

PHÁP LUẬT VỀ GIÁO DỤC ĐẠI HỌC Ở VIỆT NAM HIỆN NAY - NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN

ThS. PHẠM TIẾN DŨNG

Trường Cao đẳng Điện tử - Điện lạnh Hà Nội

Những năm gần đây nhiều chủ trương, chính sách của Đảng về giáo dục, đào tạo nói chung và giáo dục đại học nói riêng, đã được thể chế hóa thành pháp luật, nhờ đó chúng đã đi vào đời sống xã hội, mang lại nhiều hiệu quả. Tuy nhiên, theo Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X tại Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI thì: "Chất lượng giáo dục và đào tạo chưa đáp ứng yêu cầu phát triển, nhất là đào tạo nguồn nhân lực trình độ cao còn hạn chế; ... Quản lý nhà nước về giáo dục còn bất cập"¹. Như vậy, có thể khẳng định rằng việc thực hiện chủ trương, chính sách, pháp luật về giáo dục và đào tạo trong những năm qua chưa đạt mục tiêu, hiệu quả mong muốn.

Từ nhận định nêu trên, cùng với việc nghiên cứu, tổng kết thực tiễn, có thể thấy rằng vai trò của pháp luật đối với sự định hướng, thực hiện chiến lược phát triển giáo dục là rất quan trọng. Bởi vì pháp luật là công cụ quản lý nhà nước, là sự thể chế hóa những chủ trương của Đảng vào đời sống. Do đó, để xây dựng và hoàn thiện hệ thống các quy phạm pháp luật về quản lý giáo dục đại học ở nước ta hiện nay, đặc biệt là việc nghiên cứu, góp ý dự thảo Luật Giáo dục đại học, thiết nghĩ cần có cái nhìn khái quát về hệ thống văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) về giáo dục đại học hiện có với những mặt tích cực và hạn chế của nó.

1. Khái niệm "pháp luật về giáo dục đại học" ở Việt Nam

Trong hệ thống các VBQPPL của Nhà nước có nhiều quy định về giáo dục nói chung và giáo dục đại học nói riêng, đặc biệt là Hiến pháp 1946 - Bản Hiến pháp đầu tiên của Nhà nước Việt Nam - tại Điều 15 quy định: "*Nền sơ học cưỡng bách và không học phí, ở các trường sơ học địa phương, quốc dân thiếu số có quyền học bằng tiếng của mình. Học trò nghèo được chính phủ giúp. Trường tư được mở tự do và phải dạy theo chương trình nhà nước*". Trong

1. Đảng Cộng Sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, NXB Chính trị Quốc gia, 2011, tr. 148 (Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X tại ĐH Đảng toàn quốc lần thứ XI).

những năm kháng chiến, việc ban hành VBQPPL gặp những khó khăn nhất định, tuy nhiên càng ngày hệ thống tổ chức hoạt động và quản lý giáo dục, quyền học tập của công dân càng được hoàn thiện trên cơ sở của Hiến pháp, pháp luật. Các bản Hiến pháp 1980, 1992 tiếp tục phát huy những tư tưởng đó để có cơ sở xây dựng ban hành Luật Giáo dục 1998, 2005, 2009, Luật Dạy nghề 2006...

Có thể thấy, pháp luật về giáo dục nói chung và pháp luật về giáo dục đại học nói riêng đã được hình thành và ngày càng hoàn thiện hơn. Từ những phân tích nêu trên, có thể định nghĩa **pháp luật về giáo dục đại học là một bộ phận hợp thành của pháp luật giáo dục, bao gồm hệ thống các QPPL do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành để điều chỉnh các quan hệ xã hội trong lĩnh vực giáo dục đại học phù hợp với Hiến pháp, Luật Giáo dục và các VBQPPL khác.**

Cũng như các lĩnh vực xã hội khác, nhu cầu giáo dục luôn vận động và phát triển, nên pháp luật về giáo dục đại học cần được bổ sung, sửa đổi. Tuy nhiên, trong một nhà nước pháp quyền thì pháp luật phải giữ vai trò tối thượng, pháp luật phải được sử dụng như công cụ điều chỉnh xã hội phổ biến, ưu tiên hàng đầu của nhà nước và sử dụng pháp luật phải là cách ứng xử thường xuyên như một hình thái văn hóa của công dân. Công dân được bảo vệ bằng pháp luật và được làm những gì pháp luật không cấm, còn cơ quan công quyền chỉ được làm những gì luật cho phép. Do đó, việc ban hành, sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện kịp thời các VBQPPL về giáo dục đại học cho phù hợp với sự vận động của xã hội là nhiệm vụ quan trọng của Nhà nước và là nhu cầu chính đáng của xã hội. Nếu sự điều chỉnh là phù hợp hoặc không phù hợp thì tất yếu dẫn đến những hệ lụy tương ứng. Minh chứng cụ thể cho điều này là sự phát triển quy mô, loại hình, số lượng, hình thức và cả chất lượng giáo dục ở Việt Nam trong khoảng 10 năm vừa qua. Những thành tựu cũng như những mặt trái, tiêu cực phát sinh kèm theo đương nhiên có sự tác động của chính sách pháp luật với các quy định pháp luật cụ thể.



2. Thực trạng pháp luật về giáo dục đại học ở Việt Nam hiện nay và sự cần thiết phải ban hành Luật Giáo dục đại học

2.1. Hệ thống VBQPPL

Nếu tính từ năm 1992, thời điểm Nhà nước ta ban hành bản Hiến pháp thứ 3 trong lịch sử lập hiến - Bản Hiến pháp của thời kỳ đổi mới thì có thể khái quát hóa hệ thống VBQPPL về giáo dục đại học ở Việt Nam như sau:

Hiến pháp - Luật Giáo dục - Các văn bản dưới luật về giáo dục đại học (NQ, ND của Chính Phủ, Quyết định của Thủ tướng chính phủ...).

Nhìn vào hệ thống trên, chúng ta dễ dàng nhận thấy sự thiếu hụt một văn bản luật thống nhất về giáo dục đại học mà ở Việt Nam thường là Pháp lệnh hoặc Luật về Giáo dục đại học. Về mặt nguyên lí thì luật giáo dục đại học là luật cụ thể (luật nhánh, luật chuyên ngành, có khi còn gọi là "luật con") trong mối quan hệ với Luật Giáo dục đã ban hành (là luật chung, luật khung hay "luật mẹ"). Tất nhiên, với mọi ngành luật thì **Hiến pháp** là luật gốc, luật cơ bản, đạo luật có hiệu lực cao nhất trong hệ thống pháp luật Việt Nam. Hiến pháp với tính chất là Luật cơ bản quy định về tổ chức quyền lực nhà nước với các quan hệ cơ bản nhất, những vấn đề trọng yếu làm cơ sở để xây dựng các luật ngành. Các quy phạm Hiến pháp thường có tính chất nguyên tắc, tuyên bố, định nghĩa. Vì vậy, nếu chỉ căn cứ vào Hiến pháp thì việc thực hiện trong thực tế sẽ rất khó; cần có luật quy định cụ thể nguyên tắc này như Luật Giáo dục và các văn bản khác. Tất nhiên cũng cần nhắc lại rằng nếu không có quy định có tính cốt lõi trên tại Hiến pháp thì không có cơ sở triển khai xây dựng luật, hoặc nếu dự thảo luật trái với Hiến pháp thì sẽ không được thông qua, hoặc giả sử có được thông qua thì phải xem xét lại.

Thực hiện tinh thần của Hiến Pháp năm 1992, đến trước năm 1998 chúng ta cũng chưa có Luật Giáo dục mà chỉ là các văn bản dưới luật như Nghị định, Quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Có thể viện dẫn các Quyết định thành lập các đại học và kèm theo đó là các quy chế tổ chức, hoạt động, giao chức năng nhiệm vụ cho các đơn vị này... hay các văn bản về quy chế về đào tạo, chế độ đối với giảng viên, sinh viên...

Với sự phát triển mạnh mẽ về quy mô, hình thức, số lượng các cơ sở giáo dục đại học cùng những yêu cầu, đòi hỏi thực tiễn cấp bách, tháng 12 năm 1998, Quốc Hội khóa X đã thông qua **Luật Giáo dục** - văn bản có vị trí cao nhất sau Hiến pháp điều chỉnh về giáo dục nói chung, trong đó có giáo dục đại học. Phải khẳng định rằng, Luật Giáo dục 1998

và các luật sửa đổi, bổ sung sau này cùng các văn bản dưới luật đã tạo những bước chuyển biến rõ rệt trên nhiều mặt của nền giáo dục nước ta, đặc biệt là giáo dục đại học. Các thành tựu đó bao gồm sự phát triển về quy mô, đa dạng về loại hình trường, hình thức đào tạo; giáo dục đại học nước ta đã cung cấp nguồn lao động chủ yếu có trình độ cao đẳng, đại học, thạc sĩ và tiến sĩ phục vụ sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội, quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, bảo đảm an ninh quốc phòng và hội nhập kinh tế quốc tế. Tuy nhiên sau hơn 20 năm triển khai thực hiện, giáo dục đại học vẫn còn nhiều bất cập, những gì đã làm được chưa thực sự xứng với mục tiêu, yêu cầu của Đảng, Nhà nước và đặc biệt là xã hội. Chất lượng giáo dục đại học chưa cao, cơ chế quản lí còn lúng túng, nhiều bất cập. Luật Giáo dục với tính chất của một văn bản luật khung cho cả hệ thống giáo dục quốc dân nên nhiều vấn đề còn quy định chung chung, không chi tiết, khó thực thi. Nhiều nội dung đặt ra nhưng không khả thi, chưa thực hiện được hoặc thực hiện không có hiệu quả, như Hội đồng trường, quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm... Chính bởi vị trí là một luật khung như vậy nên trong quá trình triển khai thực hiện các cơ quan có thẩm quyền phải ban hành hệ thống **các văn bản dưới luật**, mà hệ lụy của việc ban hành quá nhiều văn bản dưới luật là sự vụn vặt, lắp ghép, dễ chông chéo, mà hiệu lực thực thi lại không cao. Nhiều vấn đề có tính chất rất quan trọng của giáo dục đại học như tổ chức, hoạt động giáo dục đặc thù, tài chính, quản lí nhà nước đối với giáo dục đại học, thanh tra, kiểm tra, quan hệ quốc tế lại chỉ được quy định bởi các cơ quan hành pháp (Chính phủ, Bộ...) ban hành, dẫn tới tình trạng "hành chính hóa" nhiều hoạt động giáo dục không cần thiết, đầu đó có "hiện tượng độc quyền" trong hoạt động.

2.2. Sự cần thiết phải ban hành Luật Giáo dục đại học

Từ những phân tích nêu trên, dễ dàng nhận thấy chúng ta đang rất cần phải đẩy nhanh tốc độ và nâng cao hiệu quả công tác lập pháp nói chung, trong đó có việc xây dựng và ban hành các luật cụ thể đối với giáo dục như **Luật Giáo dục đại học**, Luật Giáo dục mầm non, Luật Nhà giáo, Luật bảo vệ quyền và lợi ích của người học. Tất nhiên để làm được các luật trên và bảo đảm tinh hợp hiến, hợp pháp, thống nhất và chuẩn, Luật Giáo dục vẫn cần có một thiết kế tổng hợp hơn trên các phương diện triết lí, khoa học, thực tiễn. Riêng đối với giáo dục đại học thì cần tập trung trí tuệ để sớm ban hành Luật Giáo dục đại học nhằm khắc phục những yếu kém, bất cập đang tồn tại và thực hiện được mục



tiêu được đặt ra trong Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội năm 2011-2020 của Đảng và Nghị quyết 14/2005/NQ-CP của Chính phủ.

3. Những yêu cầu cần thiết khi xây dựng và ban hành Luật Giáo dục đại học

Tính tới thời điểm này, Dự thảo Luật Giáo dục đại học đã đi được một chặng đường dài với sự chuẩn bị khá đầy đủ và đúng quy trình, nguyên tắc xây dựng và ban hành VBQPPL của cơ quan có thẩm quyền. Các chuyên gia, các nhà nghiên cứu chuyên sâu và các cơ sở giáo dục đã được mời hoặc lấy ý kiến đóng góp rộng rãi trong xã hội qua việc công khai nội dung dự thảo lần 4 trên các phương tiện thông tin đại chúng. Việc nhắc lại những ý kiến đóng góp đã công bố rộng rãi của các chuyên gia đầu ngành là không cần thiết, tuy nhiên dưới góc độ pháp lý và yêu cầu thực tiễn, thiết nghĩ ban soạn thảo nên lưu ý một số vấn đề sau để hoàn thiện dự thảo, bảo đảm hài hòa giữa 2 yếu tố khoa học và thực tiễn:

Một là, phải bảo đảm nguyên tắc Luật Giáo dục đại học thể chế hóa đường lối và các quan điểm cơ bản của Đảng và cụ thể hóa những nội dung đã được quy định trong Luật Giáo dục. Luật Giáo dục đại học nhất thiết phải được coi như luật bộ phận, nhánh của Luật Giáo dục; bảo đảm sự tham gia của toàn xã hội đối với việc xây dựng và nâng cao chất lượng giáo dục đại học như tinh thần được quy định tại Điều 35, Hiến pháp Việt Nam 1992 (bổ sung, sửa đổi năm 2001);

Hai là, tiếp tục đề cao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong giáo dục đại học và cụ thể hơn so với Luật Giáo dục, bởi đây là xu thế tất yếu của giáo dục đại học Việt Nam trong bối cảnh hội nhập quốc tế;

Ba là, mối quan hệ giữa Hội đồng trường (đối với các trường công lập) với cơ quan chủ quản, tổ chức Đảng trong cơ sở giáo dục đại học cũng cần được đề cập rõ và cụ thể hơn Luật Giáo dục;

Bốn là, cần có sự liên thông giữa Luật Dạy nghề với Luật Giáo dục đại học để người tốt nghiệp trung cấp nghề, cao đẳng nghề có thể tiếp tục học cao đẳng, đại học trong hệ thống các cơ sở giáo dục đại học do Luật Giáo dục đại học điều chỉnh, tránh để xảy ra tình trạng "phân biệt đối xử" giữa 2 hệ thống đào tạo, trong khi cả 2 loại hình giáo dục đại học và giáo dục nghề nghiệp đều được quy định từ Luật Giáo dục;

Năm là, cần nghiên cứu kĩ hơn khi thay đổi nội dung về mục tiêu của giáo dục đại học trong Luật Giáo dục và Luật Giáo dục đại học, bởi lẽ về nguyên tắc, luật bộ phận chỉ nên cụ thể, chi tiết hơn luật chung, chứ không làm thay đổi hoặc khác về cơ

bản nội dung đã quy định trong luật chung. Tương tự như vậy, nếu những nội dung nào không cụ thể hơn về bản chất mà chỉ đơn thuần là sửa đổi câu chữ thì không nhất thiết phải quy định thêm thành một điều khoản trong Luật Giáo dục đại học, chỉ nên quy định như tại Điều 7 - Dự thảo 4 Luật Giáo dục đại học (ngày 09/04/2011).

Năm là, tham khảo nhiều hơn nữa ý kiến đóng góp của các chuyên gia giáo dục, các nhà nghiên cứu, các nhà quản lí giáo dục có trình độ chuyên môn cao và kinh nghiệm thực tiễn về các nội dung cụ thể trong Luật Giáo dục đại học như: vấn đề xây dựng định nghĩa lập pháp về giáo dục đại học, vấn đề đại học hai cấp, vấn đề tên gọi trong văn bằng của người tốt nghiệp đại học...

Tóm lại, việc ban hành Luật Giáo dục đại học trong giai đoạn hiện nay là hết sức cần thiết bởi giáo dục đại học nước ta đang rất cần một hành lang pháp lí đủ mạnh để vừa bảo đảm không chệch hướng lại vừa khuyến khích mọi nguồn lực xã hội tham gia hoạt động giáo dục đại học. Tuy thế, cũng không thể nên vì sức ép thời gian, tiến độ mà vội vàng ban hành một luật ít tính khả thi, chưa thực sự đáp ứng được đòi hỏi thực tiễn. Bởi một văn bản quy phạm pháp luật duy nhất không phải là yếu tố quyết định cho sự thành công của một chủ trương, đường lối, nếu việc thực hiện pháp luật không được triển khai nghiêm túc và không được giải quyết đồng bộ với những công cụ điều chỉnh xã hội khác.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Hiến pháp Nước CHXH CN Việt Nam các năm 1946, 1959, 1980, 1992.
2. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND, UBND năm 2004.
3. Luật Giáo dục 1998, 2005, 2009.
4. Bộ Giáo dục và Đào tạo, *Đề án đổi mới giáo dục đại học Việt Nam giai đoạn 2006-2020*, Hà Nội, 2005.
5. Bộ Giáo dục và Đào tạo, *Kiểm yếu Hội thảo Quốc gia về khoa học giáo dục Việt Nam*, Hải Phòng, 2011.
6. Phan Văn Kha, *Giáo trình Quản lí nhà nước về giáo dục*, NXB Đại học Quốc gia Hà Nội, 2007.

SUMMARY

The author presents the overview of the current legal documents on higher education for building and completing the legal regulations in higher education management, especially the study and comments on the draft Higher education law.