CENGAGE Learning
CLASSIC TEXTBOOK SERIES

经典教材系列

公共行政与公共管理经典译丛

Public Administration and Public Management Classics

"十五"、"十一五"、"十二五"国家重点图书出版规划项目

公共政策导论

（第三版）

小约瑟夫·斯图尔特（Joseph Stewart, Jr.）
[美] 戴维·M·赫奇（David M. Hedge）　著
詹姆斯·P·莱斯特（James P. Lester）

韩红　译

Public Policy
An Evolutionary Approach
(Third Edition)

中国人民大学出版社

CENGAGE Learning

著作权合同登记号 图字：01-2008-0763号

Public Policy
An Evolutionary Approach

公共政策导论（第三版）

本书探讨了公共政策中的焦点问题：

什么是公共政策？政府应该追求怎样的价值观？谁是政策议程的设置者？谁是公共政策的实施者？谁是公共政策的评估者？公共政策应在何时终止？

介绍了多种政策分析方法：

过程分析法、实质性分析法、逻辑实证分析法、经济学分析法、现象学（后实证主义）分析法、参与分析法、规范性或规定性分析法、意识形态分析法、历史分析法。

公共行政与公共管理经典译丛

经典教材系列

推荐书目

公共管理导论（第三版）	[澳] 欧文·E·休斯
政治学（第二版）	[英] 安德鲁·海伍德
公共政策分析导论（第二版）	[美] 威廉·N·邓恩
公共政策制定（第五版）	[美] 詹姆斯·E·安德森
▶ 公共政策导论（第三版）	[美] 小约瑟夫·斯图尔特 等
公共行政学：管理、政治和法律的途径（第五版）	[美] 戴维·H·罗森布鲁姆 等
比较公共行政（第六版）	[美] 费勒尔·海迪
公共部门人力资源管理：系统与战略（第四版）	[美] 唐纳德·E·克林纳 等
公共部门人力资源管理（第二版）	[美] 埃文·M·伯曼 等
行政伦理学：实现行政责任的途径（第五版）	[美] 特里·L·库珀
民治政府：美国政府与政治（第二十版）	[美] 詹姆斯·麦格雷戈·伯恩斯 等
比较政府与政治导论（第五版）	[英] 罗德·黑格 等
公共组织理论（第三版）	[美] 罗伯特·B·登哈特
公共组织行为学	[美] 罗伯特·B·登哈特 等
组织领导学（第五版）	[美] 加里·尤克尔
公共关系：职业与实践（第四版）	[美] 奥蒂斯·贝斯金 等
公用事业管理：面对21世纪的挑战	[美] 戴维·E·麦克纳博
理解公共政策（第十二版）	[美] 托马斯·R·戴伊

查询图书信息，下载教学资源：http://www.crup.com.cn/gggl

CENGAGE Learning
www.cengageasia.com

ISBN 978-7-300-12827-6

ISBN 978-7-300-12827-6

定价：35.00元

公共行政与公共管理经典译丛

CLASSIC TEXTBOOK SERIES

经典教材系列

Public Administration and Public Management Classics

公共政策导论

（第三版）

Public Policy

An Evolutionary Approach

(Third Edition)

中国人民大学出版社

·北京·

图书在版编目（CIP）数据

公共政策导论（第三版）/[美] 斯图尔特等著；韩红译
北京：中国人民大学出版社，2010
（公共行政与公共管理经典译丛·经典教材系列）
ISBN 978-7-300-12827-6

Ⅰ. ①公…
Ⅱ. ①斯… ②韩…
Ⅲ. ①公共政策-高等学校-教材
Ⅳ. ①D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2010）第 197606 号

公共行政与公共管理经典译丛
经典教材系列
公共政策导论（第三版）
小约瑟夫·斯图尔特（Joseph Stewart，Jr.）
[美] 戴维·M·赫奇（David M. Hedge） 著
詹姆斯·P·莱斯特（James P. Lester）
韩 红 译
Gonggong Zhengce Daolun

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	北京中印联印务有限公司		
规　　格	185 mm×260 mm　16 开本	**版　　次**	2011 年 1 月第 1 版
印　　张	15 插页 2	**印　　次**	2011 年 1 月第 1 次印刷
字　　数	295 000	**定　　价**	35.00 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）

丁　煌　马　骏
王佩亨　王浦劬
毛寿龙　刘　晶
刘国材　刘俊生
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　谢　明
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、具有实际操作性、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

译者前言

自 1922 年美国著名政治学家查尔斯·梅里亚姆（Charles Merriam）率先提出公共政策研究概念以来，政策科学已经走过了近 90 年的历史，成为一个全新的跨学科、应用性研究领域。作为一门社会科学，公共政策研究融汇了经济学、社会学、政治经济、政策分析、心理学和行为科学、项目评估和公共管理等多个社会科学领域的理论和概念。它的出现被誉为当代西方社会科学发展过程中的一次“科学革命”。

随着社会现代化水平的不断提高，公共行政也越来越发达。在经济社会转型的过程中，政府治理的主要手段之一就是公共政策，而公共政策的实践效果如何本身反映着政府的治理能力。同时，公共行政的现代化，决策的科学化和民主化，也需要公共政策科学的进一步发展和完善。

我曾在 2009 年应中国人民大学出版社之邀给本书的影印版写了导读。那时，奥巴马总统入主白宫不久，美国正陷入百年来最为严重的全球金融危机和经济衰退中，奥巴马政府能否成功应对挑战，在很大程度上取决于他领导的美国政府能否采取积极有效的政策措施来应对经济低迷和众多亟待解决的社会问题。本月初，美国进行了中期选举，美国选民用选票为过去两年政府的执政判了分，民主党失去了 12 年前从共和党手中夺回的众议院控制权，在参议院中与共和党的议席差距被缩小，在州长选举中也输给对手。美国的政治版图进行了戏剧性的重划。

为此，我特意请教了本书作者之一戴维·M·赫奇教授。赫奇教授指出，在过去的两年中，美国的政治发生了很大的变化。这一点集中体现在此次美国中期选举结果上。奥巴马总统两年前的当选和此次中期选举中的“惨败”，都说明了两个主要政党以及美国其他政治群体在本书第2章中探讨的主要问题上存在相当大的分歧，特别是政府应该奉行什么样的价值观，公共和私营部门各自应该发挥什么作用，哪些政策工具最为有效等问题。在价值观问题上，奥巴马总统和美国国会的民主党议员们希望通过政府采取的医疗改革和税收改革等项政策使美国实现更大程度上的社会公平，缩小社会贫富差距，同时，他们仍然对大银行、保险公司等私营部门缺乏信任，主张加强对这些金融机构的管理和监控。而共和党则认为这些政策和措施并没有很好地解决美国面临的经济社会问题。

赫奇教授认为本书具有三个方面的特色：一是明确了政府治理中遇到的最主要的问题；二是梳理了政策过程涉及的从议程设置、决策、实施到评估和政策变化的各个阶段，并且介绍了每个阶段涉及的理论在近年来经历的变化；三是总结分析了过去几十年间美国的教育、环境和福利政策的发展变化。本书对政府治理问题和政策过程的探讨完全以美国的现实情况为背景，然而这些问题和过程对其他国家的政府治理和政策研究也都具有实际意义。

韩红

2010年11月9日于北京

前　言

自本书的第一版于20世纪90年代中期问世以来，美国经历了很多事件。在政治方面，总统和国会在党派之间易手，一位总统险些在弹劾过程中遭到罢免，多位国会议员被指控并被判犯有利用影响和违反竞选筹款的有关法律等罪行。公共政策亦发生了变化。在克林顿总统任期内，国会通过了重要的福利改革，布什行政当局与共和党掌控的国会联手，通过了大幅度减税、老年人处方药计划以及联邦政府向各地学校进行新一轮授权等项法案。在外交政策方面，在过去10年左右的时间里，美国卷入了至少三次重大军事行动——在波斯尼亚和科索沃，以及“9·11”事件后在阿富汗和伊拉克的战争。

我们对公共政策的过程和实质内容的理解也发生了变化。近年来，政策学者们对教育、福利、环境政策等重要政策进行了系统的评估，于是，我们更加明确了哪些政策和计划有效，这些政策在什么条件下实现了自己的目标。最近几年里，学者们为发展和测试关于不断演进的政策过程的最佳理论而付出了巨大的努力。在这方面最突出的，是从长期和近期两个角度理解政策变化所取得的进展。

不足为奇的是，还有许多问题尚待解决。决策者们面对着层出不穷的问题，无论是涉及全球气候变暖、医疗卫生、移民的问题，还是美国在快速变化的国际社会中的地位的问题，都需要某种形式的公共解决方法。就政策学者们而言，则需要继续发展和

实验如何进行政府治理的各种理论，并且使他们的努力能够反映政策过程发生的诸如更加依赖市场机制来进行政府管理、政策过程不同阶段之间的界限模糊等变化。

我们将在本书中对美国公共政策的过程和实质内容进行分析。在此过程中，我们提供了一种向学生介绍政策研究的独特方法，该方法主要围绕我们对政策过程和几个重大的公共政策领域的理解在过去数十年内发生了怎样的变化。

本书分为四篇。第1篇主要分析美国的政策研究、政策和政治领域在最近几十年中的演进。我们探讨了不同的政策分析方法，以及我们所谓的“模型”的含义和对这些模型进行评估的方法。第2篇论述的是关于政策周期各个方面的研究与思考在过去几年中发生的变化。我们概述了用于解释议程设置及政策制定、政策实施和政策变化的各种模型，还探讨了政策过程的不同阶段这些年来是如何变化的。本书的第3篇对美国公共政策中教育、福利和环境这三个实质性领域的演进和影响进行研究。第4篇进一步论述政策分析怎样和为什么被那些政府内外的人士所利用。在最后一章中，我们对美国在治理中发生的重大变化进行归纳，同时，就那些变化将在未来的年代中对制定和理解公共政策产生的影响进行思考。

致使用本书的教师们

接下来的讨论，向使用本书的老师们提供一些我们希望是有意义的建议。我们发现，有一则古老的中国格言很能说明学生应该如何学习、老师应该如何讲授这门课程。这则古老的中国格言这样说道：“告诉我的，我忘了；表演给我看的，我记住了；我亲自动手做过的，我明白了。”① 正如这则格言所说的，学生至少是从三个方面进行学习的。首先，所有的学生都需要了解关于所学主题的一些基本信息。其次，他们还需要关于所涉及的主题的某种类型的体验。最后，他们需要思考和应用本周在课堂上学到或者接触到的东西。因此，可以针对学生分别开展三种活动。首先，每周一开始，可以先围绕本周要讲述的主题开一个简短的讲座。要求学生上课时有备而来，能够围绕该周主题所指定的阅读材料，进行大组讨论。每周的第二堂课可以观看录像（或者邀请客座教授讲课，甚至可以出去进行“田野考察”），使学生获得一些所学主题的体验。最后，在该周的最后一堂课上，可进行小组讨论，对本周内讲授的内容进行思考和应用。这三组活动起着相互加强的作用，使学生们可以开展既能抓住兴趣、又能使课程本身变得更富有刺激性和吸引力的多种学习活动。外请教师和小组讨论，是除了传统的授课模式之外非常有效的选择（和补充）。在大班授课和讲座之外进行这些其他的活动，可以使老师与学生分担课程讲授的部分责任。有了这样的学习环境，学生会更积极地参与——这不同于学生们仅仅局限于听课、记笔记的传统和比较被动的方法。

---

① 因为没有出处，译者请教了语文专家，但专家也都找不到对应的“格言”。一位教授提供了以上说法，看来比较接近，但是，据说它是印度的格言，不是中国的。——译者注

鸣 谢

本书能够问世得益于许多人的鼎力相助。首先，我们非常感谢在过去20年中对我们的学识发展给予大量指点的许许多多学者。其中有（按照字母顺序排列）：詹姆斯·安德森、安·奥姆·鲍曼、查尔斯·布洛克、理查德·科尔、彼得·德利昂、威廉·邓恩、马尔科姆·戈金斯、理查德·霍弗伯特、海伦·英格拉姆、汉克·詹金斯-史密斯、迈克尔·克拉夫特、迪安·曼、彼得·梅、丹尼尔·马兹梅尼安、葆拉·麦克莱恩、尤金·米哈姆、肯尼斯·迈耶、特里·莫、亨利·诺、沃尔特·罗森鲍姆、保罗·萨巴蒂尔、安妮·L·施奈德、罗伯特·斯托克、哈维·塔克、理查德·沃特曼和戴维·韦伯。他们通过丰硕的著作，并且经常以乐于对我们的著作提出建设性意见的方式，直接对本书取得的任何成功作出贡献。我们对他们的赐教表示谢意。其次，几位外请审稿人或使用本书的人，对本书的某一版或多个版本提出了建设性批评和建议；他们中有莱斯·阿尔姆、布赖恩·库克、查尔斯·戴维斯、马尔科姆·戈金斯、杰弗里·格林、伯尼·科拉萨、约翰·皮斯库利奇、詹姆斯·谢菲尔德、安德鲁·斯卡拉班和詹姆斯·旺什。我们尤其感谢内布拉斯加—奥马哈大学的罗伯特·布莱尔、罗杰·威廉姆斯大学的琼·S·斯皮克曼和俄克拉何马州立大学的威廉·帕尔为本版提出的建议。我们采纳了审稿人的诸多建议，本书因此而有了很大改进。我们向提供有益建议的所有人表示诚挚的谢意。

我们也感谢汤姆森·沃兹沃斯给予的鼓励和帮助。马代尔·格林斯基·舒尔茨、乔舒亚·艾伦、克里斯蒂安·蒂伦和迪普提·纳瓦特等人提供的大量帮助，使本书大为增色。我们特别感谢卡伦·贾德，她的顽强和耐心，使得修改工作基本按时进行。特别感谢佛罗里达大学的尹玄贞，是她帮助准备了在各章出现的部分数据。我们一如既往地感谢我们的家人，他们为我们创造了一个可以在其中工作的环境。我们还要感谢这些年来我们的公共政策研究课程的学生所给予的支持和鼓励。我们希望本书能够进一步加深他们对美国公共政策的看法和了解。

最后，我们将本书献给我们的合著者和朋友詹姆斯·P·莱斯特，他在本书第二版出版后不久便辞世而去。詹姆斯是一位杰出的学者，他对本书的贡献是巨大的，他的学养、他对重大公共政策的研究是广博的。

小约瑟夫·斯图尔特和戴维·M·赫奇

目　录

第1篇　公共政策研究的背景

第1章　公共政策的实质 …… 3
我们所说的公共政策和政策分析的含义是什么？…… 5
公共政策的类型 …… 6
政策周期 …… 7
政策研究的演进 …… 10
本书的安排 …… 13
第2章　美国公共政策和政治的演进 …… 18
政府面对的重要问题 …… 19
变革中的美国政治体制 …… 22
美国公共政策的演进 …… 28
提要 …… 29
第3章　政策分析的方法 …… 32
政策分析的具体方法 …… 33
如何做一名优秀的政策分析人员 …… 40

第 4 章　模型与公共政策研究 …… 46
模型 …… 47
我们向何处去？ …… 53

第 2 篇　政策过程分析

第 5 章　议程设置 …… 59
政策问题的实质 …… 60
议程类型 …… 61
问题的类型 …… 62
有关议程设置过程的文献的演进 …… 62
谁在设置议程？ …… 65
提要 …… 67
案例研究 …… 67
不决策问题 …… 73
结论 …… 73
第 6 章　政策制定 …… 77
政策解的实质 …… 77
政策制定的参与者 …… 78
解读政策制定 …… 80
案例研究 …… 84
决策的其他两种模型 …… 87
我们对政策制定的理解的演进 …… 88
提要 …… 89
第 7 章　政策实施 …… 92
政策实施的概念 …… 92
政策实施研究的演进 …… 98
我们现在何处？实施研究的现状 …… 103
我们将向何处去？走向第三代研究 …… 104
案例研究 …… 105
提要 …… 106
第 8 章　政策评估 …… 112
政策评估的概念 …… 113
案例研究 …… 121
提要 …… 122

第 9 章 政策变化和终止 …… 125
政策变化的概念 …… 126
案例研究 …… 133
政策终止的概念 …… 135
提要 …… 138

第 3 篇 剖析公共政策的选择

第 10 章 教育政策 …… 145
美国的教育 …… 146
教育政策制定的场所 …… 147
教育政策的其他参与者 …… 150
教育政策的方法 …… 151
教育政策的演进 …… 153
提要 …… 162
第 11 章 福利政策 …… 167
美国的贫困问题 …… 168
关于福利政策的不同观点 …… 172
福利政策的演进 …… 174
福利政策的结构 …… 178
评估社会保险计划的影响 …… 179
新世纪的福利 …… 180
第 12 章 环境政策 …… 184
环境政治和政策的演进 …… 185
新世纪的环境政策和政治：新联邦主义？ …… 189
环境政治与政策的未来 …… 195
提要 …… 197

第 4 篇 结论

第 13 章 使用政策分析 …… 203
使用政策分析 …… 203
界定知识的使用：以往的研究 …… 204
妨碍知识使用的因素 …… 205
知识的使用：概念性框架 …… 207
一些概括性思考及对未来研究的意义 …… 209

第 14 章　回顾：美国公共政策的演进 …… 214
美国公共政策的变化 …… 215
界限的模糊 …… 217
提要 …… 218

第1篇

公共政策研究的背景

■ 第1章　公共政策的实质
■ 第2章　美国公共政策和政治的演进
■ 第3章　政策分析的方法
■ 第4章　模型与公共政策研究

第 1 章

公共政策的实质

对历史回顾得越久远，你便能向前看得越远。

——温斯顿·丘吉尔爵士（Sir Winston Churchill）

每天，我们都会想起各级政府的领导人所面临的许许多多的政策问题。在国家层面上，2001 年 9 月 11 日美国遭受的袭击，将国家安全推到国家政策议程最重要的位置。我们究竟应不应该入侵伊拉克？保卫我们的边界的最佳手段是什么？反恐战争是否需要我们对美国人民的公民自由权利进行反思？美国应当如何应对世界其他地区出现的不稳定？国内问题也同样亟待解决。在信托基金耗尽之前，是否还来得及对社会保险进行改革？政府应该采取什么样的措施来限制就业的外包？如果使用胚胎细胞的话，干细胞研究是否应该得到联邦政府的财政资助？应该如何保证让更多的美国人能够享受到高质量的医疗保健？美国是否应该承认同性恋婚姻，至少承认这是合法的婚姻？

在美国的各个州，立法人仍然在努力解决怎样才能最有效地教育下一代、照顾老年人和穷人以及保护环境问题。一个日益引人注目的问题是，私人部门能否提高教育的质量和提供更好的福利服务。择校补助金券和私立学校与公立学校之间的竞争，是否是解决许多人眼里的公共教育失败问题的出路？私人部门的营利和非营利组织是否应当在福利和儿童服务的管理中起更大的作用？以宗教信仰为基础的组织呢？州政府也面临新的挑战。由于 1996 年美国国会通过的福利改革，州政府官员目前在决定谁该

领取福利、按照什么条件领取福利的问题上有了更大的自由度。由于联邦政府拿不出计划，一些州已经通过了或者正在考虑解决二氧化碳排放和全球变暖问题的办法。同样，一些州（还有地方社区）制订了向贫困工人提供有补贴的医疗保险的计划。在国会围绕干细胞研究展开辩论的同时，一些州已通过立法，允许在本州内开展此类研究。

在地方层面上，随着各个司法管辖区努力斟酌着哪些项目必须削减，哪些必须保留，20 世纪八九十年代的“放权革命”（devolution revolution），则提高了政策辩论的重要性。为了支付由于“新联邦主义”（new federalism）和社会计划权力下放而经费遭削减的环境及其他计划的开支，是否必须提高税收？是否应当将资金从不太重要的计划转至更重要的计划上去？是否应当削减计划？如果需要削减，应当削减哪些计划？地方政府还必须应对表面上属于全国范围性质的问题。国家正在为移民政策进行辩论，而地方政府则需要决定如何向人数不断增加的非法移民提供（或者不提供）地方性服务。“9·11”事件后，地方社区不得不在已经拥挤的公共安全议程上，增加对可能发生的恐怖事件的防范并对这类事件做出反应的问题。

从实例中可以看出，要想解答这些和其他政策问题绝非易事。在很大程度上，这是因为政府面对的许多政策问题，都涉及社会面临的最基本的伦理问题。关于堕胎以及最近关于干细胞研究正在进行的辩论，首先涉及的是生命何时开始、胚胎、胎儿和妇女各自的权利问题。最近几年通过和实施的所谓《爱国法》（Patriot Act），使国家安全和公民自由这两个传统的美国价值观相互对立，迫使国家的决策者们必须在两者之间寻找平衡。

由于人们在据称存在的“危机”究竟是否存在，以及如果存在的话，问题的根源何在的问题上分歧严重，用政策来解决这些问题也变得非常困难。2002 年，美国是否受到伊拉克袭击的迫在眉睫的威胁？就业外包真的是一个问题，还是仅仅是全球化的必然结果？允许同性恋情侣通过法律登记结合，是否会危及婚姻和家庭的神圣性？造成美国人面临的许多问题的原因究竟是什么，在这个问题上同样存在很多不同意见。以教育为例。几十年来，政治家和公民们都认定，美国的学校正处于困境中。但这是为什么？尤其对于美国城市和各州最贫困地区的学校来说，仅仅是因为资金不足，还是说美国学校的失败，其实关涉的是我们如何组织和管理教育这样一个更根本的问题？我们是不是对学校过于苛刻？还是过于放任？

即便在应当追求什么样的价值观或者应该解决什么样的问题上达成共识，究竟怎样才能最好地解决那些问题，仍然存在着不确定性和冲突。还是教育提供了一个很好的范例。近年来，州、联邦和地方的决策者们，一直在研究和辩论解决教育问题的多种方案——其中包括提高对教师和学生的要求的标准，通过择校补助金券和政府特许学校使教育私营化，通过州内或者地区内的测试来确定哪些学校履行了职责，哪些学校应该受到惩罚或者奖励。当然，即便是采纳和实施了政策，分歧和不确定性依然存在。读者可以在我们探讨教育政策的章节中看到，在择校补助金券和政府特许学校能否改善教育质量的问题上，政策学者们仍然莫衷一是。

本书的编写目的在于，为学生提供了解政府和公民如何解决这些以及其他紧迫

的政策问题的知识和分析技能。还可以运用这些信息来帮助设计政策解决方法，理清关于公共问题的起源和解决方法的不同观点，评估已在实施中的政府政策的切实可行性。对这类信息的需求是显而易见的。正如读者知道的那样，在我们的生活中，几乎所有的领域都与某级政府有关。我们呼吸的空气、吃的食品、上的学校、使用的医疗保健体系以及我们作为一个民族的安全，无不有赖于政府中的某个人“做正确的事情”。此外，政府负责处理的问题，通常是公民们面临的最复杂、最棘手的问题。在许多情况下，政府被要求解决的，正是那些社会其他成员无法（或者不愿）有效解决的问题——包括贫困、污染、犯罪、工作场所的安全问题，有的时候还有社会不公正的问题。毫无疑问，这些问题的起因和后果通常都是最复杂的。由于这些原因及其他原因，学者和政策参与者们都指出，必须拥有及时和可靠的信息，在此基础上，才能做出重要的政策选择。按照常规从政，在一百年前可能完全行得通，但正如奎德和麦卡特（Quade and McCarter，1989）所指出的，“技术和事件发展如此迅速，自然状态下的反复实践、协商妥协的过程，没等完成，就有可能出现灾难——不仅会出现战争，还有人口压力、资源短缺、环境恶化，这些都属于这一范畴”[1]。

在接下来的章节里，我们试图提供一些公民和政府要想“做正确的事情”所需要的信息。在第 5～9 章里，我们向学生介绍政策过程的各个阶段，以说明政府在解决（或者不解决）政策问题时通常是如何运行的。第 10～12 章分析各级政府是如何应对近年来颇受关注的教育、福利和环境三个政策问题的。

不过，我们在做这些之前，必须先界定我们的术语，提出理解美国公共政策的过程和实质的框架。接下来，首先阐明我们所说的公共政策的含义，并概述政策过程的各个阶段。在此之后，我们看看公共政策领域在过去三四十年间是如何变化和发展的。

我们所说的公共政策和政策分析的含义是什么？

许多学者已经对公共政策（public policy）这个术语的含义给出了各种各样的定义。例如，托马斯·R·戴伊（Thomas R. Dye）将公共政策定义为“政府做什么，为什么这样做，会产生什么样的效果”[2]。哈罗德·拉斯韦尔（Harold Lasswell）给公共政策下的定义是，“一个包含了目标、价值观和实践的，经过设计的计划”[3]。此外，詹姆斯·安德森（James Anderson）将该术语定义为，“由一位或者多位参与者，为应对一个难题或者关注的问题，采取的一个有目的的行动过程”[4]。所有这些不同的定义都有一个共同点，那就是，它们说的都是政府为了纠正某个真实的或者想象的政策问题所采取的行动或者决策的过程（process）、系列或者模式。公共政策的特殊性质在于，它是由一个政治体制中的当权者，比如立法者、法官、行政官员和管理人员来制定、实施和评估的。公共政策始终在关于其效

果的新的（或者更好的）信息的基础上变化着。在后面的章节里，我们更详细地描述了在公共政策的每个阶段里，这些参与者分别所起的作用。另一方面，私人部门政策指的是个人或商业部门为了解决自身问题而采取的行动。

同样地，政策分析（policy analysis）也有几种定义。托马斯·戴伊将政策分析界定为对政府行为的原因和后果进行的描述和分析。他的观点是，公共政策分析主要的关注，应当在**解释**（explanation）而不是**规定**（prescription）上。[5]也就是说，政策分析人员应当努力去研究和测试关于公共政策的起因和结构的普遍命题，积累能够广泛应用的可靠的研究结果。另一方面，格罗弗·斯塔林（Grover Starling）认为，政策分析应该是跨学科的、有助于作出可靠的决策的努力。[6]威墨尔和怀宁（Weimer and Vining）更进一步强调了与日常治理相联系的概念，他们指出，“政策分析是与公共决策相关、包含着社会价值观、为委托人服务的建议”[7]。显然，在政策分析的目的问题上存在着意见分歧，这些不同的见解，有的富有科学性，有的更实际些。结果产生了两类政策分析——一种使人们了解了政策过程，另一种提供了政策过程中所需要的知识。前者分析治理过程（如政策制定或实施）如何发展，而后者的目的是进行可供政策制定者评估和改进公共政策的研究工作。这种应用型研究，主要是分析实质性的公共政策的效果如何。从应用的角度对政策进行分析的社会科学家们——政治学家、社会学家和经济学家——往往发现，最初的立法中包含的基本逻辑，不是有缺陷，就是建立在对某个特定的政策问题没有充分了解的基础上的。还有的时候，负责政策评估的管理者或者参与监督的立法者会发现，该政策根本行不通。政策分析经常显示，政策是需要改变或者终止的。在美国，无论是设计新的立法来解决某个公共问题，还是“改变”先前制定的、但未按计划起作用的政策，都是一个连续不断的行动，政策分析往往是这一努力中的一个不可分割的部分。在本书的最后，我们还详细地分析了对公共政策问题不断变化的理解，是如何使人们致力于研究制定出更好的（或者更全面的）政策的。

公共政策的类型

存在着许多类型的公共政策。一些政策——如公路政策——的目的是把利益分配给——或者无法阻止将利益分配给——所有的人。另一些政策试图将“富人”的利益重新分配给“穷人”。为穷人提供福利的政策属于此类。还有一些政策希望对行为进行管理，比如犯罪政策或者环境保护政策等。西奥多·洛维（Theodore Lowi）称这些政策为**分配型**（distributive）、**再分配型**（redistributive）和**管理型**（regulatory）政策。[8]

政策也可以是**自由主义**（liberal）或者**保守主义**（conservative）的。洛维以及其他一些人认为可以对这两类政策加以界定。所谓自由主义的政策，指的是广泛利用政府来进行社会变革、尤其是确保更高水平的社会平等的政策。[9]而保守主义的

政策一般反对利用政府来进行社会变革，不过，这类政策也会允许政府采取行动来维持现状，或者推动他们赞同的利益。此外，自由主义者往往主张在较高层的政府里实行集权，而保守主义者往往赞同放权和权威。20 世纪 70 年代以来关于新联邦主义的争论，很大程度上带有这种分歧的色彩，分歧的原因在于，一方面，自由主义者认为，在国家层面上存在着一个能够起作用的群体，联邦政府比州和地方政府的调控和再分配能力更强；另一方面，保守主义者相信，公共政策问题，应该由距离这些问题最近的那一层政府解决。因此，他们往往主张州和地方政府（甚至是邻里）的参与，而不主张国家的参与，除非分权助长了市场的不确定因素。他们害怕美国两百多年来形成的联邦政府出现集权。

还有**实质性**（substantive）政策和**程序性**（procedural）政策。实质性政策涉及的是政府旨在解决实质性问题——如公路建设、环境保护或者支付福利金——的行为。可以 1990 年旨在解决空气污染的《清洁空气法》为例。而程序性政策指的是那些涉及某件事应该如何做或者由谁来做这一类的政策。[10]比如 1946 年的《行政程序法》，该法描述了各个机构必须遵守的制定规则的程序。

政策也可以是**物质性的**（material）或者**象征性的**（symbolic），这要看它们分配的是什么样的利益。[11]物质性政策向受惠人提供具体的资源或者实质性权力，抑或迫使那些受到负面影响的人处于劣势。比如，福利金的支付、住房补贴和纳税积分都是物质性的。而象征性政策主要依靠的是价值观而不是有形的利益。纪念爱国者的全国节假日、关于校园里国旗和宗教的政策，都是这类政策的具体体现。

最后，公共政策还可以包含集体（collective）产品和私人（private）产品。所谓集体产品，指的是那些不能只给一些人而将另外一些人排斥在外的利益。比如国防和公共安全。私人产品指的是那些可以分割成单位、可向消费者收取费用的产品。比如，食品在美国主要是私人产品。一段时间以来，美国一直在辩论，是否可以将许多历史上被视为集体产品的东西转变成私人产品。收集垃圾和家庭保安等服务，有的时候是由消费者从私营公司那里购买的。这就叫做服务的**私营化**（privatization）。私营化的基础是这样一种理念：私人部门能够比政府做得更出色，并且成本更低。另外，关于医疗保健**国有化**（nationalization）的成本和好处也有争议，医疗保健国有化，使私人商品转变成公共的或者集体的产品。商品和服务的私营化和国有化之争，可能会一直持续到下一个世纪。因此，了解这场争论及争论的问题是很重要的。我们将在第 10～12 章讨论关于教育、福利和环境问题的各种观点时，探讨其中的一些问题。

政策周期

公共政策的决策经常被看做是一条“传送带”，在这条“传送带”上，问题首先被认定是需要解决的问题，然后考虑不同的行动过程，采纳政策，由机构人员实

施、评估、修改政策，最后，根据政策（真实或者感觉上）取得了或者没有取得成效而终止之。显然，这是将一个复杂的过程过于简单化了。将研究不同的方案与采纳这些方案区分开来并不总是一件容易的事情。当通过的立法比较含糊的时候，人们往往搞不清楚政策究竟是怎么回事，直到实施者颁布规章条令。尽管过于简单化，政策周期或“探索阶段”，其实是大多数公共政策在其生命周期内都要经历的一个政治过程。[12]尽管政策过程的现实非常复杂，但是，如果把这一过程理解为图1—1中描述的那样是一系列独立的阶段，就会得出对公共政策决策中发生的许多行为进行分类的框架。

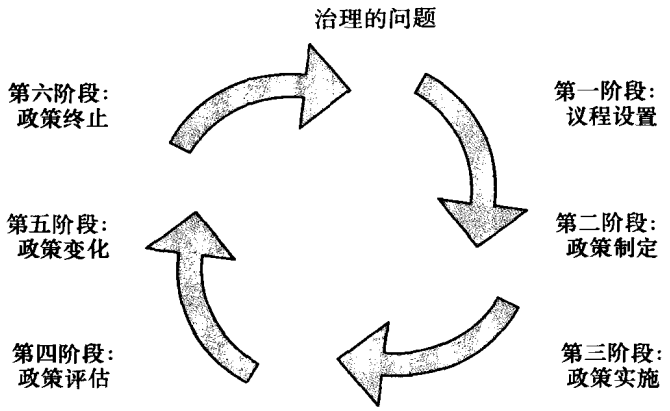


图1—1 政策周期

在过去30年里，我们已经在加深对政策周期的理解方面取得了重大进展。例如，政策周期的第一阶段——**议程设置**（agenda setting）——一直是最近许多研究的主题。[13]按照约翰·金登（John Kingdon）的观点，议程是“一份政府官员……在任何时刻都比较关注的话题或者问题的清单”[14]。某个市政厅或者立法机构的公开会议上将要认真讨论的问题的清单，就是一份公共议程。有些问题永远与公共议程无缘，而对有些问题却会立刻采取行动，或者至少晚一些时候就会给予考虑。在有些情况下，那些企图拖延或者阻止对某个公共问题作出反应、采取行动的人，可能有意把需要采取行动的一些议题排除在公共议程之外。[15]议程最初的定义是“一系列政治上有争议的问题，这些问题将被视为属于值得政治组织关注的正当关怀的范畴”，既包含了“体制的议程”，也包含了“机构的议程”。[16]近期，约翰·金登把议程设置描绘成三个流的结果：问题流、政策流和政治流。[17]问题流所说的主要是公共问题是如何界定的，包括公共问题最初是如何引起公众的关注的。政策流指的是针对一个问题提出的解决方案的技术可行性以及公众对它的接受程度等。政治流涉及国家的情绪、公众舆论、选举政治，以及使提出的解决方案是否能够成为现实的所有因素。[18]

政策周期的第二阶段，是指**政策制定**（policy formulation）或政策的采纳，通常定义为旨在矫正某个过去的问题或者防止未来出现的某个公共政策问题的立法得到通过。乔治·布什总统在其第一个任期内，曾推动国会通过了减税的立法、重要

的教育计划、提供处方药补助和所谓的《爱国法》。政策制定阶段，作为政策周期的第一个研究领域，一直是研究最集中的阶段，由此，产生了大量有助于理解政策周期这一阶段的概念框架。[19]

最初，人们是通过精英论或多元主义模式来解释政策制定的。[20]后来，政策制定被认为是影响着政策产出的诸多力量的结果，比如，历史（地理）条件，社会经济条件，大众政治行为（包括公众舆论、利益集团、政党等），政府机构（包括立法机构、法院和官僚机构），还有精英论的观点和行为。[21]其中，历史条件或者地理条件，决定着政策制定当中有可能或者不可能发生的情况的背景条件，而社会经济条件限制着政策产出（或者为政策产出提供了机遇）。大众政治行为有可能影响精英或政府机构做出独立于社会经济条件的决定。最后，政府机构和精英们的反应，对政策的产出也有着重大的影响。[22]

政策实施（policy implementation）是政策周期的第三阶段，常常被描绘为“在某项法案成为法律之后发生的事情”[23]。仅仅靠立法并不能保证将会采取行动让法律生效，或者保证问题得到解决。法律必须转化为具体的方针，这样，联邦、州或者地方官僚机构才能保证立法的意图在政策付诸实施时得以实现。根据多位学者的观点，实施可以被看做是一个过程，一种产出或者一个结果。[24]实施的过程可以被描绘成政府为了使已经决定了的政令能够生效而做出的一系列决定和行动。实施产出这个术语，指的是为了实现项目目标而采取的手段（比如一个州为了解决某个问题所支付的开支），而实施结果指的是项目计划要纠正的更大的社会问题发生了变化（如犯罪率是否下降了等）。[25]

政策的实施很有可能是政策周期中最重要的部分，然而，它却经常被那些以为政策会自动实施的人所忽视。显然，政策是不会自动实施的。比如，国会通过的《1984 年有害及固体废料法修正案》（Hazardous and Solid Waste Amendments of 1984），规定所有有毒废料月排放量在 100 公斤以上的小型企业必须安全排放这些废料。然而，（在自愿执行之外）并没有真正的机制来保证这一规定在事实上能够实行。从那时起，国会在制定政策的时候，便更加关注实施的过程。不过，最近联邦应急管理局（Federal Emergency Management Agency，FEMA）没能对卡特里娜飓风作出及时和有效的反应，以及飓风给新奥尔良和其他沿海地区带来的破坏和不幸，都说明了实施仍然问题重重。

政策评估（policy evaluation）涉及公共政策造成的结果——在一项政策被实施之后发生的情况。政策评估关注的是立法的真实效果，或者政策实际达到预想效果的程度。例如，评估的问题可以这样设定：“提高学生的人均教育开支是否能够提高学生的表现或成绩？”[26]你也可能关注每小时 55 英里的限速规定带来的多方面的影响。它能否降低公路交通事故死亡人数从而挽救生命？它能否减少财产损失？能否节省燃油？这些就是政策评估研究所试图回答的问题。

20 世纪 60 年代以前，没有进行过什么严格的评估。20 世纪 60 年代后期的“向贫困宣战”和“伟大社会”等计划，在发展政策分析和评估研究方面起了重要的作用。目前，各级政府、大学、几十所思想库和其他私营组织都在做政策评估。

结果产生了有关众多实质性政策领域的大量研究成果，决策者和其他人在重新思考政策选择和解决方案时，都可以借助这些成果。我们将在关于教育、环境和福利政策的章节中对这些研究做进一步的探讨。

政策变化（policy change）是政策周期研究在概念上的最新发展。政策变化主要是由保罗·萨巴蒂尔（Paul Sabatier）和他的同事们在20世纪80年代中期“发现”的[27]，它囊括了政策周期中包括政策的制定、实施、评估和终止的四个不同阶段。作为一种分析性概念，政策变化指的是一项政策被评估和重新设计以至于整个政策过程重新开始的那一点。萨巴蒂尔认为，必须在十年或者更长的时间段内研究公共政策，这样，才能开始理解政策是如何随着时间的推移而演进的。分析的基本单位，是由相互竞争的倡议联盟组成的政策子系统，或者是对某一政策领域有兴趣的许多不同的机构和各级政府中的参与者之间的互动。[28]萨巴蒂尔的政策变化模型近些年被应用于几种实际情景，未来还可能会有更多这类研究。[29]第9章里我们更详尽地叙述了政策变化。

政策终止（policy termination）是用来结束过时的或低效的政策的方法。人们发现，一些计划是无法实施的，因此需要终止，而另一些计划则往往由于资源短缺，或者由于纯属非理性或象征性的原因，而不得不压缩。从根本上讲，政策终止是政策周期的结束点。这有多重含义，如机构的撤销，政策的重新定位，项目的终结或部分终结，财政紧缩等。[30]政策终止可以分为几种类型，有某个政策领域的功能性终止，有组织性的终止，有政策的终止，还有计划的终止。终止可能以“大爆炸”的形式出现，这意味着当权者突然做出决定，或者以“不断下毛毛雨”的形式出现，这意味着运行某项计划所需要的资源在较长时间内不断减少。[31]目前，关于政策终止的研究比较少。这方面的学者正在设计概念，积累案例研究的素材，这些素材最终将有助于他们设计出更系统地进行政策终止研究的综合分析框架。[32]

政策研究的演进

政策研究显然已经成熟。自20世纪60年代末期以来，政策研究亚领域已经发展成为一个组织严密的学科，有课程、课程表、公共政策学院、组织机构、刊物、教科书、会议、小组研讨会、暑期学校、奖项、资助资源、研究所和就业机会。[33]在过去40年里，通过提供的课程、在全国或地区性会议上提交的论文、公共政策学院的毕业生及其论文，该亚领域取得了长足的进展。比如，只要看看在美国政治科学协会（American Political Science Association，APSA）举行的年会上提交的论文就可以发现，政策研究过去30年得到了巨大的发展。1967年，在该协会的年会上仅提交了四份关于公共政策的论文。[34]到了90年代初，在该协会的年会上，提交的关于公共政策的论文超过两百份。

各种专业组织的成员情况，也都证明了这个亚领域在发展。其中历史最长的是政策研究组织（Policy Studies Organization，PSO）。它创立于20世纪70年代，现

有 800 名机构成员，其会员来自 80 多个国家。[35]政策研究组织的总部设在华盛顿哥伦比亚特区，出版两份重要的学术刊物，一份是《政策研究杂志》(*Policy Studies Journal*)，另一份是《政策研究评论》(*Review of Policy Research*)。公共政策与管理协会（Association for Public Policy and Management，APPAM）1979 年春成立于杜克大学。像政策研究组织一样，公共政策与管理协会的成员来自各个学科，推动着公共政策的研究和教学。目前，该协会拥有 2 000 名个人会员，95 名机构成员，运行预算 60 万美元。公共政策与管理协会提供多种研究生奖学金和研究奖项，举办年会和研讨会，出版刊物《政策分析与管理》(*Journal of Policy Analysis and Management*)。[36]还有一个名为“有组织的公共政策部”的协会，是公共政策与管理协会下属的最大的分支，有 900 多名会员。该组织与政策研究组织共同主办《政策研究杂志》。在美国政治科学协会的年会上，它一般都组织 20 场左右的政策小组研讨会。[37]

在过去几十年当中，政策研究的性质发生了若干变化。这些变化涉及研究的对象、研究人员如何研究公共政策以及他们进行分析的方法。表 1—1 说明了这一时期政策研究的演进情况。20 世纪 50—60 年代早期，政策研究往往围绕着**政策制定**问题。不同的分析人员试图解释政策制定的起因，他们使用的是精英论、多元主义、影子政府等解释性模型。后来，学者们又设计出其他模型来解释政策制定，如理性模型和渐进模型等。在这一时期内使用的主要方法是**案例研究**（case study），即对影响公共政策制定的所有因素进行详尽分析。通行的主要是定性的或者**前行为主义**（prebehavioral）的方法；很少使用严密的统计分析。证据主要来自详细的描述或者含有奇闻轶事的真人真事。

表 1—1　　政策研究的演进（1950—2000 年）

	50 年代	60—80 年代	90 年代至今
涉及的政策周期阶段	政策制定	政策实施 议程设置 政策评估 政策终止	政策变化 政策实施 议程设置
主要挑战	前行为主义	行为主义 （实证主义）	后实证主义
分析方法	案例研究	定量分析手段	混合方法

从 60 年代中期开始，政策学者们开始使用定量统计学手段（quantitative statistical techniques）来评估不同因素对政策制定的影响。他们使用的新方法体现了行为主义（behavioralism）[实证主义（positivism）] 的观点——该观点认为，可以运用科学的方法来研究公共政策，可以构建关于这些现象的假设，然后，通过严密的统计分析进行测试。在这一时期，政策学者们开始研究政策周期的其他方面，包括政策实施、议程设置、政策评估和政策终止。显然，这一时期见证了政策研究领域的蓬勃发展。

1990年至今这个政策研究历史上最近的时期，是发展和渐进的另一个突然活跃期。在此期间，关于政策实施和议程设置的研究继续进行，学者们试图完善和拓展更早的研究，同时发展政策变化的概念。方式和方法也发生了变化。**后实证主义**（post-positivism）对实证主义模式形成挑战，根据后实证主义理论，有人提出，许多政策现象是无法用科学方法和严密的统计手段来研究的。后实证主义派的学者主张，政策实施等概念需要更多依靠直觉的方法。这种对定量方法的批评，以及对定性方法的推崇，导致了良性的妥协。政策学者们现在进行公共政策分析时依靠的是**混合方法**（mixed methods），或者说是定量和定性手段相结合的方法。

亚领域里的一些紧张关系

社会科学学者和其他人士对亚领域做出了许多评估性评论。根据斯图尔特·内格尔（Stuart Nagel）的观点，这些评论包括以下几个方面：（1）政策研究是昙花一现的时尚；（2）政策研究要么过于注重实践，要么过于强调理论；（3）政策研究过于跨学科，或者过于集中于政治学；（4）政策研究在方法上过多采用定量分析，或者太不科学；（5）政策研究利用得太少，或者被过分利用；（6）政策研究太自由，或者太保守。[38]下面我们将逐一探讨每一个论点。

内格尔认为，公共政策代表的是自柏拉图的《理想国》问世以来，社会科学领域一直延续下来的长期的哲学传统。尽管该领域显然不是转瞬即逝的时尚，但是，它还是发生了相当大的变化，因为从事研究的人今天强调的，是将实质上的规范性哲学（与柏拉图到马克思都有联系），与科学方法（与哈罗德·拉斯韦尔等人相联系的）相结合的思想。[39]20世纪70年代以来，政策研究领域出现了一些更具体的趋势，如对可供选择的政策进行评估、吸收（定性和定量的）新方法、使决策者更多地使用政策分析等。更具体地说，60年代更强调的是公共政策的制定，而70—80年代则强调公共政策的实施。90年代，重点转移到了政策最优化研究，或政策分析，这些都是要回答同一个问题："我们要取得什么样的效果（即公共政策的目标是什么）？"比如，正在考虑的政策当中，哪一项最能够减少环境污染？哪种福利政策最能够降低贫困水平？鉴于过去30年间政策研究的发展情况，很难令人信服地断言，政策研究终将由于缺乏兴趣而衰败。

关于前文中讨论的第二点，人们可能会说，政策研究既是实践性的，也是理论性的。一些政策分析人员倾向于理论（科学）的一面，他们回避做出有可能改善政策表现的政策建议，而感兴趣的主要是追求**纯科学**（pure science）而不是**应用科学**（applied science）。也就是说，他们更感兴趣的是科学的理解而不是改善政策效果。有一些人热衷的，是政策分析实践的一面，就是说他们感兴趣的是在进行分析的基础上提供信息，使决策者明白如何提高系统的表现。然而，还有一些人既对政策理论的发展感兴趣，又对改进政府表现和提高效率感兴趣。实际上，好的理论是切合实际的理论，很难把两者严格地区分开来。正如威廉·格莱泽（William Glazer）曾经说过的那样，"假如理论研究与事实不能相互充实启发，那么，两者都将是苍

白的”[40]。

有时，把政策学者既看做是“纯科学家”又看做是“专家”会造成角色冲突，随着科学家的作用被对政府型“专家”的需求所取代，这种冲突会妨碍科学的发展。[41]由于对政策专业知识的需求占据了主导地位，纯科学被忽略了。不过，政策分析既是务实的，又有很强的理论性。

政策研究从定义上和本质上都是跨学科的，由政治学家扮演主要角色。被分析的政策类型往往决定着哪些学科涉及的最多。比如，经济学家往往会参与福利政策的评估，而政治学家则往往更多地参与对防务政策的分析。80 年代对该领域的一项分析发现，政治学家然后是经济学家，一直在该领域起着主要的作用，尽管从 1975 年到 1984 年，跨学科著书的作者有所增加。[42]

政策分析既涉及严密的定量方法，也涉及简单但却很系统的方法。比如，80 年代初的一项研究发现，在调查的论述政策分析的文章当中，只有 43%是谈具体经验并且使用定量方法的，而 57%的文章本质上是描述性的和修辞性的。[43]到了 80 年代中期，定量分析文章的百分比下降到 29%。[44]这一变化说明，在政策领域里正在形成一种共识，即可以使用多种方法，定量方法并不是进行政策分析的唯一有效的方法。我们将在第 3 章探讨政策分析的各种方法。

此外，内格尔指出，政策分析经常被批评没有得到充分利用，因为有许多政策分析从未被决策者使用过的例子。在某种意义上，关于政策分析没有得到充分使用的观点并不应该是政策分析人员的首要关切。分析人员的主要工作是进行有效的研究。然而，政策分析人员如果更好地理解了那些导致政策分析不被利用的因素，无疑将从中受益。我们将在第 13 章中讨论政策分析的使用问题，以及那些影响决策者使用政策分析的因素。

最后，政策分析并非内在地就是自由主义的或保守主义的。内格尔指出，从关于人性的保守主义的假设和/或保守主义的目标出发的研究，有可能产生保守主义的结论。同样，自由主义的结论来自自由主义的假设和自由主义的目标。因此，由于有不同的目标和假设，一些政策分析会得出保守主义的结论，而另一些分析会得出自由主义的结论。我们猜想，意识形态在政策分析中的作用并不像内格尔所说得那么大。首先，政策分析人员经常使用的方法保证了一定程度的客观性。其次，由于意识形态在政策研究中所起的作用，在主题的选择上，以及如何解读根据经验得出的研究结果上，就更有可能看到意识形态的作用。在下一章里，我们将讨论几种不同的政策分析方法，包括自由主义方法和保守主义方法以及这两种方法的假设。

本书的安排

在这份简短的介绍中，我们讨论了公共政策和政策周期的含义，描述了不同类型的公共政策。我们还论述了公共政策研究这些年来是如何演进和变化的。在论述政策是什么、我们如何研究政策的时候，我们回顾了演进式方法对于理解政府治理

的实质和过程是多么重要。美国的政治和政策正处在变革当中，联邦制、公众舆论、政党和基本价值观的新发展都影响着公共政策。不足为奇的是，我们对于那些事件的来龙去脉的理解也在变化（并且我们认为是越变越好）。

因此，本书的主题是通过观察过去发生的变化，来更好地理解现在，或许能窥视到未来可能发生的事情。在接下来的章节里，我们用三个问题来构建我们的讨论。第一，按照我们对政策周期的各个阶段的理解，我们已有过怎样的经历？以那些论述实质性问题的章节为例，政策是如何随着时间而演进的？第二，我们现在对周期的各个阶段是如何理解的？以那些论述实质性问题的章节为例，每个政策领域里的主要“观点”是什么？我们对政策周期的各个方面或者实质性的政策解决方案从概念上是如何理解的？第三，就我们在概念上的理解而言，我们将向何处去？以那些论述实质问题的章节为例，在未来二十年中，我们有可能向何处去？在某些实质性的领域里，对公共政策的不同观点进行描述也许是有帮助的。这种对未来不同设计的关注，使我们可以对不同政策选择的规范意义进行讨论和评估。这体现了政策分析亚领域正在出现的一个趋势。

在本书的第 1 篇中，第 2 章论述美国的政治和公共政策长期和近期的演进。第 3 章讨论进行政策研究的几种方法，有纯科学的方法，也有从政治上（或者为了宣传推动）对政策研究的利用。我们还指出了关于公共政策选择的两种对立观点，并在第 3 篇论述实质性问题的章节中进行更详尽的论述。第 4 章说明我们所谓的模型的含义，并在接下来的几章里讨论几种可供选择的模型之前，提出评估模型的几条标准。

在本书的第 2 篇和第 3 篇，我们分析了对政策周期以及对美国三个不同领域中公共政策实质内容的理解所发生的变化。在第 5～9 章，我们提出了以不断发展变化的眼光认识公众政策各个阶段的观点，说明我们的理解是怎样从最初的概念研究，逐步发展到目前进行未来研究的议程的。第 10～12 章，主要论述公共政策的三个重要领域——教育、福利和环境。在这些章节中，我们也运用了演进的方法，这样，学生可以充分体会政策的历史对我们的理解能有多大的帮助，并有助于预言这三个实质性领域的未来。

本书最后一篇论述了决策者如何利用政策分析。在最后一章中，我们根据前面章节中提到的美国公共政策和公共政策研究的趋势，以及过去三四十年间对美国公共政策的研究，提出了一些评论。我们还尝试着对未来几年做一些预测。这些评论和预测的基础是这样一种观点：在通常情况下，过去使我们能够很好地认识未来。

思考题

1. 我们所说的“政策研究”的含义是什么？该研究领域与政治学和其他社会科学学科有什么关系？

2. 在对学生进行政策分析训练时，对相对于研究方法和对具体政策领域的实质性理解的理论、模型和概念，应当给予多少重视？

3. 20 世纪 70 年代至今，从公共政策研究的演进变化中可以看出什么趋势？

4. 政策分析是否要么偏向自由主义，要么偏向保守主义？政策分析人员能够做到客观吗？

5. 政策分析人员是否应该像内格尔说的那样，不要过分担心政策分析的使用问题？他们是否负有额外的责任去保证自己提供的信息能够到达并且被政府官员利用？

推荐书目

Anderson, James E. *Public Policymaking*, Sixth Edition (Boston: Houghton Mifflin, 2006).

Dye, Thomas R. *Understanding Public Policy*, Tenth Edition (Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2002).

McCool, Daniel C. *Public Policy Theories, Models, and Concepts: An Anthology* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1995).

Stone, Deborah. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making* (New York: W. W. Norton and Company, 1997).

注释

[1] E. S. Quade and Grace McCarter. *Analysis for Public Decisions*, 3d ed. (New York: North-Holland, 1989), p. 3.

[2] Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, 7th ed. (New York: Prentice Hall, 1992), pp. 2-4.

[3] Harold Lasswell, quoted in Grover Starling, *The Politics and Economics of Public Policy* (Homewood, IL: Dorsey Press, 1979), p. 4.

[4] James Anderson, *Public Policymaking: An Introduction* (Boston: Houghton Mifflin, 1990), p. 5.

[5] Dye, *Understanding Public Policy*, p. 4.

[6] Starling, *The Politics and Economics of Public Policy*, p. 11.

[7] David L. Weimer and Adrian Vining, *Policy Analysis: Concepts and Practice* (Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall, 1999) p. 27.

[8] Theodore J. Lowi, "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory," *World Politics* 16 (July 1964), pp. 677-715.

[9] Ibid.; also Anderson, *Public Policymaking*, p. 18.

[10] Anderson, *Public Policymaking*, p. 10.

[11] Ibid., p. 15.

[12] 相反，德博拉·斯通不赞成这种"政策在不同阶段进行组装，就像在一条传送带上一样"的决

策的“生产”模型。See her book entitled *Policy Paradox and Political Reason* (Glenview, IL: Scott, Foresman, 1988), p. viii. 此外，保罗·A·萨巴蒂尔和汉克·詹金斯-史密斯认为，“探索阶段”对于教学和研究已经没有用处。See Paul A. Sabatier and Hank Jenkins-Smith, eds., *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach* (Boulder, CO: Westview Press, 1993)。我们显然不同意对政策周期方法持批评态度的人的这两种观点。相反，我们相信，探索阶段对公共政策决策的教学和政策过程的研究非常有价值。

[13] See Roger W. Cobb and Charles D. Elder, "The Politics of Agenda-Building," *Journal of Politics* 33 (1971), pp. 892–915; Roger W. Cobb and Charles D. Elder, *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1972); John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2d ed. (New York: HarperCollins, 1995); Barbara Nelson, *Making an Issue of Child Abuse* (Chicago: University of Chicago Press, 1984); and Frank Baumgartner and Bryan D. Jones, *Agendas and Instability in American Politics* (Chicago: University of Chicago Press, 1993).

[14] Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, p. 3.

[15] See Peter Bachrach and Morton Baratz, "The Two Faces of Power," *American Political Science Review* 57 (December 1962), pp. 947–952.

[16] Roger W. Cobb and Charles D. Elder, *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1972), pp. 14–15.

[17] Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, pp. 90–164.

[18] See also Baumgartner and Jones, *Agendas and Instability in American Politics*.

[19] See Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, 6th ed. (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1987), pp. 20–44.

[20] See Thomas R. Dye and Harmon Zeigler, *The Irony of Democracy*, 5th ed. (Monterey, CA: Brooks/Cole, 1981); Floyd Hunter, *Community Power Structure* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1953); G. William Domhoff, *The Higher Circles* (New York: Vintage Books, 1971); and Robert A. Dahl, *Who Governs?* (New Haven, CT: Yale University Press, 1961).

[21] Richard I. Hofferbert, "Elite Influence in State Policy Formation: A Model for Comparative Inquiry," *Policy* 2 (Spring 1970), pp. 316–344.

[22] Ibid., pp. 326–330.

[23] See Eugene Bardach, *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law* (Cambridge, MA: MIT Press, 1977).

[24] See Malcolm Goggin, Ann O'M. Bowman, James P. Lester, and Laurence O' Toole, *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation* (New York: HarperCollins, 1990).

[25] Ibid., p. 34.

[26] 见詹姆斯·科尔曼教授关于学生表现的报告，See Christopher Jencks, *Inequality: A Reassessment of the Effects of Family and Schooling in America* (New York: Basic Books, 1972); See also Kevin B. Smith and Kenneth J. Meier, *The Case Against School Choice* (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1995)。

[27] Paul A. Sabatier, "Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change: An Advocacy Coalition Framework," *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 3 (June 1987) pp. 649–692.

[28] Ibid., pp. 652–653.

[29] See, for example, Hank Jenkins-Smith, "Explaining Change in Policy Subsystems: Analysis of

Coalition Stability and Defection Over Time," *American Journal of Political Science* 35 (November 1991): 851-880; and Paul A. Sabatier and Hank Jenkins-Smith, "Evaluating the Advocacy Coalition Framework," *Journal of Public Policy* 14 (1994): 175-203; Michael Mintrom and Sandra Vergari, "Advocacy Coalitions, Policy Entrepreneurs, and Policy Change," *Policy Studies Journal* 24 (September, 1996), 420-434; Sato, Hajime, "The Advocacy Coalition Framework and the Policy Process Analysis: The Case of Smoking Control in Japan." *Policy Studies Journal* 27 (February, 1999), 28-44; Litfin, Karen T., "Advocacy Coalitions Along the Domestic-Foreign Frontier: Globalization and Canadian Climate Change Policy," *Policy Studies Journal* 28 (February, 2000), 236-252; and Margaret Mikkelsen, "Policy network analysis as a strategic tool for the voluntary sector," *Policy Studies* 27 (March, 2006), 17-26.

[30] See Eugene Bardach, "Policy Termination as a Political Process," *Policy Sciences* 7 (June 1976), pp. 123-131; Peter DeLeon, "Policy Evaluation and Program Termination," *Policy Studies Review* (1983); and Robert Behn, "How to Terminate a Public Policy: A Dozen Hints for the Would-be Terminator," *Policy Analysis* 4 (Summer, 1978), pp. 393-413.

[31] Bardach, "Policy Termination as a Political Process," pp. 123-131.

[32] Susan E. Kirkpatrick, James P. Lester, and Mark R. Peterson, "The Policy Termination Process: A Conceptual Framework and Application to Revenue-Sharing," *Policy Studies Review* 16 (Spring 1999), pp. 209-236.

[33] Stuart Nagel, "Evaluating Public Policy Evaluation," *Policy Studies Journal* 16 (Winter 1987), pp. 219-233.

[34] Susan B. Hansen, "Public Policy Analysis: Some Recent Developments and Current Problems," *Policy Studies Journal* (1983), pp. 218-220.

[35] PSO 网站 www. ipsonet. org/2006 年 11 月 26 日网上查询。

[36] APPAM 网站 www. appam. org/about/index. asp 2006 年 11 月 26 日网上查询。

[37] 除各种政策学者的协会外，还有许多公共行政管理的学者和从业人员的专业协会。其中最著名的是美国公共行政管理协会。

[38] Nagel, "Evaluating Public Policy Evaluation," pp. 219-233.

[39] Ibid., p. 220.

[40] William A. Glazer, "The Type and Uses of Political Theory," *Social Research* 22 (1955), pp. 275-296.

[41] Edward B. Portis and Dwight F. Davis, "Policy Analysis and Scientific Ossification," *PS: Political Science and Politics* 15 (Fall 1982), pp. 593-599.

[42] David M. Hedge and Jin Mok, "The Nature of Policy Studies: A Content Analysis of Policy Journal Articles," *Policy Studies Journal* 16 (Autumn 1987), pp. 49-61.

[43] Janet A. Schneider et al., "Policy Research and Analysis: An Empirical Profile," *Policy Sciences* 15 (1982).

[44] Hedge and Mok, "The Nature of Policy Studies."

第 2 章

美国公共政策和政治的演进

我们必须既顺应时代，同时仍然坚持永恒的原则。

——前总统吉米·卡特

在过去几十年里，美国的政治和政策发生了戏剧性的变化。经历了大萧条和第二次世界大战，富兰克林·罗斯福所在的民主党在接下去的 50 年中主宰了政府和政治。身为美国国会多数党的民主党，协同民主党和共和党的历届总统，通过了很多意义深远的立法，这些立法使联邦政府更多地深入到从前属于州、地方政府或私人部门管理的国家生活领域，其中包括民权、贫困、环境保护、工作场所和产品的安全、妇女权益和教育。罗纳德·里根总统任职期间，曾试图通过压缩联邦政府的作用和预算，来“减少政府加在老百姓身上的负担”。人们不仅希望压缩政府的作用，而且还重新认识到，私人部门和市场是为百姓办事的更好的方法。近年来，越来越多的政府管理职能被外包给了私人部门，包括国防政策、福利和教育。最近关于使社会保险私营化的种种建议，最能体现这种以市场替代政府的愿望。

过去 50 年的发展（暂且不说美国历史的最初 150 年左右的发展）凸显了以发展的眼光来理解政府治理的过程和实质的必要性。我们在本章里，首先从近期和长期的角度，对美国的政治体制和公共政策的演进进行分析。不过，在开始之前，我们首先简单论述我们认为各级政府无论何时都必须面对的核心或中心问

题。毫不奇怪，美国的政治和公共政策领域发生的许多变化，都集中在这些问题上。

政府面对的重要问题

尽管这样说有过于简单化的危险，但政府治理的大量工作，可以归结为解决四个基本问题：政府是否应该有所作为？政府应该追求什么样的价值观？政府应该采取什么样的行动？哪一级政府应该发挥治理的作用？正如下文对美国的政治和政策的演进的论述所显示的，其中某个或多个问题总是变化中的美国政府面对的核心问题。

政府是否应该有所作为？

纵观美国历史，对这个问题的回答是否定的。自从美国的历史一开始，开国元勋们便在美国的宪法中写入了一些条款，对政府的行为设置了障碍。这些条款包括联邦制、分权和《权利法案》等。但是，到 19 世纪中叶，政府已经变成国家生活中的关键力量。为了证明政府采取行动是正当的，人们提出了若干基本原理。在某些情况下，政府的行动不过是反映了认为有必要采取集体行动的普遍**共识**（consensus）。国防、刑法和公共教育就是显而易见的例子。在另外一些情况下，政府采取行动，被认为是解决私营经济或社会机构不容易解决的社会内部冲突所必需的。合同纠纷诉讼、子女监护权的争夺，仅是反映此观点的两个例子。经济学家等人士借助**市场失灵**（market failures）的概念来解释和证明政府干预经济是正当的。用简单的话来说，当市场没有实现那些能够证明运用市场是恰当的条件——如竞争、信息和选择——时，政府就应该采取行动。美国食品药品管理局（U. S. Food and Drug Administration）、农业部（Department of Agriculture）、联邦贸易委员会（Federal Trade Commission）和其他政府机构所做的大量工作，就是要确保消费者得到他们做出关于食品和其他产品的明智选择时所需要的信息。香烟盒上的警告标签，使用有机农产品的标识的规定，肉类分级的制度等，都说明了那些信息对策。在其他情况下，供电或其他公用事业等自然垄断的存在，证明政府有必要实行定价和制定生产规则。负面的客观因素（未经同意强加于他人的代价），如空气或者水的污染，也证明了私人部门的失败以及政府或者集体采取行动的必要性。

政府应该追求什么样的价值观？

政府采取行动的主要理论基础，是这样做有利于促进美国人民珍视的价值观。政府能够追求的价值观很多。其中许多是包含在我们的政府体制当中的，如言论自

由、隐私权和得到公正审判的权利。还有一些价值观是在我们国家的历史发展过程中，先后补充到公共议程当中的；这些价值观包括种族平等、性别平等和扩大刑事程序中“被控人的权利”等。一个重要的、并且颇有争议的问题是，应该将什么样的价值观补充到那份议程当中去。比如，使堕胎非法化的努力，就是运用政府的权威去实现许多美国人信奉的道德价值观的尝试。相反，美国最高法院在“罗诉韦德案”（*Roe v. Wade*，1973）中划时代的裁决，就是运用隐私权的概念来保障妇女选择在一定限制下堕胎的权利。政府必须努力在重要的价值观之间找到恰当的平衡。例如，环境政策的目的，是在不影响经济发展的前提下，实现环境保护。美国的《爱国法》就是试图（有人认为并不成功地）在国家的安全需要和美国人民的隐私权之间寻求平衡。

科罗拉多前州长理查德·拉姆（Richard Lamm）和罗伯特·考德威尔（Robert Caldwell）在20世纪90年代初发表的文章中，以民调数据和其他信息来源为依据，评估了50—90年代间美国社会价值观的变化。[1]结果见表2—1，这些结果还体现在10年后进行的一次出奇地切中问题要害的评估中。读者可以看到，拉姆和考德威尔注意到，美国人对不断变化的社会、政治、经济和国际环境的看法发生了引人注目的转变。两位作者还注意到美国正在从“我们”的社会，向“我”的社会转变。在“我”的社会里，人人各自为政，随着美国努力应对全球经济和从出口向进口及服务型经济转变，美国的中产阶级发现自己队伍的人数在减少。拉姆和考德威尔富有预见性地预料到恐怖主义的崛起，以及人们对如何保证美国不受攻击看法的变化。

政府应该采取什么样的行动？

采取行动的决定一旦作出，决策者就需要确定政府将采取什么样的行动。政府可以使用若干种政策“工具”。有的时候，政府的行动是以规章和行为规则为形式的，这些规定预示着，如果不遵守规定，就将受到某种形式的制裁。比如，联邦政府的环境法规，要求对没有达到排放标准的公司和个人课以罚款。在其他一些情况下，政府采取行动，需要政府机构直接提供公共服务。直接提供服务最突出的例子是美国的公立学校体系。政府还向个人和公司提供现金补贴，其中包括现金拨款、食品补助代金券等票证和低息贷款等。所谓的税收开支，是另外一种颇受欢迎的政府行动，即在税法当中有很多有关优惠税额的规定，有对按揭贷款所付利息的减税，有某些教育开支的减税，还有各种不同的商业开支的减税等。关于政策工具的讨论，越来越多地围绕着如何使用市场机制来实现公共目标。向家长提供择校补助金券，用以向公立或者私立学校“购买”子女的教育，这将竞争的概念引入了公共部门。同样，允许公司交易和出售排放权的环境法，是运用市场力量来做政府的事情的另一个例子。

表 2—1　美国价值观的变化（20 世纪 50—90 年代）

50 年代	90 年代	后果/结果
储蓄	消费	联邦债务；贸易赤字
满足滞后	即时满足	自恋
奥兹和哈里特	挂钥匙的孩子	71%的高中毕业率
确定性	矛盾的情感	婚姻咨询
投资	借钱做风险投资	低生产力增长率；迈克尔·米尔肯
加入工会	破产	中产阶级衰退
终身雇员	解雇后再就业	认为自己最棒；异化
邻里	生活方式	社区失败；单一问题政治；年龄隔离；种族冲突；乡绅化
中产阶级	下层社会	毒品；团伙；青少年老人；哥伦拜恩高中枪击案
出口	进口	讴歌汽车；燕飞利仕音响；雷克萨斯汽车；传真机；录像机
遏制	经济安全	贸易制裁；有管理的贸易
威慑	恐怖主义	金属探测仪
往上爬	向下滑	无家可归者；人数日益减少的中产阶级
责任	离婚	绝望
“我们”	“我”	“他们”
性压抑	婚外恋	独身主义
产权	租房/租赁	分期付款中的大额付款
有组织的宗教	邪教；电视布道	专制主义
英雄	封面女郎	犬儒哲学
国际主义	孤立主义	个性政治；外国领导人的“心理影响”（以米哈伊和丽莎·戈尔巴乔夫为榜样）
公共问题	私人问题	贪婪；恐惧；悲观
金钱	多一些金钱	更多的金钱
“听吩咐”	“为所欲为”	“你来干”
青年	中年	老年
公共美德	个人利益	政府制度的衰退；选民异化
民权	平权措施	定额和“政治上恰当的”思维
记者招待会	拍照机会	《人物》杂志
成就	名望	政治民调
制造业	服务业	三菱收购洛克菲勒中心；索尼收购哥伦比亚电影公司
附加值	万事达信用卡	5 年汽车贷款；收回汽车
问题	病理学	分析的瘫痪
希望	幸福	选择欧莱雅
防空洞	制造强效可卡因的黑窝点	毒枭威廉·贝内特
组织人	墨菲·布朗	阴阳人
北约；无信仰的共产党人	共产党员资本家	贸易集团；新联盟
心理分析/神经衰弱症	支持团体/连环杀手	大型图书让利销售活动
夹干酪和碎牛肉的三明治，炸薯条，果汁	夹干酪和碎牛肉的三明治，炸薯条，果汁	美国的文化霸权

续前表

50年代	90年代	后果/结果
美国	日本	“恐日症”
管制	放松管制	重新管制
现金	信用卡	现金

资料来源：Richard D. Lamm and Richard A. Caldwell，*Hard Choices*. Copyright © 1991 by The University of Denver，Center for Public Policy. Reprinted by permission of the Center for Public Policy，University of Denver. The table was authored by Richard A. Caldwell.

哪一级政府应该实施治理？

美国政治中一个长期存在的问题是，哪一级政府应该负责制定和实施公共政策。如我们看到的，美国的宪法表面上概述了国家和州的当局各自应负的责任；但是，相应规定措辞的模棱两可，宪法的各项修正案，以及美国最高法院后来的裁决，都保证了国家与州的利益之间的平衡始终是政府治理最关键、并且经常是备受争议的问题。从历史上看，许多发展——包括通过美国《宪法第14条修正案》（Fourteenth Amendment to the U. S. Constitution）和把该修正案应用到各州，建立联邦所得税，罗斯福总统的“新政”，美国在国际事务中扮演的主导作用——都说明，权力的平衡不可避免地向联邦政府转移。不过，州政府仍然在治理美国中扮演着重要角色，关于政策的辩论仍然涉及每一级政府的作用问题。比如，大多数联邦政府制定的环境规定，都必须依靠州一级政府来实施。同样，大多数刑法起源于州，各州仍然是决定我们的子女如何接受教育、谁有资格享受和在什么条件下享受福利、地方政府的作用和职责的主要力量。美国最高法院仍然审理州和地方政府诉讼国家的案件。2006年秋季，最高法院听取了十几个州、三座城市和一个美国领地控告美国环境保护署（the U. S. Environmental Protection Agency）拒绝按照《清洁空气法》控制温室气体排放的辩论（“马萨诸塞州诉美国环境保护署案”，*Massachusetts v. EPA*）。当联邦当局没有采取行动的时候，州一级也会积极通过自己的立法。近年来，许多州通过了应对全球气候转暖、干细胞研究和同性恋婚姻的立法。

变革中的美国政治体制

美国的政治体制中有几个对公共政策起着重要影响的特点。其中有联邦制、分权、政治文化、多元化、公众舆论和意识形态。毫不奇怪，在美国历史的发展过程中，每一个特点的性质都经历了相当大的变化。我们将逐一对此进行论述。

联邦制

美国的开国元勋们在起草《美国宪法》（the U. S. Constitution）时，刻意地要

在新建国家政府的权力与最初的 13 个州的权威之间取得平衡。结果建立了一个各级政府享有各自势力范围的联邦政府体制；不过，这个体制也要求每一级政府必须与其他各级政府互动。联邦制包括**纵向联邦制**（vertical federalism）（不同级政府间的关系，即联邦与地方政府的关系）和**横向联邦制**（horizontal federalism）（相似单位之间的关系，即州与州、地方与地方之间的关系）。今天的联邦制，与 1787 年、甚至是 1960 年时的联邦制很不相同。政府间的关系，由于不同总统的行政当局对三级政府间的“恰当”关系认识不同而不断变化着。例如，1937 年之前，**双重联邦制**（dual federalism）是占主导地位的关于州和联邦政府间的关系的观点。根据这种观点，每一级政府有自己的独立权威和责任范围。一个广为使用的比喻是一个分层蛋糕。在此期间，美国最高法院的解释是，《宪法》要求联邦政府与州政府之间保持一种不干预的关系。事实上，每一级政府都有各自的职责，至少都在一定程度上相互独立。人们相信，各级政府具有独立的功能性职责，这对大家都有利。

1937—1960 年，联邦制发展成为一种可以被恰当地称为**合作型**（cooperative）的体制，在这个体制中，两级政府的权力相互交叉。联邦政府偶尔会干预州和地方的事务。三级政府不再像分层蛋糕那样相互独立，而是像一个大理石蛋糕那样虽有分层但你中有我，我中有你。州政府与联邦政府的分立被认为是人为的。1960 年之前，联邦政府的援助计划一般都不包含明确的国家目的；相反，联邦政府的作用仅限于提供技术援助而不是控制。

1960—1972 年，另一种联邦制的观点发展成所谓的**创造型联邦制**（creative federalism）。按照此观点，联邦政府的作用被认为是州和地方政府实现社会目标所必需的；州和地方政府被视为采取能够实现国家目标的行动的主要障碍，尤其是在改善穷人、少数民族和环境的境况等方面。创造型联邦制提供了由国会提出、由州实施的国家目标的基础。通过援助拨款，联邦政府和国会而不是州对项目实行着控制。比如，“向贫困宣战”就是一个由首都华盛顿进行控制的联邦计划，其实施由各州负责，而非由各州直接控制。从根本上讲，权力转移到国家政府，而州扮演的是实施的角色。创造型联邦制时期受到一些政策分析人员多方面的批评，他们认为，那个时期的社会计划实际上加重了而不是减轻了贫困等问题。[2]

最后，自 1972 年以来，美国一直在寻求一种**新的联邦制**（new federalism），在这种体制下，州和城市被赋予比 20 世纪 60 年代大得多的权力。这个时期始于尼克松总统将国家政府的权力和权威交还州和地方政府。从根本上讲，他认为权力应该由距离问题最近的那些人和机构掌握。《1972 年州和地方财政扶持法》（又称《总岁入分配法》），提供了“恢复”在创造型联邦制体制下缺失的联邦、州和地方政府之间的平衡机制。这种联邦制与以前实行的联邦制的主要差异是州和市被赋予了对华盛顿（通过岁入分享基金）提供的资源的控制权，这样，它们就能够决定应该为什么项目和计划提供或者不提供资金。80 年代，里根总统接受了这种新型的联邦制，他继续将权力和权威下放，但是大幅度削减了联邦政府对这些计划的资助。于是，按照里根版本的新联邦制，州和城市不得不在以下各项之间做出选择：

（1）削减计划；（2）重新配置资金，将资金从不太需要优先考虑的领域，转至那些更需要优先考虑的领域里去；（3）增税以便支付目前由它们控制的计划的费用。岁入分享的做法于1986年终止。

乔治·H·W·布什、比尔·克林顿和乔治·W·布什总统也都支持更大力度地放权。比如，克林顿总统于1996年签署了让州政府主要负责本州福利政策的立法。除了这方面的支持外，乔治·W·布什总统的任期显示了放权的原则是如何让位于其他需要优先考虑的政策的。布什总统推动的地标性的2002年教育法案，将联邦实行的标准强加给地方学区，从而削弱了州的控制权。2004年对禁止同性恋婚姻的立法修正案的支持，提前堵住了州在婚姻领域里的立法，这也是与放权大相径庭的。

分权

美国政府和政治中影响公共政策的第二个特点是**分权**（separation of powers）。分权指的是开国元勋们在行政、立法和司法部门之间建立的制衡体制。总统和国会议员分别选举产生，任期期限不同，享有相互独立的权力。开国元勋们担心权力集中在任何一个部门，詹姆斯·麦迪逊（James Madison）在《联邦党人文集》（*Federalist*）第10篇中的论述可以证明这一点。《联邦党人文集》第51篇中有一段麦迪逊最著名的名言："假如人类都是天使，就不需要任何政府了。"显然，麦迪逊对人性的看法非常不自然，因此，他认定必须对滥用权力加以控制。通过将权力分散于三个部门，开国元勋们确保了政府的每一个部门都处于一个"适当的"的位置上。

纵观历史，总统和国会的相对权力不时地发生着变化。历史学家们认为，19世纪除了杰斐逊、杰克逊和林肯总统任期，国会大部分时间是占上风的。[3]只是从大萧条、二战和冷战以来，才出现了权力集中在行政部门而不是立法和司法部门的明显趋势。然而，国会仍然愿意并且能够坚持自己机构的意愿——我们都看到了对理查德·尼克松的弹劾程序以及对比尔·克林顿的弹劾与审判。

政治文化

影响公共政策的，不仅有联邦制和分权，还有公民的态度、信仰以及和他们对政府应该做什么、谁应该参与、应该以什么规则来管理政治游戏的预期。[4]这些态度、信仰和预期被称为政治文化（political culture），白鲁恂（Lucien Pye）给这个术语下的定义是"一套赋予政治过程秩序和意义的态度、信仰和情感"[5]。政治文化是一种心态，或者是认识和解读政治的方法。丹尼尔·伊兰萨（Daniel Elazar）提出，在美国存在着三种政治文化，它们同时共存，并且影响着政治行为。[6]这三种文化分别是道德主义、个人主义和传统主义的文化。

道德主义（moralistic）文化强调一种政治的"联邦"概念，据此，政治被视为对"美好社会的追求"，或者是为了使邦联变得更好而行使权力的努力。政治被视

为一种健康的事业，在从政的过程中，那些负责治理的人，通过诚实、无私和为公共福利作贡献，来促进公共利益。呈现出这种文化的州都有这样的特点：关注问题的公众，高水平的参与程度，尊重官僚机构和政府的发展，反对党派和裙带关系，很少腐败。可以举的例子有新英格兰各州、加利福尼亚州、华盛顿州和俄勒冈州。

另一方面，**个人主义**（individualistic）文化把政治看做是一个“市场”或者一笔“交易”（尽管是“肮脏的”交易）。在这种心态下，完全是出于纯粹实用主义的目的来动用政府履行那些人民要求政府提供服务的职能；也就是说，应该把政府仅仅限制在人民希望它实施的职能上。政府是恩惠的源泉，而不是追求公共利益的源泉。这种文化占主导地位的那些州的特点是，对问题很少关注，参与率低，对官僚机构在政治秩序中的地位的态度矛盾，政府腐败。可举的例子有伊利诺伊州、印第安纳州和其他几个英国和德国移民定居的中西部州。

最后，**传统主义**（traditionalistic）文化强调“精英论”的政治观，认为政府的功能仅限于维持现状。当这种文化占主导地位时，就有可能认为政府的地位高尚而责任重大，这是一种对政府的积极认识，但政府的作用局限于维持现状。在这种文化占主导地位的州，公众对问题不重视。公民参与程度低，人们持反官僚机构的态度，认为政党仅仅是施予恩惠的源泉，所采纳的政策都代表着“保守主义”立场。这种文化主导的主要是土地主定居并且建立了甘蔗和棉花种植园的美国南部各州。

在过去两百年里，这三种政治文化随着每一批向美国移民的浪潮而进入了这个国家。它们最初出现在北欧和西欧，由新英格兰的清教徒、英国人、德国人、法国人和斯堪的纳维亚人带入美国，一直延续到今天，影响着不同的州可能采纳的政策。实际上，这些文化为各州的公共政策提供了背景诱因或限制性因素。比如，自由主义政策在道德主义文化中有可能取得更好的效果，而保守主义政策则在奉行传统主义的州更行得通。

最近的移民浪潮、特别是拉丁美洲的移民浪潮，是否会改变美国政治文化的性质？一直是美国主导文化的东西，在未来的年代中，是否会发生变化？这很大程度取决于新移民将如何融入美国的政治、经济和社会结构。很难确定将如何发展。加利福尼亚、得克萨斯、佛罗里达等州的政治，可能随着少数族群在人口中占的比例大大提升并且接近多数族群的地位而发生变化。在本教材写作期间，围绕着在美国工作的数以百万计的非法移民应该在什么条件下被允许定居的问题，正在进行着激烈辩论。联邦政府受到要求加强南部边境监管的压力。国家的决策者们在努力解决这个问题，而地方政府则面临着提供地方服务的种种要求。有一些城市采取的应对措施是宣布英语为该地区的官方语言。

有关美国政治文化的最新一轮讨论，是学者、权威人士和政治家们关于美国是否正处于一场文化战争的大辩论——这场文化战争使美国人在堕胎、同性恋权利、校园祈祷以及其他“家庭价值观”等社会问题上泾渭分明。由于最近几次总统大选和国会选举选情胶着，社会价值观在每次选举中显然起了作用，人们把美国分为“红色”或者“蓝色”的州。蓝色的州一般位于东西部沿海，投民主党的票，在社会价值观上更进步。红色的州主要在南部和美国的腹地，总是投共和党的票，在所

谓的家庭价值观上一般更为保守。这便是帕特·布坎南（Pat Buchanan）在1992年共和党全国代表大会发表演讲中号召共和党人起来斗争的所谓的道德之战。主流共和党人、特别是乔治·H·W·布什等抵制了布坎南有关共和党人起来斗争的号召，然而，社会问题和宗教保守分子们对1994年共和党人接管美国国会和乔治·W·布什在2000年和2004年总统选举中的获胜，显然起了举足轻重的作用。[7]不过，并不是所有人都认为一场文化战争已经开始，或者说美国人在社会问题上出现了两极分化。根据对民调数据的一项分析，政治学家莫里斯·菲奥里纳（Morris Fiorina）得出结论：

> 没有多少证据证明，今天美国人的意识形态或者政治立场（positions），要比20或者30年前更分化，尽管他们所作的选择（choices）往往看上去是两极分化的。可以这样解释：作为美国人评价对象的政治人物更加泾渭分明了。一个两极分化的政治阶层，致使公民们显得也是两极分化的，但仅仅如此——看上去两极分化。[8]

多元主义

美国的**多元主义**（pluralism）也影响着公共政策的制定和实施。多元主义的政府理论主张，权力的基础是群体。这一理论的支持者称，由于美国政府拥有多个接触点，社会的不同群体在与其他群体争夺权力和资源的时候，机遇几乎是平等的。根据多元化模型，美国政治制度的几个固有的特点使利益集团的作用具有特殊的重要性。第一，由于现代的政府非常复杂，作为参政的一种方式，个人必须加入利益集团。权力于是被界定为人们在决策过程中相互关系的一个属性。第二，这些权力关系有很高的流动性。我们这样说的意思是，关系是为了某个特殊的决策而形成的；一旦决策完成，关系随之消失，并在作出下一个决策时，由完全不同的一套权力关系所替代。第三，精英和大众之间没有永恒的区别。也就是说，在某个时间参与决策的人，不一定就是在另一个时间上参与的人。个人通过积极或者消极地参与政治，不断地进出决策者的行列。第四，在一个社区内，存在着多个权力中心；哪一个利益集团都不能够主导所有的决策，也不会受制于另一个利益集团。最后，不同利益集团间竞争激烈，因此，政策的结果，是相互竞争的团体间的讨价还价和磋商的结果。

多元化模型也受到批评。批评者指出，该模型建立的是一个“群龙无首的社会”（leaderless society），在这个社会里，所有的价值观都被当做平等的利益，没有既定的层级结构或者价值观的高低排序。相反，多元化结构是反应式的，没有理性的计划或者长期规划。此外，有人认为，多元政治原本不能实现公正；一个群体的赢，就意味着另一个群体的输。由于一些团体比其他的团体拥有更多的资源，这就使问题变得更严重了。最后，还有人提出，多元主义从骨子里就是腐败的，因为正式的程序被非正式的讨价还价所取代，讨价还价的结果，更有可能是利益集团的

实力的产物，而不是有原则的、理性的产物。[9]

意识形态与公众舆论

即便多数群体和单个公民缺少始终如一的意识形态立场，但在意识形态的范围内，大多数美国人都被归为“温和派”或者“中间派”。从历史上来看，美国人的立场一直没有改变过。图 2—1 说明了美国公众不同分类的百分比。

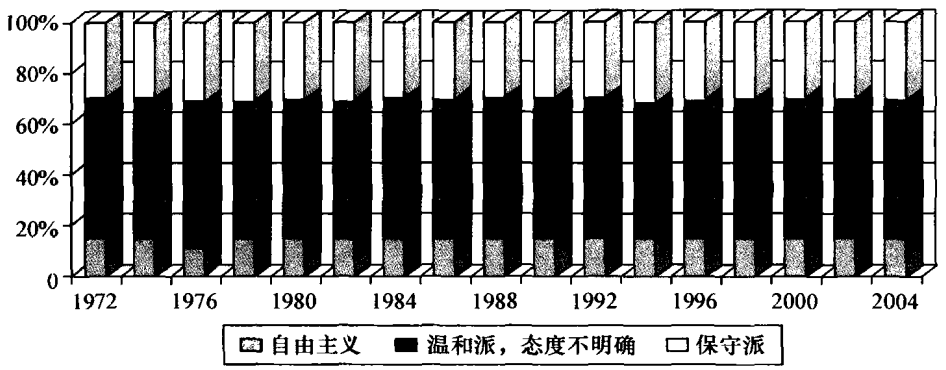


图 2—1　不同时期的意识形态

资料来源：calculated from data provided in American National Election Studies, http://www.electionstudies.org/nesguide/toptable/tab3_1.htm.

虽然很难把这些意识形态的立场与具体的群体联系在一起，但我们可以对社会的自由派和保守派做某些概括。比如，自由派往往赞成重新分配的政策、政府提供服务、累进式税收、强势政府和最大化的公民参与。而保守派则往往赞同分配型政策、最少的政府服务（除非这些服务有利于他们的自身利益）、累减式税收、弱势政府和有限的公民参与。与此同时，许多保守派支持政府在道德政策中起积极的作用——不论是防止堕胎、允许在学校做祈祷，还是限制媒体中的性和暴力。

托马斯·索厄尔（Thomas Sowell）给这些意识形态立场加上了“眼光”或对立的观点的标签，他把它们说成是“限制性的”和“非限制性的”。[10]**限制性的观点**（constrained vision）描绘的是有道德局限、以自我为中心的人。因此，根本的社会和道德挑战，是如何充分利用在这种限制当中存在的可能性，而不是为了改变人性而浪费精力。按照这种逻辑，政策应该依靠激励而不是秉性去获得理想的行为。[11]对奖赏的期望和对惩罚的惧怕，提供了获得理想行为的激励。那么，从根本上讲，如果人们认为主要的限制来自人自身而不是人之外的环境的话，就会造成对人性的限制性看法，导致不太励精图治的政策立场。

非限制性观点（unconstrained vision）则提供了一种对人性的认识，按照这种观点，体谅他人和人的秉性能够刻意创造出社会利益。人能够直接感受到他人的需要比自己的更重要，并能够在涉及他们或者他们家人的利益的时候不偏不倚也采取行动。[12]这种对人性的认识，通常与自由主义认为构成限制的是环境而不是人性的

观点联系在一起。

美国公共政策的演进

随着美国政治的变化，公共政策的性质也发生着变化。变化既是长期的，又是近期的。长期的趋势自然容易描述。但是，正如我们将要看到的，能够对近期的政策变化做出解释，则更困难，有更多的不确定因素。

长期观点：美国公共政策中一些反复出现的模式

假如把美国的公共政策放在一个比较长的时间框架内进行观察，比如100年或者更长的时间，就会发现一些模式在反复出现。一些观察者认为，美国的公共政策呈现出曲折模式，在这个模式中，美国在一个时期内推行保守主义的政策，然后（作为一种反动）推行自由主义的政策，直至最终又返回到保守主义的政策上去。更具体地讲，有人提出，美国的公共政策经历了四个不同的阶段。

第一个阶段是19世纪晚期，其特点是政府高水平开支，受益者主要是北方的白人男性，特别是那些内战（1861—1865年）中在北军中服过役的人。[13]内战抚恤金制度以政治的方式进行利益的分配，因为一个人在政治上归属共和党是领取抚恤金的主要标准。这种形式的政治施惠，后来导致了在美国南方反对“激进的共和党人”的运动。[14]接下来，在1900—1930年间的“进步主义时期”里，曾经尝试通过对公务员体制进行改革，采取任人唯贤制，通过了童工法、妇女工作时限立法和各种医疗和安全法，以此来杜绝前一个时代的这种施惠的做法。在此期间，民主党由于反对激进的共和党人此前采取的政策而被称为“改革党”。此外，民主党开始建立一种社会民主体制，它一直延续到从1930年到1950年的下一个时期。

在“新政”时期（1930—1950年），民主党率先支持社会保险计划和福利计划，其动力主要是大萧条，以及这样一种感觉：私人部门在一些根本方面是失败的，必须由政府来进行矫正。其结果是联邦政府在此后长达50年的时间中发挥了前所未有的作用，直到20世纪80年代才遇到严峻的挑战。此前，联邦政府制定了涉及教育、劳动场所安全、贫困、环境、老年人医疗保健、少数民族和妇女的民权等的重要计划。但是，这些规模庞大的新计划，几乎立即引起保守派的激烈反应，并且最终导致罗纳德·里根于1980年当选美国总统。与“新政”不同的是，新的政府治理模式强调重新尊重私人部门，强调州政府现在有能力进行治理，强调承诺大幅度压缩联邦政府的作用。里根行政当局仅仅部分地实现了自己的政策目标，但是，联邦政府无限制发展的时代似乎已经结束。

罗纳德·里根的总统任期是否带来一个仅仅被比尔·克林顿总统任期短暂打断的、保守派政府的新时代？民主党人毕竟在1994年的选举中失去了对国会的控制权，在后来几年当中，又在一个接一个的州议会里遭受了类似的挫折。乔治·W·

布什的当选以及后来的连选连任，共和党人在 2000 年和 2004 年选举中在国会取得的胜利，似乎显示着里根总统任期的确带来了这样一个新时代。但是，由于打赢伊拉克战争并不那么容易，公众对布什总统的支持率下降到历史最低点，于是，民主党在共和党人连续 12 年掌控国会之后，于 2006 年中期选举中，重新夺回美国参众两院。

近期观点：过渡中的美国

那么，我们在近期处于什么样的状态？显然，美国处在一个关键的十字路口。今后若干年里发生的事件，就像过去几年中发生的事件一样，将在很大程度上决定国家的政治和政策将向何处去。历史学家阿瑟·施莱辛格（Arthur Schlesinger）在 20 世纪 80 年代后期的著作中提出，美国正在朝自由主义的方向发展。[15]施莱辛格教授提出，90 年代初，一个持续了 30 年的保守主义周期行将结束，将被自由主义的重新崛起所取代，并将一直延续到 21 世纪。具体地讲，他认为美国政治的节奏，决定了美国的国民情绪会在保守主义和自由主义两者之间较有规律地周期性轮转，或者说“在全国一致认为私人利益是解决我们的问题的最佳方法的时期和全国一致愿意为公众目标做出承诺的时期之间摇摆”[16]。他认为，这个为期 30 年的周期与一代人的时间跨度相吻合，因为在人们获得政治意识的年龄即 17～25 岁时占主导地位的理想，塑造了他们的政治态度。有了这个假设，他预测，90 年代将带来一个政治自由主义的新时代，在这个时代里，政府将被视为公共福利的工具，而不是对人们的自由的威胁。此后，到 21 世纪 20 年代，将出现一个国家保守主义时期，理想主义和改革的情绪将逐渐消失，公众将再次转而接受这样的观点：如果依靠不加干预的市场和资本主义的精神，美国的种种麻烦将自行解决。他指出，周期的每一次转向，“都为另一方起着纠偏的作用，美国因此而得以生存”[17]。

显然，施莱辛格教授无法预测 2000 年的总统选举、一年后美国遭到的攻击，以及入侵伊拉克的决定。2006 年的中期选举也许会宣告他在 80 年代后期预言的自由主义时代的来临。只有时间能够说明问题。有一件事是确定的：美国和世界都在变化，正如前总统吉米·卡特在本章开篇语中指出的那样，美国的领导人必须在不改变我们的基本价值观的前提下，寻找应对那些变化的新的解决方案。

提　要

我们对美国的政治和政策进行了简要的评述，强调了对公共政策采取一种渐进式的方法的重要性。如同我们所看到的，美国人信奉的价值观，我们政治体制的主要特征以及公共政策的实质，都在不断变化之中。如果说所有这一切有一点是恒定不变的话，那就是政府在美国政治体制的范围内运作的同时，必须考虑到一整套核心政策问题。政府总是被要求在相互冲突的价值观之间做出选择，确定哪一级政府

应该采取何种行动来实现那些价值。这些决策在很大程度上受到美国政治体制的主要特点的影响，其中包括联邦制、分权、政治文化和公众舆论以及意识形态。

思考题

1. 美国的社会和政治价值观正在朝更好还是更糟糕的方向发展？为什么？讨论表 2—1 中描述的价值观变化的意义。
2. 在未来几年中，哪个重要的政治问题有可能变成政府必须做出的最艰难的决定？
3. 美国政治体制的主要特征对政府采取的政策类型有什么影响？
4. 美国是否正处在一场文化战中？

推荐书目

Bork, Robert H. *Slouching Towards Gomorrah* (New York: HarperCollins, 1996).

Carter, Jimmy. *Our Endangered Values: America's Moral Crisis* (New York: Simon and Schuster, 2005).

Fiorina, Morris P., with Samuel J. Abrams and Jeremy C. Pope. *Culture War? The Myth of a Polarized America* (New York: Pearson Longman, 2004).

Hunter, James Davison. *Culture Wars: The Struggle to Define America* (New York: Basic Books, 1991).

注释

[1] Richard D. Lamm and Richard A. Caldwell, *Hard Choices* (Denver, CO: The University of Denver, Center for Public Policy, 1991).

[2] See, for example, John Donovan, *The Politics of Poverty* (New York: Pegasus, 1967); Daniel P. Moynihan, *Maximum Feasible Misunderstanding* (New York: Macmillan, 1970); Charles Murray, *Losing Ground: American Social Policy*, 1950—1980 (New York: Basic Books, 1986); and John E. Schwarz, *America's Hidden Success*, Revised Edition (New York: W. W. Norton, 1994).

[3] See Congressional Quarterly, Inc., *Origins and Development of Congress* (Washington, D. C., 1976).

[4] John J. Harrigan, *Politics and Policies in State and Communities* (New York: Harper-Collins, 1991), pp. 23–27.

[5] Lucien Pye, "Political Culture," in *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 12 (New York: Macmillan, 1968), p. 218.

[6] Daniel J. Elazar, *American Federalism: A View from the States* (New York: Thomas Crowell,

1972).

[7] See Hunter, James Davison. *Culture Wars: The Struggle to Define America* (New York: Basic Books, 1991); David Broder, "One Nation Divisible: Despite Peace, Prosperity, Voters Agree to Disagree," *Washington Post*, November 8, 200?: A1; and Jill Lawrence, "Behind Its United Front, Nation Divided as Ever," *USA Today*, February 18, 2002: A1.

[8] Morris Fiorina, *Culture War? The Myth of a Polarized America* (New York: Pearson Longman, 2004), p. 5.

[9] Theodore J. Lowi, *The End of Liberalism* (New York: W. W. Norton, 1969).

[10] Thomas Sowell, *A Conflict of Visions* (New York: William Morrow, 1987).

[11] Ibid., pp. 19-23.

[12] Ibid., pp. 23-25.

[13] Edwin Amenta and Theda Skocpol, "Taking Exception: Explaining the Distinctiveness of American Public Policies in the Last Century," in *The Comparative History of Public Policy*, ed. Francis G. Castles (New York: Oxford University Press, 1989), pp. 292-333.

[14] James W. Lamare, *Texas Politics: Economics, Powers, and Policy* (St. Paul: West, 1981).

[15] See Arthur M. Schlesinger, Jr., "America's Political Cycle Turns Again," *Wall Street Journal*, 10 December 1987, p. 28.

[16] Ibid.

[17] Ibid.

第 3 章

政策分析的方法

> 只有根据一套特殊的研究目标，才能恰当地选择研究策略。
>
> ——格罗弗·斯塔林

当我们说到政策分析方法的时候，我们指的是政治学家和其他社会科学家们“进行”政策分析时采用的不同方法。每一位政策分析人员都会或含蓄或明确地采取某种最适合他本人的研究策略。然而，谁都不可能对政策分析的“恰当”方法有完美的认识。相反，公共政策分析人员们进行公共政策分析的方法可以说是见仁见智。这些不同方法往往以人们进行政策分析的主要目标为基础。在最广义的层面上，库克（Cook）和沃佩尔（Vaupel）探讨了政策分析的三种基本的“研究风格”：（1）政策分析；（2）政策研究；（3）应用社会科学研究。[1]

按照库克和沃佩尔的定义，**政策分析**（policy analysis）指的是有关某个定义精确的问题的工作人员备忘录。准备这样一份分析可能需要几天到几个星期的时间。这里使用的方法是基本的数据采集手段，包括拉出书单，将许多想法集中为统一的行动步骤。比如，可以进行此类分析，为卫生与人力资源部是否应该出台某项具体的福利政策提供参考意见。

另一方面，**政策研究**（policy research）指的是关于某个宽泛的问题的专论，比如放松对天然气的管制的可行性等。此类分析可能需要一年或者更多的时间来撰写，使用的方法可能包括决

策分析、成本与效益分析、系统分析或者其他复杂的手段。此类政策分析可以由布鲁金斯学会（Brookings Institution）或者城市研究所的几位分析人员来做，服务的对象可能是能源部或者是白宫的决策者。

最后，**应用社会学研究**（applied social science research）指的是，从学术上对某项政策干预造成界定精确的政策结果的效果如何进行评估，比如有关使用安全带对俄克拉何马州交通死亡事故的影响进行的分析。研究可以由大学研究人员来进行，由他们代表某个对是否需要这样一项法律、或者对安全带法的影响进行评估感兴趣的州立机构。所使用的手段可以是定量的，如多次回归方法，甚至是用不太复杂的方法如案例研究等。

政策分析的具体方法

正如表 3—1 表明的那样，还有许多更具体的政策分析方法。比如，你可能对政策过程的某个部分（如议程设置，政策实施等）或者某个具体领域（如环境政策）的分析有兴趣。你可以使用严密的统计学方法，或者更直观的方法。最后，还可以使用规定型（应该如何）或者经验型（现实如何）的分析方法。在下面各部分中，我们将对这些可供选择的分析方法逐一探讨，以便使人们更加了解在进行政策分析时可以使用的不同方法。当然，在你本人进行公共政策分析时，既可以使用其中的一种方法，也可以将它们合在一起使用。

表 3—1　政策分析方法

方法类型	首要目标
1. 过程分析法	1. 分析政策过程的某个部分
2. 实质性分析法	2. 分析某个实质性领域
3. 逻辑实证分析法	3. 运用科学方法分析政策的起因和结果
4. 经济学分析法	4. 检验经济学理论
5. 现象学（后实证主义）分析法	5. 通过直觉过程对事件进行分析
6. 参与分析法	6. 分析多个参与者在决策中所起的作用
7. 规范性或规定性分析法	7. 向决策者或其他人提出政策
8. 意识形态分析法	8. 从自由主义或保守主义立场进行分析
9. 历史分析法	9. 沿着时间轨道对政策进行分析

资料来源：Yvonna S. Lincoln and Egon G. Guba，*Naturalistic Inquiry*. Copyright © 1985 by Sage Publications，Inc. Reprinted by permission of Sage Publications，Inc.

过程分析法

最为人们广泛采用的方法，可能是对政策过程的各个阶段加以区分，然后对每个阶段的决定性因素加以分析。这种方法指的是第 1 章中讨论过的、人们所熟悉的政策周期的传送带概念。正像我们在第 1 章里提到的那样，这就是**政策过程分析法**

(policy process approach)。照此方法，社会问题首先被承认是需要采取行动的议题，然后政府机构的官员采纳政策，实施政策，评估政策，最后，根据其成功与否，终止或者改变政策。当然，实际过程远比这种比较简单的形态复杂得多；但是，当谈及政策周期时，我们所说的，是一个大多数公共政策都经过的政策过程。虽然政策过程的现实是复杂的，但是，如果把这个过程想象成我们在第 1 章中谈到的一系列独立的阶段的话，也就比较好理解了。在过去 30 年中，政策分析人员们已经大大提高了对政策周期的理解。不同的作者论述了政策周期的特定阶段，推动了对每个阶段的理解。对政策周期的某些方面（例如政策制定）的研究，要比其他方面的研究更为深入，而研究工作正在开始推动对其他方面的理解，其目的是进一步完善所涉及的概念，或对解释政策周期的某个特定方面（例如政策变化）的一系列的假设进行测试。比如，约翰·金登在议程设置方面所做的工作，为该阶段的主要决定因素提供了丰富的解释。未来研究的目的，是测试他的模型和政策周期各个阶段的其他模型。不久前，学者们已经开始对政策变化的政治进行分析。[2]

实质性分析法

许多政策学者成为某个特定领域的**实质性**（substantive）问题专家。比如，他们可能会分析环境政策的制定、实施或修正的决定因素。[3]另外一些政策学家则成为教育政策专家、医疗卫生政策专家、能源政策专家、刑事政策专家或者福利政策专家。[4]这些人可能会用大部分的职业生涯去专门研究某一个实质性领域；也可能在短期内潜心于某个领域的政策，然后再转向另一个政策领域。根据对主要政治学期刊上发表的文章所作的一项研究，从实质性的角度看，研究最为集中的领域是经济政策（14.5%）、科技政策（14.1%）和外交政策（13.7%）。[5]不过，更早做的一项研究的结论是，1975—1984 年间研究最集中的领域是医疗卫生和自然资源/能源/环境政策。[6]人们最感兴趣的实质性领域会随着时间而变化。

一些政策学者认为，在某个实质性领域里的专业知识是必要的，比起一个这个月是研究福利政策的专家、下个月却成了刑事犯罪政策专家的“一般性”政策研究人员而言，它赋予人更多的可信度。要想获得某个实质性领域的专业知识，往往需要熟悉某个政策领域所涉及的技术和政治问题。比如，查尔斯·O·琼斯（Charles O. Jones）在撰写他那部关于 20 世纪 70 年代空气质量政策的经典著作时，必须既熟悉与清洁空气相关的政治问题，又弄懂技术性问题。[7]这样，他便写出了一部把政策分析技巧与实质问题的专业知识融会贯通的优秀著作。

另一方面，一些政策学者指出，掌握实质性领域的知识，并不是成为一个优秀政策分析人员的必要条件；相反，他们认为，只需要精通公共政策的程序和方法就足够了；实质内容相对而言并不重要。[8]我们认为，恰恰相反，实质性领域的知识是重要的；它使人了解在进行政策分析时应该提出什么样的问题。这类实质性知识，对于理解和解释人们凭经验得出的发现是必要的。总之，无论何时，总会有人对政策分析领域的实质性知识持赞成或者反对的意见。对于新入道的政策科学工作

人员来说，这是一个个人进行选择的领域。

逻辑实证分析法

逻辑实证分析法（logical positivist approach），通常被称为**行为主义分析法**（behavioral approach）或**科学分析法**（scientific approach），提倡使用通过推演得出的理论、模型、假设测试、硬数据、比较法和严密的统计学分析。在这个意义上的科学，有几方面的含义。第一，它意味着澄清在政策分析中使用的主要概念的含义。比如，政策实施等概念，就需要比过去更谨慎的界定。以前，实施的定义是一个泾渭分明的概念，而不是一个撰写指导原则、拨款、监督效绩和修订规则的过程。第二，它意味着按照明确的政策行为理论行事，并且在实践中测试根据该理论推出的假设。第三，它意味着使用硬数据，找出测定不同现象的好方法，并且（从理想上来说）检验不同时期的不同解释。[9]此方法实际上发端于二战后不久社会科学领域里的“行为主义革命”。它历时 50 余年，已成为政治学领域里主要的认识方法。

然而，这种科学方法却不乏批评者，这些批评者认为，该方法把政策过程当做是一个“理性计划”从而对其产生了误解。[10]也就是说，政策过程远比这种传送带概念要复杂得多；因此，它无助于高度复杂的分析方法。这种批评采取的是后实证主义对传统的行为主义方法的否定的形式，主张运用更多依赖直觉或者参与的方法来进行公共政策分析。我们将在下文中论述后几种方法。

经济学分析法

经济学分析法（economic approach），有时也被称为**公共选择分析法**（public choice approach）或者**政治经济学分析法**（political economy approach），其基础主要是政治经济学理论，该理论假定人性是“理智的”或者纯粹以个人得失为动机的。这种方法假定人都有不顾及集体的结果如何而追求自身固定的偏好。[11]该方法的一个极好的例子，是特里·莫（Terry Moe）及其他人提出的委托—代理模型。人们用该模型解释各种不同的政策行为，其中包括选民与民选官员之间的关系，对官僚的政治控制，以及联邦政府左右州政府行为的能力等。按照莫和其他人的观点，在政府治理中出现的大部分情况，都涉及政治委托人（如选民、民选的官员、高层政府）为控制他们的代理（如政客、官僚和下级政府）的行为所作的努力。面对委托人与他们的代理之间价值观的差异和对代理有利的信息不对称，政治委托人寻求能够更密切地监督和控制他们的代理的行为的工具。[12]

经济学分析法在政策科学中得到广泛应用和尊重，尽管人们批评它是一种有些狭隘的政策分析方法。[13]具体讲，有人主张该方法并非完全是错的，但是，它对人性和政治权力的假定非常不全面。尤其是，人也有利他的一面（不仅仅是理性的或自私的），因此有时候也会有服务公众或集体利益的动力。[14]

现象学分（后实证主义）分析法

正如上文所提到的，近年来，人们对科学方法（包括逻辑实证主义和计量经济学）在公共政策研究中的效用越来越失望。[15]反对使用科学（行为主义）方法研究公共政策的人，更喜欢使用注重直觉而不是实证主义/科学方法的分析法。此种方法被称为**现象学分析法**（phenomenological approach）、**自然主义分析法**（naturalistic approach）或者**后实证主义分析法**（post-positivist approach）。[16]从根本上讲，该方法主张，分析人员必须尊重“有度使用源于经验和不可归纳为模型的可靠的直觉、假说、量化和硬数据”。[17]从方法上讲，随着民族志学及其他定性的索引变得越来越重要，这些分析人员把每一种社会现象都视为一个独特事件。[18]这种不同方法的特点是关注理解而不是预测，强调可行的假设而不是严密的假设测试，强调研究者与研究对象之间的互动，而不是分析人员所作的超脱的观察。为了达到收集“证据”的目的，该方法提倡不断进行案例研究，而不是运用更复杂的分析方法。[19]总之，该方法倡导的是直觉和充分吸收相关信息，以此来代替对科学的严密性的关切。图 3—2 对实证主义分析法和后实证主义（自然主义）分析法进行了比较。

表 3—2　　实证主义与自然主义定理的比较

定理范围	实证主义	自然主义
现实的本质	现实是单一的，有形的，可分割的。	现实是多面的，主观臆想的，整体的。
掌握知识者与被知对象的关系	掌握知识者与被知对象是相互独立的，二元的。	掌握知识者与被知对象是互动的，不可分割的。
概括的可能性	不受时间和情况限制的概括（法律陈述）是可能的。	唯有受时间和情况限制的、可行的假说（案例研究的陈述）是可能的。
因果关联的可能性	存在真实的、在时间上先于或者与其结果同时的原因。	所有实体都处于一种同时互相影响的状态，不可能区分原因与结果。
价值观的作用	研究不含价值观。	研究受制于价值观。

资料来源：Yvonna S. Lincoln and Egon G. Guba，*Naturalistic Inquiry*（Newbury Park，CA：Sage Publications，1985），p. 37，copyright © by Sage Publications，Inc. Reprinted by permission of Sage Publications，Inc.

有人会批评自然主义分析法有失严谨，偏离了行为主义学派和经济学家们推崇的科学方法。就好像这些后实证主义学派的学者们希望研究人员倒退到 20 世纪四五十年代的前行为主义分析法一样，前行为主义分析方法的特点，是用描述性、非科学和依靠直觉的研究，来进行大部分的政策分析。

参与分析法

以彼得·德利昂（Peter DeLeon）等人为代表的**参与分析法**（participatory ap-

proach)，与后实证主义的挑战密切相关，它更大程度上将各种利益相关者的利益和价值观融入政策的决策过程。[20]这种方法可能更接近哈罗德·拉斯韦尔所谓的“民主制度的政策科学”，即，大量有利害关系的人，通过一系列广泛的对话，参与公共政策的制定和实施。[21]这种方法将召集来自各行各业、对此关心的公民出席广泛的公开听证会，这些听证会的安排，有利于个人、利益集团和机构的官员对政策的设计和修订作出贡献。参与性政策分析的明确目标是收集信息，以便决策者提出更好（即信息更加充分）的建议，做出更好的决策。作为一种分析方法，它鼓励人们在决策过程中去考虑更多的参与者和价值观，从而更完整地提供对正在研究中的政策的各种观点。[22]

另一方面，对参与分析法持批评态度的人往往主张，提高公民的参与度，会导致群体在计划的目标和程序问题上的分歧加大，给政策制定和实施造成不必要的延误，决策和实施的成本会大幅度提高，心怀不满的利益群体会通过诉讼或者借助国会来阻挠计划。[23]此外，凡是以前曾经尝试过这种参与性试验的地方，混乱和冲突都加剧了。[24]

比起用于分析过程的其他阶段，参与分析法可能对议程设置、政策制定、政策实施更有指导意义。在某些方面，与其说它是理解政策的形成或者实施的以经验为依据的方法，不如说它规定了应当怎样设计或者重新设计政策。下一节将描述我们所说的规定性分析法的含义。

规范性或规定性分析法

还有一些人采用的是**规范性**（normative）或者**规定性的分析法**（prescriptive approach)，他们认为自己作为政策分析人员的任务，就是要明确一个理想的“终极状态”，他们也许会说，明确这样的规定，既是理想的，也是可以实现的。他们往往倡导某个政策立场，并且能言善辩，使其他人相信他们的主张具有可取之处。[25]亨利·基辛格（Henry Kissinger)、珍妮·柯克帕特里克（Jeane Kirkpatrick)、丹尼尔·帕特里克·莫伊尼汉（Daniel Patrick Moynihan)，或者更晚一些的保罗·沃尔夫威茨（Paul Wolfowitz）等人的著作，都是这类政策分析的例子。从根本上讲，这些分析人员擅长辩论，（有时）有选择地使用数据来推动某种政治立场并且说服他人相信自己的立场是最好的政策选择。有时候，此类政策分析会遭致非议：政策分析人员往往将自己的意识形态披上科学的伪装。[26]

意识形态分析法

尽管并不是所有的政策分析人员都明确持有自由主义或者保守主义观点，但他们几乎都在自己的政策分析中体现出这样的观点。托马斯·索厄尔称这样的意识形态分析法为“认识”，并且提出两种对立的观点。[27]

“限制性认识”（constrained vision）勾画的是一幅有道德局限性的、自我中心

的人的图画。所以，社会和道德的根本性挑战，是最大限度地利用这种局限性中存在的可能性，而不是徒劳无益地企图改变人性。按照这个逻辑，我们应该依靠激励手段而不是人的秉性来获得希望得到的行为。[28]获得褒奖的可能性，或者对惩罚的畏惧心理，成为获得希望得到的理想行为的激励。从根本上讲，这便会导致用保守的观点来看待人性，如果你假定最主要的限制来自人自身，而不是人的外部环境强加给人的，这将导致更加保守的政策立场。

而**“非限制性认识”**（unconstrained vision）提出的人性观认为，理解和人的秉性能够有意识地创造社会利益。[29]根据这种观点，人能够直接感受到其他人的需要高于自身的需要，因此而能够在即使涉及个人或者家人的利益的情况下，始终如一地秉公行事。[30]这种人性观往往与人性并不是限制因素的自由主义观点联系在一起；相反，限制是人的外部环境造成的。本书在论述实质性政策的章节里对这两种认识进行了阐述。

历史分析法

很多公共政策学者越来越转而关注公共政策在不同时期的演进情况。[31]如果你从一百多年的角度来研究美国的公共政策，就会开始发现，由于分析的时间面比较窄，在公共政策领域里的某些模式以前还没有被认识到（即横断式的分析，或者局限于十年或更短时间的分析）。只有从较长的时间角度来分析公共政策，分析人员才能更加完整地认识存在于美国公共政策形成过程中的模式。

按照这种思路进行的现有的研究，提出了两种对立的关于美国决策的性质的观点。一种观点认为，美国的决策往往遵循着某种周期性或者曲折论模式，也就是说，更保守的倾向往往与更自由主义的倾向交替出现，并且随着时间的推移不断重复。[32]这种观点提出一种重复性的、在某些方面随着时间推移而变得非理性、对决策的反应式分析法。还有的人提出一种演进式的解释方法，按照这种观点，随着美国朝着更有思想深度（也意味着更加理性）的决策发展，美国的公共政策表现为政策学习。[33]表 3—2 逐一简要说明了这些分析方法。

其他分析法

其他学者提出了与上文提到的非常相似的分析方法。例如，达布尼克（Dubnick）和巴兹（Bardes）提出五种方法，其中一些与我们在上文中论述的有相同之处。[34]表 3—3 全面介绍了他们提出的关于分析人员从事分析工作的各种方法。

科学的（scientific）政策分析人员致力于寻找公共政策的“原因和结果”，而不是提出政策建议。他们使用严密的科学方法对政策进行分析，提出和测试一般性政策主张，积累具有普遍意义的、可靠的研究成果。[35]这种分析法颇似前文中论及的逻辑实证主义分析法，其代表人物是威廉·戈姆利（William Gormley）、布赖恩·琼斯（Bryan Jones）、肯·迈耶（Ken Meier）、汉克·詹金斯-史密斯（Hank Jenkins-

Smith)、保罗·萨巴蒂尔、乔治·克劳斯（George Krause）等。

专业（professional）政策分析人员为了改善公共政策而对其进行研究。如奥斯汀·兰尼（Austin Ranney）称此方法是对试图将科学知识运用到解决实际问题的公共政策的研究。[36]这些分析人员相信，政策研究最终会形成一门“政策科学”，这门科学能够在以下方面充实决策者：（1）有效界定和诊断政策问题；（2）提出备选政策；（3）设计有助于实现理想目标的模型和测定模型的方法；（4）确立中期目标；（5）评估各项政策计划的可行性。[37]此方法的代表人物是政策研究所（如兰德公司）培养出来的政策分析人员，他们一般在智库而不是大学里就职。

表 3—3　　达布尼克和巴兹的政策分析法

政策分析人员类型	公共政策问题	动机	方法	相关的培训
1. 科学家	理论	探寻理论、规律和“真理”	科学方法，客观性，纯分析	基础研究方法，社会科学研究的规范
2. 专业人员	设计	改善政策与决策	利用知识，策略性的	战略性的；效益—成本分析；排队论，模拟，决策分析
3. 政治型	价值最大化	宣传政策立场	修辞性的	搜集“有用”证据；“有效”陈述
4. 管理型	应用	有效果和效率的政策实施	战略性的，管理性的	战略性的；类似于专业人员，强调实施中有用的专长
5. 个体型	辩论	关注政策对生活的影响	混合的	借用其他方法的许多模型和手段；复杂程度较低

资料来源：Melvin J. Dubnick and Barbara A. Bardes, *Thinking About Public Policy: A Problem Solving Approach*, © 1983 by John Wiley & Sons. Reprinted with permission of Melvin J. Dubnick and Barbara A. Bardes.

另一方面，**政治型**（political）政策分析人员则把政策分析的功能视为倡导“正确”的政治立场的机制。按照这种观点，首要任务是赋予某些政策立场可信度，或者挑战其他一些政策立场。讲授这种观点的政策分析时，强调的是基本研究技能，讲授的是雄辩家使用的理性化和辩论的方法。[38]这与上面描述的规范性或规定性分析法很相似。

达布尼克和巴兹描述的另外两个政策分析类型是管理型和个体型政策分析人员。管理型分析人员主要关注如何协助实现有效果和效率的政策实施，一般会接受专业政策人员提出的方法和目标。个体型政策分析人员指的是公民和非专业人员运用政策技能“暂时解决部分与基本政策相关的问题”[39]。实际上，最后这种类型是一种附加类型，它所涉及的非专业人员虽然从事政策分析，但他们并不属于科学的、专业的、政治的或者管理型等任何其他范畴。[40]

总之，进行政策分析的方法五花八门。在实践中，学者们常巧妙地用各种方式将几种分析方法结合起来运用。比如，某位分析人员可能会写一本书来推动某种目的显然是再分配性质（也就是自由主义观点）的就业政策的制定，该书（尽管是有选择地）使用能够使作者的立场得到充实的实证数据。这样的政策分析融会贯通了

过程、实质性的、实证的、规范的和意识形态或政治的分析法。一旦了解了公共政策这些不同的分析方法，你就具备了识别政策分析类型的能力。然后，分析人员可以根据实际情况来进行评估，用不着使用对某种具体的政策分析不适用的标准，或者根本不进行评估。从这样的论述当中，学生应该懂得，进行政策分析，是有许多选择的。

虽然我们不赞成只有一种“正确的”政策分析法的观点，但我们的确相信，学生应该选择一种他认为对分析的目标最适合的方法。被选中的政策分析方法应该是分析人员感到最得心应手的，并且应该在分析中给予明确。这些分析方法当中的每一种在一定的情景下都是适用的。

有时，人们会试图去认识政策分析方法在不同时期的趋势。这些评估表明，政策分析的方法正变得越来越科学（逻辑实证主义），尽管仍然存在着规定性的和定性研究的成分。[41]根据施奈德等人以及赫奇和莫克的研究，虽然实证主义（特别是定量的）政策分析越来越成为政策研究的特点，与描述性（定性的）和修辞性（规定性的）方法相比，它代表的仍然是少数人使用的方法。政策分析也越来越跨学科，包括了更多对州和地方政策的分析，尤其是自然资源问题和税收/预算问题。[42]

如何做一名优秀的政策分析人员

无论你最终选择了哪一种分析方法，有几个途径能够使你成为一名更优秀的政策分析人员。政治学者耶和泽尔·德罗尔（Yehezkel Dror）指出，在职业生涯中，要想成为一名“更优秀的政策分析人员”，有几件事情可为。[43]第一，他认为政策学者应该掌握历史和比较的视角。他主张，“在狭窄的时空里，是不可能理解和应付当前正在显现的情况的”[44]。因此，由于不同时期所作的分析提供的观点的缘故，如果政策学者对历史无知，就会错误地认识现实，严重局限自己的理解能力。于是，广泛的阅读便成为必要。必须始终了解所研究的政策领域的完整历史。这样的了解，有助于认识历史的趋势，对该实质性领域的未来做出预测。这一认识成为本书最后一篇的章节的指南。

第二，政策学者必须了解决策的现实情况。从“流行的”理论或与实践脱节的理论中得出的有关政策决策的认识可能会非常扭曲。在这一点上，德罗尔公开批评了依赖经济学（公共选择）的政策分析法。他不过是在说，依赖某一种政策分析方法是不可取的，这是因为，这样的方法可能变成教条，从而限制你身为政策学者去发现“客观真理”的能力。

第三，政策学者必须深入研究自己的社会。德罗尔说：“至少必须在社会问题处理过程的更广泛的背景下去理解种种困难处境；必须在其历史背景中去认识主要的社会风俗惯例及其变化；必须用不同的解读方法、在各种可能出现的未来情境中，才能充分认识现状中的主要事实。”[45]有时，必须跳出你目前所处的工作环境，才能更充分地理解它。他鼓励去旅行，以便了解自己的国家、风俗习惯和价值观。

第四，政策学者应该研究重大政策问题，应对各种不同的问题。[46]德罗尔感到，政策学者往往不去研究重大政策问题，而选择适用于现有方法的“微观问题”。他提倡研究赫尔曼·卡恩（Herman Kahn）、阿米泰·埃齐奥尼（Amitai Etzioni）和罗伯特·赖克（Robert Reich）论述的那类重大政策问题。此外，为了培养政策技能，必须积累处理各种问题和公共政策难题的经验。专攻单一的领域在一段时间内是可以的，但是，从长远看，最好拓展自己的专业知识。

第五，政策学者应该关注元政策的制定。[47]德罗尔说这番话的意思是，应该努力改善决策，而不是仅局限于试图对决策进行解释。在此意义上，政策分析人员有的时候必须像具体实践者那样思考问题，必须尽量从这个角度看待世界。这种不同的世界观有助于分析人员改善决策。

第六，政策学者应该树立正确的认知和行动的哲学。德罗尔鼓励大家不要把被认为是“科学的”实证主义当成是唯一的方法。相反，“实际技能，基于融会贯通应用工作和理论研究的主观知识，心照不宣的理解，相似的、已得到部分解释的认识基础，这些都是政策学知识的正当来源，是可以部分被接受的决策基础”[48]。比如，研究经典政治思想和哲学，可以提高我们对许多政策决定里包含的规范性选择的理解和评估能力。

第七，政策学者应该通过变换工作地点、在其他文化中生活一段时间和学习一门主要语言来拓宽自己的方法和经验。在一生当中，理解和使用许多不同的技巧，如防务分析或期货分析的技巧，是可能的。此外，德罗尔指出，每一位有抱负的政策分析人员，都应该在以下三种工作环境中各工作 2～3 年：在公共政策学校从事研究和教学，在政府的政策分析单位，在智库里研究重大政策问题。政策学者还应该争取在与本国尽可能不同的文化中生活。他主张，“在另一种文化中生活数年，拓展自己的认知范围，用不同的并且是更正确的方法来看待自己的社会，体会人所处的困境和政策问题的所有重要方面”，这是不可替代的。[49]

最后，德罗尔鼓励拓展自己的学科基础，遵守职业道德。了解政治学之外的一门学科，如经济学或社会学，是非常有用的。理想地讲，有抱负的政策学者应该研究与自己最熟悉的学科的基本假定相悖的另一门学科。同样重要的一点是，个人的职业道德必须成为每一位政策学者关切的问题。我们所有的人都必须做出选择，究竟是为所有有吸引力（或者是付钱）的客户、还是只为那些信奉我们尊崇的价值观的客户而工作。我们还必须在对客户的忠诚与重要的价值观和公共利益之间保持平衡。在与精英合作时，我们必须处理好提供感情支持的基本功能，与提供通常不受欢迎（或者违反直觉）的分析和研究结果的任务之间的关系。[50]表 3—4 归纳了德罗尔的主要观点。

所有这些思考，为任何一个正在考虑以政策分析为职业的人，提供了有用的建议。事实上，研究机构、大学、地方、州和联邦政府机构里从事政策分析的职位数量正在增长。随着政策问题数量的大量增长，21 世纪将需要更多的政策分析人员。如果选择了走政策分析人员的道路，你便选择了一个令人激动的职业，这个职业无疑将在新世纪当中变得越来越重要。

表 3—4 做一名更优秀的政策学者

1. 掌握历史和比较的视角。
2. 了解决策的现实情况。
3. 深入研究自己的社会。
4. 研究重大的、不同的政策问题。
5. 关注元政策的制定。
6. 树立正确的认知和行动哲学。
7. 拓宽方法和经验。
8. 拓展学科基础。
9. 操守职业道德。

资料来源：Adapted from Y. Dror, "On Becoming More of a Political Scientist," *Policy Studies Review* 4. Copyright © 1984 by Wiley-Blackwell Publishing Company. Reprinted with permission of Wiley-Blackwell Publishing Company.

思考题

1. 政策研究领域里当前最重要的辩论是关于实证主义分析法与“自然主义”分析法相比具有哪些优点（见表 3—2 对这两种分析法的对比）。两种分析法各对决策者进行政策分析有什么意义？

2. 你认为政策分析的目的是（或者应该是）什么？

3. 思考本章节讨论的各种方法，你认为哪一种或者哪几种方法是你比较喜欢的政策分析法？

4. 讨论人们使用的政策分析法与其意识形态偏见之间的关系。人的意识形态如何影响其对分析法的选择？

5. 你认为，德罗尔提出的成为更优秀的政策分析人员的途径中，哪一个最可信？为什么？哪些最没有说服力？

推荐书目

Gross, Paul R., and Norman Levitt. *Higher Superstition: The Academic Left and Its Quarrels With Science* (Baltimore: Johns Hopkins Press, 1994).

Harding, Sandra. *The Science Question in Feminism* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1986).

Harding, Sandra. *Is Science Multicultural? Postcolonialisms, Feminisms, and Epistemologies* (Bloomington: Indiana University Press, 1998).

Rosenau, Pauline M. *Post-Modernism and the Social Sciences* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1992).

Wilson, Edward O. *Consilience: The Unity of Knowledge* (New York: Alfred A. Knopf, 1998).

注释

[1] See Philip J. Cook and James W. Vaupel, "What Policy Analysts Do: Three Research Styles," *Journal of Policy Analysis and Management* 4 (Spring 1985), p. 427.

[2] See Paul A. Sabatier and Hank Jenkins-Smith, "Policy Change and Policy-Oriented Learning," *Policy Sciences* 21 (1988), pp. 123-277; and Paul A. Sabatier and Hank C. Jenkins-Smith, eds., *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach* (Boulder, CO: Westview Press, 1993).

[3] See James P. Lester, ed., *Environmental Politics and Policy: Theories and Evidence*, 2nd ed. (Durham, NC: Duke University Press, 1995).

[4] See, for example, John E. Chubb and Terry M. Moe, *Politics, Markets, and America's Schools* (Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1990); Frances Fox Piven and Richard A. Cloward, *Regulating the Poor* (New York: Pantheon, 1971); James Q. Wilson and Richard J. Herrnstein, *Crime and Human Nature* (New York: Simon and Schuster, 1985); David H. Davis, *Energy Policy* (New York: St. Martin's Press, 1993); Malcolm Goggin, *Policy Design and the Politics of Implementation* (Knoxville: University of Tennessee Press, 1988); or Lawrence M. Meade, *Government Matters: Welfare Reform in Wisconsin* (Princeton University Press, 2004).

[5] James M. Rodgers, "Social Science Disciplines and Policy Research," *Policy Studies Review* 9 (Autumn 1989), pp. 13-28.

[6] David Hedge and Jin W. Mok, "The Nature of Policy Studies: A Content Analysis of Policy Journal Articles," *Policy Studies Review* 16 (Autumn 1987), pp. 49-61.

[7] Charles O. Jones, *Clean Air* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1975).

[8] 如理查德·霍弗伯特在论述本体在政策分析中的作用时经常提出这种观点。

[9] 关于实施研究的这种方法的实例，见 Malcolm L. Goggin, Ann O'M. Bowman, James P. Lester, and Laurence J. O'Toole, *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation* (New York: HarperCollins, 1990)。

[10] Deborah A. Stone, *Policy Paradox and Political Reason* (New York: HarperCollins, 1998).

[11] Trudi C. Miller, "Normative Political Science," *Policy Studies Review* 9 (Winter 1990), pp. 232-246.

[12] 这个领域的部分主要著作包括特里·莫对委托—代理模型的经典论述，见 "The New Economics of Organization," *American Journal of Political Science* 28 (1984), pp. 739-777; 以及 B. Dan Wood, "Principals, Bureaucrats, and Responsiveness in Clean Air Enforcements," *American Political Science Review* 82 (1988), pp. 213-234; Matthew D. McCubbins, Roger Noll, and Barry Weingast, "Administrative Procedures as Instruments of Political Control," *Journal of Law, Economics, and Organization* 3 (1989), pp. 243-277; Matthew D. McCubbins and Thomas Schwartz, "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols Versus Fire Alarms," *American Journal of Political Science* 28 (1984), pp. 165-179; and John E. Chubb, "The Political Economy of Federalism," *American Political Science Review* 79 (1985), pp. 994-1015.

[13] Miller, "Normative Political Science," pp. 237-238.

[14] Ibid., p. 237.

[15] Gregory A. Daneke, "On Paradigmatic Progress in Public Policy and Administration," *Policy*

Studies Journal 17 (Winter 1988—1989), pp. 277－296; Frank Fischer, "Beyond the Rationality Project: Policy Analysis and the Postpositivist Challenge," *Policy Studies Journal* 17 (Summer 1989), pp. 941－951.

[16] 它最极端的形式被称为"反实证主义"法，或者"批评"法。

[17] Charles J. Fox, "Implementation Research: Why and How to Transcend Positivist Methodologies," in *Implementation and the Policy Process*, ed. Dennis J. Palumbo and Donald J. Calista (Westport, CT: Greenwood Press, 1990), pp. 199－212.

[18] Daneke, "On Paradigmatic Progress," p. 282.

[19] E. G. Guba, "The Context of Emergent Paradigm Research," in *Organizational Theory and Inquiry: The Paradigm Revolution*, ed. Y. S. Lincoln (Beverly Hills, CA: Sage, 1993).

[20] Peter DeLeon, *Advice and Consent: The Development of the Policy Sciences* (New York: Russell Sage, 1988); and Peter DeLeon, "Participatory Policy Analysis: Prescriptions and Precautions," *Asian Journal of Public Administration* 12 (June 1990), pp. 29－54; see also Benjamin R. Barber, *Strong Democracy* (Berkeley: University of California Press, 1984); Jayne Mansbridge, *Beyond Adversary Democracy* (Chicago: University of Chicago Press, 1983); and Peter DeLeon, *Democracy and the Policy Sciences* (Albany, NY: State University of New York Press, 1997).

[21] See Harold D. Lasswell, *A Pre-View of Policy Sciences* (New York: Elsevier, 1971).

[22] See, for example, John S. Dryzek, "Policy Sciences of Democracy," *Polity* 22 (Fall 1989), 97-118; and John S. Dryzek, *Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science* (New York: Cambridge University Press, 1990).

[23] Walter A. Rosenbaum, "The Paradoxes of Participation," *Administration and Society* 8 (1976), pp. 355－383.

[24] Dorothy Nelkin, *Technical Decisions and Democracy* (Beverly Hills, CA: Sage, 1977).

[25] See, for example, John Dryzek, *Rational Ecology* (New York: Basil Blackwell, 1987).

[26] See Laurence H. Tribe, "Policy Science: Analysis or Ideology," *Philosophy and Public Affairs* (Fall 1972), pp. 66－110.

[27] Thomas Sowell, *A Conflict of Visions* (New York: William Morrow, 1987).

[28] Ibid., pp. 19－23.

[29] Ibid., pp. 23－25.

[30] Ibid.

[31] See, for example, Paul A. Sabatier, "Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change: An Advocacy Coalition Framework," *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 8 (June 1987), pp 649-692; see also Paul A. Sabatier and Hank C. Jenkins-Smith, *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach* (Boulder, CO: Westview Press, 1993); T. Alexander Smith, *Time and Public Policy* (Knoxville: University of Tennessee Press, 1988); and Malcolm Goggin, Ann O'M. Bowman, James P. Lester, and Laurence J. O' Toole, *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation* (New York: HarperCollins, 1990).

[32] Arthur Schlesinger, "America's Political Cycle Turns Again," *Wall Street Journal*, 10 December 1987, and "Reaganism Is Dead—Long Live Liberalism," *Manchester Guardian Weekly*, 8 May 1988.

[33] 见上文脚注 32。

[34] See Melvin J. Dubnick and Barbara A. Bardes, *Thinking About Public Policy* (New York: Wiley, 1983).

[35] Thomas Dye, *Understanding Public Policy* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1987).

[36] See Austin Ranney, ed., *Political Science and Public Policy* (Chicago: Markham, 1968).

[37] Duncan MacRae, "Policy Analysis: An Applied Social Science Discipline," *Administration and Society* 6 (1975), pp. 376-380. 在 Dubnick and Bardes 的 *Thinking About Public Policy* 里也有引用。

[38] Dubnick and Bardes, *Thinking About Public Policy*, p. 259.

[39] Ibid., p. 261.

[40] Ibid., pp. 261-262. Donald T. Paris 和 William Reynolds 在 *The Logic of Policy Inquiry* (New York: Longman, 1983) 中提出了其他三种方法：行为的、经济的和诠释的方法。

[41] See Janet A. Schneider et al., "Policy Research and Analysis: An Empirical Profile," *Policy Sciences* 15 (1982), pp. 99-114; Susan B. Hansen, "Public Policy Analysis: Some Recent Developments and Current Problems," *Policy Studies Journal* 11 (1983), pp. 14-42; Hedge and Mok, "The Nature of Policy Studies," pp. 49-61; and James M. Rodgers, "Social Science Disciplines and Policy Research: The Case of Political Science," *Policy Studies Review* 9 (1989), pp. 13-28.

[42] Hedge and Mok, "The Nature of Policy Studies," pp. 49-61; Schneider et al., "Policy Research and Analysis," pp. 99-114.

[43] Yehezkel Dror, "On Becoming More of a Policy Scientist," *Policy Studies Review* 4 (1984), pp. 13-22.

[44] Ibid., p. 13.

[45] Ibid., p. 14.

[46] Ibid.

[47] Ibid.

[48] Ibid., p. 15.

[49] Ibid., p. 19.

[50] Ibid., p. 18.

第 4 章

模型与公共政策研究

……使用正式模型的主要优点在于这些模型所要求的思维的精确和清晰，在于模型所允许的讨论深度。

——莫里斯·菲奥里纳（Morris Fiorina）

在重大开发项目上马之前，建设者经常会为整个开发项目构建一个缩微模型，这样，有兴趣的人便可以事先看到竣工后项目的全貌。同样地，为了对公共政策进行分析，我们经常使用某些概念工具来帮助我们认识现实。最通用、对政策分析人员最有帮助的概念工具是模型和分类。这些构想使我们更好地理解政策的形成或实施。也就是说，我们需要一些对现实的概念来指导我们的分析工作。按照托马斯·戴伊的观点，模型“是现实世界某个方面的简化的表述”[1]。莫什·鲁本斯坦（Moshe Rubenstein）提出，我们经常使用模型来“帮助理解和提高预测能力”[2]。在根本上讲，模型为我们提供了一幅“地形图”，或者说以图像来表述政策过程的某个方面。我们需要看到周围世界的某种模式，于是我们往往按照看到的模式对事件做出解读，在这个意义上，我们都是模型的构建者。用这种方式，我们不仅观察现实，我们还构建现实。在本章里，我们将讨论各种类型的模型以及它们在分析公共政策中的用途。

模　型

模型的使用和形式

模型能够说明被认定为引起某种现象的诸多确定因素之间的关系，帮助我们“看到”抽象了的现实。有时，模型使用新颖的表述方式，“还有的时候，模型限制了人对现实的认识”[3]。模型使政策问题简化，有助于我们更好地理解现实；另一方面，模型本身也可能造成对现实的歪曲。此外，这些模型可以表达为概念、图表、曲线图或者数学方程，可以用来描述、解释或者预测某个现象的要素。模型的种类包括描述性模型、规范性模型、文字模型、符号性模型、程序性模型、代用模型、视角模型。[4]不过，描述性模型和规范性模型以及“硬”模型和“软”模型之间的区别是最普遍的。

描述性模型（descriptive models）　描述性模型的目的，是“解释和/或预测政策选择的原因和后果”[5]。比如，美国 50 个州福利经费的决定因素的模型显示，在解释各州的经费模式的差异中，经济变量比政策变量更为重要。[6]所谓的“公共政策决定因素”法，在很大程度上是使用描述性模型来解释和预测公共政策的原因和后果。[7]描述性模型的一个最著名的例子是《科尔曼报告》（Coleman Report），该报告对学生表现的不同解释进行了比较评估。[8]报告发现，相对于教师的素质或者向学校提供的资源的多少，在家阅读材料的多少和父母的受教育程度等家庭背景因素才是决定学生成绩最重要的因素。简言之，描述性模型在论述公共政策的文献里很常见。

规范性模型（normative models）　规范性模型的目的，“不仅要解释和/或预测，还要为最大限度地实现某种价值提供规则和建议”[9]。比如，我们有兴趣寻找出防止世界性饥荒的最佳方法。我们考察了几种政策选择，如食品援助、货币援助、计划生育用品和教育等，看看这些方法对于减少饥饿能够起到什么样的作用。我们也许发现，食品援助会对减少饥饿产生相反的作用；事实上，食品援助可能会导致人口的增长，人口增长反过来又扩大饥饿的范围。相比之下，计划生育技术和教育可能对减少饥饿更加有效。因此，这种模型既能够解释和预测，又可以提出使某个价值观——在这里指的是减少发展中国家的饥饿——最大化的途径。

硬模型和软模型（hard and soft models）　区别“硬”和“软”模型之间的差别也是有用的，硬模型“用符号来表述实际现象”，软模型是“对我们所关注的某个事件想象中的特征这类纯理论或者假设的概念性问题的表述”[10]。比如，硬模型可能是一幅表述地形的实际地理状况、（假定）准确反映现实的地形图。另一方面，软模型也可能是教科书中描绘某个政治体制的图表，这幅图表上标明了输入、转换机制和产出情况。后者的目的，是将政治体制一类的抽象概念，转换成该体制中这些假定要素之间的一系列联系。

无论模型是描述性的，还是规范性的，是硬的，还是软的，重要的是要记住，模型并不能完美地表述现实。在这个意义上，模型会有助于我们的思维，使我们更好地理解某个现象，但是它们终究不过是解读现实的抽象的工具。

评估模型的标准

我们怎样判断模型是否有帮助？是否有用，而不是正在使用什么类型的模型，这是评价一个模型最好的标准。就是说，一个“好的模型，就像一幅好的地图那样内容丰富；如果解读正确，它会引导我们得出许多真实的说法……并促进理解”[11]。如果我们在思考公共政策的时候准备使用模型，那么，我们便需要评估这些模型的效果的某种标准。托马斯·戴伊提出了若干这样的标准。[12]

（1）模型是否能理顺和简化政治生活，使我们能够更清楚地对它进行思考，理解现实世界中的关系？如果模型非常简单，造成我们在思考现实的时候产生误解，或者复杂到让我们困惑，那么，这个模型就对解释公共政策没有多大帮助。

（2）模型是否确定了公共政策最重要的方面？模型必须突出某个政治现象最显著的方面，例如公共政策的起因和后果，而不应该关注那些不相干的变量或者情况。从根本上讲，模型必须让我们注意公共政策真正重要的那些东西。

（3）模型是否与现实相符合？我们的意思是，模型是否与现实有密切的联系？还是过于理想化或者抽象化，以至于脱离了现实世界？一个好的模型，应该集中体现现实世界中的经验的各种事物，促进对特定的政策情景或者过程的理解。

（4）模型是否用通俗易懂的方式传达了某种有意义的信息？模型是否具备所有人都赞同的特点，也就是说模型是否使用了我们都能够理解的概念？如果模型传达的是未被普遍理解的概念，就会被认定缺乏所有人的赞同，也就不能帮助我们更好地理解某个现象。

（5）模型是否直截了当地研究了公共政策？一个好的模型应该给出若干能够被观察、衡量和核查的可监测的关系（假定）。我们必须能够以可以在实践中检测的方式运用模型；如果从模型中无法得出可检测的提议，或者这些关系无法用现实世界里的数据来衡量和检测的话，它便毫无用处。

（6）模型是否对公共政策作出解释？仅仅描述公共政策的模型，没有解释公共政策的模型用处大。模型是否提出了一系列能够最终比较完整地解释某个公共政策现象的、可核查的关系？这类模型的两个最好的例子是社区权力和公共政策的精英模型和多元化模型。[13]

部分模型范例

为了更好地理解模型的用处，理解好的模型需要包含什么，让我们一起分析一下公共政策文献中两个最著名的模型，精英模型和多元化模型。

精英模型（The Elitist Model）　精英理论的基本思想是：公共政策是统治阶

层精英的偏好和价值观的结果。[14]托马斯·戴伊和哈曼·齐格勒（Harmon Zeigler）对统治精英模型作了如下归纳：

（1）社会划分为掌权的少数人和无权的多数人。只有少数人在为社会进行价值的分配；平民大众并不决定公共政策。

（2）统治阶层的少数人不代表被统治阶层的平民大众。精英过于集中地产生于社会的社会经济上层。

（3）非精英人士向精英职位升迁，必须是缓慢的，持续不断的，以便维持稳定，避免发生革命。只有那些接受了精英阶层的基本共识的非精英人士，才可以被统治圈所接纳。

（4）精英有基本的共识，代表着社会制度的基本价值观，肩负着维护这个制度的责任。在美国，精英阶层共识的基础，是私有财产的神圣、有限的政府和个人自由。

（5）公共政策反映的不是平民大众的需要，而是精英的价值观。公共政策的变化不是革命性的，而是渐进式的。

（6）精英基本不受麻木不仁的平民大众的直接影响。精英对平民大众的影响，超过平民大众对精英的影响。

（7）因此，公共政策是自上而下的，而不是相反。权力向上流动，决策向下流动。[15]图 4—1 描述了精英模型。

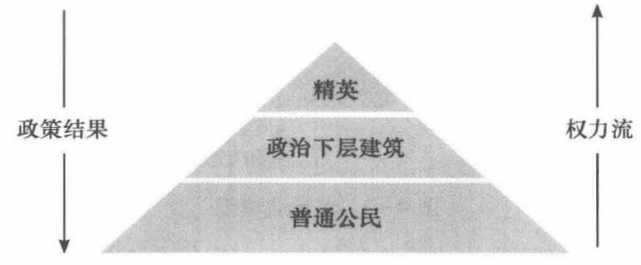


图 4—1　精英模型

有证据表明，精英模型很好地描绘了社区决策的情况。罗伯特（Robert）和海伦·林德（Helen Lynd）在 20 世纪二三十年代、弗洛伊德·亨特（Floyd Hunter）在 20 世纪 60 年代（后来又在 80 年代）的研究发现，社区权力的这种模型精确再现了现实。[16]然而，统治精英模型的批评者们则对从经验中得出的结果提出了质疑，并且以多元化模型的形式，提出了他们自己对现实的描述。[17]

多元化模型（The Pluralist Model）　美国决策的另一种模型是多元化模型。这种社区权力和公共政策模型的倡导者包括罗伯特·达尔（Robert Dahl）和戴维·杜鲁门（David Truman）。[18]该模型可以作如下归纳：

（1）权力是决策过程中人与他人之间关系的个人属性。

（2）权力关系不一定会持久；相反，权力关系是因为某项决策而形成的。决策一旦形成，关系便会消失，在制定下一项决策时，被一套不同的权力关系所取代。

（3）“精英”和“平民大众”之间，不存在一成不变的区别。在此时参与决策

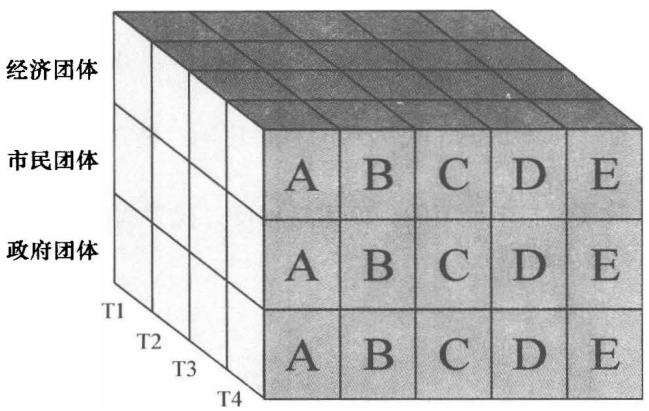
的人，与彼时参与的人不一定是相同的人。仅仅以积极或者不积极参与政治的方式，人们或跻身或脱离决策者的行列。

（4）领导层不是固定的，而是高度流动的。财富是政治资本，但是财富只是许多种资本当中的一种。

（5）在一个社区内，有多个权力中心和基础。没有哪一个团体能够主导所有问题领域的决策。

（6）领导者之间存在着相当激烈的竞争。公共政策因此代表着竞争中的领导团体之间的讨价还价或者达成的妥协。

图 4—2 描述了多元化模型。图形类似一个没有解开的魔方，可以看出，图形中的政治权力高度分散，广泛分散在不同的参与者、不同类型的政策和不同的时间点上。



A′=政策是各团体之间讨价还价/让步的结果

图 4—2　多元化模型

这是两个最著名的公共政策决策模型。它们给我们提供了一幅作为公共政策的特征的政治过程的抽象形象。尽管这两个模型都因为自身的缺陷而受到批评，但是它们仍然是思考美国公共政策制定中权力如何分配的一个有用的方法。[19]

构建概念性模型的步骤

在公共政策的文献里，模型是如何构建的？在以下的章节里，我们将讨论议程设置、政策制定、政策实施和政策变化的几个不同模型。不过，在此刻着手理解这些模型是如何产生的，对我们而言是有用的。在第 1 章中，我们讨论了公共政策文献在不同时期经历的演进过程。演进的关键步骤是模型的构建，在这个过程中，构建者运用现有的文献以及自己的观察和认识，构建起某个公共政策现象的模型。在构建模型时，我们必须使用几个不同的步骤。按照达布尼克和巴兹的观点，这些步骤包括如下内容[20]：

步骤 1：认真研究有疑问的现象和局面，然后把它分解成简单的、更容易处理

的问题。[21]我们不可能一下子把公共政策问题全部解决；相反，必须非常仔细和精确地界定（我们试图解释的）相关的变量。比如，某位政策分析人员可能有兴趣去解释是哪些因素影响了政策实施或政策的终结。她或许想构建一个模型，用来解释公共政策随着时间的推移而发生的变化，或许有兴趣解释环境政策的形成。另一方面，她也许无法构建一个能一下子把整个政策过程解释清楚的模型。有的模型比其他模型更全面，但是我们必须谨慎，以免试图仅用一个模型来解决太多的问题。节约或者说用最少的话来解释最多的含义的能力，是构建政策模型非常有用的指南。

步骤 2：确定模型的目的。模型要做什么？它是描述性的，还是规范性的？即它是否要做预测并进行解释？是否试图提出政策的解决方法？没有哪一个模型是万灵的。相反，我们必须确定自己想要构建的是哪一种模型，并且非常谨慎地界定模型的目的，以及其他人将如何使用这个模型。

步骤 3：观察与存在问题的现象或局面相关的事实。开始本阶段的最佳方法，是阅读关于某个政策现象的所有文献。通常，已有文献的基础是关于某种现象的决定因素的案例研究。通过积累这些材料，就可以着手把对该行为的多种解释组合在一起。随着对该现象的起因和影响越来越熟悉，就会形成一个模式，它会引导你随后去构建模型。

步骤 4：列出所有可能与模型的目的相关的要素。找出被认为与当前问题联系最紧密的要素。把这些相关要素分解成能够反映紧密的结构、功能或者互动联系的类别。比如，你可能有兴趣研究决策者是如何使用政策分析的。已有文献提出了三大决定知识的使用程度的因素范畴：（1）与政策分析发生的背景相关的因素；（2）与政策分析本身相关的因素；（3）与该信息的潜在使用者相关的因素。这三类因素是可以确定的，它们共同提出了对这个现象的可测试的解释。

步骤 5：结合已提出的模型的目的，思考这些因素范畴以及所代表的事实。尽量从这些因素中寻找有助于实现该目的的模式或者关系。这是模型构建中最富有创造性的部分。在该阶段，我们寻找的是模型特有的相互关系的模式。在更早的阶段，我们仅仅是试图确定解释现象的各种因素，而在此阶段，寻找的是此前已经明确了的因素范畴之间的互动。比如，一个关于政治发展的著名模型，假定了都市化导致工业化和教育，继而导致政治的发展。在此阶段，起因和影响非常重要，因为此前明确的一些因素将超越其他因素，并造成某些影响。在此确定的每一种关系，都是政策分析人员使用的模型在理论上的表述，因此，他/她必须谨慎，必须掌握有力的证据来支持这些假定的关系。

步骤 6：在必要时，详细论述构建好的模型，并且在可能的情况下要简化这一模型。在使用构建的模型时，我们会开始认识到有必要进行小的纠正和改动。这些改动的基础，可能是根据对模型进行的实际测试，可能是为确定“被遗漏的”变量的田野作业，也可能是在构建模型时原设计中被忽略的那些细微意义的影响。不管怎样，政策分析人员将在实践模型的基础上修订自己的模型，这是可能的（甚至是很有裨益的）。这些改进也有可能是在从事公共政策研究中使用该模型的其他人提出来的。

总之，模型的构建，对公共政策研究的推动极为重要；的确，它是次领域发展的关键阶段。

分类

除了模型，有时还使用**分类**（typologies）来分析公共政策。分类是将现象组织成独立的范畴来进行系统分析的方法。比如，在 1964 年，西奥多·洛维提出了一种他认为有助于理解公共政策决策的分类法。[22]他主张，需要能够将案例研究中的孤立事实转变成一套可作评估、衡量和积累的研究体系的总体框架。他的主要论点是，决策中的政治关系，是由涉及的政策类型决定的；也就是说，每一种政策都有着独特的政治关系。在做这种分类的时候，他主张可以把公共政策分为三个类型：调控型、分配型和再分配型。

调控型政策试图限制特定服务提供商（如民航管理机构）的数量，或者通过规定允许私人行为发生的条件来保护公众（如环境监管）。从根本上讲，调控型政策涉及直接对谁将受益、谁将被剥夺权利作出选择。因此，不同团体将发生冲突，在谁是赢家和输家的问题上讨价还价和协商。

分配型政策指的是那些旨在通常以补贴方式来促进被认为对社会有益的私人活动的政策。这种公共政策没有赢家和输家；没有直接冲突，人人都能平等受益（如教育政策）。

再分配型政策是对社会财富或其他有价商品进行分配的努力。从根本上讲，这些政策将好处从一个群体再分配给另一个群体（如福利政策）。因此，再分配型政策的特点往往是意识形态的关切，往往涉及阶级冲突。

洛维指出，这三种政策或政府行为领域构成了真正的“权力”范围。每个范围往往都会形成自己独特的政治结构、政治过程、精英和团体关系（即自身政治）。比如，调控型政策的特点是利益集团结盟，联盟相互的冲突频发，并且由于要讨价还价和妥协，联盟极不稳定。于是，多元化便成为这个权力范围的特征。在分配型政策范围内，决策的特点是相互支持而不是冲突；权力关系稳定，很少冲突。因此，精英模型便成为该权力领域的特点。最后，再分配型政策领域里的冲突频发，但这往往是在精英组织之间的冲突。洛维的主要贡献是，他提出了我们不能只用一个模型（如精英模型或多元模型）去套所有的政策类型。相反，我们应该集中考察某一类型的政策，按照政策的类型进行归纳，而不是以能够适应整个公共政策领域为标准，进行宽泛的归纳。

洛维的分类受到几方面的批评。有人指出，将调控型政策与分配型和再分配型政策区分开来，是很困难的事情。[23]此外，政策要比洛维提出的简单的分类更复杂，因为政策往往开始时是一种类型，后来又变成另外一种类型。另一方面，洛维的一些辩护者最近主张，如果我们把他的分类视为连续性的而不是独立范畴，那么，他的分类就仍然有用。一些政策（如刑事犯罪政策）与另一些政策相比，是更纯粹的调控型政策，一些政策（如递进所得税）与另一些政策相比，是更纯粹的再

分配型政策等。[24]然而，洛维的分类今天仍然是公共政策研究最有用的概念工具，在过去 30 年间一直被人们颇有创造性地加以应用。[25]

此外，其他学者也进行了能够说明公共政策特点的分类。比如，曼库尔·奥尔森（Mancur Olson）区分了公共商品与私人商品。[26]公共商品指的是那些所有人都可以得到的商品，任何人都不能被剥夺使用它们的权利，而私人商品是可分割的，就是说可以阻止其他人从使用这些商品中受益，或者必须付钱才能从使用中受益。刘易斯·弗罗曼（Lewis Froman）也设计出一种区分政策的方法。他区分了地区性政策和局部性政策。[27]地区性政策，指的是那些一项政策就能影响一个地理区域所有人口的政策，而局部性政策，则是指那些在不同时期、不同的人口区域内，影响着不同人群的政策。同样，尤劳（Eulau）和艾斯顿（Eyestone）区分了适应型政策和调控型政策。[28]适应型政策是旨在满足某个团体的需要的政策，而调控型政策，则是试图左右环境的政策。总之，这些政策分类的目的，是要在我们开始分析公共政策的时候有所帮助。它们是否能有帮助，与几方面的评估考虑有很大关系。

评估分类的标准

我们怎样知道一种分类是否有用？怎么评估分类？尽管很难全面评估这些分类，刘易斯·弗罗曼仍旧提出了若干评估标准。[29]其中一些标准如下：

（1）包容性。体系的分类是否涵盖所有可能的现象形式？换言之，分类是否包括了现象的所有层面？分类是否全面？

（2）相互排斥性。进行分类后的各类是否明确清晰，能否避免重叠？各类是否相互有别，有助于判断所属的类型？

（3）有效性。分类使用的概念，能否说明这些概念应该说明的东西？比如，联邦、州和地方政策的含义是什么？公共政策难道不往往是所有三级政策的结合吗？分类与它要说明的经验的世界是否非常吻合？

（4）可靠性。其他人是否可以用统一的方法来使用这种分类？它是否具备“为所有人使用”的特点？是否显示出所有人都可以以相同或者基本相同的方法使用分类的特点？

（5）测定的层面。分类是否使用了恰当的测定层面？比如，名义层面的测定被用来对案例进行分类；顺序层面的测定被用来为案例排序；间距层面的数据被用来按照某种测定尺度来更具体地区分测定对象之间的差异。

（6）操作性。一个现象是否能用一套属性来测定？分类是否适合测定？分类中使用的概念能否测定？

（7）区别对待。分类中使用的范畴是否具有意义？理论上是否有收获？

我们向何处去？

在本书的第 1 篇里，我们向学生介绍了公共政策研究的背景。为了对公共政策

研究有所认识，我们探讨了公共政策研究随着时间推移的变化，尤其关注文献和主题借以发展的渐进过程。可以使用多种方法来研究公共政策，应该让学生来选择“最佳”方法。最有用的方法是政策过程分析法，我们使用这种方法研究议程设置、政策制定、政策实施、政策评估、政策终结和政策变化。这种方法将贯穿本书的下一篇。

我们将逐一论述政策过程的所有这些领域里公共政策文献的演进，尤其注意文献是如何随着时间的推移而发展变化的。

当前，政策研究界正在就最恰当的公共政策分析方法（实证主义还是后实证主义的方法）展开一场激烈的辩论。本书包含着对实证主义分析法的倾向性，尽管我们也承认，更直觉的方法和定性的方法也有可取之处[30]，政策过程极为复杂，不过，我们将运用该过程的每一个方面最常用的模型来解读它。因此，我们提出了模型这个主题，以便帮助我们了解政策过程。在下一篇里，我们将分析这些模型怎样帮助我们理解议程设置、政策制定、政策实施和政策变化。在政策过程的某些领域里（如政策评估和政策终结），就模型的构建而言，现有文献不够充分。然而，详尽探讨政策过程的几个阶段中思想演进的舞台已经搭好。我们如果能牢记政策研究正在不断发展，也就开始懂得，知识的（实质的和程序的）基础是怎样随着时间推移而扩展的。在实质性分析的基础上，我们可以更好地理解过程的运作。同时，也就掌握了某种影响不同时期的政策结果的手段。

思考题

1. 以你的家乡做案例研究，哪种模型——精英模型或多元化模型——最能描述你所在社区的权力？谁是经济、社会和政治领域里的主要“权势人物”？

2. 许多人认为，美国政治的最大特点是多元化。你同意吗？假定如此，多元主义能否保证民主在美国起到应起的作用？

3. 构建一个关于美国贫困问题的原因和后果的模型。该模型要体现什么样的假定？你会在模型里包括哪些更重要的原因和后果？

推荐书目

Dahl, Robert A. *Who Governs?* (New Haven, CT: Yale University Press, 1961).

Dye, Thomas R., and Harmon Zeigler. *The Irony of Democracy* (Monterey, CA: Brooks/Cole, 1981).

Lowi, Theodore. *The End of Liberalism* (New York: W. W. Norton, 1969).

Portney, Kent. *Approaching Public Policy Analysis* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1986).

Ripley, Randall, and Grace Franklin. *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy*

(Homewood, IL: Dorsey Press, 1980).

Sabatier, Paul. *Theories of the Policy Process* (Boulder, CO: Westview Press, 1999).

注释

[1] Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, 8th ed. (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1995), p. 18.

[2] Moshe F. Rubenstein, *Patterns of Problem Solving* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1975), p. 19.

[3] Stephen Toulmin, *The Philosophy of Science: An Introduction* (New York: Harper and Row, 1960), pp. 34-35.

[4] William N. Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1981), pp. 110-118.

[5] Ibid., p. 111.

[6] Richard E. Dawson and James A. Robinson, "Inter-Party Competition, Economic Variables, and Welfare Policies in the American States," *Journal of Politics* 25, no. 2 (May 1963), pp. 265-289.

[7] See Kent E. Portney, *Approaching Public Policy Analysis* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1986).

[8] James S. Coleman, *Equality of Educational Opportunity* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1966).

[9] Dunn, *Public Policy Analysis*, p. 111.

[10] Marc Belth, *The Process of Thinking* (New York: David McKay, 1977), pp. 15-19.

[11] David Hawkins, *The Language of Nature: An Essay in the Philosophy of Science* (Garden City, NY: Doubleday, 1967), pp. 38-39.

[12] Dye, *Understanding Public Policy*, pp. 40-41; see also Daniel C. McCool, *Public Policy Theories, Models, and Concepts* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1995), pp. 12-18.

[13] Thomas R. Dye and Harmon Zeigler, *The Irony of Democracy* (Monterey, CA: Brooks/Cole, 1981).

[14] Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, 6th ed. (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1987), p. 29.

[15] Dye and Zeigler, *The Irony of Democracy*.

[16] Robert S. Lynd and Helen M. Lynd, *Middletown* (New York: Harcourt Brace, 1929) and *Middletown in Transition* (New York: Harcourt Brace, 1937). See also Floyd Hunter, *Community Power Structure* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1969); and Floyd Hunter, *Community Power Succession: Atlanta's Policy-Makers Revisited* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1980).

[17] Robert Dahl, *Who Governs* (New Haven, CT: Yale University Press, 1961).

[18] David B. Truman, *The Governmental Process* (New York: Knopf, 1951); and Dahl, *Who Governs*.

[19] See Robert A. Dahl, "A Critique of the Ruling Elite Model," *American Political Science Review* 52, no. 2 (June 1958), pp. 463-469; Peter Bachrach and Morton S. Baratz, "The Two Faces of Power,"

American Political Science Review 66, no. 4 (December 1962), pp. 947–952; Theodore Lowi, *The End of Liberalism* (New York: W. W. Norton, 1969); see also Clarence Stone, "Systemic Power in Community Decision-Making," *American Political Science Review* 74, no. 4 (December 1980), pp. 978–990.

[20] Melvin J. Dubnick and Barbara A. Bardes, *Thinking About Public Policy: A Problem-Solving Approach* (New York: Wiley, 1983), pp. 44–48.

[21] 以下六个步骤主要参考 William T. Morris, "On the Art of Modeling," in *The Process of Model-Building in the Behavioral Sciences*, ed. Ralph M. Stogdill (New York: W. W. Norton, 1970), pp. 83–84.

[22] Theodore Lowi, "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory," *World Politics* 16 (July 1964), pp. 677–715.

[23] See G. D. Greenberg et al., "Developing Public Policy Theory: Perspectives from Empirical Research," *American Political Science Review* 71, no. 4 (December 1977), pp. 1532–1543.

[24] Robert Spitzer, "Promoting Policy Theory: Revising the Arenas of Power," *Policy Studies Journal* 15, no. 4 (June 1987), pp. 675–689.

[25] See Randall Ripley and Grace Franklin, *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy* (Homewood, IL: Dorsey Press, 1980).

[26] Mancur Olson, *The Logic of Collective Action* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965).

[27] Lewis Froman, "An Analysis of Public Policy in Cities," *Journal of Politics* 29, no. 1 (February 1967), pp. 94–108.

[28] Heinz Eulau and Robert Eyestone, "Policy Maps of City Councils and Policy Outcomes," *American Political Science Review* 62, no. 1 (March 1968), pp. 124–143.

[29] Lewis Froman, "The Categorization of Policy Contents," in *Political Science and Public Policy*, ed. Austin Ranney (Chicago: Markham, 1968), pp. 46–48.

[30] 关于这个观点，见 Edward O. Wilson, *Consilience: The Unity of Knowledge* (New York: Alfred A. Knopf, 1998), esp. pp. 266–298.

第2篇

政策过程分析

■ 第5章　议程设置
■ 第6章　政策制定
■ 第7章　政策实施
■ 第8章　政策评估
■ 第9章　政策变化和终止

第 5 章

议程设置

我们更了解问题是怎样被弃置的，而并不太了解问题最初是怎样进入政府的议程的，决策者的选择是怎样产生的，为什么有些潜在的问题和可能的选择从未成为被认真关注的焦点。

——约翰·金登（John W. Kingdon）

公共政策建议从何而来？决策者为何更关注某些问题而忽略其他问题？在本章中，我们首先分析由一系列发展阶段构成的政策制定过程。在着手进行分析前，我们需要界定两个术语。**政策形成**（policy formation），指的是创造或者形成公共政策的全过程，而**政策制定**（policy formulation），指的是为了解决某个公共问题而采取建议的行动过程的更独立的阶段。[1]

直到过去几十年里，公共政策大都把注意力集中在政策周期的政策采纳方面。政策周期的这个阶段，是研究人员最先探索的阶段。构建了许多模型来解释政策是如何被采纳的。现在，更多强调的是问题最初是如何进入议程的。为什么有的问题比另一些问题更有可能进入议程？这是政策周期的一个关键方面，而且是极为重要的方面。在回答这个问题的时候，似乎问题必须满足几方面的条件才能进入议程。符合以下条件，问题就会受到关注：

（1）已经达到危机程度，不容再忽视；

（2）已经具备独特性，此时，问题代表着更大的问题，并且被扩大化，如臭氧的消耗和全球变暖；

（3）具有感情因素，或者引起了媒体的关注，因为具有了“人的兴趣的因素”；

（4）具有广泛影响；

（5）对社会的权力和合法性提出质疑；

（6）时髦。[2]

所有这些因素似乎是一个事项被列入议程的必要条件。然而，我们需要更详细地研究这些（及其他）条件。本章节是关于政策过程的第一个章节，在此，我们将分析政策是如何进入公共或者政府的议程的。议程设置非常关键，这是因为，如果问题上不了议程，也就无从考虑采取行动。在作出一项政策选择之前，问题首先必须得到承认。

科布（Cobb）和埃尔德（Elder）将议程设置界定为“属于正当的关切范畴、政府应该关注的一系列政治矛盾；需要某个决策机构给予积极认真关注的一系列事项”[3]。约翰·金登等其他人给议程设置下的定义是：“政府官员……在任意时间给予一定的认真考虑的主题或者问题的清单。”[4]鲍姆格特纳（Baumgartner）和琼斯（Jones）等其他一些人，区分了“政策形象”（人们怎样理解和讨论政策）和“政策场所”（对问题有管辖权的机构或团体）。[5]芭芭拉·纳尔逊（Barbara Nelson）认为，议程设置过程，是“公共官员了解新问题，决定亲自关注问题，并且动员所在的组织作出反应”的过程。[6]从根本上讲，议程设置，就是使某个问题得到承认。政策过程的每一个阶段在理论上都是独立的，但各个阶段在实践中会相互交叉。比如，问题的实质影响着它能否进入议程，也影响着最终能否通过立法来采取行动。总的说来，一旦一项建议以提案形式提交到国会，便可以说进入了议程。让我们更详细地分析一下议程设置。

政策问题的实质

政策问题可以界定为“造成人们的需求或不满，必须给予满足或加以纠正的情况和局面”[7]。事实上，公共政策问题的可驾驭性差异很大。一些公共政策问题非常容易界定和解决，比如能源保护问题；诸如减少犯罪等其他一些问题，则更难评估和诊断。比如，让我们看看柯克帕特里克·塞尔（Kirkpatrick Sale）列出的公共政策问题：

> 濒临危机的生态，对权威疑心重重，对常设机构不信任，社区的衰败，蔑视法律，城市每况愈下，大城市无度扩张，贫民区，过度拥挤，交通堵塞，未经处理的垃圾，烟雾和煤烟，预算破产，学校质量差，不断增加的文盲率，不断降低的大学教育标准，让人丧失人性的福利体系，警察施暴，人满为患的医院，过满的法庭议程安排，无人性的监狱，种族不公正，性别歧视，贫困，犯罪，酗酒，离婚，暴力，国防开支过度，核扩散，军备竞赛，失业，通货膨胀，能源危机，个人债台高筑，财富分配不当，世界范围的通货膨胀，国际局

势不稳定，美帝国主义颐指气使时代的终结，不一而足。[8]

比如，个人债务问题要比犯罪问题或者贫困问题容易解决得多。在公共政策的许多领域里，政策分析人员根本不知道怎样用恰当的政策解决方法来“解决”问题。这主要是因为他们往往不懂得问题与政策解之间的因果关系。原因和结果可以有不同的解读和很不一样的认识。政策分析人员如果希望有助于设计有效的解，就必须考虑问题的特点和严重程度。然而，许多问题被当成是“天经地义”的事情，首先就没有怎么注意去理解问题。关于福利政策持续不断的争论就能说明这一点。迈克尔·哈林顿（Michael Harrington）的《另一个美国》（*The Other America*），以及他的新著《美国的贫困》（*Poverty in America*）都指出，贫困是就业机会的变化等外部或结构性因素“造成”的。另一方面，查尔斯·默里（Charles Murray）在《失去阵地》（*Losing Ground*）一书中指出，贫困是国家现行的福利计划“造成”的，这些计划更多的是在鼓励人们依赖而不是摆脱福利。爱德华·班菲尔德（Edward Banfield）等人主张，个人的缺陷，而不是恶劣的外部环境或者贫困的结构性决定因素，使得一些人注定在贫困中度过一生。[9]

随着时间的推移，对问题的理解也发生着变化，于是，问题的界定也会变得很不相同。比如，直到最近，在环境问题上，一直采取反应式的政策响应。某些环境问题，如有毒废料，得到了承认；然后制定出相应的政策。《1980年综合环境反应、补偿和责任法》（CERCLA）或称《超级基金法》的通过，就是这种策略的一个例子。最近，决策者在试图设计本质上属于防御性而不是反应式的环境政策。他们希望防患于未然，防止污染物质的积累，而不是事后去清除。《1990年污染预防法案》的通过，便是这种防御性策略的一个例子。

政策问题不断根据新的信息或对问题的新的理解被重新加以界定。最近对湿地表现出的关注，就是这种现象的一个例子。此外，有几种应对这类政策问题的议程。

议程类型

科布（Cobb）和埃尔德（Elder）提出了几种类型的议程，其中包括系统议程和机构议程。系统议程包括所有政府可能采取或者已经在采取行动的问题。这些问题有的是虚假问题，或者说，讨论这些问题仅仅是为了安抚客户群体，而实际上并没有认真地去做政策选择。系统议程包括了有可能经过研究需要政府采取行动的普遍性问题，而机构议程则是那些明确需要决策机构给予积极认真考虑（如立法议程或法院行事程序表）的问题。[10]机构议程也被称作公共议程——相对于公众议程（系统议程的别称）——包括大众或职业阶层正在考虑的所有问题。[11]因此，有两种议程，这取决于问题是否正式进入议程，或者仅仅是在下面讨论，等待着进入机构议程。

问题的类型

许多类型的问题进入了系统的或者机构的议程。主题性问题面比较宽，比如空气污染，水污染，或者医疗保健问题。围绕具体立法的问题，比如 2001 年的《不让一个孩子掉队法》，或者 2003 年的《医保处方药品法》，被称为政策性问题。项目性问题与具体的项目或者地点有关，比如丹佛国际机场问题。[12]

新问题指的是那些新出现的问题，如氯和室内空气污染问题等。周期性问题，如年度预算等，是定期发生的问题。最后是再发性问题，如医疗卫生问题，这类问题由于以前的政策选择似乎没有起到作用而再次出现。[13]

我们讨论了不同类型的议程和问题之后，探讨一下有关议程设置的文献是如何发展变化的，这会很有帮助。通过这样简要的回顾，我们可以看清，我们对政策周期的这个阶段在概念上的理解是如何随着时间发展的。

有关议程设置过程的文献的演进

20 世纪 70 年代初，有关议程设置的第一篇重要文章，把议程设置的过程界定为公众参与和精英决策之间的桥梁。[14]该项研究试图说明问题是如何从系统议程进入正式的或机构的议程的。其基本观点是，一个问题引起关注的人越多，就越有可能在系统议程上占有一席之地，并且在后来进入正式的或机构的议程。从根本上讲，该过程的基础是一个基本的假定，即，如果问题具有几个特征，如明确性、社会意义、时间相关性、复杂性或绝对重要性，就更容易为更多的人所接受，因此，就更有可能进入正式的或机构的议程。[15]明确性指的是问题界定的抽象或者具体程度。问题界定得越宽泛，就越有可能继续保留在机构的议程上。比如，有毒废料问题就被笼统地与人的健康和环境问题联系在一起。社会意义指的是一个问题是只与直接参与辩论的人有关，还是具有更广泛的意义。比如，围绕着学校废除种族隔离的斗争，被说成是学生家长与地方学校董事会之间的诉讼，然而，这些单个诉讼其实是巨大社会变革更广泛的背景的一部分。时间相关性，指的是一个问题在多大程度上具有短期的、偶然的重要性，抑或代表了更长期、更基本的关怀。如果某个问题对应付麻烦具有的意义超越了开展目前的计划活动的意义的话，就更有可能继续保留在机构的议程上。问题要想被视为具有时间的相关性，就必须对未来几代人有潜在的影响。复杂性指的是确定问题到底是极为复杂乃至极为简单易懂。复杂性越低，问题就越有可能继续保留在机构的议程上。最后，类型优先性指的是问题在多大程度上是有明确优先性的日常问题，抑或没有明确优先性的特殊问题。问题越是缺少明确的优先性，就越可能继续保留在机构的议程上。比如，酸雨问题在 1970 年《清洁空气法》和 1977 年的修正案中，都没有明确的优先性。

在问题进入机构的议程之前，必须先进入系统议程。根据科布和埃尔德的观点，问题要想首先在系统议程上占有一席之地，有三个先决条件被认为是必要的：（1）对问题的广泛关注，或至少是广泛意识；（2）公众当中有相当多的人共同认为，需要采取某种行动来纠正这个问题；（3）人们共同认为，问题是某个政府单位应该关注的问题，并且也是该单位管辖范围内的事情。

第二个为理解议程的制定过程作出重大贡献的人是戴维斯（Davies）。[16]他提出，议程设置过程由三个阶段组成：（1）提出；（2）扩散；（3）处理。在提出阶段，一个公共问题会引起采取行动的要求。在扩散阶段，这些要求转变成治理问题。在处理阶段，问题被转换成议程上的事项。戴维斯论点的核心内容是，问题的类型是影响问题能否成为（或者没能成为）议程上的事项的重要决定因素。戴维斯还指出，许多问题是在政府内部提出的，而不是像人们普遍假定的那样，是从公众中产生之后才进入政府的议程的。[17]

下一个对这一研究领域做出重大贡献的是科布、罗斯和罗斯（Ross），他们确定了三种不同的议程设置模型。[18]他们的第一个模型叫做外部建议模型，颇似科布和埃德尔最初提出的模型。他们的第二个模型是动员模型，即问题是在政府内部提出、最终进入议程的。这第二个模型类似上文中戴维斯提出的那个模型。他们的第三个模型叫做内部建议模型，它描述的过程，说的是问题产生于政府内部，但并没有扩展到公众。问题的支持者希望把问题完全局限在政府内部。[19]

对文献做出重大贡献的还有芭芭拉·纳尔逊。纳尔逊认为，议程设置的过程可以分为四个独立的阶段：（1）问题的认可；（2）问题的采纳；（3）问题的优先化；（4）问题的维持。[20]

在问题的认可阶段，问题首先被注意到，然后被认为有政府采取行动的潜在可能。在此阶段，问题必须有足够的重要性，才能促使政府人员给予认真考虑。在问题的采纳阶段，决定对公共政策问题做出（或者不做出）反应。主要的考虑是，人们是否认为政府有合法的责任就此采取行动，是否能够做出恰当的反应。如果问题作为一个潜在的议题被采纳，那么，议程必须重新排序，使这个新问题得到考虑，这就是优先化阶段的关键。从根本上讲，必须以议程上已有的问题为背景来认识这个新问题。在问题的维持阶段，问题前进到决策阶段。建议被提出来供决策者考虑。只要这些建议正在被考虑，问题就维持在议程上。如果问题没能抓住决策者的兴趣点，就不再保留在议程上。

纳尔逊的第一阶段与此前的著作中的议程设置相吻合。她的另外三个阶段为理解议程设置的过程增添了新的材料。她主张，一个问题如果想要被采纳，必须具备两个条件：（1）对政府就此问题采取行动的合法性的共识；（2）相信如果问题要想被政府参与者接受并加以考虑，就可以找到恰当的反应。[21]她谨慎地区别了过程本身，并以前人的著作为基础，这样便扩展了对过程的理解。

论述议程设置这个主题最广泛的著作是约翰·金登的著作。他对过程的认识，是迄今为止最全面的。

图 5—1 说明了他对议程设置的见解。他的概念模型是以三种信息“流”的思

想为基础的：（1）问题流；（2）政策流；（3）政治流。[22]问题流涉及的是需要处理的问题的界定。它包括了诸如成为注意力焦点的危机事件、预算制约和首先应该如何使问题概念化等。比如，1978 年的拉夫运河危机使人们关注起有毒废料的问题。那一次，人们发现几十年前堆积的 2.1 万吨有毒化学品正在渗入地下水，正在渗入运河周围的房地产和住宅，这一发现引发了危机。卡特总统宣布拉夫运河处于国家紧急状态，对化学品有可能造成的健康问题的初步研究被披露给《纽约时报》，危机得到了正式认可。

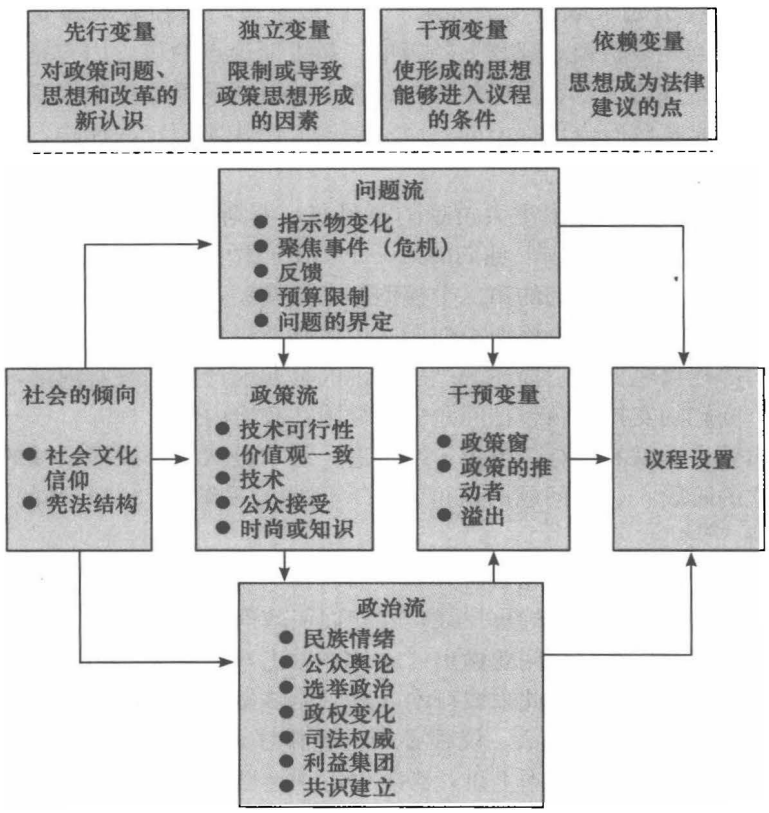


图 5—1　议程设置过程：一种模型

资料来源：John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Copyright © 1984 by John W. Kingdon. Reprinted by permission of Pearson Education, Inc.

政策流涉及的是应对问题的技术可行性、应对问题的技术可获性、公众对某种解是否接受等。从根本上讲，政策流包含了为了处理问题而通常以立法形式提出的各种建议。虽然对拉夫运河情况的研究并未得到充足的证据来推断化学品导致了居民的健康问题，但是，人们认为，是政府的麻木不仁导致卡特总统做出了重新安置 710 人的决定。

政治流涉及的是影响着解决问题的方法的政治。这包括了国民情绪、公众舆论、选举政治和利益集团活动等方面的考虑。当这三种流汇集到一起，“政策机遇窗口”便敞开了。此外，政策倡议者“不仅负责敦促重要人物给予关注，还要负责

把解决方法和问题相匹配，把问题和解决方法与政治相匹配”[23]。在拉夫运河的案例中，最终的解决方法是通过了新的环境立法来清除弃置的有毒废料场所。[24]

在这三种流之前，是“社会倾向”（价值观，政治文化等），它们决定了问题进入议程的背景。最后，溢出等情况也会影响问题在议程上的地位。溢出指的情况是，一个领域里的问题影响另外一个问题进入议程的能力。

简言之，有的时候问题会“成熟”到需要解决的程度。有一些人，比如某位关键的国会议员或者总统，他们能够运用自己在决策领域里的政治影响，把问题推上议程。有时，来自其他政策领域的溢出也会影响问题在议程上的地位。比如，在海上倾倒废料影响了在海上焚烧废料问题的地位。前一个问题促使公众对潜在的危害敏感起来，从而影响了后一个问题。（第 9 章更详尽地探讨了这个例子。）

谁在设置议程？

在讨论这些理解议程设置的框架的同时，对由谁设置议程的问题，学者们也提出各种解释。这些解释包括：（1）精英观点；（2）多元论观点；（3）影子政府观点。

精英观点

精英观点假定存在着主导公共决策的权力精英。该观点认为，这些精英（包括商业、军队和政治精英）设置议程。在任何时候，其中一个精英团体会起主导作用。比如，在内战后的时期里，商业部门的精英主导着议程设置；在“新政”时期，政治家起着主导作用；在 20 世纪 50 年代，军队的精英起着主导作用。[25]此观点的一种变体——新马克思主义观点——假定，把事项纳入议程的主要人士是资本家。人们认为资本家与有组织的大型工会相勾结危害“人民”的利益，因此他们能够掌控政府的决策。我们在上一章中讨论了精英模型。图 4—1 说明了这种观点。

多元论观点

第二个论点是，利益集团主导着议程设置。这种观点认为议程设置过程，是对起主导作用的利益集团的活动做出的反应。这些利益集团看到问题，然后施加压力，使之进入公共议程，或者反对将其纳入议程。多元化的观点在第 4 章已有介绍，图 4—2 对其进行了说明。

影子政府观点

关于由谁设置公共议程的第三种看法认定，议程设置受到三方面因素的影响：（1）处理该问题的特别委员会里的重要国会议员；（2）负责正在研究的政策的机构

里的官僚；（3）与问题有利害关系的客户集团。影子政府（subgovernment）这个词，最初是道格拉斯·凯特（Douglas Cater）创造出来的。[26]描述这一现象的其他术语还有子系统、铁三角和舒适的小铁三角等。凯特使用了影子政府这个词来描述决定美国食糖进口配额的关键人物的网络。他发现，美国在这个领域的政策，是由国会的专门委员会、中层行政部门、实力雄厚的商界利益集团组成的一个紧密联结的网络苦心打造的。这种观点认为，具备了以下条件，影子政府有可能出现：（1）政策领域比较狭窄；（2）国会的专门委员会负责这个领域，国会其他议员都听从专门委员会的意见；（3）该领域里的利益集团掌握的资源不平等，公众对这个问题普遍缺乏兴趣；（4）相对自治的官僚机构能够在行政当局之外建立自己的关系。[27]

最擅长与参议院和众议院的委员会以及委员会在政府部门里相对应的机构建立密切关系的，是那些至少具备下列特点的利益集团：（1）在感兴趣的领域里有明确的利害关系；（2）在国会委员会成员眼里具有合法性；（3）有足够资金在华盛顿开设办公室，并且雇用工作人员开展对委员会的工作有益的研究；（4）有额外资金可以用来支持委员会成员的竞选（和竞选连任）活动；（5）在地方层面拥有委员会成员赖以产生的组织基础（如俱乐部，商业公司等）。[28]从根本上讲，影子政府的安排，是依靠一系列“交换关系”起作用的，国会议员投的票对那些客户集团有利，作为交换，客户集团则为国会议员提供竞选赞助；机构的官员向国会议员提供信息，国会则提供对该政府机构有利的拨款；客户集团和机构之间也进行人员交换（许多机构的代表，后来转而去为以前他们管理的那些客户集团效力）。图 5—2 说明了这个观点。土地管理局（Bureau of Land Management，BLM）、西部牧场主联盟和国会里由受惠于畜牧业的西部议员组成的委员会之间的关系，是影子政府的一个很好的例子。有人认为，这三个群体保护了牲畜可以在公有土地上放牧，并且把放牧费压得很低。[29]

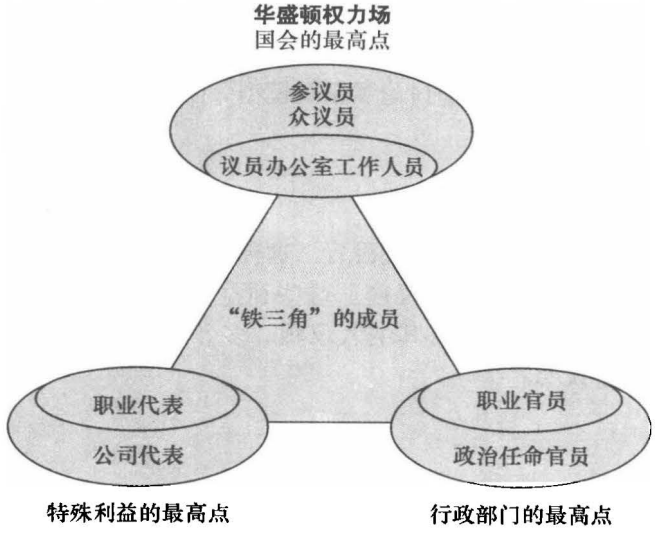


图 5—2　影子政府模型

提　要

解释由谁设置议程的最好方法，是在特定的时间对单个问题领域进行分析。比如，20 世纪 60 年代的能源政策的最佳解释方法是精英模型；70 年代的教育政策，则最好使用多元化模型加以解释；80 年代的环境政策，最好使用影子政府模型加以解释。今天，利益集团模型可以最好地描绘社会保险改革和教育政策。此外，问题随着时间推移而变化和扩展，然后激发更多的公众意识，得到更多的公众关注，参与议程设置的范围和水平可能会从精英主导的模型，发展到影子政府模型，再发展到利益集团模型。关键的问题是，随着问题的发展，一个问题涉及的面会随着时间而变化。

约翰·金登提出的框架包含了所有这三种观点。精英参与议程设置，体现在政策流和政策倡议者的概念中。多元化观点反映在金登的政治流中，影子政府的观点则覆盖政治流和政策倡议者这两种观点。

案例研究

下面这两项议程设置的案例研究说明了上文的讨论中提出的多个观点。我们运用约翰·金登的议程设置模型，首先探讨拉夫运河的有毒废料清除问题，制定《超级基金法》(或《1980 年综合环境反应、补偿和责任法》)。然后，我们分析最终以通过《清洁空气法修正案》(1990 年) 告终的酸雨立法的案例。这两项议程设置的案例研究，对于说明一个问题如何上升至政策议程最重要的位置并成为新的法律的基础，是非常重要的。

超级基金

问题流

根据金登的模型，问题流说的是问题是如何得到承认，情况是如何被界定为问题的。“通过系统的指示物，通过聚焦危机和灾难等事件，通过现有计划运行的反馈，问题得到政府内外的人们的关注。”[30] 1978 年拉夫运河的灾难和现有立法的反馈，引起了政府决策者对从废弃和闲置的场所排放的有害废料的关注。拉夫运河是一个由 239 户人家组成的社区，他们的住房建在存放 2.1 万吨化学废料的场所的周边。[31] 早在 1942 年，拉夫运河最初的所有者胡克化学公司，便开始向废弃的拉夫运河倾倒了 80 多磅化学品。1952 年，尼亚加拉瀑布教育委员会以 1 美元的总价，向胡克公司购买土地，1954 年，在原来的化学废料垃圾场上建起 99 街学校。[32] 到了 1959 年，已经有报告说，孩子们在运河附近玩耍时被烧伤。60 年代，居民报告

说，黑色黏稠液体出现在他们的地下室的墙壁上，显然是从废料堆积场渗过来的。纽约州环境保护署和尼亚加拉瀑布市在1976—1977年间，进行了若干次检查。他们得出结论，“由于化学废料的渗漏，这个地区可能存在着严重的健康危险”[33]。这些研究受到拉夫运河业主协会会长洛伊丝·吉布斯（Lois Gibbs）的严厉批评，原因是研究做得过于仓促，没有认识到她和其他人认为比州和地方政府报告的要严重得多的问题。1979年和1980年，这一危机升级了，州、地方和联邦当局都举行了听证会。所有这些都使人们集中注意到，有必要通过一项法律，为清除拉夫运河一类的问题提供资金。除了拉夫运河的危机，环境保护署（EPA）估计，美国的1 200～2 000个有毒垃圾场，可能会给个人和环境造成严重问题，如果进行清除，成本将达到262亿～441亿美元。其他州开始报告在他们的居民区也有类似拉夫运河的问题。

除了全国都有严重的有毒垃圾废料问题的报道外，现有的关于有毒废料管理的立法——《1972年联邦水污染控制法》和《1976年资源保护与恢复法》——不足以处理像拉夫运河这样的废弃垃圾场问题。比如，《1972年联邦水污染控制法》和《1976年资源保护与恢复法》的第311和504条涉及了有毒废料的清除问题，但是，提供的资金仅有500万到1 000万美元。《1976年资源保护与恢复法》也存在局限性。

该法没有授予司法部传审证人的权力，也没有强制性要求为对违反两部法规的调查提供文件。而且，没有要求公布废料堆积场所的存在，也不允许监督废弃垃圾场可能发生的泄漏。[34]

总而言之，拉夫运河危机，再加上媒体对其他司法管辖区内类似问题的关注和现有立法的不完善，形成了一个问题流，在1979年和1980年，将这个问题推到政府议程最重要的位置。

政策流

按照金登的观点，政策流指的是以立法提案、讲话、证词、文件和谈话的形式提出政策建议。在此过程中，“建议被提交讨论征求意见并且汇总，进行修改和合并，然后再次讨论征求意见”[35]。经过筛选剩下的建议必须符合几个条件，如技术上具有可行性，符合主要的价值观和当前的民族情绪，预算具有可操作性，以及决策者一旦提出这些建议可能得到的政治上的支持或反对。[36]

1979年3月21日，众议员詹姆斯·弗洛里奥（James Florio）（新泽西州民主党党员）提交了一份对有毒废料进行清理的议案（HR 5790号），但是在他担任主席的小组委员会中没能得到必要的支持。1980年，他提交了HR 7020号议案，拟为废弃有毒垃圾场提供6亿美元进行清理工作。此外，卡特总统还起草了一份《超级基金》提案，包括在清理有毒化学品的同时，对石油污染进行清理，建议在四年内建立一个16亿美元的超级基金。1979年7月，参议院提交了自己的提案（S 1480），提出用六年的时间建立一个41亿美元的超级基金计划。这三份提案经过“政策的初期阶段”后，为了在参众两院得到更多的支持票，又被加以修订。其中

一份议案提出为受害者支付保险之外的医疗费用，放松现有的对证据进行控制的规定，这样，受害者就更容易证明自己因沾染了有毒化学品而受到的实际伤害，也就更容易提出要求伤害赔偿的诉讼。化学工业反对这份内容严格的版本，最终通过的版本（HR 7020）在责任和受害者赔偿方面都被削弱了。总而言之，政策流当中的各个参与者，都影响了参众两院于 1980 年年底通过的议案。

政治流

政治流包括国民情绪的波动、行政部门或者立法部门的更迭和利益集团的压力等因素。“符合当前国民情绪的、受到利益集团支持或者缺少有组织的反对、符合主要的立法联盟或者现政府的倾向的”有可能成为议程事项的那些事情，“比那些不能满足这些条件的事项更有可能成为议程上的主要事项”。[37]

20 世纪 70 年代常被称为“环境的十年”。从《1969 年国家环境政策法》开始，环境问题得到美国人民的广泛支持。60 年代末，公众舆论对环境问题的支持空前高涨。[38]尽管在 1973—1979 年间，公众对环保的支持有所下降，但是，到了 80 年代初，公众的支持又开始上升。[39]此外，有几家国家范围的环境组织——如西拉俱乐部，国家野生动物协会，奥杜邦协会和环境保护基金——会员人数在 70 年代末和 80 年代初都大幅增加。[40]尽管化学品制造商协会（Chemical Manufacturers Association，CMA）带头反对《超级基金》提案，到 1980 年 9 月，CMA 会长罗伯特·罗兰（Robert Roland）表示，协会不支持参院的提案，而是支持金额更小、对责任的规定更少的众院议案。后来，CMA 致函弗洛里奥众议员，声称不支持最后的议案。这使许多位参议员感到尴尬，最后导致了他们转而支持了被许多人视为已经死亡的议案。[41]

与此同时，由于媒体 1980 年夏季对拉夫运河的问题做了大量报道，公众的支持继续集中在有毒废料的清理问题上。从 5 月中旬到 6 月中旬，主要媒体网络每天连续报道拉夫运河的问题。1980 年 8 月 21 日，美国广播公司的一篇题为“杀人场”的专题报道，使人们更加关注这个问题，最终导致卡特总统直接干预有毒废料问题。他的政府坚决支持环境问题，他本人亲自与多位未拿定主意的参、众议员通电话。总而言之，所有这些媒体的关注，公众对总的环境问题、特别是有毒废料问题的广泛支持，卡特行政当局和詹姆斯·弗洛里奥众议员的个人干预，最终使 HR 7020 号议案替代了 S1480 号议案，以 PL96—510 形式获得通过，即《1980 年综合环境反应、补偿和责任法》。

政策窗口和政策倡议者

金登还强调了不同的问题流、政策流和政治流是怎样在某些关键时刻汇集到一起的。政策解与问题对接，两者形成有利的政治力量，政策窗口——推动理想的建议或对问题的认识的机会——便敞开了。[42]窗口的敞开有两个原因，一是出现了不得不采取行动的问题，二是政治流里发生的事件。在《超级基金》这个案例里，拉夫运河和其他地方问题迫使立法立即得到通过。危机事件迫使主要决策者做出反

应，采取了行动。

同时，金登认为，政策倡议者或者愿意对推动理想的建议或者问题进行投资的人，不仅负责促请重要人物对问题给予关注，而且还负责将问题的解决方法与问题对接，将问题和解决方法与政治对接。[43]虽然政府的议程是根据问题或者政治流制定的，但是，如果政策的倡议者们将这三个流汇合起来，就更有可能提高事项在决策议程上的重要性。[44]

在这个案例里，詹姆斯·弗洛里奥众议员扮演了积极的政策倡议者的角色。就有毒废料的清除而言，新泽西州是最糟糕的州之一，然而，弗洛里奥众议员争取到了化工业支持《超级基金》议案。他还主持了相关国会委员会就这个问题举行的听证会，小心翼翼地引导着最终的议案（HR 7020）绕过企业里的反对派，通过对议案做必要的修改，以便保证议案不被否决。他显然展现出金登界定的政策倡议者的角色特征。

这个简要的案例分析说明了金登的议程设置模型。下一个简要的案例分析涉及的是酸雨，它也说明了问题在议程上的重要性是如何得到提升，并且在一段时间内保留在议程上的。

酸雨

酸雨问题是20世纪80—90年代分歧最大、最不为人们所了解的一个环境问题。它对环境的质量和国家的能源政策，特别是在越来越多地使用煤炭来替代进口原油方面，都具有意义。根据一种观点，酸雨是人类面临的最严重和伤害最大的环境问题。也有人指责说，酸雨被反对增长和试图为不断抨击二氧化碳排放寻找理由的环境极端分子给小题大做了。最终，前一种观点在辩论中获胜，1990年通过了新的《清洁空气法》，有效处理了酸雨问题。下面的小案例运用了金登的议程设置模型来探讨这个问题如何进入议程，又是如何在1990年《清洁空气法》通过之前保留在议程上的。

问题流

虽然瑞典科学家斯瓦特·奥登（Svante Oden），在20世纪60年代就告诫说，瑞典的湖泊含酸度不断增加，是二氧化硫对大气的影响造成的，但酸雨首次为美国公众所关注是在1979年，当时，卡特总统在其发表的第二次年度环境报告中提及了这个问题。在他发表讲话之前，对酸雨这个话题的关注，仅局限于担忧该现象对环境有可能造成的问题的一小群科学家。[45]卡特总统在讲话中要求追加研究和发展资金，采取可能的控制措施。到1980年，环保署署长道格拉斯·科斯特尔（Douglas Costle）主张，从科研转向具体行动的时间已经成熟。最初，审计总署（General Accounting Office，GAO）认为，问题仅局限于美国东北部和加拿大西南部的少数湖泊和河流。1980年卡特当选后，处理酸雨的方法是号召加强研究工作。不过，随着时间的推移，酸雨问题的严重性变得更明显了。

政策流

从 1979 年开始，参众两院每年提出不同的酸雨控制议案。在通过 1990 年《清洁空气法修正案》之前，国会至少提出过 74 项议案。表 5—1 说明了从 1979 年到 1989 年，国会提交了多少份关于酸雨的议案。仅第 98 届国会（1983—1984），就有至少 25 份关于酸雨的立法。

表 5—1　　1979 年至 1989 年中期国会提交的关于酸雨的议案数

	参议院	众议院	小计
96 届国会			
1979 年	1	1	2
1980 年	0	1	1
97 届国会			
1981 年	2	4	6
1982 年	3	0	3
98 届国会			
1983 年	7	8	15
1984 年	1	9	10
99 届国会			
1985 年	5	6	11
1986 年	3	4	7
100 届国会			
1987 年	4	4	8
1988 年	2	4	6
101 届国会			
1989 年	2	3	5
总计	30	44	74

资料来源：Leslie R. Alm，"Acid Rain and the United States Congress：A Case Study of Issue Maintenance and the Agenda Setting Process"（PhD. diss，Colorado State University，1990）. Reprinted with permission of the publisher.

对这些议案支持还是反对，一般反映了国会议员代表的州的经济利益。比如，新英格兰地区的参议员一般都支持这些议案，而那些来自造成污染的州的议员，则一般都反对这些议案。[46]西弗吉尼亚州——污染最严重的一个州——的罗伯特·伯德（Robert Byrd）参议员声称，"在北极圈的冰核里发现了酸雨……我的州无论怎样都会有人失业"[47]。

一般地说，提交的各项立法可以分为两种，一种是强制性要求空气排放的控制性立法，另一种是建议对酸雨问题进行进一步研究的研究性立法。比如，罗伯特·斯塔福德（Robert Stafford）参议员（佛蒙特州共和党党员）1983 年提交的第 769 号参院议案提出要在 12 年的时间里，有 31 个州每年共减排 1 200 万吨二氧化硫。从 1979 年到 1988 年，国会提交了 69 项不同的酸雨议案。但一项都没有通过。[48]

1989 年 6 月，布什总统提交给国会一份新的《清洁空气法》，里面关于酸雨的规定相当严格。他的议案要求每年减少 1 000 万吨的二氧化硫排放量。1990 年 11 月 15 日，布什总统签署了《1990 年清洁空气法》，其中酸雨终于得到了立法的明确规定。新的《1990 年清洁空气法》要求燃煤发电厂到 2000 年减少 1 000 万吨——或者大约一半——的二氧化硫排放量，到那时，排放将每年不超过 890 万吨。

政治流

1988 年夏，民主党和共和党全国代表大会召开之后，对酸雨控制的阻力减少了，特别是在公用事业公司和工会中间。由于担心乔治·布什和迈克尔·杜卡基斯（Michael Dukakis）会支持严厉的酸雨控制法律，酸雨立法的反对者希望通过一项宽松而不是严格的议案。虽然 1988 年并没有通过酸雨的立法，但反对派软化了自身的立场，注意力集中在由谁来支付控制酸雨的费用问题上。[49] 1988 年是争取控制酸雨斗争的转折点。以“环保总统”姿态竞选的布什总统的当选，似乎向造成污染的企业发出一个信号：通过立法减少酸雨的时代已经来临。

政策窗口和政策倡议者

国会的民主党议员提出的酸雨提案，占酸雨提案总数的 1/3。国会提出的大多数议案，都赞成控制和/或减少排放。国会的主要酸雨提案者包括乔治·米切尔（George Mitchell）参议员（缅因州民主党党员）和亨利·韦克斯曼（Henry Waxman）众议员（加利福尼亚州民主党党员）。这些人帮助将酸雨问题在公共议程上保持了数年时间。包括佛蒙特州的罗伯特·斯塔福德（Robert Stafford）参议员和明尼苏达州的格里·西科尔斯基（Gerry Sikorski）众议员在内的其他人，都起了推动作用。[50] 乔治·米切尔参议员是参议院酸雨控制的主要代言人。他比国会任何一位参议员提出的酸雨议案都要多。作为参议院多数党领袖，他处于在这个问题上发挥强势作用的有利地位。除了米切尔参议员，韦克斯曼众议员也协助推动了这个问题被作为政策采纳。[51]

乔治·H·W·布什总统也起了重要作用。正如前文提到的那样，他曾在 1988 年竞选中承诺要做一名环保总统。就职后不久，他便向国会的一个联席会议保证，他很快将会提出减少酸雨的立法。发表讲话后的第二天，布什总统到访加拿大，在那里，他向马尔罗尼总理和加拿大人民重复了他的诺言。1989 年 6 月 12 日，他向国会提交了酸雨立法。行政当局从里根到布什的过渡，提供了对酸雨问题立法至关重要的“机遇窗口”。此外，有了布什总统的支持，米切尔参议员和韦克斯曼众议员便能够使国会一直关注这个问题，最终，新的《清洁空气法》于 1990 年 11 月签字生效。

这两个案例研究说明了约翰·金登的议程设置模型是怎样用于分析议程设置的过程的。在他的模型里，我们看到问题流、政策流和政治流是如何交汇在一起，促使问题上升到议程设置阶段的。而且，机遇窗口和政策倡议者提高了问题进入议程和在议程上保留一段时间的能力。要想使用金登的议程设置模型，需要确定政策建

议的形式。有时，由于政策问题被有意排斥在政府的议程之外，永远也无法进行决策。这就是所谓的不决策现象。[52]

不决策问题

那些出于政治或者经济原因企图控制决策过程的人，通常有意将一些事项排斥在机构的议程之外。彼得·巴克拉克（Peter Bachrach）和莫顿·S·巴拉茨（Morton S. Baratz）提出一种所谓的不决策现象，其定义是“在要求改变社区现有的利益和特权分配的诉求尚未提出之前将其捂住，或者将其掩盖起来，或者趁其没有进入相关的决策领域将其扼杀掉，或者在这些都做不到的情况下，在政策过程的决策—实施阶段，使其变形或者挫败的手段”[53]。

举一个不决策的例子。橡胶工业和石油公司一直受到批评，人们说它们相互勾结，企图阻止快速铁路交通问题进入机构议程；其实，这两个产业是希望促进公路交通的。有的时候，人们说是这两个产业为了促进使用汽车而迫使大量市内有轨交通关闭。时不时也有人讨论使用铁轨交通的市内快速交通，就像欧洲的体系那样，但是，据说那些因为从公路转向铁轨交通而将蒙受经济损失的产业——包括公共汽车业、石油业、汽车轮胎制造业和航空业——阻止了这个问题进入政府的议程。[54]

另外一个不决策的例子是烟草的案例。即使香烟和其他烟草产品含有有毒物质（尼古丁），并且被普遍认为是每年成千上万例癌症和心脏病相关的死亡的主要诱因，烟草业还是阻止了烟草产品进入食品和药物管理局（FDA）的监管议程——尽管食品和药物管理局的官员及一些国会议员为此付出了努力。一个提倡禁止吸烟的团体认为：

> 今天，烟草制品是受到管理最少的产品之一。烟草制品不受美国食品和药物管理局对其他消费品如食品、药品、化妆品甚至宠物食品实施的基本健康保护的监控。食品药品管理局可以管理一盒通心粉或者奶酪，但是对一盒香烟却鞭长莫及。[55]

结　论

《超级基金》和酸雨立法的案例说明了可以怎样使用约翰·金登的模型来解释议程设置。然而，在议程设置领域尚有大量的工作需要我们去做。目前需要的是将现有框架更多地用到议程设置上，比如约翰·金登提出的框架。金登的模型需要在许多公共政策制定的领域里应用，这样，他的模型的各个组成部分就可以用现实世界中的数据来进行测试。他提出的一些变量很重要，而另外一些变量可能不那么重要。比如，搞清楚问题流在解释议程设置中是否比政策流或者政治流更重要，是很

有用的。某位政策倡议者可能对某个事项进入公共议程起着至关重要的作用。

使一个事项进入公共议程仅仅是制定公共政策过程的开始。一旦问题进入了议程，政策参与者仍然需要考虑政策选择，在这些选择中进行决断。他们是如何做这件事的？这是第 6 章的主题。

思考题

1. 使用酸雨立法（《1990 年清洁空气法》）或《超级基金》立法的案例，谈谈你认为是什么推动问题进入公共议程的。

2. 你能举几个例子说明问题是如何被有意排斥在公共议程之外的吗？

3. 金登的议程设置模型中的变量的三个范畴（问题流、政策流和政治流）有什么相对重要性？

4. "政策倡议者"在议程设置过程中有什么重要性？

5. 不断变化的社会文化信仰（如第 2 章讨论的内容）怎样影响着哪些政策问题能够进入公共议程？举一些你认为能够说明这种情况的有趣的例子。

推荐书目

Baumgartner, Frank R., and Bryan D. Jones. *Agendas and Instability in American Politics* (Chicago: University of Chicago Press, 1993).

Cobb, Roger W., and March H. Ross, eds. *Cultural Strategies of Agenda Denial* (Lawrence: University of Kansas Press, 1997).

Dearing, James W., and Everett M. Rogers. *Agenda-Setting* (Thousand Oaks, CA: Sage, 1996).

Kingdon, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Second Edition (New York: HarperCollins, 1995).

Nelson, Barbara J. *Making an Issue of Child Abuse* (Chicago: University of Chicago Press, 1984).

Rochefort, David A., and Roger W. Cobb. *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda* (Lawrence: University of Kansas Press, 1994).

Schattschneider, E. E. *The Semi-Sovereign People* (Hinsdale, NY: Dryden Press, 1960).

注释

[1] James E. Anderson, *Public Policymaking: An Introduction* (Boston: Houghton Mifflin, 1990), p. 78.

[2] Brian W. Hogwood and Lewis A. Gunn, *Policy Analysis for the Real World* (Oxford: Oxford University Press, 1984), p. 68.

[3] Roger W. Cobb and Charles D. Elder, *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1972).

[4] John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (Boston: Little, Brown, 1984).

[5] See Frank R. Baumgartner and Bryan D. Jones, *Agendas and Instability in American Politics* (Chicago: University of Chicago Press, 1993), pp. 25-31.

[6] Barbara J. Nelson, *Making an Issue of Child Abuse* (Chicago: University of Chicago Press, 1984), p. 20.

[7] Anderson, *Public Policymaking*, pp. 78-79.

[8] Kirkpatrick Sale, *Human Scale* (New York: G. P. Putnam Sons, 1982), pp. 21-22.

[9] Michael Harrington, *The Other America* (New York: Viking Penguin, 1971); Charles Murray, *Losing Ground* (New York: Basic Books, 1986); and Edward Banfield, *The Unheavenly City Revisited* (Prospect Heights, IL: Waveland Press, 1990).

[10] Cobb and Elder, *Participation in American Politics*, p. 14.

[11] See Kingdon, *Agendas*, and Nelson, *Child Abuse*.

[12] J. Clarence Davies, "How Does the Agenda Get Set?" in *The Governance of Common Property Resources*, ed. Edwin Haefele (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1974), p. 61. See also Paul S. Dempsey and Joseph Szyliowicz, *The Denver International Airport: Lessons Learned* (New York: McGraw-Hill, 1997).

[13] Nelson, *Child Abuse*, p. 22.

[14] Roger W. Cobb and Charles D. Elder, "The Politics of Agenda-Building," *Journal of Politics* 33, no. 4 (November 1971), pp. 892-915.

[15] Cobb and Elder, *Participation in American Politics*, p. 110.

[16] Davies, "How Does the Agenda Get Set?"

[17] Ibid., p. 61.

[18] Roger Cobb, Jennie-Keith Ross, and March Ross, "Agenda Building as a Comparative Political Process," *American Political Science Review* 70 (1976), pp. 126-138.

[19] Ibid., p. 127.

[20] Nelson, *Child Abuse*, pp. 22-23.

[21] Ibid.

[22] See Kingdon, *Agendas*, pp. 20-21.

[23] Ibid., p. 21

[24] Martin Linsky, *Impact: How the Press Affects Federal Policymaking* (New York: W. W. Norton, 1986), pp. 71-78.

[25] See C. Wright Mills, *The Power Elite* (New York: Oxford University Press, 1956).

[26] See Douglas Cater, *Power in Washington* (New York: Random House, 1965).

[27] Ibid.

[28] Ibid.; and Cynthia H. Enloe, *The Politics of Pollution in a Comparative Perspective* (New York: McKay, 1975).

[29] See Phillip O. Foss, *The Politics of Grass* (Seattle: University of Washington Press, 1960).

[30] Kingdon, *Agendas*, pp. 20-21.

[31] John A. Worthley and Richard A. Torkelson, "Managing the Toxic Waste Problem: Lessons

from the Love Canal," *Administration and Society* 13 (August 1981), pp. 147-148.

[32] 有关拉夫运河情况的完整介绍，见 Adeline G. Levine, *Love Canal: Science, Politics, and People* (Lexington, MA: Lexington Books, 1982)。

[33] Worthley and Torkelson, "Toxic Waste Problem," p. 152.

[34] U. S. House of Representatives, Committee on Interstate and Foreign Commerce, Subcommittee on Oversight and Investigations, *Hazardous Waste Disposal* (Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1979), p. 721.

[35] Kingdon, *Agendas*, p. 21.

[36] Ibid.

[37] Ibid.

[38] See Riley Dunlap, "Public Opinion and the Environment," in *Environmental Politics and Policy: Theories and Evidence*, ed. James P. Lester (Durham, NC: Duke University Press, 1989).

[39] Ibid., pp. 89-134.

[40] See Helen Ingram and Dean E. Mann, "Interest Groups and Environmental Policy," in Lester, *Environmental Politics*, pp. 139-141.

[41] Kathy Koch, "Superfund Cleanup Proposal Apparently Dead This Year," *Congressional Quarterly Weekly Report* (15 November, 1980), p. 3378.

[42] Kingdon, *Agendas*, p. 21.

[43] Ibid.

[44] Ibid.

[45] See, for example, Ellis B. Cowling, "Acid Precipitation in Historical Perspective," *Environmental Science and Technology* 16, no. 2 (February 1982), pp. 110-123.

[46] James L. Regens, "Congressional Co-sponsorship of Acid Rain Controls," *Social Science Quarterly* 70, no. 2 (June 1989), pp. 505-512.

[47] Congressional Record, 98th Congress, 2nd Session, 3 February 1984, p. 1783.

[48] Leslie R. Alm, "Acid Rain and the United States Congress: A Case Study of Issue Maintenance and the Agenda-Setting Process" (Ph. D. diss., Colorado State University, 1990), p. 57.

[49] Ibid.

[50] Ibid.

[51] Ibid.

[52] See Roger W. Cobb and Marc H. Ross, eds., *Cutlural Strategies of Agenda Denial* (Lawrence: University of Kansas Press, 1997).

[53] Peter Bachrach and Morton S. Baratz, *Power and Poverty* (New York: Oxford University Press, 1970), p. 44; see also Matthew A. Crenson, *The Unpolitics of Air Pollution* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1971).

[54] Cobb and Ross, op. cit., esp. pp. 49-179.

[55] Campaign for Tobacco-Free Kids, "FDA Authority over Tobacco," 2/22/07, www. tobaccofreekids. org/reports/fda/accessed 3/1/07.

第 6 章

政策制定

所有伟大的真理起初都被认为是亵渎行为。

——萧伯纳

我们在本章探讨政策是如何制定的。我们所说的**政策制定**，指的是政策过程中，应对某个特殊的公共问题的恰当的、可以接受的行动步骤，被确定并且被制定为法律的阶段。[1]政策制定的每一个阶段，在理论上是独立的，但是在实践中都会汇合到一起。比如，问题的实质影响着问题能否进入议程，影响着某种行动步骤最终能否被制定为法律。让我们更进一步地分析一下政策制定阶段。

政策解的实质

政策制定的预期结果是公共问题的某种解。德博拉·斯通（Deborah Stone）认为，有五种政策解：（1）激励，既可以是正面的（如税收抵免），也可以是负面的（如对污染实行处罚）；（2）规章制度，或者其他形式的指令性行为，如管理污染的规定；（3）事实，或者使用信息来劝说目标群体按照某种方式行事，如社区知晓权的信息等；（4）权利，它赋予某些人权利或者义务，比如民权立法；（5）权力，凭借权力，决策机构被赋予明确的权力去改善决策，如立法机构拥有的影响州预算的预算权。

这些政策解可以采取国会立法、行政命令、司法裁决或者其他政策产出形式。[2]

政策制定的参与者

谁参与政策制定？在关于政策制定的参与者的讨论中，我们尤其关注中央一级政府。

政府部门

与常规的逻辑相反，大多数政策建议首先是由职业官僚在政府部门里提出的，而不是由国会提出的。这些官员数十年一直参与制定政策，在特定的公共政策领域里，他们的专业知识经常比选举产生的官员丰富，处在从事政策制定特别有利的地位。[3]有时，人们会提出新的部门建议来补救原来存在漏洞的立法。比如，《1976年资源保护与恢复法》（the Resource Conservation and Recovery Act of 1976，RCRA）最初的管理对象，是每月产生1 000公斤以上有毒废料的企业。衡量这些企业产生的有毒废料的门槛将所有生产低于这个数量的废料的企业排除在外，如干洗店、油漆店、印刷厂以及其他企业。为了使规定更全面，环保署制定了《1984年有害及固体废料法修正案》该修正案的目的是对 RCRA 进行修正，以便将这些较小的企业纳入管理体制。根据 HSWA 的规定，所有每月产生 100 公斤以上有害废物的企业都纳入了该法案所建立的新管理体制的范围。

政府部门经常向国会和行政部门提供信息，这些信息后来成为立法的基础。比如，审计总署（GAO）对先前的政策实现国会界定的目标的效果进行研究。审计总署一旦发现实施存在问题，这些不足之处往往成为新立法的基础。比如，审计总署根据《1980年综合环境反应、补偿和责任法》（CERCLA），检查了有毒废料的清除过程，并于 1986 年根据《超级基金修正案与再授权法》，提出了改进该过程的建议。总之，人们往往以为，政府部门只参与政策的实施，而实际上他们通常也参与政策制定的过程。

总统

总统和/或行政办公部门也参与政策的制定过程。他们可以以总统委员会、特别行动小组、跨部门委员会以及其他形式进行参与。总统经常亲自过问政策制定。比如，吉米·卡特总统以事无巨细和对制定政策的兴趣而著称。他喜欢主动参与立法的发起工作，他利用自己的工作班子协助起草了许多供国会审议的立法。另一方面，林登·约翰逊总统用特别行动小组来设计立法建议。他在任职期间共任命了一百多个这样的小组，因为他相信，在建议新政策方面，这些小组比联邦的官僚机构更有创新精神。[4]在整个美国历史上，不同的总统对政策制定过程的关注程度非常

不同。时间上离我们最近的比尔·克林顿和乔治·W·布什总统在决策风格上形成了有趣的对比。在这两位总统中，克林顿总统显然容易与特别行动小组和白宫之外的其他人合作。《1996 年福利改革法》，在很大程度上是行政部门、国会和全国的州长以及形形色色的利益集团联手努力的结果。克林顿政府任期内知名度最高的特别行动小组，是由希拉里·克林顿（并未成功地）带领的制定国家医疗保险计划的特别行动小组。由于多种原因，在布什的白宫里，决策更多集中在行政部门。政策的发起人一般是包括切尼副总统、卡尔·罗夫（Karl Rove）、卡伦·休斯（Karen Hughes）和其他接近总统的人在内的一小群顾问。2007 年，布什总统不顾国会（包括许多总统本党的议员）的反对，不顾由前国务卿詹姆斯·贝克（James Baker）和前众议员李·汉密尔顿（Lee Hamilton）领导的两党专门研究小组即伊拉克研究小组的建议，也不顾在 2006 年国会中期选举中表现出来的对战争明显的厌恶，决定增派两万名驻伊美军，就是一个很好的实例。[5]

国会

国会通过设计新立法，或者通过监督和立法审查，成为与政策制定关系最密切的机构。比如，国会在 1977 年和 1990 年积极参与了《清洁空气法》的修改，这在前面章节中已有论述。国会在设计立法中的主要作用，是对总统提出的事项做出反应。在这个意义上，国会允许总统制定自己的议程，但是会毫不犹豫、并且经常是大幅度地更改总统的建议。国会的委员会和国会工作人员，还有国会几个比较新的组织，也都被允许相当大程度上的参与。这些新组织有技术评估办公室（OTA）、国会研究服务部（Congressional Research Service，CRS）和国会预算办公室（Congressional Budget Office，CBO），它们的组建都是为了让国会在公共政策的设计中有更大的发言权。比如，在 1985—1986 年间，技术评估办公室及其废料最小化顾问组，协助制定了有助于减少有毒废料和废料最小化的立法。具有讽刺意味的是，在 1995 年共和党控制国会之后，技术评估办公室便被撤销了。

利益集团

利益集团在美国的政策制定中极为重要。虽然对公共政策的制定有几种不同的解释，最常提到的确定因素是利益集团的作用和影响。从根本上讲，多元主义的含义是，美国社会里各个利益集团之间的讨价还价、磋商和妥协影响着公共政策。正如 V·O·基（V. O. Key）曾经说过的那样，“集团利益是政治过程中的生力军；要想理解美国的政治，就需要了解主要利益集团和他们在公共政策中的利害关系”[6]。

利益集团是公共政策的主要确定因素，这个思想可以追溯到美国的开国元勋们。比如，詹姆斯·麦迪逊在《联邦党人文集》中，提醒人们警惕派系（利益集团），并且提出，一个能够制衡的共和形式的政府，可以最好地保护公共政策不受

利益集团的控制。后来，阿瑟·本特利（Arthur Bentley）在《政府的过程》（*The Process of Government*）一书中指出，“除了集团现象之外，没有其他的政治现象”[7]。再后来，西奥多·洛维提出利益集团是美国政策过程中强有力的参与者的观点。他认为，“利益集团自由主义”已经造成了这样的局面：利益集团掌握了不恰当的权力，他们可以以腐败、暗箱政治、缺少长期规划和不公正的手段来构建政策结果。[8]比如，我们曾在第5章中探讨过化学品制造商协会在《超级基金法》的立法中所起的作用和影响。

总之，所有这些参与者和机构在不同的时间都参与了政策的制定。在以下对政策制定模型的讨论中，我们将确切地描述这些组织和参与者是如何发挥他们对公共政策的影响的。

解读政策制定

论述公共政策制定的文献提供了对美国政策制定情况的几种不同的解读方法。由于政策制定的核心任务，是在应对某个政策问题的不同方法之间做出选择，因此，还可以用决策的模型来解读。运用这些解读方法，对于理解政策制定和政策分析非常重要。除了精英模型、多元化模型和影子政府模型（在前面第4、5章中已有探讨），政策制定的理性—综合模型（rational-comprehensive model）、渐进模型（incremental model）和系统模型（systems model），也都是很著名的实例。

理性—综合模型

理性—综合模型是著名的决策模型，这个模型主要基于这样的假定，即个人通过对成本和效益进行理性的计算来进行决策。该政策选择的模型通常包括以下要素：

（1）决策者面临一个可以与其他问题区分开，或者至少与其他问题相比被认为是有意义的特定问题。

（2）指导决策者的目标、价值观或目的明确，并且按照其重要性排序。

（3）准备了一整套应对问题的可供选择的政策。

（4）每一项选择可能造成的后果（成本和收益、优势和劣势）都进行了研究。

（5）每一项选择及其相伴随的后果，都可以计算出来并且与其他选择进行比较。

（6）决策者做出的，是能使自己的目标、价值或者目的最大化的选择。

图6—1介绍了理性—综合模型。这一过程的净结果是最理性的决策，或者是能够最有效地实现期望获得的目标的决策。

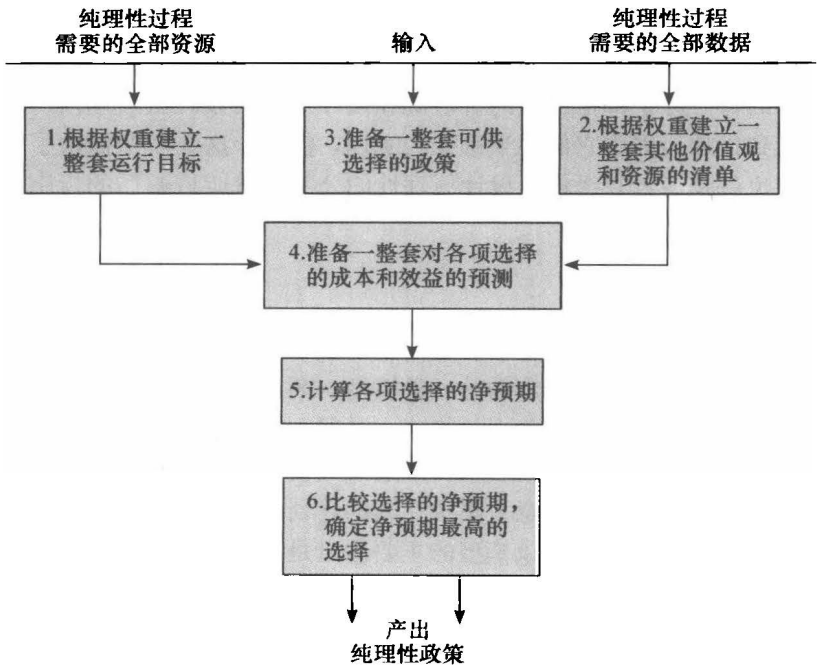


图 6—1　决策系统的理性模型

资料来源：Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, 8th ed. Copyright © 1995, p. 29. Reprinted by permission of Pearson Education, Inc., Upper Saddle River, NJ.

理性—综合模型受到几方面的批评。第一，界定问题的实质和明确问题的各个方面，是极端困难的。比如，犯罪问题的实质是什么？犯罪是缺少就业机会、教育程度低等的环境因素“造成”的，还是个人的缺陷、固有的犯罪倾向、酗酒等造成的？如果我们不弄清楚造成问题的原因究竟是什么，就很难提出可以被衡量、被评估的选择。

对理性—综合模型的第二种批评是针对它对决策者提出的要求。模型假定已有关于应对一个问题的不同选择的完整信息，对结果进行精确预测是可能的；因此，分析人员能够对每项选择做成本—效益的比较。实际上，情况很少如此。研究人员根本不可能掌握任何一项选择的完整信息，也不可能以这种模型假定的那种精确度来预测结果。

第三，即使掌握了最先进的分析技术，当涉及大量不同的政治、社会、经济和文化价值观的时候，决策者并不具备计算成本和效益比的智力或者判断能力。此外，决策者的动机往往不是社会的目标，而是私利的目标；他们感兴趣的，是对他们有利的选择，而不是能实现更宏大的社会目标的选择。决策者有自己的需要、压抑和不足，这些妨碍着他们以高度理性的方式行事。

第四，有隐没成本的问题。以前的决策、承诺和对现有政策和计划的投资，使决策者不会去重新考虑被以前的决策排除掉的那些选择。而且，新选择的政策后果存在的不确定性，迫使决策者坚持以前的政策，以便减少判断失误的可能性。

最后，理性—综合模型假定存在着单个决策人。情况绝少如此，这是因为决定一般是由政策制定者群体做出的，包括立法机构和许多法庭（如美国最高法院），他们中间的每一分子都把自己的价值观和偏好带入决策。虽然理性—综合模型的许多假定受到批评，因为它们多半都无法实现，但是，这个模型提供了如何做好决策的办法。也就是说，它提供了设计更理性的公共政策应该遵循的指南，如果这是我们的目标的话。

渐进模型

渐进模型代表了政策制定的另一种模型。渐进主义认为，公共政策制定是以往政府行为的延续，仅做了一些小的修正。时间、智力和成本的限制，使得决策者无法认识到全部的政策选择及其后果。渐进主义是保守的，因为现有的计划、政策和开支被认为是一种基底，注意力集中在新的计划和政策上，集中在现有计划或政策的增加、减少或者修正上。该模型的主要假定是：（1）决策者没有足够的预见能力去了解每一项选择全部的后果；（2）决策者接受先前政策的合法性；（3）隐没成本阻止了对所有政策选择特别是任何激进的政策变化进行认真的思考；（4）渐进主义能减少冲突，是政治的权宜之计；（5）决策者本身的特点更适合渐进模型，因为人并不追求价值的最大化，反而更经常是“满足者”，他们采取行动仅仅是为了满足特定的需要。因此，如果没有大家都接受的社会价值观，多元的政府更容易继续现有的政策或者计划，而不会为了具体的政策目标而进行全面的政策规划。渐进模型的要素如下：

（1）对目标或目的的选择，对实现目标所需要采取的行动进行经验的分析，这些都紧密联系在一起，而不是相互独立的。

（2）决策者只考虑部分与现行政策没有巨大差异的解决问题的方法。

（3）对于每一项选择，只评估数量有限的重大后果。

（4）决策者面临的问题不断被重新界定。渐进主义允许对目的—手段、手段—目的做无数次调整，其结果是使问题更容易处理。

（5）不存在唯一“最好的”解决问题的方法。检验一项好的决策的标准是：不同的分析人员都发现，自己虽然不一定认同这项决策就是实现大家同意的目标的最适当的方法，或者在这个问题上大家认同只有一个目标，但却都能直接接受这项决策。

（6）渐进的决策从根本上讲是修补性的，旨在改善现有的、具体的社会不完美现象，而不是推动未来的社会目标。[9]

这一模型受到若干方面的批评。一些人指出，该模型没有解释大幅度的政策变化或者大转向。也没有解释政府最近在长期规划方面做的工作，如 1980 年的《全球 2000 年报告》，该报告是在卡特政府期间编制的，报告探讨了 1979—2000 年间人口、资源与环境之间的关系。表 6—1 对决策的渐进模型与理性—综合模型进行了比较。

表 6—1 理性模型与渐进模型：对比

理性过程	渐进过程
1. 分析形势。	1. 决策者直接寻求在具体项目、政策或者计划上的一致，而不是在抽象目标上的一致。
2. 压缩目标，精心推敲。	2. 决策者只关注对政策增加部分的比较和评估。
3. 设计行动步骤。	3. 决策者只考虑有限数量的政策选择。
4. 根据目标对结果做比较评估。	4. 根据手段调整目标，根据目标调整手段。问题不断得到重新界定。主要根据对手段的审查来确定政策目标。
5. 选择更好的方法。	5. 在对所关注的问题进行一系列“攻坚”中尝试多种选择。
6. 根据目标和手段评估已采取的行动。	6. 评估依赖的是经验和反馈，因为决策是补救性的。 林德布罗姆认为：“公共问题的解决，不是靠努力实现一个明确界定的未来状态，而是靠明确存在着需要补救的社会弊端。”* 简言之，最终的目标并非主要的关切。

* Charles Lindblom, quoted in Galloway, p. 179.

资料来源：Thomas D. Galloway, *The Role of Urban Planning In Public Policy-Making: A Synthesis and Critique of Contemporary Procedural Planning Thought* (Ph. D. diss. [1971], Ann Arbor, Mich: University Microfilms, 1974). The figure is drawn from material on pp. 71 and 175-180.

系统模型

系统模型最初是生物学家设计的，后来被戴维·伊斯顿（David Easton）应用到了政治研究领域，模型提出，公共政策的制定首先受到对新政策的需求或者对现行政策的支持的影响。[10]然后，政治系统或者转换机制对这些需求和支持采取行动，将这些需求转换成公共政策或决策，即所谓的产出。从根本上讲，伊斯顿的政策制定模型提出，输入（需求和支持）被政治系统（立法机构、法院等）的过程转化为产出（政策或决策），这些又都对系统和系统在其中存在的环境产生影响。需求可以是系统内部的（如政党或者利益集团），或者系统外部的（如生态环境、经济、文化、人口统计）。按照伊斯顿的观点，支持包括有助于系统运行和有助于维持系统的行动或倾向。支持来自三个方面：（1）政治社团；（2）制度或游戏规则；（3）政府本身。政治制度通过满足政体的要求和政治社会化产生支持。系统的产出（政治决策或公共政策）如果满足了日常的需求，如果系统的成员认为政府总的说来对他们的利益有益的时候，就会产生支持。另一方面，政府如果不能持续为系统的成员提供满意的输出，就有可能导致改变体制或者解散政治社团的要求。[11]图 6—2 说明了伊斯顿的系统模型。

其他学者出于不同的目的，曾尝试过对系统模型进行修改。如托马斯·戴伊对系统模型进行修改以对美国的州政治进行研究。他的模型提出，各州的社会经济变量（如都市化、工业化、收入和教育）对政治系统（如宪政架构、选举制度、政党制度、利益集团结构、精英或权力结构、政治风格）产生需求或者加以支持，这些又反过来产生州的政策产出（如福利、公路、教育和税收政策等）。[12]20 世纪 70 年

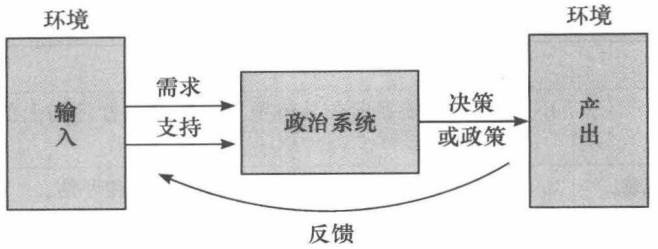


图 6—2 系统架构

资料来源：David Easton，*A Framework for Political Analysis*. Copyright © 1965，1979 by David Easton. All rights reserved. Reprinted with permission of The University of Chicago Press.

代初以来，还有一些学者试图详细说明伊斯顿设计的系统模型，他们提出了该模型另外几种有用的版本，用以对美国各州的公共政策进行比较分析。[13]

对“主流”州政治模型有几方面的批评。具体讲，有人认为，该模型没有考虑到“需求”的变化或问题的严重性，这些继而产生了对解决某些公共问题的要求。政党究竟是“需求”还是一个机构，在这个问题上，模型也有些模糊。最后，还有政治系统的“环境”应该包括什么内容这样一个边界问题。[14]

案例研究

海上焚化有毒废料

设计和敲定海上焚化有毒废料的规定这个案例，提供了用来说明理性模型、多元化模型和精英模型有时是如何用以解释政策制定的有用方法。

作为有效实现目标的途径的政策

理性模型提出，决策者了解社会的所有偏好，了解所有可获得的政策选择，了解每一项政策选择的全部后果，他们计算每一项政策选择能够实现的社会价值与被牺牲的社会价值的比例是多少，最终做出最有效的政策选择。

环保署数十年来一直在参与海上焚化有毒废料的工作。[15]从 1974 年开始，经环保署许可，前后共进行了四次研究性焚化，搜集关于在海上焚化液体有毒废料的科学信息，对以海上焚化替代陆基排放的选择进行评估。这些研究性焚化是根据《1972 年海洋保护、研究与庇护法》的修正案和《防止倾倒废物和其他物质污染海洋公约》（统称《伦敦公约》）的管理下进行的。

1974 年 10 月至 1975 年 1 月期间，在墨西哥湾焚化了壳牌化学品公司的鹿园制造厂排出的共 1.68 万吨有机氯废料。1976 年 10 月，壳牌公司获得许可，在海湾焚化场地焚化了多达 5 万吨的混合废料，实际焚化废料量约为 2.91 万吨。1977 年，美国空军在太平洋的约翰逊环礁西 322 公里处的一个地点焚烧了所有的橙色除草

剂。最后的一系列焚化是在 1981 年和 1982 年，根据发放给化学废料管理和海上焚化服务局的一份研究许可，在海湾焚化场地焚化了液体多氯联苯（PCB）废料。[16]

1983 年 10 月 21 日，环境保护署在《联邦公报》（*Federal Register*）上发出通知，宣布化学废料管理服务局已获得临时许可，在距离得克萨斯州布朗斯维尔东南 170 英里处的一个地点，焚化 7 970 万加仑含有多氯联苯和 DDT 这些有机化学物质的混合液体。1983 年 11 月 21 日在布朗斯维尔，1983 年 11 月 22、23 日在亚拉巴马州的莫比尔，分别举行了公共听证会。在被称为环境保护署历史上最大规模的公民参与实例里，6 488 人注册参加了那两次公共听证会，有些人威胁说，如果发放了许可证，他们就要提起诉讼。[17]

由于这些抗议行动，环境保护署助理署长决定，不向化学废料管理和海上焚化服务局发放燃烧废料的许可。署长还推迟了许可证的发放，直到设计出更慎重的海上有毒废料焚化对策。为了达到这个目的，他指示工作人员设计一项研究战略，以满足对制定有关海上焚化更具体的规定的需要。1985—1986 年间，环境保护署开始制定这些规定。环境保护署运用本署在有毒废料陆基焚化的经验，于 1985 年 2 月，提出了海上焚化计划的管理框架。提出的规则修改了《海洋倾倒规则》中关于发放许可证和指定焚化地点的规定。具体讲，规定要求 99.99%的海上焚化的化学品必须在焚化过程中全部销毁；多氯联苯和二恶英的焚化效率必须达到 99.999 9%。此外，每条船必须搭乘一名环境保护署专职雇员，监督焚化许可证规定的条件的执行情况。因此，这些建议的规定，对焚化船只的运营者提出了严格的关于许可证申请和运行的限制。

在接到 4 500 多条有关这些规定的意见之后，环境保护署于 1985 年 11 月宣布了一项允许在新泽西沿海进行试验性焚化有毒废料的临时决定。但是，1986 年 2 月，国家海洋和大气管理局命令化学废料管理局所属的一艘名叫“伏尔甘努斯Ⅱ号”的船只，暂缓 6 个月在海上焚化有毒废料。环境保护署对国家海洋和大气管理局的这一关切做出反应，于 1986 年 5 月 1 日发表一份报告，就在大西洋中部沿海地区焚化有毒废料的计划提出更多的疑问。最后，在 1986 年 5 月底，环境保护署公布了拒绝发放该项研究许可，并且在最终敲定《海洋焚化管理规定》之前不再发放焚化许可证的决定。

于是，环境保护署的这一举动说明了政策制定的理性模型。环境保护署的做法是：努力获得完整信息，并且在设计最后的规定时仔细考虑所有的政策选择，然后谨慎地按照政策制定的理性模型，设计出它的海上焚化计划。在这个意义上，环境保护署在受到公众的批评之后，设计（并且重新设计）了海上焚化有毒废料的制度框架，试图选择最有效的政策解。

政策是集团之间的平衡手段

多元化模型把所有有意义的政治行为描绘成利益集团之间的竞争。人们看到，决策者不断对集团的压力做出反应，由于这些相互不同的压力，他们不断讨价还价

和协商，达成政策上的妥协。公共政策的结果，反映出他们在相互竞争的集团压力之间“寻找平衡”。

海上焚化政策的子系统里包含了大量不同的参与者。从根本上讲，在围绕海上焚化有毒废料的辩论中，形成了两大联盟。这两大联盟是支持焚化和反对焚化的联盟。支持焚化的联盟，以废料焚化业为首，包括化学废料管理局（即伏尔甘努斯Ⅰ号和Ⅱ号船的所有者）、海上焚化公司（阿波罗Ⅰ号和Ⅱ号焚化船的所有者）、精确转换和恢复股份有限公司和海上焚化股份有限公司。还有化学废料管理研究所和佛罗里达州的环境监管局（DER）等机构和公司。他们坚信，海上焚化是现有最好的液体化学品废料销毁的方法，这种方法安全而有价值，并且不会给进出美国各个港口的大量有害化学品废料增添风险。[18]

与此对立的反焚化联盟，为首的是绿色和平组织、库斯托协会、地球之友和其他一些机构组织。其他还包括不同州的几位总检察长、得克萨斯州虾联盟、得克萨斯州乡村法律援助协会、得克萨斯州环境联盟、一些农业季节工、陆基焚化业的代表、度假村所有者以及一些科学界人士。该联盟相信，海上焚化技术已过时，没有接受过检验；焚化堆的排放有毒，会破坏得克萨斯州的柑橘园、牧场和贝类养殖场；他们还认为，一旦发生偶然或操作上的溢出，就有可能使包括旅游业在内的沿海经济毁于一旦。[19]

特别是1983—1985年间，两个联盟各自企图通过草根游说、听证会和示威游行，在这个问题上对环境保护署施加影响。支持焚化的联盟采取的策略是，恢复公众对海上焚化安全性的信心，促使环境保护署向焚化船只和有毒废料焚烧场发放许可证。反焚化联盟的策略是，促使环境保护署先进行新的研究，再开始焚化的报批程序，和/或起草海上焚化的一般性规定，然后再发放许可证。该联盟的最大愿望是阻止环境保护署向焚化有毒废料的场所和船只发放许可证，对环境保护署提起诉讼，他们认为，如果规定太松，该署最终发放许可证的权威应该受到质疑。[20]

有证据表明，环境保护署受到这两个压力集团的诉求的影响。环境保护署决定，必须进一步研究之后才能发放焚化许可证，这反映了要在两个集团的诉求之间寻找平衡。因此，多元化模型有助于分析人员去理解环境保护署关于海上焚化有毒废料的政策的制定情况。

政策是精英的偏好

精英模型提出，精英（如公司精英、大牌政治家或者军队高层领导）主导着公共政策的结果。按照精英理论家的观点，民众在很大程度上是被动的、麻木不仁的，掌握的信息是不充分的；因此，民众的情绪往往受到精英的操纵，他们在代表社会体制的基本价值上享有共识。政策问题很少受选举或者政党等的民主机构的影响；相反，政策的结果，是由于精英重新界定自己的价值观造成的。

有人认为，化学废料管理局在围绕海上焚化有毒废料的讨论中，与环境保护署建立了“融洽的关系”。此外，化学废料管理局承认招聘了六位前环境保护署官员为正式雇员；1983年发表的一份总监察长的报告，指责了几位参与发放测试焚化

许可证的环境保护署官员，因为他们把化学废料管理局的日历挂在自己办公室墙上，给人以有偏向的感觉。[21]

总之，环境保护署赞成把海上焚化作为废料销毁的一种选择。该机构经常表示，海上焚化的过程“对海洋环境影响非常小”[22]。环境保护署最初还宣布允许在新泽西州沿海的某个地点进行海上焚化有毒废料的决定；仅此一个项目就可以使化学废料管理局的收入增加约 8%，其 1984 年的收入共达 1.425 亿美元。[23]此外，一些科学家还主张，环境保护署急于找到有毒废料管理问题的解决方法，结果以“缺乏深度的研究”来推动焚化的进行。有人提出，环境保护署的工作人员删除了独立咨询报告中的章节，使报告显得对环境保护署积极支持海上焚化的立场更有利。按照许多环境保护团体的说法，环境保护署“一直极力推动海上焚化，它的假设是，把焚化有毒废料处理场建在海上，可以避免出现如果把这类设施建在陆地上某人的后院里造成的矛盾”[24]。

这样，上文中对环境保护署海上焚化政策的描述，给了政策制定的精英模型一些支持。环境保护署似乎与化学废料产业建立了一种融洽的关系，至少从 1983 年到 1985 年，对该产业在海上焚化废料的愿望是赞同的。

决策的其他两种模型

在第 3～5 章中，我们给出了多种模型来说明议程和政策是如何制定的。正如我们的例子说明的，每一种模型都相当详细地解释了政府做出决定时出现的情况。另外两个模型——从众心理模型（groupthink）和垃圾桶模型（garbage can model）——使我们进一步认识了政策制定是如何进行的。以下简要介绍这两种模型。

从众心理

社会心理学家欧文·贾尼斯（Irving Janis）指出，决策者在危机期间容易出现从众综合征，也就是说，与群体保持一致的愿望，压倒了理由充分的慎重思考，于是产生失败的政策。在决策者的背景相似，信仰相同，与外部信息隔绝，缺少公正的领导传统的情况下，受到从众心理影响的倾向性最大。[25]在对包括猪湾（Bay of Pigs）入侵和越南战争在内的几次外交政策的失败进行分析的基础上，贾尼斯确定了从众心理的八种症状：（1）一种攻不可破的幻觉，过分乐观，愿意冒极端的危险；（2）相信群体的道德；（3）忽略与群体的决定不一致的信息的倾向；（4）把敌人看做是邪恶的或无能的（或两者都是）的倾向；（5）自我检查；（6）过高估计群体的共识；（7）要求成员服从团体中大多数成员的信念的压力；（8）出现自诩的“思想守门员”来防止质疑群体立场的信息的出现。[26]

按照贾尼斯的观点，如果出现其中大部分症状，决策就很可能呈现以下几个特征：（1）对目标和可供选择的行动步骤考虑不充分；（2）未能考虑风险；（3）对与

首选政策不一致的信息进行过滤的倾向；（4）没有应急计划。[27]

批评伊拉克战争的人认为，乔治·布什总统和他的顾问们企图证明战争是正确的，并且使战争继续下去，这时，他们便成了“从众心理的受害者”。批评者提出若干实例作为存在从众心理的证据，其中包括：（1）为我所用地处置情报，用以说明伊拉克藏有大规模杀伤性武器，并且长期与2001年对五角大楼和世贸中心实施攻击的恐怖组织“基地组织”有联系；（2）过低估计战争的困难程度和耗费的倾向；（3）为了寻找盟友，以“支持我们和反对我们”来给世界各国划线的倾向。[28]

垃圾桶模型

科恩（Cohen）、马奇（March）和奥尔森（Olsen）在20世纪70年代初首次概述了垃圾桶模型，这是比理性决策激进得多的模型。[29]垃圾桶模型首先是有这样一个假定：决策原本是不理性的，充满了混乱、不确定性以及相互冲突的目标、选择和世界观。当出现这种现象时，决策就会成为一个表达的论坛，在这里，决策者“表演”着基本互不相干或者与某个共性问题不相干的社会和政治议程。这时，决策的特征为：（1）只有在做决定的时候，才进行目标和政策的界定；（2）出现解决方法寻找问题（而不是问题寻找解决方法）的局面；（3）把政策当成已发生事件的理论基础。我们可以再一次从伊拉克战争中汲取教益。对伊拉克战争的评论认为，2001年9月对世贸中心和五角大楼的攻击被用来证明保罗·沃尔福威茨、切尼副总统及其他人多年来的一贯主张——入侵伊拉克和除掉萨达姆·侯赛因——的正确性。这时，入侵实际上是一个正在寻找的问题的解——“9·11”恐怖袭击成为证明他们的解的正确性的那个问题。

我们对政策制定的理解的演进

在过去的数十年里，我们对政策制定的过程已经有了很多了解。20世纪70年代，几位学者曾试图进一步发展系统模型，并且在几个不同的情景下对模型进行测试。[30]这些努力的目的，是让“政治”回归到公共政策的分析中去。伊斯顿鼓励我们把政治看成像是一个生物系统，他的系统模型提供了思考决定政策结果的因素的一种新方法。政治体制之外的力量，与这个“黑匣子”内部的力量一起，影响着公共政策。

80年代，出现了一些政策过程相当新的内容的因果关系理论，包括议程设置、政策实施、政策终止和政策变化的理论和模型。[31]90年代，人们意识到，政策的制定永远不是完整的；公共政策通过监督和政策的重新设计，不断发生变化。于是，政策分析人员开始研究政策变化（第9章的主题）。在政策周期这个方面，分析人员感兴趣的是解释政策为什么会从一个类型变为另一个类型。从50年代开始直到目前的研究工作已经发生了变化，人们对政策周期的每一个方面，都有了更加

全面的了解。然而，现在需要的是认真应用和测试现有的政策过程模型，这样，要么确认其有效性并且接受它，要么证明其无效而摒弃之。精心提炼和推敲其中许多模型也是必要的，甚至研究新的模型也一样是必要的。[32]

提　要

总之，从现有文献角度看，政策周期的政策制定方面是最“成熟”的。学者们正是从这里着手对政策过程进行研究的，尽管就在不久前，他们把注意力转向了政策周期的其他方面，如政策的实施和政策变化。在下面几章里，我们将探讨政策实施、政策评估和政策终止及变化等主题。这些章节将介绍在政策周期这些更“年轻”的领域里，我们的理解是如何发展变化的。

思考题

1. 美国体制下的决策更多反映的是理性—综合模型，还是渐进模型？用能够代表其中一个模型的例子来说明你的观点。

2. 在美国，决策为什么不够“理性”？

3. “大多数问题不是政府解决的，虽然政府对许多问题采取了行动。”你赞成还是反对这种说法？为什么？

4. 人们常说，在美国，许多政策是在问题根本没有明确界定的情况下制定的。你同意这种说法吗？为什么？

5. 美国的决策代表的是精英模型，还是多元化模型？举例说明你的观点。

6. 怎样用垃圾桶模型和从众心理模型来解释人们对制定（或不制定）一项能够解决全球变暖问题的政策？

推荐书目

Anderson, James E. *Public Policymaking*, Third Edition (Boston: Houghton Mifflin, 1997).

Dye, Thomas R. *Understanding Public Policy*, Ninth Edition (Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1998), especially Chapter 2.

Easton, David. *A Framework for Political Analysis* (Chicago: University of Chicago Press, 1979).

Landy, Marc, and Martin A. Levin, eds. *The New Politics of Public Policy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995).

McCool, Daniel. *Public Policy Theories, Models, and Concepts* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1995).

注释

[1] James E. Anderson, *Public Policymaking: An Introduction* (Boston: Houghton Mifflin, 1990), p. 93.

[2] See Deborah A. Stone, *Policy Paradox and Political Reason* (Glenview, IL: Scott, Foresman, 1988).

[3] Anderson, *Public Policymaking*, p. 94.

[4] Ibid., p. 96.

[5] Michael Hirsh, "'All the Troops in the World Won't Make Any Difference,'" January 10, 2007. www. msnbc. msn. com/id/16543049/site/newsweek/accessed 2/22/07]. *The Iraq Study Group Report* can be found at the Baker Institute's website at Rice University at www. bakerinstitute. org/Pubs/iraqstudygroup_ findings. pdf 2/23/07.

[6] V. O. Key, *Politics, Parties, and Pressure Groups*, 5th ed. (New York: T. Y. Crowell, 1964), p. 17.

[7] Arthur Bentley, *The Process of Government* (Chicago: University of Chicago Press, 1908), p. 222.

[8] Theodore Lowi, *The End of Liberalism* (New York: W. W. Norton, 1979).

[9] Charles Lindblom, "The Science of Muddling Through," *Public Administration Review* 19 (Spring 1959), pp. 79–88.

[10] David Easton, "An Approach to the Analysis of Political Systems," *World Politics* 9, no. 3 (April 1957), pp. 383–400.

[11] Ibid., p. 384.

[12] Thomas R. Dye, "A Model for the Analysis of Policy Outcomes," in *Policy Analysis in Political Science*, ed. Ira Sharkansky (Chicago: Markham Publishing, 1970).

[13] See, for example, Robert H. Salisbury, "The Analysis of Public Policy: A Search for Theories and Roles," in *Political Science and Public Policy*, ed. Austin Ranney (Chicago: Markham Publishing, 1968), and Richard I. Hofferbert, "Elite Influences in State Policy Formation: A Model for Comparative Inquiry," *Polity* 2, no. 3 (Spring 1970), pp. 316–344.

[14] See Joyce Matthews Munns, "The Environment, Politics, and Policy Literature," *Western Political Quarterly* 28, no. 4 (December 1975), pp. 646–667; Charles O. Jones, *Political Science and State and Local Government* (Washington, D. C.: APSA, 1973); James P. Lester and Emmett N. Lombard, "The Comparative Analysis of State Environmental Policy," *Natural Resources Journal* 30, no. 2 (Spring 1990), pp. 301–319; and Stuart H. Rakoff and Guenther F. Schaeffer, "Politics, Policy, and Political Science," *Politics and Society* 1, no. 1 (November 1970), pp. 51–77.

[15] This section borrows heavily from an earlier article by James P. Lester and John C. Freemuth entitled "The Formation of Ocean Incineration Policy: Some Predictions from Three Models," *Policy Studies Review* 6, no. 2 (November 1986), pp. 340–347.

[16] "Ocean Incineration Regulation," Proposed Rule, *Federal Register* (28 February, 1985), pp. 8222–8280.

[17] K. Schneider, "Ocean Incineration: The Public Fumes While EPA Fiddles," *Sierra* 69 (1984), p. 26.

[18] R. Reinhold, "States Oppose Burning of Toxic Wastes in Gulf," *New York Times*, 16 June 1985, p. A14.

[19] Ibid.

[20] Schneider, "Ocean Incineration."

[21] Ibid.

[22] "E. P. A. to Permit Test of Burning of Toxic Waste off Jersey Coast," *New York Times*, 27 November 1985, p. B2.

[23] T. Petzinger and M. Moffett, "Plants That Incinerate Poisonous Waste Run Into a Host of Problems," *Wall Street Journal*, 26 August 1985, p. A1.

[24] A. Narvaez, "Decision Due on Burning Toxic Waste off Jersey," *New York Times*, 6 May 1986, p. B2.

[25] Irving L. Janis, *Victims of Groupthink: A Psychological Study of Foreign Policy Decisions and Fiascoes* (Boston: Houghton Mifflin Company, 1972).

[26] Ibid., pp. 174-175.

[27] Ibid., p. 127.

[28] 上谷歌网上简单搜索，可以找到几篇把贾尼斯的从众心理概念与打伊拉克战争联系起来的文章。See, for example, Liza Porteus, "Group Think' Led to WMD Assessment," Fox News. com, July 11, 2004, at www. foxnews. com/story/0, 2933, 125123, 00. html accessed 3/15/07; Karen Alter "Is 'groupthink' driving us to war?" *Boston Globe*, September 15, 2002, at www. boston. com/news/packages/iraq/globe_stories/091602_alter. htm accessed 3/17/07; and William Branigin and Diana Priest, "Senate Report Blasts Intelligence Agencies Flaws," washingtonpost. com, July 9, 2004, at www. washingtonpost. com/ac2/wp-dyn/A38459-2004Jul9? language=printer accessed 3/17/07.

[29] Michael D. Cohen, James G. March, and Johan P. Olsen, "A Garbage Can Model of Organizational Choice," *Administrative Science Quarterly* 17 (1972), pp. 1-25.

[30] Richard I. Hofferbert, "Elite Influences in State Policy Formation: A Model for Comparative Inquiry," *Polity* 2, no. 3 (Spring 1970), pp. 316-344; and Mazmanian and Sabatier, "Multivariate Model."

[31] See, for example, John Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (New York: HarperCollins, 1995); Daniel Mazmanian and Paul A. Sabatier, *Implementation and Public Policy* (Glenview, IL: Scott, Foresman, 1983); and Paul A. Sabatier, "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy Oriented Learning Therein," *Policy Sciences* 21, nos. 2-3 (1988), pp. 129-168.

[32] Paul A. Sabatier, "Toward Better Theories of the Policy Process," *PS: Political Science and Politics* 24, no. 2 (June 1991), p. 153.

第 7 章

政策实施

1952 年初夏，在竞选进入白热化阶段之前，杜鲁门总统总是这样评论“从将军到总统”的问题，如果艾森豪威尔赢得即将到来的选举的话，“他将会坐在那儿，”杜鲁门说道（他敲着桌子加强着语气），“他会说，‘做这件事？做那件事！’，但什么事都不会发生。可怜的艾克——这跟在军队完全不是一码事。他会发现非常无奈。”后来艾森豪威尔显然发现的确如此。

——理查德·E·诺伊施塔特（Richard E. Neustadt），《总统的权力：领导的政治》（*Presidential Power: The Politics of Leadership*），1960

本章试图向读者介绍政策实施的过程，并追溯实施研究的演进。我们的讨论分三个阶段进行。首先，我们讨论实施的概念，包括我们所指的实施的含义，及其包含的各种各样的行动和参与者。其次，我们要考察公共政策实施研究从 1970 年到目前的演进。最后，我们将回顾某些与研究关系更紧密的关切，提供一些能在今后几年里帮助我们进一步理解政策实施的建议。

政策实施的概念

我们所说的实施是指法律通过后紧接着的政策过程的那个阶

段。从最宽广的意义上说，实施是指法律的执行，其中，各种参与者、组织、程序以及技能一同作用，使被采纳的政策生效，以达到政策或计划的目的。[1]以前对实施的定义既有这种广义的观念，也有更狭窄或两分法的观念，即实施要么完成了，要么没有完成。除这两种定义外，实施也可以被看成一个过程，一种产出，或者一种结果。[2]让我们考虑一下在很多情况下，当州政府被要求实施联邦政府的法规时，必须做出的决定和采取的行动。在这些情形下，五种重复出现的行动或功能必定会出现。首先，州立法机构通过授权法，并且启动与此立法相关的听证过程。其次，州政府机构着手行政规则的制定，并设立实施此法律的日常行政程序。然后，州拨付资源，包括州里按照计划执行这项政策所需要的资金和人力资本。这项活动之后，联邦立法机构和监管人员实施监督，并通过制裁和奖励并用的方法，强制州、有时是地方政府遵守这些法规。最后，在有了一定经验之后，立法者针对设计中的缺陷或失去的机会重新设计政策。[3]实施过程的基本特点，是及时并令人满意地完成与实现法律意图有关的某些必需的任务。这就是人们常说的“遵守法律”。例如，实施《1976年资源保护与恢复法》时，实施过程涉及几方面的任务，如州里通过与联邦法一致的赋权法例，向牵头单位授予运行某项计划的权力，对计划融资，聘用足够的工作人员来满足实施的需要。

实施也可以定义为“产出”，或对计划目标支持的程度，诸如对计划承诺的资金支出，或不符合实施文件要求的违规次数。例如，在实施《职业安全和健康法》(Occupational Safety and Health Act，OSHA）过程中，就对违反联邦指示要求的州发出了违规通告。

最后，在最抽象的意义上，实施结果意味着在该计划、公共法或司法裁决解决的更大的问题上发生某种可以测量的变化。例如，与社会福利政策或犯罪政策实行前相比，贫困是否减轻了？公民是否更安全了？

总之，作为一个概念，实施涉及所有这些活动。尽管实施是一个复杂的现象，它还是可以理解为一个过程，一种产出和结果。它也涉及许多参与者、组织和控制的技巧。

谁是政策的实施者？

官僚机构

一般而言，美国的公共政策是由行政机构实施的。一旦国会、州或地方的立法机构颁布一项公共法律，总统或其他首席执行官签署了它，下一步就是由不同的行政机构开始实施的过程。由于这些机构常常在国会赋予的宽泛而模糊的法定指令下行事，因此它们在其管辖范围内执行公共政策时有很大的处置权。这种情况之所以存在，是因为那些参与立法过程的人，或者由于涉及的问题的复杂性，或者是由于缺少时间、兴趣或信息，常常无法或不愿意制定精确的指导方针。[4]例如，在《1976年资源保护与恢复法》成为法律后，环境保护署受命起草使该法产生效力的规定。环保署必须为该立法提供细节，协调包含在原法案里的各种矛盾冲突。结果

使该法成了环保政策历史上最复杂的法律。[5]

尽管行政机构是实施公共政策的主要参与者，这一过程也涉及许多其他参与者和机构。的确，许多人认为，近几十年来，选举产生的官员和非经选举的官员大大加强了他们对实施的影响。[6]除行政机构外的其他参与者或机构包括立法机构、政治行政首长、法院、压力集团以及社区组织。

立法机构

历史上，多数公共行政管理的文献都假定政治和行政管理是分开的活动。政治与制定政策有关，因此应该由政府的“政治”部门，即由立法部门与行政部门来管理。另一方面，政策执行涉及的是实施由那些通过选举产生的官员所做的决策，应由各行政机关来管理。[7]今天，这个假设已受到质疑，因为公共政策的制定和实施常常要包括行政管理机构。例如，当行政机构起草支持既定立法的规章时，他们常常是在制定政策。前面关于政策制定的章节中，我们已在海上焚烧有毒废料的案例里提到这一点。此外，立法机构在起草非常特定和具体的立法时，也经常参与到公共政策的实施中来。立法机构越来越多地考虑实施问题，在实施时起草非常具体的法律。也就是说，立法者现在对细节考虑的多了，而且试图取消官僚机构以前实施政策时享有的官员处置权。这种做法在功能上已成必要，因为许多实施上的失败，原因是一些问题原来起草法律的时候就没有得到处理。

立法者运用各种各样的手段对官僚们实施法律施加影响。传统上，立法机构依靠他们对某个行政机构的预算、任命和监督等方面的权力来控制官员的行为。[8]然而，这些传统机制让人感到并不能产生立法者所希望的控制力。例如，行政机构已经学会了如何避开预算的限制；而立法监督既耗费时间，对单个立法者又没有多少回报。有些学者指出，立法者和其他人常常转向其他一些控制手段。如麦卡宾斯（McCubbins）和施瓦兹（Schwartz）认为，立法者依靠火警报警器式的监督，当公民和其他人觉得实施机构未能如他们所希望的那样实施法律时，他们将被赋予法律地位来采取行动。[9]比如，根据联邦露天开采法，如果某个公民提出投诉，内政部地表采矿局的官员便被要求对露天开采的地点进行调查。麦卡宾斯、诺尔（Noll）和瓦因加斯特（Weingast）提出，立法者可以“做牌”（stack the deck），通过法律条款，或者授权某些团体加入监管，或者强制实行限制行政机构可采取行动范围的行政程序。[10]

政治行政首长

即使总统、州长和其他行政首长依法负责政府的行政部门，多数人在他们执政早期就了解到，仅凭“老板”说要做什么事，并不意味着这件事就能办到或办好。就独立监管机构的情况而言，建立它们正是为了这个目的——创立独立监管机构的立法写明，必须保证把选举产生的官员，包括总统和州长，以及从事日常管理的行政部门的影响控制到最低程度。在行政部门的其他地方，对政治控制的限制反映了公共官僚机构被赋予的巨大处置权。在这种情况下，总统、州长和其他行政首长常

常发现他们自己要与其他政治参与者竞争对管理者的影响，而后者也会把他们自己的价值观、信念和资源带到他们的决策和行动中来。与立法者和法院一样，总统和其他行政首长有各种各样可以使用的手段对其行政部门的下属进行控制。这些手段包括把机构的预算要求和对机构规则制定的审查集中到总裁办公室，任命大多数行政部门的负责人，以及运用行政命令制定政策等各种机制。后者的一个例子是，布什总统在2007年1月颁布了一项行政令，要求联邦机构设立一个由政治任命的官员负责的监管政策办公室，负责监督该机构官员制定的监管法规和其他文件。总统的目的显然是让白宫对监管机构有更大的控制权，限制国会和这些机构本身在规则制定上的影响。[11]虽然对这类和其他意在控制行政部门的努力有所限制，但已有的研究表明，总统和州长们在指挥其下属的行动方面总的来说是成功的。[12]

法院

在许多情况下，公共法需要通过司法系统来执行。例如，在“罗诉韦德案”（*Roe v. Wade*）中，最高法院宣布得克萨斯州的一项禁止堕胎的法令违宪，因为其违反了美国《宪法第1条修正案》和《宪法第14条修正案》保护的隐私权。[13] 1989年，最高法院在对“韦伯斯特诉生育健康服务局案”（Webster v. Reproductive Health Services）的审理中削弱了“罗诉韦德案”。在这个案子中，最高法院支持密苏里州一项禁止在公共设施和使用州里的资金对妇女提供有关堕胎咨询的法律。[14] 从那时起，最高法院同意审理其他若干起堕胎案。因而，最高法院在今后一段时间里会参与管理堕胎法律的实施。

也许最高法院对实施最重要的影响，是通过其对法令、行政裁决和规章的解释，及其对提交给他们的行政决定的审查来施加的。平权措施就是最高法院介入实施的一个好例子。1965年9月，（在约翰逊政府期间的）“11246号总统行政令”要求采取平权措施来促进少数族裔和妇女的机会平等。该行政令特别要求政府合同商和其他领取政府资金的人采取切实措施，推动黑人和其他少数族裔的就业。20世纪60年代后期，平等就业机会委员会（Equal Employment Opportunity Commission，EEOC），在民事诉讼中作为法官的顾问，成功地在许多案例中让法院接受了它对平权措施的观点。1970年，一家联邦法院裁决，“特定的聘用目标和时间表，是忠实实施‘11246号总统行政令’的平权措施的手段”。这导致一种观点，即在做招聘决定时，应该把“按比例代表”少数民族作为实施平权措施的目标。[15]

行政过程的司法化主要反映了美国最高法院等执行美国《宪法》规定的确保正当程序的努力。美国《宪法第14条修正案》规定，各州“未经正当的法律程序，不得剥夺任何人的生命、自由和财产”。这种保护近几十年来呈现出多种不同形式。[16]某些案例中，最高法院基于美国《宪法第14条修正案》和《行政程序法》进行的裁决，要求实施机构在发布规章制度前，按混合规则制定程序行事。此外，在整个70年代，最高法院将财产权解释为包括政府职位和利益（福利、教育、驾驶执照）。根据这种解释，机构在拒绝任何人的救济、教育或其他政府福利时，必须举行正式听证。最高法院在具有里程碑意义的“戈德堡诉凯利案”（Goldberg

v. Kelly，1970）中裁决，“不经正式听证，不得将个人从福利名单中除名。听证要给当事人提供亲自出庭或通过律师进行口头辩论和口头作证、抗辩和盘问对方证人的机会，中立的审判员，并严格根据听证记录作出书面决定”。[17]

在某些例子中，法院甚至代表实质性和正当的法律权利受到损害的人，实际上接管了公共计划项目的管理。整个 70 年代，许多州的法院判决监狱和精神病机构侵犯了犯人和病人的权利，并做出了实际剥夺实施机构决策权的裁决。例如在亚拉巴马州的一个案例中，一位联邦法官发现 70 年代该州监狱的居住条件按照任何标准都是非常糟糕的。有一所监狱每天只给犯人吃一顿饭，两百个犯人共用一个厕所。该州的许多监狱里，强奸和持刀伤人司空见惯，硬件设施破旧不堪。最后，联邦法官发出命令，其中规定了对牢房空间的要求，对监狱人员的雇用提出强制性要求，并要求监狱官员定期为犯人体检。在得克萨斯州，一位联邦法官干脆决定关闭了两所监狱（“莫拉莱斯诉特曼案”，*Morales v. Turman*，1973）。[18]

近年来，最高法院在这类正当法律程序的裁决中承认了行政部门需要更大的处置权和灵活性，但法院仍然保留对联邦和州的机构的司法管辖权。[19]

压力集团

由于行政机构在起草匹配立法的规章时享有很大的处置权，他们总是被各种各样寻求对指导方针和规章施加影响以有利于其事业的利益集团所包围。有时，人们甚至认为形形色色的利益集团把行政机构“搞定”了。[20]例如，有些人认为牵头负责管制海洋污染的美国海岸警卫队与美国海运和石油产业利益关系“密切”。美国海岸警卫队和这些企业利益的这种密切关系可能导致了美国在 20 世纪 70 年代和 80 年代油船事故和石油泄漏问题突出时，反对“双层船底”和对美国船只进行隔舱改造。[21]

社区组织

最后，在地方一级，社区组织经常参与公共计划的实施。这种社区参与的一个例子是在 1984 年根据《有害及固体废料法修正案》建立的管理有害废料的各种咨询委员会，该修正案要求生产 100 公斤以上有害废料的小企业都必须遵守这项联邦法律。社区成立了各种各样的咨询委员会，希望对产生少量有害废料的企业进行仔细检查，以便设计在社区内对这些少量废料进行管理的程序。其他例子包括在农业部价格支持和土壤保护计划下的各种农民委员会，为土地管理局工作的咨询委员会，以及社区活动机构中的穷人代表等。[22]

政策实施的技巧：利用市场

随着二战后公共部门范畴的急剧扩大，学者和决策者们一直在争论利用市场力量实施公共政策的好处在哪里。这种寻找私人部门的解决办法来解决公共政策问题的做法，可以追溯到 20 世纪 50 年代和 60 年代，但在里根政府期间获得了新生。

根据“政府已经变得过大”和“若像办企业一样办政府就会更好”的双重信念，保守派急切要求决策者从经济学和经济部门寻找思路。这场讨论主要是围绕两个问题：（1）在政府管理中运用市场激励办法；（2）利用私人部门的组织来实施公共计划。

在管理问题上，大部分关于市场的可取之处的讨论集中在两种方法上：**指令控制法**和**经济激励法**（或**市场法**）。指令控制法涉及运用一些多少是带强制性的机制，诸如设定标准，监督检查，对未能遵守联邦或各州法规的违规者进行处罚等。经济激励法则涉及利用税收抵免、补贴或其他奖惩手段来鼓励私人利益服从管理。反对指令控制法的人认为，这种方法限制了人的行为，在实现政策目标方面打击了私人的积极性和创新精神，浪费或错误使用了社会资源。另一方面，激励系统“让个人做自己的决定，因而促进了自由和志愿精神，……以尽可能低的社会成本实现所希望的目标”[23]。

这两种方法之间的争论可用环境政策领域的事例说明。用激励方法或者市场来解决污染，就是对根据污染排放量和污染物的毒性，对把污染排放到空气或水里的公司征税。而另一方面，标准做法是对各种污染物设定允许排放的水平（称为实行标准），然后对未能满足这些标准的公司课以罚款。[24]这两种做法的根本区别在于，在市场法中运用可变的价格（或税），而在另一种法中使用相对固定的价格（或罚款）。

各级政府把公共计划私有化的做法也体现了对市场的智慧的信任。近年来，把公共服务委托给营利性或非营利性（包括以信念为基础的）组织的领域大幅度扩大。地方政府一直依靠私人经营商从事市政服务，如清运垃圾或修理道路，但地方当局和州政府相应的机构越来越多地转向让私人部门管理福利项目、儿童保护服务、穷人和老人医疗计划、公立学校，甚至州和地方的监狱。[25]

联邦政府也已发现了私人部门的优点（及问题）。联邦机构的许多工作，包括国防部及各种各样的情报机构的工作，都承包给了私人公司。例如，一个消息来源断言，全国高达 50%的情报预算被付给了私人公司。[26]2006 年下半年，审计总署注意到，国防部近年来对私人合同商的依赖性显著增强，特别是在伊拉克和东南亚。据审计总署说，美国陆军提供的数据表明，2006 年有 60 000 名合同雇佣人员在东南亚（主要是在伊拉克①）支持军事行动。这可以与 1991 年海湾战争时仅雇用 9 200 人形成对比。承包商提供大量重复性的服务，包括设备维修、小型建筑、保安和情报。审计总署根据其分析得出的结论是，尽管近来对合同承包的监督过程进行过改革，但仍然存在严重问题，包括：（1）承包活动不够透明；（2）国防部内部对监督不重视；（3）国防部内部具体负责承包商监督工作的人员不明确；（4）缺乏有能力进行监督审查的人员。[27]

通过汲取私人部门运行时使用竞争力量的做法，私有化被称赞为既能降低政府服务成本又能提高质量的办法。但对私人供应商的利用也提出了控制和问责的问

① 原文如此。——译者注

题。并不奇怪，关于私人部门与公共部门相比在提供服务方面的相对好处的证据是混杂的；政府内外对此一直争论不休。[28]

政策实施研究的演进

自普雷斯曼（Pressman）和威尔达夫斯基（Wildavsky）就加利福尼亚州奥克兰市在20世纪60年代试图实施一项联邦就业培训计划时遇到的困难进行案例研究以来，对政策实施的研究已有很大发展。[29]现在已经有了很多好的理论和分析框架，至少有两种主要的方法来理解实施是如何进行的，即“自上而下”和“自下而上”的方法。这一研究至少在两方面产生了明显的进展：首先，现在对什么是实施及其如何随时间、政策和政府单位的变化而变化已经有了比较好的理解；其次，有关政策设计和制定的某些特点与实施之间的联系的研究已经取得了进展。并不缺乏能够解释实施的变量，然而，尽管取得了这些进展，“关键”的变量仍然没有确定，对重要变量的度量和对假设的仔细检验才刚刚开始。[30]在21世纪到来之际，这方面的实施研究大约处在与公共政策研究15年前差不多的阶段。[31]

实施研究所考虑的，主要是更好地理解影响政策或者计划实施得好坏的政治、经济、组织和态度方面的因素。两代研究一直在寻求理解实施的决定性因素。对实施的第一代研究大多是详细说明单个权威性的决定是如何执行的（即案例研究）。这类研究的方向主要是描述各种各样阻碍政策有效实施的障碍。[32]第二代研究主要是对实施的成功或失败进行解释。还可以把从20世纪70年代至今分成四个不同的阶段，以便更详细地分析这两类研究的方法。包括：（1）案例研究时代；（2）政策实施框架的发展；（3）框架的应用；（4）综合与修改。在后面的篇幅里，我们将简要讨论实施研究的这四个阶段，并仔细留意理论发展每一阶段的主要贡献。

案例研究：1970—1975年

在70年代前期，对公共政策的实施几乎没有什么研究。尽管实施着不少新的公共计划，这种状况并没有改变；“几乎没有用得上的知识来协助实施的过程，而且只有很少几位观察人员认为有必要去理解实施为什么失败或成功”。[33]正如一位研究实施的学者所说，“对实施的最初研究主要是详细说明某一项权威性决定是如何在单个地点或多个地点执行的”[34]。这些开拓性研究，如玛莎·德西克（Martha Derthick）的研究，得出了悲观的结论，即政府主办的项目很少能实现目标。[35]几乎没有人尝试过设计实施过程动态模型来解释这些失败，或对缓解这些问题提供任何真正的指导。而且，早期研究人员几乎完全使用案例研究法，让调查人员很难引入控制因素来进行多方面解释，也没法根据他们的研究结果来做概况归纳。早期的调查人员饱尝变量太多、案例太少之苦。因而，他们实际上也就无法从他们的研究结果里汲取什么。但到了70年代中期，政策实施学者们开始把注意力

转向学术发展的下一阶段——建立模型。

政策实施的框架：1975—1980 年

虽然对大量妨碍有效实施的障碍进行描述极为有用，但并不能因此得出关于政策实施有用的理论。不过，第二大类的实施文献则寻求设计出能确定有助于实现（或未实现）政策目标的因素的分析框架。在这一领域的工作可以大致分为自上而下和自下而上两类方法。[36]

从根本上讲，自上而下法是从中央政府官员的一项政策决定开始，然后询问以下问题：

（1）实施官员和作为目标的团体的行动，在多大程度上符合该项政策决定（概述的目标和程序）？

（2）随着时间的推移，在多大程度上达到了目的（即政策的影响在多大程度上符合政策目标）？

（3）与官方政策及其他有政治重要性的因素相关、影响政策结果和效果的主要因素是什么？

（4）该政策是如何随着时间的推移在经验的基础上重新制定的？[37]

第一个使用自上而下分析法的是唐纳德·冯·米特（Donald Van Meter）和卡尔·冯·霍恩（Carl Van Horn）。[38]他们的模型——如图 7—1 所示——假设了六个被认为决定着政策和表现之间联系的变量。他们提出的变量包括：（1）政策标准和目标；（2）政策资源（即资金和其他激励手段）；（3）机构间沟通和执行活动；（4）实施机构的特点（如，人员数量、层级控制程度、组织活力）；（5）经济、社会和政治条件（如，实施管辖权范围内的经济资源、公众舆论、利益集团的支持）；（6）实施者的意向。[39]

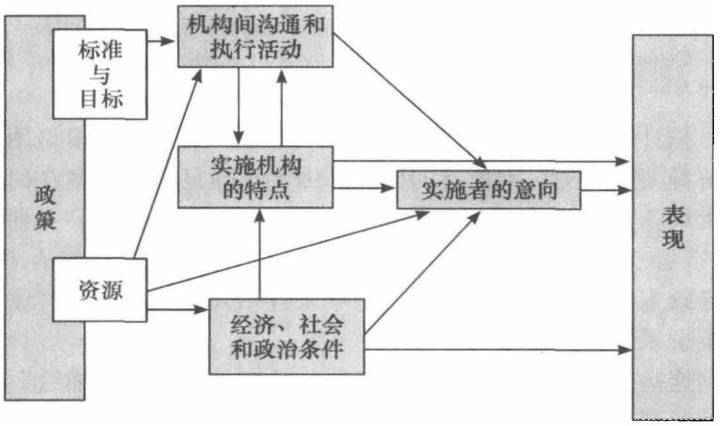


图 7—1 政策实施过程的一种模型

资料来源：Donald Van Meter and Carl Van Horn, "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework," *Administration and Society* 6. Copyright © 1975 by Sage Publications, Inc. Reprinted with permission of Sage Publications, Inc.

其他自上而下的模型包括由萨巴蒂尔和马兹马尼安（Mazmanian），以及爱德华兹（Edwards）设计的模型。[40]萨巴蒂尔与马兹马尼安的模型最全面地总结了对成功实施计划的影响因素，如图 7—2 所示。他们确定了 16 个独立的变量，3 个大的范畴：（1）问题的可控性；（2）法规为实施提供结构的能力；（3）影响实施的非法规变量。图 7—2 中提到的所有变量都被认为影响了实施。

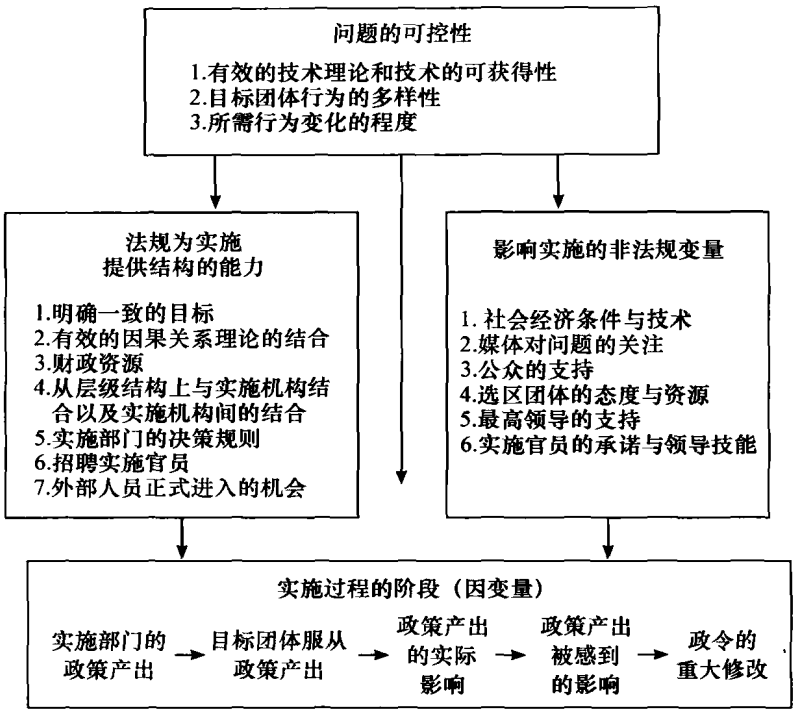


图 7—2　实施过程涉及的变量流程图

资料来源：Daniel H. Mazmanian and Paul Sabatier, *Implementation and Public Policy*. Copyright © 1983 by HarperCollins; Figure 2-1 copyright © 1983 by Scott Foresman & Company. Reprinted with permission of HarperCollins College Publishers, Inc.

因此，预计影响实施的变量数目为 4～16 个。虽然有些模型用非常少的决定因素就可以解释实施行为，但所有的模型都因无法确定哪些变量在何种条件下最重要而受到了批评。[41]除了这方面的批评，还有人批评说，主张自上而下模型的人假设“决策的构造者（即起草法规的人）是主要的参与者，而其他人基本上都是障碍。这反过来导致主张自上而下模型的人忽略来自私人部门、低层官僚或地方实施官员和其他政策子系统的战略性倡议”[42]。

考虑到这些批评意见，一个与之竞争、常被称为“反向描绘”或者自下而上法的政策实施模型被一些学者设计出来，包括理查德·埃尔莫尔（Richard Elmore）、迈克尔·利普斯基（Michael Lipsky）、本尼·约尔恩（Benny Hjern）及其同事。[43]与自上而下法不同，自下而上法是从明确在一个或多个地区里提供服务中起作用的人员网络开始，询问他们的目标、策略、活动和关系。“然后利用这些关系

作为手段，开发出一种网络技巧，来确定相关的政府或非政府项目的计划、融资和执行中的地方、地区和全国的参与者。”[44]政策是由组织成员与其客户之间（明确或者含蓄）的讨价还价而不是由中央决策者决定的。因此，“计划必须与下层官员的愿望，或至少是与他们的行为方式一致”[45]。

与此相似，由于假设政策的实施发生（或应该发生）在权力分散的政策决策环境中，这种方法也受到大量批评。由于把实施行为相当狭窄地解释为理想的实施形式和对复杂的组织和政治问题的唯一分析方法，自下而上法因而多少存在着缺陷。在随后的五年里，不同的学者参加了对自上而下或自下而上模型的检验。

框架的应用：1980—1985年

大多数主要实施分析框架在1980—1985年由提出这些框架的人或其他人进行了检验。卡尔·冯·霍恩认为，从这些实证研究中可得出四个宽泛的教益。首先，这些框架对政策实施的成败做笼统的解释是相当有用的。其次，实施的研究人员证明，实施研究的时间区间是重要的（即结果由于调研是仅限于几年时间还是更长的时间而不同）。再次，有些计划成功实施了（例如，20世纪60年代后期和70年代前期的案例研究侧重于失败，而后来的实施研究对结果的看法则更乐观）。最后，“学者们发现，即使是简单、适度的计划也可能失败”[46]。

第一代和第二代实施研究都扩充了关于什么是实施以及它是如何和为什么变化的知识。然而，这些研究在区别实施结果的类型和对实施结果作出明确解释方面帮助不大。这些研究既无助于解释为什么这些模式如此经常地出现，也不能确定各种各样的独立变量中，每一种变量的相对重要性和独特效果。而这是对实施表现进行有效分析的组成部分。这些批评导致许多学者近来综合了他们获得的知识，并对未来的研究提出一些有希望的修正。

综合与修正：1985年至今

最近，许多学者对实施文献进行了综合和评论。[47]这些综合对自上而下和自下而上两种实施模型都进行了一些批评，并导致把这两种方法的最好的特点结合起来的至少三次尝试。

第一次尝试（在美国）是由理查德·埃尔莫尔进行的。他将自己以前对“反向描绘”的研究与所谓的“正向描绘”结合起来。在做最初的归纳综合时，埃尔莫尔认为，决策者需要把他们可使用的政策手段及其他资源（正向描绘）与最终目标集团的激励结构（反向描绘）一同考虑，因为计划的成功取决于这两种考虑的结合。但是，他没有提供可供其他学者用来解释这种特殊现象的政策实施过程的图示模型。[48]

另一次规模更庞大的尝试是保罗·萨巴蒂尔、汉克·詹金斯-史密斯（Hank Jenkins-Smith）和他们的同事设计的。[49]他们综合地把自下而上的影响（如地方实

施机构的行动或信念）与包括计划的基本特征、宪法规则和结构等相对稳定的系统参数在内的自上而下的力量结合起来。接着，萨巴蒂尔及其同事使用这种综合观点，分析了美国和其他地方的政策在十年或更长时间内的变化。与早期的实施研究不同，他们的模型侧重于发展理论，而不是向实际操作者提供政策咨询。这种模型也提醒分析人员，政策制定和实施不是截然分开的过程，而是以动态的方式联结在一起的。对那些拥护倡议联盟框架（advocacy coalition framework，ACF）的人来说，侧重点应该是政策（包括已经实施的政策）是如何随时间应对各种力量，包括社会经济条件、公众舆论或治理联盟的变化而变化的。此外，恰当的分析单位是存在于政策领域和子领域的政策子系统。这不仅包括实施的行政管理者、立法者和利益集团，也包括各级政府——联邦、州和地方——的政治参与者，以及媒体和政策分析人员。在政策系统内部，往往会出现一个或多个倡议联盟。在萨巴蒂尔和詹金斯-史密斯看来，这些联盟是“由来自各种各样的政府和私人组织的人组成的，这些政府和私人组织之间有共同的规范和因果关系的信念，并长期从事相当协调一致的活动”[50]。我们将在第 9 章中更仔细地了解 ACF 模型。

把自上而下和自下而上两种方法的元素综合起来的第三次尝试，是马尔科姆·戈金（Malcolm Goggin）和他的同事进行的。[51]在其政府间政策实施模型里，他们指出，州的实施是联邦体系——高于或者低于州——的其他部门提供给（或强加给）州的激励和约束条件的应变量，也是州自身的行动倾向及实现其偏好的能力的应变量。而且，州的选择不是单一理性参与者的选择，而可能是参与州政治的那些高于他们（国家层面）的各方和低于他们（地方层面）的各方讨价还价的结果。因而，这种方法假设州对联邦计划的实施，最终取决于自上而下和自下而上两方面的变量。这种综合产生了图 7—3 所示的概念框架。

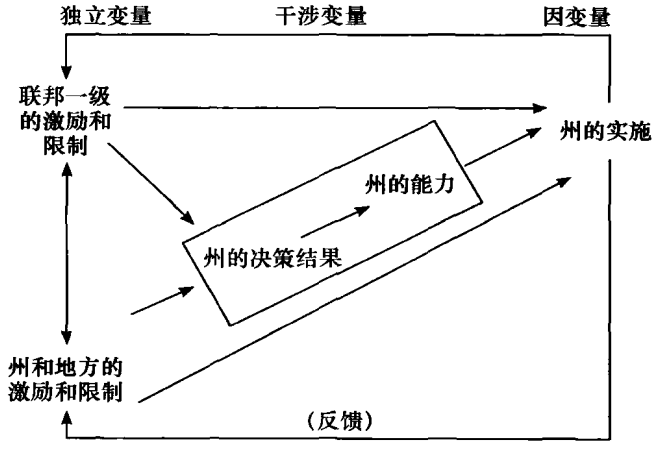


图 7—3 政府间政策实施概念模型

资料来源：Figure 1.1 from Malcolm L. Goggin et al.，*Implementation Theory and Practice*. Copyright © 1990 by Malcolm L. Goggin，Ann O'M. Bowman，James P. Lester，and Laurence J. O'Toole Jr. Reprinted by permission of Pearson Education，Inc.

戈金及其同事的方法基于这样的主张，即对实施中的差异不存在单一的解释。启动实施过程的国家决策，在形式和内容上以不同的程度约束了必须执行该立法的州和城市的选择和行为。州对联邦激励（或地方对州的激励）和限制的反应不同，取决于在不同时间点上，州的政策过程中若干关键参与者（包括地方一级）的偏好的性质与强度。最后，州的反应也受到州采取行动的能力的限制。[52]

在近来进行的这些综合与修正后，研究人员已走到了政策实施研究的十字路口。萨巴蒂尔建议提出的方向是要把分析人员们带上研究“政策变化的政治”的道路。这个议题我们将在第9章中更详细地讨论。这条研究道路“主要关注理论的构建，而不是向实践者提供指导方针或详细描述特定的局面”[53]。

另一条道路是埃尔莫尔和戈金及其同事提出的。尽管都是关注实施，但埃尔莫尔主要考虑的是协助实践者，而戈金及其同事建议的框架则明确地同时指向理论发展和向政策实践者提供有用的咨询。[54]但是，在其中任何一种方法能促进理论的发展或向决策者提供有用的咨询前，必须先处理好若干概念和方法问题。

我们现在何处？实施研究的现状

今天，公共政策实施的研究提供许多能加强对概念的理解的令人激动的研究机会。在新的世纪里，政策分析人员必将在对实施的决定因素的理解方面取得令人兴奋的新突破。分析人员取得的进展，足以使他们能够应用这些新框架来更好地理解公共政策实施过程中的关键决定因素（或关键变量）。他们现在明白，实施既受到自上而下类型变量的影响，也受到自下而上类型变量的影响。州如何实施联邦法律的案例是有大有裨益的。例如，我们知道州的实施受到联邦层面因素的影响，如联邦向州发出的信息（法律本身或规定）的明确度。此外，联邦政府向州提供的资源（金钱）的数量对公共计划实施的成功也是极为关键的。有些州比其他州更依赖联邦跨政府的资助。例如，加利福尼亚州在实施其环境保护计划时就不太依靠联邦的政府间资助，而密西西比州在实施其环境保护计划时则非常依赖联邦资助。在这个例子里，若联邦政府降低支持密西西比州环境计划的政府间资助水平，就会对密西西比州在环境领域实施联邦规定的能力产生负面影响。这类自上而下的变量是决定州的实施成功与否的重要因素。

同时，自下而上的条件也会影响州实施的成败。这些因素包括州和地方的政治和经济条件，州的实施能力（包括资金和人员），以及州和地方实施者的意向。例如，一个州的政治环境是“自由”还是“保守”，显然会影响政策实施的难易程度。福利政策在更自由的州里就比在更保守的州里容易推行。相反，“严厉”的惩治犯罪政策在更保守的州里会更容易实施。此外，较富裕的州比较贫穷的州更可能实施需要大量支出州里资金的政策。

除了这些因素外，各州在机构和资源方面实施联邦政策的能力也是不一样的。例如，在实施联邦规定中可用的人员数量在各州差异很大。20世纪90年代初，新

泽西州实施环境计划所需的人员比内华达州和华盛顿州要多得多。[55]与此类似，各州实施联邦计划的资源数量（可用的资金）也大不相同。财政资源较多的州比财政资源少的州更可能实施公共计划。

最后，我们也知道州和地方实施者的意向是实施的关键决定性因素。也就是说，如果州和地方的实施者赞成该政策或计划，则实施起来就比他们反对的政策和计划要好得多。[56]同样，有证据表明，对要管制的事情的态度，影响着实施官员的行动。[57]有些实施学者认为，实施者的意向，是影响联邦或州的计划实施的最重要的因素。几乎所有实施学者都认为这是一个重要因素，并将其纳入他们的框架。

总之，对公共政策的实施已经有了很多了解。毫无疑问，当学者们把注意力转到下一代实施研究时，可以学到更多的东西。然而，在下一代研究成功地带来更高层次的理解前，还有一些关切需要处理。

我们将向何处去？走向第三代研究

许多政策实施学者现在都同意，研究的下一阶段应针对理论的发展。此外，新的问题必须予以回答，来说明我们尚不了解的事情（例如，在实施成功和失败两个极端之间的那些不同的结果，导致每种结果的不同因果关系的路径，它们出现的频率，以及它们在实施结果的历史研究中的相对重要性）。然而，第三代实施研究先得克服某些概念和方法上的困难。

首先，未来的研究需要明确哪些活动显然是实施活动，以便政策分析人员能够有把握地判断什么时候实施发生了，什么时候没发生。分析人员必须就实施是什么（即，它何时开始，何时结束）取得一致意见。过去的研究常在实施期的启动阶段一次性决定的基础上，以不成则败的观念看待实施。而正如前面讨论的那样，实施可以被看作一个过程一种产出和一种结果。

其次，如上文所讨论的，并不缺乏被认为可以解释实施的变量，但关键的变量尚有待确认。例如，可以认为政策本身（即其形式和内容）就是第一个关键的自变量，而环境（即实施一项政策涉及的人和组织）是第二个关键的自变量。[58]无论如何，研究人员需要超越现有的被认为能够对实施进行解释的重要变量的清单，进而系统地明确数量尽可能少的、能统一和历史地解释实施行为的独立变量。

再次，尽管近年来实施研究的数量和质量都有很大提高，这些研究仍然主要是以自下而上的方式，对地方社区或学区（包括最低一级的官僚）如何与联邦、区域和州机构的人员、选举产生的代表以及环境讨价还价，以达成双方均满意的政策的调查。或者是自上而下地研究一项联邦规定（如公共法，或最高法院裁决）如何限制了州或地方政府的选择。因而，仍有必要把自上而下和自下而上的框架中的要素结合成一个单一的政府间政策实施模型，这样就能对政策实施过程

提供更丰富、更准确的理解。最近，学者们已经承认有必要比较和评估这两种方法在各种条件下的相对优点，他们提议把二者的变量和认识结合到实际工作中去。[59]

最后，许多从比较州的政治和政策研究中产生的真知灼见和概念的发展，还有待于应用到政策实施研究中去。过去 30 年间，州比较政治学的文献，在解释州的政策产出的社会经济和政治过程变量的相对重要性方面已经发展得相当复杂精密。[60]有许多理由去期望州一级因素在实施过程中会和在政策制定过程中同样重要。但是，这些主意和发现（及其含义）还很少被引入政策实施的文献。[61]因而，未来关于政策实施的研究可得益于运用州比较政策文献中的研究设计，即采用真正是比较的（即跨美国 50 个州的）历史的（即跨越十年或更长时间的），以及跨政策类型的（即分配型、再分配型、调控型）设计。

案例研究

实施的失败：联邦、州及地方对卡特里娜飓风的反应

大概没有什么能比用 2005 年 8 月间联邦、州和地方三级政府对卡特里娜飓风的反应来更形象地描述实施是如何和为什么失败（以及有何后果）的了。8 月 29 日，星期一，一场五级飓风以每小时 145 英里的风速猛烈袭击了墨西哥湾沿岸的路易斯安那州和密西西比州。飓风造成数十亿美元的财产损失，夺走沿岸数百名居民的生命并使数千人受伤。新奥尔良由于地理原因遭到的破坏最为严重。虽然风眼并未直接袭击该市，新奥尔良的位置却低于海平面和庞查特林湖。保护该市的护堤于 8 月 30 日决堤后，该市近 80%的陆地在几小时内即被洪水淹没。美国民众看着一家家人在炎炎烈日下紧紧地趴在屋顶上，成千上万的人在超级穹顶体育馆和其他地方避难，等待着食物、水和医疗。当美国民众目瞪口呆地在天气频道、CNN、FOX 新闻和其他有线电视频道上观看这场破坏时，水上浮尸、抢劫和暴力的报道充斥着空中的电波。

对许多人来说，卡特里娜真正的悲剧，是各级政府对无法离开该市的成千上万名新奥尔良居民的困境反应的速度如此之缓慢。在随后的数周、数月里，联邦、州和地方官员因未能对飓风作出计划，未能对该市无法撤离的居民的直接需要作出反应，或给予该市重建提供足够的援助，而备受批评。比如，新奥尔良市长雷·纳金被指责在飓风登陆前 19 小时才命令强制性疏散且未能有效实施该市的疏散计划。路易斯安那州州长凯瑟琳·比安科的过失则是未能及时要求联邦援助以提供充足的物资和保安。然而，政府对卡特里娜反应方面的主要责任在联邦应急管理署及署长迈克尔·布朗。也许，最严厉的批评是说布朗和 FEMA 未能向数以千计无处躲避、缺少饮水和食物的居民及时提供救助。据说 FEMA 预先安排的水和食品，只够该市未能疏散的居民中的15 000人使用，远远低于该市需要立即救助的人数。为控制

局势并协调政府的反应，据说布朗还拒绝了警察、应急救援队和其他人提供帮助的建议。[62]更糟糕的是，布朗于8月29日发布了一道指示，“敦促所有消防队和应急服务部门，未经要求并由州和地方当局根据相互援助协议和紧急状态管理条约依法派出，不得对受卡特里娜飓风影响的县和州作出反应”[63]。毫不奇怪，第一支运送基本食品的大型车队直到9月2日（星期五），也就是卡特里娜飓风袭击该市整整四天后才到达会议中心。

卡特里娜飓风过去一年后，新奥尔良仍然是在2005年9月的样子。虽然在法国区和其他一些旅游点，状况恢复到了基本正常的水平，但该市的大部分地区和邻近县还在废墟中，该市人口也从50万下降到不足20万。也有人担心，白人企业界的许多人并未承诺把该市重建成灾前的样子。虽然护堤已得到维修，陆军工程兵团的官员承认，这些维修只是临时维修而已。[64]

提　要

如果政策分析人员们承认过去进行的实施研究存在局限性，并试图设计能够应对以上讨论的某些弱点的实施策略，他们就应该改善自己对实施过程的理解。这些新的调查结果会使分析人员通过运用这些研究成果来改进实施的结果，重新设计政策以使其运行得“更好一些”。也就是说，决策者和管理者应当能够运用第三代实施研究得出的知识，来设计或重新设计政策，以便有利于实施。同时，越来越多地利用包括以信仰为基础的组织在内的私人部门来实施公共政策，对设计和分析公共政策的人都提出了新的挑战。虽然有那些挑战，但实施研究的未来是令人乐观的，应当能够大大改善我们对政策周期的这一关键阶段的理解。

思考题

1. 什么是实施？如何区分政策的实施与制定？

2. 第一代实施研究与第二代实施研究的区别是什么？第二代与第三代实施研究的区别是什么？

3. 让非营利组织来管理福利或儿童保护服务等计划的利弊是什么？哪些政策领域最容易推行私有化？为什么？

4. 伊拉克战争对美国国会有效监督行政部门的能力提出了不少疑问。国会在如何进行这场战争方面本应起什么作用？

5. 保罗·萨巴蒂尔建议我们从研究政策的实施转向研究政策的变化。你认为政策的实施还值得进一步研究，还是认为它已经是个无用的概念了？

推荐书目

Bardach, Eugene. *The Implementation Game* (Cambridge, MA: MIT Press, 1977).

Golden, Marissa. *What Motivates Bureaucrats? Politics and Administration During the Reagan Years.* (New York: Columbia University Press, 2000).

Goggin, Malcolm L., Ann O'M. Bowman, James P. Lester, and Laurence J. O'Toole. *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation* (New York: Harper Collins, 1990).

Lennon, Mary Clare, and Thomas Corbet, *Policy into Action: Implementation Research and Welfare Reform* (Washington, D. C.: Urban Institute, 2003).

Nakamura, Robert T., and Frank Smallwood. *The Politics of Policy Implementation* (New York: St. Martin's Press, 1980).

Pressman, Jeffrey, and Aaron Wildavsky. *Implementation* (Berkeley: University of California Press, 1973).

Stoker, Robert. *Reluctant Partners: Implementing Federal Policy* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991).

Werner, Alan. *A Guide to Implementation Research* (Washington, D. C.: Urban Institute, 2004).

注释

[1] James E. Anderson, *Public Policymaking: An Introduction* (Boston: Houghton Mifflin, 1990), p. 172.

[2] Malcolm Goggin, Ann O'M. Bowman, James Lester, and Laurence O'Toole, *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation* (New York: HarperCollins, 1990), p. 34.

[3] Ibid., pp. 46–47.

[4] Anderson, *Public Policymaking*, p. 174.

[5] James P. Lester, "Hazardous Waste and Policy Implementation: The Subnational Role," *Hazardous Waste and Hazardous Materials* 2, no. 3 (Fall 1985), pp. 381–397; see also James P. Lester and Ann O'M. Bowman, eds., *The Politics of Hazardous Waste Management* (Durham, NC: Duke University Press, 1983), pp. 9–11.

[6] See William Gormley, *Taming the Bureaucracy: Muscles, Prayers, and Other Strategies* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1989); and Kenneth Meier and John Bohte, *Politics and Bureaucracy: Policymaking in the Fourth Branch of Government*, 5th ed. (Belmont, CA: Thomson Wadsworth, 2007).

[7] Frank J. Goodnow, *Politics and Administration* (New York: Russell and Russell, 1900).

[8] See Meier and Bohte, *Politics and Bureaucracy*.

[9] Matthew D. McCubbins and Thomas Schwartz, "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms," *American Journal of Political Science* 28, no. 1 (1984), pp. 165–179.

[10] Matthew McCubbins, Roger Noll, and Barry Weingast, "Administrative Procedures as Instruments

of Political Control," *Journal of Law, Economics, and Organization* 3, no. 2 (1989), pp. 243-277.

[11] Robert Pear, "Bush Signs Order Increasing Sway at U. S. Agencies," *New York Times*, 30 January 2007, pp. A3, A19.

[12] See, for example, Gormley, *Taming the Bureaucracy*; B. Dan Wood and Richard W. Waterman, *Bureaucratic Dynamics: The Role of Bureaucracy in a Democracy* (Boulder, CO: Westview Press, 1994); Marissa Golden, *What Motivates Bureaucrats? Politics and Administration During the Reagan Years* (New York: Columbia University Press, 2000); and Meier and Bohte, *Politics and the Bureaucracy*.

[13] *Roe v. Wade*, 410 U. S. 113 (1973).

[14] See *New York Times*, 4 July 1989, pp. A1, A8-12.

[15] Charles Murray, *Losing Ground* (New York: Basic Books, 1984), pp. 93-95; see also Nathan Glazer, *Affirmative Discrimination: Ethnic Inequality and Public Policy* (New York: Basic Books, 1975).

[16] 我们关于行政过程司法化的讨论，参考了威廉·戈姆利对法院作用的精彩分析，见 *Taming the Bureaucracy*。

[17] Ibid., p. 98.

[18] Ibid.

[19] Philip J. Cooper, "Conflict or Constructive Tension: The Changing Relationship of Judges and Administrators," *Public Administration Review* (November 1985), pp. 643-652.

[20] Marvin H. Bernstein, *Regulating Business by Independent Commission* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1955).

[21] James P. Lester, "Domestic Structures and International Technological Collaboration: Ocean Pollution Regulation," *Ocean Development and International Law Journal* 8 (1980), pp. 299-335.

[22] Anderson, *Public Policymaking*, p. 178.

[23] 讨论参考 Deborah A. Stone, *Policy Paradox and Political Reason* (Glenview, IL: Scott, Foresman, 1988), pp. 224-230。

[24] Ibid., p. 225.

[25] Demetra Smith Nightingale and Nancy M. Pindus, "Privatization of Public Social Services: A Background Paper," (October 15, 1997), at www. urban. org/url. cfm? OD=407023 accessed September 1, 2006; and David M. Van Slyke, "The Mythology of Privatization in Contracting for Social Services," *Public Administration Review* 63 (2003), pp. 296-315.

[26] Tim Shorrock, "The spy who came in from the boardroom," January 8, 2007, at www. salon. com/news/feature/2007/01/08/mcconnell/accessed February 19, 2007.

[27] General Accounting Office, "High Level DOD Action Needed to Address Long-Standing Problems with Management and Oversight of Contractors Supporting Deployed Forces," (Washington, D. C.: GAO, November 2006).

[28] See Charles T. Goodsell, *The Case for Bureaucracy*, 4th ed. (Chatham, NJ: Chatham House, 2004); and Nightingale and Pindus, "Privatization of Public Social Services."

[29] Jeffrey Pressman and Aaron Wildavsky, *Implementation* (Berkley: University of California Press, 1973). 这段讨论主要参考 James P. Lester et al., "Public Policy Implementation: Evolution of the Field and Agenda for Future Research," *Policy Studies Review* 7, no. 1 (Autumn 1987), pp. 200-216。

[30] Laurence O'Toole, "Policy Recommendations for Multi-Actor Implementation: An Assessment

of the Field," *Journal of Public Policy* 6 (1986), pp. 181-210; Malcolm Goggin, "The Too Few Cases/Too Many Variables Problem in Implementation Research," *Western Political Quarterly* 38 (1986), pp. 328-347; and James P. Lester and Ann O' M. Bowman, "Implementing Environmental Policy in a Federal System: A Test of the Sabatier-Mazmanian Model," *Polity* 21 no. 4 (Summer 1989), pp. 731-753.

[31] George D. Greenberg et al., "Developing Public Policy Theory: Perspectives From Empirical Research," *American Political Science Review* 71 (1977), pp. 1532-1543.

[32] Steven H. Linder and B. Guy Peters, "A Design Perspective on Policy Implementation: The Fallacies of Misplaced Prescription," *Policy Studies Review* 6 (1987), pp. 459-475.

[33] R. K. Yin, "Studying the Implementation of Public Programs," in *Studying Implementation: Methodological and Administrative Issues*, ed. Walter Williams (Chatham, NJ: Chatham House Publishers, 1982), p. 37.

[34] Goggin, "Too Few Cases."

[35] Martha Derthick, "Defeat at Ft. Lincoln," *The Public Interest* 20 (1970), pp. 3-39; Pressman and Wildavsky, *Implementation*; and Eugene Bardach, *What Happens After a Bill Becomes a Law* (Cambridge, MA: MIT Press, 1977).

[36] Paul A. Sabatier, "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis," *Journal of Public Policy* 6, no. 1 (1986), pp. 21-48; and Linder and Peters, "Design Perspective."

[37] Sabatier, "Implementation Research."

[38] Donald Van Meter and Carl Van Horn, "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework," *Administration and Society* 6 (1975), pp. 445-488.

[39] Ibid., pp. 462-464.

[40] George Edwards, *Implementing Public Policy* (Washington, D. C.: Congressional Quarterly Press, 1980); and Daniel H. Mazmanian and Paul A. Sabatier, *Implementation and Public Policy* (Glenview, IL: Scott, Foresman, 1983).

[41] Helen Ingram, "Implementation: A Review and Suggested Framework," in *Public Administration: The State of the Field*, ed. Aaron Wildavsky and Naomi Lynn (Chatham, NJ: Chatham House, 1987).

[42] Sabatier, "Implementation Research," p. 30.

[43] Michael Lipsky, "Street Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform," *Urban Affairs Quarterly* 6 (1971), pp. 391-409; Benny Hjern and David O. Porter, "Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis," *Organization Studies* 2/3 (1981), pp. 211-227; and Richard Elmore, "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decision," *Political Science Quarterly* 94 (1979), pp. 606-616.

[44] Sabatier, "Implementation Research," p. 32.

[45] Linder and Peters, "Design Perspective."

[46] Carl Van Horn, "Applied Implementation Research" (paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Chicago, Illinois, 1987).

[47] Elmore, "Backward Mapping," Sabatier, "Implementation Research," and Gogginet al., *Implementation Theory*; see also Robert Stoker, *Reluctant Partners: Implementing Federal Policy* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991); and James P. Lester and Malcolm L. Goggin, "Back to the Future: The Rediscovery of Implementation Studies," a paper prepared for delivery at the annual meeting of

the American Political Science Association, Boston, Massachusetts (September 3-6, 1998). Published in *Policy Currents* 8, no. 3 (September 1998) pp. 1-9.

[48] Richard Elmore, "Forward and Backward Mapping: Reversible Logic in the Analysis of Public Policy," in *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*, ed. K. Hanf and T. Toonen (Dordrecht, The Netherlands: Martinus Nijhoff, 1985), pp. 33-70.

[49] Paul Sabatier, "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein," *Policy Sciences* 21 (1988), pp. 129-168; Paul Sabatier and Hank Jenkins-Smith, *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach* (Boulder, CO: Westview Press, 1993); and Paul Sabatier and Hank Jenkins-Smith, "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment," in Sabatier, ed. *Theories of the Policy Process* (Boulder, CO: Westview Press, 1999).

[50] Sabatier and Han Jenkins-Smith, "The Advocacy Coalition Framework," p. 120.

[51] Goggin et al., *Implementation Theory*.

[52] Ibid., pp. 31-33.

[53] Sabatier, "Implementation Research," p. 39.

[54] Elmore, "Forward and Backward Mapping," and Goggin et al., *Implementation Theory*. See also Lester and Goggin, "Back to the Future."

[55] 关于这一点，见 James P. Lester, "A New Federalism? Environmental Policy in the States," in *Environmental Policy in the* 1990*s*, 2nd ed, ed. Norman Vig and Michael E. Kraft (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1994), especially Table 3-1。

[56] 关于这一点，见 Hjern, "Implementation Structures."

[57] David M. Hedge, Donald C. Menzel, and George Williams, "Regulatory Attitudes and Behavior. The Case of Surface Mining Regulation," *Western Political Quarterly* 44, (1988), pp. 323-340.

[58] Giggin, "Too Few Cases," p. 332.

[59] 如见 Giggin et al., *Implementation Theory*；以及 Sabatier 和 Hank Jenkins-Smith 在 "The Advocacy Coalition Framework," 一书中运用倡议联盟框架对 1987 年至 1998 年间的研究所做的杰出的总结。

[60] Jack M. Treadway, *Public Policymaking in the American States* (New York: Praeger, 1985); and James P. Lester and Emmett N. Lombard, "The Comparative Analysis of State Environmental Policy," *Natural Resources Journal* 30, no. 2 (Spring 1990), pp. 301-319.

[61] 比如，一些明显的例外包括 Patricia M. Crotty, "The New Federalism Game: Primacy Implementation of Environmental Policy," *Publius* 17 (1987), pp. 53-67; Frank Thompson and Michael J. Scicchitano, "State Implementation Effort and Federal Regulatory Policy," *Journal of Politics* 60 (1985), pp. 686-703; Pinky Wassenberg, "Implementation of Intergovernmental Regulatory Progams: A Cost-Benefit Perspective," in *Intergovernmental Relations and Public Policy*, ed. J. Edwin Benton and David Morgan (Westport, CT: Greenwood Press, 1986); David Hedge, Michael Scicchitano and Patricia Metz, "The Principal-Agent Model and Regulatory Federalism," *Western Political Quarterly* 44 (1991); and David Hedge and Michael Scicchitano, "Regulating in Time and Space: The Case of Regulatory Federalism," *Journal of Politics* 56 (February 1994)。

[62] Online Newshour, "FEMA Faces Intense Scrutiny," September 5, 2005, at http://FEMA/The%20Online%20NewsHour%20After%20Hurricane%20Katrina%20%7C-%20FEMA's%20Role%20%7C%20PBS. webarchive accessed March 12, 2007.

[63] FEMA, "First Responders Urged Not to Respond to Hurricane Impact Areas Unless Dispatched

by State, Local Authorities," Release Date: August 29, 2005. www. fema. gov/news/newsrelease. fema?id=18470 accessed March 12, 2007.

[64] Stephen Sackur, "One Year on: Katrina's Legacy," BBC News online, August 24, 2006 at http://news. bbc. co. uk/1/hi/world/americas/5281396. stm accessed March 12, 2007.

第 8 章

政策评估

……科学不是只要找个好感觉。把事情做对，把社会决策建立在经过检验和仔细权衡的客观知识的基础上，才是科学的全部意义。

——爱德华·O·威尔逊（Edward O. Wilson）

公共政策的目的，是对特定的政策问题有所影响。而许多人常常假定，一项法律一旦通过，就会创建一个机构来管理，如果计划得到资金，问题就纠正了。遗憾的是，事情往往并非如此。如果对某个公共政策问题的起因有完美的理解，如果用来矫正这个问题的法律被完美地实施，那就没必要判断一项计划的效果如何（还是没效果）了。然而，即使对其投入了大量资金，计划也常常达不到预想的效果。20 世纪 60 年代许多项计划的经验表明，有必要对这些计划的影响进行仔细评估。联邦政府常常希望了解在一项给定计划上花了多少钱，该计划为多少人提供了服务，这些服务的成本是多少，相对于所花的代价，计划的效果如何。还有的时候，政府也希望了解一项计划是带来了好处，还是让问题变得更糟了。

本章的目的是讨论评估研究的演进，确认所进行的评估的类型，描绘评估研究所用的研究设计，以及讨论在评估公共政策影响中的问题。

政策评估的概念

政策评估最简单的形式是了解公共政策的后果。与描述或解释它们为何存在相比，这指的是对可供选择的公共政策进行评估。政策评估有两项根本性的任务。一是通过描述其影响，来确定一项政策的后果，另一项任务是根据一组标准或价值准绳，来判断政策的成败。[1]罗伯特·哈夫曼（Robert Haveman）声称，政策评估研究的核心原则，是专注于公共部门的活动及其对社会的影响。因此，它是“一种要理解人类行为效果的努力，尤其是评价特定计划（如‘伟大社会’计划）对指定的干预对象的行为的影响”[2]。换言之，“政策评估是对一项国家计划达成目标的总体效力的评价，或是对两项以上的计划达成共同目标的相对效力的评价”[3]。还有一种定义是“对机构计划或立法政策的评估，是为了决策的目的，使用科学方法来估计计划或政策的成功实施和产生的结果”[4]。使政策评估有别于其他类型的政策分析（如政策制定）的是，政策评估专注于政策的结果或后果，而不是政策的特点或起因。[5]

评估研究的演进

评估研究的早期形式在 19 世纪后期就有了。例如，教育家 J. M. 赖斯（J. M. Rice）于 1897 年报告过一项真实的评估分析。赖斯使用标准化的拼写测验把练习时间的长短与拼写的成绩联系起来。[6]通过比较各学校对练习重视程度的不同，他得到的数据被用来说明重视拼写练习并未导致学生水平的提高。[7]

1920—1940 年间，曾有过几次用实证研究来确定社会计划在不同环境下的效果的尝试。这一时期评估研究最著名的例子，是斯图尔特·多德（Stuart Dodd）于 1934 年就一项健康教育计划对叙利亚农村卫生工作的影响的研究。[8]他在封闭的试验村庄里，就教育性门诊部对公共医疗工作好坏的影响进行了考察。其他评估研究的尝试包括对工业工厂组织的变化及其对工人士气影响的研究。[9]直到第二次世界大战，硕果仅存的这一点点评估研究也都是在社会学、心理学和公共卫生领域开展的；经济学家和教育研究人员们并没有多少建树。[10]

从第二次世界大战结束到 1965 年，关心社会问题的社会心理学家们进行了若干评估研究。例如，罗纳德·利皮特（Ronald Lippitt）关于独裁型和民主型领导风格对儿童群体表现的影响的试验性研究就非常著名。[11]同样，这个时期库尔特·卢因（Kurt Lewin）及其同事对旨在转变对少数族群的态度的计划的影响所做的研究工作也很突出。[12]这项研究不太复杂——实验设计的运用、基本情况访谈、对减损的控制以及其他形式的选择基本上都没有使用。[13]

更复杂的政策评估是在 20 世纪 60 年代的“向贫困宣战”计划之后开始的。1965 年提出的“向贫困宣战——伟大社会”计划，代表了一种前所未有的社会干

预水平。[14]尽管社会科学学者如上所述在60年代前曾做过评估研究，但找不出可以被确认为独特的方法，或者评估研究应该提出的特定问题的东西。[15]然而到60年代后期，学者们开始在他们的研究中运用试验性设计、经济学和统计学。计划评估的要求被写进了60年代和70年代几乎所有的联邦计划。国会成立了进行评估的新的组织机构，并在这一时期不断增加人员和资金。但是，由于尼克松政府削减了部分用于此研究的预算，对评估研究的支持减少了。卡特政府曾试图通过创立一种"零基预算"体系来恢复这方面的部分功能，但这一举动从未得到实质性的支持。里根政府对预算的削减则严重影响了政策评估。[16]例如，商务部收集了州政府自1969—1980年用于环境保护支出的数据，但里根政府1981年缩减预算，压缩了数据收集的工作，使得对各州政府环境保护工作的评估很困难。如果政策分析人员没有州政府支出水平的纵向数据，特别是80年代初期联邦预算削减之后，就很难了解预算削减对州政府在这方面工作的影响。

评估研究研究的是什么？

我们在前面说过，评估研究专注于公共政策的后果。虽然这么说过了，但还是有必要知道评估者在从事评估时研究的究竟是什么。首先，他们可能会检查政策的产出，如资金、就业、生产的物品、提供的服务等。[17]这些产出是某种公共政策最明显的结果，但却绝不是评估者研究的全部。另一类结果是该政策对特定的目标群体的影响，或该政策旨在创造的事态。例如，一项政策可能想提高学生的表现，或鼓励节约能源。那么在这个意义上，人们就会关注政策的表现。在分析这些后果时，检验的是该政策相对于某个明确的目标表现如何。[18]

其次，政策评估者关注政策改善某种社会状况的能力，如减少环境污染，或减少犯罪。这些后果被作为政策结果来分析，因为该政策应该导致社会一般条件的改善。

最后，评估者有时会关注以政策反馈形式出现的政策后果，这包括对一项政府行动或一份声明对决策体系或某些决策者的影响。[19]例如，如果减少犯罪的努力有效，那么，犯罪率的降低就可能增加公民对政府总体上的满意程度，并使负责有效政策的具体官员的支持得到提高。

其中每一种政策后果都向政策分析人员提供了相当清晰的研究重点。而且，可以很容易看到这些政策的因果之间的关系：政府行动计划产生了政策产出，这些产出以政策表现的形式实现，造成了政策结果，而这些结果反过来又触发了政策的反馈。[20]

政策评估的类型

有几种类型的政策评估。例如，比格姆（Bingham）和费尔宾格（Felbinger）

确认了四种类型的政策评估。第一种评估是**过程评估**（process evaluation）。[21]过程评估的重点是把计划或政策提供给服务对象的手段，或计划实施的方式。[22]这种评估集中关注的是对计划的活动和被服务对象满意程度的评价。这些评估主要是试图发现管理上的问题，或假设没有问题出现。过程评估探讨的是“合同的义务履行了吗”，“怎样才能更有效地提供这项服务”等类问题。

第二种评估是**影响评估**（impact evaluation）。这种评估关注的是特定计划的最终结果。这类评估关注的是，从结果看，计划或政策的目标是否达到。也就是说，该计划或政策是否对目标人口产生了所希望的结果。例如，有多少服务对象得到了计划的服务？有多少工人接受了培训？这种评估更为直截了当。评估结果要比评估实施过程容易。此外，有些影响评估也关注测量效果如何，即关心诸如“计划的成本—效益比如何”，“若没有该计划，目标人口的情况会怎样”之类的问题。[23]大多数评估属于这一类。

第三种评估是**政策评估**（policy evaluation）。它所关心的是政策或计划对它所要解决的原始问题的影响。即作为政策或计划的结果，问题（如贫困、文盲、污染）有所缓解吗？[24]

最后还有**元评估**（meta-evaluations）。这类评估集评估研究结果之大成，在文献中寻找结果、措施和趋势的共性。[25]元评估非常类似文献评论，因为元评估关注的是积累已有的调查研究结果，在大量评估的调研结果中寻找模式。例如，劳伦斯·J·奥图尔（Laurence J. O'Toole）对实施研究进行了元评估，看自己能否确定影响公共政策实施成败的关键变量。[26]经过对上百项实施研究的回顾，他的结论是，能否得到财政资源是实施成败的关键变量。

谁做评估？

许多机构和个人都做政策评估，其中包括负责国会监督的内部评估人员，如审计总署，以及那些对国会提供研究支持的机构，如国会研究服务部和国会预算办公室等。其他政府机构也做评估。例如行政部门的评估，由助理部长级的计划评估局（处）、监管机构、监察长、调查委员会、高级咨询委员会、委员会、专门问题小组等来进行。[27]由于州和地方的决策者寻求现有政策的实施和影响需要更可靠的信息，州政府和地方政府也越来越多地进行“内部”评估。

内部评估的主要优点是，内部人员对政策或计划的实施究竟涉及哪些因素有详细的了解。[28]然而，内部评估也有几个重大的不足。首先，内部人员可能不具备进行好的评估所需要的特殊技能。其次，由于实施政策可能涉及几个不同的组织，靠检验单个机构活动的结果不可能得出全面的评估结论。最后，由于内部人员不愿意根据评估的提示对政策或计划进行重大修改，评估可能会受到影响。现有人员的利益与维持现状相关，并可能受到评估所暗含的变化的威胁。[29]

外部评估者，如私人研究组织、传播媒体、压力集团和公众利益组织，也对政策进行评估研究，这些研究会影响到公众或政府官员。例如，布鲁金斯学会、城市

研究所、未来资源研究所①、美国企业研究所、胡佛研究所以及兰德公司已进行过大量评估研究。此外，哥伦比亚广播公司新闻节目（如“60 分钟”节目），共同的事业推介团②，以及有毒废物市民信息交易所③也从事评估。有些学校提供一些课程，对本科生——特别是研究生——提供包括政策评估在内的政策分析方面的培训。这些学校的教授们也做政策评估工作。比较著名的一些项目和学校有：

（1）加州大学伯克利分校公共政策研究生院；

（2）密歇根大学杰拉尔德·福特公共政策学院；

（3）卡内基-梅隆大学城市和公共事务学院；

（4）普林斯顿大学伍德罗·R·威尔逊公共及国际事务学院；

（5）哈佛大学约翰·F·肯尼迪政府学院；

（6）西拉丘斯大学马克斯韦尔公民与公共事务学院；

（7）得克萨斯大学林登·B·约翰逊公共事务学院；

（8）明尼苏达大学休伯特·H·汉弗莱公共事务研究所；

（9）杜克大学特里·桑福德公共政策研究所；

（10）威斯康星大学罗伯特·M·拉福莱特公共事务学院。

这些学校，以及其他数十所学校都提供政策分析方法的训练，包括微观经济学、实验设计、调查研究、统计分析、因果模型、决策模型、成本—效益分析以及实施。[30]

外部评估具有某些优点。例如，若评估者让内部工作人员参与计划或政策目标和有效性的讨论，则外界评估就会增加修正政策或计划的机会。其次，外部评估者可能拥有内部工作人员缺乏的必要技能，因而，能更好地进行系统性的政策或计划评估。然而，它同样也具有缺点。外部的人可能手持意识形态的武器，即他们可能有这样或那样的意识形态倾向，这种倾向会在其分析中反映出来。此外，评估研究的使用者常常抱怨评估做得既不及时，也与自己的决策关系不大。有些时候，使用者抱怨，他们并不理解专业组织或大学的政策评估人员使用的方法。

詹姆斯·Q·威尔逊（James Q. Wilson）在一篇批评社会政策评估的文章里，提出了政策评估的两条一般性法则：

> 威尔逊的第一法则：对社会问题所有的政策干预都会产生预想效果——如果由实施政策者和他们的朋友进行研究的话。
>
> 威尔逊的第二法则：没有一项对社会问题的政策干预能产生预想效果——如果评估由独立的第三方，特别是由那些对该政策持怀疑态度的人进行的话。

他说：

---

① 一个非营利、无党派倾向的组织，从事环境、能源和自然资源问题的独立研究。——译者注

② 一个非营利、无党派倾向的公民游说组织。——译者注

③ 该组织已更名为“The Center for Health，Environment and Justice”。——译者注

遵守第一法则的研究会接受一个机构自己提供的关于它在做什么和有什么效果的数据；采用最可能观察到预期效果的时间框架；尽可能不去寻找能说明观察到的效果的其他变量。遵守第二法则的研究会独立于该机构之外收集数据；采用较短的时间框架，让预期效果出现的机会尽可能大，如果效果真出现了，也允许人家说效果是“暂时的”，可能是由于“霍索恩效应”起的作用；尽可能寻找能说明观察到的效果的其他变量。[31]

尽管这种对政策评估的看法有些愤世嫉俗，但评估过去政策的有效性是很重要的。在政策评估中运用了若干替代性的研究设计，来减少这些令威尔逊所悲叹的偏见。这些研究的设计是系统评估各种公共政策对某个社会问题的影响的尝试。让我们看看其中几种设计。

评估研究中的研究设计

系统性的评估是进行比较——比较的目的在于，估计社会出现的哪些变化是所实施的政策或计划造成的。评估者只是想了解是否的确出现了可确认的个人行为（如学业表现更好）或社会的条件（如犯罪率）的变化，以及计划或政策本身是否在没有其他情况或影响下产生了这些行为或者条件的变化。可以使用若干研究设计来回答这些问题。

实验前设计

这些设计包括“一次性案例研究”和“事前事后研究”。一次性案例研究是对政策实施过程中和实施后所发生的情况进行深入分析，以便确定行为或条件是否出现了变化。这种方法在政治科学文献中最常见。它在一个时间节点上对一个集团、一个事件或一种现象进行分析，对不同的解释或副作用不进行控制。

一次性案例研究

X 0

例如，玛莎·德西克对华盛顿哥伦比亚特区的一个住房项目的研究，就是试图确定项目为何失败的案例研究的一个写照。[32]她确定了导致补救低成本住房存在问题失败的大量因素。她的研究的价值，在于指出了实施一项低成本住房计划时有可能出错的问题，但对对立的解释不加控制。

事前事后研究要更复杂些。这类研究在两个时间节点处对结果进行比较，一个在计划实施前，一个在计划实施后。通常只检验目标群组；因而，很难判定观察到的变化是由该计划或政策本身，还是由同时发生的某种其他社会条件引起的。[33]例如，有的人也许有兴趣了解使用座位安全带是否降低了公路死亡率。所以，他需要测定在强制系安全带的法律颁布前和该法生效后的公路死亡率。死亡率下降可能归

功于安全带法，但是下降也可能是道路状况改善或车辆限速相应下调的结果。

单组实验前后设计

0 X 0

真实的实验

“经典”的研究设计，或真实的实验涉及对控制组和实验组的随机选择。比较这两组在政策或计划进行前后的变化。在项目进行前对每一组进行仔细的测量，然后再仔细测量计划后实验组和控制组之间的差别。理想的情况是，由于控制组没有经历该计划，实验组会显示出显著改进。这一设计的随机性，使之对内部和外部有效性有很强的控制。

实验前后控制组设计

R 0 X 0（实验组）

R 0 0（控制组）

最近，数学政策研究公司的分析人员采用了一种实验设计对“教学为美国”（Teach for America，TFA）计划进行了评估。TFA 创建于 1989 年，向全美低收入社区提供教师。TFA 招聘成绩优异、领导能力突出的大学毕业班学生。应聘的人不需要、通常也没有接受过正式的师范训练。为评估该计划的影响，分析人员收集了该计划实施的六个地区 1～5 年级学生的学习成绩数据，包括芝加哥、洛杉矶和密西西比三角洲地区。学生被随机分配到 TFA 和非 TFA 班级里，并在秋季（实验前）和春季（实验后）对学生的成绩进行了测验。TFA 班级与非 TFA 班级控制组的学生成绩的比较表明，TFA 教师对数学成绩有积极影响，但在阅读成绩上则不然。[34]

准实验设计

准实验设计与前面讨论的经典实验设计各方面都很相似，只是该计划中被评估的（实验组）的案例（个人、城市、组织等）和比较组不是随机指定的。因而，比较组（有时也称为控制组）与实验（计划）组并不“等效”。这个研究设计中的潜在问题，可用一种称为“匹配”的过程来缓解，在这个过程中，研究人员试图确定一个在基本方面可与处理（实验）组相比较的组。准实验设计的有效性在很大程度上取决于比较组与实验组在所有基本方面的相似程度。[35]

非等效控制组设计

0 X 0（实验组）

0 0（控制组）

这类设计的一个例子是一项评价节能计划对配电公司成本影响的研究。[36]由于节能计划是自愿的，研究者没法运用实验设计并把用户随机指派到项目组和控制组。然而，他找到了一个没有参加节能计划的比较组，并比较了这两个组在项目推出前后的能源消费。研究者发现这两个组的能源消费在实验前期没有显著差异；但在实验组的房屋进行了适应气候的改造后，能耗就有显著差异了。实验组比非实验组使用的能源少得多，这证明该节能计划发挥了预期的作用。

因果模型

另一种在评估研究中常用的方法是因果模型，即利用统计控制来估计政策变量在没有其他替代解释的影响下的效果。在这种方法中，人们建立一个计划及其预期效果的数学模型。该模型包含了政策或计划内在的假设，包含了计划的产出或结果，以及假定“造成”这些结果的因素，包括被评估的政策和其他影响计划结果的因素。尽管这种方法常常很恰当，有时甚至是唯一可用的办法，但它也有某些局限。例如，如果支持计划的初始理论有缺陷，其结果也可能就毫无意义。经常出现的一个问题是，在统计上无法把被评估的计划的影响与其他可能的原因的影响分开。另外，模型没有包含的一些无关变量，也可能影响计划的结果。只有当计划的理论合理，所有相关的因果变量都被包括进模型中时，这种方法才能产生满意的结果。

经济学家们对最新一轮福利改革的分析，提供了一个如何运用多变量模型评估公共政策影响的很好的例子。1996 年的福利改革（在第 11 章有较详细的讨论）生效后，有些经济学家试图确定州福利计划和经济条件对待处理案件下降的相对影响。分析有代表性地包括了州规划的措施（如处罚的严厉程度、工作要求等），以及反映了州经济的指标，包括就业水平和工资率中值等。一般而言，这些研究的结论是，20 世纪 90 年代后期，领取福利者人数的大幅度减少，大都反映了州的经济状况。也有证据（但缺乏共识）表明州的政策，特别是时限和处罚程度，至少是待处理案件减少的部分原因。[37]

在某些情况下，如仅有宏观数据可用于评估时，这种方法可能是最适合的，但在解释结果时不要忘记它的局限性。无论用哪种研究设计，都会有一些对评估有影响的问题。这是接下来要讨论的题目。

对公共政策的影响进行评估的问题

即使在最好的条件下，评估计划项目或政策的影响也是很困难的。霍格伍德（Hogwood）和冈恩（Gunn）确定了对评估公共政策或计划项目构成严重问题的以下几个因素：

（1）目标。

没有什么能比政策目标影响评估的方式更清楚地说明政策评估的问题了。如果政策目标不明确，或者不能用任何可测量的形式加以说明，则政策成功的指标也就

不明确。[38]然而，目的不明确常常是由于对政策目标的认识不同造成的。甚至对目标进行了明确陈述时，问题依然存在。例如，若明确了两个以上的目标，哪个目标相对更重要？[39]

（2）界定成功的指标。

即使清晰地表述了目标，还有对目标的成功如何衡量的问题。例如，假设目标是改善学生用微型计算机做数学的表现。即使这样特定的目标也会含混不清，是想评估学生用计算机做数学的乐趣呢？还是提高对数学本身的理解？是把这种提高运用到其他方面的能力？还是所有这些的综合？[40]

（3）副作用。

有时，其他政策或计划会对被评估的政策或计划产生影响。当试图确定和测量副作用并把这些副作用与正在评估的政策或计划分开时，就会遇到困难。因而就存在如何把其他因素（包括不利和有利因素）纳入评估和如何相对于中心目标来衡量这些因素的问题。[41]例如，在试图评估每小时 55 英里限速对降低交通事故的作用时，就有使问题复杂化的使用座位安全带的问题。相对于系安全带，降低车速起了多大作用？

（4）数据问题。

评估政策或计划所必需的数据常常找不到或找得到也不适用。[42]例如，如果有人想评估里根总统的“新联邦主义”对各州环境保护的影响，就得掌握每个州在多大程度上用自己的资金替代了削减了的联邦预算的数据。但是，并不是所有 50 个州（甚至可以说其中很少的州）都认真记录了它们在多大程度上用本州的资金替代联邦的资金用在了环境保护上，也没有记录州与地方政府在这方面各提供过多少经费。

（5）方法论问题。

单个问题或单个人群被若干个具有相同或相关目标的计划项目作为对象的情况也相当普遍。例如，有几项政策都是针对贫困问题的。在这种情况下，评估单个计划的影响就很困难。例如，犯罪率的下降，是由于治安、教育、福利补助或就业机会得到了改善吗？大的问题通常会有许多计划项目针对它们，这就使得“找出”每个计划项目的相对影响十分困难。[43]

（6）政治问题。

评估对有些人威胁很大。我们评估的，是政治家或官僚把个人的名誉和职业生涯的宝都押在上面、并且委托人群体从中获得好处的某项政策或计划的成败与否。评估也可能被看作是对延续一个政策或计划构成的威胁，因为许多人在其中有重大利益。这些考虑显然会影响评估结果如何被利用，以及评估能否顺利进行，因为在评估中常常需要公共官员和委托人的合作。[44]

（7）成本。

项目评估费用占项目总成本百分之一的情况并不罕见。[45]在评估研究中运用更复杂的方法如实验设计时，情况尤其如此。这些成本会造成政策或项目实施的转向。

这些仅仅是公共政策或计划项目评估中的几个问题。尽管政策分析人员在评估

过程中碰到这些问题，但他们不应当过度气馁而放弃评估活动。他们应该把这些困难看作是对设计有效评估的挑战，而不是看作无法克服的障碍。在下面的案例研究中，我们讨论评估研究的一个例子——学校支出对学生成绩的影响。

案例研究

补偿性教育

评估研究最有趣的例子之一是**补偿性教育**（compensatory education）。在《1965 年中小学教育法》（Elementary and Secondary Education Act of 1965，ESEA）中，“受贫困影响的”学校成为联邦对教育计划增加补助的受益者。ESEA 向为低收入家庭儿童集中地区服务的地方教育机构提供联邦政府资助，来开展“满足失学儿童的特殊需要”的计划项目。[46]向公立和私立中小学提供拨款，以采购学校图书馆资源、课本及其他教学材料。ESEA 中包含的逻辑是，增加学生（特别是来自较穷学区的学生）的人均支出，可以使学校能够购买更好的教学材料，聘用更好的老师，从而改善课程安排。学生的成绩会因此而得到改善，从而使贫困学生毕业后在就业市场更具竞争力。最终，这会有助于缩小收入差距，从而减少美国的贫困人口。确实，ESEA 是约翰逊总统在 20 世纪 60 年代发起的“向贫困宣战”的重要组成部分。

哈佛大学的一位社会学家詹姆斯·科尔曼（James Coleman），对体现在 ESEA 中的逻辑进行了评估，提出了众所周知的《科尔曼报告》。[47]虽然他的报告受到强烈批评[48]，但它在很大程度上瓦解了关于增加支出对学生表现的影响的常规逻辑。在他的研究之前，立法者、教师、学校管理者、学校董事会成员和公众都以为，班级学生人数、在每个学生身上花的经费数额、图书馆和实验室设施、教师工资、课程质量及学校的其他一些特点等因素影响着学生表现（从而影响教育机会）。然而，科尔曼的分析揭示，这些因素对学生的学习或成就没有重大影响。相反，有重大影响的唯一因素，是学生自己的家庭背景和同学的家庭背景。家庭背景因素影响学生的言语能力和对学习的态度，而这两者与学生成绩密切相关。[49]

尽管《科尔曼报告》没有提出政策建议，但它意味着补偿性教育几乎没有什么教育上的价值。如果该报告是正确的，看来增加学生人均支出，提高教师工资，减少班级学生人数，提供更好的图书馆和实验室，或课程创新等，就都没有了意义。职业教育者对《科尔曼报告》的反应可想而知。也许他们希望这个报告不会影响长期以来一直存在的关于资金、设施、班级人数、教师质量和课程的假设。[50]教育界的反应，说明了使用公共政策分析的难度。我们将在第 13 章回到这个问题上来。

提　要

在本章里，我们讨论了政策评估，确定了进行政策评估的一些方法，并讨论了公共政策评估中的一些问题。评估研究对决策者可以是有价值的工具，但应该事先警告评估者和有可能使用评估的人：虽然政府内外的人们尽了全力，但政策常常达不到目标。当这种事情发生时，政府不得不决定，由于这些情况，是否需要进行政策变化，或者采取更加激烈的措施——终止政策。这些选择将在第 9 章中探讨。

思考题

1. 在对补偿性教育政策的效果进行评估之后，我们仍然将增加学校的经费与学生的成绩挂钩。为什么？
2. 评估研究对政策设计或重新设计影响这么小的一些原因是什么？
3. 讨论与评估各种公共政策的影响相关的一些问题。

推荐书目

Bickers, Kennedy N., and John T. Williams, *Public Policy Analysis: A Political Economy Approach* (Boston: Houghton Mifflin, 2001).

Bingham, Richard D., and Claire L Felbinger. *Evaluation in Practice: A Methodological Approach* (Washington, D.C.: CQ Press, 2002).

Fisher, Frank, *Evaluating Public Policy* (Chicago: Nelson Hall, 1995).

Mohr, Lawrence B. *Impact Analysis for Program Evaluation* (Chicago: Dorsey Press, 1988).

Shadish, William R., Thomas D. Cook, and Donald T. Campbell. *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Generalized Causal Inference* (Boston: Houghton Miffin, 2002).

Weiss, Carol. *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*, Second Edition (Upper Saddle River, NJ: Prentice Hill, 1998).

注释

[1] Melvin J. Dubnick and Barbara A. Bardes, *Thinking About Public Policy* (New York: Wiley, 1983), p. 203.

[2] Robert Haveman, "Policy Evaluation Research After Twenty Years," *Policy Studies Journal* 16,

no. 2 (Winter 1987), pp. 191-218.

[3] Joseph S. Wholey et al., *Federal Evaluation Policy* (Washington, D. C.: The Urban Institute, 1970), p. 15.

[4] Richard D. Bingham and Claire L. Felbinger, *Evaluation in Practice: A Methodological Approach* (New York: Longman, 1989), p. 3.

[5] 一些有用的政策评估研究包括 Carol Weiss, *Evaluation Research: Methods of Assessing Program Effectiveness* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1972); and David Nachmias, *Public Policy Evaluation: Approaches and Methods* (New York: St. Martin's Press, 1979).

[6] Francis G. Caro, ed. *Readings in Evaluation Research* 2nd ed. (New York: Russell Sage Foundation, 1977), p. 6.

[7] Ibid.

[8] Ibid.

[9] Haveman, "Policy Evaluation," p. 195.

[10] Ibid., p. 196.

[11] *Ronald Lippitt, Studies in Experimentally Created Autocratic and Democratic Groups* (Iowa City: University of Iowa, 1940).

[12] Kurt Lewin, *Resolving Social Conflicts* (New York: Harper and Brothers, 1948).

[13] Haveman, "Policy Evaluation," p. 196.

[14] Ibid., p. 191.

[15] Ibid.

[16] Ibid., p. 200.

[17] Dubnick and Bardes, *Public Policy*, p. 207.

[18] Ibid.

[19] Ibid.

[20] Ibid.

[21] Richard D. Bingham and Claire L. Felbinger, *Evaluation in Practice: A Methodological Approach* (New York: Longman, 1989), p. 4.

[22] Ibid.

[23] Ibid., p. 5.

[24] Ibid., p. 6.

[25] Ibid.

[26] Laurence J. O'Toole, Jr. "Policy Recommendations for Multi-Actor Implementation: An Assessment of the Field," *Journal of Public Policy* (1986), pp. 181-210.

[27] Garry D. Brewer and Peter DeLeon, *The Foundations of Policy Analysis* (Homewood, IL: Dorsey Press, 1983), pp. 320-321.

[28] Brian W. Hogwood and Lewis A. Gunn, *Policy Analysis for the Real World* (New York: Oxford University Press, 1984), p. 234.

[29] Ibid., p. 235

[30] 关于公共政策和行政管理项目的介绍，可浏览公共政策与管理协会和美国公共行政管理协会的网站。

[31] James Q. Wilson, "On Pettigrew and Armor," *The Public Interest* 30 (Winter 1973), pp. 132-134.

[32] Martha Derthick, "Defeat at Ft. Lincoln," *The Public Interest* 20 (Summer 1970), pp. 3–39.

[33] Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, 7th ed. (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1991), pp. 357–358.

[34] Steven Glazeman, Daniel Mayer, and Paul Decker, "Alternative Routes to Teaching: The Impacts of Teach for America on Student Achievement and Other Outcomes," *Journal of Policy Analysis and Management* 25, no. 1 (2006), pp. 75–96.

[35] Bingham and Felbinger, *Evaluation in Practice*, p. 97.

[36] Tim Newcomb, "Conservation Program Evaluations: The Control of Self-Selection Bias," *Evaluation Review* 8, no. 3 (June 1984), pp. 425–440.

[37] See, for example. Stephen Bell, *Why Are Welfare Caseloads Falling?* (Washington, D. C.: Urban Institute, 2001); Rebecca Blank, "What Causes Public Assistance Caseloads to Grow?" *Journal of Human Resources* 36, no. 1 (2001), pp. 85–119; and David N Figlio and James P. Ziliak, "Welfare Reform, the Business Cycle, and the Decline in AFDC Caseloads," in *Economic Conditions and Welfare Reform*, ed. Sheldon H. Danziger (Kalamazoo, MI: W. E. Upjohn Institute for Employment Research, 1999), pp. 17–48.

[38] Hogwood and Gunn, Policy Analysis, p. 222.

[39] Ibid., p. 223.

[40] Ibid., p. 224.

[41] Ibid., p. 225.

[42] Ibid., p. 226.

[43] Ibid.

[44] Ibid., p. 227.

[45] M. C. Aitken and L. G. Salmon, eds. *The Costs of Evaluation* (Beverly Hills, CA: Sage, 1983).

[46] Dye, *Understanding Public Policy*, p. 9.

[47] James S. Coleman, *Equality of Educational Opportunity* (Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1966).

[48] 我们将在第 10 章讨论其中一些批评意见。

[49] Coleman, *Equality*.

[50] Dye, *Understanding Public Policy*, p. 10.

第 9 章

政策变化和终止

政策倡议者不仅对政治过程的完整性，也对自己行动的后果负有责任，即对改变或终止无效果的或无效率的政策负有责任。

——罗伯特·D·贝恩（Robert D. Behn）

有人可能认为，一旦到了政策评估阶段，也就到了政策周期的尽头。但这种观点可能会忽视政策评估的后果，以及旧政策是如何引入一个新的政策周期的。在政策周期中，评估之后的阶段是**政策变化**（policy change），然后是**政策终止**（policy termination）。在这两个阶段中，政策要重新评审，有时被终止，有时要大幅度修改，当政策重新制定和重新实施时，整个周期便重新开始。有的人把政策周期的这个方面看作公共政策过程思想的延伸（即从政策建议的提出，到经历整个周期，再到重新开始议程设置的过程）。传统上，政治学家把决策看作主要是拥有不同的资源和利益，在一个特定的制度结构和不断变化的社会经济环境中运行的各种利益集团之间的权力斗争的结果。[1]然而，对政策或计划的终止以及公共政策的变化的意义，只是近来才开始的探索[2]。

有时，政策不会完全终止，而是以某种形式进行改变。实际上，由于对政策的效果进行回顾的立法监督过程，政策会经常进行修正。有时，政策变化的愿望也会产生自官僚机构内部。无论

是源自立法机构还是官僚机构，政策的变化要比政策的终止常见得多。[3]

政策变化的概念

政策变化的概念指的是一项或多项现行政策被一项或多项其他政策替代。这包括采用新的政策和修改或废止现行政策。政策的变化基本上可以采取下列三种形式中的一种：（1）现行政策的逐步改变；（2）在特定的政策领域实行新的法令法规；（3）选举后政府换届引起公共政策的重大变化。[4]例如，《1976 年资源保护与恢复法》的重新授权引起该政策影响范围的变化。最初，所有每月产生 1 000 公斤以上有毒废料的企业被涵盖在管制框架下。而 1984 年该法修订后，新的法规覆盖了所有每月产生 100 公斤以上有毒废料的企业。这一改变大幅度增加了环保署需要监督的公司的数量。

《1996 年个人责任和工作机会协调法》的实施，提供了更新的例证，说明长期存在的政策（此处是福利政策）也会出现重大改变。1996 年的改革在两个根本的方面改变了美国的福利。首先，这项改革取消了在半个世纪里保证向有资格的家庭提供救助的福利金领取资格计划，从而“结束了我们所了解的福利”。作为对福利金领取资格计划的替代，国会向州里提供定额拨款，并改变了接受福利的规则，对每个人一生接受的资助进行了限制，要求一家之主从事某种工作活动。其次，1996 年的立法把原来主要是联邦政府的计划转给了美国各州。根据新的规则，各州在联邦指导原则的范围内，被授予如何在其管辖区域内实施福利的相当大的自主权。目前，各州的福利计划，在获得福利须满足的条件、向领取福利者提供的服务的范围以及各州如何组织福利工作等问题上，差异很大。[5]

政策很少能保持最初被采纳时的形式；相反，它们在不断地演变。对现行政策的修改取决于这样一些因素：原政策在多大程度上被认为“解决”了所针对的问题，管理这些政策的技能，在政策实施中可能暴露出来的缺陷或不足，以及政策实施领域里相关或受政策影响群体的政治力量和意识。[6]问题本身以及一般人对如何解决这些问题的看法也会随时间而变化。[7]因此，在最初制定和实施后，公共政策会演变，整个政策过程又会重新开始。公共政策的演变确实是个循环周期，在这个周期里，政策被制定、实施、评估，然后，根据对这些政策达到原定目标程度的立法审议，又重新制定和重新实施政策。例如，一般人对处罚罪犯的看法在 20 世纪 50 年代就发生了变化，从原来认为应该严厉处置，变得更宽容和以改造为主。[8]教育政策在 80 年代也发生了变化，从强调教程创新和教室开放的自由主义方式，转向侧重阅读、写作和算术的回归基础的方式。福利政策在 80 年代和 90 年代也经历了重大变化，以强调工作和时间限制的更保守的做法，取代了 60 年代盛行的自由主义特色更浓的做法。因而，随着时间的推移，整个公共政策周期实际上是个连续的圈。

变化的部分原因

霍格伍德和冈恩提出，有三个方面的原因使我们可以期待政策变化会越来越成为现代西方政治体系中政策制定日益普遍的特点，因而，也应该受到政策分析人员更多的重视。

（1）政府多年来已经在特定的政策领域里逐步扩大了他们的活动，因此，他们可以参与的全新活动已几乎不存在。新的政策建议很可能至少与现行政策部分重叠。

（2）由于自身的缺陷或不利的副作用，现行政策本身可能会创造要求改变的条件。立法监督可能是改变政策的基础，以便它们“更有效”。

（3）可持续经济增长的相对速度，以及现行政策承诺在财政上的含义，意味着在不砍掉旧项目的情况下设立新项目，从而避免终止或改变政策的问题的可能性极小。[9]

尽管多数人都能找出若干他们认为不必要、浪费或不恰当的政策，但也总会有人认为这些政策有用并值得保留。[10]改变政策总是比终止政策容易。无论怎样，如我们将在下一节所讨论的，政策变化可以多种形式进行。

政策变化的类型

鉴于未来有更多政策变化的可能性，政策变化会采取何种形式？按照彼得斯的观点，政策变化有以下几种形式[11]：

（1）线性的。

线性变化涉及一项政策直接替代另一项政策，或直接改变现行政策。如《全面就业与培训法》被《岗位培训伙伴关系法》所取代，就是线性政策变化的一个例子。

（2）合并。

有些政策变化是把以前的若干项政策合并为一项新的单一政策。如，把若干医疗和福利项目合并为几个项目就是政策合并的例子。

（3）拆分。

有些机构（和这些机构最终制定的政策）被拆分为两个或更多单个的组成部分。如原子能委员会（Atomic Energy Commission，AEC）于 1974 年被拆分为核监管委员会（Nuclear Regulatory Commission，NRC）以及能源研究和开发管理局（Energy Research and Development Administration，ERDA），以解决原有的原子能委员会组织内部相互矛盾的监管与核能支持计划之间的冲突。

（4）非线性的。

有些政策变化很复杂，涉及其他类型变化的要素。如在以前的“未成年子女家庭援助计划”的基础上创立“贫困家庭临时援助计划”，就是非线性变化的例

子。在以前的政策、计划项目或组织之后，一个全新的政策、计划项目或组织被创立。

除政策变化的各种类型外，还有若干政策变化的模型。这些模型可帮助分析人员理解为什么在美国会发生重大的政策变化。

政策变化的模型

政策变化，虽然是一种很少研究的新概念，却是政策周期的一个关键环节。可以有把握地假设：未来多数政策分析的重点，将是对政策随时间的变化进行分析。然而要做这些，需要理解政策变化的过程，需要理论上的发展来对政策为什么会这样演进做出解释。迄今，已经发展了几种理论来解释公共政策的演进。在下面的章节里，我们评价其中四种理论，每一种理论都寻求描绘和解释美国的公共政策在数十年里是如何和为什么演进的。其中一些解释比其他的解释发展得更完善一些，但都对政策随时间而变化做出了解释。

周期论点

第一种解释是阿瑟·施莱辛格提出的**周期论点**（cyclical thesis），在其中，他指出，联邦政府在公共目的和私人利益的参与之间不断变换着。[13]更确切地说，他认为美国的政治跟着国民情绪走，相当有规律地在保守主义和自由主义之间循环交替。即在举国上下都认为私人利益是解决全国问题的最佳方法的时期与举国上下都致力于公共目的的时期之间摆动。施莱辛格认为，每隔大约 30 年，国家就会转而把改革和积极的政府作为应对麻烦的最佳手段。例如，西奥多·罗斯福于 1901 年开创了“进步主义时期”，富兰克林·罗斯福在 20 世纪 30 年代引入了“新政”，约翰·肯尼迪在 60 年代提出了“新边疆”计划。而罗纳德·里根在 80 年代开创了保守主义时代，这是 50 年代的保守主义和 20 年代哈丁-柯立芝时期的重演。

施莱辛格声称，这个 30 年的周期并不神秘。30 年就是一代人的时间。人们往往被在他们获得政治意识的年代占统治地位的理想所塑造。当这一代人 30 年后掌握权力时，他们往往会实行他们年轻时形成的理想。随着时间的推移，每个时期往往按自己的规律发展。当强势的总统要求在国家事务中积极推进公共利益，并借助政府作为促进普遍福利的手段时，理想主义和改革的时代，最终会把选民搞得精疲力竭，不再对结果抱有幻想。人们最终又会适应一种“新”的启示，告诉他们在没有管制的市场上，私人行动和私利才能解决他们的问题。这种情绪最终会按照自己的规律发展，同时问题越来越尖锐，面临失控的威胁，要求政府参与者加以纠正。于是，公众情绪的变化引入了改革和政府干预的新时期。

在施莱辛格看来，关于美国公共政策在过去一百年中演进的主要命题说明：

命题 1：公共政策的演进遵循着一个相当可预测的模型，即依赖私人解决

问题（最少政府干预）的时期后，总跟着重大的政府干预和改革的时期。而一段自由主义时期后，总跟着一段保守主义时期，然后整个周期自我重复。

图 9—1 描述了施莱辛格的周期论点，提出 30 年的周期产生交替出现的自由主义和保守主义时代。

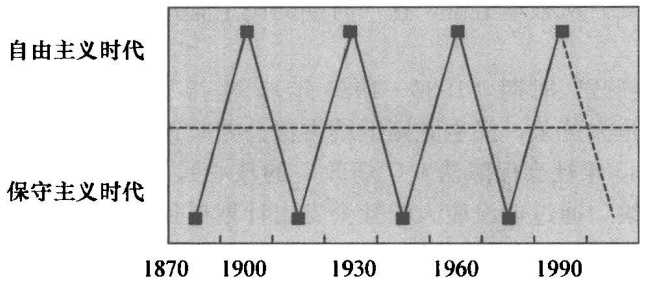


图 9—1　施莱辛格周期论点的说明

资料来源：Excerpt from *The cycle of American History*, by Arthur M. Schlesinger Jr. Copyright © 1986 by Arthur M. Schlesinger Jr. Reprinted by permission of Houghton Mifflin. Reuse of material from 2 nd edition. All rights reserved.

塞缪尔·亨廷顿（Samuel Huntington）对周期模型的解释也强调了思想在塑造公共政策和体制方面的力量。他认为，充满“宗教式的热情”的时期，或对理想与美国政府的实际表现之间差距的激烈争论，会导致重大的体制改革。改革的颁布和实施，对有关基本价值观的争论起着疏导和控制作用，并进入一段相对平静的时期。最终，改革的缺陷变得越来越明显，激发又一个争议期和另一次使美国政治体系更接近其神话般理想的尝试。矛盾的是，一代人的改革总是创造出下一代人的既得利益。[13]

反作用或锯齿形论点

对公共政策随时间变化的另一种解释是来自埃德温·阿门塔（Edwin Amenta）和西达·斯考克波尔（Theda Skocpol）著作中的锯齿形论点（zigzag thesis）。[14]他们认为，美国的公共政策历史呈现出一种变幻不定的模式。它的特点是“锯齿效应”，或刺激与反应（反作用）。与其说它是从自由主义转向保守主义，不如说是从有利于某个群体的政策，反过来转向有利于另一个群体的政策。用“阶级斗争”或竞争的社会联盟的概念，有助于解释这种转换。例如，19 世纪后期的特点是政府高水平的支出和在分配上照顾白种人。确切地讲，政策是由“激进的共和党党人”制定的，包含了内战养老金体系，福利按党派分配。受益者是能证明自己对保护联邦出了力的北方人。在政治上隶属共和党是获得养老金的主要条件。这种做法导致南方各州对激进共和党人的强烈反对。联邦政府也有职位给那些有适当政党关系的人。联邦政府可看作主要是给“适当的人（即北方和中西部的共和党人）”提供的就业计划。

接下来的“进步主义时期”（1900—1930 年）试图废除前一时期的政治机器和任人唯亲的做法。实施了包括按业绩聘用在内的公务员部门改革。不再直接选举行政部门的官员。通过了童工法和限制妇女工作时间的立法。通过了各种公共卫生、安全以及工人补偿的法律。由于在南部和西部的支持基础，民主党逐渐强大起来。建立了个人和企业所得税。由于试图用自己的党员替代激进的共和党党员，民主党也以改革的党著称。到 20 世纪 20 年代末，民主党与劳工运动结盟，并支持政府在社会问题上的开支。从根本上讲，这一时期的民主党几乎把自己搞成了“社会民主党”。

再往后是“新政”时期（1930—1950 年），实行了许多社会保障和福利计划。这些倡议的动力是大萧条，民主党则继续占据公共政策争论的主导地位。这一时期的立法包括《1935 年社会保障法》（“新政”的核心）。根据这一模型，凯恩斯主义的经济学得到采纳，通过创设庞大的社会支出计划项目和直接干预经济，联邦政府被当作财富大规模重新分配的机构。这在政治上鼓励了赤字支出而不是平衡预算。在社会支出政策方面，二战老兵、曾经在二战中服役的退休工人及二战老兵的遗属得到比其他社会集团更多的好处。

最后，作者认为，在战后时期（1950—1980 年），民主党政府在前一时期开支无度产生了反作用。特别是 70 年代和 80 年代的“新联邦主义”，代表了对大规模联邦福利计划的反对。后来的削减大幅度减缓了 60 年代实行的“伟大社会”计划的发展。近年来的经济政策依靠的是财政激励手段，而不是“新政”式的自由主义，如依靠减税而不是政府支出计划来刺激经济。对军费开支投入庞大（在军队供职，相当于 19 世纪后期在文官官僚机构供职）。今天，在军队的雇用和老年人救助方面还存在任人唯亲的做法。实际上，这一模型发现，今天的政策与 19 世纪后半叶的第一时期非常相似。

因而，阿门塔和斯考克波尔的论点提出，在美国公共政策史上存在一种模式。这就是锯齿效应，或刺激与反应（反作用），与其说是从自由主义转向保守主义，不如说是从有利于某个群体的政策，转向有利于另一个群体的政策的一种反动。下面的命题引自他们的论点。

> 命题 2：锯齿论点能最好地解释 1890—1990 年间公共政策的演进。一个时期的公共政策为下一个时期的反对提供了刺激。因而，作为对前一时期政策的反作用，政策会经历重大变化。例如，在一个时期有利于一个集团的政策（如市民利益）在下一时期会被有利于另一集团（如企业界）的政策所取代。

倡议联盟框架

第三种解释，即倡议联盟框架（advocacy coalition framework），源自保罗·萨巴蒂尔及其同事的著作。[15]这些学者多年来设计出一种政策过程的概念框架，把政策变化看作三组因素的因变量：（1）在政策子系统或社区内相互竞争的倡议联盟之间的互动；（2）子系统之外的变化，包括社会经济变化，公众舆论的转变，以及执

政联盟整个系统的改变；(3) 稳定的系统参数的作用。该框架具有至少三个基本假定。首先，理解政策变化的过程——包含在其中的政策学习的作用——需要十年或更多时间。这是由于需要更完整地观察一个政策周期（即从政策制定到政策实施，再到政策评估和政策变化）。其次，在这样一个时间段上考虑政策变化，最有用的方法是把注意力集中在“政策子系统”上，因为子系统（即与某个政策领域相关的不同团体的参与者之间的互动）是由倡议联盟构成的。最后，公共政策可以用“信仰体系”（即，一些重要的价值观及关于如何实现它们的因果关系假设）的概念来理解。[16]政策变化基本上既可以看作整个系统范围内事件变化的产物，如社会经济动乱或其他子系统的输出，也可以看作子系统内相互竞争的倡议联盟之间，为了逐步实现各自的核心信仰，寻求扩大其资源基础，对外部事件提供的机会作出反应，以及更多地了解与其相关的政策问题所做的努力。[17]根据对政府单位的工作是否称职和/或导致的影响的看法，以及在寻找过程中和外部动态变化中出现的新信息，每个倡议联盟都可能修改其信仰和/或改变其策略。后者可能涉及在集体选择的层面上寻求重大体制性的修改，而在运行层面上进行小修改，甚至超越系统——如在系统层面上寻求占主导地位的选举联盟的变化。[18]

这种框架对于针对政策的学习进行的研究（即由经验导致行为意图发生比较持久的改变，并且关注公共政策的实现或修改）具有特别的重要性。[19]具体讲，该框架认为，政府行动计划的核心方面——以及政策子系统内相互竞争的倡议联盟的相对实力——通常可以在十年或更长时间内保持稳定。政策核心的重大改变一般是子系统外部变化的产物——尤其是大规模社会经济条件，或者整个执政联盟范围内的变化。尽管政策核心内容的变化通常是外部动乱的产物，一项政府行动计划次要方面的变化，则往往是不同的联盟或政策掮客针对政策进行学习的结果。此外，萨巴蒂尔和詹金斯-史密斯指出，只有当外部动乱提供的机会“被变化的拥护者，即此前的少数派联盟巧妙利用时，才会导致政策的重大变化”[20]。

政策学习需要图 9—2 所描述的反馈循环，也需要增进对影响政策的问题和因素的理解。图 9—2 给出了萨巴蒂尔和詹金斯-史密斯的框架，以及在不同时间影响公共政策变化的因素。

命题 3：公共政策的演进可解释为较长时期内的政策变化，在这个过程中，政府参与者根据子系统政治以外的事件导致的“政策学习”反复修改政策。更具体地讲：

命题 3a：当两个信仰体系之间发生中层次的冲突时，最可能出现跨越两个信仰体系、围绕政策的学习。这要求：(1) 双方均拥有进行这类争论的技术资源；(2) 冲突是在一个信仰体系的次要方面与另一体系的核心部分之间，或是在两个信仰体系的次要方面之间展开的。

命题 3b：当存在这样的论坛：(1) 有足够的名望，迫使不同联盟的专业人员参与；(2) 以专业规范为主导时，最有可能出现以政策为导向的跨信仰体系的学习。

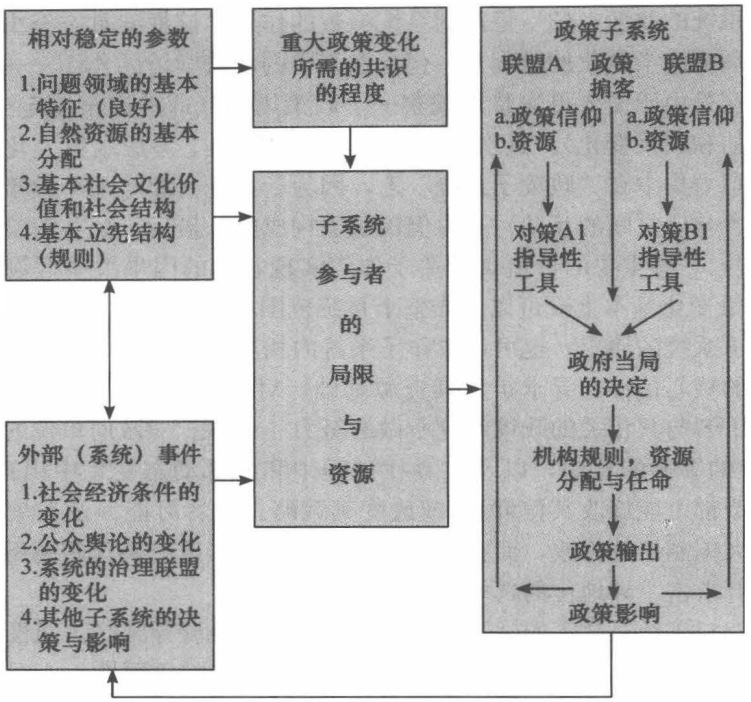


图 9—2 倡议联盟框架

资料来源：From *Theories of the Policy Process*, "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment," by Paul Sabatier, ed., and Hank Jenkins-Smith. Copyright © 1999 by Westview Press, a member of Perseus Books Group. Reprinted with permission of Westview Press.

保罗·萨巴蒂尔等人在若干政策、主要是能源和环保政策领域里对倡议联盟框架进行了检验。[21]到目前为止，关于联盟的稳定性和倡议联盟分析的普遍性已经得到证实，虽然完全确认该模型可以解释十年以上时间段的政策变化，还有许多工作要做。

间断平衡论

鲍姆加特纳（Baumgartner）和琼斯（Jones）提出了政策变化的第四种解释，这种解释的基础是问题的界定和议程设置的过程。这种解释，即间断平衡论（punctuated equilibrium theory），试图说明"政治过程往往受稳定和渐进主义逻辑的驱动，但有时也会大幅度地偏离过去"这样一种事实。[22]在分析美国政策变化时，人们假定，决策的特点是长时期的政策稳定，但有时也会突然发生巨大的政策变化。[23]这种趋势反映了美国政治分散的性质，以及政策倡议者把政策从微观或子系统政治推向宏观或全系统政治的能力。如读者所知，由于权力分置、联邦主义以及管辖权的多元化和重叠，美国的政治呈现出大量体制性的分裂状况。由于有这种分裂，加上关键的政治参与者（如国会和总统）没有能力处理每一个现有的政策问题，因此倾向于服从政策子系统——拥有相同利益和信仰的利益集团、决策者和实施官员——的决策和行动。其结果是，如果政策有变化的话，也只能在长时间内逐

渐变化。

但是，当美国的政治从微观移到宏观层面，且政策的子系统丧失对政策制定的垄断权时，美国政治的分散状态也能产生重大的、尽管不是经常的政策变化。什么时候会发生这种情况呢？根据鲍姆加特纳和琼斯的观点，“一般在问题的定义发生变化且媒体和公众更广泛关注的环境下会发生这种情况”[24]。在政策无变化的时期里，政策子系统范围内的政策参与者中间，在单个政策形象——支撑政策的最盛行的实证“事实”和感情吸引力——上意见相当一致。但发生的事件常常会挑战这个形象，推动新政策问题的人又能把议题推到国家或全系统的议事日程上来。具有讽刺意味的是，这些团体又得益于美国政治的分权状态。尽管政治和政策的权力分散经常起到抑制变化的作用，但是，在竞争的政策场所（州政府、法院等）间“选购”的机会，也能给倡议者提供为新的政策形象调动支持力量的论坛。

命题 4：当事件挑战盛行的政策形象，政治参与者能够为国家议程上的新形象动员足够的支持力量时，很可能发生政策变化。

最近，全球变暖在国家议事日程上位置的变化，很好地说明了新政策形象是如何显露头角的，提议者是怎样运用多种场合为应对气候变化问题及其根源的政策赢得支持的。仅仅在几年前，在以下问题上还存在着重大分歧：（1）地球是否在变暖；（2）变暖是否是二氧化碳排放及其他人类活动造成的。然而，近来的事件——最引人注目的是飓风季节异常活跃，以及科学界关于气候变化是化石燃料消费引起的近乎一致的意见——已经把该问题提到了国家和许多州的政策议程上。

案例研究

政府间关系及海洋政策的变化：1971—1985 年

联邦政府的海洋政策在 20 世纪 80 年代和里根政府时期经历了重要变化。[25]关于海洋政策的争论，使主张海洋神圣不可侵犯、不应该流入任何污染物的人，与认为海洋对社会废弃物具有近乎无限吸纳容量的人势不两立。此外，里根政府的立场是，美国的环境法律法规需要认真审查和修订。特别是里根政府担心，严格的环境法规带来的好处，从经济成本的角度看是否正确。[26]这些进展使 80 年代的一些观察家相信，美国正在经历一场政策变化，从 70 年代特有的“海洋保护”战略，转向 80 年代特有的“海洋管理”战略。[27]持这种观点的人认为，海洋空间和资源管理的总体哲学会逐步发展得与公共土地管理政策相似。从根本上讲，据认为，海洋政策已经从“严格保护”转变为类似于“管理灵活性”之类的性质了。

海洋倾倒废弃物政策的变化

首次控制向海洋倾倒废弃物的一致努力始于20世纪70年代初，在那一阶段里，许多环境保护法得到通过。尼克松总统在1971年2月8日对国会的讲话中宣布，美国的政策应该“禁止无管制地向海洋倾倒各种物质，并且对向海洋倾倒任何对环境有害的物质施加严格的限制”[28]。两天后，环保署向国会提交一份法案，这份法案后来成为《1972年海洋保护、研究与庇护法》。该法案规定，对任何持续倾倒的现象实行当时最严格的标准。的确，由该法创立的研究计划项目有明确的目的：“在该法生效之日五年内，确定把所有的物质倾倒现象减到最小或停止的手段。”[29]此外，该法还建立了许可证制度。根据该许可证制度，向海洋倾倒物质由环保署和陆军工程兵团联合监管。环保署设立了评估所有许可申请的标准，并对倾倒除疏浚淤泥外的所有物质发放许可证；陆军工程兵团则根据环保署的标准发放倾倒疏浚淤泥的许可证。[30]

1973年10月15日，环保署公布了最终的规定和标准，对运用该法中包含的标准采取了严格的、限制性极强的方法。[31]在这些规定中，环保署希望完全制止向海洋倾倒有害物质，无论许可证申请人是否能够证明他们的倾倒物不会过度降低海洋环境质量。实际上，环保署设立了逐步停止所有向海洋倾倒下水道污泥的政策。环保署这样做，就是对海洋倾倒采取了高度防护的方法。

1980年，纽约市申请继续倾倒下水道污泥的许可，环保署拒绝允许在1981年12月31日之后继续这样做。纽约市向纽约的一家联邦法院提起诉讼。法院支持了纽约市的说法，并限制了环保署禁止向海洋倾倒下水污泥的能力。到该裁决于1981年4月14日宣布时，对环保法规热情不足的一位新总统已经就职。到1981年，海洋倾倒政策发生了重大改变。

在“纽约市诉环保署案”发生后，环保署显然正在调整有关海洋倾倒的政策。环保署很快声明，它对海洋倾倒的掌握将会更“灵活”，现在，它认为海洋是倾倒废物的合法选择。总之，环保署在1971—1985年间从对海洋进行严格的、对抗性的保护，转向了更灵活、更宽容的态度。

影响海洋倾倒政策转变的若干因素如下：

（1）关于海洋容易受到环境污染的知识状况在变化。1971—1985年间，积累的科学数据表明，与其他对海洋环境的威胁相比，向海洋倾倒废弃物仅构成轻微的环境风险。

（2）由于石油禁运及后续的能源混乱，社会文化的基本观念在20世纪70年代后期和80年代初期发生了变化。具体讲，“通货膨胀负担的增加、能源消费的增多，以及公众对政府支出和法规管制的不满，使清洁环境运动的热情有所缓和”[32]。

（3）随着罗纳德·里根当选总统，执政联盟体系发生了变化。这次政府的变化也许能部分解释环保署从政府间的对抗关系转向联邦政府在城市倾倒污泥问题上采取更宽容的立场，这一点可以从环保署决定对低级法院在“纽约市诉环保署案”中的裁决不再上诉中可以看出。

20世纪70年代和80年代的海洋政策案例，说明了政策变化可以有多种解释，

特别是倡议联盟框架和间断平衡论。正如前文中详细描述的事件所证明的，当新的政策形象形成、经济政治体制的变化显现出来的时候，政策变化就发生了。当这一切发生时，萨巴蒂尔和其他人描述的那些类型的政策学习也就发生了；美国采取了新的方法来应对海洋倾倒问题。

政策终止的概念

有的时候，政策或者计划不仅仅是被改变而是被终止。在今后的几十年里，人们预期，许多政策、计划和组织将被终止。政策终止这个术语指的是机构的终止，基本政策的重新定向，计划的取消，部分终止和财政削减。[33]随着学者们集中关注以组织的终止作为结束过时的或者有缺陷的政策或计划的方法，作为一个概念，政策终止成为 20 世纪 70 年代中期的研究对象。[34]出于几方面的原因，这或许是政策周期最艰难的阶段。一旦开始，政策、计划和机构便具备相当的势头，有了独立的生命。此外，没有什么能够激励人们承认以往的错误。既得利益集团由于“沉没成本”将尽力保留计划，因此，往往存在政治上不愿意终止政策的现象。此外，反终止的联盟将动员和使用他们所有的资源来保留政策、计划或者组织。最后一个原因是，终止活动的成本很高；为了对抗反终止的联盟，必须动员相当多的资源，为此，组织也不会心甘情愿地终止自己的计划项目。[35]

由于两个原因，人们对政策终止的兴趣增加了。首先，人们认识到，有些政策和计划根本没有效果，或者不再需要，应该被废除。其次，20 世纪 70 年代末和 80 年代初开始的财政紧缩的政治气候，导致了几项计划的重大削减。比如，近年来，已经做出了认真的努力来减少农业补贴，削减国家航空航天局的预算和关闭数十个军事基地。总之，终止是政策周期中需要额外研究的重要组成部分。遗憾的是，70 年代末以来报告的关于终止过程的政策研究少之又少。[36]尽管大家普遍承认终止是政策研究的关键要素，但它仍然是“政策过程被遗忘的角落”[37]。

终止的类型

终止包括功能性终止、组织的终止、政策的终止和计划的终止四种类型。

功能性终止

这类终止指的是整个领域（如医疗卫生）的终止，它涵盖许多组织和政策，是一个比较少见的现象。垃圾收集私营化可以作为这类终止的例子。

组织的终止

这类终止指的是撤销整个组织。在 20 世纪 80 年代能源部和教育部曾被里根政府确定为撤销部门，但没有成功。然而，组织一般会重组而不是完全撤销。比如在

1974 年，原子能委员会被拆分为能源研究和开发管理局以及核监管委员会。ERDA 负责能源的开发，NRC 主要负责监管核能。这次重组被认为是避免利益冲突的必要措施。国会的技术评估办公室（Office of Technology，OTA）却在 1995 年被撤销了。

政策的终止

这类终止指的是在作为某项政策基础的理论或方法不再需要或者不再被认为是正确的时候去终止这项政策。比如，《公平贸易法》在 1975 年被终止。这项立法最初是在 20 世纪 30 年代通过的，以允许注册商标或品牌产品的制造商能够规定自己产品的指令性最低零售价格。但是，随着时间的推移，公平贸易成了一项过度使用和得不到国会支持的政策。[38]

计划的终止

这个术语指的是取消为实施某项政策而设计的特殊措施。这是最常见的终止类型，因为特殊计划的特点就是涉及面较小。撤销一项涉及人数较少的特殊计划，总是要比撤销一个涉及面更大的政策或组织更容易。计划终止的一个例子是 1972 年尼克松政府时期开始的联邦税收分享计划。这项计划几乎无附加条件地将数十亿美元转给了州和地方政府。计划在 1986 年终止，原因是联邦政府预算出现高额赤字，尽管国会对税收分享一直相当反对。[39]

终止的方法

终止一般采用两种基本方法。第一种方法被称为“大爆炸”式的终止。[40]这种方法通常是在某个时间点上，由单一的强制性决定或关键性行动引发的。用这种类型的终止方法，反对派来不及组织力量对抗终止行为。终止是坚决、果断、迅速和一劳永逸的。这类终止通常是涉及许多参与者的长期政治斗争的产物，是终止最常见的方式。这类终止的一个例子是 80 年代初期里根政府时期关于撤销能源部的建议。但是，该部没有被撤销。

第二类终止采取的是所谓的“小步慢走”式的方法。[41]这类终止是通过长期不断减少维持某项政策或某个组织的资源而发生的。它是某项政策、计划或者组织速度适中的、有意的逐渐终止。有的时候也被称为渐退论，通过渐退，组织的预算缓慢减少，职位逐渐撤销。最后，该组织机构（或计划项目）不再能够有效行使功能。

从希望终止计划项目的人的观点看，这类终止的主要弱点是反对派可以组织起来反对终止行动。这类终止的一个例子是废除 20 世纪 70 年代的《全面就业与培训法》并以 1983 年《岗位培训伙伴关系法》替代的决定。

政策终止的原因和终结者类型

做出终止的决定有多种原因。德利昂和卡梅伦（Cameron）都假定，政治价

值和意识形态在这些决策中起了关键作用。[42]德利昂引用里根政府时期大量政策终止的事例来说明，“是意识形态立场而不是缜密的分析和评估（推动了）……终止活动”[43]。与此相似，卡梅伦把他关于意识形态在终止中的作用的观点总结为：

> 使建议合法化，涉及把拟取代的政策非法化的系统性努力，常以“‘既正确又好’或‘既错误又不道德’”等过于简单化的形式体现出来。但是，认为意识形态具有融合力量的过于简单化的方法，会导致考虑欠周的政策选择：不符合意识形态的数据会无人问津，或者被认为没有多少重要性；刻板地固守信条，则变得比探索与可能的前景并存的潜在风险更重要。[44]

按照德利昂和卡梅伦对政策和计划终止的分析，对政治的考虑而不是评估做得漂亮，才是大多数决策终止的根源。彼得·德利昂认为，这一评论意味着，研究政策终止的人应该超越经济学和效率等直接的问题来认识终止决策的基础。“如果想在政策终止领域做出成效，就需要理解意识形态的动机问题。”[45]

然而，终止政策者有几种类型。巴达克（Bardach）明确了三种类型：反对型、经济型和改革型。[46]反对型指的是那些不喜欢该政策或计划的人，因为他们感到这项政策不好，挑战了他们的价值观，或者侵犯了他们的社会、经济或政治利益。经济型指的是那些认为有必要节约的人。因而他们赞成把终止政策作为减少开支的手段；有时，他们不过是对重新规划开支感兴趣。改革型指的是那些认为终止政策对于设计在他们看来更有用的替代政策、计划或组织至关重要的人。[47]巴达克认为，意识形态或政治上的考量通常是改革派和反对派行为背后的动机，而规划性的考量（如经济和效率）则通常是经济型政策终止者行为背后的动机。总之，使用规划性理由是因为比较方便，而实际上是为了掩盖意识形态或政治的动机。

未来政策终止者需遵守的一些规则

罗伯特·贝恩提出了如下策略，可能对政策终止者实现其目标有所帮助。

（1）不要放测试气球。

终止政策的测试气球会使反对者组织起支持者。因此，政策终止者在终止政策的决策的综合性理由确定之前，需要防止走漏消息。

（2）扩大政策的支持群体。

有组织的支持群体常常决定着一项政策的去留；因此，政策终止者如能在该政策原客户群体外扩大支持终止政策的群体，则更有可能成功。

（3）把焦点集中在政策的危害上。

废止可被证明有特别的不良影响的政策，比废除只有一般效果、效果不大或效率不佳的政策要容易。

（4）利用意识形态的变化来证明危害性。

政策常常在某种意识形态框架的基础上进行评估。政策的终止者可以利用或创造意识形态的转变，使人们认识到一项既定政策实际上是有害的。

（5）防止妥协。

一项政策的政治支持者会以妥协来维持该政策。通过排除妥协的可能性，政策的终止者可以防止用选择妥协来代替政策终止的可能性。

（6）聘请局外人充当终止者。

这有利于政策的终止，因为该机构必须放弃其计划思想，并中断其管理程序。当前的行政部门可能不情愿对该机构过去的行为采取批判态度，不情愿做出政策终止所必需的不受欢迎的声明和指示。

（7）避免立法机构的投票。

由于立法者会尽量避免树敌，他们可能不愿意强行执行不得人心的政策终止。立法者更有兴趣的是妥协，而不是不对称的决策。

（8）不要侵犯立法特权。

行政部门的政策终止者应该避免总统与国会间在宪法权力问题上的冲突。

（9）接受短期的成本上升。

由于解雇费和启动替代政策的成本，终止一项政策在短期内往往比继续该政策成本更高。

（10）妥善安排受益人。

给被终止的计划的雇员提供新工作，向该政策的客户支付解约金。

（11）宣传采纳了新政策，而不仅仅是废除了旧政策。

解释如果采纳政策 B，就必须结束政策 A，而不是仅仅推动废除政策 A。

（12）仅废除必须废除的政策。

政策的终止者应当意识到自己的动机。终止的对象真的是有害或无效的政策，或者是耗资巨大的机构吗？在决定终止哪项政策时要明智。[48]

贝恩告诫说，所有这些建议并非对终止每一项政策都适用。此外，他的建议对“大爆炸”式的政策终止比对“小步慢走”式的更合适。然而，它们对未来的政策终止者都是有用的忠告。

提　要

在前面五章里，我们介绍了旨在描述和解释政策过程各个组成部分的多种尝试。在本书的下一篇，我们将描述几项国内政策的演变，检验我们的政策过程理论在何种程度上可以解释那些现象。在第 10～12 章，将讨论教育政策、福利政策和环境政策从 20 世纪 60 年代初期直至现在的演变。

思考题

1. 有些人认为，社会保障应当大幅度改动甚至废除，而另一些人则认为该计划仅需进行改革。你对这一问题的看法是什么？请说明你的立场。

2. 根据你对本章讨论的各种政策变化和终止的理论的理解，社会保障在今后几年出现重大变动或终止的前景如何？谁可能支持或反对改变或取消社会保障？什么样的事件可能触发变化？

3. 为什么废除一个组织或计划项目这么困难？

4. 如果你被聘为行政管理人员，并被指示负责终止一项计划或政策，你会怎么进行？你会采取“大爆炸”还是“小步慢走”的方式？

推荐书目

Brewer, Garry, and Peter DeLeon. *The Foundations of Policy Analysis* (Homewood, IL: Dorsey Press, 1983).

Daniels, Mark R. *Terminating Public Programs: An American Paradox* (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1997).

Kaufman, Herbert. *Are Organizations Immortal?* (Washington, D. C.: Brookings Institution, 1976).

Sabatier, Paul A., and Hank Jenkins-Smith, eds., *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach* (Boulder, CO: Westview Press, 1993).

Schlesinger, Arthur. *The Cycles of American History* (Boston: Houghton Mifflin, 1986).

注释

[1] See David B. Truman, *The Governmental Process* (New York: Alfred Knopf, 1951); and David B. Easton, *A Systems Analysis of Political Life* (New York: Wiley, 1965).

[2] Peter Deleon, “A Theory of Policy Termination,” in *The Policy Cycle*, ed. J. V. May and Aaron Wildavsky (Beverly Hills, CA: Sage, 1978), pp. 279-300; Brian W. Hogwood and B. G. Peters, *Policy Dynamics* (New York: St. Martin's Press, 1983); Brian W. Hogwood and Lewis A. Gunn, *Policy Analysis for the Real World* (Oxford: Oxford University Press, 1984), pp. 241-260; and Paul A. Sabatier, “Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis,” *Journal of Public Policy* 6, no. 1 (1986), pp. 21-47.

[3] James E. Anderson, *Public Policymaking: An Introduction* (Boston: Houghton Mifflin, 1990), p. 257.

[4] Ibid., p. 402.

[5] Renee Johnson, David Hedge, and Marian Currender, "Bootstraps and Benevolence: A Comparative Test of the States' Capacity to Effect Change in Welfare Outcomes," *State and Local Government Review* 36 (2004), pp. 118-129.

[6] Anderson, *Public Policymaking: An Introduction*, p. 250.

[7] Hogwood and Gunn, *Policy Analysis*, p. 251.

[8] Ibid.

[9] Ibid., p. 242.

[10] Anderson, *Public Policymaking*, p. 255.

[11] B. Guy Peters, *American Public Policy: Promise and Performance* (Chatham, NJ: Chatham House, 1986), pp. 143-144.

[12] See Arthur Schlesinger, Jr., *The Cycles of American History* (Boston: Houghton Mifflin, 1986); and Arthur Schlesinger, Jr. "America's Political Cycle Turns Again," *Wall Street Journal*, 10 December 1987. See also Walter Dean Burnham, *Critical Elections and the Mainsprings of American Politics* (New York: W. W. Norton, 1970).

[13] Samuel P. Huntington, *American Politics: The Promise of Disharmony* (Cambridge, MA: Belknap/Harvard University Press, 1981), p. 284.

[14] See Edwin Amenta and Theda Skocpol, "Taking Exception: Explaining the Distinctiveness of American Public Policies in the Last Century," in *The Comparative History of Public Policy*, ed. F. G. Castles (New York: Oxford University Press, 1989).

[15] See Paul A. Sabatier, "Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change: An Advocacy Coalition Framework," *Knowledge: Creation, Utilization, Diffusion* 3, no. 4 (June 1987), pp. 649-692; see also Paul A. Sabatier and Hank Jenkins-Smith, eds. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach* (Boulder, CO: Westview Press, 1993).

[16] Paul A. Sabatier, "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein," *Policy Sciences* 21, nos. 2-3 (1988), pp. 129-168.

[17] Ibid.

[18] Sabatier, "Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change," p. 653.

[19] See Hugh Heclo, *Social Policy in Britain and Sweden* (New Haven: CT: Yale University Press, 1974), p. 306.

[20] Paul A. Sabatier and Hank C. Jenkins-Smith, "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment," in *Theories of the Policy Process*, ed. Paul A. Sabatier (Boulder, CO; Westview Press, 1999), p. 148.

[21] Sabatier 和 Jenkins-Smith 在 "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment" 中对其中大部分内容作了总结。

[22] James L. True, Bryan D. Jones, and Frank R. Baumgartner, "Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in American Policymaking," in Sabatier, ed., *Theories of the Policy Process*, pp. 97-116.

[23] Bryan D. Jones, *Reconceiving Decision-Making in Democratic Politics: Attention, Choice, and Public Policy* (Chicago: University of Chicago Press, 1994), p. 185.

[24] Frank R. Baumgartner and Bryan D. Jones, *Agendas and Instability in American Politics* (Chicago: University of Chicago, 1993).

[25] Maynard Silva, ed., *Ocean Resources and U. S. Intergovernmental Relations in the 1980s* (Boul-

der, CO: Westview Press, 1986).

[26] R. L. Swanson and M. Devine, "Ocean Dumping Policy: The Pendulum Swings Again," *Environment* 24, no. 5 (June 1982), pp. 15-20.

[27] James W. Curlin, "Ocean Policy Comes of Age: The End of the Beginning or the Beginning of the End," *Sea Technology* 21, no. 1 (1980), pp. 23-28.

[28] Alan Bakalian, "Regulation and Control of U. S. Ocean Dumping: A Decade of Progress, an Appraisal for the Future," *Harvard Environmental Law Review* (1984), pp. 193-256.

[29] Julian H. Spirer, "The Ocean Dumping Deadline: Easing the Mandate Millstone," *Fordham Urban Law Journal* 11, no. 1 (1982/1983), pp. 1-49.

[30] William H. Lahey, "Ocean Dumping of Sewage Sludge: The Tide Turns from Protection to Management," *Harvard Environmental Law Review* (1982), pp. 395-431.

[31] Spirer, "Ocean Dumping Deadline."

[32] Ibid., p. 36.

[33] Peter DeLeon, "Policy Termination as a Political Process," in *The Politics of Program Evaluation*, ed. Dennis Palumbo (Beverly Hills, CA: Sage, 1987), p. 194.

[34] Garry D. Brewer, "Termination: Hard Choices, Harder Questions," *Public Administration Review* 38, no. 4 (July/August 1978), pp. 338-344; and Herbert Kaufman, *Are Government Organizations Immortal?* (Washington, D. C.: Brookings Institution, 1976).

[35] Hogwood and Gunn, *Policy Analysis*, pp. 247-248.

[36] 一些明显的例外有 Janet E. Frantz, "Reviving and Revising a Termination Model," *Policy Sciences* 25 (May 1992), pp. 175-189; and Susan E. Kirkpatrick, James P. Lester, and Mark R. Peterson, "The Policy Termination Process: A Conceptual Framework and Application to Revenue-Sharing," *Policy Studies Review* 16 (Spring 1999), pp. 209-236.

[37] Robert Behn, "How to Terminate a Public Policy: A Dozen Hints for the Would-Be Terminator," *Policy Analysis* 4, no. 3 (Summer 1978), pp. 393-413.

[38] Anderson, *Public Policymaking*, p. 256.

[39] Ibid.

[40] Eugene Bardach, "Policy Termination as a Political Process," *Policy Sciences* 7, no. 2 (June 1976), pp. 123-132.

[41] Ibid.

[42] DeLeon, "Theory of Policy Termination," pp. 173-194; James M. Cameron, "Ideology and Policy Termination: Restructuring California's Mental Health Systems," in *The Policy Cycle*, ed. Judith May and Aaron Wildavsky (Newbury Park, CA: Sage, 1978), pp. 301-328.

[43] DeLeon, "Theory of Policy Termination," p. 185.

[44] Cameron, "Ideology and Policy Termination," p. 306.

[45] DeLeon, "Theory of Policy Termination," p. 194.

[46] Bardach, "Policy Termination," p. 126.

[47] Ibid., p. 127.

[48] Behn, "Terminate a Public Policy," pp. 393-413.

第3篇

剖析公共政策的选择

■ 第10章　教育政策
■ 第11章　福利政策
■ 第12章　环境政策

第 10 章

教育政策

最穷的州，如果让他们依靠自己的资源，是没有什么希望筹集资金提供良好的教育的。需要某种形式的平等，因为让最贫穷的州的孩子们也受到良好的教育，这对于美国至关重要。因此，联邦政府参与为这些州的学校提供资金是非常重要的。

——教育政策委员会（1962 年）

我们的民族正处在危险之中。我们在商业、工业、科学和技术创新方面曾经从未受到挑战的杰出地位正在被全世界的竞争对手超越……我们社会的教育基础目前正受到威胁着我们民族和人民的未来的一股平庸浪潮的侵蚀……实际上，我们欠考虑、单方面地在教育领域里缴了械。

——国家教育卓越委员会（1983 年）

每一个学生都将培养理解、尊重和接受不同种族、性别、文化遗产、民族起源、宗教、政治、经济和社会背景的人及其价值观、信仰和态度的能力。

——纽约州评议委员会（1990 年）

……对儿童必须每年进行阅读和数学的测试。每一年都要进行。不仅是 3 年级或者 8 年级，而是 3、4、5、6、7、8 年级都要进行。学校不教授知识，又不变革的时候，家长和学生必须拥有其他有意义的选择。

——乔治·W·布什（2001 年）

这些来自四个不同的十年的引语反映出，不同的时期强调了美国教育政策中始终存在的各种问题的不同侧面。公立学校的资金应该如何解决，课程应该包括哪些内容，如何最好地界定平等的教育机会，怎样最好地提供教育服务，这些问题在整个美国的历史中一直是辩论的焦点，激励着保守派和自由派势力。今天，从小学到大学的教育机构受到来自许多方面的抨击。[1]在新世纪里，在资金再分配、为贫困儿童提供经济资助、使用纳税人的钱资助所有的公立教育、“跟踪”学生在不同课程中的表现、双语教育、少数族群的平等机会、学生的测试、择校、社区对学校的控制和无数其他问题将继续存在下去。

在本章里，我们对其中一些关切进行分析。首先，我们简要介绍美国公共教育的规模，以及过去二十年间对美国学校的一些批评。其次，我们探讨教育政策是在哪里制定的，特别强调美国决策中固有的政府间的结构。再次，我们看一看关于教育的不同观点。最后，我们讨论过去五十年左右教育政策的演变。

美国的教育

2005 年秋季，约有 7 200 万名学生在各层次的教育机构注册入学。[2]在过去二十年里，入学情况不断倾斜，据估计这种倾斜将持续到 2014 年。根据美国教育部的数据，近年来公立学校发展速度最快的是小学。1985—2005 年间，小学生人数增加了 24%。[3]2005 年秋季，有 350 万名中小学教师任教于美国的学校，自 1995 年以来增加了 18%。[4]

毫不奇怪，对美国学校的投入也增加了。2004 年，各级政府对中小学的投入是5 360 亿美元，或者说每一个公立学校学生的开支约 9 000 美元。[5]近年来，虽然联邦政府承担的教育经费比例增加到了大约 9%，但州和地方政府仍然是教育经费的主要来源——大约分别占从幼儿园到 12 年级经费的 47%和 44%（见图 10—1）。

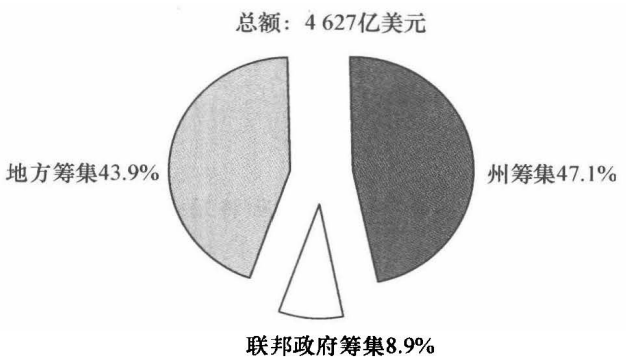


图 10—1　公立中小学系统总收入按百分比分布情况：2003—2004 年

资料来源：U. S. Department of the Census，“Public Education Finances 2004，” Figure 1，p. ix，at www2. census. gov/govs/school/04f33pub. pdf，issued March 2006.

鉴于教育在美国的中心地位，美国的学校受到很多批评是不足为奇的。自 20

世纪80年代起，形成了一种认为美国的学校发生了“危机”的共识。1983年，国家教育卓越委员会（National Commission on Educational Excellence，NCEE）宣布美国为“危机中的民族”。该委员会的报告《危机中的民族》的起草者认为：

> 我们社会的教育基础目前正受到一股平庸浪潮的侵蚀，它威胁着我们民族和人民的未来……我们的社会和教育机构忽略了学校教育的基本目的，忽略了很高的期望，忽略了实现目标和期望所需要付出的训练有素的努力。[6]

其中，该委员会指出，标准被降低了，学生成绩相应下降，教师缺乏，教师自身素质有缺陷，这些都证明教育出现了下降。同样重要的是，该委员会的报告反映了一个正在形成的共识：美国的学校质量下降，正在渐渐影响美国有效参与竞争日益激烈的国际经济的能力。

值得肯定的是，各级政府的官员们一直在努力寻找解决教育问题的方法。在过去几十年里，决策者一次次推动改革来纠正NCEE提出的问题。我们在本章的后半部分里将分析这些改革，但我们首先需要介绍一下教育过程中的主要角色，以及作为各种改善美国学校的建议基础的不同意识形态。

教育政策制定的场所

联邦政府

尽管联邦政府从未在资助公立中小学方面扮演过主要角色——其提供的资金从未超过总开支的10%——但联邦政府对教育的关注是长期的。国会通过1787年的《西北法令》，向新领土上的公立学校提供了土地，根据1862年的《莫里尔土地赠与法》，向各州划拨联邦土地来修建学院。1917年的《史密斯-休斯法》创立了第一个促进职业教育的联邦补助金计划，使学校能够提供农业、家政、手艺和工业方面的培训。[7]从1946年起，联邦政府开始支持全国学校的午餐牛奶计划，联邦的拨款和商品捐赠，成为公立和私立学校提供的便宜午餐和牛奶的基础。

第二次世界大战后，通过“联邦政府人口激增公共设施不足地区援助计划”，增加了对公共教育的参与度，这项计划授权向美国那些由于联邦活动（如军事基地）造成学校入学率大幅增加或税收资源由于某个联邦所有的设施而减少的地区提供联邦政府援助。根据《1958年国防教育法》，国会向各州和公立学校学区提供财政扶持，用以改善自然科学、数学和外语教学。在很大程度上，这是对苏联发射第一颗人造卫星进入太空所做出的反应，也是由于相信美国的教育有可能不具备与其他国家的科学技术竞争的能力而做出的反应。[8]

自1965年《中小学教育法》（ESEA）以来，联邦政府开始扮演更重要的角色。这项法案建立了最大的由联邦政府资助的单项教育计划，计划使贫困地区的学校受

益于对教材、教育研究及培训的资助。向那些为低收入家庭子女集中的地区提供服务的教育部门提供联邦财政支持。资助的资金用于满足那些失学儿童的需要。[9]这一时期联邦政府的资助有了大幅增加。

人们发现学生的成绩有所下降，这促使联邦政府进一步采取行动。1983 年，国家教育卓越委员会建议对美国的教育进行一系列的改革。近几十年来主导着大部分教育改革讨论的“回归基础”运动，就是从这里开始的。在乔治·H·W·布什总统任期内（1989—1992 年），白宫和全国州长联合会提出的全国性目标假定：如果设定标准，建立起迫使学校的专业人员去注意那些标准的激励机制，学校的情况就会改善。这一教育政策理论成为布什总统的“美国 2000 年”全国教育改革计划的基础。

在克林顿总统任期内，特别是由于预算的盈余，再次向教育注入了联邦经费。比如，在与国会磋商 1998—1999 年度预算的过程中，克林顿总统公开呼吁国会支持他准备提供 11 亿美元扩充 10 万名教师、发行数十亿美元的债券来改善全国学校教学设施的计划。1993 年 4 月，克林顿总统提出了“全国服务项目”，该项目的目的是，无论学生经济情况好坏，要让所有的学生都能上得起大学。根据这项建议，学生可以得到助学贷款，将来通过从未来的收入中自动扣除的办法偿还，或者毕业后从事社区服务工作，如做老师、警察或者社会工作者。1993 年，国会通过《国家与社区服务法案》，法案可向完成社区服务的志愿者提供多达 9 450 美元的奖学金。[10]

饶有讽刺意味的是，联邦政府加大在教育中的作用发生在乔治·W·布什总统的第一个任期内。尽管这位总统公开声明的立场是，教育是州和地方政府的事情，他提议并且由国会制定了划时代的法律——2002 年《不让一个孩子掉队法》，该法要求各州确立阅读和数学的教学标准，并且对 3～8 年级的学生进行测试，检查是否达到了这些标准。这项联邦立法实际上是对 1965 年《中小学教育法》第一条的修正案，据此，凡是进展不令人满意的学校，将面临联邦资金的削减，并被要求给予家长选择将子女送到本学区内包括政府特许学校在内的另外一所公立学校就读的权利。该法案被称赞为确保让美国的学校担负更多责任的一种手段，它授权大幅度增加联邦对教育的资金投入，力图鼓励政府特许学校的发展。自此立法以来，联邦的资助增加了 1/3，大约确定有 9 000 所学校（约占所有公立学校的 10%）需要改进。[11]

在本章撰写的同时，新一届民主党控制的国会正在讨论是否并且以什么条件重新授权《不让一个孩子掉队法》。虽然《不让一个孩子掉队法》在 2001 年通过时得到两党的广泛支持，但它的实施却引起保守派和自由主义者的很多批评。保守派断言，该立法篡夺了州和地方的权威，不过是增加了联邦官僚机构对地方教育的控制。自由主义者批评行政当局和前几届国会在要求州和地方政府大幅度增加支出的同时，却大幅度削减了该计划的资金。尽管考试成绩在过去几年里有所提高，但是由于择校能够接收的学生数量有限，因此很少家庭能够利用这种选择。[12]

州政府

建立、扶持和管理公共教育，并不是以明确或者暗含方式授予联邦政府的权力。根据美国《宪法第 10 条修正案》，这个权力是留给各州的。各州在教育服务的集中和官僚化管理方面的程度不同。约瑟夫·麦吉夫尼（Joseph McGivney）在先前劳伦斯·扬纳科内（Lawrence Iannaccone）的研究基础上提出，州教育政治可以有四种形式。[13]在一些州，教育工作者、州教育机构和立法部门试图维持地方的控制。在另外一些州，教育倡议联盟关注的问题超出了地方的利益，不过，各方之间的关系一直是合作的。还有一些州的教育政策制定更集中，不同的教育利益集团争夺一些具体项目或者资金的立项和管理的权力。再有一些州的教育决策高度集中，教育政治表现为一个利益集团、州立法人和官僚机构之间在追求目标实现的过程中联手与其他政策子系统竞争的“铁三角”。麦吉夫尼看到了随着时间推移权力更加集中的倾向。政治学家弗雷德·沃特（Fred Wirt）也认为，教育决策中最重要的问题是在州——而不是地方——层面上决定的，即便是在最放权的州，诸如教师资格认证、委托和最低考勤政策等关键功能，都是在州的层面上实施的。[14]

自 20 世纪 30 年代以来，由于民众和政策制定者对学校提供高质量教育的能力失去信心，各州不断增加对公立学校的财政参与。[15]州教育决策的基石是州教育署（State Educational Agency，SEA）。SEA 由州教育董事会、一位州教育主管官员（通常叫教育专员或督学）和教育局组成。州教育董事会通常负责全州包括最低高中毕业要求在内的教育政策。[16] SEA 还赋予州教育局做出的决定以合法性，并任命学校主管。

此外，由于地方学区依靠本州的教育署提供全州在教育方面的领导，其影响在过去若干年里加强了。[17] SEA 向本地学区分配州的教育经费，向调查学校出现的问题的立法委员会提供基本的研究和信息。80 年代的一些最著名的教育改革，如师资测评和提高毕业要求，都是由州长和州立法机构强加给地方学区的。[18]同一时期的“回归基础”运动，在很大程度上也是由州政府牵头进行的。

地方的作用

地方对教育的影响，在传统上被认为主要是通过以房产税向学校提供资金的方式来发挥的。然而，20 世纪 30 年代以来，地方政府提供的资金占学校财政收入总额的百分比在不断下降。70 年代和 80 年代纳税人的反抗，也使得用于教育的地方房产税严重缩水。比如，在加利福尼亚州，地方提供的学校资金的比例，从 1970 年的 70%，下降到 1982 年的 20%。[19]

人们往往忽视教育的地方政治。20 世纪初期的革新改革派曾竭尽全力地想使教育系统脱离党派政治，让人们感觉教育系统是不受政治影响的。实际上，他们所做的，是要改变政治的本质。

教育研究家乔尔·斯普林（Joel Spring）描绘了一幅颇富质感的图画，在这幅画里，社区的权力结构、地方劳动力市场的教育需求、地方学校董事会的管理风格、督学的个人风格、教育官僚机构和教师工会的权力，都是地方教育政治的因素。[20]但是，就连他也承认“地方的政治斗争与发生在州和联邦政治里的斗争相比是微不足道的”[21]。

教育政策的其他参与者

教师

除了家长，教师对学生的智力和情感发展可能具有最重要的影响。然而，许多人常说，那些选择进入教育职业的人的素质这些年来已经下降了。[22]由于若干原因，情况的确如此。首先，过去几年里师资素质的下降是由于工作场所发生的变化。以前，教师是高素质女性能够从事的为数不多的职业之一，1965 年之后，高素质女性开始进入传统上由男性主宰的工作领域。这些新的工作支付的薪水比教书高，也更受人尊重。20 世纪 80 年代进入师资队伍的人，SAT 成绩低于 60 年代进入师资队伍的人。[23]

此外，师资素质下降的部分原因还在于学院和大学的教育计划强调“教育方法”而不是专题知识。[24]教师更多接受的是如何授课而不是讲授的内容的训练。

师资素质存在的这些问题使美国教师联合会会长艾伯特·尚克尔（Albert Shanker）发表了如下言论：“在多数情况下，我们招到的是一些文盲、不能胜任的、任何其他工作都干不了的人。”[25]此外，师资还越来越缺乏，特别是数学、自然科学和外语师资。1989—1994 年间，美国需要一百多万名新教师，而据估计只能招到大约 62.5 万。[26]

这些发展导致一些州进行了教育改革。许多州的立法机构和一些州长推动的“教师责任制”和教师“最低能力测评”，就直接与师资素质的下降有关。由于州立法机构对过去 30 年师资素质的下降感到担忧，教师成为人们比以往任何时候都更仔细考察的对象。

法院

法院也是教育决策各个领域里的重要参与者。残疾人及语言、种族和宗教少数族群提起的诉讼试图影响学校运作的方式，并且经常能成功地达到目的。可以举出的例子有影响到少数族群在学校董事会上的代表问题的诉讼，有试图保证教育资金平等的诉讼，有要求结束种族隔离的诉讼，还有试图禁止在公立学校内祈祷的诉讼。

在一些情况下，这些诉讼促使法院制定补救措施来影响学校的预算、教师和学

生的作业、课程、交通、教材和行政组织等。[27]也有的时候，法院会拒绝介入。比如，有人主张，不同学区学生人均开支的巨大差异，违反了美国《宪法第 14 条修正案》的平等保护条款。但是，在“罗德里格斯诉圣安东尼独立学区案”中，美国最高法院做出裁决，学校资金的平等，是“必须通过立法者和那些立法者选举人施加的民主压力解决”的问题。[28]根据这一裁决，学区间财政差别的问题由各州解决。州的最高法院正是做了这件事。在“塞拉诺诉普里斯特案”中，加利福尼亚州最高法院于 1971 年责令采取行动使全州的学校经费数额统一起来。在接下去的 30 年里，43 个州最高法院审理了有关教育经费的案件；在 19 起案件中，法院裁决州的计划的确违反了宪法。[29]

概括起来，我们可以看出不同的参与者——包括联邦政府、州和地方政府、教师和法院——如何影响着教育政策的发展变化。在讨论这种发展变化之前，我们先探讨教育政策的各种不同的观点。

教育政策的方法

为什么一些学生完不成学业？决策者长期以来一直在争论是什么原因导致了我们学校的教育失败。关于失败的原因基本上有两种看法，每种观点都配有一整套能够矫正失败原因的政策。我们将简要探讨这两种观点。

自由主义（结构）的观点

自由主义观点的出发点是对人性的一种乐观的看法。与托马斯·索厄尔的“非限制性观点”非常相似，自由主义者相信，如果得到机会，不受妨碍成功的环境的制约，那么，所有的人都可以在教育领域里获得成功。根据这种观点，凡是出现失败，更多情况下是学校系统本身或者授课的环境、而不是个人的原因造成的。自由主义者相信，所有的人概莫能外地都具备获取知识和发展可用技能的潜能[30]，在 20 世纪 60 年代，这种观点认为宗族隔离和资源不足，是教学失败的首要原因。自由主义者提倡强制性废除种族歧视、社区控制和学区为各学校提供平等的资金等政策。他们信奉平等的原则，因为他们感到，资金和课程开设的不平等，会造成一个充满敌意的学习环境。[31]

保守主义（个人主义）的观点

保守主义者的出发点，是以对人性更悲观的观点，这颇似托马斯·索厄尔的“限制性观点”。他们相信，由于自身的局限性，并不是所有的人都能够在教育领域里获得成功。也许是因为缺少天赋、智力、动机或者成功所需要的东西，在教育系统里，不可避免地会有一定比例的人失败。比如，爱德华·班菲尔德指出：“有一

些学生根本不具备完成高中学业的能力。”[32]这些学业不成功的人，往往集中在较低的社会和经济阶层和少数民族人群，这一事实被认为是“贫困的文化”造成的，它抑制了学生自我完善的愿望，使他们不能很快得到满足。其他持这种观点的作者把教育成就低下归咎于诸如智商等遗传因素。[33]比如，在他们颇具争议的著作《钟形曲线》一书中，理查德·赫恩斯坦（Richard Herrnstein）和查尔斯·默里（Charles Murray）主张，如果你想预测哪些白人青年根本无法完成高中教育，智商比社会经济地位起着更重要的作用；随着智商的提高，获得大学学位的可能性也会增加[34]，最有争议的学者之一阿瑟·詹森（Arthur Jensen）提出，“处于低智商劣势”的学生的教育，应该集中在机械记忆上，而不是概念性或者认知性的学习上。[35]这些作者关于智商和学术表现的观点近来受到很多批判。[36]

保守主义者往往强调是个人原因导致学习成绩不佳。失败的原因据说是学生中只顾眼前的心态、遗传上失衡（即智商缺陷）和/或家境贫寒。保守主义者倡导的政策包括回归基础的方法；强调阅读、写作和数学技能；机械记忆；择校补助金券制度；反对强制性废除种族隔离；家长择校权；把对学生和教师的能力测试减到最少。

表 10—1 对比了教育政策问题上的自由主义和保守主义观点。[37]在下面的讨论中，我们将看到这些不同的教育政策方法是如何引导着 20 世纪 60—90 年代各个教改时期的。在任何一个给定的时间上，其中的某种方法似乎受到知识界的青睐，成为在那个特定时间正在被推动的政策的基础。比如，在 60 年代和 70 年代，对补偿性教育的强调反映的是自由主义者的观点，而 80 年代的回归基础的运动，则反映着保守派的观点。目前，我们发现不同的地区强调的是不同的方法。

表 10—1　　关于公共教育的对立观点

	自由主义	保守主义
人性观	乐观的	悲观的
教育的功能	促进社会和经济的可动性	促进社会和经济的可动性
教育课程观	倡导教改；强调实验；“开放性课堂”	回归基础；强调 3 个 R①；机械记忆
纪律观	反对开除学生；让捣乱的学生留在课堂	强调严格纪律；提倡暂停学生上课和开除学生的权利
教育失败的原因	强调学校系统本身的失败（如种族隔离和/或学校的资源不足）	强调学生个人的失败（如贫困的文化，学生中遗传失衡，家境贫寒）
首选政策解	要求乘坐校车；社区控制；民众参与；废除歧视；多元文化	择校补助金券；反对安排乘坐校车；对学生进行尽可能少的能力测试

资料来源：John J. Harrigan，Adapted from *Politics and Policy Studies in States and Communities*，5th ed. Copyright © 1994 by HarperCollins College Publishers. Reprinted with permission of HarperCollins College Publishers.

① 3 个 R 即阅读（reading）、写作（writing）和算术（arithmetic）。——译者注

教育政策的演进

20 世纪 60 年代和 70 年代：资源的不足和补偿性教育

教育是州政府和地方政府最大的开支，然而，用在教育上的资金数额差别非常大。图 10—2 说明了 2003—2004 年中小学教育中学生人均开支的情况。开支从新泽西州的学生人均 12 981 美元，到犹他州的 5 008 美元不等。另外，学生人均开支的情况，在很大程度上取决于州的富裕程度；较富有的州比较穷的州支出高。在 20 世纪 60 年代（甚至在今天），许多人认为，与比较穷的州相比，富裕的州可以以较小的经济代价来为儿童提供更好的教育。州的富裕程度与州教育开支之间的这种关系说明了联邦政府提供教育援助的必要性。

1965 年，国会通过《中小学教育法》（ESEA），将联邦政府对教育的投入增加了一倍，最终针对不富裕的学区进行资助。这一划时代的立法的支持者们坚持认为，联邦资助有助于使全国的教育机会平等，这样做，可以纠正美国教育中部分最严重的不平等现象。在《中小学教育法》后续的条款当中，贫困学校成为联邦政府增加教育资助项目的受益者。《中小学教育法》要求联邦政府向“为低收入家庭儿童集中的地区服务的地方教育机构”提供财政支持，推广有助于“满足教育资源不足的儿童的特殊需要”的计划。[38]向公立和私立中小学提供了拨款，用以采购学校图书馆资源、教科书和其他教学材料。《中小学教育法》所包含的逻辑是，学生（尤其是贫困学区的学生）人均经费的增加，使学校能够购买更好的教学材料，雇用更好的师资，改善课程。其结果是，学生的成绩将得到提高，从而提高贫困学生毕业之后在市场的竞争力。最终，这将有助于减少收入差异，减少美国的贫困。的确，《中小学教育法》是 20 世纪 60 年代约翰逊总统的“向贫困宣战”运动的重要组成部分。

后来一些部门做的研究，挑战了增加资源学校就会改善的断言。对这个问题的经典研究是哈佛大学社会学学者詹姆斯·科尔曼做的，他的研究——著名的《科尔曼报告》——对《中小学教育法》内含的补偿性教育的逻辑进行了检验。[39]尽管科尔曼的报告受到很多批评，它还是大大削弱了关于增加经费就能影响学生成绩的传统逻辑。在他的研究报告之前，立法者、教师、学校行政人员、学校董事会成员和公众都假定，班级学生人数、用于每个学生的经费数额、图书馆和实验室设施、教师工资、课程的质量以及学校的其他特点等因素，都在影响着学生的成绩（因此也影响着教育机会）。然而，科尔曼的分析揭示，这些因素对学生的学习和成就没有重要影响。而有重要影响的唯一因素，是学生自己的家庭背景和同学的家庭背景。家庭背景因素影响着学生的语言能力和对待教育的态度，两者都与学生的表现有很大的联系。

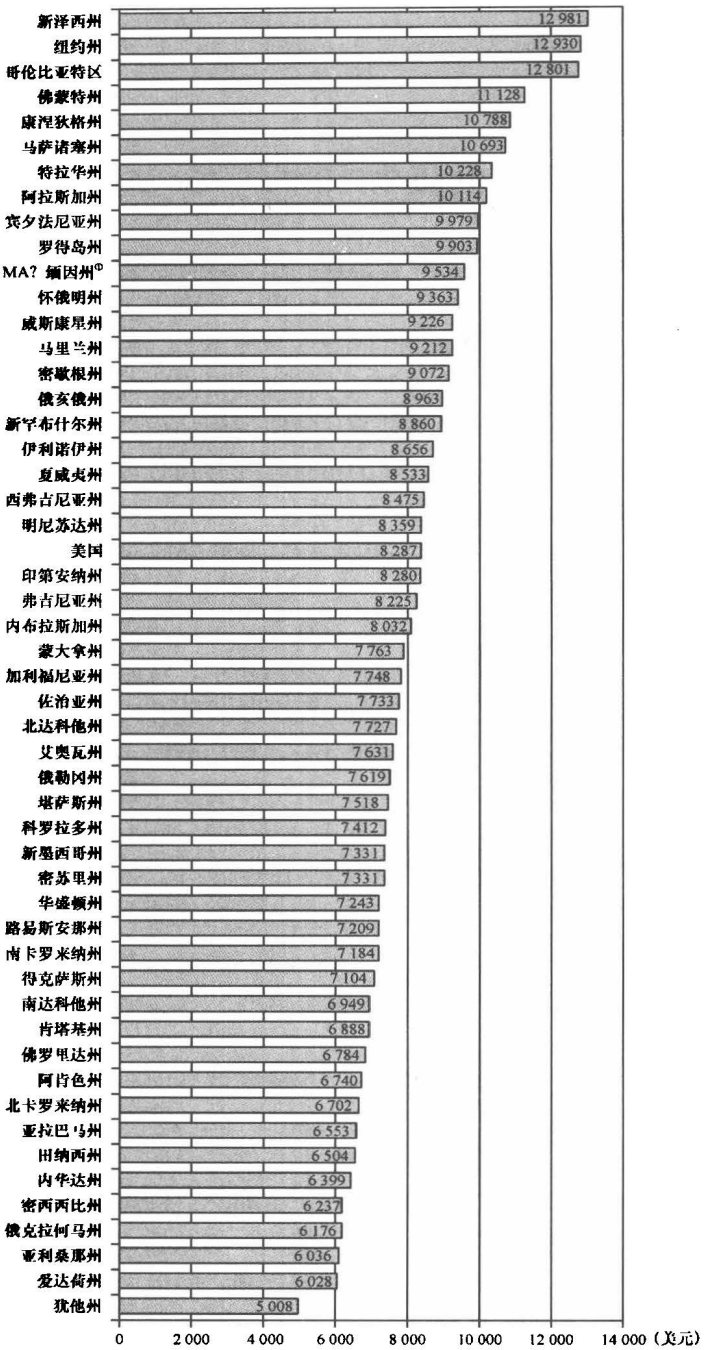


图 10—2　各州中小学学生人均开支：2003—2004 年

资料来源：U. S. Department of the Census, "Public Education Finances 2004," Figure 4, p. xii, at www2. census. gov/govs/school/04f33pub. pdf, issued March 2006.

① 原文估计有误，因为不可能有两个 MA，但究竟哪个是马萨诸塞州，哪个是缅因州无从判断。——译者注

虽然《科尔曼报告》没有提出政策方面的建议，但它暗示着补偿性教育没有多少教育价值。假如报告是正确的，就可以（也的确能够）做出推断：增加学生人均开支、提高教师工资、降低每个教室里的学生人数、提供更好的图书馆或实验室或者进行任何课程方面的革新，便都显得没有意义了。[40]后来有 150 多份研究报告重新审查了科尔曼的结论。有人对其中的 120 份研究报告进行了分析，分析显示，只有 18 份发现学校经费与学生的表现之间具有在统计学上有意义的正面联系。因此，研究者经过重新审查后断言，二者之间不存在很强和系统的联系。[41]的确，自从 20 世纪 60 年代以来，已有约 200 份研究报告对学校的投入、用于学校的资源和学生表现之间的关系进行了研究。这些研究报告讲述了一个连贯的故事——“学校经费开支与学生表现之间，没有系统性联系”[42]。

1972 年，克里斯托弗·詹克斯（Christopher Jencks）和他的同事们试图以收入为衡量标准对教育和可动性或者成功之间的关系进行分析。詹克斯提出疑问，学校是否正在通过帮助个人在所受教育的基础上从低收入阶层进入中等收入和高收入阶层，从而发挥社会的再分配功能。从根本上讲，他发现在收入与学校教育质量之间没有什么联系。因此，不能再把教育改革（特别是补偿性教育改革）看做是解决收入平等问题的有效途径。[43]家庭背景、认知技能、教育程度和职业地位都无法解释个人收入的巨大差异。如果用个人的价值观、技能和纯粹的运气来解释收入的差异，似乎要合适得多。[44]

在后来的研究中，詹克斯进一步分析了个人的价值观、教育程度、家庭背景以及经济成功之间的关系。[45]他发现，家庭背景（特别是父亲的教育程度）、学生的个性特征（特别是可依赖性、勤奋、毅力和领导才能）和学历，对男性收入的影响最大。然而，詹克斯说：“预言一个年轻男性最终的地位或者收入的最显见的因素，是他受教育的程度。”[46]他的发现指出了有效教育的必要性和降低辍学率的重要性。此外，他的发现以及《危机中的民族》这一报告，都对我们的公共教育体制的效果提出了质疑。

20 世纪 80 年代：学生表现欠佳与回归基础

在 20 世纪 80 年代，人们认为教育问题与 60 年代和 70 年代不同，不是资源匮乏的问题，而是部分由于此前考虑欠周全的改革引起的学生表现欠佳。具体而言，有人认为，教育工作者听任学校逐渐偏离了教育的基本内容，也就是突出阅读、写作和数学技能。持批评意见的人用教育方面的投入和产出来证明学校的失败。在 80 年代，证明“小家伙读不懂书”的证据比比皆是。比如，不少研究都说明，学生的表现和成绩水平大幅度下降。从 20 世纪 60 年代到 80 年代初，学习能力倾向测验（SAT）中数学和词汇技能的平均成绩不断下降。这一趋势使教育工作者和公众都感到震惊，并且在一定程度上成为随后成立的委员会和开展的研究的催化剂。国家教育卓越委员会发现，学生的成绩水平也出现相应的下降。《危机中的民族》的作者认为，80 年代初全国高中生在大多数标准学业考试中的平均成绩，实际上低于

26 年前苏联发射人造卫星之后的成绩。[47]

若干研究发现，不仅学生的成绩下降了，而且许多人认为一些专业能力已经低到了危险的地步。《危机中的民族》报告说，在 17 岁的孩子中，接近 1/6 实际上是文盲。[48]其他的研究发现，许多美国青年离开学校的时候，掌握的数学、自然科学、英语和社会科学的知识少得可怜。同样可悲的是，越来越多的证据表明，美国教育正在落后于其他国家——那些美国越来越发现自己不能与之在经济上竞争的国家。例如，国家教育卓越委员会报告说，在 70 年代初做的 19 项测试中，美国学生有 7 项测试的成绩与其他国家相比，排名都在最后。[49]

在接下去的二十年间，美国各州花费了大量的时间和财力来改革美国的学校。《危机中的民族》出版后的数月和数年里，成立了几十个教育委员会。一个又一个州颁布了旨在改善全国的学校的法律。在所谓的改革的第一次浪潮中，有两个教育领域——标准和课程，以及教学——成为了教育改革的焦点。

标准和课程

人们认为学生花在学习基础课程上的时间太少，学校对学生的要求过低，这两点成为 80 年代初对美国教育的批评的锋芒所在。因此，最初的改革建议大都围绕着教育的标准和课程问题。州的决策者们考虑并且在很多情况下颁布了形形色色的、旨在改进教育内容的计划，包括充实学术知识的计划、延长学生上课时间、改进课程、提高对学生表现的预期等。提高对高中毕业的要求，实施或者修改对学生能力的测试，都是第一次教改浪潮中最受欢迎的改革。比如，根据有关资料，到 80 年代中期，有 42 个州提高了毕业要求。在这些州当中，有 37 个州要求学习四年的英语，半数的州要求至少学习三年的社会研究。[50]

教学创新

鉴于各州的教师在教育中所处的核心地位，毫不奇怪，他们成了早期州改革的主要焦点。最初的委员会报告和研究显示的状况是，教师职业受到了冲击——低工资，缺乏培训，在太多的情况下教师表现不佳。更糟糕的是，所有的迹象都表明，美国很快将要面临师资短缺。各州对这些问题做出的反应，是通过了相当数量的、旨在提高教师待遇和表现的立法。根据有关资料，立法者在 1980—1986 年间提出了上千份直接涉及教师待遇和教师认证的立法。[51]到 80 年代末，全国教师的工资即便在刨去通货膨胀之后，仍然增加了 21%。[52]

然而，多数的州都不愿意在不将提高待遇与表现直接挂钩的情况下增加教师的工资。职务级别提升和按照表现付酬的计划，成为许多州试图将两者挂钩的方式。职务级别提升的做法，确立了将增加工资与晋升这些级别挂钩的晋升等级（如资深教师）。师资的能力测试也受到许多州立法者的欢迎，这反映了许多人的一种感觉，即教师们缺乏培训，不称职。在整个 80 年代，绝大多数的州要求对所有的新教师、偶尔对已在从事该职业的教师进行某种形式的测试。测试因州而异。一些州要求掌握数学和英语这类的基础学科的知识，而另外一些州则强调教学技巧。

《危机中的民族》出版后没有几年，各州便耗费了大量资金、精力和政治资本，进行旨在将美国的教育重新聚焦在“基础”上的教育改革。但是，尽管采取了这么多的行动，人们普遍认为，旨在使学校回归基础的教育改革根本就没有实现预期的目的。教育工作者可以说，学校的课程已经有了改变，测试成绩略有提升，若干学区进行了成功的创新。虽然对各州做出的努力进行最后的评判还为时过早，但是，总的说来多数分析者的结论是，第一轮改革没能实现确保美国教育卓越地位的目标。

来自若干方面的数据证明了这一结论。比如，如果我们分析一下在州进行改革之后全国的考试成绩就会发现，美国学生的整体成绩仅略有提升。图 10—3 显示了 SAT 考试成绩的变化轨迹，在过去 40 年间，尽管引起一些争议，这被人们认为是通用的测定基准点。正如这些数字所揭示的，语言能力部分的成绩自 70 年代中期以来基本维持原状。数学成绩更好些。80 年代和 90 年代初期，数学成绩虽然基本没有改变，但在 90 年代后期，这些成绩开始提高，到 2005 年达到 30 年来的最高点。

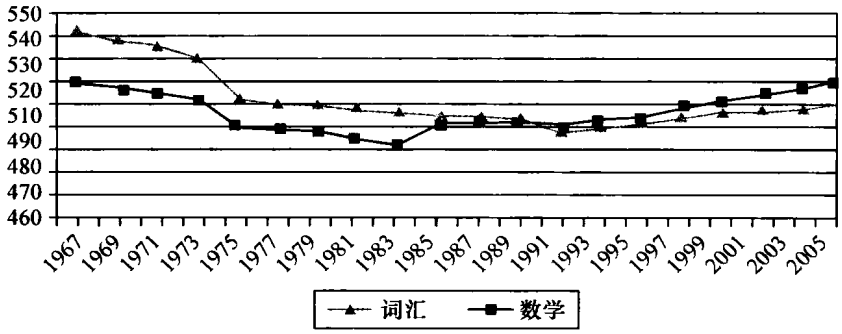


图 10—3 即将升入大学的高中毕业班 SAT 成绩均值：1967—2005 年

资料来源：College Board, Table 2: Mean SAT Scores of College-Bound Seniors 1967—2005, collegeboard. com, at www. collegeboard. com/prod_downloads/about/news_info/cbsenior/yr2005/table2-mean-SAT-scores. pdf accessed March 1, 2007.

对包括州一级的改革在内的教育投入和教育产出之间联系的进一步研究还显示，80 年代的改革仅使学校成绩有一定的改善。比如，伯杰（Berger）和托马（Toma）分析了 1972 年、1978 年、1984 年和 1990 年四个年份里，州一级的师资认证要求对美国 50 个州中的每一个州 SAT 考试成绩的影响。[53]他们衡量师资认证的标准，仅仅是看州是否要求小学或者高中师资认证必须有硕士学位。他们的研究还包括对教师工资、学生—教师比和学生人均开支的测定。伯杰和托马最重要的发现是，提高对师资认证的要求，与学生的表现没有联系。根据他们的数据，在要求课堂授课教师必须获得硕士学位的那些州，SAT 平均成绩实际上更低。学生人均开支的增加也与学生的成绩无关。教师的工资也被证明与学生成绩无关。与学生成绩（按照预期的方向）相联系的唯一变量，是学生—教师比——学生—教师比的提高，会造成考试成绩的下降。

相比之下，史密斯（Smith）和迈耶（Meier）对 80 年代教育改革的分析提供

了一些证据，证明第一轮改革取得了一些预期的影响，但是即便在这里，研究的结果也是混杂的。两位作者得出两套研究结果——对 1988 年美国 48 个州教育成绩的截面分析，以及覆盖 1981—1990 年间所有 50 个州情况的集合时间序列分析。还包括了一些衡量第一次改革浪潮的标准——州是否要求对高中毕业生进行能力测试；州是否对教师有认证要求；毕业需要的课程数量；最低入学年龄；教育开支；执行减少班级学生人数的规定，降低教师—学生比。史密斯和迈耶的分析显示，一些改革是成功的，而另一些却是失败的。在每一个模型里，在要求高中毕业生必须参加能力测试的州，学生的 SAT/ACT 成绩更高一些。在对教师有认证要求的州里，学生的表现也更好。此外，在集合时间序列分析中，较小的班级考试成绩更高。在截面模型中，规模较小学校的学生，一般在 SAT/ACT 考试中的成绩更高。但是，其他改革措施的效果没有这么好。在截面分析中，班级人数少，SAT/ACT 的成绩更低。与此类似，在集合时间序列分析模型中，开支多反而成绩更差。[54]

80 年代的改革为什么在教育方面仅取得如此少的成就？很多人主张，州的改革更多的是走形式，速度慢而且很肤浅。教师们抱怨，州里规定的要求和课程，限制了他们的决定权，削弱了他们在教室里运用自己的职业判断力的能力。然而，在许多人看来，问题是更根本性的。教育改革的失败，是因为改革措施的制定和实施是在本身存在弊端的教育体制里进行的。如果我们改变教育的本质，学校是可以变得更好的。[55]

此后，一系列进行第二轮（有的人说是第三轮和第四轮）改革的建议被提出来。更近一些的改革建议不同于 80 年代的改革，它们是自下而上的，目的是赋予教师、家长和地方管理者更大的权力，以便通过以学校为基础的管理、让学校进行选择和以结果为基础的评估，对美国的学校进行结构调整。目前，州和全美的地方学区正在实验基于学校的管理、政府特许学校，还有一些地方在实验择校补助金券和私营化。我们在下文中探讨更有趣但颇具争议的选择——利用市场力量来教育我们的孩子。

20 世纪 90 年代：市场改革

如果第一轮改革像批评者们所坚持的那样，是集权的、自上而下的改革，那么，第二轮改革则是把权威转移到地方层面，这也许就不会使人感到奇怪了。近年来，甚至第一轮改革还在进行时，第二轮改革的推动者们就已经在呼吁对美国的学校进行根本性的“结构调整”。这个概念的界定并不简单，因此，也很难做到统一，围绕这个概念的大多数讨论的核心问题，是学校应该做什么和怎么做的管理权应该主要在地方层面上的观点。

大多数关于结构调整的讨论本身包含两个假定。第一，如我们所见，许多对第一轮改革持批评态度的人认为，初期的改革之所以失败，完全是因为这些改革是在层级结构严密和集权的公共教育体制里通过和实施的，它必然会阻挠有意义的改革的进行。第二，支持结构调整的人认为，只有那些产生于学校本身和当地的利益相

关者——家长、学校管理者和教师——中间的改革，才有可能得到实施，并且继而真正取得效果。在许多人看来，只有那些每天与学校和教育打交道的人，才可能懂得哪些计划是必要的，它们是否行得通；同样重要的是，他们有使这些计划成功的动力。对分权式教育体系的支持，则来自特别是保守派中不断增强的共识，即提供公共服务，市场机制远远优越于非市场（即政府）机制。权力下放的呼声出现在向州和地方政府放权、从消防到监狱再到公立学校一切都在私营化成为政治主题的时代，这绝对不是一种巧合。

在过去十年中，权力下放和结构调整的呼声是以三种相互联系的形式中的一种出现的。更早些时候，倡导结构调整的人提出加大学校本身对预算、课程和人事的管理权以及扩大教师和家长的权力，试图以此建立起突出学校为基础的管理体制（school-based management，SBM）。另外一个相关的结构调整形式，即赋予教师权力，给教师更多控制教学内容和方法的权力，对学校政策有更多的发言权。“赋予教师权力”的计划还经常通过由教师控制的许可证董事会或者全国认证，来提高教师的职业地位。[56]不过，结构调整越来越变成选择的概念和关于择校补助金券及政府特许学校的讨论的同义词。为了更好地说明进行结构调整需要做些什么，我们来探讨一下后一种市场机制。

关于选择的建议并不是新鲜事物。早在 1955 年经济学家米尔德里德·弗里德曼（Mildred Friedman）就曾建议，应该向家长发放可以在私人学校赎兑的择校补助金券。但是，直到 20 世纪 80 年代和 90 年代，关于选择的建议才成为各州政策日程表的可信的组成部分。选择的可信度和合法性（但不一定是接受程度）不断提高，代表着若干方面的发展。第一，也是最笼统地讲，州一级主要政策参与者考虑不同选择机制的意愿，主要是源于美国政治日益保守的性质。甚至在罗纳德·里根当选之前，人们就越来越认识到，各级政府已变得过于臃肿，干预过多。共和党人和许多民主党人越来越多地转向以市场为基础的政策，包括垃圾收集和消防的私营化、利用排放收费等作为实现调控管理的手段，来替代直接提供公共服务。由于择校补助金券、政府特许学校和其他选择依靠的是市场的选择和竞争机制来刺激理想的行为，因此，它们不过是在传统政策机制之外的另一套市场选择而已。第二，教育选择越来越有可信度，这反映了人们的一种共识：公立学校没有很好完成教育我们的子女的任务，而私立学校——特别是天主教会学校——的教育搞得比较好。正如我们看到的，不乏证明显示，私立学校学生的成绩一贯好于公立学校的学生。主张选择的人坚持认为，私立学校学生之所以成绩好，是因为私立学校依靠市场机制来管理和组织学校。此外，查布（Chubb）和莫（Moe）对私立学校为什么比较成功进行了解释，在解释的过程中，他们对选择的基本逻辑进行了概述。

根据这几位作者的观点，私立学校如此成功，是因为它们是在市场体系中运行，它们在其中必须相互竞争，还必须同公立学校竞争，吸引学生。不同于公立教育，在私立学校体系中，教育者不必对更大的政治力量做出反应，而需要对教育的主要消费者——家长和学生——的需求做出反应。能够对家长即消费者做出反应的学校将得以生存和发展；反之，则无法生存和发展。竞争和选择的简单事实反过来

保证了私立学校能够避免公立学校特有的那种自上而下、层级结构分明的控制，而选择地方学校在其中被赋予相当自治和灵活性的管理体系。如查布和莫指出的：

> 那么，在市场背景下的有效权威的权力相当分散。在私立教育中，每一所学校的管理者决定教学内容、教学方法、谁来教、他们的服务收费标准是什么，以及教育如何组织和提供的几乎其他所有一切事情。学生和家长对不同学校提供的服务、名声和费用做出评估，自行选择在哪所学校就读。没有人为社会做决定。所有的参与者都为自己做出决定。[57]

近年来，人们以不同的形式让家长对他们的子女上什么样的学校进行一定的选择。最初，旨在促进种族融合的“磁铁学校”使黑人和白人家长都能在若干学校中进行选择。在80年代，一些州和学区还通过采纳开放式入学计划，扩大了家长的选择。在有些情况下，开放式入学计划允许家长在本学区内的公立学校中进行选择。开放式入学计划由于几方面的原因得到肯定——计划给家长提供了选择，培养了学校间的竞争，有助于减少社会和经济的不平等现象。

利用市场来教育我们的后代的更近一些的尝试，越来越围绕着另外两种机制——政府特许学校和择校补助金券计划。政府特许学校近年来尤其受欢迎。根据政府的特许学校计划，教师、家长和基金会获得特许，允许他们建立不受州制定的大多数限制和规定的学校。这些学校通常是按照本州学生人均经费的一定比例接受公有经费。到2004年，在37个州、哥伦比亚特区和波多黎各建立了3 000所政府特许学校。[58]政府特许学校的倡导者坚持认为，这些学校将大大改善教育质量，这有几方面的原因。政府特许学校不受现有学校特有的许多束缚性的、自上而下的规定的限制，所以运行的成本应该更低，这些学校还赋予教师和家长权力，允许学校调整课程以便满足学生的需要。此外，政府特许学校的存在将真正的竞争引入学区，促使现有学校去改善自己的规划，否则，就有可能失去学生和配给学生的资金。由于各个政府特许学校都设计新的教育方法，这种竞争反过来也会促进创新。

政府特许学校也不乏批评者，其中包括教师工会和地方学校官员，由于有许多项政府特许计划，他们注定会蒙受损失。批评者担心，建立政府特许学校并为之提供资金，将使资源从本已捉襟见肘的公立学校外流。许多人还提出，特许申请者并不需要经过地方官员的批准便可获得特许证，这样，政府特许学校立法在这些时候就绕过了地方学校董事会。

政府特许学校的情况如何呢？政府特许学校的表现各不相同。一方面许多或者通常是大多数的政府特许学校能够达到州教育标准，另一方面，现有数据表明，政府特许学校在教授基础知识方面，并不比正常学校更好。美国审计总署（U. S. General Accounting Office）进行的一项研究发现，在33个提供政府特许学校表现信息的州当中，有21个州报告说，至少半数的政府特许学校达到或者超过了州的成绩标准。[59]最近的两项大规模研究，使用了美国教育部（U. S. Department of Education）年度《全国教育进展评估》的数据，比较了政府

特许学校和非政府特许学校中学生的成绩情况。哥伦比亚大学全国教育私营化研究中心 2006 年的一份研究报告，比较了 2003 年在 13 000 所公立、政府特许学校和私立学校就读的 34 万名 4 年级和 8 年级学生的数学成绩，以评估政府特许学校和私营化的影响。私立学校的学生的成绩高于公立学校的学生，但是，一旦分析人员对社会经济地位、种族、性别和残疾情况进行控制，公立学校、政府特许学校和私立学校之间的差别便消失了。[60] 2006 年教育部公布的一项报告得出了相似的结论。这项由教育测试服务局做的研究，使用了 2003 年《全国教育进展评估》里的成绩，将公立学校和私立学校 4 年级和 8 年级学生的阅读和数学成绩进行了比较。其中，研究发现，一旦学生的背景受到控制，公立学校 4 年级学生的数学成绩高于私立学校同年级学生，但是，私立学校 8 年级学生的阅读成绩高于公立学校的学生。在教会学校中，路德教派学校的学生成绩最好，而保守的基督教会学校的学生最差。[61]

倡导选择的人们坚持认为，要想完全实现竞争和选择的优势，家长应该被允许在大量的公立和私立学校包括教会学校中进行选择。当然，选择的机制是教育择校补助金券。虽然择校补助金券计划不尽一致，但是一般都为家长提供现金补助金券或税收抵免，这些可以用来在任何一所公立或者私立学校支付学费。

密尔沃基（Milwaukee）富有开创精神的“家长选择计划”创建于 1990 年，是美国的第一个公立—私立择校补助金券计划。在 2005—2006 学年，约 15 000 名学生领取了 6 400 美元的择校补助金券，很多学生用这笔钱上了该市的私立天主教会学校。[62]毫不奇怪，密尔沃基的计划遭到地方教师工会及其他人的坚决反对，他们担心计划分流了公立学校的资源，违反了美国《宪法第 1 条修正案》中关于禁止政府建立宗教的规定。但是，威斯康星州最高法院于 1998 年驳回了违宪的诉讼。

一些州近年来对本州的择校补助金券计划进行了思考。俄勒冈、科罗拉多和加利福尼亚这三个州，在 90 年代初把择校补助金券计划印在了选票上。如 1990 年在俄勒冈州，选民们被要求批准一项计划，根据这项计划，家长将得到 2 500 美元的税收抵免，这笔钱可以用来抵消私立学校的费用。科罗拉多和加利福尼亚的选民各在 1992 年和 1993 年也遇到类似提议。在这两个州，教师工会和其他人的反对是坚决的，提议遭到大多数选民的否决。但在 1995 年，俄亥俄州议会拨款向近 1 500 名低收入家庭学生发放每人 2 500 美元的克利夫兰市奖学金，让他们进入该市任何一所公立、私立或教区的学校，择校补助金券计划的支持者取得了胜利。到 1999—2000 学年，3 400 名领取择校补助金券的学生进入了 52 所私立学校。[63]与威斯康星州的情况相同，反对者对计划是否符合宪法提出质疑，但是美国最高法院 2002 年在“泽尔曼诉西蒙斯-哈里斯等案”中划时代的裁决驳回了此案，最高法院裁决，克利夫兰的择校补助金券计划没有违反美国《宪法第 1 条修正案》。1999 年，佛罗里达州设立了择校补助金券计划，为在“失败”学校就读的学生提供进入表现更好的学校的机会，但是该计划在 2006 年被该州最高法院判定违宪，仅有 750 名学生从中受益。

密尔沃基和克利夫兰（Cleveland）的计划受到支持和反对选择的人士的密切关注，对两个城市的计划有很多评估。然而，迄今为止计划执行情况的记录是复杂

的。在多数情况下，两个城市的研究都没有多少证据来说明领取择校补助金券的学生成绩好于没有领取择校补助金券的学生。[64]不过，也有一些研究对上述研究结果提出了挑战。比如，哈佛大学的一个由学者组成的小组对密尔沃基的数据进行的再分析显示，领取择校补助金券的学生与仍然留在该市公立学校的一组可以比较的学生相比，数学成绩高 11%，阅读成绩高 5%。[65]美国审计总署的分析人员对有关 2001 年择校补助金券计划的材料进行了审查，他们的结论是，“这些研究结果都不能被认为是限定性的，因为当研究人员使用不同的方法来弥补数据中的缺陷时，得出的是不同的结果。”[66]

提　要

在美国，最重要的机构当属全国的学校。正如政治学家托马斯·戴伊指出的：

> 被最广泛建议的解决美国社会所面临问题的办法，就是提供更多、更好的学校教育。学校仅仅被期望是解决无知和文盲的地方的时代已经过去。今天，学校被期望做许多事情：化解种族冲突，鼓励对“多样性”的尊重；为弱势儿童提供价值观、理想和本体感；提供各种形式的休闲娱乐（橄榄球赛、乐队、合唱团、拉拉队等）；通过教育儿童与他人相处和适应群体生活，减少社会的冲突；通过教育学生培养良好的驾车习惯，减少公路事故；通过体育教育、卫生训练甚至治疗，控制疾病，改善健康；通过教授工作技能来消除失业和贫困；通过学校午餐和牛奶计划，结束营养不良和饥饿；与吸毒做斗争，对儿童进行性教育；对那些无心念书但尚未到法定工作年龄又不能让其无人管理在街上闲逛的青少年，学校需起到监护人的作用。换言之，全国几乎所有的问题都体现在对全国的学校的要求上。[67]

鉴于这些预期，美国的教育造成许多冲突，招致许多批评，导致许多变革，应该不会让任何人感到奇怪。

表 10—2 对过去几十年中教育政策的变化进行了总结。该表清楚表明，每个 10 年中教育改革的特点，是对美国的学校出现的问题、失败的原因和解决教育问题的方法进行独特的定义。60—70 年代，存在的问题是资源享有的不平等；解决方法是那个时期通过的补偿性措施，包括《中小学教育法》。80 年代，美国人开始相信，学校不再能向我们的孩子提供他们在一个变化中的社会里生存所需要的基本技能。要想解决问题，必须努力回归到“阅读、写作和算术”中，学校承担更多的责任。最近，家长和决策者都指出，我们教育体制的本质需要改变。现在越来越多地强调的是给家长选择权和在公立学校之外寻找教育机会。在每个 10 年当中，通过了数以百计的法律和规定，花费了数以百万计的美元，为的是解决平等和成绩的问题。

表 10—2 教育政策的演进：1960—2000 年

	60—70 年代	80 年代	90 年代
问题的性质	不平等的资源	表现欠佳	表现欠佳
失败原因	缺乏资源	缺乏技能	机构的失败
建议的改革	补偿性教育	回归基础	市场
细节	1965 年《中小学教育法》学校废止歧视“领先计划”	课程改革加强教师培训，工资和能力测试	政府特许学校择校补助金券

然而，正如我们所看到的，多数的努力并没有实现那些推动变革的人的理想。《科尔曼报告》证明，增加经费并不一定就会使学校得到改善，对“回归基础”运动的评估表明，儿童们仍然没有阅读能力。由于缺乏证据，必须采取谨慎的态度，不要盲目轻信依靠市场力量就能解决美国学校的问题。决策者和政策分析人员面临的挑战，是必须加倍努力地弄清楚美国教育的成败之处。如果说迄今为止的记录可以作为线索的话，这样的努力将体现在更大的政治斗争当中，它的实施会存在缺点，而且也难以评估。但是，鉴于教育在美国的重要性，寻找解决方法的努力，将会并且必须继续主导公众的讨论。

思考题

1. 业已提出的各种补救办法来应对在校学生成绩的不断下降，包括补偿性教育政策、回归基础政策和多元文化。鉴于这些政策的效果，你建议我们如何提高学生的成绩？

2. 讨论以下教育政策的相对优点：择校补助金券，学校的选择，邻里对学校的控制，补偿性教育。

3. 近来，大学一直在努力纠正他们为此而受到批评的歧视少数族群的做法，办法是推行以种族和性别为基础的优惠政策。大学是否是补偿以往对少数族群的不公正做法的合适场所？是与不是的理由是什么？

推荐书目

Bloom, Allan. *The Closing of the American Mind* (New York: Simon and Schuster, 1987).

Chubb, John E., and Terry M. Moe. *Politics, Markets, and America's Schools* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1990).

Henig, Jeffrey. *Rethinking School Choice* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994).

Herrnstein, Richard J., and Charles Murray. *The Bell Curve: Intelligence and Class Structure in American Life* (New York: Free Press, 1994).

Jencks, Christopher. *Who Gets Ahead? The Determinants of Economic Success in America*

(New York: Basic Books, 1979).

Smith, Kevin B., and Kenneth J. Meier. *The Case Against School Choice* (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1995).

注释

[1] See, for example, John E. Chubb and Terry M. Moe, *Politics, Markets, and America's Schools* (Washington, D. C.: Brookings Institution, 1990).

[2] U. S. Department of Education, National Center for Education Statistics, *Digest of Education Statistics* (Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 2005). Available online at http://nces.ed.gov/programs/digest/d05/. Accessed May 19, 2007.

[3] Ibid.

[4] Ibid.

[5] U. S. Department of Education, "10 Facts about K-12 Education Funding," at www.ed.gov/about/overview/fed/10facts/index.html#chart1 accessed March 22, 2007.

[6] National Commission on Excellence in Education, *A Nation at Risk: The Imperative for Educational Reform* (Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1983), pp. 5-6.

[7] Thomas R. Dye, *Politics in States and Communities*, 7th ed. (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1991), p. 419.

[8] Ibid., p. 172.

[9] Ibid., p. 173.

[10] See Stephen J. Wayne et al., *The Politics of American Government* (New York: St. Martin's Press, 1995), p. 625.

[11] Gail Russell Chaddock, "'No Child Left Behind' Losing Steam," *Christian Science Monitor*, csmonitor.com, at www.csmonitor.com/2007/0321/p01s01-legn.html? s=t5 accessed March 21, 2007.

[12] Ibid.

[13] Joseph H. McGivney, "State Educational Governance Patterns," *Educational Administration Quarterly* 20, (Spring 1984), pp. 43-63; Lawrence Iannaccone, *Politics in Education* (New York: Center for Applied Research in Education, 1967).

[14] Frederick Wirt, "School Policy Culture and State Decentralization," in *The Politics of Education*, ed. Jay D. Scribner (Chicago: University of Chicago Press, 1977), pp. 186-187.

[15] Ann O'M. Bowman and Richard Kearney, *State and Local Government* (Boston: Houghton Mifflin, 1990), p. 432.

[16] John J. Harrigan, *Politics and Policy in States and Communities* (New York: HarperCollins, 1991), p. 391.

[17] Ibid.

[18] Ibid.

[19] Robert B. Hawkins, "Education Reform California Style," *Publius* 14 (Summer 1984), p. 100.

[20] Joel Spring, *Conflicts of Interests: The Politics of American Education* (New York: Longman, 1988), pp. 93-124.

[21] Ibid., p. 120.

[22] Bowman and Kearney, *State and Local Government*, p. 430.

[23] Ibid.

[24] Ibid.

[25] David Savage, "Teaching: The Heart of the Problem," *State Legislatures* 9 (October, 1983), pp. 212-224.

[26] William E. Blundell, "A Certified Need: Teachers," *Wall Street Journal* 19 May 1989, p. 1.

[27] Michael Rebell and Arthur Block, *Educational Policy Making and the Courts* (Chicago: University of Chicago Press, 1982).

[28] *Rodriguez v. San Antonio School District*, 411 U. S. 59 (1973).

[29] Bowman and Kearney, *State and Local Government*, p. 426.

[30] Harrigan, *Politics and Policy*, p. 396.

[31] Ibid., pp. 395-397.

[32] Edward Banfield, *The Unheavenly City* (Boston: Little, Brown, 1970), p. 134.

[33] See, for example, Arthur Jensen, "How Much Can We Boost IQ and Scholastic Achievement?" *Harvard Educational Review* 39 (Winter 1969), pp. 1-123.

[34] See Richard J. Herrnstein and Charles Murray, *The Bell Curve: Intelligence and Class Structure in American Life* (New York: Free Press, 1994), pp. 143-154.

[35] Jensen, "How Much Can We Boost IQ?"

[36] See, for example, James J. Heckman, "Cracked Bell," *Reason* (March 1995), pp. 49-55; and Arthur S. Goldberger and Charles F. Manski, "Review Article: The Bell Curve by Herrnstein and Murray," *Journal of Economic Literature* 33 (June 1995), pp. 762-776.

[37] See Harrigan, *Politics and Policy*, pp. 392-394.

[38] Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, 7th ed. (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1991), p. 9.

[39] James S. Coleman, *Equality of Educational Opportunity* (Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1966).

[40] Dye, *Understanding Public Policy*, p. 10.

[41] Eric Hanushek, "Throwing Money at Schools," *Journal of Policy Analysis and Management* 1, no. 1 (Fall 1981), pp. 19-41; and "The Economics of Schooling: Production and Efficiency in Public Schools," *Journal of Economic Literature* 24 (September 1986), 1141-1177.

[42] See Eric Hanushek, "How Business Can Save Education: A State Agenda for Reform," (paper presented at the Heritage Foundation Conference, April 24, 1991).

[43] Christopher Jencks and Marshall Smith, Henry Acland, Mary Jo Bane, David Cohen, Herbert Gintis, Barbara Heyns, and Stephan Michelson, *Inequality: A Reassessment of the Effect of Family and Schooling in America* (New York: Basic Books, 1972).

[44] Ibid., p. 219.

[45] Christopher Jencks, *Who Gets Ahead? The Determinants of Economic Success in America* (New York: Basic Books, 1979).

[46] Ibid., p. 230.

[47] National Commission on Excellence in Education, *A Nation at Risk*.

[48] Ibid.

[49] Ibid., p. 8.

[50] Richard Coley and Margaret Goertz, "Educational Standards in the 50 States: 1990," Educational Testing Service, Report Number: RR-90-15, 1990.

[51] William Firestone, Susan H. Fuhrman, and Michael W. Kirst, "Implementation Effects of State Education Reform in the 1980s," *NASSP Bulletin* 74 (February 1990), pp. 75–84.

[52] Bowman and Kearney, *State and Local Government*.

[53] Mark C. Berger and Eugenia F. Toma, "Variation in State Education Policies and Effects of Student Performance," *Journal of Policy Analysis and Management* 13 (1994), pp. 447–491.

[54] Kevin B. Smith and Kenneth J. Meier, *The Case Against School Choice: Politics, Markets, and Fools* (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1995).

[55] Chubb and Moe, *Politics, Markets, and America's Schools*.

[56] Ibid.

[57] Ibid., p. 29.

[58] National Education Association, "Charter Schools," at www. nea. org/charter/index. html accessed May 15,2007.

[59] U. S. General Accounting Office, "Charter Schools: To Enhance Education's Monitoring and Research, More Charter School-Level Data Are Needed," January 2005, at www. gao. gov/new. items/d055. pdf accessed May 15,2007.

[60] Christopher Lubienski and Sarah Theule Lubienski, "Charter, Private, Public Schools and Academic Achievement: New Evidence from NAEP Mathematics Data," National Center for the Study of Privatization in Education, p. 3, at www. ncspe. org/publications_files/OP111. pdf accessed March 12,2007.

[61] Educational Testing Service, "Comparing Private Schools and Public Schools Using Hierarchical Linear Modeling," National Center for Educational Statistics, July 2006, at www. nytimes. com/packages/pdf/national/20060715report. pdf accessed May 15, 2007.

[62] National School Boards Association, "Milwaukee Voucher Program," as www. nsba. org/site/page. asp? TRACKID=&DID=32345&CID=1316 accessed March 25, 2007.

[63] The U. S. General Accounting Office, "School Vouchers: Publicly Funded Programs in Cleveland and Milwaukee," August 2001, at www. gao. gov/new. items/d01914. pdf accessed May 14, 2007.

[64] 最主要见 Kim Metcalf et al., *A Comparative Evaluation of the Cleveland Scholarship Program and Tutoring Program and Evaluation of the Cleveland Scholarship Program Second Year Report*, 1997—1998 (Bloomington, Indiana: Indiana University, Indiana Center for Evaluation, 1998); and John Witte, *The Market Approach to Education* (Princeton: Princeton University Press, 2000).

[65] Jay Greene, Paul Peterson, and Jiangtao Du, *Effectiveness of School Choice: The Milwaukee Experiment* (Cambridge, MA: Harvard University, 1997); and Jay Greene and Paul Peterson, *Methodological Issues in Evaluation Research: The Milwaukee School Choice Plan* (Cambridge, MA: Harvard University, 1996).

[66] U. S. General Accounting Office, "School Vouchers: Publicly Funded Programs in Cleveland and Milwaukee," p. 30.

[67] Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, 12th ed. (Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2007), p. 125.

第 11 章

福利政策

穷人依然存在。美国总统宣布向贫困“无条件”宣战 20 年之后，贫困不仅继续存在；更糟糕的是，我们必须应对已经形成痛苦的结构，新的贫困比原有的贫困要顽固得多。

——迈克尔·哈林顿（Michael Harrington）

20 世纪 60 年代出现的是知识界一致的共识：从个人主义的角度对贫困进行解释，完全是过时的，是反动的。

——查尔斯·默里（Charles Murray）

我最希望的是理解贫困的真正起因，并直接解决之。

——戴维·T·埃尔伍德（David T. Ellwood）

今天下层社会的贫困与过去的贫困相当不同：下层社会的贫困不是由于没有机遇，而是由于不能够或者不愿意利用机遇。

——劳伦斯·M·米德（Lawrence M. Mead）

就像过去四百年一样，贫困问题是今天最敏感、争议最多的问题。公众和个人几百年来一直关注这个问题，但是，贫困真正

的起因仍然没有被充分理解。前面的四段引语说明了对21世纪最恰当的福利政策的不同看法。20世纪30年代和60年代，社会福利计划得到扩大，以便救助美国的穷人。但是在80年代，这些努力被许多人认为是一个失败。有些人认为，这些项目实际上起了坏作用，在穷人中形成一种对福利的依赖。[1]80—90年代，决策者企图设计一个更好的社会福利体系，随之，最新一轮福利改革开始了。从1981年开始，个别州（如威斯康星州）企图找到独创性的方法将就业与福利相结合。到1987年，有26个州实施了某种程度的工作福利计划，虽然许多“全州”的项目仅仅在几个县里得到实验或实施。[2]1996年，美国国会通过了《个人责任和工作机会协调法》，将各州的工作统一起来。正如我们将看到的，该立法用向州提供固定拨款，取代了已有50多年历史的福利资格计划，从根本上改变了美国的福利性质。

在下文中，我们将回顾过去二百多年美国福利政策的演进，尤其注意20世纪30年代以来的发展。我们最后将对福利政策的影响进行评估。首先，我们分析贫困的定义，并确定哪些人是美国的穷人。

美国的贫困问题

界定贫困

设计恰当的政策解的第一步，是争取了解公共政策问题的范围和性质。于是，需要测定在美国贫困的程度，可以使用几种方法。这些衡量贫困的不同标准包括定量的参数和定性的参数。比如，美国社会保险管理局（U. S. Social Security Administration）提出的官方贫困定义是一个量化参数。一个人或者一个家庭，如果收入低于一定水平，就被定义为“贫困”。这个水平根据家庭人口的多少、居住在城市或是农村，以及每年的物价变化而进行调整。通常是按照节俭的食品计划养活一个家庭所需要的收入的三倍。2005年，四口人的非农业家庭的贫困线是2.2万美元。按照这个定义，约有3 700万美国人，或者说美国人口的12.6%被归到穷人一类。

由于多种原因，这个官方的贫困定义受到批评。比如，自由主义批评者认为，贫困的这个定义没有考虑到生活费用、气候或者人们接受的生活方式的地区性差异。[3]此外，“节俭”的食品预算，作为确定贫困水平的基础来说过低，不能保证营养充足和健康。贫困的这个定义也没有考虑穷人实际上认为他们生活所需要的东西。保守的批评者也对这个贫困的定义提出质疑，理由是没有考虑到家庭拥有的房屋、家具和汽车等资产的价值，还有，这个指数包含了许多并不认为自己是穷人的人，比如学生和老年人。最后，这个指数没有包括政府为穷人提供的实物好处——如食品补助代金券、免费医疗、公共住房和学校午餐等。[4]

贫困的另一个定义是查尔斯·默里在他的《失去阵地》一书中给出的定义。[5]他把贫困分为几种，一种是官方的贫困，这仅仅看现金收入的多少，另一种是潜性贫困，是以如果没有联邦政府的救助就会被认为是贫困的人口为基础，还有一种是

净贫困，指的是那些即使计算了他们领取的政府实物补助之后仍然贫穷的人。默里认为潜性贫困是最可憎的统计数字，因为它计算了我们社会中经济上依赖他人、不能独立生存的人的数量。[6]图 11—1 说明默里界定的三种贫困。

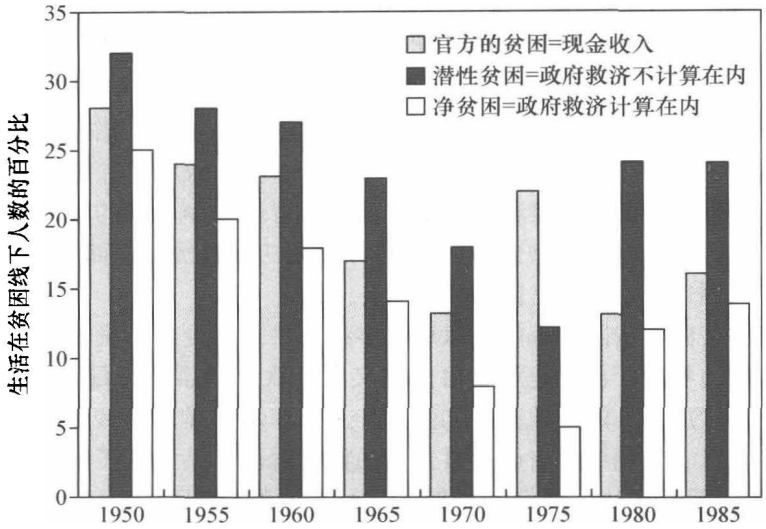


图 11—1　贫困的三个定义

资料来源：Charles Murray，*Losing Ground*：*American Social Policy* 1950—1980，© 1984 by Basic Books. Reprinted with permission of Basic Books，a division of HarperCollins Publishers，Inc.

另一种贫困的定义以美国财富的分配情况为基础。这个贫困定义的基础，是相对贫困或者量化的美国收入不平等的概念。图 11—2 将 1929 年至 1990 年美国的所有家庭分为三组——人口中最贫穷的 2/5，居中的 1/5，最富有的 2/5。从图 11—2

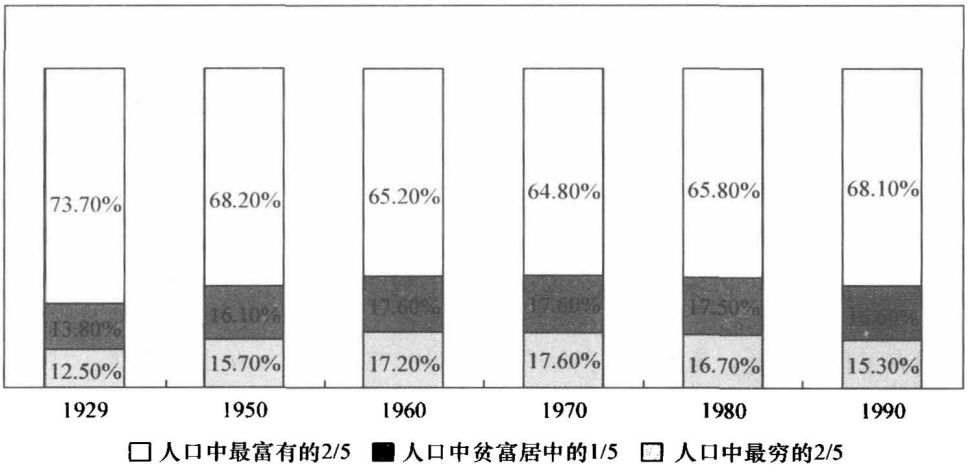


图 11—2　收入不均的趋势，1929—1990 年：三个收入组所得的收入占全国收入的百分比

资料来源：For 1970 through 1988，Bureau of the Census，*Current Population Reports*：*Trends in Income by Selected Characteristics*：*1947 to 1988*（Washington，D. C：U. S. Government Printing Office，1990），p. 9. For earlier data，*Statistical Abstract of the United States*，various years. For 1990，*Statistical Abstract*：1992，p. 450.

可以看出，收入分配在过去 70 年中基本没有变化。不过，人口中最富有的 2/5 与最穷的 2/5 之间的差距拉大了。对我们的福利体制持批评态度的自由主义者利用这些数据来说明贫困问题的范围。

最后，爱德华·班菲尔德在《重访并非天堂的城市》一书中，使用了定性指数，把贫困描绘成分四个阶段或者层次。最严重的阶段被描绘为贫困，即缺少足够的收入来防止饥饿。第二层次的贫困被描绘为缺乏，或者说缺少足够的收入来支持必要的福利，其中包括食品、衣物和住所。第三层次的贫困被描绘为困难，或者说缺少足够的收入来防止严重的不舒适，其中包括食品、衣物、住所、健康和交通方面的需求。最低层次的贫困被称为相对贫困，或者说缺少足够的收入来使人不感到贫困。他指出，在美国，典型的贫困情况属于第三、四层次，而不是前两个层次。他还指出，按照这个定义，贫困正在减少。[7]

总之，在美国，贫困的程度可以用很多种方法来衡量。衡量贫困的尺度往往与分析人员的倾向相关。也就是说，自由主义者喜欢以财富的分配作为自己的尺度，而保守派则喜欢用官方的指数或诸如爱德华·班菲尔德提出的贫困层面一类的定性指数。自由主义者使用他们自己衡量贫困的标准后得出结论：美国贫困的程度在过去 70 年里基本没有变化，而保守派根据自己的衡量标准则认为，美国的贫困在同一时期大幅下降了。

谁是穷人？

表 11—1 将符合美国政府定义的穷人的情况进行了比较。贫困在由女性为主的家庭、黑人、拉美人和儿童中最普遍。贫困还有可能出现在大家庭和由高中退学者或失业者为主的家庭。另一方面，美国的老年人中，贫困现象没有年轻人普遍。老年人一般都不贫穷，因为他们一般都拥有自己的住房，已经付清了购房按揭，享受医疗和社会保险，生活开支也较小。因此，即使收入减少，老年人也不大可能比年轻人和女性为主的家庭贫穷。

福利救助的例证

科罗拉多州拉里莫县的乔西·希尔的案例，就是贫困和对福利救助需要的两难处境的一个例证。希尔女士与前夫建筑工人汤姆的婚姻持续了十年。汤姆失了业，开始大量酗酒。不久，希尔女士决定与丈夫离婚。在开庭审判离婚案的时候，她的丈夫没有工作；因此，审理该案的法官没有判丈夫支付希尔女士赡养费，只让他付给她最低子女生活费。虽然她是理发师，做的是全职工作，但每月仅有约 400 美元的收入。总之，她是一位“有工作的穷人”。为了能够支付自己和两个幼女的生活开支，她决定申请食品补助代金券。她的房租是每月 550 美元，自己和两个女儿的食品每月约需要 450 美元。她搬去与公公同住，以便减少生活开支。然而，她仍需要某种形式的福利救助才能支付她的生活费用。有了食品补助代金券、公公的帮助、一点子女补助金和她每月 400 美元的收入，她尽管生活得很不宽裕，但还能够维持。

表 11—1 美国的穷人：2005 年

穷人人数	37 000 000
穷人占人口百分比	12.6%
按种族、人种分类	
白人	8.7%
黑人	24.9%
拉美人	21.8%
按年龄分类	
18 岁以下	17.6%
65 岁以上	10.1%
按家庭状况分类	
已婚夫妇	5.1%
女性为家长，没有丈夫的家庭	28.7%

资料来源：U. S. Bureau of the Census, Current Population Survey, Annual Social and Economic Supplements. Poverty and Health Statistics Branch, Poverty: 2005 Highlights, at www. census. gov/hhes/www/poverty/poverty05/pov05hi. html; Table 2. Poverty Status of People by Family Relationship, Race, and Hispanic Origin: 1959 to 2005, at www. census. gov/hhes/www/poverty/histpov/hstpov2. html; Table 4. Poverty Status of Families, by Type of Family, Presence of Related Children, Race, and Hispanic Origin: 1959 to 2005, at www. census. gov/hhes/www/poverty/histpov/hstpov4. html accessed March 14, 2007.

这种安排持续了一段时间，她工作的美容院由于一位业主决定卖店而不得不关闭。希尔女士很快失了业。于是，她决定改行做能够给她和女儿们带来更高收入的工作；但是，她需要一些帮助才能接受新职业的重新培训。最后，她向福利救助办公室提出申请加入工作福利计划，这将使她能够从事新的职业，如果运气好，还可以完全摆脱对福利的依赖。

这个案例说明，人们虽然自己没有什么过错，但是非常容易就会成为“领取福利的人”。丈夫失业、离婚、美容院倒闭，这些加在一起使希尔女士成了领取救济的人。即便她努力工作，有赚更多钱的动力，也决心为自己和孩子提供更好的生活，但她暂时还是需要帮助。

关于美国穷人的一些误区：误区之一是，领取福利救济的人缺少寻找和保持一份工作的动力和价值观，他们满足于把领取福利救济当成一种生活方式。相反，前文中的案例说明，领取福利救济的人往往有很强的动力，精力充沛，他们遇到困难，需要暂时领取福利救济。此外，大多数领取者在 65 岁以上或 18 岁以下。

误区之二是，福利救济领取者大都是身强力壮的男人。这是完全错误的。男性通常是领取不到福利救助的。

误区之三是，穷人挥霍自己的钱财。事实上，像普通美国人一样，穷人大多数的钱花在了食品、住房、交通和医疗上。研究表明，穷人的钱只有不到 5%用在娱乐上，相比之下，一般美国人用于娱乐的钱约占 8%。

误区之四是，领取福利救济比较容易。然而，福利的领取者必须填写长长的表格以便获得救助的资格。此外，他们必须接受家访，必须接受对他们的收入和生活开支进行的审计。

误区之五是，穷人在“骗取福利救济”。研究发现，福利计划资金仅有 1%～

3%因为欺诈而发给了没有资格领取的人。因此，大多数的福利领取者都是骗子的说法夸大了事实。

最后一个误区是，“一次领取福利救济，终身依赖福利救济”，意思是说福利救助成了一种生活方式而不是第二次机会。实际上，福利领取者是流动性很强的人群；一般现金救助领取者领取“未成年子女家庭援助计划”（AFDC）的时间只有大约 20 个月。根据取代“未成年子女家庭援助计划”的“贫困家庭临时援助计划”（TANF），个人领取福利救助的总时间限制在 60 个月。因此，穷人往往是那些暂时需要帮助的人，这与上文中讨论的希尔女士的情况很相似。

尽管这些误区在公众的头脑中根深蒂固，但贫困的根本原因却没有被完全理解。辩论最激烈的一个问题是穷人为什么穷。我们现在来看看这个问题。

关于福利政策的不同观点

穷人为什么穷？正如我们在此前的讨论中看到的那样，决策者在围绕美国贫困的范围、应该怎样衡量贫困等问题上的意见是有分歧的。毫不奇怪，他们在贫困的根源或者如何解决贫困问题上意见也不统一。不管怎样，关于贫困的起因和解决办法有两种主要观点。

自由主义（结构）观点

自由主义的贫困理论认为，贫困的起因是结构或者环境条件。因此，贫困是经济滞胀、失业、歧视或者在最极端的情况下由“资本家的剥削”等造成的。[8] 比如，迈克尔·哈林顿指出，贫困是由“结构性经济变化”引起的，因为在过去 20 年里，机械化（以及制造业工作的减少）和廉价（外国）劳力的输入造成穷人缺少就业机会。[9] 代表着更极端的观点的马克思主义者强调，统治阶级为了自己的私利而维持着贫困。因此，穷人被富人作为廉价劳动力来利用，福利政策的目的是维持贫困。福利计划的目的，不是减少或者消除贫困，而是“控制”穷人。[10] 比如，皮文（Piven）和克洛尔德（Cloward）认为，美国的这种最低水平的福利，不是为了提供帮助，而是为了维护政治制度的合法性和对政治制度的支持。他们认为，如果没有福利救助，穷人就有闹事、暴力或者革命的倾向。因此，福利对穷人起到一种安抚的作用，他们就不容易对政治制度构成威胁。

保守主义（个人主义）的观点

保守主义的观点认为，贫困是个人自身原因造成的。比如，许多经济学家提出，穷人之所以穷，是因为他们的经济生产力低。他们没有动力，缺乏在自由市场上向雇主出售的智力、技能、培训或者工作习惯。作者理查德·赫恩斯坦（Rich-

ard Herrnstein）和查尔斯·默里（Charles Murray）提出，贫困与智力或者说智商有联系；他们指出，57%长期接受福利救济的人属于智商最低的 20%的人口。[11] 爱德华·班菲尔德等其他人认为，存在着一种“贫困的文化”，在这种文化里，贫困是穷人学会的一种生活方式。这种贫困文化的基础，是无兴趣，冷漠，不负责任，“只顾眼前”而不“着眼未来”。这些态度都妨碍穷人利用能够得到的机会。[12]

对贫困最极端形式的保守主义解释是**社会达尔文主义**（Social Darwinism）。社会达尔文主义者如赫伯特·斯宾塞（Herbert Spencer）指出，贫困是经济领域里适者生存的一个机制。贫困将弱者与强者分开。那些能够从贫困中走出来的人，是社会最坚强的成员，这一过程的结果使整个社会更加健康。一些人用极端的逻辑来解释这种观点，认为政府在这个领域里根本不应该有任何作为。查尔斯·默里对这种观点进行了说明。[13] 在默里看来，福利制度本身是造成贫困的元凶。因此，他在 80 年代中期建议，理想的解决方法要求必须“废除为工作的老年人提供的整个福利和收入支持结构，包括未成年子女家庭援助计划、医疗补助计划、食品补助代金券、失业保险、工人的赔偿、补贴住房、残疾保险等。工作的老年人除了就业市场、家庭成员、朋友、公共或地方私人部门资助的服务之外，失去了任何依赖”。[14] 虽然默里的立场可以从几个方面来进行批判，但是，他的确提出了谁对造成和纠正贫困负有最大的责任的问题。[15]

表 11—2 说明了自由主义和保守主义关于贫困的观点。

表 11—2　关于贫困的不同观点的概要

	结构（自由主义）观点	个人主义（保守主义）观点
人性观	1. 对人性的乐观看法 2. 人受到环境的影响	1. 对人性的悲观看法 2. 人是自身命运的主人
贫困的起因	1. 贫困是出身的偶然性或社会不公正引起的 2. 贫困可以通过资源的再分配进行调整	1. 天赋、能力、才能是自然分布的 2. 没有解决的办法；贫困是不可避免的，是一种心态
贫困的标准	1. 强调相对贫困 2. 贫困的水平非常重要	1. 强调绝对贫困 2. 贫困的水平不重要而且/或者在下降
政府的作用	1. 政府应该保证一定水平的实质性平等 2. 使人人自由、平等；平等必须是强制性的，必须有成效	1. 政府不负真正的责任，只应该为穷人提供机会 2. 政府应该停留在程序层面上；不应该强制性要求成效
理想的政策解	1. 政府应该创造就业和/或培训穷人 2. 政府应该向穷人提供直接援助（收入补贴，实物服务）	1. 政府应该采取自由放任政策或者鼓励私人部门创造就业 2. 政府应该鼓励循序渐进的经济

福利政策的演进

在接下来对美国福利政策的讨论中，我们看到，在不同时期，这些关于贫困的不同观点是怎样起着福利政策的基础作用的。福利政策的出发点是个人主义的假定，这些假定在美国的早期历史中，导致了比较苛刻的政策。然后，20 世纪 30—70 年代，结构主义的假定支配着福利政策。更近些时候，似乎达成了某种融合了自由主义和保守主义对美国贫困问题的观点的共识。

伊丽莎白女王的《济贫法》

第一项得到认可的福利政策，可以追溯到英国国会通过的 1601 年《济贫法》。20 世纪 30 年代之前，《济贫法》一直是美国福利政策的样板。这部早期立法把贫困看做个人道德或性格缺陷的产物。对穷人只应该提供最低的关照，除了最穷的人之外，不鼓励其他人寻求救济。该立法区分了“值得帮助的穷人”（包括寡妇、老人、孤儿和残疾人）和“体格健全的穷人”（包括失业者）。前者被送往所谓的救济院，后者被送往县贫民习艺所。公众提供的救济，不得超过社区内不领取救济者当中工资最低的人的收入。穷人的名单被公之于众，并且只有在没有活着的亲戚能够根据法律的要求为家庭的贫困成员提供帮助的时候，才提供救济。按照伊丽莎白女王的《济贫法》，救济穷人是地方政府的责任，不是英国政府的责任。对福利救济有居住地要求，这样，地方政府就可以确保自己不用救济别的社区的穷人。救济仅限于该地区出生的或者在该地已经居住了一段时间的人。[16]

政治机器

从 1870 年到 1920 年，若干机构提供了实际上的福利救济。比如，政治机器向支持者提供了成篮的食品、成蒲式耳的煤炭、小额贷款、工作以及其他好处。政治机器主要是以政治上的任人唯亲来换取选票，并为在此期间来到美国的新移民提供福利。

此外，私人慈善家如洛克菲勒家族等，也为穷人提供资金。还建立起州济贫院。总之，这个时期的福利救济依靠的是政治机器和私人慈善家来为美国的穷人提供照顾。

1929 年的大萧条

大萧条使人们对待公共福利的态度发生了巨大变化，也使福利计划的政策和管理发生了变化。已经不再有很多人愿意相信贫困是个人道德和性格上的缺陷所致。

数以百万计曾经认为福利救济的领取者不值得公众关注的人们，现在自己加入了等待分配救济的人群行列。总之，福利现在被认为是社会和政府应该关注的问题，而不是个人关注的问题。

1935 年通过了《社会保障法》，为各级政府提供了福利政策的基本框架。该法高度依赖社会保险计划和公众援助计划。[17]

福利改革，1960—1996 年

20 世纪 60 年代："伟大社会"和"向贫困宣战"

随着林登·约翰逊总统（1963—1969 年在任）倡导的"伟大社会"运动扩大了社会服务计划，一场对贫困的战争拉开了帷幕。约翰逊总统计划的基石，是 1965 年的《经济机会法》。该法建立了经济机会办公室，以便进行社会服务的尝试，协调联邦政府各机构所有的扶贫计划项目。此外，还开创了一些新的计划，如医疗保险计划、医疗补助计划和法律服务等。1966 年，建立了示范城市计划，针对挑选出来的 150 个大城市的具体邻里提供联邦援助。所有接受联邦资金的社区都建立了社区行动局（Community Action Agencies，CAA），以便凡是计划所涉及的人都能够参与制定项目计划。这些努力刺激了贫困邻里的人组织起来，并且试图在黑人居住区培养社区领导，为穷人和中产阶级的黑人提供就业，组织那些邻里的居民向地方政府施压，争取改善服务。

"向贫困宣战"社会计划在 80 年代受到相当严厉的批评。保守的学者们提出，这些计划并没有结束贫困，可能还造成了 60 年代后期的城市骚乱，在穷人中间导致了对福利的依赖性。[18]

70 年代：收入维持

尼克松总统提出"家庭援助计划"（Family Assistance Plan，FAP），该计划的主要内容是向所有美国人提供由联邦提供资金的最低收入保障。一个没有其他收入的四口之家可以领取1 600 美元。超出这个数目，每挣 1 美元，政府发放的钱就减少 50 美分。当该家庭的收入达到 3 920 美元时，政府提供的福利就将全部停止。不过，这项建议没有获得国会的支持，这有几个方面的原因。首先，自由主义者担心"家庭援助计划"会取代食品补助代金券等其他项目。而保守主义者则认为，该计划会鼓励贫困家庭不工作。其次，大多数公众舆论都反对"家庭援助计划"，也反对最低收入保障的想法。最后，尼克松本人在得不到必要的公众支持时，对这个想法也变得不那么热衷了。

卡特总统在 70 年代末期企图让这个计划再次上马，他建议用工作福利和收入支持计划来取代现有的"未成年子女家庭援助计划"、"补充保险收入"（SSI）和食品补助代金券计划。[19]按照他的计划，一个四口之家，如果工资收入低于 3 800 美元，就可领取 2 300 美元的现金。超出这个数目的每 1 美元收入，就将少发放 50 美分，达到 8 400 美元时将完全停发福利。这样，美国的每个四口之家就都可以保证

得到最低 8 400 美元的收入。卡特的建议遭到同尼克松总统计划的相同的反对。

80 年代：里根革命

70 年代保障收入计划失败之后，80 年代的福利改革转向减少领取福利的人数，让福利领取者以工作换福利。里根总统的方法是，减少大多数福利计划的开支，严格福利领取资格要求，这样便迫使福利领取者进入就业市场。[20]

1988 年，国会通过《家庭支持法》，其内容主要有四个方面：

（1）就业计划。要想具备获得联邦“未成年子女家庭援助计划”资助的资格，要求所有的州到 1995 年，让本州至少 20%获得“未成年子女家庭援助计划”资助的家庭参加一个为每个参与者量身打造就业计划的项目。

（2）子女赡养费强制执行计划。州现在被要求从那些子女获得“未成年子女家庭援助计划”资助而本人没有监护权的父母的工资中，自动扣除法院裁决必须支付的子女赡养费。州还被要求定期检查“未成年子女家庭援助计划”的协议，这样赡养费就可以跟着通货膨胀和没有监护权的父母自身情况的变化进行调整。

（3）过渡性福利。在参加就业计划期间，以及退出就业计划、进入就业大军后的一年过渡期内，仍然提供医疗补助和子女抚养补助。

（4）对未成年父母的特殊规定。有人主张，传统的“未成年子女家庭援助计划”使十几岁的未成年母亲在孩子出生之后就可以自立门户，并且在被认为不健全的条件下抚养孩子，因此，新的法律允许州让未成年人与他们的父母居住，同时仍然有资格获得“未成年子女家庭援助计划”的资助。

90 年代：工作福利和福利改革

在将近 60 年的时间里，联邦政府主要是要保证，美国大多数最贫困的家庭只要需要，就可以领取某种形式的现金补助。虽然最初的设计是一项临时性援助计划，到 90 年代中期，“未成年子女家庭援助计划”已经成为联邦社会政策不可分割的组成部分。

1996 年，通过了《个人责任和工作机会协调法》（PRWORA），情况随之发生变化。该立法的目的是结束“我们熟悉的福利”，它戏剧性地改变了美国福利的性质。对于美国的穷人来说，这意味着一套新规定和新要求，或许最重要的是，持续了半个多世纪的福利资格的结束。在以新的“贫困家庭临时援助计划”（TANE）取代已有几十年历史的“未成年子女家庭援助计划”的同时，联邦福利政策越来越注重使福利领取者加入劳动大军。这时，福利领取者被要求在领取福利救助的两年内，至少要找到一份临时工作，除了一些例外情况，一生中领取联邦现金救助的总时限为 60 个月。

对于美国的州来说，90 年代的福利改革意味着一套新的责任，及承诺在本州内加强对福利的控制。1996 年《个人责任和工作机会协调法》取代“未成年子女家庭援助计划”，废除了开放式的福利资格计划，取而代之的是向各州提供固定拨款的计划。联邦政府对穷人的援助数额，不再取决于有资格领取援助的家庭的人口

数目。相反，各州将接受数额固定的联邦资助。对于大多数州而言，资金提供的这一变化，保证了各州可以按照贫困和失业率较高时期的资金提供水平，获得联邦政府的援助额度（即所谓的“继续努力基金”）。然而，随着经济在 90 年代末期的疲软，以及美国贫困人口的增加，各州开始感到必须按照固定的联邦政府分配额来提供福利缓解救助的压力。

《个人责任和工作机会协调法》也给了各州相当多的决定福利条件的自决权。结果，各州的福利计划出现很大的差异。比如，联邦立法规定一个人终生领取现金救助的时限为 60 个月，同时各州又被允许制定终生领取福利的更短时限，也可以允许一定百分比的人不受这个限制，可以在领取者达到联邦政府规定的领取福利的时限之后，为其提供州里资助的福利救助。截至 1999 年，19 个州缩短了终生领取福利的时限，另外还有 6 个州干脆不设时限。与此类似，美国半数以上的州要求领取者工作的时间早于联邦规定的 24 个月。[21]各州还有很大的余地来决定什么人可以不受联邦工作要求的限制。多数州豁免的对象是负责照顾一名 1 岁以下儿童的人，不过，到 1999 年为止，有 5 个州（佐治亚、爱达荷、犹他、蒙大拿和艾奥瓦州）决定不豁免有新生儿的母亲。[22]

在对没有达到新要求而进行制裁的时间长度和轻重程度上，各州的计划也不尽相同。按照 1996 年的立法，如果没有达到参加工作的要求，州可以选择部分或者全部扣留“贫困家庭临时援助计划”的救济金。对于大多数州来说，最严厉的制裁是扣留至少一个月的“贫困家庭临时援助计划”救济金；在有些情况下，如果不遵守规定，有可能永远不能享受福利。各州也可以对什么人有资格领取救助以及一个家庭可以领取的援助额度进行限制。21 个州对家庭领取救济数额规定了上限，目的是对在领取福利的同时又生了孩子的家庭的福利救济总额加以限制。[23]州也可以选择拒绝向犯有与毒品相关的罪行的人和合法居住的外国人发放福利救济，尽管很少的州把后者排除在外。

各州之间的另一个重大差异，是那些旨在使福利领取者更容易就业和保持一份工作的援助计划。其中最重要的计划，是向领取者和前领取者提供子女抚养援助。3/5 的州保证向参加“贫困家庭临时援助计划”的家庭和已经不再领取援助的家庭提供子女抚养费。几乎所有的州都向此类家庭提供过渡性医疗补助。各州还用自己的“继续努力基金”和其他资金来提供额外援助，包括减少未成年人怀孕的计划、为低收入父亲提供的服务、援助未成年父母的计划、无家可归者的庇护所、家庭暴力计划和后就业服务及培训等。[24]

最后，《个人责任和工作机会协调法》强调就业，增加了州的责任，因此让一些州对几个根本性的组织问题进行了重新思考，其中包括：（1）州各项计划集中管理的程度；（2）私人部门的作用；（3）“贫困家庭临时援助计划”如何与食品补助代金券、医疗补助、子女抚养、最重要的是旨在使人们脱离福利救助而就业的其他援助项目进行协调。多数的州选择了权力更分散的结构，它们往往依靠区域性董事会和地方组织协调和管理“贫困家庭临时援助计划”以及相关计划。各州越来越转而依靠私人部门来实施福利计划，这包括营利、非营利组织，有时还有宗教信仰组

织。根据一项对 13 个州的 17 个城市的福利改革的考察，城市研究所的分析人员得出结论：

> 福利机构没有大幅度提升内部满足新的福利改革要求的能力，而是把“贫困家庭临时援助计划”就业计划的部分或者全部责任转给不同机构，并与外部服务提供商结成新的组织联系，以此来应对使福利更针对就业的指令性要求。尤其是就业发展机构和非营利的以社区为基础的组织，它们大大扩展了自己在“贫困家庭临时援助计划”服务派送系统中的作用。[25]

福利政策的结构

《1935 年社会保障法》（以及后续的修正案）成为美国国家和州一级福利政策的基本结构。[26]该法提倡两种济贫结构。第一种结构的更恰当的叫法是**社会保险**（social insurance），因为它并不是真正以需要为基础的，而是向每一个有资格的人提供，无论他是否需要。建立这种体系的初衷是防止出现贫困。第二种结构的恰当的叫法是**福利救助**（welfare assistance），因为它是建立在需要的基础上的。这两种形式的援助介绍如下。

防御性对策：社会保险

社会保险包括以下形式的援助：

（1）老年、遗属、残疾和健康保险（OASDHI）的对象是退休人员和死亡工人的遗属。一般称此为社会保险。65 岁以上、向这个系统缴纳过保险金的人、所有 72 岁以上的人不论是否缴纳过保险金和收入多少，都可以享受。这是一种福利资格计划，因为领取者通常已被根据《联邦保险缴纳金法》（Federal Insurance Contributions Act，FICA）强制性从工资里扣税而向该系统缴纳过保险金，从而对福利享有既得的权利。

（2）向年满 65 岁、不论收入层次高低的老年人提供医疗保险。

（3）向暂时失业的人提供失业补偿。

依靠目前向该计划缴纳的保险金来提供支付福利的资金，意味着社会保险体系代表着收入从较年轻、有工作的社会成员向年老和残疾的社会成员转移，无论他们是富有还是贫困。1984 年，国会提高了《联邦保险缴纳金法》的工资税，将联邦雇员也纳入缴纳人，从而增加了保险体系的财政收入。“完全”退休年龄从 65 岁放宽到 67 岁。国会 1984 年采取的行动，保证了直到 2010 年社会保险的财政偿付能力，但是却没有采取任何措施来应对随着生育高峰期出生的人达到退休年龄将出现的更长期的财政要求。[27]布什总统指定由一个全国委员会去寻找解决 2001 年即将到来的危机的办法，但是，委员会除了鼓励有工作的美国人去寻找补充自己的社会

保险退休金的渠道之外，并没有任何建树。委员会建议，政府应该向年轻工人提供建立个人储蓄账户的选择，不过，使社会保险私营化的号召，在可以预见的未来在立法方面不可能有所作为。[28]

缓解性对策：福利救助

与前文提到的福利资格计划相反，福利是作为公共慈善来组织的。是穷人并非就具备了享受公共救助的资格；相反，是否可以领取福利，取决于领取者的条件和特殊需要。发放福利需要对生活来源进行检测，检测时，穷人必须证明自己没有收入或者收入不足以满足需要。福利救助包括以下几种计划，这些计划都是《1935年社会保障法》和60年代的“伟大社会”计划的一部分：

（1）“贫困家庭临时援助计划”向有子女、无工作的穷人提供现金救助。这涵盖的主要是单身母亲、离婚或者丈夫去世了的母亲和她们的子女。

（2）向收入最低的40%的人口提供食品补助代金券，其中包括有工作和没有工作的穷人。

（3）向老年人、盲人和残疾人提供“补助保险收入”（SSI）。

（4）主要向没有资格领取“贫困家庭临时援助计划”救济金和“补充保险收入”的穷人和无家可归者提供（“贫困家庭临时援助计划”和“补助保险收入”之外的）一般性公共援助。

（5）实物援助包括住房援助、医疗补助和其他医疗计划、法律服务、就业计划和其他社会服务如子女抚养和计划生育。

福利领取者可以从不止一个来源获得援助。比如，一名工作的母亲可以领取“贫困家庭临时援助计划”救济金、食品补助代金券和实物援助如孩子的日托等。

评估社会保险计划的影响

过去70年间形形色色的福利计划产生了什么效果？回答这个问题的最好方法，也许是回顾一下两轮的福利研究：先是在60年代对“伟大社会”计划的分析；后是对1996年立法通过的改革的分析。

毫不奇怪，关于“伟大社会”计划，决策者和政策分析人员对“向贫困宣战”的影响众说不一。批评者坚持说，60年代的扶贫计划对减少美国的贫困效果甚微，实际上可能还促成贫困的长期存在。比如，约翰·多诺万（John Donovan）认为，“伟大社会”计划在建立起赢得“向贫困宣战”这场战争的信心的同时，并没有设计和有效支持这样一项计划。[29]更近期的批评者包括爱德华·班菲尔德和查尔斯·默里。班菲尔德指出，这些计划通过联邦住房管理局住房贷款和退伍军人事务部住房贷款，鼓励城市人口分散到郊区，可能推动（而不是减缓）了城市的衰落。[30]同样，默里指出，1950—1980年间的政府福利计划挫伤了穷人的主动性，使他们依

赖福利制度，从而使问题恶化。[31]

另外，有些人认为，60 年代的福利计划为穷人带来了一些积极的好处。如莱维坦（Levitan）和塔格特（Taggart）认为，“伟大社会”计划的确实现了许多目标。[32]同样，约翰·施瓦茨（John Schwarz）也指出，福利计划取得了某些重要的成就。[33]就老年人而言，福利计划似乎起了明显的作用。对于其他人来说，如妇女、黑人、拉美血统后裔和儿童，各项计划提供了急需的救济。

总之，对“伟大社会”计划最肯定的看法得出了以下几方面的结论：

（1）这些计划刺激了州和市将大量的资金投入模范城市和社区行动计划上——这些计划如果没有联邦政府的支持和鼓励，一般是得不到资金的。

（2）这些计划向美国的穷人提供了服务，在收入再分配和提高教育水平方面取得某些积极的效果。

（3）这些计划建立起联邦、州和地方政府之间的关系，为未来的资金打下了基础。

（4）这些计划通过就业和资金，刺激了地方的经济。

（5）这些计划为联邦政府处理在地方层面上无法有效应对的贫困和交通等全国性问题提供了一个机制。

第二轮研究分析了随着 1996 年《个人责任和工作机会协调法》的通过而出现的根本性变化造成的影响。在这一点上，证据也是混杂的。一方面，第一轮福利改革的影响显然是引人注目的。在过去十年里，全国领取福利救济的人数下降了一半，从 1996 年的 400 万个家庭，减少到今天的仅 200 万个。虽然工资很低，且经常没有福利，但是，大多数脱离了福利救济的家庭都有一名有工作的成年人。[34]

不过——包括对于那些脱离了福利救济的人来说——也并不都是好的消息。尽管就业率上升了，90 年代进行的研究所做的估计是，在脱离福利救济的人当中，有半数到 3/4 的人在两三年后仍然处于贫困状态。[35]2002 年，共有 26%在前两年内脱离了福利救济的人，已经再次申请现金救助。[36]也有人担心，改革造就了一个新的“游离者”阶层——他们曾经是福利领取者，现在失了业，配偶没有工作，不再领取“贫困家庭临时援助计划”或“补充保险收入”计划提供的救济金。一项估计把 1/7 曾经领取过福利救济的人划入该类。[37]更笼统地说，贫困在美国依然存在并且仍在上升。正如布鲁金斯学会的一位分析人员在 2004 年秋季注意到的，“贫困在上升，福利在下降”[38]。还有，过去几年中州预算的亏缺，致使许多州考虑要削减现金福利、交通援助、子女日托支持和就业援助计划。也提醒读者注意，全国的成功率掩盖了各州之间巨大的差异。比如，领取福利救济的人数，在改革的前五年里下降了 50%，但州与州之间的差别是引人注目的。大约 1/3 的州把自己的作用减少了 60%或者更多，但有 10 个州只能减少 40%。[39]

新世纪的福利

过去十年，美国福利政策的性质发生了根本性变化。自从 30 年代以来，人们

第一次失去了如果家境贫寒就能获得现金福利的保障。按照新的福利制度，作为救济的条件，一家之长必须工作；在大多数情况下，家庭领取联邦资助的援助的时间不得超过五年。《个人责任和工作机会协调法》借鉴了保守派和自由主义的福利理论。要求救济的领取者工作，规定终生领取的时间限制，对未能达到计划要求的给予严厉处罚，这些反应了许多保守人士的信念：穷人能工作，只是缺少工作的刺激。同时，提供托儿服务、过渡性医疗补助和交通支持的州的计划，承认美国的穷人经常在日常生活中遇到障碍，使他们很难得到和维持一份工作。

这种“胡萝卜”加“大棒”的结合，对 200 万左右已经脱离了福利的美国人是有用的。那些仍然依靠福利的人如何呢？同样的一组刺激手段能否足以让更多的穷人就业呢？对于那些加入了有工作的穷人的队伍的人来说，仍然存在着挑战。以前曾领取过福利救济的人往往是两头落空，他们没有资格领取失业保险或从雇主处领取医疗福利。托儿服务仍然是主要问题，价格昂贵，且很难得到。

城市研究所的高级研究员奥利维娅·戈尔登（Olivia Golden），在评估 90 年代中期的改革之后的十年来我们所处的现状时，得出结论如下：

> 我们目前的挑战，是如何以成功为基础继续努力。我们拆除了旧的福利安全网，它没能挽救家庭，因为它不要求工作，不把他们与工作的世界连在一起。然而，我们尚未设计出取代它所需要的新安全网，一个由工作和基本福利、父母抚养健康的子女所需要的机遇和保护构成的安全网。如果我们不这样做，我们就会使美国的儿童和家庭的未来处于危险之中。[40]

思考题

1. 一个人的“人性观”（托马斯·索厄尔）在多大程度上影响着他对最恰当的福利政策的认识？阐明你自己的人性观，然后再进一步讨论。

2. 迈克尔·哈里顿认为，贫困是由“结构决定的”、美国的贫困是“结构性经济变化”的产物，因为穷人就业机会的缺乏，是自动化和廉价（外国）劳动力的引入造成的，你在多大程度上同意或不同意他的观点？

3. 查尔斯·默里及其他人坚持说，美国许多穷人之所以受穷，是因为他们缺乏工作的意愿和能力。你同意吗？

4. 福利政策的辩论，在多大程度上实际上是社会主义（平均主义；财富的再分配）和社会达尔文主义（适者生存；强调个人能力）之争？

推荐书目

Blank, Rebecca, and Ron Haskins, eds. *The New World of Welfare* (Washington, D.C.:

Brookings Institution Press, 2001).

Dean, Hartley. *Social Policy* (Cambridge, UK: Polity Press, 2006).

Ellwood, David T. *Poor Support* (New York: Basic Books, 1989).

Harrington, Michael. *The New American Poverty* (New York: Viking, 1985).

Mead, Larry. *Government Matters: Welfare Reform in Wisconsin* (Princeton: Princeton University Press, 2004).

Murray, Charles. *Losing Ground* (New York; Basic Books, 1984).

Piven, Frances Fox, and Richard A. Cloward. *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare* (New York: Vintage Books, 1971).

Schwarz, John E. *America's Hidden Success: A Reassessment of Twenty Years of Public Policy* (New York: W. W. Norton, 1983).

注释

[1] Lawrence M. Mead, "The New Politics of the New Poverty," *The Public Interest* 103 (Spring 1991), pp. 3-20.

[2] Bradley R. Schiller and C. Nielson Brasher, "Workfare in the 1980s: Successes and Limits," *Policy Studies Review* 9 (Summer 1990), pp. 665-680.

[3] Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, 7th ed. (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1991), p. 110.

[4] Ibid., p. 111.

[5] Charles Murray, *Losing Ground* (New York: Basic Books, 1984).

[6] Ibid.

[7] Edward C. Banfield, *The Unheavenly City Revisited* (Prospect Heights, IL: Waveland Press, 1990).

[8] Paul E. Peterson, "The Urban Underclass and the Poverty Paradox," *Political Science Quarterly* 106 (Winter 1991—1992), pp. 617-637.

[9] Michael Harrington, *The New American Poverty* (New York: Viking Penguin, 1985).

[10] Frances Fox Piven and Richard A. Cloward, *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare* (New York: Vintage Books, 1971).

[11] See Richard J. Herrnstein and Charles Murray, *The Bell Curve: Intelligence and Class Structure in American Life* (New York: Free Press, 1994), pp. 127-142.

[12] Banfield, *Unheavenly City*; and Mead, "New Politics."

[13] Murray, *Losing Ground*.

[14] Ibid., pp. 227-228.

[15] Sheldon Danzinger and Peter Gottschalk, "The Poverty of Losing Ground," *Challenge* 28 (May-June 1985), pp. 32-38; and David Ellwood and Lawrence H. Summers, "Is Welfare Really the Problem?" *Public Interest* 83 (Spring 1986), pp. 57-78.

[16] Dye, *Understanding Public Policy*, p. 127.

[17] Ibid., p. 468.

[18] See, for example, Stuart Butler and Anne Kondratas, *Out of the Poverty Trap: A Conservative Strategy* (New York: Free Press, 1987); and Murray, *Losing Ground*.

[19] See President Carter's message in the *New York Times* (7 August 1977), pp. 1, 40.

[20] John J. Harrigan, *Politics and Policy in States and Local Communities* (New York: HarperCollins, 1991), p. 376.

[21] National Governors Association, "Round Two Summary of Selected Elements of State Programs for Temporary Assistance," March 14, 1999. www. nga. org/portal/site/nga/menuitem. 9123e83a1f678 6440ddcbeeb501010a0/? vgnextoid = 3ebb5aa265b32010VgnVCM1000001a01010aRCRD, accessed June 1, 1999.

[22] Heather McCallum, "Welfare as We Know It Now…State Approaches to TANF," Paper delivered at the annual meeting of the American Political Science Association, August 31-September 4, 1999, Atlanta.

[23] Urban Institute, "Welfare Rules Databook: State TANF Policies as of July 2003," at http://anfdata. urban. org/WRD/WRDWelcome. cfm, accessed June 17, 2004.

[24] Dana Reichert and Jack Tweedie, "Programs and Services Funded with TANF and MOE," at www. ncsl. org/statefed/welfare/tanfuses. htm, accessed March 1, 2007.

[25] Karin Martinson and Pamela Holcomb, "Reforming Welfare: Institutional Changes and Challenges," Urban Institute, published July 31, 2002, at www. urban. org/urlprint. cfm? ID=7801, p. 2, accessed May 15, 2006.

[26] Robert Albritton, "Social Services: Welfare and Health," in *Politics in the American States*, ed. Virginia Gray, Herbert Jacob, and Robert Albritton (Glenview, IL: Scott, Foresman/Little, Brown, 1990), p. 412.

[27] Ibid., p. 413.

[28] Thomas Dye, *Understanding Public Policy*, 12th ed. (Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2007).

[29] John C. Donovan, *The Politics of Poverty* (New York: Pegasus, 1967).

[30] Banfield, *Unheavenly City*.

[31] Murray, *Losing Ground*.

[32] Sar A. Levitan and Robert Taggart, "Great Society Did Succeed," *Political Science Quarterly* 91 (Winter 1976—1977), pp. 601-618.

[33] John E. Schwarz, *America's Hidden Success: A Reassessment of Twenty Years of Public Policy* (New York: W. W. Norton, 1983), especially pp. 57-59.

[34] Olivia Golden, "Welfare Reform Mostly Worked," Urban Institute, posted July 24, 2005, at www. urban. org/url. cfm? ID=900824, accessed August 1, 2005.

[35] Rebecca M. Blank, "Evaluating Welfare Reform in the United States," *Journal of Economic Literature* XL (December 2002), pp. 1105-1166.

[36] Golden, "Welfare Reform Mostly Worked."

[37] Shawn Fremstad, "Recent Welfare Reform Research Findings," Center on Budget and Policy Priorities, January 30, 2004, at www. cbpp. org/1-30-04wel. htm, accessed March 15, 2007.

[38] Margy Waller, "Welfare Reform: Time for Congress to Act," Brookings Institute, 2004, at www. brookings. edu/views/articles/20040915waller. htm, accessed March 15, 2007.

[39] U. S. Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families, "Percent Change in AFDC/TANF Families and Recipients August 1996-September 2001," at www. acf. hhs. gov/news/stats/afdc. htm, accessed March 15, 2007.

[40] Golden, "Welfare Reform Mainly Worked," p. 4.

第 12 章

环境政策

环境保护运动提出了美国人生活中的一个根本性问题……如何根据部分和有限的目标的表达需要，来调整一个日趋复杂的社会里的那些技术性要求？

——塞缪尔·P·海斯（Samuel P. Hays）

我们的政治制度几乎完全建立在增长和富足的基础之上，面对生态匮乏不断积累的力量，似乎束手无策。

——威廉·奥福尔斯（William Ophuls）

认识到下一个五十年或者一百年有可能出现的社会和经济变化的规模，我们很容易被任务的艰巨性给压倒……一个关键的选择是接受加缪简单的道德观——你只做你能做的事情——并且相信会有足够多的人类同胞也会这样做。

——罗伯特·C·佩尔科（Robert C. Paehlke）

由于多种原因，新世纪是特别令人激动的考察环境政治和政策的大好时光。首先，联邦和州的当局继续全力解决如何最有效地实施过去 40 年间联邦层面上制定的各种环境政策问题。这些

政策包括《清洁空气法》、《清洁水法》、《超级基金修正案及再授权法》和《地表采矿法》。尽管（或者由于）国会经年不断的辩论、法庭诉讼、对初始立法的各种修正案以及总统的更迭换届，问题仍然是应该制定什么标准，由谁来执行这些标准，执行的力度如何。在这个意义上，下一个十年仍将是环境政策和政治的“实施年代”。

其次，政府间关系仍将是环境政策制定和实施的关键要素。从 20 世纪 80 年代起，新联邦主义理论强调将许多公共政策领域里联邦层面的权力转移到州和地方层面。作为里根总统和布什总统任期的部分遗产，州和地方社区承担着许多保护环境的责任。比尔·克林顿总统和乔治·W·布什总统任期内，权力下放的工作继续进行。问题仍然是各州和美国的联邦制度是否胜任。

最后，随着超越国界的问题的出现，尤其是全球气候变化、生物多样性的保护和国际贸易问题，国际关系可望在围绕如何才能最有效地保护美国的空气和水的辩论中，起着越来越重要的作用。

本章回顾美国环境政治和政策的演进。在讨论美国环境政治和政策的现状之前，先简单回顾 1890—1990 年间美国环境政治和政策的历史是有益的。然后，我们回顾 1990 年以来环境政策和政治的状况。最后，我们探讨美国各州环境政治和政策的未来。

环境政治和政策的演进

环境政治和政策的历史可以大致分为四个时期：1890 年至 1920 年前后的保育和效率运动；1920 年至 1960 年前后的保育和保护运动；1960 年至 1990 年前后的环境运动；20 世纪 90 年代开始的现代参与性环境主义时期。[1]然而，更早人们也曾做过保护环境的努力。例如，19 世纪上半叶，联邦政府曾采取过几次行动来保护船只用的上等桅杆木材，约翰·昆西·亚当斯总统的政府甚至还在 1827 年设立了一项森林保留地可持续生产运营计划。[2]不过，直到内战结束一段时间后，才在环保方面有了一些作为。除了约翰·昆西·亚当斯总统的政府之外，从华盛顿到布坎南，没有一届政府在规划美国未来需求时，提出过显示出远见卓识的自然资源概念。[3]从本质上说，1865—1890 年的特点是，这是一个崛起的工业进行资源开发的时期，此时，自然资源服从于工业发展、印第安人背井离乡重新定居、安顿家园和促进自由企业的政治目标。[4]在内战后的重建时期，重建南方和发展美国西部，需要的是使用而不是保护资源。然而，到 19 世纪晚期，人们已经开始认真的保护美国的自然资源。

保育和效率运动，1890—1920 年

1890—1920 年，美国发生了最激烈的自然保育斗争，共和党人和民主党人开始在环境问题上采取坚定的立场。自然保育的本质是进行理性规划，加强所有自然

资源的有效发展和使用。[5]历史学家萨缪尔·P·海斯（Samuel P. Hays）认为，“现代美国的自然保育运动，起源于联邦管理人员和政治领袖应对西部经济增长特别是西部水发展问题的一手经验”[6]。之后，联邦林业官员和水道测量人员联合起来，争取更加理性和有效地使用木材资源。19 世纪 90 年代，美国有组织的林业运动将重点从抢救树木转移到促进可持续生产的森林管理。[7]到 1891 年，采取了在联邦土地领域内留出“森林保留地”的措施，并且在 1897 年授权进行选择性砍伐和木材销售。[8]

19 世纪晚期，包括 W. J. 麦吉（W. J. McGee）、吉福德·平肖（Gifford Pinchot）、约翰·韦斯利·鲍威尔（John Wesley Powell）、弗雷德里克·纽厄尔（Frederick Newell）和乔治·马克斯韦尔（George Maxwell）在内的许多人，都在关注自然资源，并且受雇于联邦政府，许多人是美国地质勘测局（U. S. Geological Survey）的雇员。他们联手制定了后来成为环保运动的教义的四项基本主张：（1）自然保育不是封存资源不让使用，而是开发和明智地使用资源；（2）自然保育是在最长期的时间内，为最多的人谋求最大的利益；（3）联邦公共土地属于全体人民；（4）关于美国的水资源，应该采用全面、多目标的河流规划和管理。[9]

吉福德·平肖成为自然保育运动的知识界和科学界的发起人与共和党人西奥多·罗斯福总统之间的重要连接纽带。的确，与倡导新政策或立法相比，罗斯福当局更著称的是其对环保运动的推动和支持。一种新的执法精神遍布政府部门，又由于吉福德·平肖担任罗斯福总统的顾问时所发挥的影响而在整个国家看来被戏剧化了。[10]在平肖的指导下，罗斯福政府将国有森林面积，从 41 个国家森林保留地，大大提高到 159 个。[11]曾在法国和德国学习森林管理的平肖，彻底重组了美国森林服务局，并且注入了一种新的公共责任精神。[12]

1908—1920 年，自然保育政策引起了大量冲突。例如，西部多数畜牧业依靠归联邦政府拥有、但任何人都可以自由使用的“开放式牧场”提供饲料。很快，公共场地上畜满为患。混乱、无政府、暴力和毁坏是那个时代的特征。西部放牧人和贩羊商之间很快展开了争夺牧场的战争——有的时候，那些群体和农民之间因为争夺对公共牧场的控制还会动武。[13]

然而，按照萨缪尔·海斯的话，保育运动最深刻的意义“在于它的政治意义：关于资源的决策应该如何并且由谁来制定？”冲突应该通过党派政治，还是通过各个利益集团之间的妥协，或者是通过法庭来解决？[14]对于保护主义者来说，政治是诅咒；相反，他们相信，科学专家掌握着技术和科学手段，应该解决发展和自然资源使用的所有问题，同时也解决资金的配置问题。[15]效率这个福音的核心，“在于通过集中单一的权威，理性和科学地制定基本技术决策的方法”[16]。这个自然保育和效率时代的基层利益集团和技术治国精英之间不可避免地形成的紧张状态，提出了一个有待未来的自然保育人士解决的问题，即大规模经济发展能否既有效率，又满足基层主要参与者的愿望？

自然保育和资源维护运动，1920—1960 年

自然保育的第二种形式，即资源维护运动，与效率运动非常相似，不同之处只是该运动更多关注的是栖息地，而不是生计问题。[17]也就是说，这场资源维护运动主要是由于人们有了越来越多的闲暇、财富和户外娱乐增多的压力而发展起来的。运动得到中上阶层的支持，劳动阶层中狩猎和捕鱼的人群也给予大力支持。尽管围绕自然资源政策发生了冲突，但是，冲突主要限于赞成公共土地“多种用途”的人和赞成“纯资源维护”的人之间的斗争。[18]虽然此前运动的特点通常被认为是西部榨取型产业与东部制造业之间的冲突，资源维护运动却往往包括了像劳伦斯·洛克菲勒这样的资本家赞助商，此人推动了对他建造的旅馆周围大块土地的自然保育工作。[19]

从 1920 年起，主要政党的纲领给予了水力发电、煤炭、洪水控制甚至野生动物特别的关注。自然资源的重心很大程度上从公共土地的自然保育，转向了私营的保育项目。[20]这两场运动的另一个明显的差异是，关心自然保育和效率运动的，主要是公司和州的机构，而关心自然保育和资源维护运动的，则是地方组织特别是像希艾拉俱乐部和国家野生动物联合会（National Wildlife Federation）等全国性组织。

1921—1950 年这段时间的情况不同。关于自然资源的联邦立法大多与广泛的社会和经济目标相联系，如 1938 年为了控制农业生产而通过的《农业调整法》。环境和自然资源问题的立法史表明，民主党人在 1921—1950 年的投票记录，比共和党同事们要好得多。[21]到了 20 世纪 60 年代，随着对环境关切的拓展，以及许多以前在这个问题上并不活跃的新群体的加入，运动开始发生戏剧性变化。

环境运动，1960—1990 年

一位环境政治方面的著名学者指出，自然保育运动是科学、技术界和政府领袖人物为了实现自然资源更有效的发展所做的努力，而环境运动则是美国公共价值的根本性变化的产物，它强调的是人类环境的质量。[22]

环境运动与自然保育运动相比，更多地被视为一种草根现象或者自下而上的现象，这场运动的目标源于关于利用自然的价值观的深刻变化。在另一方面，自然保育被认为是自上而下的现象，运动的技术和政治领袖们是受到触动后采取行动的。在本质上，环境运动结合了效率运动和资源维护运动对栖息地和生计的关切。[23]对社会福利问题、增长的管理和生产扩张决策也表现了新的关注。

环境运动的特征还在于支持者的面相当广泛以及它的政治策略。例如，环境运动运用了游说、诉讼、媒体、选举政治甚至温和抵抗等策略；这与自然保育主义者使用的更温和的机制，如技术谈判、公司赞助和压力集团等形成对比。[24]另外，环境运动的支持基础，是由包括中产阶级和工人阶级在内的更广泛的公众群体构

成的。

表 12—1 说明了包括更近期向参与型环境保护主义转变在内的环境保护历史上的四个时期。有几方面的观察。首先可以看出，环境运动在从 1890 年到 1990 年的一百年当中，如何不断扩大自己的支持基础。尤其是，运动从主要是科学界和政府专家等精英们的关切，变成了得到包括中产阶级甚至工人阶级支持者在内的广泛支持群体的关切。公众支持的这种更广泛的基础，后来又增加了全国的环境团体，如希艾拉俱乐部、自然资源保护委员会、地球之友、绿色和平和地球优先等组织和运动。试图解释环境政策的制定或实施的现有文献，也说明了这个“敞开”问题，让更多、更有代表性的人群参与的趋势。最初，文献强调，可以主要用影子政府组织来解释环境决策。[25]更近期的文献显示，由所有三级政府内的利益集团和私人部门组成的倡议联盟现在也参与了环境决策。[26]显然，这说明了过去 100 年里，公民参与的范围业已发生变化。

表 12—1　　环境主义的演进，1890 年—现在

	1890—1920 年	1920—1960 年	1960—1990 年	1990 年—现在
问题的范围	资源维护问题	自然保育问题	二代问题	三代问题
主要政策	有效使用资源	多用途使用资源	减少污染	防止污染
参与模式	精英主导	影子政府组织	多元主义	倡议联盟
政策周期阶段	问题前	议程设置	政策制定	政策实施
行动层次	联邦政府	联邦政府	联邦、州和地方政府	州和地方政府
主要关切	环境科学	技术发展	经济和政治	哲学和环境伦理
运用权力的手段	技术谈判	公司压力	中产阶级政治	参与型民主

资料来源：作者汇编。

在过去 40 年里，环境政策和政治发生了若干其他变化。例如，分析人员评估环境问题严重程度的方式改变了。具体讲，人们已经从初期对自然资源表示关切，转变为对环境表示关切，或者说从第一代问题（如公共土地，水权，公园管理）转移到第二代问题（如有毒废料，地下水保护，化工厂爆炸）和第三代问题（如全球变暖，臭氧层变薄，砍伐森林，酸雨）。在发生上述变化的同时，人们从关心涉及社区的空气和水污染等纯粹地方性问题，转变为认识到要想对这些第二代和第三代问题作出有效反应，“要求个人和各个层面的社会组织机构采取多种多样的行动”[27]。

此外，关于这一话题的公众舆论在过去四十年里也发生了巨大变化。最初，在 20 世纪 60 年代至 70 年代初，公众舆论给予很大支持，但这被认为是一种“软支持”，意思是说，一旦遇到对经济发展的关切（如就业相对于环境），这种支持就会瓦解。另一方面，从 80 年代末起，据说公众舆论既强有力，又很明显。[28]美国的公众表明，他们希望有严厉的环境保护规定，并且愿意以新增税的方式为之埋单。

最后一点是，州、城市和草根组织越来越多地参与了对环境的管理。20 世纪七八十年代新联邦主义到来之后，越来越要求州和社区承担更多以前由联邦政府承担的责任。不过，并非所有的州都能够调动经济和机构手段来承担起自己的新职

责。[29]的确，各州承担环境管理的能力相去甚远。

表 12—2 列出我们称之为环境运动时期制定的主要环境立法。正如读者可以看到的，美国的环境法律最初大都是在理查德·尼克松和杰拉尔德·福特政府任期的 70 年代制定的。在后来的几十年里，立法被更新并且进行了修正，联邦的政策范围增加了新的领域和新的问题，包括露天采矿、核能和有毒废料。有趣的是，美国的第一部关于全球变暖的立法出台于 1987 年，该立法责成美国国务院和新成立的政府间特别小组负责制定解决全球变暖问题的国家战略。20 年过去了，批评者认为美国仍然缺少这样一项战略。

新世纪的环境政策和政治：新联邦主义？

尽管美国绝大多数环境政策最初是由国家制定的，但美国各州在实施这些标准的日常工作中作用显著。当然，这是在表 12—2 中列举的联邦当局的监督下进行的。巴里·雷伯（Barry Rabe）提供的证据表明，州政府发放 90%以上的环境许可，负责 3/4 的实施执法行动，各州环境资金中，仅有 1/4 是由联邦政府提供的。根据州环境委员会的数据，到 90 年代末，美国环境保护署已经责成各州负责管理超过 757 个环境计划项目，包括 82%的根据《清洁空气法》设立的计划项目。[30]

表 12—2　　联邦主要环境立法：1969—1992 年

尼克松政府	**实施机构**
1969 年《国家环境政策法》，PL 91-190	所有联邦机构
1970 年《资源恢复法》，PL 91-512	HEW，后更名环境保护署
1970 年《清洁空气法修正案》，PL 91-604	环境保护署
1972 年《联邦水污染控制法修正案》，PL 92-500	环境保护署
1972 年《联邦环境杀虫剂控制法》，PL 92-516	环境保护署
1972 年《海洋保护法》，PL 92-532	环境保护署
1974 年《沿海地区管理法》，PL 92-583	商务部
1973 年《濒危物种法》，PL 93-205	内务部
福特政府	
1974 年《安全饮用水法》，PL 93-523	环境保护署
1976 年《有毒物质控制法》，PL 94-469	环境保护署
1976 年《联邦土地政策与管理法》，PL 94-579	内务部
1976 年《资源保护与恢复法》，PL 94-580	环境保护署
1976 年《国家森林管理法》，PL 94-588	美国森林服务局
卡特政府	
1977 年《露天采矿控制与复原法》，PL 95-87	内务部
1977 年《清洁空气法修正案》，PL 95-95	环境保护署
1977 年《清洁水法修正案》，PL 95-217	环境保护署

续前表

1978 年《公共事业调控政策法》，PL 95-617	能源部；州
1980 年《阿拉斯加国家利益土地保护法》，PL 96-487	内务部，农业部
1980 年《综合环境应对、补偿和责任法》，PL 96-510	环境保护署
里根政府	
1982 年《核废料政策法》，PL97-425	能源部
1987 年《核废料政策法修正案》，PL100-203	能源部
1984 年《资源保护与恢复法修正案》，PL 98-616	环境保护署
1985 年《食品安全法》，PL 99-198	农业部
后分别于 1990 年、1996 年和 2002 年更新	
1986 年《安全饮用水法》，PL 99-339	环境保护署
1986 年《超级基金修正案与重新授权法》，PL 99-499	环境保护署
1987 年《清洁水法修正案》，PL 100-4	环境保护署
1987 年《全球气候保护法》，PL 100-204	国务院
1988 年《海洋倾倒法》，PL 100-688	环境保护署
乔治·H·W·布什政府	
1990 年《石油污染法》，PL 101-380	商务部，交通部
1990 年《防止污染法》，PL 101-508	环境保护署
1990 年《清洁空法修正案》，PL 101-549	环境保护署
1991 年《地面联合运输交通效率法》，PL 102-240	交通部
1992 年《能源政策法》，PL 102-486	能源部
1992 年《综合水法》，PL 102-575	内务部

资料来源：Compiled from Appendix 1, "Major Federal Laws on the Environment, 1962—2002," Norman J. Vig and Michael E. Kraft, eds. In *Environmental Policy: New Directions for the Twenty-first Century*, 6th *ed*. Copyright © 2006 CQ Press, a division of Congressional Quarterly Inc. Reprinted with permission of Congressional Quarterly Press.

近几十年来，由于几方面的发展，各州在环境政策中所起的作用得到了提升。按照“新联邦主义”的定义，从尼克松、里根和布什行政当局开始，各届总统和国会都将权力和权威归还给了州和城市。以《1972 年州和地方财政扶持法》为开端（又于 1981 年得到里根总统进一步推动）的新联邦主义，让州政府扮演了更重要的角色。其中，各州在财政方面将更少受联邦政府的控制。起初，新联邦主义涉及的是若干短期刺激手段，如项目的灵活性，废除对无条件拨款申请事实上存在的双重规划要求，在推出“直接发展”行动之前，更多地与州和地方决策者磋商。然而，到 1981 年，里根总统推行的新联邦主义的目标锁定在下放联邦政府在环保工作中的权力和减少资金投入上。由于得到普遍支持，里根政府认为，各州（在很大程度上得益于州机构能力的提升）现在比以往任何时候都更有能力承担更大的责任。州和城市只需就自己希望保留（因而用自筹资金来填补联邦政府资金削减掉的部分）和终止哪些项目做出艰难的选择。在这个意义上，公众的压力会迫使州的决策者采取能够反映本地政策意向的应对行动。在另一方面，持批评态度的人指出，行政当局至少在环境领域里把责任转移到各州，还有另外一个原因——这是彻底废除某些特定功能的途径。[31]

尽管比尔·克林顿和乔治·W·布什的环境意识形态相去甚远，他们仍然继续

支持将调控的权力下放给各州。比尔·克林顿担任总统期间，对环境支持的力度远远超过他的前任，但他还是让环境主义者们感到失望。不过，克林顿对环境官员的任命，推翻了环境主义者置疑的许多项里根和布什总统颁布的行政命令，他对恢复佛罗里达州湿地、各项“土地遗产”计划、可持续发展以及增加环境保护和使用替代能源的资金投入等方面的支持和领导作用，都得到相当多的肯定。[32]在涉及各州的问题上，克林顿在两届任期内的主要首创，是在 1995 年建立起全国环境合作伙伴体系（the National Environmental Performance Partnership System，NEPPS）。NEPPS 是克林顿“再造政府”努力的一部分，意在让各州政府在实施联邦政策时有更大的灵活性，因为州政府显示出自己有能力以创新的方式实施政策。该计划包括“合作伙伴拨款”，使各州能够将资源集中在创新项目上。尽管有四十多个州决定加入该体系，但却未能带来多少创新，因为环保署的官员不愿赋予各州所需要的灵活性。而各州本身也不像人们预期的那样富于创新精神。[33]

尽管乔治·W·布什的政府给予环境的支持少得多，但政府官员支持了加强各州在环境政策中的作用。以下两个方面的事实可以证明这一点：（1）总统先后任命了两位州长出任环境保护署署长——先是新泽西州的惠特曼，2003 年又任命犹他州的莱维特。（2）支持将更多的环境控制权转交给各州的计划。一方面布什总统没有提出什么环境管理权下放的计划，另一方面布什政府的主要精力在伊拉克战争上，试图降低联邦标准，以及在应对全球气候变化方面表现不积极，这些都造成了许多州都希望填补的真空。

推动各州在环境领域起更大作用的第二项发展，是近几十年州的机构能力的转变。就州政府的需求方面而言，形形色色的改革，包括立法机构中席次的重新分配、民权政策、允许公民通过运用立法提案权和在投票站以公决方式对立法进行投票、州政党的复兴和利益集团更为多样化，都增加了妇女和少数族群在政府就职的比例，提高了公民的参与，总的说来，加强了州议会里的民主。就政府的供应方面而言，立法机构更加多样化、专业化，更加自信；州长现在的权力更大了，更愿意起领导作用了；州法院对自身进行了结构调整，在州的治理中起着更积极的作用。最终的结果是，州政府普遍比半个世纪前更能够制定统一和有效的政策。在过去几十年中，处于复兴状态的州经常成为美国发展和试验新政策思想的政策实验室。[34]

当然，并非所有来自各州的都是好消息。首先，各州在机构改革方面不尽一致。并非所有的州立法机构都很专业，也不是所有的州都改革了自己的法院。[35]其次，许多改革也带来负面影响。有人担心，立法机构更自信、州长的权力扩大、更多的利益集团表现活跃、选举竞争更加激烈，这些都导致了冲突、僵局和政策的不一致。[36]州政治的资深观察员艾伦·罗森塔尔（Alan Rosenthal）告诫说，由于议员对机构的忠诚大幅度下降和立法机构被有组织的利益集团控制的倾向，州立法机构出现了“非机构化”现象。[37]

州的作用越来越大的第三方面的原因，反映了各州环境政策的变化。第一，学者发现，由于公众对环保的广泛支持，和独立于联邦计划的草根层面的政策发展，在州的层面上，“民众环境主义”在加强。第二，在过去几十年里，出现了环境专

业人员的网络，这些网络把州机构、环境团体和企业的专家们汇集在一起。它们在制定环境政策和寻找新的政策解中，越来越起着有影响的作用。第三，某些团体和政策参与者正在利用30个州允许公民通过运用立法权和在投票站以公决方式对立法进行投票的“直接民主”的机会。近年来，选民们用投票的方式，批准了在选票上涉及核电厂、用来发电的混合燃料和征用公共土地的提案。[38]

各州对新环境联邦主义的反应

正如我们看到的，州政府在近几十年经历了戏剧性的复兴。今天，州的民主比以往任何时候都更强有力，往往率先寻求解决美国最紧迫的问题的富有创新的办法。一些分析人员甚至称赞州是美国联邦主义的“新英雄”。最明显的是在环境政策领域。总的说来，多数学者一致认为，各州在保护环境方面的工作卓有成效。州的环境机构实现了现代化，各州仍然在寻找解决环境问题的方法。不过，州管理环境的能力是有限的，各州的表现往往存在实质性的差异。我们在下文中对这些观点进行逐一探讨。

各州表示对环境的承诺的一个重要方式，是建立以环保为唯一使命的机构。起初，环境政策由州的卫生部门负责；环境保护与其他卫生项目竞争机构的资金和注意力。今天，许多州依靠一个单一的州机构来协调环境计划。正如一位观察者指出的，“这些机构在组织上实行单一统一统管，拥有广泛的、跨越项目的责任”[39]。

一些州还率先制定了独创的方式来保护环境。有几个州试图提高调控过程的效率。发放许可证是各州争取为接受控制的公司减少日常文书工作和拖延的一个方面。各州总是通过发放许可证，来控制允许一个企业或者公司污染的量和性质。公司往往发现自己陷入了官僚机构的迷宫，他们被要求从几个不同的机构领取多个许可证，涉及多个不同的环境标准和手段。解决办法之一是采用“一站式”发放许可体系，把许可证的发放全部归到一个机构或者部门。新泽西州改革许可证发放过程的尝试更为成功，该州的环境官员与几个制造业公司合作，将视察和发放许可证的过程合并，这样，公司最后只领取一份控制几个方面执行情况的许可证。一些州还依靠排放费和抵税等经济刺激手段来减少污染。[40]各州最近一轮的创新是在全球气候变化方面。尽管科学界意见相当统一，认为二氧化碳排放和其他“温室”气体是造成全球变暖的首要原因，国家层面的决策者却无法制定能够切实解决地球面临的最紧迫的挑战的政策。相反，若干个州或独立或作为地区性协议的一部分采取了行动来应对这个问题。比如，2005年，七位东北部州的州长签署了一项旨在减少本地区电厂二氧化碳排放的协议。州长们还同意允许公司进行排放额度的交易。根据皮尤气候变化中心，半数以上的美国州鼓励替代燃料或者低排放的汽车。22个州及哥伦比亚特区要求电力公司必须用可再生能源来解决至少部分发电问题。[41]2006年，加利福尼亚州通过了美国第一部限制温室气体排放的法律。根据加利福尼亚州的这项立法，到2020年，二氧化碳排放量必须减少25%。

在过去几十年里，很多组织企图对各州的环保记录进行评估。资源再生研究所

于 2001 年进行了最近的一次评估。[42]该研究所的分析人员利用多种来源，从环境的角度设计了一套对各州情况进行评估的 100 点指数。在设计这个“绿色规划能力”指数时，从四个关键领域对各州的工作进行评估——环境管理，环境政策创新，财政和项目的承诺，以及政府治理。我们在表 12—3 中综述了该研究所的评估结果。总的说来，证据显示各州在保护环境方面的业绩是良好的。3/4 以上的州实施了大部分联邦政府委托他们的计划项目；半数左右的州或采纳了或正在起草应对全球变暖的计划，有几个州，包括俄勒冈、新泽西、明尼苏达、缅因、华盛顿、马萨诸塞、佛蒙特、康涅狄格、伊利诺伊和佛罗里达，由于为创新的环境计划提供资金所做的努力而获得高分。

不幸的是，表 12—3 和其他地方提供的证据也表明，新联邦主义存在着重大局限性——各州在环境方面的工作差异巨大。例如，正如表 12—3 中的数据所显示，11 个州——包括亚利桑那、加利福尼亚、新泽西和宾夕法尼亚——到 2000 年为止，根据联邦关于空气、水、有形和有毒废料的立法而制定的权力可以下放的计划项目中，至少半数的权力仍然没有下放到州。[43]其他几个情况也反映了这种不平衡的表现。越来越多的州通过了禁止州的机构超过联邦空气和水的标准的立法，因而限制了控制温室气体排放的努力。州在实施许多项联邦标准方面表现拖拉或者失职。比如，仅有一个州发放了执行 1990 年《清洁空气法》第 5 条所需要的许可证。一项环保署的研究发现，有几个州没有报告重大的违反环境标准的现象，无视许可证期限，并且没有按照规定进行排放测试。[44]

表 12—3　　各州的绿色规划能力：2001 年经过挑选的指标

排名	州	联邦政府在全球变暖问题上总的创新			
		GPC 分数[a]	放权%[b]	评级[c]	计划[d]
1	俄勒冈	73	79	4	Y
2	新泽西	71	29	4	Y
3	明尼苏达	64	68	4	D
4	缅因	59	64	4	D
5	华盛顿	57	64	4	Y
6	马萨诸塞	57	54	4	D
7	佛蒙特	55	71	4	Y
8	康涅狄格	45	79	3	N
9	伊利诺伊	45	79	4	Y
10	佛罗里达	43	64	3	N
11	马里兰	43	54	2	N
12	加利福尼亚	42	50	4	Y
13	佐治亚	42	62	3	N
14	宾夕法尼亚	42	46	4	Y
15	印第安纳	41	71	3	N
16	特拉华	40	68	3	Y
17	得克萨斯	40	61	3	N
18	纽约	39	61	4	D

续前表

排名	州	联邦政府在全球变暖问题上总的创新			
		GPC 分数[a]	放权%[b]	评级[c]	计划[d]
19	犹他	39	96	1	Y
20	北卡罗来纳	38	79	1	Y
21	威斯康星	37	57	3	Y
22	南卡罗来纳	37	79	3	N
23	肯塔基	36	39	2	Y
24	密苏里	36	86	2	D
25	密歇根	36	68	3	N
26	艾奥瓦	34	39	3	Y
27	爱达荷	31	57	2	N
28	新罕布什尔	31	50	2	D
29	蒙大拿	30	50	2	Y
30	弗吉尼亚	29	46	1	N
31	亚利桑那	29	50	3	N
32	罗得岛	28	61	2	N
33	田纳西	28	64	2	Y
34	夏威夷	28	25	1	Y
35	俄亥俄	26	79	2	N
36	科罗拉多	25	71	3	Y
37	堪萨斯	24	64	1	N
38	密西西比	23	68	4	N
39	南达科他	22	82	2	N
40	路易斯安那	22	75	1	N
41	内布拉斯加	20	75	1	N
42	内华达	18	61	2	N
43	阿拉斯加	17	50	2	N
44	西弗吉尼亚	17	75	1	N
45	北达科他	17	75	1	N
46	俄克拉何马	15	82	1	N
47	阿肯色	15	71	1	N
48	新墨西哥	11	68	2	D
49	怀俄明	10	71	1	N
50	亚拉巴马	8	79	1	Y

a. 指数从 1 到 100，数值高意味着州环保能力强。

b. 已下放到州的计划项目占可放权的联邦计划项目的百分比。

c. 州创新总评级：4＝高水平的创新，3＝高于平均水平，2＝低于平均水平，1＝低水平的创新。

d. 该州是否已经或者正在起草全球变暖计划：Y＝是，D＝在起草，N＝无。

资料来源：Compiled from Table 1, "Overview of Research Results—Selected Indicators, GPC Index," in *The State of the States to Achieve Sustainable Development Through Green Planning*. Copyright © 2001 by Resource Renewal Institute. All rights reserved. Reprinted with permission of Resource Renewal Institute.

各州保护环境的机构能力也不尽一致。1988 年、1990 年和 1992 年，州政府委员会对 50 个州的机构在环境管理、环境和自然资源计划上的开支和负责环境或者自然资源的州政府雇员数量进行了研究。[45]数据显示了州在有效管理环境的能力方面

存在一些潜在的问题，无论它们的革新或创新程度如何。有毒废料等一些环境问题，如果没有巨大的资金投入和高素质的工作人员，是无法进行有效管理的。然而，这些数据，以及在对联邦和州的环境人员进行的访谈，显示出各州遇到了财政资源不足、工作人员人数不足、人员缺乏经验、人员流动及影响着各州实施联邦指令的能力的其他问题。[46]

环境政治与政策的未来

虽然试图预言未来总是危险的，但是，集中关注各州能力的差异，以便预言最近的将来各州的环境管理情况是有用的。由于有根据新联邦主义制定的现行联邦环境计划，这样做尤为合适。假如你假定环境计划项目权力下放的趋势在新世纪还会继续下去，那么，似乎就可以预言，环境管理将受制于州本身固有的两个基本的思考。第一个思考涉及州政府的能力问题，第二个思考涉及州对环境的承诺问题。根据这些思考，詹姆斯·莱斯特（James Lester）对各州在 90 年代中期的情况进行了分类，分类提出 21 世纪对新环境联邦主义四种可能的反应。[47]

革新型

在第一组里的州是那些对环境保护作出高承诺，并且具有很强的机构能力的州。这些州包括加利福尼亚、佛罗里达、马里兰、马萨诸塞、密歇根、新泽西、纽约、俄勒冈、华盛顿和威斯康星。在这些州里，人们预期环境的质量和联邦环境立法的实施会取得实质性改善。随着这些州在环境质量方面的进步，它们有可能采纳独立于联邦政府指示的政策。环境条件会更好而不是更糟。

例如，加利福尼亚认为自然环境是重要问题。在几乎 40 年的时间里，“空气污染方面的提案一直都得到州政府的批准，这远远走在了联邦政府的前面”[48]。对于加利福尼亚这些州而言，主要问题是私人部门和公共部门在多大程度上能够就这些州有可能实施的严格的环境政策达成共识。在审议过程中，有可能出现重大紧张局面。

奋斗型

第二类州包括那些对环境保护作出了很强的承诺，但是机构能力有限的州。这些州有科罗拉多、康涅狄格、特拉华、夏威夷、爱达荷、艾奥瓦、缅因、明尼苏达、蒙大拿、内华达、新罕布什尔、北卡罗来纳、北达科他、罗得岛和佛蒙特。这些州有意愿、但在结构上无法有效实施联邦的环境计划。他们有奉行积极的环保政策的意愿，但是没有（财政和机构的）资源。这些州也可能会有进步，但进步的速度缓慢，创新精神可能不如具有革新精神的州。这些“奋斗型”的州会在他们所受

的局限内尽力而为。这些州的主要问题将围绕着找到实施积极环保政策的方法。随着这些州寻求扩大自己开展环保的资源基础，大部分的争论将集中在与提高税收相关的问题上。

比如，佛蒙特州保护本州环境资产的立场非常坚定，但是从历史来看，佛蒙特被称为“低服务、高失业的公共”州。[49]也就是说，该州一直将政府的费用压得很低，选择了一种权力下放、“镇务会”式的方法来解决自己的问题，而不是发展实施有效的环境政策所需要的强有力的州级机构。

拖延型

第三类州是那些具备了很强的机构能力、但对环境的承诺有限的州。这些州包括亚拉巴马、阿拉斯加、佐治亚、伊利诺伊、密苏里、俄亥俄、俄克拉何马、宾夕法尼亚、南卡罗来纳、田纳西、得克萨斯、弗吉尼亚和西弗吉尼亚。这些州可能会维持环境现状，实施联邦立法动作非常迟缓。无论取得什么进展都将出奇地缓慢。[50]

那些以能源工业为主的州，如路易斯安那、俄克拉何马、得克萨斯和西弗吉尼亚，都属于这个类型。比如，西弗吉尼亚被描绘成“仍在努力中”，意思是说，该州除了福利政策以外，没有什么项目管理突出的领域。[51]这个州严重依赖联邦政府提供政府间援助，没能建立起维持创新环境政策的政治组织机构。[52]拖延型州的主要问题是，州的官僚机构麻木不仁，似乎不愿意对州面临的环境危机作出有效的反应。

倒退型

对环境保护承诺有限、机构能力弱的州包括亚利桑那、印第安纳、堪萨斯、肯塔基、密西西比、内布拉斯加、新墨西哥、南达科他、犹他和怀俄明。对于这些州来说，环境计划项目的权力下放有可能成为灾难。它们可能无法实施这个领域的联邦法律，他们不可能采取独立行动。生活的质量可能会大幅下降，致使大量人口向其他州外迁（特别是迁往更有革新精神的州）。造成污染的企业可能继续向这些倒退型的州迁移，使这些州对居民更缺少吸引力。这些州会继续以牺牲环境质量为代价来推动经济发展。在某个时刻，一场大灾难有可能使这类州的立场发生转向，但是在目前，他们似乎着了迷似的盲目乐观，使他们不能采取必要的预防措施防止环境遭到进一步的破坏。

比如，密西西比州在尼尔·皮尔斯（Neal Pierce）和杰里·哈格斯特鲁姆（Jerry Hagstrom）的笔下，一直是一个 80 年代初期由于联邦政府经费削减而致使“面前的道路比大萧条以来任何时候都更渺茫”的州。[53]密西西比经常被挑出来作为在环保方面落后于所有其他南方各州的例子。当一个州不能够或者不愿意采取措施实施它的环境保护计划，这就是所谓的“密西西比州综合征”。

提　要

在对新联邦主义原理指导下的环境政策进行简要回顾的过程中，我们描述了联邦政府与州之间关系的变化，以及州机构的改革。我们还分析了各州在环境政策方面的创新，其中包括各州对环境政策制定的承诺和能力。我们讨论了各州的实施情况，提出在新世纪里，有可能出现四种类型的州：革新型、奋斗型、拖延型和倒退型。根据各州应对环境问题的效率高低，这些可能出现的类型有的极为乐观（革新型），有的极为悲观（倒退型）。这些想法假设，州的承诺或机构能力不会发生重大变化；但公众舆论、近年来出现的参与型民主的倾向以及媒体的关注，都有可能导致一些立法者在局面变得无法忍受的时候，采取非常不同的策略。

这场讨论的政策意义重大。如果发现联邦层面上的因素对州的环境管理有决定性影响，集中环境管理权的主张就会再次变得更加可信。也就是说，如果联邦政府提供的激励手段（即联邦立法和政府间援助）是各州成功进行环境管理的必要条件，那么，权力下放的政策就不可能对所有的州都有效。另一方面，如果州层面上的状况对州进行环境管理影响巨大，将环境管理的权力下放的主张就会更加可信。权力下放在某些州有效（如创新型的州），而在另一些州（如倒退型的州）则有可能效果欠佳。因此，“选择性权力下放”，即把某些计划项目的权力下放到某些州，而另外一些计划项目的权力则不下放给另一些州的政策，也许是更为适当的对策。[54]

无论怎样，决策者需要重新思考政府间的关系，因为这影响到州的环境管理。联邦政府也许是、也许不是解决环境污染最合适的政府机构，但 50 个州集中必要的资源来应对环境问题的能力是不平衡的。因此，新的方法不仅需要，而且在有可能成为新世纪的特点的“调控型新联邦主义”时代尤为恰当。

思考题

1. 鉴于过去一百年左右的时间里环境政治和政策发生的变化，你认为我们在未来将向何处去？换言之，环境的未来将是什么样的？

2. 鉴于过去几十年间发生的“权力下放的革命”，就对环境进行负责的管理而言，州和城市是否有能力承担起它们面临的任务？州和地方政府是否是处理全球和全国性环境问题的恰当的政府层面？

3. 为什么有的州比其他州在环保方面效率更高？

4. 鉴于各州之间在环境管理方面存在差异，联邦政府相对于州应该起什么样的作用？

5. 你认为将环境管理的权力下放（将权力和权威转移到州和城市）是个好主

意吗？为什么是，或者为什么不是？

推荐书目

Lester, James P., ed. *Environmental Politics and Policy: Theories and Evidence*, Second Edition (Durham, NC: Duke University Press, 1995).

Rosenbaum, Walter A. *Environmental Politics and Policy*, Seventh Edition (Washington, D. C.: Congressional Quarterly Press, 2007).

Vig, Norman, and Michael E. Kraft, eds. *Environmental Policy: New Directions for the Twenty-First Century*, Sixth Edition (Washington, D. C.: Congressional Quarterly Press, 2006).

注释

[1] 并不是所有的学者都同意这些运动的确切日期，但是这里给出的日期，是已为大家接受的每场运动的标准日期。See Samuel P. Hays, *Conservation and the Gospel of Efficiency* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1959); Alan Schnaiberg, "The Environmental Movement: Roots and Transformations," in *The Environment: From Surplus to Scarcity*, ed. Alan Schnaiberg (New York: Oxford University Press, 1980); and Henry P. Caulfield, "The Conservation and Environmental Movements: An Historical Analysis," in *Environmental Politics and Policy: Theories and Evidence*, 2d ed., James P. Lester, ed. (Durham, NC: Duke University Press, 1989).

[2] Ernest A. Engelbert, "Political Parties and Natural Resources Policies: An Historical Evaluation," *Natural Resources Journal* 1 (November 1961), p. 226.

[3] Ibid., p. 233.

[4] Ibid., p. 227.

[5] Hays, *Conservation*, p. 2.

[6] Ibid., p. 5.

[7] Ibid., p. 28.

[8] Caulfield, "The Conservation and Environmental Movements," p. 16.

[9] Ibid., pp. 20-21.

[10] Engelbert, "Political Parties," p. 245.

[11] Hays, *Conservation*, p. 47.

[12] Ibid., pp. 28-46.

[13] Ibid., p. 53.

[14] Ibid., p. 271.

[15] Ibid.

[16] Ibid.

[17] Engelbert, "Political Parties," p. 380.

[18] Schnaiberg, "Environmental Movement," p. 386.

[19] Ibid.

[20] Engelbert, "Political Parties," p. 240.

[21] Ibid., p. 244.

[22] Hays, *Conservation*, p. 13.

[23] Schnaiberg, "Environmental Movement," p. 382.

[24] Ibid., p. 383.

[25] Philip O. Foss, *The Politics of Grass* (Seattle: University of Washington Press, 1960).

[26] Paul A. Sabatier and Hank Jenkins-Smith, "A Symposium of Public Policy Change and Policy-Oriented Learning," *Policy Sciences* 21 (1988), pp. 123-278.

[27] John Carroll, ed. *Environmental Diplomacy: The Management and Resolution of Transfrontier Environmental Problems* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1988); and Norman Vig and Michael Kraft, *Environmental Policy in the 1990s* (Washington, D. C.: Congressional Quarterly Press, 1990), p. 4.

[28] Robert C. Mitchell, "Public Opinion and the Green Lobby: Poised for the 1990s," in Vig and Kraft, *Environmental Policy*, pp. 81-99; and Riley Dunlap, "Public Opinion and Environmental Policy," in Lester, ed., *Environmental Politics and Policy*, pp. 87-134.

[29] James P. Lester, "Federalism and State Environmental Policy," *Publius* 16 (Winter 1986); Charles E. Davis and James P. Lester, "Decentralizing Federal Environmental Policy: A Research Note," *Western Political Quarterly* 40 (September 1987); James P. Lester and Emmett N. Lombard, "The Comparative Analysis of State Environmental Policy," *Natural Resources Journal* 30, no. 2 (Spring 1990), pp. 301-319; and David Hedge and Michael Scicchitano, "Developing Regulatory Authority: The State and Federal Response," *Policy Studies Review* (Summer 1992).

[30] Barry Rabe, "Power to the States: The Promise and Pitfalls of Decentralization," in Vig and Kraft, eds., *Environmental Policy: New Directions for the Twenty-First Century* (Washington, D. C.: CQ Press, 2006), pp. 34-56.

[31] J. Clarence Davies, "Environmental Institutions and the Reagan Administration," in *Environmental Policy in the 1980s: Reagan's New Agenda*, ed. Norman J. Vig and Michael E. Kraft (Washington, D. C.: Congressional Quarterly Press, 1984), p. 150.

[32] Michael E. Kraft and Norman J. Vig, "Environmental Policy from the 1970s to the Twenty-First Century," in Vig and Kraft, eds., *Environmental Policy*, pp. 1-34.

[33] Rabe, "Power to the States."

[34] See Advisory Commission on Intergovernmental Relations, State Government Capacity; and Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *The Transformation in American Politics* (Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1986); Ann O'M. Bowman and Richard C. Kearney, *The Resurgence of the States* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1986); and more recently David M. Hedge, *Governance and the Changing American States* (Boulder, CO: Westview Press, 1998).

[35] See Ann O'M. Bowman and Richard C. Kearney, "Dimensions of State Government Capability," *Western Political Quarterly* 41 (June 1988), pp. 341-362.

[36] Hedge, *Governance and the Changing American States*.

[37] Allan Rosenthal, "The Legislature: Unraveling of Institutional Fabric," in Carl E. Van Horn, ed., *The State of the States*, 3d. ed. (Washington, D. C.: CQ Press, 1996).

[38] Rabe, "Power to the States."

[39] Ibid., p. 36.

[40] Ibid. , pp. 39-41.

[41] Pew Center on Climate Change, "Climate Change 101: State Action," at www. pewclimate. org/docUploads/101%5FStates%2Epdf accessed March 10,2007.

[42] Resource Renewal Institute report, "The State of the States: Assessing the Capacity of States to Achieve Sustainable Development Through Green Planning," (San Francisco: Resource Renewal Institute, 2001).

[43] Resource Renewal Institute, "The State of the States," pp. 16-18.

[44] Rabe, "Power to the States."

[45] R. Steven Brown and Edward Garner, *Resource Guide to State Environmental Management* (Lexington, KY: Council of State Governments, 1988), pp. 2-96.

[46] 与美国环境保护署固体废料办公室州级项目组工作人员的访谈，1987 年 7 月。

[47] See Lester, "Federalism and State Environmental Policy."

[48] Neal Pierce and Jerry Hagstrom, *The Book of America: Inside the Fifty States Today* (New York: Warner Books, 1984), p. 766.

[49] Ibid. , p. 199.

[50] Donald G. Schueler, "Southern Exposure," *Sierra* 77 (November-December 1992), pp. 44-49.

[51] Pierce and Hagstrom, *Book of America*, p. 345.

[52] Ibid. , pp. 338-347.

[53] Ibid. , p. 456.

[54] Paul E. Peterson, Barry Rabe, and Kenneth K. Wong, *When Federalism Works* (Washington, D. C. : Brookings Institution, 1986).

第4篇

结论

■ 第13章　使用政策分析
■ 第14章　回顾：美国公共政策的演进

第 13 章

使用政策分析

每一个人在原则上都是赞成分析的；在实践中，并没有把握分析会被融合进真实世界的决策过程。

——詹姆斯·施莱辛格（James Schlesinger）

公共政策分析的新手可能以为，一旦对一项政策的分析完成了，分析的结果报告了决策者，分析就会被用于设计新的政策或者修改已有的政策。然而，在大多数情况下，分析结果报到那些委托做分析的人那里之后，似乎就石沉大海。这时，你会以为政策分析没有被决策者采纳是因为它存在缺陷。其实，用来进行政策分析的方法的好坏，与分析的实际应用几乎毫无关系。许多其他因素影响着政策分析的使用，并且大多数因素是分析人员无法掌控的。

本章探讨影响政策分析——其使用者往往是政府决策者——的应用的因素。了解分析为什么没有被使用，以及影响着使用的因素，也许有助于政策分析在未来得到更多的利用。

使用政策分析

对于政策使用的研究，“涉及在公共政策的制定和专业实践

中，理解和改善科学和专业知识的使用”。[1]政策使用的研究工作受益于定期对研究的审查，其中部分研究对左右决策者使用研究的因素的影响进行了分析。[2]由于当代公共政策研究大都是为了寻找改善诸如本书中讨论的实质性问题领域里的政策结果的方法，因此，理解知识使用的过程是重要的。这包括理解决策者使用研究结果的程度，以及一般在什么情况下政策分析能够得到使用。

正如我们在第1章中提到的，在过去30年里，政策分析有了长足的进步，然而，早期对使用的研究显示，政府决策者很少直接使用这些研究。[3]最近的研究结果，对决策者使用政策分析的情况多少更为乐观些。[4]

研究结果的不一致，原因是多方面的，许多是唐斯（Downs）、摩尔（Mohr）等人提出的概念和方法上的问题造成的。[5]此外，知识的使用研究仍处于初级阶段，一种试图解释政策分析被使用的所有条件的、有明确界定的框架还不存在。在本章里，我们对知识使用的研究进行了综合和评述，还提出未来可以在联邦、州或者地方政府决策层面上进行测试的概念框架。我们界定了政策分析使用的含义，探讨了近年来在综合这些研究方面所做的工作。对知识使用的主要障碍和预示未来情况的因素进行回顾。最后，我们提出一些归纳性意见，并讨论该框架对决策者及其他人使用知识的意义。

界定知识的使用：以往的研究

探讨政治决策者对知识的使用的文献，大都在回答以下问题，“社会科学研究的哪些特点对决策最‘有用’?”韦斯（Weiss）和布卡瓦拉斯（Bucavalas）认为，“有用”包括：(1) 内容本身是否有助于某个机构的工作；(2) 官员们是否表示，他们可能会在决策中考虑这些研究。[6]韦斯在研究人员使用的使用（utilization）这个词的几种含义中，确定了知识驱动模型、解决问题模型和启蒙模型。[7]布尔默（Bulmer）提出实证模型、工程学模型和启蒙模型。[8]在实证模型里，研究人员的任务，是提供在进入政策过程时能够使决策者根据已有信息做出最佳决策的事实。这一模型假定，研究人员与决策者之间存在着一种单向和线性的关系。换言之，研究人员提供与政策相关的信息，决策者在决策中使用这些信息。工程学模型把社会科学家看作是一位提供协助解决某个具体问题的证据和结论的技术人员。因此，基础研究人员的任务，是编撰和测试一份对知识的利用进行解释的种种假设的逻辑清单，直接将自己的研究结果提交给决策者。启蒙模型也寻求政策问题的具体答案，但该模型的侧重点是建立解决问题的智力条件。[9]

在很大程度上，有关研究成果使用的文献采纳的是“两个群体”理论，该理论提出，由于政策研究人员和决策者的世界观和信仰体系处于对立状态，决策者不可能直接使用政策研究的成果。[10]一般要求决策者更多使用政策研究的建议，是说这两个群体都需要改变，这样，双方更有可能沟通和互动。具体说，(1) 知识的使用者应该对研究采取更开放的态度，应该探索将研究应用到政策问题上，从而成为知

识更好的消费者；（2）研究人员在传播知识方面应该更积极和/或更敏感。例如，博尔顿（Bolton）和斯托尔西斯（Stolcis）最近指出，实际工作人员与学者之间的鸿沟是可以缩小的，办法就是让机构更多的涉足公共管理的不同学派，拓展学者的实践经验，并且使政府工作人员更容易获得学术信息。[11]

尽管人们认识到，政策分析人员和使用分析结果的人必须对对方关心的问题更加敏感，但目前了解一下对政策分析领域的批评意见是有用的。下文介绍其中的部分批评意见。

对以往研究的一些批评

有关知识使用情况的实证研究，一直是研究圈子里许多批评的主题。对文献至少有三方面的批评。首先，以往对知识使用的研究，依靠的是调查问卷或者案例研究，其可靠性和有效性都不得而知。[12]人们无法确定对决策者做的调查得出的信息是否准确体现了政策分析未被使用的原因。其次，知识的使用缺乏很好的定义。关于知识的使用，仍然没有大家都能够接受的定义。最后，实际经验并非总能证明特定类型的因素对知识的使用有决定性影响的说法。[13]需要更多的研究来证实特定的变量对决策者使用知识是否至关重要。

后一种批评源自这样一个事实，即研究人员在文献中用来预言决策者对知识使用的那套变量上的意见分歧。[14]在许多情况下，这些模型不过是被认为影响知识使用的变量的一份清单，而不是正式的启发思维的手段。此外，关于这些模型预言知识使用的能力如何，并没有进行过缜密的研究。[15]最后，这些模型的形成，主要是对有关知识的使用的“两个群体”观点的反应。模型关注的是消除知识的生产者和知识的消费者之间的脱节之处。因此，这些模型试图确定可以为两个群体的成员用来促成知识转移的那些变量。

然而，以前的模型大都没有考虑到影响知识的生产者和消费者的背景或者外部政治环境。即决策者的圈子和研究人员的圈子，仍然使知识的使用有可能受到若干变量的影响。因此，对决策者的知识使用的解释也许大都没有经过审查。研究人员往往主要关注两套与分析本身相关、或者与分析的使用者相关的变量，却往往忽视了对不同的解释性因素进行比较的重要性。过去几年的研究显示，对构成决策者和其他人使用知识的障碍，我们还是可以找到别的解释的。我们在下文中将讨论这些障碍。

妨碍知识使用的因素

对知识使用的研究，提出了有助于设计出研究决策者如何使用政策分析的更全面的框架。更具体地讲，该研究将确定一系列妨碍在决策中更充分地使用政策分析的因素。这些障碍可以归为三类因素：（1）背景因素，或与政策分析发生在其中的

政治环境相关的因素；（2）技术因素，或与政策分析中使用的方法相关的因素；（3）人的因素，或与政策使用者的心理构成相关的因素。

背景因素

一些学者提出，有关研究使用情况的文献，应该包括分析项目作为影响着使用的重要变量进入其中的政治背景。[16]对政策使用发生的背景进行分析，可以更充分的理解研究是否被利用的原因。[17]政治背景的一个特征是问题本身的性质。比如，一项政策预期达到的效果究竟是什么？罗西（Rossi）和赖特（Wright）提出，“社会政策预期达到的效果往往表述模糊，以至对它做任何的评估都可能被认为毫无关系，因为评估没有针对该项政策所要解决的问题”[18]。因此，对要分析的政策的目标必须有清楚的表述，以便对预期达到的效果进行有效评估。

决策还经常需要权衡对公共资源提出的相互冲突的要求。对于决策者来说，在各种不同要求当中找到平衡，可能比采纳一项有效的社会政策更为重要。因此，不同行动步骤的“政治可行性”是限制政策分析使用的因素。[19]此外，研究工作要想对决策有用，就必须做的及时。例如，当需要立即做出决定来解决某个具体问题、并且在过程的早期提供了技术性意见的时候，研究被使用的可能性就更大。[20]

此外，政策问题造成的群体之间的冲突的大小，问题的突出程度，也都是影响使用的因素。[21]更具体地讲，莱纳（Lehne）和菲斯克（Fisk）指出，其他几个因素往往影响着使用，包括被分析的问题是否是由单一一个机构负责的问题，是否建议对资金情况进行改变，是否需要立即做决策。[22]其他人还指出，决策集中对于使用同样至关重要。[23]

技术因素

学者们经常说，妨碍在决策中应用社会研究的主要限制性因素，从性质上讲是方法问题。比如，梅尔茨纳（Meltzner）着重指出了在设计能够解答决策者问题的研究时存在的问题。[24]的确，“在设计和实施每一项评估研究过程中，都存在着较大的困难”[25]。最早关于政策分析对决策影响的一项研究，确定了几个影响使用的技术变量。这些变量包括研究的规模（小、中、大），研究的时机（从时机恰当，到时机不恰当），以及方法的好坏（极佳到很差）。[26]这些作者发现，影响着使用的最大因素，是进行分析的时机是否恰当，重点是否突出。[27]

此外，政策研究往往会产生含糊和模棱两可的结果，因此，似乎对决策者的用处不大。[28]也就是说，结果越明确，用途就越大。最后，另一个影响研究结果被使用的因素是可信度——分析本身的可信度和分析者所属组织的可信度。[29]

人的因素

另外一些学者发现，知识的使用与使用者的某些个性有关。比如，人们发现知

识的使用与使用者的认知技能、理解研究结果的能力和他们自身的社会经济背景有关。[30]还有一些人提出，决策者的个人动机（如兴趣、热情、承诺、关心他人、意识形态或决心）对成功的使用起着关键作用。[31]

一个被认为影响决策者使用政策分析的最突出的变量，是决策者采取的决策风格。韦伯提出三种决策者的风格：仲裁者、信息传递者和评估者。他的结论是，仲裁者和信息传递者可能会受到政策研究的启发，但只有评估者会主动要求得到研究的结果。[32]还有人提出，决策者对政策分析的兴趣和参与，以及决策者的世界观和由此造成的对解决政策问题的某些具体方法的承诺，是影响研究使用的关键因素。最后，赖因和怀特提出，使用与否取决于决策者是否对目标有清晰的界定。[33]

理解了妨碍知识使用的因素，就可以对被认为影响使用的各种因素有更广泛的理解，就可以设计出涵盖面更广的知识使用的框架。这个模型会有助于更好地预言政策分析被使用或者不被使用的条件。

知识的使用：概念性框架

知识的使用取决于：（1）进行分析的背景提供或者强加给使用者的诱因和限制；（2）分析本身；（3）决策者自身对政策分析的倾向（见图 13—1）。[34]知识使用的模型还必须承认这三种类型的因素之间的相互联系。图 13—1 说明在探讨知识使用时的模型。在分析图 13—1 中模型的组成部分时，我们需要区分在概念上的和在实用中的知识使用。一般而言，概念上的使用指的是使用者思考问题方法上的变化，实用角度的使用指的是实际行为的变化，特别是与决策相关的变化。[35]理解知

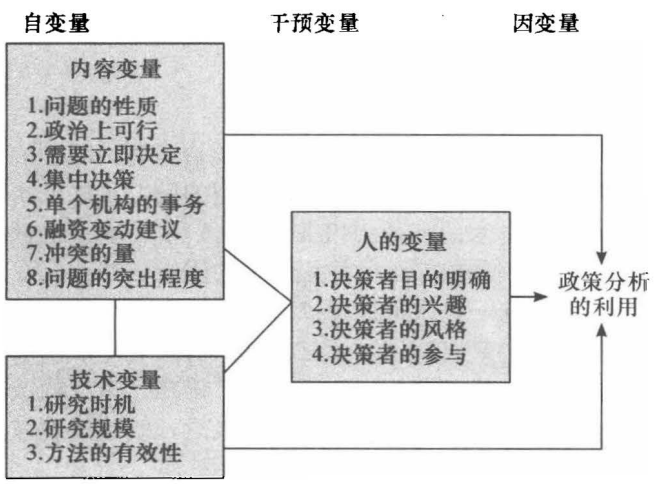


图 13—1　知识使用的过程

资料来源：James P. Lester and Leah J. Wilds, "The Utilization of Public Policy Analysis," *Evaluation and Program Planning* 13 (3), p. 316. Copyright © 1990. Elsevier Science Ltd. Reprinted with permission of Elsevier Science Ltd.

识使用的一个有用的方法，是“把它看作是向着决策者的信息流，在这个信息流中，不同层次的使用被视为不同的阶段，每一个阶段都是使用这条链子上的一个环节”[36]。表 13—1 说明了这种连续的变化。

表 13—1　　知识使用的 7 个标准

（1）接收

当决策者或顾问收到与政策相关的信息时，使用便开始了。当交流的信息到达“收件箱”内，以使数据“达到”决策者而不是停留在分析人员的办公桌上或者某个遥远的咨询公司的档案里，这时，使用就完成了。

（2）认知

决策者必须阅读、消化和理解研究的内容，他这样做了，使用就发生了。

（3）参考

如果参考的框架可以作为标准，那么，研究结果的使用就必须改变决策者认识世界的方式。如果信息改变了他的喜好，改变了他对可能发生的事情或他害怕或希望产生的影响的大小的理解，使用就成为了现实。

（4）努力

要想真正起到作用，信息必须影响到决策者的行为。如果他们努力使某项研究提出的建议被采纳，我们便知道，他们的确做出了努力，即使政治力量或者其他事件阻止了这种努力。

（5）采纳

关键不是与政策相关的信息是否输入到政策过程……而是信息是否继续对政策结果产生影响。政策结果而不是输入，才是应有的标准。

（6）实施

政策的采纳很关键，但是，如果被采纳的政策根本没有变成实践，信息就没有影响行动的可能性。没有实施，采纳是没有实际意义的胜利。

（7）影响

一项政策可能被实施，但是没有取得希望的效果。因此，也许可以（人们也的确）说，只有当受到信息刺激的政策向公民提供了可见的好处时，才可以说研究得到了使用。

资料来源：Jack Knott and Aaron Wildavsky, “If Dissemination Is the Solution, What Is the Problem?” *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 1. Copyright © 1980 by Sage Publications, Inc. Reprinted with permission of Sage Publications, Inc.

背景的诱因和限制因素

第一，预言性变量涉及进行政策分析的政策和政治环境。问题的实质显然影响着使用，因为有些问题比其他问题更棘手。许多类型的问题，如低水平辐射对人体健康的影响，同样声望的科学家的解释会相去甚远。[37]非常棘手的问题有可能有多种相互冲突的解释，这样的问题给知识的使用带来的困难，往往比有更确定的解决方法的问题更多。第二，任何一种政策选择（不论说法多么令人信服）的政治可行性，都会影响政策解决方法的最终使用。第三，如果需要立即做出决定，也会影响到使用，因为时间的紧迫会产生对分析更大的需求。第四，集权的决策便于政策分析的使用，也有利于进行提出的资金方面的修改。最后，政策问题涉及的冲突的大小，以及问题在决策者眼中的重要性也会影响其使用。[38]

技术的诱因和限制因素

该模型还显示，分析本身的特点将影响使用。具体来讲，政策分析本身的质量

会影响使用。比如，研究的时机、规模和方法是否有效等考虑就会影响到使用。这些是分析人员能够直接控制的唯一变量，然而，又是有可能影响使用的为数不多的变量类型。

使用者的态度构成的诱因和限制因素

最后，该模型还说明，政策分析的接受者具备的特点最终也会影响使用。比如，假如决策者对政策分析人员追求的目标有明确的界定，使用的机会就会提高。还有，决策者对政策分析的主题和范围兴趣越大，参与越多，使用的机会就越大。此外，决策者的风格被证明也与知识的使用有关。[39]

上文中提到的结果表明，这个框架基本是可以用来解释决策者对政策分析的使用情况的。在本章余下的篇幅中，我们将讨论这个框架的一些意义，以及在这个领域未来工作的议程。

一些概括性思考及对未来研究的意义

我们在本章里回顾了部分关于知识使用的文献，目的是找到一个解释这一行为的更全面的模型。该模型表明，决策者对政策分析的使用受到三类变量的影响：（1）背景的诱因和限制因素；（2）技术的诱因和限制因素；（3）人（使用者）的诱因和限制因素。

该模型最显见的意义在于，在与“两个群体”相关的变量以外的变量，也需要在未来解释决策者对知识的使用时加以考虑。以前的方法大都局限于与知识的生产者（政策分析人员或者分析本身）或者知识的消费者（决策者）相关的变量。在此过程中，其他重要的条件，如决策发生的政治背景，就理解使用的决定因素而言，很可能被忽视了。

该框架的第二个主要意义在于，影响知识使用的大部分变量，都不受政策分析人员的掌控。因此，毫不奇怪，早期的研究大都发现知识的使用是有限的。一些变量（如方法和技术变量）可以由分析人员控制，分析人员操纵这些变量可以增加未来的使用。的确，该框架确定的某些变量可以受分析人员的控制，而其他的变量却不能。

关于决策者使用政策分析的研究，有很多问题需要回答。第一，政策分析人员需要知道，哪种类型的变量对使用的影响最大。背景变量是否比技术或者人为的变量更重要？第二，分析人员需要搞清楚，框架中的哪些变量对决定是否使用而言最重要。哪些具体的变量在框架中最重要？哪些不重要？重要的变量是否没有纳入模型？第三，需要确定这些变量之间的关系。也就是说，这些变量对使用有哪些互动的影响（如果有的话）？最后，正如拜尔（Beyer）和特赖斯（Trice）指出的：“研究人员采用的方法应该能区别部分还是全部使用了政策分析，广泛搜集各种使用情

况的数据信息；然后，他们就能够考察影响使用多少的因素，和影响各种政策分析没有得到完全使用的模式的因素。”[40]探讨在知识使用的各个不同阶段中决定着使用的因素是有益的。背景因素在碰撞阶段还是在实施阶段更为重要？技术因素在接收阶段还是在碰撞阶段更重要？人为因素在认知阶段还是在实施阶段更重要？关于知识使用的研究尚未解答这类问题。

在未来，研究人员需要分析的是，在包括农业、酒精和毒品滥用、童工、劳教、经济发展、环境保护、高等教育、公路安全、公共交通、公共事业管理、公共医疗卫生、电信和职业教育等一些功能性领域里，联邦、州和地方政府的决策者是怎样使用政策分析的。在进行这项研究的时候，分析人员必须解答三组不同的问题：

（1）这些决策者的信息来源是什么？信息来源是否由于决策者类型的不同而不同？

（2）这些决策者在这些功能性领域里进行决策时是否使用政策分析？如果是，使用主要是在概念上的，还是实用意义上的？某些类型的决策者（或者功能领域）是否比其他类型更多使用政策分析？

（3）知识使用的决定因素是什么？这些决定因素是否因决策者类型而异？

政策分析使用方面的未来研究将需要回答这些问题，同时也需要进一步完善本文提出的知识使用的模型。[41]

思考题

1. 我们说的“知识的使用”的含义是什么？决策者对知识的使用是否分不同的层面？
2. 讨论影响决策者使用政策分析的因素。
3. 对知识使用研究有些什么批评？
4. 可以采取什么措施来增加决策者对政策分析的使用？
5. 政策分析对决策者的政策选择为什么没有更大的影响？

推荐书目

Bulmer, Martin. *The Uses of Social Research* (Boston: Allen and Unwin, 1982).

Macnaghten, Phil, Matthew B. Kearnes, and Brian Wynne. “Nanotechnology, Governance, and Public Deliberation: What Role for the Social Sciences?” *Science Communication* 27 (2005), pp. 268-291.

Rothman, J. *Using Research in Organizations* (Beverly Hills, CA: Sage, 1980).

Weiss, Carol. *Using Social Research in Public Policy-Making* (Lexington, MA: Lexington Books, 1977).

注释

[1] William N. Dunn, Burkhart Holzner, and Gerald Zaltman, "Knowledge Utilization," in *The International Encyclopedia of Education*, ed. T. Husen and T. N. Postlethwaite (Oxford, UK: Pergamon Press, 1985).

[2] See, for example, Michael Huberman, "Steps Toward an Integrated Model of Research Utilization," *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 8 (1987), pp. 586-611.

[3] See, for example, Carol H. Weiss, "Knowledge Creep and Decision Accretion," *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 1 (1980), pp. 381-404.

[4] David Whiteman, "The Fate of Policy Analysis in Congressional Decision-Making: Three Types of Use in Committees," *Western Political Quarterly* 38 (June 1985), pp. 294-311; David Webber, "Legislators' Use of Policy Information," *American Behavioral Scientist* 30 (July-August 1987), pp. 612-631; Thomas E. Backer, "Knowledge Utilization: The Third Wave," *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 12 (1991), pp. 225-240; Nabil Amara, Mathieu Ouimet, and Rejean Landry, "New Evidence on Instrumental, Conceptual and Symbolic Utilization of University Research in Government Agencies," *Science Communication* 26 (2004), pp. 75-106; and John Hird, "Policy Analysis for What? The Effectiveness of Nonpartisan Policy Research Organizations," *Policy Studies Journal* 33 (2005), pp. 83-105.

[5] C. W. Downs and L. B. Mohr, "Conceptual Issues in the Study of Innovation," *Administrative Science Quarterly* 21 (December 1976), pp. 700-713; and Paul A. Sabatier, "The Acquisition and Utilization of Technical Information by Administrative Agencies," *Administrative Science Quarterly* 23 (September 1978), pp. 396-417.

[6] See Carol H. Weiss and Michael Bucavalas, "The Challenge of Social Research to Decision-Making," in *Using Social Research in Public Policy-Making*, ed. Carol H. Weiss (Lexington, MA: Lexington Books, 1977).

[7] Weiss, "Knowledge Creep."

[8] Martin Bulmer, *The Uses of Social Research: Social Investigation in Public Policy-Making* (Boston: Allen and Unwin, 1982).

[9] Ibid.

[10] Nathan Caplan, "The Two-Communities Theory and Knowledge Utilization," *American Behavioral Scientist* 22 (January-February 1979), pp. 459-470.

[11] Edward M. Glaser, "Knowledge Transfer and Institutional Change," *Professional Psychology* 4 (November 1973), pp. 434-444. More recently, see Michael J. Bolton and Gregory B. Stolcis, "Ties That Do Not Bind: Musings on the Specious Relevance of Academic Research," *Public Administration Review* 63 (2003), pp. 626-630.

[12] Sabatier, "Acquisition and Utilization."

[13] Dunn, Holzner, and Zaltman, "Knowledge Utilization."

[14] 不过，有人曾尝试为被认为影响决策者利用知识的各种变量设计分析框架。如 Sabatier, "Acquisition and Utilization."

[15] Jeffrey Bedell et. al., "An Empirical Evaluation of a Model of Knowledge Utilization," *Evaluation Review* 9 (April 1985), pp. 109-126.

[16] Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, 7th ed. (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1991), p. 10.

[17] 正相反，一项研究发现，诸如人口、平均家庭收入、从事农业的人口百分比、城市人口百分比等州的背景因素，与政策分析的使用没有联系。See Robert D. Lee and R. J. Staffeldt, "Executive and Legislative Use of Policy Analysis in the State Budgetary Process," *Policy Analysis* 3, no. 3 (Summer 1977), pp. 395-406.

[18] Peter Rossi and Sonia Wright, "Evaluation Research: An Assessment of Theory, Politics and Practice," *Evaluation Quarterly* 1, no. 1 (February 1977), pp. 5-51.

[19] Arnold Meltzner, "Political Feasibility and Policy Analysis," *Public Administration Review* 32, no. 6 (December 1972), pp. 859-867.

[20] Edward Suchman, "Action for What: A Critique of Evaluation Research," in *Evaluating Action Programs*, ed. Carol Weiss (Boston: Allyn and Bacon, 1972).

[21] D. Whiteman, "The Fate of Policy Analysis in Congressional Decisionmaking," *Western Political Quarterly* 38 (1985), pp. 294-311.

[22] Richard Lehne and D. M. Fisk, "The Impact of Urban Policy Analysis," *Urban Affairs Quarterly* 10, no. 2 (December 1974), pp. 115-138.

[23] See Jerry Mitchell, "The Utilization of Policy-Relevant Information in State Government" (paper presented at the annual meeting of the Southern Political Science Association, Atlanta, Georgia, 1986); and Martin Rein and Sheldon White, "Can Policy Research Help Policy?" *The Public Interest* 49 (Fall 1977), pp. 119-136.

[24] Meltzner, "Political Feasibility."

[25] Rossi and Wright, "Evaluation Research."

[26] 并不是所有的研究人员都认为，方法的好坏会导致更多的使用。关于这个观点，见 Peter DeLeon, "The Influence of Policy Analysis on U. S. Defense Policy," *Policy Sciences* 20, no. 2 (1987), pp. 105-128.

[27] Lehne and Fisk, "Urban Policy Analysis."

[28] Rossi and Wright, "Evaluation Research."

[29] Barry Bozeman, "The Credibility of Policy Analysis: Between Method and Use," *Policy Studies Review* 14 (June 1986), pp. 51-57.

[30] Webber, "Legislators' Use of Policy Information," pp. 612-631.

[31] Evelyn Florio and Joseph R. Demartini, "The Use of Information by Policymakers at the Local Community Level," *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 15 (1993), pp. 106-123.

[32] Webber, "Legislators' Use of Policy Information."

[33] Reinand White, "Can Policy Research Help?"

[34] See James P. Lester and Leah J. Wilds, "The Utilization of Public Policy Analysis: A Conceptual Framework," *Evaluation and Program Planning* 13, no. 3 (1990), pp. 313-319.

[35] Dunn, Holzner, and Zaltman, "Knowledge Utilization."

[36] Jack Knott and Aaron Wildavsky, "If Dissemination Is the Solution, What Is the Problem?" *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 1 (1980), pp. 537-578.

[37] William W. Lowrance, *Of Acceptable Risk* (Los Altos, CA: William Kaufman, 1976).

[38] Whiteman, "Fate of Policy Analysis."

[39] Webber, "Legislators' Use of Policy Information."

[40] Janice M. Beyer and Harrison M. Trice, "The Utilization Process: A Conceptual Framework and Synthesis of Empirical Findings," *Administrative Science Quarterly* 27 (December 1982), pp. 591-622.

[41] See James P. Lester, "The Utilization of Policy Analysis by State Agency Officials," *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 14 (March 1993), pp. 267-290.

第 14 章

回顾：美国公共政策的演进

只要我们在精神上准备好，一切就都准备好了。

——莎士比亚

正如本书书名所显示的，美国的公共政策，以及我们研究美国公共政策的方法，在长期和短期内都已发生了很大的变化。本书的不同章节分析了对政策过程研究以及教育、福利和环境等领域的公共政策的演进。通过追溯公共政策研究和特定的公共政策的演进和发展，我们希望能让大家了解过去三四十年间知识的增长和发展。学生们常常不能理解早期的概念发展是如何为后来的概念发展铺平道路的。随着政策学者们为增进他们对政策是如何制定、实施、评估和修改的了解而开发新的概念性工具，我们对政策过程的理解也在不断发展演进。同样，政策分析人员不断加强对政策实质的了解，努力寻找解决各个政策领域里亟待解决的公共政策问题的办法。此外，学生们需要认识到，对政策问题的分析能使我们更好地理解政策过程。例如，对环境政策、福利改革、教育和政治的研究大大增加了对公共政策实施和修改的理解。在本章中，我们简要总结在美国政治和政策中发生的重大变化，并思考这些变化对未来研究和治理的含义。

美国公共政策的变化

过去 200 年间，美国的政治和政策已发生了很大的变化。虽然学者们对这些变化的性质和过程看法不同，但有一点很清楚，即美国公共政策的范围和内容在美国历史的大部分时间里在不断变化着。在 20 世纪，美国的政治和政策从 20 世纪初的进步主义时期，发展到 30 年代的“新政”政治，再到以 80 年代里根总统任期为开端、被一些人赞为新保守主义的时期。当美国进入 21 世纪时，静观政府及公民们如何对待我们在第 2 章里明确的那些关键问题：政府是否应该有所作为？政府应该追求什么样的价值观？政府应该采取什么样的行动？哪一级政府应该发挥治理的作用？一定很有意思。近来的发展和趋势提出了对这些问题的几种尝试性答案。

政府是否应该有所作为？

尽管民主党和共和党都大谈特谈限制政府的扩大和整顿财政，但现有的证据却显示，由于原有的问题依然存在而新问题又不断产生，政府还将发展下去。只需看看联邦政府的预算赤字就可以证明这一点。其中，反恐战争、对教育改革持续不断的要求、全球变暖、美国的卫生保健危机、人口老龄化，必定使各级政府继续积极参与解决国家面临的问题。但是，正如我们在第 5 章中看到的，并非所有问题都能进入联邦政府的议程。议程设置的模型表明，对问题性质的各种考虑、可能的解决办法以及美国的政治，决定着政府会关注什么问题和忽略什么问题。同等重要的是，朝野内外的人士如何界定问题，将决定政府考虑什么类型的解决办法，以及解决问题的哪些方面。

第 9 章给政府是否应该有所作为的问题添加了一点复杂性。决策常常不仅是政府是否应当有所作为，而是政府是否应当继续有作为——如果政府应当继续有作为，（如果需要改变的话）应当做哪些改变。随着问题、需要优先处理的事务和资源发生变化，政策的终止现在是而且将继续是政策过程的一个重要部分。此外，如我们在第 9 章提到的，近年来已经开发了一些模型来解释政策的修改问题，这一发展证明了问题的重要性。

政府应该追求什么样的价值观？

公民及其政府在今后几十年间将要面对的最基本的问题是：政府应当追求什么样的价值观？科罗拉多州前州长理查德·拉姆（Richard Lamm）和理查德·考德威尔（Richard Caldwell）认为，美国人在 20 世纪 50—90 年代，从“我们”的社会转变为“我”的社会，实现公平、保护穷人和弱者的重要性减弱，而更重视个人自由、机会和个人责任。近年来做出新的努力将关于社会问题的个人价值（同性恋权

利、堕胎、校园祈祷、以信仰为基础的组织的作用等）纳入公共议程，而市场价值（竞争、选择、工作、效率等）越来越成为我们判断和制定公共政策的尺度。

政府应当采取什么行动?

如我们已经看到的，政府拥有一整套执行公共政策的手段，如直接行动、税收支出、补贴以及法规管制等。关于运用何种手段的决策对公共政策的有效性往往具有重要影响。各级政府的决策者越来越多地利用市场的价值、原则和机制来“做人民的事”。在有些情况下，政策把市场原则融入具体的计划中。利用排污收费来管制污染水平和促进选择和竞争的教育计划仅是这种公共政策思维的两个例子。在其他案例中，政府干脆把公共政策的责任“外包”给私人的营利和非营利组织。正如我们已经看到的，私人公司在伊拉克战争中发挥了主要作用。私人公司和非营利组织也在全国各地负责管理福利计划、运营监狱和经营学校。越来越多的这类组织是以信仰为基础的组织。

决策者关于政府将使用何种手段的决定，反映了问题是如何定义并被纳入议程，以及政府寻求推动何种价值观的。但这些决定也体现着制定政策的是哪类个人和集团，他们带来什么样的考虑。正如我们在第 6 章所见到的，并不缺乏试图解释政策是由谁和如何制定的模型。有时，决策需要对成本和收益做仔细权衡；同样，决策也常常尤其反映出政党政治的尔虞我诈、从众心理，或某种类似于垃圾桶政治的东西。毫不奇怪，在某个特定案例中使用哪个模型，决定着要采纳的计划的类型，并很可能决定其有效性。

哪一级政府应该发挥治理的作用?

美国政府最重要的特点之一是它的联邦性质。政治权力在历史上被联邦、州和地方政府划分。从 20 世纪 30 年代起，联邦政府的作用和影响显著增强；在其后的 50 年里，联邦政策日益侵犯了州和地方的法律。从 70 年代开始，为恢复次联邦政府特别是州政府的权力，付出了不少的努力。在许多例子中都可以看到分权的情况。目前，由州主要负责执行国家环保标准，并做出谁在什么条件下可以获得福利等重要决策。通常，各州是首先对新出现的问题做出反应的一级政府。80 年代，是州政府首先对艾滋病做出的反应。更近些年，有几个州对全球变暖和国会与白宫对该问题似乎无能为力的状况主动做出反应。然而，权威并非总是从联邦政府向州政府流动。在《不让一个孩子掉队法》通过之后，各州现在必须达到在华盛顿设定的教育标准，否则就有失去联邦资助的风险。国土安全的需要是州和地方当局面对的新需要。新奥尔良的市民苦苦等待此前被纳入国土安全部的联邦应急管理署的援助，使他们得到了痛苦的教训。2007 年，有几个州在挑战联邦所做的没有两种身份证明就不能发放驾驶执照的规定。要遵守这个貌似简单的规定，要花费各州上百万美元的资金。

界限的模糊

在思考政治和政策近年来发生了怎样的变化时，本书作者对政府治理的界限变得非常模糊印象深刻。当考虑政府机构时，我们通常会想象权力的分割，在其中，政府的每个分支主要负责行使某种功能。立法机构负责起草法案并为其提供资金，总统和州长负责忠实地执行这些法律，法院则负责每个人都按规则行事。联邦制提供一种类似的，虽然是经常变化的工作分工。在其他领域里，界限也是明显的。例如教会和国家的界限。美国《宪法第 1 条修正案》建立了把教会和国家分开的一堵墙。更笼统地说，我们大多数人都认为公共部门和私人部门是两个独立的活动领域，各有自己的规则，结构和动力。在考虑政府做些什么时，在对外政策和国内政策之间也有一个基本区别。当然，研究美国政治学的学者早就懂得这些界限从来就不是绝对的，政府内部或围绕政府发生的大多数辩论和争议是应该在哪里划分这些界限。但近年来，这些界限似乎变得更加模糊，以至于现在谈论在各级政府机构之间，教会和国家之间，外交和国内政策之间或公共和私人领域之间划分活动和权威的界限，已经远不像从前那样有意义了。正如我们已经看到的，政府越来越多地转向私人部门来管理公共政策，全球变暖、移民和国土安全等事务，使区分外交和国内政策也失去了意义。各级政府间的责任分配似乎也缺少能够解释在联邦体系内谁负责做什么的理由。被认为具有全国性规模的问题，例如污染和贫困，也日益被转给州里。同时，普遍被认为属于地方范畴的政策，特别是教育，却日益受到联邦和州的规定约束。如果说从政策过程的研究中能得出什么教益的话，那就是政策过程各阶段间的界限，至多是在公共政策的生命周期中出现的、对孤立过程的一种试探性手段。在政府治理的现实世界中，政策制定经常发生在实施阶段；决策者越来越多地关注的是如何（并且由谁来）实施政策和政策内容本身。

界限的模糊向政府提出了几个方面的挑战。就市场和市场机制而言，政府需要关照若干问题。推进效率是否会以质量为代价？有没有私人部门不应该做的事情？在私人部门的工作人员与在公共部门的工作人员有多大的不同？越来越多地利用私人组织实施公共政策是否会改变政府官僚体系工作的性质？政治控制是更容易还是更难？在涉及以信仰为基础的组织时，出现了新的疑问。有些疑问围绕着宪法问题。但是，更多地依赖以信仰为基础的组织，又提出了这些机构是否真的具有大规模提供教育和社会服务的能力等更实际的疑问。至于联邦制，也出现了新的问题。是否有一组原则或理由来确定哪级政府需要负什么责任？州政府和地方政府是否有能力进行管理，并且是明智地管理？全球化对美国的联邦制有何含义？例如，让各州牵头应对全球变暖问题有意义吗？

在可以预见的未来，公共官员们将为了寻找这些和其他问题的答案而忙碌。正是这些问题也为政策学者们提供了一个议程。正如我们所看到的，学者们在了解如何进行治理方面已经取得了大幅度的进展。现在，我们已经有了检验政策过程各阶

段发生情况的大量实证研究。也不乏借鉴多个学科来解释议程设置、政策制定、实施、评估，以及政策终止和改变的严谨的模型。简言之，我们现在比以往任何时候都更加了解政府做些什么、怎么做和做的效果如何。

然而，随着政府的业务的变化，政策学者们需要调整他们的研究议程来反映这些变化。比如，当政府信奉市场时，就需要对公共和私人部门的关系给予更多的关注。全球化意味着政策分析人员在分析国内政策时，可能也得考虑国际因素的影响。与此相似，政策学者也应当更密切地关注其他国家如何提供公共商品以及联邦制在其他环境下是如何起作用的。由于政策过程各阶段之间、政府的各级和各机构之间，以及公共和私人部门之间的界限继续模糊不清，政策分析人员可能得重新思考什么是最适当的政策研究分析单元。最新的政策变化模型，特别是萨巴蒂尔（Sabatier）及其同事们的倡议联盟框架，以及鲍姆加特纳（Baumgartner）和琼斯（Jones）的间断平衡论，恰恰就做了这件事情。在每个模型里，由选举产生的官员、利益集团、实施官员及其他有着共同的基本信念的人组成的政策子系统创造、修改和实施着政策。对政策过程的各个阶段，或者公共部门与私人部门之间、选举产生的与非选举产生的官员之间的区别关注很少。对这些模型的设计者而言，分析的关键单元是政策的修改和稳定性，子系统的行为者，以及更广泛的政治、社会和经济环境条件。

提　要

前文诸章讨论了公共政策的性质、公共政策和政策研究的演进、政策周期的几个阶段，以及几个实质性政策领域。作为最后的评论，我们回到本书的出发点——即学生应该意识到对政策过程以及具体政策的理解是如何随时间演进的。希望读者能更好地领会知识是如何发展的，它在何种程度上充实着政策选择。当政策学者们更好地理解政策过程，以及诸如教学效果不良、贫困和环境污染之类的问题时，他们也许就能设计出更好的具体政策来解决这些公共问题。

对公共政策的研究涉及如何理解公共政策的过程、政策科学家用来研究这一过程的方法以及有利害关系的领域的具体政策。这三个方面相互作用，对改进系统解决公共问题绩效的能力都很重要。此外，正如我们一开始就提到的，回顾我们所走过的路，可以帮助我们更好地理解我们的现状。对历史背景的了解，是未来设计更有效的政策的基础。

最后，无论我们愿意与否，我们所有人都参与了政策过程。因此，我们必须正确评价公共政策和它面临的挑战和机遇。无论我们是身处政府机构、政策研究所，还是在大学、学院或投票站，我们所有的人都是政策分析人员。

人大版公共管理类翻译（影印）图书

公共行政与公共管理经典译丛

书名	著译者	定价
公共管理名著精华："公共行政与公共管理经典译丛"导读	吴爱明　刘晶　主编	49.80元

经典教材系列

书名	著译者	定价
公共管理导论（第三版）	[澳] 欧文·E·休斯　著 张成福 等　译	39.00元
政治学（第二版）	[英] 安德鲁·海伍德　著 张立鹏　译　欧阳景根　校	49.80元
公共政策分析导论（第二版）	[美] 威廉·N·邓恩　著 谢明 等　译	49.00元
公共政策制定（第五版）	[美] 詹姆斯·E·安德森　著 谢明 等　译	46.00元
公共行政学：管理、政治和法律的途径（第五版）	[美] 戴维·H·罗森布鲁姆 等　著 张成福 等　译校	58.00元
比较公共行政（第六版）	[美] 费勒尔·海迪　著 刘俊生　译校	49.80元
公共部门人力资源管理：系统与战略（第四版）	[美] 唐纳德·E·克林纳 等　著 孙柏瑛 等　译	49.80元
公共部门人力资源管理（第二版）	[美] 埃文·M·伯曼 等　著 萧鸣政 等　译	49.00元
行政伦理学：实现行政责任的途径（第五版）	[美] 特里·L·库珀　著 张秀琴　译　音正权　校	35.00元
民治政府——美国政府与政治（第二十版）	[美] 詹姆斯·麦格雷戈·伯恩斯 等　著 吴爱明 等　译	69.80元
比较政府与政治导论（第五版）	[英] 罗德·黑格　马丁·哈罗普　著 张小劲 等　译	48.00元
公共组织理论（第三版）	[美] 罗伯特·B·登哈特　著 扶松茂　丁力　译　竺乾威　校	29.00元
公共组织行为学	[美] 罗伯特·B·登哈特 等　著 赵丽江　译	49.80元
组织领导学（第五版）	[美] 加里·尤克尔　著 陶文昭　译	49.80元
公共关系：职业与实践（第四版）	[美] 奥蒂斯·巴斯金 等　著 孔祥军 等　译　郭惠民　审校	68.00元
公用事业管理：面对21世纪的挑战	[美] 戴维·E·麦克纳博　著 常健 等　译	39.00元
公共预算中的政治：收入与支出，借贷与平衡（第四版）	[美] 爱伦·鲁宾　著 叶娟丽　马骏 等　译	39.00元
行政过程的政治：公共行政学新论（第二版）	[美] 詹姆斯·W·费斯勒 等　著 陈振明 等　译校	49.00元
公共和第三部门组织的战略管理：领导手册	[美] 保罗·C·纳特 等　著 陈振明 等　译校	43.00元
公共行政与公共事务（第八版）	[美] 尼古拉斯·亨利　著 张昕 等　译　张成福 等　校	58.00元
公共管理案例教学指南	[美] 小劳伦斯·E·列恩　著 郄少健 等　译　张成福 等　校	26.00元

书名	著译者	定价
公共管理中的应用统计学（第五版）	[美] 肯尼思·J·迈耶 等 著 李静萍 等 译	49.00 元
现代城市规划（第五版）	[美] 约翰·M·利维 著 张景秋 等 译	39.00 元
非营利组织战略营销（第五版）	[美] 菲利普·科特勒 等 著 孟延春 等 译	58.00 元
公共财政管理：分析与应用（第六版）	[美] 约翰·L·米克塞尔 著 白彦锋 马蔡琛 译 高培勇 等 校	69.90 元
企业与社会：公司战略、公共政策与伦理（第十版）	[美] 詹姆斯·E·波斯特 等 著 张志强 等 译	59.80 元
公共行政学：概念与案例（第七版）	[美] 理查德·J·斯蒂尔曼二世 编著 竺乾威 等 译	75.00 元
公共管理中的量化方法：技术与应用（第三版）	[美] 苏珊·韦尔奇 等 著 郝大海 等 译	39.00 元
公共与非营利组织绩效考评：方法与应用	[美] 西奥多·H·波伊斯特 著 肖鸣政 等 译	35.00 元
政治体制中的行政法（第三版）	[美] 肯尼思·F·沃伦 著 王丛虎 等 译	78.00 元
政府与非营利组织会计（第 12 版）	[美] 厄尔·R·威尔逊 等 著 荆新 等 译校	79.00 元
政治科学的理论与方法（第二版）	[英] 大卫·马什 等 编 景跃进 张小劲 欧阳景根 译	38.00 元
公共管理的技巧（第九版）	[美] 乔治·伯克利 等 著 丁煌 主译	59.00 元
领导学（亚洲版）	[新加坡] 林志颂 等 著 顾朋兰 等 译 丁进锋 校译	59.80 元
领导学：个人发展与职场成功（第二版）	[美] 克利夫·里科特斯 著 戴卫东 等 译 姜雪 校译	69.00 元
二十一世纪的公共行政：挑战与改革	[美] 菲利普·J·库珀 等 著 王巧玲 李文钊 译 毛寿龙 校	45.00 元
行政学（新版）	[日] 西尾胜 著 毛桂荣 等 译	35.00 元
官僚政治（第五版）	[美] B·盖伊·彼得斯 著 聂露 等 译	39.80 元
理解公共政策（第十二版）	[美] 托马斯·戴伊 著 谢明 译	待出
公共政策导论（第三版）	[美] 小约瑟夫·斯图尔特 等 著 韩红 译	35.00 元
应急管理概论	[美] 迈克尔·K·林德尔 等 著 王宏伟 译	待出
公共行政导论（第六版）	[美] 杰伊·M·沙夫里茨 等 著 刘俊生 等 译	待出
公共经济学：政府在经济中的作用	[美] 林德尔·霍尔库姆 著 顾建光 译	待出

公共管理实务系列

书名	著译者	定价
新有效公共管理者：在变革的政府中追求成功（第二版）	[美] 史蒂文·科恩 等 著 王巧玲 等 译 张成福 校	28.00 元
驾御变革的浪潮：开发动荡时代的管理潜能	[加] 加里斯·摩根 著 孙晓莉 译 刘霞 校	22.00 元

书名	著译者	定价
自上而下的政策制定	[美] 托马斯·R·戴伊 著 鞠方安 等 译	23.00 元
政府全面质量管理：实践指南	[美] 史蒂文·科恩 等 著 孔宪遂 等 译	25.00 元
公共部门标杆管理：突破政府绩效的瓶颈	[美] 帕特里夏·基利 等 著 张定淮 译校	28.00 元
创建高绩效政府组织：公共管理实用指南	[美] 马克·G·波波维奇 主编 孔宪遂 等 译 耿洪敏 校	23.00 元
21 世纪非营利组织管理	[美] 詹姆斯·P·盖拉特 著 邓国胜 等 译	28.00 元
无缝隙政府：公共部门再造指南	[美] 拉塞尔·M·林登 著 汪大海 等 译	30.00 元
职业优势：公共服务中的技能三角	[美] 詹姆斯·S·鲍曼 等 著 张秀琴 译 音正权 校	19.00 元
全球筹款手册：NGO 及社区组织资源动员指南（第二版）	[美] 米歇尔·诺顿 著 张秀琴 等 译 音正权 校	39.80 元

政府治理与改革系列

书名	著译者	定价
新公共服务：服务，而不是掌舵	[美] 珍妮特·V·登哈特 罗伯特·B·登哈特 著 丁煌 译 丁煌 方兴 校	28.00 元
公共决策中的公民参与	[美] 约翰·克莱顿·托马斯 著 孙柏瑛 等 译	28.00 元
再造政府	[美] 戴维·奥斯本 等 著 谭功荣 等 译	45.00 元
构建虚拟政府：信息技术与制度创新	[美] 简·E·芳汀 著 邵国松 译	32.00 元
突破官僚制：政府管理的新愿景	[美] 麦克尔·巴泽雷 著 孔宪遂 等 译	25.00 元
政府未来的治理模式	[美] B·盖伊·彼得斯 著 吴爱明 等 译 张成福 校	26.00 元
民营化与公私部门的伙伴关系	[美] E.S. 萨瓦斯 著 周志忍 等 译	39.00 元
持续创新：打造自发创新的政府和非营利组织	[美] 保罗·C·莱特 著 张秀琴 译 音正权 校	28.00 元
政府改革手册：战略与工具	[美] 戴维·奥斯本 等 著 谭功荣 等 译	59.00 元
公民治理：引领 21 世纪的美国社区	[美] 理查德·C·博克斯 著 孙柏瑛 等 译	19.00 元
公共部门的社会问责：理念探讨及模式分析	世界银行专家组 著 宋涛 译校	28.00 元
公私合作伙伴关系：基础设施供给和项目融资的全球革命	[英] 达霖·格里姆赛 等 著 济邦咨询公司 译	29.80 元
非政府组织问责：政治、原则与创新	[美] 丽莎·乔丹 等 主编 康晓光 等 译 冯利 校	32.00 元
市场与国家之间的发展政策：公民社会组织的可能性与界限	[德] 康保锐 著 隋学礼 译校	49.80 元
建设更好的政府：建立监控与评估系统	[澳] 凯思·麦基 著 丁煌 译 方兴 校	30.00 元

学术前沿系列

书名	著译者	定价
后现代公共行政——话语指向	[美] 查尔斯·J·福克斯 等 著 楚艳红 等 译 吴琼 校	22.00 元
官僚制内幕	[美] 安东尼·唐斯 著 郭小聪 等 译	38.00 元

案例系列

书名	著译者	定价
公共管理案例（第五版）	[美] 罗伯特·T·戈伦比威斯基 等 主编 汪大海 等 译	28.00 元
组织发展案例：环境、行为与组织变革	[美] 罗伯特·T·戈伦比威斯基 等 主编 杨爱华 等 译	29.00 元
公共部门人力资源管理案例	[美] T·赞恩·里夫斯 主编 句华 主译 孙柏瑛 统校	22.00 元
非营利组织管理案例与应用	[美] 罗伯特·T·戈伦比威斯基 等 主编 邓国胜 等 译	23.00 元
公共管理的法律案例分析	[美] 戴维·H·罗森布鲁姆 等 著 王丛虎 主译	33.00 元
公共政策分析案例（第二版）	[美] 乔治·M·格斯 等 著 王军霞 等 译	待出

公共政策经典译丛

书名	著译者	定价
公共政策评估	[美] 弗兰克·费希尔 著 吴爱明 等 译	38.00 元
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	38.00 元
公共政策工具——对公共管理工具的评价	[美] B·盖伊·彼得斯 等 编 顾建光 译	29.80 元
第四代评估	[美] 埃贡·G·古贝 等 著 秦霖 等 译 杨爱华 校	39.00 元
政策规划与评估方法	[加] 梁鹤年 著 丁进锋 译	39.80 元

当代西方公共行政学思想经典译丛

书名	编译者	定价
公共行政学中的批判理论	戴黍 牛美丽 等 编译	29.00 元
公民参与	王巍 牛美丽 编译	45.00 元
公共行政学百年争论	颜昌武 马骏 编译	49.80 元
公共行政学中的伦理话语	罗蔚 周霞 编译	待出

当代世界学术名著

书名	著译者	定价
政策悖论：政治决策中的艺术（修订版）	[美] 德博拉·斯通 著 顾建光 译	58.00 元
公共行政的语言——官僚制、现代性和后现代性	[美] 戴维·约翰·法默尔 著 吴琼 译	49.80 元

书名	著译者	定价
公共行政的精神	[美] 乔治·弗雷德里克森 著 张成福 等 译	45.00 元
公共行政的合法性——一种话语分析	[美] O. C. 麦克斯怀特 著 吴琼 译	48.00 元

卓越领导

书名	著译者	定价
领袖	[美] 詹姆斯·麦格雷戈·伯恩斯 著 常健 等 译	49.00 元
特立独行：从肯尼迪到小布什的总统领导艺术	[美] 詹姆斯·麦格雷戈·伯恩斯 著 吴爱明 等 译	39.80 元
创新型领导艺术：激发团队创造力	[英] 约翰·阿代尔 著 吴爱明 等 译	25.00 元
创造性思维艺术：激发个人创造力	[英] 约翰·阿代尔 著 吴爱明 等 译	25.00 元

公共管理英文版教材系列

书名	作者	定价
公共管理导论（第三版）	[澳] Owen E. Hughes （欧文·E·休斯） 著	28.00 元
理解公共政策（第十二版）	[美] Thomas R. Dye （托马斯·R·戴伊） 著	34.00 元
公共行政学经典（第五版）	[美] Jay M. Shafritz （杰伊·M·莎夫里茨）等 编	59.80 元
组织理论经典（第五版）	[美] Jay M. Shafritz （杰伊·M·莎夫里茨）等 编	46.00 元
公共政策导论（第二版）	[美] James P. Lester （詹姆斯·P·莱斯特）等 著	28.00 元
公共部门管理导论（第六版）	[美] Grover Starling （戈文·斯塔林） 著	49.80 元
政治学（第三版）	[英] Andrew Heywood （安德鲁·海伍德） 著	35.00 元
公共行政导论（第五版）	[美] Jay M. Shafritz （杰伊·M·莎夫里茨）等 著	58.00 元
公共组织理论（第五版）	[美] Robert B. Denhardt （罗伯特·B·登哈特） 著	待出

更多图书信息，请登录 www.crup.com.cn/gggl 查询，或联系中国人民大学出版社公共管理出版分社获取

地址：北京市海淀区中关村大街甲 59 号文化大厦 1506 室
邮编：100872
电话：010－82502724
传真：010－62514775
Email：ggglcbfs@126.com
网站：http：//www.crup.com.cn/gggl

Public Policy: An Evolutionary Approach, Third Edition
Joseph Stewart, Jr.; David M. Hedge; James P. Lester
Copyright © 2008 by Wadsworth, a part of Cengage Learning.

Original edition published by Cengage Learning. All Rights reserved. 本书原版由圣智学习出版公司出版。版权所有，盗印必究。

China Renmin University Press is authorized by Cengage Learning to publish and distribute exclusively this simplified Chinese edition. This edition is authorized for sale in the People's Republic of China only (excluding Hong Kong, Macao SAR and Taiwan). Unauthorized export of this edition is a violation of the Copyright Act. No part of this publication may be reproduced or distributed by any means, or stored in a database or retrieval system, without the prior written permission of the publisher.
本书中文简体字翻译版由圣智学习出版公司授权中国人民大学出版社独家出版发行。此版本仅限在中华人民共和国境内（不包括中国香港、澳门特别行政区及中国台湾）销售。未经授权的本书出口将被视为违反版权法的行为。未经出版者预先书面许可，不得以任何方式复制或发行本书的任何部分。

Cengage Learning Asia Pte. Ltd.
5 Shenton Way, # 01-01 UIC Building, Singapore 068808

本书封面贴有 Cengage Learning 防伪标签，无标签者不得销售。

北京市版权局著作权合同登记号 图字：01-2008-0763

[General Information]
书名=公共政策导论
作者=（美）小约瑟夫·斯图尔特，（美）戴维·M·赫奇，（美）詹姆斯·P·莱斯特著
丛书名=公共行政与公共管理经典译丛
页数=224
SS号=12771819
出版日期=2011.01
出版社=北京：中国人民大学出版社
ISBN号=978-7-300-12827-6
中图法分类号=D0
原书定价=35.00
参考文献格式=（美）小约瑟夫·斯图尔特，（美）戴维·M·赫奇，（美）詹姆斯·P·莱斯特著.公共政策导论.北京：中国人民大学出版社,2011.01.
内容提要=本书对公共政策的性质、公共政策研究的演进以及几个实质性政策领域进行了全面深入的分析，为读者提供了分析、解决政策问题的知识和技能，理清了关于公共问题的起源和解决方法的不同观点，评估了已在实施中的政府政策的切实可行性。

封面
书名
版权
前言
目录
第1篇　公共政策研究的背景
第1章　公共政策的实质
我们所说的公共政策和政策分析的含义是什么？
公共政策的类型
政策周期
政策研究的演进
本书的安排
第2章　美国公共政策和政治的演进
政府面对的重要问题
变革中的美国政治体制
美国公共政策的演进
提要
第3章　政策分析的方法
政策分析的具体方法
如何做一名优秀的政策分析人员
第4章　模型与公共政策研究
模型
我们向何处去？
第2篇　政策过程分析
第5章　议程设置
政策问题的实质
议程类型
问题的类型
有关议程设置过程的文献的演进
谁在设置议程？
提要
案例研究
不决策问题
结论
第6章　政策制定
政策解的实质
政策制定的参与者
解读政策制定
案例研究
决策的其他两种模型
我们对政策制定的理解的演进

提要
第7章　政策实施
政策实施的概念
政策实施研究的演进
我们现在何处？实施研究的现状
我们将向何处去？走向第三代研究
案例研究
提要
第8章　政策评估
政策评估的概念
案例研究
提要
第9章　政策变化和终止
政策变化的概念
案例研究
政策终止的概念
提要
第3篇　剖析公共政策的选择
第10章　教育政策
美国的教育
教育政策制定的场所
教育政策的其他参与者
教育政策的方法
教育政策的演进
提要
第11章　福利政策
美国的贫困问题
关于福利政策的不同观点
福利政策的演进
福利政策的结构
评估社会保险计划的影响
新世纪的福利
第12章　环境政策
环境政治和政策的演进
新世纪的环境政策和政治：新联邦主义？
环境政治与政策的未来
提要
第4篇　结论
第13章　使用政策分析
使用政策分析
界定知识的使用：以往的研究

妨碍知识使用的因素
知识的使用：概念性框架
一些概括性思考及对未来研究的意义
第14章　回顾：美国公共政策的演进
美国公共政策的变化
界限的模糊
提要