**上海市民办学校法律事务调研报告**

来源: | 作者:pmo47c72d | 发布时间: 2016-08-24 | 141 次浏览 | 分享到:

**来源：上海市民办教育协会法律事务中心**

为对民办教育协会法律事务中心的筹建提供背景论证，了解民办教育法律服务对象的工作需求，法律事务中心筹备工作组专门成立民办教育法律事务问题课题组，以市教科院民办教育研究所和市教育行政执法事务中心人员为调研班底，于2013年11月上旬对个别民办学校进行了实地调研，与民办学校举办者和办学者进行了专题座谈，向全市民办小学、中学和民办高校发放了100份问卷。主要针对民办学校法律顾问聘用情况包括学校聘请法律顾问必要性的认识、法律顾问的来源性质及对象、聘用法律顾问的形式及期限，民办学校法律事务情况、遇到的法律纠纷问题，以及民办学校对法律事务中心的相关建议等情况，进行了调查。

**一、概述**

经过调研发现，90%以上的民办学校认为有必要聘请法律顾问，其中有超过一半的民办学校已经聘请了专门的法律顾问。

在已经聘请有法律顾问的学校中，有将近一半的民办学校采取临时合同制的形式。这说明，大多数民办学校对法律顾问在学校发展中的重要性有所认识，但这种认识还有待提高，需要对民办学校进一步加强教育法律的宣传，以增强他们的法律意识。

面对未来可能发生的各类法律纠纷，民办学校选择的最主要解决方式有两种，一是法律诉讼，二是协商调解。在调解这种方式中，多数民办学校倾向于由第三方参与的形式进行。这说明，协会法律事务中心成立后，在这方面可发挥重大的作用，问卷统计也表明，大多数民办学校也希望法律事务中心以后能参与到这类纠纷的调解中来。

同时，调研中了解到，民办学校对即将成立的协会法律事务中心的期望很高，希望法律事务中心可以为民办学校提供更多、更好的法律服务。主要包括：提供法律咨询服务，必要时能参与民办学校相关的法律纠纷的调解工作；举行与民办教育相关联的法律知识讲座，普及民办教育法律知识；当民办学校遇到较棘手的法律纠纷问题时，能及时地提供协会力所能及的法律援助；收集典型案例，并让民办学校共同分享；参与重大法律事务问题的讨论。

**二、问卷统计分析**

**（一）民办学校法律顾问聘用情况**

77份回收的问卷中包括：民办高校19份，民办高中（含十二年一贯制学校）15所，民办初中（含九年一贯制学校）33所，民办小学（不含十二年一贯制和九年一贯制学校）10所。

**1．学校聘请法律顾问必要性的认识**

“民办学校是否应有必要聘请法律顾问？”

在77所学校中，有64所学校认为有必要，所占比例为83.12%；认为没必要的只有5所，而且全部是民办初中，所占比例为6.49%；还有8所学校（为民办初中和小学）认为可有可无，所占比例为10.39%。这说明，经过多年的办学后，民办学校都经历过或大或小的纠纷，也都为解决这些纠纷采取过不同的途径和方式，在对这些处理方式的优劣比较中，对法律顾问在处理这些纠纷的重要性已经有了比较全面的认识。因此，多数民办学校举办者或者办学者都认为学校聘请法律顾问，对处理此类事故是有必要的。

**表1　民办学校有没必要聘请法律顾问**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **有必要** | **没必要** | **可有可无** |
| 64 | 5 | 8 |

77所民办学校在办学过程中，有38所学校有过聘请法律顾问的经历，没有聘请法律顾问经历的有39所。（具体情况见表2）

**表2　民办学校聘请法律顾问情况**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **民办高校** | **民办小学** | **民办初中** | **民办高中** | **总数（所）** |
| **聘请过** | **14** | **6** | **12** | **6** | **38** |
| **未聘请过** | **5** | **9** | **20** | **3** | **37** |

38所聘请过法律顾问的学校中，民办高校的数量最多，有14所，所占比例为36.84%。这反映出，民办高校在办学过程中，与民办中小学比较起来相对较复杂，遇到的各类纠纷也较多，如由于需要的资金较多，除了大型企业投资兴办的高校，其他的民办高校多为合作办学，在合作过程中就会发生诸如资产界定以及知识产权等方面的纠纷，对于这些涉及到法律专业方面知识的问题，举办者依据自身的知识结构和经历，难问题往往难以妥善解决，需要法律专业人士提供专门的法律服务，因此，民办高校对法律顾问在处理学校相关事务中的重要性的认识比民办中小学相对更充分，问卷统计的结果也显示出，聘请法律顾问为处理相关纠纷成为更多民办高校的选择。

不过，虽然有64所民办学校认为有必要聘请法律顾问，但实际聘请过法律顾问的学校只有38所，所占比例不到问卷调查学校总数的一半，这种背离现象说明，有必要的认识还仅仅停留在观念层面，需要对民办学校加以更多的引导，同时，法律服务队伍需要进一步地提高服务的质量，这样才能让民办学校真正体会到，聘请法律顾问是不可或缺的。

**2．法律顾问的来源性质及对象**

在38所曾经聘请过法律顾问的民办学校中，法律顾问由教育行政主管部门安排5所学校，由学校自聘的有30所，其他情况的有5所。由自聘法律顾问民办学校所占调查比例的78.95%。

**表3　各级民办学校法律顾问的来源性质**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **民办高校** | **民办小学** | **民办初中** | **民办高中** | **总数（所）** |
| **教育主管部门安排** | 0 | 1 | 4 | 0 | 5 |
| **学校主聘** | 14 | 4 | 9 | 2 | 30 |
| **其他形式** | 0 | 1 | 3 | 2 | 5 |

是否聘请法律顾问，应根据办学实际由民办学校自主决定，教育主管部门可以对民办学校在这一问题上加以引导，甚至可以为其提供参考意见和建议，但不应该直接替民办学校决定。但表3数据显示，现在有5所民办学校（民办小学一所，民办初中4所）的法律顾问是由教育主管部门安排的，说明，我们一些区县的教育主管部门还未正确地处理好教育行政管与落实民办学校办学自主权之间的关系。

从民办学校聘请的法律顾问的来源对象上看，来自法律事务所专职律师的有35所，来自其他机构的有3所。专职律师占了绝大多数的比例，这说明，随着民办学校法律维护意识的逐步提高，将会有更多的民办学校倾向聘请专职律师为他们提供法律服务，教育法律服务市场有较大的上升和发展空间。

**3．聘用法律顾问的形式及期限**

77所民办学校中，与法律顾问签订书面合同的有28所，只有口头上的协议的数量也不少，总共10所（具体见表4）。

**表4　民办学校法律顾问聘用形式**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **民办高校** | **民办小学** | **民办初中** | **民办高中** | **总数** |
| **书面合同** | 12 | 3 | 8 | 5 | 28 |
| **口头协议** | 2 | 3 | 4 | 1 | 10 |

在与法律顾问签书面合同的民办学校中，采取中长期（三年以上）合同形式的，有18所；采取短期合同形式的，有11所，遇到法律纠纷问题临时聘用的，有9所。（见表5）

**表5　民办学校法律顾问聘用期限情况**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **民办高校** | **民办小学** | **民办初中** | **民办高中** | **总数** |
| **中长期** | 7 | 4 | 4 | 3 | 18 |
| **短期** | 4 | 2 | 4 | 1 | 11 |
| **临时聘请** | 3 | 0 | 4 | 2 | 9 |

以上两项统计数据表明，采取与法律顾问书面合同形式的学校只有28所，所占问卷调查学校的比例仅为36.37%。而采取中长期合同形式的，只有18所，短期和临时聘用的则有20所。这一定程度上可以这样说，真正有法律顾问的学校只有18所，其他学校或者没聘请，或者只是遇到纠纷临时聘请，纠纷结束，律师也与学校不再有关系。这类遇到纠纷与学校发生法律关系的律师，对学校并不会有其他法律事务上的服务和帮助。

不过有一较好的现象就是，上海市民办高校对法律顾问的重视程度远远超过其他类民办学校。民办高校与法律顾问签有书面合同的有12所，采取中长期合同形式的也有7所。

**（二）法律事务情况**

**1．民办学校曾经发生过的法律纠纷的种类**

民办学校在办学过程中，发生过的法律纠纷会有很多，也很复杂，事实证明也是如此。从这次调研和问卷调查了解到的情况来看，发生的法律纠纷主要有如下五类。一是学校与其他机构之间发生的纠纷；二是民办学校与其他学校之间发生的纠纷；三是学校与学生家长之间发生的纠纷；四办学者内部之间发生的纠纷；五是学校与教职工之间发生的纠纷。

从这几类纠纷发生的频率来看，发生频率最高的是民办学校与学生家长之间的纠纷，共发生了36起，其次是民办学校与其他机构之间发生的纠纷，共发生了16起，再次是办学者内部发生的纠纷，共发生有10起。

**2．对于发生在民办学校中的法律纠纷，学校采取的处理方式**

从对已经发生过的法律纠纷处理方式来看，民办学校采取的方式主要有三种，一是法律诉讼；二是第三方组织调解；三是双方私下解决；此后还有其他一些方式。其中选择通过法律诉讼方式解决的有26起，选择通过第三方组织调解的方式解决的有23起，私下解决的有12起，其他方式解决的有10起。

**表6　民办学校对发生的法律纠纷采取的处理方式统计**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **民办高校** | **民办小学** | **民办初中** | **民办高中** | **总数** |
| **法律诉讼** | 8 | 4 | 11 | 3 | 26 |
| **第三方组织调解** | 3 | 6 | 9 | 5 | 23 |
| **私下解决** | 2 | 2 | 4 | 4 | 12 |
| **其他方式** | 3 | 2 | 3 | 2 | 10 |

表6数据显示，法律诉讼和第三方组织调解是民办学校遇到纠纷时选择的主要处理方式。而选择采取私下和其他方式解决的学校总数也有22所，仅仅根据这一数据，虽然不能说民办学校选择的这两种处理问题的方式不合理，或会产生其他不良的后果，但有一点是可以肯定的，那就是现有的法律诉讼或调解处理方式还存在许多不足，或者是所需要的成本较高，或者是服务的质量不能令人满意。这也一定程度上说明，现阶段，需要对民办教育法律服务市场加以引导，需要对这一市场进一步培育，提高民办教育法律服务队伍的服务质量，只有这样，法律和调解方式，才能真正成为民办学校遇到纠纷时唯一的选择。

对于今后可能发生的与学校有关的法律纠纷，民办学校选择选择最多的解决方式是双方协商调解，其次是法律诉讼，第三是由行政主管部门组织调解，第四是由非官方组织的调解解决方式。（见表7）

**表7　民办学校对未来发生的法律诉讼希望采取的处理方式**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **民办高校** | **民办小学** | **民办初中** | **民办高中** | **总数** |
| **法律诉讼** | 11 | 5 | 17 | 2 | 35 |
| **双方协商** | 13 | 8 | 16 | 5 | 42 |
| **行政主管部门调解** | 5 | 8 | 8 | 2 | 23 |
| **非官方组织调解** | 3 | 5 | 7 | 1 | 16 |

表7统计数据表明，选择双方调解方式解决的有42所民办学校。对这一组选项，有不少民办学校在选择了法律诉讼方式外，同时选择了双方协商，还有少数民办学校同时选择了行政主管部门组织调解。这说明，发生矛盾和纠纷后，双方协商是民办学校想法的最先考虑的处理问题方式。

**3．对今后聘请法律顾问的打算**

民办学校对聘请法律顾问合同期限问题的看法，一定程度上反映出学校管理层对法律顾问在学校的作用的态度，甚至可看出民办学校现有管理层的法律意识程度。

在回收的77所民办学校问卷中，今后有长期打算聘用法律顾问意向的学校有19所，占学校总数的比例为24.68%；没这种打算的有8所，占学校总数的10.39%；打算遇到法律纠纷时临时聘请的有30所，占学校总数的比例为38.96%；选择其他方式的有5所，占学校总数的比例为6.49%，另外，还有5所学校没选。

**表6　今后办学中，民办学校对于聘请法律顾问的打算**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **民办高校** | **民办中学** | **民办初中** | **民办高中** | **总数（所）** |
| **打算长期聘请** | 1 | 7 | 7 | 4 | 19 |
| **不打算** | 0 | 0 | 6 | 2 | 8 |
| **遇到纠纷临时聘请** | 6 | 5 | 16 | 3 | 30 |
| **其他** | 2 | 2 | 0 | 1 | 5 |

根据上表，打算长期聘请和遇到法律纠纷时临时聘请律师的学校所占调研学校总数的比例达到了65%，这一方面反映出民办学校在遇到法律纠纷时，首先考虑的解决方式是专业律师的参与，说明律师在处理民办学校法律纠纷时的重要性已经得到了大多数民办学校的认可和接受；另一方面，遇到事故时首先考虑律师的参与，这一定程度上也反映出，民办学校举办者和办学者的法律意识也在不断增强。

**（三）可能遇到的法律纠纷问题**

这次问卷调查中，民办学校认为办学过程中可能遇到的法律纠纷比较复杂，概括起来主要有以下几种。一是学生伤害事故；二是教职工劳动合同、用工退工及终止，教职工为维护自身权益引起的纠纷；三是学校与学生家长之间发生纠纷；四是合作办学过程中因资产界定及知识产权等方面所引起的法律纠纷；五是与其他机构发生的纠纷；六是因税收问题引起的法律纠纷；七是招生过程中引起的纠纷；八是教师对学生冷暴力等所引起的法律纠纷。

对上面八种可能发生的法律纠纷，民办学校认为最经常发生的是学生伤害事故，有39所民办学对其作了选择，排在其后的是与教职工之间因劳动合同及所引起的法律纠纷，选择这一项的有30所民办学校，有30所民办学校对其作了选择。

**（四）民办学校对民办教育协会法律事务中心的相关建议**

问卷统计表明，民办学校对即将成立的协会法律事务中心的期望很高，也希望以后法律事务中心积极作为，从而为民办学校提供更多、更好的法律服务。把民办学校希望法律事务中心提供的法律服务概括起来，主要有以下方面：

一是提供法律咨询服务，必要时能参与民办学校相关的法律纠纷的调解工作；

二是举行与民办教育相关联的法律知识讲座，普及民办教育法律知识；

三是当民办学校遇到较棘手的法律纠纷问题时，能及时地提供协会力所能及的法律援助；

四是收集典型案例，并让民办学校共同分享；

五是参与重大法律事务问题的讨论。