ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KHOA HỌC XÃ HỘI VÀ NHÂN VĂN

Phùng Thị Hồng Vân

CÁC CƠ CHẾ HỢP TÁC ĐA PHƯƠNG VỀ GIÁO DỤC Ở ĐÔNG NAM Á VÀ SỰ THAM GIA CỦA VIỆT NAM (1995-2023)

LUẬN ÁN TIẾN SĨ ĐÔNG NAM Á HỌC

Hà Nội - 2026

ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KHOA HỌC XÃ HỘI VÀ NHÂN VĂN

Phùng Thị Hồng Vân

CÁC CƠ CHẾ HỢP TÁC ĐA PHƯƠNG VỀ GIÁO DỤC Ở ĐÔNG NAM Á VÀ SỰ THAM GIA CỦA VIỆT NAM (1995-2023)

Chuyên ngành: Đông Nam Á học
Mã số: 9310608.02

LUẬN ÁN TIẾN SĨ ĐÔNG NAM Á HỌC

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:
GS. TS. Hoàng Khắc Nam

Hà Nội - 2026

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu do chính tôi thực hiện dưới sự hướng dẫn khoa học của GS. TS. Hoàng Khắc Nam. Các kết quả nghiên cứu, nhận định, phân tích và kết luận nêu trong luận án là trung thực, phản ánh đúng quá trình nghiên cứu của tôi. Các công trình đã công bố của tác giả liên quan đến luận án được liệt kê trong danh mục tương ứng.

Các thông tin, số liệu, tư liệu, trích dẫn và kết quả tham khảo được sử dụng trong luận án đều có nguồn gốc rõ ràng, đáng tin cậy và được trích dẫn đầy đủ theo quy định. Những sự hỗ trợ về học thuật, chuyên môn, tài liệu và ý kiến đóng góp của các cá nhân, tổ chức liên quan đã được tôi thể hiện sự trân trọng và ghi nhận trong luận án.

Tôi xin hoàn toàn chịu trách nhiệm về lời cam đoan này.

Nghiên cứu sinh

Phùng Thị Hồng Vân

LỜI CẢM ƠN

Trong suốt quá trình học tập, nghiên cứu và hoàn thành luận án này, tôi đã nhận được rất nhiều sự quan tâm, hướng dẫn, hỗ trợ và động viên quý báu từ các cơ quan, tổ chức, thầy cô, đồng nghiệp, bạn bè và gia đình. Tôi xin được bày tỏ lời cảm ơn chân thành tới tất cả những tập thể và cá nhân đã đồng hành cùng tôi trong chặng đường học tập và nghiên cứu đầy ý nghĩa này.

Trước hết, tôi xin trân trọng cảm ơn Ban Giám hiệu, Khoa Đông phương học, Ngành Đông Nam Á học, Phòng Đào tạo và Công tác người học, cùng các thầy giáo, cô giáo và cán bộ của Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội đã tận tình giảng dạy, chỉ bảo và tạo điều kiện thuận lợi cho tôi trong quá trình học tập, nghiên cứu và hoàn thiện luận án.

Tôi xin bày tỏ lòng biết ơn sâu sắc và chân thành nhất tới GS. TS. Hoàng Khắc Nam, người thầy hướng dẫn khoa học đã luôn tận tâm đồng hành cùng tôi trong suốt quá trình thực hiện đề tài. Thầy không chỉ định hướng về mặt học thuật, góp ý chuyên môn một cách nghiêm túc, sâu sắc và cẩn trọng, mà còn luôn ủng hộ, động viên, khích lệ để tôi có thêm niềm tin và sự kiên trì trong những giai đoạn khó khăn nhất của quá trình nghiên cứu.

Tôi cũng xin trân trọng cảm ơn các thầy cô, các nhà khoa học, các chuyên gia và các đồng nghiệp đã dành thời gian đọc, nhận xét và góp ý cho bản thảo luận án ở những giai đoạn khác nhau. Những ý kiến trao đổi quý báu đó đã giúp tôi nhìn nhận vấn đề đầy đủ hơn, điều chỉnh cách tiếp cận phù hợp hơn và hoàn thiện công trình nghiên cứu này cả về nội dung và hình thức.

Tôi xin chân thành cảm ơn các cơ quan, tổ chức và các cá nhân đã hỗ trợ tôi trong quá trình thu thập tài liệu, cung cấp thông tin và tham gia phỏng vấn phục vụ nghiên cứu. Những chia sẻ thẳng thắn, những kinh nghiệm thực tiễn và những góc nhìn chuyên môn mà quý vị dành cho tôi là nguồn tư liệu hết sức có giá trị, góp phần quan trọng vào việc hình thành và củng cố các luận điểm của luận án.

Tôi xin trân trọng cảm ơn các anh chị lãnh đạo, nguyên lãnh đạo và các đồng nghiệp ở Cục Hợp tác quốc tế, Bộ Giáo dục và Đào tạo – nơi tôi công tác và gắn bó 20 năm qua đã luôn quan tâm, động viên, chia sẻ và tạo điều kiện thuận lợi cho tôi hoàn thành chương trình tiến sĩ. Môi trường công tác thực tiễn, cùng sự hỗ trợ chân thành của các anh chị, đã cho tôi thêm nhiều trải nghiệm quý báu và cũng là nguồn cảm hứng để tôi lựa chọn, theo đuổi đề tài nghiên cứu này.

Cuối cùng, tôi xin dành lời biết ơn sâu nặng nhất tới gia đình và các bạn tri kỷ của tôi, những người thân yêu đã luôn ở bên tôi, đồng hành và chia sẻ với tôi trong suốt những năm qua, làm điểm tựa vững chắc cho tôi vượt qua những lúc khó khăn nhất, giúp tôi giữ vững quyết tâm và hoàn thành chặng đường này.

Mặc dù đã rất nỗ lực, luận án chắc chắn khó tránh khỏi những hạn chế và thiếu sót. Tôi rất mong tiếp tục nhận được những ý kiến góp ý quý báu của các thầy cô, các nhà khoa học và bạn đọc để công trình được hoàn thiện hơn.

Nghiên cứu sinh

Phùng Thị Hồng Vân

MỤC LỤC

LỜI CAM ĐOAN .....
LỜI CẢM ƠN .....
MỤC LỤC.....1
DANH MỤC BẢNG.....6
DANH MỤC HÌNH 7
DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT.....8
MỞ ĐẦU.....12
1. Lý do chọn đề tài.....12
2. Mục tiêu và nhiệm vụ nghiên cứu.....16
2.1. Mục tiêu nghiên cứu.....16
2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu.....16
3. Câu hỏi nghiên cứu 17
4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu.....19
4.1. Đối tượng nghiên cứu 19
4.2. Phạm vi nghiên cứu.....19
5. Cách tiếp cận và phương pháp nghiên cứu 20
5.1. Cơ sở phương pháp luận và cách tiếp cận.....20
5.2. Phương pháp nghiên cứu.....22
5.3. Nguồn tư liệu.....26
6. Đóng góp mới của luận án 28
7. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của luận án 29
8. Cấu trúc của luận án.....30
CHƯƠNG 1. TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU 32
1.1. Các nghiên cứu về hợp tác đa phương, hội nhập khu vực và khu vực hóa giáo dục trên thế giới.....33
1.1.1. Nghiên cứu về hợp tác đa phương và các cơ chế hợp tác khu vực.....33
1.1.2. Nghiên cứu về hội nhập khu vực và chủ nghĩa khu vực.....35
1.1.3. Nghiên cứu về khu vực hóa giáo dục trên thế giới 37

1.2. Các nghiên cứu về hợp tác và khu vực hóa giáo dục ở Đông Nam Á 39
1.2.1. Nghiên cứu về bối cảnh, động lực và xu hướng khu vực hóa giáo dục ở Đông Nam Á 40
1.2.2. Nghiên cứu về các cơ chế, thiết chế và mạng lưới hợp tác giáo dục ở Đông Nam Á 42
1.2.3. Nghiên cứu đánh giá đặc điểm, kết quả và giới hạn của hợp tác giáo dục khu vực 45
1.3. Các nghiên cứu về sự tham gia của Việt Nam 48
1.3.1. Nghiên cứu về hợp tác quốc tế và hội nhập quốc tế về giáo dục của Việt Nam 48
1.3.2. Nghiên cứu về sự tham gia của Việt Nam trong các cơ chế hợp tác đa phương về giáo dục ở Đông Nam Á 50
1.4. Nhận xét và khoảng trống nghiên cứu 55
1.4.1. Nhận xét về các nghiên cứu hiện có 55
1.4.2. Các kết quả nghiên cứu mà luận án kế thừa 57
1.4.3. Khoảng trống nghiên cứu và hướng giải quyết của luận án 59
CHƯƠNG 2. CƠ SỞ LÝ LUẬN 62
2.1. Các khái niệm cơ bản 62
2.2. Quan điểm về hợp tác đa phương và vai trò của hợp tác quốc tế trong giáo dục 66
2.3. Lý thuyết hội nhập khu vực 69
2.3.1. Chủ nghĩa liên chính phủ: trục phân tích chủ đạo 70
2.3.2. Chủ nghĩa tân chức năng: lý thuyết bổ trợ về động lực lan tỏa 73
2.3.3. Chủ nghĩa khu vực mới: lý thuyết bổ trợ về tính đa tầng và tính mở 76
2.4. Khung phân tích của luận án 78
Tiểu kết Chương 2 89
CHƯƠNG 3. CƠ SỞ THỰC TIỄN 91
3.1. Bối cảnh quốc tế: xu thế hội nhập giáo dục và kinh nghiệm tham chiếu từ châu Âu và Mỹ La-tinh 91

3.1.1. Hội nhập giáo dục ở châu Âu....92
3.1.2. Hội nhập giáo dục ở Mỹ La-tinh....96
3.2. Bối cảnh hội nhập khu vực Đông Nam Á....98
3.2.1. Tiến trình hình thành và phát triển của ASEAN và Cộng đồng ASEAN....98
3.2.2. Hội nhập kinh tế và yêu cầu dịch chuyển lao động có kỹ năng....100
3.2.3. Đặc trưng chính trị – xã hội: thống nhất trong đa dạng và "Phương cách ASEAN"....102
3.3. Đặc điểm hệ thống giáo dục ở Đông Nam Á....103
3.3.1. Cấu trúc hệ thống giáo dục của các quốc gia Đông Nam Á....103
3.3.2. Đặc điểm nền của giáo dục ở Đông Nam Á....107
3.4. Nhu cầu và động lực hợp tác giáo dục ở khu vực Đông Nam Á....113
3.4.1. Những vấn đề và thách thức của giáo dục khu vực....113
3.4.2. Xu hướng phát triển giáo dục và sự hội tụ ưu tiên giữa các quốc gia....117
3.4.3. Động lực và nhu cầu hợp tác giáo dục của khu vực....119
Tiểu kết Chương 3....121
CHƯƠNG 4. CÁC CƠ CHẾ HỢP TÁC ĐA PHƯƠNG VỀ GIÁO DỤC Ở ĐÔNG NAM Á (1995–2023)....123
4.1. Hợp tác ASEAN về giáo dục....123
4.1.1. Quá trình hình thành và phát triển của hợp tác ASEAN về giáo dục....124
4.1.2. Chủ thể và cấu trúc thể chế của hợp tác ASEAN về giáo dục....127
4.1.3. Nội dung hợp tác và kết quả triển khai....131
4.1.4. Các khuôn khổ mở rộng trong hợp tác ASEAN về giáo dục....135
4.1.5. Đặc điểm và giới hạn của hợp tác ASEAN về giáo dục....140
4.2. Tổ chức Bộ trưởng Giáo dục các nước Đông Nam Á (SEAMEO)....142
4.2.1. Sự hình thành, mục tiêu và cơ cấu tổ chức của SEAMEO....143
4.2.2. Quá trình hoạt động giai đoạn 1995–2023....148
4.2.3. Bảy ưu tiên của SEAMEO giai đoạn 2015–2035....153
4.2.4. Mạng lưới trung tâm khu vực....156

4.2.5. Đặc điểm và giới hạn của SEAMEO 160
4.3. So sánh ASEAN và SEAMEO trong hợp tác giáo dục ở Đông Nam Á.....164
4.3.1. Các mốc phát triển của hai cơ chế 164
4.3.2. So sánh hai cơ chế theo khung phân tích cơ chế.....167
4.3.3. Tính bổ sung và các hình thức phối hợp thể chế giữa hai cơ chế 170
4.4. Nhận xét, đánh giá về các cơ chế hợp tác đa phương về giáo dục ở Đông Nam Á 174
4.4.1. Kết quả 174
4.4.2. Hạn chế và thách thức 175
4.4.3. Nguyên nhân của các hạn chế 178
Tiểu kết Chương 4.....180
CHƯƠNG 5. SỰ THAM GIA CỦA VIỆT NAM TRONG CÁC CƠ CHẾ HỢP TÁC ĐA PHƯƠNG VỀ GIÁO DỤC Ở ĐÔNG NAM Á (1995–2023).....182
5.1. Bối cảnh, điều kiện và mục tiêu tham gia của Việt Nam.....182
5.1.1. Tiến trình hội nhập khu vực và cơ sở chính sách của sự tham gia 182
5.1.2. Đặc điểm và năng lực tiếp nhận của hệ thống giáo dục Việt Nam.....185
5.1.3. Mục tiêu tham gia của Việt Nam 188
5.2. Quá trình tham gia của Việt Nam trong hợp tác ASEAN về giáo dục và SEAMEO 190
5.2.1. Sự tham gia của Việt Nam trong hợp tác ASEAN về giáo dục 192
5.2.2. Sự tham gia của Việt Nam trong SEAMEO 196
5.2.3. Chuyển hóa cam kết và chuẩn tham chiếu khu vực vào trong nước 200
5.3. Nhận xét, đánh giá sự tham gia của Việt Nam.....205
5.3.1. Mức độ chủ động, vai trò và sự chuyển biến qua các giai đoạn 205
5.3.2. Kết quả, thành tựu và tác động hai chiều.....208
5.3.3. Thuận lợi, khó khăn, hạn chế và nguyên nhân.....211
5.3.4. Lý giải bằng khung lý thuyết và ý nghĩa khu vực học.....214
5.4. Khuyến nghị nhằm nâng cao hiệu quả tham gia của Việt Nam.....216
5.4.1. Bộ Giáo dục và Đào tạo và các đơn vị đầu mối ASEAN, SEAMEO...217

5.4.2. Các bộ, ngành và cơ quan phối hợp 217
5.4.3. Các cơ sở giáo dục và mạng lưới chuyên môn 218
5.4.4. Các trung tâm SEAMEO tại Việt Nam 219
5.4.5. Cấp cơ chế khu vực 220
Tiểu kết Chương 5 223
KẾT LUẬN 225
1. Những kết luận của luận án 225
2. Đóng góp lý luận và giả thuyết làm việc từ góc độ khu vực học 230
3. Giới hạn của luận án và hướng nghiên cứu tiếp theo 232
DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN 234
TÀI LIỆU THAM KHẢO 235
PHỤ LỤC 258
Phụ lục 1. Bộ câu hỏi phỏng vấn sâu và mô tả chi tiết mẫu phỏng vấn 258
Phụ lục 2. Danh mục mã và cách mã hóa dữ liệu 265
Phụ lục 3. Các cơ chế hợp tác đa phương về giáo dục tại Đông Nam Á ngoài cơ chế ASEAN và SEAMEO 275
Phụ lục 4. Các thành viên thuộc Hội đồng SEAMEO (2023) 277
Phụ lục 5. Danh sách các Giám đốc Ban thư ký SEAMEO qua các thời kỳ 278
Phụ lục 6. Tổng hợp thông tin các Trung tâm khu vực thuộc SEAMEO 279

DANH MỤC BẢNG

Bảng 2.1. Vận dụng ba lý thuyết trong luận án.....82
Bảng 2.2. Khung phân tích cơ chế sáu chiều cạnh.....85
Bảng 3.1. Một số chỉ báo triển khai Quá trình Bologna ở châu Âu.....93
Bảng 3.2. Thành viên và hoạt động của Giáo dục MERCOSUR (SEM) 97
Bảng 3.3. Tổng số năm học trong hệ thống giáo dục phổ thông ở Đông Nam Á...104
Bảng 3.4. Quy mô giáo dục đại học ở Đông Nam Á năm 2021 105
Bảng 3.5. Sự hiện diện của các cơ sở giáo dục đại học Đông Nam Á trong QS và THE công bố năm 2023 111
Bảng 4.1. Các tổ chức và thực thể chuyên trách giáo dục của ASEAN, tính đến năm 2023 128
Bảng 4.2. Một số kết quả triển khai chủ yếu của hợp tác ASEAN về giáo dục, 1995–2023 132
Bảng 4.3. Đối chiếu kết quả phân tích mục 4.1 với khung phân tích cơ chế và câu hỏi nghiên cứu 141
Bảng 4.4. Thành viên, thành viên liên kết và tổ chức thành viên liên kết của SEAMEO, tính đến năm 2023 144
Bảng 4.5. Các chủ đề hoạt động của SEAMEO.....148
Bảng 4.6. Một số kết quả hoạt động của hệ thống SEAMEO, 2019–2020 158
Bảng 4.7. Đối chiếu kết quả phân tích mục 4.2 với khung phân tích cơ chế và câu hỏi nghiên cứu 162
Bảng 4.8. Các mốc phát triển chính của ASEAN và SEAMEO trong hợp tác giáo dục 165
Bảng 4.9. So sánh hợp tác ASEAN về giáo dục và SEAMEO theo khung phân tích cơ chế 168
Bảng 4.10. Đối chiếu kết quả phân tích mục 4.3 với khung phân tích cơ chế và câu hỏi nghiên cứu 172
Bảng 5.1. Một số biểu hiện chuyển hóa nội dung khu vực vào Việt Nam theo ba cấp độ 203
Bảng 5.2. Đối chiếu sự tham gia của Việt Nam theo sáu chiều cạnh phân tích 207
Bảng 5.3. Ma trận khuyến nghị nâng cao hiệu quả tham gia của Việt Nam.....221

DANH MỤC HÌNH

Hình 1. Quy trình thực hiện nghiên cứu 24
Hình 2.1. Cấu trúc tích hợp lý thuyết của khung phân tích 81
Hình 2.2. Khung phân tích sự tham gia của quốc gia thành viên trong cơ chế hợp tác khu vực 88
Hình 3.1. Số chương trình thạc sĩ được tài trợ và số người nhận học bổng Erasmus Mundus (2004–2020) 95
Hình 3.2. Chi tiêu công cho giáo dục ở Đông Nam Á giai đoạn 2010–2022 (% GDP)...107
Hình 3.3. Tỷ lệ học sinh – giáo viên ở giáo dục trung học tại Đông Nam Á, 2007 và 2017 109
Hình 3.4. Tổng tỷ lệ nhập học giáo dục đại học ở Đông Nam Á và một số nước phát triển, 2000 và 2019.....110
Hình 3.5. Số năm giáo dục miễn phí và bắt buộc theo khuôn khổ pháp lý ở Đông Nam Á và một số nước OECD đến năm 2022.....114
Hình 3.6. Tổng tỷ lệ nhập học trung học ở Đông Nam Á và thế giới (%).....115
Hình 4.1. Cơ cấu tổ chức của SEAMEO.....146
Hình 5.1. Bối cảnh trước năm 1995 và các mốc tham gia chính của Việt Nam trong hai cơ chế (1992–2023) 191

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

Từ viết tắt	Tên đầy đủ tiếng Việt	Tên đầy đủ tiếng Anh
ACTS	Hệ thống chuyển đổi tín chỉ ASEAN	ASEAN Credit Transfer System
AEC	Cộng đồng Kinh tế ASEAN	ASEAN Economic Community
AEM	Hội nghị Bộ trưởng Kinh tế ASEAN	ASEAN Economic Ministers Meeting
AIMS	Chương trình dịch chuyển sinh viên quốc tế ASEAN (từ năm 2018: Chương trình dịch chuyển sinh viên quốc tế châu Á)	ASEAN International Mobility for Students (từ năm 2018: Asian International Mobility for Students)
AINU	Mạng lưới các trường đại học ASEAN – Ấn Độ	ASEAN–India Network of Universities
ALMM	Hội nghị Bộ trưởng Lao động ASEAN	ASEAN Labour Ministers Meeting
APTWG	Nhóm công tác ASEAN+3 về dịch chuyển sinh viên và bảo đảm chất lượng giáo dục đại học	ASEAN Plus Three Working Group on Student Mobility and Quality Assurance of Higher Education
AQAN	Mạng lưới bảo đảm chất lượng ASEAN	ASEAN Quality Assurance Network
AQRF	Khung tham chiếu trình độ ASEAN	ASEAN Qualifications Reference Framework
ASCC	Cộng đồng Văn hóa – Xã hội ASEAN	ASEAN Socio-Cultural Community
ASEAN	Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á	Association of Southeast Asian Nations
ASEAN+1	Cơ chế hợp tác giữa ASEAN với từng đối tác đối thoại	ASEAN Plus One
ASEAN+3	Cơ chế hợp tác giữa ASEAN với Trung Quốc, Nhật Bản và Hàn Quốc	ASEAN Plus Three

Từ viết tắt	Tên đầy đủ tiếng Việt	Tên đầy đủ tiếng Anh
ASED	Hội nghị Bộ trưởng Giáo dục ASEAN	ASEAN Education Ministers Meeting
ASEM	Diễn đàn hợp tác Á – Âu	Asia–Europe Meeting
ATC	Hội đồng Giáo dục nghề nghiệp ASEAN	ASEAN TVET Council
AUN	Mạng lưới các trường đại học ASEAN	ASEAN University Network
AUN-QA	Bảo đảm chất lượng của Mạng lưới các trường đại học ASEAN	ASEAN University Network – Quality Assurance
AUN/SEED-Net	Mạng lưới phát triển giáo dục kỹ thuật Đông Nam Á thuộc AUN	ASEAN University Network / Southeast Asia Engineering Education Development Network
AWGHEM	Nhóm công tác ASEAN về dịch chuyển giáo dục đại học	ASEAN Working Group on Higher Education Mobility
CELLL	Trung tâm khu vực về học tập suốt đời của SEAMEO	SEAMEO Regional Centre for Lifelong Learning
CLMV	Nhóm nước Campuchia, Lào, Myanmar và Việt Nam	Cambodia, Laos, Myanmar and Vietnam
COVID-19	Đại dịch bệnh do vi-rút corona 2019	Coronavirus Disease 2019
EAS	Hội nghị cấp cao Đông Á	East Asia Summit
ECTS	Hệ thống chuyển đổi và tích lũy tín chỉ châu Âu	European Credit Transfer and Accumulation System
EQAR	Cơ quan đăng ký bảo đảm chất lượng giáo dục đại học châu Âu	European Quality Assurance Register for Higher Education
EU	Liên minh châu Âu	European Union
EYSD	Vụ Giáo dục, Thanh niên và Thể thao, Ban Thư ký ASEAN	Education, Youth and Sport Division, ASEAN Secretariat
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội	Gross Domestic Product
INNOTECH	Trung tâm khu vực về đổi mới và công nghệ giáo dục của SEAMEO	SEAMEO Regional Centre for Educational Innovation and Technology

Từ viết tắt	Tên đầy đủ tiếng Việt	Tên đầy đủ tiếng Anh
MERCOSUR	Khối Thị trường chung Nam Mỹ	Southern Common Market (Mercado Común del Sur)
MRA	Thỏa thuận công nhận lẫn nhau	Mutual Recognition Arrangement
OECD	Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế	Organisation for Economic Co-operation and Development
QITEP	Trung tâm khu vực về nâng cao chất lượng giáo viên và cán bộ giáo dục của SEAMEO	SEAMEO Regional Centre for Quality Improvement of Teachers and Education Personnel
QS	Bảng xếp hạng đại học thế giới QS	Quacquarelli Symonds World University Rankings
RECSAM	Trung tâm khu vực về giáo dục khoa học và toán học của SEAMEO	SEAMEO Regional Centre for Education in Science and Mathematics
RETRAC	Trung tâm khu vực về đào tạo của SEAMEO	SEAMEO Regional Training Centre
RIHED	Trung tâm khu vực về giáo dục đại học và phát triển của SEAMEO	SEAMEO Regional Centre for Higher Education and Development
SDG	Mục tiêu phát triển bền vững	Sustainable Development Goal
SEA-PLM	Chương trình đánh giá kết quả học tập tiểu học Đông Nam Á	Southeast Asia Primary Learning Metrics
SEA-TVET	Mạng lưới Giáo dục nghề nghiệp Đông Nam Á của SEAMEO	Southeast Asia Technical and Vocational Education and Training Consortium
SEAMEC	Hội đồng SEAMEO (Hội đồng Bộ trưởng Giáo dục Đông Nam Á)	Southeast Asian Ministers of Education Council
SEAMEO	Tổ chức Bộ trưởng Giáo dục các nước Đông Nam Á	Southeast Asian Ministers of Education Organization

Từ viết tắt	Tên đầy đủ tiếng Việt	Tên đầy đủ tiếng Anh
SEAMOLEC	Trung tâm khu vực về giáo dục mở và từ xa của SEAMEO	SEAMEO Regional Open Learning Centre
SEM	Khu vực Giáo dục MERCOSUR	Sector Educativo del MERCOSUR
SEN	Trung tâm khu vực về giáo dục đặc biệt của SEAMEO	SEAMEO Regional Centre for Special Educational Needs
SHARE	Chương trình của Liên minh châu Âu hỗ trợ giáo dục đại học khu vực ASEAN	European Union Support to Higher Education in the ASEAN Region
SLOM	Hội nghị quan chức cấp cao ASEAN về lao động	ASEAN Senior Labour Officials Meeting
SOM-ED	Hội nghị quan chức cấp cao ASEAN về giáo dục	ASEAN Senior Officials Meeting on Education
STEM	Khoa học, công nghệ, kỹ thuật và toán học	Science, Technology, Engineering and Mathematics
THE	Bảng xếp hạng đại học thế giới Times Higher Education	Times Higher Education World University Rankings
TVET	Giáo dục và đào tạo kỹ thuật và nghề nghiệp	Technical and Vocational Education and Training
UNESCO	Tổ chức Giáo dục, Khoa học và Văn hóa của Liên hợp quốc	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNICEF	Quỹ Nhi đồng Liên hợp quốc	United Nations Children's Fund
USD	Đô la Mỹ	United States Dollar
VQF	Khung trình độ quốc gia Việt Nam	Vietnamese Qualifications Framework

MỞ ĐẦU

1. Lý do chọn đề tài

Đông Nam Á là một trong những khu vực có mức độ đa dạng cao về lịch sử, chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội và trình độ phát triển [80, 192]. Trong bối cảnh đó, "phương cách ASEAN" thể hiện sự coi trọng đồng thuận, tính linh hoạt và sự tôn trọng khác biệt trong hợp tác liên chính phủ của khu vực [41, 85]. Từ khi ASEAN ra đời năm 1967, đặc biệt từ khi Cộng đồng ASEAN được thành lập năm 2015, tiến trình hợp tác và khu vực hóa ở Đông Nam Á đã mở rộng từ chính trị - an ninh và kinh tế sang các lĩnh vực văn hóa - xã hội [43, 49]. Trong tiến trình đó, giáo dục nổi lên là một lĩnh vực có ý nghĩa đặc biệt: đây vừa là một nội dung hợp tác cụ thể, vừa là đối tượng để quan sát cách một khu vực đa dạng từng bước kiến tạo sự kết nối và thiết lập các chuẩn mực chung.

Trong quá trình hợp tác và khu vực hóa, giáo dục không chỉ được nhìn nhận như một công cụ phát triển nguồn nhân lực. Hợp tác giáo dục ở Đông Nam Á gắn trực tiếp với dịch chuyển người học và lao động có kỹ năng, công nhận trình độ và văn bằng giữa các quốc gia, cũng như bảo đảm chất lượng [85, 124]. Các cơ chế khu vực đồng thời hướng tới thu hẹp khoảng cách phát triển giữa các thành viên và bồi đắp nhận thức chung ở cấp độ khu vực [49, 126]. Sự đa dạng của các hệ thống giáo dục trong khu vực vừa tạo ra nhu cầu hợp tác, vừa đặt ra giới hạn cho khả năng hài hòa hóa [80, 192]. Trong lĩnh vực giáo dục, các quốc gia Đông Nam Á phối hợp chủ yếu thông qua chuẩn tham chiếu, mạng lưới và chương trình chung, tạo nên phương thức hài hòa hóa "mềm" [41, 85, 106]. Nói cách khác, giáo dục là một trong những lĩnh vực thể hiện rõ mô hình khu vực hóa đặc thù "thống nhất trong đa dạng" của Đông Nam Á, qua đó cung cấp một lăng kính phân tích phù hợp để nhận diện và lý giải tiến trình khu vực này.

Hợp tác giáo dục ở Đông Nam Á cũng không diễn ra rời rạc, mà sớm được tổ chức thông qua các cơ chế và mạng lưới đa phương. Tổ chức Bộ trưởng Giáo dục các nước Đông Nam Á (SEAMEO), ra đời năm 1965, là một tổ chức liên chính phủ chuyên ngành do các Bộ trưởng Giáo dục dẫn dắt, trong đó giáo dục là lĩnh vực trung

tâm bên cạnh khoa học và văn hóa [163, 195]. Trong khi đó, hợp tác ASEAN về giáo dục phát triển trong khuôn khổ hợp tác đa ngành của ASEAN và được thể chế hóa rõ nét hơn kể từ Hội nghị Bộ trưởng Giáo dục ASEAN lần thứ nhất năm 2006 [47]. Các kế hoạch công tác sau đó đã gắn giáo dục với tiến trình xây dựng Cộng đồng ASEAN và trụ cột Văn hóa – Xã hội [49, 50, 55]; Kế hoạch công tác 2021–2025 tiếp tục cụ thể hóa định hướng này trong giai đoạn cuối của phạm vi nghiên cứu [59]. Như vậy, hợp tác ASEAN về giáo dục và SEAMEO đại diện cho hai dạng cơ chế khác nhau nhưng có quan hệ bổ sung: một cơ chế giáo dục nằm trong một tổ chức hợp tác khu vực đa lĩnh vực và một tổ chức chuyên ngành có mạng lưới hoạt động thường trực. Việc đặt hai cơ chế này trong cùng một nghiên cứu vì thế có ý nghĩa quan trọng đối với việc nhận diện mô hình hợp tác và khu vực hóa giáo dục ở Đông Nam Á.

Đối với Việt Nam, Đông Nam Á và ASEAN có vị trí đặc biệt quan trọng trong chính sách đối ngoại, hội nhập quốc tế và phát triển đất nước [62]. Việc gia nhập ASEAN năm 1995 đánh dấu bước ngoặt trong chính sách mở cửa và hội nhập quốc tế của Việt Nam; đó cũng là lý do luận án lựa chọn năm 1995 làm mốc mở đầu của phạm vi nghiên cứu. Từ thời điểm đó, việc tham gia vào các cơ chế hợp tác giáo dục khu vực trở thành một cấu phần của tiến trình hội nhập: vừa phục vụ phát triển giáo dục và nguồn nhân lực trong nước, vừa là kênh để Việt Nam tiếp cận và tham gia xây dựng các chuẩn mực khu vực, tăng cường kết nối và nâng cao vai trò, khả năng đóng góp của mình trong ASEAN [18, 20]. Tuy nhiên, sau gần ba thập niên, vấn đề đặt ra không còn là Việt Nam "đã tham gia những gì". Điều cần được làm rõ là Việt Nam tham gia với mục tiêu nào, ở mức độ nào, có vai trò gì, đạt được kết quả gì, gặp những giới hạn nào, và sự tham gia đó phản ánh điều gì về vị trí của Việt Nam trong tiến trình khu vực hóa giáo dục ở Đông Nam Á. Đây là những câu hỏi mà thực tiễn hoạch định và triển khai chính sách hội nhập giáo dục của Việt Nam đang cần lời giải có cơ sở khoa học.

Yêu cầu tăng cường hội nhập quốc tế về giáo dục và chủ động tham gia các cơ chế hợp tác đa phương được xác định nhất quán trong các chủ trương, chính sách lớn của Đảng và Nhà nước trong giai đoạn nghiên cứu: Nghị quyết số 29-NQ/TW năm

2013 về đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục và đào tạo xác định quan điểm chủ động hội nhập quốc tế để phát triển giáo dục và đào tạo [2]; Nghị quyết số 22-NQ/TW năm 2013 của Bộ Chính trị đánh dấu bước chuyển từ hội nhập kinh tế quốc tế sang chủ động, tích cực hội nhập quốc tế toàn diện, trong đó có giáo dục và đào tạo [4]; Chỉ thị số 25-CT/TW năm 2018 của Ban Bí thư về đẩy mạnh và nâng tầm đối ngoại đa phương đến năm 2030 yêu cầu chủ động tham gia và phát huy vai trò của Việt Nam tại các cơ chế đa phương, với ASEAN là một trọng tâm [1]; Văn kiện Đại hội XIII năm 2021 xác định phát triển nguồn nhân lực là một trong ba đột phá chiến lược và tiếp tục khẳng định đường lối đa phương hóa, đa dạng hóa, hội nhập quốc tế toàn diện, sâu rộng [13]; ở cấp điều hành, Chiến lược phát triển giáo dục 2011–2020 đề ra yêu cầu mở rộng hợp tác và hội nhập quốc tế về giáo dục [29]. Các định hướng ban hành sau năm 2023, gồm Đề án hội nhập quốc tế trong giáo dục và đào tạo đến năm 2030, Chiến lược phát triển giáo dục đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 và Nghị quyết số 71-NQ/TW năm 2025, tuy nằm ngoài phạm vi thời gian khảo sát, vẫn cho thấy tính liên tục của định hướng này [5, 36, 37]. Việc nghiên cứu các cơ chế hợp tác đa phương về giáo dục ở Đông Nam Á và sự tham gia của Việt Nam vì vậy có cơ sở thực tiễn và chính sách rõ ràng; song sự cần thiết của đề tài còn bắt nguồn từ những khoảng trống trong tình hình nghiên cứu hiện có.

Về phương diện học thuật, kết quả tổng quan tình hình nghiên cứu được trình bày ở Chương 1 cho thấy vẫn còn một khoảng trống tri thức rõ rệt liên quan đến chủ đề của luận án. Mặc dù hợp tác giáo dục ở Đông Nam Á đã được nghiên cứu từ nhiều hướng tiếp cận khác nhau, tri thức hiện có vẫn chưa giải quyết đầy đủ sự giao thoa giữa bốn phương diện cấu thành đề tài này: hợp tác ASEAN về giáo dục và SEAMEO hầu như chưa được đặt trong cùng một khung phân tích; sự tham gia của Việt Nam mới chủ yếu được phản ánh theo từng mảng riêng lẻ, thiếu một đánh giá xuyên suốt kết nối cấp độ cơ chế khu vực với cấp độ quốc gia; giai đoạn từ khi Cộng đồng ASEAN bắt đầu vận hành năm 2015 đến năm 2023 chưa được khảo cứu đầy đủ; và trên hết, còn thiếu những nghiên cứu tiếp cận các cơ chế này một cách hệ thống từ góc độ Đông Nam Á học và khu vực học. Nội dung, phạm vi và căn cứ tư liệu của

từng khoảng trống được luận chứng cụ thể tại mục 1.4.3. Các khoảng trống trên không tồn tại tách biệt mà giao thoa với nhau. Do đó, luận án vừa kế thừa những kết quả nghiên cứu đã có, vừa hướng tới bổ sung những phương diện tri thức chưa được xem xét đầy đủ.

Từ khoảng trống về góc tiếp cận nêu trên, nội dung luận án được triển khai nghiên cứu thuộc chuyên ngành Đông Nam Á học, theo đó, vấn đề mà luận án hướng tới không dừng lại ở các hoạt động giáo dục cụ thể; sâu hơn, đó là các quá trình hợp tác, hội nhập, thể chế hóa và khu vực hóa ở Đông Nam Á được biểu hiện thông qua lĩnh vực giáo dục. Nghiên cứu giáo dục từ góc nhìn này giúp nhận diện cách thức các quốc gia Đông Nam Á xử lý sự đa dạng, mối quan hệ giữa chủ quyền quốc gia và hợp tác khu vực, mức độ ràng buộc của các cơ chế khu vực, vai trò của các thiết chế và mạng lưới, cũng như quá trình hình thành các chuẩn mực và không gian giáo dục chung của khu vực. Cũng vì vậy, luận án không tiếp cận giáo dục chủ yếu từ góc độ giáo dục học hay quản lý giáo dục, đồng thời không giới hạn ở quan hệ hợp tác giáo dục song phương giữa Việt Nam với từng quốc gia trong khu vực.

Trên cơ sở cách tiếp cận đó, luận án lựa chọn hợp tác ASEAN về giáo dục và SEAMEO làm trọng tâm nghiên cứu: cả hai đều quy tụ toàn bộ các thành viên ASEAN, gắn trực tiếp với tiến trình hợp tác nội khối [47, 163] và đại diện cho hai dạng thức thể chế khác nhau, cho phép so sánh về mục tiêu, cấu trúc tổ chức, cơ chế ra quyết định, mức độ ràng buộc, phương thức triển khai và nguồn lực, tránh cách nhìn hợp tác giáo dục khu vực chỉ qua một tổ chức hoặc mạng lưới đơn lẻ. Việc nghiên cứu sự tham gia của Việt Nam giúp kết nối phân tích ở cấp khu vực với cấp quốc gia: Việt Nam vừa là thành viên của cả hai cơ chế, vừa là trường hợp cho phép quan sát quá trình một quốc gia thành viên tiếp nhận, tham gia và đóng góp vào hợp tác khu vực, qua đó đánh giá khoảng cách giữa cam kết và thực hiện, giữa chủ trương và nguồn lực, giữa tham gia hình thức và đóng góp thực chất.

Tóm lại, xuất phát từ nhu cầu thực tiễn và cơ sở chính sách của việc tham gia hợp tác giáo dục khu vực, từ những khoảng trống tri thức đã được nhận diện qua tổng quan tài liệu nghiên cứu và từ sự phù hợp của góc tiếp cận khu vực học đối với việc

lấp những khoảng trống đó, nghiên cứu sinh lựa chọn đề tài "Các cơ chế hợp tác đa phương về giáo dục ở Đông Nam Á và sự tham gia của Việt Nam (1995–2023)" cho luận án tiến sĩ chuyên ngành Đông Nam Á học. Định hướng nghiên cứu này được cụ thể hóa thành đối tượng, mục tiêu, câu hỏi và phạm vi nghiên cứu được trình bày ở các mục tiếp theo của phần Mở đầu.

2. Mục tiêu và nhiệm vụ nghiên cứu

2.1. Mục tiêu nghiên cứu

Mục tiêu tổng quát của luận án là làm rõ các cơ chế hợp tác đa phương về giáo dục ở Đông Nam Á, tập trung vào hợp tác ASEAN về giáo dục và SEAMEO, đồng thời phân tích sự tham gia của Việt Nam trong các cơ chế này trong giai đoạn 1995–2023; từ đó đề xuất một số khuyến nghị nhằm nâng cao hiệu quả tham gia của Việt Nam trong hợp tác đa phương về giáo dục ở khu vực trong thời gian tới.

Để thực hiện mục tiêu tổng quát trên, luận án hướng tới bốn mục tiêu cụ thể:

Mục tiêu 1: xác lập cơ sở lý luận, khung phân tích và cơ sở thực tiễn cho việc nghiên cứu các cơ chế hợp tác đa phương về giáo dục ở Đông Nam Á và sự tham gia của Việt Nam.

Mục tiêu 2: làm rõ quá trình hình thành, phát triển, đặc điểm, phương thức vận hành, kết quả và hạn chế của hợp tác ASEAN về giáo dục và SEAMEO, hai cơ chế trọng tâm của hợp tác đa phương về giáo dục ở Đông Nam Á.

Mục tiêu 3: đánh giá quá trình tham gia của Việt Nam trong các cơ chế đó giai đoạn 1995–2023 về nội dung, hình thức, vai trò, mức độ, kết quả tham gia và các yếu tố quy định hiệu quả tham gia.

Mục tiêu 4: đề xuất khuyến nghị nhằm nâng cao hiệu quả tham gia của Việt Nam trong các cơ chế hợp tác đa phương về giáo dục ở Đông Nam Á trong thời gian tới.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Nhằm đạt được các mục tiêu trên, luận án thực hiện năm nhiệm vụ nghiên cứu:

Nhiệm vụ 1: tổng quan tình hình nghiên cứu trong và ngoài nước về hợp tác đa phương, hội nhập và khu vực hóa giáo dục, về hợp tác giáo dục ở Đông Nam Á và về

sự tham gia của Việt Nam; xác định những kết quả kế thừa và khoảng trống nghiên cứu.

Nhiệm vụ 2: hệ thống hóa cơ sở lý luận về hợp tác đa phương, hợp tác quốc tế về giáo dục và hội nhập khu vực; xác lập khung phân tích theo cách tiếp cận khu vực học, trong đó chủ nghĩa liên chính phủ là trục chủ đạo, được bổ trợ bởi chủ nghĩa tân chức năng và chủ nghĩa khu vực mới; làm rõ cơ sở thực tiễn của vấn đề nghiên cứu, gồm bối cảnh quốc tế với kinh nghiệm tham chiếu từ châu Âu, Mỹ La-tinh và bối cảnh khu vực Đông Nam Á.

Nhiệm vụ 3: phân tích quá trình hình thành, phát triển, cơ cấu tổ chức, nội dung hợp tác, phương thức vận hành, kết quả và hạn chế của hợp tác ASEAN về giáo dục và SEAMEO; so sánh hai cơ chế và đánh giá chung về hợp tác đa phương trong lĩnh vực giáo dục ở khu vực.

Nhiệm vụ 4: phân tích quá trình tham gia của Việt Nam trong các cơ chế hợp tác đa phương về giáo dục ở Đông Nam Á giai đoạn 1995–2023 trên các phương diện nội dung, hình thức, vai trò, mức độ tham gia và kết quả đạt được; làm rõ những thuận lợi, khó khăn, hạn chế và các yếu tố quy định hiệu quả tham gia.

Nhiệm vụ 5: đề xuất khuyến nghị nhằm nâng cao hiệu quả tham gia của Việt Nam trong hợp tác đa phương về giáo dục ở Đông Nam Á trong thời gian tới.

3. Câu hỏi nghiên cứu

Trên cơ sở mục tiêu và nhiệm vụ nghiên cứu đã xác định, luận án tập trung trả lời sáu câu hỏi nghiên cứu. Hệ thống câu hỏi được xây dựng theo hướng kết hợp giữa nhận diện, phân tích và giải thích, trong đó chú trọng làm rõ quá trình hình thành, phương thức vận hành, điều kiện tác động và các yếu tố quy định kết quả của quá trình hợp tác.

Câu hỏi 1: Những cơ sở lý luận và cơ sở thực tiễn nào phù hợp để nghiên cứu các cơ chế hợp tác đa phương về giáo dục ở Đông Nam Á và sự tham gia của Việt Nam trong các cơ chế đó; vì sao cách tiếp cận khu vực học, với chủ nghĩa liên chính phủ là trục phân tích chính, có thể giải thích được trường hợp này?

Câu hỏi 2: Các cơ chế hợp tác đa phương về giáo dục ở Đông Nam Á, trọng tâm là hợp tác ASEAN về giáo dục và SEAMEO, đã hình thành trong bối cảnh nào và phát triển như thế nào, dưới tác động của những nhân tố khu vực và quốc tế nào?

Câu hỏi 3: Hợp tác ASEAN về giáo dục và SEAMEO thúc đẩy hợp tác giáo dục giữa các quốc gia thành viên và mở rộng hợp tác với các đối tác ngoài khu vực như thế nào? Hai cơ chế này vận hành dựa trên những yếu tố và điều kiện nào; giữa chúng có những điểm tương đồng và khác biệt gì xét theo các chiều cạnh của khung phân tích cơ chế: chủ thể tham gia, mục tiêu và chức năng, nguyên tắc và quy trình ra quyết định, công cụ thực hiện, nguồn lực và bộ máy, mức độ ràng buộc và cơ chế theo dõi thực hiện?

Câu hỏi 4: Việt Nam đã tham gia vào các cơ chế hợp tác đa phương về giáo dục ở Đông Nam Á như thế nào trong giai đoạn 1995–2023, xét trên các phương diện nội dung tham gia, hình thức tham gia, vai trò và mức độ tham gia; sự tham gia đó đã chuyển biến ra sao qua các giai đoạn?

Câu hỏi 5: Sự tham gia của Việt Nam trong các cơ chế này đã đạt được những kết quả gì; những thuận lợi, khó khăn và hạn chế nào biểu hiện trong quá trình tham gia; những yếu tố nào lý giải mức độ hiệu quả tham gia của Việt Nam?

Câu hỏi 6: Từ những phát hiện của luận án, những định hướng và khuyến nghị nào có thể góp phần nâng cao hiệu quả tham gia của Việt Nam trong các cơ chế hợp tác đa phương về giáo dục ở Đông Nam Á trong thời gian tới?

Sáu câu hỏi trên gắn kết trực tiếp với bốn khoảng trống nghiên cứu được luận chứng tại mục 1.4.3 của Chương 1. Câu hỏi 1 tương ứng với khoảng trống về góc tiếp cận khu vực học; câu hỏi 2 và 3 tương ứng với khoảng trống về đối tượng phân tích, khi đặt hợp tác ASEAN về giáo dục và SEAMEO trong cùng một khung nghiên cứu; câu hỏi 4 và 5 tương ứng với khoảng trống về cấp độ phân tích và sự tham gia của Việt Nam. Câu hỏi 6 được xây dựng trên cơ sở các phát hiện từ năm câu hỏi trước, hướng tới đề xuất những định hướng và khuyến nghị phù hợp. Các câu hỏi 2–5 được triển khai trên dữ liệu bao quát giai đoạn 1995–2023, qua đó góp phần khắc phục khoảng trống về thời gian nghiên cứu. Mối quan hệ giữa câu hỏi nghiên cứu với mục

tiêu, nhiệm vụ và các chương của luận án được thể hiện qua thiết kế nghiên cứu và cấu trúc luận án trình bày tại mục 5 và mục 8 dưới đây, qua Bảng 2.1 ở Chương 2 và qua các bảng đối chiếu kết quả phân tích với câu hỏi nghiên cứu ở Chương 4 (Bảng 4.3, 4.7 và 4.10).

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

4.1. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của luận án là các cơ chế hợp tác đa phương về giáo dục ở Đông Nam Á và sự tham gia của Việt Nam trong các cơ chế đó. Trong đó, hai cơ chế được lựa chọn làm trọng tâm là hợp tác ASEAN về giáo dục và SEAMEO; sự tham gia của Việt Nam được xem xét với tư cách quốc gia thành viên của cả hai cơ chế này.

4.2. Phạm vi nghiên cứu

Về nội dung, luận án tập trung nghiên cứu các cơ chế hợp tác đa phương về giáo dục ở Đông Nam Á, trong đó trọng tâm là hai cơ chế có ý nghĩa nổi bật và có tính đại diện đối với hợp tác giáo dục khu vực là hợp tác ASEAN về giáo dục và SEAMEO. Hợp tác ASEAN về giáo dục được lựa chọn vì ASEAN là khuôn khổ chính trị – thể chế bao trùm của Đông Nam Á đương đại, trong đó giáo dục ngày càng được chú trọng và thể chế hóa trong tiến trình xây dựng Cộng đồng ASEAN. SEAMEO được lựa chọn vì đây là một tổ chức liên chính phủ chuyên ngành do các Bộ trưởng Giáo dục dẫn dắt, có lịch sử hình thành sớm và duy trì mạng lưới tổ chức, trung tâm khu vực và hoạt động chuyên môn tương đối ổn định. Hai cơ chế đại diện cho hai cách tổ chức hợp tác khác nhau: giáo dục được lồng ghép trong một tổ chức hợp tác đa lĩnh vực ở ASEAN, còn SEAMEO có bộ máy chuyên ngành và mạng lưới thực thi riêng. Về phương diện cơ chế, nội dung nghiên cứu bao gồm quá trình hình thành và phát triển, đặc điểm, cơ cấu, nội dung hợp tác, phương thức vận hành, kết quả và hạn chế của từng cơ chế. Về phương diện sự tham gia của Việt Nam, nội dung nghiên cứu bao gồm quá trình tham gia, nội dung, hình thức, vai trò và mức độ tham gia, những kết quả đạt được, những thuận lợi, khó khăn, hạn chế và các yếu tố tác động đến hiệu

quả tham gia. Các cơ chế, khuôn khổ và mạng lưới khác được xem xét ở mức độ cần thiết để làm rõ bối cảnh, quan hệ phối hợp hoặc sự mở rộng của hai cơ chế trọng tâm.

Về không gian, luận án được thực hiện trong khuôn khổ khu vực Đông Nam Á, với trọng tâm là các cơ chế hợp tác đa phương về giáo dục ở cấp khu vực và sự tham gia của Việt Nam trong các cơ chế đó. Các hoạt động hợp tác với đối tác ngoài khu vực chỉ được xem xét trong phạm vi chúng được triển khai thông qua SEAMEO hoặc các khuôn khổ hợp tác ASEAN về giáo dục và có ý nghĩa đối với việc làm rõ sự vận hành của các cơ chế này.

Về thời gian, luận án tập trung nghiên cứu giai đoạn 1995–2023. Năm 1995 được lựa chọn làm mốc khởi đầu vì đây là năm Việt Nam chính thức gia nhập ASEAN, đánh dấu bước phát triển quan trọng trong tiến trình hội nhập khu vực của Việt Nam, trong đó có hợp tác giáo dục. Mặc dù Việt Nam đã gia nhập SEAMEO từ năm 1992, luận án lựa chọn năm 1995 làm mốc chung để bảo đảm sự thống nhất khi phân tích sự tham gia của Việt Nam trong hai cơ chế trọng tâm. Các tư liệu trước năm 1995, bao gồm giai đoạn Việt Nam bắt đầu tham gia SEAMEO, được sử dụng ở mức độ cần thiết để làm rõ bối cảnh hình thành, quá trình phát triển của các cơ chế và những bước tham gia ban đầu của Việt Nam. Năm 2023 được chọn là mốc kết thúc để bảo đảm có độ lùi cần thiết cho việc tổng hợp, phân tích và đánh giá các vấn đề thuộc phạm vi nghiên cứu.

5. Cách tiếp cận và phương pháp nghiên cứu

5.1. Cơ sở phương pháp luận và cách tiếp cận

Về cơ sở phương pháp luận, luận án dựa trên phương pháp luận duy vật biện chứng và duy vật lịch sử: các cơ chế hợp tác đa phương về giáo dục ở Đông Nam Á và sự tham gia của Việt Nam được xem xét như những hiện tượng vận động trong bối cảnh lịch sử cụ thể, trong mối liên hệ với tiến trình hội nhập khu vực và với các điều kiện chính trị, kinh tế, xã hội của khu vực cũng như của từng quốc gia thành viên; sự tham gia của Việt Nam được đánh giá trong quan hệ giữa cam kết khu vực và điều kiện thực hiện trong nước, giữa mục tiêu và kết quả. Luận án đồng thời quán triệt quan điểm của Đảng và Nhà nước Việt Nam về chủ động, tích cực hội nhập quốc

tế và nâng tầm đối ngoại đa phương [1, 4, 13], cũng như về đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục và đào tạo gắn với hội nhập quốc tế [2], làm căn cứ định hướng khi đánh giá sự tham gia của Việt Nam và xây dựng khuyến nghị. Trên nền tảng phương pháp luận đó, luận án xác lập các cách tiếp cận cụ thể dưới đây.

Cách tiếp cận chủ đạo của luận án là cách tiếp cận khu vực học. Cách tiếp cận này đặt đối tượng nghiên cứu là các cơ chế hợp tác đa phương về giáo dục vào trong bối cảnh khu vực Đông Nam Á, xem hợp tác đa phương về giáo dục ở Đông Nam Á như một quá trình mang tính khu vực, chịu tác động của bối cảnh chính trị, kinh tế, xã hội, văn hóa của khu vực và có tính đến đặc điểm phát triển khác nhau giữa các quốc gia thành viên. Cách tiếp cận này cũng đòi hỏi xem xét đối tượng nghiên cứu trong mối quan hệ mật thiết với chủ nghĩa khu vực Đông Nam Á, tiến trình khu vực hóa và mục tiêu hội nhập khu vực. Trên cơ sở này, luận án tập trung nghiên cứu hợp tác ASEAN về giáo dục và SEAMEO với tư cách hai cơ chế khu vực tiêu biểu, đồng thời xem xét sự tham gia của Việt Nam trong giai đoạn 1995–2023 trong mối liên hệ với bối cảnh khu vực, các điều kiện trong nước và định hướng hội nhập quốc tế của Việt Nam.

Về phương diện lý thuyết, luận án vận dụng một số cách tiếp cận thuộc các lý thuyết hội nhập khu vực gồm chủ nghĩa liên chính phủ, chủ nghĩa tân chức năng và chủ nghĩa khu vực mới để phân tích sự hình thành, vận hành và phát triển của các cơ chế hợp tác đa phương về giáo dục ở Đông Nam Á. Trong đó, cách tiếp cận liên chính phủ được sử dụng như trục phân tích chủ đạo nhằm lý giải vì sao hợp tác giáo dục ở Đông Nam Á chủ yếu được thúc đẩy trên cơ sở hai cơ chế liên chính phủ, làm rõ vai trò và cách thức hợp tác liên chính phủ trong hai cơ chế đó, đồng thời giúp phân tích quy tắc ra quyết định, phạm vi ủy quyền và mức độ ràng buộc của từng cơ chế. Cách tiếp cận tân chức năng giúp xem xét và phân tích các nhu cầu chức năng và khả năng lan tỏa của hợp tác từ kinh tế, lao động, dịch chuyển nhân lực và xây dựng cộng đồng sang lĩnh vực giáo dục; giúp lý giải mối liên hệ giữa giáo dục với các lĩnh vực khác. Cách tiếp cận của chủ nghĩa khu vực mới được vận dụng ở mức độ phù hợp để phân tích tính đa tầng, đa chủ thể, tính mở, sự đan xen giữa các mạng lưới và vai trò của

các đối tác ngoài khu vực trong quá trình khu vực hóa giáo dục. Nội dung cụ thể của các lý thuyết và cách luận án kết hợp chúng trong khung phân tích được trình bày ở Chương 2.

Bên cạnh đó, luận án sử dụng cách tiếp cận lịch sử để làm rõ bối cảnh ra đời, quá trình hình thành, phát triển và những chuyển biến chính của các cơ chế hợp tác đa phương về giáo dục ở Đông Nam Á, đồng thời xác định tiến trình tham gia của Việt Nam qua từng giai đoạn; cách tiếp cận hệ thống để xem xét hợp tác ASEAN về giáo dục và SEAMEO như những bộ phận của một cấu trúc hợp tác khu vực rộng hơn, trong đó các chủ thể, thiết chế, chương trình hành động và cơ chế phối hợp có quan hệ tương tác với nhau, qua đó làm rõ vị trí, vai trò và mức độ tham gia của Việt Nam trong hệ thống hợp tác giáo dục khu vực. Cách tiếp cận đa ngành, liên ngành nhằm kết hợp các góc nhìn từ khu vực học, giáo dục học, quan hệ quốc tế và phân tích chính sách để luận giải toàn diện hơn vấn đề nghiên cứu.

5.2. Phương pháp nghiên cứu

Luận án sử dụng thiết kế nghiên cứu định tính làm chủ đạo, kết hợp phân tích tài liệu với phỏng vấn sâu bán cấu trúc. Một số dữ liệu thống kê mô tả được sử dụng ở mức độ hỗ trợ nhằm làm rõ bối cảnh phát triển giáo dục, quy mô và kết quả của một số hoạt động hợp tác, cũng như tiến trình tham gia của Việt Nam. Các số liệu này không được sử dụng để kiểm định quan hệ nhân quả. Trong các chương nội dung, những xu hướng định lượng được diễn giải thông qua khung phân tích của luận án và, khi phù hợp, được đối chiếu với nguồn văn kiện, công trình nghiên cứu và dữ liệu phỏng vấn để làm rõ ý nghĩa của chúng đối với hợp tác giáo dục khu vực.

Phân tích tài liệu và phân tích nội dung là phương pháp trung tâm của luận án. Phương pháp này được sử dụng để thu thập, hệ thống hóa, phân loại, mã hóa và diễn giải các văn kiện chính thức, công trình nghiên cứu và các nguồn tư liệu có liên quan. Việc phân tích không chỉ nhằm xác lập các mốc sự kiện mà còn tập trung nhận diện chủ thể tham gia và chủ thể có quyền quyết định; mục tiêu và chức năng; nguyên tắc và quy trình ra quyết định; công cụ thực hiện; nguồn lực và bộ máy; mức độ ràng

buộc và cơ chế theo dõi việc thực hiện. Kết quả và hạn chế của từng cơ chế được xem xét ở lớp đánh giá tiếp theo.

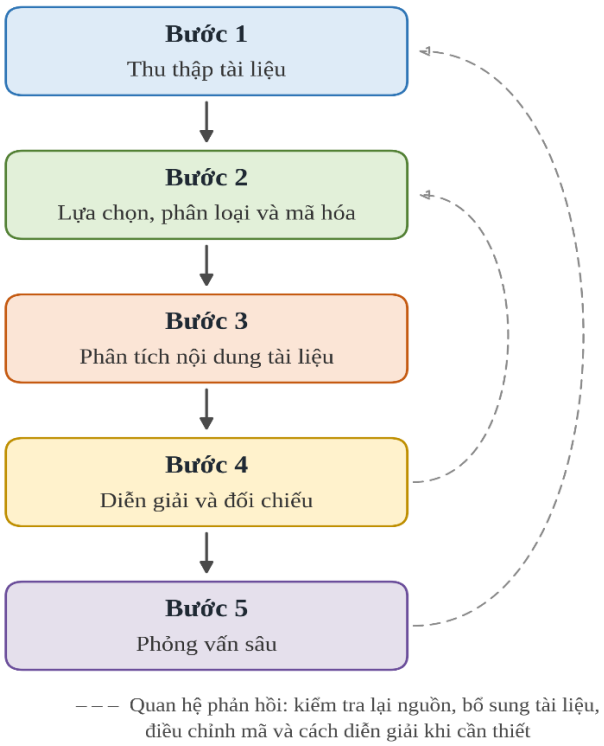
Phương pháp so sánh được sử dụng để đối chiếu hợp tác ASEAN về giáo dục và SEAMEO theo sáu chiều cạnh của khung phân tích được trình bày tại Chương 2, gồm: chủ thể tham gia và chủ thể có quyền quyết định; mục tiêu và chức năng; nguyên tắc và quy trình ra quyết định; công cụ thực hiện; nguồn lực và bộ máy; mức độ ràng buộc và cơ chế theo dõi việc thực hiện; trên cơ sở đó đối chiếu kết quả hợp tác mà mỗi cơ chế đạt được. Phương pháp này cũng được sử dụng để đối chiếu giữa định hướng hợp tác ở cấp khu vực với quá trình triển khai và tham gia của Việt Nam.

Phương pháp lịch sử được sử dụng để tái hiện quá trình hình thành và phát triển của các cơ chế hợp tác, xác định các giai đoạn chuyển biến chủ yếu và phân tích sự tham gia của Việt Nam trong từng bối cảnh lịch sử cụ thể. Việc phân kỳ không chỉ dựa trên trình tự thời gian, mà còn căn cứ vào những thay đổi về cấu trúc thể chế, chương trình nghị sự và phương thức hợp tác.

Phương pháp thống kê mô tả được sử dụng để xử lý và trình bày một số dữ liệu về giáo dục khu vực, chỉ báo phát triển giáo dục, quy mô chương trình, các mốc hợp tác và những kết quả có thể lượng hóa trong quá trình tham gia của Việt Nam. Kết quả thống kê giữ chức năng hỗ trợ bằng chứng cho phân tích định tính.

Phỏng vấn sâu bán cấu trúc được sử dụng để bổ sung cho phân tích tài liệu, kiểm chứng hoặc làm rõ những vấn đề chưa thể xác lập đầy đủ từ nguồn văn bản. Hình thức bán cấu trúc cho phép cuộc phỏng vấn bám sát các nhóm vấn đề đã xác định, đồng thời tạo điều kiện để người tham gia giải thích kinh nghiệm, đánh giá và cách nhìn nhận của mình đối với các cơ chế hợp tác và sự tham gia của Việt Nam. Phỏng vấn được thực hiện trên cơ sở tự nguyện và đồng thuận; người tham gia được thông tin về mục đích nghiên cứu và cách sử dụng dữ liệu, có thể từ chối trả lời những nội dung không muốn chia sẻ, và việc ghi âm chỉ thực hiện khi được đồng ý. Danh tính được mã hóa PV01–PV20; luận án chỉ trình bày thông tin về mẫu ở mức cần thiết và lược bỏ các chi tiết có thể dẫn đến nhận diện cá nhân. Bộ câu hỏi và mô tả chi tiết mẫu phỏng vấn được trình bày tại Phụ lục 1.

Về quy trình, luận án được thực hiện qua năm bước có quan hệ kế tiếp và phản hồi lẫn nhau, được khái quát tại Hình 1: (i) thu thập tài liệu từ các cơ sở dữ liệu học thuật, cổng thông tin chính thức của ASEAN, SEAMEO, các trung tâm khu vực và hệ thống văn bản của các cơ quan quản lý trong nước; (ii) sàng lọc, phân loại và mã hóa tài liệu theo khung mã được xây dựng từ câu hỏi nghiên cứu và khung phân tích; (iii) phân tích nội dung tài liệu; (iv) diễn giải và đối chiếu kết quả trong khung phân tích; (v) phỏng vấn sâu để kiểm chứng, bổ sung và làm rõ những vấn đề chưa thể xác lập đầy đủ từ nguồn văn bản; kết quả ở bước sau có thể dẫn đến việc kiểm tra lại nguồn, bổ sung tài liệu hoặc điều chỉnh mã ở các bước trước. Sau khi loại bản trùng và sàng lọc theo tiêu chí, 265 tài liệu được đưa vào cơ sở dữ liệu phân tích, gồm 122 tư liệu văn bản sơ cấp và 143 công trình nghiên cứu cùng tư liệu khác. Trong đó, 208 tài liệu được trích dẫn trực tiếp và trình bày tại Danh mục tài liệu tham khảo. Kết quả thu thập, sàng lọc tài liệu và danh mục mã được trình bày tại Phụ lục 2; dữ liệu phỏng vấn được mã hóa theo cùng khung mã với dữ liệu tài liệu.



Hình 1. Quy trình thực hiện nghiên cứu

Nguồn: NCS xây dựng.

Ở bước sàng lọc, tài liệu được giữ lại khi liên quan trực tiếp đến vấn đề nghiên cứu; có giá trị đối với việc trả lời ít nhất một câu hỏi nghiên cứu hoặc làm rõ trường hợp tham chiếu; có nguồn gốc, xuất xứ và thông tin xuất bản xác định; có toàn văn hoặc nội dung đủ để kiểm tra; thuộc giai đoạn nghiên cứu hoặc có ý nghĩa trực tiếp đối với việc giải thích bối cảnh. Việc phân loại và mã hóa được thực hiện qua hai cấp độ: mã hóa mô tả đối với từng tài liệu nhằm quản lý, thống kê và phân loại nguồn; mã hóa nội dung và chủ đề đối với các đơn vị thông tin có ý nghĩa, theo khung mã được hình thành từ câu hỏi nghiên cứu và khung phân tích tại Chương 2, có bổ sung mã mới khi xuất hiện những nội dung lặp lại có ý nghĩa; một đơn vị thông tin có thể được gắn nhiều mã.

Ở bước phỏng vấn, 20 người tham gia được lựa chọn theo phương pháp chọn mẫu mục đích và phân thành bốn nhóm: nhóm thể chế khu vực (8 người); nhóm quản lý và hoạch định chính sách của Việt Nam (4 người); nhóm quản lý giáo dục của một số quốc gia thành viên khác (3 người); nhóm chuyên gia, học giả và đại diện cơ sở giáo dục đại học của Việt Nam (5 người). Việc lựa chọn căn cứ vào kinh nghiệm và vị trí công tác liên quan đến các vấn đề nghiên cứu. Mẫu phỏng vấn có bảy người tham gia công tác ngoài Việt Nam, gồm bốn cán bộ người nước ngoài thuộc nhóm thể chế khu vực và ba người thuộc nhóm quản lý giáo dục của các quốc gia thành viên khác. Ý kiến của những người tham gia này bổ sung góc nhìn từ bên ngoài Việt Nam đối với những nội dung liên quan. Theo Saunders và cộng sự (2018), việc vận dụng tiêu chí bão hòa cần gắn với câu hỏi nghiên cứu, định hướng lý thuyết và khung phân tích [156]. Luận án không lấy số lượng người tham gia làm căn cứ khẳng định dữ liệu đã đạt bão hòa. Dữ liệu phỏng vấn bổ sung thông tin về kinh nghiệm thực thi và được đối chiếu với văn kiện, báo cáo, công trình nghiên cứu liên quan. Phạm vi diễn giải được giới hạn theo vị trí quan sát và kinh nghiệm của người tham gia. Riêng ý kiến của nhóm quản lý giáo dục của các quốc gia thành viên khác (3 người) không đại diện cho quan điểm chung của các quốc gia thành viên về vai trò và đóng góp của Việt Nam; giới hạn này được lưu ý tại mục 5.3.2. Khung phân loại và mã hóa tài liệu

được trình bày tại Bảng PL2.5; danh mục mã chi tiết và kết quả sàng lọc được trình bày ở Phụ lục 2.

5.3. Nguồn tư liệu

Luận án sử dụng ba nhóm nguồn dữ liệu chính, được phân định theo tính chất và chức năng trong quá trình nghiên cứu.

Nhóm thứ nhất là tư liệu văn bản sơ cấp, bao gồm các văn kiện, tuyên bố, kế hoạch hành động, báo cáo, biên bản hội nghị, tài liệu lưu trữ và các văn bản chính thức liên quan đến hợp tác giáo dục ở Đông Nam Á, cùng với các bộ số liệu thống kê do các tổ chức khu vực và cơ quan quản lý công bố. Các tài liệu này được phát hành hoặc lưu trữ tại Bộ Giáo dục và Đào tạo, Bộ Ngoại giao và các cơ quan có liên quan của Việt Nam; Ban Thư ký ASEAN; Ban Thư ký SEAMEO; các trung tâm khu vực thuộc SEAMEO; cùng các cơ quan phụ trách giáo dục của một số quốc gia thành viên. Các văn kiện và tài liệu của tổ chức được sử dụng như nguồn dữ liệu gốc để xác lập sự kiện, nội dung cam kết, cơ cấu và phương thức vận hành của các cơ chế, không được xem là công trình nghiên cứu, nhất quán với cách phân định ở Chương 1.

Nhóm thứ hai là nguồn tư liệu thứ cấp, bao gồm sách, bài báo khoa học, luận án, báo cáo nghiên cứu và các công trình học thuật liên quan đến hợp tác đa phương, hội nhập và khu vực hóa giáo dục, ASEAN, SEAMEO và sự tham gia của Việt Nam trong các cơ chế hợp tác giáo dục khu vực. Nhóm tài liệu này được sử dụng để xây dựng cơ sở lý luận, xác định tình hình nghiên cứu, đối chiếu các kết quả thực chứng và đặt các phát hiện của luận án trong tương quan với tri thức hiện có.

Nhóm thứ ba là dữ liệu phỏng vấn sâu bán cấu trúc từ 20 người tham gia phỏng vấn. Dữ liệu phỏng vấn được sử dụng để đối chiếu, kiểm chứng, bổ sung và làm rõ những vấn đề mà nguồn văn bản chưa phản ánh đầy đủ, đặc biệt là quá trình vận hành trên thực tế của các cơ chế và sự tham gia của Việt Nam. Quy trình lựa chọn mẫu, thu thập và phân tích dữ liệu phỏng vấn được trình bày tại mục 5.2 và Phụ lục 1.

Về thời gian, nguồn dữ liệu tập trung chủ yếu vào giai đoạn 1995–2023. Đối với những nội dung cần thiết để làm rõ lịch sử hình thành của SEAMEO, hợp tác ASEAN về giáo dục và những bước tham gia ban đầu của Việt Nam, luận án sử dụng

một số tài liệu trước năm 1995 như tư liệu nền, trong đó có các tài liệu liên quan đến giai đoạn Việt Nam bắt đầu tham gia SEAMEO từ năm 1992. Việc sử dụng tư liệu ngoài mốc thời gian chính không nhằm mở rộng phạm vi nghiên cứu, mà nhằm bảo đảm khả năng giải thích bối cảnh và tính liên tục của tiến trình được khảo sát.

Để tăng độ tin cậy của kết quả, luận án đối chiếu các loại nguồn theo chức năng. Văn kiện gốc và nguồn chính thức được ưu tiên khi xác lập mốc thời gian, sự kiện, cấu trúc tổ chức và nội dung cam kết; công trình nghiên cứu được dùng để giải thích và đặt phát hiện trong tương quan với tri thức hiện có; dữ liệu phỏng vấn được dùng để đối chiếu, bổ sung và làm rõ thực tiễn vận hành. Khi các nguồn khác nhau về dữ kiện hoặc đánh giá, luận án kiểm tra lại nguồn, nêu rõ sự khác biệt khi cần và tránh khái quát vượt quá bằng chứng. Ba trường hợp tiêu biểu minh họa cách xử lý này. Về dữ kiện, số lượng thiết chế chuyên môn của SEAMEO được các nguồn ghi khác nhau tùy thời điểm và cách tính: 21 trung tâm trong Chương trình bảy ưu tiên (2015–2016), 25 trung tâm và một mạng lưới khi xây dựng Kế hoạch chiến lược 2021–2030, và "26 thiết chế chuyên môn" trên trang chính thức của tổ chức [160, 161, 183]. Luận án đối chiếu theo mốc thời gian và phân biệt trung tâm khu vực với mạng lưới chuyên ngành thay vì gộp thành "26 trung tâm" như nhiều tài liệu (mục 4.2.1 và 4.2.4). Về mốc lịch sử, tư cách thành viên SEAMEO của Việt Nam được một số nguồn tính từ năm 1965 (với "the Republic of Viet Nam" ("Việt Nam Cộng hòa") trong danh sách thành viên sáng lập nêu tại Hiến chương SEAMEO [195]) và một số nguồn tính từ năm 1992; luận án lấy mốc 1992 cho chủ thể là nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và chú thích rõ sự phân biệt (mục 5.2.2). Về đánh giá, kế hoạch công tác giáo dục ASEAN 2016–2020 ghi Việt Nam là "quốc gia dẫn dắt" (lead country) đối với một dòng hành động, trong khi ý kiến phỏng vấn cho rằng vai trò của Việt Nam trong giai đoạn nghiên cứu vẫn nghiêng về tham gia và thụ hưởng; luận án vì vậy chỉ diễn giải đây là trách nhiệm chủ trì theo lĩnh vực được phân công, không suy rộng thành vị thế dẫn dắt toàn diện (mục 5.2.1).

Kinh nghiệm công tác của nghiên cứu sinh trong lĩnh vực liên quan tạo thuận lợi khi tiếp cận tư liệu, đồng thời cũng được lưu ý trong quá trình diễn giải; vì vậy,

các nhận định được đặt trên bằng chứng văn bản và đối chiếu với ý kiến từ nhiều nhóm chủ thể.

6. Đóng góp mới của luận án

Luận án có ba điểm mới chủ yếu: hai điểm đầu là đóng góp về lý luận và thực chứng, điểm thứ ba gắn với thực tiễn và chính sách.

Thứ nhất, về lý luận và phân tích, luận án xây dựng khung phân tích cơ chế hợp tác đa phương về giáo dục từ góc độ Đông Nam Á học/khu vực học. Trong khung này, chủ nghĩa liên chính phủ được xác định là trục phân tích chính, còn chủ nghĩa tân chức năng và chủ nghĩa khu vực mới được vận dụng với vai trò bổ trợ; các nội dung lý thuyết được tích hợp và cụ thể hóa thành sáu chiều cạnh phân tích, gồm: chủ thể tham gia và chủ thể có quyền quyết định; mục tiêu và chức năng; nguyên tắc và quy trình ra quyết định; công cụ thực hiện; nguồn lực và bộ máy; mức độ ràng buộc và cơ chế theo dõi việc thực hiện. Điểm mới so với các nghiên cứu đi trước là ba lý thuyết không được sử dụng song song hay liệt kê, mà được tổ chức có thứ bậc và thao tác hóa thành một bộ tiêu chí thống nhất, có thể áp dụng cho các cơ chế có dạng thức thể chế khác nhau và cho cả sự tham gia của quốc gia thành viên. Cách xây dựng khung này góp phần làm rõ mức độ phù hợp và giới hạn của việc vận dụng các lý thuyết hội nhập chủ yếu hình thành từ kinh nghiệm châu Âu vào bối cảnh Đông Nam Á, đồng thời tạo cơ sở để kết nối phân tích cấp cơ chế khu vực với điều kiện và hành vi tham gia ở cấp quốc gia.

Thứ hai, về đối tượng và thực chứng, luận án đặt hợp tác ASEAN về giáo dục và SEAMEO, hai dạng thức thể chế khác nhau của hợp tác giáo dục đa phương ở Đông Nam Á, trong cùng một khung phân tích để đối chiếu một cách hệ thống; đóng góp của luận án tập trung ở việc đối chiếu hai cơ chế theo sáu chiều cạnh trong giai đoạn 1995–2023 và kết nối kết quả so sánh với sự tham gia của Việt Nam. Trên cơ sở kết hợp văn kiện và tài liệu chính thức của ASEAN, SEAMEO, các trung tâm khu vực và các cơ quan quản lý giáo dục với các công trình nghiên cứu và dữ liệu từ 20 người tham gia phỏng vấn sâu thuộc bốn nhóm chủ thể, luận án xây dựng cơ sở thực chứng để phân tích cấu trúc, phương thức vận hành, kết quả và giới hạn của hai cơ

chế; qua đó làm rõ xu hướng bổ sung chức năng tương đối, các vùng giao thoa và chồng lấn giữa chúng trong một mô hình khu vực hóa giáo dục ràng buộc thấp và nhiều tốc độ.

Thứ ba, về thực tiễn và chính sách, luận án cung cấp một đánh giá có hệ thống và theo tiến trình về sự tham gia của Việt Nam trong các cơ chế hợp tác đa phương về giáo dục ở Đông Nam Á giai đoạn 1995–2023, trên các phương diện nội dung, hình thức, vai trò, mức độ tham gia và kết quả; riêng sự tham gia của Việt Nam trong SEAMEO đến nay chưa có nghiên cứu học thuật độc lập nào trong phạm vi tài liệu tiếp cận được. Điểm mới không chỉ nằm ở việc hệ thống hóa hoạt động tham gia, mà còn ở việc làm rõ tính chọn lọc trong quá trình tiếp nhận, đặc điểm vừa tiếp nhận vừa đóng góp, và cụm điều kiện gồm lợi ích, năng lực trong nước và cơ hội thể chế có ảnh hưởng đến mức độ chủ động trong từng lĩnh vực. Cụm điều kiện này được đề xuất như một giả thuyết làm việc được cụ thể hóa và đối chiếu bước đầu với trường hợp Việt Nam, làm cơ sở để kiểm chứng ở các nghiên cứu tiếp theo. Trên cơ sở đó, luận án xác định được những lĩnh vực Việt Nam đã chuyển hóa được cam kết và chuẩn tham chiếu khu vực vào trong nước, những điểm nghẽn cụ thể về điều phối, dữ liệu, năng lực và nguồn lực, và đề xuất các khuyến nghị theo từng nhóm chủ thể, gắn biện pháp đề xuất với những hạn chế đã được phân tích.

7. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của luận án

Về ý nghĩa khoa học, kết quả nghiên cứu góp phần bổ sung tri thức của Đông Nam Á học/khu vực học về khu vực hóa giáo dục và về cấu trúc, phương thức vận hành của các cơ chế hợp tác đa phương về giáo dục ở Đông Nam Á, một phương diện đến nay còn ít được nghiên cứu một cách hệ thống. Thông qua trường hợp giáo dục, luận án cung cấp thêm cơ sở thực chứng để luận giải cách một khu vực có mức độ đa dạng cao hình thành và duy trì hợp tác thông qua các cơ chế liên chính phủ với mức độ ràng buộc hạn chế, chuẩn tham chiếu mềm, chương trình chung và mạng lưới chuyên môn đa tầng; qua đó góp phần nhận diện đặc điểm của chủ nghĩa khu vực và khu vực hóa giáo dục ở Đông Nam Á, đồng thời làm rõ giá trị và giới hạn của việc vận dụng các lý thuyết hội nhập hình thành chủ yếu từ kinh nghiệm châu Âu vào một

bối cảnh khu vực khác biệt. Cách kết nối phân tích giữa cấp cơ chế khu vực với sự tham gia của một quốc gia thành viên có thể được tham khảo trong nghiên cứu các lĩnh vực hợp tác chuyên ngành khác; kết quả luận án cũng là tài liệu tham khảo cho nghiên cứu và giảng dạy về Đông Nam Á học, khu vực học, quan hệ quốc tế và chính sách giáo dục.

Về ý nghĩa thực tiễn, các kết quả phân tích và khuyến nghị của luận án có thể được sử dụng làm tài liệu tham khảo cho các cơ quan tham gia hoạch định, điều phối và triển khai chính sách hợp tác giáo dục khu vực của Việt Nam, trước hết là Bộ Giáo dục và Đào tạo, Bộ Ngoại giao và các đơn vị đầu mối có liên quan đến hợp tác ASEAN về giáo dục và SEAMEO; đồng thời có giá trị tham khảo đối với các cơ sở giáo dục, đặc biệt là các cơ sở giáo dục đại học, trong việc xác định lĩnh vực ưu tiên, phát triển năng lực tham gia các chương trình và mạng lưới khu vực, và tăng cường khả năng tiếp nhận, chuyển hóa các sáng kiến khu vực thành hoạt động phù hợp ở cấp cơ sở.

8. Cấu trúc của luận án

Ngoài phần Mở đầu, Kết luận, Tài liệu tham khảo và Phụ lục, luận án gồm năm chương.

Chương 1: Tổng quan tình hình nghiên cứu: khảo cứu các công trình nghiên cứu trong và ngoài nước theo ba tuyến: các nghiên cứu về hợp tác đa phương, hội nhập khu vực và khu vực hóa giáo dục trên thế giới; các nghiên cứu về hợp tác và khu vực hóa giáo dục ở Đông Nam Á; các nghiên cứu về sự tham gia của Việt Nam, từ đó rút ra nhận xét chung, xác định những kết quả kế thừa và luận chứng các khoảng trống nghiên cứu.

Chương 2: Cơ sở lý luận: trình bày các khái niệm cơ bản, các quan điểm lý luận về hợp tác đa phương và hợp tác quốc tế trong giáo dục, ba lý thuyết hội nhập khu vực được tổ chức theo trật tự chủ đạo – bổ trợ, và khung phân tích của luận án gồm khung phân tích cơ chế sáu chiều cạnh và khung phân tích sự tham gia của quốc gia thành viên.

Chương 3: Cơ sở thực tiễn: phân tích bối cảnh quốc tế với xu thế hội nhập giáo dục và kinh nghiệm tham chiếu từ châu Âu, Mỹ La-tinh; bối cảnh hội nhập khu vực Đông Nam Á; đặc điểm và mức độ không đồng đều của các hệ thống giáo dục; những vấn đề, thách thức, nhu cầu và động lực hợp tác chung; qua đó làm rõ các điều kiện thực tiễn quy định sự hình thành và cách thức vận hành của các cơ chế hợp tác.

Chương 4: Các cơ chế hợp tác đa phương về giáo dục ở Đông Nam Á (1995–2023): phân tích hợp tác ASEAN về giáo dục và SEAMEO trên các phương diện quá trình hình thành, phát triển, cơ cấu tổ chức, nội dung hợp tác, phương thức vận hành, kết quả, hạn chế; so sánh hai cơ chế và đánh giá chung.

Chương 5: Sự tham gia của Việt Nam trong các cơ chế hợp tác đa phương về giáo dục ở Đông Nam Á (1995–2023): phân tích nội dung, hình thức, vai trò, mức độ tham gia và kết quả của Việt Nam, làm rõ các thuận lợi, khó khăn, hạn chế, yếu tố tác động, và đề xuất khuyến nghị nâng cao hiệu quả tham gia.

CHƯƠNG 1. TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU

Đề tài của luận án nằm ở giao điểm của ba mảng tri thức. Thứ nhất là các nghiên cứu về hợp tác đa phương, hội nhập khu vực, chủ nghĩa khu vực và khu vực hóa, trong đó có khu vực hóa giáo dục trên thế giới. Thứ hai là các nghiên cứu về hợp tác và khu vực hóa giáo dục ở Đông Nam Á. Thứ ba là các nghiên cứu về sự tham gia của Việt Nam trong hợp tác quốc tế về giáo dục và trong các cơ chế hợp tác giáo dục khu vực. Chương 1 vì vậy được cấu trúc theo ba tuyến tổng quan tương ứng. Mục 1.1 khảo sát tuyến thứ nhất nhằm xác định nền tri thức chung mà việc nghiên cứu trường hợp Đông Nam Á cần dựa vào. Mục 1.2 tập trung vào tuyến thứ hai, trong đó khu vực hóa giáo dục được sử dụng như khái niệm dẫn để kết nối các nhóm tài liệu. Mục 1.3 khảo sát tuyến thứ ba về sự tham gia của Việt Nam. Trên cơ sở ba tuyến đó, mục 1.4 rút ra nhận xét, xác định những kết quả mà luận án kế thừa và luận chứng các khoảng trống nghiên cứu mà luận án tập trung giải quyết.

Để bảo đảm thống nhất khi tổng quan các công trình, chương này sử dụng một số khái niệm theo nghĩa định hướng, còn nội hàm đầy đủ và mối quan hệ giữa các khái niệm được xác lập tại Chương 2. Cơ chế hợp tác đa phương về giáo dục được hiểu là khuôn khổ tổ chức và phối hợp tương đối ổn định giữa nhiều chủ thể trong lĩnh vực giáo dục, trong đó các quốc gia và thiết chế liên chính phủ giữ vai trò trung tâm. Hợp tác giáo dục khu vực chỉ các hoạt động, chương trình và mạng lưới phối hợp cụ thể ở cấp khu vực; hội nhập khu vực trong giáo dục nhấn mạnh sự gia tăng phối hợp và thể chế hóa thông qua các cam kết, công cụ và chuẩn tham chiếu chung; còn khu vực hóa giáo dục là quá trình rộng hơn, trong đó các hoạt động, chuẩn mực, mạng lưới, thiết chế và nhận thức ngày càng được tổ chức theo không gian khu vực. Theo cách hiểu này, hội nhập là một phương diện của khu vực hóa giáo dục, không đồng nhất với toàn bộ quá trình khu vực hóa.

1.1. Các nghiên cứu về hợp tác đa phương, hội nhập khu vực và khu vực hóa giáo dục trên thế giới

1.1.1. Nghiên cứu về hợp tác đa phương và các cơ chế hợp tác khu vực

Hợp tác đa phương là một chủ đề có truyền thống nghiên cứu lâu dài trong khoa học chính trị và quan hệ quốc tế, đặc biệt phát triển mạnh từ đầu thập niên 1990, khi trật tự thế giới sau Chiến tranh Lạnh đặt lại câu hỏi về vai trò của các thể chế quốc tế. Trong dòng nghiên cứu này, công trình của Ruggie (1992) có vị trí nền tảng khi xác định chủ nghĩa đa phương không đơn thuần là sự hợp tác giữa ba quốc gia trở lên, mà là một hình thức thể chế điều phối quan hệ giữa các quốc gia trên cơ sở những nguyên tắc ứng xử được khái quát hóa, không phụ thuộc vào lợi ích riêng của từng bên trong từng tình huống cụ thể [154, tr. 571]. Cách xác định này đưa tiêu điểm nghiên cứu từ số lượng chủ thể sang chất lượng thể chế của hợp tác. Trên cùng diễn đàn học thuật đó, Kahler (1992) phân tích vấn đề quy mô thành viên và cho thấy các thiết chế đa phương với số lượng thành viên lớn phải xử lý bài toán hiệu quả ra quyết định thông qua những dàn xếp thể chế khác nhau [119]. Nhìn chung, dòng nghiên cứu này gợi mở một số vấn đề thể chế quan trọng đối với việc phân tích cơ chế hợp tác đa phương, gồm chủ thể tham gia và chủ thể có quyền quyết định; mục tiêu và chức năng; nguyên tắc và quy trình ra quyết định; công cụ thực hiện; nguồn lực và bộ máy; mức độ ràng buộc và cơ chế theo dõi việc thực hiện. Kết hợp với các dòng nghiên cứu khác, những gợi mở này được luận án tích hợp thành khung phân tích sáu chiều cạnh trình bày tại Chương 2 và vận dụng ở Chương 4.

Khi được vận dụng vào châu Á và Đông Nam Á, các nghiên cứu về hợp tác đa phương sớm cho thấy tính đặc thù của khu vực. Acharya (1998, 2008) đặt vấn đề về khả năng áp dụng các lý thuyết quan hệ quốc tế vốn hình thành từ kinh nghiệm phương Tây vào bối cảnh châu Á [42], đồng thời làm rõ vai trò của văn hóa và chuẩn mực trong việc định hình chủ nghĩa đa phương ở Đông Nam Á, với "phương cách ASEAN" nhấn mạnh đồng thuận, không can thiệp và tính phi chính thức như một phương thức tạo dựng trật tự khu vực riêng [41]. Ở bình diện tổ chức, Narine (2008) nhìn lại bốn thập niên phát triển của ASEAN và cho thấy tổ chức này duy trì được sự

tồn tại và mở rộng hợp tác chủ yếu nhờ các thể chế linh hoạt, ít ràng buộc [140]. Nesadurai (2008) phân tích cấu trúc thể chế của hợp tác Đông Nam Á trong giai đoạn sau Chiến tranh Lạnh và chỉ ra sự đan xen giữa các cơ chế chính thức với các dàn xếp phi chính thức [141]. Một số công trình khác đánh giá vai trò và triển vọng của ASEAN trong trật tự khu vực rộng hơn, như nghiên cứu của Yates (2019) về vị trí của ASEAN trong trật tự châu Á - Thái Bình Dương [206] hay đánh giá của Kurlantzick (2012) về tương lai của ASEAN trong tiến trình hội nhập châu Á [125]. Điểm gặp nhau của các công trình này là một cuộc tranh luận kéo dài về hiệu quả của mô hình thể chế "mềm": một hướng nhấn mạnh rằng chính mức ràng buộc thấp và nguyên tắc đồng thuận đã giúp một khu vực đa dạng như Đông Nam Á duy trì được hợp tác; hướng khác lại cho rằng mô hình đó hạn chế khả năng thực thi cam kết và chiều sâu của hội nhập [41, 140, 141]. Tranh luận này gợi mở việc xem xét nền tảng liên chính phủ và thiết kế thể chế riêng của hợp tác ASEAN về giáo dục và SEAMEO.

Trong lĩnh vực giáo dục, hợp tác đa phương đã hình thành một dòng nghiên cứu riêng, thường được gọi là chủ nghĩa đa phương giáo dục (educational multilateralism). Mundy (1998, 2007) có đóng góp đặt nền cho dòng này khi phân tích sự hình thành, phát triển và những khủng hoảng của trật tự đa phương trong giáo dục thế giới [137], và sau đó là sự chuyển dịch của quản trị giáo dục toàn cầu trong bối cảnh thay đổi vai trò của các tổ chức quốc tế [138]. Elfert (2013) nhìn lại sáu thập niên hợp tác đa phương về giáo dục qua trường hợp Viện Giáo dục UNESCO tại Hamburg [99], trong khi Heyneman (1995) bàn về phương hướng của hợp tác giáo dục quốc tế trong giai đoạn chuyển tiếp sau Chiến tranh Lạnh [111] và Fredriksen (2023) tổng kết một thế kỷ hợp tác quốc tế trong giáo dục [107]. Các nghiên cứu này cho thấy giáo dục từ lâu đã là đối tượng của hợp tác đa phương, với những câu hỏi trung tâm về vai trò của các tổ chức quốc tế, quan hệ giữa mục tiêu phát triển với mục tiêu chính trị, và khoảng cách giữa cam kết toàn cầu với thực hiện ở cấp quốc gia. Tuy nhiên, dòng nghiên cứu này chủ yếu tập trung vào các tổ chức toàn cầu như UNESCO hay Ngân hàng Thế giới; các cơ chế đa phương về giáo dục ở cấp khu vực, đặc biệt là ở Đông Nam Á, chưa trở thành đối tượng phân tích trung tâm của nó.

Như vậy, nhóm nghiên cứu về hợp tác đa phương và cơ chế hợp tác khu vực đã cung cấp cho luận án hai nền tảng quan trọng: những gợi mở thể chế để phân tích cơ chế hợp tác và những bằng chứng về tính đặc thù của chủ nghĩa đa phương ở Đông Nam Á. Điều mà nhóm này chưa giải quyết là việc vận dụng hệ câu hỏi đó vào lĩnh vực giáo dục ở cấp khu vực, nơi các cơ chế như hợp tác ASEAN về giáo dục hay SEAMEO vận hành với những điều kiện riêng. Khoảng cách này dẫn tới nhu cầu xem xét tiếp dòng nghiên cứu về hội nhập khu vực và chủ nghĩa khu vực, vốn cung cấp các khái niệm trung gian để kết nối hợp tác đa phương với các quá trình khu vực hóa.

1.1.2. Nghiên cứu về hội nhập khu vực và chủ nghĩa khu vực

Câu hỏi vì sao và bằng cách nào các quốc gia có chủ quyền lại từng bước gắn kết với nhau trong những khuôn khổ khu vực ổn định đã làm hình thành các "đại lý thuyết" về hội nhập, chủ yếu từ kinh nghiệm châu Âu. Dòng tranh luận giữa chủ nghĩa tân chức năng và chủ nghĩa liên chính phủ định hình giai đoạn đầu của lĩnh vực này: từ phản biện kinh điển của Hoffmann (1966) đối với dự báo về sự lan tỏa tự động của hội nhập [113], đến việc Moravcsik (1993) phát triển chủ nghĩa liên chính phủ tự do thành một trong những khung giải thích có ảnh hưởng nhất về hội nhập châu Âu [136]. Di sản của phái tân chức năng và của Haas tiếp tục được đánh giá lại trong các nghiên cứu sau này [91, 157], trong khi Hooghe và Marks (2009) bổ sung góc nhìn hậu chức năng về sự chính trị hóa của tiến trình hội nhập [114]. Tổng thuật lại các dòng lý thuyết này trong bối cảnh nghiên cứu so sánh, Börzel và Risse (2019) chỉ ra rằng chúng đều ra đời hoặc được hoàn thiện từ kinh nghiệm của châu Âu và vì vậy khả năng "du hành" của chúng sang các khu vực khác cần được xem như một câu hỏi thực nghiệm, cần được đánh giá về mức độ phù hợp và giới hạn trong từng bối cảnh cụ thể, thay vì được mặc nhiên thừa nhận [79]. Nội dung cụ thể của các lý thuyết và cách luận án lựa chọn, kết hợp chúng sẽ được trình bày ở Chương 2. Điều cần rút ra ở đây là bản thân giới nghiên cứu đã chuyển từ việc lấy châu Âu làm thước đo sang việc coi mỗi khu vực là một cấu hình hội nhập cần được lý giải theo điều kiện riêng - một chuyển biến tạo cơ sở phương pháp luận cho việc nghiên cứu Đông Nam Á.

Từ giữa thập niên 1990, nghiên cứu về chủ nghĩa khu vực bước sang một giai đoạn mới, gắn với sự trỗi dậy của các tổ chức khu vực sau Chiến tranh Lạnh. Hurrell (1995) phân tích sự hồi sinh của chủ nghĩa khu vực trong chính trị thế giới và đề xuất phân biệt những hiện tượng thường bị đánh đồng với nhau, như khu vực hóa với tư cách một quá trình kinh tế - xã hội, sự hình thành nhận thức và bản sắc khu vực, hợp tác liên quốc gia, hội nhập do nhà nước thúc đẩy và mức độ cố kết của khu vực [116]. Hettne và Söderbaum (2000) phát triển khái niệm "tính khu vực" (regionness) để mô tả các cấp độ mà một không gian địa lý có thể đạt tới trên con đường trở thành một chủ thể khu vực có năng lực hành động [109]. Warleigh-Lack (2006) đề xuất một khung khái niệm cho nghiên cứu so sánh khu vực hóa nhằm kết nối các nghiên cứu về Liên minh châu Âu với dòng nghiên cứu chủ nghĩa khu vực mới [202], trong khi Wunderlich (2016) so sánh trực tiếp ASEAN và Liên minh châu Âu như hai mô hình khu vực hóa trong trật tự quốc tế [205]. Từ kinh nghiệm Mỹ La-tinh, Riggirozzi và Tussie (2012) đề xuất khái niệm chủ nghĩa khu vực hậu bá quyền để mô tả các hình thức liên kết không đi theo khuôn mẫu tự do hóa kinh tế [150]. Đóng góp chung của dòng nghiên cứu này là đã mở rộng đối tượng phân tích từ các thể chế chính thức sang những quá trình khu vực hóa đa tầng, đa chủ thể, diễn ra đồng thời từ trên xuống thông qua nhà nước và từ dưới lên thông qua các mạng lưới xã hội, kinh tế, học thuật; đồng thời cho thấy khu vực hóa không đồng nhất với hội nhập thể chế hóa cao. Chính đặc điểm này khiến bộ khái niệm của chủ nghĩa khu vực mới trở nên phù hợp với các khu vực có mức độ thể chế hóa chưa phải rất cao như Đông Nam Á.

Bên cạnh đó, một nhánh nghiên cứu có truyền thống riêng tiếp cận hội nhập khu vực từ kinh tế học, khởi nguồn từ lý thuyết liên minh thuế quan [127, 130, 201] và các nghiên cứu về quan hệ giữa hội nhập khu vực với tăng trưởng [76]. Ở điểm giao giữa kinh tế chính trị và quan hệ quốc tế, Efird và Genna (2002) phân tích các điều kiện cấu trúc chi phối khuynh hướng và cường độ hội nhập giữa các quốc gia [98]. Nhánh nghiên cứu này ít liên quan trực tiếp đến giáo dục, nhưng có giá trị ở chỗ cho thấy hội nhập khu vực là một hiện tượng đa lĩnh vực, trong đó mức độ gắn kết ở mỗi lĩnh vực phụ thuộc vào những điều kiện và động lực khác nhau - một gợi ý quan trọng

khi xem xét vì sao hợp tác giáo dục ở Đông Nam Á có nhịp độ và hình thái riêng so với hợp tác kinh tế hay an ninh.

Tổng hợp lại, dòng nghiên cứu về hội nhập khu vực và chủ nghĩa khu vực đã cung cấp một bộ khái niệm phân tầng bao gồm hợp tác khu vực, hội nhập khu vực, chủ nghĩa khu vực, khu vực hóa và tính khu vực, cùng nguyên tắc phương pháp luận coi mức độ phù hợp và giới hạn của việc vận dụng các lý thuyết hình thành từ châu Âu là vấn đề cần được đánh giá trong từng bối cảnh. Tuy nhiên, phần lớn các công trình trong dòng này được xây dựng trên dữ liệu của các lĩnh vực kinh tế, chính trị và an ninh; giáo dục hiếm khi được lựa chọn làm lĩnh vực khảo sát chính để xem xét các luận điểm về hội nhập và khu vực hóa. Khoảng cách đó được thu hẹp một phần bởi dòng nghiên cứu chuyên biệt về khu vực hóa giáo dục, sẽ được tổng quan ở tiểu mục tiếp theo.

1.1.3. Nghiên cứu về khu vực hóa giáo dục trên thế giới

Trong nghiên cứu giáo dục, mối quan tâm đến các quá trình hợp tác và liên kết ở cấp khu vực xuất hiện tương đối muộn so với nghiên cứu về quốc tế hóa và toàn cầu hóa giáo dục. Trong một thời gian dài, quốc tế hóa giáo dục đại học là khái niệm trung tâm, được phát triển qua các công trình nghiên cứu về nội dung, hình thức và động lực của quá trình tăng cường yếu tố quốc tế trong giáo dục [89, 90, 194]. Bước chuyển quan trọng diễn ra khi Knight (2012) xây dựng khung khái niệm riêng cho khu vực hóa giáo dục đại học, xác định đây là quá trình giáo dục được tổ chức lại theo không gian khu vực thông qua các cơ chế phối hợp, mạng lưới và chuẩn tham chiếu chung, đồng thời phân biệt ba cách tiếp cận chức năng, tổ chức và chính trị đối với quá trình này [122, 124]. Sự phân biệt giữa quốc tế hóa và khu vực hóa có ý nghĩa phương pháp luận rõ rệt: quốc tế hóa mô tả chiến lược của quốc gia hay cơ sở giáo dục trong quan hệ với thế giới nói chung, còn khu vực hóa mô tả sự hình thành một cấp độ tổ chức trung gian giữa quốc gia và toàn cầu. Luận án kế thừa trực tiếp sự phân biệt này khi xác định đối tượng nghiên cứu của mình. Cũng cần lưu ý rằng phần lớn dòng nghiên cứu này tập trung vào giáo dục đại học. Vì vậy, luận án sử dụng các

kết quả đó như nền khái niệm và nguồn tham chiếu, không mặc nhiên coi chúng là đại diện cho toàn bộ các cấp học và lĩnh vực hoạt động của hợp tác giáo dục khu vực.

Trên nền khái niệm đó, các nghiên cứu trường hợp và nghiên cứu so sánh về khu vực hóa giáo dục đã phát triển thành một dòng riêng. Châu Âu với tiến trình Bologna là trường hợp được nghiên cứu sớm và đầy đủ nhất [88]. Verger và Hermo (2010) so sánh phương thức quản trị của tiến trình Bologna với chương trình MERCOSUR-Educativo ở Nam Mỹ, qua đó cho thấy hai mô hình khu vực hóa giáo dục khác nhau đáng kể về động lực, thể chế và kết quả [200]. Knight (2013) mở rộng khung phân tích của mình sang trường hợp châu Phi [123], trong khi Robertson (2008) phân tích quan hệ liên khu vực Âu - Á trong giáo dục đại học như một phần của quá trình kiến tạo trật tự thế giới [152]. Công trình tập thể do Robertson, Dale, Olds và Dang (2016) chủ biên tập hợp các nghiên cứu về những "chủ nghĩa khu vực toàn cầu" trong giáo dục đại học, cho thấy khu vực hóa giáo dục đã trở thành một hiện tượng phổ biến với nhiều biến thể ở các châu lục [153]. Điểm đồng thuận nổi bật của dòng nghiên cứu này là không tồn tại một mô hình khu vực hóa giáo dục duy nhất và tiến trình Bologna không phải là khuôn mẫu phổ quát; điểm còn tranh luận là vai trò tương đối giữa nhà nước với các mạng lưới học thuật, cũng như quan hệ giữa yêu cầu chuẩn hóa với yêu cầu tôn trọng đa dạng trong từng khu vực [153, 200].

Dòng nghiên cứu khu vực hóa giáo dục đồng thời được đặt trong cuộc tranh luận rộng hơn về toàn cầu hóa giáo dục. Một hướng, gắn với lý thuyết xã hội thế giới, nhấn mạnh sức ép chuẩn hóa toàn cầu đối với chính sách và mô hình giáo dục của các quốc gia [133, 148]. Hướng khác nhấn mạnh vai trò trung gian, chọn lọc của cấp quốc gia và cấp khu vực trước các sức ép đó, cũng như sự đa dạng của các phản ứng chính sách [81, 191]. Những nghiên cứu gần đây tiếp tục cho thấy bối cảnh toàn cầu biến động đang buộc các hệ thống giáo dục phải thích ứng và điều chỉnh, khiến quốc tế hóa và khu vực hóa giáo dục cũng được nhìn nhận lại trong trạng thái động [144, 151, 193]. Đối với luận án, ý nghĩa của cuộc tranh luận này là ở chỗ nó xác nhận rằng cấp khu vực là một cấp độ phân tích có giá trị riêng: khu vực vừa là nơi tiếp nhận các

sức ép toàn cầu theo những cách phù hợp với bối cảnh riêng, vừa là nơi các quốc gia chủ động kiến tạo những chuẩn mực và không gian hợp tác của mình.

Nhìn lại toàn bộ tuyến tổng quan thứ nhất, có thể rút ra bốn điểm. Một là, các nghiên cứu về hợp tác đa phương đã làm rõ bản chất thể chế của hình thức hợp tác này và gợi mở các phương diện về chủ thể, mục tiêu, nguyên tắc ra quyết định, công cụ, nguồn lực, mức độ ràng buộc và theo dõi thực hiện; những gợi mở này được luận án tích hợp cùng các dòng nghiên cứu khác để xây dựng khung phân tích ở Chương 2. Hai là, các nghiên cứu về hội nhập khu vực và chủ nghĩa khu vực đã cung cấp bộ khái niệm phân tầng từ hợp tác khu vực đến tính khu vực, cùng nguyên tắc coi việc vận dụng lý thuyết châu Âu vào các khu vực khác là câu hỏi thực nghiệm; các nghiên cứu về châu Á còn bổ sung bằng chứng về đặc thù thể chế "mềm" của Đông Nam Á. Ba là, nghiên cứu về khu vực hóa giáo dục trên thế giới đã hình thành một dòng so sánh tương đối phát triển, khẳng định rằng khu vực hóa giáo dục diễn ra theo nhiều mô hình khác nhau tùy điều kiện của từng khu vực. Bốn là, dù vậy, ba mảng tri thức trên vẫn phát triển tương đối tách biệt: các nghiên cứu lý thuyết về hợp tác và hội nhập ít lấy giáo dục làm lĩnh vực khảo sát, còn dòng khu vực hóa giáo dục toàn cầu, khi bàn tới Đông Nam Á, thường dừng ở những nhận định khái quát mà chưa đi sâu vào cấu hình cơ chế cụ thể của khu vực này. Vì vậy, cần một tuyến tổng quan riêng về các nghiên cứu hợp tác và khu vực hóa giáo dục ở Đông Nam Á - nhiệm vụ của mục 1.2. Những nhận xét này mới phản ánh giới hạn của tuyến tài liệu thứ nhất; khoảng trống nghiên cứu của luận án chỉ được kết luận tại mục 1.4 sau khi đối chiếu cả ba tuyến tổng quan.

1.2. Các nghiên cứu về hợp tác và khu vực hóa giáo dục ở Đông Nam Á

Tuyến tổng quan thứ hai tập trung vào các nghiên cứu về hợp tác và khu vực hóa giáo dục ở Đông Nam Á. Bốn khái niệm thường xuất hiện trong nhóm tài liệu này có quan hệ với nhau nhưng không đồng nhất. Hợp tác giáo dục chỉ các hoạt động phối hợp cụ thể giữa các quốc gia, thiết chế hoặc cơ sở giáo dục; hội nhập khu vực trong giáo dục nhấn mạnh sự gia tăng phối hợp và thể chế hóa thông qua các cam kết, công cụ và chuẩn tham chiếu chung; quốc tế hóa giáo dục chỉ chiến lược đưa chiều

kích quốc tế vào hoạt động của quốc gia hoặc cơ sở giáo dục; còn khu vực hóa giáo dục là quá trình rộng hơn, trong đó các hoạt động, mạng lưới, chuẩn tham chiếu, thiết chế và nhận thức ngày càng được tổ chức theo không gian khu vực [122, 124]. Không phải mọi hoạt động hợp tác riêng lẻ đều tự thân chứng minh khu vực hóa, nhưng sự tích lũy, kết nối và duy trì của các hoạt động đó có thể trở thành một bộ phận của quá trình khu vực hóa giáo dục [85, 124]. Trong mục này, khu vực hóa giáo dục được sử dụng làm khái niệm dẫn để kết nối ba nhóm tài liệu: nghiên cứu về bối cảnh và xu hướng; nghiên cứu về các cơ chế, thiết chế và mạng lưới và nghiên cứu đánh giá đặc điểm, kết quả và giới hạn của hợp tác giáo dục khu vực.

1.2.1. Nghiên cứu về bối cảnh, động lực và xu hướng khu vực hóa giáo dục ở Đông Nam Á

Nhóm nghiên cứu thứ nhất tiếp cận giáo dục Đông Nam Á từ bối cảnh rộng của hội nhập khu vực và các dòng chảy tri thức, con người, chuẩn mực vượt ra ngoài phạm vi quốc gia. Trong cách nhìn này, giáo dục không còn được xem chỉ như một lĩnh vực chính sách nội địa, mà ngày càng gắn với những biến đổi rộng hơn của hội nhập quốc tế và tái cấu trúc khu vực [81, 191]. Điều đáng chú ý là các tác giả trong nhóm này nhìn nhận khu vực hóa giáo dục ở Đông Nam Á theo những cách không giống nhau, và chính sự khác biệt đó tạo thành một dòng tranh luận có giá trị đối với luận án.

Hướng thứ nhất phân tích khu vực hóa giáo dục Đông Nam Á trong tương quan so sánh với châu Âu. Chou và Ravinet (2017), khi đối chiếu chủ nghĩa khu vực trong giáo dục đại học ở hai khu vực, nhấn mạnh rằng không thể lý giải được Đông Nam Á đơn thuần bằng mô hình hội nhập của châu Âu, bởi các ý tưởng chính sách, mức độ thể chế hóa và động lực hợp tác của hai khu vực là khác nhau [85, tr. 153]. Đóng góp của hướng này là giúp tránh áp dụng máy móc khuôn mẫu Bologna vào Đông Nam Á; điều còn để ngỏ là nếu không đo bằng thước đo châu Âu thì khu vực hóa giáo dục Đông Nam Á cần được đánh giá bằng những tiêu chí nào - câu hỏi mà luận án sẽ xử lý thông qua khung phân tích cơ chế ở Chương 2. Hướng thứ hai nhìn khu vực hóa giáo dục như một chiến lược định vị. Dang (2017) cho rằng quá trình khu

vực hóa giáo dục đại học ở Đông Nam Á cần được hiểu trong mối liên hệ với mục tiêu tái định vị khu vực trong nền kinh tế tri thức toàn cầu, chứ không chỉ như một phần phụ của hợp tác chính trị khu vực [86, tr. 417-419]. Cách nhìn này có giá trị ở chỗ gắn giáo dục với động lực cạnh tranh và phát triển của cả khu vực, qua đó lý giải vì sao hợp tác giáo dục được đẩy mạnh trong giai đoạn xây dựng Cộng đồng ASEAN.

Hướng thứ ba nhấn mạnh các điều kiện cấu trúc của khu vực. Brock và Symaco (2011) cho thấy giáo dục ở Đông Nam Á phải được nhìn trong mối liên hệ với sự đa dạng rất lớn về lịch sử, thể chế, trình độ phát triển và ưu tiên chính sách của các quốc gia thành viên [80]. Symaco và Tee (2019), khi bàn về khu vực hóa và quản trị trong giáo dục đại học ASEAN, lưu ý rằng hợp tác giáo dục khu vực luôn chịu ảnh hưởng của sự phát triển không đồng đều, của logic quản trị đa tầng và của sự giằng co giữa mục tiêu hội nhập với yêu cầu duy trì khác biệt quốc gia [192]. Cùng hướng đó, một số nghiên cứu về cải cách giáo dục trong khu vực đặt hợp tác giáo dục trong bối cảnh kinh tế chính trị của từng quốc gia [112], hoặc nhận diện những thách thức chung của giáo dục Đông Nam Á như chênh lệch chất lượng, nguồn lực và tiếp cận [155]. Nhóm nghiên cứu này giúp lý giải vì sao khu vực hóa giáo dục ở Đông Nam Á mang đặc trưng hài hòa hóa "mềm", tiệm tiến và nhiều tốc độ: sự đa dạng vừa tạo ra nhu cầu hợp tác, vừa giới hạn khả năng ràng buộc lẫn nhau giữa các thành viên [80, 86, 192]. Ở cấp độ dữ liệu bối cảnh, các văn kiện của ASEAN về xây dựng Cộng đồng và về vị trí của giáo dục trong tiến trình đó [49, 52] cung cấp thêm bằng chứng về cách khu vực tự xác định vai trò của giáo dục; tuy nhiên, đây là nguồn tư liệu sơ cấp phản ánh quan điểm chính thức của tổ chức khu vực, cần được phân tích như đối tượng nghiên cứu chứ không thay thế cho các công trình học thuật.

Gần đây, Zhang (2025), dựa trên phỏng vấn lãnh đạo đại học ở Đông Á và Đông Nam Á, lý giải khu vực hóa giáo dục đại học ở các khu vực ngoài phương Tây như một cách tiếp cận nhằm giảm sự lệ thuộc lâu dài vào các trung tâm học thuật phương Tây, đồng thời cảnh báo nguy cơ "tái thực dân hóa" và "tự thực dân hóa" khi các chuẩn mực bên ngoài được tiếp nhận thiếu chọn lọc [208]. Góc nhìn này bổ sung cho

hướng nghiên cứu về động lực định vị: khu vực hóa vừa là phản ứng trước áp lực toàn cầu, vừa là quá trình các khu vực tự kiến tạo bản sắc và chuẩn mực riêng.

Đối chiếu ba hướng trên, có thể thấy các nghiên cứu về bối cảnh và xu hướng đã cung cấp cho luận án ba lớp lý giải bổ sung nhau: khu vực hóa giáo dục Đông Nam Á là một quá trình có logic riêng so với châu Âu, được thúc đẩy bởi động lực định vị trong kinh tế tri thức và chịu ảnh hưởng sâu sắc của cấu trúc đa dạng trong khu vực. Điểm chung của cả ba hướng là mới dừng ở bình diện xu hướng và điều kiện; cấu trúc, phương thức vận hành và hiệu quả thực tế của các cơ chế hợp tác cụ thể - phương diện mà luận án đặt trọng tâm - chưa được các nghiên cứu này đi sâu. Đó là nội dung của nhóm tài liệu thứ hai.

1.2.2. Nghiên cứu về các cơ chế, thiết chế và mạng lưới hợp tác giáo dục ở Đông Nam Á

Nhóm nghiên cứu thứ hai đi gần hơn đến các thiết chế và mạng lưới hợp tác giáo dục cụ thể trong khu vực. Xét theo đối tượng, nhóm này có thể phân thành ba mảng: các nghiên cứu về hợp tác ASEAN trong giáo dục; các nghiên cứu về mạng lưới đại học mà tiêu biểu là AUN; các nghiên cứu và nguồn tư liệu về SEAMEO. Xét theo tính chất nguồn, cần phân biệt các công trình học thuật với khối văn kiện, điều lệ và tài liệu giới thiệu do chính các tổ chức công bố; khối tài liệu sau là nguồn dữ liệu sơ cấp quan trọng của luận án nhưng không được tính là công trình nghiên cứu.

Đối với hợp tác ASEAN về giáo dục, các văn kiện chính thức cho thấy giáo dục ngày càng được đặt rõ hơn trong khuôn khổ xây dựng Cộng đồng ASEAN, đặc biệt từ khi lĩnh vực này được đưa vào các kế hoạch hành động và cơ chế phối hợp của trụ cột Văn hóa - Xã hội [49, 55, 59]. Trên nền tư liệu đó, một số nghiên cứu học thuật đã phân tích sâu hơn vai trò của giáo dục trong tiến trình hợp tác khu vực. Gawron (2017) lý giải vì sao ASEAN ngày càng hợp tác nhiều hơn trong giáo dục và cho rằng giáo dục được nhìn như một lĩnh vực phục vụ đồng thời cho phát triển nguồn nhân lực, xây dựng cộng đồng và tăng cường vị thế khu vực [108]. Feuer và Hornidge (2015) đặt câu hỏi liệu hợp tác giáo dục đại học trong ASEAN đang đi tới hội nhập thực chất hay chủ yếu tạo ra đồng thuận ở cấp độ chính sách [106]. Khalid (2019) và

các cộng sự tập trung vào khả năng hài hòa hóa giáo dục đại học trong ASEAN và chỉ ra rằng hợp tác khu vực có mở ra không gian phối hợp, nhưng mức độ hài hòa hóa thực chất vẫn bị giới hạn bởi khác biệt giữa các quốc gia thành viên [121]. Như vậy, ngay trong mảng nghiên cứu về ASEAN, trọng tâm phân tích đã dịch chuyển từ câu hỏi "ASEAN hợp tác những gì" sang câu hỏi "hợp tác đó có ý nghĩa gì đối với hội nhập và khu vực hóa", đúng hướng câu hỏi mà luận án theo đuổi, dù các công trình này chủ yếu giới hạn ở giáo dục đại học.

Một mảng gần với hợp tác ASEAN là các nghiên cứu về AUN và mạng lưới đại học trong khu vực. Điều lệ của AUN [71] và các tài liệu giới thiệu mạng lưới này [72] cho thấy AUN được thiết kế như một công cụ thúc đẩy kết nối giữa các trường đại học trong ASEAN. Nguyễn Quỳnh Giang (2020) tiếp cận AUN như một trường hợp cụ thể của hợp tác giáo dục đại học ASEAN, qua đó làm rõ vai trò của mạng lưới này trong thúc đẩy liên kết học thuật, trao đổi và hợp tác giữa các cơ sở giáo dục đại học trong khu vực [14]. Từ góc độ khu vực hóa giáo dục, mảng tài liệu về AUN có ý nghĩa vượt ra ngoài bản thân mạng lưới: nó cho thấy sự tham gia của các cơ sở giáo dục đại học và mạng lưới học thuật, bên cạnh kênh liên chính phủ, vào quá trình kiến tạo không gian giáo dục khu vực. Tuy nhiên, phần lớn các nghiên cứu hiện có vẫn xem AUN như một mạng lưới chức năng của hợp tác đại học, mà chưa đặt nó trong toàn bộ cấu trúc hợp tác giáo dục khu vực để xem xét quan hệ giữa kênh liên chính phủ với kênh mạng lưới.

So với ASEAN và AUN, SEAMEO xuất hiện trong nghiên cứu với một đặc điểm khác: đây là một tổ chức liên chính phủ chuyên ngành mà trọng tâm là giáo dục, có lịch sử hình thành sớm và hệ thống trung tâm khu vực đa dạng. Các tài liệu chính thức của SEAMEO, như thông tin về lịch sử tổ chức [163], lịch sử Ban Thư ký [185], các trung tâm khu vực [187], cũng như các văn kiện chiến lược [158-160], giúp tái hiện khá rõ cấu trúc tổ chức, định hướng ưu tiên và phạm vi hoạt động của cơ chế này. Tuy nhiên, khác với ASEAN, phần lớn tư liệu về SEAMEO hiện vẫn do chính tổ chức hoặc các trung tâm thành viên công bố [158, 160, 187]. Điều đó có nghĩa là tư liệu gốc khá phong phú, nhưng nghiên cứu học thuật độc lập về SEAMEO lại

không nhiều. Trong nhiều công trình, SEAMEO thường chỉ xuất hiện như một phần của bức tranh rộng hơn về giáo dục Đông Nam Á hơn là đối tượng phân tích trung tâm [80, 85, 192]. Đối với một tổ chức có lịch sử lâu dài trong hợp tác giáo dục khu vực, sự chênh lệch giữa khối tư liệu gốc và khối nghiên cứu học thuật như vậy là một khoảng trống đáng chú ý.

Một ngoại lệ đáng chú ý và rất gần đây là công trình của Dang, Lim, Phan và Anabo (2026), phân tích cách hai tổ chức khu vực là ASEAN và SEAMEO cùng những "nhà khởi xướng chính sách" định hình không gian chung giáo dục đại học Đông Nam Á. Các tác giả xem xét cấu trúc quản trị đa cấp và những sự kiện then chốt như Tuyên bố chung năm 2024, mô tả các nhà khởi xướng với vai trò người kể chuyện, người kết nối và người kiến tạo, qua đó chỉ ra bước chuyển sang một mô hình hợp tác khu vực xuất phát từ bên trong thay vì theo mô hình áp đặt từ bên ngoài [87]. Công trình này xác nhận việc đặt ASEAN và SEAMEO trong cùng một phân tích là cần thiết, nhưng tập trung vào giáo dục đại học và vào vai trò của các cá nhân, chưa so sánh hệ thống hai cơ chế theo cấu trúc thể chế và chưa đặt sự tham gia của một quốc gia thành viên vào trong phân tích.

Nhìn chung, nhóm công trình về các cơ chế, thiết chế và mạng lưới đã giúp nhận diện khá rõ những thiết chế chính của hợp tác giáo dục Đông Nam Á. Tuy nhiên, tri thức trong nhóm này vẫn phân tán theo từng cơ chế hoặc từng mảng hoạt động: ASEAN thường được nghiên cứu từ phía chính sách và giáo dục đại học; AUN được xem như một mạng lưới học thuật chuyên biệt; SEAMEO, dù có vị trí đáng kể trong thực tiễn, ít được phân tích bằng các công trình học thuật độc lập. Các cơ chế vì vậy chủ yếu được nhìn riêng rẽ, trong khi quan hệ giữa chúng, nhất là giữa một cơ chế thuộc tổ chức khu vực đa lĩnh vực với một cơ chế chuyên ngành, còn ít được xem xét. Nhóm tài liệu này có ý nghĩa quan trọng trong việc xác định đối tượng nghiên cứu, nhưng chưa hình thành được cách nhìn hệ thống về hợp tác giáo dục đa phương ở Đông Nam Á.

1.2.3. Nghiên cứu đánh giá đặc điểm, kết quả và giới hạn của hợp tác giáo dục khu vực

Nhóm nghiên cứu thứ ba đặt câu hỏi về cách các cơ chế hợp tác giáo dục vận hành, những kết quả mà chúng tạo ra và các giới hạn mà chúng gặp phải. Đây là nhóm tài liệu quan trọng đối với luận án vì nó đưa trọng tâm nghiên cứu từ mô tả cấu trúc sang đánh giá đặc điểm và hiệu quả của hợp tác giáo dục khu vực. Để làm rõ mức độ đồng thuận và khác biệt giữa các công trình, có thể tổng hợp nhóm này theo các chiều cạnh đánh giá chính: kết quả và ý nghĩa, mức độ thể chế hóa và ràng buộc, khoảng cách giữa cam kết với triển khai, và khả năng thích ứng trước bối cảnh mới.

Về kết quả và ý nghĩa, một số nghiên cứu ghi nhận rằng hợp tác giáo dục ở Đông Nam Á đã góp phần mở rộng kết nối học thuật, thúc đẩy trao đổi sinh viên và giảng viên, hỗ trợ từng bước cho các nỗ lực bảo đảm chất lượng và hài hòa hóa trong giáo dục đại học. Berse (2018), qua trường hợp Philippines, cho thấy hợp tác khu vực đã tạo thêm áp lực và động lực cải cách đối với giáo dục đại học ở cấp quốc gia [78]. Khalid (2019) và các cộng sự cho rằng hợp tác khu vực có thể tạo nền cho quá trình hài hòa hóa trong ASEAN, dù mức độ hiện thực hóa còn khác nhau giữa các quốc gia thành viên [121]. Một số công trình nhấn mạnh rằng thành tựu của hợp tác giáo dục khu vực không chỉ nằm ở các kết quả đo đếm được, mà còn ở khả năng hình thành một không gian chính sách chung. Feuer và Hornidge (2015) lưu ý rằng hợp tác giáo dục đại học trong ASEAN đã góp phần tạo ra một diễn ngôn khu vực về hội nhập, chuẩn hóa và liên kết học thuật, ngay cả khi mức độ hội nhập thực chất còn hạn chế [106]. Nhận xét này gợi ra rằng hiệu quả của hợp tác khu vực không nên chỉ được đo bằng số lượng chương trình hay hoạt động, mà còn bằng khả năng định hình ưu tiên và tạo đồng thuận ở cấp khu vực - một tiêu chí mà luận án sẽ đưa vào khung đánh giá ở Chương 4.

Về mức độ thể chế hóa và ràng buộc, các công trình khá thống nhất trong nhận định rằng hợp tác giáo dục ở Đông Nam Á vận hành với mức độ ràng buộc thấp và chịu sự chi phối của bối cảnh chính trị - thể chế rộng hơn. Chou và Ravinet (2017) cho rằng chủ nghĩa khu vực trong giáo dục đại học ở Đông Nam Á có logic khác với

châu Âu, do đó không thể giả định rằng hợp tác khu vực sẽ tự động dẫn tới hội nhập sâu hơn [85]. Gawron (2017) cho thấy hợp tác trong giáo dục chịu tác động đồng thời của các mục tiêu kỹ thuật, phát triển và xây dựng khu vực, nên tiến trình này không hoàn toàn vận hành theo logic chuyên môn thuần túy [108]. Sự đồng thuận này giữa các công trình củng cố nhận định rằng đặc điểm thể chế của hợp tác giáo dục Đông Nam Á phản ánh đặc điểm chung của chủ nghĩa khu vực Đông Nam Á - điểm kết nối trực tiếp giữa tuyến tổng quan này với tuyến thứ nhất.

Về khoảng cách giữa cam kết và triển khai, Khalid và các cộng sự (2019) chỉ ra rằng khả năng hài hòa hóa trong ASEAN bị giới hạn đáng kể bởi khác biệt về hệ thống giáo dục, năng lực thể chế và ưu tiên chính sách của từng quốc gia [121]. Khi bàn về vai trò của chính phủ trong thúc đẩy hội nhập ASEAN thông qua hợp tác giáo dục, Prateeppornnarong (2020) cho thấy hiệu quả của hợp tác khu vực phụ thuộc mạnh vào năng lực tiếp nhận và tổ chức thực hiện ở cấp quốc gia [146]. Điểm khác biệt giữa các công trình nằm ở cách lý giải: một hướng nhấn mạnh giới hạn nằm ở thiết kế thể chế khu vực, hướng khác nhấn mạnh giới hạn nằm ở điều kiện trong nước của các thành viên [106, 121, 146]. Sự khác biệt này cho thấy không thể đánh giá cơ chế hợp tác chỉ dựa vào sự tồn tại của văn kiện, kế hoạch hay chương trình, mà cần xét đồng thời cấp độ khu vực và cấp độ quốc gia. Đây chính là căn cứ để luận án thiết kế cấu trúc phân tích hai cấp độ ở Chương 4 và Chương 5.

Về khả năng thích ứng, các nghiên cứu và báo cáo gần đây cho thấy bối cảnh vận hành của các cơ chế hợp tác giáo dục đã thay đổi đáng kể. OECD nhấn mạnh nhu cầu xây dựng các hệ thống giáo dục có khả năng phản ứng và thích ứng tốt hơn trước những thay đổi nhanh của môi trường phát triển [144]; báo cáo về kỹ năng ở Đông Nam Á sau COVID-19 cho thấy nhu cầu phục hồi, phát triển kỹ năng đã trở thành một thách thức khu vực rõ rệt [145]. Ở cấp độ toàn cầu, UNESCO đặt trọng tâm vào năng lực lãnh đạo giáo dục trong bối cảnh các hệ thống giáo dục phải xử lý đồng thời nhiều sức ép mới [197], trong khi các nghiên cứu về giáo dục đại học Đông Nam Á cho thấy khu vực đang cùng lúc đối mặt với sức ép mở rộng quy mô, nâng cao chất lượng và thích ứng với bối cảnh mới [126]. Các tài liệu này không trực tiếp phân tích

từng cơ chế hợp tác, nhưng chúng đặt ra yêu cầu đánh giá lại vai trò và giới hạn của các cơ chế đó trong giai đoạn gần đây - yêu cầu mà nhiều công trình công bố trước năm 2015 chưa thể đáp ứng.

Nhìn chung, nhóm nghiên cứu đánh giá đã đi xa hơn hai nhóm trước ở chỗ bắt đầu đặt câu hỏi về kết quả và giới hạn thực tế của hợp tác khu vực, đồng thời mở ra những chiều cạnh đánh giá quan trọng như mức độ thể chế hóa, tính ràng buộc, khoảng cách cam kết - triển khai và vai trò của điều kiện quốc gia. Tuy vậy, phần lớn các công trình vẫn tập trung vào từng mảng riêng như giáo dục đại học, hài hòa hóa hay một số sáng kiến cụ thể; các chiều cạnh đánh giá nêu trên chưa được kết nối trong một khung phân tích thống nhất áp dụng đồng thời cho các cơ chế chủ chốt của khu vực. Chưa có nhiều nghiên cứu kết nối được các thành tố cấu trúc cơ chế, logic vận hành và kết quả thực tế ở cả cấp khu vực lẫn cấp quốc gia. Chính điểm này làm cho việc nghiên cứu các cơ chế hợp tác đa phương về giáo dục ở Đông Nam Á dưới góc độ hệ thống vẫn còn cần thiết.

Tổng hợp tuyến thứ hai, có thể xác định những điều đã tương đối rõ và những điều còn để ngỏ. Các nghiên cứu hiện có đã làm rõ ba nội dung: bối cảnh và động lực của khu vực hóa giáo dục ở Đông Nam Á với đặc trưng đa dạng cao và logic hợp tác riêng so với châu Âu; diện mạo của các thiết chế và mạng lưới chính, gồm hợp tác ASEAN về giáo dục, AUN và SEAMEO; một số đánh giá bước đầu về kết quả, giới hạn của hợp tác giáo dục khu vực, đặc biệt về mức độ ràng buộc thấp và khoảng cách giữa cam kết với việc triển khai. Những điều còn phân tán hoặc để ngỏ gồm: các chiều cạnh đánh giá chưa được đặt trong cùng một khung phân tích; trong phạm vi tài liệu mà luận án tiếp cận được, chưa có công trình nào so sánh có hệ thống hợp tác ASEAN về giáo dục và SEAMEO theo cấu trúc thể chế; công trình gần nhất [87] mới đặt hai tổ chức cạnh nhau ở cấp giáo dục đại học và tập trung vào vai trò cá nhân (xem mục 1.2.2); SEAMEO còn thiếu các nghiên cứu học thuật độc lập; quan hệ giữa các cơ chế liên chính phủ với các mạng lưới ngoài chính phủ trong việc kiến tạo không gian giáo dục khu vực chưa được luận giải đầy đủ. Từ góc độ khu vực học, những nội dung để ngỏ này đều xoay quanh một câu hỏi chung: cấu hình cơ chế của

khu vực hóa giáo dục Đông Nam Á là gì và nó phản ánh điều gì về phương thức hợp tác của khu vực. Đó là câu hỏi mà các chương nội dung của luận án hướng tới trả lời. Trước khi kết luận về khoảng trống, còn cần xem xét tuyến tài liệu thứ ba: các nghiên cứu về sự tham gia của Việt Nam.

1.3. Các nghiên cứu về sự tham gia của Việt Nam

So với nhóm nghiên cứu về cơ chế hợp tác giáo dục ở cấp khu vực, các công trình liên quan trực tiếp đến Việt Nam có phạm vi hẹp hơn và phân tán hơn. Có thể chia các tài liệu hiện có thành hai nhóm chính. Nhóm thứ nhất là các nghiên cứu về hợp tác quốc tế và hội nhập quốc tế về giáo dục của Việt Nam nói chung [3, 40]. Nhóm thứ hai gần hơn với phạm vi của luận án, gồm các nghiên cứu liên quan đến sự tham gia của Việt Nam trong ASEAN, SEAMEO và các cơ chế hợp tác giáo dục khu vực [14, 18, 20].

1.3.1. Nghiên cứu về hợp tác quốc tế và hội nhập quốc tế về giáo dục của Việt Nam

Các nghiên cứu về hợp tác quốc tế trong giáo dục của Việt Nam nhìn chung khá đa dạng. Một số công trình tập trung vào tính tất yếu của hợp tác quốc tế trong giáo dục - đào tạo và xem đây như một yêu cầu khách quan của quá trình phát triển và hội nhập [39]. Một số nghiên cứu khác tiếp cận từ góc độ quản lý nhà nước, trong đó hợp tác giáo dục quốc tế được đặt trong mối liên hệ với đổi mới quản trị, mở rộng quan hệ đối ngoại và nâng cao chất lượng đào tạo [3], hoặc bàn về việc đẩy mạnh hợp tác quốc tế trong các trường đại học Việt Nam như một nhiệm vụ của đổi mới giáo dục đại học [38]. Bên cạnh đó, có một hướng nghiên cứu đáng chú ý tập trung vào quốc tế hóa giáo dục đại học ở Việt Nam. Nguyễn Thị Huyền Trang (2023) làm rõ khái niệm quốc tế hóa giáo dục đại học và hệ thống hóa các nhóm lý do thúc đẩy quá trình này trong bối cảnh Việt Nam [40]. Phạm Hùng Hiệp (2023) cho thấy hợp tác quốc tế ngày càng có vai trò quan trọng trong nghiên cứu khoa học giáo dục ở Việt Nam, cả ở phương diện kết nối học thuật lẫn nâng cao năng lực công bố [16]. Những nghiên cứu này giúp làm rõ rằng hợp tác quốc tế về giáo dục ở Việt Nam là một lựa chọn đối ngoại, đồng thời gắn với yêu cầu nâng cao chất lượng, năng lực cạnh tranh và vị thế của hệ thống giáo dục.

Một nhóm tài liệu nền khác gồm các nghiên cứu của học giả nước ngoài về giáo dục Việt Nam trong quá trình chuyển đổi và hội nhập. Các công trình này phân tích quan hệ giữa giáo dục với biến đổi kinh tế, chính trị, xã hội của Việt Nam [115] hoặc cung cấp góc nhìn hệ thống về nền giáo dục Việt Nam trong giai đoạn đổi mới [128]. Ở bình diện rộng hơn, một số nghiên cứu về chính sách đối ngoại cho thấy Việt Nam ngày càng coi trọng các thể chế đa phương, trong đó ASEAN giữ vị trí trung tâm [101]. Nhóm tài liệu này không trực tiếp bàn về các cơ chế hợp tác giáo dục khu vực, nhưng có giá trị trong việc đặt sự tham gia của Việt Nam vào bức tranh chung của hội nhập, qua đó giúp luận án tránh tách rời hợp tác giáo dục khỏi bối cảnh chính sách đối ngoại và phát triển của đất nước.

Ở cấp độ chính sách, các văn bản của Đảng và Nhà nước trong và ngay sau giai đoạn nghiên cứu cho thấy hợp tác quốc tế về giáo dục ngày càng được đặt trong mối liên hệ chặt hơn với phát triển nguồn nhân lực, hội nhập quốc tế và chuyển đổi hệ thống giáo dục. Chiến lược phát triển giáo dục 2011–2020 đặt yêu cầu mở rộng hợp tác quốc tế như một trong những hướng hỗ trợ phát triển giáo dục [29]. Gần đây hơn, Đề án Hội nhập quốc tế trong giáo dục và đào tạo đến năm 2030 [36] và Chiến lược phát triển giáo dục đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 [37] tiếp tục khẳng định hợp tác quốc tế là một nội dung quan trọng của phát triển giáo dục trong bối cảnh mới; Nghị quyết 71-NQ/TW của Bộ Chính trị nhấn mạnh yêu cầu đột phá phát triển giáo dục và đào tạo trong điều kiện hội nhập quốc tế sâu rộng hơn [5]. Cần lưu ý rằng đây là các văn kiện chính sách, có giá trị như nguồn dữ liệu sơ cấp phản ánh định hướng của Việt Nam, chứ không phải công trình nghiên cứu; các văn kiện ban hành sau năm 2023 được dẫn ở đây chỉ nhằm cho thấy tính liên tục của định hướng hội nhập giáo dục, không thuộc phạm vi phân tích của luận án.

Trong số các nghiên cứu gần đây, Lê Thị Mai Hoa và Trần Đình Minh (2024) phân tích yêu cầu hội nhập quốc tế của giáo dục đại học Việt Nam trong tình hình mới, đề xuất các định hướng như mở rộng trao đổi sinh viên, hợp tác nghiên cứu và chương trình liên kết đào tạo, trong đó có nhắc đến sự tham gia của Việt Nam trong các khuôn khổ ASEAN, SEAMEO, ASEM, APEC và việc tham chiếu Khung bảo

đảm chất lượng ASEAN như một chuẩn đối sánh [17]. Tuy vậy, các cơ chế khu vực chỉ được nêu như bối cảnh chứ chưa được phân tích như đối tượng riêng.

Tuy nhiên, xét trong tương quan với đề tài, phần lớn các công trình và tài liệu thuộc nhóm này không đặt trọng tâm vào các cơ chế hợp tác đa phương cụ thể ở khu vực. Nhiều nghiên cứu nghiêng về hợp tác song phương, hợp tác với đối tác ngoài khu vực, hoặc xem hợp tác giáo dục quốc tế như một phần của quá trình hội nhập toàn cầu nói chung [19, 21, 143]. Vì vậy, dù nhóm tài liệu này rất cần thiết để hiểu nền chính sách và động lực chung của Việt Nam, nó chưa đủ để làm rõ vị trí, vai trò và mức độ tham gia của Việt Nam trong các cơ chế hợp tác đa phương về giáo dục ở Đông Nam Á - đối tượng của nhóm nghiên cứu tiếp theo.

1.3.2. Nghiên cứu về sự tham gia của Việt Nam trong các cơ chế hợp tác đa phương về giáo dục ở Đông Nam Á

So với hợp tác quốc tế về giáo dục nói chung, các nghiên cứu trực tiếp vào sự tham gia của Việt Nam trong các cơ chế hợp tác giáo dục ở Đông Nam Á còn khá ít. Những tài liệu hiện có chủ yếu gồm một số công trình nghiên cứu trong nước ở cấp độ luận án, luận văn và chuyên khảo [14, 18, 20], bên cạnh khối văn bản chính sách, báo cáo tổng kết và tài liệu giới thiệu hoạt động của các cơ quan quản lý. Đây là nhóm tài liệu gần nhất với đề tài luận án, nhưng cũng là nhóm cho thấy rõ nhất tính phân tán của tình hình nghiên cứu hiện nay. Tiểu mục này tập trung tổng quan các công trình khoa học; các văn bản chính sách và tài liệu do cơ quan quản lý hoặc tổ chức khu vực công bố chỉ được sử dụng để định vị nguồn tư liệu phục vụ nghiên cứu, không được xem là công trình nghiên cứu hoặc kết quả nghiên cứu mà luận án kế thừa.

Trong số các công trình hiện có, cụm nghiên cứu của Nguyễn Thị Mai có ý nghĩa nổi bật nhất và cần được phân tích kỹ. Luận án tiến sĩ năm 2013 của tác giả lấy đối tượng nghiên cứu là chủ trương và sự chỉ đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với hợp tác giáo dục - đào tạo giữa Việt Nam với các nước ASEAN trong giai đoạn 1995–2010 [18]. Được thực hiện từ góc độ lịch sử Đảng, công trình dựa chủ yếu trên hệ thống văn kiện của Đảng, Nhà nước và tư liệu về quá trình triển khai, qua đó dựng

lại tiến trình hợp tác theo các giai đoạn gắn với những bước phát triển trong nhận thức và chủ trương của Việt Nam kể từ khi gia nhập ASEAN. Đóng góp của luận án này thể hiện ở ba điểm: cung cấp một khối tư liệu được hệ thống hóa công phu về mười lăm năm đầu của hợp tác giáo dục Việt Nam - ASEAN; xác lập một cách phân kỳ có căn cứ cho tiến trình đó; làm rõ vai trò định hướng của chủ trương, chính sách đối với việc mở rộng hợp tác. Xét theo câu hỏi của luận án hiện nay, công trình của Nguyễn Thị Mai để lại ba giới hạn mà bản thân mục tiêu nghiên cứu của tác giả không đặt ra: đối tượng nghiên cứu là quan hệ hợp tác giữa Việt Nam với các nước thành viên ASEAN chứ chưa phải bản thân các cơ chế đa phương với tư cách những thiết chế có cấu trúc, nguyên tắc và phương thức vận hành riêng của khu vực Đông Nam Á; hướng phân tích chủ yếu bắt đầu từ chủ trương của Việt Nam đến hoạt động hợp tác, chưa phải theo chiều ngược lại là từ đặc điểm của cơ chế khu vực đến sự tham gia của các quốc gia, trong đó có Việt Nam; khung thời gian dừng ở năm 2010, trước những chuyển động thể chế quan trọng nhất của hợp tác giáo dục khu vực.

Trên cơ sở luận án nói trên, sách chuyên khảo xuất bản năm 2020 của cùng tác giả mở rộng phạm vi khảo cứu hợp tác giáo dục - đào tạo giữa Việt Nam với các nước ASEAN từ năm 1995 đến thời điểm xuất bản [20]. So với luận án năm 2013, chuyên khảo có bước tiến về độ phủ thời gian và mức độ cập nhật hoạt động, tiếp tục khẳng định giá trị tư liệu và khả năng phác họa quá trình hình thành, mở rộng, triển khai hợp tác. Đây là nguồn kế thừa trực tiếp quan trọng nhất của luận án hiện nay ở tuyến Việt Nam. Tuy nhiên, về cách đặt vấn đề, chuyên khảo về cơ bản vẫn tiếp nối khung tiếp cận lịch sử của luận án trước đó: hợp tác được khảo cứu theo dòng thời gian và theo các lĩnh vực hoạt động, trong khi các phương diện vai trò, mức độ chủ động, kết quả so với cam kết khu vực chủ yếu được ghi nhận dưới dạng thành tựu; SEAMEO và quan hệ giữa các cơ chế đa phương khác nhau chưa trở thành nội dung phân tích riêng; giai đoạn từ sau khi Cộng đồng ASEAN vận hành với hệ thống kế hoạch hành động giáo dục mới, mới chỉ được đề cập bước đầu. Chính vì vậy, kế thừa cụm công trình này, luận án xác định phần việc tiếp theo là chuyển từ khảo cứu quá trình sang

đánh giá sự tham gia trong khung phân tích cơ chế và kéo dài phạm vi khảo sát đến năm 2023.

Công trình thứ hai cần phân tích là luận văn thạc sĩ của Nguyễn Quỳnh Giang (2020) về hợp tác giáo dục đại học của ASEAN qua trường hợp Mạng lưới các trường đại học ASEAN (AUN) [14]. Khác với cụm nghiên cứu của Nguyễn Thị Mai vốn tiếp cận từ chủ trương của quốc gia, công trình này tập trung vào một thiết chế cụ thể của hợp tác giáo dục khu vực và xem xét sự tham gia của các trường đại học Việt Nam trong thiết chế đó. Đóng góp của nghiên cứu được thể hiện ở hai điểm: làm rõ một kênh tham gia quan trọng mà qua đó các cơ sở giáo dục đại học Việt Nam kết nối trực tiếp với hợp tác khu vực, từ bảo đảm chất lượng đến trao đổi học thuật; cho thấy sự tham gia của Việt Nam không những diễn ra ở cấp chính phủ mà còn qua các mạng lưới học thuật - một biểu hiện cụ thể của tính đa tầng, đa chủ thể trong khu vực hóa giáo dục đã được nhận diện ở tuyến tổng quan thứ nhất và thứ hai. Nghiên cứu cũng gợi ra rằng mức độ tham gia của các cơ sở giáo dục Việt Nam trong mạng lưới có sự phân hóa. Giới hạn của công trình gắn với chính thiết kế của nó: phạm vi chỉ gồm một mạng lưới trong lĩnh vực giáo dục đại học, ở quy mô một luận văn thạc sĩ; AUN chưa được đặt trong tương quan với các cơ chế liên chính phủ như SEAMEO hay các kênh hợp tác giáo dục trong khuôn khổ ASEAN nói chung, nên chưa thể trả lời câu hỏi về vị trí của kênh mạng lưới trong tổng thể sự tham gia của Việt Nam.

Bên cạnh hai cụm công trình trực tiếp nói trên, sự tham gia của Việt Nam còn được ghi nhận gián tiếp trong hai khối tài liệu khác. Khối thứ nhất là các nghiên cứu của học giả nước ngoài về giáo dục Việt Nam: Huong và Fry (2004) phân tích quan hệ giữa giáo dục với biến đổi kinh tế, chính trị, xã hội của Việt Nam trong quá trình chuyển đổi [115]; London (2011) cung cấp góc nhìn hệ thống về nền giáo dục Việt Nam giai đoạn đổi mới [128]. Các công trình này làm rõ nền tảng trong nước của hội nhập giáo dục, nhưng hầu như không bàn đến sự tham gia của Việt Nam trong các cơ chế hợp tác khu vực. Khối thứ hai là các nghiên cứu khu vực đã điểm ở tuyến thứ hai [80, 85, 192]: trong các công trình này, Việt Nam thường chỉ xuất hiện như một trường hợp trong so sánh nhiều nước, được nhắc đến ở mức dữ liệu minh họa cho các

nhận định chung về đa dạng khu vực hay giới hạn của hài hòa hóa, chứ chưa từng là đối tượng phân tích trung tâm. Đặt hai khối cạnh nhau có thể thấy một tình trạng đáng chú ý: tri thức về sự tham gia của Việt Nam đang nằm giữa hai mảng tài liệu chưa gặp nhau, đó là các nghiên cứu trong nước gần với thực tiễn tham gia nhưng ít khung so sánh khu vực, còn các nghiên cứu quốc tế có khung so sánh nhưng không dành sự quan tâm riêng cho trường hợp Việt Nam.

Riêng về sự tham gia của Việt Nam trong SEAMEO, nguồn tài liệu nghiên cứu còn ít hơn nữa. Việt Nam là thành viên của tổ chức này từ năm 1992 và hiện có các trung tâm khu vực của SEAMEO đặt tại Việt Nam [175], nghĩa là mức độ gắn kết thể chế trên thực tế không nhỏ. Tuy vậy, trong phạm vi tài liệu mà luận án tiếp cận được, nguồn thông tin về sự tham gia này chủ yếu vẫn là văn bản hành chính và thông tin do SEAMEO hoặc các cơ quan quản lý công bố; chưa có công trình học thuật độc lập nào phân tích một cách hệ thống quá trình, vai trò và kết quả tham gia của Việt Nam trong cơ chế này. Sự chênh lệch giữa mức độ gắn kết thực tế và mức độ được nghiên cứu là một điểm trống tư liệu đáng chú ý, đồng thời là một trong những nội dung mà luận án lựa chọn để đóng góp bổ khuyết.

Để trả lời câu hỏi tình hình nghiên cứu đã đạt đến mức độ nào so với các phương diện mà luận án hướng tới, có thể đối chiếu các công trình hiện có với từng phương diện của sự tham gia. Về nội dung tham gia, đây là phương diện được phản ánh đầy đủ nhất, chủ yếu qua cụm công trình của Nguyễn Thị Mai (2013, 2020) [18, 20], nhưng theo khung quan hệ giữa Việt Nam với các nước ASEAN và dừng nhiều ở việc mô tả hoạt động. Về hình thức tham gia, các nghiên cứu hiện có đã nhận diện được hai kênh chính: kênh chính phủ qua các chương trình hợp tác [18, 20] và kênh mạng lưới học thuật qua AUN [14], song mỗi công trình chỉ đi vào một kênh, chưa có nghiên cứu nào bao quát đồng thời các kênh trong một cấu trúc phân tích chung. Về vai trò và mức độ tham gia, các công trình từ góc độ lịch sử và chính sách ghi nhận sự chuyển biến của Việt Nam từ tiếp cận, làm quen sang tham gia ngày càng đầy đủ hơn [18, 20], nhưng chưa xây dựng tiêu chí để đánh giá Việt Nam chủ yếu thích ứng hay đã chủ động đóng góp và mức độ đó có khác nhau giữa các cơ chế hay

không. Về kết quả tham gia, tài liệu hiện có chủ yếu ghi nhận kết quả theo hướng tích cực, chưa đối chiếu kết quả với các cam kết và kế hoạch hành động khu vực để nhận diện khoảng cách giữa tham gia về hình thức và hiệu quả thực chất. Về thuận lợi, khó khăn và hạn chế, những nội dung này được đề cập rải rác trong các công trình và báo cáo, nhưng chưa được phân tích hệ thống trong quan hệ với đặc điểm của từng cơ chế.

Xét về phương pháp và khung phân tích, các công trình trong nhóm này chủ yếu sử dụng phương pháp lịch sử và phân tích văn bản chính sách. Trong khi đó, các lý thuyết về hợp tác đa phương, hội nhập khu vực và khu vực hóa được trình bày ở tuyến tổng quan thứ nhất hầu như chưa được vận dụng để phân tích sự tham gia của Việt Nam. Điều đó có nghĩa là khoảng cách giữa các tuyến tài liệu không chỉ nằm ở đối tượng mà còn ở công cụ phân tích: những câu hỏi mà lý thuyết cho phép đặt ra đối với sự tham gia của một quốc gia thành viên như vị trí trong cấu trúc cơ chế, hành vi trong quá trình ra quyết định, khả năng chuyển hóa cam kết khu vực vào chính sách trong nước chưa được đưa vào nghiên cứu trường hợp Việt Nam. Đây là điểm nối trực tiếp giữa tuyến tổng quan này với khoảng trống về góc tiếp cận sẽ được luận chứng ở mục 1.4.3.

Công trình mới nhất về chủ đề này là của Nguyen (2026), khảo sát nhận thức của cán bộ quản lý, giảng viên và sinh viên Đại học Quốc gia Hà Nội về hội nhập ASEAN thông qua các sáng kiến dịch chuyển sinh viên. Kết quả cho thấy ba nhóm có những lý do khác nhau, từ uy tín chính trị và thể chế, chất lượng học thuật và phát triển nghề nghiệp đến trải nghiệm văn hóa cá nhân; khu vực hóa ở cấp cơ sở diễn ra chủ yếu qua quan hệ song phương và hợp tác với các đối tác Đông Á hơn là theo một lộ trình ASEAN có chủ đích, với những rào cản về ngôn ngữ và tiếp cận không đồng đều [142]. Nghiên cứu này cung cấp bằng chứng đáng chú ý ở cấp cơ sở về khoảng cách giữa khuôn khổ khu vực và thực tiễn tiếp nhận, nhưng giới hạn ở một trường hợp và ở kênh dịch chuyển sinh viên.

Nhìn chung, các công trình hiện có mới phản ánh từng mảng riêng biệt hoặc từng cấp độ của sự tham gia: có cụm nghiên cứu công phu về quá trình hợp tác từ góc

độ chủ trương, chính sách [18, 20]; có nghiên cứu chuyên sâu vào một mạng lưới giáo dục đại học [14]; có các nghiên cứu nền về giáo dục Việt Nam và về chính sách đối ngoại đa phương của Việt Nam [101, 115, 128]. Chưa có nhiều công trình kết nối các nội dung này để hình thành một bức tranh xuyên suốt về sự tham gia của Việt Nam trong các cơ chế hợp tác đa phương về giáo dục ở Đông Nam Á từ năm 1995 đến năm 2023. Đặc biệt, còn thiếu những nghiên cứu đi sâu đồng thời vào nội dung tham gia, hình thức tham gia, vai trò, mức độ tham gia, kết quả đạt được, cũng như những thuận lợi, khó khăn và hạn chế trong quá trình tham gia của Việt Nam - đúng những phương diện mà luận án đặt ra ở Chương 5.

Tổng hợp tuyến thứ ba, những điều đã viết về sự tham gia của Việt Nam gồm: chính sách và động lực hội nhập giáo dục của Việt Nam đã được phản ánh khá rõ qua cả nghiên cứu học thuật lẫn văn kiện; quá trình hợp tác giáo dục Việt Nam - ASEAN giai đoạn 1995–2010 đã được khảo cứu tương đối hệ thống từ góc độ chủ trương, chỉ đạo; kênh tham gia qua mạng lưới đại học đã được nhận diện. Những điều mới chỉ được nghiên cứu riêng lẻ hoặc chưa được nghiên cứu gồm: sự tham gia của Việt Nam trong SEAMEO; giai đoạn sau năm 2015; các phương diện đánh giá về vai trò, mức độ chủ động, kết quả và khả năng chuyển hóa cam kết. Quan trọng hơn, các nghiên cứu hiện có về Việt Nam hầu như chưa được đặt trong mối quan hệ với đặc điểm của từng cơ chế khu vực: sự tham gia của một quốc gia chỉ có thể được đánh giá thỏa đáng khi đối chiếu với mục tiêu, cấu trúc, phương thức vận hành và mức độ ràng buộc của chính cơ chế mà quốc gia đó tham gia. Điều này lý giải vì sao luận án cần phân tích đồng thời cấp độ cơ chế khu vực (Chương 4) và cấp độ tham gia của quốc gia (Chương 5), thay vì tách rời hai cấp độ như phần lớn tài liệu hiện có.

1.4. Nhận xét và khoảng trống nghiên cứu

1.4.1. Nhận xét về các nghiên cứu hiện có

Qua ba tuyến tổng quan, có thể khái quát tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài như sau: về tiến trình phát triển, các nghiên cứu về hợp tác đa phương, hội nhập khu vực và chủ nghĩa khu vực đã hình thành một khối tri thức lớn và liên tục được cập nhật, từ các tranh luận lý thuyết dựa trên kinh nghiệm của châu Âu đến hướng

nghiên cứu so sánh khu vực, trong đó mỗi khu vực được xem như một cấu hình riêng [79, 109, 202]. Các công trình về sự hồi sinh của chủ nghĩa khu vực và về giai đoạn sau "chủ nghĩa khu vực mới" còn góp phần phân định rõ hơn các cấp độ hợp tác, hội nhập và khu vực hóa [110, 116]. Trong lĩnh vực giáo dục, dòng nghiên cứu về khu vực hóa giáo dục hình thành muộn hơn nhưng phát triển nhanh trong khoảng hai thập niên gần đây với hệ khái niệm ngày càng hoàn chỉnh [122, 124, 153] và các nghiên cứu so sánh giữa nhiều khu vực [200]. Nghiên cứu về giáo dục Đông Nam Á với tư cách một nội dung hợp tác khu vực xuất hiện muộn hơn nữa và số lượng còn khiêm tốn so với các lĩnh vực chính trị - an ninh hay kinh tế [80, 86], dù đã phát triển rõ hơn cùng với các công trình về quốc tế hóa và khu vực hóa giáo dục đại học trong ASEAN [89, 90, 192]. Nghiên cứu về sự tham gia của Việt Nam là nội dung còn ít được quan tâm nhất, chủ yếu gồm một số công trình trong nước [14, 18, 20].

Về tác giả và cách tiếp cận, các công trình của học giả nước ngoài nhìn chung tiếp cận chủ đề từ góc độ hội nhập khu vực, nghiên cứu so sánh khu vực, giáo dục so sánh và quốc tế hóa giáo dục [85, 86, 192]; một số công trình nhấn mạnh thêm khía cạnh quản trị khu vực và sự hình thành không gian chính sách chung trong giáo dục [106, 202]. Trong khi đó, các nghiên cứu trong nước thường tiếp cận từ góc độ lịch sử, quan hệ đối ngoại, chính sách giáo dục hoặc mô tả quá trình triển khai một số hoạt động hợp tác cụ thể [3, 18, 20]. Sự khác biệt này làm cho nhóm tài liệu quốc tế thường có ưu thế về khung lý thuyết và tính so sánh, còn nhóm tài liệu trong nước gần hơn với bối cảnh chính sách và thực tiễn tham gia của Việt Nam. Đáng chú ý, cả hai nhóm đều ít khi xuất phát từ góc độ Đông Nam Á học/khu vực học, tức là lấy chính các quá trình hợp tác, thể chế hóa và khu vực hóa của Đông Nam Á làm đối tượng lý giải trung tâm với giáo dục là lĩnh vực khảo sát.

Về phạm vi và mức độ giải quyết vấn đề, các nghiên cứu hiện có đã làm rõ nhiều nội dung quan trọng: bối cảnh hình thành hợp tác khu vực ở Đông Nam Á và sự phát triển của hợp tác giáo dục trong ASEAN [80, 85, 108]; vai trò của các mạng lưới như AUN và một số đặc điểm của cấu trúc hợp tác giáo dục khu vực [14, 106, 121]; những giới hạn về mức độ ràng buộc và khoảng cách giữa cam kết với triển khai [121, 146].

Các công trình đã cung cấp nền khái niệm, tư liệu và một số đánh giá bước đầu, nhưng còn ba giới hạn chung. Thứ nhất, phạm vi thường tập trung vào giáo dục đại học hoặc vào từng cơ chế, từng sáng kiến riêng. Thứ hai, góc tiếp cận phần lớn thuộc giáo dục học so sánh, chính sách công hoặc lịch sử - đối ngoại. Thứ ba, dữ liệu của nhiều công trình dừng trước những chuyển động quan trọng của giai đoạn 2015–2023. Vì vậy, việc kết nối các tầng bối cảnh, cơ chế và sự tham gia của Việt Nam trong một khung phân tích chung vẫn chưa được xử lý đầy đủ. Cần nói thêm về tiêu chí và kết quả sàng lọc: các công trình được đưa vào tổng quan khi liên quan trực tiếp đến hợp tác đa phương, hội nhập hoặc khu vực hóa giáo dục, có giá trị đối với ít nhất một câu hỏi nghiên cứu và có thể kiểm tra được toàn văn, nhất quán với tiêu chí sàng lọc tài liệu ở mục 5.2 phần Mở đầu. Việc rà soát các công bố từ năm 2021 đến nay cho thấy số công trình nghiên cứu trực tiếp về hợp tác giáo dục ASEAN, SEAMEO và sự tham gia của Việt Nam vẫn rất ít [17, 87, 142]; phần lớn công bố mới thuộc về quốc tế hóa giáo dục đại học nói chung hoặc là bài viết chính sách. Điều này vừa là giới hạn của nguồn tư liệu, vừa cho thấy chủ đề chưa được nghiên cứu nhiều và toàn diện, qua đó củng cố thêm sự cần thiết của luận án đối với việc lấp khoảng trống tri thức đã nêu.

1.4.2. Các kết quả nghiên cứu mà luận án kế thừa

Từ ba tuyến tài liệu đã khảo cứu, luận án xác định cụ thể những kết quả kế thừa và vị trí sử dụng của chúng trong các chương như sau.

Thứ nhất, về khái niệm và cách tiếp cận, luận án kế thừa những gợi mở thể chế của dòng nghiên cứu hợp tác đa phương về chủ thể, nguyên tắc ra quyết định, mức độ ràng buộc và nguồn lực [119, 154]; bộ khái niệm phân tầng về hợp tác, hội nhập, chủ nghĩa khu vực, khu vực hóa và tính khu vực [109, 116, 202]; khung khái niệm khu vực hóa giáo dục với các cách tiếp cận chức năng, tổ chức và chính trị của Knight (2012) [122, 124]; nguyên tắc và phương pháp luận cho rằng mức độ phù hợp và giới hạn của việc vận dụng các lý thuyết hình thành từ kinh nghiệm của châu Âu phải được đánh giá trong bối cảnh Đông Nam Á [79, 85]. Trên cơ sở kế thừa đó, luận án tích hợp và cụ thể hóa các gợi mở liên quan thành khung phân tích sáu chiều cạnh trình bày tại Chương 2.

Thứ hai, về kết quả nghiên cứu hội nhập và khu vực hóa, luận án kế thừa các luận điểm về đặc thù thể chế của chủ nghĩa đa phương và chủ nghĩa khu vực Đông Nam Á như vai trò trung tâm của nhà nước, nguyên tắc đồng thuận, mức ràng buộc thấp và tính linh hoạt [41, 140, 141]. Những luận điểm này được vận dụng ở Chương 2 khi luận giải việc lựa chọn lý thuyết và ở Chương 3 khi phân tích bối cảnh hội nhập khu vực.

Thứ ba, về kết quả nghiên cứu hợp tác ASEAN về giáo dục, SEAMEO và các mạng lưới giáo dục, luận án kế thừa những lý giải về động lực và ý nghĩa của hợp tác giáo dục trong ASEAN [106, 108]; các đánh giá về khả năng và giới hạn của hài hòa hóa giáo dục đại học trong khu vực [121]; nghiên cứu về AUN với tư cách một kênh mạng lưới học thuật [14]; các phân tích đặt những thiết chế này trong bức tranh chung của giáo dục Đông Nam Á [80, 85, 192]. Các văn kiện, tuyên bố và kế hoạch hành động của ASEAN [47, 55, 59] cũng như tài liệu của SEAMEO và các trung tâm khu vực [158, 163, 187] là nguồn tư liệu gốc được luận án sử dụng làm dữ liệu phân tích ở Chương 4; đây không phải là các công trình nghiên cứu và không thuộc diện kết quả nghiên cứu được kế thừa. Kết quả kế thừa của nhóm này là các nhận định, cách đặt câu hỏi và hướng phân tích của những công trình học thuật nêu trên.

Thứ tư, về kết quả nghiên cứu khu vực hóa giáo dục, luận án kế thừa các nhận định rằng khu vực hóa giáo dục Đông Nam Á có logic riêng, mang đặc trưng hài hòa hóa mềm, tiệm tiến và nhiều tốc độ, đồng thời chịu ảnh hưởng của cấu trúc đa dạng trong khu vực [85, 86, 192]. Luận án cũng kế thừa kinh nghiệm so sánh cho thấy khu vực hóa giáo dục có thể phát triển theo nhiều mô hình khác nhau [123, 153, 200]. Các nhận định này được sử dụng ở Chương 3 khi phân tích bối cảnh, kinh nghiệm tham chiếu và nhu cầu hợp tác, và ở Chương 4 khi đánh giá đặc điểm của các cơ chế.

Thứ năm, về sự tham gia của Việt Nam, luận án kế thừa trực tiếp kết quả khảo cứu quá trình hợp tác giáo dục Việt Nam - ASEAN giai đoạn 1995–2010 của Nguyễn Thị Mai (2013, 2020) [18, 20] và kết quả nghiên cứu về kênh tham gia qua mạng lưới đại học [14]. Các văn bản về chủ trương, định hướng hội nhập giáo dục của Việt Nam [29, 36, 37] được sử dụng làm nguồn tư liệu chính sách phục vụ phân tích, không

được xem là kết quả nghiên cứu kế thừa. Các kết quả kế thừa nói trên tạo nền cho Chương 5, trong đó luận án tiếp tục mở rộng phạm vi thời gian đến năm 2023, bổ sung phương diện SEAMEO và chuyển từ mô tả quá trình sang đánh giá vai trò, mức độ và kết quả tham gia.

Thứ sáu, về phương pháp xử lý nguồn và cách phân kỳ, luận án kế thừa ba gợi ý từ các công trình đi trước: (i) cần kết hợp văn kiện chính thức với nghiên cứu học thuật để vượt ra ngoài việc mô tả cơ chế đơn thuần [85, 106, 192]; (ii) tiến trình hợp tác có thể được phân kỳ theo những bước phát triển về chính sách và thể chế; cụm công trình về Việt Nam - ASEAN đã cung cấp cơ sở tham khảo cho giai đoạn 1995–2010 [18, 20]; (iii) các nghiên cứu đã gợi mở riêng lẻ những phương diện như mức độ thể chế hóa, tính ràng buộc, khoảng cách giữa cam kết và triển khai, cùng vai trò của nguồn lực. Trên cơ sở đó, luận án tiếp tục phát triển cách phân kỳ đến năm 2023 và tích hợp các gợi mở phân tán vào khung phân tích sáu chiều cạnh tại Chương 2. Hệ thống kế hoạch hành động về giáo dục của ASEAN, với tư cách nguồn tư liệu gốc, được sử dụng làm căn cứ dữ liệu để xác định các mốc thể chế trong quá trình phân kỳ.

1.4.3. Khoảng trống nghiên cứu và hướng giải quyết của luận án

Đặt ba tuyến tổng quan cạnh nhau, luận án xác định bốn khoảng trống nghiên cứu có liên hệ trực tiếp với đề tài. Các khoảng trống này được rút ra từ sự tổng hợp nhiều công trình, không phải từ thiếu sót của một công trình riêng lẻ và được nêu ra trong phạm vi tài liệu mà luận án tiếp cận được.

Khoảng trống thứ nhất là về góc tiếp cận. Các nghiên cứu lý thuyết về hợp tác đa phương, hội nhập và khu vực hóa ít khi lấy giáo dục làm lĩnh vực khảo sát; ngược lại, nghiên cứu về hợp tác giáo dục Đông Nam Á phần nhiều xuất phát từ giáo dục học so sánh, chính sách công hoặc nghiên cứu giáo dục đại học [85, 86, 192], trong khi các nghiên cứu trong nước thường tiếp cận từ lịch sử, quan hệ đối ngoại hoặc chính sách giáo dục [3, 18, 20]. Trong phạm vi tài liệu được tiếp cận, còn thiếu những nghiên cứu hệ thống từ góc độ Đông Nam Á học/khu vực học, tức là xem các cơ chế hợp tác giáo dục như một biểu hiện của đặc điểm hợp tác khu vực, mức độ thể chế hóa, logic liên chính phủ, phương thức hài hòa hóa mềm và sự tham gia đa tầng, đa

chủ thể [124, 192, 202]. Luận án xử lý khoảng trống này bằng cách xác lập góc tiếp cận khu vực học: giáo dục được nghiên cứu với tư cách lĩnh vực khảo sát để lý giải các quá trình hợp tác, hội nhập và khu vực hóa của Đông Nam Á. Hướng xử lý này tương ứng với câu hỏi nghiên cứu 1, được xác lập ở Chương 2 và vận dụng xuyên suốt các chương nội dung.

Khoảng trống thứ hai là về đối tượng phân tích. Phần lớn các công trình hiện nay hoặc tập trung vào hợp tác ASEAN, hoặc bàn về AUN, hoặc chỉ đề cập SEAMEO như một phần của bức tranh chung [80, 85, 192]; nghiên cứu học thuật độc lập về SEAMEO còn hạn chế dù khối tư liệu gốc của tổ chức tương đối phong phú. Chưa có nhiều nghiên cứu đặt hợp tác ASEAN về giáo dục và SEAMEO trong cùng một khung phân tích, do đó quan hệ giữa một cơ chế giáo dục thuộc tổ chức khu vực đa lĩnh vực và một cơ chế liên chính phủ chuyên biệt về giáo dục chưa được luận giải đầy đủ. Luận án xử lý khoảng trống này bằng cách lựa chọn hai cơ chế làm trường hợp trọng tâm và phân tích chúng theo cùng một khung sáu chiều cạnh. Bối cảnh hình thành và nhu cầu hợp tác được nêu ở Chương 3; quá trình hình thành, phát triển, đặc điểm vận hành, kết quả, hạn chế và nội dung so sánh hai cơ chế được trực tiếp phân tích ở Chương 4. Hướng xử lý này tương ứng với các câu hỏi nghiên cứu 2 và 3.

Khoảng trống thứ ba là về cấp độ phân tích và về sự tham gia của Việt Nam. Tuyến thứ hai và thứ ba cùng cho thấy các nghiên cứu về cơ chế khu vực và các nghiên cứu về Việt Nam đang phát triển tương đối tách rời: còn thiếu những nghiên cứu kết nối một cách hệ thống giữa cấp độ cơ chế khu vực với cấp độ tham gia của quốc gia thành viên. Các nghiên cứu về Việt Nam hiện có chủ yếu bàn về chủ trương, chính sách hoặc mô tả từng hoạt động, từng mạng lưới, từng giai đoạn [14, 18, 20]; các phương diện vai trò, mức độ chủ động, kết quả tham gia và khả năng chuyển hóa cam kết khu vực vào chính sách trong nước hầu như chưa được phân tích xuyên suốt giai đoạn 1995–2023; riêng sự tham gia của Việt Nam trong SEAMEO chưa có nghiên cứu học thuật độc lập nào trong phạm vi tài liệu tiếp cận được. Luận án xử lý khoảng trống này bằng thiết kế nghiên cứu hai cấp độ: đặc điểm của từng cơ chế được phân tích trước (Chương 4) để làm căn cứ đánh giá sự tham gia của Việt Nam trong

chính các cơ chế đó (Chương 5), trên các phương diện nội dung, hình thức, vai trò, mức độ tham gia, kết quả, thuận lợi, khó khăn và hạn chế. Hướng xử lý này tương ứng với các câu hỏi nghiên cứu 4 và 5, được thực hiện ở Chương 5; câu hỏi 6 được xây dựng trên cơ sở các phát hiện đó.

Khoảng trống thứ tư là về thời gian. Giai đoạn 2015–2023 vẫn chưa được bao quát đầy đủ trong nhiều công trình đi trước, trong khi đây là giai đoạn có nhiều thay đổi quan trọng: Cộng đồng ASEAN bắt đầu vận hành với hệ thống kế hoạch hành động giáo dục mới và các ưu tiên hợp tác được mở rộng [59, 126]; đại dịch COVID-19 đặt ra những yêu cầu mới về kỹ năng, khả năng thích ứng và năng lực chống chịu của hệ thống giáo dục [144, 145, 197]. Luận án xử lý khoảng trống này bằng việc bao quát trọn giai đoạn 1995–2023, trong đó giai đoạn sau năm 2015 được phân tích với dữ liệu cập nhật từ các báo cáo, kế hoạch hành động và số liệu của ASEAN, SEAMEO. Hướng xử lý này tương ứng với các câu hỏi nghiên cứu 2, 3, 4 và 5, được thực hiện ở Chương 4 và Chương 5.

Bốn khoảng trống nêu trên có quan hệ nội tại với nhau, trong đó khoảng trống về góc tiếp cận là khoảng trống bao trùm, quy định cách luận án xử lý ba khoảng trống còn lại: chính vì xem hợp tác giáo dục như một biểu hiện của phương thức hợp tác khu vực, luận án đặt hai cơ chế trong cùng một khung phân tích, kết nối cấp độ khu vực với cấp độ quốc gia và bao quát giai đoạn mà tiến trình xây dựng Cộng đồng ASEAN tạo ra những chuyển động mới trong hợp tác giáo dục.

Từ bốn khoảng trống này, luận án xác định sáu câu hỏi nghiên cứu đã nêu tại mục 3 của phần Mở đầu: câu hỏi 1 tương ứng với khoảng trống về góc tiếp cận; câu hỏi 2 và 3 với khoảng trống về đối tượng phân tích; câu hỏi 4 và 5 với khoảng trống về cấp độ phân tích và sự tham gia của Việt Nam; các câu hỏi 2–5 cùng được triển khai trên dữ liệu bao quát giai đoạn 1995–2023 để xử lý khoảng trống về thời gian; câu hỏi 6 được xây dựng trên kết quả của năm câu hỏi trước. Việc đặt câu hỏi nghiên cứu cùng với mục tiêu, nhiệm vụ và thiết kế nghiên cứu ở phần Mở đầu nhằm bảo đảm tính thống nhất của thiết kế; còn căn cứ học thuật của từng câu hỏi chính là các khoảng trống được luận chứng tại mục này.

CHƯƠNG 2. CƠ SỞ LÝ LUẬN

Trên cơ sở tổng quan tình hình nghiên cứu đã trình bày ở Chương 1, chương này xác lập nền tảng lý luận và công cụ phân tích cho toàn bộ luận án. Chương làm rõ hệ khái niệm được sử dụng, các quan điểm lý luận về hợp tác đa phương và vai trò của hợp tác quốc tế trong giáo dục, cùng với ba lý thuyết hội nhập khu vực được lựa chọn theo trật tự có thứ bậc: chủ nghĩa liên chính phủ là trục phân tích chủ đạo, chủ nghĩa tân chức năng và chủ nghĩa khu vực mới là hai lý thuyết bổ trợ. Trên nền tảng đó, chương xây dựng khung phân tích của luận án, gồm khung phân tích cơ chế sáu chiều cạnh và khung phân tích sự tham gia của quốc gia thành viên.

2.1. Các khái niệm cơ bản

Để nghiên cứu các cơ chế hợp tác đa phương về giáo dục ở Đông Nam Á, trước hết cần làm rõ một số khái niệm cơ bản được vận dụng xuyên suốt trong luận án. Việc xác định nội hàm của các khái niệm này không chỉ giúp thống nhất cách hiểu, mà còn tạo cơ sở cho việc lựa chọn cách tiếp cận và khung phân tích phù hợp với đối tượng nghiên cứu.

Khái niệm **hợp tác** thường được hiểu là quá trình hai hay nhiều chủ thể cùng phối hợp hành động nhằm đạt tới những mục tiêu chung hoặc những lợi ích được thừa nhận là có thể chia sẻ [82]. Hợp tác được thực hiện bằng các hoạt động phối hợp một cách hòa bình và kết quả thường là các bên tham gia cùng được (win-win). Trong lĩnh vực quan hệ quốc tế, hợp tác không đồng nghĩa với việc các chủ thể có lợi ích hoàn toàn giống nhau. Thay vào đó, nó hàm ý rằng các bên có thể tìm thấy một mức độ tương đồng lợi ích đủ để phối hợp, điều chỉnh hành vi và giảm chi phí xung đột [42, 116]. Cách hiểu này có ý nghĩa đối với luận án vì hợp tác giáo dục ở cấp khu vực không phải là kết quả của sự thống nhất hoàn toàn về lợi ích giữa các quốc gia, mà là sản phẩm của một quá trình điều phối lợi ích và ưu tiên phát triển trong những điều kiện khác nhau.

Hợp tác quốc tế có thể được hiểu là hình thức hợp tác giữa các chủ thể quan hệ quốc tế hoặc các bộ phận của chúng với nhau vượt ra ngoài phạm vi quốc gia, trong đó các chủ thể như nhà nước, tổ chức quốc tế, cơ sở giáo dục, mạng lưới học

thuật hoặc các thiết chế chuyên môn cùng tham gia vào những hoạt động phối hợp nhằm theo đuổi các mục tiêu nhất định [82, 99]. Trong giáo dục, hợp tác quốc tế thường gắn với các hoạt động như trao đổi học thuật, công nhận văn bằng, hợp tác nghiên cứu, phát triển chương trình, hỗ trợ kỹ thuật và xây dựng chuẩn mực chung [89]. Vì vậy, hợp tác quốc tế trong giáo dục không chỉ là mở rộng tiếp xúc bên ngoài, mà còn là một phương thức liên kết để chia sẻ tri thức, kinh nghiệm và nguồn lực.

Hợp tác đa phương là một hình thức cụ thể của hợp tác quốc tế. Điểm phân biệt của hợp tác đa phương không chỉ nằm ở việc có từ ba quốc gia trở lên cùng tham gia, mà còn ở việc quan hệ giữa các chủ thể được điều phối trên cơ sở những nguyên tắc ứng xử được khái quát hóa [154, tr. 571]. So với hợp tác song phương, hợp tác đa phương có xu hướng dựa nhiều hơn vào thiết chế, chuẩn mực, quy trình ra quyết định và cơ chế điều phối chung. Đối với luận án này, cách hiểu đó đặc biệt cần thiết vì giáo dục ở Đông Nam Á không chỉ được thúc đẩy qua quan hệ giữa từng cặp quốc gia, mà còn qua những khuôn khổ hợp tác khu vực tương đối ổn định.

Từ các khái niệm trên, **hợp tác đa phương về giáo dục** có thể được hiểu là quá trình nhiều chủ thể cùng tham gia vào các khuôn khổ phối hợp trong lĩnh vực giáo dục nhằm theo đuổi những mục tiêu chung như phát triển nguồn nhân lực, nâng cao chất lượng giáo dục, tăng cường trao đổi học thuật, hỗ trợ chuẩn hóa và thúc đẩy kết nối khu vực [82, 89]. Giáo dục, dù thường gắn với chủ quyền và chính sách đối nội, vẫn có thể trở thành đối tượng của hợp tác đa phương khi các quốc gia nhận thấy rằng một số mục tiêu phát triển giáo dục khó có thể đạt được hiệu quả nếu chỉ hành động riêng lẻ [82, 99].

Hội nhập khu vực thường được sử dụng để chỉ quá trình gia tăng liên kết giữa các quốc gia trong cùng một khu vực thông qua những mức độ phối hợp khác nhau về chính trị, kinh tế, xã hội hoặc thể chế [79, 91, 98]. Trong cách hiểu rộng hơn, hội nhập khu vực không chỉ là kết quả của việc hình thành các tổ chức khu vực, mà còn là quá trình các quốc gia từng bước điều chỉnh chính sách, chuẩn mực và kỳ vọng của mình theo những khuôn khổ chung ở cấp khu vực [79]. Cách tiếp cận này phù hợp

với Đông Nam Á - nơi hội nhập thường diễn ra từng bước, không đồng đều và gắn với logic đồng thuận nhiều hơn là ràng buộc pháp lý cao.

Trong lĩnh vực giáo dục, hội nhập khu vực được hiểu là quá trình gia tăng phối hợp và thể chế hóa giữa các hệ thống giáo dục thông qua các cam kết, công cụ và chuẩn tham chiếu chung, như công nhận lẫn nhau, bảo đảm chất lượng, trao đổi học thuật, hợp tác chính sách và xây dựng mạng lưới chuyên môn [85, 124]. Quá trình này không đòi hỏi các hệ thống giáo dục phải đồng nhất, nhưng cần một mức độ phối hợp đủ để tạo ra những điểm chung về mục tiêu, định hướng và phương thức hợp tác. Theo cách sử dụng của luận án, hội nhập khu vực trong giáo dục là một phương diện của khu vực hóa giáo dục, không đồng nhất với toàn bộ quá trình khu vực hóa.

Gắn liền với hội nhập khu vực là cặp khái niệm **chủ nghĩa khu vực** (regionalism) và **khu vực hóa** (regionalization). Theo Hettne và Söderbaum (2000), chủ nghĩa khu vực là xu hướng và các dự án chính sách có chủ đích nhằm tăng cường liên kết trong một khu vực, thường do các nhà nước khởi xướng; trong khi khu vực hóa là tiến trình thực tế, đa chiều, qua đó một khu vực dần hình thành và gia tăng mức độ gắn kết với sự tham gia của cả các chủ thể nhà nước và phi nhà nước [109]. Hai tác giả này cũng đề xuất khái niệm tính khu vực (regionness) để chỉ mức độ một không gian địa lý trở thành một chủ thể khu vực có năng lực hành động [109]. Warleigh-Lack (2006) lưu ý rằng khu vực hóa có thể diễn ra với hình thức, tốc độ và mức độ rất khác nhau giữa các khu vực, do đó không nên quy chiếu mọi tiến trình khu vực về một mô hình duy nhất [202]. Như vậy, hội nhập khu vực nhấn mạnh trạng thái và mức độ liên kết được thể chế hóa, còn khu vực hóa nhấn mạnh tiến trình hình thành liên kết; luận án sử dụng hai khái niệm này theo đúng sự phân biệt đó, không dùng thay thế lẫn nhau.

Tương tự như vậy, cũng cần phân biệt **quốc tế hóa giáo dục với khu vực hóa giáo dục**. Quốc tế hóa giáo dục là quá trình đưa chiều kích quốc tế vào các chức năng đào tạo, nghiên cứu và phục vụ cộng đồng của giáo dục, diễn ra chủ yếu ở cấp cơ sở giáo dục và cấp quốc gia, không giới hạn trong một không gian địa lý cụ thể [89, 90]. Khu vực hóa giáo dục, ngược lại, là quá trình hợp tác giáo dục được tổ chức lại ở cấp

một khu vực địa lý xác định, thông qua mạng lưới, cơ chế phối hợp và các chuẩn tham chiếu chung [122, 124]. Trong giáo dục đại học, Knight (2012) phân biệt ba cách tiếp cận của khu vực hóa: tiếp cận chức năng (các hoạt động thực tế như công nhận văn bằng, trao đổi, bảo đảm chất lượng), tiếp cận tổ chức (các thiết chế và mạng lưới điều phối) và tiếp cận chính trị (các tuyên bố và cam kết ở cấp cao) [122, 124]. Sự phân biệt này được luận án sử dụng để tránh đồng nhất hợp tác giáo dục của từng cơ sở với tiến trình khu vực hóa ở cấp hệ thống, đồng thời để nhận diện các cấp độ biểu hiện khác nhau của khu vực hóa giáo dục ở Đông Nam Á. Ngoài ra, khu vực hóa giáo dục không thu hẹp vào giáo dục đại học, dù giáo dục đại học là cấp học được nghiên cứu nhiều nhất trong các tài liệu hiện có [85, 124].

Liên quan đến khái niệm **cơ chế**, cần phân biệt với khái niệm thể chế. Thể chế là tập hợp các quy tắc chính thức và phi chính thức tương đối bền vững, qua đó quy định vai trò, ràng buộc hành vi và định hình kỳ vọng của các chủ thể (dẫn theo [91]). Cơ chế hợp tác là sự cụ thể hóa của các nguyên tắc và quy tắc đó trong một lĩnh vực xác định với mục tiêu, chủ thể, quy trình phối hợp và công cụ thực hiện có thể nhận diện. Cách phân định này cho phép luận án xem xét hợp tác ASEAN về giáo dục và SEAMEO vừa như những khuôn khổ thể chế, vừa như biểu hiện của một kiểu cơ chế hợp tác khu vực đặc thù của Đông Nam Á.

Trong luận án, **cơ chế hợp tác đa phương về giáo dục** được hiểu là khuôn khổ tổ chức và phối hợp tương đối ổn định giữa nhiều chủ thể trong lĩnh vực giáo dục, trong đó có mục tiêu, nguyên tắc, quy trình ra quyết định, công cụ thực hiện, nguồn lực và bộ máy nhận diện được. Cơ chế, vì vậy, không phải là sự tập hợp các quốc gia, mà là cấu trúc hoặc cách thức/phương thức giúp duy trì phối hợp, định hướng hành động và tổ chức việc thực hiện các nội dung hợp tác. Theo cách hiểu đó, hợp tác ASEAN về giáo dục và SEAMEO là hai cơ chế trọng tâm của luận án; dưới góc độ khu vực học, chúng được xem xét trước hết như những khuôn khổ hợp tác khu vực, tập trung vào mục tiêu, quá trình hình thành và phát triển, nguyên tắc vận hành, vai trò và ý nghĩa đối với khu vực, còn các thủ tục hành chính hoặc quy trình tác nghiệp nội bộ chỉ được đề cập khi có ý nghĩa đối với việc giải thích cơ chế.

Khái niệm sự tham gia của một quốc gia trong cơ chế hợp tác khu vực được thao tác hóa thành một khung phân tích riêng, trình bày tại mục 2.4.

2.2. Quan điểm về hợp tác đa phương và vai trò của hợp tác quốc tế trong giáo dục

Sau khi làm rõ các khái niệm cơ bản, cần xem xét một số quan điểm giúp giải thích vì sao các quốc gia lựa chọn hợp tác đa phương trong lĩnh vực giáo dục. Điều này có ý nghĩa vì hợp tác giáo dục không thể chỉ được nhìn nhận như một hoạt động kỹ thuật hay hành chính, mà là một hình thức phối hợp chính sách gắn với lợi ích, thể chế, chuẩn mực và định hướng phát triển.

Một quan điểm quan trọng cho rằng hợp tác quốc tế trong giáo dục phát triển cùng với sự gia tăng của những vấn đề và mục tiêu mà các quốc gia khó có thể giải quyết một cách đơn lẻ. Chan (2004) nhấn mạnh rằng hợp tác quốc tế trong giáo dục đại học phản ánh nhu cầu chia sẻ nguồn lực, nâng cao chất lượng đào tạo và mở rộng kết nối học thuật trong một môi trường ngày càng mang tính toàn cầu [82]. Từ góc độ này, hợp tác đa phương về giáo dục gắn với ý chí chính trị của các quốc gia và nhu cầu phối hợp trong những lĩnh vực có lợi ích chung, nhất là khi tri thức, nghiên cứu và nguồn nhân lực ngày càng mang tính xuyên biên giới.

Một hướng khác nhấn mạnh vai trò của các tổ chức quốc tế và thiết chế đa phương trong việc hình thành chuẩn mực và chương trình nghị sự giáo dục. Elfert (2013), khi nghiên cứu lịch sử của UNESCO Institute ở Hamburg, cho thấy giáo dục đa phương vừa là phối hợp giữa các quốc gia, vừa là quá trình các tổ chức quốc tế tham gia định hình ngôn ngữ chính sách, ưu tiên phát triển và các chuẩn mực chung của giáo dục [99]. Fredriksen (2023), khi nhìn lại một thế kỷ hợp tác quốc tế trong giáo dục, cũng cho thấy sự phát triển của hợp tác giáo dục quốc tế luôn gắn với việc mở rộng vai trò của các thiết chế và diễn đàn đa phương [107]. Những phân tích như vậy giúp giải thích vì sao giáo dục, dù thường gắn với thẩm quyền quốc gia, vẫn trở thành một lĩnh vực ngày càng được tổ chức thông qua các khuôn khổ đa phương.

Từ góc độ chuẩn mực và văn hóa chính trị, Acharya (1998) nhận xét rằng chủ nghĩa đa phương ở châu Á nói chung không vận hành hoàn toàn theo logic pháp lý –

thể chế của châu Âu, mà thường gắn với các nguyên tắc mềm, sự đồng thuận và các chuẩn mực khu vực [41]. Gợi ý này đặc biệt có ích khi áp dụng vào giáo dục, vì hợp tác giáo dục ở Đông Nam Á thường không dựa trên những cơ chế cưỡng chế hay ràng buộc cao, mà dựa nhiều hơn vào đồng thuận chính sách, phối hợp linh hoạt và các mạng lưới chức năng. Nói cách khác, hợp tác đa phương về giáo dục không nhất thiết đòi hỏi một mức độ thể chế hóa cao để tồn tại và phát triển; nó có thể vận hành dựa trên những mức độ phối hợp mềm hơn, nhưng vẫn tạo ra ảnh hưởng đáng kể ở cấp khu vực.

Trên thực tế, hợp tác quốc tế trong giáo dục hiện nay còn chịu tác động của các động lực kinh tế. Sự hình thành thị trường giáo dục xuyên biên giới, các dòng lưu học sinh, các chương trình liên kết và việc mở phân hiệu ở nước ngoài đã trở thành một cấu phần quan trọng của quốc tế hóa giáo dục đại học, trong đó lợi ích thương mại và cạnh tranh nguồn thu ngày càng rõ [89, 90]. Các nhà nước cũng phối hợp với nhau để tạo khuôn khổ thuận lợi cho những hoạt động này. Tuy nhiên, đối với hai cơ chế mà luận án nghiên cứu, động lực thương mại theo nghĩa lợi ích thương mại và nguồn thu không phải là động lực chủ đạo; động lực kinh tế thể hiện chủ yếu ở yêu cầu phát triển nguồn nhân lực cho hội nhập kinh tế khu vực, mà Gawron (2017) cho là yếu tố nổi trội trong diễn ngôn hợp tác giáo dục của ASEAN [108], cùng với mục tiêu thu hẹp khoảng cách phát triển và tăng cường kết nối khu vực [160].

Bên cạnh đó, hợp tác quốc tế trong giáo dục còn có những động lực chính trị - xã hội. Giáo dục có thể là kênh quảng bá hình ảnh quốc gia và gia tăng sức hấp dẫn của đất nước; là phương thức truyền bá giá trị, đồng thời là cầu nối giữa các thế hệ trẻ và giới trí thức của các nước, tạo nền cho quan hệ lâu dài [86, 108]. Trong trường hợp Đông Nam Á, các nghiên cứu cho thấy, bên cạnh động lực kinh tế, hợp tác giáo dục còn phục vụ mục tiêu xây dựng cộng đồng, hình thành bản sắc khu vực và nâng cao vị thế của khu vực trong quan hệ với bên ngoài [86, 108]. Những động lực này hiện diện ở mức độ khác nhau tùy từng cơ chế và từng giai đoạn và sẽ được nhận diện cụ thể trong các chương thực chứng của luận án.

Từ những cách tiếp cận trên, có thể rút ra bốn điểm có ý nghĩa đối với luận án. Thứ nhất, hợp tác đa phương về giáo dục thường nảy sinh từ những nhu cầu mà từng quốc gia khó giải quyết riêng lẻ như nâng cao chất lượng, phát triển nguồn nhân lực, chuẩn hóa một số hoạt động giáo dục hoặc tăng cường kết nối học thuật [82, 89]. Thứ hai, giáo dục trở thành lĩnh vực hợp tác đa phương không chỉ vì lợi ích chức năng, mà còn vì nó gắn với việc hình thành chuẩn mực và chính sách chung ở cấp khu vực hoặc quốc tế [99, 107]. Thứ ba, trong những khu vực như Đông Nam Á, hợp tác đa phương về giáo dục có thể phát triển theo logic mềm, linh hoạt và đồng thuận, thay vì theo mô hình thể chế hóa cao [41]. Thứ tư, giáo dục vừa là một lĩnh vực hợp tác chuyên môn, vừa có thể phục vụ những mục tiêu rộng hơn về phát triển kinh tế - xã hội, xây dựng cộng đồng và nâng cao vị thế của khu vực.

Các quan điểm trên chủ yếu lý giải vì sao các quốc gia lựa chọn hình thức đa phương trong hợp tác giáo dục; để hoàn thiện lập luận, cần xem xét thêm vai trò của hợp tác quốc tế đối với sự phát triển giáo dục, bởi chính những lợi ích đó làm cho giáo dục ngày càng trở thành một lĩnh vực hợp tác được thể chế hóa ở cấp khu vực. Một luận điểm phổ biến cho rằng giáo dục không chỉ là công cụ phát triển cá nhân, mà còn là nền tảng của phát triển quốc gia thông qua nâng cao chất lượng nguồn nhân lực và năng lực đổi mới, và vai trò đó càng rõ trong bối cảnh kinh tế tri thức [83]; hợp tác quốc tế trong giáo dục vì vậy được xem như một phương thức giúp các quốc gia tiếp cận tri thức mới, mở rộng năng lực đào tạo và tăng cường khả năng thích ứng của hệ thống giáo dục. Ở cấp độ giáo dục đại học, De Wit và Altbach (2021) nhấn mạnh rằng quốc tế hóa ngày càng gắn với cải thiện chất lượng đào tạo, mở rộng hợp tác nghiên cứu và tăng cường kết nối giữa các cơ sở giáo dục [89]; trong trường hợp Việt Nam, Phạm Hùng Hiệp (2023) cũng cho thấy hợp tác quốc tế ngày càng có vai trò rõ hơn đối với phát triển nghiên cứu khoa học giáo dục [16].

Ngoài chiều cạnh thúc đẩy phát triển và chất lượng, hợp tác quốc tế trong giáo dục còn góp phần hình thành hiểu biết lẫn nhau, tăng cường kết nối xã hội và hỗ trợ xây dựng cộng đồng: ở nhiều khu vực, giáo dục được hợp tác không chỉ vì nhu cầu kỹ thuật, mà còn vì nó góp phần hình thành định hướng chính sách chung, thúc đẩy

giao lưu giữa các thế hệ trẻ và tạo nền cho sự gắn kết lâu dài [99, 107]. Từ góc nhìn đó, giáo dục vừa là lĩnh vực phát triển, vừa là lĩnh vực có ý nghĩa xã hội – chính trị trong cấu trúc hợp tác khu vực.

Các luận điểm trên làm rõ cơ sở chức năng, phát triển và xã hội – chính trị của hợp tác giáo dục. Tuy nhiên, chúng chưa giải thích đầy đủ vì sao sự phối hợp giữa các quốc gia có thể phát triển thành những khuôn khổ khu vực tương đối ổn định, chủ thể nào giữ quyền quyết định, cũng như động lực mở rộng hợp tác được hình thành ra sao. Những vấn đề này được tiếp tục xem xét thông qua các lý thuyết hội nhập khu vực ở mục 2.3.

2.3. Lý thuyết hội nhập khu vực

Nếu các quan điểm ở mục 2.2 giúp giải thích vì sao các quốc gia phối hợp với nhau trong giáo dục, thì lý thuyết hội nhập khu vực giúp lý giải vì sao và bằng cách nào sự phối hợp đó có thể phát triển thành những khuôn khổ hợp tác mang tính khu vực, tương đối ổn định và có định hướng dài hạn. Các lý thuyết hội nhập khu vực được hình thành chủ yếu từ kinh nghiệm của châu Âu. Börzel và Risse (2019) chỉ ra rằng các lý thuyết lớn về hội nhập đều ra đời hoặc được hoàn thiện từ tiến trình nhất thể hóa châu Âu, vì vậy mức độ phù hợp và giới hạn của việc vận dụng chúng ngoài châu Âu cần được đánh giá trong từng bối cảnh cụ thể [79, tr. 1231–1233]. Đông Nam Á, với mức độ phụ thuộc kinh tế nội khối và mức độ thể chế hóa khu vực ở khoảng trung bình trong so sánh toàn cầu [79, tr. 1232], là một trường hợp đòi hỏi sự vận dụng có chọn lọc như vậy.

Trên tinh thần đó, luận án không tiếp nhận nguyên dạng một lý thuyết duy nhất, mà lựa chọn và kết hợp có phê phán ba lý thuyết: chủ nghĩa liên chính phủ, chủ nghĩa tân chức năng và chủ nghĩa khu vực mới. Việc lựa chọn dựa trên ba căn cứ. Thứ nhất là mức độ tương thích với vai trò trung tâm của các quốc gia trong hợp tác khu vực ở Đông Nam Á [41, 42]. Thứ hai là khả năng trả lời các câu hỏi nghiên cứu của luận án: câu hỏi về sự hình thành, đặc điểm và phương thức vận hành của các cơ chế đòi hỏi một lý thuyết về chủ thể và thể chế; câu hỏi về động lực mở rộng hợp tác đòi hỏi một lý thuyết về lan tỏa giữa các lĩnh vực; câu hỏi về tính đa tầng của không

gian giáo dục khu vực đòi hỏi một lý thuyết về các chủ thể và cấp độ ngoài nhà nước. Thứ ba là khả năng bổ sung cho nhau giữa các lý thuyết: mỗi lý thuyết soi sáng một phương diện mà hai lý thuyết còn lại bỏ ngỏ. Trong sự kết hợp đó, chủ nghĩa liên chính phủ được xác định là trục lý thuyết và trục phân tích chủ đạo, còn chủ nghĩa tân chức năng và chủ nghĩa khu vực mới giữ vai trò bổ trợ. Luận án không lựa chọn chủ nghĩa hậu chức năng làm khung phân tích, bởi lý thuyết này tập trung vào sự chính trị hóa hội nhập trong công luận và chính trị đảng phái ở các nền dân chủ châu Âu [79, 114] - một cơ chế ít có đối chứng trong bối cảnh hợp tác giáo dục ở Đông Nam Á, dù một số gợi ý của nó về vai trò của bản sắc vẫn được tham khảo gián tiếp qua chủ nghĩa khu vực mới.

Bên cạnh ba lý thuyết chính, luận án còn tham khảo hướng nghiên cứu về điều kiện cấu trúc của hội nhập. Efird và Genna (2002), khi vận dụng lý thuyết chuyển dịch quyền lực vào nghiên cứu hội nhập khu vực, chỉ ra rằng khuynh hướng và cường độ hội nhập giữa các quốc gia phụ thuộc vào phân bố quyền lực tương đối và mức độ hài lòng chung của các bên với hiện trạng quan hệ [98]. Các tác giả này cũng phê phán rằng lý thuyết liên chính phủ ban đầu là một lý thuyết tương đối tĩnh, chưa tính đến biến đổi tương quan quyền lực theo thời gian [98]. Đối với luận án, gợi ý về điều kiện cấu trúc được sử dụng ở Chương 3 khi phân tích bối cảnh và sự đa dạng của khu vực - những yếu tố quy định "độ khả thi" của các hình thức hợp tác giáo dục ở Đông Nam Á, chứ không được dùng như một khung phân tích độc lập.

2.3.1. Chủ nghĩa liên chính phủ: trục phân tích chủ đạo

Chủ nghĩa liên chính phủ hình thành từ giữa thập niên 1960 như một phản biện trực tiếp đối với chủ nghĩa tân chức năng, khởi đầu từ công trình kinh điển của Stanley Hoffmann. Quan sát sự chững lại của tiến trình hội nhập châu Âu, Hoffmann (1966) cho rằng quốc gia dân tộc vẫn là đơn vị chính trị cơ bản và quá trình hội nhập diễn ra trong những giới hạn do các nhà nước đặt ra [113, tr. 862–863]. Ông phân biệt "chính trị cấp thấp" (low politics) bao gồm các lĩnh vực kinh tế, phúc lợi và kỹ thuật, nơi các quốc gia dễ phối hợp hơn với "chính trị cấp cao" (high politics) là các lĩnh vực gắn với chủ quyền, an ninh và bản sắc, nơi các quốc gia thận trọng hơn trong việc chia sẻ

quyền tự quyết [113, tr. 873–874]. Trong những lĩnh vực nhạy cảm, "logic của sự đa dạng" giữa các quốc gia có thể lấn át "logic của hội nhập", khiến hội nhập bị giới hạn và không tự động mở rộng như dự báo của phái tân chức năng [113, tr. 881–882].

Bước phát triển quan trọng nhất của dòng lý thuyết này là chủ nghĩa liên chính phủ tự do (liberal intergovernmentalism) do Andrew Moravcsik (1993) xây dựng. Moravcsik giải thích hội nhập bằng một khung phân tích hai cấp độ: ở cấp độ trong nước, ưu tiên quốc gia được hình thành từ tương tác giữa nhà nước với các nhóm lợi ích kinh tế – xã hội; ở cấp độ quốc tế, kết quả hội nhập là sản phẩm của đàm phán liên quốc gia, phản ánh cường độ ưu tiên và quyền lực thương lượng tương đối của các quốc gia thành viên, vì vậy thường hội tụ ở mức mà các thành viên chủ chốt cùng chấp nhận được [136]. Theo cách nhìn này, các thiết chế khu vực không phải là chủ thể đứng trên quốc gia, mà là công cụ được các quốc gia tạo ra và ủy quyền nhằm giảm chi phí giao dịch, tăng hiệu quả đàm phán và bảo đảm độ tin cậy của cam kết [136]. Trong nghiên cứu so sánh khu vực gần đây, Börzel và Risse (2019) xác nhận rằng đối với dòng lý thuyết này, các nhà nước là "người chủ" của các thiết chế khu vực và kiểm soát cánh cửa tiếp cận quá trình ra quyết định ở cấp khu vực [79, tr. 1234].

Từ các công trình nền tảng trên, có thể khái quát những luận điểm cốt lõi của chủ nghĩa liên chính phủ như sau: nhà nước là chủ thể trung tâm của hội nhập khu vực; lợi ích quốc gia là động lực chủ yếu, do đó mức độ hợp tác phụ thuộc vào mức độ hội tụ hoặc khả năng dung hòa lợi ích giữa các thành viên; hội nhập là kết quả của thương lượng giữa các chính phủ; thẩm quyền của thiết chế khu vực phụ thuộc vào sự ủy quyền của các quốc gia thành viên; thiết kế thể chế, phạm vi ủy quyền và mức độ ràng buộc của cam kết phụ thuộc vào thỏa thuận giữa các chính phủ [79, 113, 136]. Khi vận dụng ra ngoài châu Âu, các luận điểm này cần được đặt trong hệ chuẩn mực của từng khu vực; với Đông Nam Á, đó là hệ chuẩn mực thường được khái quát thành "phương cách ASEAN", nhấn mạnh đồng thuận, không can thiệp và thể chế hóa ở mức vừa phải [41, 42]. Các nghiên cứu so sánh châu Âu – Đông Nam Á cũng cho

thấy logic liên chính phủ ở Đông Nam Á không phải là phiên bản chưa hoàn thiện của mô hình châu Âu, mà là một lựa chọn thể chế có cơ sở riêng [85, 205].

Khả năng luận giải của chủ nghĩa liên chính phủ đối với hợp tác giáo dục ở Đông Nam Á thể hiện trước hết ở cấu trúc thể chế của chính các cơ chế được nghiên cứu. Hợp tác ASEAN về giáo dục được điều phối thông qua Hội nghị Bộ trưởng Giáo dục ASEAN và các cơ chế quan chức cấp cao tương ứng, trong khuôn khổ trụ cột Văn hóa – Xã hội của Cộng đồng ASEAN [47, 49, 51]. SEAMEO là tổ chức liên chính phủ của các Bộ trưởng Giáo dục, trong đó Hội đồng SEAMEO gồm Bộ trưởng Giáo dục các nước thành viên là cơ quan quyết định cao nhất [163, 195]. Trong cả hai cơ chế, các chính phủ giữ quyền quyết định; các công cụ hợp tác giáo dục được khảo sát chủ yếu là văn kiện định hướng, tham chiếu và chương trình [85, 106], trong khi nghĩa vụ thành viên được quy định trong Hiến chương của từng tổ chức [48, 195]. Lý thuyết này vì vậy giải thích trực tiếp vai trò quyết định của các chính phủ, sự tôn trọng chủ quyền giáo dục quốc gia và mức độ ràng buộc pháp lý thấp, chính là những đặc điểm xuyên suốt của hợp tác giáo dục khu vực mà luận án sẽ phân tích ở Chương 4.

Ở cấp độ hành vi, chủ nghĩa liên chính phủ giúp lý giải nhiều hiện tượng quan trọng của hợp tác giáo dục Đông Nam Á: vì sao các chương trình hợp tác được các quốc gia ưu tiên khi phù hợp với lợi ích và năng lực của mình; vì sao mức độ tham gia khác nhau đáng kể giữa các thành viên [121, 146]; vì sao tồn tại khoảng cách giữa cam kết khu vực và triển khai trong nước, khi việc thực hiện phụ thuộc vào nguồn lực và ưu tiên nội bộ của từng quốc gia [106, 146]; và vì sao hài hòa hóa giáo dục ở Đông Nam Á diễn ra theo phương thức "mềm", thông qua chuẩn tham chiếu tự nguyện thay vì quy định thống nhất [85, 121]. Đối với trường hợp Việt Nam, khung liên chính phủ cung cấp cơ sở để phân tích mục tiêu tham gia, cách thức tham gia và mức độ tham gia như những lựa chọn có chủ đích của quốc gia, gắn với chính sách phát triển giáo dục và hội nhập quốc tế trong từng giai đoạn. Những nội dung này sẽ được triển khai ở Chương 5 nhằm trả lời câu hỏi nghiên cứu 4 và 5.

Tuy nhiên, chủ nghĩa liên chính phủ có những giới hạn rõ khi áp dụng vào Đông Nam Á. Thứ nhất, lý thuyết này chưa giải thích đầy đủ vai trò của các chủ thể

tham gia ngoài kênh liên chính phủ trong hợp tác giáo dục khu vực: mạng lưới đại học như AUN, hệ thống các trung tâm khu vực của SEAMEO, các tổ chức quốc tế và đối tác ngoài khu vực đều tham gia định hình chương trình nghị sự và triển khai hoạt động ở những mức độ khác nhau [85, 86, 192]. Thứ hai, nó ít chú ý đến sự hình thành chuẩn mực, nhận thức chung và bản sắc khu vực - những yếu tố có vai trò đáng kể trong hợp tác văn hóa - xã hội nói chung và giáo dục nói riêng [86, 109]. Thứ ba, như Efird và Genna (2002) chỉ ra, đây là một lý thuyết tương đối tĩnh, chưa tính đến tác động của biến đổi tương quan quyền lực và điều kiện cấu trúc theo thời gian [98]. Những giới hạn này không làm mất giá trị của lý thuyết, nhưng đòi hỏi phải kết hợp nó với các cách tiếp cận bổ trợ.

Khi vận dụng chủ nghĩa liên chính phủ vào dữ liệu thực chứng, luận án chỉ phân tích quá trình thương lượng, hình thành liên minh, nhượng bộ hoặc tương quan quyền lực trong thương lượng giữa các quốc gia khi có đủ dữ liệu quá trình tương ứng; trong trường hợp thiếu loại dữ liệu này, phân tích dừng ở những vai trò, cam kết và kết quả có thể kiểm chứng từ văn kiện.

Với những phân tích trên, luận án xác định chủ nghĩa liên chính phủ là trục lý thuyết và trục phân tích chủ đạo. Lý thuyết này được sử dụng để giải thích nền tảng thể chế, logic vận hành, cơ chế ra quyết định và mức độ ràng buộc của hợp tác ASEAN về giáo dục và SEAMEO (Chương 4), cũng như mục tiêu, mức độ và hiệu quả tham gia của Việt Nam (Chương 5). Đồng thời, để giải thích đầy đủ hơn trường hợp Đông Nam Á, đặc biệt là động lực mở rộng hợp tác và tính đa tầng của không gian giáo dục khu vực, khung liên chính phủ cần được bổ trợ bởi chủ nghĩa tân chức năng và chủ nghĩa khu vực mới, như trình bày ở hai mục tiếp theo.

2.3.2. Chủ nghĩa tân chức năng: lý thuyết bổ trợ về động lực lan tỏa

Chủ nghĩa tân chức năng là lý thuyết hội nhập khu vực có hệ thống sớm nhất, hình thành từ cuối thập niên 1950 trên cơ sở khái quát hóa kinh nghiệm của Cộng đồng Than – Thép châu Âu, gắn với công trình nền tảng "The Uniting of Europe" (1958) của Ernst B. Haas. Khác với chức năng luận cổ điển của Mitrany vốn chủ trương tổ chức hợp tác chức năng ở quy mô toàn cầu và mang tính kỹ trị, Haas và các

cộng sự tập trung vào cấp khu vực và coi hội nhập là một quá trình chính trị chứ không thuần túy kỹ thuật (dẫn theo [91]). Haas định nghĩa hội nhập chính trị là quá trình trong đó các chủ thể chính trị ở nhiều quốc gia được thuyết phục chuyển dịch lòng trung thành, kỳ vọng và hoạt động chính trị về một trung tâm mới, nơi các thiết chế có hoặc đòi hỏi thẩm quyền đối với các quốc gia hiện hữu (Haas, 1958, tr. 16; dẫn theo [91, tr. E-4]). Định nghĩa này cho thấy đích đến mà tân chức năng hình dung là sự hình thành một cộng đồng chính trị mới ở cấp khu vực; đây là một giả định cần được đánh giá thận trọng khi vận dụng vào Đông Nam Á.

Nòng cốt của chủ nghĩa tân chức năng là cơ chế lan tỏa (spillover). Hội nhập thường khởi đầu ở những lĩnh vực kinh tế – kỹ thuật cụ thể, ít nhạy cảm về chủ quyền, rồi tạo ra nhu cầu phối hợp ở các lĩnh vực liên quan. Lan tỏa chức năng xuất hiện khi sự phụ thuộc kỹ thuật giữa các lĩnh vực làm phát sinh nhu cầu hợp tác tiếp theo; lan tỏa chính trị xuất hiện khi giới tinh hoa và các nhóm lợi ích gia tăng hoạt động ở cấp khu vực; còn lan tỏa do thiết chế thúc đẩy (cultivated spillover) gắn với vai trò chủ động của các thiết chế khu vực, đặc biệt là ban thư ký [91, tr. E-22–E-23; 157]. Như Schmitter tổng kết, với sự hỗ trợ của một ban thư ký tích cực và các nhóm lợi ích liên quan, các chính phủ có thể từng bước chấp nhận mở rộng phạm vi và thẩm quyền của tổ chức khu vực mà họ đã tạo ra (dẫn theo [91]; xem thêm [157]). Điểm phân biệt quan trọng với chủ nghĩa liên chính phủ là động lực hội nhập không chỉ đến từ nhà nước, mà còn từ giới tinh hoa, các nhóm xã hội và thiết chế khu vực [79, 91].

Chủ nghĩa tân chức năng cũng gắn hội nhập với các điều kiện nền. Haas (1958) ban đầu nhấn mạnh cấu trúc xã hội đa nguyên, trình độ phát triển kinh tế - công nghiệp và sự tương đồng nhất định về khuynh hướng tư tưởng. Sau đó, Haas và Schmitter (1964) mở rộng lý thuyết ra ngoài châu Âu và bổ sung các nhóm điều kiện nền, điều kiện tại thời điểm liên kết và điều kiện quá trình (dẫn theo [91, tr. E-22–E-23]). Trước sự chững lại của hội nhập châu Âu và phê phán của phái liên chính phủ, tiêu biểu là Hoffmann (1966) [113], các học giả tân chức năng về sau thừa nhận lan tỏa không diễn ra tự động, có thể chững lại hoặc đảo ngược; các phát triển gần đây tiếp tục nhấn mạnh vai trò của các chủ thể xuyên quốc gia trong từng lĩnh vực chính sách [79, 157].

Vì vậy, luận án sử dụng lan tỏa như một mệnh đề phân tích cần được đối chiếu với tư liệu thực tế, không xem đó là một quy luật mặc định.

Đối với Đông Nam Á, chủ nghĩa tân chức năng có tác dụng làm rõ ở ba phương diện. Thứ nhất, nó giúp lý giải vì sao giáo dục trở thành lĩnh vực hợp tác khu vực từ rất sớm và được duy trì liên tục: giáo dục là lĩnh vực hợp tác chức năng, ít đụng chạm chủ quyền và dễ đạt đồng thuận, nên có tính khả thi cao trong một khu vực đa dạng; điều này thể hiện rõ qua việc SEAMEO ra đời năm 1965, trước cả ASEAN [86, 163]. Thứ hai, nó cung cấp khung để nhận diện hiệu ứng lan tỏa từ hội nhập kinh tế và thị trường lao động sang giáo dục: cam kết hoàn thành Cộng đồng Kinh tế ASEAN vào năm 2015 đã tạo sức ép và động lực để các trụ cột khác, trong đó có giáo dục thuộc trụ cột Văn hóa - Xã hội, đẩy nhanh hợp tác. Chou và Ravinet (2017, tr. 153) ghi nhận rằng cam kết này đã thúc đẩy các chủ thể ngoài trụ cột kinh tế đẩy nhanh hợp tác trong lĩnh vực của mình [85], và vì vậy luận án xem hiện tượng đó như một dạng lan tỏa theo nghĩa tân chức năng. Nhu cầu dịch chuyển lao động có kỹ năng kéo theo nhu cầu công nhận trình độ, bảo đảm chất lượng, chuyển đổi tín chỉ và dịch chuyển sinh viên, được cụ thể hóa qua các công cụ như Khung tham chiếu trình độ ASEAN hay hệ thống bảo đảm chất lượng của AUN (phân tích tại Chương 4). Thứ ba, sự mở rộng dần nội dung, chương trình và mạng lưới của hợp tác ASEAN về giáo dục và SEAMEO theo thời gian, trong đó ban thư ký và các trung tâm khu vực giữ vai trò đề xuất và duy trì chương trình, mang đặc điểm của lan tỏa do thiết chế thúc đẩy [108, 160].

Tuy nhiên, giới hạn của chủ nghĩa tân chức năng khi áp dụng vào Đông Nam Á là rõ ràng. Trước hết, giả định về sự hình thành thiết chế siêu quốc gia và xu hướng các chủ thể chuyển dần kỳ vọng, sự ủng hộ sang cấp khu vực hầu như không có biểu hiện tương ứng trong Đông Nam Á: không tồn tại một thiết chế đứng trên các quốc gia và các nhà nước vẫn kiểm soát các bước mở rộng hợp tác [41, 42, 79]. Thứ hai, lan tỏa không mang tính tự động; nhiều sáng kiến giáo dục khu vực không mở rộng như kỳ vọng và mức độ hài hòa hóa thực chất còn hạn chế [106, 121]. Thứ ba, các điều kiện nền mà lý thuyết giả định chỉ hiện diện một phần trong một khu vực đa

dạng sâu sắc về chế độ chính trị, tôn giáo và trình độ phát triển [80, 91]. Vì vậy, trong luận án, chủ nghĩa tân chức năng chỉ được sử dụng như một lý thuyết bổ trợ về động lực mở rộng hợp tác, không phải khung phân tích chính.

Từ lý thuyết này, luận án rút ra các nội hàm được sử dụng ở Chương 4 và Chương 5: (i) trình tự thời gian giữa các cam kết kinh tế - xây dựng cộng đồng và các sáng kiến giáo dục tương ứng; (ii) mức độ mở rộng nội dung hợp tác từ những lĩnh vực chức năng hẹp sang các lĩnh vực liên quan; (iii) vai trò của ban thư ký và các trung tâm khu vực trong việc đề xuất, duy trì và mở rộng chương trình; (iv) những trường hợp lan tỏa không xảy ra hoặc bị gián đoạn. Các nội hàm này được dùng để đánh giá mức độ xuất hiện và giới hạn của hiệu ứng lan tỏa trong môi trường liên chính phủ.

2.3.3. Chủ nghĩa khu vực mới: lý thuyết bổ trợ về tính đa tầng và tính mở

Chủ nghĩa khu vực mới hình thành từ thập niên 1990, trong "làn sóng thứ hai" của chủ nghĩa khu vực sau Chiến tranh Lạnh, khi các tiến trình khu vực nở rộ ở nhiều nơi ngoài châu Âu và gắn chặt với toàn cầu hóa [109, 202]. Khác với lý thuyết hội nhập truyền thống vốn tập trung vào các tổ chức chính thức do nhà nước thành lập, chủ nghĩa khu vực mới coi khu vực là một kiến tạo xã hội: khu vực không phải là một không gian địa lý có sẵn với ranh giới tự nhiên, mà được hình thành và tái hình thành thông qua tương tác của nhiều loại chủ thể, trong nhiều lĩnh vực, ở nhiều cấp độ [109].

Hettne và Söderbaum (2000), hai tác giả nền tảng của trường phái này, đề xuất khái niệm "tính khu vực" (regionness) để chỉ mức độ một không gian địa lý trở thành một chủ thể khu vực có năng lực hành động với năm cấp độ tăng dần: không gian khu vực, phức hợp khu vực, xã hội khu vực, cộng đồng khu vực và chủ thể khu vực được thể chế hóa [109]. Cách tiếp cận này phân biệt chủ nghĩa khu vực như một dự án và tư tưởng chính sách có chủ đích với khu vực hóa như một tiến trình thực tế, đa chiều, có thể diễn ra ngay cả khi không có dự án chính thức [109]. Trên cùng hướng đó, Warleigh-Lack (2006) chủ trương "bắc cầu" giữa chủ nghĩa khu vực mới và lý thuyết hội nhập truyền thống, xây dựng một khung khái niệm về khu vực hóa như quá trình đa dạng về hình thức, nhịp độ và mức độ, cần được nghiên cứu so sánh giữa các khu

vực [202]. Từ các công trình này, có thể khái quát các luận điểm cốt lõi của chủ nghĩa khu vực mới: khu vực hóa diễn ra đồng thời trên nhiều lĩnh vực và chúng có tác động qua lại; chủ thể của tiến trình bao gồm cả nhà nước và các chủ thể ngoài kênh liên chính phủ như doanh nghiệp, tổ chức xã hội, mạng lưới chuyên môn; tiến trình khu vực đan xen với các tiến trình liên khu vực và toàn cầu, tạo nên tính mở của khu vực hóa; hội nhập không chỉ dựa trên lợi ích vật chất mà còn trên bản sắc, giá trị và nhận thức chung; mỗi khu vực có mô hình, nhịp độ và con đường phát triển riêng, phụ thuộc điều kiện lịch sử, văn hóa, chính trị và trình độ phát triển [109, 202].

Trong nghiên cứu giáo dục, cách tiếp cận khu vực mới đã được vận dụng khá rộng. Robertson (2008) và Robertson cùng cộng sự (2016) phân tích các "chủ nghĩa khu vực toàn cầu" trong giáo dục đại học, cho thấy giáo dục vừa là đối tượng vừa là công cụ của các dự án kiến tạo khu vực [152, 153]. Knight (2012) xây dựng khung khu vực hóa giáo dục đại học với ba tiếp cận chức năng, tổ chức và chính trị, phản ánh đúng tinh thần đa chiều của trường phái này [122, 124]. Chou và Ravinet (2017) mô tả "chủ nghĩa khu vực giáo dục đại học" như một hiện tượng đa tầng, nhiều chủ thể, trong đó các sáng kiến khu vực về dịch chuyển và công nhận văn bằng được thúc đẩy nhằm định vị khu vực trong thị trường giáo dục toàn cầu [85]. Đáng chú ý, Dang (2017) phân tích quá trình ASEAN kiến tạo không gian giáo dục đại học khu vực thông qua ba cơ chế: hài hòa hóa trong nội khối, xã hội hóa với các đối tác Đông Bắc Á trong khuôn khổ ASEAN+3 và học hỏi lẫn nhau với châu Âu qua ASEM. Tác giả mô tả các thiết chế như SEAMEO, Hội nghị Bộ trưởng Giáo dục ASEAN, ASEAN+3 và ASEM là biểu hiện của một "chủ nghĩa khu vực mạng lưới", trong đó các liên kết tương đối lỏng vẫn có khả năng kết nối các nhóm đa dạng và góp phần bồi đắp bản sắc khu vực [86].

Đối với đề tài luận án, chủ nghĩa khu vực mới giúp phân tích những phương diện mà hai lý thuyết trước bỏ ngỏ: tính đa tầng của không gian giáo dục khu vực Đông Nam Á, nơi ASEAN, SEAMEO, AUN, các trung tâm khu vực và các mạng lưới chuyên môn cùng tồn tại và đan xen; vai trò của trường đại học, chuyên gia, tổ chức quốc tế và đối tác đối thoại trong việc hình thành chương trình nghị sự; sự kết

hợp giữa hợp tác nội khối với hợp tác cùng các đối tác ngoài khu vực thể hiện qua các thành viên liên kết của SEAMEO hay các chương trình hợp tác giáo dục của ASEAN với các đối tác bên ngoài [86, 126]; sự tồn tại đồng thời của nhiều tốc độ, nhiều cấp độ và nhiều hình thức khu vực hóa trong giáo dục; quá trình hình thành chuẩn tham chiếu, nhận thức chung và bản sắc khu vực là những cơ sở để luận án đánh giá mức độ "tính khu vực" của không gian giáo dục Đông Nam Á ở phần Kết luận [109]. Lý thuyết này cũng giúp gọi tên tính đặc thù của mô hình khu vực hóa giáo dục "mềm" ở Đông Nam Á, vốn không thể quy về thước đo thể chế hóa kiểu châu Âu [85, 106].

Giới hạn của chủ nghĩa khu vực mới nằm ở chính độ rộng của nó. Khái niệm và phạm vi của trường phái này tương đối rộng, ranh giới phân tích không phải lúc nào cũng rõ; nếu không xây dựng tiêu chí phân tích cụ thể, người nghiên cứu dễ rơi vào việc mô tả rất nhiều chủ thể và tương tác nhưng không xác định được chủ thể nào có quyền quyết định và đâu là quan hệ nhân quả chính [202]. Trong thực tế hợp tác giáo dục Đông Nam Á, quyền quyết định cuối cùng vẫn thuộc về các chính phủ; các mạng lưới và trung tâm hoạt động trong khuôn khổ do các nhà nước thiết lập và tài trợ [106, 163]. Cách luận án xử lý giới hạn này được trình bày ở mục 2.4.

Từ lý thuyết này, luận án rút ra các nội hàm cho Chương 4 và Chương 5: (i) sự hiện diện và vai trò thực tế của các chủ thể tham gia ngoài kênh liên chính phủ trong từng chương trình hợp tác; (ii) quan hệ bổ sung hoặc chồng lấn giữa các cơ chế và mạng lưới trong không gian giáo dục khu vực; (iii) mức độ và hình thức hợp tác với các đối tác ngoài khu vực cùng tác động của chúng; (iv) sự hình thành các chuẩn tham chiếu chung và diễn ngôn về không gian giáo dục khu vực; (v) những chuyển biến về tính khu vực của không gian giáo dục Đông Nam Á trong giai đoạn nghiên cứu.

2.4. Khung phân tích của luận án

Ba lý thuyết trên không được sử dụng như ba bộ phận độc lập, ngang bằng và tách rời, mà được tích hợp thành một khung phân tích có thứ bậc. Chủ nghĩa liên chính phủ giữ vai trò trục phân tích chủ đạo: xác định chủ thể có thẩm quyền, lợi ích quốc gia, phương thức ra quyết định, mức độ ràng buộc và logic triển khai cam kết.

Chủ nghĩa tân chức năng cung cấp mệnh đề bổ trợ về động lực, đặc biệt là nhu cầu chức năng và hiệu ứng lan tỏa giữa giáo dục với kinh tế, lao động, dịch chuyển nhân lực và xây dựng cộng đồng. Chủ nghĩa khu vực mới mở rộng trường quan sát về tính đa tầng, đa chủ thể, tính mở và sự đan xen giữa các mạng lưới trong và ngoài khu vực. Cách tích hợp có thứ bậc này phù hợp với hướng nghiên cứu so sánh khu vực: vận dụng lý thuyết có chọn lọc và đối chiếu với bối cảnh cụ thể của từng khu vực [79, 202], đồng thời nhất quán với nhận định xuyên suốt của luận án rằng hợp tác giáo dục ở Đông Nam Á vận hành trước hết theo logic liên chính phủ.

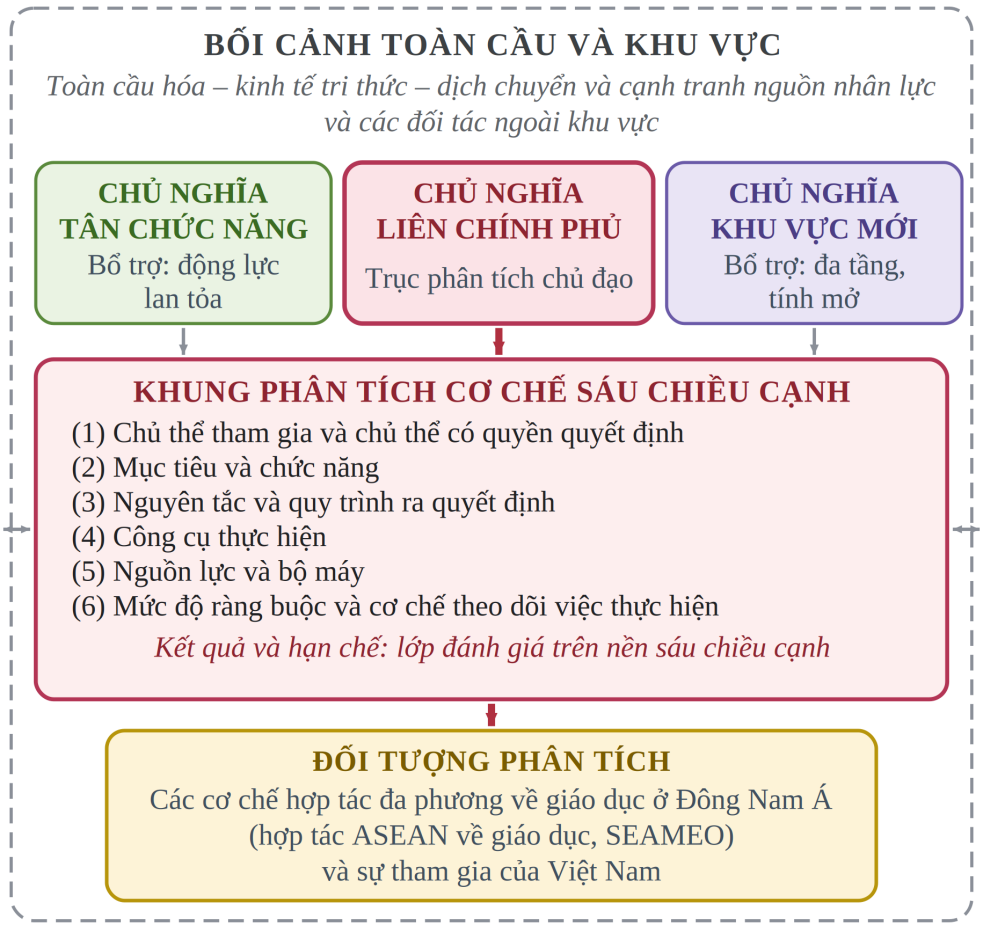
Vai trò và giới hạn của chủ nghĩa khu vực mới trong khung phân tích cần được làm rõ để tránh cách hiểu rằng ba lý thuyết có sức nặng ngang nhau. Nếu không sử dụng chủ nghĩa khu vực mới, hai nhận định về tính "mềm" và sự bổ sung chức năng giữa ASEAN và SEAMEO vẫn có thể được luận giải bằng hai lý thuyết còn lại, trên cơ sở dữ liệu thực chứng. Tuy nhiên, khi đó luận án sẽ thiếu tiêu chí để phân tích AUN, các trung tâm khu vực của SEAMEO, thành viên liên kết và các đối tác ngoài khu vực với tư cách chủ thể tham gia thực sự của tiến trình khu vực hóa (các mục 4.1.4, 4.2.4 và 4.3.3); thiếu khái niệm để đánh giá "tính khu vực" của không gian giáo dục Đông Nam Á ở phần Kết luận; và không lý giải được các kênh tham gia ở cấp cơ sở giáo dục và trung tâm chuyên môn của Việt Nam, thông qua các đại học thành viên AUN cùng RETRAC và CELLL (mục 5.3.4). Nói cách khác, chủ nghĩa khu vực mới là công cụ phân tích có phạm vi giới hạn, có chức năng mở rộng trường quan sát và cung cấp khái niệm đánh giá, chứ không phải lý thuyết giải thích ngang hàng với chủ nghĩa liên chính phủ. Giới hạn về "độ rộng" của lý thuyết này được luận án xử lý theo ba cách: đặt nó dưới trục giải thích liên chính phủ, trong đó quyền quyết định cuối cùng luôn được quy về các chính phủ; thao tác hóa thành năm nội dung quan sát cụ thể (mục 2.3.3) thay vì sử dụng như một khung mô tả mở; và chỉ đánh giá tính khu vực bằng những biểu hiện quan sát được như chuẩn tham chiếu, mạng lưới và dữ liệu so sánh khu vực. Mức độ hiệu quả của cách xử lý này được luận án tự đánh giá ở phần Kết luận.

Khung phân tích cơ chế hợp tác đa phương về giáo dục. Trên cơ sở tích hợp ba lý thuyết nêu trên, luận án xây dựng khung phân tích cơ chế gồm sáu chiều cạnh: (i) chủ thể tham gia và chủ thể có quyền quyết định; (ii) mục tiêu và chức năng của cơ chế; (iii) nguyên tắc và quy trình ra quyết định; (iv) công cụ thực hiện, bao gồm văn kiện "mềm", chuẩn tham chiếu, chương trình và mạng lưới; (v) nguồn lực và bộ máy; (vi) mức độ ràng buộc và cơ chế theo dõi việc thực hiện. Sáu chiều cạnh được tổ chức dưới trục giải thích liên chính phủ, đồng thời tích hợp các gợi ý thể chế rút ra từ những dòng nghiên cứu về hợp tác đa phương, hội nhập khu vực và khu vực hóa giáo dục đã tổng quan ở Chương 1. Hai trục quan sát bổ trợ được sử dụng xuyên suốt là hiệu ứng lan tỏa giữa các lĩnh vực [91, 157] và tính đa tầng, đa chủ thể, tính mở của khu vực hóa [109, 202].

Kết quả và hạn chế của cơ chế được phân tích như một lớp đánh giá tiếp theo trên nền sáu chiều cạnh này, không được xem là chiều cạnh thứ bảy của khung, nhất quán với thiết kế nghiên cứu đã trình bày ở phần Mở đầu.

Khung phân tích này được sử dụng thống nhất trong toàn bộ luận án. Ở Chương 3, các điều kiện nền của khu vực như sự đa dạng về thể chế, trình độ phát triển và hệ thống giáo dục được phân tích như những yếu tố quy định hình thức và mức độ thể chế hóa khả thi của hợp tác giáo dục, theo gợi ý của các nghiên cứu về điều kiện cấu trúc [80, 91, 98]. Ở Chương 4, sáu chiều cạnh của khung được áp dụng lần lượt cho hợp tác ASEAN về giáo dục và SEAMEO, làm cơ sở cho việc đối chiếu hai cơ chế và cho mục nhận xét, đánh giá cuối chương; hai trục bổ trợ được dùng để nhận diện các dấu hiệu lan tỏa và vai trò của các chủ thể ngoài kênh liên chính phủ. Ở Chương 5, khung được chuyển thành các tiêu chí phân tích sự tham gia của Việt Nam: mục tiêu tham gia (đối chiếu với lợi ích quốc gia và căn cứ chính sách), nội dung và hình thức tham gia, mức độ và vai trò, kết quả và giới hạn, cùng khả năng chuyển hóa các cam kết khu vực vào chính sách trong nước. Ở phần Kết luận, khung được sử dụng để khái quát đặc điểm của mô hình khu vực hóa giáo dục Đông Nam Á và khái quát những biểu hiện và mức độ hình thành tính khu vực trong không gian giáo dục Đông Nam Á.

Khung phân tích của luận án được thể hiện tại Hình 2.1.



Hình 2.1. Cấu trúc tích hợp lý thuyết của khung phân tích

Nguồn: NCS xây dựng trên cơ sở [79, 91, 109, 113, 136, 157, 202].

Ghi chú: Đường viền nét đứt biểu thị bối cảnh toàn cầu và khu vực; các mũi tên hai chiều thể hiện quan hệ tương tác và bổ trợ. Mũi tên đậm theo trục giữa, từ chủ nghĩa liên chính phủ qua khung phân tích cơ chế đến đối tượng phân tích, thể hiện thứ bậc lý thuyết, trong đó chủ nghĩa liên chính phủ là trục chủ đạo; chủ nghĩa tân chức năng và chủ nghĩa khu vực mới giữ vai trò bổ trợ. Sáu chiều cạnh của khung được thao tác hóa thành các nội dung quan sát và nguồn dữ liệu tương ứng tại Bảng 2.2.

Hình 2.1 cho thấy khung phân tích vừa duy trì một trục giải thích nhất quán, vừa mở rộng trường quan sát đối với động lực lan tỏa, các chủ thể ngoài kênh liên chính phủ và tác động của môi trường bên ngoài. Cấu trúc này không đặt ba lý thuyết ngang bằng, mà tổ chức chúng theo quan hệ chủ đạo – bổ trợ; nhờ đó, khung có thể

phân tích quyền quyết định và mức độ ràng buộc của cơ chế, đồng thời vẫn nhận diện được những quá trình đa tầng, đa chủ thể của khu vực hóa giáo dục ở Đông Nam Á.

Việc vận dụng ba lý thuyết vào các câu hỏi nghiên cứu và các chương của luận án được tổng hợp tại Bảng 2.1 dưới đây.

Bảng 2.1. Vận dụng ba lý thuyết trong luận án

Lý thuyết	Luận điểm được sử dụng	Câu hỏi nghiên cứu được hỗ trợ	Hiện tượng/chỉ báo cần quan sát	Chương/ mục vận dụng	Vai trò	Giới hạn
Chủ nghĩa liên chính phủ [79, 113, 136]	Nhà nước là chủ thể trung tâm; lợi ích quốc gia định hướng hợp tác; hội nhập là kết quả thương lượng giữa các chính phủ; thẩm quyền thiết chế phụ thuộc vào sự ủy quyền của các quốc gia thành viên; quy tắc ra quyết định và mức độ ràng buộc của cam kết được xác lập thông qua thỏa thuận giữa các chính phủ.	Câu hỏi 1–3 (thể chế, vận hành); Câu hỏi 4–5 (mục tiêu, mức độ và kết quả tham gia của Việt Nam)	Vai trò quyết định của chính phủ; lợi ích và ưu tiên quốc gia; phạm vi ủy quyền cho thiết chế khu vực; quy tắc ra quyết định; mức độ ràng buộc của cam kết; khoảng cách cam kết – thực hiện; khác biệt về mức độ tham gia.	Chương 4 (sáu chiều cạnh và đánh giá cơ chế); Chương 5 (mục tiêu, mức độ, hiệu quả tham gia); Kết luận	Trục phân tích chính	Bỏ ngỏ vai trò của chủ thể ngoài kênh liên chính phủ, chuẩn mực và bản sắc; tương đối tĩnh [98]

Lý thuyết	Luận điểm được sử dụng	Câu hỏi nghiên cứu được hỗ trợ	Hiện tượng/chỉ báo cần quan sát	Chương/ mục vận dụng	Vai trò	Giới hạn
Chủ nghĩa tân chức năng [91, 157] (Haas, dẫn theo [91])	Hợp tác khởi đầu ở lĩnh vực chức năng ít nhạy cảm; lan tỏa chức năng – chính trị do thiết chế thúc đẩy; vai trò ban thư ký và nhóm lợi ích; điều kiện nền của hội nhập	Câu hỏi 2 (giáo dục thành lĩnh vực hợp tác sớm); Câu hỏi 3, 5 (động lực mở rộng và mối liên hệ giữa kinh tế, lao động với giáo dục)	Trình tự cam kết kinh tế → sáng kiến giáo dục; mở rộng nội dung; vai trò ban thư ký, trung tâm; trường hợp không lan tỏa	Chương 4 (diễn tiến và mở rộng hợp tác); Chương 5 (liên hệ giữa hội nhập kinh tế, lao động và giáo dục trong nước)	Bổ trợ (động lực)	Không có thiết chế siêu quốc gia ở Đông Nam Á; lan tỏa không tự động; điều kiện nền chỉ hiện diện một phần [91, 106]

Lý thuyết	Luận điểm được sử dụng	Câu hỏi nghiên cứu được hỗ trợ	Hiện tượng/chỉ báo cần quan sát	Chương/ mục vận dụng	Vai trò	Giới hạn
Chủ nghĩa khu vực mới [109, 202]	Khu vực là kiến tạo xã hội; khu vực hóa đa lĩnh vực, đa chủ thể, đa tầng, mở; bản sắc và nhận thức chung; mỗi khu vực có con đường riêng; tính khu vực (regionness)	Câu hỏi 3 (đặc điểm, phương thức vận hành); Câu hỏi 4 (kênh tham gia đa tầng); nội dung khái quát tại Kết luận	Chủ thể ngoài kênh liên chính phủ; quan hệ cơ chế/mạng lưới; hợp tác ngoài khu vực; chuẩn tham chiếu; diễn ngôn không gian giáo dục khu vực	Chương 4 (ASEAN – SEAMEO – AUN – trung tâm; hợp tác ngoài khối); Chương 5 (cơ sở giáo dục, mạng lưới); Kết luận	Bổ trợ (mở rộng trường quan sát)	Khái niệm rộng, khó xác định nhân quả nếu thiếu tiêu chí; nguy cơ mô tả nhiều chủ thể mà không rõ ai quyết định [202]

Nguồn: NCS tổng hợp từ [79, 91, 109, 113, 136, 157, 202].

Ghi chú: Các "hiện tượng/chỉ báo cần quan sát" là định hướng cho phân tích định tính, không phải thang đo định lượng. Cột "vai trò" thể hiện thứ bậc giữa ba lý thuyết trong khung chung. Cột "giới hạn" ghi nhận điểm yếu của từng lý thuyết đối với trường hợp Đông Nam Á; cách luận án xử lý các giới hạn này, đặc biệt là giới hạn về độ rộng của chủ nghĩa khu vực mới, được trình bày ở mục 2.4 và được tự đánh giá ở phần Kết luận.

Bảng 2.1 hệ thống hóa cách các luận điểm lý thuyết được chuyển thành câu hỏi, hiện tượng cần quan sát và vị trí vận dụng trong các chương thực chứng. Chủ nghĩa liên chính phủ giúp xác định chủ thể có quyền quyết định, lợi ích chi phối hợp tác và lý giải các lựa chọn của quốc gia thành viên về phạm vi ủy quyền, quy tắc ra quyết định và mức độ ràng buộc của cam kết; chủ nghĩa tân chức năng hỗ trợ nhận diện nhu cầu chức năng và khả năng lan tỏa; chủ nghĩa khu vực mới mở rộng phân tích tới mạng lưới chuyên môn, các chủ thể ngoài kênh liên chính phủ và quan hệ với

đối tác ngoài khu vực. Việc thao tác hóa này hạn chế nguy cơ sử dụng lý thuyết theo lối liệt kê, đồng thời bảo đảm các nhận định ở Chương 3–5 được đối chiếu với cùng một hệ tiêu chí.

Để việc vận dụng được thống nhất, sáu chiều cạnh của khung được thao tác hóa thành các nội dung quan sát, nguồn dữ liệu và địa chỉ vận dụng tương ứng, trình bày tại Bảng 2.2.

Bảng 2.2. Khung phân tích cơ chế sáu chiều cạnh

Chiều cạnh	Nội dung quan sát chính	Nguồn dữ liệu chủ yếu	Nơi vận dụng chính
Chủ thể tham gia và chủ thể có quyền quyết định	Thành phần tham gia; cơ quan có thẩm quyền quyết định; quan hệ ủy quyền giữa cấp bộ trưởng, quan chức cấp cao và bộ máy thường trực	Hiến chương, văn kiện tổ chức, quy chế hoạt động; đối chiếu với dữ liệu phỏng vấn	Mục 4.1.2; 4.2.1; 4.3.2; 5.2
Mục tiêu và chức năng	Mục tiêu tuyên bố; chức năng thực tế; phạm vi lĩnh vực hợp tác	Tuyên bố, kế hoạch hành động, khung ưu tiên dài hạn	Mục 4.1.1; 4.2.1; 4.2.3; 5.1.3
Nguyên tắc và quy trình ra quyết định	Nguyên tắc đồng thuận, luân phiên; trình tự xây dựng và thông qua văn kiện, chương trình	Quy chế, biên bản và báo cáo hội nghị	Mục 4.1.2; 4.2.1; 4.3.2
Công cụ thực hiện	Văn kiện "mềm", chuẩn tham chiếu, chương trình, mạng lưới và dữ liệu so sánh	Kế hoạch công tác, tài liệu chương trình, báo cáo triển khai	Mục 4.1.3; 4.1.4; 4.2.2; 4.2.4; 5.2

Chiều cạnh	Nội dung quan sát chính	Nguồn dữ liệu chủ yếu	Nơi vận dụng chính
Nguồn lực và bộ máy	Ngân sách, nhân lực, bộ phận thường trực và hệ thống trung tâm	Báo cáo hoạt động, tài liệu tổ chức và ngân sách	Mục 4.1.2; 4.2.4; 5.2.2
Mức độ ràng buộc và cơ chế theo dõi việc thực hiện	Tính chất pháp lý của cam kết; cơ chế báo cáo, giám sát và đánh giá việc thực hiện	Văn kiện cam kết; báo cáo giữa kỳ và tổng kết	Mục 4.1.5; 4.2.2; 4.3.2; 5.2.3

Nguồn: NCS xây dựng trên cơ sở [119, 122, 124, 154, 202].

Ghi chú: Kết quả và hạn chế của cơ chế được xem xét như một lớp đánh giá trên nền sáu chiều cạnh, không phải chiều cạnh thứ bảy; hai trục quan sát bổ trợ về hiệu ứng lan tỏa và về tính đa tầng, đa chủ thể, tính mở được sử dụng xuyên suốt trong quá trình phân tích.

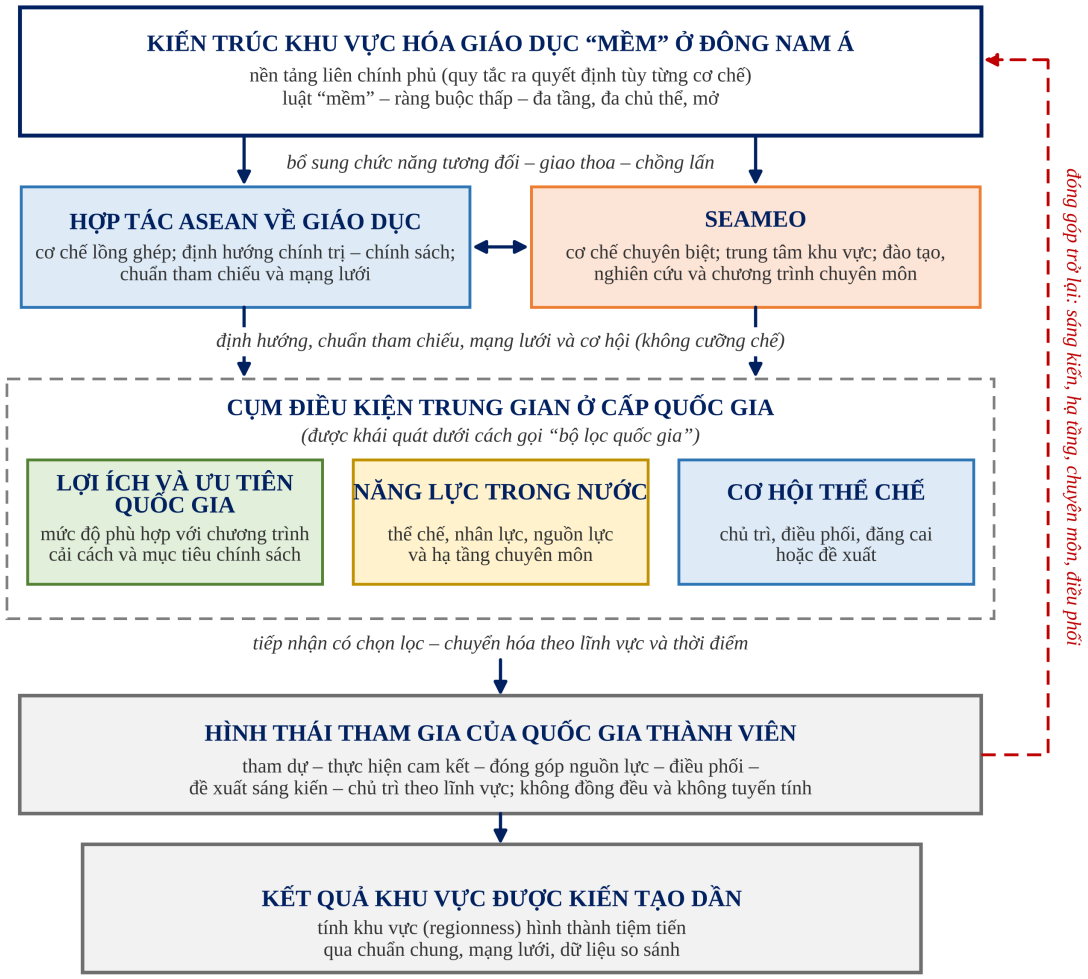
Khung phân tích sự tham gia của quốc gia thành viên. Bên cạnh khung phân tích cơ chế, luận án xác lập một khung phân tích cụ thể cho sự tham gia của một quốc gia thành viên trong cơ chế hợp tác khu vực, làm công cụ phân tích trực tiếp cho Chương 5. Sự tham gia được hiểu là tổng thể các hoạt động mà một quốc gia thành viên thực hiện trong khuôn khổ cơ chế và được xem xét trên năm phương diện: nội dung tham gia; hình thức tham gia; mức độ tham gia; vai trò trong cơ chế; kết quả tham gia, bao gồm cả tác động trở lại đối với chính sách và hệ thống giáo dục trong nước. Cách thao tác hóa này nhất quán với logic liên chính phủ, coi sự tham gia là hành vi có chủ đích của quốc gia dựa trên lợi ích và năng lực [113, 136], đồng thời để ngỏ các kênh tham gia của cơ sở giáo dục và mạng lưới học thuật ngoài kênh liên chính phủ [86, 192].

Riêng về mức độ tham gia, luận án sử dụng thang sáu mức: (i) tham dự; (ii) thực hiện cam kết; (iii) đóng góp nguồn lực; (iv) tham gia điều phối; (v) đề xuất sáng kiến; (vi) dẫn dắt trong một số lĩnh vực. "Đóng góp nguồn lực" được xác định khi quốc gia cung cấp tài chính, nhân lực, cơ sở vật chất, học bổng hoặc hạ tầng chuyên môn cho hoạt động chung; "tham gia điều phối" được xác định khi quốc gia đảm

nhận trách nhiệm tổ chức quy trình, kết nối chủ thể, chuẩn bị nội dung hoặc theo dõi việc thực hiện. Các yếu tố này không phải chỉ số định lượng và không giả định sự phát triển tuyến tính: một quốc gia có thể đồng thời đạt mức cao ở một lĩnh vực nhưng chỉ tham dự hoặc thực hiện ở lĩnh vực khác. Vì vậy, việc xác định mức độ phải gắn với từng giai đoạn, công cụ, vai trò và bằng chứng cụ thể.

Năm phương diện phân tích sự tham gia ở cấp quốc gia và thang sáu mức nêu trên là cách thao tác hóa Chương 5 trên nền khung cơ chế sáu chiều cạnh, không phải một khung thay thế. Khi chuyển từ cấp cơ chế sang cấp quốc gia, luận án vẫn lần lượt xem xét chủ thể và thẩm quyền; mục tiêu; nguyên tắc và quy trình; công cụ và hình thức; nguồn lực; mức ràng buộc và theo dõi, nhưng quy chiếu các chiều cạnh này vào hành vi, vai trò và năng lực chuyển hóa của Việt Nam. Kết quả và hạn chế tiếp tục là lớp đánh giá sau phân tích, không trở thành chiều cạnh thứ bảy.

Khi phân tích sự tham gia của quốc gia thành viên, luận án sử dụng khái niệm "năng lực tiếp nhận" để chỉ khả năng của các chủ thể trong nước nhận diện, diễn giải, điều chỉnh và đưa các định hướng, chuẩn tham chiếu hoặc cơ hội hợp tác khu vực vào thực hiện. Năng lực này được xem xét qua đầu mối thể chế, nhân lực, nguồn lực, hạ tầng chuyên môn, cơ chế phối hợp và khả năng duy trì kết quả. Đây là khái niệm thao tác phục vụ phân tích quan hệ giữa cấp khu vực và cấp quốc gia, không phải một lý thuyết độc lập hay một thang đo định lượng.



Hình 2.2. Khung phân tích sự tham gia của quốc gia thành viên trong cơ chế hợp tác khu vực

Nguồn: NCS xây dựng.

Ghi chú: Các mũi tên thể hiện quan hệ phân tích, không hàm ý một chuỗi nhân quả tuyến tính hoặc tất yếu; mũi tên đứt nét thể hiện chiều đóng góp trở lại của quốc gia thành viên đối với các cơ chế khu vực. Khung được đề xuất như một giả thuyết làm việc, được cụ thể hóa và vận dụng qua trường hợp Việt Nam ở Chương 5 và được khái quát tại phần Kết luận.

Hình 2.2 kết nối cấp cơ chế khu vực với cấp quốc gia thành viên: các cơ chế tạo ra định hướng, chuẩn tham chiếu, mạng lưới và cơ hội hợp tác; việc tiếp nhận các yếu tố đó phụ thuộc vào lợi ích và ưu tiên chính sách, năng lực tiếp nhận trong nước và cơ hội thể chế của từng quốc gia, từ đó hình thành mức độ và hình thái tham gia khác nhau theo lĩnh vực và thời điểm, đồng thời để ngỏ chiều đóng góp trở lại của

quốc gia thành viên đối với các cơ chế khu vực. Ba nhóm điều kiện không phải chỉ được rút ra từ dữ liệu của trường hợp Việt Nam, mà đã được xác lập trên cơ sở lý thuyết trước khi vận dụng vào phân tích: lợi ích và ưu tiên chính sách bắt nguồn từ luận điểm về sự hình thành ưu tiên quốc gia của chủ nghĩa liên chính phủ [113, 136]; năng lực tiếp nhận kế thừa các nghiên cứu về khoảng cách giữa cam kết và thực hiện trong hợp tác giáo dục khu vực [121, 146]; cơ hội thể chế gắn với thiết kế cơ chế và các vị trí chủ trì, điều phối mà cơ chế mở ra cho quốc gia thành viên [41, 55]. Điều luận án thực hiện ở Chương 5 là xem xét biểu hiện và sự kết hợp của ba nhóm điều kiện trong trường hợp Việt Nam, cùng mối liên hệ với mức độ và hình thái tham gia. Vì vậy, khung được đề xuất như một giả thuyết làm việc (working hypothesis) cho nghiên cứu trường hợp một quốc gia thành viên, chưa phải một mô hình đã được xác nhận trên nhiều trường hợp.

Tiểu kết Chương 2

Chương 2 đã xác lập nền tảng lý luận và công cụ phân tích cho toàn bộ luận án. Về lý luận, chương làm rõ hệ khái niệm nền tảng, từ hợp tác đa phương, cơ chế hợp tác đa phương về giáo dục đến chủ nghĩa khu vực, khu vực hóa giáo dục và sự tham gia của quốc gia thành viên. Trên cơ sở đánh giá khả năng giải thích và giới hạn của các lý thuyết hội nhập khu vực, chương xác lập khung lý thuyết của luận án gồm ba lý thuyết được kết hợp theo trật tự có thứ bậc: chủ nghĩa liên chính phủ là trục lý thuyết và trục phân tích chủ đạo; chủ nghĩa tân chức năng và chủ nghĩa khu vực mới giữ vai trò bổ trợ về động lực lan tỏa và về tính đa tầng, đa chủ thể, tính mở. Từ khung lý thuyết đó, chương xây dựng hai công cụ phân tích được sử dụng thống nhất trong toàn luận án: khung phân tích cơ chế gồm sáu chiều cạnh, bao gồm chủ thể tham gia và chủ thể có quyền quyết định; mục tiêu và chức năng; nguyên tắc và quy trình ra quyết định; công cụ thực hiện; nguồn lực và bộ máy; mức độ ràng buộc và cơ chế theo dõi việc thực hiện; và khung phân tích sự tham gia của quốc gia thành viên với năm phương diện tham gia và thang sáu mức độ. Kết quả và hạn chế của cơ chế được phân tích như một lớp đánh giá trên nền các khung này.

Trên cơ sở hệ khái niệm, khung lý thuyết và các khung phân tích đã xác lập, Chương 3 tiếp tục làm rõ cơ sở thực tiễn của vấn đề nghiên cứu: bối cảnh quốc tế với xu thế hội nhập giáo dục và kinh nghiệm tham chiếu từ châu Âu, Mỹ La-tinh; bối cảnh khu vực với tiến trình hội nhập, đặc điểm các hệ thống giáo dục và nhu cầu, động lực hợp tác của chính Đông Nam Á, qua đó xác định những điều kiện thực tiễn quy định hình thức và mức độ thể chế hóa khả thi của hợp tác giáo dục trong khu vực.

CHƯƠNG 3. CƠ SỞ THỰC TIỄN

Trên cơ sở lý luận và khung phân tích đã xác lập ở Chương 2, chương này làm rõ cơ sở thực tiễn của vấn đề nghiên cứu, được hiểu là tập hợp các điều kiện quốc tế và khu vực chi phối sự hình thành và vận hành của các cơ chế hợp tác đa phương về giáo dục ở Đông Nam Á. Chương không nhằm mô tả toàn diện mọi phương diện của khu vực hay của giáo dục khu vực, mà tập trung phân tích phương diện điều kiện trong các câu hỏi nghiên cứu thứ 1, 2 và 3: các cơ chế hợp tác giáo dục khu vực hình thành và vận hành trên nền tảng thực tiễn nào, dưới tác động của những nhân tố quốc tế và khu vực nào. Theo đó, chương lần lượt phân tích bối cảnh quốc tế của giai đoạn nghiên cứu, với xu thế hội nhập giáo dục và hai trường hợp tham chiếu châu Âu, Mỹ La-tinh (mục 3.1); bối cảnh hội nhập khu vực Đông Nam Á nhằm xác định vị trí của giáo dục trong bức tranh hội nhập tổng thể (mục 3.2); đặc điểm hệ thống giáo dục ở Đông Nam Á, với trọng tâm là tính đa dạng và không đồng đều của giáo dục khu vực (mục 3.3); và nhu cầu, động lực hợp tác giáo dục ở cấp khu vực (mục 3.4). Từ góc độ khu vực học, bốn nội dung này không chỉ có chức năng mô tả bối cảnh, mà còn cung cấp các điều kiện giải thích vì sao hợp tác giáo dục ở Đông Nam Á được hình thành và vì sao các cơ chế hợp tác được tổ chức theo phương thức thể chế đặc thù được phân tích tại Chương 4.

3.1. Bối cảnh quốc tế: xu thế hội nhập giáo dục và kinh nghiệm tham chiếu từ châu Âu và Mỹ La-tinh

Hợp tác giáo dục ở Đông Nam Á trong giai đoạn 1995–2023 được hình thành và vận hành trong một bối cảnh quốc tế mà hội nhập giáo dục ở cấp khu vực đã trở thành xu thế phổ biến. Từ cuối thập niên 1990, Tuyên bố Sorbonne (1998) và Quá trình Bologna (1999) mở đường cho việc xác lập Không gian giáo dục đại học châu Âu vào năm 2010, đưa hội nhập giáo dục lên mức thể chế hóa cao với các công cụ chung về cấu trúc văn bằng, tín chỉ, bảo đảm chất lượng và công nhận [88, 105]. Ở Mỹ La-tinh, hợp tác giáo dục trong khuôn khổ MERCOSUR phát triển từ đầu thập niên 1990 theo hướng liên chính phủ, linh hoạt và không đồng đều [200]. Trong khi đó, quốc tế hóa giáo dục đại học, dịch chuyển người học và công nhận trình độ trở

thành mối quan tâm chung của nhiều khu vực và của các tổ chức quốc tế [81, 82]. Bối cảnh này tác động đến Đông Nam Á theo hai cách: cung cấp những mô hình, công cụ và kinh nghiệm mà các thiết chế khu vực có thể tham khảo có chọn lọc, và tạo áp lực định vị không gian giáo dục Đông Nam Á trong cạnh tranh giáo dục toàn cầu [85, 86].

Cùng với bối cảnh khu vực được phân tích ở các mục 3.2–3.4, bối cảnh quốc tế này tạo thành lớp thứ nhất của cơ sở thực tiễn. Nó không quyết định hình thức hợp tác của Đông Nam Á, mà giúp nhận diện mức độ thể chế hóa, cách thức điều phối và công cụ hợp tác giáo dục ở cấp khu vực, qua đó xác định những lựa chọn của Đông Nam Á được phân tích ở Chương 4.

Từ cách tiếp cận này, châu Âu và Mỹ La-tinh được lựa chọn làm hai trường hợp tham chiếu theo ba tiêu chí. Thứ nhất, hai trường hợp đại diện cho những mức độ thể chế hóa khác nhau, qua đó đối chiếu với trường hợp Đông Nam Á. Thứ hai, cả hai đều là những tiến trình hợp tác giáo dục ở cấp khu vực có hệ thống văn kiện, công cụ và hoạt động có thể theo dõi [105, 200]. Thứ ba, châu Âu cung cấp mô hình thể chế hóa sâu, trong khi Mỹ La-tinh có giá trị tham chiếu về hợp tác linh hoạt hơn, mang tính liên chính phủ và diễn ra trong điều kiện phát triển không đồng đều [77, 85, 147]. Việc lựa chọn này nhằm làm rõ sự đa dạng của các cách thức khu vực hóa giáo dục, không nhằm xếp hạng hoặc lấy một khu vực làm khuôn mẫu cho khu vực khác.

3.1.1. Hội nhập giáo dục ở châu Âu

Châu Âu là trường hợp tham chiếu quan trọng nhất khi bàn về hội nhập giáo dục ở cấp khu vực, không phải vì đây là mô hình có thể áp dụng trực tiếp cho Đông Nam Á, mà vì nó cho thấy một dạng hội nhập giáo dục có mức độ thể chế hóa cao, gắn với chuẩn hóa, công nhận, bảo đảm chất lượng và di chuyển học thuật.

Một trong những mốc quan trọng của hội nhập giáo dục châu Âu là Quá trình Bologna. Sau Tuyên bố Sorbonne, Quá trình Bologna tạo nền tảng cho việc xây dựng Không gian giáo dục đại học châu Âu, trong đó các quốc gia từng bước điều chỉnh cấu trúc văn bằng, cơ chế công nhận và khung bảo đảm chất lượng [88, 105]. Báo

cáo thực hiện Bologna năm 2024 cho thấy mức độ phối hợp cao ở nhiều phương diện, dù kết quả triển khai giữa các quốc gia vẫn có khác biệt [105]. Bảng 3.1 tổng hợp một số chỉ báo tiêu biểu về cấu trúc bằng cấp, bảo đảm chất lượng và công nhận tại một số quốc gia, qua đó minh họa mức độ thể chế hóa tương đối sâu của hội nhập giáo dục châu Âu.

Bảng 3.1. Một số chỉ báo triển khai Quá trình Bologna ở châu Âu

Quốc gia	Cấu trúc bằng cấp	Bảo đảm chất lượng	Công nhận
Đức	63,0% chương trình ở mức 180 ECTS; 23,0% ở mức 210 ECTS; 10,0% ở mức 240 ECTS; 4,0% ở mức khác (2022/2023).	Hệ thống quốc gia hoàn chỉnh; đánh giá thường xuyên; cơ quan thuộc EQAR; có sinh viên và chuyên gia quốc tế tham gia.	Theo nguyên tắc Bologna; có cơ chế cho người tị nạn; tự động công nhận trong Không gian giáo dục đại học châu Âu.
Pháp	100% chương trình ở mức 180 ECTS.	Hệ thống quốc gia hoàn chỉnh; đánh giá thường xuyên; cơ quan thuộc EQAR; có sinh viên và chuyên gia quốc tế tham gia.	Theo nguyên tắc Bologna; có cơ chế cho người di cư/tị nạn; tự động công nhận trong Không gian giáo dục đại học châu Âu.
Ý	100% chương trình ở mức 180 ECTS.	Hệ thống quốc gia đã thiết lập; phạm vi đánh giá thường xuyên chưa bao phủ toàn bộ; có sinh viên và chuyên gia quốc tế tham gia.	Theo nguyên tắc Bologna; có cơ chế cho người tị nạn; tự động công nhận trong Không gian giáo dục đại học châu Âu.

Quốc gia	Cấu trúc bằng cấp	Bảo đảm chất lượng	Công nhận
Ba Lan	Chủ yếu 180–210 ECTS; một tỷ lệ nhỏ ở mức 240 ECTS.	Hệ thống quốc gia hoàn chỉnh; đánh giá thường xuyên; có sự tham gia một phần của sinh viên và chuyên gia quốc tế.	Theo nguyên tắc Bologna; có cơ chế cho người tị nạn; tự động công nhận trong Không gian giáo dục đại học châu Âu.
Hà Lan	Các chương trình phân bố chủ yếu ở mức 180 và 240 ECTS.	Hệ thống quốc gia hoàn chỉnh; đánh giá thường xuyên; có sinh viên và chuyên gia quốc tế tham gia.	Theo nguyên tắc Bologna; có cơ chế cho người tị nạn; tự động công nhận trong Không gian giáo dục đại học châu Âu.
Phần Lan	Các chương trình phân bố ở mức 180, 210 và 240 ECTS.	Hệ thống quốc gia hoàn chỉnh; đánh giá thường xuyên; sinh viên tham gia, chuyên gia quốc tế tham gia ở mức nhất định.	Theo nguyên tắc Bologna; có cơ chế cho người tị nạn; tự động công nhận với một số quốc gia châu Âu.

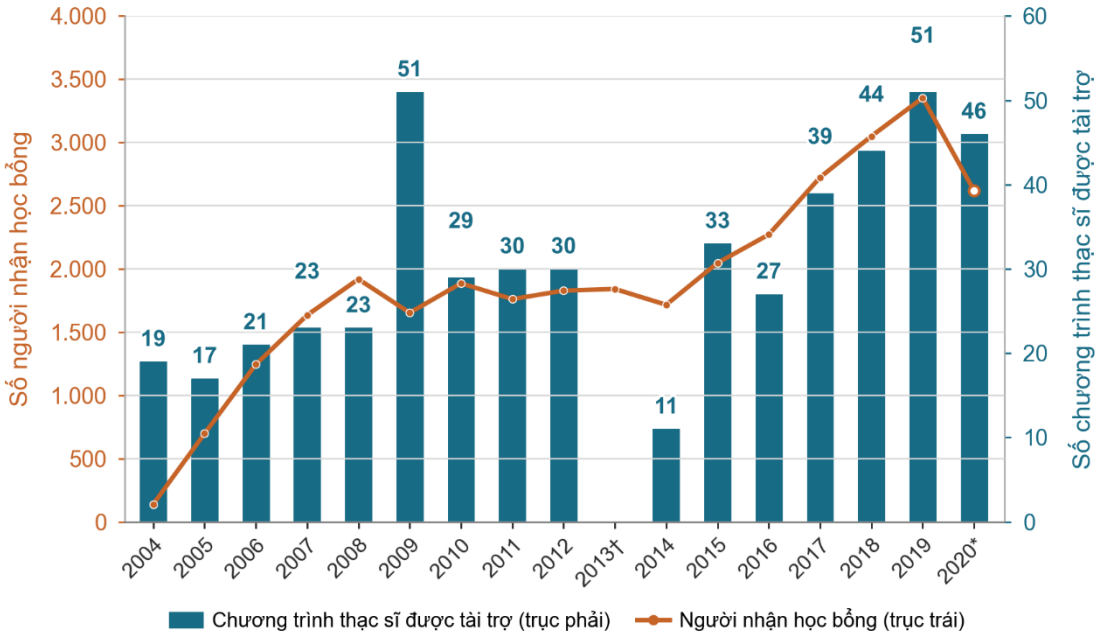
Nguồn: [105].

Ghi chú: ECTS là Hệ thống chuyển đổi và tích lũy tín chỉ châu Âu; EQAR là Cơ quan đăng ký bảo đảm chất lượng giáo dục đại học châu Âu. Các quốc gia trong bảng được lựa chọn để minh họa khác biệt triển khai, không đại diện cho toàn bộ Không gian giáo dục đại học châu Âu.

Bảng 3.1 cho thấy Quá trình Bologna được triển khai thông qua sự kết hợp giữa cấu trúc bằng cấp, công cụ tín chỉ, bảo đảm chất lượng và nguyên tắc công nhận. Mức độ phối hợp cao không xóa bỏ khác biệt quốc gia về số tín chỉ, phạm vi đánh giá hay sự tham gia của các chủ thể; vì vậy, hội nhập giáo dục châu Âu là quá trình thể chế hóa sâu nhưng vẫn tiệm tiến. Dưới góc độ tham chiếu, trường hợp này cho thấy cam kết khu vực chỉ tạo ra kết quả ổn định khi đi kèm công cụ thực hiện, bộ máy

chuyên môn và cơ chế theo dõi tương đối đồng bộ. Đây là điểm đối chiếu quan trọng, nhưng không phải mô hình có thể chuyển nguyên dạng sang Đông Nam Á.

Erasmus+ hỗ trợ dịch chuyển học thuật và hợp tác giữa các cơ sở giáo dục [103]. Hình 3.1 minh họa quy mô hỗ trợ của Erasmus Mundus qua số chương trình thạc sĩ được tài trợ và số người nhận học bổng [104]. Trường hợp này bổ sung cho đối chiếu về mối quan hệ giữa cam kết khu vực và công cụ thực hiện.



Hình 3.1. Số chương trình thạc sĩ được tài trợ và số người nhận học bổng Erasmus Mundus (2004–2020)

Nguồn: NCS tổng hợp từ [104, tr. 35 và 85].

Ghi chú: Số chương trình được tính theo lượt tài trợ; một chương trình có thể được tính ở nhiều đợt. Số người nhận học bổng được nguồn phân nhóm theo năm tuyển chọn chương trình. Năm 2013 không có đợt tuyển chọn; số người nhận học bổng ở mốc 2020 còn đang cập nhật tại thời điểm báo cáo.

Trường hợp châu Âu cho thấy mức độ thể chế hóa cao được hình thành khi mục tiêu và chức năng tương đối rõ, công cụ thực hiện được chuẩn hóa, nguồn lực và bộ máy phối hợp ổn định, đồng thời có cơ chế theo dõi và công nhận tương đối đồng bộ, như minh họa tại Bảng 3.1 và Hình 3.1 [105]. Tuy nhiên, chính mức độ thể chế hóa đó cũng là lý do châu Âu chỉ có thể được sử dụng như một ví dụ tham chiếu,

không phải mô hình áp dụng trực tiếp cho Đông Nam Á. Sự khác biệt giữa hai khu vực về lịch sử hội nhập, cấu trúc thể chế và mức độ ràng buộc là quá lớn để chuyển giao nguyên dạng mô hình này [79, 85].

3.1.2. Hội nhập giáo dục ở Mỹ La-tinh

So với châu Âu, Mỹ La-tinh cung cấp một trường hợp tham chiếu khác, nơi hợp tác giáo dục khu vực phát triển trong bối cảnh mức độ hội nhập ít đồng đều hơn và gắn chặt với các tiến trình hợp tác khu vực có nền tảng kinh tế – chính trị khác với châu Âu. Chính vì vậy, trường hợp này có giá trị đối chiếu với Đông Nam Á rõ hơn châu Âu ở logic liên chính phủ và điều kiện phát triển không đồng đều, dù bối cảnh hai khu vực không hoàn toàn giống nhau [77].

Một trong những khuôn khổ quan trọng của khu vực là MERCOSUR (Khối Thị trường chung Nam Mỹ), trong đó hợp tác giáo dục được thúc đẩy thông qua một Không gian chung là Sector Educativo del MERCOSUR (SEM) [200]. Điều đáng chú ý là giáo dục không phải điểm khởi đầu của tiến trình khu vực hóa, nhưng dần được tích hợp như một nội dung hợp tác có ý nghĩa riêng. Từ góc nhìn đó, trường hợp Mỹ La-tinh cho thấy giáo dục có thể được lồng ghép vào một tiến trình khu vực vốn bắt đầu từ kinh tế, rồi từng bước mở rộng sang các lĩnh vực xã hội và phát triển [150].

Như Bảng 3.2 cho thấy, quá trình phát triển của Giáo dục MERCOSUR (SEM) diễn ra theo hướng mở rộng dần cả về thành viên cũng như nội dung hợp tác. Từ những thỏa thuận ban đầu, hợp tác giáo dục trong khuôn khổ này từng bước chuyển sang các nội dung cụ thể hơn như công nhận chương trình đào tạo, kiểm định chất lượng và hợp tác khoa học – công nghệ. Tuy nhiên, bảng này cũng chỉ ra tiến trình đó không hoàn toàn tuyến tính hay đồng đều, mà có những giai đoạn bị gián đoạn và điều chỉnh, phản ánh rõ đặc điểm thể chế linh hoạt và phụ thuộc vào bối cảnh của hợp tác giáo dục khu vực ở Mỹ La-tinh.

Diễn biến này phù hợp với góc nhìn về lan tỏa chức năng từ hợp tác kinh tế sang giáo dục, nhưng sự gia tăng thành viên và lĩnh vực hoạt động chưa đồng nghĩa với thể chế hóa đồng đều. Nhà nước vẫn giữ vai trò trung tâm, công cụ hợp tác tương đối linh hoạt và khả năng triển khai phụ thuộc vào ưu tiên, năng lực của từng thành

viên. Vì vậy, Mỹ La-tinh là một ví dụ gần hơn với Đông Nam Á về một mô hình khu vực hóa giáo dục liên chính phủ, không đồng đều và có mức ràng buộc hạn chế.

Bảng 3.2. Thành viên và hoạt động của Giáo dục MERCOSUR (SEM)

Năm	Số quốc gia thành viên	Các hoạt động chính
1992	4	Thành lập, ký kết các thỏa thuận ban đầu
2000	4	Thỏa thuận thúc đẩy công nhận chương trình đào tạo giữa các quốc gia, tạo cơ chế kiểm định chất lượng chung
2004	6	Mở rộng hợp tác, tạo cơ chế hợp tác phát triển khoa học công nghệ thông qua các quỹ nghiên cứu chung
2005	6	Tạm dừng cơ chế kiểm định chất lượng chung

Nguồn: [200].

Ghi chú: Các mốc được lựa chọn để phản ánh những chuyển biến chính của SEM, không tạo thành chuỗi số liệu hằng năm. "Số thành viên" phản ánh phạm vi tham gia tại từng mốc; tên và tư cách thành viên có thể thay đổi theo diễn biến chính trị của MERCOSUR.

Từ các tài liệu hiện có, có thể thấy hợp tác giáo dục ở Mỹ La-tinh không phát triển theo hướng chuẩn hóa cao như châu Âu. Các nhà nước vẫn giữ vai trò trung tâm; công cụ hợp tác linh hoạt hơn; nguồn lực và mức độ triển khai không đồng đều; cơ chế theo dõi và ràng buộc nhìn chung hạn chế hơn [77, 200]. Dù vậy, việc hình thành SEM, các thỏa thuận công nhận và những chương trình hợp tác chung cho thấy giáo dục vẫn có thể trở thành một lĩnh vực được thể chế hóa dần trong một tiến trình khu vực không đồng nhất.

Giá trị tham chiếu của Mỹ La-tinh ở chỗ khu vực hóa giáo dục có thể phát triển theo nhiều nhịp độ và hình thức, tùy thuộc vào bối cảnh chính trị, năng lực quốc gia và mức độ ủy quyền cho thiết chế khu vực [150, 200]. Trường hợp này gần với Đông Nam Á hơn ở logic liên chính phủ và tính linh hoạt, nhưng vẫn chỉ được sử

dụng để đối chiếu các chiều cạnh của khung phân tích, không phải để suy diễn trực tiếp về hợp tác ASEAN về giáo dục hoặc SEAMEO.

3.2. Bối cảnh hội nhập khu vực Đông Nam Á

Hợp tác giáo dục ở Đông Nam Á không tồn tại tách rời tiến trình hội nhập khu vực rộng lớn hơn, trong đó ASEAN giữ vị trí trung tâm. Mục này phân tích ba phương diện của tiến trình đó: quá trình hình thành và phát triển thể chế của ASEAN từ năm 1967 đến khi thành lập Cộng đồng ASEAN và Tầm nhìn 2025; hội nhập kinh tế với yêu cầu ngày càng rõ về dịch chuyển lao động có kỹ năng; các đặc trưng chính trị – xã hội của một khu vực "thống nhất trong đa dạng". Mỗi phương diện đều tác động trực tiếp đến vị trí của giáo dục trong chương trình nghị sự khu vực và đến hình thức hợp tác mà các quốc gia có thể chấp nhận.

3.2.1. Tiến trình hình thành và phát triển của ASEAN và Cộng đồng ASEAN

Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN) được thành lập ngày 8 tháng 8 năm 1967 tại Bangkok với năm thành viên sáng lập là Indonesia, Malaysia, Philippines, Singapore và Thái Lan, nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, tiến bộ xã hội, phát triển văn hóa và củng cố hòa bình, ổn định khu vực [43]. Ra đời trong bối cảnh Chiến tranh Lạnh và những nghi kỵ còn sâu sắc giữa các quốc gia mới giành được độc lập, ASEAN trong giai đoạn đầu chủ yếu vận hành như một cơ chế xây dựng lòng tin chính trị và hợp tác chuyên ngành. Đáng chú ý là ngay trong Tuyên bố Bangkok, hợp tác trong "các lĩnh vực giáo dục, chuyên môn, kỹ thuật và hành chính" đã được ghi nhận như một trong các mục đích của tổ chức: giáo dục hiện diện trong tầm nhìn hợp tác khu vực ngay từ đầu, dù phải nhiều thập niên sau mới được thể chế hóa rõ nét [43].

Bước chuyển quan trọng thứ nhất là quá trình mở rộng thành viên. Brunei gia nhập năm 1984; Việt Nam trở thành thành viên thứ bảy ngày 28/7/1995; Lào và Myanmar gia nhập năm 1997; Campuchia gia nhập năm 1999 đưa ASEAN trở thành tổ chức bao trùm gần như toàn bộ không gian địa lý Đông Nam Á [61]. Mốc 1995 có ý nghĩa kép đối với luận án: đây vừa là thời điểm mở đầu phạm vi nghiên cứu, vừa là thời điểm Việt Nam chính thức bước vào không gian thể chế khu vực mà trong đó

các cơ chế hợp tác giáo dục sẽ ngày càng được củng cố. Ở bình diện khu vực, việc kết nạp nhóm nước Campuchia, Lào, Myanmar và Việt Nam (CLMV) vào ASEAN làm cho tổ chức này càng đa dạng về trình độ phát triển, mô hình thể chế và mức độ hội nhập. Chênh lệch phát triển nội khối từ đó trở thành một vấn đề cấu trúc của ASEAN, buộc tổ chức này phải hình thành các khuôn khổ thu hẹp khoảng cách phát triển, mà Sáng kiến Hội nhập ASEAN (IAI) là một minh chứng cụ thể [61, 118]. Chính đặc điểm này cũng quy định đậm nét nội dung và phương thức của hợp tác giáo dục khu vực.

Bước chuyển quan trọng thứ hai là quá trình nâng cấp thể chế từ cuối thập niên 1990 đến cuối thập niên 2000: Tầm nhìn ASEAN 2020 (1997) lần đầu phác họa hình ảnh một cộng đồng các xã hội đùm bọc lẫn nhau [44]; Tuyên bố Hòa hợp ASEAN II (Bali, 2003) xác định mục tiêu xây dựng Cộng đồng ASEAN trên ba trụ cột chính trị – an ninh, kinh tế và văn hóa – xã hội [45]; Hiến chương ASEAN ký năm 2007, có hiệu lực từ cuối năm 2008, trao cho ASEAN tư cách pháp nhân, hệ thống cơ quan thường trực và một bộ nguyên tắc vận hành thành văn [46, 48]. Điểm cốt lõi là Hiến chương ghi nhận chính thức phương thức ra quyết định dựa trên tham vấn, đồng thuận và nguyên tắc không can thiệp vào công việc nội bộ: ASEAN được nâng cấp về hình thức pháp lý nhưng vẫn giữ nguyên bản chất của một tổ chức hợp tác liên chính phủ, không chuyển giao chủ quyền cho bất kỳ thiết chế siêu quốc gia nào [41, 48].

Bước chuyển quan trọng thứ ba là sự ra đời của Cộng đồng ASEAN, chính thức có hiệu lực từ ngày 31/12/2015 theo Tuyên bố Kuala Lumpur (22/11/2015), cùng với Tầm nhìn Cộng đồng ASEAN 2025 và ba Kế hoạch tổng thể của ba trụ cột Chính trị – An ninh (APSC), Kinh tế (AEC) và Văn hóa – Xã hội (ASCC) trong văn kiện hợp nhất "ASEAN 2025: Cùng vững vàng tiến bước", hướng tới một ASEAN "gắn kết về chính trị, liên kết về kinh tế và có trách nhiệm về xã hội" [52]. Đây là khuôn khổ chiến lược bao trùm giai đoạn cuối của phạm vi nghiên cứu (2015–2023) và cũng là khuôn khổ trong đó hợp tác giáo dục khu vực được định vị rõ ràng nhất từ trước đến nay.

Nhìn từ khung phân tích của luận án, tiến trình gần sáu thập niên nói trên cho thấy một mô hình thể chế hóa tiệm tiến và có chủ đích: ASEAN liên tục mở rộng

phạm vi bao phủ, nâng cấp hình thức pháp lý và mở rộng chương trình nghị sự, nhưng không lựa chọn mô hình hội nhập siêu quốc gia kiểu châu Âu. Quyền quyết định sau cùng vẫn thuộc về chính phủ các quốc gia thành viên và được thực hiện thông qua tham vấn, đồng thuận [41, 48]. Đặc điểm này phù hợp với quan điểm của chủ nghĩa liên chính phủ đã trình bày ở Chương 2, đồng thời tạo nên khuôn khổ thể chế chung cho các lĩnh vực hợp tác chuyên ngành. Vì vậy, các sáng kiến giáo dục khu vực phải được thiết kế tương thích với nguyên tắc đồng thuận, tôn trọng chủ quyền và khả năng thực hiện khác nhau của các thành viên. Hệ quả của khuôn khổ này đối với hợp tác giáo dục được phân tích cụ thể tại Chương 4.

3.2.2. Hội nhập kinh tế và yêu cầu dịch chuyển lao động có kỹ năng

Trong ba trụ cột của Cộng đồng ASEAN, hội nhập kinh tế là lĩnh vực được triển khai sâu rộng nhất và tạo ra sức kéo trực tiếp đối với hợp tác giáo dục. Nhận định của người tham gia phỏng vấn thuộc nhóm chuyên gia trùng với phân tích này: hợp tác giáo dục được ví như một dạng "hạ tầng mềm" của hội nhập kinh tế khu vực, bởi khi chất lượng đào tạo được nâng lên và trình độ được minh bạch hóa, doanh nghiệp có thêm điều kiện tuyển dụng trong khu vực và người lao động có thêm khả năng dịch chuyển (PV20). Cộng đồng Kinh tế ASEAN, được xác lập năm 2015 và định hướng bởi Kế hoạch tổng thể AEC 2025, đặt mục tiêu xây dựng một nền kinh tế khu vực hội nhập cao và gắn kết, trong đó hàng hóa, dịch vụ và đầu tư được tạo thuận lợi lưu chuyển, dòng vốn được lưu chuyển tự do hơn và lao động có kỹ năng được tạo điều kiện dịch chuyển giữa các quốc gia thành viên [52].

Về quy mô, các số liệu thống kê chính thức của ASEAN cho thấy sức nặng kinh tế đáng kể của khu vực trong giai đoạn cuối của phạm vi nghiên cứu. Tổng sản phẩm quốc nội danh nghĩa của mười nước thành viên đạt khoảng 3,6 nghìn tỷ USD năm 2022 [69]. Tổng thương mại hàng hóa của khu vực cùng năm đạt hơn 3.800 tỷ USD, trong đó thương mại nội khối chiếm 22,3%, cao hơn tỷ trọng thương mại của ASEAN với từng đối tác bên ngoài [69]. Các số liệu này cho thấy quy mô kinh tế và mức độ liên kết nội khối đáng kể, qua đó làm gia tăng lợi ích của các quốc gia thành viên trong việc duy trì và mở rộng những khuôn khổ hợp tác chung.

Tuy nhiên, hội nhập kinh tế của Đông Nam Á diễn ra trên nền chênh lệch phát triển rất lớn. Năm 2022, GDP bình quân đầu người của Singapore đạt khoảng 82,8 nghìn USD, trong khi của Myanmar chỉ khoảng 1,1 nghìn USD; các nước còn lại phân bố trên một khoảng rộng, từ Campuchia và Lào đến Brunei [69]. Mức chênh lệch hàng chục lần giữa hai cực cho thấy AEC không phải là sự hội nhập giữa những nền kinh tế tương đồng, mà là nỗ lực gắn kết các nền kinh tế ở những nấc thang phát triển khác nhau. Đối với giáo dục, đặc điểm này có hàm ý kép: phát triển nguồn nhân lực và thu hẹp khoảng cách kỹ năng trở thành điều kiện để hội nhập kinh tế mang lại lợi ích tương đối cân bằng hơn giữa các thành viên [118]; đồng thời, chênh lệch năng lực khiến các nỗ lực xây dựng chuẩn chung về giáo dục phải duy trì mức linh hoạt cao.

Yêu cầu dịch chuyển lao động có kỹ năng là cầu nối trực tiếp nhất giữa hội nhập kinh tế và giáo dục. Để tạo thuận lợi cho dòng dịch chuyển này, từ năm 2005 đến năm 2012, các nước ASEAN đã ký tám Thỏa thuận công nhận lẫn nhau (MRA) đối với các lĩnh vực nghề nghiệp: kỹ sư; điều dưỡng; kiến trúc sư; nghề khảo sát; hành nghề y; nha khoa; kế toán; và du lịch [84, 131]. Logic của các thỏa thuận này là muốn công nhận lẫn nhau về hành nghề thì cần có cơ sở để đối sánh trình độ đào tạo, chất lượng và chuẩn đầu ra. Nhu cầu đó dẫn tới sự hình thành Khung tham chiếu trình độ ASEAN (AQRF), được các cơ chế bộ trưởng kinh tế, giáo dục và lao động thống nhất thông qua trong các năm 2014–2015 [53]. Theo đó, giáo dục đảm nhiệm một phần chức năng hạ tầng trình độ và kỹ năng cho tiến trình hội nhập kinh tế.

Đồng thời, thực tiễn triển khai các MRA cũng bộc lộ giới hạn đáng kể. Báo cáo đánh giá của Ngân hàng Phát triển châu Á cho thấy sau một thập niên, tiến độ thực hiện các MRA còn chậm, chủ yếu tập trung vào việc thiết lập các ủy ban điều phối và từng bước đưa nguyên tắc công nhận vào quy định trong nước, trong khi số lượng chuyên gia thực sự dịch chuyển và được công nhận qua kênh này còn hạn chế [131]. Những giới hạn đó có liên quan đến thiết kế thể chế mềm của các MRA và AQRF, bởi hiệu lực thực tế phụ thuộc nhiều vào năng lực và mức độ sẵn sàng chuyển hóa cam kết của từng quốc gia [84, 131]. Từ góc độ lý thuyết, hiện tượng này cho thấy sự

xuất hiện đồng thời của hai logic: nhu cầu hợp tác về trình độ và giáo dục được thúc đẩy bởi mối liên hệ chức năng với hội nhập kinh tế – lao động; trong khi hình thức đáp ứng nhu cầu đó vẫn chịu sự chi phối của logic liên chính phủ, ưu tiên công cụ tự nguyện và tôn trọng khác biệt quốc gia. Hai logic này được tiếp tục đối chiếu với bằng chứng về các cơ chế hợp tác giáo dục ở Chương 4.

3.2.3. Đặc trưng chính trị – xã hội: thống nhất trong đa dạng và "Phương cách ASEAN"

Bên cạnh tiến trình thể chế và nội dung kinh tế, bối cảnh hội nhập khu vực Đông Nam Á còn chịu ảnh hưởng của các đặc trưng chính trị – xã hội của khu vực. Đông Nam Á có trên 670 triệu người vào năm 2022 [68] và thể hiện mức độ đa dạng cao trên nhiều phương diện. Các quốc gia khác nhau về hình thức tổ chức nhà nước và chế độ chính trị; tôn giáo chủ đạo và cấu trúc đa tôn giáo; ngôn ngữ, tộc người; di sản thuộc địa và lịch sử hình thành quốc gia. Cùng với chênh lệch phát triển kinh tế, những khác biệt này làm cho Đông Nam Á thường được nhận diện qua đặc trưng "thống nhất trong đa dạng" [80, 192, 207].

Điểm mấu chốt là tính "thống nhất" của Đông Nam Á không hình thành từ sự tương đồng sẵn có về văn hóa, thể chế hay trình độ phát triển, mà được kiến tạo dần thông qua tiến trình hợp tác khu vực. ASEAN vì vậy được xây dựng như một khuôn khổ có khả năng dung nạp khác biệt, chứ không phải một tổ chức đồng nhất hóa [41]. Điều này thể hiện ở tập hợp các nguyên tắc và cách thức vận hành thường được gọi là "phương cách ASEAN": ra quyết định bằng tham vấn và đồng thuận; không can thiệp vào công việc nội bộ; tiến hành hợp tác tiệm tiến; hạn chế chính thức hóa quá mức; và duy trì nhịp độ có thể được các thành viên chấp nhận [41]. Các nguyên tắc cốt lõi đã được ghi nhận chính thức trong Hiến chương ASEAN [48]. Từ góc nhìn của chủ nghĩa liên chính phủ được trình bày ở Chương 2, "Phương cách ASEAN" có thể được lý giải như một cách để duy trì hợp tác trong điều kiện các thành viên có nhiều khác biệt. Việc ra quyết định bằng đồng thuận, cùng với tính linh hoạt và tự nguyện, giúp ASEAN dung hòa các lợi ích và mức độ sẵn sàng khác nhau giữa các quốc gia thành viên.

Trong cấu trúc ba trụ cột của Cộng đồng ASEAN, các nội dung xã hội, trong đó có giáo dục, được xác định tại Cộng đồng Văn hóa - Xã hội ASEAN (ASCC). ASCC theo đuổi mục tiêu xây dựng một cộng đồng hướng về người dân và lấy người dân làm trung tâm, nâng cao chất lượng cuộc sống, phát triển nguồn nhân lực và bồi đắp ý thức về bản sắc chung của khu vực [49, 52]. Giáo dục hiện diện trong ASCC ở hai tư cách: vừa là một lĩnh vực hợp tác chuyên ngành với hệ thống kế hoạch công tác riêng, vừa là công cụ hỗ trợ các mục tiêu về nguồn nhân lực, thu hẹp khoảng cách phát triển và xây dựng bản sắc ASEAN [49, 52]. Điều này cho thấy giáo dục đã có vị trí thể chế rõ ràng hơn trong kiến trúc hội nhập khu vực, đặc biệt từ khi Cộng đồng ASEAN bắt đầu hoạt động.

Từ ba phương diện đã phân tích, có thể rút ra luận điểm nền cho phần còn lại của luận án: trong giai đoạn nghiên cứu, ASEAN là khuôn khổ chính trị – thể chế bao trùm của hợp tác khu vực Đông Nam Á đương đại. Các cơ chế chuyên ngành nằm ngoài bộ máy ASEAN, trong đó có SEAMEO, vẫn duy trì cấu trúc và logic tổ chức riêng, nhưng hoạt động trong một môi trường khu vực mà chương trình nghị sự và chuẩn mực hợp tác của ASEAN góp phần định hình [41, 49, 52]. Trong môi trường đó, giáo dục giữ vị trí kép: là hợp phần của trụ cột Văn hóa - Xã hội, đồng thời hỗ trợ hội nhập kinh tế thông qua phát triển nguồn nhân lực có kỹ năng và các công cụ đối sánh trình độ. Vị trí kép này lý giải vì sao giáo dục từng bước trở thành một cấu phần ổn định của chương trình nghị sự khu vực. Để làm rõ nội dung và mức độ của nhu cầu hợp tác, cần tiếp tục xem xét đặc điểm của các hệ thống giáo dục quốc gia trong khu vực.

3.3. Đặc điểm hệ thống giáo dục ở Đông Nam Á

3.3.1. Cấu trúc hệ thống giáo dục của các quốc gia Đông Nam Á

Đông Nam Á là một khu vực có mức độ đa dạng cao về lịch sử phát triển, cấu trúc nhà nước, trình độ phát triển kinh tế và định hướng chính sách công. Sự đa dạng đó thể hiện khá rõ trong lĩnh vực giáo dục. Các nghiên cứu tổng quan về giáo dục Đông Nam Á đều nhấn mạnh rằng không thể nhìn nhận khu vực này là một không

gian giáo dục đồng nhất, mà luôn mang dấu ấn của sự khác biệt sâu về lịch sử, thể chế và ưu tiên phát triển giữa các quốc gia [80, 192].

Các quốc gia trong khu vực đều xây dựng hệ thống giáo dục quốc dân với các cấp học từ giáo dục mầm non, giáo dục phổ thông đến giáo dục đại học và giáo dục nghề nghiệp. Tuy nhiên, cách tổ chức hệ thống, thời lượng các cấp học, cơ quan quản lý và quy mô phát triển không hoàn toàn giống nhau. Vì vậy, khi xem xét giáo dục Đông Nam Á ở cấp khu vực, điều cần lưu ý trước hết không phải là tìm kiếm một mô hình chung cứng nhắc, mà là nhận diện các cấu trúc cơ bản và những khác biệt có ý nghĩa giữa các quốc gia [80, 145, 192].

Về tổ chức quản lý, mười quốc gia phân công cơ quan quản lý năm lĩnh vực giáo dục (chăm sóc và giáo dục mầm non, giáo dục bắt buộc, đào tạo nghề, giáo dục bậc cao và giáo dục cho người lớn) theo những mô hình khác nhau: Brunei, Indonesia và Lào tập trung phần lớn lĩnh vực ở cơ quan giáo dục trung ương, trong khi Campuchia, Malaysia, Philippines, Singapore, Thái Lan và Việt Nam phân công một số lĩnh vực cho các bộ, ủy ban hoặc cơ quan chuyên môn khác nhau [145]. Đào tạo nghề, giáo dục mầm non và giáo dục cho người lớn là những lĩnh vực có đầu mối phân tán rõ hơn, nên một chương trình khu vực trong các lĩnh vực này phải phối hợp với những cơ quan có vị trí, thẩm quyền và ưu tiên khác nhau, làm tăng chi phí điều phối và tạo ra tốc độ triển khai không đồng đều. Nhìn từ chủ nghĩa liên chính phủ, cấu trúc quản lý trong nước ảnh hưởng trực tiếp đến kênh tham gia và khả năng chuyển hóa cam kết khu vực của từng chính phủ; đặc điểm này góp phần lý giải vì sao hợp tác giáo dục ở Đông Nam Á thường sử dụng hội nghị cấp bộ trưởng, mạng lưới và trung tâm chuyên môn, thay vì một cơ quan điều hành thống nhất ở cấp khu vực.

Bảng 3.3. Tổng số năm học trong hệ thống giáo dục phổ thông ở Đông Nam Á

Cấu trúc chương trình	Tổng số năm	Quốc gia
6+3+3	12	Campuchia, Indonesia, Thái Lan
5+4+3	12	Việt Nam, Lào
6+4+2	12	Philippines, Singapore

Cấu trúc chương trình	Tổng số năm	Quốc gia
6+3+2	11	Malaysia
6+5	11	Brunei
5+4+2	11	Myanmar

Nguồn: UNESCO (2014), dẫn theo [145].

Ghi chú: Cấu trúc được tổng hợp theo nguồn UNESCO năm 2014 do OECD dẫn lại; một số quốc gia có thể đã điều chỉnh hệ thống sau thời điểm nguồn công bố. Bảng được dùng để minh họa mức độ đa dạng về cấu trúc, không xác nhận tình trạng hiện hành sau năm 2023.

Bảng 3.3 cho thấy khu vực tồn tại song song sáu kiểu cấu trúc giáo dục phổ thông, chia thành hai nhóm về tổng thời lượng là 12 năm và 11 năm; ngay trong cùng một tổng số năm, thời điểm chuyển cấp và độ dài từng cấp học cũng khác nhau giữa các nước. Khác biệt về cấu trúc năm học phản ánh lịch sử cải cách, di sản thể chế và ưu tiên phát triển riêng của từng quốc gia. Sự khác biệt này làm tăng nhu cầu đối sánh văn bằng, kết quả học tập và lộ trình chuyển tiếp giữa các hệ thống, nhất là trong bối cảnh khu vực hóa và quốc tế hóa giáo dục ngày càng phát triển [85, 124, 192]. Các công cụ hài hòa hóa "mềm", như khung tham chiếu trình độ, được thiết kế để tạo một hệ quy chiếu chung mà không buộc các nước phải đồng nhất cấu trúc hệ thống. Sự hình thành AQRF trên nền các thỏa thuận công nhận lẫn nhau, như đã phân tích ở mục 3.2.2, minh họa cho cách xử lý này.

Ở bậc đại học, Đông Nam Á cho thấy một bức tranh vừa mở rộng nhanh, vừa phân hóa rõ, trước hết ở quy mô hệ thống được phản ánh tại Bảng 3.4.

Bảng 3.4. Quy mô giáo dục đại học ở Đông Nam Á năm 2021

Quốc gia	Số cơ sở giáo dục đại học	Số lượng sinh viên (người)
Brunei	5	11.292
Campuchia	121	207.678
Indonesia	4.537	>7.000.000

Quốc gia	Số cơ sở giáo dục đại học	Số lượng sinh viên (người)
Lào	80	82.868
Malaysia	530	860.144
Myanmar	132	870.000
Philippines	1.943	3.589.484
Singapore	14	178.000
Thái Lan	154	2.003.993
Việt Nam	235	>2.000.000

Nguồn: [126].

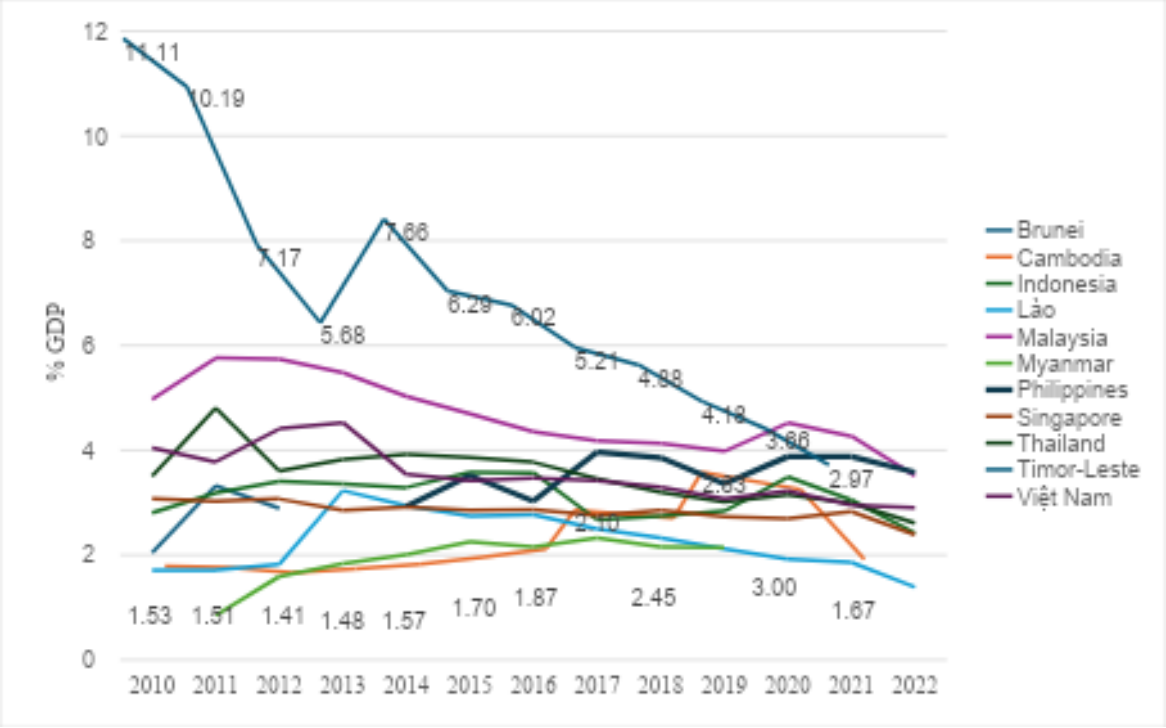
Ghi chú: Số liệu được sử dụng để minh họa quy mô hệ thống; định nghĩa cơ sở giáo dục đại học và phạm vi thống kê có thể khác nhau giữa các quốc gia.

Bảng 3.4 cho thấy chênh lệch rất lớn về quy mô giáo dục đại học năm 2021: Indonesia có 4.537 cơ sở với trên 7 triệu sinh viên, Philippines gần 3,6 triệu sinh viên, Việt Nam và Thái Lan trên 2 triệu, Malaysia và Myanmar khoảng 860–870 nghìn, trong khi Brunei chỉ có 5 cơ sở với hơn 11 nghìn sinh viên. Quy mô lớn cho thấy giáo dục đại học đã trở thành một lĩnh vực chính sách quan trọng của khu vực, gắn với phát triển nguồn nhân lực và năng lực cạnh tranh quốc gia [86, 126]; sự phân bố không đồng đều đồng thời làm tăng nhu cầu phối hợp, bởi khi người học và văn bằng dịch chuyển giữa các hệ thống có quy mô, chuẩn mực và năng lực khác nhau, bảo đảm chất lượng, công nhận văn bằng và chuyển đổi tín chỉ ngày càng cần những điểm tham chiếu chung [126, 149].

Từ góc độ cấu trúc, có thể thấy hệ thống giáo dục ở Đông Nam Á vừa chia sẻ một số nét nền tảng chung, vừa phản ánh những khác biệt sâu về mô hình tổ chức và năng lực phát triển. Chính sự kết hợp giữa các điểm tương đồng cơ bản và các khác biệt cấu trúc đó tạo nên bối cảnh thực tiễn ban đầu cho mọi nỗ lực phối hợp giáo dục ở cấp khu vực [80, 145, 192].

3.3.2. Đặc điểm nền của giáo dục ở Đông Nam Á

Dù rất đa dạng về cấu trúc và trình độ phát triển, giáo dục ở Đông Nam Á vẫn có thể nhận diện một số đặc điểm nền đáng chú ý. Trước hết, đây là khu vực mà giáo dục ngày càng được đặt vào vị trí quan trọng hơn trong chiến lược phát triển quốc gia. Trong bối cảnh toàn cầu hóa và kinh tế tri thức, giáo dục ngày càng được nhìn như một lĩnh vực gắn với phát triển nguồn nhân lực, năng lực cạnh tranh và khả năng thích ứng của nền kinh tế [81, 83, 148]. Nhiều nghiên cứu về giáo dục Đông Nam Á cũng cho thấy giáo dục được đặt trong mối liên hệ nhiều hơn với các mục tiêu phát triển dài hạn, chứ không chỉ được xem như một lĩnh vực phúc lợi xã hội đơn thuần [80, 126, 192]. Mức độ ưu tiên đó trước hết thể hiện qua đầu tư công cho giáo dục, được phản ánh tại Hình 3.2.



Hình 3.2. Chi tiêu công cho giáo dục ở Đông Nam Á giai đoạn 2010–2022 (% GDP)

Nguồn: [204].

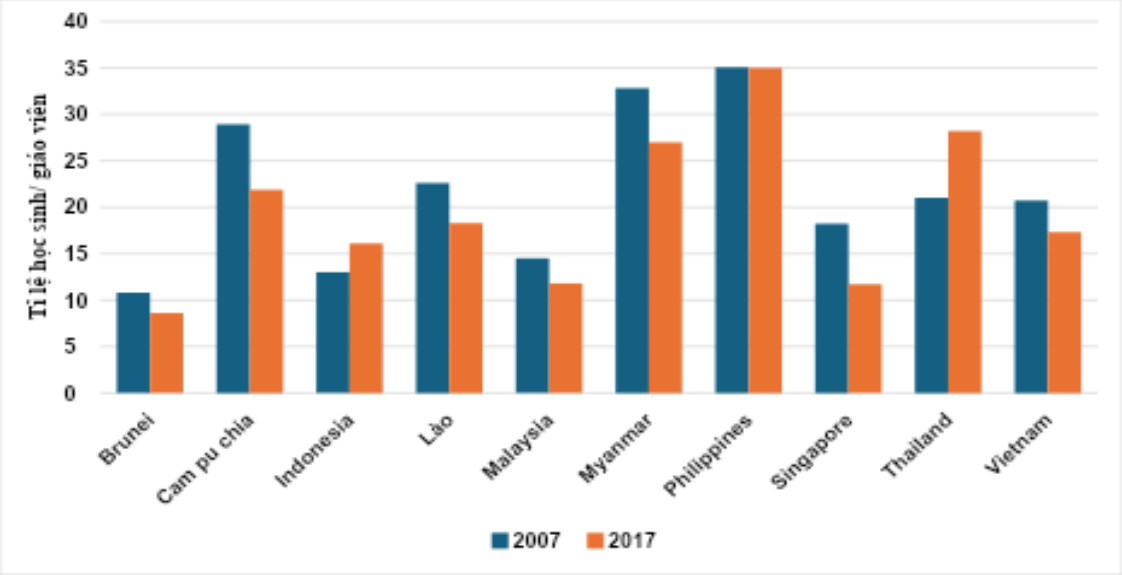
Ghi chú: Dữ liệu mới nhất của Brunei vào năm 2016, của Myanmar vào năm 2019, của Campuchia và Timor-Leste vào năm 2021.

Hình 3.2 cho thấy phần lớn các nước dành 2–5% GDP cho giáo dục trong giai đoạn 2010–2022: Việt Nam và Malaysia thường thuộc nhóm có tỷ trọng cao,

Campuchia và Lào thuộc nhóm thấp, Singapore có tỷ trọng thấp hơn dù giá trị tuyệt đối lớn nhờ quy mô kinh tế, còn Timor-Leste biến động mạnh từ trên 11% xuống dưới 4%. Các quốc gia đều dành nguồn lực công cho giáo dục nhưng không cùng xuất phát từ một nền nguồn lực tương đương [80, 145, 192]; vì tỷ trọng GDP chỉ phản ánh mức ưu tiên tương đối và cùng một tỷ trọng có thể tương ứng với mức chi trên mỗi người học rất khác nhau, khoảng cách nguồn lực thực tế còn sâu hơn chênh lệch trên biểu đồ. Đây là một cơ sở thực tiễn của các hoạt động chia sẻ kinh nghiệm, hỗ trợ kỹ thuật, đào tạo và huy động nguồn lực thông qua hợp tác khu vực.

Cơ cấu chi tiêu công theo cấp học cũng khác nhau rõ giữa các quốc gia: ở Campuchia, Lào và Timor-Leste, giáo dục tiểu học chiếm tỷ trọng lớn; tỷ trọng dành cho giáo dục mầm non nhìn chung còn thấp; phần dành cho giáo dục đại học cao hơn ở những hệ thống có quy mô giáo dục đại học lớn hơn [204]. Cơ cấu này phản ánh các giai đoạn và ưu tiên phát triển khác nhau của từng hệ thống: trong điều kiện nguồn lực hạn chế, ưu tiên phổ cập giáo dục cơ bản làm giảm dư địa đầu tư cho giáo dục mầm non, giáo dục đại học hoặc các lĩnh vực chuyên môn khác. Sự khác biệt này xuất hiện trở lại trong danh mục những vấn đề mà các thiết chế khu vực xác định cần phối hợp hành động tại mục 3.4.3; không đồng đều về cơ cấu chi tiêu vì vậy là một căn cứ thực tiễn của nhu cầu hợp tác, chia sẻ nguồn lực và hỗ trợ năng lực trong giáo dục khu vực.

Nguồn lực tài chính mới chỉ là một phương diện của điều kiện phát triển giáo dục. Phương diện thứ hai là đội ngũ giáo viên, được phản ánh qua tỷ lệ học sinh – giáo viên ở giáo dục trung học tại Hình 3.3.



Hình 3.3. Tỷ lệ học sinh – giáo viên ở giáo dục trung học tại Đông Nam Á, 2007 và 2017

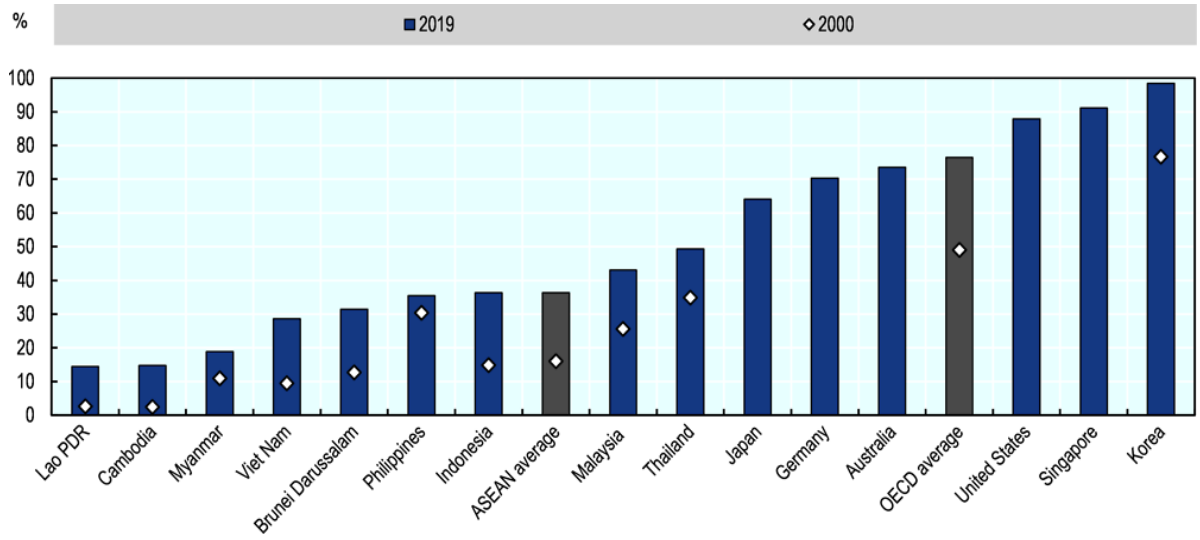
Nguồn: [65].

Ghi chú: Số liệu cấp trung học theo cơ sở dữ liệu ASEANstats, dẫn lại từ [65]. Cột 2017 dùng số liệu mới nhất có được tại thời điểm công bố: Brunei và Lào năm 2016, Thái Lan năm 2015, Philippines năm 2009. Các chỉ số được sử dụng để nhận diện xu hướng và chênh lệch tương đối giữa các quốc gia, không thay thế đánh giá đầy đủ về chất lượng đội ngũ hoặc kết quả học tập.

Trong dữ liệu thể hiện ở Hình 3.3, Brunei có tỷ lệ học sinh - giáo viên thấp, trong khi Campuchia, Myanmar và Philippines thuộc nhóm cao hơn [65]. Trật tự tương đối giữa các quốc gia nhìn chung ít thay đổi trong giai đoạn được phản ánh.

Dữ liệu cho thấy cải thiện về điều kiện đội ngũ không đồng nghĩa với sự hội tụ nhanh giữa các hệ thống. Tỷ lệ này là chỉ báo về áp lực nhân lực và điều kiện tổ chức lớp học; sự khác biệt kéo dài của nó cho thấy năng lực bảo đảm đội ngũ không đồng đều [80, 126, 192]. Cải thiện chỉ báo này đòi hỏi đào tạo, tuyển dụng và duy trì giáo viên trong thời gian dài, nhất là ở các hệ thống có nguồn lực hạn chế; vì vậy phát triển đội ngũ giáo viên trở thành một lĩnh vực phù hợp cho chia sẻ kinh nghiệm, đào tạo chuyên môn và hỗ trợ kỹ thuật ở cấp khu vực, đồng thời đòi hỏi các chương trình khu vực phải tính đến điều kiện xuất phát khác nhau của từng quốc gia.

Mở rộng tiếp cận trong khi vẫn phải bảo đảm chất lượng là bài toán chung của giáo dục phổ thông khu vực. Ở giáo dục đại học, bài toán này tiếp tục thể hiện qua chỉ báo về quy mô tiếp cận tại Hình 3.4 và chỉ báo về trình độ tích lũy của dân số trưởng thành.



Hình 3.4. Tổng tỷ lệ nhập học giáo dục đại học ở Đông Nam Á và một số nước phát triển, 2000 và 2019

Nguồn: [145].

Ghi chú: Tổng tỷ lệ nhập học được tính bằng tổng số người học ở bậc giáo dục đại học, không phân biệt tuổi, chia cho quy mô dân số thuộc nhóm tuổi năm năm ngay sau độ tuổi kết thúc trung học phổ thông. Mức trung bình ASEAN và OECD được tính trên các quốc gia có dữ liệu ở từng năm; vì vậy, thành phần quốc gia có thể thay đổi giữa các thời điểm.

Hình 3.4 cho thấy tổng tỷ lệ nhập học giáo dục đại học của mọi quốc gia có dữ liệu đều tăng trong giai đoạn 2000–2019, nhưng với điểm xuất phát và tốc độ rất khác nhau: Singapore ở nhóm cao; Thái Lan, Malaysia, Indonesia, Việt Nam và Philippines ở nhóm giữa; Campuchia, Lào và Myanmar ở nhóm thấp; mức trung bình ASEAN năm 2019 vẫn thấp hơn đáng kể mức trung bình OECD. Đại chúng hóa giáo dục đại học vì vậy là xu thế chung nhưng khoảng cách giữa các nước không tự động thu hẹp lại [86, 126, 149]. Từ góc độ chức năng, quy mô nhập học tăng làm gia tăng dòng dịch chuyển sinh viên và nhu cầu công nhận kết quả học tập xuyên biên giới, phù hợp với nhận định về lan tỏa giữa thị trường lao động, dịch chuyển nhân lực và

giáo dục; song sự phân hóa về năng lực khiến hợp tác khu vực khó dựa trên cam kết đồng nhất, nhờ đó mà củng cố được vai trò của mạng lưới tự nguyện và chuẩn tham chiếu linh hoạt.

Khác với tỷ lệ nhập học phản ánh dòng người học hiện tại, tỷ lệ dân số từ 25 tuổi trở lên có trình độ giáo dục đại học phản ánh lượng tích lũy vốn nhân lực trình độ cao của dân số trưởng thành và vì vậy thay đổi chậm: Singapore dẫn đầu với khoảng cách lớn, tăng từ dưới 30% lên trên 50% trong giai đoạn 2005–2022, trong khi phần lớn các nước còn lại nằm trong khoảng 5–30% và một số nước duy trì tỷ lệ một chữ số trong phần lớn giai đoạn [204]. Khoảng cách này là kết quả của nhiều thập niên phát triển và có thể tiếp tục tồn tại ngay cả khi tỷ lệ nhập học dần cải thiện; hàm ý đối với hợp tác khu vực là các mục tiêu về phát triển nguồn nhân lực có kỹ năng cao cần những khuôn khổ ổn định, duy trì qua nhiều chu kỳ kế hoạch, thay vì chỉ dựa vào các dự án ngắn hạn.

Bảng 3.5. Sự hiện diện của các cơ sở giáo dục đại học Đông Nam Á trong QS và THE công bố năm 2023

Quốc gia	Bảng xếp hạng QS (số trường – vị trí trường được xếp hạng cao nhất)	Bảng xếp hạng THE (số trường – vị trí trường được xếp hạng cao nhất)
Brunei	2 (387)	2 (401-500)
Indonesia	26 (237)	33 (801-1.000)
Malaysia	28 (65)	26 (251-300)
Philippines	5 (404)	14 (1.001-1.200)
Singapore	4 (8)	2 (19)
Thái Lan	13 (211)	27 (601-800)
Việt Nam	5 (514)	6 (601-800)

Nguồn: NCS tổng hợp lại theo số liệu QS và THE được dẫn trong [15].

Ghi chú: QS và THE sử dụng hệ tiêu chí và phương pháp xếp hạng khác nhau; bảng chỉ dùng để nhận diện mức độ hiện diện tương đối của các cơ sở giáo dục đại học, không thay thế đánh giá toàn diện về chất lượng hệ thống.

Bảng 3.5 cho thấy mức hiện diện rất khác nhau của các hệ thống giáo dục đại học Đông Nam Á trong hai bảng xếp hạng QS và THE công bố năm 2023: Singapore có ít trường được xếp hạng nhưng giữ vị trí cao nhất khu vực, Malaysia có số trường xuất hiện nhiều nhất, Indonesia và Thái Lan có số trường đáng kể nhưng vị trí cao nhất thấp hơn, Việt Nam, Philippines và Brunei hiện diện hạn chế, còn Campuchia, Lào và Myanmar không xuất hiện [15]. Điều bảng cho thấy là giáo dục đại học Đông Nam Á quốc tế hóa theo nhiều tốc độ [126, 149, 192], tạo ra hệ quả kép trong hợp tác liên chính phủ: các nước có năng lực thấp hơn có động lực tham gia mạng lưới và chuẩn tham chiếu chung để học hỏi, nhưng khoảng cách năng lực lại làm giảm tính khả thi của những cam kết đồng nhất, nên hợp tác có xu hướng dựa vào công cụ tự nguyện và lộ trình phù hợp với mức độ sẵn sàng của từng hệ thống.

Sự không đồng đều nói trên không chỉ thể hiện ở cấp hệ thống và cơ sở đào tạo, mà còn ở chính kết quả học tập của người học. Chương trình Đánh giá kết quả học tập của học sinh tiểu học khu vực Đông Nam Á (SEA-PLM) chu kỳ 2019, được thực hiện tại sáu quốc gia, cho thấy tỷ lệ học sinh lớp 5 đạt các chuẩn năng lực cơ bản về đọc hiểu, viết và toán chênh lệch rất lớn giữa các nước tham gia [199]. Đây là bằng chứng định lượng trực tiếp, do chính các thiết chế khu vực tạo ra về khoảng cách chất lượng giáo dục bên trong Đông Nam Á; đồng thời, bản thân sự ra đời của một chương trình đánh giá chung như SEA-PLM cũng cho thấy các quốc gia trong khu vực đã bắt đầu cần đến những thước đo chung để nhận diện và xử lý khoảng cách đó [199].

Nhìn tổng thể, các chỉ báo từ Hình 3.2 đến Hình 3.4 và Bảng 3.5 cho thấy giáo dục Đông Nam Á vận động theo hai xu hướng đồng thời: mở rộng tiếp cận, quốc tế hóa và tăng cường kết nối, trong khi vẫn duy trì sự phân tầng về nguồn lực, năng lực và kết quả [85, 86, 192]. Sự song hành này vừa tạo ra nhu cầu hợp tác, vừa khiến khu vực hóa giáo dục phải chấp nhận nhiều tốc độ và mức độ tham gia khác nhau. Ở giáo dục đại học, xu hướng quốc tế hóa thể hiện qua trao đổi học thuật, liên kết nghiên cứu và sự gia tăng vai trò của các chuẩn tham chiếu quốc tế [89, 90, 124].

Từ các phân tích trên, có thể thấy giáo dục ở Đông Nam Á vừa có một số đặc điểm chung ở cấp khu vực, vừa duy trì khác biệt đáng kể về cấu trúc hệ thống, nguồn

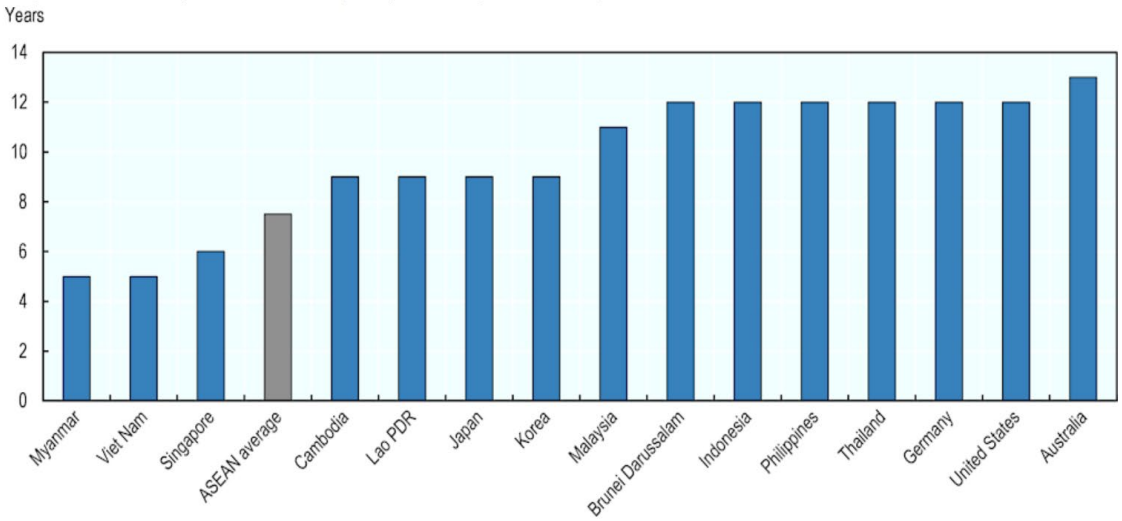
lực, năng lực thể chế và mức độ phát triển giữa các quốc gia [80, 85, 192]. Chính sự đan xen giữa điểm chung và khác biệt tạo nên một không gian giáo dục đa dạng, là nền tảng để xem xét những thách thức và động lực của hợp tác giáo dục khu vực ở mục tiếp theo.

3.4. Nhu cầu và động lực hợp tác giáo dục ở khu vực Đông Nam Á

Hai mục trên đã xác định vị trí của giáo dục trong bức tranh hội nhập khu vực và làm rõ tính đa dạng, không đồng đều của các hệ thống giáo dục Đông Nam Á. Mục này tập trung vào nền tảng thực tiễn trực tiếp của đối tượng nghiên cứu, đó là nhu cầu hợp tác phát sinh từ chính khu vực Đông Nam Á và bổ sung cho các trường hợp tham chiếu ngoài khu vực đã trình bày tại mục 3.1. Trên nền tảng đó, mục này phân tích nhu cầu và động lực của hợp tác giáo dục ở cấp khu vực theo ba bước: trước hết là những vấn đề và thách thức chung mà từng quốc gia khó có thể xử lý hiệu quả nếu chỉ hành động riêng lẻ; tiếp đó là các xu hướng phát triển cho thấy ưu tiên giáo dục của các quốc gia ngày càng xích lại gần nhau; cuối cùng là sự hội tụ của các động lực bên ngoài và bên trong thành nhu cầu hợp tác xuất phát từ chính các quốc gia trong khu vực, được các thiết chế khu vực nhận diện và chuyển thành chương trình nghị sự.

3.4.1. Những vấn đề và thách thức của giáo dục khu vực

Với cấu trúc và một số đặc điểm nền của giáo dục ở Đông Nam Á đã phân tích ở mục 3.3, phần này tập trung vào những vấn đề và thách thức nổi bật hơn, qua đó làm rõ vì sao giáo dục ngày càng trở thành một lĩnh vực có nhu cầu hợp tác ở cấp khu vực. Điểm cần nhấn mạnh là bối cảnh khu vực không chỉ được tạo nên bởi những tiến bộ giáo dục, mà còn bởi các khoảng cách, sức ép và yêu cầu thích ứng mà từng quốc gia khó có thể xử lý hiệu quả nếu chỉ hành động riêng lẻ [126, 144]. Các phân tích gần đây về giáo dục và kỹ năng ở Đông Nam Á cũng cho thấy nhiều thách thức hiện nay đã mang tính khu vực rõ hơn trước [126, 145].



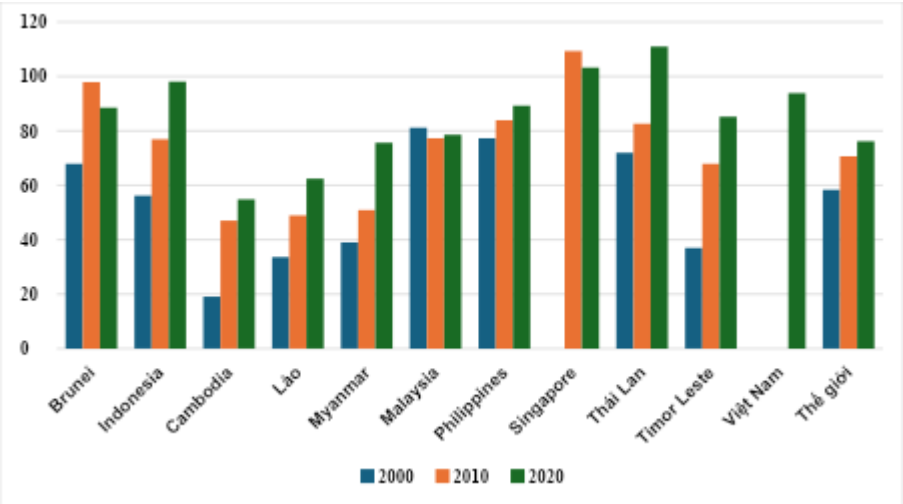
Hình 3.5. Số năm giáo dục miễn phí và bắt buộc theo khuôn khổ pháp lý ở Đông Nam Á và một số nước OECD đến năm 2022

Nguồn: [145].

Ghi chú: Hình thể hiện số năm giáo dục miễn phí và bắt buộc được bảo đảm trong khuôn khổ pháp lý của từng quốc gia tính đến năm 2022, theo cách trình bày của OECD (Hình 3.1 trong [145]), không phải thống kê cập nhật về pháp luật giáo dục của từng nước. Đơn vị tính là năm; cột màu xám biểu thị mức trung bình của ASEAN.

Hình 3.5 cho thấy khoảng biến thiên rộng về số năm giáo dục miễn phí và bắt buộc được luật hóa tính đến năm 2022: Myanmar và Việt Nam 5 năm, Singapore 6 năm, Campuchia và Lào 9 năm, Malaysia 11 năm, trong khi Brunei, Indonesia, Philippines và Thái Lan đạt 12 năm. Như vậy, mức trung bình ASEAN thấp hơn mức phổ biến của nhóm nước OECD được đối chiếu. Số năm học được luật hóa phản ánh mức cam kết pháp lý của nhà nước đối với quyền học tập, nên khác biệt này cho thấy nền tảng pháp lý của giáo dục khu vực không đồng đều và có thể góp phần tạo ra những khoảng cách dài hạn trong tích lũy vốn nhân lực [80, 192]. Đây đồng thời là lĩnh vực thuộc thẩm quyền lập pháp quốc gia, nên hợp tác khu vực khó can thiệp trực tiếp vào nội dung cam kết; phương thức khả thi hơn là xác lập mục tiêu chung mang tính khuyến khích, chia sẻ kinh nghiệm và hỗ trợ năng lực. Chỉ báo này vì vậy minh họa giới hạn mà nguyên tắc không can thiệp đặt ra đối với các cơ chế hợp tác giáo dục.

Ở cấp tiểu học, tổng tỷ lệ nhập học tại các mốc 2000, 2010 và 2020 ở hầu hết các quốc gia đều nằm quanh hoặc trên 100% [204]; vì tổng tỷ lệ nhập học tính cho học sinh ở mọi lứa tuổi nên chỉ số này không đồng nhất với tỷ lệ nhập học đúng độ tuổi, song vẫn cho thấy giáo dục tiểu học là cấp học có mức hội tụ cao nhất về quy mô tiếp cận trong khu vực [80, 145]. Khi sự khác biệt về tuyển sinh tiểu học thu hẹp, vấn đề hợp tác dần hướng nhiều hơn tới chất lượng học tập, duy trì người học và nhóm còn bị loại trừ, thay vì chỉ tập trung vào mở rộng quy mô; sự thay đổi đó giúp lý giải sự xuất hiện của các sáng kiến khu vực như SEA-PLM, trong đó các quốc gia cùng xây dựng thước đo để nhận diện kết quả học tập.



Hình 3.6. Tổng tỷ lệ nhập học trung học ở Đông Nam Á và thế giới (%)

Nguồn: World Bank, chỉ báo SE.SEC.ENRR, bản lưu WDI tháng 5/2024 [204].

Ghi chú: Trung học bao gồm trung học cơ sở và trung học phổ thông. Các mốc so sánh là 2000, 2010 và 2020; số liệu thay thế gồm: năm 2001 cho Philippines, Thái Lan và Timor-Leste tại mốc 2000; năm 2008 cho Campuchia và 2009 cho Philippines tại mốc 2010; năm 2018 cho Myanmar tại mốc 2020. Singapore không có cột tại mốc 2000; Việt Nam chỉ có cột tại mốc 2020. Tổng tỷ lệ nhập học tính cả học sinh ngoài độ tuổi chính thức nên có thể vượt 100%.

Hình 3.6 cho thấy tổng tỷ lệ nhập học trung học mở rộng ở hầu hết các quốc gia qua ba mốc 2000, 2010 và 2020, một số nước đạt hoặc vượt mức 90–100% ở mốc cuối, nhưng mức phân tán giữa các nước rộng hơn cấp tiểu học: những quốc gia có điểm xuất phát thấp đã cải thiện nhưng chưa bắt kịp nhóm dẫn đầu. Mức độ hội tụ

của khu vực vì vậy giảm khi đi lên cấp học cao hơn: duy trì người học ở trung học đòi hỏi nguồn lực gia đình, mạng lưới trường lớp và khả năng giảm chi phí cơ hội, nên khoảng cách giữa các nước phản ánh trực tiếp hơn chênh lệch điều kiện phát triển [126, 144]. Đối với chương trình nghị sự khu vực, điều này có nghĩa mục tiêu chung khó được đặt ở một ngưỡng và lộ trình duy nhất cho mọi quốc gia; các cơ chế hợp tác phải chấp nhận mức độ sẵn sàng và tiến độ khác nhau.

Xét về trình độ học vấn tích lũy, tỷ lệ dân số từ 25 tuổi trở lên đã hoàn thành trung học phổ thông trong giai đoạn 2000–2022 cho thấy trật tự phân tầng rõ: Singapore giữ mức cao nhất, một số quốc gia đạt khoảng 60–70%, nhóm giữa dao động quanh 30–40%, còn nhóm thấp nhất ở dưới 20% trong phần lớn giai đoạn; hầu hết các nước đều tăng nhưng khoảng cách giữa nhóm đầu và nhóm cuối vẫn lớn [204]. Chỉ báo này cho thấy khác biệt của giáo dục khu vực không chỉ nằm ở khả năng đưa người học vào hệ thống, mà còn ở khả năng duy trì và hoàn thành lộ trình học tập [126, 144]. Tỷ lệ hoàn thành trung học phổ thông chênh lệch sâu dẫn tới cơ cấu trình độ của lực lượng lao động không đồng đều, qua đó ảnh hưởng đến khả năng thực hiện các mục tiêu dịch chuyển lao động có kỹ năng đã phân tích ở mục 3.2.2; việc công nhận trình độ lẫn nhau chỉ phát huy hiệu quả khi các hệ thống có năng lực đào tạo và cơ sở đối sánh đủ rõ. Chỉ báo này vì vậy nối trực tiếp bài toán giáo dục phổ thông với hội nhập kinh tế khu vực.

Từ các phân tích trên có thể nhận định giáo dục ở Đông Nam Á đã đạt được những tiến bộ rõ về mở rộng tiếp cận, nhưng những khác biệt về duy trì học tập và mức độ hoàn thành vẫn là một thách thức lớn của khu vực. Các báo cáo gần đây cũng nhấn mạnh rằng bài toán kỹ năng, chất lượng và khả năng hoàn thành học tập tiếp tục là một thách thức khu vực, chứ không chỉ là vấn đề riêng lẻ của từng quốc gia [145].

Một thách thức khác là sự chênh lệch kéo dài về nguồn lực và năng lực thể chế giữa các hệ thống giáo dục trong khu vực [80, 126]. Những khác biệt về mức đầu tư, đội ngũ giáo viên, quy mô giáo dục đại học và năng lực quản trị khiến nhiều quốc gia phải đối mặt với bài toán cải cách giáo dục, đồng thời với vấn đề năng lực thực hiện cải cách [126, 149]. Ở bình diện rộng hơn, các nghiên cứu về giáo dục Đông Nam Á

và giáo dục đại học khu vực cũng chỉ ra sự phát triển không đồng đều này là một trong những đặc điểm bền vững nhất của khu vực [80, 192].

Những thách thức đó càng trở nên rõ hơn trong bối cảnh khu vực cùng lúc phải đối mặt với nhiều sức ép mới. Nhu cầu nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, thích ứng với chuyển đổi số, phát triển kỹ năng cho nền kinh tế mới, tăng cường năng lực giáo viên và cải thiện khả năng chống chịu của hệ thống giáo dục đã trở thành những vấn đề ở tầm khu vực chứ không còn là vấn đề riêng của từng quốc gia. OECD nhận định phục hồi và phát triển kỹ năng đã nổi lên như một thách thức rõ rệt của Đông Nam Á sau COVID-19 [145]. OECD cũng nhấn mạnh nhu cầu xây dựng các hệ thống giáo dục có khả năng phản ứng và thích ứng tốt hơn trước những thay đổi nhanh của môi trường phát triển [144]. Ở cấp độ toàn cầu, UNESCO đặt trọng tâm vào vai trò của năng lực lãnh đạo giáo dục khi các hệ thống giáo dục phải xử lý đồng thời nhiều sức ép mới [197].

Từ đó có thể thấy giáo dục ở Đông Nam Á đứng trước những vấn đề riêng lẻ của từng quốc gia, đồng thời ngày càng chịu tác động của các áp lực phát triển có tính khu vực [106, 108, 145]. Trong một bối cảnh vừa tồn tại chênh lệch đáng kể về nguồn lực và năng lực thể chế, vừa gia tăng yêu cầu về chất lượng, kỹ năng và khả năng thích ứng, hợp tác giáo dục ngày càng trở thành một nhu cầu thực tiễn rõ hơn ở cấp khu vực [85, 121, 146]. Tuy nhiên, nhu cầu đó không chỉ bắt nguồn từ các thách thức và khoảng cách hiện có, mà còn gắn với việc các quốc gia trong khu vực ngày càng chia sẻ một số định hướng và ưu tiên phát triển giáo dục tương đối gần nhau.

3.4.2. Xu hướng phát triển giáo dục và sự hội tụ ưu tiên giữa các quốc gia

Bên cạnh những đặc điểm và thách thức chung đã nêu, giáo dục ở Đông Nam Á còn đang vận động theo một số xu hướng phát triển tương đối rõ. Việc nhận diện các xu hướng này có ý nghĩa vì nó cho thấy giáo dục khu vực không những đối mặt với các vấn đề trước mắt, mà còn đang hình thành các ưu tiên phát triển ngày càng gần nhau hơn. Chính điều đó góp phần tạo nên nền tảng thực tiễn cho hợp tác giáo dục ở cấp khu vực [80, 145].

Trước hết, giáo dục được đặt ở vị trí quan trọng trong chiến lược phát triển của các quốc gia Đông Nam Á. Trong bối cảnh cạnh tranh toàn cầu, chuyển đổi kinh tế và yêu cầu nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, giáo dục được xem là một công cụ chiến lược cho phát triển dài hạn, đồng thời trở thành công cụ phát triển kinh tế và thực hiện các mục tiêu phúc lợi xã hội [80, 83, 148]. Vì vậy, nhiều nước cùng nhấn mạnh các ưu tiên như nâng cao chất lượng, phát triển nguồn nhân lực, mở rộng giáo dục đại học và giáo dục nghề nghiệp, thúc đẩy đổi mới sáng tạo và tăng cường năng lực hội nhập quốc tế của hệ thống giáo dục [80, 145].

Cùng với đó, giáo dục trong khu vực phải đáp ứng các yêu cầu của nền kinh tế tri thức và môi trường cạnh tranh quốc tế. Trong giáo dục đại học, xu hướng mở rộng quy mô tiếp tục song hành với áp lực nâng cao chất lượng, đẩy mạnh nghiên cứu và tăng cường quốc tế hóa. Các nghiên cứu về khu vực hóa giáo dục đại học ở Đông Nam Á cho thấy nhiều nước trong khu vực đang cùng theo đuổi các mục tiêu như nâng cao vị thế cơ sở giáo dục đại học, mở rộng liên kết học thuật, thúc đẩy dịch chuyển sinh viên và tăng cường khả năng hội nhập với các chuẩn mực quốc tế [85, 86, 124]. Báo cáo về hiện trạng giáo dục đại học Đông Nam Á cũng cho thấy sự phát triển giáo dục của khu vực gắn nhiều hơn với các yêu cầu về chất lượng, kỹ năng, quản trị và kết nối khu vực [126, 149].

Một xu hướng trở nên rõ hơn trong những năm gần đây là sự nổi lên của chuyển đổi số, phát triển kỹ năng và tăng cường khả năng thích ứng của hệ thống giáo dục. Sau đại dịch COVID-19, các yêu cầu về phục hồi học tập, phát triển kỹ năng cho bối cảnh mới, nâng cao năng lực giáo viên và tăng cường tính chống chịu của hệ thống giáo dục được coi trọng [144, 145, 197]. Điều này cho thấy các ưu tiên phát triển giáo dục ở Đông Nam Á không phải bất biến, mà đang dịch chuyển theo hướng vừa theo đuổi các mục tiêu dài hạn, vừa thích ứng với những sức ép mới của bối cảnh khu vực và toàn cầu.

Mặc dù các quốc gia Đông Nam Á khác nhau đáng kể về trình độ phát triển, nguồn lực, cấu trúc hệ thống và năng lực thể chế, giữa họ vẫn xuất hiện một số ưu tiên tương đồng. Khu vực không tiến tới một mô hình giáo dục đồng nhất, nhưng chia

sẻ nhiều hơn các mối quan tâm về chất lượng, kỹ năng, giáo dục đại học, giáo dục nghề nghiệp, quốc tế hóa và khả năng thích ứng [85, 126, 192]. Ở cấp khu vực, các văn kiện về giáo dục, giáo dục đại học và phát triển nguồn nhân lực phản ánh xu hướng này, cho thấy giáo dục đã có vị trí rõ hơn trong chương trình nghị sự chung [49, 55, 59].

Tuy vậy, những điểm gần nhau về ưu tiên phát triển không xóa đi sự đa dạng của giáo dục Đông Nam Á. Ngược lại, khu vực này vẫn vận hành trong trạng thái vừa chia sẻ một số mục tiêu phát triển chung, vừa duy trì khác biệt đáng kể ở cấp quốc gia [80, 85, 192]. Chính vì vậy, hợp tác giáo dục khu vực ở Đông Nam Á không phát triển theo logic đồng nhất hóa, mà theo logic phối hợp "mềm", học hỏi lẫn nhau và từng bước hình thành các điểm tham chiếu chung [41, 85, 106]. Cách hiểu này cũng phù hợp với các phân tích rộng hơn về hợp tác khu vực ở Đông Nam Á, vốn nhấn mạnh đồng thuận và phối hợp nhiều hơn là hội nhập cưỡng chế [41, 108, 146].

Từ đó có thể thấy các xu hướng phát triển giáo dục ở Đông Nam Á có ý nghĩa đối với hợp tác khu vực ở ba phương diện. Thứ nhất, giữa các quốc gia đã xuất hiện những mối quan tâm chung đủ rõ để tạo nền cho hợp tác. Thứ hai, giáo dục trở thành lĩnh vực thuận lợi cho việc hình thành ngôn ngữ chính sách chung, dù mức độ thể chế hóa và năng lực thực hiện còn khác nhau. Thứ ba, sự kết hợp giữa ưu tiên ngày càng gần nhau với chênh lệch lớn về nguồn lực và năng lực tạo ra nhu cầu chia sẻ kinh nghiệm, hỗ trợ kỹ thuật và xây dựng điểm tham chiếu chung [85, 126, 192].

3.4.3. Động lực và nhu cầu hợp tác giáo dục của khu vực

Nhu cầu hợp tác giáo dục ở Đông Nam Á được nuôi dưỡng đồng thời bởi các động lực bên ngoài và bên trong khu vực. Về phía bên ngoài, toàn cầu hóa làm gia tăng tính liên thông của các nền kinh tế và thị trường lao động, khiến chính sách giáo dục của từng quốc gia chịu tác động nhiều hơn của các chuẩn mực và dòng chảy vượt biên giới [81]; hợp tác quốc tế về giáo dục trở thành một thực tiễn phổ biến trên thế giới, với sự tham gia của các tổ chức quốc tế, các khuôn khổ khu vực và các mạng lưới học thuật [82, 198, 203]; sức ép cạnh tranh về khoa học, công nghệ trong nền kinh tế tri thức buộc các quốc gia phải liên tục nâng cấp năng lực nguồn nhân lực của

mình [83]. Ba dòng động lực này không riêng có ở Đông Nam Á, nhưng tác động của chúng lên một khu vực có chênh lệch phát triển sâu như Đông Nam Á đặc biệt mạnh: các quốc gia đi sau chịu sức ép bắt kịp, trong khi các quốc gia đi trước chịu sức ép duy trì vị thế trong cạnh tranh toàn cầu.

Về phía bên trong, động lực quan trọng nhất là tiến trình hội nhập khu vực đã phân tích ở mục 3.2. Sự ra đời của Cộng đồng ASEAN năm 2015 đặt giáo dục vào vị trí kép trong kiến trúc hội nhập: hợp phần của trụ cột Văn hóa – Xã hội và hạ tầng nhân lực của trụ cột Kinh tế [49, 52]. Yêu cầu dịch chuyển lao động có kỹ năng, công nhận trình độ lẫn nhau và thu hẹp khoảng cách phát triển tạo ra nhu cầu hợp tác giáo dục: các quốc gia cần những khuôn khổ chung về trình độ, chất lượng và kỹ năng để phục vụ các mục tiêu kinh tế – xã hội cụ thể [53, 118, 131]. Nhu cầu phát triển nguồn nhân lực cho công nghiệp hóa và chuyển đổi cơ cấu kinh tế tiếp tục là động lực bền vững thường xuyên được nêu trong các văn kiện của khu vực [50, 57, 59].

Điều đáng chú ý về mặt thực chứng là nhu cầu hợp tác nói trên không chỉ được suy ra từ các số liệu thống kê, mà đã được chính các thiết chế của khu vực nhận diện và đưa vào chương trình nghị sự. Bằng chứng tiêu biểu là việc Tổ chức Bộ trưởng Giáo dục các nước Đông Nam Á (SEAMEO) thông qua bảy lĩnh vực ưu tiên của giáo dục Đông Nam Á cho giai đoạn 2015–2035, bao gồm: (i) phổ cập chăm sóc và giáo dục mầm non; (ii) xóa bỏ các rào cản đối với giáo dục hòa nhập; (iii) tăng cường khả năng chống chịu của giáo dục trước các tình huống khẩn cấp; (iv) thúc đẩy giáo dục nghề nghiệp và đào tạo kỹ thuật; (v) đổi mới công tác đào tạo giáo viên; (vi) hài hòa hóa giáo dục đại học và nghiên cứu; và (vii) xây dựng chương trình giáo dục cho thế kỷ XXI [160]. Danh mục này do chính các bộ trưởng giáo dục của khu vực xác định trên cơ sở các nghiên cứu dự báo, nên có thể xem là sự nhận diện chính thức của khu vực về những thách thức chung và các lĩnh vực cần phối hợp hành động. Đối chiếu với các phân tích ở mục 3.3 và các tiểu mục trên, bảy ưu tiên phản ánh khá rõ các khoảng cách về tiếp cận, chất lượng, kỹ năng và năng lực hệ thống của giáo dục khu vực. Kế hoạch chiến lược SEAMEO 2021–2030 tiếp tục kế thừa và cập nhật các ưu

tiên đó trong bối cảnh hậu COVID-19 và chuyển đổi số, cho thấy tính liên tục của nhu cầu hợp tác được khu vực tự xác định [161].

Quan điểm chung của khu vực về hợp tác giáo dục còn được thể hiện nhất quán trong hệ văn kiện của ASEAN. Hiến chương ASEAN (2007) xác định phát triển nguồn nhân lực thông qua hợp tác chặt chẽ hơn về giáo dục và học tập suốt đời là một trong các mục đích của Hiệp hội [48]; Kế hoạch tổng thể Cộng đồng Văn hóa – Xã hội ASEAN đặt giáo dục ở vị trí trung tâm của phát triển con người [49]; các kế hoạch công tác ASEAN về giáo dục giai đoạn 2011–2015, 2016–2020 và 2021–2025 cụ thể hóa định hướng đó thành các lĩnh vực ưu tiên và hoạt động chung [50, 55, 59]; Tuyên bố Kuala Lumpur về giáo dục đại học (2015) và Tuyên bố ASEAN về phát triển nguồn nhân lực cho một thế giới việc làm đang thay đổi (2020) tiếp tục khẳng định vai trò của giáo dục và kỹ năng đối với hội nhập khu vực [54, 57]. Sự nhất quán này cho thấy các quốc gia thành viên chia sẻ nhận thức chung về vai trò của giáo dục đối với hội nhập và có sự hội tụ về nhu cầu hợp tác, dù vẫn khác nhau về năng lực và ưu tiên cụ thể; đó chính là cơ sở trực tiếp cho việc hình thành và duy trì các cơ chế hợp tác giáo dục khu vực được phân tích ở Chương 4.

Như vậy, nhu cầu hợp tác giáo dục ở Đông Nam Á có cơ sở thực tiễn và xuất phát từ chính khu vực: nó bắt nguồn từ các thách thức chung, được củng cố bởi sự hội tụ ưu tiên phát triển, được tiếp sức bởi các động lực toàn cầu và khu vực, đồng thời đã được các thiết chế khu vực chính thức ghi nhận. Tuy nhiên, hình thức thể chế đáp ứng nhu cầu đó không do bản thân nhu cầu quyết định, mà chịu sự chi phối của các điều kiện chính trị và thể chế của khu vực như đã phân tích ở mục 3.2.

Tiểu kết Chương 3

Chương 3 đã phân tích cơ sở thực tiễn của hợp tác giáo dục ở Đông Nam Á trên bốn tầng. Tầng thứ nhất là bối cảnh quốc tế: trong giai đoạn nghiên cứu, hội nhập giáo dục ở cấp khu vực đã trở thành xu thế phổ biến; kinh nghiệm châu Âu và Mỹ La-tinh cho thấy khu vực hóa giáo dục có thể phát triển theo những mức độ thể chế hóa, công cụ và cơ chế điều phối rất khác nhau, và hai trường hợp này được sử dụng như hệ quy chiếu, không phải khuôn mẫu áp dụng cho Đông Nam Á. Tầng thứ hai là

khuôn khổ hội nhập khu vực: tiến trình phát triển của ASEAN từ Tuyên bố Bangkok năm 1967 đến Cộng đồng ASEAN năm 2015 và Tầm nhìn 2025 đã xác lập ASEAN là khuôn khổ chính trị – thể chế bao trùm của hợp tác khu vực Đông Nam Á đương đại; trong khuôn khổ đó, giáo dục giữ vị trí kép, vừa là hợp phần của trụ cột Văn hóa - Xã hội, vừa hỗ trợ hội nhập kinh tế thông qua phát triển nguồn nhân lực có kỹ năng và các công cụ đối sánh trình độ. Tầng thứ ba là đặc điểm của các hệ thống giáo dục: giáo dục Đông Nam Á có một số nét nền tảng chung nhưng khác biệt sâu về mô hình quản lý, cấu trúc cấp học, nguồn lực, quy mô và kết quả. Tầng thứ tư là nhu cầu và động lực hợp tác: các thách thức chung, sự hội tụ ưu tiên phát triển và những động lực bên trong, bên ngoài tạo nên nhu cầu hợp tác từ chính khu vực, được các thiết chế khu vực nhận diện qua những văn kiện như bảy lĩnh vực ưu tiên của SEAMEO.

Đặt bốn tầng phân tích cạnh nhau, có thể nhận định như sau: mức độ đa dạng cao về thể chế chính trị, tôn giáo, văn hóa và trình độ phát triển khiến chi phí đạt được đồng thuận về các cam kết ràng buộc ở Đông Nam Á rất lớn; vì vậy, dù nhu cầu hợp tác giáo dục là có thật và ngày càng rõ, các quốc gia trong khu vực có xu hướng lựa chọn những thiết kế thể chế "mềm", linh hoạt, dựa trên đồng thuận và tự nguyện, thay vì các thiết chế siêu quốc gia có tính cưỡng chế. Nói cách khác, đặc điểm "thống nhất trong đa dạng" của Đông Nam Á lý giải vì sao hợp tác giáo dục khu vực phải vận hành theo cách tiệm tiến, đa tầng và ưu tiên các công cụ hài hòa hóa "mềm" như khung tham chiếu, chuẩn so sánh và mạng lưới, thay vì áp đặt một mô hình giáo dục thống nhất.

Từ góc độ khu vực học, những phân tích của chương cho thấy tính khu vực của Đông Nam Á trong lĩnh vực giáo dục không phải là một thực thể có sẵn, mà được hình thành dần qua quá trình các quốc gia cùng nhận diện thách thức, xây dựng ngôn ngữ chính sách và chấp nhận những điểm tham chiếu chung, trong khi vẫn duy trì chủ quyền và khác biệt. Trên cơ sở đó, Chương 4 tiếp tục xem xét cách những đặc điểm của một khu vực đa dạng được phản ánh trong cấu trúc và phương thức vận hành của hợp tác ASEAN về giáo dục và SEAMEO, theo sáu chiều cạnh của khung phân tích đã xác lập tại Chương 2.

CHƯƠNG 4. CÁC CƠ CHẾ HỢP TÁC ĐA PHƯƠNG VỀ GIÁO DỤC Ở ĐÔNG NAM Á (1995–2023)

Chương này tập trung trả lời câu hỏi nghiên cứu số 2 và số 3 của luận án: các cơ chế hợp tác đa phương về giáo dục ở Đông Nam Á đã hình thành và phát triển như thế nào trong giai đoạn nghiên cứu; các cơ chế đó đã tác động ra sao đến quá trình thúc đẩy hợp tác giáo dục giữa các quốc gia thành viên cũng như với các đối tác ngoài khu vực và chúng vận hành dựa trên những yếu tố, điều kiện nào để tạo ra các kết quả hợp tác đó. Trên cơ sở quy trình nghiên cứu đã trình bày ở phần Mở đầu, các nhận định trong chương được rút ra trước hết từ việc phân tích hệ thống nguồn tư liệu gốc, bao gồm hiến chương, văn kiện tổ chức, tuyên bố chung, kế hoạch công tác, báo cáo hoạt động và các tài liệu chính thức khác của ASEAN và SEAMEO; số liệu định lượng về kết quả triển khai được khai thác từ chính hệ văn kiện này. Dữ liệu phỏng vấn sâu được sử dụng ở vị trí thứ hai, với chức năng đối chiếu, kiểm chứng và bổ sung góc nhìn thực tiễn cho các nhận định rút ra từ tài liệu. Trong chương, người tham gia phỏng vấn được dẫn bằng mã ẩn danh PV01–PV20, thống nhất với quy ước đã xác lập ở phần Mở đầu. Toàn bộ phần phân tích và đánh giá trong chương được quy chiếu về khung phân tích cơ chế sáu chiều cạnh đã xây dựng ở Chương 2. Mốc thời gian 1995–2023 là phạm vi phân tích chính; giai đoạn hình thành trước năm 1995 của hai cơ chế chỉ được trình bày ở mức bối cảnh cần thiết, phù hợp với phạm vi thời gian đã xác định ở phần Mở đầu.

4.1. Hợp tác ASEAN về giáo dục

Hợp tác giáo dục trong ASEAN không phát triển theo mô hình một thiết chế chuyên ngành độc lập, mà theo logic lồng ghép: giáo dục từng bước được đưa vào kiến trúc hợp tác đa ngành của ASEAN, trước hết gắn với Cộng đồng Văn hóa – Xã hội ASEAN [49], sau đó được kết nối rõ hơn với các mục tiêu xây dựng Cộng đồng, phát triển nguồn nhân lực và nâng cao năng lực cạnh tranh khu vực [47, 48]. Theo cách hiểu đó, hợp tác ASEAN về giáo dục là một tiến trình thể chế hóa tiệm tiến bên trong một khuôn khổ chính trị – thể chế bao trùm, trong đó giáo dục giữ vai trò một lĩnh vực hỗ trợ cho các mục tiêu khu vực rộng hơn. Dữ liệu phỏng vấn từ một người

từng giữ vị trí quản lý tại Ban Thư ký ASEAN cũng xác nhận đặc điểm này: ASEAN chỉ thực sự thiết lập bộ phận và cơ chế điều phối giáo dục trong giai đoạn muộn hơn và chính điều đó tạo ra độ trễ nhất định giữa phát triển hợp tác giáo dục với các lĩnh vực hội nhập khác của khu vực (PV03).

4.1.1. Quá trình hình thành và phát triển của hợp tác ASEAN về giáo dục

Quá trình thể chế hóa hợp tác giáo dục trong ASEAN cho thấy giáo dục không nằm ở trung tâm của tổ chức này trong những thập niên đầu. Tuyên bố Bangkok năm 1967 chủ yếu đặt nền móng cho hợp tác khu vực ở bình diện chính trị rộng [43], trong khi giáo dục chỉ từng bước xuất hiện rõ hơn khi ASEAN chuyển mạnh sang xây dựng cộng đồng và tăng cường liên kết khu vực [44, 49]. Xét theo chủ nghĩa tân chức năng đã trình bày ở Chương 2, nhu cầu hội nhập kinh tế, dịch chuyển lao động và nâng cao năng lực cạnh tranh của khu vực đã tạo ra hiệu ứng lan tỏa sang giáo dục, nhất là ở các vấn đề như nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, công nhận tín chỉ, công nhận trình độ và liên kết giáo dục đại học [49, 91]. Trong tiến trình đó, ASEAN không xây dựng một cơ chế giáo dục riêng biệt, mà từng bước thiết lập các thực thể, chương trình và công cụ chuyên trách trong lòng kiến trúc thể chế vốn có của mình. Dựa trên hệ văn kiện đã đối chiếu, tiến trình này có thể phân thành ba giai đoạn.

Giai đoạn 1995–2005: định hình khuôn khổ và khởi động thể chế. Bước thể chế hóa đầu tiên diễn ra trong bối cảnh ASEAN bắt đầu hướng mạnh hơn tới liên kết khu vực và xây dựng tầm nhìn cộng đồng. Việc thành lập Mạng lưới các trường đại học ASEAN (AUN) năm 1995 là dấu mốc thể chế đầu tiên của giai đoạn này, bởi đây là sáng kiến đầu tiên tạo ra một nền tảng khu vực tương đối rõ cho hợp tác giáo dục đại học trong ASEAN: khi ra đời, AUN chỉ gồm 13 trường đại học của 7 quốc gia thành viên và mở rộng dần cùng với việc kết nạp các thành viên mới của ASEAN [71, 72]. Tuy nhiên, trong suốt giai đoạn này, giáo dục vẫn chưa có cơ chế điều phối chính thức ở cấp bộ trưởng trong khuôn khổ ASEAN. Điều đó cho thấy mức độ thể chế hóa còn hạn chế: giáo dục chủ yếu phát triển như một hợp phần hỗ trợ trong tiến trình hội nhập rộng hơn, thay vì trở thành một trục hợp tác khu vực rõ ràng. Dữ liệu phỏng vấn từ người từng phụ trách giáo dục tại Ban Thư ký ASEAN cũng nhấn mạnh

độ trễ này khi cho rằng các chương trình cụ thể về giáo dục của ASEAN phải đến đầu những năm 2000 mới thực sự hình thành, trong khi AUN chỉ là bước thể chế hóa sớm ở cấp giáo dục đại học (PV03).

Giai đoạn 2006–2015: thiết lập cơ chế cấp bộ trưởng và xây dựng công cụ tham chiếu kỹ thuật. Từ năm 2006, hợp tác giáo dục ASEAN bước vào giai đoạn thể chế hóa rõ hơn. Hội nghị Bộ trưởng Giáo dục ASEAN lần thứ nhất năm 2006 (ASED-1), cùng với tuyên bố chung giữa ASED và Hội đồng SEAMEO, đánh dấu việc giáo dục chính thức có một diễn đàn hoạch định chính sách ở cấp cao trong khuôn khổ ASEAN [47]. Việc Hiến chương ASEAN có hiệu lực năm 2008 và Cộng đồng Văn hóa – Xã hội ASEAN ngày càng được định hình rõ hơn đã tạo nền tảng thể chế thuận lợi để giáo dục được lồng ghép sâu vào tiến trình xây dựng cộng đồng [48, 49]. Hợp tác giáo dục bắt đầu được vận hành thông qua các công cụ có tính chu kỳ, như Kế hoạch công tác 5 năm về giáo dục 2011–2015 [50] và mở rộng dần từ giáo dục đại học sang bảo đảm chất lượng, công nhận tín chỉ, dịch chuyển sinh viên và tham chiếu trình độ. Năm 2010, chương trình thí điểm dịch chuyển sinh viên Malaysia–Indonesia–Thailand (M-I-T), tiền thân của AIMS, được triển khai dưới sự điều phối của SEAMEO RIHED. Chương trình đổi tên thành ASEAN International Mobility for Students năm 2012, rồi thành Asian International Mobility for Students năm 2018 [177]. Hoạt động này cho thấy vai trò của hạ tầng chuyên môn SEAMEO đối với liên kết giáo dục đại học khu vực, được phân tích tiếp ở mục 4.3.

Thành tựu thể chế rõ nhất của giai đoạn này là Khung tham chiếu trình độ ASEAN (AQRF). Khung này được cả ba hội đồng cấp bộ trưởng lần lượt phê chuẩn trong khoảng từ tháng 8/2014 đến tháng 5/2015: Hội nghị Bộ trưởng Kinh tế ASEAN (AEM, tháng 8/2014), Hội nghị Bộ trưởng Giáo dục ASEAN (ASED, tháng 9/2014) và Hội nghị Bộ trưởng Lao động ASEAN (ALMM, tháng 5/2015) [53]. AQRF gồm 8 bậc trình độ được mô tả theo chuẩn đầu ra và một bộ 11 tiêu chí tham chiếu để các quốc gia đối sánh khung trình độ quốc gia của mình với khung khu vực [53]. Điểm mấu chốt về thiết kế thể chế là AQRF không mang tính bắt buộc: khung này đóng vai trò như một công cụ đối sánh giữa các hệ thống trình độ quốc gia, trong đó việc tham

chiếu là tự nguyện, không ràng buộc thời hạn và hiệu quả thực tế phụ thuộc vào khả năng tổ chức thực hiện của từng quốc gia thành viên [53]. Việc AQRF được phê chuẩn bởi ba hội đồng bộ trưởng thuộc các lĩnh vực kinh tế, giáo dục và lao động cũng cho thấy nhu cầu phối hợp liên lĩnh vực: yêu cầu về dịch chuyển lao động có kỹ năng tạo thêm động lực để giáo dục tham gia vào quá trình xây dựng các chuẩn tham chiếu khu vực [53, 91]. Ở mức độ nhất định, quá trình này gợi liên hệ với cơ chế lan tỏa chức năng mà chủ nghĩa tân chức năng đề cập, khi nhu cầu phối hợp trong một lĩnh vực làm phát sinh nhu cầu hợp tác ở các lĩnh vực có liên quan.

Giai đoạn 2016–2023: lượng hóa cam kết, mô hình "quốc gia dẫn dắt" và thích ứng sau đại dịch. Từ sau năm 2015, hợp tác giáo dục ASEAN cho thấy xu hướng điều chỉnh mạnh cả về nội dung lẫn công cụ vận hành. Kế hoạch công tác giáo dục ASEAN 2016–2020 lượng hóa cam kết hợp tác một cách hệ thống: kế hoạch gồm 8 mục tiêu phụ, 19 lĩnh vực ưu tiên và 70 dự án/hoạt động, mỗi lĩnh vực ưu tiên đều gắn với chỉ số đo lường kết quả (performance indicators), sản phẩm dự kiến, quốc gia dẫn dắt và khung thời gian cụ thể [55]. Cơ chế phân công trong kế hoạch phản ánh rõ mô hình "quốc gia dẫn dắt" (lead country), theo đó, thay vì áp đặt nghĩa vụ đồng loạt, ASEAN phân bổ trách nhiệm dựa trên sự tự nguyện và thế mạnh của từng nước, chẳng hạn Malaysia và Thái Lan dẫn dắt các dự án về bảo đảm chất lượng hài hòa trong giáo dục đại học, còn Việt Nam cùng Campuchia được phân công làm quốc gia dẫn dắt (lead country), tức chủ trì theo lĩnh vực, đối với dòng hành động về các chương trình học tập gắn với thực hành nghề nhằm thu hẹp khoảng cách kỹ năng [55]. Về nguồn lực, kế hoạch đặt chỉ tiêu cung cấp 500 học bổng hỗ trợ sinh viên dịch chuyển nội khối thông qua dự án Hỗ trợ giáo dục đại học ở khu vực ASEAN của Liên minh châu Âu (SHARE) [55]. Điều này cho thấy ngay cả các chỉ tiêu định lượng trung tâm của hợp tác giáo dục ASEAN cũng gắn với nguồn tài trợ ngoại khối.

Giai đoạn này cũng chứng kiến sự hình thành một lớp văn kiện “mềm” nhiều hơn để định hướng hợp tác theo từng lĩnh vực. Tuyên bố Kuala Lumpur về giáo dục đại học năm 2015 đặt giáo dục đại học vào chương trình nghị sự xây dựng Cộng đồng [54]. Năm 2020, Tuyên bố ASEAN về phát triển nguồn nhân lực cho một thế giới

việc làm đang thay đổi và Lộ trình thực hiện được các cơ chế giáo dục và lao động phối hợp thông qua, tạo cơ sở cho sự ra đời của Hội đồng Giáo dục nghề nghiệp ASEAN (ATC) [57, 58]. Kế hoạch công tác giáo dục ASEAN 2021–2025 tiếp tục cụ thể hóa định hướng này theo SDG4, chuyển đổi số và khả năng chống chịu của hệ thống giáo dục [59]. Tác động của đại dịch COVID-19 đối với các chương trình hợp tác cũng để lại dấu vết định lượng rõ: theo báo cáo của Ban Thư ký AUN-ACTS tại Nhóm công tác ASEAN+3, số hồ sơ dịch chuyển sinh viên qua hệ thống đăng ký trực tuyến ACTS suy giảm mạnh trong năm 2020 và tới kỳ học mùa thu năm 2020 có 55,5% cơ sở giáo dục đại học trong ASEAN lựa chọn triển khai chương trình trao đổi dưới hình thức trực tuyến [75]. Sức ép này thúc đẩy việc mở rộng các công cụ về chuyển đổi số và các hình thức dịch chuyển học thuật mới. Dữ liệu phỏng vấn cũng xác nhận rằng hợp tác giáo dục ASEAN trong giai đoạn cuối ngày càng tập trung vào AQRF, ACTS, AIMS, giáo dục nghề nghiệp, ứng phó COVID-19 và định hình Không gian giáo dục đại học ASEAN (PV09).

4.1.2. Chủ thể và cấu trúc thể chế của hợp tác ASEAN về giáo dục

Hợp tác giáo dục nội khối ASEAN không dựa vào một tổ chức chuyên biệt duy nhất, mà vận hành thông qua một mạng lưới phân tầng gồm các cơ chế hoạch định chính sách, các nhóm quan chức cấp cao, các mạng lưới giáo dục đại học, bảo đảm chất lượng, giáo dục nghề nghiệp và các chương trình hành động theo chu kỳ. Bảng 4.1 tổng hợp các tổ chức và thực thể chuyên trách giáo dục của ASEAN tính đến năm 2023.

Bảng 4.1. Các tổ chức và thực thể chuyên trách giáo dục của ASEAN, tính đến năm 2023

Tên tổ chức và thực thể chuyên trách	Chức năng, nhiệm vụ	Cơ chế hoạt động
Hội nghị Bộ trưởng Giáo dục ASEAN (ASED)	Thực hiện các chỉ đạo từ Hội nghị cấp cao ASEAN, xác định các mục tiêu ưu tiên chính sách và điều phối những nỗ lực xây dựng Cộng đồng ASEAN thông qua giáo dục; rà soát và triển khai các chương trình hợp tác đã được phê duyệt, hướng tới những mục tiêu phát triển giáo dục lâu dài	Nhóm họp 2 năm 1 lần luân phiên với Hội đồng SEAMEO; vị trí chủ tịch được luân phiên giữa các quốc gia theo thứ tự chữ cái
Hội nghị quan chức cấp cao về giáo dục (SOM-ED)	Triển khai và thực hiện các Kế hoạch công tác giáo dục ASEAN 5 năm; tăng cường và giám sát hoạt động trao đổi của giáo viên và sinh viên trong khu vực	Nhóm họp hằng năm, được tổ chức liền kề với kỳ họp của SEAMEO; chủ tịch SOM-ED luân phiên theo ASED
Vụ Giáo dục, Thanh niên và Thể thao – Ban Thư ký ASEAN (EYSD)	Hỗ trợ các hoạt động chuyên ngành; duy trì liên lạc với Ban Thư ký SEAMEO và các đối tác khác; hỗ trợ soạn thảo chương trình nghị sự và ghi chép các cuộc thảo luận cho ASED và SOM-ED	Hoạt động theo cơ chế hoạt động chung của Ban Thư ký ASEAN

Tên tổ chức và thực thể chuyên trách	Chức năng, nhiệm vụ	Cơ chế hoạt động
Mạng lưới các trường đại học ASEAN (AUN)	Thúc đẩy hợp tác học thuật, trao đổi sinh viên, giảng viên, nghiên cứu viên giữa các cơ sở giáo dục đại học trong khu vực; bảo đảm chất lượng giáo dục đại học (AUN-QA)	Hoạt động dựa trên cơ chế đồng thuận giữa các cơ sở giáo dục đại học hàng đầu của các quốc gia trong khu vực và cơ quan quản lý nhà nước
Mạng lưới bảo đảm chất lượng ASEAN (AQAN)	Xây dựng các tiêu chuẩn bảo đảm chất lượng giáo dục hài hòa trong khu vực và thúc đẩy công nhận lẫn nhau về văn bằng trong khu vực	Hoạt động theo cơ chế Ủy ban điều hành và Hội nghị bàn tròn; vị trí chủ tịch được luân phiên giữa 10 cơ quan bảo đảm chất lượng của từng quốc gia
Hội đồng Giáo dục nghề nghiệp ASEAN (ATC)	Phối hợp các chính sách về giáo dục, kỹ thuật và đào tạo nghề để đáp ứng nhu cầu của thị trường lao động	Bao gồm đại diện các Bộ Giáo dục, Lao động, Công thương/Kinh tế của 10 quốc gia thành viên và các tổ chức liên quan như SEAMEO; chủ tịch và phó chủ tịch luân phiên 2 năm 1 lần theo thứ tự bảng chữ cái của quốc gia

Tên tổ chức và thực thể chuyên trách	Chức năng, nhiệm vụ	Cơ chế hoạt động
Nhóm công tác về dịch chuyển giáo dục đại học (AWGHEM)	Tập trung vào việc hài hòa hóa hệ thống tín chỉ và quản lý lộ trình xây dựng không gian giáo dục đại học	EYSD và Quỹ ASEAN đồng chủ trì, báo cáo trực tiếp cho SOM-ED ít nhất mỗi năm 1 lần; thành viên gồm các quan chức giáo dục cấp cao của Bộ Giáo dục 10 nước và đại diện các bên liên quan

Nguồn: NCS tổng hợp từ [47, 49, 51, 58].

Ghi chú: Chu kỳ họp, quy tắc luân phiên chủ tịch và chức năng hỗ trợ của Ban Thư ký ASEAN nêu trong bảng theo Điều lệ hoạt động (Terms of Reference) của SOM-ED và ASED thông qua tại ASED-7 ngày 4/7/2012 [51].

Bảng 4.1 cho thấy hợp tác ASEAN về giáo dục được tổ chức thành ba tầng. Tầng hoạch định chính sách gồm Hội nghị Bộ trưởng Giáo dục ASEAN (ASED), họp hai năm một lần với vị trí chủ tịch luân phiên, và Hội nghị quan chức cấp cao về giáo dục (SOM-ED), họp thường niên và chịu trách nhiệm triển khai các kế hoạch công tác giáo dục 5 năm. Tầng hành chính – điều phối là Vụ Giáo dục, Thanh niên và Thể thao thuộc Ban Thư ký ASEAN (EYSD), đầu mối hỗ trợ chuyên ngành, soạn thảo chương trình nghị sự và liên lạc với Ban Thư ký SEAMEO cùng các đối tác. Tầng mạng lưới chức năng gồm AUN, AQAN, ATC và AWGHEM, quy tụ các cơ sở giáo dục đại học, cơ quan bảo đảm chất lượng và bộ, ngành của các nước thành viên, với AWGHEM do EYSD và Quỹ ASEAN đồng chủ trì và báo cáo trực tiếp cho SOM-ED.

Đối chiếu với khung phân tích nêu ở Chương 2, cấu trúc trong Bảng 4.1 thể hiện rõ ba đặc điểm. Thứ nhất, về chiều cạnh chủ thể, quyền quyết định tập trung trọn vẹn ở các chủ thể nhà nước (bộ trưởng và quan chức cấp cao), đúng như dự báo của chủ nghĩa liên chính phủ: các mạng lưới như AUN hay AQAN dù có tính tự chủ chuyên môn vẫn được đặt trong khuôn khổ điều phối và báo cáo lên các cơ chế liên chính

phủ [79, 136]. Thứ hai, về chiều cạnh nguyên tắc – quy trình, các diễn đàn liên chính phủ chịu chi phối bởi nguyên tắc tham vấn, đồng thuận và cơ chế chủ trì theo quy định của từng diễn đàn; bộ phận thường trực và các mạng lưới chuyên môn có chức năng, quy trình hoạt động riêng [41, 49]. Thứ ba, về chiều cạnh nguồn lực – bộ máy, bộ phận thường trực chuyên trách (EYSD) có quy mô nhỏ và không có thẩm quyền thực thi độc lập, do đó năng lực triển khai thực tế phân tán về các mạng lưới chức năng và các quốc gia dẫn dắt. Sự đa dạng nhưng phân tán này cho thấy hợp tác giáo dục ASEAN hình thành theo hướng lồng ghép và tích lũy dần, thay vì qua một lần thiết kế thể chế tập trung; mức độ thể chế hóa vì vậy chịu ảnh hưởng mạnh của nguyên tắc đồng thuận và sự cân bằng giữa hợp tác khu vực với quyền tự quyết quốc gia [48, 49]. Dữ liệu phỏng vấn từ người từng tham gia SOM-ED cũng xác nhận rằng ASED, SOM-ED, AUN, AQRF, ACTS và các kế hoạch hành động giáo dục chính là các cấu phần quan trọng của hạ tầng hợp tác nội khối hiện nay (PV09).

4.1.3. Nội dung hợp tác và kết quả triển khai

Nếu cấu trúc chủ thể cho thấy "ai quyết định", thì hệ thống công cụ cho thấy hợp tác ASEAN về giáo dục "vận hành bằng gì". Các công cụ hợp tác được khảo sát chủ yếu mang tính định hướng, tham chiếu: tuyên bố cấp bộ trưởng, kế hoạch công tác theo chu kỳ 5 năm, khung tham chiếu tự nguyện và chuẩn bảo đảm chất lượng mở [47, 121]. Không một công cụ nào trong số này tạo ra nghĩa vụ pháp lý kèm chế tài; hiệu lực của chúng dựa trên ba đòn bẩy thay thế: áp lực đồng cấp thông qua báo cáo định kỳ, lợi ích chức năng mà việc tham gia mang lại, và nguồn lực bổ sung từ các đối tác ngoài khối. Bảng 4.2 tổng hợp một số kết quả triển khai chủ yếu đã kiểm chứng được từ hệ văn kiện của các công cụ này trong giai đoạn nghiên cứu.

Bảng 4.2. Một số kết quả triển khai chủ yếu của hợp tác ASEAN về giáo dục, 1995–2023

Công cụ/sáng kiến (năm khởi động)	Kết quả triển khai chủ yếu đã kiểm chứng
Mạng lưới các trường đại học ASEAN – AUN (1995)	Mở rộng từ 13 trường đại học của 7 quốc gia khi thành lập lên 30 trường đại học nòng cốt của cả 10 quốc gia thành viên; đến tháng 12/2023, AUN-QA đã thực hiện tới đợt đánh giá cấp chương trình thứ 369, mỗi đợt có thể bao gồm nhiều chương trình đào tạo [71-73]
Khung tham chiếu trình độ ASEAN – AQRF (2014–2015)	Được ba hội đồng bộ trưởng phê chuẩn: AEM (8/2014), ASED (9/2014), ALMM (5/2015); cấu trúc 8 bậc trình độ và 11 tiêu chí tham chiếu; quá trình tham chiếu quốc gia được triển khai với tiến độ khác nhau giữa các nước; Việt Nam tham gia Ủy ban AQRF từ năm 2017 và xây dựng báo cáo tham chiếu liên ngành [53, 134]
Kế hoạch công tác giáo dục ASEAN 2016–2020	Lượng hóa thành 8 mục tiêu phụ, 19 lĩnh vực ưu tiên và 70 dự án/hoạt động, kèm chỉ số đo lường kết quả, quốc gia dẫn dắt và khung thời gian cho từng dòng hành động; tiếp nối bằng Kế hoạch 2021–2025 bám sát SDG4 [55]
Dự án SHARE của Liên minh châu Âu (2015)	Hỗ trợ hài hòa hóa giáo dục đại học ASEAN; tổng ngân sách 15 triệu Euro cho giai đoạn 2015–2022; cấp 590 học bổng dịch chuyển, vượt chỉ tiêu 500 học bổng; hỗ trợ hơn 1.600 lượt trao đổi trực tuyến trong đại dịch và bàn giao kết quả cho các thực thể ASEAN [67, 189]

Công cụ/sáng kiến (năm khởi động)	Kết quả triển khai chủ yếu đã kiểm chứng
Tuyên bố phát triển nguồn nhân lực và Hội đồng ATC (2020)	Tuyên bố ASEAN về phát triển nguồn nhân lực cho một thế giới việc làm đang thay đổi cùng Lộ trình thực hiện được SLOM và SOM-ED đồng phê duyệt (15/9/2020); Hội đồng Giáo dục nghề nghiệp ASEAN (ATC) ra mắt trong năm Việt Nam làm Chủ tịch ASEAN [57, 58]
Hệ thống chuyển đổi tín chỉ ACTS (2011)	Vận hành hệ thống đăng ký dịch chuyển sinh viên trực tuyến giữa các đại học AUN; suy giảm mạnh trong năm 2020 do đại dịch COVID-19; tới kỳ học mùa thu năm 2020 có 55,5% cơ sở giáo dục đại học ASEAN chuyển chương trình trao đổi sang hình thức trực tuyến [75]
Nhóm công tác ASEAN+3 về dịch chuyển sinh viên và bảo đảm chất lượng giáo dục đại học – APTWG (2013)	Tổ chức 8 kỳ họp trong giai đoạn 2013–2020; xây dựng Hướng dẫn ASEAN+3 về trao đổi và dịch chuyển sinh viên, được bộ trưởng giáo dục thông qua năm 2016, và Hướng dẫn về bảng điểm cùng tài liệu bổ sung cho sinh viên trao đổi, được thông qua năm 2018; kỳ họp thứ 8 năm 2020 có đại diện 13 quốc gia và 5 tổ chức/cơ chế khu vực [64, 74, 132]
Hợp tác giáo dục trong khuôn khổ Cấp cao Đông Á – EAS (2012)	Hội nghị Bộ trưởng Giáo dục EAS lần thứ nhất thông qua Kế hoạch hành động giáo dục 2011–2015; các sáng kiến bao gồm khung bảo đảm chất lượng TVET, mạng lưới cơ sở TVET, học bổng, trao đổi thanh niên – sinh viên, hỗ trợ Đại học Nalanda và thúc đẩy học tập suốt đời [94, 95, 129]

Công cụ/sáng kiến (năm khởi động)	Kết quả triển khai chủ yếu đã kiểm chứng
Hợp tác giáo dục ASEAN–Ấn Độ (2018–2022)	Tuyên bố Delhi năm 2018 xác định học bổng, đào tạo tiếng Anh, khởi nghiệp và nghề nghiệp cùng mạng lưới đại học là các hướng hợp tác; Ấn Độ công bố 1.000 học bổng tiến sĩ cho công dân ASEAN tại các IIT; Mạng lưới các trường đại học ASEAN–Ấn Độ (AINU) được ra mắt ngày 29/8/2022 tại Ban Thư ký ASEAN, Đại học Nalanda làm đầu mối [66, 139]

Nguồn: NCS tổng hợp từ [53, 55, 57, 58, 64, 66, 67, 71-75, 94, 95, 129, 132, 134, 139, 189].

Bảng 4.2 tổng hợp kết quả triển khai của chín nhóm công cụ và sáng kiến chủ yếu, cả nội khối lẫn các khuôn khổ mở rộng, với hai điểm nổi bật và một lưu ý. Ở cấp nội khối, AUN mở rộng từ 13 trường đại học của 7 quốc gia lên 30 trường nòng cốt của cả 10 thành viên và AUN-QA đạt đợt đánh giá cấp chương trình thứ 369 vào cuối năm 2023; AQRF được ba hội đồng bộ trưởng phê chuẩn trong giai đoạn 2014–2015 với cấu trúc 8 bậc, còn Kế hoạch công tác 2016–2020 được lượng hóa thành 8 mục tiêu phụ, 19 lĩnh vực ưu tiên và 70 dự án, hoạt động. Ở các khuôn khổ mở rộng, SHARE (15 triệu Euro, 590 học bổng trong giai đoạn 2015–2022), APTWG của ASEAN+3, EAS và quan hệ ASEAN–Ấn Độ bổ sung học bổng, hướng dẫn chung về dịch chuyển và mạng lưới đại học. Các số liệu không được dùng để xếp hạng các sáng kiến, bởi chúng phản ánh những loại đầu ra và cấp độ thể chế khác nhau; giá trị của bảng nằm ở việc cho thấy phổ công cụ mà ASEAN huy động để tổ chức hợp tác giáo dục.

Đối chiếu với khung phân tích, Bảng 4.2 cho phép rút ra bốn nhận định. Thứ nhất, ở chiều cạnh công cụ và mức độ ràng buộc, các kết quả đạt được chủ yếu thông qua chuẩn tham chiếu tự nguyện, hướng dẫn chung và mạng lưới tự quản. Đây là hình thức "hài hòa hóa mềm": khu vực tạo ra ngôn ngữ chính sách chung về trình độ, chất

lượng và tín chỉ nhưng không cưỡng chế áp dụng [53, 64, 74]. Các hướng dẫn kỹ thuật trong khuôn khổ ASEAN+3 bổ sung công cụ hỗ trợ tính tương thích, song vẫn không tạo nghĩa vụ áp dụng đồng loạt [132]. Vì vậy, tiến độ giữa các quốc gia không đồng đều. Thứ hai, ở chiều cạnh nguồn lực, nhiều đầu ra định lượng nổi bật dựa đáng kể vào đóng góp của đối tác ngoài khối, như SHARE, các sáng kiến EAS và học bổng ASEAN–Ấn Độ. Tính mở này giúp mở rộng quy mô hành động nhưng cũng đặt ra vấn đề về tính bền vững khi phụ thuộc vào đối tác bên ngoài [67, 117, 189]. Thứ ba, các khuôn khổ mở rộng có chức năng khác nhau: ASEAN+3 phát triển các quy tắc kỹ thuật nhằm tăng tính tương thích; EAS tạo một diễn đàn chiến lược rộng cho các dự án do nhiều đối tác dẫn dắt; ASEAN+1 huy động nguồn lực và thế mạnh riêng của từng đối tác. Thứ tư, quan hệ giữa cam kết và thực hiện vẫn phụ thuộc vào năng lực quốc gia. Sự đứt gãy của dịch chuyển sinh viên năm 2020 cho thấy tính dễ tổn thương của các chương trình; trong khi việc thúc đẩy trao đổi trực tuyến và thảo luận về hình thức dịch chuyển mới cho thấy năng lực thích ứng. PV03 cũng nhấn mạnh rằng trở ngại cốt lõi của hợp tác giáo dục ASEAN không phải ở việc thiếu tuyên bố hay chương trình, mà ở khả năng hiện thực hóa các cam kết tại từng quốc gia.

4.1.4. Các khuôn khổ mở rộng trong hợp tác ASEAN về giáo dục

Bên cạnh hợp tác nội khối, giáo dục trong ASEAN còn được mở rộng thông qua các khuôn khổ đối tác, đáng chú ý nhất là ASEAN+3, Cấp cao Đông Á (EAS) và ASEAN+1 [47, 49]. Trong khi hợp tác nội khối phản ánh logic lồng ghép giáo dục vào tiến trình xây dựng cộng đồng, các khuôn khổ mở rộng chỉ ra cách ASEAN sử dụng giáo dục như một công cụ vừa để tăng cường kết nối khu vực, vừa để tiếp nhận nguồn lực, kinh nghiệm và chuẩn tham chiếu từ bên ngoài [85, 103, 105]. Ngay cả trong các khuôn khổ mở rộng đó, nguyên tắc "ASEAN là trung tâm" và logic liên chính phủ vẫn được duy trì: ASEAN giữ vai trò định hướng và điều phối chính, còn các sáng kiến cụ thể được điều chỉnh cho phù hợp với mức độ sẵn sàng và khác biệt thể chế giữa các bên tham gia [41, 49].

Trong khuôn khổ ASEAN+3 với Trung Quốc, Nhật Bản và Hàn Quốc, hợp tác giáo dục được thể chế hóa rõ từ Hội nghị Bộ trưởng Giáo dục ASEAN+3 lần thứ nhất

ngày 4/7/2012, khi Kế hoạch hành động ASEAN+3 về giáo dục 2010–2017 được thông qua. Một thiết chế có ý nghĩa thực chất là Nhóm công tác ASEAN+3 về dịch chuyển sinh viên và bảo đảm chất lượng giáo dục đại học (Working Group on Student Mobility and Quality Assurance of Higher Education among ASEAN Plus Three Countries – APTWG) do Nhật Bản đề xuất và bắt đầu họp từ tháng 9/2013. Nhóm có nhiệm vụ thúc đẩy đối thoại chính sách, phối hợp về bảo đảm chất lượng, chuyển đổi tín chỉ, hài hòa chuẩn học thuật và các chương trình dịch chuyển. Trong giai đoạn 2013–2020, APTWG tổ chức tám kỳ họp. Hai đầu ra thể chế quan trọng là Hướng dẫn ASEAN+3 về trao đổi và dịch chuyển sinh viên được Hội nghị Bộ trưởng Giáo dục ASEAN+3 thông qua năm 2016 và Hướng dẫn về bảng điểm cùng tài liệu bổ sung cho sinh viên trao đổi, được thông qua năm 2018. Về nội dung, bộ Hướng dẫn năm 2016 chuẩn hóa các cấu phần kỹ thuật cốt lõi của một chương trình trao đổi: phân loại thời lượng học tập theo bốn mức (dưới 3 tháng; 3 đến dưới 6 tháng; 6 đến 12 tháng; trên 12 tháng), loại hình cấp bằng hoặc tích lũy tín chỉ, danh mục 12 nhóm ngành đào tạo, nguyên tắc "dịch chuyển cân bằng" giữa nước gửi và nước nhận, khuyến nghị công nhận tín chỉ theo các hệ thống được thừa nhận quốc tế như UCTS, ACTS và ECTS, phân định trách nhiệm tài chính giữa bên gửi và bên tiếp nhận, cùng cơ chế giám sát qua phiên họp điều phối thường niên tổ chức liền kề Hội nghị quan chức cấp cao về giáo dục ASEAN+3 [63]. Tại kỳ họp thứ tám, tổ chức trực tuyến ngày 12/11/2020 trong bối cảnh đại dịch, các bên thảo luận tác động của COVID-19, giáo dục trực tuyến – kết hợp và khả năng xây dựng hướng dẫn chung cho các hình thức dịch chuyển mới [64, 74, 132].

APTWG cho thấy ASEAN+3 không chỉ là một diễn đàn bộ trưởng, mà đã hình thành một tầng công tác kỹ thuật có tính liên tục, nơi AUN, AQAN, AQRF, Ban Thư ký ASEAN và SEAMEO RIHED cùng tham gia. Tuy nhiên, các hướng dẫn của nhóm được thiết kế như tài liệu tham chiếu và khuyến nghị, không phải quy tắc bắt buộc. Trường hợp này vì vậy minh họa rõ cơ chế hài hòa hóa mềm: ASEAN+3 nâng mức độ tương thích của các hệ thống thông qua thông tin, chuẩn hồ sơ và bảo đảm chất lượng, trong khi quyền quyết định về công nhận tín chỉ và tổ chức chương trình vẫn

thuộc các quốc gia và cơ sở giáo dục. Hạ tầng dịch chuyển gắn với tầng công tác này cũng cho kết quả đo đếm được: chương trình AIMS do SEAMEO RIHED điều phối, được phía Nhật Bản xếp cùng AUN và CAMPUS Asia trong nhóm nỗ lực dịch chuyển tiêu biểu của không gian ASEAN+3 [132], khởi động năm 2010 dưới dạng thí điểm giữa Malaysia, Indonesia và Thái Lan với 270 lượt trao đổi trong giai đoạn đầu; đến năm 2021 đã đạt hơn 5.000 lượt sinh viên trao đổi trong mạng lưới 78 trường đại học của 9 quốc gia [176, 177]. Dữ liệu phỏng vấn bổ sung rằng các công cụ mới đang hướng tới trao đổi trực tuyến, kết hợp và công nhận kết quả học tập trong bối cảnh số hóa (PV10). PV18, người trực tiếp triển khai chương trình tại một cơ sở đào tạo kỹ thuật, cho biết các hình thức dịch chuyển trực tiếp, kết hợp và trực tuyến có công nhận tín chỉ đã được bổ sung sau đại dịch và, theo ước tính của người này, đến năm 2023 tổng số lượt người học hưởng lợi tích lũy của chương trình đã vượt 7.000.

Khuôn khổ Cấp cao Đông Á (EAS), gồm mười quốc gia ASEAN và tám đối tác, đưa giáo dục vào một không gian hợp tác rộng hơn ASEAN+3. Hội nghị Bộ trưởng Giáo dục EAS lần thứ nhất tại Yogyakarta ngày 5/7/2012 đã thông qua Kế hoạch hành động giáo dục EAS 2011–2015. Tuyên bố Phnom Penh cùng năm xác định các mục tiêu cụ thể, gồm: nâng cao chất lượng giáo dục, thúc đẩy dịch chuyển học thuật và sinh viên, mở rộng nghiên cứu và chia sẻ tri thức, tăng hợp tác TVET, giao lưu liên văn hóa, hỗ trợ Đại học Nalanda và phát triển xã hội học tập suốt đời [94, 95, 129]. Các tuyên bố cấp cao ghi nhận một số đầu ra cụ thể: Australia thúc đẩy Khung bảo đảm chất lượng TVET và nghiên cứu khả thi về một cơ sở khu vực đánh giá chất lượng; Australia và Hàn Quốc phát triển Mạng lưới các cơ sở TVET EAS; Brunei cung cấp học bổng thạc sĩ cho các nước EAS; các chương trình Fulbright, đào tạo tiếng Anh, trao đổi thanh niên và sinh viên của Nhật Bản, Hàn Quốc, Hoa Kỳ và các đối tác khác tạo thêm các kênh kết nối con người; riêng mạng lưới giao lưu thanh niên – sinh viên JENESYS do Nhật Bản tài trợ đã mời hơn 30.000 lượt thanh niên của khu vực tham gia chỉ trong bốn năm đầu triển khai [93, 94, 96]. Dự án phục hồi Đại học Nalanda có gốc văn kiện sâu hơn cả: được hoan nghênh từ Cấp cao Đông Á lần thứ hai (2007), ghi nhận bằng một Tuyên bố báo chí chung riêng tại Cấp cao lần thứ tư

(2009) và tiếp tục được tái khẳng định trong Tuyên bố Phnom Penh, nơi mà các nhà lãnh đạo hoan nghênh cả đóng góp 50.000 USD của Lào cho việc phục hồi trường, trở thành sáng kiến giáo dục mang tính biểu tượng của khuôn khổ EAS [92, 95].

Dưới góc nhìn cơ chế, EAS có chiều rộng chiến lược lớn nhưng mức độ thể chế hóa chuyên ngành thấp hơn ASEAN+3. Hợp tác được tổ chức chủ yếu bằng kế hoạch hành động, tuyên bố lãnh đạo và các dự án do từng đối tác đề xuất, trong khi ASEAN giữ vai trò triệu tập và định hướng chung. Mô hình này giúp khu vực tiếp cận nguồn lực, học bổng và tri thức đa dạng, song kết quả phân tán theo dự án, thiếu một bộ máy giáo dục thường trực đủ mạnh để bảo đảm tính liên tục và khả năng theo dõi thống nhất. EAS vì vậy là biểu hiện điển hình của khu vực hóa mở, đa tầng và đa chủ thể: phạm vi tham gia rộng làm tăng nguồn lực và vị thế của ASEAN, nhưng không tự động dẫn tới hội nhập sâu hơn về thể chế. PV11 cũng xác nhận rằng giáo dục trong EAS ngày càng gắn với kỹ năng, đổi mới sáng tạo, phát triển bền vững và hiểu biết lẫn nhau.

Trong các khuôn khổ ASEAN+1, quan hệ ASEAN–EU về giáo dục là trường hợp tiêu biểu của học hỏi thể chế giữa hai mô hình khu vực hóa. EU cung cấp kinh nghiệm về liên thông giáo dục đại học, công nhận tín chỉ, bảo đảm chất lượng và xây dựng không gian giáo dục đại học; ASEAN tiếp nhận có chọn lọc và điều chỉnh các công cụ này theo nguyên tắc đồng thuận, tôn trọng chủ quyền và mức độ thể chế hóa thấp hơn [85, 103, 105]. Dự án SHARE là minh chứng rõ nhất: với tổng ngân sách 15 triệu Euro trong giai đoạn 2015–2022, chương trình hỗ trợ phát triển ACTS và thí điểm AECTS, cấp 590 học bổng dịch chuyển và hỗ trợ hơn 1.600 lượt trao đổi trực tuyến trong thời kỳ đại dịch, trước khi bàn giao kết quả cho các thực thể ASEAN [67, 189]. Vì vậy, ASEAN–EU không chỉ là quan hệ tài trợ mà còn là một không gian chuyển giao và điều chỉnh công cụ chính sách.

Bên cạnh một tổ chức khu vực như EU, hợp tác ASEAN–Ấn Độ cho thấy một dạng ASEAN+1 dựa trên thế mạnh của một quốc gia đối tác. Tuyên bố Delhi năm 2018 xác định các hướng hợp tác gồm học bổng thường niên (học bổng hợp tác kỹ thuật ITEC, Học bổng Thiện chí ASEAN–Ấn Độ, học bổng Đại học Nalanda), thiết

lập các trung tâm đào tạo tiếng Anh, khởi nghiệp và đào tạo nghề, trao đổi giữa các trường đại học và khả năng thành lập một mạng lưới đại học chung [56]. Cũng tại Hội nghị cấp cao kỷ niệm năm 2018, Ấn Độ công bố chương trình 1.000 học bổng tiến sĩ dành riêng cho công dân ASEAN tại các Học viện Công nghệ Ấn Độ. Học bổng được áp dụng theo mức dành cho nghiên cứu sinh Ấn Độ, kèm hỗ trợ nghiên cứu hằng năm và có thể được cấp trong thời gian tối đa năm năm; chương trình bắt đầu tuyển sinh từ năm 2019 và là chương trình xây dựng năng lực có quy mô lớn nhất trong quan hệ đối tác này [117]. Mạng lưới các trường đại học ASEAN–Ấn Độ (AINU) được ra mắt tại Ban Thư ký ASEAN ngày 29/8/2022, đúng dịp Năm Hữu nghị ASEAN–Ấn Độ kỷ niệm 30 năm quan hệ với sự tham dự của đại diện các trường đại học thành viên; Đại học Nalanda giữ vai trò đầu mối và mạng lưới hướng tới trao đổi giảng viên, trao đổi nghiên cứu sinh, đồng hướng dẫn tiến sĩ và nghiên cứu chung [66, 139].

Ở tầng hỗ trợ hạ tầng kỹ năng số, các Trung tâm xuất sắc về phát triển phần mềm và đào tạo (CESDT) do Ấn Độ tài trợ từ Quỹ hợp tác ASEAN–Ấn Độ và triển khai qua Trung tâm Phát triển Điện toán Tiên tiến (C-DAC) được thiết lập tại nhóm nước CLMV: trung tâm tại Lào đi vào hoạt động từ cuối năm 2018 và đến năm 2021 đã đào tạo hơn 200 lượt học viên trong các lĩnh vực công nghệ thông tin; trung tâm tại Campuchia đặt tại Học viện Công nghệ số Campuchia với kinh phí khoảng 1,2 triệu USD [100, 135]. Việc dòng hỗ trợ này dành riêng cho các thành viên mới của ASEAN cho thấy hợp tác với đối tác ngoài khối cũng có thể được huy động cho mục tiêu thu hẹp khoảng cách phát triển nội khối.

So sánh hai trường hợp cho thấy ASEAN+1 không vận hành theo một khuôn mẫu duy nhất. Quan hệ với EU nổi bật ở việc chuyển giao kinh nghiệm và công cụ hài hòa hóa cấp hệ thống; quan hệ với Ấn Độ thiên về học bổng, phát triển năng lực và kết nối đại học – nghiên cứu. Điểm chung là ASEAN giữ vai trò xác lập nhu cầu và khuôn khổ chính trị, còn nguồn lực và công cụ cụ thể phụ thuộc vào lợi thế của từng đối tác. Sự đa dạng đó làm tăng khả năng huy động nguồn lực ngoài khu vực, nhưng cũng khiến kết quả hợp tác ASEAN+1 phân tán và khó đánh giá bằng một hệ

chỉ tiêu thống nhất. PV10 đánh giá Lộ trình Không gian giáo dục đại học ASEAN và các sáng kiến phối hợp ASEAN–SEAMEO là những bước quan trọng để tăng quyền sở hữu khu vực đối với các kết quả do đối tác hỗ trợ.

4.1.5. Đặc điểm và giới hạn của hợp tác ASEAN về giáo dục

Từ quá trình hình thành, cấu trúc chủ thể, hệ thống công cụ và các khuôn khổ mở rộng đã phân tích, có thể khái quát bốn đặc điểm của hợp tác ASEAN về giáo dục. Thứ nhất, đây là một cơ chế lồng ghép: giáo dục được thể chế hóa từng bước như một bộ phận của tiến trình xây dựng Cộng đồng, không phải như một trục hợp tác độc lập, do đó nhịp độ thể chế hóa của nó phụ thuộc vào nhịp độ của tiến trình cộng đồng nói chung [47-49]. Thứ hai, các chính phủ giữ vai trò quyết định; tham vấn và đồng thuận là nguyên tắc cơ bản, còn các công cụ được khảo sát chủ yếu mang tính định hướng, khuyến nghị và tham chiếu [41, 48, 49]. Thứ ba, phương thức tạo tác động chủ yếu là hài hòa hóa mềm thông qua chuẩn tham chiếu và mạng lưới; hiệu quả phụ thuộc vào khả năng đưa các nội dung này vào chính sách và thực tiễn trong nước của từng quốc gia. Thứ tư, cơ chế có tính mở cao: các khuôn khổ ASEAN+3, EAS, ASEAN+1, trong đó có ASEAN–EU và ASEAN–Ấn Độ, cùng các dự án như SHARE cho phép huy động nguồn lực và kinh nghiệm ngoài khối trong khi vẫn giữ vai trò điều phối trung tâm của ASEAN.

Chính các đặc điểm đó đồng thời quy định giới hạn của cơ chế. Các văn kiện hợp tác xác định những mục tiêu, ưu tiên và nhiệm vụ chung [49, 55, 59], nhưng việc thực hiện còn phụ thuộc vào năng lực, nguồn lực và ưu tiên của từng quốc gia. Kết quả phân tích trong chương cho thấy tiến độ triển khai một số nội dung hợp tác chưa đồng đều giữa các nước. Nhận định này được làm rõ hơn qua trường hợp tham chiếu AQRF và các bằng chứng trình bày ở mục 4.4.2. Bộ máy thường trực nhỏ và sự phụ thuộc vào nguồn tài trợ ngoại khối khiến tính bền vững của các chương trình dễ bị tác động khi ưu tiên của đối tác thay đổi. Độ trễ thể chế hóa so với các lĩnh vực kinh tế cũng làm giảm khả năng giáo dục chủ động định hình nghị sự khu vực, thay vì tiếp nhận nghị sự lan tỏa từ các lĩnh vực khác. Những giới hạn này không phải là khiếm khuyết ngẫu nhiên trong thiết kế, mà gắn với lựa chọn thể chế liên chính phủ, đồng

thời chịu ảnh hưởng của năng lực thực hiện, nguồn lực và ưu tiên của các thành viên. Điểm này sẽ được làm rõ hơn khi đối chiếu với SEAMEO ở mục 4.3 và trong phần đánh giá chung ở mục 4.4.

Để bảo đảm tính hệ thống của phân tích, Bảng 4.3 đối chiếu các nhận định chính của mục 4.1 với các chiều cạnh của khung phân tích cơ chế đã xây dựng ở Chương 2 và với các câu hỏi nghiên cứu mà chúng góp phần trả lời.

Bảng 4.3. Đối chiếu kết quả phân tích mục 4.1 với khung phân tích cơ chế và câu hỏi nghiên cứu

Chiều của khung phân tích	Nhận định chính về hợp tác ASEAN về giáo dục	Câu hỏi nghiên cứu
Chủ thể	Quyền quyết định tập trung ở chủ thể nhà nước (ASED, SOM-ED); các mạng lưới chức năng (AUN, AQAN) hoạt động trong khuôn khổ điều phối liên chính phủ	Câu hỏi 2, 3
Mục tiêu và chức năng	Giáo dục là lĩnh vực lồng ghép, phục vụ mục tiêu xây dựng Cộng đồng và phát triển nguồn nhân lực khu vực	Câu hỏi 2
Nguyên tắc và quy trình	Đồng thuận, luân phiên ("phương cách ASEAN"); mô hình quốc gia dẫn dắt trong triển khai kế hoạch công tác	Câu hỏi 3
Công cụ thực hiện	Luật "mềm": tuyên bố, kế hoạch công tác 5 năm, khung tham chiếu (AQRF), chuẩn chất lượng (AUN-QA), hệ thống tín chỉ (ACTS)	Câu hỏi 2, 3

Chiều của khung phân tích	Nhận định chính về hợp tác ASEAN về giáo dục	Câu hỏi nghiên cứu
Nguồn lực và bộ máy	Bộ phận thường trực mỏng (EYSD); nguồn lực phân tán về mạng lưới và quốc gia dẫn dắt; phụ thuộc đáng kể vào tài trợ đối tác (SHARE, SEED-Net)	Câu hỏi 3
Mức độ ràng buộc và theo dõi	Cam kết tự nguyện, không chế tài; theo dõi qua báo cáo định kỳ; khoảng cách cam kết – thực hiện mang tính hệ thống	Câu hỏi 3
Trục bổ trợ: lan tỏa chức năng	AQRF ra đời từ nhu cầu luân chuyển lao động của Cộng đồng Kinh tế – minh chứng lan tỏa từ kinh tế sang giáo dục	Câu hỏi 2
Trục bổ trợ: đa tầng, đa chủ thể	Khuôn khổ mở rộng (+1, +3, EAS) và dự án đối tác cho thấy khu vực hóa giáo dục vận hành mở, nhiều tầng	Câu hỏi 2, 3

Nguồn: NCS tổng hợp từ kết quả phân tích tại mục 4.1.

Bảng đối chiếu cho thấy các phát hiện của mục 4.1 không nằm rải rác mà được xem xét trên cả sáu chiều cạnh của khung phân tích, trong đó ba chiều cạnh mang tính quyết định đối với đặc điểm của cơ chế là nguyên tắc – quy trình (đồng thuận, quốc gia dẫn dắt), công cụ (luật "mềm", chuẩn tham chiếu) và mức độ ràng buộc (tự nguyện, không chế tài). Điều này khẳng định nhận định xuyên suốt của luận án rằng hợp tác giáo dục trong ASEAN vận hành trước hết theo logic liên chính phủ, trong khi hai trục bổ trợ giải thích động lực mở rộng (lan tỏa từ kinh tế – lao động) và hình thái mở, đa tầng của cơ chế.

4.2. Tổ chức Bộ trưởng Giáo dục các nước Đông Nam Á (SEAMEO)

Nếu hợp tác giáo dục trong ASEAN phát triển theo logic lồng ghép trong một khuôn khổ chính trị – thể chế bao trùm như đã xác lập ở Chương 3, thì SEAMEO là

cơ chế chuyên biệt ra đời sớm và có mức độ tập trung cao vào lĩnh vực giáo dục. Theo tiến trình hình thành, cơ cấu tổ chức và nội dung hợp tác, có thể xem SEAMEO như một thiết chế mang tính chức năng, trong đó hợp tác chuyên môn và mạng lưới triển khai giữ vai trò đặc biệt quan trọng. Vì vậy, việc phân tích SEAMEO không chỉ nhằm mô tả một cơ chế hợp tác giáo dục có lịch sử lâu đời trong khu vực, mà còn để làm rõ logic vận hành của một thiết chế chuyên biệt, nơi hợp tác chuyên môn và mạng lưới thực thi có ý nghĩa quyết định hơn so với các khuôn khổ hợp tác đa ngành xuất hiện sau này [163, 185].

4.2.1. Sự hình thành, mục tiêu và cơ cấu tổ chức của SEAMEO

Trong kiến trúc hợp tác khu vực, ASEAN được thành lập năm 1967 như một tổ chức đa lĩnh vực; SEAMEO ra đời sớm hơn, ngày 30/11/1965, với tư cách một tổ chức liên chính phủ chuyên biệt về giáo dục, khoa học và văn hóa [43, 163, 195]. Sự hình thành sớm của SEAMEO cho thấy giáo dục đã được các quốc gia Đông Nam Á lựa chọn như một lĩnh vực hợp tác chức năng ngay cả trước khi ASEAN trở thành khuôn khổ chính trị – thể chế bao trùm. Khác với hợp tác ASEAN về giáo dục được lồng ghép dần vào tiến trình xây dựng Cộng đồng, SEAMEO được thiết kế ngay từ đầu với mục tiêu tổ chức hợp tác chuyên môn thường xuyên. Điểm xuất phát này giải thích vì sao cơ chế có mạng lưới trung tâm và bộ máy triển khai dày hơn, nhưng không làm thay đổi nguyên tắc liên chính phủ: quyền quyết định sau cùng vẫn thuộc Hội đồng gồm bộ trưởng giáo dục các quốc gia thành viên.

Về phương diện mục tiêu, SEAMEO được hình thành nhằm thúc đẩy hợp tác giữa các quốc gia thành viên trong những lĩnh vực trực tiếp gắn với phát triển con người và phát triển tri thức, trước hết là giáo dục [159, 195]. Ban đầu, cơ chế này hướng đến tăng cường hợp tác trong giáo dục, khoa học và văn hóa, đồng thời thúc đẩy các nghiên cứu và sáng kiến chung nhằm giải quyết những thách thức của khu vực [159]. Trải qua thời gian, các mục tiêu cốt lõi về cơ bản vẫn được duy trì, nhưng cách diễn đạt và nội hàm đã được điều chỉnh cho phù hợp với bối cảnh mới: tuyên bố chính thức hiện nay của SEAMEO nhấn mạnh tầm nhìn trở thành một cơ chế khu vực hàng đầu trong tăng cường hiểu biết và hợp tác về giáo dục, khoa học và văn hóa,

đồng thời thúc đẩy phát triển nguồn nhân lực bền vững nhằm nâng cao chất lượng cuộc sống cho người dân Đông Nam Á và rộng hơn [161, 162]. Sự điều chỉnh này cho thấy SEAMEO không chỉ duy trì vai trò của một cơ chế hợp tác chuyên môn, mà còn từng bước gắn các mục tiêu hoạt động của mình với những chương trình nghị sự phát triển rộng hơn của khu vực. Điểm đáng chú ý là ngay từ điểm xuất phát, giáo dục không phải là một nội dung phụ trợ trong SEAMEO mà là trục hợp tác trung tâm của cơ chế [162, 163]. Đây là khác biệt căn bản so với các khuôn khổ đa ngành, nơi giáo dục thường chỉ là một hợp phần trong chương trình hợp tác tổng thể [85]. Đặt trong logic lý thuyết, SEAMEO phản ánh một dạng hợp tác khu vực đặt trọng tâm ở chức năng, trong đó nhu cầu phối hợp chuyên môn và phát triển năng lực là nền tảng vận hành quan trọng; chính đặc điểm này giúp giải thích vì sao SEAMEO duy trì được vai trò tương đối bền vững trong lịch sử hợp tác giáo dục khu vực.

Cấu trúc thành viên của SEAMEO phản ánh tính mở của một mạng lưới hợp tác chức năng. Cơ chế này không chỉ gồm các quốc gia thành viên chính thức, mà còn thiết lập quy chế quốc gia thành viên liên kết (từ năm 1972) và tổ chức thành viên liên kết (từ năm 1983) [163]. Bảng 4.4 trình bày cấu trúc nhiều tầng đó tính đến năm 2023.

Bảng 4.4. Thành viên, thành viên liên kết và tổ chức thành viên liên kết của SEAMEO, tính đến năm 2023

Nhóm	Tên quốc gia/tổ chức
Các quốc gia thành viên (11)	Brunei, Campuchia, Indonesia, Lào, Malaysia, Myanmar, Philippines, Singapore, Thái Lan, Việt Nam, Timor-Leste
Các quốc gia thành viên liên kết (9)	Australia, Canada, Pháp, Đức, Hà Lan, Ma-rốc, New Zealand, Tây Ban Nha, Vương quốc Anh

Nhóm	Tên quốc gia/tổ chức
Các tổ chức thành viên liên kết (8)	Trung tâm khu vực châu Á – Thái Bình Dương của UNESCO về giáo dục vì sự hiểu biết quốc tế (APCEIU); Hội đồng giáo dục quốc tế British Columbia, Canada (BCCIE); Hội đồng Anh (British Council); Hiệp hội trao đổi quốc tế về giáo dục Trung Quốc (CEAIE); Hội đồng quốc tế về giáo dục mở và từ xa (ICDE); Mạng lưới các trường đại học về sức khỏe của Đông Nam Á (SEAOHUN); Trường Đại học Sư phạm Hồng Kông (Trung Quốc); Trường Đại học Tsukuba (Nhật Bản)

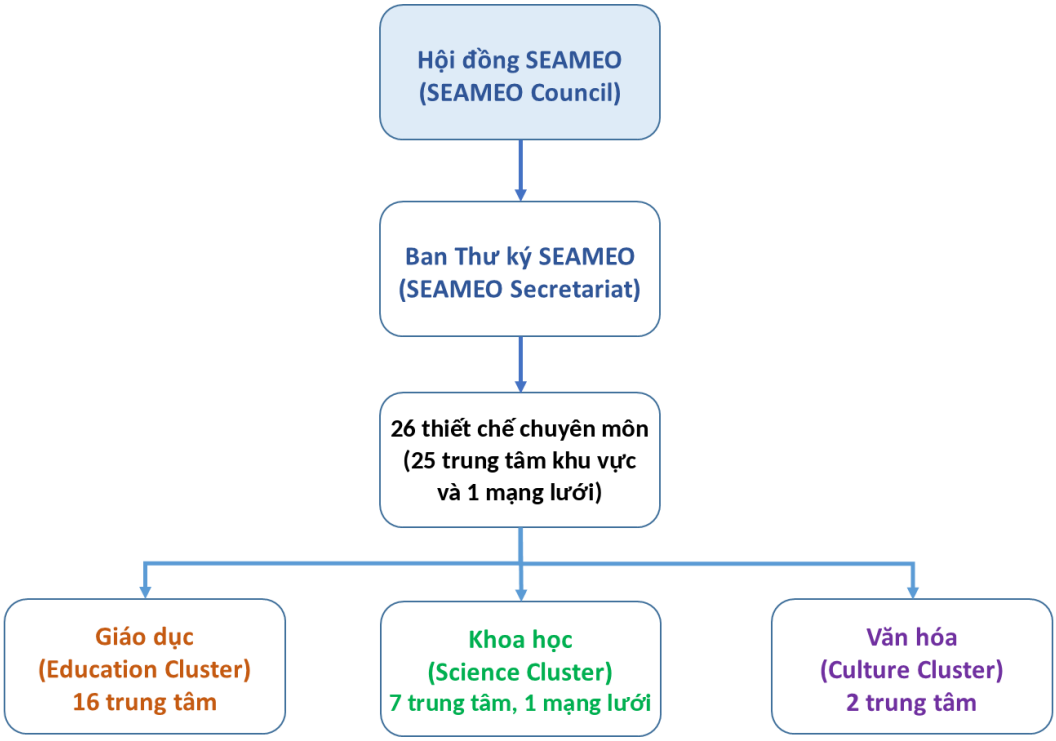
Nguồn: [163].

Bảng 4.4 cho thấy cấu trúc thành viên ba tầng của SEAMEO tính đến năm 2023: 11 quốc gia thành viên chính thức bao phủ toàn bộ Đông Nam Á; 9 quốc gia thành viên liên kết, đều nằm ngoài khu vực và phần lớn là các nước phát triển có truyền thống hợp tác giáo dục với khu vực; và 8 tổ chức thành viên liên kết rất đa dạng, từ thiết chế thuộc hệ thống Liên hợp quốc, cơ quan hợp tác giáo dục quốc gia, mạng lưới học thuật chuyên ngành đến cơ sở giáo dục đại học riêng lẻ. Cấu trúc này là kênh mở ra bên ngoài đặc thù của SEAMEO, khác với cách ASEAN mở rộng hợp tác giáo dục qua các khuôn khổ đối thoại.

Đối chiếu với khung phân tích, cấu trúc thành viên trong Bảng 4.4 cho thấy hai điều. Về chiều cạnh chủ thể, quyền quyết định vẫn thuộc trọn về các quốc gia thành viên chính thức, các thành viên liên kết tham gia đóng góp nguồn lực và chuyên môn nhưng không có quyền biểu quyết, nghĩa là tính mở của SEAMEO không làm suy giảm nền tảng liên chính phủ của cơ chế [163, 186]. Dữ liệu phỏng vấn xác thực cả giá trị lịch sử lẫn giá trị thực tiễn của thiết kế mở này: PV05 xem hai lần sửa đổi Hiến chương năm 1972 và năm 1983 để mở quy chế thành viên liên kết là những cột mốc lớn giúp SEAMEO huy động sự hỗ trợ nhiều mặt từ các nước châu Âu, châu Mỹ và

châu Úc; PV08 cho biết trong giai đoạn đầu Việt Nam tham gia, chính các thành viên liên kết như Australia và Canada đã hỗ trợ đáng kể về chuyên gia và đào tạo. Về trục quan sát đa tầng – đa chủ thể của chủ nghĩa khu vực mới, việc một cơ chế khu vực kết nạp cả quốc gia ngoài khu vực, tổ chức quốc tế, cơ quan hợp tác quốc gia và trường đại học riêng lẻ vào các tầng tham gia khác nhau là minh chứng cho thấy khu vực hóa giáo dục ở Đông Nam Á vận hành như một mạng lưới mở nhiều cấp độ, trong đó ranh giới trong – ngoài khu vực được quản lý bằng quy chế thành viên phân tầng thay vì bằng sự khép kín [109, 202]. Cách thiết kế này giúp SEAMEO huy động nguồn lực và tri thức ngoài khối một cách có cấu trúc, một lợi thế mà phần so sánh ở mục 4.3 sẽ cho thấy ASEAN đạt được bằng con đường khác (các khuôn khổ đối thoại +1, +3).

Về cơ cấu tổ chức, Hình 4.1 cho thấy SEAMEO được tổ chức theo hướng phân định chức năng tương đối rõ, với ba tầng: Hội đồng SEAMEO, Ban Thư ký và mạng lưới các trung tâm khu vực chuyên trách [163].



Hình 4.1. Cơ cấu tổ chức của SEAMEO

Nguồn: [163].

Ghi chú: Số lượng thiết chế chuyên môn của SEAMEO thay đổi theo mốc thời gian: 21 trung tâm khi ban hành Chương trình nghị sự bảy ưu tiên (2015–2016) [160]; 25 trung tâm và một mạng lưới chuyên ngành khi xây dựng Kế hoạch chiến lược 2021–2030 [161]; đến cuối giai đoạn nghiên cứu, hệ thống được trình bày như 26 thiết chế chuyên môn, bao gồm các trung tâm khu vực và mạng lưới [163, 183]. Danh sách Hội đồng SEAMEO năm 2023 xem Phụ lục 4; danh sách Giám đốc Ban Thư ký qua các thời kỳ xem Phụ lục 5; thông tin tổng hợp về các trung tâm xem Phụ lục 6.

Hình 4.1 mô tả cơ cấu tổ chức ba tầng của SEAMEO: Hội đồng SEAMEO gồm các Bộ trưởng Giáo dục hoặc đại diện được công nhận của các quốc gia thành viên là cơ quan hoạch định chính sách cao nhất; Ban Thư ký đặt tại Bangkok là cơ quan chấp hành và điều phối thường trực; tầng thứ ba là mạng lưới 26 thiết chế chuyên môn đặt tại các quốc gia thành viên, gồm các trung tâm khu vực và một mạng lưới chuyên ngành, được SEAMEO phân thành ba cụm giáo dục (16), khoa học (8) và văn hóa (2) [163, 183]. Quy mô mạng lưới là kết quả của một quá trình mở rộng liên tục trong giai đoạn nghiên cứu, như nêu ở ghi chú của hình; chính tầng thứ ba này làm cho SEAMEO khác với hợp tác ASEAN về giáo dục ở năng lực thực thi thường trực.

Cấu trúc trong Hình 4.1 phản ánh một logic vận hành thiên về chuyên môn và triển khai: cơ chế không dừng ở cấp độ tham vấn chính sách, mà có khả năng chuyển các ưu tiên chung thành hoạt động cụ thể ở cấp khu vực và quốc gia. Đối chiếu với khung phân tích, ở chiều cạnh nguồn lực – bộ máy, đây là một mô hình phân tán nhưng đáp ứng nhu cầu thực chất: thay vì tập trung toàn bộ năng lực vào một bộ máy trung ương lớn, SEAMEO triển khai phần quan trọng của hoạt động thông qua các trung tâm khu vực do các quốc gia đăng cai chịu trách nhiệm chính về cơ sở vật chất và một phần kinh phí, qua đó vừa giảm áp lực tài chính tập trung, vừa tận dụng thế mạnh chuyên môn của từng nước và mở rộng khả năng triển khai thực chất [185-187]. Việc mạng lưới tăng từ 21 lên 26 thiết chế chuyên môn (25 trung tâm và 1 mạng lưới) trong chưa đầy một thập niên là chỉ dấu cho thấy mô hình này tiếp tục được các quốc gia thành viên đầu tư. So với ASEAN, giữa tầng quyết định và tầng thực thi của SEAMEO có một hạ tầng chuyên môn thường trực dày hơn, dù quyền quyết định vẫn thuộc các quốc gia thành viên. Đây là cơ sở của phát hiện về "chiều sâu chức năng"

ở mục 4.3. PV02 cũng nhấn mạnh rằng chuyên môn được phân bố trong toàn khu vực và thế mạnh của từng quốc gia được huy động vì lợi ích chung.

4.2.2. Quá trình hoạt động giai đoạn 1995–2023

Quá trình hoạt động của SEAMEO trong giai đoạn 1995–2023 cho thấy cơ chế này một mặt duy trì được mạng lưới hợp tác sẵn có, mặt khác từng bước điều chỉnh để thích ứng với những thay đổi của bối cảnh khu vực và quốc tế [159, 163]. Sự vận động đó có thể được xem xét rõ hơn qua các giai đoạn phát triển và qua chiều rộng của danh mục hoạt động, hiện được SEAMEO tổ chức theo bảy chủ đề như thể hiện trong Bảng 4.5. Bảy chủ đề này là cách tổ chức nội dung trên cổng thông tin hiện hành [183, 184], khác với bảy lĩnh vực ưu tiên giai đoạn 2015–2035 là chương trình nghị sự chiến lược được Hội đồng SEAMEO phê chuẩn và được phân tích ở mục 4.2.3 [160].

Bảng 4.5. Các chủ đề hoạt động của SEAMEO

Chủ đề	Nội dung khái quát
Đổi mới dạy và học (Innovation in Teaching and Learning)	Phát triển phương pháp, học liệu, công nghệ và mô hình đào tạo mới; tăng cường năng lực giáo viên và khả năng thích ứng của hoạt động dạy – học
Sức khỏe và hạnh phúc (Health and Well-being)	Gắn giáo dục với sức khỏe thể chất, tinh thần, dinh dưỡng và môi trường học tập an toàn; huy động cả các trung tâm thuộc cụm khoa học và y tế
Ngôn ngữ, văn hóa và di sản (Language, Culture, and Heritage)	Thúc đẩy giáo dục ngôn ngữ gắn với bối cảnh văn hóa, đa ngôn ngữ, bảo tồn di sản và tăng cường nhận thức về sự đa dạng của Đông Nam Á
Giáo dục ở Đông Nam Á (Education in Southeast Asia)	Tạo tri thức và dữ liệu khu vực, thúc đẩy trao đổi giáo viên – người học, đánh giá kết quả học tập (tiêu biểu là SEA-PLM) và đối thoại về những vấn đề chung của hệ thống giáo dục

Chủ đề	Nội dung khái quát
Phát triển bền vững (Sustainable Development)	Tích hợp phát triển bền vững, thích ứng khí hậu, giáo dục môi trường, STEM và trách nhiệm xã hội vào chương trình và hoạt động giáo dục
Giáo dục hòa nhập (Inclusive Education)	Giảm rào cản tiếp cận đối với người khuyết tật, nhóm thiệt thòi và cộng đồng dễ bị tổn thương; thúc đẩy bình đẳng và công bằng giáo dục
Chính sách và quản trị giáo dục (Policy and Governance in Education)	Hỗ trợ đối thoại chính sách, nghiên cứu, quản trị hệ thống, lãnh đạo giáo dục và sử dụng bằng chứng trong hoạch định, thực thi và đánh giá chính sách

Nguồn: NCS tổng hợp từ [183, 184].

Ghi chú: Bảy chủ đề trong bảng là cách phân loại hoạt động hiện hành trên cổng thông tin SEAMEO, cần phân biệt với bảy lĩnh vực ưu tiên giai đoạn 2015–2035 [160]. Bảng dùng để minh họa chiều rộng chủ đề hoạt động; việc đánh giá kết quả giai đoạn 1995–2023 dựa vào các văn kiện và dữ liệu có mốc thời gian xác định.

Bảng 4.5 cho thấy hoạt động của SEAMEO hiện được tổ chức theo bảy chủ đề, từ dạy và học, sức khỏe học đường, ngôn ngữ – văn hóa, dữ liệu giáo dục (tiêu biểu là SEA-PLM) đến phát triển bền vững, giáo dục hòa nhập và quản trị giáo dục. Danh mục này phản ánh hai đặc điểm của cơ chế: tính liên ngành giáo dục – khoa học – văn hóa, khi nhiều chủ đề huy động đồng thời các trung tâm thuộc những cụm khác nhau; và định hướng sản xuất tri thức, dữ liệu, học liệu và năng lực, thay vì chỉ tổ chức diễn đàn chính sách.

Bảy chủ đề không phải là bảy đơn vị tổ chức khép kín, mà tạo thành một hệ thống phân loại mở, trong đó một chương trình có thể đồng thời thuộc nhiều chủ đề và huy động nhiều trung tâm, cho thấy SEAMEO vận hành theo logic chức năng và theo vấn đề hơn là theo ranh giới hành chính cứng. Dưới góc nhìn chủ nghĩa khu vực mới, đây là biểu hiện của khu vực hóa đa tầng, đa chủ thể mà ở đó các bộ giáo dục giữ quyền định hướng, trong khi trung tâm khu vực, cơ sở giáo dục, chuyên gia và

đối tác phát triển cùng tham gia tạo ra tri thức và triển khai chương trình [86, 160]. Đối chiếu với khung phân tích, ở chiều cạnh mục tiêu – chức năng, các nhóm chủ đề này cho thấy SEAMEO bao phủ đồng thời các vấn đề tiếp cận, chất lượng, công bằng và quản trị giáo dục. Ở chiều cạnh công cụ, SEAMEO nổi bật với các hoạt động đào tạo, nghiên cứu và đánh giá diện rộng thông qua mạng lưới trung tâm chuyên môn, trong đó SEA-PLM cung cấp dữ liệu so sánh khu vực ở cấp tiểu học. Đây là cơ sở để xem xét sự thay đổi và thích ứng trong phương thức hoạt động của SEAMEO qua từng giai đoạn từ 1995 đến 2023.

Giai đoạn 1995–1999: quá trình hoạt động của SEAMEO trong giai đoạn này cho thấy nỗ lực duy trì một mạng lưới hợp tác sẵn có, từng bước củng cố tính bao trùm khu vực khi toàn bộ các quốc gia Đông Nam Á lần lượt xác định được chỗ đứng của mình trong cơ chế vào cuối thập niên 1990 [163]. Đáng chú ý, ngay tại thời điểm mở đầu giai đoạn nghiên cứu, SEAMEO đã chủ động khởi động một chu trình tự rà soát chiến lược bằng việc thực hiện quyết định của Hội nghị Hội đồng lần thứ 30 (Kuching, tháng 1/1995). Hội thảo khu vực về tạo chuyển biến chiến lược trong SEAMEO được tổ chức tại Langkawi tháng 10/1995 đã rà soát lại tầm nhìn, sứ mệnh, cơ cấu và phương thức quản trị của tổ chức, thông qua tuyên bố tầm nhìn tích hợp xác định SEAMEO là một tổ chức khu vực "năng động, tự chủ, vận hành theo định hướng chính sách chiến lược và được quốc tế công nhận", đồng thời đặt ra các định hướng về tự chủ tài chính, đa dạng hóa nguồn thu và phát triển các trung tâm thành trung tâm xuất sắc của khu vực [158]. Việc một cơ chế đã tồn tại ba thập niên tự đặt mình vào quy trình tái định vị chiến lược cho thấy năm 1995 không chỉ là mốc bước ngoặt của môi trường khu vực (ASEAN mở rộng thành viên), mà còn là mốc tự đổi mới từ bên trong của chính SEAMEO. Trên nền tảng đó, SEAMEO từng bước củng cố vai trò như một cơ chế phối hợp hợp tác giáo dục ở cấp khu vực [85, 159, 163]. Ý nghĩa của chuyển biến này không ở chỗ SEAMEO trở thành một thiết chế có tính ràng buộc cao, mà ở việc cơ chế ngày càng cho thấy khả năng kết nối các hoạt động chuyên ngành riêng lẻ thành một định hướng hợp tác rộng hơn. Các hoạt động vẫn chủ yếu được triển khai qua mạng lưới trung tâm khu vực dưới dạng đào tạo, bồi

dưỡng, trao đổi chuyên môn và hỗ trợ kỹ thuật theo từng lĩnh vực, qua đó duy trì nền tảng hợp tác tương đối ổn định của cơ chế.

Giai đoạn 2000–2014: hoạt động của SEAMEO tiếp tục dựa trên các trung tâm khu vực và các chương trình bồi dưỡng, đào tạo, trao đổi hoặc hỗ trợ kỹ thuật theo từng lĩnh vực chuyên môn, mô hình này giúp cơ chế duy trì nền tảng hoạt động ổn định và phản ánh đúng tính chất chức năng vốn có. Nhận định từ một người trả lời phỏng vấn thuộc Ban Thư ký SEAMEO cũng cho thấy đặc trưng nổi bật của cơ chế là vận hành thông qua mạng lưới các trung tâm khu vực chuyên sâu, qua đó vừa thúc đẩy vận động chính sách và tạo lập tri thức, vừa gắn với triển khai thực tế ở cấp khu vực và quốc gia (PV01). Tuy nhiên, từ đầu những năm 2000 có thể nhận thấy rõ hơn xu hướng chiến lược hóa hoạt động: cơ chế ngày càng sử dụng các chiến lược dài hạn, tiêu biểu là Kế hoạch chiến lược SEAMEO 2011–2020 [159] và tầm nhìn Golden SEAMEO 2020 với bốn trụ cột chiến lược bao gồm dẫn dắt khu vực và hiện diện quốc tế; chương trình xuất sắc và năng động; xây dựng năng lực nội bộ; giá trị SEAMEO và trách nhiệm xã hội [190]. Các ưu tiên khu vực và công cụ phối hợp qua đó định hướng rõ hơn cho hoạt động của mạng lưới trung tâm. Một người trả lời phỏng vấn là cán bộ quản lý một trung tâm SEAMEO tại Việt Nam cũng nhấn mạnh rằng trong lịch sử phát triển của SEAMEO, việc thành lập các trung tâm mới có thể xem như những cột mốc quan trọng, bởi mỗi trung tâm đảm nhiệm một lĩnh vực chuyên biệt trong giáo dục, khoa học và văn hóa của khu vực (PV06). Một đặc điểm đáng chú ý khác của giai đoạn này là định hướng mở rộng kết nối của SEAMEO với các tổ chức quốc tế và đối tác phát triển, thông qua xây dựng mạng lưới hợp tác và huy động hỗ trợ cho các chương trình, sáng kiến giáo dục khu vực [159, tr. 44–45 và 67]. Xem xét dưới góc độ chủ nghĩa khu vực mới đã trình bày ở Chương 2, đây là biểu hiện của tính mở và tính đan xen trong quản trị khu vực: một cơ chế khu vực vẫn giữ trọng tâm Đông Nam Á nhưng vận hành thông qua các kết nối rộng hơn với mạng lưới quốc tế về phát triển và giáo dục [79, 197]. Dù vậy, việc mở rộng hợp tác vẫn diễn ra trên nền tảng liên chính phủ, với định hướng chiến lược do các quốc gia thành viên xác lập [79, 159].

Giai đoạn 2015–2023: giai đoạn sau 2015 cho thấy rõ nhất xu hướng điều chỉnh cả về nghị sự lẫn công cụ vận hành. Ở mốc kỷ niệm 50 năm thành lập (2015), hệ thống SEAMEO gồm 11 quốc gia thành viên, 8 quốc gia thành viên liên kết, 3 tổ chức thành viên liên kết và 21 trung tâm khu vực cùng mạng lưới [190]. Đây là nền thể chế mà trên đó ba chỉ dấu dưới đây diễn ra. Thứ nhất, về nghị sự, Chương trình bảy ưu tiên 2015–2035 (phân tích ở mục 4.2.3) xác lập lần đầu một khung ưu tiên dài hạn chung cho toàn hệ thống. Thứ hai, về công cụ tạo dữ liệu, SEAMEO cùng UNICEF phát triển Chương trình SEA-PLM (chương trình đánh giá học tập diện rộng đầu tiên được thiết kế riêng cho các nước Đông Nam Á ở cấp tiểu học). Chu kỳ khảo sát chính thức đầu tiên (SEA-PLM 2019) được triển khai tại sáu quốc gia gồm có Campuchia, Lào, Malaysia, Myanmar, Philippines và Việt Nam. Khảo sát nhằm đo lường năng lực đọc hiểu, viết và toán của học sinh lớp 5, kèm một mô-đun thử nghiệm về công dân toàn cầu; kết quả khu vực được công bố cuối năm 2020 [199]. Đây là lần đầu tiên khu vực có một bộ dữ liệu so sánh về kết quả học tập cấp tiểu học do chính một cơ chế khu vực tạo ra, thay vì phụ thuộc hoàn toàn vào các chương trình đánh giá quốc tế; kết quả SEA-PLM 2019 đồng thời cho thấy chênh lệch lớn về kết quả học tập giữa sáu quốc gia tham gia [199]. Chênh lệch này phản ánh sự khác nhau về nền tảng năng lực giáo dục; nhận định về mức độ hội nhập không đồng đều cần được đối chiếu thêm với tiến độ tham gia và thực hiện các công cụ hợp tác. Thứ ba, về định hướng chiến lược và thích ứng, sự kiện SEAMEO Congress 2021 về chuyển đổi giáo dục, khoa học và văn hóa trong kỷ nguyên số, cùng với Kế hoạch chiến lược SEAMEO 2021–2030 với 18 sáng kiến được tổ chức lại thành 12 chương trình/dự án theo 4 chủ đề chiến lược, kèm khung theo dõi – đánh giá và các chỉ tiêu đến năm 2030 [161] cho thấy sự điều chỉnh về chương trình nghị sự và công cụ hợp tác trước yêu cầu ứng phó với đại dịch COVID-19 và chuyển đổi số (PV06). Đáng chú ý, các chỉ tiêu của Kế hoạch chiến lược 2021–2030 được thiết kế bám trực tiếp vào SDG4, ví dụ chỉ tiêu đến năm 2030 có ít nhất 20% sinh viên tốt nghiệp đại học từng có thời gian học tập tại một quốc gia Đông Nam Á khác thông qua các chương trình dịch chuyển học thuật như AIMS, hay chỉ tiêu toàn bộ quốc gia thành viên tham gia các

chương trình đánh giá khu vực như SEA-PLM [161]. Ở giai đoạn gần cuối, một người trả lời phỏng vấn có kinh nghiệm trực tiếp trong điều phối hợp tác giáo dục khu vực cũng xem việc ASEAN và SEAMEO đồng tổ chức sự kiện, dự án chung, duy trì các cuộc họp điều phối thường xuyên và, trong các năm 2021–2023, cùng chuẩn bị Tuyên bố chung ASEAN–SEAMEO về Không gian giáo dục đại học chung ở Đông Nam Á là một cột mốc đáng chú ý (PV03); văn kiện này được thông qua năm 2024, ngoài phạm vi thời gian nghiên cứu, nên chỉ được xem là diễn biến tiếp nối của xu hướng phối hợp đã hình thành, không được tính là kết quả của giai đoạn 1995–2023 [60].

Nhìn tổng thể, quá trình hoạt động của SEAMEO trong giai đoạn 1995–2023 phản ánh một thiết chế có mức độ ổn định tương đối cao nhưng không bất biến. Nếu ở chặng đầu cơ chế chủ yếu duy trì nền tảng chuyên ngành thông qua mạng lưới trung tâm, thì từ giữa những năm 2000 trở đi, SEAMEO ngày càng điều chỉnh mạnh hơn, trước hết qua các chiến lược dài hạn, sau đó qua các chương trình, công cụ tạo dữ liệu và sáng kiến có tính khu vực rõ hơn. Điều đó củng cố nhận định rằng bên cạnh việc duy trì một cấu trúc hợp tác sẵn có, cơ chế này liên tục mở rộng chiều sâu và phạm vi hoạt động thông qua chính logic chuyên môn của mình.

4.2.3. Bảy ưu tiên của SEAMEO giai đoạn 2015–2035

Chương trình bảy ưu tiên của SEAMEO giai đoạn 2015–2035 là một trong những nội dung quan trọng nhất cho thấy cơ chế này chủ động điều chỉnh chương trình nghị sự trong bối cảnh mới. Bảy ưu tiên được hình thành từ một nghiên cứu dự báo tương lai giáo dục Đông Nam Á do Ban Thư ký SEAMEO thực hiện. Các thông điệp chính được Ủy ban điều hành SEAMEO thông qua tháng 8/2014, được trình bày tại Đối thoại chiến lược Bộ trưởng Giáo dục lần thứ nhất tháng 9/2014 tại Lào và được Hội đồng SEAMEO chính thức phê chuẩn kèm năm khuyến nghị triển khai tại Hội nghị Hội đồng lần thứ 48 năm 2015 [160]. Các nội dung ưu tiên gồm: đạt phổ cập chăm sóc và giáo dục mầm non; xóa bỏ rào cản trong tiếp cận giáo dục; tăng cường khả năng chống chịu trong các tình huống khẩn cấp; phát triển giáo dục kỹ thuật và nghề nghiệp; nâng cao chất lượng nghề dạy học; hài hòa hóa giáo dục đại học và nghiên cứu; và xây dựng chương trình học thế kỷ XXI [160]. Đây vừa là danh

mục các lĩnh vực hợp tác, vừa là một khung định hướng cho cách SEAMEO nhìn nhận những thách thức giáo dục cốt lõi của khu vực.

Điểm quan trọng của khung ưu tiên này không phải ở tính ràng buộc pháp lý. Trái lại, giá trị của nó ở chỗ tạo ra một hệ quy chiếu chính sách chung để các quốc gia thành viên, các trung tâm khu vực và các chương trình thuộc SEAMEO định hướng hoạt động theo một trục ưu tiên tương đối thống nhất [160]. Nói cách khác, bảy ưu tiên không áp đặt một mô hình giáo dục chung cho toàn khu vực, mà cung cấp một khung tham chiếu "mềm" giúp tăng mức độ liên kết giữa các hoạt động hợp tác vốn rất đa dạng. Đặc điểm này nhất quán với logic liên chính phủ đã trình bày ở Chương 2, đó là định hướng chung được xác lập ở cấp khu vực, nhưng việc triển khai phụ thuộc đáng kể vào mức độ tiếp nhận, lồng ghép và thực hiện của từng quốc gia và từng thiết chế thành viên. Đồng thời, chính khuyến nghị đầu tiên của Hội đồng SEAMEO về việc sử dụng mạng lưới các trung tâm khu vực (khi đó gồm 21 trung tâm) làm cơ chế triển khai bảy ưu tiên ở cấp quốc gia, khu vực và phối hợp đồng bộ với ASEAN [160] cho thấy khác biệt then chốt so với các văn kiện định hướng của ASEAN, cụ thể là khung ưu tiên của SEAMEO ra đời kèm sẵn một hạ tầng thực thi chuyên môn. Từ vị trí điều phối tại Ban Thư ký, PV02 đánh giá việc thông qua chương trình nghị sự bảy ưu tiên là một bước ngoặt trong quản trị hợp tác khu vực, chuyển hợp tác từ trạng thái hỗ trợ chung sang gắn kết chiến lược quanh các mục tiêu thống nhất của toàn bộ các quốc gia thành viên.

Xét theo cấu trúc nội dung, bảy ưu tiên cũng cho thấy SEAMEO mở rộng tầm nhìn vượt ra ngoài cách hiểu hẹp về hợp tác giáo dục như trao đổi chuyên môn đơn lẻ. Các ưu tiên trải từ giáo dục mầm non, giáo dục hòa nhập, giáo dục nghề nghiệp và đào tạo giáo viên đến hài hòa hóa giáo dục đại học và chương trình học thế kỷ XXI, tức bao trùm đồng thời các vấn đề tiếp cận, chất lượng, khả năng chống chịu và thích ứng hệ thống [160]. Bằng cách này, SEAMEO ngày càng nhìn nhận giáo dục như một lĩnh vực phát triển tổng hợp, gắn với nguồn nhân lực, công bằng giáo dục và năng lực thích ứng trước thay đổi xã hội, công nghệ và kinh tế. Điểm đáng chú ý là các ưu tiên không dừng ở mức định hướng chung, mà gắn trực tiếp với mạng lưới

trung tâm khu vực và các chương trình hành động cụ thể. Sức mạnh của SEAMEO vì thế nằm ở khả năng chuyển các ưu tiên thành hoạt động chuyên môn và hỗ trợ kỹ thuật; sang giai đoạn 2021–2030, các ưu tiên này tiếp tục được cụ thể hóa thành hệ thống chỉ tiêu định lượng gắn với SDG trong Kế hoạch chiến lược mới [160, 161]. Có thể nêu hai ví dụ tiêu biểu cho mức độ cụ thể hóa này: (i) ở ưu tiên phát triển giáo dục kỹ thuật và nghề nghiệp, SEAMEO thiết lập Mạng lưới SEA-TVET cùng nền tảng trực tuyến khu vực (vận hành từ năm 2015) và chương trình học bổng SEA-TVET cho học sinh và giáo viên (từ năm 2016), gắn với chỉ tiêu đến năm 2030 có 20% người học nghề từng có thời gian học tập hoặc thực tập tại một quốc gia Đông Nam Á khác; (ii) ở ưu tiên nâng cao chất lượng nghề dạy học, chương trình trao đổi giáo viên SEA-Teacher được vận hành như công cụ dịch chuyển chuyên môn tương ứng trong khối sư phạm [160, 161]. Nhận định từ một người trả lời phỏng vấn thuộc nhóm quản lý và hoạch định chính sách cũng chỉ ra rằng trong hệ thống SEAMEO, mỗi trung tâm đảm nhiệm một lĩnh vực chuyên biệt, vì vậy việc mở rộng và vận hành mạng lưới trung tâm có thể xem là một phần quan trọng trong quá trình hiện thực hóa các ưu tiên khu vực (PV12).

Nhìn tổng thể, bảy ưu tiên giai đoạn 2015–2035 có thể xem như một nỗ lực tạo ra sự gắn kết lớn hơn giữa tầm nhìn chiến lược và năng lực hành động của cơ chế. Nếu ở giai đoạn trước SEAMEO chủ yếu được nhận diện qua mạng lưới trung tâm và các hoạt động chuyên ngành, thì từ giai đoạn này trở đi, cơ chế này cho thấy khả năng xác lập một chương trình nghị sự ưu tiên chung cho hợp tác giáo dục khu vực. Từ sự hình thành, cơ cấu tổ chức đến quá trình phát triển và các ưu tiên dài hạn, SEAMEO hoạt động như một cơ chế hợp tác chuyên trách về giáo dục, với ưu thế thể hiện ở chiều sâu chuyên môn, tính liên tục của mạng lưới trung tâm và khả năng chuyển các ưu tiên khu vực thành những chương trình triển khai tương đối cụ thể [160]. Chính đặc điểm đó lý giải vì sao SEAMEO vẫn giữ được ý nghĩa riêng trong kiến trúc hợp tác giáo dục ở Đông Nam Á, ngay cả khi bên cạnh nó đã xuất hiện những khuôn khổ điều phối rộng hơn như ASEAN [85].

4.2.4. Mạng lưới trung tâm khu vực

Năng lực thực thi của SEAMEO được thể hiện rõ nhất qua mạng lưới các thiết chế chuyên môn. Như đã trình bày ở mục 4.2.1, hệ thống này gồm 26 thiết chế chuyên môn, chính xác là 25 trung tâm khu vực và một mạng lưới chuyên ngành (SEAMEO TROPMED Network), được SEAMEO phân theo ba cụm: 16 trung tâm thuộc cụm giáo dục, 8 thiết chế thuộc cụm khoa học (trong đó có mạng lưới TROPMED) và 2 trung tâm thuộc cụm văn hóa; nhiều tài liệu gộp chung thành "26 trung tâm", cách viết chưa chính xác mà luận án không sử dụng [163, 183]. Trong cụm giáo dục, 16 trung tâm được đặt tại 9 quốc gia thành viên: Indonesia đăng cai 5 trung tâm; Malaysia, Thái Lan và Việt Nam mỗi nước đăng cai 2 trung tâm; Brunei, Campuchia, Lào, Philippines và Singapore mỗi nước đăng cai 1 trung tâm. Sự phân bố này cho thấy SEAMEO không tập trung toàn bộ năng lực chuyên môn tại Ban Thư ký, mà tổ chức thực thi thông qua các đơn vị thường trực được phân bổ theo thế mạnh và cam kết của quốc gia đăng cai [183, 187]. Cơ cấu này được người trong cuộc xác nhận từ hai phía: PV01 mô tả mạng lưới trung tâm cho phép cơ chế vận hành song song hai tầng vận động chính sách cấp cao và triển khai tại thực địa; trong khi PV05 nhấn mạnh nguyên tắc mỗi trung tâm là thiết chế duy nhất phụ trách một mảng chuyên môn riêng, nhờ đó tránh trùng lặp chức năng trong nội bộ mạng lưới. Về chức năng, mạng lưới 16 trung tâm giáo dục bao phủ gần như toàn bộ vòng đời giáo dục và các cấu phần chính của hệ thống: từ giáo dục mầm non, giáo dục cộng đồng, giáo dục đặc biệt và học tập suốt đời, qua phát triển giáo viên về ngôn ngữ, toán và khoa học, quản lý và đổi mới giáo dục, giáo dục mở và từ xa, đến giáo dục kỹ thuật – nghề nghiệp, phát triển bền vững và giáo dục đại học. Thông tin về từng trung tâm (năm thành lập, quốc gia đăng cai, lĩnh vực và mục tiêu chuyên môn) được tổng hợp tại Phụ lục 6.

Xét theo thời gian, mạng lưới này được tích lũy qua sáu thập niên: bốn trung tâm ra đời trước năm 1971, ba trung tâm trong thập niên 1990 và chín trung tâm từ năm 2009 trở lại đây, riêng giai đoạn 2013–2019 có năm trung tâm mới (xem Phụ lục 6), cho thấy nhịp mở rộng nhanh trong giai đoạn nghiên cứu. Công cụ hoạt động của các trung tâm có cấu trúc tương đối giống nhau, thường gồm nghiên cứu, đào tạo –

bồi dưỡng, hội thảo và đối thoại chính sách, tư vấn – hỗ trợ kỹ thuật, xuất bản và xây dựng mạng lưới đối tác [85, 164, 166-170, 175, 178, 183, 187, 188].

Từ cấu trúc mạng lưới này có thể rút ra bốn nhận định gắn với khung phân tích. Thứ nhất, mạng lưới trung tâm tạo ra một mô hình thực thi phân tán: Hội đồng SEAMEO và Ban Thư ký xác lập định hướng chung, nhưng phần đáng kể của nghiên cứu, đào tạo, tư vấn và phổ biến tri thức được thực hiện tại các trung tâm do quốc gia thành viên đăng cai. Dưới góc nhìn chủ nghĩa liên chính phủ, đây là một sự phân quyền có kiểm soát: quốc gia không chuyển giao quyền lực chính sách cho một cơ quan siêu quốc gia, nhưng chấp nhận đầu tư và duy trì các đơn vị chức năng phục vụ toàn khu vực [79, 136]. Thứ hai, sự chuyên môn hóa làm tăng chiều sâu chức năng của hợp tác: các trung tâm không chỉ tổ chức hội nghị, mà sản xuất những "hàng hóa công khu vực" dưới dạng chương trình bồi dưỡng, bộ công cụ, mô-đun, nghiên cứu, cơ sở dữ liệu, nền tảng học tập và mạng lưới chuyên gia [164, 166-170, 175, 178, 188]. Chính sự liên tục của các đơn vị chuyên môn này là cơ sở thực chứng quan trọng cho luận điểm SEAMEO tạo chiều sâu chức năng trong kiến trúc hợp tác giáo dục Đông Nam Á. Thứ ba, mạng lưới làm xuất hiện hiệu ứng lan tỏa chức năng nhưng không theo mô hình siêu quốc gia: các vấn đề như giáo dục hòa nhập, phát triển bền vững hay chuyển đổi số đòi hỏi sự phối hợp của nhiều trung tâm và đối tác thuộc các lĩnh vực khác nhau. Tuy nhiên, sự lan tỏa diễn ra qua phối hợp chương trình, học hỏi chính sách và trao đổi chuyên gia, chứ không qua chuyển giao thẩm quyền bắt buộc. Điều này phù hợp với nhận định của các nghiên cứu về khu vực hóa giáo dục Đông Nam Á [85, 86]. Thứ tư, cấu trúc trung tâm cũng bộc lộ sự bất cân xứng khi được phân bố không đồng đều giữa các quốc gia: Indonesia đăng cai gần một phần ba số trung tâm, trong khi một số thành viên không có trung tâm thuộc cụm giáo dục. Do đó, có thể nói năng lực hoạt động chịu ảnh hưởng của nguồn lực, mức ưu tiên và khả năng quản trị của nước đăng cai.

Bên cạnh cơ cấu tổ chức, kết quả hoạt động của mạng lưới cung cấp bằng chứng định lượng về năng lực thực thi. Bảng 4.6 tổng hợp một số kết quả hoạt động của toàn

hệ thống SEAMEO trong chu kỳ báo cáo 2019–2020 theo báo cáo tổng kết năm của Ban Thư ký.

Bảng 4.6. Một số kết quả hoạt động của hệ thống SEAMEO, 2019–2020

Nhóm kết quả	Quy mô	Chi tiết
Đào tạo	787 hoạt động	608 trực tiếp; 112 trực tuyến; 67 kết hợp; 103.437 lượt người tham gia
Nghiên cứu	653 nghiên cứu	Trong đó 263 nghiên cứu được cấp tài trợ
Ấn phẩm	368 ấn phẩm	Do Ban Thư ký và hệ thống trung tâm phát hành
Học bổng	404 suất	Do các đơn vị trong mạng lưới cấp
Hội thảo, hội nghị, đối thoại chính sách	210 hoạt động	189.507 lượt người tham gia
Hợp tác với đối tác	386 quan hệ/hoạt động	Phản ánh mức độ mở và năng lực huy động nguồn lực của mạng lưới
Biên bản ghi nhớ mới	244 văn bản	Các thỏa thuận hợp tác mới được ký kết trong kỳ
Hợp tác liên trung tâm	42 hoạt động	Các chương trình phối hợp giữa các trung tâm trong hệ thống
Tổng lượt người tham gia	292.944 lượt	Tổng hợp các hoạt động nâng cao năng lực, hội thảo và hội nghị

Nguồn: [181].

Ghi chú: Số liệu gộp của Ban Thư ký cùng 26 trung tâm và mạng lưới SEAMEO, bao gồm cả các trung tâm thuộc cụm khoa học và cụm văn hóa; kỳ báo cáo cập nhật đến tháng 12/2020. Số liệu chứng minh năng lực hoạt động của toàn tổ chức, không dùng để quy kết quả cho riêng 16 trung tâm giáo dục hoặc so sánh hiệu quả giữa các trung tâm.

Các số liệu trong Bảng 4.6 là bằng chứng cho thấy SEAMEO không chỉ thực hiện chức năng tham vấn. Trong một chu kỳ báo cáo, hệ thống chuyển định hướng cấp bộ trưởng thành hàng trăm hoạt động đào tạo, nghiên cứu, xuất bản, học bổng và đối thoại chuyên môn với quy mô gần ba trăm nghìn lượt người tham gia. Đối chiếu với khung phân tích, ở chiều cạnh nguồn lực – bộ máy, con số 42 hoạt động hợp tác liên trung tâm, 386 quan hệ đối tác và 244 biên bản ghi nhớ mới cho thấy nguồn lực của SEAMEO được tạo ra theo mô hình mạng lưới, cộng gộp năng lực của các trung tâm và huy động đối tác thay vì từ một ngân sách trung ương lớn. Là số liệu của một chu kỳ báo cáo, bảng phản ánh quy mô hoạt động tại một thời điểm, chưa phải chuỗi kết quả của cả giai đoạn nghiên cứu. Đặc điểm nguồn lực này cũng được xác thực từ bên trong: PV08, người từng công tác tại Ban Thư ký SEAMEO trong thập niên 1990, cho biết ngân sách trung ương của tổ chức dựa chủ yếu vào niên liễm đóng góp theo quy mô kinh tế của các quốc gia thành viên cùng sự hỗ trợ cơ sở vật chất của nước chủ nhà nên không thực sự dồi dào và khiến sức lan tỏa của một số hoạt động còn hạn chế; PV05 bổ sung rằng kinh phí là khó khăn lớn nhất của các chương trình hợp tác liên trung tâm, do chính sách hỗ trợ của các quốc gia nơi từng trung tâm đặt trụ sở rất khác nhau.

Ở cấp trung tâm giáo dục, các đầu ra giai đoạn 2021–2023 cho thấy sự chuyên môn hóa được chuyển thành nhiều loại công cụ khác nhau. SEAMEO INNOTECH phối hợp triển khai chương trình Fit for School về sức khỏe học đường tại bốn nước Đông Nam Á và tổ chức Giải thưởng Đổi mới giáo dục 2022–2023; SEAMEO CELLL xây dựng bộ công cụ chương trình Curriculum Manager ALE về giáo dục người lớn, được tổ chức DVV International công nhận cuối năm 2021 và phát hành toàn cầu năm 2022; SEAMEO RETRAC tổ chức hội thảo khu vực năm 2022 về giáo dục hòa nhập và công bằng thông qua đổi mới lãnh đạo, quản lý giáo dục; SEAMEO RECSAM duy trì các khóa bồi dưỡng chính quy bốn tuần và học bổng khu vực cho giáo viên khoa học – toán; các trung tâm QITEP phát triển công cụ đánh giá năng lực giáo viên toán (SIMaTeP), chương trình giáo dục biến đổi khí hậu (SEA-CEP) và nền tảng giao lưu ngôn ngữ khu vực; trong khi RIHED thúc đẩy sáng kiến về Không gian

chung giáo dục đại học Đông Nam Á [171, 182]. Những trường hợp này chứng minh rằng mạng lưới trung tâm không chỉ duy trì các cuộc họp, mà sản xuất chương trình, công cụ, tri thức và năng lực chuyên môn có thể được sử dụng tại cấp quốc gia, đồng thời minh họa hiệu ứng lan tỏa liên lĩnh vực. Trong đó, Fit for School kết nối giáo dục với y tế và vệ sinh; SEA-CEP gắn phát triển giáo viên với biến đổi khí hậu; các sáng kiến chuyển đổi số của SEAMOLEC và chương trình liên trung tâm về mức độ sẵn sàng của cơ sở giáo dục nghề nghiệp trước Cách mạng công nghiệp lần thứ tư liên kết giáo dục nghề nghiệp với thay đổi công nghệ. Đây là lan tỏa dựa trên dự án, học hỏi và mạng lưới, chứ không dẫn tới chuyển giao thẩm quyền siêu quốc gia.

Tuy nhiên, việc đánh giá kết quả hoạt động của mạng lưới trung tâm còn gặp khó khăn về dữ liệu. Trong phạm vi tài liệu luận án tiếp cận được, thông tin do các trung tâm công bố chưa được trình bày thống nhất về chỉ tiêu và kỳ báo cáo, đồng thời phân tán trong báo cáo chương trình, tài liệu hội nghị và trang thông tin riêng của từng trung tâm. Vì vậy, chưa đủ cơ sở để xây dựng chuỗi dữ liệu so sánh về ngân sách, số người hưởng lợi và tác động chính sách của từng trung tâm trong toàn bộ giai đoạn nghiên cứu. Đây trước hết là giới hạn của nguồn thông tin phục vụ nghiên cứu; chưa đủ căn cứ để từ đó kết luận về mức độ đầy đủ hoặc hiệu quả của hệ thống giám sát nội bộ SEAMEO. Luận án vì vậy xem mạng lưới trung tâm là điều kiện thể chế tạo khả năng triển khai hợp tác, đồng thời phân biệt quy mô hoạt động và các đầu ra được công bố với hiệu quả thực tế và tác động lâu dài.

4.2.5. Đặc điểm và giới hạn của SEAMEO

Từ quá trình hình thành, cơ cấu tổ chức, chương trình nghị sự và mạng lưới trung tâm đã phân tích, có thể khái quát bốn đặc điểm của SEAMEO. Thứ nhất, đây là một cơ chế chuyên biệt: giáo dục là trục hợp tác trung tâm ngay từ khi thành lập năm 1965, nên chương trình nghị sự không phụ thuộc vào nhịp độ của một tiến trình hội nhập đa lĩnh vực, mà được định hình trực tiếp bởi các bộ trưởng giáo dục và nhu cầu chuyên môn của ngành [163, 185]. Thứ hai, SEAMEO có nền tảng liên chính phủ: Hội đồng gồm các bộ trưởng giáo dục là cơ quan quyết định cao nhất, biểu quyết theo Hiến chương (Điều IV.5) [195]; quyết định cấp bộ trưởng được triển khai qua

mạng lưới trung tâm thường trực. Thứ ba, phương thức tạo tác động chủ yếu là chức năng và chuyên môn: thông qua mạng lưới các trung tâm khu vực theo mô hình nước đăng cai chia sẻ chi phí, SEAMEO trực tiếp tạo ra hoạt động đào tạo, nghiên cứu, hỗ trợ kỹ thuật và công cụ dữ liệu như SEA-PLM, thay vì chủ yếu tạo khuôn khổ chính sách và chuẩn tham chiếu [183, 199]. Thứ tư, cơ chế có tính mở theo cách riêng: quy chế thành viên liên kết dành cho các quốc gia và tổ chức ngoài khu vực giúp huy động nguồn lực và tri thức bên ngoài, trong khi thẩm quyền quyết định vẫn thuộc về các quốc gia thành viên.

Những đặc điểm đó đồng thời quy định giới hạn của cơ chế. Mức ràng buộc thấp và mô hình nước đăng cai làm cho hiệu quả của mạng lưới phụ thuộc vào năng lực và cam kết của từng quốc gia đăng cai, dẫn tới sự không đồng đều giữa các trung tâm về nguồn lực, quy mô hoạt động và khả năng lan tỏa. Kế hoạch chiến lược 2021–2030 đã xác lập khung theo dõi với các chỉ tiêu định lượng [161]; tuy nhiên, trong phạm vi tài liệu luận án tiếp cận được, dữ liệu công bố còn phân tán và chưa đủ để so sánh nhất quán kết quả hoạt động giữa các trung tâm. Vị thế chuyên môn và thực thi cũng khiến SEAMEO ít có khả năng gắn giáo dục với các cam kết chính trị cấp cao và các trụ cột hội nhập rộng hơn của khu vực như hợp tác ASEAN về giáo dục; đồng thời, sự tồn tại song song của hai cơ chế trong cùng một lĩnh vực đặt ra vấn đề chồng chéo và phân tán nguồn lực. Cũng như ở hợp tác ASEAN về giáo dục, các giới hạn này là hệ quả của lựa chọn thể chế liên chính phủ và của mô hình mạng lưới phân tán, được đối chiếu hệ thống ở mục 4.3 và đánh giá chung ở mục 4.4.

Nhìn tổng thể mục 4.2, SEAMEO là một cơ chế liên chính phủ có mức độ ràng buộc pháp lý thấp nhưng sở hữu hạ tầng thực thi chuyên môn tương đối phát triển. Bảy lĩnh vực ưu tiên 2015–2035 tạo trục định hướng dài hạn; bảy chủ đề hoạt động hiện hành phản ánh chiều rộng của chương trình; còn mạng lưới 26 thiết chế chuyên môn, trong đó có 16 trung tâm giáo dục, cung cấp bộ máy và công cụ để chuyển một phần định hướng thành nghiên cứu, đào tạo, hỗ trợ kỹ thuật, đối thoại chính sách và sản phẩm tri thức [160, 183]. Sự kết hợp giữa định hướng cấp bộ trưởng và thực thi phân tán qua các trung tâm là nguồn gốc chủ yếu của chiều sâu chức năng của

SEAMEO; song hiệu quả của mô hình không đồng đều, do khác biệt về năng lực quốc gia đăng cai, nguồn lực của từng trung tâm và hệ thống theo dõi – đánh giá còn phân tán. Mạng lưới trung tâm vì vậy có thể được xem là tầng trung gian nối giữa quyết định liên chính phủ và hoạt động chuyên môn, đủ sâu để sản xuất hoạt động và tri thức chung, nhưng chưa tạo ra thẩm quyền khu vực độc lập. Có thể nói SEAMEO kiến tạo khu vực hóa giáo dục theo mô hình "mạng lưới chức năng liên chính phủ". Bảng 4.7 đối chiếu các nhận định chính của mục 4.2 với khung phân tích cơ chế và các câu hỏi nghiên cứu tương ứng.

Bảng 4.7. Đối chiếu kết quả phân tích mục 4.2 với khung phân tích cơ chế và câu hỏi nghiên cứu

Chiều cạnh của khung phân tích	Nhận định chính về SEAMEO	Câu hỏi nghiên cứu
Chủ thể	Quyền quyết định thuộc các quốc gia thành viên chính thức (Hội đồng bộ trưởng); thành viên liên kết đóng góp nguồn lực nhưng không có quyền biểu quyết	Câu hỏi 2, 3
Mục tiêu và chức năng	Giáo dục là trục hợp tác trung tâm; mục tiêu mở rộng dần sang phát triển nguồn nhân lực bền vững gắn với SDG	Câu hỏi 2
Nguyên tắc và quy trình	Liên chính phủ; Hội đồng biểu quyết theo Điều IV.5 Hiến chương [195]; định hướng chiến lược chung, triển khai phân cấp qua mạng lưới trung tâm.	Câu hỏi 3

Chiều cạnh của khung phân tích	Nhận định chính về SEAMEO	Câu hỏi nghiên cứu
Công cụ thực hiện	Chương trình chuyên môn, đào tạo – bồi dưỡng, hỗ trợ kỹ thuật; công cụ tạo dữ liệu so sánh khu vực (SEA-PLM); khung ưu tiên dài hạn (7 ưu tiên 2015–2035); trong chu kỳ 2019–2020: 787 hoạt động đào tạo, 653 nghiên cứu, 368 ấn phẩm	Câu hỏi 2, 3
Nguồn lực và bộ máy	Hạ tầng các trung tâm khu vực, trong đó 16 trung tâm thuộc cụm giáo dục tại 9 quốc gia, vận hành theo mô hình nước đăng cai chia sẻ chi phí; huy động thêm nguồn lực từ thành viên liên kết, đối tác và hợp tác liên trung tâm; phân bố bất cân xứng giữa các quốc gia	Câu hỏi 3
Mức độ ràng buộc và theo dõi	Khung ưu tiên và kế hoạch chiến lược không ràng buộc pháp lý; từ Kế hoạch 2021–2030 có khung theo dõi – đánh giá với chỉ tiêu định lượng đến 2030	Câu hỏi 3
Trục bổ trợ: lan tỏa chức năng	Hợp tác chuyên môn mở rộng dần phạm vi từ đào tạo kỹ thuật sang dữ liệu chính sách và nghị sự phát triển khu vực	Câu hỏi 2
Trục bổ trợ: đa tầng, đa chủ thể	Quy chế thành viên phân tầng (quốc gia liên kết, tổ chức liên kết) là hình thức quản lý tính mở đặc trưng của khu vực hóa giáo dục Đông Nam Á	Câu hỏi 2, 3

Nguồn: NCS tổng hợp từ kết quả phân tích tại mục 4.2.

Hai cơ chế cùng có nền tảng liên chính phủ nhưng không đồng nhất về nguyên tắc và quy trình ra quyết định. Các khác biệt về tổ chức còn thể hiện ở ba chiều cạnh: (i) mục tiêu – chức năng, khi ASEAN coi giáo dục là lĩnh vực lồng ghép còn SEAMEO coi giáo dục là trục trung tâm; (ii) công cụ, khi ASEAN thiên về văn kiện và chuẩn tham chiếu còn SEAMEO triển khai chương trình chuyên môn và công cụ tạo dữ liệu; (iii) nguồn lực – bộ máy, khi ASEAN có bộ máy điều phối mỏng còn SEAMEO sở hữu hạ tầng trung tâm thường trực. Đây là cơ sở cho việc so sánh hệ thống ở mục tiếp theo.

4.3. So sánh ASEAN và SEAMEO trong hợp tác giáo dục ở Đông Nam Á

Sau khi xem xét riêng từng cơ chế, mục này đặt hợp tác ASEAN về giáo dục và SEAMEO trong thế so sánh trực tiếp nhằm làm rõ các mốc phát triển, sự khác biệt hệ thống theo từng chiều cạnh của khung phân tích cơ chế, cũng như tính bổ sung và các hình thức phối hợp thể chế giữa hai cơ chế. Cách tổ chức này cho phép trả lời trực tiếp câu hỏi nghiên cứu số 2 và số 3 thay vì dừng ở mô tả từng cơ chế riêng lẻ [49, 85]. Trọng tâm ở đây là hai cơ chế khác nhau ở đâu, vì sao khác nhau, bổ sung cho nhau như thế nào, và sự song hành của chúng phản ánh điều gì về mô hình khu vực hóa giáo dục Đông Nam Á.

4.3.1. Các mốc phát triển của hai cơ chế

Các mốc phát triển chính cho thấy hợp tác ASEAN về giáo dục và SEAMEO không hình thành từ cùng một logic lịch sử. ASEAN ra đời năm 1967 như một khuôn khổ hợp tác chính trị – khu vực rộng, trong đó giáo dục chỉ từng bước được lồng ghép và thể chế hóa rõ hơn về sau. SEAMEO được thành lập sớm hơn, năm 1965, là một tổ chức liên chính phủ chuyên ngành do các Bộ trưởng Giáo dục dẫn dắt, hoạt động trong các lĩnh vực giáo dục, khoa học và văn hóa [43, 163]. Từ hai điểm xuất phát khác nhau này, ASEAN mở rộng hợp tác bằng cách đưa giáo dục vào kiến trúc xây dựng Cộng đồng, còn SEAMEO tích lũy năng lực chuyên môn thông qua bộ máy và mạng lưới trung tâm. Bảng 4.8 tổng hợp các mốc phát triển chính của hai cơ chế.

Bảng 4.8. Các mốc phát triển chính của ASEAN và SEAMEO trong hợp tác giáo dục

Năm	Cơ chế	Sự kiện và mô tả
1965	SEAMEO	Thành lập SEAMEO (30/11/1965): dấu mốc khai sinh cơ chế hợp tác khu vực đầu tiên về giáo dục, khoa học và văn hóa
1967	ASEAN	Thành lập ASEAN: tạo ra khuôn khổ rộng hơn cho hợp tác chính trị và kinh tế trong khu vực
1968	SEAMEO	Thông qua Hiến chương SEAMEO: xác định nguyên tắc, chức năng, cơ cấu tổ chức; nền tảng pháp lý cao nhất của tổ chức
1972	SEAMEO	Thiết lập quy chế thành viên liên kết (Associate Membership) cho các quốc gia ngoài khu vực Đông Nam Á
1983	SEAMEO	Thiết lập quy chế tổ chức thành viên liên kết (Affiliate Membership), mở rộng sự tham gia hỗ trợ của các tổ chức ngoài khu vực
1995	ASEAN	Thành lập Mạng lưới các trường đại học ASEAN (AUN) với 13 trường đại học của 7 quốc gia
2006	ASEAN	Hội nghị Bộ trưởng Giáo dục ASEAN lần thứ nhất (ASED): thiết lập cơ chế hoạch định chính sách giáo dục cấp cao nhất trong ASEAN
2009	ASEAN	Tuyên bố Cha-am Hua Hin: tăng cường hợp tác giáo dục hướng tới một Cộng đồng ASEAN quan tâm và sẻ chia
2010	SEAMEO	Triển khai thí điểm dịch chuyển sinh viên Malaysia–Indonesia–Thailand (M-I-T), tiền thân của AIMS, dưới sự điều phối của SEAMEO RIHED [177]

Năm	Cơ chế	Sự kiện và mô tả
2012	ASEAN	Thiết lập các cơ chế giáo dục ASEAN+3 và EAS; thông qua Kế hoạch hành động giáo dục EAS 2011–2015; khởi động tầng công tác kỹ thuật về dịch chuyển sinh viên và bảo đảm chất lượng trong ASEAN+3 [64, 74, 132]
2014–2015	ASEAN	Thông qua Khung tham chiếu trình độ ASEAN (AQRF) tại AEM, ASED và ALMM: nền tảng so sánh và công nhận trình độ giữa các quốc gia thành viên
2015	ASEAN	Tuyên bố Kuala Lumpur về giáo dục đại học: định hướng chiến lược phát triển không gian giáo dục đại học khu vực
2015	SEAMEO	Hội đồng SEAMEO phê chuẩn Chương trình bảy lĩnh vực ưu tiên 2015–2035 cùng năm khuyến nghị triển khai
2019	ASEAN/SEAMEO	Tuyên bố Bangkok về đối tác giáo dục vì Chương trình nghị sự 2030; triển khai chu kỳ đầu tiên của SEA-PLM tại 6 quốc gia
2020	ASEAN	Năm Việt Nam làm Chủ tịch ASEAN: thông qua Tuyên bố ASEAN về phát triển nguồn nhân lực cho một thế giới việc làm đang thay đổi, phê duyệt Lộ trình thực hiện và ra mắt Hội đồng ATC
2021	ASEAN/SEAMEO	Thông qua song song Kế hoạch công tác giáo dục ASEAN 2021–2025 và Kế hoạch chiến lược SEAMEO 2021–2030
2022	ASEAN	Tuyên bố về chuyển đổi số hệ thống giáo dục; khởi động Lộ trình Không gian giáo dục đại học ASEAN 2025
2023	ASEAN	Tuyên bố của các nhà lãnh đạo ASEAN về chăm sóc và giáo dục trẻ thơ (ECCE)

Năm	Cơ chế	Sự kiện và mô tả
2024	ASEAN/SEAMEO	Tuyên bố chung về Không gian giáo dục đại học chung ở Đông Nam Á: chỉ dấu tiếp nối của quá trình phối hợp đã được chuẩn bị trong giai đoạn 2021–2023 [60]

Nguồn: NCS tổng hợp từ [47, 49, 60, 64, 71, 74, 94-96, 132, 160, 163].

Ghi chú: Phần lớn các mốc thuộc giai đoạn đến năm 2023. Tuyên bố chung năm 2024 được nêu như một chỉ dấu tiếp nối vì quá trình chuẩn bị diễn ra trong các năm 2021–2023; mốc này không được dùng để mở rộng phạm vi thời gian nghiên cứu.

Bảng 4.8 gồm mười chín mốc: năm mốc trước năm 1995 làm rõ bối cảnh hình thành, mười ba mốc thuộc giai đoạn 1995–2023 và một mốc năm 2024 phản ánh diễn biến tiếp nối. Từ bảng này có thể rút ra ba nhận xét. Thứ nhất, ASEAN thể chế hóa giáo dục muộn hơn nhưng tăng tốc mạnh từ giữa thập niên 2000, đặc biệt sau năm 2015; phần lớn các mốc là tuyên bố, kế hoạch và chuẩn tham chiếu, phản ánh phương thức tạo tác động bằng định hướng chính sách [47, 49, 59]. SEAMEO hình thành sớm hơn và các mốc phát triển gắn nhiều hơn với tổ chức, mạng lưới trung tâm và công cụ chuyên môn [160, 163]. Thứ hai, hai hướng phát triển thể chế này tạo nên chiều rộng thể chế của ASEAN và chiều sâu chuyên môn của SEAMEO, chứ không phải hai tiến trình loại trừ nhau. Thứ ba, sự gia tăng các mốc chung như AIMS do SEAMEO RIHED điều phối, các kế hoạch trung hạn song song và sáng kiến xây dựng không gian giáo dục đại học cho thấy quan hệ giữa hai cơ chế đang phát triển từ song hành sang phối hợp có chủ đích. Mốc 2024 trong bảng chỉ có chức năng xác nhận xu hướng đã hình thành trong giai đoạn 2021–2023, không được sử dụng để mở rộng phạm vi thời gian của luận án.

4.3.2. So sánh hai cơ chế theo khung phân tích cơ chế

Phần này đối sánh hệ thống hai cơ chế theo sáu chiều cạnh của khung phân tích đã xây dựng ở Chương 2. Kết quả đối sánh được tổng hợp tại Bảng 4.9, sau đó từng chiều cạnh được luận giải chi tiết.

Bảng 4.9. So sánh hợp tác ASEAN về giáo dục và SEAMEO theo khung phân tích cơ chế

Chiều cạnh so sánh	Hợp tác ASEAN về giáo dục	SEAMEO
Chủ thể	Bộ trưởng giáo dục và quan chức cấp cao 10 nước (ASED, SOM-ED); mở rộng qua ASEAN+1, ASEAN+3 và EAS; các nhóm kỹ thuật như APTWG kết nối cơ quan nhà nước với AUN, AQAN, AQRF và đối tác	Bộ trưởng giáo dục 11 nước (Hội đồng SEAMEO); mở rộng qua quy chế thành viên liên kết cho 9 quốc gia ngoài khu vực và 8 tổ chức thành viên liên kết
Mục tiêu, chức năng	Giáo dục là lĩnh vực lồng ghép, phục vụ xây dựng Cộng đồng và phát triển nguồn nhân lực khu vực	Giáo dục là trục hợp tác trung tâm; chức năng chuyên môn, phát triển năng lực và tạo tri thức
Nguyên tắc, quy trình	Tham vấn và đồng thuận là nguyên tắc cơ bản; chủ trì luân phiên; triển khai kế hoạch công tác theo mô hình quốc gia dẫn dắt [48, 55].	Hội đồng quyết định theo đa số các quốc gia thành viên có mặt và bỏ phiếu, trừ những trường hợp Hiến chương yêu cầu tỷ lệ hai phần ba [195]; định hướng chung tại Hội đồng, triển khai phân cấp qua các trung tâm

Chiều cạnh so sánh	Hợp tác ASEAN về giáo dục	SEAMEO
Công cụ thực hiện	Văn kiện "mềm", khung tham chiếu (AQRF), chuẩn chất lượng (AUN-QA), hệ thống tín chỉ (ACTS), kế hoạch 5 năm được lượng hóa	Chương trình chuyên môn, đào tạo – bồi dưỡng, hỗ trợ kỹ thuật, công cụ tạo dữ liệu (SEA-PLM), khung ưu tiên dài hạn
Nguồn lực, bộ máy	Bộ phận thường trực mỏng (EYSD); phụ thuộc đáng kể tài trợ đối tác (SHARE, SEED-Net)	Hạ tầng các trung tâm khu vực theo mô hình nước đăng cai; nguồn lực bổ sung từ thành viên liên kết
Mức độ ràng buộc, theo dõi	Ràng buộc: Các công cụ hợp tác giáo dục chủ yếu mang tính định hướng, tham chiếu; nghĩa vụ thành viên thực hiện theo Hiến chương [48]. Theo dõi: Báo cáo theo kế hoạch công tác; có chỉ số thực hiện, đầu ra, quốc gia dẫn dắt và tiến độ [55]; Kế hoạch 2021–2025 đặt mục tiêu củng cố hệ thống theo dõi – đánh giá [59].	Ràng buộc: Các chương trình chuyên môn triển khai theo kế hoạch và cam kết hợp tác; nghĩa vụ thành viên thực hiện theo Hiến chương [161, 195]. Theo dõi: Báo cáo định kỳ qua Ban Thư ký; Kế hoạch chiến lược 2021–2030 đề ra mục tiêu, chỉ số và khung theo dõi – đánh giá [161, 195].
Đặc trưng tổng hợp	Chiều rộng thể chế: gắn giáo dục với nghị sự cộng đồng, cam kết chính trị cấp cao, kết nối đối tác	Chiều sâu chức năng: chuyên môn hóa, hạ tầng triển khai liên tục, năng lực tạo dữ liệu khu vực

Nguồn: NCS tổng hợp từ kết quả phân tích tại mục 4.3.

Bảng 4.9 cho thấy các chính phủ giữ vai trò quyết định trong cả hai cơ chế, nhưng thủ tục ra quyết định không đồng nhất. ASEAN lấy tham vấn và đồng thuận làm nguyên tắc cơ bản [48]; Hiến chương SEAMEO (Điều IV.5) quy định Hội đồng quyết định theo đa số, với những trường hợp cần tỷ lệ hai phần ba [195]. Khác biệt về tổ chức còn thể hiện ở vị trí của giáo dục, cách mở rộng hợp tác, công cụ thực hiện và nguồn lực: ASEAN lồng ghép giáo dục trong mục tiêu xây dựng Cộng đồng, còn SEAMEO dựa nhiều vào mạng lưới trung tâm chuyên môn. Cả hai đều có kế hoạch và chỉ số theo dõi [55, 59, 161]; vì vậy, cần so sánh cách tổ chức và thực hiện giám sát, thay vì coi chỉ tiêu định lượng là đặc điểm riêng của SEAMEO.

Kết quả đối sánh trong Bảng 4.9 cho phép chỉ ra phát hiện trung tâm của chương: sự khác biệt giữa hai cơ chế là khác biệt giữa chiều rộng thể chế và chiều sâu chức năng. ASEAN mạnh ở chiều rộng thể chế, thể hiện ở khả năng gắn giáo dục với các mục tiêu xây dựng Cộng đồng, huy động cam kết chính trị cấp cao và kết nối các khuôn khổ ASEAN+1, ASEAN+3 và EAS. SEAMEO mạnh ở chiều sâu chức năng nhờ giáo dục là trục trung tâm, mạng lưới trung tâm thường trực, mức độ chuyên môn hóa và khả năng sản xuất dữ liệu, chương trình cùng công cụ triển khai. Đồng thời, hai cơ chế cùng duy trì vai trò quyết định của các chính phủ nhưng khác nhau về quy tắc ra quyết định và cách tổ chức thực hiện. Đây là hai hình thái tổ chức khác nhau trên nền tảng liên chính phủ.

Chiều cạnh thứ sáu được giữ độc lập vì mức độ ràng buộc và cách theo dõi cam kết không thể suy ra chỉ từ chủ thể, công cụ hay nguồn lực. Những điểm tương đồng ở chiều cạnh này giúp nhận diện giới hạn chung của các hình thức tổ chức khác nhau. Cả ASEAN và SEAMEO đều có kế hoạch và chỉ số theo dõi [55, 59, 161]; so sánh tập trung vào cách tổ chức và sử dụng các công cụ này. Tư liệu hiện có chưa đủ để so sánh hiệu quả thực thi. Chiều cạnh này cũng kết nối đối sánh thể chế tại mục 3.1 với phân tích cách Việt Nam chuyển hóa cam kết khu vực ở Chương 5 (Bảng 5.2).

4.3.3. Tính bổ sung và các hình thức phối hợp thể chế giữa hai cơ chế

Sự khác biệt về hình thái tổ chức không dẫn tới cạnh tranh triệt tiêu, mà tạo ra tính bổ sung. ASEAN cung cấp không gian điều phối rộng, khả năng gắn giáo dục

với mục tiêu Cộng đồng và huy động các đối tác qua ASEAN+1, ASEAN+3 và EAS; SEAMEO cung cấp chiều sâu chuyên môn, hạ tầng chức năng và tính liên tục triển khai trong những lĩnh vực giáo dục cụ thể [49, 59, 163]. Dữ liệu phỏng vấn cùng hướng với bằng chứng văn bản: PV03 và PV11 nhấn mạnh thế mạnh điều phối chính sách và kết nối nghị sự của ASEAN, còn PV01 và PV12 nhấn mạnh năng lực hoạt động của mạng lưới trung tâm SEAMEO. Có thể khái quát rằng ASEAN gần với chức năng định hướng – điều phối, còn SEAMEO gần với chức năng chuyên môn – thực thi; kiến trúc hợp tác khu vực cần đồng thời cả hai chức năng.

Quan trọng hơn, sự bổ sung này được thể hiện ngày càng rõ qua các dàn xếp phối hợp, thay vì chỉ tồn tại như một hệ quả ngẫu nhiên của hai cấu trúc song song. Có thể nhận diện ba hình thức. Thứ nhất là sự bổ trợ về chức năng: AIMS, có tiền thân là chương trình M-I-T khởi động năm 2010, do SEAMEO RIHED điều phối nhưng phục vụ mục tiêu dịch chuyển sinh viên của cả khu vực [132, 177]. Thứ hai là cơ chế điều phối liên ban thư ký: hai Ban Thư ký duy trì các cuộc họp định kỳ; tại cuộc họp điều phối lần thứ sáu (tháng 7/2016), hai bên thống nhất cùng xây dựng chương trình để huy động tài trợ từ đối tác đối thoại của ASEAN, xem xét vai trò thực hiện dự án của các trung tâm SEAMEO và tổ chức các kỳ họp chung giữa các cấp quan chức, bộ trưởng [179]. Trên thực tế, ASED và Hội đồng SEAMEO được tổ chức liền kề trong một số kỳ, còn mạng lưới trung tâm SEAMEO được định vị như một nguồn lực triển khai các ưu tiên giáo dục khu vực [179]. Dữ liệu phỏng vấn từ PV01 và PV03 cũng xác nhận các cuộc họp phối hợp, hoạt động chung và nỗ lực giảm trùng lặp giữa hai kế hoạch chiến lược. Thứ ba là xu hướng đồng xác lập nghị sự: quá trình chuẩn bị giai đoạn 2021–2023 dẫn tới Tuyên bố chung về Không gian giáo dục đại học chung ở Đông Nam Á được thông qua năm 2024 [60]. Do văn kiện được thông qua ngoài phạm vi thời gian nghiên cứu, luận án chỉ sử dụng nó như một diễn biến tiếp nối để minh họa xu hướng phối hợp đã hình thành trước năm 2023, không dùng làm bằng chứng về kết quả của giai đoạn 1995–2023. Từ góc nhìn cấp cơ sở, PV18 nhận xét rằng ranh giới thể chế giữa hai cơ chế ít được cảm nhận rõ trong triển khai thực tế, khi một chương trình như AIMS do SEAMEO RIHED điều phối

nhưng đồng thời phục vụ mục tiêu xây dựng không gian giáo dục đại học khu vực mà ASEAN theo đuổi.

Dù vậy, sự bổ sung và phối hợp đó không xóa bỏ các giới hạn cấu trúc chung. Hiệu quả hợp tác trong cả hai cơ chế đều phụ thuộc vào năng lực và nguồn lực của thành viên; sự tồn tại song song trong lĩnh vực giáo dục cũng đặt ra vấn đề chồng chéo và phân tán nguồn lực. Nội dung này sẽ được đánh giá toàn diện ở mục 4.4. Bảng 4.10 đối chiếu các nhận định chính của mục 4.3 với khung phân tích và câu hỏi nghiên cứu.

Bảng 4.10. Đối chiếu kết quả phân tích mục 4.3 với khung phân tích cơ chế và câu hỏi nghiên cứu

Chiều của khung phân tích	Nhận định so sánh chính	Câu hỏi nghiên cứu
Chủ thể; nguyên tắc và quy trình	Hai cơ chế cùng duy trì vai trò quyết định của nhà nước, nhưng quy tắc ra quyết định không đồng nhất [48, 195].	Câu hỏi 2, 3
Mục tiêu và chức năng; công cụ	Khác biệt tạo xu hướng bổ sung chức năng tương đối: ASEAN nhấn mạnh nghị sự và chuẩn tham chiếu; SEAMEO có lợi thế về hạ tầng và năng lực chuyên môn triển khai (AIMS, SEA-PLM); hai cơ chế vẫn có vùng giao thoa	Câu hỏi 3
Nguồn lực và bộ máy	Cùng dựa vào mô hình cộng gộp nguồn lực và huy động đối tác ngoài khối, nhưng theo hai con đường: khuôn khổ đối thoại (ASEAN) và quy chế thành viên liên kết, nước đăng cai (SEAMEO)	Câu hỏi 3

Chiều của khung phân tích	Nhận định so sánh chính	Câu hỏi nghiên cứu
Mức độ ràng buộc và theo dõi	Cả hai cùng vận hành chủ yếu theo hài hòa hóa mềm: chuẩn tham chiếu mở, tiếp nhận tự nguyện – linh hoạt nhưng tiến độ và kết quả không đồng đều	Câu hỏi 3
Trục bổ trợ: lan tỏa chức năng	Nhu cầu về dịch chuyển lao động, công nhận trình độ, bảo đảm chất lượng và tín chỉ cho thấy lan tỏa từ kinh tế, lao động sang giáo dục; tuy nhiên, lan tỏa tạo nhu cầu phối hợp chứ không tự động tạo thẩm quyền hoặc hội nhập sâu	Câu hỏi 2, 3
Trục bổ trợ: đa tầng, đa chủ thể	ASEAN+3, EAS, ASEAN+1, các trung tâm và mạng lưới đại học cho thấy kiến trúc mở, đa tầng; đối tác cung cấp chuẩn kỹ thuật, học bổng, mạng lưới và tài trợ nhưng quyền định hướng chủ yếu vẫn thuộc các quốc gia thành viên	Câu hỏi 2, 3

Nguồn: NCS tổng hợp từ kết quả phân tích tại mục 4.3.

Bảng đối chiếu cho thấy các phát hiện so sánh, từ chiều sâu chức năng và chiều rộng thể chế đến hài hòa hóa mềm, xu hướng bổ sung chức năng và phối hợp thể chế, đều được rút ra từ việc áp dụng cùng một khung phân tích cho hai cơ chế. Nhờ đó, các kết luận so sánh dựa trên tiêu chí thống nhất thay vì trên sự đối chiếu cảm tính. Đây là phần phát hiện của luận án ở cấp cơ chế, làm tiền đề trực tiếp cho mục nhận xét, đánh giá chung.

4.4. Nhận xét, đánh giá về các cơ chế hợp tác đa phương về giáo dục ở Đông Nam Á

Trên cơ sở phân tích từng cơ chế và kết quả so sánh theo khung phân tích, mục này đưa ra đánh giá tổng thể về các cơ chế hợp tác đa phương về giáo dục ở Đông Nam Á trong giai đoạn 1995–2023 theo ba cấu phần: kết quả; hạn chế; nguyên nhân của các hạn chế. Trên cơ sở đó, phần cuối của mục xem xét tác động của các cơ chế đối với chính sách của các quốc gia thành viên.

4.4.1. Kết quả

Thứ nhất, kết quả nền tảng là duy trì được một cấu trúc hợp tác giáo dục có tính liên tục và phạm vi khu vực rộng trong gần sáu thập niên, bất chấp sự đa dạng lớn về thể chế, trình độ phát triển và hệ thống giáo dục. Hợp tác ASEAN về giáo dục đi từ chỗ chưa có cơ chế chuyên trách đến một hệ thống gồm cấp bộ trưởng, quan chức cấp cao, bộ phận thường trực và các mạng lưới chức năng; SEAMEO duy trì liên tục từ năm 1965 và phát triển hệ thống trung tâm khu vực [47, 51, 163]. Trong một khu vực từng bị chia cắt bởi Chiến tranh Lạnh và khác biệt ý thức hệ, tính liên tục và khả năng quy tụ các quốc gia thành viên là một kết quả thể chế có ý nghĩa. Tuy nhiên, phạm vi rộng ở cấp thể chế không đồng nghĩa lợi ích đã được phân bổ đồng đều giữa các quốc gia, cơ sở giáo dục và nhóm người học.

Thứ hai, các cơ chế đã từng bước kiến tạo một "ngôn ngữ chính sách chung" trong giáo dục khu vực [85]. Dù Đông Nam Á chưa hình thành một không gian giáo dục đồng nhất theo kiểu châu Âu, các chuẩn tham chiếu và công cụ chung đã tạo ra những điểm nối ban đầu: AQRF với 8 bậc trình độ và 11 tiêu chí tham chiếu cho phép các hệ thống trình độ quốc gia "đọc" được nhau [53]; AUN-QA, đến cuối năm 2023 đã thực hiện 369 đợt đánh giá cấp chương trình, trở thành một công cụ tham chiếu chất lượng được sử dụng rộng trong mạng lưới [71, 73]; ACTS và AIMS tạo hạ tầng kỹ thuật cho dịch chuyển học thuật; SEA-PLM cung cấp dữ liệu so sánh khu vực về kết quả học tập cấp tiểu học [199]. Quá trình khu vực hóa giáo dục ở Đông Nam Á vì vậy không diễn ra theo logic nhất thể hóa mạnh, mà theo logic tiệm tiến, phân tán và chức năng, trong đó liên kết khu vực được xây dựng dần qua các chuẩn "mềm",

diễn đàn đối thoại và mạng lưới chuyên môn [85, 192]. Cách đánh giá này phù hợp với góc nhìn của người tham gia hoạch định chính sách: PV12 cho rằng kết quả của hai cơ chế không nên được đo chủ yếu bằng các dự án hữu hình, mà bằng chuẩn mực, mạng lưới và năng lực thể chế đã được bồi đắp để các bộ, cơ sở đào tạo và trung tâm nghiên cứu trong khu vực có thể làm việc với nhau thường xuyên.

Thứ ba, các cơ chế đã hình thành hạ tầng mạng lưới và năng lực triển khai có thể quan sát được. Phía ASEAN có AUN với 30 trường đại học nòng cốt, AUN-QA đạt đợt đánh giá cấp chương trình thứ 369 vào cuối năm 2023, cùng các mạng lưới về bảo đảm chất lượng, dịch chuyển và giáo dục nghề nghiệp [71, 73]. Phía SEAMEO, hệ thống trung tâm khu vực trong chu kỳ 2019–2020 đã thực hiện 787 hoạt động đào tạo với hơn 103 nghìn lượt người tham gia, 653 nghiên cứu và 368 ấn phẩm [181]. Các số liệu này phản ánh quy mô đầu ra, không tự thân chứng minh tác động dài hạn. Thứ tư, hai cơ chế huy động nguồn lực ngoài khối theo những con đường có cấu trúc: ASEAN thông qua ASEAN+1, ASEAN+3, EAS và các dự án như SHARE; SEAMEO thông qua thành viên liên kết, quốc gia đăng cai trung tâm và mạng lưới đối tác. Các bằng chứng về APTWG, EAS và ASEAN–Ấn Độ cho thấy đối tác bên ngoài không chỉ cung cấp tài chính, mà còn hỗ trợ học bổng, chuẩn kỹ thuật, mạng lưới đại học và chương trình phát triển năng lực [56, 63, 64, 66, 70, 73, 74, 92-97, 100, 117, 132, 135, 139, 176, 177]. Thứ năm, giáo dục trong khu vực được nhìn như một lĩnh vực tương đối ít nhạy cảm chính trị, nơi các quốc gia có thể duy trì đối thoại và hợp tác ngay cả khi tồn tại khác biệt đáng kể về thể chế và lợi ích (PV04; PV16). Theo nghĩa đó, giáo dục có thể tạo một vùng đệm chức năng hỗ trợ xây dựng lòng tin và duy trì hợp tác, nhưng không tự động loại bỏ khác biệt chính trị giữa các thành viên.

4.4.2. Hạn chế và thách thức

Hạn chế đáng chú ý của kiến trúc hợp tác giáo dục Đông Nam Á là sự giao thoa chức năng và phân tán nguồn lực giữa nhiều cơ chế, mạng lưới và công cụ. Việc hai cơ chế liên chính phủ cùng hoạt động trong một lĩnh vực với thành viên gần trùng nhau làm phát sinh nhu cầu phối hợp rõ rệt: ASED và Hội đồng SEAMEO đều là

diễn đàn bộ trưởng giáo dục; các chức năng về bảo đảm chất lượng, tham chiếu trình độ, chuyển đổi tín chỉ và dịch chuyển được phân bổ qua AUN-QA, AQAN, AQRF, ACTS và AIMS. Những cấu trúc này không hoàn toàn trùng chức năng, nhưng sự phân tán đầu mối làm tăng chi phí phối hợp và nguy cơ lặp hoạt động. Tư liệu gốc cho thấy chính hai tổ chức đã nhận diện nhu cầu điều phối liên ban thư ký từ năm 2016 [179]. Trong điều kiện nguồn lực khu vực hạn hẹp, nhiều tầng cơ chế đồng nghĩa kinh phí, nhân lực điều phối và sự chú ý chính trị phải được phân bổ cho nhiều kênh. Tình trạng phân tán còn thể hiện trong nội bộ SEAMEO, khi các trung tâm không công bố dữ liệu theo cùng hệ chỉ tiêu và kỳ báo cáo, khiến việc giám sát và so sánh ở cấp khu vực gặp khó khăn. Dữ liệu phỏng vấn cùng hướng với nhận định này: PV18 cho rằng Đông Nam Á có nhiều tầng cơ chế chồng lấn, tạo sự linh hoạt và nhiều cửa tham gia nhưng đòi hỏi phối hợp để tránh trùng lặp; PV12 cũng đánh giá hệ sinh thái hợp tác còn phân tán, khiến hiệu quả chưa tối ưu.

Hạn chế thứ hai là khoảng cách có hệ thống giữa cam kết và thực hiện, có liên hệ với mức độ ràng buộc thấp và những khác biệt về năng lực, nguồn lực, ưu tiên thực hiện giữa các quốc gia. Các cơ chế đã xác lập những định hướng và kế hoạch hợp tác ở cấp khu vực [49, 59, 161]. Kết quả phân tích ở các mục 4.1 và 4.2 cho thấy việc thực hiện những định hướng và kế hoạch này ở cấp quốc gia còn phụ thuộc vào mức độ tiếp nhận, nguồn lực và năng lực triển khai. Tiến trình tham chiếu AQRF là một minh chứng rõ: tiến độ giữa các quốc gia rất khác nhau; riêng Việt Nam, đến bản dự thảo thứ hai năm 2019 mới xử lý xong ba tiêu chí đầu trong bộ tiêu chí tham chiếu [53, 134]. Hạn chế thứ ba là khu vực hóa nhiều tốc độ phát sinh từ chênh lệch phát triển nội khối. Những quốc gia và cơ sở có nguồn lực mạnh dễ tiếp cận chuẩn chất lượng, chương trình dịch chuyển và công cụ số hơn, còn các thành viên hạn chế hơn có thể chậm thích ứng [144, 197]. SEA-PLM 2019 lượng hóa khoảng cách này: tỷ lệ học sinh lớp 5 đạt chuẩn tối thiểu về toán theo SDG 4.1.1b dao động từ 8% đến 92% giữa sáu quốc gia tham gia; Việt Nam đạt 92%, Malaysia 64%, Campuchia 19%, Philippines 17%, Myanmar 12% và Lào 8% [199]. Chênh lệch hơn mười lần giữa hai cực cho thấy một chuẩn khu vực chung được triển khai trên các nền năng lực rất khác

nhau. PV15 cũng lưu ý rằng một số chủ trương khu vực chưa tính đầy đủ chênh lệch kinh tế và năng lực thực hiện, khiến chuyển đổi số, công nhận tín chỉ và bảo đảm chất lượng không được triển khai đồng đều. Từ vị trí điều phối tại thiết chế khu vực, PV01 cũng xác nhận chênh lệch về giai đoạn phát triển giữa các thành viên là thách thức hàng đầu của hợp tác giáo dục Đông Nam Á, khiến một chương trình đồng nhất cho mọi quốc gia hiếm khi hiệu quả và đòi hỏi phải bối cảnh hóa mục tiêu khu vực theo thực tiễn từng nước.

Hạn chế thứ tư là nguy cơ gia tăng bất bình đẳng nội khối trong quá trình khu vực hóa giáo dục. Trong điều kiện thiếu các cơ chế bù đắp tài chính và hỗ trợ thể chế đủ mạnh, lợi ích từ các chương trình trao đổi học thuật, mạng lưới nghiên cứu hay chuẩn bảo đảm chất lượng khu vực có xu hướng tập trung nhiều hơn vào những cơ sở giáo dục và quốc gia vốn đã có nền tảng mạnh, đặc biệt rõ trong giáo dục đại học, nơi các trường có điều kiện tốt hơn dễ tham gia AUN, AUN-QA, các chương trình trao đổi tín chỉ hay các sáng kiến được hỗ trợ từ bên ngoài [85, 106]. Hạn chế thứ năm là sự phụ thuộc nguồn lực ngoại khối: nhiều chỉ tiêu và nền tảng kỹ thuật trung tâm của hợp tác giáo dục khu vực gắn với tài trợ của đối tác (SHARE của EU, SEED-Net của Nhật Bản), khiến tính bền vững của kết quả nhạy cảm với thay đổi ưu tiên của các đối tác này [189]. PV17 chia sẻ nhận định này khi cho rằng các quỹ dành cho giáo dục của ASEAN phần lớn dựa vào viện trợ của các đối tác đối thoại, trong khi khu vực chưa xây dựng được một quỹ giáo dục nội khối đủ mạnh. Thành quả của liên kết vì vậy là có thật, nhưng mức độ phân bổ lợi ích còn không đồng đều và nền tảng nguồn lực vẫn dựa nhiều vào bên ngoài khu vực.

Những hạn chế trên đồng thời đặt ra ba thách thức đối với các cơ chế hợp tác giáo dục khu vực ở cuối giai đoạn nghiên cứu. Một là thách thức về phối hợp: hai cơ chế và các mạng lưới liên quan cần chuyển từ điều phối liên ban thư ký sang phân công chức năng rõ hơn để giảm chồng chéo và phân tán nguồn lực. Hai là thách thức về dữ liệu và theo dõi: thiếu hệ chỉ tiêu và kỳ báo cáo chung khiến khu vực khó đánh giá kết quả thực chất thay vì hoạt động, trong khi các khung theo dõi của SEAMEO và ASEAN mới ở bước đầu [59, 161]. Ba là thách thức về nguồn lực nội khối: sự phụ

thuộc vào tài trợ ngoài khối và chênh lệch năng lực nội khối đặt ra yêu cầu xây dựng các cơ chế bù đắp và nguồn lực khu vực bền vững hơn. Ba thách thức này là căn cứ để xác định nguyên nhân của các hạn chế ở mục 4.4.3 và là bối cảnh trực tiếp cho việc đánh giá sự tham gia của Việt Nam ở Chương 5.

4.4.3. Nguyên nhân của các hạn chế

Các hạn chế nêu trên không phải những hiện tượng rời rạc, mà có thể được lý giải bằng sự tương tác giữa thiết kế thể chế và điều kiện thực hiện. Một nguyên nhân cấu trúc quan trọng nằm ở logic liên chính phủ: nhà nước giữ quyền quyết định, còn mức độ hợp tác chỉ có thể tiến tới phạm vi mà các thành viên cùng chấp nhận [79, 113, 136]. Việc quyết định thuộc về các chính phủ thành viên vừa tạo sự yên tâm tham gia, vừa làm cho tốc độ và chiều sâu hợp tác phụ thuộc vào mẫu số chung giữa các quốc gia. Sự giao thoa chức năng giữa ASEAN và SEAMEO cũng được duy trì một phần vì việc hợp nhất hoặc phân định lại thẩm quyền đòi hỏi quyết định tập thể, trong khi hai cơ chế đồng thời có lịch sử, bộ máy và lợi ích tổ chức riêng.

Nguyên nhân thứ hai là mức ràng buộc và năng lực giám sát còn hạn chế. Phần lớn công cụ của hai cơ chế thuộc loại luật "mềm"; không có chế tài trực tiếp, còn theo dõi chủ yếu dựa trên tự báo cáo, rà soát định kỳ và áp lực đồng cấp [47, 53, 121]. Vì vậy, mức độ thực hiện phụ thuộc nhiều vào ưu tiên, nguồn lực, đầu mối và kỳ vọng của cộng đồng khu vực đối với từng quốc gia; khoảng cách cam kết – thực hiện có tính cấu trúc nhưng không hoàn toàn do một nguyên nhân. Nguyên nhân thứ ba là chênh lệch phát triển nội khối, điều kiện nền đã phân tích ở Chương 3: cùng một cam kết đặt ra yêu cầu nguồn lực khác nhau đối với từng nhóm nước, nên tiến độ dễ phân hóa khi thiếu cơ chế hỗ trợ tương xứng [144, 197, 199]. Nguyên nhân thứ tư là sự thận trọng trong việc bảo toàn không gian chính sách quốc gia. Giáo dục gắn với ngôn ngữ, bản sắc, mô hình đào tạo và chiến lược phát triển, nên các nước thường dè dặt với chuẩn hóa sâu và công nhận rộng [79, 85]; PV09 và PV12 cũng ghi nhận sự thận trọng này trong hoạch định và triển khai chính sách.

Hai trục bổ trợ của khung phân tích giúp hoàn chỉnh bức tranh nguyên nhân. Theo trục tân chức năng, AQRF cho thấy nhu cầu luân chuyển lao động có thể tạo

hiệu ứng lan tỏa từ kinh tế sang giáo dục, nhưng sự lan tỏa không tự động và không trọn vẹn: nó tạo nhu cầu phối hợp mà không tự sản sinh thẩm quyền siêu quốc gia hay nguồn lực thực thi, nên kết quả chủ yếu là chuẩn tham chiếu thay vì thể chế hóa sâu [91, 157]. Theo trục chủ nghĩa khu vực mới, tính mở và đa tầng vừa mở rộng nguồn lực và không gian hợp tác, vừa làm tăng chi phí phối hợp. ASEAN+3, EAS, ASEAN+1, các trung tâm SEAMEO, mạng lưới đại học và đối tác phát triển cùng mở rộng không gian hành động, nhưng nhiều tầng sáng kiến thiếu một đầu mối đủ thẩm quyền để điều phối toàn bộ, làm tăng nguy cơ trùng lặp [109, 202]. Tổng hợp lại, hợp tác giáo dục Đông Nam Á duy trì một sự cân bằng giữa mở rộng hợp tác và bảo toàn quyền tự chủ chính sách. Sự cân bằng này khi kết hợp với chênh lệch năng lực và nguồn lực tạo ra các kết quả không đồng đều. Vì vậy, cải thiện phối hợp, dữ liệu, nguồn lực và theo dõi có thể nâng hiệu quả thực hiện nhưng không tự động xóa bỏ mọi giới hạn cấu trúc.

Dù vậy, cũng cần thấy rằng ngay trong điều kiện ràng buộc thấp, các cơ chế hợp tác đa phương về giáo dục vẫn tạo ra ảnh hưởng có thể nhận diện đối với chính sách của quốc gia thành viên qua ba kênh chủ yếu. Kênh thứ nhất là tham chiếu và chuyển hóa các khung khu vực vào công cụ quốc gia. AQRF là ví dụ rõ: tiến trình tham chiếu đòi hỏi quốc gia mô tả và đối chiếu khung trình độ của mình với các tiêu chí khu vực [53]. Việt Nam ban hành Khung trình độ quốc gia năm 2016 với cấu trúc tám bậc tương thích AQRF và sau đó xây dựng báo cáo tham chiếu [33, 53]. Bằng chứng này xác nhận sự tiếp nhận có chủ đích và quá trình thiết kế tương thích, nhưng không đủ để quy toàn bộ việc hình thành Khung trình độ quốc gia cho AQRF. Cơ chế tác động đặc trưng của hài hòa hóa mềm vì vậy là tạo khuôn khổ, ngôn ngữ và yêu cầu minh bạch để quốc gia tự điều chỉnh, thay vì trực tiếp áp đặt quyết định pháp lý.

Kênh thứ hai là định hình chuẩn mực và thực tiễn chuyên môn. AUN-QA được nhiều cơ sở giáo dục đại học trong khu vực sử dụng như một chuẩn tham chiếu khi thiết kế chuẩn đầu ra và hệ thống bảo đảm chất lượng nội bộ [71, 72]. Dữ liệu phỏng vấn từ cấp cơ sở củng cố nhận định này, đồng thời chỉ ra giới hạn của kênh tác động: bộ tiêu chuẩn khu vực được sử dụng như công cụ phát triển chương trình và xây dựng

văn hóa chất lượng, song vẫn tồn tại nguy cơ tiếp cận kiểm định theo hướng hình thức khi một số cơ sở tập trung vào hoàn thiện hồ sơ, minh chứng để đạt chứng nhận hơn là cải tiến thực chất (PV19). SEA-PLM đưa các quốc gia vào một quy trình đánh giá có khả năng so sánh khu vực và cung cấp dữ liệu về kết quả học tập [161, 199]; tuy nhiên, việc dữ liệu đó được sử dụng như thế nào trong điều chỉnh chính sách cần được kiểm chứng riêng ở từng quốc gia. Kênh thứ ba là định hình đầu mối và chương trình nghị sự trong nước: việc tham gia các cơ chế khu vực tạo nhu cầu hình thành đầu mối điều phối, đưa các nội dung như dịch chuyển sinh viên, công nhận văn bằng, giáo dục nghề nghiệp và chuyển đổi số vào kế hoạch quốc gia theo nhịp của các chương trình ở tầm khu vực [55, 59]. Mức ảnh hưởng ở cả ba kênh phụ thuộc vào năng lực tiếp nhận và tổ chức thực hiện, nên không thể suy từ việc tham gia văn kiện hoặc chương trình đến tác động chính sách đồng đều.

Tuy nhiên, đúng như dự báo của khung phân tích, tác động qua cả ba kênh đều mang tính phân hóa theo năng lực: các quốc gia và cơ sở có nền tảng mạnh chuyển hóa chuẩn khu vực thành lợi thế nhanh hơn, trong khi các nước còn hạn chế tiếp nhận chậm hơn và có chọn lọc, khiến tác động của cơ chế khu vực vừa là lực kéo hội tụ, vừa có nguy cơ khuếch đại phân hóa nếu thiếu cơ chế hỗ trợ đi kèm [85, 106, 199]. Mức độ, hình thức và kết quả cụ thể của các tác động này đối với một quốc gia thành viên, trường hợp Việt Nam, sẽ được phân tích chuyên sâu ở Chương 5.

Tiểu kết Chương 4

Chương 4 đã phân tích, so sánh và đánh giá hai cơ chế hợp tác đa phương về giáo dục trọng tâm ở Đông Nam Á theo khung phân tích của Chương 2, qua đó trả lời câu hỏi nghiên cứu số 2 và số 3. Hợp tác ASEAN về giáo dục là tiến trình thể chế hóa tiệm tiến trong khuôn khổ chính trị – thể chế bao trùm, tăng tốc từ năm 2006 và rõ hơn sau năm 2015. SEAMEO là cơ chế chuyên biệt hình thành sớm, phát triển bằng chiến lược dài hạn và hạ tầng các trung tâm chuyên môn. Cả hai có nền tảng liên chính phủ và thúc đẩy hợp tác chủ yếu thông qua các công cụ phối hợp, tham chiếu và chương trình chuyên môn. Tuy nhiên, quy tắc ra quyết định và cách tổ chức thực hiện của hai cơ chế không đồng nhất. Sự khác biệt trung tâm là chiều rộng thể

chế của ASEAN và chiều sâu chức năng của SEAMEO; hai chiều tạo nên tính bổ sung nhưng cũng phát sinh chồng chéo và phân tán nguồn lực. Các khuôn khổ ASEAN+3, EAS và ASEAN+1 cho thấy tính mở của kiến trúc này. ASEAN có khả năng huy động nguồn lực từ đối tác, song kết quả vẫn phụ thuộc mạnh vào năng lực quốc gia và tính bền vững của hỗ trợ. Kết quả và hạn chế chỉ ra rằng các quốc gia Đông Nam Á bảo toàn chủ quyền chính sách và tính bao trùm, đồng thời chấp nhận mức hội nhập không đồng đều. Dữ liệu phỏng vấn tương đồng với kết luận này: giáo dục gắn với ngôn ngữ, lịch sử, giá trị xã hội và định hướng phát triển của từng quốc gia, nên các nước sẵn sàng tham chiếu chuẩn mực chung và hợp tác, nhưng thận trọng trước việc chuẩn hóa sâu hoặc trao quyền quyết định cho thể chế khu vực (PV20). Chương 5 sẽ phân tích cách Việt Nam tham gia, tiếp nhận và đóng góp trong hai khuôn khổ đó.

CHƯƠNG 5. SỰ THAM GIA CỦA VIỆT NAM TRONG CÁC CƠ CHẾ HỢP TÁC ĐA PHƯƠNG VỀ GIÁO DỤC Ở ĐÔNG NAM Á (1995–2023)

Chương này trả lời câu hỏi nghiên cứu số 4, số 5 và số 6 của luận án bằng cách vận dụng khung phân tích sự tham gia của quốc gia thành viên đã xác lập tại mục 2.4 (Hình 2.2). Theo khung này, sáu chiều cạnh của khung phân tích cơ chế được quy chiếu vào cấp quốc gia, tức vào hành vi, vai trò và năng lực chuyển hóa của Việt Nam trong từng cơ chế; mức độ tham gia được tổng hợp bằng thang sáu mức; sự khác nhau về mức độ và hình thái tham gia giữa các lĩnh vực và giai đoạn được lý giải bằng ba nhóm điều kiện ở phía quốc gia thành viên là lợi ích và ưu tiên chính sách, năng lực tiếp nhận và cơ hội thể chế.

5.1. Bối cảnh, điều kiện và mục tiêu tham gia của Việt Nam

Sự tham gia của một quốc gia trong các cơ chế hợp tác đa phương không thể được lý giải tách rời quỹ đạo hội nhập khu vực, cơ sở chính sách trong nước và trạng thái của lĩnh vực được đưa vào hợp tác. Đối với Việt Nam, sự tham gia trong hợp tác ASEAN về giáo dục và SEAMEO vừa là một bộ phận của tiến trình hội nhập với Đông Nam Á, vừa chịu tác động của nhu cầu đổi mới, năng lực thực hiện và những vấn đề nội tại của hệ thống giáo dục quốc gia. Vì vậy, mục này lần lượt phân tích tiến trình hội nhập và cơ sở chính sách, những đặc điểm của hệ thống giáo dục có ảnh hưởng trực tiếp đến khả năng tiếp nhận hợp tác khu vực, đồng thời xác định các mục tiêu tham gia của Việt Nam. Việc trình bày mang tính chọn lọc, không nhằm mô tả toàn diện lịch sử phát triển hoặc cơ chế quản lý của hệ thống giáo dục, mà tập trung vào những điều kiện giúp giải thích vì sao, bằng cách nào và với năng lực nào Việt Nam tham gia các cơ chế khu vực.

5.1.1. Tiến trình hội nhập khu vực và cơ sở chính sách của sự tham gia

Điểm xuất phát của tiến trình hội nhập khu vực của Việt Nam gắn với công cuộc Đổi mới từ năm 1986 và sự điều chỉnh căn bản của tư duy đối ngoại sau đó. Việc bình thường hóa quan hệ với các nước láng giềng và mở rộng quan hệ quốc tế đã tạo điều kiện để Việt Nam thoát khỏi tình trạng bị bao vây, cấm vận, từng bước tham gia các thiết chế khu vực [20]. Xét riêng lĩnh vực giáo dục, một mốc thể chế diễn ra trước khi

Việt Nam gia nhập ASEAN: ngày 10 tháng 2 năm 1992, nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam trở thành thành viên SEAMEO. Mốc này chưa đồng nghĩa với hội nhập khu vực toàn diện, nhưng cho thấy hợp tác giáo dục là một trong những kênh thể chế sớm giúp Việt Nam nối lại và mở rộng quan hệ chuyên môn với các quốc gia Đông Nam Á [28].

Việc gia nhập ASEAN ngày 28 tháng 7 năm 1995 là bước ngoặt quan trọng hơn, đặt Việt Nam trong một khuôn khổ chính trị – thể chế bao trùm của khu vực. Ở giai đoạn đầu, với vị thế thành viên mới thuộc nhóm CLMV, Việt Nam chú trọng thích nghi với quy trình hợp tác, tranh thủ nguồn lực, học hỏi kinh nghiệm và thu hẹp khoảng cách phát triển [20]. Phạm vi tham gia sau đó được mở rộng cùng sự phát triển của ASEAN+3, việc thông qua Hiến chương ASEAN và sự hình thành Cộng đồng ASEAN. Giáo dục từ một lĩnh vực hợp tác chuyên môn từng bước được đặt trong quan hệ với phát triển nguồn nhân lực, thu hẹp khoảng cách, dịch chuyển lao động và xây dựng Cộng đồng Văn hóa – Xã hội ASEAN.

Sự phát triển của hệ thống văn kiện trong nước tạo cơ sở chính trị cho quá trình nâng mức độ tham gia. Nghị quyết số 22-NQ/TW năm 2013 xác lập chủ trương hội nhập quốc tế toàn diện, trong đó giáo dục và đào tạo là một bộ phận của tiến trình chung [4]. Chiến lược tổng thể hội nhập quốc tế đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030 tiếp tục cụ thể hóa định hướng này [34]. Chỉ thị số 25-CT/TW năm 2018 đặt ra yêu cầu đẩy mạnh và nâng tầm đối ngoại đa phương, đồng thời khuyến khích Việt Nam đảm nhận vai trò nòng cốt hoặc đóng góp tích cực tại những cơ chế phù hợp với lợi ích và khả năng của đất nước [1]. Văn kiện Đại hội XIII tiếp tục khẳng định chủ trương đa phương hóa, đa dạng hóa và chủ động đóng góp tại các thể chế đa phương [13].

Trong lĩnh vực giáo dục, Quyết định số 2448/QĐ-TTg năm 2013 phê duyệt Đề án hội nhập quốc tế về giáo dục và dạy nghề đến năm 2020 là một căn cứ chuyên ngành quan trọng, gắn hội nhập với phát triển nguồn nhân lực, nâng cao chất lượng và cải thiện vị thế của các cơ sở đào tạo Việt Nam trong khu vực [30]. Cùng năm, Nghị quyết số 29-NQ/TW xác định chủ động hội nhập quốc tế là một trong những

nhiệm vụ của quá trình đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục và đào tạo [2]. Đến giữa thập niên 2010, sự tham gia của Việt Nam trong hợp tác giáo dục khu vực vì vậy được đặt trên ba lớp căn cứ tương hỗ: định hướng hội nhập quốc tế toàn diện, chính sách đối ngoại đa phương và chương trình cải cách chuyên ngành về giáo dục.

Trong bối cảnh đó, Việt Nam lần lượt đảm nhiệm vai trò Chủ tịch Hội đồng SEAMEO nhiệm kỳ 2013–2015 [7], Chủ tịch ASEAN năm 2020 [75, 102] và Chủ tịch kênh hợp tác giáo dục ASEAN nhiệm kỳ 2022–2023 [11]. Xét theo thang mức độ tham gia được xác lập tại Chương 2, các vai trò này biểu hiện sự dịch chuyển từ tham dự và thực hiện cam kết sang điều phối và đề xuất một số nội dung hợp tác. Tuy nhiên, do vai trò chủ tịch được thực hiện theo cơ chế luân phiên, việc đảm nhiệm các vị trí này không tự thân chứng minh năng lực dẫn dắt lâu dài. Mức độ chủ động chỉ có thể được đánh giá thông qua nội dung nghị sự được đề xuất, nguồn lực được huy động, khả năng duy trì sáng kiến và kết quả thực tế trong và sau nhiệm kỳ.

Cơ chế tổ chức thực hiện trong nước từng bước được hình thành thông qua Đề án xây dựng và triển khai Kế hoạch thực hiện các mục tiêu của Cộng đồng Văn hóa – Xã hội ASEAN đến năm 2025 được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt theo Quyết định số 161/QĐ-TTg ngày 25/01/2016 (Đề án 161) và các kế hoạch hành động chuyên ngành của Bộ Giáo dục và Đào tạo. Đây là khuôn khổ triển khai quốc gia đối với các mục tiêu của Cộng đồng Văn hóa – Xã hội ASEAN trên nhiều lĩnh vực, không phải một đề án riêng về giáo dục. Đề án phân công các bộ, ngành và địa phương lồng ghép những mục tiêu khu vực vào chính sách, chương trình và kế hoạch phát triển thuộc phạm vi quản lý của mình [31]. Báo cáo sơ kết năm 2019 ghi nhận 9/10 bộ, ngành phụ trách 15 lĩnh vực hợp tác chuyên ngành của ASEAN và 58/63 tỉnh, thành phố đã ban hành kế hoạch hành động [12]. Các con số này chưa chứng minh chất lượng thực hiện của từng lĩnh vực hoặc từng địa phương, nhưng cho thấy cơ chế tổ chức thực hiện các mục tiêu của Cộng đồng Văn hóa – Xã hội ASEAN đã được mở rộng ra ngoài cơ quan đối ngoại ở cấp trung ương. Đây là cơ sở quan trọng để những mục tiêu khu vực được phân công thành nhiệm vụ của ngành và của các cơ quan liên quan; quá trình cụ thể hóa và chuyển hóa các cam kết này được phân tích tại mục 5.2.3.

5.1.2. Đặc điểm và năng lực tiếp nhận của hệ thống giáo dục Việt Nam

Điều kiện nền thứ hai là đặc điểm của hệ thống giáo dục Việt Nam, nơi trực tiếp tiếp nhận và triển khai các chương trình, chuẩn tham chiếu và hoạt động hợp tác khu vực. Đặc điểm này được xem xét theo khái niệm năng lực tiếp nhận đã xác định tại mục 2.4, tức qua đầu mối thể chế, nhân lực, nguồn lực, hạ tầng chuyên môn, cơ chế phối hợp và khả năng duy trì kết quả, chứ không chỉ qua sự tương thích về cấu trúc của hệ thống. Theo Khung cơ cấu hệ thống giáo dục quốc dân được phê duyệt năm 2016, hệ thống gồm giáo dục chính quy và giáo dục thường xuyên, trải từ giáo dục mầm non, phổ thông, giáo dục nghề nghiệp đến giáo dục đại học, đồng thời hướng tới tính mở và khả năng liên thông giữa các trình độ [32]. Luật Giáo dục năm 2019 tiếp tục xác định giáo dục thường xuyên là một bộ phận của hệ thống giáo dục quốc dân, bên cạnh giáo dục chính quy [22]. Cấu trúc này tạo cơ sở pháp lý để Việt Nam tham gia không chỉ những sáng kiến về giáo dục đại học, mà còn các chương trình khu vực về giáo dục cơ bản, giáo dục nghề nghiệp, học tập suốt đời và phát triển giáo viên.

Hệ thống giáo dục Việt Nam có mức độ điều phối nhà nước tương đối cao. Các mục tiêu, chương trình, chuẩn đầu ra và yêu cầu bảo đảm chất lượng được xác lập ở cấp trung ương, trong khi quá trình thực hiện có sự tham gia của nhiều bộ, ngành, chính quyền địa phương và cơ sở giáo dục. Đối với những vấn đề liên ngành như khung trình độ và công nhận kỹ năng, sự tham gia đồng thời của Bộ Giáo dục và Đào tạo, cơ quan quản lý giáo dục nghề nghiệp, các bộ chuyên ngành, chính quyền địa phương, hiệp hội nghề nghiệp và cơ sở đào tạo làm tăng khả năng bao phủ toàn hệ thống, nhưng cũng làm phát sinh yêu cầu cao về phối hợp, chia sẻ dữ liệu và thống nhất tiêu chuẩn [134]. Đây là một đặc điểm có ý nghĩa trực tiếp đối với việc thực hiện các công cụ khu vực mang tính luật mềm: quyết định tiếp nhận có thể được đưa ra ở cấp trung ương, nhưng kết quả phụ thuộc vào năng lực phối hợp và thực hiện của nhiều chủ thể.

Một thế mạnh của Việt Nam là đã mở rộng đáng kể khả năng tiếp cận giáo dục cơ bản và đạt kết quả học tập tương đối cao so với trình độ phát triển kinh tế. Các

nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới chỉ ra rằng những kết quả này gắn với cam kết chính trị lâu dài đối với giáo dục, ưu tiên đầu tư cho giáo dục phổ thông, chính sách hỗ trợ tiếp cận, đội ngũ giáo viên và việc sử dụng các đánh giá học tập quy mô lớn [120]. Những nền tảng đó tạo điều kiện để Việt Nam tham gia SEA-PLM năm 2019 với tư cách một trong sáu quốc gia triển khai đầy đủ chương trình đánh giá khu vực; kết quả khảo sát cho thấy 92% học sinh cuối cấp tiểu học của Việt Nam đạt mức tối thiểu về toán, cao nhất trong sáu nước tham gia [120, 199].

Thành tựu ở cấp hệ thống không đồng nghĩa với năng lực đồng đều giữa các địa phương, nhóm người học và cấp học. Khoảng cách về tiếp cận, hoàn thành chương trình và kết quả học tập tăng sau cấp tiểu học, rõ hơn ở trung học và giáo dục đại học [120]. Điều này có ý nghĩa đối với hợp tác khu vực vì các chương trình dịch chuyển, công nhận tín chỉ, kiểm định và trao đổi quốc tế thường được tiếp cận trước bởi các cơ sở và người học có điều kiện thuận lợi hơn; do đó, mở rộng hoạt động khu vực chưa tự động bảo đảm phân bổ lợi ích đồng đều.

Năng lực tiếp nhận các chuẩn tham chiếu khu vực được củng cố thông qua quá trình cải cách từ đầu thập niên 2010. Chiến lược phát triển giáo dục 2011–2020 gắn phát triển nguồn nhân lực với đổi mới quản lý, nâng cao chất lượng và mở rộng hợp tác quốc tế [29]. Nghị quyết số 29-NQ/TW thúc đẩy chuyển đổi từ tiếp cận nội dung sang phát triển phẩm chất và năng lực người học [2]. Việc ban hành Khung trình độ quốc gia Việt Nam gồm tám bậc theo Quyết định số 1982/QĐ-TTg năm 2016 tạo một ngôn ngữ chung để mô tả trình độ, chuẩn đầu ra và khả năng liên thông, đồng thời hình thành cơ sở kỹ thuật cho việc đối chiếu với AQRF [33]. Quá trình này phản ánh sự tương thích ngày càng rõ giữa cải cách trong nước với các công cụ khu vực về công nhận trình độ, bảo đảm chất lượng và dịch chuyển người học. Tuy nhiên, năng lực này không chỉ thể hiện ở việc ban hành khung hoặc văn bản, mà còn phụ thuộc vào đầu mối, nguồn lực, phối hợp liên ngành và khả năng triển khai ở cấp cơ sở.

Tuy vậy, việc có một khung quốc gia chưa đồng nghĩa với việc hoàn thành tham chiếu khu vực. Báo cáo tham chiếu AQRF của Việt Nam cho biết Việt Nam tham gia Ủy ban AQRF từ năm 2017, thành lập nhóm công tác liên ngành và từng bước xây

dựng báo cáo tham chiếu; đến bản dự thảo thứ hai tháng 4 năm 2019 mới có ba tiêu chí đầu được xử lý [134]. Điều này cho thấy năng lực hội nhập không chỉ phụ thuộc vào sự tương thích về cấu trúc, mà còn đòi hỏi dữ liệu tin cậy, cơ chế bảo đảm chất lượng, sự thống nhất giữa các cơ quan và khả năng mô tả minh bạch các trình độ trong hệ thống.

Một đặc điểm khác có ý nghĩa đối với luận án là vị trí chính thức của giáo dục thường xuyên và học tập suốt đời. Việt Nam đã hình thành mạng lưới trung tâm giáo dục thường xuyên, trung tâm học tập cộng đồng và các chương trình xây dựng xã hội học tập. Cấu trúc này tạo điểm tựa trong nước cho việc tiếp nhận chương trình nghị sự học tập suốt đời của SEAMEO và hoạt động của SEAMEO CELLL. Tuy nhiên, sự tồn tại của thiết chế chưa tự động bảo đảm chất lượng và khả năng kết nối; chính sách xây dựng xã hội học tập vẫn đặt ra yêu cầu tăng cường chương trình học từ xa, ứng dụng công nghệ, phát triển trung tâm học tập cộng đồng, đào tạo đội ngũ và cải thiện hệ thống theo dõi [22, 23, 25]. Những nội dung này cũng phù hợp với định hướng quốc gia về xây dựng xã hội học tập và phát triển giáo dục ngoài chính quy.

Quá trình quốc tế hóa của hệ thống có thể nhận diện qua ba hình thức cùng tồn tại. Trong thập niên 1990 và đầu thập niên 2000, hình thức phổ biến là tiếp nhận học bổng, viện trợ, hỗ trợ kỹ thuật và đào tạo cán bộ [20]. Từ giữa thập niên 2000, sự tham gia mạng lưới rõ hơn khi các cơ sở giáo dục đại học Việt Nam tham gia AUN, AUN-QA, AUN/SEED-Net và các chương trình trao đổi học thuật. Từ giữa thập niên 2010, xuất hiện rõ hơn quá trình tiếp nhận và chuyển hóa một số công cụ khu vực vào khung trình độ, bảo đảm chất lượng, kế hoạch hành động và quản trị dữ liệu. Ở cấp cơ sở, quá trình chuyển hóa này được ghi nhận trực tiếp: nhiều cơ sở giáo dục đại học không còn xem AUN-QA đơn thuần là một chứng nhận quốc tế mà sử dụng bộ tiêu chuẩn như công cụ phát triển chương trình và xây dựng văn hóa chất lượng, dù việc chuyển từ tư duy "chuẩn bị cho một đợt đánh giá" sang quản trị chất lượng thường xuyên, cũng như độ phủ của các chương trình đạt chuẩn so với quy mô hệ thống, vẫn là thách thức (PV19). Ba hình thức này không thay thế nhau hoàn toàn; tại cùng một

thời điểm, Việt Nam vừa tiếp nhận nguồn lực, vừa tham gia mạng lưới và vừa lựa chọn chuyển hóa những nội dung phù hợp với nhu cầu trong nước.

Quy mô giao lưu quốc tế được mở rộng nhưng năng lực tham gia vẫn phân bố không đồng đều, tập trung ở một số đại học, cơ sở đào tạo và đơn vị có kinh nghiệm quốc tế. Vì vậy, sự gia tăng quy mô quốc tế hóa không thể tự động được coi là kết quả riêng của ASEAN hoặc SEAMEO, cũng chưa chứng minh mức độ lan tỏa trong toàn hệ thống. Báo cáo của Bộ Giáo dục và Đào tạo xác nhận việc ban hành hai kế hoạch hành động thực hiện Đề án 161 và các hoạt động về chuyển đổi số, học tập suốt đời, hợp tác giáo dục khu vực [11], nhưng kết quả vẫn chủ yếu được phản ánh bằng văn bản, hoạt động và sản phẩm đầu ra; bằng chứng về kết quả trung hạn ở cấp cơ sở còn hạn chế.

Nhìn tổng thể, hệ thống giáo dục Việt Nam có một số điều kiện thuận lợi cho việc tham gia hợp tác khu vực: quy mô lớn, mức độ điều phối nhà nước cao, nền tảng giáo dục cơ bản tương đối tốt, định hướng cải cách rõ và ngày càng có nhiều thiết chế tương thích với chuẩn khu vực. Đồng thời, hệ thống còn tồn tại những yếu tố hạn chế khả năng tiếp nhận và lan tỏa, gồm sự không đồng đều giữa các nhóm dân cư và cơ sở giáo dục, phân tán trong phối hợp quản lý, dữ liệu theo dõi kết quả còn hạn chế và chênh lệch về năng lực quốc tế hóa. Sự kết hợp giữa thế mạnh và hạn chế này giải thích vì sao Việt Nam có thể tham gia chủ động trong một số lĩnh vực, nhưng mức độ chuyển hóa và hưởng lợi lại khác nhau giữa các công cụ, cơ quan và cơ sở giáo dục.

5.1.3. Mục tiêu tham gia của Việt Nam

Từ các cơ sở chính sách và điều kiện hệ thống nêu trên, mục tiêu tham gia của Việt Nam trong các cơ chế hợp tác đa phương về giáo dục ở khu vực có thể được xác định ở bốn nhóm có quan hệ với nhau; đây là biểu hiện cụ thể của nhóm điều kiện lợi ích và ưu tiên chính sách trong khung phân tích nêu tại mục 2.4. Mỗi nhóm mục tiêu dưới đây được đối chiếu với văn kiện hoặc báo cáo chính thức, còn dữ liệu phỏng vấn chỉ làm rõ cách các chủ thể thực thi nhận thức và diễn giải mục tiêu đó.

Thứ nhất, hợp tác khu vực được sử dụng để hỗ trợ đổi mới giáo dục, phát triển nguồn nhân lực và nâng cao năng lực quản lý, đào tạo, bảo đảm chất lượng và đánh giá. Nghị quyết số 29-NQ/TW gắn đổi mới giáo dục với công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế [2]; Chiến lược phát triển giáo dục 2011–2020 đồng thời nhấn mạnh chất lượng nguồn nhân lực và mở rộng hợp tác quốc tế [29]. Trong các cuộc phỏng vấn, PV03 và PV10 cũng nhìn nhận hợp tác giáo dục khu vực như một công cụ hỗ trợ cải thiện năng lực cạnh tranh, kết nối đào tạo với nhu cầu kinh tế và tiếp cận kinh nghiệm quản trị. Như vậy, mục tiêu phát triển giáo dục là lợi ích quốc gia cơ bản tạo tính liên tục cho sự tham gia.

Thứ hai, Việt Nam tìm kiếm khả năng tiếp cận các chuẩn tham chiếu, mạng lưới chuyên môn, chương trình dịch chuyển, kinh nghiệm và nguồn lực của khu vực. Đề án hội nhập quốc tế về giáo dục và dạy nghề đến năm 2020 đặt ra yêu cầu nâng trình độ của một số cơ sở đào tạo so với khu vực [30]; việc ban hành Khung trình độ quốc gia và triển khai tham chiếu AQRF tạo công cụ kỹ thuật để so sánh trình độ, hỗ trợ công nhận và dịch chuyển [33, 134]. Báo cáo của Bộ Giáo dục và Đào tạo năm 2014 cho thấy nhiệm vụ xây dựng khung trình độ quốc gia được triển khai trong bối cảnh AQRF vừa được thông qua, qua đó xác nhận mối liên hệ chính sách trực tiếp hơn là chỉ có sự trùng hợp về thời gian [8].

Thứ ba, sự tham gia phục vụ yêu cầu hội nhập, củng cố vị thế thành viên và mở rộng đóng góp trong không gian giáo dục khu vực. Chỉ thị số 25-CT/TW đặt ra yêu cầu nâng tầm đối ngoại đa phương và đảm nhận vai trò phù hợp tại các diễn đàn có tầm quan trọng chiến lược [1]; Văn kiện Đại hội XIII tiếp tục nhấn mạnh chủ động, tích cực và có trách nhiệm trong các cơ chế đa phương [13]. Ở cấp thực thi, Bộ Giáo dục và Đào tạo đã chuẩn bị danh mục hoạt động, sáng kiến do Việt Nam chủ trì cho năm Chủ tịch ASEAN 2020 từ năm 2018 [10]. Dữ kiện này cho thấy mục tiêu đóng góp được hoạch định trước, không chỉ là phản ứng đối với một nhiệm kỳ luân phiên.

Thứ tư, Việt Nam theo đuổi mục tiêu góp phần thu hẹp khoảng cách phát triển trong ASEAN và huy động nguồn lực phục vụ phát triển giáo dục; đồng thời, Việt Nam vừa tiếp nhận các cơ hội học tập, hợp tác và chia sẻ kinh nghiệm từ khu vực,

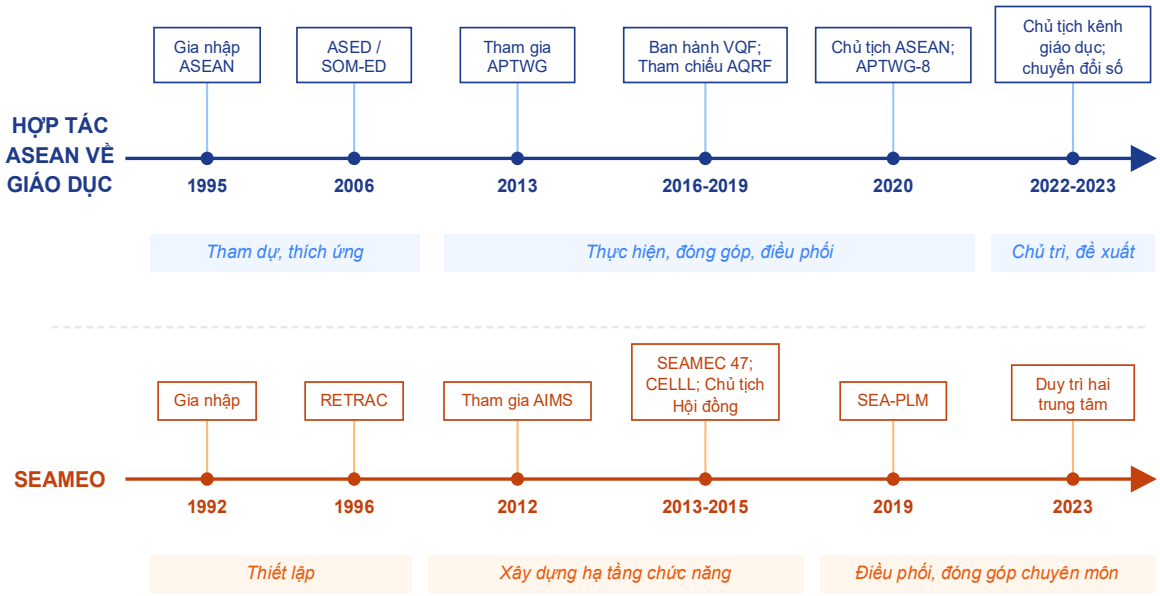
vừa đóng góp cho phát triển nguồn nhân lực của các nước CLMV thông qua học bổng và các hoạt động đào tạo [8].

Trọng số giữa các mục tiêu không cố định trong toàn bộ giai đoạn 1995–2023. Ở giai đoạn đầu, nhu cầu thích nghi, học hỏi và huy động nguồn lực nổi bật hơn, phù hợp với vị thế của Việt Nam khi mới tham gia các cơ chế khu vực và còn thuộc nhóm thành viên có khoảng cách phát triển tương đối lớn [8, 20]. Khi năng lực trong nước được cải thiện và định hướng nâng tầm đối ngoại đa phương được xác lập rõ hơn, mục tiêu đóng góp sáng kiến, cung cấp nguồn lực và đảm nhận vai trò điều phối trở nên nổi bật hơn [1, 7, 11]. Tuy nhiên, quá trình này không diễn ra đồng đều ở mọi lĩnh vực; mức độ chủ động phụ thuộc vào lợi ích quốc gia, năng lực chuyên môn, nguồn lực và khả năng duy trì kết quả sau từng chương trình hoặc nhiệm kỳ.

5.2. Quá trình tham gia của Việt Nam trong hợp tác ASEAN về giáo dục và SEAMEO

Trong phạm vi luận án, quá trình tham gia của Việt Nam trong hai cơ chế được khảo sát từ năm 1995, gắn với sự kiện Việt Nam gia nhập ASEAN ngày 28 tháng 7 năm 1995, qua đó tham gia khuôn khổ chính trị – thể chế bao trùm của khu vực. Trước đó, Việt Nam đã là thành viên SEAMEO từ năm 1992. Sự tham gia của Việt Nam không phát triển theo cùng một hướng trong hai cơ chế. Trong hợp tác ASEAN về giáo dục, dấu ấn rõ hơn ở điều phối chính sách, mạng lưới và công cụ hài hòa hóa; trong SEAMEO, sự tham gia rõ hơn ở các trung tâm khu vực, đào tạo, nghiên cứu và hỗ trợ kỹ thuật. Phân tích dưới đây được triển khai theo sáu chiều cạnh của khung phân tích cơ chế, quy chiếu vào cấp quốc gia theo cách đã xác định tại mục 2.4: ai tham gia và có thẩm quyền gì; các mục tiêu chung đã xác định tại mục 5.1.3 được cụ thể hóa như thế nào trong từng cơ chế; Việt Nam tham gia quy trình ra quyết định với vai trò ra sao; sử dụng công cụ và hình thức nào; đóng góp hoặc huy động nguồn lực gì; các cam kết được theo dõi và triển khai đến đâu. Kết quả và giới hạn của sự tham gia được xem xét như lớp đánh giá sau sáu chiều cạnh ở cuối mỗi tiểu mục và được tổng hợp tại mục 5.3; việc chuyển hóa nội dung khu vực vào trong nước được phân tích riêng tại mục 5.2.3.

Hình 5.1 đưa mốc Việt Nam gia nhập SEAMEO năm 1992 vào phần bối cảnh để thể hiện tính liên tục của tiến trình, nhưng phạm vi phân tích chính của luận án vẫn là giai đoạn 1995–2023 như đã xác định ở mục 4.2 phần Mở đầu. Hình khái quát các giai đoạn và mốc thể chế chính trong sự tham gia của Việt Nam ở hai cơ chế, không thay thế cho phân tích theo sáu chiều cạnh. Hai tiểu mục 5.2.1 và 5.2.2 dưới đây triển khai sáu chiều cạnh theo cùng một trật tự để hai cơ chế có thể đối chiếu trực tiếp với nhau. Sự khác biệt giữa hai kênh tham gia cũng được người tham gia trực tiếp ghi nhận: theo PV08, tham gia ASEAN chủ yếu nhằm kết nối giáo dục với các lĩnh vực kinh tế, chính trị, văn hóa và mở rộng quan hệ với nhiều quốc gia, nên mang tính chính trị và đồng thuận cao; trong khi tham gia SEAMEO mang tính chuyên môn sâu và cụ thể hơn về giáo dục. Nhận xét này phù hợp với đặc trưng "chiều rộng thể chế" của ASEAN và "chiều sâu chức năng" của SEAMEO đã phân tích ở Chương 4, và là lý do phần dưới đây tách riêng hai cơ chế.



Hình 5.1. Bối cảnh trước năm 1995 và các mốc tham gia chính của Việt Nam trong hai cơ chế (1992–2023)

Nguồn: NCS xây dựng từ [7, 11, 28, 33, 71, 75, 134, 199].

Ghi chú: Sơ đồ định tính, không biểu thị thang đo hoặc mức tăng tuyến tính. Mốc 1992 được nêu để giải thích nền tảng tham gia SEAMEO trước phạm vi nghiên cứu chính.

Hình 5.1 cho thấy hai tiến trình tham gia vừa song song vừa có những điểm giao nhau. Trong ASEAN, các mốc tập trung vào sự hình thành kênh cấp bộ trưởng, mạng lưới giáo dục đại học, công cụ tham chiếu và các nhiệm kỳ chủ trì. Trong SEAMEO, các mốc nổi bật là việc gia nhập, đăng cai trung tâm, tổ chức SEAMEC 47, giữ vai trò Chủ tịch Hội đồng SEAMEO và tham gia chương trình chuyên môn. Trật tự thời gian không hàm ý mức độ tham gia tăng đều; một số bước tiến thể chế chưa chuyển ngay thành kết quả ở cấp cơ sở, trong khi một số hoạt động chuyên môn lại tạo năng lực tích lũy dù ít hiện diện ở cấp chính trị.

5.2.1. Sự tham gia của Việt Nam trong hợp tác ASEAN về giáo dục

Về chủ thể tham gia và thẩm quyền, kênh trung tâm của Việt Nam trong hợp tác ASEAN về giáo dục là kênh nhà nước: Chính phủ và Bộ Giáo dục và Đào tạo đại diện quốc gia tại ASED, SOM-ED và các nhóm công tác, đồng thời là chủ thể duy nhất có quyền đưa ra cam kết nhân danh Việt Nam; các bộ, ngành liên quan tham gia theo phân công đối với những nội dung liên ngành như khung trình độ và dịch chuyển lao động. Từ khi ASED được thiết lập năm 2006 và SOM-ED cùng các kế hoạch công tác từng bước định hình, sự hiện diện của kênh này trở nên thường xuyên hơn ở cấp chính sách [47, 50, 59]; báo cáo của Bộ Giáo dục và Đào tạo cho thấy các đầu mối Việt Nam tham gia chuẩn bị nội dung họp, góp ý văn kiện và phối hợp triển khai nhiệm vụ khu vực [8, 9]. PV03 và PV10 lý giải rằng việc hình thành kênh cấp bộ trưởng và bộ phận chuyên trách tại Ban Thư ký ASEAN giúp giáo dục có vị trí thể chế rõ hơn; dữ liệu phỏng vấn ở đây bổ sung cách hiểu về cơ chế, còn mốc và vai trò chính thức được xác định từ văn kiện.

Song song với kênh nhà nước là kênh cơ sở giáo dục và mạng lưới chuyên môn, mà hình thức tiêu biểu là AUN. Mạng lưới này tham gia trong khuôn khổ do kênh liên chính phủ xác lập, thể hiện qua Hiến chương AUN do các bộ trưởng phụ trách giáo dục đại học ký kết, nhưng có nhịp độ riêng, vì hoạt động của mạng lưới do chính các đại học thành viên đảm nhiệm [71, 72]. Được thành lập cuối năm 1995, AUN là

một trong những kênh sớm nhất kết nối các đại học trong khu vực, đi trước hơn một thập niên so với Hội nghị Bộ trưởng Giáo dục ASEAN lần đầu (2006) [47]. Về phía Việt Nam, hai đại học quốc gia và về sau thêm Đại học Cần Thơ là các thành viên chính thức [72], trong khi nhiều cơ sở khác tham gia các mạng chuyên đề của AUN. Như vậy, cấp cơ sở giáo dục đã tham gia khu vực hóa từ trước khi kênh điều phối giáo dục của ASEAN được hoàn thiện. Quan hệ giữa hai kênh vì vậy mang tính phân tầng về thẩm quyền: cơ sở giáo dục là chủ thể triển khai và hưởng lợi trực tiếp, còn quyền quyết định cuối cùng về cam kết, công nhận và chuẩn đầu ra vẫn thuộc hệ thống quản lý nhà nước.

Về mục tiêu, bốn nhóm mục tiêu đã xác định tại mục 5.1.3 được cụ thể hóa qua các nhóm hoạt động khác nhau trong cơ chế ASEAN. Mục tiêu phát triển giáo dục và nguồn nhân lực thể hiện qua việc tham gia các kế hoạch công tác giáo dục và các chương trình phát triển năng lực [8, 9]; mục tiêu tiếp cận chuẩn tham chiếu, mạng lưới và nguồn lực khu vực thể hiện qua AQRF, AUN-QA và các chương trình dịch chuyển [30, 33, 134]; mục tiêu nâng cao vai trò đối ngoại thể hiện qua việc chuẩn bị danh mục hoạt động, sáng kiến do Việt Nam chủ trì cho năm Chủ tịch ASEAN 2020 từ năm 2018 [10] và các nhiệm kỳ chủ trì kênh giáo dục; mục tiêu thu hẹp khoảng cách phát triển thể hiện qua học bổng và việc tiếp nhận người học từ Lào, Campuchia và Myanmar [8]. Sự đối chiếu này cho thấy một điểm có ý nghĩa phương pháp: mục tiêu tuyên bố trong văn kiện chỉ được xem là mục tiêu thực tế khi đi kèm hành động hoặc nguồn lực kiểm chứng được; theo tiêu chí đó, cả bốn nhóm mục tiêu đều có biểu hiện hành vi tương ứng, song mức đầu tư giữa các nhóm không đồng đều và thay đổi theo giai đoạn như đã phân tích tại mục 5.1.3.

Về nguyên tắc và quy trình ra quyết định, Việt Nam tham gia một cơ chế vận hành bằng đồng thuận, chủ trì luân phiên và thực hiện tự nguyện; vì vậy, năng lực chuẩn bị nội dung, duy trì đầu mối và tổ chức triển khai trong nước có ý nghĩa không kém sự hiện diện tại hội nghị. Việc đăng cai trực tuyến kỳ họp APTWG-8 năm 2020 xác nhận năng lực tổ chức và điều phối một diễn đàn kỹ thuật ASEAN+3 về dịch

chuyển sinh viên và bảo đảm chất lượng trong điều kiện đại dịch [63, 64, 75, 132], nhưng không tự thân đủ để kết luận Việt Nam dẫn dắt nghị trình.

Ở nấc cao hơn, các bằng chứng về đề xuất sáng kiến và chủ trì tập trung vào ba mốc. Trong Kế hoạch công tác giáo dục ASEAN 2016–2020, Việt Nam cùng Campuchia được phân công là quốc gia dẫn dắt đối với dòng hành động phát triển chương trình học gắn với trải nghiệm, thực hành tại nơi làm việc nhằm góp phần thu hẹp khoảng cách kỹ năng [55], một trách nhiệm điều phối theo lĩnh vực được xác lập bằng văn kiện. Năm Chủ tịch ASEAN 2020, Việt Nam thúc đẩy sự ra đời của Hội đồng TVET ASEAN và Tuyên bố ASEAN về phát triển nguồn nhân lực cho một thế giới việc làm đang thay đổi; nghiên cứu cấp khu vực về mức độ sẵn sàng phát triển nguồn nhân lực sau đó được SLOM và SOM-ED thông qua năm 2021 [57, 58, 102]. Trong nhiệm kỳ Chủ tịch kênh hợp tác giáo dục ASEAN 2022–2023, Việt Nam chủ trì ASED-12 cùng các hội nghị ASEAN+3 và EAS về giáo dục với chủ đề "Hồi phục việc học, tái xây dựng hệ thống giáo dục", đồng thời đề xuất Tuyên bố ASEAN về chuyển đổi số trong giáo dục và phối hợp hoàn thiện lộ trình thực hiện [11].

Các bằng chứng trên cho phép phân biệt ba mức đóng góp trong quy trình khu vực: thực hiện vai trò thủ tục của Chủ tịch luân phiên, thể hiện ở việc tổ chức ASED-12 và các hội nghị liên quan; điều phối nội dung, thể hiện ở chủ đề nghị sự và việc phối hợp hoàn thiện các văn kiện; đề xuất sáng kiến, thể hiện rõ nhất ở Tuyên bố ASEAN về chuyển đổi số trong giáo dục do phía Việt Nam khởi xướng [11]. Chỉ mức thứ ba phản ánh khả năng đưa một ưu tiên quốc gia vào nghị trình khu vực, và ngay cả ở mức này, tác động vẫn phải được đánh giá qua lộ trình, nguồn lực và kết quả triển khai sau khi văn kiện được thông qua. Do vậy, cần chỉ ra một nguyên tắc rõ ràng: không đồng nhất đăng cai hội nghị với dẫn dắt chính sách; không đồng nhất vai trò Chủ tịch luân phiên với ảnh hưởng dài hạn; vai trò quốc gia dẫn dắt theo nguồn [55] là trách nhiệm được phân công trong một dòng hành động cụ thể, không phải bằng chứng về vị thế dẫn dắt toàn diện. Theo PV12, dù Việt Nam tham gia tích cực hơn, vai trò trong giai đoạn nghiên cứu vẫn nghiêng về tham gia và thụ hưởng, chưa có nhiều sáng kiến dẫn dắt khu vực.

Về công cụ và hình thức tham gia của Việt Nam, có thể phân thành bốn nhóm. Công cụ chính sách gồm ASED, SOM-ED và các kế hoạch công tác, tác động chủ yếu ở cấp nhà nước [47, 50, 59]. Công cụ kỹ thuật gồm AQRF và các hướng dẫn dịch chuyển, công nhận tín chỉ như AUN-ACTS; Việt Nam tham gia Ủy ban AQRF từ năm 2017 và xây dựng báo cáo tham chiếu liên ngành [132, 134]. Mạng lưới gồm AUN, AUN-QA và AIMS, mở kênh tham gia trực tiếp cho cấp cơ sở [9, 71-73]. Các chương trình dự án như AUN/SEED-Net và SHARE tập trung nguồn lực vào nhóm cơ sở được lựa chọn [9].

Cách phân loại trên cho thấy cơ hội tham gia và hưởng lợi được phân bố qua nhiều tầng nhưng không tự động lan tỏa: thành tích của các cơ sở đầu tàu chưa bảo đảm mức tương thích chung của giáo dục đại học Việt Nam, số lượng thành viên, chương trình được đánh giá hoặc chứng nhận nên được xem là đầu ra trung gian, chưa phải bằng chứng đầy đủ về khu vực hóa ở cấp hệ thống. Sự giao thoa công cụ giữa hai cơ chế, tiêu biểu là AIMS do SEAMEO RIHED điều phối nhưng phục vụ mục tiêu dịch chuyển của cả khu vực, đã được phân tích tại mục 4.3.3; ở đây chỉ ghi nhận rằng Việt Nam tiếp cận các công cụ này từ cả hai kênh.

Về nguồn lực và bộ máy, Việt Nam vừa huy động hỗ trợ từ đối tác, vừa đóng góp cho khu vực. SHARE, AUN/SEED-Net và hỗ trợ kỹ thuật cho AQRF góp phần nâng cao năng lực chuyên môn [9, 189], nhưng cũng tạo rủi ro phụ thuộc dự án khi tài trợ kết thúc. Ở chiều đóng góp, học bổng dành cho Lào, Campuchia và Myanmar cùng việc tiếp nhận sinh viên cho thấy Việt Nam sử dụng năng lực đào tạo trong nước để hỗ trợ thu hẹp khoảng cách [8]. Quan hệ vừa tiếp nhận vừa đóng góp được xác nhận ở một số lĩnh vực và thời điểm cụ thể, nhưng chưa đủ để khẳng định Việt Nam có một vị thế ổn định hay đã chủ động lựa chọn vừa tiếp nhận vừa đóng góp như một chiến lược có tính toán.

Về mức độ ràng buộc và cơ chế theo dõi việc thực hiện, phần lớn công cụ mà Việt Nam tham gia thuộc loại luật mềm: kế hoạch công tác, tuyên bố, khung tham chiếu và mạng lưới tự nguyện. Hiệu quả vì vậy phụ thuộc vào năng lực đưa nội dung cam kết khu vực vào các kế hoạch ngành, phân công đầu mối chủ trì và bố trí nguồn

lực thực hiện; Quyết định số 161/QĐ-TTg cùng các kế hoạch hành động của Bộ Giáo dục và Đào tạo là bước hiện thực hóa theo hướng đó [11, 31]. Điều này một lần nữa xác nhận giới hạn của mô hình liên chính phủ: đồng thuận khu vực tạo khuôn khổ, còn thực hiện như thế nào do quốc gia quyết định. Mức độ chuyển hóa của từng công cụ, từ AQRF đến các mục tiêu của Cộng đồng Văn hóa – Xã hội ASEAN, được phân tích riêng tại mục 5.2.3.

Nhìn tổng thể, dấu ấn nổi bật của Việt Nam trong hợp tác ASEAN về giáo dục nằm ở việc tham gia điều phối chính sách, sử dụng công cụ tham chiếu và đề xuất sáng kiến, rõ nhất là Tuyên bố ASEAN về chuyển đổi số trong giáo dục. Bằng chứng hiện có cho phép xác nhận mức độ chủ động ở việc đề xuất sáng kiến và điều phối theo lĩnh vực; chưa đủ căn cứ để kết luận Việt Nam có vai trò dẫn dắt bền vững đối với toàn bộ hợp tác giáo dục ASEAN. Kết quả trực tiếp gồm sự hiện diện thể chế thường xuyên, mạng lưới cơ sở được mở rộng và một số văn kiện khu vực mang dấu ấn đề xuất của Việt Nam; giới hạn trực tiếp là sự phụ thuộc vào tài trợ dự án, sự phân tầng cơ hội giữa các cơ sở và khoảng cách giữa thông qua văn kiện với triển khai. Mức chủ động tăng lên ở những thời điểm lợi ích quốc gia, năng lực bộ máy và cơ hội chủ trì gặp nhau; việc đánh giá tổng hợp kết quả, tác động và các yếu tố tác động thuộc mục 5.3.

5.2.2. Sự tham gia của Việt Nam trong SEAMEO

Khi phân tích sự tham gia của Việt Nam trong SEAMEO, cần phân biệt hai mốc lịch sử. Hiến chương SEAMEO ghi “the Republic of Viet Nam” (“Việt Nam Cộng hòa”) trong danh sách thành viên gốc [195]. Đối với nhà nước Việt Nam thống nhất hiện nay, mốc thể chế trực tiếp là ngày 10 tháng 2 năm 1992, khi nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam trở thành thành viên SEAMEO [28]. Phân biệt này vừa bảo đảm độ chính xác của tư liệu, vừa tránh việc kéo dài liên tục chủ thể pháp lý từ giai đoạn trước năm 1975 sang giai đoạn nghiên cứu.

Về chủ thể tham gia và thẩm quyền, các chủ thể của Việt Nam sau năm 1992 gồm Bộ Giáo dục và Đào tạo trong Hội đồng SEAMEO, các đơn vị chuyên môn và hai trung tâm khu vực đặt tại Việt Nam là SEAMEO RETRAC và SEAMEO CELLL

[27, 28]. Cấu trúc thẩm quyền có thể phân thành ba lớp: thẩm quyền chính trị thuộc Hội đồng SEAMEO theo cơ chế liên chính phủ, nơi Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo đại diện Việt Nam tham gia quyết định định hướng chung; thẩm quyền quản trị thuộc hội đồng quản trị của từng trung tâm, gồm đại diện các nước thành viên thực hiện rà soát, góp ý và phê chuẩn kết quả hoạt động cùng phương hướng công tác - mô hình mà PV06, người trực tiếp tham gia quản lý một trung tâm SEAMEO tại Việt Nam, xác nhận phù hợp với văn kiện; thẩm quyền chuyên môn thuộc Ban Thư ký cùng bộ máy của các trung tâm [160, 185-187]. Mô hình này tạo cho Việt Nam hai con đường tham gia: đóng góp vào quá trình thảo luận và quyết định chung thông qua Hội đồng SEAMEO, đồng thời cung cấp hạ tầng thực hiện thông qua việc đăng cai và duy trì RETRAC, CELLL [27, 28]. So với hợp tác ASEAN về giáo dục, sự hiện diện của Việt Nam trong SEAMEO vì vậy được nhận diện ít hơn qua các tuyên bố cấp cao nhưng rõ hơn qua việc duy trì trung tâm, chương trình đào tạo, nghiên cứu và hỗ trợ kỹ thuật.

Về mục tiêu, các nhóm mục tiêu tại mục 5.1.3 được cụ thể hóa trong SEAMEO theo hướng chuyên môn sâu. Mục tiêu nâng cao năng lực quản lý giáo dục gắn với chức năng cốt lõi của RETRAC, được Hội đồng SEAMEO phê duyệt năm 1999 [28]; mục tiêu phát triển học tập suốt đời gắn với CELLL và phù hợp trực tiếp với định hướng xây dựng xã hội học tập trong nước [22, 23, 27]; mục tiêu hình thành năng lực đánh giá và sử dụng dữ liệu gắn với việc tham gia SEA-PLM; mục tiêu thu hẹp khoảng cách phát triển thể hiện qua các chương trình bồi dưỡng cán bộ quản lý giáo dục cho Lào, Campuchia, Myanmar và Timor-Leste mà RETRAC triển khai [28]. Điểm đáng chú ý là chức năng của cả hai trung tâm đều có mức độ phù hợp rõ với nhu cầu cải cách trong nước tại thời điểm hình thành, cho thấy việc lựa chọn lĩnh vực đăng cai không tách rời lợi ích quốc gia; đồng thời cần phân biệt mục tiêu quốc gia của Việt Nam với nhiệm vụ khu vực của trung tâm, bởi trung tâm phục vụ toàn bộ thành viên SEAMEO, không phải công cụ riêng của nước đăng cai.

Về nguyên tắc và quy trình ra quyết định, Việt Nam tham gia Hội đồng SEAMEO với tư cách thành viên bình đẳng và đảm nhiệm Chủ tịch nhiệm kỳ 2013–

2015 [7]. SEAMEC 47 tại Hà Nội năm 2013 thông qua Tuyên bố SEAMEO về hợp tác chiến lược, khởi động SEAMEO College, ký thỏa thuận và quy chế hoạt động của CELLL, đồng thời giao Bộ Giáo dục và Đào tạo Việt Nam phối hợp triển khai và báo cáo tại kỳ họp sau [7]. Trường hợp này cho thấy Việt Nam tham gia thiết lập nghị sự, tạo thiết chế và theo dõi thực thi, vượt quá vai trò đăng cai hậu cần; tuy nhiên, một kỳ SEAMEC và việc đặt trung tâm tại Việt Nam không tự động chứng minh vai trò lãnh đạo toàn khu vực.

Về công cụ và hình thức tham gia, công cụ đặc trưng của kênh SEAMEO là trung tâm khu vực – hình thức thực thi phân tán đã phân tích tại mục 4.2.4. SEAMEO RETRAC hoạt động tại Thành phố Hồ Chí Minh từ năm 1996; năm 1999, Hội đồng SEAMEO phê duyệt quản lý giáo dục là lĩnh vực chuyên môn cốt lõi, với nhiệm vụ hỗ trợ các nước thành viên, đặc biệt nhóm CLMV, thông qua đào tạo, nghiên cứu, tư vấn, phổ biến thông tin và kết nối đối tác [28]. Các chương trình đào tạo và hội nghị khu vực trong giai đoạn nghiên cứu xác nhận một nền tảng kết nối chuyên môn được duy trì [172-174], nhưng số hoạt động và người tham dự chưa tự thân chứng minh tác động đối với chất lượng quản trị giáo dục.

SEAMEO CELLL được thành lập theo Quyết định số 1561/QĐ-BGDĐT năm 2012 và được công nhận ở cấp khu vực tại SEAMEC 47 năm 2013 [6, 7, 27]. Trung tâm thực hiện ba nhóm chức năng về nghiên cứu; thông tin, tư vấn; và đào tạo trong lĩnh vực học tập suốt đời [27]. Các hoạt động giai đoạn 2022–2023 cho thấy CELLL vừa tổ chức trao đổi khu vực, vừa tập huấn trong nước và tham gia phát triển công cụ chuyên môn có khả năng chuyển giao [24-26, 165]. Bằng chứng này xác nhận Việt Nam không chỉ đăng cai thiết chế, mà còn cung cấp địa điểm, nhân lực và sản phẩm chuyên môn cho nghị trình học tập suốt đời của khu vực.

Ngoài hai trung tâm, Việt Nam tham gia AIMS từ năm 2012, qua đó kết nối các cơ sở giáo dục đại học với mạng lưới dịch chuyển do SEAMEO RIHED điều phối [176, 177], và tham gia đầy đủ chu kỳ SEA-PLM 2019 - chương trình đánh giá diện rộng của khu vực mà kết quả của Việt Nam đã được phân tích tại mục 5.1.2. Giá trị của sự tham gia SEA-PLM không chỉ nằm ở kết quả so sánh, mà ở việc hình thành

năng lực đánh giá diện rộng, phân tích dữ liệu và sử dụng bằng chứng cho chính sách của ngành giáo dục Việt Nam [199].

Về nguồn lực và bộ máy, việc đăng cai trung tâm là hình thức đóng góp dài hạn: Việt Nam cung cấp địa điểm, nhân lực lãnh đạo và bộ máy hoạt động, trong khi hội đồng quản trị khu vực tham gia xây dựng chương trình và giám sát [28]. Trung tâm chỉ tạo chiều sâu chức năng khi hoạt động tiếp cận người học ngoài Việt Nam, hình thành mạng lưới và có cơ chế theo dõi vận dụng sau đào tạo. RETRAC thể hiện rõ hơn năng lực đào tạo và mạng lưới quản lý giáo dục [172-174], còn CELLL nổi bật hơn ở nghiên cứu, học tập chính sách và chuyển giao mô hình học tập suốt đời [24, 26]. PV05 và PV06 cho rằng hoạt động phụ thuộc đáng kể vào nguồn lực nước đăng cai, tài trợ dự án và khả năng phối hợp; điều kiện này được phân tích tại mục 5.3.3.

Về mức độ ràng buộc và cơ chế theo dõi việc thực hiện, các cam kết trong SEAMEO cũng thuộc loại luật mềm, nhưng kênh theo dõi có cấu trúc riêng: Hội đồng SEAMEO xem xét định kỳ báo cáo hoạt động và phương hướng của các trung tâm; hội đồng quản trị từng trung tâm rà soát, góp ý và phê chuẩn kết quả hoạt động; các nhiệm vụ được giao tại SEAMEC như trách nhiệm triển khai thông qua CELLL từ SEAMEC 47 phải được báo cáo tại kỳ họp sau [7]. Giới hạn của hệ thống theo dõi này nằm ở dữ liệu: các báo cáo hiện phản ánh chủ yếu số hoạt động và người tham dự, còn dữ liệu hệ thống về người hưởng lợi, mức vận dụng sau đào tạo và tác động chính sách còn thiếu. Mức độ các kết quả chuyên môn của kênh SEAMEO được chuyển hóa vào chính sách và thực hành trong nước được phân tích tại mục 5.2.3.

Xét tổng thể, dấu ấn nổi bật của Việt Nam trong SEAMEO là năng lực triển khai chuyên môn và hạ tầng trung tâm, được tích lũy dần qua các vai trò từ thành viên, nước đăng cai trung tâm khu vực, Chủ tịch Hội đồng SEAMEO đến bên cung cấp hoạt động đào tạo, nghiên cứu và dữ liệu đánh giá. Khác với hợp tác ASEAN về giáo dục - nơi sự tham gia rõ hơn ở quy trình chính sách, chuẩn tham chiếu và đề xuất văn kiện, sự tham gia trong SEAMEO ít hiện diện ở cấp tuyên bố chính trị nhưng rõ hơn ở chương trình và thiết chế chuyên môn. Kết quả kiểm chứng được gồm hai trung tâm hoạt động liên tục, các chương trình đào tạo có độ phủ khu vực và sản phẩm chuyên

môn được chuyển giao; giới hạn nằm ở nguồn lực của trung tâm, sự thiếu vắng dữ liệu theo dõi sau đào tạo và khả năng liên kết kết quả khu vực với hệ thống trong nước. Việc đánh giá tổng hợp mức độ chủ động và kết quả tham gia thuộc mục 5.3.

5.2.3. Chuyển hóa cam kết và chuẩn tham chiếu khu vực vào trong nước

Hai tiểu mục trên phân tích sự tham gia ở cấp khu vực. Tuy nhiên, với các cơ chế ràng buộc thấp, hiệu quả còn phụ thuộc vào khả năng chuyển hóa nội dung khu vực vào chính sách và thực tiễn trong nước. Tiểu mục này vì vậy xem xét phương diện kết quả tham gia của khung phân tích nêu tại mục 2.4, ở chiều tác động của cơ chế khu vực đối với chính sách và hệ thống giáo dục trong nước; mức độ chuyển hóa được đối chiếu với năng lực tiếp nhận đã phân tích tại mục 5.1.2. Khái niệm "chuyển hóa" ở đây không hàm ý bắt buộc phải đưa các cam kết khu vực vào pháp luật trong nước, mà bao gồm nhiều hình thức như tiếp nhận, tham chiếu, thể chế hóa, bố trí đầu mối và triển khai ở cấp cơ sở. Phân tích phân biệt bốn mức quan hệ: tương đồng về thời gian; ảnh hưởng gián tiếp; tiếp nhận có bằng chứng; quan hệ nhân quả xác định. Các biểu hiện được xem xét ở ba cấp độ: chính sách – pháp lý; cơ quan quản lý – thiết chế; cơ sở giáo dục – thực hành chuyên môn.

Trường hợp có bằng chứng rõ nhất là tham chiếu Khung trình độ quốc gia Việt Nam với AQRF. Quyết định số 1982/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ năm 2016 thiết lập khung tám bậc [33]. Báo cáo tham chiếu năm 2019 nêu rõ Việt Nam tham gia Ủy ban AQRF từ năm 2017, thành lập nhóm công tác có Bộ Giáo dục và Đào tạo và cơ quan phụ trách giáo dục nghề nghiệp, đồng thời sử dụng hướng dẫn AQRF để xây dựng báo cáo [134]. Bằng chứng này cho phép kết luận về sự tiếp nhận có chủ đích. Tuy nhiên, các tài liệu hiện có chưa cho thấy AQRF là nguyên nhân trực tiếp dẫn tới toàn bộ Quyết định 1982/QĐ-TTg, bởi khung quốc gia còn phục vụ yêu cầu tái cấu trúc hệ thống trong nước. Vì vậy, mối quan hệ giữa hai quá trình được xác định phù hợp hơn ở mức thiết kế tương thích và triển khai tham chiếu sau khi khung được ban hành.

Ở cấp cơ sở giáo dục, AUN-QA, AUN-ACTS và AIMS tạo áp lực và cơ hội điều chỉnh quản trị chất lượng, công nhận tín chỉ và tổ chức dịch chuyển. Các cơ sở

giáo dục đại học Việt Nam sử dụng AUN-QA như chuẩn tham chiếu cho chương trình đào tạo; số chương trình được đánh giá tăng trong giai đoạn nghiên cứu [11, 73]. PV17 cho biết tại cơ sở được khảo sát, việc áp dụng AUN-QA đã thúc đẩy chuyển sang tiếp cận chuẩn đầu ra và cải tiến chương trình; PV18 cho thấy triển khai AIMS đòi hỏi phối hợp giữa đầu mối quốc tế, đào tạo, khoa chuyên môn và tài chính, trong khi lịch học, ngoại ngữ, thị thực và công nhận tín chỉ vẫn là các điểm nghẽn. Đây là trường hợp chuyển hóa có kết quả nhưng chưa hoàn tất: chuẩn và mạng lưới đã đi vào thực hành ở một số cơ sở, song mức độ lan tỏa và khả năng tương thích toàn hệ thống vẫn hạn chế.

Ở cấp quản lý ngành, Đề án 161 tạo khuôn khổ để đưa mục tiêu Cộng đồng Văn hóa – Xã hội ASEAN vào kế hoạch quốc gia [31]. Bộ Giáo dục và Đào tạo tiếp đó ban hành Kế hoạch hành động giai đoạn 2017–2020 và Kế hoạch đến năm 2025; báo cáo năm 2023 cho biết phần lớn nhiệm vụ được lồng ghép trong chương trình thường xuyên của Bộ [11]. Cơ chế "đề án khung – kế hoạch hành động ngành" tạo đường dẫn hành chính tương đối ổn định, nhưng cách lồng ghép cũng cho thấy hạn chế về nguồn lực chuyên biệt và khả năng theo dõi riêng hiệu quả của từng cam kết.

Trường hợp chuyển đổi số thể hiện quan hệ hai chiều rõ hơn. Bộ Giáo dục và Đào tạo Việt Nam đề xuất Tuyên bố ASEAN về chuyển đổi số trong giáo dục, phối hợp xây dựng văn kiện được lãnh đạo ASEAN ghi nhận năm 2022 và hoàn thiện lộ trình năm 2023 [11]. Ở trong nước, Quyết định số 131/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ năm 2022 phê duyệt Đề án tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin và chuyển đổi số trong giáo dục [35]; cơ sở dữ liệu ngành đồng thời cung cấp chỉ số SDG cho hệ thống giám sát khu vực [11]. Trình tự này không cho phép quy chính sách quốc gia hoàn toàn cho ASEAN, nhưng xác nhận một chu trình tương tác: ưu tiên trong nước được nâng lên thành sáng kiến khu vực, sau đó khuôn khổ khu vực tiếp tục củng cố tính chính danh và phối hợp thực hiện.

Một thành tố ít được chú ý hơn là dữ liệu giám sát. Theo Bộ Giáo dục và Đào tạo, cơ sở dữ liệu toàn ngành hằng năm cung cấp số liệu và chỉ số thống kê về các Mục tiêu Phát triển bền vững (SDG) của Liên hợp quốc [196] cho ASEAN [11]. Đây

là biểu hiện chuyển hóa ở cấp bộ máy, đó là quốc gia không chỉ tiếp nhận các chuẩn mực, mà còn điều chỉnh quy trình thu thập và chia sẻ thông tin để đáp ứng nhu cầu theo dõi của khu vực. Tuy nhiên, việc cung cấp dữ liệu chưa đồng nghĩa dữ liệu được sử dụng trở lại trong điều chỉnh chính sách; để xác lập việc phản hồi đầy đủ cần có bằng chứng về cách các báo cáo khu vực được dùng trong quyết định trong nước.

Chuyển hóa từ SEAMEO diễn ra theo một cơ chế khác, chủ yếu qua thiết chế và năng lực chuyên môn. SEAMEC 47 đã gắn nghị trình khu vực về học tập suốt đời với trách nhiệm triển khai của Bộ Giáo dục và Đào tạo Việt Nam thông qua CELLL [7]. Các báo cáo 2022–2023 cho thấy trung tâm vừa tổ chức hoạt động khu vực, vừa tập huấn trong nước và cung cấp nghiên cứu, tư vấn cho các vấn đề học tập suốt đời [23, 25]. Cùng thời gian, Bộ Giáo dục và Đào tạo ghi nhận việc xây dựng chính sách học tập suốt đời, triển khai Đề án xây dựng xã hội học tập và duy trì các hoạt động cộng đồng [11]. Bằng chứng hiện có cho phép xác định CELLL là một kênh thể chế kết nối nghị trình khu vực với chính sách và thực hành trong nước, nhưng chưa đủ để khẳng định các chính sách quốc gia là hệ quả trực tiếp duy nhất của SEAMEO.

Đối với RETRAC, tác động vào trong nước chủ yếu thể hiện qua phát triển năng lực quản lý giáo dục. Các khóa đào tạo, nghiên cứu và tư vấn do một trung tâm khu vực đặt trong hệ thống Việt Nam triển khai tạo điều kiện để cán bộ trong nước tiếp cận trực tiếp tri thức và mạng lưới chuyên môn của SEAMEO [28]. Với SEA-PLM, tác động chủ yếu thể hiện ở năng lực đánh giá và sử dụng dữ liệu: Việt Nam tham gia chu kỳ 2019, tiếp tục cử cán bộ dự hoạt động nâng cao năng lực xây dựng chính sách dựa trên bằng chứng và từng bước chia sẻ kinh nghiệm với thành viên khác [180, 199]. Các trường hợp này khác VQF–AQRF ở chỗ chúng không nhất thiết tạo ra một văn bản pháp lý mới, mà chủ yếu tác động tới năng lực tổ chức, phương pháp chuyên môn và mạng lưới thực thi. Mức độ tác động cần được đánh giá thêm bằng dữ liệu về người học và việc vận dụng sau đào tạo, hiện còn chưa đầy đủ [28].

Trường hợp SEAMEO cho thấy giới hạn của việc nhận diện tác động. Sự trùng khớp về chủ đề giữa hoạt động của CELLL với quá trình xây dựng xã hội học tập trong nước [11, 23, 25], cùng trách nhiệm được giao tại SEAMEC 47, cho phép xác định ảnh

hưởng và kết nối thể chế; nhưng chưa đủ để quy một chính sách quốc gia cụ thể là kết quả trực tiếp của trung tâm. Cách kết luận phù hợp là các trung tâm SEAMEO tạo kênh tri thức, nhân lực và thử nghiệm chuyên môn, còn việc thể chế hóa cuối cùng vẫn phụ thuộc vào quá trình hoạch định và thực thi chính sách trong nước.

Bảng 5.1. Một số biểu hiện chuyển hóa nội dung khu vực vào Việt Nam theo ba cấp độ

Cấp độ	Biểu hiện chuyển hóa	Công cụ/cơ chế khu vực liên quan	Mức quan hệ có thể xác lập
Chính sách và pháp lý	Khung trình độ quốc gia tám bậc; triển khai báo cáo tham chiếu	AQRF	Tiếp nhận có bằng chứng: Việt Nam tham gia Ủy ban AQRF, lập nhóm công tác và dùng hướng dẫn AQRF để xây dựng báo cáo [33, 134].
Chính sách và pháp lý	Đề án và kế hoạch hành động thực hiện mục tiêu ASCC	Mục tiêu Cộng đồng Văn hóa – Xã hội ASEAN	Thể chế hóa cấp quốc gia: Quyết định 161 và kế hoạch ngành tạo đầu mối, nhiệm vụ và lộ trình [11, 31].
Chính sách và pháp lý	Đề án chuyển đổi số giáo dục và cơ sở dữ liệu ngành	Tuyên bố ASEAN về chuyển đổi số trong giáo dục	Quan hệ hai chiều: ưu tiên trong nước được nâng thành sáng kiến khu vực; hai cấp độ tiếp tục củng cố lẫn nhau [11].
Cơ quan quản lý và thiết chế	Đầu mối AQRF, phối hợp liên ngành và báo cáo tham chiếu	Ủy ban AQRF	Tiếp nhận có bằng chứng; tiến độ cho thấy quá trình còn đang hoàn thiện [9, 134].

Cấp độ	Biểu hiện chuyển hóa	Công cụ/cơ chế khu vực liên quan	Mức quan hệ có thể xác lập
Cơ quan quản lý và thiết chế	CELLL kết nối nghị trình học tập suốt đời khu vực với nghiên cứu, tập huấn và tư vấn trong nước	SEAMEO CELLL; SEAMEC 47	Kênh thể chế và ảnh hưởng gián tiếp có bằng chứng; chưa đủ để quy chính sách quốc gia trực tiếp cho SEAMEO [7, 23, 27].
Cơ quan quản lý và thiết chế	RETRAC thực hiện chức năng khu vực và tham gia phát triển năng lực giáo dục trong nước	SEAMEO RETRAC	Kênh thể chế có bằng chứng; tác động sau đào tạo chưa có dữ liệu hệ thống [28].
Cơ sở giáo dục và thực hành	Đánh giá chương trình theo AUN-QA; tham gia AUN-ACTS và AIMS	AUN-QA; hệ thống tín chỉ và dịch chuyển	Tiếp nhận có bằng chứng ở bảo đảm chất lượng; chuyển đổi tín chỉ và công nhận còn chưa đồng bộ [9, 73, 75].
Cơ sở giáo dục và thực hành	Tham gia SEA-PLM và sử dụng kết quả cho nâng cao năng lực đánh giá	SEA-PLM	Tiếp nhận có bằng chứng về tham gia và năng lực dữ liệu; tác động chính sách dài hạn cần tiếp tục đánh giá [199].

Nguồn: NCS tổng hợp từ [7, 9, 11, 23, 27, 28, 31, 33, 73, 75, 134, 199].

Ghi chú: Cột cuối phân biệt mức quan hệ từ tương đồng, ảnh hưởng gián tiếp, tiếp nhận có bằng chứng đến quan hệ nhân quả. Bảng không quy quan hệ nhân quả khi chỉ có sự gần nhau về nội dung hoặc thời điểm.

Bảng 5.1 và các trường hợp đã phân tích cho phép rút ra ba nhận xét. Thứ nhất, ASEAN chủ yếu tác động thông qua khung chính sách, chuẩn tham chiếu và mạng lưới, trong khi SEAMEO thể hiện rõ hơn qua các trung tâm, chương trình và hoạt động phát triển năng lực chuyên môn. Thứ hai, việc tiếp nhận và thực hiện nội dung khu vực có tính chọn lọc: rõ hơn ở những lĩnh vực phù hợp với ưu tiên cải cách trong nước như khung trình độ, bảo đảm chất lượng, chuyển đổi số và học tập suốt đời; chậm hơn ở những nội dung đòi hỏi đồng bộ kỹ thuật giữa nhiều cơ sở như chuyển đổi tín chỉ. Thứ ba, kết quả phụ thuộc vào mức độ phù hợp với ưu tiên trong nước, đầu mối thể chế, nguồn lực và năng lực thực hiện, tức là vào hai nhóm điều kiện lợi ích – ưu tiên chính sách và năng lực tiếp nhận của khung phân tích nêu tại mục 2.4; bằng chứng rõ nhất xuất hiện khi đồng thời có văn bản, đầu mối và sản phẩm triển khai cụ thể.

5.3. Nhận xét, đánh giá sự tham gia của Việt Nam

Mục này đánh giá việc Việt Nam tham gia vào hợp tác giáo dục ở Đông Nam Á, trong đó thang mức độ tham gia được sử dụng như một lớp tổng hợp sau phân tích sáu chiều cạnh, không thay thế khung sáu chiều cạnh. Trọng tâm gồm: mức độ chủ động và sự thay đổi theo giai đoạn; kết quả và quan hệ hai chiều; thuận lợi, khó khăn, hạn chế và các yếu tố tác động; cuối cùng là khả năng giải thích và giới hạn của ba lý thuyết đối với trường hợp Việt Nam. Ba nhóm điều kiện của khung phân tích sự tham gia (Hình 2.2) được sử dụng ở đây theo hai cách: để lý giải sự khác nhau về mức độ và kết quả tham gia giữa các lĩnh vực, giai đoạn; và để xem xét, với trường hợp Việt Nam, điều mà mục 2.4 đã xác định là nội dung cần đối chiếu của khung, tức biểu hiện và sự kết hợp của ba nhóm điều kiện này cùng mối liên hệ với mức độ và hình thái tham gia.

5.3.1. Mức độ chủ động, vai trò và sự chuyển biến qua các giai đoạn

Luận án sử dụng thang sáu mức đã trình bày ở mục 2.4: tham dự; thực hiện cam kết; đóng góp nguồn lực; tham gia điều phối; đề xuất sáng kiến; dẫn dắt trong một số lĩnh vực. Thang không phải chỉ số định lượng và không hàm ý rằng mức độ tham gia

luôn tăng dần theo một trình tự cố định; kết luận phải gắn với từng lĩnh vực, giai đoạn và bằng chứng cụ thể.

Trong hợp tác ASEAN về giáo dục, có thể nhận diện ba giai đoạn tương đối. Giai đoạn 1995–2005 Việt Nam chủ yếu là tham dự, tiếp cận mạng lưới và học hỏi. Giai đoạn 2006–2019, sau khi ASED và SOM-ED định hình, Việt Nam tăng đóng góp nguồn lực, tham gia nhóm công tác và chuẩn bị nội dung chính sách [8, 9]. Giai đoạn 2020–2023 ghi nhận bước tiến lên nấc chủ trì và đề xuất trong một số chủ đề, thể hiện qua APTWG-8, năm Chủ tịch ASEAN 2020 và nhiệm kỳ Chủ tịch Kênh giáo dục 2022–2023 [11, 75]. Mức cao nhất có thể xác nhận là đề xuất sáng kiến và điều phối theo lĩnh vực; chưa đủ căn cứ để khái quát Việt Nam dẫn dắt bền vững hoạt động hợp tác giáo dục ASEAN.

Trong SEAMEO, nhịp độ khác với ASEAN. Sau khi gia nhập năm 1992, Việt Nam nhanh chóng đóng góp hạ tầng qua RETRAC năm 1996, sau đó bổ sung CELLL và đảm nhiệm Chủ tịch Hội đồng SEAMEO giai đoạn 2013–2015 [7, 27, 28]. Mức chủ động ở đây gắn nhiều hơn với đào tạo, nghiên cứu, quản lý giáo dục, học tập suốt đời và đánh giá học tập. Tuy nhiên, việc đăng cai hai trung tâm không tự động bảo đảm hiệu quả: nguồn lực, sản phẩm chuyên môn và khả năng phục vụ các nước thành viên mới là tiêu chí quyết định. Vì vậy, "chủ động" trong SEAMEO cần được hiểu là đóng góp chức năng có kiểm chứng, không chỉ là vị thế thể chế.

Đặt hai kênh tham gia cạnh nhau, có thể thấy Việt Nam chuyển từ thích ứng sang chủ động hơn, nhưng biểu hiện khác nhau trong từng cơ chế: trong ASEAN thiên về quy trình chính sách và điều phối nghị sự; trong SEAMEO thiên về hạ tầng và chuyên môn. Bảng 5.2 đối chiếu hai cơ chế theo sáu chiều cạnh và bổ sung lớp đánh giá kết quả, giới hạn. Phân kỳ ở đây là phân kỳ hành vi tham gia của Việt Nam, không lặp lại phân kỳ phát triển của các cơ chế đã trình bày ở Chương 4.

Bảng 5.2. Đối chiếu sự tham gia của Việt Nam theo sáu chiều cạnh phân tích

Chiều cạnh	Trong hợp tác ASEAN về giáo dục	Trong SEAMEO
1. Chủ thể tham gia và chủ thể có quyền quyết định	Chính phủ, Bộ GDĐT, cơ sở giáo dục và mạng lưới AUN; quyết định cuối cùng về cam kết và chuyển hóa thuộc nhà nước.	Bộ GDĐT tại Hội đồng SEAMEO; RETRAC, CELLL và hội đồng quản trị trung tâm; thẩm quyền chính trị liên chính phủ, thực thi phân tán.
2. Mục tiêu và chức năng	Phát triển nguồn nhân lực, tiếp cận chuẩn khu vực, dịch chuyển, nâng vai trò và thu hẹp khoảng cách.	Nâng cao năng lực quản lý, học tập suốt đời, đánh giá học tập, kết nối chuyên môn và hỗ trợ tiểu vùng.
3. Nguyên tắc và quy trình ra quyết định	Đồng thuận, chủ trì luân phiên; từ tham dự đến điều phối và đề xuất trong một số chủ đề.	Quyết định qua Hội đồng; Việt Nam đăng cai trung tâm, Chủ tịch Hội đồng và đóng góp chức năng.
4. Công cụ thực hiện	ASED, SOM-ED, kế hoạch công tác, AUN, AQRF, APTWG, AUN-QA, AUN-ACTS.	SEAMEC, trung tâm khu vực, đào tạo, nghiên cứu, tư vấn, AIMS, SEA-PLM.
5. Nguồn lực và bộ máy	Đầu mối Bộ, đại học thành viên, học bổng; đồng thời huy động hỗ trợ từ EU, Nhật Bản và đối tác.	Cơ sở vật chất, nhân sự và ngân sách cho RETRAC, CELLL; mạng lưới chuyên gia và Hội đồng quản trị.
6. Mức độ ràng buộc và cơ chế theo dõi việc thực hiện	- Luật mềm; chuyển hóa qua Đề án 161, VQF–AQRF, kế hoạch ngành và quy định cấp cơ sở. - Theo dõi qua kế hoạch ngành và việc cung cấp dữ liệu cho khu vực; thông tin đánh giá kết quả còn hạn chế.	- Luật mềm; chuyển hóa chủ yếu qua trung tâm, chương trình và tích lũy năng lực chuyên môn. - Theo dõi qua báo cáo hoạt động, Hội đồng SEAMEO và hội đồng quản trị trung tâm; dữ liệu về kết quả sau đào tạo còn hạn chế.

Chiều cạnh	Trong hợp tác ASEAN về giáo dục	Trong SEAMEO
Kết quả sau sáu chiều cạnh	Dấu ấn ở điều phối chính sách, sáng kiến và chuẩn tham chiếu; chuyển hóa chưa đồng đều ở cấp cơ sở.	Dấu ấn ở hạ tầng trung tâm và hoạt động chuyên môn; khả năng lan tỏa phụ thuộc nguồn lực.
Giới hạn chính	Phụ thuộc tài trợ, dữ liệu và đồng bộ kỹ thuật; chủ trì nhiệm kỳ chưa đồng nghĩa với dẫn dắt dài hạn.	Nguồn lực trung tâm hạn chế; thiếu dữ liệu hệ thống về tác động sau đào tạo và phạm vi hưởng lợi.

Nguồn: NCS tổng hợp từ kết quả phân tích tại mục 5.2.

Ghi chú: Sáu hàng đầu tương ứng với khung phân tích tại mục 2.4. "Kết quả" và "Giới hạn" là lớp đánh giá sau sáu chiều cạnh, không phải chiều cạnh thứ bảy hoặc thứ tám. Các nhận định về đóng góp trở lại của Việt Nam dựa trước hết trên bằng chứng văn bản và góc nhìn từ phía Việt Nam và các cơ quan khu vực (xem mục 5.3.2).

Bảng 5.2 cho thấy sự tham gia của Việt Nam đã mở rộng trên cả sáu chiều cạnh phân tích, nhưng mức độ phát triển giữa các chiều cạnh không đồng đều. Việt Nam thể hiện mức chủ động tương đối rõ ở các hoạt động điều phối, triển khai chương trình và tham gia mạng lưới, trong khi mức độ chuyển hóa chuẩn khu vực, huy động nguồn lực bền vững và theo dõi kết quả còn hạn chế. Kết quả này củng cố nhận định rằng sự tham gia của quốc gia thành viên trong mô hình liên chính phủ không phát triển tuyến tính, mà phụ thuộc vào sự hội tụ giữa lợi ích quốc gia, năng lực trong nước và cơ hội thể chế của từng lĩnh vực, đúng như ba nhóm điều kiện đã xác lập tại mục 2.4.

5.3.2. Kết quả, thành tựu và tác động hai chiều

Kết quả tham gia, phương diện cuối cùng trong khung phân tích tại mục 2.4, được xem xét theo bốn lớp: kết quả đầu ra, gồm hội nghị, nhiệm kỳ chủ trì, văn kiện, chương trình, học bổng và mạng lưới; kết quả về năng lực, gồm đội ngũ, quản trị chất lượng, đánh giá diện rộng, tổ chức dịch chuyển và vận hành trung tâm; kết quả chính sách, là những thay đổi có bằng chứng trong khung trình độ, kế hoạch hành động, dữ liệu và quản trị cơ sở; đóng góp đối với khu vực là phần tham gia xây dựng văn kiện,

hạ tầng chuyên môn và nguồn lực chung. Cách phân lớp này nhằm tránh đồng nhất tham gia nhiều với tham gia hiệu quả, cũng như tránh coi một hoạt động hoặc một văn kiện riêng lẻ là bằng chứng của tác động lâu dài.

Kết quả tham gia cũng phân bố không đồng đều giữa các chủ thể trong nước. Các cơ quan trung ương, cơ sở giáo dục đại học lớn và hai trung tâm SEAMEO tại Việt Nam có điều kiện thuận lợi hơn về mạng lưới, ngoại ngữ và nguồn lực, trong khi nhiều cơ sở và địa phương chủ yếu tiếp nhận thông tin gián tiếp. Vì vậy, hiệu quả ở cấp quốc gia không thể chỉ suy từ thành tích của các đơn vị đầu tàu, mà còn phải xét mức độ lan tỏa của tri thức, chuẩn tham chiếu và mạng lưới khu vực tới nhóm cơ sở ít năng lực hơn.

Trên cơ sở đó, có thể xác nhận bốn nhóm kết quả tương đối vững chắc. Thứ nhất, Việt Nam duy trì hiện diện thể chế và mở rộng phạm vi tham gia trong cả ASEAN và SEAMEO, thể hiện qua các nhiệm kỳ điều phối và hệ thống trung tâm khu vực [11, 75]. Thứ hai, một số công cụ khu vực đã được tiếp nhận vào chính sách hoặc thực hành trong nước, rõ nhất là quá trình tham chiếu VQF–AQRF [134] và việc sử dụng AUN-QA tại các cơ sở được khảo sát (PV17). Thứ ba, Việt Nam đóng góp trở lại cho khu vực qua học bổng dành cho các nước tiểu vùng sông Mekong, hoạt động của RETRAC, CELLL và một số sáng kiến khu vực [8, 23, 28]. Thứ tư, mức độ chủ động tăng lên ở một số lĩnh vực, nhưng không đồng đều theo thời điểm, chủ thể và công cụ.

Đối với tác động dài hạn, luận án giữ quan điểm thận trọng. Các báo cáo hiện có chủ yếu phản ánh số lượng hoạt động, số người tham gia và tiến độ triển khai, chưa có thiết kế theo dõi sau can thiệp. Ý kiến của người tham gia phỏng vấn cũng theo hướng đó: PV03 nhấn mạnh việc duy trì các can thiệp khu vực phụ thuộc vào mức độ chấp nhận, năng lực và nguồn lực của từng quốc gia; PV11 lưu ý hợp tác giáo dục thường khó đo lường và không tạo kết quả tức thời. Nhìn chung, căn cứ vững nhất thuộc về các kết quả đầu ra thể chế, vai trò được phân công và một số thay đổi chính sách; căn cứ ở mức vừa đối với năng lực được tích lũy tại cơ quan, chương trình hoặc cơ sở cụ thể; riêng tác động dài hạn đối với chất lượng, công bằng và mức

độ hội nhập của toàn hệ thống thì chưa đủ dữ liệu để khẳng định. Vì vậy, ở những nội dung chưa có chuỗi dữ liệu phù hợp, luận án chỉ kết luận về đầu ra, năng lực hoặc thay đổi chính sách, không suy rộng thành tác động bền vững.

Một phát hiện đáng chú ý là quan hệ hai chiều giữa Việt Nam và tiến trình khu vực hóa giáo dục, tức chiều đóng góp trở lại của quốc gia thành viên mà khung phân tích tại mục 2.4 để ngỏ. Ở chiều tác động từ khu vực vào trong nước, các chuẩn tham chiếu, mạng lưới và chương trình tạo khung định vị, cơ hội học hỏi và nguồn lực cho một số cải cách. Ở chiều ngược lại, Việt Nam đề xuất sáng kiến chuyển đổi số, đăng cai và vận hành RETRAC, CELLL, cung cấp học bổng cho tiểu vùng và chia sẻ kinh nghiệm chuyên môn [8, 11, 23]. Cần nói chính xác rằng Việt Nam không cung cấp hạ tầng cho toàn bộ ưu tiên chung của khu vực, mà duy trì hai trung tâm như những điểm tựa thể chế phục vụ những lĩnh vực chuyên môn cụ thể của SEAMEO. Quan hệ hai chiều này cho thấy khu vực hóa không chỉ là quá trình áp chuẩn từ cấp khu vực xuống, mà là quá trình các thành viên lựa chọn, điều chỉnh bên trong và đóng góp trở lại cho khu vực. Cần lưu ý về quy mô bằng chứng: chiều đóng góp trở lại được xác lập chủ yếu từ báo cáo của các cơ quan Việt Nam và của hai trung tâm cùng ý kiến của những người tham gia từ phía Việt Nam và các cơ quan khu vực; ý kiến từ nhóm quản lý giáo dục của quốc gia thành viên khác mới có ở phạm vi hẹp (ba người: PV13, PV14 và PV15), nên chưa đủ để khẳng định mức độ ghi nhận rộng rãi trong khu vực đối với những đóng góp này. Vì vậy, "tác động hai chiều" được hiểu là một đặc điểm có bằng chứng ở phía Việt Nam và ở cấp thiết chế khu vực, chưa phải một bức tranh đã được xác nhận từ nhiều phía thành viên.

Đối chiếu các quan sát với ba nhóm điều kiện được xác lập từ lý thuyết tại mục 2.4 (Hình 2.2) gợi ý mối liên hệ giữa mức độ chủ động của Việt Nam với lợi ích và ưu tiên chính sách, năng lực tiếp nhận trong nước và cơ hội thể chế. Tuy nhiên, bằng chứng hiện có chưa đủ để khẳng định cả ba nhóm đều là điều kiện cần, không thể thay thế cho nhau, hoặc xác định một nhóm có vai trò quyết định. Kết quả này cung cấp căn cứ ban đầu cho giả thuyết làm việc trong trường hợp Việt Nam; khả

năng khái quát cần được kiểm chứng bằng nghiên cứu so sánh. Mục 5.3.3 tiếp tục phân tích các yếu tố liên quan đến sự không đồng đều của kết quả tham gia.

5.3.3. Thuận lợi, khó khăn, hạn chế và nguyên nhân

Về thuận lợi, nhóm yếu tố bên trong tạo nền tảng ổn định cho sự tham gia. Trước hết là cam kết chính trị liên tục: hội nhập quốc tế về giáo dục được xác định trong Nghị quyết số 29-NQ/TW và được cụ thể hóa bằng Đề án 161, tạo cho các đầu mối một căn cứ pháp lý và một khung nhiệm vụ ổn định thay vì phụ thuộc vào sáng kiến đơn lẻ [2, 31]. Tính liên tục này giải thích vì sao sự hiện diện của Việt Nam trong hai cơ chế không bị gián đoạn ngay cả ở những giai đoạn nguồn lực hạn chế. Tiếp đó là nền tảng thể chế và chuyên môn đã tích lũy: mạng lưới các đại học thành viên AUN, hai trung tâm RETRAC và CELLL cùng bộ máy đầu mối tại Bộ Giáo dục và Đào tạo tạo thành một hạ tầng thường trực, cho phép Việt Nam tiếp nhận nhanh các sáng kiến khu vực mà không phải xây dựng cơ chế từ đầu [27, 28, 72]. Kinh nghiệm đăng cai và chủ trì các sự kiện, từ SEAMEC 47 đến nhiệm kỳ Chủ tịch kênh giáo dục ASEAN 2022–2023, bổ sung năng lực tổ chức được hình thành qua thực tiễn [7, 11].

Nhóm thuận lợi thứ hai đến từ chính kiến trúc khu vực. Tính chất luật mềm giữ chi phí tham gia ở mức thấp và cho phép Việt Nam lựa chọn nhịp độ phù hợp với điều kiện trong nước, đây là lợi thế quan trọng đối với một quốc gia nguồn lực còn hạn chế. Các công cụ kỹ thuật sẵn có như AQRF, AUN-QA hay SEA-PLM giúp Việt Nam tiếp cận chuẩn tham chiếu và phương pháp đánh giá đã được kiểm nghiệm thay vì tự phát triển với chi phí lớn hơn nhiều. Quan trọng hơn, nhiều ưu tiên khu vực trùng khớp với nghị trình cải cách trong nước như khung trình độ, bảo đảm chất lượng, chuyển đổi số, học tập suốt đời khiến việc thực hiện cam kết khu vực đồng thời phục vụ trực tiếp mục tiêu nội bộ. Sự phù hợp này là một yếu tố giúp giải thích khác biệt trong việc thực hiện cam kết khu vực, như phân tích tại mục 5.2.3. Cuối cùng, mạng lưới đối tác gắn với hai cơ chế như SHARE của EU, AUN/SEED-Net của Nhật Bản hay sự hỗ trợ của DVV International cung cấp nguồn lực bổ sung cho những hoạt động vượt quá khả năng ngân sách [9, 165].

Tuy vậy, các thuận lợi trên có tính điều kiện: cam kết chính trị phải được chuyển thành phân công và nguồn lực cụ thể; hạ tầng thể chế chỉ phát huy khi được duy trì liên tục; và chính sự linh hoạt của luật mềm, trong khi giảm chi phí tham gia, đồng thời làm giảm áp lực thực hiện đồng đều giữa các nội dung và giữa các cơ sở.

Khó khăn lớn nhất là khoảng cách giữa cam kết và triển khai. Việc thực hiện Đề án 161 cho thấy nhiều nhiệm vụ được lồng ghép vào chương trình thường xuyên, trong khi quá trình tham chiếu AQRF kéo dài qua nhiều bước kỹ thuật và liên ngành [11, 134]. Ở cấp cơ sở, chuyển đổi tín chỉ, công nhận kết quả, dữ liệu so sánh và năng lực ngoại ngữ vẫn chưa đồng đều [9]. PV03 nhấn mạnh yêu cầu về sự chấp nhận, năng lực và nguồn lực ở cấp quốc gia; PV10 và PV18 bổ sung những vướng mắc cụ thể về phối hợp, tính liên tục của đầu mối và khác biệt quy định giữa các cơ sở. Như vậy, vấn đề không phải ở thiếu văn kiện khu vực, mà ở năng lực biến khuôn khổ mềm thành quy trình vận hành thường xuyên.

Một khó khăn trong đánh giá sự tham gia của Việt Nam là dữ liệu tiếp cận được chưa cho phép theo dõi đầy đủ mối liên hệ giữa hoạt động hợp tác khu vực với những thay đổi trong nước. Các báo cáo được sử dụng trong luận án chủ yếu cung cấp thông tin về số cuộc họp, chương trình, người tham dự hoặc tiến độ văn kiện; thông tin về công nhận tín chỉ, áp dụng chuẩn sau đánh giá, quá trình phát triển nghề nghiệp của người hưởng học bổng và việc sử dụng kết quả nghiên cứu còn hạn chế. Khi chưa có đủ số liệu ban đầu để đối chiếu và dữ liệu theo thời gian, việc đánh giá mới chủ yếu phản ánh quy mô hoạt động và đầu ra trực tiếp. Hạn chế của nguồn tư liệu này chưa đủ để khẳng định các cơ quan và cơ sở tham gia không có hệ thống theo dõi nội bộ. Tuy nhiên, để có cơ sở đánh giá đầy đủ hơn hiệu quả tham gia, cần tăng cường tổng hợp, chia sẻ dữ liệu và theo dõi kết quả sau các chương trình hợp tác.

Về hạn chế trong kết quả, hiệu quả tham gia phân bố không đều: rõ hơn ở cấp trung ương, các cơ sở lớn và lĩnh vực trùng với ưu tiên cải cách; mỏng hơn ở cơ sở ít năng lực và nội dung đòi hỏi đồng bộ kỹ thuật. Nguồn lực dành cho các đầu mối và mạng lưới chuyên môn thực hiện hợp tác khu vực chưa tương xứng. Báo cáo của CELLL giai đoạn 2022–2023 phản ánh khó khăn về kinh phí, nhân sự và cơ sở vật

chất [23, 25]; PV08 xác nhận các trung tâm phải chủ động tạo nguồn thu để duy trì hoạt động và nguồn lực còn khiêm tốn so với một số nước trong khu vực. Điều này cho thấy vị thế đăng cai chỉ có ý nghĩa khi đi kèm năng lực vận hành ổn định.

Các hạn chế bắt nguồn từ sự giao thoa giữa yếu tố trong nước và giới hạn của cơ chế khu vực. Ở trong nước, các yếu tố gồm nguồn lực, phối hợp liên ngành, dữ liệu, ngoại ngữ, tính liên tục của nhân sự và mức độ tham gia của cơ sở giáo dục. Ở cấp khu vực, do các cơ chế chủ yếu mang tính mềm và ít ràng buộc, kết quả thực hiện phụ thuộc nhiều vào mức độ tham gia và năng lực triển khai của từng quốc gia thành viên; sáng kiến và nguồn tài trợ còn phân tán, trong khi thông tin công bố mà luận án tiếp cận được chưa đủ để đối chiếu nhất quán kết quả thực hiện giữa các thành viên. Vì vậy, hợp tác được triển khai với mức độ và tốc độ khác nhau giữa các quốc gia và các lĩnh vực. Điều này không loại trừ vai trò của Việt Nam, nhưng cho thấy hiệu quả tham gia là sản phẩm của tương tác giữa năng lực quốc gia và thiết kế thể chế khu vực, chứ không thể giải thích chỉ từ một phía.

Dữ liệu phỏng vấn bổ sung bằng chứng về quy trình nội bộ mà báo cáo chính thức ít phản ánh. PV10 và PV12 cho rằng phối hợp trong nước để chuyển cam kết khu vực thành hành động cụ thể là khâu phức tạp do giáo dục liên quan nhiều bộ và cơ quan. PV11 nhấn mạnh hợp tác giáo dục dễ đạt đồng thuận nhưng khó đo hiệu quả, phụ thuộc nguồn lực quốc gia và ít tạo kết quả tức thời. Rào cản vì vậy không chỉ nằm ở đầu vào, mà còn ở cơ chế chuyển hóa và đặc tính của lĩnh vực.

Ở cấp cơ sở, PV18 cho thấy triển khai AIMS đòi hỏi phối hợp giữa hợp tác quốc tế, đào tạo, khoa chuyên môn, tài chính và hỗ trợ sinh viên; các vướng mắc gồm lịch học, ngoại ngữ, thị thực, kinh phí và công nhận tín chỉ. PV17 ghi nhận AUN-QA thúc đẩy tiếp cận chuẩn đầu ra và cải tiến chương trình, nhưng có nguy cơ bị biến thành chiến dịch hồ sơ. Hai trường hợp cho thấy chuyển hóa phụ thuộc vào năng lực quản trị và cam kết cải tiến của từng cơ sở; chúng cung cấp bằng chứng quá trình nhưng không đại diện thống kê cho toàn hệ thống.

Tính ràng buộc thấp của các cơ chế khu vực trao cho quốc gia sự linh hoạt đáng kể về nhịp độ và cách thức thực hiện. Tuy nhiên, dữ liệu hiện có chỉ cho thấy chuyển

đổi tín chỉ và công nhận kết quả học tập còn chậm, thiếu đồng bộ do khác biệt quy định, năng lực chuyên môn, nguồn lực và phối hợp ở cấp cơ sở (PV10, PV18). Chưa có bằng chứng quá trình cho phép kết luận Việt Nam chủ động trì hoãn để bảo vệ các cơ sở trong nước hoặc né tránh một cam kết bất lợi. Kết luận phù hợp hơn với dữ liệu là: trong môi trường luật mềm, tốc độ chuyển hóa phụ thuộc vào mức phù hợp với ưu tiên quốc gia và năng lực thực hiện, còn mục tiêu thực tế của từng quyết định cần được kiểm chứng riêng.

Tổng hợp lại, nguyên nhân của những hạn chế nêu trên có thể quy về ba nhóm. Nhóm nguyên nhân về chính sách và điều phối: hội nhập giáo dục khu vực được xác định là chủ trương nhất quán, nhưng việc chuyển chủ trương thành phân công, kế hoạch và nguồn lực cụ thể còn chậm và phân tán giữa nhiều bộ, ngành và cơ sở; đầu mối thiếu tính liên tục. Nhóm nguyên nhân về năng lực: chênh lệch về ngoại ngữ, năng lực kỹ thuật, quản trị chất lượng và dữ liệu giữa các cơ sở và địa phương khiến việc tiếp nhận chuẩn tham chiếu và tham gia chương trình khu vực tập trung ở nhóm cơ sở đầu tàu. Nhóm nguyên nhân về nguồn lực: kinh phí, nhân sự và cơ sở vật chất dành cho các đầu mối, mạng lưới chuyên môn và hai trung tâm SEAMEO chưa tương xứng với vai trò được giao, khiến nhiều hoạt động phụ thuộc vào tài trợ và dự án bên ngoài. Xét theo khung phân tích tại mục 2.4, nhóm nguyên nhân thứ nhất phản ánh khoảng cách giữa ưu tiên chính sách đã tuyên bố với việc chuyển ưu tiên đó thành phân công và nguồn lực; hai nhóm sau là những thành tố của năng lực tiếp nhận. Ba nhóm nguyên nhân này tương tác với đặc điểm ràng buộc thấp của các cơ chế khu vực; chính sự tương tác đó, chứ không phải riêng một yếu tố nào, góp phần lý giải mức độ và tốc độ chuyển hóa cam kết khu vực thành kết quả trong nước, như được lý giải bằng khung lý thuyết ở mục 5.3.4.

5.3.4. Lý giải bằng khung lý thuyết và ý nghĩa khu vực học

Trước hết, kết quả tham gia phản ánh rõ vai trò quyết định của Nhà nước, đúng như chủ nghĩa liên chính phủ đã chỉ ra. Việt Nam chủ động lựa chọn lĩnh vực, thời điểm và mức độ thực hiện các cam kết khu vực; cam kết chỉ tạo ra thay đổi khi được đưa vào quyết định, kế hoạch hoặc quy trình trong nước. Các trường hợp AQRF, Đề

án 161 và chuyển đổi số đều cho thấy điều đó [31, 134, 136]. Tuy nhiên, không phải lúc nào chính sách trong nước cũng có trước rồi cam kết khu vực theo sau; ở lĩnh vực chuyển đổi số, hai cấp độ tác động qua lại gần như đồng thời. Do đó, lý thuyết này giải thích tốt quyền quyết định của quốc gia, nhưng chưa đủ để giải thích vai trò của các mạng lưới hợp tác.

Hai lý thuyết bổ trợ giúp giải thích những phần còn lại. Theo hướng của chủ nghĩa tân chức năng, nhu cầu về dịch chuyển lao động, công nhận trình độ và bảo đảm chất lượng nảy sinh từ hội nhập kinh tế đã kéo hợp tác mở rộng sang giáo dục; AQRF, AUN-QA và các cơ chế công nhận tín chỉ là những ví dụ rõ [91, 157]. Dù vậy, sự lan tỏa không diễn ra tự động: nội dung khu vực chỉ trở thành thay đổi thực sự khi phù hợp với ưu tiên trong nước và có bộ máy thực hiện. Theo hướng của chủ nghĩa khu vực mới, bên cạnh kênh nhà nước còn có các đại học trong mạng lưới AUN, hai trung tâm RETRAC và CELLL, cùng các đối tác ngoài khu vực hỗ trợ SHARE, AUN/SEED-Net và hợp tác ASEAN+3 [9, 109, 202]. Các chủ thể này làm cho sự tham gia có nhiều tầng, nhiều chủ thể và mở hơn, song vẫn hoạt động trong khuôn khổ do các chính phủ xác lập.

Đặt ba cách giải thích cạnh nhau, có thể thấy điểm mấu chốt nằm ở khả năng tiếp nhận và tổ chức thực hiện trong nước: cơ chế khu vực tạo ra cơ hội, chuẩn tham chiếu và mạng lưới, còn việc các yếu tố đó có trở thành kết quả ở Việt Nam hay không phụ thuộc vào ba nhóm điều kiện về lợi ích, năng lực và cơ hội của khung phân tích tại mục 2.4, đã đối chiếu tại mục 5.3.2. Cũng cần nói rõ giới hạn của bằng chứng: nguồn [55] chỉ xác nhận Việt Nam được phân công chủ trì một dòng hành động; PV12 làm rõ môi trường ra quyết định dựa trên đồng thuận. Các dữ liệu này chưa cho phép dựng lại quá trình bàn thảo và thỏa thuận phía sau các quyết định, nên luận án chỉ dừng ở những vai trò được phân công, điều phối và đề xuất có bằng chứng.

Từ toàn bộ phân tích của chương, có thể rút ra ba phát hiện chính. Thứ nhất, Việt Nam tiếp nhận và thực hiện các cam kết, công cụ khu vực có chọn lọc; kết quả rõ hơn ở những lĩnh vực phù hợp với ưu tiên cải cách trong nước, có đầu mối và có năng lực thực hiện. Thứ hai, hai kênh tham gia bổ sung cho nhau: trong ASEAN, dấu

ấn rõ hơn ở quy trình chính sách và chuẩn tham chiếu; trong SEAMEO, dấu ấn rõ hơn ở hệ thống trung tâm, đào tạo và chuyên môn. Thứ ba, mức độ chủ động cao hơn khi lợi ích và ưu tiên quốc gia, năng lực trong nước và cơ hội thể chế cùng thuận lợi; nhận định này phù hợp bước đầu với khung phân tích sự tham gia đã xác lập tại mục 2.4 và giữ tính chất một giả thuyết làm việc vì mới được đối chiếu ở trường hợp Việt Nam. Ba phát hiện này được khái quát lại ở phần Kết luận.

5.4. Khuyến nghị nhằm nâng cao hiệu quả tham gia của Việt Nam

Các khuyến nghị dưới đây hướng tới nâng cao chất lượng tham gia, không đơn thuần mở rộng số hội nghị hoặc mạng lưới. Mỗi nhóm khuyến nghị được rút ra từ một hạn chế đã phân tích: khoảng cách giữa cam kết và triển khai; phân mảnh điều phối; thiếu dữ liệu và năng lực kỹ thuật; nguồn lực hạn chế của các trung tâm; mức độ chủ động còn phụ thuộc vào cơ hội được chủ trì, điều phối và vào nguồn hỗ trợ từ các dự án, đối tác bên ngoài. Khuyến nghị được tổ chức theo chủ thể thực hiện, biện pháp, rào cản được xử lý và kết quả dự kiến; các chỉ tiêu định lượng chỉ nên xác lập sau khi có đánh giá nguồn lực và số liệu hiện trạng.

Các khuyến nghị được xây dựng từ thực tiễn hoạt động của các cơ chế khu vực và sự tham gia của Việt Nam trong giai đoạn 1995–2023; luận án không dự báo và không đề xuất giải pháp cho những diễn biến chưa xảy ra. Tuy nhiên, để các khuyến nghị phù hợp với hiện tại và tương lai gần, cần đặt chúng trong bối cảnh đến thời điểm hoàn thành luận án: chuyển đổi số trong giáo dục, cùng với sự phát triển nhanh của trí tuệ nhân tạo, đã trở thành ưu tiên chung của cả hai cơ chế khu vực, thể hiện trong Kế hoạch công tác ASEAN về giáo dục 2021–2025 và Kế hoạch chiến lược SEAMEO 2021–2030 [59, 161]; ở trong nước, Đề án hội nhập quốc tế trong giáo dục và đào tạo đến năm 2030, Chiến lược phát triển giáo dục đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 và Nghị quyết số 71-NQ/TW năm 2025 tiếp tục khẳng định định hướng chủ động hội nhập, đồng thời nhấn mạnh chuyển đổi số, phát triển kỹ năng và nâng cao chất lượng nguồn nhân lực [5, 36, 37]. Những yếu tố mới này không làm thay đổi các hạn chế đã được nhận diện, mà làm tăng yêu cầu về điều phối, dữ liệu và năng lực tiếp nhận, tức chính những nội dung mà hệ khuyến nghị dưới đây hướng tới.

5.4.1. Bộ Giáo dục và Đào tạo và các đơn vị đầu mối ASEAN, SEAMEO

Vì các cam kết khu vực chủ yếu mang tính luật "mềm", hiệu quả triển khai phụ thuộc nhiều vào năng lực thực hiện trong nước. Bộ Giáo dục và Đào tạo vì vậy cần ưu tiên một cơ chế điều phối ổn định giữa đơn vị đối ngoại, đơn vị chuyên môn, đầu mối ASEAN, SEAMEO và cơ sở thực hiện. Mỗi cam kết hoặc sáng kiến lớn cần có hồ sơ theo dõi về đầu mối, sản phẩm, thời hạn, nguồn lực và chỉ báo kết quả. Có thể tham khảo cách lồng ghép nhiệm vụ của Đề án 161, nhưng cần bổ sung cơ chế theo dõi riêng cho từng cam kết khu vực để tránh tình trạng nhiệm vụ được đưa vào kế hoạch chung nhưng khó xác định kết quả cụ thể [11, 12].

Để thực hiện cơ chế điều phối này, cần quy định rõ trách nhiệm cung cấp, tổng hợp và cập nhật thông tin giữa đơn vị đầu mối hợp tác quốc tế với các đơn vị chuyên môn theo từng cấp học, trình độ đào tạo và nội dung hợp tác. Hai biện pháp cần được ưu tiên. Thứ nhất, tổ chức điều phối theo một chu trình thống nhất, từ lựa chọn ưu tiên, lập kế hoạch và phân công đến theo dõi, đánh giá kết quả; trước mỗi kế hoạch công tác ASEAN hoặc SEAMEO, các đầu mối phối hợp xác định những nội dung phù hợp với nhu cầu và khả năng đóng góp của Việt Nam để tập trung nguồn lực. Thứ hai, xây dựng kho dữ liệu dùng chung về văn kiện, đầu mối, cơ sở tham gia, sản phẩm và kết quả thực hiện; thống nhất chỉ tiêu, thời hạn cập nhật và trách nhiệm của từng đơn vị, đồng thời phân biệt rõ dữ liệu của ASEAN, SEAMEO và các chương trình có đối tác hỗ trợ, qua đó khắc phục khó khăn về dữ liệu đã nêu ở mục 5.3.3. Hai biện pháp này có thể được triển khai trong phạm vi nhiệm vụ của các đơn vị hiện có, nhưng cần bố trí nhân lực và nguồn lực phù hợp. Có thể theo dõi việc thực hiện thông qua tỷ lệ cam kết có hồ sơ đầy đủ, mức độ cập nhật dữ liệu và mức độ đáp ứng thời hạn báo cáo.

5.4.2. Các bộ, ngành và cơ quan phối hợp

Các cơ quan phụ trách ngoại giao, lao động, giáo dục nghề nghiệp, tài chính và đầu mối Cộng đồng Văn hóa – Xã hội cần phối hợp liên ngành theo vấn đề, tập trung vào AQRF, dịch chuyển nhân lực, dữ liệu SDG, giáo dục nghề nghiệp và kế hoạch ASCC. Kinh nghiệm Đề án 161 cho thấy lồng ghép giúp tận dụng chương trình sẵn

có nhưng dễ làm mờ trách nhiệm và nguồn lực [11, 12]; vì vậy, mỗi nhiệm vụ cần xác định cơ quan chủ trì, phần việc, sản phẩm và nguồn kinh phí. Với sáng kiến dựa vào tài trợ đối tác, phải xác định từ đầu phần hoạt động cần duy trì bằng nguồn trong nước sau khi dự án kết thúc.

Để nguyên tắc trên vận hành, phối hợp liên ngành cần được thiết kế theo sản phẩm cụ thể thay vì theo kênh chung: với AQRF là cơ chế nối quản lý giáo dục đại học, giáo dục nghề nghiệp, lao động và bảo đảm chất lượng; với dịch chuyển sinh viên là kết nối quy định tín chỉ, thị thực và hỗ trợ người học. Mỗi sản phẩm cần một đầu mối chịu trách nhiệm cuối cùng để tránh tình trạng lồng ghép làm mờ trách nhiệm mà kinh nghiệm Đề án 161 đã cho thấy. Đồng thời, nhiệm vụ khu vực phải được nhận diện trong dự toán, kế hoạch chuyên môn và tiêu chí đánh giá hoàn thành của đơn vị chủ trì; với các sáng kiến dựa nhiều vào tài trợ đối tác, cần phương án duy trì sau khi dự án kết thúc để tránh rủi ro phụ thuộc đã phân tích ở mục 5.2.1.

5.4.3. Các cơ sở giáo dục và mạng lưới chuyên môn

Các cơ sở giáo dục đại học và giáo dục nghề nghiệp cần chuyển từ tham gia mạng lưới sang khai thác mạng lưới có mục tiêu. AUN-QA nên phục vụ cải tiến chương trình và quản trị chất lượng; AUN-ACTS và AIMS cần gắn với quy định nội bộ về tín chỉ, công nhận kết quả và hỗ trợ người học. Cơ sở cần theo dõi số tín chỉ được công nhận, thay đổi sau đánh giá và hợp tác phát sinh sau chương trình. Với cơ sở còn hạn chế về nguồn lực và kinh nghiệm hợp tác quốc tế, cần cơ chế chia sẻ chuyên gia, tài liệu và thí điểm theo nhóm đủ điều kiện trước khi mở rộng.

Ở cấp thực hiện, mỗi cơ sở nên có kế hoạch quốc tế hóa nội bộ với chỉ báo đo được: số chương trình được đánh giá AUN-QA dẫn tới điều chỉnh thực chất, số tín chỉ được công nhận qua AUN-ACTS và AIMS, tỷ lệ người học hưởng lợi trực tiếp. Đặt chỉ báo theo kết quả cải tiến thay vì theo số lượng chứng nhận là biện pháp trực tiếp phòng nguy cơ "chiến dịch hồ sơ" mà dữ liệu phỏng vấn đã cảnh báo, nhất là khi việc tham gia AUN hiện còn nghiêng về mục đích kiểm định (PV17, PV18). Bên cạnh trao đổi trực tiếp ở nước ngoài vốn chỉ đến với số ít, phát triển quốc tế hóa tại chỗ bằng cách đưa yếu tố khu vực và quốc tế vào chương trình, học liệu và hoạt động

giảng dạy cho số đông người học không di chuyển giúp mở rộng diện hưởng lợi với chi phí thấp. Một hướng đi đáng chú ý khác là chủ động hình thành các mạng lưới chuyên môn sâu theo nhóm ngành trong khuôn khổ hợp tác khu vực và đề xuất thông qua Bộ Giáo dục và Đào tạo. Theo PV18, khi nguồn tài trợ bên ngoài cho các mạng lưới dịch chuyển như AIMS không còn, cơ sở phải tự bảo đảm kinh phí và vì vậy chuyển dần sang những hợp tác thực chất, tập trung chuyên môn sâu, chẳng hạn một trường kỹ thuật chuyên ngành tìm đến mạng lưới các cơ sở đào tạo mạnh nhất khu vực và thế giới trong đúng lĩnh vực của mình.

5.4.4. Các trung tâm SEAMEO tại Việt Nam

Đối với SEAMEO RETRAC, SEAMEO CELLL và cơ quan chủ quản, ưu tiên là bảo đảm nguồn lực tối thiểu ổn định gắn với nhiệm vụ khu vực. RETRAC cần tập trung vào lãnh đạo, quản lý giáo dục, phát triển giáo viên và hỗ trợ tiểu vùng; CELLL tập trung vào nghiên cứu, tư vấn chính sách, đào tạo và mạng lưới học tập suốt đời [27, 28]. Báo cáo thường niên cần phân biệt hoạt động dịch vụ với nhiệm vụ khu vực và theo dõi người tham gia theo quốc gia, sản phẩm nghiên cứu, mức áp dụng sau đào tạo, đóng góp chính sách. Hai trung tâm cần kết nối định kỳ với đơn vị chuyên môn của Bộ để đưa kết quả khu vực vào trong nước và phản ánh nhu cầu trong nước trở lại SEAMEO.

Nhu cầu này càng cấp thiết khi hai trung tâm, vốn là các thiết chế trực thuộc một tổ chức liên chính phủ nhưng vận hành trong hệ thống quản lý trong nước, dễ bị nhìn nhận như một đơn vị trực thuộc thông thường nếu vai trò khu vực không được thể hiện rõ. Vì vậy, về phía trung tâm, báo cáo thường niên gửi cơ quan quản lý cần kèm minh chứng về vai trò trong hợp tác SEAMEO và khu vực, đồng thời bổ sung nhóm chỉ số phản ánh tính khu vực: tỷ lệ người tham gia đến từ ngoài Việt Nam, mức độ vận dụng sau đào tạo và phạm vi mạng lưới duy trì được. Việc này trực tiếp khắc phục khoảng trống dữ liệu theo dõi đã nhận diện ở mục 5.2.2. Hai trung tâm cũng cần phối hợp, hỗ trợ lẫn nhau và kết nối với các trung tâm SEAMEO khác cũng như các mạng lưới trong ASEAN như AUN, AUN-QA để phát triển hoạt động chuyên môn, qua đó khẳng định vai trò ngay trong nước. Về phía cơ quan quản lý, việc nhìn nhận

đúng vị thế của hai trung tâm cần đi kèm việc tạo điều kiện, kết nối trung tâm tham gia các chương trình, dự án phù hợp do các đơn vị thuộc Bộ hoặc các cơ sở giáo dục đại học chủ trì. Các đơn vị chuyên môn có thể đặt hàng nghiên cứu, mời trung tâm tham gia nhóm kỹ thuật và sử dụng mạng lưới SEAMEO để đối chiếu kinh nghiệm khu vực, qua đó phát huy trọn vẹn việc chuyển hóa qua thiết chế đã xác lập ở mục 5.2.3.

5.4.5. Cấp cơ chế khu vực

Với tư cách thành viên có kinh nghiệm điều phối, Việt Nam có thể đề xuất nâng chất lượng phối hợp giữa ASEAN và SEAMEO ở những lĩnh vực giao thoa như dịch chuyển sinh viên, bảo đảm chất lượng và công nhận tín chỉ. PV01 và PV03 cho biết hai ban thư ký đã có các cuộc họp phối hợp định kỳ, đồng tổ chức hoạt động và phát triển văn kiện chung; vì vậy, hướng phù hợp không phải tạo thêm một thiết chế mới, mà là tăng chia sẻ kế hoạch công tác, dữ liệu, phân công đầu mối và theo dõi kết quả của các cơ chế đã có. Việt Nam cũng có thể thúc đẩy báo cáo định kỳ theo phương thức tự nguyện để tăng hiệu lực của cam kết luật mềm mà không làm thay đổi nguyên tắc chủ quyền. Khuyến nghị này xuất phát trực tiếp từ chẩn đoán về chồng chéo thể chế và khoảng cách thực hiện đã phân tích ở Chương 4 và Chương 5. Đồng thời, Việt Nam có thể đề xuất hình thành các mạng lưới các cơ sở giáo dục đại học tập trung vào từng nhóm ngành chuyên môn sâu, phù hợp với xu hướng hợp tác thực chất mà chính các cơ sở đang hướng tới. Điều kiện để các đề xuất này có sức nặng là chuẩn bị trước bằng chứng từ những lĩnh vực Việt Nam đã trực tiếp điều phối.

Các khuyến nghị đối với từng nhóm chủ thể nêu trên được tổng hợp tại Bảng 5.3, trong đó mỗi nhóm biện pháp được gắn với những rào cản cần xử lý và kết quả dự kiến.

Bảng 5.3. Ma trận khuyến nghị nâng cao hiệu quả tham gia của Việt Nam

Chủ thể thực hiện	Biện pháp cụ thể	Rào cản/hạn chế được xử lý	Kết quả dự kiến	Căn cứ
Bộ GDĐT và đầu mối ASEAN, SEAMEO	Thiết lập hồ sơ theo dõi từng cam kết; duy trì nhân sự chuyên trách; hoàn thiện VQF–AQRF; chuẩn bị sáng kiến sớm.	Khoảng cách hiện diện – triển khai; thiếu trí nhớ thể chế; chuyển hóa chưa đồng đều.	Cam kết có đầu mối, chỉ báo và báo cáo; nâng chất lượng điều phối và chuyển hóa.	Mục 5.2.3, 5.3.3; [11, 134].
Cơ quan phối hợp liên ngành	Giao ban theo vấn đề; xác định chủ trì, phần việc và nguồn lực; thống nhất dữ liệu về ASCC, SDG, trình độ và nhân lực.	Phân mảnh điều phối; lồng ghép làm mờ trách nhiệm; dữ liệu không đồng bộ.	Phối hợp ổn định, trách nhiệm rõ, dữ liệu phục vụ theo dõi khu vực đầy đủ hơn.	Mục 5.3.3; [11, 12].
Cơ sở giáo dục và mạng lưới	Gắn AUN-QA với cải tiến; chuẩn hóa tín chỉ và công nhận; bố trí nhân sự, dữ liệu theo dõi; hỗ trợ cơ sở ít năng lực; phát triển quốc tế hóa tại chỗ.	Tham gia mạng lưới chưa chuyển thành năng lực đồng đều; rào cản kỹ thuật và ngoại ngữ.	Tăng khả năng tương thích, công nhận và mở rộng lợi ích ngoài nhóm cơ sở mạnh.	Mục 5.2.1, 5.2.3; [73, 75].

Chủ thể thực hiện	Biện pháp cụ thể	Rào cản/hạn chế được xử lý	Kết quả dự kiến	Căn cứ
RETRAC, CELLL và cơ quan chủ quản	Bảo đảm nguồn lực tối thiểu; công bố báo cáo kết quả; kết nối nhu cầu trong nước với chương trình khu vực; đánh giá tác động sau đào tạo.	Khoảng cách giữa vị thế đăng cai và năng lực vận hành; thiếu dữ liệu tác động và nguồn lực.	Tăng chiều sâu chức năng, lan tỏa kết quả và đóng góp chuyên môn có thể kiểm chứng.	Mục 5.2.2, 5.3.3; [23, 25, 27, 28].
Việt Nam tại cấp cơ chế khu vực (đề xuất qua Bộ GDĐT)	Đề xuất tăng chia sẻ kế hoạch công tác, dữ liệu và phân công đầu mối giữa ASEAN và SEAMEO; báo cáo định kỳ theo phương thức tự nguyện; hình thành mạng lưới cơ sở giáo dục đại học theo nhóm ngành chuyên môn sâu.	Chồng chéo thể chế; phân tán nguồn lực; thiếu dữ liệu và theo dõi thống nhất ở cấp khu vực.	Giảm trùng lặp giữa hai cơ chế; tăng hiệu lực của cam kết luật mềm mà không thay đổi nguyên tắc chủ quyền.	Mục 4.4.2, 4.4.3, 5.4.5; [59, 161, 179].

Nguồn: NCS tổng hợp từ kết quả phân tích tại các mục 5.2–5.3 và Chương 4.

Ghi chú: Kết quả dự kiến là định hướng, không phải chỉ tiêu định lượng. Việc triển khai cần có đánh giá nguồn lực và xác định số liệu hiện trạng ban đầu trước khi xây dựng chỉ số.

Ma trận cho thấy các khuyến nghị không nhằm mở rộng cơ học số lượng hoạt động hợp tác, mà tập trung xử lý những điểm nghẽn đã được nhận diện trong mục 5.3, gồm phân mảnh điều phối, thiếu dữ liệu, hạn chế nguồn lực và khoảng cách giữa cam kết với triển khai. Việc phân định rõ chủ thể, biện pháp và rào cản giúp chuyển

hệ khuyến nghị từ định hướng chung sang các nhiệm vụ có thể tổ chức thực hiện và theo dõi.

Tiểu kết Chương 5

Chương 5 trả lời câu hỏi nghiên cứu số 4 bằng việc chỉ ra rằng Việt Nam tham gia hợp tác ASEAN về giáo dục và SEAMEO qua các chủ thể, công cụ và vai trò khác nhau: trong ASEAN nổi bật hơn ở điều phối chính sách, mạng lưới và công cụ tham chiếu; trong SEAMEO nổi bật hơn ở trung tâm khu vực, đào tạo, nghiên cứu và chương trình chuyên môn. Mức độ tham gia đã mở rộng từ tham dự và tiếp nhận sang thực hiện cam kết, đóng góp nguồn lực, điều phối và đề xuất sáng kiến trong một số lĩnh vực, nhưng không đồng đều và chưa đủ căn cứ để khái quát thành vai trò dẫn dắt toàn diện.

Đối với câu hỏi nghiên cứu số 5, các kết quả chính gồm: một số cam kết và chuẩn khu vực được chuyển hóa có bằng chứng ở cấp chính sách, cơ quan quản lý và cơ sở giáo dục; Việt Nam đồng thời đóng góp trở lại qua đề xuất sáng kiến, cung cấp học bổng, đăng cai hai trung tâm khu vực và chia sẻ chuyên môn; hiệu quả bị giới hạn bởi nguồn lực, phối hợp, dữ liệu, tính liên tục nhân sự và thiết kế luật mềm của cơ chế khu vực. Quan hệ quốc gia – khu vực vì vậy mang tính hai chiều; mức độ đồng kiến tạo phụ thuộc vào năng lực tiếp nhận, lựa chọn chính sách, nguồn lực thực hiện và khả năng duy trì phối hợp của Việt Nam trong từng lĩnh vực hợp tác.

Xét theo khung lý thuyết, chủ nghĩa liên chính phủ làm rõ quyền lựa chọn của quốc gia và tính chọn lọc trong thực hiện; chủ nghĩa tân chức năng giúp giải thích một phần động lực lan tỏa giữa các lĩnh vực; chủ nghĩa khu vực mới làm rõ vai trò của mạng lưới và các chủ thể ngoài kênh liên chính phủ. Trên cơ sở đó, các khuyến nghị tại mục 5.4 tập trung vào nâng năng lực thực hiện trong nước, xây dựng và theo dõi dữ liệu, củng cố các đầu mối chuyên môn và tăng phối hợp khu vực. Ba phát hiện chính của chương là: việc tiếp nhận có chọn lọc; hai kênh tham gia ASEAN và SEAMEO bổ sung cho nhau; mức độ chủ động cao hơn khi lợi ích quốc gia, năng lực trong nước và cơ hội thể chế cùng hiện diện. Các phát hiện này giúp giải thích trường hợp Việt Nam trong một mô hình hợp tác khu vực có mức ràng buộc thấp, nhưng

chưa đủ để suy rộng thành vai trò dẫn dắt toàn diện hoặc tác động dài hạn đối với toàn hệ thống.

Về công cụ phân tích, khung phân tích sự tham gia của quốc gia thành viên đã xác lập tại mục 2.4 vận hành được với trường hợp Việt Nam: sáu chiều cạnh cho phép đối chiếu sự tham gia trong hai cơ chế trên cùng một cấu trúc; thang sáu mức cho phép định vị mức độ tham gia theo từng lĩnh vực và giai đoạn thay vì theo một xu hướng chung; ba nhóm điều kiện giúp giải thích sự khác biệt về mức độ và kết quả tham gia, trong đó năng lực tiếp nhận là một yếu tố đáng chú ý đối với việc thực hiện các cam kết khu vực tại Việt Nam. Giới hạn của khung là mới được đối chiếu với dữ liệu của một quốc gia thành viên, nên phần Kết luận chỉ khái quát khung này như một giả thuyết làm việc cho các nghiên cứu tiếp theo.

KẾT LUẬN

Luận án "Các cơ chế hợp tác đa phương về giáo dục ở Đông Nam Á và sự tham gia của Việt Nam (1995–2023)" được thực hiện từ góc độ Đông Nam Á học/khu vực học, trong đó giáo dục được xác định là lĩnh vực nghiên cứu để luận giải các quá trình hợp tác, hội nhập và khu vực hóa của Đông Nam Á. Luận án tập trung vào hợp tác ASEAN về giáo dục và Tổ chức Bộ trưởng Giáo dục các nước Đông Nam Á (SEAMEO); cơ sở thực chứng là văn kiện, tài liệu chính thức và các công trình nghiên cứu liên quan, kết hợp phỏng vấn sâu bán cấu trúc với 20 người thuộc bốn nhóm chủ thể. Phần Kết luận trình bày ba nội dung: những kết luận của luận án, đặt trong tương quan với các nghiên cứu đi trước; những đóng góp lý luận và giả thuyết làm việc từ góc độ khu vực học; những hạn chế của luận án cùng các hướng nghiên cứu tiếp theo.

1. Những kết luận của luận án

Luận án rút ra sáu kết luận, tương ứng với sáu câu hỏi nghiên cứu.

Thứ nhất, hợp tác giáo dục ở Đông Nam Á hình thành và phát triển trên nền tảng liên chính phủ, gắn với nhu cầu liên kết khu vực và quyền tự chủ chính sách của các quốc gia. Tính đa dạng cao của khu vực về thể chế chính trị, văn hóa, tôn giáo và trình độ phát triển, sự không đồng đều giữa các hệ thống giáo dục và nhu cầu hợp tác của chính các quốc gia trong khu vực cho thấy rõ các cơ chế hợp tác được tổ chức theo phương thức liên chính phủ, với các hình thức phối hợp linh hoạt. Đồng thời, hội nhập kinh tế, dịch chuyển lao động và tiến trình xây dựng Cộng đồng ASEAN tạo thêm động lực hợp tác, nhưng không dẫn tới việc chuyển giao tất cả quyền quyết định về giáo dục cho cấp khu vực. Vì vậy, cách tiếp cận khu vực học với chủ nghĩa liên chính phủ là trục phân tích chủ đạo có khả năng luận giải nổi trội đối với những đặc điểm cốt lõi của hợp tác giáo dục khu vực ở Đông Nam Á: vai trò trung tâm của nhà nước và các lựa chọn về phạm vi ủy quyền, quy tắc ra quyết định và mức độ ràng buộc [79, 113, 136]. Chủ nghĩa tân chức năng có tác dụng bổ trợ bằng việc lý giải các nhu cầu hợp tác phát sinh từ hội nhập kinh tế, dịch chuyển lao động, công nhận trình độ và chuẩn hóa kỹ năng [91, 157]. Trong khi đó, chủ nghĩa khu vực mới làm rõ tính mở, đa tầng và sự đan xen giữa nhà nước, mạng lưới học thuật, tổ chức khu vực và

đối tác ngoài khu vực [109, 202]. Việc kết cấu ba lý thuyết nêu trên theo quan hệ chủ đạo – bổ trợ và cụ thể hóa thành khung phân tích cơ chế sáu chiều cạnh ở Chương 2 cho phép luận án phân tích các cơ chế khu vực và sự tham gia của quốc gia thành viên bằng một hệ tiêu chí thống nhất. Kinh nghiệm châu Âu và Mỹ La-tinh được sử dụng như các hệ quy chiếu để nhận diện sự đa dạng về mức độ thể chế hóa giáo dục của hai khu vực này, không phải như khuôn mẫu chuẩn để áp dụng cho Đông Nam Á [79, 85].

Thứ hai, hợp tác ASEAN về giáo dục và SEAMEO đi theo hai con đường phát triển thể chế khác nhau, tạo nên sự bổ sung chức năng tương đối, đồng thời vẫn có những vùng giao thoa và chồng lấn. SEAMEO hình thành từ năm 1965, có bộ máy chuyên ngành, chiến lược dài hạn, các trung tâm khu vực và chương trình chuyên môn sâu; còn hợp tác ASEAN về giáo dục được thể chế hóa muộn hơn trong kiến trúc xây dựng Cộng đồng, tạo khuôn khổ chính sách, chuẩn tham chiếu và các mạng lưới có phạm vi rộng hơn. Đối chiếu theo khung sáu chiều cạnh cho thấy đây là khác biệt về trọng tâm, không phải sự phân chia chức năng tuyệt đối. Các chính phủ giữ thẩm quyền quyết định trong cả hai cơ chế, song quy tắc ra quyết định không giống nhau: ASEAN lấy tham vấn và đồng thuận làm nguyên tắc cơ bản, còn Hiến chương SEAMEO quy định Hội đồng quyết định theo đa số, với những trường hợp cần tỷ lệ hai phần ba [48, 195]; vì vậy, không thể đồng nhất nền tảng liên chính phủ với một quy tắc đồng thuận chung cho mọi cơ chế.

Thứ ba, kết quả nổi bật của hai cơ chế là hình thành và duy trì các công cụ, mạng lưới và chương trình kết nối các hệ thống giáo dục quốc gia, qua đó thúc đẩy khu vực hóa giáo dục theo hướng "mềm", ràng buộc thấp và nhiều tốc độ. Khung tham chiếu trình độ ASEAN (AQRF), hoạt động bảo đảm chất lượng của Mạng lưới các trường đại học ASEAN (AUN-QA), các chương trình trao đổi học thuật, hệ thống trung tâm SEAMEO và dữ liệu đánh giá học tập khu vực SEA-PLM tạo ra những phương tiện để các thành viên tham chiếu, học hỏi và phối hợp. Phương thức liên chính phủ với quy tắc ra quyết định riêng của từng cơ chế và các công cụ chủ yếu như chuẩn tham chiếu, mạng lưới, chương trình chung là cơ sở để luận án sử dụng

khái niệm khu vực hóa giáo dục "mềm" khi mô tả trường hợp Đông Nam Á: tính "mềm" nằm ở phương thức thúc đẩy thực hiện dựa trên sự tham gia tự nguyện của các thành viên, không có nghĩa là mọi nghĩa vụ trong hai tổ chức đều không có giá trị ràng buộc.

Từ đó, luận án rút ra một kết luận có điều kiện: khoảng cách giữa cam kết và thực hiện, sự khác nhau về tốc độ tham gia, chồng chéo chức năng và phân tán nguồn lực vừa liên quan đến thiết kế liên chính phủ và mức ràng buộc thấp, vừa chịu tác động của chênh lệch năng lực, nguồn lực và mức độ ưu tiên giữa các quốc gia thành viên. Đây là những hệ quả gắn với cách tổ chức và quản trị hợp tác khu vực. Vì vậy, các giải pháp nhằm nâng hiệu quả hợp tác cần đồng thời chú ý đến thiết kế của cơ chế khu vực và khả năng thực hiện ở cấp quốc gia.

Thứ tư, sự tham gia của Việt Nam chuyển biến theo thời gian, khác nhau giữa hai cơ chế và có tính hai chiều trong không gian giáo dục khu vực. Trong hợp tác ASEAN về giáo dục, dấu ấn của Việt Nam thể hiện rõ hơn qua việc tham gia vào quy trình chính sách, các mạng lưới và công cụ tham chiếu như AUN, AQRF, AUN-QA; từ chỗ tham dự và học hỏi ở giai đoạn đầu, Việt Nam đã tiến tới đóng góp chuyên môn, tham gia điều phối và đề xuất sáng kiến, rõ nhất ở nhiệm kỳ Chủ tịch kênh hợp tác giáo dục ASEAN 2022–2023 và việc khởi xướng Tuyên bố ASEAN về chuyển đổi số trong giáo dục [11]. Trong SEAMEO, sự tham gia rõ hơn qua việc duy trì các trung tâm khu vực, tổ chức hoạt động đào tạo, nghiên cứu, chia sẻ chuyên môn và điều phối ở cấp Hội đồng, trong đó có nhiệm kỳ Chủ tịch Hội đồng SEAMEO 2013–2015 [7]. Mức độ tham gia đã mở rộng từ tham dự và tiếp nhận sang thực hiện cam kết, đóng góp nguồn lực, điều phối và đề xuất sáng kiến trong một số lĩnh vực, nhưng không đồng đều và không tuyến tính.

Luận án cũng nhận diện đặc điểm tham gia hai chiều: Việt Nam vừa tiếp nhận chuẩn tham chiếu, tri thức và nguồn lực từ các đối tác và mạng lưới phát triển hơn, vừa đóng góp trở lại thông qua cung cấp học bổng, đào tạo, duy trì trung tâm khu vực, đề xuất sáng kiến và chia sẻ chuyên môn với các thành viên có nhu cầu lớn hơn; RETRAC và CELLL là hai thiết chế thường trực đáng chú ý của chiều đóng góp này.

Tuy nhiên, việc đảm nhiệm chức vụ luân phiên hoặc đề xuất một văn kiện chưa đủ để khẳng định Việt Nam đã có một vị thế ảnh hưởng ổn định trong khu vực; bằng chứng hiện có cũng chưa đủ để kết luận Việt Nam đã chủ động theo đuổi cách tham gia "nhận ở lĩnh vực này, đóng góp ở lĩnh vực khác" như một chiến lược có tính toán, hay để coi đây là đặc điểm chung của mọi quốc gia có trình độ phát triển tương tự. Ngoài ra, những đóng góp trở lại của Việt Nam cho khu vực chủ yếu mới được ghi nhận qua văn bản của phía Việt Nam và ý kiến của các cơ quan khu vực, chưa được các quốc gia thành viên khác xác nhận rộng rãi.

Thứ năm, qua trường hợp Việt Nam và các bằng chứng ở cấp cơ chế tại Chương 4 (tiến độ tham chiếu AQRF, kết quả SEA-PLM), việc tiếp nhận và thực hiện nội dung hợp tác khu vực ở cấp quốc gia có tính chọn lọc. Ở Việt Nam, việc ban hành Khung trình độ quốc gia có cấu trúc tương thích với AQRF, áp dụng AUN-QA tại một số cơ sở giáo dục đại học và sử dụng các trung tâm SEAMEO cho đào tạo, nghiên cứu, chia sẻ kinh nghiệm là ba hình thức tiếp nhận khác nhau: điều chỉnh công cụ chính sách, thay đổi thực hành ở cơ sở và duy trì năng lực chuyên môn. Tuy nhiên, tương thích về cấu trúc chưa đồng nghĩa với hoàn thành tham chiếu trình độ; tham gia kiểm định hoặc trao đổi học thuật cũng chưa đồng nghĩa với công nhận và chuyển đổi tín chỉ đồng đều trong toàn hệ thống. Các cơ chế hợp tác giáo dục ở Đông Nam Á tạo ảnh hưởng chủ yếu bằng định hướng, chuẩn tham chiếu, mạng lưới, cơ hội hợp tác, áp lực đồng cấp và kỳ vọng khu vực [47, 53, 121], chứ không bằng khả năng cưỡng chế trực tiếp. Vì vậy, hiệu quả thực hiện phụ thuộc đáng kể vào ba nhóm điều kiện trong nước: mức độ phù hợp với lợi ích và ưu tiên chính sách; năng lực thể chế, nhân lực và nguồn lực; cơ hội tham gia và khả năng huy động các kênh hợp tác phù hợp.

Ba nhóm điều kiện này giúp lý giải hai hiện tượng nổi bật. Một là, khoảng cách giữa cam kết khu vực và thực hiện trong nước tồn tại có hệ thống vì văn kiện khu vực chủ yếu tạo khuôn khổ và kỳ vọng, trong khi lựa chọn công cụ, phân bổ nguồn lực và tổ chức thực hiện vẫn nằm phần lớn ở cấp quốc gia. Hai là, cùng một quốc gia có thể chuyển hóa các nội dung khu vực với tốc độ và chiều sâu rất khác nhau giữa các lĩnh

vực: những nội dung phù hợp với chương trình cải cách, có đầu mối rõ và có năng lực triển khai thường được tiếp nhận rõ hơn. Từ đó, hiệu quả tham gia không nên được đánh giá chủ yếu bằng số lượng văn kiện, hội nghị hoặc mạng lưới được hình thành, mà bằng mức độ các cơ hội khu vực được chuyển hóa thành năng lực, quy trình, chính sách và thực hành có thể duy trì trong hệ thống giáo dục trong nước. Quan hệ này được luận án nêu như một giả thuyết làm việc, đối chiếu bước đầu với trường hợp Việt Nam (mục 2).

Thứ sáu, nâng cao hiệu quả tham gia của Việt Nam cần tập trung vào khả năng thực hiện và duy trì kết quả ở trong nước, không phải mở rộng sự hiện diện theo số lượng. Đây là định hướng xuyên suốt của các khuyến nghị tại mục 5.4 của Chương 5 cho từng nhóm chủ thể: củng cố cơ chế điều phối liên ngành và phân định rõ trách nhiệm giữa Bộ Giáo dục và Đào tạo, các đơn vị đầu mối ASEAN, SEAMEO và các bộ, ngành liên quan; xây dựng dữ liệu và quy trình theo dõi kết quả sau hoạt động thay vì chỉ thống kê đầu ra; đầu tư chiều sâu cho các đầu mối chuyên môn có khả năng triển khai thực chất như các trung tâm SEAMEO tại Việt Nam và mạng lưới cơ sở giáo dục; ở cấp khu vực, thúc đẩy phối hợp giữa các chương trình hiện có của ASEAN và SEAMEO. Các khuyến nghị xuất phát từ những hạn chế đã được phân tích và hướng tới nâng khả năng biến cơ hội, cam kết khu vực thành thay đổi có thể nhận diện và đánh giá được ở trong nước.

Đặt trong tương quan với các nghiên cứu đã tổng quan ở Chương 1, những kết luận trên trước hết nhất quán với các nhận định nền tảng về chủ nghĩa khu vực Đông Nam Á: vai trò trung tâm của nhà nước và tính linh hoạt trong hợp tác [41, 140, 141]; đồng thời củng cố nhận định rằng khu vực hóa giáo dục ở Đông Nam Á diễn ra theo hướng hài hòa hóa "mềm", tiệm tiến và nhiều tốc độ [85, 86, 192]. Bên cạnh đó, luận án làm rõ thêm điều kiện của hai nhận định thường gặp: khoảng cách giữa cam kết và thực hiện không chỉ là khiếm khuyết hành chính, mà gắn với thiết kế luật "mềm", quyền lựa chọn của quốc gia và chênh lệch năng lực giữa các thành viên [121, 146]; khu vực hóa nhiều tốc độ gắn với việc các quốc gia duy trì quyền lựa chọn đối với tốc độ và mức độ thực hiện. Những điểm luận án bổ sung so với các nghiên cứu trước

tập trung ở việc xử lý bốn khoảng trống đã xác định tại Chương 1, đó là: góc tiếp cận khu vực học; việc đặt hai cơ chế trong cùng một khung phân tích; sự kết nối giữa cấp độ cơ chế với sự tham gia của Việt Nam, riêng sự tham gia trong SEAMEO chưa có nghiên cứu học thuật độc lập nào trong phạm vi tài liệu tiếp cận được; và việc bao quát giai đoạn 2015–2023.

2. Đóng góp lý luận và giả thuyết làm việc từ góc độ khu vực học

Từ các phát hiện thực chứng, luận án khái quát hai đóng góp đối với chuyên ngành Đông Nam Á học/khu vực học và một giả thuyết làm việc: xây dựng một công cụ phân tích tích hợp; đề xuất cách giải thích về mô hình khu vực hóa giáo dục ở Đông Nam Á; và nêu một giả thuyết làm việc về quan hệ giữa cơ chế khu vực với các điều kiện thực hiện ở cấp quốc gia, được đối chiếu bước đầu với trường hợp Việt Nam.

Thứ nhất, luận án xây dựng và áp dụng nhất quán một khung phân tích cơ chế sáu chiều cạnh có tính tích hợp. Ba lý thuyết được tổ chức theo quan hệ chủ đạo – bổ trợ rồi được thao tác hóa thành sáu chiều cạnh: chủ thể tham gia và chủ thể có quyền quyết định; mục tiêu và chức năng; nguyên tắc và quy trình ra quyết định; công cụ thực hiện; nguồn lực và bộ máy; mức độ ràng buộc và cơ chế theo dõi thực hiện. Giá trị của khung nằm ở việc tạo cơ sở thống nhất để so sánh hai cơ chế có hình thức tổ chức khác nhau và kết nối phân tích cấp khu vực với sự tham gia của quốc gia thành viên; cùng một khung đã được dùng từ phân tích từng cơ chế, đối chiếu ASEAN–SEAMEO đến đánh giá sự tham gia của Việt Nam. Khả năng điều chỉnh khung để vận dụng cho các lĩnh vực hợp tác chuyên ngành khác như y tế, lao động, môi trường hoặc văn hóa cần được kiểm chứng bằng các nghiên cứu tiếp theo.

Thứ hai, luận án đề xuất cách hiểu về một mô hình khu vực hóa giáo dục "mềm" và nhiều tốc độ, hình thành từ sự tương tác giữa hai cơ chế thể chế khác nhau cùng các mạng lưới và trung tâm liên quan. Mô hình này không được định hình bởi một trung tâm quyền lực duy nhất hoặc một hệ thống nghĩa vụ pháp lý thống nhất, mà bởi sự song hành giữa hợp tác ASEAN về giáo dục và SEAMEO: ASEAN tạo chiều rộng chính sách và các chuẩn tham chiếu chung; SEAMEO tạo chiều sâu chuyên môn qua

mạng lưới trung tâm và chương trình. So với các nghiên cứu tập trung vào từng tổ chức hoặc chương trình, cách đối chiếu này làm rõ hơn sự cùng tồn tại của nhiều phương thức tổ chức hợp tác trong cùng một lĩnh vực.

Thứ ba, luận án đề xuất một giả thuyết làm việc (working hypothesis) về cụm điều kiện trung gian ở cấp quốc gia và việc tiếp nhận, thực hiện có chọn lọc, đã được sơ đồ hóa tại Hình 2.2 (Chương 2) và đối chiếu bước đầu với trường hợp Việt Nam (Chương 5). Trong mô hình này, cấp khu vực tạo ra định hướng, chuẩn tham chiếu, mạng lưới và cơ hội hợp tác; cấp quốc gia tiếp nhận các yếu tố đó thông qua sự tương tác giữa lợi ích và ưu tiên chính sách, năng lực trong nước và cơ hội thể chế. "Bộ lọc quốc gia" trong hình là cách gọi khái quát cho cụm điều kiện trung gian này, không phải một yếu tố riêng lẻ hay một cơ chế nhân quả đã được xác nhận. Bằng chứng hiện có chỉ cho phép đánh giá mức độ phù hợp của khung trong trường hợp này; khả năng áp dụng cho các quốc gia thành viên khác, kể cả những nước có đặc điểm tương tự Việt Nam, cần được kiểm tra bằng nghiên cứu so sánh. Luận án vì vậy không xem đây là một đóng góp lý luận tổng quát cho khu vực học, mà là một giả thuyết làm việc có cơ sở lý thuyết và bằng chứng ban đầu, mở ra hướng kiểm chứng tiếp theo.

Giá trị phân tích của giả thuyết này là ở việc nối hai cấp độ thường được xem xét tách rời – cấp khu vực tạo định hướng, khuôn khổ hợp tác và huy động nguồn lực; cấp quốc gia lựa chọn ưu tiên, phân bổ nguồn lực và tổ chức thực hiện – để giải thích vì sao cùng một cam kết khu vực có thể tạo ra kết quả khác nhau giữa các quốc gia và lĩnh vực.

Từ hai đóng góp và giả thuyết làm việc nêu trên, luận án đưa ra một nhận định tổng hợp về tính khu vực (regionness) của Đông Nam Á trong lĩnh vực giáo dục [109, 110]. Tính khu vực không phải một thực thể có sẵn mà là quá trình được kiến tạo dần qua thời gian. Những biểu hiện ban đầu nhưng có thể quan sát được gồm: sự hình thành một ngôn ngữ chính sách chung; các khung tham chiếu và công cụ chuyên môn như AQRF và AUN-QA; hạ tầng mạng lưới của các trung tâm SEAMEO và AUN; dữ liệu so sánh khu vực như SEA-PLM [53, 199]. Tuy nhiên, tính khu vực vẫn không đồng đều giữa lĩnh vực, quốc gia và nhóm cơ sở giáo dục; Đông Nam Á chưa hình

thành một không gian giáo dục thống nhất theo nghĩa thể chế hóa sâu. Qua trường hợp giáo dục, luận án góp phần trả lời một câu hỏi trung tâm của khu vực học: một khu vực đa dạng cao kiến tạo và duy trì liên kết bằng những cơ chế nào và các biểu hiện của tính khu vực được bồi đắp từng bước ra sao.

3. Giới hạn của luận án và hướng nghiên cứu tiếp theo

Thứ nhất, giới hạn về phạm vi thể chế. Luận án tập trung vào hai cơ chế đa phương trọng tâm là hợp tác ASEAN về giáo dục và SEAMEO nhằm làm rõ tác động riêng của cấp độ khu vực. Lựa chọn này có luận cứ, nhưng đồng nghĩa các khuôn khổ tiểu vùng, hợp tác song phương giữa Việt Nam với từng quốc gia Đông Nam Á và các định chế toàn cầu chưa được đặt trong cùng một hệ quy chiếu. Nghiên cứu tiếp theo có thể mở rộng theo hướng so sánh Việt Nam với một quốc gia có vai trò khởi xướng nhiều hơn (như Thái Lan hoặc Malaysia) và một quốc gia tiếp nhận nhiều hơn (như Lào hoặc Campuchia), qua đó kiểm tra mức độ phổ quát của ba nhóm điều kiện ở cấp quốc gia và đặc điểm tiếp nhận có chọn lọc.

Thứ hai, giới hạn về thiết kế phương pháp và dữ liệu. Thiết kế định tính kết hợp phân tích văn kiện với phỏng vấn sâu phù hợp với mục tiêu làm rõ cơ chế vận hành, trải nghiệm thực thi và quá trình chuyển hóa chính sách, nhưng không nhằm đo lường tác động nhân quả hoặc tạo ra kết quả đại diện thống kê. Nhóm quản lý giáo dục của các quốc gia thành viên khác trong mẫu phỏng vấn chỉ gồm ba người, nên góc nhìn từ bên ngoài Việt Nam về vai trò và đóng góp của Việt Nam mới được phản ánh trong phạm vi bằng chứng hạn chế, và các nghiên cứu tiếp theo cần mở rộng phỏng vấn ở các quốc gia thành viên khác. Một bộ phận dữ liệu thực chứng đến từ báo cáo, website và tài liệu tự công bố của các tổ chức, nên phù hợp để xác lập sự kiện, quy mô và đầu ra trực tiếp nhưng có giới hạn khi đánh giá độc lập về hiệu quả. Luận án cũng xác định được vai trò chủ trì, điều phối, chuẩn bị nội dung và đề xuất, nhưng chưa tái dựng đầy đủ quá trình mặc cả, liên minh, phản đối hoặc nhượng bộ giữa các quốc gia; phần phân tích về các chủ thể ngoài kênh liên chính phủ cũng vẫn nghiêng về mô tả sự hiện diện và vai trò, chưa đo được tác động riêng của các mạng lưới đối với kết quả hợp tác – giới hạn của chủ nghĩa khu vực mới đã được nhận diện ở Chương 2 vì

thế mới được kiểm soát, chưa được khắc phục hoàn toàn. Khi dữ liệu khu vực được cải thiện, các nghiên cứu tiếp theo có thể áp dụng thiết kế hỗn hợp, dữ liệu chuỗi thời gian và theo dõi sau chương trình để đánh giá trao đổi học thuật, công nhận trình độ, việc làm của người học và chất lượng đào tạo.

Thứ ba, giới hạn về ranh giới thời gian. Khung 1995–2023 giúp nghiên cứu bao quát giai đoạn từ khi Việt Nam gia nhập ASEAN đến những chuyển động hậu đại dịch COVID-19, nhưng các nền tảng trước năm 1995 và diễn biến mới sau năm 2023 chỉ được sử dụng ở mức bối cảnh. Khu vực hóa giáo dục hiện tiếp tục chịu tác động của trí tuệ nhân tạo, giáo dục xuyên biên giới, chuyển đổi số, biến động địa chính trị và các yêu cầu mới về kỹ năng. Theo dõi cách kiến trúc hợp tác "mềm" thích ứng trước những sức ép này là một hướng nghiên cứu có triển vọng, nhưng các diễn biến sau năm 2023 không được sử dụng để chứng minh kết quả của giai đoạn nghiên cứu.

Thứ tư, giới hạn về mức độ khái quát của giả thuyết làm việc. Khung về quan hệ giữa cơ chế khu vực, ba nhóm điều kiện ở cấp quốc gia và hình thức tham gia mới được đối chiếu với dữ liệu về Việt Nam, nên chỉ có giá trị như một giả thuyết làm việc có thể kiểm chứng. Nghiên cứu so sánh giữa các quốc gia, giữa các lĩnh vực chính sách hoặc giữa các cơ chế khu vực khác nhau sẽ giúp kiểm tra khả năng khái quát của mô hình.

Những giới hạn trên xác định phạm vi hiệu lực của các kết luận, không làm thay đổi nội dung của chúng. Trong phạm vi đó, luận án cho thấy ở một lĩnh vực gắn chặt với thẩm quyền quốc gia như giáo dục, Đông Nam Á vẫn hình thành và duy trì được hợp tác khu vực theo phương thức riêng: không bằng chuyển giao thẩm quyền, mà bằng những liên kết cụ thể do hai cơ chế tạo ra và được các quốc gia thành viên, trong đó có Việt Nam, vừa tiếp nhận vừa góp phần duy trì.

DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN

1. Phùng Thị Hồng Vân (2024), "Higher Education in Southeast Asia in the 21st Century: Opportunities and Challenges", *International Conference on Educational Science and Foreign Language Teaching – ICEF 2024 Proceedings*, pp. 484–490.
2. Phùng Thị Hồng Vân (2026), "Phân tích chính sách hội nhập giáo dục đại học Châu Âu từ góc nhìn của lý thuyết hội nhập khu vực", *Tạp chí Khoa học Giáo dục* Tập 22 (1), tr. 1–8.
3. Phùng Thị Hồng Vân (2026), "Regional Integration in Education in Southeast Asia: An Analysis of the Cases of SEAMEO and the ASEAN Education Sector", *22nd International Conference on Socio-Economic and Environmental Issues in Development 2026 Proceedings*, pp. 205–216.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tiếng Việt

1. Ban Bí thư Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam (2018), *Chỉ thị số 25-CT/TW ngày 08/8/2018 về đẩy mạnh và nâng tầm đối ngoại đa phương đến năm 2030*, Hà Nội.
2. Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam khóa XI (2013), *Nghị quyết số 29-NQ/TW ngày 4/11/2013 Hội nghị lần thứ tám Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI về đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục và đào tạo, đáp ứng yêu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế*, Cổng thông tin điện tử Tư liệu văn kiện Đảng, truy cập tại https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/van-kien-tu-lieu-ve-dang/hoi-nghi-bch-trung-uong/khoa-xi/nghi-quyet-so-29-nqtw-ngay-4112013-hoi-nghi-lan-thu-8-ban-chap-hanh-trung-uong-dang-khoa-xi-ve-doi-moi-can-ban-toan-584.
3. Lê Thanh Bình (2017), "Hợp tác quốc tế về lĩnh vực giáo dục, đào tạo ở Việt Nam: nhìn từ góc độ quản lý nhà nước", *Tạp chí Khoa học Nội vụ* (21), Trường Đại học Nội vụ Hà Nội, tr. 32-38.
4. Bộ Chính trị Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam (2013), *Nghị quyết số 22-NQ/TW ngày 10/4/2013 về hội nhập quốc tế*, Cổng thông tin điện tử Tư liệu văn kiện Đảng, truy cập tại https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/he-thong-van-ban/van-ban-cua-dang/nghi-quyet-so-22-nqtw-ngay-1042013-cua-bo-chinh-tri-ve-hoi-nhap-quoc-te-264.
5. Bộ Chính trị Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam (2025), *Nghị quyết số 71-NQ/TW, ngày 22/8/2025 của Bộ Chính trị về đột phá phát triển giáo dục và đào tạo*, Cổng thông tin điện tử Tư liệu văn kiện Đảng, truy cập tại https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/he-thong-van-ban/van-ban-cua-dang/nghi-quyet-so-71-nqtw-ngay-2282025-cua-bo-chinh-tri-ve-dot-pha-phat-trien-giao-duc-va-dao-tao-11771.

6. Bộ Giáo dục và Đào tạo nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2012), *Quyết định số 1561/QĐ-BGDĐT ngày 23/4/2012 về việc thành lập Trung tâm Khu vực về Học tập suốt đời của Tổ chức Bộ trưởng Giáo dục các nước Đông Nam Á tại Việt Nam*, Hà Nội.
7. Bộ Giáo dục và Đào tạo nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2013), *Báo cáo Thủ tướng Chính phủ về công tác chuẩn bị và tổ chức Hội nghị Hội đồng Bộ trưởng Giáo dục các nước Đông Nam Á lần thứ 47 (SEAMEC 47)*, Hà Nội, tháng 6/2013.
8. Bộ Giáo dục và Đào tạo nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2014), *Báo cáo tình hình hợp tác ASEAN và sự tham gia của Việt Nam về giáo dục và đào tạo năm 2014* (gửi Bộ Ngoại giao phục vụ báo cáo tổng kết công tác ASEAN), Hà Nội.
9. Bộ Giáo dục và Đào tạo nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2017), *Báo cáo tình hình hợp tác ASEAN và sự tham gia của Việt Nam về giáo dục và đào tạo năm 2017* (gửi Bộ Ngoại giao), Hà Nội.
10. Bộ Giáo dục và Đào tạo nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2018), *Tờ trình đề xuất các hoạt động thuộc lĩnh vực giáo dục và đào tạo do Việt Nam chủ trì trong năm Chủ tịch ASEAN 2020*, Hà Nội.
11. Bộ Giáo dục và Đào tạo nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2024), Báo cáo tình hình thực hiện Đề án 161 trong lĩnh vực giáo dục và đào tạo năm 2023, Hà Nội.
12. Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2019), *Báo cáo số 37/BC-LĐTBXH ngày 19/4/2019 đánh giá sơ kết thực hiện Quyết định số 161/QĐ-TTg ngày 25/01/2016 của Thủ tướng Chính phủ*, Hà Nội.
13. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, Tập I và Tập II, NXB Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
14. Nguyễn Quỳnh Giang (2020), *Hợp tác giáo dục đại học của ASEAN – Trường hợp AUN*, Luận văn Thạc sĩ, Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội, truy cập tại https://ussh.vnu.edu.vn/vi/dao-tao/thong-

tin-luan-van-luan-an/ttlv-hop-tac-giao-duc-dai-hoc-cua-asean-truong-hop-aun-21094.html.

15. Thanh Hằng (2023), "Việt Nam chỉ loanh quanh vài đại học được xếp hạng thế giới", *VnExpress*, truy cập tại https://vnexpress.net/viet-nam-chi-loanh-quanh-vai-dai-hoc-duoc-xep-hang-the-gioi-4669910.html.
16. Phạm Hùng Hiệp (2023), "Nghiên cứu và hợp tác quốc tế trong nghiên cứu khoa học giáo dục Việt Nam giai đoạn 2013 đến 2022", *Tạp chí Giáo dục*, truy cập tại https://tapchigiaoduc.edu.vn/article/88150/222/nghien-cuu-va-hop-tac-quoc-te-trong-nghien-cuu-khoa-hoc-giao-duc-viet-nam-giai-doan-2013-den-2022-phan-1/.
17. Lê Thị Mai Hoa, Trần Đình Minh (2024), "Hội nhập quốc tế giáo dục đại học Việt Nam đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh và bền vững đất nước trong tình hình mới", *Tạp chí Giáo dục* (điện tử), ngày 03/6/2024, truy cập tại https://tapchigiaoduc.edu.vn/article/88578/222/xu-the-hoi-nhap-quoc-te-giao-duc-dai-hoc-viet-nam-thoi-gian-toi/.
18. Nguyễn Thị Mai (2013), *Chủ trương và sự chỉ đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam về hợp tác giáo dục-đào tạo giữa Việt Nam với các nước ASEAN từ năm 1995 đến 2010*, Luận án Tiến sĩ, Học viện Chính trị-Hành chính Quốc gia Hồ Chí Minh.
19. Nguyễn Thị Mai (2019), "Hợp tác giáo dục-đào tạo: điểm sáng trong quan hệ Việt Nam-Xin-ga-po", *Tạp chí Cộng sản*, truy cập tại https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/quoc-phong-an-ninh-oi-ngoai1/-/2018/54595/hop-tac-giao-duc---dao-tao--diem-sang-trong-quan-he-viet-nam---xin-ga-po.aspx.
20. Nguyễn Thị Mai (2020), *Hợp tác giáo dục-đào tạo giữa Việt Nam với các nước ASEAN từ năm 1995 đến nay*, NXB Lý luận chính trị.
21. Thu Phương (2021), "ASEM đóng vai trò quan trọng trong đối ngoại đa phương của Việt Nam", *Thông tấn xã Việt Nam*, truy cập tại https://baotintuc.vn/chinh-

tri/asem-dong-vai-tro-quan-trong-trong-doi-ngoai-da-phuong-cua-viet-nam-20210623201713137.htm.

22. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2019), *Luật Giáo dục số 43/2019/QH14 ngày 14/6/2019*, Cổng thông tin điện tử Chính phủ.
23. SEAMEO CELLL (2022a), *Báo cáo tổng kết công tác tổ chức, triển khai hoạt động của Trung tâm khu vực về Học tập suốt đời của SEAMEO tại Việt Nam năm 2022 và Kế hoạch 5 năm tiếp theo*, TP. Hồ Chí Minh, ngày 28/12/2022.
24. SEAMEO CELLL (2022b), *Hội thảo tập huấn quốc tế tháng 6/2022 – SEAMEO CELLL đánh dấu 10 năm phát triển*.
25. SEAMEO CELLL (2023a), *Báo cáo tổng kết công tác tổ chức, triển khai hoạt động của Trung tâm khu vực về Học tập suốt đời của SEAMEO tại Việt Nam năm 2023*, TP. Hồ Chí Minh, ngày 31/12/2023.
26. SEAMEO CELLL (2023b), *SEAMEO CELLL tổ chức thành công Hội thảo về Kominkan – Trung tâm Học tập Cộng đồng của Nhật Bản*.
27. SEAMEO CELLL (n.d.), *Trung tâm Khu vực về Học tập suốt đời của SEAMEO tại Việt Nam*, truy cập ngày 20/7/2026 tại https://vn.seameocelll.org/.
28. SEAMEO RETRAC (n.d.), *Giới thiệu SEAMEO RETRAC*, Trung tâm Đào tạo Khu vực của SEAMEO tại Việt Nam, truy cập ngày 20/7/2026 tại https://www.vnseameo.org/seameo-retrac/.
29. Thủ tướng Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2012), *Quyết định số 711/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ: Phê duyệt "Chiến lược phát triển giáo dục 2011–2020"*, Cổng thông tin điện tử Chính phủ, truy cập tại https://vanban.chinhphu.vn/default.aspx?pageid=27160&docid=160806.
30. Thủ tướng Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2013), Quyết định số 2448/QĐ-TTg ngày 16/12/2013 phê duyệt Đề án hội nhập quốc tế về giáo dục và dạy nghề đến năm 2020, Hà Nội.
31. Thủ tướng Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2016a), *Quyết định số 161/QĐ-TTg ngày 25/01/2016 phê duyệt Đề án xây dựng và triển khai*

Kế hoạch thực hiện các mục tiêu của Cộng đồng Văn hóa – Xã hội ASEAN đến năm 2025, Hà Nội.

32. Thủ tướng Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2016b), *Quyết định số 1981/QĐ-TTg ngày 18/10/2016 phê duyệt Khung cơ cấu hệ thống giáo dục quốc dân*, Cổng thông tin điện tử Chính phủ.
33. Thủ tướng Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2016c), *Quyết định số 1982/QĐ-TTg ngày 18/10/2016 phê duyệt Khung trình độ quốc gia Việt Nam*, Hà Nội.
34. Thủ tướng Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2016d), *Quyết định số 40/QĐ-TTg ngày 07/01/2016 phê duyệt Chiến lược tổng thể hội nhập quốc tế đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030*, Cổng thông tin điện tử Tư liệu văn kiện Đảng.
35. Thủ tướng Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2022), *Quyết định số 131/QĐ-TTg ngày 25/01/2022 phê duyệt Đề án "Tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin và chuyển đổi số trong giáo dục và đào tạo giai đoạn 2022–2025, định hướng đến năm 2030"*, Cổng thông tin điện tử Chính phủ, truy cập tại https://congbao.chinhphu.vn/van-ban/quyet-dinh-so-131-qd-ttg-36755.htm.
36. Thủ tướng Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2024a), *Quyết định số 1600/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ: Phê duyệt Đề án Hội nhập quốc tế trong giáo dục và đào tạo đến năm 2030*, Cổng thông tin điện tử Chính phủ, truy cập tại https://vanban.chinhphu.vn/?pageid=27160&docid=212043.
37. Thủ tướng Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2024b), *Quyết định số 1705/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ: Phê duyệt Chiến lược phát triển giáo dục đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045*, Cổng thông tin điện tử Chính phủ, truy cập tại https://chinhphu.vn/?pageid=27160&docid=212235&tagid=6&type=1.
38. Bùi Thị Thanh Thủy (2021), "Đẩy mạnh hợp tác quốc tế trên lĩnh vực giáo dục và đào tạo trong các trường đại học ở Việt Nam hiện nay", *Tạp chí điện tử Giáo*

dục lý luận, Học viện Chính trị khu vực I, ngày 26/12/2021, truy cập tại https://giaoduclyluanhcma.vn/.

39. Nguyễn Thị Tiến (2017), "Tính tất yếu hợp tác quốc tế trong lĩnh vực giáo dục - đào tạo ở Việt Nam hiện nay", *Tạp chí Giáo dục*, truy cập tại https://timtailieu.vn/tai-lieu/tinh-tat-yeu-hop-tac-quoc-te-trong-linh-vuc-giao-duc-dao-tao-o-viet-nam-hien-nay-72039/.
40. Nguyễn Thị Huyền Trang (2023), "Quốc tế hoá giáo dục đại học ở Việt Nam: khái niệm và các nhóm lý do?", *Tạp chí Khoa học và Công nghệ Trường Đại học Thái Nguyên* 228 (4), tr. 123-131, truy cập tại https://doi.org/10.34238/tnu-jst.7384.

Tiếng Anh

41. Acharya A. (1998), "Culture, security, multilateralism: The 'ASEAN way' and regional order", *Contemporary Security Policy* 19 (1), pp. 55-84, truy cập tại https://doi.org/10.1080/13523269808404179.
42. Acharya A. (2008), "Theoretical Perspectives on International Relations in Asia", in David Shambaugh & Michael Yahuda (eds), *International Relations of Asia*, Rowman & Littlefield Publishers, Maryland, pp. 57-82.
43. ASEAN (1967), *Bangkok Declaration (ASEAN Declaration)*, truy cập tại https://arc-agreement.asean.org/file/doc/2013/04/the-asean-declaration-(bangkok-declaration).pdf.
44. ASEAN (1997), *ASEAN Vision 2020*, truy cập tại https://asean.org/asean-vision-2020/.
45. ASEAN (2003), *Declaration of ASEAN Concord II (Bali Concord II)*, Bali, ngày 07/10/2003, truy cập tại https://asean.org/declaration-of-asean-concord-ii-bali-concord-ii/.
46. ASEAN (2005), *Kuala Lumpur Declaration on the Establishment of the ASEAN Charter*, ASEAN Secretariat, Jakarta.
47. ASEAN (2006), *Joint statement from the 1st ASEAN Education Ministers Meeting and 41st SEAMEO Council Conference*, Singapore, ngày 23/3/2006.

48. ASEAN (2007), *The ASEAN Charter*, truy cập tại https://asean.org/wp-content/uploads/images/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf.
49. ASEAN (2009), *ASEAN Socio-cultural Community Blueprint 2015*, ASEAN Secretariat, Jakarta.
50. ASEAN (2012a), *ASEAN 5-year Work Plan on Education (2011–2015)*, ASEAN Secretariat, Jakarta.
51. ASEAN (2012b), *Terms of Reference of the ASEAN Senior Officials Meeting on Education (SOM-ED) and the ASEAN Education Ministers Meeting (ASED)*, thông qua tại Hội nghị Bộ trưởng Giáo dục ASEAN lần thứ 7 ngày 04/7/2012, truy cập ngày 15/9/2026 tại https://asean.org/wp-content/uploads/2012/05/TOR-of-SOM-ED-and-ASED1.pdf.
52. ASEAN (2015a), *ASEAN 2025: Forging Ahead Together*, ASEAN Secretariat, Jakarta.
53. ASEAN (2015b), *ASEAN Qualifications Reference Framework*, ASEAN Secretariat, Jakarta.
54. ASEAN (2015c), *Kuala Lumpur Declaration on Higher Education*, truy cập tại https://asean.org/wp-content/uploads/2012/05/ASEAN-Declaration-on-Higher-EducationAdopted.pdf.
55. ASEAN (2016), ASEAN Work Plan on Education 2016–2020, truy cập tại https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2020/09/2016-2020-Education-WP.pdf.
56. ASEAN, India (2018), *Delhi Declaration of the ASEAN-India Commemorative Summit to Mark the 25th Anniversary of ASEAN-India Dialogue Relations*, New Delhi, ngày 25/1/2018, truy cập ngày 19/7/2026 tại https://asean.org/wp-content/uploads/2018/01/Delhi-Declaration_Adopted-25-Jan-2018.pdf.
57. ASEAN (2020a), *ASEAN Declaration on Human Resources Development for the Changing World of Work and its Roadmap*.
58. ASEAN (2020b), *ASEAN TVET Council: Terms of reference, rules of procedure, and work plan*.

59. ASEAN (2021), *ASEAN Work Plan on Education 2021–2025*, truy cập tại https://asean.org/wp-content/uploads/2022/04/Public-Release-ASEAN-Work-Plan-on-Education-2021-2025.pdf.
60. ASEAN, SEAMEO (2024), *Joint Declaration on the Common Space in Southeast Asian Higher Education*, ASEAN Secretariat & SEAMEO Secretariat, Jakarta/Bangkok.
61. ASEAN (n.d.a), *About ASEAN*, truy cập tại https://asean.org/about-asean/.
62. ASEAN (n.d.b), *Vietnam in ASEAN: Toward cooperation for mutual benefits*, truy cập tại https://asean.org/vietnam-in-asean-toward-cooperation-for-mutual-benefits/.
63. ASEAN Plus Three (2016), *ASEAN Plus Three Guidelines on Student Exchanges and Mobility*, thông qua tại Hội nghị Bộ trưởng Giáo dục ASEAN+3 lần thứ ba ngày 26/5/2016 tại Malaysia, truy cập tại https://www.mext.go.jp/en/policy/education/highered/title02/detail02/sdetail02/sdetail02/1383529.htm.
64. ASEAN Plus Three Cooperation (n.d.), "Education", truy cập tại https://aseanplusthree.asean.org/themes/education/.
65. ASEAN Secretariat (2019), *ASEAN Key Figures 2019*, ASEAN Secretariat, Jakarta, truy cập ngày 15/9/2026 tại https://asean.org/wp-content/uploads/2021/08/ASEAN-Key-Figures-2019.pdf.
66. ASEAN Secretariat (2022a), "ASEAN-India Network of Universities inaugurated", ngày 30/8/2022, truy cập ngày 19/7/2026 tại https://asean.org/asean-india-network-of-universities-inaugurated/.
67. ASEAN Secretariat (2022b), "SHARE Programme Concludes 7-Year Implementation", truy cập tại https://asean.org/share-programme-concludes-7-year-implementation/.
68. ASEAN Secretariat (2023a), *ASEAN Key Figures 2023*, ASEAN Secretariat, Jakarta.

69. ASEAN Secretariat (2023b), *ASEAN Statistical Highlights 2023*, ASEAN Secretariat, Jakarta.
70. ASEAN Secretariat (2024), "ASEAN-India Educational Linkages", *The ASEAN Magazine*, truy cập tại https://theaseanmagazine.asean.org/article/asean-india-educational-linkages/.
71. ASEAN University Network (n.d.a), *The Charter of ASEAN University Network*, truy cập tại https://agreement.asean.org/media/download/20220330062949.pdf.
72. ASEAN University Network (n.d.b), *About AUN*, truy cập tại http://www.aunsec.org/.
73. ASEAN University Network (2023), "The Final 2023 AUN-QA Overview: 368th and 369th Programme Assessments", truy cập ngày 19/7/2026 tại https://www.aunsec.org/discover-aun/thematic-networks/aun-qa/aun-qa-assessed-programmes.
74. ASEM Education (2021), "Working Group on Mobility of Higher Education and Ensuring Quality Assurance of Higher Education among ASEAN Plus Three", truy cập tại https://asem-education.org/initiatives/28-working-group-on-mobility-of-higher-education-and-ensuring-quality-assurance-of-higher-education-among-asean-plus-three/.
75. AUN-ACTS Secretariat (2020), *Updates, Current Issues and Upcoming Activities*, báo cáo tại Nhóm công tác ASEAN+3 về dịch chuyển sinh viên, AUN Secretariat, Bangkok.
76. Baldwin R. E., Seghezza E. (1998), "Regional integration and growth in developing nations", *Journal of Economic Integration 13 (3), pp. 367–399*, truy cập tại https://doi.org/10.11130/jei.1998.13.3.367.
77. Baracaldo Orjuela D., Chenou J.-M. (2019), "Regionalism and presidential ideology in the current wave of Latin American integration", *International Area Studies Review* 22 (1), pp. 41–63.

78. Berse P. P. (2018), "Harmonizing higher education at regional level: the case of ASEAN and the Philippines", *International Journal of Higher Education* 7 (5), Sciedu Press, pp. 44-53.

79. Börzel T. A., Risse T. (2019), "Grand theories of integration and the challenges of comparative regionalism", *Journal of European Public Policy* 26 (8), pp. 1231–1252, truy cập tại https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1622589.

80. Brock C., Symaco L. P. (eds) (2011), *Education in South-East Asia*, Symposium Books.

81. Carnoy M. (2016), "Educational policies in the face of globalization: Whither the nation state?", in *The handbook of global education policy*, pp. 27–42.

82. Chan W. W. (2004), "International cooperation in higher education: Theory and practice", *Journal of Studies in International Education* 8 (1), pp. 32–55, truy cập tại https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1028315303254429.

83. Chen D. H. C., Dahlman C. J. (2005), *The knowledge economy, the KAM methodology and World Bank operations*, World Bank Institute, truy cập tại https://documents1.worldbank.org/curated/en/695211468153873436/pdf/358670WBI0The11dge1Economy01PUBLIC1.pdf.

84. Chia S. Y. (2014), "Towards Freer Movement of Skilled Labour in AEC 2015 and Beyond", *ERIA Policy Brief* No. 2014-02, ERIA, Jakarta.

85. Chou M.-H., Ravinet P. (2017), "Higher education regionalism in Europe and Southeast Asia: Comparing policy ideas", *Policy and Society* 36 (1), Routledge, pp. 143–159.

86. Dang Q. A. (2017), "Regionalising higher education for repositioning Southeast Asia", *Oxford Review of Education* 43 (4), pp. 417–432, truy cập tại https://doi.org/10.1080/03054985.2017.1327427.

87. Dang Q. A., Lim M. A., Phan A. N. Q., Anabo I. F. (2026), "Regional organisations and policy entrepreneurs: Shaping the Southeast Asian higher education common space", *Higher Education Policy*, pp. 1–22, truy cập tại https://doi.org/10.1057/s41307-026-00453-3.

88. De Wit H. (2000), "The Sorbonne and Bologna declarations on European higher education", *International Higher Education* (18), pp. 8–9, truy cập tại https://doi.org/10.6017/ihe.2000.18.6850.

89. de Wit H., Altbach P. G. (2021), "Internationalization in higher education: Global trends and recommendations for its future", *Policy Reviews in Higher Education* 5 (1), pp. 28–46, truy cập tại https://doi.org/10.1080/23322969.2020.1820898.

90. De Wit H., Merkx G. (2023), "The history of the internationalization of higher education", in *The handbook of international higher education*, Routledge, pp. 23-52.

91. Dosenrode S. (2010), "Federalism Theory and Neo-Functionalism: Elements for an analytical framework", *Perspectives on Federalism* 2 (3), pp. E1-E28, truy cập tại https://webarchive-2009-2021.on-federalism.eu/attachments/079_download.pdf.

92. East Asia Summit (2009), *Joint Press Statement of the 4th East Asia Summit on the Revival of Nalanda University*, Cha-am Hua Hin, ngày 25/10/2009, truy cập tại https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/eas/state0910-2.pdf.

93. East Asia Summit (2011), "Chairman's Statement of the East Asia Summit (EAS) Foreign Ministers' Consultation", truy cập tại https://worldjpn.net/documents/texts/eastasia/20111122.D1E.html.

94. East Asia Summit (2012a), *Joint Statement of the First East Asia Summit Education Ministers Meeting*, Yogyakarta, ngày 5/7/2012, truy cập tại https://asean.org/east-asia-summit-eas/.

95. East Asia Summit (2012b), *Phnom Penh Declaration on the East Asia Summit Development Initiative*, Phnom Penh, ngày 20/11/2012, truy cập tại https://dfat.gov.au/international-relations/regional-architecture/eas/Pages/phnom-penh-declaration-on-the-east-asia-summit-development-initiative.

96. East Asia Summit (2013), *Chairman's Statement of the 8th East Asia Summit*, Bandar Seri Begawan, ngày 10/10/2013, truy cập ngày 19/7/2026 tại https://worldjpn.net/documents/texts/eastasia/20131010.D1E.html.
97. East Asia Summit (n.d.), "Education", truy cập ngày 19/7/2026 tại https://eastasiasummit.asean.org/education.
98. Efird B., Genna G. M. (2002), "Structural Conditions and the Propensity for Regional Integration", *European Union Politics* 3 (3), pp. 267–295, truy cập tại https://doi.org/10.1177/1465116502003003001.
99. Elfert M. (2013), "Six decades of educational multilateralism in a globalising world: The history of the UNESCO Institute in Hamburg", *International Review of Education* 59 (2), pp. 263–287, truy cập tại https://link.springer.com/article/10.1007/s11159-013-9361-5.
100. Embassy of India, Vientiane (2021), *Celebration of the 75th Independence Day of India: India–Lao PDR Partnership*, truy cập tại https://www.indianembassylaos.gov.in/docs/1629193254Special%20Publication%20in%20VT%2015%20August%202021.pdf.
101. Emmers R., Le Thu H. (2021), "Vietnam and the search for security leadership in ASEAN", *Asian Security* 17 (1), pp. 64–78, truy cập tại https://doi.org/10.1080/14799855.2020.1769068.
102. Euler D. (2021), *Human Resources Development Readiness in ASEAN: Regional Report*, endorsed ad-referendum by SLOM on 17/02/2021 and SOM-ED on 14/04/2021.
103. European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture (2024), *Erasmus+ annual report 2023*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, truy cập tại https://doi.org/10.2766/833629.
104. European Commission, European Education and Culture Executive Agency, Ferencz I., Kupriyanova V. (2024), *20 years of Erasmus Mundus – Beyond borders and boundaries* (I. Ferencz & V. Kupriyanova, Eds.), Publications Office of the European Union, truy cập tại https://doi.org/10.2797/767054.

105. European Education and Culture Executive Agency & Eurydice (2024), *The European higher education area in 2024 – Bologna process implementation report*, Publications Office of the European Union, truy cập tại https://doi.org/10.2797/483185.
106. Feuer H. N., Hornidge A.-K. (2015), "Higher education cooperation in ASEAN: building towards integration or manufacturing consent?", *Comparative Education* 51 (3), Routledge, pp. 327–352.
107. Fredriksen B. (2023), "100 years of international cooperation in education: Some takeaways from my 55 years of involvement", *International Journal of Educational Development* 103, 102917, truy cập tại https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0738059323001931.
108. Gawron J. (2017), "Why ASEAN is cooperating in the education sector", *IKAT: The Indonesian Journal of Southeast Asian Studies* 1 (1), pp. 87-113, truy cập tại https://pdfs.semanticscholar.org/c7c4/798356bb072c86d76cc4aa19b5719452e31c.pdf.
109. Hettne B., Söderbaum F. (2000), "Theorising the Rise of Regionness", *New Political Economy* 5 (3), pp. 457–472, truy cập tại https://doi.org/10.1080/713687778.
110. Hettne B. (2005), "Beyond the 'New' Regionalism", *New Political Economy* 10 (4), pp. 543–571, truy cập tại https://doi.org/10.1080/13563460500344484.
111. Heyneman S. P. (1995), "International Educational Cooperation in the Next Century", *CIES newsletter* 109, p. 1, truy cập tại https://www.researchgate.net/profile/Stephen-Heyneman/publication/44820645_International_educational_cooperation_in_the_next_century/links/0deec530b3f1f26b9b000000/International-educational-cooperation-in-the-next-century.pdf.

112. Hirosato Y., Kitamura Y. (eds) (2009), *The Political Economy of Educational Reforms and Capacity Development in Southeast Asia: Cases of Cambodia, Laos and Vietnam*, Springer Dordrecht.

113. Hoffmann S. (1966), "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe", *Daedalus* 95 (3), pp. 862–915.

114. Hooghe L., Marks G. (2009), "A postfunctionalist theory of European integration: From permissive consensus to constraining dissensus", *British Journal of Political Science* 39 (1), pp. 1–23, truy cập tại https://doi.org/10.1017/S0007123408000409.

115. Huong P. L., Fry G. W. (2004), "Education and Economic, Political, and Social Change in Vietnam", *Educational Research for Policy and Practice* 3 (3), pp. 199–222, truy cập tại https://doi.org/10.1007/s10671-005-0678-0.

116. Hurrell A. (1995), "Explaining the resurgence of regionalism in world politics", *Review of International Studies*, 21 (4), pp. 331-358.

117. IIT Delhi (n.d.), "1000 IIT Fellowships for ASEAN Students", truy cập ngày 23/7/2026 tại https://asean.iitd.ac.in/.

118. ILO, ADB (2014), *ASEAN Community 2015: Managing Integration for Better Jobs and Shared Prosperity*, International Labour Organization và Asian Development Bank, Bangkok, truy cập tại https://www.ilo.org/publications/asean-community-2015-managing-integration-better-jobs-and-shared-prosperity.

119. Kahler M. (1992), "Multilateralism with small and large numbers", *International Organization* 46 (3), pp. 681–708, truy cập tại https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/multilateralism-with-small-and-large-numbers/F92DF0397D019061F9E8759C326CBEEB.

120. Kataoka S., Le A. V., Kitchlu S., Inoue K. (2020), *Vietnam's Human Capital: Education Success and Future Challenges*, World Bank, Washington, DC.

121. Khalid J., Ali A. J., Nordin N. M., Shah S. F. H. (2019), "Regional cooperation in higher education: can it lead ASEAN to harmonization?", *Southeast Asian Studies 8 (1), Center for Southeast Asian Studies, Kyoto University, pp. 81–98,* truy cập tại https://doi.org/10.20495/seas.8.1_81.
122. Knight J. (2012), "A conceptual framework for the regionalization of higher education: Application to Asia", in *Higher education regionalization in Asia Pacific: Implications for governance, citizenship and university transformation*, New York: Palgrave Macmillan US, pp. 17–35.
123. Knight J. (2013), "Towards African Higher Education Regionalization and Harmonization: Functional, Organizational and Political Approaches", in Wiseman A. W., Wolhuter C. C. (eds), *The Development of Higher Education in Africa: Prospects and Challenges* (International Perspectives on Education and Society, Vol. 21), Emerald Group Publishing, Bingley, pp. 347-373, truy cập tại https://doi.org/10.1108/S1479-3679(2013)0000021015.
124. Knight J. (2016), "Regionalization of higher education in Asia: functional, organizational, and political approaches", in *The Palgrave handbook of Asia Pacific higher education*, Palgrave Macmillan US, New York, pp. 113-127.
125. Kurlantzick J. (2012), *ASEAN's Future and Asian Integration*, Council on Foreign Relations, truy cập tại https://www.cfr.org/report/aseans-future-and-asian-integration.
126. Lim M. A., Anabo I. F., Phan A. N. Q., Elepano M. A., Kuntamarat G. (2022), *The state of higher education in Southeast Asia*, SHARE Project Management Office. ASEAN Secretariat.
127. Lipsey R. G. (1957), "The theory of customs unions: Trade diversion and welfare", *Economica* 24 (93), pp. 40–46.
128. London J. D. (2011), *Education in Vietnam*, Institute of Southeast Asian Studies.
129. McKenzie P., Horne R., Dowling A., Beavis A. (2008), *Harnessing Educational Cooperation in the East Asia Summit (EAS) for Regional Competitiveness and*

Community Building, truy cập tại https://research.acer.edu.au/policy_analysis_misc/5/.

130. Meade J. E. (1955), *The theory of customs unions, North-Holland, Amsterdam.*
131. Mendoza D. R., Sugiyarto G. (2017), *The Long Road Ahead: Status Report on the Implementation of the ASEAN Mutual Recognition Arrangements on Professional Services*, Asian Development Bank, Manila.
132. MEXT (n.d.), "Working Group on Student Mobility and Quality Assurance of Higher Education among ASEAN Plus Three Countries", Bộ Giáo dục, Văn hóa, Thể thao, Khoa học và Công nghệ Nhật Bản, truy cập tại https://www.mext.go.jp/en/policy/education/highered/title02/detail02/sdetail02/1383526.htm.
133. Meyer J. W., Boli J., Thomas G. M., Ramirez F. O. (1997), "World society and the nation-state", *American Journal of Sociology* 103 (1), pp. 144-181, truy cập tại https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/231174.
134. Ministry of Education and Training of Viet Nam (2019), AQRF Referencing Report of Viet Nam: Second Draft, Criteria 1–3, April 2019, Hanoi.
135. Ministry of External Affairs, India (2023), *Brief on India–Cambodia Bilateral Relations*, truy cập tại https://www.mea.gov.in/Portal/ForeignRelation/India_Cambodia__Bilateral_Relations.pdf.
136. Moravcsik A. (1993), "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies* 31 (4), pp. 473–524, truy cập tại https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00477.x.
137. Mundy K. (1998), "Educational multilateralism and world (dis) order", *Comparative Education Review* 42 (4), pp. 448-478, truy cập tại https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/447523.

138. Mundy K. (2007), "Global governance, educational change", *Comparative Education* 43 (3), pp. 339–357, truy cập tại https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03050060701556281.
139. Nalanda University (n.d.), "ASEAN-India Network of Universities (AINU)", truy cập tại https://nalandauniv.edu.in/ainu/.
140. Narine S. (2008), "Forty years of ASEAN: a historical review", *The Pacific Review* 21 (4), pp. 411-429, truy cập tại https://doi.org/10.1080/09512740802294689.
141. Nesadurai H. E. (2008), "Southeast Asia's new institutional architecture for cooperation in trade and finance", in *Asia's new institutional architecture: evolving structures for managing trade, financial, and security relations*, Springer, Berlin – Heidelberg, pp. 151–180.
142. Nguyen P. T. (2026), "Regionalization without a roadmap: Stakeholder conceptions of ASEAN integration at Vietnam National University Hanoi", *Journal of Comparative & International Higher Education* 18 (3), pp. 6–15, truy cập tại https://digitalcommons.lib.uconn.edu/jcihe/vol18/iss3/3/.
143. Nguyen Thi T. T. (2022), "Vietnam-Japan Higher Education Cooperation in the First Two Decades of the 21st Century", *WILAYAH: The International Journal of East Asian Studies* 11 (1), pp. 23–33, truy cập tại https://jier.um.edu.my/index.php/IJEAS/article/view/34479.
144. OECD (2021), *Education policy outlook 2021: Shaping responsive and resilient education in a changing world*, OECD Publishing, truy cập tại https://doi.org/10.1787/75e40a16-en.
145. OECD (2023), *Skills Strategy Southeast Asia Skills for a Post-COVID Recovery and Growth*, OECD, truy cập tại https://www.oecd.org/publications/oecd-skills-strategy-southeast-asia-923bfd03-en.htm.
146. Prateeppornnarong D. (2020), "Towards sustainable integration: the role of government in facilitating ASEAN integration through education cooperation", *International Area Studies Review* 23 (4), SAGE, pp. 352–364.

147. Quiliconi C., Salgado Espinoza R. (2017), "Latin American integration: Regionalism à la carte in a multipolar world?", *Colombia Internacional* 92, pp. 15–41.

148. Ramirez F. O., Meyer J. W., Lerch J. (2016), "World society and the globalization of educational policy", in *The handbook of global education policy*, pp. 43–63, truy cập tại https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/9781118468005.ch2.

149. Ratanawijitrasin S. (2015), "The evolving landscape of South-East Asian higher education and the challenges of governance", in *The European higher education area: Between critical reflections and future policies*, Springer, pp. 221–238.

150. Riggirozzi P., Tussie D. (2012), "The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America", in *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*, Springer Netherlands, pp. 1–16, truy cập tại https://doi.org/10.1007/978-94-007-2694-9_1.

151. Rizvi F., Lingard B., Rinne R. (2022), "Reimagining globalization and education: an Introduction", in *Reimagining globalization and education*, Routledge, pp. 1–10.

152. Robertson S. (2008), "'Europe/Asia' regionalism, higher education and the production of world order", *Policy Futures in Education* 6 (6), pp. 718–729, truy cập tại https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.2304/pfie.2008.6.6.718.

153. Robertson S. L., Dale R., Olds K., Dang Q. A. (2016), "Introduction: Global regionalisms and higher education", in *Global regionalisms and higher education*, Edward Elgar Publishing, pp. 1–23.

154. Ruggie J. G. (1992), "Multilateralism: the Anatomy of an Institution", *International Organization*, 46 (3), pp. 561–598.

155. Sadiman A. S. (2004), "Challenges in Education in Southeast Asia", Paper presented at the International Seminar on *Towards Cross Border Cooperation between South and Southeast Asia: The Importance of India's North East Playing Bridge and Buffer Role*, Kaziranga, India, 16–19 November, truy cập

tại https://www.seameo.org/vl/library/dlwelcome/publications/paper/india04.htm.

156. Saunders B., Sim J., Kingstone T., Baker S., Waterfield J., Bartlam B., Burroughs H., Jinks C. (2018), "Saturation in qualitative research: exploring its conceptualization and operationalization", *Quality & Quantity*, 52 (4), pp. 1893–1907.

157. Schmitter P. C. (2013), "Ernst B. Haas and the legacy of neofunctionalism", in Börzel T. A. (ed.), *The Disparity of European Integration: Revisiting Neofunctionalism in Honour of Ernst B. Haas*, Routledge, London, pp. 39-56, truy cập tại https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781315874050-3.

158. SEAMEO (1995), *Report of the Regional Workshop on Creating Strategic Change in SEAMEO: Towards Enhanced Regional Cooperation*, Langkawi, Malaysia, 9–12/10/1995, SEAMEO Secretariat, Bangkok.

159. SEAMEO (2011), *SEAMEO Strategic Plan 2011–2020*, truy cập tại https://www.seameo.org/img/Publications/Project_Reports/2014/SEAMEO_Strategic_Plan/Booklet_StrategicPlanning.pdf.

160. SEAMEO (n.d.a), *SEAMEO 7 Priority Areas + Action Agenda 2016-2020,* truy cập tại https://www.seameo.org/img/Publications/Centers_Pub/SEAMEO_Education_agenda/04%20SEAMEO%207%20Priority%20Areas%20Implementation%20by%20Centres.pdf.

161. SEAMEO (2021a), *SEAMEO Strategic Plan 2021–2030*, SEAMEO Secretariat, Bangkok.

162. SEAMEO (2021b), Vision and Mission Statement, truy cập tại https://www.seameo.org/Main_about/90.

163. SEAMEO (n.d.b), *About SEAMEO*, truy cập tại https://www.seameo.org/img/SEAMEO_General/About_SEAMEO/History_HTML/seameomc/mcindex.htm.

164. SEAMEO CECCEP (n.d.), "Programmes and Publications", truy cập tại https://web.seameo-ceccep.org/.
165. SEAMEO CELLL (2022), *DVV International and SEAMEO CELLL Launch a New Curriculum for Managers of Adult Education Centres*.
166. SEAMEO CELLL (n.d.), "Information, Functions and Programmes", truy cập tại https://seameocelll.org/.
167. SEAMEO INNOTECH (n.d.), "Programmes and Knowledge Products", truy cập tại https://www.seameo-innotech.org/.
168. SEAMEO QITEP in Language (n.d.), "Programmes and Publications", truy cập ngày 14/7/2026 tại https://www.qiteplanguage.org/.
169. SEAMEO QITEP in Mathematics (n.d.), "What We Do and Programmes", truy cập tại https://www.qitepinmath.org/en/.
170. SEAMEO QITEP in Science (n.d.), "Programmes and Publications", truy cập tại https://www.qitepinscience.org/.
171. SEAMEO RECSAM (2022), *Course Information Booklet: Regular Courses for Fiscal Year 2022/2023, Batch 1*, SEAMEO RECSAM, Penang.
172. SEAMEO RETRAC (2009), *Training Course in Educational Management for High School Leaders*.
173. SEAMEO RETRAC (2021), *International Conference on "Global Leadership and Management in Higher Education: Innovations and Best Practices"*.
174. SEAMEO RETRAC (2023), *Virtual Regional Training Course: Higher Education Leadership and Management for Sustainable Development*.
175. SEAMEO RETRAC (n.d.), "About SEAMEO RETRAC and Programmes", truy cập tại https://www.vnseameo.org/.
176. SEAMEO RIHED (2021), "The Asian International Mobility for Students (AIMS) Programme", tài liệu trình bày tại diễn đàn ASEM Education, truy cập tại https://asem-education.org/wp-content/uploads/2021/02/ASEM_PPT_SEAMEO.pdf.

177. SEAMEO RIHED (n.d.), "Programme Milestones – SEAMEO RIHED's AIMS Programme", truy cập tại https://aims-rihed.net/programme-history/.
178. SEAMEO SEAMOLEC (n.d.), "Programmes and Publications", truy cập tại https://seamolec.org/.
179. SEAMEO Secretariat (2016), *Proposal on the SEAMEO-ASEAN Coordination Mechanism*, tài liệu làm việc EC2016/Agenda G, SEAMEO Secretariat, Bangkok.
180. SEAMEO Secretariat (2019), *Final Report of the 50th SEAMEO Council Conference (Plenary Session)*, SEAMEO Secretariat, Bangkok.
181. SEAMEO Secretariat (2020), *Year End Report 2020*, SEAMEO Secretariat, Bangkok, p. 16.
182. SEAMEO Secretariat (2023), *Proceedings of the 52nd SEAMEO Council Conference (In Camera and Plenary Sessions)*, SEAMEO Secretariat, Bangkok.
183. SEAMEO Secretariat (n.d.a), "SEAMEO Regional Centres", truy cập tại https://www.seameo.org/Main_about/424.
184. SEAMEO Secretariat (n.d.b), "Themes", truy cập tại https://www.seameo.org/.
185. SEAMEO Secretariat (n.d.c), *History*, truy cập tại https://www.seameo.org/Main_about/89.
186. SEAMEO Secretariat (n.d.d), *Member countries*, truy cập tại https://www.seameo.org/Main_about/415.
187. SEAMEO Secretariat (n.d.e), *SEAMEO regional centres*, truy cập tại https://www.seameo.org/Main_centres/117.
188. SEAMEO SEN (n.d.), "About the Centre and Programmes", truy cập tại https://seameosen.edu.my/.
189. SHARE Programme (2021), *Seventh Annual Work Plan – EU Support to Higher Education in the ASEAN Region*, SHARE Project Management Office, Jakarta.

190. Southeast Asian Journal of Tropical Medicine and Public Health (2015), "Southeast Asian Ministers of Education Organization (SEAMEO)", *Southeast Asian Journal of Tropical Medicine and Public Health*, 46 (6), pp. 963–964.
191. Spring J. (2008), "Research on globalization and education", *Review of Educational Research* 78 (2), pp. 330–363, truy cập tại https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.3102/0034654308317846.
192. Symaco L.P., Tee M.Y. (2019), "Engaging Forms of ASEAN Higher Education: Regionalism and Governance", in Jarvis D., Mok K. (eds), *Transformations in Higher Education Governance in Asia*, Springer, Singapore, pp. 67-79.
193. Tarc P. (2019), "Internationalization of education as an emerging field? A framing of international education for cross-domain analyses", *Policy Futures in Education* 17 (6), pp. 732–744, truy cập tại https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1478210318824254.
194. Teichler U. (2009), "Internationalisation of higher education: European experiences", *Asia Pacific Education Review* 10 (1), pp. 93–106, truy cập tại https://link.springer.com/article/10.1007/s12564-009-9002-7.
195. The Southeast Asian Ministers of Education Organization (1968), "Charter of the Southeast Asian Ministers of Education Organization", truy cập tại https://www.seameo.org/img/SEAMEO_General/About_SEAMEO/History_HTML/seameomc/images/charter_image/charter.pdf.
196. UN (n.d.), *THE 17 GOALS | Sustainable Development - SDGs*, truy cập tại https://sdgs.un.org/goals.
197. UNESCO (2024), *Global education monitoring report summary, 2024/5: Leadership in education: Lead for learning*, Global Education Monitoring Report Team, truy cập tại https://doi.org/10.54676/ITMK4594.
198. UNESCO (n.d.), *UNESCO in brief*, truy cập tại https://www.unesco.org/en/brief.

199. UNICEF, SEAMEO (2020), *SEA-PLM 2019 Main Regional Report: Children's Learning in 6 Southeast Asian Countries*, UNICEF & SEAMEO – SEA-PLM Secretariat, Bangkok.

200. Verger A., Hermo J. P. (2010), "The governance of higher education regionalisation: Comparative analysis of the Bologna Process and MERCOSUR-Educativo", *Globalisation, Societies and Education* 8 (1), pp. 105–120.

201. Viner J. (2014), *The customs union issue*, Oxford University Press, USA.

202. Warleigh-Lack A. (2006), "Towards a conceptual framework for regionalisation: Bridging “new regionalism” and “integration theory”", *Review of International Political Economy* 13 (5), pp. 750–771, truy cập tại https://doi.org/10.1080/09692290600950639.

203. Williams J. H. (2017), "International cooperation for education in developing countries", in *Oxford Research Encyclopedia of Education*, truy cập tại https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190264093.013.42.

204. World Bank Open Data (n.d.), *World Bank Open Data*, truy cập ngày 22/6/2024 tại https://data.worldbank.org.

205. Wunderlich J.-U. (2016), *Regionalism, globalisation and international order: Europe and Southeast Asia*, Routledge.

206. Yates R. (2019), *Understanding ASEAN’s role in Asia-Pacific order*, Springer.

207. Yeung W.-J. J. (2022), *Demographic and family transition in Southeast Asia*, Springer Nature.

208. Zhang Y. (2025), "Higher education regionalization in East and Southeast Asia: Between decolonization, recolonization, and self-colonization", *Higher Education* 89 (6), pp. 1603–1618, truy cập tại https://doi.org/10.1007/s10734-024-01295-x.

PHỤ LỤC

Phụ lục 1. Bộ câu hỏi phỏng vấn sâu và mô tả chi tiết mẫu phỏng vấn

Đề tài luận án: Các cơ chế hợp tác đa phương về giáo dục ở Đông Nam Á và sự tham gia của Việt Nam (1995–2023)

Bộ câu hỏi được sử dụng theo hình thức bán cấu trúc. Người tham gia được thông báo về mục đích nghiên cứu, nguyên tắc tự nguyện, quyền từ chối trả lời và việc bảo mật danh tính. Tùy kinh nghiệm và vị trí công tác, người tham gia có thể lựa chọn trả lời những câu hỏi phù hợp và bổ sung những nội dung liên quan.

A. Thông tin chung

1. Xin ông/bà giới thiệu khái quát về bản thân, trình độ chuyên môn và đơn vị công tác.

2. Xin ông/bà giới thiệu kinh nghiệm hoặc chuyên môn có liên quan đến các cơ chế hợp tác đa phương về giáo dục ở Đông Nam Á và sự tham gia của Việt Nam.

B. Nội dung câu hỏi chính

1. Trong các cơ chế hợp tác đa phương về giáo dục ở Đông Nam Á, ông/bà sẽ tập trung trao đổi về ASEAN, SEAMEO hay cả hai? Ngoài ra, ông/bà biết những cơ chế hoặc mạng lưới hợp tác giáo dục đa phương nào khác trong khu vực?

2. Theo ông/bà, những mục đích hoặc lý do nào dẫn đến việc hình thành và phát triển các cơ chế hợp tác đa phương về giáo dục ở Đông Nam Á như ASEAN và SEAMEO?

3. Theo ông/bà, đâu là những cột mốc và kết quả quan trọng trong quá trình xây dựng và phát triển các cơ chế hợp tác đa phương về giáo dục ở Đông Nam Á?

4. So với các lĩnh vực khác như thương mại hoặc du lịch, các cơ chế hợp tác đa phương về giáo dục ở Đông Nam Á được hình thành sớm hay muộn hơn? Thời điểm hình thành đó tạo ra những thuận lợi và khó khăn gì?

5. Theo ông/bà, việc triển khai các cơ chế hợp tác đa phương về giáo dục ở Đông Nam Á tác động như thế nào tới các ngành hoặc lĩnh vực khác?

6. Việc triển khai các cơ chế này đem lại những lợi ích trực tiếp và gián tiếp gì cho các nước tham gia và cho khu vực Đông Nam Á?

7. Các cơ chế hợp tác đa phương về giáo dục ở Đông Nam Á gặp những khó khăn và thách thức nào, chẳng hạn về chủ quyền, chênh lệch phát triển, nguồn lực hoặc sự phân mảnh thể chế?

8. So với hợp tác song phương, hợp tác đa phương về giáo dục có những thuận lợi và khó khăn gì?

9. Xin ông/bà chia sẻ những chương trình hoặc hoạt động mà Việt Nam đã tham gia trong khuôn khổ hợp tác ASEAN về giáo dục và SEAMEO mà ông/bà trực tiếp tham gia hoặc biết đến; đồng thời đánh giá nội dung, hình thức, vai trò, mức độ tham gia, kết quả và những hạn chế của Việt Nam.

English version

A. General information

1. Could you briefly introduce your professional background, academic qualifications, and current institution?

2. Could you describe your experience or expertise related to multilateral education cooperation mechanisms in Southeast Asia and Vietnam's participation?

B. Main questions

1. Will your answers focus on ASEAN, SEAMEO, or both? Are you aware of any other multilateral education cooperation mechanisms or networks in Southeast Asia?

2. What motivations or purposes led to the establishment and development of multilateral education cooperation mechanisms such as ASEAN and SEAMEO?

3. What have been the key milestones and significant results in the development of multilateral education cooperation mechanisms in Southeast Asia?

4. Compared with sectors such as trade or tourism, were multilateral education cooperation mechanisms established earlier or later, and what advantages or disadvantages arose from that timing?

5. How do these mechanisms affect other sectors or policy areas?

6. What direct and indirect benefits do these mechanisms bring to participating countries and to Southeast Asia as a region?

7. What major challenges do these mechanisms face, including issues related to sovereignty, development gaps, resources, or institutional fragmentation?
8. Compared with bilateral cooperation, what are the advantages and disadvantages of multilateral education cooperation?
9. Please describe programmes or activities in which Vietnam has participated under ASEAN education cooperation and SEAMEO, and assess Vietnam's content, forms, roles, level of participation, results, and limitations.

Bảng PL1.1. Mô tả chi tiết mẫu phỏng vấn sâu

Mã người tham gia	Nhóm	Vị trí công tác đã được khái quát hóa	Kinh nghiệm liên quan	Hình thức phỏng vấn và cách ghi nhận dữ liệu
PV01	Nhóm 1	Cán bộ tại cơ quan điều phối khu vực của ASEAN hoặc SEAMEO	Trên 10 năm trong lĩnh vực giáo dục và chính sách ở cấp quốc gia, khu vực	Phỏng vấn trực tuyến, kết hợp ghi chép trong quá trình trao đổi và trả lời bổ sung bằng văn bản (bằng tiếng Anh)
PV02	Nhóm 1	Cán bộ tại cơ quan điều phối khu vực của ASEAN hoặc SEAMEO	Trên 20 năm công tác trong cơ chế khu vực	Phỏng vấn trực tuyến, kết hợp ghi chép trong quá trình trao đổi và trả lời bổ sung bằng văn bản (bằng tiếng Anh)
PV03	Nhóm 1	Cán bộ tại cơ quan điều phối khu vực của ASEAN hoặc SEAMEO	Trên 20 năm kinh nghiệm ở cấp quốc gia và khu vực	Phỏng vấn trực tuyến, kết hợp ghi chép trong quá trình trao đổi và trả lời bổ sung bằng văn bản (bằng tiếng Anh)

Mã người tham gia	Nhóm	Vị trí công tác đã được khái quát hóa	Kinh nghiệm liên quan	Hình thức phỏng vấn và cách ghi nhận dữ liệu
PV04	Nhóm 1	Cán bộ tại cơ quan điều phối khu vực của ASEAN hoặc SEAMEO	Trên 10 năm công tác trong cơ chế khu vực	Phỏng vấn trực tiếp bằng tiếng Việt, ghi chép đồng thời
PV05	Nhóm 1	Cán bộ quản lý tại một trung tâm khu vực thuộc SEAMEO	Nhiều năm quản lý và triển khai hợp tác giáo dục	Phỏng vấn trực tiếp, kết hợp ghi chép trong quá trình trao đổi và trả lời bổ sung bằng văn bản (bằng tiếng Việt)
PV06	Nhóm 1	Cán bộ quản lý tại một trung tâm khu vực thuộc SEAMEO	Trên 20 năm trong lĩnh vực liên quan	Phỏng vấn trực tiếp, kết hợp ghi chép trong quá trình trao đổi và trả lời bổ sung bằng văn bản (bằng tiếng Việt)
PV07	Nhóm 1	Cán bộ quản lý tại một trung tâm khu vực thuộc SEAMEO	Trên 10 năm trong lĩnh vực liên quan	Phỏng vấn trực tuyến, kết hợp ghi chép trong quá trình trao đổi và trả lời bổ sung bằng văn bản (bằng tiếng Anh)
PV08	Nhóm 1	Cán bộ quản lý hoặc nguyên cán bộ quản lý tại một trung tâm khu vực thuộc SEAMEO	Trên 10 năm trong lĩnh vực liên quan	Phỏng vấn trực tuyến bằng tiếng Việt; có ghi âm, kết hợp ghi chép đồng thời

Mã người tham gia	Nhóm	Vị trí công tác đã được khái quát hóa	Kinh nghiệm liên quan	Hình thức phỏng vấn và cách ghi nhận dữ liệu
PV09	Nhóm 2	Cán bộ hoặc nguyên cán bộ cơ quan quản lý giáo dục của Việt Nam	Nhiều năm tham gia hợp tác ASEAN về giáo dục và SEAMEO	Phỏng vấn trực tiếp, kết hợp ghi chép trong quá trình trao đổi và trả lời bổ sung bằng văn bản (bằng tiếng Việt)
PV10	Nhóm 2	Cán bộ đầu mối về hợp tác giáo dục khu vực	Trên 5 năm trực tiếp tham gia hợp tác giáo dục khu vực	Phỏng vấn trực tiếp, kết hợp ghi chép trong quá trình trao đổi và trả lời bổ sung bằng văn bản (bằng tiếng Việt)
PV11	Nhóm 2	Cán bộ cơ quan quản lý nhà nước của Việt Nam	5–10 năm tham gia hợp tác giáo dục khu vực	Phỏng vấn trực tiếp, kết hợp ghi chép trong quá trình trao đổi và trả lời bổ sung bằng văn bản (bằng tiếng Việt)
PV12	Nhóm 2	Cán bộ có kinh nghiệm về công tác ASEAN và hợp tác khu vực	Trên 20 năm trong lĩnh vực liên quan	Phỏng vấn trực tuyến bằng tiếng Việt, có ghi âm kết hợp ghi chép đồng thời và trả lời bổ sung bằng văn bản
PV13	Nhóm 3	Cán bộ cơ quan quản lý giáo dục của một quốc gia thành viên	Trên 10 năm tham gia hợp tác ASEAN và SEAMEO	Phỏng vấn trực tuyến, ghi chép đồng thời, kết hợp trả lời bằng văn bản (bằng tiếng Anh)

Mã người tham gia	Nhóm	Vị trí công tác đã được khái quát hóa	Kinh nghiệm liên quan	Hình thức phỏng vấn và cách ghi nhận dữ liệu
PV14	Nhóm 3	Cán bộ cơ quan quản lý giáo dục của một quốc gia thành viên	10–20 năm tham gia hợp tác ASEAN và SEAMEO	Phỏng vấn trực tuyến, ghi chép đồng thời, kết hợp trả lời bằng văn bản (bằng tiếng Anh)
PV15	Nhóm 3	Cán bộ cơ quan quản lý giáo dục của một quốc gia thành viên	Trên 10 năm tham gia hợp tác ASEAN và SEAMEO	Trả lời phỏng vấn bằng văn bản bằng tiếng Anh
PV16	Nhóm 4	Chuyên gia, học giả tại một cơ quan đào tạo hoặc nghiên cứu	Trên 10 năm nghiên cứu về chủ đề liên quan	Phỏng vấn trực tuyến, ghi chép đồng thời, kết hợp trả lời bằng văn bản (bằng tiếng Việt)
PV17	Nhóm 4	Đại diện một cơ sở giáo dục đại học Việt Nam tham gia mạng lưới khu vực	Trên 20 năm trong giáo dục và hợp tác quốc tế	Phỏng vấn từ xa qua điện thoại, kết hợp ghi chép trong quá trình trao đổi và trả lời bổ sung bằng văn bản (bằng tiếng Việt)
PV18	Nhóm 4	Đại diện một cơ sở giáo dục đại học Việt Nam	Trên 20 năm trong giáo dục đại học	Phỏng vấn trực tiếp bằng tiếng Việt; ghi chép đồng thời kết hợp trả lời bổ sung bằng văn bản

Mã người tham gia	Nhóm	Vị trí công tác đã được khái quát hóa	Kinh nghiệm liên quan	Hình thức phỏng vấn và cách ghi nhận dữ liệu
PV19	Nhóm 4	Đại diện một cơ sở giáo dục đại học Việt Nam tham gia mạng lưới khu vực	Trên 20 năm trong giáo dục đại học và trên 10 năm tham gia hợp tác khu vực	Phỏng vấn trực tiếp kết hợp trả lời bằng văn bản bằng tiếng Việt; nội dung phỏng vấn được ghi chép trực tiếp
PV20	Nhóm 4	Chuyên gia, giảng viên tại một cơ sở giáo dục đại học Việt Nam	Trên 10 năm nghiên cứu và công tác trong lĩnh vực liên quan	Phỏng vấn trực tiếp kết hợp trả lời bằng văn bản bằng tiếng Việt; nội dung phỏng vấn được ghi chép trực tiếp

Nguồn: NCS tổng hợp từ dữ liệu phỏng vấn.

Ghi chú: Trong nhóm 1, PV01, PV02, PV03 và PV07 là cán bộ người nước ngoài làm việc tại các cơ quan điều phối khu vực và trung tâm SEAMEO; cùng với ba người thuộc nhóm 3, mẫu có bảy người quan sát từ vị trí ngoài Việt Nam. Nhóm 3 có quy mô hạn chế, nên các nhận định liên quan đến góc nhìn của các quốc gia thành viên khác được diễn đạt thận trọng (mục 5.3.2). Ý kiến của PV07, PV13 và PV14 có nội dung ngắn và chủ yếu xác nhận các nhận định đã có từ tài liệu, nên được sử dụng để đối chiếu và kiểm tra tính nhất quán, không được trích dẫn trực tiếp trong chính văn.

Phụ lục 2. Danh mục mã và cách mã hóa dữ liệu

1. Nguyên tắc chung

Hệ thống mã được xây dựng nhằm hỗ trợ việc quản lý, phân loại, đối chiếu và phân tích các nguồn dữ liệu của luận án, gồm hai cấp độ: cấp độ 1 mã hóa các thuộc tính cơ bản của từng nguồn; cấp độ 2 mã hóa nội dung theo chủ đề đối với các đoạn văn, phát biểu hoặc đơn vị thông tin có ý nghĩa. Khung mã được xây dựng từ các câu hỏi nghiên cứu và khung phân tích của luận án; trong quá trình xử lý, mã mới được bổ sung khi xuất hiện nội dung lặp lại có ý nghĩa nhưng chưa được bao quát. Một đơn vị thông tin có thể được gắn nhiều mã; mã phản ánh nội dung trung tâm được ghi trước, các mã còn lại phục vụ đối chiếu và phân tích liên kết. Khung mã cấp độ 2 được áp dụng chung cho cả dữ liệu tài liệu và dữ liệu phỏng vấn.

2. Mã mô tả nguồn dữ liệu (cấp độ 1)

Bảng PL2.1. Mã mô tả nguồn dữ liệu

Thuộc tính	Mã	Nội dung
Tính chất nguồn	SC	Tư liệu văn bản sơ cấp: văn kiện, tuyên bố, quyết định, kế hoạch, báo cáo và văn bản chính thức của các cơ quan, tổ chức có liên quan
	TC	Nguồn thứ cấp: sách, bài báo khoa học, luận án và các công trình nghiên cứu
Cơ chế liên quan	ASEAN	Hợp tác ASEAN về giáo dục
	SEAMEO	SEAMEO và các trung tâm khu vực trực thuộc
	ASEAN+	Các khuôn khổ hợp tác giáo dục giữa ASEAN với đối tác ngoài khu vực
	KHAC	Cơ chế bổ trợ khác hoặc tài liệu phục vụ lý luận, bối cảnh, khung tham chiếu

Nguồn: NCS xây dựng.

Năm ban hành và thời điểm của sự kiện được ghi trực tiếp trong bảng dữ liệu, không lập mã riêng; khi hai thời điểm không trùng nhau thì ghi cả hai. Tài liệu trước năm 1995 được đánh dấu là tư liệu nền, dùng để làm rõ bối cảnh và các bước tham gia ban đầu của Việt Nam.

3. Mã nội dung theo chủ đề (cấp độ 2)

Bảng PL2.2. Danh mục mã nội dung theo chủ đề

Nhóm chủ đề	Mã	Nội dung và tiêu chí áp dụng
1. Cơ sở lý luận và thực tiễn (CS)	CS-LT	Khái niệm, lý thuyết về hợp tác đa phương, hội nhập khu vực, chủ nghĩa khu vực và khu vực hóa giáo dục
	CS-TT	Đặc điểm, nhu cầu và điều kiện thực tiễn của hợp tác giáo dục ở Đông Nam Á
	CS-TC	Kinh nghiệm hội nhập giáo dục ở châu Âu và Mỹ La-tinh dùng làm khung tham chiếu
2. Bối cảnh và tiến trình (BT)	BT-BC	Bối cảnh quốc tế, khu vực và trong nước ảnh hưởng đến hợp tác giáo dục
	BT-MOC	Sự kiện, mốc thể chế và các giai đoạn hình thành, phát triển của cơ chế
	BT-NTO	Nhân tố thúc đẩy, định hình hoặc hạn chế quá trình phát triển
3. Cấu trúc và phương thức vận hành (VH) — tương ứng sáu chiều cạnh của khung phân tích	VH-CT	Chủ thể tham gia và chủ thể có quyền quyết định
	VH-MTCN	Mục tiêu và chức năng
	VH-QD	Nguyên tắc và quy trình ra quyết định
	VH-CC	Công cụ thực hiện: chương trình, dự án, mạng lưới, chuẩn tham chiếu, diễn đàn

Nhóm chủ đề	Mã	Nội dung và tiêu chí áp dụng
	VH-NLBM	Nguồn lực và bộ máy: tài chính, nhân lực, ban thư ký, trung tâm
	VH-RBTD	Mức độ ràng buộc và cơ chế theo dõi việc thực hiện
4. Kết quả và hạn chế (KQ/HC)	KQ	Kết quả của cơ chế: thúc đẩy hợp tác nội khối và với đối tác; hình thành chuẩn tham chiếu, công cụ chung; phát triển năng lực và mạng lưới
	HC	Hạn chế của cơ chế: mức độ thực hiện, nguồn lực, phối hợp, ràng buộc thấp, thiếu dữ liệu giám sát
	DK	Điều kiện thể chế, nguồn lực và năng lực giúp tạo ra kết quả hợp tác
5. Sự tham gia của Việt Nam (VN)	VN-ND	Nội dung và hình thức tham gia
	VN-VT	Vai trò và mức độ tham gia
	VN-BD	Sự biến đổi của nội dung, vai trò, mức độ tham gia qua các giai đoạn
	VN-KQ	Kết quả Việt Nam đạt được, xác lập trên cơ sở bằng chứng cụ thể
	VN-TLKK	Thuận lợi và khó khăn trong quá trình tham gia
	VN-YT	Yếu tố góp phần lý giải mức độ và hiệu quả tham gia

Nhóm chủ đề	Mã	Nội dung và tiêu chí áp dụng
6. Hàm ý chính sách (HM)	HM-DH	Nhu cầu và định hướng tiếp tục hoặc điều chỉnh phương thức tham gia
	HM-GP	Biện pháp, đề xuất cụ thể và dư địa hợp tác có khả năng khai thác
	HM-RR	Điều kiện cần thiết và rủi ro cần tính đến khi xây dựng khuyến nghị

Nguồn: NCS xây dựng trên cơ sở câu hỏi nghiên cứu và khung phân tích của luận án.

4. Mã dữ liệu phỏng vấn

Bảng PL2.3. Mã mô tả dữ liệu phỏng vấn

Thuộc tính	Mã	Nội dung
Mã người tham gia	PV01–PV20	Mã ẩn danh thống nhất của từng người tham gia phỏng vấn
Nhóm người tham gia	N1	Đại diện thể chế khu vực, Ban Thư ký hoặc trung tâm khu vực
	N2	Nhà quản lý và người tham gia hoạch định chính sách của Việt Nam
	N3	Đại diện cơ quan quản lý giáo dục của quốc gia thành viên khác
	N4	Chuyên gia, học giả và đại diện cơ sở giáo dục của Việt Nam

Nguồn: NCS xây dựng trên cơ sở thiết kế phỏng vấn tại Phụ lục 1.

Dữ liệu phỏng vấn được mã hóa nội dung theo sáu nhóm chủ đề tại Bảng PL2.2; đơn vị mã hóa là một phát biểu hoặc đoạn trả lời thể hiện một nội dung tương đối hoàn chỉnh. Những ý kiến khác nhau giữa các nhóm không bị loại bỏ để tạo sự thống nhất giả tạo mà được giữ lại để đối chiếu và lý giải theo vị trí, kinh nghiệm của người

cung cấp thông tin. Dữ liệu bằng tiếng Anh được mã hóa trên bản gốc; khi sử dụng trong chính văn, nội dung được chuyển sang tiếng Việt và đối chiếu lại với bản gốc.

5. Liên hệ giữa nhóm mã và câu hỏi nghiên cứu

Bảng PL2.4. Nhóm mã chủ yếu theo từng câu hỏi nghiên cứu

Câu hỏi nghiên cứu	Nhóm mã chủ yếu	Nhóm mã bổ trợ
Câu hỏi 1	CS	BT
Câu hỏi 2	BT	CS
Câu hỏi 3	VH; KQ/HC	BT
Câu hỏi 4	VN	BT; VH
Câu hỏi 5	VN	KQ/HC
Câu hỏi 6	HM	Tổng hợp từ CS, BT, VH, KQ/HC, VN

Nguồn: NCS xây dựng trên cơ sở câu hỏi nghiên cứu và khung phân tích của luận án.

Sự tương ứng trên có tính định hướng tổ chức dữ liệu; câu trả lời nghiên cứu được hình thành bằng cách tổng hợp và đối chiếu nhiều nhóm mã và nhiều loại bằng chứng.

6. Ghi chú về cách thực hiện

Việc mã hóa được thực hiện trên bảng tính, mỗi dòng ghi nhận một nguồn hoặc một đơn vị thông tin với các cột: mã nguồn hoặc mã người tham gia, thông tin xuất bản hoặc thông tin cuộc phỏng vấn, mã cấp độ 1, mã cấp độ 2, vị trí thông tin, trích yếu nội dung và ghi chú đối chiếu. Mã về loại nguồn không được dùng riêng để kết luận mức độ ràng buộc của cơ chế; việc đánh giá mức độ ràng buộc phải kết hợp mã VH-RBTD với bằng chứng về thẩm quyền ban hành, nội dung cam kết và triển khai thực tế. Một nhận định chỉ được mã hóa là kết quả hoặc hạn chế khi có căn cứ từ văn kiện, dữ liệu triển khai, công trình nghiên cứu hoặc thông tin phỏng vấn có thể đối chiếu.

7. Khung phân loại và mã hóa tài liệu

Bảng PL2.5. Khung phân loại và mã hóa tài liệu

Cấp độ mã hóa	Nhóm tiêu chí/chủ đề	Nội dung mã hóa chủ yếu	Chức năng
Cấp độ 1: Mã hóa mô tả	**Tính chất nguồn**	Tư liệu văn bản sơ cấp; nguồn tư liệu thứ cấp là các công trình nghiên cứu	Phân biệt tính chất và chức năng của từng loại nguồn trong quá trình phân tích
Cấp độ 1: Mã hóa mô tả	**Cơ chế hoặc khuôn khổ**	Hợp tác ASEAN về giáo dục; SEAMEO; các khuôn khổ ASEAN mở rộng; các cơ chế hoặc mạng lưới bổ trợ; trường hợp tham chiếu ngoài khu vực	Xác định cơ chế hoặc khuôn khổ hợp tác mà tài liệu phản ánh
Cấp độ 1: Mã hóa mô tả	**Chủ thể ban hành**	Ban Thư ký ASEAN; Ban Thư ký SEAMEO; các trung tâm khu vực thuộc SEAMEO; chính phủ và cơ quan quản lý quốc gia; cơ sở giáo dục; tổ chức đối tác; tác giả hoặc tổ chức nghiên cứu đối với nguồn học thuật	Xác định nguồn gốc, vị trí và tư cách của chủ thể cung cấp thông tin
Cấp độ 1: Mã hóa mô tả	**Loại hình văn bản**	Hiến chương hoặc điều lệ; tuyên bố; nghị quyết, quyết định hoặc văn bản chỉ đạo; kế hoạch công tác, kế hoạch hành động, chiến lược hoặc lộ trình; báo cáo; biên bản hoặc kỷ yếu hội nghị; tài liệu chương trình, dự án; sách; bài báo khoa học; luận án; báo cáo nghiên cứu	Hỗ trợ nhận diện tính chất của nguồn, hình thức thể chế hóa và cấp độ cam kết thể hiện trong văn bản

Cấp độ mã hóa	Nhóm tiêu chí/chủ đề	Nội dung mã hóa chủ yếu	Chức năng
Cấp độ 1: Mã hóa mô tả	**Thời gian**	Năm ban hành tài liệu; năm hoặc khoảng thời gian của sự kiện, chương trình hay hoạt động được phản ánh; tài liệu trước năm 1995 được đánh dấu riêng với tư cách tư liệu nền	Cho phép sắp xếp, đối chiếu và phân nhóm dữ liệu theo các giai đoạn phù hợp với từng cơ chế và với sự tham gia của Việt Nam
Cấp độ 1: Mã hóa mô tả	**Cấp học và lĩnh vực**	Giáo dục mầm non; giáo dục phổ thông; giáo dục nghề nghiệp; giáo dục đại học; giáo dục thường xuyên; nhiều cấp học; lĩnh vực liên ngành có liên quan đến giáo dục	Phân loại phạm vi giáo dục được đề cập trong tài liệu
Cấp độ 1: Mã hóa mô tả	**Nội dung hợp tác**	Công nhận văn bằng và tín chỉ; bảo đảm chất lượng; dịch chuyển và trao đổi người học; đào tạo và trao đổi giáo viên, giảng viên; hợp tác nghiên cứu; phát triển chương trình và học liệu; kiểm tra, đánh giá; chuyển đổi số; quản trị giáo dục; phát triển kỹ năng và các nội dung khác	Xác định các lĩnh vực và hoạt động hợp tác cụ thể

Cấp độ mã hóa	Nhóm tiêu chí/chủ đề	Nội dung mã hóa chủ yếu	Chức năng
Cấp độ 2: Mã hóa nội dung và chủ đề	**Cơ sở lý luận và thực tiễn**	Quan điểm, khái niệm và lý thuyết về hợp tác đa phương, hội nhập khu vực, chủ nghĩa khu vực và khu vực hóa giáo dục; đặc điểm, nhu cầu và động lực hợp tác giáo dục ở Đông Nam Á; kinh nghiệm hội nhập giáo dục ở châu Âu và Mỹ La-tinh được sử dụng làm khung tham chiếu	Phục vụ làm rõ cơ sở lý luận, cơ sở thực tiễn và xây dựng khung phân tích tại Chương 2; góp phần trả lời câu hỏi nghiên cứu 1
Cấp độ 2: Mã hóa nội dung và chủ đề	**Bối cảnh và tiến trình hình thành, phát triển**	Nhân tố khu vực và quốc tế; các điều kiện lịch sử, chính trị, kinh tế, xã hội và giáo dục; các mốc hình thành; các giai đoạn phát triển và những chuyển biến của các cơ chế	Phục vụ phân tích sự hình thành và phát triển của các cơ chế; trả lời câu hỏi nghiên cứu 2
Cấp độ 2: Mã hóa nội dung và chủ đề	**Cấu trúc và phương thức vận hành của cơ chế**	Chủ thể tham gia và chủ thể có quyền quyết định; mục tiêu và chức năng; nguyên tắc và quy trình ra quyết định; công cụ thực hiện; nguồn lực và bộ máy; mức độ ràng buộc và cơ chế theo dõi việc thực hiện	Vận dụng khung sáu chiều để phân tích và so sánh hợp tác ASEAN về giáo dục với SEAMEO; góp phần trả lời câu hỏi nghiên cứu 3
Cấp độ 2: Mã hóa nội dung và chủ đề	**Kết quả và hạn chế của cơ chế**	Kết quả hợp tác; vai trò thúc đẩy hợp tác giữa các thành viên; mở rộng quan hệ với các đối tác ngoài khu vực; sự hình thành các chuẩn tham chiếu, chương trình và mạng lưới khu vực; những hạn chế và điều kiện tạo ra kết quả	Phục vụ đánh giá kết quả hoạt động và giới hạn của các cơ chế; góp phần trả lời câu hỏi nghiên cứu 3

Cấp độ mã hóa	Nhóm tiêu chí/chủ đề	Nội dung mã hóa chủ yếu	Chức năng
Cấp độ 2: Mã hóa nội dung và chủ đề	**Sự tham gia của Việt Nam**	Nội dung và hình thức tham gia; vai trò; mức độ tham gia; sự chuyển biến qua các thời điểm và giai đoạn; kết quả đạt được; thuận lợi, khó khăn, hạn chế và các yếu tố quy định hiệu quả tham gia	Phục vụ phân tích quá trình và kết quả tham gia của Việt Nam; trả lời câu hỏi nghiên cứu 4 và 5
Cấp độ 2: Mã hóa nội dung và chủ đề	**Hàm ý chính sách**	Nhu cầu và dư địa hợp tác; vấn đề cần khắc phục; điều kiện nâng cao hiệu quả; các định hướng và đề xuất được thể hiện trong văn kiện, công trình nghiên cứu hoặc dữ liệu phỏng vấn	Cung cấp dữ liệu đầu vào cho việc xây dựng khuyến nghị, kết hợp với kết quả của các nhóm chủ đề khác để trả lời câu hỏi nghiên cứu 6

Nguồn: NCS xây dựng trên cơ sở câu hỏi nghiên cứu và khung phân tích của luận án.
Ghi chú: Bảng PL2.5 cụ thể hóa các nhóm mã được sử dụng ở hai cấp độ mã hóa của luận án. Các mã ở cấp độ 1 phục vụ mô tả, quản lý và phân loại nguồn tư liệu; các mã ở cấp độ 2 phục vụ phân tích nội dung và trả lời câu hỏi nghiên cứu. Các nhóm mã không loại trừ lẫn nhau, vì một tài liệu hoặc một đơn vị thông tin có thể đồng thời phản ánh nhiều phương diện của vấn đề nghiên cứu. Việc phân loại theo loại hình văn bản giúp nhận diện hình thức thể chế hóa và tính chất của cam kết; tuy nhiên, mức độ ràng buộc và hiệu quả thực hiện còn được đánh giá trên cơ sở thẩm quyền ban hành, nội dung cam kết, cơ chế theo dõi và bằng chứng triển khai thực tế.

8. Kết quả thu thập và sàng lọc tài liệu

Bảng PL2.6. Kết quả thu thập và sàng lọc tài liệu

Giai đoạn	Số lượng tài liệu	Ghi chú
Tài liệu được đưa vào cơ sở dữ liệu phân tích sau khi loại bản trùng và sàng lọc theo tiêu chí	265	Tính cả tiếng Việt và tiếng Anh; một tài liệu thu thập từ nhiều kênh chỉ tính một lần
Trong đó: tư liệu văn bản sơ cấp	122	Văn kiện, tuyên bố, quyết định, kế hoạch, báo cáo và văn bản chính thức của các cơ quan, tổ chức có liên quan
Trong đó: công trình nghiên cứu và tư liệu khác	143	Sách, bài báo khoa học, luận án, báo cáo nghiên cứu; báo chí và tư liệu khác
Tài liệu được trích dẫn trực tiếp trong luận án	208	Trình bày tại Danh mục tài liệu tham khảo; 57 tài liệu còn lại được sử dụng làm tư liệu nền, phục vụ bối cảnh và đối chiếu

Nguồn: NCS tổng hợp từ hồ sơ thu thập, quản lý và sàng lọc tài liệu của luận án.

Ghi chú: Số liệu được kiểm đếm tại thời điểm rà soát phục vụ chỉnh sửa luận án, theo hồ sơ quản lý tài liệu của nghiên cứu sinh; một tài liệu có thể được thu thập từ nhiều kênh nhưng chỉ tính một lần sau khi loại trùng lặp. Số tài liệu được đưa vào phân tích không nhất thiết trùng với số tài liệu được liệt kê trong danh mục tài liệu tham khảo, vì danh mục chỉ bao gồm những tài liệu được trích dẫn trực tiếp trong luận án.

Phụ lục 3. Các cơ chế hợp tác đa phương về giáo dục tại Đông Nam Á ngoài cơ chế ASEAN và SEAMEO

Cơ chế	Đối tác/Thành viên tham gia	Nội dung và Vai trò chính
Tiểu vùng Mekong mở rộng (Greater Mekong Subregion - GMS)	Campuchia, Lào, Myanmar, Thái Lan, Việt Nam và Trung Quốc (Vân Nam, Quảng Tây).	Tập trung vào đào tạo nghề, phát triển nguồn nhân lực, trao đổi học thuật để hỗ trợ liên kết kinh tế và du lịch. Chú trọng y tế, kỹ năng lao động di cư.
Hợp tác CLMV (Cambodia, Laos, Myanmar, Vietnam)	Campuchia, Lào, Myanmar, Việt Nam.	Cơ chế dành riêng cho các nước gia nhập ASEAN sau; tập trung vào học bổng, đào tạo giáo viên và bồi dưỡng cán bộ quản lý giáo dục.
Tam giác phát triển CLV (Cambodia, Laos, Vietnam)	13 tỉnh biên giới của Campuchia, Lào, Việt Nam.	Chủ yếu là trao đổi sinh viên, hỗ trợ học bổng, xây dựng trường lớp và đào tạo nghề phục vụ phát triển vùng biên giới.
Chiến lược hợp tác kinh tế ACMECS (Ayeyawady – Chao Phraya – Mekong Economic Cooperation Strategy)	Campuchia, Lào, Myanmar, Thái Lan, Việt Nam.	Thúc đẩy hợp tác giáo dục nghề nghiệp và nâng cao kỹ năng lao động gắn liền với phát triển hạ tầng và du lịch.

Cơ chế	Đối tác/Thành viên tham gia	Nội dung và Vai trò chính
Tiến trình Giáo dục ASEM	Các quốc gia châu Á và châu Âu.	Kết nối và thúc đẩy hợp tác trong lĩnh vực giáo dục đại học giữa hai châu lục.
Chiến lược Giáo dục APEC	Các nền kinh tế thành viên APEC.	Hợp tác giáo dục kỹ thuật, đổi mới sáng tạo và trang bị kỹ năng thế kỷ 21 cho người học.
Chương trình SHARE (ASEAN-EU)	Liên minh Châu Âu (EU).	Hỗ trợ hài hòa hóa giáo dục đại học khu vực thông qua kiểm định chất lượng, hệ thống tín chỉ và cung cấp học bổng di chuyển học thuật.
UNESCO / OECD	Các tổ chức quốc tế phối hợp với khu vực.	Thúc đẩy giáo dục hòa bình, phát triển bền vững (ESD), giáo dục công dân toàn cầu (GCED) và giám sát các mục tiêu phát triển bền vững (SDG4).
Các tổ chức phi Chính phủ (DVV, ASPBAE)	DVV International (Đức), Hiệp hội Giáo dục Người lớn Châu Á – Thái Bình Dương.	Thúc đẩy các sáng kiến về giáo dục cơ bản và giáo dục cho người lớn tại nhiều quốc gia trong khu vực.
Hợp tác đối tác ba bên	Úc, Nhật Bản, Hàn Quốc.	Viện trợ giáo dục, triển khai các chương trình phát triển năng lực giáo viên và thúc đẩy chuyển đổi số.

Nguồn: NCS tổng hợp.

Phụ lục 4. Các thành viên thuộc Hội đồng SEAMEO (2023)

STT	Họ và tên	Vị trí	Chức vụ	Quốc gia
1	Sara Zimmerman Duterte	Chủ tịch	Bộ trưởng Bộ Giáo dục (Secretary of Education)	Philippines
2	Romaizah Mohd Salleh	Phó Chủ tịch	Bộ trưởng Bộ Giáo dục (Minister of Education)	Brunei
3	Hang Chuon Naron	Ủy viên	Bộ trưởng Bộ Giáo dục, Thanh niên và Thể thao (Minister of Education, Youth and Sport)	Campuchia
4	Nadiem Makarim	Ủy viên	Bộ trưởng Bộ Giáo dục, Văn hóa, Nghiên cứu và Công nghệ (Minister of Education, Culture, Research, and Technology)	Indonesia
5	Phout Simmalavong	Ủy viên	Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Thể thao (Minister of Education and Sports)	Lào
6	Fadhlina Sidek	Ủy viên	Bộ trưởng Bộ Giáo dục (Minister of Education)	Malaysia
7	Nyunt Phay	Ủy viên	Bộ trưởng Bộ Giáo dục (Minister of Education)	Myanmar
8	Chan Chun Sing	Ủy viên	Bộ trưởng Bộ Giáo dục (Minister of Education)	Singapore
9	Permpoon Chidchob	Ủy viên	Bộ trưởng Bộ Giáo dục (Minister of Education)	Thái Lan
10	Dulce de Jesus Soares	Ủy viên	Bộ trưởng Giáo dục (Minister of Education)	Timor-Leste
11	Nguyễn Kim Sơn	Ủy viên	Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo (Minister of Education and Training)	Việt Nam

Nguồn: NCS tổng hợp từ [186].

Phụ lục 5. Danh sách các Giám đốc Ban thư ký SEAMEO qua các thời kỳ

STT	Họ và tên	Nhiệm kỳ		Quốc gia
		Từ	Đến	
1	GS. Sukich Nimmanheminda	1968	1969	Thái Lan
	Quyền Giám đốc: Soemantri Hardjoprakoso	1969	1970	Indonesia
2	Giám đốc Điều hành: Netr Khemayodhin	1970	1971	Thái Lan
		1971	1972	
3	TS. Soedjono P Pusponegoro	1972	1975	Indonesia
4	TS. Vitaliano Bernardino	1975	1978	Philippines
5	Tan Seng Chye	1978	1981	Malaysia
6	GS. TS. Adul Wichiencharoen	1981	1984	Thái Lan
7	GS. TS. Adul Wichiencharoen	1984	1987	Thái Lan
8	GS. TS. Ida Bagus Oka	1987	1988	Indonesia
9	GS. TS. Jakub Isman	1988	1991	Indonesia
10	TS. Ruben C Umaly	1991	1994	Philippines
11	TS. Ashari bin Che Mat	1994	1997	Malaysia
12	TS. Suparak Racha-Intra	1997	2000	Thái Lan
		2000	2001	
13	TS. Arief Sukadi Sadiman	2001	2004	Indonesia
		2004	2004	
14	TS. Edilberto C de Jesus	2005	2007	Philippines
15	TS. Haji Ahamad bin Sipon	2008	2010	Malaysia
		2011	2011	
16	PGS. TS. Witaya Jeradechakul	2011	2015	Thái Lan
17	TS. Gatot Hari Priowirjanto	2015	2019	Indonesia
18	TS. Ethel Agnes Valenzuela	2019	2023	Philippines
19	TS. Habibah Abdul Rahim	2023	2027	Malaysia

Nguồn: NCS tổng hợp từ [163, 185].

Phụ lục 6. Tổng hợp thông tin các Trung tâm khu vực thuộc SEAMEO

Lĩnh vực	Tên trung tâm	Năm thành lập	Trụ sở tại	Mục tiêu chính
Giáo dục (Education Cluster)	SEAMEO CECCEP – Regional Centre for Early Childhood Care Education and Parenting	2017	Indonesia	Cung cấp thông tin và các chương trình hỗ trợ giáo dục trẻ nhỏ giai đoạn thơ ấu (mầm non) và hỗ trợ kỹ năng làm Cha Mẹ (Parenting)
	SEAMEO CED – Regional Centre for Community Education Development	2017	Lào	Thúc đẩy và tạo cơ hội hợp tác trong lĩnh vực giáo dục cộng đồng giữa các quốc gia thành viên SEAMEO và các quốc gia thành viên liên kết
	SEAMEO CELLL – Regional Centre for Lifelong Learning	2013	Việt Nam	Thúc đẩy học tập suốt đời, tạo cơ hội hợp tác trong lĩnh vực học tập suốt đời giữa các quốc gia thành viên SEAMEO
	SEAMEO INNOTECH – Regional Center for Educational Innovation and Technology	1970	Philippines	Khởi xướng và phổ biến các chương trình đổi mới sáng tạo trong giáo dục, công nghệ giúp các quốc gia thành viên SEAMEO xác định và giải quyết các vấn đề giáo dục chung hoặc riêng
	SEAMEO QITEP in Language – Regional Centre for Quality Improvement of Teachers and Education Personnel in Language	2009	Indonesia	Nâng cao chất lượng giáo viên ngôn ngữ và nhân sự ngành giáo dục ngôn ngữ tại Đông Nam Á

Lĩnh vực	Tên trung tâm	Năm thành lập	Trụ sở tại	Mục tiêu chính
	SEAMEO QITEP in Mathematics – Regional Centre for Quality Improvement of Teachers and Education Personnel in Mathematics	2009	Indonesia	Cung cấp các chương trình giáo dục toán học. Tầm nhìn trở thành trung tâm hàng đầu trong lĩnh vực giáo dục toán học cho giáo viên và nhân viên trong ngành Toán
	SEAMEO QITEP in Science – Regional Centre for Quality Improvement of Teachers and Education Personnel in Science	2009	Indonesia	Phát triển chuyên môn cho giáo viên và cán bộ giáo dục về Khoa học hướng tới phát triển bền vững ở Đông Nam Á
	SEAMEO RECSAM – Regional Centre for Education in Science and Mathematics	1967	Malaysia	Thúc đẩy các hoạt động nghiên cứu và phát triển, thiết kế các chương trình bồi dưỡng năng lực chuyên môn chất lượng cao cho các nhà giáo dục Khoa học và Toán học
	SEAMEO RELC – Regional Language Centre	1968	Singapore	Cung cấp cho các quốc gia thành viên SEAMEO tài nguyên, cơ sở đào tạo và chương trình đào tạo để nâng cao kỹ năng ngôn ngữ. Các chương trình tập trung vào giảng dạy và học tập ngôn ngữ, các khóa học về năng lực ngôn ngữ

Lĩnh vực	Tên trung tâm	Năm thành lập	Trụ sở tại	Mục tiêu chính
	SEAMEO RETRAC – Regional Training Centre	1996	Việt Nam	Xác định và giải quyết các vấn đề về quản lý giáo dục bằng cách cung cấp các dịch vụ như nghiên cứu, đào tạo, tư vấn, phổ biến thông tin, hỗ trợ cộng đồng,...
	SEAMEO RIHED – Regional Centre for Higher Education and Development	1959	Thái Lan	Đào tạo, nghiên cứu, phát triển và phổ biến thông tin với trọng tâm đặc biệt là thúc đẩy hợp tác, liên kết và phát triển trên khắp các hệ thống giáo dục đại học trong khu vực
	SEAMEO SEAMOLEC – Regional Open Learning Centre	1997	Indonesia	Xác định các vấn đề về giáo dục và tìm ra các giải pháp cho phát triển nguồn nhân lực bền vững thông qua việc phổ biến và sử dụng hiệu quả Giáo dục Mở và Giáo dục Từ xa (Open – Distance Learning)
	SEAMEO SEN – Regional Centre for Special Educational Needs	2009	Malaysia	Cung cấp hỗ trợ phát triển giáo dục đặc biệt dành cho những cá nhân khiếm khuyết (khiếm thị, khiếm thính, khó khăn trong học tập,...) và phát triển năng khiếu cũng như tài năng cho nhóm đối tượng này

Lĩnh vực	Tên trung tâm	Năm thành lập	Trụ sở tại	Mục tiêu chính
	SEAMEO SEPS – Regional Centre for Sufficiency Economy Philosophy for Sustainability	2019	Thái Lan	Phổ biến và truyền tải, ứng dụng các nguyên tắc và giá trị của Triết lý Kinh tế Đủ cho Tính bền vững (Sufficiency Economy Philosophy for Sustainability – SEP); củng cố và chia sẻ chuyên môn về nghiên cứu, tham vấn và đối thoại về triết lý này; đầu mối điều phối các nỗ lực chung nhằm phát triển nguồn nhân lực bền vững dựa trên SEP và phát triển và mở rộng quan hệ đối tác và liên kết về SEP giữa các quốc gia ở cấp độ khu vực và quốc tế.
	SEAMEO TED – Regional Centre for Technical Education Development	2017	Campuchia	Hỗ trợ các quốc gia thành viên SEAMEO xác định các vấn đề giáo dục và tìm ra các giải pháp thay thế cho phát triển nguồn nhân lực bền vững thông qua giáo dục kỹ thuật
	SEAMEO VOCTECH – Regional Centre for Vocational and Technical Education and Training	1990	Brunei	Phát triển và cung cấp các chương trình đào tạo có liên quan về VTET, hỗ trợ nguồn lực (học bổng miễn phí), đào tạo trong nước và các chương trình đào tạo tùy chỉnh theo tiểu vùng/đào tạo đặc biệt

Lĩnh vực	Tên trung tâm	Năm thành lập	Trụ sở tại	Mục tiêu chính
Khoa học (Science Cluster)	SEAMEO BIOTROP – Regional Centre for Tropical Biology (Trung tâm Sinh học Nhiệt đới)	1968	Indonesia	Cung cấp kiến thức và bồi dưỡng năng lực bảo tồn và quản lý sinh học nhiệt đới một cách bền vững vì lợi ích của cộng đồng và môi trường Đông Nam Á. Tập trung vào phục hồi các hệ sinh thái bị suy thoái, quản lý bền vững các hệ sinh thái đang được khai thác nhiều; bảo tồn và sử dụng bền vững các hệ sinh thái độc đáo có đa dạng sinh học cao
	SEAMEO RECFON – Regional Centre for Food and Nutrition	2010	Indonesia	Nâng cao nhận thức và kiến thức về thực phẩm và dinh dưỡng trên khắp Đông Nam Á. Cung cấp nguồn lực đào tạo các chuyên gia dinh dưỡng, chuyên gia y tế và nhân sự ngành liên quan đến dinh dưỡng; thực hiện và đánh giá các chương trình và chính sách dinh dưỡng trong khu vực
	SEAMEO SEARCA – Southeast Asian Regional Centre for Graduate Study and Research in Agriculture	1966	Philippines	Cam kết đẩy nhanh quá trình chuyển đổi nâng cao chất lượng cuộc sống của các gia đình nông nghiệp thông qua sinh kế bền vững và tiếp cận thị trường nông nghiệp theo hướng hiện đại, sáng tạo
	SEAMEO STEM-ED – Regional Centre for STEM Education	2019	Thái Lan	Nghiên cứu phát triển, tăng cường năng lực giáo dục STEM dưới vai trò là nơi lưu trữ kiến thức, đầu mối kết nối mạng lưới hợp tác nghiên cứu – giáo dục STEM trong khu vực

Lĩnh vực	Tên trung tâm	Năm thành lập	Trụ sở tại	Mục tiêu chính
	SEAMEO TROPMED Network – Regional Centre for Tropical Medicine and Public Health Network	1966	Thái Lan	Bồi dưỡng phát triển năng lực của các tổ chức, cá nhân trong lĩnh vực dịch vụ chăm sóc sức khỏe
	SEAMEO TROPMED Malaysia – Regional Centre for Tropical Medicine and Public Health	1966	Malaysia	Nghiên cứu về phòng ngừa và kiểm soát bệnh nói chung và bệnh lý Y học Nhiệt đới nói riêng, cung cấp các dịch vụ đào tạo chuyên môn, chẩn đoán, tư vấn, thúc đẩy phát triển, nâng cao năng lực chuyên môn và năng lực quản lý trong chăm sóc sức khỏe cộng đồng
	SEAMEO TROPMED Philippines – Regional Centre for Tropical Medicine and Public Health	1966	Philippines	Nghiên cứu và đào tạo trong các lĩnh vực y tế công cộng, năng lực quản lý tại các bệnh viện, nâng cao chuyên môn về môi trường và sức khỏe.

Lĩnh vực	Tên trung tâm	Năm thành lập	Trụ sở tại	Mục tiêu chính
	SEAMEO TROPMED Thái Lan – Regional Centre for Tropical Medicine and Public Health	1966	Thái Lan	Đào tạo về các bệnh nhiệt đới, ký sinh trùng, y học cộng đồng và y tế dự phòng, nghiên cứu về các biện pháp kiểm soát bệnh tật, nâng cao nhận thức về lối sống lành mạnh; thử nghiệm các phương pháp hóa trị liệu mới và vắc-xin mới; cung cấp dịch vụ chăm sóc lâm sàng cho bệnh nhân mắc bệnh nhiệt đới cũng như các dịch vụ học thuật để chẩn đoán bệnh nhiệt đới trong phòng xét nghiệm và các xét nghiệm đặc biệt khác
Văn hóa (Culture Cluster)	SEAMEO CHAT – Regional Centre for History and Tradition	2000	Myanmar	Thực hiện các chương trình thường niên về đào tạo bồi dưỡng nâng cao năng lực chuyên môn về lịch sử Myanmar theo quan điểm của Myanmar. Triển khai thực hiện các hoạt động giảng dạy, hội thảo, hội nghị triển khai giáo dục, lịch sử, văn hóa và truyền thống trong khu vực
	SEAMEO SPAFA – Regional Centre for Archaeology and Fine Arts	1985	Thái Lan	Nâng cao nhận thức, hiểu biết và sự tôn trọng của mọi người đối với di sản văn hóa; thúc đẩy và làm phong phú thêm các hoạt động khảo cổ và văn hóa trong khu vực; đồng thời nâng cao năng lực chuyên môn trong các lĩnh vực khảo cổ học và mỹ thuật để thúc đẩy kiến thức và sự hiểu biết lẫn nhau giữa các quốc gia thành viên SEAMEO

Nguồn: NCS tổng hợp từ [183, 187] và trang thông tin của các trung tâm khu vực.