

我国教材建设的制度优势、运行困境与优化策略

穆建亚

摘要:党的十八大以来,党和国家高度重视教材建设,构建起具有中国特色的教材治理范式,充分彰显了我国教材建设的制度优势:为党育人、为国育才的目标凸显了以人民为中心的制度立场,培根铸魂、启智增慧的价值导向实现了社会与个体价值的统一,闭环管理和民主参与构建起现代教材治理的程序正义机制,效能优化与范式创新推动形成特色治理新格局。伴随着教育的持续深化,教材制度在运行中也面临诸多困境:三级教材管理体制不均衡、标准化建设滞后、风险防控存在难点痛点。面向未来,须持续优化教材制度:构建权责清晰的三级教材协同治理机制;创设特色教材专业标准,加快标准化进程;完善风险防控机制,强化教材全生命周期质量管控;协同各方制度,健全教材政策配套与法治化支撑机制。

关键词:教材建设;制度优势;程序正义;风险防控

中图分类号:G423.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-0186(2025)06-0038-08

“经国序民,正其制度。”古今中外的历史充分表明,制度竞争是综合国力竞争的重要方面,制度优势是一个国家赢得战略主动的重要优势。制度稳则国家稳^[1],制度强则国家强。教材作为知识传递的核心载体与价值塑造的重要媒介,是党和国家制度建设的重要环节,也是国家治理体系的关键组成部分。进入新时代,以习近平同志为核心的党中央高度重视教材工作,明确提出教材建设是国家事权。从《全国大中小学教材建设规划(2019—2022年)》的顶层设计,到《教育强国建设规划纲要(2024—2035年)》提出“打造培根铸魂、启智增慧的高质量教材”,我国逐步构建起覆盖大中小学全学段、教材管理全流程的制度体系,充分彰显了教材建设的制度优势。然而,伴随教育的持续深化,我国教材制度也面临着诸多现实挑战。鉴于此,本研究尝试从

制度伦理的视角考察我国的教材制度建设,厘清我国教材制度的立场、价值、程序、效能等问题,总结教材建设的制度优势。同时,聚焦教材制度运行的困境,提出教材制度优化的路径和策略,旨在为构建兼具中国特色与世界水平的高质量教材制度体系提供参考。

一、我国教材建设的制度优势

当前,我国的教材制度体系以“统筹为主、统分结合、分类指导”为特征,囊括“统编与审定相结合”的教材编审制度、“租型与竞标相结合”的教材出版发行制度、“审定与自由相结合”的教材选用制度、“义务教育阶段教科书免费供应”的教材供应制度等。从制度伦理的视角看,判断一项制度体系的优势应从制度立场、制度价值、制度程序和制度效能四个维度展开:审视制

基金项目:中国教育学会2019年度教育科研重点规划课题“数字时代教学技术的伦理风险及其防范”(201900011802A)。

作者简介:人民教育出版社思想政治编辑室副主任、副编审,教育学博士(北京 100081)。

度制定者、履行者和参与者的立场问题；制度本身的价值属性、制度创设的价值初衷、制度内容蕴含的价值原则，以及制度运行的价值逻辑等问题；制度设计、运行、评价和调试的整个程序问题，是否符合程序正义；制度效能如何，能否激发人们的积极性与创造性，是否具有包容性，能够统筹兼顾等。对制度四个维度的考察，本质上要回答的是“什么样的制度是一个好的制度”“好的制度体现在哪些方面”。这一分析框架有助于深化对现行教材管理制度本质特征的认识，也能为制度优化提供理论依据与实践路径。

（一）为党育人、为国育才：坚守以人民为中心的根本立场

以谁为中心、为谁服务、代表谁的利益，决定着教材建设的根本立场。在我国，教材建设早已成为一项公益性事业。党的十八大以来，党和国家对教材建设的重视达到了前所未有的高度，将教材工作定位于事关“培养什么人、怎样培养人、为谁培养人”的铸魂工程。从教材编审、出版发行到选用供应，每个环节的制度设计都深刻体现着“以人民为中心”的根本立场和“为党育人、为国育才”的战略目标。

道德与法治（思想政治）、语文、历史三科教材实行国家统一编写、统一审查和统一使用的政策。这一制度设计是立足党和国家发展全局，为实现长治久安而作出的重大决策；是强化国家意志、贯彻党的教育方针、落实社会主义核心价值观，推进立德树人的重要举措；是进一步提高教材质量和水平，办好人民满意的教育系统设计。三科统编教材的实施旨在为学生从小植入红色基因，扣好人生第一颗扣子，使广大青少年接受正确思想的熏陶，树立坚定的理想信念，忠诚于党和国家。

在教材审核制度方面，实施“凡编必审”“凡选必审”“审后修订”“用后反馈”“持续改进”的全链条审核把关机制，严把教材的政治关、内容关、思想关，为打造人民满意的高质量教材构筑起坚如磐石的制度保障体系。一方面，这一体系牢牢坚守正确的编审导向，通过多轮严格审核，确保教材内容与国家主流意识形态的深度契合，全方位助力学生成长为有崇高信仰、勇担时代重任的社会主义建设者和接班人，为党育

人筑牢坚不可摧的思想防线；另一方面，这一体系确保了知识的科学性与权威性，在内容审核环节，组织各学科领域的权威专家学者，对教材内容进行反复推敲与论证，力求做到逻辑严密、体系完备。为青少年搭建起科学、系统的知识大厦，积淀未来投身强国建设所需的知识，从而奠定为国育才的文化根基。

义务教育免费教科书制度充分保障了人民的受教育权，减轻了民生负担，破解了“上学难”的民生痛点，覆盖义务教育阶段的所有学生，构建起全球最大规模的教科书保障体系。通过“中央财政主导、省级统筹实施、精准分类保障”的运行机制，将教科书免费政策纳入“两免一补”的政策体系，通过“统一采购、免费发放”的方式，建立“课前到书”的国家承诺机制，确保每个孩子不因经济困难而失去获取知识的权利，创造了教育减贫的经典范例。我国也因此成为全球首个实现义务教育全学段教科书免费的国家。这一制度通过阻断贫困代际传递夯实了社会公平的基石，构建起了知识普惠的通道，诠释了我国“教育优先发展”的战略导向，增强了人民对教育公平的获得感，回应了人民群众对美好教育的期盼，彰显了教材制度以人民为中心的优越性。

（二）培根铸魂、启智增慧：实现社会和个人价值的协同发展

我国对教材价值的认识经历了一个不断跃迁的过程。从新中国成立初期教材作为“巩固政权的媒介”，到“教材要提升国民素质”的重要认识，再到“培根铸魂、启智增慧”的教材建设目标；从关注学生基础知识和基本技能的获得，到关注学生知识与技能、过程与方法、情感态度价值观的三维目标，再到关注学生发展核心素养体系和学业质量标准的教材建设导向，我国的教材制度由对教材工具性价值的规定，逐渐转向对教材本体性价值的申明，最终实现了社会价值与个人价值的协同发展和相得益彰。

从制度目标来说，培根铸魂、启智增慧的教材建设目标彰显了教材在党和国家事业发展全局中不可替代的重要地位，凸显了教材建设所承载的双重价值：一方面，作为国家制度建设的关键构成部分，教材制度必须成为学生个体成才发展的坚实依托，助力学生在知识汲取、能力塑造、

品德养成等多方面稳步成长；另一方面，要为学生打好鲜明的中国底色，厚植红色基因，使他们理解并传承红色血脉，从而培育出能够担当民族复兴大任的时代新人。

从制度内容来说，教育部印发了《中小学教材管理办法》《职业院校教材管理办法》和《普通高等学校教材管理办法》，在国家教材委员会的指导和统筹下，三类教材分别实行分级管理。三科教材统编统用，贯穿了国家和民族的基本价值理念，中华优秀传统文化、革命文化和社会主义先进文化进教材体现了中国和中华民族风格，增强了国家的文化凝聚力，维护了国家意识形态安全；非三科教材多样化发展，激发了教材编写与研究主体的积极性和能动性，完善了各科教材的编写体例，形成了各具特色的学科教材文本，丰富了我国教材资源建设。

从比较的视野看，国际上一些联邦制或教育分权国家，如美国、英国、加拿大等国的教材制度实行自由制，尽管这在某种程度上推进了教材的多样化，但这种松散式的制度难以保证教材的整体质量，各地教材参差不齐、差异很大。最重要的是，不利于国家意志的体现与社会共同价值理念的塑造。需要说明的是，我国的香港地区在回归之后的一段时间内，在“一国两制”框架下延续了原有的教育制度，教材领域曾长期实行基于历史沿革的审用分离机制。具体表现为部分通过审查的教材未能有效进入教学实践（审而不用），而实际使用的教材又存在未严格履行审查程序的情况（用而不审）。这种制度性疏漏使个别教材在国家安全意识、历史认知维度及价值导向层面出现偏差，对青少年的国家认同和价值观塑造产生消极影响。随着2020年“香港国安法”正式颁布，香港教育步入正本清源的全面规范时期，原有的教材政策正逐步得到调整，以不断融入国家发展大局。^[2]

（三）闭环管理、民主参与：构建现代教材治理的程序正义机制

制度不仅是一个名词，还是一个动词，它包含了制度设计、制定、实施和评价等运作的全过程。这一过程的每个环节，都应当符合程序正义的原则。而现代社会的程序正义，实质上就是程序民主。民主的要义有三：一是认同国家的权利

属于全体人民，即主权在民；二是认同公民的广泛参与，从政治参与到社会参与；三是认同权力的获得与使用都有一整套公开透明的程序。从这个意义上讲，我国的教材制度通过闭环管理、多元参与、独立审查、公开招标、质量控制、反馈机制等措施，不仅保障了教材的科学性和适用性，也做到了程序运行的自洽，确保了运作过程与实施环节的公平正义。

首先，制度运行的自洽性。现代治理体系中的正义制度设计须具备逻辑自洽、自主运行的特性，通过严密衔接的制度链条形成完整闭环，有效防范制度真空与功能损耗。当前，我国通过构建“编—研—审—用—评”全流程贯通的教材治理体系，实现了教材质量管理的动态循环与持续优化。《中小学教材管理办法》系统构建了三级教材管理体系，对教材编写主体资质、内容研发标准、多级审查机制、选用实施规范及质量评估体系作出制度性安排。在编写环节，建立分级授权机制——统编教材由国务院教育行政部门统筹实施，其他教材须经省级教育行政部门核准的出版机构组织编写。在审查环节，构建了双目录准入制度，经国家教材委员会审定通过的教材纳入《全国中小学教材用书目录》，地方特色教材经省级审核后纳入地方目录，形成科学分级的选用基准。这些制度设计通过“程序链—责任链—监督链”的相互作用，使教材管理各环节形成完善的治理闭环。

其次，制度参与的广泛性。我国教材在编审、选用和评价的过程中，吸纳了众多人员的广泛参与。在编写阶段，充分征求学科专家、教研人员、课程专家、一线教师等的意见；在正式出版发行前，会开展“试教试用”工作，充分了解教师和学生对教材试用的感受；在使用和评价阶段，《中小学教材管理办法》明确提出，教材管理工作接受相关部门、教师、学生、家长及社会监督。教材编研机构和管理部門也会及时回复广大教师、学生和家长的疑惑和修订建议。这种由专业共同体、实践共同体、利益相关方共同构成的参与模式，既强化了制度的民主基础，又提升了制度的效能。

最后，制度权力的限定性。教材具有作为准公共产品的特殊属性，其治理必须遵循“权力法

定、程序正当、监督有效”的法治原则。现行的教材制度对教材编写、教材审核、教材选用都作了明确的权力规范。其一，建立编写与审核权责分离机制，实行编审机构资质互斥制度，如“实行教材编审分离制度，遵循回避原则”^[3]，以保证教材审核权力在正确的轨道运行；其二，在选用环节，创设利益冲突回避制度，明确规定教材产业链相关方不得参与选用决策，如规定“教材出版、发行人员以及与所选教材有利益关系的教材编写人员，不得担任教材选用委员会成员”。这就划定了权力运行的边界，目的在于防止教材权力的滥用。

（四）效能优化、范式创新：形成独具中国特色的教材治理新格局

一项制度的科学性与合理性，以及其能否彰显优势，须在具体实践中加以检验。制度本身并不能自发展现优势，需要借助有效的治理实践，才能释放效能，将自身蕴含的优势充分发挥出来。^[3]同时，一个“善”的制度也应当是一个行之有效的制度。近年来，通过一系列举措，我国教材建设发生巨大变化，制度效能持续优化，逐步形成了独具中国特色的教材治理新格局。

其一，教材质量显著提升，为青少年的知识学习与价值观塑造提供坚实保障。在国家教材闭环管理体制的有力推动下，教材质量明显提升。通过深入开展教材回访及调研工作，我们发现，广大师生及社会民众对教材的满意度持续走高。特别是统编三科教材，在内容设计上精准把握时代脉搏与育人需求，结构体例严谨合理，版式印刷精致美观，全方位促进了青少年知识体系的构建与文化价值认同的质性跃升。有研究对 15 个省份、61 所学校的 6 874 名四年级及其以上小学生中华优秀传统文化的认同现状进行了调查，发现小学生在文化身份认同维度上的得分最高。^[4]还有研究对北京、上海、山东等 7 个省市 20 所学校的 1 725 名中学生的国家认同状况进行调查，发现当前中学生国家认同水平较高，总均值高达 4.83，总均值得分 4.5 以上的学生群体达 87%。^[5]

其二，有力保障教育公平，切实增进民生福祉。教材租型制度作为我国独创的出版发行体系，通过授权省级出版机构开展属地化印刷发

行，成功构建起覆盖全国的基础教育教材保障网络。各省级出版部门依托本地资源开展教材印刷发行工作，确保了“课前到书，人手一册”的政治承诺，提升了出版效率。凭借规模效应，该制度还降低了出版发行成本，使教材价格的增长幅度始终低于国民收入增速，破解了教材普及过程中的难题，保障了教育公平。此外，中小学教材“绿色印刷”制度历经十年发展，已基本达成“中小学教科书绿色印刷全覆盖”的工作目标，重塑了教材印刷出版行业的生态格局。这就为亿万学生打造了安全环保的学习材料，守护了青少年的身心健康。加之，义务教育教科书免费制度的推行，多重政策协同发力，从各个环节提升教育服务质量，为增进民生福祉增添了浓墨重彩的一笔。

其三，凭借精准化的教材培训网络，深度赋能教师专业发展。近年来，国家教材委员会、教育部教材局及教材编写、出版单位协同发力，持续加大教材使用培训的投入力度。目前，国家教材培训体系已近乎实现对中小学全学段教师的全覆盖，教材教法培训深度融入我国“五级”教研体系，成为教师教研的重要内容。这些措施助推了广大一线教师的教材理解、诠释和重构能力提升，也优化了教师基于教材的教学设计和课程统整能力，为教师的专业发展注入了强劲动力。

二、我国教材制度运行的现实困境

我国教材建设的制度优势体现了社会主义制度优势在教育领域的创造性转化与创新性发展，为教育事业的稳健前行、高质量发展提供了有力支撑，也为构建全方位、多层次的人才培养体系奠定了制度根基。然而，从制度伦理的视角看，制度设计与实际运行效果之间仍存在一定张力。究其原因，一方面在于制度本身的局限性——正如世界上不存在完美的人一样，任何制度设计都难以臻于至善，必然存在优化空间；另一方面在于实践过程中的执行偏差与动态适应不足。

（一）教材制度体系的创新与三级管理体系发展不均衡的矛盾

尽管我国逐步完善了教材制度法规，创新了教材制度体系，教材建设稳步推进，但总体来看，三级教材管理体系发展极度不均衡。国家宏

观管理教材的主体角色得到完全确立，各类相关主体的责任得以明确。地方和学校的管理主体由于缺乏相应的问责机制，还存在管理主体责任不清、主体角色不明、主体责任不能明确落实等问题，影响了三级教材管理制度的健康运行。

从地方层面来讲，第一，部分地方教材管理主体角色缺位，与上级沟通、下级联络的渠道还未完全打开，相关的教材政策在执行过程中落实不到位。第二，地方教材开发的积极性不高，资源开发意识薄弱，编写的教材区域性与特色性不明显、创新性不足。同时，忽视教研指导、教材教法培训、教材使用跟踪反馈系列工作的开展，影响了地方教材管理功能的发挥。第三，部分地方的教育行政系统基于地域利益，干预教材编写出版。在利益驱动下，把持本地教材的使用市场，倾向于选用本地出版社出版的教材，或是借助扶持某一出版社从中谋取不正当利益，或是频繁更换教材以进行权力寻租和利益输送。

从学校层面来说，一方面，学校教材管理工作未得到充分重视，组织架构不完善，有的学校教材主体参与度不够，主动选择教材的能力不足、意愿不强；另一方面，学校校长、教师在研究、分析、比较教材方面投入的精力不足。部分学校编制的校本教材偏离学校教学目标，机械重复，无法体现学校的办学特色，造成人力、物力资源的极大浪费。

（二）教材管理程序完善与专业化标准化建设滞后的矛盾

我国已构建起相对完善的教材管理程序，在编写、审查、选用等环节制定了详尽的制度、运作程序及管理措施，有力推动了教材建设工作。然而，教材专业化标准化建设相对滞后，专业化的机构和团队不足，标准化建设尚未健全，致使教材管理缺乏专业、规范且系统的参照依据。

教材编写专业化资格有待精准认定。现行教材实行“主编负责制”及“编委会负责制”，虽对主编、编委会、编写人员的条件及团队构成有所规定，但标准相对宽泛。部分出版单位教材研究的理论和实践能力不足，缺乏专业的编写团队，靠“草台班子编教材”，教材质量堪忧；部分出版机构不具备售后服务能力，在后续的教材使用中无法提供专业的培训和指导；还存在主编

挂名、顾问虚设等不规范现象。这一系列问题导致市场上的教材质量参差不齐、同质化严重，影响了教材建设整体成效。

教材审查标准亟待细化明确。1987年，国家教委发布《中小学教材审定标准》，但该标准仅有笼统的十几条原则性要求，各学科缺乏既契合总体审定精神又具学科特色的可操作细则。现行教材审查依据教育部2001年颁布的《中小学教材编写审定管理暂行办法》，以及《中小学教科书幅面尺寸及版面通用标准》《中小学教科书用纸、印刷质量要求和检验办法》等文件和标准对教材印制规范进行审查。但这些文件和标准仍无法为审核专家提供明确的质量标准。

系统化的教材评价标准同样缺失。构建明确、清晰且可操作的教材评价指标体系是提升教材质量、促进其完善发展的关键保障。目前我国尚未建立系统的教材评价制度，教材选用后的长期、系统质量监督与有效评价不足。主要根源在于教材评价标准的创设尚处于起步阶段，评价主体单一、目标模糊，对于“评价内容、方式及程序”等关键问题缺乏深入系统的研究。

（三）教材顶层设计优化与制度风险防控不足之间的矛盾

当前，我国教材建设工作驶入高质量发展的“快车道”，顶层设计持续完善。但我们也要清醒地认识到，教材制度在运行中仍存在一定的风险，若防控不足可能引发严重的意识形态安全问题，甚至危及国家教育主权，也可能成为“教材腐败”滋生的温床，直接损害广大师生和家长的切身利益。

早在2004年，教育部已颁布《中小学少数民族文字教材编写审定管理暂行办法》（2021年印发《中小学少数民族文字教材管理办法》），旨在规范和加强少数民族文字教材建设。该办法对教材编写实行严格的核准与备案制度，明确规定了审查委员会委员和学科审查组成员的资质条件，以及教材审查的基本原则。但令人痛心的是，以新疆维吾尔自治区教育厅原厅长沙塔尔·沙吾提为首的违法犯罪分子，公然违背国家法律法规和党的纪律，滥用教育行政权力，将民族分裂、暴力恐怖、宗教极端等反动思想内容编入2003年版和2009年版维吾尔语中小学语文教

材,造成了极其恶劣的社会影响和严重后果。^[6]这一案例深刻警示我们,必须时刻筑牢教材风险防控的堤坝,坚决守好教材建设这一意识形态阵地。

教材作为特殊的教育产品,涉及政治、经济、文化等多重利益,容易受到各种不良社会因素的干扰,导致“教材腐败”现象滋生。据有关通报和媒体报道,一些地方官员违规插手教材和教辅编写、出版、发行、印刷等各个环节,进行权钱交易。在教材立项编写后,部分出版机构为使其教材通过审定进入指定目录,不惜采取商业贿赂等非法手段,对审查人员进行“围猎”,实施“暗箱操作”。^[7]教材教辅选用环节也是腐败易发高发的重点领域,个别地方教育行政部门官员在招投标过程中滥用职权,通过指定选用教材和教辅资料收受巨额回扣,严重违反廉洁纪律。^[8]这些腐败行为不仅造成教材资源的非法垄断,使优质教材难以推广而劣质教材流入校园,直接损害学生权益;更严重的是导致党和国家教材政策在基层落空,破坏了教育公平正义,侵蚀了人民群众对教育的获得感和满意度。

三、我国教材制度建设的优化策略

当前教材制度的运行困境不仅偏离了制度设计的初衷,也影响了教材内在价值与社会功能的发挥。从制度伦理的视角来看,任何制度制定实施后都不可能“一劳永逸”,应保持开放性和适应性,在运行过程中不断调整、修正与创新。教材制度只有持续优化,才能确保其始终具备道德合理性和现实可行性。

(一) 体系优化:构建权责明晰的三级教材协同治理机制

加强顶层设计,完善国家主导的统筹协调机制。其一,强化国家教材委员会指导和统筹全国教材工作的战略规划职能,深化国务院教育行政部门和国务院出版行政主管部门的管理职能,系统优化教材管理制度体系,科学界定国家、地方、学校的权责边界。其二,建立动态授权机制,在保障国家课程基础性地位的前提下,通过负面清单管理等方式,赋予省级教育行政部门地方教材和校本教材的审定权,扩大学校的教材选用参与权。其三,构建中小学教材质量监测体

系,搭建信息化监测平台,运用信息化手段对教材实施进行全流程监测,使教材质量管理常态化。

激发地方活力,构建差异化的教材建设服务体系。首先,省级教育行政部门应建立教材建设能力评估制度,定期对辖区内地市教材管理绩效开展督导评估。其次,要破除地方保护主义,完善教材选用听证制度,组建由教育专家、一线教师、家长代表参与的教材选用委员会,确保选用过程公开透明。最后,开发特色教材资源服务平台,整合地方优秀传统文化、红色教育资源,建立“国家课程+地方特色”的教材资源体系。

夯实学校基础,创新校本化的教材实施评价模式。第一,设立教材建设专项工作组,由分管教学的校长牵头,统筹实施国家课程教材的适应性改造,建立“选用—使用—评估—改进”的闭环管理系统。第二,将教材研究纳入校本教研必修内容,结合国家教材和地方教材,定期开展教材比较分析、同课异构等专题研修,促进教师从“教教材”向“用教材”,进而向“创生教材”的方向迈进。第三,建立教材使用效果追踪数据库,通过课堂观察、学业测评等方式收集数据,为上级教材政策调整提供依据。

(二) 标准创设:推进中国特色的教材专业化标准化进程

加强教材相关质量标准的研制。我国教材的专业化标准化建设始于20世纪90年代,已陆续出台《中小学教科书用纸、印制质量要求和检验方法》《中小学教科书幅面尺寸及版面通用要求》《中小学生教科书卫生要求》等基础性标准。2021年实施的《儿童青少年学习用品近视防控卫生要求》进一步拓展了教材健康标准维度。这些标准的实施有利于提升教材质量,但这些标准要么涉及教材的物理属性,如外观、印刷、字体、装订、纸张等;要么涉及教材的发行属性,如发行者、发程序、版权、定价等,教材的内容属性和使用属性等核心质量标准尚未充分建立,如主题的选择、范围和顺序、时代性与准确性、可读性、可理解性,等等。未来,应参照国际中小学教材质量标准,如德国的《教科书质量:教科书标准指南》、比利时的教科书评价标准等,结合我国中小学教材实际,加强质量标准

研制,建立教材质量标准框架。与此同时,进一步开展教材编写人员资格认定、教材审查标准、教材评价标准等的制定工作,使教材工作在专业化、系统化标准的规范下运行。

构建多维度的教材专业标准体系。当前我国教材建设已经形成明确的政治标准。2019年《中小学教材管理办法》确立的“一坚持五体现”原则,为教材建设提供了政治遵循。在此基础上,要进一步从多个维度健全教材的专业标准体系。例如,制定教材文化标准,规范多元文化的呈现方式;研制教材伦理审查标准,规范未成年人保护专项标准;规范教材技术标准,完善数字教材技术规范和融合出版标准;等等,通过相关领域的标准建设推进中国特色教材专业化标准化进程。

(三) 风险防控:强化教材全生命周期的质量管控机制

完善教材准入机制是风险防控的第一道防线。一方面,把控教材生产单位的资质和条件,进一步抬高中小学教材编研出版门槛,把住教材质量源头关。只有让具有丰富教材编辑出版经验、专业教材编研队伍的出版单位来组织研发教材,让具有专业资质的作者和编辑来编写教材,才能从“入口”处将教材风险降到最低程度。另一方面,健全教材编审全链条把关机制,严把政治关、思想关、价值关。教材风险大多体现在文本中,要研制详细的教材编研标准和审查标准、规范教材审查程序,避免有意识形态问题、价值导向问题的教材进入市场。

强化教材权力运行过程性监督是风险防控的中枢堡垒。一是科学配置权力,规范教材权力授予。“教材腐败”源于权力滥用,要严格规范拥有教材编写权、审查权、选用权、评价权的主体,防止权力过度集中于少数管理者和行政者手中。将教材重点领域与关键环节权力合理分解,让各项权力相互配合又相互制约。例如,在选用环节,吸纳课程教学专家、学科专家、教研员、教师、家长及学生代表组建选用委员会,避免地方教育行政部门独断干预。二是规范决策程序,确保权力运行正轨。对教材权力运行进行全方位监督,让教材编选、审查、选用、评价等全过程都在监督体制内。尤其要强化易滋生腐败领域和环节的管控。以审查环节为例,公开教材审查工

作流程,明确各学科审查时限、环节、专家构成、意见结构、形式及质量要求。三是完善绩效考评机制,精准评判权力运行结果。开展绩效考评,纠正教材运行过程中的错误,保障公平正义。如对选用委员会选定的教材进行跟踪评价,相关部门在教材使用中随机抽查,分析使用满意度并向社会公布结果。

健全教材淘汰机制是风险防控的终极屏障。《中小学教材管理办法》虽已针对教材淘汰事宜作出了相应规定,列举出教材退出使用、不再列入教学用书目录的若干情形,为教材淘汰工作提供了依据,但尚未构建起完备且成熟的教材淘汰机制,导致教材市场呈现“只进不出”的局面。未来亟待完善教材分流机制。要精心研制详尽的教材淘汰标准。明确界定劣质教材的具体范畴,使这类教材能够精准分流,或是停止出版发行,从源头上净化教材市场。要定期开展中小学教材质量监测工作,发布教材质量监测报告,对教材的使用状况展开系统调研和评估,精准识别问题教材,为后续的淘汰决策提供依据。

(四) 制度协同:健全教材政策配套体系与法治化支撑机制

健全配套机制,构建完备的教材制度支撑体系。国家须从宏观层面出发,对教材工作展开全面且深入的整体谋划,在教材发展所关联的各个环节与领域为教材事业提供坚实的保障。第一,建立教材配套制度,营造良好的政策环境,在资源使用、项目合作等方面给予教材事业一定的支持。比如,鼓励优秀专家学者积极参与教材编审,并在科研奖励、职称评审、工作量计算等方面对编审成果给予相应激励,以稳定教材编审队伍;支持教材研究,鼓励高校、科研院所加强教材研究,提高教材服务决策能力;巩固实施教材奖励制度,定期开展优质教材评选工作;等等。第二,加强对教材工作的物质和人力保障。国家、地方、学校应加强教材工作的经费保障,设立教材建设专项发展基金,增加对教材研发、培训和评价方面的物质投入。同时,加强教材编审队伍建设,开展专业培训,分学科专业建立教材编审专家库,持续培养教材建设和专业人才。

推动教材制度立法进程,为落实教材管理责任提供法律保障。教材制度与教材政策的有效施

行，离不开国家法律体系的有力支撑，必须与社会主义法治社会建设的步伐同频共振、相向而行。当下，我国已逐步构建起较为系统的教育法律法规框架，然而，教材制度立法方面仍存在显著短板，相关内容较为零散地分布于各类法律法规之中，尚未形成一套完整、独立且具有针对性的教材法律体系，与教材作为国家事权的地位严重不匹配。以 2018 年新修订的《中华人民共和国义务教育法》为例，其中第三十八条至第四十一条虽对教材的编写要求、审查人员、定价原则及循环使用作出了明确要求，并以法律条文的形式确立了教材审定制度，但这些规定在面对复杂多变的教材工作实际时，仍显覆盖不足。在新的时代背景下，教材工作面临诸多新挑战与新问题，亟待进一步加强教材制度立法工作，加速完善我国教材制度立法体系，为教材事业的稳健发展筑牢法律根基，推动教材建设国家事权真正落地。

参考文献：

[1] 习近平. 习近平谈治国理政：第三卷 [M]. 北京：外文出版社，2020：119.

[2] 夏雪景，马早明. 香港中小学课程教材政策：历程、逻辑及价值取向 [J]. 广东第二师范学院学报，2024（2）：65.

[3] 陈朋. 制度优势转化为治理效能的内在逻辑与实践转化：基于中国共产党制度体系的分析 [J]. 宁夏社会科学，2022（6）：68.

[4] 杨曼，吕立杰，丁奕然. 小学生中华优秀传统文化认同现状调查及提升策略 [J]. 中国电化教育，2019（6）：44.

[5] 张红，唐汉卫. 当代中学生国家认同的发展特点、影响因素和培育策略：基于全国 1725 名中学生的实证调查 [J]. 基础教育，2024（3）：96.

[6] 韩立群. 编写“去中国化”问题教材祸害青少年 新疆打掉教育系统以沙塔尔·沙吾提为首的分裂国家犯罪集团 [N]. 人民日报，2021-04-07（6）.

[7] 郭雪营. 教辅变“教腐”，须标本兼治[EB/OL]. (2024-12-27) [2025-02-14]. https://www.southcn.com/node_a3adf2789b/f089a40a77.shtml.

[8] 李劲峰，黄浩然. 斩断“教辅”变“教腐”利益链[EB/OL]. (2024-12-27) [2025-04-15]. http://www.banyuetan.org/jrt/detail/20241227/1000200033134991735260354991515272_1.html.

（责任编辑：王 润）

Institutional Advantage, Operational Challenge and Optimization Strategy of Textbook Construction in China

Mu Jianya

Abstract: Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, the party and the state have placed high priority on textbook construction and established textbook governance paradigm with Chinese characteristics, demonstrating the institutional advantage of textbook construction in China; the goal of cultivating talent for the party and the nation highlights people-centered institutional stance, the value orientation of nurturing the root and soul of the nation and enlightening mind and improving wisdom achieves the synergy between social and individual value, closed-loop management and democratic participation lay the foundation for procedural justice and efficiency optimization and paradigm innovation promote the formation of a distinctive governance situation. However, as educational reform deepens, operational challenges have emerged, including imbalances in the three-tier textbook management system, lagging standardization efforts and difficulties in risk prevention and control. To address these issues, it is imperative to optimize textbook system and build a three-tier textbook collaborative governance mechanism with clear right and responsibility, create professional standards and speed up standardization process, improve risk prevention and control mechanism and strengthen the quality control of whole-life cycle, and cooperate with all parties’ systems and improve the mechanism of policy supporting and support of rule of law.

Key words: textbook construction; institutional advantage; procedural justice; risk prevention and control