Quản lí nhà nước về nhà giáo trên thế giới và vấn đề đặt ra với Việt Nam

Phạm Đỗ Nhật Tiến[1], Trần Công Phong[2], Trịnh Thị Anh Hoa[3]

[1] Học viện Quản lí Giáo dục
31 Phan Đình Giót, Thanh Xuân, Hà Nội, Việt Nam
Email: phamdntien26@gmail.com

[2] Email: tcphong@moet.edu.vn
[3] Email: anhhoa19@gmail.com

Viện Khoa học Giáo dục Việt Nam
101 Trần Hưng Đạo, Hoàn Kiếm, Hà Nội, Việt Nam

TÓM TẮT: *Quản lí nhà nước về nhà giáo là nhiệm vụ quan trọng nhất và phức tạp nhất trong quản lí nhà nước về giáo dục. Để thực hiện nhiệm vụ này, trong khoảng ba thập kỉ gần đây, quản lí nhà nước về nhà giáo đã chuyển từ mô hình quản lí nhân sự sang mô hình quản lí nguồn nhân lực với quan điểm nhà giáo là nguồn lực quan trọng nhất cần phát triển để thực hiện mục tiêu giáo dục. Với quan điểm đó, các nước trên thế giới đã ban hành các luật khác nhau về nhà giáo, từ Luật Nhà giáo đến các luật về nghề dạy học, về đào tạo nhà giáo, về chế độ đãi ngộ nhà giáo. Ở nước ta hiện nay, cách tiếp cận trong quản lí nhà nước về nhà giáo vẫn dừng lại chủ yếu theo mô hình quản lí nhân sự. Điều đó dẫn đến những bất cập trong phát triển đội ngũ nhà giáo khi hệ thống giáo dục đã trở nên rất phức tạp như ngày nay. Vì vậy, điều cần thiết là chuyển tư duy quản lí nhà nước về nhà giáo sang mô hình quản lí nguồn nhân lực để sớm xây dựng và ban hành Luật Nhà giáo.*

TỪ KHÓA: **Nhà giáo; quản lí nhà nước; quản lí nhân sự; quản lí nguồn nhân lực; Luật Nhà giáo.**

→ Nhận bài 15/11/2019 → Nhận kết quả phản biện và chỉnh sửa 10/12/2019 → Duyệt đăng 25/12/2019.

1. Đặt vấn đề

Đối chiếu với lịch sử giáo dục (GD) thì quản lí nhà nước (QLNN) về nhà giáo chỉ xuất hiện sau khi đã hình thành hệ thống GD công lập. Hệ thống này phải mất vài thế kỉ mới hình thành. Thoạt đầu, chỉ là sự ra đời của một vài trường công lập. Chẳng hạn, ở Mĩ, trường công lập đầu tiên được thành lập vào năm 1635 tại thành phố Boston, Massachusetts với trụ sở là nhà thầy giáo, còn lương thầy do ngân sách thành phố chi trả. Đến những năm 1840, tất cả các bang của nước Mĩ mới có trường tiểu học công lập. Giáo viên (GV) của các trường này chỉ cần là người có học, không cần kĩ năng gì khác. Dạy học được quan niệm là công việc ai cũng có thể làm được, miễn là người đó có trình độ văn hóa nhất định. Dạy học là một công việc mang nặng tính nghiệp dư và GV chỉ phải tuân theo các chỉ thị và hướng dẫn về những việc phải làm. Đó là bức tranh chung về nhà giáo và việc dạy học cho đến cuối thế kỉ XIX ở Mĩ cũng như ở các nước Châu Âu. Có thể nói, vào lúc đó, dù là có trường công lập và nhà giáo hưởng lương từ tiền đóng thuế của người dân nhưng QLNN về nhà giáo mới ở giai đoạn sơ khai và chỉ tập trung vào việc bảo đảm có đủ nhà giáo đứng lớp, còn nhà giáo chỉ cần là người có trình độ văn hóa phù hợp để truyền đạt kiến thức cho HS.

Thế kỉ XX, với những biến động cách mạng vĩ đại về kinh tế - chính trị và khoa học - công nghệ đã dẫn đến những thay đổi căn bản trong nhận thức về vai trò của GD. Việc hình thành hệ thống GD công lập là một trong những đặc trưng nổi bật của sự phát triển GD trong thế kỉ XX. Nó kéo theo những yêu cầu mới, đặc trưng mới đối với nhà giáo. Trước hết, nhà giáo phải được đào tạo để có những phẩm chất và năng lực cần thiết trong dạy học. Tiếp nữa, nhà giáo trường công lập ở hầu như mọi nước trên thế giới phải được coi là viên chức với những nghĩa vụ, trách nhiệm, quyền hạn và quyền lợi của người ăn lương nhà nước. Đặc biệt, trong bối cảnh của những cải cách GD liên tục suốt mấy thập kỉ gần đây thì nhà giáo phải là người đóng vai trò chính trong việc thực hiện các yêu cầu cải cách để đưa cải cách GD đến thành công.

QLNN về nhà giáo hình thành và phát triển trong bối cảnh đó. Nhiệm vụ của nó là tạo ra một hành lang pháp lí để có một đội ngũ nhà giáo đủ về số lượng, bảo đảm về chất lượng, hợp lí về cơ cấu trong những giới hạn của ngân sách nhà nước dành cho GD. Đây là một công việc *phức tạp và quan trọng* khi mà ở bất kì quốc gia nào, nhà giáo trường công lập cũng là đại bộ phận lực lượng viên chức và chi tiêu tiền lương của họ chiếm phần lớn ngân sách chi cho ngành GD. Cùng với nhận thức ngày càng được khẳng định rằng, nhà giáo đóng vai trò quyết định trong việc nâng cao chất lượng GD thì QLNN về nhà giáo cũng trở thành *nhiệm vụ phức tạp và quan trọng nhất* trong QLNN về GD. Vấn đề mà bài viết này muốn đặt ra và tìm câu trả lời là tìm hiểu xem các nước trên thế giới đã giải quyết nhiệm vụ trên như thế nào, từ đó đối chiếu với hiện trạng QLNN về nhà giáo của Việt Nam để có những khuyến nghị cần thiết. ***Bài viết là kết quả nghiên cứu của đề án KHGD/16-20.ĐA.003 "Nghiên cứu cơ sở lí luận và thực tiễn cho việc đề xuất***

xây dựng Luật Nhà giáo", được tài trợ bởi Chương trình Khoa học và Công nghệ cấp Quốc gia giai đoạn 2016 -2020 "Nghiên cứu phát triển khoa học GD đáp ứng yêu cầu đổi mới căn bản, toàn diện GD Việt Nam".

2. Nội dung nghiên cứu

2.1. Sự dịch chuyển về tiếp cận trong quản lí nhà nước về nhà giáo

Cho đến những năm 80 của thế kỉ trước, khi hệ thống GD ở các nước đều có đặc trưng chung là công lập và chưa phức tạp như hệ thống GD ngày nay thì QLNN về nhà giáo được thực hiện chủ yếu theo *mô hình quản lí (QL) nhân sự* (Personnel management). Theo cách hiểu chung nhất thì QL nhân sự trong một tổ chức là chức năng hành chính của tổ chức đó nhằm có được nhân sự cần thiết cho các hoạt động của tổ chức và thiết lập mối quan hệ giữa người sử dụng lao động và người lao động trong tổ chức. Trong mô hình QL này, nhà giáo chỉ đơn thuần là người lao động, là viên chức, được cơ quan QL tuyển dụng, điều động, phân công và trả lương để thực hiện nhiệm vụ giảng dạy trong nhà trường công lập.

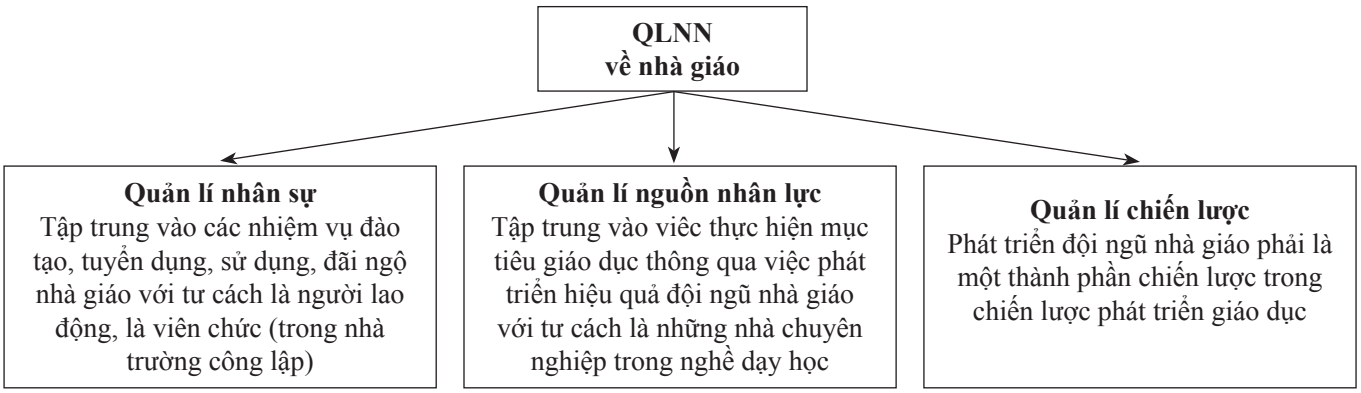
Vào hai thập kỉ cuối của thế kỉ XX, với việc hệ thống GD trở nên phức tạp cả về quy mô, cơ cấu và loại hình thì QLNN về nhà giáo chuyển từ mô hình QL nhân sự sang *mô hình QL nguồn nhân lực* (Human resources management). Điểm khác biệt cơ bản trong mô hình QL này là *nhà giáo được nhìn nhận như một nguồn lực chủ yếu đóng góp vào thành công của GD*. Nguồn lực này bao gồm những nhà chuyên nghiệp trong nghề dạy học. Họ cần được đào tạo, tuyển dụng và sử dụng theo một kế hoạch chiến lược để bảo đảm có sự gắn kết giữa số lượng, năng lực, động lực và cơ cấu của đội ngũ nhà giáo với các mục tiêu và yêu cầu phát triển của GD. Theo Barbara Tournier [1] thì sự khác biệt giữa hai mô hình QL như sau (xem Bảng 1).

Trên thực tế, không có sự phân biệt rạch ròi giữa QL nhân sự và QL nguồn nhân lực. Nói cho đúng thì trong QL nguồn nhân lực cũng có QL nhân sự, nhưng đặt trọng tâm vào mục tiêu QL và chiến lược phát triển sao cho đội ngũ nhà giáo đáp ứng có hiệu quả mục tiêu và yêu cầu phát triển GD trong hiện tại và tương lai. Do đó, ngày nay, QLNN về nhà giáo bao gồm các thành tố như sau (xem Hình 1).

Như vậy, trong tiếp cận QL nhân sự, nhà giáo được nhìn nhận chủ yếu như người lao động và được điều chỉnh bởi Luật Lao động. Trong bối cảnh hệ thống GD hầu suốt thế kỉ XX ở mọi quốc gia trên thế giới là hệ thống công lập thì nhà giáo còn được nhìn nhận là viên chức và được điều chỉnh bởi luật viên chức. Luật Lao động và Luật Viên chức tạo thành khung pháp lí với những quy định chung về đào tạo, tuyển dụng, sử dụng, đãi ngộ, quyền, trách nhiệm của nhà giáo với tư cách là người lao động, là viên chức. Về cơ bản, khung pháp lí này được thực hiện theo một tiếp cận từ trên xuống, với nhà QL là trung tâm, còn nhà giáo là đối tượng QL với những quy định phải tuân thủ chung nhất cho người lao động và viên chức. Trong khi đó, vị thế cùng các

Bảng 1: Sự khác biệt giữa QL nhân sự và QL nguồn nhân lực

	QL nhân sự	QL nguồn nhân lực
Quan điểm cơ bản	Nhân viên là một khoản chi cần phải giảm thiểu	Nhân viên là một nguồn lực cần phải phát triển
Đào tạo	Đào tạo là để nhân viên phù hợp với yêu cầu công việc	Đào tạo là sự đầu tư cho hiện tại và tương lai của tổ chức
Tầm nhìn	Ngắn và trung hạn	Dài hạn
Cơ sở tạo nên hiệu quả hoạt động	Máy móc và tổ chức	Máy móc, tổ chức và nguồn nhân lực
Nguồn tạo nên động lực	Tiền và thăng tiến	Tiền, thăng tiến và công việc
Đối diện với sự thay đổi	Nhân viên kháng cự sự thay đổi,	Nguồn nhân lực linh hoạt và thích ứng.



Hình 1: Các thành phần trong QLNN về nhà giáo [1]

đặc trưng lao động nghề nghiệp, năng lực, động lực của nhà giáo trong mối quan hệ với việc thực hiện sứ mệnh và mục tiêu của GD không được tính đến. Tuy nhiên, khung pháp lí theo tiếp cận QL nhân sự này đủ để đáp ứng yêu cầu QLNN về nhà giáo trong khoảng bảy, tám thập niên đầu tiên của thế kỉ XX khi hệ thống GD ở các nước chủ yếu là công lập, ổn định và chưa phức tạp.

Bước sang những năm 1980, các hệ thống GD ngày càng trở nên phức tạp với những cải cách liên tục cùng các xu thế phổ cập hóa GD phổ thông, đại chúng hóa GD đại học, dân chủ hóa, tư nhân hóa, quốc tế hóa, học tập suốt đời…Đội ngũ nhà giáo trở thành một nguồn lực quan trọng không phải chỉ đối với GD mà còn đối với xã hội. Đó là nguồn nhân lực lớn nhất trong đội ngũ nhân lực chất lượng cao của mọi quốc gia. Đó cũng là lực lượng viên chức chiếm đại đa số trong hàng ngũ viên chức. Đội ngũ này ngày càng được nhà nước và xã hội nhận thức là đóng vai trò quyết định trong việc chuẩn bị thế hệ tương lai cho đất nước, góp phần chủ yếu vào việc cung cấp nhân lực ở mọi trình độ và mọi ngành nghề cho sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Vì vậy, QLNN về nhà giáo chuyển trọng tâm sang tiếp cận theo QL nguồn nhân lực với khung pháp lí tương ứng là các văn bản luật về nhà giáo. Các văn bản luật này khá đa dạng, có thể là Luật Nhà giáo hoặc luật về các vấn đề liên quan đến nhà giáo như Luật Đào tạo GV, Luật về nghề dạy học, Luật về các điều kiện và lương GV…Về cơ bản, các văn bản luật này tạo thành khung pháp lí theo tiếp cận từ dưới lên, lấy nhà giáo làm trung tâm, coi đó là nguồn lực quan trọng nhất của GD cần được phát triển để bảo đảm thực hiện sứ mệnh và mục tiêu của GD.

Cuối cùng, về thành phần QL chiến lược, đó là một thành phần quan trọng trong QLNN về nhà giáo gắn liền với tiếp cận theo QL nguồn nhân lực. Thành phần này hướng tới sự phát triển của đội ngũ nhà giáo trong bối cảnh thường xuyên thay đổi của môi trường kinh tế - xã hội. Đây là công việc phức tạp về kĩ thuật, có thể được quy định thành một số điều mang tính nguyên tắc trong Luật Nhà giáo (như trong Luật về nhân sự GD cơ bản 2009 của Luxembourg) nhưng thường được thể chế hóa thành văn bản dưới luật và không được bàn tiếp trong bài viết này.

2.2. Sự hội tụ mang tính toàn cầu trong nội dung quản lí nhà nước về nhà giáo

Đối với nhà giáo, năm 1966 là một năm đáng ghi nhớ. Đó là năm mà UNESCO phối hợp với ILO công bố bản Khuyến nghị về vị thế nhà giáo. Bản Khuyến nghị này quan trọng đối với cả nhà giáo và nhà QL GD trên nhiều phương diện. Trước hết, nó khẳng định vai trò quan trọng của nghề dạy học và vị thế cao quý của nhà giáo với tư cách là nhà chuyên nghiệp trong nghề dạy học. Thứ hai, nó chỉ ra những nội dung chủ yếu mà công tác QLNN về nhà giáo cần xem xét để xây dựng chính sách và pháp luật về nhà giáo theo hướng QL nguồn nhân lực. Thứ ba, nó hướng đến phương pháp tham dự giữa các bên có liên quan trong xây dựng chính sách và pháp luật về nhà giáo. Để giám sát và đánh giá việc thực hiện các khuyến nghị này, ngay năm sau, năm 1967, một Ủy ban hỗn hợp chuyên gia ILO/UNESCO về việc áp dụng các khuyến nghị được thành lập.

Tuy nhiên, khi mà cách tiếp cận theo QL nhân sự chiếm vai trò chủ đạo trong QLNN về nhà giáo thì các khuyến nghị của ILO/UNESCO vẫn chưa được coi trọng. Kể cả trong hai thập niên cuối của thế kỉ XX, dù rằng QLNN về nhà giáo đã chuyển sang tiếp cận theo QL nguồn nhân lực, nhưng khi mà chưa có bằng chứng thuyết phục về vai trò quyết định của nhà giáo trong việc nâng cao chất lượng GD, thì các khuyến nghị của ILO/UNESCO vẫn chưa phát huy tác dụng. Báo cáo năm 2000 của Ủy ban hỗn hợp chuyên gia ILO/UNESCO nhận định: Hiện trạng nhà giáo chẳng có gì để tự hào; Vị thế nhà giáo tiếp tục sa sút trên ba lĩnh vực chính, bao gồm: việc làm và sự nghiệp, đào tạo nhà giáo, sự tham dự của nhà giáo trong xây dựng chính sách.

Chỉ khi bước vào những năm đầu của thế kỉ XXI, với ngày càng nhiều bằng chứng khoa học về vai trò quyết định của nhà giáo trong việc nâng cao chất lượng GD thì bên cạnh UNESCO mới có nhiều tổ chức quốc tế khác cùng vào cuộc để làm rõ những lĩnh vực mà QLNN về nhà giáo cần quan tâm. Năm 2001, OECD, UIL và WEI, trên cơ sở phân tích các chỉ số GD của các nước đang phát triển, đưa ra các khuyến nghị về lựa chọn chính sách trong xây dựng đội ngũ nhà giáo đủ năng lực đáp ứng các yêu cầu của ngày mai [2]. Bốn năm sau, OECD đúc kết kinh nghiệm và kết quả nghiên cứu để phân tích, trao đổi và gợi ý về cách thức để thu hút, đào tạo, giữ chân các nhà giáo giỏi ở các nước phát triển [3]. Tiếp đó, năm 2006, UNESCO đưa ra các phân tích và kiến giải về một loạt chính sách liên quan đến việc tuyển dụng, đào tạo, sử dụng, đãi ngộ, điều kiện làm việc của GV nhằm hướng tới việc thực hiện các mục tiêu GD cho mọi người đến năm 2015 [4]. Ngân hàng Thế giới cũng vào cuộc và trong phạm vi chương trình Tiếp cận hệ thống để nâng cao chất lượng GD (SABER) đã có nhiều nghiên cứu để nhận dạng các lĩnh vực chính sách chủ chốt mà QLNN về nhà giáo cần quan tâm xây dựng và thể chế hóa [5].

Đặc biệt quan trọng là, những nghiên cứu khoa học và chia sẻ kinh nghiệm về chính sách nhà giáo và đào tạo nhà giáo đã mang vóc dáng toàn cầu. Lần đầu tiên, hội nghị thượng đỉnh quốc tế về nghề dạy học được tổ chức vào năm 2011 ở New York để chia sẻ kinh nghiệm về kết quả nghiên cứu khoa học trong việc nâng cao chất lượng nhà giáo cũng như chất lượng dạy và học. Từ đó đến nay, đã 9 lần hội nghị và riêng tháng 3 năm 2018, Hội nghị thượng đỉnh lần thứ tám tổ chức tại Lisbon tập trung vào chủ đề duy nhất là đề cao và nâng cao vị thế nhà giáo.

Bên cạnh đóng góp của các tổ chức quốc tế kể trên, còn phải kể đến các đóng góp quan trọng của một số tổ chức tư vấn toàn cầu như McKinsey & Company, Pearson…Tất cả các đóng góp này đều hỗ trợ, bổ sung và làm giàu cho nhau mà kết quả là tạo thành một nền tảng tri thức tin cậy cho công tác QLNN về nhà giáo. Nền tảng tri thức này,

trong bối cảnh toàn cầu hóa đã đến với mọi quốc gia và nhờ vậy dẫn đến sự hội tụ mang tính toàn cầu trong việc nhận dạng những nội dung cơ bản trong QLNN về nhà giáo [6]. Dĩ nhiên, vẫn có những khác biệt nhất định giữa nước này và nước khác, nhưng về đại thể các nội dung cơ bản đó bao gồm: Vị thế nhà giáo; Tính chuyên nghiệp của nghề dạy học; Đào tạo, bồi dưỡng nhà giáo; Phát triển sự nghiệp nhà giáo.

2.3. Nội dung quản lí nhà nước về nhà giáo

2.3.1. Vị thế nhà giáo

Khuyến nghị năm 1966 của ILO/UNESCO về vị thế nhà giáo và Khuyến nghị năm 1997 của UNESCO về vị thế giáo chức đại học là hai công cụ quốc tế đặt vị thế nhà giáo ở mọi cấp học và trình độ đào tạo, vào tâm điểm QLNN về nhà giáo. Theo định nghĩa của Khuyến nghị 1966 thì vị thế nhà giáo được hiểu trên hai phương diện: Một mặt là sự trọng thị đối với tầm quan trọng của nhiệm vụ nhà giáo và những năng lực mà họ cần có để thực hiện nhiệm vụ đó; Mặt khác là các điều kiện làm việc, sự đãi ngộ và những lợi ích vật chất khác giành cho họ trong tương quan với các nhóm nghề nghiệp khác. "Vị thế xứng đáng của nhà giáo và sự tôn trọng của công chúng đối với nghề dạy học có tầm quan trong thiết yếu trong việc thực thi đầy đủ các mục đích, mục tiêu GD" (Khuyến nghị 1966, khoản III.5).

Vì thế, nâng cao vị thế nhà giáo là một nội dung hàng đầu trong QLNN về nhà giáo. Điều đó không dừng ở tuyên bố mà đòi hỏi đặt vị thế nhà giáo trong mối tương quan với những nội dung khác trong QLNN về nhà giáo. Nghiên cứu của UNESCO về vị thế và quyền của nhà giáo khu vực Châu Á - Thái Bình Dương đã xác định vị thế và quyền nhà giáo qua những dữ liệu trong 10 lĩnh vực sau: Tiêu chuẩn vào ngành Sư phạm; Đào tạo ban đầu; Tuyển dụng và phân công; Khối lượng việc làm; Phát triển nghề nghiệp; Tiền lương; Hưu; Đánh giá; Các hội nhà giáo; Sự tham gia của nhà giáo vào quá trình hoạch định chính sách [7].

Hội nghị thượng đỉnh quốc tế về nghề dạy học năm 2018 nhận định, GV ngày nay chịu áp lực nhiều hơn bởi lẽ họ đang ngày càng được kì vọng sẽ thực hiện các nhiệm vụ vượt ra ngoài mô tả công việc của họ. Họ không chỉ phải trang bị cho HS các kĩ năng nhận thức mà còn phải phát triển ở HS các kĩ năng phi nhận thức. Trong bối cảnh đó, việc đề cao và nâng cao vị thế nhà giáo đóng vai trò rất quan trọng bởi lẽ các nghiên cứu cho thấy các hệ thống GD thành công nhất là các hệ thống trong các quốc gia mà xã hội đánh giá cao nghề dạy học [8].

Do tầm quan trọng của vị thế nhà giáo, từ năm 2013, Quỹ Varkey (Varket Foundation) đã tiến hành xây dựng và công bố Chỉ số vị thế nhà giáo toàn cầu. Báo cáo năm 2018 cho thấy, trong 35 nước và vùng lãnh thổ tham gia khảo sát thì top đầu theo thứ tự từ trên xuống gồm: Trung Quốc, Malaysia, Đài Loan, Nga, Indonesia, Hàn Quốc. Báo cáo cũng chỉ ra rằng, *việc trả lương cao cho nhà giáo và việc nâng cao vị thế nhà giáo* là hai điều kiện cần để đem lại những kết quả đầu ra tốt hơn cho HS. Sunny Varkey, người sáng lập Quỹ Varkey khẳng định: "Cuối cùng thì chỉ số vị thế nhà giáo đã đem lại bằng chứng học thuật cho cái mà chúng ta vẫn hiểu một cách bản năng: mối liên hệ giữa vị thế nhà giáo trong xã hội với kết quả học tập của HS trong trường. Giờ đây, chúng ta có thể nói không chút do dự rằng, tôn trọng nhà giáo không chỉ là một nghĩa vụ đạo đức quan trọng, nó còn là thiết yếu cho các chuẩn đầu ra của GD một nước" [9].

2.3.2. Tính chuyên nghiệp của nghề dạy học

Việc chính thức khẳng định trên phạm vi quốc tế rằng, dạy học là một nghề được đưa ra lần đầu tiên vào năm 1966 trong Bản khuyến nghị về vị thế GV của ILO/UNESCO. Thực sự, đó là một bước tiến quan trọng về nhận thức cũng như sự phát triển của bản thân việc dạy học trong thế kỉ XX. Đối với nhiều nước đang phát triển, trong đó có Việt Nam thì dường như không có sự khác biệt đáng kể giữa hai khái niệm công việc và nghề nghiệp. Nói rằng một người nào đó có công việc, chẳng hạn sửa chữa xe máy cũng có nghĩa là người đó có nghề sửa chữa xe máy. Tuy nhiên, trong các xã hội đã có bước tiến lớn trong phân công lao động thì giữa công việc và nghề nghiệp có một đường ranh rõ ràng.

Theo wikipedia (mục từ profession) thì một công việc được coi là một nghề khi đã qua các điểm mốc phát triển như sau: 1/ Công việc đó phải toàn thời gian; 2/ Công việc đó được đào tạo qua trường; 3/ Công việc đó được đào tạo qua trường đại học; 4/ Hiệp hội địa phương của những người làm công việc đó được thành lập; 5/ Hiệp hội quốc gia được thành lập; 6/ Các quy tắc ứng xử đạo đức trong công việc được thiết lập; 7/ Các quy định nhà nước về chứng chỉ hành nghề được ban hành.

Với quan niệm như vậy thì các nghề được hình thành đầu tiên trong lịch sử là: nghề Truyền giáo, nghề Y và nghề Luật. Đến đầu thế kỉ XX mới có sự công nhận một số nghề mới như nghề Dược, nghề Thú y, nghề Dạy học …

Về bản chất, một công việc được coi là một nghề nghĩa là công việc đó không phải chỉ qua một quá trình đào tạo lâu dài mà còn vì công việc đó có vai trò quan trọng và giá trị sống còn đối với sự phát triển của xã hội. Vì thế, khi một công việc được công nhận là một nghề thì những người làm nghề có vị thế xã hội nâng cao, được xã hội tin tưởng và tôn trọng.

Vì thế, Khuyến nghị 1966 của ILO/UNESCO đã khẳng định như sau tại khoản III.6: "Dạy học phải được xem là một nghề: Đó là một dạng dịch vụ công đòi hỏi nhà giáo phải có kiến thức chuyên môn và kĩ năng chuyên nghiệp mà nhà giáo có được và duy trì được thông qua học tập nghiêm túc và thường xuyên; Nghề dạy học cũng đòi hỏi trách nhiệm cá nhân và tập thể đối với việc GD và sự toại nguyện của HS".

Tuy nhiên, quan điểm này dừng lại trên văn bản suốt một thời gian dài khi mà QLNN về nhà giáo vẫn chỉ dừng ở QL nhân sự. Mãi đến cuối thế kỉ XX, khi QLNN về nhà giáo

chuyển sang QL nguồn nhân lực thì quan điểm này mới được cụ thể hóa thành nhiều quy định pháp luật khác nhau tùy theo cách tiếp cận của từng quốc gia.

Có nước như Philippines ban hành Luật Chuyên nghiệp hóa nhà giáo (Philippine Teachers Professionalization Act of 1994) với tuyên ngôn "Nhà nước công nhận vai trò cốt tử của nhà giáo trong xây dựng và phát triển đất nước thông qua những người dân sáng chữ và có trách nhiệm. Vì thế, Nhà nước có trách nhiệm bảo đảm và thúc đẩy GD có chất lượng thông qua việc điều chỉnh và giám sát thích đáng công tác cấp phép và chuyên nghiệp hóa nghề dạy học".

Một số nước ban hành luật về Hội đồng dạy học hoặc Hội đồng nhà giáo. Chẳng hạn, Ireland ban hành Luật Hội đồng dạy học (Teaching Council Act 2001) với mục đích: "Thúc đẩy dạy học như một nghề; Thúc đẩy sự phát triển nghề nghiệp của nhà giáo; Duy trì và cải thiện chất lượng dạy học của nhà nước; Thiết lập chuẩn, chính sách và quy trình GD và đào tạo nhà giáo cùng các vấn đề khác liên quan đến nhà giáo và nghề dạy học; Quy định việc đăng kí và điều chỉnh nhà giáo; nâng cao năng lực và chuẩn nghề nghiệp nhà giáo".

Thái Lan ban hành Luật Hội đồng nhà giáo và nhân sự GD (The teachers and educational personnel council act 2003), nhằm mục đích phát triển đội ngũ nhà giáo với tư cách là những nhà chuyên nghiệp trong nghề dạy học. Nam Phi ban hành luật Hội đồng nhà giáo (Council for Educators Act No 31 of 2000) với 3 mục tiêu: 1/ Quy định việc đăng kí làm nghề của nhà giáo; 2/ Thúc đẩy sự phát triển nghề nghiệp của nhà giáo; 3/ Quy định, duy trì và bảo vệ các chuẩn nghề nghiệp và đạo đức của nhà giáo thông qua hoạt động của Hội đồng nhà giáo.

Một số nước khác ban hành luật về đăng kí GV. Bang Tây Úc ban hành Luật đăng kí GV (Teacher Registration Act 2012) với mục đích quy định việc thành lập Ban đăng kí nhà giáo; Điều chỉnh nghề dạy học; Tạo điều kiện cho việc thành lập, thực hiện và điều hành chương trình kiểm định chất lượng các chương trình đào tạo GV. Bang Nam Úc ban hành Luật về các chuẩn và đăng kí nhà giáo (Teachers Registration and Standards Act 2004) với mục đích "thiết lập và duy trì một hệ thống đăng kí GV và chuẩn nghề nghiệp nhà giáo để bảo vệ lợi ích công trong việc có một nghề dạy học mà các thành viên là những nhà GD có năng lực, những người phù hợp và đúng đắn trong việc chăm sóc trẻ".

2.3.3. Đào tạo nhà giáo

Đào tạo nhà giáo là một nội dung quan trọng trong QLNN về nhà giáo dù là theo tiếp cận QL nhân sự hay QL nguồn nhân lực, tuy nhiên, có khác biệt. Trong QL nhân sự, nhà giáo là đối tượng QL, còn đào tạo nhà giáo chỉ được nhìn nhận theo *quan điểm tĩnh*. Điều đó nghĩa là đào tạo nhà giáo chỉ giới hạn trong đào tạo ban đầu, đó là yêu cầu nhà giáo phải đạt để được tuyển vào hàng ngũ viên chức và để thực thi công vụ là giảng dạy trong trường công lập.

Trong QL nguồn nhân lực, nhà giáo là nguồn lực cần phát triển và đào tạo nhà giáo được nhìn nhận theo *quan điểm động*. Điều đó nghĩa là, đào tạo nhà giáo không chỉ giới hạn trong đào tạo ban đầu mà còn gồm đào tạo trong công việc, đào tạo liên tục, đào tạo suốt đời. Nhà giáo được khuyến khích và tạo điều kiện để không ngừng nâng cao trình độ chuyên môn nghiệp vụ vì mục đích đem lại các kết quả học tập tốt hơn cho người học, dù đó là nhà giáo trường công hay trường tư.

Đào tạo nhà giáo theo tiếp cận QL nguồn nhân lực được đặc biệt chú trọng từ cuối những năm 1990 khi có nhiều bằng chứng khoa học liên quan đến đào tạo nhà giáo và nghề dạy học. Theo Barbara Tournier [10] thì dù rằng chất lượng dạy học phụ thuộc vào nhiều biến tố, nhưng rõ ràng có một mối quan hệ, mặc dù phức tạp, giữa hiệu quả giảng dạy của GV với mức độ và chất lượng đào tạo GV. Còn dạy học là một nghề, nhưng đó là một nghề phức tạp và đặc biệt. Đó là "Một nghề về con người, được tổ chức xoay quanh kiến thức môn học cùng các kĩ năng sư phạm và kĩ năng quan hệ, dựa trên các giá trị. Đó là một nghề phức tạp về kiến thức và quan hệ con người".

Vì thế, kể từ những năm 1990, vấn đề đào tạo nhà giáo, nhất là chất lượng đào tạo đã được quan tâm nhiều hơn vài trăm năm lịch sử trước đó [11]. Đào tạo nhà giáo cũng có một định hướng mới, đó là chuyên nghiệp hóa. Định hướng này phát triển thành một phong trào với mục đích xây dựng một nền tảng tri thức toàn diện và khoa học về nghề dạy học, cùng với việc tích lũy các kinh nghiệm thành công trong giảng dạy, học tập và nghiên cứu, sao cho GV trở thành những nhà chuyên nghiệp trong dạy học.

Những vấn đề nêu trên trong đào tạo nhà giáo đòi hỏi một tầm nhìn dài hạn của các nhà hoạch định chính sách để bảo đảm rằng định hướng đào tạo được tôn trọng, được cam kết thực hiện mà không bị thay đổi do sự thay đổi của các bộ trưởng GD. Nghĩa là cần phải có những quy định về luật liên quan đến đào tạo nhà giáo. Điều này có thể được thực hiện theo nhiều cách.

Thường thì các quy định về đào tạo nhà giáo nằm ngay trong Luật GD hoặc Luật Nhà giáo. Chẳng hạn, tại Chương 21 về Nhà giáo, trong Bộ Luật GD bang Texas - Mĩ, có những quy định chi tiết về đào tạo mà nhà giáo phải đạt để được tuyển vào ngành sư phạm, được tuyển dụng và chứng nhận tư cách nhà giáo. Riêng về chương trình đào tạo, cũng có quy định yêu cầu chương trình phải: 1/ Cung cấp các kĩ năng mà nhà giáo phải có, những trách nhiệm mà nhà giáo phải tuân thủ, những kì vọng mà bang Texas trông đợi ở HS; 2/ Đáp ứng vấn đề cung-cầu nhà giáo của bang; 3/ Có sự hoàn thiện theo thời gian; 4/ Chú trọng xây dựng các kĩ năng vững chắc trong QL lớp học; 5/ Phù hợp với khung khổ đánh giá nhà giáo và hiệu trưởng của bang; 6/ Xây dựng các mối quan hệ, giao tiếp và ranh giới phù hợp giữa nhà giáo và HS.

Một số nơi ban hành Luật Đào tạo nhà giáo. Iceland ban hành Luật Đào tạo và tuyển dụng nhà giáo và hiệu trưởng trường mẫu giáo, trường bắt buộc và trường trung học phổ

thông (Act on the Education and Recruitment of Teachers and Head Teachers in Pre-School, Compulsory School and Upper Secondary School 2008) nhằm đảm bảo rằng việc đào tạo những người thực hành giảng dạy và chăm sóc trẻ ở trường mẫu giáo, trường bắt buộc và trung học phổ thông đáp ứng yêu cầu nghề nghiệp và trách nhiệm của họ. Đài Loan ban hành Luật Đào tạo nhà giáo (Teacher Education Act 2017) nhằm tạo hành lang pháp lí cho việc đào tạo và GD GV có trình độ cho các trường ở cấp trung học cơ sở trở xuống và cho các trường mầm non, để tăng cường cung cấp GV và nâng cao chuyên môn nghiệp vụ của họ... Bang Tây Úc ban hành Luật Đào tạo nhà giáo (Teacher Education Act 1972) quy định việc đào tạo liên tục nhà giáo.

Đối với một nước có hệ thống GD lớn với nhiều trường đào tạo GV như Ấn Độ thì chọn cách ban hành Luật Hội đồng quốc gia về đào tạo nhà giáo (The National Council for Teacher Education Act 1993) nhằm mục đích thực thi sự phát triển có kế hoạch và phối hợp của hệ thống đào tạo nhà giáo trong cả nước, quy định và duy trì đúng các chỉ tiêu và tiêu chuẩn trong hệ thống đào tạo GV cùng những vấn đề liên quan khác. Vì giờ đây, vấn đề đào tạo nhà giáo gắn liền với việc chuyên nghiệp hóa nghề dạy học nên các đạo luật về nghề dạy học như được trình bày tại mục 5 cũng đều có liên quan đến đào tạo nhà giáo. Chẳng hạn, Luật về Nghề dạy học (Teaching Profession Act 2000) của tỉnh Alberta, Canada tập trung quy định việc thành lập và hoạt động của Hiệp hội nhà giáo, trong đó làm rõ nhiệm vụ của Hiệp hội là thúc đẩy và hỗ trợ việc tuyển chọn những ứng viên xứng đáng vào ngành sư phạm, thúc đẩy và hỗ trợ các chương trình đào tạo nhà giáo.

2.3.4. Sự nghiệp nhà giáo (Teacher career)

Trong QL nguồn nhân lực, khi nhà giáo được quan niệm là nguồn lực quan trọng cần phát triển thì QLNN về nhà giáo tập trung vào hai nhiệm vụ cốt yếu là nâng cao năng lực và động lực của đội ngũ nhà giáo. Việc nâng cao năng lực được thực hiện thông qua QL đào tạo nhà giáo. Việc nâng cao động lực được thực hiện thông qua QL sự nghiệp nhà giáo.

Ở đây, sự nghiệp nhà giáo được hiểu là các giai đoạn kế tiếp nhau với nhiều cơ hội thăng tiến trong cuộc đời làm nghề của nhà giáo. Khi đó QL sự nghiệp nhà giáo là QL nhằm mục đích tạo động lực để nhà giáo an tâm với nghề, yêu nghề, tận tụy với nghề, gắn bó và thăng tiến với nghề. Muốn vậy, QL sự nghiệp nhà giáo gồm những nội dung sau: 1/ Chế độ làm việc; 2/ Chế độ đãi ngộ; 3/ Chế độ thăng tiến.

a. Chế độ làm việc của nhà giáo

Theo Bill Ratteree [12], trên thế giới có ba chế độ làm việc đối với nhà giáo: 1/ Chế độ dựa theo việc làm (career-based) trong khu vực công; 2/ Chế độ dựa theo vị trí (position-based) trong khu vực công và tư; 3/ Chế độ hợp đồng trong khu vực công và tư.

Trong chế độ dựa theo việc làm như ở Phần Lan, Slovenia, Slovakia, Pháp, Nhật Bản, Hàn Quốc, nhà giáo trường công lập được coi là viên chức và hưởng chế độ làm việc suốt đời trong nghề dạy học. Ưu điểm của chế độ làm việc này là đem lại an sinh nghề nghiệp, thúc đẩy các giá trị chung và sự chuyên nghiệp hóa. Nhưng nhược điểm là cứng nhắc, không khuyến khích sáng tạo, có khả năng dẫn đến trì trệ trong công việc.

Trong chế độ dựa theo vị trí, như ở Canada, Anh, Thụy Điển, Thụy Sĩ, nhà giáo trường công lập và trường tư thục được tuyển dụng theo yêu cầu của vị trí công việc, được hưởng lương mang tính cạnh tranh và được thăng tiến theo kết quả làm việc. Họ không được coi là viên chức nhưng nhà giáo công lập vẫn được bảo đảm về an sinh nghề nghiệp. Ưu điểm của chế độ làm việc này là linh hoạt điều chỉnh việc tuyển dụng và sử dụng nhà giáo theo biến động của thị trường lao động, khuyến khích sáng tạo và nâng cao chất lượng. Nhưng nhược điểm là không khuyến khích hợp tác, không hướng tới xây dựng các giá trị chung, thậm chí có thể dẫn đến tiêu cực trong tuyển dụng và sử dụng.

Trong chế độ làm việc theo hợp đồng như ở nhiều nước có thu nhập thấp, nhà giáo trường công lập và trường tư thục là người lao động làm việc có thời hạn theo quy định chung về pháp luật lao động và việc làm.

Thực hiện Khuyến nghị 1966 của ILO/UNESCO, theo đó: "Sự ổn định việc làm và an sinh nghề nghiệp là thiết yếu, vì lợi ích của ngành GD cũng như của nhà giáo", xu thế chung hiện nay là bảo đảm chế độ làm việc lâu dài cho nhà giáo một khi nhà giáo đã được tuyển dụng và hoàn thành giai đoạn tập sự. Chế độ làm việc lâu dài này (Permanent employment) hay còn gọi là biên chế (Tenure) kéo theo nhiều tranh cãi về mặt được và không được, nhưng đến nay vẫn được coi là cần thiết để bảo vệ nhà giáo khỏi những sa thải võ đoán vì động cơ chính trị, phân biệt đối xử hoặc thù ghét cá nhân [13]. Trên hết, nó là cần thiết vì nó được coi là hòn đá tảng của nghề dạy học ở rất nhiều nước. Nó bảo đảm sự ổn định nghề nghiệp và là một trong những yếu tố động lực tạo nên sức hút của nghề dạy học [12].

Vì thế, việc bảo đảm chế độ làm việc ổn định và lâu dài cho nhà giáo được luật hóa tại nhiều nước. Ở Châu Âu, nhà giáo trường công lập được coi là viên chức và ở nhiều nước họ được bổ nhiệm là viên chức trọn đời. Nhà giáo được tuyển dụng bởi các cơ quan công quyền cấp trung ương, khu vực hoặc địa phương. Họ được tuyển dụng theo một khung pháp lí khác với pháp luật về các quan hệ hợp đồng trong khu vực công hoặc tư [14]. Ở Nam Phi, việc chuyển nhà giáo sang chế độ làm việc lâu dài sau thời gian làm việc tạm thời được quy định trong Luật Việc làm của nhà giáo (Employment of Educators Act 2011) bên cạnh các quy định về tuyển dụng, sử dụng, điều động, cho thôi việc, nghỉ hưu, kỉ luật nhà giáo.

Ở Mĩ, hầu như bang nào cũng ban hành luật về biên chế nhà giáo. Chẳng hạn, bang Michigan - Mĩ ban hành Luật Biên chế GV (Teachers' Tenure Act 1964) nhằm quy định chế độ biên chế đối với các nhà giáo đã có chứng chỉ hành nghề trong nhà trường công lập đồng thời quy định các vấn

đề có liên quan bao gồm thời gian tập sự, việc sa thải, hạ tầng công tác, cho nghỉ việc, thi hành kỉ luật đối với nhà giáo. Theo Bruckmeyer [15], các bang ở Mĩ đều đang đứng trước yêu cầu sửa đổi luật biên chế nhà giáo bởi nhiều ý kiến cho rằng chế độ biên chế đang bảo vệ những nhà giáo kém cỏi. Tuy nhiên, "Các bang loại bỏ biên chế nhà giáo sẽ đứng trước nguy cơ thiếu GV bởi lẽ sự an sinh nghề nghiệp là một lợi ích quan trọng đối với các sinh viên tốt nghiệp khi bước chân vào một nghề vốn có mức lương thấp từ trước đến nay".

b. Chế độ đãi ngộ nhà giáo

Chế độ đãi ngộ nhà giáo bao gồm các thành tố tài chính và phi tài chính như tiền lương, phụ cấp, tiền thưởng, tiền hưu, trợ cấp, các điều kiện làm việc và môi trường làm việc. Trong đó, tiền lương là một thành tố quan trọng trong việc tạo động lực cho nhà giáo.

Về lí thuyết, vẫn có tranh luận về vai trò của tiền lương đối với nhà giáo. Theo nghiên cứu của Maslow về động lực con người trong mối quan hệ với nhu cầu [16] thì các yếu tố chính tác động tới động lực nhà giáo ở các nước đang phát triển chính là chế độ đãi ngộ sao cho nhà giáo có thể nuôi sống bản thân và gia đình bằng lương. Còn theo thuyết hai yếu tố của Herzberg thì tiền lương cùng các điều kiện làm việc chỉ có tác động chủ yếu tới sự hài lòng và không hài lòng trong công việc chứ không tác động tới động lực nhà giáo.

Trên thực tế, tiền lương được nhiều nhà giáo coi là yếu tố động lực số một [17]. Hơn nữa, nghiên cứu khoa học còn chỉ ra mối tương quan tích cực giữa tiền lương nhà giáo với kết quả đầu ra trong học tập của HS [9]. Vì thế, khi xây dựng chế độ đãi ngộ, bài toán tiền lương nhà giáo luôn là bài toán quan trọng hàng đầu đối với các nhà hoạch định chính sách. Tiền lương bao nhiêu là vừa đối với sự phát triển cả về số lượng và chất lượng của đội ngũ để thực hiện mục tiêu GD? Đó là một câu hỏi khó. Khó là ở chỗ trong giới hạn cho phép của ngân sách phải làm sao bảo đảm được tiền lương nhằm đáp ứng cả yêu cầu gia tăng về số lượng lẫn sự hài lòng và động lực của nhà giáo để đạt được các kết quả về mở rộng quy mô, nâng cao chất lượng và hiệu quả GD. Nhiều giải pháp mang tính đánh đổi đã được thực hiện ở nhiều nước đang phát triển, như tăng tiền lương đi đôi với tăng giờ dạy, tăng sĩ số lớp học. Tuy nhiên, các giải pháp này cùng với các yêu cầu không ngừng về cải cách GD, đổi mới chương trình GD, lại làm giảm động lực nhà giáo. Vì thế, đến nay không có đáp án chung cho bài toán tiền lương nhà giáo. Dĩ nhiên, Khuyến nghị 1966 của ILO/UNESCO có giá trị tham khảo quan trọng, theo đó tiền lương nhà giáo phải phản ánh tầm quan trọng của nhiệm vụ dạy học đối với xã hội, phải đem lại cho nhà giáo điều kiện để bảo đảm một mức sống tương tất cho bản thân họ và gia đình họ cũng như nâng cao trình độ nghề nghiệp thông qua học tập tiếp tục và tham gia các hoạt động văn hóa (Điều X. 115). Tuy nhiên, mỗi nước phải tìm ra lời giải phù hợp trong bối cảnh kinh tế-xã hội, truyền thống văn hóa và trình độ phát triển GD của đất nước.

Đài Loan có luật riêng về tiền lương nhà giáo (Teacher remuneration act 2015). Đối tượng áp dụng của luật bao gồm mọi nhà giáo, từ mầm non đến đại học, công lập và tư thục. Mục đích của luật là nhằm đảm bảo cho nhà giáo có chế độ lương riêng, không phụ thuộc vào luật lao động và luật viên chức. Tiền lương ở đây bao gồm lương cơ bản, lương theo bậc, lương thâm niên, phụ cấp (phụ cấp công việc, phụ cấp nghiên cứu, phụ cấp khu vực) và tiền thưởng. Luật cũng quy định: "Để cho nhà giáo có một cuộc sống an toàn và để kích thích tinh thần giảng dạy và làm việc, chính phủ có thể đưa ra giải pháp phúc lợi cho nhà giáo trường công căn cứ vào điều kiện tài chính công. Các biện pháp phúc lợi và trợ cấp cho nhà giáo trường tư có thể được thực hiện bởi bất kì trường tư nào trong điều kiện tài chính của trường".

Một số nước ban hành khung pháp lí giao thẩm quyền cho một hội đồng trong việc xem xét, đề xuất những vấn dề về lương nhà giáo. Nước Anh có luật về các điều kiện làm việc và lương GV (School Teachers' Pay and Conditions Act 1991) giao cho Thủ tướng quyền thành lập một hội đồng có nhiệm vụ xem xét, đánh giá, khuyến nghị về những vấn đề liên quan đến điều kiện làm việc và tiền lương nhà giáo, báo cáo Thủ tướng và gửi cho Bộ trưởng GD. Bộ trưởng GD có trách nhiệm xem xét và ra quyết định giải quyết vấn đề theo đề xuất của hội đồng.

Thái Lan ban hành Luật Hội đồng nhà giáo và nhân sự GD (The teachers and educational personnel council act 2003), quy định việc thành lập Ủy ban xúc tiến các lợi ích, phúc lợi, ưu đãi và an toàn của nhà giáo và nhân sự GD với nhiệm vụ đề xuất, tư vấn, khuyến nghị các cấp có thẩm quyền trong việc thúc đẩy các lợi ích, phúc lợi, ưu đãi và an toàn của nhà giáo và nhân sự GD. Thái Lan còn ban hành Luật Nhà giáo và nhân sự GD Chính phủ (Government teacher and education personnel act 2004), quy định việc thành lập Ủy ban nhà giáo và nhân sự GD chính phủ do Bộ trưởng GD làm chủ tịch với nhiệm vụ chính là xây dựng và phát triển đội ngũ nhà giáo, trong đó có nhiệm vụ khuyến nghị Hội đồng bộ trưởng điều chỉnh lương, phụ cấp chức vụ, phụ cấp học vị, phụ cấp đời sống, các phúc lợi và lợi ích khác của nhà giáo công lập trong trường hợp đời sống trở nên đắt đỏ hoặc thu nhập của nhà giáo tỏ ra không còn phù hợp.

Ở những nước mà đã có hiệp hội với tư cách là tổ chức nghề nghiệp của nhà giáo thì lương nhà giáo còn được xây dựng trên cơ sở có sự thỏa thuận giữa cơ quan Nhà nước có thẩm quyền và hiệp hội. Khi đó, tiền lương nhà giáo còn được điều chỉnh bởi pháp luật tương ứng. Chẳng hạn, tỉnh British Columbia, Canada, ban hành Luật các quan hệ lao động GD công lập (Public education labor relations act 1996) với mục đích cải thiện các quy trình và thông lệ thỏa thuận tập thể, thúc đẩy các quan hệ làm việc tích cực trong hệ thống trường công, trong đó quy định "nếu có mâu thuẫn hoặc sự không nhất quán giữa luật này và Luật Quan hệ lao

động thì áp dụng theo luật này".

c. Chế độ thăng tiến của nhà giáo

Nếu các nhà tâm lí học còn bất đồng về vai trò của tiền lương với tư cách là yếu tố tạo nên động lực nhà giáo thì họ khá đồng thuận về các yếu tố động lực liên quan đến đặc trưng nghề nghiệp của nhà giáo. Đó là bản chất cao quý của nghề dạy học, sự thành công trong giảng dạy và sự thăng tiến trong nghề.

Tuy nhiên, theo một nghiên cứu của Crehan [18] thì điểm yếu trong QL sự nghiệp nhà giáo hiện nay ở phần lớn các nước, cả phát triển và đang phát triển là một cơ cấu tiền lương đơn nhất, theo đó tiền lương nhà giáo được tự động tăng định kì, bất kể chất lượng giảng dạy ra sao. Các yếu tố duy nhất được tính đến trong phát triển sự nghiệp nhà giáo là có văn bằng ở trình độ cao hơn hoặc được bổ nhiệm lên vị trí QL. Một cơ cấu như vậy là không ổn bởi lẽ nó không tính đến trách nhiệm của nhà giáo trong việc nâng cao chất lượng dạy học, sự thành công trong giảng dạy của nhà giáo. Nó dẫn đến hậu quả là đánh đồng mọi nhà giáo như nhau, thui chột động lực của những nhà giáo yêu nghề và tận tụy với nghề, thiếu sức thu hút đối với những người giỏi bởi lẽ mở ra ít cơ hội thăng tiến.

Vì thế, yêu cầu thay thế cơ cấu tiền lương đơn nhất bằng một cơ cấu tiền lương mở với nhiều cơ hội thăng tiến của nhà giáo (theo cả chiều dọc lẫn chiều ngang) được đặt ra. Muốn vậy, phải xây dựng cơ chế đánh giá nhà giáo làm cơ sở cho thăng tiến. Nghiên cứu tổng quan kinh nghiệm thế giới về vấn đề này, Crehan [18] chỉ ra rằng, một chế độ thăng tiến tốt phải được xây dựng trên cơ sở xác lập các chuẩn nghề nghiệp nhà giáo, tạo điều kiện để nhà giáo phát triển nghề liên tục, tổ chức đánh giá nhà giáo theo chuẩn một cách minh bạch, trung thực và khách quan. Việc thực hiện thành công cơ chế thăng tiến là một đảm bảo để thu hút người giỏi đến với nghề dạy học, tạo động lực để nhà giáo tận tụy với nghề và nâng cao chất lượng dạy học.

2.4. Cơ quan quản lí nhà nước về nhà giáo

Việc xác định và xây dựng khung pháp lí cho những nội dung QLNN về nhà giáo chỉ là một khía cạnh của bài toán QL. Khía cạnh còn lại, không kém phần quan trọng là cơ quan nào sẽ chịu trách nhiệm chính trong QLNN về nhà giáo. Theo đánh giá của Barbara Tournier [19], có thể thấy các vấn đề chính liên quan đến tổ chức và thể chế QLNN về nhà giáo hiện nay ở các nước đang phát triển là như sau (xem Bảng 2):

Các khó khăn về thể chế và cơ quan QL nêu trên có nguyên nhân từ tính bảo thủ vốn có của hệ thống GD ở các nước đang phát triển trong bước chuyển từ QL nhân sự sang QL nguồn nhân lực. Khi QL nhân sự còn chi phối tư duy QLNN về nhà giáo thì nhà giáo bị điều chỉnh chủ yếu bởi Luật Viên chức và Bộ Dịch vụ công (Ministry of Civil Service) chịu trách nhiệm chính trong những quyết định về tuyển dụng, điều động, phân công, bổ nhiệm nhà giáo. Nhưng khi QLNN về nhà giáo chuyển động theo tiếp cận QL nguồn nhân lực thì cùng với việc ban hành các luật liên quan đến nhà giáo, Bộ GD là cơ quan chịu trách nhiệm chính trong QLNN về nhà giáo.

2.5. Vấn đề đặt ra đối với quản lí nhà nước về nhà giáo của Việt Nam

Ở Việt Nam, QLNN về nhà giáo được thực hiện như sau: Nhà giáo, công lập và tư thục, được điều chỉnh bởi một số quy định chung nhất trong Luật GD, Luật GDĐH và Luật GDNN. Đó là các quy định về tiêu chuẩn nhà giáo, nhiệm vụ và quyền của nhà giáo, trình độ chuẩn được đào tạo của nhà giáo, đào tạo và bồi dưỡng nhà giáo, tiền lương và chính sách đối với nhà giáo. Riêng nhà giáo công lập còn được điều chỉnh bởi Luật Viên chức với các quy định về quyền, nghĩa vụ của viên chức, tuyển dụng, sử dụng và QL viên chức. Với những quy định như trên thì cách tiếp cận trong QLNN về nhà giáo của Việt Nam vẫn là theo mô hình QL nhân sự, trong đó nhà giáo được coi chủ yếu như một đối tượng QL chứ không phải là nguồn lực cần phát triển để đảm bảo sự thành công của GD.

Thực ra, với Chỉ thị 40, ngày 15 tháng 6 năm 2004 của Ban Bí thư về việc xây dựng, nâng cao chất lượng đội ngũ nhà giáo và cán bộ QL GD, Đảng đã có chủ trương theo hướng chuyển QLNN về nhà giáo sang mô hình QL nguồn nhân lực và cùng với đó là chủ trương ban hành Luật GV. Chủ trương này đã được cụ thể hóa thành dự án Luật GV trong Nghị quyết số 27/2008/QH12 ngày 15 tháng 11 năm 2008 của Quốc hội và đã được triển khai đến mức độ chuẩn

Bảng 2: Khó khăn trong tổ chức và thể chế QLNN về nhà giáo ở các nước đang phát triển

	Các yêu cầu phải đảm bảo	Các khó khăn thường vấp phải
Thể chế	- Đồng bộ và nhất quán. - Được tổ chức thực hiện nghiêm túc. - Tôn trọng các chuẩn mực đạo đức và quy tắc nghề nghiệp.	- Quy định không phù hợp. - Thiếu tính khả thi. - Thiếu minh bạch trong thực hiện. - Thiếu cơ chế giám sát trong tổ chức thực hiện. - Thiếu chế tài.
Cơ quan QL	- Quy định rõ cơ quan chịu trách nhiệm chính trong QLNN về nhà giáo. - Quy định rõ trách nhiệm và quyền hạn của các cơ quan khác trong phối hợp QLNN về nhà giáo.	- Có quá nhiều cơ quan cùng tham gia QLNN về nhà giáo. - Thiếu quy định rõ ràng về quyền hạn và trách nhiệm của các cơ quan trong QLNN về nhà giáo. - Quyền và trách nhiệm của Bộ GD trong QLNN về nhà giáo chưa đầy đủ.

bị trình Chính phủ dự thảo Luật Nhà giáo để trình Quốc hội, nhưng rồi đến cuối năm 2009 lại bị rút ra khỏi chương trình xây dựng luật của Quốc hội khóa XII để dành chỗ cho các luật khác. Việc không có Luật Nhà giáo khiến cho công tác QLNN về nhà giáo vẫn dẫm chân trong mô hình QL nhân sự.

Để khắc phục tình trạng này, một hệ thống văn bản dưới luật về nhà giáo đã được ban hành. Báo cáo số 123 ngày 6 tháng 02 năm 2017 của Cục Nhà giáo và Cán bộ QL cơ sở GD cho biết, hệ thống này gồm khoảng 40 nghị định và quyết định thuộc thẩm quyền ban hành của Chính phủ, cùng hơn 100 thông tư liên tịch, thông tư, quyết định thuộc thẩm quyền ban hành của Bộ GD&ĐT, các Bộ liên quan. Đó là một hệ thống thiếu đồng bộ và hiệu lực chưa cao. Giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật đối với đội ngũ nhà giáo và cán bộ QL GD giai đoạn 2010-2016, Báo cáo của Ủy ban Văn hóa Giáo dục Thanh Thiếu niên Nhi đồng của Quốc hội đánh giá có tình trạng chồng chéo trong các quy định do nhiều chủ thể ban hành, dẫn tới việc lúng túng khi tra cứu và áp dụng vào các trường hợp cụ thể. Ngoài ra, dù có đến gần 200 văn bản quy định về nhà giáo nhưng vẫn thiếu vắng các văn bản quy định cụ thể về QL và chế độ, chính sách cho nhà giáo trong các cơ sở GD ngoài công lập, cơ sở GD có yếu tố nước ngoài.

Một cách tiếp cận thiếu nhất quán như vậy trong QLNN về nhà giáo đã khiến vị thế nhà giáo chỉ dừng lại ở một tuyên ngôn mang tính khẩu hiệu trong Luật GD. Nó kéo theo một loạt hệ lụy đã được nói đến nhiều, đó là sự suy giảm sức thu hút vào nghề dạy học, sự bất cập về chất lượng đào tạo của các trường sư phạm, sự giảm sút cả về năng lực và động lực của đội ngũ nhà giáo. Điều đó giải thích vì sao chất lượng GD nước ta, đặc biệt chất lượng đào tạo nguồn nhân lực có những yếu kém kéo dài và đáng quan ngại.

Để nâng cao chất lượng GD, việc chuyển tư duy QLNN về nhà giáo sang mô hình QL nguồn nhân lực là yêu cầu bức thiết, nhất là trong giai đoạn hiện nay khi GD đứng trước những yêu cầu đột phá về đổi mới trước những cơ hội và thách thức của cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư. Về phương diện thể chế, điều đó có nghĩa là cần ban hành Luật Nhà giáo. Chính việc không có Luật Nhà giáo trong thời gian qua đã làm nảy sinh một số lượng lớn các văn bản dưới luật về nhà giáo. Thực tế, các văn bản dưới luật này có nguy cơ tiếp tục dẫn tới chồng chéo, mất hiệu lực. Vì vậy, đã hội đủ các điều kiện cần, theo thông lệ quốc tế để ban hành luật có liên quan. Khi đó, Luật Nhà giáo sẽ là khung pháp lí nhất quán, có hiệu lực và hiệu quả để phát triển đội ngũ nhà giáo với tư cách là nguồn lực lớn nhất và quan trọng nhất trong việc thực hiện mục tiêu GD.

3. Kết luận

Sự vận động trong QLNN về nhà giáo trên thế giới cho thấy một bài học như sau: Khi hệ thống GD chủ yếu là công lập, ổn định và chưa phức tạp thì khung pháp lí theo mô hình QL nhân sự với Luật Viên chức là đủ để đáp ứng yêu cầu QLNN về nhà giáo. Khi hệ thống GD đã trở nên phức tạp, với sự tham gia của nhiều chủ thể cùng những yêu cầu ngày càng cao của Nhà nước và xã hội đối với GD thì để nâng cao chất lượng GD, QLNN về nhà giáo phải chuyển trọng tâm sang tiếp cận theo QL nguồn nhân lực với khung pháp lí tương ứng là các văn bản luật về nhà giáo. Vận dụng bài học này vào hiện trạng QLNN về nhà giáo của Việt Nam hiện nay, bài viết này kết luận rằng, trong bối cảnh hệ thống GD Việt Nam đang chuyển đổi mạnh mẽ theo tinh thần đổi mới căn bản và toàn diện thì việc xây dựng và ban hành Luật Nhà giáo là một nhiệm vụ nhất thiết phải sớm được thực hiện.

Tài liệu tham khảo

[1] Barbara Tournier, (2015a), *Concepts of human resource management and forward planning*, UNESCO & IIEP.

[2] OECD, UIL và WEI, (2001), *Teachers for tomorrow's schools*.

[3] OECD, (2005), *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers.*

[4] UNESCO, (2006), *Teachers and educational quality: Monitoring global needs for 2015*, Montreal, Quebec: UNESCO Institute for Statistics

[5] World Bank, (2013), *What matters most for teacher policies: A framework paper,* SABER Working paper series.

[6] Robertson, S.L, (2012), *'Placing' Teachers in Global Governance Agendas,* published by the Centre for Globalisation, Education and Societies, University of Bristol, Bristol BS8 1JA, UK at: http://susanleerobertson.com/publications/

[7] UNESCO, (2015), *Teachers in Asia Pacific: Status and rights*. Paris: UNESCO & UNESCO Bangkok Office

[8] Andreas Schleicher, (2018), *Valuing our Teachers and Raising their Status: How Communities Can Help*, International Summit on the Teaching Profession, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264292697-en ISBN 978-.

[9] Dolton, P., Marcenaro, O., De Vries, R. & Po-Wen She, (2018), *Global Teacher Status Index 2018,* University of Sussex.

[10] Barbara Tournier, (2015b), *Recruitment and teacher training: issues and options,* UNESCO & IIEP

[11] Moon, B. (2007), *Research analysis: Attracting, developing and retaining effective teachers: A global overview of current policies and practices*, Working paper for the 9th session of the Joint ILO/UNESCO Committee of Experts.

[12] Bill Ratteree, (2015), *Changing employment relationships in the teaching profession*. Background paper for discussion at the 12th Session of the CEART. Paris: UNESCO, Geneva: ILO

[13] Kahlenberg, R. D., (2016), Teacher tenure has a long history and, hopefully, a future. *Phi Delta Kappan, 97 (6), 16-21.*

[14] Eurydice, (2012), *Key Data on Education in Europe*.

Brussels: Education, Audiovisual and Culture Executive Agency
[15] Bruckmeyer, B. F., (2012), *An Analysis Of Teacher Tenure Legislation In The United States.* Electronic Theses and Dissertations. 2188. http://stars.library.ucf.edu/etd/2188
[16] Maslow, A. H., (1943), A Theory of Human Motivation, *Psychological Review, vol 50, 1943.*
[17] Gawel, J. E., (1996). Herzberg's Theory of Motivation and Maslow's Hierarchy of Needs. *Practical Assessment, Research, and Evaluation: Vol. 5 , Article 11.*
[18] Crehan, L., (2016), *Exploring the impact of career models on teacher motivation*. Paris: IIEP&UNESCO
[19] Barbara Tournier, (2015c). *Institutional and organizational aspects of teacher management*. UNESCO & IIEP.

TEACHER STATE MANAGEMENT AROUND THE WORLD AND ISSUES TO BE CONSIDERED FOR VIETNAM

Pham Do Nhat Tien[1], Tran Cong Phong[2], Trinh Thi Anh Hoa[3]

[1] National Academy of Education Management
31 Phan Dinh Giot, Thanh Xuan, Hanoi, Vietnam
Email: phamdntien26@gmail.com

[2] Email: tcphong@moet.edu.vn
[3] Email: anhhoa19@gmail.com

The Vietnam National Institute of Educational Sciences
101 Tran Hung Dao, Hoan Kiem, Hanoi, Vietnam

ABSTRACT: *State management of teachers is the most important and most complex task in state management of education. To accomplish this task, in the last three decades, the state management of teachers has shifted from the personnel management model to a human resource management model with the view that teachers are the most important resources to develop to fulfill educational goals. With that perspective, countries around the world have enacted different laws on teachers, from the Teachers' Law to the laws on teaching profession, on teacher training, on teacher remuneration. In our country at present, the approach in state management of teachers still remains mainly within the personnel management model. This has led to inadequacies in the development of teachers' staff when the education system has become so complex as it is today. Therefore, it is necessary to shift the state management thinking about teachers to the human resource management model and to develop and enact the Teachers' Law.*

KEYWORDS: **Teacher; state management; personnel management; human resource management; teachers' law.**