

论西方第三代政策网络研究的包容性

龚虹波*

〔摘要〕近十几年来,西方第三代政策网络研究引入社会网络分析后,在研究方法上融合或缓解了“结构与行动”、“定性与定量”、“描述、解释与规范”、“多学科整合”等传统社会科学上的分歧和难题;在理论研究上与新制度主义理性选择理论、社会资本理论、治理理论和游戏生态学理论等社会理论的结合上也显示出很好的包容性。同时,基于政策网络的形成条件,第三代政策网络研究也能包容中国的公共政策经验。但是由于社会结构和政策现象复杂性的差异,中国政策网络研究面临着不同于西方国家的优势和劣势。以此为基础的探讨,对于中国政策网络研究就具有重要的理论意义。

〔关键词〕政策网络;社会网络;包容性;公共政策

近三四十年以来,西方政策网络研究逐渐兴起。而近十几年来,西方政策网络研究又出现了一个很重要的发展势头,即把社会网络分析(social network analysis)的方法和技术引入到政策网络研究。有学者称之为第三代政策网络研究^①。这一发展势头之所以重要,是因为它使政策网络研究不仅摆脱了“仅在比喻意义使用网络这个词,不具有因果解释力”的诟病^②,而且显现出研究复杂社会所需的难能可贵的理论品质,即包容性。这种包容性既体现在研究方法、理论研究上,也体现在解释不同国家的公共政策经验上。正是这种包容性使它有潜质成为复杂社会下公共政策研究的一个重要“范式”。

一、政策网络在研究方法上的包容性

社会科学在研究方法上的争论从来没有中断过。暂且不提“实证”与“阐释”之间的难以消解的分歧。即便在“实证”进路内,“结构与行动”、“定性与定量”、“描述、解释与规范”的分歧和融合都是

* 管理学博士,美国佛罗里达州立大学访问学者,宁波大学公共管理系副教授,315211。本文系国家社会科学基金课题(09CZZ021)、浙江省哲社规划重点课题(08CGGL002ZQ)、浙江省哲社规划课题(11ZJQN018YB)以及“浙江省中青年学科带头人培育计划”(PD2013074)等资助。

①近30多年来,西方政策网络研究可分成三代。第一类以分类和把政策网络当成治理工具为特征;第二代,从公共管理的视角,把政策网络看成一种管理工具。第三代,把社会网络分析引入政策网络研究,初步形成政策网络理论。参见A. Dasen, *Networks: Structure and Action: Steering in and Steering by Policy Networks*, University of Twente, 2010, pp. 35-40.

②K. Dowding, “Model or metaphor: Review of the policy network approach”, *Political Studies*, vol. 43, 1995, pp. 136-158.

难题。而第三代政策网络研究在“实证”进路内消弭分歧、实现融合上表现出很好的包容性。

1. 结构与行动的结合

在社会科学研究中,“结构”与“行动”是经典的二元难题^①。以埃米尔·涂尔干为代表的结构论者认为,社会事实只能用抽象的、普遍的本质即社会结构来加以说明。只有认识和把握了社会结构,才能对个体的行动做出解释。而以马克斯·韦伯为代表的“行动”分析取向则强调个体行动的意向性和反思性及其对结构性制约的突破和改变。因此,现代社会科学的大师们如安东尼·吉登斯、皮埃尔·布迪厄等都在致力于消解“结构”与“行动”的对立,并寻找两者的结合点。第三代政策网络研究之所以受到众多学者的持续关注,正是因为它能较好地结合“结构”与“行动”,站到了社会科学研究范式发展的前沿。

在第三代政策网络研究中,“结构”与“行动”的结合是通过考察政策网络内个体之间的关系来实现的。如图1和图2分别是美国加州夫勒斯诺市和克恩县的土地利用规划精英的政策网络图。图中的圆点表示精英,联线表示精英的关系。分析这两张图我们可以发现:(1)关于“行动”。在政策网络中,精英之间的联系是不一样的。有的精英联系密集,有的却很孤立。(2)关于“结构”。图1的结构比较破碎,这不利于政策网络内不同群体之间信息和利益的整合;图2的结构则相对整合,这有利于土地规划政策的决策和执行。在此基础上,第三代政策网络研究不仅可以分析不同网络结构的成因^②,政策网络结构与政策绩效之间的关系以及改进政策网络管理的措施等即时性的问题,而且运用TERGM模型还可以模拟、预测政策网络结构的历时性演变^③。至此,第三代政策网络研究在结合“结构”与“行动”上显现出前所未有的发展潜力和美好前景。

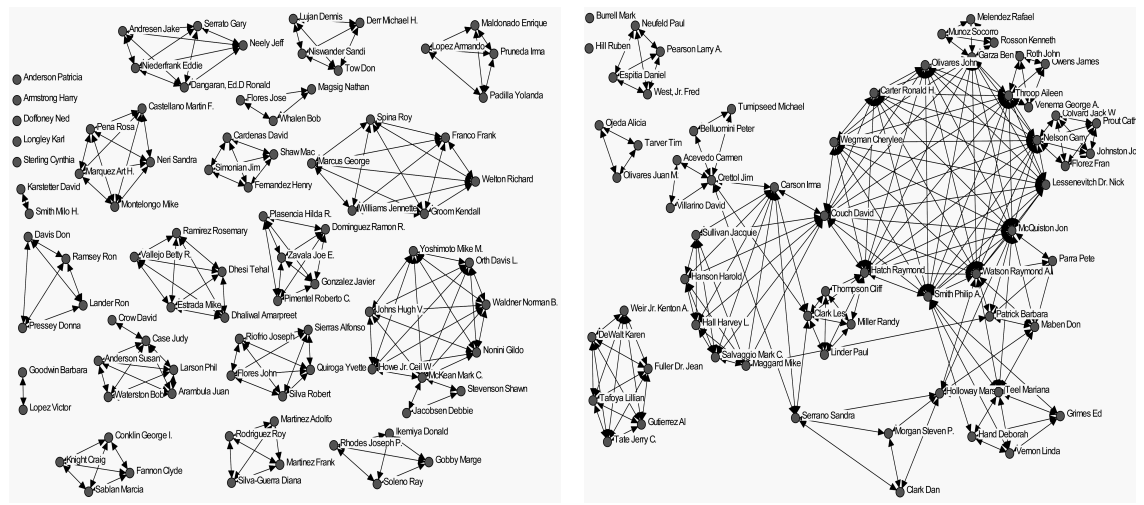


图1 美国加州夫勒斯诺市土地利用规划精英网络 图2 美国加州克恩县土地利用规划精英网络

资料来源:M. McCoy & M. Lubell, “Policy Networks: Collaborative land use planning in California”. unpublished paper. 1997, pp. 607 – 613.

2. 定性与定量的结合

社会科学的“实证”研究有定量和定性两种方法。定量研究运用统计的方法,从许多具体事件中去寻找总体描述或验证因果假设。定性研究则专注于一个或少数几个案例,用深入访谈和深度的历

①叶启政:《进出“结构—行动”的困境:与当代西方社会学理论论述对话》,台北:三民书局,2004年,第309页。
②G. Robins, et al., “An introduction to exponential random graph (p*) models for social networks”, *Social Networks*, vol. 29, 2007, pp. 173 – 191.
③S. Hanneke, W. Fu & E. P. Xing, “Discrete Temporal Models of Social Networks”, *Electronic Journal of Statistics*, vol. 4, 2010, pp. 585 – 605.

史资料分析,通过比较散漫的方法对一个事件或单位做出全面的、理解性的解释。从总体上看,定量和定性方法各有缺陷:定量研究只能得到表面的、浮浅的信息,抓不住事物的本质特征;定性研究依据典型的或少量个案得出的结论不一定具有普遍性。因此自韦伯的“理解社会学”以来,学者们就努力在社会研究中将两者综合起来。

在这一努力中,最大的困难就是如何将整体的大多数特征都操作化并统一在理论模型中加以分析。而第三代政策网络研究在提供统一的理论模型上显示出很大的优势。首先,政策网络研究与社会网络分析结合后,可以用组合变量(compositional variables)、关系变量(relational variables)、属性变量(attributes variables)来描述政策网络并推论因果关系^①。其次,第三代政策网络研究中,网络边界可以根据研究目的和研究对象来确定。因此,这一理论模型可以用来表征整体网络结构特征^②,也可以用来描述、分析团体之间的关系^③。这使得统计样本的确定可以根据理论研究的需要来定。最后,在定性研究上,第三代政策网络研究对其他学科的社会理论具有很好的包容性,使其有丰富的理论来源和强劲的理论发展潜力;在定量研究上,则能直接采用社会网络分析方法和技术的最新进展。定性与定量的结合,使第三代政策网络研究具有强大的后援力量。

3. 描述、解释、规范的结合

一般来说,社会科学研究很难将描述、解释、规范整合进一个理论模型,但第三代政策网络却可以被运用于上述三类研究。更难得的是,它还实现了理论研究和应用研究的结合。首先,第三代政策网络研究有较强的描述功能。其方式大致有两种:一是运用相关概念、分类和理论描述政策网络内多个行动者之间相互作用的过程和结果^④。二是运用社会网络分析的方法和技术描述政策网络结构(如网络密度、网络中心化、网络集聚子群、结构洞)和政策网络内行动者之间的相互关系(如中间人、最短距离、行动者的节点度、行动者中心度)^⑤。这些描述能展现政策网络的结构以及运作过程和结果;运用 UCINET、PAJEK 等网络分析软件还能清晰地展现政策网络图(见图1、图2)。强大的描述功能为政策网络的因果解释奠定了扎实的研究基础。其次,第三代政策网络研究由于其良好的理论包容性,在研究中展现出很强的因果解释力。目前,政策网络研究一是主要关注不同政策网络之间的比较,并解释政策网络的某些特征(如网络的中心化、破碎度、结构洞)对行动者关系的影响;二是主要关注用来解释政策网络结构的形成原因与变迁动因、政策网络结构与绩效之间的关系等。最后,政策网络在规范研究上也颇显优势。比如,比较现实的政策网络与规范的(想要达到的)政策网络存在的差距,并提出改变网络内行动者关系的政策性建议。再比如,从行动者的相互关系入手分析政策网络的结构转型和结构改造^⑥。这些规范性的研究往往把政策网络看成治理工具,从如何进行网络治理的角度来研究政策网络。这使得政策网络的理论研究和应用研究很自然地融合了起来。

4. 社会学、经济学、政治学等多学科的整合

面对复杂的公共政策现象,整合多个学科的理论和方法进行研究显然是非常必要的。但问题的关键在于如何整合。以往的跨学科研究,往往是将经济学、管理学、社会学等学科的理论和方法直接

① A. Dassen, *Networks: Structure and Action*, pp. 35 - 40.

② S. Borras & H. P. Olsen, "Combining Qualitative and Quantitative Methods for the Analysis of Network Governance: Promises, Problems, Payoffs and Potentials", in P. Bogason & M. Zolner (eds.), *Methods in Democratic Network Governance*, New York: Palgrave, 2007, pp. 207 - 223.

③ K. R. Isett, & K. G. Provan, "The Evolution of Dyadic Interorganizational Relationships in a Network of Publicly Funded Nonprofit Agencies", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 5, 2005, pp. 149 - 165.

④ M. M. Atkinson & W. D. Coleman, "Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies", *British Journal of Political Science*, vol. 1, 1989, pp. 47 - 67.

⑤ M. McCoy & M. Lubell, *Policy Networks: Collaborative Land Use Planning in California*, unpublished paper, 1997.

⑥ J. Edelenbos & E. H. Klijn, "Trust in Complex Decision-Making Networks A Theoretical and Empirical Exploration", *Administration & Society*, vol. 39, 2007, pp. 25 - 50.

用来分析公共政策现象,但很少把它们有机地整合起来。换言之,就像是公共政策研究中运用其他学科的零星工具,而无法将这些零星工具组合成一个功能更强的系统性工具。第三代政策网络研究在有机组合各学科理论和方法上显示出很强的优势。

第三代政策网络研究这种很强的理论组合优势得益于社会网络分析工具。社会网络分析使政策网络不再是一个比喻,而是一个实实在在的由诸多变量组合而成的研究模型。但是社会网络分析只是一个分析模型,运用这一模型来研究什么问题、政策网络边界如何界定、各类变量如何选择都需要有理论的支撑。此时,政治学的(如治理理论)、经济学的(如理性选择理论)、社会学的(如社会资本理论)乃至其他交叉学科的(如游戏生态学)理论都可以根据研究需要与之结合在一起,形成一个有机的系统性分析工具。这种“政策网络理论+社会网络分析+其他社会科学理论”的有机组合大大加强了政策网络理论的因果解释、规范分析和实际预测的能力。

综上所述,第三代政策网络研究很好地缓解了传统社会科学的诸多矛盾,在整合多种研究方法上显示出很强的优势。但其之所以受到众多西方学者的关注和追随,更重要的还在于它在理论研究上对其他学科理论的包容性。

二、政策网络在理论研究上的包容性

理论研究是为对社会现象提供因果解释的工作。社会网络分析本身并不提供因果解释。但这一分析模型能与诸多社会理论结合起来。这使得第三代政策网络研究能与其他社会理论结合为复杂政策现象提供因果解释,同时推动政策网络理论的发展。目前,在第三代政策网络研究中经常结合的理论有:新制度主义理性选择理论、社会资本理论、治理理论和博弈生态学理论。

1. 与新制度主义理性选择理论的结合

在公共政策研究中,以埃里诺·奥斯特罗姆等人提出的制度分析和发展框架(IAD)在新制度主义理性选择理论上的贡献是引人注目的。IAD分析框架提出了:(1)行动舞台、行动者、行动情境、集体行动、物品属性、共同体属性、多中心治理等诸多概念;(2)关于个体理性选择的理论和模型;(3)宪法选择、集体选择、操作层面等多层次分析模型;(4)基于个体选择之上的集体行动所产生的制度绩效和制度变迁^①。IAD主要的价值在于它提供了一个系统探究某一问题(公共池塘的治理问题)的方法和一整套可供观察的变量。虽然IAD分析框架大多采用案例研究的方法,且主要运用于自然资源等公共物品的治理,但它的多中心治理理论却与政策网络理论不谋而合。因此,把IAD分析框架的概念、分析方法、分析层次等运用到政策网络研究是许多西方学者的努力。

这种努力使第三代政策网络研究比IAD分析框架具有更强的解释力和预测力:(1)拓展了IAD分析框架的研究范围。IAD主要运用于公共物品的自组织治理,但政策网络研究与IAD结合后,可用来研究政府组织的治理、非政府组织的治理^②、政府与非政府组织的合作治理^③。(2)可运用定量研究的方法来检验理论假设。IAD分析框架由于变量众多,不太适合于定量研究。因此,大多采用案例研究的方法进行理论推论。但第三代政策网络研究克服了这一弊端。它与IAD分析框架结合后

^①M. D. McGinnis, "An introduction to IAD and the language of the Ostrom workshop: A simple guide to a complex framework", *Policy Studies Journal*, vol. 39, 2011, pp. 169 - 183.

^②K. R. Isett & K. G. Provan, "The Evolution of Dyadic Interorganizational Relationships in a Network of Publicly Funded Non-profit Agencies", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 15, 2005, pp. 149 - 165.

^③J. T. Scholz & C. L. Wang, "Co-optation or Transformation: Local Policy Networks and Federal Regulatory Enforcement", *The American Journal of Political Science*, vol. 50, 2006, pp. 81 - 97.

可以检验行动者的理性选择理论^①、政策网络的自组织过程^②,并定量地模拟制度的形成过程^③。(3)通过分析政策网络结构与行动者之间的关系,能更直接、更清晰地解释、预测制度绩效和制度变迁。IAD 分析框架主要通过个案来解释制度成败与制度变迁的原因。而第三代政策网络研究则可以解释政策网络结构与政策绩效之间的关系^④,运用社会网络的多时段分析和计算机模拟还可以预测政策网络结构变化趋势。

2. 与社会资本理论的结合

第三代政策网络研究与社会资本理论结合回答的问题是:为什么有些政策网络比其他政策网络具有更好的政策绩效。它回答了为什么行动者在某些政策网络中比在其他政策网络更能获得或动用资源以及什么样的政策网络有助于群体成员实现利益协调并提供更多的合作平台(如信息渠道、义务和预期、社会规范)。

事实上,政策网络研究与社会资本理论的结合似乎是应有之义。因为在社会学中,社会网络分析和社会资本理论几乎是融合在一起的。社会资本的代表性学者代林南就把社会资本界定为嵌入在社会网络中的资源,行动者能通过网络中的各种联系来获得或动用这些资源。近几十年来,中西方社会学者在这一研究方向上做了诸多努力,并产生了一系列重要的成果。1985 年马克·格兰诺维特首先论证了人类行为是“嵌入”在社会结构中的^⑤。此后,詹姆斯·科尔曼探讨了封闭(closure)的社会结构在产生义务、期望和社会规范中所具有的作用^⑥。罗纳德·伯特则分析了开放的社会结构所拥有的社会资本。还有一些学者则致力于测量社会网络中的社会资本,以拓展社会资本的定量研究^⑦。到目前为止,这个研究方向上的中西方文献真正是汗牛充栋。

社会学领域的巨大进展为政策网络研究与社会资本理论的结合提供了良好的研究基础。但是,当社会资本理论运用到政策网络研究时,首先要解决的问题是,政策网络中的社会资本研究能否假定“良好的合作与协调(正社会资本)自然导致好的政策结果?”安·沃克提醒政策网络研究者小心,因为政策网络不同于社会网络。在政策网络中有等级化的权力,良好的合作和协调可能来源于权力腐败,开放的结构也可能导致政策的不稳定,从而导致坏的政策绩效^⑧。因此,政策网络内的社会资本研究必须关注利益、资源分配和政策目标。从总体上看,目前这一进路的学者主要致力于以下三方面的工作:(1)探讨政策网络中的社会资本与政策绩效之间的关联机理^⑨;(2)界定和测量政策网络内的社会资本和政策绩效^⑩。(3)运用社会资本理论来定性、定量地解释或验证政策绩效和政策网络结构的变化^⑪。

①J. T. Scholz, R. Berardo & B. Kile, “Do networks solve collective action problems: Credibility, search, and collaboration”, *Journal of Politics*, vol. 70, 2008, pp. 393 – 406.

②R. Berardo & J. T. Scholz, “Self-Organizing Policy Networks: Risk, Partner Selection, and Cooperation in Estuaries”, *American Journal of Political Science*, vol. 54, 2010, pp. 632 – 649.

③M. Schneider & J. Scholz, et al., “Building Consensual Institutions: Networks and the National Estuary Program”, *The American Journal of Political Science*, vol. 47, 2003, pp. 143 – 158.

④M. Howlett, “Do Networks Matter? Linking Policy Network Structure to Policy Outcomes: Evidence from Four Canadian Policy Sectors 1990–2000”, *Canadian Journal of Political Science*, vol. 35, 2002, pp. 235 – 267.

⑤M. Granovetter, “Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness”, *The American Journal of Sociology*, vol. 91, 1985, pp. 481 – 510.

⑥J. S. Coleman, “Social capital in the Creation of Human Capital”, *The American Journal of Sociology*, vol. 94, 1988, pp. 95 – 120.

⑦S. P. Borgatti, C. Jones & M. G. Everett, “Network measures of social capital”, *Connections*, vol. 21, 1998, pp. 27 – 36.

⑧A. Walker, “Understanding social capital within community/government policy networks”, *Social Policy Journal of New Zealand*, vol. 21, 2004, pp. 1 – 18.

⑨D. M. Hatmaker & R. K. Rethemeyer, “Mobile trust, enacted relationships: Social capital in a state-level policy network”, *International Public Management Journal*, vol. 11, 2008, pp. 426 – 462.

⑩N. Mathur & C. Skelcher, “Evaluating democratic performance: Methodologies for assessing the relationship between network governance and citizens”, *Public Administration Review*, vol. 67, 2007, pp. 228 – 237.

⑪A. D. Henry, M. Lubell & M. McCoy, “Belief systems and social capital as drivers of policy network structure: The case of California regional planning”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 21, 2011, pp. 419 – 444.

3. 与治理理论的结合

政策网络与治理理论的结合由来已久。早在第三代政策网络研究之前,研究者就把政策网络看成是区别于官僚制和市场化的一种治理模式,提出网络治理(network governance)。网络治理为利益团体参与政策过程、影响政策结果提供机会,同时也是政府管理社会、调控资源的重要工具。目前,这一进路的研究主要致力于以下几方面的工作:(1)探讨政策网络对治理的作用,并分析如何实现有效的网络治理^①。(2)探讨政策网络结构的类型、特征与有效网络治理之间的关系^②。(3)探讨网络治理中民主参与的过程和结果。即分析网络治理的参与者、参与者的利益表达、以及对治理绩效的影响。(4)探讨网络治理的政策工具。在此基础上,第三代政策网络研究也在尝试将社会网络分析的方法和技术运用于网络治理^③。但由于治理理论本身不像社会资本理论那样有较好的定量研究基础,所以这一方向至今尚无明显进展。

4. 与博弈生态学的结合

何为博弈生态学?众所周知,博弈论主要分析两个或两个以上的博弈者在一个场域中的目标、角色、战略。但在现实生活中,博弈者会把一个场域的博弈带到另一个场域中,比如银行家会为了自己特定目的去利用政治家和新闻记者,反之亦然。这种场域的相互作用和相互影响会形成无法意料的类生态功能。这就是博弈生态学(Ecology of Games)^④。或许博弈生态学实在是太超前于博弈论了。因此,这一进路的研究通常也只是定性的案例研究。但第三代政策网络研究与博弈生态学结合后,就可以运用社会网络分析方法定量研究政策网络内的博弈生态了。它既可以检验政策网络内行动者博弈行为的相关理论^⑤,也可提出变量之间的相关性^⑥。当然,从某种意义上说,新制度主义理性选择、博弈论、博弈生态学最基本的假设都是基于理性选择之上的。但是,第三代政策网络研究与博弈生态学相结合后,更适合分析复杂社会现象的理性选择行为,得出更具解释力的研究结论。

至此,本文综述了第三代政策网络研究中几个比较重要的理论结合进路。事实上,它还可与组织理论结合^⑦、与博弈论结合^⑧,等等。同时,它在组合多个理论时也显示出很好的发展前景。第三代政策网络研究在理论上强大的包容性使其具有以下三个优势:一是它更适合于复杂社会的研究需求;二是它为不同学术背景的学者在政策网络研究中找到了共同的兴趣点;三是它为产生并丰富政策网络理论提供了良好的平台。

三、政策网络对公共政策中国经验的包容性

第三代政策网络研究因其良好的包容性显示出强劲的发展势头,于是我们要问:第三代政策网络研究能否包容中国的公共政策经验呢?如果能够的话,运用它来研究中国公共政策现象时面临着

①C. Jones, W. S. Hesterly & S. P. Borgatti, "A general theory of network governance: Exchange conditions and social mechanisms", *Academy of Management Review*, vol. 22, 1997, pp. 911 - 945.

②K. G. Provan & P. Kenis, "Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 18, 2008, pp. 229 - 252.

③R. Parker, "Networked governance or just networks? Local governance of the knowledge economy in Limerick (Ireland) and Karlskrona (Sweden)", *Political Studies*, vol. 55, 2007, pp. 113 - 132.

④N. E. Long, "The local community as an ecology of games", *American Journal of Sociology*, vol. 64, 1958, pp. 251 - 261.

⑤B. Cornwell, T. J. Curry & K. Schwirian, "Revisiting Norton Long's ecology of games: A network approach", *City & Community*, vol. 2, 2003, pp. 121 - 142.

⑥M. Lubell, A. D. Henry & M. McCoy, "Collaborative institutions in an ecology of games", *American Journal of Political Science*, vol. 54, 2010, pp. 287 - 300.

⑦H. B. Milward & K. G. Provan, "Measuring network structure", *Public administration*, vol. 76, 1998, pp. 388 - 390.

⑧A. Walker, "Understanding social capital within community/government policy networks", *Social Policy Journal of New Zealand*, vol. 21, 2004, pp. 1 - 18.

什么样的优势和劣势?可能在哪些方面基于中国的公共政策经验做出应有的理论贡献?

首先,第三代政策网络研究能否包容中国的公共政策经验呢?持否定观点的学者认为,由于政治、行政体制和社会文化等诸多差异,中西方国家的公共政策结构和过程大相径庭。中国并不像西方国家那样在政府、经济、社会等领域形成了多个利益主体之间的合作和协调。因此,用政策网络理论来分析中国公共政策现象是不恰当的。但是,需要指出的是,合作与协调并不是形成政策网络的必要条件。它是政策网络运转良好的条件。形成政策网络的两个必要条件是:1. 多个利益主体;2. 利益主体之间的互动。对于第一个条件而言,当下中国在经济、社会领域的利益分化已无需赘述,即便在行政领域也出现明显的利益分化。在政府组织内部,从“条”上看,各级政府事实上是不同的利益主体;从“块”上看,各部门参与多属性的公共政策时,亦是不同的利益主体^①。但对于第二个条件“利益主体之间的互动”,有学者认为,中国的公共政策经验是“高位推动”^②、“政治动员”^③。事实上,随着社会、经济的发展,如今的“高位推动”和“政治动员”并不像解放初那样纯粹是严厉的自上而下的层级控制,更多的是一种促进各层次、各部门合作与配合的政策手段。因此,如果从政策网络管理的视角来理解“高位推动”和“政治动员”,可以解读成网络治理以促进政策网络内的合作与协调。这样的解读更符合、也更有利于中国的公共政策实践。由此可见,从政策网络形成的两个条件来看,政策网络是能够包容中国的公共政策经验的。

其次,尽管第三代政策网络研究具有很好的包容性,但中国的公共政策经验不同于西方国家,运用政策网络进路来研究中国公共政策问题时所面临的优、劣势也是不同的:1. 中国处于转型期的社会结构,是中国政策网络研究最具挑战性的优势。中国改革开放30年以来的发展,是通过经济体制转轨和社会结构转型来实现的^④。中国的社会结构转型既有从传统向现代的转型,也有现行体制在面对复杂社会问题时所做的应对性转型。但是人们不确定中国的社会结构转型的结果是什么,甚至不明确当下的社会结构究竟怎样以及在转型过程中遇到了什么样的问题。而这些问题均能借助政策网络具体的经验研究来展现和回答。由此可见,中国社会所处的特殊时期,于政策网络研究而言,既是挑战又是优势。相对于西方国家已经定型的政策网络结构而言,转型中的政策网络结构有着更丰富的理论内涵。2. 中国公共政策现象的复杂性,既是中国政策网络研究的劣势,同时也是优势。中国的公共政策现象比西方国家的复杂。这种复杂性主要来源于以下三方面:一是中国政策网络中行动者之间的互动可能是间接的、多场域的、非即时的,其行为实际上是彼此的交换行为,“是具有一定时间跨度的持续性互惠行为”^⑤,而不像西方国家那样是直接的、制度化的。二是转型中的政策网络结构的变数大。由于制度的不稳定以及正式与非正式制度的冲突,在中国的公共政策实践中,政策网络的结构是会不断转变的。三是“关系”^⑥更增加了中国政策网络分析的复杂度。这主要是因为:第一,“关系”与政策网络研究的个体理性假设之间却存在着微妙差异。“关系”中的个体既是理性的、又是非理性的。第二,“关系”很难进行量化研究。第三代政策网络研究的巨大进步之一就是定性研究与定量研究的结合。但“关系”是华人社会人与人之间的微妙关系,很难收集数据加以定量研究^⑦。上述中国政策网络结构特征和公共政策现

①②贺东航、孔繁斌:《公共政策执行的中国经验》,《中国社会科学》2011年第5期。

③李斌:《政治动员与社会革命背景下的现代国家构建——基于中国经验的研究》,《浙江社会科学》2010年第4期。

④郑杭生:《改革开放三十年:社会发展理论和社会转型理论》,《中国社会科学》2009年第2期。

⑤金太军、袁建军:《政府与企业的交换模式及其演变规律——观察腐败深层机制的微观视角》,《中国社会科学》2011年第1期。

⑥“关系”是理解中国社会结构关键性的社会文化概念。金耀基:《关系和网络的建构——一个社会学的诠释》,《二十一世纪(香港)》2009年第12期。

⑦当然,学者们也在定量研究“关系”上做了不少努力。如邱展谦、洪晨桓、祝道松等:《知觉关系量表之发展》,《管理评论》2007年第1期;边燕杰、刘翠霞、林聚任:《中国城市中的关系资本与饮食社交:理论模型与经验分析》,《开放时代》2004年第2期;Jar-Der Luo, “Guanxi Revisited: An Exploratory Study of Familiar Ties in a Chinese Workplace”, *Management and Organizational Review*, vol. 7, 2011, pp. 329 – 351.

象的复杂性,增加了研究者在分析中国政策网络时的难度。但是如果研究者能解决困难,哪怕是只前进一小步,都是对政策网络研究巨大的原创性贡献。

最后,基于上述分析,笔者认为,在努力发挥中国政策网络研究优势的基础上,我们至少可以在以下几方面做出理论贡献:1. 转型社会的政策网络结构特征、类型及相关理论。与西方国家基本定型的政策网络结构不同,中国的政策网络结构是多样、且多变的。在中国公共政策的经验中,有时正式制度影响政策网络结构,有时是非正式制度,有时则是正式制度和非正式制度共同起作用;有时是自上而下权力控制下的合作,有时又是自下而上放权搞活后的互动;有时是政府、经济二模(mode)交叠的政策网络结构,有时是政府、社会的二模交叠,有时则是政府、经济、社会的多模交叠。这些多样且多变的政策网络现象,需要从理论层面加以概括与提炼。2. 影响转型社会的政策网络内行动者互动行为的因素,如信任、行动舞台、合作者选择等等。在西方国家的政策网络中,成熟的正式制度和传统习俗整合在一起共同提供行动者的互动平台。但转型国家的正式制度往往是不成熟且多变的,正式制度与非正式制度又彼此脱节。在这样的制度环境下,政策网络内的行动者的互动基础是什么?这不仅仅是中国的问题,是所有转型国家所面临的共同问题。3. “关系”对中国政策网络内人际互动的影响,以及对政策网络结构转型的影响。“关系”广泛存在于华人社会的人际互动之中。“关系”如何影响华人社会的政策网络内行动者的互动?它与西方国家政策网络内的人际互动有什么区别,又如何影响政策绩效?它对政策网络结构的转型起着什么作用?这些问题都亟需在理论和经验层面做出回答。4. 转型社会的政策网络治理策略。有了上述问题的研究铺垫,我们就可以从网络治理的层面对转型社会的政策网络管理提出更有现实意义的应对性策略。

(责任编辑:杨嵘均)

The Inclusiveness in the Third Generation Public Policy Network Research in Western Countries

GONG Hong-bo

Abstract: Over the past decade, the third generation policy network research in western countries has absorbed the theory and method of social network analysis. In terms of method, it tries to integrate (or overcome) the divergences and problems caused by the tension between “structure and agency”; “qualitative and quantitative”; “description, explanation and normalization”; and “mono-disciplinary and multidisciplinary” in traditional social science. In terms of theory, it is highly inclusive in integrating among others new institutionalism theory, social capital theory, governance theory and game ecology theory. Considering the formation of policy network, the third generation research on policy network is also applicable to Chinese public policy practice. Because of the difference in social structure and complexity of public policy, Chinese policy network research has its own advantages and disadvantages. Taking all this into consideration, this paper attempts to explore the theoretical potential for the research on Chinese policy network.

Key words: policy network; social network; inclusiveness; public policy