

日本校园欺凌现状、防治经验与启示

——以《校园欺凌防止对策推进法》为主视角

向广宇¹, 闻志强^{1,2}

(1. 华东政法大学 研究生教育院, 上海 200042;

2. 一桥大学 法学研究科, 日本 东京 1868601)

摘要:近年来,我国校园欺凌现象不断增多,并呈现行为暴力化、行为人低龄化、发生普遍化、后果严重化等特点,这符合世界范围内的校园欺凌发展的普遍态势和一般规律。正视校园欺凌发生原因的共性特质,通过认真考察和总结日本在校园欺凌方面已经积累的有益经验和实践做法,可以为我国防治校园欺凌提供诸多启示。日本制定专门法律《校园欺凌防止对策推进法》应对校园欺凌的做法取得了很好的实践效果。借鉴日本法制化治理校园欺凌问题的经验,我国应该加强校园欺凌数据统计工作,加强立法综合治理研究,推动反校园欺凌立法的进程。

关键词: 校园欺凌; 日本; 防治; 数据搜集; 法制化; 反校园欺凌法

中图分类号: D912.7

文献标识码: A

文章编号: 1008-407X(2017)01-0001-10

近年来,特别是近一段时间以来,我国中、小学校发生了多起严重的学生之间的欺凌事件,如“马鞍山两男生脚踹掌掴另一名男生,并爆粗口,另一名男生拍‘视频’的新闻,视频显示打人者至少5人”;“湖南一女学生被数名女生100秒掌掴32次”;“黄山市高中女生被同班男同学下‘春药’”等。涉事学生既有校内在校生,也有刚刚毕业或退学、辍学者;既有同性学生之间的欺凌,也有异性学生之间的欺凌;既有针对身体的暴力伤害,也有针对精神、心理的语言欺侮;既有传统形式的校园内发生的学生欺凌,也有发生在校外地理空间和网络空间上的欺凌。由此可见,伴随经济社会的快速发展和国内外各种形势的影响,发生在学生之间尤其是中、小学校学生之间的校园欺凌现象不断增多,并呈现行为暴力化、行为人低龄化、发生普遍化、后果严重化等特点,问题的普遍性和严重性已经不容忽视,亟待采取有力对策予以解决。放眼全球,在不少国家甚至是一些经济、社会、教育和法治发达国家,比如美国、英国、澳大利亚、日本等国,校园欺凌也是一个比较普遍和严重的教育问题、社会问题,校园欺凌现象的发生具有原因上的共性和同质性。日本作为亚洲法治程度较高、教育发达的国家,在地理上是与中国一衣带水的近

邻,随着二战后经济社会的迅速发展和法治体系的摧毁与重建,发生在中、小学校的校园欺凌现象也非常普遍和严重,但是日本政府和学校、家庭、社会等各方主动、积极地协调与配合,采取了有力的应对措施,起到了积极作用和良好效果,一定程度上缓解和抑制了校园欺凌现象的进一步严重化,这其中的有益经验和得力举措值得我国政府、立法机构、教育主管部门以及学校等方面借鉴,将对改善我国中、小学校学生之间、师生之间的人际关系,塑造中小学生良好人格品质,形成和谐友善的校园秩序和氛围将起到积极作用。

一、日本校园欺凌的基本情况考察

1. 校园欺凌的定义与内涵

所谓欺凌,英文一般译作 bullying,在日文中一般译作“いじめ”(发音为 ijime,日文有平假名、片假名和汉字三种写作方式,因此,“いじめ”有时也写作 苛め、虐め、イジメ等形式,谐音为“异己灭”)。事实上,在日本,欺凌现象比较普遍和严重。欺凌不仅发生在学校,而且在公司、单位、机关等也时常发生,既有发生在学生之间的校园欺凌,也有发生在职场、工作中的欺凌,

收稿日期:2016-11-05; 修回日期:2016-12-25

基金项目:国家社科基金一般项目:“新时期我国中小学校园欺凌行为及其治理研究”(BFA160039);2016年度“上海市法学人才培养计划项目”：“当前教育法学学科若干前沿问题研究”(2016JYFXRO13);上海市085工程“华东政法大学博士生海外调研计划”：“刑法中的‘明知’——中日比较研究视角”(2015-3)

作者简介:向广宇(1986-),男,河南南阳人,华东政法大学法律史专业博士研究生,主要从事法律史研究;闻志强(1989-),男,河南信阳人,华东政法大学刑法学专业博士研究生,日本一桥大学访问学者,主要从事刑法学研究,E-mail:wenzhiqiang128@sina.com。

但校园欺凌是最为普遍,也是最受人关注的。校园欺凌(school bullying),有的也称作校园暴力(school violence)、校园霸凌、校园欺负、学校欺凌等,主要是指发生在儿童、学生之间的,通过直接或者间接的方式对某一个或者某些学生(群体)进行肉体、精神上等方面的伤害,广义上的校园暴力还包括针对教师等教职人员实施的欺凌和对学校设施、设备等恶意破坏、损毁等。

随着经济社会的发展,校园欺凌的手段和方式已经不仅仅限于传统的、直接通过对他人进行肉体上的暴力伤害等,而是发展为囊括对他人进行身体的(physical)、语言的(verbal)、心理的(psychological)、精神的(mental)等多种直接或者间接的伤害形式和手段,其中,后三种也被称之为“间接暴力”、“隐形(性)暴力”、“软暴力”。例如,身体伤害一般是直接对某个学生或者某些学生(群体)实施殴打、恐吓、抢劫、盗窃、敲诈勒索等暴力伤害;语言伤害一般是通过故意制造谣言、谎言等言辞方式,恶意中伤、诽谤、侮辱他人名誉、人格;心理伤害一般表现为利用他人的弱点或者缺陷,如身材矮小、过胖、过瘦、相貌丑陋、长得漂亮、学习成绩好、成绩很差等进行直接或者间接的取笑、捉弄、嘲讽或者对其所有或者支配物进行损毁、破坏、藏匿、玷污等制造心理阴影;精神伤害一般是利用他人的某些身份、地位如新入学生、刚转学、农村家庭出身、偏僻贫穷地区等进行精神刺激,制造不良氛围和环境,迫使其转学、退学、堕落、自杀、自残等。此外,伴随着信息网络的兴起和大力普及,当下电子网络欺凌(cyber bullying)也日益扩散、弥漫在校园中,由于其快速、直接、影响力广泛、匿名性等特点,这一欺凌方式日益占据主流地位,造成了更为直接、24 小时自由时间地点的“无休止的欺凌”,因而带来的损害更为巨大,影响更为恶劣,被称为“看不见的拳头”。网络欺凌颠覆了欺凌的传统规则和基本特点,其中一个重要方面就是“力量原则”。传统形式的校园欺凌,总是伴随着强力压迫和侮辱,也就是力量对比的不均衡性和失调性。据此,欺凌是一种以欺凌者和被欺凌者之间力量的不平衡为特征的攻击行为,欺凌往往是力量相对强大的一方对力量相对弱小的一方进行的攻击,通常表现为以大欺小、以强凌弱、以众欺寡。欺凌者在生理、心理、社会关系中一般占有优势地位,而被欺凌者相对来说比较弱小,他们或者在体力上无法保护自己,或者在心理上认为自己是弱者,无法与强大的欺凌者相抗衡而听任欺凌发生。

2. 日本校园欺凌的现状考察

二战以前,日本的校园欺凌现象已现端倪,那时尚处于萌芽阶段。二战后,随着国家的重建、经济的飞速发展、工作节奏角色的变化、社会结构的断层与重组、法律体系的转换、社会道德水平的滑坡等各种复杂因素的影响和相互作用,日本校园欺凌现象愈来愈严重、普遍,并引起了日本政府、学者和社会民众的高度关注。从二战后特别是 20 世纪 80 年代以来的校园欺凌发展态势来看,学术界认为日本校园欺凌主要呈现以下几个比较明显的特征:

第一,欺凌现象日益普遍化、严重化。欺凌现象已经从校园内扩大为校园外,并时有非学校儿童、学生等社会人员参与其中。

第二,欺凌主体扩大化。欺凌主体已经不限于男性,女性之间的同性欺凌也较为普遍和多见,异性之间的欺凌也逐渐增多。

第三,欺凌群体已经由单一化、特定化发展为群体化、集团化、规模化、长期化、持续化。欺凌已经由以往的单一个体对单一个体固定实施演变为群体化、集团化、规模化的行动,而且由间歇性、随意性实施逐渐形成长期化、持续化、不特定化、流动化等特征。

第四,欺凌方法、手段、方式日益多样化、复杂化、新型化。传统的暴力侵害已经不是主要欺凌方式,多种欺凌方式并存、并用已经非常多见,而且,随着近年来信息网络的迅猛发展,对青少年、儿童的信息交流等产生了很大影响,不仅带来了便利、迅捷的交互好处,也使得校园欺凌更为容易和隐蔽化,造成的恶劣影响和消极后果也日益严重。

第五,欺凌方式隐蔽化。校园欺凌由可观察、明确判断的形式层面逐渐发展为内在层面的阴湿化、阴暗化、游戏化、隐蔽化,而且欺凌者群体与被欺凌者群体还有作为第三方的旁观者的角色位置交替循环现象亦有发生。校园欺凌逐渐发展为不在学校、教师或者成人等能够明显看到和容易做出比较明确判断的阴湿层面,很多时候呈现出游戏化、假装无意化的深层阴暗性质的排斥、打击、孤立等欺凌样态,使得及早发现、认定、惩治和预防面临更多难题。根据国立教育政策研究所针对校园欺凌所做的追踪调查,结果显示,没有伴随身体暴力的欺凌现象如无视、关系行为等偏离一般基准、背后说坏话等在小学 4 年级至中学 3 年级的 6 年间,完全没有遭受相关侵害经历的只有 10%,完全没有加害经历的也只有 10%,相当多的儿童和学生交替具有侵害和加害经历^[1],使得角色变化具有不确定

性,发现和惩治更为不易。

第六,校园欺凌发生群体和年级阶段分布日益低龄化。甚至小学阶段和初中阶段的校园欺凌发生数量与发生比例远远超过高中及以上阶段,而且有进一步向小学阶段蔓延的趋势。

第七,校园欺凌带来的影响和后果日益恶劣、严重。传统的暴力欺侮行为虽然仍然存在,但是与欧美国家的校园欺凌相比,日本情况相对少一些,通过其他非暴力形式所实施的心理、精神、语言、网络欺凌更为普遍^[2]。由此带来的后果也更加恶劣,不时曝出受欺凌学生自残、自杀,甚至疯狂报复欺凌者、教师、学校和无辜社会公众等极端现象^[3],给涉事学生、家庭、学校和社会等都带来了难以言明的恶劣影响和精神创伤,这使得校园欺凌从一个纯粹学校教育问题演变为一个重大的社会问题^[4]。

日本校园欺凌现象多发且日益普遍化、严重化,本文将根据日本统计部门具体统计数据进行分析。根据日本文部科学省 2015 年(平成 27 年)10 月 27 日最新发布的有关校园欺凌的调查报告显示,见表 1,2014 年度(平成 26 年)小学、初中、高中以及特别支援学校发生的已认定的校园欺凌事件共有 188 057 件,比上一年度(即 2013 年的 185 803 件)增加 2254 件,儿童、学生中每一千人中发生的件数为 13.7 件,比上一年度(即 2013 年的 13.4 件)增加 0.3 件^[5]。另外,根据 2013 年度(平成 25 年)的相关调查报告,儿童、学生每一千人中由都道府县所认定的校园欺凌件数的差距最大达 83.2 倍,2014 年相应差距则缩小为 30.5 倍。日本的行政区划总体上分为一都(即东京都)、一道(即北海道)、两府(即大阪府、京都府)、43 县,共 47 个行政区域。这 47 个行政区域一般而言对应于我国的省一级行政层级。在都道府县下面,还有市(一般而言对应我国直辖市行政单位下面的区或者省、自治区级行政单位下面的地级市,但不都是如此)、町(一般而言对应我国直辖市中区级行政单位或者省、自治区中地市级行政单位下面的街道,但不都是如此)、村(一般而言对应我国基层的村,但不都是如此)三级行政层级,以一定的区域和居民为基础,是具有一定自治权的地方团体。都道府县与市町村一起被称为地方公共社团。

表 1 是根据相关调查报告情况,所整理形成更为详细的 2013 年度、2014 年度调查报告,其显示的是日本小学、初中、高中以及特别支援学校等的校园欺凌基本数据及其比较情况。

此外,该调查报告还对 2014 年度校园欺凌具体的

年级分布和性别分布等作了统计和调查(需要说明的是,其中特别支援学校的数据情况单列,而且特别支援学校没有高中 4 年级),相关数据情况整理如表 2,具体如下:

表 1 日本 2013 年度、2014 年度校园欺凌部分数据统计表

分项目统计数据/年度	2013 年度	2014 年度
小学	118748	122721
初中	55248	52969
高中	11039	11404
特别支援学校	768	963
校园欺凌总数	185803	188057
校园欺凌认定的学校数及其在总学校数中的占比	20004; 51.8%	21641; 56.5%
通过电脑、电话等实施网络欺凌及其在总欺凌中的占比	8788; 4.7%	7898; 4.2%
与受欺凌儿童学生的商谈比例	72.8%	73.6%
最终消除、解决比例	88.1%	88.7%

表 2 日本 2014 年度校园欺凌年级分布与性别分布数据统计表

年级/性别	男	女	特别支援学校(单列)	总计
			男/女/小计	
小学 1 年级	11432	8880	4/2/6	20318
小学 2 年级	12096	9272	8/2/10	21378
小学 3 年级	11993	8989	6/5/11	20993
小学 4 年级	12314	9342	12/3/15	21671
小学 5 年级	11322	9090	14/8/22	20434
小学 6 年级	9781	8210	27/17/44	18035
初中 1 年级	15094	11859	21/15/36	26989
初中 2 年级	9824	7992	47/13/60	17876
初中 3 年级	4482	3718	27/18/45	8245
高中 1 年级	3387	2317	212/110/322	6026
高中 2 年级	2036	1579	144/89/233	3848
高中 3 年级	1127	907	99/60/159	2193
高中 4 年级	29	22	无	51

通过以上数据,对于日本近年来发生的学生之间的校园欺凌可以做出如下判断:

(1)校园欺凌事件总数基数大,涉事学校超过全国学校数目的一半,反映出日本校园欺凌总体上仍然呈现普遍化和严重化的态势,迄今为止仍然是立法机构、教育主管部门、学校和社会等多方关注的重要课题。

(2)从数据分布情况来看,无论是公立学校还是私立学校,无论是普通的小学、初中和高中,还是特殊支援学校,无论是男性还是女性,都存在校园欺凌事件,涉及对象范围广,跨越年级阶段多^[6]。在涉及校园欺凌的年级阶段分布中,总体上看,校园欺凌事件随着年级的升高呈现先增加后递减的趋势。在小学阶段,随

着年级的升高,校园欺凌逐渐增多,峰值出现在小学 4 年级,达到 21 671 件;在中学阶段及以后,随着年级的升高,校园欺凌逐渐减少,峰值出现在初中 1 年级,达到 26 989 件。比较小学阶段与初中、高中等阶段的校园欺凌发生数目,可以发现,在小学阶段儿童、学生受欺凌的现象更为普遍和严重。从基本数据的样态分布来看,小学 4 年级至初中 1 年级是校园欺凌多发、高发、频发阶段,这一数据统计结果也与公认的理论研究结果相一致。

(3)在校园欺凌事件中,无论是从具体年级阶段上来看,还是从总体数据上看,抑或是涉事学校性质来看,男性之间发生的校园欺凌事件要多于女性之间发生的校园欺凌事件,这表明男性之间的校园欺凌更为普遍和严重,而且更容易成为受害者。

(4)对通过电脑、电话等实施网络欺凌这一校园欺凌形式和手段单独进行统计,反映出这一新出现的欺凌手段已经成为惩治和预防校园欺凌不可忽视的现象,虽然其在校园总欺凌数目中的占比不高,近两年都维持在 5% 以下,但是绝对数目近 1 万件,仍然是日本政府、教育主管部门以及学校和社会需要重新审视和重点关注的问题。

(5)虽然以上数据在很大程度上已经大致反映出日本校园欺凌的基本态势,但是需要注意并值得欣慰的是,在校园欺凌事件发生后,日本政府、教育主管部门以及学校和社会各界对于受欺凌儿童、学生的事后应对和事件处置经验仍然值得借鉴。一个是强化并逐步提高对于受欺凌儿童、学生的及时帮助,进行心理商谈、安慰和辅导,这一点在学校和教育部门这些实施主体上得到了充分体现,与受欺凌儿童、学生的商谈比例 2013 年度达到 72.8%,2014 年度则提高至 73.6%。另一个是校园欺凌实践的最终消除、解决比例也达到了一个比较高的水平,2013 年度为 88.1%,2014 年度则进一步提升至 88.7%。由此可见,在如此较为普遍和严重的校园欺凌态势面前,日本政府、教育主管部门以及学校和社会各界并没有消极应对或者无动于衷,而是采取了积极、主动的对策和措施以迅速、强有力地处置和化解校园欺凌事件,并且已经形成了一些成熟、完善的校园欺凌应对体制和机制,其中一些做法、举措等有益经验值得借鉴。

二、日本法制化治理校园欺凌的经验

日本作为亚洲地区法治化水平较高的国家,在应

对和预防校园欺凌问题上也采取了法制化手段。目前,日本已经形成了针对校园欺凌问题比较全面、完整、系统的法律应对机制,其中一个重要体现就是建立健全学校教育方面的法律法规体系,其体系涉及《少年法》、《儿童福利法》、《校园欺凌防止对策推进法》、《教育基本法》、《学校教育法》等法律法规。而最大的亮点莫过于针对校园欺凌问题,单独制定了《校园欺凌防止对策推进法》(日文为《いじめ防止対策推進法》),目前,这在全世界范围内都是比较罕见的法制应对举动。而且相关法律法规修改比较频繁,目的就是为应对国内外经济社会形势的发展变化和包括校园欺凌在内的未成年人违法犯罪的基本态势,做出及时、有效的相应调整与完善,使得法律具备灵活性和适应性,也使得对于未成年人的法律惩治与司法处理更具针对性、可操作性和前瞻性。在此,有必要重点介绍一下日本政府专门针对校园欺凌问题制定的《校园欺凌防止对策推进法》。

1. 立法背景及经过

该法制定的背景源于 2011 年(平成 23 年)发生在日本滋贺县大津市立中学的学生由于受到校园欺凌导致的自杀事件。当时一名初二男生,长期受到三名同年级男同学的武力和语言暴力,比如被要求吃下蜜蜂尸体、全身被绑住塞进柜子、被强迫偷窃,甚至被逼着从窗户跳下进行“自杀练习”等残忍虐待,最后不堪折磨自杀身亡。但是涉事学校和多名教师在知晓校园暴力事实的前提下,竟然联合大津市教育委员会一致对外隐瞒,宣称完全不知情,甚至以“实施加害的学生也有人权”为由拒绝调查。警方也多次拒绝了死者家属的报案要求,认为这只是“学生之间的恶作剧”。事件发生后,在日本新闻媒体、学界和社会公众中引发了广泛关注和巨大影响。受此事件影响,时任日本文部科学大臣平野博文于 2012 年 7 月 13 日向全国学校和教育委员会等相关组织和机构公开发表了题为“为保护孩子生命,避免类似令人心痛事件再次发生,现在希望确认学校、教育委员会、国家等教育相关者所应承担的责任和义务”的谈话。文部科学大臣提出不管是发生在哪个学校、针对哪个孩子的校园欺凌事件都应当尽早发现、迅速应对的基本看法,同时强调为了保护孩子的生命,学校、教育委员会、政府机构等教育相关者应当联合行动的重要性。

随后,第 2 届安倍内阁于 2013 年 1 月重新召开教育再生行动会议。同年 2 月发表了《关于校园欺凌问题等的应对》(第 1 次建议),并提出《制定全社会总体

应对校园欺凌的法律》的建议。受此推动, 同年 5 月 16 日, 自由民主党、公明党共同提出了《推进有关防止校园欺凌对策的法律案》。此外, 同年 4 月 11 日, 民主党、新绿风会、生活党、社会民主党·护宪联合会等在野党共同提出《校园欺凌对策推进基本法案》。同年 6 月 18 日, 上述两个法律提案撤回, 由自由民主党、民主党·无党派组织、日本维新会、公明党、大家党、生活党共同提出《校园欺凌防止对策推进法案》。经过上述这番立法准备过程, 日本第 183 次国会审议通过了《校园欺凌防止对策推进法》(法律第 71 号), 并于 2013 年 6 月 28 日公布^[7]。根据该法附则第 1 条之规定, 该法自公布之日起经过 3 个月后开始实施, 遂于 2013 年 9 月 28 日开始施行。该法于 2014 年修改一次(平成 26 年 6 月 20 日法律第七六号, 平成 27 年 4 月 1 日开始施行)、2015 年修改一次(平成 27 年 6 月 24 日法律第四六号, 平成 28 年 4 月 1 日开始施行), 这两次修改都是细微之处的修改, 基本内容没有变化。以下是对该法基本内容的介绍。

2. 基本内容

该法由 6 章规定和一个附则组成。其中 6 章规定共有 35 条, 附则共有 2 条, 总计 37 个条文。这 6 章的主题和条文分别是: 第 1 章是总则, 有第 1~10 条; 第 2 章是校园欺凌防止基本方针等, 有第 11~14 条; 第 3 章是基本的实施对策, 有第 15~21 条; 第 4 章是防止校园欺凌的相关措施, 有第 22~27 条; 第 5 章是重大事态的应对, 有第 28 条~33 条; 第 6 章是杂则, 有第 34、35 条。

第 1 章总则部分共 10 条, 主要规定了本法制定的目的、本法使用的一些概念的基本含义、本法的基本理念, 明确禁止校园欺凌, 并用专门法律条文规定了国家、地方公共团体、学校设置者、学校及学校教职员、保护者等的责任和义务, 同时规定要从财政上采取必要措施推进校园欺凌防止对策的实施。

第 1 条明确指出本法鉴于受欺凌儿童、学生等的受教育权受到侵害, 并对自身的身心健康成长和人格形成造成重大影响, 同时可能遭受身体或生命等重大危险, 因而为了保护儿童、学生等的尊严, 应当对校园欺凌坚持三大方针: 防止校园欺凌、早发现、早应对(该法规定这三个方面的内容下文简称为“校园欺凌防止”)。

第 2 条则对校园欺凌的法律定义和“学校”、“儿童等”(“儿童等”是本法中的一个简称, 此处代指“在的儿童和学生”, 为立法简明, 故用此简称)、“保护者”等法律术语的内涵作了明确规定。该法规定“校园欺凌”

是指“在该‘儿童等’所在学校由与该儿童等有一定关系的人实施的对该儿童等产生心理的或者物理的影响, 并使得被欺凌儿童等感到身体痛苦的行为, 包括通过网络实施的欺凌行为”。这一规定不仅使得校园欺凌的概念及其内容法定化、明确化, 更重要的是使得对于校园欺凌的判断依据, 由以往的通过纯粹客观行为观察进行判断或者教师、学校、旁观者等第三方判断, 变为站在被欺凌儿童等的立场上进行判断, 从而更加突显被欺凌儿童等的主体地位, 更加注重被欺凌儿童自身的主观感受^[8]。与此同时, 此处的相关行为不仅包括暴力、攻击等直接显见的明示外在行为, 还包括集体无视、差别歧视、网络欺凌等形式的阴湿化、非外在化的默示作为和不作为, 从而最大限度地保障被欺凌儿童等的利益, 尤其是心理、精神方面的权益。所谓“学校”是根据《学校教育法》(昭和 22 年法律第 26 号)第 1 条规定的小学、初中、高中以及特别支援学校, 但是幼儿园除外。所谓“儿童等”是指在籍的学校儿童、学生。所谓“保护者”是指亲权人(没有亲权人的, 则指未成年监护人。根据日本相关法律的规定, 未成年人的监护人包括三种情况: 未成年人亲权人的遗嘱指定、夫妇一方成为禁治产人时另一方则为监护人、家庭法院选任。)

第 3 条则确立了校园欺凌防治的几个基本理念:

一是无论校内、外都禁止实施欺凌, 拓宽了校园欺凌的地域范围限制。

二是所有的儿童等都要深刻理解校园欺凌的危害和主动参与校园欺凌的防治, 尤其是不应成为旁观者而无动于衷或者置身事外, 防止成为下一个欺凌的参与者或者被欺凌的对象。这一规定也是对于实际统计数据的积极回应, 根据平成 21 年度日本厚生劳动省的调查, 与平成 16 年相比, 平成 21 年的“什么也不做”旁观者回答比例由 24.4% 下降至“21%”^[9], 目的是促使儿童等主动积极参与校园欺凌的防治, 避免成为下一个欺凌事件中的施暴主体或者被欺凌对象, 从而力求从根本上遏制和消除校园欺凌。

三是国家机关、地方公共团体、学校、社区居民、家庭以及其他相关者(如警察、儿童商谈所、儿童支援机构、志愿者组织等)协调一致行动解决校园欺凌问题的理念。这一理念的规定使得校园欺凌问题的解决具有系统性和全面性, 形成了国家、地方、学校、家庭、社区等五位一体的立体综合式问题解决体系。

第 4 条的主要内容是表达了对校园欺凌的态度, 即对于任何形式的校园欺凌采取“零容忍”的态度。该

法没有直接规定对于校园欺凌行为的惩罚细则,但是比较其他相关立法(如《刑法》、《少年法》等),则可以发现对于校园欺凌行为的处罚较为严厉,对于实施殴打人身行为的,可能构成日本《刑法》第 204 条的伤害罪、第 208 条的暴行罪;对于逼迫他人实施令人厌恶的、羞耻的行为等,可能构成《刑法》第 176 条的强制猥亵罪、第 223 条的强要罪;对于敲诈勒索、抢劫他人财物的,可能构成《刑法》第 249 条的恐吓罪;对于藏匿、盗窃、损毁他人财物的,可能构成《刑法》第 235 条的盗窃罪、第 261 条的器物损坏罪;通过电脑、电话等实施诽谤中伤等行为的,则可能构成《刑法》第 230 条的毁损名誉罪。具体情况可以参照表 3。该条规定,如果在处理校园欺凌事件过程中发现有可能产生上述犯罪,则应当向警方通报,以便其尽早介入调查。

第 5~8 条则明确了国家、地方公共团体、学校设置者、学校及其教职员要根据第 3 条所确立的基本理念,承担防治校园欺凌的责任和义务,并且规定地方公共团体要根据国家制定的综合政策、措施,协力配合政府,并根据各自地区的实际情况制定和实施相应的政策措施。

表 3 校园欺凌行为处罚对照表

校园欺凌行为	可能构成的犯罪
使用手足殴打、踢踹的行为	可能构成《刑法》第二〇四条之伤害罪、二〇八条之暴行罪
强迫他人实施令人反感、羞耻的行为等场合	可能构成《刑法》第一七六条之强制猥亵罪、二二三条之强要罪
敲诈勒索、抢劫财物的行为	对于敲诈勒索、抢劫他人财物的,可能构成《刑法》第 249 条的恐吓罪;对于藏匿、盗窃、损毁他人财物、物品等的,可能构成《刑法》第 235 条的盗窃罪、第 261 条的器物损坏罪
通过网络、通讯工具等实施诽谤中伤等行为	可能构成《刑法》第二三〇条之毁损名誉罪

第 9 条则确立了保护者的责任和义务,并规定保护者要协同配合国家、地方公共团体、学校等防治校园欺凌。该条规定的一个亮点是明确了在尊重家庭教育自主性的同时,并不意味着要减轻学校方面所应承担的义务和责任,从而防止学校漠视、忽视、无视欺凌现象或者推诿、搪塞自身所应承担的责任和义务。

第 10 条则明确了国家和地方公共团体应当从财政上和其他方面采取必要措施,包括但不限于进一步充实儿童、学生道德教育和体验活动等的费用,学校等相关单位的校园欺凌应对专门人员的聘用、素质能力训练、培养和进一步提高的费用(教员养成的一个重要内容就是与儿童、学生的沟通、商谈以及个别学习支

援、指导等)^[10]。儿童、学生等在心理、福祉方面的进一步完善费用,聘请外部专家进入学校讲授、宣传以及实地应对解决校园欺凌后遗症等问题的费用,配备和加强学校安保人员和警务人员方面的费用,进一步强化校园欺凌学术研究投入费用,从而全面切实推进校园欺凌防止对策的实施。近年来,日本政府已经逐渐加大了对校园欺凌防治的财政投入,在本法通过以前,2012 年相关费用约 45 亿日元,2013 年约 64 亿日元,本法通过后,2014 年已经高达 93 亿日元^{[7]32},并呈现进一步增加的趋势,这为防治校园欺凌提供了相当的财政支持和物质基础。

第 2 章共有 4 个条文,主要内容是规定校园欺凌防止基本方针等。第 11、12、13 条分别规定了文部科学大臣及相关学校的负责人等有关人员协力推进校园欺凌防治对策以取得综合效果的基本方针、地方公共团体根据基本方针的内容结合本地区特殊情况因地制宜地制定地方防治措施、各级各类学校根据统一方针和地方防治措施制定本学校的具体办法。

第 14 条第 1 款规定,为了有效防治校园欺凌发生,可以在地方成立校园欺凌应对委员会,成员由地方公共团体、都道府县警察机关、法务部门、学校及其他相关团体组成。第 2 款则规定都道府县对于第 1 款规定校园欺凌应对委员会被设置的场合,可以针对市町村地域内的学校,让其与市町村的教育委员会协同采取措施应对校园欺凌。第 3 款则规定,为了更好地防治校园欺凌,教育委员会可以设立附属机关,与校园欺凌应对委员会联合应对校园欺凌问题。本条规定内容明确了应对校园欺凌不同主体、组织的责任问题,但是法律并没有对设立这些机构做强制性规定,这些应对校园欺凌的组织机构,根据各地不同时期情况决定是否设立。

第 3 章共有 7 个条文,主要对校园欺凌的基本实施对策作了规定。

第 15 条第 1 款规定学校有义务培养在校儿童、学生等的道德情操以及培养他们与他人进行心灵沟通的能力,学校应该开展道德教育和实践活动等,以此种方式防止校园欺凌的发生。第 2 款则规定学校需要深刻认识和理解与儿童、学生等的保护者、社区居民、学校教职员等协同配合应对校园欺凌的重要性及必要性。

第 16 条主要是关于校园欺凌尽早发现措施的规定。该条规定了四个内容:第一,为了尽早发现本校校园欺凌现象,学校及其设置者必须定期对本校儿童、学

生等进行调查并采取其他必要措施;第二,国家和地方公共团体必须安排设置校园欺凌的接待处理机制和通报机制;第三,学校及其设置者必须安排与儿童、学生等和他们的监护人以及其他学校职员进行商谈的机制(以下称为“商谈机制”);第四,学校及其设置者在安排商谈机制之时,必须与家庭和社区进行配合,同时应当考虑到受欺凌儿童、学生等的受教育权与相关权益。

这些举措明确了校园欺凌早发现的必要性和重要性,同时对尽早了解和发现欺凌现象起到了积极作用,而且根据日本文部科学省的相关通知规定,学校设置者及学校在采取相关手段调查时,不限于定期调查方式,还可以采取与儿童、学生个别的一对一的商谈,教职员与儿童、学生等通过各种方式的私下交流,教职员、配备的相关人员等的日常观察、个人笔记或者生活笔记等内容的发表、关注、灵活运用等多样途径尽早获知欺凌事实。

第 17 条则规定国家和地方公共团体应当与相关中央、地方的其他省、厅机关、学校、家庭、社区以及民间团体等相关机构协同努力,共同整備,强化相关必要体制以采取妥当措施支援受欺凌儿童、学生及其保护者,对实施欺凌行为的儿童、学生及其保护者实施指导。

第 18 条第 1 款则明确规定国家和地方公共团体应当在支援受欺凌儿童、学生及其保护者和对实施欺凌行为的儿童、学生及其保护者实施指导方面,采取以专门知识为基础的妥当举措,并应在教员相关素质、能力培养和提高、师生关系体制调整、配置心理、福祉等包含校园欺凌应对和防止内容在内的有专门知识的教员等相关人员方面采取必要措施。与此同时,该条第 2 款规定学校及其设置者应该采取必要措施,鼓励本校教员在应对处理校园欺凌行为方面进行研修或者提升其相应资质。由此可见,日本以明确的法律条文形式规定了国家、地方、学校在提升学校教员等应对校园欺凌的直接实施者的专业素养、应对能力方面的义务和责任。

第 19 条主要是对一种新型欺凌——网络欺凌做了专门规定。该条第 1 款明确了学校设置者和学校应当对儿童、学生等开展对于网络信息交流高度流通性、发信匿名性以及其它网络特性的认识和启发活动,以有效避免网络欺凌发生。第 2 款则规定国家和地方公共团体对于儿童、学生等是否通过网络形式实施或者被卷入欺凌事件,可以寻求网络监察机关和其他相关机关的支援,并努力整備网络欺凌的应对机制。第 3

款则规定在网络欺凌发生后,受害儿童、学生等及其保护者可以要求网络平台删除侵害的网络信息并且提供发信息者的身份信息(包括其姓名、住址、电子邮件地址、网路 IP 地址等),若有需要可以请法务局或者地方法务局协同办理。同时,可以向信息发布者提出侵权损害赔偿请求。以上规定以及其他配套法律规定,有利于尽早发现网络欺凌,及时删除侵权信息,有利于将侵权行为所产生的危害降低到最小程度,从而保证对网络侵权行为的处理取得良好效果。

第 20 条和 21 条则规定国家和地方公共团体等应当对校园欺凌的防治对策实施情况开展必要的调查研究和进一步检讨,并将成果公开、普及,同时对受欺凌儿童、学生等的身心及其影响、校园欺凌防治的重要性、相关的商谈制度和救济制度等内容开展启发教育活动。这些规定使得国家和地方在了解相关对策实效的同时,进一步检讨不足,逐渐改进、完善应对校园欺凌的举措,从而使得应对举措的效果进一步得到提升。

第 4 章共有 6 个条文,主题是防止校园欺凌等的相关措施。

第 22 条明确规定学校应当成立防止校园欺凌对策的组织,组成人员中必须有两名以上人员是教职员或者具有心理、福祉等相关专门知识的专业人士。根据该规定,学校不得自由选择,必须设置该类组织。根据其他法律规定和学术界的研究认为,校园欺凌涉及到教育学、心理学、法学、医学、社会学等多学科领域,因此,此类组织成员一般应当包括但不限于这些人员:临床心理咨询师、社会福祉士资格者、医生、法律工作者、地方保护司、儿童委员会委员、民生委员、人权委员会委员、NPO 人员、NGO 人员、警察等,这些人员可以作为成员直接参与此类组织,也可以作为候补人员参与其中。该规定保证了此类组织在应对处理校园欺凌问题时更加具有综合性、针对性、实效性。

第 23 条则对校园欺凌发生时的举措进行了比较细致的规定。该条第 1 款规定,学校的教职员、地方公共团体的职员、其他与儿童、学生等商谈者、保护者等,在相关交谈过程中认为存在欺凌事实的,应当立即通报该儿童、学生所在学校或采取相应措施。第 2 款规定根据前款规定接到报告的学校,如果认为有其他学校儿童、学生等受到欺凌时,应当迅速采取措施确认相关事实的有无,并将相关结果向其他相关学校的设置者报告。第 3 款规定,学校对于第 2 款规定的欺凌事实经过确认存在的情况下,应当与第 22 条规定必须设置的相关组织机构及其组成人员协力停止相关欺凌和

预防再发生,同时持续开展对于受欺凌儿童、学生及其保护者的支援,并对实施欺凌者及其保护者提供指导和建议。第 4 款则规定,学校在认为有必要的时候,可以采取必要措施以保障受欺凌儿童、学生享受安心的教育,将实施欺凌的儿童、学生安置在受欺凌儿童、学生所使用的教室以外的其他场所学习。第 5 款规定学校在该校教职员给予被欺凌者及其保护者支援、实施欺凌者及其保护者相关指导和建议的时候,如果事件双方没有争议的话,可以将相关欺凌事实等信息告知双方,从而共同采取其他必要措施予以解决。第 6 款规定学校如果认为相关校园欺凌事件涉嫌犯罪行为,应当联系所在区域警察署共同处理,如果该学校认为本校的儿童、学生的生命、身体或者重大财产可能遭受侵害的时候,应当通报当地警察署,并寻求适当帮助。这些规定比较完整地搭建了学校在应对校园欺凌发生、发现处置过程中的作为和责任、义务。概括起来,学校承担了六项义务:通报义务、确认·报告义务、支援·指导·建议义务、学习环境完善义务、情报提供义务、协作配合警察义务。

第 24 条则规定学校的设置者,根据前条第 2 项规定可以在接到报告后采取必要处置措施和自行开展调查。

第 25 条规定校长和教员对本校实施欺凌行为的儿童、学生,认为在教育上有必要的时候,根据《学校教育法》第 11 条的规定,采取针对该儿童、学生的适当措施加以惩戒。实际上,日本的相关法律已经明文禁止对儿童、学生等进行体罚性质的惩戒,但仍然保留了特殊情形下的惩戒权力,根据《学校教育法施行规则》第 26 条第 2 项,法定的惩戒形式主要有 3 种:退学、停学和训告。

第 26 条规定,市町村的教育委员会对于实施欺凌的儿童、学生,根据《学校教育法》第 35 条第 1 项规定,对该儿童、学生实施停学命令的,应当迅速采取措施保障受欺凌儿童、学生和其他儿童、学生等的安心受教育权。

第 27 条则规定地方公共团体在处置和应对校园欺凌中,各个学校相互之间应当整合相互协作配合体制。这些规定和相应举措使得应对校园欺凌具有威慑力和实际效果,尤其是相应的惩戒措施具有针对性和可操作性。

第 5 章共有 6 个条文,主要内容是关于重大事态的应对规定。

第 28 条第 1 款明确规定学校设置者及其设置学

校在应对重大事态或者防止与重大事态同样程度事件发生时,应当迅速成立相应组织,采取质问票等合适方法调查与该重大事态有关的事实及其关系。所谓重大事态包括两种情形:一是由于欺凌事实的存在而怀疑可能对本校儿童、学生的生命、身心或者重大财产造成伤害的;二是由于欺凌事实的存在,该学校的儿童、学生在相当期间没有上课而被怀疑可能遭受欺凌的。与此同时,该条第 2 款、3 款则规定学校设置者和学校根据前款规定进行调查得到的结果应当采取必要措施处置,承担指导、支援等义务。

第 29 条规定国立大学法人设置的附属学校在发生前条规定的重大事态时,应当由该大学校长向文部科学大臣报告。文部科学大臣在接到前述报告后,可以采取相应措施进行调查,并根据调查结果,基于《独立行政法人通则法》第 64 条第 1 项的规定所具有的权限采取必要措施以应对重大事态发生或者预防同类事态发生。

第 30 条是针对地方公共团体设置的公立学校所做的规定。在发生第 28 条规定的重大事态时,应当由当地教育委员会向该地方公共团体的负责人报告。该地方公共团体的负责人可以采取相应措施由相应设置的附属机关进行调查,并由该负责人将结果向议会报告。此外,该地方公共团体的负责人和教育委员会可以根据相应的调查结果在各自权限范围内采取必要措施防止重大事态和同类事态的发生。

第 31 条则是针对私立学校所做的规定。在发生第 28 条规定的重大事态时,私立学校应当向所属的都道府县知事报告。都道府县知事可以通过相应设置的附属机关对重大事态等进行调查,并可以根据相关法律规定赋予的权限采取必要的应对和防止措施。

第 32 条则是针对由公司、企业设置的学校所做的规定,一般指的是大学、高等专门学校以外的私营机构设置的学校,在重大事态发生时应当向地方公共团体的负责人报告,并相应地由该地方公共团体的负责人通过相应设置的附属机关进行调查和采取必要措施予以处置。

第 33 条则规定文部科学大臣、都道府县的教育委员会在应对和处置重大事态时,对相应机构所应承担的指导、建议和援助等义务。这些规定使得重大事态发生时,根据不同性质的学校进行对应的处理,而且划清了责任范围、明确了义务责任,从而使得推诿搪塞变得不可能,从而更加快速、有效的处置相关事态。

第 6 章是杂则规定,共有第 34、35 条 2 个条文。

第 34 条的内容主要是针对一般学校提出的考核评价要求,也就是要对学校在应对校园欺凌的活动中的表现进行评估,评估指标包括:能否尽早发现欺凌行为、能否有效掌控事态发展、能否采取有效处置措施和防止再次发生欺凌措施、有无故意隐瞒欺凌的行为等。第 35 条则强调了高等专门学校等性质较为特殊的学校,对于可能存在与欺凌相当的行为时,应当努力采取适当的必要措施防止欺凌和对相关行为早发现、早处理。考核评价这一手段的运用,使得学校更有动力、压力和责任从而更加积极、主动的参与校园欺凌防治。

附则共有 2 条,第 1 条是法律施行日期的规定,第 2 条主要是规定政府在本法施行 3 年后,所应承担的针对防止校园欺凌实施对策效果的评估与检讨义务,以及对学校的集体生活感到不安、紧张和相应期间不上课的儿童、学生进行支援所采取举措的检讨完善义务。这使得本法及其具体规定将得到实践的检验并进一步改进和完善成为可能。

此外,日本还专门针对青少年的违法犯罪行为单独制定了一套比较完整的刑事立法体系,这其中主要的如《少年法》(2014 年最新修正)、《少年审判规则》(2015 年最新修正)等。从理论上讲,日本刑事法体系下,从人出生开始到死亡都可能犯罪成立,也就是说年龄并不是影响犯罪成立与否的决定因素,针对未成年人和成年人只是分别采取两套不同的刑事司法体系予以追诉和处理。日本刑法第 41 条明文规定不满 14 岁实施的行为不处罚,也就是不受到刑罚处罚,但不等于不会受到其他法律的评价和处罚,如《少年法》。这就意味着未成年人实施相关校园欺凌行为,只要构成犯罪的,都可以进行刑事追究,只是相关的刑事司法体系不同于成年人而已,相应的处罚方式也有别于成年人。

三、日本法制化治理校园欺凌的启示

日本治理校园欺凌起步较早,积累了一些成熟经验,值得我国在未来解决同类问题时加以借鉴。当然要注意到日本治理措施本身也具有局限性,加之两国国情具有差异性,故切忌照抄照搬。从日本法制化治理校园欺凌的经验中获得的启示,主要有三个方面。

第一,要制定防治校园欺凌的基本法律——《反校园欺凌法》。从日本治理校园欺凌的历程来看,一开始并没有制定专门的法律。直到 2011 年出现了当时震惊全国的滋贺县中学生由于校园欺凌而自杀的事件,事件发生引起了新闻媒体、学界和社会公众的广泛关

注,此事件也引起了日本政府和官员的重视,本文前面已经介绍,经过漫长的立法过程,《校园欺凌防止对策推进法》最终于 2013 年出台。该法的出台明确了国家治理和打击校园欺凌的决心,对于校园欺凌现象无疑具有重要的治理效果。

由于社会发展阶段的不同,我国对“校园暴力”、“校园欺凌”的关注是近几年才出现的。2016 年 3 月份,两会代表提出制定《反校园暴力法》议案,之所以引起如此之大的关注度,说明了社会对该问题的关注度很高。该议案虽然没有被提上立法议程,但是并不意味着该问题本身不重要。之所以没有提上日程原因很多,主要包括:首先,我国相关理论研究薄弱,例如连“校园欺凌”的基本概念都没有形成统一共识;其次,相关法律衔接性问题缺乏深入研究,因为该立法是“牵一发而动全身”的事情,在对于其与其他相关法律进行衔接的问题没有深入研究情况下,也不能出台;最后,我国缺乏权威、全面的调查数据,这也是该项工作无法开展的重要原因。总之,我国一定要深入研究相关问题,积累大量调研数据,在未来条件成熟时制定专门治理校园欺凌问题的法律。

第二,构建和完善综合立法防治体系。该问题与上面一点紧密相连,治理校园欺凌涉及的法律问题不是一部“反校园欺凌法”就能解决的。校园欺凌会涉及到多种类、多层次、纷繁复杂的法律关系和法律责任,例如至少会涉及到三大法律关系:第一是民事法律关系,就是欺凌者及其父母与受害人之间的民事赔偿方面的法律责任;第二是行政法律关系,如果学校、教师、家长对于欺凌行为的发生具有过错或者是对欺凌行为发生后的处理方式不当,就应当承担相应的行政法律责任;第三是刑事法律关系,如果校园欺凌行为的结果非常严重,会产生犯罪问题如抢劫、侮辱、诽谤、故意伤害、故意杀人等罪名,而行为人又是未成年人,必然涉及到青少年犯罪、少年司法问题。这个问题也是一个系统、复杂的工程,只有对于民事、行政、刑事三大法律关系协调问题进行深入研究之后,才能够制定出可以实施的“反校园欺凌法”。

第三,要注重和加强有关校园欺凌的数据统计工作。本部分是前两个问题的基础性条件。从日本应对校园欺凌的历程来看,也不是一蹴而就的,也是经历了漫长的过程,其中仅仅是数据的收集工作就持续进行了 30 年之久,为成功解决问题奠定了坚实基础。日本成功经验包括:第一,数据统计工作必须受到重视,必须由中央政府主管部门来推行,不能把该项工作推给

地方政府或者学校;第二,该项工作必须具有连续性、稳定性,此项工作必然需要大量财政经费支持和人力、物力投入,因此出现中断的可能性极大,而日本政府能够几十年如一日的坚持该项工作确实是值得我们学习的;第三,必须全员参与,日本在由政府推进该项工作的同时,也积极发挥了舆论媒体、社会团体、地方机构的参与和支持工作,我国人口、面积都是日本的数倍之多,要进行该项活动,也必须借鉴此类经验。

以上是研究日本治理校园欺凌总结的可资借鉴的做法与经验,但是我们国家、社会、学术界对于该问题的治理和研究还处在起步阶段,需要做好长期持续的准备。在这个阶段,深入研究和介绍外国的做法,是我们理解和处理我国校园欺凌的重要途径,希望本研究能够引起相关领域学者的关注并继续深入、持续下去,为我国有效治理校园欺凌现象提供有益的借鉴。

参考文献:

- [1] 文部科学省国立教育政策研究所生徒指導・進路指導研究センター. いじめ追跡調査 2010—2012[R]. 东京:国立教育政策研究所,2013.
- [2] 石井小夜子. いじめ防止対策推進法の問題点[J]. 相談室だより,2013,(1):1-5.
- [3] 相田早織. いじめ体験によるレジリエンスとアサーションの関連について[J]. 日本女子大学——人間社会研究科紀要,2014,(2):109-128.
- [4] 伊藤茂樹. 「子どもの自殺」の社会学「いじめ自殺」は語られてきたのか[M]. 东京:青土社,2014.
- [5] 日本文部科学省. 平成 26 年度「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」における「いじめ」に関する調査結果について[R]. 东京:文部科学省,2015.
- [6] 加藤弘通,太田正義,水野君平. いじめ被害の実態と教師への援助要請:通常学級と特別支援学級の双方に注目して[J]. 子ども発達臨床研究,2016,(8):1-12.
- [7] 坂田仰. いじめ防止対策推進法全条文と解説[M]. 东京:学事出版株式会社,2014.
- [8] 北澤毅. 「いじめ自殺」の社会学「いじめ問題」を脱構築する[M]. 东京:世界思想社,2015.
- [9] 日本厚生労働省. 平成 21 年度全国家庭児童調査結果の概要[R]. 东京:厚生労働省,2009.
- [10] 大須賀隆子,木村龍平,花園誠. 教員養成課程で育正したい実践力と実践過程について[J]. 帝京科学大学教職指導研究,2014,(1):151-159.

The Current Situation and Preventative Measures Against School Bullying in Japan and Their Implications ——From the Perspective of *The Act of Preventative Countermeasures to School Bullying*

XIANG Guangyu¹, WEN Zhiqiang^{1,2}

(1. The Graduate Education Institute, East China University of Political Science and Law, Shanghai 200042, China;
2. The Graduate School of Law, Hitotsubashi University, Tokyo 1868601, Japan)

Abstract: In recent years, school bullying in China has become more violent, rampant and serious with more young people involved, which is consistent with the general tendency of school bullying worldwide. Taking a serious attitude towards the nature of school bullying and learning from the effective measures taken to prevent school bullying in Japanese schools may help reining in bullying in Chinese schools. Legislators in Japan enacted *The Act of Preventative Countermeasures to School Bullying* to reduce school bullying. Given the positive results gained through legislation against school bullying in Japan, China should collect more statistical data of bullying, undertake more comprehensive legislation research and accelerate the process of legislation against school bullying.

Key words: school bullying; Japan; prevention; data collection; legislation; anti-school-bullying act