

硕士学位论文

政策网络理论：理论创新与适用性研究

学位申请人：张才新

导师姓名及职称：张海清 副教授

专业名称：政治学理论

二〇〇四年六月一日

硕士学位论文

政策网络理论：理论创新与适用性研究

江苏工业学院图书馆
藏书章

学位申请人：张才新

导师姓名及职称：张海清 副教授

专业名称：政治学理论

二〇〇四年六月一日

摘要

传统上,论述国家与社会互动关系的途径大致可分为社会中心论和国家中心论两种。前者以多元主义为代表,强调由各团体之间的竞争与合作形成公共政策,其弊端是重视利益团体而忽略国家机关的角色;后者以组合主义为代表,重视政策过程中大型利益团体及国家机关的角色,而忽视其他多元行动者的力量。

而在现实世界中,政府与利益团体的互动关系在不同的政策领域中,其真实图像往往存在着明显的差异,前述两种途径的解释力并不令人满意。因此,一些学者对多元主义、组合主义等进行了批判修正,并引入“网络”的概念,以资源依赖与互动的观点,从一个新的视角分析现代政策过程中诸行为者间的关系,并由此建立了一个“政策网络”理论。

无论是作为一种政策过程的分析路径,还是作为一种理论模式,政策网络都因它具有明显的理论创新而使其具备了相当的魅力,赢得了愈来愈多的追随者。在方法上,学者们多以不同的分类标准建立政策网络类型学,并描述政策网络的主要特色,进而提供一个诊断标准,并设立分析的外在限制。同时,政策网络提供了一个更具开放性的架构,打破了传统的国家观,并且由于其强调不同政策领域内国家机关与利益团体间关系存在差异性,进而能提供较可预测的政策结果;它对于连结宏观与微观的中观层次的关注,也拓宽了政策分析的层面;而从这一理论的整体结构上看,它更是蕴含了三个辩证的互动关系。

从适用层面看,政策网络对于社会的组织化、分权化等问题及其解决方式的密切关注,使这一理论具备了较强的现实针对性和适用性。政策网络所倡导的水平式协调与资源依赖和互动的理念显然可以为转型中的现实世界提供一种有别于科层制和市场的社会治理模式。当然,这个理论本身也存在一些缺陷,譬如对隐喻方式、个案研究和描述性研究的偏好,及其对于政策变迁的忽略等等。

本文主要通过对政策网络理论的学术主张的梳理入手,着重考察网络理论的创新之处及其适用性,并在此基础上概述政策网络理论给我国政策过程的启示。

关键词:政策网络,理论创新,适用性,多元主义,组合主义

Policy Network: Theoretic Innovations and Applicability

Major: Politics

Name: Zhang Caixin

Supervisor: Zhang Haiqing

ABSTRACT

Traditionally, there were two approaches to study the state-society relations: "state-centered" theory and "society-centered" theory which are respectively representative with pluralism and corporatism. A policy network is defined as a cluster or complex of organizations connected to one another by resource dependencies. The development of this concept is a recognition that there are problems with the pluralist or corporatist view of the world.

Compared with pluralism and corporatism, policy network provides a more open structure, and it demonstrates that relationships between groups and government are segmented and that relationships vary from policy sector to policy sector. Especially, a policy network can exist at varying levels of government, in different policy areas, or in a sub-sector of policy or even around particular issues. So, it seems that the network metaphor have a better fit with modern policy-making than pluralism, corporatism sub-government and other traditional models.

The focus on this study is to summarize the theoretic innovations of the use of "policy network", and to assess the utility of the concept of "policy network" for understanding the policy process in modern states.

For this, this paper deals briefly with the relationship between the policy networks approach and the pluralist and corporatist models firstly, and then presents a more detailed introduction of the development of the policy network's concept, paying more attention to the typologies suggested by network students. Based on all this, the last two chapters mainly analyze the theoretic innovations of the concept and its applicability.

Key Words: policy network; applicability; theoretic innovation; pluralism; corporatism;

目 录

中文摘要	I
英文摘要	II
目 录	III
导 言 政策网络研究之设想	(1)
第一章 利益中介研究的视角切换	(3)
1.1 政府-利益团体关系的多元主义观点	(3)
1.2 政府-利益团体关系的组合主义观点	(6)
1.3 政策网络：超越多元主义与组合主义	(9)
第二章 作为一种新路径的政策网络研究	(11)
2.1 理论基础与前提预设	(11)
2.2 概念厘定与取向分析	(16)
2.3 网络类型与特征的界说	(20)
第三章 政策网络的理论创新	(26)
3.1 崭新的政府-团体关系类型学	(26)
3.2 更具开放性的架构	(27)
3.3 既非自上而下也非自下而上的水平式互动	(29)
3.4 涵括中观与微观的政策分析层面	(31)
3.5 三个辩证的互动关系	(34)
第四章 政策网络理论的适用性分析	(36)
4.1 网络理论的社会结构基础	(36)
4.2 政策网络作为一种新的治理结构	(38)
4.3 政治体制层面的分析	(41)
4.4 应用网络理论的局限	(43)
4.5 政策网络之于中国的启示	(47)
结 语	(50)
参考文献	(51)
附 录	(57)
后 记	(59)

导言：政策网络研究之设想

在现代政治场景中，公共事务的渐趋复杂与政府责任范围的扩张，使得现代政府的政策制定趋向分割性与专门性，而政策过程——从政策规划、政策制定到政策执行、政策评估——都日渐变得多元化。这包括政策参与的扩大、资源依赖途径的多样化等等。特别是，愈来愈多的团体和个人被接纳到政策过程中来，以致我们可以这样说：几乎在所有的政策领域，都存在着大量的这种“体制外”参与者。政策制定与执行渐趋多元的事实，造就不同政策领域各种政府与团体关系的存在。

在这种情况下，对政策过程中的“政府—社会”关系的研究成为一个重要的焦点。人们提出了各种各样的概念体系，意图更好地描绘与研究这一系列的关系，以尽可能准确地诠释他们之间的影响方式与效果。在此过程中，对国家与社会互动关系的研究又大致可分为社会中心论和国家中心论两种途径。前者以多元主义为核心，后者则以组合主义为核心。然而，随着政策过程的日益繁杂与多样化，它们中的任何一种模式都无法很好——甚至无法较好地解释政策过程。

作为一种新的政策研究路径，政策网络理论试图以“网络”的观点来解释现代公共政策的制定过程，以超越多元主义、组合主义等理论所遭遇的困窘。尽管学术界对于“政策网络”的定义、结构和意义等的理解存在着千差万别，但近年来，对于政策过程网络化现象的研究引起了越来越多的关注，有关“政策网络”的研究也取得了丰硕的成果。这在英美两国尤为显著。

从理论层面看，尽管“政策网络”理论在英美文化中从未居于主流位置，但自上个世纪七十年代末以来，这一研究途径正赢得愈来愈多的追随者。利用这一视角对政策进行分析，正成为一种越来越普遍的趋势。

从实践层面看，在遍及世界各地的“政府再造”、“政府改革”以及“全球化”的呼声中，政府开始接受并践行这样的一些观点：政府运作应从传统的行政管理模式过渡到现代公共管理模式，我们应该积极呼唤公民社会的成长与壮大，国家（政府）与社会关系也应该得到某种程度的调整。在这个背景下，作为一种政策过程模型，政策网络理论也常常被视为一种新的治理结构，它对于政府在转型期、

在政策过程中如何动员各种政策资源，何以推动公共政策的有效执行，提供了一些非常有益的启示。

但是，这些成果是否就意味着“政策网络”研究路径已经成为当代政策分析的一种新趋势？它是否具有较强的理论适用性？如果将政策网络研究喻称为滚滚向前的波涛，那么，夹挤在这汹涌波涛中的这两朵“浪花”显然还很不起眼。

因此，本文尝试进行这种努力，通过对国外特别是英美两国有关政策网络的文献与研究成果的阅读与梳理，对比分析政策网络理论的新特点，并在此基础上对上述问题进行回答。

基于此，本文主要分为四个部分。本文第一章顺延理论发展的历史脉络，先归纳介绍多元主义、组合主义两种模型关于政府-利益团体关系的观点，借以引出网络分析的路径；然后在第二章中着重考察作为一种新研究路径的政策网络理论的学术主张，包括它的理论基础、分析取向、网络分类以及互动关系的建构等等。在此基础上，本文第三章则主要探讨网络理论之于多元主义、组合主义、次政府等的理论创新。

但是，作为一种政府-利益团关系研究的新路径，“政策网络”的理论适用性如何？这是本文所要探讨的第二个重要问题。为此，在第四章中，主要结合相关学者的个案研究，分析网络理论在适用时所应具备的社会条件及可资分析的政策层面，并探讨其在适用上的局限。在论文的最后，则主要归纳并概述政策网络理论对于中国政策过程的启示。

一般认为，最早对利益团体进行系统研究的是班特利¹。他在《政府过程》（*The Process of Government*）一书中指出，政治的所有要素，均可以用团体间彼此抑制、形成和产生新的团体以及组成代表各利益协调冲突来加以形容，并认为，“社会自身不是别的什么东西，就是由代表社会的团体所组成的许多利益团体”²。但是，在班特利的论述中，他是将“利益团体”和“社会团体”没有区别的。

后来，一些有重要影响的多元主义论者杜鲁门（David Truman）、达尔（Robert Dahl）、波爾斯比（Nelson Polsky）等作了更为深入的研究。他们明确地指

1. 班特利（Arthur Fisher Bentley，1870-1957，美国政治学家，曾任哈佛大学教授）1908年出版的著作：Arthur F. Bentley, *The Process of Government*, New Cambridge, Mass: The Belknap Press, 1967.

2. Mangel Howlett and M. Ralston, *Understanding Public Policy: A New Framework and Policy Agenda*, Oxford University Press, 1997.

第一章 利益中介研究的视角切换

传统论述国家与社会互动关系途径，亦即主要的利益团体中介模式(model of interest group intermediation)，根据国家与利益团体涉入、参与程度大致可分为两种类型：社会中心论和国家中心论。前者以多元主义(pluralism)为代表，强调由各团体之间的竞争与合作形成公共政策，其弊端是重视利益团体而忽略国家机关的角色；后者以组合主义(corporatism)为代表，重视政策过程中大型利益团体及国家机关的角色，而忽视其他多元行动者的力量。

而在真实世界中，政府与利益团体的互动关系在不同的政策领域中，其真实图像往往存在着明显的差异。而将政策网络的概念应用到政策过程中，就主要肇因于对多元主义组合主义的批判修正。因此，本章先对多元主义、组合主义观点作一简单介绍，藉以引导出政策网络概念之缘起与发展。

1.1 政府-利益团体关系的多元主义观点

多元主义源于美国，从麦迪逊和托克维尔两人的著作中可以找到渊源，随后得到了发展和完善，并且在美国政治科学中一直处于优势的地位。

一般认为，最早对利益团体进行系统研究的是班特利¹。他在《政府过程》(The Process of Government)一书中指出，政治的所有现象，均可以用团体间彼此抑制、形成和产生新的团体以及组成代表负责协调冲突来加以形容，并认为，“社会自身不是别的什么东西，就是由组成社会的群体所组成的复杂的群体联合体”²。但是，在班特利的论述中，他是将“利益团体”和“社会团体”视为同义的。

后来，一些有重要影响的多元主义论者杜鲁门(David Truman)、达尔(Robert Dahl)、波尔斯比(Nelson Polsby)等作了相应的一些阐述。杜鲁门明确地将政

1 班特利(Arthur Fisher Bentley)，1870-1957，美国心理学家、哲学家，《政府过程》为其1908年出版的著作；Arthur F. Bentley, *The Process of Government*. Cambridge, Mass: The Belknap Press, 1967.

2 Michael Howlett and M. Ramesh, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press, 1995: 33.

治利益团体作为分析的对象，并认为，国家是社会各种势力的竞逐场所，而决策便是具有影响力的团体彼此间协商的结果。¹ 达尔在其于 1956 年出版的著作《民主理论的前言》(A Preface to Democratic Theory)中也认为，在多元主义社会中，各式各样的利益团体是人民的代言人，利益团体间的妥协、竞争、平衡、互动形成最后的政策，没有任何一个团体可以垄断所有的决策权。

萨托利在分析多元主义不同层次时亦强调政治多元主义主要来自独立但并不相互排斥的团体之多样性。但又补充说，仅仅有多种多样的团体，并不构成多元主义。这些团体必须是自愿的（而不是依附性的）和不排他的（向各种各样的加入者开放）。后者是多元主义社会结构一个关键性的明确标志。他把这种现象简化为对多元主义的理解，即以是否存在相互交叉的派别(crosscutting cleavages)作为多元主义的标志。²

由此可见，政治意义上的“多元主义”的一个基本观点就是：随着社会多元价值的发展，社会意识和政治文化的分歧是必然的现象。因此，必须尊重这种“多样性”，让政治体制内所有的利益攸关者（包括个人和团体）都有平等的机会组织起来并影响决策者。早期的多元主义者认为政府是一种传送带，可以登记和执行利益集团向其提出的要求。政府实际上并不是一个整体，甚至只是一个场所，一个竞争性群体相遇和讨价还价的竞技场。后来，由于认识到这一观点与现实中国政府的职能不相吻合，他们重新将政府界定为“仲裁人”或是“裁判”。

多元主义论者的上述主张，体现在政策过程中，情况就是：这些团体彼此竞争对于政策的影响，但没有任何一个团体可以垄断社会资源，这些团体具有数量不定、自愿性、竞争性、非层级控制以及自主性的特征。同时，多元主义强调国家与社会之间的明确边界并限制政府权力。多元主义强调，政府应独立于特定利益团体的压力，它只扮演中立仲裁者的角色，维持竞赛规则的公平，不偏不袒，政策的产生是利益协调的结果。

从历史上看，多元主义模型居于主导地位。对这一理论的发展作出巨大贡献的学者施密特(Philippe C. Schmitter)于 1970 年提出了多元主义的一个完整的定义，他将多元主义看作是一种政府—利益团体中介的体制：

1 陈恒钧. 治理互赖与政策执行[M]. 台北：商鼎文化出版社，2002:47.

2 [美] 萨托利. 民主：多元与宽容[A]. 刘军宁等. 直接民主与间接民主[C]. 北京：三联书店，1998. 53; 54; 61 - 62.

多元主义可被界定为一种利益代表体制，在这体制中，选民组织成数量不定的多元、自愿、竞争、非层级控制的以及自我决定（对于利益的类型或者规模）的利益类型。这些类型并不需要领有特殊执照，不需要接受认可、补助、或被创造，不需要由国家特别选拔的领导者监督控制它们，也不需要由国家提出利益建言。而且，利益团体在相关的利益类别中，并没有独占性的代表活动。¹

在多元主义的视线下，权力与政治权威理所当然应该广泛分配于各种团体，利益团体是国家与公民的中介。公共政策实际上就是致力于增进群体的集体利益的群体之间相互竞争和合作的产物。因此，人民对于所关心的议题，可以直接透过团体协商，或者间接透过选举机制，引起政治上的变化。国家充其量只是一座“风向标”（weathervane），仅能反映社会中强有力团体的要求。

但是，多元主义从利益团体相互竞争的角度来决定政策产出，虽然反映了部分社会现实，但它对于国家机关和社会高度间复杂的互动关系的诠释仍有所局限，这具体表现在以下几个方面：

（1）多元利益团体虽然重要，但他们的力量对比差距悬殊，国家不可能是公正的仲裁者；同时，在实际政治运作中，古典多元主义漠视了强势团体的利益垄断，因为在很多情况下，代表商业利益的团体拥有过多的影响力，他们足以控制最后的结果，导致弱势团体遭到边缘化的窘境。

（2）多元主义者强调利益团体的行动对政策的影响，因而忽略决策过程中其它因素的重要性。正如斯密士所指出的，利益团体的影响力并非全然来自其拥有的资源，必须要考虑决策过程中的历史背景、意识形态和特定环境下的结构脉络。² 就历史脉络而言，许多政策乃是过去政策的延续，或做一部分的修正再推行；就意识形态而言，每一个政策领域都会存在着特定的信念去支配决策过程，利益团体的信念若与之不同，则容易被排除在决策体系之外；结构脉络亦同。

（3）多元主义者重视利益团体可观察行为的结果，却忽略了国家部门对决策过程的影响力。在多元主义者眼中，“国家并不像传统理论家所认为得那么重要”³，国家只是一部消极的机器，它只是政策的转换机制，输入（如民意、利

1 Schmitter, P. (1970). Still the Century of Corporatism. *Review of Politics*, 36: 85-86.

2 Martin J. Smith, *Pressure, Power and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and The United States*. Sussex: Harvester Wheatsheaf, 1993: 4.

3 俞可平. 权益政治与公益政治[M]. 北京: 社会科学文献出版社. 2003: 204.

益团体竞逐等)决定其输出(政策)。但它未能注意到,国家机关本身是一个庞大、拥有丰富资源和权力的组织,能够将其利益反映在特定的政策上。甚至在很多时候,国家不是中立、公平的,它也许才是幕后的操盘手。国家在与利益团体互动的过程中,其本身可能会有其自身的利益和目标。并且国家作为社会资源的持有者,只要它愿意,往往就可以在政策过程中起支配的作用。

(4) 多元主义的权力观是一种零和赛局(zero-sum game),当利益团体迫使政府采行特定政策时,即意味着政府失去本身的立场和主张。但是,在决策过程中,权力是互相依赖的,利益团体需要政府的认可,才能影响政策结果进而达成其目的,而政府也必须得到利益团体的支持,才能顺利地推行政策。

1.2 政府-利益团体关系的组合主义观点

与多元主义不同,源于欧洲天主教义和民族主义的组合主义强调整体性和一致性,主张国家权威的主导性和控制力,强调国家与社会之间的模糊性关系。在组合主义论者看来,利益团体不像多元主义里的那样是自由组合的、自愿的和竞争性的。它们也不像自治群体,因为它们依靠国家的认定和支持,以换取在政策制定中扮演角色的资格。因此,组合主义明确地注意到了多元主义所特有的两个问题:对国家角色的忽视及国家与群体之间的制度化关系的忽视。¹

施密特对组合主义进行了一种界定:“组合主义是一种利益表达系统,其中选民组成有限数量的单一的、强制性的、非竞争的、层级制的、功能分化的组织,由国家创造或合法化。作为交换,国家对该组织的领导选举进行一定的控制,该组织对政府的要求也要和对政府的支持结合起来。”²

因此,组合主义的基本特征是:社团的数目有限性、强制性、非竞争性、层级控制以及功能的分化。其中,代表功能利益的垄断组织与国家之间建立常规协商关系,国家要求它们为有关的公共政策提出意见;作为交换,它们必须说服成员与国家合作来实现政策的有效实施。具体而言,它关注的核心问题是,“社会不同利益如何得到有序的集中、传输、协调和组织,并用各方同意的方式进入体制,以便使决策过程有序吸收社会需求,将社会冲突降低到不损害秩序的程度。

1 Michael Howlett and M. Ramesh, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press, 1995: 37.

2 Schmitter, P. (1970). Still the Century of Corporatism. *Review of Politics*, 36: 93-94.

组合主义安排建立在这样的认知之上：在多元主义政制下，自由竞争导致了利益团体权利的不均衡，一部分团体有反映利益的优先渠道，而其他团体没有，这种参与机会的不平等反映了不同团体动员和行动能力的差异，因而对于某些团体是不公平的，它可能将一部分利益排除在社会整合之外，这个缺陷需要通过体制安排来解决。”¹

按照施密特的阐释，组合主义具有两种类型：国家组合主义（state corporatism，或称权威组合主义）和社会组合主义（societal corporatism，或称自由组合主义）。在国家组合主义之下，由于国家在组织资源、推动决策等方面具有很强的自主性，国家领导社团并制定政策，社团则负责政策的执行。实际上，它也是一个政策制定和执行的自上而下的模型。相反，在社会组合主义之下，由于利益集团具有充分的独立性，且与官僚机构处于对等地位。政策制定意味着国家和层级结构的利益团体之间的协商，国家和利益团体的关系是互动合作、相互支持的。

在组合主义论者看来，公共政策是在国家与利益团体及其所认同的团体之间的相互作用中产生的。组合主义论者认为，国家是组合主义政治过程发生的场所。在相互冲突的阶级利益集团之间达成妥协的讨价还价不是组合主义，除非其中有国家的参与和存在。组合主义是在集团和国家关系中将利益表达权与干预权融为一体的一种形式。这样，国家在诸如制定法律、税收和最终使用法律手段进行制裁方面享有不容挑战的垄断权力。国家的主要功能是建立和维护经济和社会秩序，这种秩序与以市场为基础的经济模式不是和谐共存的。

社会组织在国家和社会行为者之间起着中介协调的作用，它不仅具有利益表达功能，同时也是代表国家制度规则的机构。随着国家现代化进程，从社会功能分化中自动产生了利益集团，但是它们存在的合法性和运作都有赖于国家的认可。国家对具有特殊功能利益的集团的认可在由法律认可的代表垄断权中形成。国家对利益集团内部的结构和程序，如果不是直接控制的话，至少也具有一定程度的影响力。这种有关交换关系正式的法律化的定义、共同自治程度的划分、利益团体和国家之间的相互依赖要通过国家精英和组织领导人之间的互惠协定、国家强制性或者二者的结合来实现。²

1 潘小娟，张辰龙. 当代西方政治学新词典[M]. 长春：吉林人民出版社. 2001. 317.

2 颜文京. 调整国家与社会关系的第三种模式——试论组合主义[J]. 政治学研究. 1999(2): 91.

由上观之，组合主义实际上成为一种国家机关和社会关系的制度性安排，少数具有垄断性权力的团体，因为代表重要利益，所以在政策制定过程中经常与国家机关协商，为谋取对其最有利的政策，团体领导者同意经由双方合作执行既定政策。它具有下面几项特性：

(1) 有限的利益团体参与决策，且多为代表劳资双方利益。

(2) 组织呈现层级节制的结构，领导者可借以规范其成员间关系。

(3) 组合组织间或组合组织与政府之间的连结非常紧密，对政治与经济系统应该如何运作有基本的共识。

(4) 国家机关在决策过程中扮演主动的角色，国家机关是一个主动、积极的行动者，它会去型塑社会、致力于追求其偏好的目标，并促使其实现。换言之，国家机关并不是一个缺乏活力、只是反映利益团体利益的“中立者”，它有其独立于利益团体的价值体系和行动的能力，因而可以实现它想要达到的目标。

可见，与多元主义相较而言，组合主义强调的是国家机关与极少数大型利益团体之间的合作，进而型塑公共政策的形成。因此，组合主义能够更精细地解释许多公共政策的制定。但组合主义流于指涉特定的政策领域，对于解释整体政策运作过程及政府与利益团体互动关系而言，同样存在着一些局限。这具体体现在：

(1) 组合主义分析范围的有限性，直接导致了其解释力上的薄弱。大体而言，组合主义途径主要借由对政府、资方与劳工三方的互动的探讨来研究利益团体影响政策的过程，同时它认为由于利益团体的层峰组织(peak organization)可约束其成员遵守与政府协商所得的政策结果，因此政府无须再去发展控制社会行动者的能力。并且由于组合主义主要是强调产业政策，亦即重视经济团体与政府之间的互动关系，因此除此之外的一些议题则受到了限制。

(2) 组合主义运用描述性研究的方式，以致未能解释许多关键问题。包括：国家在整个决策过程中是否仅扮演利益代表角色？国家如何协调团体间利益以取得共识？这些问题由于组合主义采取描述性研究方式，而未能做出解释。因此有人认为，组合主义理论只是多元主义理论的一种变形¹，很难将两者区分开来。甚至有人认为，这一理论无益于推进我们对公共政策过程的理解，“甚至在所谓的组合主义国家中也是这样”²。

1 陈恒钧。治理互赖与政策执行[M]。台北：商鼎文化出版社。2002：54。

2 Michael Howlett and M. Ramesh, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press, 1995: 37.

(3) 组合主义论实施的结果可能对民主构成威胁。由于组合主义者认为国家对于参与团体具有挑选与约束能力,而且对无法谈判或是无法接受的要求具有拒绝权,因此,虽然它一再强调三边协商的价值,但实际运作的结果,最终受益者可能是国家本身,并非是参与协商的其他团体。此外,由于它强调政策是由三边协商产生,在缺乏公共监督的情况下,参与协商团体可能运用影响力制定对其有利的政策,因此在不需要承担任何公共责任情况下,将对民主构成威胁。

1.3 政策网络：“超越多元主义与组合主义”？

从总体上看,多元主义与组合主义从不怀疑国家与社会关系的角色,只不过前者强调利益团体自由竞争以取得接近决策程序的途径,后者主张利益团体与国家的合作。组合主义假定资本主义的社会依循一定的发展轨道,国家为了处理阶级冲突的功能要件而发展组合模式,将利益团体整合到政府决策制定过程,让组织化的利益团体分享国家的主权,在合作的安排下彼此实现共享的目标。利益团体并没有支配性,国家必须强烈的保有自主权,但不藉由强制性手段强硬地推动优先级的政策,并藉由组合的安排,国家可以决定谁可接近权力,以及如何参与政策的过程。

但许多学者随之也发现,这些理论在解释政府-社会之间的互动及其对于政策产出的影响时并不令人满意,甚至日益令人不满意——无论是它的结构分析还是功能分析。政策问题往往无法藉由传统多元主义或组合主义的单一模式来获得有效的解决。

与此同时,一些学者开始引入“网络”的概念,用以阐释政策过程中行为者之间的相互关系及其对于政策产出的影响。他们研究发现,政策过程中的各种行为者往往结成了一种“网”状关系,并通过彼此的策略性、复杂性的互赖互动来影响政府的政策过程。这种新的政策过程分析路径被称为“政策网络”。尽管也有学者将政策网络视为一种“新多元主义”理论,但从政府-利益团体关系角度提出的“政策网络”理论却试图超越并替代多元主义和组合主义。并且它已俨然成为多元主义与组合主义之外,研究国家与社会在决策过程中互动关系的另一途径。

“网络”的分析基于这样一种理念:政策是在一种相互关联和相互依赖的关

系结构中产生的。在这个网络中，各个行为者彼此影响、彼此作用，政策网络可以看作是政策利益攸关者与政策决策部门之间的互动关系模式。在政策网络端点上的每个参与者都希望能通过这个网络，使自己的政策诉求和政策主张被注意、被满足。在这个过程中，各个行为者之间在利益要求或政策主张上可能会存在某种谐合，或者是冲突，但它们往往可以通过一种水平式的、结构性的互动来影响政策产出。

强调的是个人、官僚机构以及政府之间的正式连结关系，并且主要是基于对多元主义模式的批判而起的。正式的政策网络研究出现于二十世纪八十年代晚期，由美国一些社会学家进行的研究，其中最经典的是诺克（Knocke）和罗曼（Laumann）于1987年对于美国政策制定中的网络的研究。¹这个分析考察了在三个不同的政策领域的网络的作用，并考察了各个领域里的网络的特点。

然而，政策网络理论的提出，却是受到英国政治学界的催生。自二十世纪八十年代末起，英国政治学界开始以个案方式探索政府机关之间、政府机关与压力团体或民意代表之间的互动关系，以了解政治制定与执行过程的原因。大约在1992年，英国政策科学界已有学者综合过去数个个案研究所获得的资料与部分结论为基础，进一步综合分析，提出了一些严谨的政策分析模式，即“政策网络理论”。

2.1 理论基础与前提预设

一、政策科学

在政策科学领域内，探讨公共政策决策过程的途径大致有三阶段演变

（一）理性行动者（Rational Actor）

理性模式强调在决策过程中，行动者拥有完整的信息及清晰的偏好，并能精细地计算每一政策方案的成本与收益，系统性地探究所有可能的结果，进而作出最理性的决策，发挥最大的影响力。

（二）有限理性（Bounded Rationality）

有限理性模式认为决策者在决策过程中受到各种条件的限制，其理性有限，因而不可能在一种具有完整信息的情境下，对政策问题作最深入的分析，而作出

1. 参见：Laumann, E. O., and Knoke, D. (1987). *The Organizational State: Social Change in National Policy Domains*. Madison: University of Wisconsin Press.

第二章 作为一种新路径的政策网络研究

(三) 过程模式 (Process Model)

“政策网络”的概念出现于二十世纪五、六十年代的美国，不过当时主要强调的是利益团体中的个人、官僚机构以及政府之间的正式连结关系，并且主要是基于对多元主义模式的批判而起的。正式的政策网络研究出现于二十世纪八十年代晚期，由美国一些社会学家进行的研究，其中，最经典的是诺克 (Knoke) 和罗曼 (Laumann) 于 1987 年对于美国政策制定中的网络的研究。¹ 这个分析考察了在三个不同的政策领域的网络的作用，并考察了各个领域里的网络的特点。

然而，政策网络理论的提出，却是受到英国政治学界的催生。自二十世纪八十年代末起，英国政治学界开始以个案方式探索政府机关之间、政府机关与压力团体或民意代表之间的互动关系，以了解政治制定与执行过程的原因。大约在 1992 年，英国政策科学界已有学者综合过去数个个案研究所获得的资料与部分结论为基础，进一步综合分析，提出了一套严谨的政策分析模式，即“政策网络理论”。

2.1 理论基础与前提预设 (Agency Theory)

一、政策科学

在政策科学领域内，探讨公共政策决策过程的途径大致有三阶段演变：

(一) 理性行动者 (Rational Actor)

理性模式强调在决策过程中，行动者拥有完整的信息及清晰的偏好，并能精细地计算每一政策方案的成本与收益，系统性地探究所有可能的结果，进而作出最理性的决策，发挥最大的影响力。

(二) 有限理性 (Bounded Rationality)

有限理性模式认为决策者在决策过程中受到各种条件的限制，其理性有限，因而不可能在一种具有完整信息的情境下，对政策问题作最深入的分析，而作出

1 详见：Laumann, E. O., and Knoke, D. (1987). *The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains*. Madison: University of Wisconsin Press.

最理性的决策。相应地，在有限理性的情况下，决策者因不具备完整的信息及模糊的价值偏好，导致政策过程及结果充满不可预期性。决策所要实现的是在各种方案中选择比较满意的，而不是最优的。

（三）过程模式（Process Model）

过程模式认为，公共政策是不同行动者试图影响政策过程，并努力引导其朝向自己所偏好之方向发展的互动结果。过程模型的理论前提是，几乎所有重要的政府决策都不可能在一个组织机构的职责范围内完成。“即使是最高政府部门的决策也需要其他机构提供决策信息、建议或指示。”¹ 同时，过程模式强调公共决策过程的复杂性，并认为，决策过程之所以复杂，是因为众多行动者没有固定偏好，且政策问题及解决方法往往因时而异。

二、组织科学

在组织科学领域内，探讨公共政策决策过程的途径也经历了三个阶段的演变：

（一）理性组织（Rational Organization）

与理性行动者相呼应，这种模式视组织为与所处环境无关的实体，然而随着系统理论的出现——它提出组织是受环境影响的开放系统的观点，这种说法很快就被人们推翻。

（二）权变理论（Contingency Theory）

权变组织理论认为组织是由系统构成的，构成组织的系统具有开放性和整体性。一方面，任何组织都是社会超系统之下的一个子系统，它受着社会超系统各种因素的制约，执行着社会超系统所赋予的某种职能，并在整个环境超系统的制约下达到其目标。另一方面，组织与外部环境时时进行着能量、材料与信息的交换。² 因此，组织必须依赖环境中的资源以谋求生存，组织必须能适应环境，权变地因应环境变化，继而确保组织获得永续发展。

（三）组织间的理论（Interorganization Theory）

这种模式认为没有一个组织能获得所需的各种资源，因此必须和其它组织互动以取得必要的资源，进而达成所偏好的目标。因此资源互赖和交换便成为组织间理论的核心。而上述组织间密切的连结、频繁的互动及资源的互赖影响了组织

1 罗伯特·B·登哈特. 公共组织理论[M]. 北京：中国人民大学出版社. 2003：91.

2 唐兴霖. 公共行政学：历史与思想[M]. 广州：中山大学出版社. 2000：415-417.