

学术助理及校内中间阶层在内的“大学民主化”。1988年德国修改《大学基准法》，重新定位了国家与公立大学之间的关系，开启了国立大学公法人化的制度改革。根据德国《大学基准法》的规定，为提升大学的效能化精神和学术竞争力，公立大学可以采取公法财团法人形态。日本国立大学法人化最早源于1997年桥本龙太郎首相任内提出的以消减公务人员数量的“独立行政法人制度”，在这一大的行政改革政策下，民营化政策、国立大学法人化等构想被提出。^[3]1997年，日本中央省厅等行政改革推进部提出国立大学法人化，但受到多方势力的极力反对。直至1999年1月，日本文部省才改变立场认同国立大学行政法人化的发展方向。1999年4月小泉内阁通过了《国立大学独立行政法人化》的决议，文部省于同年9月20日在官方网站正式公布“国立大学之独立行政法人化之检讨方向”，正式确立国立大学走向法人化发展的方向。^[4]在我国台湾地区，台湾大学学生1986年发起大学改革运动，呼吁推动大学法人化建设，保障学术自由与大学自治。1987年，立法委员尤清兴、林时机提出的大学法修正案首次将公立大学规定为公法人。虽然这一修正案最终并未得以通过，但却争取到了“大学应受学术自由之保障，并在法律规定范围内，享有自治权”的明文规定。2003年，送立法院审议的大学法草案增订了行政法人对大学法人化做出的具体规划。虽然这一草案至今尚未得以通过，但公法人化已成为大学体制改革的基本方向。1998年我国《高等教育法》明文规定了大学的法人地位，为大学法人化建设坚实的规范依据。一时间，关于大学法律地位的探讨成为了众多学者争论的焦点，公立大学法人化建设也成为现代大学体制改革主要方向。

二、公立大学法人化的法理基础

根据大陆法系特别权力关系理论，大学的主办者享有排除法律保留的权力，对其相对人具有概括的命令权。但伴随着现代法治理论的演进及文化治国思想的兴起，特别权力关系理论逐步走向衰亡，为公立大学法人化建设破除了理论上的障碍。

（一）法治思想的发展

法治国的英文表达为“legal state”或“a rule of law nation”，又可称为法治的国家。法治国家的概念及实践早在古希腊时期就已经开始了，然而现代意义上的法治理论却源于德国。在德文中法治国

被表达为“rechtsstaat”，“就其德文本意及康德的解释而言，指的是一个‘有法制的国家’，它要求所有国家机关和人民都必须服从由最高立法者制定的法律，依法办事”^[5]，即由国家制定的法律具有至高的无上性，凡是立法者所颁布的法律都必须一遵。这就是早期的形式主义法治国理论的内核。形式主义法治国思想并不考虑法律良善与否，仅强调其至上性存在着巨大的缺陷。二次世界大战后，纳粹法的戕害使人们深刻认识形式主义法治国思想的缺陷。于是英美法系的“法治”思想逐渐被引入到了法治国的外壳里，形成了完整的法治国理论。即，法治国应包括形式与实质两个层面的价值，形式意义的法治强调法的外在价值，强调法律至上的治国方式；实质意义的法治强调法律应具有自由、正义等价值目标。在法治国的视域，法律具有至上性，不容许有超越法律的特权存在，当然法治国的法律也必须是良法。

（二）特别权力关系的衰减

虽然在法治国家中已不应再有“特别”与“一般”的区分，但事实上世界各国对于某些个别的领域予以特别的对待，形成了特别权力关系理论。所谓特别权力关系是指“人基于特别原因，即法律直接规定，或自主同意，服从于国家或公共团体的特别支配权这样一种关系”^[6]。特别权力关系的主要特点就是不平等性，排除法律保留原则的适用，缺少法律救济途径。伴随着法治理论的发展，“传统的特别权力关系由于欠缺对人权的保护，从根本上否定了法治主义，受到诸多批评和挑战，各国理论逐渐都有了一定突破，呈现出了新的面貌”^[7]。此种突破主要表现在两个方面：一是，将相对人基本权利事项纳入法律保留的范围，缩减特别权力的范围；二是，引入有限的司法审查，对重要事项进行合法性审查。在特别权力关系的发源地德国，主要有基础权力关系理论及重要性理论。基础权力关系认为只有涉及到相对人基础法律关系地位的设立、变更或终止时，司法才能介入，例如入学、退学、开除等。重要性理论认为凡是涉及重要事项的，司法都可以介入。重要事项的判断标准以行为是否涉及相对人基本权利为准，当权力行为影响相对人基本权利时，即受法治国原则的支配。在我国台湾地区，根据大法官会议187号、201号、243号、266号、298号、338号等一系列协议使特别权力关系首先在公务员勤务关系中得以解除。“直到大法官会议