

主 编 李松玉
副主编 娄树旺 祁勇

中国公共管理若干 问题研究

主 编 李松玉
副主编 娄树旺 祁勇

山东人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国公共管理若干问题研究/李松玉主编. —济南:
山东人民出版社, 2011. 3

ISBN 978-7-209-05722-6

I. ①中… II. ①李… III. ①公共管理—中国—文集
IV. ①D63-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 059201 号

责任编辑:崔 萌

封面设计:张丽娜

中国公共管理若干问题研究

李松玉 主编

山东出版集团

山东人民出版社出版发行

社 址:济南市经九路胜利大街 39 号 邮 编:250001

网 址:<http://www.sd-book.com.cn>

发行部:(0531)82098027 82098028

新华书店经销

莱芜市华立印务有限公司印装

规 格 16 开(169mm×239mm)

印 张 26.75

字 数 450 千字 插 页 2

版 次 2011 年 3 月第 1 版

印 次 2011 年 3 月第 1 次

ISBN 978-7-209-05722-6

定 价 39.00 元

如有质量问题,请与印刷厂调换。 电话:(0634)6216033

编委会名单

顾问:朱立言 戚万学

主编:李松玉

副主编:娄树旺 祁 勇

编委:(按姓氏拼音排序)

曹立前 李妮娜 李松玉

李秀忠 娄树旺 闵宪伟

祁 勇 曲延春

校对:宿婷婷 潘妍利

目 录

公共管理创新与发展

社会网络视角中的公共治理	3
公民参与公共政策的利弊权衡与形式选择	12
政府执行力问题研究	22
网络民意对参与型政府治理模式的启示	29
协商民主与中国地方治理创新	35
美国项目评估分级工具(PART)	45
参与式发展与乡村治理模式的创新	57
在实践中科学推进领导力建设	62
基于多维政策网络环节协调性的政策执行创新研究	68
科学发展观与公共管理现代化	74

社会稳定与公共危机管理

食品药品安全突发事件中药监部门责任研究	83
亨廷顿政治稳定思想的几点启示	89
美国公共安全管理模式及其启示	93
水利移民安置后评价理论与方法探讨	99
基层政府在新农村建设中的角色定位思考	109
浅谈企业家文化对政府部门的借鉴作用	120
危机管理中跨域治理的检视与改革之道	125

城乡社区管理

深化村级民主选举监督机制研究	139
行政管理的范式变迁	142

单位制与共同体:一种可重拾的美德	153
社会资本:乡村协同治理的一个分析视角	164
乡镇政府公共政策执行力问题研究	173
论建立为农服务“大部委”制的必要性	181
小机构也能解决大难题	189
探析我国农村药品供应网建设	197
公共部门人力资源开发与管理	
公共部门人力资源开发的效应及提升途径	205
公共部门选人用人公信力探析	211
北辰区大学生干部选拔管理工作实践调查	218
浅谈公务员胜任力培训与开发	225
政府部门与企业培训特征的差异比较及启示	236
电子政务与公共管理	
金融危机下我国电子政务建设的思考	247
浅析甘肃电子政务建设与公共管理改革	254
电子政务与在线服务	261
打破信息垄断权	268
劳动改造组织定位研究	280
中国社会保障制度建设	
论云南省发展老龄产业促进老龄服务体系构建的对策	299
多视觉研究土地换社保问题	307
我国农村养老保障模式解析与制度构建	316
我国开征社会保险税的制度构想	325
农村养老保险制度初探	333
我国经济适用住房政策的制度分析	340
由“退保潮”看社会保险关系接续问题	352
浅析中国农村合作医疗制度	360
论我国住房保障制度建设	370

文化建设与公共管理

我国公共管理硕士(MPA)培养模式的转型探索	379
政府在农家乐发展中的作用	383
浅析现阶段我国腐败现象的产生和防治	389
我国行政问责制度发展特征与趋势	397
旅游公共政策视野下危机管理的案例研究	406
传统文化与公共组织文化建设创新模式探究	414

编后记	421
------------------	-----

公共管理创新与发展

落实科学发展观,亟需深度推进公共管理创新,从全局和战略的高度看,显得尤为重要和紧迫。公共管理创新不仅是管理手段、管理方式等的创新,更是公共管理理念的创新,使公共管理符合社会管理的需要,达到科学、高效、有序的要求,应当是全体社会成员共同努力的系统工程。

社会网络视角中的公共治理

戴 坚

(重庆大学 MPA 中心)

【摘 要】社会网络是目前社会科学领域中一个重要的理论概念,它主要涉及两个方面的内涵:一方面它体现了社会关系的互动过程,另一方面又具有分散化、参与和协调等组织性特征。随着网络治理的观点向公共管理的渗透和影响,逐渐形成了一种网络化公共治理的理论模式。这种模式不仅改变公共管理的组织形态,而且也改变了传统公共行政的主体范围与实施机制,使公共管理由科层组织的管理转向了网络化的管理。

【关键词】社会网络 公共治理 网络化公共治理

一、社会网络的知识背景及其理论溯源

“网络”是一个较为复杂的概念,在不同的知识背景和话语情境中对它的解释会有明显的不同。例如,网络可以表示为一种物质的连接方式,或者是物质的形态;也可以指信息通过技术媒介的连接手段建立起来的一种沟通方式。在社会科学领域中,网络通常又被称为“社会网络”(social network),对网络的认识主要基于两个方面:一方面,网络被视为各种人际交往和社会关系的现象描述,它体现了社会行动主体(包括人和组织)间的必然联系。尽管在社会科学研究中以网络为关键词的概念层出不穷,但是其核心都是以围绕社会行为的互动模式、网络主体之间的关系以及资源的流向来作为界定的依据。显然,从社会行为的角度来分析,绝大多数的网络现象都离不开社会关系的解释范畴,因此,网络就是一种稳定的社会关系状态。正如普尔(Ithiel de Sola Pool)所言,网络“就是把所有社会组织串在一起的那根线”。除了交流与公众相关的信息之外,人们还利用沟通网络来

强化他们的权势和影响力,满足他们加入某个集团的愿望,或者享受亲切温暖的人际关系。^①而另一方面,网络又具有分散化、参与和协调等特征,它首先强调构成网络状态的主体具有的独立性和自主性,即哲学意义上的主体间性。而且,由于网络关系中的主体彼此联系而且相互依赖,这也同时能够在主体间产生一定程度的约束作用,因此,社会网络也可以被理解为一种能够形成稳定社会关系的组织形态。

从社会学的角度来说,网络作为一种组织形态具有结构性的特征。考察社会网络的概念形成过程,我们就会发现学术界对网络的认识经历了三个重要的阶段。首先是构成社会网络的个体关系研究阶段。在这个阶段中,早期的网络被视为隐藏在社会现象下的各种复杂的社会关系,它体现了一种人与人交往的内在属性和社会化的客观要求。其后,对社会网络的认识深入到结构研究的阶段。这个时期是社会网络理论的形成时期,在结构主义人类学以及格式塔心理学派的影响下,社会网络被理解为一种能够影响和约束人类行为的社会结构,并且网络关系也逐渐由个人向群体(组织)延伸,出现了解释社会群体以及群体间关系的理论趋势。从20世纪60年代以后,社会网络研究进入了第三个阶段,即工具研究阶段。在这个阶段的主要特征是社会网络被视为获取资源的载体和手段,学者们借鉴理性主义和资源依附理论的研究成果来解释社会网络的发生与发展的过程,并最终演化成为现代社会学的网络分析方法。

本质而言,在社会学的研究领域网络作为一种以关系为特征的社会结构,它强调了社会网络结构与主体行为的因果联系,此外,社会网络还体现为主体行动者的能动性作用,其存在被视为一种资源交换的载体。社会网络的结构是由具有资源的主体行动者和关系构成,主体之间建立关系的目的是为了寻求某种资源的交换,同时在交换的过程中遵循相应的秩序和约束规则,因此,社会网络充分体现了以关系为特征的个体之间、个体与群体之间的内在联系,以及群体之间的外在联系。按照资源依附论的解释,社会网络为相关的社会学科都提供了一个共同的理论视角——对于主体之间相互关系的深层次关注。巴里·韦尔曼(Barry Wellman)认为,网络结构分析的能力是通过直接研究一个社会体系中联系的模式如何分配资源来严肃把握社会结构的一种综合范式之途径。因此,“其有力之处在于它把理论概念、收集和分析资料的方法和不断增加的许多实质性发现整合起

^① 格拉伯:《沟通的力量:公共组织的信息管理》,张熹珂译,复旦大学出版社2007年版,第115页。

来加以应用。”^①

总体上说,在社会学的视野中网络是一种分析工具和研究方法。通过对社会网络中主体间的相互关系的分析,它为我们揭示了隐藏在社会系统复杂性表象下的固定形态,它将社会系统视为一种相互依赖的主体关系,为我们清楚地揭示出形成网络的内在要素、网络在传递信息、资源等方面的工具性效用。另外,网络对获得社会资源的方式做了一种全新的解释,它聚焦于社会主体的关系模式和行动属性,而不是主体固有的资源禀赋,因此,社会网络的资源依附论强调社会行动主体在资源获取中的主动性,这在一定程度上颠覆了权力对资源的决定论观念。然而,社会网络分析也存在一些明显的缺陷,较为明显的不足之处是它把社会网络作为工具的研究思路太过于狭隘和局部化,这种分析和解释往往不是针对社会网络本身而是针对网络的“节点”和“关系”。或者说,“网络分析的方法太过于关注于微观层面主体间的关系以及网络中主体行为的建构,而不是一种整体研究的方法,因此也不具备解释网络的功能性特征。”^②

社会网络的整体研究思路与新制度主义经济学的全面兴起有着重要的联系。罗纳德·科斯在1937年发表了《企业的性质》一文以后,人们对企业组织的存在、企业与市场的关系以及企业实际的运行等问题有了深刻的认识。此后,威廉姆斯(Oliver E. Williamson)从交易费用的角度对科斯的观点进行了全面发挥,并在《市场与等级》一书中对企业的边界问题做了深入的阐释。他认为,企业会根据“交易费用”的大小来决定不同产品的生产和提供方式。通常那些简单的、非重复的和不要交易专项投资的经济活动会在企业之间的市场层面来进行,而结果不确定的、重复出现而且要求大量交易专项投资的经济活动则需要按照等级制的科层组织来实施。然而,在现实的经济活动中,企业的边界通常并非是完全清晰的,也就是说,在市场和科层组织之间可能还存在另外一种中间性的交易环节,威廉姆斯把这种中间环节也视为一种节约交易费用的重要手段,并提出了除市场和科层组织之外还存在介于二者之间的“中间组织形态”。

随着中间组织形态的发现,20世纪70年代以后,组织间的网络思想开始出现端倪。其中以互补性活动和资源依附论为基础组织间的网络理论开始不断发展

① 韦尔曼:《网络分析:从方法和隐喻到理论和实质》,苏国勋、刘小枫主编:《社会理论的诸理论》,三联书店2005年版,第468页。

② Keith G. Provan, Patrick Kenis, Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness, Journal of Public Administration Research and Theory Advance Published Online on August 2, 2007:1~24.

和成熟起来。按照资源依附论的观点来解释,组织间的活动不是孤立的,而是具有互补性的,彼此相互联系的组织在社会活动中需要通过一定的约束机制来协调,例如,企业间的生产网络需要通过契约关系来规范和约束以实现长期的合作。而强调资源的共享,把组织之间对资源的竞争关系转换为合作与协调的关系,则进一步扩展了组织的研究范围。90年代以后,以互补性活动和资源依附论为基础的组织理论逐渐演化为组织间的网络理论。鲍威尔(Walter W. Powell)就曾明确提出了将网络作为一种重要的组织间交易模式的观点。他认为,网络、市场和科层组织三者作为典型的组织形式存在着根本的区别。兰逊(Rikard Larsson)也根据斯密和钱德勒把市场和科层组织分别称为“看不见的手”和“看得见的手”的隐喻,把组织间的网络关系称为“握手”。^①

二、网络化公共治理:一种新的公共治理观点

网络被视为一种治理机制与20世纪90年代以后治理理论的兴起有着密切的联系,与此同时,结合了组织间网络理论与治理理论的“网络治理”(network governance)理念也逐渐发展成为研究组织行为以及组织间关系的理论热点。综合相关文献的分析,我们可以把网络治理理解为各种群体、组织以及个人之间通过相互关系构成的参与社会行动的正式与非正式的制度安排。网络治理相对于组织间网络理论来说,它所涉及的主体范围更大,而且在协调参与主体的机制上也更为灵活和有效,它不仅强调正式的制度或者契约等“硬约束”,而且还引入了道德、信任、互惠、依赖和协商等“软约束”。

近年来,在经济学、社会学和管理学等领域全面掀起的网络治理热潮也迅速地波及到政治学和公共管理学的研究领域之中,成为解释公共治理问题的重要理论工具,以参与合作为特征的治理理念正逐渐代替统治思想,成为公共行政学中解释现代国家与社会关系的一个重要的理论取向和价值标准。弗雷德里克森就认为,网络治理在描述参与公共事物的多元组织互动模式时,或许是“最佳的、最能得到人们普遍接受的隐喻”^②。可以说,社会网络的观点和思想为公共治理的发展提供了重要的理论借鉴。

由于社会网络的兼具组织性与互动性的特征,因此,在公共治理的网络研究中也蕴含了两种理论流派的重要理论内涵。一种是从组织的角度论述公共治理

^① 林闽钢:《社会学视野中的组织间网络及其治理结构》,《社会学研究》2004年第3期。

^② 弗雷德里克森:《公共行政的精神》,张成福等译,中国人民大学出版社2003年版,第76页。

合作、参与形式的组织间网络关系,这与社会网络的发展以及公共管理学对网络治理理论的借鉴有关。另一种是从政策网络的角度论述公共治理的互动过程,这与新制度主义政治学的发展以及政策网络思想有关。显然,在研究中前者重在强调网络的形式,后者重在分析网络的作用。

公共治理的组织间网络思想源于网络治理理论向一般管理的扩散,在网络治理的影响下,20世纪90年代以后,维纳(Weiner)和奥图勒(L. O'toole Jr.)等学者开始关注公共管理的组织间关系的重要性。例如,维纳就曾预言在公共行政的研究中将出现组织管理和组织间(网络)管理两个彼此平行发展而又相互交叠的重要趋势。尽管限于当时的理论视域,这些学者没有进一步提出网络化公共治理的思想,但他们显然已经意识到以组织网络为特征的公共治理将是未来公共管理发展的一个重要的趋势。有学者分析认为,实际上早在60年代,一些研究组织和公共政策的学者们也纷纷注意到,在地方—社区层次的公共物品的生产与供应以及提供公共服务的过程中,逐渐出现了政府、企业、各种社会组织以及非营利组织之间的合作伙伴关系以及彼此相互协调的现象,许多学者也对这些现象作了一些概括与分析,并提出了各种针对网络化公共治理的理论思考。^①从公共治理的网络特性来说,治理主体的网络化和多元化的特征使原来单一的公共行政主体关系扩散到更为广泛的公共部门、私人组织、社区乃至各种社会自组织之中。实际上,具有网络特征的公共治理就是多元组织治理(multi-organizational governance)的一种动态而形象的表述,它已经体现出参与公共事务主体的多中心性和彼此间具有互动联系的网络化特征,强调高度的自治、授权与分权,以及公众的自主性、授能、创造力、回应力,并较具有政治性与合法性。^②也就是说,公共部门的网络治理主体显然不仅局限于政府部门的管理,而且还普遍存在于参与公共事务的各个社会层面;另外,实现不同主体之间的治理机制也不再仅仅限于科层制的权力协调方式,而是需要重新构建一个主体行动者之间互动依赖以及能够促进共同利益协调为特征的理论框架。

相比较而言,政策网络理论对网络关系的关注主要以围绕政策的过程为中心,它强调在政策制定与实施过程中行动主体的博弈关系。按照霍芬和林格林的理论,“政策网络”被定义为一种社会系统,在这样的系统中,行动主体形成了针对

^① 张紧跟:《组织间网络理论:公共行政学的新视野》,《武汉大学学报》(社会科学版)2003年第7期。

^② 吴琼恩等:《公共行政学》,北京大学出版社2006年版,第297页。

政策问题或政策项目的相对持久的互动和沟通的模式。^①显然,在政策网络中,行动主体是政策过程的基础,也是决定政策网络成败的关键。另外,在政策网络中,由于行动主体之间是一种具有“多元一致的、独立的和相互依赖的关系”^②,因此,学术界也把政策网络的思想称为“以行动主体为中心的制度主义”,这种观点主要体现在德国麦斯·普朗克研究所的理论成果中。在新制度主义影响下,研究所的一批学者把新制度主义理论嫁接到政策网络环境的研究中,提出了以行动主体为核心的制度主义思想。该理论基础结合了新制度主义与理性选择理论的主张,一方面强调作为主体的行动主体通过互动来实现社会行动,另一方面,它又强调行动主体的互动关系具有结构化的特征,互动的结果受制度环境的影响与制约。该学派认为,“政策环境是一个复杂的、动态的和分化的状态,科层的权力协调已经逐渐失灵。政策网络是公、私行动者间水平的、自我协调的理想制度架构,换言之,公、私行动者形成网络来交换彼此互赖的资源,以实现共同的利益。”^③这种理论把网络视为一种非正式的制度架构,在公共治理的网络中,行动者之间的关系是一种互惠和稳定的互动关系,而且处于网络结构中的行动者具有普遍的共同利益,能够促成彼此的相互依赖和进行优势互补。在此意义上,相互关联性与连贯性通常被视为政策网络的社会特征。

三、网络化公共治理的主导性

在分析公共治理的过程中,散见于诸多文献中的网络治理思想仍然还需要澄清一个重要的理论认识,即主导网络化治理的力量究竟来自于社会组织还是政府,目前这个问题在公共治理的研究中似乎还存有不少争议,因此,这也成为公共治理理论界普遍关心的问题。

20世纪90年代以来,在公共治理的理论研究中,一些有影响的学者先后都提出了把社会力量尤其是各种社群组织或者公民的自组织视为主导网络化治理的观点。英国学者罗茨(Rod Rhodes)、斯托克(Gerry Stocker)是社会自组织治理主导论的重要代表人物。罗茨认为,目前的公共治理状态已经处于明显的“国家空

① 布雷塞尔斯:《在政策网络中的政策工具选择》,彼得斯等主编:《公共政策工具:对公共管理工具的评价》,顾建光译,中国人民大学出版社2007年版,第86页。

② 布鲁金、坦霍伊维尔霍夫:《对政策工具的背景性探讨》,彼得斯等主编:《公共政策工具:对公共管理工具的评价》,顾建光译,中国人民大学出版社2007年版,第70页。

③ 颜良恭:《新制度论、政策网络与民主治理》,徐湘林主编:《民主、政治秩序与社会变革》,中信出版社2003年版,第79页。

心化”(state hollowing-out)的趋势之中,社会自组织所形成的网络正以“一种广泛存在的社会协调方式”成为国家权力分散化和碎片化的现实的反映。公共治理的网络方式是对市场和官僚制管理模式的替代,而不是二者简单的中和,而且网络拓宽了公共治理的范围,把公共事务的范围由国家引入到社会的微观层面。“在最简单的意义上,自组织意味着一种自主而且自我管理的网络。”^①而杰索普(Bob Jessop)则从秩序形成的角度分析了社会自组织的自发性,他认为,社会自组织具有与等级秩序并不完全相同的自组织秩序,它注重个人、组织或系统之间在长期相互交往和互动过程中、在感知共同利益的基础上,自发行动起来进行利益协调的秩序。其中,自组织治理主要限定在社会的组织层面,即“组织间关系的自组织”,它“专指涉及各种利害关系的特定机构或组织的行动方式、公私合营企业的合伙运作,以及其他由自主权但是相互依存的组织形式的战略联盟”^②。因此,所谓社会自组织,就是个人或群体基于共同利益而自发形成的、自主运作的一种协调公共利益的组织形式,而所谓自组织网络,其实质就是社会自组织之间结成的网络关系。此外,美国的学者萨拉蒙(Lester M. Salamon)和库伊曼(Jan Kooiman)也同样支持这种观点。萨拉蒙认为“组织的网络”是描述公共治理最佳的组织状态,它不仅有别于传统公共行政的官僚制管理模式,而且也有别于以市场化的手段进行“政府再造”的新公共管理理念。公共治理需要把原本公共组织的内部复杂事务都转移到与之相互联系和相互依赖的社会网络行动主体之中。库伊曼虽然没有明确提出网络治理的观点,但他把公共治理理解为“社会治理”(或者“社会政治治理”),其核心思想也近似于网络化的公共治理。他认为所谓社会治理是以私人行动者的方式解决社会问题或创造社会机会,关注在治理行动产生的过程中社会制度,它包括了社会自组织治理、合作治理和水平治理三种治理模式。^③

从总体来看,以社会自组织为基础的网络化公共治理主要包括四个方面的特征:(1)自组织网络包括了各种非政府组织,它强调政府与非政府组织的相互依存;(2)自组织网络相互交换资源以及协商共同目的的需要导致的网络成员之间的持续互动;(3)自组织网络的互动以信任为基础,以协商和参与的机制来调节;

① 罗茨:《新的治理》,俞可平主编:《治理与善治》,中央编译出版社2000年版,第95页。

② 杰索普:《治理的兴起及其失败的风险:以经济发展为例的论述》,俞可平主编:《治理与善治》,中央编译出版社2000年版,第54~55页。

③ J. Kooiman, Societal Governance: Levels, Modes, and Order of Social-political Governance, Jon Pierre, Debating Governance: Authority, Steering and Democracy. Oxford: Oxford University Press, 2000:138~164.

(4) 自组织网络相对于国家保持相当程度的自主性。^①

然而,上述学者的观点带有明显的理论色彩,虽然主张社会自组织主导公共治理的观点能够反映公共治理发展的趋势,但这种认识从目前看来还多少显得有些偏颇,因此,不少学者也力图修正这种观点,他们认为,公共治理的网络不是独立、自由的自治网络,而是政府推动的多元主体化的组织网络,主导公共治理的核心要素仍然是政府,它们还将在未来的公共治理的过程中发挥重要的作用。英国学者乔纳森·戴维斯(Jonathan S. Davies)就对罗茨和斯托克提出的网络化公共治理的思想提出了质疑,并且批判了这种“没有政府治理”的观点。他认为在目前的状况下,事实上社会的自治和政治表达还没有进入到(罗茨和斯托克等人所描述的那种)“脱离政府治理”的时代,政府机构和传统的政治精英在新的地方治理结构中依旧还在扮演着积极而又重要的组织者角色;^②霍利德(Ian Holliday)在《英国正处于国家空心化吗?》一文中也认为,在治理的合作关系中,尽管(政府的)权力核心作用处于某种网络化的分散状态,但这并不意味着政府将会在公共事务中完全失去主导作用,它仍然是分配各种社会资源以及制定和实施政策的基础,它还会经常在各种(公共治理带来的竞争)不均衡的事件中发挥着重要的作用,因此,霍利德认为政府在公共治理的过程中其中心地位和作用不仅没有被削弱,反而呈现出有所加强的趋势。^③因此,某种意义上说,公共治理的出现虽然是权力政治失败的一个侧影,但是,在治理实践的过程中权力仍然具有不可或缺的地位和作用,只是实施的方式已经随着社会网络的状态发生了根本性的变化。

经过网络化公共治理的文本比较和研究思路的整理,我们能够清楚地知道,尽管西方理论家在研究公共治理时,关注的是现代政治体制所依赖的各种社会组织的网络关系,以及如何超越传统的科层制组织模式来达到实现公民参与和社会自我协调的理想状态,但各种社会力量的增长显然还无法全盘替代原本由政府所承担的各种管理职责和社会功能,在目前公共治理的行动中仍然需要发挥以国家(政府)为核心的影响力。最近,在许多有关公共治理的重要文献中,包括在皮埃尔(Jon Pierre)、彼得斯(B. Guy Peters)、凯特尔(Donald F. Kettl)等人的著述都

① 罗茨:《新的治理》,俞可平主编:《治理与善治》,中央编译出版社2000年版,第96~97页。

② J. Davies, The Hollowing of Local Democracy and the “Fatal Conceit” of Governing without Government. *British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 2, 2000 (3): 414~428.

③ I. Holliday. Is the British State Hollowing — out? *Political Quarterly*, Vol. 71, 2000 (2): 167~176.