

引文格式: 尹毅, 葛蓝. 赋权·增能·法治: 校园欺凌治理的理想图景 [J]. 常州大学学报(社会科学版), 2020, 21 (5): 23-32.

赋权·增能·法治: 校园欺凌治理的理想图景

尹毅, 葛蓝

摘 要: 新时代的校园欺凌治理已经上升为国家意志与政府行动, 一方面在运动式的专项治理过程中总结防治经验、形成工作模式, 另一方面在分散型的法律体系内容中进行法理论证、探寻规制路径。校园欺凌治理的法律的空白与规则缺位, 使其在实践中遭遇了学校“介入无门”与“权小责大”的法制困境, 继而在从“政策议题”过渡至“法律命题”转换过程中, 需要借助于法的威权及强制力, 赋予校园欺凌治理的策略和方法以合法性, 明晰各类相关责任主体的角色扮演、权力分配与能力需求。通过专项立法、有序衔接, 实现校园欺凌依法治理; 强调学校为主、多元协同, 推进校园欺凌综合治理; 依靠配套机制、纠偏持正, 实施校园欺凌精准治理。这些都是建构校园欺凌治理制度框架的有效途径。

关键词: 校园欺凌; 治理; 法治

作者简介: 尹毅, 常州大学艺术学院讲师; 葛蓝, 江苏省社科联助理研究员, 安徽大学法学院硕士研究生。

基金项目: 国家社会科学基金一般项目“公民有序政治参与中的协商民主机制研究”(16BZZ024); 江苏省哲学社会科学基金一般项目“群体性事件化解中的协商民主机制研究”(15MLB008)。

中图分类号: D922.16 **文献标志码:** A **Doi:** 10.3969/j.issn.2095-042X.2020.05.003

伴随着中国的社会转型与结构变迁, 校园欺凌 (school bullying) 日益成为一种社会现象与教育事实, 并呈现出主体扩大化、行为多样化、影响恶劣化等普遍多发的发展态势。每一次惨痛的校园欺凌事件的曝光, 都持续触动着公众敏感的神经与社会舆论的底线, “学校中的任何犯罪事件或暴力行为, 不仅会影响所关涉的个体, 还可能扰乱教育过程以及旁观者、学校本身与周围社区”^[1]。校园欺凌是社会、家庭、学校以及个体的交互结果与综合作用, 既关乎宏观的社会结构与法制规范, 又与微观的个体心性与道德秩序有关。作为一项沉重而严肃的社会议题, 整治校园欺凌已经成为大众共识, 如何有效治理对公共智慧是一种考验。2019年1月, 联合国教科文组织 (UNESCO) 在伦敦“2019教育世界论坛”“2019 Education World Forum”发布了《数字背后: 结束校园暴力和欺凌》(Behind the Numbers: Ending School Violence and Bullying), 该项报告基于144个国家和地区的调查结果, 介绍了治理校园欺凌卓有成效的国家的应对举措, 即“坚强的政治领导、健全的法律和政策框架能有效地减少和控制校园暴力和欺凌的发生”^[2]。虽然具体的法律制度因国情而异, 但是理性的法治观念则可见其共性, 法律治理因其权威的稳定性与

普遍性、规范的强制性与连续性,对校园欺凌具有显性的防治作用与隐性的威慑效果。相比于发达国家,我国校园欺凌的法治之路仍然艰难且漫长,需要国家层面的系统治理、制度层面的体系设计与行动层面的能力集成,一方面在运动式的专项治理过程中总结防治经验、形成工作模式,另一方面在分散型的法律体系内容中进行法理论证、探寻规制路径。

一、从“介入无门”到“权小责大”:校园欺凌治理的法制困境

自2016年以来,校园欺凌作为专门用语频繁出现于国家政策文本之中,一系列连贯且理性的“通知”“意见”与“办法”,将校园欺凌治理上升为国家意志与政府行动,改变了过往学校“介入无门”的尴尬境遇。同时,由于规避了严罚还是教育的争议,校园欺凌治理建构了一种复杂的现实主义的干预结构与介入程序^[3]。但是,这种教育政策往往趋向于工作机制与实施细节的技术关注,缺乏实质性约束与强制性规范,而校园的时空属性与学生的身份概念,又容易惯性地将校园欺凌治理的主体责任囿于学校场域,宽泛的政策主张、被动的风险应对并不能改善学校“权小责大”抑或是“无权无能”的现实处境。于是,校园欺凌被默认为同伴之间非理性或无意识的玩笑行为与正常表现,处理过程也被概括为先验的假定、经验的演绎与个体的比较,以“大事化小”“小事化了”草草收场,只有冠以“情节恶劣、手段残忍、后果严重”等的定语,才会进入公众视线与法制视野。因此,校园欺凌治理的法律空白与规则缺位,使其在实践中遭遇了“无法可依、无处可管”的法制困境,继而在普法、司法、执法层面稀释了责任的落实。

(一) 校园欺凌的界限与标准:立法之盲点

近年来,以专项立法来实现校园欺凌治理的赋权赠能,是民众的主流舆论与学界的研究热点;但是,对于校园欺凌在法理意义上的属性定义与概念范畴,一直存有分歧与争议,未能形成法学理论抽象化的理性认知,制约了立法规程与技术要求。2017年11月,教育部等11部门联合印发了《加强中小学生欺凌综合治理方案》(以下简称《方案》),第一次以政策文本的形式明确了校园欺凌的概念与界限,即“发生在校园内外、学生之间,一方(个体或群体)单次或多次蓄意或恶意通过肢体、语言及网络等手段实施欺凌、侮辱,造成另一方(个体或群体)身体伤害、财产损失或精神损害等的事件”^[4]。作为一项概念的定义陈述,《方案》的表述相对清晰地界定了校园欺凌的发生空间、行为主体、心理动机、表现形式与可能后果。但是,就作为法律术语的技术指标与统一标准而言,校园欺凌的定义被窄化与限定了。当前校园欺凌的“时空边界”“主体之间”“类型特征”都在发生变化,欺凌行为的发生以及造成的人身伤害都有其独特性,需要具体而论非泛泛而谈,否则在实际操作过程中,对校园欺凌的事实认定、证据收集与程序处理,都会遭受合法性质疑。

校园欺凌作为一项行为事实,所指的不仅仅是身体语言和活动符号,还包括各种心理状态,以及更大的系统属性。这就牵涉校园欺凌与校园暴力的概念范畴和关系溯源,两者之间既有行为模式的进行程度的互补,也有危害后果的实质判断的重合。“若采用系统性的思维方式,将影响校园功能、学生成长的行为与已有的法律法规结合进行体系化分析时,会发现校园暴力概念的优势在于其具有更大的包容性。”^[5]将暴力作为欺凌的上位概念并加以区分,也是联合国及其他国家所采用的惯例;“再把校园欺凌进行细分多个层次,更有利于政策的有效执行、监管与评估”^[6]。

根据流行的划分类型,校园欺凌大致可分为身体伤害型和精神侮辱型两大类型,具体分为肢体欺凌、言语欺凌、关系欺凌、个性欺凌与虚拟欺凌,每一项欺凌行为的认定标准、处理方式与责任归属,都需要对应与明确。因此,法律作为对某种社会关系的规范与修正,包含系统化的逻辑结构、量化的格式标准与技术化的语言符号,推进校园欺凌的专门立法,首先要进行有关校园欺凌的各种权利、义务、责任和行动的伦理上和概念上的诠释,而且,“作为一种价值判断的结果,必然对具体的制度架构产生决定性影响”^[7]。

(二) 校园欺凌的划责与维权:执法之宽容

虽然,《方案》在一定程度上缓解了校园欺凌治理的政策空白与监管困境问题,但是,对于实际发生的欺凌案件的划责与维权,仍然需要参照和援引《中华人民共和国未成年人保护法》、《中华人民共和国治安管理处罚法》(以下简称《治安管理处罚法》)、《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》(以下简称《预防未成年人犯罪法》)、《中华人民共和国刑法》、《中华人民共和国侵权责任法》(以下简称《侵权责任法》)等相关法律中的适用条款。由于对校园欺凌的行为方式、伤害程度缺乏权威界定和普遍共识,且受制于刑事责任的年龄限制与“教育为主、惩罚为辅”的保护政策,关于校园欺凌的定罪与量刑颇难实施,“在规范法学的意义上绝大多数行为至多只能评价为侵权性质行为”^[8]。《侵权责任法》第三十八条规定:“无民事行为能力人在幼儿园、学校或者其他教育机构学习、生活期间受到人身损害的,幼儿园、学校或者其他教育机构应当承担侵权责任。”因此,欺凌行为人的侵权责任,则实际变成了监护人的替代责任与学校的补充责任。而校园欺凌在现有的法律法规中一般属于不良行为或严重不良行为范畴,惩罚力度有限,执法过于宽容。《预防未成年人犯罪法》第十四条规定:“未成年人不得有下列不良行为:打架斗殴、辱骂他人、强行向他人索要财物。”《治安管理处罚法》第十二条规定:“已满十四周岁不满十八周岁的人违反治安管理的,从轻或者减轻处罚;不满十四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。”因而,校园欺凌中的绝大多数施暴者并未能够受到法律责任的实际追究而被无形庇护,惩戒的缺失与法律的轻处,更加容易引发社会公众的普遍不满与强烈抨击。

如果只是将校园欺凌的处置局限为民事纠纷甚至行政处分的非罪化处理,“不捕不诉”,那么行为主体人并不能充分感知行为的恶劣性与结果的危害性,“许多成年罪犯,当年都曾在校园里有欺凌行为,学生时代的欺凌行为极易在成年后转化成犯罪行为”^[9]。实际上,近年来,我国在法律层面一直在争论是否应该提高未成年人犯罪的代价以及降低犯罪的年限。“未满十四周岁的未成年人犯罪,不负刑事责任”犹如一道天然的保护伞,将故意伤害罪、寻衅滋事罪、敲诈勒索罪等具体罪名剥离于校园欺凌的涉罪情况。“非刑即放”的矫正措施“忽略了校园欺凌隐含的刑法属性,忽略了从刑法实体法的角度研究校园欺凌”^[10],校园欺凌已然具有法益侵害性(违法性)与可谴责性(非难可能性)的定罪属性。同时,专业化的教育矫正机构的缺失,使对越轨少年的行为矫正从学校到社会出现了真空地带。《方案》在“依法依规处置”中专门规定:“屡教不改或者情节恶劣的严重欺凌事件,必要时可将实施欺凌学生转送专门(工读)学校进行教育。”但是,司法机关支持体系的缺乏以及政府投入的不足,使专门(工读)学校陷入了有名无实的萎缩境地,而且“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”^[11]。此外,监护人责任追究制度缺乏明确而具体的惩治内容,使监护人的责

任实现方式主要集中于民事赔偿,放任了监护人的失职行为,也纵容了学生校园欺凌行为。

二、从“权力生成”到“能力支援”:校园欺凌治理的法治嵌入

“法治是一种政治精神,即按照社会的根本大法和准则所确定的方式行事,而不只是拘泥于具体的法律条文和刻板的规则。”^[12]从目前来看,校园欺凌的现实治理面临责任主体多元、社会关系复杂、法律技术滞后等多种困境。而现有的法律规制则散见于部门法规及行政规定的规范性文件之中,操作性不强,威慑力不够。诚然,法治思维与法治方式是校园欺凌治理的必然要求,但从完善立法与公正司法的操作层面而言,校园欺凌治理却面临着从“政策议题”转换为“法律命题”的复杂与疑难,即使在法律制度与体系相对完善的美国,这也历经了几个世纪的实践与思考。当前,校园欺凌治理需要基于既有政策的现实考量与法学理论的理性分析,法律规则只是提供了一个抽象的行动框架,并未明确在具体情形中所必须采用的行动方案。因此,一方面,要借助于法的权威及其强制力,赋予校园欺凌治理的策略和方法以合法性,明晰各类相关主体的角色扮演、权力分配与能力需求;另一方面,再好的法律制度也依赖于贯彻、执行、监督乃至发展,即有自觉的意识与相应的能力来防止校园欺凌的发生。

(一) 德性与规则:校园欺凌治理的权力生成

2019年10月,《中华人民共和国未成年人保护法(修订草案)》从教书育人和安全保障两个角度规定了学校主体的保护义务,学校应当配合有关部门根据欺凌行为性质和严重程度,依法对实施欺凌行为的未成年学生予以教育、矫治或者处罚。在某种程度上,这一规定可以看作是法律对学校“赋权”的价值体现与行为授予。因为,当前学校教师对于校园欺凌“不敢管、不能管、不想管”的尴尬现实,实际上折射了教育惩戒权力的缺位与流失。学校作为从事教育服务的实体单位,与学生处于平等的民事主体地位,以一种教育契约的关系形式,来履行教书育人、人才培养的责任和使命,强调对学生的身心关爱与权利保护。这使得教师在纠偏学生失范行为时惯用道德感化的力量,而任何形式的惩罚都会成为触及其职业生涯的警戒线。“法只能以法律规则的形式,对权利和义务认定提供一种指导。权利和义务的实现,还取决于对这些法律规则的遵守。”^[13]注重强化规则意识,必须依赖于国家强制力的有效保障,“奖其当奖,罚其当罚”,当前治理校园欺凌的工作重心仍然在学校,法律应该充分保障教育惩戒权的合法实施。“校园欺凌事件频发问题及其防治困境的重要解决之道在于教育惩戒权的回归,这是学者和一线教师已达成的共识。”^[14]现代教育惩戒是在法治运行框架下的警告、劝诫与惩罚行为,其效力来源是权力生成的法定性与权力运行的合法性,即教师将教育过程的日常管理行为上升为行政法律关系。就目前来看,教育惩戒的形式、程序与度量,需要立法的保障和实施的统一。

如果说“惩戒权”的理性回归是对“教育软弱无力”的回应,那么学校是否有足够的能力与资源来履行这一权利和义务?“学校安全是宏观层面的公共现象,而不是微观层面的技术问题”^[15],校园欺凌则属于典型的社会综合治理范畴,既需要政府负责与法治保障,更需要社会协同与公众参与,即通过公共权力的分配与社会责任的表达来分担治理风险。11部门共同制定的《方案》将校园欺凌治理的工作职责按照教育、法院、检察院、公安、民政、司法、共青团、妇联、残联、学校等部门属性进行了对应分工,以形式层面的联合行动来提升校园欺凌的治理效

能。但是, 立足于我国权力结构的传统现实, 这种政策性的条款或倡导性的规定往往缺乏政府的干涉与等级的控制, 从而造成权力的多元与权威的分散, “必然导致教育部门的这种牵头地位在实践中缺乏现实的可操作性, 也导致关于各部门职责的规定显得杂乱无章, 缺乏统摄效应”^[16]。因此, 在我国权力分配格局的传统下, 校园欺凌的治理深受组织特性与部门资源的限制, 校园欺凌的治理过程“既建立在现有的机构和具法律约束力的体制之上, 也离不开非正式的协商与和解”^[17], 即协同治理仍然依赖强有力的政府提供对话的机制与平台、协作的规则与程序, 赋予权力的共享、行动的能力与资源的支持。“组织之间的合作有时是为了符合来自更高权威机构必要的法律和法规的要求”^[18], 行之有效的校园欺凌治理需要政府的保驾护航, 通过构建一种多中心秩序的权力关系体系, 将泛泛而谈的“叙述性立法”转化为实实在在的权力供给与责任分配。

(二) 预警与防治: 校园欺凌治理的能力支援

权力与能力缺一不可。能力的缺乏会直接影响权力运行的效果, 当前遏制校园欺凌强调预防性治理与专业化干预, 这对基层实施者的应对能力、知识素养与协作水平都提出了明确要求。日本 2013 年颁布实施了《校园欺凌防止对策推进法》, 其中第十八条第一款明文规定: “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。”^[19]防治校园欺凌作为一项常态性工作投入, 需要地方政府及学校形成特定的组织编制与工作方案。一方面, 在学校层面, 成立由校长或者法制副校长负责, 教师、辅导员、教职工、社区工作者、家长代表、校外专家等人员组成的学生欺凌治理委员会。委员会人员的知识结构要涵盖法学、教育学、心理学、社会学、医学等多学科领域, 具备完整的商谈、法务、咨询、救济、干预等防范能力, 既能做好针对欺凌事实的调查、支援与处置, 也能开展防治对策的研究与普及。像英国, 就建立了各类学生行为改善方案, 聘任, 负责行为管教支援工作之教职员 (behavior support staff), 尤其强调家校合作的行为辅导支援方案 (pastoral support program)。另一方面, 地方政府, 则要从共同愿景、组织协调、资源服务等方面来发挥更大作用和承担更多责任。英国比较著名的行为教育支援小组 (behavior and education support teams), 通过整合地方政府各部门的相关职能与配套资源, 实行多部门 (multi-agency) 协同的任务化编组与团队式合作, 来对有行为偏差、适应困难及逃学率偏高的学生及其家长及时提供心理咨询、行为矫正、社会福利等服务。

目前, 校园欺凌治理的政策框架在学生群体的反欺凌自我保护知识与技能的教授上还缺乏专门的核心能力标准与标准化培训体系。学生主动参与欺凌防治的积极性、责任心与获得感较低, 欺凌者肆无忌惮, 围观者缄默而行, 受害者绝望无助, 每个人都已经成为秩序的一部分。“在学校, 应有一套制度和程序规定哪些行为是不可接受的, 以及发生欺凌或网络欺凌时应采取哪些行动。”^[20]2019 年, 国务院教育督导委员会办公室发布了第 5 号预警《防治学生欺凌暴力建设阳光安全校园》, 明确提出要开展专题教育和做好预防处置, 做到早发现、早预防、早控制^[21]。开展预防学生欺凌和暴力专题教育, 需要强化学生的发展权、参与权与生存权, 并且将专题教育纳入常态化的思想道德教育、法治教育、心理健康教育, 提高校园针对欺凌行为的底线与规则思维、法治与敬畏意识、防暴与制暴能力。学生理应是校园欺凌治理的主体, 而不是纯粹的防止校园欺凌的对象。比如, 德国以项目形式在校内和校外开展了系统化的欺凌应对技巧培训^[22]。截至

2019年2月,美国的50个州200项校园安全政策文本,均提供了“从设施的安全到提供心理健康和咨询服务,以及整合解决学生社交,个人问题的教学和情感需求”^[23],至少有42个州在州条例或法规中要求学校进行安全和防卫演习,并且组织反欺凌教育活动。

三、从“政策主导”到“法律治理”:校园欺凌治理的制度框架

“法治的意思就是指政府在一切行动中都受到事前规定并宣布的规则的约束——这种规则使得一个人有可能十分肯定地预见当局在某一种情况中会怎样使用它的强制权利——和根据对此的了解计划他自己的个人事务。”^[24]法律运用强制权力来规范、修正内部秩序与外在权威,社会实体的正义与和谐则需“以法律为准绳,以合宪为原则”,而校园欺凌的愈演愈烈正是对社会正义的沉默与对法律公正的背离。当道德偏差已然、现实造就校园欺凌恶果,从而不可避免地要启动法律惩治机制与司法处理程序时,就需要理性的分析、行为的规约与观念的力量,而不是朴素的道德谴责与情感表达。先进国家几乎均将反霸凌(anti-bullying)列为学校校园安全政策之优先内涵,通过法制(法令规范)建构整合不同利害关系人及资源网络(资源分配),超越班级经营或学校管理的层面,使其成为学校、家庭及政府部门共同的责任^[25]。同时,法律为校园欺凌治理提供的依据与工具,需要转化或上升为法律规范的有形正义,“基于某种对人类行为和处境的体面和易变的普遍关切,一种以社会补偿的形式出现的有关平等对待的特定观念,将最低原则转为最优原则”^[26],以便传递国家意志与公共价值。

(一) 专项立法、有序衔接,实现校园欺凌依法治理

当前,反校园欺凌的法律建设迫在眉睫。通过专项立法来解决校园安全领域重要的难点及热点问题,可以在弥补一般性立法结构不足的基础上,为学校争取更大的自由裁量权,避免现行法律在治理校园欺凌上的分散与疲软,提高法律遏制校园暴力的效能。校园欺凌的法治化过程,不仅需要立法活动的指引,而且依赖法律解释的基准。“必须出台效力层级至少为行政法规的预防及处理校园欺凌的专门法律文件”^[27],既要在校欺凌的行为界定、违法性质、认定标准与基本类型做法律技术上的操作性规定,又要以“权、责、能统一原则”来明确相关责任主体开展校园欺凌治理的工作职责。反校园欺凌专项立法作为一项特殊法制,较之常态法规应更具扩张性与优化性,尤其是在欺凌个案中拥有具体规则的适用效力,在专项立法的基础之上更应鼓励逐级立法、责任分级,包括地方人大、政府出台相应的地方性规章以及学校和各类社会组织制定的具体性举措方针,形成全国性立法、地方性法规与具体制度多管齐下的防治体系。

同时,“应该思考如何在现有的法律规定里对涉及校园欺凌的问题进行具体的细化和修改”^[28],秉持校园欺凌零容忍政策(zero tolerance policy)完成与现有民事、行政及刑事相关法律法规的有序对接和功能细化,做好域外经验的本土探索。在责任年龄的限制方面,可以适当引入“恶意补足年龄制度”,审判量刑时增加施暴者主观恶性的考量,不以纯粹的“年龄”来放纵欺凌者“知善而不行,知恶却为之”的执意违法行为;在行为处罚的适用方面,可以尝试设立“未成年人保护处分制度”,对实施不良行为、严重不良行为的欺凌者,检察机关根据不同情况,单独或者联合相关部门依法进行训诫教育、社会化帮教或必要的强制性行为矫治等,责令欺凌者

具结悔过、赔礼道歉, 责令欺凌者监护人赔偿损失并对欺凌者加以管教, 对欺凌者进行政府收容教养、实施社会观护等; 在监护责任的连带方面, 可以尝试增加“监护人失职责任”, 如强制出席相关司法程序、损害赔偿以及就不履行监管教育造成的严重后果承担刑事责任。

(二) 学校为主、多元协同, 推进校园欺凌综合治理

以学校为核心主体, 让各类防治主体在清晰和准确的职责范围内最大限度地发挥作用, 从而形成多元主体共同参与而又权责分明的治理模式, 是校园欺凌治理取得成效的关键^[29]。在合作与协同的综合治理过程中, 中央政府通过政策法令规范及资源弹性配置, 促使主管机关、学校、外部机构及家长之间原本较为松散的网络关系, 逐渐转化为更紧密的法制化伙伴关系与多层次治理结构。在部门合作与上下联动的治理体系中, 地方政府组织以学校为主体, 包含政法、公安、民政、司法、人社、卫生、团委、妇联、残联等部门的学生欺凌综合治理部门联席会议, 统筹推进地区学生欺凌治理的形势研判、政策评估、教育宣传、重大事件处置。就校园欺凌的治理而言, 学校在预防、应急、认定、处理等方面具有不可替代的核心功能。“在美国, 学校建立了以学区为主、家长和相关社会团体为辅的校园安全网络体系, 共同制定并实施本学区的欺凌预防。”^[30]完善学校、家庭、社区三位一体的欺凌防治机制, 是充分发挥学校主体作用的重要资源支持。如果说治理责任的重心在基层——学校, 那么也需赋予学校和教师相应的治理权力与能力。按照权力优位原则, 学校对欺凌事件的处理应具有优先的决策权限、处置权限和制裁权限, 并将这种公权力广泛地转化为教师的惩戒权, 以限制学生的部分个人权利来保障学校最大限度的安全。

基于公共治理的理念, 应开放多元化来源、多样化力量来介入与干预校园欺凌。通过政府采购与项目外包的方式, 积极动员社会力量参与, 引入第三方服务机构或者评估机构, 对防治学生欺凌进行专项调查、行为评估、磋商协调与个案服务。这种第三方教育服务模式可以让欺凌的预防性治理更具韧性与融通性。同时, 如有学生因校园欺凌行为遭受停学或退学处分时, 除要给予专业辅导外, 政府部门亦需依法提供相当程度之替代教育服务, 也可由非营利组织、企业及私立学校等团体担负这一任务。与我国当前承担矫正教育的工读学校相比, 英国公立的“转介学校”(pupil referral units) 与主流学校一样, 配有专职教师、教学助理、学习指导员以及支援人员, 将课程重心置于基本学科能力及学生行为改善, 希望学生在经过定期评估后, 能够重返主流学校^[31]。在全美 50 个州中, 已有 48 个州制定了不同形式的替代教育相关法令, 33 个州在法律或政策中对替代学校课程予以规范, 以纽约市所属的 5 个行政区为例, 共设立 38 所“替代学习中心”(alternative learning centers), 同时为学生提供法令规定的核心课程及适合个体偏差行为状况的辅导计划。

(三) 配套机制、纠偏持正, 实施校园欺凌精准治理

从某种程度上说, 法治愈是健全, 形式正义愈是明确而严格。校园欺凌的法制框架自然应该围绕欺凌防治中的关键机制、有效策略展开, 通过形式化的规则安排与程序化的模式凝聚, 形成具有长效性、稳定性和约束力的防治学生欺凌工作机制。纵观已经具有相对成熟欺凌防治经验的国家地区, 其法律规制体系中主要包含预防与教育机制、报告与识别机制、应对与处理机制以及部门联合行动机制等, 实现校园欺凌的常态化与精准化治理。在预防与教育机制方面, 开展欺凌

防治专题教育、安全自护教育、心理健康教育等道德与法治教育,将学生欺凌治理专题培训纳入学校教职员工的业务能力培训与日常工作考评,同时亦不能忽视监护人的防治学生欺凌知识教育与能力指导。在报告与识别机制方面,建立校园欺凌和暴力事件报告制度,教师和家长负有知情必报的责任与义务,鼓励相关学生及时主动报告欺凌行为,报告时相关人员有义务保护遭受欺凌和暴力的学生以及知情学生的身心安全。同时,注重和加强校园欺凌发生事件的数据统计、行为分析与动态监测工作,提高学校处理校园欺凌事件的反应速度和处理能力。在应对与处理机制方面,建立校园欺凌专项治理工作的中长期规划,形成事前、事中、事后的完整业务链条和应急预案编制,包括对欺凌事件的性质与情节、种类与适用、辅导与惩戒等方面的规定,尤其注重科学有效的追踪辅导、人文关怀与成长教育。

法治不再只是一种治理手段,而是一种信仰。学校和教师有法律及道德之义务维持学生行为与纪律,即使相关惩戒规范可能损及学生受法律保障之自由权,只要学生被证明具有合法教育利益的正当性,就应该受到司法部门的支持与援助。学校的学生行为管教规定必须明确清晰,尤其应注意惩罚的一致性、公平性以及优良行为的奖励联结系统。虽然在校园欺凌治理中要重视偏差行为之后果及矫正,但亦应十分注重惩戒措施之比例原则及正当法律程序,并适当引进外部监督及司法审查机制和问责处理机制。特别是在停学、退学等重大惩戒处分的实施过程中,一方面要重视法律保留、法律明确性等原则,赋予学校教育人员合理惩戒权,以维护校园学习秩序;另一方面应遵守法律正当程序,保障学生、家长救济之权利及机会,维护不同利害关系人在校园欺凌事件处理过程中的实质公平权利。例如,加拿大的安大略省教育部引入安全校园行动小组,“促进了管、办与评的相对分离,运用专业化的评价工具和行动议程确保行为实施的客观性与公正性”^[32]。

四、结语

在新时代全面依法治国的引领与推动下,将校园欺凌纳入法治轨道与法制体系,完善校园欺凌的专门立法与责任机制,提升校园欺凌的治理能力与治理水平,不仅意义重大而深远,更是行之有效的治本之道。诚然,法治思维与法治方式是校园欺凌治理的必然要求,在尊重事实、尊重时空环境的情况下循序渐进地完善校园欺凌的法律治理,需要基于既有政策的现实考量与法学理论的理性分析,一方面在运动式的专项治理过程中总结防治经验、形成工作模式,另一方面在分散型的法律体系内容中进行法理论证、探寻规制路径;但是,校园欺凌在法律上的空白与规则中的缺位,导致现有的法律规则只是提供了一个抽象的行动框架,并未明确在具体情形中所必须采用的行动方案。因此,一方面,要借助于法的权威及其强制力,赋予校园欺凌治理的策略和方法以合法性,通过专项立法以及与现有民事、行政及刑事相关法律法规的有序对接,来明晰各类相关主体的角色扮演、权力分配与能力需求;另一方面,再好的法律制度也依赖于贯彻、执行、监督乃至发展,即要有自觉的意识与相应的能力来防止校园欺凌的发生,包括构建以学校为核心的多元主体介入与干预的治理体系,以及形成具有长效性、稳定性、约束力的防治学生欺凌工作机制。

参考文献:

- [1] BROOKMEYER K A, FANTI K A, HENRICH C C. Schools, parents, and youth violence: a multilevel, ecological analysis [J]. Journal of clinical child and adolescent psychology, 2006 (4): 504-514.
- [2] United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. Behind the numbers: ending school violence and bullying [R]. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2019: 12.
- [3] 姚建龙. 防治学生欺凌的中国路径: 对近期治理校园欺凌政策之评析 [J]. 中国青年社会科学, 2017, 36 (1): 19-25.
- [4] 教育部等十一部门关于印发《加强中小学生欺凌综合治理方案》的通知 [EB/OL]. (2017-11-22) [2020-01-15]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A11/moe_1789/201712/t20171226_322701.html.
- [5] 徐久生, 徐隽颖. “校园暴力”与“校园欺凌”概念重塑 [J]. 青少年犯罪问题, 2018 (6): 44-52.
- [6] 张宝书. 英国中小学反校园欺凌政策探析 [J]. 比较教育研究, 2016, 38 (11): 1-8.
- [7] 林鸿潮. 论学校安全立法及其制度框架 [J]. 教育研究, 2011, 32 (8): 13-19.
- [8] 李婉楠. 校园欺凌现象的犯罪学评价及预防路径 [J]. 重庆交通大学学报 (社会科学版), 2016, 16 (4): 15-19.
- [9] SMITH P K, MORITA Y, JUNGER-TAS J, et al. The nature of school bullying: a cross-national perspective [M]. London: Routledge Press, 1998.
- [10] 胡增瑞. 校园欺凌行为的刑法规制 [J]. 青少年犯罪问题, 2019 (1): 58-65.
- [11] 尹力. 我国校园欺凌治理的制度缺失与完善 [J]. 清华大学教育研究, 2017, 38 (4): 101-107.
- [12] 孙国东. 转型中国的法治研究 [M]. 上海: 格致出版社, 2016: 48.
- [13] 张文显. 法理学 [M]. 北京: 高等教育出版社, 2011: 58.
- [14] 张茂聪, 李玉蛟. 校园欺凌惩戒权的理性回归 [J]. 教育科学研究, 2020 (1): 60-65.
- [15] KITSANTAS A, WARE H W. Students' perceptions of school safety: effects by community, school environment, and substance use variables [J]. Journal of early adolescence, 2004 (4): 412-430.
- [16] 任海涛. 我国校园欺凌法治体系的反思与重构: 兼评 11 部门《加强中小学生欺凌综合治理方案》 [J]. 东方法学, 2019 (1): 123-133.
- [17] DEFARGES P M. La governance, que sais-je. No. 3676 [M]. Paris: Presses Universitaires de France, 2003: 45-46.
- [18] 托马·穆里埃斯. 协同治理: 读菲利普·莫罗·德法尔日著作的笔记 [M]. 陈力川, 译//乐黛云. 跨文化对话: 第 18 辑. 南京: 江苏人民出版社, 2006: 69.
- [19] 向广宇, 闻志强. 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 [J]. 大连理工大学学报 (社会科学版), 2017, 38 (1): 1-10.
- [20] 麦克·卡西迪. 远离校园欺凌: 你该怎么做 [M]. 雷秀云, 译. 上海: 上海交通大学出版社, 2018: 116.
- [21] 防治学生欺凌暴力 建设阳光安全校园: 国务院教育督导委员会办公室 2019 年第 5 号预警 [EB/OL]. (2019-08-23) [2020-01-15]. http://www.moe.gov.cn/s78/A11/moe_767/201908/t20190823_395632.html.
- [22] 冯一平. 德国: 治理校园暴力, 预防措施必须到位 [J]. 人民教育, 2016 (11): 26-27.
- [23] CCSSO. Education commission of the states unveil state k-12 school safety comparison resources [EB/OL]. (2019-02-25) [2020-01-15]. <https://www.ecs.org/50-state-comparison-k-12-school-safety>.
- [24] 哈耶克. 通往奴役之路 [M]. 王明毅, 冯兴元, 马雪芹, 等译. 北京: 中国社会科学出版社, 1997: 94.
- [25] 林斌. 英国防治校园霸凌法制之研究: 教育治理之观点 [J]. 教育经营与管理研究集刊, 2013 (9): 1-29.
- [26] 特伦斯·鲍尔, 理查德·贝拉米. 剑桥二十世纪政治思想史 [M]. 任军锋, 徐卫翔, 译. 北京: 商务印书馆, 2016: 17-19.
- [27] 教育部青少年法治教育协同创新中心 (华东师范大学), 华东师范大学法学院. 校园欺凌治理的跨学科对话 [J]. 华东师范大学学报 (教育科学版), 2017, 35 (2): 12-23.
- [28] 赵亭亭. 我国校园欺凌问题的现状、成因及防治: 基于两次校园欺凌论坛的会议综述 [J]. 当代青年研究, 2018 (6): 81-85.

- [29] 崔总合, 吕武. 新世纪以来美国校园欺凌治理的进展、经验与启示 [J]. 教学与管理, 2018 (36): 114-117.
- [30] 杨文杰, 范国睿. 美国中小校园安全治理审思 [J]. 全球教育展望, 2019, 48 (8): 3-17.
- [31] PENFOLD C, CLEGHORN N, TENNANT R. Department for children, schools and families [J]. Journal of poverty & social justice, 2009, 17 (3): 295-297.
- [32] 杨廷乾, 接园, 高文涛. 加拿大安大略省校园预防欺凌计划研究 [J]. 比较教育研究, 2016, 38 (4): 62-65.

Empowerment, Energizing and Ruling: The Ideal Prospect of the Governance of School Bullying

Yin Yi, Ge Lan

Abstract: The governance of school bullying has risen to the national will and government action. On the one hand, it summarizes the prevention and control experience and forms a working model in the movement-type special governance process. On the other hand, it expounds jurisprudence and explores regulations and paths in the content of the decentralized legal system. The legal blankness and regulatory absence of school bullying have caused the legal dilemma of “intervention without reason” and “little power but great responsibility” in governance practices, then in the transition from “policy issue” to “legal proposition”, the authoritative power of law and its coercive force are needed to give legitimacy to the strategies and methods of school bullying governance, to clarify the role play, power distribution and ability requirements of various relevant responsible subjects. Through special legislation and orderly connection, school bullying can be governed according to the law. Emphasizing the main body of the school and diversified cooperation to promote the comprehensive management of school bullying and relying on supporting mechanisms and correcting bias to improve the precise management of school bullying are effective ways to construct the framework of school bullying governance system.

Keywords: school bullying; governance; the rule of law

(收稿日期: 2020-03-22; 责任编辑: 晏小敏)