

Quản lý giáo dục đại học trong cơ chế thị trường

định hướng xã hội chủ nghĩa

1. Quản lý nhà nước (QLNN) về GDDH trong cơ chế thị trường

1.1. QLNN về GDDH

1.1.1. QLNN về giáo dục

Khi nói đến QLNN thì chủ thể quản lý là các cơ quan quyền lực Nhà nước từ Trung ương đến địa phương, bao gồm cả ba nhánh quyền lực là lập pháp, hành pháp và tư pháp. Do đó QLNN về giáo dục là một phạm trù rộng, đó là việc chỉ huy, điều hành của các cơ quan quyền lực nhà nước, bao gồm cả lập pháp, hành pháp và tư pháp, nhằm tác động và điều chỉnh việc tổ chức và hoạt động giáo dục theo mục tiêu đã định.

Nếu hoạt động QLNN chỉ giới hạn trong việc sử dụng một loại quyền lực – quyền hành pháp – thì đó là quản lý hành chính nhà nước về giáo dục. Đó là việc chỉ huy, điều hành việc tổ chức và hoạt động giáo dục được tiến hành bởi các cơ quan được giao quyền hành pháp nhằm bảo đảm pháp luật giáo dục được thực thi. Các cơ quan này bao gồm chính phủ, chính quyền địa phương các cấp và các cơ quan quản lý giáo dục từ trung ương đến địa phương.

Trong QLNN cũng như trong quản lý hành chính nhà nước về giáo dục thì khách thể quản lý là nền giáo dục quốc gia được cụ thể hóa thông qua hệ thống giáo dục quốc dân. Đối tượng quản lý là mọi thành tố cấu thành hệ thống giáo dục quốc dân, bao gồm nhà trường, nhà giáo, người học, chương trình giáo dục, tài chính giáo dục, nhân sự giáo dục, môi trường giáo dục v.v... Bởi thế nội dung quản lý bao gồm từ việc xây dựng, ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về giáo dục đến việc tổ chức thực hiện, thanh tra, kiểm tra, giám sát và đánh giá các hoạt động giáo dục có liên quan đến mọi thành tố nói trên.

Mục tiêu quản lý có những khác biệt đáng kể từ nước này sang nước khác, giai đoạn này sang giai đoạn khác, nhưng về cơ bản nhằm bảo đảm trật tự, kỷ cương trong tổ chức, hoạt động và phát triển giáo dục đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế-xã hội của đất nước.

Ngày nay, khi các hệ thống giáo dục đã khác trước rất nhiều, trở nên phức hợp, với sự tham gia của nhiều chủ thể, thì làm thế nào để QLNN về giáo dục đạt được các kết quả mong muốn về quy mô, chất lượng, hiệu quả và công bằng xã hội trong phát triển giáo dục là một câu hỏi mở, vẫn đang trên đường tìm câu trả lời. Bản thân QLNN về giáo dục cũng trở thành một hệ thống lớn, bao gồm các hệ thống con là QLNN trong từng phân hệ của hệ thống giáo dục quốc dân như QLNN về giáo dục mầm non, QLNN về giáo dục nghề nghiệp, QLNN về giáo dục thường xuyên v.v...

1.1.2 QLNN về GDDH

QLNN về GDDH là một bộ phận của QLNN về giáo dục, có nhiệm vụ là chỉ huy, điều hành việc tổ chức và hoạt động của GDDH trong mối quan hệ tương thích với một bên là các bộ phận của hệ thống giáo dục quốc dân và một bên là thị trường lao động, nơi tiếp nhận các sinh viên ra trường.

Trong các thang bậc tạo nên hệ thống giáo dục quốc dân thì GDDH được coi là thang bậc quan trọng nhất trên nhiều phương diện. Thứ nhất, xét về mặt phát triển con người thì GDDH là giai đoạn cuối cùng của giáo dục nhà trường trong việc xây dựng nhân cách người học. Thứ hai, xét về mặt phát triển nhân lực thì GDDH có vai trò không thể thay thế trong việc chuẩn bị nhân lực trình độ cao cho đất nước, một yêu cầu đặc biệt quan trọng trong bước chuyển sang kinh tế tri thức ngày nay. Thứ ba, xét về tâm lý xã hội thì GDDH ở hầu như mọi nơi trên thế giới được người học, các bậc phụ huynh cũng như các nhà tuyển dụng coi trọng nhất. Thứ tư, xét trong mối quan hệ giữa giáo dục với kinh tế-xã hội, trong bức tranh động của giáo dục ngày nay với các xu thế đa dạng hóa, đại chúng hóa, hiện đại hóa, tư nhân hóa, thị trường hóa, quốc tế hóa, dân chủ hóa thì GDDH là nơi biểu hiện tập trung của các xu thế nói trên. Và cuối cùng, GDDH với các nhà trường, đội

ngũ giảng viên và sinh viên của nó, chính là nơi không chỉ truyền tải các tri thức tiên tiến của nhân loại mà còn sản sinh các tri thức mới, đưa tri thức vào đời sống, mà không có thế thì không có bất kỳ bước tiến nào của xã hội.

Chính vì những lẽ trên mà QLNN về GDĐH có sự phức tạp của riêng nó. Một mặt nó phải tuân theo cái chung trong QLNN về giáo dục. Mặt khác nó phải có cái đặc thù để GDĐH thực thi được sứ mệnh của mình về giảng dạy, nghiên cứu khoa học và phục vụ xã hội, trong một bối cảnh kinh tế xã hội thay đổi nhanh chóng, khó lường và đòi hỏi cao như ngày nay. Có thể nói nếu mô hình QLNN về giáo dục phổ thông ít có sự khác biệt đáng kể từ nước này sang nước khác thì trong QLNN về GDĐH có một sự đa dạng về mô hình quản lý.

1.2. QLNN về GDĐH trong cơ chế hành chính tập trung và cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa

Từ năm 1986 Việt Nam bước vào công cuộc đổi mới toàn diện đất nước do Đảng khởi xướng và lãnh đạo. Nội dung cốt lõi của công cuộc đổi mới này là đổi mới về kinh tế, chuyển từ nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Nó kéo theo yêu cầu đổi mới trong tất cả các lĩnh vực khác của đời sống kinh tế-xã hội, mà trước hết là yêu cầu đổi mới QLNN trong từng lĩnh vực đó.

Đổi mới QLNN về GDĐH là một quá trình phức tạp. Về lý thuyết đó là bước chuyển từ QLNN về GDĐH trong cơ chế hành chính tập trung sang cơ chế thị trường định hướng XHCN. Nhưng trên thực tế thì QLNN về GDĐH trong cơ chế thị trường định hướng XHCN là mô hình quản lý chưa từng có trong lịch sử. Nó không được thiết kế và triển khai từ sách vở. Và vì thế đổi mới QLNN về GDĐH trong 30 năm qua là quá trình tìm tòi, thử nghiệm và sáng tạo, bắt đầu từ lĩnh vực kinh tế, từ quần chúng, từ thực tế và là quá trình do Đảng lãnh đạo.

1.2.1 QLNN về GDĐH trước đổi mới

Trước đổi mới, tư tưởng QLNN về kinh tế ở nước ta là tư tưởng quản lý kế hoạch hoá, tập trung cao độ, quan liêu, bao cấp. Trong mối quan hệ biện chứng với

tư tưởng quản lý đó, QLNN về GDDH tuân theo mô hình quản lý hành chính tập trung, với những đặc trưng cơ bản sau đây:

a. Về tư tưởng quản lý, dù rằng trên phương diện lý luận, chúng ta luôn yêu cầu quản lý trên cơ sở pháp luật, nhưng hệ thống pháp luật trước đây ít được chú trọng phát triển; trên thực tế hoạt động quản lý được thực hiện chủ yếu bằng *mệnh lệnh hành chính*.

b. Về cơ chế quản lý, dù rằng trên phương diện lý luận, chúng ta nêu nguyên tắc tập trung dân chủ, nhưng việc phát huy tính độc lập, tự chủ, sáng tạo của cơ sở và người lao động ít được chú trọng; trên thực tế cơ chế quản lý là *tập trung thống nhất và quan liêu cao độ*.

c. Về phương thức quản lý, hệ quả tất yếu từ tư tưởng quản lý và cơ chế quản lý nêu trên, đó là *phương thức quản lý một chiều* theo nguyên tắc: cơ sở và người lao động phải chấp hành các quyết định của cấp trên, các quyết định đó rất chi tiết và cụ thể.

1.2.2 Những đổi mới bước đầu trong QLNN về GDDH

Đường lối đổi mới toàn diện do Đại hội VI của Đảng đề ra đã thực sự mở ra một thời kỳ mới trong lịch sử giáo dục nước ta. Xuất phát từ quan điểm cơ bản là, sự nghiệp phát triển giáo dục phải phù hợp với sự nghiệp phát triển kinh tế, yêu cầu của công cuộc đổi mới giáo dục phải phù hợp với công cuộc đổi mới toàn diện của nền kinh tế-xã hội, ngay năm 1987, các ngành giáo dục phổ thông, chuyên nghiệp-dạy nghề và đại học đã tập trung thảo luận và đề xuất phương hướng đổi mới của ngành mình.

Tại Hội nghị Nha trang, mùa hè năm 1987, Bộ Đại học và THCN lúc đó, trên cơ sở phân tích nguyên nhân của tình trạng suy giảm nghiêm trọng cả về quy mô và chất lượng trong GDDH và THCN, xuất phát từ những quan điểm đổi mới của Đảng, đã nêu lên 4 tiền đề định hướng đổi mới đào tạo đại học và THCN:

- Đào tạo đại học và THCN không chỉ nhằm thoả mãn nhu cầu của biên chế nhà nước và kinh tế quốc doanh mà còn phải đáp ứng nhu cầu của các thành phần kinh tế khác và nhu cầu học tập của nhân dân;

- Đào tạo đại học và THCN không chỉ dựa vào ngân sách nhà nước mà còn dựa vào các nguồn lực khác có thể huy động được;

- Đào tạo đại học và THCN không chỉ theo chỉ tiêu kế hoạch tập trung như một bộ phận của kế hoạch nhà nước mà còn theo những đơn đặt hàng khác, những xu thế dự báo, những nhu cầu học tập từ nhiều phía trong xã hội;

- Đào tạo đại học và THCN không nhất thiết gắn với việc phân công công tác cho người tốt nghiệp theo cơ chế bao cấp mà chủ yếu tạo điều kiện về trình độ, phẩm chất và năng lực để người tốt nghiệp có khả năng tự tìm, tự tạo việc làm trong mọi thành phần kinh tế.

Từ đó ngành đại học và THCN đề ra 3 chương trình hành động nhằm tạo bước chuyển biến khởi đầu cho sự nghiệp đổi mới toàn diện, cơ bản nền giáo dục đại học và THCN:

Chương trình 1: cải cách đào tạo nhằm thực hiện những đổi mới bước đầu về cơ cấu hệ thống, mục tiêu, nội dung, phương pháp và quy trình đào tạo, tạo điều kiện mở rộng quy mô, ổn định và nâng cao chất lượng, hiệu quả đào tạo, phù hợp với những yêu cầu kinh tế-xã hội;

Chương trình 2: đẩy mạnh nghiên cứu khoa học, lao động sản xuất; tăng cường sự liên kết giữa giáo dục đào tạo với khoa học công nghệ và sản xuất kinh doanh; tạo ra vốn tự có cho trường, cải thiện những điều kiện vật chất kỹ thuật của đào tạo và cải thiện một phần đời sống của giảng viên, sinh viên;

Chương trình 3: đổi mới tổ chức và quản lý, sắp xếp lại mạng lưới các trường đại học và THCN, đổi mới và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ giảng dạy và cán bộ quản lý, thực hiện dân chủ hoá nhà trường.

1.2.3 Các quan điểm chỉ đạo trong đổi mới QLNN về GDDH

Những đề xuất nêu trên đánh dấu bước chuyển quan trọng đầu tiên về đổi mới QLNN về GDDH nước ta với việc đưa ra các ý tưởng mới về đa dạng hóa, xã hội hóa và dân chủ hóa. Từ đó, những bước chuyển căn bản trong đổi mới QLNN về GDDH suốt thời gian qua được thực hiện từng bước, chủ yếu trên cơ sở các quan điểm chỉ đạo của Đảng, các quan điểm này được bổ sung và phát triển qua các đại hội Đảng và hội nghị trung ương về giáo dục trên cơ sở tổng kết thực tiễn, nghiên cứu khoa học và học tập kinh nghiệm nước ngoài.

Các quan điểm này xoay quanh một hạt nhân cốt lõi bao gồm hai quan điểm nền tảng dưới đây về phát triển giáo dục.

Thứ nhất, đó là quan điểm về *phát triển giáo dục và đào tạo là quốc sách hàng đầu*. Quan điểm này được khẳng định trong Cương lĩnh năm 1991 và được thể chế hóa trong Hiến pháp năm 1992. Nó thể hiện một nhận thức vượt trội, một tầm nhìn đột phá về vai trò của giáo dục, đón đầu bước phát triển của giáo dục vào những năm cuối thế kỷ 20. Tuy rằng, quan điểm này, chủ trương này về giáo dục đến nay vẫn chưa chuyển thành các ưu tiên chiến lược trong các chương trình phát triển kinh tế-xã hội để giáo dục thực sự là quốc sách hàng đầu, nhưng nó vẫn là sợi chỉ đỏ xuyên suốt tiến trình đổi mới giáo dục suốt 30 năm qua, tạo điều kiện để giáo dục có bước phát triển mới, đóng góp đáng kể vào việc làm thay đổi diện mạo đất nước.

Thứ hai là quan điểm *giữ vững định hướng XHCN trong phát triển giáo dục*. Quan điểm này được phát biểu tường minh trong NQTW2 (Khóa VIII) với yêu cầu: “Giữ vững mục tiêu XHCN trong nội dung, phương pháp giáo dục-đào tạo, trong các chính sách, nhất là chính sách công bằng xã hội”. Nó cũng được thể chế hóa trong Luật giáo dục với quy định: “Nền giáo dục Việt Nam là nền giáo dục XHCN có tính nhân dân, dân tộc, khoa học, hiện đại, lấy chủ nghĩa Mac-Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh làm nền tảng”. Quan điểm này đặt ra bài toán cực kỳ khó là làm thế nào phát triển được một nền giáo dục XHCN trong điều kiện kinh tế thị trường, với những xung đột về giá trị giữa lý luận về CNXH và thực tế kinh tế thị trường. Bài toán này không có lời giải sẵn, cũng không có bài học kinh nghiệm từ bất kỳ đâu.

Chính chúng ta phải tự tìm lấy lời giải bằng việc đổi mới tư duy giáo dục gắn liền với nhận thức mới về xã hội XHCN mà chúng ta lựa chọn.

Xung quanh hạt nhân cốt lõi nêu trên, từ HNTW 4 (khóa VII) đến HNTW2 (khóa VIII), HNTW6 (khóa IX), HNTW4 (khóa X) và mới đây là HNTW8 (Khóa XI), các quan điểm chỉ đạo được không ngừng bổ sung và phát triển, lần lượt xác lập một số đổi mới trong nhận thức về *đầu tư* (đầu tư cho giáo dục là đầu tư phát triển), về *bước đi* (giáo dục đi trước và phục vụ đắc lực sự phát triển kinh tế-xã hội), về *phương hướng* (phát triển giáo dục phải gắn với nhu cầu phát triển kinh tế-xã hội, những tiến bộ khoa học - công nghệ và củng cố quốc phòng, an ninh), về *cách làm* (đa dạng hóa các loại hình giáo dục; phát triển giáo dục thường xuyên), về *tổ chức hệ thống giáo dục* (xây dựng hệ thống giáo dục mở đáp ứng yêu cầu học suốt đời và xã hội học tập), về *cách tiếp cận* (chuyển từ tiếp cận nội dung sang tiếp cận năng lực trong dạy và học), về *định hướng phát triển* (chuẩn hóa, hiện đại hóa, xã hội hóa, dân chủ hóa và hội nhập quốc tế) v.v...

Hệ thống các quan điểm chỉ đạo trên dẫn dắt tiến trình đổi mới giáo dục nước ta nói chung, QLNN về GDDH nói riêng, trong suốt 30 năm qua.

1.2.4 Các đặc trưng cơ bản trong đổi mới QLNN về GDDH

Chính từ tổng kết thực tiễn và dưới các quan điểm chỉ đạo của Đảng về đổi mới giáo dục, đã định hình và tiến tới hoàn chỉnh dần mô hình QLNN về GDDH trong cơ chế thị trường định hướng XHCN với những đặc trưng sau:

- a. Chuyển từ tư tưởng quản lý chủ yếu bằng mệnh lệnh hành chính sang quản lý chủ yếu bằng pháp luật.
- b. Chuyển từ cơ chế quản lý tập trung, quan liêu, bao cấp sang cơ chế quản lý phân cấp, dân chủ, tự chủ và tự chịu trách nhiệm;
- c. Chuyển từ phương thức quản lý một chiều từ trên xuống sang phương thức lấy cơ sở, lấy nhà trường làm trung tâm.

1.3. Mô hình quản lý công mới và áp dụng đối với GDDH

Đánh giá chung về cải cách quản trị nhà nước trong những năm đổi mới vừa qua, Báo cáo Phát triển Việt Nam 2010¹ cho rằng: “Trên thực tế, cách tiếp cận cải cách của Việt Nam là một cách tiếp cận theo kiểu thử nghiệm, có nghĩa là từng bước tìm kiếm giải pháp cho các vấn đề của xã hội” (trang xviii). Hiển nhiên việc đổi mới QLNN về GDĐH ở nước ta cũng không nằm ngoài cách tiếp cận đó.

Thực ra đây là điều không tránh khỏi bởi lẽ đất nước đang trong quá trình chuyển đổi. Hơn nữa ở bất kỳ đâu trên thế giới, giáo dục cũng được coi là hệ thống xã hội lớn nhất, phức tạp nhất, đang biến động nhanh, mở và mạnh, trong khi đó công tác QLGD vẫn dựa chủ yếu trên một hệ thống quản lý theo kiểu hành chính, phù hợp với một hệ thống giáo dục quy mô nhỏ, đóng và tĩnh tại.

Vì thế, đổi mới QLNN về GDĐH cũng là bài toán đặt ra ở nhiều nước suốt ba thập kỷ nay và việc tìm lời giải cũng không tránh khỏi cách tiếp cận theo kiểu thử nghiệm. Tuy nhiên, điều đáng chú ý là ở các nước phát triển, việc tìm lời giải cho bài toán có một định hướng khá rõ ràng. Đó là việc thay thế mô hình quản lý truyền thống trong lĩnh vực công bằng một mô hình quản lý mềm dẻo và phù hợp hơn với bối cảnh mới của sự phát triển kinh tế-xã hội. Mô hình này được gọi là “Quản lý công mới” (New Public Management), thoát đầu được áp dụng ở một số lĩnh vực dịch vụ công đơn giản như thu gom rác, vệ sinh môi trường, vận tải, rồi mở rộng sang các lĩnh vực phức tạp như y tế, giáo dục.

Ở nước ta, lời giải bài toán xuất phát trước hết từ yêu cầu thực tiễn là làm thế nào phát triển giáo dục trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng XHCN. Tuy nhiên, trong bối cảnh toàn cầu hóa, cũng như ở nhiều nước đang phát triển khác, mặc dù lý thuyết quản lý công mới (QLCM) chưa chính thức được đưa vào, nhưng nhiều ý tưởng của nó đã được chia sẻ, vay mượn, thâm nhập, chuyển hóa vào trong tiến trình đổi mới QLGD nước ta.

1.3.1 Các nội dung cơ bản của QLCM

¹ Báo cáo phát triển Việt Nam 2010. *Các thể chế hiện đại*. Báo cáo chung của các nhà tài trợ tại Hội nghị tư vấn các nhà tài trợ cho Việt Nam, Hà Nội 3-4 tháng 12, 2009

Có rất nhiều định nghĩa khác nhau về QLCM². Tuy nhiên, để hiểu rõ bản chất của QLCM, người ta thường lưu ý đến bối cảnh ra đời của QLCM trên các phương diện kinh tế, chính trị, xã hội và công nghệ vào cuối những năm 1970, đầu những năm 1980.

Về phương diện kinh tế, đó là giai đoạn suy thoái kinh tế lan rộng ở những nước tư bản, với nợ công chồng chất, ngân sách thâm hụt, thất nghiệp gia tăng. Thêm vào đó, sự già hóa của xã hội tạo nên sự mất cân bằng giữa một bên là các khoản chi bảo hiểm xã hội tăng lên do dân số về hưu phồng ra và một bên là các khoản thu ngân sách giảm đi do dân số lao động co lại. Điều đó dẫn đến yêu cầu tiết giảm đồng thời tăng hiệu quả của chi tiêu công.

Về phương diện chính trị, trong sự lựa chọn chính sách để giải quyết vấn đề trước những khó khăn về kinh tế, các nhà chính trị thấy cần thiết cải tổ khu vực công và tìm lời giải trong chủ nghĩa tân tự do, theo hướng thu hẹp khu vực công, đồng thời đẩy mạnh cơ chế thị trường.

Về phương diện xã hội, với sự gia tăng về dân trí và dân chủ trong dân cư, người dân ngày càng đòi hỏi hơn về chất lượng cung ứng trong lĩnh vực công và về tính minh bạch, công khai trong các hoạt động của chính phủ, chống tham ô, lãng phí trong sử dụng các nguồn lực.

Về phương diện công nghệ, bước phát triển mạnh mẽ của công nghệ thông tin đã có tác dụng một mặt giúp giới truyền thông sẫm soi mạnh mẽ hơn vào tính quan liêu của chính quyền, mặt khác tạo điều kiện để các yêu cầu về phân cấp quản lý cùng trách nhiệm giải trình dễ được hiện thực hóa.

Tư tưởng QLCM ra đời trong bối cảnh đó. Tiên đề lý luận mà nó đưa ra (chứ chưa hề được chứng minh) là *khu vực tư hoạt động hiệu quả hơn khu vực công* và khu vực công cần học tập khu vực tư trong quản lý, phân bổ, sử dụng nguồn lực. Vì thế, để nâng cao hiệu lực, hiệu quả và chất lượng trong cung ứng dịch vụ công, cần

² Xem chẳng hạn Ehsan, M. & Naz, F. (2003). Origin, ideas and practices of New Public Management: Lessons for developing countries. *Asian Affairs*, Vol 25, No 3.

từ bỏ mô hình quản lý công truyền thống trong đó chính phủ vừa là người quản lý, vừa là người cung ứng.

Thay vào đó là một mô hình quản lý trong đó các chuẩn mực của khu vực công được giữ vững, đồng thời các điểm mạnh của cơ chế thị trường được đưa vào trong tổ chức và hoạt động của các đơn vị công. Biểu hiện cụ thể của cơ chế này có thể khác nhau từ nước này sang nước khác, giai đoạn này với giai đoạn khác, nhưng các nội dung cơ bản của QLCM là: thu nhỏ bộ máy chính phủ; tăng cường phân cấp; vận dụng quản lý kiểu doanh nghiệp trong điều hành các đơn vị công; khuyến khích các tổ chức và cá nhân tham gia cung ứng các dịch vụ công; khắc phục quan liêu, nâng cao tính công khai, minh bạch, lấy sự hài lòng của người dân làm thước đo chất lượng phục vụ.

1.3.2 So sánh QLCM với quản lý công truyền thống

Với việc áp dụng rộng rãi QLCM trong hàng loạt các nước phát triển và đang phát triển, ngày nay QLCM được công nhận là một giai đoạn phát triển mới của công tác quản lý trong lĩnh vực công. Căn cứ vào các phân tích của Ehsan và Naz (2003), Tolofari³ (2005), Sincai và Monica (2008)⁴, có thể liệt kê các khác biệt cơ bản giữa QLCM và quản lý công truyền thống trong bảng dưới đây:

	Quản lý công truyền thống	QLCM
Chức năng chính phủ	Vừa cầm lái, vừa chèo thuyền	Tập trung vào việc cầm lái
Quan hệ với cộng đồng	Trực tiếp cung ứng dịch vụ công cho cộng đồng	Trao quyền cho cộng đồng trong việc cung ứng dịch vụ công
Nguyên tắc cung ứng dịch vụ công	Cào bằng, quan liêu, tập trung vào đầu vào	Cạnh tranh, hướng tới nhu cầu xã hội, tập trung vào đầu ra

³ Tolofari, S. (2005). New Public Management and Education. *Policy Futures in Education*, vol 3, number 1.

⁴ Sincai, O. & Monica, I. (2008). Strengths and weaknesses of the New Public Management- Cross sectoral and longitudinal analysis. Paper for the conference “*New Public Management and the quality of government*”, University of Gothenburg, Nov 13-15, 2008.

Kiểm soát các đơn vị công	Thực hiện từ trên xuống, thông qua một cấu trúc tôn ti các cấp kiểm tra và thanh tra	Chuyển giao cho tổ chức quản lý chuyên nghiệp với các quy định rõ ràng về mục tiêu và chỉ tiêu thực hiện
Phương thức quản lý trong các đơn vị công	Sử dụng các quy định, quy tắc, quy trình được ban hành từ cấp trên	Sử dụng phương thức quản lý doanh nghiệp, chú trọng đấu thầu, phát huy cạnh tranh
Cơ chế tài chính	Nguồn thu gói gọn trong ngân sách nhà nước. Chi theo quy định và quyền hạn	Tìm cách huy động thêm nguồn lực ngoài ngân sách. Chi theo nhu cầu đã được kiểm tra với nguyên tắc chi ít, được nhiều.

Như thế, QLCM chính là sự đổi mới công tác quản lý trong các đơn vị công nhằm mục đích nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị này. Nội dung đổi mới tập trung vào hai vấn đề chính: một là đưa cơ chế thị trường vào khu vực công, phá vỡ tính độc quyền, cửa quyền, thiếu minh bạch của các đơn vị công, tạo cơ hội cạnh tranh trong và giữa các đơn vị công; hai là cần đề cao nhiệm vụ quản lý chứ không chỉ chú trọng đến yêu cầu chính trị trong các đơn vị công, cần vận dụng các phương pháp, nguyên tắc, kỹ thuật quản lý doanh nghiệp vào việc quản lý chất lượng và hiệu quả trong hoạt động của các đơn vị công.

1.3.3. QLCM trong giáo dục

Trong lĩnh vực giáo dục, mô hình QLCM là mô hình trong đó nhà trường được giao quyền tự chủ nhiều hơn và chịu sự giám sát chặt chẽ của ba khu vực: nhà nước với bàn tay hữu hình là hệ thống luật pháp, thị trường với bàn tay vô hình là cơ chế cạnh tranh, xã hội dân sự với vai trò là đối tác của nhà nước và đối trọng của thị trường. Khi đó, các đặc trưng chủ yếu của mô hình QLCM trong giáo dục là:

a) *Đề cao quyền tự chủ nhà trường*: mối quan hệ truyền thống giữa nhà nước và nhà trường thay đổi về cơ bản, trong đó nhà nước chuyển từ kiểm soát sang giám sát, nhà trường được quyền chủ động hơn trong các quyết định liên quan đến nhiệm vụ chuyên môn, công tác tổ chức, tài chính và nhân sự.

b) *Đa dạng hoá các thành phần cung ứng giáo dục*: bên cạnh nhà nước với vai trò là nhà cung ứng chính, có thêm các tổ chức xã hội dân sự, các doanh nghiệp, các công ty xuyên quốc gia, các cá nhân; các loại hình nhà trường cũng đa

dạng, có công lập, tư thực, công-tư hợp tác, doanh nghiệp giáo dục; giáo dục vừa được coi là lợi ích công, vừa là dịch vụ khả mại được cung ứng theo nguyên tắc phi lợi nhuận hoặc có lợi nhuận; ranh giới công lập-tư thực không còn rạch ròi.

c) *Thị trường hoá hoạt động giáo dục*: ở cấp hệ thống, cơ chế cạnh tranh được đưa vào giữa các trường học trong việc thu hút người học và thu hút các nguồn lực; ở cấp trường, phương thức quản lý doanh nghiệp theo nguyên tắc chi phí-hiệu quả và hướng tới khách hàng được áp dụng rộng rãi. Các nguồn thu nhà trường ngày càng đa dạng, trong đó học phí chỉ là một phần.

d) *Tăng cường quản lý chất lượng*: các hoạt động của nhà trường, trước hết là giảng dạy và nghiên cứu khoa học, đi dần vào chuẩn hoá; cơ chế bảo đảm chất lượng và công tác kiểm định chất lượng trở thành bắt buộc.

đ) *Minh bạch hoá các hoạt động giáo dục*: nhà trường có trách nhiệm giải trình trước cơ quan quản lý cấp trên và trước xã hội về kết quả dạy và học, về thu chi tài chính, về việc thực hiện các cam kết trong nghiên cứu khoa học và phục vụ xã hội. Ngân sách giáo dục phải được công bố công khai, chịu sự giám sát và đánh giá của xã hội, bảo đảm để giáo dục trở thành một lĩnh vực thực sự đầu tư có hiệu quả.

1.3.4 Áp dụng QLCM trong QLNN về GDDH ở nước ta

Đánh giá vai trò của QLCM trong GDDH, Marginson và Van der Wende (2008) nhận định⁵: “Một ví dụ hay về quá trình toàn cầu hóa là sự lan rộng của QLCM trong GDDH. Ở khắp các quốc gia trên thế giới, các cuộc cải cách đang tiến hành đối với HTGDQD cũng như các cải cách có liên quan trong tổ chức và điều hành nhà trường đều dựa vào các kỹ thuật QLCM. Trong hai thập kỷ vừa qua, các cải cách này là động lực duy nhất và mạnh mẽ nhất thúc đẩy sự thay đổi ở nhiều nước...QLCM có ảnh hưởng ở khắp nơi” (trang 20).

⁵ Marginson, S. & Van der Wende, M (2008) The new global landscape of nations and institutions, trong cuốn *Higher education to 2030*, vol 2, Globalisation, OECD: CERI.

QLCM cũng đã có ảnh hưởng từng bước và ngày càng mạnh mẽ đối với tiến trình đổi mới QLNN về GDĐH ở nước ta. Các ý tưởng về đa dạng hóa, xã hội hóa và dân chủ hóa tại Hội nghị Nha Trang năm 1987 về đổi mới GDĐH là những bước đi đầu tiên. Tuy nhiên, điểm mốc cơ bản phải tính từ HNTW2 (khóa VIII), cuối năm 1996, bởi lẽ các chủ trương và giải pháp được vạch ra tại HNTW2 là cơ sở để việc đổi mới QLGD nước ta nói chung, QLNN về GDĐH nói riêng, được không ngừng bổ sung, hoàn thiện và thể chế hóa. Đến nay, đối chiếu các quy định pháp lý về đổi mới QLNN về GDĐH nước ta với các đặc trưng cơ bản của QLCM trong giáo dục, có thể thấy mối tương quan như sau:

a. *Về phân cấp quản lý và quyền tự chủ nhà trường.* Các nội dung này đã được thể chế hóa trong Luật giáo dục 1998, được tiếp tục bổ sung trong Luật giáo dục 2005 và được làm rõ trong Luật Giáo dục đại học 2012. Trên cơ sở đó, Chính phủ đã lần lượt ban hành các nghị định hướng dẫn thực hiện phân cấp quản lý trong giáo dục, từ NĐ 166 ngày 16/9/2004 đến NĐ 115 ngày 24/12/2010 theo hướng phân công, phân cấp và xác định cụ thể hơn nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm về lĩnh vực giáo dục của các Bộ, UBND các cấp và các cơ quan có liên quan, đồng thời phát huy cao nhất tính chủ động, sáng tạo của cơ quan quản lý giáo dục các cấp trong việc thực hiện chức trách và nhiệm vụ được giao. Về cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong việc thực hiện nhiệm vụ chuyên môn, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính, các quy định của Chính phủ cũng hướng tới việc mở rộng và tăng cường quyền tự chủ của nhà trường từ NĐ 43 ngày 25/4/2006 đến NĐ 16 ngày 14/02/2015. Có thể còn nhiều điểm phải bàn về tính phù hợp và tính khả thi của các quy định, nhưng rõ ràng đã hình thành khung pháp lý cần thiết để thực hiện việc phân cấp quản lý và phát huy quyền tự chủ nhà trường.

b. *Về đa dạng hóa các thành phần cung ứng giáo dục.* Hệ thống pháp lý đối với vấn đề này được chỉnh lý, bổ sung, hoàn thiện không ngừng trong luật giáo dục, cũng như trong các nghị quyết, nghị định của Chính phủ. Luật giáo dục 2005 đã có hẳn một mục riêng về chính sách đối với trường dân lập, trường tư thục. Để đẩy mạnh xã hội hóa giáo dục, Chính phủ đã lần lượt ban hành NQ 90 ngày 21/8/1997, NQ 05 ngày 18/4/2005, NĐ 73 ngày 19/8/1999, NĐ 53 ngày 25/5/2006, NĐ 69

ngày 30/5/2008, và đặc biệt là NQ 40 ngày 09/8/2012 theo hướng tiếp tục đổi mới, hoàn thiện và tháo gỡ các khó khăn, vướng mắc trong việc xã hội hóa. Về hợp tác và đầu tư nước ngoài trong lĩnh vực giáo dục, trước khi vào WTO đã có NĐ 06 ngày 6/3/2000 và NĐ 18 ngày 4/5/2001; các NĐ này, sau khi nước ta là thành viên WTO và ký cam kết về GATS trong giáo dục, đã được thay thế bởi NĐ 73 ngày 26/9/2012 về hợp tác, đầu tư của nước ngoài trong lĩnh vực giáo dục.

c. *Về thị trường hóa hoạt động giáo dục.* Đây là vấn đề gây nhiều tranh cãi, chủ yếu bởi vì khái niệm thị trường hóa được hiểu theo nhiều cách khác nhau. Trong phạm vi của QLCM, khái niệm này chỉ giới hạn trong hai nội dung chính là đưa cơ chế cạnh tranh vào trong hoạt động giáo dục và áp dụng quản lý kiểu doanh nghiệp trong quản lý nhà trường, mục đích không phải vì lợi nhuận mà vì yêu cầu nâng cao chất lượng và hiệu quả giáo dục. Đây là cách hiểu đang được chấp nhận trong nhận thức của các nhà QLGD nước ta. Vì vậy, nếu trong Luật giáo dục 1998, có quy định “cấm mọi hành vi thương mại hóa hoạt động giáo dục”, thì quy định đó không còn có trong Luật giáo dục 2005. Ý tưởng chấp nhận cơ chế thị trường trong đào tạo đại học và dạy nghề đã được nguyên Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng đề cập đến trong bài phát biểu ngày 8/11/2006 khi nước ta trở thành thành viên WTO. Điều đặc biệt quan trọng hơn cả là Việt Nam đã ký Hiệp định chung về thương mại dịch vụ (GATS), cam kết mở cửa thị trường giáo dục sau khi gia nhập WTO. Điều đó cũng có nghĩa là chúng ta chấp nhận thị trường giáo dục, thị trường giáo dục nội địa cũng như thị trường giáo dục quốc tế.

d. *Về tăng cường quản lý chất lượng.* Nội dung này được đề cập suốt quá trình đổi mới giáo dục nước ta, nhưng cơ sở pháp lý cho việc tổ chức thực hiện chỉ hình thành với Luật giáo dục 2005 khi vấn đề kiểm định chất lượng được thể chế hóa. Luật Giáo dục đại học 2012 tiến thêm một bước nữa khi giành hẳn một chương với 5 điều quy định về bảo đảm chất lượng và kiểm định chất lượng GDDH.

đ. *Về minh bạch hóa các hoạt động giáo dục.* Đây là yêu cầu quan trọng, một mặt gắn liền với quá trình dân chủ hóa giáo dục, mặt khác song hành với việc thực hiện quyền tự chủ nhà trường. Tuy nhiên, suốt tiến trình đổi mới giáo dục vừa qua,

yêu cầu này chưa được thể chế hóa thành các quy định pháp lý. Chỉ trong vòng mấy năm trở lại đây, tiếp sau các cuộc vận động “nói không với tiêu cực trong thi cử và bệnh thành tích trong giáo dục”, cùng với những bước tiến đáng kể trong cải cách hành chính và phát triển công nghệ thông tin, vấn đề trách nhiệm giải trình mới có bước đi quan trọng đầu tiên trên phương diện pháp lý. Đó là việc ban hành Thông tư 09 ngày 7/5/2009 về Quy chế thực hiện công khai đối với các cơ sở giáo dục của hệ thống giáo dục quốc dân, theo đó các cơ sở GDĐH phải công khai cam kết chất lượng giáo dục và chất lượng giáo dục thực tế, công khai điều kiện đảm bảo chất lượng giáo dục và công khai thu chi tài chính. Đặc biệt, Luật GDĐH 2012 đã có quy định cụ thể yêu cầu các cơ sở GDĐH công bố công khai các điều kiện bảo đảm chất lượng đào tạo, kết quả đào tạo và nghiên cứu khoa học, kết quả đánh giá và kiểm định chất lượng trên trang thông tin điện tử của Bộ Giáo dục và Đào tạo, của cơ sở GDĐH và phương tiện thông tin đại chúng.

Như thế, có thể nói khung pháp lý cho đổi mới QLNN về GDĐH nước ta đang được triển khai theo các chiều đo cơ bản của QLCM. Dĩ nhiên, sự chuyển động theo các chiều đo có khác nhau. Các quy định pháp lý trong đổi mới QLNN về GDĐH được tập trung xây dựng nhiều nhất theo chiều đo “đa dạng hóa các thành phần cung ứng giáo dục”, được bổ sung, hoàn thiện dần theo chiều đo “phân cấp và tự chủ”, bước đầu được chú ý xây dựng theo chiều đo “tăng cường quản lý chất lượng”, “minh bạch hóa hoạt động giáo dục”, và “thị trường hóa hoạt động giáo dục”.

1.4. Cải cách hành chính (CCHC) nhà nước trong GDĐH.

CCHC nhà nước trong GDĐH hiện nay nằm trong khuôn khổ của Chương trình tổng thể CCHC nhà nước giai đoạn 2011-2020. Mục tiêu của chương trình là xây dựng một nền hành chính dân chủ, trong sạch, vững mạnh, chuyên nghiệp, hiện đại; bộ máy hành chính tinh gọn, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả. Các nhiệm vụ cụ thể của chương trình là: cải cách thể chế, cải cách thủ tục hành chính, cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước, xây dựng và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức, cải cách tài chính công, hiện đại hóa hành chính.

1.4.1 Kết quả CCHC nhà nước trong GDĐH

Tính đến nay (2016) CCHC nhà nước trong GDĐH đã đạt được một số kết quả quan trọng: a) Luật GDĐH được ban hành tạo khuôn khổ pháp lý cho sự vận động của GDĐH hướng tới chất lượng, hiệu quả, công bằng xã hội, tiếp cận trình độ tiên tiến của khu vực và thế giới; b) Việc công khai hóa và đơn giản hóa các thủ tục hành chính trong GDĐH đã có bước tiến rõ rệt thông qua cơ chế một cửa; c) Việc thành lập Hiệp hội các trường đại học, cao đẳng Việt Nam với tư cách là tổ chức xã hội-ngành nghiệp của các trường đại học, cao đẳng Việt Nam là một bước đi mạnh dạn theo tinh thần chuyển giao những công việc mà cơ quan hành chính nhà nước không nên làm hoặc làm hiệu quả thấp cho các tổ chức xã hội đảm nhận; d) Nghị định 77 về thi điểm đổi mới cơ chế hoạt động đối với các cơ sở GDĐH công lập giai đoạn 2014-2017 là một bước đột phá về cơ chế tài chính nhằm khuyến khích các cơ sở GDĐH công lập chủ động khai thác, sử dụng hợp lý, hiệu quả các nguồn lực để nâng cao chất lượng đào tạo đại học và giảm chi cho Ngân sách nhà nước đồng thời không làm giảm cơ hội tiếp cận GDĐH của sinh viên nghèo, sinh viên là đối tượng chính sách; đ) Việc hiện đại hóa hành chính trong GDĐH được đánh giá cao trên cả ba tiêu chí: ứng dụng công nghệ thông tin, chất lượng cung cấp thông tin trên cổng thông tin điện tử và áp dụng ISO trong hoạt động của cơ quan hành chính. Riêng về dịch vụ công trực tuyến, hiện đã có 5 dịch vụ công trong GDĐH đạt mức độ 3.

1.4.2 Yếu kém, bất cập

Dù vậy, trong đánh giá so sánh về bước tiến trong CCHC nhà nước với 19 bộ, cơ quan ngang bộ thì CCHC nhà nước trong giáo dục nói chung, GDĐH nói riêng, vẫn còn nhiều yếu kém, bất cập. Căn cứ vào Báo cáo kết quả xác định chỉ số CCHC 2014 ngày 19/8/2015 của Bộ Nội vụ, có thể thấy một số điểm nổi bật như sau: a) Bộ GD&ĐT được đánh giá là bộ có nhiều hạn chế nhất trong chỉ đạo, điều hành CCHC; b) Xây dựng và tổ chức thực hiện thể chế trong phạm vi QLNN của GDĐH còn nhiều bất cập về chất lượng thể chế, tính kịp thời, tính khả thi, tính hiệu quả: Nghị quyết 14 của Chính phủ về đổi mới cơ bản và toàn diện GDĐH Việt Nam giai đoạn 2006-2020 vẫn chủ yếu dừng lại trên văn bản; Luật Giáo dục nghề

ng nghiệp đang đe dọa tính chính thể của hệ thống GDĐH khi tách trình độ cao đẳng khỏi GDĐH, đi ngược với thông lệ quốc tế; các văn bản hướng dẫn thi hành Luật GDĐH và thực hiện NQ 40 của Chính phủ về đổi mới cơ chế hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập trong GDĐH còn chậm và lúng túng; c) Việc cải cách thủ tục hành chính còn chậm, đặc biệt ở khâu rà soát, đánh giá và cập nhật thủ tục hành chính; d) Việc cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước trong giáo dục nói chung, GDĐH nói riêng, tuy đã có nhiều cố gắng kiện toàn tổ chức bộ máy theo hướng tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả nhưng điều tra xã hội học cho thấy còn hạn chế trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ cũng như trong thực hiện quy chế làm việc; đ) Việc xác định cơ cấu công chức, viên chức theo vị trí việc làm trong GDĐH còn chậm và việc tuyển dụng, sử dụng công chức, viên chức trong GDĐH chưa có chuyển biến đáng kể; e) Đầu tư công trong GDĐH cũng rơi vào tình trạng chung của đầu tư công ở nước ta, nghĩa là dàn trải, lãng phí, kém hiệu quả, với sự bùng nổ của các cơ sở GDĐH trong giai đoạn 2001- 2012, không chỉ đi ngược với chủ trương tái cơ cấu được đưa ra trong NQ14, mà còn kéo theo những hệ lụy về sự sụt giảm chất lượng, bất ổn hệ thống và gia tăng những sự thiếu gắn kết giữa đào tạo với sử dụng.

2. Chính sách phát triển GDĐH

2.1. Các chính sách lớn của Nhà nước về GDĐH

Các chính sách lớn của Nhà nước về GDĐH được không ngừng bổ sung, hoàn thiện theo yêu cầu phát triển kinh tế-xã hội của đất nước thông qua các quan điểm chỉ đạo và chủ trương đổi mới giáo dục trong các văn kiện của Đảng. Đến nay, các chính sách này đã được thể chế hóa tại Điều 12 của Luật GDĐH với những nội dung cụ thể như sau:

2.1.1. Về định hướng phát triển:

a. Phát triển GDĐH nhân lực có trình độ và chất lượng đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh của đất nước.

b. Gắn đào tạo với nghiên cứu và triển khai ứng dụng khoa học và công nghệ; đẩy mạnh hợp tác giữa cơ sở GDĐH với tổ chức nghiên cứu khoa học và với doanh nghiệp.

2.1.2 Về tài chính cho GDĐH

a. Tăng ngân sách nhà nước đầu tư cho GDĐH; đầu tư có trọng điểm để hình thành một số cơ sở GDĐH chất lượng cao, theo định hướng nghiên cứu thuộc lĩnh vực khoa học cơ bản, các ngành công nghệ cao và ngành kinh tế - xã hội then chốt đạt trình độ tiên tiến của khu vực và thế giới.

b. Nhà nước đặt hàng và bảo đảm kinh phí để thực hiện các nhiệm vụ khoa học và công nghệ đối với cơ sở GDĐH có tiềm lực mạnh về khoa học và công nghệ.

c. Thực hiện xã hội hóa GDĐH; ưu tiên về đất đai, thuế, tín dụng, đào tạo cán bộ để khuyến khích các cơ sở GDĐH tư thục và cơ sở GDĐH có vốn đầu tư nước ngoài hoạt động không vì lợi nhuận; ưu tiên cho phép thành lập cơ sở GDĐH tư thục có vốn đầu tư lớn, bảo đảm các điều kiện thành lập theo quy định của pháp luật; cấm lợi dụng các hoạt động GDĐH vì mục đích vụ lợi.

2.1.3 Về chính sách đối với giảng viên, sinh viên

a. Có chế độ thu hút, sử dụng và đãi ngộ thích hợp để xây dựng và nâng cao chất lượng đội ngũ giảng viên, chú trọng phát triển đội ngũ giảng viên có trình độ tiến sĩ và chức danh phó giáo sư, giáo sư của các cơ sở GDĐH.

b. Thực hiện chính sách ưu tiên đối với đối tượng được hưởng chính sách xã hội, đối tượng ở vùng đồng bào dân tộc thiểu số, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn và đối tượng theo học các ngành đặc thù đáp ứng nhu cầu nhân lực cho phát triển kinh tế - xã hội; thực hiện bình đẳng giới trong GDĐH.

c. Cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp có quyền và trách nhiệm tiếp nhận, tạo điều kiện để người học, giảng viên thực hành, thực tập, nghiên cứu khoa học và chuyển giao công nghệ, góp phần nâng cao chất lượng đào tạo.

2.2. Quy hoạch mạng lưới cơ sở GDDH

Quy hoạch mạng lưới cơ sở GDDH là một giải pháp quan trọng để cụ thể hóa định hướng phát triển GDDH, đảm bảo sự hợp lý về cơ cấu trình độ, cơ cấu ngành nghề, cơ cấu vùng miền, gắn đào tạo với sử dụng. Đó là sự phân bổ, sắp xếp hệ thống các cơ sở GDDH theo vị trí địa lý, vùng lãnh thổ trên toàn quốc và từng địa phương, cho từng thời kỳ, phù hợp với chiến lược phát triển kinh tế-xã hội và quốc phòng, an ninh của đất nước.

Đến nay GDDH Việt Nam đã kết thúc giữa chừng “Quy hoạch mạng lưới các trường đại học, cao đẳng giai đoạn 2001-2010”⁶ và chuyển sang thực hiện Quy hoạch mạng lưới các trường đại học, cao đẳng giai đoạn 2006-2020”⁷. Việc quy hoạch mạng lưới cơ sở GDDH giờ đây cũng đã được thể chế hóa trong Luật GDDH với một số quy định cụ thể về nguyên tắc và nội dung quy hoạch như sau:

2.2.1 Quy hoạch mạng lưới cơ sở GDDH phải tuân theo bốn nguyên tắc sau:

- a) Phù hợp với chiến lược và quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, ngành, vùng, địa phương; bảo đảm cơ cấu ngành nghề, cơ cấu trình độ và cơ cấu vùng miền; đáp ứng nhu cầu học tập của nhân dân;
- b) Bảo đảm tính đa dạng, đồng bộ của hệ thống GDDH, gắn đào tạo với nghiên cứu khoa học, với sản xuất và dịch vụ; từng bước nâng cao chất lượng đào tạo, phục vụ sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế;
- c) Phù hợp với năng lực đầu tư của Nhà nước và khả năng huy động nguồn lực của toàn xã hội; tạo điều kiện để mọi người đều có cơ hội tham gia xây dựng cơ sở GDDH;
- d) Tập trung đầu tư cho các nhiệm vụ chủ yếu, các cơ sở GDDH trọng điểm và các ngành trọng điểm, các vùng kinh tế trọng điểm và các vùng đặc biệt khó khăn.

⁶ Ban hành theo Quyết định Số: 47/2001/QĐ-TTg ngày 04/4/2001 của Thủ tướng Chính phủ

⁷ Ban hành theo Quyết định Số: 121/2007/QĐ-TTg ngày 27/7/2007 của Thủ tướng Chính phủ

2.2.2 Quy hoạch mạng lưới cơ sở GDĐH gồm các nội dung chủ yếu sau:

- a) Cơ cấu hệ thống GDĐH và quy mô đào tạo theo ngành học, trình độ đào tạo, loại hình cơ sở giáo dục đại học;
- b) Phân bố các cơ sở GDĐH theo tính chất, đặc điểm kinh tế - xã hội từng vùng, từng địa phương;
- c) Đội ngũ giảng viên, cán bộ quản lý giáo dục;
- d) Cơ sở vật chất, kỹ thuật.

2.2.3 Điều chỉnh quy hoạch mạng lưới

Quy hoạch mạng lưới các trường đại học, cao đẳng giai đoạn 2006-2020 hiện đã được điều chỉnh theo Quyết định số 37/2013/QĐ-TTg ngày 26/6/2013 của Thủ tướng Chính phủ. Căn cứ của việc điều chỉnh này là một số văn bản pháp quy quan trọng đã được ban hành sau khi Quy hoạch nói trên được thông qua. Đó là Luật GDĐH ban hành ngày 18/6/2012 và Quyết định số 1216/QĐ-TTg ngày 22 tháng 7 năm 2011 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Quy hoạch phát triển nhân lực Việt Nam giai đoạn 2011 – 2020. Vì vậy, một số mục tiêu chính của Quy hoạch đã được điều chỉnh sát hợp hơn, cụ thể như sau:

- a) Chỉ tiêu 450 sinh viên/1 vạn dân vào năm 2020 đã được điều chỉnh xuống còn 256 sinh viên/1 vạn dân;
- b) Chỉ tiêu 75% giảng viên đại học và 20% giảng viên cao đẳng có trình độ tiến sĩ vào năm 2020 đã được điều chỉnh xuống tương ứng là 21% và 4%;
- c) Chỉ tiêu bảo đảm đủ diện tích xây dựng, đủ giáo trình, tài liệu theo quy định, dự kiến đạt được vào năm 2010 được chuyển sang năm 2020;
- d) Chỉ tiêu đến năm 2010 có 10 trường đại học mà mỗi trường có ít nhất 1 khoa (ngành) hoặc lĩnh vực đào tạo đạt tiêu chí chất lượng tương đương so với các trường có uy tín trên thế giới; và chỉ tiêu đến năm 2015 có 20 trường đại học đạt tiêu chí nêu trên đều đã được đẩy lùi lại sau 5 năm;

đ) Chỉ tiêu thu hút trên 1,5% vào năm 2015 và 5% vào năm 2020 số lượng sinh viên là người nước ngoài so với tổng số sinh viên cả nước đến học tập, nghiên cứu tại Việt Nam đã được điều chỉnh xuống còn lần lượt là 1% và 3%.

Bộ GD&ĐT được giao nhiệm vụ chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành có trường, Ủy ban nhân dân các tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương tổ chức kiểm tra, giám sát, đánh giá và tổng hợp kết quả công tác sắp xếp, tổ chức lại các trường, định kỳ báo cáo Thủ tướng Chính phủ. Tuy nhiên, đến nay chưa cơ chế giám sát và đánh giá theo kết quả đầu ra và cũng chưa có báo cáo của Bộ GD&ĐT về việc thực hiện Quy hoạch.

2.3 Phân tầng trong GDDH.

2.3.1 Về khái niệm phân tầng

Phân tầng là một khái niệm gắn liền với quá trình đa dạng hóa GDDH. Tính đa dạng là một đặc trưng cốt lõi và là một trong những động lực tạo nên sự phát triển bền vững của GDDH. Theo Van Vught (1993), cái tạo nên sự đa dạng của GDDH là quá trình *phân hóa* của nó. Tuy nhiên, cùng với sự phát triển bùng nổ của GDDH trong những thập kỷ gần đây, bên cạnh sự đa dạng hóa, còn hình thành xu thế hội tụ trong GDDH, hướng tới sự *nhất thể hóa*. Đó là xu thế được gọi là “leo thang về sứ mệnh” trong đó các trường cao đẳng muốn thành trường đại học, các trường đại học muốn thành đại học. Bên cạnh đó việc đẩy mạnh hợp tác quốc tế hướng tới các không gian GDDH chung cũng khiến các cơ sở GDDH ngày càng hội tụ về sứ mệnh, giá trị và chuẩn mực.

Vì thế tranh cãi lớn trong GDDH suốt 30 năm nay là liệu các hệ thống GDDH trên thế giới sẽ chuyển thành các hệ thống nhất thể hay tiếp tục phân hóa. Cho đến nay, thực tiễn GDDH cho thấy chưa có xu thế nào đóng vai trò chi phối.

Có điều, các nghiên cứu ngày nay cho biết nếu để quyền tự quyết cho các cơ sở GDDH thì sự hội tụ sẽ xảy ra bởi lẽ dù là cạnh tranh hay hợp tác, các trường đều có xu hướng bắt chước nhau để vươn lên. Đó là điều không mong muốn vì nếu không có một hệ thống GDDH phân hóa hướng tới sự đa dạng thì sẽ không có được

một đội ngũ nhân lực trình độ cao đáp ứng các yêu cầu đa dạng của sự phát triển kinh tế-xã hội trong bối cảnh vừa hợp tác vừa cạnh tranh.

Ở nước ta, xu thế đa dạng hóa GDĐH đã được phát huy mạnh mẽ trong những năm đổi mới vừa qua. Quá trình đa dạng hóa này đáp ứng một yêu cầu chủ yếu là mở rộng quy mô GDĐH theo hướng chuyển từ tinh hoa sang đại chúng. Mặt tích cực của nó là đáp ứng nhu cầu gia tăng về việc học lên đại học của thanh niên. Mặt tiêu cực của nó là dẫn đến hiện tượng leo thang về sứ mệnh.

Hiện tượng leo thang về sứ mệnh về lâu dài sẽ dẫn đến sự hội tụ hướng đến một hệ thống GDĐH nhất thể hóa. Nó có khả năng phá vỡ sự đa dạng cần thiết cho phát triển bền vững của hệ thống. Để khắc phục tình trạng này, vai trò của các chính phủ trong quản lý GDĐH ngày nay là thực thi sự *phân hóa về sứ mệnh*. Trong văn thư hiện nay, sự phân hóa về sứ mệnh có nhiều tên gọi khác nhau như mission differentiation, functional differentiation, systemic diversity, structural diversity. Ở nước ta, nó được gọi là phân tầng. Khái niệm này được đưa vào trong Luật GDĐH và được định nghĩa trong Nghị định 73 ngày 08/9/2015 về tiêu chuẩn phân tầng, khung xếp hạng và tiêu chuẩn xếp hạng cơ sở GDĐH như sau: Phân tầng cơ sở GDĐH là sự sắp xếp thành các nhóm các cơ sở GDĐH theo mục tiêu, định hướng đào tạo dựa trên các tiêu chuẩn phù hợp với quy định của Nghị định này. Cơ sở GDĐH được phân thành 3 tầng: cơ sở GDĐH định hướng nghiên cứu; cơ sở GDĐH định hướng ứng dụng và cơ sở GDĐH định hướng thực hành.

2.3.2 Các tiêu chuẩn phân tầng

Các tiêu chuẩn phân tầng cơ sở GDĐH bao gồm: vị trí, vai trò trong hệ thống GDĐH; quy mô, ngành nghề và các trình độ đào tạo; cơ cấu hoạt động đào tạo và khoa học công nghệ. Các tiêu chuẩn này đã được quy định chi tiết trong Nghị định 73 nói trên. Theo đó, có thể thấy một số khác biệt cơ bản về tiêu chuẩn giữa các tầng như sau:

Tầng	Cơ sở GDĐH định hướng nghiên cứu	Cơ sở GDĐH định hướng ứng dụng	Cơ sở GDĐH định hướng thực hành
			

Vị trí, vai trò	Đào tạo và NCKH chuyên sâu trong các lĩnh vực khoa học và công nghệ	Đào tạo chủ yếu theo hướng ứng dụng; NCKH&CN tập trung vào phát triển các kết quả nghiên cứu cơ bản	Đào tạo, phát triển năng lực thực hành của người học; NCKH&CN theo hướng triển khai các kết quả nghiên cứu ứng dụng đã đạt được
Quy mô, ngành nghề và các trình độ đào tạo	Quy mô đào tạo định hướng nghiên cứu chiếm tỷ lệ lớn nhất	Quy mô đào tạo định hướng ứng dụng trình độ đại học và thạc sĩ chiếm tỷ lệ lớn nhất	Quy mô đào tạo định hướng thực hành chiếm tỷ lệ lớn nhất Đào tạo trình độ đại học là chủ yếu và liên thông với giáo dục nghề nghiệp
Cơ cấu hoạt động đào tạo và KHCN	- Chi cho hoạt động KHCN chiếm ít nhất 20% tổng chi - Giảng viên cơ hữu phải dành ít nhất nửa thời gian làm việc cho NCKH - Tỷ lệ giảng viên, nghiên cứu viên cơ hữu có trình độ tiến sĩ không thấp hơn 30% tổng số giảng viên, nghiên cứu viên cơ hữu của cơ sở GDĐH - Tỷ lệ sv/gv của các chương trình nghiên cứu không quá 15	- Chi cho hoạt động KHCN chiếm ít nhất 20% tổng chi - Tỷ lệ giảng viên, nghiên cứu viên cơ hữu có trình độ tiến sĩ không thấp hơn 15% tổng số giảng viên, nghiên cứu viên cơ hữu của cơ sở - Tỷ lệ bình quân sv/gv không quá 25	Chi cho hoạt động KHCN, sản xuất thử nghiệm, phát triển sản phẩm mới chiếm ít nhất 10% tổng chi

2.3.3 Điều kiện để được công nhận phân tầng

Để được công nhận phân tầng, cơ sở GDĐH phải đảm bảo ba điều kiện sau đây: Đã được kiểm định chất lượng đạt yêu cầu và còn giá trị hiệu lực bởi tổ chức kiểm định chất lượng giáo dục được Bộ GD&ĐT công nhận; đã được tổ chức phân tầng và xếp hạng đánh giá ngoài và đề nghị xem xét công nhận phân tầng; đạt ít nhất 75% các chỉ số của các tiêu chí theo tiêu chuẩn phân tầng tương ứng, trong đó mỗi tiêu chí có ít nhất một chỉ số đạt yêu cầu.

Việc đánh giá và phân tầng cơ sở GDĐH được thực hiện theo chu kỳ 10 năm bởi các tổ chức kiểm định chất lượng giáo dục có năng lực, kinh nghiệm và uy tín do Bộ GD&ĐT lựa chọn để giao nhiệm vụ. Kết quả phân tầng được Bộ GD&ĐT thẩm định và trình Thủ tướng Chính phủ công nhận.

3. Đổi mới quản trị cơ sở GDĐH

Tuy là hai thuật ngữ khác nhau, nhưng QLNN về GDĐH và quản trị cơ sở GDĐH đều có một nội hàm chung. Đó là sự chỉ đạo, điều hành của chủ thể quản lý lên khách thể quản lý nhằm đạt các mục tiêu xác định. Sự khác nhau chỉ là ở chủ thể quản lý và khách thể quản lý. Trong quản trị cơ sở GDĐH thì chủ thể quản lý là bộ máy lãnh đạo nhà trường, còn khách thể quản lý là cơ sở GDĐH.

Dĩ nhiên nội dung quản trị cơ sở GDĐH cũng bao gồm các công việc như lập kế hoạch chiến lược, tổ chức đào tạo, quản lý tài chính, quản lý nhân sự, bảo đảm và kiểm định chất lượng, giám sát và đánh giá. Mục đích quản trị cơ sở GDĐH là thực hiện sứ mệnh và chiến lược phát triển nhà trường.

Có điều cơ sở GDĐH là một thành tố của hệ thống GDQD vì vậy quản trị cơ sở GDĐH chịu sự quy định của QLNN về GDĐH. Vì vậy, cùng với sự chuyển động, đổi mới trong QLNN về GDĐH là sự chuyển động, đổi mới tương ứng trong quản trị cơ sở GDĐH.

3.1. Quản trị đại học và tự chủ đại học

3.1.1 Quản trị cơ sở GDĐH

Về bản chất, quản trị cơ sở GDĐH là vấn đề về mối quan hệ giữa nhà nước, nhà trường và xã hội. Đây là mối *quan hệ động và có điều kiện*, không chỉ phụ thuộc vào ý chí chính trị của các nhà hoạch định chính sách cũng như mong muốn chủ quan của các trường học, mà còn phụ thuộc trình độ kinh tế, quá trình phát triển giáo dục, truyền thống văn hóa, kể cả những thói quen và tập tục quản lý của địa phương và quốc gia. Vì thế, vấn đề quản trị cơ sở GDĐH khác nhau từ nước này sang nước khác, thậm chí khác nhau từ trường này sang trường khác trong cùng một quốc gia. Cũng không có một mô hình lý tưởng về quản trị cơ sở GDĐH để các trường đại học soi vào đó mà học tập.

Cho đến cuối thế kỷ 19, QLGD nói chung, quản trị cơ sở GDĐH nói riêng được coi chủ yếu là một công việc dựa trên kinh nghiệm, kỹ năng thực hành, lương tri thông thường cùng một tư duy áp đặt từ trên xuống. Người đầu tiên coi QLGD là một nghề là Cubberley khi ông viết, năm 1916, trong giáo trình *Public School Administration*, rằng đó là “một nghề mới, một nghề rồi đây sẽ đóng vai trò rất quan trọng trong sự phát triển đời sống Mỹ”⁸. Tuy thế, gần suốt thế kỷ 20 khi mô hình giáo dục chủ yếu là mô hình trong đó từ việc tổ chức trường lớp, chương trình giáo dục, đến phương pháp dạy và học đều mang dấu ấn của tư duy và phương pháp sản xuất công nghiệp thì mô hình QLGD cũng chủ yếu là mô hình quản lý với các lý thuyết học thuật cùng kinh nghiệm nghề nghiệp vay mượn từ lĩnh vực công nghiệp và kinh doanh.

Về cơ bản đó là *mô hình quản lý quan liêu* (bureacracy), theo cách gọi của Weber là người đề xuất ra nó trong lĩnh vực quản lý công. Đặc trưng cơ bản của mô hình này là tập trung về mặt quản lý, tôn ti về mặt cấu trúc, mọi quyết định được thực hiện từ trên xuống, mọi việc làm được thực hiện theo quy trình và quy định, với mục tiêu chính là bảo đảm kết quả công việc. Mô hình này chi phối QLNN về GDĐH cũng như quản trị cơ sở GDĐH trong gần suốt chiều dài của thế kỷ 20, khi mà môi trường kinh tế-xã hội ít biến động, hệ thống giáo dục chưa phức tạp, người

⁸ Berry, J.E. & Beach, R. 2007. K-12 leadership and the educational administration curriculum: A theory of preparation, trong *Organizational change in the field of education administration*. <http://cnx.org/content/col10402/1.2/>

đứng ở trên đỉnh của cấu trúc tôn ti được coi là người có nhiều thông tin nhất để ra quyết định. Về QLNN, đó là mô hình quản lý công truyền thống như đã trình bày ở trên. Về quản trị cơ sở GDĐH, về cơ bản đó là mô hình quản lý tập trung theo kiểu của các cơ quan hành chính công trong đó đội ngũ giảng viên, nghiên cứu viên của cơ sở công lập được tuyển dụng, hưởng lương, xếp biên chế và thực thi nhiệm vụ như công chức; việc lập kế hoạch, thu chi tài chính, tổ chức bộ máy tuân theo các chỉ đạo từ trên xuống.

3.1.2 Tự do học thuật

Theo Britannica Concise Encyclopedia thì đại học Halle thành lập năm 1694 ở Đức được coi là nơi đầu tiên đề cao tinh thần đại học như chúng ta biết ngày nay, tức là nơi mà chính thống tôn giáo được thay thế bởi chủ nghĩa duy lý và tính khách quan thế tục. Chủ nghĩa tự do học thuật này phát triển mạnh mẽ ở các đại học Đức, lan rộng sang các đại học Âu, Mỹ và đến thế kỷ 19 được khái quát trong mô hình đại học Humboldt, tức là mô hình đại học đề cao giảng dạy và nghiên cứu, dựa trên quyền tự chủ nhà trường và tự do học thuật.

Trong bối cảnh của Châu Âu thế kỷ 19, với sự chuyển giao quyền lực về giáo dục từ nhà thờ sang nhà nước, thì tự chủ đại học được hiểu là mối quan hệ quyền lực giữa đội ngũ giảng viên nhà trường với cơ quan nhà nước trong việc quyết định những hoạt động của nhà trường. Khi đó tự chủ đại học được đặt trên nền tảng tư tưởng của Humboldt với ba cột đỡ chính là *tự do giảng dạy, tự do học tập, giảng dạy gắn với nghiên cứu*.

Theo Kemal (2011) thì “trong nhiều thế kỷ, các tiêu chí về tự chủ đại học về cơ bản không thay đổi. Năm 1965, Hiệp hội quốc tế các đại học (IAU) định nghĩa tự chủ đại học là thẩm quyền quyết định về những vấn đề: ai sẽ dạy, cái gì sẽ được dạy, ai sẽ học, ai sẽ tốt nghiệp, và cái gì sẽ được nghiên cứu, cùng với một số chỉ dẫn đại khái về tài chính”. Theo nghĩa đó, *tự chủ đại học giới hạn chủ yếu ở quyền tự do học thuật*.

Vào cuối những năm 1970, tổ chức OECD tiến hành khảo sát về quyền tự chủ tại 52 cơ sở GDĐH Châu Âu. Kết quả cho thấy, nhìn chung ngân sách nhà

nước vẫn được phân bổ chi tiết theo hạng mục chi và rất nhiều vấn đề, kể cả một số vấn đề học thuật, vẫn thuộc quyền quyết định của quan chức nhà nước. “Đó là điều đặc trưng của nhà nước kiểm soát với rất ít quyền giành cho nhà trường trong việc xác định sứ mệnh của mình cùng việc lựa chọn biện pháp thực thi” (Kemal 2011).

Như vậy, cho đến cuối những năm 1970, ngoại trừ quyền tự do học thuật ở các đại học thuộc các nước phát triển, mô hình chủ yếu trong quản trị cơ sở GDĐH về cơ bản vẫn là mô hình quản lý tập trung trong đó Nhà nước giữ vai trò chỉ huy và kiểm soát.

3.1.3 Tự chủ đại học

Đến giữa những năm 1980, nhận thức về vai trò giáo dục có sự thay đổi căn bản. Giáo dục được coi là động lực của sự phát triển kinh tế-xã hội; giáo dục chuyển từ lĩnh vực chi phí xã hội sang lĩnh vực đầu tư phát triển. Vì thế, sang đầu những năm 1990, phát triển giáo dục, đặc biệt là GDĐH, được đặt ở vị trí trung tâm của các chiến lược phát triển đất nước. Trong khi đó, giáo dục lại đứng trước những thách thức mới với sự xuất hiện của những *tác động bên ngoài mang tính toàn cầu*. Trước hết là những tác động trực tiếp của quá trình toàn cầu hoá, của bước chuyển sang nền kinh tế tri thức, và của cuộc cách mạng công nghệ thông tin và truyền thông (ICT). Bên cạnh đó là các tác động sâu xa của những bài toán toàn cầu liên quan đến sự phát triển bền vững như dân số, môi trường, thiên tai, khí hậu, dịch bệnh, chiến tranh.

Các chính phủ đều đứng trước yêu cầu cải cách giáo dục và bài toán về mối quan hệ giữa nhà nước và nhà trường được xem xét lại. Chính phủ nhiều nước phương Tây đánh giá lại mô hình nhà nước kiểm soát với những quy định nhằm điều chỉnh mọi khía cạnh của GDĐH, và nhận định rằng mô hình này *không còn thích hợp* với bối cảnh mới của sự phát triển. Điều đó dẫn đến lập luận rằng “trong phạm vi những chỉ dẫn rõ ràng của nhà nước, nếu trường đại học được trao nhiều quyền hơn trong việc xác định sứ mệnh và mục tiêu của mình thì GDĐH sẽ cạnh tranh hơn và đáp ứng tốt hơn. Ở nhiều nước Tây Âu, có sự dịch chuyển rõ ràng từ mô hình nhà nước kiểm soát sang mô hình nhà nước giám sát... Bằng cách tự giới hạn

mình trong các hình thức chỉ đạo tổng thể và đặt niềm tin vào năng lực tự điều hành của đội ngũ các nhà chuyên môn cùng các đơn vị cơ sở của trường đại học, mô hình nhà nước giám sát đóng vai trò khiêm tốn hơn và hiệu quả hơn trong mẫu hình quản trị chung của GĐĐH” (Van Guth 1993:28)⁹.

Trong mô hình nhà nước giám sát, nhà nước không buông lỏng vai trò chỉ đạo, nhưng đó là *chỉ đạo từ xa*, trong khi đó trường đại học được giao quyền tự chủ nhiều hơn trong các quyết định liên quan đến chương trình giáo dục, thi cử, văn bằng, tổ chức, nhân sự, tài chính...Nhà trường cũng được khuyến khích sử dụng cơ chế thị trường trong việc nâng cao hiệu quả và năng lực cạnh tranh, nhưng với điều kiện phải bảo đảm hoàn thiện bộ máy quản lý, chịu trách nhiệm trước nhà nước và xã hội về kết quả đầu ra và chất lượng đào tạo. Như thế, *tự chủ đại học đã không còn chỉ giới hạn trong mối quan hệ giữa nhà nước và nhà trường mà đã có sự tham gia của hai chủ thể mới: xã hội dân sự và thị trường*.

Khái niệm tự chủ đại học cũng không còn được hiểu giới hạn trong phạm vi tự do học thuật như định nghĩa trước đây của IAU. *Tự chủ đại học và tự do học thuật giờ đây là hai khái niệm gắn bó với nhau nhưng tách biệt*. Tự chủ đại học là thẩm quyền của cơ sở GĐĐH trong việc quyết định những vấn đề về tổ chức và hoạt động của cơ sở. Tự do học thuật là quyền của giảng viên trong việc truyền thụ, theo đuổi, khám phá tri thức và chân lý trong quá trình giảng dạy và nghiên cứu. Các quyền trên không chỉ bị ràng buộc bởi quan hệ nhà nước-nhà trường mà còn phải đặt trong khuôn khổ của một “khế ước xã hội trong đó quy định trách nhiệm, quyền hạn và nghĩa vụ giữa trường đại học và xã hội sao cho các nguyên tắc cơ bản của trường đại học có thể đáp ứng những thách thức của thiên niên kỷ mới” (IAU 1998)¹⁰.

Vì thế, Tuyên bố năm 1998 của IAU về tự do học thuật và tự chủ đại học đã đưa ra các định nghĩa sau:

⁹ Van Guth, Frans. (1993). *Patterns of governance in higher education: Concepts and trends*, Paris:UNESCO

¹⁰ IAU. (1998). Academic freedom, university autonomy and social responsibility, IAU policy statement

“Nguyên tắc về tự chủ đại học có thể được hiểu là mức độ độc lập cần thiết đối với sự can thiệp bên ngoài mà trường đại học cần có trong tổ chức và quản trị nội bộ, trong phân bổ nội bộ các nguồn lực tài chính và huy động thu nhập từ các nguồn ngoài ngân sách, trong tuyển dụng giảng viên, trong quy định các điều kiện học tập, và cuối cùng, trong việc tự do giảng dạy và nghiên cứu.

Nguyên tắc về tự do học thuật có thể được hiểu là quyền tự do của các thành viên trong cộng đồng học thuật, nghĩa là học giả, giảng viên và sinh viên, trong việc theo đuổi các hoạt động học thuật trong khuôn khổ về quy tắc đạo đức, chuẩn mực quốc tế và không có áp lực bên ngoài, do cộng đồng đó quy định”.

Các định nghĩa trên góp phần làm rõ nội hàm của các khái niệm tự chủ đại học và tự do học thuật đã được Đại hội đồng UNESCO đưa ra trước đó một năm vào tháng 11 năm 1997 khi nhất trí thông qua Bản Khuyến nghị về vị thế giảng viên đại học:

“Tự chủ là mức độ tự quản mà cơ sở GDĐH cần có để ra quyết định hữu hiệu về công tác chuyên môn, các chuẩn mực, nhiệm vụ quản lý và các hoạt động liên quan, nhất quán với các hệ thống giải trình công, đặc biệt là giải trình về ngân sách nhà nước, về sự tôn trọng quyền tự do học thuật và quyền con người. Tuy nhiên, bản chất về quyền tự chủ nhà trường có thể thay đổi tùy theo loại hình nhà trường” (UNESCO 1997: điểm 17).

UNESCO cũng làm rõ khái niệm tự do học thuật, đó là “quyền tự do giảng dạy và tranh luận mà không bị ràng buộc bởi bất kỳ chủ thuyết nào, quyền tự do nghiên cứu, truyền bá và công bố kết quả, quyền tự do bày tỏ chính kiến về nhà trường hoặc hệ thống nơi làm việc, quyền tự do không chịu sự kiểm duyệt của nhà trường, và quyền tự do tham gia các tổ chức nghề nghiệp hoặc cơ quan đại diện về học thuật” (UNESCO 1997: điểm 27).

Các định nghĩa nêu trên của UNESCO đóng vai trò đặc biệt quan trọng trong việc xác định nội hàm của các khái niệm tự chủ đại học và tự do học thuật bởi Bản Khuyến nghị về vị thế giảng viên đại học là văn bản quốc tế đầu tiên liên quan đến hai khái niệm này được phê chuẩn bởi đại diện của các chính phủ thành viên.

3.1.4 Trách nhiệm giải trình

Dù là theo mô hình quản trị nào thì cơ sở GDDH luôn có trách nhiệm giải trình về việc hoàn thành đến mức độ nào nhiệm vụ được giao cho nó. Sự khác biệt giữa các mô hình quản trị là ở chỗ: *giải trình cái gì và giải trình với ai*.

Trong mô hình nhà nước kiểm soát, giải trình là giải trình với cơ quan cấp trên và nội dung giải trình tập trung chủ yếu vào việc tuân thủ các quy định, chỉ thị và chỉ đạo của cơ quan quản lý nhà nước.

Trong mô hình nhà nước giám sát, việc giải trình bao gồm cả *giải trình với cấp trên lẫn giải trình với nhà trường và xã hội*, bao gồm giảng viên, sinh viên, phụ huynh, công chúng, doanh nghiệp, các tổ chức và cá nhân quan tâm đến giáo dục. *Nội dung giải trình cũng thay đổi cơ bản*. Khi nhà trường được trao quyền tự chủ nhiều hơn trong việc thực thi nhiệm vụ thì điều mà nhà nước và xã hội quan tâm trong báo cáo giải trình chủ yếu là kết quả hoạt động của nhà trường, bao gồm hiệu quả chi phí, chất lượng đầu ra, tỷ lệ tốt nghiệp, khả năng kiếm được việc làm của sinh viên ra trường, nói chung là những cam kết mà nhà trường đã tuyên bố trong chiến lược phát triển khi được trao quyền tự chủ.

Nói cách khác, tự chủ đại học là quá trình mang tính “đánh đổi”: khi nhà trường được trao quyền tự chủ nhiều hơn thì, đổi lại, nhà trường phải có trách nhiệm giải trình cao hơn. “Việc chuyển sang mô hình nhà nước giám sát trong một số nước không phải là không có sự đánh đổi. Khi các chính phủ trao cho các cơ sở giáo dục đại học nhiều quyền tự do hoạt động hơn, họ cũng đồng thời đòi hỏi tăng cường hiệu lực và hiệu quả quản lý trong nội bộ nhà trường và thể chế hóa các giải pháp nhằm đảm bảo trách nhiệm giải trình và chất lượng nhà trường” (Van Guth 1993:28)¹¹.

Như thế, trong mối quan hệ giữa nhà trường và nhà nước, về thực chất nhà nước không bao giờ từ bỏ quyền kiểm soát của mình, mà chỉ chuyển từ hình thức

¹¹ Van Guth, Frans. (1993). *Patterns of governance in higher education: Concepts and trends*, Paris:UNESCO

kiểm soát này sang hình thức kiểm soát khác, để bảo đảm rằng hoạt động của GDĐH luôn tuân theo sứ mệnh mà nhà nước và xã hội trông cậy ở nó. Trong mô hình nhà nước giám sát, khi nhà nước rút khỏi rất nhiều cách thức kiểm soát trước kia trong tổ chức và hoạt động của nhà trường, thì cùng với việc tăng cường các yêu cầu về giải trình, nhà nước đã có sự kiểm soát mới, đó là kiểm soát từ xa.

Khi đó, điểm mấu chốt là “các hệ thống giải trình phải dựa trên phương pháp luận khoa học, rõ ràng, thực tế, chi phí-hiệu quả và đơn giản. Việc tiến hành giải trình phải tin cậy, đúng đắn và công bằng. Cả phương pháp luận và kết quả phải công khai” (UNESCO 1997)¹².

Để đảm bảo yêu cầu nêu trên, các cơ sở GDĐH đều phải xây dựng và bảo trì các cơ sở dữ liệu phù hợp và cập nhật, cần thiết cho những chứng minh định lượng trong báo cáo. Đó là các chứng minh nhằm chỉ ra việc hoàn thành các chỉ tiêu (về giảng dạy, học tập, nghiên cứu, quy mô phát triển, kết quả đầu ra, thu chi v.v...), sự phát triển của nhà trường trên những phương diện nhất định từ năm này sang năm khác, sự đánh giá so sánh trong tương quan giữa trường này với trường khác.

Bên cạnh các hệ thống giải trình nêu trên do nhà trường thực hiện, còn phải kể thêm hai hệ thống giải trình độc lập do cơ quan bên ngoài thực hiện. Đó là *kiểm toán và kiểm định chất lượng*.

Những năm gần đây, sự phát triển của các *hệ thống xếp hạng quốc gia và quốc tế* trong GDĐH cũng tạo ra một hệ thống giải trình mới, có tác dụng rất quan trọng trong việc làm rõ chân dung đa dạng của các cơ sở GDĐH, phục vụ yêu cầu tìm hiểu của những đối tượng khác nhau, từ sinh viên, phụ huynh, cán bộ nghiên cứu, đến các nhà quản lý.

Sự phong phú và đa dạng của các hệ thống giải trình một mặt đem lại công cụ hữu hiệu cho các hiệu trưởng trong việc đánh giá việc thực thi quyền tự chủ đại học, mặt khác tạo sự hài lòng và niềm tin cho tất cả các bên có liên quan (sinh viên,

¹² UNESCO. (1997). *Recommendations concerning the status of higher education teaching personnel*, Paris: UNESCO

phụ huynh, cơ quan quản lý, các tổ chức xã hội dân sự, doanh nghiệp) về chất lượng, hiệu quả, sự công khai và minh bạch của nhà trường trong việc sử dụng các nguồn lực để thực thi sứ mệnh của mình.

Với việc thực thi các hệ thống giải trình nêu trên, trường đại học tự chủ thoát khỏi sự cứng nhắc của các quy định, quy trình và quy tắc trong mô hình nhà nước kiểm soát, nhưng lại phải đương đầu với các yêu cầu khắt khe của sự giải trình trong mô hình nhà nước giám sát. Nói cách khác, nhà nước luôn cố gắng bảo đảm sự kiểm soát của mình đối với GDDH, trước kia là kiểm soát bằng quy chế, chỉ thị; còn nay kiểm soát bằng các chỉ tiêu thực hiện.

3.2. Mô hình quản trị đại học của một số quốc gia;

Dựa theo nghiên cứu của Clark (1993), Phạm Phú (2005) đưa ra bảng dưới đây về các kiểu phân chia thẩm quyền ở GDDH theo 3 cấp quản lý là Bộ, trường và khoa/bộ môn¹³.

Kiểu I đặc trưng của Châu Âu lục địa là kiểu nặng *trên và dưới*: trên, tức là cấp Chính phủ/Bộ giữ quyền tập trung về tổ chức, tài chính, nhân sự; dưới, tức là cấp khoa và bộ môn giữ quyền tuyệt đối về chuyên môn trên cơ sở *tự do học thuật*. Kiểu II của nước Anh, vẫn nặng dưới, nhưng đã có sự phân cấp mạnh mẽ giữa cấp bộ và cấp trường. Kiểu III của nước Mỹ là kiểu *nặng giữa*, tập trung quyền lực chủ yếu ở cấp trường để đảm bảo sự gắn kết giữa nhà trường với môi trường kinh tế - xã hội, khắc phục tình trạng tháp ngà của kiểu I và II. Kiểu IV và V là kiểu *nặng trên*, đặc trưng của các nước đang phát triển và các nước XHCN trước đây.

	I	II	III	IV	V
Chính phủ/Bộ	O	O	O	O	O

¹³ Phạm Phú. (2005). Nhận dạng một số khoảng cách và sự khác biệt giữa thế giới và Việt Nam về giáo dục đại học trước xu thế toàn cầu hoá, *Diễn đàn quốc tế về giáo dục Việt Nam “Đổi mới giáo dục đại học và hội nhập quốc tế”*, Hà Nội: Nxb Giáo dục.

Trường đại học	O	O	O	O	O
Khoa/bộ môn	O	O	O	O	O

Bảng 1: Các kiểu phân chia thẩm quyền quản lý ở GDDH

Kể từ những năm 1990, do tác động của xu thế thị trường hoá trong GDDH, mô hình phân chia thẩm quyền quản lý GDDH ở các nước Châu Âu, kể cả các nước Đông Âu, cũng như nhiều nước đang phát triển, chuyển dần sang mô hình nặng giữa đặc trưng của đại học Mỹ. Bước chuyển này như đã trình bày ở trên là bước chuyển sang mô hình QLCM trong QLNN về GDDH, cùng với đó là mô hình tự chủ trong quản trị cơ sở GDDH.

Xu thế chung là vậy, tuy nhiên mô hình quản trị đại học cụ thể của các quốc gia đều có sự khác biệt. Ở đây, mô hình quản trị đại học được hiểu là mối quan hệ về phân chia thẩm quyền giữa các chủ thể trong chỉ huy, điều hành tổ chức và hoạt động của cơ sở GDDH. Các chủ thể này giờ đây không còn giới hạn trong hai nhân vật chính là nhà nước và nhà trường mà đã có thêm sự tham dự của hai chủ thể mới là thị trường và xã hội dân sự. Hiểu như vậy thì mô hình quản trị đại học không chỉ có sự khác biệt giữa quốc gia này với quốc gia khác mà còn là một mô hình động ngay trong phạm vi một quốc gia tùy theo vai trò và mức độ tham gia của từng chủ thể. Điều này là do tác động của rất nhiều yếu tố, cả ngoài và trong hệ thống GDDH, bao gồm chế độ chính trị, trình độ phát triển kinh tế - xã hội, truyền thống văn hóa, thị trường lao động, quan hệ quốc tế, nhu cầu xã hội về GDDH, cơ cấu GDDH, v.v...

Dưới đây sẽ trình bày vắn tắt mô hình quản trị đại học của một số nước, đại diện cho các cơ chế tự chủ đại học khác nhau, cụ thể là Mỹ, Pháp, Nhật và Malaysia.

3.2.1 Mô hình quản trị đại học ở Mỹ

Đây là mô hình tiêu biểu cho quản trị đại học theo định hướng thị trường. Trong mô hình này, vai trò của Chính phủ không phải là ở chỗ thiết kế và lập kế hoạch phát triển GDDH mà là thúc đẩy bảo đảm chất lượng, nâng cao tính minh bạch và cạnh tranh. Vì thế Luật GDDH Mỹ chỉ giới hạn trong việc hỗ trợ tài chính cho sinh viên theo học các chương trình sau trung học, đại học và sau đại học; quy định về việc cấp kinh phí theo nguyên tắc cạnh tranh cho các chương trình khác nhau để phát triển GDDH. Chức năng QLNN về GDDH của chính phủ liên bang chỉ giới hạn trong việc xây dựng chính sách để khuyến khích cạnh tranh và nâng cao chất lượng của GDDH; các nội dung khác về QLNN thuộc thẩm quyền của chính quyền các bang. Mỗi bang có trách nhiệm quản lý các cơ sở GDDH thuộc bang mình theo mô hình chủ đạo là mô hình nhà nước giám sát, với việc giao quyền tự chủ cho các cơ sở GDDH. Tuy nhiên, mức độ tự chủ cũng khác nhau giữa các bang. Theo Aims (2008)¹⁴ thì, tùy theo bang mà các đại học nghiên cứu có thể có mức độ tự chủ từ cao đến thấp theo các loại hình như sau: 1/ đại học được tổ chức theo mô hình tập đoàn (25 bang); 2/ đại học có sự hỗ trợ của bang (23 bang); 3/ đại học chịu sự kiểm soát của bang (2 bang).

Để thực hiện chức năng giám sát, chính quyền bang dựa chủ yếu vào các ban tín thác (board of trustees) mà thành viên là các công dân bên ngoài nhà trường và đại diện cho lợi ích công. Quyền hạn của các ban này cũng khác nhau giữa các bang, và nằm giữa hai đầu cực: một đầu là quyền hạn lớn trong việc xây dựng chính sách giáo dục, quy định các mức kinh phí, đề ra các yêu cầu giải trình, phê duyệt các chương trình giáo dục mới; một đầu là quyền hạn chỉ giới hạn trong việc tư vấn.

Ngoài ra còn có vai trò của hai loại tổ chức xã hội dân sự: các tổ chức kiểm định và các hiệp hội. Các tổ chức kiểm định có trách nhiệm đánh giá và công nhận chất lượng các cơ sở GDDH trên cơ sở thiết lập các chuẩn tối thiểu mà các cơ sở GDDH phải đáp ứng trong xây dựng chương trình, trình độ giảng viên, kết quả học tập đầu ra của sinh viên, thu chi tài chính. Các hiệp hội đóng vai trò đại diện cho lợi ích của các cơ sở GDDH trước chính quyền liên bang và bang.

¹⁴ Aims Mc Guinness. (2008). Autonomy and accountability in higher education, Presentation to Conference Mysore, India.

Về tài chính, nguồn thu của các cơ sở GDĐH một mặt dựa vào ngân sách nhà nước, mặt khác dựa vào các *nguồn thu mang tính thị trường* tùy thuộc vào chất lượng dịch vụ (giáo dục, nghiên cứu khoa học và các dịch vụ khác) được cơ sở cung cấp. Các nguồn thu này gồm học phí, lệ phí, các hợp đồng với chính quyền bang hoặc liên bang, các hợp đồng dịch vụ, đầu tư. Ngoài ra còn một khoản thu rất quan trọng, đặc trưng của GDĐH Mỹ, là quà tặng và hiến tặng.

Tổ chức bộ máy của các cơ sở GDĐH cũng có nhiều khác biệt tùy theo quy mô và loại trường, tuy nhiên vẫn có một số điểm chung như sau: Ban tín thác là cơ quan quản lý cao nhất của cơ sở GDĐH, có trách nhiệm xác lập sứ mệnh và chiến lược nhà trường, bảo đảm và giám sát các hoạt động tài chính, đánh giá kết quả hoạt động của nhà trường và hiệu trưởng. Số lượng thành viên của ban tín thác vào khoảng 10 đối với các cơ sở công lập (thường là do chính quyền bang bổ nhiệm) và 50 đối với các cơ sở tư thực phi lợi nhuận (do cơ sở tự lựa chọn). Hiệu trưởng là người được ban tín thác thuê và có trách nhiệm quản lý hành chính mọi hoạt động của nhà trường, từ việc tổ chức thực hiện chiến lược đến việc thiết lập các hệ thống giải trình, quản lý tài chính. Trên thực tế công việc của hiệu trưởng giống công việc của một giám đốc doanh nghiệp và nằm chủ yếu bên ngoài nhà trường: hiệu trưởng tìm sự hỗ trợ từ các tổ chức, cá nhân có liên quan; thiết lập quan hệ với các cộng đồng và tập đoàn; gặp gỡ cựu sinh viên và những sinh viên trong tương lai; xây dựng hình ảnh của nhà trường.

Giúp việc hiệu trưởng là các trợ lý và các phó hiệu trưởng. Đó là các trợ lý về pháp lý, về hành chính, về quan hệ với chính quyền v.v... Số lượng phó hiệu trưởng có thể lên tới gần 10 người trong một đại học lớn, bao gồm các phó hiệu trưởng về hành chính, về phát triển, về cơ sở vật chất và tài chính, về kế hoạch và nghiên cứu, về công tác sinh viên, về đào tạo, về quan hệ đại học.

3.2.2 Mô hình quản trị đại học ở Pháp

Đây là trường hợp điển hình của một mô hình đang chuyển động sang quản trị đại học theo định hướng thị trường nhưng vẫn chưa thoát khỏi các di sản của một hệ thống vốn có truyền thống quản lý tập trung. Cho đến đầu những năm 2000,

mặc dù đã có Luật về hiện đại hóa GDĐH với việc giao nhiều quyền tự chủ về quản lý và chuyên môn cho cơ sở GDĐH, nhưng Nhà nước vẫn giữ vai trò chính trong quản lý tài chính, điều kiện nhập học, thiết kế chương trình giáo dục, đánh giá các chương trình nghiên cứu khoa học và quản lý giảng viên.

Bước chuyển chỉ thực sự xảy ra sau cú sốc gây ra bởi các bảng xếp hạng đại học quốc tế: chỉ có một đại học Pháp có mặt trong top 100 của bảng xếp hạng 2003 Đại học Giao thông Thượng Hải, không có đại học Pháp nào trong top 100 của bảng xếp hạng Times Higher Education. Bước chuyển tạo nên đặc trưng của mô hình quản trị đại học Pháp hiện nay. Đó là mô hình được gọi là đa chiều: vừa định hướng thị trường, vừa bảo đảm sự quản lý của Nhà nước, vừa hướng tới mô hình Humboldt.

Nhà nước vẫn giữ truyền thống lịch sử về vai trò can thiệp của mình trong giáo dục. Đối với các cơ sở GDĐH, Nhà nước là người thiết kế quyền tự chủ nhà trường theo kiểu từ trên xuống và dẫn dắt quá trình chuyển động của hệ thống sang cạnh tranh và thị trường. Ở mỗi vùng trong tổng số 22 vùng hành chính của nước Pháp đều có giám đốc acadêmi đóng vai trò vừa là đại diện cho bộ trưởng GDĐH, vừa là thủ trưởng của các đại học đóng tại vùng đó, chịu trách nhiệm chỉ đạo, điều hành, giám sát việc thực hiện quyền tự chủ của các đại học, phối hợp hoạt động của các đại học trong vùng, gắn kết GDĐH với giáo dục phổ thông.

Các đại học được hưởng quyền tự chủ theo Luật năm 2007 về các quyền tự do và trách nhiệm của các đại học. Đó là các quyền tự chủ về tài chính (sử dụng ngân sách được cấp trọn gói), về nhân sự (trong tuyển dụng và đãi ngộ), về tuyển sinh và đào tạo, về nghiên cứu khoa học. Các quyền tự chủ này được thực hiện dưới sự giám sát của Hội đồng quản trị. Đó là cơ quan đầu não, gồm từ 20-30 thành viên đại diện cho cộng đồng nhà trường, chính quyền địa phương và doanh nghiệp, có trách nhiệm bầu ra hiệu trưởng, thông qua đề án phát triển trường do hiệu trưởng đề xuất và chỉ đạo việc tổ chức thực hiện. Hội đồng quản trị có trách nhiệm phối hợp với hai hội đồng tư vấn là Hội đồng khoa học và Hội đồng sinh viên. Hiệu trưởng là người đứng đầu cả ba hội đồng, có trách nhiệm xây dựng kế hoạch công tác hằng năm và tổ chức thực hiện trên cơ sở phát huy quyền tự chủ nhà trường.

Quyền này được thực hiện theo hợp đồng ký kết giữa Nhà nước và cơ sở GDDH trong việc thực hiện các mục tiêu chiến lược (đã được thông qua trong đề án phát triển 4 năm) với việc khẳng định bản sắc của mình trên cơ sở tôn trọng chính sách quốc gia thống nhất.

3.2.3 Mô hình quản trị đại học ở Nhật Bản

Cuộc khảo sát năm 2003 về tự chủ đại học trong phạm vi các nước thuộc khối OECD cho thấy một điều lý thú là đại học của các nước OECD Châu Âu hưởng quyền tự chủ nhiều hơn, trong khi đó đại học của các nước OECD Châu Á (Nhật, Hàn Quốc) ít có quyền tự chủ. Tuy nhiên, trong vòng 10 năm trở lại đây, mô hình quản trị đại học ở Nhật Bản lại đặc trưng cho *cách tiếp cận đột phá* trong đổi mới quản trị đại học thay vì cách tiếp cận từng bước thường thấy ở nhiều nước, kể cả phát triển và đang phát triển.

Cơ sở pháp lý cho cách tiếp cận đột phá này là việc ban hành Luật tập đoàn đại học quốc gia 2004. Theo đó, 87 đại học quốc gia chuyển từ vị thế cơ quan nhà nước sang vị thế tập đoàn công bán tự chủ với quyền tự chủ rộng rãi trong tuyển dụng và sa thải giảng viên, quyết định quy mô tuyển sinh, vay vốn, sở hữu trường sở và thiết bị, chi tiêu và quyết định lương. Các đại học quốc gia này vẫn được nhà nước cấp kinh phí trọn gói căn cứ vào kế hoạch hành động 6 năm đã được phê duyệt, đồng thời cạnh tranh với nhau trong việc thu hút sinh viên, giảng viên và các nguồn thu khác.

Chức năng QLNN của Bộ Giáo dục quy về xây dựng khuôn khổ chung cho hệ thống GDDH, phân bổ nguồn lực tài chính và giám sát hoạt động của hệ thống. Để tập trung vào quản lý vĩ mô, không sa đà vào sự vụ, Bộ Giáo dục cũng chuyển giao một số chức năng mang tính kỹ thuật trong quản lý GDDH cho một số cơ quan trung gian. Chẳng hạn Hội xúc tiến khoa học với nhiệm vụ lựa chọn và đánh giá các chương trình nghiên cứu, phân bổ nguồn lực nghiên cứu, thúc đẩy hợp tác quốc tế về nghiên cứu; Tổ chức dịch vụ sinh viên với nhiệm vụ quản lý các chương trình học bổng, các chương trình hỗ trợ sinh viên kể cả sinh viên quốc tế. Các tổ chức xã hội dân sự như Hiệp hội các đại học quốc gia, Liên đoàn các đại học tư thục, Hiệp

hội quản lý giáo dục, Hiệp hội nghiên cứu GDDH cũng tham gia vào công tác quản lý thông qua việc đóng góp ý kiến vào tiến trình xây dựng chính sách giáo dục.

Cơ cấu quản trị của đại học quốc gia cũng thay đổi mạnh mẽ. Trước hết, tổ chức và hoạt động của nhà trường được thực hiện theo kế hoạch trung hạn 6 năm được Bộ giáo dục phê duyệt, cấp kinh phí trọn gói và đánh giá khi kết thúc. Tiếp nữa, quyền lực nhà trường vốn trước đây tập trung ở đội ngũ giảng viên nay chuyển sang ba cơ quan là hội đồng quản trị, ban giám đốc, hội đồng giáo dục và nghiên cứu. Hiệu trưởng là người đứng đầu ba cơ quan này, đóng vai trò như một giám đốc điều hành doanh nghiệp với những quyền hạn tương ứng. Và cuối cùng, đội ngũ giảng viên và cán bộ quản lý, nhân viên nhà trường, cũng chuyển từ vị thế công chức nhà nước sang vị thế người lao động theo hợp đồng.

3.2.4 Mô hình quản trị đại học ở Malaysia

Phần lớn các nước Đông Nam Á tiến hành đổi mới quản trị đại học theo kiểu từng bước một, với đặc trưng cơ bản là nhà nước vẫn giữ vai trò chủ đạo trong quản trị đại học. Malaysia là một trường hợp điển hình của mô hình quản trị tập trung trong đó các cơ sở GDDH chỉ có một số ít quyền tự chủ.

Cuối những năm 1990, GDDH Malaysia được tái cơ cấu theo định hướng: tư nhân hoá GDDH, tập đoàn hoá các trường đại học công và mở rộng vai trò của nhà nước. Malayxia là một trong những nước đi đầu khu vực trong việc *tư nhân hoá GDDH*. Do yêu cầu mở rộng quy mô GDDH, Chính phủ Malayxia chính thức quy định khu vực tư nhân là nguồn cung ứng giáo dục bổ sung bên cạnh nhà nước. Cùng với quá trình tư nhân hoá GDDH là việc *tập đoàn hoá các trường đại học công*, theo đó các trường đại học được khuyến khích tiến hành các hoạt động thị trường nhằm tăng thêm nguồn thu để nâng cao thu nhập của cán bộ, giảng viên, góp phần hiện đại hoá nhà trường. Tuy nhiên, Nhà nước vẫn giữ *vai trò chủ đạo* trong cung ứng và quản lý giáo dục. Hệ thống văn bản luật ban hành năm 1996, bao gồm Luật giáo dục, Luật GDDH tư thực, Luật Hội đồng quốc gia GDDH, Luật Ủy ban kiểm định quốc gia, Luật các đại học và trường đại học (sửa đổi) tạo thành khung pháp lý để nhà nước duy trì mô hình quản lý tập trung, coi đó là cách thức hữu hiệu

nhất để GDĐH Malaysia không bị làm đường trên tiến trình thị trường hóa, đáp ứng lợi ích quốc gia và trở thành trung tâm ưu tú của khu vực.

Năm 2007, với việc ban hành Chiến lược GDĐH quốc gia 2020 và Chương trình hành động GDĐH quốc gia 2007-2020, vấn đề đặt ra là GDĐH Malaysia phải đổi mới phù hợp với những chuyển động của GDĐH thế giới. Theo đó, tư tưởng QLCM được đưa vào trong mô hình quản trị đại học. Để vươn lên các chuẩn mực đẳng cấp quốc tế, tất cả các đại học công sẽ được trao quyền tự chủ đối với một số vấn đề, trừ vấn đề tài chính. Đổi lại các đại học công phải có trách nhiệm giải trình thông qua kiểm định.

Chủ trương là vậy, nhưng trên thực tế, các cơ sở GDĐH Malaysia vẫn chịu sự quản lý chặt chẽ của Bộ GDĐH từ khâu tuyển sinh đến xây dựng chương trình, tổ chức đào tạo, quản lý tài chính, quản lý nhân sự. Ngân sách nhà nước vẫn chiếm đến 90% kinh phí hoạt động của các cơ sở GDĐH công lập, giảng viên và nghiên cứu viên của các cơ sở này là công chức và hưởng lương theo quy định của nhà nước.

Mới đây trong Chương trình tổng thể phát triển GDĐH 2015-2025, mô hình quản trị đại học hiện nay bị phê phán là không hiệu quả và gây phiền nhiễu cho các cơ sở GDĐH. Một mô hình quản trị mới được đưa ra với những nội dung cơ bản sau đây: 1. Bộ GDĐH chuyển từ vai trò kiểm soát sang giám sát với chức năng chính là xây dựng chính sách và tạo điều kiện cho sự phát triển của GDĐH; 2. Các cơ sở GDĐH được giao quyền tự chủ toàn phần hoặc từng phần tùy theo mức độ sẵn sàng và năng lực của cơ sở; 3. Quyền tự chủ này được thực hiện trong khuôn khổ pháp lý do chính phủ quy định cùng với trách nhiệm giải trình mà cơ sở GDĐH phải tuân thủ; 4. Các cơ sở GDĐH công lập ký hợp đồng 5 năm với Bộ, được cấp kinh phí và được đánh giá theo kết quả đầu ra; 5. Các cơ sở GDĐH tư thục có trách nhiệm tăng cường công tác bảo đảm chất lượng và được quyền tiếp cận nguồn kinh phí chính phủ tùy theo mức độ và kết quả tham gia khung bảo đảm chất lượng quốc gia.

3.3. Mô hình quản trị đại học ở Việt Nam

Ở nước ta, cho đến trước Luật Giáo dục 1998, quản lý GDDH là quản lý tập trung theo kiểu thứ V về phân chia thẩm quyền trong bảng phân loại nêu trên. Với quy định về quyền tự chủ của các cơ sở GDDH trong Luật Giáo dục 1998, các nhà hoạch định chính sách chủ trương thiết lập kiểu thứ IV trong mô hình quản trị GDDH Việt Nam.

Theo mô hình này, trong quan hệ giữa nhà nước và nhà trường, cơ sở GDDH Việt Nam được trao quyền tự chủ trên một số mặt công tác như xây dựng chương trình, giáo trình, kế hoạch giảng dạy, học tập; tổ chức tuyển sinh, tổ chức quá trình đào tạo; tổ chức bộ máy nhà trường; huy động, quản lý, sử dụng các nguồn lực; hợp tác với các tổ chức kinh tế, giáo dục, văn hóa, thể dục, thể thao, y tế, nghiên cứu khoa học trong nước và nước ngoài. Tuy nhiên, việc thực hiện quyền tự chủ trên được ràng buộc bởi yêu cầu “theo quy định của pháp luật và theo Điều lệ nhà trường” (Luật Giáo dục 1998, Điều 55). Nghĩa là phải chờ các văn bản hướng dẫn dưới luật.

Do văn bản hướng dẫn dưới luật của nước ta thường ra chậm nên trên thực tế tự chủ đại học ở nước ta là một thứ “tự chủ treo” trong nhiều năm liền. Đến năm 2002, Chính phủ mới ban hành ND 10 về chế độ tài chính áp dụng cho đơn vị sự nghiệp có thu, hướng dẫn thực hiện quyền tự chủ tài chính của các đơn vị này trong đó có cơ sở giáo dục đại học. Năm 2003, Thủ tướng Chính phủ ban hành Điều lệ trường đại học bước đầu làm rõ việc thực hiện quyền tự chủ của các cơ sở GDDH trong các mặt công tác nói trên.

Tuy nhiên, từ hành lang pháp lý đến tổ chức thực hiện còn rất nhiều rào cản không dễ vượt qua về tư duy và nhận thức, trình độ và năng lực, quyền lực và quyền lợi, văn hóa và tập tục v.v... Thực tiễn triển khai ND 10 cũng như Điều lệ trường đại học không tạo được bước chuyển biến là bao trong việc thực hiện tự chủ đại học và vì thế mô hình kiểu IV nêu trên vẫn chỉ là cái đích hướng tới, còn GDDH Việt Nam vẫn đang trong quá trình chuyển đổi chậm chạp từ mô hình V sang mô hình IV.

Luật Giáo dục 2005 xác lập một bước chuyển mới quan trọng trong việc thực hiện quyền tự chủ của các cơ sở GDĐH Việt Nam. Các cơ chế đảm bảo quyền tự chủ được thiết lập: đó là cơ chế hội đồng trường và cơ chế kiểm định chất lượng.

Trên cơ sở các quy định pháp luật nói trên, năm 2006 Chính phủ ban hành ND 43 quy định quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập. Có thể nói, quyền tự chủ của trường học Việt Nam nói chung, cơ sở GDĐH nói riêng đã được mở rộng rất nhiều. Trong quan hệ so sánh vào năm 2006 với các nước trong khu vực và trên thế giới, cơ sở GDĐH Việt Nam, ít ra trên văn bản pháp lý, được trao quyền tự chủ ở mức độ khá cao.

Tuy nhiên, thực tế tự chủ đại học ở nước ta vẫn là vấn đề bức xúc. Hầu như cơ sở GDĐH nào cũng than phiền về những rào cản – do sự chồng chéo về pháp lý, do sự rườm rà của thủ tục hành chính, do sự dai dẳng của cơ chế xin cho – trong việc thực hiện quyền tự chủ. Nghị quyết số 50 ngày 19/6/2010 của Quốc hội (2010) đã nhận định: “cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với các cơ sở GDĐH còn chưa được thực hiện đầy đủ và thiếu đồng bộ”.

Luật GDĐH 2012 là sự đổi mới mạnh mẽ về tư duy trong quản trị GDĐH. Tinh thần cơ bản của luật này là bảo đảm khung pháp lý vững chắc để một mặt Nhà nước tập trung vào quản lý vĩ mô, xây dựng và hoàn thiện hệ thống chính sách phát triển GDĐH; các cơ sở GDĐH 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 và công nghệ, hợp tác quốc tế, bảo đảm chất lượng giáo dục đại học. Cơ sở GDĐH 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).

Cũng trong năm 2012, Nghị quyết 40CP ngày 9/8/2012 về Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện thông báo Kết luận của Bộ Chính trị về Đề án “Đổi mới cơ chế hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập, đẩy mạnh XHH một số loại hình dịch vụ sự nghiệp công” là một bước tiến quan trọng trong việc đổi mới tư duy quản lý các đơn vị sự nghiệp công nói chung, trường công nói riêng.

Các nhiệm vụ chủ yếu được nêu trong NQ40 là sự tiếp tục vận dụng mô hình QLCM để tìm lời giải cho bài toán đổi mới quản lý các dịch vụ công trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng XHCN. Cụ thể hóa tinh thần của NQ40 vào GDĐH, Chính phủ đã ban hành NQ77 ngày 24/10/2014 về thí điểm đổi mới cơ chế hoạt động đối với các cơ sở GDĐH công lập giai đoạn 2014-2017, theo đó “cơ sở GDĐH 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”. Thực sự đây là một đột phá trong đổi mới quản trị đại học và tính đến tháng 3/2016 đã có 13 trường đại học công lập tham gia thực hiện thí điểm.

Một mô hình mới trong quản trị đại học đang hình thành. Trong đó đang có sự chuyển dịch vai trò của Nhà nước từ chỉ huy và kiểm soát sang trao quyền và giám sát trên cơ sở giữ vững vai trò của Nhà nước trong cung ứng và cấp tài chính cho GDĐH, bảo đảm GDĐH về cơ bản là lợi ích công và giữ vững định hướng XHCN. Việc giao quyền tự chủ cho các cơ sở GDĐH được đẩy mạnh theo tinh thần cải cách hành chính nhà nước, hướng tới việc nâng cao chất lượng và hiệu quả giáo dục, bảo đảm sự công bằng và sự hài lòng của người dân trong việc thụ hưởng giáo dục.

3.4. Đổi mới quản trị cơ sở GDĐH trước yêu cầu đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục và đào tạo.

Thực hiện đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục Việt Nam thực chất là một cuộc cải cách giáo dục sâu rộng. Nó hướng tới một mô hình mới về phát triển giáo dục, nhằm phát triển toàn diện phẩm chất và năng lực người học, chủ động, tích cực HNQT, phát huy mặt tích cực của cơ chế thị trường đi đôi với việc bảo đảm định hướng XHCN trong phát triển giáo dục.

Việc tổ chức thực hiện đòi hỏi triển khai đồng bộ 9 nhiệm vụ và giải pháp, trong đó giải pháp đổi mới quản lý giáo dục đã được coi là giải pháp đột phá ngay từ trong Chiến lược phát triển giáo dục 2011-2020.

Như trên đã trình bày, mô hình quản lý giáo dục nước ta vẫn đang trong quá trình chuyển từ mô hình quản lý công truyền thống sang mô hình QLCM. Riêng

trong GDDH, chúng ta đang hướng tới một mô hình quản trị trong đó một mặt Nhà nước vẫn giữ vai trò chủ đạo trong cung ứng và quản lý giáo dục, mặt khác các cơ sở GDDH được tăng cường quyền tự chủ và trách nhiệm xã hội. Một quy định quan trọng được đưa ra trong NQ29, đó là: “Xác định rõ trách nhiệm của các cơ quan QLNN về giáo dục, đào tạo và trách nhiệm quản lý theo ngành, lãnh thổ của các bộ, ngành, địa phương. 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”. Đó là quy định về đổi mới QLGD theo hai chiều, từ trên xuống và từ dưới lên.

Việc đổi mới QLNN về GDDH, theo tinh thần của Luật GDDH và NQ 40 về đổi mới cơ chế hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập, cùng với việc hoàn thiện cơ chế, chính sách liên quan đến sự tham gia của thị trường và xã hội dân sự trong cung ứng và quản lý giáo dục, chính là quá trình từ trên xuống, nhằm tạo dựng cơ chế quản lý có hiệu lực và hiệu quả cho việc đổi mới mô hình quản trị đại học. Việc đưa mô hình này vào cuộc sống lại do chính các cơ sở GDDH thực hiện. Đó là quá trình từ dưới lên mà thành công của nó phụ thuộc vào việc đổi mới quản trị cơ sở GDDH.

Mục đích của việc đổi mới quản trị cơ sở GDDH là nâng cao chất lượng và hiệu quả đào tạo, bảo đảm công bằng xã hội trên cơ sở phát huy quyền tự chủ và trách nhiệm giải trình của cơ sở. Muốn vậy, cần một tiếp cận hệ thống trong việc giải quyết đồng bộ các cơ chế hoạt động của cơ sở liên quan đến ba mặt công tác chính: năng lực quản trị, bảo đảm chất lượng và trách nhiệm giải trình.

3.4.1 *Xác lập cơ chế quản trị.* Cơ chế quản trị là quá trình ra quyết định, giám sát, đánh giá những vấn đề lớn của cơ sở để đáp ứng sự thay đổi. Cơ chế này là sự cụ thể hoá quyền tự chủ của cơ sở và được thực hiện theo nguyên tắc dân chủ, thông qua *hội đồng trường*. Vị trí, vai trò, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu thành phần, lề lối làm việc của hội đồng trường đã được quy định từ lâu trong Luật Giáo dục 2005, được tiếp tục cụ thể hóa trong Luật GDDH 2012 và đã được hướng dẫn thực hiện trong Điều lệ trường đại học. Tuy nhiên, đến nay, ở hầu hết các cơ sở GDDH, cơ chế này hầu như không được quan tâm. Nguyên nhân có nhiều, nhưng một trong

những nguyên nhân chính là lợi thế độc quyền và thói quen bao cấp khiến các cơ sở công lập không phải bận tâm nhiều đến sự thay đổi. Với yêu cầu đổi mới cơ chế tài chính và áp lực cạnh tranh đang diễn ra trong môi trường đào tạo ở nước ta, yêu cầu bức thiết là các cơ sở GDĐH cần sớm xác lập và phát huy cơ chế quản trị thực chất, không hình thức, để mỗi cơ sở hoạch định được hướng phát triển đúng đắn, đóng góp có chất lượng và hiệu quả cho việc đào tạo theo nhu cầu xã hội.

3.4.2 *Phát huy quyền tự do học thuật.* Đó là quyền tự do giảng dạy, học hỏi, nghiên cứu trong không khí dân chủ trường học trên nguyên tắc tôn trọng các chuẩn mực đạo đức và quy tắc nghề nghiệp. Cùng với quyền tự do này là trách nhiệm của giảng viên trong việc học hỏi không ngừng, cập nhật nội dung giảng dạy, đổi mới phương pháp, hoài nghi khoa học, theo đuổi chân lý. Phát huy quyền tự do học thuật tức là chuyển đổi ngũ giảng viên từ trạng thái thụ động hiện nay sang trạng thái chủ động để công tác đào tạo gắn bó hơn với đòi hỏi của thị trường lao động. Họ phải có tiếng nói quyết định trong việc thực hiện nhiệm vụ chuyên môn, kể từ tuyển sinh, đổi mới chương trình, mở ngành mới, đến phát triển đội ngũ, liên kết đào tạo, hợp tác quốc tế.

3.4.3 *Xây dựng quan hệ phối hợp mới:* Đó là quan hệ trong nội bộ nhà trường, quan hệ với cơ quan quản lý và quan hệ với môi trường xã hội xung quanh.

- a. Trong nhà trường hình thành một quan hệ nội bộ mới. Đó là quan hệ giữa hội đồng trường và ban giám hiệu dưới sự lãnh đạo thống nhất của Đảng ủy, trong đó hội đồng trường là một thực thể có quyền lực cao nhất trong định hướng phát triển và giám sát việc thực hiện, còn bộ máy của hiệu trưởng có nhiệm vụ tổ chức thực hiện và giải trình.
- b. Giữa nhà trường và cơ quan quản lý hình thành quan hệ phối hợp mới. Cần thay quan hệ hiện nay trong đó cơ quan quản lý cấp trên vẫn đang làm thay vai trò của hội đồng trường trong việc chỉ đạo và quyết định những việc lớn của nhà trường bằng một quan hệ mới trong đó cơ quan quản lý cấp trên đóng vai trò phối hợp, hỗ trợ, tạo điều kiện là chính.

- c. Giữa nhà trường và môi trường xã hội xung quanh hình thành các liên kết mới. Đó là mối liên kết bền vững và có hiệu quả giữa nhà trường với các cơ sở tuyển dụng lao động, doanh nghiệp, viện NCKH, các cơ sở đào tạo khác và các trường phổ thông theo định hướng phát triển các năng lực kỹ thuật và hành vi phù hợp với công việc thông qua một hệ thống được kết nối tốt hơn.

3.4.4 *Xây dựng cơ chế bảo đảm chất lượng*: Thực hiện quy định về kiểm định chất lượng của Luật Giáo dục 2005, các tiêu chuẩn đánh giá chất lượng cơ sở GDĐH đã được ban hành; các đơn vị chuyên trách về đảm bảo chất lượng đã được thành lập ở nhiều cơ sở GDĐH; việc tham gia vào các mạng lưới đảm bảo chất lượng khu vực và quốc tế đã được tiến hành. Đó là những bước đi quan trọng trong đổi mới quản lý chất lượng giáo dục ở nước ta. Tuy nhiên vẫn chưa hình thành trong GDĐH một cơ chế bảo đảm chất lượng đích thực, hiểu theo nghĩa là cơ chế trong đó nhà trường xây dựng được các quy trình, quy chuẩn và quy tắc trong dạy và học để đảm bảo rằng người học thành công trong học tập và đáp ứng được các yêu cầu về phẩm chất và năng lực mà xã hội mong đợi. Luật GDĐH đã có bước đi đột phá trong việc giành hẳn một chương về “Bảo đảm chất lượng và kiểm định chất lượng GDĐH”. Các cơ sở GDĐH cần căn cứ vào Điều 50 của Luật GDĐH để xây dựng cơ chế đảm bảo chất lượng từ việc thành lập tổ chuyên trách; xây dựng và thực hiện kế hoạch; duy trì và phát triển các điều kiện đảm bảo chất lượng; đến công bố công khai các điều kiện này.

3.4.5 *Xây dựng cơ chế giải trình*. Luật GDĐH đã rút ngắn rất nhiều khoảng cách giữa quyền tự chủ trên văn bản với quyền tự chủ trên thực tế. Dĩ nhiên, việc giao quyền tự chủ đến đâu và như thế nào còn phụ thuộc vào một số điều kiện liên quan đến năng lực của cơ sở và kết quả kiểm định chất lượng. Có điều, còn một khiếm khuyết dai dẳng trong quy định về quyền tự chủ. Đó là sự không quan tâm đầy đủ đến một điều kiện chính yếu, đó là *trách nhiệm giải trình của cơ sở*¹⁵. Cần xây dựng cơ chế giải trình, theo đó khi thực thi quyền tự chủ, nhà trường có trách

¹⁵ Trong Điều lệ trường đại học, tại khoản 3 Điều 5 đã đưa vào khái niệm trách nhiệm xã hội với nội hàm tương tự khái niệm trách nhiệm giải trình. Tuy nhiên, vẫn chưa có một cơ chế rõ ràng để ràng buộc quyền tự chủ nhà trường với trách nhiệm xã hội/trách nhiệm giải trình mà nhà trường phải tuân thủ.

nhiệm giải trình về kết quả đầu ra với ba nơi: nội bộ nhà trường, cơ quan quản lý, công chúng. Việc giải trình này phải được gắn kết với các kết quả kiểm định để đảm bảo độ tin cậy trong giải trình. Nó cũng phải được xây dựng trên cơ sở phát triển hệ thống thông tin quản lý giáo dục (EMIS) để đảm bảo tính công khai, minh bạch trong giải trình. Đó là các yêu cầu bắt buộc để không chỉ bảo đảm niềm tin của nhà nước và xã hội đối với nhà trường, mà còn để tạo dựng môi trường thông tin thuận lợi trong việc gắn kết cung với cầu trong đào tạo