

# 教材治理法治化论纲

曹俊金

**摘要：**教材治理法治化是落实教材建设国家事权的应然逻辑、提升教材建设质量的必然要求、推进教育法典编纂的规范基础。我国教材治理的制度需求较为突出，但教材法律规范较为零散，专门立法仍然缺位。当前，推进教材治理法治化具有较好的理念基础、规范基础、制度基础与实践基础。在具体路径上，应当推动教材管理文件的法律转型，形成明确的教材管理权责定位，建构完备的教材法律制度体系，构建有力的教材法律责任制度。

**关键词：**教材；教材立法；教材管理条例；国家事权；教育法典

**中图分类号：**G423.3 **文献标识码：**A **文章编号：**1000-0186(2026)04-0038-06

“教材是传播知识的主要载体，体现着一个国家、一个民族的价值观念体系，是老师教学、学生学习的重要工具。”<sup>[1]13-14</sup>党的二十大报告指出，加强教材建设和管理。建设什么样的教材，如何建设高质量教材，必须有制度依循和法治保障。我国向来重视教材建设的规范化和法治化，在《中华人民共和国教育法》《中华人民共和国义务教育法》等法律中已就教材的建设和管理作出规定。近年来，中国特色社会主义法治体系不断完善，国家各方面工作法治化全面推进，但教材相关法律规范仍然较为零散，针对教材建设和管理的法律、行政法规有待丰富，否则难以充分回应“打造培根铸魂、启智增慧的高质量教材”的制度需求。不少学者呼吁通过完善教材法律法规推进教材治理法治化，但学界对这一议题尚缺乏全面、系统、深入的研究。本文尝试就教材治理法治化的时代意义、现实基础、推进路径三个问题开展探索性研究，以为推进教材法律法规体系建设、提升教材治理法治化水平提供理论参考。

## 一、教材治理法治化的时代意义

教材建设关乎文化传承、立德树人和教育强国建设。党的十八大以来，我国高度重视教材建设，成立国家教材委员会、教育部教材局加强教材管理，更大力度地推动教材治理规范化、科学化和现代化。法治是国家治理的基本方式，推进国家治理现代化内在地要求推进法治现代化。<sup>[2]</sup>可见，教材治理法治化是“全面依法治国”重大战略的基本要求，也是教材治理现代化的内在意蕴，具有重要的时代意义。

（一）教材治理法治化是落实教材建设国家事权的应然逻辑

2016年，习近平总书记在全国高校思想政治工作会议上首次提出教材建设是国家事权的重要论断。<sup>[1]153</sup>《教育强国建设规划纲要（2024—2035年）》（以下称《纲要》）明确规定落实教材建设国家事权。“事”是责任，“权”是职权，事权是国家公共服务责任与职权的总和。将教材建

**作者简介：**曹俊金，上海政法学院教授、博士生导师，法学博士，教育部政策法规司—上海政法学院共建教育立法基地研究员（上海 201701）。

设纳入国家事权范围，明确教材建设工作的国家权力属性，匹配相应的支出、管理与法律责任，是教材文化属性和政治属性的辩证统一，是中国共产党百余年来领导教材工作的经验总结。

落实教材建设国家事权，应当遵循国家事权落实的基本逻辑。一是事权划分。教材建设国家事权存在复杂的内部权力架构，妥善设计事权谱系是教材建设国家事权科学高效运行的前提与基础。二是事权运行。教材建设涉及规划、编写、审核、出版、印刷、发行、选用、使用等多个环节，应根据教材建设不同环节形成事权运行的职责定位（主导、组织、管理、监督）与运行规则。三是事权制约。教材建设国家事权的根本来源是人民的公共权力<sup>[3]</sup>，为使国家权力真正按照人民的意志去行使，防止和反对权力的滥用<sup>[4]</sup>，要求对教材建设权力运行进行监督与制约。

事权的法律化是国家治理现代化的基本意涵，是事权配置、运行、制约的基本规则。推进各级政府事权规范化、法律化，完善不同层级政府特别是中央和地方政府事权的法律制度<sup>[5]</sup>，已成为落实国家事权的基本要求。作为国家事权的新类型，教材建设通过法律法规对教材建设国家事权的划分、运行与制约提供基本规则，在法治轨道上推动教材治理现代化，是落实教材建设国家事权的应然逻辑和必然要求。

（二）教材治理法治化是提升教材建设质量的内在要求

教材是教育活动的基本元素，教材质量关乎教学过程能否顺利、高质量开展，提升教材质量、打造高质量教材体系是教材建设的核心任务。教材建设存在诸多相互关联的环节，若不进行系统全面的规范，可能导致教材质量参差不齐。由于某些复杂的原因，我国教材建设曾在多样化的发展中凸显了诸如业余化、地方化、同质化和商品化等种种不良倾向。<sup>[6]</sup>在教材建设实践中，挂名主编、自编自审、自编自用、内容滞后、利用教材发布或变相发布商业广告、擅自滥用教材标识等现象时有发生，给教育教学带来了消极影响。

进入新时代以来，教育部单独或会同有关部门印发《中小学教材管理办法》《职业院校教材管理办法》《普通高等学校教材管理办法》《中小

学少数民族文字教材管理办法》《中小学教辅材料管理办法》等多个教材管理文件，用以规范教材建设活动、提升教材建设质量。这在一定程度上回应了教材质量管理的制度需求，但也存在法律约束力不足的困境。通过推动教材治理法治化，系统规定教材建设各环节的基本制度，围绕教材建设过程研制全流程、全链条、全方位的法律规范，对教材领域的违法行为设定法律责任，能够为提升教材质量提供有力的法律保障。

（三）教材治理法治化是编纂教育法典的重要基础

自《全国人大常委会 2021 年度立法工作计划》提出“研究启动环境法典、教育法典、行政基本法典等条件成熟的行政立法领域的法典编纂工作”以来，《纲要》再次规定“研究编纂教育法典”，教育法典编纂已成为国家立法工作和教育强国战略的重要内容。从应然层面看，教育法典应当是涵盖教育各方面及各领域的重要制度、体制机制、主要法律关系、主体权利义务的具有内在联系的统一法律规则体系。<sup>[7]</sup>作为教育的三大支柱（教材、教师、教学设施）<sup>[8]</sup>之一，教材与其他教育要素相互联系、互为承辅，共同支撑教育体系运行，这决定了教材法律制度是教育法律体系和教育法典不可或缺的重要组成部分。

法典编纂不同于制定新法，主要是对现有法律法规进行科学化、体系化整理。《中华人民共和国民法典》就是通过对我国民事法律制度规范进行系统整合、编订修纂而成的。<sup>[9]</sup>同样地，教育法典编纂也应主要以现行教育法律规范为基础进行编纂，这就对教育法律的规范储备和体系完备提出要求。当前，我国已形成以《中华人民共和国教育法》为核心、以《中华人民共和国学前教育法》《中华人民共和国义务教育法》《中华人民共和国职业教育法》《中华人民共和国高等教育法》《中华人民共和国学位法》等法律为横向结构、以教育领域“基本法—法律—法规—规章”等规范为纵向结构的庞大体系，为教育法典的编纂提供了丰富的规范储备。相对而言，教材法律规范是现行教育法律体系的“短板”，尚不足以为教育法典编纂提供充足的规范选择。现阶段应当尽快研制并出台教材法律法规、推进教材治理法治化，在及时、有

效回应教材治理新形势、新问题的同时，对教材法律规范的科学性、实效性进行实践检验，为教材规范“入典”奠定基础。

## 二、教材治理法治化的现实基础

教材治理法治化即在法治轨道上推进教材治理，但推动这一进程往往受制于特定的理念、原则规则、制度环境等因素。当前来看，我国教材治理法治化已具有较好的理念基础、规范基础、制度基础和实践基础。

### （一）理念基础

教材治理法治化是党和国家重大战略的要求，具有较好的理念基础，具备相应的学术共识和前期研究。其一，教材治理法治化具有明确的战略基础。继党的二十大提出“全面推进国家各方面工作法治化”的战略任务后，党的二十届三中全会再次强调“全面推进国家各方面工作法治化”，其基本任务是将各种类型的国家治理工作纳入法治轨道。<sup>[10]</sup>《纲要》也专门提出“提升依法治教和管理水平”，这就内在地要求加强包括教材治理法治化在内的教育法治工作。其二，教材治理法治化已形成广泛的学术共识。当前不少研究提出加快推进教材建设法律法规体系建设<sup>[11]</sup>、科学制定教材治理专项法律和相关法律法规<sup>[12]</sup>、进一步强化教材建设国家事权的法律保障<sup>[13]</sup>，从学术研究方面体现教材治理法治化的必要性和紧迫性。其三，教材治理法治化已经有一定的研究基础。我国的教材法治理论研究虽相对滞后，但学界已就教材管理的制度理念、制度结构、具体制度等进行了研究。特别是《中小学教材管理办法》等管理文件的制定论证过程中已积累大量研究成果，为进一步推动教材治理法治化提供了研究基础。

### （二）规范基础

我国当前已经存在一定数量的教材法律法规规章条款、行政规范性文件。一是法律中的教材相关条款，目前有《中华人民共和国教育法》《中华人民共和国义务教育法》《中华人民共和国职业教育法》《中华人民共和国高等教育法》《中华人民共和国国防教育法》《中华人民共和国爱国主义教育法》《中华人民共和国著作权法》《中华人民共和国广告法》《中华人民共和国未成年

人保护法》《中华人民共和国无障碍环境建设法》《中华人民共和国残疾人保障法》等十多部法律涉及教材管理。二是行政法规中的教材相关条款，有《出版管理条例》《高等教育管理职责暂行规定》《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》《中华人民共和国中外合作办学条例》《高等教育自学考试暂行条例》《残疾人教育条例》《地名管理条例》等近十部行政法规涉及教材管理。三是教材建设和管理的部门规章和规范性文件。除了前述列举的《中小学教材管理办法》《职业院校教材管理办法》《普通高等学校教材管理办法》等专门的教材管理文件，还有《中华人民共和国中外合作办学条例实施办法》《新时代高等学校思想政治理论课教师队伍队伍建设规定》《信息技术产品国家通用语言文字使用管理规定》等多个部门规章涉及教材管理。可见，我国已有数量众多的教材法律规范和诸多行政规范性文件，为推进教材治理法治化提供了较好的规范条件。

### （三）制度基础

在长期的教材治理实践中，我国逐步完善教材编写、修订、审核、选用和退出机制<sup>[14]</sup>，形成了较为成熟的教材治理理念、原则、管理体制、治理模式与具体管理制度，为教材治理的制度体系建构提供了丰富的素材。其一，教育立法中的教材规范为教材治理提供了制度依据。例如，《中华人民共和国教育法》第65条规定的教材建设激励制度、《中华人民共和国义务教育法》第39条规定的中小学教材审定制度等，均是教育法律对教材制度作出的专门规定。其二，现行教材管理文件为教材治理提供了制度架构。《中小学教材管理办法》等管理文件规定了教材的管理体制和具体的教材管理制度，为进一步提炼、优化教材制度体系提供了主体制度架构和制度运行经验。其三，其他相关法律法规中的特殊制度。例如，《中华人民共和国未成年人保护法》关于不得利用教材发布或变相发布商业广告的规定，《出版管理条例》关于中小学教材出版、发行资质的规定等，为回应教材建设和管理的特殊需求提供了制度基础。也就是说，我国虽然尚未通过教材专门立法确认教材制度体系，但已为教材法律制度体系建设提供了较为充实的制度素

材，是教材治理法治化的重要制度基础。

#### （四）实践基础

教材治理的长期实践探索，已经具备日益提升的立法技术、形成相对成熟的管理体制、积累较为丰富的管理经验。首先，从立法上来看，构建系统完备的教材法律法规体系是教材治理法治化的基础工程。随着近年来依法治教工作的稳步推进，教育法律法规规章数量持续快速增长，充分积累了教育立法经验。完善教材法律法规，既有历史的立法经验储备与现时的立法经验积累，又有本国立法的直接经验与外国立法的间接经验。其次，从体制上来看，我国形成了“统分结合、分级管理”的教材管理体制。以中小学教材管理体制为例，一是注重“顶层统筹”，即由国家教材委员会指导和统筹全国教材工作，贯彻党和国家关于教材工作的重大方针政策，开展教材领域的顶层组织、指导等；二是强调“职责分工”，即由国务院教育行政部门牵头负责全国中小学教材建设的整体规划和统筹管理，其他有关部门在各自职责范围内开展教材管理相关工作；三是进行“分级管理”，即实行国家、地方和学校分级管理。体制与法律之间是互为承辅的辩证关系，体制需要由法律予以确认，现有的教材管理体制符合我国教材治理工作的实际需求，为教材法律法规确认教材管理体制提供遵循。最后，从管理上来看，我国根据不同学段、不同类型的教材，形成了“分段规制、分类指导”的管理进路。例如，由于中小学教育、高等教育在培养目标、课程体系、教学方法等方面存在较大差异，教学过程中对教材使用也有不同要求，形成了中小学教材和高等学校教材分段治理的现状。再如，中小学少数民族文字教材、中小学教辅材料等在管理上具有特殊性，需制定专门规范，体现分类管理思维。教材治理过程中累积的管理经验为教材治理法治化过程中教材治理法律法规的研制与协调提供实践素材。

### 三、教材治理法治化的推进路径

推进教材治理法治化，应当以教材建设过程中的现实问题为导向，重点推动教材管理文件的法律转型、管理体制的法律确认、制度体系的法律构建与教材责任的法律转化。

#### （一）管理文件的法律转型

我国虽有《中小学教材管理办法》等教材专门管理办法，但位阶较低，性质上均为行政规范性文件，缺乏总则性、体系性、共通性、高位阶的统领性立法，在推进教材治理法治化过程中存在难点与堵点。例如，现有的教材专门管理办法在教材行政许可、行政处罚等设定方面存在法律效力限制，需要高位阶的教材法律法规提供制度依据。因而，有必要推动现有教材管理办法的法律转型，制定专门的教材法律规范，并对教材建设和管理作出综合性、基础性规定，系统构建教材制度体系，回应教材治理的法治需求。

合理的技术进路与适宜的立法层级对于顺利推进立法进程、形成高质量的立法文本尤为重要。对此可有两种方案：一种是“跃进式”方案，即在尚未制定教材行政法规、规章的情况下直接由全国人大或全国人大常委会制定教材法。另一种是“渐进式”方案，即先行制定教材行政法规（下文暂将行政法规命名为《教材管理条例》），待条件成熟时上升为教材法。上述两种方案各有优劣，综合当前实际，建议采用第二种方案，先行制定《教材管理条例》。理由在于：一方面，我国现行有效的教材法律规范均是历史经验的进化与沉淀，进而成为未来教材法律规范的规范基础。我国虽然具有教材相关法律规范，但专门的教材法律法规还处于缺位状态，且教材法学理论研究起步较晚，难以为教材法的起草工作提供坚实的理论与规范支撑。另一方面，制定法律的要求更为严格、程序更为复杂、周期更为漫长。党的二十大报告将立法的“时效性”首次与“系统性、整体性、协同性”并列提出，成为衡量高质量立法的明确标准之一。<sup>[15]</sup> 聚焦特定领域和具体问题，化繁为简，加快立法步伐，切实提高立法解决实际问题的精准性、时效性<sup>[16]</sup>，才能快速、精准地回应当前教材治理中日益涌现的法治需求。因而，应当以现有教材管理办法为基础，尽快制定《教材管理条例》，回应教材建设和管理的紧迫性制度需求。此外，还应推动现有行政规范性文件向部门规章转型，根据教材治理实践研制教材标识等领域的具体规章，形成实施《教材管理条例》的配套立法体系。

## （二）管理体制的法律确认

教材管理体制是教材治理活动的组织依托，是教材工作顺利开展的宏观条件。目前有关教材管理职责的规定散见于《国务院办公厅关于成立国家教材委员会的通知》等各类文件和有关职能部门的网站之中，相对碎片化且法定化程度不高，通过法律法规确认教材管理体制是教材治理法治化的重点任务。

第一，明确教材管理职能部门的法定职责。权力法定是法治国家的基本理念<sup>[17]</sup>，行政职权应由法律明确界定，并通过法定程序“授予”行政机关<sup>[18]</sup>。教材相关职能部门应当遵循依法行政这一基本原则，重点明确以下两个部门的职责。一是国家教材委员会。该委员会是国务院设立的、指导和统筹全国教材工作的组织，具有指导、统筹、组织及审核教材相关工作等职能，应当在法律法规中明确其统筹协调机构的定位，将其教材管理职责法律化。二是国务院教育行政部门。《中小学教材管理办法》等文件规定其具有负责教材建设规划、制定教材基本制度规范、组织制定国家课程方案和课程标准、组织开展国家课程教材的编写与审核等全方位、全维度的教材管理职责，应通过教材法律法规规定其牵头管理部门的定位、明确列举其教材管理职责。

第二，明确教材管理部门间的横向关系。教材管理涉及诸多环节、诸多领域，要由国家教材委员会、教育行政部门、出版管理部门、市场监督管理部门、人力资源社会保障部门等多个部门共同参与、分工负责，应由教材法律法规对各职能部门的横向关系进行协调。以中央层面为例，一方面，应当明确国家教材委员会与各有关部门的职责界限。国家教材委员会在教材规划和年度工作计划制定、国家课程设置、课程标准制定、国家规划教材审核等职责上都与国务院教育行政部门等部门职责存在关联，要做好国家教材委员会与其他有关部门的职责衔接。另一方面，应处理好国务院教育行政部门与其他管理部门的关系。有的部门虽然不以教材管理为主要职责，但其职责涉及教材事项，需要设置专门规定明确职责分工。例如，市场监督管理部门负责查处利用中小学生和幼儿的教材、教辅材料等发布或者变相发布广告及盗版盗印教材等违法活动，需要由

教材法律法规进行确认、予以衔接，避免与《中华人民共和国广告法》《出版管理条例》等有关法律法规的规定相冲突。

第三，明确教材管理部门间的纵向关系。教材管理体制中的纵向关系包含中央政府、地方政府和学校的教材管理职责，同样要由教材法律法规对这类纵向关系进行确认、予以协调。一是明确设立省级教材委员会，将其定位为地方教材工作统筹协调机构，概要列举其教材工作职责，明确国家教材委员会与省级教材委员会之间的业务指导关系，为省级教材委员会依法开展教材工作提供法律依据。二是明确规定国务院教育行政部门指导监督省级教育行政部门开展教材工作；省级教育行政部门牵头负责本区域教材工作，监督指导下级教育行政部门行使教材管理职责；国务院教育行政部门、地方各级教育行政部门根据隶属关系对学校教材工作进行指导和监督。三是关注学校在教材管理中的“双重角色”，明确学校在落实国家教材制度、开展教材管理方面的管理职权，规定学校在教材编写、审核、选用、使用等工作环节中的主体责任。

## （三）制度体系的法律构建

在推进教材治理法治化、推动教材法律法规制定的过程中，应当对现有教材制度进行梳理、归纳、提炼，构建以“基本制度—具体制度—特殊制度”为内在结构的教材法律制度体系。

一是教材基本法律制度。教材基本法律制度是基础性、包容性和架构性的教材制度，主要包含管理体制制度、规划制度、编写制度、审核制度、出版制度、印刷制度、发行制度、选用制度、使用制度、保障制度、监督制度、法律责任制度等。这些法律制度或是教材建设的组织基础，或是教材建设的基本环节，或是教材建设的制度保障，并可衍生出各自领域的具体法律制度或者特殊法律制度，共同形成全面涵盖、体系协调、重点突出的基本法律制度体系。

二是教材具体法律制度。基于教材建设需要，以教材基本法律制度为单位，可以拓展、创新相应的具体法律制度。例如，在教材规划制度之下，形成中长期规划制度、年度计划制度、分级规划制度、分类规划制度等具体制度。再如，在教材编写制度之下，衍生出编写体制制度、编

写主体制度、编写模式制度、编写行为规范制度、成果归属制度、修订制度等具体制度。

三是教材特殊法律制度。在教材法律制度中,有一些由基本法律制度衍生而成、体现党和国家的教育方针、对于教材建设具有重要意义的特殊法律制度,具有局部性、关键性、实践性、特殊性等特征,并已由相关法律作出特别规定。例如,中小学教材审定制度、中小学教材“课前到书”制度等均属教材特殊法律制度,应在教材法律法规中予以体现。

#### (四) 教材责任的法律转化

教育部等五部门虽已制定《关于教材工作责任追究的指导意见》,但据此追究违法主体的法律责任存在效力限制。因此,在设定教材责任时,应当注意如下三个方面内容。第一,全面系统设定教材法律责任。教材建设是集多元主体、诸多环节于一体的活动,是否对教材法律责任作出全面、系统的规定,决定了惩治教材违法行为是否有具体、明确的法律依据。应当基于教材规划、编写、审核、出版、印刷、发行、选用、使用、保障、监督等各个不同环节,全面梳理教材建设与管理义务,明确各类违法行为的责任主体。

第二,重点规定教材行政法律责任。教材法律责任包含民事法律责任、行政法律责任和刑事法律责任三种责任类型。教材民事法律责任、刑事法律责任可直接适用《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国刑法》等法律予以惩处。对于行政法律责任,教材管理部门虽可依据《中华人民共和国行政处罚法》等法律法规对相关主体的教材违法行为予以行政处罚(处分),但容易导致行政处罚(处分)的随意性、不确定性与处罚不当等弊端,影响教材治理效果。因而,应重点关注行政法律责任的创设,基于教材管理部门、管理人员、行政相对人等不同责任主体,根据违法行为的不同情形,分别设定不同的处罚(处分)种类和幅度,为教材执法工作提供明确依据。

第三,充分考虑教材法律责任实施效果。根据不同责任主体的实际情况与不同违法行为的情节轻重,设定科学、合理、适当、可操作的法律责任种类和处罚(处分)幅度,确保实施效果。例如,中小学违反教材选用规定违规选用教材

的,不宜一律设定“吊销许可证件”或“责令关闭”的处罚,否则可能会影响其正常教学活动。

#### 参考文献:

- [1] 习近平. 论教育 [M]. 北京: 中央文献出版社, 2024.
- [2] 张文显. 法治与国家治理现代化 [J]. 中国法学, 2014 (4): 22.
- [3] 罗生全, 董阳. 教材建设国家事权的权力属性及运行原则 [J]. 课程·教材·教法, 2022 (11): 75.
- [4] 公丕祥. 深刻领悟“正确的权力观”重要论述的丰富内涵 [N]. 中国社会科学报, 2023-04-26 (A01).
- [5] 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定 [N]. 人民日报, 2014-10-29 (1).
- [6] 靳玉乐, 王洪席. 十年教材建设: 成就、问题及建议 [J]. 课程·教材·教法, 2012 (1): 14.
- [7] 王大泉. 教育法典编纂的现实意义与实现路径 [J]. 华东师范大学学报(教育科学版), 2022 (5): 1.
- [8] 曾天山. 教材论 [M]. 北京: 人民教育出版社, 2019: 24.
- [9] 王晨. 关于《中华人民共和国民法典(草案)》的说明: 2020年5月22日在第十三届全国人民代表大会第三次会议上 [J]. 中国人大, 2020 (12): 13.
- [10] 张文显. 新征程我国法治建设和法治改革的总体布局: 对二十届三中全会《决定》五大法治命题的学理阐释 [J]. 法制与社会发展, 2025 (1): 21.
- [11] 罗生全, 杨柳. 论教材建设国家事权的法理逻辑 [J]. 湖南师范大学教育科学学报, 2021 (5): 40.
- [12] 杨柳. 教材治理现代化: 历史进程、基本经验与推进路径 [J]. 课程·教材·教法, 2024 (4): 49.
- [13] 潘信林, 袁帅. 教材建设国家事权: 百年历程、核心要义及实践要求 [J]. 国家教育行政学院学报, 2025 (4): 50.
- [14] 余宏亮. 中国共产党教材思想的百年演进与基本经验 [J]. 课程·教材·教法, 2021 (9): 53.
- [15] 郑毅. 立法如何更好地主动适应改革需要 [N]. 学习时报, 2023-07-12 (A3).
- [16] 许安标. 坚持改革决策和立法决策相统一、相衔接 [J]. 民主与法制周刊, 2025 (2): 35.
- [17] 马怀德. 《国家监察法》的立法思路与立法重点 [J]. 环球法律评论, 2017 (2): 10.
- [18] 应松年. 完善行政组织法制探索 [J]. 中国法学, 2013 (2): 20.

(责任编辑: 王 润)

(英摘下转第 112 页)