

# 防治学生欺凌的中国路径： 对近期治理校园欺凌政策之评析

■ 姚建龙

(上海政法学院 刑事司法学院,上海 201207)

**【摘要】**对学生欺凌的广泛关注深受欺凌视频在网络肆意传播的影响,也影响了公众对这一现象的认识。应当高度重视对学生欺凌问题的防治,但基于现行法律和政策的治理才是理性和现实的路径。《关于开展校园欺凌专项治理的通知》首次从国家层面对学生欺凌提出了治理要求,而《关于防治中小学生学习欺凌和暴力的指导意见》则从综合防治的角度提出了建立长效机制的要求。只有包括学生、家长在内的各相关部门与主体的共同参与,才能有效防治学生欺凌这一世界各国所共同面对的难题。

**【关键词】**学生欺凌 中国路径 校园暴力 校园欺凌 综合防治

DOI:10.16034/j.cnki.10-1318/c.2017.01.002

尽管对校园暴力进行专门治理甚至专门立法在国外是通行的做法,但在我国这一严重危害校园安全的现象长期以来并未受到有关部门的应有重视,甚至还曾经一度成为一个带有禁忌性、刻意回避的议题<sup>[1]</sup>。不过,最近这种状况随着社会舆论对“学生欺凌”现象的高度关注,似乎发生了突然转变。2016年4月,国务院教育督导委员会办公室向各地印发《关于开展校园欺凌专项治理的通知》(以下简称《通知》)。《通知》一改之前对校园暴力避讳的态度,直面校园欺凌的治理问题,这反映出国家对校园欺凌严重性的认识。仅仅过去数月,教育部又联合中央综治办、最高人民法院、最高人民检察院、公安部、民政部、司法部、共青团中央、全国妇联等部门再次出手,于11月联合发布了《关于防治中小学生学习欺凌和暴力的指导意见》(以下简称《指导意见》)。校园暴力问题甚至惊动了国务院,李克强总理多次过问校园欺凌问题,2016年6月批示要求坚决遏制校园暴力,于11月又在第六次全国妇女儿童工作会议上要求严厉打击校园欺凌等违法犯罪行为。当前,学生欺凌已经成为威胁校园与学生安全最为突出的问题,更成为一个受到广泛关注的社会问题。新近发布的《指导意见》体现了国家对其治理的基本思路与要求,并具有典型的中国式治理特色。

## 一、梳理与解读:概念分歧及界定

值得注意的是,李克强总理2016年6月的批示中使用的是“校园暴力”一词;2016年4月

收稿日期:2016-12-08

作者简介:姚建龙,上海政法学院刑事司法学院院长,教授,博士生导师,上海市预防青少年犯罪研究会执行会长,主要研究刑事法学、青少年法学。

发布的《通知》中使用的是“校园欺凌”一词;而11月发布的《指导意见》中则使用的是“学生欺凌”一词,这三个概念既有联系又有所区别。从字面上来看,校园暴力亦即发生在校园内的暴力行为,但理论界与实务部门对校园暴力的理解远非此字面含义,并形成了关于校园暴力概念界定的诸多分歧。笔者在考察国内关于校园暴力的代表性概念的基础上,曾经提出关于校园暴力的定义:“发生在中小学幼儿园及其合理辐射地域,学生、教师或校外侵入人员故意侵害师生人身以及学校和师生财产,破坏学校教学管理秩序的行为。”<sup>[2]</sup>

在国外,对于校园暴力(School Violence)的研究十分丰富,对校园暴力的界定也存在差异,但总的来看其研究重心是学生之间的暴力,也即校园欺凌(School Bullying,又译为“校园霸凌”)。然而,与国外校园暴力通常即指校园欺凌不同的是,我国的校园暴力更具有本土特点,其内涵也更丰富,常见和多发的类型主要有四种:外侵型校园暴力、师源性校园暴力、伤师型校园暴力及校园欺凌。校园欺凌只属于校园暴力的一种类型。四种类型校园暴力的主要区别在于加害人与被害人的差异性。外侵型校园暴力的加害人为校外人员,被害人为学生或教师;师源性校园暴力的加害人为教职员工,被害人为学生;伤师型校园暴力的加害人主要为学生,被害人为教师;而校园欺凌的加害人为学生,被害人也为学生。

从近年来我国对校园暴力关注类型重心的变化历程来看,大体经历了从重点关注外侵型校园暴力,到重点关注师源性校园暴力、伤师型校园暴力,再到重点关注校园欺凌的发展过程。外侵型校园暴力以福建南平屠童案为代表;师源性校园暴力以海南万宁校长性侵案及贵州毕节校长性侵案为代表;伤师型校园暴力以湖南邵东留守儿童虐杀教师案为代表;校园欺凌则以上海熊姐事件及重庆彭水围殴同学致死案等为代表。值得注意的是,随着近几年对校园暴力类型中校园欺凌的重点关注,校园暴力的内涵也出现了与国外通常所指校园欺凌的趋同特点。国务院教育督导委员会办公室发布的《通知》将校园欺凌界定为“发生在学生之间蓄意或恶意通过肢体、语言及网络等手段,实施欺负、侮辱造成伤害的”行为。这一界定大体反映了理论界、实务部门及一般公众对校园欺凌的通常理解,指出了校园欺凌具有发生于学生之间的特点,也指出了欺凌的方式不只限于身体暴力,还包括语言暴力、网络暴力等具有欺负、侮辱性质的伤害行为。这一定义与国外一般将校园欺凌界定为“年龄更大或者更强的学生欺负、骚扰较弱学生或强迫较弱的学生实施违背其意愿的行为”<sup>[3]</sup>大体一致。而《指导意见》则使用了“学生之间欺凌和暴力问题”的提法。由教育部主导制定和发布的这一《指导意见》之所以使用“学生欺凌和暴力”的新提法可能主要是基于以下两点考虑:一是认为学生之间的欺凌行为大多数并非发生在校园内,使用“学生”欺凌而非“校园”欺凌的提法,一方面更准确,另一方面也是对学校责任的“合理规避”;二是将“欺凌”与“暴力”并列,突出了对学生之间身体暴力治理的重点关注。有鉴于此,本文的论述也使用“学生欺凌”这一概念。

## 二、激愤与理性:关于学生欺凌的反应与争议

### (一)网传视频中中学生欺凌的特点及公众的感性反应

国家对校园暴力现象中学生欺凌问题的高度关注,在很大程度上受到了网络上肆意传播的学生欺凌与暴力视频引起公众愤怒的影响。不久前,央视记者对近百部校园暴力视频进行了分析,并总结出学生欺凌的如下特点:(1)施暴者主要采用的暴力方式是:辱骂、推搡、扇耳光、脚踢等。这其中出现最多的暴力行为是扇耳光,占比80%;其次是脚踢,占比78%,在所有施暴视频中,在74%的施暴过程中伴有语言辱骂。除了徒手施暴,有14%的施暴者使用了棍棒、砖头、板凳等工具击打受害者,其中使用棍棒的最多,占比50%<sup>[4]</sup>。(2)暴力不仅仅是殴打和辱骂,受

害者通常还会在逼迫之下遭受道歉、下跪、自扇耳光、扒光衣服等人格侮辱。校园欺凌行为集中表现为多人对一人施暴,打人者达到3人及以上的占全部视频的70%左右,有近10%的打人者有吸烟等不良行为<sup>[5]</sup>。(3)面对这样的欺凌与侮辱,92%的受害者选择不反抗,当个别受害者进行言语或肢体反抗时,往往会受到施暴者更加凶狠的群殴<sup>[6]</sup>。(4)暴力欺凌发生最多的地方是在人员稀疏的空旷地带,占比近42%;其次是发生在教室里,占比29%<sup>[7]</sup>。(5)校园欺凌行为大都是在围观下发生的,从视频中可以看到,有87%的施暴现场都有围观者,并且没有人出面阻止,网上流传的绝大多数校园欺凌视频是由围观者拍摄的,有些现场还伴有嬉笑、调侃甚至恶俗的解说<sup>[8]</sup>。(6)当事人主要是女性,在遭遇暴力伤害的受害者中,男学生占15%,女学生占85%。而在施暴者当中,女性施暴者占82%左右,男性施暴者占18%<sup>[9]</sup>。(7)在青海、贵州和内蒙古等地,相继出现过受害者因遭遇校园暴力致死的事件。例如,青海省海东市互助县初中学生陶某某,因为不堪忍受欺凌而在儿童节这一天自杀,结束了自己年仅15岁的生命。

从上述分析可见,网传视频中的学生欺凌现象具有典型的以强凌弱、以众欺少并伴有人格羞辱等特征,如此形象而细致呈现出的学生欺凌行为,令人愤慨。与欺凌视频中施暴者恶行形成鲜明对比的是,由于施暴者多未达到刑事责任年龄或者实际危害后果尚未达到刑事犯罪标准,因而绝大多数施暴者并未受到刑事追究而被教育释放,这种强烈的反差更容易引起社会公众的普遍不满。

一种经由网络放大的观点是应当严厉打击学生欺凌,包括呼吁降低刑事责任年龄以严罚施暴者。尽管降低刑事责任年龄的呼吁几乎遭到了学术界的普遍反对<sup>[10]</sup>,但这种主张严厉打击学生欺凌的观点已在一定程度上影响了我国现行未成年人犯罪刑事政策。在司法实践中,则出现了高调宣传严罚学生欺凌的判例。例如,2016年11月23日,北京市海淀区人民法院以寻衅滋事罪对曾经在网上传播“女生遭同学围堵轮扇耳光视频”中的3名施暴女生,分别判处6-8个月不等的有期徒刑。当然,这类判例仍然是以施暴者达到刑事责任年龄、并已构成刑事犯罪为前提的。一个必须正视的事实是,在《刑法》规定的刑事责任年龄未降低、刑事追诉标准未降低的情况下,对绝大多数学生欺凌事件的施暴者实际仍然无法予以刑事处罚,试图单纯地通过严罚特别是刑事处罚以遏制学生欺凌,恐难以如愿。

## (二) 保持对学生欺凌的理性认识

欺凌与暴力视频在网上过度传播本身值得反思,通过这些视频形成对学生欺凌现状的判断并进而采取“感性化”的应对措施甚至要求降低刑事责任年龄的想法,更应警惕和反思。作为一种理性的判断,学生欺凌被广泛关注具有较为明显的“孕妇效应”色彩,其成为公共议题在某种程度上也具有建构的色彩。“孕妇效应”是指因关注度的集中而会夸大某种现象的心理反应。在网络自媒体时代,学生欺凌视频在网络上的过度传播,一定程度上夸大了学生家长对学生欺凌的焦虑。

事实上,学生欺凌并非舆论所认为的那样严重。从各地法院审理的未成年人犯罪案件来看,属于校园暴力类型的通常不到1%<sup>①</sup>。比较而言,我国的校园欺凌发生率与发达国家相比并不算高。根据全球儿童安全组织提供的数据,西方国家有85%的女孩和80%的男孩在学校受到过至少一次欺凌,10%-15%的学生曾经欺凌过他人。中国青少年研究中心针对10个省市的5864名中小学生的调查显示,有32.5%的人偶尔被欺负,有6.1%的人经常被高年级同学欺负<sup>[11]</sup>。笔者受教育部政策法规司委托承担的“学校安全风险防控研究”项目课题组在2016年4月至6月对全国29个县104825名中小学生的抽样调查发现,学生欺凌发生率为33.36%,其

<sup>①</sup>当然,这也与绝大多数学生欺凌行为并未达到刑事犯罪的程度或者施暴者未达到刑事责任年龄有关。

中经常被欺凌的比例为 4.7% ,偶尔被欺凌的比例为 28.66% 。当然 ,比较国内外调查数据并非为我国学生欺凌现状辩护 ,超过 30% 的学生欺凌发生率仍然应当引起高度重视与反思<sup>[12]</sup>。

试图通过严罚甚至降低刑事责任年龄来遏制校园暴力 ,总体上是非理性的 ,也是值得反思的。在我国 ,以十四周岁为刑事责任最低年龄不是“拍脑袋”想出来的 ,而是刑法发展与进步的结果。提高而不是降低刑事责任年龄 ,是从我国近代第一部刑法典至今 ,百余年来刑法改革的重要内容。新中国成立后 ,1979 年第一部刑法典便将刑事责任年龄确定为 14 周岁 ,1997 年刑法典则进一步将已满 14 周岁不满 16 周岁之人负刑事责任的犯罪范围限定为故意杀人等八类。如果以今天生活条件好、青少年发育早作为降低刑事责任年龄的理论基础 ,并主张降低刑事责任年龄 ,在逻辑上是不通的。尤其需要注意的是 ,一个人是否成熟 ,除了生理的标准 ,还有心理和社会的标准。现在的孩子尽管生理发育提前 ,但心理发育却并未能同步提前<sup>[13]</sup>。在当代社会 ,青少年进入成人社会的年龄则因为受教育年限的延长、结婚年龄的推迟、经济独立的推迟 ,即社会意义上的成年年龄实际是在推后而非提前。

在成长过程中 ,青少年往往需要通过越轨行为去探寻行为的边界 ,需要通过互相之间的欺凌寻求存在感与成人意识。发生率较高的学生欺凌 ,在某种程度上可以说是青少年的一种“正常”成长现象 ,这在犯罪学理论中已成为一种共识。犯罪学家的研究发现 ,青少年越轨和犯罪行为的比例如此之高 ,以至于青少年犯罪行为成为正常行为 ,而那些从不犯罪和越轨的青少年则成为异数。莫菲特认为 ,那些在青少年时从未有过任何犯罪或越轨行为的人存在着某些生活或心理缺陷。比如说 ,缺乏社会交往技巧 ,个性孤僻 ,不善于交友<sup>[14]</sup>。值得注意的是 ,大部分青少年在度过青春期后并不会把罪错行为带入成年期 ,这被称为青少年不良行为的“自愈” ,而绝大多数校园欺凌行为也具有自愈的特征。

针对青少年罪错行为的上述特点 ,以埃德温·舒尔为代表的学者主张 ,减少少年犯罪和以后的成人犯罪行为的最好办法 ,就是在发现少年犯罪行为时不采取任何行动<sup>[15]</sup>。犯罪学经典理论——标签理论亦持同样的立场 ,并主张对少年罪错行为的干预 ,尤其是轻微罪错行为的正式干预应当尽量避免。上述犯罪学理论中不干预及尽量避免正式干预(尤其是刑罚干预)的主张 ,非常具有启发性 ,也是未成年人违法犯罪刑事政策的重要理论基础。呼吁完善顶层设计、修改法律严罚学生欺凌是一个需要慎重对待且在操作上不断探索和完善的漫长过程 ,基于已有的法律、政策及制度需求对学生欺凌采取防治之道 ,才是一种理性和现实的做法。值得肯定的是 ,国家对学生欺凌的治理并未纠缠于“严罚”还是“教育”的争议 ,也并未陷入刑事责任年龄是否应当降低的争论 ,而是基于理性和现实的角度采取了防治的举措 ,并在 2016 年连续发布了《关于开展校园欺凌专项治理的通知》及《关于防治中小学生欺凌和暴力的指导意见》。

### 三、通过学校治理《通知》的内容与要求

近些年来 ,校园安全问题一直是社会各界广泛关注、党和政府重点关切的问题。针对校园安全 ,国家先后出台了《中小学公共安全教育指导纲要》《关于进一步加强学校幼儿园安全防范工作建立健全长效机制的意见》《中小学幼儿园安全防范工作规范(试行)》《中小学幼儿园安全管理办法》《关于深化学校治安综合治理工作意见的通知》《关于切实落实中小学安全工作的通知》《关于进一步做好中小学幼儿园安全工作六条措施》等一系列规定和文件 ,但始终未将学生欺凌作为一个校园安全及学生违法犯罪预防的独立议题来对待。

2016 年 4 月发布的《关于开展校园欺凌专项治理的通知》是针对学生欺凌进行治理的第一个文件 ,也是在国家层面首次将学生欺凌治理作为一个专门问题来对待。《通知》以国务院教

育督导委员会办公室的名义向地方教育部门下发,其目的是“通过专项治理,加强法制教育,严肃校规校纪,规范学生行为,促进学生身心健康,建设平安校园、和谐校园”,治理范围则是“全国中小学校(含中等职业学校)”。《通知》所要求的专项治理分为两个实施阶段,第一个阶段的治理提出了六方面的要求:(1)开展教育。各校要集中对学生开展以校园欺凌治理为主题的专题教育,开展品德、心理健康和安全教育,邀请公安、司法等相关部门到校开展法制教育。组织教职工集中学习对校园欺凌事件预防和处理的相关政策、措施和方法等。(2)完善制度。各校要制定完善校园欺凌的预防和处理制度、措施,建立校园欺凌事件应急处置预案,明确相关岗位教职工预防和处理校园欺凌的职责。(3)加强预防。各校要加强校园欺凌治理的人防、物防和技防建设,充分利用心理咨询室开展学生心理健康咨询和疏导,公布学生救助或校园欺凌治理的电话号码并明确负责人。(4)及时处理。各校要及时发现、调查处置校园欺凌事件,严肃处理实施欺凌的学生。涉嫌违法犯罪的,要及时向公安部门报案并配合立案查处。(5)监督指导。各地教育督导部门要加强对学校开展校园欺凌专项治理的指导和检查。责任督学要对责任区内学校的专项治理全程监督,发现问题及时与校方沟通,做好记录并及时向当地教育督导部门报告。(6)组织部署。各地接到本通知后要高度重视,制定本省(区、市)开展校园欺凌专项治理的具体实施方案,抓紧部署,组织市、县两级教育督导部门和学校认真实施。

专项治理第二个阶段的重心则是要求各地各校对第一阶段的专题教育情况、规章制度完善情况、加强预防工作情况、校园欺凌事件发生和处理情况等,进行全面自查、督查和总结,形成报告并逐级上报,同时要求开展学校自查、县级普查、市级复查、省级抽查以巩固治理效果。

以“通知”形式针对校园安全中的某一突出问题做出要求,是我国维护校园安全的一种常见做法,也是一种“应激性”反应措施。国家及教育部针对校园安全中的诸多突出问题与社会关注的热点问题曾采取过类似发布“通知”进行提醒和要求专门治理的做法,如校车安全、溺水防范、校舍安全、冬季安全、雨季安全、防洪防雷安全、学校食堂食品安全、学校周边安全等。笔者在校园安全风险防控实证研究中发现,许多中小学校长均反映每年收到类似的通知和文件数以百计,已使学校处于疲劳应付状态。从《通知》的治理要求来看,主要体现的是以学校为治理主体的思路,强调的是学校在学生欺凌治理中的责任。然而,学生欺凌的发生原因却是综合性的,单纯要求学校承担治理主体责任并采取专项治理的方式是否合理及有效,值得深思。

#### 四、走向综合防治:《指导意见》的特点与主要内容

与2016年4月所发布的《通知》不同的是,同年11月发布的《指导意见》从“积极有效预防学生欺凌和暴力”“依法依规处置学生欺凌和暴力事件”“切实形成防治学生欺凌和暴力的工作合力”三个方面对防治中小学生欺凌和暴力提出了更加专业、细致、针对性和可操作性强的要求。《指导意见》直面学生欺凌现象,明确指出“由于在落实主体责任、健全制度措施、实施教育惩戒、形成工作合力等方面还存在薄弱环节,少数地方学生之间欺凌和暴力问题仍时有发生,损害了学生身心健康,造成了不良社会影响”,为了全面贯彻党的教育方针,落实立德树人的根本任务,各有关部门要切实防治学生欺凌和暴力事件的发生。

学生欺凌和暴力问题是各国普遍面临的共同难题,各国也均有其防治的做法和经验。在预防青少年违法犯罪与社会治安管理的长期实践中,我国也形成了综合治理的经验,这些经验具有强调跨部门协作及治理手段多样性等特点,有“东方智慧”之美誉。综观《指导意见》的内容,体现了从现行法律、政策与实际出发,明确各方职责,综合防治的基本思路。遵循这一思路,可以将《指导意见》的核心内容概括为以下几个方面。

一是建立政府统一领导、相关部门齐抓共管、学校家庭社会三位一体的防治工作机制。《指导意见》明确指出,教育、综治、人民法院、人民检察院、公安、民政、司法、共青团、妇联等部门,应成立防治学生欺凌和暴力工作领导小组,明确任务分工,强化工作职责,完善防治办法,加强考核检查,健全工作机制。为了确保三位一体防治机制的有效运作,《指导意见》还要求建立学校、家庭、社区(村)、公安、司法、媒体等各方面的沟通协作机制,畅通信息共享渠道。

二是学生不是防治的对象而是主体,应当增强学生对欺凌与暴力的免疫力。《指导意见》提出,要切实加强中小学生思想道德教育、法治教育和心理健康教育,通过教育等方式提高学生欺凌和暴力行为严重危害性的认识,增强自我保护意识和能力,自觉遵守校规校纪,做到不实施欺凌和暴力行为。同时还要求依托各地12355青少年服务台,开设自护教育热线,组织专业社会工作者、公益律师、志愿者开展有针对性的自护教育、心理辅导和法律咨询。

三是家长在防治学生欺凌与暴力中有不可推卸的责任。学生欺凌和暴力的发生根源通常在于家庭,为此《指导意见》明确指出,管教孩子是家长的法定监护职责,应当依法落实监护责任,避免放任不管、缺教少护、教而不当;家长要注重家风建设,加强对孩子的管教,注重对孩子进行思想品德教育和良好行为习惯的培养,从源头上预防学生欺凌和暴力行为发生。为了帮助与督促监护人履责,《指导意见》一方面要求要密切家校沟通,通过家访、家长会、家长学校等途径,帮助家长了解防治学生欺凌和暴力的知识,增强监护责任意识,提高防治能力;另一方面则强调要落实监护人责任追究制度,包括依法追究监护人的法律责任。

四是中小学校要建立防治学生欺凌和暴力工作制度,并将其纳入学校安全工作统筹考虑,作为加强平安文明校园建设的重要内容。《指导意见》对于中小学校在防治学生欺凌和暴力中的责任做出了较为具体的要求,其要点如下:(1)明确了责任主体——校长是学校防治学生欺凌和暴力的第一责任人,分管法治教育的副校长和班主任是直接责任人。(2)要求健全应急处置预案,建立早期预警、事中处理及事后干预等机制。(3)要求积极有效预防学生欺凌和暴力,认真开展预防学生欺凌和暴力专题教育。(4)要求研制学校防治学生欺凌和暴力指导手册,全面加强针对教职工特别是班主任的专题培训,提高教职工有效防治学生欺凌和暴力的责任意识 and 能力,充分调动全体教职工的积极性,明确相关岗位职责,将学校防治学生欺凌和暴力的各项工作落实到每一个环节。(5)建立中小学生欺凌和暴力事件及时报告制度。发现学生遭受欺凌和暴力,学校和家长要及时相互通知,对严重的欺凌和暴力事件,要向上级教育主管部门报告,并迅速联络公安机关介入处置。(6)依法依规处置学生欺凌和暴力事件,对实施欺凌和暴力的学生及时采取批评教育、警示谈话,将表现记入学生综合素质评价档案,直至转入专门学校等措施。(7)要求对当事学生实施科学有效的追踪辅导,在欺凌和暴力事件妥善处置后,要持续对当事人(包括对实施欺凌和暴力的学生、遭受欺凌和暴力的学生及其家人)进行追踪观察和辅导教育。

五是各级综治组织要强化学校周边综合治理。学校周边治安综合治理是各级综治组织的重要职能,中央综治委为此还专设了校园及周边治安综合治理专项组负责此项工作。针对学生欺凌和暴力与学校周边环境的密切关系,《指导意见》要求加大新形势下群防群治工作力度,实现人防、物防、技防在基层综治中的深度融合,动员社会各方面力量做好校园周边地区安全防范工作,把学校周边作为社会治安重点地区和排查整治工作的重点,加强组织部署和检查考核。值得注意的是,《指导意见》还特别指出要对中小学生欺凌和暴力问题突出的地区和单位,根据《中共中央办公厅、国务院办公厅关于印发〈健全落实社会治安综合治理领导责任制规定〉的通知》要求,通过通报、约谈、挂牌督办、实施一票否决权制等方式对综治领导进行责任督查和追究。

六是公安机关要加强校园警务工作。公安机关因其权威性和专业性,在防治学生欺凌和暴力中具有独特和不可替代的作用。《指导意见》要求公安机关要在治安情况复杂、问题较多的学校周

边设置警务室或治安岗亭,密切与学校的沟通协作,积极配合学校排查发现学生欺凌和暴力的隐患苗头,并及时预防处置;加强学生上下学重要时段、学生途经重点路段的巡逻防控和治安盘查,对发现的苗头性、倾向性欺凌和暴力问题,要采取相应防范措施并通知学校和家长,及时干预,震慑犯罪。

七是各相关部门要建立配套衔接机制,依法依规处置学生欺凌和暴力事件。针对法律纵容学生欺凌和暴力的误解,《指导意见》体现了“宽容而不纵容”原则,强调“对实施欺凌和暴力的中小学生必须依法依规采取适当的矫治措施予以教育惩戒,既做到真情关爱、真诚帮助,力促学生内心感化、行为转化,又充分发挥教育惩戒措施的威慑作用”。对实施欺凌和暴力的学生,学校、公安机关、检察机关、人民法院等要配套衔接采取包括及时报告、批评教育、警示谈话、警示教育、将表现记入学生综合素质评价档案、转入专门学校、责令监护人严加管教、收容教养,直至追究刑事责任等措施。《指导意见》特别强调,对具有犯罪性质和情节恶劣、手段残忍、后果严重的欺凌和暴力事件,必须坚决依法惩处;对校外成年人教唆、胁迫、诱骗、利用在校中小学生违法犯罪的行为,必须依法从重惩处。

八是媒体要避免过度渲染报道学生欺凌和暴力事件细节。针对目前客观存在的过度报道和传播学生欺凌和暴力事件的现象,《指导意见》强调,要认真做好学生欺凌和暴力典型事件通报工作,既要充分发挥警示教育作用,又要注意不过分渲染事件细节;要防止泄露有关学生个人及其家庭的信息,特别要防止因网络传播等因素导致事态蔓延,造成恶劣的社会影响,使受害学生再次受到伤害;要避免学生欺凌和暴力通过网络新媒体扩散演变为网络欺凌,消除暴力文化的负面影响。

如果说《通知》是专项治理学生欺凌的“活动”,《指导意见》则意在建立防治学生欺凌的“长效机制”。《指导意见》是在总结我国防治学生欺凌问题经验的基础上,基于理性和现实的考虑所出台的重要政策性文件,也是我国未来进一步从顶层设计角度完善法律,建立更加完善的学生欺凌机制做出的重要探索。

结语:学生欺凌问题的发生原因是综合性的,绝非学校一家之因,其防治也非学校一家之责。保护未成年学生是全社会的共同责任,只有包括学生、家长在内的各相关部门与主体的共同参与、通力协作、标本兼治,才能有效防治学生欺凌和暴力这一世界各国共同面对的难题,而这也正是《指导意见》的“良苦用心”与核心内容。不过,综合防治的思路尽管被誉为“东方智慧”,但也存在“责任稀释”的可能及风险。《指导意见》所明确的相关部门是否能够真正各负其责,协调运转,尚需实践的进一步检验。

## [ 参 考 文 献 ]

- [1][2]姚建龙《校园暴力:一个概念的界定》,载《中国青年政治学院学报》2008年第4期。
- [3]Jack E. Bynum, William E. Thompson, Juvenile Delinquency: a Sociological Approach (7th ed.). Person Allyn and Bacon, 2007, p. 282.
- [4][5][6][7][8][9]《解码百部校园暴力视频:七成欺凌为多对一,九成受害者未反抗》,http://news.163.com/16/1125/19/C6099EKQ000187VE.html
- [10]宋英辉《理性看待刑事责任年龄制度》,载《人民日报》2016年11月16日。
- [11]陈晓英《校园欺凌 谁来解围》,载《法制日报》2015年7月13日。
- [12][13]姚建龙《应对校园欺凌 不宜只靠刑罚》,载《人民日报》2016年6月14日。
- [14]曹立群 任 昕《犯罪学》,北京:中国人民大学出版社2008年版,第53页。
- [15]吴宗宪《西方犯罪学史》,北京:警官教育出版社1997年版,第728页。

(责任编辑:邢 哲)