



TẬP TRUNG VÀ PHÂN CẤP TRONG QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN CHƯƠNG TRÌNH GIÁO DỤC PHỔ THÔNG

TS. NGUYỄN TIẾN HÙNG

Trung tâm Nghiên cứu Quản lý giáo dục

1. Mở đầu

Hệ thống giáo dục vốn phức tạp, do có nhiều thành tố bên trong quan hệ mật thiết và tác động qua lại với nhau, trong đó chương trình giáo dục là một thành tố cơ bản và sự phát triển của nó phụ thuộc vào các thành tố khác trong hệ thống, như: đào tạo giáo viên, cung cấp nguồn lực và cách kiểm soát thực hiện chương trình, quản lý giáo viên... Vì vậy, cấu trúc của hệ thống quản lý giáo dục và chất lượng của các hệ thống liên quan có ảnh hưởng tới chất lượng của chương trình giáo dục, cũng như hiệu quả thực hiện và điều chỉnh chương trình này.

Phát triển chương trình giáo dục cần được xem như một quá trình liên tục nhằm tổ chức các cơ hội học tập tốt hơn, và vì vậy, tập trung hơn vào sự tương tác thực sự tại lớp học. Cách tiếp cận này đòi hỏi các nỗ lực liên tục để chuyển đổi các mục tiêu giáo dục thành các hoạt động, tài liệu... để thay đổi hành vi của học sinh, trong mối quan hệ giữa học tập, giảng dạy và đánh giá được tổ chức và quản lý tốt. Trên thực tế, phát triển chương trình được coi là sự tìm kiếm/khám phá thường xuyên và lâu dài nhằm cải tiến chất lượng giáo dục, đáp ứng các thay đổi trong xã hội.

Hơn nữa, việc khuyến khích các thành phần khác nhau tham gia vào quá trình phát triển chương trình giáo dục cần được xem như phần cơ bản của quá trình dân chủ hoá giáo dục, điều này dẫn tới sự hợp tác và chia sẻ quyền lực giữa các bên tham gia. Mặt khác, bản thân chương trình giáo dục cũng chịu ảnh hưởng của các lực lượng/áp lực từ bên trong (như các cá nhân hoặc nhóm người hoạt động trong hệ thống giáo dục) lẫn bên ngoài (như: cha mẹ học sinh, các nhóm ảnh hưởng, xã hội công dân...). Mức độ ảnh hưởng và sự tham gia của các nhóm này phụ thuộc vào trình độ dân chủ của xã hội.

Như vậy, *phát triển chương trình giáo dục là quá trình liên tục* và phức tạp, với sự tham gia của nhiều bên liên quan: các cơ quan quản lý giáo dục trung ương và địa phương, các chuyên gia môn học hay lĩnh vực môn học từ các trường đại học, trường phổ thông, các nhà tâm lý, cha mẹ học sinh, giáo viên và trong một số trường hợp là đại diện

các doanh nghiệp... Do đó, phát triển chương trình giáo dục luôn đòi hỏi phải được quản lý tốt, thông qua quá trình lập kế hoạch, kiểm soát thực hiện và đánh giá.

Bên cạnh đó, bản thân quá trình xây dựng/thiết kế chương trình giáo dục cũng cần được điều phối và quản lý tốt để đảm bảo sự nhất quán của các chương trình môn học khác nhau, cũng như các phương pháp giảng dạy... Chúng cần giống nhau về cấu trúc, đặc điểm chung và sử dụng các thuật ngữ thống nhất... để giáo viên dạy các môn khác nhau có thể dễ dàng tiếp cận thông tin và hướng dẫn thực hiện.

Vì vậy, câu hỏi đặt ra là làm thế nào để quản lý tốt nhất các quá trình phát triển chương trình giáo dục vốn phức tạp như vậy?

Tóm lại, *quản lý phát triển chương trình giáo dục phổ thông (GDPT)* là sự tác động có tổ chức, có kế hoạch của cơ quan quản lý giáo dục tới các đối tượng tham gia ở những mức độ khác nhau, để đảm bảo việc xây dựng/thiết kế, thực hiện và đánh giá, điều chỉnh chương trình phù hợp với xu thế phát triển giáo dục, cũng như bối cảnh của quốc gia và địa phương, nhà trường phổ thông (thường được thể hiện qua mục tiêu giáo dục).

2. Tập trung trong quản lý phát triển chương trình giáo dục phổ thông

Đây là cách tiếp cận truyền thống trong quản lý phát triển chương trình GDPT, theo đó việc dạy cái gì, cho đối tượng học sinh nào, đánh giá ra sao... đều do cơ quan quản lý hoặc nghiên cứu tại cấp trung ương quyết định. Chương trình GDPT truyền thống kiểu này thường có các đặc điểm chung như sau:

- Nhằm đạt tới mục tiêu là tất cả học sinh trong hệ thống giáo dục được dạy theo cùng một kiểu và thường là vào cùng một thời gian;
- Nội dung môn học được xác định bởi cấp trung ương. Chương trình phù hợp với triết lý và mục tiêu quốc gia cũng như các mục tiêu học tập chung;
- Các công cụ đánh giá nội dung môn học cũng như thời gian và cách thức thực hiện đều do cấp trung ương quyết định;
- Cấp trung ương quyết định dạy môn nào tại

nhà trường phổ thông;

- Tất cả học sinh cùng thực hiện kì thi giống nhau và được đánh giá các kĩ năng như nhau.

- Văn bằng, chứng chỉ do cấp trung ương kiểm soát và cho biết học sinh đã học môn gì và kết quả như thế nào;

- Sách giáo khoa do cấp trung ương phê chuẩn trước khi nhà trường được phép sử dụng;

- Có các nhóm/đội phát triển chương trình tại các cấp khác nhau;

- Có cơ quan thanh tra để kiểm soát các hoạt động giảng dạy và học tập;

- Quá trình viết và phê chuẩn tài liệu chương trình chính thức thường mất nhiều thời gian.

Cách tiếp cận này có các ưu điểm sau:

- Dễ dàng đạt được các mục tiêu quốc gia, vì tất cả các trường phổ thông đều cùng sử dụng một tài liệu chương trình. Để kiểm soát chất lượng giáo dục thống nhất trong phạm vi quốc gia và tạo ra sự công bằng trong việc phân bổ các nguồn lực giáo dục;

- Học sinh có thể chuyển từ trường này sang trường khác mà không cần phải học tập hoặc đánh giá lại;

- Có thể xác định các tiêu chí chung cho việc tuyển sinh vào đại học, cao đẳng và đảm bảo được sự bình đẳng trong tiếp cận;

- Việc phổ biến và thực hiện các yêu cầu về học thuật cho các trường phổ thông dễ dàng, vì cơ quan giáo dục trung ương tham dự trực tiếp vào phát triển chương trình;

- Các tài liệu học tập có thể in hàng loạt khiến giá thành rẻ cho cả người sản xuất lẫn người học;

- Tiết kiệm được thời gian và nguồn lực cho việc thiết kế. Dễ dàng tuyển chuyên gia giỏi phục vụ cho phát triển chương trình, vì có thể sử dụng các chuyên gia và nguồn lực quốc gia. Dễ quản lí và chi phí thấp khi thực hiện và đánh giá/điều chỉnh chương trình.

Bên cạnh đó, sự tập trung trong quản lí phát triển chương trình GDPT cũng có một số hạn chế sau:

- Chương trình chung thống nhất thường ít linh hoạt, vì nó được coi như một văn bản mang tính pháp lí buộc các trường phổ thông phải thực hiện, nên rất ít được thay đổi, dẫn tới khó đáp ứng được nhu cầu phát triển kinh tế-xã hội của địa phương, cũng như nhu cầu của các nhóm học sinh khác nhau;

- Quá trình viết và phê chuẩn thường mất nhiều thời gian để có được tài liệu chương trình chính thức;

- Sự điều phối và giao tiếp gặp khó khăn do nhiều đối tượng trong phạm vi quốc gia được tham

dự vào quá trình thiết kế chương trình;

- Hạn chế sự tham dự của các thành viên cộng đồng khác nhau, kết quả là tính chủ động và cam kết của nhà trường phổ thông và giáo viên rất thấp, vì đại đa số giáo viên không tham gia vào quá trình thiết kế chương trình;

- Dễ kiểm chế sự sáng tạo và cải tiến của một bộ phận giáo viên và thành viên cộng đồng khi thực hiện chương trình;

- Nhìn chung, chương trình kiểu này thường nhấn mạnh nội dung, kiến thức, gây bất lợi cho việc phát triển thái độ và kĩ năng của học sinh. Tồn tại xu hướng học vì bằng cấp hơn là phát triển kiến thức và kĩ năng thực sự cần thiết.

3. Phân cấp trong quản lí phát triển chương trình GDPT

Cách tiếp cận phân cấp quản lí phát triển chương trình GDPT ra đời nhằm đáp ứng xu thế dân chủ trong giáo dục, đặc biệt là đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế-xã hội của cộng đồng địa phương và các nhóm cá nhân/học sinh khác nhau. Nó cho phép chính quyền địa phương và nhà trường phổ thông phát triển chương trình của chính mình trong khuôn khổ quy định của trung ương.

Phân cấp quản lí phát triển chương trình GDPT thường dẫn đến 2 cách tiếp cận khác nhau, đó là quản lí phát triển chương trình dựa vào địa phương và dựa vào nhà trường phổ thông.

Việc tăng cường quản lí phát triển chương trình dựa vào địa phương hay nhà trường chính là tạo ra sự phù hợp của nội dung chương trình với các bối cảnh kinh tế-xã hội, văn hóa và địa phương khác nhau. Hơn nữa, cách tiếp cận này còn khiến cho việc học tập của học sinh có ý nghĩa và phù hợp hơn, vì nó tích hợp văn hóa địa phương như một phần của chương trình. Nó dễ ủng hộ việc xây dựng và ban hành các chính sách và thiết lập các chuẩn cho việc phát triển/cải tiến/đổi mới chương trình GDPT và ảnh hưởng tới kiến thức và kĩ năng của giáo viên.

Tuy nhiên, cách tiếp cận phân cấp quản lí phát triển chương trình GDPT cũng tiềm ẩn nhiều rủi ro, liên quan đến việc làm thế nào đảm bảo chất lượng của chương trình và các mục tiêu và ưu tiên quốc gia được thực hiện một cách nhất quán... Nếu các rủi ro này được khắc phục tốt thì sự phân cấp quản lí phát triển chương trình GDPT có thể đem lại nhiều lợi ích, ví dụ: nó có thể tăng tính dân chủ trong GDPT bằng việc cho phép các địa phương và nhà trường phổ thông có quyền tự chủ lớn hơn và tham dự vào thiết kế, thực hiện và đánh giá, điều chỉnh chương trình nhất quán với các mục tiêu và chuẩn quốc gia



cần đạt được.

Cách tiếp cận phân cấp trong quản lý phát triển chương trình GDPT có các đặc điểm chung sau:

- Cộng đồng địa phương có thể thay đổi để phù hợp với nhu cầu của địa phương;

- Sự phối hợp của giáo viên và cha mẹ học sinh trong việc xác định nội dung dẫn tới các kinh nghiệm học tập được phát triển dựa trên những cái gì sẵn có;

- Các môn học trong trường phổ thông có thể giống nhau, nhưng nội dung có thể khác nhau giữa các trường, địa phương;

- Mỗi trường, địa phương có chương trình môn học của chính mình, do trường hoặc địa phương xây dựng/thiết kế;

- Nhìn chung, sách giáo khoa có thể không cần sự phê chuẩn của cấp trung ương;

- Mỗi trường, địa phương có hình thức đánh giá riêng phù hợp;

- Ít người tham dự vào thiết kế chương trình.

Cách tiếp cận này có các ưu điểm sau:

- Nâng cao sự phù hợp của nội dung chương trình với thực tiễn phát triển kinh tế-xã hội của địa phương, cũng như nhu cầu của các nhóm học sinh khác nhau;

- Nâng cao hiệu lực quản lý và tính hợp pháp của chương trình thông qua sự tham dự lớn hơn của các đối tượng liên quan trong quá trình hình thành chính sách phát triển chương trình;

- Giáo viên và cộng đồng địa phương tham dự trực tiếp và vì vậy, cam kết thực hiện chương trình;

- Khuyến khích sự sáng tạo và cải tiến của giáo viên trong việc phát triển chương trình;

- Tốn ít thời gian xây dựng chương trình so với quản lý tập trung trong phát triển chương trình;

- Học sinh được học những gì phù hợp với nhu cầu phát triển của cộng đồng địa phương.

Mặt khác, cách tiếp cận phân cấp cũng có một số hạn chế sau:

- Không đảm bảo đạt được mục tiêu quốc gia;

- Chất lượng chương trình phụ thuộc vào năng lực của địa phương và nhà trường phổ thông. Các địa phương hay nhà trường còn hạn chế về năng lực (như thiếu chuyên gia giỏi, tài liệu, nguồn lực...) thì dễ dẫn tới chất lượng chương trình được xây dựng, cũng như hiệu quả lãnh đạo/quản lý thực hiện và đánh giá/điều chỉnh chương trình có thể thấp;

- Khó tập trung thống nhất về kiểm soát chất lượng giáo dục trong cả hệ thống giáo dục;

- Gây lãng phí nguồn lực do phải phân bổ dàn trải nguồn lực cho số lượng lớn các địa phương và

nhà trường phổ thông để phát triển chương trình và tài liệu;

- Dễ gây quá tải cho giáo viên, vì ngoài việc giảng dạy (nhiệm vụ chính), họ còn phải tham gia vào quá trình xây dựng và đánh giá/điều chỉnh chương trình;

- Học sinh thường gặp khó khăn khi chuyển từ trường này sang trường khác.

4. Kết hợp tập trung và phân cấp trong quản lý phát triển chương trình GDPT

Tập trung và phân cấp là 2 mặt của một quá trình thống nhất, mỗi cách tiếp cận có những ưu điểm và hạn chế riêng. Vì vậy, xu thế hiện nay là hầu hết các hệ thống giáo dục trên thế giới đều kết hợp cả tập trung và phân cấp trong quản lý phát triển chương trình GDPT.

Hơn nữa, trong xã hội tri thức hiện nay, người ta không thể đưa hết kho tàng kiến thức của nhân loại vào trường học, vì vậy phát triển chương trình là quá trình lựa chọn dựa trên hệ tư tưởng và niềm tin của những người tham dự thiết kế/xây dựng chương trình. Sự tập trung trong quản lý phát triển chương trình GDPT phù hợp với nhu cầu phát triển của quốc gia, nhưng khó phù hợp với nhu cầu phát triển của địa phương và các nhóm học sinh khác nhau; trong khi đó sự phân cấp trong quản lý phát triển chương trình GDPT lại đáp ứng được nhu cầu phát triển của địa phương và cá nhân nhóm học sinh, nhưng có thể không đạt tới nhu cầu quốc gia.

Như vậy, để có thể đáp ứng được cả nhu cầu phát triển của quốc gia, lẫn địa phương và các nhóm học sinh khác nhau, cần phải kết hợp cả sự tập trung và phân cấp trong quản lý phát triển chương trình GDPT – đây là xu thế tất yếu mà hầu hết các quốc gia trên thế giới đều đang thực hiện.

Tùy theo bối cảnh của từng quốc gia mà có nhiều cách kết hợp tập trung và phân cấp trong quản lý phát triển chương trình GDPT, nhưng nhìn chung chúng có những đặc điểm chung sau là:

- Cấp trung ương chịu trách nhiệm phát triển chương trình khung quốc gia bao gồm cả các chuẩn chất lượng, các tiêu chí về trường phổ thông có hiệu quả, hệ thống đánh giá để đảm bảo chất lượng;

- Chương trình khung thường được cấu trúc thành phần „bắt buộc“ và “tự chọn”. Phần tự chọn dành cho địa phương và nhà trường tự phát triển để đáp ứng nhu cầu phát triển của địa phương và các nhóm học sinh khác nhau. Hiện nay tỉ lệ phần tự chọn thường khoảng từ 10%-30% tại các quốc gia đang phát triển;

- Dựa vào các tiêu chí do trung ương quy định,

địa phương và các trường phổ thông phát triển phân tự chọn của mình thông qua các quá trình giám sát và hỗ trợ của trung ương. Để giúp các địa phương gặp khó khăn trong việc hướng dẫn phát triển phân tự chọn của chương trình khung, nhiều quốc gia còn thiết kế các phương án chương trình mẫu để địa phương tham khảo;

- Thiết kế và thực hiện các khóa đào tạo/tập huấn cho các chuyên gia phát triển chương trình tại cấp địa phương và nhà trường phổ thông;

- Thiết lập các kênh thông tin và giao tiếp đa chiều giữa cấp trung ương và địa phương, giữa địa phương và nhà trường phổ thông liên quan đến phát triển chương trình.

Trên thực tế, hầu hết các quốc gia đều cố gắng tạo nên sự "cân bằng" giữa tập trung và phân cấp trong quản lý phát triển chương trình GDPT cho phù hợp với điều kiện và bối cảnh của từng quốc gia. Với các quốc gia phát triển thì xu thế phân cấp cho địa phương và nhà trường chiếm ưu thế; ngược lại, các quốc gia đang phát triển thường áp dụng cả hai hình thức trên, nhưng tỉ lệ hình thức tập trung vẫn lớn hơn.

5. Kết luận

Phát triển chương trình GDPT là một quá trình liên tục với sự tham dự của nhiều thành phần khác nhau từ trung ương tới địa phương. Vì vậy, để có một chương trình có chất lượng, được thực hiện và đánh giá/điều chỉnh có hiệu quả, cần phải quản lý tốt quá trình này, thông qua việc lập kế hoạch - thực hiện - đánh giá hết sức cẩn thận và khoa học.

Quá trình phân cấp quản lý phát triển chương

trình dựa vào địa phương hay nhà trường có hiệu quả luôn đòi hỏi các cấp quản lý giáo dục "thấu hiểu" các nhu cầu mới của cá nhân và tổ chức trong quá trình phát triển/cải tiến/đổi mới giáo dục. Các lĩnh vực chưa đủ năng lực để đương đầu với các nhu cầu mới này cần phải được xác định sớm và có các hỗ trợ cần thiết, kịp thời để có thể đạt được các kết quả mong muốn.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Tiến Hùng (2010), *Khung chương trình GD*, Tạp chí Khoa học Giáo dục, Số 54, tháng 03 năm 2010, tr.13-16.
2. Chapel Hill-Carrboro City Schools (2001), *Curriculum Management Plan*.
3. Panchau, C. and Muphtah, E. A. (2007), *Curriculum and Poverty Alleviation*, Unesco.
4. Sahlberg, P. (2005), *Curriculum Reform and Implementation in The 21 Century*, World Bank.
5. UNESCO (2010), *Training Tools for Curriculum Development. A Resource Pack*.

SUMMARY

School curriculum development is a continuous process with the participation of many parties from central to local levels. Therefore, a quality curriculum, effectively implemented and reviewed/adjust needs a good management through careful and scientific planning – implementing – evaluation.

THỰC HIỆN ĐỔI MỚI CĂN BẢN VÀ ... (Tiếp theo trang 2)

pháp được soạn thảo công phu để phát triển giáo dục, vấn đề còn lại nhưng lại mang tính quyết định là thực hiện thành công các giải pháp ấy. Còn nhớ cách đây khoảng 10 năm, một tài liệu của Ngân hàng Thế giới đã viết: "Cái sọt rác của lịch sử thế giới đầy những chương trình, kế hoạch, biện pháp hay và đúng, chỉ có điều không thực hiện được hoặc không được thực hiện"

Hy vọng rằng chúng ta sẽ không rơi vào tình trạng đó.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*. NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011.

2. Lê Văn Giảng, *Sứ mạng của giáo dục*, Tạp chí Tia Sáng số 9 ngày 5-5-2008.

3. Trần Lê Hữu Nghĩa, *Đạy và học theo quan điểm học suốt đời*, Tạp chí Tia Sáng số 15 ngày 05-8-2008.

SUMMARY

Radical and comprehensive renovation of school education is the renewal of education roots and its faces. According to the author, there shall be correct awareness about the mission of school education and innovation towards standardization, modernization, socialization and democratization of education.