

TOPDOWN

公共行政与公共管理经典译丛 Public Administration and
Public Management Classics

自上而下的 政策制定

[美] 托马斯·R·戴伊 著
Thomas R.Dye

公共管理实务系列

Public Management Practice Series

 中国人民大学出版社

公共行政与公共管理经典译丛

Public Administration and
Public Management Classics

自上而下的 政策制定

[美] 托马斯·R·戴伊 著

Thomas R.Dye

鞠方安 吴 忱 译

公共管理实务系列

Public Management Practice Series

 中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

自上而下的政策制定 / [美] 戴伊著; 鞠方安, 吴忱译.
北京: 中国人民大学出版社, 2002
(公共行政与公共管理经典译丛. 公共管理实务系列)

ISBN 7-300-04210-4/D·670

I. 自…

II. ①戴…②鞠…③吴…

III. 公共政策-制定-研究-美国

IV. D771.222

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 043382 号

公共行政与公共管理经典译丛

公共管理实务系列

自上而下的政策制定

[美] 托马斯·R·戴伊 著

鞠方安 吴 忱 译

出版发行: 中国人民大学出版社

(北京中关村大街 31 号 邮编 100080)

邮购部: 62515351 门市部: 62514148

总编室: 62511242 出版部: 62511239

E-mail: rendafx@public3.bta.net.cn

经 销: 新华书店

印 刷: 涿州市星河印刷厂

开本: 787×965 毫米 1/16 印张: 15.5 插页 2

2002 年 8 月第 1 版 2002 年 8 月第 1 次印刷

字数: 238 000

定价: 23.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

《公共行政与公共管理经典译丛》

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缺少的。

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。公共行政和公共管理的教育也处在探索和发展阶段。因此，广大教师、学生、公务员急需贴近实践、具有可操作性、能系统培养学生思考和解决实际问题能力的教材。我国公共行政与公共管理科学研究和教育的发展与繁荣，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、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。因此无论从我国公共行政与公共管理的教育发展和学科建设的需要，还是从我国政府改革的实践层面，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，我们组织翻译出版了这套《公共行政与公共管理经典译丛》。为了较为全面、系统地反映当代公共行政与公共管理理论与实践的发展，本套丛书分为四个系列：(1) 经典教材系列。引进这一系列图书的主要目的是适应国内公共行政与公共管理教育对教学参考及资料的需求。这个系列所选教材，内容全面系统、简明通俗，涵盖了公共行政与公共管理的主要知识领域，内容涉及公共行政与公共管理的一般理论、公共组织理论与管理、公共政策、公共



财政与预算、公共部门人力资源管理、公共行政的伦理学等。这些教材都是国外大学通用的公共行政与公共管理教科书，多次再版，其作者皆为该领域最著名的教授，他们在自己的研究领域多次获奖，享有极高的声誉。(2) 公共管理实务系列。这一系列图书主要是针对实践中的公共管理者，目的是使公共管理者了解国外公共管理的知识、技术、方法，提高管理的能力和水平，内容涉及到如何成为一个有效的公共管理者、如何开发管理技能、政府全面质量管理、政府标杆管理、绩效管理等。(3) 政府治理与改革系列。自 20 世纪 80 年代以来，世界各国均开展了大规模的政府再造运动，政府再造或改革成为公共行政与公共管理的热点和核心问题。这一系列选择了在这一领域极具影响的专家的著作，这些著作分析了政府再造的战略，向人们展示了政府治理的前景。(4) 学术前沿系列。本系列选择了当代公共行政与公共管理领域有影响的学术流派，如新公共行政、批判主义的行政学、后现代行政学、公共行政的民主理论学派等的著作，以期国内公共行政与公共管理专业领域的学者和学生了解公共行政理论研究的最新发展。

总的来看，这套译丛体现了以下特点：(1) 系统性。基本上涵盖了公共行政与公共管理的主要领域。(2) 权威性。所选著作均是国外公共行政与公共管理的大师，或极具影响力的作者的著作。(3) 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《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，不能够立刻予以普遍化，或被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。按照建设有中国特色的社会主义的要求，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、有选择的吸收，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及公共管理模式，是中国公共行政与公共管理发展的现实选择。

本套译丛于 1999 年底由中国人民大学出版社开始策划和组织出版工作，并成立了由该领域很多专家、学者组成的编辑委员会。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教授参与了原著的推荐工



作。中国人民大学、北京大学、清华大学、厦门大学等许多该领域的中青年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

2001年8月

前 言

公共管理实务系列
公共行政与公共管理经典译丛



《自上而下的政策制定》一书全面评估了国家的精英集团如何将他们自己的价值观念、兴趣爱好转化为公共政策的过程。它研究公共政策制定的模式和方法，主要描述美国财富和权力的结构，但重点探讨财富和权力如何流向政府以及政策的制定过程。

《自上而下的政策制定》一书首先阐述了国家政策制定的一种模式，这种模式包括四种独立的运作过程，即政策的形成过程、利益集团的运作过程、选举领导者的过程和民意的制造过程。正是通过这四个过程，精英集团影响和左右着政府的政策；然后，本书继续论述了在精英集团的推动下，政府会使其政策合法化并加以执行，同时也会对其政策加以改革。最后，本书论述了公众和个人对政策的评估过程。

本书论证的观点是，即使在民主政体下，公共政策



也是自上而下制定，而不是自下而上制定的。它论述了如何通过一系列的基金会所形成的网络、智囊团、政策策划组织和媒体，政治的议事日程表如何从精英集团流向政府；在选举国家政治领导人的过程中，用金钱全副武装的精英集团所发挥的决定性作用；由精英集团用金钱所支持的利益代表集团的运作，正是这些利益代表集团操纵着华盛顿的政策制定；美国的媒体精英在政策形成，以及向政府政策制定者和民众传达精英集团的观点和选择中所发挥的独特作用。

政策通过各种政府组织行为而得以合法化。合法性并不是来自民众对这些政策本身的广泛支持。事实上，本书论证了这样的观点：第一，在许多焦点问题的政策取向上，美国公众的意向和观点与现行的国家政策存在着明显的分歧；第二，国会本身在很大程度上是按照自上而下的领导关系行使其功能的，而且，维持国会运行的费用也最终决定了国会议员们对大款精英集团的依赖；第三，执行贯彻政策过程的权力虽然掌握在华盛顿官僚机构手中，但这一过程却密切地受到国家精英集团的直接操纵和利益集团的监控；第四，本书还论述了在国家精英集团看来，政府最重要的功能——货币供应政策的制定，不是由任何当选的官员来掌握，而是由联邦储备委员会独立地运作。

全书穿插了一些特写。这些特写均涉及了我们要探讨的话题，以及在目前的政策制定环境中扮演关键角色的各种人物，并给我们提供了关于自上而下政策制定过程的栩栩如生的图解和说明。本书重点阐述的是下列问题：精英集团对公众政策制定的态度、全球贸易政策、对投资者的优惠税收政策、金钱对于政治的干预、烟草业立法、媒体精英集团和商业精英集团在政策问题上的观点冲突、“金融业改革”、公众的选择与实际公共政策的差异、公众对政府官僚机构的不信任、公众对于政府挥霍的看法，以及福利政策的评估和改革。本书列举了以下有影响力和权势的精英集团：福特基金会（the Ford Foundation）、外交关系委员会（the Council on Foreign Relations）、三边关系委员会（the Trilateral Commission）、保守的政策网络集团（the Conservative Policy Network）、商业圆桌委员会（the Business Roundtable）、媒体帝国（the media empires），以及联邦储备委员会（the Federal Reserve Board）。

鸣 谢



公共管理实务系列
公共行政与公共管理经典译丛

本书写作过程中的研讨和准备工作得到了林肯公共服务研究中心的支持。林肯公共服务研究中心是一个非营利性、非政党性的教育和研究机构，它的宗旨是为佛罗里达州和整个国家的公民服务。本书所表述的观点不代表林肯公共服务研究中心，也不代表服务研究中心的官员抑或是其委托人，而仅代表作者本人。

林肯公共服务研究中心的地址：Suite 224, Bank of America Centre, 1801 South Federal Highway, Delray Beach, Florida, 33483。

策划人 **刘 晶**

责任编辑 **陈 丹**

封面设计 **蒋 宏**

版式设计 **王坤杰**

本书探讨了基金会、智囊团、政治捐助者、特殊利益代表集团、院外活动者、律师事务所和公共媒体在美国公共政策制定过程中所扮演的不同角色和进行的各种活动。通过对大量案例、数据、图表、特写、调查问卷等的实证分析，描述了美国财富和权力的结构，探讨了公共政策制定的模式和方法，分析了政府如何使政策合法化并加以执行。尤其是作者将公共政策的制定界定为自上而下由精英阶层所操纵和控制的过程，发人深思。

TOP DOWN

POLICYMAKING



《公共行政与公共管理经典译丛》

编辑委员会

学术顾问

威廉·邓恩

乔治·弗雷德里克森

尼古拉斯·亨利

马克·霍哲

戴维·罗森布鲁姆

爱伦·鲁宾

全钟燮

金判锡

顾问

纪宝成

主编

张成福

总策划

刘晶

编委

(以姓氏笔画为序)

王佩亨 王浦劬

毛寿龙 刘晶

任宗哲 孙柏瑛

吴爱明 陈庆云

陈振明 竺乾威

周志忍 郭小聪

高培勇 彭和平

董礼胜 董克用

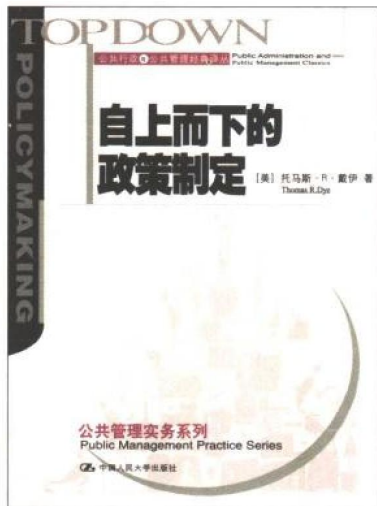
程远忠 潘小娟

薛澜 薄贵利

作者介绍

托马斯·R·戴伊
Thomas R. Dye

托马斯·R·戴伊是美国著名非营利教育机构——林肯公共服务研究中心（the Lincoln Center for Public Service）主席，曾任佛罗里达州立大学麦肯锡政府研究系教授。戴伊教授在美国政府和公共政策研究领域享有盛名，撰写了大量专著和论文。其《民主的讽刺》、《州和社区中的政治》、《理解公共政策》、《是谁统治美国》等书一版再版，极具社会影响。



COVER DESIGN
装帧设计 / 蒋宏工作室
JIANGHONG STUDIO

目 录



公共管理实务系列
公共行政与公共管理经典译丛

第 1 章 自上而下的政策制定	1
1.1 何谓公共政策?	3
1.2 是谁高高在上?	4
1.3 自上而下的政策制定模式	5
特写: 精英集团对于公民政策 制定的态度	10
1.4 自下而上的政策制定模式	12
特写: 民众对于精英政策制定 的态度	14
1.5 自上而下的民主	17
第 2 章 权力、财富与政策制定	20
2.1 经济权力的集中	21
2.2 经济权力的全球化	25



2.3	全球化的精英	29
2.4	美国日益加剧的不平等	32
	特写：全球贸易政策的决策	33
2.5	不作为问题加以解决的不公平现象	38
2.6	不作为问题解决政策的形成	40
	特写：如何决定给予投资者优惠税收待遇 问题	42
第3章	政策的制定过程	48
3.1	自上而下的政策制定	49
3.2	基金会	52
	特写：福特基金会资助自由运动	56
3.3	智囊团	59
3.4	保守主义者的政策网络	66
3.5	全球化的思考：外交关系委员会和三边关系 委员会	72
3.6	政策制定过程中精英们的合作机制	77
第4章	选举领导人的过程	82
4.1	自上而下的领导人选举过程	83
4.2	当选的成本和代价	86
4.3	谁为竞选掏腰包	88
	特写：政治与金钱	90
4.4	金钱能使鬼推磨	98
	特写：烟草立法在烟雾缭绕中上升	100
4.5	对政党的财力支持	103
4.6	不明朗的改革前景	106
第5章	利益代表集团的活动过程	109
5.1	自上而下的利益代表者	110
5.2	院外活动：华盛顿真正代表的是谁？	113



5.3	律师、院外活动者和有影响力的捐客们	116
	特写：商业圆桌委员会：一个超级的院外活动 组织	116
5.4	政治活动委员会的能量	121
5.5	国会中的大款选民	126
	特写：银行金融业中用于政治活动的重金	128
第 6 章	民意的制造过程	133
6.1	自上而下的民意制造	134
6.2	精英的媒体	136
	特写：媒体帝国	137
6.3	民意制造过程中的媒体	142
6.4	媒体政治	144
	特写：媒体与商界精英们之间的政策观点 冲突	145
6.5	媒体自上而下的影响	147
第 7 章	政策制定的合法化过程	150
7.1	自上而下的政策合法化过程	151
7.2	有限的选民影响力	152
	特写：公共政策与公民的选择	153
7.3	国会与立法权	156
7.4	抱负、职业关系和任职关系	159
7.5	政党和领导关系	162
7.6	委员会制度	166
7.7	金钱与立法	170
7.8	总统与政策的合法性	171
7.9	司法程序与政策的合法性	173
第 8 章	政策的执行过程	177
8.1	自上而下的政策执行过程	178



	特写：民众对政府行政官僚的不信任	180
8.2	行政官僚机构权力的来源	181
8.3	行政官僚组织	182
8.4	行政责任	184
8.5	行政法规和条令	186
	特写：联邦储备委员会：金钱至关重要，不能 交给民主党人的政府控制	191
8.6	行政官僚机构的预算编制	193
8.7	行政裁决	200
第9章	政策的评估过程	203
9.1	政策评估的定义	204
9.2	自上而下的政策评估	206
	特写：民众如何看待政府的挥霍	208
9.3	政府主持的政策评估	210
9.4	失败政策的延续	213
	特写：如何轻描淡写地“淡化掉”失败的 政策	215
9.5	精英们的政策评估	215
	特写：福利政策的评估与改革	220
9.6	政治与政策评估	223
索引	225