

PHÂN CẤP QUẢN LÝ VỀ XÂY DỰNG CHƯƠNG TRÌNH GIÁO DỤC PHỔ THÔNG Ở MỘT SỐ NƯỚC KHU VỰC CHÂU Á - THÁI BÌNH DƯƠNG

• **THS. ĐÀO VĂN VY**
Viện Chiến lược và Chương trình giáo dục

Phân cấp quản lý (PCQL) trong giáo dục đã được thực hiện từ thập kỉ 60 ở nhiều nước phát triển: Ở Mĩ, Canada và một số nước Châu Âu. Vấn đề này bắt đầu được quan tâm ở một số nước đang phát triển trong khu vực Châu Á - Thái Bình Dương trong thập kỉ gần đây. Mỗi quốc gia đều thấy rõ sự cần thiết và lợi ích của PCQL giáo dục. Tuy nhiên, khó khăn và cản trở trong quá trình thực hiện PCQL giáo dục mà mỗi nước gặp phải cũng không nhỏ, đó là: mô hình lí thuyết về PCQL giáo dục khá phức tạp và chưa thống nhất do chúng được khái quát lên từ quá trình thực hiện; lựa chọn mô hình PCQL phù hợp với điều kiện cụ thể của mỗi nước; tâm lí e ngại và không muốn đổi mới. Bài viết này sẽ đề cập đến khái niệm được sử dụng khá phổ biến trên thế giới về PCQL giáo dục, các lĩnh vực giáo dục được PCQL, trong đó có PCQL về chương trình giáo dục phổ thông (GDPT), xu thế PCQL về xây dựng chương trình GDPT của một số nước trong khu vực Châu Á - Thái Bình Dương, những khó khăn, thách thức và bài học kinh nghiệm mà những nước này có được.

1. Khái niệm PCQL giáo dục

Khái niệm PCQL trong tiếng Việt đồng nghĩa với khái niệm Decentralisation trong tiếng Anh gồm hai nội dung quan trọng sau:

- PCQL là giao công việc quản lý nhà nước cho các tổ chức đơn vị hành chính, các cơ quan bằng quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn nhất định. Phân cấp quản lý bao gồm phân cấp theo đơn vị hành chính và phân cấp theo các cơ quan chuyên môn.

-PCQL được đặt dưới sự kiểm soát của Nhà nước và các đơn vị hành chính được phân cấp tuân theo nguyên tắc tập trung dân chủ, bảo đảm sự điều hành tập trung thống nhất của

chính phủ.

Giáo dục là một lĩnh vực mà khởi đầu chính phủ các nước thường quản lí theo cách tập trung. Ở cách quản lí này, việc ra quyết định, chức năng giám sát và đánh giá chủ yếu do Bộ Giáo dục hoặc các Vụ chức năng của Bộ Giáo dục tiến hành. Những cơ quan quản lí ở cấp trung ương quy định mọi mặt của hệ thống, bao gồm các vấn đề liên quan đến học sinh, giáo viên, tài chính và trang thiết bị. Những cơ quan này còn xây dựng chính sách và quản lí mọi hoạt động như việc trả lương cho giáo viên, thực hiện đào tạo và bồi dưỡng đội ngũ giáo viên và cán bộ quản lí giáo dục. Các cơ quan quản lí giáo dục ở cấp địa phương có trách nhiệm triển khai và thực hiện, nhà trường cũng được trao một số quyền lực song vẫn chịu sự quản lí chặt chẽ của trung ương, do đó, địa phương và nhà trường có rất ít điều kiện để phát huy sáng tạo. PCQL giáo dục được coi là mô hình quản lí thay thế và khắc phục những hạn chế của quản lí tập trung (Florestal, K & Cooper, R, 1997).

Theo N. McGinn & T.Welsh (1999), PCQL giáo dục là việc chuyển giao quyền hạn, quyền ra quyết định cho cấp dưới thông qua các tổ chức giáo dục. Có bốn cấp được chuyển giao quyền hạn là: Cấp trung ương; cấp tỉnh, bang hoặc vùng; cấp quận, huyện; và cấp nhà trường.

Một quốc gia khi tiến hành PCQL nói chung và trong giáo dục nói riêng đều có thể được hưởng nhiều lợi thế từ phương thức quản lí này. Trước hết, PCQL tạo ra môi trường dân chủ ở mức độ cao cho các thành viên trong các tổ chức giáo dục vì họ có nhiều cơ hội hơn để tham gia vào quá trình ra quyết định. Thứ hai, những quyết định đưa ra trong hệ thống PCQL chú ý nhiều hơn đến những nhu cầu cụ thể của các bộ

phận cấu thành (ví dụ: các đơn vị nhỏ hơn trực thuộc, các cá nhân ...), do đó các quyết định sẽ nhằm đến việc giải quyết các vấn đề khó khăn của tổ chức một cách sát thực và mang tính đáp ứng cao hơn. Thứ ba, PCQL mang lại hiệu quả kinh tế nhờ việc giảm chi phí hành chính, tổ chức và sự vụ ở những cơ quan trung ương (Donald R. Winkler, 1999).

Theo Donald R. Winkler, các lĩnh vực quản lí giáo dục gồm: tổ chức nhà trường, xây dựng chương trình, kiểm tra và đánh giá, tuyển chọn và trả lương giáo viên, phân bổ ngân sách, xây dựng và nâng cấp cơ sở vật chất của nhà trường. Do tính chất đặc thù của hệ thống giáo dục nên có nhiều hình thức quan hệ có thể được thiết lập giữa chính quyền trung ương và các cơ quan địa phương. Trên thực tế, phần lớn các hệ thống giáo dục đều có cả hai yếu tố tập trung và phân cấp. Ở đây, một phần quyền lực nằm trong tay các nhà chức trách trung ương, và phần còn lại nằm trong tay các nhà chức trách địa phương. Mức độ quyền lực nằm trong tay cấp quản lí nào phụ thuộc nhiều vào thể chế chính trị, nền tảng kinh tế-xã hội và phương thức quản lí mà trước đó chính phủ đang theo đuổi. Đối với lĩnh vực chương trình (ở đây là chương trình GDPT), sự chia sẻ quyền lực quản lí giữa trung ương và địa phương theo các phương thức quản lí khác nhau được thể hiện như sau:

Mục tiêu của PCQL về chương trình là nhằm đạt đến một chương trình phù hợp và thực hiện hiệu quả chương trình đó, qua đó đạt được sự cam kết của cá nhân và nhóm khác nhau ở tất cả các cấp của hệ thống giáo dục và các tổ chức khác. Ở một số nước, xu thế này đã dẫn đến sự

thay đổi quan trọng trong cấu trúc tổ chức quan liêu theo kiểu tầng bậc của Bộ Giáo dục.

PCQL về chương trình gồm ba mặt: xây dựng chương trình, biên soạn và lựa chọn SGK, và đào tạo tại chức cho giáo viên. Trên thực tế, sự phân bổ và chuyển giao quyền quyết định từ trung ương xuống địa phương và nhà trường về xây dựng chương trình sẽ quyết định mức độ phân cấp đối với việc lựa chọn SGK và đào tạo tại chức cho giáo viên.

Trong lĩnh vực chương trình, PCQL được xem như là một xu thế nhằm dân chủ hoá giáo dục, qua đó cho phép các đối tác địa phương có nhiều quyền tự chủ và tham gia nhiều hơn vào việc thiết kế, thực hiện và đánh giá chương trình, phù hợp với mục tiêu và chuẩn quốc gia.

2. PCQL trong xây dựng chương trình GDPT của một số nước khu vực châu Á - Thái Bình Dương

Như trên đã đề cập, PCQL về chương trình chủ yếu gồm ba mặt: xây dựng chương trình, biên soạn và lựa chọn SGK, đào tạo tại chức cho giáo viên. Phần viết này chỉ đề cập đến xu thế PCQL về xây dựng chương trình ở một số nước khu vực Châu Á - Thái Bình Dương như: Hàn Quốc, Trung Quốc, Indonesia, Lào, Mông Cổ, Nhật Bản. Thực tế cho thấy, PCQL về xây dựng chương trình chủ yếu được biết đến như là quá trình địa phương hoá chương trình (*localization of curriculum*).

Cách tiếp cận chung của những quốc gia này khi thực hiện địa phương hoá chương trình là coi nội dung chương trình phù hợp là một yêu cầu của chất lượng giáo dục. Địa phương hoá

chương trình được coi là một phương pháp nhằm khuyến khích nội dung chương trình đó phù hợp với các điều kiện kinh tế-xã hội, văn hoá

Tập trung	Chương trình, tài liệu giảng dạy do Bộ Giáo dục ban hành, Bộ đào tạo giáo viên; sách giáo khoa (SGK) do Bộ biên soạn, phê chuẩn và phát hành.
Phức hợp (cả hai yếu tố tập trung và phân cấp)	Chương trình giảng dạy do các cơ quan trung ương xây dựng và phê chuẩn hoặc thông qua chính quyền Bang(vùng), SGK có thể do địa phương lựa chọn có sự hướng dẫn của Bộ.
Phân cấp	Cơ quan quản lí trung ương quy định những yêu cầu chính của chương trình, nhà trường và địa phương được phép điều chỉnh khi thực hiện, SGK có thể do địa phương lựa chọn và chi trả chi phí xuất bản, đào tạo tại chức cho giáo viên do địa phương thực hiện tùy theo điều kiện cụ thể.



của mỗi địa phương khác nhau. Quá trình địa phương hoá chương trình ở mỗi quốc gia sẽ tạo ra chương trình dựa vào nhà trường (school-based-curriculum). Lấy khung chương trình quốc gia làm định hướng và cơ sở, nội dung chương trình dựa vào nhà trường phải phản ánh nhu cầu văn hoá, kinh tế, chính trị của địa phương, truyền thống và thế mạnh của nhà trường, hứng thú của học sinh, nhu cầu của thị trường lao động... vào những phần "mở" đã được xác định ở chương trình khung. Khi thực hiện địa phương hoá chương trình các nhà quản lý cấp địa phương và giáo viên có thể phát triển tốt chuyên môn nghề nghiệp của họ, góp phần nâng cao nhận thức và khả năng của họ về cách thức thực hiện chương trình quốc gia, đáp ứng nhu cầu phát triển của học sinh, tạo được sự đa dạng, khác biệt và cạnh tranh lành mạnh giữa các trường. Tuy nhiên, mức độ thực hiện địa phương hoá chương trình, hay nói cách khác là mức độ chuyển quyền quyết định về xây dựng chương trình xuống cho địa phương và nhà trường rất khác nhau giữa các nước.

2.1. Indonesia

Từ năm 2001, PCQL về xây dựng chương trình được biết đến qua việc thử nghiệm "Chương trình dựa vào năng lực - Competency-based-curriculum (CBC)". Chương trình mới áp dụng theo cách "thống nhất về chính sách và đa dạng khi thực hiện". Chuẩn tối thiểu về kiến thức và hoạt động cho từng năm học từ mẫu giáo đến lớp 12 do trung ương xây dựng (thống nhất về chính sách), còn nội dung chương trình, phương pháp và quy trình đánh giá được phân cấp xuống cho địa phương (đa dạng về thực hiện). Trong khung chương trình do trung ương đưa ra không có chỉ dẫn cụ thể về phương pháp và hình thức tổ chức dạy học. Giáo viên được lựa chọn tài liệu, phương pháp và tự tổ chức hoạt động dạy học. Điều này tạo ra một chương trình được địa phương hoá thực sự vì các quyết định về nội dung, phương pháp được uỷ quyền xuống cho cấp huyện và nhà trường. Địa phương hoá chương trình theo cách này dẫn đến sự đa dạng hoá chương trình ở cấp huyện và cấp trường,

phù hợp với sự khác biệt của học sinh (năng lực, động cơ và tính sẵn sàng trong học tập...) cũng như sự khác biệt về văn hoá và môi trường địa phương.

2.2. Mông Cổ

Nội dung dạy học được chia làm hai loại: nội dung bắt buộc của nhà nước và nội dung của nhà trường. Nội dung bắt buộc của nhà nước phù hợp với chuẩn giáo dục và chiếm 55% toàn bộ nội dung chương trình. Nội dung của nhà trường hay nội dung linh hoạt bao gồm hai phần: bắt buộc và thay đổi và tự chọn. Nội dung bắt buộc thay đổi chiếm 20% và phần mở nhằm phản ánh những thay đổi nhanh chóng đang diễn ra trong xã hội. Nội dung tự chọn chiếm 25% nhằm phù hợp với hứng thú, yêu cầu và nhu cầu của người học, phản ánh những điều kiện thực tại của cộng đồng và nhà trường, trình độ phát triển và đặc điểm của học sinh.

2.3. Lào

Lào hiện áp dụng mô hình tập trung hoá khá cao về quản lý giáo dục. Chương trình quốc gia được thực hiện bắt buộc ở tất cả các trường phổ thông. Chương trình này cũng quy định các phần nội dung mang yếu tố địa phương bao gồm kiến thức và kĩ năng sống về trồng trọt, chăn nuôi, ngư nghiệp, nghề thủ công, kĩ thuật phù hợp, dịch vụ..., chiếm khoảng 20% tổng thời lượng toàn bộ chương trình. Tuy nhiên, theo ông Khampay Sisavanh (Viện trưởng Viện Khoa học Giáo dục Lào), trên thực tế hầu hết các trường và địa phương đều chưa thực hiện được việc xây dựng các nội dung chương trình dựa vào địa phương như mong muốn.

2.4. Nhật Bản

Mỗi trường phải xây dựng kế hoạch giáo dục riêng căn cứ vào Luật và chuẩn chương trình quốc gia, có xem xét đến tình hình thực tế của mỗi trường và cộng đồng.

2.5. Hàn Quốc

Hàn Quốc đang áp dụng phương thức tập trung hoá cao trong việc ra quyết định về chương trình GDPT theo quy định trong điều 155 của Luật Giáo dục. Năm 1999, chương trình GDPT quốc gia đã được Bộ chính sửa đến lần

thứ bảy. Tuy nhiên, khi thực hiện chương trình quốc gia lần này đã gặp phải sự phản đối và cản trở của nhà trường, đặc biệt từ phía giáo viên. Đa số họ cho rằng định hướng và nội dung giáo dục đề ra trong chương trình quốc gia quá xa với nhu cầu và mong muốn thực tế của phụ huynh và học sinh và không phù hợp với điều kiện thực tế của mỗi trường. Nhận thức được yếu điểm của phương thức tập trung hóa và đứng trước yêu cầu của xã hội nhấn mạnh vào dân chủ hoá, chính phủ đang có những bước khởi động áp dụng phương thức PCQL đối với toàn hệ thống, trong đó có việc ra các quyết định về chương trình. Luật Giáo dục chỉnh sửa năm 2001 của Hàn Quốc đã đề cập đến việc phải gia tăng sự tham gia của giáo viên vào xây dựng chương trình, ở đó có khẳng định rằng những vấn đề liên quan đến chỉnh sửa chương trình cần được thông báo cho giáo viên và tạo cơ hội cho họ tham gia vào quá trình xây dựng chương trình.

2.6. Thái Lan

Hệ thống giáo dục Thái Lan đã từng được tập trung hoá cao. Bộ Giáo dục Thái Lan là cơ quan ra quyết định cao nhất và thực hiện chính sách một chương trình đối với hệ thống GDPT. Trung tâm Chương trình Quốc gia là cơ quan duy nhất chịu trách nhiệm xây dựng chương trình GDPT. Những vấn đề cơ bản của dạy và học như mục đích, mục tiêu, nội dung kế hoạch và tài liệu dạy học được Trung tâm này thiết kế một cách chi tiết. Trước sự thay đổi toàn cầu và nhu cầu gay gắt của học sinh, cách quản lí này đã bị chỉ trích gay gắt. Các tranh luận chỉ ra rằng, chương trình đã bị chia nhỏ, quá nhấn mạnh vào các môn học riêng rẽ, không chuẩn bị tốt cho học sinh về xã hội đang thay đổi nhanh chóng và không đáp ứng nhu cầu học tập của học sinh ở các vùng khác nhau. Từ năm 1999, với sự ra đời của Luật Giáo dục mới, Thái Lan đã tiến hành giảm bớt sự kiểm soát của Bộ Giáo dục về nhiều mặt, áp dụng quản lí dựa vào nhà trường. Thái Lan đang thí điểm xây dựng chương trình dựa vào nhà trường trên cơ sở khung và chuẩn chương trình do Bộ đưa ra.

2.7. Trung Quốc

Trung Quốc là một đất nước rộng và dân số lớn, ở đó có sự mất cân bằng về phát triển kinh tế-xã hội giữa miền Đông và miền Tây, giữa miền Bắc và miền Nam, thậm chí ngay trong một tỉnh. Điều này dẫn đến sự khác biệt về trình độ giáo viên, nhu cầu học tập của học sinh và nhu cầu về trang thiết bị dạy học giữa các tỉnh và đặc khu. Để giải quyết vấn đề này, trong vòng 5 năm gần đây Trung Quốc đã áp dụng phương thức PCQL về chương trình theo cách sau:

- Bộ Giáo dục Trung Quốc lập kế hoạch chung, xây dựng chính sách quản lí chương trình, chuẩn chương trình quốc gia, và quy định môn học, thời lượng của chương trình quốc gia.

- Các tỉnh, khu tự trị và các thành phố lớn căn cứ vào các chính sách quản lí chương trình và tình hình thực tế cụ thể, lập kế hoạch thực hiện chương trình quốc gia, đồng thời xây dựng chương trình địa phương. Chương trình địa phương sẽ được thực hiện sau khi Bộ phê chuẩn.

- Trong quá trình thực hiện chương trình quốc gia và chương trình địa phương nói trên, các trường tiểu học và trung học tham gia xây dựng chương trình nhà trường (school-based-curriculum) căn cứ vào nhu cầu văn hoá, chính trị và kinh tế của địa phương, truyền thống và thế mạnh của nhà trường, hứng thú của học sinh, nhu cầu của thị trường lao động...

GS.Wang Binhua (Viện Chương trình và Phương pháp của Trường Đại học Sư phạm Thượng Hải) cho rằng đây là lần đầu tiên các địa phương và nhà trường ở Trung Quốc có quyền xây dựng chương trình nhà trường. Theo ông, nó phá bỏ thời kì thống trị lâu dài của chương trình quốc gia để đi đến một hệ thống chương trình mà ở đó có sự kết hợp và bổ sung lẫn nhau của chương trình quốc gia, chương trình địa phương và chương trình của nhà trường. Nó khuyến khích giáo viên phát triển chuyên môn, nâng cao nhận thức của giáo viên về chương trình và tăng cường khả năng thực hiện chương trình ở cả ba cấp. Nó tạo ra sự khác biệt giữa các trường và đáp ứng nhu cầu phát triển khác nhau của học sinh.

3. Một số khó khăn và thách thức khi



Thực hiện PCQL về xây dựng chương trình GDPT

- *Tâm lí e ngại sự thay đổi.* Thực hiện PCQL trong giáo dục là tiến hành đổi mới thực sự vì hệ thống giáo dục của tất cả các quốc gia trên thế giới đều bắt đầu từ phương thức tập trung hoá. Điều này hoàn toàn đúng khi sự thay đổi diễn ra quá nhanh, đặc biệt đối với những nước xuất phát từ hình thức tập trung hoá trong thời gian dài như kinh nghiệm của Hàn Quốc và Thái Lan

- *Năng lực và trình độ quản lí của đội ngũ cán bộ quản lí cấp địa phương và cấp trường.* Trường hợp của Indonesia cho thấy khi xây dựng chương trình dựa vào nhà trường, Bộ giáo dục đã phải giả định rằng đội ngũ cán bộ quản lí cấp huyện đủ năng lực để đảm đương nhiệm vụ. Sau cùng, khi đánh giá quá trình áp dụng địa phương hoá chương trình, Indonesia đã đi đến kết luận rằng có thể quá trình phân cấp của nước họ đã đi quá xa khi đặt niềm tin quá nhiều vào đội ngũ cán bộ quản lí cấp huyện, đặc biệt khi giao cho họ tự xây dựng chương trình dựa vào nhà trường mà không có sự giúp đỡ của các nhà chuyên môn từ cấp trung ương. Những câu hỏi đặt ra khi thực hiện PCQL về xây dựng chương trình đối với đội ngũ cán bộ quản lí nhà trường là: Liệu họ có thực sự hiểu được ý nghĩa của việc xây dựng chương trình dựa vào nhà trường không? Liệu họ có hiểu rõ về lí luận và phương pháp xây dựng chương trình dựa vào nhà trường không? Liệu họ có khả năng dẫn dắt giáo viên tham gia xây dựng chương trình dựa vào nhà trường khi không có sự giúp đỡ của các chuyên gia chương trình không?...

- *Áp lực của kì thi tuyển vào đại học.* GDPT được coi là bậc học chuẩn bị cho giáo dục đại học. Hệ thống thi tuyển vào các trường đại học gần như có ảnh hưởng quyết định đến sự khác biệt về chương trình GDPT giữa các trường và các vùng khác nhau. Đối với những nước thực hiện một kì thi tuyển vào đại học chung cho cả nước như Hàn Quốc, Lào thì thực hiện địa phương hoá chương trình gặp nhiều khó khăn hơn cả. Hàn Quốc thừa nhận rằng mặc dù họ rất mong muốn hiện thực hoá ý tưởng địa phương

hoá chương trình song không phải dễ thực hiện khi hệ thống thi tuyển vào đại học ở Hàn Quốc chưa có gì thay đổi.

- *Sự cản trở từ phía giáo viên và cán bộ quản lí nhà trường do không được chuẩn bị trước đổi mới.* Đối với những nước không chuẩn bị nâng cao năng lực cho giáo viên đáp ứng sự đổi mới thì sự cản trở từ phía giáo viên và hiệu trưởng thể hiện khá rõ rệt khi họ phải làm việc nhiều hơn trong điều kiện cũ và khi họ không biết gì nhiều về cách xây dựng hay thực hiện chương trình mới. Ví dụ, ở Indonesia, thực hiện chương trình dựa vào năng lực đã làm cho giáo viên cảm thấy có quá nhiều đổi mới diễn ra trong cùng một thời điểm, họ bị dồn ép bởi quá nhiều công việc do đó không còn nhiều nhiệt huyết đối với đổi mới.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. UNESCO (2005) Leading and Facilitating Curriculum Change: A resource pack for capacity building (Edited by Lucille Gregorio, Sobhi Tawil, Michael Arlow) - Module 5: Decentralization
2. Vie Paqueo and Jill Lammert (2000) Decentralization in Education . WB
3. Donald R. Winkler(1998). Decentralization in Education: An Economic Perspective. WB.
4. Keteen Florestal and Robb Cooper (1997). Decentralization of Education: Legal Issues. WB
5. Mark Bray (1996)Decentralization of Education: Community Financing. WB
6. Jennie Livack, Junaid Ahmad, Richard Bird (1998) Rethinking Decentralization in Developing Countries. WB
7. N. McGinn & T.Welsh (1999) Decentralization of Education: Why, When, What and How . UNSECO

SUMMARY

The author introduces some experiences in decentralized and deconcentrated management in developing the general school curriculum in a number of countries in the Asia-Pacific Region while emphasizing how to develop, problems and challenges in developing the curriculum.