VJE Tạp chí Giáo dục (2026), 26(20), 1-7 ISSN: 2354-0753

VẬN DỤNG LÍ THUYẾT THỂ CHẾ MỚI PHÂN TÍCH CÁC ĐỘNG LỰC NGOẠI SINH VÀ ĐIỂM NGHẼN THỂ CHẾ TRONG TỰ CHỦ GIÁO DỤC ĐẠI HỌC VIỆT NAM

ANALYZING EXOGENOUS DRIVERS AND INSTITUTIONAL BOTTLENECKS IN VIETNAM HIGHER EDUCATION AUTONOMY THROUGH THE LENS OF THE NEW INSTITUTIONAL THEORY

Trần Thị Phương Nam[1,+], **Ngô Thị Thanh Tùng**[2], **Trần Huy Hoàng**[1]

[1]Viện Chiến lược và Chính sách Giáo dục;
[2]Viện Nghiên cứu Nhịp cầu Tri thức (KBERI)
+Tác giả liên hệ ● Email: namttp@vnies.edu.vn

Article history
Received: 16/8/2026
Accepted: 28/9/2026
Published: 20/10/2026

Keywords
New Institutional Theory, higher education autonomy, institutional bottlenecks, ceremonial isomorphism, embedded accountability, Vietnam

ABSTRACT
Under digital transformation and governance reform pressures, the institutional framework for higher education autonomy in Vietnam demonstrates persistent tension between formal regulations and practical implementation. Anchored in the New Institutional Theory and systemic complexity theory, this study utilizes Richard Scott's three institutional pillars (Regulative, Normative, Cultural-Cognitive) to examine sector-specific bottlenecks. Employing Qualitative Document Analysis (QDA) via directed content analysis, the study systematically screens 38 macro-level policy documents spanning the 2013–2024 reform cycle, complemented by critical post-2024 contextual dialogue. Findings conceptualize four exogenous drivers (Political-Legal, Economic-Globalization, Technological-Digital, Socio-Cultural) while delineating three critical institutional bottlenecks: (1) structural imbalance between administrative autonomy and public financial disinvestment; (2) institutional lag in socio-technical and digital regulatory standards; and (3) ceremonial isomorphism and structural decoupling driven by cultural-cognitive inertia. The study highlights the transition from hierarchical control to adaptive, data-informed governance. Based on qualitative scenarios toward 2035 and 2045, we propose a strategic framework integrating multi-tiered embedded accountability and digital regulatory sandboxes, reconciling state regulation with authentic institutional autonomy.

1. Mở đầu

Các hệ thống giáo dục đại học toàn cầu đang chuyển dịch mạnh mẽ từ mô hình kiểm soát hành chính tập trung sang quản trị kiến tạo nhằm tăng tính thích ứng vĩ mô (Snyder, 2013; UNESCO, 2021). Tại Việt Nam, Nghị quyết số 29-NQ/TW (Ban Chấp hành Trung ương, 2013) và Văn kiện Đại hội XIII (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2021) đã xác lập hành lang chính trị vững chắc thúc đẩy đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục. Tuy nhiên, thể chế tự chủ giáo dục đại học vẫn tồn tại một số điểm nghẽn vĩ mô, đặc biệt là một số nội dung chồng chéo giữa Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục đại học năm 2018 với các luật về tài chính, đầu tư và ngân sách (Quốc hội, 2018a; Tran và cộng sự, 2023). Sự chồng chéo này kìm hãm quyền tự chủ thực chất, tạo khoảng cách lớn giữa văn bản chính sách và thực tiễn vận hành (Harman và cộng sự, 2010; Hayden và Lam, 2007).

Các nghiên cứu trước đây thường tiếp cận theo kĩ thuật quản lí riêng lẻ, bỏ qua cơ chế phản ứng của các ràng buộc phi chính thức trước quy tắc chính thức mới (Ngo, 2020; North, 1990). Sự xung đột này tạo ra hiện tượng "ngụy trang cấu trúc" và "mô phỏng đồng hình đối phó" khi các trường sao chép mô hình tiên tiến bên ngoài để đạt tính chính danh pháp lí nhưng duy trì hành vi cũ bên trong (DiMaggio và Powell, 1983; London và Duong, 2023). Dưới lăng kính Lí thuyết Thể chế mới, thể chế gồm các quy tắc chính thức (North, 1990) lồng ghép trong ba trụ cột pháp quy, chuẩn mực, nhận thức (Scott, 2014). Khi pháp chế đổi mới nhưng tư duy bao cấp và văn hóa Nho giáo chưa dịch chuyển (Ngo, 2020), hành vi chủ thể sẽ rơi vào quán tính phụ thuộc lối mòn. Thuyết Phức hợp gợi mở rằng, để hóa giải điều này, cần thay thế cơ chế giải trình dọc (Pritchett, 2015) bằng mô hình trách nhiệm giải trình tích hợp đa chiều dựa trên dữ liệu thời gian thực (London và Duong, 2023).

Nghiên cứu vận dụng ba trụ cột thể chế của Scott (Pháp quy, Chuẩn mực, Nhận thức - Văn hóa) làm khung phân tích cốt lõi (Ngo, 2020; Scott, 2014), đặt trong tương tác với nguồn lực và hạ tầng quản trị số (HEMIS, EMIS). Bốn nhóm động lực ngoại sinh (Chính trị - Pháp lí, Kinh tế - Hội nhập, Khoa học - Công nghệ, Văn hóa - Xã hội) tương tác chặt chẽ với ba trụ cột này để thúc đẩy thể chế tự chủ thích ứng vĩ mô.

Nghiên cứu giải quyết ba câu hỏi khoa học: (1) Động lực vĩ mô nào thúc đẩy chuyển dịch tự chủ giáo dục đại học? (2) Cơ chế tương tác giữa các trụ cột thể chế và điểm nghẽn trọng yếu là gì? (3) Kịch bản chính sách đến năm 2035, tầm nhìn 2045 ra sao? Về mặt lí luận, bài báo làm rõ sự đề kháng của thể chế phi chính thức trước luật pháp mới; về thực tiễn, phân tích QDA trên 38 văn bản (2013-2024) kết hợp phản tư sau 2024 cung cấp minh chứng thực tế để đề xuất mô hình giải trình tích hợp và sandbox pháp lí số (London và Duong, 2023; Pritchett, 2015).

2. Phương pháp nghiên cứu

2.1. Thiết kế nghiên cứu và quy trình sàng lọc tài liệu chính sách

Nghiên cứu kết hợp phân tích hệ thống và phân tích tài liệu định tính (QDA) theo kĩ thuật phân tích nội dung định hướng (Bowen, 2009; Hsieh và Shannon, 2005; Scott, 2014), lấy khung ba trụ cột thể chế làm hệ thống mã hóa diễn dịch. Bốn nhóm động lực ngoại sinh này được định hình ban đầu dựa trên sự tích hợp biện chứng giữa khung lí thuyết Thể chế học xã hội (Scott, 2014) và Thuyết Phức hợp (Snyder, 2013) (diễn dịch), sau đó được nhóm nghiên cứu tinh chỉnh, bổ sung và kiểm chứng qua thực tế mã hóa các văn bản chính sách (quy nạp). Dữ liệu chính sách vĩ mô được thu thập qua quy trình sàng lọc ba giai đoạn:

- Giai đoạn 1 (Xác định nguồn): Tìm kiếm toàn văn văn bản pháp quy, chiến lược trên cơ sở dữ liệu quốc gia theo từ khóa: "thể chế giáo dục", "tự chủ đại học", "tài chính giáo dục", "chuyển đổi số", "trách nhiệm giải trình".
- Giai đoạn 2 (Sàng lọc): Tiêu chí lựa chọn gồm văn bản vĩ mô ban hành 2013-2024 tác động trực tiếp đến giáo dục hoặc báo cáo thực thi từ các tổ chức đa phương uy tín; loại trừ văn bản kĩ thuật cá biệt và dự thảo chưa thông qua.
- Giai đoạn 3 (Xác lập mẫu): Mẫu phân tích gồm 38 văn bản chính thức, được phân nhóm: luật/văn kiện vĩ mô ([GOV_LAW_01]-[GOV_LAW_12], [GOV_POL_01]-[GOV_POL_06]), đề án quốc gia ([NAT_PRO_01]-[NAT_PRO_06]), số hóa ([REG_DIGI_01]-[REG_DIGI_04]), và báo cáo quốc tế ([NORM_ISO_01]-[NORM_ISO_03], [INT_DEV_01]-[INT_DEV_07]).

Nhằm bảo vệ tính toàn vẹn và khả năng tái lập của hệ thống mã hóa thực chứng đã thiết lập trên NVivo 12, mẫu dữ liệu phân tích tài liệu được giới hạn nghiêm ngặt trong chu kì mười năm (2013-2024). Mốc khởi đầu 2013 đánh dấu sự ra đời của Nghị quyết số 29-NQ/TW và mốc kết thúc 2024 gắn liền với chu kì mười năm tổng kết thực thi Nghị quyết này trên phạm vi quốc gia. Mặc dù mẫu thực chứng cố định tại mốc 2024 để đảm bảo phương pháp luận thống nhất, nghiên cứu tích hợp đầy đủ các bước ngoặt thể chế và văn bản pháp lí ban hành trong giai đoạn 2024-2025 (tiêu biểu như Quyết định số 1705/QĐ-TTg về Chiến lược phát triển giáo dục và Nghị quyết số 71-NQ/TW ngày 22/8/2025 của Bộ Chính trị về đột phá phát triển GD-ĐT) dưới vai trò là văn cảnh đối thoại vĩ mô để phản tư và ngoại suy các kịch bản chính sách ở Mục 3.3 và Kết luận.

Đồng thời, bốn nhóm động lực ngoại sinh vĩ mô (bao gồm các chiều kích: Chính trị - Pháp lí, Kinh tế - Hội nhập, Khoa học - Công nghệ số, và Văn hóa - Xã hội) ban đầu được định hình theo hướng diễn dịch dựa trên sự tích hợp lí thuyết, sau đó được tinh chỉnh quy nạp, làm phong phú và cụ thể hóa trực tiếp trong quá trình mã hóa nội dung văn bản thực tế để bảo đảm bám sát đặc thù chính trị - xã hội Việt Nam.

Khung phân tích logic và mối quan hệ giữa các miền phân tích thể chế được hệ thống hóa chi tiết trong bảng 1.

Bảng 1. Ánh xạ Khung khái niệm và các miền phân tích thể chế tự chủ đại học

Miền phân tích thể chế	Thành phần khái niệm và Tiêu chí vận hành	Mã văn bản minh chứng tiêu biểu
Động lực ngoại sinh Vĩ mô	• Chính trị - Pháp lí vĩ mô: Định hướng chiến lược vĩ mô về đổi mới căn bản giáo dục, tự chủ giáo dục đại học và phát triển bền vững. • Kinh tế - Hội nhập quốc tế: Áp lực đa dạng hóa tài chính, cạnh tranh nhân lực và cam kết hội nhập quốc tế. • Khoa học - Công nghệ số: Chiến lược chuyển đổi số quốc gia, sự trỗi dậy của AI, Big Data và các nền tảng công nghệ giáo dục. • Văn hóa - Xã hội: Kì vọng chất lượng của xã hội và sự va chạm giá trị học thuật truyền thống với chuẩn mực hiện đại.	[GOV_POL_01], [GOV_LAW_01] [GOV_LAW_11], [INT_DEV_02] [REG_DIGI_02], [INT_DEV_05] [NAT_PRO_03], [INT_DEV_07]
Cấu trúc Thể chế trung gian và nguồn lực	• Trụ cột Pháp quy: Hành lang pháp chế tự chủ, cơ chế kiểm định bắt buộc, công tác thanh tra, giám sát nhà nước. • Trụ cột Chuẩn mực: Chuẩn nghề nghiệp, trách nhiệm giải trình tự nguyện, cơ chế quản trị nội bộ và các chuẩn kiểm định khu vực.	[GOV_LAW_02], [GOV_LAW_12] [NORM_ISO_01], [INT_DEV_01]

	• Trụ cột Nhận thức - Văn hóa: Tư duy bao cấp, quán tính xin - cho, bệnh thành tích, tâm lí khoa cử và rào cản đổi mới. • Nguồn lực vật chất và Hạ tầng số: Định mức kinh tế - kĩ thuật số, cơ chế tài chính công hỗ trợ và cơ sở dữ liệu chung (EMIS, HEMIS, LMS).	[NORM_ISO_02], [INT_DEV_03] [REG_DIGI_02], [INT_DEV_02]
Thể chế thích ứng mục tiêu (Trạng thái đích)	• Thích ứng Pháp quy số: Công nhận tính pháp lí của đại học số, đào tạo trực tuyến, tín chỉ vi mô và văn bằng số hóa. • Quản trị dựa trên minh chứng: Ra quyết định và giám sát chất lượng dựa trên dữ liệu lớn thời gian thực. • Cơ chế trách nhiệm giải trình tích hợp: Thay thế cơ chế hành chính dọc bằng mạng lưới giải trình đa chiều minh bạch trước xã hội.	[GOV_LAW_09], [REG_DIGI_02] [REG_DIGI_01], [INT_DEV_05] [INT_DEV_04]

Ghi chú: Cột 3 chỉ hiển thị các mã văn bản minh chứng tiêu biểu; danh mục đầy đủ 38 văn bản trong mẫu nghiên cứu có thể được tiếp cận và cung cấp thông qua tác giả liên hệ.

2.2. Quy trình mã hóa và kiểm soát chất lượng phân tích

Dữ liệu được xử lí trên phần mềm NVivo 12 qua ba bước tuần tự:

Bước 1 (Mã hóa sơ cấp): Hai nghiên cứu viên độc lập phân tích 38 văn bản để trích xuất các đơn vị thông tin (câu/đoạn) về rào cản thể chế, cơ chế điều tiết, định mức tài chính và hạ tầng số.

Bước 2 (Mã hóa trục): Ánh xạ các mã sơ cấp vào ba trụ cột thể chế của Scott (Pháp quy, Chuẩn mực, Nhận thức - Văn hóa) cùng nhóm nguồn lực - công cụ vận hành nhằm xác định cơ chế tương tác và mối liên kết thể chế vĩ mô.

Bước 3 (Kiểm soát độ tin cậy): Áp dụng kĩ thuật đối chiếu chéo liên tục và thảo luận đồng thuận (Patton, 2015). Các điểm dị biệt trong phân loại mã được thảo luận sâu để thống nhất trước khi đưa vào ma trận phân tích.

3. Kết quả nghiên cứu

3.1. Ma trận tương tác vĩ mô và phân tích hệ thống

Sự biến đổi và hoàn thiện của thể chế tự chủ giáo dục đại học Việt Nam vận hành thông qua sự tương tác giữa các động lực ngoại sinh vĩ mô và cấu trúc thể chế nội tại (Scott, 2014; Snyder, 2013). Bằng cách ánh xạ bốn nhóm động lực ngoại sinh vĩ mô vào ba trụ cột thể chế trung gian của Scott (Pháp quy, Chuẩn mực, Nhận thức - Văn hóa), nghiên cứu thiết lập Ma trận tương tác giữa động lực vĩ mô và các trụ cột thể chế trong phân tích điểm nghẽn tự chủ đại học (bảng 2) (North, 1990; Parajuli và cộng sự, 2020).

Bảng 2. Ma trận tương tác giữa động lực vĩ mô và các trụ cột thể chế trong phân tích điểm nghẽn tự chủ đại học

Động lực ngoại sinh vĩ mô	Bối cảnh & Cơ chế truyền dẫn vĩ mô	Động lực & Cơ hội hoàn thiện	Sức ép & Điểm nghẽn thể chế
Chính trị & Pháp lí vĩ mô	Chủ trương từ Nghị quyết số 29-NQ/TW, Đại hội XIII và các cam kết SDG 4, các FTA thế hệ mới (CPTPP/EVFTA, GATS) (Ban Chấp hành Trung ương, 2013; Đảng Cộng sản Việt Nam, 2021).	Xác lập hành lang chính trị vững chắc để chuyển từ quản lí tập trung sang quản trị kiến tạo dựa trên tự chủ và giải trình (North, 1990; Scott, 2014).	S_1 (Pháp quy): Chồng chéo giữa Luật Giáo dục đại học 2018 và luật về tài chính, ngân sách [GOV_LAW_02, GOV_LAW_04]. S_2 (Chuẩn mực): Quán tính cơ chế "Bộ chủ quản" phân tán trách nhiệm giải trình [GOV_LAW_10], [NORM_ISO_01].
Kinh tế & Hội nhập	Sự thâm nhập của kinh tế thị trường vào giáo dục công; áp lực cạnh tranh nhân lực chất lượng cao toàn cầu (Tran và cộng sự, 2023).	Đa dạng hóa tài lực tư nhân, thu hút FDI; thúc đẩy chuẩn hóa chất lượng theo khung khu vực và quốc tế (Harman và cộng sự, 2010; Ngo, 2020).	S_3 (Nhận thức): Đồng nhất "tự chủ" với "tự túc" gây thương mại hóa và bất bình đẳng tiếp cận [GOV_LAW_12]. S_2 (Chuẩn mực): Áp lực xếp hạng thương mại dẫn đến sao chép mô hình doanh nghiệp hình thức [NORM_ISO_01].
Khoa học, Công nghệ & Số	Sự phát triển mạnh mẽ của AI, Big Data, Blockchain, các nền tảng EdTech, MOOCs; chính sách chuyển đổi số quốc gia (OECD, 2021; Thủ tướng Chính phủ, 2022).	Cá nhân hóa lộ trình đào tạo, tích lũy tín chỉ vi mô linh hoạt, xác thực bằng cấp minh bạch và tối ưu hóa lộ trình (Le, 2024).	S_1 (Pháp quy): Chưa công nhận pháp lí đại học số, văn bằng và tín chỉ trực tuyến [REG_DIGI_02]. S_3 (Nhận thức): Định mức kinh tế - kĩ thuật số bị chi phối bởi tư duy quản lí cơ sở vật lí truyền thống [REG_DIGI_01].
Văn hóa, Xã hội & Con người	Nhu cầu dân chủ học đường của thế hệ người học mới; va chạm giá trị truyền thống - hiện đại (London và Duong, 2023).	Truyền thống hiếu học và sự sẵn lòng đầu tư lớn của các hộ gia đình là nguồn lực xã hội hóa mạnh mẽ (Ngo, 2020).	S_2 (Chuẩn mực): Bệnh thành tích gây hiện tượng "mô phỏng đồng hình đối phó", thành lập các thiết chế quản trị chỉ nhằm đáp ứng chính danh hình thức [GOV_LAW_02, NORM_ISO_01].

			S_3 (Nhận thức): Văn hóa khoa cử kìm hãm đánh giá thực chất [GOV_LAW_12].

Ghi chú: Các kí hiệu trong ngoặc vuông như [GOV_LAW_...], [GOV_POL_...], [NAT_PRO_...], [REG_DIGI_...], [NORM_ISO_...], [INT_DEV_...] đại diện cho các nhãn mã hóa thực nghiệm tương ứng chính xác với 38 tài liệu chính sách vĩ mô được mô tả ở mục 2.1.

3.2. Phân tích thực chứng và đối thoại lí thuyết về ba điểm nghẽn thể chế trọng yếu

3.2.1. Sự thiếu đồng bộ giữa trao quyền tự chủ và năng lực tài chính công

Tự chủ đại học tại Việt Nam bộc lộ khoảng cách lớn giữa trao quyền pháp lí và cơ chế tài chính công, dẫn đến hiện tượng "đánh đồng tự chủ với tự túc ngân sách" [GOV_LAW_02, INT_DEV_01] (Tran và cộng sự, 2023). Khi cắt giảm ngân sách cấp phát, các trường buộc phải tối đa hóa học phí để bù đắp vận hành, dịch chuyển gánh nặng tài chính sang người học. Điều này làm tăng rủi ro thương mại hóa và bất bình đẳng tiếp cận của nhóm yếu thế [GOV_LAW_12, INT_DEV_02] (London và Duong, 2023). Thực trạng này gợi ý rằng tự chủ tài chính không đồng nghĩa với việc Nhà nước thoái thác đầu tư công.

Để làm nổi bật tính đặc thù của thể chế Việt Nam, nghiên cứu đặt mô hình này trong hệ quy chiếu so sánh đối thoại với các mô hình cải cách đại học công lập trong khu vực:

(1) Mô hình "Doanh nghiệp hóa" của Malaysia: Thúc đẩy xu hướng dịch chuyển cấu trúc tài chính sang khu vực tư nhân, gia tăng sức ép tự chủ tài lực và làm phức tạp hóa vai trò cung cấp phúc lợi công của các cơ sở giáo dục công lập (Lee, 2004; Mok, 2007).

(2) Mô hình "Tự chủ trong khuôn khổ điều tiết" của Trung Quốc: Tăng quyền tự quyết học thuật kết hợp điều tiết của thị trường, song đặt dưới sự định hướng vĩ mô chặt chẽ của Nhà nước và được bảo đảm bằng dòng ngân sách công mạnh mẽ từ trung ương (Mok, 2005; Yang và cộng sự, 2007).

(3) Mô hình "Tự chủ có kiểm soát" của Việt Nam: Thể hiện khoảng cách giữa trao quyền tự quyết hành chính và sự hỗ trợ tài chính từ Nhà nước (Tran và cộng sự, 2023).

Sự thiếu đồng bộ này gợi ý về mặt phân tích rằng tự chủ thực chất phải gắn liền với sự giải phóng năng lực quản trị học thuật, thay vì chỉ đơn thuần là sự chuyển dịch áp lực tài chính từ ngân sách nhà nước sang người học trong việc vận hành dịch vụ giáo dục đại học (London và Duong, 2023; UNESCO, 2021).

3.2.2. Sự lỗi thời của các quy chuẩn kinh tế - kĩ thuật số trước chuyển đổi số

Phân tích pháp lí chỉ ra "độ trễ thể chế" rất lớn giữa tốc độ phát triển công nghệ và khả năng thích ứng của hệ thống giáo dục [REG_DIGI_02] (Le, 2024). Các quy chế kiểm định, định mức kinh tế - kĩ thuật và tiêu chuẩn vận hành vẫn bám vào tiêu chí vật lí truyền thống (diện tích đất, phòng học thực tế, sách in) [REG_DIGI_01] (Le, 2024; OECD, 2021). Quán tính này cản trở sự phát triển của mô hình đại học số, đào tạo trực tuyến/hỗn hợp, tích lũy tín chỉ linh hoạt và cá nhân hóa lộ trình học tập [REG_DIGI_04] (Thủ tướng Chính phủ, 2024).

Dù hành lang pháp lí chung quốc gia đã hoàn thiện với Luật An ninh mạng và Nghị định số 13/2023/NĐ-CP (Quốc hội, 2018b; Chính phủ, 2023), giáo dục đại học vẫn thiếu hướng dẫn kĩ thuật chuyên ngành về chia sẻ học bạ số, liên thông dữ liệu HEMIS và kiểm soát đạo đức AI [GOV_LAW_08] (Le, 2024). Dưới lăng kính thể chế thích ứng (Snyder, 2013), sự chậm trễ này kìm hãm đổi mới sáng tạo, giảm động lực ứng dụng công nghệ của giảng viên và tăng bất bình đẳng số (Le, 2024; Parajuli và cộng sự, 2020).

Đặc biệt, trong trụ cột Chuẩn mực (S_2), cần tách biệt rõ hai cơ chế điều tiết: (1) Cơ chế bảo đảm chất lượng học thuật (như tiêu chuẩn AUN-QA) đóng vai trò định hướng chuẩn mực chuyên môn và đạo đức nghề nghiệp; và (2) Cơ chế xếp hạng thương mại (như QS Rankings) kích hoạt áp lực cạnh tranh vị thế và mô phỏng thị trường. Việc đánh đồng hoặc gom chung hai cơ chế này làm lu mờ sự khác biệt giữa áp lực chuẩn mực nghề nghiệp tự nguyện và áp lực mô phỏng cạnh tranh giành giật thương hiệu (London và Duong, 2023).

3.2.3. Hiện tượng mô phỏng đồng hình đối phó và ngụy trang cấu trúc trước rào cản nhận thức - văn hóa

Kết quả phân tích đối chiếu chỉ ra điểm nghẽn thể chế nghiêm trọng: hiện tượng "mô phỏng đồng hình đối phó" và "ngụy trang cấu trúc" trong bộ máy quản trị của các cơ sở giáo dục đại học [NORM_ISO_01, NORM_ISO_02] (DiMaggio và Powell, 1983). Hiện tượng này nảy sinh từ sự xung đột sâu sắc giữa áp lực cải cách từ Trụ cột Pháp quy chính thức (S_1) và sức đề kháng từ Trụ cột Nhận thức - Văn hóa phi chính thức (S_3). Dưới sức ép cưỡng chế của Trụ cột Pháp quy (S_1) từ Luật Giáo dục Đại học năm 2018, các đại học công lập bắt buộc phải thành lập Hội đồng trường để đạt tính chính danh pháp lí [GOV_LAW_02]. Tuy nhiên, dữ liệu thực chứng gợi ý rằng thiết chế này tại nhiều cơ sở vẫn hoạt động hình thức, chưa thể thực hiện vai trò là cơ quan quyền lực cao nhất [GOV_LAW_02, GOV_LAW_10] (Harman và cộng sự, 2010; London, 2011).

Điểm nghẽn này bộc lộ rõ rệt trong Trụ cột Nhận thức - Văn hóa (S_3) qua ba lực cản phi chính thức: (1) quán tính cơ chế "Bộ chủ quản" khiến nhà quản trị phụ thuộc phê duyệt dọc thay vì chủ động tự quyết; (2) tư duy bao cấp ưu tiên đồng thuận tập thể hình thức để phân tán rủi ro; và (3) tính thứ bậc Nho giáo làm suy giảm phản biện thực chất, biến Hội đồng trường tại nhiều nơi bị chồng lấn chức năng với bộ máy điều hành, chưa phát huy trọn vẹn vai trò định hướng chiến lược độc lập [GOV_LAW_12] (Ngo, 2020). Mâu thuẫn này phản ánh cơ chế "phụ thuộc lối mòn" từ di sản cũ, tạo ra lực "ma sát thể chế" triệt tiêu hiệu năng quy tắc chính thức. Ma sát thể chế ở đây là lực cản phát sinh do sự bất tương thích giữa thói quen hành vi cũ với các quy tắc thể chế chính thức mới (Campbell, 2004; Scott, 2014).

Dưới lăng kính Thể chế thích ứng vĩ mô, ma sát thể chế kéo dài này trực tiếp kích hoạt phản ứng điều chỉnh mang tính bước ngoặt qua Nghị quyết số 18-NQ/TW (Ban Chấp hành Trung ương, 2017) nhằm tinh gọn bộ máy, không tổ chức mô hình Hội đồng trường trong các cơ sở công lập thông thường. Sự can thiệp vĩ mô mạnh mẽ này giải quyết triệt để sự chồng chéo cấu trúc giữa Đảng ủy, Ban Giám hiệu và Hội đồng trường. Qua đó, Nhà nước chủ động gỡ bỏ các tổ chức trung gian dễ bị "ngụy trang hình thức" để chuyển sang cơ chế giải trình trực tiếp dựa trên chất lượng đầu ra kết hợp vai trò lãnh đạo toàn diện của Đảng tại cơ sở.

Để giải quyết điểm nghẽn này, nghiên cứu đề xuất dịch chuyển sang mô hình Trách nhiệm giải trình tích hợp (London và Duong, 2023). Thay vì duy trì các cấu trúc quản trị đa tầng phức tạp dễ bị hình thức hóa, việc kết nối dữ liệu thời gian thực qua hệ thống HEMIS sẽ giúp công khai minh bạch các chỉ số vận hành (tài chính, việc làm sinh viên, kiểm định) trực tiếp đến xã hội. Khi dữ liệu được công khai, áp lực chuẩn mực (S_2) và nhận thức (S_3) buộc các trường phải thay đổi hành vi thực chất để bảo vệ uy tín học thuật, thay vì đối phó hình thức với cơ quan quản lí (Pritchett, 2015; London và Duong, 2023).

3.3. Thảo luận các xu hướng chuyển dịch thể chế và gợi mở kịch bản chính sách đến năm 2035, tầm nhìn 2045

Để thiết lập cơ sở khoa học cho tiến trình hoàn thiện thể chế thích ứng, việc thảo luận các kịch bản xu hướng phát triển dài hạn của hệ thống giáo dục đại học Việt Nam dưới tác động của các động lực vĩ mô bên ngoài là vô cùng cần thiết. Toàn bộ phần thảo luận này đóng vai trò là một diễn giải ngoại suy khoa học và đối thoại chính sách dựa trên các phát hiện thực chứng (giai đoạn 2013-2024) kết hợp với phản tư bối cảnh sau năm 2024. Dưới lăng kính Lí thuyết Thể chế mới (Scott, 2014) và Thuyết Phức hợp (Snyder, 2013), nghiên cứu nhận diện ba kịch bản xu hướng chuyển dịch thể chế cốt lõi đến năm 2035 và tầm nhìn đến năm 2045:

3.3.1. Dịch chuyển cấu trúc quản trị: Từ mô hình Hội đồng trường hành chính sang Quản trị số tinh gọn

Đến năm 2035, quản trị giáo dục đại học Việt Nam sẽ dịch chuyển mạnh mẽ sang mô hình "quản trị thích ứng tinh gọn" dưới tác động của Nghị quyết số 71-NQ/TW (Ban Chấp hành Trung ương, 2025). Việc dừng mô hình Hội đồng trường tại các cơ sở công lập thông thường là phản ứng thích ứng vĩ mô nhằm tháo gỡ "ma sát thể chế" và "ngụy trang cấu trúc" chồng chéo giữa Đảng ủy, Hội đồng trường và Ban Giám hiệu trong giai đoạn 2013-2024. Xu hướng cốt lõi sẽ là sự tích hợp giữa quyền lãnh đạo của Đảng và quyền điều hành tinh gọn của Ban Giám hiệu, được kiểm soát, giám sát bằng cơ chế giải trình minh chứng dữ liệu trực tiếp đến cơ quan quản lí và xã hội.

3.3.2. Chuyển đổi số chiều sâu và cá nhân hóa lộ trình học tập suốt đời

Công nghệ số mới buộc Trụ cột Pháp quy (S_1) phải thiết lập hành lang pháp lí thích ứng để công nhận các không gian số thay vì chỉ quản lí cơ sở vật lí truyền thống [REG_DIGI_01]. Dựa trên nền tảng pháp lí của Quyết định số 131/QĐ-TTg, đến năm 2035, ranh giới giữa chính quy và phi chính quy sẽ mờ nhạt nhờ việc công nhận chứng chỉ vi mô và hệ thống tích lũy tín chỉ trực tuyến [REG_DIGI_04] (Le, 2024). Đào tạo kết hợp và các mô hình "Đại học số" sẽ tối ưu hóa chi phí đào tạo vĩ mô (OECD, 2021). Tầm nhìn 2045, sự tích hợp của AI và dữ liệu lớn cho phép cá nhân hóa lộ trình học tập suốt đời, đồng thời đảm bảo cơ chế giải trình minh bạch qua dữ liệu thời gian thực (London và Duong, 2023).

3.3.3. Quốc tế hóa tiêu chuẩn tại chỗ và nâng cao uy tín học thuật thực chất

Trong bối cảnh hội nhập vĩ mô, "quốc tế hóa tại chỗ" dần trở thành xu hướng chủ đạo (Tran và cộng sự, 2023). Bám sát Chiến lược phát triển giáo dục tại Quyết định số 1705/QĐ-TTg, đến năm 2035, tỉ lệ trường đại học áp dụng tiêu chuẩn kiểm định quốc tế và xếp hạng toàn cầu thực chất sẽ tăng mạnh [NAT_PRO_06]. Tầm nhìn 2045, Việt Nam hướng tới hệ sinh thái đại học mở, có sức cạnh tranh cao. Thể chế thích ứng sẽ thiết lập môi trường học thuật bình đẳng, giảm chảy máu chất xám và thúc đẩy nguồn nhân lực chất lượng cao quốc gia (London, 2011).

4. Kết luận và bình luận

Bằng việc tích hợp Lí thuyết Thể chế mới và tư duy hệ thống thích ứng phức hợp, nghiên cứu nhận diện tiến trình tự chủ giáo dục đại học Việt Nam là một quá trình tiến hóa phi tuyến tính, chịu sự giằng co quyết liệt giữa quy chuẩn

pháp quy mới và quán tính văn hóa - nhận thức cũ (Scott, 2014; Snyder, 2013). "Sự ma sát thể chế" kéo dài này làm nảy sinh hiện tượng "mô phỏng đồng hình đối phó" và "ngụy trang cấu trúc" tại các nhà trường. Để hóa giải triệt để các điểm nghẽn hệ thống đó, Nhà nước cần chuyển dịch tư duy quản trị vĩ mô: từ mô hình "kiểm soát" hành chính tuyến tính sang cơ chế "kiến tạo - thích ứng" linh hoạt, dựa trên nền tảng quản trị số tinh gọn kết hợp trách nhiệm giải trình dữ liệu vĩ mô. Định hướng chiến lược này được cụ thể hóa bằng ba giải pháp hành động đồng bộ dưới đây, tương ứng trực tiếp với từng điểm nghẽn đã nhận diện:

Giải pháp 1: Hợp đồng hiệu suất và chuyển dịch tài chính công. Để tháo gỡ điểm nghẽn tài chính, Nhà nước cần chuyển dịch từ cơ chế cấp phát theo định mức đầu vào sang phân bổ dựa trên kết quả đầu ra qua Hợp đồng hiệu suất. Các gói ngân sách được cam kết dựa trên KPIs chất lượng đào tạo, nghiên cứu khoa học và tỉ lệ việc làm của sinh viên. Đồng thời, cần thiết lập hệ thống tín dụng sinh viên ưu đãi có tính bao quanh để bảo đảm công bằng xã hội trong tiếp cận giáo dục chất lượng cao khi học phí tăng.

Giải pháp 2: Xây dựng không gian thử nghiệm pháp lí số. Chính phủ cần ban hành khung pháp lí cho "Không gian thử nghiệm thể chế số" trong giáo dục. Không gian thử nghiệm này cho phép các trường tiên phong thử nghiệm giải pháp công nghệ mang tính đột phá chưa được pháp luật hiện hành quy định: xác thực văn bằng số bằng Blockchain, công nhận tín chỉ số liên thông cho học tập suốt đời (micro-credentials), và tối ưu hóa cá nhân hóa lộ trình học tập bằng dữ liệu lớn. Điều này giúp triệt tiêu độ trễ pháp lí trước tốc độ phát triển công nghệ.

Giải pháp 3: Trách nhiệm giải trình tích hợp đa chiều và quản trị dữ liệu vĩ mô. Để xóa bỏ hiện tượng mô phỏng đối phó, hệ thống quản trị cần thay thế cơ chế thanh tra dọc bằng mô hình Trách nhiệm giải trình tích hợp qua kết nối dữ liệu thời gian thực HEMIS. Nhà nước giám sát tự động qua chỉ số cốt lõi, trong khi xã hội giám sát trực tiếp. Việc chia sẻ dữ liệu phải tuân thủ nghiêm ngặt nguyên tắc quản trị đa tầng nhằm bảo vệ an ninh thông tin và quyền riêng tư theo Luật An ninh mạng và Nghị định số 13/2023/NĐ-CP.

Tuyên bố về vai trò của các tác giả: *Trần Thị Phương Nam: Xây dựng ý tưởng nghiên cứu, Thiết kế phương pháp nghiên cứu và thu thập dữ liệu; Ngô Thị Thanh Tùng: Phân tích dữ liệu, Viết bản thảo ban đầu; Trần Huy Hoàng: Chỉnh sửa và phản biện bản thảo.*
Tuyên bố về GenAI và Quyền tác giả: *Trong quá trình chuẩn bị bản thảo này, các tác giả đã sử dụng Grammarly cho việc biên tập phần tóm tắt bằng tiếng Anh; Gemini Notebook cho việc rà soát và sắp xếp các tài liệu tham khảo chuẩn APA. Các tác giả chịu hoàn toàn trách nhiệm về nội dung khoa học, tính chính xác, phù hợp và toàn vẹn của bài báo.*
Tuyên bố về xung đột lợi ích: *Các tác giả tuyên bố không có xung đột lợi ích nào liên quan đến nghiên cứu này.*
Thông tin tài trợ: *Nghiên cứu này không nhận được tài trợ từ bên ngoài.*
Lời cảm ơn: *Bài báo là một phần kết quả nghiên cứu thuộc nhiệm vụ khoa học và công nghệ cấp quốc gia: "Hoàn thiện thể chế phát triển hệ thống giáo dục nhằm góp phần tạo động lực phát triển nhanh và bền vững đất nước trong điều kiện mới", mã số KX.05.10/21-30 thuộc Chương trình khoa học và công nghệ trọng điểm cấp quốc gia giai đoạn 2021-2030: "Nghiên cứu phát triển khoa học giáo dục đáp ứng yêu cầu đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục và đào tạo Việt Nam", mã số KX.05/21-30.*

Tài liệu tham khảo

Ban Chấp hành Trung ương (2013). *Nghị quyết số 29-NQ/TW ngày 04/11/2013 về đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục và đào tạo, đáp ứng yêu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế*.

Ban Chấp hành Trung ương (2017). *Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả*.

Ban Chấp hành Trung ương (2025). *Nghị quyết số 71-NQ/TW ngày 22/8/2025 của Bộ Chính trị về đột phá phát triển giáo dục và đào tạo.*

Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, *9*(2), 27-40. https://doi.org/10.3316/QRJ0902027

Campbell, J. L. (2004). *Institutional change and globalization*. Princeton University Press.

Chính phủ (2023). *Nghị định số 13/2023/NĐ-CP ngày 17/4/2023 quy định về bảo vệ dữ liệu cá nhân*.

Đảng Cộng sản Việt Nam (2021). *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*. NXB Chính trị Quốc gia - Sự thật.

DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, *48*(2), 147-160. https://doi.org/10.2307/2095101

Harman, G., Hayden, M., & Pham, T. N. (Eds.). (2010). *Reforming higher education in Vietnam: Challenges and priorities*. Springer. https://doi.org/10.1007/978-90-481-3694-0

Hayden, M., & Lam, Q. T. (2007). Institutional autonomy for higher education in Vietnam. *Higher Education Research & Development*, *26*(1), 73-85. https://doi.org/10.1080/07294360601166828

Hsieh, H.-F., & Shannon, S. E. (2005). Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative Health Research*, *15*(9), 1277-1288. https://doi.org/10.1177/1049732305276687

Le, T. T. T. (2024). Digitalization of higher education in Vietnam. *Journal of Comparative and International Higher Education*, *16*(2), 56-64. https://doi.org/10.32674/jcihe.v16i2.5710

Lee, M. N. (2004). Global trends, national policies and institutional responses: Restructuring higher education in Malaysia. *Educational Research for Policy and Practice*, *3*(1), 31-46. https://doi.org/10.1007/s10671-004-6034-y

London, J. D. (Ed.). (2011). *Education in Vietnam*. Institute of Southeast Asian Studies.

London, J. D., & Duong, B. H. (2023). *The politics of education and learning in Vietnam: Contributions to a theory of embedded accountabilities*. Research on Improving Systems of Education. PE10. https://doi.org/10.35489/BSG-RISE-2023/PE10

Mok, K. H. (2005). Globalization and educational restructuring: University merging and changing governance in China. *Higher Education*, *50*(1), 57-88. https://doi.org/10.1007/s10734-004-6347-z

Mok, K. H. (2007). The Search for New Governance: Corporatisation and Privatisation of Public Universities in Malaysia and Thailand. *Asia Pacific Journal of Education*, *27*(3), 271-290. https://doi.org/10.1080/02188790701591535

Ngo, H. T. (2020). "Standing between the flows": Interactions among neoliberalism, socialism and Confucianism in Vietnamese higher education. In P. Le Ha & D. B. Ngoc (Eds.), *Higher education in market-oriented socialist Vietnam* (pp. 41-61). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-46912-2_3

North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.

OECD (2021). *OECD Digital Education Outlook 2021: Pushing the frontiers with AI, blockchain, and robots*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/589b283f-en

Parajuli, D., Vo, D. K., Salmi, J., & Tran, N. T. A. (2020). *Improving the Performance of Higher Education in Vietnam: Strategic Priorities and Policy Options*. World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/347431588175259657

Patton, M. Q. (2015). *Qualitative research & evaluation methods* (4th ed.). SAGE Publications.

Pritchett, L. (2015). *Creating education systems coherent for learning outcomes: Making the transition from schooling to learning*. Research on Improving Systems of Education (RISE). https://doi.org/10.35489/BSG-RISE-WP_2015/005

Quốc hội (2018a). *Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục đại học*. Luật số 34/2018/QH14, ban hành ngày 19/11/2018.

Quốc hội (2018b). *Luật An ninh mạng.* Luật số 24/2018/QH14, ban hành ngày 12/6/2018.

Scott, W. R. (2014). *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities* (4th ed.). SAGE Publications.

Snyder, S. (2013). *The simple, the complicated, and the complex: Educational reform through the lens of complexity theory*. OECD Education Working Papers, No. 96. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/5k3txnpt1lnr-en

Thủ tướng Chính phủ (2022). *Quyết định số 131/QĐ-TTg ngày 25/01/2022 phê duyệt Đề án "Tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin và chuyển đổi số trong giáo dục và đào tạo giai đoạn 2022-2025, định hướng đến năm 2030*".

Thủ tướng Chính phủ (2024). *Quyết định số 1705/QĐ-TTg ngày 31/12/2024 phê duyệt Chiến lược phát triển giáo dục đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045*.

Tran, N. T. A., Dao, T. H., Banh, H. T., & Vo, D. K. (2023). *Policy note on "Higher education financing in Vietnam: Strategic priorities and policy options"*. World Bank Group.

UNESCO (2021). *Reimagining our futures together: A new social contract for education*. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. https://doi.org/10.54675/ASRB4722

Yang, R., Vidovich, L., & Currie, J. (2007). "Dancing in a cage": Changing autonomy in Chinese higher education. *Higher Education*, *54*(4), 575-592. https://doi.org/10.1007/s10734-006-9009-5