

ĐÁNH GIÁ QUÁ TRÌNH THỰC THI CHÍNH SÁCH BỒI DƯỠNG GIÁO VIÊN THỰC HIỆN CHƯƠNG TRÌNH GIÁO DỤC PHỔ THÔNG 2018 TẠI THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

Vũ Ngọc Mai

Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia TP.HCM

Tóm tắt: Áp dụng mô hình của Van Meter và Van Horn cùng với kết quả phỏng vấn, khảo sát GV, ban giám hiệu, giảng viên sư phạm cốt cán và các dữ liệu thứ cấp khác, nghiên cứu của chúng tôi đánh giá một cách có hệ thống quá trình thực thi chính sách bồi dưỡng GV thực hiện Chương trình Giáo dục phổ thông 2018 tại TP.HCM. Trên cơ sở đó, bài báo góp phần cung cấp cơ sở thực tiễn cho việc tiến hành điều chỉnh chính sách, nâng cao chất lượng và hiệu quả bồi dưỡng GV trong bối cảnh cần nhìn nhận lại quá trình triển khai Chương trình Giáo dục phổ thông 2018.

Từ khóa: thực thi chính sách; Chương trình Giáo dục; bồi dưỡng GV

AN EVALUATION OF THE IMPLEMENTATION OF TEACHER PROFESSIONAL DEVELOPMENT POLICY WITHIN THE FRAMEWORK OF THE 2018 GENERAL EDUCATION PROGRAM REFORM IN HO CHI MINH CITY

Vu Ngoc Mai

The University of Social Sciences and Humanities, Viet Nam National University Ho Chi Minh City

Abstract: This study employs the Van Meter and Van Horn framework, supported by qualitative and secondary data, to systematically examine the implementation of teacher professional development policy under Vietnam's 2018 General Education Program in Ho Chi Minh City. Based on these findings, the article aims to provide practical evidence to support policy adjustments and to enhance the quality and effectiveness of teacher development in the context of ongoing reflections on the implementation of the 2018 General Education Program.

Keywords: Policy implementation; General Education Program; teacher professional development

Nhận bài: 04/05/2025

Phản biện: 25/05/2025

Duyệt đăng: 29/05/2025

I. ĐẶT VẤN ĐỀ

Chương trình Giáo dục phổ thông 2018 (CTGDPT 2018) đặt ra yêu cầu đổi mới toàn diện hoạt động dạy học, trong đó bồi dưỡng giáo viên (GV) là khâu then chốt nhằm bảo đảm chất lượng triển khai thực tiễn. TP.HCM là địa phương đi đầu trong thực hiện các chính sách giáo dục, trong đó có chính sách bồi dưỡng GV phục vụ CT 2018. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả tích cực, quá trình thực thi vẫn bộc lộ nhiều bất cập như sự chênh lệch năng lực GV, hạn chế về nguồn lực, bất cập trong tổ chức và giám sát, và tâm lý đối phó trong quá trình học tập. Việc đánh giá thực tiễn triển khai chính sách bồi dưỡng GV tại TP.HCM là cần thiết để nhận diện rõ những yếu tố ảnh hưởng, từ đó đề xuất giải pháp hoàn thiện, góp phần nâng cao hiệu quả thực thi CTGDPT 2018 trong giai đoạn hiện nay.

II. NỘI DUNG NGHIÊN CỨU

2.1. Cơ sở lý thuyết

Thực thi chính sách là tập hợp hành động cụ thể của cá nhân, tổ chức (nhóm), nhà nước... nhằm hiện thực hóa mục tiêu chính sách đã đề ra. Điều kiện để bắt đầu giai đoạn thực thi là khi mục tiêu của chính sách đã được xác định rõ ràng. Mô hình của Van Meter và Van Horn [6] đề xuất 06 biến

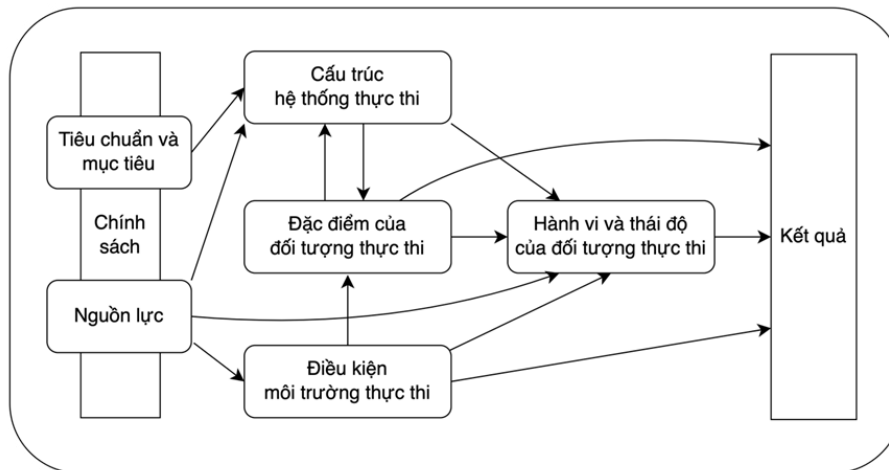
số để phân tích, mô tả quá trình thực thi chính sách trong thực tế theo chiều hướng từ trên xuống, trong đó thể hiện mối liên kết giữa chính sách và việc thực hiện nó. Mô hình này giúp chúng ta hiểu rõ hơn về mối liên hệ giữa việc thiết kế chính sách và việc thực thi chính sách trong thực tiễn, từ đó có thể đánh giá hiệu quả của chính sách và đưa ra các giải pháp cải thiện phù hợp.

Sáu biến số trong mô hình gồm:

- **Tiêu chuẩn & Mục tiêu chính sách:** Mục đích cuối cùng của chính sách. Trong nhiều trường hợp hướng tới khả năng đo lường được
- **Nguồn lực:** Các yếu tố cần thiết cho việc thực thi chính sách có hiệu quả, bao gồm tài lực, nhân lực, vật lực, thông tin...
- **Cấu trúc hệ thống thực thi:** Mối liên hệ và nhiệm vụ của các tổ chức thực thi chính sách, bao gồm hoạt động truyền tải và hình thức chế tài
- **Đặc điểm của đối tượng thực thi:** Bao gồm cả đặc điểm chính thức và phi chính thức của các cá nhân hoặc nhóm chịu tác động từ chính sách
- **Điều kiện môi trường thực thi:** Các yếu tố bên ngoài ảnh hưởng đến việc thực thi chính sách, như văn hóa, kinh tế, xã hội, chính trị... như thái độ và sự quan tâm hoặc ủng hộ hoặc

chống đối của công chúng và các bên liên quan/ nhóm lợi ích đối với chính sách đang được thực thi...

● **Hành vi và thái độ của đối tượng thực thi:**
Cách thức phản ứng, hay quyền định đoạt của các cá nhân, nhóm và nhà nước trước chính sách.



Hình 1: Mô hình các biến số thực thi chính sách từ trên xuống

2.2. Mô tả đối tượng tham gia, nội dung khảo sát và phỏng vấn sâu tương ứng

2.2.1 Chúng tôi khảo sát lấy ý kiến, quan điểm đại trà bằng hình thức trực tuyến (Google Form) với 275 giáo viên (GV) đang công tác tại TP.HCM nhằm bắt thực trạng triển khai các chính sách bồi dưỡng GV thực hiện CT 2018 và đánh giá cá nhân về quá trình tham gia bồi dưỡng.

Phạm vi câu hỏi khảo sát là những đánh giá, nhận định của GV về:

- Quá trình tiếp cận, tham gia hoạt động bồi dưỡng thực hiện CT 2018
- Sự hỗ trợ, ảnh hưởng của chính sách bồi dưỡng và các bên liên quan
- Mức độ hài lòng về thiết kế CT, nội dung bồi dưỡng, hình thức, thời gian tổ chức, phương pháp sư phạm, cách thức kiểm tra - đánh giá,...

2.2.2 Số lượng tham gia phỏng vấn sâu là 19 người, bên cạnh nhóm GV, luận văn cũng thực hiện phỏng vấn sâu các đối tượng sau:

- CBQL tại trường học (Tổ trưởng bộ môn, BGH)
- Bộ phận phụ trách công tác đào tạo, bồi dưỡng GV thuộc các cơ sở giáo dục đặc thù trên địa bàn (Giảng viên Trường Đại học Sư phạm TP.HCM)
- Tác giả tham gia viết SGK của CT 2018
- Chuyên gia trong lĩnh vực quản lý giáo dục, đào tạo GV, thiết kế CT 2018...

2.3. Đánh giá quá trình thực thi chính sách bồi dưỡng GV thực hiện Chương trình GDPT 2018 tại TP.HCM

Trong thực tế, chính sách bồi dưỡng GV (GV) thực hiện CT 2018 đã được triển khai, do đó, trên cơ sở các dữ liệu, phân tích được trình bày trước

đó (trọng tâm là lăng kính ROCCIPI và thông tin từ thực trạng), tác giả tổng hợp và đánh giá một số thành tố của quá trình thực thi như sau:

2.3.1 Tiêu chuẩn & Mục tiêu chính sách

Mục đích cuối cùng của chính sách là 100% GV được bồi dưỡng nhằm đảm bảo số lượng và chất lượng để dạy học CT 2018. Mục tiêu này nhận được sự đồng thuận của các bên liên quan. Về cơ bản, các quy định, tiêu chuẩn cần đạt gắn với chính sách này không mâu thuẫn với các chính sách trước đó, đồng thời, được mô tả, hướng dẫn tương đối cụ thể trong các văn bản tạo nền tảng tốt cho quá trình thực thi. Tuy nhiên, ở một số khía cạnh nhỏ thì các quy định vẫn chưa sát với thực tiễn hay các tiêu chuẩn, mục tiêu được mô tả phân tán trong nhiều văn bản khác nhau gây rối cho người thực hiện.

2.3.2 Nguồn lực

Về tài lực, có khó khăn trong việc đảm bảo ngân sách thực hiện, tạo gánh nặng chi phí cho địa phương, nhà trường và GV; có hệ quả ảnh hưởng đến chậm tiến độ, không đồng đều trong kết quả thực hiện.

Về **nhân lực**, được hậu thuẫn tốt trong công tác triển khai, giám sát do khai thác được đội ngũ chuyên trách là CBQL hành chính nhà nước ngành giáo dục. Đội ngũ báo cáo viên có chuyên môn bài bản, được chọn lọc cẩn thận.

Về **vật lực**, cơ sở hạ tầng kỹ thuật của LMS cơ bản đảm bảo yêu cầu vận hành hiệu quả dù vẫn còn một số hạn chế trong khâu xử lý thông tin, chưa hỗ trợ tốt các GV có năng lực công nghệ thông tin kém và khả năng giám sát hành vi học

tập của GV. Hệ thống học hiệu cũng được đầu tư bài bản từ nguồn ngân sách tài trợ quốc tế.

2.3.3 Cấu trúc hệ thống thực thi

Hoạt động truyền tải thông tin trong nội bộ ngành giáo dục diễn ra hiệu quả, chính xác, nhanh chóng, kịp thời, chủ động và nhất quán cao giữa các tổ chức do các tổ chức thực thi chính sách có mối liên hệ mật thiết theo chiều dọc, cấp trên chỉ đạo và quản lý cấp dưới. Bên cạnh đó, các nhiệm vụ được mô tả rõ ràng bằng hệ thống văn bản.

Các hình thức chế tài chưa được áp dụng chặt chẽ, còn lỏng lẻo và thiếu tính răn đe, nhất quán trong xử lý vi phạm. Các tổ chức cấp trên thực hiện sức mạnh vật chất là chủ đạo thông qua việc cấp ngân sách thực thi, sức mạnh cưỡng chế (đánh giá lao động).

2.3.4 Đặc điểm của đối tượng thực thi

Đối với **GV tại TP.HCM**: Năng lực tiếp nhận và nhu cầu không đồng đều ảnh hưởng đến hiệu quả đầu ra. Một số nhóm đặc thù có nền tảng về chuyên môn, kỹ năng... để tiếp nhận tốt hơn. Năng lực tiếp nhận bị hạn chế bởi thời gian thực hiện nhiệm vụ. Động lực tham gia có thể bị ảnh hưởng từ những mâu thuẫn lợi ích không đảm bảo quyền lợi và các yếu tố khác (tâm lý ngại thay đổi, ỷ lại vào khuôn mẫu...).

Đối với **BGH nhà trường**: Nhiều gánh nặng do phải đảm bảo tổ chức thực hiện theo yêu cầu từ cấp trên về cân đối ngân sách, quản lý, giám sát... Tuy nhiên, có quyền chủ động tương đối để tạo các động lực thúc đẩy hiệu quả trong kết quả bồi dưỡng GV.

Đối với **UBND TP.HCM, Sở và Phòng GD&ĐT**: Tương tự về gánh nặng với BGH do phải đảm bảo tổ chức thực hiện theo yêu cầu từ cấp trên về cân đối ngân sách, quản lý, giám sát... Có thể chủ động phối - kết hợp với các bên liên quan để thúc đẩy thực thi.

Đối với các trường thành viên trong hệ thống ETEP: Có động lực để thúc đẩy hiệu quả chính sách do có lợi ích kèm theo.

2.3.5 Điều kiện môi trường thực thi

Sớm nhận được sự quan tâm lớn từ dư luận xã hội với các thảo luận đa chiều. Nhận được sự hậu thuẫn chính trị - xã hội từ sớm trong các chủ trương của Đảng, Quốc hội.

Tồn tại các nhóm lợi ích: Nhà cung ứng dịch vụ LMS - Sở GD&ĐT, NXB - Sở GD&ĐT có động cơ để thúc đẩy và cản trở thực thi chính sách nhưng tác động không lớn.

2.3.6 Hành vi và thái độ của đối tượng thực thi

Nhìn chung, mức độ nhận thức về chính sách của tất cả các đối tượng thực thi chính đều cao (trừ một bộ phận nhỏ GV). Điều này dẫn đến các phản ứng như sau:

Đối với **GV tại TP.HCM**: Bên cạnh những GV có động lực học tập tự thân, ý thức tốt, tự bồi dưỡng hiệu quả, chủ động hơn với phương thức trực tuyến. Tồn tại một bộ phận có tâm thế tham gia “đôi phó” để hoàn thành nhiệm vụ, không đầu tư nguồn lực dẫn đến giảm hiệu quả bồi dưỡng, khó đạt được mục tiêu nâng cao năng lực giảng dạy CT 2018.

Đối với **BGH nhà trường**: Triển khai thực hiện tốt nhiệm vụ được giao, cố gắng tạo điều kiện tốt nhất trong khả năng cho GV tham gia bồi dưỡng theo quy định và các hình khuyến khích khác.

Đối với **UBND TP.HCM, Sở và Phòng GD&ĐT**: Lãnh, chỉ đạo hoạt động của cấp dưới. Phối hợp với một số bên liên quan để tổ chức các hoạt động thúc đẩy chính sách.

Từ kết quả phân tích các thành tố của quá trình chính sách, tác giả quy đổi theo 5 mức độ tác động của các thành tố đến hiệu quả thực thi trong bảng mô tả sau:

Bảng 1. Kết quả đánh giá tác động của các thành tố của quá trình thực thi chính sách bồi dưỡng GV thực hiện CTGDPT 2018 tại TP.HCM

CÁC THÀNH TỐ	MỨC ĐỘ				
	1	2	3	4	5
Tiêu chuẩn và mục tiêu chính sách					X
Nguồn lực		X			
Cấu trúc hệ thống thực thi		X			
Đặc điểm của đối tượng thực thi			X		
Điều kiện môi trường thực thi				X	
Hành vi và thái độ của đối tượng thực thi			X		

Chú thích:

- Mức độ 1: Hạn chế lớn

- Mức độ 2: Hạn chế
- Mức độ 3: Trung tính
- Mức độ 4: Tích cực
- Mức độ 5: Rất tích cực

Tổng hợp ảnh hưởng từ các thành tố, nhìn chung, việc thực thi chính sách bồi dưỡng GV thực hiện CT 2018 tại TP.HCM đạt được ở mức **trung tính**.

2.4 Khuyến nghị

Để cải thiện hiệu quả thực hiện chính sách bồi dưỡng GV hiện nay và làm bài học kinh nghiệm cho tương lai, có thể cân nhắc khuyến nghị sau:

2.4.1 Hoàn thiện các chính sách, điều kiện thực thi ở cấp độ quản lý nhà nước:

Thế chế hoá các chính sách (quy định, hướng dẫn) rõ ràng, cụ thể hơn, đồng bộ trên toàn quốc để đảm bảo điều kiện thực thi. Diễn hình như quy định chi trả phụ cấp cho GVCC tham gia hỗ trợ GVĐT.

Hoàn thiện thiết kế chính sách để đảm bảo nguồn lực tài chính nhằm hạn chế sự không đồng đều trong triển khai và đảm bảo quyền lợi các bên liên quan, trong đó có cân nhắc đến bối cảnh thực tiễn. Diễn hình như thiết kế nguồn ngân sách đảm bảo xuyên suốt cho quá trình tổ chức bồi dưỡng, tránh thay đổi và tạo gánh nặng tài chính cho tổ chức thực thi (địa phương, nhà trường và GV); đặc biệt khi nguồn thu của trường Tiểu học bị ảnh hưởng.

Tăng cường thực thi minh bạch, chặt chẽ, hiệu quả cơ chế giám sát, chế tài, xử lý các trường hợp vi phạm.

Cải tiến năng lực hệ thống hạ tầng trong nhận diện các trường hợp vi phạm để hỗ trợ công tác giám sát.

2.4.2 Triển khai các giải pháp “chính sách mềm” cần thiết để hỗ trợ, tạo động lực thay đổi tự thân trong nâng cao năng lực chuyên môn, năng lực giảng dạy CT 2018 cho GV trong giai đoạn đổi mới CT (thực hiện từ Tổ chuyên môn, BGH, Chính sách nhà nước các cấp và tăng cường công tác truyền thông...) như:

Tham khảo kinh nghiệm quốc tế để sớm hoàn chỉnh Luật Nhà giáo nhằm quản lý một cách hiệu quả cũng như đảm bảo các quyền lợi cho đội ngũ GV, đồng thời góp phần khẳng định vị thế và giá trị, tôn vinh lao động sư phạm.

Thúc đẩy các trao đổi, sinh hoạt chuyên môn tích cực giữa các GV trong tổ chuyên môn của nhà trường để tăng không gian, thời gian thực hành, chiêm nghiệm nhằm tăng hiệu quả phát triển năng lực dạy học CT 2018.

Tăng cường trao quyền tự chủ cho GV từ xây dựng, triển khai kế hoạch bài học đến đánh giá bài giảng của chính họ, nhằm hạn chế dần tâm lý ỷ lại, thụ động tiếp nhận hay làm “vừa đủ chuẩn đánh giá” như hiện nay.

Tạo điều kiện cho những đổi mới đột phá rõ rệt trong đánh giá lao động sư phạm như chuyển từ đánh giá chuyên cần của GV sang đánh giá năng lực giáo dục của GV; thay đánh giá ngày giờ công và điểm bài kiểm tra học sinh bằng tiêu chí đánh giá kết quả đầu ra - năng lực đạt được và sự tiến triển năng lực cá nhân học sinh để đo lường hiệu quả giáo dục của GV. Trên cơ sở đánh giá chuẩn xác tính chất lao động sư phạm sẽ có thể chính sách tăng lương, đảm bảo thu nhập và đời sống cho GV.

Bên cạnh hình thức tự bồi dưỡng trực tuyến kết hợp mạng lưới hỗ trợ từ xa như hiện nay, nên bổ sung hình thức bồi dưỡng tại trường học (bồi dưỡng theo nhóm nhỏ, định kì, linh hoạt điều chỉnh nội dung theo tình hình, nhu cầu của đơn vị nhằm tăng cường hình thành năng lực sau bồi dưỡng cho GV.

III. KẾT LUẬN

Chúng tôi nhận thấy với cách làm như hiện nay, các chính sách và hoạt động bồi dưỡng GV tại TP.HCM tuy giải quyết được cơ bản nhu cầu của bồi dưỡng truyền thống và đạt tỉ lệ giáo viên tham gia và hoàn thành ở mức tương đối, có hiệu suất tốt nhưng chưa đảm bảo được yêu cầu chất lượng. Mặt khác, cách làm hiện tại cũng ẩn chứa nguy cơ cao dẫn đến kém hiệu quả từ các hành vi “đổi phó”, lâu dần sẽ triệt tiêu động lực của nhóm GV đang thực hiện nghiêm chỉnh. Các nguyên nhân sâu xa cho kết quả trên bộc lộ những hạn chế là hậu quả từ trong thiết kế chính sách và các thành tố của quá trình thực thi. Muốn khắc phục những tồn tại này, chúng tôi cho rằng cần có đầy

đủ cơ sở để có thể đánh giá hiệu quả của các hoạt động bồi dưỡng này với việc triển khai dạy và học CTGDPT 2018, các chính sách hiện nay cần có đầy đủ các điều kiện để bồi dưỡng thực sự tạo được sự chuyển biến trong hiệu quả dạy và học CTGDPT 2018, thiết kế nội dung bồi dưỡng phù

hợp nhu cầu, năng lực của tất cả giáo viên tham gia để tạo hiệu quả đồng bộ. Đây cũng chính là động lực khiến chúng tôi tiếp tục nghiên cứu để hoàn thiện hơn vấn đề cải thiện việc thực thi chính sách bồi dưỡng GV thực hiện triển khai Chương trình Giáo dục mới về sau.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ban chấp hành Trung ương (2013), Nghị quyết 29-NQ/TW ngày 04/11/2013 ban hành về Đổi mới căn bản, toàn diện GD-ĐT, đáp ứng yêu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng XHCN và hội nhập quốc tế.
2. Ban quản lý ETEP (2019), “Giới thiệu ETEP”, Trang thông tin Bồi dưỡng thường xuyên GV và CBQL cơ sở GDPT, truy cập ngày 22/01/2024 tại địa chỉ: <https://boiduongthuongxuyen.edu.vn/gioi-thieu-ETEP.html>
3. Chính phủ (2016), Đề án “Đào tạo, bồi dưỡng nhà giáo và CBQL cơ sở giáo dục đáp ứng yêu cầu đổi mới căn bản, toàn diện GDPT giai đoạn 2016 - 2020, định hướng đến 2025” (ban hành kèm theo Quyết định số 732/QĐ-TTg ngày 29/4/2016)
4. Hiếu, D. T. H. (2015). Factors that influence teachers in the process of educational renovation and some suggestions for Vietnam. Tạp chí Khoa học, (6 (72)), 5.
5. Seidman, A., & Seidman, R. (2003). Assessing a Bill in Terms of the Public Interest: the Legislator’s Role in the Law-Making Process. In *The World Bank Legal Review, Volume 1: Law and Justice for Development* (pp. 207-256). Brill Nijhoff.
6. Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & society*, 6(4), 445-488