
SỰ PHÁT TRIỂN HỆ THỐNG GIÁO DỤC ĐẠI HỌC VIỆT NAM: THÀNH TỰU, HẠN CHẾ BẮT NGUỒN TỪ HỆ THỐNG CHÍNH SÁCH HIỆN HÀNH

Mai Ngọc Anh

Trường Đại học Kinh tế Quốc dân

Email: maingocanh@neu.edu.vn

Nguyễn Phúc Hiền

Trường Đại học Ngoại thương

Email: hiennguyenphuc@ftu.edu.vn

Mã bài báo: JED-594

Ngày nhận: 23/03/2022

Ngày nhận bản sửa: 26/02/2023

Ngày duyệt đăng: 28/02/2023

Tóm tắt:

Trên cơ sở phân tích những thành tựu, hạn chế của hệ thống giáo dục đại học ở Việt Nam, nghiên cứu chỉ ra rằng với rất nhiều nỗ lực, Việt Nam đã thực hiện thành công đại chúng hoá giáo dục đại học, xây dựng được một số cơ sở giáo dục được quốc tế công nhận. Tuy nhiên, những bất cập từ hệ thống chính sách hiện hành liên quan đến phát triển đại học đẳng cấp quốc tế, phát triển hệ thống giáo dục đại học ngoài công lập, hay đại học địa phương đang được xem là những rào cản cần được giải quyết đối với phát triển hệ thống giáo dục đại học của nước nhà trong giai đoạn tới. Một số trao đổi giải pháp về 3 vấn đề này đã được nêu ra trong nghiên cứu này.

Từ khoá: Hệ thống giáo dục đại học, đại chúng hoá giáo dục đại học, đại học đẳng cấp quốc tế.

Mã JEL: L98.

Vietnam's higher education development: Achievements, restrictions due to current Vietnamese public policies

Abstract:

Based on analyzing the achievements and limitations of Vietnam's higher education system, the results reveal that, although massification of higher education has been obtained, several higher education institutions have been ranked by prestigious ranking organizations, Vietnam's higher education system is facing barriers because of inadequacies from the current policies on higher education development. Some recommendations were discussed for the development of world-class universities, non-public higher education institutions, or local universities in this research.

Keywords: Higher education system, massification of higher education, world-class university.

JEL Code: L98.

1. Đặt vấn đề

Giáo dục đại học không chỉ góp phần gia tăng thu nhập tương lai của người học, mà còn là sự phát triển phồn thịnh của cộng đồng, xã hội. Cơ sở giáo dục đại học khác nhau đóng vai trò khác nhau trong quá trình gia tăng thu nhập cá nhân cũng như phát triển hệ thống kinh tế xã hội ở mỗi quốc gia, dù cho giảng dạy, nghiên cứu và phục vụ cộng đồng là ba chức năng cơ bản của tất cả các cơ sở giáo dục đại học. Trong nền kinh tế dựa trên tri thức, các cơ sở giáo dục đại học đẳng cấp thế giới được coi là chìa khóa để gia nhập nền kinh tế tri thức nơi sản phẩm tri thức được coi là yếu tố quyết định đối với khả năng cạnh tranh của mỗi quốc gia (Altbach, 2009). Chính vì vậy, việc thực hiện đại chúng hoá giáo dục đại học, và xây dựng đại học đẳng cấp quốc tế luôn là mục tiêu theo đuổi của các quốc gia, bao gồm Việt Nam. Nghiên cứu này tiến hành đánh giá

sự phát triển của hệ thống giáo dục đại học của Việt Nam trên cơ sở rà soát các chính sách lớn được Nhà nước ban hành từ năm 1987 đến nay để chỉ ra những thành tựu, hạn chế trong phát triển hệ thống giáo dục đại học. Những kiến nghị nhằm hoàn thiện hệ thống chính sách trong phát triển giáo dục đại học ở nước ta trong giai đoạn tới cũng sẽ được trao đổi trong bài viết này.

2. Khung nghiên cứu

Giáo dục đại học là giáo dục một, một vài hoặc tất cả các trình độ từ cao đẳng, đại học, đến thạc sĩ và tiến sĩ để được cấp bằng trong hệ thống giáo dục quốc dân. Giáo dục đại học được thực hiện tại các cơ sở giáo dục đại học (Mai Ngọc Anh, 2022). Cơ sở giáo dục đại học lại được chia thành đại học và các cơ sở giáo dục đại học khác với chức năng khác nhau trong đào tạo đại học. Dù luật pháp ở mỗi quốc gia quy định về mức độ tham gia của các loại hình cơ sở giáo dục đại học khác nhau vào cung ứng sản phẩm dịch vụ giáo dục, từng cấp bậc đào tạo trên thị trường giáo dục đại học trong nền kinh tế tri thức (Mai Ngọc Anh, 2020). Sáng tạo, phát triển và lan tỏa tri thức được coi là chức năng cốt lõi của các đại học (university), bảo tồn và truyền bá kiến thức gắn liền các chức năng của các cơ sở giáo dục đại học ứng dụng khoa học công nghệ hay còn gọi là đào tạo nghề (polytechnic university or university of applied science) (Pinheiro & Pillay, 2016). Trong khi các đại học trực thuộc quản lý của chính quyền trung ương, các cơ sở giáo dục đại học còn lại chịu sự quản lý của chính quyền địa phương (Lindqvist & cộng sự, 2012). Các đại học do đó được các chính phủ kỳ vọng được ghi danh trên các bảng xếp hạng toàn cầu và thường được chính phủ đầu tư cho ưu tiên này (Kiyong & Kim, 2012); trong khi đó các cơ sở giáo dục đại học còn lại có vai trò thúc đẩy phát triển kinh tế địa phương, của ngành dọc (Lilles & Roigas, 2015).

Trong nền kinh tế tri thức, nhân lực tốt nghiệp đại học còn là yếu tố quyết định đến tăng trưởng, phát triển kinh tế bền vững theo chiều sâu, thay vì phát triển theo chiều rộng dựa vào số lượng nhân lực và nguồn tài nguyên (Xia & Rekola, 2012). Là một hàng hóa đặc biệt, giáo dục đại học đem lại lợi ích không chỉ cho người học bởi cơ hội việc làm, thu nhập trong tương lai (Jung & Lee, 2016). Với cơ sở đào tạo, đó là danh tiếng mà nhà trường có được từ sự thành đạt của cựu sinh viên, hay những ghi nhận về đóng góp học thuật từ những nghiên cứu phục vụ giảng dạy thông qua các nghiên cứu xuất bản trên các ấn phẩm khoa học hàng đầu toàn cầu (Bathelt & Maskell, 2004). Với doanh nghiệp, đó là năng suất lao động từ các nhân viên tốt nghiệp đại học, điều quyết định sự phát triển và lợi nhuận của doanh nghiệp (Charles, 2006). Với nhà nước, đó là sự phát triển xã hội với tăng trưởng tổng thu nhập quốc nội (GDP) và thu hẹp khoảng cách bất bình đẳng về giới, về hệ số Gini,... (Vandenbussche & cộng sự, 2006). Chính vì thế các bên liên quan đều phải có trách nhiệm trong việc tiếp cận, thụ hưởng loại hàng hóa đặc biệt này (Do & Mai, 2021).

Hệ thống giáo dục đại học không chỉ là các cơ sở giáo dục đại học theo các chủ sở hữu khác nhau; hệ thống giáo dục đại học còn gắn liền với chất lượng đào tạo của các cơ sở giáo dục đại học, và sự tiếp cận của người học. Sự phát triển của hệ thống giáo dục đại học phụ thuộc không chỉ vào sự vận hành của từng cơ sở giáo dục đại học mà còn là sự quản lý, điều hành qua các chính sách của Nhà nước (Mai Ngọc Anh, 2020). Nghiên cứu này, do đó, tiến hành rà soát sự phát triển của hệ thống giáo dục đại học của Việt Nam, ngay sau khi Đảng và Chính phủ thực hiện Đổi mới. Thay vì tiến hành đánh giá sự phát triển của hệ thống giáo dục đại học dưới góc nhìn quản lý nhà nước theo các khía cạnh mối quan hệ trực thuộc giữa nhà trường và cơ quan chủ quản, rồi sự vận hành của các cơ sở giáo dục đại học trong mối quan hệ ràng buộc với các chính sách; sự hỗ trợ của nhà nước với nhà trường và người học,... (Zajda & Zajda, 2007). Nghiên cứu này tập trung vào cách thức mà nhà nước điều hành, phát triển hệ thống giáo dục đại học thông qua các chính sách từ phát triển mạng lưới hệ thống giáo dục đại học, đến phát triển đại học đẳng cấp quốc tế, rồi thúc đẩy sự phát triển giáo dục đại học ngoài công lập nhằm tạo điều kiện thực hiện mục tiêu đại chúng hóa giáo dục đại học, và hình thành những cơ sở giáo dục đại học có vai trò thúc đẩy sự phát triển của kinh tế địa phương. Cách tiếp cận này giúp nghiên cứu làm rõ hai nội dung quan trọng liên quan đến kết quả thực hiện chính sách của Nhà nước trong phát triển giáo dục đại học từ năm 1987 đến nay: (i) thành tựu, bất cập trong phát triển giáo dục đại học ở Việt Nam; (ii) các khuyến nghị phát triển hệ thống giáo dục đại học ở Việt Nam trong giai đoạn tới.

3. Sự phát triển của hệ thống giáo dục đại học ở Việt Nam từ năm 1987 đến nay: những thành tựu và bất cập từ hệ thống chính sách phát triển giáo dục đại học

3.1. Những thành tựu trong phát triển hệ thống giáo dục đại học ở Việt Nam từ năm 1987 đến nay

3.1.1. Về hệ thống cơ sở giáo dục đại học

Ngay sau năm thực hiện Đổi mới, năm 1987 trên toàn lãnh thổ Việt Nam có 101 cơ sở giáo dục đại học công lập, trong đó có 63 trường đại học và 38 trường cao đẳng. Nghị quyết số 04-NQ/HNTW về tiếp tục đổi mới sự nghiệp giáo dục và đào tạo năm 1993, đã tạo điều kiện để khu vực tư nhân cùng tham gia cung ứng dịch vụ giáo dục đại học; 05 trường đại học ngoài công lập đã được thành lập một năm sau đó. Bên cạnh việc thúc đẩy khu vực ngoài nhà nước đầu tư phát triển giáo dục đại học, Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng Sản Việt Nam (1995) nhấn mạnh sự cần thiết trong phát triển các đại học và cao đẳng địa phương để đáp ứng nhu cầu học tập và phát huy nguồn nhân lực tại chỗ.

Để giải quyết bài toán nhân lực chất lượng cao phục vụ phát triển các vùng kinh tế, Chính phủ đã ban hành của Quyết định 47/2001/QĐ-TTg về phê duyệt quy hoạch mạng lưới trường đại học, cao đẳng giai đoạn 2001-2010, rồi Nghị quyết 14 năm 2005 về Đổi mới cơ bản và toàn diện giáo dục đại học ở Việt nam giai đoạn 2006-2020 hay còn gọi là HERA, rồi Quyết định 37/2013/QĐ-TTg về Điều chỉnh quy hoạch mạng lưới các Đại học – Cao đẳng giai đoạn 2006-2020... Những quyết định này là hành lang pháp lý cho sự gia tăng số lượng cơ sở giáo dục đại học ở Việt Nam.

Đến cuối năm học 2014-2015, khi Nghị định 48/2015/NĐ-CP về Quy định chi tiết một số điều của Luật Giáo dục nghề nghiệp đi vào thực tiễn, các trường cao đẳng nghề không còn được tính vào hệ thống giáo dục đại học của Việt Nam. Số cơ sở giáo dục đại học của Việt Nam chỉ là 219 trong năm 2015. Để hoàn thành mục tiêu của Quyết định 37/2013/QĐ-TTg, Chính phủ đã tạo điều kiện cho việc mở thêm các cơ sở giáo dục đại học, chính vì thế đến năm 2021, tổng số cơ sở giáo dục đại học trong và ngoài công lập của Việt Nam đạt con số 242. Trong đó, 176 là số cơ sở giáo dục đại học công lập; còn 66 là số cơ sở giáo dục đại học ngoài công lập, bao gồm cả 6 cơ sở được hình thành bằng 100% vốn đầu tư nước ngoài (Thanh Hằng, 2022).

Không chỉ thúc đẩy mở rộng về quy mô cơ sở giáo dục đại học, quy mô tuyển sinh, Chính phủ Việt Nam

Bảng 1: Kết quả thực hiện mục tiêu về phân bố mạng lưới trường đại học ở Việt Nam

Vùng kinh tế	Mục tiêu đến 2020 (Quyết định số 121/2007/QĐ-TTg)	Vùng kinh tế	Mục tiêu đến 2020 (Quyết định 37/2013/QĐ-TTg)	Số cơ sở giáo dục đại học năm 2018
Vùng Tây Bắc	3 cơ sở giáo dục địa học (năm 2004 có 1 đại học, 4 cao đẳng)	Vùng Trung du và miền núi phía Bắc	15	14
Vùng Đông Bắc	10 cơ sở giáo dục địa học (năm 2004 có 6 đại học, 19 cao đẳng)			
Vùng Đồng bằng Sông Hồng	125 cơ sở giáo dục địa học (năm 2004 có 61 đại học, 43 cao đẳng)	Vùng Đồng bằng Sông Hồng	91	103
Bắc Trung Bộ	45 cơ sở giáo dục địa học (năm 2004 có 11 đại học, 11 cao đẳng)	Vùng Bắc Trung bộ và Duyên hải miền Trung	38	43
Duyên hải Nam Trung Bộ	60 cơ sở giáo dục địa học (năm 2004 có 10 đại học, 21 cao đẳng)			
Vùng Tây Nguyên	15 cơ sở giáo dục địa học (năm 2004 có 4 đại học, 6 cao đẳng)	Vùng Tây Nguyên	5	4
Vùng Đông Nam Bộ	105 cơ sở giáo dục địa học (năm 2004 có 47 đại học, 43 cao đẳng)	Vùng Đông Nam Bộ	55	55
Vùng Đồng bằng sông Cửu Long	70 cơ sở giáo dục địa học (năm 2004 có 6 đại học, 18 cao đẳng)	Vùng Đồng bằng sông Cửu Long	20	17

Nguồn: Mai Ngọc Anh (2020, 326).

còn tích cực thúc đẩy nâng cao chất lượng giáo dục đại học thông qua công tác kiểm định chất lượng. Việc ban hành các Quyết định số 65/2007/QĐ-BGDĐT, số 76/2007/QĐ-BGDĐT, hay các Thông tư số 12/2007/TT-BGDĐT; 62/2012/TT-BGDĐT; số 23/2021/TT-BGDĐT đã góp phần để 238 cơ sở giáo dục đại học hoàn

thành kiểm định tối thiểu 1 lần, 569 chương trình đào tạo được công nhận đạt tiêu chuẩn chất lượng giáo dục theo bộ tiêu chuẩn Bộ Giáo dục và Đào tạo ban hành. Một số cơ sở giáo dục đại học, trong xu hướng hội nhập quốc tế đã lựa chọn các tổ chức quốc tế để kiểm định chất lượng trường, cũng như chương trình đào tạo. Theo đó, đến thời điểm hiện tại Việt Nam có 07 trường đại học được đánh giá ngoài và được công nhận theo tiêu chuẩn đánh giá cơ sở giáo dục của Hội đồng Cấp cao về Đánh giá nghiên cứu và Giáo dục đại học Pháp (HCERES) và AUN-QA; 368 chương trình đào tạo được đánh giá và công nhận bởi 10 tổ chức kiểm định chất lượng giáo dục nước ngoài có uy tín (Thanh Hằng, 2022). Điều này góp phần nâng cao vị thế giáo dục đại học Việt Nam trên bảng xếp hạng đại học toàn cầu. Đến năm Việt Nam có 5 đại học được xếp hạng cao trong top 500 thế giới theo công bố về xếp hạng đại học của Tổ chức giáo dục Quacquarelli Symonds (QS), cũng như Times Higher Education (THE).

3.2. Bấp cập trong phát triển hệ thống giáo dục đại học ở Việt Nam từ những chính sách hiện hành

Thứ nhất, thiếu tính nhất quán và định hướng cụ thể trong phát triển đại học đẳng cấp thế giới.

Mục tiêu xây dựng đại học đẳng cấp quốc tế, mặc dù được Chính phủ Việt Nam đề cập lần đầu trong HERA 2005, nhắc lại ở Quyết định 121/2007/QĐ-TTg. Tuy nhiên, phải đến tận năm 2019, mục tiêu xây dựng đại học đẳng cấp quốc tế mới được tái đề cập trong Quyết định 69/QĐ-TTg về việc phê duyệt đề án nâng cao chất lượng giáo dục đại học giai đoạn 2019-2025 bởi trước đó Quyết định 37/2013/QĐ-TTg về việc điều chỉnh quy hoạch mạng lưới các trường đại học, cao đẳng giai đoạn 2006-2020 chỉ đề cập đến phát

Bảng 2: Vị trí xếp hạng đại học của Việt Nam trên một số bảng xếp hạng đại học thế giới

	Quacquarelli Symonds (QS)	Times Higher Education (THE)
Đại học Bách khoa Hà Nội	360	
Đại học Quốc gia thành phố Hồ Chí Minh	362	601+
Đại học Quốc gia Hà Nội	386	501-600
Đại học Duy Tân	401-450	
Trường Đại học Tôn Đức Thắng	401-450	251-300

Nguồn: Thanh Hằng (2022).

triển các cơ sở giáo dục đại học theo định hướng nghiên cứu, định hướng ứng dụng và định hướng nghề nghiệp mà không tái khẳng định mục tiêu xây dựng đại học đẳng cấp quốc tế ở Việt Nam. Một trong những lý giải cho vấn đề này có thể là Chính phủ tin rằng xây dựng thành công đại học định hướng nghiên cứu là tiền đề để đạt được mục tiêu có được đại học đẳng cấp thế giới. Tuy nhiên, việc không tái khẳng định xây dựng đại học đẳng cấp quốc tế trong giai đoạn 2007-2019 đã cho thấy tính thiếu nhất quán trong phát triển đại học đẳng cấp thế giới ở Việt Nam. Chính vì vậy, một số cơ sở giáo dục đại học đã được xếp hạng 1000 thế giới nhưng lại chưa đạt tiêu chí đại học nghiên cứu theo Nghị định 73/2015/NĐ-CP về Quy định tiêu chuẩn phân tầng, khung xếp hạng và tiêu chuẩn xếp hạng cơ sở giáo dục đại học bởi quy mô đào tạo trình độ thạc sĩ, tiến sĩ chiếm chưa đến 30% tổng quy mô đào tạo của các ngành, chuyên ngành theo định hướng nghiên cứu. Mặc dù hiện nay, tiêu chí này đã được điều chỉnh theo Nghị định 99/2019/NĐ-CP về Quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục đại học: “trong 3 năm gần nhất, có quy mô tuyển sinh trình độ thạc sĩ, tiến sĩ trung bình không thấp hơn 20% tổng quy mô tuyển sinh”.

Để chuẩn bị cho việc ban hành mục tiêu xây dựng một số trường đại học đẳng cấp quốc tế, 9 cơ sở giáo dục trọng điểm đã được bổ sung tạo thành danh mục 14 cơ sở giáo dục đại học trọng điểm quốc gia theo Quyết định 1269/CP-KG về tiếp tục hoàn thiện mạng lưới các trường đại học, cao đẳng được Chính phủ ban hành năm 2004. Tuy nhiên, do không nhất quán trong định hướng phát triển đại học đẳng cấp thế giới nên định hướng đầu tư xây dựng đại học đẳng cấp thế giới chưa được Chính phủ cụ thể hóa. Thậm chí Quyết định 69/QĐ-TTg năm 2019 của Chính phủ cũng chưa nêu ra tên của 04 cơ sở giáo dục đại học được đầu tư để xếp hạng ở top 1000 đại học hàng đầu toàn cầu, 02 cơ sở giáo dục đại học được đầu tư để xếp hạng trong top 100 đại học hàng đầu châu Á, 10 cơ sở giáo dục đại học được đầu tư để xếp hạng trong top 400 đại học tốt nhất châu Á vào năm. Nói cách khác, 04 cơ sở giáo dục đại học có tên trên các bảng xếp hạng đại học của QS, THE hay bảng xếp hạng của Đại học Giao thông Vận tải, 08 cơ sở giáo dục đại học được xếp hạng trong top 500 đại học hàng đầu Châu Á... sự thành công này, dường như bắt nguồn từ nỗ lực phấn đấu của nhà trường nhiều hơn từ chiến lược phát triển của Chính phủ.

Một vấn đề đáng quan ngại ảnh hưởng đến định hướng phát triển đại học đẳng cấp quốc tế trong giai đoạn tới là quan điểm về tự chủ đại học ở Việt Nam đang được hiểu không đồng nhất với các quốc gia đi theo mô hình nhà nước quản lý giáo dục đại học (state control model) như Pháp, Đức và Trung Quốc... Hiện tại, khi mà một số cơ sở giáo dục đại học trọng điểm như trường Đại học Bách Khoa, trường Đại học Kinh tế Thành phố Hồ Chí Minh... đã và đang tham gia Nghị quyết 77/2014/NĐ-CP về Thí điểm đổi mới cơ chế hoạt động đối với các cơ sở giáo dục đại học công lập giai đoạn 2014-2017 sẽ không nhận chi ngân sách nhà nước thường xuyên đối với hoạt động của nhà trường. Thay vào đó, học phí của người học sẽ trở thành nguồn thu chính của nhà trường. Mặc dù với cơ chế này, gánh nặng tài chính ngân sách cho giáo dục đại học được giảm tải một phần đồng thời thu nhập cho đội ngũ giáo viên nhà trường cũng có những chuyển biến tích cực. Tuy nhiên, khi học phí trở thành nguồn thu chính của nhà trường thì thay vì phát triển nghiên cứu, cơ sở giáo dục đại học công lập tham gia thí điểm tự chủ hướng đến thu hút thêm người học. Định hướng phát triển đào tạo do đó được nhà trường ưu tiên, và dùng ngân sách này để hỗ trợ, phát triển nghiên cứu tại khi không còn được hỗ trợ ngân sách. Thời gian tham gia giảng dạy của giảng viên gia tăng khi mà nhà trường chưa tuyển thêm giảng viên mới, những người có thể đứng lớp ngay sau khi được tuyển dụng. Số công trình công bố trên các tạp chí hàng đầu do đó khó có khả năng gia tăng, thành tích của nhà trường trên bảng xếp hạng đại học quốc tế vì thế khó có khả năng được cải thiện. Số bài viết đăng trên tạp chí hàng đầu có thể vẫn tăng, nhưng số bài viết mà giảng viên nhà trường là tác giả chính sẽ ít có sự biến động tích cực. Nói cách khác, xây dựng đại học đẳng cấp quốc tế mà không có định hướng, đầu tư ngân sách nhà nước, không đảm bảo thu nhập để giảng viên chuyên tâm nghiên cứu thì việc đạt được mục tiêu đặt ra là khó thành hiện thực.

Thứ hai, giáo dục đại học ngoài công lập chưa thực sự được quan tâm.

Sau khi Thủ tướng ban hành Nghị quyết số 04-NQ/HNTW về tiếp tục đổi mới sự nghiệp giáo dục và đào tạo năm 1994, các trường đại học dân lập và tự thực hoạt động dựa vào Quy chế tạm thời trường đại học dân lập theo Quyết định số 196/QĐ-TCCB ngày 21 tháng 1 năm 1994 của Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo. Quy chế này sau đó được thay thế bằng Quyết định số 86/2000/QĐ-TTg của Thủ tướng. Mặc dù Luật Giáo dục năm 2005, cho phép sự tồn tại của cả hai loại trường đại học tự thực và đại học dân lập. Tuy nhiên, một năm sau đó, Chính phủ xác định cơ sở giáo dục đại học ngoài công lập ở Việt Nam chỉ bao gồm cơ sở giáo dục đại học tự thực và cơ sở giáo dục đại học có vốn đầu tư nước ngoài theo Nghị định số 75/2006/NĐ-CP của Thủ tướng chính phủ về hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Giáo dục năm 2005. Sau khi Nghị định 75/2006/NĐ-CP được ban hành, các cơ sở giáo dục đại học dân lập được thành lập trước năm 2005 ở Việt Nam phải chuyển đổi thành cơ sở giáo dục đại học tự thực. Việc chuyển đổi loại hình cơ sở giáo dục đại học dân lập sang loại hình cơ sở giáo dục đại học tự thực phải được hướng dẫn về: nội dung, trình tự, thủ tục và trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân trong việc chuyển đổi. Tuy nhiên, cho đến tận năm 2014, Bộ Giáo dục và Đào tạo mới ban hành Thông tư 45/2014/TT-BGDĐT quy định về việc chuyển đổi loại hình trường đại học dân lập sang loại hình trường đại học tự thực. Các trường đại học dân lập, do đó, mất một thời gian dài loay hoay chuyển đổi loại hình trường, làm ảnh hưởng không nhỏ đến định hình phát triển chương trình đào tạo ở những cơ sở giáo dục đại học này. Nhiều trường đại học, nhiều chương trình đào tạo dù đã thực hiện tuyển sinh, tiến hành đào tạo nhiều khóa nhưng chưa hoàn thành, thậm chí là chưa thực hiện kiểm định chất lượng.

Thêm vào đó, mặc dù các cơ sở giáo dục đại học tự thực được thành lập để cùng các cơ sở giáo dục đại học công lập thực hiện mục tiêu phát triển hệ thống giáo dục đại học. Sự phát triển của các cơ sở giáo dục đại học ngoài công lập lại mang tính tự phát theo nhu cầu và khả năng của nhà đầu tư, thiếu tính định hướng, và không được đối xử bình đẳng trong thụ hưởng các tài trợ của nhà nước đối với phát triển giáo dục đại học (Hà Thị Thuỳ Dương, 2015). Định hướng và quy hoạch đối với sự phát triển hệ thống cơ sở giáo dục đại học ngoài công lập chưa được định hình nhất quán qua các giai đoạn phát triển với các lộ trình cụ thể. Quyết định số 121/2007/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Quy hoạch mạng lưới các trường đại học và cao đẳng giai đoạn 2006-2020 đặt ra mục tiêu đến năm 2020 Việt Nam có từ 30 đến 40% sinh viên học trong các cơ sở giáo dục đại học ngoài công lập. Tuy nhiên, Quyết định 711/2012/QĐ-TTg về phê duyệt Chiến lược phát triển giáo dục giai đoạn 2011-2020, cũng như Quyết định số 37/2013/QĐ-TTg về việc điều chỉnh quy hoạch mạng lưới các trường cao đẳng, đại học giai đoạn 2006-2020, đều không đề cập đến sự phát triển của hệ thống cơ sở giáo dục đại học ngoài công lập. Chỉ tiêu đặt ra ở Quyết định 121/2007/QĐ-CP chưa thể trở thành hiện thực khi mà tỷ lệ sinh viên ngoài công lập chiếm chưa đến 20% tổng số sinh viên đang theo học tại các cơ sở giáo dục đại học ở Việt Nam khi kết thúc năm học 2017-2018. Đây chính

là lý do mà số lượng cơ sở giáo dục đại học và tỷ lệ sinh viên theo học đại học ngoài công lập ở Việt Nam được điều chỉnh tại Nghị quyết 35/NQ-CP về tăng cường huy động các nguồn lực xã hội đầu tư cho phát triển giáo dục và đào tạo giai đoạn 2019-2025: “Đối với giáo dục đại học, đến năm 2020 số cơ sở giáo dục đại học ngoài công lập và sinh viên theo học đạt 28% và 18%; đến năm 2025 đạt 30% và 22,5%”. Nói cách khác sự quan tâm của Chính phủ đối với cơ sở giáo dục đại học ngoài công lập còn tương đối mờ nhạt.

Thứ ba, cơ sở giáo dục đại học địa phương chưa thể hiện được vai trò gắn kết với phát triển kinh tế địa phương.

Trường đại học địa phương ra đời trên cơ sở thành lập mới hoặc nâng cấp từ các trường cao đẳng sư phạm địa phương, hoặc sáp nhập trường cao đẳng sư phạm địa phương với các trường cao đẳng, trung cấp chuyên nghiệp... trên địa bàn tỉnh từ năm 1997 (Nguyễn Khải Hoàn & Đặng Thị Minh Hiền, 2017). Những cơ sở giáo dục đại học này chịu sự quản lý của chính quyền địa phương; đến thời điểm hiện tại trên cả nước có khoảng 30 trường đại học địa phương. Tuy nhiên, khái niệm, vai trò của cơ sở giáo dục đại học địa phương đến nay vẫn chưa được luật hóa. Chính vì vậy, các cơ sở giáo dục đại học địa phương đang thực hiện đào tạo đa ngành, đa lĩnh vực và áp dụng mô hình đào tạo 4 năm như các cơ sở giáo dục đại học khác; trong khi chức năng liên thông và chuyên tiếp để người học địa phương có cơ hội tiếp cận nền giáo dục đại học có chất lượng cao hơn lại chưa được thực hiện. Ngoài ra, sau khi Nghị định 48/2015/NĐ-CP được ban hành, mô hình đào tạo đa cấp không còn phù hợp, nhiều chương trình đào tạo từng là thế mạnh của trường đại học địa phương không còn được thực hiện. Một số chương trình đào tạo mới được đưa vào giảng dạy dù không phải là thế mạnh của nhà trường nhưng đáp ứng được thị hiếu của người học... dẫn đến sự suy giảm về chất lượng đào tạo, cũng như chưa giải quyết được mối quan hệ cung và cầu trên thị trường lao động ở địa phương.

4. Trao đổi, khuyến nghị hoàn thiện chính sách phát triển hệ thống giáo dục đại học ở Việt Nam trong giai đoạn tới

4.1. Thứ nhất, đối với phát triển đại học đẳng cấp thế giới

Đại học đẳng cấp thế giới gồm hai loại, (i) đại học tinh hoa gồm các cơ sở giáo dục đại học xếp trong nhóm 200 thế giới, (ii) đại học được thế giới biết đến với những cơ sở giáo dục đại học được xếp từ 201 đến 1000 trong các bảng xếp hạng hàng đầu thế giới như QS, THE,... Với nguồn lực hiện có trong đầu tư phát triển giáo dục đại học của Việt Nam, việc đầu tư phát triển các cơ sở giáo dục đại học theo hướng được thế giới biết đến là sự lựa chọn hợp lý nhất.

Chúng tôi cho rằng trong giai đoạn tới, Chính phủ không chỉ nên lựa chọn đầu tư trọng tâm, trọng điểm mà còn phải yêu cầu các cơ sở giáo dục đại học tham gia dự án phải cam kết với Chính phủ, với ban quản lý dự án về lộ trình sử dụng vốn với kết quả đầu ra rõ ràng. Bộ máy quản lý, điều hành dự án phải lường trước phương án khen thưởng, xử phạt với những cơ sở đào tạo được tham gia mà quá trình thực hiện có thể đạt được hoặc không đạt được mục tiêu theo tiên độ. Làm được như thế mới giảm thiểu được những rủi ro trong đầu tư phát triển giáo dục đại học, thúc đẩy ý thức của nhà trường, cũng như đối tượng thụ hưởng trong sử dụng ngân sách của nhà nước. Cơ quan quản lý nhà nước đối với những đề án, dự án này cũng phải tạo điều kiện để các cơ sở giáo dục đại học nhận được vốn rải ngân đúng tiên độ, và có cơ chế phù hợp bảo đảm đề án, dự án được triển khai đúng tiên độ.

4.2. Thứ hai, đối với phát triển hệ thống cơ sở giáo dục đại học ngoài công lập

Mặc dù hệ thống giáo dục đại học ngoài công lập góp phần thúc đẩy quá trình đại chúng hoá giáo dục đại học ở Việt Nam thời gian qua, một số cơ sở giáo dục đại học ngoài công lập đã có những đóng góp tích cực vào quá trình đào tạo nhân lực chất lượng cao với những ghi nhận từ các bảng xếp hạng đại học Châu á, như Đại học Duy Tân, Đại học FPT... chất lượng đào tạo của giáo dục đại học ngoài công lập nhìn chung đang có chất lượng thấp hơn so với giáo dục đại học công lập.

Mặc dù kết quả kiểm định chỉ là điều kiện cần để cơ sở giáo dục đại học tiếp tục thực hiện tuyển sinh; kiểm định là minh chứng cho trách nhiệm giải trình của nhà trường với người học và xã hội. Để nâng cao chất lượng đào tạo của các cơ sở giáo dục đại học ngoài công lập thì việc đẩy mạnh kiểm định chương trình đào tạo là điều cần thiết. Những cơ sở giáo dục đại học chưa hoàn thành đánh giá ngoài, hoặc chương trình đào tạo chưa đạt chuẩn kiểm định thì không nên được tiếp tục tuyển sinh.

Từ 2013, để khuyến khích sự phát triển của cơ sở giáo dục đại học ngoài công lập, các cơ sở giáo dục đại học tư thục, các cơ sở giáo dục đại học có vốn đầu tư nước ngoài được Chính phủ Việt Nam định hướng đối với sự phát triển của các cơ sở giáo dục đại học ngoài công lập theo 2 loại hình với các cơ chế ưu đãi khác

nhau (i) vì mục tiêu lợi nhuận và (ii) không vì mục tiêu lợi nhuận. Trong đó, những cơ sở giáo dục đại học tư thực hoạt động không vì lợi nhuận sẽ được hưởng những ưu đãi về thuế, đất, tín dụng... được quy định cụ thể tại Nghị định 141/2013/NĐ-CP về Quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Giáo dục Đại học. Tuy nhiên, việc tạo điều kiện để các cơ sở giáo dục đại học ngoài công lập được tham dự các đấu thầu cung ứng dịch vụ do Nhà nước đặt hàng; sinh viên và cán bộ, giảng viên của những cơ sở giáo dục đại học ngoài công lập hoạt động được bình đẳng hơn trong việc tiếp cận các loại tài trợ của Nhà nước, đặc biệt là những cơ sở giáo dục đại học ngoài công lập hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận, cũng là vấn đề nên được cân nhắc trong giai đoạn tới. Chỉ khi chất lượng đào tạo được kiểm định, cơ hội được đối xử bình đẳng giữa các loại hình cơ sở giáo dục đại học được cải thiện, mục tiêu đặt ra đối với phát triển giáo dục đại học ngoài công lập đến 2025 mới có thể thành công.

4.3. Thứ ba, đối với phát triển các cơ sở giáo dục đại học do địa phương quản lý

Các cơ sở giáo dục đại học địa phương với mục tiêu cung cấp nhân lực phục vụ nhu cầu của các doanh nghiệp, của ngành công nghiệp theo từng địa bàn. Chính vì vậy chính quyền cấp tỉnh cần có những chiến lược phát triển cụ thể đối với những cơ sở giáo dục mà họ trực tiếp phụ trách. Xây dựng chất lượng chương trình đào tạo theo định hướng ứng dụng là hướng đi tất yếu. Đại học địa phương được thành lập chủ yếu từ các trường sư phạm, các trung tâm giáo dục thường xuyên được nâng cấp, trong đó các chuyên ngành về sư phạm, bồi dưỡng giáo viên đóng một vai trò quan trọng. Xây dựng, đổi mới mô hình đào tạo giáo viên gắn với yêu cầu đổi mới giáo dục phổ thông phù hợp với yêu cầu phát triển của địa phương là cần thiết. Việc liên kết, phối hợp giữa đại học địa phương và trường phổ thông là ưu tiên hàng đầu để hoàn thành chương trình đào tạo nhằm cập nhật, bổ sung, điều chỉnh các học phần cho phù hợp với bối cảnh phát triển kinh tế xã hội của địa phương. Mặt khác, sự phối hợp giữa cơ sở giáo dục đại học địa phương với các doanh nghiệp trên địa bàn cũng cần được quan tâm. Chính quyền địa phương nên có định hướng, hỗ trợ trực tiếp về việc gắn kết nhà trường với doanh nghiệp, có các chính sách để giảng viên cơ sở giáo dục đại học địa phương được tiếp cận với quy trình công việc thực tiễn hoặc thực hiện các nghiên cứu hợp tác và chuyển giao công nghệ giữa nhà trường với doanh nghiệp liên quan đến các ngành nghề ở nhà trường... Hoàn thiện hệ thống chính sách này, cơ sở giáo dục đại học địa phương sẽ chuyển mình trong tuyển sinh và phù hợp với phân khúc thị trường giáo dục đại học trong giai đoạn tới.

Tài liệu tham khảo:

- Altbach, P.G. (2009), 'Peripheries and centers: Research universities in developing countries', in The world-class university as part of a new higher education paradigm: From institutional qualities to systemic excellence, Sadlak, J. & Cai, L.N. (Eds.), Bucharest: UNESCO-CEPES, 69-96.
- Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng Sản Việt Nam (1995), Chiến lược phát triển kinh tế-xã hội 1996-2000, từ <<http://tulieuvankien.dangcongsan.vn/ban-chap-hanh-trung-uong-dang/dai-hoi-dang/lan-thu-viii/chien-luoc-phat-trien-kinh-te-xa-hoi-1996-2000-1550>>.
- Bathelt, H. & Maskell, P. (2004), 'Clusters and knowledge: Local buzz, global pipelines and the process of knowledge creation, Progress in Human Geography, 28, 31-56.
- Charles, D. (2006), 'Universities as key knowledge infrastructures in regional innovation systems', Innovation: The European Journal of Social Science Research, 19(1), 117-130.
- Do, H.T.H. & Mai, A.N. (2022) 'Policies on university autonomy in Vietnam', Journal of Further and Higher Education, 46(5), 575-585, DOI: 10.1080/0309877X.2021.1986475.
- Hà Thị Thuỳ Dương (2015), 'Chính sách đối với giáo dục đại học ngoài công lập hiện nay', Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, 294, từ <<http://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=208450>>.

-
- Jung, J. & Lee, S. (2016), 'Influence of university prestige on graduate wage and job satisfaction: the case of South Korea', *Journal of Higher Education Policy and Management*, 38(1), 297-315.
- Kiyong, J. & Kim, D. (2012), 'Quest for building world-class universities in South Korea: Outcomes and consequences', *The International Journal of Higher Education Research*, 65, 645-659.
- Lilles, A. & Roigas, K. (2015), 'How higher education institutions contribute to the growth in regions of Europe?', *Studies in Higher Education*, DOI:10.1080/03075079.2015.1034264.
- Lindqvist, M., Olsen, L. & Baltzopoulos, A. (2012), *Strategies for interaction and the role of higher education institutions in regional development in the Nordic countries*, Stockholm, Sweden.
- Mai Ngọc Anh (2020), *Quản lý nhà nước về giáo dục đại học: Kinh nghiệm của Trung Quốc và khuyến nghị cho Việt Nam*, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia Sự Thật.
- Mai Ngọc Anh (2022), 'Vai trò của các chủ thể trong thúc đẩy gắn kết giữa giáo dục đại học với phát triển kinh tế: So sánh giữa Phần Lan và Hàn Quốc', *Tạp chí Những vấn đề Kinh tế và Chính trị Thế giới*, 4(312), 34-42.
- Nguyễn Khải Hoàn & Đặng Thị Minh Hiền (2017), 'Một số giải pháp hoàn thiện cơ chế tự chủ trong quản lý tài chính ở các trường đại học địa phương', *Tạp chí giáo dục*, 398, 21-23.
- Pinheiro, R. & Pillay, P. (2016), 'Higher education and economic development in the OECD: policy lessons for other countries and regions', *Journal of Higher Education Policy and Management*, DOI: 10.1080/1360080X.2016.1150237
- Thanh Hằng (2022), 'Đại học Việt Nam đang đứng đầu trên thế giới', *Báo Điện tử VNExpress*, từ <<https://vnexpress.net/dai-hoc-viet-nam-dung-o-dau-tren-the-gioi-4498327.html>>.
- Trần Việt Hùng (2018), *Giải pháp phát triển hệ thống các trường đại học tư thục Việt Nam đáp ứng yêu cầu hội nhập giáo dục đại học quốc tế*, từ <<http://pthanhtra.duytan.edu.vn/Home/ArticleDetail/vn/46/512/giai-phap-phat-trien-he-thong-cac-truong-dai-hoc-tu-thuc-viet-nam-dap-ung-yeu-cau-hoi-nhap-giao-duc-dai-hoc-quoc-te>>.
- Vandenbussche, J., Aghion, P. & Meghir, C. (2006), 'Growth, distance to frontier and composition of human capital', *Journal of Economic Growth*, 11, 97-127.
- Xia, B. & Rekola, M. (2012), 'Comparative study of university and polytechnic graduates in Finland: Implications of higher education on earnings', *Research in Comparative and International Education*, 7(3), 342-351.
- Zajda, J. & Zajda, R. (2007), 'Policy shifts in higher education in the Russian Federation: Autonomy, standards, and quality', *European Education*, 39(3), 16-38.