

公共管理与政策评论
(2012).1(1), 78-89

公共预算决策中的间断均衡模型

朱春奎 严 敏 陆娇丽¹

【摘 要】 间断均衡模型是公共预算决策理论的最新进展。本文通过对现有相关文献与研究成果的梳理,对间断均衡模型的理论基础与概念框架及其在公共预算决策领域的应用进行深入理解与探讨,并对其发展前景作出展望。

【关 键 词】 间断均衡;公共预算;预算决策

预算决策是公共预算领域长期存在的一个普遍问题,预算决策理论发展至今产生了理性主义、渐进主义与间断均衡(Punctuated Equilibrium)三个重要理论(邝艳华,2011;Reddick,2003)。理性预算理论声称决策者会全面而系统地权衡备选项目的价值,渐进预算决策理论辩称决策者关注的是基数和边际调整,间断均衡理论则认为决策者是基于激起偏好的语境不同而转变注意力作出动态选择(Lewis,1952;Davis,Dempster & Wildavsky,1966;琼斯,2010;邝艳华,2011)。最早的理性主义没有意识到理性限度和政治过程而被渐进主义所取代,长期稳定的渐进预算结果和基数加增长的预算决策模式广为流传。但是,由于渐进主义无法解释非渐进变化的发生机制,分析方法上存在错误以及规范层面难以自圆其说,因此,间断均衡理论应运而生(邝艳华,2011)。作为一种独立理论,间断均衡理论既承认公共预算决策的渐进变迁,也承认公共预算决策的突发剧变(Robinson,2007;杨涛,2011a,2011b):与渐进主义者的意见一致,认为政策剧变少有发生,对于任何既定政策,其大部分历史都是处于停滞状态(Lindblom,1959,1968;Wildavsky,1964,

1992;Davis,et al.,1966);与渐进主义反对者的意见一致,认为政策确实会经历剧变时期,虽然这些间断少有发生,但是它们在公共预算决策发展中占据重要地位(Padgett,1980;Thurmaier,1995;True,1995;Baumgartner & Jones,1991)。本文旨在通过对现有相关文献与研究成果的梳理,对间断均衡模型在公共预算决策领域的应用进行深入理解与探讨,并对其发展前景作出展望。

一、理论基础与概念框架

(一) 理论基础

长期以来,渐进主义范式在公共预算理论中占据主导地位。自20世纪80年代以来,一些学者开始抱怨预算理论无法跟上预算实践的步伐(Bozeman & Straussman,1982)。随着政策行动者的日益增多,政策过程呈现出高度动态、开放和政治化的复杂特征。在渐进主义看来,各种决策在本质上是保守的,停滞状态是组织与个人决策的典型特征(Lindblom,1959,1968),即便预算过程的确定会根据经济和社会需求发生变动,但是这只是渐进累积的结果(Wildavsky,1964,1992;Davis et

¹朱春奎:复旦大学国际关系与公共事务学院教授、博士生导师,ckzhu@fudan.edu.cn;严敏:复旦大学国际关系与公共事务学院;陆娇丽:复旦大学国际关系与公共事务学院。本文为国家社科重大项目10zd&009和复旦大学985工程三期整体推进社科项目2011SHKXZD013的阶段性成果。

al., 1966), 因此政策的实质性变化很少, 因为有很多阻力在妨碍现状改变, 使得政策的重大变迁罕见并有风险。但是, 另一部分反对者的研究表明, 预算过程的确会偶发非常剧烈的变化 (Padgett, 1980; Thurmaier, 1995; True, 1995), 典型案例是美国空间项目与军费的预算变化 (Jones, Baumgartner & True, 1998)。面对这一事实, 渐进主义范式已经无力解释。在这一时期, 对预算进行改进或改革的很多努力已经开始, 比如对宏观预算、总统一议会协商预算、定量预算模型, 以及其他研究视角的强调, 而不仅仅是使用旧有的渐进主义范式 (Kamlet & Mowrey, 1987)。

为了应对渐进主义面临的困境, 鲍姆加特纳和琼斯 (Baumgartner & Jones, 1993) 将间断均衡理论引入公共政策领域。间断均衡理论最初来源于生物进化的“间断均衡说” (True, Jones & Baumgartner, 1999; 特鲁、琼斯、鲍姆加特纳, 2004), 由古生物学领域的艾尔德瑞奇和古尔德 (Eldridge & Gould, 1972) 于20世纪70年代提出。该学说认为生物进化过程并非像达尔文所言是一个缓慢的连续渐变积累的过程, 而是一种长期处于停滞或均衡状态、夹杂短期爆发性大规模灭绝和替代的过程 (Robinson, 2007; Gould, 2002)。实际上, 间断均衡理论中的“均衡”即是渐进主义状态, 而“间断”则是指“大规模变迁”, 间断均衡的概念正是对这两者的整合 (Breuning & Koski, 2006)。

1993年, 鲍姆加特纳和琼斯在《美国政策议程与政治的不稳定性》(1993)一书中使用生物学的“间断均衡”概念来描述公共政策变迁的间断现象, 随后又在《重塑民主政治中的决策》(1994)

一书中对其进行了集中研究。在间断均衡理论的研究初期, 间断均衡的概念与生物学中的概念保持一致, 即认为政策变迁并不是突变的, 而是缓慢、渐进的, 但比渐变更快。但是这一概念在2009年被正式修正 (见表1) (Givel, 2010), 认为政策变迁也可以是“剧烈的”和“强烈的”, 并在“短期”内受到某一外部干扰 (比如一件触发性事件), 之后又是缓慢递进的政策变迁 (Baumgartner & Jones, 2009)。间断平衡被定义为在长期相对渐进的政策变迁后, 紧随外部刺激破坏政策垄断引发剧烈政策变迁的过程 (Baumgartner & Jones, 2009; Givel, 2010)。

与生物学的间断均衡不同, 鲍姆加特纳与琼斯认为是各种外部因素和复杂性扰动导致政策垄断的间断; 倾向于突变, 或类似“强烈的”和“激烈的”政策变迁; 制度因素, 包括政策企业家、有限理性和政策垄断等是影响间断均衡的关键因素; 发生政策变迁的场域是政府司法辖区。使用间断均衡范式意味着我们试图解释正反馈过程 (如导致快速自我强化的变迁、减少稳定性和强烈的增长) 与负反馈过程 (自我修正、或导致长期稳定平衡行为的恒定过程) (Baumgartner, 2006)。鲍姆加特纳和琼斯 (Baumgarther & Jones, 1993) 假设政策变迁的间断均衡模式是政治制度中反馈过程的产物。这就将间断均衡理论与报酬递增和路径依赖的相关理论联系起来 (Arthur, 1992)。

间断均衡模型力图整合与超越政策过程中的多元主义、有限理性和议程设置三个相互联系的相关理论。多元主义假设各种利益集团在政策产生过程中地位平等, 资源均衡, 因此公共政策实际上是各利益集团冲突与相互制衡的结果, 政府在其中

表1 公共政策与生物学的间断均衡基本理论特征比较

	公共政策	生物学
变迁基础	政策垄断均衡的扰乱与瓦解	宏观的种系漂移、物种形成与物种选择
变迁时间	突变或十分短暂的时期, 被称为急剧的和突发的	逾千年但是比渐变更快; 非突变的
扰动因素	利益团体、政治党派、选举官员、立法委员会、危机、战争、新技术、科学	地理隔离种群为适应新的环境变化发生的基因变异
变迁阻碍	政治企业家、法院和法规、政策垄断、有限理性、新的公共政策理念的接受度、碎片化的政治系统	某一种群基因变异的缺乏、稳定的环境条件
变迁场域	政府司法辖区 (governmental jurisdictions)	地理与生物场域
分析层次	政府各层级之间	有机体的基因与更高层次
变迁模式	根据鲍姆加特纳和琼斯的研究, 以政策基调 (tone) 与政治沟通来衡量, 变迁存在稳定与间断的交替; 根据其他最新研究, 从政策结果来看, 属于多元政策输出模式 (pluralistic policy output patterns), 包括没有变化、有限变化和间断式变化。	多元进化论 (evolutionary pluralism), 同时存在渐进变化和间断式变化

资料来源: Givel (2010), P.194

扮演中立与调停者的角色 (Truman, 1951)。这导致很多人认为多元主义必然趋于渐进与保守, 过多关注于政策的长期稳定, 而忽略了均衡中因剧变产生的中断。但事实上, 多元政治系统带来分散的决策系统, 多元主义恰好形成了开放的政策“场域” (Venues), 为政策变迁提供了条件 (Baumgartner & Jones, 1993)。

间断均衡理论将雷德福 (Redford, 1969) 关于宏观政治与子系统相区分的观点加以拓展 (杨冠琼, 2009), 认为政治系统如同人一样, 具有有限理性 (Simon, 1977, 1983), 无法在同一时间处理所有问题, 因此, 政策子系统的存在是允许政治系统并行处理问题的一种补充机制, 确保大量问题能够同时在不同政策子系统中加以讨论和解决 (True et al., 1999)。一般情况下, 政策在子系统政治中保持均衡和稳定, 倾向于形成政策垄断, 为政策稳定/均衡提供保障。

间断均衡理论强调政策过程中两个相互联系的元素: 问题界定和议程设定 (True et al., 1999)。民主是一种具有竞争性的政治制度 (Schattschneider, 1960)。因此, 在宏观政治条件下, 某些问题会主导议程, 并在一个或多个子系统中引起变化。但是当问题在子系统政治中没有得到解决而引起高度关注时, 该问题会由子系统政治进入宏观政治。由此形成不同的政策竞争, 为政策间断/突变提供机会。

间断均衡理论认为, 善变的有限注意力是导致预算变化稳定和突变的根本原因。事实上, 公共预算决策的间断均衡理论正是以注意力为驱动、以议

程设置为基础, 通过揭示注意力和制度相互作用的议程设置过程, 来完整描述预算结果和解释间断均衡的预算决策过程, 并认为这一过程会导致稳定的渐进变化, 伴随偶尔的剧烈变化这一预算结果。与其他理论相比, 间断平衡理论突出了长时期政策变迁中的非线性特征而得到广泛应用 (杨涛, 2011b; Dudley & Richardson, 1996; Robinson, 2006)。

(二) 概念框架

为了整合政策间断与政策稳定的概念并对此作出有效解释, 间断均衡理论提出了“破坏机制”的逻辑框架 (见图1)。这一机制由政党、利益集团、选任官员和立法委员会等行动者组成 (Baumgartner & Jones, 2009; Givel, 2010)。在此过程中, 小规模和大规模的政策变迁来自于政策子系统和行动决策之间的互动, 进而让稳定性与流动性或是短暂均衡等模式相结合 (True et al., 1999)。其中, 政策垄断、政策图景、决策者注意力以及制度性摩擦是理解政策间断均衡的核心概念。

1. 政策垄断

理解间断均衡的关键在于理解政策垄断的作用 (Givel, 2006, 2010)。政策垄断是指在政策制定中, 由最重要的行动者 (统治集团或联盟) 所组成的集中的、封闭的体系, 他们倾向于把政策制定封闭起来, 将其他参与者排斥在外, 使政策变迁处于缓慢或停滞状态 (True et al., 1999; Givel, 2006)。比如在美国民用核政策中, 利益集团、国会和官僚就组成政策垄断“铁三角”。其中权力意

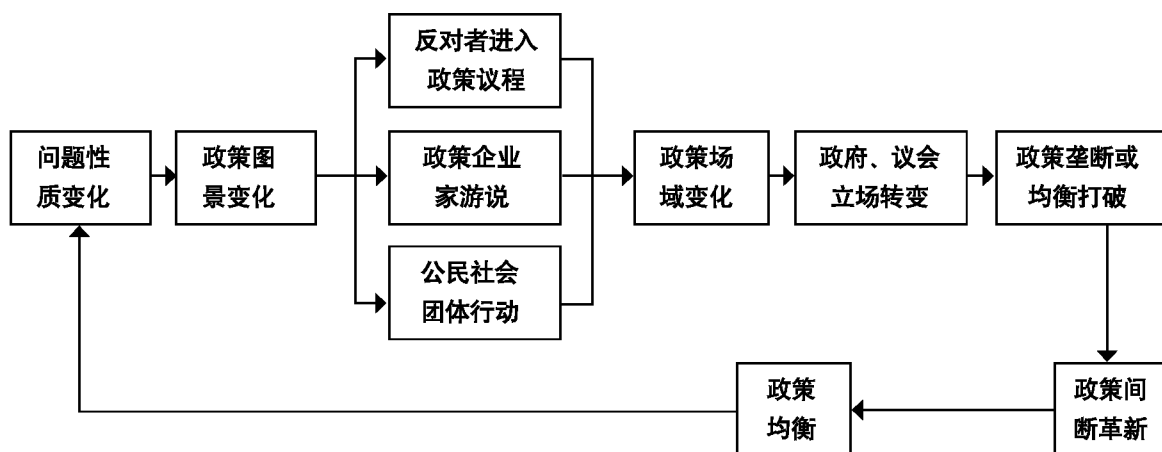


图1 间断均衡理论框架图

资料来源: 杨冠琼 (2009), P. 162

意味着某一团体对另一团体的强制性 (Bachrach & Baratz, 1962)。鲍姆加特纳和琼斯认为, 政策子系统倾向于对相关政策领域加以垄断; 只有当这种垄断被新的参与者与团体打破时, 才可能出现明显的政策变化 (Baumgartner & Jones, 1993)。政策垄断可以被建构, 也可能崩溃。

2. 政策图景

鲍姆加特纳和琼斯把政策变迁的“爆发”和政策的间断解释为政策图景 (policy images) 与政治制度互动的结果 (Baumgartner & Jones, 1993)。政策图景作为理解间断均衡理论的核心概念, 是指某个政策在公众和媒体中怎样被理解和讨论, 通常与政策信仰和价值观相关, 是经验信息和感情要求的混合物 (True et al., 1999; 特鲁等, 2004)。政策图景在人们持续关注某个问题的过程中形成, 可分为正面政策图景和负面政策图景。如果公众以正面的眼光来看待政策, 则属于正面政策图景; 反之, 则是负面的政策图景。前者有助于强化政策垄断, 而后者则会导致垄断崩溃。随着媒体报道、重大事件以及科学研究等的发生与变化, 政策图景会发生转移。

3. 决策者注意力

间断均衡理论隐含一种个人和集体决策理论 (True et al., 1999; 特鲁等, 2004)。从决策的角度看, 政策的大规模变迁, 不是来自于偏好的改变, 就是来源于注意力的改变。政策在稳定渐进的总趋势中之所以会偶发重大变迁, 原因在于人们对公共政策问题的注意力是有限的, 人们的关注焦点在不同时间是不尽相同的 (Baumgartner & Jones, 1993)。当政策反对者力图形成新的“政策图景”、利用政策多样化这一特征时, 就会吸引新的参与者进入政策场域, 对制度结构与议程设置产生影响, 促使重大政策变迁在短期内发生。因此, 政策图景的转移可以改变人们的注意力, 破坏子系统中的政策垄断, 并促使政策由子系统上升至宏观政策层面。

4. 制度性摩擦

“制度性摩擦”是解释政策间断的又一核心概念。琼斯、萨尔金和拉尔森 (Jones, Sulkin & Larsen, 2003) 认为, 美国的政治制度把变化的政策偏好、新的参与者、新信息或者是人们对现有信息的或然兴趣等这些政策输入转化为一种政策输出, 会大大增加政策转化成本, 造成制度摩擦。这

些成本包括信息成本、认知成本、决策成本和交易成本。间断均衡理论认为, 所有组织都不同程度地包含制度性摩擦, 制度性摩擦随着政策转化成本的增加而增加; 制度性摩擦不会导致持续的政策“僵局” (gridlock), 而是导致政策输出在总体上出现持续的间断情况 (Baumgartner et al., 2009)。这些间断是政策史上最谨慎的学习时期, 也是政策子系统受到最多关注的时期。

简言之, 子系统政治是平衡的政治, 是政策垄断的政治、渐进主义、被广泛接受的支持性图景和负反馈等相协调的产物; 宏观政治是间断的政治, 其中包含大规模变迁的政治、多种竞争图景、政治操纵和正反馈过程等。由此, 形成政策变迁的间断均衡模式。这一理论最初用于解释美国的立法变化, 后来用于分析和解释联邦政府预算的长期变化 (杨冠琼, 2009)。间断均衡, 正是对预算的渐进变化与大规模变化的整合描述。

二、理论应用

(一) 研究设计

要使科学研究拥有较强的逻辑性, 就需要设计一项清晰的前提或假设, 并进行严谨的科学验证, 对其中一项或多项假设进行证伪 (Platt, 1964)。在预算决策领域, 很多现代研究工作包括渐进主义预算在内, 都基于帕杰特 (Padgett, 1980: 355) 的连续判断模型: “最终分配结果的边际变化模式以某一基数为基础, 该基数多半是往年的分配结果”; 而该模型也承认预算过程中的间断, 考虑到了内在动议与外在冲击的影响 (True et al., 1999)。间断均衡模型也是沿着帕杰特的思路展开的, 间断均衡是主要政策系统变化的结果; 其大前提是间断均衡包含由主要政策系统变化引起政策稳定的快速改变时期; 小前提是间断均衡模式由外部冲击引发 (Givel, 2010)。与渐进主义模型的不同之处在于, 在认定间断的程度上, 间断均衡模型更加强调停滞或大规模的变迁, 而不是中等程度的变化 (True et al., 1999)。

在间断均衡框架下, 预算是一种随机过程, 要精确确定变量之间的关系极其困难甚至不可能, 但是, 建立预算变化分布的假设却是可能的 (Jones, Baumgartner & True, 1995, 1996; True et al., 1999)。在此条件下, 预算间断被定义为:

“在某一预算分配中与高频率的渐进变化相比具有显著差异”(Breuning & Koski, 2006)。为了使间断均衡模型能具体应用于政策制定, 鲍姆加特纳和琼斯通过对预算分配变化的频率进行描述。特鲁、琼斯和鲍姆加特纳发展了一种比较决策输出分布的方法, 以评估决策过程中“间断”的相对程度(True et al., 1999; 特鲁等, 2004)。合适的比较基准在于均值和标准差的常态分布, 由政策变迁研究中的经验案例的分布来决定。

鲍姆加特纳和琼斯将间断均衡理论为一个以议程为基础的国家预算模型(True et al., 1999; Jones et al., 1995, 1996, 1998)——“地震”预算模型(the “earthquake” budget model), 试图替代理性主义与渐进主义范式的预算模型, 以对长期稳定的预算过程中的偶发剧变进行有效解释。该模型仍然以间断均衡理论为框架, 基础依然是个人决策的有限理性过程, 该过程与分权政治制度相互作用, 特别是与连续的注意力和并行的子系统互动。在组织层面上, 预算决策者往往通过子系统、政策垄断、铁三角和议题网络来并行处理信息, 预算计划将在上一年度预算基础上发生微调, 使得预算呈现出渐进性特征。但是在个体层面上, 当政策图景转移或者决策系统内部发生结构调整引起预算决策者的注意力转移时, 预算计划将可能发生根本性的变化, 使得预算分配呈现出间断性特征。

假设年度预算是按频率分布曲线状进行分布, 如果变迁是真正随机发生并且不受间断均衡过程影响, 那么变化大小的频率应该遵循中心极限定理。因此, 小的、温和的和大的变化就围绕平均值对称分布, 形成钟形曲线。以此为基准, 间断均衡模型对大小变化频率的预期将超过基于常态分布的预期, 而温和变化的频率将低于常态预期。通过评估决策输出分布的尖峰, 可以初步了解大量的高频率小规模变化(不同于标准的正态分布)——间断式均衡的标志。图2是罗宾森(Robinson, 2007)对坦克斯萨斯州(Texas) 1989—2000年的公立学校学生人均教育支出比重进行的分析。这些数据的年度变化特征(True et al., 1999)的预期结果一致, 呈现出类似的频率曲线分布。简言之, 间断均衡的预算频率曲线应有一个幅度很大并且很窄的尖峰, 体现一种稳定性的逻辑; 很弱的肩膀, 体现发生中等程度变化的困难; 很大的尾部, 体现偶然发生的间断。如果连续动力调整是主要的决策机制, 那么

就会出现正态或是高斯分布的情况。

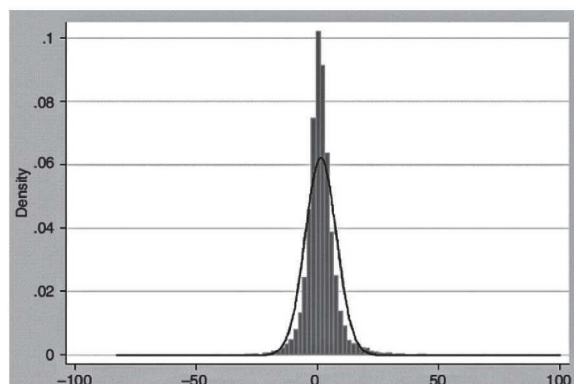


图2 1989—2000年人均学生支出的百分比变化
资料来源: Robinson (2007)

这种以注意力驱动、以议程为基础的预算模型, 既包含间断期, 也包含稳定期; 而注意力转移引发的政策变迁, 通常是不稳定的; 同时, 制度性摩擦对于预算决策偶发的剧变现象具有阻碍作用, 会造成决策停滞, 但是制度化的稳定性在间断后会重新发挥作用, 导致预算决策出现间或、零星的变化。因此, 预算通常变化很小, 但是偶然也会发生剧烈变化。进而, 琼斯等人形成如下假设(True et al., 1999; 特鲁等, 2004; Jones et al., 1996):

假设1: 某个支出项目的年度预算变化不会呈现出正态的“钟形”曲线分布, 这些变迁应表现出地震中和其他大规模相互作用系统中的非正态分布; 其中极小与极大的真实变化会很多, 而中等变化则很少。

在间断均衡理论看来, 预算变迁并非简单地由外部力量来驱动。由于间断均衡理论是部分地基于一种“自下而上”的过程, 在这个过程中政策变迁可以在子系统外独立发生, 可以扩展到其他的相关子系统之中; 或者可以受外在冲击的影响(Jones et al., 1996, 1998)。如果间断没有发生在预算规模的所有层次上(如从项目层次到宏观政治层次), 并且如果间断没有在所有时期发生, 那么间断均衡的预算理论就要受到质疑。由此形成以下假设:

假设2: 在同一预算规模中, 年度变化的潜在非正态分布明显地体现在各个层次的集合体(项目、职能、子职能和机构)中。

(二) 假设验证

间断均衡模型最初用于分析政策变化和决策制定, 自从该模型应用于公共预算的过程分析以来,

大部分研究结果都显示出间断均衡理论的良好应用前景。在研究初期,间断均衡预算模型的研究局限于评估预算分配结果是否与间断均衡理论的预测保持一致,更加聚焦于用政策结果来验证间断均衡模型的解释能力,而非间断模式的构成因素(Robinson, 2007)。

2003年,琼斯等以制度摩擦理论开启了间断平衡的议程研究之路,使得研究者能够对引起间断均衡的关键行为,比如信息、认知、交易和决策成本等方面作出评估(Jones et al., 2003)。

在联邦政府层面,特鲁(True, 1995)将间断均衡模型用于预算支出的分析上,指出政策优先权的重新调整会反映在预算支出的变化上,因此预算会偶尔打破稳定的渐进状态而发生间断;后来他对美国1940—1998年间的社会保障预算进行分析,结果显示预算变化符合间断均衡模型预期(True, 1999)。琼斯等人(Jones et al., 1996, 1998)将美国联邦1947—1994年间的总体预算(包括13项强制性支出和42项选择性支出)进行研究后发现,预算结果符合间断均衡模型的尖峰分布;并且强制性支出预算间断程度比选择性预算支出间断程度低。琼斯和布鲁宁(Jones & Breuning, 2007)对美国1800—2004年间的国防支出和国内支出进行分析,结果显示两类预算总体上都呈现明显的间断均衡变化趋势,且二战之后预算变化比之前稳定。

鉴于大部分研究都集中于联邦层面,布鲁宁和科斯基(Breuning & Koski, 2006)从州政府预算层面对间断均衡模型进行验证,在对美国50个州1982—2000年间的10个预算种类(劳教、教育、政府行政、健康、高速公路、医院、自然资源、公园和娱乐、警察和法律执行、福利)的趋势予以考察后,发现所有州政府及预算项目加总的年度分布呈现明显的尖峰分布,证实了间断均衡模式适用于美国各州;但同时也发现,各州预算间断程度有差异,各预算科目不能单独考查;此外,公民和政府关系和谐、经济发展较为稳定的州,决策交易成本低,预算间断程度较低。

乔丹(Jordan, 2003)把间断均衡理论拓展到城市政府层面,她调查了美国38个城市政府1966—1992年间的6项预算功能(警察、消防、卫生、公园和娱乐、公共建筑、高速公路),发现每一项预算功能都呈现尖峰分布,而且远高于正态分布曲线;并且非配置项目支出的间断程度低于配置

性项目支出。

间断均衡模型不仅适用于美国的各预算领域,在国际上也具有相当的普适性。约翰和马盖茨(John & Margetts, 2003)将间断均衡框架应用于英国中央政府1951—1996年间的9项预算(社会保障、教育、国防、农业、健康、住房、工业、法律法规、交通),结果显示:所有预算项目加总的年度分布呈现明显的尖峰分布;同时,不同的政策领域预算间断程度不同,但变化程度总体上大于鲍姆加特纳、琼斯等发现的美国预算变化程度;农业支出呈非间断均衡分布,国防支出呈高尖峰分布,教育支出接近正态分布,健康支出变化不大,住房支出呈非尖峰分布,工业支出和社会保障支出呈非正态非尖峰分布,法律法规出台则近尖峰分布。

莫顿森(Mortensen, 2005)对丹麦273个地方政府1991—2003年间的4项预算(图书馆、道路、学校、儿童保育)进行研究后发现:所有地方政府及预算项目加总的年度分布呈现明显的尖峰分布;不同的预算项目间断程度不同,图书馆和道路预算的间断程度比学校和儿童保育预算高。鲍姆加特纳等(Baumgartner et al., 2009)对比利时中央政府1991—2000年间的总体预算(选择13类支出)进行研究后发现,预算分布符合间断均衡模型的预期。

此外,一项跨国研究搜集了七个国家不同政府层级的数据,包括美国联邦政府1800—2005年间的总体预算支出、国内预算支出和国防预算支出以及1947—2005年间60个预算功能的支出、1984—2002年间50个州政府10个预算功能的支出,法国1820—2002年间总体预算支出、1868—2004年间七个职能部门的预算支出,1962—2000年间德国联邦政府26个功能的预算支出,1981—1999年间英国政府14个功能的预算支出,1991—2000年间比利时27个功能的预算支出,1971—2003年间丹麦26个功能的预算支出,1990—2004年间加拿大12个功能的预算支出,都发现了不同程度的间断均衡现象,为间断均衡预算理论提供了有力的经验证据(邝艳华, 2011)。

由于国家预算决策是在政治制度之下进行的,等级制度会使得间断在从一个层次传到另一个层次的过程中将出现不同的效果。这种传递的差别与问题处理的并行与串行特点有联系。总统和国会都能够立刻将严密的预算变化传递到许多机构,而他们是在一个影响许多机构或者计划的问题被提上国家议事日程并被串行处理时才这样做的。这样

表2 三种预算决策理论的比较

理论名称	人性假设	理论基础	主要内容	优点	缺点
理性预算理论	完全理性	经济学：效用最大化理论、边际效用理论	全面评估所有方案的价值，使预算资金的分配实现效用最大化和边际效用相等	有利于提高预算的配置效率	和管理效率完全理性假设不现实；纯经济研究不适合预算研究；忽视预算过程的政治因素
渐进预算理论	有限理性	政治学：多元主义	在去年基数的基础上进行边际的增加和减少；预算长期稳定	更贴近现实、重视政治因素；减轻预算分配的信息负担以及缓解政治冲突	不能解释预算剧变；渐进的概念界定不清；回归方法有误；把预算环境归为外生变量；不能包容多元的预算需求
间断均衡预算理论	有限理性	认知心理学：注意力分析；政治学：集团理论；政策科学：议程政治	成功吸引决策者有限注意力以及克服制度摩擦的议题才能得大幅预算增长；预算长期稳定夹杂着偶尔的剧烈变化	全面解释预算变化包括稳定的小变化和剧烈的大变化	没有加以认真检验；不能清晰解释预算变化出现的因果链条；关键变量难以操作化测量；模型不具有预测能力

资料来源：邝艳华（2011）

来自财政压力的严密的间断能够更加容易地传递到部门、机构中去，而那些自下而上的间断向上传递起来就没有那么容易了。原因就在于子系统内并行处理过程的孤立性会使得子系统之间的扩散效应失效。因此，琼斯等人认为，在政府组织高层中的间断会比低层中的更少，而相关研究也证实了这一点（Jones et al., 1996, 1998; True et al., 1999; 特鲁等, 2004）。

虽然间断均衡预算模型可以有效描述政策制定者的输出过程，并且也有诸多文献验证了预算结果的分布符合间断均衡理论的预期，但是，现有研究仍然很少去评估与间断均衡分布原因相关的条件假设（Robinson & Caver, 2006）。不过，最近的研究在此方面已经有新的进展。比如，罗宾森（Robinson, 2004）将间断均衡的评估方法进一步拓展为比较尖峰框架（a comparative kurtosis framework），通过运用该方法对K-12学校进行案例研究，结果显示官僚机构会减少而非增加预算过程中的间断。此外，罗宾森和卡佛（Robinson & Caver, 2006）以评估国会机构改革的影响为例对间断均衡预算理论的相关假设进行评估，结果显示，国会机构改革降低了国会预算结果与间断均衡理论的一致性程度。

三、理论比较

（一）间断均衡预算理论与传统线性预算理论

公共预算理论发展至今，经历了理性主义、渐进主义与非渐进主义三个时期。相应的，在预算决策领域产生了理性模型、渐进模型与间断均衡模型三个重要理论（邝艳华, 2011; Reddick, 2003）

（见表2）。理性预算决策在本质上是一种目标定位与决策方法，一种试图达到“最优选择”的努力。20世纪30年代以来发展的线性预算（Line-item Budgeting）、绩效预算（Performance-based Budgeting）、项目预算（Program Budgeting）、零基预算（Zero-base Budgeting）等方式，都是完全理性应用于公共预算决策的结果。虽然理性方法在节约资源的项目设计上具有显著作用，但是却未能在资源配置方面发挥作用（Willoughby & Melkers, 2000），这种纯经济研究忽视了预算过程中的政治因素。同时，理性预算模型还未能意识到理性限度并高估公共预算人员的计算能力（Lindblom, 1959, 1990）。因此理性预算理论逐步面临挑战，由完全理性向有限理性的渐进主义模式转变。

相对而言，渐进预算理论关注某一既存的特殊问题，而不会去思考尚未发生的问题。该范式建基于多元主义的政治系统，认为决策者关注的是基数和边际调整，以此减少预算过程中的冲突（Davis et al., 1966）。从20世纪60年代开始，渐进主义预算逐步成为主流范式。虽然渐进主义有助于应对效率困境，但它一直受到质疑：“渐进”本身的概念界定不清，回归方法有误、把预算环境归为外生变量以及不能包容多元的预算需求等（邝艳华, 2011）。有关争论在19世纪七八十年代有了答案，由于联邦政府预算对各机关支出的自动增加设限，以及整个预算过程反映了美国政府的裁减（cutback）政策，各机关预算不再是采取递增方式编列（Högye, 2000）。这是政府因宏观经济（如萧条）和政治约束（如纳税减少）需要在短期内实现其年度预算平衡的结果。

研究表明，渐进主义预算更加适用于议会制系

统的预算过程 (Reddick, 2002)。这是由于在多元主义框架下, 公共政策更容易是各利益集团的冲突与均衡的结果。同时, 渐进主义适用于较大科目, 比如总支出和教育支出, 而在其他次级预算上的解释力相对较低 (Reddick, 2003)。为了拓展渐进主义的资源配置效率, 有人建议应该使用基准服务测量 (baseline service measures) 进行预算 (Schick, 2001)。日益增多的规范理性决策技术, 如现代政府的项目预算、绩效预算、零基预算和双年预算, 都显示出对资源获取 (资金) 与资源配置 (效果) 之间关系的关注 (Reddick, 2002; Reddick, 2003)。

从实践意义上讲, 一项预算理论是否具有有效性, 关键在于能否解释决策是如何做出的或者增长是如何分配的 (Schick, 1983)。如果说此前渐进主义模式一直都对预算过程作了有效解释, 那么自20世纪80年代以来, 当政策变迁从线性形式发展到非线性形式 (Peters, 1986) 时, 渐进预算理论对于长期稳定的政策变迁中的剧变与间断现象就显得无能为力了。因为无论是渐进主义模型还是理性选择模型都不能解释外部因素, 比如宏观经济与政治影响。因此, 各种理论与模型应运而生, 试图解决线性决策理论的困境。其中, 间断均衡理论以其对政策变迁的非线性解释能力, 成为对渐进主义范式批判的最有力回应。

相对而言, 间断均衡预算理论更加关注环境因素, 有效融合了认知心理学、政治学和政策科学, 因此, 一方面建基于有限理性, 另一方面又建基于系统分析, 能够全面解释预算变化, 包括稳定的小变化和剧烈的大变化, 极大地丰富了预算理论的视野与空间。与传统预算决策理论相比, 间断均衡模型突出了长时期政策变迁过程中的非线性特征, 在西方得到较为广泛的应用。但是, 间断均衡理论也是存在缺陷的, 与理性预算理论和渐进预算理论相比, 间断均衡模型由于缺乏科学研究的推理论证方法, 不能清晰地解释预算变化的因果链条; 而且关键变量难以操作化测量, 最为重要的是该模型不具有预测能力。

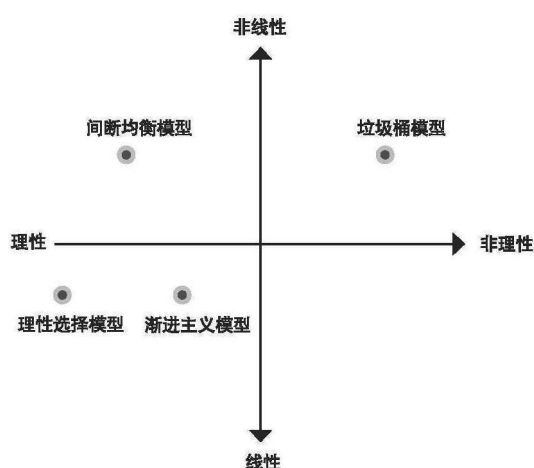
(二) 间断均衡预算理论与非线性预算理论

传统的政策变迁研究, 以逻辑经验主义为基础, 认为政策变迁是一种渐进过程, 是对原有政策的修补, 这一过程往往表现出渐进主义、足够满意和常规化决策的特征, 通常被看做是常规的政策制

定 (Lindblom, 1968; Wildavsky, 1968; Rose, 1987; Hall, 1993)。从20世纪90年代开始, 对政策变迁的研究日益要求将政治制度与行为, 以及政策联盟、各种政策信息等整合起来 (Sabatier, 1991), 政策制定成为复杂的政治、社会和制度过程的“演进” (evolutionary) 结果 (Juma & Clarke 1995)。在这一时期, 很多模型与理论试图对理性主义和渐进主义旧范式予以改进和替代, 体现出由利益集团、不同层次的政府机构、立法机构, 以及研究者等共同作用的非线性政策过程。尽管如此, 尚没有出现一种单独的范式可以取代其他所有旧有范式 (Leloup, 2002)。在预算领域, 除了渐进主义理论与理性选择理论, 垃圾桶模型是宏观预算中使用最多的一个模型 (Thurmaier & Willoughby, 2001; Reddick, 2003)。

1972年, 科恩、马奇和奥尔森 (Cohen, March & Olsen, 1972) 提出垃圾桶模型对组织决策制定过程 (或决策环境) 加以解释, 他们将其称之为“有组织的无政府状态”, 其中包含巨大的模糊性。与强调理性行为的模型不同, 垃圾桶模型提供了一个基于时间概念的新的逻辑框架 (Zahariadis, 1999)。该模型具有三个普遍属性: 未定的偏好、不清楚的技术和不固定的参与。贯穿这种决策结构的是四条分离的源流: 问题、解决办法、参与者以及选择机会。其逻辑结构包括: 一些完全分离的源流穿过整个决策系统; 结果在很大程度上依赖于这些源流在必须作出的这些选择中的结合情况, 即取决于现有解决办法的结合情况, 取决于参与者之间的互动状况, 取决于偶然缺少解决办法还是有意缺少解决办法 (杨冠琼, 2009)。因此, 垃圾桶预算模型认为, 决策是由决策过程中的问题、解决方案、参与者和选择机会随机组合的结果。

如果说渐进主义预算模型是回顾过去 (适应性预测), 理性选择预算模型是展望未来 (理性预测), 垃圾桶预算模型是随机发生 (随机性预测) (Reddick, 2002), 那么间断均衡预算模型一方面是对渐进主义有限理性的延续, 另一方面则拓展了渐进主义的解释范围。以经济理性为标准进行衡量, 垃圾桶模型是最不具理性的, 而间断均衡模型则是处于有限理性状态; 以解释特征为标准来看, 垃圾桶模型与间断均衡模型都致力于对非线性预算过程加以解释 (见图3)。



资料来源：作者自制。

相关实证研究显示，当前的预算决策者实际上使用了多种决策模式。雷迪克（Reddick, 2002）对二战后美国、英国和加拿大三国的中央政府各项预算支出时间序列分析的结果表明，理性选择预算受到最多验证，渐进主义得到部分验证，而垃圾桶模型并未获得验证。对美国55个州的预算结果采用时间序列（1960—1996年）和横截面数据分析（Reddick, 2003）也得出相似结论，垃圾桶模型在功能领域而非政府整体层面上更为适用，特别是无法解释总支出。这可能是由于建立政府议程的困难性。理性改革有效降低了预算总支出，但只是适用于政府层面而非项目或部门层面上，并且理性技术在州级层面的应用领域并不均衡。相对而言，垃圾桶模型在功能领域层面上则更为适用。可见，大多数州的预算方法是渐进主义与理性主义的混合体，比如项目预算和零基预算。

事实上，半个世纪以来，非理性行为模型在解释行政组织行为方面日益盛行。但是由于很难将非理性行为和完全理性行为区分开，非理性行为模型是难以评估的。最近的研究（Robinson, 2004）指出，特殊类型的非理性过程可能产生“间断”均衡，而非“即时”均衡。在这些非理性过程中，决策者长期对变革予以消极回应。一旦变革的压力势不可当，决策者就会采用激进的变革，使政策变迁呈现出间断特征。要理解理性过程中出现的这种非理性，关键在于将观察到的行为与“间断式”均衡相联系，而非将关注重点放在“即时”均衡上。尽管遭受解释力和预测能力方面的诟病，间断均衡理

论仍以其崭新的研究视角和宽广的理论关怀，满足了当前预算决策实践的发展需求。

四、结论与展望

公共预算的结果是政治过程的产物。预算的规范性理论，应该是一个全面和具体的政治理论，能够对政府在特定时间的特定行动作出详细说明（Wildavsky, 1992; Reddick, 2003; Høgye, 2000）。从本质上讲，公共预算决策理论的使命是通过分析预算运作机制与预算行为之间的因果关系展开分析来提升政府绩效。在以往的很多主流文献中，政策制定过程往往被视为是理性的渐进活动。但是，近来的很多研究显示，当前的预算决策一方面显示出理性特征，另一方面则显示出非理性和混乱特征（Reddick, 2002）。有学者甚至提出，政策全程根本不是通过既定阶段运用理性的所谓决策，而是目的与意外的混合（Clay & Schaffer, 1984）。面对日臻明显的非线性政策变迁，传统的预算理论已经无法说明剧变过程的预算分配机制，使得公共资源的配置效率难以提升（Schick, 2001; Reddick, 2002, 2003）。间断均衡理论的出现，在很大程度上增强了对这种突变式预算过程的解释力，对旧有的研究范式形成了有效替代。

大量研究表明，间断均衡的预算分析框架，已经从美国扩散应用至多个国家，对不同国家、不同政府层级的不同预算科目中的剧变现象具有良好的解释力。而除了适用于公共预算以外，间断均衡模型还符合其他许多政府政策制定的特点，比如在理解政治制度（Jones et al., 2003）、道路政策（Dudley & Richardson, 1996）、水政策（Crow, 2010）和健康政策（Feder-Bubis & Chinitz, 2010）等诸多领域时，间断均衡模型均被证明卓有成效。但是另一方面，目前间断均衡理论的大部分经验验证仍停留于结果验证，而非假设验证。尽管琼斯等人（Jones et al., 2003）已经在此作出改进，但是缺乏清晰可行的推论与合适的方法，仍是影响间断均衡理论科学性的重要问题，不过这些问题并非无法逾越（Givel, 2010）。

当前，预算理论的一个重要进展是宏观预算与微观预算的分野及其两者之间的内在张力（LeLoup, 1988; Høgye, 2000）：宏观预算至关

于支出、税收、赤字累积和相关预算共享的高层决策,往往是自上而下的过程;微观预算则是有关部门、项目和子项目的中层决策,往往是自下而上的。这两个层面的分析共同关注权力在预算过程中是如何构建并在预算选择中运用和表达的。基本的预算概念已经从宏观、渐进的行政要求和立法行动,转移到应对短期经济变化的一系列复杂的政治反应和预测相对固定的长期收支上来。因此,预算决策理论的关键问题在于,如何在宏观环境中平衡宏观决策(LeLoup, 1988)。而进一步的问题仍然回归到简单的经典问题上:钱花得值吗?钱用在了刀刃上吗?政策是否达到预期效果?政策是否产生负面效应(Hôgye, 2000)?面对当前预算过程中混杂出现的理性主义、渐进主义和随机性,需要一种“万能”(catch all)理论来系统整合多种不同视角,以对预算决策的非渐进性加以有效解释,间断均衡理论正是国家预算决策研究的未来趋势(Reddick, 2003)。这使得我们在揭开预算决策神秘面纱的过程中又迈进了一步。

参考文献

- Arthur, Jeffrey B. (1992). The link between business strategy and industrial relations systems in american steel minimills. *Industrial and Labor Relations Review*, 45, 488-506.
- Bachrach, Peter, & Baratz, Morton S. (1962). The two faces of power. *American Political Science Review*, 56, 947-952.
- Baumgartner, Frank R. (2006). Punctuated Equilibrium Theory and Environmental Policy. In Repetto, Robert. (ed.). *Punctuated Equilibrium Models and Environmental Policy*. New Haven: Yale University Press.
- Baumgartner, Frank R., & Jones, Bryan D. (1991). Agendas and dynamics and policy subsystems. *The Journal of Politics*, 53(4), 1044-1074.
- Baumgartner, Frank R., & Jones, Bryan D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Baumgartner, Frank R., Breunig, Christian, Green-Pedersen, Christoffer, Jones, Bryan D., Mortensen, Peter B., Nuytemans, Michiel, & Walgrave, Stefaan. (2009). Punctuated equilibrium in comparative perspective. *American Journal of Political Science*, 53(3), 603-620.
- Baumgartner, Frank R., & Jones, Bryan D. (2009). *Agendas and Instability in American Politics* (2nd ed.). Chicago: The University of Chicago Press.
- Bozeman, Barry, & Straussman, Jeffrey D. (1982). Shrinking budgets and the shrinkage of budget theory. *Public Administration Review*, 42(6), 509-515.
- Breuning, Christian, & Koski, Chris (2006). Punctuated equilibrium and budgets in the American States. *The Policy Studies Journal*, 34(3), 363-378.
- Clay, Edward J., & Schaffer, Benjamin B. (1984). *Room for Manoeuvre: An Explanation of Public Policy in Agriculture and Rural Development*. London: Heinemann.
- Cohen, Michael. D., March, James G., & Olsen, Johan P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17, 1-25.
- Crow, Deserai A. (2010). Policy punctuations in colorado water law: The breakdown of a monopoly. *Review of Policy Research*, 27(2), 147-166.
- Davis, Otto A., Dempster, M. A. H., & Wildavsky, Aaron. (1966). A theory of the budgetary process. *The American Political Science Review*, 4(3), 529-549.
- Dudley, Geoffrey, & Richardson, Jeremy. (1996). Why does policy change over time? adversarial policy communities, alternative policy arenas, and British trunk roads policy, 1945-1995. *Journal of European Public Policy*, 3, 63-83.
- Eldridge, Nile, & Gould, Stephen J. (1972). Punctuated equilibria: An alternative to phyletic gradualism. In Schopf, Thomas J. M. (ed.). *Models in Paleobiology*. San Francisco: Freeman Cooper, 82-115.
- Feder-Bubis, Paula, & Chinitz, David. (2010). Punctuated equilibrium and path dependency in coexistence: The israeli health system and theories of change. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 35(4), 595-614.
- Givel, Michael. (2006). Punctuated equilibrium in limbo: The tobacco lobby and U.S. State policymaking from 1990-2003. *Policy Studies Journal*, 34(3), 405-418.
- Givel, Michael. (2010). The evolution of the theoretical foundations of punctuated equilibrium theory in public policy. *Review of Policy Research*, 27(2), 187-198.
- Gould, Stephen J. (2002). *The Structure of Evolutionary Theory*. Cambridge, MA: Belknap Press.
- Hall, Peter A. (1993). Policy Paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- Hôgye, Mihály. (2000). Theoretical Approaches to Public Budgeting. EGPA conference paper, Glasgow.
- John, Peter, & Margetts, Helen. (2003). Policy punctuations in the UK: Fluctuations and equilibria in central government expenditure since 1951. *Public Administration*, 81(3), 411-432.
- Jones, Bryan D., & Breuning, Christian. (2007). Noah and joseph effects in government budgets: Analyzing long-term memory. *Policy Studies Journal*, 35(3), 329-34.
- Jones, Bryan D., Baumgartner, Frank R., & True, James L. (1998). Policy punctuations: U.S. budget authority, 1947-1995. *The Journal of Politics*, 60(1), 1-33.

- Jones, Bryan D., Baumgartner, Frank R., & True, James L. (1995). The shape of change: Punctuations and stability in U.S. budgeting, 1946–1994. working paper 42, program in American politics, Texas A & M University.
- Jones, Bryan D., Baumgartner, Frank R., & True, James L. (1996). The shape of change: Punctuations and stability in U.S. budgeting, 1946–1994. Paper presented at the annual meeting of the midwest political science association, Chicago.
- Jones, Bryan D., Sulkin, Tracy, & Larsen, Heather A. (2003). Policy punctuations in American political institutions. *American Political Science Review*, 97, 151–169.
- Jordan, Meagan M. (2003). Punctuations and Agendas: A new look at local government budget expenditures. *Journal of Policy Analysis and Management*, 22(3), 345–360.
- Juma, Calestous, & Clark, Norman. (1995). Policy research in sub-saharan africa: An exploration. *Public Administration and Development*, 15(2), 121–137.
- Kamlet, Mark S., & Mowery, David C. (1987). Influences on executive and congressional budgetary priorities, 1955–1981. *The American Political Science Review*, 81(1), 155–178.
- Leloup, Lance T. (2002). Budget theory for a new century. In Khan, Aman W., & Hildreth, W. Bartley. (eds.). *Budget Theory in the Public Sector*. Westport, CT: Praeger Publishers.
- Leloup, Lance T. (1988). From microbudgeting to macrobudgeting: evolution in theory and practice. In Rubin, I. (ed.). *New Directions in Budget Theory*. New York: State University of New York.
- Lewis, Verne B. (1952). Toward a theory of budgeting. *Public Administration Review*, 12, 42–54.
- Lindblom, Charles E. (1990). *Inquiry and Change: The Troubled Attempt to Understand and Shape Society*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Lindblom, Charles E. (1968). *The Policy-Making Process*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Lindblom, Charles E. (1966). The science of mudding through. *Public Administration Review*, 19, 77–88.
- Mortensen, Peter B. (2005). Policy punctuations in danish local budgeting. *Public Administration*, 83(4), 931–950.
- Padgett, John F. (1980). Bounded rationality control in federal budgetary decision making. *American Political Science Review*, 74, 354–372.
- Peters, B. Guy. (1986). *American Public Policy: Promise and Performance* (2d ed.). Chatham, NJ: Chatham House.
- Platt, John R. (1964). Strong inference. *Science*, 146 (3642), 347–353.
- Reddick, Christopher G. (2002). Testing rival decision-making theories on budget outputs: Theories and Comparative Evidence. *Public Budgeting and Finance*, 22(3), 1–25.
- Reddick, Christopher G. (2003). Testing rival theories of budgetary decision-making in the US States. *Financial Accountability and Management*, 19(4), 315–339.
- Redford, Emmette S. (1969). *Democracy in the Administrative State*. New York: Oxford University Press.
- Robinson, Scott E. & Caver, Floun'say R. (2006). Punctuated equilibrium and congressional budgeting. *Political Research Quarterly*, 59(1), 161–166.
- Robinson, Scott E. (2007). Punctuated equilibrium models in organizational decision making. In Mor I, G ktu (ed.). *Handbook of Decision Making*. New York: CRC Taylor and Francis.
- Robinson, Scott E. (2004). Punctuated equilibrium, bureaucratization, and budgetary changes in schools. *The Policy Studies Journal*, 32(1), 25–39.
- Rose, Richard, & Karran, Terence. (1987). *Taxation by political inertia: Financing the Growth of Government in Britain*. London: Allen and Unwin.
- Sabatier, Paul A. (1991). Toward better theories of the policy process. *Political Science and Politics*, 24(2), 147–156.
- Schattschneider, Elmer E. (1960). *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Schick, Allen. (2001). Getting performance measures to measure up. In Forsythe, Dall W. (ed.). *Quicker, Better, Cheaper: Managing Performance in American Government*. ALBANY, NY: Rockefeller Institute Press.
- Schick, Allen. (2000). *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Simon, Herbert A. (1977). *Models of discovery: And other Topics in the Methods of Science*. Dordrecht: D. Reidel.
- Simon, Herbert A. (1983). *Reason in Human Affairs*. Stanford: Stanford University Press.
- Thurmaier, Kurt M., & Willoughby, Katherine G. (2001). *Policy and Politics in State Budgeting*. New York: M.E. Sharpe.
- Thurmaier, Kurt M. (1995). Decisive decision-making in the executive budget process: Analyzing the political and economic propensities of central budget bureau analysis. *Public Administration Review*, 55, 448–460.
- True, James L. (1999). Attention, inertia, and equity in the social security program. *Social Sciences*, 9(4), 571–596.
- True, James L. (1995). Is the national budget controllable. *Public Budgeting and Finance*, 15(2), 18–32.
- True, James L., Jones, Bryan D. & Baumgartner, Frank R. (1999). Punctured-equilibrium theory: Explaining stability and change in american policymaking. In Sabatier, Paul A. (ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder, Colo, Oxford: Westview Press.
- Truman, David B. (1951). *The Governmental Process*. New York: Alfred Knopf. 97–116.
- Wildavsky, Aaron. (1968). Budgeting As a Political Process. In Sills, David L. (ed.). *International Encyclopedia of Social Sciences*. New York: Macmillan and Free Press, 192–198.
- Wildavsky, Aaron. (1992). *The New Politics of the Budgetary*

Process (2nd ed.). New York: HarperCollins.

Wildavsky, Aaron. (1964). *The New Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little Brown.

Willoughby, Katherine G., & Melkers, Julia E. (2000). Implementing PBB: Conflicting views of success. *Public Budgeting and Finance*, 20(1), 85–120.

Zahariadis, Nikolaos. (1999). Ambiguity, Time and Multiple Streams. In Sabatier, Paul A. (ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder, Colo, Oxford: Westview Press, 74–93.

布赖恩·琼斯. (2010). 再思民主政治中的决策制定注意力、选择和公共政策. 北京: 北京大学出版社.

邱艳华. (2011). 公共预算决策理论述评: 理性主义、渐进主义和间断均衡. 公共行政评论, 4, 145–162.

杨冠琼. (2009). 公共政策学. 北京: 北京师范大学出版社.

杨涛. (2011a). 政策变迁的间断与平衡. 合肥学院学报, 3, 93–96.

杨涛. (2011b). 间断-平衡模型: 长期政策变迁的非线性解释. 甘肃行政学院学报, 2, 36–42.

詹姆斯·L·特鲁、布赖恩·D·琼斯、弗兰克·R·鲍姆加特纳. (2004). 间断-平衡理论: 解读美国政策制定中的变迁与稳定性. 见保罗·A·萨巴蒂尔. 政策过程理论. 北京: 生活·读书·新知三联书店.

Punctuated Equilibrium Model in Public Budget Decisions

Zhu Chunkui, Yan Min and Lu Jiaoli

【 Abstract 】 The proposition and elaboration of punctuated equilibrium model represents the most recent theoretical development in public budget decisions. This paper provides a comprehensive literature review of punctuated equilibrium model in budget decision, in terms of its theoretical origin and framework, empirical application and a comparison with related budgetary theories. The authors then comment on the current progress of punctuated equilibrium model in public budget decision and propose some suggestions for future research in this area. With this review, the authors want to encourage more studies on punctuated equilibrium model in China.

【 Key words 】 punctuated equilibrium; public budget; budget decision