

公共行政与公共管理经典译丛

Public Administration and Public Management Classics

“十五”、“十一五”国家重点图书出版规划项目

经典教材系列

CLASSIC TEXTBOOK SERIES

Public Policymaking:
An Introduction
(Fifth Edition)

公共政策制定

(第五版)

[美] 詹姆斯·E·安德森 著

James E. Anderson

谢明 等 译

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

公共政策制定

(第五版)

[美] 詹姆斯·E·安德森 著
James E. Anderson

谢明 等 译

图书在版编目 (CIP) 数据

公共政策制定 (第五版) / [美] 安德森著; 谢明等译.
北京: 中国人民大学出版社, 2009
(公共行政与公共管理经典译丛·经典教材系列)
ISBN 978-7-300-10818-6

- I. 公…
- II. ①安…②谢…
- III. 政策学-研究-教材
- IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 092326 号

公共行政与公共管理经典译丛
经典教材系列
公共政策制定 (第五版)
[美] 詹姆斯·E·安德森 著
谢明 等 译

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	涿州星河印刷有限公司	
规 格	170 mm×228 mm 16 开本	版 次 2009 年 8 月第 1 版
印 张	25 插页 2	印 次 2009 年 8 月第 1 次印刷
字 数	370 000	定 价 46.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

《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

策划

刘晶

编委

(以姓氏笔画为序)

王佩亨	王浦劬
毛寿龙	刘晶
刘国材	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
蓝志勇	潘小娟
薛澜	薄贵利

《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、复旦大学、中山大学、武汉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

译者序



经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛

詹姆斯·E·安德森教授的《公共政策制定（第五版）》是一本非常值得推荐的教材，在美国高校的相关专业中非常流行，受到高校教师和学生们的普遍欢迎。本书的第一版由唐亮翻译，1990年12月由华夏出版社出版，书名译为《公共决策》，是国内最早引进的国外公共政策专业教材，对我国公共政策专业课程教学和理论研究的起步具有十分重要的影响。为了配合中国人民大学公共政策课程建设的需要，有许多同志积极参与了这本书第二版至第五版的翻译工作。他们是李文钊、王森、毛飞、严廷锐、邢传、黄勤恒、张晶晶、周波云、岳修龙、王洋、袁净、徐澜等。虽然本书的第二、第三、第四版，因为一些原因没有能够正式出版，但每有新版，大家仍积极地参与翻译，并珍惜这种学习机会。值此《公共政策制定（第五版）》在中国人民大学出版

社出版之际，对这些同志的辛勤劳动表示衷心的感谢。

本书所要回答的一些基本问题包括：什么是公共政策？为什么要研究它？公共政策如何分类？政策研究有哪些途径和方法？公共政策的研究障碍何在？政策有哪些环境因素？政策主体是谁？除了政府机构还包括哪些机构？政治对政策有何影响？如何划分政治层次？什么是政策问题？政策议程应如何建立？议程建立过程包括哪些环节？“不决定”是怎么回事？决策的理论和标准是什么？公共利益应该如何把握？决策风格有哪些表现？预算与政策有何关系？国家预算的基本过程是什么？政策执行主体是谁？行政机构在政策执行中发挥哪些作用？什么是行政中的政治？行政决策有哪些基本功能？什么是政策影响？如何进行政策评估？政策评估有哪些步骤？什么是政策评估中的成本—效益分析？政策终结是怎么回事？为什么要进行政策终结？等等。

本书的突出特点是内容翔实、论述全面、案例生动、视角公正。在书中，安德森教授以问题界定为研究的切入点，以政策过程为分析主线，视公共政策为一个动态过程，突出了公共政策的阶段性特征，试图确定公共政策的参与者在过程中的基本功能，探讨政策制定的政治和社会背景，分析政策制定的一些关键环节，概括公共政策制定过程中的一些基本问题。

公共政策并不会从一开始就表现出十分成熟的特征。相反，公共政策有着一个形成和延续的时间发展过程，其中含有可以相互加以区分的不同阶段。每个阶段都为下一个阶段做好了准备，而下一个阶段总包含一些新的因素，正是这些新的因素使人们能够把它与上一个阶段区别开来。这样，公共政策总是处于一个动态的变化过程，经过一系列发展阶段——问题、议程、方案、采纳、预算、执行、评估、终结，从初始的萌芽到后来的成型，完成一个循环的过程。

公共政策的性质和特征赋予其发展变化的阶段性顺序，因此，过程理论就成为分析和研究公共政策的一个基础框架。尽管在实际操作过程中公共政策制定过程并非一定包含每一个步骤和环节或每一种功能和作用，但这一框架有利于对公共政策制定过程中各种政治行为的

把握和对各种社会现象的理解，有利于对公共政策进行动态的分析，并为研究实际的公共政策案例提供了理论依据。尽管政策制定过程或繁或简全因具体的政策内容和环境而异，但以过程作为分析框架仍是我们目前所要坚持的主要方法。

谢明

2009年5月于北京

序 言



经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛

ix 《公共政策制定（第五版）》视政策制定过程为一个政策周期——一系列的功能性活动，以问题界定和议程形成成为起点，以政策评估、政策终结、政策改善和政策持续为结点。这个政策周期是一个研究和分析公共政策制定的有效方法。此外，这本书也论述了研究政策形成的其他几种重要途径，描述和分析了美国政策制定的政治环境，把美国政策制定的政治环境与其他国家的政治环境作比较，并且关注了政策制定中的某些关键环节，如争取多数支持（majority-building）和成本—效益分析。

就像副标题中“导论”（An Introduction）一词所暗示的那样，本书只是公共政策研究的一个起点，它关注政策制定过程的各个步骤和阶段。各章后的推荐读物列表将有助于读者更深入地研究政策过程的各个阶段。

依据政策制定领域的最新发展，尤其是美国国家层面上公共政策的最新发展以及关于政策形成的最新研究成果，我对这个新版本做了大量的修改和添加的工作。具体更改如下：第1章“公共政策研究”添加了对政策研究途径的评论；第2章“政策制定者与政策环境”加入了对作为社会经济条件之影响因素的科学技术的讨论；第4章“政策采纳”换上了关于消费者破产立法的新案例；第5章“预算和公共政策”更新了预算讨论的内容，介绍了关于力争平衡预算的最新发展动态；第7章“政策影响、评估与变革”扩充了对政府绩效法案的讨论并强化和更新了成本—效益分析的研究；另外，现在大部分章节中都至少有一个案例研究样本。这本书的主要框架仍基本保持不变。

1994年，共和党接管了参众两院，导致政府和政策过程发生了许多变化，这本书有许多关于这些变化的参考和注解。尽管参众两院的确发生了一些重要变化，像在众议院附属委员会系统中，选举议员不再以资格老为条件也不再给予平衡预算目标更多关注（至少曾经有一段时间平衡预算目标得到的关注很多），但是，这些变化并没有对政策结构或政策制定过程构成“革命”性影响。美国政治系统再次展示了它调和与缓解变化的能力以及复原的弹性。政策制定过程的总体情况基本保持不变。

x 2001年9月11日世贸大厦和五角大楼遭到的恐怖袭击所导致的对恐怖主义的忧虑是否会根本地改变这个体制尚不清楚。

在讨论本书中的多项话题时，我力图从公正角度出发，祛除偏见。在写作本书过程中，我遵循“中立”原则，以大量事实案例为基础来进行问题的阐述。分析而非倡议，教学而非说教或布道是我始终坚持的目标。

我希望借此机会对那些曾帮助筹备本书的人员表达我的谢意。根据霍顿·米夫林出版公司的要求，几位同行于本书再版前对本书进行了仔细的审阅。总体上说，他们为完善和更新本书提供了许多有见地的、挑战性的、有价值的、积极的评论和建议。虽然我并不完全同意他们的意见，并且也没能完全按他们所建议的那样去做，但是，很明显，他们的意见的确对本书的更加完善有帮助。他们是：加州州立大学北岭分校的马修·卡恩、富兰克林与马歇尔学院的约瑟夫·卡理斯基、明尼苏达州州立大学德鲁斯分校的马丁·尼、奥克兰大学的J. P. 皮斯库理奇和拉美

大学的詹姆斯·特鲁。

得克萨斯亚美尼亚大学政治科学院的许多同事也为我提供了丰富的资料和信息。丹·伍德给了我源源不断的资料帮助，我的研究生助理罗布·鲁兰德提供了从始至终的支持，卡丽·基尔帕特里克及时有效地整理我的手稿。同时我还要表达对查理斯·约翰教授的谢意，他对我研究政治和公共政策提供了长期的帮助。霍顿·米夫林出版公司的凯瑟琳·梅森海莫、琼·沃伊、托亚·洛巴图、林赛·弗罗斯特、艾琳·梅森和詹妮弗·迈耶·戴尔等人帮助我纠正思路并且指导本书直至书稿完成。艾伯塔（安德森夫人）像往常一样倾听我的唠叨和抱怨，提供建议并给予我大量的同情和关怀，她帮助我加快了本书的写作进程。罗基和斯托尼，我的两条波士顿梗犬（Boston terriers）^①，总是不愿合作，而且牵制我的注意力，不时在我的怒喝中逃跑。

这本书存在的任何缺点都是我个人的责任。希望各位读者能提出宝贵意见。

① 由斗牛的和梗犬杂交而成；亦作 Boston bull。——译者注

目 录



经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛

第 1 章	公共政策研究	1
1.1	什么是公共政策?	3
1.2	公共政策的分类	7
1.3	政策研究方法	17
1.4	公共政策研究中的方法论困境	29
1.5	本书的安排	32
第 2 章	政策制定者与政策环境	42
2.1	政策环境	46
2.2	官方政策制定者	55
2.3	非官方参与者	66
2.4	政治的层次	78
	案例研究: 濒临灭绝的蛇鹈	84
第 3 章	政策形成过程: 问题、议程与制定	94
3.1	政策问题	96
3.2	政策议程	102
3.3	议程设立过程	105

	3.4 不决定	112
	3.5 议程地位的丧失	113
	3.6 有关政策议程设立的两个案例	115
	案例研究一：煤矿安全	115
	案例研究二：环境污染控制	118
	3.7 政策建议的制定	120
	3.8 政策制定是一个技术过程	127
	案例研究三：制定政策：《家庭与医疗休假法案》	129
	3.9 结论性评述	134
第4章	政策采纳	142
	4.1 决策理论	144
	4.2 决策标准	150
	4.3 公共利益	160
	4.4 决策类型	163
	4.5 总统的决策	172
	案例研究：政策采纳：消费者破产制度	177
第5章	预算和公共政策	189
	5.1 预算和公共政策	192
	5.2 国家的预算过程	196
	案例研究：平衡预算的努力	214
第6章	政策执行	231
	6.1 谁执行政策？	235
	6.2 行政组织	242
	6.3 行政政治	245
	6.4 行政部门的政策制定	252
	案例研究一：国家公园服务局的防火政策	260
	案例研究二：《小学及初中教育法案》	261
	6.5 控制的技术	262
	案例研究三：《洁净空气法案》的排污交易系统	273
	6.6 服从	275



第 7 章 政策影响、评估与变革	295
7.1 政策影响	299
7.2 政策评估过程	304
案例研究一：总核算办公室与食品安全	307
7.3 政策评估中的问题	312
7.4 政策评估：成本—收益分析的效用与误用	318
案例研究二：政策评估中的政治：智力开发	323
7.5 政策终结	328
案例研究三：政策周期：航空管制与撤销管制	332
第 8 章 总结性评论	349
术语表	361
索引	375



公共政策研究

在日常生活中，人们会感受到公共政策的多方面影响，这种影响或者直接或者间接，或者明显或者微妙。以机动车车主为例，当他们购买机动车时，《信贷诚信法案》(Truth in Lending Act) 要求贷款者在信贷费用方面提供真实的信息。在车辆安全性能方面，美国国家高速公路交通安全署要求汽车安装气囊和安全带，而环境保护局的有关规定则要求汽车安装尾气净化装置。当我们行驶在由州和联邦政府联合投资修建的公路上的时候，驾驶员就需要注意州及地方的交通规则，否则就得同执法人员打交道了。州的政策要求汽车必须上保险，而汽车和驾驶员都要有执照。我们消费的汽油价格直接受到国家和州的税收政策的影响，而国家的能源政策在其中也起到间接作用。此外，汽车的燃油消耗还必须符合基于节省燃油平均值的国家标准。



的确，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，不仅能引起愉快和欢乐，也会带来烦恼和痛苦，对我们大家的繁荣与幸福都有着重要的影响。不仅如此，它们同时还是我们环境的重要组成部分。因此，我们需要对公共政策有所了解，包括公共政策的形成、预算、执行和评估。当然研究公共政策和政策制定也有其科学的、专业的和政治的原因。

从科学角度而言，对公共政策的起源、发展和实施的严格和系统的研究会增进我们对政治行为和政府治理的理解，同时也会加深我们对公共政策本质的认识。联邦制和分权原则怎样影响政策制定？压力集团、公众舆论或大众传媒对政策采纳有何影响？为什么政府会停止对某个问题的关注？对以上这类问题的研究习惯上被称为**政策研究**（policy study）。

从专业角度而言，有人可能会以政策分析和政策评估为职业。在最近几十年中，越来越多的**政策分析**（policy analysis）从业人员把经济理论和数学、统计学的分析技术应用于政策分析实践。^[1]由此，政策分析确立了自己最基本的应用方向，即寻求和确定现有问题（如空气污染和生活垃圾的处理）最有效的解决方案（如产生最大社会净收益的方案）。²评估分析往往被视为政策分析的衍生物，它评价政策在多大程度上实现了它们的目标以及产生了什么样的社会效应。

从政治角度而言，有很多人希望从事**政策倡议**（policy advocacy）工作，利用公共政策的知识来规划和推动那些他们认为是“好”的和“正确”的公共政策，即那些服务于他们自身目标的政策。他们可能是自由主义者、保守主义者、自由意志论者、社群主义者，也可能是社会主义者，因而在什么叫“好”、什么叫“正义”方面，他们存在巨大的分歧。政策倡议者的调查努力经常会被扭曲，因为他们总是基于自己的偏好搜集数据和进行分析。相反，政策研究则由公正的意图所驱动。

本书将介绍科学的政策研究方法，从而对政策制定过程加深理解。政策制定过程实质上是一个政治过程，其中充满了人们（政府官员与普通市民）在利益、价值和政策诉求问题上的冲突和斗争。为了描述和分析公共政策的制定过程，科学的政策研究方法确立了三个基本目标。^[2]第一，政策研究的主要目的是解释政策的采纳，而不是去区分和确定什么是“好”的或“正确”的政策。其风格是分析，而非鼓吹。第二，政策