书评

如何实现网络化治理？

——评 *Network Governance and the Differentiated Policy：Selected Essays，Volume I* 与 *Interactive Governance：Advancing the Paradigm*

郑　鑫　毛寿龙*

Rhodes，R. A. W.（2017）. *Network Governance and the Differentiated Policy：Selected Essays，Volume I*. Oxford：Oxford University Press. 275PP.

Torfing，J.，Peters，B. G.，Pierre，J. & Sørensen，E.（2012）. *Interactive Governance：Advancing the Paradigm*. Oxford：Oxford University Press. 284PP.

一、引言

20 世纪 70 年代，伴随西方国家公众政治参与意识的不断增强、公共服务需求的多样化，以及美国经济危机带来的政府信任问题，传统的官僚体制难以为继，政府部门迫切需要寻找新的运作模式。以“政府再造”为核心的新公共管理运动在英、美、德等国家快速兴起，它强调政府部门通过引入公共服务供给的市场竞争机制，以市场化、民营化方式高质量、高效率地回应公众的服务需求。而在实践中，新公共管理运动则带来碎片化问题。20 世纪 90 年代初，为应对新公共管理运动所带来的问题，网络化治理作为有别于官僚制和市场的治理模式受到公共管理者的广泛关注。“网络”被用来描述在公共服务提供上相互依存的行动者（Rhodes，1996），治理行为则发生在公共部门人员和非公共部门人员之间的网络中，这些群体之间的互动使得过程复杂且难以管理（Klijn & Koppenjan，2015）。

当前，网络化治理已历经两代研究。第一代致力于解释网络化治理的成因、

* 郑鑫，中国人民大学公共管理学院，博士研究生；毛寿龙，中国人民大学公共管理学院，教授。

基金项目：国家留学基金委高水平大学公派研究生项目（201806360063）。

与其他治理模式的差异性以及网络化治理如何推动实现有效治理等；第二代将网络化治理看作我们需要充分利用的机制，研究领域更多集中在解释治理网络的形成、功能与发展，治理网络成功与失败的根源，元治理策略以及网络化治理的民主意蕴（Sørensen & Torfing，2008）。在研究进程中，诸多学者采用不同术语来界定网络化治理，并通过不同视角分析网络化治理过程。相关术语不仅在语言和隐喻方面存在相似性，而且它们都对政策过程，尤其是从政策制定到政策执行中多重互动的实证研究有共同的关注（Bache，2008）。考虑到政策网络、互动治理与网络化治理的内在关联性，本文主要选取 *Network Governance and the Differentiated Polity*：*Selected Essays*，*Volume I* 和 *Interactive Governance*：*Advancing the Paradigm* 这两本著述，并结合网络化治理的相关文献，展现同一议题在不同视角下的的叙事。由罗茨（R. A. W. Rhodes）教授编著的 *Network Governance and the Differentiated Polity*：*Selected Essays*，*Volume I* 在 2017 年首次出版，由雅各布·托费因（Jacob Torfing）教授等合作编著的 *Interactive Governance*：*Advancing the Paradigm* 在 2012 年首次出版。罗茨的著述呈现从中观政策网络转向宏观治理的分析逻辑，托费因等则从宏观角度探讨互动治理过程。尽管两本著述写作风格不同，但都与网络化治理的学理研究密切相关，它们共同推进了网络化治理理论体系的发展。本文通过比较两本著述的异同，在对话与阐释中勾勒西方网络化治理理论的发展轮廓，并就其在新时代所面临的新课题给予尝试性探讨，以期为中国网络化治理的本土研究提供有益借鉴。

二、网络化治理：自组织或协商互动

（一）从政策网络到治理

罗茨从中观视角下的政策网络出发，关注组织间网络这一形式。尽管有学者认为政策网络之间的差异可以通过行动者特征加以阐释（Dowding，1995），但在罗茨看来，基于特定位置的资源分配对于解释网络行动者的相对权力和网络间差异更为重要（第 67 页）[①]，亦即在一个网络中占据特定位置通常给予行动者获取资源和依据博弈规则进行协商谈判的特权。由此，行动者的特征源于他们在网络中的位置（第 203 页）。在政策网络研究中，肯尼思·本森

① 在本文中，凡引用 *Network Governance and the Differentiated Policy*：*Selected Essays*，*Volume I* 的原文，标之以“第 x 页”或“第 x－y 页”；引用 *Interactive Governance*：*Advancing the Paradigm* 的原文，则标以“P. x”或“PP. x－y”。

（Kenneth J. Benson）（Benson，1982：148）将其定义为“通过资源依赖性相互连接的一个组织集群或复杂组织，并通过改变资源依赖性结构与其他集群或复杂组织相区别”。同时，本森提供了一种组织间网络分析的政治经济学视角，以此区分了表面和深层两种网络结构。所谓表面网络结构是行政安排、政策内容和组织间依赖关系，而深层结构是利益－权力结构和结构的形成规则（Benson，1982）。罗茨将政策网络阐述为政府和其他行动者之间有一套正式的制度和非正式联系的一系列概念之一，这些联系是通过持续协商所形成的共同信念与利益而构建的（第67、37页）。相关概念包括问题网络、铁三角、政策子系统、政策社群和认知社群。在其著述中，罗茨采用反基础主义的立场来分析政策网络。反基础主义具有以下特征：第一，认为网络是受到个人影响的，个人的信仰和行动塑造了组织或网络的本质；第二，外生性变化塑造了网络的核心；第三，网络的维度和特征不是既定的，而是由个人构建的；第四，从业者通过讲述、倾听和比较故事来学习，以改进对网络化治理的管理（第107页）。在转向治理研究时，罗茨归纳出治理的六种不同用法：作为最小国家的治理；作为公司的治理；作为新公共管理的治理；作为善治的治理；作为社会控制系统的治理；作为自组织网络的治理（第159页）。在其看来，治理应指向自组织间网络，为区别于其他的用法，他于是采用了“网络化治理”这个速记词（罗茨，2016：9）。按照罗茨的观点，自组织网络是基于信任与互惠的过程，它具备四个特征：首先，组织和治理之间的相互依赖性比组织与政府间更为广泛，涵盖了非国家行动者；其次，由于资源交换和协商目标的需要，网络成员间存在持续互动；再次，与互动相似，博弈是根植于信任，并通过网络行动者协商一致的博弈规则加以管理；最后，组织具有显著程度的自治特征（第165－166页）。

（二）互动治理

托费因等将治理视为通过集体行动并按照某些共同目标指导社会和经济的过程（P. 11）。基于此，互动治理被定义为一个复杂的过程，在互动治理中，利益分化的社会和政治行动者通过互动、交换和部署一系列的思想、规则、资源来制定、促进和实现共同目标（P. 14）。在极端情况下，互动治理可以被称为“没有政府的治理”，这意味着在公共部门很少或没有直接参与的情况下，向社会提供指导和管控（P. 3）。在这种情形下，互动治理的内涵与罗茨所提出的作为自组织网络的治理内涵有所重叠，都强调网络化治理过程中私人组织具备相对独立性与自主权（两本著述中网络化治理相关概念的关系如图1所示）。互动治理包括三种模式：横向治理、垂直治理和“之字型”治理。横向治理是一种

解决协调问题的战略，可看成是一种共同责任。垂直治理是促进和指导区域间合作的元治理战略（PP. 102－103），托费因等认为目前央地关系已从指挥和控制模式转变为对话、相互依赖和分工的模式。“对角线”或“之字型”的治理形式整合了横向和纵向的治理模式和过程，表现为中央政府官员与地方官僚在政策设计问题上交换权力、知识和专业技能（PP. 86－88）。互动治理包括准市场、伙伴关系和治理网络三种制度安排（P. 15）。这其中：准市场是新公共管理运动的产物；伙伴关系涉及非正式协议和正式合同，如公私合作（Public Private Partnership）；而治理网络则指向相互依赖却在运作上具有自主性的行动者间横向联系，这些行动者在相对制度化的情景下进行协商与谈判，并在官僚制之下进行自我管制性决策（Sørensen & Torfing，2008）。三种治理安排的共同特征表现为协商互动（P. 17）。

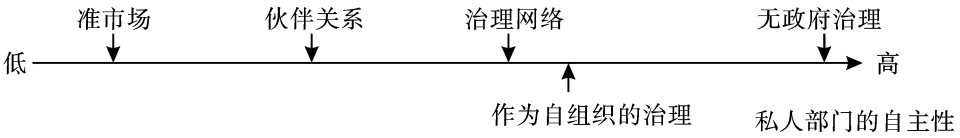

图 1　两本著述中网络化治理相关概念关系图

资料来源：作者依据两本著述绘制。

三、网络化治理与权力、官僚制

尽管网络化治理中具有合作精神和融洽氛围，但网络并非不存在冲突和权力问题（Agranoff，2006）。互动治理充斥着政治冲突和权力斗争（P. 54）。在网络化治理对权力的影响上，部分学者认为，网络化治理的出现并没有改变权力的地位和作用，面对网络、伙伴关系、国际治理和全球市场的挑战，许多传统的国家权力依然存在。也有学者提出网络化治理会带来更强的权力。他们认为，向网络化治理的转变不是零和博弈，相反可能增加对社会的公共控制。换言之，国家通过调整诸如市场和网络等不同治理结构的组合，以及部署间接性控制工具，重新确立了其享有的权力地位（Pierre & Peters，2000）。在两本著述中，作者们对上述问题给予不同程度的探讨。罗茨在“国家空心化”、新公共管理的矛盾以及政府间管理兴起的背景下，探讨治理的潜在贡献（第 166 页）。伴随公共服务私有化、新公共管理运动和英国欧盟成员国身份的变化，英国政府正呈现出被侵蚀的趋势，即“国家空心化”（The Hollowing Out of the State）（第 126－129 页），但“空心化国家”的时代并未到来（第 119 页）。国家角色的变化，即国家是否成为一个最小的国家，还是通过外包和吸纳他人进入公共治理

来扩大其影响力，会是一个反复出现的研究主题（第214页）。托费因等则直接指出，不要描绘一个因为新治理形式的出现而完全丧失能力的国家，政府能够通过元治理的实施来影响互动治理过程中的决策（P. 131－132）。

就权力对治理的影响而言，有学者认为权力阻碍了治理，在采用网络化治理解决水资源政策冲突的努力方面，事实上难以有效地将政府的等级职能和权威与潜在富有成效和创造性的网络关系连接起来（Eberhard et al.，2017）。然而，罗茨从资源依赖的角度提出，作为通往社会的桥梁，网络为中央政府提供了更多的资源。同时，网络可以由中央机构发起并在官僚制下运行，因为网络中成员依赖中央机构来获取资源（第75页）。但在当前，中央机构对其进行管理的能力还没有得到提升，只有“松散的杠杆作用”，政府面临着寻求新的合作形式的挑战（第170页）。托费因等学者亦认为，政府部门将能够通过动员、促进和指导互动治理来完成政府无法单独完成的事情（P. 62）。同时，互动治理并非全部自发出现，而是经常由公共当局所促进、发起甚至设计的（P. 122）。值得关注的是，托费因等在书中阐释了分析互动治理与权力之间关系的四种路径：互动治理中的权力（Power in Interactive Governance）、互动治理的权力（Power of Interactive Governance）、互动治理之上的权力（Power over Interactive Governance）、作为互动治理的权力（Power as Interactive Governance）。具体而言：互动治理中的权力主要集中在特定的行动者如何对其他行动者行使权力，包括直接权力、间接权力、话语权、协商权和社会权力；互动治理的权力关注协商互动影响政策制定和执行的方式；互动治理之上的权力是指以巧妙、间接的方式塑造和影响治理过程的不同形式的元治理；而作为互动治理的权力被定义为通过构建特定的规则、规范、身份来构造其他可能行为的行动（PP. 55－69）。

两本著述在国家元治理角色的干预范围和作用上有所不同。罗茨认为中央机构的作用是为网络的行动设定边界，并通过管理网络组合、培训协作领导人和提供技术援助等有限干预来帮助建立和管理网络（第84－85页）。托费因等则认为无论是作为中央的、资源丰富的参与者，还是作为促进、管理和指导各治理领域的元治理者，各级政府将继续在治理中发挥关键作用（P. 11）。尽管存在差异，但二者在网络化治理与官僚制的关系上皆认同网络化治理是对官僚制的补充而非替代。正式的、法律的管理仍然重要（P. 2），在诸多情况下，这种正式管理仍是治理的主导方式，但互动治理和传统的政府形式并非零和博弈（P. 62）。与此同时，尽管官僚制仍然是英国政府提供服务的主要方式（第159页），但行政命令并非适用于所有的政策领域（第170页）。作为市场和等级制之外可供选择的第三条路，网络不是二者的混合体，网络化治理跨越公共、私

人和志愿组织的边界（第165页）。事实上，治理形式本身并无好坏之分，而应依据公共问题及其目标，由政府、市场、互动治理模式或三者的某种组合来提供“正确”的解决方案（P. 5）。在这个过程中，政府面临的一个关键挑战是明确每种治理结构有效运作的条件（第159页）。其他学者也对此做了有益的探讨并认为，尽管网络以边缘化的方式改变了国家的边界，但它们并未通过任何方式取代公共官僚机构（Agranoff，2006）。各国政府更加审慎地采用网络化治理，但这些路径始终是由政府主导的，并被用于补充而非取代传统的官僚治理系统（Eberhard et al.，2017）。

四、评估网络化治理

对于互动治理的评估，托费因等开展了深入具体的研究，他们主张从有效性、民主性和透明度三个维度来评估互动治理。当要求公共服务有效时，我们必须明确何为有效，因为有效性的标准有所不同（第53页）。托费因等认为有效性评估标准是根据一组规范制定的，这些规范规定了网络化治理过程的预期影响和结果，进而能够共同衡量伙伴关系和治理网络的有效性（P. 172）。结合基思·普罗万（Keith Provan）、布林顿·米尔沃德（Brinton Milward）、鲍勃·杰索普（Bob Jessop）、埃里克·克里恩（Erik Hans Klijn）与乔普·科本扬（Joop Koppenjan）等学者的研究，在此可归纳出衡量网络化治理有效性的六个角度（见表1），每一角度皆可由不同的评估标准加以阐释（P. 172）。在民主性方面，有学者认为互动治理是一个民主问题，因其有助于提升治理过程的透明度，从而使公众有可能控制和让政治决策者负责（Hansen，2007；Papadopoulos，2007）。也有学者认为，网络通过排斥公众来破坏政治责任，创建权力寡头，例如，在博弈和准入规则有利于既定利益团体时（Lowi，1969）。托费因等认为，公众对民主的影响取决于其特定形式和在特定背景下的作用，同时建议从四个视角（见表2）评估互动治理过程的民主性，每一视角都有具体的测量问题（P. 186）。在透明度方面，通常情况下透明是一件好事，但在某些阶段，民主的有效运作也需要一定程度的相对封闭，以便根据冲突进行集体决策，而这一过程需要选民、客户和利益相关者的接受，并且他们能够有机会评估最终结果和制裁对这些结果负责的人。依赖于透明度的民主和依赖于一定封闭性的效率之间并不存在此消彼长的关系，因为二者都需要平衡（PP. 225－226）。而对于如何评估互动治理的透明度，托费因等并未给出具体的衡量方式。

表1　如何评估互动治理的有效性

	互动治理的有效性应根据其在以下方面的能力来衡量
1	对手头的政策问题和政策机遇有一个清晰而全面的了解
2	制定创新、积极、可行的政策选择，以适应网络行动者面临的问题和挑战
3	达成超越最小公分母的共识决策，同时避免过多的成本和无根据的成本转移
4	在持续协调的基础上，确保政策的顺利实施，并确保相关行动者之间具有高度的合法性和责任
5	面对积极和消极的政策反馈以及不断变化的条件、需求和偏好，灵活调整政策解决方案和公共服务
6	通过认知、战略和制度学习为未来合作创造有利条件，构建共同框架，促进相互依存，建立共同信任

资料来源：Torfing et al.，2012：172。

表2　如何衡量互动治理的民主

	互动治理的民主性应根据其在以下方面的程度
1	受到政治家的监督
2	代表参与组织和团体成员的基本原则
3	对地区性公民负责
4	根据普遍接受的民主行为准则促进协商互动

资料来源：Torfing et al.，2012：191。

五、元治理

（一）何为元治理

网络化治理的另一突出问题是与等级制和市场相似，容易失灵，亦即网络化治理也面临诸多挑战。掌握新的治理工具并非元治理者面临的唯一挑战，还需要明确如何管理每种治理结构以及不同治理结构之间的关系。同时，当公共服务提供的权力分散在多个机构中时，传统的问责制概念便不适用，由此带来“模糊问题”的问题（第53－55页）。据此，网络化治理的元治理就变得十分重要了。元治理是理解传统政府形式与互动治理这一新形式如何联系起来的一个重要概念（P.131）。托费因等学者将其定义为对治理的治理（Governance of

Governance），这一过程涉及有意识地促进、管理和指导或多或少自我调节的互动治理（P. 122）。20 世纪 90 年代后半期，联邦/国家政府在试图规范州际治理或地方政府之间的互动时，元治理的实例便已出现（P. 123）。作为一种反思性治理实践，元治理表现为制定和传播关于如何治理和被治理的观念及准则；对不同管理模式或不同管理模式组合之间的政治性、规范性和情景化选择；以及为促进持续互动、防止功能失调和推进特定政治目标，对特定体制下的治理进行塑造和管理的战略（P. 131）。元治理者被描绘成一个拥有领导力的网络参与者，同时在网络内外的网络管理者，以及远距离地管理互动场域的国家（P. 126）。政府的中心地位、正式权威和民主合法性使其成为合适的元治理者（Klijn & Koppenjan，2000）。政府不仅是负责大规模监管和提供服务的官僚机构，也参与到涉及公共和私人行动者的互动政策过程的元治理之中（P. 132）。同时，元治理也可由资源丰富且合法的私人组织实施，这些组织本身是准市场、伙伴关系或治理网络的一部分（P. 141）。

（二）元治理路径

在罗茨看来，网络是一种独特的协调机制，是独立于官僚制和市场的管理结构（第 75 页）。信任对于维持合作行为和网络的存续至关重要，是网络的核心协调机制。同时，网络还具备外交和互惠的特征。所谓外交主要是指通过谈判进行管理，外交官员必须说服“另一个政府接受并可能在实际上推进的政策”（第 76 页）。网络包含友谊、忠诚甚至利他主义等价值观（Thompson，1993），但网络的互惠性更为重要（第 76 页）。作为通过协商谈判来管理组织间依赖性的一种方式，信任和外交是这一讨论的核心（第 185 页）。在元治理方面，罗茨假设采用自上而下的网络管理路径，即中央机构采取直接干预的方式进行网络管理（第 81 页）。作为网络节点，中央机构面临两大任务：管理单个网络和管理网络组合，由此形成了管理网络的十种不同类型的工具（见表 3）（第 82 页）。同时，作为网络管理的一种路径，网络建构的条件也予以了探讨（见表 4）。此外，当公共服务供给是合作的、非政治化、专业化、本地化和定制化时，网络便会成功（第 76 页）。其他学者也对网络管理的路径展开探讨，沃尔特·基克特（Walter J. M. Kickert）（Kickert et al.，1997）等提出网络管理的三种方式：其一，组合性工具，包括奖励、制裁和对网络的微观管理；其二，互动性工具，如协商与外交；其三，制度性工具，如中央政府改变博弈规则或重新设定网络的行为边界。

表3　如何管理网络

	管理网络的不同类型的工具
1	建立一个共同的叙述。共享、不断调整，并与本地协商网络目标
2	成为一名外交家；代表所在的机构和网络
3	不断培育；耐心，通过与人合作或他人的工作来促进互动
4	整合议程和对议程目的的理解
5	为广泛的操作环境设置“博弈规则”，但把针对地方性问题的解决行动留给网络成员
6	了解自身的局限性，为所有参与者制定明确的角色、期望和责任，并停留在自身的网络边界内
7	承认彼此的专业知识和共同的工作文化
8	分享达成共识和经由授权的决策与服务提供安排
9	为达成何为成功的一致标准提供激励
10	分担你们共同的行政负担

资料来源：Rhodes，2017：77。

表4　何时建立网络

	网络建构的条件
1	需要跨越公共部门、私营部门和志愿部门的多机构合作
2	专业化的自由裁量权和专业知识是核心价值观
3	质量无法被界定，或难以定义和衡量
4	参与者需要可靠的、“更丰富的”信息或本地知识
5	商品难以定价
6	政策领域与党派政治相分离
7	服务提供是本地化的
8	中央监测和评估需要很高的政治和行政成本
9	执行过程涉及到多组织，并在未来可能会出现许多所有权纠纷
10	对于我们在做什么以及为什么要做，有一个共同的或交叉的叙事

资料来源：Rhodes，2017：77。

托费因等学者提出了元治理的两种路径。一方面，元治理通过“对偏见的动员”（The Mobilization of Bias）实现对社会的政治、组织与经济结构的维护和塑造。依据拉里·吉泽尔（Larry Kiser）和埃莉诺·奥斯特罗姆（Elinor Ostrom）（Kiser & Ostrom，1982）的模型，托费因等区分出有可能对互动治理产生结构性影响的三组规则：操作规则、立法规则和宪法规则。由上述原则出发重新定义互动决策的博弈规则，元治理者可能试图逐步改变宪法规则和立法规则的特征。与此同时，元治理者亦能够通过改变某种政治传统与社会经济结构间接地

影响互动治理场域（P. 135）。另一方面，元治理通过选择各种工具来对治理过程和结果产生特定影响。首先，规则、规范和程序的制度设计影响互动治理安排的范围、特征。其次，目标和框架管理为互动治理确定方向，并通过确定总体目标、财政基础、法律参数，以及建立监控和评估互动治理绩效等程序，促进系统化审计。再次，通过提供物质性与非物质性资源，过程管理有助于减少紧张关系、解决冲突、降低网络的交易成本。最后，直接参与互动治理使元治理者能够通过领导、辩论和建立联盟的方式影响政策议程、可行方案以及政策产出（P. 135）。从互动治理的过程属性看，在初始阶段，制度设计、目标和框架管理可能是足够的。随后，当出现冲突、僵局以及将主要行动者排除在政策议程之外，或协商后的政策结果偏离了元治理者可接受的范围时，不仅需要重构网络，还需要通过过程管理和直接参与实现更直接的元治理（P. 136）。在对互动治理的元治理中，政治家、公共管理者、公民、企业的角色与作用有所差异，政治家和公共管理者被视为通过对互动治理进行元治理来行使其权力的元治理者，而公民和私人行动者则被期望在政策制定和执行中发挥积极和负责任的作用（P. 154 – 164）。

上述两本著述的作者都肯定政府作为元治理者的角色与功能。治理不是在集中和分权间做选择，而是去规范复杂系统中的关系（第 131 页），以使国家能够直接或间接地管理网络（第 166 页），这其中政治家首先被期望在准市场和伙伴关系中实施间接性的元治理，但也被期望直接参与对治理网络的元治理（P. 155）。从元治理的效果研究方面看，两本著述的作者亦提到元治理可能面临失灵这一问题——网络很难控制。并且元治理的实施过程至少存在四个具有复现性的问题：管理多种网络的问题（合作与竞争）、多只手的问题（问责与效率）、协调的问题（控制与相互调整）以及地方所有权的问题（战略指导与灵活性）（第 176 页）。要之，元治理是一种必要但在本质上并不完善的治理实践，它面临着一系列挑战、限制和困境（P. 140）。即使是最精心设计、最具创新性和对环境最敏感的元治理，也可能由于元治理实施的结构性限制（P. 138）以及如何在直接调节与间接调节间寻求适当平衡的难题而导致失败（Sørensen，2007）。除此以外，元治理者还面临着民主和效率、政策创新和共识建构、资源调动和公平等诸多困境（P. 140）。最后，在元治理的未来发展方面，新兴互动治理范式需要解决政治家如何运用元治理这一问题，使他们既能一定程度上参与互动治理，又能保持相当程度的独立性（P. 155）。未来并不取决于单一的市场、等级或网络治理模式，而在于三者的混合。换言之，解决问题的关键不再是管理网络，而是在三种治理结构相互冲突时进行有效的混合（“Mix”）（第 195 页）。

六、结语

两本著述从不同的角度分析并发展了政策网络、互动治理和网络化治理的理论与实践。在罗茨看来，治理指向自组织间网络，为区别于其他用法，他使用“网络化治理”这个速记词（罗茨，2016：9），网络化治理具有组织间的相互依赖性、资源交换、博弈以及一定程度的自治等特征（第175页）。托费因等则提出，与传统的治理相比，互动治理视角为理解政策、政治和社会机构及制度提供了一种崭新的且更具包容性的范式（P. 88）。两本著述在下列五个层面上是相容的。第一，在极端情况下，托费因等对互动治理的界定与罗茨所提出的“作为自组织间网络”的治理内涵具有相似性，他们共同强调了私人组织的相对独立性和自主性。第二，在肯定网络化治理自身优势的同时，他们皆明确指出网络化治理所面临的诸多问题和挑战。第三，认可权力和国家在网络化治理中的作用，强调官僚制与网络化治理并非零和博弈。第四，承认元治理过程存在诸多的挑战，并面临失败的可能性。第五，共同指出未来的治理安排会涉及多种治理结构的混合。在这方面，相较于托费因等，罗茨给予该问题以更多的探讨，强调多治理模式混合的重要性——在政策网络场域中，每项服务都是官僚制、市场和网络的混合体（第53页）。在此，我们不仅需要了解分配资源的管理结构的适用条件，更要明确如何管理每种治理结构及其相互间关系。还需指出的是，两本著述也存在一定的差异，主要体现在研究视角、治理的自主性以及对政府元治理强度的分析上。从研究的个体视角上看，罗茨主要关注网络化治理的结构属性，并从反基础主义视角分析了治理过程；托费因等则更加关注治理的过程属性，并进而提出准市场、伙伴关系、治理网络三种互动治理安排。从对治理自主性的分析上看，相对于托费因等提出的互动治理概念，罗茨主张的“作为自组织间网络”的治理则呈现出更强的自主性。在对政府元治理强度的比较上，我们看到尽管他们皆认可国家可通过直接或间接性工具干预网络化治理过程，但罗茨更偏向于有限的干预，诸如为政策过程设定基本目标和指导性方向，与此同时把具体的方案设计和操作性问题留给地方政府与私人部门去做。这类有限的干预并不等于政府没有责任，相反，更明确和突出了政府部门在政策过程中的监管与审查职责。而在托费因等那里，他们既倡导采用制度设计、目标和框架管理进行低强度的干预，也主张通过过程管理、直接参与来实施更为强势的且直接的干预。

两本著述皆探讨了与网络化治理相关的重要概念和理论，但同时也存在着

一定的研究局限性：第一，尽管两本著述的作者对网络化治理与官僚制、市场的区别作出了探讨，且皆认可网络化治理在公共服务供给中的优势，但他们对网络化治理内部的制度安排，尤其是差异化制度安排的适用条件，缺乏深入的分析。事实上，网络化治理并非总会成功，同一制度安排也会因社会情景的差异而产生不同的政策结果。第二，两本著述虽然绘制了网络化治理的理论发展图，但若能对多国网络化治理的政策实践进行比较研究，将有助于形成立体分析图。在现代社会，网络化治理是在官僚制与市场之外，提供公共服务的可行路径，但其并非放之四海而皆准。在我们看来，在应用网络化治理模式时，不仅要关注初始应用条件与过程管理，更应依据不同国家与地区的政治情景、不同公共服务的属性加以具体分析。当前，我国地方政府越来越注重政策过程中多元主体的共同参与，在诸如社区治理、生态环保、市政建设、养老等公共服务领域正推进网络化治理模式，并进而形成政府与企业、社会合作等多种运作方式。这其中，政府与企业、社会的合作机制主要包括 PPP、政府购买公共服务等。这些机制是通过吸引社会力量参与建设、运营和服务以期缓解政府的财政压力并提高服务供给质量与效率。然而，上述合作方式在实际运作中尚存在民间机构资金不足、企业参与热情不高、社会监督有限、政府风险管控能力不足、政府诚信缺失等诸多问题与挑战。此外，在部分政策的执行过程中，运动式治理的潜在弊端依然尚存，这进一步对地方政府转变治理模式、细化本地化的治理路径带来更深层的挑战。总体而言，我国地方政府对于网络化治理的宏观概念比较清晰，但在网络化治理制度安排的运作思路上还有待提升与创新，尤其是在政府的角色、政府的权力边界、执行过程中的协商机制、风险分担机制、监管机制等方面。有鉴于此，与西方网络化治理理论开展对话，可以为中国网络化治理通过何种治理安排与元治理策略实现有效治理提供有益借鉴。在此基础上，通过比较中西方网络化治理模式的共性、差异及其背后逻辑，有助于进一步丰富网络化治理理论体系。概言之，本文通过梳理与网络化治理相关的两本优秀著述，旨在展现西方网络化治理理论的发展现状与研究态势，以期为我国本土的网络化治理研究与政策实践提供有益的借鉴。

参考文献

R. A. W. 罗茨(2016). 理解“治理”：二十年回眸. 丁方达译，丁煌译校. 领导科学论坛，17：5－17.

Agranoff, R. (2006). Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers. *Public Administration Review*, 66(6): 56－65.

Bache, I. (2008). *Europeanization and Multi－Level Governance: Cohension Policy in the European*

Union and Britain. New York: Rowman & Littlefield.

Benson, K, J. (1982). A Framework for Policy Analysis. In Rogers, D., Whitten, D. & Associates. Eds. *Inteorganisational Coordination*. Ames: Iowa State University Press.

Dowding, K. (1995). Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach. *Political Studies*, 43(1): 136 – 158.

Eberhard, R., Margerum, R., Vella, K., Mayere, S. & Taylor, B. (2017). The Practice of Water PolicyGovernance Networks: An International Comparative Case Study Analysis. *Society & NaturalResources*, 30(4): 453 – 470.

Hansen, A. D. (2007). Governance Networks and Participation. In Sørensen, E. & Torfing, J. Eds. *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Kickert, W. J. M., Klijn, E. H. & Koppenjan, J. F. M. (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage.

Kiser, L. L. & Ostrom, E. (1982). The Three Worlds of Action: A Meta – Theoretical Synthesis of Institutional Approaches. In Ostrom, E. Ed. *Strategies of Political Enquiry*. London: Sage.

Klijn, E. H. & Koppenjan, J. (2000). Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network Approach to Governance. *Public Management*, 2(2): 135 – 158.

Klijn, E. H. & Koppenjan, J. (2015). *Governance Networks in the Public Sector. A Network Approach to Public Problem Solving*. London: Routledge.

Lowi, T. (1969). *The End of Liberalism*. New York: Norton.

Papadopoulos, Y. (2007). Problems of Democratic Accountability in Network and Multi – Level Governance. *European Law Journal*, 13(4): 469 – 486.

Pierre, J. & Peters, B. G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44: 652 – 667.

Rhodes, R. A. W. (2017). *Network Governance and the Differentiated Polity: Selected Essays, Volume I*. Oxford: Oxford University Press.

Torfing, J., Peters, B. G., Pierre, J. & Sørensen, E. (2012). *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. Oxford: Oxford University Press.

Sørensen, E. (2007). Local Politicians and Administrators as Metagovernors. In Marcussen, M. & Torfing, J. Eds. *Democratic Network Governance in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Sørensen, E. & Torfing, J. (2008). *Theories of Democratic Network Governance*. NewYork: Palgrave Macmillian.