

学校收费权质押问题探讨 ——从民法典担保部分司法解释征求意见稿角度分析

作者：蔡莉敏 | 陈韵 | 王彦婷

引言

随着金融行业的快速发展，新型信贷业务模式也不断涌现。实践中，将学校收费权质押给银行等金融机构以对借款进行担保的情况已不属罕见。但对于这一业务模式中学校收费权质押的性质及效力，现有的《中华人民共和国担保法》(以下简称“《担保法》”)与《中华人民共和国物权法》(以下简称“《物权法》”)等相关法律法规却没有作出明确的规定。此外，有关学校分类的规定也散见于《中华人民共和国民办教育促进法(2018 修正)》(以下简称“《民办教育促进法》”)、《民办学校分类登记实施细则》等法律法规中。由于法律规范的模糊及零散，导致在现有的司法实践中对此问题的立场飘忽不定，并未形成统一意见。所幸的是，《中华人民共和国民法典》(2021年1月1日起生效)(以下简称“《民法典》”)以及最高人民法院于2020年11月9日发布的《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民法典〉担保部分的解释》(征求意见稿)(以下简称“《担保部分解释》征求意见稿”)对此问题有了进一步的明确。本文将结合《民法典》以及《担保部分解释》征求意见稿，对学校收费权质押问题进行系统性的梳理。

一. 收费权的性质以及收费权是否为可以出质的权利

有学者认为，所谓收费权是指权利人基于法律的直接规定或者政府的行政许可而享有的就特定的基础设施或者公共服务等收取费用的权利。¹由于我国担保物权制度设计采用了类型化的方式，即在权利质押中，对能够出质的权利采取类型化的方法进行正面列举，因此此种立法模式必然要求将各种可以出质的权利进行相对周延的列举。根据《担保法》

如您需要了解我们的出版物，
请联系：

Publication@llinkslaw.com

¹ 参见王利明：《收费权质押的若干问题探讨》，载《法学杂志》2007年第2期。

第 75 条的规定²，其前 3 项明确规定了可以质押的标的物，其中并不包含收费权，但第 4 项“依法可以质押的其他权利”似乎又为收费权预留了空间。根据《物权法》第 223 条的规定³，其第 7 项与《担保法》第 75 条第 4 项相比，显著提高了门槛，明确指出只有“法律、行政法规”才能够规定允许收费权出质。《民法典》第 440 条除将《物权法》第 223 条 6 项“应收账款”修改为“现有的以及将有的应收账款”外，仍然维持了《物权法》第 223 条的规定，其兜底条款仍为“法律、行政法规规定可以出质的其他财产权利”。

从上述的法条列举来看，收费权并没有被明确列为可以出质的权利。事实上对于收费权的性质，实务界与学界一直存在着两种不同观点。

第一种观点认为收费权(包括学校收费权、公路收费权等)应被包涵在应收账款的范围之内。最高人民法院审判委员会专职委员刘贵祥在《〈物权法〉关于担保物权的创新及审判实务面临的问题(下)》一文中，提到物权法草案曾在规定应收账款质押的同时规定了收费权质押，但在征求意见的过程中有人提出，收费权是权利人对将来产生的收益所享有的请求权，实质属于预期债权，可以纳入应收账款范围，《物权法》最后采纳了这一建议，因此关于应收账款质押涵盖了收费权质押的理解，符合《物权法》之原意，法院在处理收费权质押时，除了依据最高人民法院关于适用《中华人民共和国担保法》若干问题的解释(以下简称“《担保法解释》”)外，还应依据《物权法》关于应收账款质押的规定。⁴中国人民银行《应收账款质押登记办法(2019)》第 2 条第 2 款第 2、3 项也提到“提供医疗、教育、旅游等服务或劳务产生的债权”以及“能源、交通运输、水利、环境保护、市政工程等基础设施和公用事业项目收益权”均被涵盖在该办法所称的应收账款之中，不过该办法属于中国人民银行制定的部门规章，法律层级相对较低。另外在司法实践中，在最高人民法院审理的案号为(2018)最高法民终 36 号的大连科技学院、大连华通凯路实业有限公司金融借款合同纠纷案中，最高人民法院也认可中国工商银行股份有限公司大连星海支行(以下简称“星海支行”)对大连科技学院向其质押的大连科技学院收费权(应收账款)享有质权，认为星海支行对收费权应收账款优先受偿。

第二种观点则认为收费权独立于应收账款，是一种特殊的财产权，应在《物权法》中单独规定收费权质押。例如有学者认为收费权本质上是一种向不特定人取得一定债权的资格，不特定人只有在实际使用了收费权人提供的特定基础设施或者享受了其提供的公共服务的情况下，才真正对收费权人负

² 《担保法》第七十五条规定，“下列权利可以质押：

- (一) 汇票、支票、本票、债券、存款单、仓单、提单；
- (二) 依法可以转让的股份、股票；
- (三) 依法可以转让的商标专用权，专利权、著作权中的财产权；
- (四) 依法可以质押的其他权利。”

³ 《物权法》第二百二十三条规定，“债务人或者第三人有权处分的下列权利可以出质：

- (一) 汇票、支票、本票；
- (二) 债券、存款单；
- (三) 仓单、提单；
- (四) 可以转让的基金份额、股权；
- (五) 可以转让的注册商标专用权、专利权、著作权等知识产权中的财产权；
- (六) 应收账款；
- (七) 法律、行政法规规定可以出质的其他财产权利。”

⁴ 参见刘贵祥：《〈物权法〉关于担保物权的创新及审判实务面临的问题(下)》，载《法律适用》2007 年第 9 期。

有债务。收费权权利人只是取得了对实际使用其提供的特定的基础设施或者享受其提供的公共服务的当事人按照固定费率收取一定费用的资格，而并非直接享有债权本身。⁵

上述两种观点实质都认为收费权属于可以被质押的权利，交锋点仅在于收费权与应收账款之间是包含还是相互独立的关系，笔者认为收费权虽然没有被明确规定于《物权法》、《担保法》以及即将施行的《民法典》之中，但基于《物权法》的立法背景、中国人民银行的《应收账款质押登记办法(2019)》以及最高人民法院的态度，收费权作为一种应收账款并无不妥。当然实践中也存在收费权质押被认为是应收账款和普通权利质押两种方式，但收费权无疑属于可以出质的权利。

二. 学校性质对学校收费权质押效力的影响

如上文所述，收费权属于可以被出质的权利，但是由于学校具有特殊的公益属性，不同类别学校的学校收费权能否质押可能会产生不同的结论。

1. 公办学校

以公办学校来说，《中华人民共和国教育法(2015 修正)》第 26 条第 4 款规定，“以财政性经费、捐赠资产举办或者参与举办的学校及其他教育机构不得设立为营利性组织”，因此公办学校作为财政拨款设立的学校不得设立为营利性学校。同时《担保法解释》第 3 条规定，“国家机关和以公益为目的的事业单位、社会团体违反法律规定提供担保的，担保合同无效”，公办学校作为以公益为目的的事业单位显然被涵盖在内。

2. 民办学校

(1) 分类——营利性民办学校及非营利性民办学校

以民办学校来说，民办学校被分成营利性民办学校以及非营利性民办学校两种性质，不同性质的民办学校对其办学收益的处分权利不同。《民办教育促进法》第 3 条明确了“民办教育事业属于公益性事业”，第 19 条提到“民办学校的举办者可以自主选择设立非营利性或者营利性民办学校。但是，不得设立实施义务教育的营利性民办学校。非营利性民办学校的举办者不得取得办学收益，学校的办学结余全部用于办学。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。民办学校取得办学许可证后，进行法人登记，登记机关应当依法予以办理”。

(2) 地方政策的支持与鼓励

地方政策在鼓励金融机构为学校授信以兴办教育时，其鼓励政策往往针对民办学校或仅针对民办学校中的营利性民办学校。例如《上海市教育改革和发展“十三五”规划》中指出

⁵ 参见王利明：《收费权质押的若干问题探讨》，载《法学杂志》2007 年第 2 期。

“鼓励金融机构为民办学校提供学费收费权质押贷款授信”；《宁波市人民政府关于进一步鼓励民间资本进入教育领域的实施意见》提出“探索营利性民办学校和民办教育培训机构将具备财产性和可转让性的知识产权、学费收费权作为质押物向银行申请贷款的融资机制”；《云南省民办教育条例》第15条规定“民办学校可以通过投资、合作、贷款等方式筹措办学经费，可以用收费权质押或者非教学设施作抵押向商业银行申请贷款，用于改善办学条件”；《东营市人民政府关于加快民办教育改革与发展的意见》强调“支持建立民办学校依法将非教学设施作抵押或将学校收费权、知识产权作质押，向银行申请贷款的融资机制”；《遵义市人民政府关于促进民办教育发展的若干意见》规定“支持民办学校探索将除教育用地外的教学设施、非教学设施作抵押，或将学校收费权或知识产权质押向银行申请贷款的机制”等等。

(3) 现行法律法规在能否提供担保方面并未区分对待营利性民办学校及非营利性民办学校

然而，现行《担保法》中的有关规定并未区分非营利性学校以及营利性民办学校，对所有性质的学校的担保都进行统一规定。《担保法》第9条规定“学校、幼儿园、医院等以公益为目的的事业单位、社会团体不得为保证人”，即不允许学校作为保证人提供任何保证，第37条第3项同样未作区分地规定“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。同时，《担保法解释》第3条规定，“国家机关和以公益为目的的事业单位、社会团体违反法律规定提供担保的，担保合同无效”。

(4) 《民法典》及《担保部分解释》生效后将在能否提供担保方面区分对待营利性民办学校及非营利性民办学校

与现行《担保法》不同，《民法典》的相关规定体现了对营利性民办学校以及非营利性学校加以区分，分别对这两种学校提供的保证及抵押采取不同态度的理念。《民法典》第76条规定：“以取得利润并分配给股东等出资人为目的成立的法人，为营利法人”；第87条规定“为公益目的或者其他非营利目的成立，不向出资人、设立人或者会员分配所取得利润的法人，为非营利法人。非营利法人包括事业单位、社会团体、基金会、社会服务机构等”。上述两条规定对营利法人以及非营利性法人分别作了定义。同时《民法典》第399条第3项规定“学校、幼儿园、医疗机构等为公益目的成立的非营利法人的教育设施、医疗卫生设施和其他公益设施”不得抵押，较《担保法》第37条第3项增加了“非营利法人”的限定。《民法典》第683条第2款规定“以公益为目的的非营利法人、非法人组织不得为保证人”，较《担保法》第53条也作出了“非营利法人、非法人组织”的限定，即只有以公益为目的的非营利法人及非法人组织不得为保证人，而营利法人可以为保证人。因此我们可以推知，根据《民法典》的规定，营利性民办学校可以作为担保人，将其学校收费权进行质押。

2020年11月9日最高人民法院发布的《担保部分解释》征求意见稿在持与《民法典》相统一的对学校性质进行区分理念的基础之上，对此问题又有了进一步的更为清晰的规定。

《担保部分解释》征求意见稿第 5 条【学校、幼儿园等提供担保的效力】规定：“以公益为目的的非营利性学校、幼儿园、医疗机构等不得为担保人，其提供的担保无效，但是有下列情形之一的除外：(一)为购入教育设施、医疗卫生设施和其他公益设施，以该公益设施为标的物设定的所有权保留、融资租赁等具有担保功能的担保物权；(二)以教育设施、医疗卫生设施和其他公益设施以外的财产为自身债务设定的担保物权；(三)以能够出质的权利为自身债务设定的质押。登记为营利法人的民办学校、幼儿园、医疗机构等提供的担保，当事人主张担保无效的，人民法院不予支持”。上述规定中的第 1 款第 3 项以及第 2 款无疑将使学校收费权质押效力问题获得重大突破，该条第 1 款第 3 项明确非营利性学校“以能够出质的权利为自身债务设定的质押”属于有效的担保。经过前文论证，学校收费权属于能够出质的权利，因此非营利性学校以学校收费权为自身债务提供担保，属于有效担保，但非营利性学校若以学校收费权对外进行担保，则其提供的担保无效。而根据该条第 2 款的规定，登记为营利法人的民办学校、幼儿园能以学校收费权提供担保，不论是为自身债务担保还是对外提供担保，都为有效。

实践中还需特别注意的是，营利性民办学校以及非营利性民办学校这两种类型的学校在设立登记时也有所区分，因此可以通过学校设立登记的形式来判断其是否属于营利性民办学校或非营利性民办学校，进而推知学校提供的担保是否有效。

就非营利性民办学校的设立登记来说，《民办学校分类登记实施细则》第 7 条规定：“正式批准设立的非营利性民办学校，符合《民办非企业单位登记管理暂行条例》等民办非企业单位登记管理有关规定的到民政部门登记为民办非企业单位，符合《事业单位登记管理暂行条例》等事业单位登记管理有关规定的到事业单位登记管理机关登记为事业单位”。同时，根据《民办非企业单位登记管理暂行条例》的相关规定，民办非企业单位不得从事营利性经营活动，换言之，以民办非企业单位形式设立的学校，其性质只能属于非营利性民办学校，根据《担保部分解释》征求意见稿的相关规定，仅能为自身的债务设定学校收费权质押担保。

就营利性民办学校的设立登记来说，《民办学校分类登记实施细则》第 9 条规定：“正式批准设立的营利性民办学校，依据法律法规规定的管辖权限到工商行政管理部门办理登记”。

《中华人民共和国民办教育促进法实施条例(修订草案)(送审稿)》第 49 条第 2 款提到“营利性民办学校应当通过国家企业信用信息公示系统公示相关信息”，因此，如果学校采用公司形式，一般界定为营利性民办学校，根据《担保部分解释》征求意见稿的相关规定，其可以提供担保。

(5) 小结

综上，学校性质对学校收费权质押的影响可见下表小结：

以学校收费权质押		
	为自身担保	为第三方担保
非营利性学校(登记为民办非企业单位及事业单位的非营利性民办学校、公办学校)	√	×
营利性民办学校(登记为公司)	√	√

(注: 上表为在《担保部分解释》征求意见稿框架下的梳理)

三. 现有的司法实践

由于《民法典》尚未生效, 现有的司法实践只能依据《担保法》、《担保法解释》、《物权法》以及《民办教育促进法》等相关规定进行裁判, 又因如前所述, 现行的法律规定对学校收费权质押问题规定得较为模糊, 故很大程度上此类案件的自由裁量权掌握在法院手中。在笔者搜集到的案例中, 关于学校收费权质押的效力, 法院并没有形成一致立场, 主要分为以下三种观点:

1. 以公益性及物权法定原则否定学校收费权质押效力

此类案件占笔者检索的案例的比例较高。譬如宁夏回族自治区银川市兴庆区人民法院审理的案号为(2020)宁 0104 民初 18694 号宁夏银行股份有限公司光华支行与孙鹤林、朱建华等金融借款合同纠纷案中, 被告银川外国语实验学校属于非营利性民办学校, 在该案中用学校收费权为他人提供担保, 法院认为被告提供的学校收费权并非依法可以质押的权利, 故双方签订的《质押合同》无效。

与前案相同, 江西省上饶市(地区)中级人民法院审理的案号为(2016)赣 11 民终 43 号万年县农村信用合作联社、万年县华兴学校金融借款合同纠纷案中, 被告万年县华兴学校以学校收费权担保他人向银行的借款, 法院认为被告万年县华兴学校作为一种公益性社会组织, 其学校的财产依法不得对外进行担保。学校收费权是学校预期取得的财产收益, 其不属于法律规定可以出质的权利范畴, 认定了质押合同无效。

类似的, 湖南省娄底市(地区)中级人民法院审理的案号为(2014)娄中民三初字第 101 号原告中国农业银行股份有限公司娄底分行诉被告娄底市第二中学借款合同纠纷案中, 娄底市第二中学为公立学校, 以学校收费权为自身债务担保, 法院认为学校收费权不属于《物权法》列举的可以出质的权利, 故根据物权法定原则, 原告与被告就学费收费权签订的《权利质押合同》无效。

此外, 江西省余干县人民法院审理的案号为(2020)赣 1127 民初 336 号上饶银行股份有限公司余干支行与余干县东山学校、江西志强实业有限公司金融借款合同纠纷案中, 余干县东山学校为民办学校, 以学校收费权为自身债务担保, 法院认为以公益为目的的事业单位、社会团体违反法律规定提供担保的, 担保合同无效。

而在广东省佛山市禅城区人民法院(原广东省佛山市城区人民法院)审理的案号为(2018)粤 0604 民初 28687 号中国银行股份有限公司佛山分行与佛山市顺德区容桂永桂幼儿园(以下简称“永桂

幼儿园”）、梁家敏金融借款合同纠纷案中，永桂幼儿园为非营利性的民办幼儿园，以学费收费权为自身债务进行担保，法院认为学费收费权未明确包含在《物权法》第 223 条规定的可出质权利范围内；同时出质人永桂幼儿园为非营利性的民办幼儿园，将其学费收费权这一教育教学财产权为自身债务提供质押，有碍其教育公益目的的实现，亦有悖《担保法》第 9 条以及《担保法解释》第 53 条对于此类主体对外担保进行限定的立法目的；另外，被告永桂幼儿园将应当用于办学的学费收费权利质押给他人，也违反了《民办教育促进法》第 19 条第 2 款的规定。因此，双方所订立的质押合同应属无效。

总结上述几个案件可以看出，不论学校的性质如何、学校收费权是否为自身债务提供担保或是对外担保，现有的司法实践均未明确区分，都有可能以公益性或违反物权法定原则为由，判决质押合同无效。

2. 将学校收费权视为应收账款肯定其效力

持此观点最具代表性的案例就是上文中提到的最高人民法院审理的大连科技学院、大连华通凯路实业有限公司金融借款合同纠纷案，该案中大连科技学院作为民办普通高等学校，以其学校收费权为自身债务进行担保。一审法院认为学校收费权系基于招生产生的将来金钱债权，依其性质可纳入依法可出质的“应收账款”的范畴，并在中国人民银行征信中心动产融资统一登记公示系统办理了初始登记，符合《物权法》相关规定，质权已经设立，星海支行有权就该质押的应收账款享有优先受偿权。最高人民法院也认可了星海支行对大连科技学院收费权(应收账款)享有质权。

此外，广东省茂名市电白区人民法院审理的案号为(2014)茂电法民二初字第 280 号中国华融资产管理股份有限公司广东省分公司与电白县东城中学债权转让合同纠纷案中，电白县东城中学为公立学校，以学费收费权为自身债务进行担保，法院认为被告对尚欠原告借款本息未能清偿，原告有权对《应收账款(收费权)质押合同》约定的学费收费权享有优先受偿权，但应在保障被告正常教育活动经费的剩余资金的情况下享有优先受偿权。

3. 根据当事人意思自治认定学校收费权质押合同有效

此类判决回避了对于学校公益性或收费权性质的说理，认为签订的质押合同为当事人双方真实意思表示，即为有效。例如北京市第二中级人民法院审理的案号为(2019)京 02 民终 13365 号姜绚丽等借款合同纠纷案中，城建学院以其持有的城建学院 2018 年、2019 年、2020 年度学生的学费及住宿费收费权应收账款设定质押，双方签订《应收账款质押登记协议》，并在中国人民银行征信中心进行了应收账款质押普通贷款业务登记，法院认为涉案合同约定条款均系双方当事人真实性意思表示，且不违反国家法律、行政法规的强制性规定，应属有效。

天津市第二中级人民法院也持此观点，其审理的案号为(2015)二中民二初字第 106 号中国农业银行股份有限公司天津河西支行与天津市第四十二中学、天津市培杰中学金融借款合同纠纷案中，天津市第四十二中学为公办中学，以其学校收费权为自身债务进行担保，法院认为原告与被告签订的《权利质押合同》亦为各方真实意思表示，合法有效。

四. 学校收费权质押的关注点

如上文所述，现行的法律规范对于学校收费权的规定较为模糊，司法实践也暂未形成统一立场，相信《民法典》生效以及《担保部分司法解释》征求意见稿确定生效后，该问题能得到相对明确的解答，其中有以下两点值得特别关注：

1. 学校性质对学校收费权质押效力具有重大影响

根据《民法典》以及《担保部分司法解释》征求意见稿的相关规定，以公益为目的的非营利性学校、幼儿园的收费权质押仍然受到较大限制，其只能为担保自身债务设定学校收费权质押。只有登记为营利法人的民办学校、幼儿园的学校收费权质押才能被普遍承认其担保效力。

同时，现行法律对于营利性民办学校设定了较多限制，例如《民办教育促进法》第 19 条规定“不得设立实施义务教育的营利性民办学校”，《民办学校分类登记实施细则》第 15 条规定“现有民办学校选择登记为营利性民办学校的，应当进行财务清算，经省级以下人民政府有关部门和相关机构依法明确土地、校舍、办学积累等财产的权属并缴纳相关税费，办理新的办学许可证，重新登记，继续办学”，这些都导致了可设立营利性民办学校的范围小，并且登记存在较大阻力。因此实践中较多的情况可能仍然是非营利学校以学校收费权进行担保，要注意此类情况在《担保部分解释》征求意见稿的框架下，只有为学校自身债务提供担保才能得到法院支持。

2. 学校收费权质押应履行必要登记

应注意学校收费权质押应在中国人民银行征信中心动产融资统一登记公示系统进行妥善登记，未妥善登记会严重影响质权的设立，实践中不乏由于未妥善办理登记导致质权未设立的情形。

例如安徽省长丰县人民法院审理的案号为(2015)长民二初字第 00506 号安徽长丰农村商业银行股份有限公司沛河支行与安徽文达信息工程学院、安徽国融融资担保有限公司等金融借款合同纠纷案中，法院认为，《物权法》规定，以应收账款出质的，当事人应当订立书面合同。质权自信贷征信机构办理出质登记时设立。原告所举证据未能证实双方依法设立质权，因此其要求对被告的学费收费权在债权范围内优先受偿缺乏事实和法律依据，本院依法不予支持。

五. 结语

虽然，在目前我国现行的法律法规层面以及相关司法实践中，对于学校收费权质押的效力问题还没有形成统一的意见，但是笔者期待在不久的将来，《民法典》生效及《担保部分解释》征求意见稿确定生效后，该问题能够最终在实践中形成一致的司法态度，以进一步保障相关学校融资项目的安全、顺利开展。

如您希望就相关问题进一步交流, 请联系:



蔡莉敏
+86 21 3135 8733
raymond.cai@llinkslaw.com

如您希望就其他问题进一步交流或有其他业务咨询需求, 请随时与我们联系: master@llinkslaw.com

上海

上海市银城中路 68 号
时代金融中心 16/19 楼
T: +86 21 3135 8666
F: +86 21 3135 8600

北京

北京市建国门北大街 8 号
华润大厦 4 楼
T: +86 10 8519 2266
F: +86 10 8519 2929

深圳

深圳市南山区科苑南路 2666 号
中国华润大厦 18 楼
T: +86 755 3391 7666
F: +86 755 3391 7668

香港

香港中环皇后大道中 5 号
衡怡大厦 27 楼
T: +852 2592 1978
F: +852 2868 0883

伦敦

1/F, 3 More London Riverside
London SE1 2RE
T: +44 (0)20 3283 4337
D: +44 (0)20 3283 4323



www.llinkslaw.com



Wechat: [Linkslaw](#)

本土化资源 国际化视野

免责声明:

本出版物仅供一般性参考, 并无意提供任何法律或其他建议。我们明示不对任何依赖本出版物的任何内容而采取或不采取行动所导致的后果承担责任。我们保留所有对本出版物的权利。

© 通力律师事务所 2020