

PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC MANAGEMENT ORIGINAL TEXTBOOK SERIES

公共管理英文版教材系列

Understanding Public Policy

TENTH EDITION
(第十版)

理解公共政策

Thomas R. Dye 托马斯·R·戴伊 著

Understanding Public Policy

TENTH EDITION
(第十版)

理解公共政策

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10版)/戴伊著.
北京:中国人民大学出版社,2004
(公共管理英文版教材系列)

ISBN 7-300-05270-3/D·971

I. 理…

II. 戴…

III. 公共政策-教材-英文

IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 002247 号

公共管理英文版教材系列

Understanding Public Policy (Tenth Edition)

理解公共政策 (第十版)

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) 010-62511239 (出版部)

010-62515351 (邮购部) 010-62514148 (门市部)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京东方圣雅印刷有限公司

开 本 787×965 毫米 1/16

版 次 2004年1月第1版

印 张 22.5 插页2

印 次 2004年1月第1次印刷

字 数 410 000

定 价 29.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

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,我们特别邀请专家对每本书撰写了导读,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，读原版。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·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，区别于传统型的以“教”为中心的教科书，无论是在内容和形式方面还是在体例和风格方面，都有所突破和创新。1972年《理解公共政策》第一版面世，后又多次再版，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，介绍到其他国家和地区，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，《理解公共政策》一书很快就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。2002年我去美国访问，考察美国公共政策专业的教学情况，无意在书店中看到刚刚出版的《理解公共政策》第十版。虽然这本书价格不菲，需要78美元，但我还是毫不犹豫地掏出了自己的钱包，并且心中充满了激动和兴奋之情。

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、变化性和发展性的各种社会矛盾和问题。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，而是那些与现实切身利益密切相关的特殊的公共政策问题，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、公共交通等一系列的、实际的公共问题。公共政策学正是在这样的社会背景下形成和发展起来的，并且成为第二次世界大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。

当我们为城市交通的拥堵感到苦恼不堪时，当我们为遭遇非典型性肺炎（SARS）感到惶恐不安时，当我们为频频发生的自然灾害和安全事故感到无比担忧时，当我们为社会生活中屡治不绝的腐败现象感到无所适从时，我们都不难体会公共政策所能发挥的作用与影响。尽管它在日常生活中表现得非常具体和形象，但当我们坐在课堂里讨论公共政策的概念时，当我们在学术活动中谈经论道时，当我们在阅读公共政策经典论著时，当我们提笔写作要阐述公共政策含义时，我们又会感到公共政策似乎离我们很遥远，它在学术领域显得那样笼统和抽象。那些近似文字游戏的阐释和描述，给人们带来太多的疑惑与不安，有时甚至令人感到十分气恼。

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·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多姿多彩的画卷。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，以致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，而且关心政府为何采取这些政策，以及这些政策对社会将会产生何种影响。戴伊在《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；
- 团体理论；
- 精英理论；
- 公共选择理论；
- 博弈理论。

然后，他在浅显平实的语言叙述中，尝试运用这些分析模型和理论解释具体的公共政策，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，认真梳理公共政策的基本脉络，以期达到对公共政策学科的总体认识 and 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；
- 健康与福利；
- 教育政策；
- 经济政策；
- 税收政策；
- 国际贸易；
- 环境政策；
- 人权问题；
- 联邦主义；
- 国防政策。

当然，上述政策领域都能够运用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，主要还是因为教学方面的需要。其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。

《理解公共政策》一书中的许多内容早已在中国人民大学和国内其他一些高校的教学活动中得到广泛介绍和推广。研究生课程双语教学的需要又把原版教材的印制提上了议事日程。感谢中国人民大学出版社所做的努力，《理解公共政策》第十版的影印版教材能够在 2004 年初与大家见面。毫无疑问，原著是作者思想的自然流露，阅读和学习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，翻译中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。就像跟在一个差劲的导游身后，听他没完没了的唠叨，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，作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。再比如，“free-rider”是经济学中极为普通的概念，意思是搭便车的人。可有人却把它翻译为自由骑士。这样的例子实在太多，难免会使人感到丈二和尚——摸不着头脑。

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

2004年1月1日凌晨于北京

PREFACE

Policy analysis is concerned with “who gets what” in politics and, more importantly, “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 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.

Each chapter concludes with a series of propositions, which are derived from one or more analytic models and which attempt to summarize the policies discussed. The purpose of these summaries is to suggest the kinds of policy explanations that can be derived from analytic models and tie the policy material back to one or another of the models.

The new 10th Edition of *Understanding Public Policy* is a substantial revision. A much more extensive review of "The Policymaking Process" appears early in the text, with many new policy discussions: "Is Welfare Reform Working?"; "Does Crime Pay?"; "The Fed at Work"; "Replacing the Income Tax"; "Public Policy and Hispanic Americans"; "Public Policy and Gender Equality"; "Public Policy and the Disabled"; "Federalism Revived?"; and "Terrorism and Unanticipated Threats to America."

This edition also updates controversial discussions such as: "Crime and Guns," "The Drug War," "RICO versus Liberty," "Social Security Reform," "Health Care Access and Costs," "Educational Reform and Parental Choice," "Tax Policy and the Special Interests," "Elite Gains from Trade," "Mass Losses from Trade," "Environmentalism versus Rational Public Choice," "Public Policy and Affirmative Action," "How Money and Power Flow to Washington," and "The Gulf War as a Case Study."

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.

Thomas R. Dye
Florida State University

目 录

前言	xi
第 1 章 政策分析：政府做什么？为什么要这样做？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	6
1.5 政策分析与探求解决美国问题的方案	7
1.6 政策分析既是技能又是艺术	9
注释	9
参考书目	9
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 过程理论：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	16
2.5 渐进主义：政策是过去政策的补充和修正	19
2.6 团体理论：政策是团体利益的平衡	21
2.7 精英理论：政策是精英的价值偏好	23
2.8 公共选择理论：政策是自利个人的群体选择	25
2.9 博弈理论：政策是竞争状态下的理性选择	27
2.10 模型：如何区分不同模型的实际价值？	29
注释	30
参考书目	31
第 3 章 政策制定过程：决策活动	32
3.1 政策过程：如何制定政策？	32
3.2 鉴别政策议题：公共舆论	33

3.3	鉴别政策议题：精英观点	36
3.4	建立议程与“非决策”	36
3.5	建立议程与舆论动员：大众传媒	38
3.6	政策形成	40
3.7	政策合法化：“优先”决策者	43
3.8	政策执行：官僚制	50
3.9	政策评估：印象派与系统化	54
	小结	54
	注释	56
	参考书目	56
第4章	刑事司法：公共政策的理性与非理性	58
4.1	美国的犯罪	58
4.2	犯罪与威慑	61
4.3	为何犯罪？	63
4.4	警察与执法	66
4.5	打击犯罪联邦化	68
4.6	犯罪与枪支	69
4.7	反毒品运动	72
4.8	犯罪与法院	77
4.9	诈骗犯罪与腐败行为法（RICO）以及自由理念	80
4.10	监狱与改造政策	81
4.11	死刑	83
	小结	86
	注释	87
	参考书目	88
第5章	健康和福利：探求理性策略	89
5.1	福利国家的理性与非理性	89
5.2	定义问题：美国的贫困问题	92
5.3	谁是穷人？	93
5.4	为什么穷人会受穷？	96
5.5	预防策略：社会保障	99
5.6	评估：社会保障的预想与非预想结果	100
5.7	社会保障改革	103

5.8 替代策略：公共救济	104
5.9 福利改革	105
5.10 评估：福利改革起作用了吗？	107
5.11 流浪者问题与公共政策	108
5.12 美国的保健状况	110
5.13 评估：保健的途径与成本	112
5.14 保健改革策略	114
小结	117
注释	119
参考书目	119
第6章 教育政策：团体的竞争	120
6.1 教育政策的多重目标	120
6.2 关于基础学科的争论	121
6.3 教育团体	124
6.4 联邦政府在教育领域的作用	128
6.5 教育改革与家长的选择	130
6.6 关于学校财务的争论	133
6.7 公共政策与高等教育	134
6.8 高等教育领域中的团体	136
6.9 阅读、写作与宗教	138
小结	142
注释	143
参考书目	144
第7章 经济政策：实践中的渐进主义	145
7.1 财务与货币政策所体现的渐进主义	145
7.2 对政策起到引导作用的经济理论	146
7.3 美国经济的表现	149
7.4 联邦储备局的工作	151
7.5 渐进主义与政府开支	152
7.6 “难以控制的”政府开支	155
7.7 变化中的预算优先顺序：渐进主义面临的挑战	156
7.8 政府债务、赤字与剩余	158
7.9 正规的预算过程	160

小结	164
注释	166
参考书目	166
第 8 章 税收政策	167
8.1 利益团体与税收政策	167
8.2 联邦税收体制	168
8.3 税收、公平与增长	173
8.4 税收政策与特殊利益集团	176
8.5 对特殊利益集团的妥协	179
8.6 特殊利益集团的回应	180
8.7 收入税需要替代吗?	183
小结	185
注释	186
参考书目	187
第 9 章 外贸与移民：精英与民众之间的冲突	188
9.1 全球经济	188
9.2 世界贸易中精英偏好的改变	189
9.3 精英在外贸活动中的收益	193
9.4 民众在外贸活动中的损失	196
9.5 在移民问题上精英与民众的不同	198
9.6 国家移民政策	201
小结	204
注释	205
参考书目	206
第 10 章 环境政策：外部性与利益	207
10.1 公共选择与环境	207
10.2 环境的外部性	210
10.3 利益集团效应	216
10.4 环境保护主义与公共选择理论	218
10.5 核工业的衰退	220
10.6 政治家与官僚：环境管制	222
10.7 可选方案	224

小结	227
注释	228
参考书目	229
第 11 章 人权：精英与民众的互动	230
11.1 精英与公众舆论以及种族	230
11.2 人权政策的发展	233
11.3 公众对取消种族隔离的抗拒	235
11.4 校车制度与校际种族平衡	238
11.5 人权运动	240
11.6 公共政策与肯定性行动	243
11.7 最高法院与肯定性行为	244
11.8 公众舆论与肯定性行动	248
11.9 公共政策与西班牙裔美国人	251
11.10 宪法与性别平等	252
11.11 公共政策与性别平等	254
11.12 堕胎与生命权	258
11.13 公共政策与残疾人	261
小结	262
注释	263
参考书目	264
第 12 章 美国的联邦主义：制度安排与公共政策	265
12.1 美国的联邦主义	265
12.2 为何要搞联邦主义？	266
12.3 政治与制度安排	268
12.4 美国的联邦主义：不同时期的变量	270
12.5 流向华盛顿的金钱与权力	274
12.6 联邦主义复苏了？	276
12.7 各州公共政策比较	278
12.8 制度与公共政策	283
小结	286
注释	288
参考书目	288

第 13 章 国防政策：重大博弈的策略	290
13.1 国家安全是重大博弈	290
13.2 对抗核威胁	291
13.3 武器控制竞赛	292
13.4 后冷战时期的核威慑与国防	294
13.5 北约组织与欧洲安全	296
13.6 对美国安全构成威胁的区域因素	299
13.7 恐怖主义与出乎意料的威胁	301
13.8 何时动用军事力量？	301
13.9 决定军事力量水平的因素	304
13.10 武力的使用：波斯湾战争——案例分析	305
小结	309
注释	310
参考书目	311
第 14 章 政策评估：发现法律通过后发生了些什么？	312
14.1 政策评估：评价公共政策的影响	312
14.2 政策的象征性影响	314
14.3 项目评估：政府经常做什么？	315
14.4 项目评估：政府能够做什么？	317
14.5 联邦的评估：审计总署	319
14.6 实验性政策研究	320
14.7 项目评估：为何政策会有那么多的失败？	322
14.8 官僚如何解释负面的发现？	323
14.9 为什么政府项目很少能够被终结？	324
14.10 作为分析替补者的政治	325
14.11 公共政策的局限	326
注释	328
参考书目	329
索引	331

CONTENTS

	PREFACE	xi
1	POLICY ANALYSIS: What Governments Do, Why They Do It, and What Difference It Makes	1
	What Is Public Policy? 1	
	Why Study Public Policy? 3	
	What Can Be Learned from Policy Analysis? 4	
	Policy Analysis and Policy Advocacy 6	
	Policy Analysis and the Quest for Solutions to America's Problems 7	
	Policy Analysis as Art and Craft 9	
	Notes 9	
	Bibliography 9	
2	MODELS OF POLITICS: Some Help in Thinking about Public Policy	11
	Models for Policy Analysis 11	
	Institutionalism: Policy as Institutional Output 12	
	Process: Policy as Political Activity 14	
	Rationalism: Policy as Maximum Social Gain 16	
	Incrementalism: Policy as Variations on the Past 19	
	Group Theory: Policy as Group Equilibrium 21	
	Elite Theory: Policy as Elite Preference 23	