



Fudan Translation Series

复旦译丛·公/共/管/理/系/列/

# 美国的公共政策

## ——承诺与执行

(第六版)

American Public Policy  
Promice And Performance  
(Sixth edition)

[美] 盖依·彼得斯

B. Guy Peters

顾丽梅 姚建华等 /译

竺乾威 /校

# 美国的公共政策

## ——承诺与执行

(第六版)

American Public Policy  
Promice And Performance  
(Sixth edition)

[美] 盖依·彼得斯

B. Guy Peters

顾丽梅 姚建华等 /译

竺乾威 /校

### 图书在版编目(CIP)数据

美国的公共政策——承诺与执行(第六版) / [美]盖依·彼得斯著;顾丽梅、姚建华等译. —上海: 复旦大学出版社, 2008. 5

(复旦译丛·公共管理系列)

书名原文: American Public Policy: Promise and Performance(Six editon)

ISBN 978-7-309-05960-1

I. 美… II. ①盖…②顾…③姚… III. 公共政策—研究—美国  
IV. D771. 222

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 031500 号

### 美国的公共政策——承诺与执行(第六版)

[美] 盖依·彼得斯 著 顾丽梅 姚建华等译 竺乾威 校

---

出版发行 复旦大学出版社 上海市国权路 579 号 邮编: 200433  
86-21-65642857(门市零售)  
86-21-65100562(团体订购) 86-21-65109143(外埠邮购)  
fupnet@fudanpress.com http://www.fudanpress.com

---

责任编辑 马晓俊

出品人 贺圣遂

---

印 刷 句容市排印厂  
开 本 787×960 1/16  
印 张 39.75  
字 数 534 千  
版 次 2008 年 5 月第一版第一次印刷

---

书 号 ISBN 978 - 7 - 309 - 05960 - 1 / D · 366  
定 价 68.00 元

---

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究

# 译丛序

复旦版公共管理译丛在某种程度上是复旦版MPA系列教材的延伸,这是我们计划的复旦版公共管理系列丛书的一部分。

本系列译丛首批共有8本,它们是盖依·彼得斯的《美国的公共政策——承诺与执行》,小威廉·T·格姆雷和斯蒂芬·J·巴拉的《官僚机构与民主——责任与绩效》,理查德·D·宾厄姆和克莱尔·L·菲尔宾格的《项目与政策评估——方法与应用》,理查德·雷恩的《政府与企业——比较视角下的美国政治经济体制》,菲利普·库珀的《合同制治理——公共管理者面临的挑战与机遇》,科尼利厄斯·M·克温的《规则制定——政府部门如何制定法规与政策》,查尔斯·T·葛德塞尔的《为官僚制正名——一场公共行政的辩论》,以及多丽斯·A·格拉伯的《沟通的力量——公共组织信息管理》。

西方公共管理的著作已有不少在我国翻译出版。本译丛选择的首批书籍大致可以分三类。一是偏重理论方面的,想介绍一些重要问题上的不同观点。比如在对官僚制的批评铺天盖地席卷而来之时,《为官僚制正名》为我们展示了一种针锋相对的观点。二是偏重操作和技术方面的,比如《沟通的力量》、《项目与政策评估》、《规则制定》。正如我们所知,公共管理是一门实践性很强的学科。三是涉及政府改革和治理的,比如《合同制治理》、《政府与企业》。此外,重量级学者盖依·彼得斯的《美国的公共政策》无疑为我们理解美国的公共政策提供了非常有价值的资料和观点。当然,对本译丛8本书的选择并不表明我们都赞同作者的观点,我们只是想给读者提供一些对于公共管理

教学、研究和实践可能有参考价值的东西。

翻译通常被认为是件费力不讨好的事。但事实上,谁都知道自近代以来西方思想对中国社会发展的影响之深,无论是哪一方面。因为在现代化的进程中,中国在很多方面只是个后来者。今天,当我们以开放的心态面对这个世界的时候,吸取前人的智慧,分享人类社会的文明成果,从而推进自身的发展和进步,构成了我们一个合乎逻辑的选择。以公共管理这一学科而言,西方学者的贡献对于推进这一学科在中国的发展和进步所起的作用是有目共睹的。今天,我们还在相当程度上受惠于他们的贡献,感受着他们的智慧给我们的启迪。因此,将他们的一些优秀的成果介绍到国内,其意义是不言而喻的。正是在这个意义上,我们应该对译者表示感谢,他们的努力应该是中国公共管理学科发展史上的重要一章。

本译丛首批书籍的翻译由我组织。在整个过程中,得到了美国加州大学(洛杉矶校区)马国泉教授的一如既往的支持。参加本书翻译的是我院的一些年轻教师和博士硕士研究生。这些才华横溢的年轻人在翻译过程中体现出来的对两种文字的理解和把握以及他们本身具有的专业素质已经达到了相当的水准。此外,我们的一些博士生和硕士生也在迅速成长。相信不用很久,他们在翻译方面就可以独当一面。译界后继有人,这也是令人非常高兴的。在这里,作为组织者,我要对马国泉教授和本译丛的译者表示感谢。同时还要感谢邬红伟编辑,他的敬业和尽责促成了本译丛首批书籍的出版。

竺乾威

于复旦大学国际关系与公共事务学院

2007年6月8日

# 前言

不论在美国还是在其他国家,公共政策无一例外是学者和公民关注政府的根本原因之一。我们或许会发现投票、选举或者“走廊议员”游说政治官员的方式像娱乐一样有趣,政治过程的最终成果就是一系列影响公民生活的复杂政策。如同哈罗德·拉斯韦尔大约70年前所指出的那样,政治就是“谁得到了什么”。鉴于很多不同的政治体系在制定政策时都会以美国的经济与军事力量为参考,美国政府的政策选择也许特别重要。

公共政策有时变化非常迅猛和引人注目,有时它们保持了长时间的稳定,只有一些渐进的改革。同样,政策过程本身看上去可能比较稳定,但它却经历了一些微调以适应变化了的核心理念和这一过程中相关的组织与个人的力量。因此,不论是政策过程还是政策内容的频繁更新,都需要抓住当代美国政府的本质,以及这一非常复杂的政府体系处理和制定政策的动力。

本书力图全面系统地阐述美国的政策及其制定。第一部分描述政策制定体系的结构和过程,以及思想和需求是如何转变为政策的。尽管用于本书的“步骤模型”非常普通,但是如果我们想要理解政府在决策上的成功与失败的话,美国政府还有一系列重要的特征需要加以探讨。如果不涉及其他,那么分权、联邦主义以及分散化的官僚机构导致的多元分裂使得这一政策制定过程比其他国家来得更复杂、更困难。

第二部分考查一些重要的政策领域。这些政策主要是从联邦政

府的层面来探讨的,尽管州和地方政府对于这些政策领域也有重要的影响。如果对于不同层级的政府角色进行剖析,那么,就需要更厚重的一本书。同样,尽管本书所涉及的政策领域非常重要,但还有其他一些重要的政策领域,因为篇幅有限而没有涉及。令人遗憾的是,我不能将所有的内容都囊括其中。

最后一部分介绍了两种形式的政策分析。一种是依据经济假设,试图使政府更有效,行政成本更低;另一种模式主要着眼于公共政策的规范要素,这是在思考政策时经常被忽略的因素。规范分析尤为关注平等、公正而不质疑效率问题。这两种模式都无法回答究竟什么是好政策这一复杂的问题,但是如果两者结合则可能帮助读者找到答案。

尽管本书已经是第六版,但它第一次由国会季刊出版社出版。我感谢他们在与先前的出版社达成协议之后,能如此之快地将本书付梓出版。我期待着将来与他们进一步的合作。

B·盖依·彼得斯

匹茨堡,宾夕法尼亚州

2003年11月

# 目 录

## 第一部分 公共政策的实质

### 第 1 章 什么是公共政策? / 3

公共政策的界定 / 4

公共政策工具 / 6

法律 / 7

服务 / 8

货币 / 10

税收 / 11

其他经济手段 / 12

说服 / 12

工具的效果 / 14

公共政策的环境 / 15

保守主义 / 15

参与 / 17

实用主义 / 18

财富 / 19

多样性 / 20

世界领导者 / 21



总结 / 22

## 第2章 美国政府的政策制定结构 / 26

联邦制 / 27

分权 / 32

次级政府 / 35

公共部门与私营部门 / 41

公共部门的规模和形态 / 44

总结 / 49

## 第二部分 公共政策的制定

### 第3章 议程设置和公共政策 / 57

议程设置 / 57

议程的类型 / 60

谁设置议程? / 62

多元主义方法 / 62

精英主义方法 / 63

政府中心主义的方法 / 64

从问题到议题：如何将问题提上议程 / 66

问题的影响 / 67

类似的和外溢效果的议程设置 / 68

象征关系 / 70

私有路径的缺乏 / 71

技术的可得性 / 72

政策制定 / 73

谁制定政策? / 75

如何制定政策 / 79

政策制定的辅助手段 / 82

政策设计 / 85
总结 / 86
<b>第 4 章 使政策选择合法化 / 94</b>
立法的合法性 / 98
监督 / 102
规章和行政过程 / 103
管制过程中的公众参与 / 105
规则撰写过程 / 106
法院 / 109
公众的合法性 / 111
总结 / 114
<b>第 5 章 组织与执行 / 120</b>
执行主体 / 121
执行 / 129
立法 / 129
政策问题 / 130
政治环境 / 132
利益集团的自由主义 / 133
组织环境 / 134
组织的不一致 / 135
标准的操作程序 / 137
组织沟通 / 139
时间问题 / 141
马掌问题和公共规划 / 142
组织间的政治 / 144
纵向执行结构 / 145
横向执行结构 / 147
自下而上? / 149
第三种? / 150

总结 / 150

**第6章 预算：分配和公共政策 / 159**

联邦预算的特征 / 160

行政预算 / 160

类目预算 / 161

年度预算 / 162

预算周期 / 162

设置参数：总统和他的朋友 / 163

机构要求 / 166

行政检查 / 167

国会的行为 / 168

预算执行 / 170

预算控制 / 172

总结 / 172

预算过程中的问题 / 173

赤字 / 173

无法控制的支出 / 175

“后门”开支 / 176

政府间的预算控制 / 179

重新规划和转移支付 / 180

补充拨款 / 181

评价结果：渐进主义抑或其他？ / 182

对渐进主义的批判 / 183

预算改革 / 185

项目预算 / 186

对项目预算的批评 / 187

项目预算的复兴？ / 188

零基预算 / 189

从手术刀到斧头：20世纪80年代和90年代的预算改革 / 191

平衡预算与紧急赤字控制法 / 192
平衡预算修正案 / 194
类目预算否决权 / 195
渐退主义 / 197
预算改革是否值得? / 198
<b>第 7 章 评估与政策改变 / 207</b>
公共项目评估中的问题 / 208
指出和改变目标 / 208
衡量 / 211
目标 / 215
效率和效力 / 217
价值与评估 / 218
政治 / 219
日益增长的评估需求 / 220
总结 / 221
政策变革 / 221
总结 / 228

### 第三部分 实质性的政策问题

<b>第 8 章 经济政策 / 237</b>
经济政策的目标 / 239
经济增长 / 240
充分就业 / 242
物价稳定 / 245
外贸盈余 / 247
结构变革 / 249
经济政策手段 / 250

- 财政政策 / 251
- 货币政策 / 259
- 管制和控制 / 261
- 对企业的公共支持 / 264
- 公有制 / 267
- 激励机制 / 268
- 道德说服 / 269

总结 / 269

## 第9章 税收政策 / 278

民意和纳税 / 283

公平 / 283

物有所值 / 287

税收政策选择 / 289

可征性 / 289

财政中立 / 290

有弹性 / 290

分配作用 / 291

透明性 / 293

税制改革的政治性 / 294

20世纪90年代及其之后的改革 / 296

布什政府的税收改革 / 298

进一步深入改革的建议 / 299

结论 / 303

## 第10章 卫生保健政策 / 309

卫生保健中的问题 / 313

医疗保健的准入机制 / 316

成本 / 320

质量 / 325

卫生保健的公共项目 / 327

医疗保险 / 327
医疗补助项目 / 330
健康维护组织：管理限定性医疗 / 331
卫生保健管制 / 334
医院治疗成本 / 334
卫生保健的质量 / 335
药品监管 / 336
小结 / 338
追求全民健康保险 / 339
保障还是缴税 / 341
加拿大模式的全面覆盖 / 342
老布什政府的改革 / 342
克林顿政府的计划以及其他一些替代性计划 / 343
小结 / 346
结论 / 347
<b>第 11 章 收入保障：社会保障与福利 / 359</b>
社会保险 / 361
社会保障中的问题 / 366
社会保障和经济 / 371
社会保障融资 / 372
社会保障改革 / 376
激进改革 / 378
总结 / 380
社会救助项目 / 380
AFDC 和 PRWORA：从福利到工作福利 / 381
家庭支持法案 / 384
1996 年的改革 / 385
工作福利制的执行 / 388
收入保障进一步改革的一些替代性方案 / 390

向贫困宣战 / 394

其他的社会救助项目 / 397

美国挥之不去的贫困问题 / 398

无家可归者 / 399

私营的社会项目 / 401

总结 / 402

## 第 12 章 教育政策 / 413

背景 / 414

联邦政府在教育中的作用 / 418

老布什政府 / 419

克林顿政府 / 420

地方筹资和联邦角色 / 421

高等教育 / 422

高等教育基金 / 425

中小学教育 / 426

教育政策问题 / 431

教育质量 / 431

教育补助券和“选择” / 433

能力测试 / 437

教师能力测试 / 438

校园设施 / 439

政教分离 / 440

工会化与管理 / 442

资源的平等化 / 443

消除种族歧视与公车接送学生 / 446

高等教育成本 / 448

总结 / 449

## 第 13 章 能源与环境 / 456

能源：问题与政策 / 457

- 能源来源 / 458
  - 天然气 / 460
  - 煤炭 / 460
  - 核能源 / 461
  - 使用中的其他能源 / 463
  - 非传统能源 / 464
- 政策选择 / 466
  - 州与能源政策 / 469
  - “硬性”与“软性”的能源政策选择 / 470
- 环境政策 / 471
  - 污染政治学 / 472
  - 立法 / 476
  - 有毒垃圾 / 482
  - 保护濒危生物法 / 485
- 环境控制的实施 / 486
  - 替代管制的其他选择 / 488
- 第 14 章 保护性政策：防御和执法 / 499**
  - 防御政策 / 500
    - 防御政策的环境 / 501
    - 科技 / 506
    - 民意 / 506
    - 美国的军事配置 / 507
  - 关于防御政策的问题 / 510
    - 军事采购 / 510
    - 战略威慑的更新 / 513
    - 全志愿役军队 / 514
    - 其他的人事问题 / 517
    - 常规部队和战略 / 518
    - 防御及工作 / 520



法律执行 / 522

    联邦政府的执法 / 524

    联邦政府对州政府和地方政府的支持 / 526

关于执法政策中的问题 / 527

    犯罪起因 / 527

    枪械控制 / 529

    死刑 / 530

    被告的权利 / 532

    青少年犯罪 / 533

    克林顿犯罪控制法案 / 534

结论 / 536

## 第 15 章 美国政治中的文化冲突：社会生活的管制 / 546

    堕胎和生育权 / 549

        粉饰的堕胎政治学 / 552

        对罗伊和卡努案件政治和政策的回应 / 552

    同性恋权利：来自密室的政策 / 555

        同性恋权利和公共政策 / 557

    政教分离：在校祷告和其他问题 / 560

结论 / 565

## 第四部分 政策分析

### 第 16 章 成本—效益分析 / 571

    成本—效益分析的基本原则 / 572

    成本—效益分析 / 575

        确定成本和效益 / 576

        分配价值 / 577

        贴现 / 580