

第 1 章

自上而下的政策制定

人们发现，在任何给定的时期，所有大型社会中的决策权都典型地掌握在若干少数人手里。此发现证明了这样一个基本事实：无论是以少数人的名义，还是以某个人的名义，或者是以很多人的名义，一个政府总是由那么一些少数的人所操纵控制。

—— 哈罗德·拉斯维尔 (Harold Laswell)

正如在所有的国家一样，美国的公共政策反映了统治阶级精英集团的价值观念和兴趣喜好。那种宣称公共政策反映了“民众的要求和呼声”的断言，与其说是表达了民主的真谛，倒不如说是描述了一种神话。无论人们多么广泛地相信这一神话，也无论学者们多么巧妙地维护这一神话，但事实却是：公共政策是自上而下地制

定的。

我们说一个民主社会的公共政策是自上而下制定，并不是为了贬低和毁谤民主。民主的基础的价值理念——自由和平等，界定了个人的尊严。民主和自由是基本的道德价值理念，不是政府的恩赐，而是属于个人的自然权利。经过被统治者的认可，通过自由、定期和公开的竞选，在这种竞选中每一个人的投票权都与其他人的投票权平等，于是一届政府产生，这种政府产生的模式也就界定了最低限度的民主运作过程。

然而，在任何社会中权力的分配都是不平等的。没有什么政府能够保证让其公民全部有效地参与影响他们生活的所有决策制定。在美国，最多只有数千人能够直接影响干预任何公共政策。即使那些美国民主最狂热的拥护者们也不会宣称说，这个国家的 2.75 亿人口能够集合在一起制定国家的大政方针。“人们能够从出生到长大，再一直到死亡都不会等待到这样的大会来制定政策。”^[1] 这个国家的缔造者们甚至从没有考虑过，要把公民投票权写进美国宪法。

在美国社会，权力相对集中在少数人的手中。这些人控制着美国各种最大的机构和团体。就是他们——也就是“国家的精英集团”，在制定国家的政策。即使在民主政体下，“那些有关行政、商业以及非营利部门政策的直接制定者或者与政策制定关系最密切的人中，普通公民的占有率极小……因此，尽管这一现象带来很多的问题和麻烦，但一个政策制定者的精英阶层的存在——或者更准确地说，一个精英集团的存在，却是政治生活中的事实。”^[2]

《自上而下的政策制定》一书研究美国的权力如何被行使的过程。政策的制定过程指的是制定公共政策的途径和方法，而不直接指向国家精英集团的构成——就是说，那些真正决策政治问题的人——虽然本书概括地描述了美国财富和权力的结构；政策的制定过程也不直接指向这一过程所产生的结果——即在社会福利、医疗保健、国家防务、教育、环境保护等问题上的政府行为——虽然本书介绍了各种不同实体性的政策问题作为例证和说明。更确切地说，《自上而下的政策制定》重点研究政策如何被制定。

1.1 何谓公共政策？

公共政策是一个政府选择要做的任何事，或者它选择不去做任何事。^[3]这一定义与很多人对政策的一般设想形成鲜明的对比——他们认为政策必须是一系列持续不断的活动——这些活动有目的、有目标。但是，如果设想政府的行为必须有目的或目标，以便给这些行为贴上“政策”的标签，便会出现一个问题，这就是：我们永远也拿不准任何一个具体的行为是否都有目的或者目标；即便有，这个目的或目标又到底是什么。无论我们多么希望政府以一种“目的性或者目标为主导”的模式而行为，但我们也知道，实际上政府经常不是这样做的。我们的简明定义——公共政策是一个政府决定要做的任何事，或者它选择不去做任何事——既包括了政府的行为，也包括了政府的不行为。政府的无力行为或者不能够行为是一种政策。政府的不行为正如其行为，可能同样对社会产生重大的影响。

自上而下的政策制定并不一定意味着对民众的压迫或者剥削。国家精英集团的行为有时是出于狭窄、自利的目的，有时也会出于开明的、为公的动机。他们有时为了大众的利益而发起改革，甚至自己偶尔还会慷慨解囊。他们这样做的动机也许是利他主义使然，但更多的可能是一种开明的自我保护。就是说，国家精英集团会进行广泛的改革，以保持现有的政策体制，维护他们在此体制中的角色地位，保证民众对此政策体制的支持，由此避免民众的不安定。

自上而下的政策制定认可政策与时推移，与时俱进，但认为这是精英集团依据他们兴趣喜好的变化，对政策重新界定后产生的结果。自上而下政策制定的观点不排斥社会变化的因素，不是一种关于公共政策的静止的观点。国家的精英集团希望保持现有的经济和政治体制，以及他们在此体制下的主宰地位。从这个意义来说，他们总体上的确是保守的。但是，美国的国家领导体制认可并保证了公共政策不断调整和矫正的需要，使其不断适应经济、技术甚至社会的变革。美国的精英集团明白，需要一种反应灵敏的政策机制，但他们推崇的是渐进型的变革而不是革命，是政策的调适而不是政策被取而代之。

1.2 是谁高高在上？

美国的权力和财富集中在那些大型的团体和组织机构中。这个国家的精英集团是这样的一些个人，他们占据着团体组织机构中能够分配社会资源的权力位置——就是说，这些人决定他人能够得到什么。

半个世纪之前，社会学家 C·怀特·米尔斯（C.Wright Mills）对现代社会中权力组织机构的基础作了最精彩的描述：

如果一个人无权掌握主要的政治（团体）组织机构，那么他就不会真正拥有权力。因为，正是通过这些政治组织机构的权力运作，真正有权的人才是强有力的。

如果我们使美国前一百名最有权的人、前一百名最富有的人、前一百名最出名的人全部脱离他们在政治组织机构中所据有的位置、脱离他们的资源——男人女人和金钱、脱离他们的大众传播媒体，那么这些人将会变得毫无能力、穷困潦倒、悄无声息，因为权力并不是一个人与生俱来的。财富不会自然聚集在富有人的手中。名誉也不会遗传到任何人身上。若要出名、有钱、有权，必须掌握主要的政治组织机构。因为在很大程度上，人们在政治组织机构中占据的位置，决定了他们拥有并保持那些有价值的体验和经验的机会。^[4]

国家的精英集团包括这样一些人，他们制定政策，管理政策，调控政策；同时他们又形成、管理和调控下列组织的活动和行为：政府、公司、银行、保险和投资公司、大众传媒公司、著名的律师事务所、主要的基金会和大学，以及有影响的民众和文化组织。^[5]当然，在美国社会各种团体组织的领导者中，存在着相当程度的自主性和各自的独特性，存在着某些势力范围或者影响力范围的划分，甚至还存在着国家领导人之间一些彼此争权夺利的敌对和竞争。^[6]但是对于国家领导人彼此关系的公正评价应当是，他们之间更多的是合作、联系和沟通，更普遍的做法是讨价还价、迁就调和、退让妥协，而不是对抗冲突。在如何谋求公众利益的途径和方法方面，领导者们之间会产生分歧，但公共政策的取舍往往以达成一致而告终。

本书第 2 章概括地描述了美国社会的制度组织结构，给“国家精英集

团”作了一幅素描或者说画像。这一章论述了在自上而下的政策制定中，“谁是高高在上者”，但更着力探讨的是政策如何被自上而下地制定。

1.3 自上而下的政策制定模式

自上而下政策制定模式描述的是，国家的精英集团通过什么样的过程将他们自己的价值观念和兴趣喜好转化为公共政策。为便于分析，我们可以将这些过程想像为彼此独立的路径，通过这些路径，政策自上而下地贯通（见图 1—1）。但是我们不能忘记，这些过程虽有各自的独立性，而且每一个过程都包含一些主要组织机构的专业功能差别，但所有的过程都趋向于纵横交织在一起。这样，通过每一个过程的运作，精英集团的政策取舍也就得到同步传达沟通。

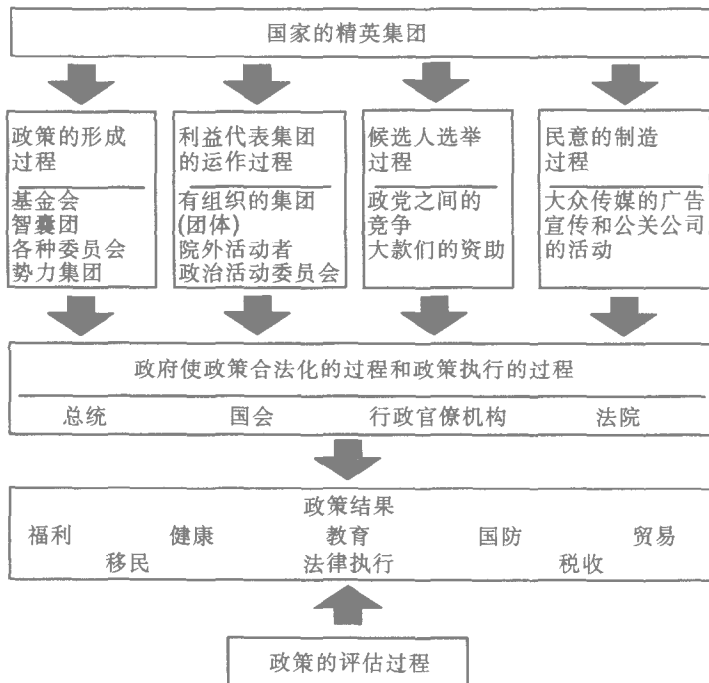


图 1—1 自上而下的政策制定模式

政策的制定过程

政策的制定过程始于决定什么事情需要做出决策。确定或者界定社会问题，即设定议事日程，是自上而下政策制定过程的第一阶段，也是最重要的阶段。那些不被界定为问题的社会状况永远不会成为政策问题，永远不会成为新闻，永远不会引起政府官员的关注。确定问题是什么比认定解决问题的答案是什么甚至更为重要。

议事日程的设定始于银行家和企业家的会议室里，始于律师事务所和投资公司的起居室里，始于媒体大王的编辑部会议室里，始于基金会和智囊团代理人的聚会里。先确定问题然后讨论不同的解决方案。强有力的人物开始琢磨社会问题，如果他们认为有，便接着考虑如何对付它。精英集团大量的公司社团之间的来往、大量的职业交往、大量的社会接触，都促使精英集团就什么社会状况值得国家关注达成一致。

精英集团的所思所想被传达到各种基金会、智囊团以及政策策划组织之后，政策制定的过程便拉开了序幕。精英人物们可以直接施加影响或者控制各种基金会的董事会，是这些基金会为政策的研究提供所需资金的来源，例如福特基金会（the Ford），洛克菲勒基金会（Rockefeller），卡耐基公司（Carnegie），斯隆（Sloan），斯凯夫基金会（Scaife），梅隆（Mellon），布拉德利基金会（Bradley），里利捐助基金会（Lilly），以及奥林基金会（Olin Foundations）（参见本书第 3 章）。上述基金会和公司为智囊团和政策策划组织提供资金支持，智囊团和政策策划组织则负责研究政策问题并设计出解决的方案，例如，外交关系委员会（the Council on Foreign Relations）、布鲁金斯学院（Brookings Institution）、遗产基金会（Heritage Foundation）、美国企业家协会（American Enterprise Institute）、胡佛研究院（Hoover Institute），以及其他一些组织（参见本书第 3 章）。这些基金会和政策策划组织的任务和目标就是确定哪些是政策问题，并收集有关的情报信息，设计多种供选择的政策方案。他们偶尔还会将顶尖的精英人物召集在一起，让他们就应当采取何种政策达成协议。

选举领导人的过程

金钱驱动着美国的政治选举。如果没有钱——没有很多的钱，那么就不要想入非非地去竞争国会或者椭圆型办公室（指美国白宫的总统办公室）的一席之地。每一个竞选周期的竞选成本都会急剧攀升。两年一届的众议院议员竞选的一般费用，现在必须准备并花费近 100 万美元。而美国参议院每六年一次竞选参议员席位的费用必须筹集到 500 万美元、1 000 万美元或者 2 500 万美元。在 2000 年竞选年度，每位国会议员竞选人和每位总统竞选人的竞选费用都在 100 万美元以上。

那么，所有这些钱从何而来？实际上羊毛出在羊身上。这些钱正来自组成美国国家精英集团那些人（包括那些富翁们），是这些人开办并掌握着美国的企业、银行、保险公司、律师事务所和投资公司，以及传媒联合体。通过一系列复杂的政党组织、政治行动委员会、独立的团体组织，以及竞选人的金库，大笔大笔的金钱分流出去（参见本书第 4 章）。

深谋远虑的政治家们在决定参加竞选之前，总是与腰缠万贯的富翁、精英人物进行联系和磋商。这些政治家们会竭力向那些潜在的捐助者们保证，他们彼此目标一致、志趣相投。一旦自己竞选获胜，会洗耳恭听他们的所思所想，会在自己的职位上效犬马之劳以满足捐助者的爱好和要求。同时，这些政治家们还希望，通过他们的被证明了的忠诚，能够引发对自己下一步竞选的源源不断的金钱支持。在这种信誓旦旦的保证下，如果大款精英人物们对竞选捐助的回应不冷不热、不置可否，那么，这就是一个很明确的信号，即你这个竞选候选者还是赶快另觅他途为妙。

利益代表集团的运作过程

利益代表集团的运作过程为精英集团的利益喜好直接提供政策支持。利益代表集团是那些致力于对政府政策影响的组织，它们为主人谋求各种特殊的利益、各种补贴补助、各种特权以及各种保护。国家精英集团所在的企业公司、金融机构、法律机构、媒体组织以及其他民众组织等为利益代表集团提供资金支持，利益代表集团因此也只对他们负责。

华盛顿是一个各种特殊利益组织的的迷宫——商业组织、各种职业组织、贸易协会、律师和律师事务所、大型公司企业的代言人、各种说客和顾问们、研究民间和政府关系的各种公司,以及政治活动委员会等(参见本书第5章)。院外活动的内容五花八门、各种各样,就连院外活动者们本人也无法想像其内容有多么丰富。“开门运动”是为了建立良好的私人关系与名人交往,举行各种晚会,有意无意地与政府官员闲谈扯皮都是醉翁之意不在酒,而在于谋求与准备猎取的对象搭上一句话的机会。院外活动的绝好途径和方式,是在国会举行听证会时提供证据、与政府官员保持接触、不断掌握各种议案和法案的进行情况、不断了解立法过程的内幕和公开的运作。院外活动还包括针对竞选资助者和投票人的深入到家庭内部的动员活动,以及目的在于建立、形成和保持一种全国性有利的竞选氛围的各种公关活动。

然而最关紧要的是,特殊利益代表集团的运作过程还包括向赢得竞选官员分配支付竞选捐助资金。来自利益代表集团的竞选捐助绝大部分都流向了那些官位持有者们。购买选票自然属非法行为,因而,那些老道的院外活动者们、说客们不会赤裸裸地以竞选捐助为条件直接去交换某种好处。但是,那些精明的立法者们却知道如何使竞选捐助源源不断地滚滚而来。

民意的制造过程

在自上而下的政策制定过程中,国家的媒体精英们扮演着双重角色。就是说,一方面,大众传媒的领导者们本身就是国家精英集团的主要组成部分之一,他们的权力和能量与在顶尖企业公司、金融保险业、投资公司和政府中的精英是平起平坐、不分彼此的;同时,媒体精英还发挥着另一方面的关键作用,他们要把精英集团的观点传达给政府里的政策决策者以及美国民众。媒体能量的主要来源在于其沟通传达政策议事日程表——即告知当选的官员们,他们必须解决哪些问题,同时要告诉受众哪些问题与他们息息相关。大众传媒在告诉受众应当如何思考方面未必总是成功的,但在引导人们思考什么方面却做得惊人地出色。

媒体的权力和能量高度集中在主要的电视网络集团之中(ABC, NBC, CBS, CNN)和全国著名的报业巨头之手(如《纽约时报》、《华盛顿邮报》、《华尔街日报》、《新闻周刊》、《时代》杂志、《美国新闻和世界

报道》)。一个媒体帝国正在崛起 (Viacom, Walt Disney, Time-Warner, etc), 正把其控制力从电视网络、报纸和杂志扩展到动画片、音乐录制、体育和娱乐业 (参见本书第 6 章)。

政府的政策合法化过程

使政策合法化是政府的政策制定者们——国会、总统和法院的任务。这些部门是最直接的政策制定者。在自上而下政策制定的最后阶段——就是说, 当政策制定的日程表已经设定, 当政策的导向和方针已经确定, 当领导人已经选出, 当利益代表集团已经活跃起来, 当大众传媒已经把所有的问题提交上来, 这时他们才粉墨登场。

政策的合法化过程是政策制定的最直接过程, 是一个公开的、公共的过程。它会吸引大部分学者、评论家和政治学家的关注。由于这一阶段的政策制定过程中, 利益代表集团之间会发生大量的讨价还价、损人利己、游说劝说、妥协让步、你争我夺的行为, 当选的官员之间也会发生彼此的人事协调和政治分肥行为, 因而许多学者认为这些活动最典型地体现了整个政策制定过程的特点。很自然地, 在国会和总统之间、在民主和自由两党之间、在自由主义者和保守主义者之间, 会发生分歧、争执和讨价还价。同样理所当然地, 政府政策制定过程中所出现的一切细节的取舍, 都要在国会委员会里, 在国会山的办公室和大厅走廊里, 在利益代表集团巨头们的讨论里, 在国会议员和他们的工作人员那里, 在总裁经理和代理人那里, 以及在白宫那里, 来最后商讨决定。在所有的上述过程走过之后, 那些政策制定的最后决策者们当然要无一例外地向全体选民解释说明的义务, 虽然这些官员们根本就不怎么相信选民们的判断力 (参见特写:《精英集团对于公民政策制定的态度》)。

但是, 在最直接的政策制定者热火朝天地忙于政策制定过程之前, 有关政策制定主要内容的日程表就早已经设定了, 政策变革的大局方向也早就决定了。而且, 大众传媒也早就做好了舆论造势, 使公众和他们的代表对政策变革有充分的思想准备。然而, 通过正式的官方司法程序所做出的决定并非无足轻重: 它决定了谁将得到政治荣誉, 哪些机构控制哪些项目, 以及将花费金钱的准确数目。但是, 上述最直接的政策制定者们所做出的决定看重的是过程手段, 而不是公共政策的意义和目的。

行政机构的政策执行

国会通过表决将政策变成法律,由总统签署生效后,并不意味着政策过程的结束。实际是,政策的制定过程进入到政策的执行过程——即进入政府执行部门的各个专门的部或者机构里,由它们负责将政策贯彻执行。行政官员自己也会制定政策(参见本书第 8 章)。政策制定过程的大部分内容酝酿发生在管理部门和预算部门的办公室里,发生在联邦储备委员会里(the Federal Reserve Board),发生在环境保护署里(the Environmental Protection Agency),发生在平等就业机会委员会里(the Equal Employment Opportunity Commission),发生在国内贸易局里(the Internal Revenue Service),以及其他数以百计的行政权力部门里。

特写：精英集团对于公民政策制定的态度

两百多年前,在作为立法者的角色和自己在布里斯托尔(Bristol,英国一港口城市)的选民们对于政策喜好取舍的关系问题上,英国国会议员爱德蒙得·伯克(Edmund Burke)道出了自己的心声:

当然,先生们,能够生活在最严肃认真的工会,能够与选民们保持最亲密的往来,能够与他的选民们进行最开诚布公的交流,这应当是一名选民代表(即国会议员——译者)的幸福和荣光……然而,他的不偏不倚的意见,他的成熟的判断,他的开明的良知,都不能奉献给你们,也不能奉献给任何人,或者说任何一类活着的人……你们的代表不仅应当用勤奋,而且应当用他的判断来感谢你们。如果他为此而服从了你们的意见,那么他就是背叛了你们,而不是在为你们服务。(参见 A Speech to his constituency in Bristol, England, by the Rt.Hon. Edmund Burke, M.P. , 1774)

在我们自己的国家,关于精英人物到底如何对待一般民众的判断和意见,亚历山大·汉密尔顿可能是最后一位坦诚明言的国家领导人:

一切社会都将其公民分为两类:少数人和多数人。第一类是富人和生来就富贵的人,第二类是普通的广大民众。无论人们怎样经常地宣称什么民众的声音就是上帝的声音,但事实并非如此。民众永远是犯上作乱和变化不定的,他

续特写

们的意见和判断很少是正确的。（参见 Alexander Hamilton, as recorded by James Madison, Records of the Federal Convention of 1787）

在美国的政治文化中，民主的观念根深蒂固。因而，今天的国家领导人经常本能地引用某些关于民主的词句。但人们若想知道他们对于“民众的智慧”的真实想法是什么，则难乎其难。下面是一份专门对华盛顿精英们进行调查时得到的结果，请参考（参见 Pew Research Center, as reported in The Polling Report, 4 May 1998）：

调查的问题是：对于您所面临要解决的问题，您是否认为美国民众有足够的智慧来提供明智的意见和解决办法？

调查结果见表 1—1。

表 1—1

	国会议员	总统手下的工作人员	高级总裁经理
是	31 人	13 人	14 人
否	47 人	77 人	81 人
也许	17 人	7 人	3 人
不知道	5 人	3 人	2 人

请注意，根据上面的调查结果我们可以看到，不到三分之一的国会议员相信美国民众有足够的智慧对公共问题提出明智的意见和建议；而那些非当选人的精英们——白宫的工作人员和高级总裁经理们，则对于民众的智慧更不信任。他们中四分之三以上的人不相信美国民众能够对公共事务提出理智聪明的意见和建议。

从宪法的角度讲，行政机构并没有被赋予制定政策的权力，然而在政策的执行过程中行政机构又具有此种权力。事实是，随着社会规模的日益扩大和复杂化，行政机构的权力也随之膨胀。无论国会还是总统，现在都再也不能实际独立地驾御管理整个社会，虽然以前他们还可能做得到。行政机构不得不将其部分的责任义务分流到现存的组织机构中，或者为此创设新的机构，同时将法律变化为可操作的规则、规定和章程等，还要招聘雇用工作人员，起草合同协议，并担负治理国家的任务。所有这些活动都涉及并包含了行政官员的决策行为——决定（制约）政策的决策行为。

但是，行政机构总是不断地受到有组织的利益代表集团的监控和操纵。这些利益代表集团孜孜以求的是，要保证国家精英集团的政策在执行过程中不发生严重的偏离。同时，国会自己也花费大量的时间来监督行政

机构——尽力保证使法律的真实意思反映在行政官员的行政行为中。

政策的评估过程

就政府政策执行的效果如何，精英集团会沿着我们在自上而下政策制定模式过程图中（见图 1—1）所描绘的路径，得到反馈。如果公共政策产生了任何效果，那么发现这些效果的过程就是政策的评估过程，就是判定这些效果是否为预定的目标结果，以及它们是否与政策的成本相符合的过程。有些时候政府自身也进行政策评估。但是，精英集团自己会直接收到来自他们自己所控制的团体组织的信息，并对这些信息进行政策性的分析评估，这种过程就是自上而下的政策评估。关于政府政策执行的效果，精英集团还可以从利益代表集团、智囊团，以及他们所主办的基金会那里得到情况报告，这时精英集团的评估也是自上而下的政策评估；或者当大众媒体报道政策的效果，更多情况下是报道政策的失败或失误，或者是政策的腐败时，精英集团对此的评估也是自上而下的（参见本书第 9 章）。

1.4 自下而上的政策制定模式

自上而下的政策制定模式与传统对政策制定模式的描述相比较，有着自己鲜明的特色。在美国的政治学中，普遍流行推崇的政策制定模式是由公众广泛推动的、自下而上的政策制定过程。这种“民主—多样化”政策制定模式的理论前提是，在一个诸如像我们这样的开放的社会里，任何问题都可以为个人或者群体所认识和认同，并能够被提交到政治过程来讨论、辩论和找到解决的办法；公民能够确定、界定自己的利益，可以自我组织起来，说服他人支持他们的事业，能够接近或者成为政府官员，影响政策制定，同时监督政府政策和工程项目的执行。

据说，很多民主组织都在支持和促进这种公民影响力自下而上的流动。各种利益代表集团、各种政党、追求当选的候选人们，以及所有的大众传媒都被描绘成积极热烈响应民众呼声的形象（见图 1—2）。

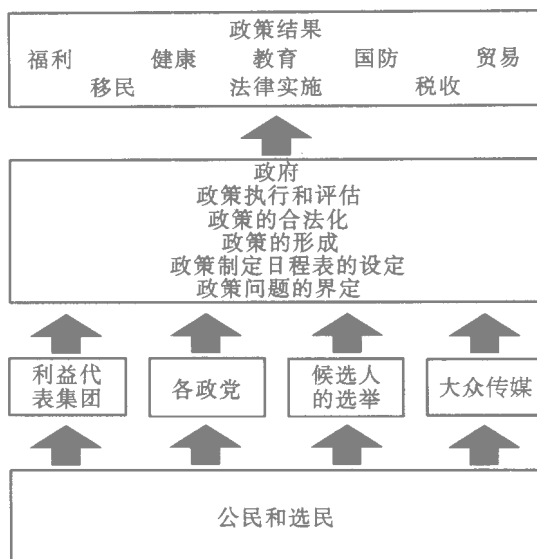


图 1—2 自下而上的政策制定模式

大多数美国人对于这种自下而上的政策制定模式将信将疑。他们根本不相信政府会对他们的政策观点给予多大程度的关注，也不相信政府会多么明了他们的问题和疾苦。他们相信“政府由少数的巨头利益集团所操纵，这些巨头利益集团是在为自己谋利益和捞好处”。他们还认为国会议员们应当多关注民意测验的结果（参见特写：《民众对于精英政策制定的态度》）。但是不管怎样，我们还是愿意将自下而上的政策制定模式进行概括的描述，以便与自上而下的模式进行一些比较。

据认为，在自下而上的政策制定过程中，利益代表集团充当了个人与他们的政府之间重要中介人的角色。从理论上讲，通过给个人提供直接影响政府政策的途径和方式，利益代表集团更新和修补着选举体制和制度。在游说、院外活动、出席见证国会举行的听证会、接洽政府官员、监督立法程序以及行政部门的执法，以及帮助校正督导竞选捐助资金向参加竞选官员的分配诸事务方面，有组织的利益代表集团都代表公众个人在行事。

在组织大多数普通民众行使对政府的控制方面，据说政党的作用必不可少。从理论上讲，“负责任”的政党会首先设置一个平台，从这里提出并阐明理论原则和政策基础；召集那些认同这些原则和政策并参加准备竞

选公众职位的候选人；向选民通报公共问题并对他们进行引导教育；根据原则和问题组织、指导竞选活动；接着，在赢得竞选并进入政府之后，此政党便会组织立法机构，以保证它的政策得到贯彻执行。当然，在实际操作中，人们普遍认为政党很少以这种“负责任”的方式行事。政党最根本的追求是赢得公共职位，而不是把选民搞得围着游戏规则或者各种政策团团转。也有人认为，政党如果要达到这种目的，那么他们就要去发现并表达大多数人的意见。这样，政党便提供了另外一种途径，通过它，公众的意见可以被转化为公共政策。

民主过程的核心内容在于公开竞选。但是，通过竞选将公民的要求转化为公共政策需要几个条件 第一,候选人必须向选民清楚地阐明自己的政策选择 第二,选民必须根据自己的政策取向进行投票 第三,选举结果必须反映出一种主流政策倾向 第四,赢得竞选者必须努力兑现自己竞选时所承诺的政策。虽然大多数人都承认这些条件很少得到完全的满足，但选民们确实青睐那些所表示的政策观点与自己的政策观点相一致的候选人。

大众传媒本身支持传统的自下而上的政策制定模式。他们坚持认为，在他们自己的报道中，只是仅仅提供了反映社会的一面镜子。就是说，在政策制定过程中——例如，就美国民众所关心的问题进行调查和报道方面，媒体承认自己发挥着重要然而被动的角色。媒体精英一般都否认他们在政策制定的日程表设定中有主动作用，即他们只是选择决定哪些问题会吸引公众的关注。他们更愿意把他们的报道描绘成一面镜子，这面镜子反映的是公众普遍关心的问题。

特写：民众对于精英政策制定的态度

精英人物们是否应该按照自己的判断，以他们认为对美国发展最有利的方式来制定政策？或者，在政策制定过程中是否应以大多数公民的观点意见为取舍？这是一个关于政策制定的老生常谈的问题。而在近十年来，随着美国民众对他们国家领导人不信任和失去信心程度的急剧加强，这一问题的重要性更加凸显出来（本书第7章以大量的事实细节探讨了美国民众对其领导人信心和信任程度的下降）。

续特写

最近的全国性民意调查显示了如下结果：

大多数美国人认为，在公共政策问题上，政府很少关注他们的观点和意见；同时他们认为，政府官员们很少了解和理解普通民众的心声。

此次民意调查所提的问题之一是：这些年来，当政府决定做某件事时，你认为它在多大程度上关注和考虑了民众的意见？很多？一些？不多？

具体调查结果如下：

很多	7 %
一些	36 %
不多	54 %
不知道	3 %

此次民意调查所提的问题之二是：总的来说，你认为政府里的人对于像你这样的人的想法能够很好地理解吗？还是较好地理解？还是一般地理解？还是根本不理解？（提问了一半的调查对象）

具体调查结果如下：

很好	2 %
较好	27 %
一般	33 %
不理解	35 %
不知道	3 %

压倒多数的美国人相信，他们的政府是由“少数仅仅追求自己利益的巨头利益代表集团所操纵”，而不是“在为所有的民众谋福利”。

此次调查所提的问题之三是：你认为政府是由少数仅仅追求自己利益的巨头利益代表集团所操纵，还是政府在为所有的广大民众谋福利？

具体调查结果如下：

为少数的巨头利益代表集团	75 %
为所有的民众	18 %
不知道	7 %

压倒多数的人认为，如果国家的公共政策能够更多地顺应并按照公民的意志行事，那么国家将会变得更好。

此次调查所提的问题之四是：如果国家领导人更加顺应公众的意见要求，你认为国家会变得更好，还是会变得比目前更坏？（提问了一半的调查对象）

具体调查结果如下：

续特写

更好	80 %
更坏	10 %
不知道	10 %

虽然精英集团对公共政策方面的民意调查经常是不屑一顾，但大多数美国人认为公共政策制定者应当更加关注多数人的意见。

此次调查所提的问题之五是：我将给你阅读代表两种观点的两份文件。请告诉我，你最赞同哪一种？

(1) 当国会议员们考虑就某一问题如何投票时，他们应当认真阅读领会这一问题的民意调查结果，以便于他们领会公众对此问题的观点。

(2) 当国会议员们考虑就某一问题如何投票时，他们不当阅读领会民意调查的结果，因为那将使他们的投票偏离他们自己所认为的正确选择。

具体调查结果如下：

阅读民意调查结果以便了解公众观点	67 %
不要阅读民意调查结果，随你所欲	26 %
不知道	7 %

总之，虽然大多数美国人拥护主张自下而上的政策制定，但他们相信实际操作中政策是自上而下制定的。

资料来源：《聚焦公众对政策的态度》，载于《民意调查》，1999-02-15。

传统的自下而上的政策制定模式持这样的观点，即最重要的政策制定活动应当发生在政府内部，由政府本身去执行。在政策制定过程中，政府的各个组成部分，总统、白宫的工作人员、国会议员以及那里的工作人员、行政执行部门及其代理机构、法院，都承受着来自下列方面的压力而顺应其要求：有组织的利益代表集团，政党领导人，选举中的政治，媒体的报道。

通常，政府的政策制定过程反映在以下一系列活动中：

- 对应来自要求政府采取行动措施的要求，界定哪些是政策问题。
- 议事日程的设定。或者说，使大众传媒和政府官员的注意力集中在具体的公共问题上，探讨决定哪些问题需要决策。
- 政策策划组织、利益代表集团、政府行政机构工作人员、总统和

国会形成并提出政策建议后，制定政策。

- 通过政党、利益代表集团、总统和国会的政治行为，将政策合法化(即将政策进行立法)。

- 通过有组织的行政机构人员、公共支出，以及行政代理机构的行为，执行公共政策。

- 通过政府机构本身、政府之外的顾问、媒体和公众，对政策进行评估。

概括来说，传统的观点模式将政策制定过程视为一系列的活动过程——问题的界定、议事日程的设定、政策的制定、政策的立法、政策的执行，以及政策的评估——所有这些活动的主要内容都应发生在政府之内。

1.5 自上而下的民主

对于美国来说，自上而下的政策制定并不代表一种很受欢迎的政策制定模式，也不是政策制定的一剂良方。实际上它只提供了一种分析模式，以便于理解和解释一种民主制度中政治生活的真实情况。

也许我们所有的人都推崇并生息于一个人人平等地参与政策制定的社会。在那里，许许多多的独立利益单元提供关于公共问题的不同解决方案；在那里，讨论、争执，以及决策的作出都是公开和人人可以参与的；在那里，政党和候选人倾力关注的是关键的公共政策问题；在那里，大众传媒认真努力地向公民们传播关于公共政策的问题，并对选民们进行化导工作；在那里，政策的制定和选择都是民主的；在那里，政策的执行是合理的、公平的和体恤民意的：虽然我们推崇这样的政策制定模式，但现实是我们应当努力理解更实际的“自上而下”政策制定体制。

自上而下的政策制定与民主的真谛并不矛盾。美国民主的核心价值观是个人自由、私人财产和机会均等。这些内容在自上而下的政策制定过程中都不会受到损害。因为，一个权力真正受到限制的国家精英集团，一个受宪法的约束禁止侵犯基本公民自由权的精英集团，可以被公正地称为是一个民主的精英集团。同时，精英集团的要求还受到宪法另外一条规定的约束，就是国家政治必须执行“政府按照民众的意愿治理”的原则。就是