

山东大学人文社会科学 项目沙龙简报

2011年第2期（总第6期）

学术研究部社会科学办公室

2011年6月24日

2011年6月17日，第6期“山东大学人文社会科学项目沙龙”在知新楼第二会议室顺利召开，沙龙的主题是“治理与政策：政治学与公共管理的交融”。

冯薇、李广、钟诚、张莉萍、楼苏萍等5位青年学者分别以“行政法视域中的公共政策”、“中国乡村治理中的政治传播与控制”、“萧公权政治思想研究”、“合作治理视角下的中国电子垃圾问题研究”、“社会政策的政治经济学”为题作了主题发言。

政治学与公共管理学院的葛荃教授、王建民教授、曹现强教授、王佃利教授，哲学与社会发展学院的林聚任教授，学术研究部的肖金明教授作为嘉宾出席沙龙，并对每个主讲人的研究做了精彩点评，对青年学者提出许多中肯的治学建议，指出在科学研究中首先要有问题意识，研究的内容要么是学术问题，要么是现实问题；其次，研究的内容要有前沿性，在前人研究的基础上有所突破；以及青年学者要注重加

强科学研究的学术训练，能简单明了的使听众明晰研究内容的学术脉络。

整场活动学术气氛浓厚热烈，问题探讨深入丰富，秉承了促进交流、繁荣学术的目的，达到了学术研究部设立人文社科项目沙龙的宗旨，对青年学者学术视野的拓展、自主创新能力和学术竞争力的提升都会起到积极的推动作用。

本期沙龙由学术研究部与政治学与公共管理学院联合举办，政治学与公共管理学院的多位老师与同学积极参与了沙龙的筹办活动，在此特别表示感谢！





附：主题发言主要内容

一、行政法视域中的公共政策 主讲人：冯威

1、研究的源起

本项研究主要源于对行政法学传统研究方法的反思和对行政实践的观察思考。行政法是三大部门法之一，主要以政府及其部门承载的行政权力和社会、公民权利的关系为研究对象，它关注行政权力的来源、行使、界限，关注公民权利的保障、实现与发展。正是法学分支学科的定位，使得法学的分析方法天然地成为行政法学的最重要的分析方法，也是基于此，近些年来尽管行政法学研究呈现升温的趋势，但研究大致恪守着法学的边界，火力也主要集中在构筑完备科学的行政法律体系、对行政法律规范进行技术性的分析、维持行政行为的合法性、裁判规范以及对公民权利的实现、救济上。尽管独立的研究范畴、研究视角和研究方法是构成一个独立学科的必要元素，但这种倾向导致了行政法学的自我限制，

甚至作茧自缚，缺少与相关学科的必要交流。在研究过程中我注意到行政法学自身面临着至少两个方面的困顿：一是对社会现象和实践问题的解读能力、回应能力不足，二是与有着同类研究对象的其他学科对话困难。举个例子来说，在行政法的自我世界里，有一个尽管开放也相对稳定的法律体系，以宪法为引领，依次由法律、行政法规、地方性法规、自治条例/单行条例以及规章构成的呈金字塔形态的有位阶高低、有次序的规范体系，此外的规范载体都被称为“其他规范性文件”，理论上讲，“其他规范性文件”的法律效力低于上述规范，但如果作一个哪怕粗疏的观察也会发现，在行政权力运行的过程中，对行政权力发挥指导、规范作用的依据绝不仅仅是上述严密体系中的规则。上至国务院及其部门（甚至有时与党的部门共同）发布的各种通知、意见、决定，下至几乎任何行政机关的红头文件都在深刻影响着行政权力的任务、目标、行使以及效果，用效力等级理论、“其他规范性文件”理论很难解释它们的实质影响力会远远高于相关的法规规章，它们填充着行政法律体系的缝隙，与行政法律体系一同成为行政权力存在与行使的规则体系。带着这样的问题我寻求其他学科的解释，发现在同样关注公共行政的行政学中这根本不是什么问题，因为它有一个包容性极强的术语叫做“公共政策”，在公共政策那里，几乎所有的政府行动都可以囊括进去，法律不过是公共政策中的一种特殊形态和工具。当我试图将“公共政策”这个概念与行政法进行衔接时问题又出来了，行政法的教科书里几乎没有出现过公共政策这个词汇，在行政学、政治学、政策科学领域毫无争议的术语遭到法学的强烈排斥，这种排斥源自晚近一些年来我们“依法治国，建设社会主义法治国家”的战略选择，法学人天然地将在汉语言中意味深长的“政策”一词视为法治/法律的对立面，片面地理解为党的政策（即使是党的政策也不该排斥）。

为了说明是法学而非法律在排斥政策，我曾经对现行有效的 230 多部法律进行考察，所有的文本中带有“政策”字样的共在 145 部法律中出现，共 405 次，大部分不是专指党的政策。

这种认识上的差异成为我研究的起点，我尝试从行政法学的法学研究的框架中打开一扇小门，将公共行政置于真实的公共政策环境，考察和发掘公共政策对于行政法治不同层面的客观影响。

2、公共政策在行政法领域的展开

考察公共政策对行政法的影响，遇到的第一个问题是公共政策是个宽泛无边

的概念，如果没有一个抓手，不具体到一个或一类政策，研究很难开展。于是本项研究选择了两个公共政策样本，一个是近年来的我国社会政策的发展，第二个是南京市的“瓜车新政”。选取社会政策是基于它的涵盖性（是经济政策的对称，包括住房、教育、就业、医疗卫生、社会保障等）、它具有中国转型社会的中国治理特色与时代印记、它所指向的内容同时是行政法关心的，我通过对近二十年，也就是社会主义市场经济体制建设以来不同领域政策的素描式考察，发现重要政策文本可以成为梳理社会政策演进的一条主线但相关法制不能，它们是支离破碎、不连贯不系统的，公共政策对行政法治的影响体现为几个层面：行政法的新课题、行政法的目标选择、行政执法方式、行政法中的公民权利体系以及对行政诉讼的实质影响。

第二个公共政策样本是南京市的“瓜车新政”，

“瓜车新政”的样本价值在于这是中国行政管理中最普通但也是最鲜活的、每天都在发生的具体政策过程。尽管该政策并不复杂，但内涵了诸多主体、多元利益、政府行政方式等时代问题。在一定意义上，违法的乃至违宪的公共政策并不是行政法的难题，我们构建监督审查制度能够完成。大部分的政策问题并不是大是大非的合法性乃至合宪性问题，而是面对多元利益需求的时候，政府如何抉择和取舍。这样的政策很难从传统的行政法学分析方法中得到有效的分析（行政行为的性质、行政合法性、是否可诉等），它与行政法治的关联在于这种行使权力的行为不能只作合法性的考察，还要进入到政策形成和运行的内部进行考察，借用行政学上的政策过程理论进行分析，在政策过程的各个环节渗透承载公民权利、公共利益、平衡意识、正当程序等价值的法治观念比封闭在行政法学的自我空间中一味探讨行为是否可诉、谁具有原告资格等问题更具有现实意义，同时也是行政法上合理性原则的深化。

3、特别公共政策之一：“政策法”

在研究过程中，应当格外注意两类特别的公共政策，需要专项研究。一类是“政策法”（这并非特定术语，而是对于一类政策现象的归类）。它包含两类内容：一类是具有法的基本内容，具有实质约束力，并不具备法的全部形式要件的政策性文件，如执政党（及其组织机构）与政府（及其部门）共同发布的部分文件、政府及其部门发布的宏观意见、纲要等文件；特征：权威部门发布，并非规范的法律形式，具备实质上的法律约束力。

另一类是具有法的外在形式，但内容主要表现为政策宣示的法。如环境类法律、产业政策法、循环经济促进法等。特征：具有法的形式、内容主要是政策宣示、“行为规范——法律后果”的结构并不鲜明，集中于社会性立法。

总之它们兼具公共政策与法律的部分特征，属于二者之间的交叉地带。“政策法”有其特有的现实空间，并不一定要向政策转化或向法律转化。这些空间在于：行政机关的决策权、执政党的领导方式、政府责任的多重性、立法的谦抑性和过程性等等。

4、特别公共政策之二：行政执法政策

第二类特殊的公共政策是行政执法政策，这是基于对 2009 年 8 月份以来公安部在全国范围内开展的严厉整治酒后驾驶的专项活动所制定的“四个一律”为分析样本，反思了行政法领域对于“严打”、“运动式执法”的排斥态度，从社会治理规律性角度一定程度肯定了这种行政模式，并将该类政策界定为“行政执法政策”，分析了它对于行政法治乃至立法变迁的影响。

5、公共政策法治化

本项研究的现实意义主要在于提出公共政策法治化的命题并涉及公共政策法治化的具体制度。它的基本逻辑是公共政策与法律不仅不是法学人看来不相容的事物，而且应当加强二者间的联系、影响甚至必要的转化。公共政策应当进入行政法和行政法学的视野，将法治精神浸润于公共政策过程，这不是行政法学的攻城略地，而是社会治理的必需。公共政策法治化应当从公共政策主体、权限、程序、监督、评估、责任等多个角度展开。

6、本项研究的意义在于尝试将行政法从纯粹法学分析方法中解放出来，重新找寻行政法学与行政学甚至政治学的血脉关系，借鉴行政学、政策分析科学的方法解读公共政策现象，同时赋予行政法治更宽广深刻的内涵。

专家建议：更加明确论证所需的理论工具，甚至可以从法哲学的高度梳理法律与政策之间的关系；将理论问题与实践问题适度剥离。

二、中国乡村治理中的政治传播与控制 主讲人：李广

1、研究主题

从政治传播的视角来探求新中国建立后国家如何在短时间内将乡村社会整合到国家共同体之中的。具体说来，就是探索建国后的乡村国家整合过程中，政

治传播的五个要素——传播者、传播内容、传播通道、受众、传播效果——它们在其中的机制、作用、特点。

2、研究方法

总体上用的是实证研究方法。社会研究中的实证主义（Positivism）认为主体对客体的认识必须建立在经验的基础上，一切可靠知识只能来源于经验，理论和假设的可靠性必须由经验来验证，所以在研究中要求尽量在价值中立的立场下使用事实来还原社会现实。因为我的研究在时间上不是当下的、现在的，而是已经过去几十年的时间了，所以实证方法主要体现在对于史料的处理上，也就是说我在研究中主要使用了如内容分析和既有统计资料分析的非介入性研究。研究中也对一些老年人进行过访谈，获得的一些口述史料仅仅是对我研究的一些补充，不作为主要研究方法使用，不过这些访谈以及研究之外的同时期的回忆录、日记、文学作品等能够帮助我建立我这一研究时限内的鲜活的社会图景，我认为建立起那个研究时段的社会图景是十分重要的，因为这样可使得你不至于误解史料，能够如陈寅恪先生所说的“能具瞭解之同情”。我的研究有个很大的好处就是时间上离现在不远，那个时代很多人还活着，史料也极多，容易建立社会图景，不像古代史那样，由于史料的缺失，难以做到了解而同情，往往用自己现代的思想意识去建构古代的图景。另外，在我的研究中也适量的用了一些统计分析的方法，用的不多，也算是对主要研究方法的一个补充吧。现在的实证研究很强调统计分析方法，数据分析用的挺多，看起来很科学。我现在却觉得统计分析在社科研究中还是有很大局限的，应用面很狭窄，首先过去的历史很少会留下完备数据让你分析，而且很多数据并不可靠，使用的时候要特别谨慎，防止陷入唯科学主义的陷阱中。

3、资料来源

材料有三个来源，一是历史文献资料，一是实地调查的资料，一是公开发表的著作论文中的数据资料。文献资料大多是我国公开出版的文献、年鉴、省志、市志、县志、数据汇编、文件汇编、报刊、回忆录、档案等。根据研究需要文献资料重点收集了各省市县的广播电视志，由于此类资料较为专门，很多地区未曾编制发行过，难以收集齐全，只找到了具有代表性区域的广电志 27 种，大体可以反映全国的情况。实地调查的资料来源有两处，一处是在湖北省咸宁市咸安区

所作的调查，一处是对河南省信阳市息县所作的调查，另外还有一次全国范围农村的问卷调查。几十年来关注中国农村的学者们做了大量的调查，发表了数量极大的论文和著作，其中各个方面的数据资料都极为丰富，他们的这些资料作为二手资料对我的研究也有很大的用处。

3、研究假设

每一项研究过程中，研究者都会有一种统领整个研究的哲学核心观，或可称之为元思想，是整个研究的逻辑推理的起点，这种哲学观的具体化就是研究的预设。我这项研究的预设就是理性经济人的假设，即人是“理性地追求功利最大化”的个体，人们总是追求利益的最大化，在各种可能的选择方案中，人们总是选择能够带来最大利益的方案，这里的理性，只是在获得的有限信息推论下的有限理性，而且这种理性还受到文化、习俗等系统环境的制约。

4、研究内容

①传播内容的选择与控制

主要讨论传播者和传播内容；

讨论为什么中国共产党会选择合作化这一条道路来进行乡村治理体系的建设？如何保证合作化思想在政权建设过程中的主导地位？中国共产党是合作化这一政治传播过程中的传播者，中国共产党选择合作化思想作为这一次政治传播的传播内容，是一个理性选择，有其现实的考量。另外，在对这一合作化思想的传播过程中，为使得传播效果达到最优化，党和政府对于传播过程也实行了一系列的控制措施。

②合作化思想的传播与接收

主要讨论传播通道和受众；农村的国家整合过程中，传播通道主要是会议-文件系统和有线广播系统。

讨论合作化思想是如何传递给广大农民，他们是如何接受的？也就是政治传播中的媒介分析。我们看到，建国后中国共产党领导下的新中国政府传播合作化思想和推进农村的合作化运动都是极为顺利的，基本上没有遇到民间的公开反抗。根据传播理论，我们认为产生这一结果的主要原因是农民接受了合作化思想，不管这种接受是自愿的还是被迫的，而合作化运动中的组织传播推动了农民对于这一思想的接受。

③传播的效果和影响

人民公社治理体系的形成是政治传播的最终结果，产生的影响主要从三个层面来进行分析，一是个体层面，即政治传播对于个体的心理、态度和行为的影响；第二是国家层面，即政治传播对于政治权力结构的影响；第三是社会层面，即政治传播对于社会的影响。

④从政治传播的角度研究 80 年代以来转型期乡政村治这一新的治理格局的形成

这部分内容不是整个研究的重点，主要分析了信息社会的到来，对于政治传播的改变和影响，对于乡村政治的改变和影响。

专家建议：

王建民教授：你用一句回答你的问题是什么？你的研究主题能否构成个问题？前苏联将农村整合到国家共同体用了 20 年时间，中国为什么用这么短时间？你应该有一个比较，才能提出问题。仅仅是历史的描述，有没有在这个问题上有理论上的突破和贡献？研究的意义是什么？对于别人的类似问题的研究，你有没有推翻别人的结论，或者改变别人的结论？

葛荃教授：青年学者的一个通病就是缺乏问题意识和理论触觉。研究的进程应是描述、分析、论证，不能只停留在描述阶段。

林聚任教授：你做的是历史研究？你做的问卷调查用在什么地方了？

曹现强教授：你的理性人假设如何解释大饥荒时期饿死人而农民没反抗这一事实？

肖金明：刚才大家讨论的内容好像较少涉及到政治传播的内容？你的研究哪些方面体现了这个政治传播的内容？

三、萧公权政治思想研究 主讲人：钟诚

1、研究意义

通过此研究可以为当代关于中国模式的讨论提供一个反思的参照系，同时丰富我们对“中国政治向何处去”这一实践性问题的进一步理解。在既有研究的基础上实现知识的积累。通过思想史研究的追问更好地把握萧公权在思考政治问题时的内在矛盾。

2、研究问题

萧公权自己的问题：为什么宪政、自由、民主是可欲的？宪政、自由、民主如何在中国落地生根？（这两个问题之间形成内在矛盾）；本研究的问题：萧公权是在何种预设之下思考问题的？如何从萧公权的内在矛盾来思考近代以来中国政治的重建？理论和实践的关系如何？

3、研究资料

萧公权个人著作及相关文字资料；背景型著作及论文；问题型著作及论文

4、研究方法

研究总体思路：问题导向；了解之同情；批判性反思。具体方法：文本分析（目的是找出萧回答问题时的矛盾）；理论分析（如何看待、分析这种矛盾）；

5、研究的难点、重点、基本观点

第一，需要同时具有政治学基本理论、中国政治思想和西方政治哲学等方面的知识积累。只有具有这个知识结构，才能从内在视野来理解兼通中外政治思想的萧公权的问题意识。第二，需要运用政治学界尤其是政治哲学界的前沿研究成果对萧公权的政治思想展开有效的反思，并形成一定的理论框架和视角。第三，需要在研究中融入中国历史经验和现实处境的视角，并且注意将理论解释、反思与中国的历史经验和现实处境相结合。

在理解萧公权政治思想的基础上，能对他的思路作一学理层面的反思。

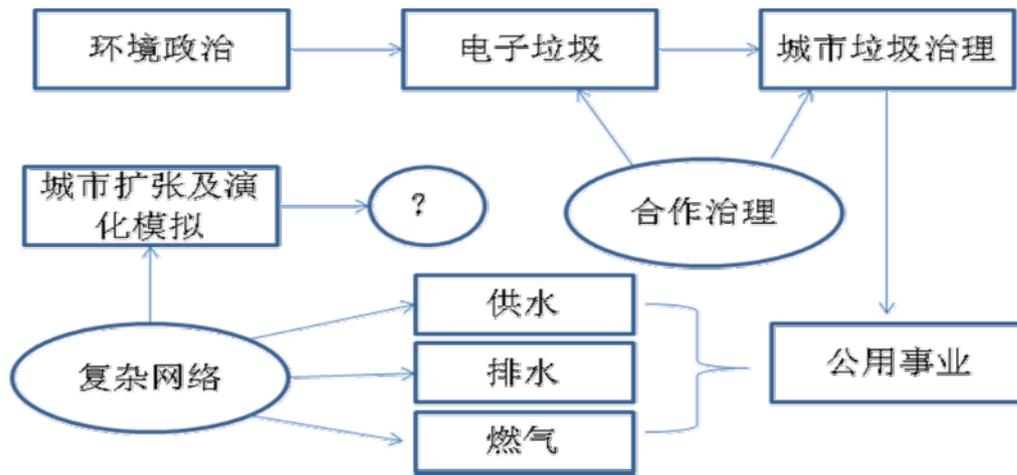
萧公权学术话语中的启蒙色彩需要反思；自由主义为什么失败？政治重建如何展开？理论和实践的关系（尚在思考过程中）。

专家建议：思想史的研究和社会科学不同，仅仅关注知识的积累是不够的，需要更多的反思。关于自由主义如何在中国失败这一问题，需要参阅更多的资料和前人的研究，以更好地回答此问题。要注意政治哲学和政治思想史的区别。

四、合作治理视角下的中国电子垃圾问题研究 主讲人：张莉萍

1、研究工作思路

问题导向的研究思路：



2、研究工作进展

(1) 电子垃圾问题的合作治理研究

①电子垃圾

电子垃圾，又称电子废弃物、电子废物，包括废弃的电子电器产品、电子电气设备及其废弃零部件、元器件等。电子垃圾已经成为全球增长最快的固体垃圾之一，是城市垃圾平均增长率的3倍。电子垃圾的特点：资源性和有害性并存。

②中国电子垃圾问题的严重性

数量巨大：内外夹击的困境；污染严重：由不当拆解造成。

③目前的研究状况

技术解决方案；医学：电子垃圾拆解地环境污染对人类的危害；循环经济；公共管理：强调政府的主导作用。

④课题研究的问题和取得的成果

我国电子垃圾问题产生的原因分析

论文：From Guiyu to a nationwide policy: e-waste management in China

国内外政策、法规的梳理，我国电子垃圾相关政策的评价

论文：《中国电子废弃物管理政策述评》

我国电子废弃物管理战略分析

论文：《中国特色的电子废弃物管理——基于SWOT的分析》

合作治理：从公众参与着手研究

⑤存在的问题

对于合作治理理论的研究不足：不同主体的动机和作用，合作机制的安排。

(2) 市政公用事业管理问题研究

①参与的主要工作：济南市市政公用事业改革与监管研究；济南市市政公用行业服务满意度调查（2008-2010）；济南市市政公用行业服务标准化体系建设研究；济南市《城市供水条例》的修订；济南港华燃气公司“十二五”发展规划设计；济南水务集团顾客需求服务调查。

②研究的收获和存在的问题

研究的收获：对市政公用行业有了亲身接触和较深入的了解；对市政公用管理体制有了进一步的认识；为今后的研究奠定了一定的基础

存在的问题：理论提炼不足。

(3) 复杂网络方法在城市管理中的应用探索

①复杂网络方法是研究复杂系统的重要手段

社会关系网络、互联网、新陈代谢网络、疾病传播网络、公共交通网络、公共政策网络

②复杂网络定义和性质

节点、边、连接度、聚类与社团结构、动态鲁棒性、动力学及演化

③复杂网络方法在城市管理中的应用举例：基于复杂网络的城市燃气输配系统失效因素分析

④拟研究问题

济南城市燃气系统、济南城市供水系统、济南城市排水系统、济南城市公交系统、城市扩张及网络演化

⑤存在困难

学科交叉、合理的网络定义、数据获取

五、社会政策的政治经济学：改革开放以来我国福利体制演变及其逻辑

主讲人：楼苏萍

进入新世纪以来，社会政策在“统筹发展”、“更加注重公平”、“和谐社会建设”、“民生”等话语中成为我国公共讨论的焦点、社会科学研究的兴起领域。如何理解、评估我国改革开放以来社会政策的发展历程成为重要议题。

从西方发达国家的发展经验来看，社会政策的发展，特别是社会福利成为了

“制度化的政府责任”（尚晓媛，2001）呈现出了一致性及差异化并存的复杂格局。从一致性角度出发，是这些国家不约而同地成为福利国家，“福利国家不仅是干预主义的国家，而且构建了各种社会行政机制和持续，成为有社会行政能力，能够替代任何其他社会力量进行社会工作的国家。甚至可以说福利国家是行政主义的国家。”（周弘，2007）从差异化角度出发，艾斯平-安德森的研究表明，OECD国家在走向福利国家的过程中，呈现出了三条差异化较为显著的道路，即“福利资本主义的三个世界”，分别为：盎格鲁-撒克逊的自由主义福利国家体制，欧洲大陆的保守合作主义福利国家体制以及斯堪的纳维亚的社会民主主义福利体制。从福利发展之路这一角度出发，观照中国，我们可以提出的一个研究问题是：改革开放三十年以来，我国社会政策是如何发展演变的？呈现出什么特点？其背后有何逻辑可寻？

本研究试图对我国改革开放以来的社会政策演变做出全面考察，描述并解释三十年来中国福利的组织与提供模式所发生的变化及其后果。具体而言，包括三方面内容：第一，寻找或建构一个可以用来考察中国社会政策体系变化的理论框架。第二，对中国改革开放以来社会政策发展做出全面考察与评估，并从中勾勒出中国社会政策发展的（阶段）特征；第三，对中国社会政策发展做出总结，并对发展过程中所显现出来的逻辑做出讨论。

在社会政策研究的已有理论中，体制研究传统提供了宏观考察的理论基础与基本方法，结合中国社会的特殊性及其社会政策的阶段性目标，中国社会政策的体制分析框架可以包括福利供给结构及福利结果两个维度。

对福利供给结构的考察发现，中国的国家福利角色在市场化改革中发生了重大转变，并导致了福利供给主体的多元化。在国家福利及家庭福利之外，市场、第三部门不同程度地成为福利服务的提供者。然而，无论是市场还是第三部门，其在福利保障供给中的作用都极为有限。同时，家庭的福利功能日益受到挑战，国家在福利供给体系中一直占据着举足轻重位置，尽管与计划经济时期的国家-单位制福利相比，当前的国家更多以制度供给者及福利组织者的新面貌出现。

福利供给结构的变化必然导致特定的福利结果，社会权利是衡量福利结果的标准之一。与改革前社会权利建立在城市人与单位人的身份基础上不同，改革后的社会权利建立在一系列国家干预的契约关系之上。20世纪80年代中期到20

世纪末，社会权利主要建立在劳动契约基础上，突出地与城市正规就业相关联，相应地，大部分社会成员缺失社会权利。新世纪以来，社会权利获得了两方面发展：一方面，公民身份成为一些福利计划的唯一资格条件，如义务教育及审查式的最低社会保障；另一方面，在收入维持及健康保障领域，福利资格日益与覆盖范围更广的个人贡献相关联。社会权利的这些变化是社会政策的重要进展。尽管如此，中国公民所享有的社会权利仍然有限：首先，建立在公民资格基础上的社会权利非常有限，且水平较低；其次，贡献关联的福利资格虽然大大扩展了社会权利享有者的范围，但它使社会权利受制于个人的收入水平，从而或加重最低生活保障的负担，或将一部分社会成员排除在福利体制之外。

社会政策的分层——流动效应是衡量福利结果的第二项标准。从 20 世纪 80 年代到 20 世纪末，社会政策的分层——流动效应首先体现在国家干预（包括福利安排）对社会结构的“解制”之上。此外，社会政策安排仍然体现了对公共部门雇员阶层的优先保护，政府公务员及行政事业单位工作人员、以及国有企业在岗工人享受了较好的福利待遇。因此，这一时期社会政策的分层效应体现为享有较好福利的公共部门就业人员与大部分几乎没有什么福利待遇的私人部门就业人员、自雇者、农业劳动者之间的二元分化。而且，福利资格与户籍制度之间的关联也使社会政策不支持社会流动，特别是农村居民的向上流动。新世纪以来推出的社会政策计划将更多社会成员纳入到差异化甚至碎片化的福利体制中，形成了福利待遇与贡献程度相匹配的分层化的福利受益体系。因此，它的再分配效应较低，并倾向于强化已有的收入分层结构。

总之，中国改革开放以来的社会政策发展呈现出渐进性、保守性以及国家角色持续强化等特征。国家角色的转型与强化，表现为国家多以福利的组织者而非融资者或分配者的姿态出现，通过有针对性的制度供给及组织动员初步形成了分层保障的合作保险型福利体系。中国社会政策的上述特征可以从国家干预的历史遗产及当前的威权政治中得到解释。