

公立大学法人化的法理基础与实践进路*

高新平 王传干

摘要:随着我国政治经济体制的改革,以及法治建设的日臻完善,高校逐步从行政体制中脱离出来,被纳入法治的轨道。以“法人化”为标志的公立大学治理模式在世界范围内兴起。大学法人化建设既是法治国发展的要求,也是对于文化国思想的因应。我国公立大学在体制改革的过程中亦应积极引入域外先进法治经验,并结合我国实际情况深入推进高校法人化建设。

关键词:公立大学;法人化;法治国;文化国

在传统的行政管理体制下,大学属于典型的事业单位,受国家行政机关领导,在法律地位与管理机制上都有着浓厚的政治色彩。但随着我国市场经济的发展、政治体制的改革,以及法治建设的日臻完善,高校逐步从行政体制中脱离出来,纳入法治建设的轨道,以“法人化”建设为标志的大学治理模式也逐步兴起。特别是党的十八届三中全会提出了“建立事业单位法人治理结构”的构想,使得高等教育在法治化建设的轨道上面临着角色的分化与权力的重组或重建。由此,本文拟从公立大学法人化的制度渊源着手,深入探讨法人化建设的法理基础,考察公立大学法人化的域外经验,并结合我国的高校法治的实践状况,深入分析我国公立大学公法人化的基本问题及其发展路径,希望对我国大学法人化建设能有所裨益。

一、公立大学法人化的制度缘起

现代大学起源于西方,大学法人化改革亦是伴随着西方法治发展而兴起的。一般而言,法人是依法享有民事权利能力及民事行为能力,并能独立承担民事责任的社会组织。而此处所谓的法人化主要是指公法人化,其概念则较为复杂,在不同国家其

内涵与外延也存在一定差异。在英美法系国家,没有公私法的划分,一般将公立大学视为半自治的国家行政组织或半自治的非政府组织,对于公法人的概念使用较少。“英国行政法著作中所讨论的公法人主要是指在具有一般职权范围的中央行政机关和地方行政机关以外,享有一定独立性和单独存在的法律人格并从事某种特定的公共事务的行政机构。”^[1]大陆法系国家以公私法的划分为基础,建立起公私二元分立的法律体系。根据德国行政法观点,公法人是一个独立的法律实体,在普通行政组织之外执行法定的行政任务,受国家的拘束,包括公法社团、公法财团和公营造物三种类型。公法人的产生、发展和完善是西方法制发展中对行政组织变革去中心化和去官僚化强烈的社会需要做出的非常有效的制度供给,并且以其自治功能及效率功能满足了两个方面的社会需求。^[2]正是由于公法人所具有的自治和效率两方面的功能,使得该制度可以充分的保障大学自治和学术自由,并逐步成为了各国公立高校改革的普遍举措。

20世纪60年代,在洪堡大学理念的影响下,德国大学形成了以各学院代表为构成分子的“学者共和国”,主张改变仅由教授独享决定权,实行包括

收稿日期:2013-11-05

作者简介:高新平,东南大学法学院博士生,山东省人民检察院检查官;王传干,中国建设银行江苏省分行法律事务部法律顾问。(南京/211189)

* 本文系国家社科基金“十二五”规划教育学课题“高等学校依法治校机制研究”(BIA110078),中国高等教育学会2011年专项课题“去行政化视野下的我国现代大学内部自治制度研究”(2011HYZX047)阶段性成果。