

政治·社会

地方政府网络治理形成影响因素研究

刘 波 王 彬 王少军 姚引良

(西安交通大学公共政策与管理学院, 陕西 西安 710049)

摘 要: 本文在实地调研的基础上,结合相关理论研究,采用文献分析、扎根理论等质性研究方法识别了影响网络治理形成的三个因素,包括政府主体、公共服务、社会环境,探讨了不同因素对网络治理形成的影响,形成概念模型并提出假设。据此对地方政府相关部门进行问卷调查,运用 SEM 统计方法来验证假设,从而探讨网络形成的影响因素及路径,尝试为地方政府在网络治理形成前期更好地发挥作用提出具体建议。

关键词: 网络治理; 网络治理形成; 地方政府; 公共服务

中图分类号: D693.62 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-7095(2014)01-012-11

随着我国市场经济体制的日臻完善和政府职能转变的不断深入,我国政府与社会的关系出现了重大变化,这些都为建立地方政府与第三部门共同管理公共事务的网络治理奠定了良好的组织与资源基础。然而,目前我国地方政府网络治理实践处于形成初期,已有实践更多是因政府限于自身能力、资源的局限性和改进公共服务的紧迫性而被动做出的选择,未达到预期的治理效果,部分实践甚至以失败告终。究其原因,是地方政府在网络治理形成初期缺乏适用的理论指导和实践借鉴,导致其对需要考虑的因素认识模糊,缺乏对可治理、责任性、合法性和有效性的全面考量,未能根据客观环境情况有效整合政府、市场和社会的力量,也并未建立权责明晰的长效合作机制,阻碍了治理网络作用的发挥。

正是基于对地方政府实施网络治理现状和存在问题的清醒认识,本文以政府主导型治理网络的形成为研究重点,结合政治学、管理学、社会学等多学科的理论,采用文献分析、扎根理论等质性研究方法,探讨政府主体因素、公共服务因素和社会环境因素对地方政府网络形成的影响。本文采用结构方程模型(SEM)定量研究方法,通过对西安、南京、深圳、重庆等地政府部门采用分层整群的判定抽样法进行调查,运用数据分析来验证政府主体、公共服务、社会环境对网络形成的因果关系路径,进而对地方政府在网络治理形成前期更好地发挥作用提供借鉴和指导。

一、文献回顾

(一) 地方政府网络治理及其形成的内涵

网络治理(亦称“网络化治理”)的概念首次是由 Goldsmith Steven 和 William D. Eggers(2004)提出的:网络治理属于一类全新的通过公共和私人部门合作,营利组织、非营利组织等多方主体共

收稿日期:2013-07-26

基金项目:国家软科学研究项目(2010GXSS5D261),国家社会科学基金重大项目(11&ZD034),陕西省社科重大现实问题研究项目(2013Z022)

作者简介:刘 波,西安交通大学公共政策与管理学院教授,博士生导师;王 彬,西安交通大学公共政策与管理学院硕士研究生。

同广泛参与以进行公共服务供给的治理模式^①。在国内,学者陈振明(2008)指出,网络治理是指为了实现与增进公共利益,政府部门和非政府部门等众多公共行动主体彼此合作,在相互依存的环境中分享公共权力,共同管理公共事务的过程^②。

从参与主体与范围角度,可将网络治理划分为全球、国家、地方政府和企业四个层面。在我国,地方政府是指除了中央政府以外的其他各级政府的统称。本文认为地方政府网络治理指:在一定的框架和合约规定下,地方政府通过行政授权、购买服务等合作方式与其他非政府部门(包括企业组织、社会团体、公民个人等)一起为实现公共利益最优化而采取的协同行动^③。进而,本文提出地方政府网络治理形成指:地方政府根据特定的公共事务,选择相关的利益群体或是拥有特定资源优势的企业和社会组织共同参与,各合作主体基于信任关系或者契约等关系建立合作机制,进而形成对该公共事务的治理网络的过程。

(二) 网络治理形成影响因素

表 1 网络治理形成影响因素可借鉴研究归纳

理论或文献	观 点	网络形成借鉴
网络合作初始条件 ^④	高度的资源依赖、风险共担的需要、合作经历、项目复杂性较强需要合作完成。	一是政府主体方面:包括主体合作意愿、合作能力、组织信任、预期合作收益、组织规模。 二是公共服务方面:包括资源依赖性、市场成熟度、任务复杂性、服务类别。 三是社会环境方面:包括政治环境、公民社会。
组织决议制定 ^⑤	组织需要(资源稀缺、期望、外部压力)、组织需求(组织形象、所需资源)、支持能力(组织支持能力、环境支持能力)。	
组织间合作条件 ^⑥	主体的合作意愿、对专业化的需求或需要、对财政资源和共担风险的依赖。	
影响组织间合作的因素 ^⑦	项目的技术不确定性,交易成本,目标一致性,信任,资源依赖性。	
地方政府公共项目案例 ^⑧	网络形成影响因素:机构设置因素(组织规模、社区复杂性)、项目因素(资源依赖、任务复杂性)、管理能力因素(管理者的经验和态度)、政治环境因素、社会环境因素。	
家庭保护服务提供的案例 ^⑨	网络形成影响因素:组织因素(组织规模、资源依赖、合作经验)、项目因素(服务类别、客户多样性、潜在合作伙伴数量)和环境因素。	

① Goldsmith Steven, William D. Eggers: *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*, Washington, DC: Brookings Institution Press, 2004 年,第 3—5 页。

② 陈振明:《公共管理学——一种不同于传统行政学的研究途径》,北京:中国人民大学出版社,2008 年,第 91 页。

③ 姚引良,刘波,汪应洛:《地方政府网络治理与和谐社会构建的理论探讨》,《中国行政管理》2009 年第 11 期:第 91—94 页。

④ Ann Marie Thomson, James L Perry: “Collaboration Processes: Inside the Black Box”, *Public Administration Review* 2006 年第 1 期:第 20—33 页。

⑤ John R. , Schermerhorn Jr. : “Determinants of Inter-organizational Cooperation”, *The Academy of Management Journal* 1975 年第 4 期:第 846—856 页。

⑥ Catherine Alter, Jerald Hage: *Organizations Working Together*, New Delhi: Sage Publications Inc. , 1993 年,第 67 页。

⑦ Kyung Kyu Kima, Seung-Hoon Parkb, Sung Yul Ryooa: “Inter-organizational Cooperation in Buyer-supplier Relationships: Both Perspectives”, *Journal of Business Research* 2010 年第 8 期:第 863—869 页。

⑧ Weerasak Krueathep, Norma M. Riccucci, Charas Suwanmala: “Why Do Agencies Work Together? The Determinants of Network Formation at the Subnational Level of Government in Thailand”, *Journal of Public Administration Research and Theory* 2008 年第 12 期:第 1—27 页。

⑨ Graddy, Elizabeth A: “Influences on the Size and Scope of Networks for Social Service Delivery”, *Journal of Public Administration Research and Theory* 2006 年第 16 期:第 533 页。

从现有的文献来看,国内外学者对于地方政府网络治理形成的研究并不多见,但是有关组织间合作形成的研究相对较多。随着实践和研究的不断深入,组织间合作关系由传统的双边关系转变为多边关系,组织间多元主体的关系也变为网络化,而这种组织间合作的模式也可以理解为网络治理。本质上,组织间合作和网络治理都是多主体共同合作的模式,后者是对前者的继承和发展。因此,地方政府网络治理形成和组织间合作形成这两者的研究有着许多相似和共通之处,组织间合作领域的研究也对网络治理形成的研究有借鉴意义。

网络化的安排已经发展成为公共决策和执行方面的关键战略,越来越多的对组织间网络管理的研究指出,在网络化环境下的公共管理,需要通过组织间合作,以完成日益复杂的任务^⑩。传统指挥和控制的科层制管理的失败,促使管理者去寻求新的管理方式与方法以提高公共服务的供给效率^⑪。借鉴契合度较高的部分理论及研究文献,对已有的网络形成治理影响因素进行总结(见表 1),为笔者归纳地方政府网络形成影响因素进行理论铺垫。

二、模型构建及假设提出

(一) 概念模型构建

通过笔者对西安市弱势群体法律援助、重庆市三峡移民培训、深圳市社会工作、南京市社区公共服务站等具有代表性的网络治理实践的调研,发现多元化治理主体的地位并不是平等的,政府依然占据着很大的优势,网络治理形成和运行以政府主导型为主,无论是从治理伙伴的选择,治理机制条款的制定,网络资源的分配,还是到最后战略决策的制定与实施。在归纳总结国内外学者相关研究的基础上,结合我国地方政府网络治理形成的实地调研情况,本文以政府主导型治理网络的形成为研究重点,采用文献分析法,将影响网络形成的因素划分为“主体、客体、环境”三大类,归纳为政府主体、公共服务、社会环境三个方面因素。在此基础上,本研究按照涉及的公共服务领域选取其中三个案例运用扎根理论进行分析,具体过程如表 2。

表 2 扎根理论分析过程

案例编号	案例访谈资料摘录	开放性译码	
		概念化	范畴化
A 西安市法律援助	法律援助是一项扶助贫弱、保障社会弱势群体合法权益的社会公益事业。(a1)	a1 任务复杂性	公共服务因素
	西安市有较多律师事务所可以提供类似服务(a2),通过与这些律师事务所的合作可以提供专业法律服务,极大减少法律援助机构工作人员数量(a3)。	a2 市场成熟度 a3 资源依赖性	公共服务因素
	在陕西省法律援助中心的指导下(a4),西安市法律援助中心引导和鼓励非政府组织参与(a5),以充分利用社会资源,减低行政成本,提高监督效力(a6)。	a4 上级政府支持 a5 政府合作能力 a6 政府预期收益	社会环境因素 政府主体因素

^⑩ Agranoff Robert, Michael McGuire: “Big Questions in Public Network Management Research”, *Journal of Public Administration Research and Theory* 2001 年第 3 期: 第 295—326 页。

^⑪ McGuire Michael: “Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It”, *Public Administration Review* 2006 年第 7 期: 第 33—43 页。

(续表)

案例 编号	案例访谈资料摘录	开放性译码	
		概念化	范畴化
B 重庆市 三峡移民培训	从中央政府到重庆市政府,都将做好移民工作作为一项重大政治任务(b1)。迁移对当地农民的生计造成了极大影响,他们亟需进行生计培训(b2)。	b1 上级政府支持 b2 公民社会	社会环境因素
	移民培训是移民工作的重要内容,是移民搬迁安置和发展扶持的重要组成部分,是解决农民生计的关键(b3)。在重庆市已有了部分能够提供职业培训的学校和教育机构,但师资水平、办学条件有限(b4)。	b3 任务复杂度 b4 市场成熟度	公共服务因素
	政府推行“校企合作”方式,发展多种形式的职业教育(b5)。政府优先选取有良好信誉和资质的职业教育集团进行合作(b6),以期提升移民就业能力(b7)。	b5 政府合作能力 b6 组织信任 b7 政府预期收益	政府主体因素
C 深圳市 社会工作	《深圳民政事业发展“十一五”规划》为实施社工专业化队伍建设提供思路和操作方案(c1)。随着民众对社会服务需求的上升,对政府有更高要求(c2)。	c1 上级政府支持 c2 公民社会	社会环境因素
	街道社会工作者工作主要是青少年教育、老年人保障等(c3),是对政府工作的良好补充(c4)。	c3 任务复杂度 c4 资源依赖性	公共服务因素
	发展初期,龙岗区政府通过给予资金支持等措施培育了龙祥、彩虹、春雨三家社工服务中心,并与之开展长期合作(c3)。	c5 政府合作能力	政府主体因素

在当前我国的政治和社会环境下,地方政府对于网络治理的形成会产生决定性的影响,在网络治理形成过程中发挥着主导与支配的作用。对于政府主体如何影响网络治理形成,席恒和雷晓康(2009)指出人们之所以选择合作,是因为合作能产生收益^⑫。同时,合作能力强的部门往往在合作中因其可信性和专业性能够降低交易成本,与不同的主体间频繁互动又能使其与其他组织合作的可能性增大,这会促进网络治理的形成。社会交易理论指出,组织合作并组建联盟的主要目的就是获得最大的效率以及相应的公平。每个组织在合作初期都会有特定的预期,这既包括对价值创造的预期,也包括对价值分配的预期。此外,信任是组织间合作的基础,Putnam(1993)认为人们之所以选择合作而不是对抗,原因首先在于彼此之间的相互信任,稳定的信任关系使自发的合作成为可能^⑬。因而,政府主体因素对地方政府网络治理形成的影响作用分析,可以从政府的合作能力、预期收益、组织信任三方面开展。

从公共服务因素来讲,基于指挥和控制的传统科层制管理存在弊病,这促使政府寻求新的管理方式与方法以提高公共服务的提供效率。Gulati 和 Syteh(2007)指出一个组织的加入联盟外部能力,是受到该组织的社会网络的影响^⑭。因此,即使一个组织愿意加入一个合作网络,但是还是会受到潜在合作伙伴的可得性的限制。Enrico Baraldi(2012)认为当组织面临资源有限且无法自

⑫ 席恒,雷晓康:《合作收益与公共管理:一个分析框架及其应用》,《中国行政管理》2009 年第 1 期:第 109—113 页。
⑬ Putnam Robert D.:“The Prosperous Community-Social Capital and Public Life”,*The American Prospect* 1993 年第 13 期:第 35—42 页。
⑭ Gulati R., Syteh M.:“Dependence Asymmetry and Joint Dependence in inter-organizational Relationships: Effects of Embeddedness on a Manufacturer’s Performance in Procurement Relationships”,*Administrative Science Quarterly* 2007 年第 3 期:第 32—69 页。

给自足时,组织会倾向与外部环境中掌握关键因素者进行交换。而当组织无法自给自足,此时就需要向外去建立联盟关系取得所需资源^⑮。Narelle Beaumonta 和 Dianne Dredge(2010)认为组织间合作的重要原因是相互之间的资源互补与依赖^⑯。这与笔者的调研结果相一致,此外在调研中还发现,针对某项特定公共服务,地方政府在网络治理形成过程中,重点考虑的因素还有该项公共服务的复杂性。综上,公共服务因素对网络治理形成的影响作用分析,可从任务复杂性、市场成熟度和资源依赖性三方面进行。同时,地方政府是公共服务主要提供者,公共服务因素也通过政府因素来对网络治理形成产生影响。

环境因素对网络治理形成的影响同样不容忽视。Mattessich 和 Monsery(2008)认为政治和社会环境是否支持是影响合作的重要因素,政治和社会环境主要指政治领导、资源持有者和公众支持或反对合作的态度^⑰。Goldsmith Steven 和 William D. Eggers(2004)也强调公民社会作为网络治理中重要主体,与政府共同承担起治理的责任,公民社会在政府治理中的影响是多方面的,不仅体现在弥补政府角色的失灵,而且还体现在以积极的姿态改变社会的治理状况,公民社会的成熟和发展程度与网络治理的形成有着密切关系。Robert Agranoff 和 Michael McGuire(2001)在其文章中提到网络治理中管理者的主要组织或基层组织的重要性,并强调上级的支持必不可少。因而,环境因素对网络治理形成的影响作用分析,可从公民社会成熟度和上级政府支持着手,也需要考虑其通过政府因素对网络治理形成的影响。

(二) 假设提出

1. 政府因素对网络治理形成的影响作用

(1) 合作能力。对于政府部门而言,由于自身资源和能力的局限性,难以满足公众对公共服务日益提高的需求。于是,政府联合其他在技术或专业上有优势的组织,形成合作伙伴关系,以达到提供优质服务的目标。政府主体的合作能力越强,越能够降低交易成本,与多主体形成良好互动,有助于网络治理的形成。因此,提出如下假设:

H1-1: 政府主体合作能力与网络治理形成之间存在正相关关系。

(2) 预期收益。网络治理的目标是充分发挥政府机制、市场机制和社会群体参与的优势,实现各方的利益帕累托均衡^⑱。政府是否对治理网络投入更多的资源和精力,取决于其对收益、风险和成本等方面的认识和预期。在网络治理的形成阶段,如果治理主体对网络治理绩效预期是积极的,就认为通过与其他主体的合作可以有效地实现自身的战略目标,就会倾向于组建治理网络。因此,提出如下假设:

H1-2: 政府主体对于网络收益的预期程度与网络治理形成之间存在正相关关系。

(3) 组织信任。鄞益奋(2007)认为网络治理的形成有赖于信任机制和沟通机制的培育和落实,并重点强调信任机制^⑲。高度信任的关系中,人们更加愿意参与合作。建立在双方信任基础上的合作可以降低交易成本,可以加快信息流通速度和提高信息处理效率,减少监督成本,增强对不断变化的内外部环境的适应性。信任促使合作向着积极的方向发展,信任在网络治理形成中起着

^⑮ Enrico Baraldi, Espen Gressetvold, Debbie Harrison: "Resource Interaction in inter-organizational Networks: Introduction to the Special Issue", *Journal of Business Research* 2012 年第 2 期: 第 123 页。

^⑯ Narelle Beaumonta, Dianne Dredge: "Local Tourism Governance: a Comparison of Three Network Approaches", *Journal of Sustainable Tourism* 2010 年第 1 期: 第 7—28 页。

^⑰ P.W. Mattessich, B.R. Monsery: "Collaboration: What Makes It Work", MN: *Amherst Wilder Foundation*, 2008 年, 第 78—81 页。

^⑱ 王欢明, 诸大建, 吴光东: 《基于网络治理的公交服务总效益和各主体决策分析》, 《运筹与管理》2013 年第 2 期: 第 214—225 页。

^⑲ 鄞益奋: 《网络化治理: 公共管理的新框架》, 《公共管理学报》2007 年第 1 期: 第 89—97 页。

非常重要的作用。因此,提出如下假设:

H1-3:政府主体对于其他主体的信任程度与网络治理形成之间存在正相关关系。

综上所述,本文做出政府主体的总假设:

H1:政府因素与网络治理形成之间存在正相关关系。

2. 公共服务因素对网络治理形成的影响作用

(1) 任务复杂性。彭正银、韩炜(2011)认为任务复杂性是网络组织形成的诱导条件和成员间协同行为的促进因素^②。网络治理可以促进多个组织重新配置与整合资源以完成复杂的任务。调研也发现,当地方政府能力不足以解决复杂问题的时候,他们更有可能选择合作的方式,与其他组织建立合作关系来增强组织应对公共管理领域复杂问题的能力。可见,任务复杂性是促进网络治理形成的一个诱因。因此,提出如下假设:

H2-1:公共服务的任务复杂性程度与网络治理形成之间存在正相关关系。

(2) 市场成熟度。这里的“市场成熟性”是指公共服务提供的市场和产业环境。当社会环境中潜在合作伙伴越多,网络治理形成的可能性就越大。在成熟的市场中,政府可以通过招标方式从多家有能力提供服务的服务商中选择合作伙伴,能够大幅度降低成本、控制风险和获得良好服务。同时,服务商之间形成的竞争关系,能够对签约和履约过程中机会主义的发生有一定抑制作用。因此,提出如下假设:

H2-2:公共服务的市场成熟度与网络治理形成之间存在正相关关系。

(3) 资源依赖性。资源依赖性鼓励参与主体将组织间的关系进行战略整合。当合作双方具备较强的资源依赖性时,双方的合作关系更有可能形成,也更有可能共享各自拥有的资源技术,最终在市场上获得组织间的竞争优势。地方政府在提供公共服务过程中,由于缺少相应的资源与专业能力,更加依赖外部有资源和专业能力的组织或部门。资源相互依存是政府出资和私营供应商提供社会服务之间合作关系特征中常见的现象。因此,提出如下假设:

H2-3:公共服务的资源依赖性与网络治理形成之间存在正相关关系。

H2-4:公共服务因素通过政府因素对网络治理形成产生正相关关系。

3. 环境因素对网络治理形成的影响作用

(1) 公民社会成熟度。地方政府由于传统执政理念的约束,在公共服务提供中的绝对优势地位还较难转变,政府政策制度、服务理念等因素会极大影响网络治理的形成。成熟的公民社会,就会有明确的制度规范能够降低非确定性的负面影响,使政府和民间组织有清楚的权责边界,使权力行使和责任承担都走上规范化、制度化的轨道,改善行政环境,为双方合作提供稳定的制度环境进而促进网络治理的形成。因此,提出如下假设:

H3-1:公民社会的成熟度与网络治理形成之间存在正相关关系。

(2) 上级政府支持。上级政府支持程度表明其对网络合作的重视程度。由于我国的行政体制为中央集权的层级制构架,下级政府部门受上级部门的直接和全面领导,地方政府层面在没有得到上级政府同意的情况下难以开展网络治理实践,上级政府可以通过赋予更多资源、下达更好政策规定以促进网络治理形成。结合前期的调研访谈情况,提出假设:

H3-2:上级政府支持程度与网络治理形成之间存在正相关关系。

H3-3:环境因素通过政府因素对网络治理形成产生正相关关系。

本文的理论假设情况总结如图1所示:

^② 彭正银,韩炜:《任务复杂性研究前沿探析与未来展望》,《国外经济与管理》2011年第9期:第11-18页。

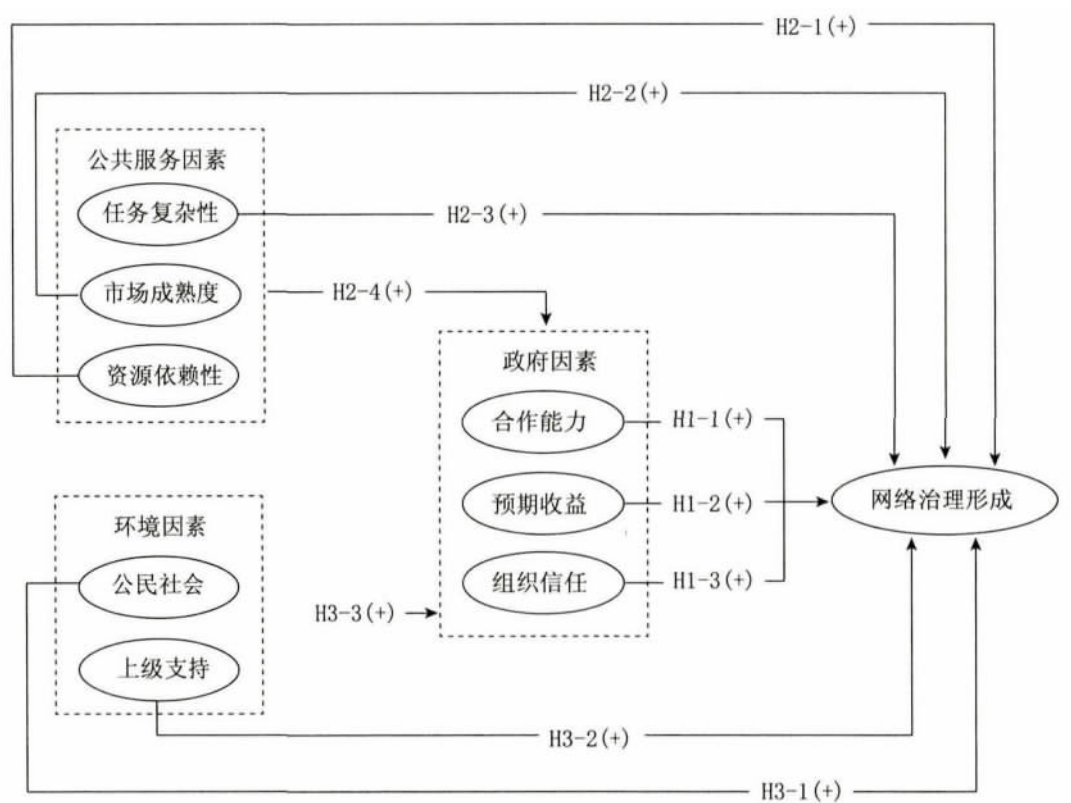


图 1 理论模型及变量间结构关系示意图

三、研究设计

为保障调查问卷的准确性和科学性,本文在充分梳理相关文献的基础上,对西安市弱势群体法律援助、重庆市三峡移民培训、深圳市社会工作、南京市社区公共服务站等具有代表性的网络治理实践开展实地调研,对多个政府部门的工作人员进行半结构化访谈,充实了问卷设计所需要的材料,制定了调研问卷初稿。并且通过预调研,进行问卷的制定与修正。

本次调查选取不同地域和经济发展状况的城市进行调研,包括中西部城市以及东南沿海发达城市。调研对象是参与网络治理的政府部门,这些部门在日常工作中往往与企业、非营利组织等关系密切,参与问卷填写的也大都为合作的领导者或参与者。本研究的样本选择采用基于分层整群的判定抽样法,共发放问卷 700 份,采用自填式,回收 588 份,回收率 84.8%,经过进一步的整理和筛选,最终用于分析的样本数量为 501 份,问卷有效率为 85.2%。本文采用的数据分析方法为因子分析与结构方程模型,使用的统计分析软件为 SPSS17.0,结构方程软件为 Lisrel 8.7。

四、数据分析及结果

(一) 信度效度检验

信度是对量表一致性程度的估计。本文所用的多数变量都是来自于以往的文献和研究,并对这些测量指标结合实际进行调整,因而选择大于 0.6 来检验变量是否具有内部一致性,最终结果显示所有的克朗巴赫系数都在 0.7 以上,表现出较好的内部一致性特征。

效度是指测量工具对其所要测量的特性究竟测量到何种程度的估计,可以分为内容效度和结构效度。所用量表题项都建立在国内外已有成功研究基础之上,经过专家修改与检验,因此认为

具有较好的内容效度。结构效度主要通过收敛效度和区别效度来体现:从分析结果来看,所用变量的标准化路径系数都很高,绝大部分都大于 0.7,全都在 0.6 以上,因此本文所使用指标和结构变量之间有着统计上的显著性,反映单个指标的可靠性;在本研究中通过验证性因子分析来验证区别效度,结果显示潜变量之间存在着显著的区别效度。

(二) 结构方程模型分析

接下来,运用结构方程模型来对各个路径关系进行分析验证。拟合的结果如表 3 所示,潜变量之间的路径系数和观测变量对潜变量的载荷系数如表 4 及图 2 所示。

表 3 模型的拟合指数

主要指标	χ^2/df	SRMR	RMSEA	GFI	AGFI	CFI	NNFI
数值	2.268	0.040	0.050	0.88	0.86	0.97	0.97

从表 3 所示的模型拟合的结果来看, $\chi^2/df=2.268<5$,根据 Hair 和 Anderson 给出 SEM 模型常用的拟合参数及其判定标准,说明上述模型拟合较好。 $SRMR=0.04<0.1$, $RMSEA=0.05<0.08$, $GFI=0.88>0.8$, $AGFI=0.86>0.8$, $CFI=0.97>0.9$, $NNFI=0.97>0.9$,反映整体上的模型拟合程度较好。从以上这些模型拟合指标来看,概念模型基本是符合要求的。

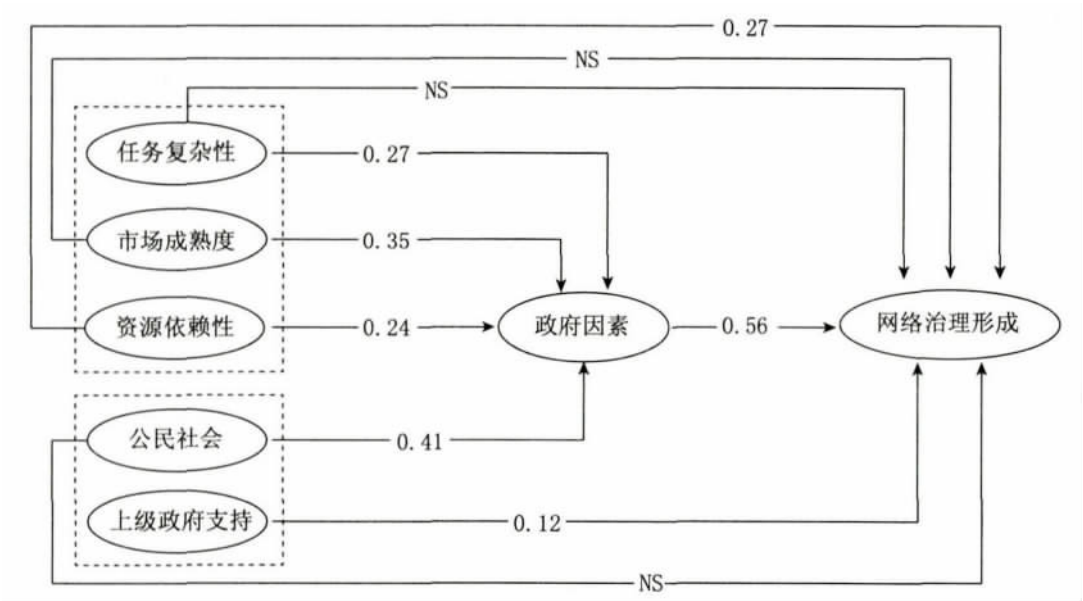


图 2 数据结构全模型

表 4 模型检验结果

变量间关系	标准化路径系数	结果
合作能力→网络治理形成	0.25***	支持
预期收益→网络治理形成	0.17**	支持
组织信任→网络治理形成	0.43**	支持
政府主体→网络治理形成	0.56***	支持
任务复杂性→网络治理形成	0.08	不支持
市场成熟度→网络治理形成	0.05	不支持

(续表)

变量间关系	标准化路径系数	结果
资源依赖性→网络治理形成	0.27**	支持
公民社会成熟→网络治理形成	0.09	不支持
上级政府支持→网络治理形成	0.12**	支持
资源依赖性→政府因素	0.24***	支持
任务复杂性→政府因素	0.27***	支持
市场成熟度→政府因素	0.35***	支持
公民社会成熟→政府因素	0.41***	支持
上级政府支持→政府因素	0.00	不支持

*** $p < 0.001$; ** $p < 0.01$; * $p < 0.05$

1. 政府因素与网络治理形成

从上述模型所得出的检验结果来看,假设 H1-1:政府主体的合作能力与网络治理形成之间成正相关关系($\text{Beta}=0.25 > 0$, P 值为 0.000),得到验证;假设 H1-2:政府对于网络治理预期收益认识程度与网络治理形成之间成正相关关系($\text{Beta}=0.17 > 0$, P 值为 0.002),得到验证;假设 H1-3:政府对于其他主体的信任程度与网络治理形成之间成正相关关系($\text{Beta}=0.43 > 0$, P 值为 0.005),得到验证;假设 H1:政府因素与网络治理形成之间存在正相关关系($\text{Beta}=0.56 > 0$, P 值为 0.000),得到验证。从实际的调研结果来看,合作能力、预期收益和组织信任对网络治理形成的影响都是显著的。其中,组织信任的影响是最显著的,因为只有政府主体对网络治理其他主体足够信任,才能充分调动政府的合作能力,所以组织信任是政府因素对网络治理形成影响因素中最重要的因子。

2. 公共服务因素与网络治理形成

通过 SEM 模型中公共服务因素对于网络治理形成的影响,假设 H2-1:公共服务的任务复杂性程度与网络治理形成之间存在正相关关系($\text{Beta}=0.08 > 0$, P 值大于 0.05),被拒绝;假设 H2-2:公共服务市场的成熟度与网络治理形成之间存在正相关关系($\text{Beta}=0.05 > 0$, P 值大于 0.05),被拒绝;假设 H2-3:公共服务的资源依赖性与网络治理形成之间存在正相关关系($\text{Beta}=0.27 > 0$, P 值为 0.000),得到验证。从上面的分析可以看出,任务复杂性、市场成熟性对网络治理形成的影响都不显著,而资源依赖性对网络治理形成的影响显著,是公共服务因素中对网络治理形成影响因素中的最重要的因子。

通过政府因素对于公共服务任务复杂性、市场成熟性以及资源依赖性的中介效应分析,可以得出公共服务任务复杂性、市场成熟性只是通过政府因素对网络治理形成产生正向影响,而与网络治理形成之间并不存在直接的影响关系。但是公共服务的资源依赖性对于网络治理形成不仅仅有直接影响,而且还存在通过政府因素的间接效应。资源依赖性通过政府主体中介对网络治理形成的间接作用为 $0.24 \times 0.56 = 0.13$,资源依赖性对于网络治理形成总的的影响值为 $0.27 + 0.13 = 0.40$,而任务复杂性对于网络治理形成的影响作用为 $0.27 \times 0.56 = 0.15$,市场成熟性对于网络治理形成的影响作用为 $0.35 \times 0.56 = 0.20$ 。因此,假设 H2-4:公共服务因素通过政府因素对网络治理形成产生正相关关系,得到验证。对比这三个变量对网络治理形成的标准回归系数可以看出,资源依赖性对网络治理形成的影响远大于任务复杂性、市场成熟性对网络形成的影响。

3. 环境因素与网络治理形成

通过 SEM 模型中环境因素对于网络治理形成的影响,假设 H3-1:公民社会的成熟度与网络

治理形成之间存在正相关关系($\text{Beta}=0.09>0$, P 值大于0.05),被拒绝;假设H3-2:上级政府支持程度与网络治理形成之间存在正相关关系($\text{Beta}=0.12>0$, P 值为0.007),得到验证。通过政府因素对于公民社会成熟度以及政策支持的中介效应分析,公民社会成熟度通过政府主体中介对网络治理形成的间接作用为 $0.41 \times 0.56 = 0.22$,而上级政府支持对于网络治理的形成仅有直接效应($\text{Beta}=0.12$, $P=0.007$)的存在,并没有通过政府因素的中介作用间接影响网络治理的形成。因此假设H3-3:环境因素通过政府因素对网络治理形成产生正相关关系,被拒绝。同时,可以看出环境因素对于地方政府网络治理形成的影响:一方面,公民社会成熟度通过政府主体的中介作用对网络治理形成产生影响;另一方面,上级政府的支持没有通过政府主体来对网络治理产生影响。

五、结论及进一步研究

本研究对地方政府网络治理现状进行抽样调研,选择西安、重庆、南京、深圳四个城市的十余个政府部门作为调研对象,分析地方政府网络治理形成与政府因素、公共服务因素、环境因素之间的影响关系。运用SEM统计方法对所提出的理论框架和影响因素的假设进行检验。结果表明有7个假设得到验证,4个假设未得到实证数据的支持,政府因素中的合作能力、预期收益、组织信任,公共服务因素中的资源依赖性以及环境因素中的上级政府支持会对网络治理的形成产生直接的影响,而公共服务因素中的任务复杂性以及市场成熟性只是通过政府因素间接影响网络治理的形成。同时,研究表明,组织信任是最重要的政府因素,资源依赖性是最重要的公共服务因素,公民社会成熟度是最重要的环境因素。

通过以上分析,我们可以得到以下几点启示:

(一)从政府自身能力建设入手,推动网络治理形成。公共服务因素和公民社会成熟度通过政府因素来对网络治理形成产生影响,为了使其更好地推动地方政府网络治理实践的开展,政府主体要充分发挥主观能动性。首先,需要提高政府部门的合作能力,一方面可以降低与其他组织合作的交易成本,另一方面,合作能力高意味着政府主体可以更好地、更充分地与其他潜在主体进行互动。其次,政府部门在合作网络形成之前需要对网络治理的收益做出客观、科学的评价与认识。政府主体通过实施网络治理要实现公共服务提供的高效率、高质量,同时也会为了提升政府的公信力而努力。

(二)充分发挥社会资本的作用,促进信任作用的发挥。本研究表明政府主体对于其他治理主体的信任,会对网络治理形成产生显著性影响。信任是治理主体关系质量中的重要维度,是组织间合作的基础,可以降低交易和监督成本,加快信息流通速度和提高信息处理效率,增强对不断变化的内外部环境的适应性。在我国这样一个重视社会资本的特殊环境下,政府要更加注重培养组织间互信,发挥社会资本在网络治理中的作用。

(三)建立健全的公共服务市场机制,重视资源依赖性问题。建立健全的公共服务市场机制一方面可以扩大网络治理主体的选择范围,让更多的潜在网络主体参与到网络治理实践中去;另一方面,随着公共服务市场机制的完善,市场竞争程度和市场监管水平能够提高。此外,由于政府部门作为公共服务提供者缺少相应的资源与专业能力,地方政府在寻找合作对象的过程中,应把资源依赖性作为公共服务提供的一个重要参考指标。

(四)完善公民参与机制,促进公民社会成熟化发展。地方政府在网络治理形成前期要特别重视参与机制的建设,提供第三部门参与治理的平台和良好的参与机制,并保证能最大限度地发挥他们的作用。参与机制的完善将有助于第三部门直接或者间接地参与公共政策制定和实施过程,有助于挖掘和发挥第三部门的潜力,从而促进公民社会的发展。

虽然本文较为全面而系统地对地方政府网络治理形成的影响因素进行了分析和讨论,但是由于主观能力的局限和客观资源的约束,存在一些局限性,有待进一步完善:(1)研究结论存在一定

地域性限制,为了减少经济性和地域文化差异而导致的系统性偏差,本文选取了西安、重庆、南京、深圳等城市进行调查,但不同区域、城市网络治理的具体情况不同,研究的可推广性有待加强,笔者接下来将扩大样本数量,进行更深入研究;(2)影响因素有待进一步扩展。本文将政府作为研究对象来探讨地方政府网络治理形成影响因素是一个新的尝试。迄今为止,公共管理学界对网络治理形成影响因素的框架还没有达成一个普遍的认识,没有全面涵盖网络治理形成的影响因素,在将来研究中可能需要更细致和深入的划分。(3)问卷中的量表有待完善。虽然本文在参考国内外研究成果和对政府部门主管领导访谈的基础上设计测量问卷,并根据预调查数据分析和访谈结果对问卷进行修改,但由于目前国内外相关研究很有限,问卷有待完善,下一步要对量表进行多次检验和修改。

Factors on Formation of Local Network Governance

LIU Bo, WANG Bin, WANG Shao-jun, YAO Yin-liang

(School of Public Policy and Administration, Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710049, China)

Abstract: Based on field research, theoretical study, and using qualitative analysis method like documentary analysis and grounded theory, this paper points out three influencing factors that may exert a significant influence on formation of local network governance, including organization, public service and social environment. After discussion of the effect of these factors, it forms its own models and hypotheses. A questionnaire survey was conducted in related government departments and the statistical method SEM was used to verify those hypotheses. Moreover, it analyses the effect of organization, public service and social environment on network governance and its evolvement path. Finally, conclusions are presented and suggestions are put forward for local governments.

Key words: network governance; formation of network governance; local government

本 刊 启 事

为适应出版数字化、信息化需要,扩大学术交流渠道,本刊已加入《中国学术期刊(光盘版)》。作者著作权使用费与本刊报酬一次性付给。作者投稿给本刊,本刊即视为同意将文章编入该数据库。