

我国师德规范体系的法治化建构^{*}

李红勃

【摘要】 师德师风不仅是一个道德问题,也是一个法律问题。随着教师职业的专业化转型以及新形势下师德领域出现的新问题,法律介入师德治理具有可行性、必要性和必然性。当前,我国师德师风治理模式呈现出“教化主义”和“政策主导”的特征,师德治理规范体系存在诸多问题和不足,表现为师德规范的约束对象和行为边界不明确、教师行为规范的实体性内容不完备、师德违规处理机制不完善、被惩戒教师的救济机制不充足等问题,影响了师德治理的正当性和实效性。在教育强国建设和全面依法治教的新时期,师德治理需要运用法治思维,在法治的轨道上运行,实现从“政策型治理”向“法治化治理”的转型。良法是善治的前提。在师德规范体系法治化建构中,需要科学界定师德规范的适用对象与调整范围,明确教师行为准则的实体规范及其惩戒措施,完善师德违规调查处理机制,健全教师违规处理的事后救济机制。通过科学完备的师德规范体系与实施机制,全面提升师德治理法治化水平,培育师德高尚的专业化教师队伍,为加快教育现代化、建成教育强国提供有力支撑。

【关键词】 教师专业化;师德师风;师德治理;师德规范

【作者简介】 李红勃,中国政法大学法治政府研究院教授 (北京 100088)

教师是立教之本、兴教之源。在教育强国建设的背景下,加强师德师风建设,培养高素质教师队伍,推动教师积极承担职业责任和社会使命,对于发展科技、培养人才具有深远意义。2024年,《中共中央 国务院关于弘扬教育家精神加强新时代高素质专业化教师队伍建设的意见》对师德师风作了专门规定,提出“将师德表现作为教师资格准入、招聘引进、职称评聘、导师遴选、评优奖励、项目申报等的首要要求”。

中共中央、国务院印发的《教育强国建设规划纲要(2024—2035年)》在“实施教育家

精神铸魂强师行动”中提出,“坚持师德师风第一标准,健全师德师风建设长效机制,严格落实师德失范‘零容忍’”。这是加强高素质教师队伍建设的举措,通过强化职业规范与价值引领,体现了教育治理从规模扩张向内涵发展的转型逻辑。师德师风建设,首先是一个道德问题,其道德属性决定了师德建设必须从价值观塑造、精神境界提升入手。同时,在教育数字化和学习终身化的时代,教育的形式越来越多元,教师的数量日渐增长且身份多样化、复杂化,在此背景下,师德师风建设面临新的挑战,迫切需要运用法律手

^{*} 本文系国家社会科学基金2022年度法学类一般项目“教育法典编纂的基本理论问题研究”(编号:22BFX171)的研究成果。

段,根据依法治教的理念和原则建构和实施师德规范体系,实现从“政策型治理”向“法治化治理”的模式转换。

一、教师职业道德 专业化转型与治理模式转向

随着社会对师德失范问题的日渐关注,国家陆续出台了一系列规定,采取了相关管理措施。在此背景下,如何加强师德师风建设,捍卫教师的职业形象和职业尊严,成为近年来教育学和教育法研究的一个重点问题。

(一)专业化背景下师德建设路径的学理探究

在传统社会的文化视域下,教师的身份建构呈现出显著的伦理崇高性与文化神圣性特征。《礼记·学记》中“师严然后道尊”的经典表述,将教师纳入“天地君亲师”的伦理序列,确立了教师在社会中的重要地位。教师不仅是“传道授业”的知识权威,还是“行为世范”的道德楷模。进入现代社会以来,随着教育的普及和职业分工的细化,教师作为拥有特定技能、承担教育职责的专业人士,其专业性不断凸显。教师的专业化,意味着教师作为一种特定职业,应当具备从事教育工作所需的知识、能力和技艺,成为一名专业人士,并在其职业活动中展现出专业主义或专业精神。

随着经验型教师向专业型教师转变,客观上对教师的职业道德提出了新的要求,从而出现了从一般性的职业道德向专业特征更为明显和突出的“专业道德”的转向。^[1]这种专业性道德与教师的专业化发展相适应,与教师的专业性工作相结合,以成文的形式呈现,具有更大的可行性和更强的约束力。

在此背景下,学术界围绕教师职业道德展开了持续性研究,主要关注在专业化转型背景下,师德建设应该以什么方式、在什么路径上进行等问题。学者们提出的相关理论观

点,可以概括为“道德培育”和“制度推进”两种,前者倾向演进主义,后者倾向建构主义。

按照“道德培育路径”的观点,师德建设从道德和伦理的视角讲,应主要采用道德培育涵养的方式进行,即通过有效的教化、激励机制,在教师内心厚植职业信念,培育崇高职业理想。对此,有研究提出,师德的养成要高扬本真自我的德性价值,让教师在日常实践和伦常关系中以身体道,通过知行合一、格物致知、自我统整、诗意栖居而涵养自身的知识之道、人生之道和价值之道。^[2]在具体的培育方法上,要传承中华优秀师道精神,把中华优秀传统文化与教师的师德涵养及职业生命成长关联起来,唤醒教师“学以成人”、“修己安人”的内在动力和职业精神。^[3]师德自省是教师通向高阶师德发展境界的必备条件,教师需要通过对自己的师德行为和发展目标进行反思、检讨和自觉改进,从而形成强大而健康的职业操守和信念。^[4]

按照“制度推进路径”的观点,在全面依法治国的时代,教育领域要坚持依法治教,因而,师德问题的解决,也需要通过法律的手段和法律的机制进行。在当前的时代背景下,师德师风建设法治化的诉求愈发突出,需从政策引导走向法律保障,要重视法律对解决道德问题的独特作用,从道德的自觉性走向法的规范性。^[5]具体到高等教育领域,有研究者用行政法的视角分析指出,师德治理的法治化推进,应不断优化高等学校(以下简称高校)师德失范治理体系,需要规范教育行政机关的教育行政行为,推进司法审查高校教师师德失范纠纷案件,通过行政立法进一步细化师德失范处理的程序性规则。^[6]

上述观点分别依托不同的知识体系,它们在治理路径上有所差异,但在目标上保持一致,两种观点交织映照,为师德问题的综合性解决提供了更多理论参考和选择方案。

(二)师德治理难题与治理模式转向

当前,导致师德问题广受关注的原因非

常复杂,包括学生和家长权利意识的提升、教育环境的变化等。尤其在信息化时代,某些师德失范事件经由互联网的快速、广泛传播,导致公众对教师行业产生怀疑和担忧,教师的形象和声誉受到了损害。为解决这一问题,自20世纪80年代以来,我国出台了一系列规范性文件,采取了多种治理措施,客观上取得了一定的成效。当前的师德师风治理模式,具有“教化主义”和“政策主导”的特征。从立场上看,主要采用了教化主义的取向或立场,强调通过教育提升教师爱岗敬业的职业操守,但在师德行为规范、职业标准构建以及违规行为预防和教师权益保障方面还存在不足;从方式上看,主要通过教育行政部门自上而下发布政策性文件进行管理,但对法律规范和学校规章的运用不足。以高校教师职业违纪惩戒为例,长期以来主要依据政策性文件进行治理,但这些政策性文件不仅存在位阶较低、体系完整性不足的形式问题,还存在民主性、合法性、合理性不足等实质性缺陷,从而产生诸多问题,“当高校惩戒教师行为的规制更多依赖政府的‘红头文件’而非教育法律与自治规范时,将可能导致高校自治空间与教师权利救济的双重缺失”^[7]。

在教育强国建设和全面依法治教的背景下,师德师风治理亟待实现从“政策型治理”向“法治化治理”的转向,需要运用法治思维,根据教师专业化的发展趋势,转变治理理念,优化治理模式。通过构建科学的师德规范,设置正当的程序规则,为师德师风治理提供权威依据,不断推进师德治理的法治化和现代化。因此,本文将从师德治理规范体系的法治化建构的命题出发,在依法治教的背景下,综合运用法学和教育学的相关理论,主要通过文本和案例分析的方法,审视当前师德师风治理规范体系存在的缺陷与不足,聚焦师德规范的制定及其实施运行,以期在推动教师职业道德理论研究创新的同时,为《中华人民共和国教师法》(以下简称《教师法》)的

修订及教育法典编纂提供学理层面的参考。

二、以法律机制参与师德治理的正当性基础

师德师风首先是一个道德问题,同时也是法律问题。在全面依法治教的背景下,以法律机制参与教师职业行为标准构建、规范教师职业活动、捍卫教师职业形象,不仅具有法理的正当性,也是解决当前师德师风突出问题的现实选择。

(一)法律介入师德问题治理的理论基础

在现代法治社会,教师职业道德问题的解决,既需要通过道德方式培养和教化,也需要通过法律机制来指引和规范。

一方面,教师职业的特殊性决定了某些道德要求同时也必然是法律义务。从社会分工和社会责任的角度讲,教师职业具有社会性和公共性,尤其在义务教育成为公民法定义务的现代社会,教师的工作不仅与个体的成长相关,也与民族和国家的发展相关。教育是国之大计,高水平的教育会对经济、社会和文化产生积极而深远的影响。从法律的角度看,受教育权是国际人权条约和各国宪法赋予公民的一项基本权利,该权利属于典型的“积极权利”,其实现无法仅靠权利人的自我努力,更需要政府、学校通过教师的教育活动提供必不可少的供给和支持。因此,教师的职业行为与公民受教育权的实现密切相关。教师负责任地承担自己的职业使命,关乎公共利益,既是伦理义务,也是法律义务。

在道德的法律化问题上,自然法学派代表学者富勒(Fuller, L.)提出了“义务的道德”与“愿望的道德”的分类。前者从最低点出发,如果违反了义务的道德,就是没有尽到自己的本分和职责,需要启动制裁;而后者则是从人类所能达到的最高境界出发,如果违背了愿望的道德,就会让完美的期待落空而让人感到遗憾。^[8]参照这一理论,在教师职业道德方面,也应作底线要求和高位引领的区

分。由此,可以将其分为教师行为准则和教师职业理想,前者是教师在教育教学中必须遵守的行为标准和要求,后者则是教师在职业活动中应该努力追求的道德目标。〔9〕对于崇高的教师职业理想,可以进行号召和鼓励,但对每个教师都可以做到和必须做到的职业行为准则,则需要通过各种形式将其法律化和制度化,规定为教师的法定义务。

另一方面,从功能主义角度讲,道德约束机制的不足使得法律介入师德问题治理具有必要性和正当性。道德实施的路径或方式可以分为自律和他律。具体到教师职业道德领域,道德自律首先依赖德性培育,即在教师内心厚植道德信念,使其拥有健康且强大的职业良知,能够分清对错善恶,能够主动抵御错误和堕落;道德他律则主要靠社会评价,如通过对道德模范的赞许和对违背道德行为的批评和谴责,形成一种强大的社会压力,从而督促个体对道德不良行为保持警惕。在传统社会,基于生活空间的熟人化、价值标准的单一化等各种因素,道德约束在行业治理中发挥了积极的作用。但是,进入现代社会,随着价值观念的多元化和教师职业的专业化,依靠个人自律和舆论压力的道德机制日渐呈现出缺陷和不足,无法单独为教师职业活动的开展提供强有力的支撑。因此,在师德治理领域,为解决道德自治的缺陷和不足,就需要引入法律机制,通过把教师职业活动中的底线性要求转化为法律义务,并以法律的程序性和强制性保障教师职业道德的实施,从而推进教育活动的规范化运行,捍卫教师的职业形象。

（二）法律参与师德师风治理的现实基础

随着社会发展和外部环境变化,教师的职业功能和职业形象开始出现了一个“祛魅化”的转型,这一变化为师德问题的法律治理提供了实践基础和现实依据。

一方面,教师职业的内在变化,使得法律介入师德治理具有了可行性。在传统社

会,教师一度被塑造为富有爱心、无私奉献、甘于清贫的“圣人”。但是,圣人总是少数,而常人才是多数。因此,在新的时代背景和教育环境下,社会对教师的期待必然发生变化,公众更关注其是否履行了专业职责,而非那些抽象的神圣价值。有研究指出,师德的首要要求不再是对学生的爱,而是对正义的认同,师德建设要坚持“正义优先”。〔10〕正义作为师德的核心内涵,它并非一种内心情感,而是一套外在的行为规范,需要被制度化和具备形式理性。简而言之,现代意义的师德规范,要从教师的专业职责出发,以成文的形式呈现,需要由专门的机构按照正当程序予以执行。

另一方面,当前师德师风领域问题突出,使法律的介入具有必要性。基于内部和外部等各方面的原因,当前师德师风问题广受关注。比如,中小学教师课外有偿培训、大学教师学术不端等类似问题的出现,使教师的职业形象受到了社会的质疑。教师违反职业道德的行为,既侵害了学生的合法权益,也影响了教学秩序,损害了公共利益。针对这些师德问题,社会的舆论谴责和学校的内部自治固然重要,但并不能从制度上提供长远的解决方案,还需要法律机制的支持。因此,构建一套完备的师德规范体系,依赖法律的权威性和强制性推动师德师风问题的制度化处理,既依法惩戒违规的教师,也依法保护无辜的教师,成为依法治教时代师德治理的现实选择。

（三）法律参与师德治理的规范基础

首先,社会主义核心价值观的法律化,为师德立法提供了原则性指导。把社会主义核心价值观融入法治建设,是坚持依法治国和以德治国相结合的必然要求。2023年,修改后的《中华人民共和国立法法》第八条规定了“立法应当倡导和弘扬社会主义核心价值观,坚持依法治国和以德治国相结合”的内容,这为包括教育法在内的各领域的立法提

出了要求,指明了方向。教师职业道德是社会主义核心价值观在教育领域的具体体现,因此,在教育立法中,需要将教师职业道德要求入法入规,以此推动教师职业行为规范的法治化。

其次,《教师法》的修改,有望为师德治理制度化、法律化提供权威依据。当前,《教师法》正在修订,本次修订的重点问题之一就是师德师风问题,修订草案的多个条文均围绕这一问题展开,对教师职业道德的核心内容、考核机制、师德失范惩戒等作出了明确规定。可以预见,在《教师法》的一般性规定颁布后,相关的行政法规、地方性法规、部门规章也必然会进行相应的调整和细化,从而构建起一个教师职业道德的完备规范体系,为师德治理提供权威的法律依据。

三、当前师德治理规范体系存在的主要问题

在师德规范依据方面,根据制定主体、适用范围和效力层级等因素,目前的相关规定大致可以被分为四类。第一类是全国人大及其常委会出台的《中华人民共和国教育法》、《教师法》等教育类法律以及国务院颁布的《教师资格条例》等教育类行政法规中的相关条款;第二类是教育部出台的师德师风方面的部门规章以及其他规范性文件,其中,最典型的为教育部2018年发布的《新时代高校教师职业行为十项准则》、《新时代中小学教师职业行为十项准则》、《新时代幼儿园教师职业行为十项准则》等;第三类是地方代表大会及其常委会制定的涉及师德内容的地方性法规和地方人民政府发布的政府规章以及其他规范性文件;第四类是各类学校尤其是高校以校纪校规形式出台的学校师德规定。通过梳理上述各类师德规定的文本内容,通过检索相关师德典型案例,可以看出,现行的师德治理规范体系还存在诸多问题和不足,与依法治教对师德治理提出的要求还

存在一定距离。

(一) 师德规范的约束对象和行为边界不明确

从师德规范约束的对象角度看,师德规范是仅约束有“教师资格”的教师,还是包括学校的其他工作人员,目前的规定在标准上还不统一。根据《教师法》第二条和第十条的相关规定,教师是指获得了教师资格证并“在各级各类学校和其他教育机构中专门从事教育教学工作的”专业人士。同时,《教师法》第四十一条规定:“学校和其他教育机构中的教育教学辅助人员,其他类型的学校的教师和教育教学辅助人员,可以根据实际情况参照本法的有关规定执行。”从法律解释学的角度,这里的“教育教学辅助人员”的范围到底该如何界定?另外,“参照”是指同等要求,还是降低标准,如果降低的话是降低到什么程度?对于这一问题,各地的规定并不一致。

以规范性文件为例,《西藏自治区中小学教师职业行为负面清单及师德失范行为处理办法》将约束对象限定于中小学校内的教师和承担教师职能的人员;而《海南省中小学教师违反职业道德行为处理实施细则》则不限于校内教师,还包括校外少年宫、校外教育培训机构、教学研究室、电化教育、教育综合服务中心、考试命题评价等机构的教师。至于各学校的校内规定,也存在标准不一致的问题,有的学校规定师德约束的对象仅限于“在职教师”;而有的学校则比较宽泛,除了有教师资格的人员外,其他管理、技术岗、工勤岗也参照适用。从执法和司法的实践看,学校中非教师工作人员侵害学生的违法违规行为并不少见,那么,对学校中不持有教师资格证、不承担教师职能的其他工作人员而言,其行为是否要遵守师德规范,对其违规行为能否依据师德要求进行处理,这在理论和实践上均可能引发争议。

从师德规范约束的行为角度看,其是仅限于教育教学方面的职务行为,还是包括与

教育教学无关的其他非职务行为,这个问题尤为复杂。教师是身份特殊的专业人士,承担着法定职责,其在履行教师职务时的言行自然要受到师德规范的约束,如果出现违规就应受到相应处分或处理。但是,教师同时也是普通公民,也会参与各类社会活动,如果在非履行教师职务时从事了违法行为或违背社会公德的行为,是否要受到师德处分或处理?对于这一问题,从各地和各学校的规定看,目前标准并不统一,执行也有差异。如果随意将教师在校外的非职务行为也纳入师德调整范围,如有的教育部门因教师过失交通肇事而对其予以开除,这是否会导致教师承担过多和过重的道德负担,是否符合师德治理的根本目的,值得进一步讨论。

(二)教师行为规范的实体性内容不完备

从规范体系看,现有师德规范存在不周延、不完备的问题。在师德规范实体性内容方面,除了法律法规中的原则性规定外,比较详细的规定是教育部2018年针对幼儿园教师、中小学教师、高校教师分别出台的“教师职业行为十项准则”,以及地方教育部门出台的各类规范性文件。总体来看,现有规定主要聚焦重点问题和突出问题,还存在不周延的情形:一是未能对教师的行为规范进行科学的类型划分,各个行为规定之间的逻辑关联不紧密,尚未形成一个科学严谨的规范体系。二是未能对教师职业行为实现全覆盖,还存在很多规范漏洞。比如,就教育部的“十项准则”而言,十项准则并不能涵盖教师职业行为的所有方面,只是针对主要问题、突出问题进行规范。

从规范表述看,现有规定存在不明确、不清晰的问题。教师行为规范要发挥指引、预测、评价作用,就不能停留在抽象的道德原

则层面,其规定应该明确、清晰,具备“可预测性”和“可操作性”。就目前的教师职业行为规范看,内容主要包括政治方向、爱国守法、爱岗敬业、关爱学生、诚实守信、廉洁自律等方面,其文字表述相对比较模糊,适用条件、行为模式、法律后果等规范要素并不完整,对教师职业活动的具体指引存在不足。如果把现有教师行为规范与律师的行为规范相比,就会发现,律师行为规范非常清晰,针对律师在执业各环节如何处理各类关系、平衡各类利益、预防各类风险,都有清晰、明确、可操作的规定。^①教师行为规范如果表述不明确,对教师而言,会造成理解上的模糊和偏差,影响实施效果,对学校和教育行政部门而言,则会导致其自由裁量权过大,容易出现处理不公、侵害教师合法权益的问题。

从规范内容看,师德规范“负面清单”中的有些禁止性规定可能存在合法性和合理性问题。师德规范可以对教师的某些行为作出禁止性规定,即实践中的“负面清单”。禁止性规定或“负面清单”会对教师的权利或权益构成一定程度的限制,因此需要满足两个条件。一是要有法律依据,即保证其合法性。师德师风负面清单是规范教师行为的“笼子”,“笼子”由谁搭建,“笼子”的大小,搭建“笼子”的过程,都要严格依法进行,这是师德师风负面清单编制应遵循的首要原则。^[11]二是要有适当性和必要性,从而保证其合理性。师德规范不能强人所难,禁止性规定应当与正常的教学活动相关,且不能超过必要的限度,不能用完美的圣人标准对教师提出普通人无法做到的要求。

(三)师德违规处理机制不完善

从处理程序讲,现有师德违规查处机制尚不完善,主要表现在处理主体和处理过程

① 在律师执业行为规范方面,司法部印发的《律师执业管理办法》共有62条,中华全国律师协会印发的《律师执业行为规范》共有108条,这些规定针对律师执业的各方面、各阶段,如业务宣传推广、与当事人的关系、与司法机关的关系、与同行的关系等,均作了明确的规定,有较强的可操作性。

与正当程序的要求还存在差距。关于处理主体,根据正当程序的一般要求,师德违规处理主体应保持独立性,其组成人员应具有专业知识和技能,尤其是在涉及学术问题判断方面。就目前教育主管部门及有关学校制定的师德违规处理规定看,在“由哪些机构负责调查和处理、其组成人员如何选拔”方面,相关规定还存在不完善之处。以高校师德违规处理为例,在处理机构方面,有的学校规定由学校纪委监委负责,有的学校规定由党委教师工作部或学校教师工作委员会负责,还有学校设立了专门的师德建设委员会来负责;在处理机构的人员组成方面,包括由多少个人组成、应具备什么资质、是否需要回避、如何保障其不受外部干涉等,现有规定还比较模糊甚至存在缺失。有研究者分析了北京和上海“双一流”建设高校处理师德失范行为的程序文本后,发现公立高校普遍存在程序规则缺失等问题,高达77%的高校未规定相应的回避制度。^[12]

关于处理过程,根据正当程序的一般要求,在师德违规处理中,包括调查、认定、处理的各环节,学校或教育部门应当听取涉案教师的陈述和申辩,让其有表达诉求和提出意见的机会。从各级教育主管部门发布的规范性文件看,基本上都能够明确规定教师的陈述权、申辩权和听证权,但在学校的内部规定中,有的学校则未能切实保障教师在违规处理中的知情权和申辩权,从而影响了处理结果的合法性。在涉及师德违规处理的司法案件中,因学校在调查处理中未能及时告知教师相关程序权利,未能充分听取其申辩,不少案件被法院裁定为“程序违法”。^①

从惩戒措施看,现有教师违规惩戒机制尚有不足,主要表现为某些惩戒措施涉嫌违

反法律保留原则及“一票否决”制度的合法性有待提高。关于惩戒措施,实践中有些做法涉嫌违反法律保留原则。教育部门的规范性文件和学校内部的校纪校规,可以对教师违规的惩戒措施和处理结果作出规定,但不能违反法律规定,不能突破法律保留原则。然而,在实践中,有些政策性文件对教师违规行为设定了解聘、停职、降级、资格取消等惩戒措施;有些惩戒措施后果比较严重,已经属于行政处罚而非纪律处分的范畴;有的甚至还对教师职业权利以及公民基本权利作出了限制。这些事项本应由国家立法来规定,不宜通过政策和校纪校规来创设。^[13]比如,有的地方教育部门在师德违规处理中,直接依据政策性文件对参与有偿补课的教师作出了撤销教师资格的决定,但是,撤销教师资格属于典型的行政处罚,根据《中华人民共和国行政处罚法》的规定,只能由法律或行政法规作出规定,所以,如果政策性文件直接规定教师违反师德规定应撤销教师资格,则可能因缺乏法律依据而出现合法性问题。

关于师德违规“一票否决”,现有制度尚需进一步细化和优化。师德师风“一票否决”制度,扩大了违规惩戒效果,成为师德治理中被普遍使用的工具。但是,考虑到“一票否决”会对教师的权益产生重大影响,其制度设计应更加精细,不断提升其合法性和合理性。以高校教师为例,对其师德违规行为实行“一票否决”,将会取消其在评奖评优、职务晋升、职称评定、岗位聘用、工资晋级、干部选任、申报人才计划、申报科研项目等方面的资格,这种不利后果会非常严重,有时甚至超过警告、通报批评、罚款、拘留等行政处罚。目前,各地方和各学校在师德师风“一票否决”方面存在的主要问题包括:有的学校未能根据违规

① 相关案例参见安徽省宿州市中级人民法院的《朱某某、宿州市教育体育局体育行政管理(体育)二审行政判决书》,(2019)皖13行终134号;江苏省宿迁市中级人民法院的《朱丽丽与沭阳县教育局行政处罚二审行政判决书》,(2015)宿中行终字第00033号;辽宁省鞍山市中级人民法院的《海城市教育局、迟凤教育行政管理(教育)二审行政判决书》(2019)辽03行终380号。

行为的严重程度进行分级分类和区别对待,存在“一刀切”的情况,即无论出现什么师德违规行为都要“一票否决”,存在“小错重罚”情形,导致惩戒不公平;有的学校随意扩大“一票否决”的涵盖范围,除了晋升、评优、职称评审等项目,甚至还加上了福利待遇等,从而使得惩罚超过了必要限度,违反了比例原则。“一票否决”机制的过度或随意适用,不仅违背了惩罚公平的法治理念,也不利于“治病救人”的惩戒目标的实现。

(四)被惩戒教师的救济机制不充足

一个公正的师德违规处理机制,既要惩罚违规者,也要保护无辜者,需要为被惩戒者提供相应的救济机制,让涉事教师在受到不当处理后有机会寻求救济,维护自己合法权益。当前,师德问题受到社会普遍关注,一旦有师德违规方面的负面信息出现,学校和教育部门可能会因舆论压力而采取比较严厉的措施,在这种背景下,更需要为教师提供合理、有效的救济机制,确保处理过程和处理结果的合法性和正当性。

针对师德惩戒的救济机制,除了作为最后救济手段的司法诉讼外,常规的救济机制主要是向学校提出的内部申诉和向教育行政部门提出的外部申诉。客观来讲,无论是校内申诉还是校外申诉,申诉机构既当运动员又当裁判员,难免会存在中立性不足的问题。针对教师的师德惩戒处理本来就是学校或教育部门作出的,因而把申诉事项再交由学校或教育部门来处理,则难以做到超然、客观和中立。实践证明,当前的教育申诉机制存在天然的局限性,发挥的救济作用有限,使得程序空转,让很多本可以通过非诉讼机制解决的纠纷,最后还是进入了法院。与此同时,一些法院在审理师德违规案件时,可能对教育管理不甚了解,存在专业能力不足问题,或者因对教师职业期待过高而出现道德审判倾向,从而使得教师处于不利地位。因此,如何优化教师救济机制,成为师德治理规范体系

建设需要正视的重要问题。

四、师德治理规范体系 法治化建构的基本路径

良法是善治的前提。为实现师德治理的规范化、法治化,需要构建起一套包括国家法律、行业准则、学校纪律在内的完备的师德规范体系,明确师德规范的主体和范围,厘清教师不端行为的标准与情形,针对各类不端行为设置对应的惩戒后果,进一步健全惩戒机制和救济机制。

(一)构建“国家法律—行业规章—学校纪律”多层次师德规范体系

教师职业道德不同于朴素的社会公德,它与教师职业密切相关,具有内容上的专业性和效力上的强制性等特征。师德规范需要被制度化和成文化,即通过权威而明确的成文规则予以承载和体现,从而为教师提供行为指导,为学校和教育行政部门提供管理依据。教育部发布的《中华人民共和国教师法(修订草案)(征求意见稿)》第四十八条将师德失范界定为“违反法定义务和教师职业道德、行为准则等行为”,以其为依据可以看出,判断教师行为是否构成师德失范的依据既包括法律规范,也包括其他非法律规范。据此,师德规范的体系化构建,需要从如下两个层面入手。

1. 通过国家法律对教师职业行为规范作出一般性规定

在法律层面,《教师法》以及未来的教育法典中的“教师编”,应当参考《中华人民共和国法官法》(以下简称《法官法》)、《中华人民共和国检察官法》(以下简称《检察官法》)、《中华人民共和国律师法》、《中华人民共和国医师法》等特定职业法,从教师的职业使命和社会责任出发,对教师职业道德作出原则性和一般性的规定,为其他下位规范确立法律基础。现行《教师法》第八条规定,教师的首

要义务就是“遵守宪法、法律和职业道德,为人师表”,该条中的“职业道德”、“为人师表”,需要通过具体的规定予以细化。在《教师法》作出一般性规定的同时,其他法律如《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》等也需要对幼儿园、中小学、职业学校、高校教师的师德规范作出有针对性的规定。

在法规和规章层面,国务院的《教师资格条例》未来需要根据《教师法》的修订进行相应的调整,可以针对师德师风设置专门的条款;地方性法规、部门规章可以在法律、行政法规的基础上,根据行业、地区的实际,对教师的师德规范出台更具体、更具操作性的规定。需要强调的是,地方性法规和部门规章在对师德问题进行规定时,要注意协调好上下关系:对上不能违背法律和行政法规,要严格遵守法律保留原则;对下要尊重行业自治和学校自治,不宜过度介入,应给行业规范和学校纪律留下足够空间。

2. 通过职业行为准则与学校纪律对师德规范进行具体细化

职业行为准则属于行业规章,一般由行业协会或主管部门颁布,是行业自治的具体体现,比如,中华全国律师协会颁布的《律师执业行为规范》、中国医师协会颁布的《中国医师道德准则》、中国注册会计师协会颁布的《中国注册会计师职业道德守则》等。这些“规范”、“准则”、“守则”从本行业的实际情况出发,围绕如何履行本职工作提出了要求。在教师管理领域,目前的职业行为准则主要是由教育行政主管部门发布的,而由教师行业协会发布的并不多见。联合国教科文组织《关于教师地位的建议》第七十一条规定:“有关教师工作的职业标准,应在教师组织的参加下加以制定和维持。”第七十三条规定:“道德纲领或行为准则,对维护教师职业的权威以及确保遵循各项原则和履行职责,有很

大作用,教师组织应予以制定。”其他国家的经验也表明,由教师行业组织颁布职业行为准则,可以提升行业规章的民主性和合理性,能够更好地发挥其规范作用。因此,教师职业行为准则的出台,在教育部门主导的同时,还要注意进一步发挥教师组织的作用,通过在教师群体中进行充分的协商与沟通,形成最大共识,让教师“自己制定规则、自己遵守规则”,最大程度提升师德规范的正当性与可行性。

除教育部门的政策文件和教师组织行业规章外,还有在师德规范体系中处于末端的学校纪律。各个学校要以法律、法规、规章为依据,结合本校实际情况,出台自己的师德行为规范。学校师德规范最大的优势在于贴近本校的实际情况,易于理解和操作。因此,在师德师风建设中,各个学校要高度重视校内师德规范的制定,可以通过专业人士和教师代表共同组成团队起草本校的教师手册、职业行为指南等,在经过教师广泛讨论后发布,为教师教学和学校管理提供清晰的规范依据和行为指导。

(二)科学界定师德规范的适用对象与调整范围

科学的师德行为规范,首先要明确适用主体,即哪些人应遵守师德行为规范要求,其次应明确调整范围,即教师的哪些行为要受到师德规范的约束。

1. 关于师德规范适用的对象,应界定为教师,同时对其他负有教育职责的工作人员进行差别化参照适用

教师是一种特殊的职业,承担着立德树人的社会职责,需要遵守相对比较严格的职业道德要求。师德规范的约束对象,可以从职业资格、任职机构等方面进行界定,即拥有教师资格、在各类学校(包括幼儿园)从事教学、管理的教育工作者。符合这些条件者,即属于师德规范约束的对象,就需要承担相应的职业义务和职业责任。

同时,学校里一般还有其他工作人员,比如图书馆、体育馆、校医院以及其他党政、后勤、技术、安保等人员,他们一般不具有教师资格、不担任教学活动。因此,不宜直接适用教师的师德规范,否则会存在“名不正、言不顺”的问题。对于这些不担任教学工作的学校工作人员,在遵循相关法律规定的前提下,学校可以针对其特定岗位制定专门的行为准则,也可以根据其职责在教师行为规范中选择通用的条款进行“参照适用”。

2. 关于师德规范的调整范围,应当将其限定为职务行为,对非职务行为,则应根据“实质且直接损害”的标准进行选择适用

教师是负有法定职责的教育工作者,其行使教育权的“职务行为”,自然要受到师德规范的约束和调整。判断教师某一行为是否属于“职务行为”,其核心标准应看其“行为性质”,即教师是否在履行教学、科研或教育管理的法定职责,而不论是上班期间还是下班期间,是在校内还是校外,换言之,行为发生的“时间”和“空间”并不重要。在此前提下,“教师职业违规行为可以从违法行为、违纪行为和违背师德的行为三个方面进行界定”^[14]。具体来说,教师职业违规中的“违法行为”,并非指违反任何法律的行为,而是专指违反了与教师职务活动相关的法律,如《中华人民共和国教育法》、《中华人民共和国未成年人保护法》及其他相关法律法规等;教师职业违规中的“违纪行为”,这里的“违纪”应界定在教育行政部门、教师行业组织、学校颁布的各类教育类管理规定,不包括其他方面的纪律;教师职业违规中的“违背师德”,也并非一般意义上的公民道德和家庭道德,而是与教师工作密切关联的职业性、专业性道德。

同时,教师也是普通人,也要过平凡的烟火人生,也会犯普通人都可能犯的错,那么,对其非职务的不当行为,是否可以依据师德规范进行惩戒,这要根据具体情况进行区别对待。考虑到教师与学校之间有着密切关

系,教师的言行可能会让公众联系到其任职的学校,从而对学校声誉构成一定程度的影响。因此,教师在从事非职务行为时,原则上也负有维护学校声誉及教师职业形象的责任。那么,教师的哪些非职务行为应当受到师德规范的约束和惩戒,对其可以以该行为是否对学校声誉或教师形象构成“实质且直接损害”为标准进行判断。具体来说,“实质”意味着学校遭受的声誉损害是“明显且严重”的,而“直接”则意味着教师不当行为与学校声誉损害之间存在明显的、强对应的因果关系。据此,如果教师的某一非职务行为对学校声誉造成了实质性和直接的损害,则可以依据师德规范对其进行惩戒。比如,教师在网络上针对特定群体发布的歧视性、仇恨性言论等。相反,如果教师的某一不当行为并未直接影响学校声誉,或者其影响并不严重,则不应受到师德规范的约束。比如,教师的交通违规行为或履行民事合同中的违约行为等。总之,不应毫无理由地将师德规范扩展于教师生活的方方面面,不应对教师进行全面性道德绑架,让其背负不可承受之重。

(三)明确教师行为准则的实体规范及违规惩戒措施

科学合理的师德行为规范,既要明确规定教师在职业活动中应遵守的各类行为要求,即哪些行为应当做、哪些行为不得做,还要对教师的违规行为明确规定相应的惩戒措施与违规后果。

1. 明确规定教师职业活动中应当遵守的实体规范

师德实体规范主要规定教师应该做什么和不该做什么,前者从正面规定“应为”,后者从反面规定“勿为”。师德实体性规范的设置,需要注意以下几个方面。

第一,师德规范提出的要求应切实可行,不能强人所难。师德规范是一般性、普遍性的行为标准,而非过于崇高的理想信念,因此要避免宏大叙事,避免设置过高的道德标

准。师德规范应承认人的有限性,应着眼于教师履行教育职责的各类行为,提出每个普通教师都可以和能够做到的要求。

第二,师德规范的表述应清晰明确。规则越是清晰,就越能得到执行和发挥作用;相反,含糊不清的规则,既让当事人手足无措,更会让执行者任性妄为。有研究者在对美国麻省理工学院、斯坦福大学、英国牛津大学、瑞士苏黎世联邦理工学院等世界一流大学教师行为规范研究后发现,四所大学师德标准的共同特点“表现为对教师言行举止的要求是清晰、明确、便于认定的”^[15]。为了提升师德规范的明确性和可操作性,师德规范可以运用正面引导鼓励、反面禁止或“负面清单”两种方式,即既规定教师“应当的行为”,同时也规定教师“禁止的行为”,从正反两方面为教师提供明确、清晰的行动指引。

第三,师德规范应当有针对性。师德规范应对教师的各类职务行为进行类型化归纳和逻辑化处理,在此基础上,针对不同行为提出针对性的要求,设置对应性的义务。在我国,有的教育部门制定的《教师专业操守指引》将教师的行为准则归纳为专业信念、恪守法治、以身作则、廉洁公正、尽忠职守、关爱学生、尊重隐私和维护专业等八个方面。关于师德失范、违规行为的类型化,有的则参考相关党员违纪处分的做法,将其归纳为违反政治纪律的行为、违反教学科研工作纪律的行为、侵害学生权益的行为、违反廉洁从教纪律的行为以及其他违法犯罪行为等。借鉴这些做法和观点,师德规范的设置需要进行科学的行为类型划分,针对不同行为从正反两面设置对应的行为准则。当然,在进行一般性规定的同时,在教育的不同阶段,还可以分别对幼儿园教师、中小学教师、职业院校教师、普通高校教师作出特殊性规定。

2. 明确规定教师师德违规的惩戒措施

师德规范的惩戒措施,涉及对各类师德失范和违规行为如何进行惩戒,它是师德规

范强制力的具体体现。关于师德违规惩戒措施的设置,需要注意以下几个方面。

第一,明确其性质。需要强调的是,师德惩戒的各类措施,不属于法律性制裁,而是纪律性制裁,两者之间存在本质区别,不可混淆,尤其不能用纪律处分替代行政处罚、刑事处罚等法律制裁。同时,师德违规行为处分也与党纪处分存在对象、性质上的诸多区别,也需要进行区分,两者不存在竞合或替代的关系。简而言之,从内涵和外延上讲,师德违规的惩戒措施是指除了法律制裁、党纪处分之外的来自教育部门和学校的纪律性惩罚。

第二,明确其种类。从属性上讲,师德惩戒措施主要包括两种:一是处分,包括警告、记过、降级、撤职、开除等;二是其他处理,一般包括批评教育及取消评奖评优、职称评定、岗位聘任资格等。前者是主导性的惩戒,后者则是附随性的不利后果。

第三,明确其限度。一方面,有些惩戒措施要明确其时间限度,避免过度甚至无期。比如,可以规定警告期限6个月,记过期限为12个月,降低岗位等级或撤职期限24个月,取消相关评优、晋升资格的处理执行期限24个月之类。另一方面,惩戒措施要与违规行为的性质、手段、后果之间具备对应性和相称性,即坚持“过罚相当原则”,要明确规定哪些行为可以警告或记过,哪些行为可以撤职或开除,要做到过错与惩罚相适应,避免出现“小错重罚”或“大错轻罚”的不公正情况。

(四)完善师德违规调查处理机制

在实践中,当教师违规恶性事件发生后,有关教育部门和学校对教师的处理,可能会出现两种极端情况。一是在外部压力尤其是舆论压力下对教师进行加码式、扩大化处理,可以将其称为从快从重的“严打模式”;二是为维护学校声誉而采取“大事化小、小事化了”的态度进行搪塞敷衍,可以将其称为“捂盖子模式”。无论哪一种做法,都违背了公正处理的基本原则,都与依法治教的理念和要

求背道而驰。因此,为保证师德违规处理的公正性,需要构建科学合理的违规行为处理机制,其核心内容则涉及处理主体和处理程序两个方面。

1. 明确处理主体

对教师违规的处理,具有严肃性和专业性,应该由独立、权威的机构和专门的人员负责。由于处理师德违规教师的主体包括学校和教育部门,因此相关制度设计也需要从学校内部和学校外部两个方面来考虑。

对于学校主导的违规处理,建议在学校内设立独立的师德师风委员会,负责对教师违规行为进行调查,并向学校提出处理建议。在实践中,有的学校对师德违规行为处理是由学校党委纪律检查委员会作出的,由于党纪处分和师德处理存在依据、性质、对象、措施等方面的差异,这就会产生处理主体是否适合的合法性争议。因此,学校内部可以设立专门的师德师风委员会,受学校委托行使调查权、处理建议权。师德师风委员会的成员应有代表性和专业性,可以由教师代表、学校代表、纪委代表、教育和法律专家共同组成,且教师代表不应低于一定比例,比如二分之一。

对于教育部门主导的违规处理,为了保证处理的公平性,建议参考《法官法》和《检察官法》中的法官、检察官惩戒委员会制度,在省、市、区县建立地区性的教师惩戒委员会。教师惩戒委员会在当地教育行政部门指导下开展工作,其成员由当地的教师代表、法律专家、教育专家组成,其职责是对当地发生的较为严重的师德违规行为进行评定,确认涉事教师的行为是否构成违规并提出“审查意见”。相比于目前由教育部门主导的违规处理机制,由教师惩戒委员会负责违规行为认定的做法具有较突出的优势:这个机构既不是学校的内部机构也不是政府部门,能够保障其履行职责的独立性;该机构的成员由教育领域的专业人士组成,能够保障其所作决

定的专业性和权威性。

2. 明确处理程序

师德违规处理主要包括启动、调查、作出处理决定等环节,每个环节都应坚持“正当程序”这一现代法治原则。违规处理的启动环节包括被动和主动两种,即处理机构可以在收到投诉举报后启动调查,也可以依据职权主动启动案件调查;调查环节需要确定具体的调查人员组成,需要遵守回避规则,即调查组成员应与被调查者不存在任何利害关系,调查需要听取相关各方意见,尤其是保障当事教师享有充分的陈述权、申辩权,如果有涉案学生,则学生及其家长有权发表意见;在作出处理决定前,如果惩戒措施较为严厉,会对教师的利益产生较大影响,还应当给予涉事教师举行听证的机会。

(五)健全教师违规处理的事后救济机制

在师德违规处理中,有惩戒就要有救济,教师如果对学校或教育部门作出的决定不服,应给予其申请再次审查的机会,以维护其合法权益。在我国教育法律体系中,师德违规处理的救济机制,可以分为非诉讼救济和诉讼救济两种。

1. 以申诉和仲裁为主的非诉讼救济机制

一般来说,教师如对学校作出的师德违规处分或处理不服,可以向学校提起复核,由学校进行审查并作出决定。对学校的决定不服,还可以向主管的教育行政部门提出申诉。从实际情况看,目前的复核与申诉机制运行状况不佳,原因包括:各类学校尤其是公立学校的管理体制存在较严重的“行政主导”色彩,使得无论是校内复核或行政申诉很难对既有决定进行中立的审查,不当处理决定被改变或推翻的概率较小;师德违规审查有一定的专业性和学术性,比如教师的论文抄袭等学术不端问题,一般的行政人员并不具备所需要的专业知识。因此,在《教师法》修订和未来教育法典编纂中,可以参考《中华人民共和国体育法》第九十一条的规定:“国家建

立体育仲裁制度,及时、公正解决体育纠纷,保护当事人的合法权益”,设立教育仲裁制度,教育仲裁机构在教育行政部门的指导下开展工作,聘请教育、法律领域的专业人士担任仲裁员。教师对学校、教育部门作出的师德违规处理决定不服的,可以向教育仲裁机构提出申请,由仲裁机构进行专业化、独立性裁决。

2. 作为最后救济的司法救济

在法治社会,司法救济是最后的救济,是维护公平正义的最后防线。在师德违规处理中,如果学校或教育部门的相关处理实质性影响了当事人法律上的权利和利益,教师有权提起民事诉讼或行政诉讼,启动司法审查。当前,由于种种原因,在学校惩戒教师违规行为的司法审查方面,法院的立场还过于谦抑,受案和审判都比较消极,很难为教师劳动权、财产权等合法权益提供更有力的保障。同时,在司法审查范围的界定方面,各地法院的标准也存在差异,尺度不一,从而影响了司法对教师的平等保护。比如,在教育部门因教师师德违规将其开除的案件法院能否受理的问题上,有司法机关认为“教育局对起诉人作出的开除公职的决定,属于内部人事管理行为,不属于人民法院受理行政诉讼的受案范围”,因此,驳回了教师的起诉。^①有的法院则认为,开除教师公职属于教育局基于履行教育行政管理职责而作出的行政行为,该行政行为会对教师的劳动就业、人格名誉等权益产生重大影响,因此属于行政诉讼受案范围。^②在此背景下,为切实发挥司法对教师合法权益的救济功能,最高司法机关可以通过发布司法解释、指导性案例、典型案例等方式,对师德违规领域司法审查的核心问题作出权威的界定和澄清,尤其要明确哪些争

议需要接受司法审查;各级法院要对师德违规案件采取更为积极能动的司法立场,在法律允许的范围内,扩展司法审查的范围,强化司法审查的力度,通过司法力量引导和督促师德违规处理的规范化和法治化。

“学为人师,行为世范”,是社会对教师职业的期待,也是师德治理要实现的目标。在教育强国建设和全面依法治教的新时代,师德治理需要转变治理理念,优化治理模式,需要运用法治思维,在法治的轨道上运行。一方面,在遵循教师专业化发展客观规律的基础上,制定科学合理的教师职业行为标准,明确职业行为红线;另一方面,根据正当程序理念,设置师德违规的处理程序,规定违规惩戒措施,并为教师提供相应的救济机制。期待通过优良的制度设计及高效的制度实施,全面推进师德治理的规范化和法治化,切实维护教师的职业形象和职业尊严,引导和激励全体教师承担起自己的职业责任和社会使命,为加快教育现代化、建成教育强国提供有力支撑。

参考文献:

- [1] 檀传宝.论教师“职业道德”向“专业道德”的观念转移[J].教育研究,2005,(1).
- [2] 于泽元,王开升.立德树人:师德的养成之道[J].教育研究,2021,(3).
- [3] 王文静,曾榕清.中华优秀传统文化涵养师德:内在规律与实践路径[J].中国教育学刊,2023,(6).
- [4] 傅维利.师德自省形成机理与实践体系的双重构建[J].教育研究,2023,(11).
- [5] 余雅风,张敏.法治背景下师德师风建设的制度保障[J].国家教育行政学院学报,2023,(7).
- [6] 严毛新.行政法视角下的高校教师师德失范治理[J].湖南科技大学学报(社会科学版),2024,(5).
- [7] 姚荣.从“管理法”走向“平衡法”:高校惩戒教师行为的法律规制研究[J].湖南师范大学教育科学学报,2019,(5).
- [8] 富勒.法律的道德性[M].北京:商务印书馆,2005.8.

① 参见云南省开远铁路运输法院的《杨保生诉被告弥勒市教育体育局教育行政管理其他行政行为一案一审行政裁定书》,(2020)云7102行初7号。

② 参见江苏省宿迁市中级人民法院的《朱丽丽与沭阳县教育局行政处罚二审行政判决书》,(2015)宿中行终字第00033号。

- [9] 马怀德. 教师的职业操守与行为边界[J]. 教育研究, 2022, (10).
- [10] 杜时忠, 杨坚. 师德建设“正义优先”——再谈师德建设的“转向”[J]. 国家教育行政学院学报, 2022, (9).
- [11] 刘亮. 编制师德师风负面清单应遵循的基本原则[J]. 思想理论教育, 2020, (2).
- [12] 秦涛, 余聪颖. 《教师法》修订背景下公立高校教师师德失范行为的识别与治理[J]. 高校教育管理, 2024, (4).
- [13] 靳澜涛. 在政策与法律之间: 教育治理工具的博弈与平衡[J]. 现代教育管理, 2022, (9).
- [14] 湛中乐, 赵磊. 教师职业违规行为处理专门立法应当厘清的若干问题[J]. 教师发展研究, 2022, (4).
- [15] 曾妮, 班建武. 世界一流大学教师伦理规范的特点及其启示[J]. 中国高等教育, 2022, (2).

The Law-Based Construction of China's System for Teachers' Ethical Standards

Li Hongbo

Abstract: Teachers' professional ethics and work styles remain not only a moral issue, but also a legal issue. With the professional transformation of teachers' profession and the emergence of new problems in teachers' ethics under new situations, legal intervention in the governance of teachers' ethics is feasible, necessary and inevitable. At present, the mode for the governance of teachers' professional ethics and work styles in China features "educationalism" and "policy orientation," and there are problems in the system of teachers' ethical standards, such as unclear boundaries for applicable educators and their behaviors, incomplete substantive norms for teachers' behaviors, imperfect mechanisms for handling teachers' ethical violations, and inadequate mechanisms for the relief of disciplined teachers, and these problems affect the legitimate and effective governance of teachers' ethics. In the new era, when we are building a powerful country in education and governing education on all fronts according to law, we need to govern teachers' ethics based on law-based thinking, and shift from "policy-oriented governance" to "law-based governance." A good law is the precondition of good governance. In the law-based construction of the system for teachers' ethical standards, we need to scientifically define the boundary for educators applicable to teachers' ethical standards, clarify the substantive norms and disciplinary measures for teachers' ethical behavior, improve the mechanism for the investigation into and the handling of teachers' ethical violations, and consummate the mechanism for the relief of teachers in handling their ethical violations; and by establishing a scientific and complete system and a mechanism of implementation for teachers' ethical standards, improve the law-based governance of teacher's ethics on all fronts, and cultivate a professional teaching force with noble professional ethics so as to provide a strong support for the acceleration of the modernization of education and the building of a powerful country in education.

Key words: teachers' professionalization; teachers' professional ethics and work styles; teachers' professional ethics governance; teachers' ethical standards

Author: Li Hongbo, professor of the School of Law-Based Government, China University of Political Science and Law (Beijing 100088)

[责任编辑: 许建争]