

PHÂN QUYỀN, PHÂN CẤP TRONG QUẢN TRỊ ĐẠI HỌC CÔNG LẬP Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

PGS.TS. LƯƠNG THANH CƯỜNG

*Phó Bí thư Đảng ủy, Phó Giám đốc Học viện
Hành chính và Quản trị công*

Phân quyền, phân cấp trong quản trị đại học công lập là sự phân định quyền quyết định, điều kiện thực hiện và trách nhiệm giữa các chủ thể có liên quan trong quản trị đại học công lập. Trong quản trị đại học công lập hiện đại, phân quyền, phân cấp cần được xác định trên cơ sở tính chất của đào tạo đại học, năng lực thực hiện của cơ sở giáo dục đại học công lập và yêu cầu bảo đảm chất lượng đào tạo; đồng thời, gắn quyền tự chủ của cơ sở giáo dục đại học công lập với nguồn lực, trách nhiệm giải trình và kiểm soát quyền lực ngay chính trong nội bộ cơ sở giáo dục đại học công lập.

Từ khóa: Phân quyền; phân cấp; quản trị đại học công lập; tự chủ đại học; trách nhiệm giải trình.

Devolution and decentralization in public university governance involve allocating decision-making authority, implementation conditions, and responsibilities among relevant stakeholders. In modern public university governance, devolution and decentralization should be determined based on the nature of higher education, the implementation capacity of public higher education institutions, and the requirements for ensuring educational quality. At the same time, public higher education institutions' autonomy must be linked to resources, accountability, and internal mechanisms for controlling power.

Keywords: Devolution; decentralization; public university governance; university autonomy; accountability.

NGÀY NHẬN: 12/9/2026 NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 06/10/2026 NGÀY DUYỆT ĐĂNG: 19/10/2026

Email: Cuonglt@apag.edu.vn

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.371.2026.1673>

1. Nhận diện phân quyền, phân cấp, tự chủ trong quản trị đại học công lập

Quản trị đại học công lập được hiểu là việc xác lập mục tiêu, tổ chức quyền quyết định, phân bổ nguồn lực và kiểm soát trách nhiệm nhằm thực hiện sứ mệnh của cơ sở giáo dục đại học công lập. Đối mới quản trị đại học công lập đặt ra yêu cầu giải quyết đồng thời hai vấn đề: (1) Nhà nước phải quản

lý được chất lượng đào tạo, bảo đảm công bằng và định hướng phát triển của các cơ sở giáo dục đại học công lập phù hợp với mục tiêu phát triển của đất nước; (2) Cơ sở giáo dục đại học công lập có quyền chủ động để thực hiện sứ mệnh đào tạo, nghiên cứu, phục vụ xã hội. Thực tế cho thấy, nếu Nhà nước can thiệp và quản lý quá sâu vào tổ chức và hoạt động của cơ sở giáo dục đại học công lập sẽ dẫn đến làm giảm đi tính chủ

động, đổi mới sáng tạo của cơ sở giáo dục đại học công lập và tạo ra sự đùn đẩy trách nhiệm giữa Nhà nước và cơ sở giáo dục đại học công lập, sự ỷ lại của cơ sở giáo dục đại học công lập vào Nhà nước. Ngược lại, nếu Nhà nước giao các cơ sở giáo dục đại học công lập quyền tự chủ song thiếu kiểm soát hoặc kiểm soát kém hiệu lực, hiệu quả (hoặc cả hai) sẽ chứa đựng nguy cơ tổn hại lợi ích của người học, cơ sở giáo dục đại học công lập thực hiện không đúng sứ mệnh, chức năng, nhiệm vụ được giao và có thể có các sai lệch khác, thậm chí là vi phạm pháp luật. Vì vậy, vấn đề không chỉ là phân quyền, phân cấp nhiều hay ít mà là xác định quyền nào được giao, giao ở mức độ nào cùng với đó là điều kiện và trách nhiệm nào.

Ở góc độ pháp lý, *Luật Tổ chức Chính phủ* năm 2025 xác định phân quyền thông qua việc Quốc hội quy định nhiệm vụ, quyền hạn trong luật, nghị quyết của Quốc hội (khoản 1 Điều 7) và cũng xác định phân cấp trong hệ thống cơ quan nhà nước là việc giao thực hiện thường xuyên, liên tục nhiệm vụ, quyền hạn, có điều kiện bảo đảm và được quy định trong văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan, người có thẩm quyền phân cấp (khoản 1 Điều 8); tại khoản 1 Điều 9 *Luật Tổ chức Chính phủ* năm 2025 quy định là có thời hạn xác định và có cơ chế trách nhiệm riêng (Quốc hội, 2025a).

Trong khi đó, tại khoản 2, khoản 3 Điều 3 *Luật Giáo dục đại học* năm 2025 tự chủ đại học phản ánh quyền chủ động quyết định của cơ sở giáo dục đại học trong các lĩnh vực hoạt động gắn với trách nhiệm giải trình (Quốc hội, 2025b). Như vậy, quyền tự chủ của cơ sở giáo dục đại học công lập không phải là sự phân cấp ủy quyền của cơ quan quản lý nhà nước cho cơ sở giáo dục đại học công lập. Việc giao quyền cho cơ sở giáo dục đại học công lập không nên hiểu cơ sở giáo dục đại học công lập là một cấp dưới trực tiếp của cơ quan quản lý nhà nước về giáo dục. Đồng thời, cần phân biệt thẩm quyền quản lý nhà

nước với quyền tự quyết của một tổ chức đào tạo, nghiên cứu (trong đó có cơ sở giáo dục đại học công lập) cho dù cơ quan nhà nước, cơ sở giáo dục đại học công lập đều hướng đến lợi ích công, phục vụ Nhà nước, xã hội. Nói cách khác, tự chủ của cơ sở giáo dục đại học công lập là một thuộc tính vốn có, quyền đương nhiên của cơ sở giáo dục đại học công lập trong quản trị đại học hiện đại.

Có ba vấn đề cần làm rõ: (1) Phân định thẩm quyền quản lý nhà nước giữa trung ương và địa phương; (2) Phân định trách nhiệm của cơ quan quản lý trực tiếp với quyền tự chủ của cơ sở giáo dục đại học công lập; (3) Phân cấp, phân công, ủy quyền trong nội bộ cơ sở giáo dục đại học cơ sở giáo dục đại học công lập. Đối với vấn đề thứ ba, căn cứ trực tiếp là quy định của pháp luật về giáo dục đại học và quy chế tổ chức, hoạt động của cơ sở giáo dục đại học công lập và phụ thuộc vào năng lực quản trị nội bộ của bản thân mỗi một cơ sở giáo dục đại học công lập. Đồng thời, cơ sở giáo dục đại học cũng không nên áp dụng máy móc cơ chế phân cấp giữa các cơ quan nhà nước cho các quan hệ quản trị nội bộ của đơn vị mình.

Ở góc độ tự chủ học thuật, tự chủ của cơ sở giáo dục đại học công lập cần tạo điều kiện cho quyền chuyên môn của giảng viên và quyền tự chủ là hình thức thể chế của tự do học thuật và là điều kiện tiên quyết cần thiết để bảo đảm việc thực hiện đúng các chức năng được giao cho đội ngũ giảng viên và các cơ sở giáo dục đại học. Khuyến nghị năm 1997 của Tổ chức Giáo dục, Khoa học và Văn hóa của Liên Hợp quốc đề cao sự gắn kết giữa tự chủ cơ sở, tự quản, tính đồng nghiệp và trách nhiệm giải trình; đồng thời, không chấp nhận việc lấy tự chủ làm lý do hạn chế quyền của đội ngũ giảng dạy (Tổ chức Giáo dục, Khoa học và Văn hóa của Liên Hợp quốc, 1997).

Phân quyền, phân cấp hợp lý phải bảo đảm sự tương ứng giữa thẩm quyền, nguồn lực, năng lực và trách nhiệm. Giao việc mà

không giao quyền dễ dẫn đến chờ đợi; giao quyền mà thiếu nguồn lực làm cho quyền chỉ tồn tại trên văn bản; giao quyền thiếu kiểm soát có thể tạo ra sự tùy tiện. Hiệu quả phân quyền, phân cấp phải được xem xét qua chất lượng quyết định và lợi ích được bảo vệ, không chỉ qua số lượng nhiệm vụ đã chuyển giao.

2. Định hướng về phân quyền, phân cấp trong quản trị đại học theo các nghị quyết của Đảng

Thứ nhất, đặt phân quyền, phân cấp đại học trong đổi mới mô hình quản trị quốc gia.

Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 28/7/2026 xác định chuyển từ quản lý nặng về tiền kiểm sang quản trị phát triển dựa trên pháp quyền, dữ liệu, phân cấp, phân quyền gắn với trách nhiệm giải trình và kiểm soát quyền lực; đồng thời coi giáo dục đại học là hạt nhân của năng lực tri thức quốc gia (Ban Chấp hành Trung ương Đảng, 2026). Vận dụng vào quản trị đại học, cơ quan quản lý nhà nước cần tập trung vào mục tiêu, chuẩn chất lượng và kết quả thực hiện thay vì quyết định thay cơ sở giáo dục đại học công lập những công việc chuyên môn thuộc vốn thẩm quyền chuyên môn của cơ sở giáo dục đại học. Việc chuyển phương thức quản lý này không có nghĩa là Nhà nước buông lỏng kiểm soát các điều kiện bảo đảm chất lượng.

Thứ hai, bảo đảm quyền chủ động phục vụ đào tạo gắn với nghiên cứu.

Nghị quyết số 57-NQ/TW ngày 22/12/2024 đã yêu cầu tháo gỡ rào cản thể chế, giao quyền tự chủ cho tổ chức nghiên cứu, đơn giản hóa thủ tục, chấp nhận rủi ro trong nghiên cứu và tăng cường nguồn nhân lực trình độ cao (Bộ Chính trị, 2024). Đối với cơ sở giáo dục đại học công lập, quyền chủ động về chương trình đào tạo phải đi cùng khả năng tổ chức nhóm nghiên cứu, sử dụng kinh phí, thu hút chuyên gia và hợp tác với doanh nghiệp. Trong trường hợp các quyền và điều kiện này không được bảo đảm hiện

thực đầy đủ thì tự chủ đại học khó tạo ra chuyển biến về chất lượng đào tạo đại học.

Thứ ba, gắn phân quyền, phân cấp với tự chủ đầy đủ và trách nhiệm công.

Nghị quyết số 71-NQ/TW ngày 22/8/2025 yêu cầu phân quyền, phân cấp gắn với phân bổ nguồn lực; giảm đầu mối quản lý; gắn trách nhiệm chuyên môn với nhân sự, tài chính; bảo đảm tự chủ không phụ thuộc mức độ tự chủ tài chính. Đồng thời chủ trương không tổ chức hội đồng trường ở cơ sở giáo dục công lập, trừ trường hợp có thỏa thuận quốc tế; tăng cường lãnh đạo của tổ chức đảng và kiểm tra, giám sát (Bộ Chính trị, 2025). Vì vậy, đổi mới quản trị đại học công lập không chỉ đơn giản là cắt giảm ngân sách hoặc chỉ thay đổi cơ cấu tổ chức của cơ sở giáo dục đại học công lập mà có nội dung rộng hơn.

Đặt trong quan hệ thống nhất, ba nghị quyết (Nghị quyết số 57-NQ/TW ngày 22/12/2024 về đột phá phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số quốc gia, Nghị quyết số 71-NQ/TW ngày 22/8/2025 về đột phá phát triển giáo dục và đào tạo, Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 28/7/2026 về đổi mới mô hình phát triển Việt Nam) đều định hướng, xác lập yêu cầu: Nhà nước giữ trách nhiệm định hướng, bảo đảm điều kiện phát triển và công bằng; cơ sở giáo dục đại học công lập có quyền chủ động tương xứng với sứ mệnh và quyền lực trong từng cơ sở giáo dục đại học công lập phải được kiểm soát một cách hiệu lực, hiệu quả. Đây là cơ sở và định hướng chính trị vừa để phân quyền, phân cấp trong quản trị đại học công lập vừa để đánh giá cách tổ chức thực hiện quyền tự chủ của cơ sở giáo dục đại học công lập.

3. Một số giải pháp bảo đảm phân quyền, phân cấp thực chất

Một là, cụ thể hóa ranh giới thẩm quyền, giảm tối đa thủ tục, yêu cầu xin ý kiến, phê duyệt đối với những vấn đề thuộc quyền tự chủ của cơ sở giáo dục đại học công lập.

Cần rà soát, hệ thống hóa để xác định, với mỗi nhóm công việc: chủ thể quyết định; chủ thể phối hợp; điều kiện thực hiện; thời hạn; trách nhiệm kiểm tra, giám sát. Nội dung thuộc quyền tự chủ của cơ sở giáo dục đại học công lập thì cần và nên loại bỏ thủ tục xin phép, xin ý kiến, phê duyệt của cơ quan quản lý nhà nước. Ngược lại, những vấn đề thuộc thẩm quyền của cơ quan quản lý nhà nước thì vấn đề đó phải được cơ quan quản lý nhà nước thực hiện đúng, đủ, kịp thời thẩm quyền.

Hai là, phân cấp mạnh đến đơn vị trực tiếp đào tạo, nghiên cứu; đồng thời, kiểm soát quyền lực của người đứng đầu cơ sở giáo dục đại học công lập.

Người đứng đầu cơ sở giáo dục đại học có trách nhiệm ban hành quy chế để xác định rõ quyền, trách nhiệm của các đơn vị cấu thành (khoa, bộ môn, người phụ trách chương trình...); giao nhiệm vụ cùng nhân lực, kinh phí và quyền tiếp cận dữ liệu. Pháp luật đã phân biệt trường đại học thành viên với trường trực thuộc, phân hiệu không có tư cách pháp nhân. Vì vậy, không thể áp dụng cùng một phạm vi tự quyết cho các loại đơn vị khác nhau mà cần căn cứ địa vị pháp lý, chức năng, năng lực, nguồn lực để có sự phân cấp nội bộ phù hợp với thực tế từng bộ phận cấu thành.

Trong quy chế nội bộ của cơ sở giáo dục đại học công lập bắt buộc có quy định trách nhiệm giải thích khi người đứng đầu quyết định khác với ý kiến tư vấn chuyên môn; công khai căn cứ của quyết định trong phạm vi pháp luật cho phép; tổ chức kiểm tra, giám sát thực chất không chỉ đối với các đơn vị cấu thành, viên chức, người lao động mà trước hết với chính người đứng đầu cơ sở giáo dục đại học công lập. Mặt khác, phân biệt vai trò lãnh đạo của tổ chức đảng, trách nhiệm quản lý, điều hành của người đứng đầu cơ sở giáo dục đại học công lập và chức năng tư vấn của hội đồng khoa học và đào tạo. Phân

cấp trong nội bộ cơ sở giáo dục đại học công lập không nhằm giảm trách nhiệm của người đứng đầu mà là làm rõ vai trò, trách nhiệm của từng chủ thể trong quá trình ban hành, thực hiện mỗi một quyết định của cơ sở giáo dục đại học công lập.

Ba là, tổ chức tự chủ đào tạo theo trình độ và tính chất rủi ro.

Trong phạm vi thẩm quyền hiện hành, cơ sở giáo dục đại học công lập cần giao các đơn vị giảng dạy (khoa, bộ môn) chủ động cập nhật học phần, phương pháp giảng dạy và đánh giá nhưng bảo đảm thống nhất chuẩn đầu ra và điều kiện bảo đảm chất lượng. Ngoài ra, đối với đào tạo thạc sĩ, cần làm rõ mục tiêu nghiên cứu hoặc ứng dụng trong tổ chức chương trình, phân công người hướng dẫn và đánh giá kết quả học tập. Với đào tạo tiến sĩ, cần thẩm định thực chất và bảo đảm năng lực người hướng dẫn khoa học, môi trường nghiên cứu, tính độc lập của phản biện và tính xác thực của dữ liệu. Mở rộng quyền phải đi cùng khả năng nhận diện từ sớm, từ xa những nguyên nhân, điều kiện tiềm ẩn rủi ro, sai lệch; đồng thời, phát hiện kịp thời và xử lý nghiêm minh khi có vi phạm.

Bốn là, gắn quyền đào tạo với quyền tổ chức nghiên cứu và điều kiện tài chính.

Trước mắt, cần thực hiện đầy đủ Nghị định số 334/2026/NĐ-CP ngày 20/8/2026, trong đó quy định quyền chủ động trong nghiên cứu, sử dụng nguồn lực và hỗ trợ của Nhà nước không phụ thuộc mức tự chủ tài chính (Chính phủ, 2026). Cơ sở giáo dục đại học công lập có trách nhiệm công khai cách phân bổ kinh phí cho từng nhiệm vụ; dành nguồn lực phù hợp cho ngành nền tảng, ngành khó tuyển nhưng cần thiết; bảo đảm cơ hội học tập của người có hoàn cảnh khó khăn. Cơ quan đặt hàng cần xác định sản phẩm, chất lượng và nghĩa vụ các bên, tránh chỉ thanh toán theo số người được cấp bằng. Với đào tạo tiến sĩ, hỗ trợ nghiên cứu phải gắn với tiến độ và chất lượng chuyên môn; đồng thời, có phương án phù hợp trong

trường hợp có rủi ro khi nghiên cứu sinh thực hiện nghiên cứu khoa học.

Cơ chế chấp nhận rủi ro trong nghiên cứu phải được vận dụng đúng điều kiện pháp luật. Khi giao quyền cho nhóm nghiên cứu, cơ sở giáo dục đại học công lập cần xác định trước phạm vi quyết định, trách nhiệm lưu giữ chứng cứ và phương thức đánh giá; không đánh đồng thất bại với vi phạm nhưng cũng không lấy rủi ro khoa học để che giấu sai phạm.

Năm là, chuyển trọng tâm giám sát sang chất lượng, dữ liệu và khả năng giải trình.

Cơ quan quản lý nhà nước cần thống nhất yêu cầu dữ liệu để cơ sở giáo dục đại học công lập không phải báo cáo lặp lại để tránh lãng phí (theo nguyên tắc: khai báo một lần, sử dụng nhiều lần); ưu tiên kiểm tra nơi có dấu hiệu bất thường hoặc điều kiện chất lượng không ổn định. Cơ sở giáo dục đại học công lập có trách nhiệm công khai, minh bạch thông tin đủ để người học đối chiếu cam kết với kết quả, như: điều kiện học tập, đội ngũ giảng viên, chi phí, học phí, chất lượng chương trình, giáo trình, phương thức tiếp nhận và giải quyết kiến nghị. Dữ liệu phải có người chịu trách nhiệm, có khả năng kiểm tra lại và được bảo vệ; quá trình số hóa cần tiến tới tự động xử lý dữ liệu, ra quyết định theo thời gian thực chứ không chỉ là chuyển từ việc xử lý văn bản giấy sang xử lý văn bản trên mạng.

Sáu là, tổ chức đánh giá việc thực thi và điều chỉnh trên cơ sở chứng cứ.

Cần theo dõi thời gian giải quyết công việc, số lần xin ý kiến, chi phí tuân thủ, chất lượng đào tạo và kết quả xử lý phản ánh, thay vì chỉ thống kê số nhiệm vụ đã giao. Việc đánh giá cần làm rõ nguyên nhân của hạn chế (như do thiếu quyền, thiếu nguồn lực, thiếu năng lực, thiếu trách nhiệm...), từ đó, có phương án xử lý phù hợp.

4. Kết luận

Phân quyền, phân cấp trong quản trị đại học công lập cần tổ chức lại quyền quyết

định và trách nhiệm, không chỉ là sự chuyển dịch đơn thuần công việc từ cơ quan quản lý nhà nước cấp trên xuống cơ quan quản lý nhà nước cấp dưới hoặc từ Nhà nước sang cơ sở giáo dục đại học công lập. Yêu cầu đặt ra là bảo đảm quyền tự chủ thực chất; đồng thời, tăng năng lực quản lý và kiểm soát quyền lực. Thước đo đánh giá mức độ đáp ứng yêu cầu này không phải ở chỗ cơ sở giáo dục đại học công lập được quyết định bao nhiêu việc mà là quyền được quyết định tạo ra chất lượng đào tạo, phát triển tri thức và lợi ích xã hội như thế nào, cùng với trách nhiệm của từng chủ thể trong quản trị đại học công lập phải được xác định một cách rõ ràng, minh bạch□

Tài liệu tham khảo:

- Ban Chấp hành Trung ương Đảng (2026). *Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 28/7/2026 Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa XIV) về đổi mới mô hình phát triển Việt Nam.*
- Bộ Chính trị (2024). *Nghị quyết số 57-NQ/TW ngày 22/12/2024 về đột phá phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số quốc gia.*
- Bộ Chính trị (2025). *Nghị quyết số 71-NQ/TW ngày 22/8/2025 về đột phá phát triển giáo dục và đào tạo.*
- Chính phủ (2026). *Nghị định số 334/2026/NĐ-CP ngày 20/8/2026 quy định về tự chủ của cơ sở giáo dục đại học, cơ sở giáo dục nghề nghiệp; cơ chế tài chính đối với giáo dục đại học và giáo dục nghề nghiệp; chương trình trọng điểm quốc gia đào tạo tiến sĩ toàn thời gian.*
- Quốc hội (2025a). *Luật Tổ chức Chính phủ năm 2025.*
- Quốc hội (2025b). *Luật Giáo dục đại học năm 2025.*
- Tổ chức Giáo dục, Khoa học và Văn hóa của Liên Hợp quốc (1997). *Khuyến nghị về địa vị của đội ngũ giảng dạy giáo dục đại học, thông qua ngày 11/11/1997 (tên văn bản và nội dung được tác giả tạm dịch sang tiếng Việt).* <https://www.unesco.org/en/legal-affairs/recommendation-concerning-status-higher-education-teaching-personnel>