

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

 Pearson

PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC MANAGEMENT CLASSICS

公共行政与公共管理经典译丛

议程、备选方案 与公共政策

(第二版·中文修订版)

[美] 约翰·W. 金登 (John W. Kingdon) / 著

丁煌 方兴 / 译

丁煌 / 校

**AGENDAS, ALTERNATIVES,
AND PUBLIC POLICIES**

(SECOND EDITION)

 中国人民大学出版社



“十三五”国家重点出版物出版规划项目

PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC MANAGEMENT CLASSICS

公共行政与公共管理经典译丛

议程、备选方案 与公共政策

(第二版·中文修订版)

[美] 约翰·W. 金登 (John W. Kingdon) / 著

丁煌 方兴 / 译

丁煌 / 校

AGENDAS, ALTERNATIVES,
AND PUBLIC POLICIES

(SECOND EDITION)

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

议程、备选方案与公共政策：第二版：中文修订版/（美）约翰·W. 金登著；丁煌，方兴译．—北京：中国人民大学出版社，2017.5
（公共行政与公共管理经典译丛）
“十三五”国家重点出版物出版规划项目
ISBN 978-7-300-24359-7

I. ①议… II. ①约… ②丁… ③方… III. ①公共政策-研究 IV. ①D035-01

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2017）第 087907 号

公共行政与公共管理经典译丛
“十三五”国家重点出版物出版规划项目
议程、备选方案与公共政策（第二版·中文修订版）
[美] 约翰·W. 金登 (John W. Kingdon) 著
丁煌 方兴 译
丁煌 校
Yicheng、Beixuan Fang'an yu Gonggong Zhengce

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511770 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	三河市汇鑫印务有限公司	版 次	2017 年 5 月第 1 版
规 格	185 mm×260 mm 16 开本	印 次	2017 年 5 月第 1 次印刷
印 张	16.75 插页 2	定 价	49.00 元
字 数	350 000		

“公共行政与公共管理经典译丛” 编辑委员会

学术顾问	威廉·N. 邓恩	H. 乔治·弗雷德里克森
	尼古拉斯·亨利	马克·霍哲
	戴维·H. 罗森布鲁姆	爱伦·鲁宾
	全钟燮	金判锡

主 编 张成福

策 划 刘 晶

编 委 (以姓氏笔画为序)

丁 煌	马 骏	王佩亨	王浦劬
毛寿龙	任宗哲	刘国材	刘俊生
孙柏瑛	杨开峰	吴爱明	陈庆云
陈振明	竺乾威	周志忍	高培勇
郭小聪	彭和平	董礼胜	董克用
程远忠	谢 明	蓝志勇	潘小娟
薛 澜	薄贵利		

总 序

在当今社会，政府行政体系与市场体系成为控制社会、影响社会的最大的两股力量。理论研究和实践经验表明，政府公共行政与公共管理体系在创造和提升国家竞争优势方面具有不可替代的作用。一个民主的、负责任的、有能力的、高效率的、透明的政府行政管理体系，无论是对经济的发展还是对整个社会的可持续发展都是不可或缺的。

公共行政与公共管理作为一门学科，诞生于 20 世纪初发达的资本主义国家，现已有上百年的历史。在中国，公共行政与公共管理仍是一个正在发展中的新兴学科，公共行政与公共管理教育也处在探索和发展阶段。我国公共行政与公共管理教育和学科的发展与繁荣，固然取决于多方面的努力，但一个重要的方面在于，我们要以开放的态度，了解、研究、学习和借鉴国外发达国家研究和实践的成果。另一方面，我国正在进行大规模的政府行政改革，致力于建立与社会主义市场经济相适应的公共行政与公共管理体制，这同样需要了解、研究、学习和借鉴发达国家在公共行政与公共管理方面的经验和教训。因此，无论是从我国公共行政与公共管理教育发展和学科建设的需要来看，还是从我国政府改革实践层面的需要来看，全面系统地引进公共行政与公共管理经典著作都是时代赋予我们的职责。

出于上述几方面的考虑，我们于世纪之交开启了大型丛书“公共行政与公共管理经典译丛”的翻译出版工作。自 2001 年 9 月本译丛首部著作《公共管理导论》出版以来，十几年间出版著作逾百种，影响了国内公共行政与公共管理领域无数的学习者和研究者，也得到了学界的广泛认可，先后被评为“十五”“十一五”“十二五”“十三五”国家重点图书出版规划项目，成为国内公共行政与公共管理出版领域的知名品牌。

本译丛主要选取国际公共行政与公共管理学界代表性人物的代表性作品，并持续介绍学科发展的最新研究成果。总的来看，本译丛体现了三个特点：第一，系统性，基本涵盖了公共行政与公共管理学科的主要研究领域。第二，权威性，所选著作均是国外公共行政与公共管理大师或极具影响力的学者的代表作。第三，前沿性，反映了公共行政与公共管理研究领域最新的理论和学术主张。

在半个多世纪以前，公共行政大师罗伯特·达尔（Robert Dahl）在《公共行政学的三个问题》中曾这样讲道：“从某一个国家的行政环境归纳出来的概论，不能立刻予以普遍化，或应用到另一个不同环境的行政管理上去。一个理论是否适用于另一个不同的场合，必须先把那个特殊场合加以研究之后才可以判定。”的确，在公共行政与公共管理领域，事实上并不存在放之四海而皆准的行政准则。立足于对中国特殊行政生态的了解，以开放的思想对待国际的经验，通过比较、鉴别和有选择的吸收，来发展中国自己的公共行政与公共管理理论，并积极致力于实践，探索具有中国特色的公共行政体制与公共管理模式，是中国公共行政与公共管理学科发展的现实选择。

本译丛的组织策划工作始于 1999 年底,我们成立了由国内外数十位知名专家学者组成的编辑委员会。当年 10 月,美国公共行政学会时任会长,同时也是本译丛编委的马克·霍哲教授访问中国行政管理学会,两国学会签署了交流合作协议,其中一项协议就是美国公共行政与公共管理领域著作在中国的翻译出版。2001 年,中国行政管理学会时任会长郭济先生率团参加美国公共行政学会第 61 届年会,其间,两国学会签署了新的合作协议,并再次提及已经启动的美国公共行政与公共管理领域知名学者代表作品在中国的翻译出版。可以说,本译丛是中美两国行政管理(公共行政)学会与公共管理学术界的交流合作在新阶段的重要成果。

在译丛的组织策划和翻译出版过程中,中国人民大学政府管理与改革研究中心、国务院发展研究中心东方公共管理综合研究所给予了大力的支持和帮助。我国的一些留美学者和国内外有关方面的专家学者参与了外文原著的推荐工作。中国人民大学、北京大学、清华大学、中山大学、复旦大学、厦门大学、武汉大学等高校许多该领域的专家学者参与了本译丛的翻译工作。在此,谨向他们表示敬意和衷心的感谢。

“公共行政与公共管理经典译丛”编辑委员会



《议程、备选方案与公共政策》是美国著名政策科学家和政治学家、密歇根大学政治学系教授约翰·W. 金登的代表作。在该书中，作者在广泛深入的实证调查和案例研究基础上，对公共政策过程的核心环节——议程建立和公共政策的形成——进行了科学的探讨，以其特有的研究风格，在公共政策研究领域率先对诸如“问题是如何引起政府官员关注的，政府官员的决策据以选择的备选方案是怎样产生的，政府议程是如何建立的，以及为什么一种思想会适时出现”这样一些被人们长期忽视的重要问题进行了系统的分析和回答。该书出版不久便因其鲜明的理论创新和方法论特色在学术界产生了广泛的影响，被誉为“公共政策研究的不朽之作”，并荣获 1994 年度阿伦·威尔达夫斯基（Aaron Wildavsky）奖。正是由于该书所享有的盛誉以及它在学术界产生的广泛且深远的影响，所以它于 2003 年被收入著名的《朗曼政治学经典著作》再版，本书就是这个最新版本的中译本。

阅读和翻译此书，我深深地感到它是一部很有特色的政策科学著作。之所以说它很有特色，首先是因为它在研究内容上填补了在此之前西方公共政策研究领域长期存留的一个空白。我们知道，对于公共政策过程的研究通常可以分为两大块：其一是对公共政策制定过程的研究；其二是对公共政策执行过程的研究。而就前者而言，尽管关于公共政策制定的概论性著述似乎不少，但是只要我们稍微注意一下这类著述的内容，就不难发现，它们大多都是一些对相关概念的表层描述，而非常缺乏运用科学的研究方法对公共政策形成过程之内在机理进行有说服力的实证分析，

而此书正是通过对作为公共政策形成过程之重要组成部分的议程建立过程进行深入、系统的探讨，在一定程度上弥补了公共政策研究领域的这一缺憾。

研究方法的科学性也是此书的一大特色。此书是金登教授根据其用了长达四年的时间（1976—1979）进行的247次深入的访谈和23项案例研究写成的。其访谈对象既有政府官员也有卫生政策领域和运输政策领域的积极参与者，而且其案例研究也涉及对卫生领域和运输领域的书面材料和政府出版物进行的广泛研究。正如美国著名政治学家詹姆斯·A. 瑟伯教授在为此书的最新版作的序中所言：“金登所运用的方法论是学生国内政策制定进行实地研究和学术案例研究都十分有用的交通指示图。他提供了一些可检验的假设和有说服力的概括”。在于美国访学期间同金登教授的交流中，我也深深地感觉到他为此项研究所付出的艰辛努力。但也正是由于在研究方法上的创新，他才在本书中取得了颇有说服力的研究结论，进而使此书在公共政策研究领域获得了持久的声誉。

此书还有一个给我印象极深的特色就是作者深厚的语言功底，这不仅表现在他在书中大量地运用了诸如“政策溪流”“政策之窗”“政策原汤”等生动形象的比喻性语言，而且更体现在他对许多习语、俚语和箴言、警句的娴熟运用。这无疑给英语和汉语这两种文化背景全然不同的语言间的转换增加了难度。

总之，无论是从研究内容来看，还是从研究方法观之，本书都不失为公共政策研究领域的一部颇有创新性的学术力作。也正是通过阅读和翻译此书，我才解开了我在美国访学期间发现为什么有不少美国的同行都向我提到并且在其教学中很看重此书的疑团。当然，由于作者生长在一个社会制度、文化背景以及政治价值观都与我国有很大差异的国度，所以书中肯定有一些与我们的国情不太相符的内容，相信明智而耐心的读者能够以正确的态度批判、鉴别。

本译作原本应该更早一点交稿，只因中途有出国访学的任务，再加之各种杂事缠身，所以一拖再拖，最后我只好请我夫人方兴教授帮我译了第7章至第10章及附录，然后，我又对全书进行了认真的统校。尽管译者不敢玩忽，希望能准确、完整地传达原文的思想和语气，但因功力有限，再加之时间仓促，讹误之处恐仍难以避免，乞请读者批评指正。

最后，我要真诚地感谢刘晶女士对我的信任以及再三的宽容，她对工作的认真负责令我钦佩，她对朋友的宽容大度令我感动。

丁 煌



要解释美国的政策制定过程，就必须了解国家议程建立方式^{vii}的复杂性和动态性。要对政府的实际政策议程进行定位，就需要对由政治行动、政策规划以及政策界定构成的广泛活动进行深入、持久的分析。在约翰·W. 金登的《议程、备选方案与公共政策》（1984年第一版）之前，政治学家们并没有对建立议程的问题给予太多的关注。金登的《议程、备选方案与公共政策》一书为1984年以后所有关于政策制定过程的学术研究成就奠定了重要的理论基础。他将政策议程界定为“对政府官员及其周围的人们正在认真关注的问题进行编目”。

一、政策阶段的下一个步骤

像哈罗德·拉斯维尔（Harold Lasswell）和戴维·伊斯顿（David Easton）这样一些早期的政治理论家把建立议程称为“看门”（gatekeeping）。他们的政策制定理论所依据的是一种阶段比喻的说法，这种现象后来产生了一些变化。伊斯顿用一个关于政治的“系统模型”来界定在一些更加广泛的“环境”——例如社会生态环境——范围内输入、通过量、输出及反馈机制的运作情况。输入或要求经过政治系统而通过由一些“看门人”（gatekeepers）看守的检查站，政策议程就是由这些“看门人”的行动所决定的。拉斯维尔提出了一组更为具体的政策阶段，包括情报阶段、建议阶段、指示阶段、发动阶段、应用阶段、评价阶段和终结阶段。

伊斯顿和拉斯维尔建立的功能和阶段理论对公共政策制定方面的文献产生了重要影响。他们认为，政策过程的每一个阶段都涉及独特的时间周期、政治制度和政策角色。这种具有启发意义的阶段划分方法为将复杂的政策过程变成易于处理的部分提供了有用的概念描述。金登的研究则使政策制定方面的文献超越了这种具有启发意义的阶段划分方法。作为一项对政策过程的第一阶段——建立议程——的分析研究，《议程、备选方案与公共政策》一书是对“以阶段为中心的”政策研究文献所做的一项重要贡献。不过，金登还就推动议程建立过程的明显力量提出了一个新的互动模型。他通过其详尽的实地研究对其理论进行了清晰的经验检验。他的理论没有将其重心墨守成规地局限于一种“自上而下”的中央集权型模式，而是认真考虑了政策制定的动态本质。因此，金登的《议程、备选方案与公共政策》一书在研究政策问题从美国政府议程中的起落方式和原因的专业文献中堪称一部经典著作。

二、“聚合”与“结合”

viii 金登描述了分离的一连串问题、解决办法以及政见是如何聚合在一起，从而将一个问题推上趋于采取政府行动的公共政策议程的。所谓“聚合”（convergence），金登将其称为“结合”（cupling），它常常是混沌无序和不可预见的。他的研究表明，在美国政治中，问题、解决办法与政见的结合并不是自动发生的。尽管成功的政策企业家（entrepreneurs）知道将这些不同的力量聚合在一起，但是真正要成功地做到这一点却很难。他认为，政策制定过程并非像其他学者特别是系统理论家所认为的那样——在阶段和步骤上是整齐划一的。他发现，一些独立的政策制定倾向同时流过该系统，它们各自都具有自己的特性。当“机会之窗”被打开时，它们便被结合在一起或被提上政策议程。金登是就政策过程而对思想和分析在政策制定中的作用进行描述的少数几个政治学家之一。

三、一个值得学生和管理者学习的榜样

金登的书是关于政策过程的一个优秀的教学工具。自该书首次出版以来，我一直将其用于本科生和研究生的公共政策研讨班课程，我发现该书对于学生既新鲜又有趣，它总是能够引起学生们就问题如何被提上议程而展开热烈的讨论。他的理论、概念和方法是值得学生在从事研究时学习的优秀榜样。你将发现，《议程、备选方案与公共政策》一书可以在学生中引起他们就民主理论、政策精英在美国的作用以及我们的多元论对我们的代议制民主的影响进行很有价值的讨论。我还发现，《议程、备选方案与公共政策》一书对公共行政管理培训项目中的公共管理人员也很有用。这些管理人员发现这本书很现实，并且有益于他们理解在管理工作所遇到的挑战。而且他们说，该书“很逼真”，它对政策制定过程的描述就像他们从政

府内部所看到的一样。正如该书在政治学、政策以及公共行政文献中被人们广泛参考所表明的那样，该书还促进了学术界对议程建立过程的竞争性模型进行广泛的案例研究和经验调查。

《议程、备选方案与公共政策》所依据的是与高层决策者进行的 247 次深入的访谈，在这些接受访谈的高层决策者中，大约有一半是政府官员，另一半则是卫生政策领域和运输政策领域的积极参与者，这些政策领域如：保健组织，国民健康保险，水路用户收费，以及放松对航空运输、铁路运输和公路货运的规制。金登在一个为期四年（1976—1979）的调查期中多次就这些人所感兴趣的公共问题向他们进行了深入的提问，了解他们为什么很关注这些问题以及他们认为什么正在形成未来的公共政策问题。金登又通过利用关于卫生领域和运输领域的 23 项同类案例研究的书面材料和政府出版物进行的广泛研究对访谈资料进行了补充。我发现，这些案例研究对于学生研究国内其他的政策不失为很好的榜样。

金登所运用的方法论是学生国内政策制定进行实地研究和学术案例研究都十分有用的交通指示图。他提供了一些可检验的假设和有说服力的概括，这些假设和概括已经在我的本科生班级和研究生班中产生了许多优秀的研究论文。

四、“有组织的无序”与有影响的角色

金登首先描述了一些政策制定的竞争性理论，然后又提出了他自己的理论模型。学生们常常认为政策制定是随机行为，而且混沌（chaos）理论可以最好地描述议程建立过程中所发生的事情。虽然金登的模型很适合这些最初的倾向性，但是它作为一种对政策过程运作方式的解释却把读者带入“有组织的无序”（organized anarchy）。与其说他关注的是“无序”（anarchy），倒不如说他更为关注的是“有组织的”（organized），他通过识别联邦政府中的三条主要的“政策溪流”（policy streams）来刻画政策过程的特性。这三条主要的政策溪流是问题、政策建议的阐明与完善以及政治。它们的运作是相互独立的，而且它们可以通过一些在议程建立过程的任何一个阶段都不是受一组角色支配的模式化事件而得到最好的理解。当公共问题、政策备选方案与政治机会相交叉时，某个问题就最有可能实现公共议程状态。这些政策交叉点有一些模式可循，它们并不是随机的。尽管总统和政治任命官对议程建立具有重要的影响，但是国会却可以有效地对政策过程中挑选出来的备选方案说明进行选择。虽然利益集团、院外活动集团的说客、学者以及咨询人员在备选方案说明阶段也有影响，但是金登认为媒体的影响力却比他预期的要小。金登发现，在议程建立过程中，国会的力量与总统一样强大。他说，问题的能见度越低，而且关于此问题争论的意识形态属性和党派性越弱，则利益集团的影响就越大。金登在《议程、备选方案与公共政策》一书中最重要理论贡献就是“垃圾桶模型”，它在很大程度上不同于理性选择、系统理论或对公共政策制定的其他标准论述。

通过访谈和案例研究，金登识别了在表明不同的政策推动不同的政治和决策模

式的议程建立过程中的主要角色及其影响。由金登的研究成果所描述的政策企业家正在不断地寻找政治与政策制定之间的联系。政策企业家坚持不懈地寻找采取行动的“机会之窗”。当立法终止或立法中的日落条款需要重新批准时，许多扇窗户便被打开。当有一个重要事件或事故需要采取行动或要求通过年度拨款过程时就出现了采取行动的“机会之窗”。金登的学术成就与其说是以访谈这种标准的调查研究类型而著称，倒不如说是因其精英访谈的风格——他用于访谈的会话方法——而众所周知。根据这种方法，他将从访谈中得到的实例和引语变成一种既有趣又不乏启发意义的文字叙述。在这种有吸引力的描述中，金登对学生和学者的要求是发现不同政策活动场所的行为之窗和行为模式。

五、需要思考的问题

x 读者将会发现，本书通常会产生一系列关于议程建立和政策制定过程的有趣问题。当你阅读本书时，你不妨思考一下下列问题：

1. 政策是如何被提上议程并得到决策者重视的？为什么某些问题能够受到重视从而被提上议程，而另一些问题却得不到重视从而被长期拖延？公共政策议程是由谁建立的？

2. 当一扇适当的窗户打开时，为什么分离的一连串问题、政策以及政治通常在接近政策制定过程的终点时会聚合在一起？

3. 为什么在诸如铁路、航空、公路等次级专业运输与公共交通这样的各种政策共同体之间很少有交叉重叠的情况出现？是否所有的政策活动场所都是如此呢？

4. 金登的“垃圾桶模型”怎样适用于当今美国政治所面临的主要问题？

5. “危机管理”是否会改变政策共同体相互关联的方式？

6. 金登所说的其中一种状况作为公共问题的“焦点事件”指的是什么意思？有什么例子可以说明最近联邦政府所面临的“焦点事件”？

7. 正如金登所描述的那样，美国民主的政策制定系统有何长处和弱点？

8. 自金登于20世纪80年代早期所取得的研究成果以来，议程建立过程在美国政治中是否发生了变化？如果发生了变化，其情况如何？

金登的贡献不仅导致了广泛的学术成就和新知识，而且还使《议程、备选方案与公共政策》这部传世之作成为最近几十年中政治学领域的最佳著作之一。学生们和教员们都会发现《议程、备选方案与公共政策》一书的永恒价值，都会发现该书从本质上描述了关键的政策角色是如何影响政府议程的，它们又是怎样构造政策问题的，以及公共政策最终是如何制定的。简言之，《议程、备选方案与公共政策》不仅现在是而且应该继续成为全国公共政策课程的一个重要特征。

六、作者传记

约翰·W. 金登以《议程、备选方案与公共政策》一书荣获 1994 年度阿伦·威尔达夫斯基奖，该书被誉为“公共政策研究的不朽之作”。金登在奥伯林 (Oberlin) 学院师从阿伦·威尔达夫斯基，并于 1965 年在威斯康星大学获博士学位。他自 1965 年至 1998 年在密歇根大学担任著名的美国政治学教授，后担任该校的荣誉教授。

金登通过其《议程、备选方案与公共政策》以及诸如《官职候选人》(1968)、xi 《国会议员的投票决策》(第三版, 1989) 和《异常的美国》(1999) 等出版物涉及许多领域和影响数以千计的学生。作为对优秀理论和多元研究方法的贡献，他的这四部著作对于研究人员、教学人员以及实际工作者都很有用。金登的访谈技巧和写作风格有助于将其著作列入政治学名著之中。在密歇根大学，他是一位很受人尊敬的教师，他所教授的从“美国政府导论”到研究生的“调查课”等各门课程均颇受欢迎。在他所指导的学位论文作者中，有些人已经成为美国的一流政治学家，这其中包括保罗·莱特 (Paul Light)、马克·彼得森 (Mark Peterson)、汤姆·曼 (Tom Mann)、诺姆·奥恩斯坦 (Norm Ornstein) 以及戴维·C. 金 (David C. King)。约翰·W. 金登的学术成就和教学工作不仅对政治学、公共政策和公共行政产生了影响，而且还对数以千计的学生和政府管理人员产生了影响。

詹姆斯·A. 瑟伯 (James A. Thurber)

于美利坚大学

第二版前言



公共行政与公共管理经典译丛

本书的第一版印行于 1984 年。自那时以来，无论是在政策 xix 形成的现实领域，还是在学者们对该领域的认识方面均发生了许多事情。因此，从逻辑上来看，第二版似乎是通过引入对 20 世纪 80 年代和 90 年代事件的思考来对该书的内容进行更新，以及对第一版所提出的论证方式和理论进行某种反思的机会。

大体上来看，本书第一版对议程建立、备选方案说明以及政策形成的描述仍然是准确有用的。本书已经并继续受到的关注似乎证实了这一判断的正确性。本书所描述的过程看起来似乎具有高度的流动性并且结合得很松散，各种“溪流”——“问题溪流”、“政策溪流”和“政治溪流”——似乎主要都是相互独立地流过联邦政府和围绕着联邦政府流动，而且当这些“溪流”相遇时便会出现大的政策变化。鉴于这几页所描述的对这些过程的理解看起来大体上是正确的，所以我决定遵循“**如果它未被破坏，你就不要去修理它**” (If it ain't broke, don't fix it) 这句古老的格言。因此，我将本书的主体部分完全保留了第一版的风格。

但是，我的确想要增加一些对理论的反思和对所发生事件的描述，因为本书的主要实地研究是在 1979 年完成的。为此，我增加了第 10 章，其题目为“某些进一步的反思”。在那一章中，我对本书第一版中的概念和理论进行了一些思考，对本书第一版印行以来所出现的相关文献进行了讨论，并且对读者在书评、会议和交谈中对本书提出的一些评论作了回应。此外，新加的第 10 章还利用了 20 世纪 80 年代和 90 年代的一些事件来说明该理论的作用，并表明原有的概念对于认识当代的事件仍然是有用的。本书的这一版除了增加了第 10 章之外没有作其他的改动，我希

望它仍然会受到学者、学生和普通读者的喜欢并对他们都有所助益。

在此我仍然还要感谢我在本书的第一版前言中所提到的那些人。我常常很惊讶并且也很高兴地发现华盛顿的那些工作很繁忙的人都很乐意抽时间与我交谈并使我了解他们的所作所为。我由衷地感激他们为我提供了最重要的帮助。我在密歇根大学的同事和研究生也为我提供了宝贵的思想、建议和友谊。约翰·霍兰（John Holland）和迈克尔·科恩（Michael Cohen）帮助我对第 10 章的一些理论问题进行了思索。我非常欣赏我在斯坦福大学行为科学高级研究中心和华盛顿的布鲁金斯研究所所度过的美好时光。我的家人也不断地为我提供了一种对于我的专业生活和个人幸福都至关重要的美好环境。我在许多方面都生活得很好，我为自己能得到这么多人的帮助而感到非常的幸运。

约翰·W. 金登

于密歇根安阿伯



几年前，我深信学者们对诸如议员点名投票和总统的最后决定这种政府中的权威性决策了解得很少。尽管在我看来似乎我们对问题的决定方式有所知晓，但是我们似乎对它们首先是如何成为问题的却知之甚少。有些问题出现了，本书的写作目的就是要尽力解决这些问题。问题是怎样引起官员注意的？他们从中挑选的备选方案是如何产生的？政府议程是怎样建立的？一个思想的时代真正到来的原因何在？ xvii

在这几页中，我要报告一个研究项目的研究结果，该研究项目的目的在于跟踪探究项目在议程中的起落以及确定为什么有些议程项目和备选方案被置于显要的位置，而其他的议程项目则被忽视？我探讨了问题识别和界定的方式、政策建议提出的方式、政治事件进入的方式以及这些事物是怎样在一些关键的时机相遇的。本书取材于我四年来同美国联邦政府内部及其周围的一些涉及卫生政策和运输政策的人们进行的访谈。我还利用了来自案例研究、政府文件、政治宣言、新闻报道以及公共舆论调查的信息。附录包含对该研究设计的描述。

我非常感谢来自各方面的广泛支持和帮助。首先，我要深深地感谢在几年来的长期访谈中同意与我交谈的许多国会议员、行政任命官、文官、院外活动集团成员、新闻工作者、研究人员以及咨询顾问人员。由于我向他们承诺过不暴露他们的身份，所以在此我不能指名向他们致谢。但是本书倘若没有他们的慷慨合作则是不可能写成的。

我在密歇根大学和其他地方的许多同事在时间、思想及洞见方面为本书及我的研究工作给予的帮助也是远远出乎我的意料的。迈克尔·科恩与我多小时富有启发性的会谈以及他对拙作给予的反思性评论对本书的每一章都产生了影响，对此我非常感

xviii

激。罗伯特·普特南 (Robert Putnam) 和杰克·沃克 (Jack Walker) 通过阅读早期的书稿, 从本项目开始就给予我支持并为我提供了有益的建议和鼓励以及很有帮助的批评。理查德·芬诺 (Richard Fenno)、查尔斯·琼斯 (Charles Jones) 以及利特尔·布朗出版社为本书聘请的审稿人——阿伦·P. 辛德勒 (Allan P. Sindler)、埃德蒙·伯德 (Edmund Berd)、罗伯特·L. 莱因伯里 (Robert L. Lineberry)、伯德特·卢米斯 (Burdett Loomis) 和赫伯特·雅各布 (Herbert Jacob) ——都非常认真地审读了书稿并坦率而充分地给予我有益的评价。罗伯特·阿克塞尔罗德 (Robert Axelrod)、乔尔·奥尔巴赫 (Joel Aberbach) 和约翰·坎贝尔 (John Campbell) 同我进行多次富有成果的讨论并对部分书稿提出了很有帮助的批评意见。包括伊迪·戈登堡 (Edie Goldenberg)、保罗·莱特、卡罗琳·卡维基 (Carolyn Kawecki) 在内的许多国内的其他同事和学生在我从事该项研究的各个阶段都曾在舆论和思想上对本书的写作提供了帮助。因他们的名字太多, 所以在此不能一一列举。他们中的有些人甚至可能都没有意识到一次看似偶然的交谈会对我的思想产生重要的影响。当然, 这些人都不应该对本书的内容负任何责任。

我很欣赏我的研究助手为我提供的很专业的服务。至于各种编码工作、案例研究、编辑、实际评论以及其他许多做得很好的工作, 我要很高兴地感谢埃玛·格罗斯 (Emma Gross)、卡西·约翰逊 (Cathy Johnson)、爱德华·库特勒 (Edward Kutler)、保罗·莱特、罗伊·迈耶斯 (Roy Meyers)、H. W. 佩里 (H. W. Perry)、马克·彼得森以及卡迈因·斯卡沃 (Carmine Scavo)。密歇根大学公共政策研究所包括海伦·麦克琳 (Helene McCarren)、朱迪·杰克逊 (Judy Jackson)、夏洛特·纳米茨 (Charlotte Nametz) 和杰基·布伦多 (Jackie Brendle) 在内的工作人员都在许多方面为我提供了帮助。我为利特尔出版社的人们所给予的合作、关注和帮助感到由衷的高兴, 我尤其要感谢威尔·埃思里奇 (Will Ethridge) 和唐·帕姆 (Don Palm) 自始至终对我的关心和照顾。

本项研究还得到了许多机构的支持。密歇根大学拉克姆 (Rackham) 研究生院为教员提供的补助和该校公共政策研究所的支持都为本项目的启动提供了帮助。国家科学基金会的资助也为我进行实地调研和分析提供了帮助。约翰·西蒙·古根海姆 (John Simon Guggenheim) 基金使我能够获得空余时间进行写作。我还曾在不同时期担任过布鲁金斯研究所的客座研究员, 而且我要感谢那里人们的好客和照料。

多年来, 我一直都以许多方式试图表达对父母、妻子、儿子的爱和感激。本书谨献给拉尔夫·K. 休伊特 (Ralph K. Huitt) 和约翰·D. 刘易斯 (John D. Lewis), 拉尔夫·K. 休伊特是我在威斯康星大学攻读博士学位时的主要导师, 而且自那时起他也成了我的好朋友, 约翰·D. 刘易斯则是我在奥伯林学院读本科时的一位重要的教授。他们两人都是很优秀的教师和导师, 他们对我的专业发展和个人发展都具有十分重要的影响。

约翰·W. 金登
于密歇根安阿伯