

THE INSTITUTIONALIZATION AND STANDARDIZATION OF VIETNAM'S NATIONAL EDUCATION SYSTEM FROM 1993 TO 2019

Phan Thi Thu^{*1}, Nguyen Thi Viet Ha², Duong Quang Ngoc³,
Dao Van Toan⁴, Ha Thi Thuy⁵

* Corresponding author
Email: thupt@gesd.edu.vn

² Email: hanv@gesd.edu.vn

³ Email: ngocdq@gesd.edu.vn

⁴ Email: toandv@gesd.edu.vn

⁵ Email: thuyht@gesd.edu.vn

^{1,2,3,4,5} The Vietnam National Institute
of Educational Sciences
101 Tran Hung Dao, Cua Nam ward,
Hanoi, Vietnam

Received: 22/12/2025

Revised: 29/5/2026

Accepted: 10/6/2026

Published: 25/7/2026

Abstract: This article analyzes the transformative process of Vietnam's national education system from 1993 to 2019, grounded in the theoretical framework of institutionalization and standardization within the context of transitioning to a socialist-oriented market economy and international integration. By employing a systematic analysis of legal and regulatory documents, the study elucidates the operational logic: from the creation of an institutional framework (originating from Decree 90/CP to the subsequent Education Laws), which served as the foundation for standardization mechanisms (curriculum, personnel, and infrastructure), to the eventual establishment of national governance models and quality assurance systems. The findings indicate that while institutionalization has shaped a unified legal corridor and standardization has expanded access to education, the existing governance model continues to reveal systemic limitations. A core bottleneck lies in the functional overlap between state management and institutional governance, alongside a tendency toward standardization driven by administrative compliance rather than the promotion of autonomy and innovation. Furthermore, the study identifies a "quality paradox," in which high academic achievement in international assessments (PISA) has not been commensurately translated into practical workforce competencies for the labor market. Based on the evaluation of the 1993–2019 period as a "foundational standardization" phase, the article proposes a policy shift toward a modernization roadmap: transitioning from centralized governance to accountability-based governance, and from formalistic standardization to competency-based standardization, to meet sustainable development goals in line with the 2045 vision.

Keywords: Institutionalization, standardization, national education system, Education Law, educational governance in Vietnam, quality assurance.

QUÁ TRÌNH THỂ CHẾ HÓA VÀ CHUẨN HÓA HỆ THỐNG GIÁO DỤC QUỐC DÂN VIỆT NAM TỪ NĂM 1993 ĐẾN NĂM 2019

Phan Thị Thu^{*1}, Nguyễn Thị Việt Hà², Dương Quang Ngọc³,
Đào Văn Toàn⁴, Hà Thị Thuy⁵

* Tác giả liên hệ
Email: thupt@gesd.edu.vn

² Email: hanv@gesd.edu.vn

³ Email: ngocdq@gesd.edu.vn

⁴ Email: toandv@gesd.edu.vn

⁵ Email: thuyht@gesd.edu.vn

^{1,2,3,4,5} Viện Khoa học Giáo dục Việt Nam
101 Trần Hưng Đạo, phường Cửa Nam,
Hà Nội, Việt Nam

Nhận bài: 22/12/2025

Chỉnh sửa xong: 29/5/2026

Chấp nhận đăng: 10/6/2026

Xuất bản: 25/7/2026

Tóm tắt: Bài viết phân tích tiến trình biến đổi của hệ thống giáo dục quốc dân Việt Nam giai đoạn 1993 - 2019 dựa trên khung lý thuyết về thể chế hóa và chuẩn hóa trong bối cảnh chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường định hướng Xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế. Thông qua phương pháp phân tích hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật, nghiên cứu làm rõ logic vận động từ việc kiến tạo khung thể chế (khởi nguồn từ Nghị định 90/CP đến hệ thống Luật Giáo dục), làm nền tảng cho sự hình thành các bộ chuẩn hóa (chương trình, đội ngũ, cơ sở vật chất), từ đó từng bước hình thành cơ chế quản lý, hệ thống bảo đảm chất lượng và nền tảng quản trị giáo dục quốc gia. Kết quả nghiên cứu cho thấy rằng, nếu thể chế hóa giúp định hình hành lang pháp lý thống nhất và chuẩn hóa thúc đẩy mở rộng cơ hội tiếp cận giáo dục thì mô hình quản trị hiện hữu vẫn bộc lộ những hạn chế mang tính hệ thống. Nghiên cứu cho thấy vẫn tồn tại những hạn chế mang tính hệ thống, trong đó đáng chú ý là sự giao thoa giữa chức năng quản lý nhà nước và quản trị cơ sở giáo dục. Nghiên cứu cho thấy sự xuất hiện của khoảng cách giữa thành tích học tập được ghi nhận qua các đánh giá quốc tế như PISA và khả năng chuyển hóa thành năng lực thực tiễn của nguồn nhân lực. Trên cơ sở đánh giá giai đoạn 1993 - 2019 là bước "đặt nền móng chuẩn hóa", bài viết đề xuất định hướng dịch chuyển chính sách theo lộ trình hiện đại hóa: Chuyển từ quản trị tập trung sang quản trị dựa trên trách nhiệm giải trình và từ chuẩn hóa hình thức sang chuẩn hóa dựa trên năng lực thực chất nhằm đáp ứng mục tiêu phát triển bền vững tầm nhìn 2045.

Từ khóa: Thể chế hóa, chuẩn hóa, hệ thống giáo dục quốc dân, Luật Giáo dục, quản trị giáo dục Việt Nam, đảm bảo chất lượng.

1. Đặt vấn đề

Năm 1993 đánh dấu một bước chuyển quan trọng trong quá trình phát triển của giáo dục Việt Nam khi Chính phủ ban hành Nghị định số 90/CP về cơ cấu khung của hệ thống giáo dục quốc dân. Lần đầu tiên kể từ sau Đổi mới, cơ cấu của hệ thống giáo dục được xác lập tương đối thống nhất trên phạm vi cả nước, tạo cơ sở cho việc xây dựng các chính sách phát triển giáo dục trong điều kiện chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường định hướng Xã hội chủ nghĩa. Từ thời điểm này đến khi Luật Giáo dục năm 2019 được ban hành, hệ thống giáo dục quốc dân Việt Nam trải qua nhiều thay đổi quan trọng về cơ cấu, cơ chế quản lý, chương trình giáo dục, đội ngũ nhà giáo và bảo đảm chất lượng.

Nhìn từ góc độ phát triển hệ thống, những thay đổi đó không chỉ phản ánh sự mở rộng về quy mô giáo dục mà còn cho thấy quá trình hình thành và hoàn thiện các thiết chế điều chỉnh hoạt động giáo dục. Thông qua việc ban hành các văn bản pháp luật, quy định quản lý và hệ thống tiêu chuẩn quốc gia, Nhà nước từng bước thiết lập khuôn khổ thể chế cho sự vận hành của hệ thống giáo dục, đồng thời xây dựng các cơ chế chuẩn hóa nhằm bảo đảm tính thống nhất và chất lượng giáo dục trên phạm vi toàn quốc. Đây là quá trình có ý nghĩa đặc biệt đối với sự chuyển đổi từ mô hình quản lý hành chính truyền thống sang mô hình quản trị giáo dục dựa trên luật pháp, tiêu chuẩn và cơ chế bảo đảm chất lượng.

Mặc dù đã có nhiều nghiên cứu đề cập đến cải cách giáo dục, đổi mới quản lý giáo dục hoặc sự phát triển của từng cấp học, song các nghiên cứu hiện nay chủ yếu tiếp cận theo từng chính sách hoặc từng giai đoạn cải cách riêng lẻ. Vẫn còn thiếu những nghiên cứu xem xét một cách hệ thống tiến trình thể chế hóa và chuẩn hóa hệ thống giáo dục quốc dân như một quá trình phát triển liên tục, gắn với sự hình thành cơ chế quản lý và bảo đảm chất lượng của toàn bộ hệ thống giáo dục Việt Nam trong thời kỳ sau Đổi mới.

Từ cách tiếp cận đó, bài viết tập trung phân tích quá trình thể chế hóa và chuẩn hóa hệ thống giáo dục quốc dân Việt Nam từ năm 1993 đến năm 2019 thông qua việc khảo cứu các văn bản pháp luật, chính sách giáo dục và những thay đổi trong tổ chức hệ thống giáo dục. Trên cơ sở đó, nghiên cứu làm rõ đặc điểm, nội dung và tác động của quá trình thể chế hóa và chuẩn hóa đối với sự phát triển của hệ thống giáo dục quốc dân Việt Nam, góp phần bổ sung góc nhìn lịch sử - thể chế vào nghiên cứu lịch sử giáo dục Việt Nam thời kỳ đổi mới.

2. Phương pháp nghiên cứu

Nghiên cứu sử dụng phương pháp phân tích tài liệu kết hợp với cách tiếp cận lịch sử nhằm làm rõ tiến trình thể chế hóa và chuẩn hóa hệ thống giáo dục quốc dân Việt Nam giai đoạn 1993 - 2019. Nguồn tư liệu chủ yếu bao gồm các văn bản quy phạm pháp luật và chính sách giáo dục quan trọng như Nghị định số 90/CP năm 1993, Luật Giáo dục năm 1998, 2005, 2009 và 2019, các nghị quyết của Đảng, chiến lược phát triển giáo dục quốc gia cùng những báo cáo, nghiên cứu của UNESCO, OECD và Ngân hàng Thế giới. Các tài liệu được phân tích theo các nhóm nội dung chính gồm: Xây dựng khung thể chế giáo dục; chuẩn hóa các thành tố của hệ thống giáo dục; cơ chế quản lý, quản trị và bảo đảm chất lượng; những thành tựu, hạn chế và xu hướng phát triển của hệ thống giáo dục.

Phương pháp lịch sử được sử dụng để xem xét các chính sách và cải cách giáo dục trong mối quan hệ với bối cảnh kinh tế - xã hội của từng giai đoạn, qua đó nhận diện tính kế thừa, sự chuyển đổi và các bước phát triển của hệ thống giáo dục quốc dân. Trên cơ sở đó, nghiên cứu phân tích tiến trình phát triển của hệ thống giáo dục không như những thay đổi chính sách riêng lẻ mà như một quá trình vận động thể chế liên tục gắn với yêu cầu phát triển đất nước và hội nhập quốc tế.

Nghiên cứu được tiếp cận trên cơ sở lý thuyết thể chế và chuẩn hóa trong giáo dục. Theo North (1990), thể chế được hiểu là “những luật chơi của xã hội” (Institutions are the rules of the game in a society), bao gồm các quy tắc chính thức và phi chính thức định hướng hành vi của các chủ thể. Trong nghiên cứu này, thể chế giáo dục được hiểu là hệ thống các quy định pháp luật, chính sách và cơ chế quản lý do Nhà nước thiết lập nhằm tổ chức và điều chỉnh hoạt động của hệ thống giáo dục. Thể chế hóa được hiểu là quá trình xây dựng, hoàn thiện, vận hành các quy tắc, thiết chế và cơ chế quản lý nhằm hình thành khuôn khổ thống nhất cho sự phát triển của hệ thống giáo dục.

Gắn liền với thể chế hóa là quá trình chuẩn hóa. Theo OECD (2013) và UNESCO (2017), chuẩn hóa trong giáo dục là quá trình xây dựng, áp dụng các tiêu chuẩn chung nhằm bảo đảm tính thống nhất, khả năng so sánh và chất lượng của hệ thống giáo dục. Trong nghiên cứu này, chuẩn hóa được xem xét trên các phương diện chủ yếu như cơ cấu hệ thống giáo dục, chương trình giáo dục, đội ngũ nhà giáo, cơ sở vật chất, kiểm định chất lượng và công nhận văn bằng.

Trong nghiên cứu này, khái niệm thể chế được tiếp cận theo quan điểm của North là “các quy tắc của cuộc chơi”, bao gồm các ràng buộc chính thức và phi chính thức định hình hành vi của các chủ thể trong xã hội (North, 1990). Trên cơ sở đó, thể chế hóa được hiểu là quá trình xây dựng, xác lập và hoàn thiện các quy tắc, cơ chế và cấu trúc tổ chức để điều chỉnh hoạt động của một hệ thống. Trong lĩnh vực Giáo dục, thể chế hóa được biểu hiện thông qua việc hình thành và hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật, cơ chế quản lý và các quy định chính thức điều chỉnh hoạt động của hệ thống giáo dục quốc dân.

Khái niệm chuẩn hóa được sử dụng theo nghĩa là quá trình xây dựng và áp dụng các tiêu chuẩn, chuẩn mực chung nhằm bảo đảm tính thống nhất, khả năng kiểm soát chất lượng và tính tương thích giữa các bộ phận của hệ thống (OECD, 2013). Trong lĩnh vực Giáo dục, chuẩn hóa được thể hiện thông qua việc ban hành và thực hiện các chuẩn về chương trình giáo dục, đội ngũ nhà giáo, cơ sở vật chất, kiểm định chất lượng và chuẩn đầu ra.

Từ cách tiếp cận trên, nghiên cứu xem quá trình phát triển của hệ thống giáo dục quốc dân Việt Nam giai đoạn 1993 - 2019 là sự kết hợp giữa hai quá trình có quan hệ mật thiết với nhau: Thể chế hóa thông qua việc xây dựng và hoàn thiện khung pháp lý giáo dục; chuẩn hóa thông qua việc thiết lập các tiêu chuẩn chung đối với các thành tố cơ bản của hệ thống giáo dục. Hai quá trình này được sử dụng như khung phân tích để xem xét sự phát triển của hệ thống giáo dục quốc dân Việt Nam trong thời kì đổi mới.

3. Kết quả nghiên cứu

3.1. Bối cảnh lịch sử của tiến trình thể chế hóa và chuẩn hóa giáo dục quốc dân Việt Nam

Giai đoạn 1993 - 2019 đánh dấu bước chuyển quan trọng trong lịch sử phát triển giáo dục Việt Nam, gắn với quá trình hình thành và hoàn thiện khung thể chế của hệ thống giáo dục quốc dân trong bối cảnh chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường định hướng Xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế. Nếu trước Đổi mới, giáo dục chủ yếu vận hành theo cơ chế kế hoạch hóa tập trung thì từ thập niên 1990, yêu cầu phát triển nguồn nhân lực cho công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước đã đặt ra nhu cầu xây dựng một hệ thống giáo dục thống nhất hơn về mặt thể chế, đồng thời từng bước được chuẩn hóa theo các chuẩn mực quốc gia và quốc tế.

Sau đổi mới (1986), giáo dục được xác định là “quốc sách hàng đầu”, giữ vai trò then chốt trong chiến lược phát triển đất nước. Trong bối cảnh đó,

Nghị định số 90/CP năm 1993 về cơ cấu khung của hệ thống giáo dục quốc dân đã tạo dấu mốc quan trọng khi lần đầu tiên xác lập một khuôn khổ pháp lý thống nhất về cơ cấu hệ thống giáo dục, các trình độ đào tạo và hệ thống văn bằng, chứng chỉ trên phạm vi cả nước (Bộ Giáo dục và Đào tạo, 1996). Về bản chất thể chế, văn bản này đánh dấu sự chuyển đổi từ mô hình quản lý dựa trên các quy định rời rạc sang mô hình quản lý dựa trên một khung tham chiếu quốc gia thống nhất, tạo nền tảng cho các hoạt động chuẩn hóa trong giai đoạn tiếp theo.

Trên cơ sở đó, Luật Giáo dục năm 1998, Luật Giáo dục năm 2005, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục năm 2009 và Luật Giáo dục năm 2019 từng bước hoàn thiện khung pháp lý của hệ thống giáo dục quốc dân. Quá trình này phản ánh sự chuyển dịch từ việc thiết lập cơ cấu hệ thống sang xây dựng các cơ chế vận hành, phân cấp quản lý, xã hội hóa giáo dục, chuẩn nghề nghiệp nhà giáo và kiểm định chất lượng. Đồng thời, chuẩn hóa được mở rộng từ cấu trúc hệ thống sang các thành tố cốt lõi như chương trình giáo dục, đội ngũ nhà giáo, cơ sở vật chất và đánh giá chất lượng.

Bước ngoặt quan trọng của giai đoạn này là Nghị quyết số 29-NQ/TW năm 2013 về Đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục và đào tạo. Nếu các chính sách trước đó chủ yếu tập trung vào mở rộng quy mô và hoàn thiện khung pháp lý thì từ sau năm 2013, trọng tâm cải cách từng bước chuyển sang nâng cao chất lượng, phát triển năng lực người học và tăng cường bảo đảm chất lượng giáo dục. Sự chuyển dịch này phù hợp với xu hướng cải cách giáo dục quốc tế, trong đó trọng tâm không chỉ là chuẩn hóa đầu vào mà còn hướng tới chất lượng và kết quả đầu ra của hệ thống giáo dục.

Song song với quá trình hoàn thiện thể chế, hệ thống giáo dục quốc dân được tái cấu trúc theo hướng vừa thống nhất vừa đa dạng hóa. Các cấp học và trình độ đào tạo được xác lập rõ hơn; giáo dục thường xuyên, giáo dục nghề nghiệp và giáo dục đại học được mở rộng nhằm đáp ứng nhu cầu học tập ngày càng đa dạng của xã hội. Đặc biệt, giáo dục đại học từng bước chuyển từ mô hình quản lý tập trung sang tăng cường quyền tự chủ và trách nhiệm giải trình của cơ sở đào tạo (Sachiko, Lê Anh Vinh & Sandhya Kitchlu, 2020). Dưới góc độ chuẩn hóa, quá trình này góp phần nâng cao tính liên thông, minh bạch và khả năng hội nhập của hệ thống giáo dục Việt Nam.

Nhìn tổng thể, giai đoạn 1993 - 2019 phản ánh quá trình chuyển đổi từ xây dựng khung thể chế sang

mở rộng chuẩn hóa và hình thành hệ thống bảo đảm chất lượng giáo dục quốc gia. Đây không chỉ là quá trình hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật mà còn là quá trình tái cấu trúc phương thức tổ chức và vận hành của hệ thống giáo dục nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong bối cảnh hội nhập quốc tế. Chính bối cảnh đó đã tạo nền tảng cho những động lực thể chế và các quá trình chuẩn hóa được phân tích ở những phần tiếp theo.

3.2. Những động lực thể chế của quá trình chuẩn hóa hệ thống giáo dục quốc dân Việt Nam (1993 - 2019)

3.2.1. Giai đoạn 1993 - 1998: Kiến tạo khung thể chế và tái lập năng lực quản lý nhà nước về giáo dục

Trước năm 1993, hệ thống giáo dục Việt Nam được điều chỉnh bởi nhiều văn bản đơn lẻ, thiếu một khuôn khổ pháp lý thống nhất về cơ cấu hệ thống giáo dục và hệ thống văn bằng, chứng chỉ. Trong bối cảnh đó, Nghị định số 90/CP năm 1993 lần đầu tiên xác lập cơ cấu khung của hệ thống giáo dục quốc dân, hình thành cơ sở pháp lý thống nhất cho việc phân loại các cấp học, trình độ đào tạo và văn bằng, chứng chỉ (Chính phủ, 1993).

Về bản chất thể chế, Nghị định 90/CP không chỉ chuẩn hóa cấu trúc hệ thống mà còn thiết lập một khung tham chiếu chung cho hoạt động quản lý giáo dục trên phạm vi cả nước. Việc thống nhất cơ cấu hệ thống và hệ thống văn bằng góp phần nâng cao tính minh bạch, tạo điều kiện cho công nhận trình độ đào tạo, liên thông giữa các cấp học và phân định trách nhiệm quản lý giữa các cơ quan quản lý nhà nước. Theo cách tiếp cận của North (1990), đây là giai đoạn hình thành các “luật chơi” nền tảng của hệ thống giáo dục trong bối cảnh chuyển đổi thể chế.

Giai đoạn này chủ yếu tập trung vào chuẩn hóa cấu trúc hệ thống nhằm khắc phục tình trạng phân tán trong quản lý giáo dục. Mặc dù chưa xuất hiện các cơ chế bảo đảm chất lượng hiện đại, Nghị định 90/CP đã tạo nền tảng thể chế cho các hoạt động chuẩn hóa và kiểm soát chất lượng được phát triển ở các giai đoạn tiếp theo.

3.2.2. Giai đoạn 1998 - 2005: Bộ Luật hóa hệ thống giáo dục và mở rộng phạm vi chuẩn hóa

Luật Giáo dục năm 1998 đánh dấu bước chuyển quan trọng từ việc thiết lập cơ cấu hệ thống sang xây dựng khung pháp lý tổng thể cho giáo dục. Lần đầu tiên, các cấp học, trình độ đào tạo, quyền học tập của công dân và trách nhiệm của các chủ thể trong hệ thống giáo dục được quy định tương đối đầy đủ trong một đạo luật thống nhất (Quốc hội, 1998).

Một nội dung quan trọng của giai đoạn này là thể chế hóa chủ trương xã hội hóa giáo dục và mở rộng sự tham gia của các chủ thể ngoài nhà nước vào cung ứng dịch vụ giáo dục. Vai trò của Nhà nước từng bước chuyển từ vị thế chủ yếu là nhà cung cấp giáo dục sang nhà hoạch định chính sách, điều tiết và bảo đảm chất lượng hệ thống.

Nếu Nghị định 90/CP chuẩn hóa cấu trúc hệ thống thì Luật Giáo dục 1998 mở rộng quá trình chuẩn hóa sang các nguyên tắc vận hành của hệ thống giáo dục. Đây là bước chuyển từ quản lý bằng các quy định hành chính đơn lẻ sang quản lý bằng khuôn khổ pháp lý thống nhất, tạo cơ sở cho việc phát triển các chuẩn giáo dục trong giai đoạn tiếp theo.

3.2.3. Giai đoạn 2005 - 2013: Chuyển từ mở rộng quy mô sang quản lý chất lượng

Luật Giáo dục năm 2005 đánh dấu bước phát triển mới của quá trình thể chế hóa khi trọng tâm cải cách chuyển dần từ mở rộng quy mô sang nâng cao chất lượng giáo dục. Bên cạnh việc tiếp tục hoàn thiện cơ cấu hệ thống giáo dục quốc dân, Luật đã đưa các nội dung về chuẩn chương trình, chuẩn đội ngũ nhà giáo và kiểm định chất lượng giáo dục trở thành các yêu cầu pháp lý của hệ thống (Quốc hội, 2005).

Đây là giai đoạn các cơ chế bảo đảm chất lượng được hình thành rõ nét hơn thông qua việc xây dựng chuẩn nghề nghiệp giáo viên, tiêu chuẩn cơ sở giáo dục và hệ thống kiểm định chất lượng. Từ góc độ quản trị công, quá trình này phản ánh sự dịch chuyển từ mô hình quản lý dựa trên đầu vào sang mô hình chú trọng hiệu quả hoạt động và kết quả giáo dục.

Việc đưa các chuẩn chất lượng vào khuôn khổ pháp lý đã tạo cơ sở cho việc hình thành hệ thống bảo đảm chất lượng giáo dục quốc gia. Tuy nhiên, trong giai đoạn này, nhiều hoạt động chuẩn hóa vẫn chủ yếu tập trung vào yêu cầu tuân thủ hành chính hơn là thúc đẩy đổi mới và nâng cao chất lượng thực chất.

3.2.4. Giai đoạn 2013 - 2019: Hội nhập quốc tế và quản trị dựa trên chuẩn đầu ra

Nghị quyết số 29-NQ/TW năm 2013 và Luật Giáo dục năm 2019 đánh dấu giai đoạn hoàn thiện quan trọng của tiến trình thể chế hóa và chuẩn hóa hệ thống giáo dục quốc dân. Trọng tâm cải cách chuyển từ chuẩn hóa các điều kiện bảo đảm sang phát triển năng lực người học, học tập suốt đời và nâng cao chất lượng đầu ra của hệ thống giáo dục.

Sự ra đời của Khung trình độ quốc gia Việt Nam năm 2016 và các quy định về chuẩn chương trình, chuẩn nhà giáo, chuẩn cơ sở giáo dục và kiểm định

chất lượng trong Luật Giáo dục năm 2019 cho thấy xu hướng tiếp cận ngày càng rõ với các chuẩn mực quốc tế về giáo dục và bảo đảm chất lượng (Chính phủ, 2016; Quốc hội, 2019).

Giai đoạn này phản ánh sự chuyển dịch từ mô hình quản lý dựa trên quy định đầu vào sang mô hình quản trị chú trọng chất lượng đầu ra, trách nhiệm giải trình và học tập suốt đời. Đây là bước hoàn thiện quan trọng của quá trình thể chế hóa giáo dục, đồng thời tạo nền tảng cho yêu cầu chuyển từ chuẩn hóa sang hiện đại hóa hệ thống giáo dục trong giai đoạn sau năm 2020.

3.3. Những nỗ lực chuẩn hóa các yếu tố cấu thành hệ thống giáo dục quốc dân (1993 - 2019)

Trong giai đoạn 1993 - 2019, quá trình đổi mới giáo dục ở Việt Nam được đặc trưng bởi các nỗ lực chuẩn hóa ngày càng toàn diện các yếu tố cấu thành hệ thống giáo dục quốc dân. Các nỗ lực này được thể chế hóa thông qua nghị định, luật giáo dục và các văn bản dưới luật, nhằm chuyển hệ thống từ trạng thái phân tán sang thống nhất, minh bạch và tiệm cận chuẩn mực quốc tế.

3.3.1. Chuẩn hóa đội ngũ nhà giáo

Trong tiến trình chuẩn hóa hệ thống giáo dục quốc dân giai đoạn 1993 - 2019, việc xây dựng chuẩn nghề nghiệp giáo viên và chuẩn hiệu trưởng là công cụ trung tâm để chuyển từ quản lý đội ngũ theo biên chế sang quản trị theo năng lực nghề nghiệp. Luật Giáo dục 2005 lần đầu tiên xác lập cơ sở pháp lý cho chuẩn hóa trình độ đào tạo, yêu cầu bồi dưỡng thường xuyên và đánh giá nhà giáo gắn với chất lượng giảng dạy, thay vì chỉ dựa trên thâm niên công tác (Quốc hội, 2005). Trên nền tảng đó, Luật Giáo dục 2019 tiếp tục thể chế hóa chuẩn nghề nghiệp theo hướng tiếp cận năng lực, quy định rõ trách nhiệm tự bồi dưỡng, đánh giá định kỳ và vai trò của hiệu trưởng trong quản lý chất lượng đội ngũ (Quốc hội, 2019). Cách tiếp cận này phản ánh sự dịch chuyển từ chuẩn hóa hình thức sang chuẩn hóa thực chất, phù hợp với xu hướng quốc tế về phát triển đội ngũ nhà giáo.

Chuẩn hóa đội ngũ nhà giáo góp phần thiết lập các tiêu chí thống nhất về trình độ đào tạo, năng lực nghề nghiệp và đạo đức nghề nghiệp của giáo viên trên phạm vi toàn quốc. Dưới góc độ quản lý, đây là cơ sở để tuyển dụng, đánh giá, bồi dưỡng và phát triển đội ngũ. Tuy nhiên, việc thực hiện các chuẩn nghề nghiệp trong thực tế đôi khi còn thiên về minh chứng hành chính hơn là đánh giá năng lực nghề nghiệp thực chất, cho thấy khoảng cách giữa mục tiêu chuẩn hóa và hiệu quả triển khai ở cấp cơ sở.

3.3.2. Chuẩn hóa Chương trình và Sách giáo khoa

Chuẩn hóa chương trình và sách giáo khoa được thể chế hóa như một trụ cột nhằm bảo đảm tính thống nhất và chất lượng giáo dục trên phạm vi quốc gia. Từ các quy định khung ban đầu sau Nghị định 90/CP (1993), Luật Giáo dục 2005 đã luật hóa Chương trình giáo dục quốc gia với mục tiêu, nội dung và thời lượng thống nhất, coi sách giáo khoa là công cụ triển khai chương trình (Quốc hội, 2005). Đến Luật Giáo dục 2019, cách tiếp cận chuẩn hóa được nâng lên một bước khi chuyển từ “Một chương trình - một bộ sách” sang “Một chương trình - nhiều sách giáo khoa”, trong đó chương trình đóng vai trò chuẩn bắt buộc, còn sách giáo khoa được xã hội hóa nhưng phải đáp ứng chuẩn chương trình và chịu sự thẩm định của Nhà nước (Quốc hội, 2019). Sự thay đổi này phản ánh chuyển dịch từ chuẩn hóa nội dung sang chuẩn hóa theo mục tiêu và năng lực người học.

Việc chuẩn hóa chương trình giáo dục đã tạo ra khung học tập thống nhất trên phạm vi toàn quốc, góp phần bảo đảm quyền tiếp cận giáo dục cơ bản của người học bất kể điều kiện vùng miền. Đồng thời, chuẩn chương trình trở thành căn cứ để xây dựng sách giáo khoa, đào tạo giáo viên và tổ chức kiểm tra, đánh giá. Tuy nhiên, trong một thời gian dài, việc chuẩn hóa chủ yếu tập trung vào nội dung học tập và yêu cầu kiến thức, dẫn đến xu hướng đồng nhất hóa chương trình và hạn chế tính linh hoạt của nhà trường. Đây là một trong những nguyên nhân thúc đẩy sự chuyển đổi sang tiếp cận phát triển phẩm chất và năng lực trong Chương trình Giáo dục phổ thông 2018.

3.3.3. Chuẩn hóa hệ thống bảo đảm và kiểm định chất lượng giáo dục

Cơ chế đánh giá và kiểm định chất lượng giáo dục được từng bước thể chế hóa nhằm chuyển từ quản lý hành chính sang bảo đảm chất lượng dựa trên tiêu chuẩn. Nếu Nghị định 90/CP (1993) mới đặt nền tảng cấu trúc hệ thống thì Luật Giáo dục 2005 lần đầu tiên luật hóa kiểm định chất lượng giáo dục như một công cụ bắt buộc để đánh giá cơ sở giáo dục và chương trình đào tạo (Quốc hội, 2005). Đến Luật Giáo dục 2019, kiểm định chất lượng được chuẩn hóa theo hướng gắn với chuẩn đầu ra, trách nhiệm giải trình và minh bạch thông tin, đồng thời mở rộng vai trò của các tổ chức kiểm định độc lập (Quốc hội, 2019). Cách tiếp cận này phản ánh sự dịch chuyển từ đánh giá nội bộ sang chuẩn hóa chất lượng dựa trên đánh giá ngoài, tiệm cận các thông lệ quốc tế. Mặc dù được thiết kế như một công cụ bảo đảm chất

lượng, hoạt động kiểm định trong thực tiễn nhiều trường hợp đã bị “hình thức hóa”, tập trung vào việc đáp ứng tiêu chí và hoàn thiện minh chứng hành chính hơn là thúc đẩy cải tiến chất lượng dạy - học. Cơ chế kiểm định nặng về tuân thủ quy trình, trong khi thiếu các động lực gắn với cải tiến thực chất và trách nhiệm giải trình, có nguy cơ làm gia tăng chi phí tuân thủ cho cơ sở giáo dục mà chưa tạo ra tác động tương xứng đến chất lượng đào tạo, phản ánh giới hạn của việc chuyển giao mô hình kiểm định quốc tế trong bối cảnh năng lực quản trị còn bất cân xứng (OECD, 2013; Quốc hội, 2019).

Sự hình thành hệ thống kiểm định và đánh giá chất lượng đánh dấu bước chuyển quan trọng từ quản lý dựa trên quy định hành chính sang quản lý dựa trên minh chứng và kết quả. Các chuẩn đánh giá đã góp phần nâng cao tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và năng lực tự đánh giá của các cơ sở giáo dục. Tuy nhiên, trong một số trường hợp, hoạt động kiểm định vẫn thiên về đáp ứng yêu cầu thủ tục hơn là thúc đẩy cải tiến liên tục chất lượng giáo dục. Điều này cho thấy yêu cầu tiếp tục hoàn thiện hệ thống bảo đảm chất lượng theo hướng lấy kết quả học tập và sự phát triển của người học làm trung tâm.

3.3.4. Chuẩn hóa tiếp cận giáo dục và cơ hội học tập

Chuẩn hóa tiếp cận giáo dục và cơ hội học tập được thể chế hóa nhằm bảo đảm quyền học tập của công dân và thu hẹp chênh lệch vùng miền, nhóm xã hội. Các Luật Giáo dục từ 1998 đến 2019 nhất quán khẳng định giáo dục phổ cập, không phân biệt giới tính, dân tộc, điều kiện kinh tế - xã hội, đồng thời chuẩn hóa các chính sách hỗ trợ như miễn, giảm học phí, học bổng, trường dân tộc nội trú và giáo dục thường xuyên (Quốc hội, 2005; Quốc hội, 2019). Tuy nhiên, trong thực tiễn Việt Nam, việc chuẩn hóa tiếp cận chủ yếu dừng ở mở rộng nhập học, trong khi chất lượng tiếp cận vẫn bất bình đẳng giữa khu vực đô thị và nông thôn, giữa giáo dục công lập và ngoài công lập. Sự phụ thuộc ngày càng lớn vào đóng góp của hộ gia đình, dưới danh nghĩa xã hội hóa, đã làm suy giảm tính công bằng theo chiều dọc, cho thấy giới hạn của các chính sách bảo đảm cơ hội học tập khi thiếu cơ chế phân bổ nguồn lực theo nhu cầu (OECD, 2013).

3.3.5. Chuẩn hóa cơ chế xã hội hóa và sự tham gia của các chủ thể giáo dục

Cơ chế xã hội hóa giáo dục được thể chế hóa nhằm huy động các nguồn lực ngoài ngân sách nhà nước và mở rộng sự tham gia của các chủ thể xã hội vào quá trình phát triển giáo dục. Từ Luật Giáo dục

năm 1998 đến Luật Giáo dục năm 2019, nguyên tắc kết hợp giữa vai trò chủ đạo của Nhà nước với sự tham gia của gia đình, cộng đồng và các tổ chức xã hội trong giáo dục từng bước được luật hóa. Trên cơ sở đó, các loại hình cơ sở giáo dục ngoài công lập, các hình thức đầu tư cho giáo dục và trách nhiệm của các chủ thể liên quan được quy định ngày càng cụ thể hơn (Quốc hội, 1998; Quốc hội, 2005; Quốc hội, 2019).

Quá trình này góp phần tạo lập khuôn khổ pháp lý tương đối thống nhất cho việc huy động và quản lý các nguồn lực xã hội trong giáo dục, đồng thời mở rộng sự tham gia của các tổ chức, cá nhân ngoài Nhà nước vào hoạt động giáo dục. Việc chuẩn hóa các quy định về quyền, trách nhiệm và nghĩa vụ của các chủ thể tham gia giáo dục cho thấy sự chuyển biến từ cơ chế quản lý giáo dục chủ yếu dựa vào Nhà nước sang mô hình phát triển giáo dục có sự tham gia của nhiều chủ thể trong xã hội.

3.3.6. Chuẩn hóa hội nhập và công nhận quốc tế

Việt Nam từng bước chuẩn hóa hệ thống giáo dục nhằm thúc đẩy hội nhập quốc tế thông qua việc công nhận văn bằng, chương trình đào tạo và chuẩn chất lượng tương thích với thông lệ quốc tế. Các Luật Giáo dục và văn bản liên quan đã tạo cơ sở pháp lý cho hợp tác quốc tế, liên kết đào tạo và công nhận tương đương văn bằng, đặc biệt được củng cố bởi Khung Trình độ Quốc gia Việt Nam năm 2016 (Quốc hội, 2019; Chính phủ, 2016). Tuy nhiên, trong thực tiễn, quá trình hội nhập còn thiên về hình thức pháp lý, trong khi sự tương thích thực chất về chuẩn năng lực, kiểm định độc lập và minh bạch thông tin vẫn hạn chế. Khoảng cách giữa chuẩn mực quốc tế và năng lực thực thi trong nước cho thấy thách thức của Việt Nam trong việc chuyển từ “hội nhập danh nghĩa” sang hội nhập dựa trên chất lượng và trách nhiệm giải trình, như OECD và UNESCO đã nhiều lần khuyến nghị (OECD, 2013; UNESCO, 2017).

3.4. Khoảng trống thể chế và những nội dung giáo dục chưa được chuẩn hóa (1993 - 2019)

Mặc dù hệ thống pháp lý giáo dục Việt Nam giai đoạn 1993 - 2019 đã đạt nhiều tiến bộ trong chuẩn hóa cấu trúc, chương trình và chuẩn đầu ra, vẫn tồn tại những khoảng trống thể chế đáng kể làm suy giảm tính toàn diện và đồng bộ của hệ thống. Các văn bản pháp luật chủ yếu tập trung vào đào tạo chính quy, trong khi thiếu chuẩn mực rõ ràng đối với các nội dung nền tảng như kỹ năng mềm, kỹ năng sống, giáo dục thường xuyên và học tập suốt đời - những yếu tố then chốt cho phát triển nguồn nhân

lực trong bối cảnh công nghiệp hóa và kinh tế tri thức (Quốc hội, 2019; Ban Chấp hành Trung ương, 2013). Bên cạnh những kết quả đạt được, quá trình chuẩn hóa hệ thống giáo dục chưa diễn ra đồng đều ở tất cả lĩnh vực và địa phương. Trong khi các chuẩn chung về chương trình, đội ngũ giáo viên và cơ sở giáo dục từng bước được thiết lập trên phạm vi toàn quốc, việc thực hiện các chuẩn này còn chịu tác động của sự khác biệt về điều kiện kinh tế - xã hội và nguồn lực giáo dục giữa các vùng. Đồng thời, sự phát triển nhanh của các loại hình giáo dục ngoài công lập và giáo dục thường xuyên đã đặt ra yêu cầu bổ sung, điều chỉnh các quy định quản lý nhằm bảo đảm tính thống nhất của hệ thống giáo dục quốc dân.

Những nội dung chưa được chuẩn hóa đầy đủ và các khoảng trống thể chế cho thấy quá trình phát triển hệ thống giáo dục quốc dân không diễn ra đồng đều trên tất cả lĩnh vực. Bên cạnh việc xây dựng các chuẩn mực và quy định thống nhất, hiệu quả của quá trình chuẩn hóa còn phụ thuộc vào điều kiện thực thi, nguồn lực phát triển và khả năng điều chỉnh chính sách trước những yêu cầu mới của thực tiễn giáo dục. Đây là một trong những vấn đề đặt ra đối với quá trình hoàn thiện hệ thống giáo dục quốc dân trong giai đoạn tiếp theo.

3.5. Tác động của quá trình thể chế hóa và chuẩn hóa hệ thống giáo dục quốc dân Việt Nam (1993 - 2019)

3.5.1. Những kết quả của quá trình thể chế hóa và chuẩn hóa giáo dục nhìn từ các chỉ báo quốc tế

Một số kết quả của quá trình thể chế hóa và chuẩn hóa giáo dục Việt Nam có thể được quan sát thông qua các chỉ báo được sử dụng phổ biến trong các đánh giá quốc tế về giáo dục. Trong giai đoạn 1993 - 2019, Việt Nam hoàn thành phổ cập giáo dục tiểu học và phổ cập giáo dục trung học cơ sở trên phạm vi cả nước, đồng thời từng bước xây dựng hệ thống chuẩn đối với chương trình giáo dục, đội ngũ giáo viên, cơ sở giáo dục và kiểm định chất lượng. Sự hình thành các chuẩn quốc gia và cơ chế bảo đảm chất lượng tạo điều kiện để hệ thống giáo dục Việt Nam hội nhập ngày càng sâu hơn với các hoạt động đánh giá và hợp tác giáo dục quốc tế.

Việt Nam tham gia Chương trình Đánh giá học sinh quốc tế (PISA) từ năm 2012 cho thấy hệ thống giáo dục đã từng bước tiếp cận các chuẩn mực đánh giá quốc tế về kết quả học tập. Các kết quả PISA giai đoạn 2012 - 2018 cho thấy, học sinh Việt Nam đạt kết quả tương đối tích cực trong các lĩnh vực đọc hiểu, toán học và khoa học khi so sánh với mặt bằng các

quốc gia tham gia khảo sát (OECD, 2014; OECD, 2016; OECD, 2019). Mặc dù không thể quy kết trực tiếp các kết quả này cho riêng quá trình thể chế hóa và chuẩn hóa giáo dục, các chỉ báo quốc tế cho thấy hệ thống giáo dục Việt Nam đã đạt được những chuyển biến nhất định về năng lực quản lý, tổ chức và bảo đảm chất lượng trong giai đoạn nghiên cứu.

3.5.2. Nghịch lý chuẩn hóa và những giới hạn thể chế nhìn từ chuẩn mực OECD/ASEAN

Tuy nhiên, các kết quả so sánh quốc tế đồng thời làm lộ rõ một nghịch lý thể chế: Mức độ chuẩn hóa cao đã góp phần tạo ra thành tích học thuật nổi trội, song chưa được chuyển hóa tương xứng thành năng lực đổi mới và kỹ năng lao động của lực lượng nhân lực. Khác với các hệ thống OECD - nơi chuẩn hóa thường đi kèm tự chủ học thuật và cơ chế trách nhiệm giải trình chuẩn hóa ở Việt Nam vẫn chủ yếu dựa trên tuân thủ hành chính và kiểm soát đầu vào, qua đó hạn chế không gian sáng tạo ở cấp cơ sở giáo dục. Trong bối cảnh ASEAN, Việt Nam đạt kết quả học tập cao nhưng phải đối mặt với áp lực thi cử lớn, chênh lệch vùng miền và sự lệch pha giữa thành tích học thuật với yêu cầu của thị trường lao động, đặc biệt về kỹ năng mềm, kỹ năng số và học tập suốt đời. Những giới hạn này cho thấy chuẩn hóa, nếu thiếu tính linh hoạt và gắn kết với nhu cầu kinh tế - xã hội thì có thể tạo ra “hiệu quả thành tích” trong ngắn hạn nhưng chưa bảo đảm phát triển bền vững năng lực quốc gia (OECD, 2013; OECD, 2019).

4. Kết luận

Nghiên cứu cho thấy, giai đoạn 1993 - 2019 là thời kỳ quan trọng trong quá trình hoàn thiện hệ thống giáo dục quốc dân Việt Nam thông qua hai quá trình có mối quan hệ chặt chẽ với nhau là thể chế hóa và chuẩn hóa. Trên cơ sở các văn bản pháp luật và chính sách giáo dục được ban hành từ Nghị định số 90/CP năm 1993 đến Luật Giáo dục năm 2019, hệ thống giáo dục quốc dân từng bước được xác lập khuôn khổ pháp lý tương đối thống nhất về cơ cấu hệ thống, cơ chế quản lý, quyền và trách nhiệm của các chủ thể tham gia giáo dục.

Trên nền tảng thể chế đó, quá trình chuẩn hóa được mở rộng đối với các thành tố cơ bản của hệ thống giáo dục, bao gồm đội ngũ nhà giáo, chương trình giáo dục, cơ sở vật chất, kiểm định chất lượng, cơ hội tiếp cận giáo dục và các hoạt động hội nhập quốc tế. Việc hình thành các chuẩn giáo dục và cơ chế đánh giá, kiểm định đã góp phần tạo lập những điều kiện cần thiết cho việc quản lý và phát triển hệ thống giáo dục trên phạm vi toàn quốc.



(Nguồn: Tác giả tổng hợp từ kết quả nghiên cứu)

Hình 1: Mô hình khái quát quá trình thể chế hóa và chuẩn hóa hệ thống giáo dục quốc dân Việt Nam (1993 - 2019)

Kết quả nghiên cứu cho thấy, thể chế hóa và chuẩn hóa không phải là hai quá trình tách biệt mà có quan hệ tương tác lẫn nhau. Trong khi thể chế hóa tạo cơ sở pháp lý cho việc xây dựng và thực hiện các chuẩn giáo dục, thì quá trình chuẩn hóa lại trở thành căn cứ để tiếp tục hoàn thiện các quy định và cơ chế

quản lý giáo dục. Sự tương tác này từng bước thúc đẩy sự hình thành hệ thống bảo đảm chất lượng giáo dục thông qua các hoạt động đánh giá, kiểm định và giám sát chất lượng (xem Hình 1). Từ góc độ phát triển hệ thống, quá trình thể chế hóa và chuẩn hóa đã góp phần mở rộng cơ hội tiếp cận giáo dục, thực hiện các mục tiêu phổ cập giáo dục, tăng cường năng lực quản lý hệ thống và thúc đẩy hội nhập quốc tế trong giáo dục. Tuy nhiên, nghiên cứu cũng cho thấy mức độ chuẩn hóa giữa các lĩnh vực và địa phương chưa hoàn toàn đồng đều; hiệu quả thực hiện các chuẩn giáo dục còn chịu ảnh hưởng bởi điều kiện kinh tế - xã hội, nguồn lực phát triển và năng lực thực thi chính sách ở các cấp quản lý khác nhau.

Nhìn tổng thể, giai đoạn 1993 - 2019 đánh dấu bước chuyển quan trọng từ việc xây dựng khung pháp lý giáo dục sang từng bước thiết lập các chuẩn mực và cơ chế bảo đảm chất lượng cho hệ thống giáo dục quốc dân (xem Hình 1). Quá trình này tạo nền tảng thể chế và quản lý cho sự phát triển của giáo dục Việt Nam trong bối cảnh đổi mới và hội nhập quốc tế, đồng thời đặt ra yêu cầu tiếp tục hoàn thiện các cơ chế thực thi, đánh giá và bảo đảm chất lượng trong các giai đoạn tiếp theo.

Lời cảm ơn: Bài viết là một trong những sản phẩm của nhiệm vụ biên soạn sách “80 năm giáo dục phát triển đất nước”.

Tài liệu tham khảo

- Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam. (2013). *Nghị quyết số 29-NQ/TW ngày 04 tháng 11 năm 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*.
- Bộ Giáo dục và Đào tạo. (1996). *Tổng kết đánh giá 10 năm đổi mới giáo dục và đào tạo 1986 -1996*. Hà Nội.
- Chính phủ. (1993). *Nghị định số 90/CP ngày 24 tháng 11 năm 1993 về Cơ cấu khung của hệ thống giáo dục quốc dân, hệ thống văn bằng, chứng chỉ về giáo dục và đào tạo*.
- Chính phủ. (2016). *Quyết định số 1982/QĐ-TTg phê duyệt Khung trình độ quốc gia Việt Nam*.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- OECD. (2013). *Synergies for better learning: An international perspective on evaluation and assessment*. OECD Publishing.
- OECD. (2019). *PISA 2018 results (Volume I): What students know and can do*. OECD Publishing.
- OECD. (2020). *Education policy outlook: Vietnam*. OECD Publishing.
- Phạm Minh Hạc. (2002). *Giáo dục Việt Nam trước ngưỡng cửa thế kỉ XXI*. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
- Quốc hội. (1998). *Luật Giáo dục*. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
- Quốc hội. (2005). *Luật Giáo dục*. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
- Quốc hội. (2019). *Luật Giáo dục*. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
- UNESCO. (2017). *Education 2030: Incheon Declaration and Framework for Action*.
- UNESCO. (2021). *Reimagining our futures together: A new social contract for education*. UNESCO Publishing.
- World Bank. (2018). *World Development Report 2018: Learning to realize education's promise*.
- Yamauchi, S., Lê Anh Vinh & Kitchlu, S. (2020). *Vietnam's Human Capital: Education Success and Future Challenges*. Washington, DC: World Bank. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/261401596433155112/pdf/Vietnam-s-Human-Capital-Education-Success-and-Future-Challenges.pdf>.