

英美防制校園霸凌政策之特色： 課責性的觀點

林斌*

一、緒言

(一) 政策發展背景

霸凌行為之研究，早自一九七〇年代起即在歐美各國逐漸受到重視，尤其中小學學生尚未成年，不易明確或主動表達需要協助，導致校園霸凌造成受害人身心受創甚至自戕之個案時有所聞；亦促使許多先進國家將相關研究發展重心，聚焦於中小學「校園霸凌」防制 (Jimerson, Swearer & Espelage, 2011)。特別是自廿世紀九〇年代起，來自關切校園霸凌危害學生之輿論壓力，促使英、美兩國各級政府積極回應，將防制校園霸凌列入學校安全政策之優先順位 (Imber & Van Geel, 2010)。

(二) 校園霸凌之定義

依研究霸凌權威之挪威學者 Olweus (1993; 2010) 的定義，校園霸凌係指「一個學生長期重複地處於一個或多個學生的負面行為中」，此一界定強調之特徵在於：霸凌為有意且長期之負面或侵犯行為 (negative or aggressive acts)，亦與學生之間的權力失衡 (imbalance of power) 有關。英國教育部則將霸凌界定為：個人或群體重複長期地故意傷害其他個人或群體生理或心理之行為，其可能以多種型態 (例如網路霸凌) 進行，亦常肇因於對特定群體之歧視偏見 (例如種族、宗教、性傾向等) (DfE, 2011)；而美國聯邦衛生與公眾服務部 (Department of Health & Human Services) 係將校園霸凌定義為：存在於學生間之有害性侵犯行為，涉及真實或認知的權力失衡，且此一行為係長期重複發生 (或有可能重複發生) (U.S. Department of Health & Human

* 國立臺南大學教育系助理教授。本文係摘要改寫自國科會補助專題研究計畫 (NSC 101-2410-H-024 -005) 之部分研究成果。



Services, HHS, 2012a)。因此，綜合而言，校園霸凌行為係與學生間之權力失衡或特定歧視密切相關，且有針對同一受害者不斷發生的特性。

（三）校園霸凌防制政策之範圍及利害關係人

事實上，從公共政策之觀點而言，政府部門推動之校園霸凌防制政策，不僅是政府解決此一問題之行動方針，與各類法令密切相關，其內涵亦包含行政指導、行政計畫及公共服務等活動（Starling, 2011；吳定，1998），且政策涉及之利害關係人除當事學生外，亦包括學校教職員、主管機關及家長等。惟我國現行校園霸凌防制政策，係將校園霸凌防制設定為學校教職員及行政機關之責任（校園霸凌防制準則第4條參照），但是，從「課責性」之觀點來看，在英、美防制校園霸凌政策中，其政策設計業已將行政機關之義務擴大化，並透過法令及政策工具，要求霸凌者家長負起共同改善學生行為之責任，形成緊密之政策網絡，值得我國參考。因此，本文以下將針對英、美相關政策之內容簡要說明之。

二、政策課責之必要性

（一）校園霸凌防制政策之正當性

透過不同領域專家學者之多年研究，現已證明「霸凌」行為與許多學生行為長期負面後果具有密切相關，包括藥物濫用、精神沮喪、攻擊性衝動、逃學等（Roland, 2002; Klomek, et al., 2007; O'Brennan, Bradshaw & Sawyer, 2009）。以美國而言，自1999年科羅拉多州傑佛遜郡的哥倫拜高中槍擊（Columbine High School shooting）案後，各州反霸凌立法即開始快速增加，迄今已有49州通過防制校園霸凌法律（U.S. Department of Education, ED, 2011；HHS, 2012b）。而英國艾爾頓報告（The Elton Report, 1989）公布後，揭露有近20%之學生於在校期間遭到霸凌，亦引起英國政府及社會大眾之重視，來自教育專業人員及媒體的批判，使英國教育部設置推動英格蘭第一個大規模的反霸凌方案（1991-1994），涵蓋23個學校6,500名8至16歲學生（Office of the Children's Commissioner, 2006）。因此，校園霸凌防制會進入教育政策優先議程，實與校園霸凌對學習品質及校園安全之負面影響所致。

（二）校園霸凌者之行為類型與家庭關係

各國政府及學者對霸凌行為之分類未盡相同，若依霸凌行為之傷害標的

而言，在中小學學生間常見之校園霸凌行爲，其類型可區分如下（Sullivan, 2011）：

1. 肢體霸凌（physical bullying）：包含撞、踢、捏、推、抓、用拳猛擊、拉頭髮、反鎖房間、吐口水及其他對身體的攻擊。
2. 心理霸凌（psychological bullying），又可分爲以下兩類：
 - （1）言語霸凌（verbal bullying）：包括辱罵電話、勒索金錢、使用性暗示語言、惡毒評論、中傷（name-calling）、匿名傳送帶有病毒信件訊息、惡意戲弄、散布不利謠言等。
 - （2）非言語霸凌：包含言詞粗魯、操作破壞人際關係、忽視或孤立受害者（此亦稱爲關係霸凌）。

此外，近年來透過電子郵件、網路及簡訊等科技途徑進行惡意騷擾之「網路霸凌」（cyber-bullying），在數量上已快速增加，此種新興型態之「心理霸凌」，雖不會直接造成肢體傷害，但因網路傳播能力驚人，對受凌者的影響依然不能小覷。

同時，檢視各國有關霸凌者家庭關係之研究結果，可以發現校園霸凌者的家庭關係普遍存在的特徵，包括缺少父親、低凝聚力、不夠溫暖、高度權力需求、許可或鼓勵侵犯行爲、身體虐待、家庭功能不足、權威式教養及粗暴體罰等；整體而言，愈是遭到父母虐待的兒童，成爲校園霸凌者或受凌者的風險就愈大（Duncan, 2011）。因此，要更有效預防及處理校園霸凌事件，必須建立介入霸凌者家庭關係的合法模式，因爲，學校教育人員需要法定機制及政策工具來支援，才能有效處理學生各類偏差行爲（Blandford, 1998）。

三、英美校園霸凌防制政策之特色：課責機制

（一）學校教職員之責任

依據英國學校標準架構法（SSFA, 1998）第 61 條之規定，中小學校管會必須依法制訂學生行爲管教之政策，並諮詢校長之意見。此外，英國教育部也透過行政命令賦予校長執行學生行爲管理政策並決定獎懲措施之責任，特別是激勵學生正向行爲且預防任何形式之霸凌發生，並要求校長至少每年應對教職員、家長及學生公布宣達學校之行爲管教規章（書面及網路），必要時，得對母語非英語之學生及家庭提供外語版本之書面資料（DCSF, 2007a）。而英國中小學教師依據「教師待遇及工作條件法案」之規定（DfES,



2006)，其專業責任除教學輔導外，亦包含管教學生及維持教學活動之紀律，因此，協助處理校園霸凌事件也屬於學校教師專業工作的一部分。

至於美國聯邦政府雖未針對校園霸凌訂定專法，但是，若霸凌行為與涉及種族、性別、宗教之歧視偏見有關，則學校需依聯邦相關公民權利之法令予以處理。此一政策主要係由美國聯邦教育部民權事務辦公室（Office for Civil Rights, OCR）負責執行。另外，聯邦教育部於 2002 年設置「安全及無毒校園辦公室」（Office of Safe and Drug-Free Schools, OSDFS），主掌中小學暴力、毒品防制及學生品德教育等事務之推動及補助，其工作項目亦涵蓋校園霸凌事件之防制。此外，美國聯邦教育部及聯邦衛生與公眾服務部更於 2012 年 4 月共同公布啓用防制校園霸凌的專屬網站，除公布各州有關反霸凌法令與政策之資訊外，並提供學校及社區各種處理霸凌事件的建議方法與策略。而地方學區所屬中小學則依聯邦、州政府及學區之法令及政策指導，將反霸凌具體措施納入學生行為準則（Code of Student Conduct, CSC）中，並由教師及校長依權責對違規學生予以輔導管教。因此，學校教職員執行校園霸凌防制政策，不僅擁有完整法令授權，亦為其工作內容之一部分。

（二）主管行政機關之責任

針對校園霸凌事件，英國教育部除訂定法規及提供行政指導外，亦將防治校園霸凌成效自 2012 年起，列入年度視導項目之範圍。此外，依英國 1996 年教育法（Education Act 1996，以下簡稱 EA 1996）之規定，地方教育當局（Local Education Authority，以下簡稱 LEA）必須提供符合資格之學齡兒童全時義務教育。因此，針對因霸凌等偏差行為而遭停學之學生，自其停學第六天起，應提供適當之替代教育服務（alternative provision），使學生能有機會繼續接受教育。目前約半數有此需求之學生，係由 LEA 設置之「轉介學校」（Pupil Referral Units，以下簡稱 PRU）提供服務（DCSF, 2007b）。以 2012 年為例，英國共設置 403 所 PRU，其設置及運作之主要內涵如下（DCSF, 2007c）：

1. 學校屬性：依據英國法律，PRU 為法定學校類型之一，也必須通過教育標準局的視導。同時，所有 PRU 都有專職教師負責，且和主流學校一樣配置教學助理、學習指導員等支援教學人員。
2. 運作模式與人力編制：PRU 可以提供全日或半日教育服務，視學生年齡及個別差異與需求而定。

而依據美國聯邦憲法第十修正案規定，美國聯邦政府的職權並不包括教育，教育事務是各州「保留權力」(reserved power) 之一，因此，各州中小學教育體制均由該州法律決定，並對學齡兒童及青少年負有提供全時義務教育之責任；且學生不論是在主流學校或替代學校 (alternative school) 就讀，都視為政府提供義務教育責任之履行。因此，以紐約市為例，其依聯邦法、州法及學區政策，校長得對違反規定學生予以最多停學 5 天之處分，而學區教育總監 (superintendent，類似我國縣市政府教育局長)，可對發生持有槍械、嚴重霸凌等行為之學生，處以最高一年之處分。惟不論停學處分時間長短，學校及學區均需同步安排被停學學生之替代教育服務。此一服務可以學生原校提供之「替代教育方案」(alternative program) 或至學區設置之「替代學校」兩種方式之一實施。以後者而言，2012 年度紐約市所屬 5 個行政區下，共設立 38 所「替代學習中心」(alternative learning centers)，同時提供學生法令規定之核心課程及適合其偏差行為狀況之輔導計畫，每一行政區設一位行政主管，每一學習中心置督導 1 人，課程教師 4 人，特殊教育教師 1 人，諮商員、支援性專業人員及學校助理各 1 人。

因此，英美兩國地方教育主管機關，在學校層級處理校園霸凌事件時，除依學校及當事人需求提供諮商輔導之支援服務外，亦會提供替代性教育服務。換言之，雖然引發校園霸凌的原因未必全然歸責於加害者，學校處理霸凌事件亦不以懲處為重心，係將停學或退學等處分列為最後順位之管教措施。但是，基於維護校園安全的優先考量，兩國主管機關均表明對校園霸凌的「零容忍」(zero tolerance) 態度，對於霸凌加害者仍依法規予以適度懲戒，以建立校園學習的合理秩序，減少校園霸凌事件之發生。

(三) 家長(監護人)之責任

依據英國 EA 1996 之規定，家長或監護人 (以下簡稱家長) 對其子女在校之偏差行為負有協助改善之義務，如學生因霸凌等偏差行為被永久停學或在一年內被定期停學二次以上時，LEA 或學校得向法院申請對其家長發出「教養令」(parenting order)，此一教養令通常包含兩個部分 (DCSF, 2007c)：

1. 要求家長出席諮商、輔導課程 (上限三個月)。
2. 配合學校之特定要求以改善學生行為 (最多一年)。

其中有關課程等額外經費由 LEA 支付，而家長違反教養令者，學校可移送治安法院 (Magistrates' Courts) 裁決處以罰款 (每次最高一千英鎊)。同時，



家長必須負責使學齡子女到校接受教育 (EA 1996, s.5)，如果家長未履行此項義務，LEA 得向家長發出「學校出席令」(School Attendance Order)；而家長若未能督促學生按時到校 (逃學或曠課)，視同犯罪行為，一旦被 LEA 向法院告發，將會遭到法院強制逮捕審訊，若被定罪可能遭到監禁。惟 LEA 告發前，應考慮申請法院發出「教育監督令」(Education Supervision Order, ESO)，使家長有改善之機會 (Children Act 1989)。

而以美國加州相關法令規範為例，加州所屬學區學生之家長，若其子女在校出現騷擾學校教育活動、蔑視教職員權力、霸凌同儕等不當行為，並因此遭到停學處分時，學區得要求家長列席學生上課日之部分課程 (E.C.48900.1,48904)。此外，加州教育法亦規定：學生在一學年中曠課三次以上時，將被視為習慣性曠課，其家長會收到通知書 (E.C.48262)，而家長負有強制將子女送至學校接受教育之義務，若其子女曠課未能改善，家長將逐次受罰，最高可被處以罰款 500 美元 (此一罰款得以接受家長輔導課程取代) (E.C.48260,48261,48293)。

值得注意的是：若學齡子女具有身心障礙或家庭經濟弱勢等特殊因素，其家長之義務將得到豁免或彈性調整。惟因學校或地方教育主管機關已提供遭停學學生替代教育之服務，所以，家長將子女送至學校接受義務教育之責任，並不限於主流學校，亦包含替代學校或替代教育方案，如此方能確保學生不致在停學期間在外遊蕩，錯失輔導與學習之機會。

四、結語及建議

綜合前述之探討比較，可以發現英、美現行校園霸凌防制政策，在課責性的觀點下至少具有兩大特色：

(一) 深化利害關係人課責

傳統上處理校園霸凌是學校及政府的責任，家長通常僅承擔子女權益代理者的角色。但是，在英美校園霸凌防制政策中，家長與其他利害關係人一般均有明確之義務，換言之，係要求家長共同努力改善學生偏差行為。此種法定機制無疑是強調校園霸凌防制的成敗，家長、學校教職員及主管機關都有責任。同時，主管行政機關除了過去提供學校資源及訂定法令政策之功能外，也必須提供完整周延的替代教育服務，從行為輔導及核心課程雙管齊下，保障學生接受義務教育之權利，具體深化主管機關的應盡義務。

(二) 輔導與懲戒並重

學生出現校園霸凌行爲，往往並非來自單一因素，且不同個案間之差異甚大。因此，學校教職員需要有多元化的輔導方案及懲戒措施，才能因應不同狀況，降低校園霸凌的發生率。所以，英、美學校及地方主管機關，不僅建置常態性行爲改善支援團隊及輔導機制，更透過課後留校 (detention)、停學等抽離式懲戒措施之執行，以達到維持學習品質及校園安全之政策目標。

相較之下，我國法律並未明確授權學校教職員懲戒學生之權力，亦未對重大懲戒處分 (例如停學) 之事由及程序予以規範，地方政府提供之支援服務亦相對有限，導致學校教育人員在處理校園霸凌等學生偏差行爲時，往往只能採取調解輔導、息事寧人的保守策略，以免動輒得咎、官非纏身。因此，英、美校園霸凌防制政策雖有其未臻完善之處，但其重視課責性之政策設計、多元積極的管教措施，以及完整之法令建構，仍值得我國政府部門借鏡參酌。

參考文獻

- 吳定 (1998)。《公共政策辭典》。臺北：五南圖書出版公司。
- Blandford, Sonia (1998). *Managing discipline in schools*. London: Routledge.
- Department for Children, Schools and Families (DCSF) (2007a). *School discipline and pupil behaviour policies: Guidance for schools*. Retrieved : 2011/12/19, from <http://www.teachernet.gov.uk/docbank>
- Department for Children, Schools and Families (DCSF) (2007b). *Providing full-time education from the sixth day of any fixed period exclusion: Implementation and good practice guidance for schools, including PRUs*. London: DCSF.
- Department for Children, Schools and Families (DCSF) (2007c). *Guidance on education-related parenting contracts, parenting orders and penalty notices*. London : DCSF.
- Department for Education (DfE) (2011). *Preventing and tackling bullying: Advice for head teachers, staff and governing bodies*. London: DfE.
- Department for Education and Skills (DfES) (2006). *School teachers' pay and condition document 2006 & guidance on school teacher' pay and conditions*. London: TSO.
- Duncan, Renae (2011). Family relationships of bullies and victims. In Jimerson, R. Shane, Swearer, M.Susan, & Espelage, L.Dorothy (Eds.), *Handbook of bullying in schools: An international perspective*. 191-204, New York: Routledge.
- Imber, Michael & Van Geel, Tyll (2010). *Education Law*. New York: Routledge.
- Jimerson, R.Shane, Swearer, M.Susan, & Espelage, L.Dorothy (2011) . International scholarship advances science and practice addressing bullying in schools. In Jimerson, R.Shane, Swearer,



- M.Susan, & Espelage, L.Dorothy (Eds.), *Handbook of bullying in schools: An international perspective*. 1-6, New York: Routledge.
- Klomek, Anat Brunstein, Frank Marracco, Marjorie Kleinman, Irvin S. Schonfeld, and Madelyn S. Gould. (2007). Bullying, depression, and suicidality in adolescents. *Journal of the American Academy of Child and Adolescent Psychiatry*, 46 (1), 40-49.
- O'Brennan, Lindsey M., Catherine P. Bradshaw, and Anne L. Sawyer (2009). Examining developmental differences in the social-emotional problems among frequent bullies, victims, and bully/victims. *Psychology in the Schools*, 46 (2), 100-115.
- Office of the Children's Commissioner (2006). *Bullying today: A Report by the Office of the Children's Commissioner*. London: Office of the Children's Commissioner.
- Olweus, Dan (1993). *Bullying at school: what we know and what we can do*. Cambridge, USA : Blackwell.
- Olweus, Dan (2010). Understanding and researching bullying: Some critical issues. In Jimerson, R.Shane, Swearer, M.Susan, & Espelage, L.Dorothy (Eds.), *Handbook of bullying in schools: An international perspective*. 9-33, New York: Routledge.
- Roland, Erling (2002). Bullying, depressive symptoms and suicidal thoughts. *Educational Research*, 44 (1), 55-67.
- Starling, Grover (2011). *Managing the public sector*. Boston: Thomson Wadsworth.
- Sullivan, Keith (2011). *The anti-bullying handbook*. Los Angeles: Sage.
- The Elton Report (1989). *Discipline in schools*. London: Her Majesty's Stationery Office.
- U.S. Department of Education. (ED) (2011). *Analysis of State bullying laws and policies*. Washington, D.C.: U.S. Department of Education.
- U.S. Department of Health & Human Services. (HHS) (2012a). *Bullying definition*. Retrieved : 2012/11/10, from <http://www.stopbullying.gov/what-is-bullying/definition/index.html>
- U.S. Department of Health & Human Services. (HHS) (2012b). *Policies & Laws*. Retrieved : 2012/11/12, from <http://www.stopbullying.gov/laws/index.html>