

北京市基础教育课程改革干部培训教材

建立面向现代化的 教科书管理制度

——北京市中小学教材管理研究论文选辑

北京教育科学研究院
基础教育课程教材发展研究中心
北京市“十五”教育规划
“中小学教科书制度研究”课题组



首都师范大学出版社

CAPITAL NORMAL UNIVERSITY PRESS

北京市基础教育课程改革干部培训教材

A0833562

建立面向现代化的 教科书管理制度

——北京市中小学教材管理研究论文选辑

北京教育科学研究院
基础教育课程教材发展研究中心
北京市“十五”教育规划
“中小学教科书制度研究”课题组



首都师范大学出版社
CAPITAL NORMAL UNIVERSITY PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

建立面向现代化的教科书管理制度：北京市中小学教材管理研究论文选辑/北京教育科学研究院基础教育课程教材发展研究中心，北京市“十五”教育规划“中小学教科书制度研究”课题组。—北京：首都师范大学出版社，2005

ISBN 7-81064-862-4

I. 建… II. ①北… ②北… III. 教材—管理—高中—文集
IV. G632. 3—53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 092636 号

JIANLI MIANXIANG XIANDAIHUA DE JIAOKESHU GUANLI ZHIDU

建立面向现代化的教科书管理制度

——北京市中小学教材管理研究论文选辑

首都师范大学出版社出版发行

地 址 北京西三环北路 105 号

邮 编 100037

电 话 68418523 (总编室) 68902983 (发行部)

网 址 www.cnup.cnu.cn

E-mail cnup@mail.cnu.edu.cn

北京嘉实印刷有限公司印刷

全国新华书店发行

版 次 2005 年 8 月第 1 版

印 次 2005 年 8 月第 1 次印刷

开 本 890mm × 1240mm 1/32

印 张 5

字 数 127 千

印 数 00 001—10 050 册

定 价 8.00 元

版权所有 违者必究

如有质量问题 请与出版社联系退换

北京市基础教育课程改革干部培训教材

编 委 会

顾问

李观政 王旭东 孙善学

主编

张铁道

副主编

乔树平 钟作慈 杨德军

委员

张 杰 张瑞海 程 舟 唐勇明

本书编写者

杨德军 张瑞海 齐树同 赵 薇
黄晓玲 王 凯

本书统稿

杨德军 张瑞海

总 ZONGXU 序

2004年北京市教育大会明确提出了首都教育发展的总目标，要在2010年在全国率先基本实现教育现代化。北京市教育大会还公布了《首都教育2010发展纲要》。《纲要》指出，基础教育高标准高质量均衡发展是实现首都教育发展的总目标的标志之一。为了保证2010年首都教育发展各项目标的实现，北京市已经重点启动了五项行动计划和五项工程。基础教育课程改革实验工程就是其中之一。

基础教育课程改革是为了贯彻《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》和《国务院关于基础教育改革与发展的决定》所实施的一项系统工程，意在调整 and 改革基础教育的课程体系、结构、内容，构建符合素质教育要求的新的基础教育课程体系。基础教育课程改革涉及课程结构、课程标准、教学过程、教材开发与管理、课程评价、课程管理、教师的培养与培训等方面，对于全面贯彻党的教育方针，全面推进素质教育，适应时代发展的需要，提高我国基础教育总体水平具有重要意义。

北京市自2001年开始基础教育课程教材改革实验工作。经过四年的时间，在全市广大师生、教育行政人员、教育教学管理人員和教研科研人員的共同努力下，北京市的基础教育课程改革实验取得了许多成绩和明显效果。在课程教材建设方面，北京市制定并实施了义务教育阶段的新课程计划，落实了国家课程，规划了地方课程，开发了校本课程，编写了既符合国家课程标准又体现首都特色的国家课程教材，并且依法对地方教材进行审查管理，推出了一批优质的地方教材。在新课程实施方面，北京市开展了中小学学科教学方式多样化的研究与实验、信息技术与学科教学整合的研究与实

总 序

验，推动了新课程标准所规定的三个方面课程目标的达成，使学生在获得基础知识与基本技能的同时逐步学会学习和形成健康的情感、积极的态度、正确的价值观。在教育教学评价方面，北京市形成了对基础教育课程改革进行监控与评价的机制和方法，提出了新的课堂教学评价方案、学生发展评价方案、教师发展评价方案、学校课程计划评价方案、教材审查和选用评价方案等一系列新的评价方案，并且在不同范围内实验使用。北京市还建立了义务教育教学质量监控与评价制度，定期发布义务教育教学质量年度报告。

从2005年秋季起，北京市全部小学和初中都要从起始年级开始全面推广基础教育课程改革实验。到2010年，义务教育阶段的课程改革将要完成一个周期的完整实验。为此，北京市必须进一步加强基础教育课程改革的工作力度，为课程改革提供更多的保障措施。尤其是要在进一步加强教师培训的同时，加强对区县教育行政部门和中小学教育教学管理干部的培训。

区县教育行政部门和中小学教育教学管理干部是推进基础教育课程改革的一支重要力量。基础教育课程改革需要教育教学管理制度和管理机制的创新，而这方面的创新又赖于教育教学管理干部的观念更新和对于一系列政策的全面把握。为了适应基础教育课程改革全面推进的形势，作为这一改革领导者和推动者的教育教学管理干部也要接受培训，以便及时把握有关的政策，不断提高理论与实践水平，高屋建瓴，总揽全局，统筹规划本区县或本学校的课程改革工作。

考虑到北京市基础教育课程改革干部培训的需要，北京市基础教育课程教材改革实验工作领导小组组织编写了一套干部培训教材，供各区县和中小学教育教学管理干部学习使

用。本套教材分专题、分册编写，陆续出版，涉及义务教育新课程计划的说明、地方课程和校本课程的开发、中小学地方教材的编写、中小学教材的管理、普通高中新课程实验的准备、国外基础教育课程改革动态等方面，除了解读性的内容，还收入了大量实例，附录了有关政策文件，力求使用方便。

编写基础教育课程改革干部培训教材在北京市还是首次，一定存在许多不足之处，希望广大教育教学管理干部批评指正。

北京市教育委员会委员
北京市基础教育课程教材改革实验工作领导小组组长

李观政

2005年6月18日

前言

早在 2000 年，为给北京市 2001 年开始的基础教育课程改革作准备，我们就开始尝试以招标的形式，委托出版社组织编写北京市课程改革实验教材。随着国家三级课程管理体制的实行和基础教育课程改革的全面推进，教材作为落实课程目标的主要载体、教师教学和学生学习的主要依据受到了高度关注。特别是地方课程和校本课程的广泛开展，地方教材和校本教材迅速发展，呈现出前所未有的教材建设热潮。以至于教材品种繁多，2005 年秋季经过教育部审批通过的课改英语教材就达 30 种。如此繁多的教材，如何充分发挥其多样性有利的一面，减少不利影响，我们不免就想到了如何进行适应新形势的教材管理。

教材管理包括教材的编写、出版、审查、实验、选用、发行、供给等环节的管理。2002 年，当我们刚刚开始考虑北京市的教材管理该如何发展时，以为不过就是做好上述环节的组织管理而已。但随着北京市“十五”重点教育规划课题《建立面向首都现代化的北京市中小学教科书制度的对策研究》的展开，我们发现，问题远比我们想像的要复杂得多：如何既鼓励社会去编写教材又避免低水平重复和人财物资源的浪费？教材出版中非教育因素如价格等如何控制？教材审查的公平公正如何保证以及如何符合行政许可法相关规定？教材实验如何监控管理？教材选用如何公开透明、适合教学需求？

教材供给如何逐步体现义务教育特点和首都教育率先现代化的目标？一系列的理论问题与现实情况交织在一起，从2003年我们正式开始了相关研究。

课题组在设计完成研究方案，确立了课题的研究对象、范围、方法和成果表现形式等基础上，首先展开了大范围的调研。我们设计了针对不同对象的访谈提纲，针对学校教师、学生和家长的调查问卷，分别从区县管理者、市区教研人员、出版社、发行单位、教材审查单位、新闻出版管理单位、教材选用者、教材使用者等不同角度开展了调查和访谈，获得了第一手的情况。通过分析问卷、访谈纪要，课题组成员通过比较国内外教材管理现状和趋势，从编写、审查、价格、供给等不同角度撰写了本书所涉及的相关论文，翻译了部分国家教材管理制度文献。值得一提的是，课题组从一开始就本着解决实际问题的研究精神，避免就理论说理论的研究模式。从2004年开始实行的北京市地方教材编写审定管理制度模式，就是由课题组研制完成的成果之一，在实践中已经开始发挥有效的作用；从2005年秋季开始实行的区县教材选用委员会制，虽然仍有很多工作要做，但也是由理论向实践迈出的可喜步伐。

作为研究，最珍贵的就是创新。所以，在本书所选的论文中，部分论文已经在不同的期刊上发表，我们觉得观点建议虽并非尽善尽美，所有的观点也不是完全一致。但作为研究，我们愿意与同仁分享，更愿意展现我们朴实的一面，特别是许多区县开始关注本区内教材建设管理问题时，要求我们多提供一些思路的情况下，我们自己在思路方面的争鸣，大概会给肩负重任的区县管

理干部一些思路方面的开拓。管理更需要创新，管理的魅力也越来越显现在创新上，所以我们愿意在并没有完结课题研究的情况下，将本书作为一种背景材料与大家分享，以期获得更多来自实践又有利于实践的建议和意见，以便更好地在今年完成该课题总报告。

此项课题由北京市教育研究规划办公室确立并给予资助，在课题研究过程中，许多单位和个人提供了大量帮助，在此一并致谢。

由于水平有限，书中观点结论难免有不完善之处，敬请批评指正。

北京教育科学研究院基础教育课程教材发展研究中心

杨德军

2005年6月22日于北京教科院

目

录

CONTENTS

“建立面向首都现代化的北京市中小学教科书制度的对策研究”开题报告/1

北京市中小学教科书管理对策初探/9

北京市中小学教科书管理中存在的主要问题及其对策/24

首都教育现代化进程中教科书管理制度的走向/30

北京市中小学教科书管理现状的调查及分析/42

北京市中小学教材价格现状调查及分析/71

中小学教科书在北京市重复使用的可行性分析/80

防范教材选用中不正当行为的对策初探/88

逐步实现义务教育阶段教科书免费供给是首都教育现代化的重要选择/95

中小学教材发行：现状、问题、挑战及趋向/107

对当前中小学教材价格问题的几点思考/117

世界主要国家的教科书制度(翻译稿)/124



“建立面向首都现代化的北京市中小学 教科书制度的对策研究”开题报告

《建立面向首都现代化的北京市中小学教科书
制度的对策研究》课题组*

一、目的和意义

16 世纪以来，一系列有关教育制度的创新，为人类从事教育实践，尤其是创新性实践提供了前所未有的强大动力。一部教育史，就是一部教育制度变迁史。制度是重要的，教科书制度也不例外。教科书制度变革的成效直接影响着中国基础教育改革的进程。实现教科书制度的规范化和法制化正是代表着教育制度从传统到现代化的转型过程。北京市作为正逐步接近教育现代化发展中级阶段的城市，并要在 2008 年前率先实现教育现代化，建立一个什么样的面向现代化的地方教科书制度（包括教科书的立项、编写、出版、初审、实验、审定、选用、发行、供给等环节的管理制度），以适应和促进北京教育改革和现代化发展需要，已经成为迫在眉睫急需解决的研究课题。

1. 从地方教科书建设的角度，研究在遵照国家教科书制度建设原则的前提下，结合北京市发展现状和目标，借鉴发达国家和地区教科书制度的特点，初步研究并建立一套包括立项、编写、出版、初审、实验、审定、选用、发行、供给等环节在内的教科书管理制度的建议，为政府急需解决的教科书管理决策提供支持。

* 本文是北京市教育科学规划“十五”重点课题《建立面向首都现代化的北京市中小学教科书制度的对策研究》的阶段成果之一。



2. 研究建立教科书适用性评价管理体制以及地方课程立项、初审、实验、审定管理体制，填补国家在上述两方面的政策空白。

3. 建立北京市公平、竞争、繁荣的教科书市场，才有可能发挥北京市教育资源优势，提高教科书管理效率，降低教科书成本，形成中小学教科书开发良性循环的局面。

4. 改进北京市教科书发行、选用和供给制度，适应当前基础教育课程教材改革的需要，才能真正实现教材的高质量与多样化，从而有力地推动北京市基础教育改革。

5. 研究建立上述地方教科书管理制度，填补北京市在上述领域的政策空白。

6. 面对首都教育现代化的发展目标，建立上述教科书制度将有力地促进北京基础教育管理制度的创新。

二、国内外教科书管理制度的现状

2001年6月，教育部《基础教育课程改革纲要（试行）》的颁布，标志着我国新一轮基础教育课程改革的全面启动。教科书管理制度改革是其中的一个重要组成部分，原有包括编、审、用等环节的教科书制度所暴露出来的一系列弊病与不足，面临着要采取什么样的新措施和新制度才能真正保证实现国家、地方和校本课程教材由单一化到高质量和多样化的全面变革。

1. 建国以来国内教科书制度发展的三个阶段

第一阶段：从建国以来至80年代中期，我国中小学教科书基本上实行国家统一编写、统一供应制度，即由国家指定人民教育出版社按照统一的教学大纲编写出版、由新华书店统一发行，全国中小学生学习使用同样的“国定统编教材”。“一纲一本、编审合一、高度统一”是此阶段教科书制度的突出特点，教材管理体制高度集权化。

第二阶段：1987年，当时的国家教委颁布了《全国中小学教材审



定委员会工作章程》明确规定了我国的中小学教科书分为国家和地方两级管理，确立了“在统一基本要求的前提下实行教科书多样化”的建设方针，初步建立了教材审查制度，但教材管理制度方面仍主要靠行政手段，各地用统一的、行政命令的方式决定教材的编写和使用，造成各地教材水平不一，在教材选用上出现地方保护主义。教科书未能真正实现多样化，只是一定程度的多本化。

第三阶段：2001年《国务院关于基础教育改革与发展的决定》、《中小学教材编写审定管理暂行办法》、《基础教育课程改革纲要（试行）》相继颁布，教材编写立项核准、教材审查实行国务院和省级教育行政部门两级管理，实行国家基本要求指导下的教材多样化，同时要改革中小学教材指定出版的方式和单一渠道发行的体制，试行教材出版发行公开竞标办法。新的教材管理体制改革的序幕已经拉开。但是，对于国家与地方两级管理的责权范围、教育行政部门与出版部门和教材选用者之间的界限尚不够明确，教材立项、编写、出版、初审、实验、审定、选用、发行、供给等管理制度与实际还存在许多脱节的地方，教科书评价机制、有效的行政和社会监督机制尚未建立，教科书立项、审定、评估等环节的公正、公平、公开体系还不健全，特别是有关地方教科书管理制度的研究很少。这对于要建立一个与社会现代化发展相适应的完善的教科书制度相去甚远。

2. 北京市教科书管理制度的现状

(1) 北京市在教科书编写、出版、初审、实验、审定、选用、发行、供给等环节的法规尚未建立，1994年制定的《北京市普通中小学教材编写、出版、发行工作的暂行管理办法》旨在“为适应北京市普通中小学的需要，北京市教育局正在组织编写普通中小学有关教材。为保障教材质量，特制定本办法……”，是要保证教育行政部门在教材编写中的直接干预作用，已经与现实发展相去甚远，没有什么实际意义。地方教科书制度建设几乎是空白，不能为建立合理有序公平竞争的教科书市场提供制度上的保障。

(2) 教科书编写立项制度尚未建立, 乡土教材、校本教材编写管理无章可循, 缺乏有效的管理。

(3) 教科书编写仍不能脱离教育行政部门的干预, 出版社未能独立组织教科书的编写, 未能建立一支相对稳定的教科书编写队伍, 临时和兼职人员仍是教科书编写的主体, 大量北京市的优质教育资源未能合理利用。

(4) 教科书出版没有形成繁荣的有竞争的教科书市场, 教科书质量的真正提高、教科书多样化的实现举步维艰。教材建设和出版尚未步入良性循环的轨道, 国家、出版社、教科书编写者和使用者的利益均衡不能得到有效的保证。

(5) 教科书准入的初审制度尚未建立, 大量教科书未经初审就进入学校实验或使用, 国家意志和教育目标的实现难以保证, 管理混乱。

(6) 北京市地方教科书审定制度亟待建立完善, 教材审定委员会、教材审查委员会及其相应的日常事务机构亟待建立, 国家、地方、校本三级教科书管理界限亟待明确, 教材审定委员会工作章程亟待建立, 教科书审定的公开、公平、公正体系有待建立。

(7) 教科书发行渠道相对单一, 新华书店及实验教材发行体系不能形成合理竞争机制。

(8) 教科书适用性、特征性评价机制、评价机构尚未建立, 缺乏相应的研究和建设, 直接影响到教科书选用工作的开展。

(9) 教科书选用的行政命令、利益驱动、盲目选择等特点仍十分明显, 尚未建立起责权分明、理性化的教科书选用委员会制度, 学校和教师还未能成为教科书选用的主体。

(10) 北京市教科书仍采用有偿供给模式, 一定程度上阻碍了义务教育义务化、平等化的真正实现, 同时鉴于书价的限制, 不利于教科书内容的丰富翔实及教科书质量的进一步提高。

(11) 尚未建立起政府宏观管理、教育中介机构评价推荐、教科书社会监督团体(社区人员、教师、学生、家长、学校管理人员、新

闻媒体等)共同协作的教科书监管体系,特别是教科书社会监督团体无章可循。

面对北京市已逐渐步入教育现代化的中级阶段,面对基础教育国家、地方、学校三级课程管理改革,面对北京市要率先实现现代化的发展目标,比较与发达国家和地区的差距,北京市教科书制度改革时不我待。

3. 国外教科书制度的发展

(1) 欧美、日本、大洋洲等国家和地区的教科书编写、审定和选用互相分离,各个环节都有严格的法规作保障,例如,战后的日本,其相关法律有:发行法、发行法实施规则、无偿法、无偿措施法、无偿措施法执行令、无偿措施法实施规则、地教行法、独占禁止法等。涵盖教科书制度包括教科书的编写、审定、选用、发行供应和无偿供给等每个环节。

(2) 上述发达国家或地区的教科书都由多家民间教科书专业出版社组织编写和发行,而我国目前仍主要由国家和地方政府干预教科书的编写,还未形成多家专业出版社竞争的局面,编写和出版被少数出版社所垄断。英国约有 100 家教科书出版社并联合成立了教育出版社协会,日本约有 70 家教科书出版社。

(3) 上述发达国家和地区基本上实现了教科书实质性的多样化,而不只是版本上的多本化。例如德国很多长期有影响的教科书在设计思想、内容选择和教材形式上都有鲜明的个性,甚至创造出具有品牌特征的卡通形象,特色鲜明。

(4) 上述发达地区和国家实行教科书至少在义务教育阶段免费使用制度(包括无偿发放或无偿借用)。它是实现教育义务化、平等化的重要特征,也是各国公共教育制度所追求的理想。

上述发达国家和地区的教科书管理制度值得我们学习和借鉴。



三、课题研究的基本内容、方法及分工

1. 课题研究的基本内容

通过前期研究,要适应国家基础教育课程改革发展要求,要适应并推动首都教育现代化的发展目标,北京市的教科书管理制度就需要突出以下特色:①法规健全,有章可循;②编写、出版、发行民间化,专业化,多元化,逐步消除出版、发行中的垄断现象及政府直接参与教科书编写问题;③立项、初审、审定程序化、规范化、透明化,教科书审定机构与制度健全;④编写、审定和选用工作相互分离;⑤实验准入制度得到建立和落实;⑥有健全的教科书适用性评价机构和制度,有健全的教科书选用委员会及其工作制度;⑦教科书管理的社会监督健全。

鉴于以上思考,我们认为本课题要以应用型实践研究,即《北京市中小学教科书编写、审定和选用管理办法(建议案)》为切入点,着手开展以下研究:

(1) 北京市教科书管理现状及存在问题的调研

分类调研,主要调查范围包括:

●教科书的编写问题:参与编写的研究人员、教研员、教师、编辑等;

●教科书的出版问题:综合性的出版社和专业化出版社;

●教科书的立项审查问题:教育部相关部门,市教委、区县教委等;

●教科书的发行问题:新华书店、地方发行部门等;

●教科书的选用、实验问题:区县教材选用部门(或教材选用委员会)、校长、教研员、教师及学生等。

在调研的基础上,梳理分析北京市教科书管理中存在的问题以及亟待建立的管理制度。

(2) 东南亚国家和地区教科书制度的比较研究和借鉴;欧美等发