

# 中小学校园欺凌惩戒的现实诉求与实现路径\*

文 慧 陈 亮

**[摘 要]**校园欺凌不仅给未成年学生的身心健康造成不良影响,而且严重威胁学校安全工作,引起国家和社会高度关注。“诉后脱管”“惩戒乏力”是校园欺凌治理的顽疾,甚至引发公众对法律纵容校园欺凌的质疑。面对校园欺凌治理司法惩戒难以介入、教师惩戒严重缺位、家长管教流于形式等现实诉求,促使构建校园欺凌惩戒协同机制势在必行。校园欺凌惩戒应当秉承以欺凌双方未成年人权益保护为中心,确保学生自由与学校秩序相统一、未成年人受保护权与公正权相统一的基本理念,通过立法建构学校惩戒、家庭管教和司法惩戒三位一体、相互衔接、相互补位的综合惩戒治理体系,以期促进校园欺凌惩戒在校园欺凌治理中真正发挥效能。

**[关键词]**校园欺凌;法律惩戒;权益保护

**[中图分类号]**G637.4 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1009-718X(2020)07-0029-07

近年来,校园欺凌作为热点问题受到国家和社会高度关注,中央和地方政府连续出台系列文件对校园欺凌进行专项治理。2017年11月,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、司法部等十一部门印发《加强中小学生欺凌综合治理方案》(以下简称《治理方案》),要求按照“宽容不纵容、关爱又严管”的原则对校园欺凌行为予以必要的处置及惩戒,并特别提出要强化教育惩戒作用,针对欺凌事件的不同情形予以相应惩戒。2018年,全国各省市依照《治理方案》,相继出台《加强中小学生欺凌综合治理方案的实施办法》,并在现行法律法规和国家政策框架下提出针对性防治措施,校园欺凌现象在很大程度上得到了遏制和改观。但是在新时代全面依法治国的法治背

景下,现行法律体系对一些引发社会舆论的恶性校园欺凌事件的处置在某种程度上未能肩负起公众对法治的期待,总体上呈现“诉后脱管、惩戒乏力”的态势,引起公众的极度反差和强烈不满。基于此,笔者认为有必要从儿童权益保护的视角,通过完善校园欺凌惩戒体系,在对未成年人的“保护”与“惩罚”之间寻求兼具教育与矫治的可行之策,弥补现行法律关于校园欺凌惩戒不足的种种弊端,促进校园欺凌惩戒在校园欺凌治理中真正发挥效能。

## 一、校园欺凌惩戒的现实诉求

在全面依法治国、依法治教的时代背景下,法治化是校园欺凌治理的必由之路,合理设定并依法追究相关主体法律责任是法治化治理的有效方式。

文 慧 陕西师范大学教育学院 博士生

710062

陈 亮 陕西师范大学教育学院 副教授 博士 本文通讯作者

710062

\*本文为2017年教育部人文社会科学研究青年基金“中小学校园欺凌治理的国际借鉴与本土探索”(17YJC880107)的研究成果。

而在现有法律体系下,校园欺凌惩戒作为校园欺凌法律治理不可或缺的组成部分,面临司法惩戒无力、教育惩戒缺位和家庭管教流于形式等现实诉求,很大程度上制约校园欺凌治理成效。

### (一) 未成年人身份阻却致司法惩戒对校园欺凌难以介入

所谓司法惩戒,是指学生欺凌行为已经涉及法律层面,公安机关、人民检察院和人民法院等司法机关依法介入并追究其相关法律责任的惩戒。然而,我国校园欺凌治理尚缺乏专门性法律法规,处置校园欺凌行为的法律依据散见于《预防未成年人犯罪法》《未成年人保护法》《治安管理处罚法》《民法通则》《刑法》等法律,现行法律体系对欺凌行为的责任追究基本处于失效状态。

一是基于私权利的侵权责任追究形同虚设。根据《民法通则》等相关法律规定,对于未满十周岁的无民事行为能力人以及已满十周岁未满十八周岁的限制民事行为能力人造成他人损害的,由监护人承担民事责任。由于欺凌行为人大多未成年,不具有承担民事责任的能力,所以民事责任多由监护人承担。二是基于公权力的行政处罚和刑事处罚规定过于宽纵。根据《治安管理处罚法》相关规定,不满十四周岁违反治安管理的未成年人,不予处罚;已满十四周岁、不满十八周岁的未成年人违反治安管理的,从轻或者减轻处罚;《刑法》规定“不满十四周岁的未成年人不负刑事责任”“已满十四周岁不满十六周岁的未成年人仅对故意杀人等八类犯罪承担刑事责任,已满十六周岁的人对一切犯罪承担刑事责任,但不满十八周岁的人犯罪应当从轻或减轻处罚。”法律基于对未成年人的特别保护设定的责任年龄制度和“定性定量”标准,对不满14周岁不予追究法律责任和虽年满14周岁但根据欺凌行为性质和伤害程度不足以追究法律责任的案件,目前行政处罚机关和刑事司法机关多以口头教育、当面训诫、责令家长管教和罚款等方式结案。由此,罚款一般转嫁到了监护人身上,由父母或其他监护人承担;口头教育和训诫对那些有不良行为的学生而言,如同隔靴搔痒,效果甚微。惩罚的必然性和及

时性是预防校园欺凌的重要途径,但是根据现有法律规定,欺凌行为人根本体会不到无视法律的不利后果,难以树立起对法律的认知和敬畏,因此,法律治理效果不理想,以致校园欺凌惩戒机制呈现失效状态。

根据媒体曝光,2019年1月,河北省清河县委宣传部通报的挥公实验中学校园欺凌事件,受欺凌学生构成轻伤二级,该案作为刑事案件被警方受理,但因7名涉案学生均不满14周岁,最终只能以批评教育结案。<sup>[1]</sup>2019年9月,贵州省江口县第三中学发生两名女生对另一名女生左右开弓连续扇耳光的欺凌事件,旁边还有女生围观。江口县教育局仅对涉事学生通报批评后责令监护人严加监管。<sup>[2]</sup>现有司法形态下,以上案例中的校园欺凌行为虽已触犯《治安管理处罚法》和《刑法》等法律法规,但因欺凌者的未成年人身份,使得司法介入难以对欺凌者有“实质性”惩罚。即使是令人瞠目结舌的恶性校园欺凌案件,也多因欺凌学生的未成年身份最终只是被学校批评教育或家长严加管教。

### (二) 教师教育权力危机致教育惩戒在校园欺凌惩戒中严重缺位

学校是校园欺凌治理的主要场所,校园欺凌的处置应以学校为主,教育部等十一部门出台的《治理方案》再次明确强调校园欺凌的处置要强化教育惩戒作用。

教育惩戒作为一种秩序规范,是法律让渡给学校和教师的一种教育权力。2018年1月,中共中央、国务院公布了《关于深化新时代教师队伍建设的意见》,明确公办中小学教师属国家公职人员,承担着国家使命和公共教育服务职责。但是在现有教育形态下,教师作为学校教育管理的主要践行者,教育惩戒作为教师履行教育职责的重要手段,因其法制缺失引发教师教育性权力危机,导致教育惩戒在校园欺凌治理中严重缺位,影响校园欺凌治理的实效性。

一是法律规定过于模糊,法律依据较为牵强。现有教育立法体系没有明确赋予教师惩戒权,教师实施惩戒权缺乏确定的法律依据。关于教师惩戒权

的法律规定笼统、零星地散见于《教育法》《教师法》《中小学班主任工作规定》等相关法律及政策规定中。如,《教育法》第二十八条规定学校和其他教育机构有权对受教育者实施奖励或者处分;《教师法》第七条规定教师有权指导学生的学习和发展、评定学生的品行和学业成绩等,第三十七条明令禁止教师体罚学生等;《中小学班主任工作规定》第十六条赋予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。从目的解释的角度来看,这里的批评教育以及管教学生,本质上就是教师惩戒权的一种表现形式。然而,上述法律均未明确提及“教育惩戒”这一术语,使得“教育惩戒”缺乏立法上的概念共识,实践中难免引起争议和纠纷。近年来,教育领域频繁出现学校、教师和学生之间因教育管理而产生矛盾,教师实施合理惩戒却被学生和家告诉上法庭或被教育行政部门追责等事件频发,“不敢管”“不愿管”“规避教育惩戒”成为目前中小学教师教育管理的常态,已引起整个社会的高度关注。

二是法律规范层级较低,法律权威性有待提升。为了回应学校乃至整个社会对教育惩戒的现实诉求,发挥教育惩戒在校园欺凌治理中的威慑作用,我国在不同层面掀起了针对教育惩戒的立法浪潮。2016年和2017年,教育部联合多部门分别出台《关于防治中小学生欺凌和暴力的指导意见》和《加强中小学生欺凌综合治理方案》,明确提出强化教育惩戒的威慑作用;2017年3月,青岛市人民政府发布《青岛市中小学校管理办法》,首次以政府规章的形式对教育惩戒进行规范;2018年12月,广东省教育厅等十三部门联合发布的《关于加强中小学生欺凌综合治理方案的实施办法(试行)》明确赋予学校教育惩戒权,对于屡教不改或者情节恶劣的严重欺凌事件中的欺凌者,在进行批评的同时给予惩戒,严重者可以给予留校察看、勒令退学、开除学籍的处分;2019年11月15日,广东省人大常委会在官网发布《广东省学校安全条例(草案)》历经两次面向社会公开征求意见,征求意见的重点涉及教育惩戒的规定,拟在全国率先用地方立法赋予教

师教育惩戒权;2019年7月,中共中央、国务院印发《关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》,要求制定实施细则,明确教师教育惩戒权;2019年11月,教育部公布了《中小学教师实施教育惩戒规则》(征求意见稿),面向全社会公开征求意见,这标志着“教育惩戒”已经进入立法层面。

然而,以上法律法规及行政规章要么仅对教育惩戒的规定泛泛而谈,既未明确教师惩戒的适用条件、实施范围、惩戒措施等,也未对体罚、变相体罚等法律概念进行严格界定,总体上指导性有余而操作性不强;要么立法层级较低或属于地方立法,不具有法律权威性,法律适用范围受限。

### (三) 家长和其他监护人问责机制缺失致家庭管教在校园欺凌惩戒中流于形式

校园欺凌行为与家庭教养方式紧密相关,相当一部分校园欺凌行为受家庭因素影响,欺凌学生多来自溺爱家庭、暴力家庭或放任家庭,家长对未成年人校园欺凌行为负有不可推卸的责任。家庭教育缺失是校园欺凌的重要原因,对校园欺凌的预防和治理,不能只追究学校和教师的责任,还要追究学生的父母或其他监护人作为法定监护人失职的相关法律责任。<sup>[3]</sup>

我国校园欺凌治理的现有政策框架将学校和政府设定为主要责任主体,但对家长和其他监护人在校园欺凌治理中的法律责任轻描淡写,致使家庭管教在校园欺凌惩戒中未能发挥应有作用。一方面,家长责任规定过轻,家长和其他监护人在校园欺凌治理中的主动干预机制欠缺。《预防未成年人犯罪法》第三十五条和《刑法》第十七条规定均要求监护人对未成年人的不良行为严加管教,2015年教育部《关于加强家庭教育工作的指导意见》也明确指出家长要在子女的家庭教育中承担主体责任。但根据现行法律责任体系,监护人对未成年人校园欺凌行为承担的法律主要责任主要集中在《民法总则》《侵权责任法》规定的民事赔偿等私法领域,缺少对监护人公法责任的设立和追究。另一方面,欠缺对家长家庭管教失职的问责机制。对于监护人不履行监护职责,放任未成年人不良行为的,法律在对监护人的

法律责任追究体系中欠缺行政责任或刑事责任的问责机制,导致法律要求的“责令父母严加管教”很大程度上沦为缺乏监督和制约的空话,监护人在校园欺凌治理实践中基本未能发挥管教施暴未成年人的应有效能。

## 二、校园欺凌惩戒应当秉承的基本理念

### (一) 以欺凌双方未成年人权益保护为中心

在人权保护不断高涨的时代背景下,未成年人的权利与保障问题受到高度关注。从应然角度讲,儿童作为成长中的人,具有独特的自然属性与成长规律,因其尚未成年,理应受到成年人社会给予的必要保护和照顾。相对于成年人而言,儿童享有受照顾权,所有儿童都必须得到照顾直至其成年并能够照顾自己。<sup>[4]</sup>

以保护儿童权利和基本自由为宗旨的联合国《儿童权利公约》全面保护每一个儿童的每一项权利,包括保障罪错儿童的基本人权,并为此确立了儿童权利的特别保护制度,倡导儿童最大利益原则下少年司法制度的积极和恢复性目标。《儿童权利公约》第三条规定:“法庭、福利机构、行政当局或立法机构在处理儿童问题时,应将儿童的最大利益作为首要考虑事项。”<sup>[5]</sup>“儿童权益最大化”要求我们将包括欺凌者在内的未成年人置于保护地位,校园欺凌惩戒以未成年人权益保护为中心,为了给欺凌者以改过自新的机会,防止将其推向犯罪的深渊,法律对校园欺凌行为的制裁和惩戒慎之又慎。

首先,校园欺凌惩戒须确保欺凌学生作为罪错未成年人应该享有的特别保护。一方面,通过立法设定最低责任年龄制度和未成年人违法犯罪的“定性”“定量”规定,从轻、减轻未成年人行政责任和刑事责任,甚至赋予未成年人一定的豁免权,免除法律责任;另一方面,通过建立专门的少年司法体制等方式,确保未成年人免遭一切形式的身心暴力,确保处理儿童的方式符合其福利并与其情况和违法行为相称,从而促进其身心康复并重返社会。

其次,校园欺凌惩戒须维护受欺凌学生作为未成年人被侵犯法益的恢复。在“重教育而轻惩罚”的少年司法理念潮流下,我国法律一直只注重对欺凌学生作为罪错未成年人的司法保护,而忽视了对受欺凌学生作为未成年人的权益保护。这种显失公平的现象,最终异化为一种不良导向,即对违法犯罪未成年人的过分放纵,从而严重地损害了法律的公正性和权威性。

我国对校园欺凌行为的惩戒,应当考虑受欺凌学生合法权益,通过对违法涉罪的欺凌学生实施一定的司法惩戒,在使受欺凌学生及其家属的心理及时得到安抚、社会公众的义愤及时得到平息的同时,促使被侵犯的法益得到修复。事实上,无论是国际公约还是各国法律,并未否定惩罚对于儿童的重要意义:《儿童权利公约》确立的“儿童利益最大化原则”只是反对将成年人的惩罚措施不加区别地适用于未成年人等过分的惩罚,但其并未反对赋予未成年人应得的惩罚;20世纪70年代,美国的少年司法模式已从“福利型控制”向“通过惩罚控制”转变,呈现出硬化的明显趋势,严惩逐步占据了美国少年司法政策的主导地位。<sup>[6]</sup>

### (二) 确保学生自由与学校秩序的统一

自由和秩序作为人类赖以生存的基本前提,二者对立统一。一方面,二者相互对立、相互否定,自由注重对学生个性的发展,秩序则强调对规则的建立;另一方面,二者又相互统一,如,库利在谈论人类本性与社会秩序时所说:“自由只有通过社会秩序或在社会秩序中才能存在,而且只有当社会秩序得到健康的发展,自由才可能增长。”<sup>[7]</sup>

合理的惩戒应当在自由与秩序的冲突中寻求平衡,力求自由与秩序的完美统一。一方面,惩戒具有强制性和制约性。康德认为人的天性包含“野性”“理性”两大元素,童年时代人的理性发展尚不成熟,需要通过训诫和强制的惩戒手段帮助其压制野性。另一方面,惩戒又能帮助个体获得真正的自由。惩戒从某种程度上看似乎是出于社会规范的需要而对个体实施的规制和约束,但惩戒的本质绝非要压制和剥夺学生的自由,而是为了通过惩戒树

立学生的规则意识和法律意识,成为真正的理性人和自由人。<sup>[8]</sup>从某种意义上而言,校园欺凌事件是由于主体意识的觉醒,使得不受心灵约束和社会控制的主体性不断彰显,从而引发的失去对法律规则的敬畏与禁忌,甚至不惜践踏他人人格和生命的心灵秩序危机。破解之策在于重建健康的心灵秩序,<sup>[9]</sup>通过合理的教育惩戒在自由与秩序的博弈中寻找平衡点,以使两者达到内在的统一与共识。

### (三) 确保未成年人受保护权与公正权的统一

在对罪错未成年人“重教育而轻惩罚”的思想潮流下,我国对未成年人校园欺凌行为的处置坚持“教育为主、惩罚为辅”的原则,多注重对加害未成年人的保护,而忽视对受害未成年人合法权益的维护,某种程度上说,这是显失公平的。

根据人权大师米尔恩所阐释的低度人权理论,人权是最低限度的普遍道德权利,是一切社会人都应该享有的普遍的权利。生命权和公正权作为第一序列价值的人权,赋予人类共同体具有“不受专横干预的自由”和被“礼貌”对待的权利,即对共同体成员的干预必须是正当的,否则弱者将由强者摆布,所有的人将处于不断受干扰的危险中;“礼貌”要求人们在所有交往中以敬意相待,必须抑制无端的暴力、恫吓、欺凌和羞辱,否则应当受到惩罚。

尽管米尔恩人权理论否定朴素正义观下“以眼还眼、以牙还牙”的报复性惩罚,认为复仇是错误的,复仇权作为一种以错报错的权利不是正当性权利,是不可能存在的权利。但是根据其主张的衡平原则和公正原则,一方面,做了错事的人应该为其过错赎罪,去做任何用来补偿其罪过的事情,而且必须因其所为受到谴责并接受与过错行为相适应的对待,这种对待即为惩罚。简言之,校园欺凌实施者应当为其过错行为受到惩罚,且应当受到与之相应的应得的惩罚。如果一个人实施欺凌,不正当地伤害别人而“逍遥法外”,这是多大的不公平?!另一方面,人权是与生俱来的,是不可能道德上被剥夺的。蓄意侵犯别人人权的人在道德上仍然有正当理由要求尊重他自己享有的同样的人权。<sup>[10]</sup>校园欺凌实施者可以反对自己被任意处罚,但不能反对

自己被施以合理的惩罚。校园欺凌惩戒方式不能逾越道德上被可允许方式的基本限制,不能侵犯欺凌者的任何人权,但这并不影响在道德上剥夺其特定的社会权利。

如何权衡对未成年人的司法惩戒与权益保护,根据米尔恩人权理论,需要在善与恶之间必须总是选择善,在善与更善、恶与更恶之间必须选择更善与小恶。<sup>[11]</sup>相对于成年人而言,儿童享有受照顾权,所有儿童都必须得到照顾直至其成年并能够照顾自己,这是儿童权益保护的应然选择。但是校园欺凌的受害者也是未成年人,其儿童权益同样需要保护,同样享有受照顾的权利。校园欺凌惩戒作为人权第一序列价值的公正权和作为人权第二序列价值的儿童受照顾权之间,应当在坚持公正权优先的基础上,兼顾儿童受照顾权利,既是对人权序位价值遵从的要求,也是对被侵犯法益恢复的需要。

## 三、校园欺凌惩戒发挥效能的实现路径

根据国际公约以及世界各国保护儿童权益的理念,以暴制暴、重刑治校并非理性选择。如何针对违反校纪校规或违法涉罪未成年人的校园欺凌行为施以行之有效的惩戒和矫治,避免小错不惩犯大罪是目前司法实践中面临的棘手问题。在多维主体协同治理模式下,校园欺凌惩戒的实现有赖于教师教育惩戒权的赋予、家长首要责任的落实和国家司法体系“分级干预”制度的构建。

### (一) 赋予教师教育惩戒权,构建教师反欺凌责任机制

在学校建立教育惩戒制度,实施明确的纪律处分和相应的惩戒措施,是解决校园欺凌和暴力的可行路径。<sup>[12]</sup>美国反校园欺凌法规定教师有权对欺凌者进行纪律制裁,制裁方式包括但不限于:暂停学习、拒绝参加课外活动、开除、转学。其中,佐治亚州反校园欺凌法包括最严格的校本纪律措施,有3次欺凌行为者则被开除。<sup>[13]</sup>英国《2006年教育与督导法》也明确规定教师对学生拥有法定惩戒权。<sup>[14]</sup>

研究表明,对欺凌行为采取严厉的惩罚措施可以对欺凌行为起到威慑作用,尤其是学校的纪律惩戒措施对降低欺凌发生概率效果显著。<sup>[15]</sup>

教育惩戒对校园欺凌治理的重要性不证自明,我国迫切需要通过立法赋予教师教育惩戒权,构建教师反欺凌责任机制。2019年11月22日,教育部发布《中小学教师实施教育惩戒规则(征求意见稿)》,明确提出教育惩戒是教师履行教育教学职责的必要手段和法定职权,以明确的规则确保教育惩戒权在合理限度内行使,具有一定可操作性,但该立法层级不高,法律权威性有待进一步提升。

建议我国以《教师法》修订为契机,在法律层面赋予教师教育惩戒权。首先,明确界定教育惩戒的概念以及法律性质和法律边界。通过立法,以实体性和程序性规定明确教育惩戒措施、教育惩戒程序以及违法行使惩戒权的法律后果和法律责任,同时赋予学生必要的救济途径,在确保公共教育目标实现的同时,不得侵害学生的合法权益。其次,严格区分惩戒与体罚是立法重点。惩戒的本质是“惩而有教,罚而有爱”,兼具严厉与宽容双层属性。教育惩戒措施应当以尊重学生人格与自尊为基础,与学生年龄和身心发展需要相适应,不能对学生进行侮辱谩骂,更不能对学生进行法律意义上的人身损害。最后,明确教师惩戒权责,加强教师权益保护。对学生进行批评教育,适当行使惩戒权,既是教师的基本管理权利,也是教师作为国家公职人员应当履行的公共教育职责和使命,立法对于教师正当实施教育惩戒权要给予必要的尊重和保护,促进教师提高面对校园欺凌现象“敢于管、愿意管”的积极性和责任心,构建教师反欺凌责任机制。

## (二) 引入强制亲职教育制度,落实父母反欺凌责任

《儿童权利公约》第十八条规定父母或其他监护人对儿童的养育和发展负有首要责任。我国《宪法》第四十九条也明确规定“父母有抚养、教育未成年子女的义务”。校园欺凌防治是政府、学校、家庭和社会共同发力的综合治理体系,但现有法律主要强化学校和政府责任,忽视了父母或其他监护人对

未成年人校园欺凌行为的管教责任。

在英国,父母或其他监护人对其未成年子女的罪错行为负有连带责任。若未成年人因校园欺凌行为被永久停学或在一年内被定期停学两次以上,地方教育局或未成年人所在学校有权申请法院发出“教养令”,要求父母或其他监护人参加不超过三个月的教育辅导课程,并有义务配合学校的特定教育要求,以改善未成年人的罪错行为。对于违反“教养令”,拒不配合的父母或其他监护人,学校可移送治安法院裁决处以每次不超过一千英镑的罚金。<sup>[16]</sup>美国法律明确对监护人监管失职的追责权。<sup>[17]</sup>如,威斯康星州,2016年发布“父母责任”的法规,规定了欺凌者父母的责任,即父母有30天时间教育和纠正孩子,拒不教育或者教育不力,将面临366~681美元等不同程度的罚款。<sup>[18]</sup>

家长的教育观念和责任意识与校园欺凌密切相关,我国有必要借鉴域外经验,引入强制亲职教育规定,若父母对未成年人的校园欺凌行为负有重大失职责任,司法机关可强制其接受一定时间的亲职教育。我国目前没有法律直接规定强制亲职教育制度,但并非没有强制亲职教育的法律基础和实践基础。根据《未成年人保护法》第六十二条规定,父母或者其他监护人不依法履行监护职责的,由其所在单位或者居民委员会、村民委员会予以劝诫、制止;构成违反治安管理行为的,由公安机关依法给予行政处罚。”2019年10月底全国人大常委会公布《未成年人保护法(修订草案)》和《预防未成年人犯罪法(修订草案)》面向社会征求意见,根据全国人大常委会法制工作委员会的通报,进一步细化落实父母或者其他监护人的监护责任是社会各界针对未成年人保护法修订草案和预防未成年人犯罪法修订草案的主要意见之一。基于此,建议国家考虑在《未成年人保护法》《预防未成年人犯罪法》修订中增设强制亲职教育的相关法律条款,并就强制亲职教育的对象范围、课程设置、实施程序以及监护失职父母拒不接受强制亲职教育的处置等问题作出细化规定,构建监护人反欺凌责任追究机制,强化家庭教育对未成年人健康成长的重要作用。

### (三) 建立“分级干预”体系, 构建完善的校园欺凌司法惩戒机制

我国司法制度目前针对校园欺凌行为的处理要么“一放了之”, 要么“一罚了之”, 缺少中间的教育环节。面对司法惩戒对校园欺凌难以介入的现实困境, 有必要在《预防未成年人犯罪法》《未成年人保护法》等修法中, 根据校园欺凌行为的主观恶意和欺凌后果, 建立“分级干预”体系。

首先, 注重发挥教育惩戒和家庭管教的前置作用。校园欺凌的分级干预体系应当对接学校和家庭对不良行为的惩戒、管教等干预措施, 对于一般的校园欺凌行为, 主要由学校和教师对学生的欺凌行为通过教育惩戒施以负面评价, 从而对校园欺凌行为进行预防、制止和惩罚, 实现教育惩戒的教育价值。同时, 配合强制亲职教育, 责令家长严加管教, 一定程度上可以预防和过滤多数校园欺凌行为。

其次, 建立“工读预备制度”“强制工读制度”。针对较为严重但又不构成犯罪的校园欺凌行为, 确立“工读预备制度”“强制工读制度”, 在促进教育矫正的同时, 确保未成年人义务教育权利的实现。所谓“工读预备制度”, 即对于本应进入工读学校学习的学生, 通过对其主观恶意的考量, 可让其继续在普通学校学习, 经过一定时间的预备期, 根据学生偏差行为改正情况, 决定是否撤销预备档案或转入工读学校进行教育和改造。在工读预备期间, 秉持“教育、挽救、转化”的教育方针, 由工读学校指派教师定期对校园欺凌行为学生进行心理辅导和法治教育, 经过一到两个学期的工读预备, 如果学生没有再发生欺凌行为, 便可以撤销工读预备、停止辅导, 回归正常的在校学习生活状态; 如果学生在工读预备期间没有转化迹象, 继续实施欺凌行为, 则被强制正式转入工读学校进行教育。“强制工读制度”, 即赋予工读教育一定的强制力, 改变工读教育由父母或其他监护人申请、教育行政部门批准的现状, 可参照刑事诉讼法关于强制医疗的规定, 由公安机关移送检察机关审查后申请法院决定是否强制送入工读学校接受教育, 同时赋予未成年人及其监护人辩护权和上诉权。

最后, 改革完善收容教养制度。针对涉罪但因年龄原因不予刑事处罚的校园欺凌行为, 根据社会危险性, 可以实行收容教养制度。收容教养是带有一定人身强制性的机构内处置措施, 现有法律对其适用条件、适用程序、适用期限和执行场所等均未明确规定, 导致实践中该制度在某种程度上被虚置, 难以激活。建议对收容教养制度进行全方位改革, 改变公安机关决定的模式, 引入司法审查和检察监督, 并继劳动教养废止之后, 设置合理合法的执行场所, 真正发挥其教育矫治功能, 从而与刑法规定的刑事处罚体系对接, 形成对涉罪校园欺凌行为教育矫治体系的无缝衔接。

#### [注释]

- [1] 河北清河通报校园欺凌案: 初一女生遭7同学多次殴打致轻伤[EB/OL].[2019-05-15].[http://www.sohu.com/a/286830602\\_260616](http://www.sohu.com/a/286830602_260616).
- [2] 贵州江口县教育局通报第三中学发生校园欺凌情况[EB/OL].[2019-09-15].<http://dy.163.com/v2/article/detail/EONIPHG20534A4SC.html>.
- [3] 余雅风. 防治校园欺凌和暴力, 要抓住哪些关键点[J]. 人民论坛, 2017, (2).
- [4][10][11] 米尔恩. 人的权利与人的多样性[M]. 北京: 中国大百科全书出版社, 1995: 170、178、155.
- [5] 段小松. 联合国《儿童权利公约》研究[M]. 北京: 人民出版社, 2017: 338.
- [6] 王志远, 崔胜实. 违法未成年人制裁矫治机制的失效及其应对[J]. 国家检察官学院学报, 2013, (4).
- [7] 库利. 人类本性与社会秩序[M]. 包一凡, 等, 译. 北京: 华夏出版社, 1999: 278.
- [8] 爱弥儿·涂尔干. 道德教育[M]. 陈光金, 沈杰, 朱谐汉, 译. 上海: 上海人民出版社, 2006: 247.
- [9] 刘永林, 姚一杰. 培育健康心灵秩序: 教育回应人生问题的关键[J]. 贵州师范大学学报(社会科学版), 2019, (1).
- [12] 王鹏炜. 学校教育惩戒的制度构建[J]. 中小学管理, 2016, (8).
- [13] Analysis of State Bullying Laws And Policies—December 2011 (PDF) [EB/OL].[2019-05-15].<https://www2.ed.gov/rschstat/eval/bullying/state-bullying-laws/state-bullying-laws.pdf>.
- [14] 屈书杰. 英国校园欺凌综合治理体系及其对中国的启示[J]. 河北大学学报(哲学社会科学版), 2018, (1).
- [15] Dimitrios, N. Do anti-bullying policies deter in-school bullying victimization? [J]. International Review of Law and Economics, 2017, (50): 1-6.
- [16] 周冰馨. 防治校园欺凌的国际经验及其启示[J]. 外国中小学教育, 2017, (3).
- [17] 周晓晓. 美国中小校园欺凌预防干预措施研究[D]. 上海: 华东师范大学, 2018: 90.
- [18] 黄明涛. 国外校园欺凌立法治理体系: 现状、特点与借鉴[J]. 宁夏社会科学, 2017, (11).

(责任编辑: 周 镭)