

BẢO ĐẢM SỰ PHÁT TRIỂN ỔN ĐỊNH HỆ THỐNG ĐẠI HỌC, CAO ĐẲNG NGOÀI CÔNG LẬP Ở NƯỚC TA

NGUYỄN THỊ BÌNH *

Một trong những đổi mới quan trọng của giáo dục đại học ở nước ta trong vòng hai thập niên qua là sự ra đời của hệ thống các trường ngoài công lập. Bài viết điểm lại những nét chính của sự phát triển hệ thống đó, nêu một số vấn đề tồn tại và kiến nghị các biện pháp giải quyết.

1 - Hệ thống các trường đại học, cao đẳng ngoài công lập (NCL) là một thành quả quan trọng của quá trình đổi mới giáo dục đại học (GDDH) ở nước ta

Với tư duy đổi mới của Đại hội Đảng lần thứ VI (năm 1986) chuyển từ mô hình kinh tế kế hoạch hóa tập trung, bao cấp sang mô hình kinh tế nhiều thành phần, vận hành theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước, các thành phần kinh tế ngoài quốc doanh ở nước ta được khuyến khích phát triển, đó là cơ sở để ra đời loại hình trường đại học NCL. “Trung tâm Đại học dân lập Thăng Long”, cơ sở đại học dân lập đầu tiên của nước Việt Nam thống nhất, được xây dựng thí điểm tại Hà Nội vào cuối năm 1988, do một nhóm nhà toán học, đứng đầu là Giáo sư Hoàng Xuân Sính khởi xướng. Trung tâm này dựa trên nguồn kinh phí ít ỏi được quyên góp ở nước ngoài. Lớp đại học đầu tiên của Trung tâm gồm 74 sinh viên

ngành toán, học phí mỗi tháng 10.000 đồng (tương đương 10 kg gạo). Gần đây, Trường Đại học dân lập (ĐHDL) Thăng Long được chuyển từ cơ sở dân lập sang tư thục. Hiện nay, trường có khoảng 6.500 sinh viên với gần 20 ngành học, cơ sở mới được xây dựng khá khang trang, hiện đại. Hai mươi năm là một chặng đường không dài đối với quá trình lịch sử của một trường đại học, nhưng thành quả mà những người sáng lập nhà trường đạt được rất đáng khích lệ, đáng để chúng ta suy nghĩ về một mô hình đại học trong thời kỳ đổi mới.

Với sự thành công của 5 năm thí điểm, vào tháng 8-1994 Trường ĐHDL Thăng Long chính thức được thành lập trên cơ sở Trung tâm ĐHDL Thăng Long, sau đó hàng loạt trường ĐHDL khác ra đời. Đến năm 2008, trong cả nước đã có 61 trường đại học và cao

* Nguyên Phó Chủ tịch nước, Chủ tịch Quỹ Hòa bình và phát triển Việt Nam

đảng NCL, đào tạo khoảng 12% trong tổng số hơn 1,6 triệu sinh viên đại học cả nước.

Mặc dù việc quản lý, điều hành cũng như chất lượng của hệ thống đại học, cao đẳng NCL còn rất nhiều vấn đề gay gắt mà chúng tôi sẽ bàn đến dưới đây, nhưng rõ ràng *hệ thống đó là một thành tựu quan trọng của quá trình đổi mới GDDH ở nước ta.*

2 - Xu thế đại chúng hóa và tư nhân hóa GDDH trên thế giới

Hai thập niên đổi mới kinh tế - xã hội và GDDH ở nước ta cũng trùng hợp với hai thập niên mà GDDH thế giới có nhiều biến đổi mạnh mẽ, trong đó các xu thế biến đổi quan trọng nhất là *đại chúng hóa và thị trường hóa GDDH*. Sự ra đời nhiều đại học tư là hệ quả của xu hướng đại chúng hóa GDDH và là một biểu hiện của thị trường hóa GDDH.

Sự tiến bộ vượt bậc của khoa học và công nghệ, nhất là công nghệ thông tin và truyền thông, tính chất nghề nghiệp thay đổi rất nhanh chóng đòi hỏi người lao động phải có trình độ cao để đáp ứng. Nhu cầu học đại học của người dân ngày càng cao, số sinh viên đại học trên thế giới tăng nhanh, đặc biệt ở một số nước đang phát triển. Với số lượng sinh viên đại học rất lớn, hầu như không có nước nào trên thế giới đủ ngân sách để bao cấp hoàn toàn cho GDDH, nên việc huy động các nguồn kinh phí ngoài nhà nước cho GDDH trở thành chủ trương phổ biến của nhiều quốc gia trên thế giới, việc tư nhân hóa GDDH đã phản ánh xu hướng đó.

Cho đến nay, trên thế giới còn rất ít nước không có trường đại học tư. Mức độ tư nhân hóa GDDH ở các nước cũng có khác nhau. Các nước sử dụng tiếng Anh có mức độ tư nhân hóa GDDH mạnh hơn các nước sử dụng tiếng Pháp. Đặc biệt ở các nước kinh tế chuyển đổi (thuộc khối xã hội chủ nghĩa cũ) việc tư

nhân hóa GDDH diễn ra rất mạnh. Xu hướng vì lợi nhuận trong GDDH cũng tăng, có những nơi như Hoa Kỳ trước đây có rất ít trường đại học vì lợi nhuận thì nay số trường đó cũng tăng lên, thậm chí có trường lớn như Đại học Phoenix. Một số trường theo luật là không vì lợi nhuận nhưng trong hoạt động lại có sắc thái vì lợi nhuận⁽¹⁾.

Sự phát triển hệ thống trường đại học, cao đẳng NCL ở nước ta là cần thiết, phù hợp với trào lưu phát triển chung của thế giới và đường lối đổi mới của Đảng ta.

Tuy nhiên, một câu hỏi lớn được đặt ra là hệ thống các trường đại học, cao đẳng NCL cần phát triển theo hướng nào để bảo đảm cho nước ta có một nền giáo dục lành mạnh, phù hợp với đường lối phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa? Muốn trả lời câu hỏi này cần xuất phát từ nhu cầu phát triển đất nước, đồng thời tìm hiểu kinh nghiệm của thế giới.

3 - Các bài học kinh nghiệm từ một số hệ thống đại học tư trên thế giới

Để đề xuất chủ trương về GDDH ở nước ta, cần tìm hiểu kinh nghiệm của một số nước trên thế giới, nhất là những nước đi trước ta. Xin nêu ví dụ về GDDH NCL ở hai nước: một nước mà hệ thống GDDH tư phát triển sớm nhất và đạt nhiều thành tựu nhất, đó là Hoa Kỳ, và một nước mà điều kiện lịch sử và kinh tế - xã hội rất giống ta nhưng đi trước ta, đó là Trung Quốc.

Về GDDH NCL ở Hoa Kỳ: Năm 2005⁽²⁾, hệ thống GDDH Hoa Kỳ có 4.391 trường, trong

(1) Daniel C. Levy: *Private Higher Education: Patterns and Trends*, Boston College, International Higher Education, N^o 58, 2008

(2) *The Chronicle of Higher Education*, Vol LV, N^o 1, August 29, 2008, Almanac Issue 2008 - 2009

đó có 1.737 trường công, 1.746 trường tư không vì lợi nhuận, 908 trường tư vì lợi nhuận (bao gồm phần lớn là các trường đào tạo theo hướng chuyên nghiệp, chỉ có 117 trường có cấp bằng cử nhân và cao hơn). Các trường tư nổi tiếng chất lượng cao của Hoa Kỳ thường có một tài sản hiến tặng rất lớn (tài sản này của Đại học Harvard năm 2007 khoảng 34,6 tỉ USD, đứng đầu bảng). Trong các nguồn kinh phí mà Chính phủ Liên bang đầu tư cho GDDH có hai nguồn quan trọng: nguồn cho sinh viên vay trực tiếp (khoảng 86 tỉ USD năm 2007) và nguồn dành cho các giáo sư xuất sắc nghiên cứu. Các đối tượng thuộc đại học công hay tư đều được nhận 2 nguồn kinh phí này. Các số liệu trên cho thấy, ngay ở Hoa Kỳ, nước có nền kinh tế thị trường mạnh mẽ nhất, thì: 1 - Phần lớn các trường đại học tư là không vì lợi nhuận; 2 - Đầu tư của nhà nước không chỉ cho trường công, mà cả cho trường tư; 3 - Sinh viên học trường công hoặc trường tư đều được bình đẳng trước sự hỗ trợ của nhà nước. Như vậy, ranh giới trường tư và trường công ở Hoa Kỳ rất mờ, và các trường đại học tư của Hoa Kỳ thường muốn được gọi là các trường “độc lập” (tức là có mức độ tự chủ cao hơn) chứ không muốn được gọi là trường tư.

Tuy nhiên, rất khó noi theo gương đại học tư của Hoa Kỳ, vì hệ thống này hình thành và phát triển rất mạnh mẽ qua nhiều thế kỷ, và những con số tài sản hiến tặng của các trường đại học lớn của họ là điều mà không có trường đại học nào của nước khác dám mơ ước.

Về GDDH NCL ở Trung Quốc: Sau khi ban hành đường lối cải cách mở cửa, Hiến pháp Trung Quốc (năm 1982) công nhận các thành phần giáo dục ngoài nhà nước. Đó là cơ sở để các trường đại học NCL ra đời. Tuy khái niệm và luật lệ về các trường này còn chưa rõ ràng, nhưng chúng đã phát triển rất nhanh, ban đầu không được gọi là trường tư mà bằng các tên gọi khác như trường dân lập, trường dân quản

lý... Nói chung GDDH NCL có vị thế thấp hơn GDDH công lập, thường tuyển những sinh viên không đỗ các trường công qua kỳ thi chung. Các trường tư hoạt động trong điều kiện thiếu cơ sở vật chất, thiếu giáo chức trình độ cao, phải sử dụng nhiều giáo chức thỉnh giảng từ trường công... Quản lý các trường tư thường được giao cho địa phương. Tuy nhiên, việc *quản lý về chất lượng* khá chặt chẽ. Năm 2007, Trung Quốc có khoảng 1.400 trường tư, trong đó chỉ có 4 trường được cấp bằng cử nhân, 129 trường được cấp bằng cao đẳng trở xuống, còn khoảng 1.200 trường tư khác không được cấp bằng, mà chỉ được xem như là nơi cung cấp các chương trình học để luyện thi đại học và tự học. Sinh viên các trường này nếu muốn có văn bằng phải dự các kỳ thi chung với sinh viên các đại học mở và người tự học.

Sau gần 20 năm phát triển GDDH tư ở Trung Quốc, tháng 12-2002 Luật Giáo dục tư liên quan với mọi bậc giáo dục được thông qua, trong đó có một số điều khoản liên quan đến GDDH. Có một luật riêng cho GDDH nước ngoài. Điều 51 của Luật Giáo dục 2002 quy định: các nhà đầu tư cho giáo dục tư có thể thu một khoản lợi nhuận “hợp lý”. Tuy nhiên, mức hợp lý đó chưa được quy định rõ. Luật xem đó là phần thưởng của Nhà nước cho nhà đầu tư chứ không phải lợi nhuận. Luật cũng quy định: nếu các cá nhân và tổ chức hiến tặng tài sản cho trường tư thì phần hiến tặng sẽ được miễn giảm thuế. Sau năm 2002, Nhà nước lại cho phép xây dựng các trường hạng hai (second-tier colleges) trong các trường công, dựa vào cơ sở hạ tầng và đội ngũ giáo chức của trường công để kinh doanh thu học phí. Hiện có khoảng 300 trường hạng hai như vậy. Nhờ “ăn theo” uy tín các trường công, các trường hạng hai này có ưu thế hơn hẳn các trường tư, cho nên các trường đại học tư ở Trung Quốc cho rằng, với chủ trương đó

Nhà nước “đã kéo tâm thần trải dưới chân họ”. Cuộc cạnh tranh giữa các trường đại học công và tư xảy ra khá quyết liệt mà ưu thế thuộc về các trường công hạng hai. Năm 2006, Trung Quốc có 20,2 triệu sinh viên, trong đó số sinh viên của các trường tư là 1,34 triệu (6,6%), của các trường công hạng hai là 1,47 triệu (7,3%)⁽³⁾.

Qua tình hình phát triển GDDH NCL của Trung Quốc, có thể thấy Trung Quốc cũng lúng túng trong chủ trương phát triển loại hình giáo dục này, tuy nhiên từ đó chúng ta có thể rút ra vài bài học kinh nghiệm: 1 - Trung Quốc đã chú ý thích đáng đến quản lý chất lượng (văn bằng) của các trường đại học NCL; 2 - Nếu không quy định rõ khái niệm vì lợi nhuận, không vì lợi nhuận, thì hệ thống GDDH NCL không thể phát triển ổn định được.

4 - Về các chính sách của Nhà nước ta liên quan đến phát triển GDDH NCL

Năm 1993, quy chế đầu tiên về đại học tư thực đã được Chính phủ ban hành theo Quyết định số 240/TTg, ngày 24-5-1993, nhưng chưa được thực hiện, vì lúc đó từ “tư thực” còn gây nhiều phân vân trong giới lãnh đạo. Với kinh nghiệm thí điểm từ hoạt động của Trung tâm ĐHDL Thăng Long, Bộ Giáo dục và Đào tạo ban hành quy chế tạm thời về ĐHDL (tháng 1-1994) để đáp ứng cho hàng loạt trường ĐHDL ra đời vào những năm 1993 - 1994. Đến tháng 7 năm 2000, Chính phủ ban hành quy chế chính thức về các trường ĐHDL. Tuy nhiên, qua quá trình thực hiện, quy chế ĐHDL đã bộc lộ một số nhược điểm sau đây: 1 - Quy định ĐHDL phải do một “tổ chức” xã hội xây dựng, mỗi trường ĐHDL phải tìm cho mình một tổ chức nào đó một cách rất hình thức để hợp thức hóa, tổ chức này thực sự không giúp gì

cho nhà trường trong hoạt động mà đôi lúc gây khó khăn. Quy chế quy định nhà trường theo chế độ sở hữu tập thể, nhưng không nói rõ tập thể nào là chủ sở hữu và quyền hạn của họ ra sao; 2 - Có một số quy định vi phạm quyền tự chủ của nhà trường, chẳng hạn áp đặt độ tuổi của ủy viên Hội đồng quản trị, của hiệu trưởng... 3 - Quy chế quy định nhà trường mặc nhiên được cấp bằng và văn bằng “nằm trong hệ thống bằng cấp quốc gia” mà không đòi hỏi một cơ chế kiểm định chất lượng văn bằng đó, do vậy trên thực tế, việc quản lý chất lượng văn bằng của ĐHDL đã bị bỏ trống.

Một số văn bản khác của Nhà nước ban hành trong những năm gần đây lưu ý nhiều đến các loại hình trường NCL. Chẳng hạn, Nghị định số 73/1999/NĐ-CP, ngày 19-8-1999, về chính sách khuyến khích xã hội hóa đối với các hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, y tế, văn hóa, thể thao đã đưa ra những biện pháp khuyến khích các loại hình nhà trường NCL, như cấp đất cho trường và miễn thuế sử dụng đất, khuyến khích giáo chức từ các trường công lập chuyển sang làm việc ở các trường NCL... Tháng 4-2005, Chính phủ lại ra Nghị quyết số 05/2005/NQ-CP về đẩy mạnh xã hội hóa các hoạt động giáo dục, y tế, văn hóa và thể dục, thể thao. Nghị quyết này có một số ý quan trọng và mạnh hơn liên quan đến hệ thống các trường NCL: 1 - Quy định sẽ chỉ còn hai loại hình trường NCL (trường dân lập và trường tư), các trường NCL có thể hoạt động theo cơ chế vì lợi nhuận hoặc không vì lợi nhuận, Nhà nước khuyến khích các trường theo cơ chế không vì lợi nhuận (Bộ Giáo dục và Đào tạo chỉ đạo là ở bậc đại học chỉ có loại hình trường tư, còn loại hình trường dân lập

(3) Ruth Hayhoe and Jing Lin: *Chinas Private Universities: A Successful Case Study*, Boston College, International Higher Education, N^o 51, 2008

dành cho các bậc giáo dục thấp); 2 - Định hướng đến năm 2010 số lượng sinh viên khối NCL chiếm khoảng 40% tổng số sinh viên; 3 - Sẽ xây dựng các chính sách khuyến khích khối các trường NCL: cấp đất, miễn thuế... 4 - Sẽ tạo một môi trường lành mạnh để các trường công lập và NCL cạnh tranh bình đẳng với nhau: thực hiện chính sách đấu thầu cung ứng dịch vụ do Nhà nước đặt hàng, mọi loại trường đều có quyền tham gia; cấp kinh phí hỗ trợ của Nhà nước trực tiếp cho người học để họ tự lựa chọn nơi học, không phân biệt công lập hoặc NCL... Trên đây là các nghị quyết và nghị định quan trọng, nhưng các ý tưởng trong các văn bản đó đi vào cuộc sống hết sức chậm chạp, do thói quen tư duy từ thời kinh tế kế hoạch hóa tập trung còn rất nặng nề. Việc thực thi các chính sách cụ thể của Nhà nước đôi chỗ cũng chưa quán triệt tinh thần Nghị quyết số 05/2005/NQ-CP của Chính phủ, như sinh viên các đại học NCL vẫn chưa được hưởng học bổng khuyến khích học tập (tuy tỷ lệ sinh viên nghèo ở các trường NCL có thể còn cao hơn một số trường công), giáo chức các đại học NCL chưa được thực sự bình đẳng với giáo chức các trường công về việc được học tập, bồi dưỡng về trình độ, nghiệp vụ ở nước ngoài v.v..

Một quy chế khác về đại học tự thực (ĐHTT) được ra đời theo Quyết định số 14/2005/QĐ-TTg ngày 17-1-2005 của Thủ tướng Chính phủ. Khác với quy chế ĐHDL, quy chế này quy định các ĐHTT đều là các trường vì lợi nhuận, bởi có chia lợi nhuận cho những người sở hữu. Như vậy, quy chế ĐHTT không thể hiện đầy đủ nội dung của Nghị quyết số 05/2005/NQ-CP. Nghị định của Chính phủ số 75/2006/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật Giáo dục khi nói về cơ cấu của hội đồng quản trị trong các trường ĐHTT cũng quy định hội đồng này chỉ bao gồm "những người góp vốn xây dựng trường", không nhắc

đến các thành phần đại diện cho cộng đồng xã hội và đại diện cho sinh viên mà các trường tư không vì lợi nhuận trên thế giới đều có.

Tháng 5-2006 Thủ tướng Chính phủ ra Quyết định số 122/2006/QĐ-TTg cho phép 19 trường ĐHDL chuyển sang ĐHTT và quy định thủ tục chuyển đổi phải hoàn thành vào cuối tháng 6 năm 2007. Tuy nhiên, cho đến ngày 31-12-2007 chỉ một trường duy nhất là ĐHDL Thăng Long hoàn thành thủ tục chuyển đổi. Lý do chính của sự chậm trễ này là quy chế ĐHTT năm 2005 không đáp ứng quá trình chuyển đổi, các khái niệm quan trọng liên quan đến quyền sở hữu cá nhân và quyền sở hữu tập thể, cơ chế vì lợi nhuận hay không vì lợi nhuận còn chưa được làm rõ. Các chính sách khác được nêu dưới dạng ý tưởng trong các nghị quyết chưa được thể hiện bằng luật lệ. Ngay đối với trường ĐHDL Thăng Long, trường duy nhất được quyết định chuyển đổi sang ĐHTT đầu tiên, thì quy chế ĐHTT năm 2005 cũng không hoàn toàn phù hợp: Đại học Thăng Long là một trường không vì lợi nhuận và không phân chia lợi nhuận cho các thành viên góp vốn với bất cứ tỷ lệ nào, nhưng quy chế ĐHTT năm 2005 lại quy định chia lợi nhuận. Chính phủ đã có kế hoạch soạn thảo một quy chế ĐHTT khác phù hợp hơn để chuyển đổi các ĐHDL sang các ĐHTT và quản lý các ĐHTT được thành lập trong mấy năm qua, nhưng cho đến nay quy chế đó vẫn chưa ra đời.

5 - Cần bảo đảm sự phát triển ổn định và lành mạnh của hệ thống đại học, cao đẳng NCL nước ta

Tư nhân hóa GDDH là một xu hướng mới trên thế giới cũng như ở nước ta. Để bảo đảm cho sự phát triển ổn định của hệ thống đó chúng ta cần khẩn trương xây dựng đủ các khung pháp quy cho hệ thống.

Qua phân tích kinh nghiệm thế giới và hoàn cảnh cụ thể của nước ta, chúng tôi đề nghị Nhà nước khẳng định GDDH Việt Nam phù hợp với đường lối chính trị của nước ta, chủ yếu là không vì lợi nhuận. Khung pháp quy làm cơ sở cho hệ thống đại học tư không vì lợi nhuận phải bảo đảm các yếu tố sau đây:

Thứ nhất, các khái niệm về sở hữu (sở hữu tư nhân, sở hữu tập thể, sở hữu cộng đồng) cũng như các khái niệm vì lợi nhuận, không vì lợi nhuận phải được làm rõ.

Một trường tư không vì lợi nhuận không thuộc sở hữu nhà nước, nhưng cũng không thuộc sở hữu tư nhân của chỉ những người góp vốn xây dựng trường hoặc sở hữu tập thể của những người làm việc trong trường đó, mà là sở hữu cộng đồng, tức là những người quản lý có quyền khai thác nó để phục vụ cộng đồng nhưng không có quyền mua bán, chuyển nhượng. Hội đồng quản trị của đại học tư không vì lợi nhuận đại diện cho sở hữu cộng đồng này.

Khái niệm “không vì lợi nhuận” nên hiểu là “không vì lợi nhuận tối đa” như các doanh nghiệp tư nhân nói chung, nhưng ở nước ta nên chấp nhận một mức lợi nhuận hợp lý cho những người góp vốn, có như vậy mới khuyến khích các nhà đầu tư. Theo ý kiến một số người, mức lợi nhuận hợp lý có thể quy định ở mức cao hơn, nhưng không nhiều so với mức lãi suất tiền tiết kiệm của ngân hàng.

Thứ hai, để khuyến khích đầu tư cho giáo dục, Nhà nước nên có chính sách miễn thuế cho các trường không vì lợi nhuận, thu thuế tuyển dụng nhân lực của các doanh nghiệp sử dụng sản phẩm của các trường đại học để tái phân phối hỗ trợ cho các trường.

Thứ ba, phải có cơ chế kiểm toán chặt chẽ bảo đảm tuyên bố “không vì lợi nhuận” của một trường không phải là lời nói suông, mà được thực hiện trên thực tế.

Thứ tư, về tổ chức, để trường đại học thực sự là một cơ sở không vì lợi nhuận, hội đồng quản trị của trường không thể chỉ bao gồm những người góp vốn, mà cần có thành phần đại diện cho cộng đồng và sinh viên.

Thứ năm, để bảo đảm chất lượng văn bằng của các trường đại học tư, chỉ nên cho phép trường cấp văn bằng chính thức sau khi được kiểm định công nhận.

Thứ sáu, bảo đảm bình đẳng thật sự giữa các trường đại học công và đại học tư không vì lợi nhuận: cả hai trường đều được quyền tham dự các đấu thầu cung ứng dịch vụ do Nhà nước đặt hàng, sinh viên và giáo chức hai loại trường đều bình đẳng trong việc hưởng các loại tài trợ của Nhà nước.

Trường đại học nào không chấp nhận các yêu cầu nêu trên để trở thành một trường không vì lợi nhuận thì phải tuân theo cơ chế vì lợi nhuận, lúc đó nhà trường được xem như một doanh nghiệp thông thường và phải đóng thuế.

Hệ thống GDDH NCL ở Việt Nam còn khá non trẻ. Từ khi bắt đầu thời kỳ đổi mới Nhà nước Việt Nam đã quan tâm đến khu vực này và sự quan tâm ngày càng tăng. Tuy nhiên, các luật lệ và chính sách để bảo đảm sự phát triển lành mạnh của hệ thống giáo dục này còn thiếu nhất quán và cụ thể. Kỳ vọng cao về sự đóng góp của khu vực các trường đại học NCL cho GDDH là đúng đắn, nhưng kỳ vọng đó chỉ thật sự trở thành hiện thực khi có các chính sách và lộ trình hợp lý.

Chúng tôi hy vọng một khung pháp quy bao hàm các yếu tố đã đề nghị trên đây sẽ góp phần bảo đảm sự phát triển ổn định và lành mạnh của hệ thống các trường đại học, cao đẳng NCL ở nước ta. □