

高质量教材建设何以可能？*

——基于政策工具分析视角

李琪 陆卓涛 张雨强 王丹艺

[摘要] 高质量教材建设是落实立德树人根本任务的重要载体,是推进我国教育现代化、建设教育强国的重要抓手。基于党的十八大以来教育部颁布的有代表性的中小学教材建设的25份政策文件,就其中有关我国中小学教材建设的政策内容,展开横向X政策工具维度和纵向Y政策内容维度二维分析。研究发现:第一,命令性工具使用过溢,整体结构失衡;第二,重教材选用,轻编审和出版;第三,政策工具和政策内容的组合存在一定差异,结构有失偏颇。基于此,首先,突破对命令性工具的依赖,实现多种政策工具的综合运用;其次,合理分配政策注意力,优化政策内容结构;再次,适配政策工具和政策内容,提升子工具的协同效力。

[关键词] 教材建设;教材政策;政策工具

[中图分类号] G633.3 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1009-718X(2023)10-0012-09

一、问题提出

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》中明确指出,建设高质量教育体系是教育发展的新目标,其中,教材体系是高质量教育体系的重要内容之一。换句话说,教材建设是实现高质量教育体系建设的重要一环。已有研究对教材建设的价值、存在的问题、实现路径等方面进行了诸多探讨,如有研究者指出教材建设是建设高质量教育体系的重要依据,是丰富中国特色教材理论的必然选择,也是提升教材质量的现实之需。^[1]也有研究者指出,教材建设必须要

以习近平新时代中国特色社会主义思想为根本指南,把贯通核心素养培养目标作为教材建设的着眼点,不断破解教材建设的问题,完善和创新教材管理机制。^[2]尽管上述几方面引起了研究者的诸多讨论,但基本可以达成共识的是政策执行是推动教材建设的关键环节,教材建设离不开教材政策执行这一动态过程。然而,政策执行的效果往往取决于政策工具的使用,^[3]其使用情况能够反映政策执行中政府注意力的分配结构。

通过对已有文献进行梳理发现,从政策工具视角对我国教材政策进行分析的研究主要聚焦于

李琪	曲阜师范大学教育学院	博士研究生	273165
陆卓涛	华东师范大学课程与教学研究所	博士研究生	200062
张雨强	曲阜师范大学基础教育课程研究中心	教授 博士生导师	273165
王丹艺	成都市教育科学研究院		610036

* 本文为国家社会科学基金“十四五”规划教育学国家一般课题“教师使用国家统编教材过程的监测研究”(BHA220124)的阶段性成果。

以下两个方面：一是教材管理政策。如，陈霞从政策工具视角对我国自1978—2022年以来中小学教材管理政策的文本进行分析。最终发现，现行中小学教材管理政策存在制度保障不足、政策激励与宣传动力匮乏、平台建设亟须优化、评价体系有待改善、科学研究有待加强等问题；^[4]二是职业教育教材建设政策。如，陈丽君和王敏对改革开放以来40份职业教育教材建设政策文本进行编码分析，最终发现，我国职业教育教材建设存在政策工具使用呈现非均衡性、学生需要和特色教材建设关注度不足、政策工具在教材建设内容运用上结构不均等问题。^[5]

综上，从政策工具视角分析教材政策已有诸多研究成果，但是专门针对中小学教材建设问题的系统研究还较为匮乏，已有的教材建设研究也主要集中在职业教育教材。基于此，本研究采用政策工具视角并借助Nvivo 12 plus软件对中小学教材建设进行探讨，分析中小学教材建设政策方面存在的问题，并提出相应的政策优化路径，以此助推教材建设的高质量发展。

二、政策分析框架

（一）政策工具维度

政策工具是政府为解决某一政策问题或达到一定的政策目标所采取的方法、手段、路径或者机制。^[6]20世纪80年代起，国外开始了对政策工具的相关研究。学者们从不同的视角对政策工具进行分类研究，各有侧重，尚未达成统一。英国学者胡德（Hood, C. C.）依据政府所拥有的资源类型，将政策工具分为：基于信息的政策工具、基于权威的政策工具、基于财政的政策工具和基于组织的政策工具。^[7]美国教授罗斯威尔（Rothwell, R.）依据政策的不同作用效果，将政策工具分为：供给型工具、环境型工具和需求型工具。^[8]施奈德（Schneider, A.）和英格拉姆（Ingram, H.）依据工具使用的目的，将政策工具分为：权威工具、激励工具、符号和规劝工具、能力建设工具和学习工具。^[9]美国学者麦克

唐纳尔（McDonnell, L. M.）和埃尔莫尔（Elmore, R. F.）依据最终目的，将政策工具划分为：命令性工具、激励性工具、能力建设工具和系统变革工具，后又增补了劝告工具。^[10-11]加拿大学者豪利特（Howlett, M.）和拉米什（Ramesh, M.）依据政府介入程度，将政策工具分为：自愿性工具、强制性工具和混合型工具。^[12]以上这五种政策工具的分类方式比较具有代表性，常被用在不同领域，如经济、工业、体育、环境、教育等。在教育领域，麦克唐纳尔和埃尔莫尔政策工具最具典型性，被国内外学者广泛使用，因其本身是基于美国教育政策改革背景提出的，旨在研究政策制定者使用不同政策工具的原因、实施方法、预期效果等，与教育政策的适切性最高。因此，本研究也采用此种政策工具分析我国中小学教材建设的政策内容，建构命令性工具、激励性工具、能力建设工具、系统变革工具和劝告工具五个子维度。

命令性工具是指政府规范个体和机构行为的规则。这种自上而下的政策工具具有权威性、规定性和强制性，执行成本低，效率高。其词语表现为“禁止”“必须”“要求”“不得”“贯彻”等。激励性工具是指政府给予个体和机构资金或权力的支持。这种政策工具有自主性、灵活性和可行性，通过正负向两种激励形式，以期达到直接的效果。其词语表现为“鼓励”“补贴”“激发”“奖励”“处罚”等。能力建设工具是指政府转移资金用于投资物质、智力或人力资源，以期获得个体和机构的长远发展。其词语表现为“加强”“培训”“教育”“开展”等。系统变革工具是在个体和机构之间的官方权力转换，从而改变组织、责任、结构和制度，实现权力重组。其词语表现为“建立”“改革”“成立”“职责”“责任”等。劝告工具是指政府有意识地引导目标群体的价值观和行动导向。这种政策工具成本低，易于采纳实施。其词语表现为“引导”“宣传”“引领”“呼吁”等。

（二）政策内容维度

政策工具必须结合政策内容维度进行具体分析，才能更好地实现政策目标。这就意味着，对

政策内容维度进行合理地划分是至关重要的。正如豪利特和拉米什所说“政策内容设定不仅是一项政策体系建构的起点，也体现了政策制定者对特定公共问题治理的偏好程度。”^[13]教材建设包含的内容在国家政策和研究者们的相关研究中均有涉及。首先，在国家政策上，我国颁布的一系列教材建设的政策，均包括教材编写修订、审核审定、选用使用、出版发行等方面的内容；其次，学者的研究中涉及到的教材建设的内容与国家政策中涉及到的教材建设内容基本一致。如有研究者指出，教材编写、教材审核、教材选用是党的十八大以来教材建设的重要内容；^[14]亦有研究者认为教材编写、教材审核、教材出版、教材选用是教材建设的重要环节。^[15]鉴于此，本研究的教材建设内容与国家政策和已有研究保持一致，包括教材编写、教材审核、教材出版、教材选用四方面，这四方面也是教材建设政策内容的四个维度（见表1）。

表1 中小学教材建设内容维度具体分析表

政策内容	目标指向	内容要素	文本示例	文本来源
教材编写	为了保障教材编写修订质量等	编订、选编、编排、编校、编辑、编写、修订等	教材编写实行主编负责制；教材实行周期修订制度	《中小学教材管理办法》
教材审核	为了使审核机构、环节、流程、制度等更科学规范	审核、查核、核定、审查、初审、复审、审定等	实行教材编审分离制度；教材审核实行盲审制度；审定后的教材不得擅自修改	《中小学教材管理办法》
教材出版	为了保证教材出版质量等	发表、刊印、出版、发行、刊行等	取得国家出版主管部门批准；保证教材编校质量；实施“绿色印刷”	《中小学教材管理办法》
教材选用	为了确保中小学教材选用情况等	选用、选择、采用、选取、选定、遴选、使用等	选用过程规范、有序；建立教材选用、使用监测机制	《中小学教材管理办法》

(三) “政策工具—内容”的分析框架

本研究将麦克唐纳尔和埃尔莫尔的五种政策工

具作为X轴，将教材建设的政策内容作为Y轴，构建了教材建设政策文本二维分析框架（如图1）。其中X轴包括命令性工具、激励性工具、能力建设工具、系统变革工具和劝告工具五个维度，Y轴包括教材编写、教材审核、教材出版和教材选用四个维度。在分析政策内容文本时，如果出现“必须”“要求”“禁止”等词语，即为使用了命令性工具，并将其细化为“制度制定”“监督考核”“命令执行”三级维度；如果出现“补贴”“奖励”“处罚”等词语，即为使用了激励性工具，并将其细化为“财政激励”“授权激励”“资源激励”“奖惩机制”三级维度；如果出现“加强”“教育”“培训”等词语，即为使用了能力建设工具，并将其细化为“技能培训”“制度建设”“人力资源”三级维度；如果出现“建立”“改革”“职责”等词语，即为使用了系统变革工具，并将其细化为“多方协同”“机构赋权”“机制变革”三级维度；如果出现“呼吁”“宣传”“引导”等词语，即为使用了劝告工具，并将其细化为“舆论宣传”“价值引导”“行动号召”三级维度。

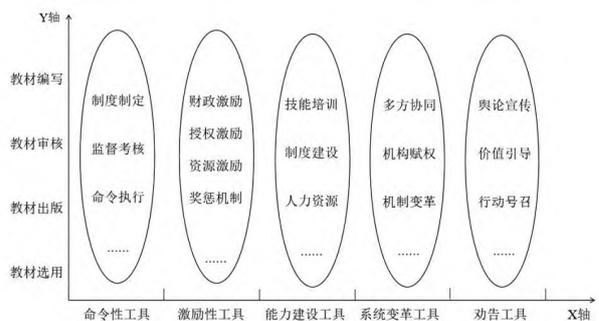


图1 我国中小学教材建设政策文本二维分析框架

三、研究设计

(一) 政策文本选择

本研究对中华人民共和国教育部官网上检索的有关“教材建设”的政策文件进行筛选，标准如下：一是发文主体为我国中央政府权威部门；二是与我国中小学教材建设密切相关；三是政策文件类型为通知、意见或办法等；四是颁布时间处于2012年1月至2022年10月之间。最终，梳理出25份具有代

表性的关于中小学教材建设政策文本(见表2)。

表2 中小学教材建设政策文件样本具体情况

序号	时间	政策文件	发文主体	文号
1	2012.04.17	关于2012年中小学教学用书有关事项的通知	教育部办公厅	教基二厅函(2012)9号
2	2013.05.06	关于2013年中小学教学用书有关事项的通知	教育部办公厅	教基二厅函(2013)13号
3	2014.05.30	关于2014年中小学教学用书有关事项的通知	教育部办公厅	教基二厅(2014)1号
4	2014.10.09	《中小学教科书选用管理暂行办法》	教育部	教基二(2014)8号
5	2015.03.23	关于2015年中小学教学用书有关事项的通知	教育部办公厅	教基二厅(2015)1号
6	2016.04.11	关于2016年中小学教学用书有关事项的通知	教育部办公厅	教基二厅函(2016)12号
7	2017.04.24	关于2017年中小学教学用书有关事项的通知	教育部办公厅	教材厅函(2017)2号
8	2017.05.31	关于全面实施城乡义务教育教科书免费提供和做好部分免费教科书循环使用工作的意见	教育部、财政部	教材(2017)1号
9	2017.06.26	关于2017年义务教育道德与法治、语文、历史和小学科学教学用书有关事项的通知	教育部办公厅	教材厅函(2017)6号
10	2017.07.05	关于2017年义务教育道德与法治、语文(二、八年级)有关教学用书事项的补充通知	教育部办公厅	教材厅函(2017)12号
11	2018.04.27	关于2018年中小学教学用书有关事项的通知	教育部办公厅	教材厅函(2018)5号
12	2018.10.23	《教育课程教材改革与质量标准工作专项资金管理办法》	教育部办公厅	教财厅(2018)4号
13	2019.05.14	关于印发2019年中小学教学用书目录的通知	教育部办公厅	教材厅函(2019)3号
14	2019.07.18	关于普通高中思想政治、语文和历史教学用书有关事项的通知	教育部办公厅	教材厅函(2019)4号
15	2019.07.29	关于普通高中思想政治、语文和历史教学用书有关事项的补充通知	教育部办公厅	教材厅函(2019)5号
16	2019.10.31	关于开展全国大中小学教材调查统计工作的通知	国家教材委员会办公室	国教材办(2019)44号
17	2019.12.19	《中小学教材管理办法》	教育部	教材(2019)3号
18	2020.04.08	关于印发2020年中小学教学用书目录的通知	教育部办公厅	教材厅函(2020)1号
19	2020.07.03	关于2020年普通高中教学用书的补充通知	教育部办公厅	教材厅函(2020)3号
20	2021.04.01	《中小学生课外读物进校园管理办法》	教育部	教材(2021)2号
21	2021.04.12	关于印发2021年中小学教学用书目录的通知	教育部办公厅	教材厅函(2021)2号
22	2021.09.01	《中小学少数民族文字教材管理办法》	教育部	教材(2021)4号
23	2022.02.22	《新时代马克思主义理论研究和建设工程教育部重点教材建设推进方案》	教育部	教材(2022)1号
24	2022.04.20	关于印发2022年中小学教学用书目录的通知	教育部办公厅	教材厅函(2022)2号
25	2022.05.23	《关于教材工作责任追究的指导意见》	教育部、国家新闻出版署等五部门	—

(二) 政策文本编码方法

本研究选取样本中与中小学教材建设高度相关的部分内容,并按“序号—章节—条款—项目”进行编码,“序号”由颁布时间顺序决定,如《中小学教科书选用管理暂行办法》按表2中的颁布时间排第四,则其序号编为4;“章节”是原始政策文本中的章节序号,“条款”是原始政策文本中的条目序号,“项目”是原始政策文本中的项目序号,例如“4-3-12-1”指颁布时间排第四的《中小学教科书选用管理暂行办法》中第三章第十二条第一项中小学教材建设内容,具体是“教科书版本选定使用后,应当保持稳定”(见表3)。同时,为了保证编码的信度,本研究运用质性分析软件 Nvivo12 Plus 的进行编码,并用 Kappa 系数这种统计测量方法进行检验,通过“编码比较查询”,得出政策工具的 Kappa 系数为 0.875,政策内容的 Kappa 系数为 0.836,二者均大于 0.75,证明政策文本的编码结果一致性非常好,信度较高。因篇幅有限,在表3中仅展示部分编码。

表3 政策文本分析单元编码表

序号	章节	条款	项目	编码
.....
4.《中小学教科书选用管理暂行办法》	第三章 选用程序	第十二条	教科书版本选定使用后,应当保持稳定 小学、初中、高中每一学科教科书版本一经选定使用,在学段周期内,不得中途更换 如需更换教科书版本,应当从起始年级开始	4-3-12-1 4-3-12-2 4-3-12-3
.....
12.《教育课程教材改革与质量标准工作专项资金管理办法》	第三章 支出范围和标准	第九条	开展数字教材等新形态教材的研发、试点和推广等。	12-3-9-5
.....
22.《中小学少数民族文字教材管理办法》	第四章 教材审核	第十五条	省级教材审核机构应建立少数民族文字教材审核工作机制,负责民族文字教材的审核工作。	22-4-15-1
.....

四、研究结果与分析

(一) 命令性工具使用过溢,整体结构失衡

本研究对近十年来25份有关中小学教材建设政策文件中运用政策工具的频次进行了统计,总共使

用了315次政策工具,并按使用频次将其分为高、中、低三类,第一类是使用频次最高的命令性工具,频次为193次,占比为61.27%;第二类是使用频次中等的激励性工具和系统变革工具,频次分别为59次和34次,占比分别为18.73%和10.79%;第三类是使用频次较低的能力建设工具和劝告工具,频次分别为21次和8次,占比分别为6.67%和2.54%(如图2)。

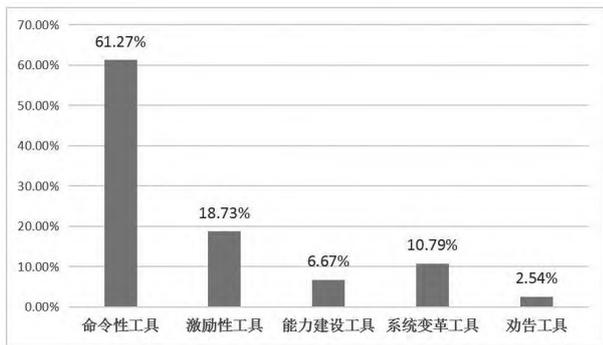


图2 中小学教材建设的政策工具分布图

从总体上看,政策工具的五个子维度命令性工具、激励性工具、能力建设工具、系统变革工具和劝告工具分布不均衡,尤其是出现频次最高的命令性工具,比第二类和第三类政策工具使用频次的总和还要高,表明政策制定者对此类政策工具的偏好程度最高。由此可见,命令性工具是落实我国中小学教材建设政策的主要工具手段,但使用频次明显过溢。虽然激励性工具、系统变革工具的使用相对较少,但也进行了一些有益尝试。然而,相较于前两类政策工具,第三类能力建设工具和劝告工具的使用明显不足,个别年份的政策内容中甚至并未使用劝告工具,没有充分利用不同政策工具的不同作用,亟待进一步改善和强化,使之更加科学高效。

从各个政策工具的子工具维度来看,在不同政策工具内部使用频次存在类别化特征,并且协同不足。由表4可知,在命令性工具使用中,命令执行工具使用频次最高,为146次,占比为75.65%,之后依次是监督考核和制度制定,频次分别为35次和12次,占比分别为18.13%和6.22%,内部结构差异

较大。在激励性政策工具中,奖惩机制和财政激励使用较多,频次分别为26次和22次,占比分别为44.07%和37.29%,而授权激励和资源激励使用较少,出现9次和2次,占比为15.25%和3.39%,表明国家很重视奖惩机制和财政激励,但授权激励和资源激励有待加强。在能力建设工具中,技能培训和人力资源使用较多,频次分别为10次和7次,占比分别为47.62%和33.33%,而制度建设使用较少,仅出现了4次,占比为19.05%,表明党和国家对于教材建设的技能培训和人力资源比较重视,但制度建设明显不足。在系统变革工具中,机制变革和机构赋权使用频次较高,分别为15次和12次,占比分别为44.12%和35.29%,但多方协同使用频次较低,仅出现了7次,占比为20.59%,表明国家比较注重机制变革和机构赋权,但忽视了多方协同的重要作用。在劝告工具中,行动号召和价值引导出现频次较高,分别为4次和3次,占比分别为50.00%和37.50%,舆论宣传仅出现了1次,占比为12.50%,表明党和国家还比较注重行动号召和价值引导的作用,但并未发挥舆论宣传的积极作用。

表4 教材建设政策子工具使用情况表

工具类型	子工具名称	使用频次	百分比(%)	合计
命令性工具	制度制定	12	6.22	193
	监督考核	35	18.13	
	命令执行	146	75.65	
激励性工具	财政激励	22	37.29	59
	授权激励	2	3.39	
	资源激励	9	15.25	
能力建设工具	奖惩机制	26	44.07	21
	技能培训	10	47.62	
	制度建设	4	19.05	
系统变革工具	人力资源	7	33.33	34
	多方协同	7	20.59	
	机构赋权	12	35.29	
劝告工具	机制变革	15	44.12	8
	舆论宣传	1	12.50	
	价值引导	3	37.50	
总合计	行动号召	4	50.00	
		315		

(二) 重教材选用,轻编审和出版

本研究也对近十年来25份有关中小学教材建设政策文件中不同政策内容出现频次进行了统计,总计315次,并按频次将其分为高、中、低三类,第

一类是出现频次最高的是教材选用，频次为 173 次，占比为 54.92%；第二类是出现频次中等的教材编写和教材审核，频次分别为 72 次和 51 次，占比分别为 22.86% 和 16.19%；第三类是出现频次较低的教材出版，频次为 19 次，占比为 6.03%（如图 3）。

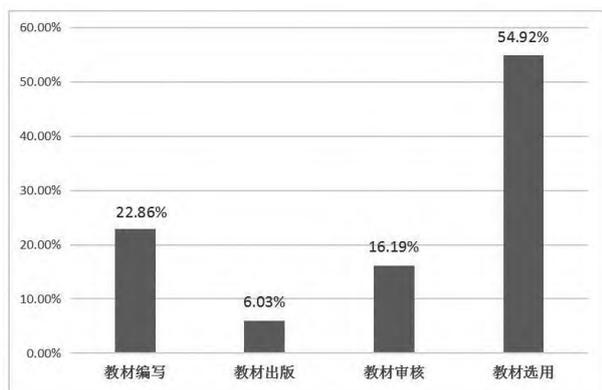


图 3 中小学教材建设的政策内容分布图

从总体上来看，政策内容的四个子维度教材编写、教材审核、教材出版和教材选用的分布不均衡，教材选用出现频次尤为突出，比第二类和第三类政策内容出现频次的总和还要高，表明政策制定者对此类政策内容的偏好程度最高，明显重教材选用，轻编审和出版。2014 年 10 月 9 日，教育部还专门针对教材选用颁布了《中小学教科书选用管理暂行办法》，这充分体现了党和国家对教材选用的高度重视，也表明了教材建设的国家事权。近十年来，教育部每年都颁布中小学教学用书有关事项的通知，有的年份甚至颁布了 2~3 份政策文件。例如，2017 年发布了 3 份教材选用的通知，分别是《关于 2017 年中小学教学用书有关事项的通知》《关于 2017 年义务教育道德与法治、语文、历史和小学科学教学用书有关事项的通知》和《关于 2017 年义务教育道德与法治、语文（二、八年级）有关教学用书事项的补充通知》。2019 年也发布了 3 份教材选用的通知，《关于印发 2019 年中小学教学用书目录的通知》《关于普通高中思想政治、语文和历史教学用书有关事项的通知》和《关于普通高中思想政治、语文和历史教学用书有关事项的补充通知》，

2017—2019 年恰逢中小学思想政治、语文和历史三科统编教材政策执行关键期，因此，关于教材选用的政策文件发布得比较多。

然而，近十年来几乎没有专门针对教材编写、教材审核和教材出版这类教材建设的政策文件，都是穿插出现在一些政策文本中，所以这些政策内容出现的频次相对比较低，也很薄弱。例如，2019 年 12 月 19 日，教育部在《中小学教材管理办法》中出台了对教材编写、教材审核和教材出版的一些规范，但不够全面、系统，而且近年来出现的教材插图问题造成了不良影响，亟需出台一系列专门针对教材编写、教材审核和教材出版方面的政策文件，建立健全我国教材建设的相关政策机制，促进教材建设事业的全面发展。

（三）政策工具和政策内容的组合存在一定差异，结构有失偏颇

为了对政策工具及内容进行二维交叉分析，本研究使用质性分析软件 Nvivo12 Plus 进行“矩阵编码查询”并导出一个矩阵二维分布表（见表 5），可以更清晰地看到两个维度项目列表之间的编码交叉点情况。

表 5 中小学教材建设的政策文本二维分析情况表

工具类型	子工具名称	政策内容				合计	总计
		教材编写	教材审核	教材出版	教材选用		
命令性工具	制度制定	6	4	1	1	12	193
	监督考核	8	14	3	10	35	
	命令执行	28	4	6	108	146	
激励性工具	财政激励	7	6	2	7	22	59
	授权激励	2	0	0	0	2	
	资源激励	0	0	1	8	9	
	奖惩机制	8	4	2	12	26	
能力建设工具	技能培训	4	1	1	4	10	21
	制度建设	1	1	0	2	4	
	人力资源	3	2	1	1	7	
系统变革工具	多方协同	1	2	1	3	7	34
	机构赋权	1	7	0	4	12	
	机制变革	2	6	1	6	15	
劝告工具	舆论宣传	0	0	0	1	1	8
	价值引导	2	0	0	1	3	
	行动号召	0	0	0	4	4	
合计		72	51	19	173	315	315

由表 5 可知，在近十年来 25 份有关中小学教材建设政策文件中，整理了 315 条条款，从横向的政策工具维度看，发现五种政策工具的使用频次存在一定差异。其中，命令性工具、激励性工具、能力建设

工具、系统变革工具和劝告工具的使用数量分别是193次、59次、21次、34次和8次。从整体结构看,五种政策工具的使用呈现出不均衡的情况,而且在各自所属的政策内容维度上,这一差异更为明显,命令性工具运用最多,其后依次是激励性工具和系统变革工具,最后是能力建设工具和劝告工具。从纵向的政策内容维度看,发现四种政策内容的出现频次也存在一定差异。其中,教材编写、教材审核、教材出版和教材选用的出现频次分别是72次、51次、19次和173次。从整体结构看,四种政策内容的出现频次也呈现出不均衡的情况,而且在各自所属的政策工具维度上,这一差异也很明显,教材选用出现得最多,其后依次是教材编写和教材审核,最后是教材出版。从二维交叉的三级维度看,政策工具和政策内容政策的组合方面,存在一定差异,整体结构失衡。

在教材编写方面,命令执行使用频次最高(28次),其次是监督考核(8次)、奖惩机制(8次)、财政激励(7次)、制度制定(6次),再次是技能培训(4次)、人力资源(3次)、机制变革(2次)、价值引导(2次)、授权激励(2次)、制度建设(1次)、多方协同(1次),最后,资源激励、舆论宣传、行动号召这三个政策子工具并未得到使用。从总体上看,教材编写方面政策子工具的使用总频次较多,但命令执行子工具的使用远远高于其他工具,结构不均衡,甚至忽视了一些政策工具的作用,导致教材编写制度不规范,引发编写人员筛选不严格、素质参差不齐、利益分配不均等问题,出现了人教版小学数学教材插图等一系列问题,引发空前关注,对青少年的身心健康造成了极大的损害。

在教材审核方面,监督考核工具使用频次最高(14次),其次是机构赋权(7次)、财政激励(6次)、机制变革(6次)、制度制定(4次)、命令执行(4次)、奖惩机制(4次),再次是人力资源(2次)、多方协同(2次)、技能培训(1次)、制度建设(1次),最后,授权激励、资源激励、舆论宣传、价值引导、号召行动这五个政策子工具并未得到使用。从整体上看,教材审核方面政策子工具的

使用总频次比较低,内部结构有失偏颇,有接近三分之一的子工具都未得到有效利用,导致审核机制不健全,西方势力低俗文化渗透、价值观扭曲的教材纷纷流入市场,造成了极其恶劣的社会影响,严重威胁国家文化安全。

在教材出版方面,命令执行使用频次最高(6次),其次是监督考核(3次)、财政激励(2次)、奖惩激励(2次),再次是制度制定(1次)、资源激励(1次)、技能培训(1次)、人力资源(1次)、多方协同(1次)、机制变革(1次),最后授权激励、制度建设、机构赋权、舆论宣传、价值引导、号召行动这六个政策子工具都未得到使用。从总体上看,教材出版方面政策子工具的使用程度最低,且不均衡,导致出版监管不利,近年来教材出版乱象丛生,形成了恶性竞争的产业链,严重制约了教材建设的高质量发展。

在教材选用方面,命令执行工具使用频次最多(108次),其次是奖惩机制(12次)、监督考核(10次)、资源激励(8次)、财政激励(7次)、机制变革(6次),再次是技能培训(4次)、机构赋权(4次)、号召行动(4次),多方协同(3次)、制度建设(2次)、人力资源(1次)、制度制定(1次)、舆论宣传(1次)、价值引导(1次),最后,授权激励并未得到使用。由此可知,教材选用方面政策子工具使用频次最多,比较全面,使用频次上存在明显差异,命令执行工具使用尤其突出,但必须要加强其他工具的使用,使之更加平衡、科学、规范。

五、研究讨论与建议

(一) 突破对命令性工具的依赖,实现多种政策工具的综合运用

通过分析2012—2022年25份315条我国中小学教材建设的政策条款,研究发现在国家层面颁布的教材建设的政策工具体系中,命令性工具占主导地位,在一定程度上也使用了激励性工具、系统变革工具、能力建设工具和劝告工具。从总体上看,政策工具配备较为齐全,但其使用频次不均衡。命令性工具的过度使用会导致“教育管理模式生硬僵

化、缺乏回应性，有悖于教育发展的总体趋势，也遏制了教育领域的创新与活力”。^[16]长此以往，可能会导致政策工具维度比例失衡，不利于发挥其他政策工具的积极作用，也不利于推动教材建设的高质量发展。

政策制定者要突破对命令性工具的依赖，实现多种政策工具的综合运用。政府要不断优化政策工具的使用结构，合理使用命令性工具这类权威性政策工具，“在具体运用中可以通过合理化设计赋予其更多的弹性和可选择性，从而增加权威性政策工具运用的政策张力和灵活性，使此类工具的运用更具柔韧性、更加人性化”。^[17]同时，党和国家要进一步拓展激励性工具的使用范围，加强对教材建设各个环节的资金支持、专项补贴、奖励机制等，使用激励性工具鼓励差异化发展，树立典范，也要注重能力建设这种长期投资工具，给予教材建设长久的政治支持。除此之外，政府要加强系统变革工具和劝告工具的使用，利用系统变革工具进行权威重组，推动教材建设的科学决策，运用劝告工具对教材建设进行积极宣传，调动各方面积极性，营造的良好社会氛围，推动教材建设的高质量发展。

（二）合理分配政策注意力，优化政策内容结构

在2012—2022年25份国家层面颁布的中小学教材建设的政策文件中，教材选用占据绝对优势，而教材编写、教材审核和教材出版的政策内容都是在少数政策文本中交织出现，频次相对较低。从总体上看，政策内容分布较为全面，但其出现频次不均衡，教材编写、教材审核和教材出版的“瘸腿”现象较为明显，整体结构不协调，而且“不同出版机构的教材编辑、出版和发行多为内部过程，再加上标准的原则化、专业资质体系的缺乏、外部监督力量的缺位等，形成内部控制的‘黑箱’和质量管理上的漏洞，导致教材问题”。^[18]教材编写缺乏规范，教材审核机制不健全，教材出版监管不到位，都会阻碍教材建设的发展。

政策制定者要均衡政策内容的不同维度，注重教材选用政策的同时，也要充分重视教材编写、教材审核和教材出版政策的制订，合理分配政策注意

力，全面优化政策内容结构。首先，国家要依据教材质量国际标准，并结合我国中小学教材建设的实际情况，借鉴《中小学教科书选用管理暂行办法》的政策制定经验，建立健全教材编写、教材审核和教材出版的专门管理办法和实施细则，使之有章可循，为建构中国特色世界水平的高质量教材奠定政策基础。其次，教材建设是关系国计民生的大事，国家要紧紧围绕教材编写、教材审核、教材出版和教材选用的全过程，建立健全中小学教材质量动态监测评价制度体系，定期对教材建设各个环节实施监测评价，主动向社会公开，接受社会的监督，推动教材建设的全面优化。再次，国家必须建立健全教材编写、教材审核、教材出版和教材选用的终身问责惩戒制度，深化并完善《关于教材工作责任追究的指导意见》，对于出现教材问题的相关机构和个人应予以通报批评，并依法追究其责任，杜绝教材问题的出现，为教材建设的科学有序运行提供政策保障。

（三）适配政策工具和政策内容，提升子工具的协同效力

在近十年来25份有关中小学教材建设政策文件中，从横向的政策工具维度看，命令性工具使用过溢，其他工具使用较少，整体结构失衡，子工具协同不足。从纵向的政策内容维度看，重教材选用，轻编审和出版。从二维交叉分析角度看，政策工具和政策内容组合方面存在一定差异，政策制定者更加偏向于命令性工具和教材选用方面，整体结构失衡。在未来的中小学教材建设政策制订层面，亟须做出进一步的科学规划和优化调整，以期促进教材建设的高质量发展。

政府要适配政策工具和政策内容，优化组合，均衡结构，提升子工具的协同效力，推动政策目标的实现，实现高质量教材建设。麦克唐纳尔和埃尔莫尔认为，每种政策工具都有各自的优缺点，政策工具使用过于单一，或不合理的政策工具组合都会引发相应的问题，难以达到良好的政策效果。^[19]政府要准确把握每种政策工具的独特价值、使用范围和作用机理，根据中小学教材建设政策内容，选择合适的政策工具，并进行优化组合，使得不同政策

工具优势互补,达到最佳组合效果。政府在制定教材编写、教材审核、教材出版和教材选用政策时,合理使用命令性工具,适当加大其他政策工具的使用比例。政府要通过机制变革、多方协同、机构赋权等系统变革工具的使用,合理分配决策权,使权力主体多元化,扩大参与范围,使决策更加的民主化、科学化;也要使用激励性工具加大对教材建设的财政激励、授权激励、资源激励,规范奖惩机制,提高参与人员对教材建设的积极性;还要使用能力建设工具加强教材建设技能培训、制度建设、人力资源建设,进一步提升教材建设的能力;更要发挥好劝告工具对中小学教材建设舆论宣传、价值引导、行动号召作用,科学合理配置政策工具和政策内容,助推教材建设的高质量发展。

[参考文献]

- [1] 王厚红,陆卓涛,赵晓雨. 高质量课程教材建设:价值追问、现实路径与未来展望:第四届全国课程与教学青年学术论坛述评[J]. 全球教育展望, 2023,(5): 119-128.
- [2] 刘学智. 新时代高质量教材体系建设的着力点[J]. 课程·教材·教法, 2023,(2): 21-23.
- [3] 吕志奎. 公共政策工具的选择:政策执行研究的新视角[J]. 太平洋学报, 2006,(5): 7-16.
- [4] 陈霞. 改革开放以来我国中小学教材管理政策研究——基于 NVivo12 的政策文本分析[J]. 课程教学研究, 2023,(1): 89-99.
- [5] 陈丽君,王敏. 我国职业教育教材建设的政策文本研究[J]. 职教通讯, 2021,(12): 22-30.
- [6] 黄忠敬. 教育政策导论[M]. 北京:北京大学出版社, 2011: 92.
- [7] Hood, C. C. The Tool of Government [M]. London and Basingstoke: The Macmillan Press Ltd, 1983: 18.
- [8] Rothwell, R. Reindustrialization and technology: Towards a national policy framework [J]. Science and Public Policy, 1985,12 (3): 113-130.
- [9] Schneider, A., & Ingram, H. Behavioral assumptions of policy tools [J]. The Journal of Politics, 1990, 52 (2): 510-529.
- [10][19] McDonnell, L. M., & Elmore, R. F. Getting the job done: Alternative policy instruments [J]. Educational Evaluation and Policy Analysis, 1987, 9 (2): 133-152.
- [11] McDonnell, L. M. Assessment policy as persuasion and regulation [J]. American Journal of Education, 1994, 102 (4): 394-420.
- [12] Howlett, M., & Ramesh, M. Studying Public Cycles and Policy Subsystems [M]. Oxford: Oxford University Press, 1995: 163.
- [13] 戴维·E·阿普特. 现代化的政治[M]. 陈尧,译. 上海:上海人民出版社, 2016: 120.
- [14] 赵婀娜. 用心打造培根铸魂、启智增慧的精品教材——党的十八大以来我国教材建设工作综述[N]. 人民日报, 2021-10-11(001).
- [15] 唐检云,伍南娉. 教材建设不同环节关键点探析[J]. 中国出版, 2022(2): 45-47.
- [16][17] 胡仲勋,俞可. 以政策工具创新推进公共教育改革——基于纽约市教育局的经验[J]. 全球教育展望, 2016, 45(3): 81-89.
- [18] 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.

How Can High-quality Textbook Construction Be Possible: Based on the Perspective of Policy Tool Analysis

LI Qi¹, LU Zhuotao², ZHANG Yuqiang¹, WANG Danyi³

(1. Qufu Normal University, Qufu 273165; 2. East China Normal University, Shanghai 200062;
3. Chengdu Academy of Education Science, Chengdu 610036)

Abstract: The construction of high-quality teaching materials is an important carrier for the implementation of the fundamental task of establishing moral education, and an important hand in promoting the modernization of China's education and the construction of a strong educational country. Based on the 25 representative policy documents on primary and secondary school teaching materials construction issued by the Ministry of Education since the 18th National Congress of the Communist Party of China (CPC), we launched a two-dimensional analysis of the horizontal X policy tool dimension and vertical Y policy content dimension of the policy content of the policy content on the construction of primary and secondary school teaching materials in China. The study finds that: first, the use of commanding tools is overflowing, and the overall structure is unbalanced; second, the selection of teaching materials is emphasized over editing and publishing; third, there are some differences in the combination of policy tools and policy content, and the structure is biased. Based on this, firstly, break through the dependence on imperative tools and achieve the comprehensive use of multiple policy tools; secondly, reasonably allocate policy attention and optimize the structure of policy content; and finally, adapt policy tools and policy content to enhance the synergistic effectiveness of sub-tools.

Keywords: teaching materials construction, teaching materials policy, policy tools

(责任编辑:周镭)