

公共管理与政策评论

Public Administration and Policy Review

2006

总
第
一
辑

第
一
辑

论学术权力在高校管理中的作用及其监督和制约

秦惠民

新公共管理思潮下政府绩效审计之再省思

张四明

公共行政学的发展趋势探究——三种治理模式的互

补关系及其政治理论的基础

吴琼恩

政府绩效困境与对策

朱立言 张强

中部崛起政策问题探讨

张可云

上海地方财政科技投入与经济增长关系的实证研究

朱春奎

民非的作用及其与社团的比较分析

邓国胜

台湾第三部门社会资本发展现况之研究

江明修

公共管理与政策评论

Public Administration and Policy Review 2006

公共管理政策研究：理论与方法	111
公共管理政策研究：案例	112
公共管理政策研究：理论与方法	113
公共管理政策研究：案例	114
公共管理政策研究：理论与方法	115
公共管理政策研究：案例	116
公共管理政策研究：理论与方法	117
公共管理政策研究：案例	118
公共管理政策研究：理论与方法	119
公共管理政策研究：案例	120
公共管理政策研究：理论与方法	121
公共管理政策研究：案例	122

董克用 主编

公共管理与政策评论

Public
Administration
and
Policy Review

2006

总
第
一
辑

第
一
辑

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理与政策评论/董克用主编
北京: 中国人民大学出版社, 2006
ISBN 7-300-07724-2

- I. 公…
- II. 董…
- III. 公共管理-文集
- IV. D035-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 126686 号

公共管理与政策评论

董克用 主编

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	河北涿州星河印刷有限公司		
规 格	180 mm×255 mm 16 开本	版 次	2006 年 11 月第 1 版
印 张	18.25 插页 1	印 次	2006 年 11 月第 1 次印刷
字 数	402 000	定 价	29.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

《公共管理与政策评论》编委会

学术顾问 纪宝成

主 编 董克用

学术委员会委员（以汉语拼音为序）：

陈秀山 陈振明 董克用 高培勇 蓝志勇 李绍光

娄成武 毛寿龙 秦惠民 曲福田 孙柏瑛 许光建

薛 澜 谢 明 杨 健 叶剑平 叶裕民 姚先国

张成福 张康之 周志忍 朱立言

执行编辑 杨宏山 胡平

主办单位 中国人民大学公共管理学院

地 址 中国人民大学公共管理学院
《公共管理与政策评论》编辑部

邮 编 100872

电子邮件 review@mparuc.edu.cn

当好“公共旗帜”
为现代化建设和构建
和谐社会服务

12.5.2002
2002.5.20

序 言

2001年6月,为适应新世纪培养公共管理人才的需要,中国人民大学在组合原有学科专业的基础上成立了公共管理学院。五年来,我们在教学与科研的过程中深感缺乏一个学术平台与国内外同行交流教学科研成果。管理学在中国是一门诞生时间不长的学科,就学术出版物而言,与经济学等成熟学科相比,数量少得可怜。公共管理更是管理学领域中的后来者,直到今天,学术界对公共管理的概念、范畴仍在争论之中。创建一份公共管理领域的学术出版物,推动公共管理学科的发展,一直是中国人民大学公共管理学院同仁们的梦想。经过长期的准备,今天,首期《公共管理与政策评论》终于与读者见面了,它也是为中国人民大学公共管理学院成立五周年献上的一份厚礼。

公共管理是对公共事务的管理,是政府和非营利组织向社会提供公共服务的过程,其中,公共政策是政府实施公共管理的主要手段和方法,因此,我们将此学术出版物定名为《公共管理与政策评论》。

从人类的社会发展历程看,对公共事务的管理是伴随着国家的产生而出现的,但是,对公共事务的管理机制会随着一个国家经济发展阶段、政治体制的变化而有所不同。世界各国在其发展过程中,都在公共事务管理机制方面进行过各种各样的变革。21世纪的中国面临着从发展中国家向发达国家的转变,同时面临着从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制的转轨,世界上还没有一个大国同时面临着这两重任务,因此,中国公共管理所面临的挑战也是世界各国所未曾遇到的。

时代为我们创造了迎接这一挑战的机遇,创建这份学术出版物的目的就是要通过深入的理论思考,探索具有中国特色的公共管理的理论体系和框架;通过对政府治理结构的分析,深化对公共行政领域的研究;通过对公共政策的分析,研究和探索科学的公共政策制定、执行、监督、评价、反馈机制;通过对国内外非营利组织的研究,推动国内对非营利组织的理解。为此,我们在第一期设立了“公共管理”、“公共行政”、“公共政策”、“非营利组织”等栏目,并且,在条件成熟的情况下,我们还将推出公共管理领域中的其他栏目,以逐步完善公共管理理论体系。

我们创建这一学术出版物是希望为国内外公共管理领域的学者创造一个交流的平台,因此,我诚挚地希望国内外公共管理领域的同仁们积极参与,利用这一平台开展学术交流

和学术探讨，共同推进中国公共管理学科领域的建设。我们也将严格遵守学术规范，争取将此学术出版物办成公共管理学界的学术精品。

董克用

2006年11月

目 录

CONTENTS

公共管理

论学术权力在高校管理中的作用及其监督和制约·····	秦惠民	1
欧洲联盟多层次体系下的治理模式·····	郝培芝	22
IAPP 的分析框架·····	毛寿龙	34
新公共管理思潮下政府绩效审计之再省思·····	张四明	43
城市化过程中的公共物品提供机制问题研究 ——以城乡结合部地区为例·····	魏娜	52

公共行政

公共行政学的发展趋势探究

——三种治理模式的互补关系及其政治理论的基础·····	吴琼恩	58
政府绩效困境与对策·····	朱立言 张强	97
关于政府组织公务员绩效管理的系统思考 ——正确把握“三个目的四个环节五个关键决策”·····	方振邦 孟庆波	105
把平衡计分卡作为人才管理的战略工具·····	吴春波	111
大国治理与中央地方关系·····	杨宏山	116
从危机处理看美国政府体系及其运作 ——以 2005 年飓风灾难救助为例·····	宋云伟	122
危机管理的心理维度·····	胡平 张磊	133

公共政策

公共政策终结的可行性因素分析·····	陶学荣 王锋	141
---------------------	--------	-----

中部崛起政策问题探讨.....	张可云	149	
我国城镇住房供应政策：问题与思考.....	李晓龙 吕萍	159	
行政诉讼受案范围的确立过程与发展方向.....	吴鹏	171	
医疗卫生主体行为的经济分析与我国医疗卫生改革.....	黄必红	181	
上海地方财政科技投入与经济增长关系的实证研究.....	朱春奎	190	
我国自然垄断型公用事业改革的制度变迁与公共选择分析.....	李青	199	
 非营利组织			
民非的作用及其与社团的比较分析.....	邓国胜	208	
香港和内地非政府组织特性和生存环境的比较研究.....	陈锦棠 范明林	215	
台湾第三部门社会资本发展现况之研究.....	江明修	238	
转型时期我国非营利组织基本问题分析.....	卢海燕	253	
 书评			
从新公共管理走向新公共服务			
——评《新公共服务——服务，而不是掌舵》.....	李立国	261	
 出版启事			269
CONTENT AND ABSTRACT			270
SUBMISSION NOTICE			282

论学术权力在高校管理中的作用及其监督和制约

秦惠民*

摘 要:学术自由权利演变为一种支配性力量——学术权力,是与相应的“制度”以及由这些制度所赋予的“职责”联系在一起的。没有这个中间环节,学术自由仅仅是学者自由表达其学术见解的个人权利。学术权力的影响和作用,既有非制度性的,又有制度性的。在学术管理领域中,学术权力是一种正式的制度性现象。学术权力区别于行政权力的一个本质特征,就是学术权力的合理、合法与其行使者的学术行为能力具有不可分割的联系。因此,形式上的学术权力并不当然意味着实质上的学术权利;教授治校或“学者治学”也并不反映学术权力的正当行使状态。学术权力的正当行使必须处理好与学术自由、学术民主的关系,必须遵循公权力行使的基本原则;学术权力的不当行使是学术腐败的根源。建构以学术权力为主导的学术管理制度,必须区分并规范学术权力和行政权力,明确二者的职能和作用;学术权力亦应有与其相伴而行的约束和控制机制。研究学术权力源自权利的异化过程,有助于认识其作用、机制、弊端以及规范和监督它的行使,控制和制约其负面影响。

关键词:学术权力 学术自由 行政权力 学术管理 学术腐败

一、学术管理中的一个制度性现象——学术权力

权力是什么?《现代汉语词典》解释说,权力是一种职责范围内的支配力量。^[1]那么,什么是“学术权力”?表面上看起来,“学术”和“权力”似乎是风马牛不相及的事情。“权力”这种“职责范围内的支配力量”怎么就和学术扯到了一起?这个问题会从不同的角度刺激人们的神经,因而是一个敏感、复杂而又容易引发争议的问题。

(一) 学术管理活动中的一种支配性力量——学术权利的异化

人们比较容易理解和接受学术自由及相应的权利,所以,当权力(power)这个概念

* 中国人民大学公共管理学院党委书记、副院长兼教育研究所所长、教授、博士生导师。

与学术联系在一起时,人们可能会感到某种程度的困惑或不舒服,这是不难理解的。然而,当我们走进学校领域,以学术为背景的影响与被影响、支配与被支配、控制与被控制的现象,却无法回避地存在着。

在教师、学校与学生的关系中,人们为什么会接受和认可教师对学生学业成绩的判定?学业成绩对学生来说意义重大,它很可能关系到学生能否毕业,关系到学生的受教育权利能否进一步实现以至于影响学生的生存权和发展权。为什么需要组成一个论文答辩委员会来判定一篇申请学位的论文能否获得通过?而论文通过与否,又直接关系到答辩人能否获得学位,同样关系到其受教育权利的实现及其未来的生存状态。显然,学术权力作为一种“职责范围内的支配力量”,在有关学术评价的问题上是客观存在的。正如美国社会学和高等教育学家伯顿·R·克拉克所说,“专业的和学者的专门知识是一种至关重要的和独特的权力形式,它授予某些人以某种方式支配他人的权力”^[2]。

现代大学的教师和研究人員不是自由职业者,当他们的学术自由和职业“饭碗”联系在一起时,是什么机制评价、影响和决定他们能否持有这个饭碗以及应该吃得多、吃得少、吃得差、吃得好?

“当18世纪工业文明在西方蓬勃发展起来时,‘大学的复兴’也在西方先后出现。大学复兴使人类的知识生产摆脱了农业文明时代的零碎状态,而成为一个制度化、系统化的生产过程。大学知识生产过程中形成的制度性结构,是一套较系统的‘微观公共权力’制度。和宏观公共权力机制相比,人们很少怀疑这些‘微观’权力机制的不合理性。”^[3]也许正是这个原因,很多学者主张和维护自己的学术自由及相关权利,但却不愿意承认当自己作为“体制中人”履行职责时,手中还同时握有一种影响他人的制度性权力。当端起职业“饭碗”的学者们不得不忍受其学术发展的自由受到限制时,作为这个职业群体的一分子,实际上他们也在或多或少地自觉不自觉地影响和限制着他人的学术自由。大学或科研机构的学术管理经常为学者们所诟病,人们经常会听到学者们抱怨学术管理给他们带来了多少麻烦,指责其影响并妨碍了他们的学术发展自由,但却很少听到学者们谈论学术管理的形式主义给他们带来了多少体制内的利益。毋庸讳言,仅就学者的话语权而言,它随着学者们所担负的那些以学术为背景的正式职位层级的提高和数量的增多而日益增大。实际上,正是引起学者们不胜其烦的各种有形无形的学术性管理,使学者的学术权利异化为一种对他人的支配力量。正如有的学者所指出的:“我们只要把福柯在《规训与惩罚》、《权力的眼睛》等书中谈论的问题,与我们的学历、学位、职称评定等制度联系起来,即可明白这一问题。”“这些用于‘微观物理学’的公共权力在行使中同样具有‘人性恶’趋向;不同的是,因它带有知识的面具与智力的狡猾性,形成了一种精心计算的运作机制,因而更容易被人们所忽略,也更容易造成对人的压抑,使人随时可能陷入一种制度性陷阱中。”^[4]

不能否认,当学者的学术自由演化成一种对他人的支配力量时,它已经带有一定的公共权力属性。因此,有的文章在谈到学术权力问题时,就直接称其为学者手中的公共权力。但是,我们又不能不将其与公共权力的最常见形式——行政权力相区别,因为学术权力的背景是学术,而一般意义上的行政权力不需要以学术为背景。

(二) 学术权力以制度性和非制度性的存在形式影响现代社会

学术自由作为学者的一项基本权利演变为一种支配性力量——学术权力，是现代社会中一个无法回避的现象。学者的话语权，正在随着专业知识的受到尊重以及学者们所担负的那些以学术为背景的正式职位的出现和扩充而日益增大。学者们正在以政府部门中的各种委员会成员，以各种评审、评价、评估、顾问、咨询专家的身份活跃在国家社会生活的各个领域。国家的政治、经济、文化、外交、国防等行政权力的运用，无不在一定程度上受到学术权力的影响。决策的科学化要求，使得各种专家组织和学者班子在行政决策的过程中扮演着日益重要的角色。

在立法和司法领域，学术权力同样起着重要的作用或发挥着重要的影响。不仅在每一个立法草案的起草过程中，专家、学者都起着重要的作用，而且在司法权力行使的过程中，学术权力也有着重要的影响。近几年来，专家意见书在司法活动中颇为流行，已不只是出现在知名大案中的个别现象。据 2005 年 7 月《法制日报》登载文章的调查统计，“大约有 80% 的法官表示会重视并阅读专家意见书。不言而喻，这种意见书对判决结果往往会产生重大的影响”^[5]。

可见，现代社会中的学术权利经常会表现为一种具有重要影响甚至是支配性的力量，也就是说，正在形成一种特殊的在以往社会中所未曾有过的支配性力量——学术权力。分析和研究学者的学术权利异化为一种能够支配他人的权力的过程，有助于人们认识这种现象的作用、机制、弊端以及如何在实践中规范和监督它的行使，控制和制约其负面影响。

一篇时评文章说，“现在社会风气不好。除了官员以权谋私，各行各业的专家，在参与各种论证、审查、评比、验收活动时，借行使公共权力的机会，谋求私利的现象很普遍。以至于，不论单位还是个人，要和这些专家打交道，首先想到的是如何在私下行贿送礼。公权私用已经成为社会公害，大家都不满，就是扭转不了”。“解决这方面的问题，首先要明辨是非。不论是官员，还是履行公共职能的专家，对他们有什么职业要求，他们需要哪些自律，接受哪些外部约束，都要在道理上说清楚，在制度上规定清楚。”我们讨论这个问题，不过是想“提醒各个领域的专家，谨慎地对待你所能行使的公共权力”。“在履行这种公共职务时，明显地背离公正、中立的立场是不可以的。”“教授不是公务员，但作为专家，在履行公共职务、行使公共权力的时候，社会还是有一个基本的要求：分清公事与私事的界限。”^[6]

学术权力的影响和作用，既有非制度性的，又有制度性的。在其产生影响的一些领域中，例如在司法领域，因其未被纳入正式制度，所以它仅仅是一种非制度性现象；但在学术管理领域中，学术权力却是一种正式的制度性现象。

(三) “学术权力”是现代大学中的一项制度性权力

教育不仅是知识和思想的传承方式，而且是一个充满生机的学术活动领域。高等教育尤其如此。高等学校不仅传播知识，而且生产知识、开发知识。今天的大学，被称为社会的人才库、思想库、知识库和信息源，已成为社会知识产业的核心部分。随着教育层次的提高，教师所传授知识的基础性逐渐减弱，越是专门、深奥的学问，就越可能表现出学者的独创性和个性成分，因而共识性也就相对降低，而学术性相对升高。因此，教育的层次

越高,生产和交流新思想的学术活动就越频繁,其学术性也就相对越强。

学术活动和学术管理是教学、科研活动中的特有现象。在高等教育领域,学术管理是学校管理活动中的一项十分重要的内容。我国的法律在规定高等学校校长行使的行政管理职权的同时,还使学术权力成为高等学校学术管理工作中的一项正式的制度性权力。《中华人民共和国高等教育法》规定,高等学校设立学术委员会,审议学科专业的设置,教学、科学研究计划方案,评定教学、科学研究成果等有关学术事项。《中华人民共和国高等教育法》、《中华人民共和国学位条例》等教育法律法规,在涉及学术问题的一些环节上,也都相应地规定了区别于行政权力的权力存在方式和行使方式,使学术性权力成为高等学校学术管理中的法定权力形式之一。例如,《中华人民共和国学位条例》规定,学位论文答辩委员会负责审查硕士和博士学位论文、组织答辩,就是否授予硕士学位或博士学位作出决议。《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》规定,博士学位论文答辩委员会由五至七人组成;成员的半数以上应当是教授或相当职称的专家;成员中必须包括二至三位外单位的专家。《中华人民共和国教师法》也原则性地规定了对于教师业务水平的资格认定和考核制度。通过上述规定,我国的法律法规赋予学术性支配力及其行使者以合法的地位。可见,学术权力作为学术活动领域中的一种合法的影响力,制度赋予了学术权力行使者即使存在反抗也要实现其意志的可能性。

学术权利演变成一种支配力量,是与相应的“制度”以及由这些制度所赋予的“职责”联系在一起的。没有这个中间环节,学术自由仅仅是学者自由表达其学术见解的个人权利。就像教师评价一个学生的作业,如果他/她不是在履行职责,那么他/她的评价对学生就不会形成支配力量。同时,这种影响和支配作用一般不会超出他/她的职责范围。因此我们说,学者的学术自由及相应权利演变为一种对他人的支配性力量,是学术管理中的一个制度性现象。

高等教育活动的正常开展,既有赖于高校组织中行政权力所发挥的作用,又离不开学术权力的作用和影响。在高等学校中,“学术权力”是与行政权力并存的制度性权力形式。行政权力与学术权力的联系和相互作用是高等教育活动中的重要权力关系。学术权力与行政权力的作用、关系、配置、运行机制和调控,是高等学校学术管理制度建设的重要内容。

研究学术管理现象中的权力存在方式、权力性质、权力关系、权力运行机制和权力制约,是有效地进行学术管理的需要。学术权力在学术管理中的地位和作用,反映了高等学校管理的权力模式、治理结构及其效率和公正性的状况。近年来出现的有关学术权力问题的讨论,反映了高等学校管理中学术权力与行政权力的关系问题日益受到人们的重视。

(四) 双重权力结构中行政权力与学术权力的博弈

二元化权力结构是高等学校权力系统的特点,是高等学校在权力配置上与企业、政府机关等非学术性组织的重要区别。在高等学校内部,既存在着以校长为首的由各级行政组织构成的行政性的权力结构,又存在着以著名学者或专业教师群体为代表的由各种学术性权力机构、组织所形成的知识性权力结构。

高等学校是一个由各种学科和不同层次的行政组织组成的学术组织系统。作为一个学术组织系统,高等学校包含了各种学科专业的各种形式的学术组织,各种学科的专家、学者(包括教师和学生)依据自己的地位和任务,在各种学术组织中扮演着各自的角色,发挥着各自的作用。高等学校又是一个有序的行政组织系统,有着较为复杂的层次结构和各种隶属关系。高等学校中的学者,既归属于学科,又隶属于行政组织。作为一个大型的教学、科研机构或学术组织系统,其正常运行要求高等学校不能使自己处于一种无政府状态。因此,学术性的学科和行政性的组织系统并存,学术管理和行政管理并存,学术权力和行政权力并存,行政性的权力结构和知识性的权力结构并存,就成为高等学校的组织特点和权力现象。学术权力和行政权力有着各自不同的运行特点和结构形式,两种权力结构之间也会相互作用、相互渗透和相互影响,这正是高等学校权力系统的特点。

在高等学校学术管理活动中,学术权力和行政权力往往不是孤立存在的,它们经常交织在一起;在相互联系和作用的实际运行过程中,客观上存在着一个谁主导的问题。这是导致行政权力与学术权力产生矛盾和冲突的关键所在。

高等学校是学术机构,不是行政机关。高等学校的这种性质决定了高等学校管理活动的特点,即高等学校中首先和最主要的管理活动,应该是学术管理,从这个意义上说,学术权力就不能不在高等学校中占据重要地位。从我国高等学校的管理实践来看,一方面,作为追求学术的现代大学,从逻辑上讲,学术权力应该在学术管理活动中发挥主导作用;另一方面,现代大学是一个庞大的组织系统,学术管理活动是发生在高等学校这样一个特殊的组织结构之中,同时和外部世界特别是与教育行政系统发生着各种各样的复杂联系,行政权力在高等学校组织的存在和维系状态中发挥着重要作用。这个特点,使得我国高等学校的行政权力与学术权力难以在相互作用的权力结构中自然而然地形成稳定的关系状态。

高等学校管理的这个特点,导致其权力关系的复杂性,即高等学校权力系统的二元权力结构始终存在着一种张力。二者的博弈和消长状况,反映了学者群体与行政管理者群体在高等学校中的力量对比以及主导地位的变化。近年来,我国高等学校中普遍存在着一种“政府化”趋向,行政权力在各种管理工作中占据主导地位,已是一个不争的公认事实。导致这种现象的原因是多方面的。其中的一个重要原因,就是没有在学术管理制度中区分学术权力和行政权力,二者都在一种不规范的状态下运行。有人认为,我国大学现在处于与国家的高等教育行政管理体制相对应的以行政权力为中心的管理模式阶段,实质上是国家教育行政部门的管理权力在高等学校内部的贯彻、执行和反映。这个状况不能“充分体现大学‘学术组织’的基本属性”^[7],因此,应该重构大学内部行政权力与学术权力的关系。

二、学术管理的制度性建设——区分和规范学术权力与行政权力

高等学校作为一种学术组织,应该有科学、规范和高效的学术管理。因此,规范学术

管理的问题,是高校这个学术组织制度性建设的重要内容。

什么是“学术管理”?规范学术管理的着眼点和标准是什么?什么是“学术权力”?学术权力与行政权力有什么区别?为什么要区分学术权力与行政权力?搞清楚这些问题,是在“建立现代学校制度”进程中进行学术管理制度建设的重要前提。

(一) 区分学术管理中的权力性质和权力关系

什么是学术管理?学术管理中包含什么样的权力关系?这是首先应该搞清楚的问题。

学术管理与其他管理,是从管理的对象和内容来区分的,即人们把以学术事务为对象和以学术事务为内容的管理称为“学术管理”。学术管理既包括以行政权力为背景的管理活动,又包括以学术权力为背景的管理活动。也就是说,在学术管理活动中,既有行政权力又有学术权力。人们管理学术事务的过程,经常是通过这两种不同的权力形式来进行的。现实生活中的任何学术管理,不仅都包含学术权力因素,而且行政权力因素往往在其中扮演着重要的角色。因此,倘若分不清学术管理的具体过程中到底是哪一种权力在起作用,误以为学术管理就是学术权力,就难免会导致学术管理过程中行政权力与学术权力的模糊,以至于出现相互混淆、错位和相互替代的现象。现实生活中,学术组织管理实践中的很多问题,经常与两种权力的混淆有关。

探求什么是学术管理,旨在区分存在于学术管理过程中的两种不同性质的权力——学术权力和行政权力。在高等学校学术管理的实际活动中,学术权力往往与行政权力交织在一起,交叉渗透,两者存在着既相互冲突又相互依靠的复杂关系。学术权力与行政权力的模糊、错位和滥用,是导致两种权力经常陷入尴尬境地的重要原因。偶然性和“权力失范”往往是出现权力错位与冲突的症结。在管理工作中界定和区分两种权力的适用性质、适用特点和适用范围,科学地发挥两种不同性质的权力在管理工作中的作用和功能,使二者在学术管理活动中建立起正确行使的规范秩序,既有利于尊重和维护学术权力,又有利于行政权力的正确行使,还有利于司法对于行政权力的监督和审查。

学术管理过程中出现的问题特别是法律纠纷,已经迫使我们不得不重新审视现有法律制度中有关学术管理规范的合理性以及执法过程的正当性。例如,在我们已有的学术管理法制程序中,学术权力与行政权力的区分、规范以及学术权力的主导作用是否已被明晰地纳入设计者的初衷?从刘燕文诉北京大学学位评定委员会的案子中,我们得出的结论是否定的。从论文答辩委员会到学位评定分委员会,再到校学位评定委员会,这三个层次中分别行使的是哪一种权力?三个层次是否都具有学术权力?三个层次间是否存在着学术权力向行政权力的转换?对这些问题,现行法律中缺乏应有的区分和规范,而这正是一些纠纷案件中关于权力行使合法性与合理性争论的焦点。

在高等学校的学术管理实践中,因不能正确地区分学术权力与行政权力,往往难以有效地进行学术管理,甚至导致学术管理结果某种程度的“合法性”危机。

在刘燕文诉北京大学学位评定委员会案中,当原告方提出“一个学界泰斗面对他基本不懂的学科争议时,与北京大学学五食堂的师傅并没有什么区别”的时候,他所挑战的实际上并不是北京大学学位评定委员会是否具有对学位问题进行审批的合法性,也不是挑战北京大学学位评定委员会对学位问题进行程序性审查的行政权力,而是对这个组织是否具

有“学术权力”提出了质疑。专家们在讨论这个问题时关于学位评定委员会行使的应该是实体性审查权力，还是程序性审查权力的争论，实质上是关于学位评定委员会除了行政权力之外，有没有实体性的学术审查权力的问题。即由多学科专家所组成的学校学位评定委员会有没有对具体学术问题进行实体性判断的权力？由于现行法律赋予了校学位评定委员会某种程度的实体性审查权力，因此，这个问题同时是对我国现行学位法制合理性的质疑和挑战。一个本质上不具有学术权利的组织，是难以对具体学术问题作出正确判断的。也就是说，学术管理并不意味着学术权力，一个仅有行政权力的组织，当它对一个具体学术问题进行裁决时，其合理性与正当性势必受到质疑和挑战。

那么，学位评定委员会作为一个由学界泰斗组成的学术管理组织，为什么会没有学术权力而只有行政权力？学术权力又是如何产生和形成的呢？

（二）学术权力的正当性来源及其存在和实现方式

当人们质疑北京大学学位评定委员会是否具有“学术权力”的时候，有两种可能的质疑角度：其一，目前的实定法中，是否规定了高等学校学位评定委员会具有此种权力；其二，高等学校学位评定委员会作为一个由多学科专家所组成的专家组织，从自然权利的角度，是否应该具有“学术权利”从而形成对具体学术问题进行学术判断的资格？

1. 学术权力与学术自由的行为能力具有不可分割的联系

学术本身的复杂性、专业性以及不确定性，构成了学术权力来源的合理性及其性质的特殊性。学术权力的合法性，无疑具有与行政权力相类似的形式；但在本质上，学术权力能够形成对他人支配力量的合理性，却是以学术自由的行为能力为基础的。因此，学术权力的合法性与合理性是不可分割的，前者不仅在很大程度上受到后者的制约，而且后者对于前者具有前提性的决定作用。

学术权力的有无及大小，本质上并不取决于权力行使人的学术职务或组织的学术称谓。就个体而言，具有专业技术职务的学者担任大学的校长、院长、系主任、所长、处长，这些学者在其行政工作岗位上所行使的行政权力，并不因为他们的学者头衔就自然而然地变成了学术权力。就组织而言，教授会、学术委员会、学位委员会等由专家学者组成的具有学术性称谓和学术管理职能的组织，并不意味着必然具有学术权力。从本质上说，学术权力的合理性与正当性，主要来源于专业和学术能力，而不是来源于职务和组织。也就是说，学术权力的合理存在和正当行使，依赖于专家的专业背景和学术水平，而并不仅仅依赖于组织和任命。从表面上看，学术权力存在于各种正式的职位和学术组织中，但正如美国社会学和高等教育学家伯顿·R·克拉克所说的，“专业权力像纯粹官僚权力一样，被认为是产生于普遍的和非个人的标准。但这种标准不是来自于正式组织而是来自于专业。它被认为是以‘技术能力’而不是以正式地位导致的‘官方能力’为基础的”^[8]。

克拉克所说的这种以“技术能力”为基础的“专业能力”，用我们的话说，就是享有学术自由权利能力的学者所表现出的学术行为能力，它在性质上至少具有两个不同于行政性权力的特点：

其一，构成学术权力正当性的基础是专家的学术专长，其享有和行使，只能是基于行使人从其学科专业背景出发所形成和达到的专业水准与学术能力。这是学术权力在性质上