



新世纪高等学校教材



北京市高等教育精品教材立项项目

公共管理核心课系列教材

杨冠琼 编 著

公共政策学

Public Policy



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

新世纪高等学校教材

北京市高等教育精品教材立项项目

DO
Y185

公共管理核心课系列教材

-39

公共政策学

Public Policy

杨冠琼 编 著

(北京师范大学管理学院)

Do
Y185



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP) 数据

公共政策学 / 杨冠琼编著. —北京: 北京师范大学出版社, 2009.10

新世纪高等学校教材, 公共管理核心课系列教材

ISBN 978-7-303-10502-1

I. 公… II. 杨… III. 公共政策—理论—高等学校—教材 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 178900 号

营销中心电话 010-58802181 58808006
北师大出版社高等教育分社网 <http://gaojiao.bnup.com.cn>
电子邮箱 beishida168@126.com

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnup.com.cn

北京新街口外大街 19 号

邮政编码: 100875

印刷: 北京京师印务有限公司

经销: 全国新华书店

开本: 170 mm × 230 mm

印张: 23.75

字数: 416 千字

版次: 2009 年 10 月第 1 版

印次: 2009 年 10 月第 1 次印刷

定价: 36.00 元

策划编辑: 韦燕春 责任编辑: 韦燕春

美术编辑: 高霞 装帧设计: 高霞

责任校对: 李茵 责任印制: 李丽

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010-58800697

北京读者服务部电话: 010-58808104

外埠邮购电话: 010-58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010-58800825

前言

当今社会已经被各不同领域与不同种类的公共政策所形成的巨大网络所笼罩、所覆盖。任何一个国家的任何一个人，无论是否愿意，每时每刻都受各种各样的公共政策的影响。公共政策已经成为人们生活的必需品，成为影响人们生活质量（如幸福感、安全感、正义感、公平感以及人生顿悟）的无法回避的塑造性力量，因此，公共政策也成为人们评判政府合乎义理性、政府可信赖性与政府权威性的对象或材料。人们对公共政策的感受直接影响到人们对政府在塑造正义、良知、伦理与道德以及责任方面的认知与认同。

现代通信技术特别是互联网技术的迅速发展及普及，将资讯(information)、理性(rationality)、价值诉求(values claims)的全球化与个体面临的困境、挫折、被边缘化、相对被剥夺感以及生活风险感知的本土化纳入到共时空的框架之中。外部经验世界的启示、参照与内部现实状况的对比，透过“理性、价值观与生物本能”这三位一体的棱镜的折射，使人们对各种不同公共政策的感知千差万别，使人们对公共政策的评论如水银泻地、变幻莫测。

如何理解现代公共政策的作用及其合理性边界，如何理解现代公共政策的功能及其实现方式，如何判断公共政策的外显价值与内隐价值取向，如何改善公共政策的制定过程与公共政策的情景适宜性，如何强化公共政策的制定责任与执行责任，如何有效监测与评估公共政策绩效，不仅是学者关注的问题，更是普通百姓关注的问题，因而更应成为政府与政府官员特别关注的问题。

近年来，国内已经出版了众多优秀的相关著作，从不同角度对上述问题进行了广泛、深入的讨论。不过，与现有文献相

比,本书主要有以下5个方面的特色或创新。

1. 融合了基本原理、研究技能与研究评价训练

本书的写作目的是:为了理性地理解公共政策及其争论的本质,为了理性地看待人们对公共政策的不同感知与评论,为了理性地改善公共政策的制定系统从而提高公共政策的科学化水平或适宜性水平,为了提供理性地讨论公共政策问题的共同语境与共同的概念框架,以便形成相互能够理解的交流与沟通。因此,本书既能够普及公共政策研究的基本知识和基本概念框架,也能够推动公共政策研究的科学化水平,从而提高评论、研究公共政策的水平与能力。

2. 集成了理论前沿性、方法前沿性与实践前沿性

为了实现上述目的,本书重点强调如下几个方面:(1)从公共政策问题的性质与特征出发,研究公共政策的合理性边界的界定方式与准则,从而更好地理解市场经济条件下公共政策的作用领域与内容结构;(2)较为全面、系统地呈现公共政策研究的最新理论发展、理论构成与发展趋势,以便把握公共政策研究与理论观点演进的世界大趋势;(3)澄清我们认为重要的公共政策的普适性价值基础、差异性社会生态基础与认知性理性基础在理解公共政策中的作用;(4)较为详细地讨论了评估、讨论公共政策的社会经济效应的科学方法与呈现方式。

3. 涵盖了决策过程分析、政策分析与评估以及实验性研究分析的广泛应用性

本书内容涵盖了公共政策研究的各个基本方面。内容主要包括公共政策的本质与特征,现代公共问题的性质及理解这种性质所需要的心智模式,结构化(分析)公共问题的方法,分析、理解与改善公共政策制定与执行过程的各种理论模型,评估、建议、监测公共政策及其实施绩效的价值准则与方法,探索社会问题以及公共政策影响的因果关系的各种实验类型与结构等。用内行的话来说,本书既包括公共政策分析也包括公共政策评估(价),既包括对政策过程的研究也包括对政策内容的研究。

本书提供的公共政策的基本知识、基本理论与研究方法,可广泛用于公共政策的各种不同领域,例如能源开发与环境治理;公共卫生与医疗保健;教育、科学与技术;劳动、就业与社会保障;社会救助、医疗保险与社会保险;市政、住房与公共交通;产品安全、产品质量与生产安全管制;国家创新竞争力建设等。

4. 基于问题与价值、规范与实证、过程与结果、定性与定量相统一的逻辑结构

本书没有沿用按公共政策周期模型的不同环节安排内容与结构的传统方式,因为我们认为,公共政策的周期模型已经不适用于现代政策研究。现代公共政策构成一个复杂的有机体系而不是类似于传送带的机械系统。问题从哪里开始、向哪里演化以及最终结果如何,都笼罩在不确定性之中;传统周期模型中的

各个不同环节之间相互渗透、相互纠缠,你中有我、我中有你,因而这种划分是典型的还原主义方法论的体现,无法有效透视具有有机结构的公共政策系统。事实上,传统周期模型的每一个环节都渗透着决策问题,都渗透着体制问题,都渗透着价值选择与评估问题。如果不从体制、决策过程与价值等方面去思考周期模型中的每一个环节,那么,这些环节上的每一个问题都无法得到有效的解决。例如政策执行问题,到底是执行本身的问题还是决策的问题。事实上,执行问题从根本上说是决策问题,是决策体制问题。执行体制与方式、途径、措施等是决策的结果,正是决策体制形成了某种执行体制,正是决策过程决定了执行过程,正是决策过程没有考虑到某些执行的阻碍因素而使政策执行面临困境,或不具有某种程度的可自我实施性。

部分地基于上述考虑,本书并没有单独研究政策执行问题,而且将其归纳到政策过程研究之中。另外一种考虑是,执行问题的研究最好放到博弈论的框架之中进行研究。因为无论是“上有政策、下有对策”,还是“浮夸”、“抵制”、“表面文章”等执行过程中出现的问题,归根到底,都是公共政策不具有激励相容性的问题,是公共政策没有实现纳什均衡的问题,是公共政策远离“演化均衡”的问题。然而,要在博弈论的框架中探讨执行问题,必然使本书的规模超出基本理论的范围。我们将专题性地编写一本从博弈论角度研究公共政策执行问题的著作。

本书的内容安排,采取了一种逻辑上更为紧密的结构。在介绍了公共政策基本概念(第1章)和基本知识范畴(第1、2章)的基础上,集中论述了公共问题的结构化与规范性价值标准(第3章)。我们认为,本体论意义上的公共问题的性质与特征,不仅是人们理解和认识公共问题的基础和前提,更是构建公共管理理论和设定制度安排的基础和前提。正如爱因斯坦所说,问题的性质与特征远比问题的解决方法更为基础,因为问题的界定与呈现本身蕴涵着问题的解决思路 and 办法。同时,问题结构化与规范性价值标准是一个不可分割的整体,是一块硬币的两面:没有规范性价值标准,就没有问题,问题总是相对于某种规范性价值标准而言的;看不到问题或认为某个领域没有问题,就遗失了某种规范性价值,或用单一的价值取代了其他的价值,或用某一主体的价值取代了其他主体或利益相关者的价值。规范性价值标准,既是公共政策过程研究的参照标尺,也是政策内容选择本身的参照标尺;既是评价、评估政策绩效的标尺,也是政策建议和政策改革的标尺。

我们将不同理论视为结构化公共问题的一种方式或途径,因而公共政策制定(决策)过程的不同理论与不同现实,既是关于公共问题的一种理性思维逻辑,也是关于公共问题的一种价值选择。因此,在讨论了问题结构化与规范性价值标准之后,我们主要研究了公共政策制定(决策)过程,内容包括制度理性选择理

论(第4章)、政策网络理论(第5章)、多源流理论(第6章)、中断—平衡理论(第7章)、倡导联盟理论(第8章)、政策扩散理论(第9章)、权力角斗场理论(第10章)、文化理论(第11章)和建构主义理论(第12章),描述了这些不同理论的现实想象、基本理论框架和逻辑,分析和讨论了这些不同理论的基本内隐价值,探讨了这些理论的有效性前提及其优点与不足之处。

第13章主要讨论公共政策监测与评估。与通常的安排不同,本书没有将公共政策的建议、监测与评估等分别单独作为一章进行研究,主要原因是,这几个方面所运用的方法基本上是相同的。如果每个都单独作为一章,虽然表面上看似集中,但必然造成内容上的严重重复,而且由于重复而导致内容上的不完整。有兴趣的读者浏览一下邓恩的《公共政策分析导论》便可清楚这一点。本章所采用的框架,是在说明了监测与评估各自的特点与所强调的不同方面后形成了一个统一的定性理论框架,因而既避免了重复,又突出了监测与评估所强调的不同方面。当然,这部分的定性理论框架同样适用于公共政策建议的研究。

为了实证地实施第13章确定的定性分析框架,第14章主要讨论了公共政策研究的有效性与实验设计问题。这是本书不同于已有相关著述的另外一个方面。不论是预测、建议、监测与评估公共政策,都涉及政策变量对所要解决的社会问题或公共问题的影响效应问题。如何有效地设计研究从而有效地分离、显现政策变量对公共问题的影响效应,是决定公共政策预测、建议、监测与评估水平的关键。本章在介绍了有效性(效度)、可信性(信度)等基本概念的基础上,集中论述了实验设计与拟实验设计的各种不同类型,及其可能面临的内部有效性与外部有效性的威胁与这些威胁的修正方式或途径。本章的内容也适用于评估其他公共政策研究结论的有效性,因此,熟练地掌握本章内容,有助于提高公共政策研究能力和研究水平。

5. 基于案例、基于问题、基于情景的呈现方式

为了便于读者学习和把握,本书各章设定了内容结构图、核心概念、内容提要、引导案例、小结、思考与探索、延伸阅读以及参考文献。同时,各章都尽可能地插入相关案例思考、背景知识、学术争论等栏目,以便扩展、开拓和激发读者的视野、心智与兴趣,有利于实现通过案例学习、通过探索与思考学习、通过拓展性训练学习的目标。

上述表明,本书不仅提供了公共政策研究的基本知识、基本理论与基本模型,也提供了公共政策研究的最新进展与发展趋势,还提供了公共政策研究的科学方法论。因此,本书不仅适用于朝气蓬勃的大学本科、研究生乃至博士研究生,也适用于政府工作人员以及对公共政策感兴趣的读者,对于政府及各教育与研究机构的研究人员也具有相当的借鉴作用。

本书是集体长期辛勤创作的产物。本书自提出最初设想到最后完稿,历时

2年零5个月,期间各不同版本的草稿经历了8次教学实践的检验与修正。杨冠琼统一确定框架、逻辑结构与内容选择,并撰写了公共政策学的基本框架与逻辑结构(第1章)、公共政策研究的历史演进(第2章)、公共问题的结构化与规范性参照标准(第3章)、公共政策监测与评估(第13章)和公共政策效应的有效性威胁与研究设计(第14章);王凯峰、杨冠琼共同撰写了制度理性选择理论(第4章)、倡导联盟理论(第8章)、政策扩散理论(第9章)与文化理论(第11章);栾晓峰、杨冠琼共同撰写了政策网络理论(第5章)、多源流理论(第6章)、中断—平衡理论(第7章)、权力角斗场理论(第10章)与建构主义理论(第12章)。

本人多年来一直讲授公共政策分析等课程,很多学生与同事的反馈意见对于本书的形成起到了重要的塑造作用,在此对提出意见和建议的学生与同事一并表示诚挚的感谢。

虽然本人反复阅读、校验了书稿,但由于各种原因,文字上的错误、纰漏在所难免。虽然我们尽了最大努力以便简明扼要、深入浅出地将相关理论和研究方法呈现给读者,但由于个人研究水平和研究能力方面的制约,很可能离我们的目标还存在很大的距离。我们既寄希望于读者谅解,也欢迎读者批评指正,以便我们日后不断修订、完善。

杨冠琼

2009年8月于北京

目 录

第 1 章 公共政策学的基本框架与逻辑结构 /1

【内容结构图】	1
【核心概念】	1
【内容提要】	1
【引导案例】	1
1.1 公共政策研究的四种取向与公共政策学的基本构成	2
1.2 公共政策的性质	4
【背景知识】	6
1.3 公共政策的合理性边界	10
【学术争论】	13
1.4 公共政策的基本结构与基本类型	15
1.4.1 公共政策的基本结构	15
1.4.2 公共政策研究的逻辑结构与内容	20
1.4.3 公共政策的基本类型	26
【案例思考】	27
【本章小结】	29
【问题与探索】	29
【延伸阅读】	29

第 2 章 公共政策研究的历史演进 /31

【内容结构图】	31
【核心概念】	31
【内容提要】	31

【引导案例】	32
2.1 中国传统社会的公共政策研究及公共政策主张	32
【案例思考】	37
2.2 20 世纪以前西方国家的公共政策研究及其特点	37
2.2.1 西方古代的公共政策研究	37
【案例思考】	38
2.2.2 重商主义的公共政策	39
2.2.3 自由资本主义的公共政策主张	42
2.3 现代公共政策研究的形成与发展	43
2.3.1 政治学研究与现代公共政策研究的兴起	43
2.3.2 现代公共政策研究的理论扩展	46
2.3.3 20 世纪 80 年代以来的公共政策研究	48
【案例思考】	52
【问题与探索】	54
【延伸阅读】	54

第 3 章 公共问题的结构化与规范性参照标准 /55

【内容结构图】	55
【核心概念】	55
【内容提要】	55
【引导案例】	55
3.1 公共问题的性质与特征	57
3.1.1 结构不良性	58
3.1.2 奇异性	60
3.1.3 复杂适应性	64
3.2 公共问题的结构化	68
3.2.1 结构化问题的含义	68
3.2.2 结构化问题的优先性与三类错误	69
3.2.3 问题界定的基本逻辑程序	72
3.3 公共政策研究的规范性参照标准	74
3.3.1 帕累托准则	75
3.3.2 补偿原则	76
3.3.3 激励相容性准则	77
3.3.4 时间一致性准则	78

3.3.5 最大化最小值准则	79
3.3.6 充分性标准与回应性标准	80
【本章小结】	82
【问题与探索】	82
【延伸阅读】	83

第4章 制度理性选择理论 /84

【内容结构图】	84
【核心概念】	84
【内容提要】	84
【引导案例】	84
4.1 制度理性选择理论的现实想象	85
【学术争论】	87
4.2 制度理性选择理论的基本结构	88
4.2.1 制度分析和发展框架的三个问题层面	88
4.2.2 行动舞台的性质	89
【案例思考】	91
【案例思考】	94
4.2.3 行动舞台的结构性决定因素	95
4.2.4 行动舞台结构因素的互动	100
【案例思考】	101
4.2.5 多层面嵌入关系	101
4.3 制度理性选择理论的优点与不足	103
4.3.1 制度理性选择理论的优点	103
4.3.2 制度理性选择理论的缺点	104
【本章小结】	105
【问题与探索】	105
【案例分析】	105
【延伸阅读】	106

第5章 政策网络理论 /107

【内容结构图】	107
【核心概念】	107
【内容提要】	107

【引导案例】	108
5.1 政策网络理论的现实想象	108
5.2 政策网络理论的基本概念框架	110
5.2.1 政策网络研究的三大传统	110
【背景知识】	111
5.2.2 政策网络的概念	114
5.3 政策网络理论的应用	115
5.3.1 罗德斯模型	115
5.3.2 罗德斯—马什模型	116
5.3.3 阿特金森—柯里曼模型	117
5.3.4 范华顿模型	118
5.3.5 威尔克—怀特模型	118
【学术争论】	118
5.4 政策网络理论的实证检验	119
5.4.1 政策网络中的政策企业家	120
5.4.2 政策网络和创新扩散:事件史分析法	122
5.4.3 分析结果	124
5.4.4 结论	128
5.5 政策网络理论的优点与不足	128
5.5.1 政策网络理论的优点	128
5.5.2 政策网络的缺点	129
【本章小结】	130
【问题与探索】	130
【案例分析】	130
【延伸阅读】	132

第6章 多源流理论 /134

【内容结构图】	134
【核心概念】	134
【内容提要】	134
【引导案例】	135
6.1 多源流理论的现实想象	135
6.2 多源流理论的基本概念框架	137
6.2.1 垃圾桶模型	137

【学术争论】	138
6.2.2 多源流的概念框架	139
【案例思考】	141
6.3 多源流理论的实证检验	142
6.3.1 聚合的源流:加拿大的经验	145
6.3.2 并行的源流:美国的全民医疗保险政策	148
6.3.3 结论:两国政策比较	150
6.4 多源流理论的优点与不足	153
【本章小结】	155
【问题与探索】	156
【案例分析】	156
【延伸阅读】	161

第7章 中断—平衡理论 /162

【内容结构图】	162
【核心概念】	162
【内容提要】	162
【引导案例】	162
7.1 中断—平衡理论的现实想象	163
【学术争论】	164
7.2 中断—平衡理论的基本概念框架	165
【背景知识】	166
7.3 中断—平衡理论的应用	168
7.4 中断—平衡理论的实证检验	169
7.5 中断—平衡理论的优点与不足	181
【本章小结】	182
【问题与探索】	183
【案例分析】	183
【延伸阅读】	188

第8章 倡导联盟理论 /189

【内容结构图】	189
【核心概念】	189
【内容提要】	190

【引导案例】	190
8.1 倡导联盟理论的现实想象	190
【背景知识】	190
8.2 倡导联盟理论的基本结构	192
8.2.1 倡导联盟框架的最初形式(1987—1988)	192
【背景知识】	193
8.2.2 倡导联盟框架的证据评估与完善(1987—1998)	195
【案例思考】	198
8.3 倡导联盟理论的应用	199
8.3.1 倡导联盟的存在	199
8.3.2 政策子系统范围的扩大	200
8.3.3 关注政策思想对政策过程的影响	201
8.3.4 关注政策取向的学习	201
8.3.5 关注决策环境——一个高速发展的社会、国家和世界	202
8.4 倡导联盟理论的实证检验	202
8.5 倡导联盟理论的优点与不足	203
8.5.1 倡导联盟理论的优点	204
8.5.2 倡导联盟理论的不足	205
【本章小结】	206
【问题与探索】	206
【案例分析】	206
【延伸阅读】	207

第9章 政策扩散理论 /208

【内容结构图】	208
【核心概念】	208
【内容提要】	208
【引导案例】	209
9.1 政策扩散理论的现实想象	209
9.1.1 政策扩散理论简介	209
9.1.2 政策扩散理论的现实想象	210
【背景知识】	210
9.2 政策扩散理论的基本概念框架	211
9.2.1 传播模型	212

【案例思考】	213
【案例思考】	214
9.2.2 内部决定模型	215
9.2.3 检验内部决定和传播模型的传统方法	216
9.2.4 贝里的分析框架	218
9.3 政策扩散理论的应用	219
9.4 政策扩散理论的实证检验	221
9.4.1 用我国地方政府立法的实践经验检验政策扩散理论的原因	221
9.4.2 政策扩散理论在我国地方政府立法中的实证检验	222
9.5 政策扩散理论的优点与不足	224
9.5.1 政策扩散理论的优点	224
9.5.2 政策扩散理论的不足	225
【本章小结】	226
【问题与探索】	226
【案例分析】	227
【延伸阅读】	227

第 10 章 权力角斗场理论 /228

【内容结构图】	228
【核心概念】	228
【内容提要】	228
【引导案例】	229
10.1 权力角斗场理论的现实想象	229
【一家之言】	229
10.2 权力角斗场理论的基本概念框架	230
10.2.1 权力角斗场的概念	230
10.2.2 权力角斗场模型	231
【一家之言】	235
10.3 权力角斗场理论的应用	236
10.4 权力角斗场理论的实证检验	238
10.5 权力角斗场理论的优点与不足	243
【本章小结】	244
【问题与探索】	245

【延伸阅读】	245
--------------	-----

第11章 文化理论 /246

【内容结构图】	246
【核心概念】	246
【内容提要】	246
【引导案例】	246
11.1 文化理论的现实想象	247
【背景知识】	247
11.2 文化理论的基本结构	249
11.2.1 文化理论的基本概念框架	250
11.2.2 文化理论的理论基础	250
【案例思考】	252
11.2.3 社会性(sociality)的两个维度	253
11.2.4 类型学(typology)描述:文化地图(cultural map)	254
11.2.5 属性的假说(myths of nature)	257
11.2.6 要素间的关系:对角线,联盟和同盟与政治制度	258
11.3 文化理论的应用	259
【背景知识】	260
11.4 文化理论的实证检验	263
11.5 文化理论的优点与不足	265
11.5.1 文化理论的优点	265
11.5.2 文化理论的不足	266
【本章小结】	266
【问题与探索】	266
【案例分析】	267
【延伸阅读】	267

第12章 建构主义理论 /268

【内容结构图】	268
【核心概念】	268
【内容提要】	268
【引导案例】	268
12.1 建构主义理论的现实想象	269

12.2 建构主义理论的基本概念框架	270
12.2.1 建构主义的概念	270
【知识拓展】	272
12.2.2 建构主义的基本理论框架	273
12.3 建构主义理论的应用	278
【应用拓展】	280
12.4 建构主义理论的实证检验	280
12.5 建构主义理论的优点与不足	282
【本章小结】	283
【问题与探索】	284
【案例分析】	284
【延伸阅读】	285

第13章 公共政策监测与评估 /286

【内容结构图】	286
【核心概念】	286
【内容提要】	286
【引导案例】	286
13.1 公共政策监测的作用与对象	288
【背景资料】	290
13.2 公共政策评估的基本概念与类型	294
13.2.1 公共政策评估的基本概念	294
13.2.2 公共政策评估的类型	297
13.3 公共政策监测与评估研究的基本框架与研究设计	302
13.3.1 公共政策监测研究的基本框架	303
13.3.2 公共政策评估研究的基本框架	304
13.3.3 公共政策监测与评估研究的共同环节	305
【背景资料】	306
【本章小结】	312
【问题与探索】	312
【推荐读物】	313