



浅议综合治理校园欺凌的若干原则

■ 陈天亮（中国人民公安大学）

2016年11月11日，教育部联合中央综治办、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9部门联合发布了《关于防治中小学生欺凌和暴力的指导意见》（以下简称《意见》）。这是继2016年4月28日国务院教育督导委员会办公室下发《关于开展校园欺凌专项治理的通知》（以下简称《通知》）后，中央层面针对校园欺凌和暴力问题的又一举措，凸显了国家对在校未成年人保护的重视，也是对社会公众呼吁校园安全的有力回应。

近几年来，随着网络媒体的发展普及，校园欺凌逐渐被推至舆论的风口浪尖，成为一个受社会各方广泛关注的问题。其实，校园欺凌既不是我国独有的现象，也不是近两年才出现的新问题，而是目前世界许多国家和地区中小校园普遍存在的长期性社会隐疾。这是因为，一方面，中小学校的未成年学生正处于成长的特殊时期，具有生理发育快、心理状态不稳定、辨别是非能力差、自我控制能力弱等明显特点；另一方面，中小校园作为社会整体系统的有机组成单元，未成年学生在日常生活中难免会受到社会大环境中各种不利因素直接或间接的影响。从实际情况来看，校园欺凌现象虽然由于“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”而仍时有发生，但并没有实证数据证明有显著增长的趋势；而一些地方虽曾曝光个别极端的校园欺凌暴力案件，但也不能被视作青少年违法犯罪行为的普遍样态。

正是基于对校园欺凌和暴力现象的客观认识，《意见》在指明我国中小校园欺凌防范薄弱环节的基础

上，从“有效预防”“依法处置”“形成合力”三个方面提出了11条专业、细致且具有针对性的措施，为各地开展校园欺凌防治工作提供了明确指导。下一步，各地应根据自身实际落实相关措施，建立起政府统一领导、相关部门齐抓共管、学校家庭社会三位一体的工作机制。为确保相关措施切实发挥效用，各地在开展校园欺凌综合治理时，应当结合《意见》遵循以下几方面原则。

第一，坚持协同治理的原则

校园欺凌现象虽然主要发生在校园，但其背后既有学校教育、校园情境等因素，还受家庭教育影响；既与社会结构、文化有关，还与人际互动以及个人心理等相联系。可以说，校园欺凌现象产生原因的复杂程度并不亚于社会中的成年人犯罪。因此，其治理也不可能仅仅依靠中小校园单一主体，各相关部门和社会组织必须协同联动、多管齐下、形成合力。

《中小学幼儿园安全管理办法》第5条规定，“各级教育、公安、司法行政、建设、交通、文化、卫生、工商、质检、新闻出版等部门在本级人民政府的领导下，依法履行学校周边治理和学校安全的监督与管理职责”，“社会团体、企事业单位、其他社会组织和个人应当积极参与和支持学校安全工作，依法维护学校安全。”此次《意见》十分强调治理校园欺凌和暴力中部门间统筹协调的重要性，并将“切实形成合力”作为综合治理的基本方针。因此，根据《意见》要求，各地应当把防治学生欺凌和暴力工作作为全面依法治国，建设社会主义和谐社会的重要任务。“教育、综治、人民法院、人民检察院、公安、民政、



司法、共青团、妇联等部门组织，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，形成政府统一领导、相关部门齐抓共管、学校家庭社会三位一体的工作合力。”同时，各地还要建立学校、家庭、社区（村）、公安、司法、媒体等各方面沟通协作机制，加强对学生保护工作的正面宣传引导，防止因媒体过度渲染报道和网络舆论所引发的不良影响。

第二，坚持学校主责的原则

在校学生的人身财产安全保障，各级学校应当承担首要责任。我国《未成年人保护法》第22条规定，“学校、幼儿园应当建立安全制度，加强对未成年人的安全教育，采取措施保障未成年人的人身安全。”《中小学幼儿园安全管理办法》第5条也要求，学校应当履行安全管理和安全教育职责。其实，从情境犯罪预防理论来看，强调中小学校作为治理校园欺凌和暴力的首要责任主体，也有利于发挥其作为监管者增加“犯罪”风险、减少“犯罪”机会的作用。而现实中，一些校园欺凌现象之所以长期存在，就与相关学校认为是“小事”或怕“出丑”而不作为的间接纵容有关。

鉴于此，《意见》在要求各地成立防治学生欺凌和暴力工作领导小组的同时，专门强调了中小学在治理校园欺凌工作中的主体责任。根据《意见》要求，中小学校必须加强重视，把防治学生欺凌和暴力作为加强平安文明校园建设的重要内容：一是学校党组织要充分发挥政治核心作用，加强组织协调和教育引导；二是明确校长作为学校防治学生欺凌和暴力的第一责任人，分管法治教育副校长和班主任是直接责任人；三是学校要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个管理环节、每位教职工。

第三，坚持早发现、早干预的原则

从国内外经验看，治理校园欺凌和暴力，不仅需要完善发生时的应急处置和事后心理疏导、教育等，更重要的是建立起早发现、早干预的事前防范机制。从受害人保护角度来看，“及早发现和干预”有助于减少和降低未成年被害人因受欺凌而造成的身心伤害；从青少年犯罪预防角度来看，“及早发现和干预”则有助于尽早干预和教育施暴学生，防止其朝更危险的方向发展；从校园安全管理角度来看，“及早发现

和干预”还有助于学校妥善处理欺凌事件造成的校园管理危机。

此次《意见》将“积极有效预防”作为防治校园欺凌和暴力的要求，各地在治理校园欺凌问题时，相关部门都应当以“早发现、早干预”为原则开展工作。首先，各地中小学校应严格落实值班、巡查制度，禁止学生携带管制刀具等危险物品进入学校，并针对重点学生、重点区域、重点时段开展防治工作；同时，研制学校防治学生欺凌和暴力的指导手册，加强教职工特别是班主任专题培训，提高教职工有效防治学生欺凌和暴力的责任意识 and 能力水平；学校对发现的欺凌和暴力事件线索和苗头要认真核实、准确研判，对早期发现的轻微欺凌事件，要及时给予必要的教育、惩戒。其次，学校要通过家访、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相关知识，增强家长监护责任意识，提高防治能力。同时，通过沟通及时掌握学生思想情绪和同学关系状况，特别关注学生有无学习成绩突然下滑、精神恍惚、情绪反常、无故旷课等异常表现及产生的原因，对可能的欺凌和暴力行为做到早发现、早预防、早控制。再次，公安机关也应密切与学校沟通，积极配合学校排查校园欺凌和暴力隐患，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，对发现有倾向性的校园欺凌和暴力问题，及时采取相应防范措施并通知学校和家长，以便及时干预。

第四，坚持特殊、优先保护的原则

联合国大会1959年通过的《儿童权利宣言》中指出，儿童因为身体和心理尚未成熟，在其出生前后都应当给予特殊的保护和照顾。根据这一理念，《儿童权利公约》（1989年）第3条第1款规定：“关于儿童的一切行动，不论是由公私社会福利机构、法院、行政当局或立法机构执行，均应以儿童的最大利益为一种首要考虑。”我国在1990年加入《儿童权利公约》，此后一直积极践行公约相关精神加强未成年人保护。《未成年人保护法》第3条规定：“国家根据未成年人身心发展特点给予特殊、优先保护，保障未成年人的合法权益不受侵犯。”中小学校园欺凌和暴力治理中，无论是事中应处、还是事后防控，都应坚持“特殊、优先保护未成年受害人”的原则。

根据《意见》要求，各地在介入处置中小学校园欺凌和暴力事件时，相关人员应当保护未成年人合法权益，学校、家长、公安机关及媒体都应保护遭受欺



凌和暴力的学生以及知情学生的身心安全，严格保护学生隐私，防止泄露有关学生个人及其家庭信息，特别要防止网络传播等因素导致事态蔓延而造成对受害学生的“二次伤害”。与此同时，学校和相关部门应对遭受欺凌和暴力的学生及其家人提供帮助，及时开展相应的心理辅导和家庭支持，帮助他们尽快消除心理阴影，恢复到正常学习生活的状态。对确实难以返回原来学校或班级的当事学生，教育部门和学校应妥善做好班级调整和转介工作。

第五，坚持依法处置的原则

习近平总书记指出，深入推进平安中国建设，要发挥法治的引领和保障作用，坚持运用法治思维和法治方式解决矛盾和问题。中小校园欺凌与暴力的综合治理，涉及教育、安全管理、未成年人保护与违法犯罪惩戒等多项议题，尤其需要坚持法治思维，按照法治方式进行。具体而言，坚持依法处置原则主要体现在两个方面：

一是尽快解决学校处理校园欺凌和暴力“有法可依”“有法必依”的问题。各地应当制定中小校园欺凌和暴力事件处置规范，根据事件性质区分具体处置方式和标准流程。其中，要明确教育、行政、法律的界限，属于教育问题的，及时采取辅导教育措施；属于行政问题的，由教育主管部门和学校进行行政处理；属于法律问题的，应当交由司法机关进行调查处理。

二是妥善处理校园欺凌与暴力施害人的教育惩戒问题。《意见》强调，要“消除未成年人违法犯罪不需要承担任何责任的错误认识”，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，学校和家长要进行严肃的批评教育和警示谈话，情节较重的，公安机关应参与警示教育；屡教不改、多次实施欺凌和暴力的，要登记在案并记入学生综合素质评价，必要时转入专门学校就读；构成犯罪的，根据《刑法》《治安管理处罚法》《预防未成年人犯罪法》等法律法规给予相应的行政、刑事处罚；对犯罪性质和情节恶劣、手段残忍、后果严重的，应当依法惩处。

第六，坚持专业化原则

未成年人有自身的成长特点和规律，对一些“成

长中”的现象，不能简单套用成年人的思维，需要更为专业的方式方法。一方面，对有不良行为或严重不良行为青少年，只靠一般的家庭教育和学校教育很难奏效，需要通过专业力量乃至必要的强制力量来教育矫治。另一方面，未成年受害人的恢复是个系统工程，期间可能有包括诉讼参与需求、身心康护需求、教育需求、就业需求、家庭需求等在内的多种需求，需要社会多元主体的参与，以科学严谨的态度对未成年被害人进行救助。

为适应校园欺凌与暴力治理过程中未成年人保护和教育矫治的需要，应充分发挥两方面专业力量的作用。一方面，积极引入专业社会工作力量和方法。根据《意见》要求，各地要依托“12355”青少年服务平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。同时，可以通过在校园和社区中引入社会力量，创造义务劳动、社区公益等机会，进一步加强对家庭教育的指导以及心理健康辅导，对有不良行为的青少年学生进行社会化教育。另一方面，要充分发挥组织化专业力量的职责作用。公、检、法、司机关工作人员可以利用身份权威、方法专业、经验丰富的优势，在办理涉及校园欺凌与暴力的案件中，不失时机地开展针对性教育转化工作。例如，公安机关要在侦查阶段对涉案青少年适时开展教育；司法行政部门在社会调查环节开展教育；检察院可以在审查批捕、审查起诉等环节，将法治教育贯穿于当事人和解、亲情会见、附条件不起诉等过程；法院在庭审环节，可以通过法庭教育的方式将教育、感化、挽救相结合，增强效果。16

（见习编辑 贺 堃）