

网络治理:公共治理的新形态

郑扬波

(首都师范大学 北京 100048)

【内容摘要】文章以公共行政学的视角,对公共治理的最新发展成果——网络治理理论,就其特定的学术背景、理论内涵和特征,以及网络治理理论本身存在的不足与困境等方面进行了深刻的阐述。

【关键词】网络治理 公共治理 新形态

中图分类号:D63

文献标识码:A

文章编号:1007-9106(2010)11-0072-04

一、网络治理产生的学术背景

首先,公共行政学研究的范式变革为网络治理理论的产生奠定了基础。20世纪60年代末期,以古德诺、马克斯·韦伯等人代表的传统公共行政学理论的基本“范式”由于其固有的缺陷或局限性,越来越受到学术界的挑战与质疑。尔后,新公共行政学对传统公共行政“效率至上”等原则进行了反思和批判,并倡导社会公平的价值理念。但同样由于其缺乏概念和理论上的连贯性,并未最终成为公共行政学研究的主导范式。20世纪70年代以来,以企业家政府理论为其思想精髓的新公共管理理论在一定程度上反映了公共行政发展的规律和趋势,拓展了公共行政学的研究领域及研究主题,在当代公共行政理论与实践越来越显现出其主导范式的地位。20世纪90年代后,以世界银行为代表的一系列组织和学术提出了一种新的公共管理理论——治理理论。公共治理理论是对传统公共行政理论进行反思和批判的基础上,对新公共管理理论和新公共服务理论进行了理论整合的产物。作为一种发展中的新理论,治理理论旨在重新探索国家和社会公共事务的管理模式。^[1]

罗茨对治理理论的阐述,遵循了该理论发展的历史脉络,体现了治理理论由单一部门向综合部门的扩展,由技术性的简单管理向技术与社会民主、责任相结合的复杂性管理的进步,治理理论发展的最高形态便是建立在信任与合作基础上的社会各部门、各组织相互协调的网络治理。学者陈振明提出了治理理论研究的三条途径:政府管理的途径、公民社会的途径和合作网络的途径。其中,合作网络的途径就是指网络治理,指的是为了实现增进公共利益,政府部门和非政府部门(私营部门、第三部门或公民个人)等众多公共行动主体彼此合作,在相互依存的环境中分享权力,共同管理公共事务的过程。对政府部门而言,治理就是从统治到掌舵的变化;对非政府部门而言,治理就是从被动排斥到主

动参与的变化。这是一种以公共利益为目标的社会合作过程——国家在这一过程中起到了关键但不一定是支配性的作用。

其次,作为公共治理的新形态,网络治理理论的发展经历了由以结构联结为中心的组织网络状治理,到以结构与功能两个层面上多主体、全方位动态的资源整合为中心的网络治理的过程。从网络角度讨论公共治理最早可以追溯到对组织网络关系的研究,早在20世纪60年代利特韦克(Litwak)和迈耶(Meyer)就对社会服务供给的组织间合作机制问题进行了初步的研究。奥尔特(Alter)和哈格(Hage)通过对美国联邦政府系统运行的研究,认为组织网络理论关注的中心应是网络的联结结构,进一步推动了组织网络状治理理论的发展。

最后,网络治理理论的明确提出,是由美国印第安纳波利斯前市长斯蒂芬·戈德史密斯(Stephen Goldsmith)和德洛特研究所(Deloitte Research)的威廉艾格斯(William D. Eggers)在《网络治理:公共部门的新形态》一书中提出的,他们认为网络治理主要指一种全新的通过公私部门合作、非营利组织、营利公司等广泛参与提供公共服务的治理模式。是以社会关系、经济结构、技术要素的整合过程为基础,不仅关注到网络各参与主体回应的时间,而且还要关注回应的对象及其追求的价值,如公平、公正、服务满意程度等。在这种模式下,“等级制的控制被复杂的跨组织合作和非正式的社会网络所代替”政府的角色定位从管理人民和规划转变到协调资源上来,政府从传统的“掌舵加划桨”的角色转变为“掌舵”为主的角色上来,网络治理中的各方参与主体除要重视在全方位、多领域的亲密合作之外,更为重要的是协调合作网络中不断出现的各种利益冲突。作为全新的、综合性、实现途径要求更高阶的网络治理,与传统的公共管理及治理相比,具有高效、创新、专业化与适应性强的明显优

* 作者简介:郑扬波(1983-),男,首都师范大学教育学院硕士研究生,研究方向为教育发展与政策分析。

势。下图阐述了网络治理发展的历史轨迹：

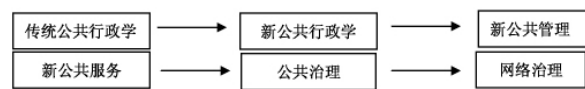


图1 网络治理理论发展的历史轨迹

二、网络治理理论的内涵与特征

(一)网络治理理论的内涵

“网络”一词本意是指“利于接触”(take advantage of contact)。最先将网络分析的方法应用到社会科学研究中的应当是社会学。由于具有一定的优势,所以在整个社会科学界兴起了网络主义分析的浪潮,不同的学科纷纷借助网络分析的工具来对相关问题进行研究。政治学领域中将网络分析下应用于政策分析,发展为政策网络理论。网络治理概念的产生最早起源于20世纪末,主要是经济领域的作为公司的网络治理,指正式或非正式的组织和个人通过经济合约的缔结与社会关系的嵌入而形成的以企业间制度安排为核心的参与者间的关系安排,这种新的公司治理模式可分为有形的网络治理和无形的网络治理^[2]。随着政府治理环境的复杂性、多样性,网络治理被引入公共管理领域。郭春甫在《公共部门治理新形态—网络治理理论评介》一文中,对社会学的社会网络分析、政治学的政策网络和公共管理学的网络治理从行为假定、研究方法和主要研究问题三个方面作了比较^[3]。从政治学上讲,网络治理主要是针对传统议会民主建立的“纵向互动”(vertical interactions)秩序不足而无法对新环境和问题作出及时反应而提出的,它更强调“横向的互动”;从公共管理上讲,它的产生是现代社会公共服务提供过程中明晰公共责任(public accountability)的需要^{[4][5]}。在本论文中,主要讨论作为公共管理领域的网络治理。

荷兰学者基斯·冯·克斯伯根和弗朗斯·冯·瓦尔登在《欧洲政治研究杂志》上发表题为“作为学科间桥梁的‘治理’”一文中,将网络治理定义为一种复合中心的治理形式,以对应于多中心治理形式—市场和单一中心或等级治理形式^①。根本上讲,网络治理的本质就是使相互冲突或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续过程。

在网络治理发展的阶段来看,它形成了四个基本理论,从社会治理理论(social government)和人类行为理论(theory of human action)两个维度可区分它们是重视冲突还是协调,看重计量还是文化,见下表^[4]：

	计 量	文 化
冲突(conflict)	依赖理论 (Interdependence)	政府至上理论 (Governmentality)
协调 (coordination)	政府治理能力理论 (Governability)	整合理论 (Integration)

从功能的视角来看,网络治理最显著的特征是将非政府组织、私有部门和国际组织在治理过程中与日俱增的重要性纳入考虑范围之内。如 Reinicke W.H和 Deng F.所说,“一个典型的网络(如果存在的话)结合了自治力量、市民社会合法性、商业利益、强制力、立法权、协调力、国家能力构建和国际组织”^②。作为治理理论的研究途径之一,网络治

理在“网络管理”的框架上整合了新公共管理理论和自组织治理理论。一方面,网络治理理论继承了自组织治理理论的主要观点,将治理看作是相互依存状态下的管理,将公民社会看作治理的主体,并用它来解释公私部门分享权力、合作治理的新型关系。另一方面,网络治理理论也继承了新公共管理的观点,“作为治理的公共管理,遇到的主要挑战是处理网络状,即相互依存的环境。公共管理因而是种网络管理”^[5]。它承认一个负责、高效、法治的政府对有效治理的重要意义。“今天我们政府失败的主要之处,不在目的而在手段”^[6];“有效的政府虽然是发展所必须的,但是国家在经济与社会发展中的中心地位,不是作为增长的直接提供者,而是作为合作者、催化剂和促进者体现出来的”^[7]。网络治理认同政府应该“掌舵而非划桨”的思想。同时也对新公共管理理论进行了替代和超越,认为在多中心的公共行动体系中,政府与其他主体是平等的关系,需要通过对话、建立伙伴关系,必须通过相互的资源依赖^③和权力共享来实现共同的目标^④。与科层制中的绝对权威不同,政府在网络中承担构建、管理和维护网络的和引导、协调其他行为主体。政府是一个网络的中心或节点,它将行为者整合到一起,进而成为各行为体之间的一个通道,通过它各方直接建立联系。

在本文中,可通过五个角度对网络治理进行理解：

- 1.主体 :有一系列横向相对稳定、资源相互依赖、自治自由的行为体
- 2.互动方式 :网络内各行为体通过谈判协商信任的方式进行互动
- 3.行动框架 :在规定的、规范的、认知的与想象的框架范围内进行,即制度
- 4.范围 :在某种程度上进行自我管制
- 5.目的 :解决公共事务,实现公共利益最大化和治理的有效性。

(二)网络治理理论的特征

其基本特征也可以分以下几个方面：

第一,政府在网络中承担构建者、管理者和协调者的角色。在网络治理中,政府有着“元治理”的角色,不仅是合作网络的主要责任人,承担着构建网络和管理网络的重任,同时也是各方的一个通道,通过政府这个角色,不同的行动主体之间可以更为充分的交流、沟通与协商并较为容易和轻松的建立彼此的信任。

第二,网络是一个各行为主体之间权力上下互动、资源相互依赖、利益彼此共存的关系体系,政府并不是权威中心,而是为各方提供交流的一个通道。网络中的各个角色不只是被动的合作,而是由于资源相互依赖而展开的主动合作与利益共存。在管理公共事务中,各利益行动主体之间存在着权力上下互动而非以往单向度的权力命令与行政指令,使得网络合作更具有活力与灵活性。公共管理已经成为政府、私营部门、第三部门和公民个人参与者组成的公共行动体系。在这一过程中,各主体之间相互依赖,网络治理因此成为“公共管理在相互依赖状态下的表现……在现存的跨组织关系网络中,针对特定问题协调目标与偏好各异的行动者的策略的活动”。正如格里斯托克所说:“治理指公私机构和自愿社团的相互依存。”行动者之间的相互依存关系体现在制度、组织、物质、信息、人力资源和时空环境等方面。

第三,网络平台中各主体间具有平等地位,就共同关心

的公务事务通过协商、学习与合作,达成一致意见并执行。网络平台的各个行动主体之间,具有平等的地位。在具体的公共管理事务中,不同的主体承担的责任、义务和角色并不一致,有时候政府甚至承担更多一些,是“同辈中的长者”。

第四,网络的运行依赖信任和多元主体共同遵守的行为规范。为维护和保持网络的正常运作,必须制定相应的行为规范,使得各利益主体之间的活动制度化与规范化。因此,网络治理主要是指由非正式合同关系构成的、在正式网络结构中各行为主体及其关系和活动的总和。在应用网络治理理论来分析具体事务时,一定要注意其适切性的问题。

第五,反思理性的“复杂人”假设。网络治理理论认为,公共行动者在不确定性的社会条件下,不可能获得有关公共问题的所有信息,不可能拥有处理信息的完全能力,也不可能绝对理性地进行选择;而且,行为主体有着复杂的动机,既有追求利益的一面,也有追求社会效用(包括公共利益)的一面,既有利益分歧,也有共同利益。但是,由于行动者能够通过不断的对话交流信息,能克服有限理性的先天不足;能够通过各种形式的合作,将行动者锁定在利害相关的网络中,从而减少机会主义行为的动机;能够通过持续的学习,积累经验,改进过去的行为模式,进而提高适应社会的能力。更重要的是,通过这种反思,政府与非政府部门学会了约束自己的不合理需求,可以在相互尊重对方利益的基础上采取合作行动实现共同利益。这种具有反思理性的“复杂人”假设与建立在完全理性、“道德人”假设基础上的传统行政科学形成了鲜明的对比。

三、网络治理理论面临的困境与不足

任何一种理论与学说的诞生,尽管有着其他理论不可比拟的优势,但同时也存在着先天的不足与理论的困境。网络治理理论同样不可逃脱此种命运。由于网络治理强调各主体之间的相互依赖与共同合作,其面临的问题也由此而产生,主要有以下几种:

(一)可治理问题

并非任何社会问题都可以通过合作网络来解决,在市场和政府起不了作用的地方,合作网络也不一定能有效地发挥作用。即可治理问题成为网络治理的首要理论困境。就算是可以用网络治理来解决的公共问题,在具体实施时却又可能面临多种两难选择:一是合作与竞争的矛盾。合作是共同治理的基础,但过度强调合作,会造成对变化反应太慢和适应力的退化。二是开放与封闭的矛盾。合作网络要求保持一定的封闭性,控制网络成员,但这会排除一些潜在的对网络合作有利的成员。三是原则性与灵活性的矛盾。原则性要求成员遵守共同的网络管理规则,但日益增长的相互依赖关系则会随时改变成员之间的方式,破坏管理规则。上述多种矛盾都可能引起治理失败的现象。

(二)责任性问题

由于网络治理理论强调公私部门的相互合作,合作网络是建立在政府部门与非政府部门共享权力、分担责任的基础上,所以带来了公私界限的模糊以及责任认定的困难,这为公共行动者互相推委、转嫁责任提供了可能。这种责任性问题表现为:私营部门中的企业很少认为自己是社区的

“居民”,对社区负有任何义务;第三部门的组织希望自己可以更广泛地参与公共政策制定和社会事务,但这些组织也有不足的地方,如低下的管理、仅代表局部部门利益。责任是网络治理理论面临的最为关键的问题,特别是当管理复杂的公共事务时,责任的模糊性成为阻碍网络正常运行的重要屏障。

(三)合法性问题

哈贝马斯认为,合法性危机是一种直接的认同危机,它是由“履行政府计划的各项任务使失去政治意义的公共领域的结构受到怀疑,从而使确保生产资料私人占有的形式民主受到质疑”^[9]而造成的。基于此,许多公众认为由政府部门和非政府部门联合提供公共物品和服务是不合法的,提供公共物品是且只能是政府的职责。这种认识必然会破坏公众对合作网络的信心,削弱网络治理的合理性。同时,由于许多公共物品由社区部门自行组织或由第三部门来提供,很多公众认为也因此认可合作网络,这或多或少转移了公众对政治系统的认同,减少了对政府的“忠诚投入”。在网络治理理论中,合作网络中的权威从根本上来源于政治权威的认同。而且,合作网络离不开政府的支持与参与,大多数网络都是由政府主动构建的,在国际制度等合作网络中,政府是最主要的行动者。

(四)有效性问题

治理能力与治理需求之间的差距是产生治理有效性问题的直接原因。从需求上看,不断变动的公共事务治理环境和日益增多的社会团体产生了层出不穷的公共需求,可能向合作网络提出不尽相同甚至相互对立的政策主张;从能力上看,合作网络不可能是全能的,其解决问题的资源是有限的,另外影响网络运行的因素是复杂多变的。在现代公共事务的管理过程中,相对网络治理有限度的治理能力而言,治理的需求量有无限增长的趋势,这就是网络治理必然存在的有效性问题的原因。

注释:

①转引于杨冬雪.治理的九种用法.

② Reinicke W.H.and Deng F.Critical choices:The United Nations ,Networks and the Future of Global Governance , International Development Research Council ,Ottawa.

③格里·斯托克认为,权力资源依赖指的是:至力集体行动的组织必须依靠其他组织,为求达到目的,各个组织必须交换资源、谈判共同的目标,交换的结果不仅取决于各个参与者的资源,而且也取决于游戏规则以及进行交换的环境。

参考文献:

[1]邓伟志,钱海梅.从新公共行政学到公共治理理论——当代西方公共行政理论研究的“范式”变化[J].上海第二工业大学学报,2005(12).

[2]肖树功,肖磊.浅谈网络治理的含义及其产生条件[J].商场现代化,2006(5).

[3]郭春甫.公共部门治理新形态—网络治理理论评介[J].宁夏大学学报(人文社会科学版),2009(7).

[4]陶丹萍.网络治理理论及其研究——一个公共管理新途径的阐述[D].上海交通大学硕士学位论文(下转第84页)

晁补之认为,艺术家游神于自然山水,只有在审美层次上与自然进行心灵沟通,得山水之下“神”,才能荡涤灵魂,开拓胸襟。其《酬李唐臣赠山水短轴》(李为刑曹杜君章知赏)云:

大山宫小山霍,欲识山高观石脚。大波为澜,小波为沦,欲知水深观水津。营邱于此意独亲,杜侯所与复有人。不见李侯今五载,苦向营邱有余态。齐纨如雪吴刀裁,小毫束笋缣囊开。经营初似云烟合,挥洒忽如风雨来。苍梧泱泱天无日,深岩老树洪涛入。榛林暗漠猿寒,苔藓侵淫螺蚌湿。纷纷禽散江干沙,有风北来吹蒹葭。前洲后渚相随没,行子渔人归径失。李侯此笔良已奇。我闻李侯家朔垂,跨河而北宁有之。曷不南游观禹穴,梅梁锁涩萍满皮。神物变化当若斯,元君画史虽天与。我论绝艺无今古,张颠草书要剑舞。得意可无山水助,他门李侯人益慕。(《鸡肋集》卷九)

补之非常推崇李唐臣的画,其《试院求李唐臣画》云:

“有客携来白团扇,看君画出翠微峰。忽然泼水变阴雾,便有松林吹晚风。”(《鸡肋集》卷九)

在得到李的赠画后,补之又写了此诗以示感谢。“经营初似云烟合,挥洒忽如风雨来”,李唐臣的绘画为何如此传神呢?诗人以张颠观公孙大娘舞剑而草书大进,说明李唐臣也因为“得意”而“忘形”,即忘了山水之“第一自然”,直观山水之“第二自然”,才能得山水之“意”,传山水之“神”。这在艺术主张的根源处又回到了其“画巧物外形”、“遗物以观物”的观点,并与苏轼的“君子可以寓意于物,而不可以留意于物”一脉相承。

若艺术家能得自然万物之“意”、“神”,就可以创作出具有恒久艺术魅力的绘画作品。补之《赠文潜甥杨克一学文与可画竹求诗》云:

与可画竹时,胸中有成竹。经营似春雨,滋长地中绿。兴来雷出土,万壑起崖谷。今君似与可,神会久已熟。吾观古管葛,王霸在心曲。遭时见毫发,便可惊世俗。文章亦技尔,诤可枝叶续。穿杨有先中,未发猿拥木。词林君张舅,此理妙观烛。君从问轮扁,何用知圣读。(《鸡肋集》卷八)

“胸有成竹”,即文与可已得竹之“神”,是经过审美关照

后提炼的竹之意象。诗歌把“胸有成竹”、“轮扁斲轮”与作诗相比,强调“神会久已熟”之中的意境创造。“胸有成竹”的观点显然继承了苏轼的观点:“与可画竹时,见竹不见人。岂独不见人,嗒然遗其身。其身与竹化,无穷山清新。庄周世无有,谁知此凝神。”^[15]但晁补之的观点更为明确、细密,尤其是“神理意会”的观点,“又显示了其对江西诗派‘禅悟’、严羽‘妙悟’理论的直接打通。”^[16]

注释:

[1]元·脱脱等著.晁补之本传.宋史·文苑传六.中华书局,1977:13111.

[2]清·王毓贤撰.绘事备考·卷五下.文渊阁四库全书·艺术类.

[3][宋]陈师道撰,任渊注,冒广生补校,冒怀辛整理,后山诗注补校·卷九[M].中华书局,1995.

[4]陶文鹏著.苏轼诗词艺术论[M].上海古籍出版社,2001:80.

[5]徐复观著.中国艺术精神[M].华东大学出版社,2001.

[6]俞剑华编著.中国古代画论类编[M].人民美术出版社,1998:347.

[8]中国古代画论类编.81.

[9]书鄱陵王主簿所画折枝二首(其一)《苏轼诗集》P1525,浩王文诰辑注,孔凡礼点校[M].中华书局,1982.

[10]书吴道子画后.苏轼文集·卷七十题跋宋·苏轼撰[M].孔凡礼点校中华书局,1999:2110.

[11]清·王若虚撰.溇南诗话·卷二.郭绍虞主编[M].人民文学出版社,1962.

[12]中国古代画论类编,同⑨。

[13]七才子画.黄庭坚全集.宋·黄庭坚撰,刘琳、李勇先等校点[M].四川人民出版社,2001.

[14]周裕锴著.宋代诗学通论巴蜀门社[M].1997.

[15]书晁补之所藏文与可画竹.苏轼诗集.清·千文诰辑注,孔凡礼点校[M].中华书局,1982.

[16]许总著.宋诗史[M].重庆出版社,1992.

(上接第74页)2008:5.

[5]Walter J.M.Kickert,Erik-Hans Klijn,Managing Complex Networks: Strategies For the Public Sector, London:Sage Publications,1997:3.

[6][美]奥斯本·戴维,[美]盖布勒·特德.改革政府[M].上海:上海译文出版社,1996:48.

[7]毛寿龙.西方政府的治道变革[M].北京:中国人民大学出版社,1998:1.

[8]李莹.网络治理理论视角下政府在研究生教育中行为模式的变迁[J].辽宁教育研究,2006(2).

[9][德]尤尔根哈贝马斯.合法性危机[M].上海:上海人民出版社,2000:65.

[10]陈振明.公共管理学——一种不同于传统行政学的研究途径(第二版)[M].北京:中国人民大学出版社,2003.

[11]斯蒂芬·戈德史密斯,威廉·D.艾格斯.网络化治理:公共部门的新形态[M].北京:北京大学出版社,2008.

[12][美]B.盖伊·彼得斯.政府未来的治理模式[M].北京:中国人民大学出版社,2001.

[13]俞可平.治理与善治[M].北京:社会科学文献出版社,2000.

[14]王诗宗.治理理论及其中国适用性[M].杭州:浙江大学出版社,2009.

[15]朱德米.网络状公共治理:合作与共治[J].华中师范大学学报,2004(2).