

# 有关民办非企业单位规制问题的研究

孙国荣

杭州师范大学，浙江省杭州市，311121；

**摘要：**民办非企业单位在法律规制方面一直备受实务界的关注，成为热点与难点问题。当前直接针对民办非企业单位的法律规制主要依赖于1998年10月国务院颁布的《民办非企业单位登记管理暂行条例》，这一条例在监管的有效性和时效性上显得不足。为深入探究这一领域，本论文采用了实证研究方法，详细分析了民办非企业单位的法律纠纷问题。不同判决结果为我们构建更全面的法律框架提供了宝贵的启示，民办非企业单位作为社会主义现代化建设的重要力量，其健康发展至关重要，尤其是在党建工作、法律法规建设、治理结构以及专业化水平等方面，当前这些单位仍面临诸多亟待解决的问题和挑战。本论文针对这些现实情况，进行客观的分析和深入的探讨，以揭示存在的具体短板，并旨在为民办非企业单位的健康、有序发展提供有益的参考和策略建议。

**关键词：**民办非企业单位；规制；实证研究

**DOI：**10.69979/3029-2700.25.06.088

## 1 前言

### 1.1 民办非企业单位的定义和发展历程

#### 1.1.1 民办非企业单位的定义

民办非企业单位，是指企业事业单位、社会团体和其他社会力量以及公民个人利用非国有资产举办的，从事非营利性社会服务活动的社会组织。这些组织普遍蕴含着民间性、社会性、公益性及非盈利性的鲜明特质，其核心行为导向在于以公益性为基石，致力于提供社会公共服务产品，不懈追求社会效益的最大化，并主动将社会责任扛于肩头<sup>[1]</sup>。模式和课程设置，为广大学子提供了除公立教育之外的优质选择，满足了不同家庭对于个性化教育的需求；民办医院则以其专业的医疗团队和先进的医疗设备，为民众提供了更加便捷、高效的医疗服务，有效缓解了公立医疗资源紧张的问题。此外，文艺团体以其丰富的文化活动和艺术创作，丰富了民众的精神文化生活，提升了社会的文化氛围；科研院所则致力于科学的研究和技术创新，为国家的科技进步和产业升级提供了有力的支撑。

#### 1.1.2 民办非企业单位的发展历程

自改革开放以来，我国社会主义市场经济体制经历了从初具雏形到日益完善、日臻成熟的深刻蜕变。随着这一体制的不断巩固与拓展，经济社会领域呈现出蓬勃发展的壮丽图景，为社会公共事业与公共服务行业铺就了一条快速崛起的金光大道，迎来了其迅猛发展的黄金时代。这一时期，公共服务质量与效率显著提升，社会公益事业广泛惠及民生，共同绘制了一幅经济社会协调

并进、繁荣共生的宏伟画卷<sup>[2]</sup>。民办非企业单位的发展历程同样瞩目，从改革开放初期的初步探索，到20世纪90年代末的初步规范，再到近十几年来的稳健前行，每一步都见证了我国社会力量的不断壮大。自党的十八大胜利召开以来，政府与社会组织之间的互动关系呈现出前所未有的和谐共生态势，双方携手并进，有力推动了社会的和谐稳定与繁荣发展。在此背景下，民办非企业单位如雨后春笋般迅速增长，不仅在数量上实现了显著跃升，而且在服务领域上也实现了广泛而深入的拓展，这一变化鲜明地昭示着我国社会组织发展已迈入一个全面提质增效、迈向高质量发展的崭新阶段<sup>[3]</sup>。这一过程不仅彰显了社会力量的蓬勃生机，也为构建更加多元、包容、和谐的社会治理体系奠定了坚实基础。

### 1.2 民办非企业单位在社会经济发展中的作用

当前的统计数据，如同一面精确的镜子，清晰地勾勒出我国民办非企业单位蓬勃发展的壮观图景，这些机构以其独特的活力和创新精神，在社会的广阔舞台上绽放出耀眼的光芒。其影响力已不再局限于某一特定领域或群体，而是广泛渗透至社会结构的各个层面，从教育、医疗到文化、环保，无所不包，深刻地融入并塑造着民众日常生活的每一个细节，无论是提升公众的生活质量，还是促进社会的和谐稳定，都发挥着不可或缺的作用<sup>[4]</sup>。这一显著的增长趋势，不仅直观反映了公众对公共服务需求日益趋向多元化与个性化的现状，体现了随着时代的发展，人们对于生活品质和精神文化追求的不断提升，以及对于更加灵活、高效、贴心的服务模式的迫切渴望。而且，它与当前我国社会全面进步的迫切需求紧密相连，

彼此促进，共同推动着社会结构的优化升级和经济社会的持续健康发展。可以说，民办非企业单位的发展轨迹，正是与时代发展脉搏同频共振，与我国社会全面发展的现实需求相辅相成、相互促进的生动写照，为我们描绘了一幅充满活力、希望与梦想的美好未来图景。

## 2 民办非企业单位相关的法律法规

1998年10月，国务院颁布《民办非企业单位登记管理暂行条例》，正式定义了民办非企业单位，制定本条例的目的是为了规范民办非企业单位的登记管理，保障民办非企业单位的合法权益，促进社会主义物质文明、精神文明建设<sup>[5]</sup>。

2016年，民政部曾发布关于《民办非企业单位登记管理暂行条例（修订草案征求意见稿）》，建议将“民办非企业单位”名称改为“社会服务机构”，但此条例并未正式施行。

2018年，《社会组织登记管理条例（草案征求意见稿）》进一步定义了社会服务机构，但同样未正式施行。

2024年1月4日民政部部务会议通过《社会组织名称管理办法》，现予公布，自2024年5月1日起施行<sup>[6]</sup>。

综上所述，我国当前在民办非企业单位的法律规制体系构建上，虽以《民办非企业单位登记管理暂行条例》为核心支柱，但不容忽视的是，该领域的立法框架仍显单薄，存在诸多有待填补的显著空白地带。因此，进一步完善与补充相关法律法规，以构建更加全面、系统、科学的法律规制体系，已成为当前急需解决的重要课题。

## 3 民办非企业单位的法律规制问题的实证研究

### 3.1 民办非企业单位的纠纷是否可以参照公司法

关于民办非企业单位纠纷是否能参照《公司法》进行处理的议题，在实务界一直备受争议，争议之声不绝于耳。司法实践中，针对此类纠纷的判决也呈现出多样化的态势，不同案例之间往往存在显著的差异，甚至同一案件在一审和二审之间也可能出现截然不同的判决结果，这使得问题的复杂性和不确定性进一步凸显<sup>[7]</sup>。

在(2017)闽06民初284号案例中法院认为：“《中华人民共和国公司法》所定义的‘公司’是依据该法在中国境内设立的有限责任公司和股份有限公司。公司是企业法人，属营利性法人，而安琪幼稚园系民办非企业单位，属非营利性法人，二者存在本质区别，因此，安琪幼稚园不受《中华人民共和国公司法》调整，安琪幼稚园的举办者也不得依照《中华人民共和国公司法》的相关规定取得办学收益、办学结余；张振生依据《中华人民共和国公司法》第一百八十二条之规定请求判令解

散安琪幼稚园，适用法律错误。”

而在(2019)川民申6925号案例中，则给出不同说理：“关于金色童年幼稚园性质的认定问题，二审依据金色童年幼稚园的章程约定和法律规定，认定该园为营利性民办学校，属营利法人，具备独立法人资格，并无不当。关于是否应该追加白虹为被执行人的问题。白虹主张其已经将金色童年幼稚园股份转让给邓明刚，但从查明的情况来看，在登记机关并未进行出资人变更登记，白虹仍然是金色童年幼稚园的举办者之一，故白虹应当依照《中华人民共和国公司法》的相关规定在出资范围内履行出资义务。”

### 3.2 民办非企业单位的出资人是否享有股东知情权

在实务操作中，民办非企业单位的股东知情权纠纷频繁显现，成为一类颇具挑战性的法律问题。不同案件间迥异的判决结果，不仅深刻揭示了此类纠纷处理的复杂性与微妙性，也凸显了司法实践中对于相关权益界定、程序适用及利益平衡等方面存在的广泛争议与探索空间<sup>[8]</sup>。

(2018)浙03民终3659号案例中法院认为：“国家保障民办学校举办者的合法权益，所谓合法权益是指符合法律规定的权利和利益。民事主体的合法权益包括生命权、健康权、发现权、股权等在内的人身、财产权益以及其他合法权益。我国《公司法》规定了股东的知情权，《合伙企业法》亦规定了合伙人对合伙企业享有对会计账簿等财务资料的查阅权，上述权利均归属于法律所要保护的合法权益。《中华人民共和国民办教育促进法》明确规定，国家保障民办学校举办者的合法权益，乐清市外国语学校《章程》规定举办者有了解本单位经营状况和财务状况的权利<sup>[8]</sup>。虞某作为民办学校的出资人，了解和掌握学校办学和管理活动、财务状况等重要信息应归属于法律所保护的合法权益。另外，外国语学院虽系民办学校，但其设立模式、组织机构、自治规则等方面与公司规制相似，举办者与学校的关系本质上类同于股东与公司的关系。可以类推参照公司法关于股东行使知情权的规定。”

(2018)浙0203民初13499号案例中法院有不同的见解：“被告系民办非企业单位，并非公司，因此，不属于公司法调整的范围。原告所诉的知情权并不适用公司法的规定。根据被告章程的规定，原告为被告单位的举办者，举办者享有查阅理事会会议记录和财务会计报告的权利。”

在搜索的案例中，有的案例判决可以参照《公司法》第三十三条中关于有限责任公司股东知情权的相关规定；也有的案件的判决明确表示不适用《公司法》的相关规定；剩余的案件则没有明确表示是否适用《公司法》的规定，而是参照了其他法律的规定。这一对比不仅展示了司法实践中对此类问题的不同理解，也反映了法律适用上的灵活性和多样性。

### 3.3 民办非企业单位的出资份额转让与股权转让

通过深入的前期案例梳理与研究，我们洞察到实务中的股权转让纠纷、出资份额转让纠纷以及合同纠纷这三类案件，虽各有其特定场景，但实质上可归入一个更为宽泛且深刻的大类。这是因为这三类案件之间存在着大量的交叉点，它们在法律性质、争议焦点及处理方式等方面都展现出了高度的相似性和关联性。

在（2022）粤 0191 民初 1283 号案例中，法院明确提出：“民办非企业单位的出资人并没有资产收益权，不能请求单位分取利润或红利，出资人投入公益性民间组织的财产属于民办非企业单位所有，而非归属于出资人，但出资人可依照其出资份额享有身份资格及相应的管理权，该权利不同于《中华人民共和国公司法》第四条“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”规定的股东权利。包含这一观点的案例屡见不鲜，它们普遍认同民办非企业单位中的股权转让实质上是出资份额的转让<sup>[9]</sup>。值得注意的是，民办非企业单位中的出资份额（以下简称民非份额）与股权或合伙企业中的财产份额（以下简称合伙份额）在本质上存在显著区别，关键在于民非份额并不赋予持有者对标的单位的财产收益权。”

因此，在民办非企业单位中使用“股份”“股权”“股东”等概念并不严谨，存在一定的瑕疵。而出资份额的转让通常是通过合同形式进行的，关于此类份额转让合同的效力问题，不同案例给出了各异的判决和观点，这为我们的研究提供了丰富的素材。

## 4 小结

当前由于相关法律在规范民办非企业单位方面缺乏明确的指引，导致实务中判决结果存在显著差异，这凸显了构建更全面的法律框架以规范民办非企业单位的迫切需求。本论文深入探究民办企业在运营、管理、争议解决等各方面的争议与难点，旨在为完善相关法律法规提供具有针对性的建议[10]。完善相关法律框架，

不仅能够解决当前实务中的困境，减少因法律空白或模糊地带而导致的争议和不确定性，更是对新《公司法》第一条提出的完善中国特色现代企业制度、弘扬企业家精神、维护社会经济秩序、促进社会主义市场经济发展目标的积极响应。构建更全面的法律框架，将确保民办非企业单位的运营更加规范、透明，促进公平竞争，保护各方利益，共同推动法治建设与社会经济的健康发展。

## 参考文献

- [1] 冯云, 杨瑾, 唐梁吉: 《杭州市科技类民办非企业单位科技创新能力初探》, 载《科技通报》2019年第35卷第12期, 第185-191页。
- [2] 黄晓勇、徐明: 《中国社会组织报告(2023)》, 北京: 社会科学文献出版社, 2023
- [3] 张海鹏: 《非营利性民办学校登记为事业单位的悖论及其破解——以<民办学校分类登记实施细则>第7条为中心》, 载《复旦教育论坛》2021年第19卷第1期, 第45-51页。
- [4] 邓国胜: 《中国民办非企业单位的特质与价值分析》, 载《中国软科学》2006年第9期, 第18-28页。
- [5] 赵立波: 《民办非企业单位: 现状、问题及发展》, 载《中国行政管理》2008年第9期, 第101-105页。
- [6] 黄晓勇、徐明: 《中国社会组织报告(2023)》, 北京: 社会科学文献出版社, 2023
- [7] 巩丽霞: 《民办高校法人属性研究——基于“民办非企业单位”法人登记的分析》, 载《教育发展研究》2010年第18期, 第11-15页。
- [8] 许宁, 黄亚玲: 《体育类民办非企业单位的资产困境与路径选择——资源依赖理论的视角》, 载《天津体育学院学报》2016年第31卷第一期, 第18-23页。
- [9] 谢文胜, 李井海: 《体育类民办非企业单位评估体系研究》, 载《广州体育学院学报》2012年第5期, 第40-45页。
- [10] 武鹏: 《劳动合同法为民办非企业单位的发展保驾护航》, 载《上海企业》2007年第6期, 第14-15页。

作者简介: 孙国荣, 2001年10月出生, 男, 汉族, 籍贯: 江苏兴化, 研究生在读, 研究方向商法和公司法, 工作单位: 杭州师范大学, 详细通讯地址: 浙江省杭州市余杭区余杭塘路2318号, 邮编: 311121