

公共政策经典译丛

薛澜主编

Theories
of the Policy Process

**政策
过程理论**

Paul A. Sabatier

保罗·A·萨巴蒂尔 编 彭宗超 钟开斌等译

生活·读书·新知三联书店

Theories of the Policy Process 政策 过程理论

Paul A. Sabatier

保罗·A·萨巴蒂尔 编 彭宗超 钟开斌等译

公共政策经典译丛

薛澜主编

生活·读书·新知三联书店

图书在版编目(CIP)数据

政策过程理论/(美)萨巴蒂尔编;彭宗超等译.
北京:生活·读书·新知三联书店,2004.4
(公共政策经典译丛)
ISBN 7-108-02053-X

I. 政… II. (1)萨…(2)彭… III. 政策学—研究
IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 000567 号

责任编辑 张艳华

封面设计 罗 洪

出版发行 生活·读书·新知三联书店

(北京市东城区美术馆东街 22 号)

邮 编 100010

经 销 新华书店

排 版 北京京鲁创业图文设计有限公司

印 刷 北京京海印刷厂

版 次 2004 年 4 月北京第 1 版

2004 年 4 月北京第 1 次印刷

开 本 880 毫米×1230 毫米 1/32 印张 15

字 数 248 千字 图字 01-2002-3129

印 数 0.001—5.000 册

定 价 25.80 元

总 序

发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，是社会主义现代化建设的重要目标。在中国改革发展事业进入 21 世纪的今天，决策的科学化、民主化是社会主义民主政治建设的重要任务。这项光荣的历史任务向中国研究公共政策的学者们提出了新的要求。

自 20 世纪 80 年代中国公共管理学科恢复发展以来，公共政策的研究受到了学术界和许多实际政策部门的高度重视。但时至今日，公共政策作为一个学术领域在中国还没有自己独立的学科地位。这其中一个重要的原因在于，中国的公共政策研究仍然没有跳出传统的思维模式，没有形成自己独特的理论体系、知识框架和研究方法。因此，当我们面对中国公共管理与公共政策实践的各种复杂问题时，难免感到力不从心。对此，我们一方面要加强对各种政策问题的深入研究，同时我们也要充分学习借鉴国外特别是西方公共政策学科的理论成果。

西方公共政策的学科化研究已经有 50 多年的发展历史，其突出的特点是多学科的交叉性，其发展受到政治学、经济学、法

学、社会学、哲学、伦理学以及一些自然科学等各个学科的综合影响。这些学科的许多经典著作都曾对公共政策学科理论体系的形成起到过重要的影响。近年来,国内许多同行在发展公共政策学科的过程中,非常重视国外学术著作的翻译介绍工作,使中国读者能够全面了解西方公共政策学科的发展状况,及时掌握其最新的发展动向。但是,从目前已经翻译过来的原著看,系统的教科书比较多一些,而研究性的专著则相对较少。这就使得我们中国的读者对西方公共政策的有关理论难以有全面的把握。

鉴于上述情况,本译丛的目的就是从西方公共政策自身体系和它的基础学科中精选出一批有影响、有代表性的原著来加以翻译和介绍,以便让中国的读者能对国外公共政策理论体系的形成和演变、国外公共政策理论经典著作的精神实质有更好的把握,同时也为中国公共政策理论体系的形成和发展提供有益的借鉴。

本套译丛的出版,受益于国家自然科学基金委员会杰出青年基金项目“当代中国公共政策理论体系的研究”(批准号70125005)的资助。同时,丛书的出版得到了国内外公共政策领域诸多学者的帮助,以及三联书店的领导和编辑们的大力支持。这种支持和帮助正是中国公共政策理论研究和实践发展的不竭动力。

薛 澜

(清华大学公共管理学院常务副院长、教授)

目 录

第一部分 导 言

第一章 寻求更好的理论

..... 保罗·A·萨巴蒂尔 3

第二章 政策过程的阶段性方法:何去何从

..... 彼得·德利翁 21

第二部分 考察政策过程中理性 所起作用的另类视角

第三章 制度性的理性选择:对制度分析和框架的评估

..... 埃里诺·奥斯特罗姆 45

第四章 模糊性、时间与多源流分析

..... 尼古拉斯·扎哈里尔迪斯 92

第三部分 聚焦于相对长时段政策 变迁的分析框架

第五章 间断—平衡理论:解读美国政策制定中的

变迁和稳定性

詹姆斯·L·特鲁、布赖恩·D·琼斯和 弗兰克·R·鲍姆加特纳	125
-----------------------------------	-----

第六章 支持联盟框架:一项评价

保罗·A·萨巴蒂尔、汉克·C· 简金斯—史密斯	150
----------------------------	-----

第四部分 大量政治系统间的
政策比较框架

第七章 政策研究中的创新和传播模型

弗朗西丝·斯图克斯·贝瑞、威廉·D·贝瑞	225
----------------------	-----

第八章 政策过程与大规模比较研究

威廉·布洛姆奎斯特	268
-----------	-----

第五部分 结 论

第九章 政策过程的框架、理论和模型比较

埃德拉·施拉格	313
---------	-----

第十章 推动政策理论的发展

保罗·A·萨巴蒂尔	355
-----------	-----

关于编者和作者	375
---------	-----

参考书目	380
------	-----

索引	449
----	-----

后记	474
----	-----

【第一部分】

导 言

第一章 寻求更好的理论

保罗·A·萨巴蒂尔

公共政策的制定，包括如下几个过程：界定问题，并提交给³政府，由政府寻求解决的途径；政府组织形成若干备选方案，并选择政策方案；方案得以实施、评估和修正。

复杂世界的简化

由于众多原因，政策过程涉及一系列随着时间的推移而发展的复杂的互动因素：

1. 通常情况下，来自各利益集团、不同层级的政府的行政机构和立法机构、研究者和新闻媒体的众多行动者会参与政策过程的一个或多个方面。每一个行动者——不管是个人还是群体——他们潜意识里的价值／利益、对情景的判断以及对政策的偏好都不同。

2. 通常情况下，这个过程需要 10 年或更长的时间，这就是

大多数政策从其丰富的实践中发现问题开始到政策实施再到合理的政策影响评价这么一个循环圈所需的最短期限 (Kirst and Jung, 1982; Sabatier and Jenkins-Smith, 1993)。事实上, 近期的很多研究表明, 要正确地理解关于多样化的社会经济条件的影响, 以及有关某一问题的科学知识积累, 可能需要 20 至 40 年的时间 (Derthick and Quirk, 1985; Baumgartner and Jones, 1993; Eisner, 1993)。

3. 在诸如空气污染控制、生命健康政策等任何既定的政策领域, 通常存在数十项不同的项目, 这些项目都涉及很多不同层级的政府——如加利福尼亚州或是洛杉矶市, 它们或是正在实施
- 4 这些项目, 或是收到了有人提出的项目操作建议。由于这些项目处理的是相关联的议题, 也涉及很多相同的行动者, 因此, 很多学者提出, 准确的分析单位应当为政策子系统或是政策领域, 而不应当是特定的政府项目 (Hjern and Porter, 1981; Ostrom, 1983; Sabatier, 1986; Rhodes, 1988; Jordan, 1990)。

4. 在立法听证、诉讼以及行政法规的形成过程中, 不同行动者之间的政策论争往往涉及技术性很强的辩论, 如问题的严重性、问题产生的原因以及不同的政策备选方案的可能影响等。理解政策过程就需要我们注意这些论争在整个政策过程中所起的作用。

5. 政策过程最后的复杂因素在于, 大多数辩论涉及根深蒂固的价值观/利益观、巨大数额的金钱以及在某些时候权威的强制力量。考虑到这些影响因素, 政策之争很少能做到像学术争论那样文明。相反的是, 大部分的行为者面临巨大的诱惑, 去有选

择地提供证据、歪曲对方的情况和立场、扼制或是损毁对方的声誉，通常还会按有利于自己的原则歪曲整个形势。

简言之，政策过程通常至少需要 10 年的时间。当众多行为者都积极地寻求宣传他们对事件的重要意义时，理解政策过程就需要我们掌握关于政策目标的相关知识，同时注意观察全国范围内的众多行为者，这就可能涉及技术性很强的科学问题或是法律问题。

考虑到政策过程中的诸多复杂因素，政策分析者必须寻找能够简化情形的方法，以便有机会更好地理解整个形势。任何人都不可能很简单地探究或发现一切。科学哲学和社会心理学研究的强有力证据说明：在大多数情况下，对社会现象和事物的观察要借助于一系列的假设。这些假设存在着两个重要的中介功能。首先，这些假设告诉观察者该探究什么，也即：比起那些很容易被忽略的因素，究竟哪些因素可能起着更为重要的作用；其次，这些假设界定了特定的类别，从而将现象按不同的类别分组 (Kuhn, 1970; Lakatos, 1971; Brown, 1977; Lord, Ross, and Lepper, 1979; Hawkesworth, 1992)。比如，对于政策过程的理解，大多数的制度理性选择理论会告诉分析者：(1) 聚焦于个别有正式决策权威的重要组织的领导者；(2) 假设这些行为者追求物质利益（如工资、权力、安全感）的自我满足；(3) 将这些行为者按照组织特性划分为不同类别，如立法机关、行政机构和利益团体等 (Shepsle, 1989; Scharpf, 1997)。相反地，支持联盟框架告诉分析者要假设：(1) 信仰系统比组织中的从属关系更重

要；(2) 行为者可能追求多样化的目标，有些可以通过实践进行量化；(3) 分析者必须将研究者和新闻工作者列入重要的政策行为者的范围 (Sabatier and Jenkins-Smith, 1993)。因此，从这两个不同视角出发，通过不同的视角观察相同的组织时，分析者往往会观察到不同的结果——至少起初是这样的。

考虑到我们的选择机会很少，只能用包含一系列简化假设的一种视角观察世界，我们至少可以用两种不同的策略来完善这种分析视角。一种策略是，分析者可以用固有的特殊方式，利用他们在实践中所获得的任何分类法和假设去观察世界。本质上这是一种常识性的方法。对于那些需要分析者深入体验其自身利益相当重要的情形来说，这种方法是合理的和正确的。在这种情形下，分析者既有动机，也有实践经验消除那些完全无效的陈述。但是，常识性方法有其局限性，因为它没有包括任何修正错误的外部性方法，它可能被内部的非连续性、模糊性、错误假设以及无效的陈述所困扰。由于常识性方法的假设和陈述都是固有的，在很大程度上是不为人知的，因此，它们不可能接受认真、详细的检验。分析者只是简单地假设，在对内容的认知范围内，他们大体上是正确的。

另一种策略是科学的方法。它的基本的逻辑假设就是，更微小的重要关系可以解释令人困惑的复杂性现象。例如，一个世纪以前，达尔文提出一种相对简单的解释——自然选择过程——解释他航海中所遇见的大量物种。科学的重要特征是：(1) 数据获取和分析的方法必须充分公开地陈述，以便他人能够继续使用；(2) 它的概念和假设必须明确界定，保持逻辑上的连续性，

还要能够产生可以经得起实践检验的命题；(3) 这些假设必须尽可能地一般化，必须公开表述相关的不确定性；(4) 方法和概念都必须经常自觉地适用于该领域专家的批评和评估 (Nagel, 1961; Lave and March, 1975; King, Keohane and Verba, 1994)。这种方法可以总结如下：“清楚而且能够修正” (Be clear enough to be proven wrong)。与“常识性的方法”不一样，科学被设计为自我感知、寻找错误，进而进行自我修正。

该策略的一项关键内容——引申自上述第2—4项特征——就是科学家应该开发出明晰的和逻辑相关的一系列命题，其中一些能被经验证伪，从而能解释一系列相当普遍的现象。这样一系列内在相关的命题在传统意义上就被称为理论。

在最近的几篇论文中 (包括本书第三章和奥斯特罗姆 1994 年发表的论文)，埃里诺·奥斯特罗姆 (Elinor Ostrom) 在三种不同的命题中已经发展了一些非常有用的特性。在他看来，概念性框架 (conceptual framework) 确定了一系列变量以及变量之间的相互关系，这些变量被假定能用来解释一系列现象。这个框架能提供从适当的变量到像范式那样范围较广的任何东西。它不需要确定各种关系之间的走向，尽管后来发展的框架肯定会详细说明其中的一些假设。理论提供了更“密集”、逻辑上更有连贯性的一系列关系。它把价值附加于其中的一些变量，通常还说明关系如何会随着重要变量的价值变化而变化。许多理论可以和相同的概念性框架保持一致。模型 (model) 是对特定情形的陈述。与既有理论相比，模型通常在范围上要狭小些，而在假设上则更为精细。就理想状态

而言，模型是可以被量化的。因而，框架、理论和模型可以通过对连续的统一关联体的操作实现概念化，在该操作过程中，统一关联体逻辑上的关联性和特征不断增强，其范围则不断缩小。

最后一个要点：科学家必须意识到，而且有能力做到同时运用几个不同的理论视角——而不仅仅是其中的一个（Stinchcomb, 1968）。几个不同的理论视角的有关知识，强迫分析者明晰框架间假设的不同之处，而不是自我封闭地进行假设。第二，多元的视角激励相互竞争的不同假设的发展，这可能会导致很强的“推论”（Platt, 1964）——或者至少积累相当的依据来证明某一视角优于另一视角。最后，知识和多元视角的运用都必须逐渐明确某一视角优于另一视角的条件。

与多元视角相联系的是，本书讨论了七个概念性框架。它们当中的一些——特别是制度理性选择——产生了一个和多个理论。实际上，这些概念性框架都孕育了旨在解释特殊情形的多种模型。

政策过程的理论性框架

阶段启发框架

到目前为止，理解政策过程最有影响力的概念性框架——特别是在美国学者中间——当属“阶段启发法”，如纳库缪拉（Nakamura, 1987）所命名的“教科书法”（textbook approach）。正如琼斯（Jones, 1970）、安德森（Anderson, 1975）以及布鲁尔和德利

翁 (Brewer and DeLeon, 1983) 所发展的那样, 阶段启发法把政策过程分为一系列的阶段——通常是议程设置、政策构建和合法化、政策实施以及评估——同时分析各阶段具体进程的影响因素。阶段启发法在 20 世纪 70 年代和 80 年代初成为一个有用的分析工具, 其渠道是把复杂的政策过程划分为分散的阶段, 并在特定的阶段——特别是议程设置 (Cobb, Ross, and Ross, 1976; Kingdon, 1984; Nelson, 1984) 和政策实施 (Pressman and Wildavsky, 1973; Hjern and Hull, 1982; Mazmanian and Sabatier, 1983), 开展了卓越的研究。

然而, 在过去的 10 年间, 阶段启发法不时受到一些极为致命的抨击 (Nakamura, 1987; Sabatier, 1991; Sabatier and Jenkins-Smith, 1993):

1. 阶段启发法并不是真正意义上的因果关系理论, 因为它从来没有确定一套控制各个阶段内部和各个阶段之间的进程的系列因果因素。相反的, 阶段启发法对每一阶段的研究趋向局限于该阶段内部, 而不参考其他阶段的研究。此外, 没有了因果因素, 各个阶段内部和各个阶段之间也就没有了连续性的系列假设。

2. 阶段启发法所推崇的阶段顺序, 常常在描述上不准确。例如, 对于现有项目的评估往往会影响到议程设置; 当官僚试图实施模糊的法律时, 就会涉及到政策的形成和合法性问题。

3. 阶段启发法存在一个合法和自上而下的偏见, 它关注的焦点通常是某项重要法律的通过和实施, 而不是在既定的政策领域内对于众多细小的法规——它们都不显著——的实施和评估之

间的相互作用。

4. 阶段启发法假设仅关注某项重大法律的单一的政策循环圈，该假设过于简化了涉及各层级政府众多政策建议和法令条例的多元与互动的循环圈。例如，堕胎政策的积极倡导者，现在活跃在联邦政府和大部分的州政府的诉讼、华盛顿和大部分州的新政策建议、其他政策在联邦和州层级的实施以及各种各样的项目和提案的评估活动当中。他们也在持续寻求影响这些问题的界定。在这样的情形下——这往往很普遍——聚焦于某一政策循环圈的作用就极其有限。

结论是不言而喻的：阶段启发法的积极作用很有限，有必要寻求更好的理论性框架取而代之。

更有希望的理论性框架

幸运的是，在过去的 15 年间，政策过程的一些新的理论性框架得以发展或是大幅度修正。本书力图描述其中一些前景看好的框架，并逐个分析它们的强项和弱点。^①

① 我的这些感受并不完全是异质的，彼得·约翰（1998）提出的综合理论（synthetic theories）就包括了支持者联盟框架（the advocacy coalition framework）、间断—平衡框架（punctuated-equilibrium）和多源流框架（multiple-streams）。此书在更早的时候，彼得·约翰对社会经济研究方法、制度、理性选择和观念进行了总结。我已经把这些内容大部分归纳在后一部分的建构主义者范式（constructivist paradigm）里。我所列部分内容和帕桑斯（1996）、穆勒和苏乐（1998）的内容相重合。