

民办学校法人财产权制度解析

——兼及民办学校的分类管理

张文国

(华东师范大学 公共管理学院, 上海 200062)

摘要:理论上对民办学校法人财产权的具体内涵一直有争论,民办学校法人财产权实际上就是一种法人所有权。我国应在确认民办学校法人所有权制度的基础上,将民办学校分为营利性和非营利性两类,并分别建立法人制度,其中营利性民办学校的出资人对学校享有利润分配权和剩余财产索取权等财产性权利,而非营利性民办学校的出资人对学校不享有财产性权利。

关键词:民办教育;民办学校;法人财产权;法人所有权;分类管理

DOI:10.3969/j.issn.1671-2714.2013.06.002

财产权制度是民办学校法人制度的重要内容。明确民办学校法人财产权制度的具体内容,既是确定出资人与民办学校之间财产关系的基础,也是建立科学合理的民办学校治理结构的根据。本文试图在梳理民办学校法人财产权历史沿革和研究成果的基础上,对法人财产权的概念进行追根溯源,并以财产所有权制度的相关规定为基础,对民办学校法人财产权制度进行全面解析,进而对民办学校的分类管理提出相关建议。

一、民办学校法人财产权制度缘起及现状

民办学校财产权利问题一直是民办教育理论和实践中的一个极具争议而又悬而未决的问题,相关立法对此问题历经变化,表现得犹豫不决。1987年国务院颁布的《关于社会力量办学的若干暂行规定》首次以立法形式涉及这一问题,该规定第16条指出,“社会力量举办学校的全部收入以及固定资产,归学校所有。”其不足之处在于:

第一,依据《民法通则》,可以享有财产权的组织只能是法人,而法人必须“依法成立”,对民办学校是否具有法人资格没有明确,在当时的其他立法中也未见相关规定。这表明民办学校在当时还是一种不合法的所有权主体。第二,所有权客体表述模糊。“全部收入”包括哪些内容,尤其是出资人投入的财产算不算学校收入?这正是出资人最关注的问题。第三,“全部收入”和“固定资产”不是并列概念,将这两个概念在法律条文中并列使用,显得不科学。

1997年实施的《社会力量办学条例》第36条规定:“教育机构在存续期间,可以依法管理和使用其财产,但是不得转让或者用于担保。”国家教委《关于实施〈社会力量办学条例〉若干问题的意见》指出,“教育机构的财产应当与举办者的财产相分离,在教育机构存续期间,由教育机构依法管理和使用。”由此可见,《社会力量办学条例》修改了《关于社会力量办学的若干暂行规定》的规定,民办学校不再享有财产所有权,而只享有依法

管理、使用的权利,但是这部分财产归谁所有,上述规定都没有明确。

2002 年颁布的《民办教育促进法》(以下简称《民促法》),是我国民办教育领域的第一部基本法。它规定民办学校具有法人资格,并且规定,“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。”这是我国教育领域首次使用“法人财产权”的概念。“法人财产权”概念是在我国经济体制改革中提出的,最初使用于企业领域,首次出现于十四届三中全会的《决定》中。《决定》在阐述现代企业制度的基本特征时指出,“企业中的国有资产所有权属于国家,企业拥有包括国家在内的出资者投资形成的全部法人财产权。”这一政策性规定被 1993 年颁布的《公司法》吸收。然而,《公司法》对“法人财产权”的内涵并没有作很好的界定,这引起了理论界的长期争鸣。《民促法》颁布后,这种争鸣局面在民办教育领域也未能避免,并且延续至今。到目前为止,关于民办学校法人财产权的内涵有多种观点,概括起来,代表性的观点有以下两种。

第一,管理使用权说。有学者从考察公司法人财产权入手,认为“法人财产权是法人享有的以经营权为核心的全部财产权利的总称。这种财产权实际上就是经营者具有的对实物财产的实际支配权。”^①在此基础上,该学者指出民办学校的法人财产权就是一种管理权和使用权。该观点认为,无论是出资人投入民办学校的财产,还是学校办学积累的财产,民办学校都有管理和使用的权利,出资人不能随意抽回、挪用或者处分民办学校的财产。^②这种观点将《民促法》关于民办学校法人财产权的规定看成是对《社会力量办学条例》相关规定的延续。

第二,所有权与管理使用权共存说。该观点认为,民办学校法人财产权在内容上既有所有权,也有管理使用权,民办学校对不同来源的财产享有不同的权利。目前多数学者持此观点,在这种观点中又有两种主张。一种主张认为民办学校的财产都有不同的所有者,出资人投入的财产归出

资人所有,国家资助、扶持和政策优惠形成的财产由国家所有。民办学校对上述两类财产只享有管理和使用权。而社会捐赠和办学积累的财产归学校所有,民办学校对这些财产享有所有权。^③另一种主张认为,出资人投入民办学校的财产由出资人所有,其他财产既不为学校所有,也不为其他任何主体所有,但是,这部分财产和出资人的出资作为一个整体,都由民办学校依法管理和使用。^④

管理使用权说的缺陷在于,民办学校“法人财产”的所有权归谁不明确,而这一点却是相关当事人最关心的。所有者不明会使民办学校的财产始终处于遭受侵害的风险之中。所有权与管理权共存说弥补了管理使用权说的某些缺陷,但是该学说违背了法人制度基本理论,是对民办学校法人资格事实上的否定。其一,法人成立的条件之一是必须具有“独立的财产”。不同财产归不同所有人的观点,割裂了民办学校财产的统一性和完整性,破坏了民办学校财产的独立性。其二,法人必须能够独立承担民事责任,即“独立的责任能力”,其物质基础正是其“独立的财产”,不同财产归不同所有人,意味着民办学校须以他人财产作为承担责任的基础,这实际上否认了民办学校具有独立承担责任的能力。

二、民办学校法人财产权的法学内涵

公司法人财产权的概念确立后,便引起关于其法律性质的广泛讨论,对此法学界有经营权说、相对所有权说、准物权说和所有权说等多种观点。理论和立法对公司法人财产权的认识都经历了一个发展和深入的过程。目前,多数学者赞成“法人所有权说”。并且,“法人所有权说”在现行立法上也获得了支持,表现如下:(1)2005 年新《公司法》删除了 1993 年《公司法》中“公司中的国有资产所有权属于国家”这一条款。这一条款是经济体制改革特定阶段的产物,虽然照顾了人们对实行公司制会造成国有资产流失的担忧,但是造成了公司理论与实践的混乱。并且,十多年的公

①李颖:《从法人财产权看民办学校的产权关系》,《苏州职业大学学报》2005 年第 2 期,第 27-28 页。

②董圣足:《关于民办学校法人财产权的思考》,《教育发展研究》2007 年第 7/8 期,第 1-5 页。

③王文源:《民办学校的合理回报与财产权制度构建》,《教育发展研究》2005 年第 7 期,第 26-29 页。

④刘宗胜:《民办学校财产权探析》,《学术交流》2002 年第 2 期,第 62-64 页。

司制实践表明这种担忧是不必要的;(2)2007年颁布的《物权法》第55条规定,“国家出资的企业,由国务院、地方人民政府依照法律、行政法规规定分别代表国家履行出资人职责,享有出资人权益。”这表明,包括国家在内的投资者对其投入公司的资产都不再享有所有权,只享有“出资人权益”,即股权;(3)《物权法》第68条规定:“企业法人对其不动产和动产依照法律、行政法规以及章程享有占有、使用、收益和处分的权利”。这一规定与《物权法》第39条对所有权的界定完全一致。因此,虽然《物权法》中没有“法人所有权”这一概念,但相关条款实际上已经明确了企业法人的财产所有权。

参照公司法人财产权的研究成果和相关立法,笔者认为,民办学校法人财产权本质上就是一种法人所有权,民办学校可以以法人身份对包括出资人出资、社会捐赠、国家资助和办学积累等各类财产享有统一的、完整的所有权。下面笔者拟结合相关立法,对这一问题展开论证与分析。

《民法通则》第71条规定,“财产所有权是指所有人依法对自己的财产享有占有、使用、收益和处分的权利。”这一概念被《物权法》第39条所接受。可见,我国立法是通过列举所有权全部内容的方式来界定所有权概念的。那么,民办学校的法人财产权是否包括所有权的全部内容呢?

1. 占有权和使用权。不论是出资人投入的资产、国有资产、社会捐赠,还是办学积累,只要是民办学校的财产,都是为了发展教育事业,为实现学校教育教学目标服务的。要实现上述目标,民办学校必须对这些财产享有占有权和使用权。《民促法》第36条第1款规定,“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非法侵占。”使用权已经在该条文中明确规定,自不待言。虽然法条采用“管理和使用”的说法而未出现“占有”一词,但是“管理和使用”必须以“占有”为前提,因此占有权应是该条规定的应有之意。

2. 收益权。依据我国现行立法,民办学校属非营利法人。根据通行理论,非营利法人不是不能从事盈利性活动,而是不能将盈利用于分配,该盈利只能用于符合非营利法人目的之事业。该理论有三层意思:其一,非营利法人可以有财产收益;其二,非营利法人以自己的名义取得该收益;

其三,非营利法人不能将该收益分配于对其出资的人。综合观之,这其实包含有非营利法人的“收益权”,即非营利法人有权以自己的名义收取财产收益,他人不得侵夺。作为一种典型的非营利法人,民办学校应当对其财产享有收益权,即使是出资人也不能以自己的名义收取该收益,也不能限制或禁止学校依法收取该收益。《民促法》第35条规定,民办学校的法人财产包括“办学积累”。这里的“办学积累”应包括财产收益。依据该法第36条,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非法侵占”,民办学校的收益权可据此规定予以保障。

3. 处分权。或许有人认为,民办学校的财产必须“依据法律规定和学校章程”用于教育事业,因而民办学校没有财产处分权。笔者认为这种观点是错误的。依据《民法通则》和《物权法》对所有权的界定,即使是自然人,其对自己财产的处分权也必须“依法行使”,没人会因为个人对其财产的处分权受到法律限制而怀疑或否认个人财产所有权的存在。《物权法》第68条对企业法人所有权也规定为“依照法律、行政法规以及章程享有占有、使用、收益和处分的权利”。实际上,随着经济发展和所有权的社会化,那种不受限制的绝对所有权早已不存在。因此,不能以民办学校对其财产的处分受到法律和学校章程的限制而否认其处分权的存在,这种限制是为促使学校为了教育目的之实现行使处分权,正是对民办学校财产权利的保护。

综上,民办学校对其法人财产所享有的占有、使用、收益和处分权,与《民法通则》和《物权法》中的所有权概念一致,因而本质上是一种所有权。就其范围而言,它涵盖了民办学校的全部法人财产,包括出资人出资、国家资助、社会捐赠和办学积累等。《民促法》确认民办学校法人财产权的根本意义在于,它确立了民办学校的法人所有权,这正是民办学校财产制度的基础。这一观点在相关法规中也有体现。例如,2007年教育部出台的《民办高等学校办学管理若干规定》第7条规定:“民办学校的资产必须于批准设立之日起1年内过户到学校名下。本规定下发前资产未过户到学校名下的,自本规定下发之日起1年内完成过户工作”。以不动产为例,其过户采取的是登记方

式,该登记在《物权法》上的意义就是所有者的变更,即将不动产的所有权从一方名下转移到另一方名下。根据《物权法》第 16 条,“不动产登记簿是物权归属和内容的根据。”因此过户以后,民办学校就成为所涉不动产的所有人。

三、民办学校法人财产权与出资人的财产权利

民办学校与出资人的财产关系是民办教育领域最复杂的一对法律关系,要真正实现民办学校的法人财产权,必须彻底厘清二者之间的财产关系。那么,在民办学校享有法人所有权的情况下,出资人与民办学校的财产关系应如何界定?笔者拟通过分析出资行为的性质来回答这一问题。

民办学校是基于出资人的出资行为而成立的。出资行为就其法律效果而言,主要有两个方面:其一,它是出资人向民办学校让渡其财产所有权的行为。出资行为完成后,出资人不再享有该财产的占有、使用、收益和处分的权利。其二,它是创设民办学校财产所有权的行为。出资人出资的财产作为一个独立的整体,形成民办学校的法人财产,是民办学校法人财产的最初来源。由此可见,出资人通过出资行为向民办学校让渡了财产所有权,使民办学校获得法人资产并进而取得法人资格。出资人在让渡其财产所有权的同时,是否获得了相应的具有财产内容的对价?换句话说,出资人的出资行为是捐赠还是投资?

1. 出资人没有利润分配权。在《民促法》出台之前,1987 颁布实施的《关于社会力量办学的若干暂行规定》规定,民办学校“可向学员收取合理金额的学杂费,但不得以办学为名非法牟利”。该规定确立了民办学校不得向出资人分配利润的基调。1997 年颁布实施的《社会力量办学条例》继承并发展了上述规定,该法第 6 条规定:“社会力量举办教育机构,不得以营利为目的”;第 37 条又规定:“教育机构的积累只能用于增加教育投入和改善办学条件,不得用于分配,不得用于校外投资”。上述规定都坚持了民办学校的公益性,规定民办学校在办学过程中可以有盈余,但是该盈余只能用于学校教育事业,不能向包括出资人在内的任何人分配。

虽然上述规定早已废止,但是其确立的民办学校不能进行利润分配的精神和原则在《民促法》中得以继承和发展。虽然《民促法》有关于出资人“可以取得合理回报”的规定,但是它并未从根本上改变民办学校的非营利性和盈余的不可分配性。首先,合理回报只是“可以”取得,能否取得还受制于各种因素,非出资人能自行决定,如《民办教育促进法实施条例》就为合理回报的取得设置了严格的限制条件。因此,在现行立法中“合理回报”还未成为一种“权利”。其次,“合理回报”规定在《民促法》“扶持与奖励”一章,可见《民促法》只是将“合理回报”作为一种奖励手段,其立法目的只在于鼓励民间资本出资办学,以扶持和促进民办教育的发展,而不在于授予出资人一种财产权利。

2. 出资人没有剩余财产分配权。《民促法》第 59 条规定,民办学校清算时的财产清偿顺序是:“(一)应退受教育者学费、杂费和其他费用;(二)应发教职工的工资及应缴纳的社会保险费用;(三)偿还其他债务”;“民办学校清偿上述债务后的剩余财产,按照有关法律、行政法规的规定处理”。上述规定没有明确出资人是否有剩余财产分配权。而所谓的“有关法律、行政法规”到目前为止也处于缺位状态,教育法律法规均未对此作出规定。民办学校在实践中被视作民办非企业单位,并根据国务院颁布的《民办非企业单位登记管理暂行条例》领取“民办非企业单位”法人证书,而该条例也未规定民办非企业法人终止后财产如何处理。国务院法制办相关部门在对《民办非企业单位登记管理暂行条例》进行解释时认为,“民办非企业单位终止时的清算程序中,民办非企业单位的财产在支付清算费用和清偿债务后的剩余财产不得分配,必须在业务主管单位和有关部门的指导下,用于发展同类型的民办非企业单位,不得挪作他用。”^①据此解释,民办学校的剩余财产应在教育行政机关指导下用于其他教育组织,而不能分配给出资人。该解释虽不具法律效力,但与民办学校的民办非企业单位属性相一致。这说明,民办学校终止时出资人也不享有剩余财产分配权。

3. 出资人没有出资转让权。出资人对出资于

①刘建银:《民办学校产权问题研究:一个基于案例、理论和法律制度的综述》,《教育科学》2006 年第 6 期,第 19-24 页。

民办学校的财产已不再享有所有权,因此不能通过直接转让该财产获得收益。那么,出资人能否转让其出资份额呢?笔者持否定态度。原因如下:其一,我国立法从未规定出资人可以根据其投入民办学校的财产金额,对民办学校享有出资份额。出资人连享有出资份额的权利都没有,更妄谈出资份额转让权了;其二,即使出资人可以对民办学校享有相应的出资份额,但由于出资人对民办学校既无利润分配权,又无剩余财产分配权,该出资份额不具有财产价值,因而也不会有人愿以金钱为对价受让该出资份额,这使得出资份额对出资人而言失去了意义。

综上,在我国现行教育法律体系下,出资行为完成后,出资人便永久失去了其出资财产的所有权,该财产未以任何方式成为出资人财产权利的延伸,出资人与民办学校之间也不再有任何形式的财产关系。因此,出资行为在客观效果上等同于捐赠。

四、基于法人财产权的民办学校分类制度构想

从表面上看,将民办学校“法人财产权”解释为“法人所有权”似乎是一把“双刃剑”。一方面,它使民办学校与出资人纠缠不清的财产关系得以明确,有利于民办教育的发展;另一方面,出资行为的捐赠性质又会削弱以投资为目的的出资人的办学积极性,从而阻碍民办教育的发展。长期以来,学者之所以坚持出资人对民办学校的财产所有权而否认民办学校自身的财产所有权,根本目的在于使出资人明确其并未丧失出资财产的所有权,并试图以此激励民间资本投资办学。笔者认为,这种观点不仅混淆了人们对法人财产权法律属性的认识,而且对保护出资人的权益也是徒劳无益的,因为在立法将出资行为的法律效果等同于“捐赠”的情况下,出资人的财产所有权也只是“徒有虚名”。

法人财产权的性质问题何以会制约民办教育的发展?笔者认为,根本原因在于没有找到问题的症结。问题的症结在于:在以营利为目的的民办学校普遍存在的情况下,我们不是正视其存在并承认其合法地位,而是仍抱残守缺地坚持民办学校的非营利性;在坚持民办学校的非营利性时,又不愿意对僭越戒规行营利之实的民办学校予以打击和取缔,而是以所谓的“合理回报”制度迁就

其存在。换言之,问题的症结在民办学校分类制度。假如承认营利性民办学校的合法性,并授予其出资人相应的财产性权利,出资人便不必为因出资而失去所有权耿耿于怀。以公司为例,作为典型的营利法人,没有人认为公司法人所有权制度会削弱股东的投资积极性,因为股东在向公司让渡所有权的同时获得了相应的财产权利对价,正是这些财产性权利保证了股东投资目的的实现。

因此,制约民办学校发展的症结是分类制度,法人财产权的性质问题只是一个“替罪羊”。我们不能试图以牺牲民办学校的法人所有权为代价,换取对民间资本出资办学的激励。实践证明,这不仅不能促进民办教育的发展,反而会因财产制度含混不清使得民办教育的发展无所适从。笔者认为,问题的解决方法是,在立法确认民办学校法人所有权的基础上,将民办学校分为营利性和非营利性两类,并据此重构民办学校法人制度。目前,这一建议与《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》关于进行民办学校分类管理改革的政策选择正相契合。

(一)非营利性民办学校法人制度构想

构建我国非营利性民办学校法人制度,可以借鉴日、韩和我国台湾地区的学校法人制度,具体建议如下。

1. 财产制度。根据日本和我国台湾地区《私立学校法》,学校法人是由捐助人以捐助行为设立的。所谓捐助行为就是捐赠财产并创设学校法人资格的行为。学校法人应以公益为目标,可有条件地从事相关经营活动,但所得盈余均归学校法人所有,不得向捐助人分配。借鉴上述规定,我国可对非营利性民办学校财产制度作如下界定:民办学校享有财产所有权,其全部资产包括出资人出资、社会捐赠、国家资助和办学积累等均归民办学校所有;出资人是民办学校的捐赠人,对民办学校不享有股权、利润分配权和剩余财产分配权等财产权利。

2. 董事选任制度。日本和我国台湾地区在私立学校董事选任方面除强调专业性和代表性外,还特别强调董事人选限制,这些限制包括限制捐助董事的比例和有特定亲属关系董事的比例等方面,目的是防止校董事会中出现捐助人控制和家族控制的行为。例如日本《私立学校法》规定,

理事会成员中,任何人的配偶和直系亲属都不许超过一人。台湾地区《私立学校法》规定,董事相互间有配偶及三亲等以内血亲、姻亲之关系者,不得超过董事总额的 1/3。目前,“出资人控制”现象在我国民办学校中普遍存在,出资人之所以热衷于民办学校控制权与经济利益不无关系,而这正与非营利性民办学校的公益性目标相悖。^① 因此在构建我国非营利性民办学校法人制度时,应借鉴其他地方立法中的上述经验。

3. 出资人的监督权。非营利性民办学校的出资人纯粹出于教育公益目的而与经济利益绝缘,为保障教育公益目标的实现,出资人对民办学校法人治理享有相应的监督权。其主要包括:一是知情权,指出资人了解学校资金使用状况以及学校运行情况的权利;二是提请处理权,指出资人在发现学校运行中有违反法规政策、学校章程等行为时,提请有关国家机关监督检查的权利;三是起诉权,指在出资人指定了捐赠财产的用途后,如果民办学校没有按照指定用途使用该财产,出资人对有关人员提起诉讼的权利。

(二) 营利性民办学校法人制度构想

对营利性民办学校法人制度,可以借鉴公司制度,具体建议如下。

1. 财产制度。出资人的出资行为属投资性质,出资人是民办学校的投资人。因此,对营利性民办学校法人财产制度可作如下界定:民办学校享有财产所有权,全部资产包括出资人投资、社

会捐赠、国家资助和办学积累等均归民办学校所有;出资人是民办学校的投资人,对民办学校享有股权、利润分配权和剩余财产分配权等财产权利。

2. 内部治理制度。营利性民办学校内部治理机构包括出资人会议、董事会和监事会。出资人会议由全体出资人组成,类似于公司股东会,是民办学校的权力机构,对学校重要事项进行决策,出资人按照各自投资比例享有相应的表决权。董事会是民办学校的执行机构,执行出资人会议决议,对出资人会议负责并报告工作,其成员由出资人会议选举产生。监事会是民办学校的监督机构,代表出资人监督董事、校长的履职行为,以保障出资人投资目标的实现。

3. 教育公益性保障制度。营利性民办学校虽以出资人的利润最大化为目标,但在获取收益的同时,也必然要满足受教育者对教育的私益要求,并能促进教育公益目标的实现,否则,便没有市场。当然,教育公益性目标的实现必须有相应的制度保障,而不能只依靠出资人的“公益性自觉”。对此,笔者建议:一是限制营利性民办学校存在的领域,如对投资大、周期长、见效慢、评价难的基础性学历教育,应立法禁止营利性民办学校进入;二是立法保障民办学校董事会和监事会中必须有一定比例的教育专家和公共利益代表;三是建立和完善对营利性民办学校的国家监管制度、教育质量评价制度和信息公开制度。

Analysis on the Legal Property Rights of Non-governmental Institutions of learning: Also on Their Classified Management

ZHANG Wenguo

(Public Administration School of East China Normal University, Shanghai, 200062, China)

Abstract: In theory, the content of the legal property rights of non-governmental institutions of learning is controversial, its legal property rights in fact is a kind of legal ownership. China should establish the system of legal ownership of non-governmental institutions of learning which should be divided into for-profit and non-profit types with two kinds of legal person systems. The contributor of for-profit non-governmental institutions of learning should have the right to distribute dividends and claim residual property whereas the contributor of non-profit non-governmental institutions of learning does not have any property right.

Key words: non-governmental education; non-governmental institutions of learning; legal property rights; legal ownership; classified management

(责任编辑 毛红霞)

①张文国:《所有者缺位与民办学校治理结构的完善》,《教育发展研究》2008 年第 15/16 期,第 80-84 页。