



QUY TRÌNH PHÁT TRIỂN CHÍNH SÁCH GIÁO DỤC

NGUYỄN TIẾN HÙNG

Viện Khoa học Giáo dục Việt Nam

Email: hunga60@gmail.com

Tóm tắt: Để cập đến quy trình phát triển chính sách giáo dục, bài viết trình bày và phân tích chu trình gồm 03 giai đoạn phát triển chính sách giáo dục với 08 bước liên quan đến các hoạt động nghiên cứu, phân tích, tham vấn và tổng hợp thông tin để thiết kế, thực hiện, đánh giá và điều chỉnh chính sách giáo dục. Ba giai đoạn đó là: Thiết kế chính sách giáo dục; Thực hiện chính sách giáo dục; Điều chỉnh chính sách giáo dục. Tám bước đó bao gồm: 1/Phân tích hiện trạng giáo dục; 2/Dự thảo các lựa chọn chính sách giáo dục; 3/Đánh giá các lựa chọn chính sách giáo dục; 4/Tham vấn và quyết định chính sách giáo dục; 5/Lập kế hoạch thực hiện chính sách giáo dục; 6/Thực hiện kế hoạch của chính sách giáo dục; 7/Kiểm soát thực hiện và đánh giá tác động của chính sách giáo dục; 8/Điều chỉnh và thiết kế mới chính sách giáo dục.

Từ khóa: Quy trình; chính sách giáo dục; phát triển chính sách giáo dục.

(Nhận bài ngày 28/10/2016; Nhận kết quả phản biện và chỉnh sửa ngày 05/01/2017; Duyệt đăng ngày 25/01/2017).

1. Đặt vấn đề

Trên thực tế, có nhiều cách hiểu khác nhau nhưng về khái quát có thể hiểu chính sách là các quan điểm định hướng làm cơ sở ra quyết định của tổ chức. Liên quan đến giáo dục (GD) thường có các cấp độ chính sách sau: Chính sách GD của Chính phủ, của ngành GD và chính sách của tổ chức GD hay cơ sở GD (gọi tắt là tổ chức GD). Trong bài viết này, chúng tôi trình bày và phân tích chu trình 03 giai đoạn phát triển chính sách GD với 08 bước liên quan đến các hoạt động nghiên cứu, phân tích, tham vấn và tổng hợp/khái quát hóa thông tin để thiết kế, thực hiện, đánh giá và điều chỉnh chính sách GD.

2. Thiết kế chính sách giáo dục

Bước 1: Phân tích hiện trạng GD nhằm lôi kéo các nhóm liên quan chính xem xét/đánh giá các hoạt động GD, thông qua đánh giá SWOT về môi trường bên trong (điểm mạnh, yếu) và môi trường bên ngoài (cơ hội và đe dọa/thách thức) của ngành/tổ chức GD liên quan đến: 1/ Tiếp cận với các cơ hội GD; 2/ Công bằng trong phân bổ các dịch vụ GD; 3/ Cấu trúc của hệ thống/tổ chức GD; 4/ Hiệu quả trong và hiệu quả ngoài của các sản phẩm/dịch vụ GD; 5/ Thể chế/cơ chế quản lý GD.

Phân tích hiện trạng GD thường để trả lời các câu hỏi: Lĩnh vực nào ngành GD đang làm tốt và chưa tốt? Kết nối giữa tổ chức GD và các chương trình GD trong hệ thống GD hiệu quả như thế nào? Ngành GD có huy động được các nguồn lực từ bên trong và bên ngoài có hiệu quả không? Quan hệ đối tác với các tổ chức GD khác trong hệ thống GD và cộng đồng được thiết lập như thế nào? Các tổ chức GD nào đang thực hiện cùng sản phẩm/dịch vụ GD? Tổ chức GD có thể học hỏi được gì từ các tổ chức GD khác?...

Để phân tích hiện trạng GD, thường sử dụng kỹ thuật phân tích PEST (Political, Economic, Socio - Cultural and Technological Analysis) để hiểu rõ tầm quan trọng của chính sách GD liên quan đến nhu cầu và các ưu tiên

về địa lý, văn hóa và cộng đồng học tập như thế nào và chúng có ảnh hưởng tới việc ra quyết định và thậm chí các quá trình thực hiện của ngành/tổ chức GD trong bối cảnh chính trị, kinh tế, xã hội và công nghệ như thế nào. Cụ thể như sau [1]:

- **Chính trị:** Môi trường chính trị tác động đến các hoạt động của ngành/tổ chức GD như thế nào? Ngành/tổ chức GD chịu ảnh hưởng như thế nào bởi các thay đổi của quốc gia, địa phương? Phân tích bối cảnh chính trị giúp hiểu rõ quá trình ra quyết định của quốc gia/địa phương và vai trò của ngành GD trong quá trình phát triển chính trị-xã hội...

- **Kinh tế:** Tình hình phát triển kinh tế quốc gia, địa phương như thế nào? Người dân được quyền và được chuẩn bị để tham dự vào tổ chức GD như thế nào? Phân tích bối cảnh kinh tế để không chỉ hiểu rõ hiện trạng mà còn cả khuynh hướng phát triển kinh tế và đặc biệt là nguồn nhân lực đòi hỏi ngành/tổ chức GD phải đáp ứng.

- **Xã hội - Văn hóa:** Dân số quốc gia, địa phương có thay đổi hay không và như thế nào? Thái độ của người dân với việc làm và sử dụng thời gian như thế nào? Phân tích bối cảnh văn hóa, xã hội để hiểu rõ vị trí địa lý, dân số, văn hóa và phân tầng xã hội liên quan, do các nhóm liên quan khác nhau thường có sự quan tâm khác nhau về vai trò, tầm quan trọng của ngành GD...

- **Công nghệ:** Ngành/tổ chức GD chịu ảnh hưởng của phát triển công nghệ mới như thế nào? ngành/tổ chức GD có tiềm năng để lôi cuốn các đối tượng mới hay thực hiện các dịch vụ mới hay không?...

Tiếp theo, cần nhấn mạnh là đánh giá hiện trạng GD không thể thành công nếu không đánh giá được các áp lực hay chống lại thay đổi của các nhóm quan tâm chính để dựa vào đó để xuất kiểu chính sách GD phù hợp, bao gồm: Các nhà cung cấp GD trong đó đáng chú ý nhất là nhà giáo - những nhóm người có ảnh hưởng nhất trong việc ủng hộ hay chống đối bất kỳ thay đổi GD nào, vì lợi

ích của họ sẽ tốt hơn hoặc bị đe dọa nếu thay đổi GD mang lại một số thách thức với hiện trạng hay đặc quyền hiện tại của họ; *Khách hàng của GD* trong đó quan trọng nhất là gia đình, người học và bên sử dụng lao động - thường có quan tâm rất khác nhau về quy mô và chất lượng GD phụ thuộc vào nguồn gốc văn hóa hay nghề nghiệp hoặc kinh tế - xã hội khác nhau, có khả năng tạo nên sự ảnh hưởng mất cân đối với GD. Bên cạnh đó, còn nhóm quan tâm là các công chức của hệ thống quản lý GD - nhóm này thường có khuynh hướng muốn duy trì hệ thống GD hiện tại hoặc thay đổi hay chống lại các chính sách thay đổi.

Vì vậy, phân tích hiện trạng GD cần xác định chính xác các nhóm quan tâm chính và hiểu rõ những gì chưa đồng nhất giữa họ; mặt khác cần tạo điều kiện thuận lợi cho họ được tham dự vào quá trình phát triển chính sách GD để có cơ hội nói lên nhu cầu của mình. Đặc biệt với các nhóm được xác định là “chống đối” thì cần hiểu rõ họ được tổ chức tốt như thế nào, quyền lực đến mức nào họ có trong xã hội và họ sẵn sàng sử dụng quyền lực của họ như thế nào... để có đối sách phù hợp và kịp thời.

Bước 2: Dự thảo các lựa chọn chính sách GD. Chính sách GD mới thường sinh ra từ hiện trạng và bối cảnh GD bị xáo trộn bởi vấn đề tồn tại, quyết định chính trị hay tái cấu trúc nền kinh tế. Từ phân tích hiện trạng trên, dự thảo các lựa chọn chính sách có thể được hình thành theo các cách tiếp cận sau:

- *Tiếp cận hệ thống* đặc trưng bởi 03 hoạt động: thu thập dữ liệu, hình thành, đặt ưu tiên các lựa chọn. Hình thành các lựa chọn chính sách GD theo cách này là quá trình phức tạp. Nếu chỉ dựa vào các dữ liệu thì số lượng lớn các lựa chọn có thể đưa ra đều phù hợp với bối cảnh GD, nên cần liệt kê tất cả kết quả có thể xảy ra và sau đó xác định các lựa chọn tối ưu hoặc ít nhất là mang lại hiệu quả. Tiếp theo, khác nhau về áp lực xuất phát từ trí tuệ/ trình độ, chính trị, xã hội và nghề nghiệp của các nhóm quan tâm chính sẽ có sức nặng và ưu tiên khác nhau phụ thuộc vào tầm quan trọng của các vấn đề lĩnh hội được, nên giúp thu hẹp các lựa chọn chính sách GD.

- *Tiếp cận lớn dần* bắt đầu từ việc xuất hiện các vấn đề tồn tại đòi hỏi ngành/tổ chức GD cần có các biện pháp khắc phục và quá trình này ngày càng lớn lên theo thời gian dẫn tới hình thành các lựa chọn GD lớn hơn, đòi hỏi cần định hướng cho các quyết định của ngành/tổ chức GD đương đầu có hiệu quả với các thách thức lớn dần lên như vậy. Đây được gọi là tiếp cận lớn dần lên để giúp người ra quyết định chính sách tìm kiếm điều chỉnh các khó khăn hiện tại hơn là hướng tới tương lai, vì vậy khuyến khích cải tiến lớn dần dần.

- *Tiếp cận đặc thù.* Đôi khi vấn đề tồn tại nằm ngoài hệ thống GD, như cải cách thể chế chính trị hay tái cấu trúc nền kinh tế... đòi hỏi hệ thống GD nói chung và tổ chức GD nói riêng cần điều chỉnh và thay đổi. Vì vậy, cần có cách tiếp cận đặc thù cho phù hợp, do trong bối cảnh này phát triển chính sách có thể chưa có cơ sở hợp lý trong lĩnh vực GD.

- *Tiếp cận nhập khẩu.* Có nhiều kinh nghiệm về cải tiến và đổi mới trong các hệ thống và tổ chức GD trên thế giới. Đây chính là nguồn của các lựa chọn chính sách GD mà ngành/tổ chức GD có thể xem xét. Tuy nhiên, các chính sách GD này chỉ có thể được nhập khẩu thành công khi nó được điều chỉnh phù hợp với bối cảnh cụ thể để đáp ứng được các nhu cầu của các nhóm đặc thù của ngành/tổ chức GD.

Bước 3: Đánh giá các lựa chọn chính sách GD, thường dựa trên các tiêu chí sau [2]:

- *Mong muốn* gồm 3 kích cỡ: 1/ Tác động của lựa chọn tới các nhóm quan tâm hay bên liên quan khác nhau: Ai có lợi? Ai cảm thấy bị đe dọa? Những người bị thiệt hại được đền bù như thế nào? Cái gì làm cho lựa chọn chính sách GD phù hợp với mong muốn của tất cả các bên liên quan? 2/ Khả năng tương thích với ý thức hệ chính trị chi phối và các chỉ tiêu phát triển/tăng trưởng kinh tế được đề cập trong các kế hoạch phát triển quốc gia; 3/ Trong một số trường hợp, tác động của lựa chọn chính sách tới phát triển chính trị và bền vững.

- *Chấp nhận được:* Chi phí về nguồn nhân lực, vật lực và tài chính cho các kịch bản của các lựa chọn chính sách GD cần được đánh giá kĩ lưỡng để có thể được chấp nhận. Khó khăn để đưa ra các dự đoán này nằm ở khả năng dự đoán các xu hướng tương lai, bao gồm phát triển kinh tế, chính trị và xã hội. Nó đặc biệt quan trọng do chi phí cho các chính sách thay đổi/cải cách GD thường khó được bảo vệ do không thể mang lại kết quả ngay hoặc cấp bách so với các thay đổi về kinh tế, chính trị và xã hội.

- *Khả thi:* Các nguồn tài chính cho các lựa chọn chính sách GD có thể ước tính được, tuy nhiên, khó hơn liên quan đến nguồn nhân lực như việc cần dự tính trình độ đào tạo nào đòi hỏi nhà giáo cần có và có đủ nhân lực để thực hiện lựa chọn chính sách được lựa chọn hay không. Tương tự, văn hóa thể chế (các nguyên tắc, thủ tục, môi trường) cần thiết để thu hút, duy trì và thực hiện hiệu quả đào tạo/bồi dưỡng nguồn nhân lực đáp ứng dịch chuyển chính sách thành các kế hoạch và chương trình thực hiện. Nhân tố khác cần xem xét là thời gian: hầu hết các nghiên cứu về dự án GD cho thấy thời gian thường bị vượt quá khi thực hiện, nên cần dự kiến thời gian thực hiện khả thi một cách kĩ lưỡng và có thể chỉ làm được qua đánh giá cẩn thận năng lực và khả năng thực hiện của ngành/tổ chức GD.

- *Bền vững:* Vấn đề bền vững cần quan tâm đặc biệt khi các tiêu chí trên được áp dụng. Các chính sách GD cần bền vững về ủng hộ chính trị và tài chính trong thời gian dài để đạt tới kết quả. Để đảm bảo được như vậy, các kịch bản mang tính dài hạn của các lựa chọn chính sách cần được coi trọng trong chính sách GD và nó cần kết hợp vào các chính sách vĩ mô một cách khôn ngoan và nhất quán với khát vọng quốc gia dài hạn.

Bước 4: Tham vấn và quyết định chính sách GD. Khi các lựa chọn chính sách GD được lựa chọn từ Bước trên, thì ngành/tổ chức GD cần tham vấn với các nhóm



quan tâm chính hiện tại và tiềm năng liên quan, thông qua một số hình thức như: nghiên cứu khảo sát bằng phiếu hỏi qua điện thoại, trực tuyến; phỏng vấn các nhóm trọng tâm; tổ chức các hội thảo, diễn đàn... Tiếp theo, dự thảo chính sách GD cần được hình thành dựa trên một hoặc kết hợp của một số kịch bản của các lựa chọn chính sách GD đã được tham vấn ở trên và dự thảo chính sách GD này lại được tiếp tục tổ chức tham vấn với các nhóm quan tâm chính, công khai trên mạng xã hội liên quan cũng như hội thảo và thiết lập diễn đàn trực tuyến... Mục tiêu của tham vấn lần thứ hai này thường nhằm chính xác hóa từ ngữ, làm rõ nghĩa và điều chỉnh nội dung của chính sách GD trước khi ban hành [3].

Cuối cùng, hoàn thiện chính sách và ra *quyết định ban hành chính sách GD*. Thực tế, chính sách GD được ban hành có thể chưa là lựa chọn tốt nhất cho từng nhóm quan tâm, nhưng được các bên liên quan chấp nhận thường qua quá trình thỏa hiệp... Để đánh giá sự hợp lý của quá trình quyết định chính sách GD cần lưu ý các câu hỏi sau: Quyết định đã được ban hành như thế nào - nó có được thực hiện thông qua tất cả các bước phân tích chính sách GD (phân tích hiện trạng, dự thảo, đánh giá và tham vấn chính sách) không? Quyết định được xuất phát và kế thừa như thế nào từ chính sách GD hiện tại? Quyết định nhất quán như thế nào với các chính sách của các lĩnh vực khác? Chính sách GD được phát biểu có đảm bảo đánh giá dễ không? Vận hành chính sách có hợp lý không?...

3. Thực hiện chính sách giáo dục

Bước 5: Lập kế hoạch thực hiện chính sách GD.

Một khi chính sách GD đã được quyết định ban hành thì cần lập kế hoạch để thực hiện, bao gồm thời gian biểu huy động nhân lực và vật lực cũng như tài chính để làm rõ: ai làm gì, khi nào và như thế nào cũng như các nguồn vật lực và tài chính cần cung cấp theo kịch bản đã lựa chọn như thế nào; các kiến thức, kĩ thuật nào mà người thực hiện chính sách GD cần có để đào tạo/bồi dưỡng cho phù hợp; các hệ thống quản lí hành chính cần được cấu trúc như thế nào cho phù hợp, đặc biệt để lôi cuốn được sự tham dự của nhóm liên quan...

Bước 6: Thực hiện kế hoạch của chính sách GD chỉ thành công khi vận động được sự ủng hộ về chính trị, tức là đảm bảo được ngành/tổ chức GD cũng như các nhóm quan tâm chính hình thành được liên minh chính trị để cùng nhau thực hiện thành công chính sách GD. Vì vậy, cần có các hoạt động tuyên truyền, thuyết phục để các nhóm quan tâm chính không chỉ nhận thức được tầm quan trọng mà còn cam kết và hỗ trợ các nguồn lực để cùng nhau thực hiện chính sách GD. Để làm được như vậy cần lôi cuốn sự tham dự của các nhóm này ngay từ giai đoạn thiết kế chính sách GD [4].

4. Điều chỉnh chính sách giáo dục

Bước 7: Kiểm soát thực hiện và đánh giá tác động của chính sách GD. Quá trình thực hiện chính sách GD cần được *kiểm soát* theo cách thường xuyên thu thập thông tin của các bên liên quan, đặc biệt là những người

sử dụng các dịch vụ của ngành/tổ chức GD để kịp thời điều chỉnh hoặc tốt nhất ngăn chặn được những sai sót có thể xảy ra trong quá trình thực hiện kế hoạch của chính sách GD.

Mặt khác, ngành/tổ chức GD cần tổ chức thực hiện *đánh giá tác động của chính sách GD* để điều chỉnh hoặc thay đổi chính sách. Đây là kiểu đánh giá được cấu trúc nhằm thu thập các minh chứng tập trung vào chất lượng, tính phù hợp của chính sách GD và thường không chỉ đo/đánh giá chất lượng bên trong mà cả chất lượng bên ngoài. Để đánh giá tác động chính sách GD thành công cần thực hiện theo 03 giai đoạn: Bắt đầu thực hiện, giữa kì và kết thúc chính sách GD. Thời hạn để đánh giá tác động của chính sách GD có thể hàng năm hoặc nhiều hơn tùy thuộc vào bản chất của chính sách, nhưng nhìn chung cần thời gian thực hiện đủ lâu để đem lại các kết quả [5].

Dưới đây là một số câu hỏi cần lưu ý trong quá trình kiểm soát và đánh giá tác động của chính sách GD như sau: Ngành/tổ chức GD có xác định được các kết quả theo tiến trình đạt tới mục tiêu chung và cụ thể của chính sách GD hay không? Ngành/tổ chức GD có đo/đánh giá được thành công dựa trên các minh chứng theo các chỉ số về quy mô, chất lượng bên trong và bên ngoài hay không? Ngành/tổ chức GD có kế hoạch đánh giá tác động của chính sách GD phù hợp, khả thi hay không? Các phương pháp kiểm soát, đánh giá (như phiếu hỏi, phỏng vấn nhóm trọng tâm...) có được sử dụng hiệu quả với tần suất phù hợp hay không? Các thông tin về kết quả giám sát có được sử dụng để phản hồi kịp thời cho các bên liên quan để cải tiến quá trình thực hiện chính sách hay không?...

Bước 8: Điều chỉnh và/hay thiết kế mới chính sách GD. Thông tin về kết quả đánh giá tác động của chính sách GD cần được ngành/tổ chức GD phân tích để điều chỉnh chính sách GD theo hướng phát huy mặt mạnh, tận dụng cơ hội để khắc phục các hạn chế và nguyên nhân của chính sách GD hiện hành. Hơn nữa, chính từ kết quả đánh giá tác động chính sách GD này giúp ngành/tổ chức GD nhìn nhận ra các vấn đề khó khăn/tồn tại mới để bắt đầu một chu trình phát triển chính sách GD mới.

Tóm lại, chu trình phát triển chính sách GD không bao giờ kết thúc và một cách lí tưởng thì một khi quá trình thực hiện hoàn thành gắn với các kết quả chính sách đã có thì quá trình đánh giá tác động của chính sách lại bắt đầu và dẫn đến tiềm năng cho một chu trình chính sách mới.

5. Kết luận

Trên đây trình bày và phân tích chu trình phát triển chính sách GD gồm 08 bước và khi thực hiện cần lưu ý là phát triển chính sách GD phải dựa trên kiến thức và kĩ năng về: 1/ Dự đoán phát triển GD dựa trên dữ liệu, nghiên cứu, kinh nghiệm và kiến thức quốc tế; 2/ Phân tích bối cảnh kinh tế, chính trị, dân số, xã hội và văn hóa; 3/ Đánh giá các nhóm quan tâm, tính hợp lý và vai trò/tầm quan trọng của thay đổi GD.

Hơn nữa, chính sách GD trước khi được ban hành cần dựa trên dự thảo các kịch bản lựa chọn chính sách và mỗi kịch bản này cần được phân tích, đánh giá và tham vấn với các bên liên quan một cách kỹ lưỡng.

Tiếp theo, việc thực hiện chính sách GD cần được lập kế hoạch mềm dẻo, linh hoạt phù hợp với bối cảnh và điều kiện cụ thể của ngành/tổ chức GD. Trong quá trình thực hiện cần kiểm soát theo quá trình và phản hồi thông tin kịp thời tới các bên liên quan để điều chỉnh và cải tiến.

Cuối cùng, khi chính sách GD mang lại kết quả cần đánh giá tác động của chính sách và dựa vào kết quả đánh giá này để điều chỉnh chính sách hiện hành hoặc bắt đầu một chu trình phát triển chính sách GD mới.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1]. WPEngine, (2013), *Understanding PEST Analysis with definitions and examples*.
- [2]. Office of the Auditor General, (2003), *A Guide To Policy Development*, Manitoba.
- [3]. Bonehill, C., (2007), *Policy development framework*, CAFCASS.
- [4]. Nguyễn Tiến Hùng, *Các cách tiếp cận chính về lãnh đạo và quản lý giáo dục*, Tạp chí Quản lý Giáo dục, Số 9, tháng 02 năm 2010, tr. 25-28.
- [5]. Banks, L., (2012), *Policy Development*, Department of Education in Tasmania.

PROCESS TO DEVELOP EDUCATION POLICY

Nguyen Tien Hung
The Vietnam Institute of Educational Sciences
Email: hunga60@gmail.com

Abstract: *In terms of development process of education policy, the article presents and analyzes a cycle with 03 development stages of education policy with 08 steps involved in activities of research, analysis, consultation, and information review so as to design, implement, evaluate and adjust education policy. Three stages were: to develop education policies; to implement education policy; to adjust education policies. Eight steps include: 1/ To analyze the current status of education; 2/ To draft options of education policy; 3/ To evaluate options of education policy; 4/ To consult and decide educational policy; 5/ To plan and implement education policies; 6/ To implement plan of education policy; 7/ To control its implementation and evaluate impact of education policy; 8/ To adjust and redesign education policy.*

Keywords: *Process; education policy; development of education policy.*