

# 高等教育改革与高等学校的法律地位

北京师范大学 劳凯声

在当前高等教育改革中,高等教育运行机制的转轨,即高等教育从计划体制转为市场体制的问题已经提了出来。为了建立与社会主义市场经济相适应的教育运行新机制,为了确立高等学校的办学自主权,增强其主动适应经济发展的能力,有必要对高等学校的法律地位问题作些讨论。

## 一、高等学校的法律关系特征

任何一个学校组织都是存在于一定的内外环境之中的。学校的内部环境主要包括学校组织的统一的权责系统和技术系统。权责系统是指学校内部各个部门、各个职位和各个成员之间的一系列权责分工和相互关系基础上形成的科层结构。技术系统是指学校为完成一定教育目的和任务所具备的知识手段、课程、教材、教学场所和教学设备等等因素所构成的操作系统。学校的外部环境主要包括一切现存的影响学校组织的活动、行为、事物、情况、势力等客观社会因素,包括社会的、政治的、经济的、技术的、法律的、人口的、文化的等各个方面。在现代社会中,学校与其所处的内外环境的交互作用和互动过程愈来愈复杂,因素愈来愈多,学校与环境通过彼此间的交互作用和互动过程来影响和制约对方的功能和行为,因而维持学校和环境之间各种社会关系的协调稳定,已愈来愈成为学校生存发展的基础。这就需要运用法律手段来对学校社会关系加以调整,对与学校有关的各种社会行为加以控制。可以说,正常的学校秩序和协调稳定的

学校社会关系是与法律规范对学校社会关系的调整和控制紧密相连的,没有法律规范,学校就不成其为学校。

法律调整的主要的学校社会关系有:学校与政府的关系,学校与社会的关系,学校内部管理的权责关系,学校领导与教师、学生的关系等等。

高等学校与政府之间的关系主要表现为政府依法对高等学校进行行政管理、行政干预和施加行政影响,高等学校同样依法对政府行使以建议批评为中心内容的监督权。作为一种行政法律关系,这一关系的主体及其权利和义务都是由行政法预先确定的,当事人没有自由选择的余地。政府机关在与高等学校发生关系时以国家的名义出现并行使广泛的职权,在学校不履行规定的义务时,政府机关可以强制其履行,而政府机关不履行职责,学校只能请求其履行或通过向有关国家机关提出申诉或诉讼等方式解决。因此,高等学校与政府的关系具有不对等性,政府机关作为关系的一方,占据着主导地位,政府机关与高等学校有关的行政行为,都不可避免地会对学校产生直接的权威性的促进、帮助或限制、制约作用。

高等学校与社会的关系主要表现为高等学校与不具有隶属关系的国家机关、企事业单位、集体经济组织、社会团体、个人之间的关系,其中既有互相协作、互相支援的关系,又存在复杂的民事所有和流转上的关系。在这些关系中,高等学校是以独立的民事主体资格参与其中的。这就在客观上要求

国家用法律确认学校相对独立的法律地位,明确规定学校与不相隶属的国家机关、企事业单位,集体经济组织、社会团体、公民之间的权利义务关系,保护学校的合法权益,促进教育事业的顺利发展。在现阶段,我国高等学校与社会各种组织及个人之间关系的法律调整,最突出地反映在所有权关系、相邻权关系和合同关系上。所有权关系是财产所有人与其他人所发生的法律关系。我国的学校是由国家、集体经济组织、企事业单位和其他社会力量举办的,其中以国家和国有企业、事业组织举办的学校为主。在这几类学校中,国家是学校财产的唯一和统一的所有人。但是国家各级行政机关对其所管辖范围内的学校财产,一般并不直接进行经营,而是根据国家财产经营管理上的需要,将其所管辖的财产分别交由各个学校进行经营管理。国家通过计划的和经济的、行政的、法律的手段对学校进行宏观管理、检查、指导和调节,学校则在国家授权范围内行使占有、使用和处分权。因此,高等学校对国家财产的占有、使用和处分权是从属于国家所有权的一种相对独立的权利。相邻权关系是基于相邻的事实而产生的所有人或占有人之间,对各自所有或占有的土地、建筑及其他与土地有关的财产行使占有、使用、收益、处分权时所发生的权利义务关系。相邻权关系本质上是对所有人或使用人在对其财产行使占有、使用时的一种限制关系,它要求相邻各方在行使财产的占有、使用时,必须履行不影响他人行使权利的义务,同时也享有要求他人给自己行使权利以便利的权利。合同关系是当事人之间为实现一定的经济目的,明确相互间的权利与义务而构成的协议关系。例如转移所有权的合同、转移使用权的合同、提供劳务的合同、提供成果的合同等等民事合同和经济合同,都是合同关系的体现。我国高等学校近年来随着教育体制的改革,同各种社会组织的协作关系有了

很大的发展,例如高等学校同其他单位之间的技术协作、技术转让、专利转让、联合办学、委托培养学生等等。为了确定这类关系中当事人各方的权利义务,一般都需签订合同,形成受法律约束的合同关系。

高等学校与教师之间的关系是一种由权责分配和学校工作的特性所决定的管理关系。在这一关系中,二者所处的地位是不对等的。在西方国家,教师都是雇员,因此学校与教师的关系是一种雇用关系。我国高等学校与教师的关系不是雇用关系,而是聘任或任命的关系,但是为了完成学校工作的共同目标,必须对教育教学过程进行有效的指挥和协调,必须有职责明确的组织分工和许多人在工作上的同心协力与合作。因此,教师在进行工作时不容各行其是,必须无可争辩地服从领导的意志,高等学校与教师关系的这一本质决定了学校领导有权组织教育教学工作,提高教师业务水平,组织教师之间的经验交流,监督和评价教师的课堂教学,对教师进行奖励和惩罚。学校还有权根据教师的政治思想表现、文化专业知识水平、教育教学水平、教育教学能力、工作成绩和履行职责的情况进行定期或不定期的考核,建立考绩档案,为教师职务的评审和聘任或任命提供依据。高等学校有权审定助教和讲师的任职资格,部分高等学校有权审定副教授或教授的任职资格,对符合任职条件的,学校有权进行聘任或任命。从以上种种关系可以看出,高等学校与教师的关系是领导者与被领导者之间的支配与服从的关系。但是,由于教师是具有较高文化程度和专业技能的社会群体,教学工作在很大程度上依赖于教师个体积极性的发挥,因此,高等学校对教师应进行合理的管理与使用,应根据教师劳动个体化程度较高的特点,给予教师以较大的自主权,实行教学民主与学术民主,以利于发挥教师的主动性和创造性。教师除了应服从学校的领导之外,根据学校民主管理的

原则，可以通过教职工代表大会行使民主权利，参与学校管理。

高等学校与学生的关系既是教育与被教育的关系，又是管理与被管理的关系。学校对学生的管理，其目的在于使学生具有良好的学习习惯，生活习惯和行为习惯，具有基本的自理能力、自治能力和独立生活能力，同时也在于使学校形成一个良好的教学环境，使教学工作有一个正常的秩序，使学生在学校中能愉快地学习，健康地成长。因此，对学生的管理在一定意义上可以认为是一种教育。学生管理必须有利于每个学生的全面发展，必须具有教育性，为此必须做到有管有放、有宽有严，必须体现民主、平等的精神，重在培养与疏导。但是，对学生的管理既然是一种管理，就必然涉及到管理者与被管理者权利与义务的设定，必然会构成学校与学生之间的法律关系。我国高等学校与学生关系的法律调整是建立在贯彻执行党的教育方针、培养德才兼备的社会主义现代化建设人才的基础上的。我国的有关法规规定，高等学校必须加强对学生的管理工作，保证学校正常的教学秩序和教育质量的提高。在学生学籍管理工作中，坚持健全管理制度同加强思想教育相结合的原则，因材施教、鼓励先进，充分调动和发挥学生的积极性，使其在德智体诸方面生动活泼地主动地得到发展，培养更多的优秀人才。高等学校有权根据入学、注册、成绩考核与记载、考勤、升级与留降级的有关规定对学生进行学籍管理，对德智体全面发展或在思想品德、学业成绩、锻炼身体某一方面表现突出的学生，给予奖励。对犯有错误的学生，学校可视其情节轻重给予批评教育或纪律处分。同时，学校也负有保证学生身心健康和人身安全的责任，禁止体罚、摧残学生和侮辱学生人格，防止意外事故的发生。学生在学校享有充分的学习和发展的权利，有参加教育教学活动、按教学安排使用教学设备和设施的

权利，有参加各种有利于发展个人特长的健康活动的权利，有自愿参加校内合法社团的权利，有根据有关规定申请奖学金、助学金和学生贷款的权利，有对教育工作和学校管理工作提出建议和意见的权利，有根据法定标准获得相应的学业证书的权利等等。同时，学生有义务接受思想品德和政治教育，遵守学校的管理制度，完成规定的学习任务，参加学校组织的社会实践活动和公益劳动，参加学校组织的体育活动及其他有益于身心健康的活动，养成健康的生活方式等。

## 二、高等学校的法律地位

高等学校与其所处的内外环境所构成的一系列社会关系尽管错综复杂，但依据其特征的不同可以分为如下两类：一类是以权力服从为基本原则，以领导与被领导的行政管理为主要内容的教育行政关系；另一类是以平等有偿为基本原则，以财产所有和财产流转为主要内容的教育民事关系。

教育行政关系是国家行政机关在实施教育行政的过程中发生的关系。这一关系反映的是国家与教育的纵向关系，其实质是国家如何领导、组织和管理教育活动。国家的教育行政职能是由国家行政机关具体实施的，因此在这里，国家行政机关的存在及其教育行政职能的行使是这种关系发生的先决条件。没有国家行政机关参与其间并起主导作用，不具备行政性质和因素的社会关系不是教育行政关系。与教育行政关系不同，教育民事关系则是学校与不具有行政隶属关系的行政机关、企事业单位、集体经济组织、社会团体、个人之间发生的社会关系，这类关系涉及面颇广，例如财产、人身、土地、学校环境乃至学校创收中所涉及的权益，都会产生民事所有和流转上的必然联系。高等学校同其它单位之间的人才培养、智力成果转让、联合办学等事务，都需要签订合同，形

成受民事法律约束的合同关系。这类社会关系主要受民法调整，确立高等学校法人地位，能有效地保护高等学校在民事活动中的合法权益。

因此，高等学校在其活动时，根据条件和性质的不同，可以具有两种主体资格。当其参与行政法律关系，取得行政上的权利和承担行政上的义务时，它就是行政法律关系的主体；当其参与民事法律关系，取得民事权利和承担民事义务时，它就是民事法律关系的主体。

作为行政法律关系的主体，高等学校应由行政法规定它的法律地位。我国宪法和有关法律、法规规定了社会组织作为行政法关系的主体应享有的权利和应承担或者履行的义务。根据这一规定，一般来说，高等学校的权利主要有：(1) 依法自主独立自主管理各自内部事务的权利；(2) 依法捍卫自己合法权益的权利；(3) 依法代表和维护本校教职工和学生的权益和要求的权利；(4) 参与国家管理的权利；(5) 依法对行政机关监督或诉讼的权利，等等。在享有以上权利的同时，高等学校应承担或者履行下列义务：(1) 接受中国共产党的领导；(2) 遵守国家的宪法和法律、法令，执行行政管理法规；(3) 接受国家行政机关委托代理执行的义务；(4) 承担违法后依法受到处罚的义务，等等。行政法律关系的主要特点是单方面性，因此，高等学校在同国家行政机关发生行政关系时，只要是国家行政机关依法下达的行政措施，高等学校都应遵照执行，而不得自行其是。如果高等学校认为某项行政措施有违背法律、法规的地方，可以通过一定的形式要求予以纠正或提出行政诉讼。但在没有作出否决之前，仍要遵照执行。

作为民事法律关系的主体，高等学校应具有民法规定的法律地位，从设立之日起具有法人资格。法人是和自然人相对称的，在法律上能够作为民事法律关系主体的社会组

织。作为社会的组成部分，法人应能以自己的名义，作为独立完整的单位参与民事法律关系，享有权利，承担义务，并能在法院或仲裁机构起诉或应诉。在我国，法人可以是具有民事主体资格的企业、事业单位、国家机关、社会团体和其他组织。以上只是法人的一般特征，事实上，不同的社会组织，其条件和特点都是不同的，我国民法通则依据法人宗旨、任务的不同，把法人分成企业法人和非企业法人两大类。企业法人是从事生产、经营，以创造社会财富、扩大社会积累为目的，实行经济核算制的法人。企业是进行社会生产经营的基本单位，属于营利性的经济实体。赋予企业以法人的资格有利于维护它的独立的商品生产者和经营者的地位，有利于保障企业的自主权以及调动和增强企业的活力，发挥企业法人在我国现代化建设中的积极作用。非企业法人是非生产性、非营利性的法人。根据民法通则的规定，非企业法人包括机关法人、事业单位法人和社会团体法人。这些社会组织为完成自身的任务，必须参与民事活动，因此承认其在民事活动中的主体资格，有利于促进它们实现自身的职能和使命。

根据民法通则的这一分类，我国高等学校（不包括民办高校和私立高校）应属于非企业法人中的事业单位法人，高等学校法人地位就是法律根据高等学校的条件和特点而赋予高等学校的一种同自然人相似的人格，一种享有民事权利的主体资格。在我国，高等学校是经由国家以命令设立或者许可设立的，因此，一经政府主管部门下达设立命令或予以许可，即取得法人的地位。但这只是形式上取得了法人资格，法人地位的实质内容是由法律所赋予它的权利能力、行为能力和责任能力而得到规定的。这种能力的大小和范围取决于法律、法令和法人章程所规定的成立该法人的任务，法人只能取得与设立该法人的任务相一致的民事权利与民事义

务，并承担相应的民事责任。

由以上分析可知，高等学校在不同的条件下可以具有两种不同的法律关系主体资格，这是两个性质不同的范畴，二者不能混为一谈。行政法律关系对于坚持我国教育的国家管理的社会主义特色是十分必要的。高等学校的多数活动都在国家的控制和管理之下，行政关系成为高等学校发展其他关系的基础。没有集中统一下的行政领导与管理，高等教育就会出现无政府状态，这对高校来说是有百弊而无一利的。但是行政法规不适用于民事主体之间的民事关系，更不能用行政关系来代替民事关系。在我国，在传统的计划体制下，政府对高等学校的管理长期以来都是以单纯的行政手段为主。在这种情况下，高等学校的独立法人地位并没有什么现实意义。但是，在当前高等教育的体制改革中，扩大高等学校的办学自主权，意味着行政部门必须转变职能，向学校放权，这势必会使高等教育领域内原先的社会关系发生分化和改组。具体地说，原先相当大的一部分行政关系将发生性质上的变化，成为具有民事性质的关系。这种趋势必然会伴随着体制改革的深入而日趋明显。因此，在推进高等教育体制改革的同时，确立高等学校的法人地位，赋予高校以独立的民事主体资格就具有了重要的现实意义。

从当前看，高等学校法人地位的确立，其基本问题是如何根据高等学校的任务，明确高等学校的民事权利和民事义务，做到法律关系，尤其是责任归属的清晰化，形成一个既便于政府进行统筹协调，又便于调动各行业部门和社会力量的办学积极性，学校又有较大自主权的管理关系。

然而应该指出的是，高等学校的法人地位与法律地位是两个不同的概念。高等学校的法律地位既包括高等学校在民事关系中的法人地位问题，也包括它在行政关系中的法律地位问题。由于高等学校实际上具有两种

主体资格，因此仅仅确立民事法律关系上的法人地位并不足以解决当前体制改革目标中的一切问题。事实上，在政府与学校关系中的高等学校法律地位问题，同样是当前改革中迫切需要解决的问题。要摆脱政府对学校的不必要的行政干预，要使学校真正成为独立的办学主体，首先应当理顺政府与学校之间的关系，真正确立学校在行政关系中的法律地位，否则学校不可能获得自主的办学权，当然更不可能确立法人地位。

### 三、在放权的同时应加强政校关系的法律调整

当前我国高等教育改革的基本目标是理顺政府与学校的关系。政府与学校的关系说到底是一个权力分配的问题。我国教育体制中的机构设置和职权划分形式基本上是在继承历史传统、总结老区经验并参照国外经验的基础上建立起来的，这样一个集中统一的教育管理体制就其基本的和主要的方面来说，是符合我国的实际情况的。但是这一体制从一开始就有一个如何处理集中管理与合理分权的问题。应当承认，在处理这一问题上，长期以来我们比较强调集中管理。在计划管理体制下，国家对高等学校一直采取以行政命令为主的高度集中的管理办法，学校的培养计划、招生计划由国家统一制定下达，毕业生由国家统一分配调拨，社会对教育的投资也由国家统一分配给学校，高等学校的一切行为都与行政管理有关。由于权力过分集中，高等学校没有自主办学的主体地位，也没有主动适应经济和社会发展需要的积极性和能力。因此，在当前高等教育改革中，政府应进一步转变职能，扩大高等学校的办学自主权。

但是仅仅下放权力还是不够的。如果在放权的同时不建立必要的职权划分和制约机制，不加强政府与高等学校之间关系的法律

(下转第63页)

势和局限性，在一种情境中非常有效的评价方法不一定同时适用于另一种情境。如何很好地运用这些方法，还取决于评价的实际需要和教学环境的具体情况。我们相信，随着教学环境研究的深入展开，各种新的教学环境评价方法将不断产生，教学环境评价的科学性会逐步提高。

注：

[1] J.Thomas Wade, *A Measurement of the Secondary School as a Part of the Pupil's environment*, The Rumford Press, 1935 P.1.

[2] Barry J.Fraser, *Classroom Environment*, Croom Helm Ltd, 1986 P.16—18.

[3] 同上。

[4] 蔡培村译：《教育环境评鉴》，复文书图出版社1982年版，第156页。

[5] 刘林兴编：《学校卫生知识》，第11章“学校建筑与设备卫生”，人民卫生出版社1985年版。

[6] Richard Sagor, *A Day in the Life—A Technique for Assessing School Climate and Effectiveness*, Educational Leadership, Vol. 39, No. 3, December 1981, P. 190—193.

[7][8][9] 资料来源：均转引自蔡培村译：《教育环境评鉴》，复文图书出版社1982年版，第127页，第122—123页，第187—195页。

[10] 资料来源：B.J.Fraser, G.J.Anderson and H.J.Walberg, *Assessment of Learning Environments, Manual for Learning Environment Inventory (LEI) and My Class Inventory (MCI)*, Third version, ISBN O 909848 45 9, 1982.

(上接第30页)

调整，那就不可能使集中管理与合理分权二者之间达到协调一致。在这方面我们不是没有教训的。1958年的教育事业管理权力下放由于缺乏必要的职权划分和制约机制，并且提出了一些不切实际的要求，因此教育事业的发展与管理出现了盲目、混乱的状况，教育发展规模失控，教育质量下降。因此，为了理顺政府与学校的关系，我们不仅要转变政府职能，扩大高等学校办学自主权，更要在放权的同时真正确立高等学校的法律地位，重视法律对调整政府与学校关系的作用，从法律上保证政府与学校、集中管理与合理分权之间的协调一致。从当前政府与学校的关系来看，这种不协调既表现在教育行政系统中的权力分配和机构设置中的职能分

工关系之中，同时也表现在行政过程内部的多方面关系之中。因此，教育立法的迫切任务不仅在于设计政府与学校权责系统的最优结构，规定政府与学校关系的基本原则，明确划分二者的职能，而且还应研究教育行政过程中的各种具体的管理关系和管理行为，在教育行政的每个环节上完善教育管理的法律调节形式和方法，使政府与学校的关系真正做到协调一致，使集中管理统筹兼顾、效益明显的优点和合理分权在功能上多样化的选择机会结合起来，创造一种真正符合社会发展要求的教育行政法律调控机制。只有在这样的基础上，高等学校才可能真正确立起自己的法律地位，真正获得自主办学的权利。