

■ 法学理论

关于校园安全立法的几个问题

郑 布 英

(金华大学(筹)经贸学院, 浙江 金华 321007)

[作者简介] 郑布英(1958-), 男, 浙江宁波人, 金华大学(筹)经贸学院副教授, 主要从事宪法与行政法学研究。

[摘 要] 我国现已进入校园安全事故的多发期, 校园安全问题历来是各级政府和社会各界关注的热点。《校园安全法》的立法重点应当放在建立完善的事事故预防机制上, 立法时所要遵循的原则有: 预防为主原则、综合治理原则, 有利于所有学生的全面成长原则及纠纷解决适用过错推定原则等。

[关键词] 校园安全; 状况; 立法; 原则

[中图分类号] DF611 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2005)04-0546-04

一

从 20 世纪 70 年代末起, 在西方发达国家青少年死亡排序中, 意外死亡就一直居于首位。1990 年, 世界卫生组织发布报告, 世界大多数国家中, 意外伤害是青少年致伤、致残的主要原因。其中, 校园伤害是重要因素之一。

据不完全统计, 我国每年约有 1.6 万名青少年学生非正常死亡。2000 年, 据国家少年儿童“安康计划”公布的数字显示, 我国学生因食物中毒、溺水、交通事故、自杀以及其它安全事故而死亡的, 平均每天有 40—50 人, 相当于一个教学班在消失; 另外, 每年还有 40—50 万左右的青少年受到各种意外伤害而致伤、致残。据教育部门的有关调查表明, 溺水、中毒、建筑物倒塌、交通事故、治安事故等是当前青少年学生伤害和死亡事故主要因素。据教育行政部门分析, 校内易发生危险主要集中于: 一是安全措施不完备的学习设施和危险建筑, 如实验室、食堂、厕所、宿舍等危险场所和危险建筑意外倒塌引起的伤害; 二是集中在楼道、通道、台阶、校门等处发生的拥堵挤压造成的意外伤害; 三是火灾事故、爆炸、食物中毒、煤气中毒等意外伤害; 四是校外侵害, 如杀人、强奸等刑事案件; 五是在文体活动中的意外伤害; 六是校内外交通事故等。

由于在校学生遭受安全事故的社会影响日趋扩大, 且事故发生后责任分担的法律规定较为原则, 导致影响学校许多正常教学活动的进行, 进而影响全面贯彻教育方针。因此, 加快校园安全立法成为许多人的共识。从 1999 年起, 在全国人大代表会议上校园安全就成为诸多代表共同关心的热点议题, 要求制定《校园安全法》, 加强对青少年学生在校期间的人身保护, 是各代表团提交议案和附议人数最多的议案之一, 代表每每多达几百人。在 2001 年的全国人大九届四次会议期间, 议案甚至多达 21 份, 共有 700 多名代表要求制定校园安全法^[1] (第 2 版)。700 多位代表, 21 件议案共同关注一个问题, 这种情况

在全国人民代表大会的历史上是不多见的。随之在2002、2003和2004年的全国人大会议上,校园安全立法的议案仍是热点议题。

二

借鉴外国之经验,美国20世纪60年代初就已由各州立法建立了校园警察,后来才有了联邦制定的《校园安全法》,美国校园安全管理就有了执法依据和执法队伍。澳大利亚、瑞典等国家也都制定了适合本国国情的“校园安全法”^[2](第2版)。1999年由于美国科罗拉多州科隆比纳高中爆出两名学生开枪打死12名学生和1名教师的特大惨案,令全美民众深感震惊,俄克拉马荷州政府于2001年7月通过一项“反校园暴力法案”。其中规定,任何人只要有对他人造成严重伤害或死亡的预谋和计划,甚至哪怕只是一个“意图”,即可被视为犯罪,将面临最高10年的有期徒刑^[3](第3版)。

在对待校园暴力有不断上升的趋势的问题上,国外许多国家采取了一些严厉措施,如澳大利亚的许多州对违纪学生采取中断学业或者开除学籍的处分,在校园内安装校园监视闭路电视等措施^[4](第4版)。英国教师联合会经投票决定,如果学校不开除那些有严重暴力倾向、骚扰老师和其他同学的学生,教师有权拒绝为他们上课,如果学校强令教师为这种学生上课,联合会将举行罢工抗议,并且英国的高等法院在其后的判例亦支持学校开除学生^[5](第8版)。

我国整个学校校园安全保护法律制度的不完善、不配套、不系统以及位价层次太低不能不说是一个重要的原因。尽管全国人大有关机构认为目前的法律和行政制度已足已解决这个问题,但各地陆续在制订地方性法规和规章以期完善学校的安全保卫工作,就是一个极好的证明。因此,笔者认为,我国应建立一个长效的机制,从法律制度上来充分保证学校校园的安全。

三

制定校园安全法的基本目的是要提高学校学生的防范意识和能力,协调各方关系、调动各方力量,保护学生安全。因此,我国校园安全立法应遵循以下四项基本原则:

(一)预防为主原则

校园安全立法的目的,重心应当放在预防和减少校园安全事故的发生上,而不是放在事故发生后如何处理、如何赔偿以及如何尽可能推卸学校责任上。因此,我们应当十分强调学校安全防范管理制度的制订和实施。有研究表明,经过有效的安全教育,80%的意外伤害将可以避免发生。

在校园安全预防性措施方面,立法还应当有一定的前瞻性。例如,校园暴力目前是一个全球性的严重问题,为了应对其不断增加的严峻形势,2001年3月,联合国教科文组织在巴黎总部专门召开了主题为“校园暴力和公共政策”的第一次世界性会议,有20多个国家的400多名专家和政界领导人出席了这次会议^[6](第2页)。校园暴力的发生,直接冲击着学校的安全和正常的教学秩序,给学生及教师造成心理上的不安全感甚至是恐惧感。校园暴力发生的原因比较复杂,但有一点是大家公认的,即严格的学校管理,将有助于减少校园暴力。

(二)综合治理原则

维护校园安全,是一项综合性的工作,并不是学校一家所能独自承担的。虽然在这方面,承担主要职责的是教育行政部门和学校,可是如果没有其他部门的配合,仍然不能从根本上解决问题。例如,校园周边环境的整治,就必须由公安、文化、工商、城管等部门来共同解决。目前,我们所见到的一些所谓的校园安全案件,有的根本就不是学校原因,而完全是其他部门的失职所致。例如,2002年北京发生的蓝极速网吧火灾案、2003年河南平舆系列杀人案都不是学校,而主要是由于公安等部门对于此类现象没有引起足够重视。还有像吉林和辽宁海城的豆奶事件,也是教育行政部门指令学校集体购买指定厂

家的豆奶产品,导致学生集体食物中毒,等等。因此,保护好学生的安全,需要社会各有关部门齐心协力,共同努力,各司其职,各负其责,真正把校园安全放在重要位置,齐抓共管才能收到实效。同时,我们也要明确,在综合治理中,学校所要承担的职责是最重的,必须明确学校为第一责任单位,学校校长为第一责任人。因为学校在安全工作的第一线,对学校安全状况最清楚的是学校领导。

(三)有利于学生全面成长原则

校园安全立法的首要目的是保护学生的安全,同时,我们决不能忽视学校教育工作的目标——使学生在学校中全面健康的成长。近年来,由于学生在校期间参加各项活动受到意外伤害后,被家长告上法庭并索取高额赔偿的案件越来越多,而我国现行法律对于在校学生发生伤害事故后责任分担的规定又过于笼统,在适用过程中往往导致不同的理解,各地法院的判决也不尽相同,有的甚至大相径庭。因此,许多学校在工作中就消极地吸取反面教训,从各方面限制学生参加各种活动,尤其是体育活动,在活动场所卸下吊环、单双杠等容易造成损伤的运动器械,禁止学生在校园内追逐打闹,尽量不组织学生参加校外活动,对于一些较为激烈的对抗性体育竞赛项目,学校更是避之不及,干脆就从教学计划中抹去。校方明知这样做不利于学生的身心健康和全面发展,但出于安全和责任承担的考虑,仍然做出这种无奈的选择。

也许正是这种状况的存在,再加上其他一些原因,导致我国青少年身体素质的现状很不乐观。2001年10月,教育部、国家体育总局、卫生部、国家计委等11个部门联合发布了“2000年国民体质监测结果”,表明我国青少年在速度、耐力、柔韧性、爆发力和力量等方面全面下降。教育部发布的2002年学生体质健康监测结果表明,在监测对象为7—22岁的汉族城乡男女学生中,13项测试指标中有4方面的问题不容忽视,数据显示我国学生体能素质下降、肺活量水平持续下降、肥胖学生明显增多。广州市和南京市对7至18岁的中小学生体能健康监测报告显示了同样的情况。我国青少年学生的体能在大幅下降^[7](第2版)。

正因为如此,我们在校园安全立法中,一方面要严密规范学校的教育教学行为,明确责任,使学校真正重视安全问题,最大限度地减少学生的伤害事故。同时,在另一方面,又要在立法中十分明确地界定在学校事故中,学校在何种情况下承担及不承担责任,让学校的领导和教师从事故恐惧感的影响下摆脱出来,在立法上给学校和教师松绑,使他们能够按照国家的教育方针和教学计划进行教学教育活动,全面提高学生素质。

(四)纠纷解决适用过错推定原则

目前,根据民法通则和最高人民法院的司法解释,在学校中发生学生伤害事件后,学校是否承担赔偿责任的归责原则是过错责任原则。《最高人民法院关于贯彻执行〈中华人民共和国民法通则〉若干问题的意见(试行)》第160条和2003年12月26日最高人民法院发布的《最高人民法院关于审理人身损害赔偿案件适用法律若干问题的解释》的第七条,两条规定都是此原则的具体化,也是目前仅有的在校学生伤害事故处理中,法院审判作为依据的法律条文。在教育部下发的《学生伤害事故处理办法》和各地制订的“学校安全条例”或是“学生伤害事故处理办法”中也是采用过错责任原则。过错责任原则由于需要原告方(学生、家长)举证学校的过错,对于原告方来说,许多时候会遇到困难,也会增加学生、家长对学校的不满情绪。而在司法实践中,许多法院在处理此类问题时往往又会迫于损害方的压力而适用无过错原则和不适当地扩大公平原则的适用,这对学校来说又增加了很大压力。笔者的意见是,此类纠纷的解决以采取过错推定原则为宜。

过错推定原则是由过错原则衍化产生的侵权归责原则,虽然也有学者认为它不应是一项独立的归责原则,但这不影响我们运用这项原则。过错推定原则的立足点也是建立在“有错才承担责任”的基础上,无论对于学校还是学生来说都是十分公平的。如果一旦在学校中出了伤害事故,学校无论是否有过错都要承担赔偿责任,必然使学校不堪重负。学校会采取消极躲避的方式,不利于学校正常教学教育工作的开展,甚至会产生“既然无论怎样都要承担责任,那就听天由命吧”的思想,放弃自己的职责,这样对

事故的防范反而不利。因此,学生伤害事故的处理,应当坚持在有过错前提下担责的基本精神。同时,为了增强学校在安全工作方面的责任心和防范意识,学校应当熟悉各种教育方面的法律、法规和规章的要求,清楚地掌握学校校舍和教学设备等各方的情况,对各种安全隐患予以及时的排除,对自己的职责了然于心,从这一点出发,在发生事故后,由学校来证明自己在教学教育管理工作中是否完全履行职责,也即,举证责任倒置,无论对于学校,还是学生及家长来说,都可能会有更好的效果。

运用过错推定原则,虽然增加了学校的举证责任,但又不至于陷学校于无休止的赔偿纠纷中;减轻了原告的举证责任,但又不至使其有无限索赔的理由。因此,对于学校防止事故的发生而又不至于陷入赔偿的泥潭是很有好处的。另外,从立法的角度来说,过错推定原则与最高人民法院的解释不会产生矛盾,与教育部的规章也一致,不会产生立法技术上的问题。

[参 考 文 献]

- [1] 武 侠. 700 多名代表 21 件议案共同关注:校园安全有法可依[N]. 人民日报, 2002-02-27.
- [2] 唐景莉, 翟 博. 保障校园安全刻不容缓 江建中等 150 多名代表呼吁尽快制定《校园安全法》[N]. 中国教育报, 2001-03-08.
- [3] 贾斯汀. 只因为写了一篇暴力小说, 美中学生面临十年大牢[N]. 青年时报, 2003-08-24.
- [4] 安钰峰. 校园暴力何时了——澳大利亚采取措施净化校园[N]. 中国教育报, 2001-07-16.
- [5] 任 天. 英国:“不良少年”的教育成问题[N]. 环球时报, 2001-06-29.
- [6] 徐久生. 校园暴力研究[M]. 北京:中国方正出版社, 2004.
- [7] 席锋宇. 还给学生体育锻炼一片天[N]. 法制日报, 2004-04-13.

(责任编辑 车 英)

The Legislation Study on the Security Problem of School Yards

ZHENG Bu-ying

(School of Economy and Trade, Jinhua University (Underway), Jinhua 321007, Zhejiang, hina)

Biography: ZHENG Bu-ying(1958-), male, Associate President, School of Economy and Trade, Jinhua University (underway), majoring in Constitutional Law and Administration Law.

Abstract: Schools have come into an accident-prone period in our country. The security problems of them have long been concerned issues by all levels of government and all walks of life. The School Security Law should focus on the establishment of systematic accident-proof mechanism. And in the course of legislation such as the principles should be followed: the prevention-orientated principle, the principle of tackling problems in a comprehensive way, the principle that is helpful for students to develop themselves in all around way and the principle of error deduction to resolve conflicts, etc.

Key words: security of schools; condition; legislation; principles