

略论我国学校的法律地位

蒋少荣

学校法律地位问题是教育法学研究中的一个重要问题。学校是一个重要的教育法律关系主体,故学校法律地位问题是教育法学理论的重要组成部分。另外,学校作为教育机构,是联系教育者和受教育者及其监护人等其他教育法律关系主体的中介和核心,学校法律理论问题的研究直接关系到教育者、受教育者及其监护人等其他教育法律关系主体的研究。从实践上讲,学校法律地位问题的研究也可以为教育立法和教育司法实践提供理论指导,从而促进我国的教育法制建设。

一、我国学校法律地位的基本情况

有独立法律地位的法律关系主体有两种,分别为自然人和法人。在我国,有国籍的个人自然取得我国公民的身份,成为法律上的自然人。有独立法律地位的组织具备法人资格,学校就是一种组织,所以学校法律地位问题说到底就是学校法人资格的问题。对学校法人资格进行研究,首先要回答的是学校法人资格的问题,亦即要回答在我国,是所有的学校都具备法人资格或都不具备法人资格呢,还是一部分学校具备法人资格,另一部分学校不具备法人资格。

本文认为,在我国,并不是所有的学校都具有法人资格,也就是说我国的学校按

其法律地位可分为有独立法律地位的学校和无独立法律地位的学校。我国教育法规定:“学校及其他教育机构具备法人条件的,自批准设立或登记注册之日起取得法人资格”^[1]。由这一条规定可见我国的学校可分为具备法人条件的和不具备法人条件的两类,其中具备法人条件的可取得法人资格,不具备法人条件的则相应不能取得法人资格。

所谓具备法人条件,是指具备我国民法通则规定的四个条件^[2]。也就是说,我国的学校要取得法人资格,必须符合以下条件:

第一,依法成立。所谓依法成立,是指学校要具备法人资格,必须符合相关法律关于学校成立的规定。教育法、社会力量办学条例等教育法律法规对学校成立做出了一系列规定^[3],这些规定包括学校成立的举办者资格、举办手续、举办时应提交的材料、学校的举办条件等多方面的内容。学校要取得法人资格,必须在举办者资格、举办手续等各方面合法。学校成立的法律是为保证教育工作的正常开展而制定的,依法成立的学校往往具备正常开展教育工作和保证教育工作一定的质量水平的条件,而非法成立的学校往往不具备办学的基本条件,无益于甚至有损于社会教育事业的发展,有可能危害公共利

益并且损害受教育者及其监护人的利益。所以说,只有依法成立的学校才应取得法人资格,依法成立应成为学校取得法人资格的首要条件。

第二,有必要的财产或经费。必备的办学资金和稳定的经费来源也是学校成立的一个法定条件。经费和财产是法人存在的必备条件。无论是从事经济活动还是从事非经济活动的法人组织,要正常运转,完成它的使命,都必须以一定的财产或经费作为基础。学校亦不能例外,学校基本建设的进行、设备的购置、正常教育教学活动中的物资消费以及教职员工工资奖金的发放等等都离不开一定的教育经费。没有充足的教育经费,教育教学活动的质量将很难得到保证,甚至无法正常展开。经费短缺导致的教育教学活动质量低下或无法正常进行一直是一个影响我国教育发展的现实问题,所以强调学校要取得法人资格必须拥有一定的经费在我国具有一定的现实意义。

第三,有自己的名称、组织机构和场所。名称、组织机构和场所都是取得法人资格的必备条件。名称是法人作为民事法律关系主体区别于其他民事法律关系主体的重要标志。组织机构和场所则是法人从事其基本活动的前提。有法人资格的学校亦应有自己的名称、组织机构和场所。没有自己的名称、组织机构和场所的学校,不具备成为独立的法律关系主体的基本要素,不能取得法人资格。

第四,能够独立承担民事责任。作为民事法律关系的主体,法人依法享有各种民事权利,履行民事义务,在违法时它也必须承担民事责任。能够独立承担民事责任是法人承担民事责任的重要前提,所以能够承担民事责任是法人应具备的一个基本条件,否则,因法人违法行为而利益受到损

害的法律主体将无法得到相应补偿。学校要取得法人资格,也应该能够独立地承担法律责任。

根据教育法的规定,具备法人条件的学校可取得法人资格,相应地,不具备法人条件的学校不能取得法人资格。民法通则规定的法人成立的前两个条件是一切有法人资格和没有法人资格的学校成立的必备条件,没有法人资格的学校一般不具备第三个和第四个条件,这些学校往往下属于某些法人,是这些法人组织机构的有机组成部分。以下本文主要研究有法律地位,亦即有法人资格的学校。

二、作为法人的学校的性质和特点

研究作为法人的学校的性质和特点,就是研究学校是什么样的法人的问题。在这一部分本文着重解决两个问题,其一是作为法人的学校在法人分类中,尤其是在我国的法人分类中属于哪一类;其二是作为这一类法人的学校具有哪些重要的特点。

学校在法人分类中的归属是学校法律地位问题中的一个重要的理论问题,它直接决定了学校作为一个特殊类型的法人的特点。按照西方传统的法人分类方法,由国家举办的学校是公法人,社会力量举办的学校属于私法人的范畴。按照营利性和公益性法人的二分法,学校属于公益性法人。按照财团法人和社会法人的二分法,学校属于以捐助财产为主体的财团法人^[4]。

我国民法通则中将法人分为企业法人和包括机关、事业单位和社会团体在内的非企业法人。民法通则并未对什么是企业法人、什么是非企业法人做出明确的界定。按照理论界的说法,企业法人是“以营利为

目的,从事经济活动的法人”,非企业法人则是“主要从事非经济活动,并不以营利为目的的法人”^[5],学校则被认为是非企业法人中的事业法人。

学校作为事业法人,具有事业法人的一般特点。首先,学校是从事非经济活动的法人。学校从事的教育教学活动主要是一种文化活动,其主要功能是帮助个体尽可能地获得发展,传承人类文明,提高整个社会的文明水平。虽然随着科技在经济发展中作用的增大,教育的经济功能也在不断增强,但是,无论如何,教育终究是一种非经济活动,有着一般的经济活动所不具备的特点和独特的社会作用。

与一般的经济活动相比,教育教学活动独特的特点及社会作用主要表现在以下几个方面:首先,与经济活动的作用对象相比,教育教学活动是一种作用于人的身心活动。教育教学活动的作用对象与作为经济活动的作用对象的简单的物有着根本的不同。人的身心与物相比,更具有非标准性,同一年龄、同一班级的受教育者在身心方面往往有很大的差别。另外,受教育者作为人,还有自身的主观能动性,其主观能动性也会影响到教育教学活动的结果。所以说,以人为对象的教育教学活动与经济活动相比,其过程要复杂得多。其次,作为一种作用于人的身心的活动,教育教学活动对人的身心产生的作用是全面而深刻的。学校的教育教学活动从身心各方面影响着个体的发展,具有全面性。另外,学校的教育教学活动与一般环境影响相比,具有目的性、组织性和科学性等特点,因而它对受教育者的影响又是深刻的。其三,教育教学活动与经济活动相比的不同特点决定了它对个人和社会发挥的作用不同于经济活动。由于教育教学活动在个人身心发展中具有重要的作用,所以教育教学活动

在很大程度上影响着个人的职业选择、社会地位和自我实现的可能性。此外,教育教学活动还可以通过影响一个社会各个成员的素质而影响这个社会的整体国民素质,从而对整个社会经济、科技以及社会其他方面的发展产生影响,另外,由于教育对个人的重大影响,教育教学活动还可能通过影响教育公平而影响社会公平。

作为事业法人,学校还具有非营利性的特点。一般而言,事业单位是从事非经济活动的法人,其成立的主要目的是发展社会公共事业,而不是营利,作为事业法人的学校亦如此。教育法还特别明文规定,“任何组织和个人不得以营利为目的举办学校和其他教育机构”^[6]。由于学校从事的教育教学活动的特点及其对个人和社会的发展以及对社会公平的影响,学校不应以营利为目的进行教育教学活动。学校的收费以及各项财务制度都应以维持学校的正常运转、提高教育教学质量、发展教育事业以及服务于社会公共利益为根本目的,学校不应沦为个别个人或集团牟取私利的工具。如果学校以营利为其目的,将把向社会提供教育服务看成完全的市场交易,以教育换取金钱甚至以文凭投取金钱,则学校的教育教学活动将难以有益于甚至会有损于个人和社会。

为了实现学校的非营利性,我国的教育法律法规对学校活动做了一系列具体规定。这些规定从内容上看主要包括两个方面:其一是关于收费的规定。收费的额度、收费占教育成本的比例在很大程度上决定了学校营利的可能性。不合理的收费是学校营利的重要前提条件,所以用法律对收费进行规范是学校非营利性实现的重要保证。教育法、社会力量办学条例等都对学校收费做出了决定,其中教育法规定,“学校及其他教育机构违反国家有关规定向受

教育者收取费用的,由教育行政部门责令退还所收费用;对直接负责的主管人员和其他责任人员,依法给予行政处分^[7]。其二是关于学校财务的规定。这些规定主要针对社会力量举办的学校,这是因为,社会力量举办的学校中的一切财务问题,如积累的用途、工资福利占经常费用的比例、举办者财产与学校财产之间的关系等在很大程度上影响着学校非营利性的实现。社会力量办学条例及相关法律解释对这些问题都一一作出了规定^[8]。

三、有法人资格的学校的基本类型

有法人资格的学校有哪些基本类型,不同类型的学校在法律上有什么特点,这是本部分要探讨的主要问题。要对学校的基本类型进行研究,首先要对学校分类。学校的分类标准有多种,但在这里本文仅将学校按照举办者的不同划分为国家举办的学校和社会力量举办的学校。这是因为,举办者的不同导致了这两类学校根本性质的不同和一系列法律上的巨大差异。下面本文对两种基本类型的学校在法律上的差异一一进行分析。

首先,从性质上讲,由于举办者不同,国家举办的学校和社会力量举办的学校在性质上略有不同。国家举办的学校在性质上是公办事业单位法人,而社会力量举办的学校在性质上是民办事业单位法人^[9]。

其次,从设立原则上看,我国占大多数的公办事业单位一般是依行政命令设立的,亦即实行强制主义的设立原则,国家举办的学校亦如此。国家举办的学校一般是按照国家的教育规划,以行政命令的方式强制设立的。与国家举办的学校的设立原则不同,社会力量办学实行设立上的许可原则,亦即办学必须取得许可证,经登记注

册成立。社会力量办学条例用了一章内容对我国社会力量举办的学校的成立进行了规范,其中规定了许可主义的设立原则。该章规定,“审批机关对批准成立的教育机构发给办学许可证”,“教育机构取得办学许可证后,应当依照有关社会力量举办企业单位登记的行政法规登记,方可开展教育教学活动”^[10]。

第三,与这两种学校相关的教育法律关系的内容和性质有所不同。国家举办的学校所涉及到的教育法律关系从内容上讲主要包括相对于国家的教育法律关系和相对于受教育者及其监护人的教育法律关系。这两个方面的教育法律关系从性质上讲,都属于行政法律关系,都具有非自治性的特点。也就是说,这两方面的法律关系的设立及其要素(包括主体、客体和内容)都不取决于当事人的意思表示,而是取决于法律的直接规定。政府和国家举办的学校之间的关系是领导和被领导、管理和被管理的行政关系。教育法明确规定,“中等及中等以下教育在国务院领导下,由地方人民政府管理”,“高等教育由国务院、省、自治区、直辖市的人民政府管理”^[11]。这条规定明确规定了政府和学校之间的教育行政法律关系的双方主体,也规定了它们各自的权利、义务,亦即政府的管理和学校的被管理的义务。国家举办的学校和受教育者及其监护人之间的关系也是行政法律关系。在这一法律关系中,学校行使国家的教育权,给社会提供教育服务,同时又是学校的义务。受教育者在国家举办的教育机构中接受特定形式特定阶段的教育,一方面是一种权利,同时也是一种义务。我国的宪法及相关教育法律法规对国家举办的学校和受教育者及其监护人之间的关系作出了相关规定。

社会力量举办的学校涉及到的法律关

系的内容和性质都与国家举办的学校有所不同。从我国目前社会力量办学立法的现状看,我国社会力量举办的学校涉及到的法律关系从内容上讲只有相对于政府的教育法律关系一种。社会力量举办的学校与政府的关系也是行政法律关系,具有非自治性的特点,其设立及要素(主体、客体和内容)不取决于当事人的意思表示,而由法律直接规定。社会力量办学条例通过规定行政部门在负责社会力量办学时的职责分工,设立了行政部门和学校间的行政法律关系。^[12]在这一法律关系中,行政部门享有行政受理权,社会力量举办的学校则有服从行政部门合法管理的义务。虽然两类学校与政府之间的关系都是行政法律关系,但是由于举办者的差别,两种行政法律关系的性质略有差别。政府和国家举办的学校之间的行政法律关系是上下级之间的行政关系,而政府与社会力量举办的学校之间的行政关系是政府与外部社会组织之间的关系。由于法律关系性质上的微小差别,社会力量举办的学校相对来说比国家举办的学校在教师聘任、招生和专业设置等方面都享有更多的自主权。我国社会力量办学法律还不调整学校与受教育者及其监护人之间的关系,也就是说,社会力量举办的学校和受教育者及其监护人之间的关系从性质上讲还只是社会关系而不是法律关系,即使将来我国的教育法律调整此类关系,此类关系也不是行政法律关系,因为社会力量举办的学校不是行使国家教育权的法人。在美国,社会力量举办的学校和受教育者及其监护人之间的关系是由合同法调整的,因而二者之间的关系就是合同关系,属于民事法律关系的一种^[13]。

其四,由于教育法律关系性质上的差别,国家举办的学校和社会力量举办的学

校承担法律责任的责任形式不同。虽然两种学校与政府间的关系同为行政法律关系,但两种行政法律关系性质上的差别导致了两种学校在承担行政责任时责任形式上的差别。国家举办的学校承担行政责任的形式只有撤销错误行政行为一种,例如,教育法规定,国家举办的学校在违反国家有关规定收费后,其责任形式是退还所收费用^[14],社会力量举办的学校承担行政法律责任的形式除撤销违法行为外,还以受警告、停止招生、被吊销办学许可证和被接管的形式承担行政法律责任。按照社会力量办学条例的规定,社会力量举办的学校在不明确各类人员的工资福利占经常办学费用的比例、不按照确定比例执行、将积累用于分配或校外投资和管理混乱、教学质量低下的情况下,均以上形式承担行政法律责任^[15]。

注释:

[1] [6] [7] [11] [14] 中华人民共和国教育法. 第三十一条. 第二十五条. 第七十八条. 第十四条

[2] 中华人民共和国民法通则. 第三十七条

[3] 中华人民共和国教育法. 第二十六条. 第二十七条及社会力量办学条例第二章

[4] [5] 江平. 法人制度论. 中国政法大学出版社, 1994

[8] 社会力量办学条例. 第三十七条, 国家教育委员会关于实施 社会力量办学条例 若干问题的意见. 第六条

[9] 同 1, 第 68 页有这一提法

[10] [15] 社会力量办学条例. 第十八条. 第五十四条. 第五十五条

[12] 同 8, 第十一条

[13] Law in the school Writam D. Valente, charlas E. Merill Publishing Compang, A Bell and Howell Company, 1980, P468

作者单位:北京师范大学教育系 北京 邮编 100875