

·域 外·

日本中小学校园欺凌治理经验镜鉴

任海涛¹, 闻志强²

(1. 华东师范大学 法学院, 上海 200241; 2. 华东政法大学 研究生教育院, 上海 200042)

摘要:日本曾经历了校园欺凌的高发时期,政府为了有效防治校园欺凌采取了诸多有效措施,其中核心的内容是形成了以《校园欺凌防止对策推进法》为核心的校园欺凌防治体系。我国在未来相关立法和政策制定中可以从加强校园欺凌的数据统计工作、建立特别刑法与司法体系、构建综合性专门立法体系、细化“反校园欺凌法”具体内容等四个方面予以借鉴。这些工作对于有效应对校园欺凌具有重要意义。

关键词: 中小学 校园欺凌 校园暴力 ;日本

DOI:10.13397/j.cnki.fef.2016.06.017

The Governance of School-Bullying in Primary and Middle Schools: Japan's Experience

REN Hai-tao¹, WEN Zhi-qiang²

(1. School of Law, East China Normal University, Shanghai 200241, China;

2. Graduate School, East China University of Political Science and Law, Shanghai 200042, China)

Abstract: Japan has experienced a peak period of school-bullying. In order to effectively combat with school-bullying, the Japanese government has taken many effective measures, the most important of which was the establishment of school-bullying prevention and control system centered around Anti-School Bullying Law. Japan's experience in the governance of school-bullying may provide references for China in the legislation and policy-making concerning school-bullying governance in the future from the following perspectives: improving the statistical work of school-bullying data; establishing specialized criminal law and judicial system; establishing comprehensive and specialized legislation system; refining the content of Anti-School Bullying Law.

Key words: Primary and Middle School; School-Bullying; School Violence; Japan

近年来,我国中小学校园欺凌(又称为“校园霸凌”或者“校园暴力”)事件频发,引起了政府和社会的广泛关注。2016年3月,“两会”期间全国人大代表刘晓翠提出制定“反校园暴力法”的立法议案。^[1]时任教育部长袁贵仁在记者招待会上强调,教育部门和公安部门应当高度重视和防治校园欺凌事件的发生。^[2]同年4月,国务院教育督导委员会办公室向各地印发了《关于开展校园欺凌专项治理的通知》,要求“各地各中小学校针对校园欺凌进行专项治理”。此次专项治理覆盖全国中小学校,规模前所未有的。

日本也曾经历过校园欺凌频发的时期,政府在治理过程中形成了一整套治理校园欺凌的措施和制度。

但是,对于日本治理校园欺凌的最基本的法律《校园欺凌防止对策推进法》(2013年制定,2014年、2015年两次修改),我国许多研究成果对该法的介绍仅是一笔带过^[3-4]。即使是比较全面介绍该法的成果,也停留在简单的介绍和评价层次^[5],并没有提出将日本成熟经验与中国实际相结合的建议。本文将在研究日本经验的基础上,提出我国治理校园欺凌问题的立法和对策建议。

一、加强数据统计工作,为反欺凌治理提供坚实基础

从20世纪70年代至今,日本的校园欺凌事件层出不穷,引发社会广泛关注,日本政府积极应对,做了

大量数据统计工作。日本政府和文部科学省(相当于我国教育部)非常关注和重视校园欺凌问题的严重性和普遍性,其中第一项工作就是强化一线数据搜集、统计和调查工作,力求全面、深入地了解校园欺凌实际情况,及时掌握事态变化,从而为制定更符合实际、更具有针对性的应对、处置举措奠定基础。^[6]

从1985年开始,日本政府每年都会发布上一年度关于校园欺凌主题的官方统计调查分析报告。这一调查统计报告的数据具有权威性、全面性、细致性、连续性等特点。由于该数据是根据地方各级教育委员会等地方公共团体、学校等自行统计、上报而整理、归类得到的,为了防止一些地方公共团体和学校上报虚假数据,文部科学省还会自行单独进行相应的问卷调查,进行实地情况评估和验证,同时对数据造假、隐匿不报等情形进行相应的行政追责。

此外,日本的新闻自由、言论自由借由市民、记者的独立调查以及学者或地方公共团体等第三方调查等形式得到了较大程度的保证,从而使得上述数据的采集受到一定程度上的外部监督和制约,进而较大程度地保证其真实性和客观性。实际上,从近年来连续发布的校园欺凌统计调查报告所显示的数据变化趋势来看,日本政府和教育主管部门的数据搜集统计工作可信度是比较高的,因而也成为很多学术研究和独立的第三方比较认可的数据样本。

与此同时,日本政府和文部科学省等还专门针对诸如校园欺凌中个别突出问题和重点课题进行数据搜集统计,如针对暴力欺凌行为、停止参加课堂、不上学、高中阶段中途退学、自杀、教育商谈等主题进行调查^①。无论是针对校园欺凌的集中调查报告还是个别特殊问题的单独报告,在各个大学和地方公共团体的图书馆、公民馆以及相关学校、教育机构的官方网站等都可以方便地被查阅和使用。日本政府和文部科学省也吸纳了一些教育学者、新闻媒体和社会公众的有益建议,根据社会形势发展变化和法律法规的规定,逐渐改进完善数据的搜集、统计、调查(范围、内容、方法)等工作。所有这些工作的有序开展,为全面掌握校园欺凌发展态势进而开展有效应对和积极预防的工作提供了基础和前提。

日本数据统计工作成功之处在于:第一,由中央政府和最高教育行政部门推进,保证数据权威性;第二,财政预算单列开支,保证经费充足性;第三,对于地方上报数据进行抽查,严惩虚报、瞒报行为;第四,对地方机构和学校上报数据进行全社会监督;第五,

连续三十多年坚持统计,保证数据的连续性、全面性;第六,对突出问题进行专项调查;第七,数据向全社会公开;第八,根据各方建议,不断完善工作方式。以上八点,保证了日本此项统计工作为其有效治理校园欺凌提供了可靠资料和坚实基础。

由此可见,如果要探索适合我国国情的校园欺凌防治体系,加强校园欺凌数据统计工作是必要的第一步。我国应当重视校园欺凌数据调查、搜集、统计工作,以便及时、准确掌握校园欺凌的规模、现况和发展态势,从而采取更有针对性的防治对策来治理校园欺凌。我们认为应当由国家教育主管部门设立专门机构负责相关数据的调查、搜集、统计工作,并制定相关工作章程和基本规则,建立健全校园欺凌数据从调查搜集到最终整理发布的一整套机制,并将相关数据公开发布和置于国家、地方教育主管部门、图书馆、学校等各级各地相关机构,免费供公众、媒体、学者等查询、研究和使用的。同时,根据各界反馈的意见和建议,逐渐改进、完善相关工作方法,从而使得数据搜集、整理发布更具可靠性和权威性。这项工作,是有效防治校园欺凌的最基础性工作。

二、建立特别刑事法与司法体系,为欺凌治理提供有效威慑

日本在应对校园欺凌方面从民事侵权赔偿和完善行政法制方面进行了很多努力,但是仅有这些还不够,日本在刑事法领域的一些做法和理念也为应对和防治校园欺凌提供了支持。

日本刑事立法中,对于行为性质的评价采用的是定性规定。例如盗窃,日本的定性立法模式意味着盗窃一元钱和盗窃一万元在法律性质的评价上是一致的,即都是盗窃行为,都属于违法犯罪行为,只是是否要对盗窃一元钱的行为进行刑事追责则根据具体案件的惩罚必要性和行为主体的特殊性(如未成年人等因素)进行司法分流处理。这样做有一个非常明显的优点在于可以使行为人(即使是未成年人)认识到自己行为的违法性质,起到法律的威慑作用。而我国的“立法定性又定量”的立法模式在四要件犯罪论体系的基础上,使得司法机关对于盗窃一元钱的行为,仅仅根据犯罪数额没有达到追诉标准直接得出不构成犯罪甚至不违法的结论,最终使得对行为的评价停留在道德层面,根本无法对行为人提供有效的行为指引和足够有力的法律威慑。

就校园欺凌而言,日本的刑事立法模式使得校园

欺凌行为不仅仅停留在一个发生在校园中的学生之间的打闹、欺负、骂人等普通行为,而是可以构成刑事犯罪的行为。这对于行为人的制约和威慑作用是比较明显的,并通过与民法、行政法等前置法的协同作用,使得防止校园欺凌不仅仅停留在道德说教、学校教育层面,而有了作为保障法的刑法的全力支持。而我国立法模式则使行为人基本上不会受到法律的约束和评价,更不可能纳入到刑事法视野进行规制,优劣相比立见。

此外,日本针对青少年违法犯罪行为单独制定了一套比较完整的刑事立法体系和司法追诉体系,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,年龄并不是影响犯罪成立与否的唯一性、决定性因素,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罢了。

日本《刑法》第41条规定:不满14岁的人的行为,不处罚^[7]。但是该行为很可能受到其他法律的处罚,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和处罚方式不同于成年人而已。按照日本《少年法》第2条规定,少年是指未满20岁的人。《少年法》第3条规定,应当由家庭裁判所审判的“非行少年”包括两类:一类是“触法少年”,即不满14周岁而实施了触犯刑法法令的行为的少年,第二类称为“虞犯少年”,即根据其性格和生活环境等考察认为将来有可能实施违反刑法法令行为的少年。对于非行少年,一般都要首先送至家庭裁判所受理,尤其进行相应的调查,然后根据不同情况作出不同处理:(1)送至都道府县知事·儿童商谈所负责人处理;(2)送至检察官起诉;(3)决定审判不开始;(4)决定不处分;(5)决定保护观察;(6)送至儿童自立支援设施·儿童养护设施;(7)送至少年院处理。相应地,对于实施校园欺凌行为的未成年人,也可以根据案件具体情况进行不同处理,这使得作为后置法、保障法的刑事法体系发挥了重要的威慑作用。

综上,在日本,所有的欺凌行为都有可能被纳入“犯罪”范畴,如果行为人是“未成年人”则适用“特殊的少年司法体系”处置。这样做的好处是:第一,对大量校园欺凌行为可以评价为违法和犯罪,极大地发挥了刑法的威慑作用,比我国单纯以批评教育来处理校园欺凌的方式,更有效;第二,如果行为人是未成年人,则适用特殊司法程序,采取特别处分方式,这对欺凌者的基本权利也是一种保护。日本的刑事立法、司

法模式,一方面对欺凌行为保持高压打击态势,同时对于未成年人又有比较完善的保护措施,很好地平衡了二者的关系。这是我们借鉴的精髓之处。

当前我国针对未成年人制定了诸如《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》《中华人民共和国未成年人保护法》等相关法律法规,但是基本上都停留在行政法层面。而且,即使一些未成年人实施了危害他人人身财产权益的行为,一般都是通过民事侵权赔偿途径进行处理,真正适用行政处罚的案件并不多见。如果行为人实施校园欺凌情况严重的,一般最多根据《中华人民共和国治安管理处罚法》的相关规定,只能给予不超过15天(并罚不超过20天)的行政拘留处罚或者一定的罚款,一些年龄较小的甚至连行政处罚也无法实施。而按照我国《刑法》规定,不满14周岁的行为人无论实施何种犯罪行为都不构成犯罪,也不承担任何刑事责任;已满14周岁不满16周岁只对故意杀人、故意伤害致人重伤或死亡、强奸、抢劫、放火、爆炸、投放危险物质、贩卖毒品等8种严重犯罪行为承担刑事责任;16周岁及以上则对所有犯罪行为承担刑事责任。这样的立法模式将使得很多严重的校园欺凌行为尤其是引发杀人、严重伤害等后果的行为仅仅由于刑事责任年龄未达到就不能追究任何刑事责任。

据权威部门统计,在2015年前5个月经媒体曝光的校园欺凌案件就达到三四十起,其中最后致死案件比例高达17%,承担刑事责任的不足30%,七成左右案件以批评教育、民事赔偿方式解决,适用行政拘留的案件也很少。还有许多案件,根本就没有暴露出来,而是被“内部消化”^[8]了。对比之下,日本通过民事、行政等前置法与刑事法律介入共同防治校园欺凌,取得了较为良好的效果。

借鉴日本在惩治校园欺凌方面的经验,笔者认为应当转变思想观念,由以往的纯粹重视对青少年儿童的保护而忽视惩罚,向保护、教育、预防与惩治追责并重转变,二者不可偏废。在学校、家庭、社区等开展道德教育的同时还必须进一步加强法治教育,而法治教育不能仅仅停留在口头说教上,还应有切实有效的法律惩罚体系加以支持。因而笔者认为我国法律体系应当强化作为社会保障法的刑法在惩治校园欺凌问题上的必要补充作用,对于通过民事赔礼道歉、侵权赔偿以及行政处罚效果不佳的情况下,可以考虑从以下几个方面进行刑事追责和处罚:

一是根据国情调查数据和校园欺凌发生实际情况,可以考虑降低刑事责任年龄,从而适用刑法对一

些极其严重的欺凌行为如严重伤害、杀人、抢劫、强奸等进行刑法规制。

二是,可以考虑增加已满14周岁不满16周岁阶段的应负刑事责任的行为类型,将一些常发、多发、危害较大的行为纳入其中进行规制。

三是,建立健全针对未成年人违法犯罪行为的独立侦查、起诉、审判、具体惩戒制度等一套特别刑事立法体系和司法体系建设,并根据未成年人的身心特点,借鉴日本相关经验,根据不同情况对其进行不同处理,如:暂停或禁止上学,单独教室授课,永久禁止出席,转学,退学,送至少少年审判机构审判,送至少少年服刑场所服刑,送至少儿童学生特别场所进行特别教育,不定期保护处分或保护观察,社区义务劳动,社区矫正,更生、再社会化等。从而使得作为后置法、保障法的刑事法发挥重要的威慑、惩戒作用,并与行政、教育等前置法合力协作,形成更具体系性、协调性和衔接性的综合保护、教育、预防与惩戒的立法与司法体系。

三、构建综合性专门立法体系,明确反校园欺凌的基本立场

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采取了法制化的手段。目前,日本已经形成了针对校园欺凌比较系统的法律应对机制,其构建的应对校园欺凌的综合性专门立法体系值得借鉴。

(一)构建反校园欺凌防治的综合性专门立法体系

日本针对校园欺凌问题单独制定了《校园欺凌防止对策推进法》,与此同时还有《少年法》《儿童福利法》《教育基本法》《学校教育法》等一整套的法律法规体系,以便系统应对和处理校园欺凌问题。这表明了日本政府治理校园欺凌的法治理念、法治思维和法治路径。日本的反校园欺凌综合性立法体系优点在于:第一,制定了一部专门的校园欺凌防止对策推进法,这是该法律体系的基点和核心;第二,有效治理校园欺凌还需要其他法律的配合,比如与未成年人有关的少年法、儿童福利法,以及相关的教育法;第三,基本法与其他法合理分工、密切配合,这是日本良好治理校园欺凌的重要法制基础,这一点确需我们深入研究和学习。

我国政府、社会和民众目前对于校园欺凌的认识还存在不正确、不全面之处,应对举措还仅仅停留在道德说教、学校教育、家庭教育等层面,不仅低效甚至无效,而且使得实施欺凌的行为人有恃无恐、恶性升级。相关恶性事件不断见诸报端即是明证。

党的十八大以来,特别是党的十八届四中全会作出关于全面推进依法治国重大战略部署以来,新一轮的法制建设目标向更高层次迈进,法治中国、法治社会建设成为实现全面依法治国的关键一环。这就要求我们在处理包括校园欺凌在内的诸多问题的时候,必须具有法治思维和法治精神。具体而言,我们必须加强和完善针对校园欺凌的法律法规体系,并应当考虑制定反校园欺凌法、网络欺凌防治法等一批急需且符合现实需要的专门法律法规,同时应该对《刑法》《刑事诉讼法》《预防未成年人犯罪法》《未成年人保护法》《教育法》《义务教育法》等相关法律法规进行修订,以期形成反校园欺凌防治的综合性专门立法体系,从而为有效防治校园欺凌提供法制支持。

(二)树立和坚持校园欺凌“零容忍”的基本态度和立场

日本政府、社会和民众对于校园欺凌发生的普遍性、严重性和危害性都有深刻的认识。《校园欺凌防止对策推进法》已经非常明确地表达了立法者对这一问题的基本立场:该法第3条确立了防止校园欺凌的基本理念,其中之一就是无论是在校内还是校外都禁止实施欺凌行为。第4条则明文规定绝对禁止“儿童等”实施欺凌行为,表达了对于校园欺凌行为“零容忍”的基本态度和立场。虽然本条没有直接规定违反该规定相应的罚则,但是对接日本《刑法》《少年法》等其他法律法规的规定,对于实施踢、踹等殴打人身的行为,可以构成《刑法》第204条规定的伤害罪、第208条规定的暴行罪,对于逼迫他人实施令人厌恶的、羞耻的行为的,可以构成《刑法》第176条规定的强制猥亵罪、第223条规定的强要罪,对于敲诈勒索、抢劫他人金钱等财物的,可以构成《刑法》第249条规定的恐吓罪,对于藏匿、盗窃、损毁他人财物、物品等行为,可以构成《刑法》第235条的盗窃罪、第261条规定的器物损坏罪^③,通过电脑、电话等实施诽谤中伤等行为的,则可以构成《刑法》第230条规定的毁损名誉罪。与此同时,在实际处置过程中,上述相关犯罪可能产生时,应当向当地警察机关通报以尽早介入调查。^[9-10]

可见,日本社会对校园欺凌的“零容忍”态度表现有三:第一,家庭、学校、社区、政府对校园欺凌保持高度警惕和反对态势;第二,《校园欺凌防止对策推进法》明确规定对校园欺凌加以禁止;第三,将一系列严重的校园欺凌行为规定为犯罪。以上三点,足以使得家长反复教育孩子不要去进行欺凌,同时也对有欺凌潜在威胁的学生产生了巨大的威慑作用。这种“零容

忍”的态度和做法,无疑是有效防控、打击校园欺凌的最有效武器。反观我国在这些方面的做法则差强人意。

当前我国政府和社会公众对于校园欺凌的认识和理解还存在不够深入、全面之处,一些政府部门、学校、媒体和民众等还没有真正重视校园欺凌的危害性和严重性,认为其不过是学生之间发生的打闹嬉戏行为,不值得大惊小怪,更无需政府和法律介入。对于曝光的校园欺凌事件,涉事学生、家长、学校和当地教育主管部门等没有表达出歉意和愧疚,甚至一些学生以实施欺凌行为为荣并大肆在网络传播,给被害人的学习、生活、名誉等人身财产权益造成莫大损害和难以抚平的精神创伤。

因此,正视校园欺凌在当下中国的发展态势,应当首先着力扭转对于校园欺凌的不正确认识和无所谓态度。建议由中央政府或国家教育主管部门出面,正式表达对校园欺凌“零容忍”的基本态度和立场,同时通过法律形式进行规定,并大力开展防治校园欺凌的舆论宣传和学校教育,传递给学生、家长、学校和社会公众对于任何时间、地点、形式的校园欺凌的绝对禁止、一律反对的积极信号和基本态度,从而形成正确认识以推进校园欺凌防治工作。

四、探索“反校园欺凌法”的具体内容

制定反校园欺凌法是我国解决校园欺凌的根本途径。日本制定的《校园欺凌防止对策推进法》内容体系全面、完善、务实。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自杀的事件。该事件发生后,引起了社会广泛关注,经过复杂的立法准备阶段,该法于2013年6月28日公布,并于9月28日开始施行^[1,5]。该法于2014年、2015年进行过两次细微修订,基本内容没有大的变化。我国在制定反校园欺凌法过程中,至少在以下方面可以予以借鉴:

(一)建立多元主体共同治理的模式

从《校园欺凌防止对策推进法》第一章来看,日本在处置和应对校园欺凌时,并不仅仅是依靠政府的官方力量单独进行,而是发动了包括地方教育委员会等地方公共团体、学校、家庭、社区、新闻媒体、学者,以及志愿者组织、关心关注未成年人身心发展事业的公益组织、NPO/NGO等在内的各种官方与非官方的力量参与其中,从而实现合力应对、共同解决的路径和局面。日本还通过各种法律明确了不同主体的责任、义务、惩戒措施,使得官方力量为主导,其他力量为辅,

能够有条不紊地协作进行,效果明显。

日本采取的多元主体共同治理模式符合校园欺凌现象的性质:第一,从涉及学科角度来看,校园欺凌涉及教育学、心理学、社会学、统计学、法学、医学等各学科;第二,从防治主体来看,校园欺凌必须依靠家庭、社区、学校、社会组织、政府等;第三,从政府的法制供给和财政支持而言,又需要中央政府与地方政府密切配合。因此,有效治理校园欺凌,必须建立多元主体共同治理模式,单纯的一两个主体是无法完成任务的。同时,日本还有两条成功经验值得借鉴:第一,以政府力量为主,其他力量为辅;第二,对于不同主体的权力责任以法律明确规定。

反观我国,解决包括校园欺凌在内的青少年儿童等健康成长问题的时候,就会出现“九龙治水”、群龙无首的混乱局面。因此,借鉴日本经验,我们应该做好以下两件事:

第一,权责明确。通过法律对中央政府、地方政府、教育主管部门、各级各地学校、相关单位和组织、社区、家庭等主体的责任义务作出明确规定,分清各自的责任范围、期间、空间,并对校园欺凌发生时采取有效及时的应对举措等具体问题作出详细明确的规定,同时对懒政、滥权等行为要进行相应的惩治和严厉追责。

第二,要建立以官方力量为主、非官方民间力量为辅的合作模式,防止政府等部门推诿塞责,并重视和强化发动公益组织、志愿者组织、学术研究群体、国内外非政府组织等民间力量积极参与校园欺凌的宣传、应对、防治,建立和加强信息沟通、共享机制建设,真正形成国家、地方、学校、家庭、社区五位一体的协同配合共同解决机制,从而借助综合力量有力应对和解决校园欺凌问题。

(二)构建多层次立法模式,设立专门机构

《校园欺凌防止对策推进法》在第13条规定,地方公共团体参酌基本方针,根据地方实情制定各地的防治方针,学校参酌基本方针和地方公共团体方针制定各自学校的防治方针。这种做法体现了原则性与灵活性的有机统一。全国性法律是原则,不能违反,但是各个地区、不同学校可以从本地区、本学校的特殊情况出发,制定更有针对性的办法,这样便于更有针对性地治理校园欺凌行为。

《校园欺凌防止对策推进法》第14条第1款规定,地方公共团体为了防止校园欺凌,可以与学校、法务局或者地方法务局、都道府县警察局以及其他相关者共同成立校园欺凌问题对策联络协议会。第3款则

规定,教育委员会可以在与校园欺凌问题对策联络协议会应对校园欺凌问题时,根据地方校园欺凌防治方针在必要的时候设置附属机关。这些规定使得校园欺凌问题分清了层级责任和不同机构的角色,并从法律上规定了专门处置校园欺凌问题的相应组织机构。考虑到各地实情,这些机构的设立属于“可以型”而非绝对的“应当型”。

以上规定值得我国借鉴的有两处:第一,在制定全国性立法的同时,允许地方根据各地实际情况制定相应的地方办法,不同的学校和地方社会组织也可以制定特殊的方针,当然该具体方针应该到相应上级部门进行批准或备案;第二,结合我国实际情况,应该在省、市、县、乡镇教育部门设立相应机构,并在中小学校内设立相应附属机构,以承担校园欺凌治理的具体工作。

(三)规定防止欺凌发生的具体措施

为了有效防治欺凌事件的发生,《校园欺凌防治对策推进法》在第15-21条进行了详细规定。以下几个方面值得借鉴:

第一,该法规定了学校应当培养儿童、学生等的丰富情操、道德心以及养成与他人进行心灵交流能力的素质,全面开展道德教育和体验活动等,从而防治校园欺凌。这一点非常重要。如果全体学生通过有意识的教育、体验活动而真正理解了校园欺凌的重大危害,培养了高尚的情操,则对于防止欺凌发生具有至关重要的意义。我国立法中,应该要求学校对学生进行道德、法治方面的深入教育,在学生中间形成对欺凌行为的正确认识。

第二,对校园欺凌早期发现的应对举措进行规定。该法第16条第1款规定学校应当对本校儿童、学生等采取定期调查和其他必要措施,尽早发现欺凌行为。第2款规定国家和地方公共团体应当采取必要措施整备有关校园欺凌通报和接待体制。第3款规定学校设置者和学校应当采取措施与儿童、学生及其保护者以及学校教职员等相关人员建立有关校园欺凌的商谈机制(以下简称“商谈机制”)。第4款规定学校在处理欺凌行为时,应当与家庭、社区等协同配合,必须考虑到保障受欺凌儿童、学生的受教育权和其他权益。该法条规定了如何及早发现欺凌行为、如何良好处理欺凌行为的做法,是有效防治欺凌行为的重要起点。对我国启示有二:一方面,建立良好渠道,尽早发现欺凌行为;另一方面,建立良好沟通机制,在欺凌行为发生以后,在尽量保护受欺凌者权益基础上处理该事件。

第三,规定在学校配备具有心理学等专门知识的

师资,以便应对欺凌事件。该法同时规定“学校设置者和学校应当对本校教员在有关防止校园欺凌对策方面开展相应的研修和提升资质上采取必要措施。”这些规定使得从国家到地方再到学校,对于有效应对校园欺凌的实施主体——教师等相关人员之专业素质、能力的提高、完善提供了明确的法律依据和重要指导作用。我国法律中也应该有两项规定:一是规定学校管理者和教师进行相关培训;二是规定学校配备具有心理学等专门知识的师资。

第四,随着科技进步,网络欺凌日益多发,日本《校园欺凌防治对策推进法》专门对网络欺凌问题进行了规定。借鉴该法,我国反网络欺凌措施可以从以下几个方面进行规定:(1)要求学校对学生开展教育,认识到网络传播的广泛性、迅速性,深刻认识到负面消息网络传播的危害;(2)政府主管部门、社会组织及学校要探索设立应对网络欺凌的专门机构和应对机制;(3)规定对于受到网络欺凌的儿童、学生,可以根据其本身或者保护者的要求删除相关网络信息,提供、公开发布信息者的个人情报^[12],必要的时候还可以通过公安机关实现;(4)受害人可以要求相关网络服务运营商并请求司法部门协助提供发信者的个人信息,如姓名、住址、电子邮件地址、相关IP地址,提出侵权损害赔偿请求等。

这些内容连同相关法律法规的体系性安排与规定,使得网络欺凌能够被尽早地识别和发现。法律规定及时删除相关信息,尽可能地降低对被害人的不利影响和伤害程度,有利于对网络欺凌进行有效处置。

(四)规定学校在应对欺凌事件中的责任

学校应该成为发现、防治校园欺凌的最主要主体。我国可以在以下几个方面借鉴日本的立法经验:

第一,在学校内设立专门防治校园欺凌的专门组织,成员由教师、心理咨询师、律师、家长等人员组成。按照日本学者的研究结论和相关法律的规定,考虑到校园欺凌涉及教育、心理、社会学等多个领域的复杂问题,相关组成人员一般包含具有临床心理师资格证书、社会福祉士资格证书、律师、医师、地方上的保护司、儿童委员会委员、民生委员、人权拥护委员会委员、NPO、NGO、警察等人员,或者作为候补人员参加。^[13]这些规定使得相关的组织在应对校园欺凌问题上更加具有全面性、复合性、专业性、有效性。但是,我国由于地区发展不平衡,这种组织的组成人员在不同地区可以存在差别,不宜全国做统一的硬性规定。

第二,借鉴日本立法经验,在发现校园欺凌后应

该采取的措施有(1)教师或者其他与学生接触人员,发现有存在校园欺凌事实的情况下,应立即向学校报告(2)学校一旦确定欺凌事实存在,应该通过上述专门组织责令立即停止欺凌行为并且阻止再次发生;(3)学校认为必要时,可以对受欺凌者进行心理干预,并且将欺凌者安置于受欺凌者所在教室之外的场所进行学习(4)如果学生双方家长无异议,则学校与家长共同制订方案防止欺凌继续发生(5)如果学校认为欺凌行为可能会继续危害受害学生的,可以报告公安机关,由其处理。

这些规定比较完整地规定了学校在校园欺凌发生、发现、处置过程中的责任、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,学习环境整备义务,情报提供义务,协作配合警察义务。

(五)对于学校履行防治欺凌事件发生的职责进行有效监督

如果学校在治理校园欺凌过程中产生执行不力,应当承担相应后果。在对学校进行考核评价时,应当对学校在没有隐瞒欺凌事实、把握事态发展、采取适当措施应对处置、欺凌早发现及再发生防止等方面的表现给予合理适当的评价。

如果没有考核方面的压力,学校未必会真心实意地去下力气治理校园欺凌问题。从日本的经验来看,规定学校的考核压力,有利于保证学校切实履行职责,不至于使学校职责流于形式。当然,对于学校在治理校园欺凌行为过程中增加的成本要予以考虑,在教育经费预算中予以单列。

结语

日本曾经出现过校园欺凌几次爆发的高潮,但是政府与社会并没有回避,而是积极应对,经过几十年的发展,积累了完整的防治校园欺凌的法制体系与防治措施。这些立法和对策在实践中也可能存在问题,而且也不能完全照搬到我国来。但是立足我国实际,积极吸取其中有益成分,作为我国未来治理校园欺凌问题的经验,还是可取的。如上所述,我国可以在加强数据统计工作、完善刑事法律制度、构建综合的立法防治体系、建立健全“反校园欺凌法”的科学内容体系等四个方面加以借鉴。以上四个方面,是我们从日本治理校园欺凌的政策和法律中提取的有益经验,希望不久的将来,本文所探讨的问题能够在我国相关立法和政策中有所体现。

注释

- ①2013年度的相关调查报告,已于2015年9月16日由日本文部科学省公开发表。
- ②需要指出的是,对于该规定的内在含义作何理解,日本学界存在争议。参见文献[7]。
- ③此处的器物是指公文、建筑物、舰船、飞机以外的他人财物,还包括土地、动物等物品,范围较大。

参考文献

- [1]刘英. 遏制校园暴力亟须“反校园暴力法”[N]. 青年时报, 2016-03-08.
- [2]人民网. 教育部部长袁贵仁就“教育改革和发展”答记者问[EB/OL]. (2016-03-10)[2016-10-01]. <http://lianghui.people.com.cn/2016npc/GB/402759/403020/index.html>.
- [3]李月, 李刚. 日本校园欺凌折射出的集团主义社会问题[J]. 阅读, 2016(30):16-21.
- [4]贺江群, 胡中锋. 日本中小校园欺凌问题研究现状及防治对策[J]. 中小学德育, 2016(4): 64-67.
- [5]陶建国. 日本校园欺凌法制研究[J]. 日本问题研究, 2015(2): 55-62.
- [6]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/OL]. (2013-07) [2016-10-01]. https://www.nier.go.jp/shido/centerhp/2507sien/jjime_research-2010-2012.pdf.
- [7]津田雅也. 少年刑事事件の基礎理論[M]. 东京: 信山社, 2015: 65-89.
- [8]陈小英. 校园欺凌事件频发 大量个案被“内部消化处理”[N]. 法制日报, 2015-07-13.
- [9]文部科学省. 早期に警察へ相談・通報すべきいじめ事案について(通知)[EB/OL].(2013-05-16)[2016-10-01]. http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/1335366.htm.
- [10]文部科学省. 学校において生じる可能性がある犯罪行為等について [EB/OL].(2013-05-16)[2016-10-01]. http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/1335369.htm.
- [11]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: 2.
- [12]特定電気通信役務提供者の損害賠償責任の制限及び発信者情報の開示に関する法律(平成十三年十一月三十日法律第三十七号)[A].(2001) [2016-10-01]. <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H13/H13HO137.html>.
- [13]池谷河子. 学校におけるいじめと法[J]. 現代社会研究, 2014(12).

收稿日期 2016-10-05

基金项目:教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“中国的立法体制研究”(15JZD006);“上海市教育法学人才培养计划项目”(2016JYFXR013);华东政法大学优秀博士学位论文培育项目(2015-1-008);华东政法大学“未来法学家·学术之星”研究生学术项目;上海市085工程“华东政法大学博士生海外调研计划”项目。
作者简介:任海涛,1981年生,男,河北廊坊人,华东师范大学法学院副教授,法学博士,硕士研究生导师,主要研究方向为教育法学、法治教育;闻志强,1989年生,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。