Analysis of the difficulties primary and secondary schools have in school accidents based on economics of law

Zeng Chen*
Renmin University of China, China
chenzengfxy@163.com

Keywords: School accidents, School responsibility, Economics of law, Minimization of social costs

Abstract. Primary and secondary school accidents involve many conflicting interests, complex relations and have a big social impact. While the whole society emphasizes the protection of the interests of minors, the interests of the school, as the main body of responsibility distribution, are often ignored. This paper intends to analyze the dilemma of school to undertake responsibility in primary and secondary school accidents from the perspective of law and economics, and holds that the ambiguity of legislation makes the judges have to refer to administrative norms in the practice of hearing school accidents. However, administrative norms with different leniency and strictness give rise to a large number of similar cases with different judgments. The Tort Law, based on civil law principles, confirms schools' liability for accidents on campus in order to protect the interests of minors. Nevertheless, weak financial conditions of schools are likely to stimulate itself to transfer all the costs to the victims in school accidents.

基于法经济学的角度分析中小学校园事故中学校责任承担的困境

曾琛*
中国人民大学法学院，海淀区，北京，中国
chenzengfxy@163.com

关键词：校园事故；学校责任；法经济学；社会成本最小化

摘要. 中小学校园事故是一类牵扯利益众多、涉及关系复杂、容易引发较大社会影响的事故。当整个社会在强调未成年人利益的保护时，学校作为责任分配主体的利益往往被忽视，容易陷入担责的困境。本文拟在从法经济学的角度分析中小学校园事故中学校担责的困境，认为立法上的模糊使得司法官在审理校园事故的实践中不得不参照行政规范，而宽严不一的行政规范又滋生了大量类案不同判的案件。《侵权责任法》基于民法法理将学校拉入校园事故的担责中以求保护未成年人的利益，然而，学校自身孱弱的财力很有可能刺激其将所有的成本转嫁给处于绝对弱者地位的受害人。

1. 引言

中小学校园事故（为行文方便，以下文中“校园事故”皆指中小学校园事故，不包括学生群体为成年人的高校）是一类牵扯利益众多、涉及关系复杂、容易引发较大社会影响的事故，该类事故的被侵害主体往往是缺乏自我保护的能力和危险防范的意识的未成年人。作为无民事行为能力人或限制民事行为能力人，未成年人的辨识能力不高，事故发生后的举证能

Copyright © 2019, the Authors. Published by Atlantis Press.
This is an open access article under the CC BY-NC license (http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

力也极为受限，如果将其视为完全民事行为能力人进行事故处理，很有可能导致该群体无法得到充分的受偿，从而导致社会成本的增加。根据科斯定理，如果交易成本不为零，初始的产权界定会对整套方案产生巨大的影响，一种方法可能会比另一种方法的效率更高。基于此，我国立法者认定学校对在校的未成年人负有注意义务，加大未成年人法益的保护力度，谋求社会成本的最小化。当整个社会在强调未成年人利益的保护时，学校作为责任分配主体的利益往往被忽视，容易陷入担责的困境。据笔者的不完全统计，在裁判文书网上输入“校园事故”所导出的 127 个案例中，学校不用承担任何责任的案件个数竟少于十个。通常情况下，学校需要向被害人支付一定的损害赔偿费用，其承担的部分占总损害赔偿的比例在 15%到 100%之间。

上述数据反应了一个困境，学校在稍微大型的校园事故中几无脱责的可能，本文拟在从法经济学的角度分析中小学校园事故中学校担责的困境。

2. 立法上的模糊

我国《侵权责任法》第 38,39 条以校园事故主体的民事行为能力为依据划分并确立了学校在校园事故中的责任原则。当校园事故的主体为无民事行为能力人时，学校应当承担责任，除非其能够证明自己已经尽到了教育、管理职责，法官将根据过错推定原则对其进行追究；当校园事故的主体为限制民事行为能力人时，学校如果未尽到教育、管理职责的，应当承担责任，法官会根据过错责任原则依原告方的举证追究学校的责任。除此以外，《侵权责任法》第 40 条还作出了特别的规定，当校园事故主体受到幼儿园、学校或者其他教育机构以外的人员人身损害的，学校如果未尽到管理职责，还应当承担补充责任。

根据学校在校园事故中扮演的角色，校园事故可以分为两类：一类是学校作为施害者侵犯了未成年人的权利，包括学校及校方工作人员以作为的方式直接侵害学生利益的行为，和学校对于明显存在安全隐患的校园不安全设施、管理制度等的不作为行为；另一类是学校在校园事故发生之前未能够及时预见或不能阻止校园事故的发生，在这类校园事故中，学校会因为侵害者身份的不一承担连带责任或补充责任。

在前一类校园事故的处理方法与普通的侵权事故案件处理方法类似，学校是直接的侵害人，其行为给未成年人带来了损害，在经济学中这种损害是一种负面的外部成本，即学校自己产生行为却由他人来承担的成本。侵权责任法归根据学校的过错，令学校对被侵害人进行损害赔偿，将负外部成本内部化。

然而，引起较大实操混乱和实践困难的，是后一类校园事故案件。学校主观上不存在故意，但因未能尽到相应的注意义务而对未成年人进行补偿。遗憾的是，立法者对于学校在校园事故中的注意义务并未进行详细的界定，由此引申出了一系列的问题。

首先，法律条文对校园事故发生的时空范围不明确。法条只用了笼统的“在幼儿园、学校或者其他教育机构学习、生活期间”来表述校园事故发生的时空范围，然而，到底什么时间段能算作学习和生活期间、如何又是学校的空间范围，法条没有具体说明。学生上学或放学过程中所花的时间能不能算作学习和生活期间？法定假日非住校生在学校自习时间算不算学校的生活期间？“学习”这个词是仅限于汲取知识的活动还是包括学生在校一天的生活？没有明确物理分割的学校校园范围该如何认定？校车算不算学校的空间范围？学校开展郊游活动的场所能不能视为学校所控范围？至今为止，笔者很难找到上述概念详尽的立法理由或司法限缩性解释，仅能从数量庞杂但标准不一的相关政策文件中管中窥豹。

其次，法律对“教育、管理”职责的规定不明确。法条明文确立的“教育、管理职责”实际上是两个存在着极大的解释弹性的词语。《辞海》中的“教育”有两个含义，一是指培养新生一代准备从事社会生活的整个过程，另一个是用道理说服人按照（规则、指示或要求）做某事。也就是说，在生活中从微观的教导行为到宏观的成长培养我们都能称其为“教育”。司法实践对其进行扩张性解释时，法官可以认定学校在校宣传栏张贴有关安全注意事项是尽到

了教育的责任。但更多的情况是，法官们往往会对“教育”设立较高的证明标准，学校即使开展过有关安全教育其在校园事故中也难逃其咎。相较于“教育”，“管理”一词在形容学校责任的时候更加具体和微妙。它表明学校应当对未成年人学生进行照管和约束，然而这种照管和约束的边界在哪里，法律同样没有给出明确的界限或判断标准。

法律作为定纷止争的一种社会调节手段，应当具有准确性。《侵权责任法》对学校责任的含混不清只能简单地阐明国家在进行立法妥协时对未成年人法益的保护，而未确定保护手段和责任范围。这种立法上的模糊性留有了较大的空间给法官按照比例原则进行自由裁量，它不一定会导致司法的混乱或不公，如果法官能够根据充分的责任基础确定损害赔偿的范围也能实现分配正义。但这对法官的司法素质提出了极高的要求，“法律规则的复杂指的是这些规则造成大量区分且区分困难”[1]，《侵权责任法》的模糊性规定实际上是将难题抛给司法官，让司法者在实践中承担巨额的区分成本，引起一连串的连锁反应。

3. 司法回应的孱弱

中国法官对于立法挑战的回应是孱弱的。中国法官制度类似于职业制，不同于旁门制，立法机构已经详细地对法官们在法庭上的行为、适用的依据和方法做出了具体的规定。他们只需“依葫芦画瓢”就好，不需要去补足立法，甚至可以对法庭外的世界一无所知。法官无需诉讼律师的经历便能成为法官，直接从“学院”走到“法院”，从“校门”走到“院门”，没有较多的司法经验，与普通人无异，如何遵循立法精神进行比例原则的确立。立法需求和司法供给的脱节导致解决校园事故的边际成本明显高于边际收益，不利于社会成本的最小化。

政府的参与使得中小学校园事故中学校责任的认定更为复杂，“侵权责任法仅在第 6 条规定了有关过错责任的一般条款，仍需通过此种特殊的过错责任，尤其需借助于行政法所确立的行为标准为主的保护性法律法规来进一步界定抽象的过错”[2]，法官无法自创标准对学校责任进行自由心证，只好借助地方的行政法规对学校的抽象责任范围进行判断。地方政府为了落实中央对于校园事故的防范要求出台了大量的地方政策或部门规章，但是，这些地方规定会随着政策的关注焦点变化而变化，一段时期对学校严加管理，一段时期又因政策的转变对校园事故放松警惕，只是略作要求。由于地域的不同，各个地方政府对于学校责任的规定也不尽相同。例如《贵阳市校园及周边治安防控和其他安全管理办法》就存在过错的学校如何处罚的规定便不如《昆明市学校安全条例》详细，地区间相关规定的差异使不同地区学校在有过错时承担的责任与接受的处罚不同。换言之，宽严不一的地方政策会影响法官对学校责任范围的判断，从而导致大量类案不同判的案件的滋生。

4. 学校自身能力的不足影响了社会成本的最小化

《侵权责任法》将学校拉入校园事故归责的目的在于建立多边预防机制。在一般的侵权案件中，只要侵害人或被侵害人一方或双方努力采取预防措施就能够避免伤害事故的发生，法律通常会通过建立单方预防机制或双方预防机制将负的外部成本内部化。但是，校园事故的被侵害主体具有特殊性，他们是无民事行为能力人或限制民事行为能力人，这种天生的劣势注定了即使他们努力采取措施也无法避免伤害事故的发生。同时，很多校园事故的侵害人同样为未成年人，法律如果像对成年人一样要求未成年侵害人承担其行为的成本最终可能会导致侵害方和被侵害方双方的两败俱伤。这意味着校园事故需要立法者建立一个多边预防机制，侵害方和被侵害方之间存在着第三方，而第三方与阻止事故发生存在着盖然性的因果关系。这是《侵权责任法》将学校作为校园事故责任分配主体最根本的原因。

问题在于，学校与校园事故是否有较高的盖然性因果关系，以及它能不能达到责任分配

[1] [美]波斯纳：《法官如何思考》，苏力译，北京大学出版社 2009 年版，第 72 页。
[2] 朱岩：《违反保护他人法律的过错责任》，载《法学研究》2011 年第 2 期，第 85 页。

的标准以满足分配正义的实现。对于前问，学界提出过监护责任转移说[3]、监护责任委托说[4]、新型合同关系说和安全保障义务说[5]，不论通过何种学说，我们都不难证明学校与阻止校园事故的发生有着较高盖然性的因果关系。关键在于后问，学校的能力或不足以承担校园事故中的侵权责任，特别是损害赔偿责任。从法律供需模型的角度看，作为纠纷解决方式，一项法律规定能否满足民众需求取决于其是否能否充分实现资源利用的最大化。相较于其他的救济手段（例如行政要求、社会保险等），侵权责任法对学校进行归责的优点在于其能通过惩罚的手段激励学校加强预防措施、提高预防水平。

然而，大部分学校的经费来源有限，资金周转困难。一旦有较大数额的赔偿金需要支付，整个学校的财政可能会出现崩溃或瘫坏的情况。因此，惮于财政的枯竭，学校不能及时地将损害赔偿金支付给被害人，其拖延的时间成本和金钱成本只能全部转嫁给了被侵害人，造成被侵害人的受济困难。同时，我国中小学不分公立私立都与政府扮演了被管理者与管理者的角色，受政策的影响十分显著。在行政部门已经着重要求学校进行安全教育并已取得一定事前预防成效的情况下，再设立一个司法规则反向作用，以惩戒的方式刺激学校加强事前预防措施其实会存在成本的浪费，不利于实现资源利用效率的最大化。

5. 司法规则的偏倚性运用带来的大概率败诉风险

证明责任是一种败诉风险的分担，而证明标准实际上是一种裁判规则。《侵权责任法》对学校在校园事故中脱责的举证责任确立了较高的门槛——举证责任倒置，即“原告提出的侵权事实，被告否认的，由被告负担举证责任”[6]。当原告主张学校有过错时，学校必须证明其尽到了教育和管理的义务，然而缺乏限缩性解释的“教育和管理义务”成为学校承担败诉成本的主要原因。例如，许多法官会将“事故发生时是否有教师值班”作为判断学校是否尽到教育管理职责的依据。在陵阳中学初三学生迎面相撞致人瘫痪一案中，法官认定“陵阳中学在补课期间未安排教师值班，其管理措施、配套设施相对松弛，未成年学生在校园内补课期间发生碰撞受损，学校监管失职，未尽到避免学生伤害的安全保障义务”。这种理由状似有道理，但是它更像是对学校承担责任的规劝，而不是一种裁判规则，因为不论有无教师值班，只要校园事故发生，学校都会被认定为监管失职。如果事故发生时有教师值班，则法官会基于教师的过失来认定学校的失职；如果事故发生时没有教师值班，法官更容易证明学校未能尽到监管的责任。该案例说明，在缺乏限缩性解释的情况下，司法官确立的偏倚性裁判规则，其实在进一步加大学校的败诉风险。

高昂的败诉风险将会刺激学校作出趋利避害的反应，通过一切途径避免法院成为解决纠纷的场所，转向私力协商谋求损失的最小化。于是，相似案情在司法救济内外的不同结局便可以想象到了。例如，学生在玩闹过程中经常使自己的人身受到损害的同时也造成了学校公物的损害，这样的案例在司法实践中学校不仅需要承担管理不力的后果，向被害人进行一定的损害赔偿，还得自己承担对公物的维修费用[7]。吊诡的是，在实际生活的大多数情况下，只要学生没有申请司法救济，他们不仅需要自己负担医药费，还要赔偿学校的公物损失费用，甚至会根据学校的规定对自己的行为进行检讨与反思。

6. 结语

法经济学家认为，当我们在评价法律效益时，应当考虑以下但不限于以下的几个方面：

---

[3] 参见曹诗权：《未成年人监护制度研究》，中国政法大学出版社 2004 年版。
[4] 参见张新宝：《侵权责任构成要件研究》，法律出版社 2007 年版，第 94 页。
[5] 参见周友军：《德国法上的社会安全义务理论与侵权行为的类型化》，载杨立新主编《民商法理论争议问题——侵权行为类型与发展中的人格权》，中国人民大学出版社 2008 年版，第 123 页。
[6] 张卫平：《证明责任倒置辨析》，载《人民司法》2001 年第 8 期，第 67 页。
[7] (2016)浙 0206 民初 425 号。

“（1）法律调整的手段和实际操作过程中所产生的效益状况；（2）法律调整的社会消耗的最小化与其调整结果的最大化之间的比例关系（3）法律秩序在解决案件过程中所占的实际地位（4）法律秩序的有效性程度（5）法律在社会主体满足其需要所必须利用的一切手段所占的比重（6）社会主体权利实际实现的程度（7）公民对相应法律规范的实际态度”[8]等。

综合全文分析，立法上的模糊使得司法官在审理校园事故的实践中不得不参照行政规范，宽眼不一的行政规范又滋生了大量类案不同判的案件。《侵权责任法》基于民法法理将学校拉入校园事故的担责中以求保护未成年人的利益，高昂的证明成本和偏倚性的证明标准注定了学校需要面对高概率的败诉风险。然而，学校自身孱弱的财力很有可能刺激其将所有的成本转嫁给处于绝对弱者地位的受害人。未成年受害者的法益没有得到保护，这与立法者的初衷是相去甚远的。

对于目前的困境，学校的应对方案通常是要求学生购买校园事故保险，将风险分摊给学生群体和保险公司。学校和保险公司再签订一个保险合同，或可减少自身的风险，或会增加校园事故纠纷的复杂性，优劣与否，有待后期实践的印证。

References

[1] Li Hao, Reversion of Burden of Proof: Theory and Problems, *Studies in Law And Business*, vol.20, pp. 87-94, 2003.

[2] Gerhard Wagner, Gao Shengping, Xiong Bingwan, Comparative Tort Law, *Jurists Review*, vol.2, pp.103-127, 2010.

[3] Zeng Dapeng, Schools’ liability in accidents that third party infringes on students, *Law Science Magazine*, vol.7, pp. 103-112, 2012.

[4] Ma Te, Explanation of liabilities in school accidents based on Article 38, 39, 40 of Tort Law, Academic Forum, vol.35, pp. 76-82, 2012.

[8] 冯玉军：《法经济学》，中国人民法学 2013 年版，第 130 页。