cho các trường quyết định mức lương, phụ cấp và chế độ thưởng thay vì áp dụng cứng nhắc theo khung lương nhà nước; (ii) Đảm bảo tính công bằng, minh bạch và cạnh tranh, phù hợp với năng lực, hiệu suất làm việc và nhu cầu thực tế của từng vị trí; (iii) Kết hợp giữa nguồn NSNN và nguồn thu khác để đảm bảo tính bền vững tài chính; (iv) Tôn trọng quyền lợi của người lao động, tuân thủ các quy định pháp luật có liên quan.

Do đó, cần đổi mới cơ chế, giao quyền tự chủ cho các CSGDĐH, xác định số lượng biên chế, thực hiện tuyển dụng, quản lý và đãi ngộ giảng viên và cán bộ quản lý, bổ nhiệm các chức danh giảng viên. Theo đó, xây dựng tiêu chuẩn riêng đối với các vị trí lãnh đạo, quản lý đơn vị chuyên môn trong các CSGDĐH là cần thiết. Pháp luật cần giao các CSGDĐH tự chủ xây dựng và thực hiện quy trình tuyển dụng, thuê giảng viên từ nước ngoài không hạn chế điều kiện về quốc tịch; quyết định bổ nhiệm các chức danh lãnh đạo, quản lý đơn vị chuyên môn, các chức danh giáo sư, phó giáo sư tương đương với chức danh đang đảm nhiệm tại các TĐH uy tín ở nước ngoài. Các chính sách, tiêu chuẩn, chế độ đặc biệt đối với đội ngũ chuyên gia đầu ngành, giáo sư, phó giáo sư; cơ chế giảng viên đồng cơ hữu cho nghiên cứu viên, bác sĩ, nghệ sĩ, luật gia đang công tác tại các đơn vị sự nghiệp công lập; có cơ chế thông thoáng huy động người giỏi chủ trì các hoạt động NCKH và đào tạo cần được xây dựng. Bộ Giáo dục và Đào tạo cần tham mưu cho Chính phủ trình Trung ương đưa vào Nghị quyết Bộ Chính trị, xây dựng Luật GDĐH mới và Nghị định quy định cụ thể chính sách đột phá của Chính phủ đối với những vấn đề nêu trên.

Liên quan đến vấn đề này, Việt Nam có thể học hỏi kinh nghiệm tốt trên thế giới. Ở các nước phát triển như Mỹ, Châu Âu, Úc... các TĐH được tự chủ rất cao về lĩnh vực nhân sự, các nhà nước thường “ít can thiệp nhất” vào vấn đề nhân sự. Chẳng hạn ở Úc là quốc gia có nền GDĐH phát triển sánh ngang với Châu Âu, nhưng kém Mỹ. Chính sách về TCĐH nói chung và tự chủ về nhân sự nói riêng ở các TĐH của Úc được coi là một bài học kinh nghiệm tốt mà Việt Nam có thể tham khảo và vận dụng.

Theo chính sách tự chủ mà chính phủ ban hành, các TĐH ở Úc được tự xác định ngạch, bậc giảng viên, được quyền tự đề ra điều kiện, tiêu chuẩn, quy trình tuyển dụng, bổ nhiệm và các chế độ đãi ngộ đối với giảng viên. Nhà nước ban hành

một “chính sách khung” để các TĐH lấy làm cơ sở. Tùy vào sự cống hiến và kinh nghiệm của giảng viên, mỗi trường có những chế độ đặc thù nhằm đãi ngộ xứng đáng đối với những người có đóng góp xuất sắc. Để xây dựng đội ngũ giảng dạy và nghiên cứu thích hợp sứ mạng, mục tiêu của nhà trường, các TĐH đều xây dựng một danh mục các ngạch giảng viên (Academic ranks) để làm cơ sở tuyển dụng, sử dụng và đãi ngộ²⁶⁶.

3.3. Một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả thực hiện tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế ở Việt Nam

Thứ nhất, giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của TĐHCL, nâng cao năng lực chuyên môn của đảng ủy, ban giám hiệu, cụ thể:

Một là, thành viên đảng ủy, ban giám hiệu nên có kinh nghiệm trong các lĩnh vực quản lý tài chính, kiểm toán, hoặc đầu tư công, đào tạo, NCKH và đổi mới sáng tạo. Đồng thời, có thể phân công công việc dựa theo thế mạnh chuyên môn để tập trung vào các mảng công việc phù hợp; (ii) hạn chế việc phụ thuộc quá nhiều vào trường các đơn vị trong trường để tránh xung đột lợi ích và đảm bảo tính khách quan trong giám sát; (iii) thường xuyên tiến hành bồi dưỡng, đào tạo chuyên môn cho các thành viên đảng ủy và ban giám hiệu thông qua việc tổ chức các khóa đào tạo ngắn hạn về quản lý tài chính, đầu tư công, kiểm toán, giám sát tài sản công cho các thành viên²⁶⁷.

Hai là, cải tiến quy trình giám sát và ra quyết định của đảng ủy và ban giám hiệu. Theo đó, cần ứng dụng công nghệ trong quản lý và giám sát thông qua việc xây dựng hệ thống theo dõi, báo cáo tài chính minh bạch, có thể kiểm tra theo thời gian thực để dễ dàng giám sát; xây dựng quy trình thẩm định chặt chẽ thông qua việc ban hành quy trình rõ ràng về việc thẩm tra các dự án đầu tư công, tài sản, tài chính trước khi đảng ủy ra quyết định và tiến hành công khai, minh bạch thông tin thông qua việc tăng cường báo cáo định kỳ, công khai thông tin tài chính, tài sản và đầu tư công của cơ sở giáo dục để đảm bảo tính minh bạch, tránh thất thoát, lãng phí.

Ba là, thành lập bộ phận chuyên trách thuộc ủy ban kiểm tra của đảng ủy hoặc ban kiểm tra, giám sát nội bộ gồm các chuyên gia, cán bộ có chuyên môn cao, chịu

²⁶⁶ Bùi Quốc Anh, Nguyễn Kim Chi (2024), *Chính sách nhân lực trong bối cảnh tự chủ đại học*, truy cập tại địa chỉ <https://rrsd.org.vn/chinh-sach/chi-nh-sa-ch-nhan-lu-c-trong-bo-i-ca-nh-tu-chu-da-i-ho-c.html>, truy cập ngày 30/12/2024.

²⁶⁷ Vũ Thị Lan Anh (2022), *Pháp luật về tự chủ đại học và những vấn đề đặt ra trong thực hiện tự chủ đại học ở Việt Nam*, Tham luận Hội thảo “Kinh nghiệm tự chủ đại học”, Trường Đại học Giao thông vận tải, tháng 3/2022.

trách nhiệm tổng hợp thông tin và báo cáo của ban giám hiệu²⁶⁸. Ngoài ra, có thể tiến hành thuê đơn vị tư vấn kiểm toán độc lập để hỗ trợ đánh giá các lĩnh vực tài chính, tài sản và đầu tư công, giúp đảng ủy, ban giám hiệu có căn cứ khách quan. Cùng với đó, cần nâng cao cơ chế báo cáo giám sát đa chiều không chỉ từ các trường đơn vị mà còn từ các nguồn độc lập như thanh tra nội bộ, kiểm toán hoặc phản ánh từ giảng viên, sinh viên.

Bốn là, tăng cường cơ chế hỗ trợ giám sát từ xa và định kỳ thông qua việc ứng dụng công nghệ số như thiết lập hệ thống báo cáo trực tuyến giúp các thành viên bên ngoài trường có thể theo dõi tình hình tài chính, đầu tư và các hoạt động quan trọng từ xa; xây dựng cơ chế giao ban trực tuyến để các thành viên bên ngoài có thể tham gia họp giám sát qua các nền tảng trực tuyến nhằm giảm thiểu ảnh hưởng của điều kiện địa lý và thời gian.

Thứ hai, giải pháp nâng cao hiệu quả thực hiện tự chủ về tổ chức của TĐHCL.

Một là, nâng cao nhận thức và quan điểm về tự chủ tổ chức của TĐHCL. Theo đó, cần tăng cường công tác truyền thông, đào tạo, bồi dưỡng về TCDH, đặc biệt là tự chủ tổ chức cho đội ngũ lãnh đạo, cán bộ quản lý giáo dục và các TĐH; tiến hành tổ chức hội thảo, tọa đàm, diễn đàn để thảo luận, chia sẻ kinh nghiệm giữa các trường và cơ quan quản lý nhà nước. Đồng thời, cần định hướng lại tư duy từ quản lý sang giám sát, hỗ trợ, đảm bảo tự chủ đi kèm với trách nhiệm giải trình.

Hai là, xây dựng cơ chế phối hợp chặt chẽ giữa các bộ/ngành/địa phương trong quản lý và triển khai tự chủ tổ chức của các TĐHCL; thành lập bộ phận điều phối hoặc hội đồng tư vấn cấp quốc gia để đảm bảo tính thống nhất và hiệu quả trong chỉ đạo, điều hành. Ngoài ra, cần áp dụng cơ chế giám sát, đánh giá định kỳ về tiến độ và hiệu quả thực hiện tự chủ tổ chức tại các TĐHCL, trên cơ sở khuyến khích các trường chủ động xây dựng và thực hiện kế hoạch tự chủ tổ chức phù hợp với đặc thù của từng đơn vị.

Ba là, xây dựng cơ chế trách nhiệm giải trình rõ ràng trong việc triển khai tự chủ về tổ chức của các TĐHCL. Theo đó, ngoài việc hoàn thiện các quy định về trách nhiệm giải trình trong thực hiện tự chủ tổ chức, cần xác định các chỉ tiêu, tiêu chí đánh giá mức độ thực hiện tự chủ tổ chức gắn với TNGT của các TĐHCL; thiết lập

²⁶⁸ Doãn Nhân (2024), *Cần có cơ chế miễn nhiệm với thành viên Hội đồng trường hoạt động không hiệu quả*, truy cập tại địa chỉ <https://giaoduc.net.vn/can-co-co-che-mien-nhiem-voi-thanh-vien-hoi-dong-truong-hoat-dong-khong-hieu-qua-post245815.gd>, truy cập ngày 26/4/2025.

hệ thống báo cáo định kỳ về việc triển khai tự chủ tổ chức, gồm nội dung, tiến độ, khó khăn và đề xuất giải pháp. Ngoài ra, cần tăng cường công khai, minh bạch thông tin đối với các TĐHCL đối với các quyết định về tổ chức bộ máy, nhân sự và tài chính trên các trang thông tin điện tử của trường hay trên kênh truyền thông chính thức; tổ chức các hội nghị thường niên để báo cáo kết quả thực hiện tự chủ tổ chức trước các bên liên quan như cơ quan quản lý, người học, giảng viên và xã hội. Cùng với đó, cần thực hiện các giải pháp nhằm gắn quyền tự chủ với TNGT của lãnh đạo trường, đẩy mạnh cơ chế giám sát từ bên ngoài và thực hiện các chính sách tạo động lực khuyến khích TNGT của các TĐHCL cũng như đội ngũ lãnh đạo, quản lý đối với trường. Việc thực hiện đồng bộ các giải pháp trên sẽ giúp các TĐHCL không chỉ đảm bảo quyền tự chủ tổ chức mà còn tăng cường TNGT, từ đó nâng cao hiệu quả hoạt động và tạo niềm tin trong hệ thống GDĐH.

Bốn là, phát triển năng lực quản trị doanh nghiệp trong các TĐHCL bằng cách đào tạo, nâng cao năng lực quản lý cho đội ngũ cán bộ phụ trách các cơ sở sản xuất, kinh doanh trong trường. Mặt khác, cần thiết lập bộ phận chuyên trách về quản lý kinh doanh trong trường, có cơ chế tách bạch quản lý nhà trường với điều hành doanh nghiệp, xây dựng mô hình hợp tác với các doanh nghiệp để nâng cao năng lực quản lý, vận hành các cơ sở kinh doanh, dịch vụ hiệu quả hơn.

Thứ ba, giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả thực hiện tự chủ về tài chính của các TĐHCL, cụ thể:

Đổi mới căn bản cơ chế, chính sách tài chính và đầu tư cho giáo dục, đào tạo, bảo đảm công khai, minh bạch, hiệu quả, tạo môi trường thúc đẩy cạnh tranh và đổi mới. Thực hiện phân bổ NSNN cho các CSGDĐH, cơ sở giáo dục nghề nghiệp dựa trên sứ mạng, chất lượng và hiệu quả, theo cơ chế thống nhất trong toàn ngành. Các bộ, ngành, địa phương xác định nhu cầu và đặt hàng, giao nhiệm vụ đào tạo nhân lực thuộc phạm vi quản lý, ưu tiên cơ chế đặt hàng theo kết quả đầu ra.

Đổi mới, điều chỉnh căn cứ pháp lý quy định phân bổ, giám sát ngân sách cho giáo dục và đào tạo. Chi NSNN cho GDĐH đạt phải đạt từ 1,5% - 3% tổng chi NSNN. Xây dựng và triển khai Chương trình mục tiêu quốc gia về hiện đại hóa, nâng cao chất lượng giáo dục và đào tạo giai đoạn 2026 - 2035, ưu tiên đầu tư cho GDĐH. Mức tăng ngân sách đầu tư cho GDĐH nếu được sử dụng hợp lý, đúng người, đúng việc, đúng thời điểm sẽ là “cú hích” lớn cho sự phát triển của GDĐH. Việc tăng ngân sách đầu tư cho GDĐH cũng

cần tập trung cho phát triển nhân lực, NCKH, tăng cường cơ sở vật chất, đầu tư vào người học và chọn TĐH để đầu tư chất lượng đề cao tại đầu ra, sản phẩm.

Hai là, áp dụng các giải pháp đa dạng và linh hoạt nhằm giảm sự phụ thuộc nguồn thu của TĐHCL vào NSNN, khai thác tối đa các nguồn thu hợp pháp của trường nhằm đảm bảo nguồn thu phát triển bền vững. Theo đó, các trường cần đổi mới cơ chế tài chính, nghiên cứu áp dụng chính sách tài chính linh hoạt; tăng cường các dịch vụ đào tạo trong khả năng, phạm vi cho phép để gia tăng thêm nguồn thu; đẩy mạnh NCKH, thương mại hoá các sản phẩm NCKH của trường; xây dựng mối quan hệ chặt chẽ với doanh nghiệp để nhận tài trợ, đầu tư vào nghiên cứu và đào tạo; kêu gọi các quỹ tài trợ từ tổ chức trong và ngoài nước nhằm hỗ trợ học bổng, nghiên cứu; phát triển mô hình hợp tác công - tư trong GDĐH; tận dụng tài sản và nguồn lực sẵn có; tăng cường kết nối cựu sinh viên và huy động đóng góp từ cộng đồng, cũng như tối ưu hoá quản lý chi tiêu và minh bạch tài chính.

Ba là, mở rộng căn cứ đánh giá chất lượng GDĐH, từ đó xác định quyền tự chủ trong thu học phí thay vì chỉ dựa vào căn cứ giấy chứng nhận kiểm định chất lượng giáo dục. Về mặt bản chất, kiểm định chất lượng chỉ phản ánh điều kiện, không phản ánh hết hoàn toàn chất lượng thực tế. Bởi lẽ, kiểm định chất lượng chủ yếu đánh giá điều kiện đảm bảo chất lượng (cơ sở vật chất, đội ngũ giảng viên, chương trình đào tạo...), nhưng không đo lường trực tiếp kết quả đầu ra như khả năng có việc làm, mức độ hài lòng của người học và xã hội. Thực tế, một trường có thể đạt kiểm định nhưng chưa chắc đã có chất lượng đào tạo thực sự tốt hoặc phù hợp với nhu cầu thị trường. Mặt khác, kiểm định chất lượng có thể mang tính hình thức. Ở một số trường hợp, việc đạt kiểm định chỉ mang tính thủ tục để đủ điều kiện nâng học phí mà không có sự cải thiện thực chất về chất lượng đào tạo. Thêm vào đó, kiểm định hiện nay chủ yếu tập trung vào tiêu chuẩn cơ bản, chưa phản ánh rõ sự khác biệt về chất lượng giữa các trường hay giữa các chương trình đào tạo. Trong khi đó, chất lượng giáo dục thay vì chỉ dựa vào kiểm định cần được đánh giá từ nhiều yếu tố khác như: (i) Tỷ lệ sinh viên tốt nghiệp có việc làm đúng chuyên ngành và mức thu nhập. (ii) Mức độ hài lòng của sinh viên, cựu sinh viên và nhà tuyển dụng. (iii) Thành tích NCKH, đổi mới sáng tạo của giảng viên và sinh viên. (iv) Sự hợp tác với doanh nghiệp, thực tiễn hóa chương trình đào tạo. Bởi vậy, nếu chỉ dựa vào giấy kiểm định để nâng học phí, có thể tạo ra bất cập khi các trường có thể đạt kiểm định nhưng không có cải thiện thực

sự về chất lượng. Do đó, mức học phí nên được xác định dựa trên chi phí thực tế của chương trình đào tạo, khả năng chi trả của người học cũng như mức độ đáp ứng của chương trình với nhu cầu xã hội.

Thứ tư, giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả thực hiện tự chủ về nhân sự của các TĐHCL, cụ thể:

Một là, đổi mới mô hình tuyển dụng và sử dụng nhân sự: các TĐHCL có quyền tự chủ về tuyển dụng và quản lý giảng viên. Hiệu trưởng thực hiện thẩm quyền tuyển dụng, quản lý, bổ nhiệm, miễn nhiệm các chức danh giảng viên theo quy định của pháp luật và quy chế tổ chức và hoạt động của CSGDDH. Áp dụng hình thức tuyển dụng mở, minh bạch, cho phép giảng viên trong và ngoài nước tham gia cạnh tranh công bằng. Đồng thời, đẩy mạnh hợp tác với doanh nghiệp, tổ chức nghiên cứu, tạo cơ hội thu hút chuyên gia, nhà khoa học làm việc theo cơ chế linh hoạt (toàn thời gian, bán thời gian, theo dự án, theo hợp đồng vụ việc).

Hai là, cải cách chế độ đãi ngộ, lương thưởng cho học sinh yếu thế khi cho phép các trường xây dựng hệ thống lương riêng, dựa trên năng lực, đóng góp và nguồn thu của nhà trường và đầu tư của nhà nước bằng chính sách thu hút nhân tài và trọng dụng người nhà khoa học, nghiên cứu, chuyên gia trong và ngoài nước; Áp dụng chính sách thưởng theo hiệu suất, đặc biệt là giảng viên có công trình nghiên cứu xuất sắc hoặc đóng góp lớn trong giảng dạy. Đồng thời, xây dựng cơ chế đãi ngộ đặc biệt với nhân sự chất lượng cao, hệ thống đánh giá, thăng tiến không ngừng được căn tiến; xây dựng mô hình quản trị nhân sự hiện đại. Trong đó, HĐT cần đóng vai trò quyết định trong chính sách nhân sự, thay vì chịu sự chi phối của cơ quan chủ quản. Cùng với đó, tăng cường sự tham gia của doanh nghiệp, tổ chức nghiên cứu vào quản lý nhân sự, giúp điều chỉnh nguồn nhân lực theo nhu cầu thị trường lao động, ứng dụng chuyển đổi số trong quản trị nhân sự, bao gồm hệ thống đánh giá giảng viên tự động, hồ sơ năng lực số, dữ liệu quản lý nhân sự dựa trên AI.

Thứ năm, tăng cường tuyên truyền, giáo dục pháp luật về TCDH cho cộng đồng, các chủ thể trong đời sống kinh tế - xã hội. Mục tiêu của công tác phổ biến, tuyên truyền và giáo dục pháp luật về TCDH là nhằm nâng cao nhận thức, thay đổi thái độ và hành vi của cán bộ và người dân, đặc biệt là cán bộ lãnh đạo, tham mưu của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, cán bộ lãnh đạo, quản lý, giảng viên và sinh viên các CSGDDH, nhằm tạo sự đồng thuận, hưởng ứng và chung sức đóng góp

đưa pháp luật về TCDH vào cuộc sống. Bộ Giáo dục và Đào tạo cần phối hợp với các cơ quan nhà nước liên quan cung cấp đầy đủ, kịp thời thông tin pháp luật về TCDH cho các cơ quan truyền thông đại chúng để phổ biến, tuyên truyền rộng rãi. Các TĐHCL chủ động, tích cực tuyên truyền giáo dục đội ngũ cán bộ, giảng viên, sinh viên về vai trò và trách nhiệm của họ trong việc thực hiện quyền tự chủ của CSGDĐH.

Thứ sáu, giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật kinh tế về tự chủ của các TĐHCL đặt trong bối cảnh chuyển đổi số, bối cảnh kỷ nguyên mới của đất nước²⁶⁹.

Xây dựng chiến lược và nền tảng quốc gia về trí tuệ nhân tạo có kiểm soát sử dụng trong giáo dục và đào tạo; hoàn thiện hành lang pháp lý cho phổ cập và ứng dụng an toàn và hiệu quả trí tuệ nhân tạo trong quản lý và tổ chức hoạt động giáo dục, đào tạo trong hệ thống giáo dục quốc dân. Xây dựng, thiết kế lộ trình phổ cập và ứng dụng công nghệ số, trí tuệ nhân tạo phù hợp với sự phát triển của người học trong từng giai đoạn.

- Bố trí đủ nguồn lực đầu tư cơ sở vật chất, hạ tầng công nghệ, phục vụ chuyển đổi số toàn diện và ứng dụng trí tuệ nhân tạo trong các nhà trường, bảo đảm người học được tiếp cận với các công nghệ mới và thực hành trên các thiết bị hiện đại. Xây dựng các nền tảng giáo dục thông minh, sách giáo khoa, giáo trình thông minh, thúc đẩy ứng dụng các mô hình giáo dục số, giáo dục trí tuệ nhân tạo, trường học đám mây; tăng cường đổi mới phương pháp dạy học, kiểm tra, đánh giá người học sử dụng trí tuệ nhân tạo.

- Phát triển hệ thống thông tin giáo dục và nhân lực quốc gia, tích hợp thông tin năng lực và hoạt động khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo của các cơ sở giáo dục. Nâng cấp hệ thống thông tin thị trường lao động, việc làm, kết nối liên thông với hệ thống thông tin giáo dục và nhân lực.

- Nâng cao chuẩn năng lực số và trí tuệ nhân tạo cho đội ngũ nhà giáo và học sinh từ tiểu học; tích hợp nội dung vào các môn học trong chương trình giáo dục đồng thời thúc đẩy hoạt động sáng tạo, trải nghiệm với các công cụ trí tuệ nhân tạo.

²⁶⁹ Tổng Bí thư Tô Lâm (2024), Bài phát biểu “Hoàn thành sự nghiệp đổi mới giáo dục đào tạo, tạo nguồn nhân lực chất lượng cao trong kỷ nguyên vươn mình của dân tộc”, truy cập tại địa chỉ <https://www.tapchiconsan.org.vn/thong-tin-ly-luan/-/2018/1005102/tong-bi-thu-to-lam-trao-doi-chuyen-de-%E2%80%99Cky-nguyen-phat-trien-moi---ky-nguyen-vuon-minh-cua-dan-toc-viet-nam%E2%80%9D.aspx/>, truy cập ngày 01/12/2024.

Một là, xây dựng mô hình TĐHCL dựa trên nền tảng công nghệ số²⁷⁰. Đây là mô hình có thể giúp giảm thiểu chi phí vận hành, đơn giản hoá cấu trúc hệ thống và tăng cường đầu tư cho đội ngũ giảng viên. Tuy nhiên, để triển khai hiệu quả mô hình này, cần xem xét các yếu tố sau:

(i) Cấu trúc hệ thống của mô hình đại học dựa trên nền tảng số và phạm vi có thể áp dụng công nghệ. Theo đó, một số yếu tố bắt buộc các TĐHCL phải duy trì theo mô hình truyền thống như: Chương trình giảng dạy cốt lõi theo quy chuẩn của Bộ Giáo dục và Đào tạo; Công tác đảm bảo chất lượng đào tạo và đánh giá chuẩn đầu ra; Cơ chế quản lý hành chính, tài chính tuân thủ pháp luật hiện hành. Bên cạnh đó, một số yếu tố các TĐHCL có thể tính toán áp dụng công nghệ số như: Hệ thống học trực tuyến (E-learning, MOOC, AI Tutor); Quản lý sinh viên và hồ sơ số hóa; Ứng dụng blockchain trong cấp phát và xác thực bằng cấp; Hệ thống đánh giá năng lực tự động hóa bằng AI. Việc xác định rõ giới hạn, khả năng khai thác công nghệ trong mô hình đào tạo đại học sẽ giúp các TĐHCL định hình được những hoạt động cụ thể của mình trong việc xây dựng mô hình đại học số một cách rõ nét và đúng hướng hơn.

(ii) Xác định tính hợp lý của các chi phí. Theo đó, các TĐHCL cần tính toán, xác định việc phân bổ tài chính một cách hợp lý nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư và bảo đảm quyền lợi của các bên liên quan, chẳng hạn: Đối với chi phí giảng dạy, các trường cần tăng cường đầu tư cho giảng viên thông qua lương, đào tạo nâng cao chuyên môn, xây dựng cơ chế khuyến khích giảng viên áp dụng công nghệ trong giảng dạy. Đối với chi phí quản lý, các trường cần giám biên chế quản lý nhờ ứng dụng công nghệ số, thúc đẩy tối ưu hoá quy trình tuyển sinh, xét duyệt và quản lý sinh viên qua hệ thống điện tử. Đối với chi phí đầu tư thiết bị và duy trì hệ thống, các trường cần cân đối giữa đầu tư ban đầu và chi phí duy trì, cập nhật công nghệ cũng như xác định mức trích lập quỹ bảo trì hệ thống số để bảo đảm vận hành liên tục.

(iii) Hoàn thiện cơ chế, chính sách nhằm quản lý hoạt động của các TĐHCL trên nền tảng số, đảm bảo quyền và trách nhiệm của các bên liên quan²⁷¹. Theo đó, việc quản lý với các TĐHCL trên nền tảng số vẫn phải đảm bảo những quyền, trách nhiệm của nhà trường, của người học và của cơ quan quản lý. Việc xây dựng tiêu chuẩn đánh giá chất lượng đào tạo trực tuyến, kiểm định chất lượng đại học số theo

²⁷⁰ Tô Hồng Nam (2022), Chuyển đổi số Giáo dục đại học - Xây dựng mô hình giáo dục đại học số tại Việt Nam, *Tạp chí Thông tin và Truyền thông*, số 5, tháng 5/2022.

²⁷¹ Tô Hồng Nam (2022), tldd.

thông lệ quốc tế cũng là những yêu cầu cần thiết để xây dựng hiệu quả mô hình TĐHCL dựa trên nền tảng công nghệ số.

(iv) Xác định rõ ràng các rủi ro của công nghệ số để nhận diện, định hình những biện pháp khắc phục. Mặc dù công nghệ số tạo nên nhiều cơ hội cho các TĐHCL chuyển đổi theo hướng tinh gọn, phát triển hơn, nhưng những thách thức trong việc bảo đảm an toàn thông tin, dữ liệu, quyền riêng tư trên nền tảng số đòi hỏi các cơ quan quản lý nhà nước và chính các trường phải tiến hành nhiều biện pháp để đối phó với những thách thức, rủi ro này. Việc áp dụng tiêu chuẩn bảo mật dữ liệu cho hệ thống quản lý giáo dục số, xây dựng chế tài xử lý vi phạm trong bảo mật thông tin sinh viên và giảng viên là những hoạt động cần thiết phải thực hiện.

Hai là, tăng cường trách nhiệm giải trình và đảm bảo công bằng, minh bạch trong TCDH và khả năng tiếp cận giáo dục số²⁷². Một số giải pháp cụ thể được đưa ra như sau:

(i) Tăng cường TNGT trong TCDH số thông qua việc công khai, minh bạch tài chính của các TĐHCL bằng công nghệ số như xây dựng hệ thống quản lý tài chính minh bạch dựa trên nền tảng công nghệ blockchain, công khai báo cáo tài chính hàng năm trên cổng thông tin điện tử của trường, tích hợp hệ thống quản lý tài chính với cơ quan kiểm toán nhà nước. Tăng cường TNGT của TĐHCL còn thực hiện trong việc quản lý học phí qua các phương thức điện tử như hệ thống phản hồi và khiếu nại điện tử cho sinh viên về học phí, giúp đảm bảo quyền lợi sinh viên khi học trực tuyến hoặc theo mô hình kết hợp. Ngoài ra, có thể áp dụng công nghệ blockchain để lưu trữ và xác thực bằng cấp số, giúp tránh gian lận bằng cấp và tăng cường minh bạch; thành lập cơ quan kiểm định chất lượng đào tạo số với tiêu chí đánh giá chặt chẽ.

(ii) Đảm bảo công bằng trong tiếp cận giáo dục số thông qua cơ chế hỗ trợ sinh viên yếu thế tiếp cận đại học số; công bằng trong tuyển sinh và đánh giá trực tuyến cũng như đảm bảo quyền lợi cho giảng viên trong môi trường số.

Ba là, thúc đẩy hợp tác quốc tế nhằm nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật kinh tế về tự chủ của các TĐHCL²⁷³. Trong bối cảnh toàn cầu hóa và chuyển đổi số, hợp tác quốc tế, học hỏi kinh nghiệm từ các nền giáo dục tiên tiến, thu hút đầu tư

²⁷² Phạm Oanh (2023), *Trách nhiệm giải trình tại các cơ sở giáo dục đại học công lập Việt Nam*, truy cập tại địa chỉ <https://tapchigiaoduc.edu.vn/article/87727/225/trach-nhiem-giai-trinh-tai-cac-co-so-giao-duc-dai-hoc-cong-lap-viet-nam/>, truy cập ngày 01/10/2024.

²⁷³ Bùi Minh Nghĩa (2024), *Hợp tác quốc tế về giáo dục, đào tạo đại học - Chủ trương, kết quả và giải pháp tăng cường*, *Tạp chí Lý luận chính trị*, tháng 10/2024.

quốc tế, và thúc đẩy trao đổi giảng viên, sinh viên sẽ giúp Việt Nam xây dựng một hệ thống đại học tự chủ bền vững, minh bạch và hội nhập²⁷⁴. Những giải pháp cụ thể có thể được xem xét như: tham gia các tổ chức giáo dục toàn cầu như UNESCO, OECD, ASEAN University Network để cập nhật xu hướng pháp lý và chính sách TCDH; tích hợp tiêu chuẩn kiểm định chất lượng quốc tế vào hệ thống pháp luật giáo dục Việt Nam, đảm bảo các trường tuân thủ quy định về tài chính, học phí và TNGT; hợp tác với các tổ chức tài chính quốc tế để có nguồn vốn vay ưu đãi cho các TĐHCL trong quá trình tự chủ...

²⁷⁴ Lê Thị Mai Hoa & Trần Đình Minh (2024), *Hội nhập quốc tế giáo dục đại học và vấn đề đặt ra cho giáo dục đại học Việt Nam*, truy cập tại địa chỉ <https://www.tuyengiao.vn/hoi-nhap-quoc-te-giao-duc-dai-hoc-va-van-de-dat-ra-cho-giao-duc-dai-hoc-viet-nam-154816>, truy cập ngày 29/4/2025.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 3

Dựa trên việc nghiên cứu, phân tích định hướng, giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật kinh tế về tự chủ của các TĐHCL ở Việt Nam, Luận án rút ra một số kết luận sau:

1. Về quan điểm, việc hoàn thiện pháp luật kinh tế về tự chủ của các TĐHCL ở Việt Nam phải đảm bảo sự nhất quán giữa các quan điểm, chính sách lớn của Đảng và Nhà nước đối với thực hiện quyền tự chủ của các TĐHCL; bảo đảm thực hiện pháp luật kinh tế về tự chủ của các TĐHCL đi đôi với thực thi trách nhiệm giải trình, của cả chủ thể QLNN về GDĐH và chính TĐHCL; phải song hành giữa thực hiện tự chủ với đảm bảo chất lượng cơ sở GDĐH của TĐHCL.

2. Về định hướng, việc hoàn thiện pháp luật kinh tế về tự chủ của các TĐHCL cần: thể chế hoá được các chủ trương, định hướng phát triển đại học; tăng cường quyền tự chủ đi kèm với tăng cường trách nhiệm giải trình của các trường; gắn với yêu cầu của kỷ nguyên mới; hướng tới việc bảo đảm thực hiện một cách hiệu quả trên thực tiễn về quyền tự chủ của các TĐHCL. Về yêu cầu, việc hoàn thiện pháp luật kinh tế về tự chủ của các TĐHCL ở Việt Nam phải đảm bảo các yêu cầu về tính khoa học; tính rõ ràng, minh bạch; tính công bằng, bình đẳng.

3. Một số giải pháp nhằm hoàn thiện quy định của pháp luật kinh tế về tự chủ của TĐHCL ở Việt Nam tiêu biểu như:

- Đối với việc hoàn thiện quy định về tự chủ trong quản trị, quản lý của các TĐHCL, cần: (i) sửa đổi, bổ sung quy định về tập thể lãnh đạo trường nhằm đảm bảo sự tương thích giữa quy định của pháp luật liên quan; (ii) sửa đổi, bổ sung các quy định về tổ chức và hoạt động của bộ máy lãnh đạo và điều hành của TĐHCL theo xu hướng mới nhất; (iii) sửa đổi, bổ sung quy định về cấp có thẩm quyền bổ nhiệm, công nhận đối với chức danh hiệu trưởng TĐHCL; (iv) sửa đổi, bổ sung quy định về tiêu chuẩn của hiệu trưởng nhằm đảm bảo sự rõ ràng, cụ thể, khả thi khi áp dụng trên thực tế.

- Đối với việc hoàn thiện quy định về tự chủ trong mô hình tổ chức của TĐHCL, cần: (i) sửa đổi, bổ sung quy định của pháp luật hiện hành nhằm quy định rõ người đứng đầu TĐHCL; (ii) sửa đổi, bổ sung quy định của pháp luật nhằm quy định cụ thể mối quan hệ giữa các bộ phận trong TĐHCL.

- Đối với việc hoàn thiện quy định về tự chủ trong hoạt động tài chính, quản lý tài sản của TĐHCL, cần: (i) sửa đổi, bổ sung các quy định của pháp luật nhằm đảm

bảo sự thống nhất trong việc giao quyền tự chủ xác định mức thu học phí của các TĐHCL tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư phát triển mà không bị ràng buộc bởi trần học phí; (ii) hoàn thiện pháp luật quy định về nguồn thu từ NSNN của các TĐHCL; (iii) bổ sung các quy định nhằm mở rộng, đa dạng hóa nguồn thu tài chính ngoài nguồn học phí và NSNN bằng cách nghiên cứu tìm kiếm, khai thác và phát triển các hoạt động sự nghiệp nhằm gia tăng nguồn thu cho TĐHCL thông qua các hoạt động hợp pháp; (iv) hoàn thiện hệ thống chính sách về quản lý và sử dụng tài sản công ở các TĐHCL.

- Đối với việc hoàn thiện quy định về tự chủ đối với nguồn nhân lực của TĐHCL, cần: (i) sửa đổi, bổ sung theo hướng thống nhất khái niệm về nhân sự của TĐHCL trong các văn bản quy phạm pháp luật liên quan; (ii) sửa đổi, bổ sung các quy định của pháp luật hiện hành nhằm đảm bảo sự thống nhất quyền tự chủ về nhân sự của TĐHCL.

4. Một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật kinh tế về tự chủ của TĐHCL ở Việt Nam như: (i) nâng cao hiệu quả thực hiện tự chủ về tổ chức của TĐHCL như nâng cao nhận thức và quan điểm về tự chủ tổ chức của TĐHCL; xây dựng cơ chế phối hợp chặt chẽ giữa các bộ/ngành/địa phương trong quản lý và triển khai tự chủ tổ chức của các TĐHCL; xây dựng cơ chế trách nhiệm giải trình rõ ràng trong việc triển khai tự chủ về tổ chức của các TĐHCL; (ii) nâng cao hiệu quả thực hiện tự chủ về tài chính của các TĐHCL như tăng ngân sách cho GDDH lên khoảng 0,5%GDP; áp dụng các giải pháp đa dạng và linh hoạt nhằm giảm sự phụ thuộc nguồn thu của TĐHCL vào NSNN, khai thác tối đa các nguồn thu hợp pháp của trường nhằm đảm bảo nguồn thu phát triển bền vững; mở rộng căn cứ đánh giá chất lượng GDDH; (iii) nâng cao hiệu quả thực hiện tự chủ về nhân sự của các TĐHCL thông qua đổi mới mô hình tuyển dụng và sử dụng nhân sự; cải cách chế độ đãi ngộ, lương thưởng cho học sinh yếu thế khi cho phép các trường xây dựng hệ thống lương riêng; (iv) tăng cường tuyên truyền, giáo dục pháp luật về TCDH cho cộng đồng, các chủ thể trong đời sống kinh tế - xã hội; (v) nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật kinh tế về tự chủ của các TĐHCL đặt trong bối cảnh chuyển đổi số, bối cảnh kỷ nguyên mới của đất nước.

KẾT LUẬN CHUNG

Thông qua việc nghiên cứu Đề tài “*Tự chủ đại học tại Việt Nam dưới góc độ pháp luật kinh tế và giải pháp hoàn thiện*”, Luận án rút ra một số kết luận như sau:

Thứ nhất, về lý luận, tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế được hiểu là tổng hợp các quy phạm pháp luật thuộc lĩnh vực kinh tế do Nhà nước ban hành hoặc thừa nhận nhằm điều chỉnh các mối quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình các cơ sở giáo dục đại học tiến hành tự chủ. Nguyên tắc về tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế bao gồm những nguyên tắc chung của pháp luật kinh tế trong nền kinh tế thị trường và những nguyên tắc đặc thù, như: (i) nguyên tắc phân cấp toàn diện về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm và quyền lợi, song song với yêu cầu phối hợp hiệu quả trong triển khai thực hiện tự chủ đại học; (ii) nguyên tắc công bằng, hài hoà lợi ích của cơ sở giáo dục đại học với lợi ích của Nhà nước và các bên liên quan và (iii) nguyên tắc kết hợp hài hoà giữa tự chủ đại học với trách nhiệm giải trình.

Tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế không điều chỉnh hết các nội dung tự chủ của cơ sở giáo dục đại học. Cấu trúc về tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế bao gồm các nhóm quy phạm pháp luật quy định về: (i) tự chủ trong mô hình tổ chức của cơ sở giáo dục đại học; (ii) tự chủ trong hoạt động tài chính, quản lý tài sản của cơ sở giáo dục đại học; (iii) tự chủ đối với nguồn nhân lực của cơ sở giáo dục đại học. Quá trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật kinh tế về tự chủ đại học chịu ảnh hưởng của những yếu tố khách quan và chủ quan chi phối.

Thứ hai, về thực trạng tự chủ đại học dưới góc độ pháp luật kinh tế và thực tiễn thi hành tại Việt Nam, các quy định của pháp luật đã đạt được những hiệu quả tích cực trong việc điều chỉnh hoạt động tự chủ của các cơ sở giáo dục đại học khi đã có những quy định cụ thể, đầy đủ, cập nhật về những nội dung tự chủ của các trường. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, một số quy định của pháp luật kinh tế về tự chủ đại học đã bộc lộ những điểm hạn chế, không còn phù hợp với thực tiễn thực hiện, gây cản trở cho các trường chủ động và phát triển cơ chế tự chủ. Chẳng hạn như, pháp luật hiện hành chưa quy định rõ về người đứng đầu trường đại học công lập; chưa quy định cụ thể về mối quan hệ giữa các bộ phận trong trường đại học công lập, đặc biệt mối quan hệ giữa đảng uỷ - hội đồng trường và ban giám hiệu; quy định về nguồn ngân sách nhà nước giao cho các trường đại học công lập chưa đầy đủ,

các quy định về phân bổ nguồn ngân sách nhà nước về các trường đại học công lập còn mang tính “cào bằng”; quyền tự chủ về nhân sự của trường đại học công lập chưa có sự thống nhất trong các quy định của pháp luật có liên quan; mô hình và cơ chế quản trị nhân sự trong các trường đại học công lập còn chậm đổi mới, chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển nguồn nhân lực của giáo dục đại học trong nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế.

Thứ ba, về định hướng, giải pháp, Luận án đã chỉ ra và phân tích một số định hướng như: thể chế hoá được các chủ trương, định hướng phát triển đại học; tăng cường quyền tự chủ đi kèm với tăng cường trách nhiệm giải trình của các trường; gắn với yêu cầu của kỷ nguyên mới; hướng tới việc bảo đảm thực hiện một cách hiệu quả trên thực tiễn về quyền tự chủ của các trường đại học công lập. Từ đó, dựa trên những bất cập, tồn tại ở Chương 2 đã phân tích, dựa trên một số kinh nghiệm tốt của các quốc gia trên thế giới về vấn đề liên quan, Luận án đề xuất một số giải pháp cụ thể nhằm hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật kinh tế về tự chủ đại học tại Việt Nam.

Việc hoàn thiện pháp luật kinh tế về tự chủ của các trường đại học công lập ở Việt Nam phải đảm bảo sự nhất quán giữa các quan điểm, chính sách lớn của Đảng và Nhà nước đối với thực hiện quyền tự chủ của các trường đại học công lập; bảo đảm thực hiện pháp luật kinh tế về tự chủ của các trường đại học công lập đi đôi với thực thi trách nhiệm giải trình, của cả chủ thể quản lý nhà nước về giáo dục đại học và chính trường đại học công lập; phải song hành giữa thực hiện tự chủ với đảm bảo chất lượng.

- Thể chế hoá được các chủ trương, định hướng phát triển đại học; tăng cường quyền tự chủ đi kèm với tăng cường trách nhiệm giải trình của các trường; gắn với yêu cầu của kỷ nguyên mới; hướng tới việc bảo đảm thực hiện một cách hiệu quả trên thực tiễn về quyền tự chủ của các trường đại học công lập. Về yêu cầu, việc hoàn thiện pháp luật kinh tế về tự chủ của các trường đại học công lập ở Việt Nam phải đảm bảo các yêu cầu về tính khoa học; tính rõ ràng, minh bạch; tính công bằng, bình đẳng.

- Hoàn thiện quy định về tự chủ của các trường đại học công lập đi đôi với giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật kinh tế về tự chủ của trường đại học công lập ở Việt Nam.

DANH MỤC CÔNG TRÌNH CỦA TÁC GIẢ CÓ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN ĐÃ ĐƯỢC CÔNG BỐ

1. Tạp chí Khoa học Pháp lý Việt Nam, “Tổng quan một số nghiên cứu về tự chủ trong giáo dục đại học ở Việt Nam” (số 4, 176/2024), tr.102 – 114.
2. Tạp chí Luật học “Pháp luật về tự chủ tài chính, tài sản của các trường đại học công lập ở Việt Nam – Thực trạng và đề xuất hoàn thiện”, Số 4 (299), tháng 4/2025, tr.126 -137.
3. Tạp chí Nghề luật “Thực trạng tự chủ về tổ chức bộ máy và nhân sự của các TĐHCL ở Việt Nam và kiến nghị hoàn thiện” (số 5/2025), tr.58-64.tr.58 – 64.
4. Hội thảo cấp trường Đại học Luật Hà Nội, những gợi mở chính sách và pháp luật từ các định chế quốc tế mà Việt Nam đã và sẽ tham gia “ Kiến nghị của Liên minh Châu Âu về xây dựng cầu nối cho Hợp tác giáo dục đại học hiệu quả và những vấn đề đặt ra cho Việt Nam về pháp luật kinh tế nhằm thực hiện đầy đủ tự chủ của các trường đại học công lập” (EEA- 2022/C 160/01), tr.163 - 173.
5. Tạp chí Quản lý Nhà nước, “Thực tiễn pháp luật về tự chủ của các trường Đại học công lập”, số 351 (4/2025), tr.40 – 44.
6. Tạp chí Giáo dục “Nghiên cứu đề xuất giải pháp hoàn thiện các quy định của pháp luật kinh tế để nâng cao hiệu quả về tự chủ tổ chức và tự chủ nhân sự của các trường đại học công lập ở Việt Nam”, số 25 (4/2025), tr. 424 - 430.
7. Tạp chí Khoa học Luật học – Đại học Quốc gia Hà Nội “Quan điểm, định hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật kinh tế về tự chủ của các trường Đại học công lập ở Việt Nam”, số 2 (2025) tr.23-33.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

Văn bản pháp luật:

1. Luật Giáo dục đại học năm 2012.
2. Luật Giáo dục đại học sửa đổi, bổ sung năm 2018.
3. Luật Ngân sách Nhà nước năm 2015.
4. Luật Giáo dục năm 2019.
5. Luật Doanh nghiệp năm 2020.
6. Luật Viên chức năm 2010, sửa đổi, bổ sung năm 2019
7. Nghị định số 99/2019/NĐ-CP của Chính phủ ngày 30/12/2019 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục đại học.
8. Nghị định số 115/2020/NĐ-CP ngày 25/9/2020 của Chính phủ quy định về tuyển dụng, sử dụng và quản lý viên chức.
9. Nghị định số 85/2023/NĐ-CP ngày 07/12/2023 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung Nghị định số 115/2020/NĐ-CP của Chính phủ ngày 25/9/2020 quy định về tuyển dụng, sử dụng và quản lý viên chức.
10. Nghị định số 60/2021/NĐ-CP ngày 21/6/2021 của Chính phủ quy định về cơ chế tự chủ tài chính của đơn vị sự nghiệp công lập.
11. Nghị định số 81/2021/NĐ-CP ngày 27/8/2021 của Chính phủ quy định về cơ chế thu, quản lý học phí đối với cơ sở giáo dục thuộc hệ thống giáo dục quốc dân và chính sách miễn, giảm học phí, hỗ trợ chi phí học tập; giá dịch vụ trong lĩnh vực giáo dục, đào tạo.
12. Nghị định số 97/2023/NĐ-CP ngày 31/12/2023 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung Nghị định số 81/2021/NĐ-CP ngày 27/8/2021 của Chính phủ quy định về cơ chế thu, quản lý học phí đối với cơ sở giáo dục thuộc hệ thống giáo dục quốc dân và chính sách miễn, giảm học phí, hỗ trợ chi phí học tập; giá dịch vụ trong lĩnh vực giáo dục, đào tạo.
13. Quy định số 80-QĐ/TW ngày 18/8/2022 của Bộ Chính trị về phân cấp quản lý cán bộ và bổ nhiệm, giới thiệu cán bộ ứng cử.
14. Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng Khoá XII về tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập.

15. Thông tư số 04/2024/TT-BGDĐT ngày 29/3/2024 của Bộ Giáo dục và Đào tạo hướng dẫn về vị trí việc làm lãnh đạo, quản lý và vị trí việc làm chức danh nghề nghiệp chuyên ngành giáo dục và đào tạo trong các cơ sở giáo dục đại học và các trường cao đẳng sư phạm công lập.

Tài liệu Tiếng Việt:

16. Bộ Giáo dục và Đào tạo (2022), *Báo cáo Hội nghị tự chủ đại học 2022*, Hà Nội, ngày 04/8/2022.
17. Bộ Giáo dục và Đào tạo (2021), *Số liệu thống kê giáo dục đại học năm học 2019 – 2020*, truy cập tại địa chỉ <https://moet.gov.vn/thong-ke/Pages/thong-ko-giao-duc-dai-hoc.aspx?ItemID=7389>,.
18. Bùi Minh Nghĩa (2024), Hợp tác quốc tế về giáo dục, đào tạo đại học - Chủ trương, kết quả và giải pháp tăng cường, *Tạp chí Lý luận chính trị*, tháng 10/2024.
19. Đào Trọng Thi (chủ nhiệm đề tài) (2020), *Nghiên cứu mô hình đại học tự chủ và các giải pháp tăng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các cơ sở giáo dục đại học ở Việt Nam giai đoạn 2018 - 2025, tầm nhìn 2030*”, thuộc Chương trình khoa học và công nghệ cấp quốc gia giai đoạn 2016 - 2020 “Nghiên cứu phát triển khoa học giáo dục đáp ứng yêu cầu đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục Việt Nam”, Hà Nội.
20. Chương trình Khoa học và công nghệ cấp quốc gia về khoa học giáo dục (2017), *Tự chủ đại học: Kinh nghiệm của một số nước trên thế giới và khuyến nghị cho Việt Nam*, truy cập tại địa chỉ <http://chuongtrinhkhgd.moet.gov.vn/tintuc-sukien/Pages/tin-hoat-dong.aspx?ItemID>.
21. Nguyễn Văn Cương (2021), *Hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa theo yêu cầu của Văn kiện Đại hội XIII của Đảng*, bài viết được đăng tải trong cuốn sách “Hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa theo Văn kiện Đại hội XIII của Đảng - Một số vấn đề đặt ra từ thực tiễn công tác pháp luật dân sự - kinh tế, Lê Thành Long & Nguyễn Thanh Tú (đồng chủ biên), Nxb. Tư pháp, 2021.
22. Bùi Ngọc Cường (2004), Quan niệm về pháp luật kinh tế trong cơ chế thị trường, *Tạp chí Luật học*, số 1/2004.

23. Bùi Ngọc Cường (2019), *Một số vấn đề lý luận về khung pháp luật kinh tế trong nền kinh tế thị trường Việt Nam*, bài viết trong tác phẩm “Pháp luật Kinh tế Việt Nam trong thời kỳ đổi mới”, Nxb. Chính trị quốc gia sự thật, 2019.
24. Nguyễn Thị Dung (Chủ biên) (2017), *Luật Kinh tế chuyên khảo*, Nxb. Lao động, Hà Nội.
25. F.Kubler (1992), *Mấy vấn đề về pháp luật kinh tế Cộng hoà Liên bang Đức*, Nxb. Pháp lý, Hà Nội.
26. Đỗ Thị Bích Loan (2020), *Đổi mới nhà trường, bắt đầu từ mô hình quản lý*, bài đăng trên trang <https://nhandan.vn/doi-moi-nha-truong-bat-dau-tu-mo-hinh-quan-ly-post579999.html>,.
27. Hồng & Lộc (2019), *Nhiều khó khăn, vướng mắc trong thực hiện cơ chế tự chủ đối với các Trường Đại học công lập*, truy cập tại địa chỉ <http://baokiemtoan.vn/nhieu-kho-khan-vuong-mac-trong-thuc-hien-co-che-tu-chu-doi-voi-cac-truong-dai-hoc-cong-lap-4127.html>,.
28. Hồng Hạnh (2023), *Ngân sách Nhà nước chi cho giáo dục đại học mỗi năm đạt 0,8% GDP, không có đà cho khoa học bứt phá*, truy cập tại địa chỉ <https://daibieunhandan.vn/ngan-sach-nha-nuoc-chi-cho-giao-duc-dai-hoc-moi-nam-dat-0-18-gdp-khong-co-da-cho-khoa-hoc-but-pha-post352342.html>,.
29. Minh Hiền (2017), *Các trường đại học cạnh tranh*, truy cập tại địa chỉ <https://giaoducthoidai.vn/cac-truong-dai-hoc-canhh-tranh-post274864.html>,.
30. Nguyễn Am Hiểu (1996), *Hoàn thiện pháp luật Kinh tế ở Việt Nam trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa*, Luận án Phó Tiến sĩ khoa học luật học, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội, 1996.
31. Lê Ngọc Hùng (2019), *Tự chủ đại học: Khái niệm và chính sách giáo dục ở Việt Nam*, truy cập tại địa chỉ https://mof.gov.vn/webcenter/portal/btcvn/pages_r/l/tin-bo-tai-chinh?dDocName=MOFUCM149207.
32. Nguyễn Tuấn Hưng (2021), *Thực hiện tự chủ về tổ chức của Trường Đại học công lập ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ quản lý công, Học viện Hành chính quốc gia, Hà Nội, 2021.

33. Minh Phong (2024), *Cả nước có 171/174 cơ sở giáo dục đại học công lập thành lập Hội đồng trường*, bài đăng trên <https://giaoducthoidai.vn/ca-nuoc-co-171174-co-so-gd-dai-hoc-cong-lap-thanh-lap-hoi-dong-truong-post697173.html>,.
34. Nguyễn Đình Đức (2022) về *Những thách thức và bất cập trong tự chủ đại học*, truy cập tại địa chỉ <https://cte.uet.vnu.edu.vn/gs-nguyen-dinh-duc-nhung-thach-thuc-va-bat-cap-trong-tu-chu-dai-hoc/>.
35. Nhật Lê (2024), *Tự chủ tài chính hiệu quả nhìn từ kinh nghiệm của Trường Đại học Công thương TP. Hồ Chí Minh*, truy cập tại địa chỉ <https://giaoduc.net.vn/tu-chu-tai-chinh-hieu-qua-nhin-tu-kinh-nghiem-cua-truong-dh-cong-thuong-tphcm-post243486.gd>.
36. Nguyễn Thị Bích Lệ, Nguyễn Ngọc Ninh (2018), *Khái niệm tự chủ đại học và những thành tố cơ bản*, Kỷ yếu Hội thảo khoa học “Kinh nghiệm quốc tế về tự chủ đại học”, Trường Đại học Ngoại thương, Hà Nội, ngày 27/10/2018.
37. Nguyễn Lộc (2019), *Hiểu đúng về tự chủ đại học trong nền kinh tế thị trường*, *Báo Kiểm toán* số 41, ngày 10/10/2019.
38. Nguyễn Văn Luyện (1999), *Luận cứ khoa học của việc xây dựng pháp luật kinh tế ở Việt Nam*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 12/1999.
39. Phạm Thị Ly (2016), *Giáo dục đại học Hà Lan với các trường đại học khoa học ứng dụng – Kinh nghiệm cho việc phân tầng ở Việt Nam*, truy cập tại địa chỉ <https://www.lypham.net/?p=1009>.
40. Lê Vũ Nam (2012), *Các nguyên tắc cơ bản trong việc điều chỉnh bằng pháp luật đối với hoạt động đầu tư chứng khoán*, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 1+2(210+211), tháng 2/2012.
41. Phạm Duy Nghĩa (1999), *Mối quan hệ giữa pháp luật thương mại, kinh tế và dân sự*, Tạp chí Khoa học, Đại học Quốc gia Hà Nội, số 1/1999.
42. Hoàng Phê (chủ biên) (2018), *Từ điển Tiếng Việt*, Viện Ngôn ngữ học, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội.
43. Phạm Phụ (2016), *Quyền tự chủ đại học và trách nhiệm xã hội*, *Tạp chí Tia sáng*, ngày 06/7/2016.
44. Nguyễn Thị Minh Phương (2022), *Năng lực cạnh tranh của các cơ sở giáo dục đại học công lập trong bối cảnh tự chủ đại học ở Việt Nam: Một nghiên cứu định tính*, *Tạp chí Giáo dục* (2022), 22(19).

45. Phạm Đỗ Nhật Tiên (2017), *Tự chủ đại học và trách nhiệm giải trình trong việc nâng cao chất lượng giáo dục đại học*, Kỷ yếu Hội thảo Hoàn thiện chính sách pháp luật về tự chủ đại học, Thành phố Hồ Chí Minh.
46. Hiệp Phạm, Oanh Phạm (2023), Chính sách tự chủ đại học của Việt Nam dưới góc nhìn của lý thuyết quản lý công mới, *Tạp chí Giáo dục*, số 4/2023.
47. Hoàng Thị Xuân Hoa (2015), *Tự chủ đại học - Xu thế của phát triển*, truy cập tại địa chỉ http://hvta.toaan.gov.vn/portal/page/portal/hvta/27676686/27677461?p_page_id=27677461&pers_id=28346379&folder_id=&item_id=128272754&p_details=1.
48. Lê Vĩnh Triển (2020), *Tự chủ đại học: Khi đại học nghĩ mình là nơi bán hàng*, truy cập tại địa chỉ <https://thesaigontimes.vn/tu-chu-dai-hoc-khi-dai-hoc-nghi-minh-la-noi-ban-hang>.
49. Trường Đại học Luật Hà Nội (1996), *Giáo trình Luật Kinh tế*, Nxb. Giáo dục, Hà Nội.
50. Trường Đại học Luật Hà Nội (2018), *Giáo trình Luật Thương mại*, tập 1, Nxb. Tư pháp.
51. Trường Đại học Luật Hà Nội (2018), *Giáo trình Luật Đất đai*, Nxb. Công an nhân dân.
52. Trường Đại học Luật Hà Nội (2020), *Giáo trình Luật Lao động Việt Nam*, Nxb. Công an nhân dân.
53. Trường Đại học Luật Hà Nội (2020), *Giáo trình Luật Cạnh tranh*, Nxb. Công an nhân dân.
54. Nguyễn Trọng Tuấn (2018), *Quyền tự chủ của các cơ sở giáo dục đại học công lập ở nước ta hiện nay*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Học viện Khoa học xã hội, Hà Nội, 2018.
55. Trần Xuân Tùng (2013), Vai trò của pháp luật trong kinh tế thị trường, *Tạp chí Tổ chức Nhà nước*, số 8/2013.
56. Nguyễn Viết Tý (2002), *Phương hướng hoàn thiện pháp luật kinh tế trong điều kiện có Bộ luật Dân sự*, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, 2002.
57. Phạm Thị Lý (2017), Hội đồng trường trong vấn đề quản trị đại học ở Việt Nam, *Tạp chí Khoa học Giáo dục*, số 137.

58. Tường San (2024), *Gánh nặng về tài chính khiến nhiều người học bậc sau đại học phải bỏ ngang*, truy cập tại địa chỉ <https://giaoduc.net.vn/ganh-nang-ve-tai-chinh-khien-nhieu-nguoi-hoc-bac-sau-dai-hoc-phai-bo-ngang-post245658.gd>.
59. Trường Đại học Y Hà Nội (2021), *Nghị quyết số 06/NQ-ĐHYHN ban hành Quy chế tổ chức và hoạt động của Trường Đại học Y Hà Nội, nhiệm kỳ 2020 - 2025*, Hà Nội.
60. Vi Cầm (2023), *Ngân sách cho giáo dục chưa năm nào đạt mức tối thiểu*, truy cập tại địa chỉ <https://daidoanket.vn/ngan-sach-cho-giao-duc-chua-nam-nao-dat-muc-toi-thieu-10269044.html>.
61. Vĩnh Hà - Nguyễn Bảo (2022), *Tự chủ đại học: Để gánh nặng tài chính không “đè” lên người học*, truy cập tại địa chỉ <https://tuoitre.vn/tu-chu-dai-hoc-de-ganh-nang-tai-chinh-khong-de-nguoi-hoc-20220805085026477.htm>.
62. Vũ Thị Lan Anh (2022), *Pháp luật về tự chủ đại học và những vấn đề đặt ra trong thực hiện tự chủ đại học ở Việt Nam*, Tham luận Hội thảo “Kinh nghiệm tự chủ đại học”, Trường Đại học Giao thông vận tải, 3/2022.
63. World Bank (2008), *Báo cáo tổng quan về xu thế quản trị đại học trên thế giới*.
64. Nguyễn Văn Bảo (chủ nhiệm Đề tài) (2011), Đề tài “*Xây dựng bộ chỉ số đánh giá năng lực tự chủ và trách nhiệm giải trình xã hội của các cơ sở giáo dục đại học Việt Nam*”, Chương trình khoa học và công nghệ cấp quốc gia (2016 - 2020), Hà Nội.
65. Nguyễn Huy Bằng (2020), *Hoàn thiện hệ thống văn bản nội bộ làm cơ sở cho việc thực hiện tự chủ của cơ sở giáo dục đại học*.
66. Nguyễn Đình Bình và Vũ Văn Nôm (2019), *Tự chủ đại học: cơ hội để nâng cao chất lượng giáo dục đại học và đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế*, truy cập tại địa chỉ <https://sti.vista.gov.vn/tw/Lists/TaiLieuKHCN/Attachments/306444/DT-KYHT2020207.pdf>.
67. Bùi Đại Dũng (2016), *Kinh tế học của khu vực công*, Nxb. Chính trị quốc gia sự thật, Hà Nội.
68. Trần Đức Cân (2012), *Hoàn thiện cơ chế tự chủ tài chính các trường đại học công lập ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ Kinh tế, Đại học Kinh tế quốc dân, Hà Nội.
69. Trương Thị Lê Hồng (2020), *Tự chủ trong giáo dục đại học ở các trường ngoài công lập - Thực trạng và giải pháp*.
70. Trần Quang Huy & Phạm Thị Bích Ngọc (2016), *Học hỏi của tổ chức trong bối cảnh tự chủ đại học tại Việt Nam*, Tạp chí Khoa học Giáo dục số 127, tháng 4.2016.

71. Lê Ngọc Hùng (2015), *Hệ thống, cấu trúc & phân hóa xã hội*, Nxb Đại học quốc gia Hà Nội, năm 2015.
72. Thái Quang Hy, *Quản trị học*, truy cập tại địa chỉ <https://edu.imi-vn.com/wp-content/uploads/2020/10/C02-QUAN-TRI-HOC-Cac-ly-thuyet-quan-tri.pdf>,.
73. Phạm Thị Ly (2013), *Tự chủ đại học - một cái nhìn từ nhiều phía*.
74. Phùng Xuân Nhạ và các cộng sự (2015), *Luận cứ khoa học của việc nâng cao hiệu quả đầu tư tài chính cho giáo dục đại học Việt Nam giai đoạn 2016 - 2020 và tầm nhìn 2030*, Đề tài khoa học độc lập cấp Nhà nước, năm 2015.
75. Vũ Thị Thanh Thủy (2012), *Quản lý tài chính các trường đại học công lập ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ Kinh tế, Đại học Kinh tế quốc dân, Hà Nội.
76. Nguyễn Tài Năng (2020), *Tự chủ tài chính khi thực hiện tự chủ đại học - Nghiên cứu tại Trường Đại học Luật, Đại học Huế*, Bài đăng trên trang <https://khcncongthuong.vn/News/Print/3489>.
77. Lê Đức Thọ (2021), *Tự chủ về nhân lực trong các trường đại học công lập ở Việt Nam hiện nay*, Tạp chí Tài chính - Quản trị kinh doanh, số 21, tháng 3/2021.
78. Lương Văn Hà (2022), *Tự chủ đại học và những vấn đề đặt ra trong thực tiễn triển khai tại Việt Nam*, Tạp chí Kinh tế và dự báo, tháng 5/2022
79. Lương Văn Hà & Vũ Thanh Nguyên (2022), *Quản lý tự chủ tài chính đại học: Kinh nghiệm quốc tế và hàm ý chính sách cho Việt Nam*, Tạp chí Kinh tế và dự báo online, truy cập tại địa chỉ <https://kinhtevadubao.vn/quan-ly-tu-chu-tai-chinh-dai-hoc-kinh-nghiem-quoc-te-va-ham-y-chinh-sach-cho-viet-nam-22358.html>.
80. Nguyễn Thùy Linh & Nguyễn Văn Định (2019), *Tự chủ tài chính tại các trường đại học công lập tại Việt Nam*, Tạp chí Khoa học & Công nghệ Việt Nam điện tử, truy cập tại địa chỉ <https://vjst.vn/vn/tin-tuc/1334/tu-chu-tai-chinh-tai-cac-truong-dai-hoc-cong-lap-tai-viet-nam.aspx>.
81. Trường Đại học Sư phạm thành phố Hồ Chí Minh (2010), Hội thảo khoa học “*Vấn đề tự chủ - tự chịu trách nhiệm ở các trường Đại học và Cao đẳng Việt Nam*”, thành phố Hồ Chí Minh.
82. Nguyễn Anh Thái (2008), *Hoàn thiện cơ chế quản lý tài chính đối với các trường đại học ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ kinh tế, Học viện Tài chính, Hà Nội.
83. Lê Thị Thảo (2017), *Những bất cập của pháp luật về tự chủ đại học và yêu cầu hoàn thiện*, Tạp chí công thương, số 08, tháng 7/2017

84. Vũ Phương Thảo (2021), *Kinh nghiệm quốc tế về quản lý tài sản công tại các cơ sở giáo dục đại học công lập*, Tạp chí Tài chính số kỳ 2, tháng 10/2021.
85. Lâm Quang Thiệp (2018), *Humboldt, Hoa Kỳ và Giáo dục đại học Việt Nam*, trong *Nghiệp vụ sư phạm đại học*, Nxb. Giáo dục.
86. Lâm Quang Thiệp (2020), *Tự chủ đại học – các khoảng cách trong nhận thức và sự không đồng bộ về thể chế*, Hội thảo Giáo dục Việt Nam 2020, Hà Nội, 11/2020.
87. Đinh Văn Trọng & Lê Thị Tuyết Ba (2020), *Chính sách tự chủ giáo dục - động lực lớn cho sự phát triển giáo dục đại học công lập ở Việt Nam*.
88. Đặng Văn Du (2004), *Các giải pháp nâng cao hiệu quả đầu tư tài chính cho đào tạo đại học ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ kinh tế, Học viện Tài chính, Hà Nội.
89. Bộ Giáo dục và Đào tạo (2008), *Xây dựng Đề án đổi mới cơ chế tài chính của Giáo dục và đào tạo giai đoạn 2008 - 2012*, Hà Nội.
90. Lê Phước Minh (2005), *Hoàn thiện chính sách tài chính cho giáo dục đại học Việt Nam*, Luận án tiến sĩ kinh tế, Học viện Ngân hàng, Hà Nội.
91. Nguyễn Xuân Trường (2020), *Quản lý tài chính tại Học viện chính trị quốc gia Hồ Chí Minh*, Luận án tiến sĩ quản lý kinh tế, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.
92. Ủy ban Văn hoá, Giáo dục, Thanh niên, Thiếu niên và Nhi đồng (2020), Hội thảo giáo dục Việt Nam 2020 “*Tự chủ trong giáo dục đại học - từ chính sách đến thực tiễn*”, Hà Nội, tháng 11/2020.
93. Nguyễn Thị Yến Nam (2011), *Giải pháp nâng cao hiệu quả công tác tài chính theo hướng tự chủ, tự chịu trách nhiệm tại Trường Đại học Sư phạm thành phố Hồ Chí Minh*, Tạp chí Khoa học Đại học sư phạm thành phố Hồ Chí Minh, số 31 năm 2011.
94. Nguyễn Đồng Anh Xuân (2020), *Quản lý tài chính tại các trường đại học công lập trực thuộc Bộ Công Thương trong điều kiện thực hiện cơ chế tự chủ tài chính*, Luận án tiến sĩ kinh tế, Học viện Tài chính, Hà Nội.

Tài liệu Tiếng Anh:

95. Shattock Michael (2006), *Managing good governance in higher education*, Open University Press, McGraw – Hill Education, United Kingdom.

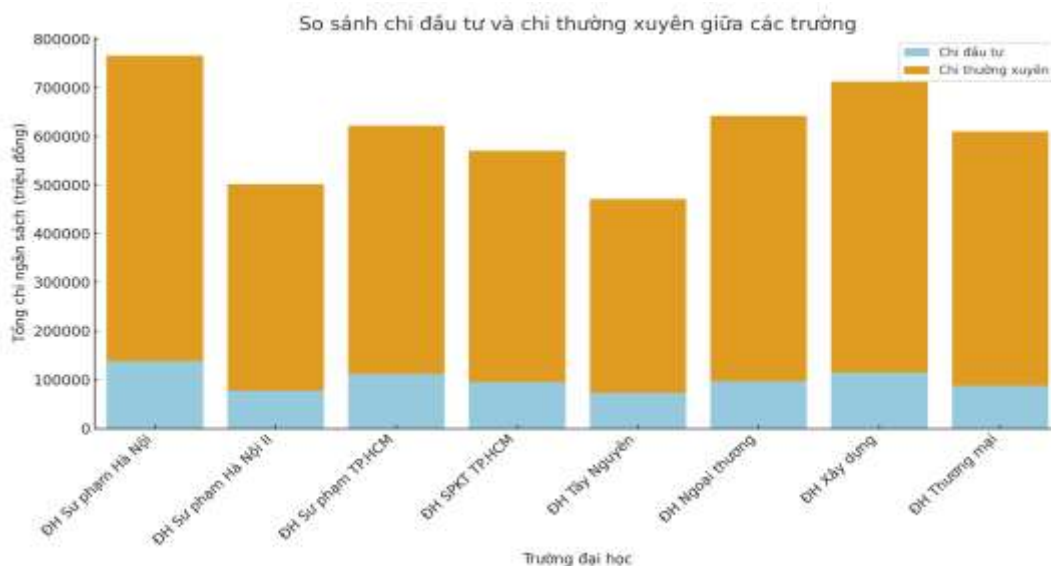
96. Anh Thi Hoai Le (2021), The Influence of Institution Autonomy Policy on Internationalization of Higher Education: A Case Study in Vietnam, *Journal of Comparative & International Higher Education*, Volume 13, Issue 5S (2021).
97. Ashby, E. & Anderson, M. (1966), *Universities: British, Indian, African: A Study of the ecology of higher education*, London, England: Weidenfeld & Nicolson.
98. Don Anderson Richard Johnson (1998), *University Autonomy in Twenty Countries*, Centre for Continuing Education The Australian National University.
99. Fernet C., Senecal C., Guay F., Marsh H. & Dowson M. (2008), The Work Tasks motivation scale for Teachers (WTMST), *Journal of Career Assessment*.
100. Neave (1988), On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise: An Overview of Recent Trends in Higher Education in Western Europe, 1986 – 1988, *European Journal of Education*, Vol.23, No.1/2 (1988).
101. Steers, R.M, & Porter, L.W (1983), *Motivation and work behavior management* (4th ed), New York, NY: McGraw Hill.
102. Su Yan Pan (2009), *University Autonomy, The State and Social Change in China*, HongKong University Press.
103. University of Edinburgh (2021), *Annual report 2019 – 2020*, published by The University of Edinburgh.
104. UNESCO European Centre for Higher Education (1992), *Academic freedom and university autonomy: proceedings*, International Conference on Academic Freedom and University Autonomy, Sinaia, Romania.
105. Varghese, N. V., 2007. GATS and higher education: the need for regulatory policies. Paris: International Institute for Educational Planning, truy cập tại: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000150689/PDF/150689eng.pdf.multi>.
106. Wieland Wermke & Maija Salokangas (2015), *Autonomy in education: theoretical and empirical approaches to a contested concept*, tr.1, truy cập tại: <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.3402/nstep.v1.28841>.
107. Estelle James, Elizabeth M.King and Ace Suryadi (1996), *Finance, management, and costs of public and private schools in Indonesia*, Ministry of Education and Culture, Jakarta, Indonesia, 10/1996.
108. Berle, Adolf & Gardner Means (1932), *The Modern corporation and private property*, Macmillan, New York.

109. Ludwig von Bertalanffy, *An outline of general system theory*, The British Journal for the Philosophy of Science. Vol. 1. No. 2 (August), 1950.
110. Jamshid Gharajedaghi (2005), *Tư duy hệ thống: Quản lý hỗn độn và phức hợp, một số cơ sở cho thiết kế kiến trúc kinh doanh*. Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 2005.
111. Jensen, Michael & William Meckling (1976), *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency costs and ownership structure*, Journal of Financial Economics, 3, 305-360.
112. Fielden John (2008), *Global trends in university governance*, The World Bank, The United States of America.
113. Malcolm Prowolm & Eric Morgan (2005), *Financial Management and Control in Higher education*, Routledge Publisher, New York, USA.
114. Tsang, M.C (1997), *Cost analysis for improved educational policy making and evaluation*, Educational Evaluation and Policy Analysis, 19(4), 318-324.
115. Marianne, C. & Lesley, A (2000), *Managing Finance and Resources in Education*, Transaction Publisher, New Brunswick, NJ, USA.
116. Sulochana (1991), *Financial Management of Higher Education in India - with special reference to the Osmania University*, Chugh Publisher, New Delhi, India.
117. Berdahl, R., Graham, J. & Piper, D.R. (1971), *Statewide Coordination of Higher education*, Washington: American Council on Education.
118. Peter Lorange (2002), *New vision for management education: leadership challenges*, Pergamon press, Amsterdam.
119. Thomas Estermann (2011), *The challenge of financial sustainability*, truy cập tại trang University World News.
120. The History of Higher Education (1997), ASHE Reader Series, Simon & Schuster Custom Publishing.
121. Liviu Matei & Julia Iwinska (2015), *University Autonomy - A Practical Handbook*, Central European University, Higher Education Observatory.

PHỤ LỤC

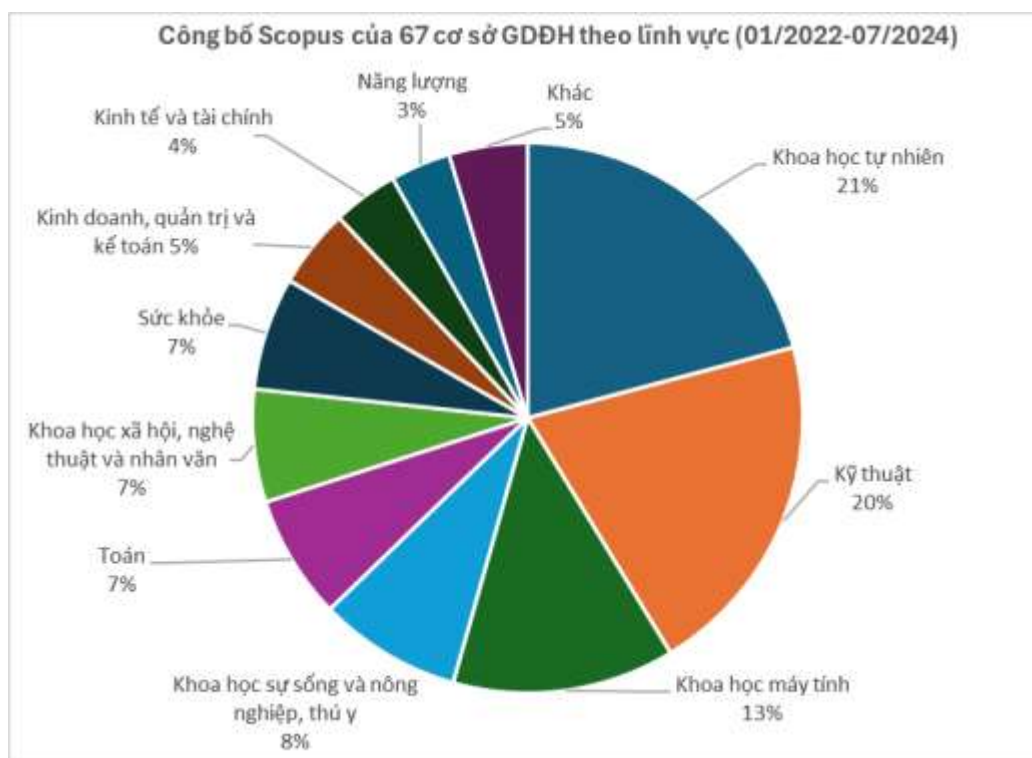
Phụ lục 1: Nội dung chi tiết các biểu đồ

Biểu đồ 1: Biểu đồ so sánh chi đầu tư và chi thường xuyên giữa 8 TĐHCL giai đoạn 2022 – 2024



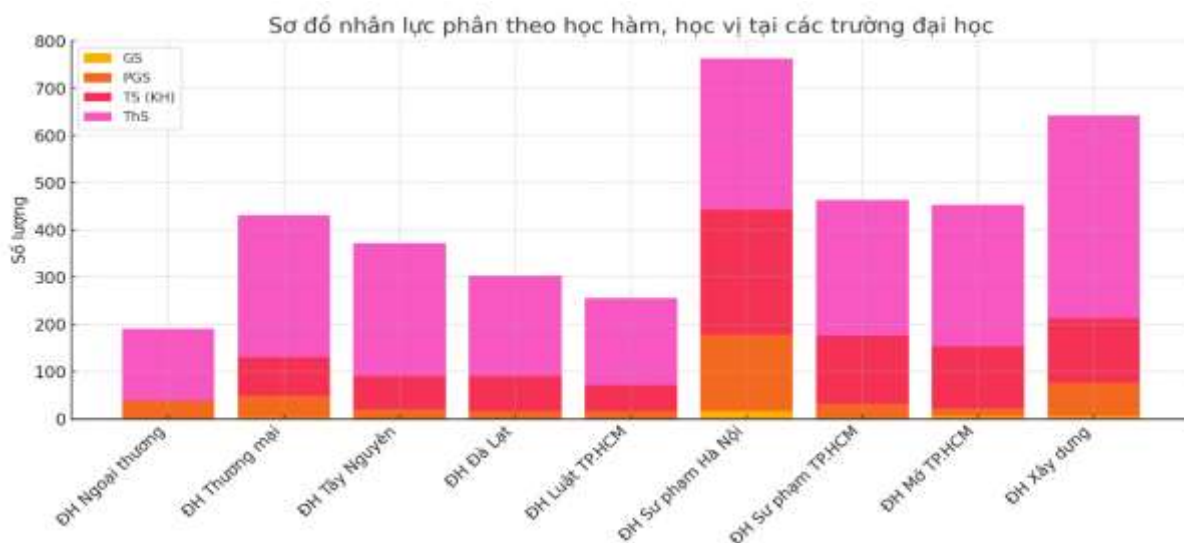
[Nguồn: Phiếu Khảo sát phỏng vấn Hiệu trưởng 8 TĐHCL tháng 5 năm 2025]

Biểu đồ 2. Số bài báo công bố trên các ấn phẩm Scopus trong 3 năm từ tháng 1/2022 đến hết tháng 7/2024



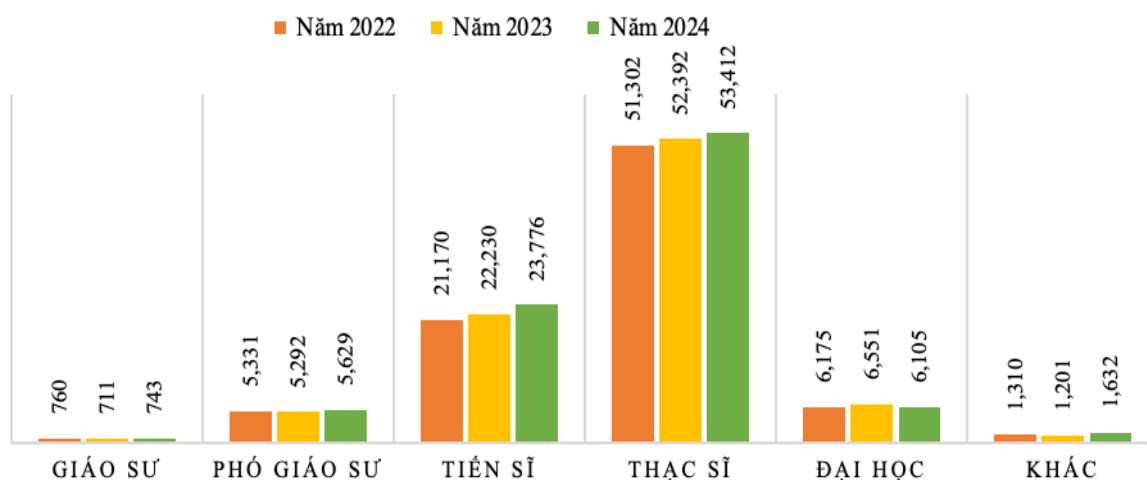
[Nguồn: Cục Thông tin KHCN quốc gia năm 2021]

Biểu đồ 3. Sơ đồ nhân lực theo học hàm, học vị của 9 THĐCL



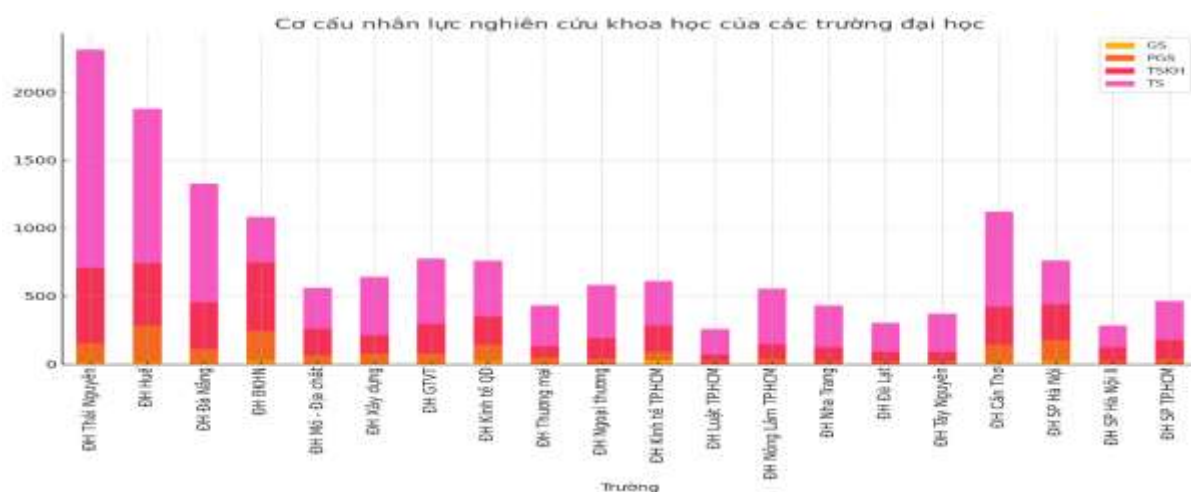
[Nguồn: Số liệu từ Hệ thống HEMIS do các cơ sở đào tạo cập nhật]

Biểu đồ 4. Số lượng đội ngũ giảng viên toàn thời gian trong giai đoạn 2022-2024



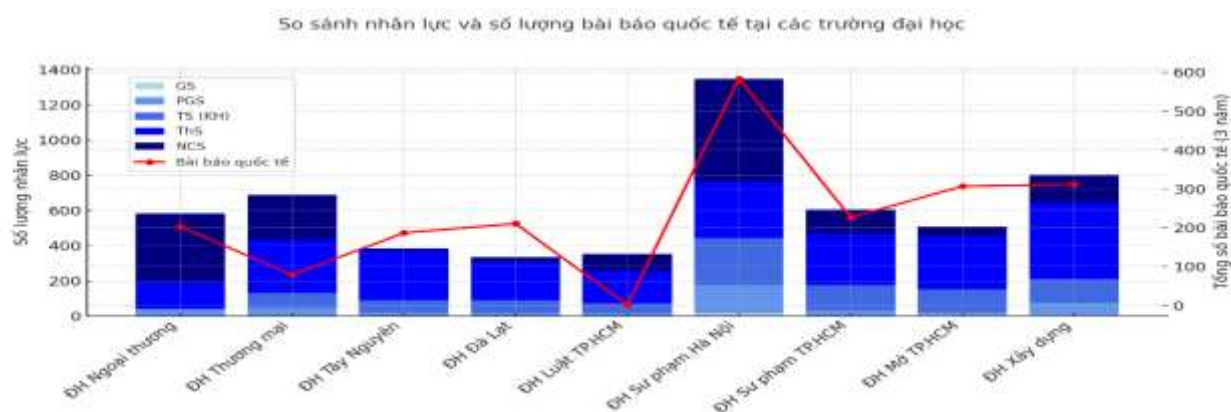
[Nguồn: Số liệu từ Hệ thống HEMIS do các cơ sở đào tạo cập nhật]

Biểu đồ 5. Nhân lực nghiên cứu khoa học của các Trường Đại học trực thuộc Bộ Giáo dục và Đào tạo năm 2024 (đơn vị: người)



[Nguồn: Số liệu từ Hệ thống HEMIS do các cơ sở đào tạo cập nhật]

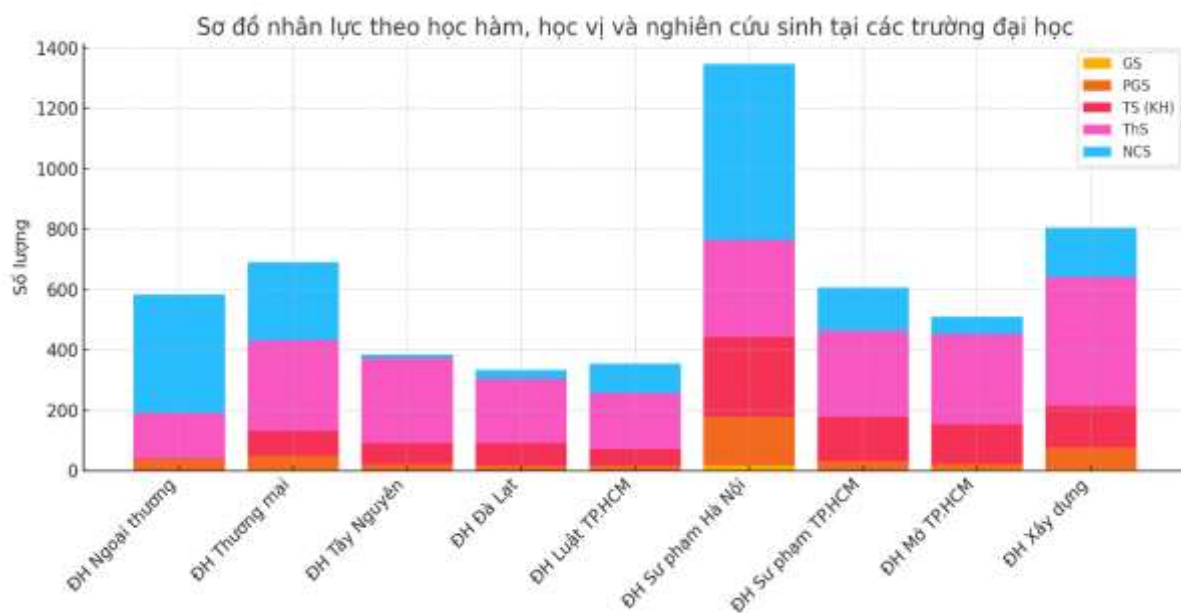
Biểu đồ 6. Nhân lực và Số lượng bài báo quốc tế²⁷⁵



[Nguồn: Số liệu từ Hệ thống HEMIS do các cơ sở đào tạo cập nhật]

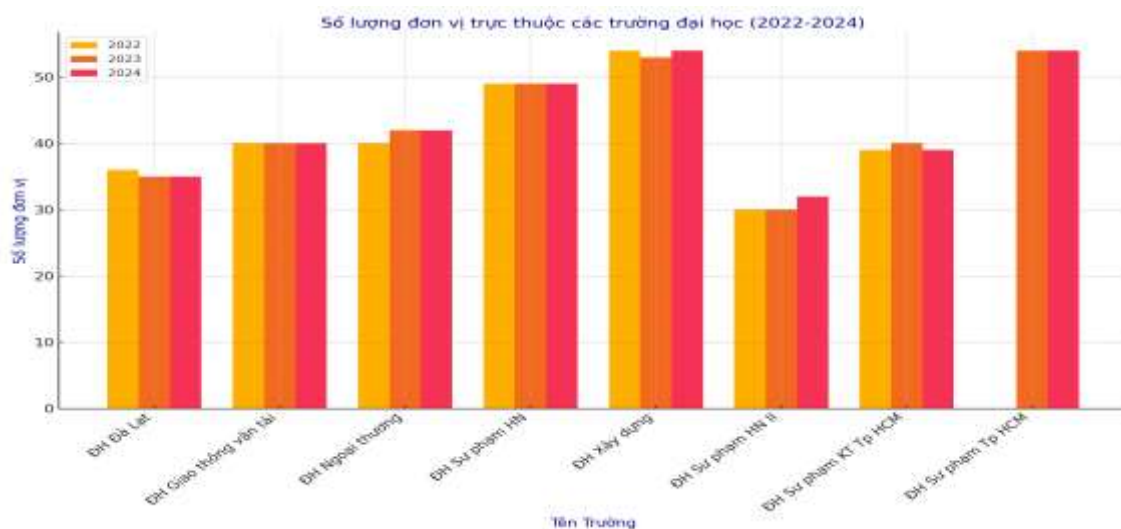
²⁷⁵ Biểu đồ thể hiện song song cơ cấu nhân lực (GS, PGS, TS, ThS, NCS) và số lượng bài báo quốc tế được công bố trong 3 năm gần nhất tại 9 trường đại học.

Biểu đồ 7. Biểu đồ nhân lực GS, PGS, TS, ThS, NCS



[Nguồn: Số liệu từ Hệ thống HEMIS do các cơ sở đào tạo cập nhật]

Biểu đồ 8. Cơ cấu tổ chức, các đơn thuộc 8 TĐHCL giai đoạn 2022 - 2024



Biểu đồ 9. Nguồn thu từ dịch vụ, tài trợ, sản xuất của 8 TĐHCL năm 2024



[Nguồn: Phiếu khảo sát phỏng vấn Hiệu trưởng 8 TĐHCL tháng 5 năm 2025]

Phụ lục 2: Nội dung chi tiết các bảng

Bảng 1. Hội đồng trường, tự chủ về tổ chức bên trong và số lượng đơn vị trực thuộc của 8 TĐHCL giai đoạn 2022 - 2024

TÊN TRƯỜNG	Hội đồng trường hoạt động thực chất và hiệu quả	Tự chủ trong quyết định cơ cấu tổ chức	Số lượng đơn vị trực thuộc (khoa, viện, trung tâm, phòng, ban)		
			2022	2023	2024
Trường Đại học Đà Lạt	Có	Có	36	35	35
Trường Đại học Giao thông Vận tải	Có	Có	40	40	40
Trường Đại học Ngoại thương	Có	Có	40	42	42
Trường Đại học Xây dựng	Có	Có	54	53	54
Trường Đại học sư phạm Hà Nội II	Có	Có	30	30	32
Trường Đại học sư phạm kỹ thuật thành phố Hồ Chí Minh	Có	Có	39	40	39
Trường Đại học sư phạm thành phố Hồ Chí Minh	Có	Có		54	54

[Nguồn: Phiếu khảo sát phỏng vấn Hiệu trưởng 8 TĐHCL, tháng 5 năm 2025]

Bảng 2. Kết quả thành lập doanh nghiệp giai đoạn 2000 - 2017 trong số 43 cơ sở giáo dục đại học trả lời phiếu khảo sát

STT	Tên trường	Tên doanh nghiệp	Năm thành lập
1.	Trường Đại học Bách khoa Hà Nội	Công ty TNHH MTV Đầu tư và Phát triển Công nghệ Bách Khoa Hà Nội	2008
2.	Trường Đại học Xây dựng	Công ty TNHH Tư vấn Đại học Xây dựng	2000
3.	Trường Đại học Công nghiệp Hà Nội	Công ty TNHH MTV Đào tạo và Cung ứng nhân lực	2000
4.	Trường Đại học Kiến trúc Hà Nội	Công ty CP Xây dựng và Đầu tư phát triển kiến trúc đô thị	2011
5.	Trường Đại học Hàng hải Việt Nam	Công ty TNHH Vận tải biển Đông Long	2007
6.	Trường Đại học Cần Thơ	Công ty TNHH MTV Khoa học-Công nghệ	2016
7.	Trường ĐH Khoa học Tự nhiên, ĐHQGHN	Công ty TNHH Khoa học Tự nhiên	2004
8.	Trường ĐH Khoa học Xã hội và Nhân văn, ĐHQGHN	Công ty TNHH Dịch vụ khoa học và Du lịch	2010
9.	Trường ĐH Dược Hà Nội	Công ty TNHH MTV Dược khoa	2002
10.	Trường ĐH Kỹ thuật công nghiệp Thái nguyên - ĐH Thái Nguyên	Công ty TNHH Đại học kỹ thuật Công nghiệp	2004
11.	Trường ĐH Thành Tây	Công ty CP Tư vấn và Xây dựng Đại học Thành Tây	2009

[Nguồn: Đinh Văn Toàn và cộng sự, 2018]

Bảng 3. Ngân sách Nhà nước cấp cho giáo dục đại học giai đoạn 2018 - 2020

Nội dung chi NSNN	Năm 2018	Năm 2019	Năm 2020
Tổng dự toán chi NSNN	1.523.200	1.633.300	1.747.100
Dự toán chi NSNN cho giáo dục, đào tạo	314.999	338.573	361.157
<i>Tỉ trọng trên NSNN</i>	20,68%	20,73%	20,67%
Dự toán chi NSNN cho giáo dục đại học	13.596	16.143	16.703
<i>Tỉ trọng trên tổng chi NSNN</i>	0,89%	0,99%	0,96%
<i>Tỉ trọng trên chi NSNN cho GDĐT</i>	4,32%	4,77%	4,62%
<i>Tỉ trọng trên GDP</i>	0,25%	0,27%	0,27%

[Nguồn: Công văn số 3684/BTC-HCSN của Bộ Tài chính ngày 07/4/2021 gửi Bộ Giáo dục và Đào tạo về cung cấp số liệu chi NSNN cho giáo dục, đào tạo giai đoạn 2018 - 2020]

Bảng 4. Bảng so sánh tài chính chi cho GDDH và cao đẳng tại 7 quốc gia

Tài chính GDDH và cao đẳng tại một số quốc gia, năm 2015

	Chi cho GDDH tính theo % GDP	Chi cho GDDH tính theo % tổng chi cho GD	Kinh phí/ SV (USD)	Kinh phí/ SV tính theo % GDP/ người
Anh	1,29	22,82	16.603	35,49
Úc	1,54	28,86	12.182	21,54
Malaysia	1,13	23,39	2.505	26,35
Singapore	1	35,28	11.639	21,27
Thái Lan	0,64	15,55	1.121	18,17
Indonesia	0,57	15,8	682	19,54
Việt Nam	0,33	6,07	316	15,16

Nguồn: The World Bank (2020)

**Bảng 5. Tổng hợp nguồn kinh phí cấp cho nghiên cứu khoa học của 42 đơn vị
trực thuộc Bộ Giáo dục và Đào tạo năm 2024**

Nguồn kinh phí	Tổng giá trị (triệu đồng)
Ngân sách Nhà nước	322.170
Nguồn ngoài NSNN	4.141.037
Giá trị hợp đồng nghiên cứu, chuyển giao công nghệ	466.290

[Nguồn: Vụ Khoa học Công nghệ và Môi trường thuộc Bộ Giáo dục và Đào tạo tổng hợp từ 42 đơn vị trực thuộc Bộ năm 2024]

**Bảng 6. Bảng nhân lực cho khoa học và công nghệ có trình độ cao trong các
CSGDDH giai đoạn 2019-2023 (đơn vị: người)**

Nội dung \ Năm học	2018 - 2019	2019 - 2020	2020 - 2021	2021 - 2022	2022 - 2023
SL nhân lực có trình độ TS	21.106	21.977	23.956	25.366	28.333
SL nhân lực là PGS, GS	4.658	4.865	5.213	5.203	6.003

[Nguồn: Bộ Giáo dục và Đào tạo, năm 2024]

Bảng 7. Số lượng các bài báo trên các tạp chí thuộc danh mục WoS và Scopus giai đoạn 2019 - 2023

Năm	Bài báo đăng trên tạp chí khoa học thuộc CSDL Scopus	Bài báo đăng trên tạp chí khoa học thuộc CSDL WoS
2019	12.977	11.667
2020	18.355	16.190
2021	18.392	15.505
2022	18.574	13.609
2023	19.481	14.068

[Nguồn: Cơ sở dữ liệu ISIKNOWLEDGE và SCOPUS]

Bảng 8. Số lượng các sáng chế, giải pháp hữu ích của Việt Nam được cấp bằng giai đoạn 2019 - 2023

Năm	Sáng chế			Giải pháp hữu ích		
	Cả nước	Trường đại học	Viện nghiên cứu	Cả nước	Trường đại học	Viện nghiên cứu
2019	169	25	29	230	40	49
2020	139	16	23	201	30	48
2021	153	21	30	187	20	44
2022	153	29	21	176	31	46
2023	315	50	43	391	84	72

[Nguồn: Cục Sở hữu trí tuệ thuộc Bộ Khoa học và Công nghệ năm 2024]

Bảng 9. Bảng so sánh các nguồn thu của 8 TĐHCL năm 2024 (đơn vị: triệu đồng)

Trường	NSNN	Học phí	Nguồn thu khác	Tổng thu	Tỷ trọng nguồn thu khác (%)
ĐH SPKT TPHCM	10.341	976.214	56.190	1.042.745	5.39
ĐH GTVT	47.531	456.201	41.178	544.910	7.56
ĐHSP Hà Nội II	229.415	85.127	17.045	331.587	5.14
ĐHSP TP.HCM	158.009	265.233	100.729	523.971	19.22

Trường	NSNN	Học phí	Nguồn thu khác	Tổng thu	Tỷ trọng nguồn thu khác (%)
ĐH Đà Lạt	35.173	183.480	5.425	224.078	2.42
ĐHSP Hà Nội	524.746	156.061	15.456	696.263	2.22
ĐH Xây dựng	47.531	325.614	19.906	393.051	5.06

[Nguồn: Khảo sát 8 TĐHCL trong tháng 5 năm 2025]

Bảng 10. Tổng hợp lượng cán bộ quản lý, nhân viên và giảng viên 175 TĐHCL (đơn vị: người)

Năm học	2021 – 2022	2022 - 2023	2023 - 2024
Cán bộ quản lý, giảng viên, nhân viên	67,266	66,403	70,670
Cán bộ quản lý	637	688	735
Nhân viên	8,633	8,781	7,807
Giảng viên cơ hữu	58,011	56,934	62,128

[Nguồn Bộ Giáo dục và Đào tạo, năm 2024]