

京師 教育法學論叢  
BEIJING NORMAL UNIVERSITY LIBRARY

# 高等学校的公法人 地位研究

劳凯声◎主编

申素平◎著

GAODENG XUOXIAO DE GONGFAREN  
DIWEI YANJIU



北京师范大学出版集团  
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP  
北京师范大学出版社

京師 教育法學論叢  
www.bnu.edu.cn

中国人民大学科学研究基金（中央高校基本科研业务费专项资金资助）项目成果  
教育部“211工程”三期子项目“中国特色的公共管理与公共政策学科平台建设”资助

# 高等学校的公法人 地位研究

劳凯声◎主编

申素平◎著



北京师范大学出版集团  
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP  
北京师范大学出版社

---

### 图书在版编目(CIP)数据

高等学校的公法人地位研究 / 申素平著. —北京: 北京师范大学出版社, 2010. 10  
(京师教育法学论丛)  
ISBN 978-7-303-11271-5

I. ①高… II. ①申… III. ①高等教育—教育法令规  
程—研究—中国 IV. ①D922.164

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 134650 号

---

营销中心电话 010-58802181 58808006  
北师大出版社高等教育分社网 <http://gaojiao.bnup.com.cn>  
电子信箱 beishida168@126.com

---

出版发行: 北京师范大学出版社 [www.bnup.com.cn](http://www.bnup.com.cn)

北京新街口外大街 19 号

邮政编码: 100875

印刷: 北京中印联印务有限公司

经销: 全国新华书店

开本: 170 mm × 230 mm

印张: 16.75

字数: 246千字

版次: 2010年10月第1版

印次: 2010年10月第1次印刷

定价: 28.00元

---

策划编辑: 郭兴举

责任编辑: 李洪波

美术编辑: 毛佳

装帧设计: 毛佳

责任校对: 李菡

责任印制: 李啸

### 版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010-58800697

北京读者服务部电话: 010-58808104

外埠邮购电话: 010-58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010-58800825

## ● 总 序

“京师教育法学论丛”展示的是近年来教育研究的一个新的问题领域。教育学从其产生以来的很长一段时期，一直被人们看作是一门教什么、如何教以及学什么、如何学的学问，因此微观研究就是教育学的一种基本的研究范式。近几十年来，由于教育在社会经济发展中的作用变得越来越重要，社会的变迁影响了教育的改革与发展，同时又反过来推动着社会的进一步变化，可以说，教育开始对社会进化具有了举足轻重的意义，任何国家都不可能无视教育在现代化进程中的这种巨大推动作用。与教育功能发生重要变化的同时，许多教育问题开始具有一种宏观的性质，由此宏观教育研究逐步发展成为教育学的一种重要的研究范式，这种研究把当代教育问题置于宏观的历史与社会视野中展开论说，这一视野不仅意味着时空意义上的扩大，同时也是社会史观的深入。从这套丛书看，其所关注的问题、使用的话语，还是所要求的学术眼界、研究方法都和传统的教育研究有很大的不同，作为对现代教育发展的一种反思，这种宏观教育研究为我们深刻理解当代教育问题提供了另外一种视角或思维方式。

教育已经成为多学科共同关注和研究的对象，在这种情况下，教育学的学科边界越来越模糊，越来越不确定。教育学在自身发展的过程中不再

追求确定的学科范式，不再主张把学科的方法、知识绝对化。尽管教育学在其发展过程中还会有共同使用的语汇、语境、逻辑和方法，还会有共同认可的原理、原则、理论和学说，因而还会形成相对稳定的学术研究共同体及其共同关注的问题领域，但是教育研究正逐步成为一个边界不断扩大的专门化的研究领域，多学科的渗透使教育学的研究范式越来越模糊，因而缓慢地趋向于多元化。这一现象不仅发生在中国，可以说这是一个世界性的现象。尽管不同的国家这种变化的原因和路径不尽相同，但是变化的结果却是非常相似的。

中国教育学的学科知识正在发生深刻的转换，多学科的话语典型地体现了知识体系向开放的和多元的方向发展。为印证这一观点，我们可以对若干典型的教育学话语略作分析。

教育产业。这是一种经济学话语，是一种经济学的教育假设。由于教育兼有公共消费和私人消费的双重特性，作为一种公共消费，教育在许多情况下都是由政府当局免费提供或不以成本价格提供的。鉴于人力素质对社会发展的重要性，世界各国都把一定程度的教育（通常是初等教育和中等教育）当作个人的基本权利，因而政府支出在大多数国家中都是教育投资的主要来源。而作为一种私人消费，教育的价格是由市场决定的。市场正在培育一类新型的消费者，他们的需要和兴趣正在影响着教育，特别是高等教育和职业培训领域。当前中国教育发展中的许多问题，凸现出中国公共教育体制正在遭遇的挑战。这是因为计划经济时代的教育政策主要解决的公共消费问题，而不是私人消费问题，这些具有典型的计划体制色彩的政策，曾经是很有效的政策，但是这些政策在大多数情况下都是从社会需要作为出发点的，一般并不涉及个人对受教育问题的需求。20世纪90年代以来，由于中国社会中的利益格局多元化和市场对教育的介入这两个因素，这些带有计划经济色彩的做法越来越受到人们的质疑，教育的私人消费问题成为当前人们普遍关注的一个热点问题，人们对切身利益的得失

越来越具有敏感性，并成为对现实满意程度的一个主要评价尺度。教育如何借鉴市场机制的问题由此成为一个热点问题。

教育的“上层建筑说”或“生产力说”。这是一种典型的哲学话语。教育的“上层建筑说”所要回答的是教育作为一种特殊社会实践活动的质的规定性，是对教育本质的一种理解，因此它是定义教育的一个核心问题。该问题最早是由苏联教育学者在20世纪50年代初提出并加以讨论的，并且最终认同了“教育上层建筑说”。我国学者曾于同一时期将苏联学者对这一问题的讨论介绍到国内。从20世纪70年代末开始我国教育界就这一问题又一次提出疑问，一直持续到90年代。许多重要的教育学者都参与了这场讨论。这是我国教育学史上的一次重要理论论争，对于我国20世纪最后20年的教育思想清理、教育理论发展和教育改革实践都起到了巨大的影响作用。讨论中由于各自的视野不同、立场不同，出现了各种各样的观点，就其大者而言，有些人仍然坚持“上层建筑说”，更多的人则赞成一些新的观点，如“生产力说”、“多质说”、“本质规定说”等。论争没有最后的结论，但对原有的教育“上层建筑说”而言已有了极大的突破。这一话语的转换反映了近二十年来中国知识分子对意识形态与非意识形态原义的一种新认识，试图从社会转型和一个正在逐步成熟的市场体制出发，从社会经济的实用性角度来看待教育的本质和功能。

教育学本土化。这可以看成是一种文化学或现代化研究的话语。本土化的背后是一个如何看待传统的东西，亦即本土的东西与外来的东西的相互关系问题。在历史上，中国的知识分子对待外来的文化曾有过“西学中用”、“中学西用”和“全盘西化”等不同的观点和做法，当然也有完全拒绝外来文化的封闭的心态和做法。可以这样说，本土化立足于这样一个前提，即在现代社会中，各种文化不可避免地都要遭遇碰撞和交融，对其他民族文化中的优秀的东西一定要很好地吸收。而任何一种外来的理论学说，只有通过本土化，才能被吸收，才能为我所用。在当前信息科技迅速

发展以及世界经济和政治一体化的格局中，东西文化都相继迈入了传统与现代相综合，东方与西方相综合的新时代。对此，中国知识界表现出强烈的惶惑和焦虑。现代社会日益突出的种种弊端迫使中国知识分子重新审视和评价许多外来的观念、范畴、理论和方法，并且重新思考外来文化与本土文化各自的价值，以及外来文化与本土文化整合的必要性及整合途径等。教育学的本土化问题是一个复杂的问题。在中国，教育学是一门引进的学科，最初是从日本照搬德国赫尔巴特的教育学体系，后来又学习苏联的凯洛夫教育学。20世纪80年代以来各种流派的教育学体系又一次蜂拥而入。这一次的西学热潮使中国的学者们有了一次比较鉴别的极好机会，而本土化问题则是西学热潮中的一个理性选择。

素质教育和应试教育。这可以看成是一种中国教育学的独特话语。素质教育和应试教育是最近一段时间中国教育界借以表达思想的一对范畴。尽管许多人对这一表述仍有这样那样的看法，但是这一概念背后的问题是实实在在的，这就是中国基础教育中多年来存在的片面追求升学率，导致学生片面发展的问题。学校教育是一种培养人的社会活动，通过对个体传递社会生产和生活经验，促进个体身心发展，使个体社会化。这是学校区别于其他社会组织的本质特征。在现代社会中，学校的这种本质是通过两种不同取向的功能而实现的：学校对个人发展的促进功能，是指学校根据社会对每一个人的基本素质要求和个人身心发展的基本规律以及不同的个性特征对受教育者所施加的影响；学校的选拔功能，是指学校根据一定社会的价值标准和判断、评价其成员的模式对受教育者所作的鉴别。在现代社会中，学校的这两种功能是缺一不可的。社会发展的不同时期对学校功能的发挥提出的要求不是要哪一个不要哪一个的问题，而是如何在两种功能之间取得一种适度平衡，使教育的作用可以得到最大的发挥。因此学校的这两种功能是不能相互取代的。中国教育学界所讨论的素质教育与应试教育问题其本质就是教育的这两种功能在当前情况下的相互关系问题。当

前学校功能的发挥发生了极大的偏差，人们过分强调学校的选拔功能，学校因此成了社会对个人进行鉴别和选拔的一个筛选器。每一个人都被迫通过这样一个机制来证明自己的能力，实现自己的价值。学校选拔功能的过分强化使学校在促进个人发展方面的功能难以发挥，在激烈竞争的环境下，学生的人格遭受扭曲，极大地阻碍了人的身心健康发展，这是当前学校教育普遍存在的问题。同时，严格的等级制度、机械的记诵之学、不当的教学方法导致了种种极其荒谬的结果，一次考试就能决定一个人的终身，一个偶然的失误就能断送一个人的前途，这是不公平的。学校功能发挥的偏向使许多学校和教师不再关注学生的个性发展，不再培植和保护学生的好奇心和原创力，只是努力去训练他们成为应试的高手。

以上列举的几种研究话语说明，教育研究正在发生某种缓慢的变化，我无意对这种变化作评价或预言，但教育学的学科知识正由此发生质变化。不同的人从不同的学科视角出发，用不同的话语来分析教育现象背后的问题，来讲述对教育问题的不同理解。教育学的发展由此正在呈现出某种多元化的特点。20世纪80年代以来，从教育学与其他一些学科的边缘交接之处，正在发展出一系列新的交叉领域和学科，如教育经济学、教育社会学、教育政治学、教育法学、教育人类学、教育文化学等，可以看成是上述变化的一种反映。

教育政策与法律研究的问题都来自于现实的社会生活，对于现实的教育问题人们并不陌生，都会发表自己的观点。但是这种观点只是感性的、非专业性的，其表达形式是随意的、不规范的。而专业性的教育政策研究则是以学理的形式来描述和解决问题的，因此学理就是专业研究者对现实社会问题的独有的表达方式。在我看来，这种学理研究尽管是开放的、多学科的和多元化的，但也会形成自己的一套常态要素，比如公认的概念范畴、理论逻辑，以及共同的世界观、人生观、价值观等。这些要素对学术共同体成员的学术工作起着一种定向和规范的作用，区别出内行和外行、



专业和非专业。就此而言，教育政策与法律研究还应在学理上进一步深化研究的方法。出版这套丛书，与其说是一次检阅，不如说是向社会交出的一份尚不成熟、亟盼社会各界评头论足的作业。真心希望本丛书的出版能促进这一研究领域的进一步发展。

劳凯声

序于上海浦东汤臣

# ● 目 录

## 绪 论 /1

- 一、问题的提出 ..... 1
- 二、研究现状 ..... 5
- 三、主要概念 ..... 10

## 第一章 高等学校法律地位概述/16

- 一、高等学校法律地位的演变 ..... 16
- 二、高等学校的三种法律地位 ..... 23

## 第二章 高等学校的公法人地位/39

- 一、高等学校是依公法设立的公法人 ..... 40
- 二、高等学校是行使一定公权力的公法人 ..... 46
- 三、高等学校是为公益目的而存在的公法人 ..... 53
- 四、高等学校是公法人中的特别法人 ..... 57
- 五、高等学校公法人化的普遍趋势 ..... 62
- 六、确认高等学校公法人地位的意义 ..... 81

## 第三章 高等学校与政府的关系/85

- 一、高等学校与政府关系的变迁 ..... 85

二、高等学校与政府关系的现状 .....	90
三、高等学校与政府之间的权力划分 .....	100
<b>第四章 高等学校与教师的关系/118</b>	
一、高等学校与教师关系的变迁 .....	118
二、高等学校与教师的法律关系 .....	124
三、高等学校教师的权利救济 .....	139
<b>第五章 高等学校与学生的关系/159</b>	
一、高等学校与学生关系的基本理论 .....	159
二、高等学校与学生的法律关系 .....	167
三、高等学校学生的权利救济 .....	178
<b>第六章 对高等学校办学行为的监督与控制/195</b>	
一、高等学校办学行为的性质与分类 .....	195
二、行政法基本原则及其对高等学校的适用 .....	202
三、对高等学校办学行为的司法审查 .....	228
<b>结 语/247</b>	
<b>参考文献/250</b>	

## • 绪 论

### 一、问题的提出

20 世纪 70 年代末以来，我国经济、政治体制及其他一系列的改革带来了社会的变革与转型，原有的行政机关和企业、事业单位体制由于其高度的同质性而愈来愈显现出不合理的一面。<sup>①</sup> 70 年代末开始进行的经济体制改革，首先将企业的举办和管理体制问题推到了改革前台，而今经过三十余年的探索，有关企业的改制问题已经取得了理论上的共识和实践中的阶段成果。行政机关的改革也随着公务员制度的逐步实施而愈加深入与科学。但相比而言，事业单位的体制问题却仍然不够清晰。所谓的事业单位鱼龙混杂，既有真正的事业单位，也有许多并不属于事业单位的部门。有关事业单位的管理制度也非常模糊，其与行政机关和企业的管理体制、管理方式区别何在，也很难说得清楚。

---

<sup>①</sup> 在原有的体制下，国家通过统一和庞大的单位体制进行行政管理，因而无论是行政机关，还是所谓的企业和事业单位，实质上都是国家行政权力链条上的一环，在管理上并不存在本质的区别。

事业单位的这种混乱状况日益引起人们的关注，什么是事业单位<sup>①</sup>，事业单位应具有哪些特征，事业单位存在的意义何在，事业单位的管理应有什么样的特点，它的发展道路是什么……这些问题恰好与1990年代以来成为学术前沿的市民社会理论<sup>②</sup>、第三部门理论不谋而合。现代市民社会理论<sup>③</sup>将社会划分为三个领域，其中，柯亨和阿拉托的三分模式为：市民社会、经济和国家；塞拉蒙的三分模式为：非营利部门、营利部门与政府。而第三部门理论关注的则主要就是非营利部门。非营利部门或第三部门在我国包括的具体组织形态，虽然理论上就有不同意见，但很多事业单位显然位列其中。这样的契合绝非偶然，在某种程度上我们甚至可以说，市民社会理论、第三部门理论的兴起，都是在我国社会转型背景下对国家与社会、对我国传统单位体制反思并力图进行变革的结果。正如有些学者所言，“1949年以后中国进入了高度一元化的‘计划社会’（不仅仅是计划经济），严格意义上的企业即所谓第二部门也消失了，当然也就不可能有所谓‘第三部门’的问题，但现代化的逻辑仍在顽强地为自己创造条件。70年代末中国走上改革之路，开始向市场经济迈进，企业或‘营利部门’应运而

- 
- ① 1998年国务院颁布《事业单位登记管理暂行条例》规定，事业单位是指国家为了社会公益目的，由国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的，从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织。
- ② 有关市民社会理论的论述，比较集中的著作有：邓正来：《国家与社会——中国市民社会研究》，成都，四川人民出版社，1997；张静：《国家与社会》，杭州，浙江人民出版社，1998；邓正来、J. C. 亚历山大：《国家与市民社会——一种社会理论的研究路径》，北京，中央编译出版社，1999。此外，各类学术期刊上也有相关的文章，尤以《中国社会科学季刊》（香港）较为集中。有关第三部门的论述，比较集中的有：徐永光：《第三部门研究丛书》杭州，浙江人民出版社，1999；李亚平、于海：《第三域的兴起》，上海，复旦大学出版社，1998。
- ③ 这里不准备就市民社会理论展开讨论，仅简单介绍其最基本的轮廓。所谓“市民社会”，英文是Civil Society，又有文明社会、公民社会、民间社会等译法。关于其含义众说纷纭，但基本上是强调它是相对于国家的一种社会自组织状态，又根据是否将经济子系统包含在市民社会中，有传统市民社会理论与现代市民社会理论之分。传统市民社会理论采用国家——市民社会二元模式，以黑格尔为代表；现代市民社会理论采用国家——经济——市民社会三元模式，其代表人为柯亨与阿拉托。

显，公民社会与‘第三部门’的问题也再度浮出水面。”<sup>①</sup>

而本书的研究正是在此背景下酝酿并出炉的。众所周知，高等学校是我国事业单位中的一个重要组成部分，作为事业单位的一部分，高等学校的改革和发展究竟如何进行，它要朝着什么方向和道路走？这显然需要首先确定高等学校在我国法律框架中的定位，以及它在所属类型中的权利、责任、能力和无能力是什么。研究高等学校在我国法律框架中的地位，在此基础上确定如何用法律规范高等学校，赋予其何种权利、义务和责任，如何调整它与政府、教师、学生、社会的关系并处理它们之间产生的各种纠纷，以及由谁并如何规范高等学校的办学活动……这些既是高等学校法制的基本问题，也是高等教育体制改革的主题。

但遗憾的是，对高等学校的法律定位这样一个关键性的问题，却由于种种原因一直没有受到关注，因而在一定程度上影响了高等教育体制改革和高等教育法制建设取得更大的成果。以高等学校自主权为例，它在我国高等教育改革的二十多年中始终是个关键的改革目标，但多次的改革和反复之后，高等学校自主权的不确定性依然很大，高等学校法律地位的不明确，政府主管部门与高等学校的法律关系不清晰是导致这种现象发生的一个重要原因。

又如近些年来备受社会关注的高等学校与学生、教师之间发生的法律纠纷，这类纠纷具有一些新的特点，突破了传统的教育纠纷解决机制，带

---

① 秦晖：《政府与企业以外的现代化——中西公益事业史比较研究》，杭州，浙江人民出版社，1999，235页。关于市民社会理论的兴起，许继霖认为这是学界从20世纪80年代对国家与个人关系的关注，到90年代经济体制改革模式确立之后转向对国家与社会关系关注的自然结果。“当中国的改革进入市场经济在日常生活普遍确立的阶段，‘社会’才被人们逐渐注意，源于西方的市民社会话语才在中国知识界引起如此普遍的注意。个人与国家的二元思维模式，在社会学——政治学层面上，被深化为社会与国家的新的思维模式。在国家面前，个人是如何通过建制化的社会组织与之发生关系的？社会与国家的互动又是如何实现的？面对这些充满现实意义的学理问题，‘市民社会’遂成为一个有生命的、富有原创性的分析概念。”见许继霖：《从范型的确立转向范例的论证》，载于张静：《国家与社会》，杭州，浙江人民出版社，1998，306页。

来了很多法理上的难题，如：法院是否应当受理这些纠纷，它们是行政纠纷还是民事纠纷，法院该如何评判高等学校行为的合法性，法律和司法的介入会对高等学校治理带来什么样的影响，高等学校该如何应对等。这些问题的解决都需要一个前提，那就是确定高等学校是什么性质的组织。而事实上，我国的学校等事业单位一直处于模糊的法律定位，因而我们常常面对这样一个尴尬的境地：“在组织形态上，一方面，很多法律法规授权事业单位从事公共服务，履行公权力，有些事业单位实际上成为一类特殊的行政主体。另一方面，人们坚持事业单位与企业及普通国家机关的区别，并习惯于将事业单位（除非获得法律法规授权）排除在行政主体之外。在司法救济问题上，一方面，面对事业单位与其利用者、使用者之间关系的特殊性，人们无法将所有事业单位与利用者之间的所有关系定性为平等主体之间的民事关系而纳入普通民事诉讼中。另一方面，事业单位与其成员或利用者之间的争议又被排斥在行政诉讼之外，于是，此类争议成为司法救济的真空地带。为了解决这一矛盾，行政诉讼实践采用“法律法规授权组织”这一概念，认为凡是法律法规授权组织实施公权力的行为，均可以将其视为行政行为而提起行政诉讼。严格地说，这也是权宜之计。因为它并没有解决法律法规为什么要授权，在何种情况下授权，对谁授权等基本理论问题。”随着教育法制的发展和高等学校师生权利意识的提高，这类纠纷还会越来越多，其间的问题是高等学校法制建设不可回避的，必须得到理论上的澄清。

我国当前正在努力建设社会主义法治国家。1999年第九届全国人民代表大会第一次会议通过了宪法第13条修正案，将依法治国写入了宪法。依法治国的核心是依照法律治理国家，它要求国家的政治、经济、社会的活动以及公民在各个领域的行为都依照法律进行，而不受任何个人意志的干涉、阻碍和破坏。在依法治国的要求下，公民的权利和自由要受法律的切实保护，国家机关的权力也要受法律严格制约。教育法制当然也要与此相适应，因此必须深入研究高等学校的法律地位，以更有效地规范行政机关的权力，维护高等学校的权利；同时也更好地监督高等学校行使办学自主权，充分保障教师、学生的权利与自由。

## 二、研究现状

我国对高等学校法律地位问题的研究，是与社会主义市场经济体制的建立、高等教育体制改革的逐步深化，以及我国教育法制的逐步发展密切联系在一起的。1993年《中国教育改革和发展纲要》颁布，指出要按照“政事分开”的原则，通过立法，明确高等学校的权利与义务，使高等学校真正成为面向社会自主办学的法人实体，正式提出高等学校的法人问题。在此前后陆续产生了一批研究高等学校法律地位问题的著作和文章。

较早涉及这一问题的著作当首推1993年出版的《教育法论》。在这部由博士学位论文形成的专著中，专有一章论述学校的法律地位。它从学校所在的社会关系网络中学校与政府、学校与社会、学校与教师、学校与学生关系的角度切入，描述学校在每一对关系中具体的地位。<sup>①</sup>这是一个开创性的学校法律地位问题的研究范式，至今仍对该领域的研究者具有重要的指导意义。

另一部值得一提的著作是1997年出版的《规矩方圆——教育管理 with 法律》。这部著作将学校与它所处的内外环境构成的一系列关系分为两类：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，以财产所有和流转为主要内容的教育民事关系。因此，当学校参与不同的法律关系时，它便具有不同的主体资格。具体说，当学校参与行政法律关系，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，学校应由行政法规定它的法律地位。作为民事法律

---

<sup>①</sup> 劳凯声：《教育法论》，南京，江苏教育出版社，1993，197~208页。



关系的主体，学校应符合《民法通则》规定的法人条件，具有法人资格。<sup>①</sup>这一研究着眼于学校在不同性质法律关系中所处的地位以及此时的法律特征，是不同于以往的一种全新的研究视角。

1990年代初期和中期也出现了大批的研究论文，它们以《中国高等教育》为主要园地，探讨高等学校的法人地位问题。这些研究论文的主要观点可归纳为如下几个方面。

(1)关于高等学校法人的性质。一种观点认为，高等学校具有民事主体性和教育主体性，因而不是一般的民法上的法人，而是一种特殊的法人。有的研究者认为这种特殊性体现在高等学校不仅具有民事主体资格，而且享有办学权利能力和行为能力，能够根据自己的意志自主地从事教育教学和学术文化活动，并对投资人和受教育者承担相应的义务。有的研究者则认为高等学校法人是公法人性质的特别法人，高等学校分担国家公权的行使，与国家机关法人相同，属于公法人性质。但高等学校所行使的公权是教育权，又与国家机关法人不同，故为公法人性质的特别法人。另有观点认为，法人是民法上的概念，高等学校也只是民法上的事业单位法人，仅仅具有民事主体的资格。因而法人制度只能解决高等学校的民事权利问题，而不能解决高等学校与政府的关系。

(2)关于高等学校法人的权利。根据对高等学校法人性质理解的不同，对高等学校法人权利的观点主要也有两类。一类观点认为，高等学校法人的权利包括民事方面的权利和办学自主权利，或公法(教育法)上的权利，应由民法和教育法共同来规定。认为高等学校民事权利中最重要的是独立的财产权，公法上的权利主要是办学自主权。但对于高等学校办学自主权的来源，有不同意见。有些人认为，办学自主权是高等学校的基本权利，是高等学校本来就有的，不能为他人任意剥夺；也有人认为，高等学校的办学自主权主要是教育权，是国家公权的一种，它来源于国家的委托

---

<sup>①</sup> 劳凯声、郑新蓉：《规矩方圆——教育管理与法律》，北京，中国铁道出版社，1997，204~209页。