

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ - HÀNH CHÍNH QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH

**HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH**

**ĐINH MINH DŨNG**

**QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC Ở CẤP HUYỆN ĐỐI VỚI  
GIÁO DỤC MẦM NON, TIỂU HỌC VÀ TRUNG HỌC  
CƠ SỞ VÙNG ĐỒNG BẰNG SÔNG CỬU LONG**

**LUẬN ÁN TIẾN SĨ QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG**

**HÀ NỘI - NĂM 2013**

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ - HÀNH CHÍNH QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH

**HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH**

**ĐINH MINH DŨNG**

**QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC Ở CẤP HUYỆN ĐỐI VỚI  
GIÁO DỤC MẦM NON, TIỂU HỌC VÀ TRUNG HỌC  
CƠ SỞ VÙNG ĐỒNG BẰNG SÔNG CỬU LONG**

Chuyên ngành: Quản lý Hành chính công

Mã số : 62 34 82 01

**LUẬN ÁN TIẾN SĨ QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG**

**NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:**

- 1. GS.TS. Đinh Văn Tiến**
- 2. GS.TS. Nguyễn Thị Mỹ Lộc**

**HÀ NỘI - NĂM 2013**

## MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài luận án

Nâng cao dân trí, đào tạo nhân lực, bồi dưỡng nhân tài là mục tiêu chiến lược phát triển giáo dục và đào tạo (GDĐT) của nước ta. Giáo dục (GD) ở bất cứ cấp nào cũng đều chủ yếu góp phần đào tạo (ĐT) con người, bồi dưỡng (BD) nhân cách, năng lực sống và làm việc, đáp ứng yêu cầu phục vụ sự nghiệp xây dựng và phát triển kinh tế - xã hội của đất nước và chủ động hội nhập quốc tế trong bối cảnh toàn cầu hóa hiện nay.

Hiến pháp nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) đã khẳng định: “phát triển giáo dục là quốc sách hàng đầu” [67, tr8]. Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011) tiếp tục khẳng định quan điểm: “Phát triển GDĐT cùng với khoa học và công nghệ là quốc sách hàng đầu, đầu tư cho GDĐT là đầu tư phát triển.”[58, tr77]

Để đẩy mạnh sự nghiệp GDĐT, Nghị quyết Ban chấp hành trung ương Đảng khóa X đã vạch ra: “Ưu tiên đầu tư phát triển GDĐT ở vùng sâu, vùng xa, vùng đồng bào dân tộc thiểu số. Tiếp tục phát triển hệ thống trường, lớp, cơ sở vật chất - kỹ thuật các cấp học, mở thêm các trường nội trú, bán trú và có chính sách bảo đảm đủ giáo viên cho các vùng này. Phần đầu đưa các chỉ số về GDĐT ở Đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL) lên ngang bằng trình độ bình quân chung cả nước” [57, tr209]. Tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Đảng ta tiếp tục chủ trương: “Quan tâm hơn tới phát triển GDĐT ở vùng sâu, vùng xa, vùng khó khăn. Bảo đảm công bằng xã hội trong GD; thực hiện tốt chính sách ưu đãi, hỗ trợ đối với người và gia đình có công, đồng bào dân tộc thiểu số, học sinh giỏi, học sinh nghèo, học sinh khuyết tật, giáo viên công tác ở vùng sâu, vùng xa, vùng có nhiều khó khăn”[58, tr217].

Phân cấp quản lý nhà nước (QLNN) về GD, Luật Giáo dục năm 1998, đã được sửa đổi vào các năm 2005 và năm 2009 đều quy định: “Ủy ban nhân dân (UBND) các cấp trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, thực hiện QLNN về GD theo phân cấp của Chính phủ” [107, tr94]. Theo Nghị định số 166/2004/NĐ-CP ngày 16/9/2004 của Chính phủ và gần đây, Chính phủ tiếp tục phân cấp mạnh hơn,

rõ hơn các cấp học này theo Nghị định số 115/2010/NĐ-CP ngày 24/12/2010: “UBND cấp huyện có trách nhiệm thực hiện chức năng QLNN về GD trên địa bàn huyện; chịu trách nhiệm trước UBND cấp Tỉnh về phát triển giáo dục mầm non (GDMN), tiểu học (TH), trung học cơ sở (THCS) và xây dựng xã hội học tập trên địa bàn huyện”[46].

QLNN ở cấp huyện đối với GDMN, TH và THCS có một ý nghĩa quan trọng, vì đây là các cấp học nền tảng, đầu tiên nên Nhà nước phải chăm lo trẻ em học đúng độ tuổi, thực hiện chính sách phổ cập GD, Nhà nước có trách nhiệm và bao cấp hoàn toàn về cơ sở vật chất và kinh phí ĐT.

Đặc điểm QLNN ở cấp huyện đối với GDMN, TH và THCS vùng ĐBSCL có những đặc thù riêng so với các vùng khác trong cả nước. Nhìn về lịch sử, đây là vùng đất mới lập nghiệp cách đây trên ba trăm năm, điều kiện làm ăn sinh sống khá thuận lợi, do đó, nhu cầu đi học chưa phải là một nhu cầu bức xúc để kiếm sống.

Về khía cạnh địa lý, điều kiện tự nhiên đây là vùng nhiều sông nước, kênh rạch, dân cư sống rải rác khắp nơi cho nên việc đi lại học hành, nhất là đối với trẻ em càng khó khăn. Điều này khác hẳn với các vùng thành phố, đô thị lớn hoặc ngay cả với đồng bằng Bắc Bộ có một truyền thống lâu dài là hiếu học và có nhiều điều kiện tốt hơn trong học tập.

Đặc điểm QLNN ở cấp huyện đối với GDMN, TH và THCS vùng ĐBSCL có những đặc thù, nhiều vấn đề đặt ra như: Nội dung QLNN về GD đối với vùng đặc thù là gì? Bộ máy QLNN ở cấp huyện đối với GDMN, TH và THCS được tổ chức ra sao? Chức năng, thẩm quyền của các cơ quan QLNN ở cấp huyện đối với GDMN, TH và THCS? Hình thức và phương pháp QLNN ở cấp huyện đối với GDMN, TH và THCS vùng đặc thù ĐBSCL? Hơn nữa, có rất nhiều vấn đề về lý luận, pháp lý và thực tiễn của công tác QLNN về GD trên địa bàn cấp huyện ở nước ta từ trước đến nay chưa có nhiều công trình nghiên cứu. Đây chính là một trong những nguyên nhân quan trọng dẫn đến chất lượng GD trên địa bàn cấp Huyện vùng ĐBSCL chưa cao và hiệu quả quản lý đối với đối tượng này chưa được như mong muốn. Vì vậy, việc nghiên cứu một cách cơ bản, hệ thống về vấn đề này là rất cấp thiết ở nước ta hiện nay. Đó cũng chính là lý do để tác giả chọn đề tài **“Quản lý nhà nước ở cấp huyện đối với giáo dục mầm non, tiểu học và trung học cơ sở**

vùng **Đồng bằng sông Cửu long**” làm đề tài luận án tiến sĩ chuyên ngành quản lý hành chính công.

## **2. Mục đích nghiên cứu**

Xây dựng những luận cứ khoa học về mặt lý luận và thực tiễn một cách cơ bản, hệ thống nhằm đề xuất những giải pháp hoàn thiện QLNN ở cấp huyện đối với GDMN, GDTH và GD THCS nói chung và vùng ĐBSCL nói riêng.

## **3. Nhiệm vụ nghiên cứu**

- Nghiên cứu những vấn đề lý luận cơ bản QLNN ở cấp huyện đối với GDMN, TH và THCS: Đặc điểm, nội dung, hình thức, phương pháp QLNN; tổ chức bộ máy; đội ngũ CBCC, viên chức; tài chính công để làm rõ lý luận QLNN về GD; nghiên cứu đặc trưng quản lý giáo dục quốc dân và những vấn đề lý luận về QLGD.

- Điều tra, khảo sát, phân tích, đánh giá thực trạng QLNN ở cấp huyện đối với GDMN, TH và THCS vùng ĐBSCL.

- Đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện QLNN ở cấp huyện đối với GDMN, TH và THCS vùng ĐBSCL.

## **4. Đối tượng và khách thể nghiên cứu**

- Đối tượng nghiên cứu là hệ thống lý luận QLNN và các giải pháp nhằm hoàn thiện và nâng cao hiệu lực QLNN ở cấp huyện đối với GDMN, TH và THCS vùng ĐBSCL.

- Khách thể nghiên cứu là các hoạt động QLNN ở cấp huyện đối với GDMN, TH và THCS vùng ĐBSCL.

## **5. Phạm vi nghiên cứu**

- Nội dung nghiên cứu tập trung vào các chính sách công (cấp trung ương và địa phương) về GDMN, TH và THCS trên địa bàn cấp huyện.

- Địa bàn khảo sát là các tỉnh vùng ĐBSCL.

- Số liệu khảo sát từ năm 2004 (thời điểm mà Chính phủ phân cấp QLNN về GDMN, TH và THCS cho cấp huyện theo Nghị định số 166/NĐ-CP ngày 16/9/2004) đến năm 2012.

## **6. Giả thuyết nghiên cứu**

Để QLNN ở cấp huyện đối với GDMN, TH và THCS có hiệu quả, cần phải hoàn thiện hệ thống chính sách theo hướng phân cấp mạnh cho QLNN cấp huyện về thể chế, tổ chức bộ máy, nguồn nhân lực, tài chính công và công tác thanh tra, kiểm tra, các chính sách này phải phù hợp với đặc điểm địa - kinh tế, xã hội, văn hoá, GD của vùng ĐBSCL. Cụ thể là:

- Về quy hoạch nguồn lực GV cho GDMN, TH, THCS: Cấp huyện chủ động kết hợp với nhà trường phân tích nhu cầu giáo viên cho từng bậc học, đặt hàng cơ sở ĐT về chuyên môn theo yêu cầu, phối hợp với cơ quan dân số y tế làm quy hoạch trường, lớp...

- Về triển khai kế hoạch năm học (Kế hoạch GD): cần phân cấp cho địa phương trong việc xây dựng và triển khai kế hoạch năm học phù hợp với đặc thù vùng ĐBSCL (sông ngòi chằng chịt, lũ thường xuyên); xây dựng một số mô hình GDMN phù hợp với vùng sông nước ĐBSCL (mô hình “Nhóm trẻ, lớp mẫu giáo cộng đồng”, “Giữ trẻ liên gia”).

- Chế độ giáo viên: Lương và các chế độ phụ cấp cho GV phải đáp ứng nhu cầu cuộc sống tối thiểu người lao động vùng đặc thù nhằm tạo điều kiện GV tập trung cho giảng dạy chuyên môn.

- Đầu tư cho GD phải tính đến vùng đặc thù: Nền đất yếu, suất đầu tư lớn, do nhiều sông rạch nên cự ly, quy mô công trình và dân cư để mở các điểm Trường cần có tiêu chí đặc thù theo vùng.

- Tăng cường bộ máy QLNN cấp huyện về GD: Số lượng các Phó Chủ tịch UBND cấp huyện phân bổ theo chức trách nhiệm vụ được phân cấp mà không bỏ theo dân số và diện tích như hiện nay, biên chế Phòng GDĐT cần tương xứng với nhiệm vụ quản lý, không cào bằng với các phòng chuyên môn khác.

## **7. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu**

### **- Phương pháp luận**

Phương pháp luận duy vật biện chứng và duy vật lịch sử. Vận dụng quan điểm biện chứng, lịch sử và tiếp cận hệ thống để nghiên cứu, phân tích yêu cầu đổi mới hệ thống cơ quan QLNN ở cấp huyện đối với GDMN, TH và THCS mà trực tiếp là các cơ quan QLNN ở cấp huyện vùng ĐBSCL hiện nay và những

giải pháp nhằm hoàn thiện QLNN ở cấp huyện đối với GDMN, TH và THCS vùng ĐBSCL trong thời gian tới.

**- Các phương pháp nghiên cứu**

**+ Phương pháp nghiên cứu tài liệu**

Thông qua các phương pháp như phân tích, tổng hợp, hệ thống hoá và khái quát hoá để khái quát các tri thức đã có trong các tài liệu về quan điểm QLNN về GD nói chung, QLNN ở cấp huyện đối với GDMN, TH và THCS nói riêng của Đảng, Nhà nước. Nghiên cứu các công trình khoa học QLNN về GD trên địa bàn cấp huyện trong nước và ngoài nước ở những điều kiện lịch sử cụ thể để đưa ra các luận cứ lý luận của vấn đề nghiên cứu.

**+ Phương pháp điều tra bằng bảng hỏi**

Thiết kế các phiếu điều tra để thu thập thông tin thực trạng hoạt động của hệ thống các cơ quan QLNN ở cấp huyện đối với GDMN, TH và THCS các địa phương đồng thời tìm hiểu nhu cầu, định hướng đổi mới tổ chức và hoạt động của các cơ quan này ở các tỉnh triển khai nghiên cứu đề tài luận án.

**+ Phương pháp phỏng vấn**

Thực hiện phỏng vấn với cán bộ các cơ quan QLNN về GD trên địa bàn cấp huyện và các sở GDĐT để tìm hiểu nhận thức và ý kiến của họ đối với những giải pháp QLNN về GD trên địa bàn cấp huyện vùng ĐBSCL. Phương pháp này cũng được sử dụng để đánh giá về tính khả thi của các giải pháp được đề xuất.

**+ Phương pháp quan sát**

Quan sát bằng nhiều hình thức, trên cơ sở các sinh hoạt cộng đồng của CBCC, viên chức, học sinh và gia đình cũng như trong hội nghị, giờ chơi, giờ học, đi lại... nhằm đánh giá tính thích ứng của các chính sách công trong QLNN về GD trên địa bàn cấp huyện vùng ĐBSCL.

**+ Phương pháp thực nghiệm mô hình xã hội**

Tổ chức thực hiện thí điểm một số chính sách QLNN về GD trên địa bàn cấp huyện ở một số địa phương trong vùng ĐBSCL để rút ra mô hình hiệu quả nhất rồi nhân rộng cho công tác chỉ đạo điều hành UBND cấp huyện trong QLNN về GD ở vùng ĐBSCL.

**+ Các phương pháp dự báo**

Phân tích xu hướng: Môi trường kinh tế vĩ mô tác động đến phát triển kinh tế - xã hội và môi trường GD địa phương.

Phân tích các chỉ số tương quan: Dân số với tỷ lệ GV, HS số trường, lớp học để dự báo nhu cầu phát triển GD trên địa bàn cấp huyện vùng ĐBSCL.

#### **+ Các phương pháp xử lý thông tin**

Sử dụng một số thuật toán xác suất thống kê để xử lý thông tin định lượng như: mô tả con số rời rạc, bảng số liệu, biểu đồ, đồ thị... và xử lý định tính, thông qua việc sử dụng các phương pháp phân tích số liệu, kết quả điều tra bằng sử dụng các phần mềm xử lý (SPSS) nhằm xác định các kết quả nghiên cứu chính sách QLNN ở cấp huyện đối với GDMN, TH và THCS vùng ĐBSCL.

### **8. Những đóng góp mới của luận án**

Công trình đầu tiên nghiên cứu một cách cơ bản, hệ thống lý luận, pháp lý và thực tiễn QLNN ở cấp huyện đối với GDMN, TH và THCS vùng ĐBSCL.

- Về mặt lý luận: Góp phần khẳng định vị trí, vai trò, nội dung QLNN ở cấp huyện đối với GDMN, TH và THCS như là một cấp cơ sở, cấp khởi đầu cũng là cấp kết thúc toàn diện trên cả năm thành tố: Thể chế, tổ chức bộ máy, nguồn nhân lực, tài chính công và công tác thanh tra, kiểm tra.

- Về mặt thực tiễn: Góp phần làm thay đổi thực tiễn trong QLNN ở cấp huyện đối với GDMN, TH và THCS vùng ĐBSCL trên cả năm thành tố, năm nội dung: thể chế, tổ chức bộ máy, nguồn nhân lực, tài chính công và công tác thanh tra, kiểm tra.

### **9. Kết cấu luận án**

Ngoài các phần mở đầu, tổng quan về tình hình nghiên cứu, kết luận và phụ lục nội dung của luận án gồm 3 chương:

Chương 1: Cơ sở lý luận QLNN ở cấp huyện đối với GDMN, TH và THCS.

Chương 2: Thực trạng QLNN ở cấp huyện đối với GDMN, TH và THCS vùng ĐBSCL.

Chương 3: Phương hướng, giải pháp hoàn thiện QLNN ở cấp huyện đối với GDMN, TH và THCS vùng ĐBSCL đến năm 2020.



## **TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU ĐỀ TÀI LUẬN ÁN**

### **1. Các công trình nghiên cứu ở nước ngoài**

#### ***- Một số công trình nghiên cứu về tầm quan trọng của giáo dục và đào tạo***

Tác phẩm “Luận ngữ” [35], khi đề cao vai trò của GD, Khổng Tử cũng đã bộc lộ rõ mục đích GD là ĐT ra lớp người quân tử có đủ phẩm chất và năng lực để nhận chức của triều đình, trung thành phục vụ chế độ và làm lực lượng nòng cốt để ổn định và cải biến xã hội, hướng tới xây dựng xã hội lý tưởng.

Tác phẩm “Cú sốc tương lai” của Alvin Toffler [1] và “Nền GD cho thế kỷ thứ XXI; những triển vọng Châu Á - Thái Bình Dương” của R.RoySingh [111] đã phác họa ra viễn cảnh của nền GD và xã hội trong tương lai là tập trung vào các vấn đề về hệ thống nhà trường, xu hướng phát triển GD, phương pháp GD và mô hình nhân cách, trong đó nhấn mạnh con người là trung tâm của GD.

Với quan điểm coi học tập là quá trình liên tục kéo dài suốt cả cuộc đời, tổ chức quốc tế UNESCO khuyến cáo phải nhìn nhận lại cả nội dung và cách tổ chức GD các cấp học [165],[168],[169].

Allan Walker trong công trình khoa học “Một số vấn đề về quản lý GD ở Australia” [2] đã chỉ ra: “Nhà trường hiện nay không chỉ là nơi dạy lý thuyết, mà phải cung cấp cho học sinh một khả năng chuyển đổi thật nhanh và có sự bình đẳng trong tất cả học sinh, làm cho học sinh vừa có kỹ năng lao động, vừa có tri thức”

Với tư tưởng “Tinh thần Nhật Bản - Công nghệ phương Tây”, tiếp thu các giá trị văn minh của nhân loại, đất nước Nhật Bản đã tạo ra những biến đổi sâu sắc trên mọi lĩnh vực. Trong lĩnh vực GD, với chính sách “Không để một trẻ em nào trong gia đình và không để một gia đình nào trong cộng đồng không được GD” [92]. GD hướng đến sự bảo đảm phát triển hài hòa của trẻ em về mọi mặt từ trái tim, trí tuệ, tình cảm, tinh thần, thái độ, hệ thống giá trị, nhân văn.v.v... và trở thành triết lý GD cơ bản (kokoro) của nước Nhật.

Các nhà khoa học Nga đã đi sâu nghiên cứu ý tưởng “học tập kết hợp với lao động sản xuất” để hình thành nhân cách toàn diện cho học sinh, những ý tưởng đó có giá trị lớn cả mặt chính trị lẫn kinh tế - xã hội. N.K.Krupxkaia trong cuốn sách “Hoàn thiện quá trình dạy học” đã chỉ ra rằng: “Giáo viên dạy lao động cần trang bị cho học sinh những kiến thức kỹ năng, kỹ thuật tổng hợp đại cương cần thiết cho người lao động các nghề khác nhau để lao động sản xuất” [93, tr123]. Chính vì vậy, qua các lần cải cách GD (1956-1966 và 1984-1986), GD Xô Viết luôn chú trọng tăng cường GD lao động cho học sinh phổ thông trên cơ sở gắn với lao động sản xuất.

Liên hiệp các hội khoa học và kỹ thuật Việt Nam [80], Hội thảo khoa học Xã hội hoá GDĐT, nhấn mạnh GD có vai trò quyết định đến tăng trưởng kinh tế. Tại hội nghị quốc tế mang tên “Những đe dọa và hứa hẹn ở ngưỡng cửa thế kỷ 21” của 74 người đạt giải Nô-ben, đã có 16 kết luận thông qua. Trong đó kết luận thứ 7 là: “GD phải thành ưu tiên tuyệt đối trong mọi ngân sách và phải giúp vào việc đề cao mọi khía cạnh sáng tạo của con người”. Rõ ràng GD có tầm quan trọng đặc biệt ưu tiên đối với các nhà khoa học trên thế giới.