

PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC MANAGEMENT ORIGINAL TEXTBOOK SERIES

公共管理英文版教材系列

PEARSON

Understanding Public Policy

TWELFTH EDITION
(第十二版)

理解公共政策

[美] Thomas R. Dye 托马斯·R·戴伊 著

图书在版编目 (CIP) 数据

理解公共政策 (第十二版) / [美] 托马斯·R·戴伊著.

北京: 中国人民大学出版社, 2009

(公共管理英文版教材系列)

ISBN 978-7-300-10530-7

I. 理…

II. 托…

III. 公共政策-教材-英文

IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 050966 号

公共管理英文版教材系列

Understanding Public Policy (Twelfth Edition)

理解公共政策 (第十二版)

[美] Thomas R. Dye 托马斯·R·戴伊 著

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)		010-62511398 (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	北京七色印务有限公司		
规 格	170 mm×228 mm 16 开本	版 次	2009 年 4 月第 1 版
印 张	24.25 插页 2	印 次	2009 年 4 月第 1 次印刷
字 数	464 000	定 价	34.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

公共管理英文版教材系列

专家指导小组成员

(以姓氏笔画为序)

毛寿龙 许光建 张成福 陈庆云 陈振明 周志忍
竺乾威 郭小聪 顾建光 董克用 谢 明 薛 澜

出版说明

21 世纪,我国的公共管理学呈现良好的发展势头,在教育界、理论界、实务界等社会各界的共同努力下,公共管理专业教育正逐渐与世界同步。为了全面深入地反映国外公共行政与公共管理的发展脉络,系统完整地介绍国外公共行政与公共管理专业的经典著作和最新研究成果,让国内读者直接阅读原汁原味的英文原著,提高教学研究和实际工作水平,中国人民大学出版社引进了公共管理英文版系列教材,影印出版。

本系列教材所选书目均系国外公共行政与公共管理领域最权威的专家所著的经典著作,是国外知名大学正在使用的权威教科书,综合反映了当前本领域的理论发展现状与实际操作水平。本系列教材注重理论与实践紧密结合,对于系统培养学生思考和解决实际问题的能力大有裨益。同时,所选教材行文流畅,简洁易懂,便于阅读。

为了使读者对每本教材有一个整体了解,把握该书在公共行政与公共管理学中的地位与价值,我们特别邀请专家为每本书撰写了导读,并把目录翻译成中文,供读者阅读时参考。同时,中国人民大学出版社将于近期陆续推出本系列教材的中文版。

需要特别提及的是,我们出版这套系列教材,并不表明我们赞成这些著作中的每一个观点。这些著作都基于西方特定的行政生态,是西方公共行政与公共管理理论与实践发展的产物,读者在阅读时不应忘记“取其精华,去其糟粕”的原则。

当前,我国的高等教育改革取得了突破性的进展,其中一项切实的举措即是规定有条件的高校实行双语教学,教育部对此也有具体的要求。贯彻这一精神,满足我国高等教育国际化发展的需要,提高学生阅读专业英语资料的能力,也是我们影印出版这套公共管理教材的初衷。

中国人民大学出版社

2004 年 1 月

导 读

现在看来,“开卷有益”的读书观念已变得陈腐。在信息无限膨胀的今天,什么书都拿来读似乎显得太不聪明。读书不在勤而在精,不在多而在实,不在快而在思。其基本原则就是要读好书。可是怎样区别好书与不好的书?应该以什么样的标准进行衡量呢?有些书一经面世会轰动一时,但很快就会在人们的记忆中消失,它们就像流行时尚一样,只是对人们从众心态的一种满足。而经典(classic)不同于时尚(popular),它要经受住时间和人们记忆的考验。经典以公认为前提,需要得到人们的普遍接受。托马斯·R·戴伊的《理解公共政策》就是这样一本好书,一本非常值得推荐的经典教材。这本书以逻辑严密、语言流畅见长,特色是理论联系实际,模型透视政策,由理论事,以事说理。1972年《理解公共政策》第一版面世,后经多次再版,不仅成为英美高校公共政策专业的必备教材,而且还被翻译成多种文字,介绍到其他国家,在国际上也有重要影响。尤其是在港台地区和东南亚一些国家,公共政策专业的学生对戴伊其人其书,都非常熟悉。20世纪80年代中期,我国公共政策的研究开始起步,学习和借鉴现代西方公共政策理论与方法成为当时面临的主要任务。在大家充满期待和略带迷茫的搜寻中,戴伊教授的《理解公共政策》一书很快进入了中国学者的视野。国内最早出版的一些公共政策教材和专著,如张金马教授主编的《政策科学导论》(中国人民大学出版社1992年8月出版)等,对《理解公共政策》中的理论与方法进行了翔实的介绍,由此也使戴伊的名字广为中国学人所知晓。

当今社会,政府所面临的已不再是个别的、单一的、简单的和基本稳定或一再重复出现的社会矛盾问题,而是大量的相互关联、相互制约的越来越具复杂性、尖锐性、普遍性、专业性、变化性和发展性的社会矛盾和问题。与此同时,公众所关心的问题 and 兴趣的焦点,也不再是抽象的理念或原则性问题,而是那些与切身利益密切相关的特殊的公共问题,比如犯罪与社会安全、公平与经济发展、种族与社会和谐、污染与环境保护,以及住房、卫生、社会保障、公共交通等。公共政策学正是在这样的社会背景下形成和发展起来的,并且成为二战后社会科学领域发展最迅速、影响面最大、应用领域最广、社会效用最明显的学科之一。之所以如此,既与现代社会的政府管理特征有关系,也与公共政策自身的学科特征相联系。

人们在日常生活中会感受到公共政策多方面的影响,这种影响或大或小、或强或弱、或直接或间接、或明显或微妙。在现代这个复杂的社会里,公共政

策可以说无处不在，如影相随。它们有时对你有利，有时对你不利，不仅会带给你愉快和欢乐，也会带给你烦恼和痛苦，对社会生活和公众情感都会发生重要的影响，并成为社会环境不可或缺的重要组成部分。

那么，公共政策到底是什么？为什么要研究它？政策分析有何特点？它与政策倡议有没有区别？政策分析是技术还是艺术？它面临哪些重要的障碍？如何进行政策分析？政策分析都有哪些途径？政治学的理论与方法能否派上用场？如何区分理论模型的有效性？它们对政策分析有何贡献？单一模型有没有较为适合的政策分析领域？分析的目标又是什么？托马斯·R·戴伊的《理解公共政策》一书很好地回答了这些问题。

公共政策有时表现为理性的优化选择，有时表现为渐进的补充和修正，有时表现为利益团体间的讨价还价，有时表现为精英人物个人或群体的选择，有时表现为竞争状态下的博弈，有时表现为政府制度的输出，有时表现为政治系统与社会环境的互动，有时表现为由一系列政治活动组成的过程。学者们爱把公共政策形容为一个孩童手中的万花筒，它在社会领域展现出形形色色的图案。的确，公共政策在社会政治生活中能够表现为许多种形态，其中既有相互重叠的地方又有自相矛盾的方面，以至我们很难用单一模型阐明其所包含的丰富内容。

政策问题往往涉及在政治生活中“谁得到些什么，得到了多少，为何得到和怎样得到”。人们不仅关心政府所追寻的政策，而且关心政府为何制定这些政策，以及这些政策对社会将会产生何种影响。政治学在多年的发展过程中逐渐形成了一系列用来描述和解释政治生活的概念和模型，这些概念和模型也为公共政策分析提供了有效的工具。在政策分析领域，很难说某一种模型一定会比另一种模型好，也不能简单地断言某一种模型是最好的。每一种模型所关注的往往只是社会生活的不同侧面，所解释的也只是社会生活的不同事物。戴伊教授在《理解公共政策》一书中首先介绍了八个在政治学领域得到广泛应用的分析模型，它们是：

- 制度模型
- 过程模型
- 理性模型
- 渐进模型
- 团体模型
- 精英模型
- 公共选择模型
- 博弈模型

其后，戴伊教授在浅显平实的语言叙述中，尝试运用这些分析模型解释和分析具体的公共政策，旨在使读者通过理论与实践的结合，逐渐领会公共政策的知识框架，系统掌握政策分析的主体理论与方法，全面了解公共政策所涉及

的研究领域，以期达到对公共政策学科的总体认识和把握，及对现实社会问题的理性观察与思考。

《理解公共政策》一书涉及的政策领域包括：

- 刑事司法
- 医疗卫生与公共福利
- 教育政策
- 经济政策
- 税收政策
- 国际贸易与移民政策
- 环境政策
- 民权问题
- 联邦主义
- 国防政策
- 国土安全（反恐战争）

当然，上述政策领域都能够运用两个或两个以上的理论模型来加以解释和分析，但《理解公共政策》一书只是选定一种典型的分析模型研究某一特定的政策领域，这主要还是因为教学方面的需要。目的只是想展示分析模型在社会领域的具体应用。一旦读者掌握了政策分析的基本思路，往往就不会再局限于单一模型的解释方法了。

《理解公共政策》一书最早的译本是台湾学者罗清俊和陈志玮翻译的第九版（《公共政策新论》，韦伯文化事业出版社 1999 年 4 月出版）。其后，为配合公共政策课程双语教学的需要，中国人民大学出版社影印出版了《理解公共政策》第十版的英文原版教材（2004 年 1 月出版）。华夏出版社 2004 年 10 月出版了第十版的译本（《理解公共政策》第十版，彭勃等译）。《理解公共政策》第十一版英文原版和中译本都由北京大学出版社出版（《理解公共政策》第十一版原版教材，2006 年 9 月出版；《理解公共政策》第十一版，孙彩红译，2008 年 5 月出版）。感谢中国人民大学出版社所做的持续努力，《理解公共政策》最新版——第十二版的英文原版教材将于 2009 年 4 月在国内与广大读者见面。

《理解公共政策》一书已经出版到第十二版，每次再版作者都会在前版的基础上对书中内容做出修订。第十二版把政策分析进一步推进到反恐领域，论及阿富汗和伊拉克战争、布什政府的政策得失、《爱国者法案》的修订、情报系统的整改、国土安全部的建立、秘密监听计划的实施（2001 年“9·11”事件后，布什政府秘密下令允许国家安全机构在未经法庭许可的情况下，对境内的恐怖嫌疑分子和与恐怖组织有联系人员的国际通信进行窃听）等内容。

毫无疑问，英文原著是作者思想的自然流露，阅读和学习英文原著能够使我们和作者进行“直接”的沟通，有助于清楚地理解书中内容的深刻内涵。原版教材带给我们的好处包括：

- 一些概念中文中没有恰当的词语进行表述，难以反映其准确的内涵，如 institution 一词，可以翻译成惯例、习俗、机构、体制、机制、制度等，而实际上它涵盖了所有上述的内容。
- 翻译的东西总会使人有隔墙之感，只能听别人转述而无法与作者“谋面”，有时会使人感到十分别扭。比如跟在一个差劲的导游身后，听他没完没了地唠叨，实在不是一件令人愉快的事情。如果能够沿着作者的真正思路，做一次有意义的思想旅行，那倒是读者们求之不得的事情，只不过一定要准备好你的语言工具。
- 翻译，特别是高质量的翻译总会带有一定的时滞性，一般都需要几年的时间。所以要掌握前沿的理论和思想，就要努力去学习和阅读最新的原版著作。
- 错误的翻译常带给读者莫名的困惑，似有树林迷路之感。比如，人们常在媒体中遇到“某某组织声称对某某事件负责”的说法，这是从英文“claim responsibility for”译过来的。按照英—英词典里的解释，这个词组应译为“声称做了某事”，这与中文中“对某事承担责任”完全是两码事。

总而言之，要学习和借鉴现代西方政策理论，引进原版教材是一种好的方式。随着我国高校师生英语水平的不断提高和双语教学课程的普遍开设，相信英文原版教材一定会大有用武之地。

谢明

2009年3月于北京



Preface

Policy analysis is concerned with “who gets what” in politics and, more important, “why” and “what difference it makes.” We are concerned not only with what policies governments pursue, but why governments pursue the policies they do, and what the consequences of these policies are.

Political science, like other scientific disciplines, has developed a number of concepts and models to help describe and explain political life. These models are not really competitive in the sense that any one could be judged as the “best.” Each focuses on separate elements of politics, and each helps us understand different things about political life.

We begin with a brief description of eight analytic models in political science and the potential contribution of each to the study of public policy:

Institutional model	Group model
Process model	Elite model
Rational model	Public choice model
Incremental model	Game theory model

Most public policies are a combination of rational planning, incrementalism, competition among groups, elite preferences, public choice, political processes, and institutional influences. Throughout this volume we employ these models, both singly and in combination, to describe and explain public policy. However, certain chapters rely more on one model than another.

We attempt to describe and explain public policy by the use of these various analytic models. Readers are not only informed about public policy in a variety of key domestic policy areas; they are also encouraged to utilize these conceptual models in political science to explain the causes and consequences of public policies in these areas. The policy areas studied are:

Criminal justice	Environmental protection
Health and welfare	Civil rights
Education	State and local spending

Economic policy	and services
Taxation	National defense
International trade	Homeland Security
and immigration	

Any of these policy areas might be studied by using more than one model. Frequently our selection of a particular analytic model to study a specific policy area was based as much on pedagogical considerations as on anything else. We simply wanted to demonstrate how political scientists employ analytic models. Once readers are familiar with the nature and uses of analytic models in political science, they may find it interesting to explore the utility of models other than the ones selected by the author in the explanation of particular policy outcomes. For example, we use an elitist model to discuss civil rights policy, but the reader may wish to view civil rights policy from the perspective of group theory. We employ public choice theory to discuss environmental policy, but the reader might prefer studying environmental problems from the perspective of the rational model.

In short, this volume is not only an introduction to the study of public policy but also an introduction to the models political scientists use to describe and explain political life.

The new Twelfth Edition of *Understanding Public Policy* carries forward coverage of controversial policies initiated to fight the war on terrorism. The war in Iraq receives the most critical coverage; policy mistakes were acknowledged by the Bush administration and they are described in the chapter on Defense Policy. The Patriot Act was renewed with very few changes, and the president acknowledged wiretapping international phone calls without a warrant from the Foreign Intelligence Surveillance Court, which had been established for this purpose. The restructuring of the intelligence community and the creation of the Department of Homeland Security are given special attention.

The Bush administration was successful in its first term in getting several important policies enacted, including the No Child Left Behind Act (mandating pupil testing), the Medicare Modernization Act (adding prescription drug coverage to Medicare), and tax reform (lowering the top marginal rate from 39.6 percent to 35 percent).

Immigration reform turned out to be very controversial, even among Republicans. Congressional Republicans wanted increased border security—"Secure the border first." President Bush wanted a regularized system for integrating the 10 to 12 million illegal immigrants already in the country—a policy proposal branded as "amnesty for law-breakers" by many in the president's own party. It remains to be seen whether immigration reform can succeed and improve on the failed Immigration Reform Act of 1986.

But in Bush's second term relatively little was accomplished in policymaking. Deficit spending spiraled virtually out of control. The national debt reached \$9 trillion; annual federal deficits of \$400 billion or more became common. Trade deficits grew exponentially. No new civil rights bills were proposed or passed, nor was there any new significant environmental legislation. Bush's proposal to reform Social Security fell on deaf ears in the Congress and the American public.

Two new justices were appointed to the U.S. Supreme Court, but it is not clear whether any major changes in constitutional interpretation are imminent. Diversity in higher education was recognized to be “a compelling government interest,” yet race was rejected as the sole criteria for admission. The fundamental right of abortion seemed safe, although various restrictions, especially on late-term abortions, may be allowed by the Court.

In short, the war in Iraq, and issues stemming from that war, dominated the political scene in Washington.

I wish to thank the following reviewers for their helpful comments: Michael Bordelon, Houston Baptist University; Kim Geron, California State University, East Bay; Jesse Horton, San Antonio College; and Ira Reed, Trinity University, Washington D.C.

Thomas R. Dye

目 录

前言	xi
第 1 章 政策分析：政府做什么，为什么要这么做，这样做有何作用和影响	1
1.1 公共政策是什么？	1
1.2 为什么要研究公共政策？	3
1.3 从政策分析中能学到什么？	4
1.4 政策分析与政策倡议	5
1.5 政策分析与寻求解决美国问题的方案	6
1.6 政策分析既是技术又是艺术	8
注释	9
参考书目	9
网站	10
第 2 章 政治模型：为思考公共政策提供帮助	11
2.1 用于政策分析的模型	11
2.2 制度主义：政策是制度的输出	12
2.3 过程模型：政策是政治活动	14
2.4 理性主义：政策是社会效益的最大化	15
2.5 渐进主义：政策是过去政策的补充和修正	17
2.6 团体理论：政策是团体利益的平衡	19
2.7 精英理论：政策是精英的价值偏好	21
2.8 公共选择理论：政策是自利个人的群体选择	24
2.9 博弈理论：政策是竞争状态下的理性选择	25
2.10 模型：如何区分不同模型的实际价值	27
注释	29
参考书目	29
网站	29
第 3 章 政策制定过程：决策活动	31
3.1 政策过程：如何制定政策	31

3.2	问题确认与议程设定	31
3.3	自下而上的议程设定	33
3.4	自上而下的议程设定	35
3.5	“不决策”：决定哪些问题不予决策	38
3.6	议程设定与舆论动员：大众传媒	39
3.7	政策形成	41
3.8	利益集团与政策制定	42
3.9	政策合法化：最直接的决策者	46
3.10	政策执行：官僚制	52
3.11	政策评估：印象派与系统化	55
	小结	56
	注释	57
	参考书目	58
	网站	58
第4章	刑事司法：公共政策的理性与非理性	60
4.1	美国的犯罪	60
4.2	犯罪与威慑	63
4.3	犯罪要付出代价吗？	66
4.4	警察与执法	68
4.5	打击犯罪的联邦政策	70
4.6	犯罪与枪支	72
4.7	反毒品运动	75
4.8	犯罪与法院	79
4.9	《诈骗犯罪与腐败行为法》(RICO) 与自由	83
4.10	监狱与改造政策	84
4.11	死刑	86
	小结	89
	注释	90
	参考书目	91
	网站	92
第5章	卫生与福利：寻求理性策略	93
5.1	福利国家的理性与非理性	93
5.2	定义问题：美国的贫困问题	96
5.3	谁是穷人？	97
5.4	为什么穷人会受穷？	98

5.5	预防策略：社会保障	100
5.6	评估：社会保障的预期与非预期结果	103
5.7	社会保障需要改革吗？	105
5.8	救济性策略：公共补助	106
5.9	福利改革	108
5.10	评估：福利改革奏效吗？	109
5.11	有工作的穷人	111
5.12	流浪者问题与公共政策	111
5.13	美国的医疗卫生状况	113
5.14	评估：医疗卫生政策的途径与成本	115
5.15	医疗卫生改革策略	119
	小结	121
	注释	123
	参考书目	123
	网站	123
第6章	教育政策：团体的竞争	125
6.1	教育政策的多元化目标	125
6.2	教育成就的衡量	126
6.3	教育团体	127
6.4	关于基础学科的争论	129
6.5	联邦政府在教育领域的作用	132
6.6	“不让一个孩子掉队”	136
6.7	关于考试的争论	137
6.8	家长在教育中的选择权	138
6.9	关于学校财务的争论	140
6.10	公共政策与高等教育	141
6.11	高等教育的“多样化”	143
6.12	高等教育领域中的利益团体	145
6.13	阅读、写作与宗教	147
	小结	151
	注释	153
	参考书目	154
	网站	154
第7章	经济政策：实践中的渐进主义	155
7.1	财政与货币政策中的渐进主义	155

7.2	引导政策的经济理论	156
7.3	美国经济状况	160
7.4	美联储 (FED) 的工作	161
7.5	渐进主义与政府开支	163
7.6	用于政府津贴项目的公共开支	165
7.7	预算项目优先权的变化: 渐进主义面临的挑战	167
7.8	政府债务、赤字与盈余	168
7.9	正式的预算编制过程	170
	小结	174
	注释	175
	参考书目	175
	网站	176
第 8 章	税收政策: 特殊利益之争	177
8.1	利益集团与税收政策	177
8.2	联邦税收体制	178
8.3	税收、公平与增长	182
8.4	税收改革与特殊利益	186
8.5	返还特殊利益	188
8.6	收入税需要替代吗?	191
	小结	194
	注释	195
	参考书目	195
	网站	196
第 9 章	国际贸易与移民: 精英与大众之间的冲突	197
9.1	全球经济	197
9.2	世界贸易中精英偏好的改变	198
9.3	精英集团在外贸活动中的收益	201
9.4	大众在外贸活动中的损失	205
9.5	在移民问题上精英与民众的不同	208
9.6	国家移民政策	211
	小结	215
	注释	216
	参考书目	216
	网站	217

第 10 章 环境政策：外部性与利益	218
10.1 公共选择与环境	218
10.2 环境的外部性	220
10.3 利益集团的影响	226
10.4 关于全球变暖问题的争论	229
10.5 核工业的衰退	231
10.6 政治家与官僚集团：环境管制	233
10.7 公共选择的解决方案	236
小结	237
注释	238
参考书目	239
网站	239
第 11 章 公民权利：精英与大众的互动	240
11.1 精英与公众舆论及种族	240
11.2 公民权利政策的演进	242
11.3 大众对取消种族隔离政策的抗拒	244
11.4 公立学校中的种族平衡	247
11.5 民权运动	248
11.6 公共政策与肯定性行动	251
11.7 最高法院与肯定性行动	253
11.8 大众舆论与肯定性行动	256
11.9 公共政策与拉美裔美国人	257
11.10 宪法与性别平等	259
11.11 公共政策与性别平等	260
11.12 堕胎与生命权	264
11.13 公共政策与残疾人	267
小结	268
注释	269
参考书目	270
网站	270
第 12 章 美国的联邦主义：制度安排与公共政策	272
12.1 美国的联邦主义	272
12.2 为何选择联邦主义？	273
12.3 政治与制度安排	275
12.4 美国的联邦主义：主题的变化	277

12.5	流向华盛顿的金钱与权力	281
12.6	联邦主义复苏了吗?	283
12.7	联邦主义与应急准备	285
12.8	各州公共政策比较	286
小结	.....	289
注释	.....	290
参考书目	.....	291
网站	.....	291
第 13 章	国防政策：重大博弈的策略	292
13.1	国家安全是重大博弈	292
13.2	对抗核威胁	293
13.3	武器控制竞赛	293
13.4	导弹防御：威慑的局限	296
13.5	北约组织与欧洲安全	297
13.6	决定军事力量的水平	300
13.7	何时动用军事力量?	303
13.8	动用军事力量	306
13.9	伊拉克战争哪儿错了?	309
小结	.....	312
注释	.....	313
参考书目	.....	313
网站	.....	314
第 14 章	国土安全：恐怖主义与无法阻止的威胁	315
14.1	恐怖主义的性质	315
14.2	反恐战争	318
14.3	国土安全部	322
14.4	运用情报打击恐怖主义	324
14.5	安全与自由	328
小结	.....	331
注释	.....	331
参考书目	.....	332
网站	.....	332
第 15 章	政策评估：发现法律通过后发生了些什么	333
15.1	政策评估：评价公共政策的影响	333