

*Public Administration
& Public Policy*

公共管理与公共政策丛书

竺乾威 朱春奎 主编



政策网络与政策工具： 理论基础与中国实践

朱春奎 等著

 复旦大学出版社

竺乾威 朱春奎 主编



政策网络与政策工具： 理论基础与中国实践

朱春奎 等著

 复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

政策网络与政策工具:理论基础与中国实践/朱春奎等著. —上海:
复旦大学出版社, 2011. 12
(公共管理与公共政策丛书)
ISBN 978-7-309-08566-2

I. 政… II. 朱… III. 政策科学-案例 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 227354 号

政策网络与政策工具:理论基础与中国实践

朱春奎 等著

责任编辑/邬红伟 孙程姣

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路 579 号 邮编:200433

网址:fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853

外埠邮购:86-21-65109143

上海华教印务有限公司

开本 890 × 1240 1/32 印张 10 字数 229 千

2011 年 12 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-08566-2/D · 537

定价:28.00 元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究

丛书序

我国改革开放以来,几乎没有哪一门学科(经济学可能是唯一的例外)像公共管理学一样与国家的进步和发展结合得如此紧密,没有哪一门学科像公共管理学一样获得了如此快速的成长。公共管理学自改革开放后从无到有、从小到大、从弱到强,其每一步的前行都记录了这个国家进步的轨迹。在这个过程中,国家的进步与学科的成长交相辉映、相得益彰,展示了新时期的一幅灿烂绚丽的图景。复旦大学公共管理学科身置其中,其自身的成长与进步是国家的进步与学科成长的一个缩影。

复旦大学版公共管理与公共政策丛书在某种程度上是复旦版 MPA 系列教材和公共管理译丛的延伸,这是我们十年前计划的复旦版公共管理丛书的一部分。我们当时的计划是出三套系列丛书——一是教材,二是译著,三是专著。我们希望这三套系列能够丰富和拓展我国公共管理学科的研究领域,推进公共管理学在我国的发展。我们的教材系列是最先开始酝酿并进行写作的,时值我国 MPA 刚刚发端,赶上了公共管理这一学科在我国大发展的时期。十年过去了,我们的一套主要针对公共管理硕士的教材系列至今已经出版了 20 余本,其中的一些教材被一

些兄弟院校使用,有的则被作为研究生考试的参考书目。此外,译著系列共8本也在几年前面世,提供了西方学者在这一领域里较新的研究成果。

三套系列中最难的是专著系列,这不仅需要时间,更需要对这一领域有较深刻的领悟和对公共管理问题有常人不及的洞见。所幸这十年见证了我国在公共管理方面进行的巨大的变革和发展,这为公共管理这门学科的发展提供了强大的动力,为中国公共管理问题的研究提供了广阔的舞台,也为研究中国公共管理问题的管理学专著的产生提供了难得的机遇。这十年同时见证了我所在的复旦大学国际关系与公共事务学院公共行政系的壮大和发展,见证了一批青年才俊的成长,如今他们都活跃在公共管理研究的舞台上,其中有些已成就斐然。学术专著系列“公共管理与公共政策丛书”中有不少就是他们的贡献。

本丛书第一批共有8本,分别是:《建设服务型政府与完善公共服务体系》(竺乾威),《政策网络与政策工具:理论基础与中国实践》(朱春奎),《行政伦理两难的深度案例分析》(李春成),《政府间网络治理:垂直管理部门与地方政府间关系研究》(李瑞昌),《中国环境政策工具的实施效果与优化选择》(杨洪刚),《风险感知、社会学习与范式转移:突发性公共卫生事件引发的政策变迁》(张毅强),《中国公共政策过程中利益集团的行动逻辑》(陈水生)和《控制与自治:美国政府与大学关系研究》(刘虹)。

本系列著作的一个主要特点是多数作品都是对本土问题的关注,这一点从著作的题目中就可以看出。这是我国公共管理学研究的一个比较可喜的现象。在经历了早期主要移译西方经典之后,我们已经把主要的目光投向本土问题的研究,尽管在分析的过

程中还不时借助西方的分析方法和理论(它们当然是有生命力的),但我们已经开始注意对某些西方的方法和理论进行修正,以更好地用来解释中国的问题。其次,西方的方法和理论的运用也是在我们产生自己的方法和理论之前必须走的一步,知识有一个累积的过程,西方学者对公共管理的研究贡献良多,我们要做的,就是在他们的基础上尽可能推进一步,尤其是在中国的公共管理问题的研究中推进一步,这样我们就不能忽视他们的智慧,创造不可能凭空进行。当然,要建构自己的方法和理论体系是一项富有挑战性的工程,但是,这是我们的方向。不管怎样,我们的专著要对中国公共管理问题具有解释力。

专著的写作和出版过程也是一个学者成长的过程。本辑著作的作者除我之外都是我系培养的年轻人,都是我曾经的博士生或博士后,其中已经不乏教授博导级与副教授级的作者。对于我来说,当然很高兴他们的著作能够出版,但我更高兴的是他们对学术的坚持,知道这一坐冷板凳的领域可以对这个国家的进步所作出的贡献。尽管他们的著作或许还存在着一些瑕疵、缺点甚至错误,但是我们还是可以看到作者一些智慧的闪光,对问题的一些鞭辟入里的见解。这是我们在阅读中可以得到的愉悦,如果我们还能得到启发和思考,并在此基础上进一步推进相关的研究或有助于实际的工作,那么这些著作就很有价值了。我相信这些作者在未来的岁月里会取得更大的进步。

本辑著作的出版得到了复旦大学国际关系与公共事务学院的大力支持。本辑著作在写作与研究过程中也受益于复旦大学“985工程”公共管理与公共政策创新基地《转型时期公共服务政策创新研究》项目的支持。在此一并表示感谢。同时还要感谢复旦大学

出版社邬红伟编辑和孙程姣编辑，他们的敬业和尽责促成了这些著作得以付梓。希望丛书的出版能够推动复旦大学公共管理与公共政策的研究者与国内外同行的交流与合作，共同推进公共管理与公共政策学科的成长，为国家的持续繁荣提供学术支持。

竺乾威

于复旦大学国际关系与公共事务学院

2011年9月28日

目 录

上 篇	政策网络.....	001
	第 1 章 政策网络的理论基础	003
	1.1 政策网络的含义	003
	1.2 政策网络的类型	007
	1.3 政策网络研究的辩证模式	009
	1.4 政策网络面临的挑战	015
	第 2 章 怒江水电开发的政策网络分析	017
	2.1 怒江水电开发的决策过程	017
	2.2 怒江水电开发决策中的网络、行动者 及其互动	034
	2.3 怒江水电开发的政策网络效应研究	055

	2.4 结论.....	066
第3章	婺源回皖运动的政策网络分析	069
3.1	婺源回皖运动发展过程及重要事件	070
3.2	婺源回皖运动的行动者、网络及其 互动情况.....	077
3.3	婺源回皖运动的辩证分析.....	102
3.4	结论.....	120
下 篇	政策工具.....	123
第4章	政策工具的理论基础	125
4.1	政策工具的含义.....	125
4.2	政策工具研究的理论流派.....	128
4.3	政策工具的类型.....	130
4.4	政策工具的选择.....	136
第5章	城镇医改的政策工具研究	143
5.1	城镇医改政策工具应用横向分析	145
5.2	城镇医改政策工具应用纵向分析	175
5.3	城镇医改的政策工具选择分析	196
5.4	研究结论与政策建议.....	223
第6章	民办教育的政策工具研究	236

6.1 民办教育政策工具的动态演变	236
6.2 民办教育政策工具应用的系统 分析	247
6.3 研究结论与政策建议	278
参考文献	286
后记	307

上 篇

政 策 网 络

- 政策网络的理论基础
- 怒江水电开发的政策网络分析
- 婺源回皖运动的政策网络分析

第 1 章

政策网络的理论基础

20 世纪 70 年代以来,随着政府的成长与政策制定活动的发展,参与者的广泛度与复杂度的增加,社会更大的分殊性、政策规划导向特定的标的以及政策过程参与者的增加,政策网络的途径比多元论、统合主义、自上而下的政策执行更适合现代政策制定^①,在英国、美国以及欧洲其他国家,政策网络逐渐成为政治学和政策分析领域的主流话语和研究范式。在当前中国各种矛盾日益凸显、利益冲突日趋激烈的背景下,从理论上分析和研讨政策网络理论对中国政策过程的适用性和解释性,从政策过程的实践上探索扩大政治参与、容纳不同利益主体、打破封闭的政策网络、推动政策过程的民主化的方式,无疑会对解决中国当前各种公共与社会问题具有重要意义^②。

1.1 政策网络的含义

作为一种描述和解释长期动态、涉及复杂网络与互动关系的

^① 林玉华:《政策网络理论之研究》,瑞兴图书公司 2002 年版。

^② 朱亚鹏:《西方政策网络分析:源流、发展与理论构建》,《公共管理研究》2006 年第 1 期,第 204—222 页。

政策过程的分析手段,政策网络是将网络理论引入政治学和政策科学而形成的一种分析途径和研究方法。一般认为政策网络的概念产生于美国,发展于英国,流行于西方学界。政策网络分析的理论源头有二:一是盛行于20世纪六七十年代的组织社会学,尤其是组织间关系的相关研究;二是源于政治学领域关于次系统和政策社群的研究,是20世纪五六十年代精英主义和多元主义关于权力讨论的产物^①。

早期政策网络分析侧重于研究利益集团和政府机构之间的关系,而后政策网络的概念被上升到宏观层面的治理高度。虽然学者们都认同政策网络在政策过程(政治过程)中扮演重要的角色,但对于其内涵和本质的认识和理解并没有形成一致看法。贝松(Benson)认为可将政策网络定义为“由于资源相互依赖而联系在一起的一群组织或者若干群组织的联合体”^②。彼得森和鲍姆勃格(Peterson & Bomberg)则认为政策网络是“在特定政策部门拥有各自的利益或者‘股份’,并且有能力推动政策成功或者导致政策失败的一群(政策)主体”^③。

政策网络的研究在发展过程中形成了不同的理论和流派,从分析层次的角度可以分为微观、中观和宏观三个层次。由于不同国家政治制度、文化差异及学术传统的差别,美国、英国和欧洲其

① Klijn, Erik-Hans, “Analyzing and Managing Policy Process in Complex Networks: A Theoretical Examination of the Concept Policy Network and Its Problems”, *Administration & Society*, 1996, Vol. 28(1), pp. 90 - 120, 转引自朱亚鹏:《西方政策网络分析:源流、发展与理论构建》,《公共管理研究》2006年第1期,第204—222页。

② Benson, K. J., “A Framework for Policy Analysis”, in D. L. Rogers & D. Whetten, *Interorganizational Coordination: Theory Research and Implementation* Ames, IA: Iowa State University Press, 1982, pp. 137 - 176.

③ Peterson, J., & Bomberg, E. E., *Decision-making in the European Union*, New York: Palgrave, 1999.

他国家的学者对于政策网络的定义存在各种不同的看法,分别从微观、中观和宏观的层面进行认知和理解。

美国学者大多从微观层面出发,主要研究政策过程中利益团体、官僚机构与政府接触个人之间的关系。贝松强调府际网络的概念,认为政府部门与利益团体因为资源互赖而形成一体,以确保满足共同政策偏好。麦克法兰(McFarland)着重阐述议题网络的定义,他认为这是一种明显不同于稳固封闭的铁三角组织。威尔克斯(Wilks)与赖特(Wright)用社会中心途径对政策网络中的人际互动关系进行研究,提出政府与产业界之间的网络关系。

英国学者大多将政策网络视为一种利益中介模型,从中观层面对其进行研究。英国学者认为由于政策网络的参与者在君主立宪体制下主要包括政府与相关利益团体,因此两者之间的资源交换与权力互赖关系将是研究重点。赫柯罗(Heclo)将议题网络的概念与美国行政的铁三角进行了比较,认为多数领域政策议题的决策方式是在政党、国会、行政系统等正式组织结构之外形成的一种非正式的、复杂的议题网络形态^①。理查德森(Richardson)与乔丹(Jordan)则将研究重点主要放在参与政策的个人关系上,认为政策社群特点在于参与者数量有限、互动频繁、并且分享共同的价值,是特定利益团体与国家政府相关部门的政策过程中形成的持续互动关系。罗茨(Rhodes)与玛希(Marsh)根据权力互赖的观点,认为政策网络是各个组织(包括国家行政部门)基于权力、资金、正当性、资讯、人员、技术与设备等资源的相互依赖而结成的一种联盟或利益共同体,其内部运作过程是一种资源交换过程。史密斯(Smith)认为,政策网络主要解释特定的国家部门在特定政策

① Helco, H, "Issue Networks and the Executive Establishment", in A. King, *The New American Political System*, Washington: American Enterprise Institute For Public Policy, 1978, pp. 87 - 124.

领域的行为，是一种利益团体与政府关系分类的方法。在所有的定义中，罗茨的政策网络定义被视为权威。

欧洲其他国家的学者从宏观的治理层面进行分析，将政策网络用来描述和分析国家与市民社会之间的关系。政策网络是介于政府与市场之间的治理模式，可以弥补市场失灵和政府失灵。欧洲学者大多视政策网络是与市场、官僚等级制三足鼎立的第三种社会机构形式和国家治理模式。

政策网络是具有多起源和多研究途径的新理论模式。西方学者对政策网络的功能的研究主要分为以英国和美国为主的盎格鲁—撒克逊的利益协调学派和欧洲大陆的以德国、荷兰为代表的治理学派。利益协调学派的学者同意政策网络是一种中观的概念，它是在处理决策制定过程中利益团体与政府角色的微观分析以及处理权力分配的宏观分析的联结桥梁，是分析国家与市民社会组织之间制度化的交换关系的工具，反映特定利益在某一政策领域的相对地位或者权力，政策网络影响政策结果。本书所采用的政策网络就是中观意义上的政策网络。

利益协调学派的代表人物罗茨认为：政策网络是基于资源相互依赖，而彼此关联的复杂组织；是一种政府与利益团体的权力互赖关系；政府与利益团体在此关系形态中互相交换资源。根据罗茨的看法，政策网络的资源可以分为权威、资金、合法性、信息与组织五种类型；任何一个组织，必须依赖其他组织的资源而发展；为达成组织目标，组织之间必须交换资源；尽管组织内部的决策制定为其他组织所限制，但主导的联盟必须拥有某些自主权，且联盟中的相互赏识系统足以诠释政策问题，以及决定寻找何种资源；主导联盟在已知的游戏规则中，运用种种策略来管制资源的交换过程；自由裁量权变动的过程，受到互动的组织目标与相对权力变化的影响；而相对权力的运用是组织资源、游戏规则与组

织之间交换的过程。

1.2 政策网络的类型

政策网络的概念在于说明在公共政策领域中,有大量公共和私人行动者,他们散布于政府和社会的各个层次和领域当中。政策网络的关系类型根据成员、整合程度、资源与权力的因素而定,政策网络的分类与特征如表1-1所示。其中,政策社群是指有权参与某种特定政策决策与执行过程的团体或个人形成的网络,如果这种政策社群所代表的是某种地域性的利益,又可称之为地域社群。专业网络是指以专业团体或人士为核心的网络。府际网络是一种以地方政府为代表性组织所构成的网络。生产者网络是以生产者为主要角色的网络。议题网络是指参与某种议题讨论,或者受到这种特定议题所影响的团体或个人为主体所构成的网络。这些政策网络中网络组合结构和互动方式影响政策结果。其中,府际网络、专业网络、生产者网络描述的是一般组织间的关系,而政策社群和议题网络表现的则是利益集团和政府之间的关系。政策网络的类型依据关系的紧密性呈现一系列的光谱,政策社群处于网络内部关系紧密的一端,而议题网络则处于松散的另一端。

表1-1 政策网络的类型与特征:罗茨分类模式

网络类型	网 络 特 征
政策社群/地域社群	稳定、高度有限的成员、垂直的相互依赖性、有限的平行意见
专业网络	稳定、高度有限的成员、垂直的相互依赖性、有限的平行意见、服务专业的利益
府际网络	有限的成员、有限的垂直相互依赖性、广泛的平行意见