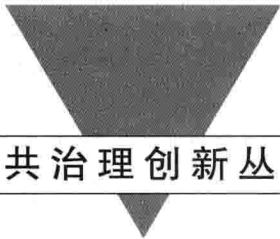


公共治理创新丛书

网络化治理—— 面向中国地方政府的理论与实践

刘波 李娜 著

清华大学出版社



公共治理创新丛书

网络化治理—— 面向中国地方政府的理论与实践



刘波 李娜 著

清华大学出版社

北京

内 容 简 介

本书以中国地方政府层面的网络化治理理论与实践为研究内容,结合已有研究成果和实践调研案例,运用质性研究和定量研究方法,在梳理网络化治理相关概念的基础上,对网络化治理和地方政府网络化治理的概念、内涵进行界定,同时提出地方政府网络化治理研究的理论框架和研究范式;并从网络化治理静态分析和动态分析维度对网络化治理进行系统研究;最后结合我国的国家战略提出地方政府网络化治理在我国实践的可选择路径。本书的读者对象主要包括治理的研究者(包括治理研究机构的研究人员、高等院校公共管理及相关专业的教师和学生等),政府治理的实践者(包括各级政府部门的相关人员等),以及网络化治理的参与者(包括参与治理的事业单位、企业和社会组织的相关人员等)。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

网络化治理:面向中国地方政府的理论与实践/刘波,李娜著.--北京:清华大学出版社,2014
(公共治理创新丛书)

ISBN 978-7-302-37684-2

I. ①网… II. ①刘… ②李… III. ①地方政府—行政管理—研究—中国 ②地方政府—公共管理—研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 186530 号

责任编辑:庄红权 洪 英

封面设计:常雪影

责任校对:赵丽敏

责任印制:刘海龙

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编:100084

社总机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 装 者:北京密云胶印厂

经 销:全国新华书店

开 本:185mm×260mm 印 张:19.25 字 数:467千字

版 次:2014年11月第1版 印 次:2014年11月第1次印刷

印 数:1~2000

定 价:45.00元

产品编号:045563-01

前

言

FOREWORD

伴随着我国从经济领域改革进入到全面深化改革阶段,公共管理越来越成为一个理论和实践紧密结合的高成长性学科。回溯历史,1887年威尔逊发表《行政学研究》一文,提出“政治—行政”二分法,开辟了从行政学的角度研究政府管理的学科领域,并与韦伯的“官僚制”一起,确立了现代公共行政的基本框架,对20世纪的公共管理理论研究和实践产生了巨大的影响。1929年经济危机的爆发让西方国家意识到市场失灵的存在,必须通过政府干预来修正。1936年凯恩斯发表《就业利息和货币通论》一书,提出政府应由“守夜人”转变为“干预者”,在资本主义世界引起“凯恩斯革命”。然而,政府职能大规模扩张直接导致了财政危机的出现,同时,随着工业社会向信息社会的转变,政府必须高效运行才能满足公民需求,向以顾客为导向的政府模式转变。自20世纪70年代以来,西方国家发起了大规模的“新公共管理运动”,以其提供了一套高效率的政府管理形式而成为时代的宠儿。奥斯本和盖布勒共同提出的“用企业家精神来改革或重新塑造政府,使政府在发展过程中更具活力”,这成为新公共管理运动的核心理念。

从20世纪90年代开始,政府管理者和学者开始探讨新的公共管理模式,越来越多的人倾向于以治理机制应对市场或国家政府协调的失败,治理理论也因此引起了广泛的关注。它倡导社会参与国家治理过程,强调与传统的“统治”和“政府控制”观念的区别。但是,治理理论本身存在各种术语相互矛盾、其理论缺乏明确的分析框架等不足。在这种情况下,斯蒂芬·戈德史密斯和威廉·D.埃格斯在《网络化治理:公共部门的新形态》中首先提出“网络化治理”概念,它弥补了治理理论的诸多局限,操作性更强,更容易被政府、市场等接受。随着公共管理研究的深入,治理实践的发展和网络信息技术的进展,网络化治理逐渐被主流的公共管理学者所接受,并成为当前公共管理学科研究的热点领域之一。

中国共产党十八届三中全会提出,全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。这是第一次将国家治理写进党的最高文件,并将其作为中国特色社会主义现代化的重要内容,提升到全局战略高度;这是执政党的成功执政经验、中国传统的政治智慧和国际先进的治理理念汇合在中国政治文件中的创新表述;这是坚持和发展中国特色社会主义的必然要求,也是实现社会主义现代化的应有之义,对于中国的政治发展,乃至整个中国的社会主义现代化事业来说,都具有重大而深远的意义。

国家治理体系和治理能力现代化作为一种全新的政治理念,指导着我国的政治改革的

发展方向,也对各级政府的治理改革和创新提出了全新要求。党和国家必须不断提升制度建设和执行能力,切实转变政府职能,深化行政体制改革,创新行政管理方式;处理好政府与市场、政府与社会的关系;形成科学有效的社会治理体制,使各领域改革协同推进,最终形成经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设全面发展新格局。这也要求地方政府作为国家战略的践行者,积极探寻符合当今中国国情的政府治理模式,指导新形势下的地方政府治理实践。本书研究的网络化治理,以其多元参与的先进理念倡导增进公共利益,强调多主体协商合作,赋予政府更多的灵活性,有利于构建推动经济社会发展的政府运作方式和多主体共同参与治理的体制机制,为建设服务型政府提供了重要的理论支撑和现实思路。因此,在完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的背景下,剖析如何在地方政府层面运用网络化治理理论推动我国行政体制改革,建设服务型政府,促使地方政府、营利组织与非营利组织等在公共事务领域更加有效的合作,探寻网络化治理在中国地方政府层面的发展之路,已经成为重要课题。

国内关于网络化治理的相关研究始于20世纪90年代。刘军宁在1995年对治理理论进行介绍,俞可平的《治理与善治》一书更为国内的治理研究做出了卓越的贡献,从此国内关于治理的研究日益增多,形成了一个新兴的研究领域。陈振明最先对网络化治理的概念进行界定,朱立言、孙健、朱德米、鄞益奋等学者在此基础上分别对网络化治理的内涵、机制及发展趋势进行了有益的探索,为网络化治理的本土化研究奠定了坚实的基础。本书在已有研究的基础上,聚焦于中国地方政府层面的网络化治理理论与实践,首先对传统的公共行政理论、新公共管理理论、治理理论、经济学和社会学相关理论进行系统分析,结合实地调研资料,梳理网络化治理理论和中国政府治理模式的演进过程;对治理概念进行梳理,运用质性研究方法,界定网络化治理和地方政府网络化治理的概念;构建地方政府网络化治理研究理论框架,在介绍现有研究视角和研究层次的基础上提出新的理论范式和案例分析范式;将定性与定量方法相结合,从网络化治理动态分析和静态分析的维度,对网络化治理的网络形成、网络运行、网络风险和网络化治理效果进行动态分析,同时对网络化治理的网络基础、网络类型、网络结构和网络价值等进行静态分析;最后,介绍了网络化治理理论及其理念在我国国家战略中的体现,以及目前我国各地出现的地方政府有关网络化治理的实践探索,就我国地方政府网络化治理现状及存在问题进行分析,并且给出当代中国推进地方政府网络化治理的路径选择,探索网络化治理的中国化、本土化发展之路。

本书得到国家软科学研究计划项目“网络治理:面向地方政府的理论研究”(2010GXS5D261)、国家社科基金重大招标项目“有序推进农民工市民化的问题与对策——基于可持续生计与公共服务均等化研究”(13&·ZD044)、中央高校基本科研业务费专项资金项目“创新社会治理的理论和机制研究(SKZ2014007)”的共同资助,在此谨表示衷心的感谢!

我要特别感谢姚引良教授,他既是我的学术和人生的导师,也是我近几年公共治理领域研究的主要合作者。如果按照对本书的贡献来论,姚老师应该是本书的第一作者。因为书中有些内容是姚老师直接的研究成果,有些内容是在他参与下完成的,还有些内容是在与他的深入讨论中逐步形成和清晰的。当我去和姚老师讨论本书的初稿修改时,他主动提出不作为书的作者出现。他这种提携后辈、淡泊名利的精神值得我用一生去学习,在此也让我对姚老师表示衷心的感谢!我还要特别感谢我的博士导师孙林岩教授,是他把我领入了学术

研究的世界,是他鼓励我进入了当时对我来说全新的公共管理研究领域,正是因为有他持续的指导和帮助,才使我从一名学生逐渐成长为一位学者。

我要感谢本书的第二作者李娜,从我指导她攻读硕士学位开始,到今天成为我指导的博士生和我的学术研究助手,我亲历她点滴的成长,一如昨日的我。感谢她为本书付梓所做的细致而艰辛的工作。我还要感谢我们课题组中我作为导师指导过的学生,如王华光、祖晓飞、王少军、崔鹏鹏、王莉、王力立、王宇、盖小静、张翔、王彬等,他们在深度访谈、问卷整理、数据处理、模型仿真、文字录入等具体工作中都付出了自己的努力,给我完成书稿以重要的帮助。

本书的研究工作得到了陕西省、重庆市、西安市、宝鸡市、南京市、深圳市、杨凌示范区等政府部门的大力支持,他们的认真配合才使得研究工作收到了足以深入的访谈资料和调查问卷,有了质性和定量分析的基础,在此也一并感谢。

最后,我还要感谢我的妻子彭瑾,没有她的默默付出,使我心无旁骛的从事相关研究工作,也就没有今天本书的研究成果。

在本书的写作过程中,作者已经尽可能详细地在参考文献中列出各专家和学者的研究工作,在此对他们的贡献表示深深感谢。本书中也有可能引用了某些资料,由于作者的疏忽未能指出参考出处,或参考文献标注错误,在此表示万分歉意。

由于网络化治理在我国地方政府层面的发展尚处于探索阶段,还有许多重要的研究内容在本书中未曾进行探讨,同时,所做的工作在许多方面尚需继续深入和完善。书中难免出现欠妥之处,敬请读者批评斧正。

刘波

2014年8月于西安交通大学

1 绪论	1
1.1 研究背景	1
1.1.1 现实背景	1
1.1.2 理论背景	2
1.2 研究意义	4
1.2.1 理论意义	4
1.2.2 实践意义	4
1.3 研究的技术路线及研究方法	5
1.3.1 动静态研究的技术路线	6
1.3.2 定性研究方法	6
1.3.3 定量研究方法	8
1.4 研究的内容与框架	14
1.5 小结	15
2 理论与研究综述	16
2.1 概念界定	16
2.1.1 治理	16
2.1.2 网络化治理	17
2.1.3 地方政府的网络化治理	18
2.2 相关理论基础	18
2.2.1 管理学相关理论	18
2.2.2 经济学相关理论	22
2.2.3 社会学相关理论	24
2.2.4 其他理论	26
2.3 研究综述	29
2.3.1 相关研究	29
2.3.2 研究评述	45

2.4	小结	48
3	政府治理模式的演进过程及其规律的探析	49
3.1	西方政府治理模式的演进过程	50
3.1.1	奴隶社会时期的政府模式	50
3.1.2	封建社会时期的政府模式	51
3.1.3	自由资本主义社会时期的政府模式	51
3.1.4	垄断资本主义社会时期的政府模式	52
3.1.5	国家垄断资本主义社会时期的政府模式	52
3.2	中国政府治理模式的演进过程	54
3.2.1	奴隶社会时期的政府模式	54
3.2.2	封建社会时期的政府模式	54
3.2.3	半殖民地半封建社会时期的政府模式	55
3.2.4	社会主义初级阶段的政府模式	56
3.3	政府治理模式演进的规律	58
3.3.1	政府治理模式演进是一个政府逐渐放权的过程	58
3.3.2	政府治理模式演进是一个政府公共性逐渐回归的过程	59
3.3.3	政府治理模式的变革与行政生态环境的变迁密切相关	60
3.3.4	政府治理模式的演进具有滞后性	61
3.3.5	政府治理模式的发展是一个试错和渐进调适的过程	61
3.4	小结	62
4	地方政府网络化治理的研究范式	63
4.1	地方政府网络化治理的研究层次	63
4.1.1	微观层次	64
4.1.2	中观层次	69
4.1.3	宏观层次	72
4.2	地方政府网络化治理的研究范式	73
4.2.1	地方政府网络化治理的背景	73
4.2.2	研究视角的引入	73
4.2.3	一种新的研究范式	76
4.3	小结	91
5	地方政府网络化治理的静态分析	92
5.1	地方政府网络化治理的网络基础	92
5.1.1	网络基础的理论与实践来源	92
5.1.2	网络基础的定义及内涵	97
5.1.3	显性网络基础与隐性网络基础	101
5.2	地方政府网络化治理的网络类型	101

5.2.1	政府主导型网络	102
5.2.2	政府参与型网络	102
5.2.3	自组织型网络	102
5.3	地方政府网络化治理的网络结构	103
5.3.1	地方政府治理网络结构的概念	103
5.3.2	地方政府治理网络结构的测量维度	105
5.3.3	地方政府治理网络结构特征对合作效果的影响分析	107
5.4	地方政府网络化治理的网络价值	120
5.4.1	地方政府治理网络价值研究的问题	121
5.4.2	地方政府治理网络价值的内涵	122
5.4.3	地方政府治理网络价值影响因素的分析	124
5.5	小结	143
6	地方政府网络化治理的动态分析	144
6.1	地方政府网络化治理形成路径的分析	144
6.1.1	地方政府网络化治理形成路径的类型	145
6.1.2	地方政府网络化治理形成路径的适用条件	148
6.1.3	地方政府网络化治理形成路径影响因素的分析	151
6.2	地方政府网络化治理运行稳定性的分析	169
6.2.1	地方政府网络化治理运行稳定性的内涵	169
6.2.2	地方政府网络化治理运行稳定性影响因素的分析	170
6.3	地方政府网络化治理风险成因的分析	186
6.3.1	地方政府网络化治理风险研究的问题	186
6.3.2	地方政府网络化治理风险的概念	187
6.3.3	地方政府网络化治理风险影响因素的分析	189
6.4	地方政府网络化治理合作效果的分析	204
6.4.1	地方政府网络化治理合作效果研究的问题	205
6.4.2	地方政府网络化治理合作效果影响因素的分析	205
6.5	小结	224
7	地方政府网络化治理网络管理能力的研究	225
7.1	地方政府网络化治理网络管理能力研究的问题	226
7.2	地方政府网络化治理网络管理能力概念的界定	226
7.2.1	网络管理	226
7.2.2	网络管理能力	227
7.3	地方政府网络化治理网络管理能力的测量维度	228
7.3.1	地方政府网络化治理网络管理能力的研究逻辑	228
7.3.2	地方政府网络化治理网络管理能力维度的划分	228
7.3.3	地方政府网络化治理的网络管理能力对网络效果的影响	231

7.4 小结	252
8 地方政府网络化治理实践的应用研究	253
8.1 地方政府网络化治理与我国国家战略相契合	253
8.1.1 地方政府网络化治理是践行科学发展观的可行选择	253
8.1.2 地方政府网络化治理是构建社会主义和谐社会的重要路径	256
8.1.3 地方政府网络化治理是创新社会治理体制的重要途径	258
8.2 网络化治理在我国地方政府治理中的应用	260
8.2.1 逼出来的网络化治理——宝鸡市渭河公园治理	260
8.2.2 安全生产监管的创新——深圳市中小企业安全生产托管	264
8.2.3 农业技术推广新模式——杨凌示范区校地合作农技推广	268
8.2.4 弱势群体的保护——陕西省法律援助服务体系构建	273
8.3 当代中国地方政府推进网络化治理的路径选择	278
8.3.1 认清政府治理模式发展的规律,强调中国模式	278
8.3.2 强调网络化治理的理论研究与改革实践相结合	279
8.3.3 推进多元化治理,推动国家治理体系和治理能力现代化	280
8.3.4 优化利于推行地方政府网络化治理的制度环境	281
8.4 小结	281
参考文献	282

绪 论

1.1 研究背景

1.1.1 现实背景

党的十一届三中全会召开的 35 年来,党和国家以巨大的政治勇气,坚决推进经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体制和党的建设制度全面改革,不断扩大开放,推动整个社会进行深刻的变革运动。随着市场经济的发展,各种营利组织和非营利组织的力量也日益壮大,并在经济发展、公共服务供给和社会治理过程中发挥着越来越重要的作用。社会建设也取得了新进步,社会结构也随之发生了深刻的变化,民主法制建设日益深入人心,人民生活水平显著提高,开创和发展了中国特色社会主义。然而,随着改革的不断深入,经济与社会发展不协调导致的社会保障、社会治安等关系群众切身利益的问题明显增多,贫富差距日益扩大等问题日趋严重,社会矛盾错综复杂。对于当代政府来说,如何在公共利益日益多元、公共事务日益复杂的今天,解决高度复杂与难以驾驭的社会问题已经成为其面临的巨大挑战。

党的十八大报告中明确提出要深入贯彻落实科学发展观,深化经济体制改革,转变经济发展方式,处理好政府与市场的关系,尊重市场规律;同时推进行政体制改革,按照建立中国特色行政体制的目标,深入推进政企分开、政社分开,优化政府结构与职能,转变政府公共服务供给方式,完善公共服务体系;加强和创新社会管理,推动社会主义和谐社会建设。李克强总理强调,要转变政府职能,深化行政体制改革。一方面要优化配置权力和资源,将该下放和外放的权力坚决放开,激发市场主体和社会主体创造活力,通过简政放权推动经济转型和社会建设;另一方面要创新行政管理方式,提高政府治理能力,创新公共服务供给方式,形成公共服务发展新机制。同时还要加强领导,精心组织,为政府职能转变奠定坚实基础。

党的十八届三中全会提出要全面深化改革,改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化,这是第一次明确将国家治理写进党的最高文件,也是第一次将国家治理作为现代化的重要内容,将国家治理上升到全局的战略高度。

这就要求党和国家提升制度建设能力和制度执行能力,切实转变政府职能,深化行政体制改革,创新行政管理方式;处理好政府与市场、政府与社会的关系;形成科学有效的社会治理体制,使各领域改革协同推进,最终形成经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体制和党的建设制度全面发展的格局,为社会主义现代化建设提供强大动力和有力保障。

目前,国家与社会、政府与社会的关系已出现了重大转变。地方政府的公共服务、市场监管、社会管理和环境保护职责不断加强,社会组织的权责也逐步明确,适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项,均应交由社会组织承担。建立地方政府与其他治理主体共同提供公共服务的网络化治理模式已经具备了组织与资源基础,且部分地方政府已经尝试运用网络化治理的方式提供公共服务。例如,2001—2008年,宝鸡市委市政府坚持以人为本的执政理念,成功地引入多个主体参与渭河市区段防洪及生态治理工程,渭河公园已成为宝鸡市一道亮丽的风景线。渭河综合治理项目被建设部评为“中国人居环境范例奖”,被黄河水利委员会称为“北方季节性河流治理利用的典范”。再如,针对深圳市龙岗区长期以来存在的众多企业内部安全工作“无人管,不会管,管不好”,政府监管力量不足及监管难到位等问题,龙岗区政府于2006年引入中介组织参与,对龙西社区的企业实行安全托管。该治理项目于2007年在龙岗区试点,2008年在全市推广,自实施以来安全事故数量明显下降,安全形势也大为好转。以上两个案例既是政府提供公共服务,建设服务型政府实践的重大创新,也是地方政府网络化治理实践的良好范例。

虽然我国一些地区的地方政府已经开始了网络化治理的实践,但是目前尚处于探索阶段,在完善和发展中国特色社会主义制度和推进国家治理体系和治理能力现代化的背景下,如何运用网络化治理理论推动我国行政体制改革,建设服务型政府,使地方政府、营利组织与非营利组织等在公共服务和公共事务领域更加有效的合作,已经成为各级政府当前的重要课题。

1.1.2 理论背景

1) 新公共管理理论的发展

20世纪80年代以来,世界发生了根本性的变化,西方许多国家掀起了一场旷日持久的新公共管理运动,新公共管理理论作为一种新的公共管理范式兴起,对世界各国政府管理的理论和实践产生了重大而深远的影响。新公共管理理论有着不同的名称,如“新公共管理(NPM)”、“管理主义”、“以市场为基础的公共行政学”、“后官僚制模式”、“企业化政府”理论等。陈振明(2000)指出,尽管在名称上有所不同,但其基本上都表示同一种现象,即由传统公共行政理论及实践向新公共管理理论及实践的转变,并被人们描述为公共管理,尤其是政府管理研究领域的范式转移^[1]。新公共管理运动涉及行政管理体制和政府活动的各个方面,但其改革的基本主线是重新界定政府与市场的关系,改革的内容主要是围绕政府功能的重新定位、政府公共服务提供方式的转变、政府内部管理体制改革以及政府部门引入私人部门管理技术四个方面。

新公共管理理论是当前公共管理研究的新范式。首先,它扩展了公共管理研究的理论基础。新公共管理理论打破了传统的学科界限,把当代西方经济学、私人部门管理学、政策科学等学科的理论、原则、方法及技术融合到公共管理的研究之中,扩展了公共管理理论研

究的理论基础；其次，新公共管理理论扩展了公共管理的主体。新公共管理理论对整个公共事物的主体进行重新认识，其认为提供公共物品，对公共事务进行管理的主体，最重要的是政府，但不仅仅是政府，还可以包括各种非营利组织和私人部门。再次，新公共管理理论扩展了公共管理的客体。在公共管理的研究视野、领域及范围上都有重大的突破、拓展和创新。最后，新公共管理理论扩展了公共管理的手段。新公共管理理论实现的途径是向私人部门学习，采用当代私人部门的方法与技术，如绩效导向、服务精神、成本核算等^[2]。然而，无论是从理论上还是从实践上，新公共管理理论都存在着自身无法克服的缺陷，其责任机制可能因公共权力的滥用而带来灾难性的后果。公共部门过分采用私人部门的方法，有可能导致公共决策受制于私人利益。

2) 治理理论的发展

1989年世界银行在描述当时非洲的情形时，首次使用了“治理危机”(crisis in governance)一词，此后“治理”被广泛地应用于各国的政治发展研究中，特别是被用来描述后殖民地和发展中国家的政治状况，例如，世界银行1992年年度报告的标题就是“治理与发展”。经济合作与发展组织(OECD)在1996年发布了一份名为“促进参与式发展和善治的项目评估”；联合国开发署(UNDP)1996年的一份年度报告的题目是“人类可持续发展的治理、管理的发展和治理的分工”；联合国教科文组织(UNESCO)在1997年也提出了一份名为“治理与联合国教科文组织”的文件；《国际社会科学杂志》1998年第3期出了一个名为《治理》(Governance)的专刊。联合国有关机构还成立了“全球治理委员会”，并出版了名为《全球治理》的杂志。

英语中的“治理”(governance)一词源于拉丁文和古希腊语，原意是“控制、引导和操纵”。长期以来它与“统治”(government)一词交叉使用，并且主要用于描述与国家公共事务相关的管理活动和政治活动。20世纪90年代以来，西方政治学家和经济学家赋予“治理”(governance)以新的含义，其涵盖范围远远超出了传统的意义，其含义也与government相去甚远。它不仅局限于政治学领域，而且被广泛运用于社会经济领域；不仅在英语世界使用，而且开始在欧洲其他主要语言中流行。正如研究治理问题的专家鲍勃·杰索普(Bob Jessop)所说的那样：“过去15年来，它在许多语境中大行其道，以至成为一个可以指涉任何事物或毫无意义的时髦词语”。20世纪90年代以来，西方学者，特别是政治学家和社会学家，对治理作出了许多新的界定。治理理论的主要创始人之一罗西瑙(J. N. Rosenau)在其代表作《没有政府统治的治理》和《21世纪的治理》等文章中将治理定义为一系列活动领域里的管理机制，它们虽未得到正式授权，却能有效发挥作用。与统治不同，治理指的是一种由共同的目标支持的管理活动，这些管理活动的主体可能不是政府，也无须依靠国家的强制力量来实现^[3]。

经过近20年的发展，治理理论逐渐成为公共管理领域最重要的思想之一，并引领着公共管理研究的发展方向。但治理理论不是万能的，治理机制也存在着失效的可能。随着治理理论研究的深入和不同地区实践的开展，治理理论的一些弊端也逐渐开始显现。其强调多方参与却无法明确地给出多方参与的具体框架；试图整合政府、市场等多种力量，发挥社会治理的作用，却缺乏明确的操作章程；不同的学者尝试用不同的政治学、经济学等理论进行解释，却缺乏共识。在这种情况下，网络化治理作为一种操作性更强，也更容易被政府、市场等接受的理论率先在企业管理领域被提出，随着公共管理理论研究的进一步深入和科技

的飞速发展,政府领域的网络化治理已逐渐被主流公共管理学者所接受,成为当前公共管理领域研究的热点问题。

1.2 研究意义

1.2.1 理论意义

本书的理论意义,概括地讲主要有以下几个方面。

(1) 在综合分析传统公共行政理论、新公共管理理论、治理理论等多个理论的基础上,结合质性研究方法,系统梳理网络化治理理论的演进及中国政府治理模式演变的过程。在此基础上,探索政府模式的发展规律,结合地方政府的治理实践,为政府治理模式的转变路径提供理论支撑。

(2) 以相关理论为出发点,以前期研究为基础,综合运用质性研究方法,结合网络化治理概念丛林,创新性地提出符合中国治理实践的网络化治理、地方政府网络化治理等概念;将定性研究与定量分析相结合,构建出地方政府网络化治理的研究框架及理论范式;在此基础上,通过典型案例分析,形成地方政府网络化治理实践范式。本书得出的地方政府网络化治理在理论、框架、分析范式三个层面的研究结论,可以极大地丰富地方政府网络化治理的理论体系,有效拓展公共治理的理论知识及研究方法。

(3) 地方政府网络化治理理论是我国治理理论的新发展,它为政治学、行政学、管理学等学科的研究提供了新的知识背景和话语体系。同时,地方政府网络化治理理论对公共行政理论的发展也具有重要的启示与借鉴意义。

政治学知识体系正在悄悄地脱离“统治”这一核心而转向“治理”这一主题。网络化治理作为政治学词汇,都是围绕公共权力展开的,反映着国家与社会之间一定的权力关系。传统治理模式的一个突出表现就是公共权力资源配置的单极化和公共权力运用的单向性。到20世纪以后,西方国家的传统治理模式转型后,开始强调权力的分化和双向运行。网络化治理理论的兴起拓展了国家与社会关系的分析架构,超越了自由主义与国家主义的传统对立,形成一种新型的国家与社会关系的范式。

网络化治理理论是公共管理学最新发展的理论范式。多元化的治理主体发展着相互依存的关系,推动着公共管理向网络化的方向发展。本书通过理论分析和实证研究,构建了地方政府网络化治理理论体系及地方政府网络化治理的分析范式,对地方政府层面的网络化治理进行了深入的研究。

1.2.2 实践意义

本书通过实证分析方法对地方政府网络化治理理论框架及范式中的部分内容进行了定量验证,同时运用典型案例进行了范式验证,得出地方政府网络化治理实践的分析范式,同时为我国地方政府网络化治理实践提供了可行的政策建议,具有重要的实践意义。

(1) 为行政体制改革提供崭新思路,指导地方政府网络化治理实践。

本书聚焦地方政府治理改革,结合政府治理模式的创新,研究地方政府网络化治理理论和分析范式应用于地方政府治理创新的方法和步骤,同时关注网络化治理理论对实践的指

导作用,并将理论成果应用于地方政府治理实践,为相关政策提供理论解释,并针对地方政府治理的创新提出可操作性的政策建议,对于地方政府行政改革及初步的网络化治理实践具有非常重要的意义。同时也有利于推动培育社会中介组织,建立政府与社会的合作;重视公民参与治理的积极性,实现治理的民主化;推动行政管理变革,实现行政制度改革创新。

(2) 推动地方政府职能转变,更好地建设服务型政府,有利于公民社会的发展和成熟。

政府应处理好与市场和社会的关系,由企业和第三部门承担某些公共服务的供给,以减轻政府负担、降低政府的管理成本。地方政府网络化治理强调非营利组织、私人部门、社会组织或团体和政府以平等的身份共同参与公共服务的供给,建立服务型政府,主张政府以服务为主,注重社会的和谐发展。本书在对多主体合作的网络化治理进行深入研究的前提下,在理论范式基础上构建了符合实践的案例研究范式,为服务型政府的构建提供了很好的借鉴。

另外,地方政府网络化治理理论的研究正是提出要通过引入第三部门到公共服务的供给中来,更好地发挥第三部门的作用,实现真正的资源互补,充分调动第三部门的积极性。公民社会的发展与地方政府网络化治理是相互依赖、相互制约、相互推动的关系。地方政府网络化治理的实践影响着公民社会的发展,公民社会的发展与成熟又推动着地方政府网络化治理更加完善。

(3) 为构建和谐社会提供技术工具与理论指导。

地方政府网络化治理主张打破以政府管制为中心的管理方式,引入更多的主体参与公共服务的供给,政府充当的是以权威为后盾的仲裁者。和谐社会也是多元主体的和谐,和谐社会同样需要更多的主体参与国家的治理,降低公民对政府的依赖心理。地方政府网络化治理促进了政府治理的扁平化,有利于降低政府的运转成本,更好地处理政府公共服务和公民之间的关系,为构建和谐社会做出积极贡献。同时建设和谐社会也必须给各个利益主体提供公平竞争的方式,对竞争者进行有效的规范与引导,对网络化治理主体的利益关系进行合理的协调,使其朝着有利于公平有序的方向发展,提高国家治理能力的同时提高社会的有序性。

本书选取我国现有的地方政府网络化治理典型案例进行分析,结合国家治理体系和治理能力现代化的总目标,提出了地方政府网络化治理的理论框架及分析范式,为地方政府的网络化治理和改革创新提供可操作性的建议。

1.3 研究的技术路线及研究方法

从我国地方政府治理模式的演进规律可以看出,网络化治理已成为未来地方政府可行的公共行政模式之一,因此本书对地方政府层面网络化治理的相关研究也就更具有重要的意义。

网络化治理的概念最初由美国印第安纳波利斯历前市长斯蒂芬·戈德史密斯(Stephen Goldsmith)和德勤研究所(Deloitte Research)的威廉·D.埃格斯(William D. Eggers)联合提出,他们指出网络化治理主要是指一种全新的治理模式,它通过公私部门合作,非营利组织、营利公司等多个主体广泛参与,提供公共服务。在网络化治理模式下,政府角色发生重

大的转变,从传统的管理和控制社会向协调资源转变,行政管理序列变得更为扁平,参与的部门也更为广泛^[4]。根据对治理、网络化治理运作形式的分析,本书从广义和狭义对网络化治理的概念进行了界定。从广义来看,网络化治理是指两个或两个以上的组织(公共部门、私人部门等)或个人通过互动与协作,共享权力和共担责任的形式和过程;狭义的网络化治理特指在公共管理领域内的网络化治理,它是指政府(或各类公共部门)与其他组织(私人组织、非政府组织甚至公民)通过谈判和协商形成显现的或隐含的契约,建立合作伙伴关系,共同应对公共挑战和提供公共服务的一种形式和过程。本书所说的网络化治理,指的是狭义的网络化治理。而关于网络化治理的研究,可以从私人部门和公共部门两个角度进行,本书所研究网络化治理是指在公共管理领域中的治理实践,它不同于私人部门的企业间制度安排为核心的私人部门网络化治理,而是通过公共部门、私人部门、非营利组织组成的网络化组织来提供公共服务的过程。

综上所述,笔者认为,网络化治理坚持了治理主体多元参与和分权的理念,是治理理念在实践操作层次上的展现,是各参与主体按照共同价值链接和中介并遵循基于相互信任而制定的合约或机制构建网络并参与运行、协调互动,共同承担相应责任,完成相应任务且服从于共同目标而采取的协同行动。

在地方政府网络化治理动静态研究部分,我们将网络化治理的各项研究要素划分为动态和静态两个部分,并分别采用质性研究和定量研究的方法进行了分析和验证,最终归结出地方政府网络化治理的理论研究范式和案例分析范式。

1.3.1 动静态研究的技术路线

本书综合多学科知识,运用质性研究和实证研究方法,对网络化治理动静态内容进行相关研究。在此过程中,不断进行网络化治理理论的探索、构建、验证、修正、形成和再探索,完善和修正已有的网络化治理理论,构建新的有价值的网络化治理相关理论,并将形成的理论范式运用于地方政府网络化治理实践案例的分析,从而更好地指导地方政府网络化治理实践。本书对网络化治理的部分内容进行了质性与实证研究(包括静态研究中的网络结构、网络价值和网络管理能力,动态研究中的网络形成、网络运行、网络效果及网络运行风险)。另有一些内容仅做了质性研究,还未进行实证分析(比如静态研究中的网络基础、网络类型)。本课题组今后将进一步对其进行实证研究。本书对地方政府网络化治理动静态研究的技术路线如图 1-1 所示。

1.3.2 定性研究方法

1) 文献研究法

文献研究法是指系统地梳理国内外关于网络化治理研究的文献,充分了解已有的研究工作,对于地方政府网络化治理研究内容相关的文献进行归纳和总结。阅读文献时注重进行国内外研究的对比分析,既熟悉其共性部分,又把握中国特色,从而更好地借鉴国内外先进经验,建立具有中国特色的地方政府网络化治理理论体系。

2) 访谈法

在网络化治理研究中,对地方政府网络化治理实践的调研是十分重要的。笔者带领的课题组在文献分析的基础上,选取了典型的地方政府网络化治理实践案例进行调研。对地

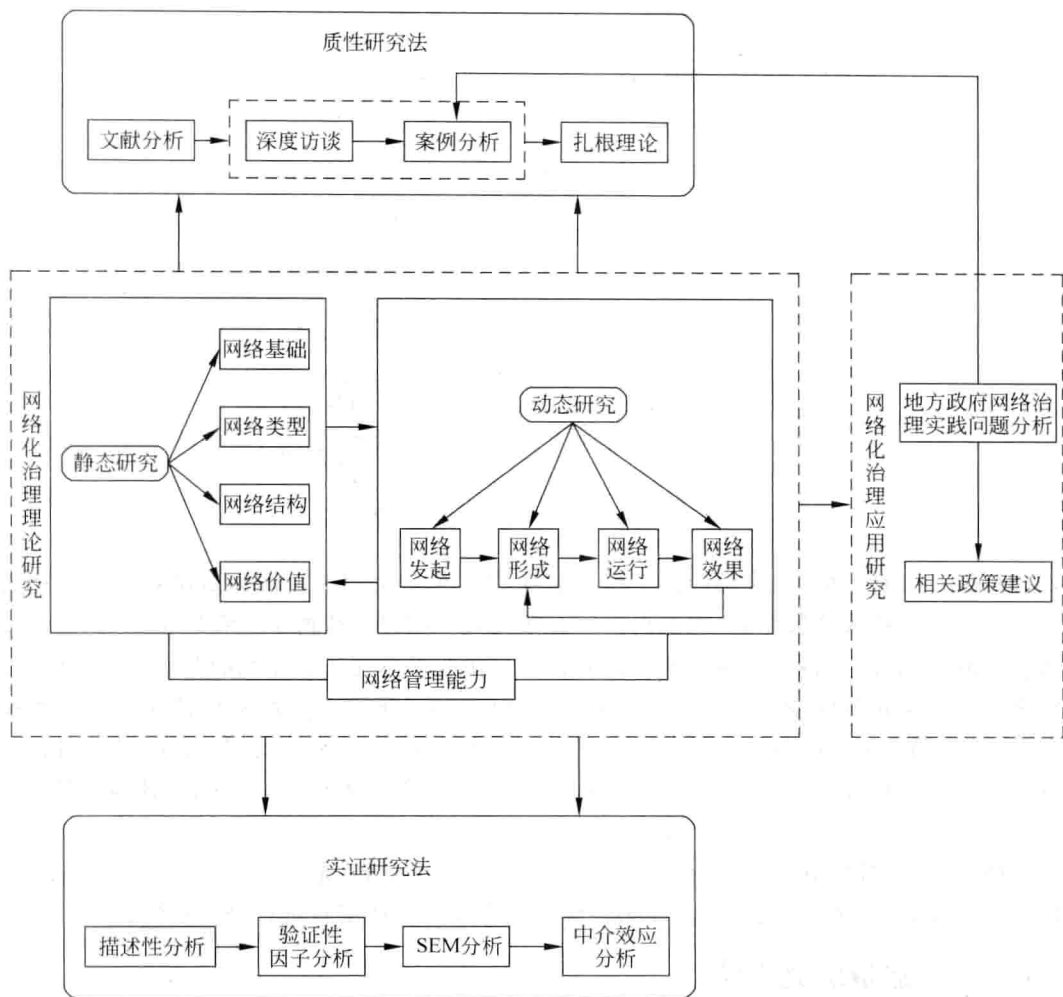


图 1-1 地方政府网络化治理动静态研究的技术路线

方政府网络化治理的相关主体进行了半结构化访谈或深入访谈,收集和挖掘相关信息,获取了一手资料,从而为进一步的网络化治理动静态研究打下基础。

3) 案例分析法

典型案例的分析为本书提供了坚实的现实依据,也为网络化治理研究的深入和结论的验证创造了条件。对经典案例的解剖和考察也使得最终形成的政策建议更具操作性和实践意义。

4) 基于扎根理论的质性研究方法

扎根理论是构建探索性理论的一种质性研究方法,地方政府网络化治理的研究还处于起步阶段,运用扎根理论有助于构建网络化治理的理论框架。

基于扎根理论的网络化治理研究步骤如图 1-2 所示。

笔者带领本课题组成员以地方政府网络化治理实践主体为研究单位,采用半结构化访谈法、深入访谈法进行资料收集,界定地方政府网络化治理的相关概念。为保证资料的全面