

政策问题建构中“议题网络”的生成

张康之 向玉琼

内容提要 长期以来,美国的政策问题建构权主要集中在国会、行政官僚手中。由于政策问题建构权过于集中,以至于利益集团能够通过寻租等方式影响政策问题的建构。20世纪80年代以来,随着“议题网络”的出现,逐步塑造了一个开放、自由的政策问题建构空间,也促使政策问题建构权向更广的范围扩散。“议题网络”可以被看作后工业化进程中出现的新的社会治理现象,是与非政府组织以及其他社会治理力量的出现联系在一起的,这也标志着政策问题建构进入了一个新的时代,预示着政策问题合作建构的未来。

关键词 议题网络 政策问题建构 “铁三角” “影子政府”

张康之,南京大学服务型政府研究所教授 210093

向玉琼,南京农业大学公共管理学院副教授 210095

根据三权分立的原则,政策问题建构权是由立法部门代表人民来行使的一种权力,行政过程并不包含政策问题的建构,而是被界定为对政策的执行。直到19世纪中期,根据这种分权原则而建立起来的治理体系都是把政策问题建构权交由立法部门的。但是,随着自由市场经济中出现了垄断问题,促使行政部门的规模以及职能范围快速扩大,以至于逐渐地显现出行政权畸重的状况。在20世纪30年代,经济大萧条引发的“新政”以及两次世界大战等原因,使行政部门的权力得到了极大的扩张,造成了“行政国家”的局面。结果,大部分的政策创制权从立法部门转移到了行政部门。到20世纪,利益集团在政策问题建构方面发挥影响作用的状况已经成为一个不争的事实。虽然美国的宪政结构并没有发生改变,但现实中的政策问题建构权已经扩散到了包括立法部门、行政部门和利益集团手中,在政策问题建构方面形成了一个所谓“铁三角”(Iron triangles)的格局。20世纪80年代,政策问题建构又出现了新的变化,这就是“政策网络”的出现,打破了“铁三角”的格局,促使问题建构权进一步扩散。

一、“铁三角”中的政策问题建构权

卡特在卸任总统的告别演说中认为,美国存在着有影响力的特殊利益集团俘获了政府决策的问

本文为国家社科基金重大项目“中国特色社会主义社会管理体系研究”(项目批准号:11&ZD070)阶段性成果。

题。的确,从二战后的情况看,几乎每一位美国总统都受困于国会、官僚体系以及利益集团的三角关系中。早在1939年,格里菲斯(Ernest S. Griffith)就指出,“在立法者、行政人员、游说者、学者这些对具体问题感兴趣的人之间所形成的关系要比国会和行政部门间的一般关系更为真实。换句话说,那些试图对政府行为现行模式作出理解的人如果不拘泥于正式制度的话,就会在他对特定社会问题‘漩涡’的关注和研究中发现事件实际发生过程的清晰图像。”^[1]也就是说,在格里菲斯看来,正式制度所规定的政策过程中的参与者与实际的政策制定过程中的参与者是不同的,政策制定是发生在问题“漩涡”(whirlpool)中的,而这个“漩涡”则是由那些对政策议题感兴趣的人组成的。由此看来,实际的政策制定是基于专业化知识,而不是基于参与者在宪法结构中所处的地位。格里菲斯所揭示的这一现象是非常重要的,但可惜的是,由于当时学术界的注意力被正在发生的二战所吸引,因而没有给予格里菲斯的观点以足够的重视。

在格里菲斯“漩涡”的基础上,弗里曼(J. Leiper Freeman)提出了“子系统”(sub system)这一更适合于进行政治分析的概念。他认为,“子系统是指特定领域的政策在制定过程中由参加者或者行动者所形成的互动模式,虽然存在多种类型,但与我们最相关的子系统是由行政机构,国会委员会以及与政策密切相关的特殊利益集团所组成。”^[2]在弗里曼看来,很多决策都是在子系统中作出的,是在系统内部“子单元”(sub-units)的互动之间完成的,国会和行政部门在与利益集团的互动中所形成的“关系网”构成了政策过程的结构背景。不过,这样一个系统并没有实现各主体之间的力量均衡,相反,宪法所规定的由国会和行政机构代表的公共部门所掌握的决策权,现在越来越多地被利益集团接手了,政策制定越来越多地被“外包出去”(farmed out)。与之相伴的是,政策创制的痕迹越来越不明显,更多的政策问题是在主体的互动中自然形成的,是一些特殊关注被长久积累了下来所产生的结果。一些日常关注的议题可能并不具备吸引广泛兴趣的魅力,但在参与者反复的互动中,加上专业知识的积累以及议题关注的延续性,都使累积下来的观点在政策问题建构中占据了一席之地。相对于“漩涡”一词,“子系统”的概念更明确揭示了政策问题建构的战场是如何从正式系统中转移出来的,反映了政策问题建构权扩散的端倪。

杜鲁门的研究证明了政策问题建构权跨越宪法框架的事实。根据杜鲁门的观察,美国政府活动实际上一直都在规避宪法所作出的行政与立法权的划分,“这些规避的方法使政府看起来像是不断变化的封建性的集合体,使它在不断的变化面前能够纵横捭阖。这些非正式制度中的一些控制方法在总统机构中出现,一些方法则出现在立法机关中,而另一些则在政府之外的个人和集团身上体现。这些方法被下级行政机构运用,更多地涉及到所有的利益集团,这些方法尽管非正式但被主要的参与者默认。”^[3]当杜鲁门写下这段话时,他所关注的是宪法框架之外的关系网络,也就是由利益集团参与形成的复杂的和非正式的网络。通过这一考察,杜鲁门发现了一种新的关系网络,并认为这种新的关系网络带来了美国社会中的新的游戏规则,那就是:“在政府采取行动前应当同受到影响的个人和集团进行磋商。在大多数情况下,这种磋商是人们认为政策‘公平’的前提。”^[4]由于利益集团在政策过程中开展了积极行动,政策过程中的价值评估也发生了相应的变化。杜鲁门对利益集团在政治过程中的作用是持肯定意见的,他认为利益集团为我们展现出了社会主体参与政策问题建构的画面,推动了多元主义政治的发展。但是,杜鲁门对于多元主体在政策过程中的作用并没有开展具体的研究,也没有发展出“政策网络”的概念。

到了60年代,人们发现多元主义并不能准确地解释现实的政策制定,在大多数情况下,国家的政

[1]转引自J. Leiper Freeman, “the political process”, New York: Random House, 1965, p.6.

[2]J. Leiper Freeman, “the political process”, New York: Random House, 1965, p.11.

[3][4][美]戴维·杜鲁门:《政治过程——政治利益与公共舆论》,陈尧译,天津人民出版社2005年版,第474页,第495页。

策过程仍然是由精英主宰的。不过,此时对于精英的理解已经受到了多元主义的影响,以至于人们所看到的精英并不是单一的机构或者个人,而是精英群体。而且,精英群体内部是分裂的,包含着代表不同利益的精英。这样一来,注意力也就集中到了精英内部的次级系统,从而使得这一时期关于政策制定的研究给人的总体印象就是强调子系统的重要性。当道格拉斯·凯特(Douglas Cater)创造了“影子政府”的概念时,更是加深了人们的这一印象:没有什么是和利益集团无关的了。与格里菲斯一样,凯特比较了美国政治上“书面上的”(literal)与“活生生的”(living)结构,关注分权的部门之间是如何创建联盟去影响政策制定的,他用“影子政府”(subgovernment)一词描述了美国食糖进口配额决策中的关键人物所形成的网络,揭示出“影子政府”中的政治权力“大部分属于制订配额计划的国会农业委员会的主席,但老资格的文官,美国农业部的食糖部门都在分享这一权力,另外,国内甜菜和甘蔗等糖业生产者、食糖提炼厂以及国外生产商的华盛顿代表也在提供建议。”^[1]也就是说,美国食糖进口配额政策是由国会的专业委员会、行政部门和实力雄厚的商界利益集团构成的网络所苦心打造的。

在里普利(Randall Ripley)和富兰克林(Grace Franklin)的研究中,“影子政府”的概念得到了更为清晰的界定:“影子政府是个体组成的集群,他们在既定的政策的主体领域中有效地控制了常规决策……一个典型的影子政府的组成包括众议院和/或参议院的议员,国会工作人员,一些官僚和一些对这一政策领域感兴趣的集团和组织的代表。”^[2]在里普利和富兰克林看来,“影子政府”是“政治行动者的小集团,包括政府部门和非政府部门,他们专注于某一具体的议题领域。国家议程创立的复杂性成为影子政府出现的部分原因,而影子政府一旦出现,他们就会努力维持这种复杂性。”^[3]政策问题建构就是在这样一个由国会委员会、官僚体系以及利益集团所形成的小集团中完成的,小集团的概念推翻了多元主义关于竞争性的利益集团均等机会的假设,相反,政策问题建构权被限定在了由一些强势利益集团和国会、官僚组成的封闭网络中。也就是说,政府官员、国会议员与利益集团形成了一个相对封闭的小圈子,他们联系紧密,行动一致。政策问题建构就是在这样的联盟中完成的,西奥多·洛伊(Theodore Lowi)形象地将这个小圈子称为“铁三角”。

在研究美国农业政策制定的过程时,洛伊写道:“每个系统中的政策是基于一个三角交易模式,包括中央当局、国会委员会或亚委员会,以及地方农场主联盟。三角的每一边都补充并支撑着其他两边。”^[4]在这种三角交易模式中,国会、政府和利益集团相互支持,共同构成了一个坚固的“铁三角”。在这里,公共领域与私人领域之间的区分变得模糊了,这不是源于公共部门对私人部门的入侵,而是因为来自于私人领域的利益集团以自己的特殊利益俘获了政府。为了描绘私人利益是如何征服了公共部门的,洛伊用了“征用”(expropriation)一词描写利益集团是如何参与政策过程的。关于“铁三角”内部各方是如何行动的,彼得斯(B. Guy Peters)作了更为详细地解剖:“‘铁三角’中的每一个参与者都需要借助其他两方来实现自己的目标,而实现的方式是象征性的。压力集团需要政府机构为它的成员提供服务,以及为他们如何有效地参与政府提供指导建议;而政府机构则需要利益集团为它的项目在那些因受项目影响的客户中争取政治支持,……压力集团需要国会委员会作为国会内部的倡导者。委员会则需要压力集团为它的国会议员争取选票,并对其成员解释,他们在国会中表现出色。压力集团也可以成为忙碌的政治家的政策想法和研究的有价值的来源。最后,委员会成员需要行政机构作为一种为他们的选民提供服务的、进行政策创新的工具。”^[5]在政策议程中,由于“铁

[1]Douglas Cater, "Power in Washington", New York: Random House, 1964, p.17.

[2][3]Randall Ripley and Grace Franklin, "Congress, the bureaucracy and public policy", Dorsey Press, 1984, p.10, p.10.

[4] 转引自 Grant Jordan, "sub-government, policy communities and networks: refilling the old bottle?", Journal of Theoretical Politics, No. 2, 1990.

[5][美]盖依·彼得斯:《美国的公共政策——承诺与执行》(第六版),顾丽梅等译,〔上海〕复旦大学出版社2008年版,第37-38页。

三角”的形成,致使联邦政府也不再铁板一块,而是由不同利益驱动的机构构成,不同的利益集团可能俘获的是不同的政府部门。但是,总的说来,在“铁三角”关系中,三方之间相互支持并相互制约,共同作用于政策问题建构。

事实上,由于联邦政府结构上的日益松散,功能上的日趋分散,职能区分上的日渐模糊,导致了政策问题建构无法再局限于联邦政府层面这一局面的出现。联邦政府无法主导政策问题建构,政策问题建构权也就不再由联邦层面上的某一特定机构来行使,而是分散到了政府不同层级中的不同机构中。这样一来,政策问题建构也就不再由传统意义上的公共部门来完成,而是进入了多元主体的互动之中。政府权威碎片化了,一方面,拥有政策问题建构权的政府成员范围扩大了,使得利益集团有了更多的机会去与之建立联系;另一方面,政府在规模和职能范围上都大幅扩张,如插手于基础教育、城市公共交通、环境整治等方面,从而扩大了利益集团参与政策问题建构过程的截面。不过,“铁三角”这一概念的提出与流行表明,利益集团的参与并没有改变精英治理格局,政策问题建构权依然存在于僵化、封闭的“三角”内部的精英手中,而没有实现向社会的扩散。尽管利益集团进入政策问题建构过程在形式上表现出影响政策问题建构的方式和途径的多样化,但在实际上,只有少数的强势集团才享有真正的政策问题建构权,多元主义所畅想的平等竞争的局面并未出现。

二、政策问题建构权的扩散

到20世纪70年代末,在政策问题建构方面的批评者们将视线集中在了封闭、僵化、孤立的政策系统方面,并将其归为“铁三角”或“影子政府”的基本特征。对于这一视点的转变,麦库尔(Daniel McCool)作出了这样的描述,在最初的概念阐释与最近的概念理解之间存在很多的不一致,“影子政府”的概念不应是僵化的,而是更为复杂的,经过重新解释,“影子政府的概念被重新定义了,之前的概念被批评者们过于简单化了。结果,对原初框架的发展产生了一幅漫画,也就是创造了一个概念稻草人,使之更容易被揭穿和接受批评。”^[1] 迈克·海耶斯(Michael Hayes)也认为早期关于影子政府的批评存在着漫画化的问题,在其《半主权的压力集团》一书中,他将这种概念的扭曲看成是学术理论追求时尚的表现,并认为所付出的代价是原概念被修正了,接近于一幅“更为精巧,更为审慎,由原创者形成”^[2]的漫画。弗里曼(J. Leiper Freeman)和史蒂文斯(Judith Parris Stevens)则认为,“在子系统政治的世界中,夸张的原型已经出现了,这对于敏感的观察、分析和理解都是不利的。”^[3]“这种不知起源的流行观念强调了影子政府、子系统的封闭性,将他们描述为简单的、有限的、孤立的政策制定僵化。”^[4]

在认识到了“铁三角”、“影子政府”等概念的缺陷后,研究者们努力去寻找一个新框架,从而把“议题网络”(Issue network)的概念推展了出来。“议题网络”的概念最初由休·赫克罗(Hugh Heclo)在《议题网络与执行机制》一文中提出,他认为,多数政策议题的决策方式并非纯粹的“铁三角”模式,而可能是在政党、国会、行政系统等正式组织结构之外所形成的一种非正式的、复杂的、开放的“议题网络”中进行的。赫克罗提出了“议题网络”的概念后,对“铁三角”与“议题网络”两个概念进行比较,认为“铁三角和影子政府的概念假定已经成功地拥有越来越多的小范围的参与者,与此相反,议题网络包括大量的参与者,这些参与者作出的承诺以及彼此依赖的程度是不同的,实际上,几乎不可能明确指出网络是在何处终止,而它所处的环境又是从何处开始。铁三角与影子政府假设

[1] Daniel McCool, “subgovernments and the impact of policy fragmentation and accommodation”, policy studies review, vol.8, No.4, 1989.

[2] 转引自 Grant Jordan, “sub-government, policy communities and networks: refilling the old bottle?”, Journal of Theoretical Politics, No. 2, 1990.

[3][4] J. Leiper Freeman and Judith Parris Stevens, “a theoretical and conceptual re-examination of subsystem politics”, public policy and administration 2(1): 9-25, 9-25.

了一组稳定的参与者,他们组成联盟去控制相对狭隘的公共项目,这些项目与联盟的每一派的经济利益直接相关。议题网络在各方面几乎都是相反的情况。参与者一直在自由地进出网络。”^[1]

赫克罗把议题网络定义为“某种分享知识的集团”。“一个议题网络是分享公共政策相关方面知识的团体,或者说是针对某一问题的团体。因此,议题网络中的成员或者‘公众’并不一定拥有相同的注意力,但他们具有共同的知识基础,并且能够理解他人看待某一政策问题的观点,并指出其中存在的问题。但是,共同的知识基础并不必然带来共识;议题网络可能被动员为一个共同行动的团体,但也不是必然会这样,议题网络也不必然会形成一个具有共同信仰的团体(也就是传统的利益团体)。议题网络是在彼此视对方为具有知识的或者在至少是认为有必要作出回应的人之间形成的网络,在其中,公共政策问题得以界定,论据能够得到充分辩论,并且各种方案得到充实展示,但并不是以一种控制有序和组织良好的形式来完成的。”^[2]也就是说,只要具有关于政策问题的相关知识,就能自由参与到问题的建构中,议题网络就是由这些具有相关知识的人形成的松散的网络。这样,议题网络中的主体包括政府、立法者、商人、游说者以及学者和新闻记者,但也不限于这些。显然,议题网络以其开放性、松散性等特征都与封闭的“铁三角”区别开来。一个活跃的“议题网络”经常就某一政策问题进行讨论或展开批评,许多新的政策倡议就是这样产生的。

“影子政府”模型假定利益集团与关键性的政府官员以协商一致的方式来建构政策问题,最终以共识或妥协为终结,即在共识与妥协中进行政策问题建构;议题网络模型则假定利益集团与国会、总统之间常常处于冲突状态,“政策技术专家受到的激励是反对辩论的封闭性。在这个高度知识化的团体中,最大的奖励被给予那些成功挑战既定智慧的人,在对某一具体政策中的各种行动的原因所作的连续评估中,网络得以发展,而不是将不信任悬置起来,或者仅仅接受已经做过的事情。”^[3]这表明,“议题网络”是拒绝异口同声的,反而是鼓励挑战与分歧的。既然所有的参与者都是挑战者,也就意味着“议题网络”中是根本不可能形成联盟的。这说明“议题网络”的解释框架在反对“铁三角”、“影子政府”的解释框架时走向了另一个极端,即不承认任何联盟可以在“议题网络”中生成,更不承认任何联盟对政策问题建构发挥影响。萨巴蒂尔对这两种做法都提出了批评,在他看来,“铁三角”的解释框架“认为同一个政策倡议联盟的所有成员都有着完全一致的信念体系,这个看法是荒谬的。”^[4]同时,他又指出,在子系统中存在着不同的相互竞争的联盟。所以,萨巴蒂尔在政策网络的解释框架下发展出了“倡议联盟框架”,从而将“议题网络”的观点用于政策变迁的解释中,实现了对“议题网络”观点的发展。根据萨巴蒂尔的“倡议联盟框架”,在政策变迁中,作为重要的政策分析单元的不是特定的政府组织或政策制定的计划,而是子系统。在子系统中,行动者并不是单个的人,他们的观点和意见也不总是分歧和冲突着的,而是存在着许多竞争着的联盟。一个子系统中可能包含着多个倡议联盟,联盟彼此之间存在着冲突和竞争,而且在联盟内部也存在着分歧和冲突。不过,不同层面上的冲突对政策变迁的影响是不同的,“冲突的程度取决于相关参与者是在信念体系的‘次要’方面还是‘核心’方面存在不同意见。”^[5]一般而言,在一个联盟中,关于政策问题的核心存在着基本共识,而在较为次要的方面,共识度会降低。这是因为,即使一个联盟具有相同的基本信念,但由于联盟并不是利益集团的简单组合,也会因为利益上的分歧而发生冲突。

萨巴蒂尔的“倡议联盟框架”在基本观点上是与“议题网络”一致的,虽然他认为议题网络中存在着联盟,但认为联盟是开放的,包括立法者、官员、研究者、记者在内的多样化的“成员”,个人或组织可以随意加入或者退出某一个联盟,相关利益者的松散合作通常不能保证在政策问题建构中达成共

[1][2][3]Hugh Hecl, “Issue networks and the executive establishment”, in A.King (ed.) *The New American Political System*. Washington, DC: AEI. 1978, p.102, p.104, p.121.

[4][5][美]保罗·A. 萨巴蒂尔、汉克·C. 詹金斯—史密斯:《政策变迁与学习:一种倡议联盟途径》,邓征译,北京大学出版社2011年版,第33页,第24页。

识,最为重要的是,在议题网络中不存在着终极权威,无论是政府还是经济利益集团,都不能主导政策问题建构。的确,就现实政治而言,在议题网络中,利益集团也并非能完全独立于政党或总统,而是相互之间有所制约和牵绊的,其中,总统在利益集团与官僚机构之间的关系上发挥着重要作用。马克·皮特森和杰克·沃尔克在1980-1985年间对利益集团的调查中发现,“里根在白宫取代了卡特,这对华盛顿利益集团所享受的接触政策制定者的权利而言几乎是一场革命。在过去,通过独立于政治的影子政府或者铁三角,不论选举的结果是怎样,很多集团可能都可以保持它们与联邦政府官僚机构的联系。但是,在20世纪80年代,围绕某个集团喜欢的项目建立这样一个安全的独立领地就非常困难了。”^[1]总统可能鼓励也可能限制利益集团与政府部门的接触,从而对利益集团的政策问题建构权产生影响。卡特在任期内是鼓励很多自由主义公民集团与政府部门亲密接触的,而且这些组织的活动家也都在政府的重要岗位任职,但在尼克松政府时期,官僚机构的大门对同样的集团却紧紧关闭。可以说,“结构简单、稳定的影子政府已经让位于一种大不相同的政策共同体。”^[2]单个的游说组织通过结成联盟或脱离联盟的方式与对手开展竞争,而且游说集团和国会、总统在政策问题建构中的意见常常充满分歧,最终出台的政策问题往往是利益集团、国会与总统博弈的结果。

乔丹从多个维度对不同的政策过程进行了综合比较,并列出右表去表述政策过程图像的特征^[3]:

其实,无论是在“铁三角”中还是“议题网络”中,都可以看到利益集团活跃于其中,但政策问题建构权无论是在分布上还是在表现上,都有着明显的不同。“铁三角”是一个由行政部门、利益集团和国会的专业委员会构成的封闭体系,只有那些享有特权的利益集团才能参与其中,政策问题建构表现为一种线性模式,政策问题建构权集中在政治精英与经济精英的手中,所以,往往能够就相关问题达成共识。而“议题网络”则是在政党、国会、行政系统等正式组织结构之外形成的一种非正式的、复杂的、开放的系统,公共部门和私人部门的行动者都能随意参与其中,一个活跃的“议题网络”经常会就某一政策问题进行讨论或展开批评,政策问题建构过程中因而充满了更多的观点和利益冲突。这虽然使“议题网络”显得更有活力,但由于政策问题建构权不再仅限于精英群体,而是扩散到了一切对议题感兴趣的群体或个体手中,以至于赫克罗总结说,“权力的问题仍然重要,但对于最近30年的政策倡议者来说,几乎不可能明确确定谁是主要的行动者。”^[4]所以,政策问题建构往往表现出“议而不决”的状况,作为政策问题被提了出来,却无法实现向政策的转化。也就是说,由于“议题网络”中缺乏必要的集权,政策问题虽然被发现了,并得到了充分的讨论,但在存在着尖锐的意见分歧情况时,无法形成一致的看法,也就无法走出向政策转化的实质性的一步。这也说明,“议题网络”具有理想的民主特征,但对于政策问题建构而言,只能驻足于其初始阶段,想要走完政策问题建构的全部过程,往往是不可能的。

	铁三角	议题网络
政治联盟	稳定	不稳定
决策领域	部门分割的	碎片化的
参与者的数量	有限的	无限的
中心权威	没有	没有
权力	分散的	非常分散的
最终决策	有(在每个部门中)	没有
团体	自愿的	自愿的
决策过程的进入	封闭的	开放的
议题解决	议题得到解决	议题经常得不到解决

[1]转引自:[美]杰弗里·贝瑞、克莱德·威尔科克斯:《利益集团社会》(第5版),王明进译,[北京]中国人民大学出版社2012年版,第245页。

[2][美]杰弗里·贝瑞、克莱德·威尔科克斯:《利益集团社会》(第5版),王明进译,[北京]中国人民大学出版社2012年版,第247页。

[3]改编自:Grant Jordan,“Iron triangles, woolly corporatism and elastic nets: images of the policy process”, Journal of public policy, Vol.1, No.1, 1981, 95-123.

[4]Hugh Hecla,“Issue networks and the executive establishment”, in A.King (ed.) The New American Political System. Washington, DC: AEI. 1978, p.104.

三、社会多元化中的议题网络

民主政治的发展在20世纪后半期出现了新的变化,多样性、异质性的因素快速增长,特别是信息技术的发展促进了社会的流动性,使异质因素充斥了整个社会空间并快速流动,到了20世纪后期,社会呈现出高度复杂性和高度不确定性的特征,以至于由“铁三角”构成的政治“中心”已经无法将全部社会问题纳入到自己的控制范围。纽斯塔德(Richard Neustadt)在其研究中以“总统可能吗?”这一问题为题作了深刻的揭示,对美国行政组织系统的可管理性问题进行质疑,尤其是对总统在政策过程中的地位问题作了深刻的剖析。根据纽斯塔德的研究,白宫的继位者经常会面对推动政策不断变化的流动的、可渗透的系统,同时既定的政治系统也出现了“去中心化”的趋势,这两个方面同时发力,使得总统的意志经常受到阻挠,以至于即使仅仅为了达到最为简单的目标,总统也不得不进行广泛的协商,并时刻准备妥协。“总统的有利地位并不能确保他得到所期待的结果。总统欲对某人施加压力,但这个人同样可以利用可自由支配的有利条件对总统施加压力,这是对总统压力的反压力。命令式的权力只能产生有限的作用;说服于是变成了妥协。”^[1]社会力量可以从多个层面、多个侧面对国会和行政部门产生影响。在这种情况下,将政策问题建构权限制在封闭联盟中的难度变得越来越大。

与此同时,公共部门本身更加“碎片化”了。20世纪70年代,美国国会中发生了“次级委员会革命”,50、60年代的国会中大约35个委员会现在已经被大约240个次级委员会取代了^[2]。次级委员会在数量上迅速增加,在管辖范围上也出现了重叠,这带来了美国政府的碎片化。相比于国会委员会,国会次级委员会在政策问题建构中所发挥的作用更为精细。“新的强大的次级委员会通过请求、接受的限制规则努力维护它们的影响力。比起之前的表现,国会在80年代以更加精细的方式影响着政策。专门化和地方分权的增加更加经常地使次级委员会卷入相互间以及与其母体之间的权限斗争中去。”^[3]分离出来的国会机构在职员和资源方面都有着强烈的要求,而且也呈现出不断增长的势头,所以,国会次级委员会的迅速增加实际上是通过组织的方式强化了新利益集团进入政策议程的制度化通道。这样,权力也进一步分散了,“随着立法从一个阶段走向下一个阶段,冲突范围的持续变化常常意味着扩展。在一个阶段形成的交易和调停并不能在下一阶段得到坚持,因为谈判必须在每一个阶段重新开始。”^[4]正是因为这个原因,赫克罗将20世纪70年代末的政治与行政描述为“碎片化的”(fragmented)而不是“分部门的”(segmented),认为参与者的集合变得不可预测,并且复杂化了,决策倾向于原子化^[5]。“碎片化”取替了“分部门”无疑是政策环境的新变化,它使得“议题网络”的观念逐渐取代了“影子政府”。“影子政府相对而言是较为清晰的部门划分,部门主导着组织进入的限制,并强调长期关系——这促进了讨价还价与折衷,但议题网络是一种开放性的参与,在议题界定上只有有限的共识,政策制定也显得像是一个临时过程。”^[6]

[1][美]杰伊·沙夫里茨等:《公共政策经典》,彭云望译,北京大学出版社2008年版,第227页。

[2]Grant Jordan, “sub-government, policy communities and networks: refilling the old bottle?”, *Journal of Theoretical Politics*, No. 2, 1990.

[3][美]弗兰克·鲍姆加特纳、布赖恩·琼斯:《美国政治中的议程与不稳定性》,曹堂哲、文雅译,北京大学出版社2011年版,第188页。

[4]转引自[美]杰弗里·贝瑞、克莱德·威尔科克斯:《利益集团社会》(第5版),王明进译,[北京]中国人民大学出版社2012年版,第249页。

[5]Hugh Hecl, “Issue networks and the executive establishment”, in A.King (ed.) *The New American Political System*. Washington, DC: AEI. 1978, p.105.

[6]Grant Jordan, “sub-government, policy communities and networks: refilling the old bottle?”, *Journal of Theoretical Politics*, No. 2, 1990.

促使政策网络内涵变迁的另外一个原因在于社会团体的增长。在60、70年代,美国的中产阶级表现出了参与政治的热情,从而使对政治感兴趣的公众不断增长。加上通讯技术的发展,通过计算机系统的电子邮件和远程电话使参与政治更加便捷,为各种各样的团体参与政治提供了新的途径。上述可见,“铁三角”是在利益集团数量较少而且竞争不那么激烈的情况下发展起来的,随着竞争性利益集团数量的增多,“铁三角”格局很难维持下去了。在全球结社运动的背景下,竞争性利益集团也呈现出了爆炸式增长的势头,而几乎每一个新集团也都拥有一些资源,都表现出了努力使自己的声音被政府听见的要求。这样一来,“现在有越来越多的组织参与了决策制定,因而将利益团体排除在决策之外也变得越来越难,这导致查尔斯·琼斯将当前的决策模式描述为‘脆弱的大六边形’而不是‘惬意的小三角形’。”^[1]这就是20世纪70年代政策问题建构方面出现的新情况。

如果仅仅是参与到政策过程中的主体数量的增长,还只意味着更多的利益集团希望进入到政策问题建构过程中来,也就只能说是在形式上发生了从“三角形”向“六边形”的变化,并没有从根本上改变政策建构过程的系统封闭性。所以,还不能说是开放性的议题网络形成了。从现实来看,这个时期确实走上了议题网络生成之路,其根本原因就是非政府组织的出现发挥了推动作用。利益集团产生于工业社会治理体系的中心—边缘结构中,他们以参与者的身份努力挤入“铁三角”,实现了从边缘向中心的跃迁,在行动上表现为对国会委员会和行政部门施加影响以反映自己的利益诉求,但这种参与并不会因为利益集团进入中心而改变社会治理的中心—边缘格局。非政府组织大量涌现使情况变得复杂化了,因为,非政府组织并不是仅仅作为政府社会治理的助手出现的,所发挥的也不仅仅是辅助作用,它们不隶属于政府,不听命于政府,它们是那些有着独立的、自主的自治能力的组织,至少展现出这样的前景。在政策问题建构方面,非政府组织不是寄望于影响政府,而是有着明显的直接进入政策问题建构过程中来的愿望,他们已经以政府的合作伙伴的面目出现,而不是以传统的“压力集团”的角色发挥作用。当非政府组织参与到政策问题建构中时,政策网络中的“中心—边缘”结构开始松动,预示着一种“多中心”甚至“无中心”的网络结构的出现。此时来认识政策网络时,就会发现,“如果‘网络’的概念被作为一种标签来描述赫克罗的议题网络的竞争性和一次性的互动,那么它不应该以一种不合格的方式延伸到覆盖影子政府之类的永久性部门网络中”^[2]。非政府组织的兴起所带来的政策网络中“网络”内涵的变化,使“议题网络”与“影子政府”的区别显得更加明显了,在某种意义上,非政府组织在政策问题建构中所发挥的作用大大地丰富了“议题网络”概念的内涵。

根据沃克的研究,非政府组织经历了这样一个成长过程:20世纪80年代比二战前有更多的利益集团在华盛顿活动,其中市民自治团体所占的比重更大了。“报纸一直充斥着新协会成立的报道,政治领导人也在大声抱怨来自于‘某一利益集团’的不合理的压力。这些报道不仅意味着集团总体数量的增长,而且表明市民团体的数量比其他团体数量有更大的增长,这产生了偏离传统利益集团的职业基础的趋势。”^[3]非政府组织是在一波“新市民社会”运动中成长起来的,以非政府组织的形式出现的“市民团体”与之前的“自治团体”有着截然不同的特征,它们致力于与政府之间建立起相互依存、相互制约和相互监督的关系,把参与与自治统一了起来。沃克这样描述了非政府组织的成长过程:“职业化团体成立于19世纪中期,但花了几乎一个世纪才产生出职业化团体的一半,余下的另一半是在二战以后才建立的。相反,市民团体直到20世纪60年代才产生,在接下来的20年中,市民团

[1]转引自〔美〕盖依·彼得斯:《美国的公共政策——承诺与执行》(第六版),顾丽梅等译,〔上海〕复旦大学出版社2008年版,第37-38页。

[2]Grant Jordan, “sub-government, policy communities and networks: refilling the old bottle?”, *Journal of Theoretical Politics*, No. 2, 1990.

[3]Jack Walker, “the origins and maintenance of interest groups in America”, *the American political science review*, Vol.77, No.2, 1983.

体却以两倍于所有类型职业化团体的速度爆炸性增长。”^[1]沃克所说的“市民团体”就是非政府组织，它的快速成长意味着在社会中出现了不同于政府但又与政府平等合作的治理主体。正是因为非政府组织加入到了政策问题建构过程中来，使得“议题网络”中不再呈现出异口同声的状况，甚至不再有主导性的声调。这就是鲍姆加特纳等人所指出的，“从1960年前后开始，利益集团动员的巨大优势逐渐被公民和消费者团体与日俱增的动员弄得支离破碎。后者在许多经济领域中已经活跃起来，将以前相对绝缘的次级系统转变为充满更多冲突的政策网络，这些冲突性的网络对政策目标首次表现出重大分歧，这一点引人注目。”^[2]

由于非政府组织的涌现，不仅由强势利益集团与国会专业委员会、政府部门所构成的“铁三角”消踪匿迹了，而且，由竞争性利益集团构成的“议题网络”也被冲击的七零八落，在非政府组织加入进来的“议题网络”所展示出来的其实是一种新的治理结构，不仅在政策问题建构方面，而且对于整个政策网络，都实现了重塑。只有到了此时，“议题网络”的概念才获得了实质性的意义，也就是说真正成为了网络。前文已经指出，从“铁三角”到“议题网络”反映了现实政策问题建构所发生的变化，但是，在“议题网络”的概念提出的时候，依然可以看到“铁三角”或“影子政府”的身影，所以，在“议题网络”的概念提出时，受到了很多的质疑，如弗里曼和史蒂文斯就认为，从“铁三角”到“议题网络”只代表了标签变化，“赫克罗的‘议题网络’在概念上几乎没有扩展40年前格里菲斯的‘漩涡’所没有做到的，仅仅改变了标签。”^[3]乔丹也质疑道，“议题网络”的概念是否仅仅是重新装满了旧瓶子，而没有添加新的内容。即使赫克罗本人后来也发生了动摇，甚至说那种认为伴随着膨胀了的国家政策的“议题网络”注定要取代华盛顿更为熟悉的“影子政府”政治的观念是愚蠢的。然而，非政府组织的出现却改写了历史，彻底终结了“铁三角”的使命，使一个具有冲突性的、可渗透的、不可预测的政策问题建构过程成为触手可及的新生事物。也就是说，真正的“议题网络”正在生成，它所包含着的发展前景，可能是赫克罗也未能想到的。

当然，非政府组织的独立性和自主性还未充分获得，但它与政府间的平等合作已经显现出某些端倪，特别是在政策问题建构方面，已经展现出了“议题网络”的魅力。在非政府组织的行动中，以政府为中心的政策问题建构模式被打破了，“不是集团联合起来控制某个项目，至今没有人能说，某个人能控制政策或议题。”^[4]政策问题建构权扩散了，政策网络中的异口同声被争论所替代，此时，要在临时组成的网络中达成共识就如同“试图在废墟中建立联盟”，或者无法达成，即使达成了也会倾覆。如果说“影子政府”的概念表现的是多元精英的治理，其中多元主体的互动仍然打造出政策问题建构的线性模式，那么议题网络则是完全否定了中心—边缘结构体系，塑造出了政策问题建构权高度分散的局面。尽管在今天现实中存在的“议题网络”很多情况下仍然存在于中心—边缘结构中，但非政府组织的成长必将逐渐推动社会治理的去中心化，从而在解构中心—边缘结构的基础上塑造出平等、合作的政策问题建构局面。

[责任编辑：钱继秋]

[1] Jack Walker, “the origins and maintenance of interest groups in America”, the American political science review, Vol.77, No.2, 1983.

[2] [美] 弗兰克·鲍姆加特纳、布赖恩·琼斯：《美国政治中的议程与不稳定性》，曹堂哲、文雅译，北京大学出版社2011年版，第173页。

[3] J. Leiper Freeman and Judith Parris Stevens, “a theoretical and conceptual re-examination of subsystem politics”, public policy and administration 2(1): 9-25.

[4] Hugh Hecla, “Issue networks and the executive establishment”, in A. King (ed.) The New American Political System. Washington, DC: AEI. 1978, p.102.