

# 推行高校师德考核负面清单制度的掣肘与进路

周显信<sup>1</sup> 许双双<sup>2</sup>

(1. 南京信息工程大学 人事处; 2. 南京信息工程大学 马克思主义学院, 江苏 南京 210044)

**[摘要]** 推行师德考核负面清单制度, 是加强师德师风建设的重大创新, 体现了正面倡导与反向规制、柔性要求与刚性约束、道德表率与底线要求、个人自律与社会他律等方面的有机统一。尽管师德考核从正面清单到负面清单的制度转向亟须提速, 但在实际推行中仍受到多方面因素的制约, 特别是师德“一票否决”制的公信力受到质疑。因此, 必须制定科学的师德考核负面清单, 搭建透明的师德网络监管机制, 建立高效的师德风险反馈体系, 构筑健全的师德考评长效机制, 借鉴先进的国际师德管理经验, 全面落实高校师德考核负面清单制度。

**[关键词]** 高校 师德考核 负面清单 一票否决

**[中图分类号]** G641 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1007-192X(2019)04-0085-06

DOI:10.16075/j.cnki.cn31-1220/g4.2019.04.015

2018年1月, 中共中央、国务院印发了《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》(以下简称《意见》), 提出“推行师德考核负面清单制度, 建立教师个人信用记录, 完善诚信承诺和失信惩戒机制, 着力解决师德失范、学术不端等问题”。<sup>[1]</sup>这一重要文件, 为高校加强师德师风建设, 完成立德树人根本任务提供了重要的制度保证。

## 一、高校师德考核从正面清单到负面清单的战略转向

随着我国社会主要矛盾的转化, 人民对教育公平的诉求越来越高, 师德问题一直成为社会关注的热点问题。“不论是陈年旧事, 还是新近发生, 只要涉及师德问题, 总会激起轩然大波。”<sup>[2]</sup>受市场经济、不良社会思潮等多种因素的干扰, 加之高校现行师德考核机制的实施乏力以及部分教师自我师德的隐性放弃, 高校师德建设形势严峻, 师德考核亟待加速完成从正面清单到负面清单的制度转向。

### 1. 高校师德考核负面清单制度的演进

师德考核负面清单制度是通过清单的方式将禁止和限制教师在工作 and 生活中实施的行为列举出来, 并依据法律法规采取管理措施的一系列制度安排。<sup>[3]</sup>师德负面清单的制定, 意味着给教师的行为活动设立禁区、划定界限。

近十年来, 教育部不断深化对师德考核负面清单制度的认识, 出台了一系列政策文件, 初步形成了比较完备的制度体系。2005年, 教育部出台了《关于进一步加强和改进师德建设的意见》, 明确提出要“着力解决师德建设中的突出问题”, 列举了师德失范的几种表现, 成为师德负面清单的雏形。2014年, 教育部印发了《关于建立健全高校师德建设长效机制的意见》, 划出高校教师师德禁令“红七条”, 并强调在教师职务评审等环节对师德考核不合格者实行一票否决。2016年教育部颁布的《关于深化高校教师考核评价制度改革的指导意见》强调要全面“推行师德考核负面清单制度”。2018年1月, 中共中央、国务院印发了《意见》, 要求强化师德考

**[基金项目]** 江苏省社科基金重大项目“习近平总书记中国共产党‘初心’论研究”(项目批准号: 16ZD002)。

评,推行师德考核负面清单制度,落实师德考核“一票否决制”。2018年2月,教育部发布了《关于全面落实研究生导师立德树人职责的意见》,明确对有违反师德行为的研究生导师实行“一票否决”。2018年11月,教育部正式印发实施《新时代高校教师职业行为十项准则》及《关于高校教师师德失范行为处理的指导意见》,针对新时代高校教师尤其是研究生导师师德方面凸显的新问题制定行为准则,发展并完善了之前教师职业道德规范和“十条红线”、“红七条”等师德底线,强调建立起师德违规惩处和责任追究机制,要求各地高校扎实推进教师职业行为负面清单的制定与实施。

与此同时,各地高校和教育主管部门相继推出了切实可行的师德负面清单制度。比如,2018年4月,中国人民大学出台了《教师职业道德规范》《师德建设长效机制实施办法》《教职工纪律处分暂行规定》等系列文件,被称作“史上最严”师德规范文件。2018年10月,江苏省推出了《江苏省研究生导师职业道德规范“十不准”(试行)》,从各个层面对高校研究生导师职业道德规范划出红线。

## 2. 从正面清单到负面清单的转向

相较于正面清单,负面清单模式具有前瞻性、透明度高以及可复制和推广等突出优势。在师德考核领域的实际应用中,从正面清单到负面清单的制度转向彰显出四方面的鲜明特征。

第一,从正面倡导到反向规制。受“重管轻治”、“趋利避害”等惯性思维的影响,我国社会事务管理工作以往大多采用正面清单模式,体现的是“法无授权不可为”的权力本位理念。尽管细致的正面清单可以厘定一套清晰的教师行为规则,从正面引导教师树立高标准、自觉守师德,但实际上却缺乏威慑力而收效甚微。负面清单对正面倡导建设模式的突破主要反映在从反方向给师德范围划定“红线”,亮出教师行为规范最底线,凸显的是“法无禁止即可为”的权利本位理念。师德规范有了“禁区”,教师在教育教学活动中充分发挥主体能动性的同时得到有效规制。

第二,从柔性要求到刚性约束。师德从本质上讲属于道德范畴,是对教师群体提出的柔性要求,

在师德问题处理上容易出现标准模糊、泛化现象。师德考核实现科学化需要将这种宽泛的道德要求从无形到有形、从定性到定量,即对师德进行量化处理。师德负面清单的出台,无疑为破解长期以来师德考评方式单一且量化难度大的难题提供了可行的现实出路。以具体而详细的负面清单配套相应的惩戒机制,借助刚性的制度设计真正达到惩治师德失范现象的效果,进一步提升师德惩治系统的威慑力,一同助力师德师风建设。

第三,道德表率与底线要求的统一。师之德,教之魂,为人师表是教师教书育人的基本要求。习近平总书记多次强调:“评价教师队伍素质的第一标准应该是师德师风,必须突出全员全方位全过程师德养成。”<sup>[4]</sup>面对错综复杂的国际形势和不断加剧的改革复杂性,习近平总书记告诫我们:“要善于运用‘底线思维’的方法,凡事从坏处准备,努力争取最好的结果,这样才能有备无患、遇事不慌,牢牢把握主动权。”<sup>[5]</sup>师德考核负面清单的出台正是将底线思维与师德建设顶层设计理念有效融通的集中体现。着眼于消除师德负面行为后果的前瞻性思维,要求从坏处准备、向好处努力,促使良好师德成为行业自觉。

第四,个人自律与社会他律的统一。正面清单在制度设计上更侧重于行为主体的自我约束,但受多种因素的干扰,师德规范单靠个人自律是远不够的。师德考核负面清单的出台,为教师设立清晰的行为边界,并配有针对师德失范现象的严格惩戒机制。一方面,通过第三方介入来加强对教师行为的监管,提高师德考评机构的独立性和公正性;另一方面,通过负面清单的明示也可以给师德主体产生警示作用,有效降低教师做出师德失范行为的风险概率。道德自律与制度引领的结合相当于在一定程度上给师德规范提供了双向保障,有助于形成“德法并举”的良好局面。

## 二、落实高校师德考核负面清单制度的掣肘问题

近年来,高校师德失范事件引起了社会的广泛

关注。高校在使用师德考核负面清单制度过程中,压力巨大,稍一不慎,就会遭到社会对其实际效力的质疑。尽管师德考核从正面清单到负面清单的制度转向亟须提速,但在实际推行中仍受到不同程度的质疑和多方面因素的制约。

### 1. 对师德“一票否决制”的质疑

“一票否决制”在高校教师考评机制中的应用,为教师队伍德育专业化水平提供了有力制度保障,同时也是促使高校教育实现依法治教目标的现实需要,<sup>[6]</sup>具有存在的合理性和必要性。师德考核“一票否决制”中的“票”即为师德“负面清单”中的某一条目,所以,师德考核负面清单制的效力强弱与师德“一票否决制”的认同程度紧密相关。随着社会各项改革事业不断深入发展,高校师德建设愈加趋向复杂化,师德“一票否决制”在实际推广中不可避免地生发出公信力问题,在高校层面的具体执行中仍颇显乏力。

对师德“一票否决制”的质疑或误解主要表现为以下几种观点:一是“形同虚设论”,认为“一票否决”仅仅是形式上的否决,实际执行时只停留于表面警示,或是只有在事件败露引起公愤乃至被绳之以法后才起作用,而在此之前,惩戒力量几乎甚微乃至为零;二是“万能论”,认为“一票否决”制度的施行可以确保师德底线“万无一失”,只要广泛采用该项制度就可以从根本上杜绝师德失范现象的发生;三是“过激论”,认为“一票否决”过于武断,对问题的处理僵化,考核方式过于死板,缺乏科学根据,未能给予被否决方充足的申诉机会和渠道,容易对其造成变相的不公正待遇;四是“调和论”,认为“一票否决制”既不可轻言废止,也不可滥用,否决标准、执行主体以及执行程序等都需要有合理设定,必须立足于科学的考评体系之上。

上述对师德“一票否决”制度效力的质疑或误解在很大程度上影响了推行“负面清单”的进程。在制度设计上,作为“负面清单”施行的承接环节,“一票否决”制公信力缺失的问题从根源上弱化了师德考核负面清单制度的实效性。

### 2. 影响负面清单制度转向的现实因素

“一票否决”制度的实施是否规范、科学与有

效,取决于师德考核负面清单制度能否落实落细,而实行负面清单制度是否真正能有效保障师德考评的科学性仍有待考量,受到一系列因素的影响:

其一,师德失范的隐秘性。师德失范问题复杂多变且较为隐秘,集中表现在学术道德失范、工作中不当得利以及与学生发生不当关系三个方面。<sup>[7]</sup>尽管有关师德建设和规范的制度性安排层层加码,高校教师在科研工作中弄虚作假、索要或收受学生及家长的礼品、对学生实施侵害或与学生发生不正当关系等问题仍时有发生。一方面,在经济社会高速发展、网络信息高度发达的便利条件下,部分高校教师缺乏定力、意志不坚定,不惜触碰道德底线进行违规操作,而在负面清单考核中虚假自评、造假他评;另一方面,师德失范事件中的参与者或受害者,因涉及自身利益或出于恐惧心理,往往选择包庇或隐瞒教师的失范事实。这就给师德负面清单的考察与核实加大了难度,负面清单制度的可行度和可信度随之大打折扣。

其二,评价机制的复杂性。首先,师德本身是抽象且难以衡量的道德内容,其范围的界定是否依靠条目式的清单或者定量评价就可全方位覆盖还值得进一步审思。其次,对“负面清单”触犯者的“一票否决”权究竟掌握在谁手中,即师德考评主体的问题。师德好坏由谁来评、违反师德由谁处置,相关权利主体和责任主体能否有效参与和落实负面清单考核制度等都需要进一步明确。再次,对于违反师德的事实如何认定,认定程序规则的操作性问题。当师德失范事实发生后,能否将规范的认定流程与公正的评价结果相衔接,给出令考评各方都能够信服的科学评价。以上一系列评价机制问题都给师德考核负面清单制度提出了严峻的现实拷问。

其三,惩戒措施的实效性。教育行政部门和高校作为师德建设和监管的主体机构,承担着妥善处理师德问题的主要责任。而事实上,对于触及负面清单相关条目的师德不合格教师,高校的惩治力度不一,有些则本着“家丑不外扬”的原则,很少进行公布,一般只在单位内部通报批评,未能充分解答公众疑问。究其原因主要是师德评价结果的执行机制不完善,对不合格者的惩戒工作缺乏实效性。有



些单位为了不让师德败坏事件公布后影响本单位的声誉,采取包庇纵容的做法,师德问题惩办的规定于是成为“一纸空文”。惩戒措施的失效操作也构成了阻碍师德考核负面清单制度推广实施的主要影响因素之一。

### 3. 影响负面清单制度转向的隐性壁垒

通过对师德负面清单管理模式的再度审思来考察其制度转向,发现这一转向受到制约的深层次原因集中体现在施策对象、施策环境、施策效果等环节上的隐性壁垒。

第一,存在激励异化、权利泛化等导致教师主体实际贯彻中扭曲政策的隐患。教师作为考核对象,对负面清单制度的偏执或扭曲理解可能会在实际贯彻过程中产生一系列隐患。例如,从负面规制引发激励异化,容易导致教师抱有“不求有功,但求无过”的消极行为态度,以消极怠工形式规避“一票否决”的风险。再比如,扩大赋权引发权利泛化,可能催生教育行为管制脱序现象。负面清单制度以设立禁区的方式从反向创造宽松的教育环境和发展空间,相当于增强了教育者的自由权限,有利于释放教师队伍的创新活力,但与此同时也增强了教师行为的不可控性,催生出变相的师德失范行为。诸如此类施策对象的行为隐患从内在场域限制了师德负面清单制度推行的进程。

第二,因师德建设宣传不彻底、不到位等难以获得公众充分参与的制度认同。“素质教育与应试教育交锋的教改语境、道德体系艰难转型的伦理语境、重心错位的管理语境”<sup>[8]</sup>带来的巨大障碍未能给师德考核负面清单制度创设良好的施策氛围。一方面,大部分高校非常看重学生的升学率和就业率,注重对教师教学成绩、科研成果的考评而忽视师德考核或仅流于形式。另一方面,由于高校学生心理各方面尚未完全成熟的特点,许多家长未能及时、全面了解学生在校情况,对教师情况知之甚少,侧重于关心学生物质生活条件而忽视师德问题。同时,高校学生因畏惧、逃避或“多一事不如少一事”等心理,缺乏揭发教师师德失范行为的勇气以及主动监督师德师风的责任意识。此外,作为师德主体,受功利思想的影响,教师倾向于将更多

的时间和精力投入到教学和科研能力的培养,而对自身师德重视不足,对师德考核也随之产生抵触情绪。师德建设宣传不到位,缺乏社会认可度的负面清单制度就很难彰显出制度实施的价值。

第三,由于实施较晚、地区发展不协调等硬件缺陷难以达到良好的施策效果。在部分教师政治信仰迷茫、言行失范,学生受侵害案件频发的情况下,针对性地出台相关规制政策极为必要。在此基础上,政策出台后配套硬件的更新和完备与否从外在场域决定着施策效果。由于负面清单管理模式引入我国经济领域的应用周期较为短暂,在师德规范领域的运用更是缺乏经验。缺少相关执行考核的配套硬件的有力支撑,师德负面清单就会因“先天缺陷、后天不足”局限于政策号召层面而无法落地生根,难以达到政策的预期效果。此外,由于我国各地区教育事业及师德建设情况差异性较大,且师德总体水平发展不协调,有些地区虽也响应中央文件要求出台了负面清单的相关政策,但实际执行环节却陷入“走程序,走过场”的形式化敷衍,仍有教师无视规则做出冲破政策边界的出格行为。

## 三、推进师德考核负面清单制度的有效路径

针对上述影响师德考核负面清单制度转向的原因,应从制度设计、监管落实、风险防范、长效机制、经验借鉴等方面入手,探寻推行高校师德考核负面清单制度的有效路径,着力打破师德负面清单制度的实施壁垒,引领师德考核协同治理,促进高校内涵式发展,助推我国教育兴国战略的贯彻及落实。

### 1. 制定科学的师德考核负面清单

全面、客观与公正地实施师德考评,必须立足于科学的考核指标体系之上,需要科学明了、广泛认同的负面清单。实施初期,高校师德负面清单条目的设置不宜过于繁冗,而要根据社会总体形势循序渐进地完善清单内容的建设。从内容上看,师德负面清单主要涵盖高校教师的思想政治、治学施教、道德修养、仪表风范等基本方面。具有弹性的负面清单并非简单限制或禁止,也包括劝告、鼓

励、建议等非强制性规范。

在具体清单制定过程中,要将以下几种因素纳入考量范围:一是地区差异。虽然负面清单具有一定的“可复制性”,但我国各地区教育发展水平和地域文化有所差别,负面清单的制定理应结合本地区师德建设的实际情况做出科学调整以保证其适用性。二是意见征询。负面清单的制定不仅由各级教育行政部门和高校主导拟定,同时也应广泛征询包括教育专家和学者、家长、学生等社会各界的意见。在充分交流、综合分析的基础上增强师德负面清单的认同度。三是覆盖范围。负面清单必须合理涵盖高校师德负面行为,规避过分苛刻或模糊不清的条目,防范在具体执行过程中部分教师钻制度漏洞、冲破政策边界的现象发生,完善师德负面清单的整体性。四是分类制定。注意区分高校教师与中小学教师、职业技术学校教师等群体的工作差异,针对性地列出有关高校教师违反师德的条目,同时注意划分许可类、管理类、评估类、处罚类等板块,以此提升负面清单的准确性。

## 2. 搭建透明的师德网络监管机制

随着互联网技术的迅猛发展,教育信息化发展速度随之加快,在给教育教学工作带来极大便利的同时也造成了师德监管难度加大、力量孱弱等问题。所以,各级教育行政主管部门和各高校必须借助互联网技术搭建起师德考评的全方位监管机制,形成“学校—家庭—社会”三位一体的监督平台,构建社会多方共同参与的多层次、联动性师德监管架构,努力编织出疏而不漏的师德监管网络,切实强化师德考评机制监管问责的实质效度。

从形式上看,师德考核负面清单可采用电子清单或在线考核等方式,保证监督举报平台的流畅运行,及时披露高校教师“踩红线”的负面行为。建立详细可查的高校教师师德档案,纳入教师个人信用记录,以便于考评结果公示、存储、查询等后期工作的开展。从制度上看,利用网络技术打通负面清单师德考评模式与师德建设其他环节之间的关联点,保证各环节的有效衔接,确保教师权利与行为“放而不乱、管放结合”。在借助负面清单模式强化“放权力度”的同时,应积极探索建立新的高校师德

管理体制和工作机制,创新高校教师管理方式,更多地运用法律、政策、规划、公共财政、信息服务等手段加强与改善高校师德的宏观管理。从结果上看,师德考评结果应实行网络公开。只有实现考核结果的公开透明,才能保证社会公众对考核结果的知情权,才会赢得更多的信任与支持,从而进一步提高师德“一票否决”的威慑力和实施成效,特别是以警示作用让教师群体主动打消师德败坏的念头。

## 3. 建立高效的师德风险反馈体系

积极防范和应对负面清单模式的潜在风险,必须统筹规划制度实施的事前—事中—事后全过程,建立高效的风险动态反馈体系。首先,注重事前的制度认同。师德考核过分强调最低标准容易弱化教师对高标准的追求,师德失范现象披露得越多,广大民众的主观感受必定越糟糕。所以,必须重视对师德考核负面清单制度的引介、宣传和教育,提升各群体特别是教师的认同度,进而以强烈的责任感主动、自觉参与到制度当中。防范负面清单模式引起不稳定的社会短期波动现象,及时调整该模式与民众主观诉求不相适应的地方。同时,预防教师对制度的解读扭曲和执行异化,对制订师德考核负面清单的相关事宜做出判断、评估和预测,做好预警备案。

其次,保障事中的制度执行。过分量化的师德评价机制容易趋向数量而忽视质量,带来师德格式化的风险。家长和学生等参与师德评价在情理之中,但的确存在评价不成熟的风险。所以,必须科学选定适宜的评价主体,听取多方意见,采用定性与定量相结合的考核方式。规范考评流程与步骤,将测评与核实相统一,通过实证考察核实考评结果。为被执行者提供申诉机会和渠道,尽力规避偏激、虚假、不实评价,压缩考核过程中“权力寻租”等滋生腐败的空间。落实事后的制度贯彻。对于滥用师德考核机制,枉法评价、偏激评价、虚假评价等行为予以追责。同时,对触及负面清单条目的任何教师一律实行“一票否决制”,配套相应的惩戒措施,确保师德负面清单制度在落地执行中“不变味、不走形”。

## 4. 构筑健全的师德考评长效机制

负面清单制度的“单兵突进”无法从根本上解决师德问题,必须从教育体制改革的不同层面开展更多的革新以构建新的模式。健全师德建设长效机制,确保师德考核与师德教育、宣传、监督、激励、惩处等各个环节协同配合,标本并治,在给教师足够的安全感和成就感的同时促进其增强责任感,进一步促成全员全方位全过程的师德养成。

第一,坚持师德考评底线思维。对高校教师违反制度红线的行为,在师德考评中落实“一票否决”。强化师德考评的硬性规制,体现奖优罚劣的考评原则,推行师德考核负面清单制度,完善诚信记录和失信惩戒机制,着力惩治师德失范、学术不端等问题。第二,树立师德考评标杆效应。发挥师德考评机制警示作用的同时要积极引导广大教师向师德考核中的“标杆”、“榜样”教师看齐。注重弘扬师德正气,讲好师德故事。在加强引领和注重感召中生成强大的正能量,将正面激励与负面规制相结合,促进在全社会营造尊师重教的良好氛围。第三,注重师德考评反思触动。师德考核归根到底是要真正推动教师的自我反思,激发师德主体的内生动力。只有在公信力强的考评制度下产生公正结果,教师才会主动认同,认真对照自身找差距、补不足。与现实中的实际案例相结合开展师德交流活动,发挥教师之间的“圈层效应”,扩大师德典范的影响力,引导教师在自我反思中做到“以德立身、以德立学、以德施教、以德育人”。

#### 5. 借鉴先进的国际师德管理经验

国外一些师德管理的做法和经验值得我们借鉴。比如,美国大部分高校对师生恋采取“零容忍”态度,加州甚至将其纳入刑法范畴,依据情节严重程度定罪。美国教育部设立民权事务办公室,专门负责监督教育领域性骚扰政策的执行以及负责对校园性骚扰事件予以行政干预,在调查协商后对外发布调查报告。再如,英国牛津大学的《教职人员对学生的骚扰行为处理手册》规定,学生有权向学校直接举报申诉,并获得学校相关部门负责人全程陪同提供心理、取证、申诉等方面的帮助。此外,日本十分重视师德失范的事前预防,在大学设专门“窗口”给投诉者提供专业建议,并且教师失德事件

一旦被披露就面临着信用破产、被除名或主动辞职等惩罚。

在国际师德管理经验的参照下,我国推行高校师德负面清单制度扩大教师权利空间的同时需加强行政干预力度,统筹宏观把控。科学分析我国高校师德问题的真实状况,避免用“圣人标准”衡量每个教师的师德水平,从事前预防着手,力求最大限度地降低师德失范发生的概率。创新师德考核机制,探索建立操作性强的师德管理模式。另外,必须加快推进高校师德问题的立法工作,将师德转向制度和规则层面,落实依法治教理念。设立师德建设委员会,为受害者提供畅通的举报申诉渠道,完善申诉程序,提高师德建设和管理的专业化水平。

推行师德考核负面清单制度,将为高校完成立德树人根本任务提供重要的制度保障。它彰显了师德考核理念的革新,为实行师德“一票否决”提供了科学根据。相较于抽象而同时又异常严格的师德考核来说,厚植师德生成的道德文化土壤与制度环境土壤必须协同兼顾,共同助力师德师风建设。如此,才能引导高校教师真正做到“教书与育人相统一、言传与身教相统一、潜心问道与关注社会相统一、学术自由与学术规范相统一”。<sup>[9]</sup>

#### 参考文献:

- [1][9]中共中央国务院关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见[N].人民日报,2018-02-01.
- [2][7]晋浩天.师德失范 一票否决[N].光明日报,2018-04-19.
- [3]刘永林.全面推行师德考核负面清单亟须提速[N].光明日报,2018-06-04.
- [4]习近平.在北京大学师生座谈会上的讲话[N].人民日报,2018-05-03.
- [5]习近平总书记系列重要讲话读本[M].北京:学习出版社,人民出版社,2016:288.
- [6]蔺海洋,李莉,关琳.师德一票否决制实施的生态价值、困境与破解路径[J].教学与管理,2015(5).
- [8]刘长海.师德建设的语境障碍及其突破[J].教育发展研究,2013(24).