

新时代中小学地方教材管理制度建设的 命题、问题与破题^{*}

张 振 刘学智

[摘 要] 新时代中小学地方教材管理制度建设有助于落实教材建设国家事权,提升中小学地方教材育人能力;健全地方教材管理制度,激发中小学地方教材建设活力;服务高质量地方教材建设,形成中小学地方教材治理合力。通过查阅文献并结合相关政策的考察发现,中小学地方教材管理制度的定位不清、功能发挥不足、语言表达不清以及制度特色化不明显。新时代推进中小学地方教材管理制度纵深发展,要厘清不同层级教材管理职能,明晰中小学地方教材管理责权定位;细化教材编审的资质条件,建设专业化中小学地方教材建设队伍;明晰政策制度内容表达,保证中小学地方教材管理制度的操作性;注重区域改革发展需要,形成特色化的中小学地方教材管理制度。

[关键词] 地方化;同质化;特色化

[中图分类号] G423.3 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1009-718X(2023)10-0021-07

在国家课程教材管理制度日益完善的背景下,地方教材管理制度能否满足整个国家的课程教材建设和管理以及本地区课程教材建设和管理的发展需要,就成为一个重大的现实问题。2023年,教育部印发《关于加强中小学地方课程和校本课程建设与管理的意见》指出,要强化地方课程和学校课程的制度建设,完善审议审核制度、备案制度、课程教学管理等。^[1] 中小学地方教材管理制度(以

下简称“地方教材管理制度”)作为中小学地方课程管理的重要组成部分,其是否能切实落实国家课程政策的主体责任,是否能准确把握地方教材管理的功能定位,直接影响整个地方课程育人功能的实现。基于此,有必要明确地方教材管理制度的时代命题,分析当前教材管理制度存在的主要问题,补齐地方教材管理制度短板,探索中国式现代化地方教材管理制度。

张 振 东北师范大学教育学部 讲师 博士

130024

刘学智 东北师范大学教育学部 教授 博士生导师

130024

^{*} 本文为2023年中国博士后科学基金第73批面上资助获资助“新制度主义视域下基础教育教材制度综合改革路径研究”(2023M730542)的成果之一。

一、新时代中小学地方教材管理制度建设的时代命题

一般认为,地方政府大体上是一个执行机构,并无多大的自主权。既然如此,讨论地方教材管理制度的意义何在?这是一个值得深思的问题。这不仅关系到地方教材管理制度的价值、功能和定位,而且关系到中央与地方的责权关系,也关系到地方政府在本地区教材管理中积极性和主动性的发挥。为此,清醒地认识地方教材管理制度在推进国家教材治理现代化,落实教材建设国家事权以及补齐地方教材管理制度短板中的价值和功能是深化地方教材管理制度改革的前提条件和重要步骤。

(一) 落实教材建设国家事权,提升中小学地方教材育人能力

一个客观的但往往被忽视的事实是中央对于地方的依赖要远大于地方对中央的依赖。^[2]国家意志与战略目标的实现有必要借助一定的制度结构——教育制度、课程制度、教材制度以及教学制度等。^[3]由于教材对学校教育的影响甚大,大部分国家都会采取必要的控制措施,以确保教材的品质。虽然存在国定制、审定制、认可制及自由制等不同的教材管理制度,但世界各国对教材管理的重视,并不因为国家政治经济制度的不同而有太大的差异。各国都试图通过改变教材管理的模式,以保证教材能够集中体现本国经济、政治和文化发展的需要。在我国,2019年,教育部印发《全国大中小学教材建设规划(2019—2022年)》,在中国教育史上首次对大中小学教材建设和管理进行了全面规划,细化了教材建设的国家事权,进一步完善了国家教材管理制度。地方教材管理制度作为国家课程教材管理制度的重要组成部分,其在落实教材建设国家事权过程中具有不可替代的地位和功能。这是因为地方教材管理既要承担组织好国家教材的选用和使用工作,又要负责本地区中小学教材管理工作,还要指导监督市、县和学校的教材工作,甚至某些地方的教材管理还会接受国家教育部的委托,承担国家教材的编写和

审定工作。因此,地方教材管理是否能够落实教材建设的国家事权,落实了哪些国家事权以及在多大程度上落实了国家事权直接影响着为党和国家育人育才的成效。

(二) 健全地方教材管理制度,激发中小学地方教材建设活力

随着教育改革进入深水区,不同地方将面临更多相似的教材管理制度问题与政策环境。地方层面的教材管理制度改革、创新和扩散的现象也就表现得日益普遍。为此,通过分析地方教材管理制度,能够为整个地方课程管理制度发展提供有意义的借鉴。而对地方教材管理制度的分析要采用一种历史的态度,既不能滞后时代发展的需求,也不能过分超越时代发展的要求。在我国,地方教材管理制度的历史并不长,大部分的时间都处在一种有地方教材,而无专门的地方教材管理制度的自发状态。自1987年《全国中小学教材审定委员会工作章程》赋予地方审查地方教材的权力,至今其已有三十多年的发展历史。新时代,在国家推进课程教材治理现代化改革的背景下,地方教材管理是否发生了变化,发生了哪些变化,以及这些变化是否能够适应国家和地方的课程改革需要,这些都是值得关注和需要深入研究的问题。这就要求我们着眼于新时代地方层面教材管理制度发展的需要,与时俱进地推进地方教材管理制度的改革创新。

(三) 服务高质量地方教材建设,形成中小学地方教材管理合力

地方教材管理制度作为一种重要的生产性资源,其建设水平在一定程度上直接影响地方教材建设的质量。进入21世纪,地方教材质量的问题变得异常突出。当前地方教材的数量已经得到了较快的发展,满足了本地区学校对地方教材的基本需要。^[4]然而,教材的内容和设计是否以学习者为中心?地方教材能否发展学生的多元智能和适应不同认知风格?当前地方教材政策、审查和编选能否更多元、更有弹性?出版商和教科书编写者是否具有充足的时间和专业的知识,了解并转化新课程标准的要求?教师对教

材的使用是否有更大的专业自主权? 如何确保地方教材的高质量? 如何对各级各类地方教材进行评价? 凡此种种, 都预示着未来提升地方教材建设质量、满足人民对高质量地方教材的需求, 这就必然要求加强统筹规划, 增强地方教材、校本教材与国家教材的有效配合, 形成一种能够容纳多样化、高质量教材体系发展所需要的中国式现代化地方教材治理体系。因此, 地方教材管理制度发展有必要及时回应本地区广大师生对高质量教材的迫切需求, 通过多元主体的参与、系统的教材规范以及高效的管理手段, 形成教材管理合力, 为高质量地方教材的供给提供强有力的制度保障。

二、中小学地方教材管理制度建设的主要问题

在现行的国家教材管理体制下, 地方不仅要贯彻和落实国家法律政策的要求, 还要开发和管理本地区的地方教材, 以及指导和服务学校的教材建设和管理。要充分发挥地方在地区教材管理中的积极性和主动性, 首先会遇到教材管理制度层面的障碍。通过查阅相关的文献, 并结合对地方教材政策的考察, 发现当前地方教材管理制度主要存在以下问题。

(一) 职责同构: 中小学地方教材管理职能的定位不清

从宏观角度理解, 有学者认为教材管理制度是公共教育制度的重要组成部分。^[5] 由于我国幅员辽阔、地域差异较大, 国家层面的教材管理制度难以照顾到区域间和区域内的各种差异。这就要求地方在落实国家的教材法律政策时必须要有相对的自主性, 要在与中央保持一致的前提下, 在程序上、技术上和规则方面保持一定程度的自主性。特别是随着三级课程管理制度的建立, 地方获得了一定的教材开发和管理的权利, 它们不再仅仅是中央课程教材政策的“中转站”和“执行者”。然而, 当前国家与地方在功能、职责和机构设置上高度统一和雷同。长期以来, 在地方课程开发和管理中, 把地方课程简单地理解为编写地方版的教材, 弱化了地方教材

的功能。^[6] 有些地方以为对学校教材的管理就是编写教材、要求统一使用教材。^[7] 政府管理制的“职责同构”限制了地方政府能力的发挥, 它使得机构设置“上下对口, 左右对齐”, 运行效率较低, 并引发“条块矛盾”。^[8] 为此, 有必要清晰定位地方教材管理机能, 构建具有差异且专门化的地方教材管理制度。

(二) 同质化: 中小学地方教材管理制度功能发挥不足

地方教材管理制度作为一套系统性的结构体系, 它涉及诸多的因素、环节、领域及其相互之间的协调与配合。地方教材管理活动的复杂性与差异性需要充分发挥地方政府在本地区教材管理制度建设上的能动性, 以此激励地方最大程度地发挥其功能。但当前地方政府教材管理的主体性尚未得到有效发挥。在地方教材管理制度建设过程中, 教材管理资质标准要求存在同质化的倾向。这种同质化的倾向具体表现在校本教材编写单位和编写人员的资质与地方教材编写人员的资质条件同质化, 教材审查人员标准与教材编写人员标准的同质化, 以及地方教材编写单位、编写人员、审查人员与国家教材编写单位、编写人员、审查人员的同质化。地方教材管理制度中资质条件的同质化问题, 在一定程度上难以体现地方教材建设的特殊要求。

(三) 模糊化: 中小学地方教材管理制度语言表达不清

地方教材管理制度的语言表达呈现出一种清晰与模糊、准确与弹性并存的表达方式, 其主要表现在以下三个方面: 首先, 数字描述的模糊性。数字本身是一种较为精确的表达方式, 将其运用到地方教材管理制度中无疑能较大地增强语言表达的准确性。但是, 这些准确的数字化表达方式常常与模糊性的表达结合在一起。这种明确数字的规定与模糊性语言相结合的表达方式使得原有清晰的规定变得模糊化和弹性化。其次, 程度表述的模糊性。通过对地方教材管理制度中语言的分析, 发现模糊

性的语言主要集中在“原则上”“一般”“较高”“熟悉”“丰富的”“较深”“足够”上。这些模糊性的表达多与程度的描述相关,尤其是“较高”“丰富的”“较深”“足够”。这些模糊性的程度表达可能使得已有的规定失去应有的规范价值。最后,强制措施的模糊性。通过对地方教材管理制度中语言的分析,发现模糊性的语言与强制性的规定相关。如,“原则上不更换主编”“原则上不予核定价格”“原则上不必再次申请”“原则上地方课程教材不得跨省使用”“原则上校本课程教材不得跨校使用”“编写单位人员一般不得参加审定会议”,等。模糊性语言表达与强制规定的结合使得原本强制性的制度规定变得不再强制,这在一定程度上削减了制度本身应具有的强制性。

(四) 普通化: 中小学地方教材管理制度的特色化不显

没有精良规范的管理制度,就谈不上优质的服务。地方教材管理制度与国家教材管理制度最大的区别在于“以地方为本”,对地方需求作出回应是地方教材管理制度主要的目标,但从现有的地方教材管理制度文本来看,地方教材管理制度对本地区需求的回应比较欠缺。虽然一些地方教材管理制度也明确规定要符合本地实际需要,要编写符合地方需要的教材,教材选用要符合当地需要等。如,有的地方在教材审核上将是否符合地域经济社会文化发展规律特点作为重点审查内容。但是,地方教材管理制度对本区域的特色发展强调不够,其具体表现在两方面:一是对地方需求没有明确的认识;二是一些地方尽管提出了地方教材建设的需求,却没有在内容中针对本地区的教材建设需求作出回应。在区域特色中“突出地方课程教材特色”和“坚持多样化,满足不同地区的需要”占据主要的地位。区域特色从原来“坚持多样化,满足不同地区的需要”的宏观表述逐渐向各种具体的要求变化,如“突出地方课程教材特色”和“构建地方特色教材体系”。在创新成果中主要包括“反映科学技术进步新成果”和“体现人类文化知识积累和创新成果”。由此可知,地方教

材管理制度更多地体现为一种外生性的发展模式,它更多的是源于国家的外在压力而不是本区域教材建设和管理实践的需要。

三、中小学地方教材管理制度建设的建议

新时代中国式地方教材管理制度变革主要面临两大问题:一是如何找到一条适合国家和本地区文化、历史和现实国情的现代地方教材制度体系;二是如何找到一条较为稳妥地过渡到现代化地方教材管理制度的具体路径。这两个问题都决定着中国式地方教材管理制度现代化的得失与成败。因此,未来推进地方教材管理制度建设既要国家和地方的历史文化和现实国情出发,又要重视稳妥路径的选择,以此建成一套系统完备、规范有序和成熟定型的现代化地方教材管理制度体系。

(一) 厘清不同层级教材管理职能,明晰中小学地方教材管理责权定位

对任何一项制度的考察都离不开对其结构的分析。^[9]对地方教材管理职能的考察要求从整个社会结构或关系相对平衡的角度上看待地方教材管理制度的建设,重点观察和确定地方教材管理制度在整个社会发展过程中所处的结构性位置。同时,分析和把握地方教材管理制度现代化在总体社会现代化过程中的结构,最终保证地方教材管理制度内部各个组成部分及其与其他制度之间相互作用关系。

一是厘清国家与地方的教材管理责权关系。地方是国家政权的一个重要组成部分,在国家政权中居于“基石”位置,它是国家权力在特定地域上的物化形态。^[10]地方在落实国家教材法律政策时,必须要有相对的自主性,要在与中央精神保持一致的前提下,在程序、技术和规则方面保持一定程度的自主性。为此,地方教材管理制度建设,一方面要结合本地区教育资源和教材建设情况,制定地区教材发展规划,将国家教材规划中的各项任务层层分解,转化为本地区各级各类教材建设的具体任务;另一方面,还要将地方各级政府和学校纳入教材规

划中,明确地方和学校等主体的各项建设任务,确保地方教材建设规划中的目标、任务、举措能够落到实处。

二是厘清学校与地方的教材管理责权关系。地方既不同于中央政府对全国范围内教材管理的宏观调控,也不同于真正实施教育的学校,而是需要履行自己独特的职能。地方教材管理要为学校实施国家课程、开发校本课程提供服务和指导关系。一方面,要引导学校以国家教材为主,合理开发校本课程,强化审议审核、备案、课程教学管理等制度建设;另一方面,要依据国家和地方课程方案、实施办法和指导意见等,结合学校自身的发展理念,并在一定的人力、财力、物力等资源条件上,形成学校特色化的教材建设规划和方案。

三是厘清地方教材管理内部的责权关系。地方教材管理制度作为教材管理系统中的构成要素,具有协同地方教材管理发展系统中诸要素之间相互关系的重要功能。同时,组成地方教材管理制度的诸要素在结合方式等方面存在种种差异,在地位与作用、结构与功能上呈现等级秩序性,进而形成了地方教材管理制度体系等级的整体差异。对此,省级教育行政部门要承担地方课程建设与管理的主体责任,组织或授权地(市)级教育行政部门开发地方教材。地(市)级教育行政部门根据省级地方课程规划方案,可开发本地(市)地方方案。同时,在省级地方教材建设规划方案中,要为地(市)、县(区)和学校教材建设改革保留空间。

(二) 细化教材编审的资质条件,建设专业化的中小学地方教材建设队伍

教材管理制度在本质上是根据教材管理活动的性质而产生出来的必然关系。地方教材管理制度具有确定的逻辑结构,它“客观地”存在于地方教材管理实践活动中。只有深入探索地方教材管理制度的科学性问题的,才能认识地方教材管理制度的特殊性,才能全面把握地方教材管理制度的内在规律和逻辑,才能明确地方教材管理制度现代化的基本趋势,才能使地方教材管理制度更加成熟、稳定和定型。

一是细化地方教材编写者的资质标准,优选高水平编写专家。作为一项专业活动,地方教材管理制度日益呈现出一种专业化倾向,其要求更高的资格作为参与教材建设的先决条件。这就涉及对参与地方教材管理人员资质条件的限制。而细化地方教材编写人员的资质,一方面要重视教材编写人员的遴选资质条件,在遵守国家一般资质标准要求的同时,要充分体现本地区教材编写的特点和要求;另一方面,要对原来教材资质条件中的模糊要求进行细化,凸显地方教材编写资质表达的具体化、个别化、情景化特征,细化本地区教材编写者的特殊资质条件。

二是明晰地方教材审定者的资质标准,保证教材审定质量。在推进地方教材管理制度现代化的时代浪潮中,必须将地方教材审定的运行通过制度的形式固定下来,使这项工作能够长期、稳定地进行下去。在教材审定过程中,教材专家、教师和教育行政人员依据自己的专长对地方教材进行审查,针对地方教材内容提出修订的建议,以保证地方教材的品质。同时,还要建立地方教材审定的公示制度,向社会公布教材审定的人员、过程和结果,以此加强社会对地方教材审定工作的监督,取得社会对地方教材管理工作的信任、理解和关注。

三是制定地方教材出版业的资质标准,提升教材服务质量。完善地方教材出版制度,要强调出版业制度与教材管理的关联性,引导教材出版单位自觉担当起推动或辅助教材建设育人功能的社会责任。纵观世界教材管理出版制度现代化的发展趋势,当前教材出版已经开始从传统的政府对教材出版行业的“外部管理”走向教材出版行业的“内部管理”。而所谓“内部管理”就是教材行业的自律。因此,需要通过制定地方教材出版行业标准达成行业共识,使具体的出版机构能够对照标准明确自身的差距所在,有针对性地补齐自己的短板和不足,进而提升整个地方教材出版行业的竞争力。

(三) 明晰政策制度内容表达,保证中小学地方教材管理制度的操作性

地方教材管理制度制定得是否完整、具体和可

操作,直接决定了其在现实教材管理活动中的可实施的程度。为了保证地方教材管理制度的有效实施,首先,要保证地方教材管理法律政策的具体化和可操作化,这就要求地方教材管理制度文本中的语言必须明确,其所使用的语言必须符合法律政策的内在要求,做到准确、严谨、简明;其次,对弹性化语言的使用必须遵守相应的约定性要求,即应当在确定的语义环境或在完整的语句中使用,形成一种与之相适应的弹性化规则,以保持制度规则与实际行为的有机统一或张力平衡;最后,为了保证地方教材管理制度语言表达的操作性,还要与时俱进地更新语言表达形式和内容,使其能够与地方教材管理的实践相适应。

(四) 注重区域改革发展需要,形成特色化的中小学地方教材管理制度

高质量的地方教材管理制度需要基于本区域“特质”而发展。中国社会的处身位置决定了中国社会发展所面临的特殊问题,由此也带来了解决这些问题的基本思路。只有明晰地方教材管理在整个课程管理结构中的位置 and 地位,才可能澄清它的价值和功能。因此,地方教材管理制度既要与国家教材管理制度的目标保持高度一致,又要适应地方个性化需求,注重地方教材管理制度对本地区教材建设的适应性。

一是整体与部分相结合,建构区域化的教材规划制度。地方教材建设规划涉及家庭、学校和社会各个方面,具有情境性、复杂性和动态生成性,必须主动规划和掌控,增强预见性、科学性和规范性。而在规划层面统筹安排,要以省级实施办法或指导意见及学校实施方案的研制为抓手,通过地方和学校有关课程文本的研制,围绕课程开发与实施的重点、难点问题展开思考和行动,将各学科、各育人环节、各方力量、各块阵地统一到育人蓝图的转化上。同时,地方要严格遵守国家课程方案要求,在对本省特色教育资源、人才培养需求等进行充分调研的基础上,科学论证、统筹考虑地方课程建设与管理,制定本省(自治区、直辖市)的地方课程规划方案。

二是共性与个性相统一,挖掘地方特色化的教材资源。迈克·克朗在《文化地理学》中指出,“地方不仅仅是地球上的一些地点,每一个地方代表的是一整套的文化。它不仅表明你住在哪儿,你来自何方,而且说明你是谁”^[1]。地方教材管理制度建设要在遵循共性与个性相统一的原则基础上,充分挖掘地方特色化的教材资源。对此,地方教材管理制度建设,一方面要把握好地方教材建设的文化资源,制定更有针对性的地方教材管理制度,加快实现地方教材管理制度的特色化发展;另一方面,地方教材管理制度要充分挖掘并利用具有地方或学校特色的自然、社会、文化等方面资源的育人价值,在凸显地方特色化教材建设资源的同时,注重涵养学生的家国情怀,铸牢中华民族共同体意识。

三是统一与多样相协调,建立多元化的地方教材管理平台。“地方”涉及在知识的生成与辩护中所形成的特定的情境,包括由特定的历史条件所形成的文化与亚文化群体的价值观,由特定的利益关系所决定的立场和视域等。^[12]因此,与国家层面教材管理不同,地方教材管理与民众有着更加直接的联系,这使地方政府对广大师生教材选择和使用的影响也更具有直接的相关性。同时,多元主体在本地区教材公共事务中表现出的参与性精神,能够成为一种推动中国式地方教材治理现代化的巨大能量。对此,地方政府要为多元主体参与地方教材建设提供平台,一方面,地方政府要采取综合协调的手段,通过协调各个方面的教材工作,使多元主体能够全面及时地参与到地方教材管理的各个环节的活动中来;另一方面,要积极调动社会成员参与对本地区教材建设和管理的思考,并通过提出可供选择的行动方案,充分讨论地方教材管理过程中的各种政策,调查或汇报本地区教材建设相关的社会公益问题,或者以各种方法影响其他社会成员的意见。

[参考文献]

- [1] 中华人民共和国教育部. 教育部关于加强中小学地方课程和校本课程建设的意见 [EB/OL]. (2023-06-09) [2023-

- 06-10].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A26/s8001/202305/t20230526_1061442.html.
- [2] 葛洪义. 地方法制评论(第4卷)[M]. 广州: 华南理工大学出版社, 2019: 126.
- [3] 张振, 刘学智. 新时代中小学教材制度的解构与重构[J]. 课程·教材·教法, 2020(2): 51-57.
- [4] 安徽省子课题组. 安徽省地方课程建设基本情况的调查报告[J]. 中国教育学刊, 2002(6): 21-23.
- [5] 曾天山. 教材论[M]. 南昌: 江西教育出版社, 1997: 216.
- [6] 刘旭东. 知识管理: 地方课程的本质[J]. 教育理论与实践, 2006(7): 57-60.
- [7] 成尚荣. 为学校服务: 地方对学校课程管理的本质[J]. 课程·教材·教法, 2003(2): 1-4.
- [8] 朱光磊, 孙涛. “规制——服务型”地方政府: 定位、内涵与建设[J]. 中国人民大学学报, 2005(1): 103-111.
- [9] 高兆明. 制度伦理研究: 一种宪政正义的理解[M]. 北京: 商务印书馆, 2011: 281-298.
- [10] 赵光勇, 张领. 参与式治理与地方政府改革[J]. 中国石油大学学报(社会科学版), 2010(5): 38-42.
- [11] 迈克·克朗. 文化地理学[M]. 杨淑华, 宋慧敏, 译. 南京: 南京大学出版社, 2003: 5.
- [12] 盛晓明. 地方性知识的构造[J]. 哲学研究, 2000(12): 36-44+76-77.

Propositions, Problems and Solutions in the Construction of Local Textbook Management System in Primary and Secondary Schools in the New Era

ZHANG Zhen, LIU Xuezhong

(Northeast Normal University, Changchun 130024)

Abstract: The construction of local textbook management system in primary and secondary schools in the new era is helpful to implement the national power of in textbook construction and enhance the educational ability of local teaching materials in primary and secondary schools; to improve the management system of local teaching materials and stimulate the vitality of local teaching materials construction in primary and secondary schools; to serve the construction of high-quality local teaching materials and to form the joint efforts of local teaching materials management in primary and secondary schools. By reviewing literature and combining with the investigation of relevant policies, it is found that the local textbook management system in primary and secondary schools has unclear positioning, insufficient function, unclear language expression and unclear system characteristics. In the new era, to promote the in-depth development of the local textbook management system in primary and secondary schools, it is necessary to clarify the functions of textbook management at different levels and clarify the responsibility and right orientation of local textbook management in primary and secondary schools; to refine the qualification conditions of textbook editing and review, and build a professional team of local textbooks in primary and secondary schools; to clarify the content expression of policy system to ensure the operability of local teaching material management system in primary and secondary schools; to pay attention to the needs of regional reform and development, and to form a characteristic management system for local teaching materials in primary and secondary schools.

Keywords: localization, homogenization, characteristic

(责任编辑: 李秀萍)