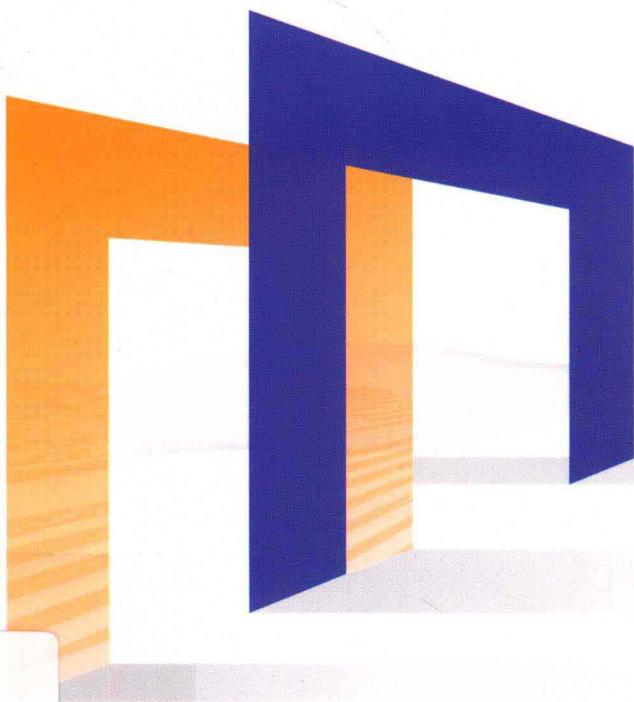


中山大学公共行政学丛书

公共政策过程研究：理论与实践

Studying Policy Process:
Theory and Application

朱亚鹏 / 著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

本书得到中山大学“985工程”三期和“211工程”三期和中国公共管理研究中心的支持，特此感谢！

● 中山大学公共行政学丛书

公共政策过程研究：理论与实践

Studying Policy Process:
Theory and Application

朱亚鹏 / 著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

公共政策过程研究:理论与实践/朱亚鹏著.

—北京:中央编译出版社,2013.8

ISBN 978-7-5117-1655-2

I. ①公…

II. ①朱…

III. ①政策科学-研究-中国

IV. ①D601

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第102214号

公共政策过程研究:理论与实践

出 版 人 刘明清

出版统筹 谭 洁

责任编辑 贾宇琰

责任印制 尹 珺

出版发行 中央编译出版社

地 址 北京西城区车公庄大街乙5号鸿儒大厦B座(100044)

电 话 (010)52612345(总编室) (010)52612375(编辑室)
(010)66161011(团购部) (010)52612332(网络销售)
(010)66130345(发行部) (010)66509618(读者服务部)

网 址 www.cctphome.com

经 销 全国新华书店

印 刷 北京金瀑印刷有限责任公司

开 本 787毫米×1092毫米 1/16

字 数 294千字

印 张 22

版 次 2013年8月第1版第1次印刷

定 价 78.00元

本社常年法律顾问:北京市吴栾赵阎律师事务所律师 闫军 梁勤

凡有印装质量问题,本社负责调换。电话:(010)66509618

目 录

Contents

第一编 国内外公共政策研究现状

第一章 国内公共政策研究概况	3
一、公共政策研究的总体概况	4
二、我国公共政策研究的特点和现存的问题	14
三、我国公共政策研究的发展前瞻与方向	20
第二章 公共政策理论：发展与趋势	23
一、超越阶段理论：分析视角与分析单元	24
二、解释政策变化：框架与动力	34
三、全球化与全球公共政策：研究领域与分析框架	42
四、公共政策理论发展：问题与趋势	45

第二编 公共政策过程理论的发展与述评

第三章 政策网络分析：脉络、发展与理论构建	53
一、政策网络的涵义、类型与分析视角	54
二、政策网络分析框架的兴起、源流及其理论流派	57
三、政策网络分析框架：隐喻、方法还是理论？	60

四、政策网络分析框架的理论建构	62
五、政策网络理论的规范意义：治理和民主	69
第四章 解释政策变迁：政策创新与政策扩散	73
一、政策创新与政策扩散：概念与内涵	73
二、政策变迁的动力学：政策创新的动因与类型	77
三、政策创新过程与政策创新扩散的模型构建	86
四、政策创新理论对当代中国政策实践与政策研究的启示	89
第五章 政策过程中的政策企业家	92
一、政策企业家：内涵及类型	93
二、政策企业家与政策过程：政策阐释与理论构建	95
三、检视政策企业家理论：批评与回应	102
四、政策企业家研究的中国议程	105
第六章 政策工具理论的建构与挑战	107
一、政策工具研究的缘起及其概念变迁	108
二、政策工具的研究视角与理论建构	110
三、政策工具的演进式发展：从第一代到第二代	113
四、政策工具选择理论：从解释工具选择到理解公共政策	119
五、政策工具、治理和民主	123
六、政策工具理论的挑战及其回应	125
第七章 政策执行研究的三种路径	130
一、政策执行研究的发展历程	131
二、政策执行研究的演进路径	134
三、政策执行的三条分析路径：渊源与发展	136
四、政策执行研究在中国：发展与展望	151

第三编 理解中国公共政策过程

第八章 中国公共政策议程设定模式的转型	159
一、网络社会在中国的兴起	160
二、公共政策议程设定的模式	162
三、网络社会中的政策议程设定：	
以“肝胆相照”论坛为例	164
四、分析与讨论：网络社会与中国的政策议程设定	172
第九章 住房政策领域的媒体议程设置	177
一、媒体、媒体议程与议程设置	178
二、分析框架与案例选择	183
三、住房领域的媒体议程设置：利益相关者与主要制约因素	188
四、总结与讨论	200
第十章 地方间政府关系与政策执行	202
一、政府间政策执行的信息沟通模型	203
二、住房货币化改革和“贵阳模式”	206
三、贵阳住房货币化改革的政策执行分析	211
四、总结与讨论	221
第十一章 政策目标群体与政策执行：以贵阳房改为例	224
一、发展中的政策执行理论：成就与局限	225
二、住房货币化改革与贵阳的政策执行	229
三、政策目标群体的反应与政策执行	234
四、解析政策目标群体的反应：支持者与反对者的交锋	237
五、目标群体的反应和对改革方案执行的影响	248

六、总结与讨论	250
---------------	-----

第十二章 中国地方政策创新的影响因素研究：

基于东莞市医保政策创新的经验	252
一、地方政策创新及其分析框架	253
二、医保体制改革中的地方政策创新：东莞的经验	256
三、东莞地方政策创新的影响因素分析	260
四、东莞地方政策创新推广：局限与挑战	264
五、中国地方政策创新的理论思考	266

第十三章 政策工具选择与治理：从房地产调控到住房政策重构

一、住房领域的主要问题	269
二、房地产调控：政府的努力	271
三、当前房地产调控的目标与特征	275
四、房地产调控的效果	279
五、房地产调控效果有限的根本原因	282
六、解决住房问题的思路与建议	286

第十四章 中国住房领域的问题与出路：政策网络的视角

一、政策网络理论及其适用性	291
二、中国住房政策的演进路径	293
三、住房领域的新问题与政府的努力	294
四、中国住房领域的政策网络分析	298
五、打开住房政策的封闭网络	303

第十五章 构建和谐社会与中国住房政策的范式转移

一、政策范式、政策学习与范式转移	306
二、中国住房政策发展与政策范式转移	309

三、住房市场化范式下的住房问题与政策变化	312
四、走向住房政策新范式：特征、动力与发展	319

第四编 迈向政策研究的新时代

第十六章 中国公共政策过程研究的新议程	329
一、已有的知识积累	329
二、研究的不足和困境	335
三、揭开中国“政策黑箱”的努力方向	339



第一编 国内外公共政策研究现状

第一章 国内公共政策研究概况

自 20 世纪 80 年代公共政策研究在我国恢复以来，中国的公共政策研究已得到令人欣慰的发展。公共政策研究对我国公共政策和公共管理事业具有明显的促进作用。与此同时，我国的公共政策学界依然存在学科地位较低、理论本土化不足、学科理论与实践脱节、学科秩序混乱、研究不规范等一系列问题。尤其是近年随着我国的公共政策问题越来越成为热点问题，大量研究学者开始关注并进入公共政策学界，为了避免和有效减少公共政策学潜在问题的出现或已有问题的扩大，总结、反思、批判理所当然地成为促进学科良性发展的关键。本研究通过梳理最近国内公共政策的研究状况和特点，总结、反思、批判我国公共政策学界存在的问题和困难，最后针对这些问题和潜在困难提出笔者的一点建议和见解。

公共政策学（又名政策科学、政策研究、公共政策分析、政策学）是第二次世界大战以来，在西方发达国家兴起的一个跨学科、综合性的崭新研究领域，它的出现被誉为当代西方社会科学发展过程中的一次“科学革命”^①。自 20 世纪 80 年代恢复公共政策研究以来，我国的公共政策学科研究取得了令人欣慰的发展。尤其是近年以来，随着国内公共问题的日益凸显，和党、政府对社会主义和谐社会的憧憬，公

^① 陈振明：《政策科学》，中国人民大学出版社 1998 年版，第 1 页。

公共政策研究方兴未艾，相关学者竞相涌入。公共政策进入一个高速发展的黄金时期。然而，在肯定我国公共政策研究的同时，更要看到我国公共政策学界研究的问题与不足：公共政策学科建制水平和学科地位较低、理论本土化程度不足、学科理论与实践脱节等问题严重，尤其是近年大批学者进入公共政策研究领域，公共政策学界研究秩序和研究规范性问题日益明显。为此，回顾过去、反思现在、构想未来对我国公共政策学界研究的良性发展具有现实意义。

一、公共政策研究的总体概况

学科建制化水平是衡量一门学科发展程度的一个重要指标，也是衡量一门学科在该国学科体系中所处地位的重要评价标准。总体而言，我国的公共政策研究建制化水平较低，学科研究仍然得不到社会和相关重视，公共政策学科发展面临的形势依然严峻。

（一）学科专业设置

公共政策作为一门新兴的综合性、应用性学科，其教育模式和发展水平在西方发达国家已经相当完备。例如在美国，公共政策的学科教育（尤其是公共政策研究生的教育）已经基本实现系统化、专业化和产业化。美国的公共政策研究生教育模式主要有两种类型：一种是依托咨询公司、研究机构（如美国著名的兰德公司下属的政策研究生院）；另一种是依托综合性大学（如哈佛大学肯尼迪政府学院）。^①前者偏重培养公共政策分析员，核心课程主要是经济学类、定量研究方法、社会科学和技术学科；后者注重培养政治和政策领导者，核心课程是各种综合性、基础性学科。尽管两者的培养定位不同，但都强调

^① 刘小康：《公共政策研究生教育课程设计——美国模式对中国的借鉴意义》，载《北京行政学院学报》，2003年第1期。

公共政策的本质特征：通过公共政策教育培养政策研究者以解决现实政策问题。

从美国的政策科学培养模式，我们可以看出美国公共政策研究建制化水平以及公共政策学科地位之高。反观我们国内，公共政策研究往往得不到政府和社会的充分重视。由于缺乏足够的宣传和重视，社会上根本不了解何谓公共政策学。公共政策学科专业往往以“冷门专业”的形象、以“自主招生”的形式出现在我国高校里。^①与此同时，“课程设置不规范、教学方式不灵活、师资队伍不健全、教材建设不理想”^②等问题严重，公共政策学科在我国高校学科体系中的地位相对较低。

以本科招生为例：2002年以前，我国根本不存在公共政策本科教育。直至2002年，中山大学、西北大学以自主招生的形式招收了我国第一批公共政策的本科专业生^③，我国才有公共政策本科教育。经过数年发展，我国范围内仍然只有几所综合性高校（北京大学、中山大学、西北大学），通过“自主招生的形式”开设了公共政策本科专业。而大多数高校只把公共政策研究作为公共管理、行政管理等专业的研究方向（例如厦门大学）。当然，公共政策的知识结构和学科背景决定了公共政策学科不可能作为大规模招生的本科专业。然而，出于我国公共政策研究的现实需求，国内某些重点大学应该适当地增开公共政策本科专业。

在研究生招生阶段，笔者通过教育部下属的“中国研究生招生信息网”^④统计到：2008年全国（内地）具有招收硕士研究生资格的高校和科研机构有843所，其中只有4所大学（分别是北京大学、中国

① 刘雪明：《公共政策学教育的问题与对策》，载《郑州航空工业管理学院学报》（社会科学版），2007年第3期。

② 吴江：《国外政策科学研究与我国政策科学教育》，载《中国行政管理》，1999年第12期。

③ 卞纪：《我国高校有了公共政策学本科专业》，载《中国行政管理》，2002年第11期。

④ 详情可参阅：2008年全国硕士研究生招生专业目录查询栏，URL：http://yz.chsi.com.cn/zsml/zyfx_search.jsp。

人民大学、复旦大学和福州大学)设置有公共政策专业,只有北京大学把公共政策学科作为一级学科招生。而其他高校,尤其是重点高校,都把公共政策作为从属于行政管理、政治学理论或公共管理这类一级学科下的二级学科,或仅仅作为一个专业研究方向。由此可见,公共政策学科在我国高校学科体系中的学科地位仍然较低。而在博士研究生阶段,暂时还没有高校明确把公共政策作为招生专业。同样,公共政策仅仅作作为其他学科的一个研究方向。从某种意义上讲,公共政策学科在我国绝大部分高校中尚未获得独立的学科地位。

(二) 研究机构与学术刊物

一门成熟的学科应该具有完备的学术研究机构 and 学术刊物、出版物。从某种意义上讲,学科科研机构和学术刊物的发达程度,决定学科的发展水平。我国的公共政策研究机构比较特殊。相对于发达国家的政策研究机构而言,我国的公共政策研究机构往往扮演“士人进言”、“辅助明君”的角色。^①也正因为我国的政策研究机构往往依附于政府机构或政治权力精英,往往缺乏研究的独立性和客观性。

厦门大学陈振明教授把我国的公共政策研究组织分为行政性政策研究组织、半行政性政策研究组织、学术性政策研究组织和民间型政策研究组织。^②笔者认为,有必要在此基础上再按照研究范围进一步区分。总体而言,我国公共政策学术研究机构、协会主要有以下几种类型:(1)全国性的公共政策研究会。目前,在我国公共政策学界内,全国性的政策科学研究团体主要有两个。分别是1992年成立的全国政策科学研究会,和1994年成立的中国政策科学学会(现为中国政策科学研究会)。前者主要挂靠于中国行政管理学会,后者主要挂靠于中国社会科学院政治学所。(2)全国性的部门政策研究会。部门政策研究

① 徐湘林:《中国政策科学的理论困境及其本土化出路》,载《公共管理学报》,2004年第1期。

② 陈振明:《政策科学》,中国人民大学出版社1998年版,第141—142页。

协会专门研究某些政策部门的某项具体政策、制度。如中国民族政策研究会。(3) 省、市属的政策研究部门。这些研究部门的研究范围和研究重点主要集中在该省范围内。如广东省政策科学研究会、黑龙江省政策科学学会、湖北省政策研究会等。(4) 高校的公共政策研究机构或研讨会议。我国某些高校成立专门的公共政策研究中心,并定期跟国内外其他高校相关政策研究机构进行研讨、交流。如1997年初北京大学率先成立了公共政策研究所,宁骚教授任所长,这是全国高等院校系统中的第一个公共政策(政策科学)研究机构。^①

总体而言,在过去十多年中,我国的公共政策研究机构(包括以上四类公共政策研究机构)都取得较快发展。公共政策研究机构的发展,尤其是公共政策研讨会的流行,极大地推动我国公共政策学科的发展。但同时应该看到,我国的公共政策研究机构大多挂靠于同级的行政管理、公共管理、政治学研究机构之下,学科地位依然没有完全独立。^②

值得注意的是,我国公共政策学界目前还没有具备全国影响力的专业学报、学刊。公共政策研究的相关论文大多发表在行政管理、政治学、社会科学的学报与学刊上。中山大学的政治与公共事务管理学院于2007年初创办了公共政策学界第一份学科专业学刊——《中国公共政策评论》(岳经纶、郭巍青担任主编),开创了我国公共政策学科研究的先河,相信将对我国今后的公共政策研究具有重要意义。

(三) 翻译与著作概况

在翻译国外理论著作方面,我国公共政策学者取得了一定突破。尤其是近年,随着对外交流的频繁和互联网的普及,我国公共政策学

^① 宁骚:《公共政策》,高等教育出版社2000年版,第45页。

^② 也有部分学者(如胡宁生)早在几年以前就认为中国的公共政策学科已经开始从政治学、公共行政分离出去,成为一个独立的研究领域。详情可参见胡宁生:《现代公共政策研究》,中国社会科学出版社2000年版,第29页。

界在著作翻译方面呈现出以下几个特点：

(1) 翻译著作较新，紧跟西方学术潮流。我国的公共政策翻译著作从过去关注经典作品向最近重视权威作品，尤其是最新的学界权威作品转变。例如 B. 盖伊·彼得斯 (B. Guy Peters) 和 弗兰斯·K. M. 冯尼斯潘 (Frans K. M. Van Nispen) 的《公共政策工具：对公共管理工具的评价》(*Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*，著于 1998 年，译于 2007 年)。该书比较详细地分析了有关政策工具的探讨背景、勾勒出其在公共管理领域的发展。其中包括对工具论、程序论、条件论、构成论等四个关于政策工具研究的不同思想学派的阐述。强调对政策工具选择标准的出发点是它们作为管制、经济以及沟通手段的有效性。同时，本书讨论各国政府今年在限制市场、干预市场方面所作出的努力，进而提出自己的见解。总体而言，该书具有强烈的理论性、应用性，是一本经典理论、观点与现实政策过程相融合的模式之作。

(2) 翻译著作比较全面、广泛。近年来，我国公共政策学者翻译的著作从过去单一关注政策理论权威著作，到现在广泛关注与公共政策相关的、跨学科、跨理论的著作；从过去只关注英美政策理论，到现在全面关注英美、欧洲，甚至是日本等国家相关政策理论乃至政策实践经验。例如，最近我国的公共政策学者比较关心欧洲的社会政策相关理论。例如英国格伦内斯特 (Glennerster, H.) 的《英国社会政策论文集》(2003)。又例如，以色列学者阿耶·L. 希尔曼 (Arye L. Hillman) 所著的《公共财政与公共政策》(王国华译，2006 年版)，重点关注公共财政与公共政策的关系与影响。说明我国公共政策研究正在慢慢地跟其他学科融合，我国的公共政策研究正慢慢走向合理化、科学化。

(3) 译者开始注重引介应用性、实践操作性较强的学术作品。我国公共政策翻译著作也开始从过去集中关注纯理论作品，向最近的重点关注公共政策理论的实际应用与操作过程转变。例如约翰·W·金

登 (John W. Kingdon) 的《议程、备选方案与公共政策》(2004) 和拉里·N. 格斯顿 (Larry N. Gerston) 的《公共政策的制定: 过程与原则》(2005), 这些著作更强调公共政策理论在具体情况下的选择与应用。这反映出我国公共政策学界以解决现实问题为研究导向的倾向已经日益明朗。

随着互联网和信息技术的普及, 国内公共政策学界可以直接利用国外的数据材料和最新研究成果。尤其像学术论文和相关学术杂志、期刊等时效性较高的学术资料, 均可以通过互联网和信息技术获取, 从而实现国内、国外学术界的零距离、低成本交流。从而大大提升我国公共政策对外交流力度和研究水平。

总体而言, 我国的公共政策研究主要呈现出以下特征:

(1) 从集中关注纯理论研究转向重点关注理论的现实应用。上世纪 80 年代后期到 90 年代末这段时期, 我国的公共政策著作大多数为一些综合性、概念性和纯理论型的教材或著作。例如, 孙光著的《政策科学》(1988)、桑玉成和刘百鸣著的《公共政策学导论》(1991)、张金马主编的《政策科学导论》(1992)、张国庆著的《现代政策科学导论》(1997)、陈振明主编的《政策科学》(1998) 等教材, 都重点强调公共政策的基本概念、理论或方法, 其教育意义较高、研究意义和现实意义相对较低。2000 年以来, 随着我国公共政策相关知识的普及、公共政策研究整体水平的提升, 我国公共政策学界的著作明显地向分析型、应用型理论过渡。例如, 郭巍青和卢坤建著的《现代公共政策分析》(2000)、李燕凌编著的《公共政策行为》(2002)、陈振明编著的《公共政策分析》(2002)、张国庆主编的《公共政策分析》(2004)、徐凌主编的《公共政策分析》(2004)、张金马主编的《公共政策分析: 概念、过程、方法》(2004) 等著作, 明显强调公共政策的分析与应用。这说明我国公共政策研究正逐渐从过去强调阐述理论和经验现象, 向最近的利用相关理论深入分析, 进而解决具体问题转变。

(2) 公共政策著作本土化程度有所提高。中国过去的公共政策著