

《学生伤害事故处理办法》存在的问题分析

陈 博

(江苏警官学院 体育部,江苏 南京 210012)

摘 要:从我国现行法律法规角度出发,结合学校教育中学生伤害事故的具体情况,分析探讨了教育部《学生伤害事故处理办法》存在的几个问题。《学生伤害事故处理办法》部分条款条文的规定已超越其权限范围、不合理地规避公平责任和需进一步细化具体内容。建议:通过国家立法完善学生伤害事故处理的规范。

关 键 词:学生;伤害事故处理;法律效力

中图分类号:D922.164;G80-05 文献标识码:A 文章编号:1006-7116(2004)03-0009-05

On problems existing in the "Student Injury Treatment"

CHEN Bo

(Department of Physical Education, Jiangsu Police Officer College, Nanjing 210012, China)

Abstract: Based on the present law and rules as well as the present status of student injury in school teaching, the paper studied the "Student Injury Treatment" issued by educational ministry. It is found that part of its contents is unreasonable and need to be deepened. The suggestion is to perfect the treatment about student injury by legislation.

Key words: student; injury treatment; laws effect

我国的大中小学共有2亿多名在校学生,这是一个相当庞大的社会群体。保障在校学生的人身安全,直接关系到学生的合法权益,以及学校教育工作秩序、国家教育事业的健康发展。近些年来,由于受种种社会因素的影响,学生在校受到的伤害事件迅速增加。据统计,仅2001年我国就有数以万计的中小學生非正常死亡,校园伤害事故已成为学生的“头号杀手”。频繁的校园伤害事件触目惊心,引起了全社会的广泛关注,学校也被推到了尴尬的境地。例如,广州市某小学本着全面实施素质教育的原则,与广州市某跆拳道协会合作培训对跆拳道有兴趣的学生,但在训练中造成一名小学生下肢瘫痪。为此学校被学生家长告上法庭,一审判决赔偿7万元后,学生家长不服,并上诉要求学校赔偿各种损失共200万元,法院为此对学校的部分财产进行了查封;上海市某中学一名学生在上体育课时因爬围墙捡球摔至瘫痪,司法鉴定为二级伤残,学生家长因此将学校告上法庭,并提出了高达94万元的索赔金,经一年半的审理,法院最终判学校赔偿各种费用20.4万元;2001年6月5日,北京某大学体育系98级学生王某在体操房练习体操动作——后空翻下落时由于头部先着地造成颈部受伤,经专家会诊,确诊为齿状突骨折伴高位截瘫,只能靠呼吸机进行呼吸,头部以下无任何知觉,王某每天仅靠呼吸机帮助呼吸的各种费用在2000元以上,现已花去近百万元费用,其中90%是学校筹集的,王某

家里把房产都抵押出去,也不过是杯水车薪。“学校对此战兢兢,一些学校为了杜绝事故的发生,拆掉了单双杠,取消了体育课,甚至禁止学生在课间进行跑、跳等活动。为了‘安全’,我们的教育将要付出什么样的代价?长此以往,我们将培养出什么样的学生”^[1]?

正是在上述大背景下,经过长达5年的酝酿,2002年8月21日,教育部以12号令的形式颁布了《学生伤害事故处理办法》(以下简称《办法》)并于9月1日正式实施,为处理学生伤害事故正式提供了基本规范。教育部《办法》的出台,对学校无疑如久旱逢甘霖一般,但对社会犹如重石击水,使本来就已沸沸扬扬的学生伤害事故处理争论又起波澜。有些人认为:“《办法》将有力地促进学校提高自身的责任观念和预防意识,促进学校、教育行政部门加强对学生人身安全的保护;有利于在校学生人身伤害事故的妥善、正确处理,维护学生和学校的合法权益;将建立起良好的法制环境和制度框架,为学校适应素质教育的要求,开展多种形式的活动,促进学生身心的全面发展,创造必要的外部条件和有力的保障机制。”^[2]也有些人认为:“《办法》只是教育部颁布的部门规章,其出台不能真正使司法实践‘有法可依’,也不可能使学生伤害事故处理这个‘老大难’问题迎刃而解。而且《办法》本身就存在着种种缺陷,并没有真正解决学生伤害事故的责任认定问题,在社会中发挥的实际作用也就必然要受到诸多

收稿日期:2003-11-02

作者简介:陈博(1964-),男,副教授,研究方向:学校体育及体育法学。

限制。盲目抬高它的法律地位,赋予它一些不切实的功能,反而会破坏整个社会主义法制的统一性和权威性。我们要看到《办法》的‘作为’,更应看到它的‘难为’。”^[3]

2000年3月15日颁布并于2000年7月1日起实施的《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)第71条明确规定:“国务院各部、委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构,可以根据法律和国务院的行政法规、决定、命令,在本部门的权限范围内,制定规章。部门规章规定的事项应当属于执行法律或者国务院的行政法规、决定、命令的事项。”有鉴于此,本文试从我国现行法律法规角度出发,结合学校教育中学生伤害事故的具体情况,分析探讨教育部《办法》存在的3个具体问题,为进一步提高《办法》的效力提供参考。

1 《办法》部分条款条文的规定超越权限范围

纵览《办法》全文,不仅包含行政规范,如第3章“事故处理程序”、第5章“事故责任者的处理”;而且为加强所谓的可操作性,解决所谓的无法可依问题,还包含了民事规范,如第2章“事故与责任”、第4章“事故损害的赔偿”。《办法》甚至具体规定了学校、学生及其监护人和其他社会主体在学生伤害事故中的民事权利、民事义务以及民事赔偿责任,尤其是第11、12、13、14、26条分别规定了6种情况下学校不承担法律责任、4种情况下学校无事故责任和学校免责的情形。这已与现行法律相抵触,值得商榷。《立法法》第71、74条规定:“国务院各部、委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构,可以根据法律和国务院的行政法规、决定、命令,在本部门的权限范围内,制定规章。部门规章规定的事项应当属于执行法律或者国务院的行政法规、决定、命令的事项。”“国务院部门规章和地方政府规章的制定程序,参照本法第3章的规定,由国务院规定。”国务院《规章制定程序条例》(2001年11月16日颁布,2002年1月1日实施)第3、4条明确规定:“制定规章,应当遵循立法法确定的立法原则,符合宪法、法律、行政法规和其他上位法的规定。”“制定规章,应当切实保障公民、法人和其他组织的合法权益,在规定其应当履行的义务的同时,应当规定其相应的权利和保障权利实现的途径。制定规章,应当体现行政机关的职权与责任相统一的原则,在赋予有关行政机关必要的职权的同时,应当规定其行使职权的条件、程序和应承担的责任。”可见,《办法》作为部门行政规章,其规定的事项应当属于执行法律或者国务院的行政法规、决定、命令的事项,无权调整和规定法律法规的具体规范,行政及行政事项必须服从法律并不得与法律法规相抵触。同时,《办法》的属性只是教育部制定的内部规则,属于教育法律法规体系的组成部分,不属于严格意义上“法”的范畴,因而不具有法律约束力,也不是人民法院审理案件的直接依据。但《办法》作为内部规则,对内部或下属的成员和利用者有约束力,这种约束力的法律根据主要在于学校与学生的3种法律关系。第1种是基于《教育法》、《高等教育法》、《义务教育法》、《未成年人保护法》,学校与学生的关系是教育与受教育、保护与被保护的

教育关系;第2种是基于《行政处罚法》、《行政诉讼法》,公立学校作为法律法规授权而行使国家公权力的特殊社会组织,它与学生的关系不是平等主体之间的合同关系而是一种特殊的管理与被管理的行政关系;第3种是基于《民法通则》、《民事诉讼法》,学校法人、教师与学生作为公民是平等的民事主体关系。但是,《立法法》第八、九条明确规定:“下列事项只能制定法律:(7)民事基本制度;……(9)诉讼和仲裁制度;……”“本法第八条规定的事项尚未制定法律的,全国人民代表大会及其常务委员会有权作出决定,授权国务院可以根据实际需要,对其中的部分事项先制定行政法规,但是有关犯罪和刑罚、对公民政治权利的剥夺和限制人身自由的强制措施和处罚、司法制度等事项除外。”可见,民事基本制度、诉讼和仲裁制度等属于专属立法权限范围的事项,必须由立法机关通过法律来规定,没有法律授权行政机关不得代为规定。这就意味着,教育规章只能用来约束和调整教育行业的内部事物,仅限于规范教育行政管理事项,且效力仅仅及于其管理的学校,不能及于第3种法律关系的学校的学生。在学生伤害事故问题上,作为教育规章的《办法》应仅限于规范对事故的预防和处置,学校及其领导人员和管理人员的行政责任、对教职工的纪律处分、学校对学生在学籍管理上的处分、对事故的行政处理和监督及相关罚则等内容,而无权调整学校与学生这对平等法律关系主体的民事关系。学校和学生这对平等主体之间关于民事权利、义务和责任的民事法律关系,不存在行政权介入的空间。即民事权利、民事义务、民事责任乃社会主体最基本的权利、义务和责任,民事权利、民事义务和民事责任乃民事基本制度,一个社会主体具有何种民事责任,应当由全国人大及其常委会制定法律来规范。《民法通则》专门设两章(第5、6章)对民事主体的“民事权利”和“民事责任”做出了规定。对民事责任的认定和承担是一个司法问题而不是行政问题,民事侵权责任的损害赔偿和补偿除可以由当事人调解外,惟有人民法院可以决定,其它行政机关不能对之作出决定或者处理。换言之,学校在哪些情况下承担责任及不承担责任的规定已涉及到了公民、法人的基本民事权利义务,行政机关不能通过制定部门规章规范学生人身损害赔偿案件中当事人的民事责任,在学生伤害事故中的民事责任必须由法律来认定,行政机关规定谁承担民事责任、谁不承担民事责、谁可以免责或限制责任明显违反法律。涉及学生伤害事故中的民事责任至少也应该由全国人民代表大会及其常务委员会授权国务院根据实际需要,通过制定行政法规来规范。正如我国处理“医疗事故”和“道路交通事故”的条例,都是由国务院而不是卫生部、交通部制定、发布。因此,《办法》第10、11、12、13、14、26条是越权、越位条款,可视为无效条款,并可提请予以改变或撤销。《立法法》第87条规定:“规章有下列情形之一的,由有关机关依照本法第88条规定的权限予以改变或者撤销:(1)超越权限的;……(4)规章的规定被认为不适当,应当予以改变或者撤销的;……”其基本程序是,根据国务院《规章制定程序条例》第35条和《立法法》第88条的规定,国家机关、社会团体、企事业单位、公民认为规章同法律、行政法规相抵触的,可以向

国务院书面提出审查的建议,由国务院法制机构研究处理。国务院有权改变或者撤销不适当的部门规章。应该看到,虽然制定《办法》的初衷是好的、善意的,但即使对《办法》个别条款的改变或撤销,也足以导致《办法》的整个解体。从另一层面看,《办法》还存在2个值得思考的问题。其一,教育部作为学校的管理者,颁布这样的《办法》,是一种明显的既当运动员又当裁判员的行为。按照现代法治原则,不允许“任何公民和组织为自己案件的法官”。其二,我国目前的规章审查制度并不完善,虽然有规章审查机制和备案机制,但没有公开的法律程序,审查过程里也没有申辩这一程序,也不会公开通报审查结果,有时候,审查结果是通过非正式手段向有关部门告知。这样就形成在行政机关和公民个人冲突的解决上,给予了行政机关更多的保护。这显然背离“保护公民权利,规范和约束公权利”的宪法核心理念。正如莫纪宏博士^[4]认为:“教育部用行政管理的形式颁布约束司法的部门规章,极易造成部门主义,使行政机关的权力无限扩大,这会对法治进程造成不利影响。”沈岍博士^[5]认为:“教育部颁布这样的办法并不十分必要,行政机关设置过多的约束性、限制性规定,很有可能对司法造成不合理的引导,在实践中我国应尽量避免这种情况的出现。”

2 《办法》不合理地规避公平责任

《教育法》第81条规定:“违反本法规定,侵犯教师、受教育者、学校或者其他教育机构的合法权益,造成损失、损害的,应当依法承担民事责任。”《民法通则》第106条规定:“公民、法人违反合同或者不履行其他义务的,应当承担民事责任。公民、法人由于过错侵害国家的、集体的财产,侵害他人财产、人身的,应当承担民事责任。没有过错,但法律规定应当承担民事责任的,应当承担民事责任。”从该规定来看,我国法律并没有承认完全的无过错责任,因此,民事责任既包括了因过错产生的责任也包括了无过错责任和公平责任。而教育部《办法》以部门规章的形式,规定了学校只承担过错责任,并合理地规避了无过错责任,但不合理地规避了公平责任。无过错责任又称为无过失责任,是一种严格责任,它的适用将使行为人处于不利地位,因此,“有法律的特别规定”是适用无过错责任原则的前提条件,目前我国《民法通则》规定这一原则主要适用于如下责任:国家机关及其工作人员的职务侵权行为、产品责任、高度危险作业致害责任、环境污染责任、动物致害责任、被监护人致害责任等。在这些规定中,并没有包括学校事故问题,因此学校事故的归责一般不适用无过错责任原则。至于公平责任原则,是学校在处理学生重大伤害事故中无论如何都必须面对和不容回避的。公平责任又称为衡平责任,它是民法的公平原则在责任领域的表现。公平是法律的最高原则,但必须加以具体化,才能作为可适用的法律规范。我国《民法通则》第4条确认了民事活动应当遵循公平原则,第132条明确规定:“当事人对造成损害都没有过错的,可以根据实际情况,由当事人分担民事责任。”这一原则的适用应当由司法机关根据公平的观念,在考虑当事人的财产状况及其他情况的基础上,责令另

一方当事人对受害人的财产损失给予的一定补偿。问题主要是什么样的实际情况应当适用公平原则,根据最高人民法院《关于贯彻执行〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的意见(试行)》第157条的规定:“当事人对造成损害均无过错,但一方是在为对方的利益或者共同的利益而进行活动的过程中受到损害的,可以责令对方或者受益人给予一定的经济补偿。”在学生伤害事故中,有相当一部分既非学校及教师行为,也非学校教师管理失职所致,同时也不存在致害者,受害学生也没有过错,是纯粹的意外事件。当事人都没有过错,根据一般承担民事责任的原则都不应当承担民事责任,而损失由受害人一方承担又显失公平,因此,为弥补受害人的损失,应该运用公平责任原则来处理。适用公平责任原则,首先是承认学校和受害人本身都没有过错,但由于相对于学校方,学生或未成年学生及其监护人处于弱势地位,在考虑到当事人的财产状况、支付能力等实际情况的基础上,要求学校方对受害方遭受的损失给予补偿。应该看到,公平责任是从公平正义、诚实信用这些法律概念中推导出来的新原则,它以一个公正的视角,通过衡平手段,重新合理分配已固定的社会成员之间的权利与义务。它的确立不是体现着个人主义而是体现着集体主义,对于解决纠纷、救济贫者和缓和社会矛盾、维护社会稳定,乃至最终体现社会公平、正义,确实有非常积极的意义。然而,《办法》起草组的一些同志坚持认为学校在学生伤害事故中不承担公平责任,事实上这已在《办法》第26条得到体现。其理由在于:“由于学校不是未成年学生的法定监护人,也不是行政机关,因此,学校侵权行为的归责原则既不是无过错原则,也不是公平原则,只能是过错原则。最高人民法院1988年公布的《关于贯彻执行〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的意见(试行)》第160条已对此作了明确的规定”^[6]。这条规定的具体内容是:“在幼儿园、学校生活、学习的无民事行为能力人或者在精神病院治疗的精神病人,受到伤害或者给他人造成损害,单位有过错的,可以责令这些单位适当给予赔偿。”仔细分析该条内容,仅以该规定得出学校不承担公平责任的理由是根本不能成立的。其一,该条规定仅限于对10周岁以下在幼儿园、学校生活、学习的未成年学生所造成的伤害,幼儿园或学校存在过错是承担赔偿责任的前提,承担多少赔偿责任依其过错大小而定,单位仅负适当的赔偿责任,而非全额赔偿。至于“适当”到什么程度,无具体说法,只能由人民法院酌情裁量。而对于10周岁以上不满18周岁的限制民事行为能力的未成年学生受到伤害或给他人造成损害的,单位应承担什么责任,该条没有明确规定,存在空白和盲点,这是该条的一个明显漏洞。其二,该条本意是强调以学校存在过错作为承担赔偿责任的前提,而不是以学校存在过错作为承担民事法律责任的前提,虽未提及无过错责任和公平责任,是因为后2种民事法律责任的适用已另有特别的规定。换言之,学校有过错,则承担赔偿责任;有多大的过错,承担多大的赔偿责任;没有过错,则不承担赔偿责任,但不等于不承担补偿责任。赔偿和补偿是法理上不同的概念,各自适用不同的情形,适用补偿法律另有约定是前提,不能简单运用排除法

——不赔偿即不补偿;不补偿即赔偿。另外,如果仅以该条作为推定学校不承担公平责任的理由,那么,我们也可以同样推定对于 10 周岁以上不满 18 周岁的限制民事行为能力

的学生受到伤害或给他人造成损害的,单位应承担过错责任和无过错责任,有过错的,可以责令这些单位给予少部分或全部赔偿。而事实上,《民法通则》第 129、132 条、最高人民法院《关于贯彻执行〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的意见(试行)》中第 155、157 条(前文已述)的规定是公平责任认定的细则,而根本不是最高人民法院《关于贯彻执行〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的意见(试行)》中第 160 条的规定。

在我国第一部关于学生校园伤害事故处理的地方性法规——《上海市中小学校学生伤害事故处理条例》(2001 年 9 月 1 日起实施)中,规定了适用公平责任原则认定学生伤害事故责任的条文。该条例第 13 条规定:“对学生伤害事故的发生,当事人均无过错的,可以根据实际情况,按照公平责任的原则,由当事人适当分担经济损失。”然而,对于公平责任原则,教育部《办法》第 26 条是这样规定:“学校无责任的,如果有条件,可以根据实际情况,本着自愿和可能的原则,对受伤学生给予适当的帮助。”显然,《办法》是对现行法律规定进行了曲解并含糊其词,严格意义上讲是规避了法律上的公平责任原则。在学生伤害事故处理中,学校承担公平责任的法律逻辑起点是学校和学生对造成的损害均无过错且学生一方是在为学校的利益或共同的利益而进行教育教学活动中受到损害的,人民法院可责令学校及相关人员给予一定的经济补偿。而根本不是《办法》中所说的“如果有条件”、“本着自愿和可能的原则”,也不是宽泛和模糊的“给予适当的帮助”,而是直接明确指向“责令给予一定的经济补偿”。“一定的经济补偿”标准是根据具体损害发生的原因、情节及损害后果,参照双方当事人的经济负担情况,以及受益人的大小等因素,公平合理地负担。但是,必须注意的是,对公平责任原则的适用必须有严格的法律界限,否则将会导致恶性循环,使“公平责任”变成“不公平责任”,使学校沦为“无限责任公司”,令学校不堪重负。例 1,2002 年 9 月,北京石景山区法院审理了一起“踢球伤害索赔”案,后来人们称之为“不公平的公平”。原告无为和被告留波系同学,某日利用午休时间与其他数名同学在学校操场上踢足球,原告作守门员,被告射门,足球打在原告左眼上,造成伤害,经医院诊断为十级伤残。原告以留波和所在学校为共同被告诉求人身损害赔偿,其中残疾人生活补助费 48 000 元,精神抚慰金 37 200 元。该法院依据《民法通则》第 106、107、132 条和《关于贯彻执行〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的意见(试行)》第 157 条的规定(前文已述)审理后认定,足球运动具有群体性、对抗性及人身危险性,一定的人身伤害是被允许的。参加运动本身就表明参加人员自愿承担运动中的风险,只要参加运动的人员不是故意或者违反规则伤害他人,参加运动的人员对此不负责任。留波的行为不违反运动规则,不存在过失,不属侵权行为。同时,学校对原告所受的伤害没有过错,也不存在原告是在为学校的利益或者共同的利益而进行活动

的过程中受到损害的,所以,学校不应承担赔偿责任,亦不能适用公平责任原则予以补偿,故驳回原告的诉讼请求。例 2,王某(15 岁)和李某(16 岁)分别系育才中学和密水中学学生,两人都喜欢打篮球。2002 年 10 月,为庆祝国庆节,育才中学和密水中学举行校际篮球比赛,王某和李某作为所在学校运动员参加了这场校际篮球比赛。在比赛中,因抢篮板球,王某将李某撞伤,但两人都没有违规之处。后因赔偿问题未达成协议,李某将王某和其所在学校育才中学告上法院诉求人身损害赔偿。在本案中,王某在篮球比赛中撞伤李某的行为不存在故意或违反比赛规则,不具有侵权法意义上的过错,不属于侵权行为,是不应当承担责任的;从《教育法》、《体育法》角度看,育才中学组织篮球比赛又是必要的,并不是学校行为的过错,且育才中学在这次比赛中也不存在过错。因此,王某及所在学校育才中学没有过错不应承担赔偿责任,也不能适用公平责任令其承担补偿责任。李某是代表所在学校密水中学与另一学校的球队参加篮球比赛时受伤的,虽李某及所在学校也不存在过错,但李某是为所在学校的利益(荣誉)而战,密水中学作为实际受益人,应按公平责任原则给予李某一定的经济补偿。例 3,2003 年 3 月 10 日下午,某中学高一学生上体育课,内容是耐力训练,学生按照教学大纲要求在操场跑道上进行 3 000 m 跑。课前,有 3 个学生身体不舒服,老师按教学常规安排她们见习。然后让来例假的女同学登记后慢跑,跑两圈后还可以散步一圈。但是在跑到第 11 圈的时候,一个 17 岁的女生潇潇(化名)突然倒地猝死在跑道上。事后调查,潇潇虽然来了例假,但没有提出不上课的要求。从初中到高中的所有体检表证明潇潇没有任何疾病。调查结果表明,潇潇的死亡属于意外事故。在本案中,如按照教育部《办法》第 12、26 条的规定,潇潇所在学校不承担法律责任,如果有条件,可以根据实际情况,本着自愿和可能的原则,对潇潇的监护人及家庭给予适当的帮助;如按照《民法通则》第 106、107、132 条和《关于贯彻执行〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的意见(试行)》第 157 条的规定(前文已述),潇潇及所在学校、教师都不存在过错,但潇潇作为限制民事行为能力的未成年女学生其行为是在为增进身心健康、增强体质达到学校教育教学质量要求的体育教学活动中意外身亡,是为了双方共同的利益,因此,潇潇所在学校应该承担公平责任。如果潇潇的监护人提出请求,司法机关可责令学校给予其一定的经济补偿而不是赔偿。在本案中,教育部《办法》与《民法通则》相冲突,根据《立法法》第 79 条的规定:“法律的效力高于行政法规、地方性法规、规章。”可见,本案优先适用民法通则的相关规定。综上所述,根据我国法律,学校在学生伤害事故中承担的是过错责任和兼顾公平责任。

3 《办法》需进一步改进和提高效力

教育部的《办法》还存在不少的具体问题,亟待加以改进,以提高自身效力。主要表现为:其一,《办法》没有区分适用对象。《办法》中所称的学校,包括了中小学、各类中等职业学校和高等学校,学生是指在上述学校中全日制就读的受

教育者。但《办法》没有从无民事行为能力、限制民事行为能力和完全民事行为能力的角度对学生做一区分。由于10岁以下的无民事行为能力的学生和10岁以上的限制民事行为能力的学生以及18岁以上的成年学生对行为后果的认识能力、判断能力以及举证能力上有很大区别,因此,《办法》没有区别适用对象是不合适的。其二,《办法》有多处限制或免除学校的责任,更多地维护了学校利益,并不符合《办法》第3条规定的“依法、客观公正、合理适当的原则”。另一方面,《办法》明确规定学校不是未成年学生的监护人,不承担监护职责;学校在保证学生安全方面的职责是:教育、管理和保护。这些定位是准确的,也有利于学校大胆地开展各项正常的教育教学活动。但是,从法理上讲未成年学生必须处于监护人的监护之下,事实上未成年学生在校期间,就无法处于其法定监护人的监护之下,因此,学校的免责,就使未成年学生在校期间的教育、管理、保护出现部分监护的真空,应该由谁和怎样来填补这一空白?其三,《办法》作为部门规章可以用来约束和规范下属各级各类学校,但其内容的“线条”过于笼统过于粗糙经不起细究,并忽略具体情况也令人对其可操作性感到担忧。譬如,《办法》规定了几种情形下造成学生伤害事故,“学校已履行了相应职责,行为并无不当的,无法律责任”,其中的“相应职责”该相应到什么程度?“并无不当”又该多大的解释弹性?例如,何为“其他意外因素”?何为“来自学校外部的突发性、偶发性侵害”?何为学校“有条件”、“应当知道”、“难以知道”?由于这些规定采用的是“主观标准说”,再用不明确或难以界定的词语加以表述,会造成对主观过错的认定变得极为困难。这不仅为当事人逃避责任、不履行法定义务提供了空间和借口,而且加大了学校在处理一般性的学生伤害事故中的自由裁量权。其四,《办法》的属性是部门行政规章,法律效力层次低,在法院判案时只能作为参照,有可能被应用,不能作为判案直接依据。我国《民事诉讼法》没有像《行政诉讼法》中所依据的法律、法规,所参照的规章,以及各自的效力高低作出明确的规定。根据法学理论,民事诉讼所依据的只能是《宪法》中的民事规范,民事法律,国务院制定的民事法规,地方性法规、自治法规、经济特区法规以及国际公约中的民法规范。具体来讲,其法律渊源有三个:一是全国人大及人大常委会制定的法律,二是国务院颁布的法规,三是最高人民法院关于法律的司法解释。而在学生伤害案件的审理上,《民法通则》、《合同法》及其相关法律法规和最高人民法院的司法解释是法院判案的直接依据,国务院各部委颁布的部门规章只是法院判案的参照。对规章只是“参照”的含义,即规章符合法律、法规规定的,法院可以作为依据;规章不符合法律、法规规定的,法院不能作为依据,直接适用法律、法规的规定。因此,在法院审理学生伤害事故案件时,并不存在无法可依的情况。同时,我们应该看到,《办法》对法院没有,也不应该有约束力,

法院在审理、判决有关的案件时,不能以《办法》作为法律依据,这势必造成《办法》被司法实践所架空。虽然《办法》的实施对规范学校、老师的行为,增强学校、老师、学生的安全意识方面发挥了较大作用,但因其法律效力太低,加上我国其他相关的法律法规还不够完善,导致了对案情明朗、性质一样的学生伤害案件,不同地方法院的判决结果大相径庭,使学校、教师对《办法》的合法性、权威性、严肃性产生了怀疑,出事后他们往往难以从自身不足找原因,而是怪自己的运气不佳。总之,《办法》的出台,对学校无疑如久旱逢甘霖一般,但对社会犹如重石击水,使本来就已沸沸扬扬的学生伤害事故处理争论又起波澜。在《办法》出台后,在许多地方的中小学如江苏、广东等一些高校甚至出现了学校与学生及家长签订无法律效力的人身伤害处理的“生死协议”或“安全协议”事件;继上海市之后北京、天津、广州、深圳、杭州、苏州等地又纷纷另行出台了学生伤害事故处理规定或条例。其原因之一就在于,教育部出台的《办法》存在诸多方面的缺陷。目前,我国13亿人口中,受教育人口有3亿,其中在校受教育的有2.3亿,未成年学生约1.8亿,这是一个庞大的社会群体,也是一个倍受社会关注的特殊群体。学生伤害事故的处理既是重要的理论问题又是重要的实践问题。在市场经济的大环境下,学生伤害事故的处理涉及多种法律关系的把握、调整以及伦理和社会的深层次问题,仅用一个部门行政规章来规范可谓是勉为其难。同时,司法机关在审理学生伤害事故案件时,虽并不存在无法可依的情况,但长期存在缺少此类案件的专门法律、法规。因此,要进一步发挥《办法》的作用就要改进并提升其法律位阶,以寻求有一个更权威更公正的立法程序和与之相配套的具体实施细则。其途径是由全国人大及其常委会制定学生伤害事故处理的法律或由全国人大及其常委会授权国务院先制定学生伤害事故处理的行政法规。

参考文献:

- [1] 刘群. 2003年教育法制建设一瞥[J]. 人民教育, 2003(24): 18.
- [2] 焦新. 教育部颁布《学生伤害事故处理办法》[N]. 中国教育报, 2002-8-21(1).
- [3] 吴开华, 覃伟桥. 《学生伤害事故处理办法》的作为与难为[J]. 教学与管理, 2003(4): 40-41.
- [4] 尹力. 学生伤害事故处理——一个“有条件”的《办法》[J]. 教育理论与实践, 2003(11): 28.
- [5] 马国颖, 毅君文. 法律界人士评《学生伤害事故处理办法》[N]. 北京青年报, 2002-8-27(8).
- [6] 张永华. 学校承担学生伤害事故的责任范围、标准和赔偿依据[J]. 人民教育, 2003(6): 20.

[编辑:李寿荣]