

君合专题研究报告



2019年10月21日

营利性民办学校举办者权利研究

《民办教育促进法》（2017年9月1日实施）（下称“新《民促法》”）实施至今已两年有余，新《民促法》确定了非营利性民办学校与营利性民办学校应分类管理。根据《工商总局、教育部关于营利性民办学校名称登记管理有关工作的通知》（工商企注字[2017]156号）的有关规定，营利性民办学校应登记为有限责任公司或股份有限公司，那么新《民促法》实施以来，营利性民办学校发展概况如何？营利性民办学校举办者享有哪些权利？营利性民办学校举办者是否享有完整的股东权利？学校章程将如何体现？本文将着重讨论营利性民办学校举办者权利问题。

一、营利性民办学校的发展概况

本文实证研究数据系根据《工商总局、教育部关于营利性民办学校名称登记管理有关工作的通知》（工商企注字[2017]156号）对营利性民办学校的名称命名要求，以“企查查”为检索平台，采用输入关键词“幼儿园有限公司/有限责任公司”、“高中/高级中学有限公司/有限责任公司”、“中等职业技术学校有限公司/职业高中有限公司”进行初次检索。针对检索记录再次筛选，仅保留2017年9月1日至2019年9月30日新设的营利性民办学校，剔除因网站技术操作筛选的含有非学校机构的法人主体，得到最终研究基础数据¹。

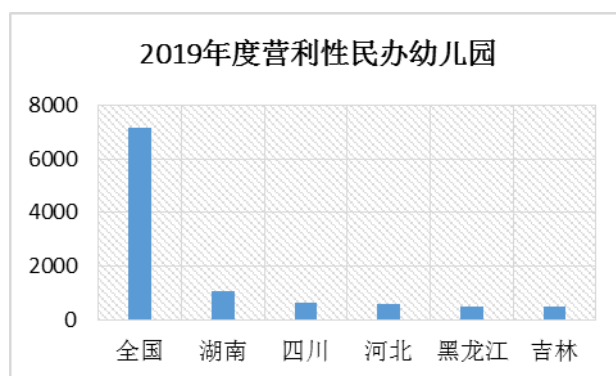
（一）全国营利性民办学校新设概况

根据检索和统计结果，自2017年9月1日至2019年9月30日，全国营利性学校有限公司新设情况如下：

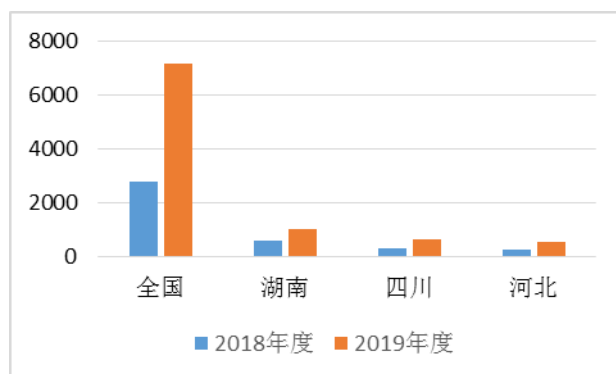
幼儿园	高中/中学	职业院校	合计
7172	118	103	7393

（二）营利性民办幼儿园新设概况

自2017年9月1日至2019年9月30日，全国新设营利性民办幼儿园7172所，新设数量排名前五的省份分别为湖南（1040所）、四川（639所）、河北（562所）、吉林（477所）、黑龙江（464所）。



我们将2019年新设营利性民办幼儿园数量排名前三的省份与2018年做了对比，如图：



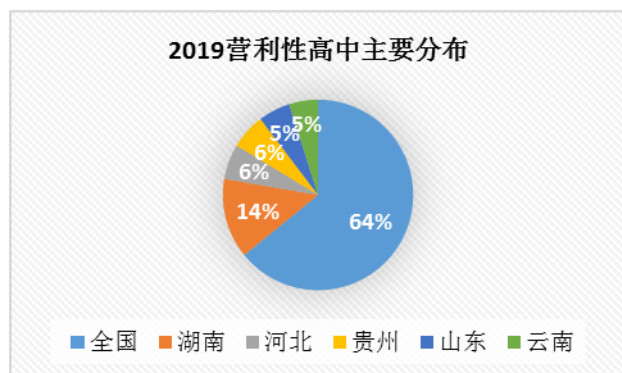
与2018年相比，可以看出2019年新增新设营利性民办幼儿园增长趋势。湖南、四川、河北年度增长率均超过100%，全国整体营利性民办幼

¹ 本数据仅为实证研究之用，由于检索关键词和实际企业名称存在差异，本数据与营利性民办学校的实际数据存在差异。

园年度增长率达 158%。从全国范围内来看，湖南省新增新设营利性民办幼儿园数量遥遥领先于其他省份，四川和河北紧随其后。新增营利性民办幼儿园数量较少的省市包括青海、新疆、甘肃、上海、北京、江西、宁夏。究其原因，我们认为影响新设营利性民办幼儿园数量的原因至少包括人口、地域、经济发展水平、政策环境，一般人口大省且政策环境宽松的地区，营利性民办幼儿园数量较多，典型如湖南。而上海、北京由于经济发展水平高，财政资金较有保障，大力发展公办幼儿园和普惠性民办幼儿园等原因，新增新设营利性民办幼儿园数量较少。

(三) 营利性民办高中新设概况

自 2017 年 9 月 1 日至 2019 年 9 月 30 日，全国新设营利性高中 118 所，新设数量排名前五的省份分别是湖南（25 所）、河北（11 所）、贵州（11 所）、山东（10 所）、云南（9 所）。

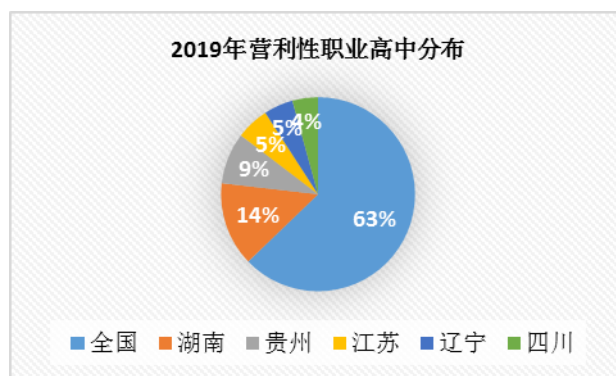


全国新设营利性高中增长迅速。从新设营利性高中分布的省份来看，湖南可谓一枝独秀，湖南新设营利性高中数量 25 所，占全国总数的 14%，湖南、河北、贵州、山东、云南四省共占全国总数的 36%。而统计时我们也发现，北京、上海均无一所营利性高中。高中阶段学历教育与高等教育相衔接，对于湖南、河北、山东这样的人口大省兼高考大省，营利性高中有着巨大的市场，当学位供给无法满足学生需求时，将驱使社会资本向人口大省和高考大省集中投资，因而营利性高中的分布呈现出省份集中的特点。但对于北京、上海而言，究其原因，我们认为其一，该等城市教育资源丰富，高中阶段学校供给相对充足；其二，该等城市用地紧缺，用地成本高，而开办营利性高中需要大量土地供

应，从而大大提高了社会资本举办营利性高中的门槛。

(四) 营利性职业高中新设概况

2017 年 9 月 1 日至 2019 年 9 月 30 日，全国新设“中等职业技术学校有限公司/职业高中有限公司”（“职业高中”）共计 103 所，新设营利性职业高中数量排名前 5 的省份分别为：湖南（23 所），贵州（12 所）、江苏（9 所）、辽宁（8 所）、四川（7 所）。



2019 年全国新设职业高中的数量增长较快。但和营利性民办幼儿园、营利性高中相比，新设职业高中不及前两者。全国范围来看，湖南仍然保持领先优势，新设营利性职业高中 23 所，占全国总数的 14%，这与湖南省大力鼓励引进社会资本投资民办教育的政策有关。

二、营利性民办学校举办者权利范围

(一) 新《民促法》及其实施条例规定的举办者权利

新《民促法》全文共有 16 处提及民办学校的“举办者”，其中规定营利性民办学校举办者权利内容的共有 3 处。分别为新《民促法》第十九条第三款规定的举办者取得办学收益权²、第二十条第二款规定的参与学校办学和管理权³、第二十一条第一款规定的委派代表担任董事权⁴。

²第十九条第三款“营利性民办学校的举办者可以取得办学收益，学校的办学结余依照公司法等有关法律、行政法规的规定处理。”

³第二十条第二款“民办学校的举办者根据学校章程规定的权限和程序参与学校的办学和管理”

⁴第二十条第一款“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。其中三分之一以上的理事或者董事应当具有五年以上教育教学经验。”

与新《民促法》配套的《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》（征求意见稿）（“新《实施条例》⁵”）细化了营利性民办学校举办者的权利内容。新《实施条例》全文共有 31 处提及民办学校“举办者”，其中规定营利性民办学校举办者权利内容共计 4 条，分别为新《实施条例》第九条第二款规定的举办者可以通过募集资金方式举办营利性民办学校权⁶、第十条规定的制定学校章程、推选首届董事会成员权、依据章程规定行使决策权和管理权⁷、第十一条规定的举办者合法权益转让权⁸、第五十七条规定的获得奖励的权利⁹。

（二）《公司法》及其司法解释规定的股东主要权利

《公司法》第四条以极其精炼的语言概括了股东的权利，公司股东依法享有资产收益、参与重大决策和选择管理者等权利。初略一看，似乎营利性民办学校举办者权利范围与股东权利范围类似。但仔细研读《公司法》及其司法解释规定的股东权利，就会发现股东地位与举办者地位相距甚远。

总结《公司法》及其司法解释规定的股东权利主要包括下列内容：

1. 股东表决权（《公司法》第 42 条）；
2. 利润分配请求权（《公司法》第 34 条）；
3. 新股优先认购权（《公司法》第 34 条）；
4. 股权转让权（《公司法》第 71 条）；
5. 股东优先购买权（《公司法》第 72 条）；
6. 股东知情权、质询权（《公司法》第 97 条）；

⁵ 鉴于新《实施条例》尚未正式实施，本文仅以新《实施条例》（征求意见稿）作为参考论述。

⁶ 第九条第二款“举办者可以依法募集资金举办营利性民办学校，所募集资金应当主要用于办学，不得擅自改变所募集资金的用途，并按规定履行信息披露义务。……”

⁷ 第十条规定“举办者依法制定学校章程，负责推选民办学校首届理事会、董事会或者其他形式决策机构的组成人员。举办者可以依据法律法规和学校章程规定的程序和要求参加或者委派代表参加理事会、董事会或者其他形式决策机构，并依据学校章程规定的权限行使相应的决策权、管理权。”

⁸ 第十一条第一款规定“民办学校举办者变更的，应当签订变更协议；现有民办学校的举办者变更的，可以根据其依法享有的合法权益与继任举办者协议约定变更收益，但不得涉及学校的法人财产，也不得影响学校发展，不得损害师生权益。”

⁹ 第五十七条规定“县级以上地方人民政府可以根据本行政区域的具体情况，设立民办教育发展专项资金，用于支持民办学校提高教育质量和办学水平、奖励举办者等。”

7. 异议股东股权回购请求权（《公司法》第 74 条）；

8. 股东代表诉讼权（《公司法》第 151 条）；

9. 确认股东会、董事会决议效力及撤销的权利（《公司法》第 22 条）；

10. 申请公司解散、清算权（《公司法》第 182 条）；

11. 公司剩余财产分配权（《公司法》第 186 条）

（三）营利性民办学校举办者享有的股东权

营利性民办学校举办者即为营利性民办学校有限公司的股东。那么，营利性民办学校是否享有全部的股东权利，我们来逐项分析：

1. 股东表决权。公司股东会为公司最高权力机构，对公司重大事项通过股东会决议决定，股东基于出资享有表决权。但营利性民办学校不设股东会，学校董事会为学校最高权力机构，举办者不享有直接的表决权。

2. 利润分配请求权。股东享有利润分配请求权。营利性民办学校举办者享有收益权。学校的办学结余依据公司法的规定处理。因而，营利性民办学校举办者享有利润分配请求权。

3. 股权转让权。有限责任公司股东之间可以转让股权，股东对外转让股权的，应征得其他股东同意。营利性民办学校举办者合法权益可以依法转让，即确认了营利性民办学校的股权转让权。

4. 新股优先认购权。公司新增注册资本，股东有权优先认购。这是保障股东不被稀释产生的权利。新《民促法》并未规定营利性民办学校优先认购权。

5. 股东优先购买权。股东优先购买权是一项法定权利，能够通过司法途径予以保障。新《民促法》并未特别规定营利性民办学校享有优先购买权。

6. 股东知情权、质询权。股东参与公司管理主要表现之一，对公司的经营情况享有知情权。司法实践案例确认民办学校举办者的知情权（[2016]沪

01 民终 4642 号判决), 知情权是举办者参与学校办学和管理活动的基础, 应予以保障。

7. 股权回购请求权和股东代表诉讼权, 该等权利系保护小股东权利的目的。新《民促法》未明确规定营利性民办学校举办者是否享有股权回购请求权和股东代表诉讼。

8. 确认股东会、董事会决议效力及撤销的权利。由于营利性民办学校不设股东会, 因此不存在撤销股东会决议的可能。当董事会决议违反法律规定或学校章程规定, 举办者能够申请撤销决议, 新《民促法》未予以明确。

9. 申请公司解散清算权。当公司经营管理发生严重困难, 继续存续会使股东利益受到重大损失的, 持有公司全部股东表决权百分之十以上的股东, 可以请求人民法院解散公司。但是, 民办学校与普通公司法人不同, 民办学校解散涉及师生权益, 法律在解散民办学校事由要求比较严格。民办学校举办者是否有权申请人民法院解散学校的有待商榷。

10. 公司剩余财产分配权。新《民促法》第五十九条规定, 营利性民办学校清偿上述债务后的剩余财产, 依照公司法的有关规定处理。可以确认举办者享有学校清算后剩余财产分配权。

综上, 通过将营利性民办学校举办者权利范围与一般公司法人的股东权利范围相比较, 我们可以得出如下结论:

1. 营利性民办学校举办者权利范围比一般公司法人的股东权利范围小。

2. 登记为公司法人的营利性民办学校应首先适用新《民促法》及新《实施条例》的规定, 只有当作为特别法的新《民促法》和新《实施条例》没有规定时, 才考虑适用《公司法》的有关规定。《公司法》规定的股东权利并非当然直接适用于营利性民办学校举办者。

余 苏 合 伙 人 电 话: 86 20 2805 9016 邮 箱 地 址: yus@junhe.com
余 媛 姗 律 师 电 话: 86 20 2805 9015 邮 箱 地 址: yuysh@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息, 敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。

3. 新《民促法》规定, 民办学校举办者依据学校章程规定的权限和程序参与办学和管理。故而, 营利性民办学校章程应明确规定举办者的权利。

三、营利性民办学校章程举办者权利条款起草建议

通过前述的分析, 我们可以看出, 营利性民办学校举办者权利应综合新《民促法》、新《实施条例》及《公司法》及其司法解释的相关规定综合确定, 并在营利性民办学校章程中予以明确。

营利性民办学校举办者依据学校章程规定的权限和程序参与办学和管理应予以落实。学校章程不应含糊其辞的表达举办者的权利, 否则, 在混沌中就可能损害举办者权利。

鉴于此, 我们认为, 营利性民办学校在制定章程时, 举办者权利条款拟定应从以下几个方面考虑:

第一, 新《民促法》和新《实施条例》规定的举办者权利应直接在学校章程中予以体现。

第二, 《公司法》及其司法解释规定的股东权利可以根据学校的实际选择性在学校章程中体现。

第三, 根据学校的办学实际, 除法定举办者权利之外, 将约定的举办者权利通过学校章程予以确认。

小结

学校章程是举办者参与办学和管理的基础, 是保障举办者权益的保护伞。举办者应当充分发挥学校章程的作用, 使其成为举办者行权和参与办学的利剑, 从而使学校运行更加顺畅。

