

# 中小学教师教材开发的权力性质 与权力运行机制

罗生全<sup>1,2</sup>, 张玉<sup>3</sup>

(1. 西南大学 教师教育学院, 重庆 400715; 2. 西南大学 西南民族教育与心理研究中心, 重庆 400715;

3. 西南大学 教育学部, 重庆 400715)

**摘要:**中小学教师是教材开发的重要权力主体,在教材建设国家事权背景下其如何正确认识与行使教材开发权关乎中国特色高质量教材体系建设的实践进程。通过对相关教材建设政策文件的分析及教师教材开发实践的考察发现,中小学教师教材开发权源自我国三级课程管理下人民权力让渡与政策法规授权,是公共性权力、专业性权力与向善性权力共同作用以期寻证演绎新时代中小学教师职业价值向度的重要媒介。为确保所开发的教材符合育人育才要求,中小学教师应依循“法治—伦理—教育”边界对教材开发的规制效力,有效行使以知识理解—加工—创造为主线的教材编写权力和以教材解释—审核—评价为主线的教材修订权力。为引导中小学教师正确认识其权力尺度以及科学提升其权力行使效能,须构筑集“价值导向—系统保障—科学激励—智能督导”于一体的教材开发权力运行机制,实现教师专业成长与教材强国建设双重价值的动态耦合。

**关键词:**教材开发;教师权力;权力边界;权力性质;权力运行机制;教师专业成长

**中图分类号:**G625.1 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-8129(2024)05-0011-09

**基金项目:**国家社会科学基金教育学重点课题“教材建设国家事权的基本理论及权责机制研究”(AAA210015),项目负责人:罗生全;西南大学研究阐释党的二十大精神专项项目“教材建设现代化的中国道路研究”(SWU090016),项目负责人:罗生全。

**作者简介:**罗生全,教育学博士,西南大学教师教育学院、西南民族教育与心理研究中心教授,博士生导师;张玉,西南大学教育学部博士生。

教材开发是教材建设的基点与重点,涉及对法定教材的理解、加工与重构,也涉及对教学过程中教与学材料的选择、加工与建构,还涉及校本课程设计中材料的价值判断、组织及创造性使用等。新中国成立以来,我国教材建设体制机制经历了从“国定制”走向“审定制”、由中央统权走向中央统筹与地方分权管理相结合的历史更迭<sup>[1]</sup>。在此过程中,中小学教师作为教材建设的重要主体,在国家政策法规授权下获取了一定的教材开发权,即教师依据相关政策法规的要求,得以在国家统筹管理下参

与统编教材与统管教材的编写修订,也可结合学校特色发展诉求投身校本教材建设,抑或是基于教育教学安排进行教学资料加工。然而,纵使中小学教师合法拥有一定的教材开发权,其权力行使也离不开来自国家、社会、学校等的监督与规约。因为教材是教师教与学生学的重要媒介,其知识内容呈现与价值导向设计关乎“培根铸魂、启智增慧”功能的系统实现。而权力作为一种具有强制性与普遍性的影响力,可通过权力主体自身所拥有的资源影响权力对象的认知与行为,故对教师教材开发权的

认识与行使不能脱离权力属性的检视。正如马克思·韦伯(Max Weber)所言,权力是“在一种社会关系里哪怕是遇到反对也能贯彻自己意志的任何机会,不管这种机会是建立在什么基础之上”<sup>[2]</sup>。鉴于此,有必要对新时代中小学教师教材开发权的合法性、合目的性与合道德性予以澄清,在此基础上探寻提升其行使效能的逻辑进路。就此,本文试图对中小学教师教材开发权的来源、性质、边界、范畴以及运行机制进行回溯与阐明,借此廓清中小学教师教材开发权研究与实践的理论基点与时代向度。

## 一、中小学教师教材开发的权力来源及性质

自教师身份角色诞生之日起,教师就凭借其专业知能与角色定位对学生如何认知与实践进行一定的干预与指引,借此实现传道授业解惑的育人目标。其中,教师对学生施加控制与影响的方式,伴随媒介技术的发展,逐渐从口传演变为抄本、印刷文本、电子与数字媒介等形态的教材知识内容呈现<sup>[3]</sup>。在此过程中,教师作为知识权力的拥有者以及学校场域内制度权力的施行者<sup>[4]</sup>,对教育教学的重要媒介——教材,享有一定的开发权力,以期通过编制符合教育教学规律与社会发展诉求的优质教材达到育人育才目的。

### (一)权力来源:我国三级课程管理下人民权力让渡与政策法规授权

从国家机制的形成发展史来看,人民权益的交付无疑是国家权力合法性获取的重要来源。自从2001年《基础教育课程改革纲要(试行)》颁发以来,三级课程管理体制作为我国基础教育课程改革的重要组成部分而获取合法地位已二十年有余。三级课程的实质是人民权力让渡下国家对课程管理权力进行再分配的战略决策。实践证明,这种对课程决策与管理的权力结构调整,顺应了我国行政权力分配改革的基本规律,彰显了教育治理体系与治理能力现代化提升的中国智慧,有利于课程教材服务地方经济社会发展,以及调动教师等主体

参与教材开发的积极性。就此而言,对新时代教师教材开发权的追溯,须回到三级课程管理体制下人民权力让渡以及政策法规授权的考察上。

一是国家教材开发权力的让渡与委托。早在2001年,教育部颁发的《中小学教材编写审定管理暂行办法》就明确指出,国家鼓励和支持有条件的个人编写符合中小学教学改革需要的优质特色教材,但参与教材编写的主要人员需要具备相应学科的职称级别与教学经验,为中小学教师参与教材开发提供了基本的政策依据与行动指南。可见,在国家授权与委托下教师合法享有一定的教材开发权,但其权力的合理行使当受到必要的监督与制约。二是教师专业自主权的重要内容要素。教师专业自主权指教师在相关政策法规许可下依其专业知识、专业智慧、专业伦理等执行专业任务而不受外界力量干预的权力事项<sup>[5]</sup>,具有一定的合法性与权威性。当教材开发权作为一项权力被教师依法持有时,教师依据《中华人民共和国教师法》,可以通过教材开发这一路径参与教育教学、科学研究、管理学生、学校管理等事务。三是学校办学自主权的重要表征形式。自1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》颁发以来,我国在推进教育体制改革、政府简政放权、扩大学校办学自主权等方面取得了诸多宝贵经验<sup>[6]</sup>。从教育实践来看,校本教材开发无疑是近年来中小学落实办学自主权的重要路径,但校本教材的开发与应用需经过相应教育行政部门的审核与备案。2023年,《教育部关于加强中小学地方课程和校本课程建设与管理的意见》明确了校本课程作为基础教育课程体系的重要拓展和有益补充的价值定位。从教材开发权的服务对象以及作用方式来看,中小学教师无疑是落实学校办学自主权、增强课程教材适应性与实现课程高质量育人的重要权力主体。

### (二)权力性质:寻证演绎新时代中小学教师职业价值向度的多维样态

教材是承载师生生命个体在学校场域内

意义延展以及二者间知识情感交互的重要载体。因此,中小学教师教材开发权的有效行使离不开对该项权力性质的正确认识。从权力的来源、属性与目的来看,中小学教师的教材开发权可视为公共性权力、专业性权力与向善性权力共同作用的法治性权力事项。其中,法治性权力是中小学教师教材开发权的质的规定性,而公共性权力、专业性权力与向善性权力则是其权力构成的多维表征,突出了新时代中小学教师职业价值向度的多维样态。

1. 公共性权力:教材开发依循政策法规反映国家意志与社会诉求

公共性权力是指权力主体在政策法规授权下,为实现与保护国家与社会的公共利益而拥有的控制与支配部分公共资源与公共价值的权力事项。从教师权力的国家来源与教师权力行使的社会价值来看,中小学教师教材开发权可视为一种公共性权力。英国政治家霍布斯(Thomas Hobbes)认为,权力本质上是一种关系,权力主体对权力对象及其他行为主体施加影响的过程就是权力作用的过程。就此,对中小学教师教材开发权的公共性权力属性的检视可从权力主体、权力客体与权力功能三个角度出发。一是从权力主体上看,教材开发权力主体是国家而非教师,中小学教师是国家教材开发权的重要委托对象。因为,“权力是公法概念,为国家所掌握并通过国家机构来行使”<sup>[7]</sup>。因此,中小学教师教材开发过程中应牢记国家立场,落实“一坚持五体现”,确保教材内容反映主流意识形态,回答“谁的知识最有价值”的基本问题。二是从权力客体上来看,教材开发权力最终指向的是公共事务而非个人事务,即教师教材开发所要服务的是国家的教育事业。因此,中小学教师所开发的教材当为培育堪当民族复兴大任的时代新人奠基,探寻教材社会化功能实现的多种可能。三是从权力功能上看,中小学教师教材开发承担着公共责任并为公共利益服务。质言之,其教材开发权力正是基于公共责任与公共利益的需要<sup>[8]</sup>。因此,中小学教师教材价值导向确立、

内容主题选择、知识内容呈现等方面当顺应政治经济文化社会等客观变迁以及反映人民群众获取优质教材的真实诉求。

2. 专业性权力:教材开发平衡多维叙事立场与创生教育实践智慧

专业性权力是指权力主体凭借其自身专业知能与外在社会支持而具有获取稳定专业身份以及自主开展专业实践的权力事项。从教师职业及其劳动的特殊性来看,中小学教师教材开发权当属于一种专业性权力。首先,职业身份的获取与实践是中小学教师教材开发权作为一种专业性权力得以行使的基本前提。自1994年起,《中华人民共和国教师法》就明确了教师履行教育教学职责的专业人员身份。就此,拥有专业人员身份的教师,不仅可以作为教育者去合理支配与有效整合相关教育资源从而切实肩负起教书育人重任,还应当作为国家公务人员去自觉维护学校这一公共教育组织机构的基本秩序与生机。循此可知,中小学教师教材开发权作为一种国家赋予教师的公权力,是教师专业权力的重要内容,教师不能弃置不用。详言之,教师当充分认识到教材开发于学生、教师、教育及国家发展的重要价值,在教师职业素养要求下正确认识与行使其教材开发权力的应有尺度。其次,教师劳动的专业性和开拓性诠释了中小学教师教材开发权何以作为一种专业性权力的方法论路径。中小学教材开发是一项牵涉多种人、物、环境的复杂脑力劳动,需要教师依据具体的教材类别属性以及教材适用对象,去平衡好社会发展趋势、个人发展诉求、学科知识逻辑、学生心理发展规律与教育教学活动开展对教材开发影响的功能位序<sup>[9]</sup>,在此基础上对教材的素材选择、内容呈现、习题分布、插图设计、教学活动创设等进行系统设计与实践。这是一项全方位、多尺度考验教师综合素养的专业实践活动,对教师教材编写技巧掌握、文字表达输出、教学科研经验等形成巨大考验,无形中也限定了中小学教材开发的编写主体构成。进言之,中小学教师教材开发权是学科专家、教研人员、

一线教师等人员在相关教材政策规章下行使其专业权力开发优质适切教材的特殊权力。

3. 向善性权力:教材开发以实现师生组织共同成长与进步为价值旨归

向善性权力是一种在社会法治规约与个体道德律令双重约束下寻求权力主体利益协同与互惠共生的权力事项。纵观中西方对教育性质的探讨,无论是苏格拉底“知识即美德”的命题指向,还是孟子性善论“四端”与四种“常德”<sup>①</sup>的价值判断,都为教育的向善说奠定了基点。实则,向善性不仅是人之为人以及教育存续发展的根本价值追求,也是中小学教师教材开发权的价值理性彰显的应然发展向度。因为,中小学教材开发本就是一种引人向善的活动,如何通过教材内容引导受教育者传承中华民族传统美德,弘扬社会主义道德,崇德向善,具有正确的道德判断、自觉的道德实践以及善良的道德情感<sup>[10]</sup>,是中小学教师行使教材开发权所要考虑的价值前提。与此同时,中小学教师教材开发权向善性的彰显,当对学生的全面发展、教师的专业成长以及教材开发单位的组织利益予以充分关照。首先,学生自由全面发展是我国教育方针下进行中小学教材开发的基本目的指向,故中小学教师教材开发权向善性的凸显要确保教师教材开发行为符合政策法规要求、遵循学生身心发展规律与满足学生个性化成长多元诉求。其次,教师专业成长是中小学教师参与中小学教材开发重要内驱力之一,故中小学教师教材开发权向善性的凸显要关注教师的自由意志与生命成长,为其教材开发素养提升、职业生涯规划推进等提供有利条件。另外,组织利益最大化是中小学教材开发过程中推进团体协作、调适权力冲突、谋求价值共识的重要路径,故中小学教师教材开发权向善性的彰显当寻求个体价值与社会价值充分耦合,实现教材开发单位内人物环境

的和谐统一,以精品教材打造满足教师、学生、教材开发单位、社会等的多重诉求。

## 二、中小学教师教材开发的权力边界与范畴

从权力性质的双重性来看,公共权力既可在“公属”下兑现其“善”的价值承诺,也有可能被“私掌”从而生发“恶”的现实可能<sup>[11]</sup>。正如亚里士多德所言,“人们要是其权力足以攫取私利,往往就不惜违反正义”<sup>[12]</sup>。中小学教师的教材开发权作为一种公共性权力,若没有得到权力主体内在的道德律令约束或社会外在的体制机制规约就容易导致权力悬置或行使不当,继而引发系列教材事故发生。不过,内在道德律令的生效是建立在权力主体对权力边界与范畴正确认识的基础上的。因此,厘清中小学教师教材开发权的权力边界与范畴,是帮助中小学教师科学认识与合理行使该项权力的必要前提。

### (一)权力边界:教师教材开发全过程依循“法治—伦理—教育”三边界

对权力进行溯源可知,任何权力的施行都不是无边界、无尺度的。充分考察中小学教材于学校共同体成员的多重影响,以及中小学教师教材开发权本身所固有的公共性、向善性与专业性特征,中小学教师行使教材开发权的全过程中应遵循教材开发的法治边界、伦理边界与教育边界。

#### 1. 法治边界:教材开发在政策法规下落实国家事权与凸显权责统一

教材开发是教材建设链条中的重要一环,当在教材政策法规的要求下接受国家事权的规约。将教材建设视作国家事权,是新时代党中央寻求并确证教材事业发展方向与教材建设理念的立场反映<sup>[13]</sup>,也是全面推进教材治理现代化的关键举措。而教材治理现代化的实

<sup>①</sup> 孟子的性善论主张一切人的本性中都有恻隐之心、羞恶之心、辞让之心、是非之心,通过教育充分扩充,可以将此“四端”变成四种“常德”——仁、义、礼、智。

现有赖于教材法治水平的提升。近年来,我国相继颁发了系列教材政策法规,试图对中小学教材开发过程中的权责争议予以厘清,如《中小学教材管理办法》《中小学少数民族文字教材管理办法》《关于教材工作责任追究的指导意见》。因此,对中小学教师教材开发权的认识与实践当在上述政策法规允许的范畴之内。另外,就法治角度而言,行使权力就必须课以责任。权力无法脱离责任单独存在。可以说,权责统一是中国特色社会主义法治下科学立法、严格执法、公正司法、全民守法所要遵循的基本原则,也是维护教材开发主体合法权益以及避免教材开发事故追责困难的重要保障。故此,中小学教师教材开发的过程中应坚持权责统一的基本原则,积极担负起属于自己的教材开发责任。

## 2. 伦理边界:教材开发在道德规范、调控与维护下落实立德树人

中国特色高质量教材体系建设目标的达成,要求教材开发不能在工具理性束缚下仅仅关注质量和速度,也要凸显价值理性下教材开发的向善性与和谐性。其中,教材开发的向善性要求道德规范下责任主体间权责利的协调分配,道德调控上制度建构规则与自由的和谐共存,以及道德维护上秩序形成公平与效率的融合统一<sup>[14]</sup>。鉴于教材承载着国家对人才培养的知识、思想、价值、行为方式等的多种要求与期待,对中小学教师教材开发权的道德规范、道德调控与道德维护当以立德树人根本任务的落实作为设计与实践的核心指向。立德树人是几千年来中国教育伦理思想的精髓,蕴含着中国人对于道德、教育与人的独特思考,是当下我国各级各类教育所必须贯彻的根本任务<sup>[15]</sup>,也是中小学教师教材开发权向善性显豁的重要表征。因此,中小学教师行使教材开发权的过程中,要时常提醒自己开发的教材到底要立什么“德”、树什么“人”。尤其是在校本教材开发的过程中,其牵涉的权责主体更多、权责事项更为模糊、权责关系更为复杂,教材开发诸多细节都难以接受必要监管,教材评价管理难度大,这就更需要教师把握好教材开

发权的张力与限度。

## 3. 教育边界:教材开发在新课标下依循学科规律与创生教材智慧

课程标准是党的教育方针和培养目标的学科化与具体化描述,承载着学科育人的期望,指引着学科实践的方向,是课程改革与教材开发的直接依据。2022年,教育部新修订颁布的义务教育课程方案和课程标准对中小学教材开发提出了新的要求。如何开发出适应义务教育新课标要求的优质教材成为当前及未来一段时间基础教育改革的重要任务。就此而言,深刻解读义务教育新课标的修订背景与思路、主要变化及其给予教材开发的要求与方向,无疑是科学认知中小学教师教材开发权的现实前提。详言之,教材开发既要依循学科发展基本规律,细化学科育人目标,充分利用学科大概念进行教材知识内容设计,积极促成师生双方的学科实践。同时,也要坚持目标导向、问题导向和创新导向,围绕“三有新人”培养要求,剖析教材开发的痛点难点,实时反映经济社会发展新变化、科学技术进步新成果,以及人民群众优质教材新诉求,通过教材迭代达成教—学—评的系统化变革,全方位创生中国教材开发智慧。

## (二)权力范畴:以教材编写修订为主线的教师教材开发权力架构

研究发现,对“权力是一种强制性力量”的认识在某种程度上得到了学界的共识。如法国政治学家迪韦尔热(Maurice Duverger)指出,权力是以强制或威望为基础的力量<sup>[16]</sup>。然而,任何权力的行使都有其边界与限度。中小学教师应明确教材开发权的内容范畴,以教材编写与修订为切入点合理行使其开发权。

### 1. 以知识理解—加工—创造为主线的教材编写权力

作为人们认识和改造世界经验的总和,知识是教材沉淀文化印记以及进行文化叙事的重要媒介,也是教材规划与编写的逻辑起点。而中小学教师的教材编写权力,是其依据相关政策文件的要求、对知识发展演变规律的掌握以及对相关学情、社情、校情等的考察之下,对

教材内容进行有目的地选择与组织的权力事项,是其公共性权力、专业性权力与向善性权力得以践行与存续的根本保障。有学者指出,“知识是主体运用自身的认知图式与认知结构、认知定势,同化、结合、加工、处理外部世界客体信息的结果”<sup>[17]</sup>,故按照知识生成的内在机制,中小学教师教材编写过程中应正确行使其知识理解权、知识加工权与知识创造权。一是知识理解权,即在认识论层面可以对知识的概念内涵、生成规律、功能特征等进行个性化理解,以及对学科知识、教育学知识、心理学知识、数字技术知识等知识类型对教材开发的具体影响进行独立判断。二是知识加工权,即在教材开发过程中可依据相关教材法规、课程标准要求、教育教学诉求等对知识进行合理加工,既可以是对法定教材的加工,也可以是对教学材料的加工。不过中小学教师对于法定教材的加工权有限,多是进行理解加工和创造性使用,对其余教材形式进行加工的空间与自由度则要大一些,即可以对教学过程中的教学材料进行选编组织与创造性重组,在得到相关教育行政部门的审批备案后对校本化课程资源进行整合创生和编写相关教学文本。三是知识创造权,即通过顺应时代发展趋势以及满足学生个性化发展诉求,在教材开发过程中充分利用既有学科知识以及学校资源、社区资源、网络资源等对经验形态的知识、原理形态的知识与信息技术支撑的交叠形态的知识进行加工改造<sup>[18]</sup>,探究知识转化与表征的新形态,寻求知识生产与创造的新方式,以用于不同形态的教材开发,如数字教材与立体教材。

## 2. 以教材解释—审核—评价为主线的教材修订权力

教材开发本就是一个动态调整的过程,需要中小学教师及时对来自社会、学校、学生、家长等主体的教材使用反馈进行回应,对教材产品现存问题予以修正完善。并且,教材建设的国家立场要求教材开发“从国家利益和国家层面出发,去建构教材内容、取舍知识属性、实施教材治理”<sup>[19]</sup>。质言之,教材修订权力作为中小学教师教材开发权力的重要构成,要求教师

对所编写教材的价值导向与内容质量负责,对不合时宜的教材内容进行剔除,对不便于学生知识理解转化的内容组织形式进行优化调整,实际上这是检验与确证其权力是否有效行使的关键。然而,主体参与的多元化、内容选择的开放性、编订方式的灵活性等给教材开发带来编写空间的同时,也易引发因缺乏教材督导而导致的意识形态安全风险与内容信息低质量问题。故此,中小学教师教材修订过程中,要进一步行使其教材解释权、教材审核权与教材评价权。首先,教材解释权指教师在教材修订过程中有权对自己参与开发的教材产品的设计思路与内容进行分析与阐释,以此深化教材使用者对教材的认识与理解;其次,教材审核权指教师在教材修订前可以通过一定的选拔机制参与教材开发单位内部自行组织的教材评审小组,初步核实外界对教材质量问题的反馈,并对教材尚存问题产生的原因进行反思与剖析;最后,教材评价权指教师有权对新修订的教材产品进行初步的质量评价与反馈,借此为上一级教育行政部门进行审核奠定基础。

## 三、中小学教师教材开发的权力运行机制

研究显示,当前我国教材建设存在价值信念导向不准、公序良俗把握失衡、过程控制不够精准、监测预警机制缺乏等问题<sup>[20]</sup>。可见,中小学教师教材开发权的正确认识与合理行使,不仅需要内在的道德约束,还需要外在完善的权力运行机制的规制与引领。就此,参与教材开发的相关主体可在系统论指导下从上至下构筑集“价值导向—系统保障—科学激励—智能督导”于一体的权力运行机制,各运行系统相互联系、动态耦合,从而为中小学教师科学认识与合理行使其教材开发权提供有力的条件支持。

### (一)价值导向机制:“上下贯通”引领教师正确认识教材开发权

百年大计,教育为本;教育大计,教师为本。为引领中小学教师科学认识教材开发权,各层级教育行政部门可通过系统构筑集政策

法规拟定、价值理念宣传、课标解读培训等于一体的上下贯通的教师教材开发价值导向机制,帮助教师了解其教材开发权的性质、边界、内容范畴等。一是完善各层级的教材开发政策法规,规范教师教材开发的权力认知。不仅要就教材开发、教材事故追责等问题完善国家层面的政策法规,还要为教师正确感知其权力尺度以及相关教材督导部门科学执法提供清晰依据。同时,也要颁发地方层面的教材开发实施意见,对地方教材、校本教材的编写修订、审核管理、出版发行等予以明确的要求,引导教师自觉落实教材建设国家事权。二是加强教材开发多路径理念宣传,寻求教师教材开发的价值共识。教材开发权价值理性的凸显,需要教师熟知新时期国家对育人育才以及课程教学的具体要求,努力达成教材开发科学内容与思想价值的统一、社会需要与个人发展的统一、多元呈现与核心价值的统一<sup>[20]</sup>。就此,可以多路径组织教材开发理念宣传,如线上线下相结合的“国培项目”、区域层面的“名师工作室”以及学校内部的教研共同体。三是深化教师对新课标的认识解读,瞄准教材开发的素养导向。以核心素养为纲的义务教育新课标对教材开发提出了新要求和新挑战。对此,可由地方教育行政部门牵头开展中小学教师教材开发所需的专业培训,通过方案解读、案例分析等方式帮助教师获悉素养导向对教材开发等带来的多重影响。

### **(二)系统保障机制:“面面俱到”确保教师有效落实教材开发权**

教材开发权的公共性与专业性决定了中小学教师的教材开发权不能弃之不用,或是受到来自外界的干扰与侵害。就此,政府职能部门、教材开发单位、学校、教科研单位、社会组织等可协同构筑集方向保障、物质保障、能力保障、环境保障等于一体的“面面俱到”的教材开发系统保障机制,切实凸显中小学教师教材开发权的合法持有人身份。一是在方向保障上,持续优化教材开发实施细则。地方或学校

配套相应的教材开发实施细则或指南,明确教材开发的政治标准、选材标准、技术标准、质量标准、权责清单、注意事项等,确保教师行使教材开发权有章可循、有例可依。二是在物质保障上,多渠道提供教师教材开发物质支持。完善政府财政拨款、学校政策支持、社会物资筹措等方式相统一的教材开发物质保障机制,为教师教材开发提供必要且充足的场地、器具、设备与经费,减少其教材开发的后顾之忧。三是在能力保障上,全面加强教材开发师资培训。在教育行政部门引领下持续革新针对中小学教师的教材开发培训制度,对教师的教材编研技术进行系统培训,尤其是对数字教材编制理念与方法的掌握,为教师基于新时代语境进行现代化教材诠释以及基于全球化语境进行本土化教材编写提供智力支持<sup>[21]</sup>。四是在环境保障上,切实保障教师参与教材开发的可能。当下,“双减”政策的施行给中小学教师的课堂教学、作业设计、课后服务等提出了新的挑战。教师在适应政策调整与提升自我的同时,也面临着工作事务繁琐化、时间安排碎片化等现实困境,这在某种程度上阻滞了教师参与教材开发。因此,教育行政部门与学校应科学设计教师的工作安排与考评机制,减少非教育教学工作负担,确保其有机会、时间和意愿行使教材开发权。

### **(三)科学激励机制:“精准適切”鼓励教师积极行使教材开发权**

为鼓励中小学教师积极行使教材开发权,教育行政部门与教材开发单位须协同构筑集考评制度、薪酬制度与荣誉制度于一体的精准适切的教材开发激励机制。一是构筑“发展导向”的考评制度,提升教师教材开发的综合素养。为引导教师全身心投入教材开发,积极行使其教材开发权,须关注档案袋评价、增值性评价、综合素质评价对发展导向考评机制设计的独特价值,充分发挥以评促改的考评功能。二是构筑“精准适配”的薪酬制度,保障教师教材开发基本权益。为充分激发教师教材开发

积极性,根据地方消费水平、教师职称结构及其参与教材开发分工的数量、难度与质量,科学确立薪酬制度的付酬要素与薪酬构成,做到薪酬制度拟定专业化、公示透明化与执行公平化。三是构筑“多域转换”的荣誉制度,激发教师教材开发内驱力。教师荣誉制度是国家和社会对教师辛勤付出和获得成就进行肯定和赞扬的制度设计<sup>[22]</sup>,对教师专业发展具有激励引领价值。为鼓励教师积极行使教材开发权,可通过梳理、规范、新设等方式去健全国家级、省级、市级、区县级和校级五级教师荣誉体系,科学设计中小学教师参与国家教材、地方教材与校本教材开发的荣誉等级,并实现教师教材开发荣誉与其他评优评奖荣誉的贯通与整合,使其共同成为教师综合素质评价与职称评审的构成要素。

#### (四)智能督导机制:“互融共通”引导教师合理行使教材开发权

对中小学教师行使教材开发权进行必要的过程督导,是确保教材质量与提升教材开发效能的重要举措。随着数字技术对教材开发的影响愈加广泛且深入,对教材开发的督导也将逐步走向数字化、泛在化与智能化。对此,教育行政部门可协同教材开发单位、信息技术公司、高等院校等单位构筑集督导法治建设、督导机构设置、督导队伍组建、督导技术开发等于一体的互融共通的教材开发智能督导机制,引导教师合理行使教材开发权。一是制定科学的教材开发督导政策,推动教材开发督导的法治化建设。教育行政部门或学校须颁发相应的智能督导政策,对教材开发督导的方针、主体、对象、内容、方式等予以明确,确保督导事项有制可依。二是设置专门的教材开发督导机构,推动教材开发督导的规范化建设。构筑上下贯通、分工明确、建制科学、功能完善的教材开发督导机构,如国家教材委员会、地方教材处、学校教材办,全面提升督导组织机构的权责运行效率,避免督导主体权责不清。三是组建专业化的教材开发督导队伍,推动教

材开发督导的社会化建设。教育行政部门邀请相关学科专家、教材专家、教研专家、家长代表等共同参与教材开发督导,对教师的教材开发权行使及教材开发质量进行全面的评估,对不满足“五项审核”的教材产品予以有序退出,对违法乱纪教师依据问责清单予以淘汰。四是开发精准的教材开发督导技术,推动教材开发督导的数字化建设。加强对智能督导技术研发的经费投入,在确保数据安全以及维护教师个人隐私之前提下,充分运用大数据、区块链、云计算、人工智能等数字技术对教师的教材开发过程予以实时监控、动态映射与智能预测,为教师修正其教材开发行为提供及时有效的反馈与建议。

#### 参考文献:

- [1] 罗生全. 论教材建设作为国家事权[J]. 课程·教材·教法,2019(8):4-11.
- [2] 马克斯·韦伯. 经济与社会:上卷[M]. 林荣远,译. 北京:商务印书馆,1997:81.
- [3] 段发明,刘业辉. 媒介技术驱动教材发展的历程、逻辑与启示[J]. 课程·教材·教法,2023(4):50-57.
- [4] 孙永敏,孙银光. 从权力到非权力:教师影响力的实践路径[J]. 当代教育科学,2020(10):56-62.
- [5] 罗生全. 为教师专业自主成长赋权[J]. 教育家,2022(38):18-19.
- [6] 蒲蕊,高新发. 中小学办学自主权:落实现状与政策需求[J]. 教育科学研究,2023(2):33-40.
- [7] 高志宏. 权利与权力的界分[J]. 社会,2003(8):10-13.
- [8] 许永刚. 论教师权力的属性[J]. 教育理论与实践,2020(16):49-53.
- [9] 曾天山. 教材论[M]. 南昌:江西教育出版社,1997:70-74.
- [10] 黄坤明. 培育和践行社会主义核心价值观[N]. 人民日报,2017-11-17(6).
- [11] 刘祖云. 权责统一——行政的理论逻辑[J]. 行政与法,2003(10):6-8.
- [12] 亚里士多德. 政治学[M]. 吴寿彭,译. 北京:商务印书馆,1965:317.
- [13] 杨柳,罗生全. 教材建设国家事权:内涵、性质与价值[J]. 全球教育展望,2023(3):113-128.
- [14] 廖婧茜. 基础教育高质量发展的伦理诉求及其实现[J]. 教育研究与实验,2023(4):41-49.
- [15] 罗生全,张玉. 教材建设国家事权的基本思想及品格特征[J]. 教育研究与实验,2023(4):61-72.

- [16] 莫里斯·迪韦尔热. 政治社会学:政治学要素[M]. 杨祖功,王大东,译. 北京:华夏出版社,1987:115.
- [17] 昌家立. 关于知识的本体论研究:本质、结构、形态[M]. 成都:巴蜀书社,2004:序言第3页.
- [18] 韩震. 知识形态演进的历史逻辑[J]. 中国社会科学, 2021(6):168-185,207-208.
- [19] 罗建河,康翠萍. 论新时代教材建设的国家立场[J]. 课程·教材·教法,2021(7):55-62.
- [20] 薛二勇,李健. 教材治理体系和能力现代化的政策分析[J]. 中国电化教育,2022(7):16-22,42.
- [21] 董小玉,刘晓荷. 新时代中华优秀传统文化进教材的理性审思[J]. 教师教育学报,2022(2):77-84.
- [22] 罗明煜. 美、英、新加坡国家教师荣誉制度的共性研究[J]. 教师教育研究,2014(5):107-112.

## The Nature and Mechanism of Teachers' Right to Develop Teaching Materials in the Primary and Secondary Schools

LUO Shengquan<sup>1,2</sup>, ZHANG Yu<sup>3</sup>

(1. College of Teacher Education, Southwest University, Chongqing 400715, China;  
2. Center for the Studies of Education and Psychology of Minorities in Southwest China, Southwest University, Chongqing 400715, China;  
3. Faculty of Education, Southwest University, Chongqing 400715, China)

**Abstract:** Primary and secondary school teachers are important power subjects in teaching materials development. In the context of developing teaching materials under national rights, how to correctly understand and exercise the right to develop teaching materials is related to the practical process of building a high-quality teaching materials system with Chinese characteristics. Through the analysis of relevant policy on teaching materials construction and the investigation of the teachers' teaching materials development practices, it is found that the right of primary and secondary school teachers to develop teaching materials originates from the transfer of people's power and the authorization of policies and regulations under the three-level curriculum management in China. It is an important medium for public power, professional power and goodness-oriented power to jointly demonstrate and interpret the professional values of primary and secondary school teachers in the new era. To ensure that the teaching materials development meet the requirements of talent cultivation, primary and secondary school teachers should follow the teaching materials development based on the boundary of "law-ethics-education", effectively exercise the power of teaching materials editing with knowledge "understanding-processing-creating" as the main line, and the power of teaching materials revision with "interpretation-review-evaluation" as the main line. In order to guide primary and secondary school teachers to correctly understand their power scale and scientifically improve their exercise effectiveness, it is necessary to build a power operation mechanism that integrates "value orientation-system guarantee-reasonable incentives-intelligent supervision", achieving a dynamic coupling of the dual values of teacher professional growth and the construction of strong country in teaching materials.

**Key words:** teaching materials development; teachers' right; nature of the right; boundary of the right; right operation mechanism; professional development of teachers

责任编辑 李玲 谭小军