**"民办学校资不抵债如何清算"批复的理解适用**

来源:人民司法·应用 | 作者:pmo47c72d | 发布时间: 2016-08-24 | 127 次浏览 | 分享到:

                   孙佑海,吴兆祥,孙茜  来源：人民司法·应用  
  
     最高人民法院《关于对因资不抵债无法继续办学被终止的民办学校如何组织清算问题的批复》(以下简称《批复》)于2010年12月16日由最高人民法院审判委员会第1506次会议通过，2010年12月29日公布，自2010年12月31日起施行。现对《批复》的制定背景和主要内容介绍如下：  
   
      一、关于制定《批复》的背景  
   
      大力实施科教兴国，优先发展教育事业，建设人力资源强国，是党和国家提出并长期坚持的一项重大方针。1982年《宪法》第19条第4款规定：“国家鼓励集体经济组织、国家企业事业组织和其他社会力量依照法律规定举办各种教育事业。”第一次以宪法的形式确立了民办学校的合法地位。此后，国家先后出台《义务教育法》、《中国教育改革和发展纲要》等一系列法律、法规和政策，支持和鼓励民办教育事业发展，民办学校数量迅猛增加。截至2009年底，全国共有各级民办学校(教育机构)10．65万所，各类学历教育在校生达3065．39万人，①极大地缓解了我国教育资源不足的供需矛盾。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010～2020年)》将民办教育作为我国教育事业发展的重要增长点和促进教育改革的重要力量，为民办教育的进一步发展带来良好机遇。  
   
      在民办教育规模迅速扩大过程中，民办学校之间的竞争越来越激烈，一大批实力强、特色突出的民办学校发展得更加强大，而一些投入资金不足、教育质量不高的民办学校逐步陷入困境，民办教育市场进入亟须规范的调整发展期。1997年国务院发布《社会力量办学条例》，标志着民办教育开始进入依法办学、依法治理阶段。2003年《民办教育促进法》实施，明确了民办学校设立、变更和终止，以及组织、活动和监督管理等内容，民办教育的法制建设又上了一个新台阶。  
   
      近年来，人民法院受理民办学校相关案件数量呈现增长趋势，其中，因资不抵债无法继续办学的清算纠纷占有较大比重。民法上的清算程序有两种方式：一是普通清算，适用于非因破产的企业法人解散，由企业自行清算或主管机关组织清算。二是特别清算，是指企业法人被宣告破产后，由人民法院组织的清算，以及在普通清算过程中，发现可能出现资不抵债情形时，由人民法院组织的清算。  
   
      坚持依法清算是民办学校有序退出市场的程序保障，也是民办教育事业可持续发展的重要前提。《民办教育促进法》第58条规定：“民办学校终止时，应当依法进行财务清算。民办学校自己要求终止的，由民办学校组织清算；被审批机关依法撤销的，由审批机关组织清算；因资不抵债无法继续办学而被终止的，由人民法院组织清算。”该条规定的第一、二种情形属于普通清算，由民办学校或审批机关组织清算；第三种情形属于特别清算，即破产清算，由人民法院组织清算，但对于破产清算的申请主体以及清算程序等问题未作进一步的明确。  
   
      2003年安徽省人大常委会向全国人大常委会法工委请示：  
   
      一是民办学校因资不抵债无法继续办学的由哪个机关作出终止决定，是由法院决定还是由审批机关或政府决定；二是法院组织清算的操作程序依据什么规定来进行。全国人大常委会法工委答复：从法律角度说，中学的终止及清算问题涉及对学校性质的认定，如果该中学是个人独资企业，可适用《个人独资企业法》关于个人独资企业的解散和清算的规定。  
   
      2005年8月，广东省高级人民法院向最高人民法院就深圳市宝安区教育局申请华茂学校、建华职院终止清算案请示，最高人民法院答复：人民法院根据《民办教育促进法》第58条的规定对因资不抵债无法继续办学而被终止的民办学校组织清算时，如果该民办学校不属于企业法人，则可以参照《民事诉讼法》中的破产还债程序进行清算。其债务清偿顺序应当适用《民办教育促进法》第59条规定。[法客帝国(Empirelawyers)出品]  
   
      上述两个答复适用范围不尽相同。全国人大常委会法工委的答复适用于未取得法人资格的民办独资学校，最高人民法院的答复适用于不属于企业法人的民办学校。2007年《民事诉讼法》修正，删除破产还债程序的相关内容，民办学校破产清算的法律适用再次出现困难。2010年5月，贵州省高级人民法院提交《关于遵义县中山中学被终止后人民法院如何受理“组织清算”的请示》，就民办学校因资不抵债无法继续办学被终止的，人民法院如何受理、组织清算问题，向最高人民法院请示。最高人民法院研究室邀请全国人大法工委、教育部、民政部等相关部门召开了座谈会，就相关问题进行讨论研究。鉴于贵州省高级人民法院所请示的问题具有一定普遍性，尤其在《企业破产法》实施后，情况发生变化，有必要制定司法解释予以规范。经报最高人民法院院领导审批正式立项后，研究室开展了广泛调研，征求本院相关庭室意见，并与全国人大法工委等部门多次沟通，起草了《批复》(草案)，后经最高人民法院审判委员会审议通过，发布施行。  
   
      二、民办学校破产清算的适用范围  
   
      (一)民办学校的性质  
   
      民办学校的性质决定了民办学校的清算主体和清算程序。民办学校的性质，是指民办学校是否具备法人资格的民事主体地位。由于法律对此规定不明确，一直颇具争议。《民办教育促进法》第9条第3款规定，民办学校应当具备法人条件。《民办教育促进法》第35条规定，民办学校对举办者投入民办学校的资产、国有资产、受赠的财产以及办学积累，享有法人财产权。实践中，民办学校大多依照《民办非企业单位登记管理暂行条例》的规定，登记为“民办非企业单位”，对于其法律属性未进行明确。  
   
     《民法通则》以法人设立的宗旨和所从事的活动性质为标准，将法人区分为企业法人和非企业法人。企业法人，是指依法设立的具有法人资格、营利性的经济组织。民办学校不得以营利为目的，因此，民办学校不应成为企业法人。非企业法人，是指企业法人以外具有法人资格的组织。非企业法人又分为机关法人、事业单位法人和社会团体法人。民办教育事业属于公益性事业，民办学校具有公益性。《教育法》第31条规定，具备法人条件的学校，自批准设立或者登记注册之日起取得法人资格。学校在民事活动中依法享有民事权利，承担民事责任。由此可见，民办学校从其依法设立时起，就具备了法人资格，是事业单位法人，其法律性质属于非企业法人。因此，《批复》规定民办学校破产清算的主体范围是“依照《中华人民共和国民办教育促进法》第九条批准设立的民办学校”。  
   
       (二)民办学校的破产能力  
   
      企业法人破产能力，是指企业法人得以申请破产程序，被人民法院宣告破产的资格。没有破产能力的企业法人，不能申请或被申请破产程序。这种资格来源于《企业破产法》或者其他法律的特别规定。1986年制定的《企业破产法(试行)》 (已失效)只赋予全民所有制企业破产能力，1991年制定的《民事诉讼法》第十九章“企业法人破产还债程序”规定具有法人资格的非全民所有制企业具有破产能力。  
   
      民办学校作为非企业法人，《企业破产法(试行)》、1991年《民事诉讼法》均未赋予其破产清算资格，不具有破产能力。《民办教育促进法》第58条第2款虽然规定了民办学校资不抵债无法继续办学而被终止的，由人民法院组织清算，但对于如何清算没有具体的程序性规定。2007年6月1日施行的《企业破产法》，在立法理念和制度设计上有了很大的创新与突破，其中之一是扩大了《企业破产法》的适用范围。该法第135条规定：“其他法律规定企业法人以外的组织的清算，属于破产清算的，参照适用本法规定的程序。”该规定成为企业法人以外的组织具备破产能力，可以适用破产清算程序的法律依据。据此，《批复》明确民办学校“参照适用《中华人民共和国企业破产法》规定的程序”，享有破产清算的资格，具备破产能力。  
   
      三、民办学校破产清算的适用条件  
   
      破产原因是破产程序开始的前提，其存在与否是判断破产申请能否成立、人民法院能否受理申请的法定依据。破产原因一般表现为债务人的债务状况和财产状况。《企业破产法》第2条第1款规定：“企业法人不能清偿到期债务，并且资产不足以清偿全部债务或者明显缺乏清偿能力的，依照本法规定清理债务。”可见，破产原因由“不能清偿”、“资不抵债”、“明显缺乏清偿能力”等要件构成。  
   
      《民办教育促进法》第56条第三项规定，民办学校因资不抵债无法继续办学的，应当终止。资不抵债，是指债务人全部资产总额不足以偿付其所负全部债务总额。该债务不以已届清偿期为限，还包括未到期的债务。虽然《企业破产法》与《民办教育促进法》对破产原因的规定不同，但根据《立法法》第83条特别法优于一般法的规定，《民办教育促进法》是特别法，应当优先《企业破产法》适用于民办学校的破产清算。因此，《批复》明确民办学校出现“资不抵债无法继续办学被终止”的，即可申请破产清算。  
   
      四、民办学校破产清算的程序  
   
      (一)申  请  
   
      破产申请是破产程序启动的前提。在破产程序的启动上，各国立法规定有申请主义和职权主义。申请主义，是指法院必须依据债权人、债务人等当事人的申请启动破产程序，无权自行依职权启动破产程序。职权主义，是指只要债务人发生破产原因，出现法律规定的特定情形，法院就可以依职权启动破产程序。我国关于破产的立法采申请主义而排除了职权主义，破产程序只能依债务人或债权人等申请而开始，人民法院不得依职权主动启动破产清算程序。  
   
      关于破产清算申请主体的一般规定。《企业破产法》第7条规定了三种破产申请主体：一是债务人可以提出破产申请。二是债权人对于债务人不能清偿到期债务的，可以提出破产申请。三是清算责任人，即企业法人已解散但未清算或者未清算完毕，资产不足以清偿债务的，依法负有清算责任的应当向人民法院申请破产清算。因此，债务人、债权人和特定情况下对企业负有清算责任的人都可以成为破产清算申请主体。  
   
      民办学校破产清算申请主体。根据《民办教育促进法》第58条的规定，民办学校的清算方式有三种：一是民办学校自行要求终止的，由民办学校自行组织清算；二是民办学校被审批机关依法撤销的，由该审批机关组织清算；三是因资不抵债无法继续办学而被终止的，由人民法院组织清算。该条没有直接规定民办学校在资不抵债无法继续办学而被终止时，申请破产清算的主体。为了解决这个问题，《批复》规定，“人民法院组织民办学校破产清算，参照适用《中华人民共和国企业破产法》规定的程序”。参照《企业破产法》第7条的规定，民办学校、民办学校债权人以及民办学校清算责任人均可以成为破产清算的申请主体，向人民法院提出申请。  
   
      (二) 终止  
   
      实践中，对民办学校资不抵债无法继续办学的，由哪个机关作出终止决定存有疑问。《民办教育促进法》第56条规定了民办学校应当终止的三种情形：一是按照学校章程规定要求终止的，必须经审批机关批准。这是由于民办学校的终止不同于企业法人的终止，只需向登记机关办理注销登记并公告即可。民办教育是社会公益事业，民办学校的活动涉及社会公共利益和学生权益。《民办教育促进法》第53条、第54条、第55条明确规定，民办学校的设立、分立、合并和变更等须报审批机关批准。因此，民办学校的终止不仅需要开办单位的同意意见，而且必须报经审批机关批准，以防止出现恶意终止办学、抽逃资金或者挪用办学经费等不良情形。二是被审批机关吊销办学许可证的。这是指民办学校因违反法律、法规而被终止的情况，如出现《民办教育促进法》第62条规定的八种情形，擅自分立、合并民办学校等，审批机关可以吊销其办学许可证，作出终止决定。三是因资不抵债无法继续办学的。对于民办学校出现资产不足以偿付其所负债务的情形时，审批机关可以作出终止决定。综上，民办学校的终止必须经审批机关批准，审批机关的终止决定是民办学校申请破产清算的前置程序。  
   
      五、民办学校破产财产的清偿顺序  
   
      债权清偿顺序体现了法律对于不同债权的保护力度。《企业破产法》第113条规定，破产财产在优先清偿破产费用和共益债务后，依照下列顺序清偿：(1)破产人所欠职工的工资和医疗、伤残补助、抚恤费用，所欠的应当划人职工个人账户的基本养老保险、基本医疗保险费用，以及法律、行政法规规定应当支付给职工的补偿金；(2)破产人欠缴的除前项规定以外的社会保险费用和破产人所欠税款；(3)普通破产债权。《民办教育促进法》第59条第1款规定，对民办学校的财产按照下列顺序清偿：(1)应退受教育者学费、杂费和其他费用；(2)应发教职工的工资及应缴纳的社会保险费用；(3)偿还其他债务。  
  
      对于《企业破产法》和《民办教育促进法》之间存在的差异，应当根据两法之间的关系来理解和适用。《民办教育促进法》属于规范民办学校的特别法，在确定清偿顺序时应当首先考虑《民办教育促进法》第59条的规定，在《民办教育促进法》第59条没有规定或者规定不明确的情形下，可以参考《企业破产法》规定的清偿顺序。按照上述原则，民办学校破产财产清偿顺序为：(1)应退受教育者学费、杂费和其他费用；(2)应发教职工的工资及所欠的应当划人教职工个人账户的基本养老保险、基本医疗保险费用；(3)教职工的医疗、伤残补助、抚恤费用，以及法律、行政法规规定应当支付给教职工的补偿金；(4)民办学校所欠的除前项规定以外的社会保险费用和所欠税款；(5)普通破产债权。  
  
  
   
   
附：最高人民法院关于对因资不抵债无法继续办学被终止的民办学校如何组织清算问题的批复  
                      法释(2010)第20号  
（2010年12月16日最高人民法院审判委员会第1506次会议通过 2010年12月29日公布 2010年12月31日起施行）  
   
贵州省高级人民法院：  
   
      你院《关于遵义县中山中学被终止后人民法院如何受理“组织清算”的请示》（（2010）黔高研请字第1号）收悉。经研究，答复如下：  
   
      依照《中华人民共和国民办教育促进法》第九条批准设立的民办学校因资不抵债无法继续办学被终止，当事人依照《中华人民共和国民办教育促进法》第五十八条第二款规定向人民法院申请清算的，人民法院应当依法受理。人民法院组织民办学校破产清算，参照适用《中华人民共和国企业破产法》规定的程序，并依照《中华人民共和国民办教育促进法》第五十九条规定的顺序清偿。