**民办学校法律纠纷折射出的治理问题及其改革**

来源:现代教育管理 | 作者:pmo47c72d | 发布时间: 2016-08-28 | 112 次浏览 | 分享到:

                          方芳     来源：《现代教育管理》  
  
    
      民办学校2014年所涉及的68个法律纠纷案例反映了目前民办学校的治理存在一定问题。民办学校主体性质的法律定位不清，法人财产权与出资人的合理回报制度在实施中存有障碍。民办学校内部决策机制失衡，师生管理存有瑕疵，资产和财务制度缺乏监管。在我国提出民办学校分类管理改革的基础上，应进一步细化民办学校内外部治理的具体措施。  
**一、民办学校法律纠纷的现状及特点**

为深入了解目前我国民办学校的法律纠纷现状，笔者以“中国裁判文书网”为检索依据，针对民办教育纠纷案例进行了实证调研。采用输入全文检索关键词为“民办教育促进法”，检索时间为2014年1月1日至2014年12月31日的检索方法，进行初次检索。针对检索记录，再次筛选，剔除由于网站上传技术原因含有的2013年的案例判决。同时，对于基于同一事实和理由，针对同一民办学校，有多个原告当事人起诉成案的，计算为一例案件，最终筛选了68例主体涉及民办学校的真实案例作为分析样本。通过逐一阅读、统计和分析，归纳和总结了民办学校法律纠纷的现状与特点。

（一）民事纠纷中的合同纠纷是民办学校纠纷的主要类型

根据调研数据显示，2014年全国民办学校法律纠纷的68个司法案例中主要案件类型为民事纠纷和行政纠纷，其中民事纠纷共46例，占纠纷总数的67.6%，行政纠纷共21例，占纠纷总数的30.9%，此外，还有1例刑事纠纷。

在46例民事纠纷案件中，合同纠纷案件36例，占民事纠纷案件总数的79%，占全部纠纷案件总数的53%，可见，合同纠纷成为民办学校涉诉纠纷的主要类型。除此之外，还有劳动争议、确认纠纷、继承纠纷、侵权纠纷和执行纠纷。笔者认为，合同纠纷之所以成为民办学校涉诉纠纷的主要类型，与民办学校的主体性质有关。民办学校在实践中根据其登记情况定性为“民办非企业单位”，与公办学校的事业单位法人性质不同，其在办学过程中的市场化特征较为明显，更多地是以民事主体的身份与其他社会主体发生法律关系，所以其引发的多是平等主体之间的合同纠纷。

基于合同纠纷是民办学校纠纷的主要类型，我们进一步分析合同纠纷案件的具体类型，可以发现，在36个合同纠纷案件中，排在前四位的是：合作办学协议纠纷、借款合同纠纷、教育机构转让合同纠纷和教育培训合同纠纷，纠纷案件的数量几乎占到合同纠纷案件总类型的80%。

由上述四类合同纠纷的内容和产生原因，可以发现：首先，合作办学协议纠纷，由于民办学校出资人不同于公办学校的政府单一投入主体，投资主体的多元性和复杂性容易导致出资人之间产生纠纷。其次，教育机构转让合同纠纷，由于民办学校与公办学校的主体性质不同，民办学校的非国有化性质使其具市场流转性，因转让过程中的程序问题容易产生纠纷。第三，借贷合同纠纷，民办学校举办者为了设立学校，扩大办学规模，或是增加办学设备等都会涉及到资金投入，但由于民办学校需要自筹办学经费，所以很多投资人通过民间借贷途径融资来解决实际资金需要，由此容易引发借贷纠纷。第四，教育培训合同纠纷，该类纠纷主要是由于购买教育服务的学生或家长认为实际提供的教育服务与合同内容不符从而引发纠纷，如民办学校提供的教师不具有教师资质，民办学校承诺的教育服务未达到合同规定的标准，以及民办学校本身不具有办学资质等。

（二）财产属性是民办学校纠纷的突出属性

基于民办学校投资主体的非国有化及财产来源的多样化和复杂化，使得民办学校涉及的财产性纠纷较多。民办学校作为非国有化投资产物，更多地享有财产流转的自由，同时也可能遇到更多的财产性纠纷。一是出资人之间的财产纠纷。民办学校的财产基础来源于投资人的出资，在实践中，因出资人之间出资不足、出资不实、中途退资、抽逃出资等情况发生的纠纷较多；其次，教育机构转让涉及的价款支付纠纷。在2014年的多起民办学校转让合同纠纷中，大多案件是因转让标的出现问题，即转让的学校主体没有取得办学许可证，没有办学资质引起要求退还价款的纠纷。二是资金借贷中的担保财产纠纷。我国法律规定，民办教育事业属于公益性事业，民办学校是不能对外担保的。在笔者分析的案例样本中，该类纠纷大多是民办学校或出资人在与他人签订的借贷合同中，以学校财产作为抵押担保而导致担保无效纠纷。最后，在教育培训合同中也多涉及关于退还学费的财产性纠纷，当事人因退还的具体金额、退还方式等容易引起争议。

（三）民办学校涉诉的行政纠纷多于公办学校

在实践中，公办学校作为行政相对人与行政主体之间发生的行政纠纷并不多见。笔者认为，这种现象与公办学校和行政主体之间具有较强的依附关系有关。政府是公办学校的单一投资主体，学校多服从和听命于政府的命令，很少或不敢与政府形成对抗关系。民办学校则不同，由于民办学校的投资主体是独立于政府的，其对政府的依附关系相对较弱，相对于公办学校而言顾虑较少。所以在实践中，民办学校作为行政相对人，对政府的行政行为不满会选择通过诉讼来寻求救济。

在民办学校涉诉的21例行政纠纷案件中，通过分析被诉的行政行为类型，可以发现，涉及行政许可的纠纷案件共8例，占行政纠纷案件总数的38%；行政处罚纠纷案件共3例，占行政纠纷案件总数的14%；行政检查纠纷案件共3例，占行政纠纷案件总数的14%。

从上述数据可以看出，由行政许可行为产生的纠纷居于首位，这是因为，根据《中华人民共和国民办教育促进法》（以下简称《民办教育促进法》）第11条的规定，举办各级各类民办学校需要由教育行政主管部门根据权限进行审批，也就是说，行政机关的许可是民办学校设立的前提条件，直接影响着民办学校的具体办学行为。该法第40条还规定了教育行政部门及有关部门依法具有对民办学校实行督导，促进提高办学质量等职责。实践中，民办学校也会因对行政机关作出的行政处罚、行政检查等行为不满而提起诉讼。

（四）民办学校与教师之间的劳动争议与公办学校有所差别

教师与学校之间形成的劳动争议不仅是民办学校纠纷的一大类型，同时也是公办学校所涉纠纷的一个主要类型。根据统计数据，劳动争议在民办学校涉诉民事纠纷类型中占11%，成为民办学校涉诉纠纷仅次于合同纠纷的第二大类型。在实践中，由于民办学校与公办学校的性质存在差别，导致民办学校与教师之间的关系和公办学校与教师之间的关系也存在一定差别。由于民办教育不利用财政性资金办学，按中国目前的财政体制、人事制度和编制管理制度，民办学校没有事业编制，民办学校教师自然也就不属于事业编制。虽然《民办教育促进法》明确规定了民办学校的教师具有与公办学校教师同等的法律地位，但在实践中，民办学校教师并没有享受到平等待遇。实践中，民办学校与教师之间的关系属于纯粹的劳动合同法律关系，发生的纠纷也多是由于辞职、辞退、工资支付等合同履行和解除引起的，公办学校与教师之间，虽然现在大多学校也实行劳动合同聘任制，但公办学校教师具有事业单位编制，其与学校产生的纠纷除了劳动合同纠纷，还涉及到职称评聘、考核、奖励等内部人事争议，在法律适用上还有专门针对事业单位人员人事争议处理的相关规定。

**二、民办学校法律纠纷涉及的焦点问题**

（一）民办学校的法人财产权与出资人的合理回报问题

《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。”第36条规定：“民办学校存续期间，所有资产由民办学校依法管理和使用，任何组织和个人不得侵占。”上述两条明确了民办学校作为独立法人对学校财产具有所有权及对学校资产具有管理权和使用权。同时，为了鼓励投资者举办学校，《民办教育促进法》第51条规定了合理回报制度，即“民办学校在扣除办学成本、预留发展基金以及按照国家有关规定提取其他的必需的费用后，出资人可以从办学结余中取得合理回报。”在实践中，如何认定民办学校出资人的合理回报，以及能否继承和赠与出资人在学校中的财产权益成为焦点问题。在杨兆香诉博泰专修学院一案中，法院即认定了涉诉学校出资人的合理回报权益和投资权益的可继承性。法院认为，“涉诉学校出资人刘贵义用夫妻共同财产创办了涉案学校，并对涉案学校进行了投资、管理，为此，被继承人刘贵义作为学校的出资人，享有从办学结余中取得合理回报的权益。本案杨兆香母女诉求继承的并不是分割涉案学校的实物，其只是请求继承被继承人刘贵义生前投资博泰学院所形成的财产权益，所以，原告作为出资人的继承人有权继承其生前投资学校所形成的财产权益。”

（二）合作办学协议涉及的出资人纠纷问题

合作办学协议在履行过程中，经常发生的纠纷类型有出资人出资不实、出资不足及未出资情形的认定；协议一方当事人中途退出，投资款的退还问题；协议一方主体资格的特殊性涉及的程序瑕疵问题等。例如，在刘玉栋与皇甫义恺排除妨害纠纷案中，就涉及到关于公办学校参与民办学校的特殊规定。根据《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》第6条的规定，公办学校虽然可以参与举办民办学校，但是有几个限制条件：一是不得利用国家财政性经费，不得影响公办学校的正常教育教学活动；二是必须经过教育行政主管部门的正式审批；三是如果以国有资产参与举办民办学校的，应当按照国家规定聘请专业中介机构依法进行评估来确定出资额。所以在该案中，法院认为，“第三人赣马中心小学与欧加春签订赣马镇陈高幼儿园的合作办学协议，后又分别将各自享有的股权转让给原告刘玉栋，第三人赣马中心小学作为公办学校利用学校闲置资产举办民办学校及转让时均未经过相关监督管理部门批准并对相关资产进行评估，故以上行为违反了相关法律、行政法规的强制性规定，应为无效行为，其三方之间签订的合同亦为无效合同”。

（三）民办学校转让过程中涉及的纠纷问题

由于民办学校与公办学校的主体性质不同，民办学校的转让在市场化的运营过程中并不鲜见。然而民办学校毕竟不同于完全营利性的企业，其设立、变更都需要相关行政部门的审批，由于忽视这一特定程序而导致纠纷产生的情况比较多见。例如，在王素霞与王保芳的幼儿园转让协议纠纷案中，原告所转让的幼儿园没有取得办学许可，属于违反法律、行政法规的强制性规定，从而导致双方签订的幼儿园转让协议为无效合同。在康金兰与周丽萍等合同纠纷案中，转让人由于没有履行相关审批手续而承担了合同无效的过错责任。法院认为，“被上诉人周丽萍作为小博士幼儿园的创办者应该清楚转让幼儿园应办理的相关手续，小博士幼儿园的新《办学许可证》已经在临桂县教育局办理中，其却隐瞒正在办理新《办学许可证》的事实，用旧的《办学许可证》与康金兰、褚代娣签订《幼儿园转让协议》，协议签订后又未按照协议的约定积极去临桂县教育局办理更名手续。被上诉人周丽萍的行为对《幼儿园转让协议》的履行负有一定过错责任。”

（四）教育培训合同履行中所涉及的纠纷问题

教育培训合同纠纷多是由于合同履行不当或合同无效导致纠纷。例如，在张艾薇与金起点教育咨询有限公司教育培训合同纠纷案中，由于金起点咨询公司并未获得当地行政部门的许可，故不具有对外提供早教服务的资质，属于违反了法律强制性规定，因此张艾微与金起点咨询公司签订的合同被法院认定无效。由于合同无效引发了责任承担的认定，在该案中，法院认为，“由于张艾薇在签订合同时，未尽审查义务，故对造成《会员合同》无效，双方均负有过错，应当各自承担相应的责任；且张艾微已自愿接受金起点咨询公司提供的部分服务，因此张艾微应按约定支付其自愿接受金起点咨询公司服务期间的劳务费。

（五）民办学校在借贷合同中涉及的担保问题

在笔者分析的案例样本中，借贷纠纷多是发生了担保无效的问题。根据我国《中华人民共和国担保法》及《中华人民共和国物权法》的规定，学校、幼儿园、医院等以公益为目的的事业单位、社会团体的教育设施、医疗卫生设施和其他社会公益设施不得抵押，根据我国《民办教育促进法》第3条规定，民办教育事业属于公益性事业，是社会主义教育事业的组成部分，所以民办学校的担保也要适用这一担保限制。在薛凤英与二连浩特农业合作银行等金融借款合同纠纷案中，法院认为，“设立抵押的二连浩特市北疆街北五街坊房产，因属于用于教育的公益设施而不得抵押。故该个人借款抵押合同因违反了国家法律禁止性规定，孟宪英、包玉山、薛凤英、段富共有的位于二连浩特市北疆街北五街坊房产的抵押无效。”

**三、法律纠纷折射出的民办学校外部治理问题及改革**

（一）民办学校主体性质的法律定位

民办学校法律性质定位不清，不仅导致其长期以来在实践中很难具有和公办学校同等的法律地位，同时也为民办学校作为独立主体从事的一系列办学行为带来不稳定因素和风险。从我国《民办教育促进法》的规定来看，立法肯定了民办教育属于公益性事业，民办学校具有与公办学校同等的法律地位，但是，立法却并没有明确规定民办学校的主体性质与公办学校一样属于事业单位法人。在实践中，民办学校在取得审批机关发放的办学许可证之后，还要按照《民办非企业单位登记暂行条例》进行登记，这就将民办学校定性为“民办非企业”。

“民办非企业”在法律上是一种性质模糊的法人。根据《中华人民共和国民办通则》的规定，法人分为企业法人、机关法人、事业单位法人和社会团体法人四个类别，不同性质的法人具有相对应的法律规范进行规制。例如，公办学校的性质为事业单位法人，那么其将享受事业单位法人相对应的一系列法律法规及政策文件。而民办学校的民办非企业法人身份由于其性质模糊，不属于法定的分类范畴，从而导致其在实践中处于一种尴尬的地位，民办学校无法找到与之性质相对应的政策文件。在实践中，民办学校在税收优惠、贷款融资、政府扶持政策方面很难享受到与公办学校同等的待遇，民办学校的教师、学生在实践中也很难享有与公办学校教师、学生平等的法律地位。

（二）民办学校的法人财产权

《民办教育促进法》第35条、36条规定了民办学校作为独立法人对学校财产具有所有权，投资人作为出资者在法人设立之后即不对自己的出资享有财产权，而是按出资份额对法人享有权益，如对财产使用的监督管理权，对重大问题的决策权等。对于民办学校终止后的资产归属问题，“全国人大法工委主编的《中华人民共和国民办教育促进法释义》对上述条文作了如下解释：对非营利性的民办学校按《公益事业捐赠法》有关规定，学校终止后的剩余财产由教育行政机关予以安排，用于民办教育事业的发展。对于营利性的民办学校，按照民法的有关规定，投资人之间按照出资比例分配剩余财产”［1］。也就是说，对于非营利的民办学校终止后剩余财产不归出资人所有，营利性民办学校的剩余财产按出资比例归出资人。实践中，民办学校的类型都是按照民办非企业身份登记，而根据《民办非企业单位登记管理暂行条例》的规定，民办非企业单位是指“从事非营利性社会服务活动的社会组织”。但事实上很多民办学校的创办经费由个人和社会资本出资，出资性质主要属于投资而不属于捐赠，投资方的目的是要收回资本并达到营利目的的。这就在实践中造成了民办教育的强迫“非营利性”与大多数民办学校都是“投资办学”的准营利性之间的矛盾。由此容易导致出资人对于法人财产权和出资人获得的财产权益之间的认定产生纠纷。

（三）出资人的合理回报制度

《民办教育促进法》第51条规定了合理回报制度。从立法目的看，合理回报制度的规定主要是为了调动民办教育举办者或社会闲散资金拥有者投资民办教育的积极性。但从立法体例来看，合理回报的规定位于“扶持与奖励”一章，而不是“资产与财务管理”一章，似乎是在回避合理回报的营利性特征。然而从该条规定的实质内容来看，允许投资者分配办学结余，即是允许投资者从自己的投资中取得收益权，这在某种程度上已经消解了我国民办学校非营利法律定位的基础。从合理回报制度的实践执行来看，要求取得合理回报的民办学校普遍认为，法律对民办学校取得“合理回报”的条件规定过于严厉，导致“合理回报”的空间变得非常狭小。目前，我国民办学校主要是投资办学，而不是捐资办学，捐赠事业还没有达到国外那样的规模，所以多数投资办学的出资人希望拥有所投入部分的产权，并得到相应的回报。但是，立法对合理回报所作出的严格限制给合理回报制度的实施带来严重阻碍。由此导致实践中一些投资者不惜铤而走险通过其他方法来实现自己的财产收益权。“其中最重要的就是对学校的控制权，通过这种控制权，以经济利益为目的的投资者可以获得经济的回报，以教育事业为目的的办学者可以实现自己的教育理想。”［2］

（四）分类管理制度改革的展望

民办学校的分类管理一直是民办教育发展中的热点问题。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》明确提出“要积极探索营利性和非营利性民办学校分类管理。”2015年12月，《民办教育促进法》作为教育法律一揽子修正案中的重要法律在准备提请全国人大常委会审议时意外出局，其缘由依然在于对民办教育分类管理的过渡办法和具体后续措施存在争议。2016年1月7日，《民办教育促进法》修正案草案二次审议稿在中国人大网公开征求意见。该二次审议稿明确了民办教育分类后两类学校的划分标准、各自享受的优惠政策、学校终止时剩余财产的处理，以及为保证民办学校分类管理改革平稳进行，对目前已经设立的民办学校作出的相应过渡安排。这可以说是对民办教育的突破性体制改革。

近几年，我国一些地区也在探索民办学校的分类管理，如温州，已经将非营利性民办学校登记为民办事业单位，营利性民办学校登记为企业，在财政扶持、购买服务、贷款融资等方面进行系统设计，建立起民办学校教师与公办学校教师享受同等退休待遇保障等制度。营利性与非营利性的分类明确了民办学校的法人性质，将民办学校区分不同情况定位于企业法人或事业单位法人，将有利于民办学校的规范管理。但营利性学校是否适用于各级各类教育？从学前教育、义务教育、高中教育到高等教育，在我国不同教育阶段具有不同的教育特点，特别是义务教育阶段的教育基于其特有的“义务性”能否完全放开允许营利，这是需要考虑的问题。同时，分类后的民办学校在内部管理体制、登记管理程序、税收优惠政策、政府扶持奖励、法律调整机制等方面都需要区别对待。可以说，分类管理是我国民办学校外部治理的改革方向，但改革的具体路径仍旧需要深入探讨。

**四、法律纠纷折射出的民办学校内部治理问题及改革**

（一）决策机构的设立及运行

《民办教育促进法》第19条、第20条明确规定了民办学校的决策机构形式为理事会、董事会或者其他形式。学校理事会或者董事会由举办者或者其代表、校长、教职工代表等人员组成。同时还规定了理事会或董事会及校长的具体职权。实践中，虽然大多民办学校都依法实行“董事会或理事会领导下的校长负责制”，但是不少民办学校在内部各类权力主体之间，仍不同程度存在“分工不明、关系不顺、程序不清”的现象。［3］例如，决策机构成员多以出资人为主体，缺少教职工和社会人士代表，管理体制普遍存在着家族化管理现象，在学校内部监督和权力制衡机制方面普遍确缺失，不仅严重影响了决策的客观性和公正性，也为民办学校内部决策者之间带来一定风险，特别是容易导致出资人之间的纠纷。民办学校欲改变内部治理的失范问题，首要改革决策机制。需要民办学校理顺校内不同主体之间的法律关系，规范学校内部董事会（理事会）成员构成，明确决策层的职责范围。特别是明确举办者和董事会机构的不同，限定学校举办者代表的比例，避免董事会成为举办者的权力机构。针对民办学校家族管理的弊端，校长及学校关键管理岗位实行亲属回避制度。同时，建立和完善董事会（理事会）议事规则和运行程序，保证决策过程的程序正当。

（二）教师与学生的管理机制

教师作为学校的重要主体，其对学校事务应当具有参与管理权，而一些民办学校往往重视投资者的决策意向，忽视教师的民主参与权，从而导致决策结果与教师内心意向产生矛盾，引发学校内部的不稳定。针对学生的内部管理，民办学校的学生生源比较多元化，学习能力及学习习惯相对较差，易受社会外界干扰，管理难度较大。由于缺乏规范的校内管理制度，特别是安全保卫制度，使得学生与学校之间容易因管理疏漏产生纠纷，如人身伤害事故等。这些学校内部治理的失范行为不仅可能导致法律纠纷的产生，而且严重影响民办学校和民办教育的健康发展。所以，针对教师和学生的内部管理，民办学校要根据相关规定和实际工作需要，严控校内风险，保障教师和学生的合法权益。在教师管理方面，相对于公办学校而言，民办学校与教师的关系更趋于平等化，民办学校应当在劳动合同签订、履行及救济方面严格遵守《中华人民共和国劳动法》和《中华人民共和国劳动合同法》的规定。基于民办学校教师的流动性相对较大，民办学校更要注意在学校治理中对教师参与权的尊重与保护，重视对教师权益的维护。

（三）资产和财务监管制度

民办学校资产来源的多元化及复杂化，以及民办学校出资人的非国有化，导致民办学校的财产问题相对于公办学校来说更为敏感和复杂。“许多民办院校的内部财务管理极其混乱,一些学校中的家族化管理或校董不分的‘一长制’管理更加剧了这种混乱的程度。这种混乱最主要表现在对财务成本的审核、经费使用及学费收取等方面。”［4］与此同时，一些学校出资者往往将举办学校看成一种投资营利方式，在守法和不守法的边缘打擦边球。例如，将民办学校法人财产与其管理的企业资产发生混同，没有划分明确的界限；出资人滥用学校的公信力对外保证和利用民办学校财产对外抵押的现象多有发生。所以，健全民办学校资产和财务管理制度成为民办学校治理的重要问题。民办学校应在资产和财务管理的过程中需要做出三点努力：一是需要将民办学校的法人财产权与举办者个人财产权明确区分，对于举办者投入到学校的资产、学费收入、办学积累的资产、政府资助的财产等应分别进行分类建账，保持账目的清晰。二是学校内部要建立完善的财务监督机制。充分发挥举办者、董事、监事的不同作用，形成学校内部财务运行的监督制衡机制，防止举办者擅自插手财务工作，独断专行。三是教育行政主管部门应对民办学校的财务制度进行定期检查与抽查，一旦发现举办者非法干预学校财务运行，具有抽逃出资、挪用办学经费等违法行为，则应立即依法作出处罚，及时制止违法行为。

    方芳（天津市教育科学研究院副研究员）