

教材审定制度的法律问题研究

张惠虹

摘要 教材审定是一种行政许可行为,需要遵循依法行政原则。以该原则检视现行教材审定制度,存在将教材与教科书概念混用、审定主体不清、审定程序不当等问题,需要借鉴其他国家和地区教材审定制度的有益经验,明确教材审定制度中教材概念的内涵和外延,并建立起统一规范的配套法律体系、形成有效透明的信息公开和公众参与制度、明确科学的教材审查标准和客观公正的监督救济机制,使教材审定充分体现依法治教的要求。

关键词 教材审定; 依法行政; 行政许可

作者简介 张惠虹 / 华东师范大学法学院讲师 (上海 200062)

教材作为课程的重要载体,不但是连接学校教育中教和学的核心媒介,更是传递国家意志的重要工具。习近平总书记强调“教材建设是育人育才的重要依托。建设什么样的教材体系和新教材传授什么内容、倡导什么价值,体现国家意志,是国家事权”。^[1]教材审定制度作为教材管理的基本制度,是教材进入市场的最后一道屏障。教材审定制度从法律的角度来看,属于行政许可行为。本文从教材审定制度的概念入手,分析我国教材审定制度的历史沿革及现状。对照依法行政的基本要求,反思当前我国教材审定制度存在的问题,并在借鉴相关国家的经验基础上,对完善我国教科书审定制度提出改进建议。

一、我国教材审定制度的基本现状

目前世界各国普遍适用的教材管理模式主要有三种:国定制、自选制和审定制。国定制即国家统一组织力量按照一定的要求,编写全国中小学统一使用的教材,教材管理有关事宜全部由国家政府部门统编统定,在这样的管理制度下,不存在教材审定。自选制即教材由民间机构自行编写、出版后,不用经过教育行政部门的审查就可以由各地学校选用,国家对于教材的管理持任其自由发展的态度,基本上不插手教材质量的保障工作。审定制即教材由民间机构编写、出版,教育行政部门按照一定的标准审查合格核定其内容后,才可供各地学校选用。

纵观我国中小学教材审定制度的发展历程,可以分为三个阶段。第一阶段,国定制。新中国成立以后到1986年,实行“编审合一、一纲一本、统编通用”的教材国定制,“一纲”指由教育部通过的课程方案和教学计划,“一本”指由人民教育出版社编审与出版的教材,在这一阶段不存在独立的教材审定制度。第二阶段,审定制。1985年公布的《中共中央关于教育体制改革的决定》提出“由于我国幅员辽阔,经济文化发展很不平衡,义务教育的内容应该因地制宜,有所不同”,教材制度开启破冰之旅。国家教委1986年9月成立了全国中小学教材审定委员会和各学科教材审查委员会,改革教材的编审制度,对中小学教科书的管理分为两个环节,一是编写核准,二是审定,实现了编审分开。2001年教育部颁布了《中小学教材编写审定管理暂行办法》,明确了教材的编写、审定,实行国家和省级教育行政部门两级管理:由国家教育行政部门负责国家课程教材编写的核准管理工作;由省级教育行政部门负责地方课程教材编写的核准管理工作。2006年《中华人民共和国义务教育法》以立法的形式正式确定了审定制,第三十九条“国家实行教科书审定制度。教科书的审定办法由国务院教育行政部门规定。未经审定的教科书,不得出版、选用”。到2012年教科书管理发生了一大变化,国务院9月23日颁布了《国务院关于第六批取消和调整行政审批项目的决定》(国发〔2012〕52号),“中小学国家课程教材编写核准”列为国务院决定取消的行政审批项目之一,意味着今后编写中小学国家课程教材不再需要向教育行政部门申请编写立项,但是审定环节并未取消行政审批,凡进入中小学校的国家课程教科书,仍必须经过国家审定。第三阶段,审定制与统编制并存。2014年教育部颁布了《关于全国深化课程改革落实立德树人根本任务的意见》,这份文件标志着“教材的意识形态属性得到了前所未有的重视,教材编写是国家事权的概念开始形成”。^[2]由此明确教育部将组织编写、修订中小学道德与法治、语文、历史等学科教材。2016年10月,中办、国办正式印发了《关于加强和改进新形势下大中小学教材建设的意见》,这是新中国成立以来第一个关于教材建设的中央文件,并于2017年成立了国家教材委员会,由教育部教材局承担办公室工作。

二、我国教材审定制度的法律性质

我国《行政许可法》第二条规定“本法所称行政许可,是指行政机关根据公民、法人或者其他组织的申请,经依法审查,准予其从事特定活动的行为。”教材审定符合行政许可的法律特征。

教材审定是依法申请的行政行为。行政相对方针对特定的事项向行政主体提出申请,是行政主体实施行政许可行为的前提条件。我国教材审定实行“申请受理制”,由各编写单位按照教育部要求送审教材及相关材料,从而启动教材审定程序,符合“无申请则无许可”的特征。

教材审定是授益性行政行为。行政许可是赋予行政相对人某种权利和资

格,是一种准予当事人从事某种活动的行为。编写的教材需经国家或省级教育行政部门审定,才能获得列入全国或省级中小学教学用书目录的资格,也能被学校选用。可见教材审定是针对特定的人、特定的事作出的解除一般禁止的、具有授益性的具体行政行为。

教材审定是一种外部行政行为。教材审定是教育行政部门针对教材编写者的一种管理行为,是教育行政部门依法管理教育事务的一种外部行为。

教材审定是一种要式行政行为。行政许可必须遵循一定的法定形式,常见如许可证和执照。根据《中小学国家课程教材审定审查工作细则》第十条规定“教材经教育部审定后,向教材编写单位印发审定结果的通知”,即以明示的书面许可方式作出,对其资格予以认可和证明。

在理解教材审定制度时,对“教材”和“审定”这两个概念还需要做深入的剖析,特别要澄清两个误区。

“教材”不等同于“教科书”,要明确审定对象范围。教材审定的许可对象当然是教材。但何为教材,实际上内涵和外延并不清晰,最大的困扰在于教材和教科书概念上的混用。这种困扰也体现在立法和实践当中。《中华人民共和国义务教育法》第三十九条规定“国家实行教科书审定制度”。而除此之外,在相关的行政规章和各类文件更多地采用教材一语。但实际上教材和教科书两者之间是有区别的。教科书仅仅是指课堂教学用的各科课本,中国大百科全书这样定义:“教科书,亦称课本,根据教学大纲(或课程标准)编定的系统地反映学科内容的教学用书,教科书是教学内容的主要依据,是实现一定教育目的的重要工具,是师生教与学的主要材料,也是考核教学的主要标准。”^[3]教材的概念更宽,包括教学过程中所使用的一切教学材料,包括教科书、讲义、讲授提纲,也包括与之配套的参考书刊、辅导材料以及教学辅助材料(如图表、教学影片、唱片、录音、录像磁带等)。教科书包含在广义的教材概念之内,是最直观的教材的表现形式,是教师教和学生学的主要材料。因此,教材涵盖了教科书,但不限于教科书;教科书仅仅是教材的一部分,是教材的主要载体。

我国《义务教育法》所称的“教科书”,实际上是把教科书当做唯一的教材,把教材与教科书等同起来。随着现代教育的转向,实践上已经对这个观念做了修正。无论是相关规章制度还是实践,都是采用教材这一概念,并对范围作了扩充解释。《中小学教材编写审定管理暂行办法》第二条中规定“本办法所称中小学教材是指中小学用于课堂教学的教科书(含电子音像教材、图册),及必要的教学辅助资料”。因此,严格意义上我国实行的是教材审定制度,而非教科书审定制度。

《行政许可法》第十六条规定“规章可以在上位法设定的行政许可事项范围内,对实施该行政许可作出具体规定。法规、规章对实施上位法设定的行政许可作出的具体规定,不得增设行政许可;对行政许可条件作出的具体规定,不得增设违反上位法的其他条件”。根据这条规定,可以认为《中小学教材编写审定管理暂行办法》等相关规定是对《义务教育法》中教科书审定制度做出

具体规定,但是值得商榷的是,这样的具体规定事实上将教科书以外的教材类型也纳入到审定范围,有增设行政许可之嫌。在下一步立法和修法当中,必须对这一问题做出回应。

法律概念是法的基础和前提,没有概念的明确,就无法建立严密的规则体系并实现内在的逻辑自治。因此,在法律意义上教材审定制度中的“教材”概念,体现法律的规范性和确定性,特别是涉及限制权利的许可事项,更应当边界清晰,对审定教材的范围、种类、形式作出明确规定,不能模棱两可,留下任性扩张解释的空间;同时,还要符合教材审定制度的立法目的,维护国家事权为教材审定提供了制度的正当性,但也划出了审定的边界,不能无限扩张,把所有的教学资源或教学材料都纳入审定范围,不仅不利于维护国家事权,也会对教学自主权造成侵害。

“审定”不等同于“审查”,要区分内部行政行为 and 外部行政行为。“教材”和“教科书”的区别涉及到许可的对象问题,而“审定”和“审查”的关系则关涉教材审定的行政主体及程序问题。梳理我国的教材审定程序,包括四个阶段。第一阶段:申请受理。教育行政部门根据工作安排下达审查工作通知,各编写单位按照要求送审教材及有关材料。第二阶段:专家委员会审查。教育行政部门委托专家委员会以个人审读和集体审议相结合的方式进行专业审查。第三阶段:国家教材委员会审查。对于德育、语文、历史等意识形态属性较强的教材,专家委员会审查通过后,还需提交国家教材委员会审查。第四阶段:行政审定。教材经审查后,由教育行政部门履行行政审定程序,向教材编写出版单位反馈审查结论,审查通过的列入全国/省级中小学教学用书目录。

以国家层面教材审定程序为例,整个审定程序主要涉及到三个机构:国家教材委员会、专家委员会、教育部教材局。《国务院办公厅关于成立国家教材委员会的通知》规定教材委员会的主要职责是“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,研究审议教材建设规划和年度工作计划,研究解决教材建设中的重大问题,指导、组织、协调各地区各部门有关教材工作,审查国家课程设置和课程标准制定,审查意识形态属性较强的国家规划教材”。在国家教材委员会下设大中小学德育一体化、思想政治审议等10个专家委员会,负责教材审查等具体工作。国家教材局主要职责是“承担国家教材委员会办公室工作,拟订全国教材建设规划和年度工作计划,负责组织专家研制课程设置方案和课程标准,制定完善教材建设基本制度规范,指导管理教材建设,加强教材管理信息化建设”。教育部行政许可事项清单也明确中小学国家课程教材审定的受理机构和决定机构为教育部教材局。

从行政法律关系上看,国家教材委员会是国务院议事协调机构,未经法律特别授权,不具有行政主体资格;专家委员会是受委托的专业咨询机构,也不具有行政主体资格。这两者仅负责“审查”阶段工作,提供审查意见的行为是内部行为,不具有对外效力。国家教材局属于教育部内设机构,代表国家教育

行政部门根据教材委员会及其下设专委会的审查意见,做出“审定”的行政裁决,具有对外法律效力。同样,在地方层面,相应由各省(区、市)成立省级教材审查机构,负责审查地方课程教材,由省级教育行政部门负责审定。

三、我国现行教材审定制度存在的问题

作为一种行政许可行为,教材审定需要遵循依法行政原则。国务院《全面推进依法行政实施纲要》提出依法行政的六条基本要求,即合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一。以依法行政的基本要求来检视现行教材审定制度,可以看到现行教材审定制度存在一些瑕疵。

对照合法行政要求,存在适法无据、立法滞后的问题。合法行政,即行政机关实施行政管理,应当依照法律、法规、规章的规定进行;没有法律、法规、规章的规定,行政机关不得作出影响公民、法人和其他组织合法权益或者增加公民、法人和其他组织义务的决定。具体到行政许可行为,就是设定和实施行政许可,都必须严格依照法定的权限、范围、条件和程序进行。从许可设定来说,《行政许可法》规定法律可以设定行政许可;尚未制定法律的,行政法规可以设定行政许可。《中华人民共和国义务教育法》第三十九条“国家实行教科书审定制度。教科书的审定办法由国务院教育行政部门规定。未经审定的教科书,不得出版、选用。”教材审定是由法律设定的行政许可,具体规定则主要依据发布于2001年的《中小学教材编写审定管理暂行办法》(第11号令)。但是这一《办法》迄今已经十多年时间,一些规定已经不适应当前教材规范管理的需要,有必要进行全面修订。特别是“中小学国家课程教材编写核准”这一行政审批取消后,11号令中的很多规定已经名存实亡。而原来的11号令中的教材编写、审定、选用是一环套一环、环环相扣的制度体系,编写核准制度的重大调整必然带来审定、选用制度的相应调整。教育部也提出将在原第11号令修订的基础上,研究制定一个有利于提高教材质量和推进立德树人的全面的中小学教材管理规定。^[4]2017年5月,教育部召开会议,启动部署全国大中小学教材建设五年规划和教材管理办法研制工作。^[5]但目前这些规范性文件一直未推出,影响了教材审定制度的法治统一。

对照合理行政要求,存在审定标准过于原则和笼统的问题。合理行政要求行政机关实施行政管理,应当遵循公平、公正的原则。要平等对待行政管理相对人,不偏私、不歧视。行使自由裁量权应当符合法律目的,排除不相关因素的干扰;所采取的措施和手段应当必要、适当等。作为教材审定制度当中最重要的一部分,审定标准需制定得清晰明确、可衡量。我国目前使用的教材审定原则和标准主要包括四条原则以及“教材内容应符合的基本要求”、“教材体系应符合的基本要求”、“教材的文字、插图应符合的基本要求”。这些标准过于原则和笼统,缺少细化的指标,且没有评价等级,审定的标准弹性大,很大程度上由审查人员掌握,这必然会造成教材审查的随意性过大,主观性

过强,不同审查委员对审查标准的理解差距较大,过于关注标点符号、错别字等细枝末节,忽略对教材做整体性评价等问题,影响教材审定结果的可信度和说服力。

对照程序正当要求,存在公众参与机制缺失的问题。程序正当要求行政机关实施行政管理,除涉及国家秘密和依法受到保护的商业秘密、个人隐私的外,应当公开,注意听取公民、法人和其他组织的意见;要严格遵循法定程序,依法保障行政管理相对人、利害关系人的知情权、参与权和救济权。对于行政许可行为来说,就是要求有关行政许可的规定必须公布,未经公布的,不得作为实施行政许可的依据;行政许可的实施和结果,除涉及国家秘密、商业秘密或者个人隐私的外,应当公开;对符合法定条件、标准的申请人,要一视同仁,不得歧视。在国外的教材审定过程中,“征求公众意见”往往被视作是重要环节之一,教材展示、听证是审查程序中必不可少的关键程序,而我国教材审定工作,更多是在教育行政部门内部进行,所作出的审定结果未以公众广泛关注的方式发布,各学科审定的具体标准等教材审定的具体细节也并不为公众所知晓,忽视了公众参与的作用。

对照高效便民要求,存在审查时限名存实亡的问题。高效便民原则要求行政机关实施行政管理,应当遵守法定时限,积极履行法定职责,提高办事效率,提供优质服务,方便公民、法人和其他组织。对于行政许可来说,要求建立做出行政许可的期限制度,就是便民原则的重要体现,也是提高行政效率的重要举措。《中小学教材编写审定管理暂行办法》只对教材编写立项申请受理和审查时间做出了规定,而对教材审定并没有规定受理时限和审查时限。根据《行政许可法》第四十二条规定,“除可以当场作出行政许可决定的外,行政机关应当自受理行政许可申请之日起二十日内作出行政许可决定。二十日内不能作出决定的,经本行政机关负责人批准,可以延长十日,并应当将延长期限的理由告知申请人。但是,法律、法规另有规定的,依照其规定”。也就是说,在《中小学教材编写审定管理暂行办法》没有对审定时限作出规定的情况下,必须执行《行政许可法》二十日的期限规定。再来看国务院公布的“中小学国家课程教材审定服务指南”,对审批时限规定“自受理行政许可申请后作出行政许可决定所需时间为20个工作日加上专家评审时间。此时间内不能作出决定的,经教育部负责人批准,可以延长10个工作日。专家评审时间根据实际另行计算”。这样的变通规定实际上使审查时限的规定付之阙如。

对照权责统一要求,存在监督救济制度缺位的问题。权责统一要求行政机关依法履行经济、社会和文化事务管理职责,要由法律、法规赋予其相应的执法手段。行政机关违法或者不当行使职权,应当依法承担法律责任,实现权力和责任的统一。教材审定关涉到教材能否进入市场,对行政相对方的权益影响甚大,按照《行政许可法》规定的救济原则,申请教材审定的相对方应当享有陈述权、申辩权;对于审定的结果不服,有权依法申请行政复议或者提起行政诉讼;其合法权益因行政机关违法实施行政许可受到损害的,有权依法要求

赔偿。以上海语文教材姥姥外婆之争^①中,我们不得不思考:当审定通过的教材遭到质疑时,应该由谁、按什么样的程序来对有争议的审查结果予以监督和修正?审定通过的教材有明显及重大错误的,如何有效追责?恰如2013年郑州语文教师彭邦怀指出人教版新版初一语文书上有30多处错误,并将人民教育出版社告上法院。试想,如果彭邦怀起诉的不是出版社而是教材审定机构行政许可行为不当,是否可诉?如何应诉?这些都值得我们深入思考。《中小学教材编写审定管理暂行办法》第三十二条规定“教材编写者认为教材管理部门、教材审定机构在教材立项核准、初审及审定过程中,有违反本办法的行为,侵犯其合法权益的,可以向同级教育行政部门申诉或依法提起行政复议”。专家委员会承担了教材审查的工作,虽然审查通过的教材要报送教育行政部门批准并作出审定决定,但是事实上教育行政机关基本都是对专家委员会的结论予以认可。一旦出现问题,该如何问责?“审定教科书既属行政机关之法定职权,故不论组成审定委员会所依据的法令位阶如何,行政机关内部委员会均属机关执行职权时的咨询、辅助组织;除非法令另有明定,否则委员会所为之议决,并不当然拘束行政机关作成行政处分时的意思表示。”^[6]

四、进一步完善我国教材审定制度的政策建议

教材审定是教材建设的重要环节,具有很强的政治性、政策性、科学性和专业性。在我国推进依法治国的过程中,教材审定制度也应该借鉴其他国家和地区教材审定制度的有益经验,结合我国实际,走上法治轨道。

(一) 完善统一规范的教材审定法律体系

依法行政的首要条件是要有良好的法律,才能使行政主体在行使行政职权时有法可依、有法能依。各国在教材管理上均十分重视将有关制度纳入法治轨道,依靠法律和相关法规、条例规范教材的编写、审查和使用。战后日本颁布了《学校教育法》、《教育基本法》、《教学用图书审查规则》、《发行法》、《无偿法》、《无偿措施法》、《无偿措施法执行令》、《地教法》、《独占禁止法》等关于教材管理的一系列法律法规,建立了一套严格而细致的法律规章制度。以前文提及的教科书的界定为例,日本政府在《教科书发行临时措施法》中做了明确规定:所谓教科书是指在小学、初中、高中以及与此相当的学校中,作为依据学科课程构成而组织排列的学科主要教材,供教授使用的儿童或学生用书,它包括文部大臣审定的图书和有文部省著作名义的图书。日本把教科书概念以法律形式确定下来,以统一人们对教科书的认识,就值得我们借鉴。加拿大安大略省在《教育法案》和《298号条例》中明确规定了教材管理相关政策,并制定了《教材审查指南》,规定教材送审的基本条件,并对教材审查流程和标准

^① 2018年6月有网友爆料称,上海二年级第二学期(试用本)上海教育(沪教版)出版社出版的语文书第24课《打碗碗花》(李天芳著散文)将原文的“外婆”改成了“姥姥”。还有网友发图称,同一本教材的第6课《马鸣加的新书包》,也将“外婆”改用了“姥姥”这一表述,从而引发社会热议。

做了详尽规定。德国黑森州《中小学教材审批条例》和《黑森州学校法》等都规定了教材审定的相关制度。我国要尽快组织法律、教育等领域的专家研究健全相关法律法规,规范教材审定流程,为实行科学的教科书审定制度提供坚实的法律保障。

(二) 构建明确科学的教材审查标准

为保证教材审查的科学性和规范性,提高公信力,各国均建立了明确清晰可操作的教材审定标准,如日本文部省为了保障教科书选用公正有效进行,在教科书审查方面制定了明确的标准,其中包括教科书审查的三项基本标准和七条必要条件。三项基本标准包括:(1)是否符合基本法规定的教育目的与方针,是否符合学校教育法规定的各类学校的教育目标;(2)是否符合《学习指导要领》中提出的各学科的教育目标;(3)是否保持了政治和宗教上的中立性,不偏向或反对某一党派或宗教派别的信条和主张。七条必要条件包括:(1)内容是否符合《学习指导要领》规定的范围;(2)内容的程度是否适合于不同年龄儿童身心发展的水平与特点;(3)所选内容及其组织、编排和分量是否有利于教学指导;(4)在科学性及表现方面,是否有表述不正确、自相矛盾或片面阐述某一种观点的地方;(5)表述和表现的方式是否恰当,是否有不一致的地方;(6)教科书的大小、印刷、装订等是否符合规格;(7)教科书在实现《学习指导要领》规定的目标的基础上,作为教学用书是否表现出了一定的创意。综观各国教材审查标准尽管各具特色,但也可以归纳出一些共性。一是思想性标准,包括教材与课程标准的一致性,是否符合学科特性,是否具有鲜明特色,是否符合国家相关政策等。二是科学性标准,体现为教材内容、结构和形式的科学性,如版面设计和风格是否美观、清晰、有吸引力等及印刷质量、耐用性等。三是適切性标准,包括教材与学生的学习基础和发展需求之间的適切性,教材与教师教学使用的適切性,教材与学校和地区的適切性等。四是社会性标准,如美国加利福尼亚州明确规定,教材不能“有因种族、肤色、信仰、国籍、血统、性别、残疾等对人造成不利影响的内容,也不能含有与任何宗派或教派的教义或宣传与法律相抵触的内容”。菲律宾提出教材要描写不同性别、不同种族等在经济社会发展中做出的贡献,要注重城市与农村的平等,帮助学生形成对不同社会团体和部门宽容、理解、欣赏的态度;加拿大安大略省教材审查标准明确提出将环境责任作为教材审查的重要指标之一。^[7]我国亟需加强教材审定标准的基础理论和应用研究,制定科学、权威、操作性强的教材审查指标体系,对教材进行全面把关,减少教材审定人为因素的影响,确保教材审查公平公正,提高教材审查的质量。

(三) 建立有效透明的信息公开和公众参与制度

教材审定备受关注,容易引起热议,增加教科书审定制度的透明度是解决信息不对称问题的良方。同时囿于审定专家思维、认知、视野和水平的局限,教材出现错误、纰漏在所难免。公众的参与,也是弥补审定专家的局限,提高教科书质量的重要途径。韩国教育部把教材审定合格或不合格结果详细地公

告于众,以达到开放、公开、公正、民主的目的。通告合格的审定教材包括以下内容: 审定教材书名; 通过审定的时间(年月日); 册数、纸型、页数、种类、数量、容量及适用环境(限于影片、录音磁带、电子出版物); 质地和制造方法; 适用的学校; 最初使用学年度; 编著者地址及姓名; 出版社的地址及姓名。教育部还向未通过的申请者通知审定结果以及不合格的理由。^[8]日本自1991年起,为了回应日本国民对教科书的关心,提高教科书的可信度,同时也为了使他们深入理解教科书审定的意义,实施了申报及审定意见公开的做法。公开展示的场所,原来只有东京1处,1994年在全国增加到6处,1998年增加到8处,还将报纸上登载的审定事例编成小册子——《教科书审定Q & A》,在群众中广泛散发。1999年,又将东京公开展示的时间由原来的两个月延长到一年,即形成常设公开展示场所。另外,还从1997年开始在文部省网站上公布“教科书审定概要”,提供信息服务,让关心教科书审定结果的国民随时可以获得有关信息。^[9]我国台湾地区也同样在教育部网站可以公开查询到送审教科书的最新进度信息,不仅如此,每年完成当学年教科书审定之后,审定主管机关还在教科书审定网站上公开审定委员名单,以表示对审查负责。^[10]同样,随着决策科学化、民主化的发展,重视公众的意见、让公众参与教材审定已是大势所趋。在美国加州的教科书审定过程中,有重要的一环“征求公众意见”,值得学习。申请审定的教材要在全州30个专门的教材陈列中心展出,听取公众意见。这个小组的审查结果要呈报给州的课程委员会,然后推荐得出教材清单,提供给各学区使用。因此,我国应借鉴这些好的经验,探索建立有效的教材审定信息公开和公众参与制度。当教材经过专家的初审后,应该通过合适的渠道向社会公示,广泛征求社会意见。同时,也可以探索建立教材审定的听证会等,让民众通过正规渠道参与到教材的审定工作中来,听取民众对于教材的修改意见。

(四) 设置客观公正的监督和救济机制

权力的行使必须受到监督,不受监督制约的权力极易导致腐败。韩国教材审定过程就专门设置了监督环节,除了教育部和其他相关部门外,加大了普通民众(包括教师、学生、家长及其他社会人士)对通过审定的教科书行使监督权。他们一旦发现教科书编著者或者出版发行者违反了相关法令,或者教科书的内容、题材、编著者等和审定时有出入,或者发生了重大事件,不能继续使用某种教科书等,就通过合法的手续,取消审定合格的资格,或一年之内停止出版发行。^[11]因此,我们要完善教材审定监督机制,拓宽监督渠道,为公民、法人和其他组织实施监督创造条件。在救济制度上,一方面在教材审查过程中,要依法保护被审查者的正当权益,如规定要将否定性的审查意见提前告知被审查者,并给予其申辩和反驳的机会等;另一方面,对于教材审定的行政争议要建立多渠道的事后救济机制,除申诉和行政诉讼外,还可以设置教材审定争议仲裁机制,针对审查过程中的争议,进行专业客观的裁决。

参考文献:

- [1] 刘博智.擦亮“中国底色”的统编三科教材[N].中国教育报 2018-1-13(4) .
- [2] 柯政.改革开放 40 年教材制度改革的成就与挑战[J].中国教育学刊 2018(6) : 1-8.
- [3] 中国大百科全书编辑委员会.中国大百科全书·教育[M].北京: 中国大百科全书出版社 ,1985: 145.
- [4] 中国政府网.教育部政策法规司负责人就《教育部关于废止和修改部分规章的决定》答记者问[EB/OL].http://www.gov.cn/xinwen/2015-11/27/content_5017595.htm.2015-11-27/2018-7-9.
- [5] 教育部.教育部启动全国大中小学教材建设五年规划和管理办法研制工作[EB/OL].http://www.moe.edu.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/moe_1485/201705/t20170521_305303.html.2017-5-27/2018-7-9.
- [6] 曾大千,陈玲璋,刘淑津.中小学教科书审定委员会组织及职权定位之研究[J].教科书研究(台湾), 2012(1) : 54-83.
- [7] 王晓丽,张莉.国外中小学教材评价探析及对我国教材审查工作的启示[J].外国中小学教育, 2015(10) : 30-35.
- [8] [11] 王向红,康长运.开放、民主、多样性: 韩国教科书制度新走向[J].比较教育研究, 2007(10) : 89-92.
- [9] 唐磊.日本教科书制度对我国深化教材管理体制改革的启示[J].课程教材教法, 2001(12) : 68-73.
- [10] 刘晖,李惠,李俊堂,张立.台湾教科书政策未来走向研究[J].华东师范大学学报(教育科学版), 2017(6) : 71-81.

A Study on the Legal Issues of the Review and Approval of Textbooks

ZHANG Huihong

(School of Law ,East China Normal University , Shanghai , 200062 ,China)

Abstract: The review and approval of textbooks is an act of administrative licensing and needs to follow the laws and principles of administration. Examining the status quo of textbooks review and approval through the lenses of this principle, this study found problems such as mixing the concepts of “teaching materials” with “textbooks”, the unclear subject in review, and inappropriate procedures in review. To review and approve textbooks in accordance with the law, it is necessary to: learn from the useful experience of review and approval of textbooks in other countries and regions; clarify the connotation and extension of “textbook” in textbook review and approval and establish a unified legal system; form an effective and transparent information disclosure and public participation system; and clarify scientific standards for textbook review and approval and establish objective and fair supervision relief mechanisms.

Keywords: textbook review and approval; administration in accordance with the law; administrative licensing

(责任校对: 田张珊)