

论校园欺凌的法制化治理

许锋华 徐洁 黄道主

[摘要] 校园欺凌的法制化治理既是保障未成年人在校安全的客观要求,也是推进依法治校的题中之义。虽然我国相关政府部门已经通过直接或间接的方式相继提出了一系列相应的治理政策与法律文件,但是与校园欺凌的严重程度相比,这些治理措施却显得十分滞后与乏力,并且普遍呈现出治理机构缺失、管理人员职责混乱、责任主体惩处不当、受害者救济缺位等方面的消极态势。为了进一步完善校园欺凌的法律规制,我国亟需成立专门的校园欺凌治理委员会,明晰学校及其他管理主体反欺凌的法定责任,引入恶意年龄补足制度以及完善校园欺凌的法律救济制度。

[关键词] 校园欺凌 未成年人犯罪 法制 依法治校

近些年来,学生之间蓄意或恶意通过肢体、语言等暴力手段,实施欺负、侮辱造成伤害的校园欺凌事件频繁发生。粗略统计,2015年媒体公开报道的校园暴力事件多达30余起,且多发于初中、高中阶段,但实际发生的校园欺凌事件远远超过这个数字。^[1]为加强对此类事件的预防与处理,国务院教育督导委员会于2016年5月印发了《关于开展校园欺凌专项治理的通知》,提出要制定与完善校园欺凌的预防和处理制度,及时发现、调查与处置校园欺凌事件,涉嫌违法犯罪的要及时向公安部门报案并配合立案查处。这一政策有效表明了党和国家对校园欺凌事件的重视程度,并且温和性地表达了政府部门推进校园欺凌法制化治理的价值意愿与工作方向。

一、法制:治理校园欺凌的客观诉求

校园本应是最安全的受教育场所,校园欺凌事件的频繁发生使学生置身于充满敌意的校园学习环境之中,彼此之间呈现出异化的交往情态,这不仅对被欺凌对象产生了生理上、心理上以及教育上的损害,同时也极大地伤害了欺凌者本人心智的正常发展。因为在校园欺凌过程中,施暴者本人心智结构也会深受欺凌

行为影响,他们认知、情感会由于欺凌行为的非正当性而发育受阻,并且欺凌行为一旦形成习惯,就有可能逐渐养成反社会的负面情绪与人格倾向。心理学研究表明,“许多成年罪犯,当年都曾在校园里有欺凌行为,学生时代的欺凌行为极易在成年后转化成犯罪行为”^[2]。由此观之,校园欺凌扰乱了校园学习环境,损害了未成年人的身心健康。

面对备受关注的校园欺凌事件,我国相关政府部门已在立法环节直接或间接地提出了一些治理政策与法规文件,如《公安机关维护校园及周边治安秩序八条措施》(2005年)、《中小学幼儿园安全管理办法》(2006年)、《治安管理处罚法》(2012年)以及新修订的《未成年人保护法》(2012年)等。但是,与校园欺凌的严重程度相比,这些治理措施却显得十分滞后与不足。截至目前,有关校园安全的政策与法律文件中尚未有一项专门针对欺凌治理,即使部分文件有所涉及,但对于未成年人之间实施的欺辱行为也极少直接提及,并且惩处力度不大,主要以管教为主,很少上升到《刑法》犯罪的高度。例如《治安管理处罚法》规定:“已满十四周岁不满十八周岁的人违反治安管理的,从轻或者减轻处罚;不满十四周岁的人违反治安管理的,不予处罚,

但是应当责令其监护人严加管教”。究其原因,可能是多方面的,但其根源还在于学校并不希望法律过多地介入校园欺凌,因为学校有着自身的利益考量。一旦出现校园欺凌事件,学校教师与教务处领导轻则会受到上级部门的批评教育,重则会被给予纪律处分,甚至会影响涉事学校的声誉与相关管理人员的个人仕途,所以选择私下缄默处理会更加符合学校的利益诉求。“都是孩子,不懂事”、“教育教育就好了”,成了学校应对校园欺凌的话语标配。

事实上,校园欺凌不仅在我国频繁发生,同时它也是个全球性问题,无论是发达国家还是发展中国家,都深受这一问题的困扰。为此,包括美国、日本、瑞士等诸多国家与地区都已经建立了专门针对校园欺凌事件治理的法律规制。美国从1999年到2010年,全国立法机构颁布了120多个法案,并且各州也相继通过并制定了关于校园欺凌的法案,明确规定了校园欺凌实施者的法律责任以及对受害者的法律救济。日本国会于2013年首次通过了《校园欺凌预防对策推进法》,该法适用于日本普通中小学、中专以及特别支援学校。

从世界范围内来看,加强法制建设是治理校园欺凌问题的大势所趋。在加强依法治国,建设社会主义法治国家的时代背景下,推进校园欺凌治理法治化是保障未成年人在校安全的客观要求,也是推进依法治校的题中之义。它能够将学校与有关机构的保护与管理责任规范化、制度化,让校园欺凌实施者及其监管人员承担相应的民事责任、行政责任或刑事责任,并以此遏制校园欺凌问题。

二、当前校园欺凌治理法制缺失的实践检视

(一)校园欺凌治理机构缺失,法律纠治工作形式化

拥有健全的管理机构与管理制度是治理校园欺凌的重要前提。然而时至今日,我国立法与司法实践却依然没有针对校园欺凌或校园暴力治理的专门机构、运行制度以及管理人员作出具体规定。这势必会造成校园欺凌治理实践的低效与无序。反观韩国与美国,则都设立了专门的管理机构。韩国《校园暴力预防及对策法》第7至8条规定了“校园暴力对策委员会”制度,委员会归国务总理管理,负责制定校园暴力预防和规制对策基本计划、评价相关对策实施效果等^[1];美国也设立了“联邦预防欺凌委员会”,负责督导各学校制定反校园欺凌法律与政策。没有相关的管理机构与制度就不能对校园欺凌进行科学有效的治理,一些与之相关的法律规定也会在实践中流于形式。具体而

言,由于我国当前缺乏专门的机构与制度,自然也就缺乏管理校园欺凌的专业人员、缺乏治理校园欺凌事件的专项经费,以及缺乏必要的监督与指导计划。久而久之,中央政府以及地方政府部门出台的各项关于治理校园欺凌的政策文件与法律法规,也必然会由于缺乏专门的管理机构、制度、经费以及专业人员等而得不到真正且有效的落实。

(二)校园欺凌管理人员职责模糊,受害者保护有限

与家庭、社会相比,学校在校园欺凌事件的治理上具有天然优势,它是最有条件发现、干预与处理校园暴力的场所,并且保护学生远离欺凌也是学校管理人员义不容辞的职责所在。故而从制度上讲,发生校园欺凌事件理应需要追究学校管理人员的法律责任。对此,瑞典《校园法》就明确要求,教师、校长以及学校经营者逐级通报校园欺凌的法律义务,否则需要承担相应的法律责任;日本《防止欺凌对策推进法》也规定,校长及教师对实施欺凌行为的学生可依据《学校教育法》第十一条对其实施惩戒。然而,当前我国相关的法律法规对学校管理人员预防与处理校园欺凌的职责却是模糊的,且缺乏可操作性。例如《中华人民共和国侵权责任法》第三十八条规定,“无民事行为能力人在幼儿园、学校或者其他教育机构学习、生活期间受到人身损害的,幼儿园、学校或者其他教育机构应当承担赔偿责任,但能够证明尽到教育、管理职责的,不承担责任”。这一法律规定一方面没有清晰阐明学校等教育机构的具体职责,学校管理人员无法判断自己的法定义务边界,故而在案件判决时也容易产生责任纠纷。另一方面,根据上述法律条文规定,如若学校等教育机构能够举证证明自己在校园欺凌事件发生过程中尽到教育、管理职责,那么就不必承担相应的法律责任。这种无过错责任的归责原则是对学校等教育机构及其管理人员法定职责的推卸,它势必会引发相关管理人员怠于采取相关安全教育措施,怠于开展法治教育和引导工作。如此一来,法律法规保护校园欺凌中的受害者只能停留在臆想之中。

(三)校园欺凌主观恶性认识不足,责任主体处罚不当

很多教育工作者认为,当前校园欺凌事件发生的主要原因在于未成年人的认知局限与心智不成熟,无法理性辨识与控制自己的暴力行为。然而,事实并非如此,随着当今社会的快速发展与急剧转型,未成年人的心智发育速度与程度已经远远超越生活于单纯、封闭环境的父辈。校园欺凌不再是理性认知不足的孩子

们之间的简单嬉戏与打闹,也不再是一些学者所习惯性认为的“法律意识淡薄”的产物,而是一种知法、懂法却不守法的主观恶性。“霸凌者主观上抱有的侮辱、炫耀及足以比肩成年犯罪者的主观恶性,远非一般暴力行为者所持有的愤怒心态可比。”^[4]他们能够意识到自己欺凌行为的非法性,同时也知晓自己因未达到法定年龄而无需承担过大的法律责任。然而,当前我国的立法部门与教育管理部门对校园欺凌的主观恶意认识并不充分,在追究施暴者责任的过程中,一方面要顾及施暴者的年龄大小而不敢重判。例如,我国《刑法》规定:“不满14周岁的未成年人,不对任何犯罪负刑事责任”;另一方面,又仅仅根据被欺凌者的物理伤残程度这一结果来判定暴力者的责任。如果物理伤害不大,法律则往往采取教育而非惩罚为主的应对措施。而在美国的校园欺凌案件中,法律不仅仅会考虑受害者的物理伤害,同时也会偏重参照施暴者犯罪的主观恶意程度,即使受害者物理伤害很轻,但施暴者依然会因为主观恶意而获重刑。由于我国以中学生为主的未成年人大都能够意识到法律对他们难以形成严格约束,故而更加凸显与刺激了他们实施校园欺凌过程中的主观恶意。

(四)校园欺凌危害估计偏差,受害者法律救济缺位

在现有关于校园欺凌治理的法律法规中,对被欺凌者的伤害程度往往以物理后果作为判断欺凌事件危害性的主要依据,而被欺凌者所遭受的精神创伤往往则被禁锢于法律关注的视野之外。例如,最高人民法院通过的《关于审理未成年人刑事案件具体应用法律若干问题的解释》第六条规定:“已满十四周岁不满十六周岁的人偶尔与幼女发生性行为,情节轻微、未造成严重后果的,不认为是犯罪”;第七条规定:“已满十四周岁不满十六周岁的人使用轻微暴力或者威胁,强行索要其他未成年人随身携带的生活、学习用品或者钱财数量不大,且未造成被害人轻微伤以上或者不敢正常到校学习、生活等危害后果的,不认为是犯罪”。须知,未成年人与幼女发生性行为对后者的精神伤害可能是持久的、不可逆的,甚至制约其以后的人生发展;再者,即使以暴力手段胁迫其他未成年人的人生与财产安全没有对后者造成严重的物理伤害,但是也势必会对其造成阴影,影响其精神生命的正常发育。可以说,与物理伤害相比,精神伤害往往影响更大、更持久。然而,当前与之相关的法律法规却对此依然处于无法可依的空白状态。与此同时,在对受害者的法律救济层面,司法制度与实践更多关注的是如何对受害

者的医疗费、转学费、营养费等方面进行经济赔偿,至于未成年人的精神与心理损害补偿,则在我国立法与司法实践中仍然处于救济缺失或有限的状态。

三、进一步完善校园欺凌法律规制的策略思考

为了进一步完善现有关于校园欺凌治理的法律法规,抑或是为将来制定与出台专门治理校园欺凌问题的法律文件奠定法律基础,进而为预防与处理校园欺凌治理提供法律保障,我们需要从以下几个方面做出努力:

(一)成立校园欺凌治理委员会,领导专项整治工作

当前,我国校园欺凌法制化治理迫切需要成立专门的管理委员会。新成立的校园欺凌治理委员会应归由教育部管理,其成员应涵盖具备专业知识的教育专家、心理学专家、法律学者以及具有丰富教学经历的中小学教师等。从职责上看,校园欺凌治理委员会的主要任务是对全国范围内与校园欺凌事件有关的各项事务进行统筹与协调。具体而言,它首先需要负责对各级各类学校进行预防校园欺凌的法律宣传,提高未成年人的法律意识。校园欺凌法制宣传的鲜见与空白势必会弱化学校对于校园欺凌的关注与重视程度,使校园欺凌悬置于法制的边缘。为此,校园欺凌治理委员会亟需通过相关政策文件责成各个学校通过教材、主题活动、研讨会等各种途径加大宣传,并以此作为学校绩效考核的重要内容之一。其次,治理委员会需要为各级各类学校开展反欺凌措施与反欺凌培训给予专项资金支持。校园欺凌的法制化治理必然需要消耗大量的人力与物力,这就需要管理委员会为学校治理校园欺凌设置专项资金,用于学校相关校本课程的设计与开发、常规性的校园安全培训以及对治理校园欺凌作出突出贡献人员或单位的奖励等。最后,治理委员会需要监督、考评与指导各级各类学校校园欺凌的治理实际情况。作为全国统一性的校园欺凌管理机构,校园欺凌治理委员会有权利也有责任对各个学校贯彻落实政府部门关于校园欺凌治理的政策与法律以及具体的反欺凌制度与措施进行监督与指导,确保各个学校科学合理地开展校园欺凌预防与治理工作。

(二)明晰学校及其管理主体反欺凌的法定责任

法律需要对各级各类学校反欺凌的权责及其管理主体进行明确规定,因为在遏制校园欺凌的问题上,让学校担负较大责任,并不是由于学校是造成校园欺凌事件的主要因素,而是学校环节的干预是最可行且最可能短期见效的。^[5]如果学校一旦发生欺凌事件,法律

就会追究学校及其相关管理人员的法律责任,那么校园欺凌问题自然能够得到很好的防范与处理。为此,相关的法律法规亟需明晰学校及其管理人员在校园欺凌中的安全管理与教育责任。第一,法律要明确学校校园欺凌事件的管理主体及其权责。作为学校的主要领导者,校长应该是预防与干预校园欺凌的第一责任人。同时,学校安全专职保卫教师、任课教师、班主任以及其他相关领导也都对学生负有进行安全管理和教育的法律义务。并且,这些学校教育与管理主体可由校长牵头组成校园安全小组,分工识别与处理任何形式的校园欺凌事件。第二,法律需要赋予学校必要的校园欺凌处置权。校园欺凌治理之所以滞后的主要缘由之一在于学校惩处权利的法律空白,学校不敢、不愿对校园欺凌进行必要惩戒,害怕被指责体罚学生而影响学校声誉。为此,法律法规需要赋予学校必要的处置权,将依法治校落实到实处。第三,法律要规定学校制定专门的反欺凌处理程序。各个学校可根据自身实际情况制定校园欺凌处理方案,明确欺凌的举报、受理、调查与决定等程序,保证欺凌事件在合理的期限内得到公正合理的解决。^[6]

(三)强化惩处力度,引入恶意年龄补足制度

在未成年人犯罪案例中,由于受到刑事责任年龄的限制,除非实施故意杀人、强奸等行为,否则未成年人很难被法律判定为犯罪,即使被判定为犯罪,司法机关仍然会出于保护未成年人的需要而采取过于温和的处罚,如不起诉、缓刑甚至是免于刑事处罚。在此境遇下,校园欺凌往往得不到有效治理并且呈现出日益严重的发展趋势。对此,我国的相关法律法规可借鉴美国等国家的立法理念,强化对校园欺凌的惩处力度,引入恶意补足年龄制度。所谓恶意补足年龄制度,是指若有充足证据表明未成年人主观恶意已能够使其区分对错而又执意触法,虽年龄尚不足14周岁,依然可追究其刑事责任。^{[7][12]}之所以需要引入恶意补足年龄制度,是因为我国当前社会高速发展催发未成年人心智提前成熟,校园欺凌呈现出低龄化、严重化与犯罪化的新趋势,恶意补足年龄制度于一定程度上能够消解因欺凌者年龄限制而忽视其主观恶意引起的公正缺位,彰显出法律对潜在校园欺凌实施者的威慑力,从而有效遏制恶性校园欺凌事件的发生。值得注意的是,恶意补足年龄制度下的刑事责任年龄并不是一个法律虚构的数字,而是根据社会学、心理学、生理学等多门学科制定的一个合理适用年龄幅度。并且,法律也需要对欺凌者的主观“恶意”制定统一的判断标准,使之有

法可依、有章可循。

(四)完善校园欺凌的法律救济制度

当校园欺凌事件发生之后,对受害者进行补偿与救济也是相关法律法规所必须重视的内容之一。从救济责任主体上看,学校及其监管人员、施暴行为人及其监护人都对校园欺凌事件的发生负有直接或者间接性的责任,故而他们在法律上都应该对受害者负有救济义务;从救济申诉程序上看,我国应尽快完善教育法律救济制度,制定有关校园欺凌的教育行政申诉制度的程序性法律规范,明确校园欺凌的申诉权、申诉机构、申诉时效等法律问题,充分解决诸多校园欺凌因缺乏明确的权利救济的法律依据而难以得到公正解决的现实问题^[8];从救济内容上看,法律需要延展对校园欺凌受害者的救济范围。考虑到多数校园欺凌事件对未成年人造成的心理伤害要远远大于生理伤害,故而法律对受害者的救济不应仅仅局限于金钱补偿,更应该动员政府、家庭、学校、社区等多元力量给予受害者全方位、立体化的心理关爱与帮助。

注:

[1]杨玉华.校园暴力,立法惩治刻不容缓[N].人民法院报,2016-06-14(02版).

[2]Olweus D.The Nature of School Bullying: A Cross-National Perspective [M].Routledge Press,1999.

[3]陶建国.韩国校园暴力立法及对策研究[J].比较教育研究,2015(3).

[4]储殷.当代中国“校园暴力”的法律缺位与应对[J].中国青年研究,2016(1).

[5]叶竹盛.遏制校园暴力学校应负最大责任[N].新京报,2016-03-23(A04版).

[6]方海涛.美国校园欺凌的法律规制及对我国的借鉴——以2010年《新泽西州反欺凌法》为研究视角[J].贵州警官职业学院学报,2016(2).

[7]张鸿巍.少年司法通论[M].北京:北京人民出版社,2008.

[8]李婧.校园暴力的法律思考[J].东北师大学报(哲学社会科学版),2008(2).

作者单位:中南民族大学教育学院

华中师范大学教育学院

武汉理工大学教育科学研究院

邮 编:430073 430079

(责任编辑 谭颖芳)