

学生欺凌认定处置行为的法律性质及救济

文/黄金富 吴 芸

【裁判要旨】根据法律及相关规范性文件的规定，对学生欺凌进行认定和处置系学校行政法意义上的法定职责，教育行政部门亦具有根据学生及家长的申诉对学校认定及处置行为进行复查等法定职责。当事人对前述认定处置等行为不服，可以依法提起行政复议或行政诉讼。但未经申诉直接在行政复议程序中要求教育行政部门履行监督职责，其性质属于要求履行内部层级监督职责，不属于行政复议及行政诉讼的受案范围。

□案号 一审：(2024)浙02行初222号 二审：(2025)浙行终82号

【案情】

原告：张某(化名)。

被告：某市人民政府(以下简称市政府)。

2024年1月12日，某学校学生李某在学校故意阻挡张某，将其摔倒在地，并以拍头、脚踢、击打面部的方式殴打张某。经鉴定，张某的伤势构成轻微伤。同日，学校防范欺凌专项治理领导小组经集体商议，认为该起事件不属于学生欺凌。1月29日，市公安局作出行政处罚决定，认定李某殴打张某事实成立，给予李某行政拘留3日并处罚款200元的行政处罚。2月2日，某学校对李某作出记过处分决定。

2024年9月，张某向市政府申请行政复议，以其在某学校遭受学生欺凌、但该校未依法积极作为为由，请求责令市教育局对学校不履行认定学生欺凌职责的行为进行管辖，对市教育局未履行职责的行为进行纠正和问责。11月1

日，市政府作出被诉复议决定。该被诉复议决定认为，张某主张某学校未履行学生欺凌认定职责，但其未向市教育局提出相关履责申请，而是直接提起行政复议要求市政府责令市教育局对某学校的不作为进行管辖，实质系要求市教育局对学校实行层级监督。市教育局是否启动层级监督不对张某的权利义务产生实际影响，不属于行政复议法第十一条规定的行政复议受理范围。综上，根据行政复议法第三十三条的规定，驳回张某的行政复议申请。

张某不服，提起本案诉讼，请求撤销被诉复议决定，责令市政府重新作出复议决定。

【审判】

浙江省宁波市中级人民法院经审查认为：行政诉讼法第四十九条规定：“提起诉讼应当符合下列条件：……(四)属于人民法院受案范围和受诉人民法院管辖。”最高人民法院《关于适

用行政诉讼法的解释》第1条第2款规定：

“下列行为不属于人民法院行政诉讼的受案范围：……(八)上级行政机关基于内部层级监督关系对下级行政机关作出的听取报告、执法检查、督促履责等行为；……”根据未成年人保护法第三十九条“学校应当建立学生欺凌防控工作制度，……学校对学生欺凌行为应当立即制止，通知实施欺凌和被欺凌未成年学生的父母或者其他监护人参与欺凌行为的认定和处理”，《未成年人学校保护规定》第十九条第一款“学校应当成立由校内相关人员、法治副校长、法律顾问、有关专家、家长代表、学生代表等参与的学生欺凌治理组织，负责学生欺凌行为的预防和宣传教育、组织认定、实施矫治、提供援助等”，以及第二十三条第一款“学校接到关于学生欺凌报告的，应当立即开展调查，认为可能构成欺凌的，应当及时提交学生欺凌治理组织认定和处置，并通知相关学生的家长参与欺凌行为的认定和处理”等规定，学校负有成立学生欺凌治理组织，以及对学

案例

生欺凌事件认定和处置的法定职责。教育部等十一个部门联合下发的《加强中小学生学习欺凌综合治理方案》(以下简称《欺凌综治方案》)第三条第(四)项规定,学生欺凌事件的处置以学校为主,由学校学生欺凌治理委员会对事件是否属于学生欺凌行为进行认定,教育行政部门确定的县级防治学生欺凌工作部门负责处理学生欺凌事件的申诉请求。

根据上述规定,学校属于法律、法规、规章授权的组织,依法具有认定和处置学生欺凌的职责;教育行政部门具有对学校认定和处置行为的申诉请求进行处理的职责,该职责性质上属于内部层级监督。本案中,张某向市政府申请行政复议,请求责令市教育局对学校不履行认定学生欺凌的行为进行管辖,对市教育局未履行职责的行为进行纠正和问责,其实质是要求市教育局对学校进行内部层级监督,该诉求依法不属于行政复议范围,亦不属于人民法院行政诉讼的受案范围。宁波中院据此裁定驳回张某的起诉。

张某不服,提起上诉。

浙江省高级人民法院经审查认为:在学生欺凌的认定和处置问题上,首先,从学校的职责看,根据未成年人保护法第三十九条,《未成年人学校保护规定》第十九条第一款以及第二十三条第一款的规定,学校作为法律、法规、规章授权的组织,具有组织成立学生欺凌治理组织并将相关情况及时提交学生欺凌治理组织认定和处置等法定职责。其次,从教育行政部门的职责看,《未成年人学校保护规定》第五条规定,教育行政部门应当落实工作职责,会同有关部门健全学校学生保护的支

持措施、服务体系,加强对学校学生保护工作的支持、指导、监督和评价。据此,教育行政部门作为学校的上级主管部门,对学校学生保护工作包括学生欺凌治理工作具有层级监督职责。此外,《欺凌综治方案》第三条第(四)项的规定明确赋予了当事人不服学校学生欺凌治理委员会处理意见的申诉权。与此相对应,教育行政部门具有根据当事人的申诉对学校处理意见进行复查的法定职责。原审法院将该职责认定为内部层级监督职责存在不当,予以指正。但鉴于张某未依据《欺凌综治方案》的前述规定,向市教育局提出申诉请求,而是在行政复议程序中直接要求市政府责令市教育局对学校不履行认定学生欺凌职责的行为进行管辖,其实质系要求市教育局对学校相关不作为进行内部层级监督,不属于行政复议及行政诉讼的受案范围,原审裁定驳回其起诉,结论并无不当。浙江高院据此裁定驳回上诉,维持原裁定。

【评析】

近年来学生欺凌现象频发,已成为社会关注的焦点,严重威胁着未成年人的身心健康。如何进一步完善学生欺凌的防治机制,已成为当下未成年人保护工作的一项重大课题。

在众多的防治责任主体中,学校和教育行政部门是学生欺凌防治的基础力量。《欺凌综治方案》明确了学校和教育行政部门在学生欺凌防治中的具体职责,其中核心的内容是学生欺凌的调查认定和处置。这一方面直接关系到被欺凌学生能否得到及时有效保护,另一方面,认定和处置措施是否合法合理,

也与实施欺凌行为的学生的权益密切相关。但对于学校调查认定和处置行为以及教育行政部门的复查等行为的法律性质,以及不服该认定和处置应如何救济等问题,目前相关研究几无涉及。本案中,二审裁判明确了学校负有行政法意义上的调查认定和处置学生欺凌的法定职责,教育行政部门亦具有受理申诉并对学校处置意见进行复查等法定职责。上述裁判意见为该类行为法律性质的界定及救济问题提供了参考。

一、学校调查认定和处置学生欺凌行为的法律性质

学校是否负有行政法意义上的调查认定和处置学生欺凌的法定职责,这涉及学校关于学生欺凌的调查认定和处置的作为或者不作为是否属于行政诉讼受案范围的问题。根据行政诉讼法第十二条、第十三条以及最高法院《关于适用行政诉讼法的解释》第1条规定,除了法律明确排除的行为,是否对公民、法人或者其他组织的权利义务产生实际影响,这是判断行政行为是否属于行政诉讼受案范围的基本标准。根据该标准,调查认定和处置学生欺凌是学校负有的行政法意义上的法定职责,具体理由如下:

首先,在调查认定和处置学生欺凌问题上,学校属于法律、法规、规章授权的组织。根据行政诉讼法第二条规定,对法律、法规、规章授权的组织作出的行政行为不服,有权依照本法向人民法院提起诉讼。对于学校处理学生欺凌事件的职责,未成年人保护法第三十九条规定,学校应当建立学生欺凌防控工作制度,学校对学生欺凌行为应当立即制止,通知实施欺凌和被欺凌未成年学生的父母或者其他监护人参与欺凌行为的认定和处理。《未成年人学

校保护规定》第十九条第一款规定,学校应当成立由校内相关人员、法治副校长、法律顾问、有关专家、家长代表、学生代表等参与的学生欺凌治理组织,负责学生欺凌行为的预防和宣传教育、组织认定、实施矫治、提供援助等。第二十三条第一款规定,学校接到关于学生欺凌报告的,应当立即开展调查,认为可能构成欺凌的,应当及时提交学生欺凌治理组织认定和处置,并通知相关学生的家长参与欺凌行为的认定和处理。根据上述规定,学生欺凌的调查认定和处置,本质上属于行政管理范畴。由于学校在学生教育管理方面的专门职能,其在学生欺凌的发现、认定和处置方面具有天然的责任和优势,故未成年人保护法及《未成年人学校保护规定》通过授权的方式赋予了学校在学生欺凌的调查认定和处置上的职权。

其次,学校是否履行学生欺凌的调查认定和处置职责对学生的权利义务产生实际影响。学生欺凌严重危害未成年人的身心健康,一旦发生,对被欺凌学生的伤害难以平复。根据《欺凌综治方案》的规定,对经调查认定实施欺凌的学生,学校学生欺凌治理委员会要根据实际情况,制定一定学时的专门教育方案并监督实施欺凌学生按要求接受教育,同时针对欺凌事件的不同情形予以相应惩戒。此外,学校还应根据欺凌事件的不同情节,对实施欺凌学生采取批评、教育,邀请公安机关参与警示教育或训诫,甚至将实施欺凌学生转送专门(工读)学校进行教育的措施。这些措施对实施欺凌行为学生的受教育权等亦具有重大影响。故学校是否依法履行调查认定和处置学生欺凌的职责,无论是对被欺凌学生

还是实施欺凌行为的学生的权利义务均具有重要影响。

二、教育行政部门复查行为的法律性质

对于教育行政部门的相关职责,《未成年人学校保护规定》第五条规定,教育行政部门应当落实工作职责,会同有关部门健全学校学生保护的支撑措施、服务体系,加强对学校学生保护工作的支持、指导、监督和评价。这是从教育行政部门作为学校的上级主管部门的角度对其职责作出了原则规定。在具体职责方面,《欺凌综治方案》第三条第(四)项规定,各地教育行政部门要明确具体负责防治学生欺凌工作的处(科)室并向社会公布。县级防治学生欺凌工作部门负责处理学生欺凌事件的申诉请求。学校学生欺凌治理委员会处理程序妥当、事件比较清晰的,应以学校学生欺凌治理委员会的处理结果为准;确需复查的,由县级防治学生欺凌工作部门组织学校代表、家长代表和校外专家等组成调查小组启动复查。复查工作应在15日内完成,对事件是否属于学生欺凌进行认定,提出处置意见并通知学校和家长、学生。县级防治学生欺凌工作部门接受申诉请求并启动复查程序的,应在复查工作结束后,及时将有关情况报上级防治学生欺凌工作部门备案。涉法涉诉案件等不宜由防治学生欺凌工作部门受理的,应明确告知当事人,引导其及时纳入相应法律程序办理。据此,教育行政部门被明确赋予了对学生欺凌事件的申诉进行处置的职权。其与学生及家长的申诉权相对应,显然已不属作为学校的上级主管部门的层级监督职责。从上述规定看,该种处置

具体可以分为三种不同的情形:一是学校学生欺凌治理委员会处理程序妥当、事件比较清晰的,由县级防治学生欺凌工作部门直接作出认可的决定;二是县级防治学生欺凌工作部门认为学校学生欺凌治理委员会的处理结论在事实认定或者程序、结论、处置意见等方面存在一定疑问而需要复查的,由其组织学校代表、家长代表和校外专家等组成调查小组启动复查;三是如果学生欺凌已经涉法涉诉的,如被欺凌学生已经就欺凌行为提起民事诉讼或者公安机关已经就欺凌行为作出行政处罚等,则县级防治学生欺凌工作部门对复查请求不再予以受理,同时明确告知当事人,引导其及时纳入相应法律程序办理。

此外,还需要分析的一个问题是,《欺凌综治方案》第三条第(四)项规定县级防治学生欺凌工作部门组织学校代表、家长代表和校外专家等组成调查小组作为复查主体,那么,该主体与教育行政部门是何种关系?同样的问题也存在于学校与其组织成立的由校内相关人员、法治副校长、法律顾问、有关专家、家长代表、学生代表等参与组成的学生欺凌治理组织的关系上。对此,笔者认为,无论是学校组织成立的学生欺凌治理组织,还是教育行政部门组织成立的调查小组,其实质上均系对学校以及教育行政部门在认定及处置学生欺凌时应听取相关专家、学生及家长代表意见的一种组织形式要求,而不应将其视为与学校及教育行政部门并列的另一个不同主体。这一点可以从《欺凌综治方案》第三条第(四)项的规定中略窥一斑:对于学校学生欺凌治理委员会处理程序妥当、事件比较清晰的,该条规定授权教育行政部门可直接以学校学生

案例

欺凌治理委员会的处理结果为准,而无需再组织成立调查小组。也就是说,从职权上看,教育行政部门是有权对学生欺凌认定及后续处置作出决定的,只是在学校原认定的处理程序、事实依据等存在疑问时,应通过组织成立调查小组听取相关专家以及学生、家长的意见。同样的分析亦适用于学校组织成立的学生欺凌治理组织性质的认定。这一观点也可从他国的相关做法中得到印证。如日本《欺凌预防对策推进法》第二十二项规定,学校必须设立由该校多名教职员、具备心理学及福利学等专业知识者及其他相关人员组成的欺凌防止对策组织,以切实实施该校欺凌防止等相关措施。但该规定并不妨碍以学校为被告对学校欺凌防止等相关措施提起诉讼。^①

三、对学校及教育行政部门学生欺凌认定处置行为的救济途径

学生及其家长对于学校或者教育行政部门在学生欺凌问题上的作为或者不作为应如何救济,目前相关法律均没有明确规定。为了更好地回答这一问题,域外的相关做法或许能为我们提供有益启发。

在德国,学校采取规制措施的依据和方式是行政法的重点规制对象,其亦均属行政法院的审查范围。当然,关于学校在具体情形下是否以及以何种形式进行干预的问题,学校享有较大酌处空间,法院仅能在有限范围内进行审查。^②在英国,司法审查制度在

校园欺凌案件中有广阔的适用空间,为受害者和欺凌者均提供了救济途径。若受害者认为学校或教育主管部门的处理措施未能有效预防和解决欺凌事件,或欺凌者认为处理措施过当或违法,可以请求法院进行审查和纠正。适用司法审查制度存在两个限制条件:一方面,司法审查属于公法诉讼,故只能针对公共机构或履行公共职责的私营机构所作出的行为提出;另一方面,司法审查要求当事人已穷尽其他救济手段,若当事人未穷尽其他救济手段便申请司法审查,将被处以罚款,除非法院认为存在不予惩罚的充分理由。^③

从前述国家的实践看,学校及教育行政部门在学生欺凌方面有无履行职责以及采取的具体措施是否合法等问题,均被纳入了司法审查的范围。学校在发生或可能发生学生欺凌时是否依法及时采取有关措施,涉及被欺凌学生的身心健康问题,而学校及教育行政部门采取的规制措施是否合法适当也直接影响实施欺凌行为学生的相关权益,故将前述争议纳入法院司法审查的范围,也应是我们的合理选择。

综上,学生及其家长如认为学校对于可能存在的学生欺凌未尽到调查认定及处置的法定职责,或者对于学校作出的认定处置不服,可以学校为被告提起行政诉讼。此外,根据《欺凌综治方案》第三条第(四)项规定,在提起行政诉讼前,学生及家长也可以先向教育行政部门申请复查,对复查

处置决定等不服再提起行政诉讼。当然,从前述规定看,教育行政部门的复查程序是基于学生及家长的申诉而启动。本案中,张某未经申诉而直接以教育行政部门为被申请人,在行政复议程序中要求其履行对学校不作为的监督职责,其主要依据是《未成年人学校保护规定》第五条等规定,即教育行政部门应当加强对学校学生保护工作的支持、指导、监督和评价。对于该条规定的性质,如有学者所言,其内容可以被当作是对行政组织法相关内容的一种重述,即层级监督关系中上一级行政机关的“下令权”。其立法目的具有“行政一体化”的保障功能,因此也就难以解释出它们赋予了相关当事人何种法律地位,更难以解释出它们有保护当事人合法权益的立法要旨。^④故张某提出的前述复议请求的实质是要求教育行政部门基于层级监督职责对学校不作为进行纠正,故不属于行政复议及行政诉讼的受案范围。

此外,就学生欺凌而言,其本质上属于民事侵权或者治安违法的问题。因此,在人民法院已经受理了针对欺凌行为的民事侵权案件,或者公安机关已经将欺凌行为作为治安管理处罚案件立案时,应根据人民法院的民事判决或公安机关的治安处罚决定等认定是否构成学生欺凌,教育行政部门将不再受理申诉申请。

(作者单位:浙江省高级人民法院)

①陶建国:“日本校园欺凌事件中教育机构的调查报告义务”,载《比较教育研究》2021年第4期。

②杨大可:“德国校园欺凌法律规制体系及司法实践探析”,载《比较教育研究》2020年第12期。

③张艳、王璐瑶:“英国校园欺凌的法律规制与司法实践”,载《复旦教育论坛》2023年第3期。

④章剑生:“行政机关上下级之间层级监督行为的可诉性——崔永超诉山东省济南市人民政府不履行法定职责案评析”,载《政治与法律》2017年第12期。