

澳门研究丛书  MACAU STUDIES

# 澳门特区社会服务管理改革研究

## 网络治理视角

A Study on Social Service Management Reform  
in the Macau SAR:  
A Network Governance Perspective

高炳坤/著



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



澳門基金會  
FUNDAÇÃO MACAU



澳门研究丛书  MACAU STUDIES

# 澳门特区社会服务管理改革研究

## 网络治理视角

A Study on Social Service Management Reform  
in the Macau SAR:  
A Network Governance Perspective

高炳坤/著



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



澳門基金會  
FUNDAÇÃO MACAU

## 图书在版编目(CIP)数据

澳门特区社会服务管理改革研究：网络治理视角/高炳坤著.  
—北京：社会科学文献出版社，2013.10

(澳门研究丛书)

ISBN 978-7-5097-2658-7

I. ①澳… II. ①高… III. ①社会服务-社会管理-体制改革-研究-澳门 IV. ①D676.598.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第107782号

· 澳门研究丛书 ·

### 澳门特区社会服务管理改革研究

——网络治理视角

著 者 / 高炳坤

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲29号院3号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 全球与地区问题出版中心

(010) 59367004

责任编辑 / 王玉敏 李 博 张文静

责任校对 / 吴旭栋

电子信箱 / bianyibu@ssap.cn

责任印制 / 岳 阳

项目统筹 / 祝得彬

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 22.75

版 次 / 2013年10月第1版


字 数 / 379千字

印 次 / 2013年10月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-2658-7

定 价 / 69.00元

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

# 序

澳门，作为中国领土不可分割的一部分，经历了葡萄牙实际掌握政权、殖民地及葡萄牙管理这样一段主权与治权分离的漫长历史时期。其间，中国与葡萄牙两个国家各自的政局变化和互动所产生的作用力，牵制着澳门的人口变化、经济增长、社会结构乃至社会政治文化。葡萄牙的政治和社会管理制度同澳门本土的华人文化经济发展等因素相互作用，铸就了澳门独特的精英合作主义治理模式：政治领域葡人主导、社会及经济领域由华人主宰、传统社团居中担当中介角色。传统社团下设的一些功能性服务机构得到政府认可并代替政府直接为民众提供各类社会服务。长此以往，社团与政府、社团与市民以及社团与社团之间形成一个广泛的信任关系网络，配合澳葡政府的行政型社会政策，整合了回归前的澳门社会。

1999年12月20日，随着澳门特别行政区成立，《澳门特别行政区基本法》的正式生效宣告澳门的政治制度进入了崭新的里程。回归后，澳门无论政府、经济和社会环境均发生了巨大的变化，在开放博彩业和内地居民赴澳“自由行”两项政策的有力推动下，经济急速增长，相应而生的是贫富悬殊、价值冲突、赌博、结构性失业、老龄化等沉积和新发的现代化进程中普遍性的社会问题。在澳门社会的巨变中，行政型社会政策已无法应对新的社会问题，加之传统社团原来的作用逐渐被淡化和弱化，澳门特区政府必须顺应社会发展势态而转型，分别从社会政策、治理结构以及社会服务提供三个层面推行了一系列的改革，社会政策由行政型转为朝社会需要和期望方向发展，逐渐形成的是具战略性的发展型社会政策。

本书作者在澳门长期从事公共行政领域的相关工作，有着丰富的实践经



验。在从事实务工作的同时，潜心学习研究理论知识，奠定了稳固的学术根基，同时，收集了大量澳门特别行政区政府的实务资料，这些第一手资料充分、翔实，经过作者的提炼整合，与理论知识相应契合，从而从一个崭新的视角——网络治理，分别针对社会问题、战略、发展型社会政策的要求，对如何管理和完善社会政策及服务提供网络作多维度的研究，另辟蹊径，对社会服务政策管理改革探索出新的思路。此项研究在公共行政领域具有一定的创新性和一定的学术价值。

本书是作者的博士论文修改而成，具有较强的理论性。在上述新思路引领下，以当代前沿的网络治理为视角，将创造公共价值的战略管理过程视为由价值、支持和能力三个相互作用的内容所组成，把研究重点分成三部分深入剖析和探讨：政策与价值、互动与支持以及条件与能力。

同时，本书以社会质量理论、社会资本理论、公共价值理论为理论基础，概括分析了澳门社会服务的历史与现实，对澳门社会服务的改革前景进行核心关注，充分肯定了澳门政府社会服务管理对于澳门发展目标实现的重要意义，也揭示了其中尚存的问题，从而认为澳门特区的社会服务面临极大挑战，有必要予以改革。

学术科研活动必须着眼于社会实践的需要，本书所研究的问题，是当前澳门特区公共治理模式改革面临的重大问题，也是澳门社会亟待解决的问题，这项研究具有很强的现实意义。

作者对澳门特区政府的原始实务资料收集充分，概括全面，巧妙地将理论和实务数据恰当运用，做到理论与实际相结合。作者认为，网络治理运用到社会服务管理改革上，可达致从传统的政治与制度、行动者的互动形成的关系结构和组织间的协作管理的全面性改革，使得社会服务管理改革的逐步推进能同时解决特区政府正面对的既独立又相互联系的多种社会问题，以达致特区社会 - 政治管理的战略目标——可持续发展、提升生活素质、建立和谐社会和发展民主。确立了研究手段后，本书还在研究结果的基础上提出对策性意见，当中以倡导社会服务网络实行三整合——价值与社会整合，治理结构与民主过程整合，以及政府、服务机构与公民整合，此乃同类研究课题中最为创新的对策性意见，这种创新性也是本书的价值所在。作者的社会服务管理改革的核心理念覆盖特区当前的社会问题、政治发展和治理问题，乃至涉及长远发展的根基——文化与价值。只有就此等问题有的放矢地采取措

施，方能达致特区政府提出的可持续发展、建立和谐社会和发展协商民主等战略目标。

综合而言，本书的论述角度新颖，思维系统，从学术价值来看，具有理论性和实用性，可作为澳门公共治理的重要参考文献。

张成福

# 目 录



<b>第 1 章 导论</b> .....	001
1.1 研究的背景与现状 .....	001
1.2 研究的问题与意义 .....	010
1.3 相关的概念与研究方法 .....	019
<b>第 2 章 理论基础</b> .....	027
2.1 社会素质理论 .....	028
2.2 社会资本理论 .....	038
2.3 公共价值理论 .....	051
<b>第 3 章 澳门特区成立前社会政策和服务的发展及其历史系络</b> .....	063
3.1 澳门特区成立前政治、人口、经济和文化的发展 .....	064
3.2 合作主义治理模式的形成与社会团体的发展 .....	077
3.3 社会政策和服务的发展与社会服务管理模式的形成 .....	093
<b>第 4 章 澳门特区成立后社会政策与服务管理系络的变化</b> .....	107
4.1 政治、经济和社会系络的变化 .....	108
4.2 社会问题与社会运动的激化 .....	123
4.3 澳门特区社会发展目标和社会政策与服务管理的发展 .....	138



第 5 章 澳门特区社会政策和服务管理面对的挑战 .....	161
5.1 澳门特区社会政策和服务管理的价值分析 .....	162
5.2 澳门特区社会政策咨询制度的桎梏 .....	183
5.3 澳门特区社会服务网络存在的不足 .....	204
第 6 章 特区社会政策与服务网络的整合 .....	232
6.1 价值与社会的整合：对公共价值的评估和再认识 .....	233
6.2 治理结构与民主过程的整合：社会政策咨询与 评估网络的建构 .....	260
6.3 政府、服务机构和公民的整合：社会服务 网络治理能力的提升 .....	282
第 7 章 结语 .....	312
参考文献 .....	323
后 记 .....	351



# 第 1 章 导 论

## 1.1 研究的背景与现状

### 1.1.1 研究的背景

澳门特别行政区（以下简称澳门特区或特区）成立后，政府实施以博彩旅游业带动整体经济的发展战略，扭转了澳葡管治后期连续四年的经济负增长趋势，经济出现快速增长。然而，澳门在经济快速增长的过程中却出现了不少社会问题，如有社会人士认为：外地劳工的大量输入导致低学历人士失业，产生较深的社会矛盾；博彩业的高收入和低学历要求使青少年的价值观发生扭曲，只重视短期利益而忽略长期的自我能力提升，影响特区的可持续发展。根据综合生活素质研究中心发表的《澳门居民综合生活素质调查2005~2007》<sup>①</sup>和澳门发展策略研究中心发表的《澳门特区居民素质调查报告——2005》<sup>②</sup>，市民认为澳门存在一系列的社会问题，按严重程度排序，首先是贫富悬殊问题，其余依次是赌博、青少年、毒品、色情、老人和道德风气。同时，特区成立后政治制度、政治文化和社会行动者均出现了变化，新旧价值观相互冲突，社团在社会整合方面的作用不如澳葡时期强大，出现了多次由新兴社团组织的较大型示威游行，社会矛盾表面化。经济与政治的发展也使得一般市民的期望发生

---

① 2005年设立的综合生活素质研究中心是一个直属行政长官的局级项目组，负责收集、分析及整理关于澳门特别行政区居民综合生活素质的各项具有代表性的数据，以及建议采取能促使经济增长、与生活素质提高和可持续发展相配合的工作措施。其于2006年重组为可持续发展策略研究中心。报告是受该中心委托、由香港大学、香港中文大学及澳门大学学者组成的研究团队所制作的。

② 澳门发展策略研究中心是民间研究机构，报告是该中心与北京大学中国国情研究中心合作制作的。



变化，出现了民粹主义的征象，市民重权利而轻义务。

针对上述社会问题，特区政府提出了可持续发展、以人为本、提升市民生活素质、建构和谐社会和发展协商民主等战略目标。特别在 2006 年的施政报告中深入阐述了以民为本与民粹主义的区别，并实行了一系列社会政策和服务的改革措施。在社会政策方面，推行了大规模的医疗改革，把免费教育先扩至幼童教育后延至高中教育，推出了社区就业辅助计划，制定了社会援助标准，增加了经济房屋的供应，提出了多层社会保障制度，以及确立社会企业的发展方向，逐步形成以提升个人能力为导向的发展型社会政策模式。在社会服务内容方面，设立了问题赌博辅助服务、家庭和青少年综合服务中心，对家庭、青少年、长者和药物依赖服务进行了深入的研究和规划，增加了社会服务设施。在社会服务的管理方面，大量增设了不同范畴的咨询委员会并完善其运作，如设立禁毒委员会和长者事务委员会，推行社会服务民营化，推动优质社会服务计划和服务整合，而且更从单个服务机构的管理向网络式管理发展。

发展型社会政策要求我们改变过去重视组织和机构管理的社会行政模式，表现为三个层面：一是结合社会与经济问题制定政策，发展个人应对风险的能力，同时针对社会问题的复杂性，从整体上为个人提供机会和条件；二是促进由消极收入维持的社会福利与积极的资产累积的社会福利二者的结合；三是强调社会服务的战略性、问题性与整体性。这就要求特区现行的社会服务管理，根据整体政策发展的需要，从根本上作出改革。另一方面，发展型社会政策本身因过分强调人的个体性和自由的价值目标，而忽略了价值之间的冲突和人的社会性与相互性以及相关的价值目标，如特区政府已提出的和谐社会、协商民主等。基于此，如何弥补发展型社会政策的不足，实现发展型社会政策的目标，改革当前的社会服务网络管理，提升政府、社团及其所属的社会服务机构和特区公民的能力，以解决发展过程中不同的社会问题和促进特区人与社会的可持续发展，便成为本书的主题。

### 1.1.2 研究的现状

从政策过程看，政策设计与执行本身就是一个互相联系的整体过程<sup>①</sup>，

---

<sup>①</sup> 丘昌泰著《公共政策：当代政策科学理论之研究》，台北：巨流图书公司，1995，第 40、59～64 页。



作为政策执行重要工具的公共服务也应与政策设计相互联系<sup>①</sup>。社会服务作为公共服务体系的一个组成部分，其有效提供要求具备丰富的社会政策知识，而制定有效的社会政策也需要了解社会服务提供的有关知识<sup>②</sup>。回顾特区成立以来有关社会政策和服务以及相关的公共行政方面的主要研究，笔者发现，对社会政策和服务有较深入研究的文献多是从系统与制度的宏观视角或单一组织的微观视角进行研究，并从管理的途径提出建议，而没有结合特区政府提出的各项战略目标，对有关改革方案进行综合性的研究。宏观视角多注重结构，微观视角多注重行动，管理途径多以效率为中心，为了避免上述研究视角与途径所产生的不足，本书将以中观的网络治理的视角为切入点，结合结构与行动的内容以及社会、政治、法律、经济与管理所代表的价值，回顾澳门社会政策和服务提供研究与网络理论研究两大部分内容。

### 1. 澳门特区社会政策和服务提供的研究现状

过去几十年，世界各国对社会政策的研究发生了根本性的变化，主要表现为两个方面：一是对社会需求的反应。研究更加关注经济、社会和政治领域中人类所必需的生存条件以及为其提供的实现方法，比如人类基本需求（如食物、住所、医疗、安全）的提供以及可持续性环境的创设（如就业、犯罪、环境等问题的解决）；比如个人融入社会能力的增强，包括从以补偿收入为目标的福利提供向非收入补偿转化（对社会排斥问题的关注）、对无独立生存能力者提供照顾和支持（社区服务）、对个人提供教育和培训等，从而扩大社会政策的外延。当中既涉及社会服务领域的政策和管理实践（如社会保障、医疗、教育、就业、社区照顾和住房等），还涉及各种社会问题（如犯罪、失业、老龄化等）；社会弱势群体问题（如种族、身残智残、性别、贫困等）；以及对相关问题的集体性社会反映。二是政府-非政府组织（如准市场、公私合营、合作等）的关系。研究更加强调对各种非国家因素在社会保障和救助过程中的角色（如志愿和互助机构的福利提供、亲朋和邻里等非正式的救助形式）等<sup>③</sup>。

① B. Guy Peters, *American Public Policy: Promise and Performance*, Washington D. C.: CQ Press, 2004, pp. 4-8.

② K. McInnis-Dittrich: 《整合社会福利政策与社会工作实务》，胡慧嫫译，台北：扬智文化事业，1997，第59~64页。

③ [德] 弗兰茨-克萨韦尔·考夫曼：《社会福利国家面临的挑战》序言，北京：商务印书馆，2004。



基于上述研究的转向,在社会服务的管理上,出现了层级与市场以外的第三种治理模式——网络治理。

对于特区成立后的研究状况,笔者针对研究背景和目的,查阅了大量对社会政策和服务提供有较为系统和深入研究的学术专著、报告,以及研讨会和学术杂志上发表的文章,分析后发现,对社会需求反应的研究基本上与上述的研究内容是一致的,主要包括有关生活素质、政策模式、社会保障与援助、贫穷与社会排斥、家庭、青少年、长者、就业辅助等,其中有关社会排斥的研究都较集中在经济排斥所导致的社会排斥上,而忽略了政治与社会关系排斥的内容<sup>①</sup>。

- ① 特区成立后的主要研究性期刊,体现在《行政》杂志、《澳门研究》《澳门理工学报》及研讨会论文集,有关的文章如下:许毓涛:《澳门市民福利意识形态蕴含之中国传统观念与其发展》,载《2002年两岸四地社会福利学术研讨会论文集》,中华文化社会福利事业基金会,2002,第19~33页;杨允中:《文化价值的认同与社会福利的提升》,载《2002年两岸四地社会福利学术研讨会论文集》,中华文化社会福利事业基金会,2002,第59~67页;程惕洁:《社会福利观的历史演变》,载《澳门社会福利发展:特点与趋势》,澳门大学澳门研究中心,2006,第197~206页;梁启贤:《澳门社会福利政策的变迁:一个历史的回顾》,载《澳门2004》,澳门基金会,2004,第322~333页;梁启贤:《从东亚各国现状看澳门社会福利体制》,载《澳门研究》2005年第28期,澳门基金会,第95~98页;姚伟彬:《澳门社会福利发展:特点与趋势(序)》,载《澳门社会福利发展:特点与趋势》,澳门大学澳门研究中心,2006,第1~2页;梁启贤:《澳门:儒家的福利国?——福利体制、公民权利的反思》,载《澳门社会福利发展:特点与趋势》,澳门大学澳门研究中心,2006,第153~165页;刘世定:《博彩活动的个人福利与社会福利分析》,载《澳门社会福利发展:特点与趋势》,澳门大学澳门研究中心,2006,第181~196页;赖伟良:《澳门社会保障——制度与模式》,载《行政》2003年总第59期,第83~100页;邓玉华:《社会保障的“三增一减”改革方案》,载《行政》2002年总第57期,第849~855页;邓玉华:《社会保障方式的未来抉择》,载《澳门研究》2003年第19期,澳门基金会,第153~160页;邓玉华:《2002年澳门社会保障动向》,载吴伟强、邓玉华编《医疗保障:第二届两岸五地社会保障学术研讨会》,澳门社会保障学会,2003,第129~134页;邓玉华:《澳门社会保障政策改革的策略性建议》,载《社会保障探索——澳门社会保障学会五周年纪念文集》,2004,第66~69页;邓玉华:《澳门社会保障制度回顾与前瞻——建立多层次的社会保障》,载《澳门社会福利发展:特点与趋势》,澳门大学澳门研究中心,2006,第121~136页;许毓涛:《社会援助计划:一项值得澳门回顾的社会保障课题》,载《2005年两岸社会福利学术研讨会论文集》,中南财经政法大学,2005,第1~16页;谭兵:《澳门社会援助状况及趋势分析》,载《澳门社会福利发展:特点与趋势》,澳门大学澳门研究中心,2006,第137~147页;叶桂平:《智利养老金制度之改革分析——兼论澳门相关制度之发展》,载《澳门社会福利发展:特点与趋势》,澳门大学澳门研究中心,2006,第218~227页;邓玉华:《澳门的贫穷问题与对策思考》,载《澳门研究》2005年第28期,澳门基金会,第88~94页;吴伟强:《论澳门贫富悬殊与社会诉求》,载《行政》2006年总第71期,第81~90页;赖伟良:《澳门的社会排挤初探》,载《澳门研究》2004年第21期,第222~232页;田北海、蒋超:《从“以工代赈”政策看澳门社会福利事业的发展》,载《澳门社会福利发展:特点与趋势》,澳门大学澳门研究中心,2006,第(转下页注)



至于在社会服务管理上则包括服务民营化、优质服务计划、非营利组织的管理、政府与社会合作和分工的研究、社会企业的概念性研究等<sup>①</sup>。目前,在社会服务领域,特区已形成以非营利的社会服务机构构成的服务网络,但缺乏关于该网络的特性、政府与社团之间的协作以及推动社会企业方面的深入研究,只有一些特区合作主义形成和发展的研究专著<sup>②</sup>。同时,特区政府已提出可持续发展的战略目标,发展型社会政策也已逐步形成,但各项研究仍把社会政策视为社会行政,多从管理途径对社会服务进行研究,未就社会服务与社会政策的关系以及网络治理进行研究,也未就特区政府提出的战略目标如何贯彻在社会政策和服务管理上进行研究。

## 2. 网络研究的现状

近年来,在国际上,无论社会学、政治学还是公共行政等学科均出现了大量关于应用网络理论框架的研究,伯恩(Berry)等人利用人的行为假设、研究的主题以及研究方法三个标准综合分析有关文献后指出,以上学科的大部分学者均从自身学科焦点出发开展研究,缺少对话,大致形成三个网络研究的传统:网络分析、政策网络和公共网络管理<sup>③</sup>。由于伯恩等人分析的文

---

(接上页注<sup>①</sup>) 166~179页;李丽萍:《浅谈澳门养老保障》,载《社会保障探索——澳门社会保障学会五周年纪念文集》,2004,第85~90页;赖伟良:《老年保障制度之非商品化效应》,载《社会保障探索——澳门社会保障学会五周年纪念文集》,2004,第79~84页;赖伟良:《澳门老年保障制度评述》,载《澳门社会福利发展:特点与趋势》,澳门大学澳门研究中心,2006,第207~217页;邓安琪、容凯旋:《澳门老人福利政策的回顾与完善》,载《澳门社会福利发展:特点与趋势》,澳门大学澳门研究中心,2006,第243~261页。

① 石沧金:《简析澳门社团与社会福利活动的关系》,载《澳门社会福利发展:特点与趋势》,澳门大学澳门研究中心,2006,第148~152页;姚瀛志:《平台共创、合作安居——社区邻里共融服务》,载《澳门社会福利发展:特点与趋势》,澳门大学澳门研究中心,2006,第297~305页;郑敏敏:《官办社会福利机构与民间团体新形势下的分工与合作》,载《澳门社会福利发展:特点与趋势》,澳门大学澳门研究中心,2006,第306~311页;李立全:《官民提供长者服务的职能分工与合作》,载《澳门社会福利发展:特点与趋势》,澳门大学澳门研究中心,2006,第312~321页;张鸿喜:《澳门社会福利服务民营化研究》,载《行政》2004年总第63期,第5~30页;邓玉华:《澳门非营利组织研究》,载《澳门研究》2005年第26期,澳门基金会,第100~110页;叶炳权:《构建服务质素持续改进机制,提升社会福利服务表现成效》,载《澳门社会福利发展:特点与趋势》,澳门大学澳门研究中心,2006,第112~120页。

② 娄胜华:《转型时期澳门社团研究——多元社会中法团主义体制解析》,广州:广东人民出版社,2004。

③ Berry, F. S., Brower, R. S., Choi, S. O., Goa, X. F., Jang, H. S., Kwon, M. J. & Word, J., "Three Traditions of Network Research: What the Public Management Research Agenda Can Learn from Other Research Communities", *Public Administration Review*, 64 (5), 2004, pp. 539-550.



献，特别是有关政策网络的文献很少触及对英国和欧洲大陆的研究，内容并不完备，本书将以博泽尔（Borzel）和相关学者的研究加以补充，分析三个网络研究传统的主题与假设<sup>①</sup>。

第一是网络分析，把“网络结构与位置视为行动、态度与成果的后果与前提”。虽然有部分文献研究影响网络结构的一些因素，如不同行动者之间的地理和时间上的接近程度、组织工作流程以及层级关系等结构性因素，但大部分的研究还是集中在如何在网络结构中形塑协作关系和分享资源和信息；个体如何受到网络结构的影响，如领导如何被选择及其所做的行为、人际冲突，以及伦理、非伦理的行为等影响因素；个体同时担任不同组织的董事局成员或作知识分享时组织间的关系。

学者格兰诺维特（Mark Granovetter）就以“镶嵌”概念来解释人类行为，认为个人行动是为了追求一连串的目的，包括政治权力、名誉、影响力、归属感、亲属关系、个人认同、情感以及经济条件，并且在不同环境的影响下而作出的行动。社会结构是持续不断变迁的现象，由特定的行动者在某种具体环境中所进行的实际行动历史性地建构而成的。行动者在任何情况下的角色都是为某个区域或某个母体的期望与认知所界定的。格兰诺维特正是循此路径来分析社会网络中的个人如何通过动态的互动相互影响，并进而影响个体的行动和相互的关系，从而影响整个结构的。

在组织活动的网络分析研究方面，个体被假定为理性行动者，其行动具有组织性、工具性与目标性，并将研究重点放在其生产的经济结果上，如伯恩强调“管理者的权变性价值”对社会资本的作用，并形容其为累积经济报酬以填补“结构洞”。换言之，如果两个团体彼此间在组织内部与外部存在着弱联结，则双方均会倾向独立。反之，两个团体之间如果存在着强联结，则如格兰诺维特所指称的某些紧密的网络会导致强烈的团体思考，迫使网络的参与者排斥新的观念与观点，使得在网络的内部人员需要向外寻求支持和协助以获得利益。这样的团体思考除了有损个体绩效外，对社群或社会

<sup>①</sup> Börzel, T. A., “Organizing Babylon: On the Different Conceptions of Policy Networks”, *Public Administration*, 76, 1998, pp. 253 - 273; 林玉华：《政策网络理论之研究》，台北：瑞兴图书股份有限公司，2002，第55~62页。



的和谐与沟通也是有害的<sup>①</sup>。

第二是政策网络，其本身可分为两大流派，分别是以德国、荷兰学者为代表的治理流派与以英美学者为代表的利益调停流派。治理流派视政策网络为宏观的国家治理的具体形式和政治资源广泛分散在公与私不同行动者情况下的一种动员机制，强调管理协调的规则与模式，把层级节制、网络与市场的复杂结构组织起来，并以此来规划与执行公共政策<sup>②</sup>。利益调停流派将网络定义为利益团体与国家之间不同形式的关系，可再分为中观与微观两个层次，中观层次以英国学者的观点为代表，强调部门结构关系对政策后果的影响，而微观层次则以美国学者的观点为代表，强调不同机构之间的人际关系互动。总的来说，政策网络研究的主题主要包括：政策行动者如何制定其所想的政策；实际行为和利害关系人；政策专家和政府官员在特定的政策范畴中的实际行为；以及政策行动者的网络角色和网络结构如何影响政策结果，如沟通网络如何影响政策演变的形态、网络结构如何促进政策企业家的出现和在不同政策范畴扩大其数目，以及网络结构如何影响政策参与、人际关系、协作行为与政府绩效<sup>③</sup>。

政策网络对人的行为假设经历过结构与行动二分和互赖的过程。早期的政策网络研究着重于“政策网络结构特征与政策后果之间的因果关系”<sup>④</sup>，即网络的关系类型对行动者和政策结果的影响。如罗兹（Rhodes）和马什（Marsh）指出，只要政策网络存在于政策过程中，就会对政策后果产生影响，这种影响主要由网络类型所决定。强联结、高度整合的政策网络（如政策社群）往往产生可预见的政策后果，而弱联结、低度整合的政策网络（如议题网络）则产生不可预见的政策后果。政策社群之所以决定政策后果是由其对政策议程的框定以及网络成员享有共同的政策理念和政策偏好所导

① Berry, F. S., Brower, R. S., Choi, S. O., Goa, X. F., Jang, H. S., Kwon, M. J. & Word, J., "Three Traditions of Network Research: What the Public Management Research Agenda Can Learn from Other Research Communities", *Public Administration Review*, 64 (5), 2004, pp. 543 - 544; 罗家德：《社会网络分析讲义》，北京：社会科学文献出版社，2005，第9~13页。

② Kjaer, A. M., *Governance*, Malden, MA: Polity, 2004, pp. 48 - 49.

③ Börzel, T. A., "Organizing Babylon: On the Different Conceptions of Policy Networks", *Public Administration*, 76, 1988, pp. 253 - 273; 林玉华：《政策网络理论之研究》，台北：瑞兴图书股份有限公司，2002，第55~62页。

④ Dowding, K., "Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach", *Political Studies*, 43, 1995, p. 141.



致的<sup>①</sup>。近期，也有学者研究治理意识如何在历史发展过程中生成并影响民主治理的发展<sup>②</sup>。

和组织活动网络研究一样，政策网络研究也重视对行动者的研究，视网络为一可降低交易成本的制度安排，在奥尔森（Olson）的集体行动逻辑的影响下，假设个体具有工具理性的特点，强调维持组织成员集体行动诱因的重要性，认为参与政策过程是为了影响政策与社会，而且通过政策变迁，个别决策制定者对界定好的问题与采取的解决方案通常是满意的。有关研究多认为网络参与者才是影响政策结果的关键。如学者道丁（Dowding）在批评罗兹和马什的结构主义时提出，政策网络诠释政策后果的参数不是结构主义者所推崇的网络结构自身，而是网络中的参与者<sup>③</sup>。他从理性选择视角出发，指出政策后果是网络成员讨价还价的结果。另外，麦克弗森（Mcpherson）和拉布（Raab）从人类学观点出发，指出政策后果是人际互动的产物<sup>④</sup>。

在结构与行动论者的争辩过程中，马什和史密斯（Smith）综合两者的内容后主张：政策网络与政策后果的关系并不是简单和单向的，而是网络结构、网络行为与网络环境三个因素相互作用的结果，它们之间至少存在三种互动关系：网络结构与网络成员的关系、网络与环境的关系以及网络与政策后果的关系<sup>⑤</sup>。治理研究也尝试将规则结构与行动主体置于其分析框架中并提出相关理论<sup>⑥</sup>。

第三是公共网络管理，其研究内容主要包括网络的管理行为和网络的绩效与结果两部分。在网络的管理行为研究中，网络更多地被视为对跨政府计划中复杂的纵向和横向关系的管理方法，其目的是有效执行计划。在管理中同时关注网络和个人，包括：理解网络是否存在和如何运作；对比层级组

① Rhodes, R. A. W. & Marsh, D., "New Directions in the Study of Policy Networks", *European Journal of Political Research*, 21, 1992, p. 197.

② 陈钦春：《治理的语言与转折：系谱学观点之剖析》，“铭传大学2005”国际学术研讨会，2005，第24～34页。

③ Dowding, K., "Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach," *Political Studies*, 43, 1995, p. 137.

④ Marsh, D. & Smith, M., "Understanding Policy Networks: Towards a Dialectical Approach", *Political Studies*, 48, 2000, p. 5.

⑤ Marsh, D. & Smith, M., "Understanding Policy Networks: Towards a Dialectical Approach", *Political Studies*, 48, 2000, p. 9.

⑥ Kjær, A. M., *Governance*, Malden, MA: Polity, 2004, p. 10.





织，网络中的管理人如何发挥管理功能，即什么技巧和管理技术可在不同类型的网络中应用；以及网络对决策、政策输出、结果以及治理的民主价值有何影响，这部分与政策网络的研究内容是部分重叠的。

有关网络绩效的研究则较注重公共网络管理的特征如何影响管理结果和政策绩效。普鲁梵（Provan）和米尔沃德（Milward）认为服务执行网络与执行结构的内涵和制度层等方面的因素是相互联系的，如处理人类服务案主时哲学形式中的专业规范与加强网络参与是正相关的。网络有效的模式包括网络结构与系统的元素。四个城市社区的精神健康计划研究结果显示，相对于更加分散的网络结构，以网络行政组织为主要协调组织的跨组织网络对健康服务案主产生了更为有效的结果。2000年这些学者更认为，如果环境和制度性规范支持网络参加者之间的合作和协作，高密度和中央化的网络在公共服务管理上将会产生更好的效果。阿格拉诺夫（Agranoff）和麦圭尔（McGuire）同样研究网络特征，认为地方经济发展部门网络化的密度与经济发展政策的采纳是正相关的。他们提出一系列问题，包括识别与传统管理相对应的网络管理的关键功能和维系网络的凝聚元素，通过对经济发展、社区服务和社会服务网络的研究，回答了网络如何管理和描述参与者、网络战略和促进经济发展的政策工具之间的问题。奥图尔（O'Toole）也发现监督者越是投入网络互动，网络越能取得好的绩效。

人类行为的假定具有强烈的工具取向，虽然也有治理的民主价值方面的相关研究，但无论对管理方式还是网络特征对绩效的影响，大部分研究通常考虑网络为执行方案与政策带来的帮助，如某种观点认为，多元组织的安排就是为弥补单一组织解决问题时能力的不足，而且通常会考虑网络是否有助于方案执行，以及如何提高政策方案的效率，例如，阿格拉诺夫与麦圭尔将网络视为解决单一组织所无法解决的问题的“多重组织安排”<sup>①</sup>。

从以上的分析中可看出，三个研究传统无论从其研究方法还是研究主题来看都是一种相互补充的关系。在过度社会化与低度社会化、结构与行动的

<sup>①</sup> Berry, F. S., Brower, R. S., Choi, S. O., Goa, X. F., Jang, H. S., Kwon, M. J. & Word, J., "Three Traditions of Network Research: What the Public Management Research Agenda Can Learn from Other Research Communities", *Public Administration Review*, 64 (5), 2004, pp. 544-545; Agranoff, R. and McGuire, M., "Big Question in Public Network Management Research", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11 (3), 2001, p. 296.