

网络参与下的地方治理创新

顾丽梅 翁士洪 著

 上海人民出版社

网络参与下的地方治理创新

顾丽梅 翁士洪 著

图书在版编目(CIP)数据

网络参与下的地方治理创新/顾丽梅,翁士洪著.

—上海:上海人民出版社,2015

ISBN 978-7-208-12805-7

I. ①网… II. ①顾… ②翁… III. ①互联网络-应用-地方政府-行政管理-研究-中国 IV. ①D625-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 030820 号

责任编辑 刘林心

封面装帧 雨 人

网络参与下的地方治理创新

顾丽梅 翁士洪 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 常熟市新骅印刷有限公司印刷

开本 720×1000 1/16 印张 16 插页 4 字数 250,000

2015 年 5 月第 1 版 2015 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-12805-7/D·2630

定价 45.00 元

目 录

第一章 导论	1
第一节 网络与网络参与的演变	2
第二节 研究综述	9
第三节 研究意义	16
第四节 研究内容与基本思路	17
第五节 研究方法、重点难点与创新之处	22
第二章 缘起:网络参与的逻辑起点	25
第一节 网络参与的环境分析	25
第二节 网络参与兴起的成因及类型	32
第三节 网络参与的特征与功能	39
第三章 嬗变:基于网络参与下的地方政府治理	51
第一节 治理理念	52
第二节 治理机制	61
第三节 治理结构	69
第四节 治理行为	76
第四章 开拓:网络参与下的地方政府治理典型经验与模式分析	84
第一节 多元化视角下的西方地方政府网络治理模式	85
第二节 网络参与下的中国地方政府治理典型经验	112
第三节 启示与借鉴	138

第五章 参政:网络参与下的地方政府治理动力与机制	146
第一节 利益:网络参与下地方政府治理的动力	146
第二节 回应:网络参与下地方政府治理的机制	163
第六章 重构:网络参与下的地方政府、公民与社会关系之变迁	193
第一节 政府与公民的关系——互动	193
第二节 政府间的关系——分权	201
第三节 政府与社会的关系——融合	209
第七章 创新:网络参与视域下的地方政府治理新策略	218
第一节 网络参与下地方政府治理理念的创新	219
第二节 基于网络参与的网络治理	224
第三节 网络参与下的网络民主行政	227
第四节 网络参与之反思	232
第五节 提升网络参与的对策与未尽的思考	236
参考文献	241
后记	251

第一章 导 论

在历史上,每一次关键性的技术突破都会对社会结构的变迁产生重大影响。互联网以前所未有的开放性和互动性,形成一种全新、稳定的社会联结方式,进而构建出人类活动的崭新的特定空间,不断创造着新的工作方式、生活方式和思维方式。学者曼纽尔·卡斯特(Manuel Castells)曾这样描述:“一些具有历史意义的事件转化了人们生活的社会图景。以信息技术为中心的技术革命,正在加速重造社会的物质基础。”^①从某种角度来说,把握技术层面的网络社会,对于理解社会、政治层面的网络参与具有重要意义。因为网络技术的发展和网络的出现彻底改变了人们生活的理念、政府治理与政府决策的方式,乃至网络使得传统的政治参与成为更加有影响力、更加有制约力的网络参与。传统的政治参与是一种普遍的社会政治现象。然而,在不同的历史时期和不同的社会制度条件下,政治参与的水平、性质及范围也必然会有所不同。塞缪尔·亨廷顿(Samuel P. Huntington)认为,现代国家与传统国家的最大区别是人民在大规模的政治组织中参与政治并受其影响的广泛程度。^②在传统社会中,参政在村落一级可能是普遍的,但超过这个层次,政治参与便局限于很小的范围了。而网络参与使得这种传统的政治参与可以超越时空的局限,甚而可以使得间接民主变成直接民主。当然,我们在认识这一巨大的转变之前首先要分析“网络”及网络参与的演变历程。

① [美]曼纽尔·卡斯特:《网络社会的兴起》,夏铸久等译,社会科学文献出版社2003年版,第38页。

② [美]塞缪尔·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华等译,上海人民出版社2008年版,第26页。

互联网,又称因特网(internet)、国际互联网、交互网络等,指的是由美国的阿帕网(arpnet)为基础发展而成的全球最大的、开放的计算机网络,现已成为世界上覆盖面最广、规模最大、信息资源最丰富的信息系统。其发展经历了如下过程:

第一节 网络与网络参与的演变

一、起源:ARPANET 的诞生

20 世纪 60 年代,苏联已具备远程核打击能力,美国政府担心一旦遭到核打击,它的重要通讯干线必然会被摧毁,中央指挥系统可能失灵。为保证美国本土防卫力量和海外武装在受苏联第一次核打击后仍然具有一定的生存和反击能力,国防部要求作为其智囊团之一的兰德公司设计出一个保证通信线路畅通的通讯方案。兰德公司项目主持人保罗·巴兰(Paul Baran)于 1964 年公布了研究成果《论分布式通讯网络》中指出:能够经受核打击的通讯系统必须具备两个条件:(1)没有中央控制;(2)从一开始就设计成残存的局部仍能正常运行的状态。其原理是,假定通讯网络在任何时候都面临威胁,它必须能够在这种危险的情况下工作。若网络上每一节点都与其他所有节点享有同等重要性,都有权发出信息、传递信息和接收信息,那么即使网络中的其他节点遭到破坏,剩余部分仍能很好地完成通讯任务。因此,该报告建议使用分布式网络以取代中央控制式网络,使整个系统由无数分散的指挥点组成。

在兰德公司研究的基础上,1969 年,美国国防部下属的高级研究计划署(简称 ARPA)资助建立了一个名为 ARPANET 的网络(即“阿帕网”),这个网络把加州大学洛杉矶分校、加州大学圣芭芭拉分校、斯坦福大学以及犹他州州立大学的计算机主机联接起来。位于各个结点的大型计算机采用分组交换技术,通过专门的通信交换机(IMP)和专门的通信线路相互联系,它就是互联网最早的雏形。到 1972 年,ARPANET 的网点数已达 40 个,这网点彼此之间既可以发送小文本文件,又可以利用文件传输协议发送大文本文件。^①

^① [美]曼纽尔·卡斯特:《网络社会的兴起》,第 54 页。

二、核心:TCP/IP 协议的问世

1972 年,第一届国际计算机通信会议在美国首都华盛顿召开,会上就不同的计算机网络之间的通信达成协议,决定成立因特网工作组,负责建立一种计算机之间的通信的标准规范;1973 年,美国国防部也开始研究如何实现不同网络之间的互联问题。1974 年,“传输控制协议”与“网际协议”(即 TCP/IP 协议)问世。到 1980 年,世界上既有使用 TCP/IP 协议的美国军方的 ARPANET,也有很多使用其他通信协议的各种网络。为了将这些网络连接起来,美国人文特·瑟夫(Vinton Cerf)提出一个想法:在每个网络内部各自使用自己的通信协议,在和其他网络通信时使用 TCP/IP 协议。这个设想最终确立了 TCP/IP 协议在网络互联方面不可动摇的地位。

三、基础:NSFNET 的建立

1983 年美国国防部通信署将阿帕网分割成两个独立的网络:ARPANET 用于研究;MILNET 用于军事通信。为了改变以前超级计算机设施只为军方和少数人使用的局面,美国国家科学基金会(National Science Foundation,简称 NSF)决定自己出资,利用 ARPANET 和 TCP/IP 协议,建立名为 NSFNET 的网络。1986 年 NSF 投资美国普林斯顿大学、匹兹堡大学、加州大学圣地亚哥分校、伊利诺斯大学和康纳尔大学建立五个超级计算中心,并通过 56Kbps 的通信线路连接形成 NSFNET 的雏形。1989 年 7 月,NSFNET 的通信线路速度升级到 T1,并连接 13 个骨干结点,采用 MCI 提供的通信线路和 IBM 提供的路由设备,Merit 则负责 NSFNET 的营运和管理。由于 NSF 的鼓励和资助,很多大学和私营的研究机构纷纷把自己的局域网并入 NSFNET 中,从 1986 年至 1991 年,NSFNET 的子网从 100 个迅速增加到 3 000 多个。^①

^① [美]曼纽尔·卡斯特:《网络社会的兴起》,第 55 页。

四、扩展：全球网络时代到来

进入 1995 年,随着互联网对于商业运营的开放,网络开始迅速发展,很快走向了整个世界。特别是自 20 世纪 90 年代中期以来,其用户每六个月就增加一倍,带宽和信息流量也翻一番。到 2012 年 6 月 30 日,全球的互联网用户数已达到 24.05 亿左右,与 2000 年的用户数相比,12 年间增长了 566.4%。^①如表 1.1 显示,即使经济相对欠发达的非洲,互联网用户也增长迅速,2012 年比 2000 年增长了 3 606.7%。在全世界的网民中,按地区划分,如图 1.1 显示,亚洲互联网用户人数占 44.8%,欧洲互联网用户人数占 21.5%,北美占互联网用户人数 11.4%。国际电信联盟的最

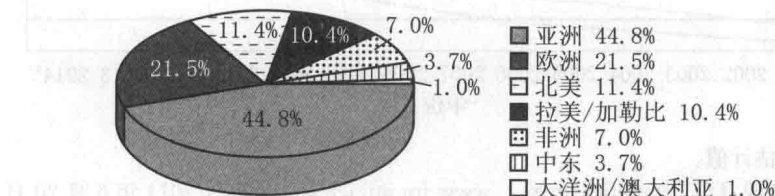
表 1.1 世界互联网用户人数状况统计

	总人口 (2012 年)	互联网 用户人数 (2000 年 12 月 31 日)	互联网 用户人数 (2012 年 6 月 30 日)	互联网用 户人数占 人口比重	增长率 (2000— 2012 年)	占全球 互联网 用户总 人数比重
非 洲	1 073 380 925	4 514 400	167 335 676	15.6%	3 606.7%	7.0%
亚 洲	3 922 066 987	114 304 000	1 076 681 059	27.5%	841.9%	44.8%
欧 洲	820 918 446	105 096 093	518 512 109	63.2%	393.4%	21.5%
中 东	223 608 203	3 284 800	90 000 455	40.2%	2 639.9%	3.7%
北 美	348 280 154	108 096 800	273 785 413	78.6%	153.3%	11.4%
拉 美/ 加勒比	593 688 638	18 068 919	254 915 745	42.9%	1 310.8%	10.6%
大洋洲/ 澳大利亚	35 903 569	7 620 480	24 287 919	67.6%	218.7%	1.0%
合 计	7 017 846 922	360 985 492	2 405 518 376	34.3%	566.4%	100.0%

资料来源: <http://www.internetworldstats.com/stats.htm>, 统计数据截止到 2012 年 6 月 30 日。

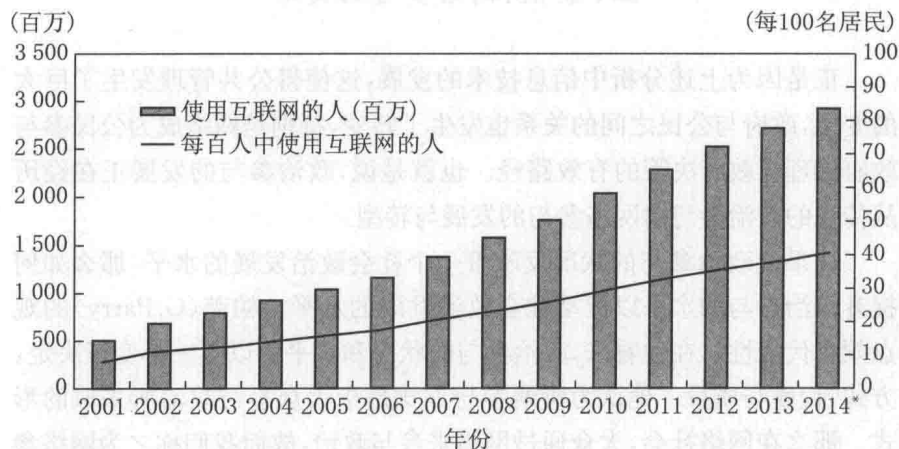
① 资料来源: <http://www.internetworldstats.com/usage.htm>, 统计数据截止到 2013 年 6 月 30 日。

新数据(图 1.2)显示,到 2014 年 6 月,全球的互联网用户数已达到 29.23 亿左右。全球的互联网用户人数占总人口比例从 2001 年的 8.0% 增长到 2014 年的 40.4%;在全世界的网民中,按地区类型划分,发达国家和地区的互联网用户人数占总人口比例从 2001 年的 29.4% 增长到 2014 年的 78.3%,发展中国家的互联网用户人数占总人口比例从 2001 年的 2.8% 增长到 2014 年的 32.4%(图 1.3)。^①



资料来源: <http://www.internetworldstats.com/stats.htm>, 统计数据截止到 2012 年 6 月 30 日。

图 1.1 世界互联网用户分布情况(2012 年第二季度)

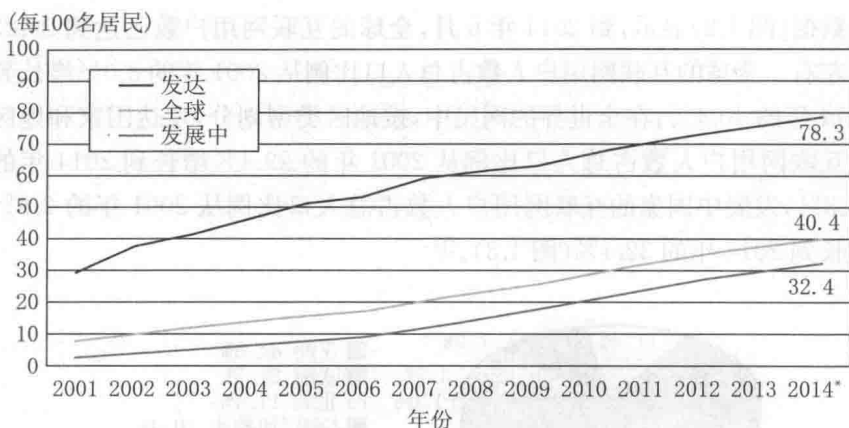


注：* 估计值。

资料来源: ITU Statistics(<http://www.itu.int/ict/statistics>), 2014 年 6 月 20 日收集。

图 1.2 全球互联网用户人数占总人口比例状况统计(2001—2014 年)

^① 资料来源: ITU Statistics(<http://www.itu.int/ict/statistics>), 2014 年 6 月 20 日收集。



注：* 估计值。

资料来源：ITU Statistics(<http://www.itu.int/ict/statistics>)，2014年6月20日收集。

图 1.3 全球各类地区互联网用户人数占总人口比例状况统计(2001—2014年)

五、扩展：网络参与的变革

正是因为上述分析中信息技术的发展，这使得公共管理发生了巨大的变化，政府与公民之间的关系也发生了转变，特别是网络成为公民参与政府治理与政府决策的有效路径。也就是说，政治参与的发展正在经历从传统的政治参与向网络参与的发展与转型。

如果说政治参与的状况反映着一个社会政治发展的水平，那么如何提升政治参与的水平以推动社会政治发展的水平？帕芮(G.Parry)的观点颇有代表性。在他看来，政治参与的状况和水平由以下三个变量决定：方式、程度与质量。他认为所谓参与方式是指大众参与政治所采取的形式。那么在网络社会，大众通过网络来参与政治，故而我们称之为网络参与。此外，在不同的社会条件下，影响大众参与政治的因素不同。^①

为了有效分析网络参与的变革，可以从网络参与水平的广度、强度、高度这三个维度来研究当下中国网络政治参与的演变。

① Parry G., Moyser G., "A Map of Political Participation in Britain," *Government and Opposition*, vol.19, 1990.

一是网络参与的广度不断延展。网络参与的广度,就是通过网络进行政治参与的公民的数量和比例。据中国互联网络信息中心(CNNIC)《第34次中国互联网络发展状况统计报告》显示,截至2014年6月,中国网民规模达6.32亿人,互联网普及率达46.9%;其中,手机网民规模达5.27亿,使用手机上网人群提升至83.4%。^①在全体网民中,61.50%的网民把网络作为获取重大新闻的首选信息渠道,41.9%的网民把互联网作为发表意见的主渠道,76.9%的网民上网后比以前更加关注社会事件。该报告显示,网民的年龄、性别、学历等结构比例已经逐步与全国人口结构比例接近,甚至在某些方面达到了一致性,这反映了网民政治参与的广度正在逐步跨越数字鸿沟,体现了网络政治参与的普遍性和广泛性。这些都表明,在中国,网民数量正在快速增加,互联网的普及率越来越高,从而不断增加网络参与的广度,为其有效性奠定数量与比例的广度基础。^②

二是网络政治参与的强度不断深化。网民参与的行为上,不仅包括网上政治投票,而且包括网上获取政治信息、网上政治发帖、网上开博、网络交流与讨论以及官民网上互动等。网络参与行为的载体也是多种多样,并且伴随着信息通讯技术的发展而不断出现新的载体,当前主要包括门户网站、论坛、聊天室、即时通讯软件、电子邮件、博客、微博、微信、微话等。克鲁格(Krueger)认为,网络政治参与的强度是影响政府回应性的关键性因素。^③这表现在三个方面:第一,网民能够表达独立的意见,直接表明自己支持或者反对的观点;第二,网民能够对他人的意见提出针锋相对的意见,指出其存在的错误或不当之处,有时两个网友针对某个问题会进行多个回合的辩论;第三,网民的态度容易出现极化现象,但是持有不同态度的群体之间存在对话,能够客观地对问题进行分析,能够摆事实、讲道理。^④在中国,近年来由于以社交关系为基础的一些应用增加了信息分享、交流沟通等功能,极大地提升了用户黏性,使得以社交为基础的网络平台应用发展迅速。

① 资料来源:中国互联网络信息中心:《第34次中国互联网络发展状况统计报告》。

②④ 韩平:《网络政治参与和政府回应——网络时代中国政府治理范式研究》,复旦大学硕士生毕业论文,2010年7月。

③ Krueger, B.E., "Assessing the Potential of Internet Political Participation in USA," *American Political Research*, 2010(46):175—186.

三是网络政治参与的高度不断延伸。而且,2013年的发展状况统计报告即指出,中国互联网络的发展主题正从“普及率提升”转变为“使用程度加深”,而2014年的报告又指出互联网的发展重心从“广泛”转为“深入”,要推进网民生活进一步“网络化”。另外,网民参与的对象范围正在从早期的个别社会热点事件延展到几乎所有的社会事件,特别是对涉及政府政策、行为、人事、财政、腐败的事件施加影响。网民政治参与主要集中在影响政府或官员的行为上,对于政府的人事构成关注较少。这标志着网民已经跳出一般社会事件的限度,提升到直接关注政府的治理方式,并且试图施加影响之高度。

由于参与机会、利益关系、个人资源以及所属社会对待参与的一般态度等多种因素的影响,不同社会的人或同一社会的不同人群,参与政治过程的形式也必然不同。一般来说,相对于传统社会而言,网络社会公民在参与政治的形式上,有更大的选择范围,可以通过微信、微博、网络论坛、网络监督、电子邮件等网络形式等,不再是简单的投票与选举。人们可以根据自己和周围的情况,在不同的场合和不同的问题上选择采用不同的参与形式。故而,按照帕芮(Parry)的观点:参与形式的具体状况同样能够反映社会大众的参与程度。如果大众只是以低水平的单一形式参与政治,无论涉及人数的规模有多大、频率有多高,参与程度都不会高。^①那么,显然网络社会的参与程度和参与水平要高于传统社会。网络参与的质量优于传统社会政治参与的质量,参与质量测定的是参与对权力运行及政策形成产生的影响效果,此乃政治参与的目的和价值所在。故而网络参与扩大了政治现代化的基本内容,且刺激、推动着社会大众更加积极主动地寻求通过参与来表达和维护自身利益,通过影响政治过程诉求有利于自身及所属群体的利益。以上网络参与的技术条件、社会条件以及制度条件一起构成了网络参与与地方政府治理创新的条件依据。

简言之,本书关于网络参与的研究主要是从公共管理的视角下而进行的研究。主要探讨在网络参与的冲击下,政府的治理水平与治理方式在何种程度上发生了改变。为此,我们有必要先梳理一下国内学界关于网络参与的研究。

① Parry G., Moyser G., "A Map of Political Participation in Britain," *Government and Opposition*, vol.19, 1990.

第二节 研究综述

“网络参与”最早为学界所获悉,首先是从政治学的角度去理解。国内许多学者将网络参与理解为一种政治现象。李斌认为从广义上来说,网络政治是指互联网上涉及国家权力和特定利益关系的政治现象;狭义而言,特指互联网中客观存在的且与政治生活密切相关的政治现象。^①而顾丽梅(2001)较早的将网络参与与行政学相联系,认为网络将重构公共行政模式,成为政府治理创新的不断推动力。^②

一、研究的起点

关于网络参与的定义:本书认为网络参与,即公民的网络政治参与,是公民通过网络途径参加政治生活,并影响政治体系的构成、运行方式、运行规则和政策过程的行为。在研究网络参与的基础上,学者李斌提出“网络共同体”概念,其是网络时代新型的政治参与主体。网络共同体顾名思义,是指“网络”与网民“共同体”合成的产物,是网民在网络上基于主观或客观上的共同特征所结成的一种“团体”或“组织”。^③

网络参与的功能:由于网络的虚拟现实性、参政议政的直接性、表达的平等性和传播及参与的便捷性,张成福^④、刘晓苏^⑤、孙立明^⑥、唐丽萍^⑦等分别从政治参与、公民意识、网络民主和政府监督角度做了专题研究。刘晓苏指出网络参与不断降低民众的政治参与的社会化成本以及民众政治参与的活动成本,有利于公民政治效能感、政治信任感以及政治责任感的提升。^⑧孙立明指出网络参与促使公民权利意识的兴起以及公民

① 李斌:《网络政治学导论》,中国社会科学出版社2006年版,第12页。

② 顾丽梅:《信息社会行政发展的新趋势》,《国家行政学院学报》2001年第2期。

③ 李斌:《网络政治学导论》,中国社会科学出版社2006年版,第382页。

④ 张成福:《电子政务绩效评估:模式比较与实质分析》,《中国行政管理》2004年第2期。

⑤⑧ 刘晓苏:《互联网视野下的政治参与》,《淮阴师范学院学报》2002年第2期。

⑥ 孙立明:《公民权利意识的兴起:一项主要基于互联网的观察》,《中央社会主义学院学报》2010年第3期。

⑦ 唐丽萍:《网络民主能重塑民主治理吗?——对现代民主制三种形式的解读》,《学习与探索》2006年第2期。

身份意识的成长,尤其指出网络参与对于公民权利的落实,特别是公民的话语权、知情权、参与权、监督权的行使提供了便捷途径。有学者指出网络参与促使政府权力结构从垂直化向扁平化发展,而权力的扁平化使制度实施趋向公平,同时也增加政府工作的透明度与效率。^①

二、研究的深入

网络参与给人大工作带来的现实意义。俞燕锋根据网络参与相比于传统参与的突出特点,论述了对地方人大工作的影响,指出网络参与的互动性使得选民的政治意志表达有了更多的渠道,对人大代表沟通选民、代表民意提出了更高的要求;平等政治主体的直接参政,大规模的网络问政、网络监督及其网络放大效应等,对于人大工作既是机遇,也是挑战;同时面对政治信息的快速传播,关系到地方经济社会发展的重大政治信息,代表机关能否做到迅速捕捉梳理,需要人大做出回应的能否做到准确及时等;面对网络政治文化的多元性和非理性,人大作为凭借自己国家权力机关的优势,如何引导并培育理性的网络公民政治文化,也是网络政治时代需要面对的一项重要任务。^②

周成钢则从功能设计方面论述了网络参与对人大工作的影响,指出人大要重点建立四个系统:(1)政务公开系统。根据监督法的要求,以公开为原则,不公开为例外,依法通过网站公开人大工作。(2)电子立法系统。在人大门户网站上开辟立法专网,将立法计划、立法背景、立法宗旨、立法草案等在网上公开,征求公众意见。(3)电子代表系统。人大门户网站可以建成网上代表工作站。可以在网上介绍人大代表履职和活动情况,宣传典型人大代表,展示人大代表风采。(4)公民陈情系统。人大网站就是一个密切人大与群众联系的桥梁,可以通过多种途径吸引公众参与,广泛听取民意,为人民群众监督及参与人大工作敞开通道。^③

① 孙立明:《公民权利意识的兴起:一项主要基于互联网的观察》,《中央社会主义学院学报》2010年第3期。

② 俞燕锋:《试论“网络政治”背景下的地方人大制度创新》,《中共浙江省委党校学报》2010年第4期。

③ 周成钢:《网络环境下“电子人大”建设探析》,《人大研究》2009年第6期。

三、国内外研究现状述评

1. 国外研究现状述评

本书所研究的网络参与实质上是公民参与的一种形态,公民参与一直是西方民主制度的核心内容,关于公民参与政府治理和政策制定的实践已成为传统。

(1) 早在 20 世纪 50 年代,基于“公民积极有效地参与到民主体制和政府治理的过程,就会使得民主化的发展进程更为深入,政府的治理更为有效”^①这一判断,美国各层级政府启动了公民参与项目,进而推动了相关理论的研究。

(2) 到 20 世纪 60—80 年代,美国政治学领域关于这一研究已经形成热潮,其中最具有代表性的是西德尼·韦伯和诺曼·聂耶的《美国公共参与——政治民主与社会平等》(1972),研究侧重点在于公民参与的形式、途径及其对民主决策和政治民主化之影响。

(3) 20 世纪 90 年代以后关于公民参与的研究主要与新公共管理以及西方各国政府改革和再造的浪潮相融合,尤其是又螺旋式的回升到公民参与与环境治理之关系的角度进行研究。其中有代表性的是约翰·克莱顿·托马斯的《公共决策中的公共参与——公共管理者的新技能与新战略》等。

(4) 网络参与与数字治理。20 世纪末美国学者拉塞尔·林登提出了无缝隙政府治理的理念,^②强调提升公民的参与,进入 21 世纪以后,英国著名的学者帕特里克·邓力维(Patrik Dunlwy)提出了整体性治理或数字治理的理念,强调电子政府和网络参与的重要性。至于网络参与对于政府治理的重要性并没有得到有效的体现。^③简言之,“微博治理”、“网络化治理”、“无缝隙治理”等理论冲击与指导了西方的行政改革,其中强调生产率、市场化、服务导向、分权、参与等内容的新公共管理理论成为主导思想。由于国情的差异,难以直接为我所用,但对于我国的政府治理创新有启示意义。

(5) 关于协作治理的研究。协作治理的理念最早是由美国著名学

① Day, Diane, “Citizen Participation in the Planning Proces: An Essentially Contested Concept,” *Journal of Planning Literature*, 1997.11(3), pp.421—434.

② [美]拉塞尔·林登:《无缝隙政府》,汪大海等译,中国人民大学出版社 2002 年版。

③ Patrick Dunleavy, “New Public Management is Dead—Long Live the Digital Era Governance,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2006(3):467—494.

者,雪城大学马克斯韦尔学院的杰出教授奥利里(Rosemary O'Leary)系统予以阐述的,她在《协作治理——21 世纪的新理念》(*Collaborative Public Management—New Ideas for the Twenty-first Century*, 2009)一书中系统阐述了什么是协作,协作是指在目标实施过程中,部门与部门之间、个人与个人之间的协调与配合。协作应该是多方面的、广泛的,只要是一个部门或一个组织实现承担的目标所必须得到的外界支援和配合,都应该成为协作的内容,一般包括资源、技术、配合、信息方面的协作。她指出由于以下因素的存在,导致协作治理成为必然与发展趋势:第一,绝大多数的公共挑战靠单一组织无法应对;第二,管理者需要用新的路径和思路来解决公共问题;第三,以信息技术为中心的科技令等级制度平面化;第四,领导力和管理观念发生转变;第五,公民的角色越来越重要;第六,政府外包;第七,规制环境的变化促进了竞争对手之间的合作等因素。

南加州大学著名学者特里·库珀(Terry L. Cooper)等学者的学术论文《以公民为中心的协作治理》(*Citizen-Centered Collaborative Public Management*, 2006)强调在协作治理的过程中必须要以公民为主体,为中心。

阿格诺夫和麦奎尔(Robert Agranoff and Michael McGuire)所著的《协作治理——地方政府的新战略》(*Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*)和卡门斯基和伯林(John M. Kamensky and Thomas J. Burlin)主编的《协作:通过网络与参与》(*Collaboration: Using Networks and Partnerships*)等学术成果中也进行了较为系统的研究,主要阐述了随着社会的发展,公共管理事务越来越复杂,往往需要多部门的协作治理,需要通过治理网络和公民参与来共同完成协作治理。协作式治理强调了通过多种组织之间的便利安排和操作来解决单个组织无法解决或不容易解决的问题。

(6) 关于网络参与和政府治理之关系的研究。这是网络参与与地方政府治理创新的理论基础。比如诺伊塞特(Noesselt)^①、谭叶林(Tan)^②、雷伯德(Leibold)^③等人都认为作为中国的一种关键的民主化因素,网络参与

① Noesselt, Nele, "Microblogs and the Adaptation of the Chinese Party-State's Governance Strategy," *Governance* 2014, 27(3):449—468.

② Tan, Yeling, "Transparency without Democracy: The Unexpected Effects of China's Environmental Disclosure Policy," *Governance, and Institutions* 2014, 27(1):37—62.

③ Leibold, J., "Blogging Alone: China, the Internet, and the Democratic Illusion?" *The Journal of Asian Studies* 2011, 70(4):1023—1041.