

青年学术丛书·政治

YOUTH ACADEMIC SERIES-POLITICS



西方政策网络理论研究

李 玫 著



人 民 出 版 社

青年学术丛书·政治

YOUTH ACADEMIC SERIES-POLITICS

西方政策网络理论研究

李 玫 著



人 民 出 版 社

责任编辑:陈寒节

责任校对:湖 催

图书在版编目(CIP)数据

西方政策网络理论研究/李玫 著. —北京:人民出版社,2013. 10

ISBN 978-7-01-012456-8

I. ①西… II. ①李… III. ①政策科学-研究-西方国家

IV. ①D750.22

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第188024号



西方政策网络理论研究

XIFANG ZHENGCE WANGLUO LILUN YANJIU

李 玫 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街99号)

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2013年10月第1版 2013年10月北京第1次印刷

开本:710毫米×1000毫米 1/16 印张:18

字数:264千字 印数:0,001-2,200册

ISBN 978-7-01-012456-8 定价:39.00元

邮购地址:100706 北京市东城区隆福寺街99号

人民东方图书销售中心 电话:(010)65250042 65289539

总 序

—

20 世纪 70 年代末期,在西方,由于经济滞胀和政府失败的出现,引发了一场声势浩大的政府管理改革运动。这场政府改革运动随之在世界范围展开。至今,仍在世界范围内以特有的方式走向深入。

从政府管理的角度看,这场政府改革运动与传统上的政府改革最大的不同,不仅仅在于基于现实条件下更加深入地认识政府与市场、政府与社会的关系,确定现代市场经济条件下的政府职能,即解决政府干什么的问题,更在于在行政职能的输出方式,即对政府的行政方式进行探索,着重解决政府如何干的问题。这一场政府改革解决政府在市场经济条件下如何履行好自己的职能的问题,相当程度上是整个改革的一个主要内容和重大突破,其基本逻辑,是在强调政府管理的目标与价值的基础上,加强对公共产品属性的认识,确认了私人和市场参与公共产品生产和提供的必要与可能,进而创新了政府管理的方法与技术,在现实中整合社会资源以满足公共需求,^①从而回应了公众基本生活需求和社会经济发展的需要,并且在一定程度上治理了传统的政府难以应对的问题,即政府机构的“精简——膨胀,再精简——再膨胀”的怪圈。

^① 崔运武:《当代公共产品的提供方式与政府责任》,《思想战线》2005 年 1 月。

政府存在的基本要求,就是处置公共事务以满足公众需求,促进社会的存在和发展,而政府管理公共事务的方式,就是公共管理模式,它由公共管理过程中各公共产品提供者功能的定位、参与程度和参与方法等基本要素构成。在人类已有的公共管理实践中,主要出现过在公共产品的提供中政府为主并有限投入的公共管理保护模式、政府全面负责乃至完全垄断的干预模式,政府与社会和市场合作的市场模式。^①因此,公共管理模式本质上是在公共管理过程中存在或可供选择的政府与市场、政府与社会的分工方式。无疑,自从20世纪30年代中期第一次世界经济危机以后,以政府对经济和社会的全面干预为起点和标志,随着行政国家的出现,在政府作为公共事务主要甚至是唯一管理者的情况下,现实的公共管理模式就是典型的干预模式或垄断模式。然而,自20世纪70年代期以来,现实政府管理的变革,现实的结果就是公共管理模式的变革,公共管理市场模式的出现和成长。^②正是在这一现实变革的基础上,基于理论与实践的互动,尽管人们对当前是否已有一个不同于传统的公共行政的新的公共管理理论的出现存在不同的观点,但可以肯定的是,正是现实变革的推动和新的公共管理理论的迅猛发展,越来越多的人基于对范式的深入的理解,认为即便不提公共管理已是一个新的理论或学科,但至少已是一个正在成长的新的研究范式。这一点,在我国,从1990年代中期教育部规定的学科专业目录的调整,以及近期社会科学研究及管理部门的及时调整,也足以说明。

在当代中国,自1993年建立社会主义市场经济体制的改革展开以来,可以说正是得益建立社会主义市场经济体制改革的展开和深入,以及社会主义市场经济体制的初步确立,公共管理模式的转换已成为一个不以人的意志为转移的客观进程。概言之,这一客观进程的内在逻辑是,一方面,建立社会主义市场经济体制改革的逐步深入,导致了公共需求的日益丰富和复杂,对政府公共管理的方式提出了新的要求。另一方面,正是随着建立社

① 郎佩娟:《公共模式研究,政法论坛》,《中国政法大学学报》20卷第1期,2002年2月。

② 崔运武:《公共事业管理概论(第二版)》,高等教育出版社2006年版,第二章。

会主义市场经济体制改革的展开和深入,是使作为公共管理模式从干预走向市场的重要因素——以民间组织或非营利组织为基本组织形式的社会(公民社会),相当程度上从无到有,不断发展,而党中央和国务院及时地认识了当代中国公共需求的发展变化,把握了公共管理发展的内在逻辑,因而随着改革的深入,提出必须以社会主义市场经济运行的基本要求来确定政府职能,必须大力培育和发展社会中介组织,并且制定了一系列促进民间组织发展的方针和政策,要求加强社会管理和公共服务职能,提出要努力提高干部和公务员的现代公共管理素质,建立一个既与当代公共管理发展总体趋势相一致,又符合中国特点的新型公共管理体制。一句话,当今中国,公共管理模式的转换应该已是一个不争的现实。

正如同当代西方的“新公共管理”在实践上与传统的公共行政或说公共管理有明显的不同,因而在理论与实践的互动中形成了对传统的公共行政理论进行重大变革,进而形成“新公共管理理论”一样,当代中国公共管理模式的转换作为一种在中国出现的客观现实,一种在中国未曾有过新的公共管理实践,它为能够对这一实践做出解释并做出进一步改革导引的理论的构建提出了要求。正因为如此,在当代中国的社会科学领域,自上世纪90年代中期至今,公共管理研究已成为一个理论热点,一个正在探索的理论:面向现实的重要领域。

一

在当代中国,对公共管理理论的探索,我们认为基本目标有二:

第一,总结研究当代世界的公共管理变革和理论发展。具体言之,即审视当代世纪范围内,尤其是20世纪70年代末期以来政府管理改革先行国家公共管理改革的实践,总结其经验和教训,研究其新公共管理理论之所以产生的动因、理论发展的脉落,如从管理主义、公共选择理论,到新公共管理理论,再到治理理论、新公共服务理论内在的发展逻辑与现实影响因素。在把握当代世界范围内公共管理变革的基本趋势,追踪理论发展前沿的基础

上,探求公共管理中具有普适性的因素,本着“他山之石,可以攻玉”的原则,促进当代中国公共管理变革及理论的发展。

第二,探索有中国特色的,能对中国公共管理实践有解释、说明和预测的公共管理理论。当代中国的公共管理,是对当代中国公共事务进行协调和控制的过程。这一过程是在基于中国传统文化的发展,在当代中国特定的社会经济发展条件下,在有中国特色的社会主义政治制度下,在中国共产党的领导下展开的,是公共管理有中国特色的一种管理模式。因此,对当代世界范围内公共管理理论的追踪和研究,归根到底,就是要探索有中国特色的公共管理理论,尤其是要通过这一理论的探索和建构,对改革开放以来我国经济的高速而持续地增长,社会稳定,民主进步,人民群众不断增长的物质和文化需求得到满足,公众生活质量不断提高的这一“中国模式”做出令人信服的解释和说明,为未来的进一步发展基于公共管理做出有价值的参考的预测。

如何展开这一探索,从理论建构的角度看,我们认为最基本的就是要基于学科综合的基础上来进行。当代公共管理理论的产生和发展,正如人们所公认的,当代正在成长的公共管理理论,它的关注焦点由“内部取向”转变为“外部取向”,由重视机构、过程和程序研究转到重视项目、结果与绩效的研究,从而使战略管理、管理的政治环境、项目执行、绩效评估、公共责任及公共管理伦理成为核心问题;它倡导的管理理念,其中心问题的“如何提供公共利益和服务”,它提供的一整套管理的方法和技术,则是十分注重在处理公共管理问题尤其是政府与市场、企业与社会关系时,提供一整套不同于传统公共行政学的新思路与新方法。

而这一切之所以成为可能并形成一种较完整的知识体系,则是由于它的知识基础,即公共管理学作为一种广泛和综合的知识框架,把当代经济学、管理学、政策分析、政治学和社会学等学科的知识和方法融合到公共部门管理尤其是政府管理的研究中。因此,要追踪研究当代世界的公共管理知识,尤其是要建构有中国社会主义特色的公共管理理论,必须走一条基于以政府为主要研究对象,但又不局限于政府,以公共行政学为基本视野,但

又必须同时关注相关的多学科,即基于以公共事务管理为核心,基于公共管理又必须逸出公共管理,逸出公共管理又必须回归公共管理的多学科研究路径。

三

云南大学在国内对公共管理理论的探索者的行列中,不是先行者,但肯定是一个积极的、孜孜不倦的参与者。

云南大学有较悠久的历史和政治学和行政学的研究传统。1923年云南大学正式建立后,即于1925年建立了政治学系,展开了政治学和行政学的探索。新中国成立后,云南大学政治学和行政学走过的是和其他兄弟院校一样的历程。改革开放后,云南大学迅速恢复了政治学学科,并于1980年代初结合地方社会经济发展的需要,开办了少数民族干部行政管理大专班。这一行政管理干部大专班沿至上世纪90年代末,在为云南省培养了大批合格的素质不断提高的少数民族行政管理干部的同时,也促进着我们对行政管理理论和教学的探索。1986年,云南大学获得了政治学理论硕士授权,即在这一专业中根据当时学科划分的要求,开设了行政学方向,培养行政管理方面的高级专业人才。随之,在国家学科专业调整,明确地建立行政管理专业后,云南大学先后获得了行政管理的本科专业和硕士点,开展了行政管理的专业教育。

1999年,世纪之交,世界范围内公共管理模式的变革和我国建立社会主义市场经济体制改革的步步深入,使正在成长的公共管理学科,展现出了前所未有的蓬勃生机。针对云南省社会经济发展的需要,感觉到了时代的脉动,以及公共管理这一高度整合的新兴学科必将成为社科领域的一个显学,一个极为重要的人才培养基地的巨大需求,云南大学依托学校既有的相关学科优势资源,以原政治学与行政管理学系为基础,于1999年7月正式建立了公共管理学院,云南大学公共管理学院也得以成为全国第一个正式建立的公共管理学院,从而使我们对公共管理理论的追踪关注,对新型的具

有公共管理理念、掌握当代公共管理技术和方法的多学科的交叉型、复合型、应用型的人才培养,有了坚实的学科平台和新的人才培养条件。

云南大学公共管理学院建立后,我们积极追踪公共管理理论,展开公共管理学科的建设。我们的建设战略,一是以行政管理学科建设为基本支撑,二是积极将教学与研究相结合,将理论与实践相结合,将科学研究与教学研究。如此,九五期间,行政管理学科被列为云南省重点建设学科。在复旦大学等高校的支持下,我们行政管理重点学科建设获得了极大的发展,获得了一大批国家社科基金、教育部基金、教育部青年教师奖基金、国家新世纪重大教改项目等,支撑了整个学科建设,使学科力量不断得到发展,于2003年获得了MPA教育授权,2005年获得了行政管理博士授权,并建立了省部共建的公共管理实验教学中心。

“十一五”伊始,得益于正在深入发展的改革现实对公共管理的需求,基于我们从九五开始的以行政管理为基础的学科建设,以公共管理学科建设为目标——一个以公共管理为核心,一个更加综合的学科整合的建设,即公共管理学科建设,被列为云南省“十一五”重点建设学科。我们基于公共管理的学科特点和基本内涵,确定了公共管理理论与公共事业管理、公共政策与地方政府治理、公共经济与政府理财、区域高等教育发展与管理、电子政务五个建设方向,从更宽广的视野或学科入手,依赖于以往建设的基本路径,展开了新的积极探索。而在“十二五”即将启动之际,根据以项目带动学科加强学科建设的相关要求,我们的“区域公共服务的体制与技术及公共危机管理能力研究”项目,被列为云南大学“211”工程三期重点学科建设项目,从而使我们对公共管理理论的追踪和探索,有了新的更高的平台。

为了记录和展现我们探索的结果,我们计划将近期比较成熟的成果付梓出版。当然,尽管当今世界已是一个信息社会,资讯的传递和使用已非传统社会可比,但由于原有的学科基础和研究力量,以及地域等条件所限,我们对当代公共管理理论的追寻和探索,难免前瞻与后顾并存、深刻与肤浅共融。但我们以为,对在一个诱人的,但实际上又充满艰难、困惑,迷宫般的思想殿堂里的探索者而言,或许同样重要的,不仅仅在于所得,还在于有一种

为理想而追求的锲而不舍的探索精神,一种为中国公共管理理论发展贡献一得之愚而带来的创造的欢乐。

是为序!

崔运武

2010年1月5日于昆明

目 录

导 论	1
第一章 西方政策科学的范式发展	29
一、政策科学溯源:前科学阶段	30
(一)十九世纪以前	30
(二)十九世纪至二十世纪四十年代	34
二、拉斯韦尔、德洛尔的政策科学范式	36
三、林德布洛姆等人的政策分析范式	41
四、转向“后实证主义”的政策研究范式	46
五、小结:政策科学的变化图景及新旧范式的转换	49
第二章 政策网络理论的开始形成(20 世纪 60 ~80 年代)	52
一、美国:政策网络的思想源头	52
(一)次级系统和次级政府	52
(二)议题网络	59
(三)政策社区、政策网络及其他概念	63
二、英国:“政策网络”概念移植及内涵变迁	65
(一)政策社区研究	65
(二)罗茨模型及政府间关系研究	69
三、分析与简评	76
(一)科学共同体中出现的新信念	76
(二)理论本身的不足	79

第三章 政策网络理论的发展(20 世纪 80 ~90 年代末)	81
一、政策网络分类研究:利益调和学派	81
(一)几个主要的分类模型	82
(二)网络分类研究的特点及问题	101
二、欧洲大陆研究:治理学派	105
(一)理论观点	105
(二)面临的问题	115
三、分析与简评	119
(一)政策网络科学共同体的逐渐成熟	119
(二)科学共同体的世界观改变	121
(三)理论本身的不足	128
第四章 政策网络理论的分化(20 世纪 90 年代 ~ 至今)	132
一、荷兰研究:网络管理学派	132
(一)博弈管理与网络建构	132
(二)网络管理与网络制度、规则	139
(三)网络控制机制	142
(四)面临的问题	143
二、政策网络的量化研究:政策网络分析学派	144
(一)社会网络分析	145
(二)政策网络分析	150
三、分析与简评	170
(一)对范式“符号概括”和“范例”方面的推动	170
(二)科学共同体对政策科学认识的改变	173
(三)理论本身的不足	186
第五章 作为候选范式的政策网络理论	189
一、政策网络理论兴起的背景分析	189
(一)政治治理及政策现实的变化	189
(二)方法论工具的变化	192

二、政策网络理论的核心内容及特点	193
(一)政策网络理论的核心内容	194
(二)政策网络理论的特点	205
三、政策网络理论的“解难题”能力	209
(一)对政策过程的认识不同	210
(二)对政策行动者的认识不同	212
(三)对研究路径的认识不同	213
第六章 政策网络理论的意义及不足	215
一、政策网络理论的意义	215
(一)政策网络理论对政策研究的影响	215
(二)政策网络理论对政策实践的作用	219
(三)政策网络理论对我国政策过程的启示	222
二、政策网络理论的不足	226
(一)理论系统性不足	226
(二)解释力不足	230
(三)对现实中“政策网络”民主合法性的研究不足	233
三、总结	236
结 语	238
附录一 引用外国人名中英文对照	241
附录二 专业术语中英文对照	247
附录三 图表名称一览	250
参考文献	251
后记	273

导 论

一、研究缘起与问题的提出

作为一个新兴学科,公共政策是二战结束以来社会科学领域崛起和迅速成长、影响最大、应用领域最广泛、实证性最强和社会效用最明显的学科之一^①。这是因为,公共政策已经成为现代公共管理的重要组成部分。现代公共管理主要途径之一,是通过公共政策对社会出现的各种问题加以调节、调控和处理。作为公共管理核心主体的政府各部门,通过各自领域一系列公共政策的制定和执行,实施社会管理,最终实现善治目标,即公共利益最大化。因此,公共政策是政府与社会交互的主要纽带。经济发展、公共安全建设、环境保护、居民生活质量提升等等,所有这些都依赖于政府公共政策的科学制定和有效执行。

公共政策科学即是以现实中的公共政策问题、如何解决这些问题以及与此相关的知识探究为研究对象的一门显学。一般认为,政策科学形成于二战后的美国。二战前,美国知识界把政策研究仅看作是“应用社会科学”或“社会工程学”样板^②。简单地说,这种应用社会科学的研究方法就是用各种已有的社会科学知识来改进社会方案和公共政策。社会科学研究人员在各自所从事的学科框架内建立理论、检验假说、扩大理论的解释能力和预测能力,政策研究人员的工作则是运用各种社会科学理论研究成果和思想

① 顾建光,王树文:《公共政策分析概论》,上海人民出版社2007年版,第1页。

② 周超:《当代西方政策科学方法论的范式转向》,《武汉大学学报(哲社版)》2005,58(4),第530页。

来解决现实问题。

哈罗德·拉斯韦尔(Harold Lasswell),这位被视为政策科学学科创始人之一的美国教授,反对这种观点,反对如此狭隘地理解社会科学与政策研究之间的关系。他认为,政策科学是一门专门学科,应该通过整合多种学科知识来建立一门全新的、统一的研究政策制定、执行过程的社会科学——政策科学,从而超越社会科学的零碎的专门化。接着,叶海卡·德罗尔(Yehzekel Dror)指出,现代政策科学关心的是理解和改善整个社会的发展方向,特别是政策制定系统。它必须整合各种学科的知识,构成一个以行为科学和管理科学的融合为基础的跨学科^①。在政策科学的创始时期,拉斯韦尔和德罗尔的研究不再遵守过去的以学科为中心的研究传统,而是以社会发展为目标来组织研究,以问题为中心将各专门知识整合起来,并力求在此基础上创造新的知识,由此影响了后来的“政策科学运动”。

这个新兴学科所面临和研究的公共问题是多样而复杂的。作为一门在解决各种公共问题的过程中提供专门化知识的学科,政策科学必须要对问题的多样性和复杂性作出回应。这样的回应既包括拉斯韦尔-德洛尔的传统,也包括其他的各种研究路径的尝试。因此,许多政策研究学者离开拉斯韦尔-德洛尔的传统,转而提倡作为一个应用社会科学学科的独立的政策分析^②。相对于构建跨学科知识的雄心壮志,他们更为看重运筹学、系统分析等这样一些实用性、操作性强的工具,并将其运用于针对具体政策问题的、更为实用的政策分析,因而形成了不同于拉斯韦尔-德洛尔传统的研究范式。

因此,政策研究领域呈现出两种基本范式:一种是拉斯韦尔-德洛尔的政策科学范式,即把政策研究看作一门全新的跨学科、综合性的研究领域;另一种是查尔斯·林德布洛姆(Charles Lindblom)、威廉·邓恩(William

① 陈振明:《是政策科学还是政策分析?——政策研究领域的两种基本范式》,《政策学研究》1996年第4期,第80—81页。

② 陈振明:《是政策科学还是政策分析?——政策研究领域的两种基本范式》,《政策学研究》1996年第4期,第83页。

Dunn)和爱德华·奎德(Edward Quade)等人所强调的政策分析传统,即把政策研究看作一门注重分析方法和技术的研究及其实际应用的学科^①。

上个世纪七十年代末八十年代初开始,政策科学出现一些新趋向。以实证主义方法论为基础的政策分析范式受到了越来越严厉的批评^②。不论是政策科学范式,还是政策分析范式,无一不是具有逻辑性、程序化和模式化特点的理性化操作过程,它们都试图通过阶段性描述对政策进行程式化分析,力求政策方案的最优化并使政策行为更具科学成分。这实则无益于拉斯韦尔所设想的政策科学远大理想的实现,反而造成了这一学科的发展裹足不前。八十年代初则出现了新的研究范式趋势,政策科学进入一个新的发展阶段。从以追求客观、科学、效率和效益为目的、热衷于经验研究和定量分析、片面追求政策过程形式化技术的政策分析范式,转向了以追求民主、公平、公众参与和政策效果为目标、主张恢复和强调规范研究和定性分析、注重政策过程政治分析的“政策研究”(policy inquiry)范式^③。

尽管政策科学学科发展经历不同的范式转变,目的是更好地服务于实践中的公共管理和公共政策的需求;但是,由于政策科学既不能够提供客观经验真理又不能够提供规范真理,政策科学的可信性和政策科学的学科地位受到了最为严峻的挑战^④,政策科学面临继续发展的困境。政策科学的研究范式必须进行调整、转换、发展,才能够为现实中的政策过程提供更多、更强有力的理论指导,从而捍卫这一学科存在的合法性。

本书正是基于对政策科学发展范式的关注和思考,注意到兴起于二十世纪七十年代的西方政策网络理论,并将其作为研究对象,探究其产生、发展过程,从研究范式的分析维度,来剖析其理论价值。政策网络(policy net-

① 陈振明:《政策科学》,中国人民大学出版社1998年版,第12页。

② 周超:《当代西方政策科学方法论的范式转向》,《武汉大学学报(哲社版)》2005,58(4),第529页。

③ 周超:《当代西方政策科学方法论的范式转向》,《武汉大学学报(哲社版)》2005,58(4),第529页。

④ 周超:《当代西方政策科学方法论的范式转向》,《武汉大学学报(哲社版)》2005,58(4),第529页。

works)是政策科学进入到政策研究范式的新阶段所出现的一个新兴而重要的学派。从事政策网络研究的学者基本都认为:面对当代公共问题的复杂性,依赖于政府机构制订和推行政策这样一种传统旧范式已不再适用;各种行动主体——包括不同层级的政府部门、社会团体、私营部门、国际组织等——已经存在于公共政策过程中,它们之间存在相互依赖关系,并由此结成各种网络,影响着政策的决策和执行;政府在其中必须与其他行动主体进行协商、妥协,并依赖其他的行动者来完成治理任务。因此,要获得治理的成功,关键因素是要进行有效的网络治理^①。在实现治理的过程中,除了市场、层级的结构形式之外,还有第三种社会结构形式——即政策网络^②,这三种结构形式都是成功治理所必须依赖的。从这个意义上来说,政策网络亦被视为一种新的国家治理模式^③。

作为一种理论范式,政策网络在西方从二十世纪七十年代末八十年代初开始就被逐渐运用到公共政策研究之中,既有横向层面全国性政策、区域政策和地方政策的研究;也有纵向层面考察政策过程的研究,包括政策执行,政策决策等。与其他政策研究范式不同,政策网络研究关注政策过程中行动者之间形成的各种正式和非正式的关系,分析这些关系所形成的网络的结构特性,强调行动者在不同网络结构中的互动对于政策所产生的作用。尤其,在过去三十多年的发展中,政策网络研究者不仅提出许多不同视角的理论观点,而且采用大量的图形分析和定量数据分析,展示和解释政策行动者关系与政策结果之间的关联。政策网络因而成为现代政策科学发展过程中出现的新理论之一。

自二十世纪七十年代末以来,政策科学领域出现许多关于政策研究的范式和方法的创新尝试,各种学派不断涌现,提出各种政策研究的新思想,

① Kickert W. J. M.: Public governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo - American 'Managerialism', Public Administration, 1997, 75, p. 34.

② Powell W. W.: Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organisation, Research in Organisational Behaviour, 1990, 12, p. 298.

③ Börzel T. A.: Organizing Babylon - on the different conceptions of policy networks, Public Administration, 1998, 76, p. 263.