

MỘT SỐ VẤN ĐỀ THỰC TRẠNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐÀO TẠO SAU ĐẠI HỌC Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

SOME PROBLEMS OF STATE MANAGEMENT OF POST-UNIVERSITY TRAINING IN VIETNAM TODAY

*Lê Anh Tuấn**

Ngày tòa soạn nhận được bài báo: 4/5/2020

Ngày nhận kết quả phản biện đánh giá: 4/11/2020

Ngày bài báo được duyệt đăng: 27/11/2020

Tóm tắt: Quản lý nhà nước về đào tạo sau đại học ở Việt Nam trong những năm qua đã có sự chuyển biến và đạt được nhiều kết quả góp phần đổi mới giáo dục sau đại học. Tuy nhiên, vấn đề này còn những bất cập, hạn chế trong tư duy quản lý cũng như thực tiễn quản lý nhà nước về đào tạo sau đại học ở nước ta. Bài viết này phân tích làm rõ một số vấn đề thực trạng quản lý nhà nước về đào tạo sau đại học ở Việt Nam hiện nay.

Từ khóa: Quản lý nhà nước; đào tạo sau đại học; Việt Nam.

Abstract: The state management of postgraduate training in Vietnam in recent years has made some changes and achieved many results, contributing to the renewal of graduate education. However, this issue still has many shortcomings and limitations in management thinking as well as state management practice on postgraduate training in our country. This article analyzes and clarifies some current state management issues about graduate training in Vietnam.

Keywords: Public management; higher education; Vietnam.

Đặt vấn đề

Quản lý nhà nước về giáo dục và đào tạo sau đại học là sự tác động có tổ chức và điều chỉnh bằng quyền lực nhà nước đối với các hoạt động giáo dục và đào tạo sau đại học (bao gồm đào tạo thạc sĩ, tiến sĩ, bồi dưỡng sau đại học), do các cơ quan quản lý giáo dục của nhà nước từ trung ương đến cơ sở tiến hành để thực hiện chức năng, nhiệm vụ do nhà nước ủy quyền nhằm phát triển sự nghiệp giáo dục

và đào tạo trong đó nâng cao chất lượng giáo dục bậc cao, duy trì trật tự, kỉ cương và nhằm nâng cao dân trí, đào tạo nhân lực, bồi dưỡng nhân tài cho đất nước. Quản lý nhà nước về đào tạo sau đại học bao gồm các nội dung chủ yếu sau đây: Thứ nhất, hoạch định chính sách, pháp luật về giáo dục và đào tạo sau đại học. Thứ hai, tổ chức bộ máy quản lý giáo dục và đào tạo sau đại học; tổ chức, chỉ đạo việc đào tạo, bồi dưỡng, quản lý nhà giáo và cán

* NSC Khoa Luật, Học viện Khoa học xã hội

bộ quản lý giáo dục đào tạo sau đại học; *Thứ ba*, huy động và quản lý các nguồn lực để phát triển sự nghiệp giáo dục và đào tạo sau đại học; tổ chức, quản lý công tác nghiên cứu, ứng dụng khoa học, công nghệ trong lĩnh vực đào tạo sau đại học; tổ chức, quản lý công tác hợp tác quốc tế, đầu tư của nước ngoài về giáo dục sau đại học; *Thứ tư*, thanh tra, kiểm tra nhằm thiết lập trật tự kỷ cương pháp luật trong hoạt động đào tạo sau đại học, đẩy sự nghiệp giáo dục và đào tạo phát triển.

1. Thực trạng xây dựng và tổ chức thực hiện pháp luật quản lý nhà nước về đào tạo sau đại học ở Việt Nam

1.1. Thực trạng xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của quản lý nhà nước về đào tạo sau đại học

Năm 1976 khi Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 224-TTg ngày 24/5/1976 về *Việc đào tạo trên đại học ở trong nước*.[†] Theo đó, hai (02) hình thức đào tạo sau đại học được triển khai theo hình thức tại chức và tập trung là học vị phó tiến sĩ và tiến sĩ khoa học. Quyết định số 55-HĐBT ngày 09/3/1991 của Hội đồng Bộ trưởng về *Việc mở hệ đào tạo cao học trong hệ thống giáo dục quốc dân*,[‡] theo đó tồn tại song song: mô hình đào tạo

của Liên Xô cũ (đào tạo phó tiến sĩ và tiến sĩ) và hình thức đào tạo cao học (thạc sĩ), Nghị định số 90/CP ngày 24/11/1993 của Chính phủ đã thống nhất về hình thức đào tạo sau đại học ở Việt Nam, bao gồm: đào tạo cao học (cấp bằng thạc sĩ) và nghiên cứu sinh (cấp bằng tiến sĩ).

Năm 1998 đánh dấu bước phát triển pháp luật về quản lý giáo dục nói chung và đào tạo sau đại học nói riêng khi Luật Giáo dục năm 1998[§] - văn bản mang tính pháp điển đầu tiên trong lĩnh vực giáo dục được ban hành. Ý nghĩa của bước ngoặt này thể hiện ở việc hình thức quản lý của Nhà nước trong lĩnh vực giáo dục bằng các văn bản có tính pháp lý thấp, như nghị quyết, chỉ thị, mệnh lệnh hành chính, công văn... trong một thời gian dài đã chấm dứt. Tiếp đó, nhiều văn bản pháp lý điều chỉnh hoạt động đào tạo sau đại học được ban hành như Luật Giáo dục năm 2005[¶] (thay thế Luật Giáo dục năm 1998), tạo cơ sở pháp lý để tiếp tục xây dựng và phát triển nền giáo dục nước nhà trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Nhiều vướng mắc trong hoạt động quản lý giáo dục đã được tháo gỡ sau khi Luật Giáo dục năm 2005 được ban hành và sửa đổi bổ sung năm 2009^{**} một số nội dung liên quan đến đào tạo sau đại học để phù hợp với tình hình mới.

† Xem Quyết định số 224-TTg ngày 24/5/1976 tại: <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/giao-duc/Quyết-Dinh-224-TTg-dao-tao-tren-dai-hoc-o-trong-nuoc-53967.aspx> (truy cập lần cuối: 24/5/2020).

‡ Xem Quyết định số 55-HĐBT ngày 09/3/1991 tại: http://www.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/hethongvanban?class_id=1&_page=761&mode=detail&document_id=1475 (truy cập lần cuối: 24/5/2020)

§ Xem: Quốc hội Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (1998), *Luật Giáo dục năm 1998*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

¶ Quốc hội Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2005), *Luật Giáo dục năm 2005*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

** Xem Luật Giáo dục sửa đổi năm 2009 tại: <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/giao-duc/Luat-giao-duc-sua-doi-nam-2009-98730.aspx> (truy cập lần cuối: 15/4/2020)

Năm 2012, Luật Giáo dục Đại học được Quốc hội khóa XIII thông qua, tạo bước tiến trong hoạt động quản lý nhà nước về giáo dục đại học nói chung và giáo dục sau đại học nói riêng với mục đích điều chỉnh chuyên biệt về quản lý nhà nước trong lĩnh vực này. Với 12 chương, 73 điều, Luật Giáo dục Đại học năm 2012 quy định về tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ sở giáo dục đại học, hoạt động đào tạo, hoạt động khoa học và công nghệ, hoạt động hợp tác quốc tế, bảo đảm chất lượng và kiểm định chất lượng giáo dục đại học, giảng viên, người học, tài chính, tài sản của cơ sở giáo dục đại học và quản lý nhà nước về giáo dục đại học. Đặc biệt, Luật Giáo dục đại học năm 2012 quy định một số vấn đề mới cơ bản như: phân tầng đại học, xã hội hóa giáo dục đại học, quyền tự chủ của cơ sở giáo dục đại học và kiểm soát chất lượng đào tạo, trong đó, quyền tự chủ của cơ sở giáo dục đại học được thể hiện nhất quán và xuyên suốt trong các quy định của Luật.^{††} Luật này được sửa đổi, bổ sung vào năm 2018 với trọng tâm tạo cơ sở pháp lý quan trọng thúc đẩy thực hiện tự chủ đại học, sử dụng hiệu quả các nguồn lực, nâng cao chất lượng giáo dục đại học, bảo đảm sự hội nhập quốc tế, đáp ứng tốt hơn nhu cầu đào tạo nguồn nhân lực của nền kinh tế thị trường định hướng

xã hội chủ nghĩa, góp phần phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.^{‡‡}

Luật Giáo dục năm 2019 gồm 9 chương, 115 điều được ban hành, thay thế Luật Giáo dục năm 2005 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục năm 2009 là văn bản pháp luật hiện hành có giá trị pháp lý cao nhất sau Hiến pháp năm 2013 điều chỉnh các nội dung về quản lý nhà nước đối với giáo dục. Trong đó, các điểm mới về đào tạo sau đại học được ghi nhận như: quy định nâng trình độ chuẩn được đào tạo của giảng viên đại học; bố trí ngân sách giáo dục, bảo đảm ngân sách nhà nước chi cho giáo dục; công nhận văn bằng nước ngoài.^{§§} Đồng thời, Luật Giáo dục năm 2019 được ghi nhận có sự hợp nhất Luật giáo dục đại học năm 2012, sửa đổi và bổ sung năm 2018 đối với các nội dung về chương trình, giáo trình giáo dục đại học, Cơ sở giáo dục đại học, Văn bằng giáo dục đại học. Có nhiều quy phạm pháp luật về quản lý nhà nước trong đào tạo sau đại học được điều chỉnh, bổ sung cho phù hợp với yêu cầu của thực tiễn như Quy chế đào tạo thạc sỹ, tiến sỹ.

Cùng với việc ban hành văn bản luật về giáo dục đào tạo đại học, yêu cầu quản lý nhà nước trong việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật còn thể hiện ở việc rà soát, sửa đổi, bổ sung các luật khác như:

^{††} Lê Như Phong (2016), “Hoàn thiện pháp luật về giáo dục sau đại học”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 12 (316)

<<http://www.lappphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=208605>> truy cập ngày 12/08/2020

^{‡‡} Trung tâm Truyền thông Giáo dục, Bộ Giáo dục và Đào tạo (2018), “Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật GDDH: Nâng cao tính tự chủ cho toàn hệ thống”

<<https://moet.gov.vn/tintuc/Pages/Gop-y-du-thao-Luat-GD-va-Luat-GDDH.aspx?ItemID=5729>> truy cập ngày 12/08/2020

^{§§} Thùy Linh (2019), “7 điểm mới trong Luật Giáo dục 2019”, Tạp chí điện tử Giáo dục Việt Nam <<https://giaoduc.net.vn/giao-duc-24h/7-diem-moi-trong-luat-giao-duc-2019-post200094.gd>> truy cập ngày 12/08/2020

Luật đầu tư công năm 2019; Luật ngân sách nhà nước năm 2015; Luật Cán bộ, công chức và Luật Viên chức sửa đổi năm 2019; Luật lao động năm 2019, Luật quản lý, sử dụng tài sản công năm 2017, Luật khoa học và công nghệ năm 2013, Luật Thanh tra năm 2010 ... và các văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan, nhằm đảm bảo sự thống nhất, tạo điều kiện thuận lợi và thực hiện hiệu quả quản lý đào tạo sau đại học tại các cơ sở giáo dục.^{¶¶}

1.2. Thực trạng xây dựng và kiện toàn bộ máy quản lý nhà nước về đào tạo sau đại học

Bộ máy quản lý nhà nước về đào tạo sau đại học được tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc phối hợp ngành và lãnh thổ: Chính phủ thống nhất quản lý, Bộ Giáo dục và Đào tạo là cơ quan đầu mối thực hiện; Các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có trách nhiệm quản lý và phối hợp theo quy định của Chính phủ; Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện quản lý theo phân cấp của Chính phủ; Các cơ sở đào tạo sau đại học hoạt động và chịu trách nhiệm theo quy định của pháp luật về giáo dục sau đại học cả về mặt tổ chức bộ máy hành chính lẫn chất lượng chuyên môn.

Việc phân cấp, phân quyền quản lý nhà nước về giáo dục nói chung và đào tạo sau đại học nói riêng giữa Bộ Giáo dục và Đào tạo với các Bộ, cơ quan ngang bộ, địa phương được ghi nhận là

nội dung quan trọng trong quá trình xây dựng và kiện toàn bộ máy quản lý. Nghị định 127/2018/NĐ-CP của Chính Phủ ngày 21 tháng 9 năm 2018 quy định trách nhiệm quản lý nhà nước về giáo dục đưa ra yêu cầu đối với việc quy định trách nhiệm quản lý nhà nước về giáo dục, theo đó cần bảo đảm tính thống nhất, thông suốt và nâng cao hiệu lực, hiệu quả trong quản lý nhà nước về giáo dục; bảo đảm tương ứng giữa nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm với nguồn lực tài chính, nhân sự, điều kiện bảo đảm chất lượng giáo dục và các điều kiện cần thiết khác để thực hiện nhiệm vụ được giao; xác định cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm quản lý nhà nước của các bộ, Ủy ban nhân dân các cấp và các cơ quan có liên quan (Điều 3).

Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện quản lý nhà nước về giáo dục sau đại học theo phân cấp của Chính phủ và hỗ trợ phát triển cơ sở giáo dục đại học trên địa bàn bảo đảm đáp ứng yêu cầu nâng cao chất lượng và hiệu quả giáo dục đại học tại địa phương.^{***}

Các cơ sở đào tạo sau đại học hoạt động và chịu trách nhiệm theo quy định của pháp luật về giáo dục sau đại học cả về mặt tổ chức bộ máy hành chính lẫn chất lượng chuyên môn với các nhiệm vụ chính theo Luật Giáo dục Đại học năm 2018 như sau: Xây dựng chiến lược, kế hoạch phát triển đại học; Quản lý, điều hành, tổ chức

¶¶ Vụ Giáo dục Đại học, Bộ Giáo dục & Đào tạo (2017), “Vụ trưởng vụ Giáo dục đại học: Bộ Giáo dục và Đào tạo đang trình Chính Phủ áp dụng cơ chế tự chủ cho tất cả các cơ sở giáo dục đại học công lập”

< <https://moet.gov.vn/giaoducquocdan/giao-duc-dai-hoc/Pages/tin-tuc.aspx?ItemID=5097> > truy cập ngày 12/08/2020

*** Điều 6, Nghị định 127/2018/NĐ-CP của Chính Phủ ngày 21 tháng 9 năm 2018 quy định trách nhiệm quản lý nhà nước về giáo dục

các hoạt động đào tạo của đại học; Huy động, quản lý, sử dụng các nguồn lực, chia sẻ tài nguyên và cơ sở vật chất dùng chung trong đại học; Thực hiện chế độ thông tin, báo cáo và chịu sự kiểm tra, thanh tra của Bộ Giáo dục và Đào tạo, Thanh tra Chính phủ, các bộ, ngành có liên quan và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh nơi đại học đặt trụ sở theo quy định; Chủ động cao trong các hoạt động về đào tạo, nghiên cứu khoa học, công nghệ, tài chính, quan hệ quốc tế, tổ chức bộ máy; Các nhiệm vụ khác theo quy định của pháp luật.

Việc xây dựng và kiện toàn bộ máy quản lý nhà nước về giáo dục đào tạo sau đại học không chỉ nằm ở việc xây dựng văn bản pháp luật và quy chế về tổ chức bộ máy mà còn yêu cầu về nâng cao chất lượng bộ máy quản lý và cán bộ quản lý.

1.3. Thực trạng tổ chức thực hiện pháp luật quản lý nhà nước về đào tạo sau đại học

Thứ nhất, quy hoạch mạng lưới các cơ sở giáo dục đào tạo sau đại học

Thực hiện theo Quyết định số 121/2007/QĐ-TTg ngày 27 tháng 7 năm 2007 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Quy hoạch mạng lưới trường đại học, cao đẳng giai đoạn 2006 - 2020; 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; Quyết định Số 37/2013/QĐ-TTg ngày 26 tháng 06 năm

2013 của Thủ tướng Chính phủ về việc điều chỉnh quy hoạch mạng lưới các trường đại học, cao đẳng giai đoạn 2006 – 2020, thể hiện ở một số điểm chính sau: *Một là*, mở rộng quy mô đào tạo đáp ứng yêu cầu của sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa, phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội của đất nước. *Hai là*, điều chỉnh cơ cấu ngành nghề, hình thức đào tạo nguồn nhân lực, nâng cao chất lượng và hiệu quả đào tạo, thực hiện đào tạo theo nhu cầu xã hội. *Ba là*, thành lập trường theo chủ trương xã hội hóa giáo dục, mở rộng mạng lưới cơ sở đào tạo ngoài công lập. *Bốn là*, chú ý cơ cấu vùng miền và đối tượng chính sách, xã hội trong quản lý đào tạo sau đại học.

Thứ hai, Nâng cao hiệu lực quản lý thông qua cải thiện chất lượng hệ thống nguồn lực quản lý đào tạo sau đại học

Xét về thống kê nguồn lực trong hệ thống quản lý nhà nước về đào tạo sau đại học: Năm học 2016-2017: Trong tổng số 80.445 cán bộ quản lý, giảng viên, nhân viên thì cán bộ quản lý chiếm 1,01%; nhân viên chiếm 8,51%; giảng viên cơ hữu chiếm 90,49% trong đó 22,69% có trình độ tiến sĩ; 59,25% có trình độ thạc sĩ và 0,72% trình độ chuyên môn chuyên khoa I, II.^{†††} Năm học 2017-2018: tổng nhân sự tăng lên 84,071 người với 0,91% cán bộ quản lý; 9,89% nhân viên và 89,20% giảng viên cơ hữu bao gồm 26,93% giảng viên đạt trình độ tiến sĩ, 60,36% giảng viên đạt trình độ thạc sĩ.^{‡‡‡} Năm học 2018-2019, cơ cấu tổng nhân lực giảm nhẹ

††† Bộ Giáo dục và Đào tạo (2017), Số liệu thống kê giáo dục đại học năm 2016-2017 <<https://moet.gov.vn/thong-ke/Pages/thong-ko-giao-duc-dai-hoc.aspx?ItemID=5137>> truy cập ngày 12/08/2020

‡‡‡ Bộ Giáo dục và Đào tạo (2019), Số liệu thống kê giáo dục đại học năm 2017-2018 <<https://moet.gov.vn/thong-ke/Pages/thong-ko-giao-duc-dai-hoc.aspx?ItemID=5877>> truy cập ngày 12/08/2020

83.587 người với 0,87% cán bộ quản lý, 11,42% nhân viên, 87,71% giảng viên cơ hữu. Tỷ lệ giảng viên cơ hữu đạt trình độ tiến sĩ và thạc sĩ tăng lên tương ứng lần lượt là 28,79% và 60,98%.^{§§§} Tuy vậy tỷ lệ hiện tại có thể thấy đang rất thấp so với thế giới, và câu chuyện về chất lượng thực vẫn còn là bài toán khó đối với các cơ sở đào tạo. Bên cạnh tiêu chuẩn về trình độ của giảng viên, nâng cao năng lực của đội ngũ cán bộ quản lý đào tạo sau đại học là một trong những nhân tố quan trọng trong hệ thống quản lý. Mục tiêu hướng đến năm 2030, 100% cán bộ quản lý và giảng viên được bồi dưỡng nâng cao năng lực đáp ứng yêu cầu đổi mới căn bản toàn diện giáo dục và đào tạo giai đoạn 2019 - 2030.

Thứ ba, nâng cao chất lượng chuyên môn, gắn công tác đào tạo với nghiên cứu khoa học và hoạt động thực tiễn

Chất lượng chuyên môn trong đào tạo sau đại học được xác định ở cả đối tượng học viên và đội ngũ giảng dạy. Về đối tượng học viên, chỉ tiêu tuyển sinh, quy mô đào tạo, trình độ đào tạo của các trường được điều chỉnh hằng năm phù hợp với điều kiện thực tế bảo đảm chất lượng. Về đội ngũ giảng dạy, hệ thống văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh được ban hành và cập nhật khá thường xuyên, trong đó chủ đạo Luật Giáo dục năm 2019, Luật Giáo dục đại học sửa đổi năm 2018, Luật Cán bộ, công chức và Luật Viên chức sửa

đổi năm 2019, Thông tư số 20/2020/TT-BGDĐT của Bộ Giáo dục và Đào tạo ngày 27 tháng 07 năm 2020 quy định chế độ làm việc của giảng viên cơ sở giáo dục đại học...

Công tác quản lý nghiên cứu khoa học của các trường đại học vẫn còn những hạn chế nhất định, nhất là về tư duy và phương pháp quản lý. Tổ chức, biên chế cơ quan chức năng về quản lý nghiên cứu khoa học của các trường đại học chưa thống nhất, ảnh hưởng nhất định đến quá trình lãnh đạo, chỉ đạo thực hiện đúng chức năng quản lý nhà nước về khoa học và công nghệ.^{¶¶¶}

Thứ tư, tăng dần mức đầu tư từ ngân sách; huy động nhiều nguồn đầu tư, cải thiện cơ sở hạ tầng, vật chất, trang thiết bị phục vụ đào tạo và quản lý

Cơ chế tài chính gồm chi ngân sách nhà nước cho giáo dục đại học; phương pháp phân bổ ngân sách nhà nước cho giáo dục đại học thực hiện theo quy định tại Nghị định số 43/2006/NĐ-CP ngày 25/4/2006 của Chính phủ 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; Nghị định số 16/2015/NĐ-CP của Chính phủ ngày 14 tháng 02 năm 2015 quy định cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập, trong đó có cơ sở giáo dục đại học công lập. Cơ cấu chi ngân sách cho giáo

§§§ Bộ Giáo dục và Đào tạo (2020), Số liệu thống kê giáo dục đại học năm 2018-2019 <<https://moet.gov.vn/thong-ke/Pages/thong-ko-giao-duc-dai-hoc.aspx?ItemID=6636>> truy cập ngày 12/08/2020

¶¶¶ Nguyễn Minh Đức (2019), “Nâng cao hiệu quả quản lý hoạt động nghiên cứu khoa học ở các trường đại học hiện nay”, Tạp chí Tổ chức nhà nước (điện tử) <<https://tcnn.vn/news/detail/46043/Nang-cao-hieu-qua-quan-ly-hoat-dong-nghien-cuu-khoa-hoc-o-cac-truong-dai-hoc-hien-nay.html>> truy cập lần cuối: 22/3/2020

dục và đầu tư cho lĩnh vực này còn phân bổ chưa hợp lý. Vấn đề này đặt ra yêu cầu xây dựng, ban hành tiêu chuẩn và tiêu chí về hạ tầng, cơ sở vật chất, trang thiết bị kỹ thuật phục vụ giảng dạy, học tập và nghiên cứu khoa học, đội ngũ giảng viên, cán bộ quản lý, đội ngũ công chức và viên chức hành chính, quy định về tổ chức và quản lý của trường đại học và cao đẳng;

Thứ năm, thực hiện phân cấp, giao quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm cho các cơ sở giáo dục đại học

Công tác giao quyền tự chủ cho các cơ sở đào tạo là vấn đề được bàn luận và triển khai bước đầu trên thực tế trong suốt nhiều năm qua. Một số cơ sở giáo dục đại học đã tiến thành thực hiện thí điểm tự chủ đổi mới cơ chế hoạt động theo Nghị quyết 77/NQ-CP năm 2014 về thí điểm đổi mới cơ chế hoạt động đối với cơ sở giáo dục đại học công lập giai đoạn 2014-2017 do Chính phủ ban hành. Tuy nhiên, cơ sở pháp lý về tự chủ đại học chưa vững chắc và thiếu đồng bộ nên việc triển khai còn nhiều lúng túng, chưa thống nhất; một số nội dung cam kết của Chính phủ chưa được thực hiện (cơ chế đặt hàng, giao nhiệm vụ, hỗ trợ lãi suất vay...) gây khó khăn cho nhiều cơ sở giáo dục đại học. Tự chủ chưa gắn liền với đổi mới quản trị đại học và trách nhiệm giải trình xã hội.

Tính đến thời điểm hiện tại, Nghị định 99/2019/NĐ-CP của Chính phủ ngày 30 tháng 12 năm 2019 hướng dẫn thi hành Luật Giáo dục đại học sửa đổi được xem là hành lang pháp lý mới nhất tạo cơ chế mở rộng phạm vi và nâng cao hiệu quả của tự chủ đại học trong thực tiễn. Theo đó, về hoạt động chuyên môn, cơ sở giáo dục đại học được quyền ban hành và tổ chức thực

hiện các quy định nội bộ về hoạt động tuyển sinh, đào tạo, khoa học và công nghệ, hợp tác trong nước và quốc tế phù hợp quy định của pháp luật. Về tổ chức bộ máy và nhân sự được tự chủ nhưng không làm tăng số lượng người làm việc hưởng lương, mức lương (bao gồm cả lương và phụ cấp) từ quỹ lương do ngân sách nhà nước cấp. Đối với quyền tự chủ về tài chính và tài sản, cơ sở giáo dục đại học phải ban hành, tổ chức thực hiện quy định nội bộ về tài chính và tài sản.

Thứ sáu, triển khai kiểm định chất lượng giáo dục

Một trong những thay đổi về tư duy quản lý nhà nước trong giáo dục là chuyển đổi cơ chế đánh giá dựa vào hoàn thành kế hoạch nhà nước giao hàng năm sang cơ chế kiểm định và đánh giá dựa trên hệ thống tiêu chí đảm bảo chất lượng. Theo Khoản 1 Điều 112 Luật Giáo dục 2019, tổ chức kiểm định chất lượng giáo dục bao gồm: Tổ chức kiểm định chất lượng giáo dục do Nhà nước thành lập; Tổ chức kiểm định chất lượng giáo dục do tổ chức, cá nhân trong nước, nước ngoài thành lập; Tổ chức kiểm định chất lượng giáo dục nước ngoài. Nhiệm vụ, quyền hạn hoạt động của các tổ chức kiểm định chất lượng giáo dục được quy định chi tiết tại thông tư 61/2012/TT-BGDĐT của Bộ Giáo dục và Đào tạo ngày 28 tháng 12 năm 2012 về Quy định điều kiện thành lập và giải thể, nhiệm vụ, quyền hạn của tổ chức kiểm định chất lượng giáo dục.

Trên thực tế, công tác đánh giá và kiểm định chất lượng giáo dục đại học đã được triển khai thực hiện đại trà. Luật Giáo dục đại học năm 2012, sửa đổi bổ sung năm 2018 quy định rõ trách nhiệm

của các cơ sở giáo dục đại học trong việc kiểm định chất lượng giáo dục đại học (Điều 51). Theo đó, các cơ sở đào tạo ngoài việc có thể thành lập các phòng ban về kiểm định chất lượng giáo dục cơ sở thì chịu sự kiểm định chất lượng giáo dục thường xuyên của cơ quan quản lý nhà nước. Từ năm 2016 đến năm 2019, con số kiểm định giáo dục đại học được ghi nhận là khoảng 55% cơ sở đào tạo.**** Kết quả kiểm định chất lượng giáo dục đại học có vai trò quan trọng trong việc xác định chất lượng giáo dục đại học, vị thế và uy tín của cơ sở giáo dục đại học; thực hiện quyền tự chủ, có trách nhiệm giải trình; hỗ trợ đầu tư, giao nhiệm vụ; và là căn cứ để Nhà nước và xã hội giám sát hoạt động của cơ sở giáo dục đại học

1.4. Thực trạng quản lý nhà nước về hợp tác quốc tế trong đào tạo sau đại học

Sau khi Luật Giáo dục năm 1998 ra đời, Chính phủ đã ban hành nghị định 165/2004/NĐ-CP ngày 16 tháng 9 năm 2004 hướng dẫn Luật Giáo dục về quản lý hợp tác quốc tế trong lĩnh vực giáo dục sau các văn bản có liên quan như Nghị định số 06/2000/NĐ-CP ngày 06 tháng 3 năm 2000 của Chính phủ về việc hợp tác đầu tư với nước ngoài trong lĩnh vực khám, chữa bệnh, giáo dục đào tạo, nghiên cứu khoa học và Nghị định số 18/2001/NĐ-CP ngày 04 tháng 5 năm 2001 của Chính phủ quy định về lập và hoạt động của các cơ sở văn hoá, giáo dục nước ngoài tại Việt Nam. Theo đó, các hình thức hợp

tác quốc tế về giáo dục bao gồm: Chương trình, dự án hợp tác với Bên nước ngoài có sử dụng nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA); Trao đổi thông tin, kinh nghiệm trong lĩnh vực giáo dục; Hội nghị, hội thảo và tọa đàm quốc tế về giáo dục trong và ngoài nước. Hợp tác quốc tế về giáo dục đồng thời phủ rộng trên phương diện nguồn nhân lực: cán bộ quản lý, nhà giáo, chuyên gia trong và ngoài nước, lưu học sinh; cơ sở vật chất: thiết bị, dụng cụ, học liệu dạy học, công nghệ thông tin; và hệ thống và cơ chế trường học, hệ thống công nghệ giáo dục. Về thẩm quyền quản lý nhà nước, Bộ Giáo dục và Đào tạo và Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội có trách nhiệm giúp Chính phủ quản lý thống nhất các hoạt động hợp tác quốc tế trong lĩnh vực giáo dục, làm đầu mối về các hoạt động quan hệ, hợp tác quốc tế trong lĩnh vực giáo dục.

Ngoài ra, các cơ sở giáo dục đại học và sau đại học còn có thể triển khai các hình thức hợp tác quốc tế khác như: hợp tác nghiên cứu khoa học và chuyển giao công nghệ, tổ chức hội nghị, hội thảo khoa học; tư vấn, tài trợ, đầu tư phát triển cơ sở vật chất, trang thiết bị; bồi dưỡng, trao đổi giảng viên, nghiên cứu viên, cán bộ quản lý và người học; liên kết thư viện, trao đổi thông tin phục vụ hoạt động đào tạo, khoa học và công nghệ; cung ứng chương trình đào tạo; trao đổi các ấn phẩm, tài liệu và kết quả hoạt động đào tạo, khoa học và công nghệ; tham gia các tổ chức giáo dục, khoa học, hội nghề nghiệp khu vực và

**** Thanh Hùng (2019), “Kiểm định để giáo dục đại học đạt chất lượng - Bài 2: Xây dựng văn hóa chất lượng”, Sài Gòn Giải phóng Online <<https://www.sggp.org.vn/kiem-dinh-de-giao-duc-dai-hoc-dat-chat-luong-bai-2-xay-dung-van-hoa-chat-luong-577768.html>> truy cập ngày 13/08/2020

quốc tế; mở văn phòng đại diện cơ sở giáo dục đại học của Việt Nam ở nước ngoài.

1.5. Thực trạng thanh tra, kiểm tra, giám sát, xử lý vi phạm pháp luật trong đào tạo sau đại học

Công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát giáo dục bao gồm: (1) Thanh tra việc thực hiện pháp luật, chính sách về giáo dục; (2) Phát hiện, ngăn chặn và xử lý theo thẩm quyền hoặc kiến nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý các vi phạm pháp luật về giáo dục; (3) Xác minh, kiến nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo về giáo dục.

Sau khi Luật Giáo dục sửa đổi và Luật Giáo dục Đại học ra đời, công tác thanh tra, kiểm tra trong giáo dục có sự thay đổi đáng kể. Đặc biệt là việc thực hiện đổi mới hoạt động thanh tra giáo dục theo Nghị định 42/2013/NĐ-CP của Chính phủ ngày 09 tháng 05 năm 2013 về tổ chức và hoạt động thanh tra giáo dục: chuyển đổi các hoạt động thanh tra theo hướng chuyển nội dung từ thanh tra chuyên môn sang thanh tra công tác quản lý; không thanh tra toàn diện cơ sở giáo dục cũng như hoạt động sư phạm nhà giáo.^{††††}

Ở bậc đại học và sau đại học, việc thanh tra sẽ chú trọng vào thực hiện tự chủ đại học như các vấn đề hoạt động của hội đồng trường, tự chủ trong mở ngành, tổ chức tuyển sinh, liên kết đào tạo, kiểm định chất lượng, quản lý đào tạo văn bằng chứng chỉ, nghiên cứu chuyên giao khoa học công nghệ, hợp tác quốc tế. Chỉ thị 1048/CT-BGDĐT của Bộ Giáo dục và

Đào tạo ngày 28 tháng 4 năm 2020 về tăng cường thanh tra giáo dục đáp ứng yêu cầu đổi mới giáo dục phổ thông và tự chủ giáo dục đại học do Bộ Giáo dục và Đào tạo ban hành có đề ra những nội dung trọng tâm đối với công tác thanh tra đào tạo đại học và sau đại học của Thanh tra Bộ (thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành) nhằm thực hiện tự chủ giáo dục. Như vậy, hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát và xử lý vi phạm pháp luật trong đào tạo đại học và sau đại học có những chuyển biến mới: chuyển mạnh từ thanh tra chuyên môn sang thanh tra quản lý, không tổ chức hoạt động thanh tra sư phạm của nhà giáo mà chuyển sang thanh tra hoạt động đánh giá nhà giáo theo chức năng nghề nghiệp hằng năm.

2. Đánh giá chung về quản lý nhà nước về đào tạo sau đại học ở Việt Nam hiện nay

Những mặt thành công của quản lý nhà nước về đào tạo sau đại học

Nhìn chung, QLNN về đào tạo sau đại học ở Việt Nam vẫn theo mô hình quản lý tập trung. Tuy nhiên, cả trong thực tiễn và tư duy quản lý đã có những chuyển biến theo hướng linh hoạt và trao quyền tự chủ nhiều hơn cho các đơn vị đào tạo; mở rộng không gian học thuật, nghiên cứu cho các trường, viện; cho phép tư nhân tham gia vào quá trình đào tạo. Hiện tại, bức tranh về đào tạo sau đại học đã đa dạng hơn, mặc dù chất lượng chưa đạt được như kỳ vọng và tiềm năng của Việt Nam.

Thực tế, thời gian qua Việt Nam thuộc về mô hình quản lý tập trung hoạt động đào

†††† Quý Tùng (2015), “Đổi mới hoạt động thanh tra giáo dục” Báo Nhân dân (điện tử) <<https://nhandan.com.vn/tin-tuc-giao-duc/doi-moi-hoat-dong-thanh-tra-giao-duc-251011/>> truy cập ngày 13/08/2020

tạo sau đại học nên xây dựng pháp luật trở thành một tiền đề quan trọng trong hoạt động quản lý và đào tạo. Ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật với phạm vi điều chỉnh bao quát hầu hết các lĩnh vực hoạt động giáo dục; nhiều quy phạm đã được điều chỉnh, bổ sung cho phù hợp với yêu cầu thực tiễn; một số văn bản kịp thời ban hành để điều chỉnh những hoạt động còn mới mẻ đối với giáo dục sau đại học.

Trong thi hành pháp luật về quản lý đào tạo sau đại học. Việc thi hành pháp luật thường phụ thuộc nhiều vào chất lượng văn bản và khả năng thực tế của đối tượng thi hành. Dù còn nhiều bất cập, tuy nhiên hiệu quả của hoạt động đào tạo sau đại học ở Việt Nam dấu sao cũng hưởng lợi từ quá trình thi hành pháp luật trong quản lý nhà nước về vấn đề này. Quá trình thi hành trên thực tế cũng rút ra các bài học kinh nghiệm để giới lập pháp căn cứ vào đó điều chỉnh pháp luật.

Những hạn chế và thách thức đặt ra trong quản lý nhà nước về đào tạo sau đại học

Thứ nhất, mô hình quản lý nhà nước về đào tạo sau đại học còn chậm đổi mới, một số mặt chưa sát với thực tiễn xã hội.

Thứ hai, thách thức của việc đáp ứng đòi hỏi ngày càng cao của xã hội và nền kinh tế đối với nguồn nhân lực trình độ cao.

Thứ ba, dưới tác động của quá trình hội nhập và toàn cầu hóa, nguồn nhân lực chất lượng cao, trình độ cao đang chảy mạnh từ các nước đang phát triển sang các nước công nghiệp phát triển.

Thứ tư, một thách thức lớn cho công tác quản lý nhà nước đối với đào

tạo sau đại học là cách thức tổ chức để chuyển tải nội dung chương trình đào tạo đến người học.

Thứ năm, để đáp ứng được nhu cầu nhân lực có chất lượng cao và đa dạng ngành nghề, lĩnh vực của nền kinh tế công nghệ, hoạt động quản lý nhà nước đối với đào tạo sau đại học phải đổi mới mạnh mẽ từ hoạt động quản lý đào tạo đến quản trị nhà trường để tạo ra những “sản phẩm” - nhà khoa học tương lai có năng lực làm việc trong môi trường sáng tạo và cạnh tranh.

Thứ sáu, vấn đề đổi mới quản lý cả ở cấp vĩ mô và cấp cơ sở đối với đào tạo sau đại học.

Nguyên nhân của những hạn chế trong quản lý nhà nước về đào tạo sau đại học

Nhóm nguyên nhân khách quan:

Một là, từ cơ chế cũ (tập trung bao cấp) sang cơ chế quản lý mới (bằng pháp luật) đã phát sinh nhiều vấn đề mới trong quản lý khiến phạm vi điều chỉnh thay đổi, năng lực cơ quan quản lý nhà nước không bao quát được hết các lĩnh vực hoạt động;

Hai là, giáo dục sau đại học phát triển nhanh chóng, đa dạng và toàn diện trong xu thế hội nhập quốc tế khiến quản lý nhà nước về giáo dục sau đại học khó theo kịp;

Ba là, năng lực tài chính nhà nước còn hạn hẹp, các điều kiện phục vụ đào tạo chưa theo kịp yêu cầu ngày càng cao về chất lượng nhân lực (đất đai, kinh phí xây dựng, phòng học, trang thiết bị...)

Nhóm nguyên nhân chủ quan

Một là, tư duy quản lý nhà nước về giáo dục sau đại học bị ảnh hưởng của

tư duy quản lý tập trung, có xu hướng bị hành chính hóa;

Hai là, hệ thống pháp luật về giáo dục sau đại học chưa hoàn thiện dẫn đến việc thi hành còn gặp nhiều khó khăn.

Ba là, chất lượng đội ngũ nhà giáo và cán bộ quản lý giáo dục đào tạo trong các cơ sở giáo dục còn chưa đồng đều.

Bốn là, chưa theo kịp yêu cầu phát triển của giáo dục sau đại học.

Năm là, năng lực cán bộ quản lý chuyên trách về giáo dục đại học, số lượng và chất lượng đều không tương xứng với khối lượng công việc và đối tượng quản lý;

Sáu là, thiếu một chiến lược phát triển dài hạn, khả thi và hội nhập với xu thế phát triển giáo dục đại học của thế giới.

Tài liệu tham khảo:

[1]. Bộ Giáo dục và Đào tạo, *Số liệu thống kê giáo dục đại học năm 2017-2018*, Link tham khảo: <https://moet.gov.vn/thong-ke/Pages/thong-ko-giao-duc-dai-hoc.aspx?ItemID=5877> (truy cập lần cuối: 25/02/2020).

[2]. Bộ Giáo dục và Đào tạo, *Số liệu thống kê giáo dục đại học năm 2018-2019*, Link tham khảo: <https://moet.gov.vn/thong-ke/Pages/thong-ko-giao-duc-dai-hoc.aspx?ItemID=6636> (truy cập lần cuối: 25/02/2020).

[3]. Nguyễn Minh Đức, “Nâng cao hiệu quả quản lý hoạt động nghiên cứu khoa học ở các trường đại học hiện nay”, *Tạp chí Tổ chức nhà nước (điện tử)*: <https://tcnn.vn/news/detail/46043/Nang-cao-hieu-qua-quan-ly-hoat-dong-nghien-cuu-khoa-hoc-o-cac-truong-dai-hoc-hien-nay.html> (truy cập lần cuối: 22/3/2020).

[4]. Hội đồng Bộ trưởng (1991), *Quyết*

định số 55-HĐBT ngày 09/3/1991 Quyết định về việc mở hệ đào tạo cao học trong hệ thống giáo dục quốc dân, Link tham khảo: http://www.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/hethongvanban?class_id=1&_page=761&mode=detail&document_id=1475 (truy cập lần cuối: 24/5/2020).

[5]. Nghiêm Huê (2017), *Toàn cảnh “bức tranh” tiến sĩ Việt Nam*, Link tham khảo: <https://www.tienphong.vn/giao-duc/toan-canhh-buc-tranh-tien-si-viet-nam-1212927.tpo> (truy cập lần cuối: 12/4/2020).

[6]. Thanh Hùng, *Kiểm định để giáo dục đại học đạt chất lượng - Bài 2: Xây dựng văn hóa chất lượng*, Link tham khảo: <https://www.sggp.org.vn/kiem-dinh-de-giao-duc-dai-hoc-dat-chat-luong-bai-2-xay-dung-van-hoa-chat-luong-577768.html> (truy cập lần cuối: 18/3/2020).

[7]. Thùy Linh, “7 điểm mới trong Luật Giáo dục 2019”, *Tạp chí Giáo dục Việt Nam (điện tử)*: <https://giaoduc.net.vn/giao-duc-24h/7-diem-moi-trong-luat-giao-duc-2019-post200094.gd> (truy cập lần cuối: 24/3/2020).

[8]. Đinh Thị Nga (2017), “Đầu tư của nhà nước cho giáo dục, đào tạo: Thực trạng và một số đề xuất”, *Tạp chí Tài chính (điện tử)*: <http://tapchitaichinh.vn/nghien-cuu-trao-doi/dau-tu-cua-nha-nuoc-cho-giao-duc-dao-tao-thuc-trang-va-mot-so-de-xuat-130918.html> (truy cập lần cuối: 22/3/2020).

[9]. Nguyễn Văn Phong, Nguyễn Thị Kim Ngân, “Thực trạng đội ngũ giảng viên các trường đại học công lập ở Việt Nam”, *Tạp chí tổ chức Nhà nước (điện tử)*: <https://tcnn.vn/news/detail/41635/Thuc-trang-doi-ngu-giang-vien-cac-truong-dai-hoc-cong-lap-o-Viet-Nam.html> (truy cập lần cuối: 22/4/2020).

[10]. Quốc hội CHXHCN Việt Nam (1998), *Luật Giáo dục năm 1998*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

[11]. Quốc hội CHXHCN Việt Nam (2005),

Luật Giáo dục năm 2005, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

[12]. Quốc hội CHXHCN (2009), *Luật Giáo dục sửa đổi năm 2009*, Link tham khảo: <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/giao-duc/Luat-giao-duc-sua-doi-nam-2009-98730.aspx> (truy cập lần cuối: 15/4/2020).

[13]. Quý Tùng, *Đổi mới hoạt động thanh tra giáo dục*, Link tham khảo: <https://nhandan.com.vn/tin-tuc-giao-duc/doi-moi-hoat-dong-thanh-tra-giao-duc-251011/> (truy cập lần cuối: 13/08/2020).

[14]. Trung tâm Truyền thông Giáo dục, Bộ Giáo dục và Đào tạo, *Luật sửa đổi bổ sung một*

số điều của Luật GDDH: Nâng cao tính tự chủ cho toàn hệ thống, Link tham khảo: <https://moet.gov.vn/tintuc/Pages/Gop-y-du-thao-Luat-GD-va-Luat-GDDH.aspx?ItemID=5729> (truy cập lần cuối: 24/3/2020).

[15]. Vụ Giáo dục Đại học, Bộ Giáo dục & Đào tạo, *Vụ trưởng vụ Giáo dục đại học: Bộ Giáo dục và Đào tạo đang trình Chính Phủ áp dụng cơ chế tự chủ cho tất cả các cơ sở giáo dục đại học công lập*, Link tham khảo: <https://moet.gov.vn/giaoducquocdan/giao-duc-dai-hoc/Pages/tin-tuc.aspx?ItemID=5097> (truy cập lần cuối: 24/3/2020).

Địa chỉ tác giả: Học viện Khoa học xã hội
Email: leanhtuangass@gmail.com