

课程与教学^的 领导与管理^(下)

KECHENG YU JIAOXUE DE
LINGDAO YU GUANLI

通过课程与教学论的学习，学生能够系统地掌握课程与教学的基本概念、基本原理和基本方法。

温恒福 李 玉◎主编



课程与教学的

领导与管理 (下)

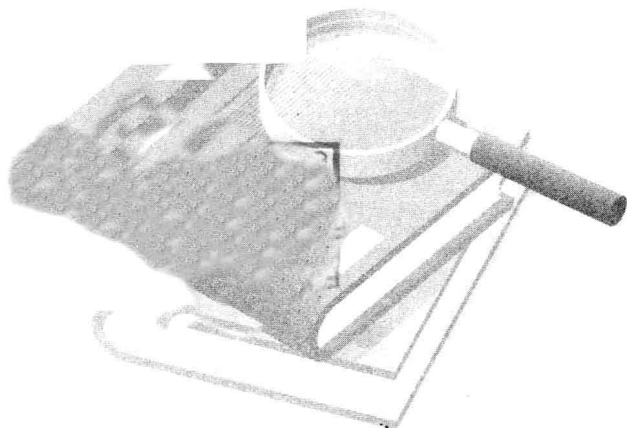
KECHENG YU JIAOXUE DE
LINGDAO YU GUANLI

通过课程与教学论的学习，学生

能够系统地掌握课程与教学的基本概
念、基本原理和基本方法。

常州大学
藏书章

温恒福 李玉◎主编



第三部分 我国新课程改革中的 课程管理改革

一、我国课程管理体制的演变

(一) 新中国初建中央集权的课程管理体制

新中国成立后，国家教育性质的改变要求改造旧的教育制度，恢复学校教学秩序，有步骤、有计划地建立社会主义教育制度。为了解决教育领域的混乱现象，加快教育事业的建设速度，我国开始实行了国家统筹规划的中央集权课程管理体制。

1. 颁布全国统一的教学计划。1949年12月召开的第一次全国教育工作会议，拉开了我国教学计划改革的序幕。1950年，教育部先后制定了《小学课程暂行标准（草案）》和《中学暂行教学计划（草案）》，为我国课程体系的确立奠定了基础。在随后的几年间（1953—1957），国家又对中小学的教学计划进行了调整，先后颁布了五个小学教学计划、三个中学教学计划来规范全国中小学的教学工作，有效地稳定了教学秩序，提高了教学质量。

2. 颁布各科教学大纲。1952年，教育部颁布了小学算术和珠算教学大纲草案；1953年，又颁布并试行了中学数学、物理等四门学科的教学大纲。1956年，新中国成立后第一套比较齐全的各科教学大纲颁布实施。虽然这些教学大纲以苏联的中小学教学大纲为蓝本，但在规范和控制中小学教学活动中发挥了作用。

3. 统一供应中小学教材。为解决各地中小学教科书版本不一、供应混乱的问题，1950年9月，全国出版会议明确提出中小学教材统一供应的方针。同年12月，人民教育出版社成立，专门出版教科书及一般教育用书，受教育部和出版总署共同领导。

（二）1957—1963年中央集权课程管理体制的调整

随着我国国民经济的发展，教育事业也得以稳步向前发展，人们开始有条件关注我国民族众多、地域差异大的教育客观现实问题。1957年在北京召开第三次全国教育工作会议，提出小学教育必须打破由国家统管的思想。1958年，中共中央、国务院发布《关于教育事业管理权力下放问题的规定》，规定教育部只负责“组织编写通用的基本教材、教科书”，地方“根据因地制宜、因校制宜的原则，可以对教育部和中央主管部门颁发的各级各类学校指导性教学计划、教学大纲和通用的教材、教科书进行修订补充，也可以自编教材和教科书”。教育部并发出正式通知，允许各地自编教材，赋予了地方在课程管理中的一定权限。

但是，这些积极的改革措施受到“左倾思想”的影响，各地盲目进行缩短学制的改革实验和教材编写运动，导致课程管理极度混乱，教学质量严重下滑。1959年，中共中央转发教育部党组《关于编写普通中小学和师范学校教材的意见》，收回教育部制定中小学指导性的教学大纲、编写通用教材的权力，各地区留有适当变动、编写补充教材和乡土教材的权力。1963年，中共中央批转了《全日制中学暂行工作条例（草案）》和《全日制小学暂行工作条例（草案）》，规定中小学必须依据教育部统一制定的教学计划、教学大纲和教科书进行教学。同年7月，教育部又发布了《关于实行全日制中小学新教学计划（草案）的通知》，但是受到我国当时政治时局的影响，这部教学计划并未正式使用。

（三）“文革”时期的课程管理状况

1966年6月，中共中央、国务院批转教育部党组《关于1966—1967学年度中学政治、语文、历史教材处理意见的请示报告》，引发了对全国通用教材的大批判。要求中小学教材要突出无产阶级政治，体现毛泽东关于阶级斗争的学说。负责出版全国中小学教材的人民教育出版社被取消。1967年，中共中央先后发出《关于小学无产阶级文化大革命的通知（草案）》和《关于中学无产阶级文化大革命的意见（供讨论和试行用）》，要求中小学“复课闹革命”。复课后，各地各校一般自定课程、自编教材，讲授“生产斗争”的课程内容。学校正常的课程体系遭到前所未有的严重破坏，课程管理完全沦为政治工具。这种课程管理体制，实质上是畸形的集权管理。^①

（四）国家、地方和学校三级课程管理体制的逐步确立

1978年，为了扭转“文革”时期中小学课程与教学的混乱局面，教育部颁发了《全日制十年制中小学教学大纲》（试行草案），要求对学生进行“双基”培养；1981—1984年，教育部又分别颁发了五年制中、小学和六年制小学教学计划修订草案；1986年，人民教育出版社编写了十二年制中小学教材。至此，我国在20世纪80年代重新确立了国家在中小学课程管理中的地位。

随着我国改革开放的深入发展，人才培养目标发生了变化，培养具有创新精神和实践能力的个性化人才成为时代的追求。为了适应多样化、灵活性的新课程体系，课程管理体制需要寻求中央与地方、学校管理权限的平衡。1981年，教育部规定在高中教学计划中列入选修课。1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》正式提出，“基础教育由地方负责、分级管理的原则”。1986年颁布的《义

^① 杨中枢，郑学燕. 建国以来基础教育课程管理体制的发展. 教育评论，2007（4）.

务教育法》重复强调了这一方针。同年，全国中小学教材审定委员会成立，决定改革统一的教材体制，在统一要求、统一审定的前提下实行教材的多样化。我国长期以来高度集中的统一课程管理模式开始向地方下放权责。1999年，第三次全国教育工作会议后发表的《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》指出：“调整和改革课程体系、结构、内容，建立新的课程体系，试行国家课程、地方课程和学校课程。”2001年颁布的《基础教育课程改革纲要》正式提出：“为保障和促进课程对不同地区、学校学生的要求，实行国家、地方和学校三级课程管理。”这样，国家、地方和学校三级课程管理体制正式确立。

二、新课程改革对课程管理的要求

21世纪初我国开始施行的这次课程改革，力图在培养学生创新精神和实践能力、全面提高国民素质的目标指导下，通过课程理念、课程内容、课程结构等要素的改革赋予课程新的功能。全面落实国家的课程改革政策，不仅需要在制度上形成三级课程管理体制，通过建立和健全以国家、地方和学校三级权力主体之间的权力分享、责任分担和相互促进、相互补充的课程管理机制，形成国家、地方和学校共同建设基础教育课程体系的制度框架；而且，面对新的课程，学校要更新管理模式，提高课程管理意识和效能，确保国家课程改革理想落到实处。

（一）新课程改革要求明确划分三级课程管理权责

在新课程改革中，我国的基础教育主要由地方负责，国家一级的课程管理具有明显的指导性质。教育部基础教育司作为国家基础教育课程管理的主要职能部门，对课程的改革和建设发挥宏观指导、整体监控作用。其主要的权力和责任包括：制定国家基础教育课程政策和课程计划框架，并制订实施国家课程计划的指导性意见，引

导地方和学校因地制宜地实施国家课程、开发和实施地方课程及校本课程；组织制订、审订和修订全国基础教育各个阶段的课程计划、统一规定国家课程在各个教育阶段的中观课程结构，包括学习领域或科目的设置、总课时数及课时比例和分布结构等；颁布国家课程标准，规定国家基本的教育质量标准和要求，确定评价制度；制订三级课程管理政策，颁布地方、学校课程管理指南；制定教科书开发与管理政策，定期公布经过审定的中小学教材目录和教材使用情况评估报告。

地方课程管理主体是省、自治区、直辖市一级的教育行政部门，部分课程由省、自治区、直辖市授权给地、市、县教育行政部门负责施行。目前，不少地区已经建立了与新课程相适应的课程管理制度框架，其主要管理权责包括：按照国家课程计划的要求，制订本地区基础教育各阶段的课程计划，并上报教育部；依据教育部颁发的地方课程开发与管理指南和相关意见，组织开发地方课程（包括课程标准和教材），制定学校实施地方课程的指导性意见；颁布本地区基础教育课程管理体制；确定地方（包括下辖地区）基础教育管理体制；指导下属各级地方教育主管部门、学校制订和实施《课程计划》的具体方案，开发校本课程；指导并通过下属各级地方教育主管部门，监督与评估当地学校执行国家课程计划的状况，审议学校课程实施年度计划（特别是综合实践活动与校本课程的实施方案）；定期公布通过审查的教材及辅助教学材料；制定与课程相关的奖惩制度。

新课程的具体落实依靠基层学校，学校依据国家和地方的课程政策、计划、标准来履行自己的课程管理职责，主要包括：制订学校学年课程实施方案，并上报上级教育行政部门；制定校本课程开发方案与指南，由上级部门审议通过后，实施校本课程开发；选择经国家或地方审定的教材及配套辅助教学材料；建立学校课程评估

机制，考查课程运行成效，并保证校本课程与国家课程和地方课程的内在一致性和互补性。

综上所述，在国家的宏观指导监督下，地方教育行政部门肩负起各地区课程规划、推进和评估的主要职责；中小学校依照上级的政策和计划，有机融合国家、地方与学校课程，自主设计和施行适宜本校情况的课程方案。三级课程管理权责的明晰划分，既有利于各地区、各学校建立多元化、特色化的课程愿景；也将促进国家新课程理想的实现——培养具有幸福感和自信心的、有充分能力去应对迅速变革的世界的社会成员。

（二）课程的新结构与新功能要求改革学校课程管理模式

课程结构是指课程体系中所包含的各种课程要素，以及各要素之间形成的关系形态，即课程类型之间的关系形态、科目之间的关系形态、科目内容之间的关系形态、课程规定性与开放性之间的关系形态等。^① 这种形态的形成以既定的课程目标和各类课程固有的价值为依据，依此所确立的课程结构明确了各种课程类型以及具体科目在课程体系中的地位差异和比例关系。^② 我国传统的中小学课程结构强调学科本位，课程类型单一，过于强调知识的系统传授，忽视学生的个性化发展以及创新精神的培养。新一轮基础教育课程改革在课程结构上要求改变这种现状，“整体设置九年一贯的课程门类和课时比例，并设置综合课程，以适应不同地区和学生发展的需求”，希望通过课程结构上的合理安排，使不同类型、科目的课程产生一种价值互补关系，从而实现全面培养学生素质的目标。

① 钟启泉等. 新课程的理念与创新——师范生读本 [M]. 北京：高等教育出版社，2003：52.

② 钟启泉等. 《基础教育课程改革纲要（试行）》解读 [M]. 上海：华东师范大学出版社，2001：55.

1. 新课程结构的特点——均衡性、综合性和选择性

均衡性体现在基础教育的不同阶段，根据培养目标的不同，保证课程规划、课时安排与课程内容选择的均衡。在课程类型方面，保证学科课程与活动课程、分科课程与综合课程、必修课与选修课的均衡比例；合理安排各学科课目的课时比例，以及学科课程与活动课程的课时比例；每门课程的学习内容总量要恰当、结构要适宜。

课程结构的综合性，在内容方面主要体现在学科知识与学生经验和社会生活的综合，以及不同学科知识的相互联系和渗透两方面；在组织形式上，综合课程分为按照知识技能的相关性统整的综合学习领域，以学科结合的形式设计的综合学科，以及从小学三年级开始的综合实践活动。根据儿童认知方式的发展规律，以及基础教育阶段的培养目标，新课程结构的综合性呈现随教育阶段的上升而下降的特点：小学以综合课程为主，初中综合与分科课程相结合，高中以分科课程为主。

实现课程结构的选择性要求课程的多样化。新课程改革通过对课程总体结构的调整和学科内在结构的改造，为地方和学校设置课程方案提供多种可能性；增设选修课的科目、类型和比例，便于不同特长、不同水平的学生自主选择。使地方、学校和学生可以依据自身的差异和喜好，有选择性地实施国家课程和学习学校课程，满足不同课程主体的发展需求。

2. 新课程的功能得以拓展

新课程结构的变化直接影响了课程的功能。狭义地看，教育的功能是促进学习者的成长和发展，但正如教育改革要从课程改革开始一样，实现课程的理想离不开课程场域的每一个要素。尤其是课程的研发者和传递者——教师，以及教育活动的承载地——学校，只有教师和学校发挥出与新课程相匹配的功能，学生才会真正领受到新课程。

贯穿新课程核心理念是：为了中华民族的复兴，为了每位学生的发展。每位学生获得适宜的、全面的发展，就要谋求学生的智力与人格协调发展，学生个体、社会与自然的协调发展。这就赋予了课程新的功能：统整学生的生活世界与科学世界，将科学理性知识与学生感性的生活经验有机融合起来，从而改变学生的学习观，让他们在学习生活中生活着，在生活中成长着。经过调整、改造和科学设计的新课程，以多样化和选择性的内容和结构特点，关注学生的兴趣、天赋和潜力，给予学生一定程度地自主发展空间，这不仅会提高他们学习的兴趣，提升学习质量，而且培养了他们终生学习和规划人生的能力，孕育了他们勇于创新、乐于合作的人格。学生的未来就是中国的未来，世界的未来。

教师是课程研发者、传递者，其实，教师也是受益者，因为在改革过程中必然历练出课程发展所需要的高素质教师。因此，新课程又具有了促进教师专业发展的功能。新的课程方案与教师原有的知识结构不同，教师的教育经验与技术有时无法满足新的教学模式的要求，教师的思维定式又使他们自然地回避变革，这些都可能影响着教师专业发展的信心。但是，认识到课程是教师服务的主要媒介，在新课程中学生能够获得全面的发展，这会成为促进教师进行深层次专业发展的强大动力。而且教师参与课程研发的民主权力的释放，会再一次提升他们学习研究、超越自我的创造动机。在教师积极参与下的、充满活力的课程改革活动，在使教师感到压力的同时，也促使他们勇于探索，成为自我发展的引路人。

新课程赋予了学校很大的课程自主权。课程结构的选择性为学校的特色化建设提供了制度保障。办学特色是学校在激烈的竞争中求得生存和发展的迫切需要，而学校因其资源和环境特点也只能通过有所侧重地进行建设才能获得发展。所以，新课程的多样化、选择性正是为学校合理而充分地自主办学提供契机，根据自身特点发

展优势资源，使学校得以办出成果、办出声誉，这宛若是学校的一次新生。

3. 新课程下的学校课程管理变化

新课程的运作方式使学校的课程管理工作与以往的教学管理相比发生了特别大的变化，主要体现在课程管理的内容、管理者和管理方式三个方面。

首先，新课程管理的内容发生了变化。根据学校的课程活动实践，课程管理工作应包括：创建课程结构，保证课程计划的实现；进行教学研究，保证课程标准的实现；提供课程发展平台，保证课程改革在问题的不断呈现与解决中获得成功。^①

以往的课程计划是进行学科和课时的安排，通过有秩序的教学工作使学生掌握系统、深入的学科知识体系。新课程要求关注学生的经验、态度和学习效果，保证每位学生的发展，因此如何创建课程结构，合理地安排各类课程，保证培养学生“三维目标”的实现，成为课程计划管理的首要内容。在当前的中小学课程计划中，科学地设计学科课程与活动课程、国家课程与地方和学校课程、必修课和与选修课程的结构，很好地满足不同学生、不同学校和地区的发展，仍然是对课程管理者的挑战。这就需要以研究为基础，为课程管理提供思路。但进行教学研究与教学管理不同，教学管理是通过由校长、教导主任、教研组长、备课组长组成的自上而下的教学指挥系统，进行教学工作的计划、组织、检查、指导，以提高学生的学习成绩为目标。而新课程确立的学生发展的“三维”目标，以及与此密切相关的教师的专业素质，是难以简单地设立指标、进行测评的。因此，在单纯地依靠行政规范进行检查和评价不能实现管理效果之时，我们需要在教学研究过程中逐步探索与之相适应的管理

^① 季苹. 学校如何进行课程管理? [J]. 中小学管理, 2003 (1).

办法。目前，基础教育课程改革已进行到高中阶段，中小学校发生了不少变化，但相对于促进每位学生的发展、培养学生的创新精神和实践能力这些教育、教学目标来说，还有相当长的路要走。在这场长期的动态发展的变革中，忽视对各种问题的揭示与解决就不可能最终获得成功。管理者肩负的责任就是提供平台，让实践中的各种问题浮出水面，并及时地解决问题。如设立课改问题交流站，举办教师论坛，进行课题研究，建立激励机制等，鼓励教师研究新课程，并在研究中进行本土化地设计和发展。因为，无论是校本课程的开发、综合实践活动的开展，还是确立每个学校的发展方向和特色，都是需要进行深入研究的，简单地移植别人的经验很难解决问题。

其次，管理者发生了变化，教师走进了课程管理者队伍。

在传统的教学管理中，我们也谈到要倾听教师的意见，那是民主管理原则的体现。在新课程中，课程结构、功能的更新，课程管理内容的发展，都使教师角色自然发生了相应的改变，在原来的课程传递者身份基础上，增添了课程研究者的角色内容，从而走进了课程管理者队伍。新课程从课程内容、类型到课程结构的变化，对教师的课程理念、教学技能都提出了新的要求。教师不能再只是简单地“备课”，而需要学习设计课程，包括教学内容的筛选、呈现、设计教学模式、选择教学方法等各方面，以实现综合性的育人目标；教师还要研究学生，力求课程能促进每位学生的发展；校本课程、选修课程等的开发，同样需要教师的学术研究和学术管理。总之，学校中教师的职责大大丰富了，新课程改革是不断认识和创造性地实现新的教育理念的过程，既没有太多的经验借鉴，更没有现成的模式，必然要求学校行政管理者与一线教师共同携手，在不断交流、不断研究中，探索一条“校本化”的发展路径。

最后，课程管理方式发生了变化——研究着管理。

过去，学校管理主要是根据教育行政部门的规定来进行的，教

师的教学工作受到教研部门的规范，这些规章制度中包含了大量的经验和统一的模式。而课程改革由其“新”自然也就缺乏经验和普适的理论，需要学校在管理的过程中不断研究，在尝试决策的过程中发现问题，找到新的解决办法，再不断调整管理的决策和措施。而且，新课程改革从管理体制到课程建设方面都赋予了学校大量的自主权，学校进行课程管理不仅要考虑上级的要求，更需要以校本研究作依据，这是提高学校发展的生机和活力的唯一途径。因此，学校课程管理的方式要从两个方面加以改变：一方面，提供课程研究平台，学校行政管理要建立一个比较开放的管理模式，其工作方式转向引导、发现经验、具体帮助和创造课程研究条件上，如安排时间组织课程讨论、讲座，到其他学校参观、交流，为课题研究提供经费投入等，这种引导和帮助式的管理是学校课程建设的制度保障。另一方面，将学校的行政管理系统与教师组成的学术管理系统协调起来，在管理者与教师的相互信任和课程共识基础上，形成学校课程管理的主要模式；并且两种系统的关联性会产生一种相互支持和相互制约的组织张力，使学校课程的研究和管理保持一种积极地、理性地发展状态。而管理者和教师的共同决策，不仅排除了实施过程的障碍，其科学性也提升了学校发展的效率。

三、当前课程管理中存在的问题

(一) 三级课程管理体制的实施障碍

1. 为而不达，有所不为——课程分级管理过程中的问题

有学者指出，当前我国的三级课程管理处在了“为而不达”、“有所不为”的困境中。^①

^① 屠莉娅. 隐形的对抗——课程分权管理中的困境与启示 [J]. 当代教育科学, 2007 (12).

“为而不达”，是肯定不同层级课程管理主体按照三级课程管理政策的规定所采取的行动以及取得的成绩，但同时存在很多管理效果不佳或管理不规范的行为。比如，大多数地方和学校都进行了地方课程和校本课程的开发，尝试因地制宜、因校制宜地编制地方和学校的课程计划和实施方案，努力建立新的校本教研机制以转变教学管理模式，试图建立新的发展性的评价体系；而一些走在改革前沿的地区已经对升学和招生制度作出了改进，并建立了周期性的对课程实施进展情况做出评估和反馈的机制。但是，这些发展在地区、学校之间十分不平衡，发展的不规范问题也层出不穷。如课程评价方面，评价权的归属问题、评价的具体标准问题、评价的度的把握等问题仍悬而未决。而地方和国家的相关管理机构中，负责基础教育课程管理和考试管理的部门也相互分离，彼此间不协调。

说其“有所不为”，主要表现为三个方面：一是课程管理规范不健全。国家和地方出台的关于建设校本课程的规定、指导性文件或审核意见中，关于校本课程设计、实施和评价的规范和具体设计要求都十分概括和精要，难以实际指导校本课程的开发、实施和评价，也没有相关部门对此直接负责，可是校本课程审核却要求学校缴纳丰富的文本材料，包括学校校本课程开发总体方案，各校本课程门类实施纲要，已开发的校本课程文本材料等。没有统一的课程管理规范，地方和学校课程管理行为就像“黑箱操作”，其有效性有待商榷。二是课程管理手段和渠道的不完善，国家、地方和学校的课程管理中还留存较强的控制性，有些地方仍然将旧的管理理念用在新的管理体制中，导致不同层级课程管理主体行为上的不一致，限制了学校和教师的自主管理权限。三是管理策略和方法的不到位。主要体现在地方和学校都缺乏有效的管理策略和方法。国家在制定课程管理的相关政策文件时，提供的更多的是课程管理的一般原则和规定，这种权力下放的同时也产生了实施的困境。在课程管理的实

施中，在“细节性复杂和动态性复杂”的前提下提出能够解决实践难题的具体方法和策略是相当困难的，而地方和学校缺乏的正是操作性的技艺和知识。

2. 观念和行为根源剖析

应该说，这种对新课程管理的“为而不达”和“有所不为”表现的根源，是各层级的管理主体对新课程政策理想的价值认同不足和行动参与不足，从而导致了课程实施过程中不同观念和行为之间产生了隐性的对抗。

①新课程政策理想的价值认同障碍

新课程设立的三级管理体制，是课程权力共享的国家政策理想的体现，其目的是达成国家、地方、学校在课程权力分配问题上的合理状态。因为，国家、地方、学校、教师都是课程设置和实施的影响力量，甚至包括学生、家长和社区团体，他们对于学习什么、如何学习以及效果如何都在发挥着自己的影响作用。因此，课程权力共有是一种客观存在，将其显性化为国家课程政策、制度是一种必然的趋势，因为它克服了集权制要求统一、分权制要求适应的制度弊端，力求实现课程管理的动态平衡，最终实现课程服务于学生、服务于地区、服务于国家的理想。但是，对这种课程政策和制度优越性的认识需要一种价值认同，即相关课程管理主体在情感、观念上自觉地赞许和遵从。目前，国家教育行政部门以制定课程政策、方案的方式进行着“文本管理”，并期望以较快地速度、较低的成本来运行，缺乏具体的指导策略和舆论引导，来有效帮助各级课程管理部门及其他社会成员认识新课程政策理想。

课程政策认同的障碍还与课程管理的参与程度息息相关。各地区、学校关注的主要是国家课程，敷衍应对地方课程和校本课程，因为在期望和绩效之间，总是国家课程和学生分数会带来成绩和好评。课程管理的参与不足，导致肤浅的解读课程政策理想，也会阻

碍课程管理权限的分配和发挥。目前,各地区的教研工作、教师职后培训都在进行新课程相关知识的传递,但是效果如何?有多少教师在教案中能清楚描述自己教学的“三维目标”?有多少教师在进行教育科研或者认识到教育科研的意义?而教师不懂得研究,如何引导学生进行研究性学习?如何去应对存在大量的新情境、无经验可循的新课程?如何能开发出有价值的校本课程?被动地参与收效甚微,我们的课程工作者不仅需要清晰的行动指导,也需要通过地方课程管理和学校课程管理来提高课程意识、升华课程权力共有的精神境界。

②实施新课程政策理想的行动能力缺憾

如上所述,各层级的课程管理者对三级课程体制的意义体会不大,自然缺乏参与新课改的动力,进而导致地方和学校在落实国家课程政策的过程中表现羸弱。地方教育行政部门在管理过程中,实实在在地分享到了课程管理和建设的权力,但仍然表现出一系列问题^①:第一,角色转变不到位。应付的多,创造性实施的少;以上传达为主,立足本地进行规划的少;指令多,业务指导少。第二,合理的分权机制尚未形成。一方面在国家、地方和校本课程衔接方面,国家课程比例仍然过大,学生课时排得很满,影响地方课程和校本课程发挥作用;另一方面对“地方”理解不当,把“大一统”变成“小一统”,地方课程的开发仍然为某一级政府垄断,地方课程仍然是“专制”的。第三,课程管理方式过于单一,许多地方注意发挥规章制度、法规手段、教育督导和考试杠杆的作用,为新课标的落实“保驾护航”,但这些仍然属于行政指令范畴,没有发挥行政管理的服务和咨询功能。第四,课程管理制度不健全,与新课程相适应的制度建设滞后,有法不依、违规操作的现象时有发生。第五,

^① 张斌. 地方课程管理:问题与建议 [J]. 江西教育科研, 2004 (1~2).

参与课程改革与建设的组织机构和力量分散。地方参与课程改革的机构由于各属于不同机构，往往为了自身的利益，各自为政，使改革的力量大大分散，产生内耗。第六，教师培训难以满足需要。课程改革规模之大，对教师培训的规模和数量提出挑战；并且培训的内容和质量又缺乏具体性、针对性、操作性，通识知识过多，不能满足教师需求。

（二）学校课程管理的现实困境

新课程在中小学校已经施行了8年，但学校课程管理仍属新生话题，“外控管理”的课程文化与行为习惯，以及自身课程主体意识与能力的缺失，使学校课程管理过程存在大量的冲突与问题。

1. 课程管理仍然在“素质教育”和“考试至上”的理念中挣扎

以“教学为中心”一直是学校的管理口号，而教学的衡量标准是学生的学习成绩，即考试成绩成为教育的显性目标。这一传统观念在新课程实施多年的今天，仍然主宰着学校的管理理念和管理行为。改革后的学校管理强调自下而上的“草根文化”，认为课程的真正生长点在于学生，在于学校的具体环境，应该以教师和学生的认识和需求为基础，进行课程开发和管理，将理性知识与学生生活、共性特质与学生个性培养有机结合起来。但是，教师们表示，“新课程要求我们提高学生能力和培养学生的兴趣，而考试时这些内容又不能纳入试题”，这使教师往往处于两难的境地。研究显示，影响学校新课程实施的五大因素分别为：^①“考试制度”的影响向度占84.4%， “缺乏教师教学评价制度”占68.3%， “缺少教师绩效奖励制度”占62.8%， “人力组织缺乏弹性”占34.1%， “其他”占0.6%。可见，升学考试制度的选择率最高，成为学校课程管理最大

^① 周海银. 学校课程管理：基于问题、成因及思路的实证分析 [J]. 中国教育月刊, 2007 (10).