

学校编码：10384
学号：13920111150384

分类号__密级__
UDC__

廈門大學

硕士学位论文

政策网络理论的演化

The Evolution of Policy Network Theory

李连华

指导教师姓名：陈振明教授

专业名称：行政管理

论文提交日期：2014年4月

论文答辩时间：2014年 月

学位授予日期：2014年 月

答辩委员会主席：_____

评阅人：_____

2014年4月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

摘要

政策网络理论作为一种分析方法，它突破了传统政策分析的阶段启发法，促进了公共政策制定的科学民主；政策网络治理作为一种全新的治理模式提倡多元社会主体参与社会治理，强调信任、协商、合作的治理机制，在现代社会治理实践中受到重视。

全文以政策网络理论的时间发展为主线，对政策网络理论的演化过程进行深入探究：首先，按照时间的发展脉络，将政策网络理论的演化划分为兴起、演变两个阶段，每一阶段，按照不同的国别或流派以及每一阶段的研究重点探究政策网络理论形成、发展与实际应用，以期对政策网络理论有一个横向全面、纵向深入的研究。20世纪60年代到80年代是政策网络理论的兴起阶段，该阶段梳理了政策网络理论兴起背景，包括认识论背景和现实背景，追溯政策网络理论产生的思想渊源和理论渊源，在此基础上，重点探究政策网络理论在英美两国的形成过程。20世纪80年代至今是政策网络理论的演变阶段，该阶段在归纳了政策网络理论演变路径，研究了政策网络理论两个主要的流派即利益协调学派和治理学派，并按照政策网络理论对自身理论缺失的修正进一步研究了政策网络理论的最新进展。其次，从政策网络理论演变的过程中，归纳出政策网络理论自身的突破以及存在的缺陷，并从治理主体、治理工具、治理机制、网络管理、构建公共治理型政府五个方面，探究政策网络理论网络治理对中国治理的借鉴意义，为实现我国社会治理现代化献出微薄之力。

关键词：政策网络理论；演化；评价与启示

Abstract

Policy network theory is a new method of policy analysis which applies the doctrine of network to policy analysis, which breaks through the phase heuristics of traditional policy analysis, as a kind of analysis method, promoting the scientific and democratic public policy making. Meanwhile, as a new model of governance, the policy network governance promotes a pluralistic social subjects participation in social governance, giving full play the important role of civil society in governance, emphasizing governance mechanisms featured with equality, trust, negotiation and cooperation, which attracts much attention of modern scholars to the governance of modern society.

This paper focus on the time development policy network theory, aimed to explore the evolution of policy network theory. In the specific study, firstly, the author divides the evolution of the policy network theory into two phases, namely, the origins and evolution of Policy network theory in chronological order. At each stage, according to different countries and schools as well as the different focus of research, the author explores the evolution of policy network theory and practical application, aimed to have a comprehensive study vertically and in-depth study horizontally to the policy network theory. It was the rise of Policy network theory from 1960s to 1980s, on the basis of illustrating the theoretical and practical background of Policy network theory, ideological and theoretical origin of Policy network theory, emphasizing the rise of Policy network theory in USA&UK. It was the evolution of Policy network theory from 1980s to today, on the basis of summarizing the evolution route of Policy network theory, clarifying the theory into Interest Coordination School and Governance School, further knowing the recent development of Policy network theory based on its own amendment. Secondly, on the basis of clarifying the development of Policy network theory, summarizing the breakthroughs and disadvantages of Policy network theory, exploring the importance of Policy network theory to Chinese governance from governing subject, governing tools, governing mechanism, administration of network and building the public

administration government, this paper aims to make contributions to modernization of social governance in China.

Keywords: Policy network theory; Evolution; Evaluation and Inspiration

厦门大学博硕士学位论文摘要库

目 录

导 论.....	1
(一) 选题及其意义	1
(二) 文献综述.....	2
(三) 研究内容.....	6
(四) 研究方法.....	7
一、政策网络理论的兴起	9
(一) 政策网络理论兴起的背景	9
(二) 政策网络理论的渊源	10
(三) 政策网络理论的形成	13
二、政策网络理论的演变	19
(一) 政策网络理论演变路径	19
(二) 政策网络理论主要学派	21
(三) 政策网络理论的最新进展	27
三、政策网络理论评价与启示	36
(一) 政策网络理论的突破	36
(二) 政策网络理论的缺陷	37
(三) 政策网络理论对于我国国家治理的启示	39
结 语.....	45
参考文献.....	46
致 谢.....	50

Contents

Introduction	1
i . Background of Topics and Significances.....	1
ii . Literature Review.....	2
iii. Contents of Study.....	6
iv. Methods of Study.....	7
I . Rise of Policy Network Theory	9
i . Background of Policy Network Theory Rise.....	9
ii . Source of Policy Network Theory.....	10
iii. Rise of Policy Network Theory	13
II . Evalution of Policy Network Theory	19
i The Evolution Route of Policy Network Theory	19
ii . Main Schools of Policy Network Theory	21
iii. Recent Development of Policy Network Theory.....	27
III . Evaluation and Inspiration of Policy Network Theory	36
i . Breakthrough of Policy Network Theory.....	36
ii . Disadvantages of Policy Network Theory	37
iii. The Inspiration of Policy Network Theory to China Governance	39
Conclusions	44
References	45
Acknowledgment	49

导论

（一）选题及其意义

1. 选题背景

随着世界政治经济的发展，在全球化背景下，信息和知识爆炸式的增长，人类社会所面临以及需要处理的公共问题不断增长并更加复杂化，单靠权威而又单一的政府组织已经无法高效、合理地化解这些社会问题及潜在的矛盾。现代公共政策的制定与社会治理都需要多元主体的参与，由于参与主体利益需求及其偏好不同，很难再用原有的以政府组织为中心的政策分析方法来协调解决政策问题，急需一种新的政策分析方法，既要考虑到多元主体的参与，兼顾到社会多元主体的利益需求以及偏好，又要实现个人利益需求与社会公共治理目标的共同实现。政策网络理论在突破公共政策分析以阶段划分为主要分析方法的基础山，为公共政策的决策、执行以及后续的发展起到良好的促进作用。众多学者认为，在公共政策领域，政策网络理论兴起的时间并不长，但是它作为一种新兴的理论，之所以能过受到众多学者的追捧，主要因为政策网络理论无论是作为一种政策分析方法还是与治理理论相结合而进行的网络治理，都是因为它“能充分解释或反映现代多元社会的政策现象”^①。在这样的现实背景下，探究政策网络理论演化的过程，总结其自身突破与缺陷，不仅可以促进公共政策领域的发展和创新，还可以有效改善现有社会治理。

2. 研究意义

随着我国新一轮政治体制改革，我国社会公共问题治理将面临许多的新情况，新老矛盾叠加交织。同时，中共中央在十八大三中全会中，面对新一轮的改革以及社会发展问题，明确指出，我国现阶段国家进行深化改革的总目标就是要“推进国家治理体系和治理能力现代化”^②。因此，在新时期，加强社会治理研究，完善社会体制，创新社会管理，实现多元主体的社会需求和公共利益是政府和社会公民所共同需要完成的任务。此外，我国的社会管理中也面临

^①于常有.政策网络:概念、类型及发展前景[J].行政论坛,2008,(1).

^②十八大三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》.

一些现实问题，例如现有管理体制机制不健全、基层管理激励机制的缺乏、社会管理创新难，社会治理主体单一等具体问题。

在这样的政策背景和现实困境下研究政策网络理论对我国的社会治理和提升现代社会治理能力具有重要的理论价值和实践价值。在理论价值上，政策网络理论提供一种新的政策分析工具和分析视角，丰富了我国公共政策分析方法，并且，政策网络充分发挥和调动社会多元主体参与公共政策的制定和实施，又可以实现多元社会主体的利益需求；在实践意义上，政策网络理论作为一种新治理模式，其所突出的多元、异质、利益博弈、合作、相互依赖等的特性，更有利于政策网络理论在我国的本土化推广和应用，从而指导多元利益诉求的社会治理实践，推动我国社会治理的深入开展，实现社会治理多元主体利益的最大化，促进我国社会治理的现代化。

（二）文献综述

1. 国外文献综述

西方政策网络理论的研究始于 20 世纪 60 年代，该理论发源于美国，形成于英国，整个欧美学界正在流行。由于各国的历史传统、经济文化水平等差异，在政策网络概念的形成过程中，各研究学派又根据政策网络研究的不同形成了各自不同的分析层次和研究路径，根据各学派学者的研究分类，政策网络的分析层次可分为美国微观、英国中观和德国荷兰宏观三个层次，对应政策网络理论研究的美国传统、英国传统和欧洲传统三条研究路径。

（1）美国传统的微观研究路径

“法团主义认为多元主义无法解释公共政策中出现的利益集团、政府机构和立法机关之间共通的政治利益和资源交换现象”^①，因此美国学者应用政策网络理论对此进行了相应修正，从微观层面来研究政策网络。赫克罗、本森、麦克法兰德等人是美国政策网络微观研究路径的主要代表人物。他们对“议题网络”的提出和发展，继承了多元主义思想的传统，吸收了法团主义的理论要素，从微观层面研究政策相关者之间资源依赖的互动关系，学者使用“次级政府”

^①蔡晶晶, 李德国. 政策网络中的政府治理[J]. 理论探讨, 2005, (4).

“描述美国的利益集团、议会委员会和政府机构在公共政策决策过程中结盟，相互作用、紧密联系，形成了密切的、排他的合作关系”^①，这种关系被称之为“铁三角”。在次级政府与铁三角研究的基础之上，学者赫克罗发展出“议题网络”，他认为议题网络是一种稳定的沟通网络，这种沟通网络广泛存在于政策参与者之间，议题网络和学者在前期所研究的铁三角还存在非常巨大的差异。这些差异主要在于“铁三角成员稳定、结构封闭、运作严密；议题网络范围广泛，结构松散，成员经常更新，决策过程呈现制度化程度低、非正式化、分散的特征”^②。美国这一研究路径对政策网络理论的兴起具有重大意义，议题网络的提出，标志着政策网络研究进入一个新阶段。

（2）英国传统的中观研究路径

在美国传统的政策网络理论铺陈下，英国学者对政策网络进行了更深入的研究，比如，罗茨依据政策网络的概念发展出用于分析中央与地方政府之间关系的 IGR 模型，威尔克斯（Stephen Wilks）和怀特（Maurice Wringt）用于研究政府与产业界之间关系的网络关系模型 GIR 模型等。与美国不同，英国政策过程中立法部门所具有的重要性表现得并不明显，通常作为政策行动主体的只涉及政府官员和政策利害关系者，而这些政府官员和政策利害关系者的行动领域则限于中观层次。因此，英国传统的代表罗茨（R. A. W. Rhods）、史密斯（M. Smith）和马什（David Marsh）等将研究路径定位于中观层次，分析英国地方政府与次级政府在公共政策过程中的策略互动关系，指出政策网络产生于社会团体和政府之间，当二者在交换信息的过程中，互相认可在某一政策领域的利益时，就会产生政策网络。

（3）德国荷兰传统的宏观研究路径

德国荷兰传统对于政策网络理论的研究从一开始就定位在从宏观的层面上进行，这中研究传统与德国荷兰国家所面临的政策实践以及所要解决的社会实践问题密切相关。在 20 世纪七十年代至八十年代之间，在欧洲大陆国家，社会出现了巨大的变化，“私营部门迅速发展，政府角色逐渐减弱公”^③，政府为主体的公共部门和日益壮大的私营部门由于资源的相互依赖以及共存利益的扩

^①朱亚鹏，公共政策研究的政策网络分析视角[J]。中山大学学报(社会科学版)，2006，(3)。

^②Hecllo, H. . Issue networks and the executive establishment[A]. In A. King (Ed.), The new American political system[C]. Washington: American Enterprise Institute For Public Policy, 1978.

^③朱亚鹏，公共政策研究的政策网络分析视角[J]。中山大学学报(社会科学版)，2006，(3)。

展，它们之间的依赖关系不断的增强，这也就促使者不同的社会主体和部门为实现自身的利益会努力进入政策议程，参与社会的治理。这一研究路径的学者以德国荷兰传统的卓尔（Dhler）、肯尼斯（Kenis）和薛奈德（Schneider）为代表，主要从宏观层面上使用政策网络概念来研究具有共同利益相互依赖的行动主体之间的博弈、竞争和选择，将政策网络视为一种有效的新型治理模式，这种治理模式区别于传统的科层制模式以及市场模式，并在社会治理的实践中，将这种治理模式探讨研究国家与市民社会这二者之间所存在的关系。

由上文的相关论述，根据各研究传统，本文将政策网络理论的三种研究路径的区别概括如下表。在不同的研究路径中，美国传统以多元主义为理论基础，从微观层次来研究政策网络中存在于政策主体之间的互动关系，并在此基础上，提出了“议题网络”的概念，使政策网络的研究进入新阶段；英国传统以统合主义为理论基础，分析部门之间的结构关系，具体分析英国地方政府与次级政府在公共政策过程中的策略互动关系；德国荷兰传统以治理理论为理论基础，从宏观层面上，使用网络治理这一工具调整社会主体之间的关系。

表 1：政策网络理论的研究传统

研究重点	美国传统	英国传统	德荷兰传统
分析层次	微观	中观	宏观
理论基础	多元主义	统合主义	治理理论
分析对象	人及关系	部门结构关系	治理结构
对政策后果的影响	不确定	确定	确定

资料来源：作者根据相关资料整理而成。

2. 国内文献综述

政策网络理论在西方尤其在欧美大陆取得了迅速的发展，无论是理论的完善还是实践的应用都取得了巨大的成就，相比西方国家，我国学者对政策网络理论的研究还处于起步阶段，大部分学者主要通过引用、翻译外文文献，在国内介绍政策网络理论，也有小部分学者将政策网络理论运用到中国具体的政策实践中。下文重点介绍我国学者对政策网络理论研究的几个方面。

首先，政策网络理论的初步介绍和研究。朱亚鹏在《政策网络分析：发展脉络与理论构建》中，在论述国外发达国家对政策网络理论的源流与发展的基础上，介绍了关于政策网络理论的学术争论，他认为，现有研究中政策网络的发展可以有效促进民主和治理的发展。在随后的研究中，朱亚鹏梳理了政策网络理论发展的脉络，深入探究政策网络的形成原因、功能、网络特征、及其贡献。石凯和胡伟在《理解公共政策：政策网络的途径》中从政策网络的价值、关系模式与结构途径两个方面介绍了政策网络研究对公共政策研究方式的创新。任勇《政策网络的两种分析途径及其影响》一文中指出了网络主义和利益中介作为政策网络的两种分析途径对政策网络发展的作用。刘海燕、刘蕊二人在《国外政策网络研究：概念逻辑、研究内容与研究展望》中，重点探究政策网络对政策结果所具有的解释力，并从政策网络与其它理论的融合这一视角拓展了政策网络理论的研究视野。李贲《政策网络理论综述》中，从政策网络功能角度出发，对政策网络研究中具有代表性的理论成果做出一个详细的阐述，为后来学者研究政策网络理论提供了一个清晰的脉络。蒋硕亮《政策网络路径：西方公共政策分析的新范式》中阐述了政策网络的理论概念、定义等，并从政策网络的产生和发展，对政策后果、政策变迁、政策执行的影响构建了政策网络分析的理论框架。

其次，对发展较成熟国家政策网络理论发展脉络的梳理。谭羚雁和姜成武在《英国政策网络研究述评》一文中，梳理了英国政策网络理论的理论渊源、理论发展的阶段和实际应用。杨代福在《美国政策网络研究及启示》文献中，阐述了美国政策网络理论发展的背景，并从政策网络与政策制定、政策网络与政策执行、政策网络与社会网络分析法、后现代公共行政与政策网络、政策网络与政策变迁这五个方面总结了美国政策网络理论的成就，又归纳出美国政策网络理论发展的理论和实践对中国政策实践的启示。

再次，对政策网络功能的研究，主要包括网络治理和网络管理两个方面。张康之在《网络治理理论及其实践》中研究了网络治理理论的来源、网络治理的实践并重点阐述了网络治理的内容，包括网络治理的定位、网络治理的功能和网络治理的方式等。孙柏瑛、李卓青在《政策网络治理：公共治理的新途径》中，深入研究政策网络治理的概念和基本理论，并且从主体、工具、结构和机

制四个方面，阐述了政策网络治理的内容和模式，认为政策网络治理是“一种挑战传统政府制度的治理模式，代表着治理主体、治理工具、治理结构和治理机制的深刻变迁”^①。孙柏瑛、李卓青在《政策网络治理：公共治理的新途径》中，研究了政策网络治理的理论以及治理机制等，并且提出，为了更好的实现治理效果，就必须通过促进广泛的参与、进行充分的交流、发展相互的信任、有效管理冲突、建构有效的组织结构、建立有激励效应的动员机制等方式对政策网络进行有效的管理。

最后，政策网络的实际运用。这一方面的文献较少，却开创了在实践中运用政策网络理论解决我国公共领域现实问题的新局面。彭勃的《政策网络理论与中国基层政治研究》中将政策网络理论运用到中国的基层治理实践中。唐皇凤运用政策网络影响政策后果来分析农村在税费改革的过程中，由于参与主体之间互动关系所导致的利益分配变化；朱亚鹏将政策网络理论与中国房地产与住房政策的实践相结合，探究房地产的政策网络中，参与主体之间的网络关系对政策的产生、执行和政策后果的影响。除此之外，政策网络还被广泛应用教育、卫生等公共管理和公共政策实践领域。

通过整合国内外政策网络理论研究文献，我们看出，面对复杂的政策网络理论的研究，政策网络理论分析的层次和途径也具有多样化的特征，但是现有的研究中并没有对政策网络理论由起源到如今的发展与演化的过程做一个系统的分析。所以，本文在总结前面学者研究的基础上，重点研究了政策网络理论的演化过程。归纳出政策网络演化的路径选择，评价政策网络理论的优缺点，归纳政策网络理论对我社会治理实践的借鉴启示。

（三）研究内容

本文的研究内容主要有以下三个方面：

第一，政策网络理论的兴起。主要研究 20 世纪 60 年代至 20 世纪 80 年代之间，政策网络理论在美国和英国兴起并形成理论。这一部分重点研究政策网

^①孙柏瑛,李卓青.政策网络治理:公共治理的新途径[J].中国行政管理,2008,(5).

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士学位论文摘要库