

# MỞ ĐẦU

Nolwen Henaff

## Sự xuất hiện của chất lượng như là một điều kiện cần thiết cho sự phát triển của giáo dục

Sự xuất hiện của chất lượng như là “nhu cầu”, nói theo từ ngữ được sử dụng trong “Báo cáo giám sát toàn cầu về chất lượng Giáo dục cho mọi người năm 2005 của UNESCO”, vẫn là một hiện tượng mới mẻ.

Vào thập niên 1960, giáo dục trở thành một biến số có tính quyết định sự phát triển kinh tế theo các mô hình có tính lý thuyết trong các công trình nghiên cứu của Mincer (1958), Schultz (1963) và Becker (1964) về vốn nhân sự. Đặc trưng của thời kỳ sau chiến tranh là sự phát triển bền vững và tăng trưởng mạnh chưa từng có của việc đi học tại các nước công nghiệp, trong khi các quốc gia vừa độc lập xem giáo dục như là một phương tiện nhằm giải phóng đất nước. Trong thời kỳ này, cũng như báo cáo của Faure đã nhấn mạnh, “*sự tăng trưởng giáo dục đòi hỏi thực hiện các nhiệm vụ cấp bách khiến cho người ta chú ý đầu tiên đến khía cạnh **số lượng** liên quan đến công sức phải bỏ ra, những khó khăn phải vượt qua và những mất cân bằng phải điều chỉnh*” (Faure et al., 1972: 64)

Tuy nhiên, vào giữa thập niên 1960, đã xuất hiện những hạn chế của mô hình phát triển giáo dục về số lượng. Tại Pháp, Bourdieu et Passeron (1964) chỉ ra một cách rõ ràng sự bất bình đẳng về khả năng tiếp cận giáo dục đại học cũng như những thành công của sinh viên đều có liên quan đến nguồn gốc kinh tế và xã hội của họ cũng như vai trò của hệ thống nhà trường trong việc tái tạo lại các bất bình đẳng (1970). Theo hướng này cũng có nhiều nghiên cứu khác nhấn mạnh đến sự bất bình đẳng trong việc tiếp cận giáo dục, do đó, một vài quốc gia đã đưa ra chính sách phân biệt đối xử tích cực (discrimination positive). Vấn đề chất lượng giáo dục cũng xuất hiện trong các nghiên

cứu của các nhà kinh tế, tuy nhiên sự quan tâm này đã vấp phải khó khăn khi đo lường chất lượng giáo dục, đặc biệt ở tầm so sánh toàn thế giới.

Năm 1990, Hội Nghị Jomtien đã đánh dấu sự tham gia của phần lớn các quốc gia vào việc phát triển giáo dục. Tại đây, tuy chất lượng giáo dục được đề cập đến vì vai trò quan trọng của nó trong việc phát triển giáo dục, tăng tỷ lệ nhập học vẫn là vấn đề cấp bách hơn, và chất lượng mới được xem xét dưới khía cạnh hoàn thành giáo dục ở bậc tiểu học. Tuy nhiên, sự phát triển của việc nhập học lại không mang lại kết quả mong muốn về phương diện tăng trưởng.

Sự phát triển lý thuyết về kinh tế lao động, đặc biệt “thuyết tín hiệu” (la théorie du signal) cho rằng giáo dục không có ảnh hưởng lớn đến sức sản xuất - cơ bản, nó không có ảnh hưởng gì - nhưng lại quan trọng vì nó có thể chỉ cho các ông chủ thấy một hay nhiều đặc trưng không nhận thấy được một cách trực tiếp trên thị trường lao động bởi thiếu thông tin, chẳng hạn như tham vọng của cá nhân hoặc những khả năng riêng biệt của mỗi người. Theo xu hướng đó, một trong những giả thuyết được đưa ra để giải thích tác động không lớn của việc có nhiều người đi học đến tăng trưởng kinh tế ở Vùng Châu Phi hạ Sahara là “*có thể việc đi học làm gia tăng trên thực tế khả năng tư duy hay sức sản xuất*”. Như thế, vấn đề ở đây là chất lượng giáo dục (Pritchett, 1999: 2). Khi phân tích về “phép màu của Châu Á”, Birdsall et al. (1995) cũng nhấn mạnh một cách mâu thuẫn vai trò của một cung giáo dục cơ bản, có chất lượng có thể kích thích tăng trưởng qua sự gia tăng sức sản xuất và sự giảm thiểu các bất bình đẳng.

Trong định hướng nghiên cứu của Romer (1986) và Lucas (1988), nền kinh tế cổ điển mới sẽ quan tâm đến mối tương quan giữa giáo dục và kiến thức đồng chỉ ra một cách rõ ràng tầm quan trọng của chất lượng giáo dục trong sự tăng trưởng dài hạn (Lee & Barro, 2001). Một nguồn nhân lực có giáo dục hơn, được đào tạo tốt hơn sẽ có khả năng tiếp thu các công nghệ tiên tiến và có tính sáng tạo, cho dù các điều kiện khác có ngang bằng nhau đi nữa. Sự xuất hiện các trắc nghiệm quốc tế và việc cải thiện dần dần các cơ chế thống kê cũng giúp mọi người lưu ý hơn đến chất lượng giáo dục, tuy nhiên người ta cũng không hài lòng với cách đo lường chất lượng giáo dục này.

Luận thuyết về Sự phát triển của con người của Sen (1999) công nhận hiệu quả tích cực của sự phát triển đã được các mô hình tân cổ điển và tăng trưởng nội sinh (croissance endogène) đề cập đến, và còn đi xa hơn nữa trong việc định nghĩa các yếu tố ngoại sinh (externalités) của giáo dục. Ngoài những ảnh hưởng đến sự tăng trưởng, giáo dục, trong bối cảnh này, có thể xem là một yếu tố giải phóng con người - qua khả năng có thể tự do lựa chọn và như một yếu tố phát triển - qua ảnh hưởng của nó trên sức khỏe, khả năng sinh sản, vị trí, sự tham gia của phụ nữ vào thị trường lao động, và nền dân chủ.

Trong bối cảnh này, quan niệm Giáo dục cho Mọi người đã thay đổi và mục tiêu của Giáo dục cho Mọi người được định nghĩa lại tại Dakar vào năm 2000. Với nhận định rằng *“6 năm giáo dục tiểu học kém chất lượng có thể dẫn đến việc học tập suy yếu và, ngược lại, cung cấp một nền giáo dục kém chất lượng sẽ khiến cho càng có ít trẻ em tốt nghiệp tiểu học, như thế là đi ngược lại với mục tiêu của Giáo dục cho Mọi người.”* (Carnoy, 2004: 4), khởi hành động tại Dakar *“khuyến khích các quốc gia nên bảo đảm một nền giáo dục tiểu học có chất lượng”* (EFA, 2004: 31).

Sự xuất hiện của chất lượng, như một điều kiện cần thiết để phát triển Giáo dục cho Mọi người, vì thế, là kết quả của sự tiến bộ về lý thuyết cùng với sự hợp thức hóa về thực hành và việc phát triển cụ thể của các hệ thống giáo dục. Như vậy, quan niệm về chất lượng giáo dục tại Việt Nam phải được xem xét trong một bối cảnh lịch sử vì hệ thống giáo dục Việt Nam hiện tại có những đặc trưng kế thừa từ các chính sách giáo dục - trong quá khứ và hiện tại - cũng như từ các tác nhân giáo dục khác nhau. Cần nhìn lại lịch sử để có thể hiểu được sự phát triển của hệ thống giáo dục Việt Nam trong bối cảnh trong và ngoài nước, trước khi đề cập đến vấn đề trọng tâm của công trình này, vấn đề chất lượng giáo dục ở Việt Nam ngày nay.

## **Bối cảnh lịch sử**

Sau Hiệp Định Genève năm 1954, và cho đến khi thống nhất đất nước vào năm 1975, tỉnh Khánh Hòa, do nằm ở phía Nam của Vĩ tuyến 17, thuộc về Việt Nam Cộng Hòa. Theo Hiến Pháp năm 1956 của Việt Nam Cộng Hòa, *“Nhà nước sẽ cố gắng cung cấp cho mỗi công dân một nền giáo dục căn bản miễn phí và bắt buộc”* (Secretariat of State

for Information: 28), ngoài ra Nhà nước cũng khẳng định sự hỗ trợ cho các sinh viên giỏi nhưng không có điều kiện kinh tế, đồng thời đảm bảo quyền tự do của cha mẹ trong việc lựa chọn trường học cho con em và quyền của các cá nhân và hiệp hội trong việc mở trường dạy học. Các nguyên tắc này được khẳng định lại trong Hiến Pháp năm 1967 (Office of Civil Operations 1967: 2). Như thế, cung giáo dục ở miền Nam được tổ chức theo kiểu mẫu Tây phương, bao gồm các trường công lập, bán công và tư thục, chương trình dạy học do Bộ Giáo dục đề ra.

Chiến tranh đã bắt đầu trở lại vào năm 1957, gia tăng cường độ với sự tham chiến của Hoa Kỳ, và chi phí quân sự ngày càng được coi trọng hơn so với các ngân sách khác, hậu quả là “*sự cắt giảm hay ngưng trả lương cho công chức*” (De Vienne 1994: 89) đã khiến cho chính quyền có xu hướng tuyển dụng giáo viên theo hợp đồng (UNESCO 1961: 34). Sự tài trợ cho giáo dục do Nhà nước (chủ yếu là ở cấp địa phương), do gia đình, nhất là trong khu vực tư nhân vì được phép thu học phí, và nguồn viện trợ quốc tế đảm nhiệm. Vào năm 1957-58, 74% ngân sách giáo dục do ngân sách tỉnh chịu trách nhiệm, và sự khác biệt giữa các tỉnh là rất lớn.<sup>1</sup>

Sau khi thống nhất đất nước, những cố gắng áp dụng nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung ở miền Nam đã gặp phải nhiều sự phản ứng, ngay cả trong hàng ngũ những người đã tranh đấu vì sự thống nhất đất nước và được công nhận về mặt chính trị. Ngoài ra, hệ thống giáo dục của hai miền còn nhiều khác biệt, do đó, lĩnh vực giáo dục cũng cần phải xây dựng lại, phát triển một cách hài hòa trên toàn lãnh thổ. (Martin J.-Y., 2000). Trong giai đoạn này hệ thống giáo dục phát triển một cách mạnh mẽ dù phải thay thế gần như toàn bộ các giáo viên ở miền Nam<sup>2</sup>, và tình trạng kinh tế ngày càng tồi tệ hơn. Ngoài những khó khăn kinh tế và xã hội, các chi phí cho việc tái kiến thiết và việc bị cô lập trên trường quốc tế do can thiệp vào Campuchia năm 1979 đã ảnh hưởng nặng nề đến nền tài chính của Việt Nam. Tuy nhiên, trong thập niên 1976-1986, đội ngũ giáo viên và học sinh đã gia tăng hơn 3% và 1,6% trung bình mỗi năm. (Tổng cục Thống kê, 1985 & 1993).

1. Đối với một học sinh tiểu học, Tỉnh Bình Định chi trả không đến VNĐ 200, trong khi đó Sài Gòn chi trả 1200 (Republic of Vietnam, Ministry of education, s.d: 24).

2. Nhiều giáo viên, trí thức và người có tay nghề cao đã rời bỏ Việt Nam di tản ra nước ngoài trong những năm sau ngày thống nhất đất nước. Ngoài ra, vì mức lương quá thấp cũng đã khiến cho rất nhiều các giáo viên miền Nam rời bỏ ngành giáo dục.

Do lạm phát, tiền lương trong lĩnh vực giáo dục dường như được nâng cao nhưng ngược lại, áp lực của gánh nặng tiền lương lại làm giảm lợi tức quốc gia. Giữa 1976 và 1984, tiền lương pháp định của công chức trong ngành giáo dục và đào tạo đã tăng 16,6% trung bình mỗi năm<sup>3</sup> (Tổng cục Thống kê 1985 : 353), nhưng đồng thời áp lực tiền lương chung giảm từ 16% lợi tức quốc gia vào năm 1975 xuống còn 5% vào năm 1984 (Tổng cục Thống kê 1985:22, 40, 352).

Vào giữa thập niên 1980, nền kinh tế Việt Nam phải đương đầu với cuộc khủng hoảng kinh tế và tài chính nặng nề. Nhằm mục đích tăng trưởng trở lại và thoát khỏi tình trạng bị cô lập trên thế giới, tại Đại hội Đảng Cộng sản Việt Nam lần thứ VI, vào năm 1986, một loạt cải cách đã được đưa ra trong khuôn khổ Chính sách Đổi mới. Nhằm hạn chế lạm phát, Chính phủ đã giảm thiểu các chi tiêu của Nhà nước và đưa ra một loạt cải cách để huy động nguồn lực mới cho giáo dục và y tế.

Khu vực kinh tế Nhà nước được cải tạo lại để tăng hiệu quả, do đó giữa những năm 1989 và 1994, có khoảng một triệu lao động đã bị giảm biên chế, các hợp tác xã nông nghiệp đã bị giải tán. Cùng với việc thực hiện những chính sách cải cách và rút quân khỏi Campuchia, giúp huỷ bỏ cấm vận của Mỹ đối với Việt Nam vào năm 1994, lạm phát được kìm chế. Việt Nam thoát khỏi sự cô lập, bắt đầu xuất khẩu gạo, và kinh tế tăng trưởng trở lại từ giữa thập niên 1990.

Vào lúc khởi xướng Chính sách Đổi mới, hệ thống giáo dục cũng được cấu trúc lại nhằm đáp ứng những yêu cầu về kinh tế và xã hội của đất nước. Vấn đề cơ bản là cần thiết nâng cao trình độ khoa học và công nghệ của đất nước để phù hợp với tiêu chuẩn quốc tế nhằm gia tăng sự hợp tác kỹ thuật với quốc tế và đào tạo công nhân, nhân viên kỹ thuật, cán bộ quản lý có tay nghề cao.

## **Chấm dứt giáo dục miễn phí và việc tiếp cận giáo dục**

Chính sách Đổi mới là một tập hợp những cải cách nhằm mục đích thay đổi về cấu trúc cho phù hợp với thực tiễn mới. Với chính sách này,

---

3. Mức độ lạm phát vào khoảng 20% và cuối những năm 1970 đã gia tăng đến trên 70% vào những năm đầu 1980 và ở mức 298,7% vào những năm cuối. Lạm phát chỉ được kiểm soát bắt đầu từ năm 1989 (ngoại trừ năm 1998 vì bị cuộc khủng hoảng tài chính tại châu Á) (Voir Van Arkadie & Mallon 2003: 295-298).

Nhà nước đã bãi bỏ trợ cấp trong khu vực xã hội, chấp nhận sự xuất hiện của những đối tác mới ngoài khu vực công lập và hợp tác xã, cũng như tính lô gích của thị trường. Bấy giờ, người ta bắt đầu đề cập đến một “Nền kinh tế thị trường theo định hướng Xã hội Chủ nghĩa”.

Quyết định đưa chế độ học phí vào nhà trường được ký vào tháng 4 năm 1989 và có hiệu lực ngay từ niên học 1989-90, trong khi đó, việc bãi bỏ chế độ tập thể đã đưa đến việc tổ chức lại toàn bộ hệ thống giáo dục mầm non. Giữa năm 1988 và 1990, giáo dục mầm non giảm 15% tổng số học sinh, tiểu học giảm 0,7%, trung học cơ sở 19% và trung học phổ thông 27% (Tổng cục Thống kê 1993, 2005).

Không thể xem việc đóng tiền học phí là một trong những nguyên nhân chính gây nên cuộc khủng hoảng về giáo dục và sau đó, là sự hồi phục của giáo dục tiểu học ngay từ năm học 1990-91 và của các bậc học khác từ những năm tiếp theo. Các học sinh trở lại trường học, tuy không còn được đi học miễn phí nữa, chủ yếu là vì các gia đình kỳ vọng vào khả năng con em họ có được một tương lai tốt đẹp hơn nếu được đi học, và một cách gián tiếp, chính họ cũng sẽ được hưởng những lợi ích này. Vì theo truyền thống của đạo Khổng, con cái, nhất là con trai, phải chăm lo cho cha mẹ một khi đến tuổi già. Điểm thứ hai, là vì Nhà nước đã thành công trong chính sách ổn định đời sống. Và cuối cùng, có thể là sự đóng góp của gia đình cho giáo dục không thay đổi nhiều về mức độ mà chủ yếu về hình thức khi phải trả tiền học phí.<sup>4</sup>

Tuy nhiên, việc phải đóng tiền học phí cũng có nghĩa là sự đóng góp cho giáo dục, trước đây là của tập thể, nay đã trở thành của cá nhân, và sự tham gia của mỗi người tùy theo khả năng đã trở nên bình đẳng hơn nhưng lại thiếu công bằng. Mặc dù đã có qui định miễn giảm học phí cho những người nghèo nhất và mức học phí được tính toán dựa trên tình hình kinh tế của địa phương thì một nửa các trường hợp bỏ học ở tiểu học vào năm 1993-94 là do điều kiện kinh tế (Tổng cục Thống kê 1996 : 347-352), và tỷ lệ bỏ học cũng đã giảm một nửa trong thập niên 1990 (UNESCO 2003). Tăng trưởng kinh tế đã giúp cho ngày càng có nhiều gia đình có thể chi trả được tiền học phí, tuy nhiên có thể

4. Sự đóng góp này này là rất lớn trong suốt thời kỳ chiến tranh, tuy khó có thể đánh giá hết tầm quan trọng vì đa số là bằng hiện vật.

nhận thấy khoảng cách ngày càng lớn giữa số đông và những trường hợp ngoại lệ, về cả hai phương diện tiếp cận và duy trì trong hệ thống giáo dục.

Điều này không có nghĩa là Nhà nước không tham gia vào hệ thống giáo dục, nhưng Nhà nước đã chuyển hướng đầu tư cho hệ thống giáo dục phổ thông, đặc biệt cho giáo dục cơ sở chứ không tập trung vào giáo dục sau trung học. Nhà nước gia tăng chi phí cho lĩnh vực giáo dục từ 2,2% GDP vào năm 1992 lên 3,2% vào giữa năm 1994 và 2004. Ngân sách giáo dục chiếm 23,5% chi phí của Nhà Nước vào năm 2004, và 12,6% tổng chi phí vào năm 2003. (Tổng cục Thống kê 2006).

Những thay đổi này diễn ra một phần do áp lực từ bên ngoài. Việt Nam đã tham gia vào Chương trình Giáo dục cho Mọi người sau Hội Nghị Jomtien vào năm 1990, và Ngân hàng Thế giới bắt đầu hoạt động tại Việt Nam từ năm 1993. Giữa những cam kết quốc tế và khuôn khổ của sự hỗ trợ, Việt Nam đã chọn chính sách phát triển giáo dục nhằm phát triển nguồn nhân lực cho sự nghiệp công nghiệp hóa và hiện đại hóa đất nước. Việc phổ cập giáo dục tiểu học đã tiến hành rất tốt, và ưu tiên hiện nay dành cho phổ cập giáo dục trung học cơ sở, dự kiến hoàn thành vào khoảng năm 2015.

Các cố gắng của Chính phủ đã giúp cho các gia đình giảm bớt chi phí giáo dục ở bậc trung học cơ sở giữa những năm 1993 và 1998. Tuy nhiên, sự đóng góp của các gia đình đã lại gia tăng đáng kể từ khi có Chính sách Cải cách vào năm 1986. Chi phí dành cho giáo dục trong ngân sách gia đình không thuộc chi phí cho ăn uống đã tăng từ 7,2% vào năm 1994 (Tổng cục Thống kê 1999, p. 129) lên đến 14% vào năm 2002 cho toàn thể người dân và 16% đối với 20% nhóm người nghèo nhất (General Statistical Office 2004:116). Chi phí cho con em đi học là khác nhau giữa các tỉnh. Tại mỗi tỉnh, Ủy ban Nhân dân tỉnh quyết định mức chi phí cho việc đi học ở mỗi bậc học. Chi phí này bao gồm học phí, tiền ăn trưa, phí xây dựng và phí cơ sở vật chất.<sup>5</sup> Mức phí này cũng khác nhau ngay cả trong phạm vi của một tỉnh và ngày càng giảm đi nếu so sánh giữa thành phố và các vùng sâu. Ủy ban Nhân

5. Luật giáo dục 2005 đã đơn giản hóa các chi phí giáo dục, chỉ giữ lại học phí và chi phí đăng ký thi cử bắt đầu từ năm học 2006/2007.

dân tỉnh cũng quy định mức thu cao nhất của các trường bán công,<sup>6</sup> dân lập<sup>7</sup> hay tư thực,<sup>8</sup> hệ thống này xuất hiện vào những năm 1990, trong tất cả các bậc học của hệ thống giáo dục. Ở tiểu học, dù không phải trả học phí nhưng học sinh vẫn phải trả phí xây dựng cơ sở vật chất. Nếu học phí là chi phí đầu tiên các gia đình dành cho giáo dục, chi phí ấy lên đến 30% ngân sách, thì chi phí dành cho việc học thêm là chi phí thứ nhì trong chi phí giáo dục với 20% ngân sách gia đình.

Mặc dù chi phí có gia tăng đối với các gia đình, việc đi học vẫn phát triển với tốc độ nhanh ở bậc tiểu học cũng như ở những bậc học cao hơn. Ngoài ra, phổ cập giáo dục tiểu học đã giúp học sinh kéo dài thêm thời gian đi học ở nhà trường,

### **Xã hội hóa giáo dục**

Đại hội Đảng Cộng sản Việt Nam khóa VIII năm 1996, đã đưa ra chính sách “Xã hội hóa giáo dục, y tế và văn hóa”.<sup>9</sup> Theo một tuyên bố gần đây của Tổng bí thư Đảng: “Xã hội hóa giáo dục có nghĩa là Nhà nước phải nâng cao vai trò của mình trong sự huy động và phân phối tài nguyên dành cho sự phát triển giáo dục. Xã hội hóa giáo dục sẽ khuyến khích người dân đóng góp về vật chất cũng như tiền bạc cho giáo dục và tham gia vào các trường học của con em họ. Sự tham gia này sẽ giúp cho người dân hiểu được rằng giáo dục phát xuất từ dân, do dân thực hiện và vì dân”. (Vietnam News, 16 November 2004).

“Xã hội hóa giáo dục” là sự hợp lý hóa sau quyết định bãi bỏ giáo dục miễn phí ban hành trong tình trạng khẩn cấp của cuộc khủng hoảng những năm cuối thập niên 1980, và trên hết, nó khiến cho những hiện tượng cơ bản thuộc lĩnh vực kinh tế có thể có một vị trí chiến lược và ý thức hệ. Đó cũng là nỗ lực của Nhà nước nhằm hợp pháp hóa chính sách giáo dục của mình. Lý thuyết Xã hội hóa, sự trở lại của các phong

---

6. Quy chế cơ sở bán công - cơ sở công lập hoạt động theo nguyên tắc chịu trách nhiệm về chi phí - đã bị bãi bỏ kể từ đầu năm học 2006, các trường này trở thành trường tư thực.

7. Các cơ sở “dân lập” thuộc quyền sở hữu của các tổ chức phi chính phủ (Công đoàn, hợp tác xã, Hội Phụ nữ hay Hội Thanh niên...) trên cơ sở chịu trách nhiệm hoàn toàn về chi phí hoạt động.

8. Các trường tư thực hoạt động với mục đích sinh lợi, do đó phải đóng thuế trên lợi nhuận. Vấn đề thu thuế trên các trường tư thực trong khi có các nước khác tài trợ cho giáo dục tư thực là đề tài thảo luận tại Việt Nam và ở Quốc hội.

9. Khung và mục tiêu của “xã hội hóa” đã được xác định vào năm 1997 (Quyết Định 90/CP ngày 21/8) và khẳng định vào năm 1999 (Quyết Định 73/1999/ND-CP ngày 19/8).



trào thi đua Cộng sản cũng như sự hào hứng đi học, là nét đặc trưng của thời kỳ sau chiến tranh, đã mang lại niềm tin cho người dân vào khả năng Chính phủ có thể đảm bảo sự phát triển của hệ thống giáo dục.

Xã hội hóa cũng đã biện minh cho việc thu học phí và việc mở rộng hệ thống giáo dục dẫn đến sự xuất hiện các loại hình dân lập, bán công và tư thục bổ sung cho sự thiếu hụt của cung giáo dục. Các loại trường này phát triển chủ yếu ở bậc mầm non, trung học và đào tạo nghề ở các vùng thành thị, nơi có một cầu giáo dục có khả năng chi trả. Ở bậc tiểu học, không khuyến khích mở trường tư thục, và sự phát triển của các trường tư thục cũng còn yếu ở các bậc học khác do sự dè dặt của các cấp lãnh đạo giáo dục cũng như mức chi phí còn khá cao trong một đất nước còn rất nghèo. Tất cả các trường đều phải tuân thủ các quy chế về giảng dạy, trình độ của giáo viên và về chương trình giáo dục.

Sự đa dạng hóa của cung giáo dục đã nâng cao khả năng lựa chọn của các gia đình cũng như đa dạng hóa các chiến lược giáo dục cho con em, trong chừng mực họ có thể chi trả. Đối với những người khá giả nhất, sự mở mang của đất nước cho phép con em họ học trong những trường nước ngoài mở tại Việt Nam ngay từ mẫu giáo hay đi du học (đôi khi ngay từ trung học cơ sở). Từ đây, chất lượng giáo dục ở các trường công lập sẽ được đo lường bởi thành tích của các trường, đặc biệt là khả năng học sinh đỗ đại học hay thâm nhập thị trường lao động. Chất lượng giáo dục này cũng khiến các gia đình ngày càng trở nên bần khổ hơn.

“Xã hội hóa giáo dục” đòi hỏi sự huy động của cả toàn thể xã hội cho giáo dục. Tính chất cụ thể của “Xã hội hóa giáo dục” vẫn còn được bàn cãi vì các phương thức huy động này vẫn thiếu rõ ràng. Đồng hóa “Xã hội hóa giáo dục” với tư hữu hóa sự tài trợ cho giáo dục, như một vài người nghĩ, có thể là quá giới hạn, nhưng những nỗ lực của cộng đồng nhằm đưa con em đến trường cũng như kéo chúng trở lại trường sau khi đã bỏ học vẫn là khía cạnh cơ bản của sự xã hội hoá này.

Từ năm 2000, mỗi xã trong số 9.069 xã trên toàn lãnh thổ đều có một cán bộ phụ trách phổ cập, thông thường đó là một giáo viên được biệt phái qua. Cán bộ này sẽ theo dõi tình trạng đi học của trẻ em trong độ tuổi tại xã, thường với sự hỗ trợ của các cơ quan chính quyền cố giữ lại trường những học sinh có nguy cơ bỏ học, đồng thời vận động các

em đã bỏ học trở lại trường hoặc ghi tên vào các lớp phổ cập.<sup>10</sup> Như thế có cả một hệ thống thật sự để kiểm soát nhằm bảo đảm không một trẻ em nào bị lãng quên.

Số lượng học sinh tiếp tục học trong các lớp phổ cập không phải là ít. Vào năm 2003-2004, tại Tỉnh Khánh Hòa, các lớp phổ cập giáo dục tiểu học có đến 3.864 học sinh và phổ cập giáo dục trung học cơ sở có 6.114 học sinh, tỷ lệ là 3% và 6,4% trong tổng số học sinh tiểu học và trung học cơ sở (Sở Giáo dục Đào tạo Khánh Hòa, 2004).

## **Sự xuất hiện vấn đề chất lượng giáo dục tại Việt Nam**

Từ khi thống nhất đất nước, Chính phủ Việt Nam theo đuổi một chính sách nối tiếp với chính sách của chính phủ miền Bắc Việt Nam trước đó: ưu tiên phát triển số lượng, kèm theo những nỗ lực nhằm nâng cao từng bước chất lượng; thời gian đi học đã được kéo dài dần dần, việc bồi dưỡng giáo viên được tổ chức và trình độ đào tạo của họ cũng đã được nâng cao; đầu tư xây dựng trường học, nâng cao cơ sở vật chất nhà trường và bảo đảm việc bảo dưỡng; nội dung chương trình giảng dạy đã thường xuyên được xem xét và cập nhật. Phổ cập giáo dục tiểu học là một nhiệm vụ hàng đầu của chính sách phát triển giáo dục trong giai đoạn 1991-2000,<sup>11</sup> trong giai đoạn 2001-2010, Chính phủ đã bắt đầu nhấn mạnh vào phổ cập giáo dục trung học cơ sở.<sup>12</sup>

Tuy nhiên, với sự mở mang ra thế giới, việc so sánh với các hệ thống giáo dục của những nước tiên tiến nhất đã làm lung lay niềm tin của Chính phủ và người dân vào hệ thống giáo dục của mình, dù đã gặt hái nhiều thành công rất rõ ràng về mặt số lượng. Việc đặt lại vấn đề chất lượng giáo dục do tác động nhiều nguyên nhân bên trong và bên ngoài.

10. Các học sinh của các lớp phổ cập được phân phối đồ dùng học tập và sách giáo khoa và đi học miễn phí. Việc tài trợ các lớp phổ cập một phần do ngân sách Tỉnh và một phần do Chương trình tập trung cho giáo dục.

11. Luật về phổ cập giáo dục tiểu học (1991) được ban hành sau Hội Nghị Jomtien.

12. Luật Giáo dục (1998) và Sắc lệnh 88/2001/NĐ-CP ngày 22/11/2001 về việc thực hiện phổ cập giáo dục trung học cơ sở.

## Những nguyên nhân bên trong của việc đặt lại vấn đề chất lượng giáo dục

Việc bãi bỏ dần dần kinh tế kế hoạch hóa tập trung đã làm biến mất mối liên quan tự động giữa đào tạo và việc làm, khiến cho người dân lo lắng trước những khó khăn khi tìm một việc làm tốt (cũng có nghĩa là có đồng lương tương xứng) dù đã qua đào tạo. Bên cạnh đó, theo gương các nước khác trong khu vực (chủ yếu là Singapore và Hàn Quốc), Việt Nam đã xây dựng chiến lược phát triển dựa vào nguồn vốn nhân lực. Điều đó giả định là hệ thống giáo dục và đào tạo phải đủ sức cung cấp những người lao động có tay nghề và có tay nghề cao để guồng máy sản xuất của Việt Nam có thể phát triển trong lĩnh vực có trị giá gia tăng cao và có nguồn vốn dồi dào. Như thế, Việt Nam phải theo kịp các nước tiên tiến nhất về phương diện chất lượng của nguồn nhân lực, dù vẫn biết rằng đồng lương còn thấp của nguồn nhân lực là lợi thế chủ yếu trong sự cạnh tranh của Việt Nam với các nước láng giềng trong khu vực.

Sự chuyển tiếp từ việc đóng góp cho giáo dục bằng hiện vật qua việc đóng góp bằng tiền của các gia đình đã đưa đến kết quả là các yêu cầu của họ đã gia tăng, đặc biệt đối với những người đóng góp nhiều nhất và đương nhiên là những người khá giả nhất. Và, với tốc độ tăng trưởng mạnh mẽ của Việt Nam trong mười lăm năm gần đây, số lượng các gia đình khá giả đã gia tăng rất nhiều, và chính những gia đình này đang tạo áp lực với hệ thống giáo dục, tìm cách lách những quy định của hệ thống bằng nhiều cách thức rất đa dạng để lựa chọn một chất lượng giáo dục tốt hơn (không đi học theo đúng tuyến, gửi con ra nước ngoài, đi học thêm...).

Khi chuyển qua nền kinh tế thị trường và hội nhập thế giới, Chính phủ bắt buộc phải xây dựng một khung pháp lý, điều này khiến cho Quốc Hội có vai trò quan trọng hơn vì đó là cơ quan soạn thảo và ban hành luật. Quốc hội đã ban hành Luật Giáo dục sau khi trao đổi rất nhiều với Chính phủ, và giờ đây các thành viên của Quốc hội không ngần ngại chất vấn Chính phủ về vấn đề này.

Ngoài ra, những năm gần đây, lĩnh vực giáo dục đã bị phê phán khá nhiều về sự thiếu minh bạch, thiếu hiệu quả, cũng như thiếu khả năng đáp ứng nhu cầu của thị trường lao động. Giáo dục cũng bị chỉ trích về các chương trình giáo dục không phù hợp, về các phương pháp giảng

dạy quá lạc hậu và nói chung về sự yếu kém của chất lượng dạy học. Từ năm 2000, Chính phủ đã nỗ lực đưa những phương pháp dạy học mới, tập trung vào người học cũng như tập huấn cho các giáo viên về phương pháp dạy học mới này ở mọi bậc học. Tuy nhiên, chất lượng giáo dục vẫn rất cần phải được nâng cao. Năm 2001, một cuộc nghiên cứu về kết quả học tập của môn Tập đọc và môn Toán ở lớp 5 đã chứng minh rằng, tại nhiều nơi, dưới 40% học sinh có kỹ năng học tập một cách độc lập (The World Bank, 2004). Tuy có thể nói là việc bồi dưỡng giáo viên khá thành công về khía cạnh tham gia của chính quyền - trung ương và địa phương - cũng như của các giáo viên, nhưng vấn đề đặt ra là những thay đổi thật sự trong các lớp học.

Sự phát triển của giáo dục phổ thông đã làm sức cạnh tranh giữa các học sinh, trong khi đó việc bước vào giáo dục đại học lại bị hạn chế do các kỳ thi tuyển kiến các phụ huynh bắt đầu cho rằng giáo dục công lập không đảm bảo thành công về mặt học vấn và họ cần phải có những nỗ lực khác để con em có nhiều hy vọng thành công hơn. Ngoài ra, đồng lương ít ỏi của giáo viên, số lượng thời gian học trên lớp không đủ so với tiêu chuẩn quốc tế, những hạn chế khi bước vào giáo dục đại học đã khiến cho một hệ thống giáo dục khác tồn tại đồng thời với hệ thống chính thức, có thể gọi đó là “cái bóng” (Bray M., 2004). Một trong những yếu tố khiến cho “cái bóng” này có thể hoạt động là các giáo viên chỉ làm việc nửa ngày,<sup>13</sup> do đó mà đồng lương cũng ít ỏi, và giáo viên có thời gian rảnh để dạy với tư cách riêng tư.

Vào giữa thập niên 2000, hệ thống đồng thời, “cái bóng” này đã có quy mô khá lớn. Bản báo cáo về kết quả học tập môn Toán và môn Việt ở lớp 5 (lớp cuối của tiểu học) đã nhấn mạnh “*vấn đề dạy thêm là một vấn đề nhạy cảm về mặt chính trị*” (The World Bank 2004: 80). Bản báo cáo này cũng ghi nhận rằng 38% các học sinh lớp 5 đều đi học thêm, và học với chính các giáo viên của mình trong 96% các trường hợp (tr. 81-82).

13. Đặc biệt ở giáo dục tiểu học. Ở bậc trung học, các giáo viên dạy 20 tiết (45 phút) ở THCS (tương đương với 15 giờ) và 18 tiết ở THPT (13 giờ 30 phút). Trong quá khứ việc sắp xếp tiết dạy cho giáo viên nhằm mục đích mỗi phòng học có thể sử dụng cho 2 hoặc 3 ca học, các học sinh chỉ học nửa buổi trong ngày. Buổi học thứ nhì, đối với giáo viên được xem như dạy thêm.

Lợi ích mà cả hai bên thu được không thể không đưa đến sự lạm dụng và đã có rất nhiều phản nản từ phía chính quyền cũng như từ giới báo chí về áp lực của các giáo viên đối với các học sinh nằm trong tầm kiểm soát của họ. Những lạm dụng này khiến cho lãnh đạo ngành giáo dục cũng phản ứng mạnh với việc dạy thêm, học thêm. Tuy nhiên, họ cũng nhìn nhận rằng chính đồng lương quá ít ỏi đã khiến cho các giáo viên tìm thêm nguồn thu nhập bổ sung. Tình hình này càng nặng nề thêm do Nhà nước muốn giảm sự tụt hậu của Việt Nam trong lĩnh vực giáo dục nên dự kiến kéo dài thêm thời gian học ở trường bằng cách dần thay thế việc học một buổi bằng học hai buổi mỗi ngày. Tuy nhiên, kinh phí của Nhà nước không đủ tài trợ được buổi học thứ hai này, vì thế học phí buổi thứ hai sẽ do các phụ huynh đảm trách. Không thể xem đó là buổi học phụ đạo, mà là một cách làm khôn ngoan để tăng mức đóng góp.

Trong bối cảnh hệ thống giáo dục bị chỉ trích vì chưa mang lại sự thành công, năm 2005, bộ Luật Giáo dục mới đã được ban hành, đồng thời một số quyết định và chính sách nhằm nâng cao tính minh bạch, hiệu quả trong ngành giáo dục đã được công bố, trong đó có một số quyết định nhằm hạn chế mức thu từ các phụ huynh. Công khai hóa trở thành điều bắt buộc và các trường học có trách nhiệm phải thông báo cho phụ huynh biết vào đầu năm học chi tiết về các khoản phí mà họ phải đóng cho nhà trường.

## **Những yếu tố bên ngoài của sự xuất hiện quan niệm chất lượng**

Bên cạnh đó, ở nước ngoài cái nhìn về giáo dục cũng đã biến chuyển. Nếu thời gian trước, tại các hội nghị lớn, người ta thường chú ý đến khía cạnh số lượng trong sự phát triển giáo dục, thì nay chất lượng đã trở thành yếu tố chính khi đề cập đến hiệu quả của giáo dục. Việt Nam, cũng như đa số các nước đang phát triển, đã tham gia vào Chương trình Giáo dục cho Mọi người trong lĩnh vực giáo dục và Chương trình này đề cao việc nâng cao chất lượng giáo dục. Tháng 6 năm 2003, Việt Nam đã đưa ra: Kế hoạch hành động quốc gia về Giáo dục cho Mọi người 2003-2015. *“Kế hoạch này, một mặt là phương tiện để Chính phủ có thể điều chỉnh chính sách ở tầm vĩ mô trong khuôn khổ Giáo dục cho Mọi người, mặt khác là khung để phát triển các kế hoạch Giáo dục cho Mọi người tại các tỉnh và thành phố. Ngoài ra, nó cũng là khuôn khổ định hướng cho các tổ chức quốc tế, cho các sự viện trợ hai chiều,*

*sự hỗ trợ kỹ thuật và tài chính của các tổ chức phi chính phủ, nhằm tăng tốc và đảm bảo chất lượng của các hoạt động của Giáo dục cho Mọi người*” (lời giới thiệu của Ông Nguyễn Minh Hiên, lúc đó là Bộ Trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo).

Toàn thể các tổ chức quốc tế, đồng thời cũng là những nhà tài trợ chính trong lĩnh vực giáo dục, từ đây hướng sự chú ý vào những vấn đề liên quan đến chất lượng giáo dục, chất lượng này không thể bị “hy sinh” cho số lượng. Tuy chưa nhất trí về định nghĩa chất lượng giáo dục và những biện pháp cần phải tiến hành để đảm bảo chất lượng, nhưng mọi người đều đồng ý rằng nâng cao chất lượng giáo dục là một trong những điều kiện cơ bản đảm bảo cho hệ thống giáo dục hoạt động tốt và bền vững.

Tuy không nghi ngờ những đánh giá của Nhà nước và các gia đình về vai trò quan trọng của giáo dục, nhưng cũng không thể chối cãi là những yếu kém của hệ thống giáo dục đã khiến cho các gia đình phải nghĩ đến nhiều biện pháp nhằm thay thế hay bổ sung hệ thống giáo dục hiện hành. Tuy nhiên có rất nhiều gia đình không có khả năng làm điều đó, hoặc phải chấp nhận hy sinh rất nhiều để thực hiện những biện pháp này. Đối với họ, giải pháp duy nhất là nâng cao hệ thống nhà trường và chất lượng của giáo dục công lập. Như vậy, ngày càng thấy cần phải thực hiện *“sự chuyển đổi có tính quyết định từ số lượng sang chất lượng, việc này đòi hỏi sự nâng cao một cách rõ ràng các nội dung, phương pháp giảng dạy, kết quả học tập, của hệ thống thi cử, của thái độ dạy và học và của hệ thống quản lý giáo dục”* theo văn bản “Kế hoạch hành động quốc gia về Giáo dục cho Mọi người 2003-2015”.

## **Dự án nghiên cứu về chất lượng giáo dục**

“Kế hoạch hành động quốc gia về Giáo dục cho Mọi người 2003-2015” của Việt Nam đã xác định bốn nhóm đối tượng cho Giáo dục cho Mọi người, đó là, bảo vệ và giáo dục mầm non, tiểu học, trung học cơ sở và giáo dục không chính quy.

Mục tiêu và chương trình hành động cho bốn nhóm đối tượng này liên quan đến việc tiếp cận, chất lượng và sự phù hợp cũng như quản lý. Trong lĩnh vực mầm non, dự kiến bảo đảm mọi trẻ em từ 0 tuổi đến 5 tuổi đều có thể vào trường học, dành ưu tiên cho trẻ em thuộc các dân tộc ít

người và trẻ em nghèo, cho phép tất cả trẻ em được hưởng trọn một năm học mầm non có chất lượng trước khi vào tiểu học. Kế hoạch hành động cũng xác định ở bậc học này cần nâng cao chất lượng nội dung và chương trình học, phát triển và đào tạo giáo viên, đưa ra một chương trình hoạt động đầy đủ để cải thiện sự tăng trưởng và phát triển của trẻ em.

Ở bậc tiểu học, ưu tiên đảm bảo cho tất cả các trẻ em, kể cả trẻ em thuộc dân tộc ít người, trẻ em nghèo và con gái, đều có thể tiếp cận một nền giáo dục tiểu học có chất lượng. Cần phải theo dõi để tất cả các em không chỉ học hết 5 năm tiểu học, mà thành công trong học tập, và như thế đã bắt đầu bằng một chất lượng cơ bản trong tất cả các trường học. Các trọng tâm ưu tiên ở bậc trung học cơ sở cũng giống như ở bậc tiểu học, nhấn mạnh về nâng cao chất lượng và sự phù hợp của việc học tập.

Kế hoạch hành động này cũng khuyến nghị, trong thời gian đầu, cần phân tích tình trạng hiện tại của bốn nhóm đối tượng và xác định những vấn đề mà hệ thống giáo dục phải giải quyết trong tương lai. Kế hoạch đưa ra 5 mục tiêu chiến lược, đó là việc chuyển tiếp từ số lượng sang chất lượng, việc phổ cập giáo dục tiểu học và trung học cơ sở, khả năng có thể học tập suốt cuộc đời, vận động sự tham gia của cộng đồng, quản lý một cách hiệu quả và sử dụng tốt nhất các nguồn lực. Tại các tỉnh, Kế hoạch hành động quốc gia về Giáo dục cho Mọi người sẽ là nội dung tham khảo khi cần xác định những chính sách và các đối tượng ưu tiên tại địa phương. Sự chuẩn bị và việc vận hành các Kế hoạch Giáo dục cho Mọi người tại địa phương sẽ trở thành cơ chế chủ yếu cho việc vận hành Kế hoạch này ở tầm quốc gia.

Dự án nghiên cứu về chất lượng giáo dục này ra đời trong bối cảnh như vậy. Nhóm nghiên cứu đã tham gia phân tích tình hình giáo dục tại một số tỉnh, thành phố và những đơn vị hành chính phụ thuộc. Quá trình nghiên cứu bắt đầu bằng một loạt các cuộc điều tra để có thể nắm bắt được những yếu tố quyết định đến chất lượng giáo dục, từ giáo dục tuổi thơ đến cuối bậc trung học cơ sở thông qua các chỉ số phản ánh những đặc trưng chính yếu của cung giáo dục mà vẫn lưu ý đến nét đặc thù riêng của từng địa phương. Nghiên cứu cũng xem xét thái độ của các đối tác tham gia nhằm xác định nhu cầu và cách ứng xử của những tác nhân này tại địa phương, bên cung cũng như bên cầu.

Về mặt lý thuyết, tầm quan trọng của chất lượng cũng như số lượng trong quá trình tăng trưởng và phát triển giáo dục chưa đạt được một sự thỏa thuận giữa các nhà nghiên cứu, nhưng về mặt tuyệt đối họ đều nhất trí về tầm quan trọng của chất lượng, vì những lý do về hiệu quả cũng như về tính công bằng.

Trên thực tế, vấn đề chất lượng giáo dục ngày càng quan trọng đối với chính phủ của các nước đang phát triển, các tổ chức quốc tế, các nhà tài trợ hai chiều, các tổ chức phi chính phủ, đặc biệt trong khuôn khổ “Chương trình Giáo dục cho Mọi người” của UNESCO. Chất lượng giáo dục cũng là chủ đề quan tâm của các phụ huynh vì họ ngày càng phải đóng góp nhiều hơn trong việc tài trợ cho giáo dục của con em. Vì thế, việc nâng cao chất lượng được xem như là một phương tiện nhằm củng cố sự tham gia của các gia đình và qua đó vận động cho việc phát triển giáo dục.

Ở Việt Nam, phổ cập giáo dục tiểu học dường như đã hoàn thành cơ bản và đang tiếp tục phổ cập giáo dục trung học cơ sở. Ngoài những chỉ số về số lượng liên quan đến việc phát triển hệ thống giáo dục, vẫn tồn tại nhiều vấn đề liên quan đến chất lượng của hệ thống giáo dục hiện hành. Đây là vấn đề mà Chính phủ cũng như Quốc Hội Việt Nam đang rất quan tâm với mong muốn cải thiện chất lượng giáo dục. Tuy nhiên các dữ liệu hiện có chưa đủ để đánh giá các thứ tự ưu tiên về phương diện địa lý, xác định mục tiêu tại các tỉnh và đánh giá tác động của việc thi hành các chính sách trong lĩnh vực này. Việc mở rộng ra bên ngoài của hệ thống giáo dục cũng đặt ra vấn đề đánh giá của Nhà nước đối với chất lượng của hệ thống giáo dục tư thục.

Số lượng cũng như kết quả của các nghiên cứu nhằm đo lường chất lượng giáo dục đã chứng minh rằng có nhiều điểm khác biệt quan trọng trong các cách tiếp cận khác nhau về vấn đề này. Nhận thức về tầm quan trọng của chất lượng giáo dục và khó khăn gặp phải trong việc đo lường chất lượng, đặc biệt trong bối cảnh quá ít dữ liệu và không thể tin tưởng tính chính xác hoàn toàn của các dữ liệu đã có đã khiến cho cái nhìn của các tổ chức quốc tế về chất lượng giáo dục khá tương phản nhau. Chẳng hạn, cái nhìn về chất lượng giáo dục do UNESCO đề nghị phức tạp một cách đặc biệt so với quan niệm của Ngân hàng Thế giới trong khuôn khổ Đề xướng một sự phát triển tăng tốc (Fast Track Initiative), mà Việt Nam được xem như đủ tư cách để tham gia vào năm 2004.



Dự án nghiên cứu này nhất trí với quan niệm về chất lượng giáo dục được định nghĩa trong “Báo cáo giám sát toàn cầu về chất lượng Giáo dục cho mọi người năm 2005 của UNESCO”. Theo đó, cần đánh giá tình trạng của chất lượng và sự tiến triển của nó *“thông qua việc học tập đã được nhìn nhận và có thể xác định”<sup>14</sup> được là kết quả - hay phải là kết quả - của việc đi học, mục tiêu của việc đi học này là phát triển tư duy của học sinh, truyền bá những giá trị và cách ứng xử của một công dân tốt, đưa ra những điều kiện thuận lợi để phát triển về tinh cảm cũng như tinh sáng tạo. Việc đánh giá này được thực hiện dựa trên những chỉ số về kết quả học tập của học sinh trong cả ba lĩnh vực trên và những yếu tố tác động đến kết quả này, từ phía cung và cầu giáo dục, trong những bối cảnh địa phương đặc trưng”*.

Khi nghiên cứu các yếu tố có tính quyết định đến chất lượng giáo dục, các yếu tố liên quan, những điều kiện vật chất cũng như thái độ ứng xử và sự tương tác của tất cả các yếu tố này, người ta mới có thể hiểu được cách vận hành của nó và sau đó mới có khả năng tác động đến chất lượng giáo dục. Dự án nghiên cứu của chúng tôi đã lựa chọn các vấn đề, tập trung vào những yếu tố có ảnh hưởng đến kết quả học tập, ngoài khả năng của từng cá nhân học sinh, trong những bối cảnh địa phương đặc trưng, về phía bên cung và cầu giáo dục.

## **Lựa chọn phương pháp nghiên cứu**

Theo Hiến pháp của Việt Nam, giáo dục tiểu học có tính chất bắt buộc, chính sách Phổ cập giáo dục tiểu học càng khẳng định sự bắt buộc đó, trong khi việc học ở bậc trung học còn tùy thuộc vào việc thi đỗ hay không ở các kỳ thi tuyển (Từ năm 2006 đã bỏ thi tuyển đầu vào trung học cơ sở). Bậc mẫu giáo không bắt buộc và, so với các bậc học khác, cung và cầu giáo dục công lập còn khiêm tốn vì học phí tương đối cao. Tuy nhiên, theo Soo-Hyang Choi, trưởng Khoa thiếu nhi và giáo dục hội nhập (Phân khoa giáo dục cơ sở UNESCO, Paris) *“Giáo dục mầm non là cánh cửa đi vào giáo dục tự nhiên nhất của tuổi thiếu nhi. Giáo dục mầm non phải được ưu tiên với điều kiện tập trung vào sự phát triển toàn diện (holistique) của đứa trẻ, được tổ chức trong một môi trường tuân theo các tiêu chuẩn dạy học căn bản và phải đi cùng với một kế*

14. Theo từ ngữ của N. Burnett, người kế thừa của C. Colclough khi giới thiệu báo cáo 2005.

hoạch dần dần cho các trẻ em ít tuổi nhất. Nếu hội đủ các điều kiện trên thì giáo dục mầm non là phương tiện thiết thực nhất để tuân theo Tuyên bố về Giáo dục cho Mọi người, bản tuyên bố cho rằng việc học tập bắt đầu từ khi mới sinh ra đời” (2006). Thời gian học tập ở mẫu giáo đôi khi mang tính quyết định sự phát triển của trẻ, và theo đó đến chất lượng của việc học tập trong tương lai. Ngoài ra, việc bảo vệ và giáo dục thiếu nhi là mục tiêu hàng đầu của Giáo dục cho Mọi người. Cuối cùng, người ta cũng thấy rằng, ngay từ mẫu giáo, cha mẹ đã có thể có định hướng lựa chọn vấn đề đi học của con em (tuổi đi học, lựa chọn trường, đôi khi cả việc đi học thêm, trong trường hợp có cung giáo dục thì cung giáo dục này có đa dạng hay không, dễ dàng tiếp cận hay không...). Những sự lựa chọn này có thể quyết định toàn bộ quá trình học tập sau này của đứa trẻ.

Vì những lý do này mà việc nghiên cứu sẽ tập trung vào ba bậc đầu tiên của hệ thống giáo dục - mầm non, tiểu học và trung học cơ sở. Nhằm mục đích quan sát những yếu tố ảnh hưởng đến chất lượng giáo dục cơ bản trên bốn phương diện đã được UNESCO đưa ra. Đơn vị được chọn lựa nghiên cứu là cấp xã vì đó là đơn vị hành chính thấp nhất trong quản lý giáo dục. Như vậy, chúng ta có thể nghiên cứu cả ba bậc học này trong một khung cảnh tương đối đồng bộ, đồng thời có thể lưu ý đến sự linh hoạt trong vấn đề chuyển tiếp từ bậc học này sang bậc học khác.

Để xác định địa điểm nghiên cứu, đầu tiên nhóm nghiên cứu chọn các huyện đại diện cho sự đa dạng về phương diện kinh tế xã hội cũng như về tình hình giáo dục của tỉnh Khánh Hoà. Sau đó, trong huyện lại lựa chọn một xã, mang những đặc trưng cho các vấn đề nghiên cứu, dựa trên những thống kê đã có và được thảo luận kỹ với Sở Giáo dục và Đào tạo.

**Huyện Vạn Ninh** là một huyện nông nghiệp ven biển bao gồm các đảo và bán đảo, phần lớn người dân sống bằng ngư nghiệp. Huyện có 13 xã, mỗi xã đều có ít nhất một trường mẫu giáo, một trường tiểu học và một trường trung học cơ sở (trừ một xã chưa có). Cũng như Huyện Vạn Ninh, xã Vạn Long là một xã ven biển, xa trung tâm thị tứ, người dân làm nghề nông hay đánh bắt cá. Tại xã này, nhóm nghiên cứu đã chọn trường mẫu giáo dân lập (còn có một trường mẫu giáo tư thục khác), trường tiểu học công lập Vạn Long và trường trung học cơ sở công lập Trần Quốc Tuấn.

**Huyện Diên Khánh** là một huyện nông nghiệp ở đồng bằng, đa số dân chúng sống về nghề nông, tuy cũng có một số người dân làm sản xuất công nghiệp. Huyện có 21 xã, trong đó nhóm nghiên cứu chọn xã Suối Tân vì là xã xa thị trấn nhất và có một khu công nghiệp. Từ năm 2007, xã Suối Tân đã thay đổi địa giới và hiện nay thuộc về Huyện Cam Lâm.<sup>15</sup> Tại xã, nhóm nghiên cứu cũng đã lựa chọn trường mẫu giáo dân lập (xã cũng có một trường mẫu giáo tư thục), trường tiểu học công lập Suối Tân và trường trung học cơ sở công lập Phan Đình Phùng.

**Thành phố Nha Trang** là trung tâm hành chính quan trọng nhất của Tỉnh. Những năm gần đây các ngành kinh tế sản xuất và dịch vụ rất phát triển, đặc biệt là du lịch. Nha Trang có 27 phường và trên 100 trường học. Vì thế, tại đây, việc lựa chọn chủ yếu hướng đến những trường được trang bị đầy đủ nhất về cơ sở vật chất và có khả năng hấp dẫn các học sinh. Nhóm nghiên cứu đã lựa chọn Trường Mầm non công lập Hương Sen, trường Phổ thông Hermann Gmeiner, một trường do tổ chức phi chính phủ nước ngoài thành lập và do Sở Lao động Thương binh và Xã hội của tỉnh quản lý, và trường Trung học Phổ thông Nguyễn Văn Trỗi, nơi duy nhất ở thành phố có chương trình song ngữ Pháp - Việt ở bậc trung học.

Cuộc nghiên cứu tập trung vào các trường học vì đó là đơn vị cơ bản trong hệ thống giáo dục. Một xã có thể có nhiều trường mầm non, tiểu học, hay trung học cơ sở thuộc công lập, dân lập hay tư thục, mỗi khi phải lựa chọn, thường thì nhóm nghiên cứu sẽ chọn trường công lập để nghiên cứu, vì cung giáo dục công lập là dễ tiếp cận nhất đối với đa số người dân.

15. Huyện Cam Lâm, thành lập năm 2007, bao gồm một số xã trước đó thuộc các huyện Diên Khánh và Cam Ranh.

## **Việc thu thập các thông tin sẵn có**

Ở Việt Nam, ngành giáo dục đã tổ chức thu thập các thông tin định kỳ về tình hình giáo dục của các tỉnh/ thành phố, huyện, xã, phường theo những cấp độ khác nhau, những số liệu thống kê này chủ yếu là về cung giáo dục.

Sở Giáo dục và Đào tạo thực hiện các báo cáo thống kê về tình hình giáo dục của tỉnh theo từng bậc học cho Bộ Giáo dục và Đào tạo vào đầu, giữa và cuối năm học theo biểu mẫu của Bộ Giáo dục quy định. Thực tế, tại tỉnh Khánh Hòa, Sở Giáo dục và Đào tạo có hai loại phiếu thống kê giáo dục. Phiếu thứ nhất dựa theo mẫu của Bộ nhằm thu thập các thông tin chung cho cả tỉnh, và phiếu thứ hai do Sở Giáo dục - Đào tạo thiết kế nhằm thu thập những số liệu riêng của mỗi trường và mỗi huyện cho tỉnh mình.

Tại Phòng giáo dục, để thực hiện các báo cáo hàng năm cho Sở Giáo dục và Đào tạo, cán bộ tổng hợp sẽ tập hợp thông tin từ các trường để trình lên cấp cao hơn.

Tại các trường, hiệu trưởng và các hiệu phó có trách nhiệm thu thập các số liệu giáo dục, ngoài ra nhân viên kế toán, giáo viên chủ nhiệm và cán bộ phụ trách phổ cập giáo dục cũng tham gia thu thập các số liệu liên quan để gửi lên Phòng Giáo dục.

Như vậy, đã có một hệ thống thu thập số liệu thống kê khá hoàn chỉnh. Tuy nhiên đó mới chủ yếu là thông tin về số lượng. Nghiên cứu này có khai thác những số liệu thống kê hiện có, đồng thời thu thập thông tin theo phương pháp nghiên cứu định tính để bổ sung các thông tin về chất lượng.

## **Những đối tượng phỏng vấn**

Nhằm thu thập thông tin về bối cảnh xã hội để xác định tình hình giáo dục tại các xã được lựa chọn nghiên cứu so với các huyện và tỉnh khác, nhóm nghiên cứu đã tiến hành nhiều cuộc phỏng vấn cán bộ các phòng chuyên môn của Sở Giáo dục và Đào tạo Khánh Hòa cũng như với các cán bộ phụ trách giáo dục tại các huyện và xã.

Tại huyện Diên Khánh và Vạn Ninh, nhóm nghiên cứu đã phỏng vấn các cán phụ trách Phòng Giáo dục huyện nhằm thu thập thông tin về những đặc trưng giáo dục của xã so với các xã khác trong huyện, và so với các huyện trong tỉnh. Nhưng tại Nha Trang, vì các trường được lựa chọn không cùng ở trong một phường nên các thông tin liên quan đến tình hình giáo dục được thu thập qua Sở Giáo dục và Đào tạo cũng như Phòng Giáo dục Nha Trang.

**Hiệu trưởng các trường.** Do vai trò đặc biệt của mình, các hiệu trưởng là những nhân vật chủ chốt trong việc quản lý trường. Họ có thể cung cấp những thông tin quan trọng về điều kiện học tập tại trường, về mối quan hệ của trường với môi trường xung quanh, đồng thời, họ cũng là một yếu tố tác động mạnh mẽ đến chất lượng giáo dục.

Mỗi hiệu trưởng đều được phỏng vấn trong khuôn khổ một cuộc nói chuyện phần nào có tính định hướng, qua đó có thể thu thập thông tin về điều kiện vật chất, phương thức vận hành của nhà trường, cũng như cố gắng tìm hiểu bằng cách nào các trường có thể điều chỉnh cung giáo dục. Bởi vì các trường đã phải tự tìm cách làm của mình phù hợp với phương diện chất lượng giáo dục dựa trên các tác động hay áp lực mà các trường phải gánh chịu, cũng như trên nguồn tài chính và nhân lực có thể có được.

**Giáo viên.** Các giáo viên là một thành phần chính yếu của hệ thống giáo dục và mọi công trình viết về giáo dục đều khẳng định vai trò của họ đối với chất lượng giáo dục. Do đó, điều kiện sinh sống và làm việc, việc tiếp cận thông tin cũng như quá trình đào tạo có tác động lớn đến giảng dạy của họ. Giáo viên cũng có quan niệm riêng về chất lượng giáo dục, qua đó họ diễn đạt và thực hành những chỉ thị của các cấp lãnh đạo về phương pháp dạy học, nội dung dạy học cũng như việc đánh giá học sinh.

Những thông tin do Ban giám hiệu nhà trường cung cấp về trình độ chuyên môn, sĩ số, hoặc việc tuyển dụng được bổ sung bằng các thông tin có được từ những cuộc phỏng vấn nhóm (từ 8 đến 10 giáo viên tại mỗi trường). Những người tham gia phỏng vấn nhóm được chọn trong số các giáo viên, có chú ý đến sự đa dạng về giới tính, trình độ đào tạo, thâm niên giảng dạy, các môn dạy, giáo viên địa phương hay tỉnh ngoài. Đối với các trường mầm non hay tiểu học, phần lớn giáo viên

tham gia là nữ vì họ chiếm tỷ lệ rất lớn trong nhà trường.

**Học sinh.** Học sinh là trọng tâm của quá trình dạy học vì các em là đối tượng của việc học tập và, tùy theo đặc trưng cá nhân và gia đình, học sinh cũng chính là tác nhân của việc học tập. Cũng như “Báo cáo giám sát toàn cầu về chất lượng Giáo dục cho mọi người năm 2005 của UNESCO”, đã nhấn mạnh, nếu những đặc trưng cá nhân của học sinh, như các kỹ năng, sự kiên trì hay sự thích ứng, cũng như những khó khăn chúng gặp phải đều tác động đến chất lượng của việc học tập, thì những đặc trưng này phải được chú ý trong bối cảnh chung.

Nhằm có thể hiểu tầm quan trọng này, nhóm nghiên cứu đã tiến hành ba cuộc thảo luận nhóm với các học sinh lớp 4, lớp 8 và học sinh các lớp phổ cập. Đối với học sinh mẫu giáo, phương pháp được lựa chọn là quan sát trẻ trong sinh hoạt. Các nhóm học sinh được lựa chọn một cách đa dạng về phương diện kết quả học tập và cân bằng về giới tính.

**Ban đại diện cha mẹ học sinh.** Luật giáo dục 2005 không đề cập nhiều đến các ban đại diện cha mẹ học sinh, chỉ qui định trong Điều 96 rằng: “*Ban đại diện cha mẹ học sinh được tổ chức trong mỗi năm học ở bậc mầm non và giáo dục phổ thông, do cha mẹ hoặc giám hộ học sinh từng lớp, từng trường cử ra để phối hợp với nhà trường thực hiện các hoạt động giáo dục. Không tổ chức ban đại diện cha mẹ học sinh liên trường và ở các cấp hành chính*”.

Trên thực tế, các ban đại diện này giữ vai trò trung gian giữa cha mẹ học sinh và nhà trường, hỗ trợ một số hoạt động của nhà trường, quản lý số tiền thu được của các cha mẹ, tham gia vào việc huy động phổ cập giáo dục ở tiểu học và trung học cơ sở. Theo xu hướng này, họ cũng tham gia vào việc điều hành nhà trường. Vì đây là một trong các yếu tố đảm bảo chất lượng giáo dục nên tất cả các trường ban đại diện cha mẹ học sinh của các trường nghiên cứu đều được phỏng vấn trong quá trình điều tra.

**Cha mẹ học sinh.** Các cha mẹ học sinh giữ một vai trò quyết định trong việc học tập của con em mình vì chính họ xác định những điều kiện học tập của các em trong và ngoài phạm vi nhà trường.

Cái nhìn của các gia đình về chất lượng giáo dục mà con em họ được hưởng quyết định sự lựa chọn của họ và ngược lại chất lượng này cũng

được đo lường dựa trên mức độ chờ mong của các gia đình. Tuy nhiên, không phải tất cả các gia đình đều có khả năng như nhau trong việc lựa chọn, vì thế, đôi khi họ tìm cách lách các quy định. Chúng ta sẽ cố gắng tìm hiểu những cách thức này, xem những gia đình nào áp dụng nó, những khó khăn mà họ gánh chịu khi áp dụng các cách thức đó cũng như cố gắng phân tích các quan niệm của họ về chất lượng giáo dục/đào tạo, vốn là nền tảng của những lựa chọn này.

Nhóm nghiên cứu đã phỏng vấn cha mẹ học sinh theo trình độ đi học của con em họ, theo nhóm đi học đúng tuyến hay trái tuyến, cũng như phỏng vấn cha mẹ của các em trong độ tuổi đi học nhưng chưa đến trường (mẫu giáo) hoặc đã bỏ học (tiểu học và trung học cơ sở). Các thành viên tham gia phỏng vấn đều được các cán bộ phụ trách giáo dục ở xã hay các hiệu trưởng lựa chọn nhằm giới thiệu tình hình đa dạng về mặt kinh tế, xã hội ở địa phương.

***Chính quyền địa phương và các tổ chức cộng đồng tại xã.*** Việc phỏng vấn chính quyền địa phương cũng như các tổ chức cộng đồng là rất cần thiết vì họ chính là nguồn thông tin chính về tình trạng kinh tế, xã hội và văn hóa của địa phương. Đồng thời, họ cũng có vai trò hàng đầu trong việc động viên người dân tham gia sự nghiệp giáo dục và đấu tranh chống bỏ học trong khuôn khổ chính sách Xã hội hóa giáo dục.

## **Bố cục của cuốn sách**

Cuốn sách này trình bày kết quả nghiên cứu thực tế về giáo dục của tỉnh Khánh Hoà, được tiến hành vào tháng 3 năm 2007. Tình hình giáo dục của tỉnh được Bà Lê Thị Hòa, Phó giám đốc Sở Giáo dục và Đào tạo tỉnh Khánh Hòa giới thiệu trong Phần mở đầu.

Ba chương tiếp theo, trình bày kết quả nghiên cứu tại ba địa phương, mỗi địa phương một chương. Các chương này đều có cấu trúc giống nhau.

Phần thứ nhất giới thiệu đặc điểm chung, tình hình giáo dục của xã và các trường được khảo sát.

Phần thứ hai sẽ phân tích những điều kiện đi học tại xã - hoặc đơn vị phù hợp nhất, theo các từ ngữ được sử dụng trong “Báo cáo giám sát chất lượng giáo dục cho mọi người năm 2005 của UNESCO” (2004: 38).

Đầu tiên là cơ sở vật chất và trang thiết bị dạy học, những yếu tố này có tính quyết định đối với việc đi học. Sau đó, phân tích tài chính của việc đi học để xác định xem đây có phải là một trở ngại trong việc đi học hay tiếp tục đi học không. Các tác giả cũng chú ý đến các điều kiện giảng dạy và học tập như đồ dùng dạy học, số học sinh trong một lớp học, quá trình đào tạo và tiền lương của giáo viên, phương pháp dạy học và chương trình giáo dục, sinh hoạt chuyên môn của giáo viên và sự đánh giá học sinh.

Do nắm được được tình hình cụ thể ở địa phương, nên phần viết về các xã Vạn Long và Suối Tân, còn trình bày nghiên cứu vấn đề trẻ em đi làm sớm, việc bảo toàn hệ thống giáo dục, trong khi chương về Nha Trang sẽ đề cập đến những quan niệm khác nhau về chất lượng giáo dục, vấn đề nổi bật lên sau những cuộc thảo luận với các đối tác khác nhau trong lĩnh vực giáo dục.

Phần thứ ba là những vấn đề kết luận của nghiên cứu này, đưa ra những nhận định chung và khuyến nghị.

Với các địa điểm nghiên cứu đã được lựa chọn nhằm đảm bảo tính đa dạng về các đặc trưng kinh tế xã hội và các kết quả nghiên cứu đạt được cho thấy giả thuyết ban đầu, quan niệm cho rằng chất lượng giáo dục là một khái niệm tương đối, hoàn toàn đã được chứng minh.



**Chủ biên**

Nolwen Henaff, Trần Thị Kim Thuận

**Tác giả**

Marie-France Lange, Jean-Yves Martin,

Đinh Thị Bích Loan, Nguyễn Thị Văn

# **Nghiên cứu Chất Lượng Giáo dục Tỉnh Khánh Hòa**



Nhà Xuất Bản Thế Giới  
Hà Nội - 2007

 **Aide et Action**  
Asie du Sud - Est



**Chủ biên**

Nolwen Henaff, Trần Thị Kim Thuận

**Tác giả**

Marie-France Lange, Jean-Yves Martin,  
Đinh Thị Bích Loan, Nguyễn Thị Văn

# **Nghiên cứu Chất Lượng Giáo dục Tỉnh Khánh Hòa**



Nhà Xuất Bản Thế Giới  
Hà Nội - 2007

