

政策网络对政策结果的 解释力研究

谭羚雁 著



東北大學出版社
Northeastern University Press

政策网络对政策结果的 解释力研究

谭羚雁 著

东北大学出版社

· 沈 阳 ·

© 谭羚雁 2015

图书在版编目 (CIP) 数据

政策网络对政策结果的解释力研究 / 谭羚雁著. — 沈阳: 东北大学出版社, 2015. 4

ISBN 978-7-5517-0950-7

I. ①政… II. ①谭… III. ①互联网络—应用—政策科学—研究
IV. ①D0-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 085338 号

出 版 者: 东北大学出版社

地址: 沈阳市和平区文化路 3 号巷 11 号

邮编: 110819

电话: 024-83687331(市场部) 83680267(总编室)

传真: 024-83680180(市场部) 83680265(社务部)

E-mail: neuph@neupress.com

http: //www. neupress. com

印 刷 者: 沈阳市第二市政建设工程公司印刷厂

发 行 者: 东北大学出版社

幅面尺寸: 170mm × 240mm

印 张: 11.25

字 数: 161 千字

出版时间: 2015 年 4 月第 1 版

印刷时间: 2015 年 4 月第 1 次印刷

组稿编辑: 向 阳

责任编辑: 赵沫涵 潘佳宁

封面设计: 刘江旻

责任校对: 齐 亮

责任出版: 唐敏志

ISBN 978-7-5517-0950-7

定 价: 35.00 元

“阶段模型”作为一种解释公共政策过程的传统理论框架，一直居于主流地位。它不仅简化了复杂的政策过程，而且丰富了政策过程各阶段的研究成果。然而，该模型对政策过程的描述过于机械化，忽视了现实政策过程的复杂性。随着全球化的发展，20世纪70年代西方社会出现了一系列的“政治现实转型”，大量的政策参与主体不断出现，政策过程呈现出“网络化”特征，政策环境也逐渐“去中心化”。在理论需求与政治转型双重因素的推动下，政策科学领域开始引入“网络”分析，形成了解释公共政策过程的新理论——“政策网络”。

政策网络自出现至今，已逐渐成为西方学术界公共政策分析的主导范式。学者们在对政策网络的概念、要素、分类研究基础上，更是提出了“政策网络对政策结果具有解释力”的重要观点。同时，学者们又因观点分歧展开了长期辩论，有学者主张网络结构影响政策结果，有学者主张网络内主体行为影响政策结果。政策网络对政策结果的解释力研究也陷入了结构主义与行为主义的困境。针对这种困境，首先，本书澄清了“结构”与“行为”相结合的可能性与必要性，并在此基础上对政策网络自变量与政策结果因变量作出界定，构建出政策网络对政策结果的解释力模型，明确了分析路径。其次，选取我国医疗保险和保障性住

房两个政策领域，应用案例分析方法，具体分析政策网络对政策制定结果的影响以及政策网络对政策执行结果的影响。最后，通过两个不同政策领域的比较论证得出结论：结论一，政策网络理论在中国政策领域具有适用性；结论二，政策网络对政策结果具有解释力；结论三，在某些政策领域，政策网络的开放性程度直接影响政策结果的民主性与有效性程度；结论四，在我国，政策网络具有封闭性，政府成为打破封闭性政策网络的关键主体。鉴于政策网络对政策结果的重要解释力，从政府的角度看，需要对政策网络进行有效管理，提出有针对性的管理策略，使政策网络不断朝着开放化的方向发展，从而促进政策结果民主性与有效性程度的不断提升。



第1章 绪论

1

1.1 选题背景及研究意义	1
1.2 国内外文献研究综述	6
1.2.1 英文文献综述	6
1.2.2 中文文献综述	23
1.3 基本思路与研究框架	28
1.4 研究方法	29
1.5 本书的创新点	32

第2章 政策网络理论及其在中国的适用性

34

2.1 政策网络的理论渊源	34
2.1.1 政策科学：从理性模式到网络模式	34
2.1.2 组织科学：从理性组织模式到组织间网络模式	36
2.1.3 政治科学：从多元主义、法团主义到政策网络	37
2.2 政策网络的含义	41
2.2.1 作为利益协调的政策网络	41
2.2.2 作为治理的政策网络	44
2.3 政策网络的分类模型	47
2.3.1 罗茨模型	47

2.3.2	韦克斯与莱特模型	48
2.3.3	马什与罗茨模型	49
2.3.4	范沃登模型	50
2.3.5	亚特金森与科莱曼模型	51
2.4	政策网络的要素及特征	51
2.5	政策网络理论在中国的适用性	53
2.5.1	中国社会转型为政策网络的适用提供了必要的环境条件 ...	53
2.5.2	政策网络的应用需要结合中国特有的制度环境	56

第3章	政策网络解释力的争议及解释力模型的构建	59
------------	----------------------------	-----------

3.1	政策网络解释力的争议	59
3.1.1	结构观与行为观的辩论	60
3.1.2	结构观与行为观的缺陷	62
3.1.3	国内学者的3种观点	63
3.2	政策网络自变量的确立	67
3.2.1	结构观与行为观的结合	67
3.2.2	结构观与行为观的具体要素	69
3.3	政策结果因变量的确立	73
3.4	政策网络解释力模型的构建	75

第4章	政策网络对政策结果解释力的案例分析一：我国医疗保险政策的制定	77
------------	---------------------------------------	-----------

4.1	医疗保险政策的制定网络结构	77
4.1.1	制定网络结构内的主要利益相关者	77
4.1.2	制定网络结构的类型及特征	80
4.2	制定网络结构内网络主体的策略互动	83
4.2.1	价值理念重构与经济体制转型	84
4.2.2	政策社群内部的政策协调不断提升	88
4.2.3	政策社群与其他网络的互动不断增强	93
4.3	网络主体策略互动下的制定网络结构变化与政策制定结果	97
4.3.1	制定网络结构不断量变	97

4.3.2	制定网络结构实现开放	99
4.3.3	制定网络结构不断量变引起政策制定结果的渐进式变化	100
4.3.4	制定网络结构开放引起政策制定结果的实质性突破	101
4.3.5	效率与公平的较量	104

第5章

政策网络对政策结果解释力的案例分析二：我国保障性 住房政策的执行	106
-------------------------------------	-----

5.1	保障性住房政策的执行网络结构	106
5.1.1	执行网络结构内的主要利益相关者	106
5.1.2	执行网络结构的类型及特征	109
5.2	执行网络结构内网络主体积极的策略调整	111
5.2.1	中央政府推动的全面性策略调整	111
5.2.2	地方政府推动的个别性策略调整	118
5.2.3	各种组织协会推动的参与性策略调整	120
5.3	执行网络结构内网络主体消极的策略回应	120
5.3.1	地方政府的非合作策略仍在继续	120
5.3.2	地方政府与房地产商等营利性主体的利益结盟仍然存在	122
5.3.3	地方政府及房地产商等营利性主体对普通公众的排斥仍 然存在	126
5.3.4	媒体、专家学者、住房协会等网络主体的负面策略仍在 发生	127
5.4	网络主体策略互动下的执行网络结构变化与政策执行结果	128
5.4.1	积极的策略调整与执行网络结构的开放趋势	128
5.4.2	消极的策略回应与执行网络结构的有限性开放	129
5.4.3	执行网络结构的开放性趋势与政策执行成效	131
5.4.4	执行网络结构的有限性开放与政策执行阻滞	131

第6章	结 论	135
6.1	研究结论	135
6.1.1	政策网络理论在中国政策领域具有适用性	135
6.1.2	政策网络对政策结果具有解释力	136
6.1.3	在某些政策领域,政策网络的开放性程度影响政策结果的民主性与有效性程度	136
6.1.4	在我国,政策网络具有封闭性,政府成为打破封闭性政策网络的关键主体	137
6.1.5	政府进行政策网络管理的建议	138
6.2	本书存在的不足之处	139
6.3	有待深入研究的问题	140
参考文献		141
附 录		153
附录 A	我国医疗保险政策的制定	153
附录 B	我国保障性住房政策的执行	164

第1章 绪论

1.1 选题背景及研究意义

“公共政策研究的学科目标，是建立和运用某种理论框架，以辨识和理解政策过程。在过去半个多世纪中，占主流地位的理论框架是‘阶段模型’。”^[1]这一模型最早可以追溯到20世纪50年代拉斯韦尔关于决策过程的“七个阶段”研究。1956年，拉斯韦尔在《决策过程》一书中，将决策过程划分为“情报、建议、规定、行使、应用、评价、终结”^[2]七个阶段，成为政策过程阶段划分的起源。继拉斯韦尔之后，琼斯在《公共政策研究导论》中，将政策过程看作由11个功能活动环节或阶段构成的过程，即“感知/定义、汇集、组织、表述、议程确立、方案形成、合法化、预算、执行、评估、调整/终结”；安德森在《公共决策》中，将公共政策的功能活动划分为5个范畴：“问题的形成、政策方案的制定、政策方案的通过、政策的实施、政策评价。”^[3]¹¹阶段模型自问世以来，便因其自身具有的“启发性”价值被广泛认知：“首先，它将涉及众多因素和活动的政策过程分解成若干阶段或环节，并对每一阶段加以解剖和分析，使得复杂的政策过程简单化，以便更好地了解政策过程的实质；其次，它带来了众多的关于政策过程各阶段的研究成果，加深了人们对政策过程的认识，丰富了政策科学理论；再次，为了解现实的政策运行提供了一种有意义的概念、框架，使其容易被接受、把握和

在实践中应用。”^{[3]11-12}

阶段模型在公共政策过程研究中发挥着重要作用，然而，其使用价值仍受到质疑和批判，批判的核心在于阶段模型仅仅是描述政策过程的理想的“教科书”理念，而没有反映政策现实：“第一，阶段模型并没有提供一种真正的因果模型，因为它并未明确反映出政策过程各环节或阶段之间的内在因果关联以及关系推动力，相反，每个阶段的研究所形成的理论都与其他阶段无关；第二，由于缺少因果关联的描述，阶段模型无法提供政策过程由一个阶段过渡到下个阶段的理论假设并进行验证；第三，阶段模型对政策各个阶段先后顺序的描述并不准确。实际上，政策过程的各个阶段是交叉的、相互作用的；第四，阶段模型更关注一种自上而下的决策过程，问题的形成、政策的制定与执行成为它的核心问题，而关于公共政策的评估、反馈等相关环节却被忽视；第五，阶段模型对政策周期的假定往往是唯一的或单一的，它把政策过程的循环反复、长期性及复杂性过分简单化。”^[4]总之，阶段模型的问题不仅体现在理论上，也体现在实践上。理论上，阶段模型没有能够完整、全面地描述政策过程的运行状态；实践上，理论的模糊性使得理论应用于实践变得困难。因此，阶段模型被认为仅仅提供了决策过程的一种规范性描述，并没有反映出现实政策过程的复杂性。

到了20世纪70年代，随着全球化的发展，如“全球资本的自由流动与交换、信息科技与通讯的革命性发展、工作世界的变化、政府与市场关系以及国家与社会关系的变化”^[1]，西方国家面临越来越复杂的“政策生长”（policy growth）问题，现代国家的政策范围不断扩大。西方国家随之开始了一系列“政治现实（political reality）的转型”，阶段模型作为政策过程的传统解释模型受到进一步挑战：“第一，组织化社会（organized society）的兴起，即集体性组织的数量、重要性及互赖性不断提升，越来越多的资源由集体性组织控制，越来越多的事务通过集体性决策解决；第二，部门化（sectoralization）趋势明显，即政策制定日益体现出部门化和功能分化；第三，‘过度拥挤的决策’（overcrow-

ded policy making), 即政策制定过程中有越来越多的组织化利益主体、法人行动者等成员的参与, 政策主体多元化; 第四, ‘政治超载’ (political overload) 或所谓 ‘压力下的治理现象’ (governance under pressure), 即政策参与主体越来越多, 而政策资源严重缺乏, 主体与可供使用的资源之间的鸿沟导致决策的负荷过重; 第五, 分权 (decentralization) 与国家碎片化 (fragmentation of the state), 即国家不再是 ‘铁板一块’, 不再是一个垄断性整体, 而是分化为跨越了企业、部门、社会的相对分散的体系结构; 第六, 公私部门间的界限模糊, 即政策制定日益由公共机构与利益集团共同完成; 第七, ‘私人政府’ (private governments) 的出现, 即在当前诸多政策领域, 公共事务在缺少私有部门配合的情况下是难以完成的, 合作性政府的管理模式摒弃了全能政府的传统运作方式, 将政府大包大揽的指导、计划与控制等的公共责任转变为依靠私有化来实现; 第八, 决策过程跨越国界, 即国内政策过程深受国际政策环境的影响而相互依赖; 第九, 随着政治与社会事务的日益复杂, 行动者对相关资讯及资源的需求亦日益迫切, 而个别组织在未完全拥有所需资源的情况下, 需进行交流, 形成资源互赖关系。”^{[5]34-36} 因此, 西方政策环境已经呈现出明显的 “去中心化” 特征, 政策过程正逐步 “网络化”: 大量的政策参与主体不断出现, 不同的主体有着不一样的目标诉求; 决策过程不再简单化, 决策形成是具有不同目标、能力和策略的多元参与主体之间相互作用的结果; 公共政策的制定与执行越来越不可能通过政府动员到所必需的、分散的政策资源, 转而被动依赖官僚机构以外的社会行动者的合作和社会资源的投入。本特利 (Bentley) 也将政府描述成 “行动的网络集” (network of activities), 即 “网络内主体的行为相互交织在一起, 彼此相互支撑, 通过互动推进政策过程”^{[5]28}。总之, 西方的政策过程 “已经不再是自上而下的、中心单一化的传统互动模式, 也并非总是按照政策议程确立、政策方案规划、方案选择与决策、政策执行的线性程序来运行; 政策过程已变成多元化、多层次、多维度的网络状结构, 而且其中充满了复杂多变的策略互动。”^[1] 在上述理论与实

践背景下，西方学者开始将“网络”引入政策科学领域，并尝试应用“政策网络”这一新的理论框架取代传统的阶段模型，政策网络也逐渐成为公共政策分析的新范式。更为重要的是，政策网络被认为能够解释政策过程并预测政策结果，政策网络与政策结果的关系研究成为政策网络理论的内核。

在讨论政策网络与政策结果的关系时，西方学者频繁使用“explanatory power”这一词组来阐释政策网络的理论价值。在这里，本书作者将其翻译为“解释力”，并在本书中沿用西方学者的界定方法。实际上，“解释力”在某种程度上等同于“影响力”，即政策网络作为自变量、政策结果作为因变量，政策网络与政策结果之间的因果关系或是政策网络对政策结果的影响作用。然而，两者又不完全等同。解释，是在对客观事物发展过程及规律的释义，是在对事物进行观察的基础上，合理地说明事物变化的原因、事物之间的联系，或者事物运行的规律；影响，则是以直接或间接的方式作用于或改变人或事的观念、思想或行为。从以上两个术语的概念来看，“解释”更侧重分析事物变化的原因及过程，“影响”则更侧重分析事物变化后的结果与状态。就政策网络与政策结果的关系来看，本书的研究需要着重理清政策网络作用于政策结果的可能性、影响过程，并在此基础上，分析出政策网络对政策结果产生了什么影响。因此，本书作者认为，“解释力”更能体现出政策网络理论的应用价值。而且，解释力更多强调的是一种理论的分析能力，而影响力更多强调的是一种现实事物的作用能力。尽管政策网络在政策实践中最终体现为一种现实事物，然而，本书的分析逻辑是，政策网络首先是作为一种理论存在的，该理论在实践中被应用才变为一种现实事物，并借助在实践中的应用去提升该理论的应用价值及解释能力。基于以上考虑，本书的研究主题最终确定为政策网络对政策结果的“解释力”。

在上述研究背景下，本书关于“政策网络对政策结果解释力”的研究具有重要的理论意义和现实意义。

首先，本书选题的理论意义在于：政策网络的理论构建与实

践探索是在西方政治环境下进行的,本书的研究将有助于进一步验证该理论在非西方制度环境中的适用性,从而深化政策网络理论的一般意义与普适价值。除此之外,本书的研究也将有助于进一步丰富中国公共政策过程的学术研究。作为解释公共政策过程的一种新的理论框架,政策网络在西方正如火如荼地发展着,同时也激发了中国学者对该领域的研究兴趣与研究热情。然而,对于“政策网络对政策结果的解释力”这一内核,国内学术研究仍较为滞后,过多的研究仍集中于对西方文献的梳理,而缺少本土化的理论构建与应用。与之相反,本书研究紧紧抓住“政策网络对政策结果的解释力”这一内核,尝试性地构建出政策网络解释力模型,并结合两个不同的政策领域进行比较分析,澄清了政策网络对政策结果的理论解释力。研究主题上,能够弥补当前该领域研究的学术空白;研究方法上,有助于推进该领域在中国的本土化发展;研究结论上,有助于丰富该领域的研究成果。总之,本书研究能够在一定程度上激发国内学者在政策网络领域的学术交流与思想碰撞,具有重要的理论意义。

其次,本书选题的实践意义在于:决策科学化与民主化^①是公共政策实践运行的终极目标,“公共管理的实践者不仅需要了解什么样的政策是好的政策,更重要的是了解什么样的决策机制能够最大限度保证政策过程中的民主参与和科学决策,好的政策如何才能得到切实有效的实施,实施中的政策如何进行有效的反馈、评估和修正。”^[6]因此,公共政策的实践运行需要思考如何实现一个民主、科学的政策结果,而政策网络的解释力应用将有助于分析中国公共政策过程的实践运行逻辑:政策网络中有哪些参与主体?其地位、角色是如何配置的?政策网络结构的类型与特征如何?网络结构是封闭的还是开放的?参与主体在网络结构内形成了怎样的互动关系?参与主体在网络结构内有什么样的行动

① 决策科学化是指决策过程中的相关参与者(决策主体及其他政策参与主体)充分利用有关政策科学的理论知识与研究方法来进行决策。决策民主化是指决策过程中必须充分保障各相关主体(普通公众、社会组织和各种政策研究机构)的积极参与权利,并确保积极反映社会公众的广泛声音与利益诉求,从而能够推动决策过程中决策机制民主性、决策秩序有序性的最终形成。

策略? 行动策略对网络结构有什么影响? 网络结构的变化对政策结果的影响又是什么? 这些问题的具体分析能够为公共政策实践者的政策活动提供充足的实证依据, 有助于中国公共政策从传统决策模式向网络治理模式转变, 从而进一步推动中国公共政策过程的科学化与民主化。

1.2 国内外文献研究综述

在搜集文献资料的过程中, 本书作者紧紧围绕“政策网络对政策结果的解释力”这一主题展开, 主要借助加拿大不列颠哥伦比亚大学 (University of British Columbia) 电子图书馆、中国东北大学电子图书馆和中国学术期刊网三大平台, 分别以“政策网络”(policy network)、“政策结果”(policy outcome) 两个关键词^①进行了彻底的文献搜索。其中, 关于政策网络对政策结果解释力的英文文献数量非常多, 而相关的中文文献相对较少。基于此, 本节将先对研究成果丰富的英文文献进行综述。

1.2.1 英文文献综述

西方学者的文献研究成果主要分为3个方面, 即政策网络结构观、政策网络行为观、政策网络解释力的补充与修正^②。

(1) 主张“政策网络结构影响政策结果”的政策网络结构观

以罗茨 (Rhodes)、马什 (Marsh)、史密斯 (Smith)、里德 (Read) 等为代表的政策网络研究学者从中观视角出发, 认为政策网络结构对政策结果具有解释力, 政策网络结构特征与政策结

^① 政策网络既是本书研究的核心概念, 又是本书进行研究的重要理论基础, 关于政策网络的概念界定将在第2章进行详细阐述; 政策结果作为本书研究的第二个核心概念, 其具体的内涵界定将在第3章中进行详述。

^② 政策网络对政策结果的解释力问题一直存在各种争论, 整个文献研究的过程就是各种思想相互碰撞、各种观点相互抨击的过程。本章节在详述英文文献时, 主要对各种不同的观点进行梳理, 而对于观点之间的相互批评和每种观点存在的不足将独立成章, 并在此基础上, 阐明本书作者对各种争议的看法, 构建出本书的解释力模型。

果之间存在因果关系。这种“结构观”的文献研究成果主要包括以下4个方面。

首先,学者们认为,部门之间的关系是解释一系列政策结果的关键变量。与早期美国政治学从微观层面关注人际关系^①的影响作用不同,英国学者大多认为影响政策过程及政策结果的是政策网络结构,而非微观层次的人际关系。所谓政策网络结构,是指政府部门之间、政府部门与利益集团之间在政策过程中的结构关系。罗茨认为:“政策网络中最重要的组成部分是政治机构之间的结构关系,而非机构内个人之间的关系。”^[7]在主张结构观的学者看来,政策网络实际上体现为“政府机构与利益集团之间的关系互动”;这种关系是在“政府组织体制内部的部门化趋向以及社会高度分化带来的利益集团的迅猛发展”基础上形成的;“政策决策就发生在一系列由特定利益集团与官僚政府各个部门密切联系所形成的政策网络中”^[8]。英国学者乔丹(Jordan)也认为:“政策网络的研究应把关键点放到政策网络中政治组织间的结构关系上,政策网络的分析层次应重点放在政策部门,而不是政策次级部门。”^[9]在这些学者的影响下,政策网络结构成为政策网络解释力的关键出发点。

其次,学者们从不同的标准与视角出发,将某个具体的政策领域划分为不同的网络结构类型,试图通过对这些网络结构类型的描述来说明网络状结构对政策过程的影响,以分析政策网络对政策结果的解释力,并总结出独特的因果关系逻辑。马什在《比较政策网络》(*Comparing Policy Networks*)一书中指出:“研究者需要对政策网络进行各种不同的分类,之所以如此,是因为网络结构类型是解释政策结果的重要自变量,研究者需要在两者之间发现某种关联。”^[10]正是认识到网络类型对政策结果具有强有力的解释力,学者们纷纷对政策网络进行了各种分类,如罗茨模型以

① 早期美国政治学研究从微观层次出发,认为政府机构内的人际关系结构影响政策决策。一般认为,早期美国政治学关于“次系统”“次政府”“铁三角”“议题网络”的研究为英国政策网络研究的发展与成熟奠定了深厚的理论基础(详见第2章)。

及后期修正的马什与罗茨模型^①等。

再次,学者们结合各种政策案例,通过各种不同网络类型的构建,得出分析结论:政策网络结构影响政策过程及政策结果。史密斯在论文《农业政策社群:维持紧密的关系》(*The Agricultural Policy Community: Maintaining a Closed Relationship*)中描述英国农业政策时指出:英国农业政策领域在过去50年里,一直存在一个由全国农民协会(the National Farmers' Union)与农渔食品部(the Ministry of Agriculture, Fisheries, and Food)组成的封闭的政策社群,此种网络类型的存在使得英国在农业政策制定过程中总是倾向于维护农民权益,支持农业高生产和高补贴政策,而那些消费组织、环保组织则被排除在政策议程之外^{[11]27-50}。全国农民协会与农渔食品部构成了一种关系紧密的政策网络,这种紧密性带来的是英国农业政策的高度稳定性与持续性。里德在论文《政策网络与议题网络:烟草政治》(*Policy Networks and Issue Networks: The Politics of Smoking*)中描述英国烟草政策时发现:“英国烟草政策的制定基本上由烟草产业、财政部、一定范围的广告工业在分享经济利益。在这个政策网络中各个网络行动者均有自己的利益偏好,并形成一种合作结构,即烟草公司有越多的销售,财政部就有更大的财政收入,广告商就具有更多的盈利。”^{[11]129}米尔斯(Mills)在论文《网络分析的应用:以食品健康政策为例》(*The Case of Food and Health and the Use of Network Analysis*)中研究英国食品与健康政策时认为:“农渔食品部与卫生社会保障部(Department of Health and Social Security)在政策过程中的角色关系非常重要,尽管两个部门在食品供给以及食品对健康的影响方面有着一致的价值观念,然而在解决问题时不可避免地产生冲突,卫生社会保障部最终以默许政府相关决策的方式实现了食品利益与健康利益的均衡。”^{[11]141}在大量案例研究的基础上,罗茨和马什指出:“政策网络只要存在于政策过程中,就会自然而然的作用于政策结果,这种作用主要由网络结构类型及

① 在这里,只是说明主张结构观的学者们是通过构建网络分类模型来解释政策结果的,不对网络分类进行具体罗列。关于政策网络的分类模型,第2章将详细阐述。