

基础教育师德问责制的现实困境及优化路径*

乔花云

(陕西师范大学教育学院, 西安, 710062)

摘要 基础教育师德问责制建设是提升基础教育师德水平和教育质量的重要保障。在问责实践中, 基础教育师德问责表现出主客体关系的复杂性、问责过程的全面性以及问责效应的两重性等鲜明特征。基于对基础教育教师师德失范与问责的典型案例分析, 针对当前我国基础教育师德问责存在的相关法律规范可操作性不足、问责主客体的责任划分不明确、问责内容体系不够系统化等功能缺失问题, 从问责法律程序、主客体关系以及问责内容体系建设三个方面提出了优化路径。

关键词 基础教育 师德问责 问责内容体系

我国自古以来重视教师的作用, 并形成了尊师重教的优良传统。随着近些年来基础教育师德失范行为的频发, 加强对基础教育师德行为规范的制度化建设被提上日程, 师德问责制就是规范师德行为的一项重要制度设计。

一、内涵特征: 基础教育师德问责制的本体阐释

基础教育师德问责是问责制在基础教育领域内的具体表现, 体现了国家和政府在基础教育的责任和担当, 是提升基础教育师德能力的重要内容, 关涉基础教育阶段学生发展质量的水平。基础教育师德问责的首要特征就是具有公共性, 其建设的目的是为了社会公共教育利益的实现。基础教育师德问责不仅是对基础教育教师的师德失范行为的责任追究, 更是为了促进基础教育师德水平的整体提升。所谓基础教育师德问责制, 是指相关权益主体为了规范基础教育教师的教育教学行为、提升师德水平而实施的以对基础教育教师为主体的教育利益相关者在教育教学过程中正确处理师生关系, 以及遵守和落实相关职业道德规则、标准和程序的情况进行监督、评价和奖惩的制度。

基础教育师德问责制在实践中表现出鲜明的特征。首先是基础教育师德问责关系的复杂性, 主要表现为师德问责主客体的多元性和关系的交叉

性, 师德问责的主体主要有教育举办者、学校管理者、社会公众以及学生和家長等, 问责客体则包括教师、学校管理者以及教育举办者等, 多元问责主客体之间存在交叉性, 这种主客体间关系的交叉性必然伴随着利益关系的交叉性, 这就更加加剧了师德问责的复杂性。其次, 基础教育师德问责过程的全面性, 这主要体现在两个方面: 一是基础教育师德问责的制度设计具有全面性, 覆盖到教师教育教学行为的全过程, 从资格准入到培养, 再到评价等整个过程; 二是在流程上具有全面性, 贯穿于学校教育教学活动的始终, 覆盖从事前问责预警到事中问责参与, 再到事后问责反馈的各个环节。最后, 基础教育师德问责效应具有两重性, 这主要体现在师德问责的价值功能上, 基础教育师德问责作为一种对师德评价否定性结果的回应制度, 其功能表现为正反两个方面: 一是对师德失范行为的惩戒; 二是对师德规范行为的激励, 而且这种激励效果可以通过对师德失范行为的惩戒体现出来。即师德问责的本质在于提高教师的师德水平, 实现教师职业责任的绩效改进, 而惩罚只是激励教师矫正失范行为的一种手段。

二、现实困境: 基础教育师德问责制的功能缺位

2019 年, 教育部官网首次公开曝光了 18 起违

* 该文为全国教育科学“十三五”规划国家一般课题“中小学教师专业伦理问责制的国际比较研究”(BHA170154)的研究成果

反教师职业行为十项准则典型案例,其中有11起属于基础教育师德失范与问责方面的典型案例^[1-3],本文以此来挖掘基础教育师德问责制存在的功能缺陷。

1. 基础教育师德问责的相关法律法规可操作性低

在基础教育师德问责过程中,问责依据、问责流程、问责处罚等都依赖于相关法律法规,从教育部曝光的案例中发现:目前存在问责依据单一、问责流程模糊、问责处罚难以确定其处罚结果等级。即便是同一类型的教师失范行为,涉及的省份不同,处理流程和处理结果难以保证在同一水平。教育部所披露的11起基础教育教师失范行为案例依据的处罚条例均是《新时代中小学教师职业行为十项准则》和《新时代幼儿园教师职业行为十项准则》,这两个准则从11个方面对教师职业行为做出一定的规范^[4]。处罚结果结合了《中小学教师违反职业道德行为处理办法(2018年修订)》《中华人民共和国教育法》和《中国共产党纪律处分条例》。

这些法律法规更多的是从道德理想和道德原则层次来制定的,而具有具体实施指导和直接参照依据功能的师德问责道德规则层面的法律法规尚未完善,致使我国当前师德问责方面的法律法规可操作性不足。一部法律规范文本的制定,都有对其当时实际情况的写照,随着基础教育发展和教师教育过程的不断变更,法律法规都会不断地进行更新和修改,以期形成其完善的体系。从时间更序上看,我国从1986年到2018年也在不断的完善基础教育师德问责的相关法律法规,但是完善的速度相对缓慢,质量完善程度相对较低,和当前基础教育师德问责现状比较相对滞后,同时这也降低了基础教育师德问责法律法规的参照功能和可操作性。

2. 基础教育师德问责主客体及责任划分不明确

问责主体和客体的确定是问责制度建构的首要条件。基础教育师德问责主客体及其责任的明确划分是问责制的基本构成元素。在教育部曝光的两起基础教育教师“有偿补课”案例中,问责主体都是当地教育局,问责客体是失范教师及其所在学校。对比曝光的其他9个失范事项的问责主客体及其责任划分,不难发现问责主客体构成和问责责任划分存在着共性问题。

首先,在我国基础教育师德问责的问责主客体构成方面,问责主客体不够多元化,问责主体范围过窄。从我国基础教育师德问责的相关法律法规中所明确的问责主体主要局限在教育主管部门、学校

和受教育者及相关者。其次,在基础教育师德问责主客体的责任划分方面,责任划分标准不够明确,在相关的法律规范中的描述较笼统。没有明确确定违反师德行为的情节严重程度的标准和相对应的处理办法,同时也没有明确问责客体之间的责任分担情况。在对基础教育教师违反职业道德行为的问责过程中,因为没有明确的问责客体责任划分,在实际的操作中,会出现标准不统一的问题,影响问责公正性。最后,学校作为主客体的双重责任身份关系没有划分明确。在对违反教师职业道德行为的教师进行问责时,学校在问责过程中既是问责主体又是具有连带责任的问责客体,若学校作为问责主客体的责任划分不明确,会使学校为了规避其问责客体的责任追究,从而在信息披露和调查方面向失范行为的教师偏袒,从而减轻本身应承担的监督监管责任。

3. 基础教育师德问责的制度体系建设不完善

基础教育师德问责制度体系是一个完整的、相互联系的体系,一个完整的基础教育师德问责制度体系需要将教师的准入、职中的培训和评价、问责过程规范、问责结果处理等方面都涵盖进去,形成一个从入到出的完整体系。以教育部网站曝光的5起“猥亵或性侵”案例为例分析,贵州贵阳刘某因涉嫌犯罪被判处有期徒刑,刑满出狱再次入职到学校做教师,这披露了教师的准入制度的“准入”和奖惩制度的“罚出”存在的漏洞。辽宁葫芦岛的小学校长王某能够常年对多人多次强奸猥亵学生,在案件爆发后其所在县教育局回应“村小校长不归其直管”来推脱责任,这深刻暴露了基础教育师德问责制度在考评制度和监督制度等方面的缺失。

在整个问责制度体系方面,与其他制度相比,评价制度、奖惩制度和监督制度急需完善。在国家层面上,基础教育教师评价和奖惩并没有一个统一的标准和依据,在教师师德监督方面,目前仅有教育部网站上公开曝光的几例违反教师职业行为十项准则典型案例,并没有一个专门负责教师师德监督的行政机关,也没有一个汇总全国师德失范案例的专门曝光网站。同时,缺乏基础教育师德问责制度体系内的关联,由于基础教育师德问责的准入制度、培训制度、评价制度、奖惩制度等单一制度都不完善,这些制度之间的关联更是脆弱,没有办法形成一个由准入到培训,再由评价到奖惩的相互联系的,互为影响的制度体系。

三、优化路径:基础教育师德问责制的功能完善

1. 加强师德问责法律规范建设,完善师德问责运行程序

当前,我国现有师德问责的相关法律规范和师德规范对师德失范行为和认定处理的原则性规定较多,但具有可操作性的认定标准和程序规定不足。为了提高师德问责的公正性,必须对师德问责过程涉及的基本程序作出标准化规定,从而统一全国师德问责的标准。师德问责的程序主要包括举报阶段、调查阶段、核查阶段、处理和答复阶段等流程。

在举报阶段,当发现教师不端行为或违反职业道德行为,学生、家长及其他教职工都可以进行举报,既可以直接举报到当事人单位,也可以直接举报到直属教育部门,学校和教育部门形成线上线下的举报途径和流程规范。一般的教师不端行为由学校或直属教育部门审查处理,如果涉及违法犯罪行为,移送相应司法机关处理。在调查阶段,当学校接到举报后,首先做出是否进行调查或者直接中止案件,对情节严重且影响面大的举报,同时向上级教育部门报备。调查过程要避免再次伤害中小学学生的情感和利益,同时要对被调查教师公平公正地组织调查,被调查者要对举报情况给予回应并提供相关证据。在核查阶段,教育部门根据学校提供的调查证据和调查结果,对被举报者的所有指控再次核查,在此期间,如果被调查者对调查结果提出异议,允许被调查者再提供申辩理由和新的证据。在处理和答复阶段,根据调查和核查结果,教育部门做出处理决定,包括事件经过、调查结果、教师不当行为和處理结果、在调查决定后的两个工作日内以书面形式通知到学校和相关人员。在所有的事件处理完毕后,对于较严重的违反职业道德的行为,两周内在教育部门官方网站上发布案件总结报告。

2. 构建多元化的问责主体,进一步明确师德问责客体及其责任划分

问责是一把双刃剑,处于双刃剑的两端就是问责主体和问责客体。在基础教育师德问责的问责主体方面,要构建多元化的问责主体,形成一个可以覆盖整个基础教育的能有效行使问责监督权的多元问责主体。首先,要发挥好我国目前处在问责主体关键地位的学校的作用,充分发挥学校在基础教育师德问责方面的管理、监督和上通下达功能。其次,要发挥好教师师德自我建设的功能,加强教师

自我学习成长过程,形成人文关怀的问责文化,以学生和教师二元主体为核心的以人为本制度。最后,要综合政府各级部门、社会、家庭的作用对学校办学和教师教育教学行为的规范性进行监督,形成师德问责合力,促使各种问责制度落到实处,公平对待问责对象,积极保护学生和教师的各项权益。

在基础教育师德问责的问责客体方面,最关键的是合理规划各问责客体的责任划分。对责任的合理划分,能够厘清问责客体之间的关系,避免问责客体为逃避问责处罚而形成问责客体间的集体包庇,使师德问责处理出现偏颇。在基础教育师德问责的一般案件中,所涉及到的问责客体一般由三方构成,包括违反师德规范的个人(教师、学校管理人员等)、学校、上级教育行政部门。根据我国教育部近年来公布的违反教师职业行为十项准则典型案例来看,一般是对个人提出处理结果,追究学校校长及其教育行政部门相关负责人的责任,但并没有清晰表述哪些失范行为需要追究相关部门人员的责任,以及追责的程度。所以,在合理规划各问责客体的责任划分方面,首先要对失范行为进行等级划分,根据等级划分进行追责范围和追责程度划分。其次,要制定在问责过程中学校层面和相关教育行政部门应履行的问责过程和问责方式,区分不同问责客体承担的直接责任和间接责任,避免因责任不清而造成的问责过程中包庇和遮掩现象,提升问责的规范性和准确性。最后,要划分问责连带责任的程度,对失范行为的处理程度与失范行为等级挂钩,问责连带责任与失范行为及监督方式挂钩。当学校和教育部门较为完善地履行了监管职能,对教师失范行为的责任划分则应注重教师本身,从教师失范原因和失范方式等方面寻找改进措施,减少学校和教育部门的连带责任。

3. 完善制度内容,进一步健全师德问责制度体系

基础教育师德问责制度的建设要考虑到基础教育对象的特点,对基础教育教师准入标准要有严格的把关,并联合培训制度,形成成长型、发展式的基础教育教师培养和评价体系。因此,为了加强制度体系内的衔接,将准入制度并入培养制度和评价制度中。在培养制度方面,形成一个从入职培训、职中培训和专项培训为一体的培训制度;在师德评价方面,设立教师准入标准,以此作为合格教师评价的标准。在此基础上,设立优秀教师评价标准,形成“准入-合格-优秀”的上升评价办法。基础教育师德问责的制度体系如图1所示。

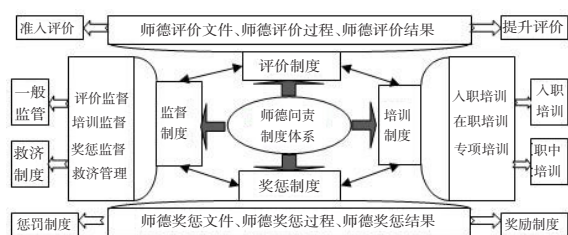


图1 基础教育师德问责的制度体系

第一,基础教育师德评价制度方面。师德评价作为教师评价的核心内容,在师德评价办法方面,各省根据本省的现实情况,制定总体师德评价办法。市县可以根据学校类属不同,制定具体的实施细则,可以设立学校、教师互评,学生、家长综合评价方式,同时针对不同阶段和不同学科的教师,应该在评价指标上进行区分,能够因人而异,为师德评价做好基础工作。在师德评价过程方面,通过建立师德评价工作小组,加大社会参与和第三方评价的力度,在综合评定方面,根据问卷调查结果和专家头脑风暴结果,合理配置各项评价分数和指标权重。在整个评价过程中,都可以实施师德一票否决。在师德评价结果方面,评价结果可分为优秀、合格、基本合格和不合格四个等次,并根据相应的评价结果给出具体解释和建议,不以评价结果为最终目标,而以教师师德和教育教学行为绩效改进作为评价的最终目标,评价过程和结果可以作为其他考评和晋升的依据。最后,每份评价结果应该反馈给评价者本人,并附上相应的改进建议。对评价结果有疑惑或者质疑的,可以申请学校给予解释和专家指导。针对师德评价较低的教师,要和教师开展座谈会,找出其问题所在,并对其本人的师德建设进行规划,提出具体的整改措施和整改计划。

第二,基础教育师德培训制度方面。在教师入职前,师范教育和教师资格取得过程中,都有师德方面的培训。但是在教师入职后,培训更多注重的是教师专业教学方面,对于师德的培训涉及相对较少或者不够规范。针对师德培训可以采用无具体形式和具体培训规划相结合的方式,通过设计教师的每阶段职业生涯中所需要的培训内容,让学校和教师进行自主选择。师德培训内容方面,除了涉及到专业知识领域外,还应该包括价值理论方面、教师和学生关系方面、教师心理成长方面、教师与家长关系方面、教师间及与学校关系方面,并为实现《中小学教师职业道德规范》中的二十四字师德要求提供具体实施的路径。

第三,基础教育师德奖惩制度方面。奖惩管理

是师德评价的延续,将评价结果按照一定的标准对奖励措施和惩罚措施进行实施。奖惩管理的实施依赖于师德奖惩文件的制定。目前,“六条禁令”“十条红线”和“红七条”是针对教师违反职业道德的惩罚措施,而对教师师德评价优秀的人员没有完整成体系的奖励措施,需要制定一套和师德评价文件相对应的奖惩管理文件,将师德评价作为师德奖惩的一个过程,通过奖惩来建设师德长效机制。在师德奖励方面,采用精神奖励、物质奖励相结合的方式,确定标准清晰的奖励等级,基于“正向奖励”为主的原则,完善师德奖励制度建设。

第四,基础教育师德监督制度方面。监督制度是基础教育师德问责良好执行的保障,主要体现在评价监督、培训监督、奖惩监督和救济监督四个方面。对评价方面的监督,要切实把握公平公正和公开的原则,建立评价过程和评价结果并重的监督体系,将事中监督和事后监督贯通起来。对培训方面的监督,主要针对培训方案的制定和培训效果的监督,确保培训方案科学、有效、经济,确保培训顺利进行且确有成效。对奖惩方面的监督,针对具有失范行为的教师坚决处罚到底,同时对处罚的流程和处罚执行结果进行监督。要充分发挥社会监督作用,通过对基础教育教师师德的全视角监督,形成宣扬优秀师德的社会舆论。在师德救济方面,通过制定详细的救济原则和救济程序,对教育行政部门及学校的违法或违规行为进行监督,使在师德问责过程中受到损害的教师的合法权益得到保障。

参考文献

- [1] 教育部.教育部公开曝光4起违反教师职业行为十项准则典型案例[EB/OL].[2019-04-3].http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/201904/t20190403_376596.html.
- [2] 教育部.教育部公开曝光6起违反教师职业行为十项准则典型案例[EB/OL].[2019-07-31].http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/201907/t20190731_393178.html.
- [3] 教育部.教育部公开曝光8起违反教师职业行为十项准则典型案例[EB/OL].[2019-12-5].http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/201912/t20191205_410994.html.
- [4] 教育部.教育部关于印发《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》的通知[EB/OL].[2018-11-08].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A10/s7002/201811/t20181115_354921.html.

[作者:乔花云(1985-),女,河南辉县人,陕西师范大学教育学院,博士。]

【责任编辑 陈国庆】