

# Bàn về cơ chế “người đứng đầu” cơ sở giáo dục đại học công lập trong điều kiện tự chủ đại học

Nguyễn Thị Kim Phụng

Email: ntkphung@moet.edu.vn

Bộ Giáo dục và Đào tạo

35 Đại Cồ Việt, Hai Bà Trưng, Hà Nội, Việt Nam

**TÓM TẮT:** Trong thời gian qua, việc thực thi cơ chế tự chủ đại học vẫn còn nhiều lúng túng và vướng mắc do hệ thống pháp luật và nhận thức pháp luật liên quan đến giáo dục đại học chưa đồng bộ. Bài viết này bàn về cơ chế “người đứng đầu” cơ sở giáo dục đại học công lập trong điều kiện tự chủ đại học; bao gồm: 1/ Nghiên cứu một số quy định của Luật Giáo dục Đại học liên quan đến “người đứng đầu” cơ sở giáo dục đại học công lập; 2/ Xác định chủ thể trong cơ sở giáo dục đại học có thẩm quyền thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn quy định cho “người đứng đầu” trong pháp luật về viên chức và một số lĩnh vực pháp luật khác; 3/ Xác định mối quan hệ giữa các thiết chế lãnh đạo: Đảng uỷ, Hội đồng trường, Hiệu trưởng trong cơ sở giáo dục đại học công lập; 4/ Một số lưu ý khi sử dụng thuật ngữ, sử dụng chế định “người đứng đầu” đối với cơ sở giáo dục đại học công lập và khuyến nghị để thực hiện tốt tự chủ đại học theo Luật số 34/2018.

**TỪ KHÓA:** Người đứng đầu, chủ tịch hội đồng trường, hiệu trưởng, hội đồng trường, cơ sở giáo dục đại học, Luật Giáo dục Đại học.

→ Nhận bài 04/10/2021 → Nhận bài đã chỉnh sửa 19/10/2021 → Duyệt đăng 15/01/2022.

**DOI:** <https://doi.org/10.15625/2615-8957/12220102>

## 1. Đặt vấn đề

Đã qua 4 năm thực hiện Nghị quyết số 19-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam khóa XII về Tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập, qua hai năm thực hiện Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục Đại học (GDĐH) nhưng việc thực thi cơ chế tự chủ đại học (ĐH) theo chủ trương của Đảng và Luật GDĐH vẫn còn có sự lúng túng và gặp nhiều vướng mắc do hệ thống pháp luật và nhận thức pháp luật liên quan đến GDĐH chưa đồng bộ. Bài viết này bàn về cơ chế “người đứng đầu” trong cơ sở GDĐH công lập nhằm góp phần thực thi Nghị quyết số 19-NQ/TW nói chung và Luật GDĐH nói riêng.

## 2. Nội dung nghiên cứu

### 2.1. Một số quy định liên quan đến “người đứng đầu” cơ sở giáo dục đại học công lập trong Luật Giáo dục đại học

Hội đồng trường (HĐT) của trường ĐH công lập là tổ chức quản trị, thực hiện quyền đại diện của chủ sở hữu và các bên có lợi ích liên quan; có trách nhiệm và quyền hạn trong việc: Quyết định về chiến lược phát triển trường và kế hoạch hằng năm; Ban hành quy chế tổ chức và hoạt động, quy chế tài chính, quy chế dân chủ ở cơ sở của trường ĐH; Quyết định phương hướng tuyển sinh, đào tạo, chính sách bảo đảm chất lượng GDĐH; Quyết định về cơ cấu tổ chức, cơ cấu lao động, thành lập, sáp nhập, chia, tách, giải thể các đơn vị; ban hành

danh mục vị trí việc làm, tiêu chuẩn và điều kiện làm việc của từng vị trí; Quy định về tuyển dụng, sử dụng, quản lý cán bộ, giáo viên; Quyết định và trình cơ quan quản lý có thẩm quyền ra quyết định công nhận, bãi nhiệm, miễn nhiệm hiệu trưởng; Bổ nhiệm, bãi nhiệm, miễn nhiệm phó hiệu trưởng, kế toán trưởng; Tổ chức đánh giá hiệu quả hoạt động, lấy phiếu tín nhiệm đối với chủ tịch HĐT, hiệu trưởng; Quyết định chính sách, chủ trương đầu tư phát triển, chính sách học phí, phê duyệt kế hoạch tài chính, thông qua báo cáo tài chính, báo cáo quyết toán kinh phí hàng năm; Quyết định chính sách tiền lương của chức danh lãnh đạo trong đó có hiệu trưởng... (Điều 16).

Chủ tịch HĐT do HĐT bầu và được cơ quan quản lý có thẩm quyền ra quyết định công nhận, có trách nhiệm và quyền hạn: Chỉ đạo, tổ chức thực hiện các nhiệm vụ và quyền hạn nêu trên của HĐT; Chỉ đạo tổ chức, chủ trì các cuộc họp, kí văn bản thuộc thẩm quyền của HĐT... được hưởng phụ cấp chức vụ cao nhất trong danh mục phụ cấp chức vụ của trường ĐH (Điều 16).

Thành viên hội đồng ĐH bao gồm chủ tịch HĐT của đơn vị thành viên (nếu có) hoặc người đứng đầu đơn vị thành viên trong trường hợp đơn vị không có HĐT (Điều 18).

Hiệu trưởng cơ sở GDĐH công lập do HĐT quyết định và được cơ quan quản lý có thẩm quyền công nhận; là người chịu trách nhiệm quản lý, điều hành các hoạt động của cơ sở GDĐH theo quy định của pháp luật, quy chế tổ chức và hoạt động của cơ sở GDĐH, là người

đại diện theo pháp luật và là chủ tài khoản của cơ sở GDĐH (Điều 20). Từ các quy định trên, có thể thấy:

**Thứ nhất:** Trong lĩnh vực quản trị trường ĐH, HĐT (trong đó có đại diện cơ quan Nhà nước đang quản lý trực tiếp trường) là cơ quan có thẩm quyền cao nhất, có quyền quyết định các vấn đề lớn của cơ sở GDĐH và ban hành các quy định nội bộ quan trọng của nhà trường; Có quyền quyết định cơ cấu tổ chức, nhân sự hiệu trưởng, bổ nhiệm phó hiệu trưởng, kế toán trưởng; Quyết định chính sách tiền lương đối với hiệu trưởng và các chức danh quản lý trường, đánh giá hiệu quả hoạt động của hiệu trưởng...

**Thứ hai:** Chủ tịch HĐT là người đứng đầu cơ quan có thẩm quyền cao nhất đó, được hưởng phụ cấp chức vụ cao nhất trong trường. Trong trường hợp tham gia vào hội đồng ĐH thì chủ tịch HĐT của trường thành viên được tham gia như người đứng đầu đơn vị thành viên.

**Thứ ba:** Trong lĩnh vực quản lý và điều hành các công việc hành chính trong trường thì hiệu trưởng là người đứng đầu bộ máy hành chính của trường, là chủ tài khoản, đại diện cho pháp nhân nhà trường trong mối quan hệ với các cơ quan, tổ chức và cá nhân khác. Đây cũng là vị trí quan trọng của trường ĐH và trọng trách cũng rất lớn. Tuy nhiên, nhân sự hiệu trưởng, nhiệm kỳ hoặc thời gian bổ nhiệm của hiệu trưởng do HĐT quyết định trong phạm vi nhiệm kỳ của HĐT. Quy định này nhằm kiến tạo, mở đường cho cơ chế thuê hiệu trưởng có thể dần được thực hiện như ở đa số các nước phát triển hiện nay.

**Thứ tư:** Để thực hiện tự chủ ĐH trên cơ sở khối tài sản thuộc sở hữu công thì Nhà nước trao quyền tự chủ, quyền quyết định các vấn đề lớn của trường cho HĐT, thiết chế tập thể (bao gồm đại diện của cơ quan quản lý nhà nước; Đại diện cho giới trí thức, giới sử dụng lao động xã hội và cựu sinh viên; đại diện cho lãnh đạo, giảng viên, các viên chức khác và người học trong trường) chứ không trao quyền cho một cá nhân đứng đầu nhà trường. Vì vậy, Luật GDĐH không xác định cá nhân nào là người đứng đầu nhà trường, cũng không quy định thẩm quyền cá nhân cho chủ tịch HĐT để phù hợp với cơ chế tự chủ ĐH trên cơ sở khối tài sản công thuộc sở hữu toàn dân mà Nhà nước là đại diện chủ sở hữu, HĐT được giao thực hiện quyền đại diện của chủ sở hữu. HĐT là thiết chế lãnh đạo có thẩm quyền cao nhất, đại diện cho quyền tự chủ và tiếp nhận quyền tự chủ ĐH, làm cho cơ sở GDĐH khác với các cơ quan sự nghiệp khác và gần với thông lệ quản trị ĐH của các nước phát triển.

**Thứ năm:** Về tính chất của vị trí công tác, cả chủ tịch HĐT và hiệu trưởng trường công đều là những viên chức giữ vị trí trọng yếu, phải chịu trách nhiệm trước cơ quan quản lý trực tiếp nên đều phải được cơ quan quản

lý có thẩm quyền công nhận; quyền và trách nhiệm của chủ tịch HĐT và hiệu trưởng chỉ phát sinh sau khi có quyết định công nhận này. Quyết định công nhận này khác quyết định bổ nhiệm là trao quyền tự chủ cho nhà trường trong việc chuẩn bị và lựa chọn nhân sự (Cơ quan Nhà nước chỉ kiểm tra hồ sơ về điều kiện nhân sự và quy trình thực hiện, không can thiệp vào nhân sự cụ thể) nhưng nó tương đương quyết định bổ nhiệm viên chức quản lý ở việc làm phát sinh nhiệm vụ, quyền hạn của viên chức quản lý. Vì vậy, ngoại trừ thủ tục riêng thì có thể xác định cơ quan công nhận là cơ quan có thẩm quyền bổ nhiệm các vị trí viên chức quản lý này.

## 2.2. Một số quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của “người đứng đầu” trong pháp luật về viên chức và nguyên tắc xác định chủ thể thực hiện trong cơ sở giáo dục đại học

Luật Viên chức hiện hành có 35 lần và Nghị định 115/2020 có 124 lần quy định liên quan đến nhiệm vụ quyền hạn của người đứng đầu đơn vị sự nghiệp công lập... Các nội dung này chủ yếu quy định về chế độ viên chức; quyền, nghĩa vụ của viên chức; tuyển dụng, sử dụng, quản lý viên chức và bổ nhiệm viên chức quản lý... không quy định về quyền quản trị đơn vị sự nghiệp công lập. Vì vậy, nếu đối chiếu với các quy định tương đồng trong Luật GDĐH (tuyển dụng, sử dụng, quản lý viên chức và bổ nhiệm viên chức quản lý trong cơ sở GDĐH) thì hầu hết các quy định đối với “người đứng đầu” đơn vị sự nghiệp công lập của hệ thống Luật Viên chức đều thuộc lĩnh vực quản lý, điều hành các hoạt động cơ sở GDĐH của hiệu trưởng. Tuy nhiên, không vì thế mà hiệu trưởng là người đứng đầu nhà trường. Có một số ít quy định (nhưng quan trọng) đối với “người đứng đầu” đơn vị sự nghiệp công lập của hệ thống Luật Viên chức thuộc nhiệm vụ quyền hạn của HĐT như: quyết định nhân sự hiệu trưởng, bổ nhiệm phó hiệu trưởng, kế toán trưởng...

Từ đó, có thể thấy, trường ĐH công lập là đơn vị sự nghiệp công lập, vừa phải thực hiện hệ thống Luật Viên chức (Luật chung quy định về chế độ viên chức đối với mọi cơ quan hành chính sự nghiệp) vừa phải thực hiện hệ thống Luật GDĐH (Luật chuyên ngành về GDĐH). Khi Luật GDĐH không quy định về “người đứng đầu” cơ sở GDĐH thì tùy từng quy định cụ thể về nhiệm vụ, quyền hạn của “người đứng đầu” trong hệ thống Luật Viên chức, đối chiếu với quy định cụ thể của Luật GDĐH về nhiệm vụ, quyền hạn của HĐT, chủ tịch HĐT, hiệu trưởng để xác định chủ thể nào thực hiện nhiệm vụ của “người đứng đầu” được quy định trong hệ thống Luật Viên chức. Ví dụ: Luật Viên chức quy định: “Thẩm quyền bổ nhiệm viên chức giữ chức vụ quản lý do người đứng đầu đơn vị sự nghiệp công lập quyết định hoặc đề nghị cấp có thẩm quyền quyết định theo phân cấp quản lý” (Điều 37) thì cần đối chiếu với

Luật GDĐH để xác định: Ngoài hiệu trưởng do HĐT trường quyết định nhân sự và cơ quan quản lý trực tiếp ra quyết định công nhận thì “Người đứng đầu” có thẩm quyền bổ nhiệm phó hiệu trưởng, kế toán trưởng và một số chức danh quản lý khác (Nếu được Quy chế tổ chức và hoạt động của cơ sở GDĐH quy định) là HĐT, trong đó chủ tịch HĐT là người chỉ đạo, tổ chức thực hiện quy trình và kí quyết định. “Người đứng đầu” có thẩm quyền bổ nhiệm các chức danh quản lý khác ở vị trí thấp hơn trong cơ sở GDĐH là hiệu trưởng. Với cách thức đó, có thể xác định được thẩm quyền của chủ thể cụ thể khi thực hiện một số quy định đối với “người đứng đầu” cơ sở GDĐH trong việc thực hiện quyền tự chủ thuộc lĩnh vực đầu tư, đầu thầu...

### 2.3. Một số lưu ý khi sử dụng thuật ngữ và sử dụng chế định “người đứng đầu” đối với cơ sở giáo dục đại học

**Thứ nhất:** Trong điều kiện tự chủ ĐH, thẩm quyền của các chủ thể nêu trên (HĐT, chủ tịch HĐT và hiệu trưởng cơ sở GDĐH) trước hết phụ thuộc vào các quy định của pháp luật nhưng một số lĩnh vực còn phụ thuộc vào quy định của quy chế tổ chức và hoạt động của cơ sở GDĐH. Luật GDĐH hiện hành đã trao quyền tự chủ cho các cơ sở GDĐH được quyết định khá nhiều nội dung trong quy chế tổ chức hoạt động của các trường; trong đó, có cả việc “Phân định trách nhiệm và quyền hạn khác giữa hội đồng trường và hiệu trưởng trường ĐH” (Điều 16). Quy chế này do hiệu trưởng tổ chức soạn thảo và HĐT ban hành. Nếu tiếp tục thực hiện tự chủ ĐH theo thông lệ của các nước phát triển để phát huy nội lực của các trường, phát huy trí sáng tạo và hiệu quả làm việc của đội ngũ trí thức... thì pháp luật ngày càng cần mở rộng những vấn đề trường ĐH được quyền quyết định, phù hợp với năng lực tự chủ của các trường, phù hợp với năng lực quản lý vĩ mô và khả năng kiến tạo của Nhà nước. Trình độ quản lý Nhà nước càng cao thì tự chủ ĐH sẽ ngày càng được mở rộng.

**Thứ hai:** Nên coi hiệu trưởng là “người đứng đầu bộ máy hành chính” của trường ĐH, không nên coi hiệu trưởng là “người đứng đầu trường ĐH”. Điều này tương tự như Luật Tổ chức chính quyền địa phương hiện hành chỉ quy định chủ tịch ủy ban nhân dân tỉnh là người đứng đầu ủy ban nhân dân tỉnh chứ không phải chủ tịch ủy ban nhân dân tỉnh là người đứng đầu một tỉnh. Bởi vì: Theo Luật GDĐH, trong trường ĐH công lập, HĐT mới là tổ chức quản trị, thực hiện quyền đại diện của chủ sở hữu và các bên có lợi ích liên quan, là thiết chế chủ yếu để tiếp nhận, thực hiện và triển khai quyền tự chủ ĐH, trên cơ sở sở khối tài sản công, để phục vụ lợi ích công. HĐT có quyền quyết định nhân sự hiệu trưởng, thu nhập và thời gian giữ vị trí của một hiệu trưởng cụ thể...

**Thứ ba:** Khi thực hiện các quy định về nhiệm vụ

quyền hạn đối với “người đứng đầu” đơn vị sự nghiệp công lập thì cần đối chiếu với Luật GDĐH để xác định thẩm quyền của HĐT hay của hiệu trưởng. Nếu vấn đề thuộc về lĩnh vực định hướng phát triển, xây dựng kế hoạch, quy chế quy định nội bộ, quyết định các vấn đề lớn như cơ cấu tổ chức, phương hướng hoạt động, tiêu chuẩn, chính sách, đầu tư tài chính, sử dụng tài sản công, bổ nhiệm phó hiệu trưởng, kế toán trưởng... thì thuộc thẩm quyền của HĐT. Nếu vấn đề thuộc lĩnh vực triển khai thực hiện các hoạt động chuyên môn, tuyển chọn, quản lý, sử dụng, đánh giá viên chức, bổ nhiệm các chức danh mà quy chế nội bộ quy định thuộc quyền của hiệu trưởng, tổ chức thực hiện các quy định cụ thể của pháp luật và quy chế nội bộ của trường thì thuộc thẩm quyền của hiệu trưởng.

**Thứ tư:** Đối với những vấn đề vừa được Luật GDĐH quy định, vừa được pháp luật về viên chức (hoặc pháp luật tài chính, đầu tư, xây dựng...) quy định thì trường ĐH cần tổng hợp tất cả các quy định của các lĩnh vực pháp luật có liên quan để thực hiện đầy đủ. Việc này cũng đã được quy định trong Luật GDĐH: *Quy chế tổ chức và hoạt động của trường ĐH công lập quy định về... thủ tục HĐT quyết định nhân sự hiệu trưởng trường ĐH, việc quyết định chức danh quản lý khác của trường ĐH trong quy trình bổ nhiệm nhân sự* (Điều 16). Ví dụ, đối với việc bổ nhiệm hiệu trưởng, phó hiệu trưởng, kế toán trưởng vừa phải thực hiện quy trình 5 bước trong Nghị định số 115/2020 để lựa chọn nhân sự đưa ra HĐT quyết định. HĐT có quyền quyết định các nhân sự này nên nếu nhân sự giới thiệu ra HĐT mà không được HĐT chấp nhận (từ 50% phiếu trở xuống) thì phải thực hiện quy trình giới thiệu lại. Riêng nhân sự hiệu trưởng sau khi được HĐT lựa chọn (đạt số phiếu đồng ý của HĐT) còn phải được cơ quan quản lý có thẩm quyền ra quyết định công nhận.

Nếu quy định của Luật GDĐH và hệ thống pháp luật viên chức (hoặc hệ thống luật tài chính, đầu tư, xây dựng...) về cùng một vấn đề lại có sự khác nhau thì lựa chọn quy định của văn bản có hiệu lực cao hơn hoặc lựa chọn quy định của văn bản ban hành sau nếu cùng cấp độ hiệu lực.

**Thứ năm:** Thẩm quyền bổ nhiệm/công nhận viên chức quản lý đã được pháp luật hoặc quy chế nội bộ của cơ sở GDĐH quy định cho từng vị trí hoặc từng loại vị trí quản lý. Thẩm quyền này còn là cơ sở để xác lập thẩm quyền cho nhiều vấn đề liên quan khác như cho chủ trương bổ nhiệm, giao quyền, giao phụ trách; quản lý, điều động, đánh giá, kỉ luật viên chức ở các vị trí này...

Ví dụ, vị trí hiệu trưởng, chủ tịch HĐT phải được cơ quan quản lý trực tiếp công nhận thì việc giao quyền hiệu trưởng, quyền chủ tịch HĐT, giao phó hiệu trưởng thực hiện quyền hiệu trưởng - phó hiệu trưởng phụ

trách đều phải được cơ quan quản lý trực tiếp công nhận theo quy định đối với vị trí này. Về điều này, Nghị định số 115/2020 đã quy định: Trường hợp đơn vị sự nghiệp công lập chưa kiện toàn người đứng đầu, căn cứ yêu cầu nhiệm vụ, cấp có thẩm quyền bổ nhiệm xem xét, quyết định và chịu trách nhiệm việc giao quyền hoặc giao phụ trách đơn vị sự nghiệp công lập cho đến khi bổ nhiệm người đứng đầu đơn vị sự nghiệp công lập (Điều 47). Như trên đã phân tích, HĐT chỉ thực hiện quyền tự chủ về việc lựa chọn nhân sự, còn quyết định công nhận hiệu trưởng, chủ tịch HĐT mới làm phát sinh nhiệm vụ và quyền hạn của các vị trí này nên về bản chất, đó là quyết định bổ nhiệm. Vì vậy, việc giao quyền, giao phụ trách đối với hai chức danh nêu trên cũng phải được cơ quan quản lý trực tiếp công nhận thì mới phát sinh quyền của người được giao phụ trách. Nghị định số 157/2007 về Chế độ trách nhiệm đối với người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị của Nhà nước cũng quy định: Người được giao quyền đứng đầu hoặc phụ trách cơ quan, tổ chức, đơn vị của Nhà nước cũng phải thực hiện chế độ trách nhiệm như người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị của Nhà nước (Điều 5). Như vậy, không thể có việc người chưa được cơ quan có thẩm quyền công nhận lại được thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn ở vị trí mà pháp luật quy định phải có sự công nhận của cơ quan có thẩm quyền.

Về việc cho chủ trương bổ nhiệm, đánh giá viên chức, xử lý kỉ luật đối với viên chức thì các văn bản trong hệ thống pháp luật viên chức đều quy định người có thẩm quyền bổ nhiệm có thẩm quyền cho chủ trương bổ nhiệm, đánh giá và có quyền xử lý kỉ luật đối với viên chức quản lý thuộc thẩm quyền. Đối với chủ tịch HĐT và hiệu trưởng thì thuộc thẩm quyền của cơ quan quản lý trực tiếp, trừ trường hợp cơ quan quản lý trực tiếp ủy quyền cho HĐT.

#### **2.4. Mối quan hệ giữa các thiết chế lãnh đạo: Đảng ủy, hội đồng trường, hiệu trưởng trong cơ sở giáo dục đại học công lập**

Trong điều kiện tự chủ ĐH, không xác định cá nhân là “người đứng đầu”, công tác quản trị trường ĐH ngày càng cần phải đổi mới thì sự phối hợp giữa các thiết chế lãnh đạo Đảng ủy, HĐT và hiệu trưởng là rất cần thiết và có ảnh hưởng lớn đến sự ổn định và phát triển của các trường ĐH công lập.

a/ Sự phối hợp giữa Đảng ủy với HĐT và hiệu trưởng phải thực hiện trên cơ sở Điều lệ Đảng và nguyên tắc lãnh đạo của Đảng. Theo đó, Đảng ủy thống nhất lãnh đạo toàn diện việc thực hiện các nhiệm vụ chính trị của cơ sở GDĐH thông qua các mặt công tác như: công tác chính trị tư tưởng, công tác tổ chức cán bộ, công tác chuyên môn, công tác kiểm tra, giám sát; lãnh đạo chỉ đạo các tổ chức chính trị, đoàn thể trong trường và lãnh

đạo thông qua trách nhiệm và sự gương mẫu của Đảng viên... Việc lãnh đạo của Đảng ủy thực hiện bằng việc ban hành chủ trương, nghị quyết của tổ chức Đảng về các mặt công tác nêu trên. Các chi bộ Đảng và các Đảng viên, trong đó có chủ tịch HĐT, hiệu trưởng có trách nhiệm chấp hành, tổ chức thực hiện các nghị quyết của Đảng ủy trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

Ví dụ, trong công tác cán bộ, Đảng ủy có quyền ban hành nghị quyết về tiêu chuẩn, quy chế, quy định đối với công tác cán bộ (phù hợp với các quy định của tổ chức Đảng cấp trên) và chỉ đạo thực hiện thông qua các cấp ủy, tổ chức đảng, đảng viên trong cơ sở GDĐH. Về mặt hình thức, sự phối hợp của Đảng ủy trong hệ thống lãnh đạo cơ sở GDĐH vẫn là những quy định có tính truyền thống: Quy hoạch cán bộ để bồi dưỡng và giới thiệu vào các vị trí lãnh đạo trong trường; Cho chủ trương bổ nhiệm, tham gia các hội nghị của tập thể lãnh đạo mở rộng, cán bộ chủ chốt để giới thiệu ứng viên theo quy trình bổ nhiệm, cho ý kiến bằng văn bản về nhân sự trước khi cấp có thẩm quyền ra quyết định bổ nhiệm viên chức quản lí... Tuy nhiên, trong điều kiện đổi mới quản trị ĐH để thực hiện tự chủ và nâng cao năng lực cạnh tranh của các trường trong hệ thống GDĐH trong nước và quốc tế thì công tác lãnh đạo của Đảng cũng đã và đang được đổi mới. Trong đó, quan trọng là xác định và đảm bảo tiêu chuẩn cán bộ đáp ứng yêu cầu quản trị, quản lí nhà trường trong tình hình mới. Nếu có nguồn cán bộ tốt thì các cấp ủy tốt luôn thực hiện các thủ tục về quy hoạch, quy trình công tác cán bộ nhanh gọn, đảm bảo chính sách thu hút nguồn cán bộ chất lượng cao cho nhà trường.

Hội đồng trường/chủ tịch HĐT và hiệu trưởng có trách nhiệm phải tổ chức thực hiện, cụ thể hoá nghị quyết của Đảng ủy trong các quy định, quyết định thuộc thẩm quyền của mình; phải xin chủ trương hoặc báo cáo Đảng ủy về những vấn đề thuộc thẩm quyền lãnh đạo của Đảng ủy (nêu trên). Tuy nhiên, Đảng ủy và HĐT còn có điểm chung đều là thiết chế lãnh đạo định hướng cho sự phát triển của trường ĐH nên đề cộng lực và tránh trùng lặp, chồng chéo, Nghị quyết số 19/NQ/TU đã có chủ trương thực hiện bí thư đảng ủy kiêm chủ tịch hội đồng trường. Vì vậy, đối với những vấn đề thuộc nhiệm vụ quyền hạn của cả hai bên như lãnh đạo thực hiện nhiệm vụ chiến lược, nhiệm vụ chính trị của trường... thì Đảng ủy có thể cho ý kiến chỉ đạo hoặc thống nhất nội dung để HĐT ban hành nghị quyết hoặc hai bên cùng thống nhất ban hành nghị quyết liên tịch.

b/ Sự phối hợp giữa HĐT/chủ tịch HĐT và hiệu trưởng phải thực hiện trên cơ sở các quy định của pháp luật và các quy chế nội bộ của cơ sở GDĐH về nhiệm vụ quyền hạn của mỗi bên. Trong đó, nhiệm vụ, quyền hạn chủ yếu của HĐT được quy định tại Điều 16 khoản 2 và nhiệm vụ, quyền hạn chủ yếu của hiệu trưởng

được quy định tại Điều 20 khoản 3 của Luật GDĐH (đã được sửa đổi, bổ sung). Theo các quy định này, như mục trên đã đề cập: Những vấn đề thuộc về định hướng phát triển; ban hành kế hoạch, quy chế quy định nội bộ; quyết định các vấn đề lớn như cơ cấu tổ chức, phương hướng hoạt động, tiêu chuẩn của các vị trí việc làm, chính sách, đầu tư tài chính, sử dụng tài sản công; bổ nhiệm phó hiệu trưởng, kế toán trưởng... thì thuộc thẩm quyền của HĐT (thông qua hình thức nghị quyết). HĐT có quyền giám sát mọi hoạt động của nhà trường, giám sát việc quản lý, sử dụng tài chính, tài sản của trường và hiệu trưởng có trách nhiệm giải trình.

Những vấn đề thuộc về triển khai thực hiện kế hoạch, triển khai các hoạt động chuyên môn; tuyển chọn, quản lý, sử dụng, đánh giá viên chức; bổ nhiệm các chức danh mà quy chế nội bộ quy định thuộc quyền của hiệu trưởng; kí duyệt chi theo quy định; tổ chức thực hiện các quy định cụ thể của pháp luật và quy chế nội bộ của trường... thì thuộc thẩm quyền của hiệu trưởng (thông qua hình thức quyết định, văn bản hành chính).

Với việc phân định nhiệm vụ, quyền hạn vừa cụ thể, vừa mang tính khái quát cao như trên, các quy định trong Luật GDĐH đã trở thành nguyên tắc để xác định nhiệm vụ, quyền hạn, mối quan hệ công tác giữa thiết chế HĐT và hiệu trưởng trong những trường hợp khác, do các luật khác quy định, khi hệ thống pháp luật liên quan đến GDĐH chưa được đồng bộ.

Bên cạnh các nội dung văn bản pháp luật nêu trên, các quy định nội bộ của từng cơ sở GDĐH cũng là căn cứ để “Phân định trách nhiệm và quyền hạn khác giữa hội đồng trường và hiệu trưởng trường ĐH” (Điều 16). Vì vậy, khi xây dựng các quy định này, các cơ sở GDĐH công lập cần chú trọng quy định mối quan hệ giữa HĐT và hiệu trưởng; trong đó, quan trọng nhất là xác định đầy đủ các quyền, trách nhiệm mà các văn bản pháp luật đã quy định cho “người đứng đầu”, “thủ trưởng đơn vị” để phân định hợp lý cho HĐT và hiệu trưởng, theo nguyên tắc chung mà Luật GDĐH đã xác định trong các điều luật nêu trên để các chủ thể này hợp tác vì sự phát triển chung của nhà trường, có cơ chế giám sát của cán bộ, giảng viên.

Như vậy, theo Luật số 34/2018 như đã phân tích ở trên, sự phối hợp giữa HĐT và hiệu trưởng là sự phối hợp giữa tập thể lãnh đạo nhà trường (HĐT) với người có thẩm quyền quản lý, điều hành các hoạt động của trường (hiệu trưởng). Các bên thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của mình theo đúng quy định của pháp luật, quy chế nội bộ của trường và phối hợp hiệu quả vì sự phát triển chung của nhà trường.

### **2.5. Một số khuyến nghị để thực hiện tốt hơn chủ trương tự chủ đại học theo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục Đại học**

Trước những vướng mắc thực tế nêu trên, trong điều kiện hiện nay, để thực hiện tốt hơn chủ trương tự chủ ĐH theo quy định của Luật số 34/2018, chúng tôi cho rằng, cần thực hiện đồng bộ các vấn đề sau:

a/ Mỗi chủ thể có trách nhiệm (các cơ quan ban hành pháp luật, cơ quan quản lý nhà nước, cơ quan quản lý trực tiếp, các chủ thể trong trường ĐH, các cá nhân và tổ chức có liên quan) cần phải hiểu đúng chủ trương tự chủ ĐH, hiểu đúng quy định của Luật số 34/2018 và các văn bản hướng dẫn để ban hành và triển khai thực hiện hệ thống pháp luật liên quan đến GDĐH đồng bộ và hiệu quả; tôn trọng quyền tự chủ của cơ sở GDĐH đã được pháp luật quy định... Từ đó, thực sự chuyển mô hình quản lý trường ĐH từ cơ chế hành chính có “người đứng đầu” sang cơ chế quản trị có hội đồng trường theo mô hình quản trị doanh nghiệp hiện đại; trước hết, áp dụng sớm đối với các trường đã tự chủ chi thường xuyên; sau đó, mở rộng chính sách đặt hàng đào tạo và nghiên cứu thay cho việc cấp ngân sách chi thường xuyên để mở rộng cơ chế quản trị này trong toàn hệ thống (trừ các trường thuộc Bộ Quốc phòng, Bộ Công an).

b/ Các trường cần hiểu rõ vai trò của từng thiết chế quản trị, quản lý trường; hiểu rõ vai trò của từng thành phần trong mỗi thiết chế để lựa chọn/thu hút nhân sự phù hợp. Ví dụ: lựa chọn đại diện người ngoài trường, đại diện cán bộ, giảng viên, người học... tham gia HĐT phải là người am hiểu về GDĐH, lĩnh vực đào tạo và thực sự quan tâm đến sự phát triển của trường. Các nhân sự quan trọng trong thiết chế quản trị, quản lý nhà trường (chủ tịch HĐT, hiệu trưởng...) cần phải được đào tạo, bồi dưỡng về quản trị, quản lý GDĐH hiện đại để thêm vào tiêu chuẩn “có kinh nghiệm quản lý” hiện nay và dần trở thành yêu cầu bắt buộc để đáp ứng yêu cầu đổi mới, nâng cao sức cạnh tranh từng trường và của cả hệ thống GDĐH.

c/ Các trường cần xây dựng quy chế tổ chức hoạt động và các quy chế, quy định nội bộ khác có tính hệ thống, có chất lượng, theo đúng và cụ thể hoá quy định của Luật GDĐH và các quy định của các văn bản pháp luật khác có liên quan đến GDĐH. Trong đó, quy định rõ về vai trò, chức năng, nhiệm vụ từng chủ thể; chú trọng việc phân cấp, phân quyền tự chủ và trách nhiệm giải trình đến từng vị trí công tác; minh bạch các thông tin quản lý...

d/ Tất cả các nhiệm vụ trên đều cần hướng đến mục đích phát triển các cơ sở GDĐH và nâng cao chất lượng GDĐH, tập trung vào việc xác định chiến lược, mục tiêu và nguồn lực phát triển, xây dựng chính sách thu hút nhân tài, ứng dụng công nghệ và hình thành môi trường số trong GDĐH, xây dựng hệ thống đảm bảo chất lượng thực chất, từng bước tiệm cận với các mô hình quản trị, quản lý GDĐH hiện đại, tiệm cận các

chuẩn chất lượng quốc tế (chuẩn trường, chương trình, giảng viên, cơ sở vật chất, công bố học thuật... và các chuẩn kiểm định chất lượng khác).

### 3. Kết luận

Với đặc thù của tự chủ ĐH và các vấn đề đã được phân tích ở trên, khi xây dựng và triển khai thực hiện hệ thống pháp luật liên quan đến GDDH nói chung Luật GDDH nói riêng, các cơ quan xây dựng pháp luật, cơ quan quản lý và cơ sở GDDH công lập cần thoát li tư duy của giai đoạn trước đây (Coi trường ĐH là đơn vị sự nghiệp công thuần túy) để hiểu đúng bản chất của các thiết chế HĐT, hiệu trưởng... nêu trên, trong bối cảnh của cơ chế mới về tự chủ quản trị ĐH vừa được kiến tạo. Nếu hệ thống pháp luật chưa hoàn thiện để giải quyết vấn đề phát sinh thì cần sửa theo hướng hoàn thiện cơ chế mới về tự chủ quản trị ĐH để tốt hơn, tiến gần tới thông lệ quốc tế hơn chứ không nên quay lại tìm và sửa các quy định hiện hành để chỉ ra một “người đứng đầu cơ sở GDDH công lập”.

Nếu thực hiện cơ chế một người đứng đầu cơ sở GDDH công lập thì sẽ ảnh hưởng nghiêm trọng đến chủ trương tự chủ ĐH đang được bước đầu được triển khai. Cơ chế này thực sự không phù hợp với xu hướng tự chủ quản trị GDDH dựa trên khối tài sản thuộc sở hữu công, để phục vụ lợi ích cộng đồng nhưng không cần phải có sự can thiệp trực tiếp của Nhà nước. Cơ chế này cũng sẽ làm cho hệ thống quản trị GDDH của Việt Nam trở thành có khoảng cách xa hơn với cơ chế tự chủ quản trị GDDH của các nước phát triển.

Nghị quyết số 19 năm 2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam khóa XII đã chỉ rõ một trong các nhiệm vụ, giải pháp đối với các cơ sở GDDH công lập là cần *Nâng cao hiệu lực, hiệu quả cơ chế hội đồng trường trong các trường ĐH theo hướng hội đồng trường là cơ quan thực quyền cao nhất của trường ĐH*. Đã qua 4 năm thực hiện Nghị quyết này nên các cơ quan quản lý, các cơ sở GDDH cần sớm kiện toàn cơ chế, chỉ đạo và thực thi đúng đường lối của Đảng và pháp luật về GDDH.

#### Tài liệu tham khảo

- [1] Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam khóa XII, (2017), Nghị quyết số 19-NQ/TW về *Tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập*.
- [2] Quốc hội, (2012), *Luật Giáo dục Đại học* (Sửa đổi bổ sung năm 2018).
- [3] Chính phủ, (2019), Nghị định số 99/2019/NĐ-CP *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*.
- [4] Quốc hội, (2010), *Luật Viên chức* (sửa đổi, bổ sung năm 2019).
- [5] Chính phủ, (2020), Nghị định số 115/2020/NĐ-CP quy định về *Tuyển dụng, sử dụng và quản lý đối với viên chức làm việc trong đơn vị sự nghiệp công lập*.
- [6] Chính phủ, (2021), Nghị định số 60/2021/NĐ-CP quy định về *Cơ chế tự chủ tài chính của đơn vị sự nghiệp công lập*.

## THE “HEAD” MECHANISM OF A PUBLIC HIGHER EDUCATION INSTITUTION IN TERMS OF UNIVERSITY AUTONOMY

### Nguyen Thi Kim Phung

Email: ntkphung@moet.edu.vn  
Ministry of Education and Training  
35 Dai Co Viet, Hai Ba Trung, Hanoi, Vietnam

**ABSTRACT:** *During the past time, the implementation of the university autonomy mechanism still has many confusions and obstacles due to the lack of synchronization between the legal system and legal awareness related to higher education. This article discusses the “head” mechanism in public higher education institutions in terms of university autonomy; including (1) studying some provisions of the Higher Education Law related to the “head” in a public higher education institution; (2) identifying the person in the higher education institution competent to perform the tasks and powers prescribed for the “head” in the law on public employees and some other legal fields; (3) determining the relationship between the leadership mechanisms within a public higher education institution: Party Committee, University Council, and Rector; (4) Presenting some notes when using the term and the “head” term for higher education institutions as well as giving some recommendations to well implement the university autonomy under the Law No. 34/2018.*

**KEYWORDS:** *The head, chairman of the university council, rector, university council, higher education institution, higher education law.*