

我国校园欺凌治理的制度缺失与完善

尹力

(北京师范大学 教育学部 北京 100875)

摘要:近年来,连续发生的校园欺凌事件,折射出反校园暴力与欺凌法律缺失、刑事惩罚和教育矫治弱化、学校法制教育和监管机制不完善等问题。对此,有必要完善有关防治校园欺凌方面的法律法规;合理适用收容教养、教育矫正等少年司法制度;公安、教育等部门加强工读学校设置和管理、校园暴力数据库与快速处置等方面的制度建设;学校要成立安全管理委员会,开展法制教育,并建立暴力预警与处理机制;在提升父母家庭教育能力的同时,建立对拒不履行监护职责父母的责任追究制度等等。

关键词:校园欺凌;校园暴力;制度缺失;法制教育;少年司法

中图分类号:G47 文献标识码:A 文章编号:1001-4519(2017)04-0101-07

DOI: 10.14138/j.1001-4519.2017.04.010107

一、引言:“宁愿去好的学校学死,也不能去差的学校被打死”

最近,在微信朋友圈中读到一篇文章,题目是《别再说“分数不重要”了!你根本不知道好分数意味着什么》。^①从题目可知,文章主旨就是强调分数的重要性。而在论证这一观点的过程中,作者的重要论据就是面对网上最近发生的几段骇人听闻的校园暴力视频,提出“择校已经事关孩子的生命安全”,并进一步指出:“在我们家长之间,有一句口口相传的话:宁愿去好的学校学死,也不能去差的学校被打死”。因为,“名校有更优秀的老师,他们懂得运用心理学、教育学去引导孩子,为孩子创造一个适宜学习与成长的小环境”。作者的这一观点虽然有些夸张,且也值得商榷,但它折射出家长对校园欺凌可能会给孩子造成伤害的忧虑,甚至是恐惧。这种心态也在一定意义上说明校园欺凌与暴力已经成为家长普遍关注的公共问题。

自2015年上半年以来连续发生的多起校园欺凌事件,其传播范围之广令人震惊、使用手段之残忍让人瞠目结舌。面对如此之多的校园暴力和欺凌事件,我国政府和司法机关也倍加关注。早在2015年6月30日国家互联网信息办公室便发布了《关于进一步加强在网上未成年人犯罪和欺凌事件报道管理的通知》,旨在加强对网上涉及对未成年人进行欺凌、侮辱、犯罪的报道的规范和管理,这是我国政府首次在官方文件中明确使用“未成年人欺凌事件”的提法。最高人民法院2015年9月18日在其官方网站上发布了67起有关校园刑事犯罪的典型案例^②,对每一起案件的基本案情、裁判结果和典型意义都进行了说明,这为学校、家长和社会各界了解校园暴力的成因与防治,以及地方各级人民法院审理类似案件提供了

收稿日期:2017-02-17

基金项目:全国教育科学规划教育部重点课题“互联网环境下中学校园暴力与欺凌的法律规制研究”(DAA160233)

作者简介:尹力,辽宁大连人,北京师范大学教育学部教授,研究方向为教育政策与法律。

①别再说“分数不重要”了!你根本不知道好分数意味着什么! [EB/OL]. <http://weixin.niurenqushi.com/article/2016-09-12/4421117.html>/ 2016-09-16.

②最高人民法院.发生在校园内的刑事犯罪典型案例(北京、河北、四川福建) [EB/OL]. <http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-15568.html>/ 2016-09-16.

重要参考。另外,2016年4月28日,国务院教育督导委员会办公室发布了《关于开展校园欺凌专项治理的通知》(以下简称《通知》),指出在2016年12月以前,在全国中小学校(含中等职业学校)范围内,“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”,要求各地各校对校园欺凌事件进行全面自查、督查和总结。

上述政府部门的关注和最高人民法院的重视虽然从各部门工作职能的角度对校园欺凌和暴力伤害事件的治理进行了有意义的探索,但这些探索仅限于各部门内部,国家尚未从制度层面对这一严重伤害学生生命健康、人格尊严和隐私权的行为进行顶层设计。特别是以“专项治理”的方式开展校园欺凌事件的整治,尽管在短期内可能起到一定的效果,但这种方式本身不可能有效地解决这一问题。因为,第一,专项治理属于一种阶段性行动,是非持续性的。专项治理周期仅限于2016年4月至12月,在这个时间段内,学校、各级人民政府会对校园欺凌行为开展有针对性的、专门的整顿和治理行动,呈现行动大、范围广、时间集中、人员齐备等特点。在开展专项治理行动时,相关部门对校园欺凌行为会抓得很严,发现一个,查处一个,决不姑息。这在一定程度上会遏制欺凌行为的发生,成效显著。但专项行动结束后,校园欺凌行为是否会抬头?原有的集中力量整治的效果很有可能会因人员和时间等客观因素的制约而减弱,甚至回归常态。这样一来,就容易出现时紧时松的执法现象,容易使学生、学校乃至社会人士产生一种只要在专项整治行动中遵守法规校规,过了之后无所谓的错误信号,不利于校园欺凌事件的有效解决。第二,这次治理的责任主体是学校。《通知》要求各校要“对学生开展以校园欺凌治理为主题的专题教育、制定完善校园欺凌的预防和处理制度、严肃处理实施欺凌的学生”等,各地的教育督导部门负有监督指导和组织部署的义务。从平安校园建设和保证在校学生安全的角度讲,学校作为校园欺凌的治理主体似乎在情理之中,但学校是否有能力承担起这一重任?或者说,学校有多少“尚方宝剑”能用于遏制校园欺凌与暴力?校园欺凌涉及学生个人及其家庭、校园风气、社会生态、公安警力的配置以及国家层面防治制度等多方面因素,学校在治理校园欺凌事件中,能力是很有限的。因此,要想使校园欺凌得到长期而有效的解决,有必要从其存在的主要问题入手,探讨制度改进的基本策略,完善相关立法。

二、校园欺凌治理的制度缺失与成因

一般认为,校园暴力是指发生在校园及校门口等合理辐射范围内,或者虽然发生在校外,但是在学校组织的活动中发生的,主观上故意实施的侵害他人人身权的行为。尽管学界对校园暴力定义的表述不尽相同,但都包含了对主体、空间和行为结果等基本要素的特别要求。从主体要素来讲,可能会有教师、在校学生、校外其他学校学生以及社会人士等多个主体参与。本文限定在一方是在校学生的学生之间的暴力伤害事件。校园欺凌的“欺凌”与英文的bullying对应,我们认同挪威学者奥尤维斯的解释,认为如果一个人反复地暴露在一个或者更多他人的负面行为之中,即是遭到了欺凌,主要表现为以强凌弱、以大欺小或以众欺寡,并造成受害学生肉体上或精神上的痛苦。校园暴力与校园欺凌之间既有区别又有联系。简单说来,二者都是蓄意伤害或欺压其他学生,造成受害学生肉体或精神上痛苦的行为。但欺凌通常是在双方力量不均衡的情况下发生,受害学生是被迫受到伤害;而校园暴力有可能是双方力量均衡的情况下发生的冲突,有的冲突甚至是以“约架”等方式发生的自愿行为,且主体范围更加广泛。一般认为,校园暴力包含着校园欺凌,只是在强调一方持续、集中地故意伤害弱势一方的情况下,会特别使用校园欺凌的说法。《通知》中将校园欺凌界定为“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、侮辱造成伤害的校园欺凌事件”。本文考虑到我国官方文件中的用法,为强调暴力伤害事件手段之残忍和双方力量之悬殊,使用“校园欺凌”的提法;有时对二者不做严格区分。

(一) 法律缺失:我国未成年人保护制度重教育和保护,轻惩罚和矫治

1. 缺乏反校园欺凌方面的专门法律法规

我国立法、司法和行政机关均高度关注校园学生伤害问题,在《侵权责任法》(2009)、《关于审理人身

损害赔偿案件适用法律若干问题的解释》(2003)、《关于依法惩治性侵害未成年人犯罪的意见》(2013)中均有对学生人身伤害事故处理方面的具体规定;国务院和教育部等相关部门也出台了《校车安全管理条例》(2012)、《学生伤害事故处理办法》(2002)等,但这些法律法规和规章中并未对校园学生间的欺凌事件予以特别关注。如《侵权责任法》第三十八至四十条,着重强调的是学校在学生人身损害中的教育和管理责任,以及侵权行为发生后的举证责任承担原则。《学生伤害事故处理办法》主要强调学校的校舍、场地和其他教育教学生活设施、食品药品和饮用水的安全管理,以及教师体罚、学生擅自离校和自杀自伤等行为导致的学生伤害等,未关注到学生间的欺凌行为;最高人民法院等四部门针对2012—2013年出现的大量性侵害未成人的事件,于2013年10月出台了《关于依法惩治性侵害未成年人犯罪的意见》,意见坚持“最大限度保护、最低限度容忍”的原则,严惩性侵幼女、校园性侵等行为。其中对未满14周岁幼女的特别保护、对《刑法》猥亵儿童罪中“当众”的明确认定,以及学校的举报义务、学校赔偿的特别规定等,均是专门针对性侵害未成人犯罪行为的特点做出的行之有效的严防和惩治措施,极大地打击了相关犯罪行为,保护了在校学生的人身安全。

尽管由校园欺凌导致的学生人身伤害的后果,在事后的责任划分、赔偿原则与金额的确定等方面可能参考上述相关法律法规,但校园欺凌有其独特性,有必要针对其特点加以防范和解决。尽管教育督导委员会发布了《关于开展校园欺凌专项治理的通知》,鉴于《通知》的效力、内容和特性,很难起到应有的效果。由于专门的预防、教育、惩罚机制的缺失,导致校园欺凌未上升到国家层面的法律议题,缺乏专门的预防欺凌、干预和处理校园暴力的专门组织和协调机构,各级政府、学校、监护人、学生的责任不明晰,缺乏有效而完善的防控体系,使得校园欺凌成为仅仅停留在学校教育层面的思想道德事件。学生把殴打和伤害同学视为恶作剧或打群架之类的小事,学校也认为是教育内部的事情,出于维稳和学校声誉等考虑,大部分在学校内部解决,这是我国校园欺凌愈演愈烈的根源之一。

2. 现行法律法规对中小学生学习欺凌行为的惩罚力度有限

除极少数校园欺凌对受害人造成故意伤害致人重伤或者死亡,施暴学生因年满14周岁而被追究刑事责任以外,大多数施暴学生因不满16周岁而不予刑事处罚。根据《刑法》第十七条的规定,只能责令他的家长或者监护人加以管教;在必要的时候,也可以由政府收容教养。而对不满12周岁的少年儿童,不论实施了何种犯罪行为,均不得决定收容教养。《治安管理处罚法》中规定不满14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;已满14周岁不满16周岁的,以及已满16周岁不满18周岁,初次违反治安管理的人,尽管依照治安管理处罚法应当给予行政拘留处罚,但也不执行行政拘留处罚。上述有关刑事责任年龄的规定使得中小学的施暴者大多只是受到学校的严肃批评教育,最多是记过、留校察看等处分,责成家长严加管教,义务教育阶段又不能开除学生,更谈不上被警方逮捕、坐牢。因施暴学生不能受到严厉的制裁,这是很多未成年学生对施暴行为不以为然的主要原因。

3. 工读教育由之前的公安机关强制送读变更为由其父母自愿送读,导致对有严重不良行为学生的管理束手无策

在1986年的《义务教育法》和1991年的《未成年人保护法》中都明确要求县级以上地方人民政府根据需要设置工读学校,以对那些尚未构成犯罪的、有严重不良行为的未成年人进行特殊教育。1999年颁布的《预防未成年人犯罪法》将工读教育由之前的公安机关强制送读变更为由其父母自愿送读,加之2016年修订的《义务教育法》和《未成年人保护法》均将“工读学校”改为“专门学校”。^①这种名称的改变

^①《未成年人保护法》(2006)第二十五条“对于在学校接受教育的有严重不良行为的未成年学生,学校和父母或者其他监护人应当互相配合加以管教;无力管教或者管教无效的,可以按照有关规定将其送专门学校继续接受教育。”《义务教育法》(2006)第二十条“县级以上地方人民政府根据需要,为具有预防未成年人犯罪法规定的严重不良行为的适龄少年设置专门的学校实施义务教育。”

意在避免将这部分未成年人标签化,着眼于未成年人的未来发展。但名称的变化,并未伴随相应的理念、指导思想、办学特色、课程设置、师资配备的“专门化”。十余年来的发展,不仅未建立起适合这部分未成年人发展的现代专门学校教育制度,反而因为其自愿性和去标签化的明显意图进一步加剧了原本日渐萎缩的工读学校的生存困境。应当去工读学校学习的学生,面对学校或公安机关的建议,家长宁愿转学甚至让其辍学也拒绝就读。对这部分应当入工读学校就读而拒不就读的,公安机关和教育行政部门目前无任何有效的强制性措施。工读学校(专门学校)生源的减少,司法机关支持体系的缺乏以及政府投入的不足,导致当下全国的工读学校数量减少或更名为寄读学校的现状。缺乏像工读学校这样专门的不良行为教育和矫正机构,也是公安机关、教育行政部门和学校无法有效遏制学生欺凌等严重不良行为的原因所在。更重要的是,对于已触犯了我国刑事法律,只是由于年龄问题而无需承担刑事责任的欺凌事件施暴一方的学生,要么继续留在学校,要么辍学流落到社会上成为未来违法犯罪的后备军。对这些儿童的矫正与教育手段的单一和匮乏,加剧了社会上要求降低刑事责任年龄的呼声。如何建立起制度化、规范化的专门学校制度,弥补非刑即放二元矫正措施的缺陷是政府必须思考的重要问题。

4. 学校的惩戒手段有限,缺乏规范化、有针对性的防止校园欺凌制度

我国的《义务教育法》和《未成年人保护法》等都明确规定教师不得对学生实施体罚、变相体罚或者其他侮辱人格尊严的行为。由于官方文件中并未对什么是“体罚”和“变相体罚”作出明确规定,加之体罚和变相体罚被定为教师师德不能触碰的红线,很多教师对学生的不良行为只能口头批评。有的老师甚至连口头批评都不做,而是放任不管。教育部2009年出台的《中小学班主任工作规定》第十六条明确:“班主任在日常教育教学管理中,有采取适当方式对学生进行批评教育的权利。”这一规定,一方面未能说明“适当方式”究竟指什么方式,“适当”的判断标准是什么。换言之,“适当”是“谁的”适当,是家长的、老师的还是学生的;另一方面,该条款单纯赋予了“班主任”在日常教育教学管理中有批评教育学生的权利,排除了非班主任的科任教师及学校其他教职员批评教育学生的权利。“批评”本来是“教育”的题中之意,而上述规定让老师们无所适从,以至于为避免与“变相体罚”混淆,很多非班主任老师只能对学生的违纪行为视而不见。面对校园欺凌事件,班主任老师独享的批评教育权既不能给施暴学生惩处,也无法给其他学生以充分的警示。可见,相关法律过于强调对未成年人的保护和教育,轻视惩罚和矫治,教师可使用的合法的管教手段极其有限,这是导致部分教师在不良行为学生面前束手无策、而学生有恃无恐的又一原因。

5. 现行的法律既不能有效惩罚施暴者,更忽视了对被害人的保护

现行的少年司法制度着重强调对违法犯罪未成年人的保护,忽视了对被害学生的身体康复、心理辅导、家庭支持体系等方面的建设,这也正是相当一部分人认为当前的《未成年人保护法》保护的是“违法犯罪的未成年人”,《未成年人保护法》实则是“违法犯罪未成年人保护法”的原因所在。

(二) 校园欺凌事件以学校和家庭调解为主,未受到政府相关部门的足够重视

近几年来,政府相关部门高度关注校舍安全、校车安全、食堂卫生和传染病预防等公共卫生事件、防溺水和交通安全的宣传、体育课和校外活动中的风险控制以及校外人员进入学校造成学生伤害等突发事件的应对,校园欺凌未受到政府相关部门的足够重视。实践中,由于缺乏专门机构对未构成犯罪或收容教养的校园欺凌行为进行引导、教育和矫治,许多有欺凌行为的学生由于家庭和学校管教乏力,处于大错不犯、小错不断的脱管状态,公安机关也只能无奈地抓了放、放了抓,单纯的教育和训诫导致校园欺凌事件愈演愈烈。特别是在2016年12月校园欺凌专项治理之后,即“后专项治理”时期,校园欺凌到底如何应对,需要政府和司法机关等综合考虑。

(三) 学校法制教育的缺失,以及监管和安保机制不完善,是校园欺凌发生的关键因素

首先,学校法制教育、底线教育和生命教育缺失是校园欺凌频发的诱因之一。不少学生将不良行为、欺负行为视作小打小闹、恶作剧或开玩笑,未上升到校园暴力的高度来认识,未意识到校园欺凌的严重性,视法律为儿戏。同样,学校主管干部和老师也未认识到问题的严重性,直至发生人身伤害事件方警

醒。最高人民法院网站上公布的发生在河北校园内的刑事犯罪典型案例中,法院对发生在三河市中学学生间的“周某某故意伤害案”的“典型意义”中指出“针对本案是一起在校生之间的伤害案件,被告人和被害人均系未成年人,故此,案件庭审前,合议庭进行了仔细的案情梳理分析,并精心制定审理方案。庭前,合议庭特别联系了学校的教务主任和老师,邀请他们作为爱心感教员参与庭审……学校教务主任和老师在听完庭审后,感触良多。他们表示,之前只是在校内对学生进行了日常管理和简单的法律教育,深度不够。参加这样一次庭审,使他们感到对学生的日常法制教育势在必行,而且要不断深入,今后在学校管理中务求多进行法制宣传,积极开展预防青少年犯罪的教育活动”。

其次,学校的安全管理存在漏洞。校园欺凌事件比较隐蔽,通常发生在上下学途中、学生宿舍、校内厕所等监控死角,有的纠纷虽发生在校内,但学生却在校外“约架”,通过群体性打斗来解决。凡此种种,学校老师如果不能细微关注到每个学生的情绪状态变化,没有“通风报信”系统和相应的预警机制,很难第一时间发现。比较恶性的校园暴力事件有很大一部分比例发生在县级及以下中学或城市的职业技术学校等,这在最高人民法院公布的67起典型案例中有明显的体现,这也或多或少印证了开篇提到的家长担忧的合理性。对校园暴力易发学校采取特别的管理制度,也是不能忽视的重要问题。

再次,无论学校、家长还是学生本人对网络暴力和伤害的认识不足。很多校园欺凌事件都是在当事人拍照、录像后上传到网上才引起校方或受害学生家长的关注。欺凌、拍照、上传看似简单的行为,但可能会给受害学生带来终身性的伤害。特别是上传受欺凌学生裸照的行为,由于互联网上的信息具有永久性的特征,即不管何时何地,只要有网络的地方,任何人都能获取任何想要的网上信息,信息可以持久保持;并且,网上信息还具有开放性与攻击性的特征:它能在一夜之间让一个完全无名的人变成被公开羞辱、谩骂的对象,它能使一个人瞬间失去所有个人声誉和尊严,不管这个人曾经是多么完美。当一个人面对成千上万的匿名攻击、嘲笑者,而攻击者麻木不仁甚至丧心病狂地进行网络煽动、侵犯隐私和他人人格尊严时,无论对于欺凌事件的加害人和受害人都都是永久性的伤害。如何让学生理解这一点,理性使用网络尤为重要。同样,互联网企业不登载、不推荐、不制作专题或集纳校园欺凌事件也是其应当恪守的社会道德。不可否认,一些媒体对暴力和欺凌的渲染,加剧了未成年人学生模仿的负面效果。特别是网络游戏血腥、暴力场景使很多青少年在虚拟世界中满足着感官刺激,也影响着他们的心理和行为。一旦在现实生活中遇到类似游戏中的情形时,游戏中的“我”与现实中的“我”发生重合,极易引发犯罪。河北的“吴某某、郭某某、陈某、王某某、王某寻衅滋事案”正是由此而引起的一起典型的校园寻衅滋事案件。当下社会各种暴力事件层出不穷,学生所处的社会生态环境堪忧。成人社会的“丛林原则”和“拳头法则”,使得学生无意识地认为暴力是解决问题最直接、最有效的方式。媒体对暴力文化的传播无疑是校园暴力频发的催化剂。

最后,学校对留守儿童、进城务工人员随迁子女、离异家庭子女、服刑人员子女或其他变故家庭学生、学习成绩不好或学习成绩拔尖的学生、学生会干部或班干部、性格内向、社会交往能力弱、身体缺陷或身材特殊等各种特殊学生的关注不够。通常弱者更容易被欺负,但原本令我们“放心”的较为优越的学生会干部成了校园欺凌和暴力的受害者超乎我们的想象。2015年6月22日“江西永新县群殴一初中女生”视频在网络上的传播,引起全国性的关注。据网上报道,整个事件的导火索是半年前,担任学生会干部的受害人,午休时间巡视时制止了正在说话的加害人之一刘同学,而后,被制止的刘同学不爽便约了8位好友共同在校外某广场对“学生会干部”殴打两个多小时,同时拍视频上传到网络。同样,最高人民法院公布的北京“白某某等人故意伤害、聚众斗殴案”也是因白某不服从学生会干部马某的管理发生纠纷而导致的恶性暴力犯罪案件。可见,学生干部进行管理作为一种正常的形式,对学生干部的保护以及他们在管理其他同学过程中出现纠纷时如何解决,值得学校反思。

(四) 父母责任追究体系的匮乏和不当的教养方式是校园暴力发生的重要因素

在某些校园暴力中,包括被打者和施暴者在内,很大一部分是留守儿童或者是进城务工人员随迁子

女,他们有着共同的特点是家长疏于监管,缺乏家庭关爱。尽管抚养教育未成年人是父母对子女应负的法定义务,《预防未成年人犯罪法》第四十九条也规定“未成年人的父母或者其他监护人不履行监护职责,放任未成年人有本法规定的不良行为或者严重不良行为的,由公安机关对未成年人的父母或者其他监护人予以训诫,责令其严加管教”,但在现实生活中,公安机关即使“责令其严加管教”,而实际上父母依然不严加管教、不履行相应监护职责的,父母除承担子女对他人造成人身损害后的民事赔偿责任外,无需承担任何行政和刑事责任。家长责任追究体系的匮乏放任了父母的失职行为,也纵容了学生校园欺凌行为。

家庭中法制教育的缺失、家校间法制教育配合不够,以及家庭教育的失范和失当与校园欺凌行为有密切关系。《预防未成年人犯罪法》第十条规定“未成年人的父母或者其他监护人对未成年人的法制教育负有直接责任。学校在对学生进行预防犯罪教育时,应当将教育计划告知未成年人的父母或者其他监护人,未成年人的父母或者其他监护人应当结合学校的计划,针对具体情况进行教育。”疏于管教孩子的父母,或者虽能陪伴孩子,但法律知识匮乏、法律教育能力不足的父母很难承担起法制教育重任。同时,一些学校专注于升学率,与家长的交流通常仅限于学业成绩方面,鲜有法制教育方面的沟通。很多父母非但不进行法制教育,其教养方式恰恰是反法治的,如在家暴环境中成长的儿童,因常受粗暴对待可能崇尚用拳头解决问题的方式,他们或者成为施暴者,或者成为受欺负者。另外,父母对子女过度保护可能养成儿童软弱、胆小怕事、不反抗的性格;父母对子女过分溺爱、娇宠,可能养成儿童跋扈、自我中心、报复他人的性格。父母与子女之间缺乏沟通和交流,不能细微洞察孩子的情绪变化,低估了孩子可能遭到欺凌的严重性。许多家长只在面对遍体鳞伤或自杀的孩子时,才追悔莫及。

三、完善校园欺凌治理制度的若干建议

校园欺凌是世界上许多国家都面临的问题,是集法律、道德和教育于一身的社会问题,在依法治国的背景下,有必要从立法、司法、行政等诸多方面建立学校、家庭和社会联动的综合性防治体系。

(一) 完善有关防治校园欺凌方面的法律法规,筑起由刑罚、治安行政处罚和教育监管三位一体的法治化体系

理想的状态是借鉴国外很多国家有关反欺凌方面的法律,或者借鉴我国的《反家庭暴力法》,制定《反校园欺凌法》。鉴于我国立法程序较为繁复的特点,当务之急,可以考虑由最高人民法院、公安部、教育部等相关部门联合出台有关司法解释或规章,明确校园欺凌防治的总体目标、组织机构、制度措施(如早期预警制度、校园安全风险评估制度、警方和社区与家长共同参与的综合治理制度、教师培训和辅导制度、程序化处理制度等),明确各级政府、学校、监护人、学生和社会组织与公民个人的责任,完善防控体系。特别是要尽快完善以下诸方面:第一,加大对校园欺凌的刑法惩治,修改《预防未成年人犯罪法》,将接受工读教育由自愿改为强制入学与自愿入学相结合。建立相应的入学评估制度,要将父母不依法履行职责、无力管教或管教无效导致实施校园暴力或欺凌的在校学生,强制送到工读学校接受专门教育,发挥工读学校的独特作用。第二,出台有关教师惩戒方面的规定,明确体罚、变相体罚与合法惩戒的边界,赋予教师惩戒学生的权利,将学生的欺凌行为消灭在萌芽之中。第三,完善对被害人的保护和救济制度,加强对被害人的治疗、康复、心理辅导以及家庭支持体系等方面的建设。

(二) 合法合理使用收容教养、教育矫正等少年司法制度

合法合理使用收容教养、教育矫正等少年司法制度,对构成刑事犯罪的校园暴力和欺凌行为要严惩,改变过去主要由教育机关处理的现状,使违法犯罪案件进入司法程序,受司法机关管辖,适当应用犯罪化解决校园暴力案件,以起到以儆效尤的作用。

(三) 公安、教育、民政等行政部门要成立专门的防治和协调机构,专司校园欺凌事件

公安、教育、民政等行政部门要成立专门的校园欺凌防治与协调机构,配备必要的专职人员和经费,高度关注校园欺凌事件,遏制其不断增长的势头。因为校园欺凌案件中不仅有在校生,也常常有校外闲

散青少年参与,或者教唆、胁迫一些校内学生欺凌其他学生,单靠学校的力量是无法杜绝这种复杂情况的。要建立联动机制,完善工读学校设置和管理、校园警力配置、经费保障、教师培训、校园暴力数据库、快速处置等方面的建设。加强对城市中的职业技术学校、城乡结合部学校以及县级以下学校校园安全工作的监控和指导。

(四) 学校要切实履行对未成年学生的教育、管理和保护的法定义务

学校对未成年人负有教育、管理和保护的义务。^①任何一所学校都有义务创建安全的、有助于学生身心健康成长的学校环境,保护所有学生免受伤害。学校要成立安全管理委员会,将学生间的欺凌行为列为重要专项;增强校内各区域的监控和教师课间课后巡视力度;建立暴力预警机制,对有施暴倾向的学生进行特别教育,关注特殊学生的情绪变化和特别需要;开展生命教育、法制教育、底线教育和合法使用网络教育;指导学生在欺凌中及欺凌后的自我保护教育;组织学生间成立互帮互助小组,建立良好的同伴关系,形成互助互学、团结向上的同伴群体亚文化。

(五) 发展家庭教育制度,并建立对拒不履行监护职责父母的惩戒制度

未成年人父母是未成年人的法定监护人。监护人监管职责的落实和对未成年人法制教育责任的履行离不开家庭教育能力的提升。面对当前极不平衡的家庭教育现状,需要通过家庭教育立法,将家庭教育纳入国家基本公共服务范畴,提高父母的家庭教育能力。同时,还要建立对不履行监护职责父母的惩戒制度。对给他人造成伤害的欺凌者的父母除依据相关法律接受公安部门的训诫、承担相应的民事责任外,可依法剥夺其监护资格;或考虑强制施暴学生父母接受强制教育,接受相应的行政处罚,促使其履责或改变失当的教育方式。

The Lack and Perfection of the System of Campus Bullying Governance in China

YI Li

(Faculty of Education , Beijing Normal University , Beijing , 100875)

Abstract: In recent years , the continuous occurrence of campus bullying reflects the lack of law , weaknesses of legal punishments and educational correction , and the imperfection of school legal education and supervision system. Therefore , several efforts need to be done on the prevention of campus bullying: firstly , relevant legal laws should be perfected. Secondly , juvenile justice system and related educational correction should be adequately adopted. Thirdly , data achieve and data base in this regard should be established and maintained by police and school security departments. Fourthly , a certain committee of school security management should be built up in schools to give legal education and develop a violence warning and coping system. Finally , while family education is strengthened , it is also necessary to a legal system to supervise and check parents' guardianship responsibility.

Key words: campus bullying; campus violence , the lack of law; legal education; juvenile justice

^①《关于审理人身损害赔偿案件适用法律若干问题的解释》(2003) 第七条 “对未成年人依法负有教育、管理、保护义务的学校、幼儿园或者其他教育机构,未尽职责范围内的相关义务致使未成年人遭受人身损害,或者未成年人致他人人身损害的,应当承担与其过错相应的赔偿责任。”