

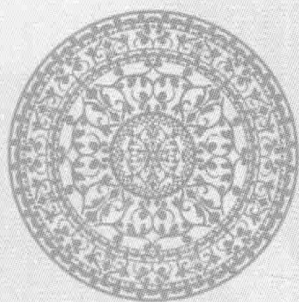


ZHENGCE
KEXUE
FANGFALUN

赵德余 © 著

政策科学方法论

 上海人民出版社



ZHENGCE
KEXUE
FANGFALUN

赵德余 © 著

政策科学方法论

 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

政策科学方法论/赵德余著. —上海:上海人民出版社, 2017

ISBN 978-7-208-14513-9

I. ①政… II. ①赵… III. ①政策科学-科学方法论
IV. ①D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 109024 号

责任编辑 刘林心

封面设计 夏 芳

政策科学方法论

赵德余 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 15.25 插页 4 字数 201,000

2017 年 6 月第 1 版 2017 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-14513-9/C·541

定价 50.00 元

本书的研究得到了 2013 年国家教育部人文社科基金后期
资助项目“政策科学方法论”（项目编号 13JHQ008）资助。

序

每一个学科都应该有关于如何研究这门学问的方法学知识,尤其是教授研究生层面的学科方法规则,更是十分必要和迫切的。在社会科学中,这些年,有关社会科学研究方法的著作也开始不断地出现。这些方法论著作大体上可以分为三种类型,一是社会科学方法的总论,如马克斯·韦伯著的《社会科学方法论》影响巨大,当然,现在还有一些同名的当代社会科学家撰写的同名著作。二是大类学科或者说一级学科的方法论专著,侧重于理论方法与研究设计的方面,其中,经济学和政治学领域的方法论著作影响比较突出一些。如经济学流行的《经济学方法论》和《应用经济学方法论》等著作,而政治学领域的相关著作包括《政治学理论与方法》、《政治学研究方法指南》等。三是一些定量实证研究的技术性方法著作非常多,如《计量经济学》、《社会统计方法》、《社会调查方法》、《回归分析》、《案例研究方法》等等。

相对而言,二级学科或次级学科的专门的研究方法论成果相对缺乏,而这一点对于各个专业的研究生培养而言却至关重要。无论是社会科学的总的研究方法论,还是定量技术性的实证研究方法,这并不能对特定专业的研究生提供最直接的理论研究方法指导。其实,很多研究生可能并不缺乏社会统计或定量分析的技术手段,但是不知道如何寻求专业学科研究的学术问题、如何构建理论模型或确立定量研究设计所需要的变量及其测量指标。这在很大程度上意味着我们需要为特定社会学科的研究提供有针对性的理论构建方法指导。

应当说,相对于经济学和政治学而言,公共管理或公共政策学科的方法论的研究更为薄弱。经济学和政治学已经发展到了一个相对成熟的阶段,其学科理论体系十分丰富和复杂,从而对其学科研究方法指导的需求也十分迫切。于是,政治学和经济学领域方法论著作层出不穷。但是,公共管理或公共政策学科在国内给人的印象无疑还是十分庞杂凌乱,许多公共管理学院正是由过去其他各个学院的边缘学科(如土地管理、教育管理、社会保障、人口学、卫生管理乃至社会工作等等)分离出来之后重新组合而产生的。而这些庞杂分散的各个子专业学科的研究方法与传统存在着很大的差别,故而难以发展出一门独立的公共管理学方法论。

在国内,公共政策一般被视为公共管理学科之下的一个重要分支,其在很大程度上也十分类似于公共管理学科。其研究领域和范围同样庞杂宽泛,如人口政策、社会救助或福利政策、公共安全政策、农业政策、资源环境政策、产业政策、金融政策、外交政策、军事国防政策、医疗卫生政策、养老保障政策、户籍政策等等。那么,如何为这些杂乱的公共政策议题或领域的问题研究提供一个统一的理论方法知识呢,这也是我多年从事公共政策研究与教学时一直在思考与试图解决的问题。

于是,我决定从这门学科的范围和图景开始着手,逐步勾画出公共政策研究方法论中所涉及的一些基本的重要问题,以便逐个加以克服。以下分三个部分分别讨论《政策科学方法论》的结构和要点:

在第一部分,对于政策科学的图景与谱系的构造(第一章),我的确是发挥了极大的想象力,用政策科学和医学的对比隐喻来探讨这一问题。社会科学研究中的理论解释在很大程度上需要一种想象力,无论是定性的研究方法还是定量的研究设计都是研究者根据某种经验或理论模式中的概念要素构造出来的。理论的构造过程无疑就是我们对客观经验的一种主观上充满想象的解释。这一点在研究公共政策过程中体现得尤为突出,考虑到绝大多数研究者自身并不能接近政策制定的政治场景,对政策制定共同体中的利益相关者的

策略互动如果离开了理论的想象几乎无法做出逻辑一致的解释。可以说,正是依赖于这种想象力与医学学科知识的启发,我最终得以相对完整地勾画出了政策科学的知识或课程的“地图”。这个政策科学范围和谐系的完成无疑对于我们发展和丰富政策科学的理论知识体系具有重要的指导作用。当然,这也增强了我们推进政策科学研究的信心和使命感。

完成政策科学的谱系之后,考虑政策科学研究方法中的几个关键基础问题加以厘定和澄清的,以指导学生做政策科学研究时应特别关注。这几个关键的基础性问题分别是“人的假说和发展”(第二章)、“政策科学的基本概念及其类型学”(第三章)、“知识、证据与政策决策的循证逻辑”(第四章)。对这三个基础性问题进行讨论,可以为政策理论与方法的研究提供一个充分的知识与假设准备,这四面的四章合起来构成了第一部分的内容。

在接下来的第二部分,将政策科学研究方法论的讨论重点放在了政策理论体系的构造上(第五章)。应该说,政策科学研究方法讨论的一个关键目标正是为了推动政策理论的发展。因此,如何构建更有解释力和预测力的政策理论模型是政策科学研究的核心追求。于是,从两个方面展开对政策理论构建的讨论,一个方面是从政策理论知识的渊源比较的视角对各种流行的或者经典的政策理论模型进行梳理和对比,从而甄别出现有的政策理论体系已经取得的进展以及存在的不足或局限性。另一方面,第六章运用科斯定理构造政策理论参照系模型,并依据参照系模型的内核假设,对政策过程完美决策模型和完美实施模型进行对比,以讨论政策理论构建中内核假设的相似性。这对于构造一个更为一般的政策理论参照系模型即完美政策过程模型具有重要的启发性。

在第三部分,对常用的几种政策理论模型的运用提供了若干案例研究。其中,政策网络分析、博弈论、制度分析与系统动力学等方法被广泛地运用到政策科学的理论与实证研究之中。当然,在本书没有对这些具体的专门的理论方法进行全面的文献考察和抽象的理

论探讨,相反,对每一种理论方法都提供了一个案例研究的范式,以便读者对这些具体的政策理论方法是如何被运用于实际的政策研究提供一个直观的印象和认识。至于其中的每一种理论方法,初学者其实都需要配备专门的著作文献阅读或者专门的课程加以训练和掌握的。在最近几年,笔者在复旦大学已经尝试开设了“政策网络分析”、“博弈论与公共政策”、“政策系统动力学”、“政策模拟与实验”等课程或讲习班。这些专门的理论方法课程的开设无疑有助于这本导论性的政策科学方法论研究的继续、补充和深化。在本书的最后一章,对政策科学方法论研究的前景与展望进行了探讨。

最后,应当感谢我的许多复旦大学的同事和学生。其中,尤其需要感谢朱勤博士,他与我合作完成了本书的第九章的部分内容。感谢我在美国圣路易斯华盛顿大学访问学习期间结识的诸多在华盛顿大学医学院作访问与工作的朋友,尤其是黄建生博士,在与他们的讨论中让我获得了将政策科学与医学进行类比和隐喻的灵感。还应该特别感谢我指导的研究生们,每个周二或周四晚上举行的政策理论方法研讨课不仅为我努力完成这本书提供了灵感,而且为了给同学们尽快提供一本参考书,这也构成了完成这本著作的无形的压力。

赵德余

2017年2月于上海

目 录

序	1
---------	---

第一部分 谱系与假设

第一章 公共政策科学的谱系与图景:一个医学的隐喻	3
一、引言	3
二、政策科学的整体系统:分类的隐喻	4
三、政策科学的功能性特征及其边界:理论与实践的 统一	6
四、政策科学的多学科交叉模式	11
五、政策科学研究的方法论启示	13

第二章 政策科学中人的构造及其假说的发展	18
一、引言	18
二、个人的目的性	19
三、人类行为的动机	22
四、个人的知识与信息	24
五、经济人的理性	26
六、个人决策与行为的环境状况	30
七、结论与评述:人的行动及其理论	32

第三章 政策科学研究中的类型学及其对理论构建的价值	42
一、类型学的含义及其在政策过程中的分布概览	42

二、政策科学研究中形形色色的类型学:以政策实施研究 为例	46
三、政策科学研究中类型学面临的问题	53
四、类型学对政策理论构建的启发价值与挑战	54
 第四章 知识、证据与政策辩论:决策的循证逻辑	57
一、问题与意义	57
二、证据的来源、性质及其在政策制定中的作用:知识是 如何转换为证据的?	58
三、美国医改政策决策辩论中的证据运用:民主党、共和党 与利益集团	61
四、医改政策辩论中证据可靠性的怀疑与争论	68

第二部分 理论比较与体系构造

第五章 解释政策过程的理论模型:比较的视角	73
一、引言	73
二、政治市场模型:公共选择与制度变迁理论	74
三、政策过程模型	79
四、理性主义与行为策略模型:政策科学分析与博弈论	83
五、政治系统模型	87
六、政策解释模型的比较与评价	88
七、结论与进一步讨论	94

第六章 政策科学理论发展中的参照系模型构造:科斯定理的 运用	98
一、引言	98
二、政策科学理论中已有的分析性模型:成就与局限性	99
三、政策过程整合视野下的政策实施:完美性假设与	

参照系模型构造	102
四、政策决策的民主机制及其局限性:科斯定理的参照系构造	107
五、结论与讨论	118

第三部分 理论模型与方法的运用

第七章 政策解释中的博弈论与制度分析	125
一、“制度信任的形成”得到了解释吗?	125
二、制度与信任形成的关系:博弈论的视角	128
三、关于新型农村合作医疗制度中的信任问题:如何解释真实世界中的经验?	136
四、结论	142
第八章 政策网络分析的多重面孔	147
一、政策网络的研究范式	147
二、基于系统动力学模型的政策网络	151
三、基于服务流及其行动者关系的政策网络模型	153
四、基于政府部门间关系的政策网络	155
五、基于政策议题的政策共同体与工具选择网络	157
六、政策网络的多重面孔:结论与讨论	160
第九章 政策模拟的模型构造及其面临的内在困境:来自系统动力学的经验	164
一、引言:问题与文献	164
二、建模思路:如何构建合理的分析性模型?	165
三、如何设置政策模拟系统参数:参数设置的诸多困境	169
四、政策模拟的运行与控制	174
五、如何改进政策模拟的质量?	180

六、结论与讨论:完美政策模拟假说	181
第十章 政策绩效评估设计及其面临的问题诊断	184
一、引言	184
二、设施菜田发展政策:案例的描述及其评估范围	185
三、设施菜田政策项目绩效评价:指标体系设计与结果	187
四、政策绩效评估面临的常见问题	191
五、结论与讨论	200
第十一章 政策科学方法论研究的前景与展望	202
一、有关科斯定理与完美政策过程假说	204
二、有关政策研究方法的跨学科问题	205
三、政策科学研究中的规范主义与实证主义之争	206
四、政策科学研究方法的展望	208
附录	210
第一篇 政策科学与人类学是如何相遇的	210
第二篇 一个政策工程师可以做哪些事情:以杨浦挂职 为例	223
第三篇 关于经济学与政策科学交叉研究的思考	232

第一部分

谱系与假设

第一章 公共政策科学的谱系与图景： 一个医学的隐喻

[内容提要]政策科学有其自身的理论领域,这种理论和方法既有其自身的自主性,同时也与实践紧密联系,理论与经验相结合是公共政策科学最大的特色。政策科学作为一个新的学科,需要同现有的学科进行不断交叉,增强其自身的生命活力。如今,政策网络分析、政策系统动力学、政策人类学、政策心理学等新兴领域正在被不断地开发出来。为政策科学谱系勾画一个清晰的图景对政策科学研究而言无疑具有重要的方法论价值与启示。

一、引言

如何认识政策科学的体系并获得一个整体的图景?这个问题困扰了笔者很久,直到有一次和医学研究者进行了一场对话和交流,我无意中意识到公共政策科学和医学可以做一个很有趣的类比和隐喻,从而对于我们理解政策科学的谱系具有很好的借鉴和启示作用。

本书试图回答公共政策作为一门科学的谱系、原理以及未来的发展前景。当前,公共政策作为一门科学在中国还远远没有形成。作为一门学科尚未确立,这主要是有两个标志性的标准我们尚不具备,一个是专门的公共政策学院在中国还没有。而目前在国外至少有几十家著名的公共政策学院,如芝加哥大学哈里斯公共政策学院、多伦多大学公共政策学院、哈佛大学肯尼迪政府管理学院等。第二

个就是在大学里面开设的公共政策专业设置体系与地位不足。或者说在国家的学科目录设置中,公共政策还没有完全从政治学、管理学中分离出来成为一门并列独立的科学,而这在国外基本不是一个问题,这在很大程度上影响和制约了国内大学对公共政策科学学术研究和人才培养的重视。

二、政策科学的整体系统:分类的隐喻

在国内,试图建立的政策科学体系应该具备哪些知识门类以及课程体系,我们可以通过与医学学科进行类比,以试图解释有关政策科学的学科体系的相关疑问。医学体系是一个包含非常复杂的知识门类的学科,包括中医和西医等医学原理以及专科门类如五官科、神经科、眼科、耳科、心脏科等细分的医学知识。

与医学体系相对应,公共政策也应该包含基本原理与专科门类两部分。笔者所开设的“政策过程分析”即可视为公共政策科学的基本原理,包括政策过程理论与政策分析两部分。在学习课程的基础上,可以更进一步地学习政策分析的技巧,更加注重操作性,包括如何开展政策分析、寻找政策需求、政策方案设计、政策游说活动、政策绩效评估等。

医学中还有一个重要的分支叫“全科医学”,所学知识更加侧重于综合性的预防保健,其工作的方向主要是国家基层卫生机构、社区及家庭医生,而专科医生则主要就职于具有营利性质或非营利性质的专科医疗机构,二者在工作性质及待遇上有很大的差异。全科医学类似于政策原理导论,用于解决综合性的政策原理、政策理论等基本问题,而专科医生则类似于政策科学中的专业领域,如经济政策、社会政策、人口政策、农业政策、环境政策等。政策科学家和专业领域的政策研究者研究具体政策问题的基本方式存在较大的差异,政策科学家更加注重从政策自身的理论体系和政策过程本身对政策进行研究,选择不同的政策工具,制定不同的政策方案,从而进行比较

选择,看哪一个政策方案更具有可行性。而专业领域的政策研究者往往从自身的专业知识出发制定专业的政策,很少考虑政策理论上的逻辑或原理。

应该说,无论全科医学,还是专科医学,都是西医学科的传统。与西医的学科特征相比较,中医更加侧重于经验归纳。由此,中医在政策科学上的隐喻可被视为政策经验科学即政策谋略,这一点在医学类型上更加接近于中医,虽然没有专门的政策科学体系及门类与之直接对应,但政策思想和政策经验在学术历史上并不缺乏,其对政策的得失具有独特的理解。如军事策略的经验科学集大成者如《孙子兵法》,书中的军事政策谋略具有高度的经验性与实践的指导性。

表 1.1 政策科学与医学学科的谱系对比(1):原理与功能

隐喻的类型	医 学	政策科学	进展
原理 1	内科/外科	政策过程理论/政策原理导论	✓
原理 2	临床医学	政策实务/政策实施 /政策决策/政策评估	✓
全科	全科医学	政策分析/政策系统科学	✓
专科	专科医学:眼科、 耳科、心脏科等	经济政策、社会政策、人口政策、 农业政策、环境政策、能源政策等	✓
中西医	中医	政策经验科学/政策思想与谋略	?
学科功能性	预防医学	政策规划与预案学	✓
治理手段的工具性	药理学	政策工具学/税收学/规制理论	✓
问题诊断性	病理学	政策病理学	?
科学实践的有效性	循证医学	政策循证方法/政策案例分析	✓
试验性	实验医学	政策模拟与实验	✓
病理类型学	肿瘤学/高血压病学/ 糖尿病学/精神病学	救助政策/危机干预政策/发展型 政策/社会福利政策/结构性政策	✓

注:表中“✓”表示目前学术界已经注意到该政策子类的存在并且具备开设此类课程的条件,而“?”则表示学术界并没有完全清楚该政策学科子类的存在及其意义。

第二,从功能上讲,医学体系可划分为预防医学、药理学、病理学、循证医学、实验医学等。其中,预防医学更加注重预防与规划的