PHÁT TRIỂN GIÁO DỤC TRONG ĐIỀU KIỆN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VÀ HỘI NHẬP QUỐC TẾ - NHÌN TỪ MỐI QUAN HỆ GIỮA NHÀ NƯỚC, THỊ TRƯỜNG VÀ XÃ HỘI

TRẦN QUỐC TOẢN*

Giáo dục và đào tạo đóng vai trò trực tiếp để thực hiện đột phá chiến lược về phát triển nguồn nhân lực phục vụ sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc. Nhận thức đúng, đầy đủ, sâu sắc và xử lý có hiệu quả trong thực tiễn mối quan hệ giữa Nhà nước, thị trường và xã hội trong giáo dục có ý nghĩa nền tảng cho đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục và đào tạo, tạo động lực nội sinh đưa đất nước phát triển nhanh và bền vững ở giai đoạn mới.

1. Bản chất của giáo dục trong điều kiện kinh tế thị trường

Trong điều kiện kinh tế thị trường, giáo dục đã có sự thay đổi quan trọng về bản chất kinh tế - xã hội, vừa là phúc lợi xã hội và vừa là hàng hóa dịch vụ.

1.1. Giáo dục là phúc lợi xã hội, giáo dục là hàng hóa dịch vụ

Hiện nay vẫn có nhận thức khác nhau về hoạt động giáo dục, đó là: coi giáo dục là một phúc lợi xã hội và giáo dục là hàng hóa dịch vụ.

Giáo dục là phúc lợi xã hội: Quan điểm này được xét từ phương diện quyền và lợi ích của người học, lợi ích của xã hội. Trong đó, mọi người dân đều có quyền được tiếp cận và hưởng thụ giáo dục như nhau; Nhà nước có nghĩa vụ bảo đảm và đáp ứng nhu cầu học tập của mọi người, ở mọi cấp độ. Do đó, giáo dục được xếp vào lĩnh vực sự nghiệp công (phúc lợi xã hội), được Nhà nước bao cấp hoàn toàn, hay gần như hoàn toàn (cả về nguồn lực đầu tư, xây dựng cơ sở vật chất trường lớp, đào tạo và trả lương cho đội ngũ giáo viên, miễn phí cho người học...). Quan điểm này chưa đề cập tới lợi ích cá nhân khác nhau của mỗi người học và gắn với đó là trách nhiệm cá nhân đối với việc học tập; chưa đề cập tới cơ chế cung ứng giáo dục như thế nào cho có hiệu quả nhất, cũng như nhu cầu phát triển thị trường lao động trong nền kinh tế thị trường.

Giáo dục là hàng hóa dịch vụ: Quan điểm này cho rằng, trong điều kiện kinh tế thị trường, giáo dục, nhất là giáo dục đại học và giáo dục nghề nghiệp, được coi là một lĩnh vực dịch vụ; được cung cấp theo cơ chế thị trường. Tuy nhiên, cần nhận thức rõ hàng hóa dịch vụ giáo dục có những điểm giống và những điểm khác với hàng hóa dịch vụ thông thường khác. Do hàng hóa dịch vụ giáo

* PGS, TS, Chuyên gia cao cấp, Ủy viên Hội đồng Lý luận Trung ương

dục có đặc điểm là mang lại lợi ích không chỉ cho riêng người học mà còn cho cả xã hội, cho nên *hàng hóa dịch vụ giáo dục về cơ bản, không phải là hàng hóa tiêu dùng cá nhân thuần túy, cũng không phải là hàng hóa tiêu dùng tập thể thuần túy.* Hàng hóa dịch vụ giáo dục thường được xếp vào hàng hóa dịch vụ công cộng. Tuy nhiên, trong điều kiện kinh tế thị trường, xét cả về lý luận và thực tế, hàng hóa dịch vụ giáo dục nói chung và nhất là giáo dục đại học không đáp ứng đầy đủ hoàn toàn các đặc tính cơ bản của hàng hóa dịch vụ công cộng hoàn hảo (hay thuần túy)[1]. Giáo dục chứa đựng cả lợi ích công cộng và lợi ích cá nhân; tuy nhiên, tương quan giữa lợi ích công cộng và lợi ích cá nhân ở các bậc học là khác nhau. Tính chất công cộng, lợi ích công cộng thể hiện đậm nét và chiếm ưu thế ở các bậc học nền tảng, giáo dục cơ bản, giáo dục phổ cập bắt buộc như mầm non, tiểu học, trung học (tại các cấp và các hình thức giáo dục này được Nhà nước bao cấp rất cao, nên tính chất cạnh tranh và tính chất loại trừ hầu như không có hoặc yếu); còn tính chất cá nhân, lợi ích cá nhân tăng lên ở các bậc học cao như giáo dục đại học và gắn với đào tạo nghề nghiệp, gắn với mục tiêu đầu tư và lợi ích trực tiếp của mỗi cá nhân và lợi ích doanh nghiệp (đối với các loại hình đào tạo này, tính loại trừ và tính cạnh tranh cao hơn nhiều).

Như vậy, xét về phương diện chung, *hàng hóa dịch vụ giáo dục không phải là hàng hóa dịch vụ công cộng thuần túy, mà phần nhiều là hàng hóa dịch vụ công cộng không thuần túy,* tính chất này ở các cấp bậc học và hình thức đào tạo có khác nhau. Chính vì vậy, trong điều kiện kinh tế thị trường, mối quan hệ giữa nhà nước - thị trường - xã hội đối với từng cấp, bậc học và loại hình đào tạo có sự khác nhau.

Mức độ, quy mô và hình thức Nhà nước đáp ứng tính công cộng trong giáo dục (cũng chính là mức độ bảo đảm phúc lợi xã hội chung trong giáo dục) và việc phát triển hàng hóa dịch vụ giáo dục theo cơ chế thị trường với quy mô và phạm vi nào phụ thuộc vào quan điểm, cơ chế, chính sách và tiềm lực thực tế của mỗi nước, đồng thời cũng thể hiện mối quan hệ giữa Nhà nước, thị trường, người học và xã hội trong phát triển giáo dục trên thực tế. Trên thế giới, xu thế phát triển chung coi giáo dục đại học là lĩnh vực mang tính hàng hóa dịch vụ cao và do đó tiếp cận cơ chế thị trường sâu rộng hơn so với các cấp, bậc giáo dục phổ cập, giáo dục cơ bản, giáo dục bắt buộc. Vì vậy, đối với giáo dục đại học, ở nhiều nước, đầu tư công (của Nhà nước) thường có thể chiếm tỷ trọng ít hơn so với đầu tư công trong giáo dục phổ thông. Điều đáng lưu ý là, tại một số nước, đầu tư công cho giáo dục đại học chiếm tỷ trọng không cao hơn, thậm chí ít hơn so với đầu tư tư, nhưng lại có nền giáo dục đại học có chất lượng thuộc loại hàng đầu thế giới, như Mỹ, Canada, Anh, Australia, Nhật Bản, Israel, Hàn Quốc, New Zeland...

Xu hướng chung trên thế giới là đầu tư công trong giáo dục phổ thông vẫn cao hơn nhiều so với đầu tư công cho giáo dục sau trung học phổ thông; có nghĩa là, yếu tố thị trường được sử dụng trong giáo dục nghề nghiệp và giáo dục đại học ngày càng cao. Đồng thời, xuất hiện ngày càng mạnh xu thế chuyển giáo dục đại học công sang cơ chế tự chủ, trong đó có tự chủ về tài chính và xu thế ngày càng chuyển từ công sang tư (như ở Anh, Ireland, Australia, Hàn Quốc, New Zealand...). Ngay tại khu vực châu Á, trong giáo dục đại học, tỷ lệ sinh viên học các trường tư cao hơn rất nhiều so với trường công, kể cả những nước và vùng lãnh thổ có nền kinh tế và giáo dục phát triển cao, như Nhật Bản, Hàn Quốc, Hồng Kông, Đài Loan, Malaysia[2]; trong khi đó ở Việt Nam, tỷ lệ sinh viên học tại các trường đại học tư chỉ chiếm khoảng 15%.

(1) Hàng hóa dịch vụ công cộng hoàn hảo có hai đặc tính cơ bản là tính không cạnh tranh (Non-rivalrous); và tính không loại trừ (Non - excludable) trong sản xuất, cung ứng và tiêu dùng

(2) Tỷ lệ sinh viên khu vực trường tư trên tổng số sinh viên ở một số nước và vùng lãnh thổ: Nhật Bản: 77.4%; Hàn Quốc: 80%; Đài Loan: 71,9%; Hong Kong: 59,4%; Philippines: 65,1%; Indonesia: 71,0%; Malaysia: 50,9%; Campuchia: 58%; Lào: 32,4%; Trung Quốc: 19% (Nguồn: Trường Đại học Nguyễn Tất Thành: Thông tin Giáo dục quốc tế, số 17/2014

1.2. Tác động của kinh tế thị trường - cơ chế thị trường đối với giáo dục

Tác động của kinh tế thị trường lên giáo dục - đào tạo ở những mặt chủ yếu sau: (i)- Hình thành mục tiêu - tiêu chí giáo dục theo nhu cầu của thị trường về nguồn nhân lực, trước hết là nguồn nhân lực trình độ cao, chất lượng cao..., gắn với giáo dục đại học và giáo dục nghề nghiệp trong điều kiện phát triển kinh tế tri thức và hội nhập quốc tế; (ii)- Hình thành các giá trị xã hội, giá trị văn hóa, giá trị con người thích ứng với đòi hỏi từ vai trò của các chủ thể phát triển kinh tế - xã hội; (iii)- Hình thành nội dung, chương trình và phương thức giáo dục phù hợp với đòi hỏi của sự phát triển và thay đổi nhanh của nền kinh tế thị trường và của cách mạng khoa học - công nghệ; (iv)- Đòi hỏi giáo dục gắn trực tiếp hơn, hiệu quả hơn với nhu cầu phát triển mọi mặt của xã hội, gắn hữu cơ với cơ cấu và sự chuyển dịch của thị trường nhân lực quốc gia và quốc tế, nhất là thị trường nhân lực trình độ cao; (v)- Hình thành thị trường hàng hóa dịch vụ giáo dục, tạo sự cạnh tranh trong giáo dục; quốc tế hóa quá trình giáo dục, nhất là giáo dục đại học được đẩy mạnh; hình thành các chuẩn, các tiêu chí giáo dục quốc tế, khu vực gắn với nhu cầu của thị trường; (vi)- Sự thay đổi vai trò của Nhà nước, vai trò của cơ chế thị trường và vai trò của xã hội, của người học trong phát triển giáo dục; thay đổi cơ chế phát triển giáo dục, thay đổi vai trò và trách nhiệm của các chủ thể tham gia hoạt động giáo dục (đa dạng hóa các chủ thể tham gia đầu tư và cung cấp dịch vụ giáo dục)...

Như vậy, các yếu tố và các quá trình của giáo dục, nhất là giáo dục đại học và giáo dục nghề nghiệp, đều vận hành trong điều kiện thể chế kinh tế thị trường. Kinh tế thị trường - cơ chế thị trường tác động một cách khách quan, phổ quát, toàn diện lên tất cả các yếu tố, quá trình, các chủ thể tham gia giáo dục, với những mức độ khác nhau, có nhiều mặt tích cực nhưng cũng có những mặt hạn chế, tiêu cực, làm cho giáo dục trong điều kiện kinh tế thị trường có nhiều đặc điểm khác biệt so với giáo dục trong thể chế tập trung bao cấp. Điều này được thể hiện cả ở sự thay đổi quan hệ cung - cầu của giáo dục trong nền kinh tế thị trường.

Nếu như trong cơ chế kế hoạch hóa tập trung bao cấp trước đây, mối quan hệ cung - cầu trong giáo dục được xác định chủ yếu bằng kế hoạch của Nhà nước, thì khi chuyển sang vận hành trong điều kiện kinh tế thị trường, cơ chế thị trường đã tác động khá mạnh đối với cả phía cung và phía cầu của giáo dục, tác động trực tiếp và gián tiếp làm thay đổi mối quan hệ cung - cầu trong giáo dục.

Về cầu: Có sự khác biệt nhất định giữa nhu cầu của người học (tự quyết định theo tín hiệu truyền thông của xã hội và các cơ sở giáo dục), với nhu cầu thực tế và sự thay đổi nhu cầu về nguồn nhân lực của nền kinh tế - xã hội. Nhu cầu về nguồn nhân lực trong kinh tế thị trường là cơ sở chủ yếu để hình thành nhu cầu đào tạo (về quy mô, cơ cấu trình độ, cơ cấu ngành nghề, cơ cấu vùng, miền), thường thay đổi nhanh hơn so với cơ cấu đào tạo của hệ thống giáo dục. Đồng thời, khi người học không nắm bắt được chính xác cầu về nguồn nhân lực của xã hội dễ dẫn đến định hướng nghề nghiệp không phù hợp với nhu cầu thực tế (việc trong những năm qua có tới khoảng 250.000 cử nhân, kỹ sư ra trường không tìm được việc làm ở nước ta đã cho thấy điều này). Cầu trong giáo dục còn thay đổi nhanh cùng với nhịp độ phát triển kinh tế - xã hội, của quá trình đổi mới và hiện đại hóa, của cách mạng khoa học - công nghệ, nhu cầu học tập suốt đời phục vụ trực tiếp cho việc chuyển đổi nghề nghiệp và nâng cao trình độ nghề nghiệp ngày càng đa dạng hơn, để thích ứng với cơ chế thị trường. Trong bối cảnh hội nhập quốc tế và toàn cầu hóa, sự hình thành cầu giáo dục đào tạo quốc tế ngày càng tăng nhanh.

Về cung: Trước hết là sự đa dạng hóa các thủ thể tham gia đầu tư phát triển giáo dục (Nhà nước, các thành phần kinh tế, các tổ chức xã hội, tư nhân, nhà đầu tư nước ngoài); hình thành hệ thống trường lớp đa dạng hơn (công lập, dân lập, ngoài công lập, trường có yếu tố quốc tế, vì lợi nhuận, không vì lợi nhuận, trường chất lượng cao...). Sự phát triển đa dạng các

phương thức cung cấp hàng hóa dịch vụ giáo dục (trường truyền thống, trường mở, cung cấp dịch vụ giáo dục qua mạng, xuyên biên giới, xuất khẩu giáo dục...), các chương trình và phương pháp giáo dục hiện đại cũng trở thành hàng hóa trên thị trường; nguồn nhân lực giáo dục (giáo viên và các chuyên gia) cũng có thể trở thành hàng hóa sức lao động lưu chuyển trên thị trường lao động trong nước và quốc tế.

Quan hệ cung - cầu trong giáo dục có tính địa phương, tính khu vực, tính toàn quốc đối với các cấp học, bậc học, loại hình giáo dục đào tạo, ngành đào tạo khác nhau. Tính thị trường và tính phi thị trường trong việc cung cấp hàng hóa dịch vụ giáo dục có sự kết hợp khác nhau trong mỗi cấp học, bậc học, loại hình giáo dục đào tạo khác nhau. Ở các thành phố lớn, địa phương có trình độ kinh tế - xã hội phát triển cao, dịch vụ giáo dục cũng phát triển mạnh hơn, tính cạnh tranh trong cung cấp dịch vụ giáo dục cũng cao hơn. Xét trên tổng thể, Nhà nước vẫn đóng vai trò chủ yếu điều tiết hình thành quan hệ cung - cầu trong giáo dục - đào tạo, chứ không phải cơ chế thị trường, mặc dù cơ chế thị trường đóng một vai trò quan trọng. Quan hệ cung - cầu giáo dục chịu sự điều tiết rất mạnh của Nhà nước bằng các giải pháp kinh tế, hành chính, đầu tư, chính sách xã hội,... để cho quan hệ cung - cầu giáo dục - đào tạo hướng tới phục vụ các mục tiêu phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội, con người. Đối với các nước đang phát triển như Việt Nam, quan hệ cung - cầu này thường nảy sinh các mâu thuẫn sau: Nhu cầu học tập tăng nhanh (do tăng dân số cao) lớn hơn nhiều so khả năng cung của hệ thống giáo dục đào tạo; nhu cầu phát triển hệ thống giáo dục lớn hơn nhiều khả năng đầu tư của Nhà nước; chi phí giáo dục - đào tạo tăng cao và lớn hơn khả năng đáp ứng của Nhà nước và người học; sự phát triển kinh tế thị trường làm nảy sinh mâu thuẫn giữa cung - cầu thị trường sức lao động. Điều đó lại tác động đến mâu thuẫn giữa cung - cầu giáo dục đào tạo, đặc biệt là trong giáo dục nghề nghiệp. Trong điều kiện đó, có thể thấy, đối với giáo dục phổ thông (nhất là giáo dục phổ cập và giáo dục bắt buộc), quan hệ cung - cầu ít chịu tác động của cơ chế thị trường; nhưng đối với giáo dục nghề nghiệp nói chung, và giáo dục đại học trở lên, quan hệ cung - cầu chịu sự tác động của cơ chế thị trường mạnh hơn.

Những điều trên cho thấy, trong thể chế kinh tế thị trường, mối quan hệ cung - cầu trong giáo dục - đào tạo là một tất yếu khách quan, đòi hỏi hình thành cơ chế điều tiết vĩ mô quan hệ cung - cầu trong giáo dục đào tạo cần có sự kết hợp hợp lý "bàn tay Nhà nước" và "bàn tay thị trường" nhằm phát huy mặt mạnh và hạn chế mặt bất cập của cả Nhà nước và cơ chế thị trường đối với toàn bộ hệ thống giáo dục, đồng thời phù hợp với từng cấp, bậc học, loại hình giáo dục đào tạo khác nhau trong cả nước và đối với từng địa phương.

1.3. Giáo dục trong bối cảnh hội nhập quốc tế và toàn cầu hóa

Trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường, toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế là xu thế lớn, khách quan, sự phát triển của giáo dục thế giới và của Việt Nam cũng nằm trong xu thế đó, thể hiện trên các phương diện sau :

Các hình thức trao đổi dịch vụ giáo dục theo GATS: Theo Hiệp định chung về thương mại dịch vụ (GATS) trong khuôn khổ của Tổ chức Thương mại thế giới (WTO) mà Việt Nam đã tham gia (từ năm 2007), *giáo dục được xếp vào nhóm dịch vụ có tính thương mại* (ngoại trừ hoạt động giáo dục có nguồn tài trợ hoàn toàn của Nhà nước, còn lại tất cả các hoạt động giáo dục có thu học phí hoặc mang tính thương mại đều thuộc phạm trù thương mại giáo dục), với 4 hình thức chủ yếu sau: i)- *Cung cấp dịch vụ giáo dục - đào tạo qua biên giới*, như mua, bán, trao đổi chương trình giáo dục - đào tạo; cung cấp dịch vụ giáo dục - đào tạo từ xa, giáo dục qua mạng... Với sự phát triển mạnh mẽ của công nghệ thông tin, Internet và viễn thông, các hình thức cung cấp dịch vụ giáo dục - đào tạo này ngày càng mở rộng; ii)- *Tiêu thụ ở nước ngoài*, tức là gửi học sinh ra nước ngoài để học, có thể do Nhà nước gửi đi hoặc tự đi du học; iii)- *Hiện diện cá nhân (thể nhân)*: Đây là hình thức các nước, các cơ sở giáo dục gửi các chuyên gia giáo dục sang nước khác theo

những hợp đồng hay thỏa thuận cụ thể (chuyên gia nghiên cứu, xây dựng chính sách, cán bộ quản lý giáo dục, chuyên gia xây dựng và quản lý các dự án giáo dục, hay giáo viên...); iv)- *Hiện diện thương mại*: Đây là hình thức đầu tư trực tiếp của nước ngoài về lĩnh vực giáo dục - đào tạo vì mục đích lợi nhuận. Trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường cùng với xu thế hội nhập quốc tế và toàn cầu hóa ngày càng mạnh mẽ, sự hiện diện thương mại trong lĩnh vực giáo dục - đào tạo ngày càng mở rộng với nhiều hình thức đa dạng, phong phú. Hội nhập quốc tế về giáo dục được thực hiện với nhiều cấp độ và hình thức; từ cấp độ toàn cầu với những quy định của WTO - GATS và UNESCO, đến cấp độ các khu vực, cấp độ giữa các quốc gia, giữa các cơ sở giáo dục - đào tạo, cấp độ giữa các chuyên gia, cá nhân. Các hình thức hợp tác và hội nhập quốc tế rất phong phú và đa dạng, song có thể khái quát thành 2 loại: loại không vì lợi nhuận và loại vì lợi nhuận. Trên thực tế, có những cơ sở giáo dục ở trong nước hoạt động theo cơ chế không vì lợi nhuận, nhưng khi đầu tư ra nước ngoài lại hoạt động theo cơ chế vì lợi nhuận.

Tại Việt Nam: Khi ký kết tham gia WTO và GATS (năm 2007), mức độ cam kết về dịch vụ giáo dục của Việt Nam được thể hiện ở bảng 1 sau :

BẢNG 1: CAM KẾT CỤ THỂ VỀ DỊCH VỤ, DANH MỤC MIỄN TRỪ ĐỐI XỬ TỐI HUỆ QUỐC THEO ĐIỀU II, TRANG 41 (VĂN BẢN CAM KẾT VIỆT NAM RA NHẬP WTO):

Dịch vụ giáo dục: Chỉ cam kết các lĩnh vực kinh tế, khoa học tự nhiên và công nghệ, quản trị kinh doanh và khoa học kinh doanh, kinh tế học, kế toán, luật quốc tế và đào tạo ngôn ngữ.
Đối với các phân ngành (C), (D) và (E) dưới đây: Chương trình đào tạo phải được Bộ Giáo dục và Đào tạo Việt Nam phê chuẩn.
Phương thức cung cấp: (1) Cung cấp qua biên giới. (2) Tiêu dùng ở nước ngoài. (3) Hiện diện thương mại. (4) Hiện diện của thể nhân

Ngành và phân ngành	Hạn chế tiếp cận thị trường	Hạn chế đối xử quốc gia
B. Dịch vụ giáo dục phổ thông cơ sở (CPC 922)	(1) Chưa cam kết. (2) Không hạn chế. (3) Chưa cam kết. (4) Chưa cam kết, trừ các cam kết chung.	(1) Chưa cam kết. (2) Không hạn chế. (3) Chưa cam kết. (4) Chưa cam kết, trừ các cam kết chung.
C. Giáo dục đại học (CPC 923) D. Giáo dục cho người lớn (CPC 924) E. Các dịch vụ giáo dục khác (CPC 929 bao gồm đào tạo ngoại ngữ)	(1) Chưa cam kết. (2) Không hạn chế. (3) Không hạn chế, ngoại trừ: từ ngày gia nhập, chỉ cho phép thành lập liên doanh. Cho phép phía nước ngoài sở hữu đa số vốn trong liên doanh. Kể từ ngày 1-1-2009 sẽ cho phép thành lập cơ sở đào tạo 100% vốn nước ngoài. Sau 3 năm kể từ ngày gia nhập; không hạn chế. (4) Chưa cam kết, trừ các cam kết chung.	(1) Chưa cam kết. (2) Không hạn chế. (3) Không hạn chế. Giáo viên nước ngoài làm việc tại các cơ sở đào tạo có vốn đầu tư nước ngoài phải có tối thiểu 5 năm kinh nghiệm giảng dạy và phải được Bộ Giáo dục và Đào tạo của Việt Nam công nhận về chuyên môn. (4) Chưa cam kết, trừ các cam kết chung.

Cho đến nay, giáo dục - đào tạo ở Việt Nam đang có sự tồn tại và hoạt động của cả 4 hình thức trên với những cấp độ và quy mô khác nhau. Tuy nhiên, với hình thức 1 (cung cấp dịch vụ giáo dục qua biên giới), Việt Nam thực hiện còn tương đối hạn chế do nền giáo dục - đào tạo nước ta ở trình độ thấp hơn so với nhiều nước trong khu vực và thế giới, hệ thống giáo dục - đào tạo chưa hiện đại; mới chủ yếu là dịch vụ theo chiều nhập khẩu. Hình thức 4 (hiện diện thể nhân) cũng được thực hiện ở mức còn hạn chế, cả việc mời được các chuyên gia, giáo sư quốc tế giỏi vào Việt Nam giảng dạy, cũng như các chuyên gia giáo dục Việt Nam được cử sang giảng dạy tại các nước khác. Hình thức được thực hiện nhiều hơn cả là hình thức 2 (tiêu thụ ở nước ngoài) với việc một số lượng lớn học sinh, sinh viên ra nước ngoài học tập (hiện nay, đang có khoảng 190.000 sinh viên Việt Nam đang học tập tại gần 50 quốc gia, trước hết là tại các nước Mỹ, Anh, Australia..., trong đó khoảng hơn 96,5% là du học tự túc)[4]; ước tính chi phí du học vào khoảng 3 tỷ USD mỗi năm. Theo Bộ Giáo dục và Đào tạo, Việt Nam cũng đã triển khai các chương trình cấp học bổng cho học sinh, sinh viên Việt Nam học tiến sĩ, thạc sĩ, đại học, thực tập sinh tại hơn 30 nước. Học sinh đi du học nước ngoài thực chất là phương thức "nhập khẩu" giáo dục.

Hình thức 3 (hiện diện thương mại) là việc các nhà đầu tư và các cơ sở giáo dục - đào tạo nước ngoài trực tiếp đầu tư hoặc tham gia vào các hoạt động giáo dục - đào tạo tại Việt Nam. Việc liên kết đào tạo đại học và sau đại học giữa các cơ sở đào tạo Việt Nam với các cơ sở đào tạo nước ngoài cũng tăng mạnh trong những năm gần đây. Đến ngày 21-3-2017, đã có 84 cơ sở giáo dục đại học của Việt Nam được Bộ Giáo dục và Đào tạo cấp phép ký kết và triển khai liên kết đào tạo, với hơn 100 cơ sở giáo dục đại học của gần 30 nước trên thế giới, trong đó có hơn 50 chương trình trong khuôn khổ hợp tác cấp chính phủ. Việt Nam đang có khoảng 500 chương trình liên kết đào tạo với nước ngoài. Chính phủ cũng cho phép thành lập một số trường đại học của các nước có nền giáo dục tiên tiến tại Việt Nam, như Mỹ, Anh, Pháp, Australia, Nhật Bản, Nga. Cùng với các quá trình trên, đầu tư của nước ngoài vào lĩnh vực giáo dục và các cơ sở giáo dục có yếu tố nước ngoài tại Việt Nam cũng phát triển. Theo Bộ Giáo dục và Đào tạo[5], tính đến ngày 31-2-2019, Việt Nam có 525 dự án hợp tác đầu tư còn hiệu lực của nước ngoài trong lĩnh vực giáo dục, với tổng số vốn đầu tư gần 4,4 tỷ USD, tăng 321 dự án FDI so với 5 năm trước; đều là những cơ sở vì lợi nhuận (trong đó Thành phố Hồ Chí Minh chiếm 56%, thành phố Hà Nội chiếm 30%). Kết quả này còn khá khiêm tốn so với các nước và so với nhu cầu của nước ta.

Nhìn trên bình diện chung, quá trình hội nhập và hợp tác quốc tế về giáo dục - đào tạo với 4 hình thức trên có những kết quả tích cực: Việt Nam từng bước tiếp cận được với các nền giáo dục tiên tiến hơn, thúc đẩy đổi mới và nâng cao chất lượng giáo dục; tiếp cận và học hỏi được các kinh nghiệm quản lý, quản trị giáo dục hiện đại; thúc đẩy Việt Nam phải đổi mới nhận thức, triết lý, quan điểm, cơ chế phát triển giáo dục; tiếp cận với nhiều nguồn lực hơn để phát triển giáo dục về các mặt tài chính (vốn, dự án), khoa học - công nghệ. Đa dạng hóa chủ thể cung ứng dịch vụ giáo dục có yếu tố nước ngoài đã tạo ra những cơ hội và cả sức ép cạnh tranh ngay ở Việt Nam, tạo động lực thúc đẩy việc đổi mới nhận thức, hoàn thiện các cơ chế, chính sách để phát huy các tiềm năng, nội lực, nâng cao chất lượng và hiệu quả phát triển giáo dục. Những đòi hỏi, chuẩn mực của WTO và các chuẩn giáo dục - đào tạo của các nước tiên tiến, ở góc độ nào đó, đã tác động đến việc xây dựng và nâng cao các mục tiêu, chương trình, nội dung và phương thức giáo dục và đào tạo nguồn nhân lực nước ta.

(4) Thùy Linh: "Khoảng 190.000 sinh viên Việt Nam đang học tập ở nước ngoài", báo Giáo dục Việt Nam điện tử, 23-07-2020

(5) Đăng Nguyên: "4,4 tỷ USD đầu tư nước ngoài vào giáo dục Việt Nam", báo Thanh niên điện tử, 17-10-2020

Tuy nhiên, quá trình hội nhập và hợp tác quốc tế trong giáo dục với 4 hình thức trên cũng có những mặt hạn chế và tiêu cực: Một số lượng không nhỏ lưu học sinh Việt Nam ra nước ngoài vào học tại các trường trung bình, chất lượng không cao, thậm chí không thuộc diện đã được kiểm định chất lượng; không ít lưu học sinh ra nước ngoài học thiếu ý thức tự chủ, tự quản nên không chuyên tâm học tập, kết quả học tập không tốt. Còn trong nước, không ít trường Việt Nam liên kết với các trường nước ngoài không phải là những trường có chất lượng tốt, các chương trình liên kết đào tạo chất lượng không cao, thậm chí có cả tình trạng "liên kết chui", không được cấp phép của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, lừa dối người học, chạy theo mục đích vì lợi nhuận, lách luật để chiêu sinh. Trong quá trình hợp tác và hội nhập quốc tế về giáo dục - đào tạo, các nước, các chủ thể, các cơ sở giáo dục - đào tạo có những mục đích tương hợp với nhau nhưng cũng có những mục đích khác nhau, đặc biệt là về mặt lợi ích giữa các nước "xuất khẩu" và các nước "nhập khẩu" giáo dục - đào tạo. Quá trình hội nhập quốc tế và toàn cầu hóa về giáo dục - đào tạo chứa đựng cả 2 phương diện hợp tác và cạnh tranh với nhau về thị trường giáo dục giữa các khu vực, quốc gia, các cơ sở giáo dục - đào tạo. Hiện nay, xu thế hợp tác và hội nhập quốc tế mang tính lợi nhuận ngày càng phát triển mạnh và nổi trội hơn. Vì vậy, quá trình hợp tác và hội nhập quốc tế về giáo dục còn là quá trình đấu tranh vì lợi ích dân tộc, chống lại những tác động tiêu cực của quá trình toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế về giáo dục trong cả 4 phương thức mà GATS đã nêu.

1.4. Vận dụng cơ chế thị trường trong phát triển giáo dục

Việc vận dụng cơ chế thị trường trong phát triển giáo dục tùy thuộc vào quan điểm, nhận thức, trình độ phát triển và điều kiện cụ thể của mỗi nước, được xem xét nhìn chung ở 3 cấp độ: Cấp độ hệ thống giáo dục - đào tạo; cấp độ cơ sở giáo dục - đào tạo; cấp độ các yếu tố, quá trình cụ thể của giáo dục - đào tạo.

1.4.1. Đối với cấp độ hệ thống

Cho đến nay, trên thế giới chưa có nước nào coi nền giáo dục nội địa nước mình và đối với toàn bộ học sinh của nước mình là một ngành kinh tế - kinh doanh, dù đã coi giáo dục là ngành dịch vụ. Nhưng yếu tố kinh tế, hiệu quả đầu tư ngày càng được coi trọng hơn. Đồng thời, trong điều kiện kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế, từng phân hệ của hệ thống giáo dục - đào tạo lại được vận dụng cơ chế thị trường ở những cấp độ khác nhau. Ví dụ, nhiều trường công ở một số nước hướng vào xuất khẩu giáo dục - đào tạo (tại chỗ hay đầu tư ra nước ngoài), hệ thống trường tư đều vận hành theo cơ chế thị trường, gắn mục tiêu giáo dục với mục tiêu kinh tế (lợi nhuận). Điều này được thể hiện rất rõ trong chiến lược phát triển giáo dục đại học của các nước tiên tiến nhằm giành, giữ và mở rộng thị phần trong thị trường giáo dục đại học quốc tế như Mỹ, Anh, Australia... Đồng thời, một số nước mới phát triển, mới nổi hoặc đang phát triển cũng có chiến lược phát triển giáo dục đại học với mục tiêu vươn lên thành trung tâm đào tạo nhân lực trình độ cao của khu vực và quốc tế, chiếm thị phần ngày càng tăng trên thị trường đào tạo nhân lực quốc tế, như: Trung Quốc, Nga, Ấn Độ, Hàn Quốc, Malaysia, Singapore... Hiện nay, thị trường giáo dục đại học trên thế giới phát triển rất nhanh, với khoảng 4,3 triệu sinh viên du học, với tổng giá trị kinh phí lên tới khoảng hơn 90 tỷ USD/năm. Mỹ là nước chiếm thị phần giáo dục lớn nhất. Bộ Ngoại giao Mỹ có Education USA là mạng lưới với hơn 430 trung tâm tư vấn cho sinh viên quốc tế tại hơn 175 quốc gia và vùng lãnh thổ. Theo báo cáo thường niên của Viện Giáo dục quốc tế (Institute of International Education - IIE), các trường đại học Mỹ đón nhận khoảng gần một triệu sinh viên mỗi năm. Riêng chi tiêu của sinh viên quốc tế ở 50 bang của Mỹ đã đóng góp gần 24 tỷ USD vào nền kinh tế Mỹ. Ba nước có số lượng sinh viên đông nhất tại các trường của Mỹ là Trung Quốc, Ấn Độ và Hàn Quốc, chiếm khoảng 49% tổng số sinh viên nước ngoài.

1.4.2. Đối với cấp độ cơ sở giáo dục - đào tạo

Trong điều kiện kinh tế thị trường, mức độ tiếp cận cơ chế thị trường của các cơ sở giáo dục cũng rất khác nhau. Có thể khái quát làm 4 loại cơ sở giáo dục - đào tạo sau: (i)- Cơ sở công lập được bao cấp hoàn toàn; (ii)- Cơ sở công lập hoạt động theo cơ chế tự chủ, tiếp cận cơ chế thị trường; (iii)- Cơ sở ngoài công lập hoạt động theo cơ chế không vì lợi nhuận; (iv)- Cơ sở ngoài công lập hoạt động theo cơ chế vì lợi nhuận. Về nguyên tắc, các loại cơ sở giáo dục đó dù khác nhau về chủ thể sở hữu và bản chất kinh tế, song đều phải giống nhau ở mục tiêu giáo dục - đào tạo theo các chuẩn và quy định chung của Nhà nước. Trên thực tế, cơ chế thị trường có thể được vận dụng ở tất cả các loại hình trường trên với các cấp độ khác nhau. Nhưng xu thế chung là giáo dục phổ thông thường được Nhà nước bao cấp cao, mức độ tiếp cận với cơ chế thị trường thấp; đối với giáo dục bắt buộc và giáo dục phổ cập thường được miễn học phí hoàn toàn. Tại nhiều nước, giáo dục phổ thông ở tất cả các cấp học đã được miễn học phí hoàn toàn; một số nước còn miễn học phí hoặc thu học phí thấp đối với cả sinh viên đại học. Tuy nhiên, nhiều nước vẫn cho phép mở các trường tư ở tất cả các cấp, bậc học, tiếp cận với cơ chế thị trường, học sinh vào học theo cơ chế tự nguyện.

Tại Việt Nam, thực hiện chủ trương của Đảng và Nhà nước, đã sớm cho phát triển các cơ sở giáo dục ngoài công lập (tư thục, dân lập, cơ sở giáo dục có vốn đầu tư của nước ngoài...) ở tất cả các cấp bậc giáo dục từ cuối thập niên 80 của thế kỷ trước. Cho đến nay, đã hình thành hệ thống các cơ sở giáo dục ngoài công lập tiếp cận với cơ chế thị trường ở tất cả các tỉnh, thành phố; từ mầm non đến đại học; với quy mô và chất lượng ngày càng được nâng lên; đóng vai trò quan trọng vào phát triển nền giáo dục của đất nước. Còn về đầu tư của nước ngoài, theo Forber Vietnam, đầu tư tư nhân vào lĩnh vực giáo dục Việt Nam đã tăng nhanh về số lượng: năm 2018 có 11.561 doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực này, gấp 2,8 lần của cả giai đoạn 2011 - 2015. Nguồn vốn đăng ký mới tiếp tục gia tăng: đạt 17.177 tỷ đồng năm 2018 và gấp 2,5 lần của cả giai đoạn 2011 - 2015. Đồng thời, trong gần 20 năm trở lại đây, Đảng và Nhà nước có chủ trương và ban hành nhiều cơ chế, chính sách để đẩy mạnh chuyển các cơ sở giáo dục công lập sang cơ chế tự chủ ở những cấp độ khác nhau. Thực chất, đây là quá trình các cơ sở giáo dục tiếp cận và vận dụng cơ chế thị trường ở những cấp độ khác nhau; bước đầu đã có những kết quả tích cực.

Hiện nay, trên thế giới đang có xu hướng phát triển mạnh các loại hình cơ sở giáo dục - đào tạo kết hợp nguồn lực và cơ chế hoạt động công lập và ngoài công lập, vì lợi nhuận và không vì lợi nhuận, nhằm phát huy có hiệu quả các mặt mạnh và ưu thế của các loại hình trong phát triển giáo dục, nhất là đối với giáo dục đại học.

1.4.3. Đối với cấp độ các yếu tố, quá trình giáo dục - đào tạo

Các yếu tố, quá trình tham gia vào giáo dục - đào tạo rất đa dạng, mang ý nghĩa khác nhau, là trực tiếp hay gián tiếp. Có thể khái quát phân chia các yếu tố, quá trình giáo dục trên các phương diện: i)- Nội dung, chương trình giáo dục (ở đây có thể phân ra làm hai nhóm: liên quan đến giáo dục đạo đức, nhân cách, tư tưởng, lối sống... và liên quan đến văn hóa, khoa học, công nghệ, kiến thức chuyên môn, kỹ năng nghề nghiệp...); ii)- Phương pháp, công nghệ giáo dục; iii)- Tài liệu, tư liệu giáo dục; iv)- Công cụ, thiết bị giáo dục; v)- Xây dựng cơ sở vật chất giáo dục; vi)- Đào tạo, sử dụng, đãi ngộ đối với đội ngũ giáo viên; vii)- Chính sách đầu tư và chính sách xã hội trong giáo dục của Nhà nước, địa phương.

Mức độ vận dụng cơ chế thị trường đối với các yếu tố, quá trình giáo dục - đào tạo nêu trên phụ thuộc vào cấp bậc giáo dục - đào tạo, loại hình cơ sở giáo dục - đào tạo, vào đặc điểm, tính chất của các yếu tố, quá trình giáo dục và vào chính sách cụ thể. *Xu thế chung trên thế giới cho thấy, các nước đều chú trọng hạn chế tối đa sự tác động tiêu cực của cơ chế thị trường lên các yếu tố, quá trình liên quan đến nội dung, chương*

trình giáo dục về đạo đức, nhân cách, tư tưởng, lối sống; nhưng cũng phải vận dụng các mặt tích cực của cơ chế thị trường để giáo dục thúc đẩy hình thành những giá trị tích cực mới về con người, văn hóa, xã hội đáp ứng yêu cầu phát triển của xã hội hiện đại, của kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế. Còn đối với các yếu tố, các quá trình giáo dục khác đều tìm cách vận dụng thích hợp cơ chế thị trường để góp phần nâng cao chất lượng và hiệu quả giáo dục, thực hiện các chính sách và mục tiêu xã hội về giáo dục. Ví dụ, về xây dựng nội dung, chương trình giáo dục, về dịch vụ cung cấp tài liệu, tư liệu giáo dục (như sách giáo khoa...), về sản xuất và cung cấp công cụ, thiết bị giáo dục, về xây dựng cơ sở vật chất giáo dục, về đào tạo, sử dụng, đãi ngộ đối với đội ngũ giáo viên... đều có thể vận dụng cơ chế thị trường ở mức độ khác nhau để tăng tính cạnh tranh, công khai, minh bạch (như đấu thầu...) nhằm nâng cao chất lượng và hiệu quả, khắc phục tình trạng lãng phí, tiêu cực, tham nhũng. Tuy nhiên, vẫn có những lĩnh vực, loại hình giáo dục, quá trình giáo dục, đối tượng giáo dục cần phải hạn chế hoặc không thể sử dụng đầy đủ cơ chế thị trường, mà chủ yếu phải sử dụng các cơ chế, chính sách của Nhà nước (như giáo dục phổ cập, giáo dục bắt buộc, giáo dục ở các vùng đồng bào dân tộc thiểu số, giáo dục đặc thù áp dụng đối với lực lượng vũ trang...).

Đối với giáo dục đại học trên thế giới, mức độ bao cấp của nhà nước ngày càng giảm đi (trừ các đối tượng chính sách), sự chia sẻ chi phí đào tạo từ phía người học và xã hội tăng lên, cũng có nghĩa là việc vận dụng cơ chế thị trường tăng lên. Ở đây không đơn giản là các nước này thiếu nguồn lực cho phát triển giáo dục đại học, mà còn xuất phát từ tính "lợi ích tư" trong giáo dục đại học và việc tạo động lực và hiệu quả trong phát triển giáo dục đại học.

Việc vận dụng cơ chế thị trường trong giáo dục có những cấp độ khác nhau, không chỉ phụ thuộc vào tính chất đặc biệt chung của giáo dục trong điều kiện kinh tế thị trường, mà còn phụ thuộc rất quyết định vào trình độ thể chế kinh tế thị trường, vào chính sách và cơ chế phát triển giáo dục của mỗi nước. Cần nhận thức rõ các yếu tố, các quá trình giáo dục "đi" vào kinh tế thị trường (hay được vận dụng) với những cấp độ khác nhau. Xét một cách tổng thể, có thể chia làm 3 cấp độ sau: *Cấp độ 1,* không chấp nhận hay không được để tác động tiêu cực của kinh tế thị trường, cơ chế thị trường; *cấp độ 2*, tham gia vào kinh tế thị trường, cơ chế thị trường với những mức độ hạn chế khác nhau, song không hoàn toàn theo cơ chế thị trường; *cấp độ 3*, tham gia hoàn toàn vào kinh tế thị trường, cơ chế thị trường. Về thực chất, đây là mối tương quan về vai trò giữa nhà nước - thị trường - xã hội trong phát triển giáo dục đối với từng yếu tố và quá trình giáo dục khác nhau, tùy thuộc vào mục tiêu và điều kiện của mỗi nước.

2. Mối quan hệ Nhà nước - thị trường - xã hội trong phát triển giáo dục

2.1. Mối quan hệ Nhà nước - thị trường - xã hội trong thể chế phát triển giáo dục

Văn kiện Đại hội XIII của Đảng chỉ rõ phải xây dựng và hoàn thiện đồng bộ thể chế phát triển giáo dục để đẩy mạnh công cuộc đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục trong giai đoạn mới. Một trong những nhiệm vụ quan trọng là chế định và giải quyết hiệu quả mối quan hệ giữa Nhà nước - thị trường - xã hội trong phát triển giáo dục.

Về thể chế phát triển giáo dục: Thể chế phát triển giáo dục là một phân hệ của thể chế phát triển kinh tế - xã hội chung của cả nước, với những đặc điểm riêng của lĩnh vực giáo dục. Xét về phương diện cấu trúc, thể chế phát triển giáo dục bao gồm các yếu tố cấu thành chủ yếu sau:(i)- Các chủ thể, các đơn vị tham gia vào hoạt động giáo dục và cung cấp dịch vụ giáo dục; (ii)- Các hình thức tổ chức hoạt động giáo dục và liên kết hoạt động giáo dục, cung cấp dịch vụ giáo dục; (iii)- Hệ thống pháp luật và cơ chế vận hành nền giáo dục; trong điều kiện hội nhập quốc tế thì đó còn là các cơ chế, quy tắc, "luật chơi" của quốc tế (song phương hay đa phương); (iv)- Nhà nước

và vai trò định hướng - điều tiết của Nhà nước; (v)- Cơ chế thị trường và vai trò của cơ chế thị trường; (vi)- Vai trò của các tổ chức xã hội và cộng đồng dân cư.

Trong thể chế phát triển giáo dục, cơ chế phát triển giáo dục là hệ thống các quy định chế định sự tác động tổng hợp lẫn nhau giữa các chủ thể, yếu tố, quá trình bảo đảm cho giáo dục - đào tạo phát triển theo định hướng và mục tiêu đặt ra. Trong điều kiện kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế, thể chế phát triển giáo dục được hình thành trên cơ sở thay đổi và hình thành các chức năng mới của các chủ thể tham gia quá trình giáo dục. Thể chế, cơ chế phát triển giáo dục được hình thành là một đòi hỏi khách quan, tuy nhiên nội dung cụ thể ở mỗi nước có khác nhau và đối với từng cấp bậc học, loại hình đào tạo cũng khác nhau, tuỳ thuộc vào điều kiện, trình độ phát triển và chính sách cụ thể của mỗi nước. Do đó, mối quan hệ giữa vai trò của nhà nước với vai trò của thị trường và vai trò của xã hội có những nguyên tắc chung, nhưng cũng có những đặc điểm riêng của từng nước và trong từng lĩnh vực giáo dục.

Từ những đặc điểm và tính chất của giáo dục, có thể nêu thể chế tổng quát phát triển giáo dục Việt Nam trong điều kiện kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế là: *Nhà nước đóng vai trò chủ đạo kết hợp với cơ chế thị trường, cơ chế tự chủ của các cơ sở giáo dục - đào tạo và vai trò của xã hội, bảo đảm cho giáo dục - đào tạo phát triển theo định hướng của Nhà nước, có hiệu quả và chất lượng cao, đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh, bền vững đất nước trong giai đoạn mới, bảo đảm tốt hơn công bằng và bình đẳng xã hội trong giáo dục - đào tạo.*

2.2. Vai trò của từng chủ thể Nhà nước, thị trường và xã hội trong phát triển giáo dục

Trong điều kiện kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế, vai trò, chức năng của các chủ thể đã có sự thay đổi quan trọng và được phân định khách quan phù hợp hơn.

2.2.1. Vai trò của Nhà nước

Nhà nước đóng vai trò chủ đạo thể hiện trên các nội dung chủ yếu sau: i)- Thực hiện quản lý nhà nước về phát triển giáo dục - đào tạo (cả đối với công lập và ngoài công lập), về sứ mạng, mục tiêu, chiến lược, quy hoạch phát triển giáo dục - đào tạo, về quản lý chất lượng giáo dục - đào tạo (thông qua việc ban hành các chuẩn giáo dục - đào tạo; hệ thống thanh tra, kiểm tra, giám sát, kiểm định chất lượng giáo dục - đào tạo...); ii)- Ban hành khung khổ pháp lý cho sự vận động, hình thành và phát triển thị trường hàng hóa dịch vụ giáo dục - đào tạo, tạo sự cạnh tranh lành mạnh, hạn chế các tác động tiêu cực của cơ chế thị trường. Xây dựng khung khổ pháp lý cho sự vận dụng cơ chế thị trường trong phát triển giáo dục - đào tạo phù hợp với các cấp bậc học và loại hình đào tạo; iii)- Xây dựng khung khổ pháp lý và cơ chế, chính sách cho các cơ sở giáo dục - đào tạo hoạt động trong thể chế kinh tế thị trường, thực hiện cơ chế tự chủ. Định hướng đổi mới và xây dựng mô hình nhà trường năng động, hiện đại, sáng tạo; iv)- Là người cung cấp nguồn lực chủ yếu, lớn nhất cho phát triển giáo dục - đào tạo; đổi mới trong phương thức đầu tư, cung cấp để nâng cao hiệu quả đầu tư các nguồn lực của Nhà nước; v)- Ban hành cơ chế, chính sách để huy động các nguồn lực của xã hội, khuyến khích, huy động sự tham gia của tất cả các chủ thể vào phát triển giáo dục - đào tạo; vi)- Ban hành và thực hiện các chính sách bảo đảm công bằng, bình đẳng xã hội trong giáo dục - đào tạo; ưu tiên đầu tư cho phát triển giáo dục - đào tạo ở những vùng khó khăn, vùng đồng bào dân tộc thiểu số, các đối tượng chính sách; vii)- Ban hành cơ chế, chính sách hợp tác và hội nhập quốc tế về giáo dục - đào tạo bảo đảm mục tiêu đặt ra, có chất lượng và hiệu quả cao.

Tuy nhiên, trong thể chế kinh tế thị trường, vai trò của Nhà nước cũng có những hạn chế, bất cập, như: Nhà nước không thể có đủ nguồn lực để thực hiện sự đầu tư "bao cấp" cho mọi cấp, bậc học, hình thức giáo dục - đào tạo, các đối tượng học tập, trong khi chi phí cho giáo dục - đào tạo ngày càng tăng lên, ngân sách nhà nước có giới hạn. Hơn nữa, cơ chế bao cấp bình quân không

tạo được sự công bằng xã hội thực sự, không tạo được động lực tham gia của các chủ thể trong xã hội vào phát triển giáo dục - đào tạo, không tạo được cơ chế cạnh tranh để nâng cao chất lượng và hiệu quả trong phát triển giáo dục; không đáp ứng được nhu cầu học tập ngày càng đa dạng của xã hội, của người học. Nhà nước cũng không thể thực hiện quản lý nhà nước về giáo dục - đào tạo theo cơ chế kế hoạch hóa tập trung bao cấp cao như trước, mà phải tách biệt giữa quản lý nhà nước và quản lý nghiệp vụ, chuyên môn, giữa quản lý hành chính và hoạt động cung ứng dịch vụ công; thực hiện cơ chế tự chủ của các cơ sở giáo dục - đào tạo; đẩy mạnh xã hội hóa, thích ứng với thể chế kinh tế thị trường đối với từng cấp, bậc học và loại hình đào tạo.

2.2.2. Vai trò của thị trường, cơ chế thị trường

Vai trò của cơ chế thị trường được thể hiện trên các mặt chủ yếu sau: i)- Tạo môi trường để đa dạng hóa các thành phần, các chủ thể tham gia đầu tư phát triển giáo dục - đào tạo, cung ứng hàng hóa dịch vụ giáo dục - đào tạo, nhất là đối với giáo dục đại học, đào tạo nghề và các phân khúc có giá trị gia tăng cao, người tiêu dùng dịch vụ có khả năng và sẵn sàng chi phí giáo dục gắn với đòi hỏi chất lượng tương ứng; ii)- Hình thành thị trường hàng hóa dịch vụ giáo dục - đào tạo (thị trường đặc biệt - thị trường không hoàn hảo); tạo sự cạnh tranh trong phát triển giáo dục - đào tạo, góp phần thúc đẩy nâng cao chất lượng, hiệu quả phát triển giáo dục - đào tạo; iii)- Thúc đẩy đổi mới và phát triển các mô hình nhà trường, các phương thức giáo dục hiện đại - năng động - sáng tạo; đổi mới nội dung, chương trình giáo dục - đào tạo gắn với nhu cầu của xã hội. Hình thành đa dạng các hình thức giáo dục - đào tạo, các cơ chế hoạt động của các cơ sở giáo dục - đào tạo: không vì lợi nhuận, vì lợi nhuận, bán vì lợi nhuận. Tạo sự kết hợp, hợp tác công - tư có hiệu quả trong phát triển giáo dục - đào tạo; iv)- Đòi hỏi các cơ sở giáo dục - đào tạo gắn mục tiêu, nhiệm vụ giáo dục - đào tạo với nhu cầu xã hội; tạo được mối quan hệ cung - cầu dịch vụ giáo dục - đào tạo thực chất, năng động trong quá trình phát triển; v)- Thúc đẩy hội nhập, hợp tác quốc tế về giáo dục - đào tạo theo cơ chế thị trường.

Cơ chế thị trường có vai trò quan trọng trong việc huy động các nguồn lực, các chủ thể trong xã hội tham gia phát triển giáo dục - đào tạo, nâng cao hiệu quả đầu tư cho phát triển giáo dục - đào tạo, góp phần quan trọng đáp ứng nhu cầu học tập rất đa dạng, đa tầng của xã hội.

Tuy nhiên, cơ chế thị trường trong giáo dục - đào tạo cũng bộc lộ những khuyết tật rõ rệt: Không có hiệu quả cao (ít lực lượng tham gia) ở lĩnh vực giáo dục cơ bản, giáo dục phổ cập ở những lĩnh vực, ngành nghề đòi hỏi đầu tư lớn và ít mang lại lợi ích kinh tế cho nhà đầu tư. Cơ chế thị trường cũng không có hiệu quả cao đối với việc phát triển giáo dục - đào tạo ở các vùng khó khăn, trình độ phát triển còn thấp, nghèo. Đặc biệt, khi vận dụng cơ chế thị trường mà thiếu sự quản lý, điều tiết có hiệu quả của Nhà nước sẽ nảy sinh nhiều tiêu cực, như chạy theo lợi nhuận không bảo đảm chất lượng giáo dục, cạnh tranh không lành mạnh, gian lận, giả dối...

2.2.3. Vai trò của các cơ sở giáo dục - đào tạo

Vai trò của các cơ sở giáo dục - đào tạo được thể hiện ở những nội dung chủ yếu sau: i)- Phải bảo đảm định hướng, mục tiêu, chất lượng giáo dục - đào tạo toàn diện của Đảng và Nhà nước đề ra; ii)- Tự chủ trong việc thực hiện nhiệm vụ giáo dục - đào tạo; trong việc xây dựng tổ chức, biên chế, nhân sự; tự chủ về mặt tài chính, bảo đảm cân đối thu - chi và đầu tư phát triển. Thực hiện tự do học thuật và tự chủ quản trị phù hợp với cấp bậc, hình thức và trình độ giáo dục - đào tạo. Cơ chế tự chủ được thể hiện ở mức độ cao hơn cả là đối với giáo dục đại học và giáo dục nghề, trên hai phương diện: tự chủ quản trị và tự do học thuật trong sáng tạo khoa học - công nghệ, đó là một trong những điều kiện cốt yếu để nâng cao chất lượng đào tạo nguồn nhân lực; iii)- Thực hiện trách nhiệm xã hội, trách nhiệm

giải trình, công khai, minh bạch đối với các cơ quan quản lý nhà nước, người học, xã hội; chuyên nghiệp hóa quản trị cơ sở giáo dục - đào tạo; iv)- Chủ động trong việc đổi mới nội dung, chương trình và phương pháp giáo dục - đào tạo, thực hiện có hiệu quả hợp tác và hội nhập quốc tế; v)- Xây dựng mô hình nhà trường hiện đại - sáng tạo; vi)- Vận dụng đúng đắn, hợp lý, có hiệu quả các công cụ của cơ chế thị trường trong quản trị - vận hành nhà trường; thực hiện sự cạnh tranh lành mạnh, nâng cao chất lượng cung ứng hàng hóa dịch vụ giáo dục - đào tạo; vii)- Thực hiện các chính sách xã hội trong giáo dục - đào tạo, nhất là đối với các đối tượng nghèo, khó khăn...

Trong thể chế kinh tế thị trường, các cơ sở giáo dục - đào tạo do thiếu nguồn lực đầu tư, do tác động của các quy luật kinh tế thị trường mà chạy theo lợi nhuận thuần túy, vì lợi ích không chính đáng của những nhà đầu tư và của những chủ thể khác, thực hiện không đúng cơ chế tự chủ..., lại thiếu sự quản lý phù hợp, hiệu quả của Nhà nước, có thể gây nên những tiêu cực, vi phạm pháp luật, tác động xấu đến môi trường giáo dục, chất lượng giáo dục, như đã thấy không ít trong thực tiễn.

2.2.4. Trách nhiệm của gia đình và người học

Trong điều kiện kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế, trách nhiệm của người học và gia đình đã có những nội dung mới: i)- Tự quyết định và tự chịu trách nhiệm về mục đích và kết quả học tập của mình; ii)- Chịu trách nhiệm về chi phí học tập (ngoài phần được Nhà nước hay xã hội hỗ trợ); iii)- Chấp nhận sự cạnh tranh về chỗ học, trường học, ngành học, nguồn tài trợ, chỗ làm việc, con đường thăng tiến... Điều này được thể hiện rất rõ đối với giáo dục đại học và giáo dục nghề nghiệp trong điều kiện kinh tế thị trường. Tuy nhiên trên thực tế, do nguồn lực bao cấp của Nhà nước có hạn, thường ở mức thấp, nhất là ở những vùng khó khăn, vùng đồng bào dân tộc thiểu số, điều kiện cơ sở vật chất cho giáo dục còn bất cập, nên việc thực hiện quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ, lợi ích học tập của một số đối tượng còn nhiều hạn chế.

2.2.5. Vai trò của xã hội

Trong điều kiện kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế, với chủ trương đẩy mạnh xã hội hóa giáo dục, vai trò của xã hội có ý nghĩa đặc biệt quan trọng, thể hiện ở các nội dung chủ yếu sau: i)- Đa dạng hóa các chủ thể tham gia và cơ chế cung cấp hàng hóa dịch vụ giáo dục - đào tạo (công lập, ngoài công lập, trong nước, ngoài nước, không vì lợi nhuận, vì lợi nhuận...), nhất là các đơn vị kinh tế; ii)- Đa dạng hóa các chủ thể cung cấp tài chính, nguồn lực cho giáo dục - đào tạo; iii)- Trở thành một "đối tác" chủ động, tích cực với Nhà nước và thị trường trong việc tham gia phát triển giáo dục - đào tạo; tham gia xây dựng pháp luật, cơ chế, chính sách. Tham gia thực hiện giám sát, đánh giá xã hội đối với quá trình phát triển giáo dục - đào tạo, đối với quản lý nhà nước; thúc đẩy quá trình xây dựng xã hội học tập; iv)- Đóng vai trò quan trọng trong việc góp phần xây dựng môi trường giáo dục lành mạnh, tham gia thực hiện các chính sách xã hội trong giáo dục - đào tạo, tham gia định hướng và đặt ra yêu cầu về nội dung, chương trình, chất lượng và cơ cấu đào tạo nguồn nhân lực đáp ứng yêu cầu phát triển của đất nước.

Xã hội có vai trò rất quan trọng đối với sự phát triển của giáo dục - đào tạo trong điều kiện kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế. Tuy nhiên, vai trò này chỉ được thực hiện có hiệu quả cao khi được chế định rõ bằng khung khổ pháp luật, trong đó quy định rõ quyền hạn, nghĩa vụ, trách nhiệm, lợi ích của từng chủ thể tham gia phát triển giáo dục (cá nhân, gia đình, cộng đồng, nhà đầu tư, các tổ chức chính trị, xã hội, các đơn vị kinh tế...) trong tương quan với lợi ích của xã hội và với sự quản lý của Nhà nước và giám sát của cộng đồng.

Xây dựng và hoàn thiện thể chế phát triển giáo dục trong điều kiện kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế với sự thay đổi vai trò và chức năng của các chủ thể nêu trên, với trọng tâm là xác định đúng vai trò của Nhà nước, của thị trường - cơ chế thị trường, của các cơ sở giáo dục

và của các chủ thể trong xã hội; trên cơ sở đó xây dựng cơ chế vận hành đồng bộ bảo đảm phát huy và kết hợp hiệu quả những mặt mạnh của Nhà nước với những mặt tích cực của cơ chế thị trường, vai trò tự chủ của các cơ sở giáo dục, vai trò chủ động sáng tạo của các chủ thể trong xã hội; đồng thời hạn chế được những bất cập, "khiếm khuyết" của Nhà nước, cơ chế thị trường, của các chủ thể trong xã hội, tạo động lực mạnh mẽ cho phát triển, đổi mới, nâng cao chất lượng và hiệu quả giáo dục - đào tạo trong giai đoạn mới.

3. Những vấn đề đặt ra và định hướng tiếp tục đổi mới quản lý và phát triển giáo dục trên cơ sở xử lý hài hòa mối quan hệ giữa Nhà nước, thị trường và xã hội

3.1. Những vấn đề đặt ra

Để hoàn thiện thể chế - cơ chế quản lý và phát triển giáo dục trên cơ sở xử lý hài hòa mối quan hệ giữa Nhà nước - thị trường - xã hội trong giai đoạn mới cần phải có những nhận thức, quan điểm và những giải pháp phát triển giáo dục đúng, phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng, trong đó có những nội dung quan trọng sau:

2.1.1. Phải nhận thức đúng đắn bản chất, chức năng, tính chất của giáo dục vận động và phát triển trong điều kiện kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế, nhất là mối quan hệ giữa giáo dục là phúc lợi xã hội và giáo dục là hàng hóa dịch vụ phù hợp với từng cấp, bậc học, từng loại hình giáo dục; phù hợp với điều kiện của Việt Nam nói chung và của từng vùng. Giáo dục vừa mang lợi ích công cộng (lợi ích chung của xã hội), vừa mang lợi ích tư (lợi ích cá nhân); vừa chứa đựng lợi ích quốc gia, dân tộc (bao gồm cả giáo dục bản sắc văn hóa dân tộc) xét về mặt quốc nội, vừa gây ảnh hưởng về phương diện "sức mạnh mềm" nếu xét từ phương diện xuất khẩu dịch vụ giáo dục.

3.1.2. Cần nhận thức rõ, đúng, trong điều kiện kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế, sự tồn tại và phát triển thị trường hàng hóa dịch vụ giáo dục - đào tạo là khách quan, nhưng đây là thị trường đặc biệt (thị trường không hoàn hảo) với những đặc điểm và tính chất riêng; tính chất thị trường thấp ở các lĩnh vực giáo dục phổ cập, bắt buộc, được Nhà nước bao cấp rộng và cao; tính chất thị trường tăng lên ở các bậc giáo dục - đào tạo cao gắn với nhu cầu nguồn nhân lực của xã hội, nhất là đối với giáo dục đại học và đào tạo nghề. Có sự kết nối thị trường giáo dục - đào tạo trong nước với thị trường giáo dục - đào tạo quốc tế.

3.1.3. Hình thành đồng bộ thể chế - cơ chế phát triển giáo dục - đào tạo có hiệu quả, thích ứng trong điều kiện kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế; bảo đảm vai trò chủ đạo của Nhà nước kết hợp có hiệu quả với vai trò của cơ chế thị trường, vai trò của xã hội; kết hợp có hiệu quả vai trò của khu vực công và khu vực tư; sử dụng và phát huy những mặt tích cực, hạn chế các mặt tiêu cực của cơ chế thị trường và hội nhập quốc tế, phù hợp đối với từng cấp, bậc học và loại hình giáo dục - đào tạo; tiếp cận với xu thế chung của thế giới và thực hiện có hiệu quả những cam kết quốc tế mà Việt Nam tham gia.

3.1.4. Nhận thức đúng và hoàn thiện cơ chế, chính sách để đẩy mạnh xã hội hóa phát triển giáo dục - đào tạo nhằm hai mục tiêu lớn: *Thứ nhất* là, phát huy tiềm năng trí tuệ, các nguồn lực và sự tham gia của mọi chủ thể trong xã hội, huy động toàn xã hội chăm lo phát triển giáo dục - đào tạo; *thứ hai là*, không ngừng tăng tổng nguồn cung dịch vụ giáo dục - đào tạo, tạo điều kiện để toàn xã hội, đặc biệt là các đối tượng chính sách, người nghèo được thụ hưởng thành quả giáo dục ở mức độ ngày càng cao. Vừa nâng cao chất lượng hệ thống trường công, vừa phát triển hợp lý và hiệu quả hệ thống trường ngoài công lập ở các cấp, bậc học và các lĩnh vực giáo dục - đào tạo.

3.1.5. Hoàn thiện cơ chế, chính sách để thực hiện ngày càng tốt hơn công bằng, bình đẳng về cơ hội học tập, các chính sách xã hội trong giáo dục - đào tạo, nhất là đối với những vùng khó khăn, người nghèo, người dân tộc thiểu số và các đối tượng chính sách, đào tạo nhân tài... thích ứng với điều kiện đẩy mạnh

phát triển kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế.

3.1.6. Bảo đảm chủ quyền quốc gia, bản sắc dân tộc, hiệu quả và chất lượng trong hợp tác và hội nhập quốc tế về giáo dục - đào tạo, phù hợp với các cam kết quốc tế mà Việt Nam tham gia, nhất là trong bối cảnh cạnh tranh quốc tế trong lĩnh vực giáo dục - đào tạo ngày càng tăng lên, xuất khẩu dịch vụ giáo dục được xem là một phương thức để gia tăng "sức mạnh mềm".

3.1.7. Mục tiêu bao trùm, mang tính nguyên tắc chi phối trong chế định và thực thi mối quan hệ giữa nhà nước - thị trường - xã hội trong phát triển giáo dục là phát huy cao nhất vai trò, thế mạnh và hạn chế thấp nhất các mặt "bất cập" của từng chủ thể; nhằm tạo được thể chế, cơ chế phát triển năng động, hiệu quả và nâng cao chất lượng giáo dục phù hợp với từng loại hình và cấp bậc giáo dục trong điều kiện kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng.

3.2. Những định hướng tiếp tục đổi mới, hoàn thiện việc quản lý và phát triển giáo dục trên cơ sở xử lý hài hòa mối quan hệ giữa nhà nước, thị trường và xã hội

3.2.1. Xây dựng và hoàn thiện đồng bộ thể chế phát triển giáo dục trong điều kiện kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế

Xây dựng và hoàn thiện thể chế phát triển giáo dục - đào tạo Việt Nam trong điều kiện kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế theo nguyên tắc: *Nhà nước đóng vai trò chủ đạo kết hợp với cơ chế thị trường, cơ chế tự chủ của các cơ sở giáo dục - đào tạo và vai trò của xã hội, bảo đảm cho giáo dục - đào tạo phát triển, có hiệu quả và chất lượng cao, đáp ứng nhu cầu phát triển của đất nước trong giai đoạn mới, bảo đảm tốt hơn công bằng và bình đẳng xã hội trong giáo dục - đào tạo.*

Thể chế này vừa chứa đựng những giá trị chung, phổ biến của thế giới, vừa thể hiện những giá trị đặc trưng của nền giáo dục Việt Nam, dân tộc Việt Nam. Trong thể chế - cơ chế phát triển giáo dục - đào tạo này, vai trò, chức năng của các chủ thể (Nhà nước, thị trường, các cơ sở giáo dục - đào tạo, các chủ thể trong xã hội) cần được phân định khách quan, phù hợp và hiệu quả hơn.

3.2.2. Phân định rõ loại các dịch vụ đối từng lĩnh vực giáo dục - đào tạo

Trên cơ sở nhận thức rõ bản chất phúc lợi xã hội và bản chất hàng hóa dịch vụ đối với từng cấp, bậc học, loại hình giáo dục - đào tạo, đối tượng giáo dục - đào tạo, cần chế định mức độ tiếp cận thị trường đối với từng loại. Trong điều kiện cụ thể của đất nước (nhất là về bảo đảm nguồn lực), phải phân định cho rõ các loại dịch vụ giáo dục - đào tạo (dịch vụ công; dịch vụ công cộng hoàn hảo là những dịch vụ không thu học phí đối với người học, dịch vụ công cộng không hoàn hảo là dịch vụ thu phí ở mức thấp, dịch vụ tư là dịch vụ thu phí hoàn toàn theo cơ chế thị trường...), xác định phạm vi của các loại dịch vụ đó, vì mỗi loại được cung cấp với những cơ chế, nguồn lực, đối tượng khác nhau. Các dịch vụ công cộng hoàn hảo (như giáo dục bắt buộc, giáo dục phổ cập không thu phí...) thường được cung cấp theo cơ chế Nhà nước chịu trách nhiệm toàn phần từ quản lý, tổ chức cung ứng dịch vụ và chi trả phí. Các dịch vụ giáo dục khác thì Nhà nước chịu trách nhiệm quản lý, còn các cấu phần khác (tổ chức cung ứng dịch vụ, chi trả phí...) thì Nhà nước đảm nhận ở các mức độ khác nhau tùy ngành học, loại hình, bậc học, đối tượng..., thậm chí có thể hoàn toàn theo cơ chế thị trường (như giáo dục - đào tạo tư).

3.2.3. Xác định rõ phương thức cung cấp các loại hàng hóa dịch vụ giáo dục

Các hàng hóa dịch vụ giáo dục - đào tạo có thể được cung cấp theo phương thức bao cấp miễn phí (chủ yếu do Nhà nước cung cấp); có thể theo phương thức phi lợi nhuận; có thể theo phương thức vì lợi nhuận, hoàn toàn theo cơ chế thị trường; có thể có các phương án kết hợp khác nhau giữa các phương thức trên đối với từng vùng, từng lĩnh vực, từng đối tượng giáo dục cụ thể. Đồng thời, có loại dịch vụ người thụ hưởng được miễn phí hoàn toàn, có loại phải đóng một phần nào đó, có loại người thụ hưởng phải đóng đầy đủ chi phí. Mỗi loại dịch vụ sẽ cần có cơ chế

cung cấp tương thích, trong đó cần chế định rõ, đồng bộ vai trò, trách nhiệm, lợi ích, trách nhiệm giải trình của Nhà nước, của thị trường, của các cơ sở giáo dục đào tạo, của các cơ sở cung cấp dịch vụ, của người học và của các chủ thể liên quan trong xã hội.

Vì vậy, việc xác định rõ phương thức sản xuất và cung cấp dịch vụ giáo dục - đào tạo phù hợp - hiệu quả là một nhiệm vụ rất quan trọng. Có thể có bốn phương thức sản xuất và cung cấp sau: i) Sản xuất và cung cấp theo phương thức *Nhà nước chịu trách nhiệm toàn phần (bảo đảm chi thường xuyên, chi đầu tư của cơ sở giáo dục và miễn học phí cho người học);* ii) Sản xuất và cung cấp theo phương thức hoạt động dịch vụ *"không vì lợi nhuận"*; iii) Sản xuất và cung cấp theo phương thức có tính kinh doanh *"vì lợi nhuận"* vận hành hoàn toàn theo cơ chế thị trường; iv) Sản xuất và cung cấp theo phương thức *"bán vì lợi nhuận"* (tức là chấp nhận vì lợi nhuận ở mức hạn chế, phù hợp với điều kiện cụ thể). Trên thực tế, có thể có các phương án kết hợp khác nhau giữa bốn phương thức trên. Mỗi phương thức đều có các "ưu điểm và nhược điểm", ví dụ phương thức Nhà nước chịu trách nhiệm toàn phần dễ bị lạm dụng làm phục hồi "cơ chế bao cấp", tạo tâm lý ỷ lại Nhà nước, thiếu động lực phát triển, chất lượng dịch vụ kém; phương thức "vì lợi nhuận" hoàn toàn theo cơ chế thị trường có thể tạo động lực phát triển hiệu quả, nhưng chi phí giao dịch và giá cả thường cao, thỏa mãn được nhu cầu của phân khúc người tiêu dùng dịch vụ có khả năng chi trả tài chính, còn đối tượng khác khó có cơ hội tiếp cận. Trên cơ sở phân loại rõ các loại dịch vụ giáo dục - đào tạo giúp lựa chọn phương thức sản xuất và cung cấp phù hợp, hiệu quả đối với từng loại hàng hóa dịch vụ; đồng thời chế định rõ cơ chế hoạt động của các đơn vị tham gia sản xuất và cung cấp hàng hóa dịch vụ giáo dục - đào tạo.

3.2.4. Hoàn thiện đồng bộ cơ chế tự chủ của các cơ sở giáo dục - đào tạo, cung cấp hàng hóa dịch vụ giáo dục - đào tạo

Trong điều kiện kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế, việc thực hiện cơ chế tự chủ của các cơ sở giáo dục - đào tạo là một đòi hỏi khách quan. Cơ chế tự chủ là điểm quy tụ - là nơi hiện thực hóa mối quan hệ giữa nhà nước - thị trường - xã hội trong hoạt động của cơ sở giáo dục - đào tạo.

Trước hết, về mặt nhận thức, cần xác định rõ tự chủ (hay cơ chế tự chủ) của các cơ sở giáo dục - đào tạo *không phải chỉ là quyền tự quyết định* của các cơ sở giáo dục - đào tạo. Cần thấy rằng, *tự chủ của cơ sở giáo dục là một cơ chế đồng bộ - phù hợp nhằm tạo cho cơ sở giáo dục khung pháp lý gắn bó hữu cơ - thống nhất về quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm, lợi ích* và trách nhiệm giải trình *trong việc thực hiện các nhiệm vụ chuyên môn, tổ chức và nhân sự, huy động và sử dụng các nguồn lực..., nhằm tạo động lực cho sự phát triển bền vững và hiệu quả của giáo dục, thực hiện tốt nhất mục tiêu nâng cao chất lượng giáo dục, đáp ứng yêu cầu phát triển của xã hội, đất nước và hội nhập quốc tế. Đây là một thể chế đồng bộ về quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm, lợi ích, trách nhiệm giải trình của cơ sở giáo dục - đào tạo đối với Nhà nước, với người học, với tập thể giáo viên và những người lao động, với các đối tác và với xã hội theo quy định của pháp luật.* Nội dung của cơ chế tự chủ là thể thống nhất, đồng bộ giữa tự chủ thực hiện nhiệm vụ chuyên môn, tự chủ về tổ chức, nhân sự, tự chủ về tài chính. Mục tiêu cao nhất, mang tính chi phối của cơ chế tự chủ là tạo động lực đẩy mạnh phát triển và nâng cao chất lượng, hiệu quả giáo dục - đào tạo. Do đó, tự chủ về tổ chức, nhân sự, tự chủ về tài chính là điều kiện để thực hiện có hiệu quả tự chủ về nhiệm vụ chuyên môn. Sẽ là sai lầm khi đặt tự chủ về tài chính (nhất là khi hiểu sai thành "tự lo" tài chính) là mục tiêu cao nhất, mang tính chi phối trong cơ chế tự chủ của các cơ sở giáo dục - đào tạo.

Về nguyên tắc, cơ chế tự chủ có thể được thực hiện ở tất cả các cơ sở giáo dục - đào tạo từ các cấp học phổ thông, đến đào tạo nghề và giáo dục đại học; nhưng với nội dung, tính chất, phạm vi, cơ chế cụ thể khác nhau, tùy thuộc vào chức năng, nhiệm vụ

và mục tiêu của từng loại cơ sở giáo dục - đào tạo (với những cấp độ và phạm vi khác nhau về tự chủ thực hiện chuyên môn, tự chủ về tổ chức và nhân sự, tự chủ về tài chính). Ví dụ, ngay đối với giáo dục phổ thông, phải thực hiện một chương trình giáo dục thống nhất, nhưng các cơ sở giáo dục có quyền tự chủ trong việc lựa chọn sách giáo khoa, đổi mới phương thức và phương pháp giáo dục, tổ chức học tập, tuyển chọn giáo viên theo cơ chế cạnh tranh... Đối với giáo dục nghề nghiệp và giáo dục đại học, dù phải thực hiện mục tiêu đào tạo theo các khung và chuẩn chương trình do Nhà nước quy định, nhưng không gian tự chủ thực hiện nhiệm vụ chuyên môn sẽ rộng lớn hơn nhiều.

Về tự chủ tài chính, cần hiểu đúng rằng, quyền tự chủ về tài chính không thể chỉ đồng nhất với khả năng tăng nguồn thu và quy mô thu của cơ sở giáo dục - đào tạo; mà điều quan trọng nhất là cơ sở giáo dục - đào tạo được tự chủ tiếp cận với các nguồn thu hợp pháp và sử dụng nguồn lực tài chính đó một cách hiệu quả nhất để phát triển và thực hiện các mục tiêu giáo dục - đào tạo; không để xảy ra thất thoát, tiêu cực. Trên thực tế, mỗi cơ sở giáo dục - đào tạo hoạt động trên ba nguồn lực tài chính chủ yếu sau: nguồn lực do Nhà nước cấp, nguồn lực từ người học và nguồn lực từ xã hội. Song do chức năng, tính chất, đặc điểm của các cấp, bậc học, của các lĩnh vực và loại hình giáo dục - đào tạo, mà các cơ sở giáo dục - đào tạo có điều kiện (và có thể) tiếp cận các nguồn thu từ xã hội khác nhau. Có loại hình và cơ sở giáo dục - đào tạo không thể có nguồn thu từ xã hội, cũng khó có thể thu cao từ người học; trong các trường hợp này, nguồn lực tài chính được chu cấp từ Nhà nước là chính. Chính vì vậy, về cấp độ tự chủ tài chính, cần phân các cơ sở giáo dục - đào tạo như sau: i)- Đơn vị không có nguồn thu từ xã hội, kinh phí hoạt động thường xuyên và đầu tư phát triển đều do ngân sách nhà nước bảo đảm toàn bộ; ii)- Đơn vị tự bảo đảm một phần kinh phí chi hoạt động thường xuyên, phần còn lại và chi đầu tư phát triển được ngân sách nhà nước cấp; iii). Đơn vị tự bảo đảm toàn bộ chi hoạt động thường xuyên; chi đầu tư phát triển do Nhà nước cấp; iv)- Đơn vị tự bảo đảm toàn bộ chi thường xuyên và chi đầu tư phát triển. Nhà nước cần ban hành khung pháp lý về tự chủ tài chính phù hợp cho các loại cơ sở này.

Cần nhận thức rõ là khi thực hiện cơ chế tự chủ (dù ở cấp độ nào) thì vấn đề quan trọng là phải chế định đồng bộ, hợp lý và hiệu quả giữa các nội dung về quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm, lợi ích và trách nhiệm giải trình của cơ sở giáo dục - đào tạo với tư cách một đơn vị tự chủ, với các chủ thể liên quan, nhất là giữa nhà trường với Nhà nước và các chủ thể bên ngoài khác; đồng thời, cơ sở giáo dục - đào tạo, về phía nội bộ, phải chế định đồng bộ, hợp lý, hiệu quả, công khai, minh bạch về quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm và lợi ích giữa các đơn vị và tất cả người học, người lao động trong trường gắn với kết quả và chất lượng hoạt động.

Xây dựng và thực hiện cơ chế tự chủ còn nhằm tách bạch hoạt động quản trị của các cơ sở giáo dục - đào tạo với quản lý hành chính của Nhà nước. Để các cơ sở giáo dục - đào tạo được hoạt động theo cơ chế tự chủ, cần thực hiện tốt các nhiệm vụ chủ yếu sau: i)- Bảo đảm định hướng, mục tiêu giáo dục - đào tạo toàn diện của Đảng và Nhà nước đề ra; ii)- Hoàn thiện đồng bộ cơ chế tự chủ cả về 3 phương diện: Thực hiện nhiệm vụ chuyên môn; tổ chức, biên chế, nhân sự; cơ chế tài chính phù hợp với từng loại hình trường, hình thức đào tạo và trình độ phát triển cụ thể; iii)- Xây dựng cơ chế quản trị nhà trường phù hợp, hiệu quả, theo hướng hiện đại. Vận dụng đúng đắn, hợp lý, có hiệu quả các nguyên tắc và công cụ về cung cấp hàng hóa dịch vụ công trong giáo dục và của cơ chế thị trường; nâng cao chất lượng cung ứng hàng hóa dịch vụ giáo dục. Thực hiện có hiệu quả các chính sách xã hội trong giáo dục - đào tạo; iv)- Thực hiện đầy đủ, công khai, minh bạch trách nhiệm giải trình đối với các cơ quan quản lý nhà nước, người học, các đối tác và xã hội.

3.2.5. Đẩy mạnh xã hội hóa giáo dục

Xã hội hóa giáo dục chứa đựng mối quan hệ sâu sắc giữa Nhà nước, thị trường - cơ chế thị trường và xã hội. Để đẩy mạnh xã hội hóa giáo dục hiệu quả, đúng hướng, cần tập trung thực hiện một số vấn đề chủ yếu sau:

(i) Cần nhận thức đúng chủ trương xã hội hóa giáo dục không phải chủ yếu là "san gánh nặng" đầu tư và trách nhiệm của Nhà nước cho xã hội, cho người học; không phải chủ yếu là huy động nguồn lực từ xã hội cho phát triển giáo dục; không phải là thị trường hóa toàn bộ hoạt động giáo dục, mà là hình thành một cơ chế phát triển giáo dục phù hợp với thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế, nhằm phát huy tiềm năng trí tuệ và nguồn lực trong nhân dân, huy động toàn xã hội cùng Nhà nước chăm lo sự nghiệp phát triển giáo dục; tạo điều kiện để toàn xã hội, đặc biệt là các đối tượng chính sách, người nghèo được thụ hưởng thành quả giáo dục ở mức độ ngày càng cao.

(ii) Nhà nước tiếp tục tăng nguồn lực đầu tư cho giáo dục, gắn với đổi mới mục tiêu, phương thức, cơ cấu và cơ chế đầu tư để nâng cao chất lượng, hiệu quả đầu tư; tập trung đầu tư cho các mục tiêu ưu tiên, các chương trình quốc gia; hỗ trợ các vùng sâu, vùng xa, vùng đồng bào dân tộc ít người; ưu đãi các đối tượng chính sách và trợ giúp người nghèo trên cơ sở đổi mới chế độ miễn, giảm học phí, cấp học bổng theo hướng công khai, hợp lý và cấp trực tiếp tới đối tượng thụ hưởng. Xây dựng lộ trình thực hiện miễn học phí đối với học sinh công lập ở bậc giáo dục phổ thông; đồng thời cấp hỗ trợ học phí với mức tương ứng cho học sinh phổ thông học ở các trường ngoài công lập. Do tính chất "công" - tính chất xã hội của giáo dục - Nhà nước tiếp tục hoàn thiện cơ chế, chính sách đầu tư cho các trường công, chính sách hỗ trợ cho các trường ngoài công lập, chính sách cho người học theo hướng cạnh tranh về chất lượng và hiệu quả.

(iii) Tiếp tục hoàn thiện cơ chế, chính sách để chuyển các cơ sở giáo dục công lập sang cơ chế tự chủ với những cấp độ, hình thức và cơ chế phù hợp với từng cấp, bậc và lĩnh vực giáo dục; bảo đảm quyền lợi và cơ hội tiếp cận bình đẳng của người học.

(iv) Hoàn thiện cơ chế, chính sách phù hợp để phát triển mạnh các cơ sở giáo dục - đào tạo ngoài công lập với các loại hình dân lập, tư nhân không vì lợi nhuận, tư nhân vì lợi nhuận, cơ sở có vốn đầu tư của nước ngoài, cơ sở hợp tác công - tư, phù hợp với quy hoạch phát triển, yêu cầu và đặc điểm của từng lĩnh vực giáo dục - đào tạo. Chế định rõ cơ chế quản lý, chính sách hỗ trợ của Nhà nước đối với từng loại cơ sở giáo dục - đào tạo ngoài công lập; chế định rõ cơ chế hoạt động, quyền hạn, trách nhiệm, lợi ích, trách nhiệm giải trình của các loại cơ sở giáo dục - đào tạo ngoài công lập.

(v) Tiếp tục đẩy mạnh đổi mới, hoàn thiện và nâng cao hiệu lực, hiệu quả vai trò của Nhà nước.

Cần nhận thức rõ, đúng hơn, đầy đủ hơn về vai trò của Nhà nước đối với phát triển giáo dục - đào tạo theo tinh thần của Nhà nước pháp quyền, đó là phải chế định đồng bộ vai trò, trách nhiệm, nhiệm vụ, quyền hạn, nghĩa vụ, lợi ích, trách nhiệm giải trình của Nhà nước (các cấp, các cơ quan liên quan) đối với phát triển giáo dục nói chung, đối với từng cấp, bậc và hình thức giáo dục - đào tạo, từng loại chủ thể trong từng lĩnh vực nói riêng; chứ không chỉ là vai trò quản lý nhà nước.

Tiếp tục hoàn thiện đồng bộ hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về phát triển và quản lý giáo dục - đào tạo; phân cấp phù hợp về quản lý giáo dục - đào tạo; chế định rõ quyền hạn, nghĩa vụ, trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước trực tiếp, cơ quan thực hiện vai trò chủ sở hữu đối với các cơ sở giáo dục - đào tạo. Tách biệt rõ quản lý nhà nước với quản trị của các đơn vị sự nghiệp giáo dục; các cơ quan quản lý nhà nước không can thiệp trực tiếp vào hoạt động chuyên môn, nghiệp vụ và quyền tự chủ của các cơ sở giáo dục - đào tạo. Chế định rõ cơ chế tự chủ và cơ chế tiếp cận thị trường của các cơ sở giáo dục - đào tạo phù hợp với từng cấp, bậc và hình thức giáo dục - đào tạo.

Tiếp tục đổi mới chức năng,

nhiệm vụ, tổ chức bộ máy hệ thống quản lý nhà nước về giáo dục - đào tạo từ trung ương xuống cơ sở theo hướng tinh gọn, không trùng chéo về chức năng, nhiệm vụ và tổ chức, bộ máy, nhân sự. Hoàn thiện cơ chế vận hành, chế định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm và trách nhiệm giải trình của từng cấp, từng đơn vị, từng cá nhân, nhất là những người đứng đầu.

Nhà nước chế định rõ cơ chế sản xuất, cung ứng các loại hàng hóa dịch vụ giáo dục - đào tạo, gắn tương ứng với cơ chế quản lý phù hợp và hiệu quả các loại phí, lệ phí và giá các hàng hóa dịch vụ giáo dục - đào tạo phù hợp với từng lĩnh vực, loại hình giáo dục - đào tạo và các đối tượng thụ hưởng.

Xây dựng cơ chế, tiêu chí và hệ thống kiểm tra, giám sát, đánh giá, kiểm định các quá trình giáo dục - đào tạo, chất lượng giáo dục - đào tạo; bảo đảm tính độc lập, khách quan, tiếp cận với xu thế của thế giới. Trong đó có sự kết hợp hữu cơ giữa hệ thống kiểm tra, giám sát, đánh giá của Nhà nước; cơ chế tự đánh giá của các cơ sở giáo dục - đào tạo theo quy định chung; cơ chế kiểm tra, giám sát, đánh giá của các tổ chức xã hội.

Hoàn thiện cơ chế thanh tra, kiểm tra và xử lý nghiêm các hành vi vi phạm pháp luật, bảo đảm hoạt động của các cơ quan, đơn vị quản lý của Nhà nước và của các cơ sở giáo dục - đào tạo theo đúng các quy định của pháp luật ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI,* Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2011

2. *Văn kiện Hội nghị lần thứ 8 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI,* Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2013

3. *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII,* Văn phòng Trung ương Đảng, Hà Nội, 2016

4. *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII,* Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2021

5. Trần Quốc Toản (chủ biên): *Phát triển giáo dục trong điều kiện kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế,* Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2012.

6. *Education at a Glance 2020: OECD Indicators,* OECD Publishing, Paris, 2020