



Tạp chí Khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội:
Nghiên cứu Giáo dục

Website: <https://js.vnu.edu.vn/ER>



Chu trình chính sách giáo dục đại học: Vai trò của các cơ sở giáo dục đại học ở Việt Nam

Phạm Đình Long*, Nguyễn Minh Đối, Đỗ Sa Kỳ

*Trường Đại học Mở Tp. Hồ Chí Minh,
35-37 Hồ Hảo Hớn, Phường Cô Giang, Quận 1, TP. Hồ Chí Minh, Việt Nam*

Nhận ngày 11 tháng 8 năm 2018

Chỉnh sửa ngày 28 tháng 8 năm 2018; Chấp nhận đăng ngày 07 tháng 9 năm 2018

Tóm tắt: Việc tiếp cận toàn diện các bên liên quan và tăng cường “sự tham gia” vào một chu trình chính sách bền vững là xu hướng chính của các quốc gia phát triển trên thế giới trong suốt 30 năm qua. Tuy nhiên, tại Việt Nam, cách tiếp cận trên đang được áp dụng từng bước cùng với việc hoàn thiện quy trình hoạch định chính sách công, nhưng vẫn còn nhiều hạn chế và bất cập. Điều này được phản ánh rõ trong chu trình chính sách phát triển giáo dục đại học ở nước ta, khi các cơ sở giáo dục đại học vừa đóng vai trò vừa là nhân tố tham gia quá trình hoạch định chính sách vừa là đối tượng chịu tác động trực tiếp của các chính sách nhằm mục tiêu đảm bảo chất lượng tiến tới xây dựng văn hoá chất lượng nhưng lại chưa phát huy đầy đủ những vai trò này. Từ góc độ tiếp cận trên, bài viết sử dụng mô hình chu trình chính sách kết hợp với khung phân tích “dòng chảy hội tụ” của Kingdon (1984) và mô hình văn hoá chất lượng của Hiệp hội các trường đại học châu Âu (EUA) để phân tích, làm rõ, và đề xuất các nhóm giải pháp nâng vai trò của các cơ sở giáo dục đại học trong chu trình chính sách giáo dục đại học.

Từ khóa: Nhà doanh nghiệp chính sách; văn hoá chất lượng; chính sách giáo dục đại học.

1. Đặt vấn đề

Mục tiêu quan trọng nhất của các chính sách giáo dục đại học là hướng đến nâng cao chất lượng và hiệu quả đào tạo và phát triển hệ thống giáo dục đại học bền vững [1]. Đây chính cũng là nhiệm vụ trực tiếp của các cơ sở giáo dục đại học. Như vậy, với vị trí trung tâm của mình, các cơ sở giáo dục đại học đóng vai trò quan trọng trong mọi giai đoạn của chu trình một chu trình chính sách giáo dục đại học, bởi vì các trường đại học đóng vừa là một trong

những nhân tố tham gia vào quá trình hoạch định các chính sách vừa là đối tượng chi phối của chính sách [2].

Cách tiếp cận trên được nhiều nhà hoạch định chính sách và các trường đại học trên thế giới sử dụng từ những năm cuối thế kỷ trước cùng với sự xu hướng đổi mới trong cách thức quản lý của các chính phủ. Tuy nhiên, nhiều nghiên cứu cho thấy ở Việt Nam hiện nay có xu hướng tập trung vào giai đoạn thực hiện chính sách mà chưa thể hiện đầy đủ “sự tham gia” của các bên liên quan, đặc biệt là vai trò chủ thể của các cơ sở giáo dục đại học trong tổng thể chu trình chính sách này. Do đó, thực tiễn đòi hỏi cần phải có những nghiên cứu để tiếp tục hoàn

* Tác giả liên hệ. ĐT.: 84-934220279.

Email: long.pham@ou.edu.vn

<https://doi.org/10.25073/2588-1159/vnuer.4168>

thiện quy trình chính sách giáo dục đại học ở nước ta.

Trên cơ sở đó, bài viết này sẽ phân tích, và mở rộng các vai trò của các cơ sở giáo dục đại học bằng cách tích hợp khung phân tích “dòng chảy hội tụ” của John Kingdon và mô hình văn hoá chất lượng của Hiệp hội các trường đại học châu Âu (EUA) vào mô hình chu trình chính sách. Mô hình tích hợp này sẽ cung cấp một khung phân tích để đánh giá thực trạng và thách thức đối với các cơ sở giáo dục đại học tại Việt Nam trong việc thực hiện vai trò của mình, từ đó, đề xuất, kiến nghị các nhóm giải pháp cho các trường trong việc thực hiện vai trò của mình trong chu trình chính sách giáo dục đại học.

2. Cơ sở lý luận

2.1. Chu trình chính sách

Giáo dục đại học mang giá trị phổ quát. Do đó, mục tiêu của chính sách giáo dục đại học của hầu hết các quốc gia trên thế giới đều có sự tương đồng là nhằm cung cấp những công cụ pháp luật, cơ chế tốt nhất cho các lãnh đạo, giảng viên, nhà nghiên cứu, viên chức, người lao động, người học trong các cơ sở giáo dục đại học và các đối tượng có liên quan khác có thể đáp ứng được yêu cầu đào tạo nguồn nhân lực để phát triển kinh tế xã hội [3].

Trên thực tế, thuật ngữ chính sách giáo dục đại học có thể bao hàm nhiều cấp độ như khu vực (Liên minh châu Âu), quốc gia, tiểu bang, và thậm chí các trường đại học cũng có thể có những chính sách trên. Mặc dù có một số cứ chỉ ra rằng những sáng kiến chính sách giữa các cấp độ trên có mối quan hệ không rõ ràng, nhưng nhiều nghiên cứu cũng kết luận rằng chính sách giáo dục đại học cấp độ quốc gia đóng vai trò trung tâm và quan trọng nhất cho sự phát triển của giáo dục đại học [4]. Theo đó, các chính sách ở cấp độ còn lại thường có xu hướng cụ thể hoá, hợp lý hoá (cấp tiểu bang, trường đại học), tăng tính hiệu lực và mức độ

tác động (cấp khu vực) cho các nội dung của chính sách ở cấp độ quốc gia.

Chính sách giáo dục đại học cấp độ quốc gia cần được nhìn nhận như một quá trình tổng quát từ hoạch định đến thực hiện cho ra kết quả cuối cùng, và đánh giá các kết quả đó làm cơ sở cho việc thay đổi hoặc hình thành chính sách mới trong cách tiếp cận chu trình chính sách công. Mô hình này được phát triển qua nhiều nghiên cứu [5] và trở thành cách tiếp cận được nhiều nhà hoạch định, nhà nghiên cứu và người triển khai chính sách sử dụng để phân tích quá trình hình thành, phát triển của chính sách công, cũng như các vai trò và mối quan hệ của các chủ thể tham gia quá trình này [6].

Về tổng thể, mô hình này xác định bốn giai đoạn dựa trên chia tách các quy trình chính sách, bao gồm: (1) Xác lập nghị trình; (2) Xây dựng và ban hành; (3) Triển khai thực hiện; và (4) Tổng kết và đánh giá tác động. Dựa trên quan điểm truyền thống, nhiều nghiên cứu đã phát triển và mở rộng mô hình này để phù hợp với đối tượng và bối cảnh nghiên cứu.

2.2. Khung phân tích “dòng chảy hội tụ” (Multiple Streams Framework)

Nguồn gốc của “khuôn khổ phân tích dòng chảy hội tụ” trong lĩnh vực chính sách công được nhắc đến lần đầu cuốn sách *Agendas, alternatives and public policies*¹ năm 1984 của John Kingdon [7]. Kingdon lập luận rằng trong quá trình hoạch định chính sách xuất hiện ba dòng chảy bao gồm “dòng vấn đề”, “dòng chính sách”, và “dòng chính trị”. Trong những khoảnh khắc ngẫu nhiên, các “nhà hoạch định chính sách” sẽ cố gắng kết hợp các dòng với nhau với mục tiêu mở ra “cửa sổ chính sách” nhằm hình thành một chính sách cụ thể.

Các thành tố nội tại của năm yếu tố này được Kingdon mở rộng phân tích và chỉ ra những mối liên hệ của chúng với nhau. Đầu tiên là “dòng vấn đề” là các trạng thái mâu thuẫn,

¹ Cuốn sách này được coi là một nguồn lý thuyết tân cổ điển trong lĩnh vực khoa học chính trị và được trích dẫn rộng rãi trong nhiều công trình nghiên cứu (Pollitt 127).

hay tồn tại khoảng cách giữa thực tế và mong muốn trong đời sống kinh tế, chính trị và xã hội mà có thể thay đổi. Thứ hai, “dòng chính sách” được Kingdon ví von là một “món súp” với các ý tưởng được “xào nấu” để hình thành nội dung của chính sách. Các ý tưởng đề xuất này “được thả nổi trong nồi súp, tiếp xúc với nhau, được sửa đổi và kết hợp với nhau, và lại nổi lên” [7]. Thứ ba, “dòng chính trị” về cơ bản được thể hiện thông qua sự xung đột quyền lực và lợi ích giữa các nhóm cử tri, các đảng phái, các nhóm lợi ích trong quá trình hình thành chính sách. Thứ tư, cơ hội để ba dòng trên kết hợp với nhau chỉ xuất hiện khi một “cửa sổ chính sách” mở ra. “Cửa sổ chính sách” dùng để chỉ những khoảng khắc dẫn đến (những) cơ hội để những nhân tố chính trị tạo sự chú ý và thúc đẩy các vấn đề hoặc giải pháp yêu thích của họ vào chương trình nghị sự. Khi các dòng được hợp nhất thành công, một dự thảo chính sách sẽ được đưa đến chương trình nghị sự của chính phủ để hình thành một chính sách mới, nếu không có đề xuất nào được đưa ra khi một cửa sổ chính sách mở ra, nó sẽ đóng lại và không có sự thay đổi về chính sách nào [7]. Cuối cùng, yếu tố đóng vai trò trung tâm trong quá trình này là các “doanh nghiệp chính sách”. Họ là các cá nhân hoặc tổ chức muốn hợp nhất cả ba dòng vấn đề, chính sách và chính trị để làm tăng cơ hội các chính sách có lợi cho họ sẽ được thông qua.

Khung phân tích “Dòng chảy hội tụ” của Kingdon thường được dùng để phân tích quá trình hoạch định hoặc thay đổi một chính sách cụ thể của một quốc gia trong điều kiện “mơ hồ” [8]. Sự “mơ hồ” trong lĩnh vực chính trị không phải dùng để chỉ trạng thái không chắc chắn do thiếu thông tin mà dùng để chỉ sự phức tạp và không thể hiểu được của quá trình ra quyết định chính trị [9-11]. Bên cạnh những trường hợp nghiên cứu ở các nước phương Tây, khuôn khổ này cũng được áp dụng một cách khả thi trong nhiều nghiên cứu cho những trường hợp ở các quốc gia ở phương Đông [12, 13] và cả những quốc gia có nền chính trị đặc thù như Việt Nam [14, 15].

2.2. Mô hình văn hoá chất lượng của Hiệp hội các trường đại học châu Âu (EUA)

Xây dựng thành công văn hoá chất lượng được xác định là đích đến cuối cùng của hệ thống các chính sách giáo dục đại học. VHCL là một khái niệm có nhiều gốc độ tiếp cận, theo hiệp hội các trường Đại học Châu Âu (European University Association - EUA), “VHCL là một kiểu văn hóa tổ chức góp phần nâng cao chất lượng một cách bền vững và được nhận diện bởi hai yếu tố: một là, tập hợp giá trị, niềm tin, sự mong đợi và cam kết đối với chất lượng; hai là, yếu tố cấu trúc, quản lý với các quy trình được xác định rõ nhằm mục đích nâng cao chất lượng và nhằm nỗ lực phối hợp thực hiện” [16]. Theo định nghĩa này, họ xác định hai thành tố của văn hoá chất lượng gồm: (i) quản lý chất lượng (mang tính kỹ thuật) bao gồm các công cụ, cơ chế và quy trình đo lường, đánh giá, đảm bảo nâng cao chất lượng; (ii) cam kết chất lượng (mang tính văn hoá) thể hiện thông qua nhận thức, tập hợp các giá trị chung, niềm tin, kì vọng và cam kết hướng tới chất lượng của cá nhân và tập thể. Hai thành tố này phải được gắn kết chặt chẽ với nhau thông qua *sự thông tin, sự tham gia* và *niềm tin* của các thành viên trong nhà trường đối với việc thực hiện văn hoá chất lượng.

Như vậy, xây dựng văn hoá chất lượng là một quá trình lâu dài. Theo đó, các chính sách điều chỉnh các hoạt động của nhà trường chỉ là các thành tố kỹ thuật nhằm đảm bảo chất lượng của các cơ sở giáo dục đại học, trong khi để đạt đến mục tiêu cuối cùng là văn hoá chất lượng phải cần một cấu trúc phức tạp bao gồm tất cả các bên liên quan nội bộ và nhiều quy trình nội bộ.

3. Vai trò của các cơ sở giáo dục đại học trong chu trình chính sách giáo dục đại học

3.1. Vai trò “nhà doanh nghiệp chính sách”

Các chính sách về giáo dục đại học bên cạnh là công cụ quản lý và định hướng mục tiêu của nhà nước còn là nguồn lực, giải pháp tạo động lực cho các trường đại học phát triển theo định hướng. Môi trường chính sách trong lĩnh vực giáo dục đại học tại Việt Nam hiện nay còn nhiều biến động và chưa hoàn thiện. Đây vừa là thách thức, vừa là cơ hội để các cơ sở giáo dục phát huy vai trò là “nhà doanh nghiệp chính sách” để chủ động tham gia, tích cực tác động đến quá trình hoạch định hoặc thay đổi chính sách theo hướng bám sát thực tiễn và có lợi cho cơ sở giáo dục đại học của mình.

Trong quá trình hoạch định chính sách có liên quan đến giáo dục đại học, các “nhà doanh nghiệp chính sách” khá đa dạng và có mối quan hệ phức tạp liên quan đến Bộ Giáo dục và Đào tạo, các trường đại học, các bộ, ngành liên quan, đại biểu quốc hội, các nhà giáo dục, nhà nghiên cứu, v.v... Trong đó, các cơ sở giáo dục đại học là đối tượng chịu ảnh hưởng trực tiếp của các chính sách. Họ có đủ lực lượng tri thức, kinh nghiệm, kỹ năng, tiếng nói để trở thành những “nhà doanh nghiệp chính sách” tham gia vào quá trình hoạch định chính sách.

3.2. Vai trò đảm bảo chất lượng tiến tới xây dựng văn hoá chất lượng

Về bản chất, các chính sách là những thể chế không thể thiếu trong việc đảm bảo chất lượng của hệ thống giáo dục đại học trong bối cảnh cạnh tranh chất lượng giữa các trường đại học trong nước, khu vực và quốc tế. Những chính sách này chỉ có thể đạt được mục tiêu cao nhất khi nó được các cơ sở giáo dục đại học vận dụng thành công vào quá trình xây dựng văn hoá chất lượng, tức là biến nhận thức chất lượng từ các tiêu chí đánh giá thành ý thức, trách nhiệm, khả năng và hành động của từng thành viên để đạt được sứ mạng phát triển nhà trường.

Nói tóm lại, các chính sách đại học thuộc về thành tố kỹ thuật nhằm quản lý chất lượng của các trường đại học. Để có được văn hoá chất lượng, tức là để việc thực hiện các chính sách

giáo dục phải trở thành ý thức, nhận thức và trách nhiệm của tất cả các thành viên, nghĩa là các trường cần phải có sự cam kết phần đầu của các cá nhân và tập thể nhằm đạt được các thành tố kỹ thuật đó. Quá trình này đòi hỏi nhiều thời gian, sự cam kết và đồng thuận từ nhiều bên liên quan.

3.3. Mô hình tích hợp chu trình chính sách lấy vai trò của cơ sở giáo dục đại học làm trung tâm

Trong một chu trình chính sách được tích hợp với khung phân tích “dòng chảy hội tụ” và mô hình “văn hoá chất lượng, các cơ sở giáo dục được kỳ vọng sẽ đóng vai trò là một trong những “nhà doanh nghiệp chính sách” trong giai đoạn hoạch định chính sách và vai trò “đảm bảo chất lượng bên trong hướng tới hình thành văn hoá chất lượng” trong giai đoạn thực thi và đánh giá chính sách. Nói cách khác, các chính sách giáo dục đại học sẽ tác động trực tiếp hoặc gián tiếp đến hoạt động đảm bảo chất lượng của các trường. Đến lượt mình, quá trình đảm bảo chất lượng và xây dựng văn hoá chất lượng của các trường sẽ cung cấp những kết quả thực tiễn để có thể làm thay đổi hoặc hình thành những chính sách mới. Mô hình tích hợp hai vai trò chính này hàm ý những vai trò cụ thể của cơ sở giáo dục đại học trong từng giai đoạn chính sách.

Thứ nhất, vai trò khơi gợi các vấn đề có liên quan đến lợi ích của nhà trường, xây dựng và phát triển các dòng vấn đề, chính sách, chính trị bằng nhiều cách thức khác nhau.

Thứ hai, các trường đóng vai trò tác động, liên kết với các “nhà doanh nghiệp chính sách” khác cùng tận dụng “thời cơ tốt” để hợp nhất các dòng và mở ra chương trình nghị sự với mục tiêu hình thành hoặc thay đổi chính sách.

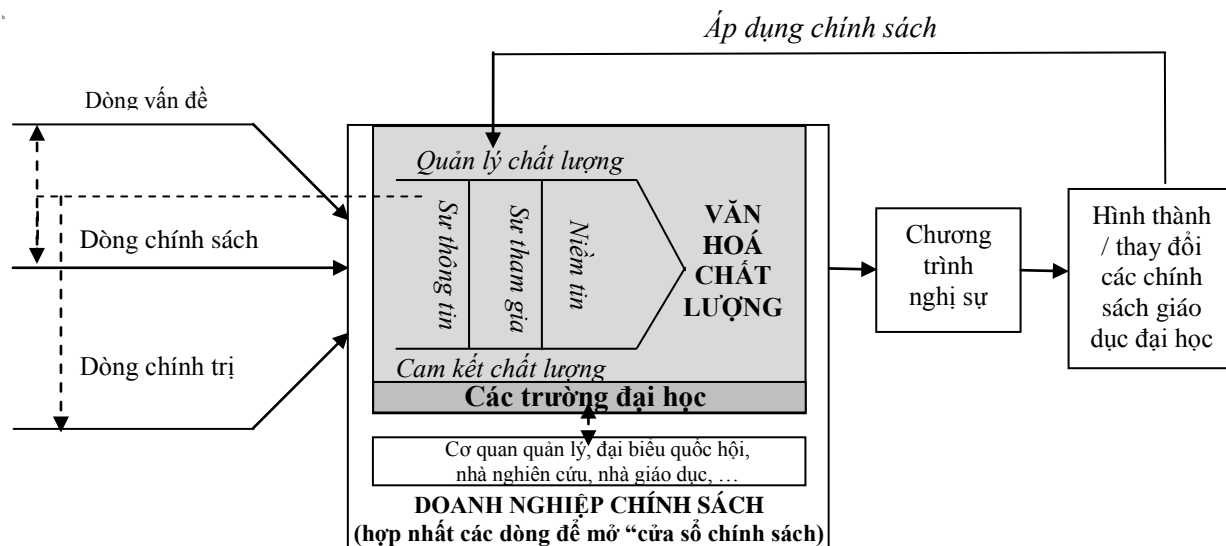
Thứ ba, vai trò quản trị nhà trường để thực hiện việc quản lý chất lượng theo đúng các quy định và các chính sách đã được đưa ra.

Thứ tư, xây dựng kế hoạch, lộ trình, và hệ thống các giải pháp nhằm tăng cường cam kết

của cá nhân, tập thể trong nhà trường nhằm đạt được văn hoá chất lượng

Thứ năm, trong quá trình đảm bảo chất lượng tiến tới xây dựng văn hoá chất lượng, nhà trường có vai trò kiểm tra, đánh giá để đưa ra

những bài học kinh nghiệm và vấn đề phát sinh làm chất liệu để tiếp tục tác động vào một quá trình hoạch định hoặc đổi mới chính sách mới phù hợp và có lợi hơn.



Hình 1. Mô hình tích hợp chu trình chính sách lấy vai trò của cơ sở giáo dục đại học làm trung tâm (nguồn: tác giả tổng hợp).

4. Thực trạng và thách thức đối với vai trò các cơ sở giáo dục đại học trong quá trình tham gia vào chu trình chính sách giáo dục đại học

Thứ nhất, trong bối cảnh nước ta tiếp tục đổi mới sâu rộng trên nhiều lĩnh vực, môi trường chính sách chắc chắn sẽ liên tục biến động. Trong lĩnh vực giáo dục đại học, một số quan điểm của Đảng còn chậm được cụ thể hoá thành các chính sách cụ thể. Một số chính sách còn chủ quan, duy ý chí, xa thực tế, thiếu sự đồng thuận của xã hội. Bên cạnh đó, một số chính sách còn chồng chéo, mang tính nhiệm kỳ, hoặc chỉ đạo tổ chức thực hiện không đến nơi đến chốn, kém hiệu quả [17]. Một số nguyên nhân của những hạn chế trên là do các kiến nghị hoạch định chính sách phần lớn là từ phía cơ quan quản lý nhà nước, rất ít các chính sách xuất phát từ những đối tượng bị chính sách chi phối, đặc biệt là từ phía các trường đại học; quá trình hoạch định chính sách thường khép

kin; hoạt động lấy ý kiến phần nhiều còn mang tính hình thức. Để khắc phục những hạn chế trên, các chuyên gia khuyến nghị các chính phủ cần tăng cường “sự tham gia” của các bên hữu quan vào chu trình chính sách [18].

Thứ hai, việc tham gia vào chu trình chính sách giáo dục đại học từ việc kiến nghị, đánh giá tác động và phản biện trước khi ban hành chính sách, cho đến đánh giá, tổng kết, kiến nghị sau một quá trình thực hiện chính sách từ phía các trường đại học còn rất hạn chế, mặc dù đây chính là đối tượng chịu tác động trực tiếp bởi các chính sách đó. Bên cạnh nguyên nhân khách quan, những hạn chế trên cũng xuất phát từ việc các trường thiếu chủ động, ngại va chạm do còn chịu ảnh hưởng của cơ chế xin - cho và mệnh lệnh hành chính.

Thứ ba, quá trình thực hiện một số số chính sách giáo dục đại học chỉ mới dừng lại trong vấn đề đảm bảo chất lượng về mặt kỹ thuật thông qua việc chấp hành, tuân thủ chứ chưa vận dụng và tối ưu hoá các chính sách này vào

quá trình xây dựng văn hoá chất lượng. Dù có thời cơ và một số điều kiện thuận lợi hỗ trợ phát triển nhưng trên thực tế tiến trình xây dựng và phát triển văn hoá còn gặp rất nhiều khó khăn, trở ngại, không những do quan niệm khác nhau về chất lượng giáo dục và phương thức thực hiện các hoạt động đảm bảo chất lượng, mà còn do hạn chế về hiểu biết liên quan các yêu cầu chất lượng và nhiều yếu tố khác.

Thứ tư, cơ chế quản lý trong các trường đại học Việt Nam khá phức tạp và thiếu một khung thể chế đủ mạnh để có thể quản trị đại học chuyên nghiệp như cơ chế hội đồng trường và tự chủ đại học. Do đó, quản trị đại học tại Việt Nam hiện nay xu hướng tận dụng nguồn lực sẵn có để đạt mục tiêu phát triển thay vì tìm kiếm các nguồn lực từ chính sách vĩ mô.

Thứ năm, nhiều nhà quản lý, lãnh đạo các trường đại học chưa nhận thức đầy đủ các nhân tố hình thành nên văn hoá chất lượng. Nhiều người cho rằng chất lượng đào tạo chủ yếu phụ thuộc vào hệ thống cơ sở vật chất, tuy đây là điều kiện cần nhưng chưa đủ. Theo quan điểm của văn hoá chất lượng, chất lượng đào tạo được quyết định bởi nhiều nhân tố có tác động qua lại từ việc xác định rõ mục tiêu sứ mệnh của nhà trường đến các hoạt động quản lý về con người, cơ sở vật chất, các hoạt động hỗ trợ người học. Bên cạnh đó, các cấp lãnh đạo thiếu sự nêu gương trong việc xây dựng văn hoá chất lượng.

Thứ sáu, hoạt động tuyên truyền về các chính sách và hoạt động thực thi chính sách còn rất hạn chế. Rất nhiều giảng viên, sinh viên, các nhà tuyển dụng lao động, thậm chí cả nhà quản lý không nắm rõ các chính sách có liên quan dẫn đến sự thiếu lan toả và hiệu quả của các chính sách trong thực tiễn.

Thứ bảy, việc kiểm tra, giám sát, minh bạch hoá thông tin về tài chính, đào tạo và việc làm tại các trường đại học hiện nay kém hiệu quả, hình thức, miễn cưỡng. Thậm chí, thực tế cho thấy hiện nay các trường không phải chịu trách nhiệm về điều kiện đào tạo kém, chất lượng đào tạo yếu, khả năng tìm việc làm và hòa nhập thị trường lao động thấp của sinh viên. Việc thiếu minh bạch trong thông tin và chịu trách nhiệm

về chất lượng đào tạo làm ảnh hưởng không nhỏ đến việc xây dựng văn hoá chất lượng.

5. Các giải pháp nhằm nâng cao vai trò, trách nhiệm của các cơ sở giáo dục đại học trong quy trình chính sách giáo dục đại học

5.1. Nhóm giải pháp thực hiện vai trò “nhà doanh nghiệp chính sách”

Các cơ sở giáo dục đại học phải đóng vai trò chủ động hơn nữa trong chu trình chính sách giáo dục đại học. Để làm được điều này, các trường đại học phải thật sự nhạy bén để đưa các vấn đề và giải pháp cho vấn đề theo hướng có lợi nhất cho mình trở thành các dòng vấn đề thông qua truyền thông, các hội nghị, cuộc họp với các cơ quan quản lý hữu quan; Sử dụng chất xám, khả năng nghiên cứu, kinh nghiệm thực tiễn của mình đề xuất các giải pháp giải quyết các vấn đề để hình hành dòng chính sách; Thông qua các mối quan hệ của mình, các trường có thể tác động, tranh thủ sự ủng hộ của hệ thống chính trị - xã hội các cấp, đẩy mạnh truyền thông cùng lên tiếng về các vấn đề mình quan tâm; Khi các dòng này vào giai đoạn hợp lý để có thể mở “cửa sổ chính sách” các trường cần có sự hợp tác với các trường khác, các cơ quan quản lý, đại biểu quốc hội, nhà lãnh đạo để thúc đẩy việc hình thành hoặc thay đổi các chính sách.

Những hoạt động trên có thể còn xa lạ đối với nhiều trường, tuy nhiên, đây là xu hướng chung của tiến trình dân chủ hoá trong xây dựng chính sách của các quốc gia phát triển. Nhằm thể hiện vai trò chủ thể của một nhà “doanh nghiệp chính sách” trong quá trình hoạch định chính sách giáo dục đại học Việt Nam có thể thực hiện các nội dung sau:

Thứ nhất, tổ chức các hội thảo, hội nghị về các vấn đề đang đặt ra đối với nhà trường, các vấn đề quan tâm của xã hội. Trong những hoạt động này, việc tham gia của cơ quan quản lý nhà nước, những nhà hoạch định chính sách, các chuyên gia là cần thiết. Bên cạnh đó, cần chú ý đến khía cạnh truyền thông trong các hoạt động này.

Thứ hai, các trường nên có chính sách khuyến khích đội ngũ cán bộ, giảng viên, sinh viên tham phản biện các nội dung chưa hợp lý trong các dự thảo chính sách, đóng góp các giải pháp cho các vấn đề có liên quan thông qua các diễn đàn, hội thảo, báo chí, và trong các nghiên cứu của mình.

Thứ ba, lãnh đạo các cơ sở giáo dục đại học cần chú ý tính kết nối giữa các trường có tính chất tương đồng với nhau để có thể cùng lên tiếng làm tăng khả năng tác động để hình thành các chính sách. Tính liên kết cũng cần được mở rộng đến các tổ chức chính trị, xã hội cũng như tận dụng tốt các mối quan hệ với các chính khách, các chuyên gia, nhà nghiên cứu trong nước và quốc tế. Đây là công việc đòi hỏi vừa khoa học, vừa nghệ thuật, bởi khoảng cách từ “vận động” chính sách theo hướng tích cực đến “lobby” chính sách theo hướng tiêu cực là rất mong manh. Do đó, lãnh đạo các trường cần phải có đủ kỹ năng, bản lĩnh để thực hiện.

Thứ tư, định kỳ sơ kết, tổng kết, đánh giá và tiến hành kiến nghị với cơ quan quản lý về các vấn đề phát sinh và các hạn chế, yếu kém của chính sách hiện hành. Để các đánh giá và kiến nghị có giá trị thực tiễn, công tác kiểm tra đánh giá cần tiến hành nghiêm túc, đầy đủ, khách quan, công khai và đảm bảo minh bạch.

5.2. Nhóm giải pháp đảm bảo chất lượng hướng tới hình thành văn hoá chất lượng

Quá trình thực thi các chính sách giáo dục đại học phải diễn ra song song với quá trình xây dựng văn hoá chất lượng như một cách tối ưu hoá các ưu đãi từ chính sách. Đây là một quá trình cần nhiều thời gian, đầu tư công sức, tiền bạc, đặc biệt là sự đồng thuận và quyết tâm cao từ mọi bộ phận trong nhà trường. Bên cạnh đó, nhóm giải pháp này đồng thời là những tham khảo có ích cho việc đánh giá và đổi mới các hoạt động đảm bảo và kiểm định chất lượng hiện nay đang triển khai ở Việt Nam.

Về quản lý chất lượng

Trước tiên các cơ sở giáo dục đại học cần rà soát và xây dựng, hoặc hoàn thiện lại sứ mệnh và tầm nhìn của nhà trường, xác định trường nằm trong phạm vi nào trong giáo dục đại học.

Các trường phải cần phải có một kế hoạch dài hạn, xác định nguồn lực hiện có để chuẩn bị về đội ngũ, cơ sở vật chất. Chiến lược này nên dựa theo cách tiếp cận thị trường trên quan điểm mới, tức là coi trường đại học là nơi cung cấp dịch vụ, ở đây là dịch vụ giáo dục đào tạo và một số dịch vụ khác.

Dựa trên các quy định, chính sách hiện hành và tầm nhìn của trường, tiến hành xây dựng chính sách chất lượng nhằm xác lập các mục đích chất lượng của công tác đào tạo, nghiên cứu khoa học và phục vụ cộng đồng. Từ đó, xây dựng kế hoạch chất lượng nhằm triển khai chính sách chất lượng thành các mục tiêu và yêu cầu cụ thể, có thể đo lường được và đề ra các giải pháp, thời gian thực hiện.

Từ kế hoạch trên, các trường sẽ hoàn thiện mô hình đảm bảo chất lượng bên trong sao cho phù hợp với mục tiêu và yêu cầu chất lượng, mục tiêu kiểm định chất lượng nhà trường và chương trình đào tạo, đảm bảo chất lượng của từng lĩnh vực và từng hoạt động phải được đánh giá một cách chính xác. Muốn vậy, các trường cần phải xác lập các tiêu chí đánh giá chất lượng của từng lĩnh vực và hoạt động, rà soát và chỉnh sửa hệ thống các quy trình đảm bảo chất lượng đồng thời công khai hóa các quy trình này, xây dựng và cập nhật thường xuyên hệ thống công cụ đánh giá chất lượng theo chuẩn quốc gia, khu vực và quốc tế, thành lập bộ phận thu thập, phân tích và xử lý dữ liệu.

Về cam kết chất lượng

Quá trình triển khai, thực hiện hoạt động đảm bảo chất lượng cần thường xuyên, liên tục, hướng đến mục tiêu hình thành văn hoá chất lượng để mọi thành viên trong nhà trường đều nắm vững công việc của mình và tổ chức thực hiện đạt chất lượng cao nhất để dần hình thành thói quen làm việc đạt và vượt chất lượng. Việc đầu tiên, sự đồng thuận là điều kiện quan trọng để xây dựng văn hoá chất lượng. Các trường cần phải xây dựng hệ thống các giá trị phù hợp với môi trường bên trong và bên ngoài của trường, được tất cả các thành viên bên trong cũng như các bên hữu quan bên ngoài chấp nhận.

Sau khi đạt được sự đồng thuận về chiến lược phát triển, kế hoạch và mô hình đảm bảo chất lượng. Để không bị lệch hướng, các trường cần có bộ phận tham vấn chuyên nghiệp về vấn đề này, kèm theo các quy định, quy chế cụ thể bao gồm khen thưởng và chế tài phù hợp trong việc thực hiện quản lý chất lượng. Tiếp theo đó, công tác kiểm tra, giám sát việc thực hiện các mục tiêu xây dựng văn hoá chất lượng phải tiến hành thường xuyên, liên tục và nghiêm túc.

Cam kết chất lượng sẽ chỉ là khẩu hiệu nếu như các trường không tự chịu trách nhiệm với người học, người sử dụng lao động và xã hội trên cơ sở pháp luật, các quy định, đạo đức và các quy tắc ứng xử. Tự chịu trách nhiệm sẽ thể hiện rõ quyết tâm cam kết chất lượng, tăng tính trách nhiệm và vai trò của các trường quá trình thực thi chính sách.

Định kỳ tổ chức đánh giá và tổng kết công tác đảm bảo chất lượng và xây dựng văn hoá chất lượng. Kịp thời biểu dương, khen thưởng những tập thể và cá nhân có thành tích trong xây dựng văn hoá chất lượng, đồng thời xử lý nghiêm các hành vi gây tổn hại đến quá trình này như bệnh hình thức, bệnh thành tích.

Về các yếu tố: thông tin, tham gia và niềm tin

Cần phải tuyên truyền rộng rãi nâng cao nhận thức của mọi thành viên trong nhà trường về vai trò của đảm bảo chất lượng và văn hoá chất lượng, về chiến lược, sứ mệnh và kế hoạch chất lượng, về nội dung xây dựng văn hoá chất lượng. Công tác tuyên truyền cần được thực hiện thường xuyên, liên tục và bằng nhiều hình thức khác nhau như hội nghị, tập huấn, các lớp bồi dưỡng v.v để đạt được mục tiêu chính là tạo sự nhận thức đầy đủ và tạo sự đồng thuận trong tập thể cơ sở giáo dục đại học trong xây dựng văn hoá chất lượng.

Tăng cường sự tham gia của tất cả các thành viên trong nhà trường trong việc thảo luận, góp ý vào bản dự thảo chiến lược, chính sách chất lượng, kế hoạch chất lượng, xây dựng hệ thống giá trị, các hoạt động đảm bảo chất lượng. Đồng thời tham vấn ý kiến của các bên hữu quan bên ngoài cơ sở giáo dục đại học.

Bên cạnh đó, các trường cần xác định vai trò trong việc tuyên truyền bên ngoài về hoạt động đảm bảo chất lượng, kiểm định chất lượng từ đó giúp cho xã hội, các nhà tuyển dụng, các nhà quản lý hiểu biết và đồng thuận về quá trình này nhằm tiến tới xây dựng văn hoá chất lượng. Mọi người cần hiểu rằng chất lượng đào tạo không chỉ là trách nhiệm của nhà trường mà là kết quả tổng hợp, là sự nỗ lực của cả xã hội, sự phối hợp với các nhà tuyển dụng, các tổ chức xã hội, nghề nghiệp.

Để việc việc hoạch định, thực thi và đánh giá các chính sách giáo dục đại học đảm bảo minh bạch, công khai, các trường phải có tiếng nói đấu tranh đối với những tiêu cực thông quan việc kiểm tra, giám sát. Cũng như đề cao tính nêu gương của lãnh đạo nhà trường trong việc xây dựng niềm tin của các thành viên trong nhà trường và của xã hội đối với chất lượng đào tạo của đơn vị.

Để hình thành văn hoá chất lượng, yếu tố niềm tin là hết sức quan trọng. Niềm tin của các thành viên sẽ được xây dựng dựa trên năng lực chất lượng của nhà trường. Trong đó, lãnh đạo các trường cần có ý thức trong việc tự nâng cao năng lực của bản thân trong công tác quản trị đại học, khuyến khích và khơi gợi năng lực của đội ngũ giảng viên, nhân viên đơn vị trong vấn đề xây dựng văn hoá chất lượng. Đồng thời, cần đầu tư cho đội ngũ làm công tác kiểm định chất lượng của trường về kỹ năng, nghiệp vụ, tinh thần trách nhiệm, cũng như nguồn lực để từng bước xây dựng văn hoá chất lượng.

6. Kết luận

Các chính sách giáo dục đại học là một trong những ưu tiên hàng đầu trong các chương trình nghị sự ở Việt Nam. Để các chính sách này trở thành động lực cho sự phát triển của hệ thống giáo dục đại học, cần phải tăng cường sự tham gia của các cơ sở giáo dục đại học trong chu trình chính sách thông qua vai trò “*nhà doanh nghiệp chính sách*” trong giai đoạn hoạch định chính sách và vai trò “*đảm bảo chất lượng bên trong hướng tới hình thành văn hoá*”

chất lượng” trong giai đoạn thực thi và đánh giá chính sách.

Trong bối cảnh môi trường chính sách liên quan đến giáo dục đại học còn nhiều biến động, việc thực hiện vai trò “nhà doanh nghiệp chính sách” vừa là cơ hội, vừa là thách thức đối với các trường trong quá trình tìm kiếm lợi ích từ các chính sách này. Do đó, tính chủ động, trách nhiệm của các trường trong việc tham gia quá trình hoạch định chính sách là cần thiết tránh tình trạng chấp nhận thực hiện các “chính sách ở trên trời”. Bên cạnh đó, xây dựng văn hoá chất lượng là một quá trình lâu dài và khó khăn nhưng hết sức cần thiết để việc các chính sách giáo dục đại học đi vào thực chất và đạt hiệu quả. Để hoàn thành vai trò này, các cơ sở giáo dục đại học cần chú ý kết hợp giữa các yếu tố hành động để đảm bảo chất lượng, nhận thức để cam kết thực hiện và năng lực chất lượng thông qua yếu tố thông tin, tham gia và niềm tin.

Tài liệu tham khảo

- [1] Viennet, Romane, and Beatriz Pont. "Education Policy Implementation: A Literature Review and Proposed Framework. OECD Education Working Papers, No. 162." OECD Publishing, 2017.
- [2] Howells, J., R. Ramlogan, and S. L. Cheng, The role, context and typology of universities and higher education institutions in innovation systems: A UK perspective, Discussion Papers and Project Reports, Impact of Higher Education Institutions on Regional Economics: A Joint Research Initiative, 2008.
- [3] Shabir, Ghulam, Ghulam Safdar, and Muhammad Imran. "Higher Education and its Importance for Citizen: A Comparative Analysis of UK and USA." Higher Education 4.25 (2014).
- [4] Trowler, Paul, ed. Higher education policy and institutional change. Open University, 2002.
- [5] Dill, David D, and Maarja Soo, Academic quality, league tables, and public policy: A cross-national analysis of university ranking systems, Higher education 49.4: 495-533, 2005.
- [6] Kraft, Michael E., and Scott R. Furlong. Public policy: Politics, analysis, and alternatives. Sage, 2012.
- [7] Kingdon, John W, Agendas, Alternatives and Public Policies, 2nd edition, New York and London, Longman, 2003.
- [8] Weick, Karl E, The Social Psychology of Organizing, 2nd ed, New York, Random House, 1979.
- [9] Feldman, Martha S, Order without Design: Information Production and Policy Making, Vol. 231, Stanford University Press, 1989.
- [10] March, James G, Primer on Decision Making: How Decisions Happen, Simon and Schuster, 1994.
- [11] Wilson, James Q, Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It, Basic Books, 1989.
- [12] Chow, Anthony, Understanding policy change: multiple streams and national education curriculum policy in Hong Kong, Journal of Public Administration and Governance 4.2 (2014) 49.
- [13] Zhou, Nan, and Feng Feng, Applying Multiple Streams Theoretical Framework to college matriculation policy reform for children of migrant workers in China, Public Policy and Administration Research 4.10 (2014) 1.
- [14] Ha, Bui Thi Thu, Tolib Mirzoev, and Maitrayee Mukhopadhyay, Shaping the health policy agenda: the case of safe motherhood policy in Vietnam, International journal of health policy and management 4.11 (2015) 741.
- [15] Kane, Sumit, The Health Policy Process in Vietnam: Going Beyond Kingdon's Multiple Streams Theory: Comment on "Shaping the Health Policy Agenda: The Case of Safe Motherhood Policy in Vietnam", International journal of health policy and management 5.7 (2016) 435.
- [16] European University Association, Quality Culture in European Countries: A Bottom-Up Approach, EUA Publications, 2006.
- [17] Liên hiệp các hội khoa học và kỹ thuật Việt Nam, Bản kiến nghị đề xuất một số biện pháp nhằm tiến tới cải cách triệt để và toàn diện nền giáo dục VN, 2005.
- [18] Bingham, Lisa Blomgren, Tina Nabatchi, and Rosemary O'Leary, The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government, Public Administration Review 65.5 (2005) 547.

Policy Process in Higher Education: The Roles of Higher Education Institutions

Pham Dinh Long, Nguyen Minh Doi, Do Sa Ky

*Ho Chi Minh City Open University,
35-37 Ho Hao Hon, Co Giang Ward, District 1, Ho Chi Minh City, Vietnam*

Abstract: Using a holistic approach in order to access stakeholders and enhance “participation” in a sustainable policy cycle has been a major trend in developed countries around the world for the last 30 years. In Viet Nam, these approaches are applied step by step together with the improvement of the public policy-making process, but still many limitations and inadequacies. This is clearly reflected in the policy process of higher education. The higher education institutions not only play a role in the policy-making process but also are directly affected by the policies toward building a quality culture in their organizations. From this perspective, the paper uses the policy cycle model combined with the Multiple Streams Framework (MSF) of Kingdon (1984) and the quality culture model of the European Union Association (EUA) in order to analyze, clarify and propose groups of solvents to enhance the critical role of higher education institutions in policy process.

Keywords: Policy entrepreneurs; quality culture; multiple streams framework.