



公共政策经典译丛

AGENDAS, ALTERNATIVES, AND PUBLIC POLICIES (SECOND EDITION)

议程、备选方案与公共政策(第二版)

[美] 约翰·W·金登 著

John W. Kingdon



中国人民大学出版社



公共政策经典译丛

AGENDAS, ALTERNATIVES, AND PUBLIC POLICIES (SECOND EDITION)

议程、备选方案与公共政策(第二版)

[美] 约翰·W·金登 著

John W. Kingdon

丁煌 方兴 译

丁煌 校

图书在版编目 (CIP) 数据

议程、备选方案与公共政策：第2版/[美]金登著；丁煌，方兴译.
北京：中国人民大学出版社，2004
(公共政策经典译丛)

ISBN 7-300-05711-X/D·1060

I. 议…

II. ①金…②丁…③方…

III. 公共政策-研究

IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 063942 号

公共政策经典译丛

议程、备选方案与公共政策(第二版)

[美] 约翰·W·金登 著

丁煌 方兴 译

丁煌 校

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)

010-62511239 (出版部)

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 河北涿州星河印刷有限公司

开 本 787×965 毫米 1/16

版 次 2004 年 8 月第 1 版

印 张 21.75 插页 2

印 次 2004 年 8 月第 1 次印刷

字 数 339 000

定 价 38.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

Authorized translation from the English language edition, entitled AGENDAS, ALTERNATIVES, AND PUBLIC POLICIES (LONGMAN CLASSICS EDITION), 2nd Edition, ISBN: 0321121856 by KINGDON, JOHN W., published by Pearson Education, Inc, publishing as Longman, Copyright © 2003 by Addison-Wesley Educational Publisher Inc.

All rights reserved. No part of this book may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording or by any information storage retrieval system, without permission from Pearson Education, Inc.

CHINESE SIMPLIFIED language edition published by CHINA RENMIN UNIVERSITY PRESS, Copyright © 2004.

《议程、备选方案与公共政策》 (Longman Classics Edition) 作者: KINGDON, JOHN W., ISBN: 0321121856 第二版英文版由培生教育集团 Addison-Wesley 出版 (Copyright 2003)

保留所有权利。未经培生教育集团许可, 不得以任何形式或方式, 包括电子、文字、影印、录音或任何信息存储检索系统复制或传播本书。

中文简体字版由中国人民大学出版社 (Copyright © 2004) 出版。

内容简介

本书是一部在当代西方公共政策研究领域享有盛誉的学术专著和权威教材。它在广泛深入的实证调查和案例研究的基础上，以其特有的研究方法和语言风格，通过对“问题是如何引起政府官员关注的、备选方案是怎样产生的、政府议程是如何建立的”这样一些被人们长期忽视的重要问题进行了系统分析和回答，颇有说服力地率先对公共政策过程的核心环节——议程建立和公共政策形成的内在机理——进行了科学的探讨。无论是研究内容，还是研究方法，本书都是公共政策研究领域的一部很有创新性的力作。

作者简介

约翰·W·金登(John W.Kingdon) 是美国著名的政策科学家和政治学家，师从美国公共行政学、政策科学和政治学领域的大师级学者艾伦·威尔达夫斯基(Aaron Wildavsky)，颇得其真传。1965年在威斯康星大学获博士学位，之后曾任密歇根大学政治学系教授，现任该校荣誉教授。金登教授学识渊博、著述甚丰，除著有《议程、备选方案与公共政策》外，还撰有《国会议员的投票决策》(第3版，1989)和《异常的美国》(1999)等多部在美国学界和政界均具有广泛影响的著作。



公共政策经典译丛编辑委员会

学术顾问

彼得·德利翁	(美国科罗拉多州立大学)
威廉·N·邓恩	(美国匹兹堡大学)
约翰·德赖泽克	(澳大利亚国立大学)
苏珊·费恩斯坦	(美国哥伦比亚大学)
约翰·佛雷斯特	(美国康奈尔大学)
马腾·哈杰	(荷兰阿姆斯特丹大学)
威尔纳·帕森斯	(英国伦敦大学)
马丁·瑞恩	(美国麻省理工学院)
博·罗思坦	(瑞典哥德堡大学)
保罗·A·萨巴蒂尔	(美国加州大学戴维斯分校)
德博娜·斯通	(美国布兰代斯大学)
道格拉斯·托格森	(加拿大特伦特大学)

主 编 陈振明 张成福

编 委 (以姓氏笔画为序)

丁 煌 毛寿龙 刘 晶 许光建 陈庆云
张梦中 张 昕 张金马 竺乾威 周志忍
胡象明 郭巍青 谢 明 董克用 薛 澜

《公共政策经典译丛》

总 序

政策科学是第二次世界大战后在西方兴起的一个综合性和应用性很强的全新学科，它的出现被誉为当代社会科学和管理科学尤其是行政学、政治学发展的一个重大突破。政策科学以其一系列独特、新颖的范式以及它对公共决策的科学化、民主化和对社会经济发展的巨大促进作用，而备受各国学界和政界的共同关注，成为当代国外社会科学和管理科学中的一个重要的而又充满活力的新兴学科，成为 20 世纪 70 年代以后西方公共管理研究领域的一个新方向。

20 世纪 70 年代末 80 年代初，伴随着改革开放的伟大历史脚步，西方政策科学传入我国。一些高校学者和实际部门的政策研究者注意到了国外社会科学中的这个新领域，着手进行介绍、引进和初步的研究工作；80 年代中期，特别是 1986 年，万里在全国软科学工作座谈会上做了《决策民主化科学化是政治体制改革的一个重要课题》的报告，明确提出要做“政策研究”这一重大课题，促使我国的政策科学研究逐步走上正轨；到了 90 年代末，我国政策科学发展的重要性和迫切性已被越来越多的人所认识，政策科学的研究与教学逐步体制化，它作为我国社会科学和管理科学研究的新兴领域的地位得以确立。经过了学界与政界二十多年的共同努力，我国的政策科学由无到有，迅速发展，无论是学术研究及学科建设方面，还是在人才培养和知识应用方面都取得了显著的成就。特别是近几年，许多高校、党校和行政学院纷纷开设这一领域的课程，开办相关的本科专业和研究生专业方向以及 MPA 专业学位，使我国政策科学学科的教学和科研呈现迅猛发展的态势。

但是，我国政策科学的研究与教学刚起步不久，水平不高，仍有不少问题需要解决，有不少薄弱环节亟待加强。一个突出的问题是：学术界对于西方政策科学的引进、消化和吸收的工作做得不够。迄今为止，国内政策科学方面的译著尚为零星出版，种类和数量不多。目前国内学界仍缺乏对西方政策科学理论和方法

的系统了解以及对它的最新趋势的跟踪研究，批判、消化和吸收工作也就难以深入展开。因此，当务之急是要紧密跟踪国外政策科学发展的最新趋势，大胆借鉴其新理论和新方法成果。

我国改革开放和现代化建设事业尤其是市场经济的发展、加入 WTO 和政治—行政体制改革的深化，对政策科学的研究提出更高的要求。我国公共决策的科学化民主化以及依法行政、依法治国更需要政策—法律的相关知识，这也为政策科学的发展提供了极好的发展机遇。新形势要求我们迅速改变政策科学的研究与教学比较落后、水平不高的局面，克服目前政策科学发展中存在的问题与困难，迅速提高我国政策科学的研究及教学水平，以适应迅速变化的公共管理实践的需要，迎接新世纪的挑战。

政策科学的研究对象是政策实践、政策系统及其运行；它以行动取向，体现理论与实践的有机统一；它的目的和功能是提供政策相关知识，为现实政策实践服务。一方面，政策科学以各国具体的政策实践为基础，它要反映各国具体的政策系统、过程与经验，因而各国的政策科学具有自己的特色；另一方面，现代政策科学是西方的产物，西方政策科学的许多理论、范畴和方法反映了人类政策过程的本质或规律性，属于全人类的共同文化成果，可以为我所用。“他山之石，可以攻玉”。中国政策科学的发展必须既立足于对中国政策实践及现实政策问题的研究，又大胆借鉴西方的政策科学的理论和方法，充分吸收其积极成果。

正是基于上述考虑，我们组织翻译了这套《公共政策经典译丛》，以较系统、全面地反映西方政策科学发展的现状和理论成就，为我国公共政策分析学科的教学和科研提供参考资料与理论借鉴。

《公共政策经典译丛》选取目前在西方（主要是美国）最有影响、最新版本的公共政策领域的教科书或专著，提供当代国外公共政策学科及其分支研究的概貌，并展示出其新的学科框架、研究途径和知识体系。所选教材或专著有两个共同特点。一是学术水准高。作者基本上都是公共政策领域及其分支学科的名家，这些教科书或专著是其主要的代表作或成名作，凝结了作者多年的研究心得与教学经验；它们在西方的政策分析及公共管理学界产生了广泛影响，被经常引证，并被许多大学用作教材或教学参考书。这些教科书或专著大都经过较长时间的检验，有的经过多次的修订或再版。二是理论与实践密切结合，现实感、实践性和应用性强。这些教科书或专著面向的是当代西方的公共政策实践，探讨公共政策实践中出现的新课题；作者用大量的实践经验和案例材料来说明相关的理论问

题；所提出的理论与方法针对性、操作性较强，具有现实的应用价值。

《公共政策经典译丛》具有权威性、学术水平高和实践性强的特点。译丛将展示当代西方公共政策学科的新视野与新途径，它的出版将填补国内公共政策领域的一些空白点，为我国的读者特别是公共管理各专业的师生、研究人员提供公共政策学科的崭新知识体系，为我国公共政策知识体系的创新提供很好的参照和借鉴；它所提供的新理论、新方法以及新的概念框架和思维方式对于我国公共部门的决策者和管理者更新观念、开阔视野和增加理论素养，对于推进我国公共决策的科学化和民主化，具有现实的理论与实践意义。我们相信，《公共政策经典译丛》的问世，必将有力地推动我国公共政策及公共管理学科的教学与研究的发展，并对市场经济条件下和“入世”背景下的我国公共政策与公共管理实践产生积极的影响。

《公共政策经典译丛》编辑委员会

2003年7月



译者前言



《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，他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年度艾伦·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本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对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副教授帮我译了第7章~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

2004年2月

于珞珈山

vii 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中所遇到的挑战。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。

- ix 金登所运用的方法论是学生对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

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、

