

# TỰ CHỦ ĐẠI HỌC TRONG DỰ THẢO LUẬT GIÁO DỤC ĐẠI HỌC (SỬA ĐỔI): NHỮNG VẤN ĐỀ PHÁP LÝ VỀ NĂNG LỰC CỦA CƠ SỞ GIÁO DỤC ĐẠI HỌC KHI THAM GIA QUAN HỆ PHÁP LUẬT ĐẦU TƯ VÀ DOANH NGHIỆP

PGS. TS. VŨ THỊ HỒNG YẾN

Trưởng Khoa Luật, Trường Đại học Sài Gòn.

ThS. ĐẶNG PHƯỚC THÔNG

Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh.

## Thông tin bài viết:

*Từ khóa:* Tự chủ đại học; Luật Giáo dục đại học; tư cách pháp nhân; doanh nghiệp khoa học và công nghệ.

## Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 07/11/2025

Hoàn thành phản biện: 17/11/2025

Duyệt đăng : 19/11/2025

## Tóm tắt:

Luật Giáo dục đại học năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2018) đã bước đầu thực hiện việc đổi mới căn bản, toàn diện về giáo dục đại học theo hướng tự chủ. Trong bối cảnh Dự thảo Luật Giáo dục đại học (sửa đổi) đang được Quốc hội xem xét với kỳ vọng tạo ra một bước đột phá, bài viết này tập trung phân tích một khía cạnh pháp lý trọng yếu của tự chủ: năng lực pháp luật của cơ sở giáo dục đại học khi tham gia vào quan hệ pháp luật đầu tư và quan hệ pháp luật doanh nghiệp. Bài viết làm rõ những bất cập, thiếu đồng bộ giữa quy định của Dự thảo Luật với Luật Đầu tư và Luật Doanh nghiệp, đặc biệt là khi cơ sở giáo dục đại học công lập tham gia với tư cách là nhà đầu tư hoặc khi thành lập doanh nghiệp khoa học và công nghệ. Từ đó, các tác giả đề xuất các góp ý sửa đổi, bổ sung cụ thể cho Điều 44 (về đầu tư) và Điều 28 (về hoạt động khoa học công nghệ) của Dự thảo Luật, nhằm tháo gỡ các rào cản pháp lý đang tồn tại và bảo đảm sự thống nhất, đồng bộ trong hệ thống pháp luật Việt Nam.

## Article Information:

*Keywords:* University autonomy; Law on Higher Education; legal personality; science and technology enterprise.

## Article History:

Received : 07 Nov. 2025

Review completed : 17 Nov. 2025

Approved : 19 Nov. 2025

## Abstract:

The 2012 Law on Higher Education (amended and supplemented in 2018) has initiated a fundamental and comprehensive reform of higher education towards autonomy. In the context of the Draft Law on Higher Education (amended) being reviewed by the National Assembly with the expectation of creating a breakthrough, this article focuses on analyzing a critical legal aspect of autonomy: the legal capacity of higher education institutions when participating in investment and enterprise legal relations. The article clarifies the inadequacies and lack of synchronization between the Draft Law's provisions and the Law on Investment and the Law on Enterprises, especially when public higher education institutions act as investors or establish science and technology enterprises. Based on this analysis, the authors propose specific amendments and supplementations to Article 44 (on investment) and Article 28 (on science and technology activities) of the Draft Law, aiming to remove existing legal barriers and ensure consistency within the Vietnamese legal system.

## Dẫn nhập

Trong xu thế chung của toàn cầu về chuyển đổi nền kinh tế thị trường, đặc biệt là dưới ảnh hưởng của Học thuyết Quản lý công mới, các cơ sở giáo dục đại học (CSGDĐH) công lập đang có sự dịch chuyển mạnh mẽ từ mô hình hoạt động theo cơ chế hành chính - sự nghiệp sang hoạt động theo cơ chế thị trường và phương thức quản trị của doanh nghiệp. Tại Việt Nam, chủ trương này được thực hiện thông qua con đường “xã hội hóa sự nghiệp giáo dục”, trao quyền tự chủ toàn diện cho các CSGDĐH.

Việc trao quyền tự chủ sâu rộng, đặc biệt là quyền “được thành lập... doanh nghiệp khoa học và công nghệ”, đã khiến các trường đại học không còn thuần túy là đơn vị hành chính - sự nghiệp, mà dần vận hành như những thực thể kinh tế năng động. Tuy nhiên, sự đổi mới này cũng tạo ra một nhu cầu cấp thiết là phải cấu trúc lại năng lực pháp luật của CSGDĐH với tư cách là một pháp nhân, đồng thời đòi hỏi pháp luật phải có sự thống nhất giữa Luật Giáo dục đại học với Luật Doanh nghiệp và Luật Đầu tư.

### 1. Xu hướng dịch chuyển năng lực pháp luật của cơ sở giáo dục đại học

Học thuyết Quản lý công mới (New Public Management) là sự kết hợp giữa các ngành kinh doanh và kinh tế<sup>1</sup>. Mỗi liên hệ của Học thuyết Quản lý công mới với kinh

doanh thông qua các khái niệm như quản lý phi quan liêu, quản lý mới, Nhà nước doanh nhân và khái niệm về sự xuất sắc; mối liên hệ của nó với kinh tế học thông qua lý thuyết đại diện, lý thuyết lựa chọn công và lý thuyết chi phí giao dịch<sup>2</sup>. Khái niệm Học thuyết Quản lý công mới có thể hiểu là việc chuyển giao các quy trình quản lý, báo cáo và trách nhiệm giải trình của các tổ chức công sang các phương pháp của khu vực tư nhân<sup>3</sup>. Sự chuyển dịch theo hướng phân hóa dịch vụ, từ việc cung cấp dịch vụ xã hội nói chung sang cung cấp một số dịch vụ linh hoạt, giảm chi phí chi tiêu công và chuyển từ việc Nhà nước mua sắm hàng hóa sang hàng hóa do Nhà nước quản lý<sup>4</sup>. Mục đích của tư nhân hóa là chuyển đổi các doanh nghiệp hoặc cơ sở kinh tế công thành doanh nghiệp hoặc cơ sở kinh doanh tư nhân bằng cách chuyển giao quyền sở hữu, một phần hoặc toàn bộ, cho các cá nhân/tổ chức tư nhân nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động của thị trường tự do<sup>5</sup>.

Sự chuyển đổi này phản ánh xu hướng toàn cầu trong cải cách khu vực công theo Học thuyết Quản lý công mới, vốn chủ trương áp dụng cơ chế thị trường và phương thức quản trị của doanh nghiệp vào các tổ chức công để nâng cao hiệu quả và tính tự chịu trách nhiệm<sup>6</sup>. Sự chuyển dịch các dịch vụ công được định nghĩa là các nhiệm vụ xã hội được thực hiện trong phạm vi quản lý hành chính công truyền thống sang cơ chế thị trường, để

<sup>1</sup>) Ömürgönülşen, U., “*Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği*”, In *Çağdaş Kamu Yönetimi 1*, Ankara: Nobel, 2003, p. 8.

<sup>2</sup>) Serap Ateş, “*Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Paradigmaları: Özelleştirme Ve Yeni Kamu İşletmeciliği (Yki) Üzerinden Teorik Bir İnceleme*”, *Social Sciences Studies Journal*, 2024, p. 1566.

<sup>3</sup>) Yerlikaya, F. B., & Altan, Y., “*Yeni Kamu İşletmeciliği Kapsamında Yeni Kurumsal İktisat Anlayışının Kamu Kurumları Üzerindeki Etkisi*”, *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Vol. 44, 2022, p. 140- 159.

<sup>4</sup>) Serap Ateş, “*Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Paradigmaları: Özelleştirme Ve Yeni Kamu İşletmeciliği (Yki) Üzerinden Teorik Bir İnceleme*”, *Social Sciences Studies Journal*, 2024, p. 1567.

<sup>5</sup>) Doğan, M., *İşletme Ekonomisi ve Yönetimi*, İzmir: Anadolu Matbaacılık, 1995.

<sup>6</sup>) Christopher Hood, “*A Public Management for all Seasons?*”, *Public Administration*, Vol. 69, No. 1, 1991, p. 3-19, DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>.

bảo đảm hiệu quả và năng suất trong việc sử dụng tài nguyên và hợp lý hóa các quy trình quản lý về mặt kinh tế, đặc biệt là những nỗ lực đã được thực hiện để ngăn ngừa lãng phí tài nguyên trong quản lý tổ chức và tạo ra một mô hình quản lý linh hoạt, minh bạch và có trách nhiệm giải trình, không bị ràng buộc bởi các quy tắc và quy định quan liêu<sup>7</sup>.

Ở Việt Nam, việc thay đổi tư duy chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa được Nhà nước thực hiện bắt đầu từ năm 1986<sup>8</sup>. Triển khai công tác xã hội hóa giáo dục bắt đầu từ năm 1999<sup>9</sup>. Việc tự chủ giáo dục đại học (GDĐH) đã triển khai thực hiện bắt đầu năm 2005<sup>10</sup>. Như vậy, trong xu thế chung của toàn cầu về chuyển đổi nền kinh tế thị trường thì sự đổi mới tư duy trong lĩnh vực GDĐH ở Việt Nam đi theo hướng “xã hội hóa sự nghiệp giáo dục”<sup>11</sup> khác với quốc gia khác là “tư nhân hóa giáo dục”, nhưng có điểm chung là thực hiện chủ trương trao quyền tự chủ toàn diện cho các CSGDĐH công lập, về quyền hạn và trách nhiệm<sup>12</sup>.

Như vậy, chúng ta có thể thấy xu hướng trong quan hệ quản lý của Nhà nước đối với

GDĐH là sự dịch chuyển năng lực pháp luật của CSGDĐH ở khu vực công hoạt động theo cơ chế hành chính - sự nghiệp sang hoạt động theo cơ chế thị trường và phương thức quản trị của doanh nghiệp theo Học thuyết Quản lý công mới. Với những đổi mới đó đã tạo ra một sự bùng nổ về nhu cầu: (i) Cần cấu trúc mạnh mẽ quy định về năng lực pháp luật của CSGDĐH dưới tư cách là một pháp nhân; (ii) Và đòi hỏi việc lập pháp không những phải phù hợp, mà còn phải thống nhất về thực thi giữa Luật GDĐH với Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư.

## 2. Tự chủ về năng lực pháp luật khi cơ sở giáo dục đại học tham gia vào quan hệ pháp luật đầu tư và doanh nghiệp

Theo truyền thống, các trường đại học công lập được xác định là đơn vị sự nghiệp công lập, một thiết chế hoạt động chủ yếu bằng ngân sách nhà nước, thực hiện chức năng phục vụ quản lý nhà nước và cung cấp dịch vụ công, có tư cách pháp nhân phi thương mại được quy định tại Điều 76 Bộ luật Dân sự năm 2015. Tuy nhiên, khi được trao quyền tự chủ sâu rộng về tổ chức nhân sự, tài chính, tài sản, đầu tư, hợp tác quốc

<sup>7</sup> Serap Ateş, “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Paradigmaları: Özelleştirme Ve Yeni Kamu İşletmeciliği (Yki) Üzerinden Teorik Bir İnceleme”, *Social Sciences Studies Journal*, 2024, p. 1569.

<sup>8</sup> Năm 1986, sau Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VI của Đảng Cộng sản Việt Nam “*coi nền kinh tế có cơ cấu nhiều thành phần là một đặc trưng của thời kỳ quá độ*”, tạo nên sự bùng nổ mạnh mẽ về nhu cầu sở hữu tư nhân đối với tài sản và nhu cầu cơ cấu pháp lý một cách có hệ thống về sở hữu tư nhân. Xem: Đặng Phước Thông, *Đảng ký quyền đối với tài sản trong pháp luật Việt Nam*, Luận văn Thạc sĩ, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh, năm 2018, tr. 14.

<sup>9</sup> Xã hội hóa các hoạt động giáo dục, y tế, văn hóa, thể thao là vận động và tổ chức sự tham gia rộng rãi của nhân dân, của toàn xã hội vào sự phát triển các sự nghiệp đó nhằm từng bước nâng cao mức hưởng thụ về giáo dục, y tế, văn hóa, thể thao trong sự phát triển về vật chất và tinh thần của nhân dân (Điều 1 Nghị định số 73/1999/NĐ-CP ngày 19/8/1999 của Chính phủ về chính sách khuyến khích xã hội hóa đối với các hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, y tế, văn hóa, thể thao).

<sup>10</sup> Mục tiêu cụ thể của Chính phủ thực hiện trong giai đoạn 2006-2020 là: Hoàn thiện chính sách phát triển giáo dục đại học theo hướng bảo đảm quyền tự chủ và trách nhiệm xã hội của cơ sở giáo dục đại học, sự quản lý của Nhà nước và vai trò giám sát, đánh giá của xã hội đối với giáo dục đại học (Nghị quyết số 14/2005/NQ-CP ngày 02/11/2005 của Chính phủ về đổi mới cơ bản và toàn diện giáo dục đại học Việt Nam 2006 - 2020).

<sup>11</sup> Điều 12 Luật Giáo dục năm 2005 (sửa đổi, bổ sung năm 2009, 2014, 2015, 2019).

<sup>12</sup> Điều này được thể hiện rõ nét qua Điều 14 Dự thảo Luật GDĐH (sửa đổi), ngày 08/10/2025.

tế<sup>13</sup>, đặc biệt là quyền “*được thành lập trung tâm nghiên cứu và phát triển, trung tâm đổi mới sáng tạo, doanh nghiệp khoa học và công nghệ*”<sup>14</sup>. Với sự ghi nhận quyền này, các trường đại học công lập không còn thuần túy là một đơn vị hành chính - sự nghiệp, mà dần vận hành như những thực thể kinh tế năng động trên thị trường, có hoạt động tạo ra lợi nhuận để tái đầu tư, tiệm cận với mô hình doanh nghiệp.

Tuy nhiên, khi xem xét tính phù hợp và đồng bộ với các luật khác, có thể thấy việc Luật GDĐH mở rộng ghi nhận thêm các quyền tự chủ cho CSGDĐH (nói trên) cũng tạo ra nhiều thách thức về năng lực pháp luật khi CSGDĐH tham gia vào các quan hệ pháp lý khác. Cụ thể:

### **2.1. Trường hợp khi cơ sở giáo dục đại học tham gia vào quan hệ pháp luật đầu tư với tư cách là một nhà đầu tư**

Luật Giáo dục quy định “*Đầu tư trong lĩnh vực giáo dục là hoạt động đầu tư đặc thù thuộc lĩnh vực đầu tư có điều kiện và được ưu đãi đầu tư. Nhà nước ưu tiên đầu tư cho giáo dục; khuyến khích và bảo hộ các quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân trong nước, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài đầu tư cho giáo dục. Ngân sách nhà nước phải giữ vai trò chủ yếu trong tổng nguồn lực đầu tư cho giáo dục*”<sup>15</sup>. Theo Điều 16a Luật GDĐH hiện hành thì “*Nhà đầu tư là tổ chức, cá nhân trong nước hoặc nước ngoài đầu tư thành*

*lập cơ sở giáo dục đại học tư thục, cơ sở giáo dục đại học tư thục hoạt động không vì lợi nhuận bằng nguồn vốn ngoài ngân sách nhà nước*”<sup>16</sup>. Tuy nhiên, khái niệm này có sự khác biệt với khái niệm nhà đầu tư đã ghi nhận trong Luật Đầu tư năm 2020 “*nhà đầu tư trong nước là cá nhân có quốc tịch Việt Nam, tổ chức kinh tế không có nhà đầu tư nước ngoài là thành viên hoặc cổ đông*” (khoản 20 Điều 3), và trường hợp có tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài đầu tư vào GDĐH thì phải đáp ứng thêm điều kiện là tổ chức đó không có nhà đầu tư nước ngoài nắm giữ trên 50% vốn điều lệ (điểm b khoản 1 Điều 23 Luật Đầu tư năm 2020). Có quan điểm cho rằng, khái niệm nhà đầu tư ở 02 luật nêu trên thiếu nhất quán, gây khó khăn trong việc áp dụng pháp luật<sup>17</sup>, đặc biệt là thiếu phân định rõ mối quan hệ giữa nhà đầu tư, Hội đồng trường, Ban giám hiệu của trường tư thục dẫn đến nhà đầu tư can thiệp sâu vào hoạt động chuyên môn của nhà trường<sup>18</sup>. Các quy định nêu trên hướng đến điều chỉnh đầu tư đối với GDĐH tư thục, tuy nhiên khi GDĐH công lập được trao nhiều quyền tự chủ, trong đó có quyền tham gia vào hoạt động đầu tư thì cũng cần điều chỉnh lại các quy định để hưởng lợi công bằng và cạnh tranh bình đẳng với GDĐH tư thục.

Khác với đơn vị sự nghiệp nói chung, đơn vị sự nghiệp GDĐH có mục đích hoạt động mang tính đặc thù là tính chuyên môn hóa cao và sâu của ngành học hướng đến đào tạo con người không chỉ phù hợp với đời sống,

<sup>13</sup> Khoản 1 Điều 14 Dự thảo Luật GDĐH (sửa đổi), ngày 08/10/2025.

<sup>14</sup> Khoản 1 Điều 27 Dự thảo Luật GDĐH (sửa đổi), ngày 08/10/2025.

<sup>15</sup> Xem: khoản 3 Điều 1 Luật số 44/2009/QH12 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục, đã sửa đổi Điều 13 Luật Giáo dục năm 2005 về đầu tư cho giáo dục.

<sup>16</sup> Khoản 11 Điều 1 Luật số 34/2018/QH14 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật GDĐH, đã bổ sung Điều 16a Luật GDĐH năm 2012 về nhà đầu tư.

<sup>17</sup> Ủy ban Văn hóa và Xã hội của Quốc hội, *Báo cáo số 882/BC-UBVHXH15 ngày 12/8/2025 về Thẩm tra sơ bộ Dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục*, năm 2025, tr. 12.

<sup>18</sup> Ủy ban Văn hóa và Xã hội của Quốc hội, tldd, tr. 9.

văn hóa, xã hội Việt Nam mà còn tạo nguồn lao động có năng lực sáng tạo để phát triển ngành, lĩnh vực quốc gia<sup>19</sup>. Mục đích này có sự tách biệt rõ với mục đích hoạt động đầu tư cho GDĐH hướng đến thực hiện trách nhiệm đạo đức đối với xã hội dưới danh nghĩa phi lợi nhuận và/hoặc vì mục đích lợi nhuận trong khuôn khổ pháp luật. Một nghiên cứu cũng chỉ ra rằng, sự khác biệt trong mục đích hoạt động của GDĐH không đồng nhất với khu vực doanh nghiệp: (i) Doanh nghiệp mong muốn đo lường lợi nhuận một cách dễ dàng thông qua lợi nhuận và thu nhập, và nếu được giao dịch công khai thì thông qua giá cổ phiếu. Doanh nghiệp có thể đánh giá sản phẩm của mình trên thị trường; (ii) Ngược lại, kết quả của GDĐH khó đo lường hơn, và bất kể sự tham nhũng của quản trị chung, truyền thống này vẫn có một số ảnh hưởng. Quyền công tác lâu dài của giảng viên và quyền tự do học thuật mang lại sự ổn định trong công việc và quyền tự do ngôn luận hầu như thiếu vắng sự lắng nghe trong khu vực doanh nghiệp<sup>20</sup>. Vì vậy, việc làm rõ hơn nữa những điểm giao thoa về mặt pháp lý khi thực hiện chủ trương “tự chủ hoàn toàn của đại học công lập”, và “xã hội hóa sự nghiệp giáo dục bởi đại học tự thực” khi CSGDĐH tham gia quan hệ pháp luật đầu tư với tư cách là một nhà đầu tư là điều cần thiết.

Nghiên cứu mối liên hệ giữa Luật GDĐH với Luật Đầu tư cho thấy có 03 vấn đề cần

giải quyết trong Luật GDĐH khi sửa đổi là: (i) Làm rõ điều kiện đầu tư trong lĩnh vực GDĐH gồm những điều kiện gì? (ii) Làm rõ những nội dung được ưu đãi đầu tư trong lĩnh vực GDĐH gồm những ưu đãi gì? (iii) Làm rõ cơ cấu tỉ lệ ngân sách nhà nước trong vai trò chủ yếu trong tổng nguồn lực đầu tư cho giáo dục so với vốn của nhà đầu tư trong vốn điều lệ là bao nhiêu? Trong phiên bản Dự thảo Luật GDĐH (sửa đổi) ngày 08/10/2025 (Dự thảo Luật) tại Điều 44 chỉ nêu ra các nguyên tắc chung về “Đầu tư trong GDĐH” (khoản 2 Điều 44), dẫn chiếu chung đến thực hiện “hoạt động đầu tư” theo “pháp luật về đầu tư, pháp luật về giáo dục và quy định khác của pháp luật có liên quan” (khoản 1, 2 Điều 44) và giao cho Chính phủ quy định “điều kiện, quy trình, thủ tục, lĩnh vực ưu tiên, thẩm quyền và trách nhiệm đối với hoạt động đầu tư trong và ngoài nước vào GDĐH”. Theo nhóm tác giả, hướng xây dựng quy định tại Điều 44 Dự thảo Luật hiện nay chưa đáp ứng được yêu cầu đề ra<sup>21</sup> và tiềm ẩn phát sinh nhiều bất cập khác.

Bởi lẽ, trong khoa học pháp lý “đầu tư trong GDĐH” không đồng nhất với khái niệm “hoạt động đầu tư”, mà nó còn được cấu thành thêm nhiều nội dung khác, như: (i) Điều kiện để tham gia vào việc đầu tư cho GDĐH để được hoạt động; (ii) Những ưu đãi cụ thể về đầu tư cho GDĐH, đặc biệt là công lập khi tự chủ hoàn toàn, nhất là trong

<sup>19</sup> Bản chất GDĐH phải là đơn vị hoạt động phi lợi nhuận nên yếu tố doanh thu, lợi nhuận (2 mục tiêu quan trọng nhất của doanh nghiệp thông thường) sẽ không thể được xem là các mục tiêu duy nhất và quan trọng nhất. Thay vào đó, chất lượng đào tạo, sự thành công của sinh viên, kết quả nghiên cứu và chuyển giao tri thức phải xem là những mục tiêu quan trọng hơn so với mục tiêu về tài chính như doanh thu, lợi nhuận. Xem: Nguyễn Thị Minh Phương, “*Năng lực cạnh tranh của các cơ sở giáo dục đại học công lập trong bối cảnh tự chủ đại học ở Việt Nam: Một nghiên cứu định tính*”, Tạp chí Giáo dục, tập 22, số 19, năm 2022, tr. 40.

<sup>20</sup> Lazerson, M. (2010), “*Chapter 3. Who governs higher education?*”, In Higher Education and the American Dream, Central European University Press, DOI: <https://books.openedition.org/ceup/798>.

<sup>21</sup> Các yêu cầu đề ra cần hoàn thiện Luật GDĐH (sửa đổi) gồm: Bổ sung các quy định và chính sách ưu tiên đầu tư; xóa bỏ rào cản đối với đầu tư tư nhân trong phát triển GDĐH, tạo điều kiện thuận lợi cho các thành phần kinh tế tham gia; tạo cơ sở pháp lý rõ ràng, thống nhất để giải quyết khó khăn, vướng mắc trong quá trình thực thi. Xem: Chính phủ, *Tờ trình số 819/TTr-CP ngày 23/9/2025 về Dự án Luật GDĐH (sửa đổi)*, năm 2025, tr. 8, 9.

bối cảnh GDDH muốn kêu gọi đầu tư để mở rộng quy mô, chất lượng và hội nhập quốc tế<sup>22</sup>; (iii) Quyền tham gia vào các vấn đề quản trị GDDH của nhà đầu tư trong phạm vi vốn góp nhằm tạo môi trường cạnh tranh công bằng với các chủ đầu tư tham gia đầu tư GDDH công lập và GDDH tư thực. Hạn chế này cũng đã được Bộ Giáo dục và Đào tạo thừa nhận là chưa có quy định về việc góp vốn của các CSGDDH tư thực mà cụ thể là về tỷ lệ vốn và chuyển nhượng vốn góp, gây khó khăn trong công tác quản lý, giám sát của cơ quan quản lý nhà nước và cho chính hoạt động của CSGDDH trong xác định quyền và trách nhiệm giữa các bên góp vốn mà trực tiếp là khi có thay đổi cơ cấu sở hữu<sup>23</sup>.

Thay vì tạo ra một cơ chế thông suốt, Điều 44 Dự thảo Luật lại không giải quyết được các vấn đề pháp lý đặc thù của CSGDDH tham gia quan hệ pháp luật đầu tư. Thiếu vắng các định nghĩa và quy định mang tính “bắc cầu” để hài hòa hóa pháp luật GDDH với pháp luật đầu tư. Điều này có thể dẫn đến sự tùy nghi trong diễn giải của cơ quan hành chính nhà nước và không nhất quán trong áp dụng. Hơn nữa, thủ tục thành lập các CSGDDH có yếu tố đầu tư, thay vì được đơn giản hóa lại có nguy cơ trở nên phức tạp và thiếu minh bạch hơn, vì không có nguyên tắc xử sự chung ở tầm luật.

**Kiến nghị:** Cần sửa đổi Điều 44 Dự thảo Luật theo hướng bổ sung các quy tắc xử sự chung về 04 vấn đề trọng tâm: (i) Làm rõ điều kiện đầu tư trong lĩnh vực GDDH; (ii) Làm rõ những nội dung được ưu đãi đầu tư trong lĩnh vực GDDH; (iii) Làm rõ cơ cấu

tỷ lệ ngân sách nhà nước trong vai trò chủ yếu trong tổng nguồn lực đầu tư cho GDDH so với vốn của nhà đầu tư trong vốn điều lệ, gắn với quyền tham gia vào quản trị GDDH của nhà đầu tư mà không dẫn đến xung đột hay can thiệp sâu vào chuyên môn; (iv) Nên bổ sung một khái niệm về “Đầu tư trong GDDH” (phạm vi bao quát) ngoài việc định hướng khuôn khổ “hoạt động đầu tư” (phạm vi hẹp) trong khoản 1 Điều 44 Dự thảo Luật để tương xứng với tên gọi điều luật.

Như vậy, thay vì giao nhiệm vụ hoàn toàn cho Chính phủ trực tiếp xây dựng pháp luật để điều chỉnh các vấn đề “điều kiện, quy trình, thủ tục, lĩnh vực ưu tiên, thẩm quyền và trách nhiệm đối với hoạt động đầu tư trong và ngoài nước vào GDDH” (khoản 3 Điều 44), Dự thảo Luật nên quy định rõ hơn các nguyên tắc chung điều chỉnh các vấn đề cốt lõi nêu trên rồi mới giao cho Chính phủ hướng dẫn thi hành. Điều này sẽ mang đến sự an tâm hơn cho các nhà đầu tư trong và ngoài nước về tính ổn định khi áp dụng điều khoản pháp luật trên thực tế. Vì, thay đổi Nghị định của Chính phủ bao giờ cũng dễ dàng hơn sửa đổi Luật, nên dễ dẫn đến rủi ro cho nhà đầu tư khi tính toán giữa chi phí đầu tư, thời gian để thu hồi vốn và tạo lợi nhuận để tái đầu tư vào GDDH.

## ***2.2. Trường hợp cơ sở giáo dục đại học công lập thành lập doanh nghiệp (hoặc tham gia với tư cách là chủ sở hữu doanh nghiệp) theo quy định của Luật Doanh nghiệp để hoạt động trong lĩnh vực khoa học và công nghệ***

Hiện nay, cả nước có 198 CSGDDH công lập (trong đó có 172 CSGDDH trực thuộc

<sup>22</sup> Chẳng hạn đầu tư xây dựng ký túc xá cho sinh viên; đầu tư xây dựng căng tin trường học bảo đảm chất lượng vệ sinh an toàn thực phẩm; đầu tư xây dựng khu tự học gắn với thư viện sách và cung cấp đồ uống... Nhằm đáp ứng kỳ vọng hơn đối với sinh viên quốc tế đến Việt Nam; và đáp ứng nơi ăn chốn ở đối với sinh viên nghèo đi học tại các đô thị lớn có mức chi phí sinh hoạt cao.

<sup>23</sup> Bộ Giáo dục và Đào tạo, *Báo cáo số 1548/BC-BGDĐT ngày 20/9/2025 về tổng kết việc thi hành Luật GDDH*, năm 2025, tr. 26.

các bộ, ngành, cơ quan trung ương, tập đoàn nhà nước, 26 CSGDDH trực thuộc Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương)<sup>24</sup>. Thêm vào đó, Nhà nước đang đổi mới phương thức quản lý giáo dục đại học từ phương thức quản lý tiền kiểm sang phương thức quản lý hậu kiểm<sup>25</sup>, nên việc tăng quyền tự chủ cho 172 cơ sở GDĐH là điều tất yếu. Tuy nhiên, khi được tăng quyền tự chủ thì câu hỏi đặt ra là CSGDDH công lập có được quyền thành lập doanh nghiệp thuộc hoặc trực thuộc của mình hay không?

Xét khoản 2 Điều 17 Luật Doanh nghiệp năm 2020 (sửa đổi, bổ sung năm 2022, 2025) quy định về các trường hợp tổ chức, cá nhân không có quyền thành lập và quản lý doanh nghiệp tại Việt Nam, nhưng không có trường nào quy định cấm pháp nhân là CSGDDH hoạt động theo Luật GDĐH thành lập và quản lý doanh nghiệp tại Việt Nam. Trong khoản 6 Điều 41 Luật GDĐH hiện hành cũng ghi nhận CSGDDH trong hoạt động khoa học và công nghệ có quyền “Thành lập tổ chức nghiên cứu và phát triển, tổ chức dịch vụ khoa học và công nghệ, doanh nghiệp khoa học và công nghệ”. Như vậy, việc cho phép CSGDDH thành lập doanh nghiệp khoa học và công nghệ là điều không mới, nhưng thực tế việc triển khai nội dung này rất hạn chế.

Trong Báo cáo về tổng kết thi hành Luật GDĐH của Bộ Giáo dục và Đào tạo không nêu nội dung tổng kết về việc thành lập và hoạt động của tổ chức nghiên cứu và phát triển, tổ chức dịch vụ khoa học và công nghệ,

doanh nghiệp khoa học và công nghệ tại CSGDDH<sup>26</sup>. Nguyên nhân mà Bộ Giáo dục và Đào tạo chỉ ra khiến cho khoản 6 Điều 41 Luật GDĐH hiện hành không triển khai được trên thực tế là do chính sách về quyền sở hữu kết quả nghiên cứu và chính sách đầu tư, góp vốn của cơ sở GDĐH công lập vào các doanh nghiệp khởi nghiệp, doanh nghiệp khởi nguồn còn gặp nhiều rào cản về pháp lý (như quy trình xây dựng và phê duyệt đề án, định giá tài sản, đấu giá quyền cho thuê tài sản...), điều này cũng dẫn đến việc CSGDDH công lập chưa thể tham gia góp vốn bằng giá trị thương hiệu hay quyền sở hữu trí tuệ, và cũng không thể định giá tài sản trí tuệ nhằm thành lập doanh nghiệp khởi nguồn và khởi nghiệp<sup>27</sup>. Một nghiên cứu cũng chỉ ra rằng, thực tiễn thành lập các doanh nghiệp spin-off (doanh nghiệp khởi nguồn từ kết quả nghiên cứu) tại các trường đại học, viện nghiên cứu ở Việt Nam hiện nay vẫn còn đối mặt với nhiều rào cản pháp lý chưa được giải quyết triệt để<sup>28</sup>.

Với những bất cập đã được Bộ Giáo dục và Đào tạo và các nhà khoa học chỉ ra, nhưng trong khoản 1 Điều 28 Dự thảo Luật, nội dung này vẫn tiếp tục duy trì theo hướng bãi bỏ loại hình “tổ chức dịch vụ khoa học và công nghệ”, và chỉ giữ lại 02 loại hình là “Cơ sở giáo dục đại học được thành lập tổ chức nghiên cứu, đổi mới sáng tạo và doanh nghiệp khoa học, công nghệ theo quy định của pháp luật”. Quy định này không những không mang tính đột phá cho ứng dụng khoa học công nghệ gắn liền giữa CSGDDH với doanh nghiệp, mà

<sup>24</sup> Chính phủ, *Tờ trình số 819/TTr-CP ngày 23/9/2025 về Dự án Luật GDĐH (sửa đổi)*, năm 2025, tr. 2.

<sup>25</sup> Chính phủ, tldd, tr. 10.

<sup>26</sup> Bộ Giáo dục và Đào tạo, *Báo cáo số 1548/BC-BGDĐT ngày 20/9/2025 về tổng kết việc thi hành Luật GDĐH*, năm 2025, tr. 11, 12.

<sup>27</sup> Bộ Giáo dục và Đào tạo, tldd, tr. 31, 38.

<sup>28</sup> Vũ Thị Hồng Yến, “Thành lập doanh nghiệp spin-off - Thực trạng quy định pháp luật và giải pháp hoàn thiện”, *Tạp chí Kinh tế, pháp luật và quản lý*, tập 7, số 4, năm 2023, tr. 4914 – 4923, DOI: <https://doi.org/10.32508/stdjelm.v7i4.1301>.

còn duy trì tình trạng quy định mang tính hình thức, khó triển khai trên thực tiễn.

Kinh nghiệm nước ngoài cho thấy, ở các khu vực châu Mỹ và một số nước châu Âu, doanh nghiệp khởi nguồn từ kết quả nghiên cứu được định nghĩa là công ty được thành lập bởi các nhân viên của trường đại học<sup>29</sup>. Đơn cử như năm 1998, Google chính thức được thành lập dưới sự hậu thuẫn của Đại học Stanford (góp vốn bằng quyền sở hữu sáng chế “kỹ thuật sắp xếp trang web PageRank”)<sup>30</sup>. Tiếp theo, các quỹ đầu tư mạo hiểm của Andy Bechtolsheim, Dave Cheriton và Ram Shriram bắt đầu rót vốn<sup>31</sup>. Tại Trung Quốc, Chính phủ nước này đã quan tâm và khuyến khích mô hình chuyển giao kết quả nghiên cứu thông qua con đường thành lập doanh nghiệp. Điển hình là Công viên khoa học Zhongguancun ở Bắc Kinh, được thành lập năm 1988 dưới danh nghĩa là một khu thực nghiệm khoa học công nghệ cao. Sự thành công của Zhongguancun là nhờ việc áp dụng một loạt cơ chế hỗ trợ đặc biệt của chính quyền, đôi khi là bằng các quyết định hành chính<sup>32</sup>.

Thực tiễn ở Việt Nam, cũng có nhiều trường đại học đã từng bước thực hiện việc chuyển đổi từ loại hình “trung tâm” thuộc trường sang loại hình “doanh nghiệp”, trong đó trường đại học giữ vai trò là một trong các cổ đông sáng lập, khi nỗ lực đưa kết quả nghiên cứu khoa học vào thị trường. Đơn cử

như Trung tâm khoa học công nghệ thuộc Trường Đại học Bách khoa được cấp giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp công ty cổ phần với tên gọi là Công ty cổ phần Khoa học công nghệ Bách khoa TP. Hồ Chí Minh, mà Trường Đại học Bách khoa TP. Hồ Chí Minh sẽ sở hữu 28% cổ phần, vốn điều lệ hơn 4 tỷ đồng.

Tuy nhiên, một vấn đề cũng đáng lo ngại là nếu cho phép CSGDDH công lập và tư thực được tự do hoàn toàn trong quyền chọn thành lập “doanh nghiệp khoa học, công nghệ” có thể sẽ dẫn đến sự ồ ạt của 277 CSGDDH (trong đó có 198 CSGDDH công lập, 67 CSGDDH tư thực)<sup>33</sup> cũng đầu tư mạnh tay cho việc kinh doanh kết quả nghiên cứu khoa học nhằm thu lợi nhuận. Nếu kịch bản này xảy ra, sẽ dẫn đến sa đà vào “tư nhân hóa GDĐH”, điều mà “tư nhân hóa GDĐH” sẽ phân bổ lại lợi nhuận chỉ một phần cho sức lao động trong GDĐH để tiêu dùng, một phần giữ lại được sử dụng để thay thế và gia tăng tư liệu sản xuất trong GDĐH, và một phần được tích trữ như quỹ dự trữ cho sản xuất và tiêu dùng trong GDĐH<sup>34</sup>. Do đó, hướng quy định này tiềm ẩn nguy cơ trái với chủ trương đường lối của Đảng và pháp luật của Nhà nước đề ra về “xã hội hóa sự nghiệp GDĐH”, trong đó đề cao việc “xóa bỏ cơ chế bộ chủ quản, xây dựng cơ chế đại diện sở hữu nhà nước đối với các cơ sở giáo dục đại học công lập. Bảo đảm vai trò kiểm tra, giám sát của cộng đồng; phát huy vai trò

<sup>29)</sup> Zhang, “The performance of university spin-offs: an exploratory analysis using venture capital data”, The Journal of Technology Transfer, Vol. 34(3), 2009, p. 255-285.

<sup>30)</sup> K. Chen, and M. Kenney, “Universities/Research institutes and regional innovation systems: the cases of Beijing and Shenzhen”, World Development, Vol. 35(6), 2007, p.1024-1057.

<sup>31)</sup> Ngô Hữu Thống, “Thành lập doanh nghiệp spin-off: Góc nhìn từ trường đại học”, Tạp chí Khoa học công nghệ Việt Nam, số 6, năm 2022, tr. 15.

<sup>32)</sup> Xiaomin, Wang, “Zhongguancun science park: a SWOT analysis”, Visiting Researchers Series, 2000.

<sup>33)</sup> Chính phủ, Tờ trình số 819/TTr-CP ngày 23/9/2025 về Dự án Luật GDĐH (sửa đổi), năm 2025, tr. 2.

<sup>34)</sup> Frederick Engels, *The Housing Question*, Reprinted by the Co-operative, Publishing Society of Foreign Workers 1872, tr. 23, 24, [https://www.marxists.org/archive/marx/works/download/pdf/Housing\\_Question.pdf](https://www.marxists.org/archive/marx/works/download/pdf/Housing_Question.pdf), truy cập ngày 20/10/2025.

của các đoàn thể, tổ chức quần chúng, đặc biệt là các hội nghề nghiệp trong việc giám sát chất lượng GDDH”<sup>35</sup>.

**Kiến nghị:** Từ những phân tích nêu trên, theo nhóm tác giả, trong khoản 1 Điều 28 Dự thảo Luật nên sửa đổi thành “Cơ sở giáo dục đại học được thành lập tổ chức nghiên cứu, đổi mới sáng tạo; được cổ phần hóa tổ chức nghiên cứu, đổi mới sáng tạo thành doanh nghiệp khoa học, công nghệ theo quy định của pháp luật; phát triển nhóm nghiên cứu và tiếp nhận nguồn lực hỗ trợ trong và ngoài nước theo quy định của pháp luật”. Bởi lẽ việc bổ sung thêm nội dung cho phép việc “cổ phần hóa tổ chức nghiên cứu, đổi mới sáng tạo” là cơ chế được chứng minh có hiệu quả trên thực tế, và là giải pháp mà Thủ tướng đã chấp thuận phê duyệt khi các trường đại học đề xuất. Vì thế, đây là giải pháp nên được ghi nhận vào Luật GDDH để tháo gỡ điểm nghẽn hiện nay, thay vì vẫn giữ nguyên nội dung quy định mang tính hình thức.

### Kết luận

Quá trình trao quyền tự chủ đại học ở Việt Nam là một xu hướng tất yếu, chuyển dịch các cơ sở giáo dục đại học từ mô hình hành chính - sự nghiệp sang các thực thể năng động, hoạt động theo cơ chế thị trường. Tuy nhiên, để quyền tự chủ này được thực thi hiệu quả, khung khổ pháp lý phải bảo đảm cho các trường đại học có đủ năng lực pháp luật để tham gia vào các quan hệ kinh tế, đặc biệt là quan hệ đầu tư và doanh nghiệp.

Qua phân tích các quy định trong Dự thảo Luật GDDH (sửa đổi), bài viết đã chỉ ra hai vướng mắc pháp lý lớn:

*Một là*, đối với hoạt động đầu tư, Điều 44 Dự thảo Luật chưa giải quyết được các vấn đề

pháp lý đặc thù. Việc giao toàn bộ cho Chính phủ quy định chi tiết mà không nêu rõ các nguyên tắc chung về điều kiện, ưu đãi và cơ cấu vốn đã tạo ra sự không chắc chắn, tiềm ẩn rủi ro cho nhà đầu tư và thiếu minh bạch trong quản lý. Điều này cản trở nỗ lực kêu gọi đầu tư để phát triển quy mô và chất lượng GDDH.

*Hai là*, đối với việc thành lập doanh nghiệp, quy định tại Điều 28 Dự thảo Luật về cơ bản vẫn duy trì tình trạng “hình thức” như Luật GDDH hiện hành. Quy định này không tháo gỡ được các rào cản pháp lý thực tế mà Bộ Giáo dục và Đào tạo đã chỉ ra, như vướng mắc về định giá tài sản, góp vốn bằng quyền sở hữu trí tuệ. Điều này khiến chủ trương thương mại hóa kết quả nghiên cứu khoa học thông qua doanh nghiệp spin-off gần như không thể triển khai.

Để tạo ra bước đột phá thực sự về tự chủ, nhóm tác giả kiến nghị Quốc hội cần sửa đổi Dự thảo Luật theo hướng: (i) Đối với Điều 44 (về lĩnh vực đầu tư): Cần bổ sung các quy tắc chung điều chỉnh vấn đề về điều kiện đầu tư, nội dung ưu đãi đầu tư và cơ cấu tỷ lệ vốn ngân sách nhà nước và vốn của nhà đầu tư, gắn với quyền quản trị tương ứng; (ii) Đối với Điều 28 (về lĩnh vực khoa học công nghệ): Cần bổ sung cơ chế cho phép CSGDDH được “cổ phần hóa tổ chức nghiên cứu, đổi mới sáng tạo thành doanh nghiệp khoa học, công nghệ”. Đây là giải pháp đã được chứng minh có hiệu quả trên thực tế và là chìa khóa để tháo gỡ điểm nghẽn hiện nay.

Việc hoàn thiện hai nội dung pháp lý quan trọng này sẽ góp phần tạo ra một hành lang pháp lý thông suốt, đồng bộ, giúp các cơ sở giáo dục đại học phát huy tối đa tiềm năng, biến quyền tự chủ trên giấy thành động lực phát triển thực tế ■

<sup>35</sup> Chính phủ, Nghị quyết số 14/2005/NQ-CP ngày 02/11/2005 về đổi mới cơ bản và toàn diện GDDH Việt Nam giai đoạn 2006-2020, năm 2005.