

■议政参考

河北邯郸邯乡区初一学生王某被杀案发生后，学生欺凌问题再次成为社会关注的热点，近几年也一直是全国人大代表、全国政协委员两会热议的焦点问题之一，学生欺凌的表现形式是什么？发生方式有哪几种？如何进行综合治理？本刊特别邀约北京市西城区政协委员、北京教育学院教授、教育部安全教育指导专业委员会主任委员李雯予以系统介绍。

——编者

学生欺凌：一个需要有效应对的问题

李雯

学生欺凌危害大

学生欺凌一词来自英文 school bullying，我国早期直接翻译为“校园欺凌”。最近几年的全国两会上，“校园欺凌”一直是代表、委员热议的话题。2017年11月，教育部等十一部门联合印发《加强中小学生欺凌综合治理方案》将“校园欺凌”的概念修订为“学生欺凌”。2020年10月修订的《中华人民共和国未成年人保护法》也采用了“学生欺凌”的提法。

目前，在全世界范围内，学生欺凌及其应对是中小学学校安全工作中一项非常重要的工作。2017年1月17日，联合国教科文组织发布了全球学生欺凌现状报告，报告称全世界每年有将近2.46亿儿童和青少年因外貌特征、性别与性取向、种族与文化差异等遭受欺凌。在我国，中小学生学习欺凌事件时有发生。2016年，一项针对全国29个县104825名中小学生的抽样调查发现，学生欺凌的发生率为33.36%，其中经常遭受欺凌的比例为4.7%，偶尔遭受欺凌的比例为28.66%。

学生欺凌的表现形式主要包括：以“大”欺“小”、以“众”欺“寡”、以“强”欺“弱”、以“优”欺“差”、以“富”欺“贫”等。

从发生方式上看，学生欺凌包括肢体欺凌、言语欺凌、关系欺凌、性欺凌和网络欺凌等。肢体欺凌是各类欺凌事件中发生最多、伤害最明显、也是最容易辨识的一种。言语欺凌主要会对被欺凌者的心理产生不良影响，严重的可能导致被欺凌者发生心理问题，甚至自杀。关系欺凌事件经常发生在同班、同宿舍等交往密切的学生之间，其发生和影响都比较隐蔽。网络欺凌具有传播速度快、范围广、危害大等特点。实践中，欺凌事件往往以多种欺凌方式出现。

探讨学生欺凌要把事件中所有角色都纳入其中考虑

2017年11月，教育部等十一部门联合印发的《加强中小学生欺凌综合治理方案》对学生欺凌做了明确界定：“中小学生欺凌是发生在校园（包括中小学校和中等职业学校）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负、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。”

2020年10月修订的未成年人保护法的第130条规定，学生欺凌是“发生在学生之间，一方蓄意或者恶意通过肢体、语言及网络等手段实施欺压、侮辱，造成另一方人身伤害、财产损失或精神损害的行为”。

学生欺凌事件中不仅包括欺凌者和被欺凌者，还有旁观者、推动者、防卫者等。推动者的助力、旁观者的沉默在一定程度上纵容和助长欺凌者的不良行为，所以，在探讨学生欺凌时，要把所有角色都纳入其中考虑。

协调社会各方 综合治理

学生欺凌事件是一个复杂的社会问题，其发生原因涵盖不同层面，其产生影响也涉及方方面面。治理学生欺凌不能只依靠学校和教育部门，不能用单一方法，也不可能一蹴而就，而要协调社会各方力量，用立体架构和系统方法进行综合治理。这就意



期待家庭、学校、社会各方通力合作，为学生营造安全、稳定、安静的学习环境。图为北京城市副中心的北京城市图书馆。本报记者田福良摄

味着不同责任主体的齐抓共管、不同工作要素的齐头并进、不同工作环节的有机整合、不同推进视角的有机配合、不同价值追求的共同推进。

落实不同责任主体的职责。治理学生欺凌的责任主体包括学校、学生与监护人、各级教育行政部门、各级人民政府等。在不同责任主体中，学校是学生欺凌治理的核心力量，负责学生欺凌治理的各项常规工作的落实；监护人是学生教育的第一责任人，是学生欺凌治理的重要合作伙伴，配合和协助学校开展各项活动；教育行政部门是学生欺凌的管理主体，对学校学生欺凌治理情况进行监控和支持；地方人民政府及相关部门是学生欺凌治理的有力保障，集中和协调社会相关部门的力量共同治理学生欺凌。

提前预防与紧急处置相结合。要统筹兼顾学生欺凌事件的积极、科学预防和有序、有效处置两个领域的工作，把提前预防和紧急处置有机结合起来，推进学生欺凌事件的综合治理。

学生欺凌综合治理重在提前预防，学校要建立学生欺凌提前预防的整体系统。学校要在指导思想和整体规划上把学生欺凌预防与学校德育工作设计与开展有机整合起来，把解决学生欺凌的现实问题与落实立德树人育人目标紧密结合起来，解决问题的工具价值和立德树人的终极价值并重，通过优化学校德育工作来预防学生欺凌。在具体工作部署上，首先，学校要建立“一体两翼”预防学生欺凌教育体系，通过预防学生欺凌专题教育强化意识、提高认知和训练能力，通过法制教育提高学生遵纪守法的意识，养成规范做事、规矩做人的好习惯，通过心理健康教育和纠正认知偏差、加强心理疏导。其次，学校要优化、细化学生常规管理工作，通过科学有效的学生常规管理建立良好的学生行为规范和校园生活秩序。再次，学校要有机整合监护人、社区和相关部门等校外力量，发挥家庭教育作用，落实监护人责任，净化网络和文化育人环境，消除负面因素影响，为学生创设宜人的教育生态。教育行政部门要为学校做好预防工作提供政策保障和资源供给，支持学校开展各项工作。

建立学生欺凌事件的紧急处置程序和工作机制。学生欺凌事件的紧急处置由学校负责启动和推进，地方教育行政部门提供监督和支持。如果学生欺凌事件比较严重，或者处置事项超越了学校的职责范围，学校可以请求移交地方人民政府相关部门处置。对构成治安管理行政违法或犯罪的学生欺凌事件，学校应当在第一时间向公安机关报告，由公安机关接手处置。

建立多管齐下的综合工作机制。学生欺凌的综合治理既要解决认识问题，也要解决实践问题，需要多管齐下对学生欺凌进行综合治理。为此，要建立包括培训机制、研究机制、考评机制、监测与管控机制、网络平台机制、网络舆情控制机制、跨部门联动机制、责任追究机制等综合工作机制。

培训机制要把学生欺凌应对专题培训纳入教育行政部门、中小学校长、中小学教师的在职培训之中，学校要通过家长会面向全体家长进行学生欺凌的专题培训，以明确和澄清认识、加强不同责任主体的能力建设。

研究机制就是学校要及时梳理学校层面应对学生欺凌工作中的实践问题，开展应对学生欺凌事件的课题研究；地方教育行政部门要引导中小学针对学生欺凌事件应对的重点和难点问题开展课题研究，把握应对学生欺凌事件的规律和经验。

考评机制就是学校、地方教育行政部门、省级教育行政部门要分别将教师、校长、教育局局长开展学生欺凌应对工作情况纳入考评内容。

监测与管控机制就是公安局要加强学校周边的安全巡查和隐患排查，特别是在学生上下学、周末和放假前、开学初的重点时段，公安局要在学校建立110联网报警装置。

网络平台机制就是地方教育行政部门要建立学生欺凌治理的网络平台，及时发布学生欺凌预防与处置工作的规范要求和实施动态，提供预防与处置学生欺凌事件的政策、理论和实践经验，开展预防和处置学生欺凌事件的交流、研讨和在线培训等，学校要充分利用网络平台的各种资源做好学生欺凌预防与处置工作。

网络舆情控制机制就是在发生学生欺凌事件后，特别是严重学生欺凌事件后，地方教育行政部门和政府相关部门努力做好网络舆情控制工作，定期通过正规媒体发布事件处理情况；学校要及时向教育行政部门汇报学生欺凌事件处理的相关情况和后续工作部署，合理回应相关学生监护人的要求，最大限度地减少学生欺凌事件对学生的伤害。

跨部门联动机制就是学校要联合共青团、妇联等机构，通过家长

学校、家校联席会议等方式，建立家校联动有效预防学生欺凌的工作机制，切实形成合力，共同做好学生欺凌预防工作；政府要协调教育局、公安局、司法局、检察院、法院等部门制定学生欺凌事件处置的联席会议制度，建立跨领域、跨部门工作机制，形成社会各界各司其职、齐抓共管的局面。

责任追究机制就是国家和地方督导部门要定期开展学生欺凌的专项督导和检查，并针对督导和检查结果进行相应的奖惩。

通过立法强化学生欺凌治理力度

从学生欺凌治理的国际经验来看，面对为数众多、影响恶劣的学生欺凌事件，世界各国大大加强了立法，健全的法律法规为治理已经发生的学生欺凌事件提供了重要依据，同时，也通过法律的震慑和预警作用预防和减少了学生欺凌事件的发生。

1999年，美国佐治亚州第一个通过了反欺凌法，到2006年，全美有16个州通过了反欺凌法，2015年4月，在蒙大拿州通过反欺凌法后，美国所有州都通过了反欺凌法。2013年6月，日本参议院审议通过了《欺凌对策推进基本法案》，对学生欺凌的治理做出了明确法律规定。英国政府教育与技能部2003年发布《反欺凌行动宪章》，基于此，大部分学校都专门制定了学校针对欺凌的措施。2002年，挪威政府、全国教师协会、全国家长协会和儿童监察员代表共同发表了《反欺凌宣言》，明确提出对学生欺凌零容忍。我国台湾地区2012年颁布《校园霸凌防治准则》，明确规定了校园霸凌的界定、校园霸凌的防治机制、校园霸凌的处理程序和救济方式。同时，还发布了《校园霸凌防治准则问答》《教育部辅助推动防治校园霸凌安全学校要点》等，以推进《校园霸凌防治准则》的具体落实。

目前我国没有专门的针对学校安全或学生欺凌的法律法规，现有的义务教育法、未成年人保护法、预防未成年人犯罪法等关于惩戒未成年人不当或者违法行为的规定相对比较笼统，在实践中，面对学生欺凌事件还缺乏具体明确的法律依据。所以，迫切需要借鉴发达国家地区的学生欺凌治理的经验，尽快启动国家层面的立法工作，推进学生欺凌治理有效、有序。

全国政协委员孟晖：

发挥专门教育作用以“治未病”

本报记者 朱英杰

“我们常有一种说法：办一所好的专门学校，少办几所监狱。”这是在全国政协十四届二次会议教育界小组讨论会上，全国政协委员、武汉市副市长孟晖的发言。今年两会他最为关注的议题之一就是专门教育，为此他带来了一件名为《关于进一步促进我国专门教育发展》的提案。

“也许很多人对何为专门教育、专门学校还比较陌生。其实，专门学校的前身便是工读学校，其开办的目的在于教育矫正涉及或者可能涉及违法犯罪行为的未成年人。《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》指出，国家加强专门学校建设，对有严重不良行为的未成年人进行专门教育。专门教育是国民教育体系的组成部分，是对有严重不良行为的未成年人进行教育和矫治的重要保护处分措施。”孟晖委员介绍说。“2021年6月1日，新修订的预防未成年人犯罪法正式施行，重新界定了严重不良行为、明确了专门教育的保护处分定位、引入了公安机关九项过渡性教育矫治措施以及采用‘强制加自愿’的送生方式，为我国专门教育发展提供了法律保障，使得专门教育一跃成为未成年人非刑事处分体系中最后也是最关键的一环。”

“但截至目前，全国仅有一百余所专门学校，学生总容量估算约为数千人，这远远低于现实的需求。”孟晖语气略显急切。

在孟晖委员围绕“专门教育”主题参与小组讨论的当天，最高人民检察院刚刚在第十四届全国人民代表大会第二次会议上作了工作报告。报告

显示：对涉罪未成年人坚持教育、感化、挽救方针，情节较轻的，依法附条件不起诉3.1万人；犯罪严重的，依法起诉3.9万人。

“几万与几千”这样的比例深深地刺痛了孟晖心上，“对于一些有严重不良行为或者已经触犯法律的孩子，开展基本的德育工作已无法帮助他们真正回归‘正路’，需要对他们开展专业的矫正教育。我们也对部分从专门学校走出返回社会的孩子进行了长期调查，到目前为止，很少发现再犯罪行为。专门教育是必要的，更是必需的。”孟晖的话掷地有声。

“但现阶段学校数量规模不足是一方面，另一方面我们也缺乏优秀的师资力量。专门教育对教师的素质水平要求更高，但现阶段它们的职称评定、职级晋升、福利待遇等保障还比较差。”

“同时，专门教育体系建设还很薄弱，包括课程体系、教研体系、重返社会机制体系等都欠缺。再者，还存在收生程序存在犯罪行为分类模糊不清的问题，实施专门教育的适用条件和期限不够明确。”孟晖补充说。

“建议地方全覆盖成立专门教育指导委员会，将专门教育工作做得更专业；要进一步科学划分‘严重不良行为’；建议对专门学校的功能进行划分，以实现未成年人罪错行为和不同年龄段的分类、分级管理；最后一定要逐步建立更加专业、科学的专门教育体系并建立健全专门教育的法律规定。”

“现阶段，许多未成年人的不良行为不像过去仅存留在现实空间中，还存在虚拟网络空间中。需要多部门共同参与，携手应对。”孟晖一气呵成地如是提出建议。

全国政协委员龚健梅：

预防未成年人犯罪 还需更专业、更全面

本报记者 朱英杰

“预防未成年人犯罪法虽明确规定了对未成年人的不良行为、严重不良行为和犯罪行为进行分级预防、干预、矫治，为未成年人罪错分级干预机制的构建提供了基本依据。但从实践层面来看，现阶段，仍然存在罪错行为分级干预不清晰、引导处置不完善，甚至还存在罪错行为衔接的空白地带或者无人监管区域，系列问题都不利于对未成年人犯罪的临界预防及再犯预防工作的开展。”初见全国政协委员、云南省文山州广南县城区第四小学校长龚健梅，她便热情地与记者谈起她今年两会的关注热点。

“今年我带来了一件名为《关于完善罪错未成年人分级干预机制》的提案，希望借此，可以推动建立一个更有针对性、更完善的体系，以对罪错未成年人实施更加科学有序的教育、引导。”

“当前，我们还没有建立专门、统一的罪错未成年人管理服务机构，相关工作涉及部门数量多，联系也相对分散。”在龚健梅看来，若想做好罪错未成年人的服务管理工作，必须要发挥多部门的协力。然而基于实践调研，她发现这样的工作开展并不容易。“虽然，部分地区已设立了预防未成年人违法犯罪工作领导小组，但由于相关部门之间的协调联动较少，相关工作还没有明确规范的分级干预操作程序和执行标准，也未形成有效的衔接互动机制。”

同时龚健梅还在调研中发现，当前，专门教育发展薄弱的问题也为预防未成年人犯罪工作带来不小的挑战。“一是机构配套不足、数量少。目前只有法院、检察院设有专门机构；

二是专门学校辐射广度和影响深度还不能满足社会的客观需求；三是专业社会力量参与干预矫治不足，且存在专业力量未能真正融入并参加到分级干预、矫治工作中的现象。”

“还需大力提升矫治教育效果，同时也要引导家庭落实监管职责。”龚健梅向记者介绍，当前自己所处的地区就广泛存在留守儿童。很多生动的教学案例都让她更深刻地体会到，预防未成年人犯罪工作极端重要且在其中家长的力量是不可或缺的。

基于此，龚健梅也提出了更为具体的建议。“明确监护人在预防未成年人犯罪过程中的主体责任，并将对罪错未成年人父母或其他监护人的教育指导贯穿于分级干预全过程。对拒绝接受家庭教育指导、怠于或拒不履行监护职责的父母或其他监护人，也要明确相应的法规依据并施以必要的制裁。”

“最核心的还是要推动分级干预体系的构建。”为此，龚健梅还建议：一是清晰确定干预范围。以在校学生、辍学学生及社区重点关注的青少年的罪错行为为调研内容，进行常态化走访摸排，并建立对应的分类管理台账。二是推动规范化、制度化建设。制订与罪错未成年人情况相适应的分级干预准则。

“还需特别关注专业化干预体系建设。”龚健梅表示，若想提升对罪错未成年人引导矫治的整体水平，必须引入“专业力量”。“积极吸纳教育、公安、检察、审判、监狱等相关领域人员及心理学、犯罪学、社会学等专业人士的力量；同时建议政府购买专业的社会组织服务，并以此为基础孵化出针对预防未成年人犯罪的专业社会组织。”

民进会员陈明德呼吁：

尽快制定和出台校园安全法

本报记者 王有强

3月10日，“邯郸3名初中生杀人埋尸案”引热议，该案的法律依据问题、相关责任人法律责任追究问题再次成为法律界人士探讨和争论的焦点。如何做到明权责、画底线、立规矩，从根本上保证老师和学生的安全，保证教育教有有良好的校园环境，保证校园安全有法可依？民进河南省信阳市委会专职副主委、信阳市平桥区政协副主席陈明德为此呼吁：尽快制定和出台校园安全法。

“全国共有各级各类学校51.85万所，各级各类学历教育在校生2.93亿人，占全国14亿人口的21%，这么庞大的校园生活群体需要一部专项的法律法规来保障。”陈明德认为，我国每年有1.6万名中小学生在各种安全事件非正常死亡。校园消防安全、食品安全、医疗安全、内部及周边交通安全等安全管理有法可依势在必行。

陈明德说，制定和出台校园安全法，既要参照其他国家的模式和办法，更要符合国情。

陈明德建议，校园安全法要针对校园管理方面的交通安全、消防安全、食品安全以及师生人身安全进行系统分类，分层次、分级别、分人群，细化责任主体和权利义务，细化责任追究和法律惩治。