

全国教育科学“十五”规划国家重点课题成果

基础 教育 教材 建设 丛书

世界主要国家

教科书管理制度

《基础教育教材建设丛书》编委会 编著

人民教育出版社

全国教育科学“十五”规划国家重点课题成果

基础教材建设丛书

世界主要国家

教科书管理制度

《基础教育教材建设丛书》编委会 编著

人民教育出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

世界主要国家教科书管理制度《基础教育教材建设丛书》编委会编著.

—北京: 人民教育出版社, 2005

ISBN 7-107-18639-6

I. 世...

II. 基...

III. 中小学-教材-管理-研究-世界

IV. G632.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 048893 号

人民教育出版社出版发行

(北京市海淀区中关村南大街 17 号院 1 号楼 邮编: 100081)

网址: <http://www.pep.com.cn>

人民教育出版社印刷厂印装 全国新华书店经销

2005 年 12 月第 1 版 2005 年 12 月第 1 次印刷

开本: 890 毫米×1 240 毫米 1/32 印张: 6.375

字数: 147 千字 印数: 0 001~2 000 册

定价: 13.80 元

主 编：臧爱珍

副主编：康长运 李其龙

编委会（课题组）：

臧爱珍 王安华 于彦平 邢克斌

李伟科 胡 军 毕晓白 高凌飏

轩兴平 周 菲 邢德昌 郑君威

张海鹰 万 力 王德如 康长运

吴 斌 李其龙 李文郁 赵 薇

特约审稿：吕 达

责任编辑：杨 云

审 阅：李伟科

审 定：朱明光

前 言

进入 21 世纪，科学技术的迅猛发展，国际竞争的日趋激烈，使我国现代化建设面临着更伟大更艰巨的任务。今后 5~10 年是我国经济和教育文化发展极为重要的时期。这一形势迫切要求基础教育加快推进素质教育的步伐，努力培养具有创新精神和实践能力、有理想、有道德、有文化、有纪律的德智体全面发展的一代新人。

基础教育课程教材作为学校教育的核心环节，集中体现了国家的教育思想和教育观念，是学校教师开展教学和组织学生活动的最主要的依据。它制约着学校教育的活动方式，影响着学生身心发展。综观中外教育改革，无不把课程教材改革放到突出位置。特别是近年来，世界许多国家，无论是反思本国教育的弊病，还是对教育提出新的目标和要求，都是从课程教材改革入手，通过课程教材的改革，来调整人才培养目标，改变人才培养模式，提高人才培养质量。这些国家都把基础教育课程教材改革作为增强国力，积聚未来国际竞争力的战略措施加以推行。我国自新中国成立后，也先后进行过七次基础教育课程改革。每次课程改革都解决了当时基础教育课程教材发展中存在的一些问题，取得了明显成就，推进了我国教育和社会经济的发展。

改革开放以来，我国基础教育取得了辉煌成就，基础教育教材建设也取得了显著成绩。从 20 世纪 50 年代到 80 年代全

国中小学统一使用人民教育出版社编写出版的教材，到 90 年代选用经过中小学教材审定委员会审查通过的六套规划教材、百余种单科教材共三千余册，这中间无一不倾注着党和国家领导人对中小学教材的关心，倾注着教材编写者、审查者的心血。但是，随着社会经济的发展和改革的深入，原有的基础教育课程教材已不能完全适应时代发展的需要。为贯彻《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》，教育部决定大力推进基础教育课程教材改革，调整和改革基础教育的课程教材体系、内容，构建符合素质教育要求的基础教育课程教材体系。

构建符合素质教育要求的基础教育教材建设体系，最根本的是在教材建设中引入竞争体制。为此，从 2000 年初开始，在党中央和国务院领导的关心下，由国务院体改办牵头，教育部、国家计委、新闻出版署共同参与，以降低教材价格为切入点，对中小学教材管理体制（即教材的编审体制、出版体制、发行体制、价格体制）进行调研。在调研的基础上，由国务院办公厅转发了体改办等部门联合下发的《降低中小学教材价格深化中小学教材管理体制改革的文件及其配套的《中小学教材编写审定管理办法》《中小学教材价格管理办法》等 11 个文件，对教材的编写、审定、出版、发行、选用体制等方面进行了一系列重大改革。确定了中小学教材在国家基本要求指导下的多样化方针，教材编写实行国家立项核准和审定；教材价格按照保本微利的原则，以租型、出版、发行等环节发生的行业平均成本和 5% 的成本利润为基础，实行国家核定制；中小学教材出版发行要打破垄断，引入竞争机制等一系列政策法规。明确鼓励和支持有条件的单位、团体和个人依据国家课程标准组织编写高质量、有特色的教材，特别鼓励编写适合农村地区和少数民族地区使用的教材。

这些文件的出台，为进一步深化中小学教材改革注入活力，同时也引起了社会各界对中小学教材建设的关注和参与，带来了教材编写的空前繁荣。众多的大学、科研机构开始关注中小学教材的建设。众多的大学教授、科研人员开始参与到教材的编写中来；国家新课程标准教材编写申请立项从 2001 年开始，仅仅 2 年多的时间，教育部就受理义务教育阶段国家课程教材编写立项申请项目 500 余项，受理高中国家课程教材编写立项申请项目 187 项，有近百家出版社参与到教材的编写立项工作中来。

教育部在推进基础教育课程教材改革过程中成立了“中小学教材发展机制研究课题组”（该课题组现更名为“教材选用与课程资源开发研究课题组”），力图通过研究总结我国建国以来基础教育教材建设的成果，了解借鉴国外发达国家和发展中国家基础教育教材建设的经验和教训，把握世界教材改革的趋势，探索我国教材建设的理论和管理政策。参与该课题研究的人员有大学研究人员，也有基础教育教材研究、编写部门的人员，还有各级基础教育教材管理部门的人员。课题组从成立到现在虽然只有两年多的时间，但全课题组的同志精诚合作，在教材编写、审定、出版、发行等方面进行了较为深入的研究。在研究过程中，他们注重课题研究的适应性和针对性，在关注基础教育教材管理的理论研究和学术含量的同时，紧密结合教材建设和管理过程中的实践活动。为教材管理政策的出台提供咨询和服务，使得出台的教材管理政策具有一定超前性和较好的可操作性。

该课题组在对国外教科书管理制度进行研究过程中形成了一些研究成果，这些研究成果有助于进一步了解国外的教科书管理制度。我们把这些研究成果编辑成《世界主要国家教科书管理制度》，期望更多的人共享这些研究成果。

目 录

前 言

美国教科书管理制度研究 \	\ 1
德国教科书管理制度 \	\ 57
法国中小学教科书的管理初探 \	\ 63
日本教科书管理制度	
——一个历史学视角的探讨 \	\ 80
日本义务教育教材审定标准 \	\ 123
日本高中教材审定标准 \	\ 127
加拿大教科书管理制度 \	\ 131
韩国现行教科书管理制度简介 \	\ 148
澳大利亚的教材制度简述 \	\ 172
丹麦的基础教育和教材建设的基本情况 \	\ 182
西班牙、意大利两国中小学教材出版发行考察	
报告 \	\ 189



美国教科书管理制度研究

康长运 何成刚

(北京师范大学基础教育课程研究中心)

一、美国中小学校教科书的编写与出版

美国的教育行政管理实行的是地方分权制。美国宪法规定，教育是各州所保留的权力。联邦教育局和联邦法规没有规定各州公立学校应该教什么，更没有对教科书选用有什么特别的指导方针。它的中小学教育是“州的责任，学区的工作”，近年来联邦政府虽然制订了一些学科的国家课程标准，但对多数学科仍没有统一的课程内容要求，所以也就没有全国统一的教科书制度。每一个州是依据州的法令，就教科书的发放、选定、供应、认可、与教科书出版社的合同等问题，独立做出规定。

在美国，教科书出版是一个极具竞争力和鲜明特色的出版领域，教科书出版商为幼儿园到十二年级的学生和教师编写、出版并销售教科书及相关的教科书配套教学材料。教科书出版社之间存在着激烈的竞争，对于那些成绩优秀的出版社，自然会得到社会的高度评价和肯定。这既是对优秀教科书出版社的鼓励，也是一种压力。其中最优秀的教科书出版社往往会被称为 K-12 出版商。获得如此高的荣誉的出版社就有新闻出版集团、斯考特·福尔斯曼公司、皮尔森公司以及爱迪逊·韦斯利·朗曼公司。据最新出版的《美国中小学教材在版编目总

览》记录,30年来全美有近2000家出版社出版了近9万种中小学教科书,然而目前真正统治美国中小学教材市场的只是8家实力雄厚的出版公司及它们的13个子公司。据《美国文化市场》杂志统计,1999年共有126家出版社出版小学教科书,176家出版社出版中学教科书,可是仅皮尔森、哈考特通用、休顿·米福林、麦格劳·希尔等几家大公司出版的教材就占了全美中小学教科书市场约70%的份额。

(一) 教科书编写人及依据

美国中小学教科书一般由民间出版社组织大学教授、中小学教师或者督学会等合作编写。可以说,教科书是由少数专家学者或专家小组领衔,邀请有经验的中学教师,以及教科书编辑共同完成的。在这些专家学者当中,有些甚至是某一相关领域,比如生理、数学、美国历史等专业的权威,或是公认的受人尊敬的教育家,通常都有多年的教学经验。比如,美国的历史教科书很多是由大学专家学者执笔的。美国著名的化学新教科书《社会的化学》就是由著名的化学家诺贝尔奖金获得者西博格担任主编,由美国化学会和自然科学基金会组织编写的。全书共分七个单元,每个单元由两位大学教授和一位具有博士学位的中学教师参加编写。根据调查,全美国有超过40%的学生用这种教科书。

毫无疑问,教科书编写首先应遵守国家的宪法,比如教科书不能含有宣扬或者提倡暴力、分裂、诋毁民主与平等以及信仰自由的内容。其次教科书还得遵守各州的法令,比如德克萨斯州的法律就明确规定,“教科书不得含有诋毁政府的内容”。

此外,教学大纲和课程标准也是教科书编写的基本依据。在美国,联邦政府尽管已经制定了一些主要学科的国家课程标准,但对多数学科仍没有统一的课程内容要求。基本上不同州或者地方学区各自制定自己的教学大纲和课程标准。州教育董





事会通常只制定课程纲要的基本精神，而地方教育部门则具体负责教学内容与方法上的规定。不过有的州或者学区规定得较为详细，有的州或者学区则只就基本事项加以规定。因为教学大纲和课程标准各不相同，因而美国的教科书编写呈现出了多种多样，各具特色的现状。当然，由于缺少一个统一的标准，容易导致教科书编写出现混乱的弊端。

（二）出版商与教科书出版

在美国，由于教科书市场的开放性，教科书一般由出版社策划、编写、出版和发行。因为教科书是一种商品，其内容直接受市场左右，所以出版社需要提前调查各州和各学区需要哪种教科书，经过分析、比较和探讨，然后再决定编写。但是无论市场调研结果如何，出版社都不能忽略甚至必须迎合诸如加利福尼亚、德克萨斯等大州的市场需要。

出版社必须认真分析和研究各州的课程标准以及在教科书需求上的特殊需要。亚波（Apple）对此是这么解释的：出版商们如果要取得好的商业运作，就必须以各州的教科书采纳政策作为自己的出版目标，以使自己的产品出现在教科书备选目录单上，因为这极大地影响了教科书的销售利润。

例如，一本书如果能在加利福尼亚州和德克萨斯州出售，那么其销售额将达到总销售额的20%，这就意味着可以在竞争激烈的教科书市场中占据相当大的份额。因此，教科书的写作、编辑、改进常以出现在州定教科书书单上为最终目的。教科书出版商们其实并不愿意充当真理传播者的角色，一方面，他们大力向学生灌输“真理”，另一方面，他们却在市场中最大限度地实现利润。

为使自己的教科书免遭批评或拒绝，出版商们往往绞尽脑汁使其得以被采用。他们在教师与学校、教科书选择委员会、教育行政官和课程专家中穿梭往返，最大限度地获取相关信

息，但这又在无形中使得教科书的编写出版变得越发困难重重——既要删除一切可能引起麻烦的内容，又要尽可能涵盖一切。而事实上，除了一些口头信息外，出版商没有任何依据来决定哪些东西该纳入教科书，哪些东西该从教科书中删除。作为一个典型案例，科纳华县的诉讼案在出版业引起了很大震动。在这个案例中，一系列被推荐试用的语文教科书被指责为渗透了“猥亵的、色情的、非爱国的、蔑视权威及宗教、破坏社会文化价值、触犯个人及家庭隐私权”的倾向。

作为教科书提供者，出版商既要为广大学生提供多种多样的教学方法，取悦于每一个受教育的人，又要在政治上不冒犯任何人或者某社会群体利益。总之任何出版商都希望自己的教科书能使每个人满意，以确保产品的市场。除了出版商的自我设限外，教科书要被采用还得通过各州及社区大众或家长的检查。有的州规定，凡学校要采用的教科书都要先经过州机构或委员会审查通过。不过这类审查大都从教育角度，尤其是教学论的角度出发，其原则包含广泛，例如结构、难度、范围、顺序、功用、一致性、学生符合度、文化多元性、可读性等。为确保这项工作顺利完成，教科书选择委员会一定要包含值得州教育董事会信赖的教育专业人士，而且审查书目所列的教科书也要足够丰富，让地方需求能够满足。

（三）出版商消除偏见与其积极的作为

除了州政府机关之外，很多全国性团体也在试图影响教科书出版商。理解这一点其实并不难，因为在美国，中小学校教科书的出版不仅仅是一种教育现象，更是一种社会现象。教育所体现出来的开放性和民主性在美国极其明显。这种现象，有时候对教科书的出版起到直接的影响。比如通过撰写文章，召开某群体教科书座谈会，批评某版本教科书的不足与局限；有时候以间接的形式，比如通过对州政府教科书审查和选用委员





会的工作施加压力等等途径发挥作用。最近在美国，人们强烈要求编制公正的教科书并设置合理的课程，以消除对性别、种族、宗教、身心缺陷者的偏见与歧视。州和各种团体公布的许多法律指令对于此类教科书的编制产生了巨大影响，如美国出版人协会（The Association of American Publishers，简称AAP）在1976年发表了《关于无偏见的教科书的声明》就从内容、插图、语言等方面，提出了如何无偏见地编写公正教科书的基本原则。直到今天这一基本原则依然发挥着重要的作用。这些原则可以简单概括为：

1. 内容

消除偏见的教科书应该做到：

（1）在反映不同的社会活动及各种职业中，皆有取得成功的希望和机遇，同时向儿童显示可有不同职业的抱负；

（2）公正、准确地叙述历史及现代人物的成就，包括教科书中关于女性及少数族裔或提出其均衡之比例；

（3）诚实地描述被剥削的人及其被剥削的人遭受的困苦；

（4）描述男女具有同样的人性、性情及行为的种种表现，并有追求成功的强烈愿望以及有自尊感的性格；

（5）从城市至郊区，在不同社区及所有社会阶层中，表达少数族裔及多数族裔的人的意愿。

2. 图表

（1）反映公正、合理的描述比例，包括种族、宗教、族裔、年龄、经济阶级或国籍等；

（2）为学生提供不同族裔、种族及两性的正面的角色群体；

（3）避免对个别人士及群体进行刻板的描述，应对事实做真实及全面的描绘；

（4）为那些在重要地位、领导层中有卓越成就的女性及少

数族裔人士，提供足够的描绘机会。

3. 语言

消除偏见的语言应不论其种族、性别、年龄、宗教、国籍或族裔，包括所有人受同样尊敬及重视，例如：

(1) 需包括两性，如避免使用男人 (man) 及由衍生物词来代表个人或人类整体；

(2) 避免使用男性的代名词，可改用多数或一个人、你们或我们，亦可籍重整句子全略去有性别之代名词；

(3) 对男女及所有种族或团体，可使用一般词汇，如医生、律师、演员、教师、秘书、诗人等；

(4) 籍使用不同族裔的名字，如一些 Anlgo—Saxon 等较普通的名，反映本地的多种文化；

(5) 避免使用不公正的词语、偏差的涵义及偏差的假设，尤其是表达关键性或负面的判断时，应使用不涉及特别种族或性别的词句。

不过，有时候教科书出版社也会积极参与课程标准的制订及修订工作，这有助于出版社更深入地了解教育及课程改革的情况，有助于编写的教科书很好地适应课程标准的要求，从而在审查和选用时获得青睐。在激烈的教科书竞争中，出版社也总结和积累了许多的有效经验，以保证教科书的质量，从而提高竞争力，推动教科书建设。比如：

(1) 出版商要时刻关注使用自己出版的教科书的情况，要不断搜集来自教学实践的反馈，听取教学一线老师的建议，通过反馈重新对教科书做出评价，并以此作为进一步修订教科书的基础，使教科书的内容更加合理、恰当、更适合学生的认知发展，具有吸引力。

(2) 出版商在推销自己出版的教科书时，应该充分展示教科书的特点，应该帮助教师学会如何去科学全面地评价教科





书，使他们在选择教科书时，有充分的发言权，能依据科学的程序，选择出既适合老师教又适合学生学的教科书来。

(3) 出版商认识到，教科书的编写是一件很严肃的事情，绝对不能东抄西拼，要严格保证教科书的质量，要意识到所写的东西就是自己的学术成果，要能经得起别人的严肃评论。

(4) 出版商要积极参与国家或地区的教育改革，这样他们才能较早地、充分地获取教育信息，才能与课程研究者接近并合作，才能及时提供新教科书。

(5) 建议政府增加对基础教育的投资，加大对学校的资金支持，以保证最新教科书的使用。因为在教科书的选用过程中，确实已经出现了由于过于考虑教科书的价格因素而放弃选用那些质量高、印刷精美、纸张色调适合学生阅读的教科书。同时也要给学校创造条件，使他们能够根据学生的学习情况灵活变换教科书。

(6) 出版商要以营销的观念，不断研究分析教科书市场所发生的变化，并根据变化中的情况及时对教科书的出版做出调整。在出版社看来，没有营销的观念，就不可能在提高教科书质量上有所作为。

(四) 个案分析

1994年3月发生了一件不同寻常的事情值得关注。经过调查取证，德克萨斯教育委员会命令霍尔特·莱因哈特与温斯顿有限公司删除健康教科书及其他四种欠考虑的教科书中有关男同性恋、女同性恋、青少年反自杀组织的部分以及睾丸癌、同性恋的图表说明。他们同时要求德克萨斯州宪法将反对详细描写鸡奸包括进去。“他们正在提倡同性恋是一种可以接受的生活方式，并且提倡只要你使用避孕套，发生性关系就没什么大不了的。”德克萨斯州的一位教育委员会成员 Monta Haie 针对出版高中健康教科书发表了上述看法。

但该公司没有像往常一样从出版社经济利益的角度考虑，适当对教科书的部分内容做出修改以迎合德克萨斯教育委员会的“标准”，而是坚持自己的编写原则，决定不向德克萨斯州出售其出版的教科书。出版公司将教科书撤出德克萨斯州市场而不是按照要求做些改变，这一做法是极不寻常的。按传统惯例，作为 22 个州级选用教科书之一的德克萨斯州，教科书销售额是在总价值为 22 亿美金的市场份额中占到了 8%，因而在相当大程度上左右着许多教科书的内容。出版商通常都不得不修改教科书，以期符合德克萨斯州教育委员会的要求。作为另外一个对教科书内容有重要决定权和支配权的州，加利福尼亚占据了 12% 的教科书市场份额。

正因为如此，利益至上的出版商们都把德州或加州的满意度视若出版社的生命，不过像霍尔特·莱因哈特和温斯顿这样不向德州教育委员会低头的出版商实属罕见。事后霍尔特出版公司的社长还分别给德州教育委员会和行政长官写了一封信，信中说：“某些修改命令违背了我们的原教旨主义哲学，而且做出修改也会潜在地危害到德州的学生……”。教科书出版商首先考虑的就是创造利润，霍尔特出版公司坚守自己的出版理念，不愿意放弃自己所信仰的原教旨主义而放弃巨额利润，震惊了美国教科书出版界，同时也给美国教科书出版社事业以更多的启示，那就是教科书出版社要敢于坚持自己的观点，维护自己的权益，不能为了教科书得以通过审查而没有自己的主见，甚至“低三下四”，一味去迎合教科书审查委员会，事实上也引发了教科书出版界对教科书审查制度缺陷的反思、不满与指责。

考虑到这件事的争议性，美国教科书理事会（The American Textbook Council）会长出面为双方圆场：“这就说明了编写出即使一般受众满意又能使各种利益团体满意的教科书是





多么困难!”这确实反映了美国中小学校教科书的编写与出版的复杂性。

二、美国加州中小学校教科书审查制度论述

美国有近 30 个州实行州级教科书审定制度，目的在于统一全州课程，为本州中小学提供高质量的教科书，并对教科书价格实行统一、适当的管理。加利福尼亚、德克萨斯、佛罗里达三个州审定的教科书通常对全美教科书市场都有重大影响。其中加利福尼亚州是这些在州级范围内选取从幼儿园到八年级教科书的州之一，各学区再从认定的教科书目录单中选取符合学生需要的教材，本文以加州的教科书审查制度为例予以说明。

（一）审查过程

自 20 世纪 80 年代中期以来，加州教科书选用委员会制订并采取了许多富有建设性的措施，以保证教科书选用的科学性和有效性。

1. 确保教科书审查拥有充裕的时间。选用委员会需要有足够的时间对教科书进行评估。这就意味着选用委员会成员必须对这项工作给予足够的重视。必须排除按主观意志进行选择的做法。委员会成员在选用委员会服务期间应该得到经济上的补偿或从别的工作中解脱出来。还有，他们也须为评估教科书而接受培训。

2. 教科书审查标准的简洁性。选择标准要简化。选用委员会成员应将注意力集中在最可能产生有效教科书的因素方面。实际上“精心研制”二十条至四十条审查标准，看起来极具科学性，实际上使得教科书审查者无法操作。

3. 教科书审查者应该具有专业水准。选用委员会需要体