

校園霸凌防制政策之成效評估：利害關係人之觀點

林斌

國立臺南大學教育學系副教授

一、前言

我國政府部門對防制校園霸凌之政策作為，首見於教育部訂定之「友善校園掃黑計畫」（2006年），其次為教育部於2012年依《教育基本法》訂定之《校園霸凌防制準則》（於2020年修正），明定校園霸凌定義、防制措施、調查程序及救濟方式等事項，另教育部亦修正公布《各級學校防制校園霸凌執行計畫》（教育部，2018），提供各級學校防制校園霸凌之具體策略。

惟依聯合國教科文組織之全球「校園暴力與霸凌」調查報告建議，反霸凌政策優先行動之一，即為完整蒐集霸凌防制政策影響數據，以利有效評估政策成效（UNESCO, 2017）。而我國相關政策推動十餘年來，各級主管機關雖均辦理校園生活問卷調查並加強霸凌事件通報規範，但長期以來，中央主管機關並未公布各地方政府所轄學校之整體校園霸凌盛行率，亦未對反霸凌措施效果或中小學教師對政策內容之意見進行調查。同時，有關反霸凌政策經費、專業人力不足及霸凌案件處理程序繁瑣等問題始終未能解決（教育部，2016；張金章、陳建廷，2022），且近年來中小學重大校園霸凌事件仍不時發生（徐如宜，2021；蔡淑媛，2019），故針對我國校園霸凌防制政策成效評估之現況，實有予以探究之必要。而觀察先進國家教育改革政策之結果，具有正面成效之政策，其過程普遍存在整合利害關係人參與之特色（OECD, 2015），是以，本文擬從利害關係人的角度，比較分析先進國家與我國校園霸凌防制政策評估實務，並針對我國反霸凌政策評估現況提出改善建議，以供主管機關後續政策精進參考。

二、校園霸凌防制政策成效評估：國際視野

政策成效評估的核心工作，即是訂定與政策目標符合之評估指標（Schumann, 2016），故英、美等先進國家及國際專業組織針對校園霸凌防制政策，長期以來均透過不同指標之資訊蒐集進行成效評估，其主要評估指標類型如下：

（一）盛行率

校園霸凌盛行率（prevalence）之定義，通常係指特定時間內受凌者佔全體學生之比例（林斌，2019），亦為衡量反霸凌政策成效的核心指標，惟盛行率調查結果會受到調查工具、霸凌發生頻率時點設定等影響，使得即使在同一調查地區，不同調查單位之統計數據，仍可能出現相當差距（Hymel & Swearer, 2015）。故目前國際大型相關調查中，以世界衛生組織（WHO）之調查方式及時點設定，具

有較高可比較性及公信力（陳利銘，2013），其自 2004 年以來，每四年均定期實施「學齡兒童健康行為國際研究」（Health Behaviour in School-aged Children Study, 以下簡稱 HBSC），其調查項目亦包含校園霸凌行為；而 HBSC 之調查對象係針對 11 歲、13 歲及 15 歲學生，其最新調查研究結果於 2020 年公佈，有關盛行率指標顯示：在 45 個參與調查國家（地區）中，11 歲、13 歲及 15 歲學生自陳為受凌者之比例，分別為 11%、11%及 8%（Inchley et al., 2020）。此外，以美國為例，其聯邦衛生主管機關定期實施全國兒童健康調查（NSCH），以家庭隨機抽樣問卷蒐集父母（監護人）有關其未成年子女身心健康狀況之資訊（包含校園霸凌事件）；同時，美國聯邦教育部亦每年發布「中小學安全與犯罪指標報告」（report on indicators of school crime and safety），其中即包含校園霸凌之統計，以 2019 年而言，在 12 至 18 歲之學生中有 22.2%自陳曾遭受霸凌行為（含肢體與關係霸凌）（Irwin et al., 2021）。

（二）防制校園霸凌措施運用狀況

除了盛行率之外，學校針對校園霸凌採取之防制措施，亦為重要政策評估指標，以美國聯邦教育統計中心（National Center for Education Statistics, NCES）定期公布之「美國公立中小學犯罪、暴力、紀律和安全」（indicators of school crime and safety）報告為例，其調查之「校園暴力行為（含霸凌）之懲處及安全管理」數據，涵蓋行為學生停學或退學處分、裝設監視器、設置校園警衛人員等措施之比例，例如約有七成中小學禁止學生在校因非學業事由使用手機、71.6%的中小學已建立電子通知系統（可設定緊急狀況下自動通知家長），且迄 2019 年，75.4%之中小學已配置校警或校園安全人員（Diliberti et al., 2019）。此外，依英國教育部統計，英格蘭中小學學生 2017 至 2018 年間因校園霸凌遭停學處分學生有 3,628 人，退學處分學生則有 32 人（Department for Education, 2019）。

（三）霸凌行為影響相關因素

實證研究結果指出，學校的「管教氛圍」（discipline climate）（學校公平執行學生行為規則及教師關懷學生之程度）得以降低霸凌行為風險及霸凌事件數量（Cornell, Gregory, Huang & Fan, 2013; Gregory et al., 2010）。同時，即使是輕度校園暴力（包含關係霸凌、歧視騷擾等）及課堂干擾行為（disruptive behavior），亦可能對學生出席率、學業成績等產生負面影響（Department for Education, 2012; U.S. Department of Health and Human Services & U.S. Department of Education, 2014）。因此，國際組織實施之大型跨國研究，長期將相關事項列入調查項目，以「教學與學習國際調查」（Teaching and Learning International Survey, TALIS）為例，參與調查之各國教師平均需使用 13%之授課時間處理學生課堂干擾行為（Schleicher, 2020; OECD, 2009）；而 2018 年國際學生能力評量計劃（PISA）調

查結果亦顯示，管教氣候愈佳時，學生閱讀成績表現也更理想（OECD, 2019）。

(四) 學校教職員之意見

學校教師及行政人員係反霸凌政策的第一線執行者，不僅直接面對學生與家長的壓力，其對政策內容之態度亦攸關政策結果，因此，定期調查了解中小學教職員對校園霸凌現況或校園安全之認知實有必要。以美國聯邦教育部之「中小學安全與犯罪指標」報告而言，其調查結果即涵蓋教師意見，以 2015-2016 年度為例，公立中小學教師提報遭到來自學生傷害威脅之比例為 9.8%，遭到學生人身攻擊之比例則為 5.7%（Irwin et al., 2021）。此外，依據 2015 年國際學生能力評量計劃（PISA）針對中小學校長意見調查之結果，在學生偏差行為類型中，「因遭同儕威脅或霸凌」以致阻礙學習之學生平均比例為 11%（我國為 12%，美國為 14%，英國為 4%，日本為 5%）（OECD, 2016）。

三、校園霸凌防制政策成效評估：我國現況

我國目前校園霸凌事件之相關統計，僅有知悉及確認霸凌事件數量、類型與涉及霸凌事件學生人次，不僅與先進國家使用之盛行率內涵明顯有別，亦未包含其他指標。而依教育部「校園安全暨災害防救通報處理中心」（以下簡稱校安中心）公布近五年知悉校園霸凌事件通報數據顯示，國民中小學平均涉及校園霸凌事件學生人數分別約為 837 人次（國小）及 664.4 人次（國中），對照我國 105 年至 109 度國民中小學學生總人數，可知近五年我國中小學校園霸凌平均發生率約為萬分之八點八（國小為萬分之七點一、國中為萬分之十點五，如表 1）（教育部，2018、2019、2021）。

此外，雖然現行中小學依規定應每年辦理記名及不記名之校園生活問卷調查，以了解學生近期內遭受各類校園暴力行為（包含毆打、言語威脅、排擠等）的狀況，惟主管機關並未公布此一問卷調查結果，亦未列入校安中心年度校園霸凌事件統計。

表 1 我國近 5 年國民中小學悉知校園霸凌事件數量摘要

年度	國小	國中	發生率（人次百分比） 國小/國中
	事件/人次	事件/人次	
105	274/775	205/642	0.066/0.092
106	285/781	185/604	0.067/0.093
107	107/547	116/408	0.046/0.066
108	313/955	180/703	0.080/0.114
109	365/1127	287/965	0.096/0.161

資料來源：整理自教育部（2018、2019、2021）。

四、比較分析：利害關係人之觀點

綜觀我國與先進國家、國際組織有關防制校園霸凌政策評估指標之實務，其主要差異分析如下：

（一）盛行率之差異

觀察教育部校安中心公布之校園霸凌事件發生率，遠低於 HBSC 調查及英、美等先進國家之平均數據，但此一理想結果存在以下疑慮：

1. 與其他公共部門調查結果不同：依衛生福利部國民健康署 105 年度「國中學生健康行為調查報告」結果顯示：有 7% 的國中學生過去一個月內曾經遭受霸凌，遭受霸凌類型以「言語霸凌」居多（衛生福利部國民健康署，2017）。同時，2017 年科技部傳播調查資料庫之調查結果亦指出：有四成以上的國小學生（41.46%）、三成以上的國中生（31.97%）與一成五的高中（職）生（15.16%）表示自己曾有被霸凌的經驗（科技部臺灣傳播調查資料庫，2022）。而校安中心公布之發生率係合併計算霸凌者及受凌者，不僅遠低於上列兩項公共部門調查結果，亦與先進國家以受凌者人數計算霸凌盛行率之標準不同。
2. 校園霸凌事件發生率逐漸增加：即便依照校安中心的霸凌事件統計結果，我國國中、小校園霸凌事件近年之發生率，仍有漸進上升趨勢。

因此，從校園霸凌事件發生率趨勢與相關公共部門調查結果差距事實觀察，我國校園霸凌事件統計結果可能存在黑數，現行校園霸凌防制政策亦存在相當改善空間。

（二）調查對象有別

由於校園霸凌受害者未必會向學校舉報，即使舉報也未必代表實際受凌次數，因此，美國等先進國家在調查校園霸凌盛行率之資訊蒐集，並不侷限於學生自陳管道，而是擴大到學生家長（監護人），透過不同來源數據之對比分析，以提高受凌者比例之可信度。

（三）採用指標數量

我國校園霸凌防制政策成效指標僅有發生率（涉及霸凌事件人數）單一指標，與先進國家、國際組織之調查內涵相較，明顯缺乏防制霸凌措施使用率、霸凌行為影響相關因素等類型指標，難以合理反映政策產出與影響，也導致不易進行比較各類防制措施效果之相關研究。

(四) 教職員意見調查

學校教職員係校園霸凌防制政策的直接執行者，亦屬影響政策成效的重要利害關係人，其對反霸凌措施優劣、政策資源分配及霸凌調查程序等事項，具有現場真實經驗，惟我國主管機關現行政策成效相關統計調查，並未如先進國家常態將中小學教職員意見納入，可能導致政策滾動調整時缺乏有效參據。

五、結語

綜合上述國內外校園霸凌防制政策成效評估之實務探討分析，茲提出以下政策建議：

(一) 評估調查對象多元化

由於校園霸凌往往並非孤立事件，而係與學生人際社會網絡息息相關，因此，不論是盛行率、反霸凌措施運用或其他重要調查指標，不應侷限於學生群體，而應涵蓋家長、教師等多元利害關係人，以利成效評估資訊之完整呈現。

(二) 評估指標豐富化、國際化

校園霸凌防制政策整體過程包含設計、執行以迄產出與影響，其成效評估絕非單一指標得以代表，因此，除盛行率核心指標之界定，應參照國際通用標準修正外，有關資源配置、防制措施使用、課堂干擾、管教氣候、教職員意見等重要相關指標，亦應在不增加學校教育人員工作負荷前提下，逐步納入定期常態評估調查，以作為政策修正之重要依據。

(三) 評估資訊公開化

我國校安中心迄今均未公布各地方政府所屬學校之校園霸凌事件統計資訊（包含發生率及處理結果）。惟政策成效評估資訊之揭露，不僅能促進利害關係人之參與，亦符合先進國家公共治理與課責之要旨，故主管機關應積極規劃將相關成效評估資訊合理公開，以符社會公眾之期待。

參考文獻

- 林斌（2019）。**校園霸凌防制政策與實務：政策工具之觀點**。臺北市：華騰文化。

- 科技部臺灣傳播調查資料庫（2022）。校園後宮甄嬛傳：青少年霸凌行為之調查。取自 https://crctaiwan.dcat.nycu.edu.tw/ResultsShow_detail.asp?RS_ID=87
- 教育部（2016）。101 至 103 年度校園霸凌調查分析研究期末報告。取自 <https://csrc.edu.tw/bully/DownloadFile.asp?File=20171231552448.pdf>
- 教育部（2018）。各級學校防制校園霸凌執行計畫。取自 <https://csrc.edu.tw/bully/DownloadFile.asp?File=20166202035168.pdf>
- 教育部（2019）。107 學年度國民小學、國民中學校別資料。取自 https://depart.moe.edu.tw/ed4500/News_Content.aspx?n=5A930C32CC6C3818&sms=91B3AAE8C6388B96&s=9D1CE6578E3592D7
- 教育部（校園安全暨災害防救通報處理中心）（2021）。教育部 109 年各級學校校園安全及災害事件分析報告。取自 <https://csrc.edu.tw/FileManage/CheckData?sno=504&MergedId=83a8f152f88c4bf19f42317bd7f3eb2a>
- 徐如宜（2021 年 11 月 25 日）。高雄職校疑霸凌、私刑同學影片曝光 罰跪重踹嗆混幫派，聯合新聞網，取自 <https://udn.com/news/story/7320/5915457>
- 陳利銘（2013）。霸凌事件旁觀者的影響與防制策略探討。人文與社會科學簡訊，14(3)，56-63。
- 張金章、陳建廷（2022）。校園霸凌防制推動現況及建議。臺灣教育評論月刊，11(3)，121-127。
- 蔡淑媛（2019 年 4 月 26 日）。自由時報，國中生遭霸凌跳樓 校長 4 度鞠躬狂道歉。取自 <https://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/2771306>
- 衛生福利部國民健康署（2017）。105 年度國中學生健康行為調查報告。取自 https://www.hpa.gov.tw/Pages/ashx/File.ashx?FilePath=~/File/Attach/7925/File_7471.pdf
- Cornell, D., Gregory, A., Huang, F., & Fan, X. (2013). Perceived prevalence of teasing and bullying predicts high school dropout rates. *Journal of Educational Psychology*, 105(1), 138-149.
- Department for Education (2012). *Pupil behaviour in schools in England* (DFE-

RR218). London, UK: Author.

- Department for Education (2019). *Permanent and fixed-period exclusions in England: 2017 to 2018*. Retrieved from <https://www.gov.uk/government/statistics/permanent-and-fixed-period-exclusions-in-england-2017-to-2018>
- Diliberti, M., Jackson, M., Correa, S., and Padgett, Z. (2019). *Crime, violence, discipline, and safety in U.S. public schools*. U.S. Department of Education. Washington, DC: National Center for Education Statistics.
- Gregory, A., Cornell, D., Fan, X., Sheras, P., Shih, T.-H., and Huang, F. (2010). Authoritative school discipline: High school practices associated with lower bullying and victimization. *Journal of Educational Psychology*, 102(2), 483-496.
- Hymel, S., & Swearer, S. (2015). Four decades of research on school bullying. *American Psychologist*, 70(4), 293–299.
- Inchley, J., Currie, D., Budisavljevic, S., Torsheim, T., Jåstad, A., Cosma, A. (2020). *Spotlight on adolescent health and well-being, Findings from the 2017/2018 Health behaviour in school-aged children (HBSC) survey in Europe and Canada*. Denmark: WHO Regional Office for Europe.
- Irwin, V., Wang, K., Cui, J., Zhang, J., and Thompson, A. (2021). *Report on indicators of school crime and safety: 2020* (NCES 2021-092/NCJ 300772). Washington, DC: NCES, U.S. Department of Education.
- OECD (2009). *Creating effective teaching and learning environments: First results from TALIS*. Paris: OECD.
- OECD (2015). *Education policy outlook 2015: Making reforms happen*. OECD Publishing. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1787/9789264225442-en>
- OECD (2016). *PISA 2015 Results (Volume II): Policies and practices for successful schools*. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1787/9789264267510-en>
- OECD (2019). *PISA 2018 results (Volume III): What school life means for students' lives*. Paris: OECD Publishing.

- Schleicher, Andreas (2020). *TALIS 2018: Insights and interpretations*. Paris: OECD.
- Schumann, A. (2016). *Using outcome indicators to improve policies: Methods, design strategies and implementation*. OECD Regional Development Working Papers, Paris: OECD. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1787/5jm5cgr8j532-en>
- UNESCO (2017). *School violence and bullying: Global status report*. Paris, France: UNESCO.
- U.S. Department of Health and Human Services & U.S. Department of Education (2014). *Policy statement on expulsion and suspension policies in early childhood settings*. Retrieved from <https://www2.ed.gov/policy/gen/guid/school-discipline/policy-statement-ece-expulsions-suspensions.pdf>

