

TS. LÊ QUỐC HÙNG

**XÃ HỘI HÓA
GIÁO DỤC
NHÌN TỪ GÓC ĐỘ
PHÁP LUẬT**

NHÀ XUẤT BẢN TƯ PHÁP
HÀ NỘI - 2004

LỜI NHÀ XUẤT BẢN

Hệ thống giáo dục ở nước ta đang từng bước đổi mới nhằm phù hợp và thích ứng với nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Chủ trương xã hội hoá hoạt động giáo dục và đào tạo của Đảng và Nhà nước nhằm huy động mọi nguồn lực xã hội cho giáo dục là định hướng quan trọng trong quá trình đổi mới hệ thống giáo dục hiện nay.

Tự đã thực hiện xã hội hoá hoạt động giáo dục mạnh mẽ trên mười năm qua song nhận thức về chủ trương lớn này chưa được quán triệt thấu suốt trong xã hội và trong quá trình thực hiện, ngoài những thành tựu đã được khẳng định, đã xuất hiện những khiếm khuyết cần khắc phục. Mặt khác, về mặt hoạch định chính sách cũng bộc lộ một số bất cập trong các văn bản pháp luật cần được sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện.

Để đáp ứng nhu cầu nghiên cứu, tìm hiểu và áp dụng các quy định pháp luật vào quá trình tổ chức thực hiện chủ trương xã hội hoá giáo dục theo tinh thần của Nghị quyết Trung ương 6 (khoá IX) của Đảng Cộng sản Việt Nam là: “Đẩy mạnh xã hội hoá giáo dục, xây dựng xã hội học tập, coi giáo dục là sự nghiệp của toàn dân là một giải pháp

quan trọng để tiếp tục phát triển giáo dục. Nhà nước khuyến khích mọi đóng góp, mọi sáng kiến của xã hội cho giáo dục. Mặt khác, Nhà nước tập trung đầu tư cho giáo dục ở vùng sâu, vùng dân tộc thiểu số, những đối tượng gặp khó khăn”, Nhà xuất bản Tư pháp xuất bản cuốn sách “***Xã hội hoá giáo dục nhìn từ góc độ pháp luật***” của Tiến sỹ Luật học Lê Quốc Hùng.

Xã hội hoá giáo dục là vấn đề mới mẻ cả về lý luận và thực tiễn, đang còn nhiều quan điểm khác nhau. Hy vọng, những thông tin, cách lý giải các vấn đề được tác giả đề cập trong cuốn sách có tác dụng thiết thực và bổ ích đối với đông đảo bạn đọc, nhất là bạn đọc hoạt động trong ngành giáo dục và đào tạo.

Xin trân trọng giới thiệu cuốn sách và mong nhận được nhiều ý kiến đóng góp xây dựng của bạn đọc.

Hà Nội, tháng 11/2004

Nhà xuất bản Tư pháp

LỜI TÁC GIẢ

Xi hội hoá các mặt hoạt động xã hội của Nhà nước trên một số lĩnh vực là giải pháp quan trọng để nâng cao hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước, giải phóng Nhà nước khỏi những hoạt động có thể giao cho khu vực tư nhân đảm nhiệm nhưng vẫn thu được kết quả tốt, từ đó giảm gánh nặng ngân sách cho Nhà nước và huy động được mọi nguồn lực trong xã hội tham gia vào quá trình cung ứng các dịch vụ công.

Xã hội hoá giáo dục là chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước nhằm huy động mọi nguồn lực của nhân dân, của các tổ chức kinh tế - xã hội tham gia vào sự nghiệp giáo dục, đầu tư vào hoạt động giáo dục và đào tạo trên cơ sở phù hợp với khả năng tài chính và trình độ chuyên môn nhằm xây dựng xã hội học tập. Chủ trương xã hội hoá giáo dục đã được khẳng định trong nhiều văn kiện Đảng và được thể chế hoá vào Hiến pháp năm 1992, vào Luật giáo dục năm 1998 và các văn bản pháp quy tạo thành một hệ thống tương đối hoàn chỉnh nhằm điều chỉnh hoạt động giáo dục trong khu vực được xã hội hoá. Trong hành lang pháp lý hiện hành, xã hội hoá hoạt động giáo dục đã thu được kết quả bước đầu rất quan trọng, tạo cơ hội học tập cho hàng triệu người ở tất cả các bậc học, huy động được trên 50%

nguồn kinh phí cho giáo dục thông qua chính sách học phí và các chính sách tài chính khác. Cùng với những thành tựu to lớn, trong quá trình thực hiện chủ trương xã hội hoá giáo dục cũng đã bộc lộ nhiều bất cập về phương diện pháp luật và thiếu sót về phương diện quản lý, tổ chức thực hiện.

Để góp phần khắc phục những thiếu sót, bất cập và phát huy những thành tích trong việc thực hiện xã hội hoá giáo dục, theo chúng tôi cần gấp rút rà soát, sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật về giáo dục và đào tạo nói chung và về lĩnh vực xã hội hoá giáo dục nói riêng nhằm điều chỉnh có hiệu quả quá trình thực hiện xã hội hoá giáo dục góp phần xây dựng xã hội học tập, thực hiện chương trình giáo dục cho mọi người. Mặt khác, cần nghiên cứu các chính sách nhà nước hỗ trợ trường ngoài công lập, hoàn thiện chế độ sở hữu tập thể ở trường ngoài công lập trên cơ sở tôn trọng quyền sở hữu của các nhà đầu tư, tạo điều kiện và khuyến khích các cá nhân và tổ chức xã hội tham gia xây dựng các trường ngoài công lập phát triển vững mạnh, đúng hướng.

Công tác giáo dục nói chung và xã hội hoá giáo dục nói riêng là của tất cả các cấp, các ngành, là của toàn xã hội. Đây là hoạt động rộng lớn, phức tạp. Nghiên cứu để hoàn thiện các văn bản pháp luật về xã hội hoá giáo dục là công việc của nhiều nhà khoa học, nhiều nhà quản lý giáo dục. Với cuốn sách mỏng này, tác giả chỉ hy vọng góp phần nhỏ vào quá trình nghiên cứu đó.

Chương I

KHÁI QUÁT VỀ XÃ HỘI HOÁ GIÁO DỤC

I. XÃ HỘI HOÁ CÁC MẶT HOẠT ĐỘNG XÃ HỘI CỦA NHÀ NƯỚC

1. Khái niệm về xã hội hoá

Kể từ khi Đảng Cộng sản Việt Nam thực hiện chủ trương cải cách tổ chức bộ máy nhà nước theo hướng xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa thì thuật ngữ “xã hội hoá” được sử dụng khá phổ biến trong các văn kiện, trong các cuộc hội nghị và hội thảo khoa học. Lợi ích của xã hội hoá được nhấn mạnh ở nhiều khía cạnh khác nhau và việc thực hiện xã hội hoá được tiến hành trên các lĩnh vực khác nhau. Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII của Đảng đã chỉ rõ: “Thực hiện phương châm đẩy mạnh xã hội hoá các hoạt động văn hoá, thông tin, thể dục, thể thao, y tế, dân số, kế hoạch hoá gia đình và các mặt xã hội khác, hướng vào nâng cao chất lượng cuộc sống vật chất, tinh thần và thể lực của nhân dân.”⁽¹⁾

¹⁾ Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII, Nxb.Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1996, tr.39.

Tuy chúng ta nói nhiều đến xã hội hoá nhưng hiện nay đang tồn tại một số quan niệm khác nhau về phạm trù này. Chủ trương “Nhà nước và nhân dân cùng làm” đã được triển khai sôi nổi và hiệu quả vào thập niên 80 của thế kỷ trước nhằm vận động quần chúng tham gia cải tạo môi trường, môi sinh, hạ tầng cơ sở ở các khu dân cư được nhiều người đánh giá là phương thức đầu tiên của việc xã hội hoá các mặt hoạt động của Nhà nước. Tuy vậy, một số người không đồng tình với phương thức này, cho rằng chủ trương này đã lạm dụng khai thác sức dân. Gần đây, trong cuộc cải cách hành chính đã xuất hiện chủ trương “Dịch vụ hành chính công” và được thực hiện thí điểm ở Thủ đô Hà Nội. Chủ trương này cũng được xem là một dạng xã hội hoá nhưng có nhiều ý kiến phản đối, cho rằng nó đã làm lẫn lộn tính dịch vụ của tổ chức dịch vụ phi nhà nước với tính quản lý, điều hành của cơ quan quyền lực công. Trên thực tế, không phải người dân đồng tình với chủ trương xã hội hoá trên bất kỳ lĩnh vực nào mà họ chỉ đồng tình xã hội hoá trên một số lĩnh vực như giáo dục, y tế, văn hoá, thể thao v.v... nghĩa là những lĩnh vực nhằm hướng vào nâng cao chất lượng cuộc sống vật chất, tinh thần và thể lực của nhân dân như Nghị quyết Đại hội VIII của Đảng đã chỉ rõ.

Xã hội hoá các mặt hoạt động của Nhà nước là cách huy động đông đảo quần chúng nhân dân và các tổ chức kinh tế - xã hội tham gia các hoạt động mà Nhà nước đang đảm nhận trong một số lĩnh vực. Xã hội hoá sẽ làm cho bộ máy nhà nước trở nên gọn nhẹ, ít tốn kém và hoạt động có hiệu

Khái quát về xã hội hóa giáo dục

quả hơn. Để có được một nhận thức đúng đắn về xã hội hoá hoạt động quản lý nhà nước nói chung và xã hội hoá giáo dục nói riêng thì phải xét đến nguồn gốc của vấn đề.

Trước hết, xã hội hoá là một xu thế ngược lại của quá trình nhà nước hoá và hành chính hoá hoạt động quản lý xã hội. Nhà nước xuất hiện đồng thời nảy sinh quá trình hành chính hoá hoạt động quản lý xã hội. Nhà nước càng phát triển càng can thiệp sâu vào mọi mặt hoạt động của xã hội, vào đời sống con người. Trong suốt thời kỳ chiếm hữu nô lệ và phong kiến kéo dài, nhà nước được tổ chức khá đơn giản. Bộ máy nhà nước phong kiến Việt Nam vào thời kỳ hưng thịnh nhất của nó cũng chỉ có sáu bộ và chính quyền địa phương cấp tỉnh, cấp xã chỉ bao gồm một số người. Ngày nay, hoạt động quản lý nhà nước trở nên phức tạp, rộng lớn và tổ chức bộ máy nhà nước trở nên công kênh. Nhà nước mở rộng phạm vi quản lý và tăng cường can thiệp đối với xã hội là xu thế không cưỡng lại được bởi khoa học kỹ thuật phát triển, nhiều ngành nghề mới ra đời và lĩnh vực nào cũng đòi hỏi sự quản lý thống nhất của nhà nước. Mặt khác, sự gia tăng dân số về số lượng dẫn đến tăng mật độ cư trú làm cho bộ máy nhà nước phải tăng thêm các đơn vị hành chính, tăng thêm biên chế là không thể tránh khỏi. Tuy vậy, với sự phình to của bộ máy nhà nước và việc nhà nước can thiệp quá sâu vào các lĩnh vực hoạt động xã hội làm cho hoạt động của bộ máy nhà nước quá tải, chi phí lớn, nảy sinh các hiện tượng tiêu cực như tệ nạn quan liêu, độc đoán, tham nhũng, xâm phạm quyền tự

do và lợi ích chính đáng của người dân... Khái niệm xã hội hoá xuất hiện và được nghiên cứu áp dụng trước hết là nhằm hạn chế các tiêu cực phát sinh từ quan liêu hoá và nhà nước hoá hoạt động quản lý xã hội. Từ góc độ hoạt động nhà nước, mục đích chính của xã hội hoá là làm cho bộ máy nhà nước gọn nhẹ, ít tốn kém nhưng hiệu lực, hiệu quả hoạt động của nhà nước trên phạm vi cả nước cũng như đối với từng địa phương, từng đơn vị cơ sở luôn được tăng cường, thể hiện được tính thống nhất và tính nhạy bén trong quản lý nhà nước. Nếu thực hiện xã hội hoá mà phát sinh bệnh địa phương cục bộ, mạnh ai nấy làm thì không phải là xã hội hoá nữa.

Theo Đại từ điển Tiếng Việt thì khái niệm “xã hội hoá” được hiểu là làm cho một việc gì, một cái gì đó thành của chung xã hội⁽¹⁾. Ví dụ, xã hội hoá tư liệu sản xuất nghĩa là làm cho tư liệu sản xuất trở thành của chung xã hội. Xã hội hoá các mặt hoạt động xã hội của Nhà nước là huy động mọi tổ chức, mọi cá nhân tham gia công việc nhà nước theo khả năng của mình.

2. Những đặc điểm của “Xã hội hoá”

- Xã hội hoá không phải là buông lỏng sự quản lý hoặc

⁽¹⁾ Bộ Giáo dục và Đào tạo - Trung tâm ngôn ngữ và văn hoá Việt Nam, Đại từ điển tiếng Việt, Nguyễn Như ý chủ biên, Nxb. Văn hoá Thông tin, Hà Nội, 1998, tr.1848.

từ bỏ chức năng quản lý thống nhất của Nhà nước mà thực chất là tăng cường sự quản lý nhà nước bằng pháp luật. Trong khuôn khổ pháp luật, mọi tổ chức, mọi cá nhân được tự do hoạt động để mưu sinh, mưu lợi. Những ai làm đúng pháp luật thì Nhà nước động viên, khen thưởng, dành cho những ưu tiên xứng đáng, ai vi phạm pháp luật thì bị nghiêm trị trên tinh thần nhân đạo sâu sắc;

- Xã hội hoá gắn liền với mở rộng dân chủ, khuyến khích, động viên tinh thần tự quản, tự chịu trách nhiệm của mọi cá nhân và tổ chức đoàn thể xã hội, trên cơ sở đó thúc đẩy sự tìm tòi, sáng tạo, năng động, chủ động của đông đảo quần chúng nhân dân, khắc phục dần tính thụ động, thờ ơ, phó mặc mọi công việc cho cơ quan chính quyền nhà nước;

- Xã hội hoá là thu hút mọi tổ chức xã hội, mọi thành phần kinh tế tham gia thực hiện các dự án phát triển của Nhà nước. Vấn đề đặt ra là, nếu Nhà nước tự soạn thảo các dự án phát triển thì gặp phải một số bất lợi như: bộ máy nhà nước thêm công kênh vì phải tổ chức thêm các cơ quan nghiên cứu, soạn thảo, thi công; việc chi phí sẽ tốn kém hơn; chất lượng công việc khó hoàn hảo được bởi nó là kết quả của quá trình “vừa đá bóng, vừa thổi còi”, cơ quan nhà nước vừa soạn thảo dự án, vừa thi công, vừa nghiệm thu nên thiếu tính khách quan; đồng thời là kẽ hở tạo ra những điều kiện thuận lợi cho những người thoái hoá, biến chất trong bộ máy nhà nước lợi dụng. Để khắc phục những bất lợi đó,