

在规制与市场之间:职业院校教材管理体系的构建

□范竹君 徐国庆

摘要:职业院校教材管理体系建设存在专门管理制度缺乏、主体责任尚未落实、过程管理有待加强、管理机制不够健全等实践困境。在这一背景下,《职业院校教材管理办法》的出台,意味着我国职业院校教材建设开启了全新历程,进入了全面管理和规范化发展阶段。《管理办法》倡导在职业院校教材管理体系构建过程中,运用处于规制与市场之间的“规划型”职业院校教材管理模式。要落实好《管理办法》,需要坚持社会主义政治方向、全面落实管理主体责任、把握教材建设关键环节、多方集聚教材建设专家、加强教材建设监督检查、全面夯实激励保障举措。

关键词:职业院校教材管理体系;《职业院校教材管理办法》;规划型教材管理模式

作者简介:范竹君(1989-),女,安徽凤阳人,华东师范大学职业教育与成人教育研究所、国家教材建设重点研究基地华东师范大学职业教育教材建设和管理政策研究基地助理研究员,研究方向为职业技术教育学;徐国庆(1971-),男,江西高安人,华东师范大学职业教育与成人教育研究所所长、国家教材建设重点研究基地华东师范大学职业教育教材建设和管理政策研究基地主任,教授,博士生导师,研究方向为职业技术教育学。

基金项目:2019年度教材建设研究教育部规划项目“我国职业教育教材现状分析及教材呈现方式创新研究”(编号:2019GH-ZD-ZJ-Y-01),主持人:徐国庆。

中图分类号:G710

文献标识码:A

文章编号:1001-7518(2020)04-0027-06

2019年底,为贯彻落实党的十九大精神和全国教育大会精神,提高职业院校教材建设和管理水平,教育部印发《职业院校教材管理办法》(以下简称《管理办法》),受到社会各界的高度关注。没有职业教育现代化就没有教育现代化,而没有先进的职业院校教材体系,职业教育现代化就无从谈起。《管理办法》的出台,是现代职业院校教材管理体系建设的重要里程碑,对整体提升我国职业院校教材质量意义深远。那么,《管理办法》出台的背景是什么?它所倡导的是何种职业院校教材管理模式?为何作此选择?如何落实《管理办法》?厘清这些问题,才能在职业院校教材建设和管理实践中,用好《管理办法》这一教材建设“指挥棒”。

一、职业院校教材建设管理的实践困境

党和国家历来高度重视教材建设,特别是十八

大以来,党中央明确提出“教材建设是国家事权”,要进一步健全国家教材管理制度。为贯彻落实党中央决策部署,国务院成立了国家教材委员会,教育部成立了教材局,为职业院校教材建设和管理提供了组织保障。研制印发《管理办法》也是国家职业院校教材管理制度建设的重大举措之一。但是,在《管理办法》出台之前,职业院校教材建设管理面临着一些亟待解决的困境和问题。

(一)专门管理制度缺乏,职教特色未能充分体现

教材是教师展开教学依托的基本工具,是学习者形成基本知识结构、发展能力的重要载体。职业院校教材也是如此,其内容是否科学先进、是否符合技术技能人才的成长规律和认知特点,直接影响职业院校的教学质量和人才培养质量。职业院校教材的种类繁多,据统计^[1],2020年春季,高职高专教

材覆盖 13 个专业大类、91 个专业,高达 24003 种,中职教材覆盖 13 个专业大类、83 个专业,共有 8311 种,一定程度上增加了职业院校教材管理的难度。管理难度大且没有专门针对职业院校教材的管理制度,职业院校教材在编写、审核、选用、评价等各重要环节上缺乏严格标准和规范机制,这又导致职业院校教材的职教特色不够鲜明,尤其是针对职业院校实践教学的实训教材建设,滞后于职业教育发展的步伐^[2]。

(二)主体责任尚未落实,管理合力未能有效形成

职业院校教材管理主体的职责任务不够清晰,主体责任没有完全落实。首先,有些地区尚未成立职业院校教材的专门管理机构 and 配备专门工作人员,教材管理能力不足,不能对所在区域和职业院校的教材建设工作进行有效指导。其次,出版管理和市场监管部门的监管职能未充分发挥,出版和发行单位的准入资质尚未明确,教材定价和发行不够规范。再次,职业院校开展教材管理工作的思路不够清晰,缺乏长远规划和制度建设。最后,行业企业在职业院校教材开发和编写中的实质作用不明显,导致教材不能及时反映产业最新发展动态,不能迅速对接国家产业发展对技术技能人才能力的需求。

(三)过程管理有待加强,规范管理未能全面覆盖

职业院校教材建设的过程管理缺乏,影响职业院校教材建设和管理水平的提升。在教材编写上,对内容选文、教学单元组织、编排形式缺乏具体规定,从提纲的确定到教材内容、结构的设计大都靠主观经验,缺乏科学的理论指导^[3],对编写单位的准入条件、编写人员及主编资质、编写团队的人员构成缺乏明确要求。在教材审核上,对审核单位的权限职责、审核团队的资质要求、教材审核的依据和程序等都缺乏明确规定,编审分离和盲审在操作过程中不能严格执行,存在“盲审不盲”的现象。在教材选用上,不少职业院校尚未制定和完善教材选用制度,教材选用程序不规范、选用随意性大,加之选用信息受局限,导致质量高的教材得不到使用,而

一些质量不高的教材却进入课堂^[4]。在教材工作监管上,缺乏对教材选用的跟踪和阶段性调查,对教材建设过程中存在的一些违规行为缺乏有效制约。

(四)管理机制不够健全,体系建设未能扎实推进

科学的管理模式和完善的机制是整体推进职业院校教材建设的重要保障,也是现代职业院校教材体系的重要特征。目前,职业院校教材建设管理机制不够健全,不能确保优秀教材产出并投入实际使用。一是动态编修机制不严格。没有严格的动态编修机制,新技术、新工艺、新规范就不能及时被吸纳,教材内容就不能及时更新,直接影响学生职业能力的培养。二是监测反馈机制不健全。因缺乏全国层面的职业院校教材使用监测系统,且尚未建成职业院校教材评价指标体系,导致无法依据监测反馈和评价结果决定是否推广、修订或淘汰教材。三是激励保障机制不完善。教材编审工作缺乏工作量核算标准,教材建设参与人员的待遇没有相应体现。

在这样一种背景下,《管理办法》颁布出台,首次对职业院校教材建设作出全面部署和规定,顺应了我国职业院校教材建设的新形势,开启了我国职业院校教材建设的新历程,我国职业院校教材建设进入全面管理和规范化发展阶段。

二、职业院校教材管理模式的实践选择

结合职业院校教材管理实践,根据政府和市场在职业院校教材建设和管理过程中的参与度,可将职业院校教材管理模式分成“规制型”“市场型”和“规划型”。

(一)几种职业院校教材管理模式

1.“规制型”职业院校教材管理模式。所谓规制,一般是指政府对公共事务进行治理的一种工具,特指公共权力机构对社会共同体的活动依法施加持续的管理与控制活动^[5]。从本质上讲,它是一种制度性安排^[6]。结合职业院校教材管理的特点,可将“规制型”职业院校教材管理模式界定为国家对职业院校教材实行“统一编写、统一审核、统一使用”的强

制型管理模式。改革开放之前,我国职业院校教材管理就采用“规制型”模式。

2.“市场型”职业院校教材管理模式。在我国,教育领域的市场化改革始于1985年中共中央发布的《关于教育体制改革的决定》,是针对高等教育领域提出的。近年来,随着教育事业的发展和人们的教育需求日益多元,各级各类教育均表现出了不同程度的市场化特点。教育市场化是指将市场机制引入教育领域中,市场成为教育资源配置的主要方式,通过市场机制自发调节教育供求双方在市场中的行为,使教育达到供求均衡的状态,在这一过程中,行政机构对学校的管理从传统的直接办学转化为间接调控^[7]。“市场型”职业院校教材管理模式,是指职业院校教材从编写到选用的建设全过程完全由市场自由配置的管理模式,其中,政府不针对职业院校教材进行任何具体管理行为,政府可能发挥的引导作用是颁布课程标准。如在美、英、法、日等西方国家,任何机构和出版商均可编写教材,教材编写出版后在市场上平等竞争,由各学校自主选择^[8]。美国的教材出版社为了使自己的教材能被更广泛地使用,在编写教材时尽可能研究和参考许多州制定的课程标准^[9]。

3.“规划型”职业院校教材管理模式。规划管理是指通过制定规划把组织内的部门、人员、资源、活动等系统地协调起来,并通过实施规划来实现对整个组织资源的合理配置与有效使用,进而有效完成组织任务的一种管理方法,是全过程、全员参与的计划管理^[10]。“规划型”职业院校教材管理模式,是指政府部门通过制定规章制度对职业院校教材建设各管理主体提出要求、对各环节作出规范,在确保职业院校教材建设方向的基础上,推动职业院校、行业企业参与教材建设的管理模式。

综合上述教材管理模式,可以把它们绘制成一个连续变化的图谱,处于两极的分别是“规制型”和“市场型”管理模式。现阶段我国职业院校教材管理应作何选择?《管理办法》把教材规划作为职业院校

教材建设的逻辑起点,贯穿职业院校教材管理的全过程,即选择的是处于这两者之间的“规划型”管理模式。

(二)规划型教材管理模式的优势

“规划型”管理模式在政府主导与市场自由之间寻找到了一个平衡点,是非常适合当下我国职业院校教材建设现状的一种管理模式,体现出我国职业院校教材管理的制度优势和实践特色,具体表现在:

1.有助于确保职业院校教材建设方向。教材体现党和国家意志,反映人民重大关切,传承中华优秀传统文化和人类文明先进成果,是解决培养什么人、怎样培养人、为谁培养人这一根本问题的重要载体,直接关系到党的教育方针落实和教育目标实现。《管理办法》一方面要求意识形态类教材“统编、统审、统用”,另一方面要求其他职业院校教材采用单位编写制和主编负责制,实行“凡编必审”“编审分离”和盲审制度,还要求职业院校组建教材选用委员会,从教材编写源头到选用终端进行全过程规范和全面把关,能够切实保障职业院校教材建设的社会主义方向。

2.有助于有效提升职业院校教材质量。职业院校教材建设质量的提升离不开市场的作用。一是由于职业院校教材不仅种类多,而且即使同一门课程也存在很多不同版本的教材,如中职的《计算机应用基础》相关教材就有13个出版社的55个版本^[11]。版本多,就必须保留一定的市场竞争度以提高教材的质量。二是由于职业院校教材在内容上必须紧跟科技发展趋势、匹配市场需求,才能适应经济社会发展对技术技能人才培养的要求。但是市场调节不是尽善尽美的,市场调节有其内在的局限性,会出现失灵现象^[12]。若将教材建设完全归于市场,可能会引起无序竞争、重复建设和个别教材出现错误等问题^[13]。而“规划型”管理能够在充分发挥市场作用的基础上,通过政府规划规避完全市场化的弊端,从而有效提升职业院校教材质量。

3.有助于推进现代职教教材体系建设。教材体

体系建设是育人育才的关键^[14]。建设教育强国,构建纵向贯通、横向融通的中国特色现代职业教育体系,必须构建与之相匹配的具有中国特色、世界一流的职业院校教材体系,反映新时代中国职业教育的理念和智慧。“规划型”管理能够为现代职业院校教材体系建设提供全方位支持:一是“规划型”管理实行由国家教材委员会指导统筹、教育行政部门分级负责的管理体制,为教材体系建设提供领导保障;二是“规划型”管理以全过程管理为重点、以制度改革创新为突破、以激励保障为动力,通过建立科学规范的规章制度,健全教材建设运行机制,建设高水平专业化的教材建设队伍,为教材体系建设提供制度保障和专业支撑。

三、职业院校教材管理体系的构建对策

《管理办法》以“规范和加强职业院校教材管理,打造精品教材,切实提高教材建设水平”为目标,是我国职业院校教材建设和管理的行动指南。多方合力、多措并举,才能促进《管理办法》落地落实,有效推进职业院校教材管理体系的构建。

(一)坚持社会主义政治方向,以立德树人引领教材建设

教材是意识形态、社会文化的载体,必须在意识形态上与国家保持高度一致,对学生世界观、人生观、价值观的建立进行正确引导。要将立德树人根本任务贯穿职业院校教材建设的各个环节,为促进学生德智体美劳全面发展提供更加有力的支撑。第一,加强顶层设计,系统推进习近平新时代中国特色社会主义思想进职业院校教材。基于职业教育的类型地位和多学段、多学科的特点,立足整体设计国家职业院校教材体系,推动新思想有机融入各级各类职业院校教材中。第二,完善国家统编教材建设,重点推进职业院校德育思政教材的有机衔接、有序递进。通过“统编、统审、统用”,推进中等职业学校和高等职业院校思政课课程教材一体化建设,加快构建能够充分反映我国职业教育特色的德育思政教材体系,从根本上保证职业院校教材建设的

正确政治方向和价值导向,为新时代技术技能人才培养“打好中国底色、植入红色基因”。第三,深化“课程思政”建设,深度挖掘职业院校专业课程中的思想政治教育资源,建设能够充分体现中国立场、中国智慧、中国价值的职业院校专业课教材体系,并将思想政治教育工作贯穿职业院校专业课教材体系之中,促进职业院校专业课教材与德育思政教材同向同行,形成育人育才的协同效应。

(二)全面落实管理主体责任,以分工协作完善教材管理

职业院校教材各管理主体要切实履行职责,扎实推进教材建设和管理。第一,教育部落实对教材建设工作的统筹规划、宏观管理、综合协调和检查督导;省级教育行政部门充分结合区域产业发展和职业院校教材建设实际,制定基于《管理办法》的一系列配套规章制度,成立职业院校教材建设专门管理机构,保证相关经费,配备专门工作人员,指导监督市、县和职业院校的教材建设工作。第二,出版管理、市场监管部门切实加强对教材出版和发行资质的管理,规范教材定价和发行工作。第三,职业院校要坚持党委(党组织)对本校教材工作总负责,基于《管理办法》和地方相关要求,制定学校教材建设规划和管理制度,把好教材选用关,同时可结合学校人才培养和教学实际需要,开发反映学校专业特色的优质教材。第四,行业组织和行业职业教育教学指导机构可充分发挥行业资源和专业人才优势,参与教材规划、编写、审核和评价工作;企业可为职业院校教材建设提供最新的技术资源和相关的企业资料,鼓励支持企业专家参与职业院校教材建设。

(三)把握教材建设关键环节,以规范管理保障建设水平

1.教材编写直接影响教材的内容和质量。一是要完善职业教育国家专业教学标准体系,为职业院校教材编写和审核提供依据。目前,国家专业教学标准尚不能覆盖所有职业教育专业,部分职业教育专业尚未有国家专业教学标准,而已颁布的国家专

业教学标准也存在诸多问题,亟待完善^[15]。要解决这一问题,教育部的职责主要聚焦在集中全国力量开发国家专业教学标准^[16]。二是要加强专业课教材编写,改变专业课教材“多而少优”的局面。要突出理论和实践相统一,强调实践性,注重以真实生产项目、典型工作任务、案例等为载体组织教学单元。三是要创新职业院校教材呈现形式,开发编写活页式、工作手册式教材,这也是未来职业院校教材开发的重要方向。

2.教材审核是对教材的全面把关。一是要切实落实编审分离制度,严格执行回避原则。教材编写团队和审核团队必须是两个团队,工作上独立开展,人员上不得有交叉,保证审核的公平性。二是除统编教材外,严格执行教材盲审制度。细化盲审评议程序,同时对盲审专家实行动态管理,保证盲审制度在杜绝质量低下的教材上切实发挥作用。三是完善公共基础必修课程教材审核环节,健全专家集体决策机制。要重视公共基础必修课程教材审核工作,在专家个人审读的基础上组织集体审核,重点审核全套教材的编写思路、框架结构及章节内容,还要兼顾一线任课教师的审读意见和试用情况,将其作为教材审核的重要依据,最终由专家集体充分讨论形成审核结论。

3.教材选用是确保优质教材投入使用的重要关口。每门课程都有优秀和合适的教材,既是职业院校教材建设的目标,也是广大职业院校师生对于教材的期待。一是完善规划教材目录,为教材选用提供更多范围。教育部和省级教育行政部门要持续推进职业院校国家和省级规划教材的建设、遴选和公布,增加优质教材储备和供给。二是建立职业院校教材信息库,使之成为职业院校教材选用的重要支撑。教育部要启动国家教材信息库建设,尽快制定教材入选和退出信息库的具体管理方案,确保信息库专业权威、覆盖面广、及时更新。三是组建教材选用委员会,提高教材选用的接受度和认可度。教材选用单位制定并严格执行教材选用程序,确保教

材选用公开、公平、公正。四是开展职业院校教材选用跟踪调查工作,确保教材选用的质量。国务院和省级教育行政部门分别组织专家对教材选用工作进行评价、对教材质量进行抽查,建立完善的教材选用跟踪调查和信息反馈工作机制。

(四)多方集聚教材建设专家,以智库建设助力教材建设

职业教育教材开发是一项过程非常复杂、科学性要求很高的活动^[17]。教材建设和管理需要高水平学科专家、学术领军人物、行业企业专家的共同推进。在国家层面,教育部按照专业类别,充分发挥行业职业教育教学指导机构的作用,集聚在专业课教材建设方面有造诣和经验的知名学者、学科专家、行业企业专家、一线教师等,组建不同专业类别的职业院校教材建设专家库,为专业课教材的建设和决策提供咨询服务。在地方层面,省级教育行政部门统筹省内职业教育学科点高校、教研室、职业院校、行业企业等,为建立省级层面的职业院校教材建设智库提供平台。此外,还要发挥国家职业教育教材建设和管理政策重点研究基地这一国家级智库的专业力量。该基地是首批11个国家教材建设重点研究基地中唯一的职业教育教材方向的研究基地,在开展职业教育教材理论研究、建立国家职业教育教材研究数据库、搭建全国职业教育教材交流平台、联合行业及领军企业、高水平职业院校共同开发优质职业教育教材等方面开展了大量工作。

(五)加强教材建设监督检查,以严格督导推进科学管理

对教材工作进行监督和检查,是维护教材建设秩序、促进教材科学管理的有力手段。一是完善督导考核机制,推动教材工作落实。国务院和省级教育行政部门分工负责,对全国和本区域教材建设工作进行监督检查,并将监督检查结果纳入地方教育督导评估重要内容和职业院校评估、项目遴选、重点专业建设和教学质量评估等考核指标体系。二是规范督导反馈机制,促进反馈问题整改。及时向被

督导单位反馈督导结果,逐项反馈教材建设和管理过程中存在的问题,提出整改要求,确保问题整改到位。三是健全奖惩激励机制,提高教材建设效率。对督导结果优秀的单位和人员予以表彰奖励;而对教材建设各环节存在违规行为的单位和人员,要严格推行负面清单问责机制,相关问责和处理结果及时向社会公布。

(六)全面夯实激励保障举措,以改革创新激发队伍活力

通过实施一系列改革创新举措,体现对教材工作者的尊重,持续吸引和鼓励优秀人才积极参与教材建设。一是将教材编审纳入科研成果统计,承担国家统编教材编修任务及承担国家规划公共基础必修课和专业核心课教材编修任务,主编和核心编者分别视同承担国家级科研课题和省部级科研课题,享受相应政策待遇。二是将教材编审纳入工作量计算,对承担国家和省级规划教材编审任务的人员,要求所在单位保证其工作时间。三是在评优评先、职称评定、职务(岗位)晋升方面予以倾斜,如将国家规划专业核心课优秀教材作为参评“长江学者奖励计划”“万人计划”等国家重大人才工程的重要成果。四是落实国家和省级教材奖励制度,加大对优秀职业院校教材的支持力度。

四、结语

《管理办法》坚持目标导向和问题导向,运用“规划型”职业院校教材管理模式,基于管建结合、以管促建,为现代职业院校教材体系建设和推进提供了路线图。落实《管理办法》各项要求,构建科学完善的职业院校教材管理体系,将是当前和今后一个时期职业院校教材建设的重要任务。

参考文献:

[1][11]全国大中专教材网络采选系统.《2020年春季全国大中专教学用书汇编·数据下载》[EB/OL].(2019-10-15).<http://www.textbooking.com.cn/foreground/news/50>.

[2]孔全会.基于现代职业教育体系的国家规划教材建设的思考与实践[J].中国职业技术教育,2016(26):57-61.

[3]李子云,王艳黎.职业教育教材编写质量探讨[J].中国职业技术教育,2016(32):32-35.

[4]傅小芳.职业院校教材选用制度探析[J].中国职业技术教育,2012(20):65-72.

[5]胡税根,翁列恩.构建政府权力规制的公共治理模式[J].中国社会科学,2007(11):99-118.

[6]潘石,尹栾玉.政府规制的制度分析与制度创新[J].长白学刊,2004(1):72-75.

[7]路娜,夏永红.教育市场化的内涵、机制及政策取舍[J].国家教育行政学院学报,2005(12):46-49.

[8]陈丽.世界主要国家教科书制度比较研究[J].四川教育学院学报,2009(8):1-3.

[9]沈晓敏.世界各国教科书制度对我国的启示[J].全球教育展望,2001(9):66-71.

[10]王传金,何玉海.高校教育规划管理的内涵、特征与路径[J].教育理论与实践,2016(22):15-18.

[12]杨明.论高等教育中的市场失灵及其矫正[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2004(7):5-13.

[13]黄强.人民教育出版社社长黄强在“远集坊”第八期讲坛上进行“新时代 新教材”主题演讲[EB/OL].(2018-05-09).https://m.sohu.com/a/230948034_507433.

[14]顾海良.教材体系建设是育人育才的关键[N].光明日报,2017-10-24.

[15]徐涵.德国中等职业教育教材建设与管理及启示[J].比较教育研究,2018(4):101-107.

[16]徐国庆.国家专业教学标准建设是实现职业教育现代化的基础[J].中国职业技术教育,2019(7):62-66.

[17]徐国庆.职业教育教材设计的三维理论[J].华东师范大学学报(教育科学版),2015(2):41-48.

责任编辑 肖称萍