

付的组织体。^[14] (4) 独立行政法人。日本 1990 年代桥本龙太郎内阁执政时, 仿效英国引入行政法人制度, 建立独立行政法人制度, 并于 1999 年 7 月通过了《独立行政法人通则》。独立行政法人的主要目的是简政, 其法律地位独立于行政体系之外, 内部成员也划分为公务员与非公务员。独立法人制在推行的过程中显现出了很多缺陷, 直至 2002 年《独立行政法人通则》被《国立大学法人法》取代。^[15]

四、公立大学法人化的现实路径

(一) 公立大学法人化的实践类型选择

我国《高等教育法》第 30 条规定, “高等学校自批准之日起取得法人资格”, “高等学校在民事活动中依法享有民事权利, 承担民事责任”。据此学者们从不同的角度分析探讨得出了不同的观点: 一种观点认为, 既然大学享有民事权利, 并能承担民事责任, 其性质当然为私法人; 另一种观点认为, 我国公立高等学校既不是公法人, 也不是私法人, 而是具有多重性质。在民事关系中享有民事权利并能承担民事责任的不仅有高校, 普通的行政机关也可以, 因此并不能由该规定直接导出高校的私法人地位。至于多重性质之说更是模糊了高等学校的法律地位。“由此造成的结果是, 国家既可以以高等学校的公共性恣意干涉高校事务, 也可借其私法性质缩减国家对高等学校的财政义务, 使高校陷入了非驴非马、又驴又马的尴尬境地。”^[16] 高校所处法律环境可分为三个方面: 一是, 高校与政府间的监督法律关系; 二是, 高校与教师及其他平等主体间的民事法律关系; 三是, 高校与学生间的管理法律关系。依据高校设立之目的, 可知三种关系中最为本质的关系是高校与国家以及高校与学生之间的关系。这两种关系都具有明显的不平等性, 且公立高等学校公法人化已成为世界发展之趋势。由此, 对于高校之法律性质易作公法人界定。

在公法人中又有诸多形态可供选择, 对于我国高等学校公法人形态的具体设定还应具体问题具体分析, 针对不同高校可结合实际情况确定其具体形态, 并可将此决定权赋予学校。对于某些少数国家重点发展的高校可以采取公法社团法人形式。由此, 一方面, 可以充分保障学术自由; 另一方面, 确保国家财政给付到位, 避免因财力困乏受到来自市场利益的驱动。对于其他公立高等学校的形式则可才采取公法财团法人之形态。这不仅有利于引进民间

资本, 缓解财政给付的困境, 还能促进高校与市场的对接, 使高校人才培养与社会人才需求紧密结合。

(二) 公立大学法人化的法律关系界分

由前文论述可知, 公立大学法人化过程中可根据自身性质灵活选择具体类型, 但无论选择何种具体类型, 其都必须参与到法人化的关系之中。在国家、大学与学生三者之间的关系中, 大学法人化改革的法律关系主要包括两个方面: 一是, 法人化后高校享有何种权利抑或权力; 二是, 对于高校的权力有何约束机制。

公立大学法人化得以展开的一个重要的理论基础就是文化国家理论的兴起。根据文化国理论, 国家不仅要为文化的繁荣发展提供必要的物质帮助, 促进文化产业与文化事业的繁荣发展, 还要克制国家自身的行为, 保障文化自主。高校作为现代文化继承与传播的最主要平台, 理应享有基于文化自主、学术自由而产生的自治权。实际上, “无论是传统人治时代的大学, 还是现代法治社会中的高校, 自治权的享有都得到了普遍的认同”^[17]。根据理论上的研究, 大学自治权应包括两层含义: 一是自主权, 即排他的干涉权。高校在其自治事项范围内享有不受其他任何外界力量干涉的权力。二是自律权, 即大学自我管制、自我治理的权力。由此可见, 大学自治的权力应该包括组织自主权、规章制定权、人事自主权、财务自主权以及其它为保障学术之自由而产生排除外力干涉的权力。

国家保障大学的自治权是基于文化自主与学术自由的考量, 希冀文化能够有一个宽松的发展环境。但在法治国的视域里任何形式的自治都不可能是绝对的, 不可能存在任何的法外治权, 文化自主亦应受到法治之拘束。根据法治国家及文化国家理论可知, 国家对于大学之法律监督应包括如下三个方面: (1) 法律保留。对于影响学生重要权利的事项适用法律保留原则。所谓法律保留是指在特定范围内排除行政自行作用。“随着法治的发展和基本权利意识的觉醒, 人们逐渐认识到, 这种不经法律的规定, 就随意限制学生的重要权利甚至是受教育权这种宪法上的权利的做法是不能容忍的。”^[18] 具体来说, 法律保留主要指涉公立大学对学生之基本权利直接处分的事项, 包括学位授予办法、收费办法、劝退、勒令退学等涉及学生基本权利的事项。(2) 司法审查。对于侵犯学生重要权利的行为予以司法审查。对于法治国家而言, 司法是保障社会正义的最后一