

政策工具分析视域下高校师德政策构建研究

罗雯芳

广西医科大学马克思主义学院，广西南宁

DOI: 10.62836/jer.v4n9.1437

摘要：师德建设贯穿高校发展全过程，完善高校师德建设机制是高校长足发展的必然要求，而政策工具是实现高校师德建设目标的重要桥梁。本研究以麦克唐纳和艾莫尔的政策工具理论为基础，运用DiVoMiner政策文本分析平台，分析我国高校师德政策运用命令性工具、能力建设工具、激励性工具、系统变革工具的特点。研究表明，我国高校师德政策中命令性工具占据主导地位，系统变革工具运用较为充分，但能力建设工具运用不足，激励性工具内部要素配置仍不均衡。因此，研究认为破除高校师德建设困境，要灵活运用政策工具，形成政策工具合力；强化能力建设工具，促进师德自觉养成；合理配置政策工具内部要素，优化政策工具内部结构。

关键词：政策工具；师德建设；高校；师德政策

Research on the Construction of University Teacher Ethics Policies from the Perspective of Policy Instruments

Wenfang Luo

School of Marxism, Guangxi Medical University, Nanning, Guangxi

Abstract: Teacher ethics is an integral part of university development, and a sound framework for promoting teacher ethics is essential to the sustainable development of higher education. Policy instruments provide an important means of translating policy goals into practice. Drawing on McDonnell and Elmore's typology of policy instruments, this study uses the DiVoMiner text analysis platform to examine national policy documents on teacher ethics in Chinese universities, with particular attention to four types of instruments: mandates, inducements, capacity-building instruments, and system-changing instruments. The findings show that mandates are used most frequently, while capacity-building instruments remain relatively underused. The use of inducements is also uneven across different components. To improve the effectiveness of teacher ethics policies, greater attention should be given to the coordinated use of different policy instruments. Capacity-building instruments should be strengthened to encourage teachers to internalize professional ethical standards, while the components within individual policy instruments should be better balanced and coordinated.

Keywords: policy instruments; teacher ethics; universities; teacher ethics policy

*基金项目：广西医科大学本科教育教学改革项目“新文科视域下社会工作人才培养体系的探索与实践研究”（编号2023Y14）。

作者简介：罗雯芳（1992.05-），女，汉族，广西岑溪市人，研究方向：公共部门人力资源理论研究。

1 问题的提出

习近平总书记在二十大报告提出了“全面提高人才自主培养质量，着力造就拔尖创新人才”人才培养目标，同时也强调了“全面贯彻党的教育方针，落实立德树人根本任务”的育人要求。高校教师肩负着培养新时代人才、传递社会主义核心价值观的光荣使命。育人为本，德育为先，师德师风建设历来是国家教育重点关注的基础工作。教育部在2018年全国师德建设工作视频会上提出，“师德建设是教师队伍建设的第一要务”。习近平总书记更强调了“育人的根本在于立德”，把握以德育人规律，才能回答好“培养什么人、怎样培养人、为谁培养人”的教育根本问题。高校教师队伍师德建设应以“四有好老师”为标准，认真贯彻落实“三个牢固树立”“四个引路人”“四个相统一”“六要”等师德师风的重要指示精神，才能让师德师风建设行之有效。

目前，我国学界对于高校师德师风建设的研究成果主要集中在以下方面：对高校师德师风建设内涵、体系、基本站位、时代价值与伦理思想进行探讨；将高校党建嵌入师德师风建设中，寻求党建引领师德师风建设的路径；剖析高校师德师风建设的重点任务、理论支撑及长效机制；回顾高校师德师风建设的发展历程并展望未来趋势。以上研究丰富了我国师德建设理论与实践层面研究，为破除师德建设困境提出了有益思路，并为本文研究提供了参考。研究通过分析国家层面的高校师德师风建设相关政策文件，以政策工具理论为基础，考察我国高校师德政策中不同政策工具的运用情况，以此总结我国高校师德政策工具的运用特点及作用，并从工具主义视角提出改进和优化建议。

2 理论嵌入：政策工具分析方法

政策工具研究伴随着公共政策研究的发展而逐步兴起。对政策工具的研究推动政策制定者更加重视政策目标与政策手段之间的匹配关系及其实施效果，这种思考的转变使得政府治理更加注重政策手段的运用，提升治理效能。政策工具分析已成为研

究政府治理和政策执行的重要路径，并在欧美公共政策研究中得到广泛应用。政策工具是政府为实现特定政策目标而采取的具体手段和行动方式，是连接政策目标与政策执行的重要载体。例如，政府可以通过颁布法律、制定规范、实施许可等政策手段调整社会行为、解决公共问题。结合政策工具的基本内涵，可以从以下几个方面理解其主要特征。第一，政策工具是政府在特定的社会情境中实施的行为，特定情境框定了政策工具是在一定场域内使用的方法或手段；第二，政策工具对政治权力具有一定的依附性，依靠政治权力的合法权威性方能让政策工具落地实施，脱离了政治权力，政策工具缺少合法性权威；第三，政策工具是将某一政策目标化为政策实效的媒介或桥梁，没有政策工具，政策目标无法实现或者政策效果微弱；第四，政策工具具有多样化特征，有社会化手段、颁布政策、网络化手段等多种政策工具；第五，政策文本是政策工具最基本表现形式，通过对政策文本的解读，对于揭示政策工具的过程、应用及走向具有重要意义。

Kirschen等（1964）较早从经济政策角度对政策工具进行系统梳理，为后续政策工具分类研究奠定了基础[1]。此后，学者从不同维度对政策工具进行了分类。McDonnell和Elmore（1987）从政策目标转化为具体行动机制的角度，将政策工具划分为命令性工具、激励性工具、能力建设工具和系统变革工具[2]。Schneider和Ingram（1990）则从政策工具所蕴含的行为假设出发，将其划分为权威工具、激励工具、能力建设工具、符号与劝导工具和学习工具五类[3]。Howlett和Ramesh（1995）根据政府介入程度，将政策工具划分为自愿性工具、强制性工具和混合性工具[4]。Van der Doelen（1998）从政府调控方式出发，将政策工具概括为法律工具、经济工具和沟通工具三类[5]。综合比较不同政策工具分类框架，本研究采用McDonnell和Elmore的政策工具分类进行分析。该分类不仅关注政策工具与政策目标之间的关系，而且较好地涵盖了规范约束、正向激励、能力提升和制度变革等不同政策作用机制，具有较强的可操作性，与高校师德政策文本的分析需求具有较好的适配性。

命令性工具是政府机关通过许可、法令、惩罚措施等手段，由上而下地以命令的方式来实施，以此规范、约束或调节公民或者社会组织行为，达到政府治理目的。命令性工具属于强制性政策工具范畴，更多的是依靠政治权力和政治权威来实现。激励性工具是对行为主体的行为加以正向引导和鼓励，让其持续输出正向行为。激励是一种让个体受到物质或精神奖励的举措，如评优、宣传和弘扬事迹等。激励性工具的短期效果通常较为明显，但形成长远的影响需要科学安排激励的可及性和可得性。能力建设工具是一种具有长期投入特征的政策工具，通过一定的学习和训练来达成，短期内收益不显著，但是长期效益明显。系统变革工具更多关注政策工具适用的政策环境及社会背景，即政策工具涉及权力和责任的重新分配，需要从微观的工具研究扩大到政策系统研究，发现政策环境、政策主体、政策客体与政策工具的互动效应。这四种政策工具可以单独使用，也可以组合使用，以提升政策安排的韧性与张力。本研究将McDonnell和Elmore提出的四类政策工具与师德政策文件进行耦合分析，并且运用DiVoMiner在线分析软件对政策文本内容进行编码分析、解读和分类，以期加深对我国现行高校师德政策的理解，引导政策制定者关注政策工具与政策目标群体、政策目标之间的适配性，以及政策执行与政策环境的契合性，使师德政策安排更加科学合理。

3 研究手段：样本提取和研究方法

本研究将新中国成立以来至2025年12月与高校师德相关的政策文件作为研究对象。在选取政策

文本时遵循两个原则：其一，保证政策来源信度。样本主要来源于中国政府网、教育部、人力资源和社会保障部等政府官方网站及北大法宝数据库，确保研究资料来源真实可靠。其二，确保政策样本内容效度。在选取政策文本中根据研究主题选择高相关性的政策文本，以“师德建设”“高校教师队伍”“职业道德”为关键词，搜索相关的法律、规定、意见、办法、条例、纲要、通知等规范性文件，建立政策文本库。根据时效性和内容相关性对检索政策文件进行筛选和整理，最终得到50份与师德相关的政策文本作为研究对象，研究政策文本中以规定、意见、通知类政策文件为主（各类政策文件见表1）。

本研究主要采用内容分析方法，根据政策制定背景和实施时间，对政策文本内容进行归纳和分析，并按照政策工具类型进行分类。研究借助文本大数据挖掘及分析平台DiVoMiner进行研究。首先依据政策工具分类框架构建分析类目，并根据各类政策工具的内涵确定相应关键词；随后借助DiVoMiner进行文本检索和初步编码，并结合政策语境进行人工校验和归类，最终统计各类政策工具及其要素的响应次数（见表2）。例如，可创建命令性工具类目，按照关键词“考核、处分、履行、遵守、监督”进行分组，根据政策内容进行编码，其中“高等学校党委和行政部门要根据学术不端行为的性质和情节轻重，依照法律法规及有关规定对学术不端行为人给予警告直至开除等行政处分”[6]。该表述与命令性工具中的‘处分’关键词相对应，因此将其编码为命令性工具。同一政策文本涉及多类政策工具时，根据其具体内容分

表1. 政策类型及政策参考

政策类型	数量	政策参考
法律	2	中华人民共和国高等教育法（1999年）
条例	1	教师资格条例（1995年）
规定	5	新时代高等学校思想政治理论课教师队伍建设规定（2020年）
办法	4	高等学校预防与处理学术不端行为办法（2016年）
纲要	2	国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）
意见	17	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（2018年）
通知	19	教育部 中国教科文卫体工会全国委员会关于印发高等学校教师职业道德规范的通知（2011年）

别编码并计数。

4 高校师德政策工具运用特点与问题分析

4.1 命令性工具占据主导地位

DiVoMiner编码结果显示（见表2），命令性工具使用次数最多，共有154次响应，占比高达36.15%，表明命令性工具在我国高校师德政策中占据主导地位。命令性工具是政治权威的体现，是依靠政治权力直接有效地调节和约束高校教师的行

为。新时代，高校教师肩负培养高层次创新人才的重要使命，是落实为党育人、为国育才的重要主体。高校教师承担教书育人的特殊职责，因此，社会对其职业道德和行为规范提出了更高要求，这既是社会期待，也是教师育人角色的内在要求。在市场经济条件和开放环境下，受利己主义和实用主义思潮冲击，少数高校教师仍存在政治意识淡薄、学术不端、治学敷衍、生活作风不正等方面问题，不符合新时代教育发展的要求。治理高校教师师德失范行为需要采取具有明确约束力和较强执行力的

表2. DiVoMiner平台政策分析及结果表

政策工具 (类目)	关键词	响应 次数	比例	文本示例
命令性工具	考核	35	36.15%	对各级教师考核应主要考核政治表现、业务水平工作业绩三个方面。
	处分	28		高等学校党委和行政部门要根据学术不端行为的性质和情节轻重，依照法律法规及有关规定对学术不端行为人给予警告直至开除等行政处分。
	履行	46		使教师自觉履行《教师法》规定的义务，做到敬业奉公，教书育人，为人师表。
	遵守	22		青年教师要严格遵守宪法和有关法律法规
	监督	23		查处结果要在一定范围内公开，接受群众监督
激励性工具	表彰	35	22.77%	地方和高校教学名师评选表彰制度，重点表彰在教学一线做出突出贡献的优秀教师。
	待遇	21		相关部门要制定切实提高教师待遇的具体措施。
	宣传	15		各地各校也要加大对成绩突出的高校教师团队的宣传力度，浓厚团队创建的舆论氛围。
	评选	26		开展国家级教学名师、国家级教学成果奖评选表彰，重点奖励贡献突出的教学一线教师。
能力建设 工具	培训	21	15.49%	把学习师德规范纳入青年教师培训计划，作为新教师岗前培训和在职培训的重要内容
	学习	15		健全青年教师政治理论学习制度，建设信息化学习平台，增强政治理论学习的吸引力感染力。
	教育	17		创新师德教育方式，通过榜样引领、情景体验、实践教育、师生互动等形式，激发教师涵养师德的内生动力。
	研修	13		鼓励支持高校教师进行国内外访学研修，参与国际交流合作。
系统变革工具	治理	28	25.59%	将宣传、教育、治理并举，建立高校教师师德建设长效机制。
	体系	31		构建全校齐抓教师思想政治素质的工作体系
	改革	23		将教师考核评价作为高等教育综合改革的重要内容
	协调	27		建立健全学校主要领导牵头，人事管理部门协调，教学、科研、研究生等管理部门配合的协调机制。

政策手段，命令性工具中的“零容忍”、“一票否决”、“十准则”、“红七条”成为筑牢师德防线的主要方式。2011年，《高等学校教师职业道德规范》明确指出，“各校要将师德纳入高校教师考核体系，作为绩效评价、聘任和评优奖励的首要标准”[7]。这进一步明确了师德在教师考核评价中的重要地位，也为师德考核的制度化 and 规范化提供了政策依据。随后，教育部陆续颁布了《关于深入推进高等学校惩治和预防腐败体系建设的意见》《高等学校预防与处理学术不端行为办法》《关于高校教师师德失范行为处理的指导意见》《研究生导师指导行为准则》等文件，运用命令性工具从学术规范、廉洁自律、师生关系等方面加强师德建设。命令性工具是运用他律的方式对师德提出倡导性要求和禁止性规定，但单纯依赖外在约束，难以推动师德规范转化为教师普遍认同和自觉践行的价值准则。

4.2 能力建设工具运用较少

能力建设工具是师德建设过程中使用次数最少的政策工具，仅有66次，占比15.49%（见表2）。一方面，师德治理实践往往更加重视短期可见的约束效果，而能力建设工具发挥作用需要较长时间。另一方面，在师德建设初期，相关政策更加注重教师思想政治素质，对职业道德和业务能力的系统培养关注相对不足。随着师德体系建设的日益完善，能力建设工具成为实现师德建设目标的重要手段。2005年，教育部在《关于进一步加强和改进师德建设的意见》中提出，多渠道、分层次开展形式多样的师德教育，并针对不同教师群体开展专题培训。此后，师德教育在高校教师队伍建设中的重要性不断提升。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》，该文件明确指出，要将师德教育摆在高校教师培养首位，贯穿高校教师职业生涯全过程，师德教育中要注重社会主义核心价值观和理想信念教育，也不能忽视法治教育和心理健康教育，同时通过新教师入职宣誓仪式和老教师荣休仪式增强师德仪式体验，这些举措使得师德教育内容和形式更加丰富。能力建设工具更

加重视发挥政策目标群体的主体作用，推动师德教育内容逐步内化为教师的自律意识，对师德素养提升具有持续作用。

4.3 激励性工具内部要素运用失衡

激励性工具是一种相对灵活的政策工具。激励是一种让政策目标群体持续地将师德作为行为准则的正向引导，以政策目标群体利益为出发点，从物质层面和精神层面对师德行为进行肯定，从而达到激励效果。研究结果显示，激励性工具总体占比为22.77%，从关键词的响应次数来看，激励性工具大多数运用于表彰奖励、评先评优以及待遇提升等方面，而宣传方面较少。在激励性工具中，待遇成为政策文本多次提及的重要内容。2018年中共中央、国务院印发的《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》明确指出，“不断提高地位待遇，真正让教师成为令人羡慕的职业”，需要配套推进高等学校教师薪酬制度改革，达到地位待遇和薪酬待遇的双提升。评优评先是提升高校教师社会地位的重要方式。改革开放以来，我国先后颁布了《嘉奖优秀教师和教育工作者暂行办法》、《教师和教育工作者奖励暂行规定》、《教师和教育工作者奖励规定》及《关于进一步精简和规范行政性表彰奖励活动的通知》等专项文件，作为教师和教育工作者评先评优依据。此类评先评优规定，为构建完整的教师评优评先体系奠定基础。相较于表彰、评选和待遇等要素，宣传要素使用频次较低，未能充分发挥典型示范的持续激励作用，因此激励性工具内部要素运用仍存在一定失衡。

4.4 系统变革工具得到较多运用

系统变革工具共响应109次，占25.59%，使用频次仅次于命令性工具。政策文本主要通过治理、体系建设、制度改革和部门协调等方式完善高校师德建设的制度环境，表明我国高校师德政策已逐步由单一行为规范向制度体系建设拓展。但从具体工具运用看，不同部门、不同政策环节之间的协同机制仍有进一步完善空间，需要通过制度衔接和主体协同提升系统变革工具的整体效能。

5 政策工具运用对师德建设的建议

5.1 灵活运用政策工具，形成政策工具合力

工具主义认为恰当的工具可以将政策失败转变为政策成功[8]，而工具属性造就了政策过程，即政策工具的选择和工具特性会直接影响政策执行过程及政策效果。高校师德建设政策制定，既要突破新时代师德建设的薄弱环节，又要符合工具主义逻辑。新时代，师德制度建设和实践要求发生深刻变化，政策工具运用需要贯彻新发展理念，增强政策工具运用的协调性和稳定性。首先，明确各个政策工具特点、优势及适用范围，考虑政策目标和政策工具的适切程度。命令性政策工具具有权威性和约束性，激励性工具和能力建设工具具有导向性和包容性，系统变革工具具有较强的协同性，需将政策目标与政策工具特性进行精准匹配，才能达成师德建设政策目标。其次，发挥命令性工具在师德底线约束中的基础作用。命令性工具的重要作用由师德建设的底线要求所决定，师德建设底线属于职业道德范畴，也是师德体系的基础，必须运用命令性工具明确“可为”与“不可为”，在运用命令性工具时，尤其要注重命令性工具的执行和监督力度，利用命令性工具的权威，对师德失范行为依法依规进行处理，并严格执行师德师风“一票否决”制度，推动师德治理更加规范化、制度化和法治化。最后，强化不同类型政策工具的协同运用。利用能力建设工具进行师德培育，增强教师内化师德规范的自觉性；运用激励性工具营造社会尊师重教、教师立德树人的氛围，采用系统变革工具为师德建设提供组织基础，提升师德建设治理能力。根据具体情境合理选择政策工具，各项政策工具有效组合，方能让师德建设达到短期效应与长期效应相统一，他律与自律相统一。

5.2 强化能力建设工具，促进师德自觉养成

高校师德具有层次性，可以划分为崇高师德、专业师德和底线师德三个层次[9]，运用不同的政策工具以达成不同层次的师德建设目标。底线师德是师德体系的基础，表现为遵循一般职业道德规范，

可以用命令、规范、办法等命令性工具达成；崇高师德和专业师德是高校教师专业技能要求与内心自我修养的充分结合，是师德建设的最高追求和理想境界。相较于命令性工具，能力建设工具更加注重通过教育培训和能力提升促进师德规范的内化。第一，思想政治素质培养必须放在师德培育首位，全面贯彻党的教育方针，始终把社会主义核心价值体系教育作为师德培育的基本遵循，认真学习习近平总书记关于高校思想政治教育相关指示精神，把握新时代师德建设要求，树立正确的历史观、民族观和国家观。第二，完善各类师德培育制度，将职业理想、职业道德与思想政治教育融入教师职业生涯全过程，开展师德教育岗前培训和专题培训，以科学研究和社会服务为载体，参加志愿服务活动，身体力行践行师德，不断提升教师师德涵养。第三，将师德建设与党建相结合，充分发挥党建对师德建设的引领作用。一方面可以采用谈心谈话方式引导高校教师树立崇高的师德价值取向，强化师德育人理念，做学生的品行之师，同时开展科研、教学技能交流活动，互助提升专业技能，做学生的学问之师。另一方面，可选树党员教师育人典型，将先进事迹作为培育师德的精神指引，充分发挥党员模范事迹的感化作用和辐射带动作用，增强教师涵养师德的自觉性。

5.3 合理配置政策工具内部要素，优化政策工具内部结构

政策工具直接作用于政策目标，构成要素使用密度反映了政策工具价值取向，因此，应合理配置各类政策工具的内部要素，补齐政策工具短板，方能提升政策工具效能。通过数据分析发现，激励性工具内部要素配置存在较大差异。因此，激励性工具要适当提高宣传要素的比例，制定师德宣传规范化文件，对师德模范进行常态化宣传，将宣扬师德建设作为校园文化建设的核心内容，营造崇尚师德、争创师德典型的氛围；激励性工具的运用应坚持以人为本，关注高校教师发展诉求和价值愿望[10]。这要求在政策工具配置过程中关注教师群体的利益诉求，可通过提高教师待遇、开展师德模

范表彰活动、改革职称评审等方式形成正向激励。政策工具要素并非一成不变，应根据师德建设实践不断优化工具配置，注重政策工具整体结构与各组要素功能的协同发挥，增强政策工具的系统性和灵活性。无论采用何种政策工具及其要素，都应围绕师德培育、宣传、考核和激励等重点环节，实现政策工具内部结构与外部政策目标之间的协调，形成较为完整的师德建设机制。

参考文献

- [1] KIRSCHEN E S, et al. Economic Policy in Our Time[M]. Amsterdam: North-Holland Publishing Company, 1964.
- [2] MCDONNELL L M, ELMORE R F. Getting the Job Done: Alternative Policy Instruments[J]. Educational Evaluation and Policy Analysis, 1987, 9(2): 133-152.
- [3] SCHNEIDER A, INGRAM H. Behavioral Assumptions of Policy Tools[J]. The Journal of Politics, 1990, 52(2): 510-529.
- [4] HOWLETT M, RAMESH M. Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems[M]. Toronto: Oxford University Press, 1995.
- [5] VAN DER DOELEN F C J. The “Give-and-Take” Packaging of Policy Instruments: Optimizing Legitimacy and Effectiveness[A]//BEMELMANS-VIDEC M L, RIST R C, VEDUNG E, eds. Carrots, Sticks & Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation[C]. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1998: 129-146.
- [6] 教育部关于严肃处理高等学校学术不端行为的通知-中华人民共和国教育部政府门户网站(moe.gov.cn).
- [7] 教育部.中国教科文卫体工会全国委员会关于印发《高等学校教师职业道德规范》的通知-中华人民共和国教育部政府门户网站 (moe.gov.cn).
- [8] 吴光芸.公共政策学[M].天津:天津人民出版社, 2015, 77.
- [9] 张旦生, 张振改.政策工具视角下师德分层治理的路径探索[J].教育科学研究, 2015(08): 26-29.
- [10] 教育部关于建立健全高校师德建设长效机制的意见-中华人民共和国教育部政府门户网站(moe.gov.cn).

