

法治背景下师德师风建设的制度保障

余雅风 张敏

【摘要】师德师风问题影响教师队伍质量、教师整体职业形象以及教师自身权益实现。从法治视角透视我国师德师风建设,发现存在如下问题:对何为“违反师德师风”行为,法律层面缺乏明晰界定;过多依赖部门规范性文件,且不同规范之间的耦合不足;处理过程偏重运行效率,正当程序理性价值付之阙如;公权力运行公开力度不足,相对人权利救济关注欠缺等。近年来,师德师风建设法治化的诉求愈发突出,在国家密集出台关于师德师风建设政策群的动态影响下,需从政策引导走向法律保障;基于法律对道德的促进作用,需从道德的自觉性走向法的规范性。包括亟待走向确定性,明确师德师风在法律层面的内涵;发挥互补性,完善法律与政策的多元合作化机制;回归正当性,事前事中事后需遵循正当程序原则;提升实效性,严格落实职业禁止与权利救济并重。

【关键词】教育法治;师德师风;制度保障;教师法

【作者简介】余雅风,女,北京师范大学教育政策与法律中心主任,北京师范大学教育学部教授,主要从事教育法学研究;张敏,女,北京师范大学教育学部博士研究生,主要从事教育法学研究(北京 100875)。

【原文出处】《国家教育行政学院学报》(京),2023.7.35~44

【基金项目】2021年北京市社会科学基金项目规划重点项目“北京市人工智能在教育领域应用的法律规范研究”(21JYA002)。

近年来,教师违反师德师风事件时有发生,加之社会舆论的传播效应,“师德师风”成为社会关注的高频词汇。2020年10月中共中央、国务院印发的《深化新时代教育评价改革总体方案》提出“坚持把师德师风作为第一标准”,党的二十大报告也特别指出要“加强师德师风建设”。国家密集出台关于师德师风建设的政策文件,使师德师风成为教师评价的首要标准渐入人心,也使其成为影响教师入职、考评、奖惩的重要方面,甚至是“一票否决”教师的决定性依据。其对教师队伍质量把控、教师职业声誉、教师权益实现的影响日渐凸显,师德师风建设的法治化诉求愈加迫切。应依照教育法治的要求与师德师风建设的目标,推进师德师风建设从道德层面的倡导到法律制度的构建。

一、法治背景下师德师风建设中的问题透视

近年来,师德师风问题备受关注,在网络舆论的传播与发酵下相关方快速对当事人及其事件细节进行挖掘,通常未经过有效的法律思维和程序判断就对涉事教师的行为快速定性并给出惩戒结果。虽然快速的关注与回应对教师遵守师德师风具有一定的引导与震慑作用,但也有背离法治价值的风险,其在教

师违反师德师风行为定性、惩戒依据、程序遵循及权利救济等方面呈现出的问题需要深入探讨。

1. 何为“违反师德师风”的行为,法律层面缺乏明晰界定

当前,学校及教育行政部门作出的影响教师实体权利的师德师风行为定性并非道德层面或社会学意义上的,它已成为法律意义上的行为。“师德师风”概念是否清晰决定了制度设计者、参与者能否真正认识与了解师德师风及其治理能否精准开展。师德师风是包括师德和师风的复合型概念,^[1]师德与师风的关系可以理解为部分与整体的关系,良好的师风由无数个符合师德规范的行为组成。因此,定义“师德师风”的关键在于“师德”,这也是多数政策文件中提到“师德师风建设”时单独对“师德”提出具体化建议的原因。虽然我国近年来密集制定了许多关于师德师风建设的规范性文件,多次提起“师德师风”的术语与概念,但均未对“师德师风”“师德”概念进行明确定义,多通过未设置兜底条款的完全列举方式呈现,这可能导致实践中对违反师德师风行为认定准度失偏。从教育部公布的典型案例看,教师被惩戒原因的表述多为“违反教

师职业道德”或“师德违规”,部分案例中还有“造成不良影响”“产生严重影响”等,事由既涉及教师的职业道德问题,也有教师的私德问题,可见师德师风行为认定标准相对模糊,各种内涵未曾言明。因触犯师德师风红线而被处理甚至解聘的教师越来越多,师德师风“一票否决”成为常态,这不禁让人思考教师违反师德师风行为的涵摄范围。

2009年修正的《中华人民共和国教师法》(以下简称《教师法》)中未直接对师德师风的相关概念作出界定,而是通过第三十七条列明教师被行政处分或解聘的三类行为。实务中有教师因与学生发生不正当关系、体罚学生、剽窃等行为被学校依据《教师法》第三十七条予以处分甚至解聘,但涉事教师行为与《教师法》第三十七条中的“品行不良”“影响恶劣”之间的关系难以阐释,这恰恰是惩戒决定合法性备受质疑的关键。此外,教师在课堂中发表错误言论、职务评聘中弄虚作假、收受学生及家长财物等虽属于违反师德师风的行为,但法律对此行为如何处理却未明确,且第三十七条缺乏兜底条款,导致对教师违反师德师风行为进行惩戒时面临依据不充分的问题。当前,较为明确地对“师德失范”作出定义的是2021年公开的《中华人民共和国教师法(修订草案)(征求意见稿)》(以下简称“征求意见稿”)第四十八条,将其定义为“教师有违反法定义务和教师职业道德、行为准则等行为”,但该概念并未明确师德的特殊价值意蕴,“法定义务”“职业道德”“行为准则”三者本身的内涵与外延、三者之间的关系等问题仍然模糊。统论之,明确界定师德师风是依法治理教师违反师德师风问题的必要前提,师德师风建设最终必将走向法治化路

径,但遗憾的是,学术界、司法实务、立法部门对法律层面的师德师风概念还未形成清晰认识。

2. 过多依赖部门规范性文件,不同规范之间缺乏协调一致

自2019年起,教育部公开通报教师违反师德师风的典型案例,可以发现我国现有立法对师德师风规范显著偏少,由于缺少系统法律规范,实务中引发对教师行为规范的“权威性”“合法性”等质疑。

第一,对教师违反师德师风惩戒的依据过多依赖部门规范性文件。截至2023年5月,教育部公开的105起典型案例中,97起案例公布了惩戒依据,8起案例未公布惩戒依据。案例涉及的惩戒依据基本展现了我国教师违反师德师风行为责任依据的基本框架(见表1)。总体而言,案例中列明的惩戒依据主要为部门规范性文件,占比高达98.9%;《教师法》作为以教师为主体的专门立法,依据其作出决定的仅占比10.3%,这也侧面反映出当前教育立法在师德师风建设方面的滞后。现行教育立法对师德师风规范较少,其中法律法规层面主要依据《教育法》第三十七条、《教师资格条例》第十九条、《事业单位工作人员处分暂行规定》等,《教育法》《高等教育法》《义务教育法》等法律仅笼统地规定学校应当进行师德考核与评级,但开展主体、实施过程、惩戒方式等重要内容均未明确,尚未形成一套完整的师德师风法律规范体系。立法不足的现实窘境导致目前判定教师违反师德师风行为规范的依据主要依赖规范性文件,整体呈现弱权威性。若无法律规范依据,径行通过部门规范性文件对教师行为进行规制,容易造成立法权与行政权间的混乱,难以充分回应现实争议与质疑。

表 1 教育部公布典型案例的惩戒依据

惩戒依据	效力层级	依据次数	依据占比
《教师法》(2009年)	法律	10	10.3%
《教师资格条例》(1995年)	行政法规	6	6.2%
《中国共产党纪律处分条例》(2018年修订)	党内法规	30	30.9%
《事业单位工作人员处分暂行规定》(2012年)	部门规章	40	41.2%
《中小学教育惩戒规则(试行)》(2021年)	部门规章	1	1.0%
《教育部关于高校教师师德失范行为处理的指导意见》(2018年)	部门规范性文件	39	
《中小学教师违反职业道德行为处理办法(2018年修订)》	部门规范性文件	48	98.9%
《幼儿园教师违反职业道德行为处理办法》(2018年)	部门规范性文件	9	
《关于落实从业禁止制度的意见》(2021年)	司法解释	2	2.1%

第二,不同规范之间的耦合不足,容易突破比例原则的要求。新制度在师德师风建设过程中不断推进,对部分教师有违师德师风行为惩戒时会发生重合、叠加甚至是矛盾。一方面,是不同法律规范之间的衔接问题。例如,为了防止犯罪教师“重操旧业”,《刑法修正案(九)》新增第三十七条第一款,对犯罪教师可以作出三至五年的有限期从业禁止。为强化对未成年人的保护,2020年修订的《未成年人保护法》新增第六十二条,对密切接触未成年人的工作,有违法犯罪记录的从业者终身禁职。人民法院如何在具体案件中适用《刑法修正案(九)》第三十七条第一款与《未成年人保护法》第六十二条,存在不一致问题,如对有些应当终身禁职的却作出了有限期禁职的判决,引发社会争议。虽然2021年最高人民法院与教育部联合发布《关于落实从业禁止制度的意见》,但教师从业禁止制度在实务中仍面临适用难题。另一方面,是不同规范性文件之间的耦合问题。例如,对教师学术不端行为的惩戒既可以依据《中小学教师违反职业道德行为处理办法》或《教育部关于高校教师师德失范行为处理的指导意见》,也可以参照《科研失信行为调查处理规则》等政策文件,这些分散的条款内容难以形成一套系统的规范体系,对教师的同一行为,因处理主体与适用规范不同,出现给予不同惩戒结果的现象,为实务运用带来了混乱。可以预见的是,新的规范制度仍会持续出现,师德师风建设中不同规范之间如何协调仍需深入研究。

3. 处理过程偏重运行效率,正当程序理性价值付之阙如

程序是依法治理和恣意而治的分水岭,从正当程序视角发现当前师德师风规范中存在对相对人程序性权利保护不足、处理程序理性欠缺等问题。

第一,处理过程追求效率现象突出。有学者统计,官方处理教师不当行为的时间从2019年的平均17天降为2020年的16天,2021年骤然降为4天内,甚至有的当天给出处理结果。^[2]此外,更应该关注到的是,官方通报与后续的信息公开中并没有涉及教师程序性权利保护的片言只字,舆论压力下有的学校甚至会选择牺牲相对人的权利以平息事态,这无疑侵犯了涉事教师的知情权、陈述权与申辩权等合法权益,甚至为了给公众“交代”,不乏从重处理的情形。程序性权利保护的缺失不仅削弱了对教师违反师德师风行为惩戒的正当性与合法性,而且可能助长“舆论断案”的风气,使教师的基本权益

无法得到保障。此外,同种情形的师德失范行为可能引发师德处理、处分或行政处罚等不同惩戒,有的仅惩戒一次,有的却被重叠惩戒,引发了“同案不同判”现象。这显然有悖于法治精神,不利于相对人程序性权利保护。

第二,正常程序的理性价值付之阙如。正当程序理性价值主要体现在申辩制度、回避制度、听证制度、决策程序、时限制度等方面。在实务中,学校处理教师违反师德师风的行为会遵照一定的程序,如党内处分一般由学校纪委调查后由学校党委审议并作出决定;其他处分主要由校长办公会等讨论并作出决定,部分学校专门设有教师师德师风委员会。但由于缺乏上位法的明确规定,正当程序原则的评价标准被空置,不同学校在教师惩戒的主体、程序等方面各不相同。具体来说,多数学校对回避制度的规定相对简单,导致学校自由裁量幅度较大,甚至有些学校参与调查与作出惩戒决定的是相同的人;仅少数学校在教师惩戒程序中启动听证程序,也少有学校明确规定惩戒决定会议出席人员数量与要求、投票方式、通过标准等规则;极少有学校对调查时限、处理时限作出明确规定。由于缺少程序的可预测性,相对教师的权利状态一直处于不确定状态。还有学校仅单方面对教师相对人的救济时限作出规定,如规定“7日或30日内提起救济,逾期不予受理”,更加剧了教师与有权机关之间的不平等地位。

4. 公权力运行公开力度不足,相对人权利救济关注欠缺

《教师法》第一条明确阐明“保障教师的合法权益”为立法目的之一。当前对教师违反师德师风的处理中,公权力运行的信息公开不足,对涉事教师的权利救济关注不够,这些问题在实践中都有所体现。

第一,当前公权力行使的公开力度不够,未受到足够的外部监督。2013年,教育部门户网站设立“曝光台”,对部分失职教师行为与惩戒结果予以曝光。虽然我们可以从公布的典型案例中看到有违师德师风的教师被处理,但曝光内容十分有限。公众主要通过媒体报道了解极少数的教师违反师德师风的行为与惩戒结果的信息,而由谁处理的、如何处理的、涉事教师如何申辩的、惩戒的事由、后续处理等内容公众无从知晓。还可以关注到,公权力介入教师师德师风问题具有较强的选择倾向性。虽然网络信息技术极大地便利了对教师失范行为

的举报与投诉,举报教师的途径也呈现多样化的趋势,但举报的内容与形式未被规范,影响对后续调查的启动,有的案件多年被举报而未予处理,有的案件在受到舆论关注后几天内就被作出严肃处理;举报的回应时间未被明确规定,影响举报的效果;举报的处理方式缺乏规范的程序,影响举报的真实性与严肃性,也不利于维护政府的公信力。

第二,教师权利救济滞后于法治进程,相对人的合法权利保护不充分。尽管“征求意见稿”在原有教师救济规则的基础上新增了人事与劳动仲裁,并规定不服申诉决定的可以提起行政复议,进而构建了“校内申诉—行政申诉或人事劳动仲裁—行政复议”的救济体系。但“征求意见稿”中对申诉制度的概括式规定仍不足以保障其法治化运行,申诉制度的运行规则、处理程序、人员构成与比例、决定种类与标准等事项均需要进一步规范。此外,学界呼吁的司法诉讼渠道仍未被纳入。当前,已有司法实践突破《教师法》第三十九条之规定,将部分教师人事劳动争议纳入民事诉讼的受案范围。尽管司法能动的勇气与努力值得肯定,但作为立法主导的成文法系国家,如何将司法实践的成功经验通过立法确权仍必要且紧迫。此外,教师违反师德师风被处理而带来的教师考核、绩效工资、职称评审等争议很难直接进入司法解纷渠道,教师与行政机关之间的纠纷更处于“投诉无门”的境况,这意味着单纯被给予师德师风惩戒的教师难以获得外部救济。最后,部分教师纠纷具有很强的专业性与学术性的特点,如在职称评审、学术不端等的认定上需要专业判断而天然排斥外部解决,即便是司法机关也难以进行实体审查与专业判断。因此,通过何种形式优化教师权利救济的途径,亟须法律考量。

二、师德师风建设的法治化诉求

法治背景下的师德师风建设关乎政策、道德与法律间的复杂关系。师德师风建设法治化形式上要体现“良法之立”,实质上要实现“良法善治”。政策之治难保稳定性、权威性与确定性,依德之治更偏向不可预测性、非制度化与非程序化,^[3]而依法之治的制度化、规范化与程序化是师德师风建设实现法治化目标的重要支撑,需诉诸政策法律化与道德法律化。

1. 从政策引导到法律保障:回应相关政策群的动态影响

当前对教师违反师德师风的行为规范依据呈现“政策性文件为主与立法文本为辅”的特点,不少

政策性文件设定了教师违反师德的具体情形以及解聘、降薪、降级、停职等惩戒措施。有的惩戒措施已经明显涉及教师职业权利以及作为公民基本权利的限制与负担,这些事项的规范不少属于“立法保留”,而不宜通过政策来创设。政策与法律的关系决定了法律应当成为我国师德师风制度建设的主要路径。相较于政策,法律之所以能够得以有效执行很大程度上源于法律的明确性与有责性。^[4]形式上的明确性,即通过法律规则中的可为、应为、勿为的行为模式为人们设定具体的行为准则;后果上的有责性,是指法律在规范构造上包括假定条件、行为模式以及法律后果的要素。但政策主要提供倡导性、纲领性、原则性的价值引导,因此在目标、手段上均难免于抽象与模糊表述,即使政策性规范具有较强的操作性,但其规范构造中往往只有假定条件和行为模式,缺乏相应法律后果的要素设定。总之,政策之治得益于政策的灵活性、即时性与针对性,但其稳定性、权威性与明确性欠缺,因此,师德师风建设相关政策终究无法代替法律的作用。

政策与法律之间相辅相成、缺一不可,政策法律化是法治实践的一般经验。国内学者对政策法律化的理解较为统一,即“政策的法律化是指有立法权的国家机关将那些成熟、稳定的政策转化为法律的过程,也称为政策立法”,且政策法律化并非某个政策的法律化,本质上是“政策群”的法律化。^[5]2002—2022年,我国颁布了十余个关于师德师风的政策文件,其发文主体主要涉及中共中央、国务院、教育部等;政策形式主要为意见、办法、准则等;政策内容主要涉及幼儿园、中小学、高校等不同层次学校教师的行为准则、总体要求、指导意见等,逐渐形成我国师德师风建设政策群,为师德师风建设的政策法律化奠定了可行的基础。作为对我国师德师风建设实践有益经验的系统总结,相关政策所确立的制度内容满足通过《教师法》的修订上升为立法的必要性 with 可行性,由此立法者与执法者将严格运用法律逻辑与思维来表达与落实师德师风建设的要求,形成较为明确而有效的行为规范。

2. 从道德自觉到法律规范:发挥法律对道德的促进作用

法治背景下师德师风建设涉及法律与道德的关系问题。道德与法律之间的辩证关系存在于历史发展的各个阶段,学界对二者的关系已有丰富的讨论。但在特定的历史时期,道德与法律的关系有特殊的时代性。2014年,党的十八届四中全会通过

的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出要“以法治体现道德理念、强化法律对道德建设的促进作用”,这是全面依法治国背景下对二者关系的新认识与强调。同为社会治理方式,法律与道德均关涉规则的运行,但相比于法律,道德约束具有鲜明的“柔性化”特征。法律规范的逻辑结构更为明晰,通过制定与执行具体的实体和程序规则以实现特定目标;而道德规范更加体现宏观的命题形态,蕴藏着对“善恶”价值的朴素判断。虽然道德的价值诉求通常超越法律的价值目标,但道德价值的判断与追求立足于多个现实具体行为,法律是其生发的基础。从理想角度来看,教师道德品质的提升能够带来尊师重教的氛围,但道德的理论自洽性在实践上难保可行性。因此,众多积累行为的运行逻辑需要诉诸必然的规则秩序,而非偶然的“善恶”主观意志判断。

当前,教师群体与职业体现的道德消极状况正是规则失效的体现,教师违反师德师风行为的背后映射着对积极道德意志与践行的期待,要实现这一积极的道德诉求,简单地诉诸道德呼唤与道德批判显然难以实现。社会活动过程中同时包含着法律与道德规范,从现实治理层面看,法律内在确定性与外在规制性更加契合当下社会存在的基础。教师职业的特殊性决定了对教师的道德要求更为严格,但教师、社会公众和法律三者之间存在着道德取向的不确定性,忽略社会的法治背景,仅从道德层面谈论师德师风建设的力度和效果是有限的。如果主要依赖于道德呼吁对教师行为进行规范,可能会导致道德规范在复杂的现实情况下失效,无法有效约束教师失范行为;也可能因为道德的不确定性导致教师责任无限扩大,给广大教师群体造成道德负担与绑架。受历史发展影响,我国目前关于教师师德师风的法律体系仍不完善,故当实践中道德评价与法律判断间存在矛盾时,要谨慎处理道德对法律的介入,不能以牺牲法治权威为代价。法治之治要求确立法律权威,经过长期与反复的实际运用将其强化为规则适用与遵守的习惯,进而内化成稳定的心理态势,外化成优良的社会风尚。

三、法治背景下师德师风建设制度完善策略

党的十八届四中全会明确提出“建设社会主义法治国家”,我国师德师风建设必须体现法治对师德师风建设的引领与保障作用。^[6]法治背景下,对教师师德师风建设制度规范应当遵循法治思维与法治方法,形成相对确定、自足与自洽的逻辑体系。

1. 走向确定性:明确师德师风在法律层面的内涵

“师德师风”不仅仅是一个道德概念,何为法律层面的“师德师风”是法治背景下师德师风制度完善的本质问题。依据“征求意见稿”第四十八条,师德失范由违反法定义务、教师职业道德和行为准则等部分组成,但具体到教师行为表现是无法穷尽的,关键在于如何划定行为界限,以防止违反师德师风行为认定的无限泛化或自相矛盾。对师德师风外延的界限,可从违反师德师风所导致的后果角度去判断,也即不可胜数的违反师德师风行为表现有一个共同特点——均导致了或将要导致某种不利后果。在无法阻止外延发展的现实境况下,抓住教师违反师德师风行为造成的不利后果,是进一步确定师德师风法律内涵的基础。由于教育具有公共性的特征,教师的专业权利又是在集体之中实施的,其权利的行使状况对教师职业整体的社会评价有影响,因此,教师违反师德师风行为的不利后果又分为直接与间接两种。直接的不利后果表现为侵害了受教育对象、家长等因教师行为而产生法律关系主体的合法权益;间接的不利后果为损害教师职业声誉、社会公共利益等。

外延边界的进一步确定需要基于法定依据,由此明确教师违反师德师风的行为范围。对教师违反师德师风行为的认定会影响教师的权利与义务。根据我国《立法法》,中央层面有权设定公民权利义务的法律法规有法律、行政法规、以法律法规及国务院决定与命令等作为依据的部门规章、以法律和行政法规作为依据的司法解释。^[7]因此,违反师德师风行为认定的法定依据主要来自四个方面(见下页表2),一是法律,如《教师法》;二是行政法规,如《教师资格条例》;三是以法律、法规、国务院规范性文件等作为依据的部门规章,如《教师资格条例(实施办法)》;四是以法律、行政法规作为依据的司法解释,如《关于落实从业禁止制度的意见》。此外,对拥有中共党员身份的教师,党内法规可以对教师行为进行规范。概言之,对教师行为是否违反师德师风的法律判断要把握“事实与规范”“行为与依据”之间的逻辑,在事实与法律规范之间比照与适用,使法律规范对行为判断的适用具有严密性与确定性。“征求意见稿”第四十八条仅简要对师德失范的情形与惩戒措施进行规定,亟待通过《教师法》的进一步修订明确师德师风行为在法律层面的内涵与外延。

2. 发挥互补性:完善法律与政策的多元合法化机制

在师德师风制度改革的专业性、发展性以及教育管理体制的高权性等多重因素下,教育政策工具的运用有其现实合理性。但若想推动师德师风制度建设的长效化,应当注重当前政策与实定法之间的互动。在实践中应当对相关政策文件内容进行分类检视,考量必要性与可行性,在此基础上确定何种内容应当被纳入法律体系、哪些内容应当进一步通过政策文件细化或相关主体在权限内自行设定(见表3)。

首先,政策性规范不可越界错位,遵循“法律保留”原则。当前不少政策文件对教师违反师德师风行为采取停职、解聘、撤销教师资格等惩戒措施,其中有些惩戒措施明显属于行政处罚范畴,涉及教师作为公民的基本权利与教师职业权利的限制,如教师资格的获得与丧失、开除或解聘、从业禁止等,对这些事项的规范应属于《宪法》《立法法》规定的“立法保留”权限,政策不宜作出创设性规定。

其次,将成熟、稳定、普遍适用的师德师风政策上升为法律。政策法律化既是科学立法的重要手段,也是政策与法律合理衔接的直接桥梁。比如,

师德考核标准与结果运用,教师师德失范相应处理和处分情节与措施,从业禁止,教师资格获得与丧失,幼儿园、中小学教师未成年人保护特别义务,高校、职业学校教师兼职等特别权利,公办中小学教师特别法律身份,教师因违法被开除或解聘的情节,教师内外部救济等当前普遍适用或已成为基本共识的事项。但合法性并不仅局限于“合乎法律”,其本质在于正当性论证,也即并非所有师德师风相关政策都应该法律化,不可简单地因为舆论关注度、紧迫性等因素照单全收。

最后,发挥政策在师德师风建设中的引导与细化作用,并完善其合法性审查。正如有学者所言,政策是对法律的落实、补充与细化,也是法治体系的重要组成部分,^[8]寄希望于《教师法》等法律对师德师风建设进行完全法律化过于理想,应当发挥政策对法律的引导与延伸功能。例如,确定师德师风建设总体要求与目标,细化与落实师德师风负面清单、教师资格与准入制度、教师考核评价制度、教师权利救济实施、教师师德师风行为校内审查制度、师德教育宣传工作等具体内容,地方与学校层面在法律基础上作出更为具体与细致的规定。但政策内容以及实施方式需要符合法治原则与法律规则,制定主体需对教育政策文件进行前置合法性审查与

表 2 教师违反师德师风行为的法律判断

	教师行为	判断标准
行为表现	具体行为	违反法定义务、教师职业道德和行为规范
外延边界	行为造成的不利后果	直接的:侵害受教育对象、家长等因教师行为而产生法律关系主体的合法权益 间接的:损害国家利益、社会公共利益、教师职业声誉等
确定依据	法定依据	法律,如《教师法》等;行政法规,如《教师资格条例》等;部门规章,如《教师资格条例(实施办法)》《事业单位工作人员处分暂行规定》等;司法解释,如《关于落实从业禁止制度的意见》等;党内法规,如《中国共产党纪律处分条例》等

表 3 师德师风政策与法律互动实践策略

	考量标准	具体内容
法律保留	涉及基本权利与自由的限制、创设性规定	教师资格获得与丧失;开除或解聘;从业禁止等
政策法律化	成熟、稳定、普遍适用的政策上升为法律	师德考核标准与结果运用;教师师德失范相应处理和处分情节与措施;从业禁止;教师资格获得与丧失;幼儿园、中小学教师未成年人保护特别义务;高校、职业学校教师兼职等特别权利;公办中小学教师特别法律身份;教师因违法被开除或解聘的情节;教师内外部救济等
法律政策化	政策宏观层面指导立法;微观层面细化与落实法律	确定师德师风建设总体要求与目标;细化与落实师德师风负面清单、教师资格与准入制度、教师考核评价制度、教师权利救济实施、教师师德师风行为校内审查制度、师德教育宣传工作等

事后备案审查,避免给公众造成师德师风规范混乱与矛盾的错觉。

3. 回归正当性:事前事中事后需遵循正当程序原则

依法治教、依法治校是我国教育治理的必然要求,教育法治不仅是实体法治,也是程序法治,^[9]要将正当程序原则作为师德师风建设的基本要求,更好地体现法治精神。

第一,事前的启动程序,完善投诉与举报机制并发挥学校与教育行政部门的主动作用。当前,教师违反师德师风的调查启动程序以举报与舆论发酵为主,以学校教育机构和教育行政部门的主动发现为辅。应规范关于教师的投诉与举报机制,既要通过及时回应保障社会公众的监督权,又要通过规范投诉与举报,避免被舆论裹挟,保障教师的合法权益。此外,学校等教育机构与教育行政部门要将教师行为监管纳入日常管理,将师德师风建设要求贯穿于教师管理的全过程,严守教师资格取得与教师招聘以把好教师队伍入口关,严格教师评价考核与师德督导,建立多元监督体系,避免师德师风管理过度依赖外部投诉举报或舆论启动。

第二,事中的追责程序,建立公正的调查处理机制,按照“调查—告知—听证—决定—送达”设计一般程序,明确调查与作出处理决定人员、调查与复查人员相分离;建立重要事项听证制度,对涉及教师基本权利的、社会广泛关注的、有较大裁量空间的或依法应当进行听证的重要事项适用听证,当事教师也可以通过申请进入听证程序,最终应当根据“听证笔录”作出处理决定;建立科学的回避制度,对存在利害关系或“存有偏见的”相关者都应以回避;建立公平高效的时效制度,要合理设定师德师风问题的受理时限、调查时限、处理时限和救济时限,超出时限的法律后果对公权力主体和相对人公正平等适用;最后明确违反程序应为撤销惩戒决定的事由。

第三,事后的信息公开制度。公开是推进依法治教的要求,学校与教育行政部门主动将教师违反师德师风的行为与惩戒等关键信息置于阳光之下,有助于师德师风建设持续向好。对于惩戒办法与惩戒依据应主动及时向社会公开,接受社会公众的监督;对于处理过程可有限公开,既要保护举报人,又要将重要程序性信息,如调查过程中决定通过人数和比例、相对人的陈述与申辩等重要程序性事项进行公开说明,体现公权力对相对人权利的尊重;

对于处理结果,当前教育部通报的典型案例公开内容还可进一步改善,推进“师德师风曝光网络信息平台”的建设,建立教师师德师风信息与学校招聘、人才引进等人事关系的关联机制。

4. 提升实效性:严格落实职业禁止与权利救济并重

师德师风建设是教育领域一项长期且复杂的系统工程,^[10]既要坚持师德师风是教师评价的第一标准,依法落实教师职业禁止制度,又要畅通教师救济渠道,保障涉事教师的合法权益。

第一,进一步落实从业禁止制度。落实对侵害学生的教师“零容忍”,推动学校保护、社会保护与司法保护协同发力。首先,应厘清教师犯罪从业禁止的法律依据及相互关系,也即明确《刑法》第三十七条第一款与《未成年人保护法》第六十二条、《教师法》第十四条、《教师资格条例》第十八条之间的关系。对实务中教师行为为该判决终身从业禁止还是有期限的禁止,法律适用时应充分考虑最有利于未成年人的原则,做好刑法与其他法律法规之间的衔接与统一适用。其次,应加强不同部门间的协同配合与密切衔接。面对学校、校外培训机构、教育行政部门之间复杂多样的现实状况,对教师犯罪行为判决生效后的送达要及时,送达时可充分发挥教育行政部门的衔接作用,如先由人民法院向教育行政部门统一送达,再由教育行政部门向有关主管部门送达。最后,应健全教师从业查询制度,使被告教师可以明确知晓自己的禁职范围,也可以让学校等用人单位履行入职查询义务,有助于发挥监督与警示作用。此外,人民法院或检察院如果发现有关单位未依法履行教师从业行为记录查询制度,可向有关单位提出司法或检察建议。

第二,扩展教师违反师德师风惩戒的救济制度。《教师法》立法过程参照公务员制度是其立法的一大亮点,^[11]教师救济主要适用内部申诉制度而排斥司法审查成为其显著特征。但相较于公务员群体,教师队伍构成更为多元,“一刀切”的适用申诉制度显然不符合教师群体的实际状况与权益保障的法理。司法实践中已有根据争议案由与教师类型进行分流,教师救济规则应该以此为契机,构建契合教师队伍现状的多元解纷机制。首先,优化教师申诉制度。《教师法》无法对教师申诉制度进行事无巨细地规定,可授权教育部制定《教师申诉办法》进行体系化的规范。其次,通过修订《教师法》确认教师的司法救济制度,在“征求意见稿”第

四十九条和第五十条的基础上,构建“校内申诉—行政申诉或人事(劳动)仲裁—行政诉讼或民事诉讼”“校外申诉—行政复议—行政诉讼”“涉及人身权、财产权等合法权益的直接提起行政诉讼”的多元纠纷解决渠道。最后,鉴于教师纠纷的专业性与学术性,对职称评审、学术不端、教育惩戒等专业性或学术性较强的领域,探索专业裁量解决方式,依据教师纠纷的特点与学科类型,遴选专家组成专业裁量委员会,并研究制定省级与校级“教师专业裁量实施细则”,明确机构受案范围、人员构成、议事程序、裁量规则等关键事项。

参考文献:

- [1] 李建华,肖潇.“坚持师德师风第一标准”——习近平对师德师风建设思想的重要贡献[J].江苏行政学院学报,2023(1):12-19.
- [2] 李一苇.公立高校师德失范行为处理制度的问题、张

力及其完善[J].当代教育论坛,2023(2):57-67.

[3] 周安平.依法治国与法治的概念辨析——对当下认识误区的厘清[J].法治研究,2020(1):135-143.

[4] 吴遵民,黄欣,屈璐.我国学前教育立法的若干思考[J].复旦教育论坛,2018(1):35-41.

[5] 宁骚.公共政策学[M].2版.北京:高等教育出版社,2011:331.

[6] 肖恒.立法法理学视野下政策法律化的证成[J].福建师范大学学报(哲学社会科学版),2022(5):141-152,167.

[7] 贾圣真.论国务院行政规定的法效力[J].当代法学,2016(3):60-69.

[8] 袁振国.教育决策的科学化和民主化是依法治教的关键[J].中国教育学报,2015(11):1-3.

[9] 湛中乐,靳澜涛.新中国教育立法70年的回顾与展望[J].首都师范大学学报(社会科学版),2019(5):1-9.

[10] 余雅凤,齐建立.《教师法》修订对新时代教师队伍建设的应然回应[J].中国教育学报,2020(4):15-21.

[11] 段斌斌,孙霄兵.《教师法》修订可以通过司法反哺立法——兼评《教师法修订草案(征求意见稿)》[J].湖南师范大学教育科学学报,2021(5):89-99.

Institutional Guarantee for the Construction of Teacher Ethics and Morals in the Context of the Rule of Law

Yu Yafeng Zhang Min

Abstract: The issue of teacher ethics and morals affects the quality of the teaching staff, the overall professional image of teachers, and the realization of their own rights and interests. From the perspective of the rule of law, it is found that there is a lack of clear legal definition of what constitutes a "violation of teacher ethics and morals" in the construction of teacher ethics and morals in China; excessive reliance on departmental normative documents and insufficient coupling between different specifications; the processing process emphasizes operational efficiency, and the value of due process philosophy is lacking; the lack of transparency in the operation of public power and the lack of attention to remedies for the rights of counterparties are issues. In recent years, the demand for the rule of law in the construction of teacher ethics and morals has become increasingly prominent. Under the dynamic influence of the national policy group on teacher ethics and morals construction, it is necessary to move from policy guidance to legal protection; based on the promoting effect of law on morality, it is necessary to move from moral consciousness to legal standardization. Including the urgent need to move towards certainty and clarify the legal connotation of teacher ethics and morals; utilize complementarity and improve the diversified cooperation mechanism of laws and policies; return to legitimacy, and follow the principle of due process before, during, and after the event; enhance effectiveness, strictly implement occupational prohibition and equal emphasis on rights relief.

Key words: education rule of law; teacher morality and ethics; institutional guarantees; the teacher's law