

# 高等学校主体地位研究

喻兴龙

**摘要:** 高等学校主体地位是确定和解决高等教育法律关系主体相互关系的基本问题, 本文主要揭示了当前高等学校主体地位问题的由来, 分析了当前高等学校主体地位决定因素的高等学校教育管理权的性质及各种观点, 提出了高等学校的一般民事法人主体地位及高等学校在学历证书颁发、学位授予活动中的授权行政主体资格。

**关键词:** 高等学校主体地位 办学自治权利 民事行为能力 授权行政主体

近年来, 高等学校教育管理引发争议涉诉的情况越来越普遍, 成为我国法治方面的一个热点, 并由此引发了一系列的争议和讨论。鉴于当前高等学校引发争议的焦点诸如高校管理的可诉性、教育管理行为的合法性和受教育者的权利救济等问题, 都是由于高等学校主体地位不明所引发的, 所以本人以为有必要就此问题进行进一步探讨和研究。

## 一、我国高等教育体制的演变

我国高等教育事业创办之初是建立在计划经济基础之上的, 实行由国家举办、国家投资、国家管理、国家对培养人才进行分配和使用的单一国办教育体制。高等教育作为国家教育制度的组成部分, 是我国社会主义制度的组成部分, 是社会主义公有制下社会福利制度的一项重要内容。早期的高等学校在性质上是国家机关的附属机构, 是完全公益化、国家化的。在当初高度集权的计划经济体制下, 并不存在主体地位问题。进入 20 世纪 80 年代以后, 随着市场经济制度的确立和发展, 经过多年的努力和探索, 国办教育体制下的高等教育制度也随之发生了改变, 单一国办教育体制逐步向社会化的教育体制转变。从这一时期开始, 高等教育的投资主体开始由单一国家投资向国家、社会、个人投资转化; 国家的教育职权也逐步分化成政府的教育行政管理权力和学校及其他教育组织的办学自治权或教育管理权, 并呈现出逐步扩大这些非政府组织机构教育管理权利范围的趋向; 教育成本也不再单一由国家承担而由国家和个人共同承担, 教育人才也由先前的国家分配向个人与社会双向选择转化。尤其是 2001 年我国加入 WTO, 2002 年《民办教育促进法》的颁布, 预示着我国单一国办教育体制向社会化教育体制转变的完成。

高等教育体制的改变, 也改变了高等学校在教育活动中的地位。首先, 高等教育体制的改革使高等学校从国家教育职能机关的附属机构中分离出来, 成为独立的社会活动权利主体, 其在法律上地位的独立得到了认定。其次, 高等教育的教学及学生行为管理职能与政府教育行政机关职责的分离, 并归属为高等学校的自主办学权利, 又为高等学校教育管理活动中主体地位的定位带来了新的问题。

## 二、当前我国高等学校主体地位的法律争议

教育体制的改革, 高等教育教学和学生行为管理职能从政府教育行政职能中剥离, 高等学校主体地位如何定性就成为了一个问题。根据我国的法律规定, 参与社会活动主体的法律角色有两类, 一是基于平等地位而进行各类社会活动的民事法律主体, 有公民、法人和各类社会组织; 另一类是基于国家公共利益和社会发展需要而实施公共事务管理的行政主体, 有各类国家行政机关及其法律法规授权的组织。因为不同类型主体权利行使的要求不同, 争议适用的法律不同, 承担责任的方式也不同。因而高等学校主体地位问题对于高等教育法律关系各类主体权利和利益的维护具有重要意义。

《教育法》第三十一条:“学校及其他教育机构具备法人条件的, 自批准设立或者登记之日起取得法人资格, 学校及其他教育机构在民事活动中依法享有民事权利, 承担民事责任。”《高等教育法》第三十条:“高等学校自批准设立之日起取得法人资格, 高等学校的校长为高等学校的法定代表人, 高等学校在民事活动中依法享有民事权利, 承担民事责任。”对高等学校的一般法人地位做了明确的规定。据此, 高等学校的法律地位问题似乎已经解决了, 但实际的问题并不这么简单。《教育法》第二十八条规定:“学校及其它教育机构行使下列权利:(一) 按照章程自主管理;(二) 组织实施教育教学活动;(三) 招收学生或者其他受教育者;(四) 对受教育者进行学籍管理, 实施奖励或者处分;(五) 对受教育者颁发相应的学业证书;(六) 聘任教师及其他职工, 实施奖励或者处分;(七) 管理、使用本单位的设施和经费;(八) 拒绝任何组织和个人对教育教学活动的非法干涉;(九) 法律、法规规定的其他权利。国家保护学校及其他教育机构的合法权益不受侵犯。”《高等教育法》第三十二至三十八条, 《普通高等学校学生管理规定》以及《高等教育管理职责暂行规定》也对高等学校的教育管理权利或办学自治权利做了相应的规定。这些权利是什么性质的, 是否就是行政法上的法律授权, 这是决定高等学校法律地位的决定因素。依照我国法学理论, 公益性社团组织或法人, 在法律明确授权的情况下, 也可以成为授权行政主体, 所以, 如果高等学校的教育管理权利是行政性质的, 即前述规定属于行政法上的授权行为, 则其所进行的教育管理活动是行政执法行为, 在此类活动中, 高等学校是授权行政主体, 适用行政法律制度。如果高等学校的教育管理活动不是国家行政权力性质, 即前述规定不属于行政法上的授权行为, 则高等学校的教育管理行为是一般民事权利行为, 在这类活动中, 高等学校是民事法人主体, 适用民事法律制度。当然, 也有人认为高等学校是自成一类的特殊法律主体, 目前对此没有明确的适用法律。

然而,由于我国现行法律制度没有关于行政授权的具体规定,而有关高等学校教育管理权利的规定对其法律性质又未作说明,从而导致了高等学校教育管理权利性质认定上的严重分歧,一些学者认为教育本身就是一种公益事业,具有很强的公共性,包括《教育法》在内的各项法律对高等学校教育管理权利的规定就是法律对高等学校的法律赋权,高等学校就此进行的教育管理活动是一种公务管理活动,是公共行政,高等学校实施教育管理活动的行为是行政法上的行政行为,高等学校因此而具有行政主体地位。

另一些学者则认为,《教育法》第三十一条,《高等教育法》第三十条高等学校法人资格的规定,已经明确规定了高等学校的法人主体地位。《教育法》《高等教育法》以及其他行政法规、规章对高等学校及其他教育机构办学自治权的规定是对高校民事权利的规定,是其享有的教育民事行为能力,并非法律对高校的行政赋权行为。高等学校实施教育管理的行为是教育民事法律行为,高等学校享有民法上的权利,承担民法上的义务,是民事法人主体。还有一些学者则提出了一个公共公益事业单位社会组织成员权的概念。认为像学校、社区、行业协会等公共公益组织与其内部成员之间存在一种新型成员关系。这些组织机构本身是一个民事法人或社团组织,但成员与组织之间存在管理关系,这种管理关系具有很强的公共性,涉及公民社会权利的重要方面,是有待法律规范的新型社会关系。以上观点各执一词,各自都有各自主张的理由和法律依据,而且就是同一观点也存在各样的差别,没有完全统一的观点,体现了教育法律关系本身的复杂性,在客观上反映出高等教育法律制度规范本身的模糊性、不确定性。

### 三、当前我国高等学校的法律地位

(一)教育体制改革内在的动力是发展教育,其基本的要求是教育要适应市场经济发展的要求,满足经济发展对人才的需求。而市场经济本质上是一种法治经济、权利经济。即在各类经济主体地位平等基础上,依法管理,追求各自经济利益的社会制度。教育要适应市场经济的要求,也必须关注各类教育法律关系主体的利益要求,整合各种利益,谋求最大社会利益。为此教育必须反映国家利益的要求,还要体现各教育法律关系主体对教育的利益要求,充分调动各种社会利益集团和个人的积极性,发展教育。教育社会权利的回归是教育改革的必然选择。

(二)教育改革的目的是与我国当前政治体制改革,构建小政府、大社会,有限、高效、责任的政府目标相适应的,是要建立一种引导监督型的教育管理体制,简政放权是其基本的特征。因此,教育体制改革不可能只是建立一个相当于二政府的高等学校,这样的改革无论从精简政府机构的角度,还是提高行政效率的角度都是说不通的。

(三)应当看到,高校的教育管理行为中存在高等学校的利益要求,并不像行政机关的行政行为,只有单一的国家公共利益而不存在行政权力执行人的利益问题,把高等学校的教育管理行为完全看作是国家行政权力的执行行为,从理论上是讲不通的。

(四)教育是国家经济发展的重要支撑和主要的拉动力,国家必须保证教育的秩序和发展。学历制度、学位制度、教师资格认证等制度反映了教育本身的层次性、规范性,是教育自身存在的要求,也是我国教育管理的基本制度,体现了国家发展教育的基本利益要求,依照当前法律是国家管理的一部分。

(五)当前的教育法律制度存在立法上的缺失和规范上的模糊性。

基于此,本人以为,高等学校的主体地位应当是一般民事法人主体地位和法律法规授权下的行政主体地位。即高等学校在一般的社会活动中是民事法人主体,如高等学校的设立、招生、教学管理、学生行为管理、合作开发等社会关系中是民事法人主体。而在法律法规授权的范围内则是授权行政主体,如《教育法》规定国家实行学业证书制度、学位制度,《高等教育法》《学位条例》又进一步规定这些权利由学校行使,因此对于学校颁布学位、学历证书的行为是代理国家进行的管理行为,是行政行为,他们本身是行政主体。至于《教育法》《高等教育法》《高等教育管理职责暂行规定》《普通高等学校学生管理规定》以及《全日制普通高等学校学籍管理办法》中对高等学校其他办学权利的规定,基本上是对高等学校及其他高等教育组织教育权利能力的规定,并非法律的行政授权,他们对这些权利的行使是其办学自治权利的具体体现,是法人行为,是民事主体。

### 注 释

即高等学校的办学管理权利,指高校享有的教学管理权利及学生行为管理权利。

钟华:《论教育法的独立地位》《当代法学》2002年3期16~19页。

于安:《也说高校学生是否有权状告母校》,http://www.calaw.cn/2004-5-10。

郭兰英:《高等学校学生权利研究》,《湘潭大学社会科学学报》2003年6期87~90页。

2004年3月22日《国务院关于印发全面推进依法行政实施纲要的通知》关于转变政府职能,深化行政管理体制改革的规定对此做了全面的说明。

### 参考文献

[1] 姜明安.行政法与行政诉讼法.北京大学出版社、高等教育出版社,2002.

[2] 表明圣.解读高等学校的“法律法规授权的组织”资格.行政法学研究,2006(2):1~6.

[3] 龚向和.受教育权论.中国人民公安大学出版社,2004.

[4] 袁兆春.关于现行教育法体系的完善.河北法学,2003(1):59~62.

[5] 程雁雷.高等教育领域行政法问题研究之回顾与前瞻.行政法学研究,2006(1):92~99.

(作者单位:兰州理工大学人文学院)