

政策网络视域下水资源保护政策制定的逻辑分析

——以 G 省水资源保护条例出台为例

杨洁 操小娟¹

【摘要】：在水资源保护政策的制定过程中，多元主体的参与、利益的分化与行动策略的互动越来越明显。以 G 省水资源保护条例的制定为例，借助于政策网络理论研究复杂网络环境下多主体参与及互动对政策结果的影响，可以发现：在水资源保护政策制定过程中，外部环境与政策制定过程深度融合，面临的共同危机、形成的统一理念有助于统一行动方案的达成；不同网络结构类型中行动者所处的位置、网络的开放性、行动者之间的互动频率对行动者的行动策略产生影响；行动者基于不同利益需求采取不同的行动策略，最终促进了政策结果的达成。

【关键词】：水资源保护 政策网络 政策制定 结构 互动

【中图分类号】：D63 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1003—854X（2022）02—0080—07

一、问题的提出

人多水少、水资源时空分布不均是我国的基本水情。随着我国的快速发展，水资源短缺、水污染严重、水生态恶化等问题十分突出，已成为制约经济社会可持续发展的重要因素。水资源危机不仅仅是一种自然领域的控制问题，更涉及到社会领域的政策问题。从我国水资源保护的政策实践来看，以政府为核心的公共管理主体面临越来越多相互关联、相互制约且具有复杂性、尖锐性和变化性的涉水矛盾和冲突。与此相应，水资源保护政策制定主体逐渐多元化，不同职能的公共部门、社会组织、经济组织、专家团队等均参与其中。随着新的行动者、新的知识和信息的不断涌现，水资源政策制定已经超越了常规的行政范畴，逐渐“网络化”。水资源政策制定已经不能维持单一中心决策，无法依靠政府科层机构独立处理多元主体参与引发的水资源冲突，正在变成多元、多维、多层的网络状结构，充满了复杂的策略互动。¹

国外学界很早就开始关注水资源保护政策制定中的多元主体参与、行动者互动等议题。较早就有学者指出，政策网络的结构和特征是影响政策结果的关键因素，“不管是从技术角度还是政治角度，水问题正变得日益严重，水政策制定正面临复杂的政策环境，出现了新的行动者、新的价值目标以及新的行为规范。政策网络的构成要素和结构是紧密联系在一起的，并影响政策过程”²。同时，学者们也认为，行动者的行为会建构网络结构，影响政策结果的输出。如，一项对美国水政策的研究指出：“策略转变、专业主义以及专家统治、政策倡导者之间的紧张关系以及利益格局影响了网络的动态变化”³；一项关于全球水政策的研究也指出：互动关系影响规则的形成，“扁平化的互动交流有力地促进了规则的形成，但是相关利益集团的冲突、有限的包容则限制了规则的形成”⁴。此外，也有学者关注整个水资源网络的管理问题，认为政策网络的特征体现为“多元主体、稳定的关系模式”，行为互动体现为“非层次、扁平化、非正式的相互依赖、资源交换、利益共享”⁵，应从网络结构、行为互动的辩证关系出发探讨管理策略。

国内学者也较早关注到这一议题，有研究指出：实践中涉水政策的制定过程逐渐网络化、复杂化、动态化，政策制定和执行

¹**作者简介**：杨洁，武汉大学政治与公共管理学院博士研究生，湖北工程学院讲师，湖北孝感，432000；操小娟，武汉大学政治与公共管理学院、武汉大学中国发展战略与规划研究院教授、博士生导师，湖北武汉，430072。

基金项目：国家自然资源部重大项目“落实主体功能区战略和制度”（GHGZ191215-01）

过程中的不同环节和层面上均存在复杂的网络结构和互动过程。⁶从结构视角出发,学者们注意到水资源政策制定过程形成了不同的网络结构,提出要探索水资源的共享治理模式创新,建立一种包含多个行动者的复杂的“纵向和横向结构的共享网络形态”。⁶从行为视角出发,有学者提出水资源政策制定过程是多元涉水主体基于利益需求的行为博弈过程,解决水冲突需要关注多元主体的利益需求,需要分析“具有中国特色的社会利益结构的规制主体、客体以及主客体间的利益冲突和利益博弈”⁷,需要关注相关主体间生态利益与经济利益的关系,从行为博弈视角解决水事纠纷⁸。也有学者对实际政策过程的分析采取了政策网络类型和行动者及行动者关系两个维度,选择了多个政策网络参数来构建分析框架。⁹

总体而言,已有研究已经关注到水资源保护政策网络结构和行为互动对政策制定结果的影响,但对于政策过程中存在哪些不同类型的结构、网络结构如何影响行动者的行动策略、行动策略如何影响政策结果以及外部环境如何影响政策过程和结果的研究还较为薄弱。基于此,本文尝试构建涵盖结构、行为以及环境三要素的理论分析框架来探讨水资源保护公共政策的形成逻辑,对复杂的行动主体及主体间关系、行动策略、外部环境进行分析,以进一步探讨如何改进和完善水资源保护公共政策。

二、理论分析框架

在过去半个世纪里,有关公共政策制定的研究占主流地位的理论框架是“阶段论”。“阶段论”将政策过程解释为一种“依次向前进展的、动态性的认识流程”¹,通常包括议程设置、政策构建和合法化、政策实施以及评估¹⁰。而随着一系列“政治现实的转型”¹¹,传统政策过程图景已显得过于简单而不符合现实政治过程,网络的概念逐渐被引入政策科学领域,形成了富于包容性、具备丰富信息量,并且可以跳出科层体系桎梏的政策网络理论框架。由于网络概念本身的泛滥,政策网络的概念至今也没有形成共识性的定义,政策网络理论的定位也颇为混乱。尽管如此,经过多年的理论研究和实践观察,学者们基本上都认同,作为探讨复杂网络环境下的多主体参与及互动的流派,政策网络理论能够解释政策过程并预测政策结果,是分析政策过程及政策结果的有效工具。

(一) 政策网络与政策结果:行为和结构的两种视角

政策网络与政策结果的关系是政策网络理论的核心议题。围绕这一议题,政策网络理论聚焦于政策网络的结构特征、行为互动过程及其与政策结果的关系,基本形成了基于行为分析和结构分析的不同视角。结构视角主要聚焦于中观层面的网络结构,认为政策网络结构影响政策结果,结构特征是影响政策结果的关键性变量,形成了“结构—结果”的逻辑。行为视角是从微观层面的行动主体的行为出发,研究互动行为是如何影响政策结果的,形成了“行为—结果”的逻辑。“结构—结果”分析逻辑赋予结构以特权,强调网络结构对政策过程、政策结果的影响,而弱化了行动者诠释结构的能动性,最终走向了“结构决定论”。“行为—结果”分析逻辑,强调政策过程中行动者的主体作用,而忽视了行动者的位置及连带关系对行动策略的影响,从而形成“行为决定论”。Marsh指出,从结构的观点出发检视政策网络,无法解释影响政策网络结构形成、变化、发展的重要内生因素。¹²Raab认为,个体是内嵌于网络结构之中的,行为也是镶嵌于网络结构之中的,个体的策略受网络结构的影响,进而对结果产生影响。¹³Marsh和Smith进一步指出,传统的政策网络研究途径都片面强调结构或行为,而这样来解释政策结果是薄弱的、单一的,因此需要重新构建一种新的整合结构和行为的辩证关系模式。¹⁴

(二) 修正与弥合:结构和行为的辩证途径

从结构的观点出发来检视网络的分析途径,会忽略行动者改善网络结构的能动性,而从行为的视角也需要意识到行为是镶嵌于网络结构之中的,个体的理性是展现在结构提供的机会和限制之下的。Marsh和Smith强调,政策网络与政策结果的关系不是简单、单向的过程,而是包含着三重辩证互动关系,即网络结构与行动者的关系、政策网络与外部环境的关系、政策网络与政策结果的关系。¹⁴E-vans也强调,结构与行为的辩证方法就是把微观(网络主体行为)、中观(网络结构)、宏观(网络环境)三者结合到一起解释政策网络对政策结果的影响,是对网络结构与参与者之间的互动关系以及政策结果的重新释义。¹⁵辩证途径致力于厘清结构与个体、结构与环境、网络与政策结果之间的关系,以解决复杂现实中宏观和微观变量间的关系问题。事实上,复

杂的政治现象中，存在“不同的需求、动机、不可预见的事件及大量的非理性”¹⁶，难以用简单的模型、量化途径以及理性选择理论下的行为预设把复杂多样的关系形态表征为一定的网络构型。因此，政策网络研究中仍有非常多的学者运用了非实证的诠释方法，其中，结合结构和行为的辩证途径就是一种具有适应性的研究取向。

（三）水资源保护政策制定的分析框架：基于现实政策过程的行为、结构与环境的辩证途径

基于我国水资源保护的政策实践，本文将借助政策网络理论探讨网络环境、网络结构和行为互动三个要素对政策制定结果的影响。基本的逻辑进路如下：在我国水资源保护政策制定过程中，多个行动者直接或间接地参与其中。多元主体各自拥有不同的资源，为了实现自身的目标，行动者之间进行资源交换，形成稳定的资源交换模式，从而建构起政策网络结构。内嵌于网络结构之中的行动者具有自己独特的价值偏好和利益需求，其行动策略选择会受到所处的位置、连带关系等的限制和影响。网络环境也会对网络主体资源的运用、策略的选择产生重要影响。

1. 多个行动者直接或者间接地参与政策过程，行动者之间的关系模式组成网络结构。在我国水资源保护政策制定中，行动者是参与政策制定的各类主体，既包括政府主体也包括非政府主体，如涉水行政部门、流域管理机构、专家学者、用水企业、公众、社会组织、媒体等。网络中行动者之间的互动是信息、资金、影响、权威以及其他资源的流动，它们之间的关系即是资源流通的渠道。

2. 在网络结构的影响下，行动者会选择不同的行动策略。在水资源保护政策的制定中，行动者会基于自己的目标、偏好和需求，采取相应的行动策略：或是冲突、对立、竞争，很难达成一致意见；或是交易、妥协、联盟，较容易实现合作；或是竞争与合作共存，经过不断的谈判、沟通、妥协，最终达成合作。

3. 外部环境对网络主体资源的运用、策略的选择产生重要影响。在我国水资源保护实践中，水资源保护政策制定面临着复杂的外部环境，这也会对政策结果的达成产生重要的影响。

4. 政策制定结果的最终形成会受到政策网络结构、行动者的行动策略以及外部环境的影响。政策结果是指经政策制定这一过程后最终予以正式出台的政策方案，包括法律、法规、规章等法律文件，本文所探讨的政策结果即是经过立法程序最终正式出台的水资源保护地方性法规。

三、案例分析

作为“探索难于从所处情境中分离出来的现象时采用的研究方法”¹⁷，案例研究方法在分析特定政策网络与特定政策结果之间的因果关系时具有适用性。本文以G省水资源保护条例的制定为例，讨论影响政策结果的因素。

G省位于长江、珠江上游，是两江重要的生态屏障。因其特殊的地理位置，其水资源保护在整个长江、珠江流域乃至全国都具有举足轻重的地位。G省非常重视水资源保护，《G省水资源保护条例》（以下简称《条例》）被誉为G省史上最严条例，是我国第一部省级层面的水资源保护地方性法规，对全国其他地方的同类立法具有重要的参考价值和示范意义。在《条例》的制定过程中，多个参与主体采取不同的行动策略在特定场域中相互作用，呈现出一幅复杂的运作图景，为我们观察和分析水资源保护政策的制定提供了一个典型案例。本文所使用的资料均来自2016年1月—2018年1月期间笔者在G省的实地调研。

（一）外部环境分析

1. 危机输入：水资源问题日益严重。G省境内河流众多，水资源丰富。流经G省的流域面积超过50平方公里的河流有1059条，省内有大、中、小型水库2379座，年平均降水量1178毫米，年平均水资源总量1215亿立方米。从理论上说，G省水资源

总量较大,人均水资源量并不低,但由于喀斯特地貌分布广,降水时空分布不均等原因,资源性、工程性、水质性缺水问题突出。对于G省而言,加强水资源保护不仅是本省经济社会发展的重大问题,而且关系到长江流域、珠江流域的生态保障与生态安全。

2. 理念转变:“水天平”的再平衡。过去,我国对水资源的认识更集中于其资源属性,而忽视其环境和生态属性。在优先发展经济的导向下,G省水资源的开发利用更优先于保护,“水天平”更倾向于社会经济端。随着水危机日益严重,在生态文明建设的战略背景下,“把保护放在优先位置,在发展中保护、在保护中发展”逐渐成为G省的社会共识。为了重点解决长期过度开发导致的用水过度、用水效率低下、水质恶化及生态退化等问题,G省的治水理念逐渐由过去主要服务于社会经济发展向以水资源和水生态保护为主导转变,“水天平”由社会经济端向自然生态端倾斜。G省已经由过去的“用水”进入到全面“保水”的新时代,《条例》的制定正是G省加快推动绿色发展、建设生态文明、加强水资源保护的重要举措。

(二) 网络结构的类型及特征分析

在《条例》的制定过程中,G省省委、省人大、省政府、具体承担立法工作的水行政部门、相关涉水部门、专家团队、公众、媒体等多个主体均不同程度地参与其中。各主体掌握着不同的政策资源,呈现出不同的行为模式,最终共同促进了《条例》的出台。

1. 多主体参与到政策制定过程中。2013年12月,G省省委第十一届四次会明确要制定水资源保护条例,随后该条例的制定被列入省人大常委会、省政府2014年立法工作安排。2014年5月,省水利厅联合省法制办共同推动成立了《条例》起草小组,小组成员包括了省人大环资委、省水利厅、省法制办以及省水科院的多名工作人员。2015年3月,起草小组决定引入专业的研究团队参与立法工作,经考察后选择了一家专业的水资源研究团队——H研究所。自2015年5月起,立法起草小组先后组织了三轮调研,主要参与者包括立法起草小组成员、专家团队成员,主要调研对象为涉水省直部门以及地市州涉水行政部门。在确定立法总体要求和基本原则后,起草小组正式启动《条例》的起草工作,并邀请H研究所提供相关立法建议。经过完整的起草、研讨、意见征集以及修订的过程后,最终形成了《条例》(草案)送审稿。2016年8月26日,《条例》(草案)经省人民政府第86次常务会议审议通过。2016年11月24日,《条例》(草案)经G省第十二届人民代表大会常务委员会第二十五次会议审议通过,并于2017年1月1日起正式施行。

在此过程中,作为省级层面的地方性法规,《条例》的制定涉及到我国政治体制中的“三套班子”,即省委、省人大以及省政府。省委作为省级层面公共决策的核心机构,具有控制议题进入决策议程(前决策环节)的核心权力。进入政策议程后,省人大根据行政区域的具体情况和实际需求,在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下行使立法权。省政府在立法过程中占据重要位置,可行性论证、资源调配、共识协调等均由省政府主导。省政府负责组织起草《条例》,具体的起草工作由省水利厅、省法制办承担。相关涉水省直部门(发展改革、环境保护、住房和城乡建设、工业与信息化、交通运输、卫生、国土资源、林业、农业等)、地区政府(各市、州及部分县、市、区)基于部门、区域利益的考量也不同程度地参与到决策过程中,对《条例》的制定发挥着重要影响。作为第三方研究团队,H研究所根据委托协议开展G省水资源保护立法的调研和论证工作,发挥了专业机构的咨询建议作用。在报送G省政府审议前和进入人大最后审议前,《条例》(草案)分别通过省政府网站和省人大网站向社会公开征集意见,公众通过这一渠道参与了政策议程。《条例》发布后,省内外媒体进行了广泛的宣传,其中“三项创先”“全国第一部水资源保护条例”“最高处罚50万”等成为最受关注的亮点。

2. 政策制定过程中形成了不同的网络结构类型。本文主要借助Rhodes分类模型来描述主体间的关系结构,即以利益整合、成员资格、相互依赖性以及资源配置四个维度将政策网络划分为政策社群、专业网络、府际网络、生产者网络和议题网络五种类型。不同类型的网络对行动者采取的策略提供了不同的机会,并作出了相应的限制。

政策社群。行动者包括省人大、省政府、省水利厅、省法制办及省直相关涉水部门,在政策议程设定、方案制定、具体执行和监督考核等阶段都发挥着主导作用。凭借对政治权威、立法合法性、信息、组织及资金等网络资源的控制,这部分行动者在政

策制定网络结构中处于核心位置。政策社群具有以下结构特征：一是拥有最为广泛的网络资源，具有最强的汲取网络资源的能力；具备立法的合法性，建立了正式的立法工作组织，即《条例》起草工作小组；拥有稳定的立法资金支持，在资金的支配比例方面具有决定权。二是具有稳定的组织结构和严格的成员资格限制，仅包含前文所述的少数参与主体，其他利益相关者均被排除在外。三是通过座谈会、研讨会、调研活动、公开征集意见等多种形式与其他网络成员开展互动，以获得其他网络行动者的支持，推动政策制定进程。

专业网络。H 研究所是专业网络中的主要行动者，在《条例》的制定过程中发挥了重要作用。专业网络具有以下结构特征：一是所获取的资源和信息主要依赖于自身的知识储备，具有稳定、严格的成员资格限制，其他主体均被排除在外；二是与政策社群进行较频繁的横向联系，通过非政治途径进行说服和渗透；三是侧重于从法律视角和技术层面提出建议；四是对政策过程的影响力有限，能够在多大程度上参与政策制定过程以及意见和建议被决策者采纳多少，最终都由决策主体来决定。

府际网络。行动者主要由 G 省下属市、州政府及涉水部门构成，是《条例》的具体执行者以及实际受益者。府际网络具有以下结构特征：一是在政治控制下拥有有限的政策资源，主要通过正式座谈会、汇报会等有限的渠道提出符合地区实际的意见；二是作为政策的主要执行者，与政策社群关系紧密，存在纵向上的相互依赖；三是注重地方与区域利益，迫切希望《条例》的条款能有利于本地区的发展。

生产者网络。行动者主要包括主张开发利用水资源以获取经济效益的涉水企业。生产者网络具有以下结构特征：一是成员是变动的、分散的；二是在《条例》制定过程中，被排除在正式政策议程之外；三是习惯于采取隐蔽的行动争取有利的政策出台；四是以获取经济利益为主要目标。

议题网络。行动者由媒体、社会组织、公众等组成。议题网络具有以下结构特征：一是成员处于网络边缘位置，在《条例》制定中没有被纳入正式的政策议程；二是成员之间在自愿的基础上进行非正式沟通，难以形成集中、统一的意见；三是制度化程度较低、互动频率有限、结构松散，对立法决策的影响力微乎其微。

（三）行动者的策略分析

在《条例》制定过程中，处于不同位置的行动者为了实现自身的利益目标，运用所拥有的网络资源，采取了相应的策略。总体而言，处于核心位置的决策者最大程度上决定了政策过程的走向和政策结果的产生，其他相关主体也不同程度地对政策过程和结果产生了影响。

1. 关键决策者的行动策略：大力支持，积极推动。在封闭的政策社群中，G 省人大、政府以及水行政部门和法制部门所组成的关键行动者的主要目标具有一致性：一是实现 G 省生态文明建设的目标。《条例》的制定与出台被视为 G 省生态文明建设的具体行动，《条例》也被视为 G 省建设国家生态文明试验区的重要法律保障。二是解决 G 省水资源保护面临的实际难题。为了化解日益严重的水资源危机，实现依法治水，有必要通过《条例》这一部总领性法规来厘清各级政府部门的水资源保护职责，提高水资源保护效率。三是争取实现全国“率先”的示范效应。在《条例》正式出台前，我国还没有省级层面的水资源保护地方性法规。为了实现“全国第一”，体现 G 省条例的示范和引导作用，制定和出台《条例》被列入了省政府的重点工作和重点推动项目。基于以上目标，关键决策者对《条例》的出台持最为积极的态度，并凭借所拥有的政策资源掌控整个政策过程，引导政策方向，最终促进了政策结果的快速形成。

2. 涉水利益部门的行动策略：权限之争下的妥协与合作。在我国水资源保护中，水量和水质的管理分别由水行政部门和环保部门负责，同时又有建设、农业、渔业、航运、地质矿产等部门参与其中，分而治之。在《条例》的制定过程中，水资源保护职责的重新划分与传统的“九龙治水”的权限划分存在割裂与重叠问题，导致相关涉水部门之间出现了职权纷争。但为了推动《条例》的快速成型，相关部门对入河排污口设置的许可、排污布设的规划权等职权划分采取妥协和有限合作策略，最终达成了

兼顾多部门需求、多部门共同承担职责的条款。可见，在《条例》的制定过程中，政策社群的根本利益具有一致性，即促进《条例》的快速出台和实施，但是社群内部的部门主体也表现出局部利益倾向，存在不同的价值偏好，致使立法过程中存在着不间断的讨价还价和政策协商。总体而言，尽管立法过程中存在着矛盾和分歧，各主体最终依然能够实现妥协与合作。

3. 专家团队的行动策略：由“观点阐述者”到“诚实代理人”。专家团队的目标主要在于推广其知识产品，实现其对政策过程、政策结果的影响。在《条例》制定的早期，H研究所作为专家团队凭借所具备的知识、技术和信息优势，主要从技术理性角度考虑问题，是积极沟通协调的“观点阐述者”，并积极为自己的观点进行辩护，力图影响政策过程和结果。在《条例》（草案）的初步框架构建完成后，H研究所逐渐转向“诚实的代理人”，即不再进行“观点阐述”，而是选择按照职能部门反馈的意见进行修改，更偏于解释和宣传。

4. 地方政府的行动策略：在有限的意见表达渠道中寻求积极参与。作为《条例》实施最重要的执行主体，G省的地方各级政府及其涉水部门最关注政策在基层的实际执行情况。在由《条例》起草小组组织的调研、意见征求会中，市、州政府及其相关涉水部门均采取积极参与的策略，结合地方实际提出了诸多具有针对性的意见。

5. 其他主体的行动策略：结构松散，无法形成统一的行动策略。处于边缘位置的涉水企业、公众以及媒体等主体，关系松散、力量薄弱，拥有最小的表达利益与汲取资源的机会，没有形成统一的行动策略，对《条例》的形成没有产生实质性影响。

四、结论与讨论

从《条例》制定的实际过程来看，我国水资源保护实践中已经形成了复杂的政策网络，网络结构给行动者所采取的行动策略带来了一定的机会与限制，行动者在网络结构的影响下所采取的讨价还价、妥协、合作等行动策略对政策制定结果的影响力也不断增强。与此同时，我国复杂的社会转型背景也给水资源保护政策制定带来了重要的影响。可以说，水资源保护政策的出台是外部环境、多主体所建构的网络结构以及网络成员所采取的行动策略共同作用、共同影响的结果。

（一）网络结构与行动策略：行动者的位置、网络的开放性、成员关系的紧密程度对行动策略产生影响

1. 处于核心位置的政策社群主体拥有最集中的政策资源，处于边缘位置的部分行动者缺乏足够的行动资本。政策社群位于政策网络最为核心的位置，几乎垄断了包括决策权威、信息、资金、合法性以及组织在内所有政策资源。从《条例》的制定过程可以看出，封闭的政策社群虽然在政策制定过程中设置了多种形式的调研、意见征求会议，但是在政策资源并没有合理有效配置的情况下，政策社群始终独占资源，地方政府及其部门、专家、公众的参与更多停留在文本上的理论探讨或实践层面形式上的参与。除政策社群外的参与主体在政策制定中难以找到合适的定位，面临“空洞化”和“边缘化”的尴尬境地。

2. 网络的有限开放影响了行动者涉入政策过程以及进行意见表达。在《条例》的制定过程中，第三方研究团队全程参与到立法调研与论证过程中，网络结构内呈现出横向交流与合作的趋势，这有助于提升决策质量。但是这种开放的程度仍然较低，《条例》的制定过程显示，决定是否吸纳专业意见的是政策社群，第三方研究团队所发挥的影响力总体较弱。其他主体如地方政府及其部门只是部分参与，媒体也只是在《条例》出台前后进行了大力宣传。普通居民、用水企业作为水资源的直接使用者，对水资源的分配、使用和开发有着具体需求，也最贴近本地区的用水实际，但基本被排除在正式议程之外。目前，水资源保护中的公众参与仍停留在原则性规定上，具体、有效的实现手段和方式仍显不足。总体来看，结构层面的有限开放限制了行动者的参与和意见表达。

3. 参与者之间的互动频率会影响其信息获取以及资源交换频率，进而影响到行动者的行动策略。从立法过程来看，政策社群内的行动者处于整个网络的中心位置，网络内的互动均由其主导。除内部成员频繁的互动外，政策社群与其他网络成员间均存在一定频率的互动。这种互动有助于顺利推进政策过程，从而实现政策目标。专业网络中的专家团队因具备丰富的立法经验和较

强的专业技能，在立法过程中始终与政策社群保持频繁互动，为其提供专业的支持。府际网络与政策社群关系紧密，互动较为频繁，但其仅在正式座谈会、汇报会等有限的渠道表达意见，互动过程均由政策社群主导，这种自上而下有限的互动不利于吸纳足够的意见。生产者网络和议题网络结构松散、成员流动，在正式政策议程中彼此间的互动以及与其他主体的互动均极为有限，这种有限的互动不利于公共政策民主化目标的达成。

（二）行动策略与政策结果：行动者基于不同利益需求所采取的行动策略最终促进了政策结果的达成，但并没有从根本上解决权限之争

1. 积极策略对政策制定结果的影响。首先，政策社群的积极推动策略主导了政策过程，促进了政策结果的快速达成。为了推进G省生态文明建设，力争实现省级水资源保护条例“全国第一”，政策社群对《条例》的出台持最为积极的态度，并借助所拥有的政策资源推动整个政策过程，引导政策方向，最终促进了政策结果的快速出台。其次，专家团队积极参与调研、论证以及提供立法建议，发挥了专业机构的咨询建议作用，其所具备的立法经验和专业技能有助于提升政策质量。此外，地方政府及部门采取的积极参与的策略有助于《条例》在诸多条款上的细化与操作化，能够实现政策制定和政策执行之间的协调，促进政策结果在执行阶段真正发挥效能。

2. 消极策略对政策制定结果的影响。首先，职能部门的有限合作导致最终政策结果没有解决根本的权限之争。《条例》在制定之初，力求解决“九龙治水”的根本性难题，但囿于我国现行水质、水量分治的现状，且受限于现行上位法的规定，尽管相关部门的妥协与有限合作、有限参与导致相关争议被搁置，但部分权限之争并没有得到有效解决。其次，有限的意见表达渠道限制了地方政府参与的主动性。在《条例》征集意见的过程中，政策社群释放自身的政治权威以换取府际网络掌握的基层实际水资源政策信息。作为最重要的政策执行主体，地方政府更加关注《条例》的执行问题，所提意见主要涉及到条款的合理性、明晰性、稳定性以及协调性等。但地方各级政府及涉水部门在《条例》制定过程中主要通过数场意见征求会表达有限的意见，表达渠道有限，能否最终被采纳由政策社群决定，发挥的影响力有限。最后，政策资源分配不均衡也导致部分行动主体缺乏积极回应的行动资本。政策资源过于集中于政策社群，有利于其主导整个政策过程，但也导致公众、社会组织、用水企业等其他主体缺乏积极回应的行动资本，无法采取积极策略。

（三）外部环境 with 政策结果：共同危机、统一理念有助于促进政策结果的达成

1. 统一理念有助于政策结果的达成。突出保护优先、全面“保水”的理念有助于协调多个主体的利益目标，塑造多个行动主体的共同愿景。在《条例》制定过程中，G省结合建设国家生态文明试验区的要求，强调保护优先、预防为主的原则，把水资源保护始终放在优先位置予以考虑，在水资源保护规划的编制与执行、饮用水水源地保护、用水总量控制和用水定额管理等方面，都强调了加强水资源保护的价值理念。塑造共同的价值理念、形成高度的目标认同，有助于实现利益主体之间的价值协调，促进利益主体间资源和要素的优化配置和达到合作的最佳状态，最终实现立法的目的性、导向性和执法的自觉性、主动性。

2. 共同危机推动了政策结果的达成。随着G省经济社会的发展，自然因素加上长期人为活动频繁干扰和破坏，工业废水和生活污水大量排放，导致水污染问题日趋严重，流经G省境内的四大水系的部分河段均受到不同程度的影响。随着G省水资源危机的加重，省内企事业单位、社会团体以及广大民众的环境保护意识逐步提高，保护水资源的呼声越来越高，这为水资源保护立法的出台和实施奠定了坚实的社会基础和民意基础。这种环境危机以及现实立法需求为政策制定系统输入了外界的压力，有助于推进政策方案的快速达成。

注释：

1 郭巍青、涂锋：《重新建构政策过程：基于政策网络的视角》，《中山大学学报》（社会科学版）2009年第3期。

-
- 2 Hans Bressers, Laurence J. O' Toole Jr, Jeremy Richardson, Networks as Models of Analysis: Water Policy in Comparative Perspective, *Environmental Politics*, 1994, 3(4), pp. 1-23.
- 3 John G. Heilman, Gerald W. Johnson, John C. Morris, et al., Water Policy Networks in the United States, *Environmental Politics*, 1994, 3(3), p. 85.
- 4 A. Kramer, C. Pahl-Wostl, The Global Policy Network Behind Integrated Water Resources Management: Is It an Effective Norm Diffuser? *Ecology & Society*, 2014, 19(4), pp. 11-34.
- 5 A. D. Brouma, C. Ezel, Water Policy Networks: A New Form of Governance for Cyprus? The Case of Nicosia, in Phoebe Koundouri (ed.), *Water Resources Allocation: Policy and Socioeconomic Issues in Cyprus*, Springer Netherlands, 2010, pp. 65-87.
- 6 马捷、锁利铭:《区域水资源共享冲突的网络治理模式创新》,《公共管理学报》2010年第2期。
- 7 张颖:《中国流域水污染规制研究》,辽宁大学博士学位论文,2013年。
- 8 赖苹:《基于合作博弈理论的跨行政区流域水污染治理机制研究》,重庆大学博士学位论文,2015年。
- 9 龚虹波:《“水资源合作伙伴关系”和“最严格水资源管理制度”——中美水资源管理政策网络的比较分析》,《公共管理学报》2015年第4期。
- 10 [美]保罗·A·萨巴蒂尔编:《政策过程理论》,彭宗超等译,生活·读书·新知三联书店2004年版,第9页。
- 11 J. Hudson, S. Lowe, H. Dan, Understanding the Policy Process: Analyzing Welfare Policy and Practice, *British Journal of Social Work*, 2005, 39(5), pp. 544-547.
- 12 David Marsh, *Comparing Policy Network*, Buckingham and Philadelphia: Open University Press, 1998, p. 12.
- 13 Charles D. Raab, Understanding Policy Networks: A Comment on Marsh and Smith, *Political Studies*, 2001, 49, pp. 551-556.
- 14 David Marsh, Martin Smith, Understanding Policy Networks: Toward a Dialectical Approach, *Political Studies*, 2000, 48(1), pp. 4-21.
- 15 M. Evans, Understanding Dialectics in Policy Network Analysis, *Political Studies*, 2001, 49(3), pp. 542-550.
- 16 [美]拉雷·N·格斯顿:《公共政策的制定:程序和原理》,朱子文译,重庆出版社2001年版,第6页。
- 17 [美]罗伯特·K·殷:《案例研究方法的应用》,周海涛译,重庆大学出版社2004年版,第13页。