

第一章

公共政策的背景

1995 年，近 50 年来第一次以两院共和党多数的第 104 届国会召开。新的领导层承诺，无论何地的政府均为小规模，并以广泛关注国家的贫困“安全网”为例，证明“大政府”之不必要。用于学校午餐计划、胎儿服务、福利计划以及数十个其他由联邦政府支助领域的联邦基金即使不是取消，但也大大削减，这是共和党人“与美国的协议”的一部分。然而，280 亿美元的食品券计划却被保留不动，仅有少许变更。这是为什么？难道极其保守的领导人隐藏着自由党人的痕迹？并不尽然。这不过是共和党领导意识到，要取消这个计划就不会给农场主补助金，但因为农场主对新联盟极其重要，而新联盟是领导人能够接受的支持政府的一支力量！这种不一致性说明了公共政策制定过程的本质。

公共政策的制定领域充满了混乱、矛盾和惊愕。但是，无论如何困难，学者和实施者都可以对政策制定的概念有所理解，这个过程应该得到估量。

公共政策在政治学中是一个较新的次级领域。其作为一个研究领域的产生源于这样的认识：对政府决定的传统分析并没

有完整地描述政治活动。由于社会与各种公共机构之间的关系越来越复杂，越来越相互依赖，因此需要更综合地评估政府要做什么，他们是怎样将其决定付诸实施的，为什么他们要改变

3 某些政策措施？

现代社会和工业化的出现使人们关注公共政策过程。¹⁷ 和 18 世纪以前，多数政府都被自我生存和潜在的外敌威胁所消耗。政治组织与行政机构由于明显的原因十分隔膜：很少做出决策，作出决策的是独裁者、君主、极少数统治者，或者不具代表性的立法机构。在 19 世纪中，代议制政府开始在世界一些地方形成。随着更大部分公众政治参与的增加，政府的决定承担了更大的重要性和合法性。与社会、经济及政治问题相关的冲突价值，对政治学和政府都具有深刻的含义。由于这些变化，政府开始关注其治下的公民问题。

但在美国，研究政治现象的学者并没有忽视这些变化。随着这个年轻国家的成熟，研究政府和政治的方法也开始成熟。²⁰ 世纪早期，美国政治学家倾向就政府的三个主要分支的背景——行政，立法和司法——去分析政府。^[1] 虽然这些研究让人们了解各个机构的权力情况，但其对政治过程的描述却很不完善。

50 年以后，政治学家将研究视线扩展到政府活动方面。某些学者把考察集中在利益团体与政府的非正式关系上，使得一个学派得出结论认为，政治机构“运作以调节社会各种团体之间的关系”。^[2] 另一些研究则关注政府活动与各种力量如政党或公众舆论的相互依赖性。在这种演变之外，还产生了政府与政治的共生关系的认识。^[3]

当前对政治学的评估，就政府实体的权力和能力又提出了另一种看法。现在一些当代学者认为，政府的作用并非仅仅是作出反应；他们断言，政府甚至不是中立与宽厚的。这些作者声称，政府机构和官员握有改变社会、经济和技术配置的权

工具。政策制定者对社会的影响使我们开始意识到：从政府出台的政策与进入政府的情况同样重要。^[4]这种看法把我们引领到公共政策的概念上来。就多方面的政治研究方法来看，公共政策的制定是一种解释现代政府的运转及政治生活变迁的方式。

寻找构架

公共政策作为一种理解政治变化的途径，其定义几乎与存在的政策问题一样多。制度学派学者 (institutionalists) 关心的是正式的、显而易见的政府构建块体，把公共政策视为认同法令和程序的良性组成部分。如像劳伦斯·弗雷德曼 (Lawrence Friedman) 写道：“在我们这样的社会中……有无数的要求产生——需要——需要来自于某种有组织的政府的官方控制。”^[5]行为学派学者 (behavioralists) 对人们的实际行为颇费心思，把公共政策解释为各种权力力量相互作用的结果，其中某些结果可能与政府的初衷相去甚远。对此结果，卡尔文·麦克肯兹 (Calvin MaKenzie) 得出结论说：“法律是公共政策的向导，是政策制定者希望政策将会是什么的陈述；但法律本身不一定是公共政策。”^[6]

关于公共政策的界定因素的讨论远不是演练或游戏，正是由于“过程”，这个词，把公共政策与其他研究政府和政治的方法区别开来。过程是动态的、持续的，因而是经常受到再评估、中断、加速甚至不稳定的运动。所以就观念上而言，政策的制定存在于既无开始亦无终结的开放环境之中，事实上无边无界。某一天的政策问题可能是另一天激烈争论的焦点，这似乎难以想象。在这种游移不定的背景中，我们的任务是把公共政策的制定作为一个观念、一种过程和政治变化的机制来加以考察。

学者们对公共政策的制定范围的构架难以达成一致，而对

基本假设的核心则倾向于意见一致。最为明显的是，政府的活动和义务对公共政策的意义至关重要。防务、福利、交通、教育以及农业历来是政府关注的少数重要领域。其他利益领域如空间探索、环境和生物技术也是政府关注的较新领域。然而，政府对政策领域着迷的历史不如关注政府本身更重要。没有政府的参与和领导，就没有公共政策。

分析家们同意的另一观点是，社会中相当大的部分及其资源都受到公共政策的影响。无论我们谈论的是消费者、残障人、汽车驾驶者、枪械持有者，还是获得性免疫缺乏综合症（艾滋病）的受害者，每个选区的选民和无数的其他人，都可能受到诸多公共政策的影响。有些政策，如像防务、税收或公共教育，几乎影响到每个人。事实上，多数人的生活都同时直接受到诸多公共政策的影响。然而，只有少数公共政策的义务在任何时候都有意识地与人们相关联。

最后，事实上所有的公共政策方面的学者和参与者都同意，政策的制定是一个过程。此过程是对一个既定的政策的探索、争论、发展、应用和评价，而这个政策来源于一个连续的事件整体，其开端几乎不可能准确定位而其结果几乎很少经久不变。无论争论的问题是什么，学者们都同意，公共政策的制定具有无休止的、动态的和演变的性质。

切实可行的公共政策定义

政策分析家们除了对这些基本领域的看法一致之外，对公共政策领域的基础和限度的分歧却很大。且看后面所列三个政治学权威对公共政策的定义。托马斯·戴(Thomas Dye)将公共政策定性为：研究“政府所做为何，为何政府要做，所做的有何不

同”。^[7] B·盖·彼德斯(B. Guy Peters)寻求扩大的联系,他补充道,公共政策是“政府活动的总和,无论行为是直接的还是通过代理,因为其行为对公民的生活产生影响”。^[8]而戴维·罗伯逊(David Robertson)和丹尼斯·朱迪(Dennis Judd)则相反,把政府列为独立的变量而采取更具限制性的过程——即“变化的决定性交叉”——不仅从精心制定的当前政策的角度,而且从未来对不同政策的要求的角度进行分析。^[9]

这些方法和其他所有的方法都有其优点,分别强调了政策制定过程中的重要构件。然而,就我们的目的而言,我们寻求一个定义,该定义反映了人们和政府之间以动态和相互依赖的方式行动和交流。因此,“公共政策”在这里就定义为:由那些掌握或影响官方政府职能的人们所作的基本决策、承担的义务与其行为的结合。在多数情况下,这些组合由那些要求变化者、决策者和受到该政策影响的人们之间相互的作用而产生。由合法当局作出的决定——最为普遍的是一个或多个政府办公室——为了回应政府外部和内部的人的压力,被迫重新做出合理的决定。

政策制定者和政策的接受者的关系,对于理解公共政策的权力的含义至关重要。就很直接的意义上说,社会因政府的活动而受益或受损。有时,两种情况可能同时发生。在最低限度上,一个出台的政策或政策的范围越是矛盾,社会的一部分以另一部分牺牲为代价而受益的情况越是可能发生。而且,各种公共政策的潜在问题十分重大,使得某些出自于政治过程的政府决策对社会的冲击特别大。简单的事实是,每项公共政策问题对那些处在其中的人都有特定的冲击。

公共政策由政治和政府的混合而产生。戴维·伊斯顿(David Easton)把公共政策定义为“当局对价值的分配”。^[10]因而公共政策对当下价值(政治)的定义与当下问题的解决办法(通过政府)的定义一样重要。就十分现实的意义而言,价值预设了

公共政策，尽管社会的某些部分的价值对政策的影响通常会比其他价值更大。

公共政策过程的组成部分

公共政策的分析方法与“硬”科学所运用的方法不同。社会科学涉及到需求、动机、不可预见的事件及大量的非理性。这些性质很难量化或复制，在考虑任何重要性和优先序列的法令时人们很少达成共识。而在其他学科中情况并非如此。

虽然公式本身可以是复杂或深奥的，物理学、数学和其他科学的定律所具有的可预见性令社会科学家尊重。在这些领域中，假定问题 $2+2$ ，无论是通货膨胀、战争、失业、疾病，还是多少可能影响社会的因素，其结果总是等于 4。这种精确性在公共政策中是不会出现的。但是，在公共政策中某些组成部分是经常存在的：

- 出现在公共宣传中的问题
- 介绍、解释这些问题的反应者
- 受这些问题影响的资源
- 处理问题的机构
- 政府中提出问题的层面

也许这些组成部分中最重要的是，确定哪种政策问题将在公共部门得到解决，虽然对这些问题作出反应的能力通常受到行动愿望和可用资源的限制。除了说明公共政策的范围及其费用之外，还有必要认明操作者，以及可能是解决问题的驱动者的法定政府结构。最后，确定政府的哪个层面是制定政策的最佳配置也十分重要。公共政策可能在横向产生，由几个机构在国家、州或地方层次上协调努力。政策也可能在纵向产生；决

策以这一方法在一个层面上作出——一般在国家一级——代表所有政党实施，或者指派另一级政府——通常是州——去执行。如我们将在后面看到的一样，这五个组成部分突显了公共政策制定的复杂性。

政策问题

我们可以将公共政策范围与游乐场的阜氏转轮（在垂直转动的巨轮上挂有座位的游乐器具——译注）作一个通俗的比较讨论。转轮以一种连贯的模式运转；它以一种固定的周期运转、停止，然后再运转。转轮的运动是可预料的，但是游客的进入、离去和组合情况却不能预料。有时转轮上是满座，而有时几乎是空座。少数游客可以选择到转轮上坐几圈，有些游客坐一圈就足够了。公共政策议题就是上下于政府这个“转轮”的“游客”。有些人对流产之类问题的争论具有难以想象的执著力；而另一些人，在诸如 1996 年降低联邦汽油税的讨论中，刚一露面就立即溜掉了。

8

虽然政策领域包含的是不断变化的公共需求，但是问题的类型却可以分为两大类：实质性的问题和象征性的问题。实质性的问题是那些矛盾的领域，其问题对社会有重大影响。经济、福利改革、人权立法和环境保护就是公共政策议题中的例子。由于实质性问题具有全面影响，通常很难解决，可能在公共议程中被长时期悬置。

象征性的问题主要集中在令人不快的公共问题上，要“尽快解决”，使问题从公共议程上去掉。对这些问题的反应倾向于提供更多的心理安慰，而不是政治制度的实际改变。一般来说，制定出的政策都会有矛盾，因为政策承担的义务并不威胁到社

会、经济或政治资本的重要转移。例如，国会在 1995 年立法，取消了雇用法规中对社会其他人士有影响的国会成员的免税规定，平息了公众的怨愤，却没有引起什么重大变化。

有时，实质性问题以象征性的反应方式提出，结果产生大量不满。例如，1994 年许多国会候选人顶住了非法移民问题而获得胜利。这个突然爆发的问题导致克林顿政府作出增加美国边境巡逻人员的反应，却导致许多人对“象征性”（tokenism，指美国某些机构、学校等象征性地雇用或收留少数黑人，表示已尊重民权法或舆论——译注）或实质问题做象征性回应的批评。这个问题搁置甚久，超过许多人的预料，1996 年才有了更实质性的回应，其在福利改革法案中的条款否定了非法和合法移民的受益。本书第三章讨论实质和象征性的政策议程。

行 为 者

政策问题如何搞到搭上公共政策“这班车”的“车票”呢？公共政策与单独的个人或个别问题不同，当其为政府行为者所看到或听到时，就得到重视。如将在第二章“触发机制”中看到的，我们将一度是个人的事务诉诸于公共论坛的讨论中。从这一点来说，政策制定者会抓住各种公共问题，并尽力作出恰如其分的回应。

议题的产生来自于各种渠道。有时议题完全是由政府外的个人提出。例如，一个名人沦为可怕疾病或某事件的受害者，会因他或她的声名狼藉而唤起公众意识。在另一些时候，由一个著名的媒体推出的调查或曝光可能牵连到政府领导人。于是，那些在政府中和最接近政策制定过程的人就又提出议题，遂导致对解决议题方案的支持。

资 源

认识问题是政策制定过程的一方面，而决定花多大代价去解决这些问题则是另一方面。有时政策制定者以有关责任人为对象，作为解决问题的代价。例如，1990 年国会通过清洁空气法案时，立法规定美国展开大规模的反污染计划——而造成污染者要付出很高代价。根据法定新标准，强制要求制造者和控制污染材料的使用者承担很多费用。这样，三年之内，新汽车标签上的价格增加了 225 美元，汽油每加仑从 3 美分升到 5 美分，甚至像干洗设施、冰箱这些产品的成本都上涨以符合新法规的要求。^[11]在另一些情况中，公共政策的制定者已选定用国家税收作为这个计划所需经费的支付来源。而在我们的外交政策义务中这种情况再明显不过。因而，当总统将军队和武器投入像伊拉克和波斯尼亚这类地方时，其费用都由纳税人负担。多数时间公众对这些问题是听之任之的，但是非分明。这些义务的决定有时未经过全国人民发表意见，便会给领导者造成适得其反的结果，如像林登·约翰逊总统在 1960 年中期将越南战争升级，最终以丧失总统之职为代价。^[12]

是什么让政策制定者把资源交给政策而不交给其他方面呢？价值、危机的范围、意识和其他因素都一并进入公式中，这个公式决定了结果。不过资源的效用也起到很大的作用。

公 共 机 构

公共机构是载体，公共政策通过它们而得到阐述和实施。机

10 机构 (institution) 一词意味着正式性和组织，但它也意味着通过政策程序行进的交通线路。除了州和地方一级由选民区偶尔托管的政策之外，基本政策的制定机构都是政府的行政、立法和司法分支。官僚机构和制定规章的代理机构在创造和补充公共政策方面也很重要。

行政机构

无数例证都突显出机构与其策划人在公共政策的产生方面所扮演的重要角色。政府的“控制和平衡”组织经常要求各个分支机构以补充方式行事。然而也有这种情况，政府的一个因素就能够设计出（即使不是支配）政策过程。例如，当总统签署行政命令禁止歧视或阻止破坏罢工者占据联邦工作场所的永久位置时，他们就是在行使权力制定政策。同样，当总统在危急情况下把武器和军队派到别的国家，他们就掌握着外交范围内的公共政策。每个总统的领导权很大一部分来自于他能够确立优先权和解释政策的义务。

立法机构

国会作为国家的立法主体，每年都依据它通过的成百条法规或法律来制定政策。这种作出决策的能力赋予国会以领导国家的重要角色。共和党的“与美国的协议”这一在 1994 年多个众议院候选人和在职人员的竞选工具，成为新的共和党多数在 1995 年制定大量国内政策的构架。许多计划都被参议院重新考虑或者被克林顿总统否定，事实上变成克林顿在 1996 年连选时的有用陪衬。然而，这种立法议程表现出国会在政策制定范围中对其权力的维护，许多共和党的观察者认为，尽管与美国的协议中止了，但是一些重要的因素，如国会平衡预算和福利改革的要求还是被克林顿总统所采纳。 [13]

司法

虽然法院并不参与立法过程，但它们在政策的制定中也起着重要作用。法院通过解释法律来订立政策，有时惹得国会大光其火。一个类似事例发生在“表达自由”的问题上。1989年美国最高法院否定了得克萨斯州一项将个人亵渎美国国旗定为非法的法律。怒不可遏的国会通过了1989年联邦保护国旗法案，目的只是要拭目以待：1990年法院否定这个法案从而侵犯第一修正案担保者。^[14]一些国会成员当时就此问题引入了一项宪法修正案，但因未在两院之一获得所需三分之二的赞成而告败。

官僚机构

上面提到的三个分支是公认的美国政府的主要机构。但政策的制定过程还包括许多其他的、较不彰显的政府人员。官僚机构是旨在实施比较具体工作的机构的集合，它们在现代社会中已变得十分重要，因而被人们说成是政府的“第四分支”。就官方而言，大多数官僚机构都执行国会和白宫制定的政策。但要确定政策管辖的末端和政策制定的开端之所在，通常很困难。连最低层的官僚也可能有权作出决定，甚至可以订立政策。

管理机构

管理机构构成了政策制定过程中的另一个因素。20世纪大部分时间中州间商务委员会（the Interstate Commerce Commission）、联邦贸易委员会（the Federal Trade Commission）和数十个其他管委会及委员会都是政府决策的积极搭档。这些实体一批批地成立，开始是处理贸易和商业之类的经济事务，最近则着重于社会问题的处理。^[15]尽管人们对大多数经济管理单位的价值似乎看法一致，但对近年管理机构在处理社会问题的智慧上，如在环境保护和用工歧视方面产生了大量意见。^[16]

我们已经提到过，制定政策的机构及其当局具有几种有价值的功能。这些机构在适当的情况下为公共政策的议程组织议题，将它们转化为公共义务。但是一当政策得到确立，其成失败就取决于实施的程度。这就是“实施”，即把官方政策义务变为现实的活动。许多政策的行为者都援引上述共同责任来履行这种功能，本书第五章对此有更充分讨论。

联邦制度——各个政府权力共享

公共政策制定过程的第五个组成部分集中在各级政府的参与程度上。正如在整个 20 世纪政府作用越来越大一样，回应问题的数量也日益增加。政府比过去更多地承担了制定政策的功能和责任。这种演变说明联邦制度发生了重要变化，在此定义为，各个政府不同的相互作用所具有的政治和法律构架。

政府间的关系程度已经发生了变化，这是一个有争议的问题。迈克尔·里根(Michael Regan)和约翰·山戎(John Sanzone)以 1930 年为分水岭，发现其实质区别在于政府制定政策的方式。主要变化存在于政策制定的职责在根本上向国家政府转移的过程中，“如果我们将当代联邦政府的范围与二次世界大战前相比较，……现在公共部门的决策范围受国家政府影响而无限加大了”。^[17]但另一些人并不肯定这种全面变化是合适的。因此维吉尼亚·格雷(Virginia Gray)及其同事得出结论说，国家政府“越来越不愿意进行国内的政策创新，费用浩大的政策更是如此”。^[18]虽然这两个结论用不同的角度来解释联邦制度，但其作者都承认，在政府的多个层次上都存在着权力分配的斗争。

至此，我们一直把注意力放在参与公共政策过程的“官方”政府之上，但是某些“公民”也可能在传统的政府结构之外创

造政策。有大约一半的州政府——多数在西部——以及实际上所有的地方政府，都以公民投票和（或）创制权为政策制定的工具。多数情况下，公民投票允许由投票人来决定立法者或地方政府主体起草的决定，而创制权则允许投票人对制度、特许令或条令提出修正意见，这些意见会在下一次选举时被接受或拒绝。^[19]许多动议和公民投票的问题中都包含有极端复杂的问题。然而，近年各州的投票人已经对有关政策问题，如安乐死、合法赌博、移民及罚款等问题进行了决议。这种参与方法不仅使公民直接进入公共政策的制定过程，而且也使国家领导意识到出现的问题。

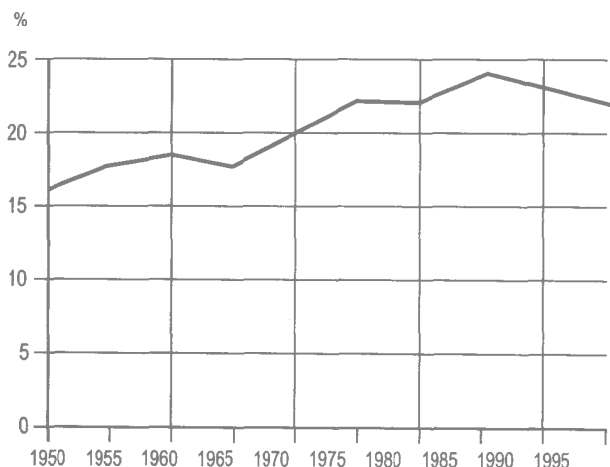
有时，州和国家政府的官员作出与另一级政府有冲突的政策决定。出现这种冲突时，通常由联邦法院来调停。因此，当 1994 年加利福尼亚州通过一项法律，否定政府向非法移民提供社会服务时，这个新法律中有许多内容被美国地区法院推翻，因为这项法律与美国宪法第十四修正案中的法律与平等保护条款相冲突。相反，当国会在 1990 年制定一项旨在设立“无枪支”校区的法律时，美国最高法院考虑到国会关于地方警察力量承担的职责的规定而推翻了该项立法。这些都是因为联邦制度而造成了公共政策制定过程中的不确定性。

当代公共政策的趋势

在 20 世纪 30~80 年代之间，美国政府扩展了其社会角色。这一时期中，公共开支在国家收入中的比例显著增加了。一项对联邦活动的研究显示，在 1951~1976 年中，国家政府仅预算开支一项就从国内生产总值的 14.7% 增加到 22.8%。^[20]1990 年，联邦开支达到国内总产值的 24%，但最近的统计说明可能有长期

的费用缩减，或至少政府的公共开支下降。1991 年，联邦开支在国内生产总值中的百分比开始减少到大约 20% 的水平，标志着政府角色的逆转。过去几年的开支百分比一直在这一水平上徘徊^[21]。（见图 1. 1）

图 1.1 联邦预算支出，1950~1995 年（国内生产总值百分数）



资料来源：美国管理和预算办公室：《历史一览表》，年鉴（华盛顿，1996）

为什么会产生方向逆转？有人推测，冷战和大规模防务支出的结束是这一新方向的原因。另一些人则注意到这种普遍消极的感觉：联邦政府（即使并不臃肿）和许多因义务而造成的可疑的国内开支的活动领域，都没有必要。事实上，两种争论都假定公共议程的能见度很高，而变化就由于这些关注而发生。

15 在防务领域中，联邦政府的年度开支从 1990 年的 3280 亿急剧下降至 1997 年的 2500 亿，七年内的减幅为 24%。其结果是军事人员和防务经费的显著减少。^[22]

对国家政府失控的批评声日渐上升之时，国内领域的经费削减随之而来。1993 年克林顿总统任命补贴和税收改革的两党

委员会，以确定这种要求的合法性并提出变革的建议。一年后，这个委员会得出结论：到 2012 年，社会安全、医疗保健、医疗援助以及联邦政府服务津贴加在一起，几乎将耗费全部政府收入，而对防务、环境、公路或其他方面的需要毫无所剩。^[23]同样有意思的是，当 22 人委员会开始考虑提出建议时，参与者们竟无法就该做什么取得一致！

当前关于政策目标的争论大多集中在这一问题上：处于一个资源已经不像过去以为的用之不竭的时代，国家政府是否适应社会的需要。以往的经验认为，美国的创造力和技术会在按部就班的基础上提高我们的生活。实际上，仅仅是可能的缓慢增长对社会来说一直是异端邪说，在这个社会中，对多数人来说，实现“美国梦”是他们的不变期盼和成就。未来学家们越来越担心未来一系列的内在匮乏和梦想的破灭。勒斯特·瑟罗 (Lester Thurow) 为其中之一，他对一份社会和经济问题一览表滔滔不绝，这些问题的规模和严重性都在上升，而政府通过抑制问题从而对此加以解决。^[24]其他人如戴维·奥斯本 (David Osborne) 和特德·吉伯勒 (Ted Gaebler) 则把这种危机视为政府以市场推动和集中管理来“再创”自身的机会。^[25]由于可供社会分配的公共利益较少，这两种意见仅仅强调理解公共政策过程的重要性。

当美国迈入新世纪之时，其公共政策最为矛盾的因素存在于以下三个广泛的方面：社会问题、经济问题和技术问题。尽管不无外来因素的影响，但每一个方面都突显了国内的基本特征。所有这些问题都有一个共同的联系：它们都引起了人们的注意去界定政府义务的“适当”程度。就此而言，它们反映出对当代美国政治的忧虑。

社 会 问 题

对美国政治拼图来说，尽管社会问题并无新意，但政府对社会问题的回应主要是近来的现象。这个国家在两个世纪的多数时间中，对所有涉及社会变化和支助的活动，美国政府都倾向于把它的作用降到最低程度。即使在诸如福利救济和关照老人方面，用现在的标准看来是不得不解决的问题，公共政策也明显缺乏。政府对这些问题缺乏关注与其说是由于经济原因，不如说是由于深受个人主义品性影响的保守政治传统使然。

20世纪30年代大萧条时期，对福利和其他社会问题的态度经历过重新评估。在那一时期前，少数几个州和地方政府在最低程度上处理过救济问题。但是经过弗兰克林·罗斯福总统的敦促和国会通过1935年的社会安全法之后，政府开始思考社会问题，而此前这些问题一向被认为是个人事务。对穷人的资助、医学研究和健康关怀是得到政府关注的、为数不多的几个社会问题的分支，是罗斯福“新政”时期播种的结果。进一步的关注产生于1960年，其时美国的社会政策包括城市更新、流产基金以及联邦对教育的支持，大部分都是在林登·约翰逊总统的“大社会”主张的激励下展开的。

虽然对政府介入社会问题有争论，但某些政策回应所引起的舆论更多。例如社会安全问题，基本上作为一个有矛盾的问题从议程上取消掉了。医疗援助是一项对贫穷的老年人提供的医疗帮助计划，在某些争论中一直是个敏感问题。对联邦提供的流产资助金的争议很大，以至国会取消了多数情况下的经济资助。对一些其他问题，如罚款或为私立学校提供的联邦基金，几乎都未能达成一致意见，因而国家政府偏离了重要的政策义务。

经济问题

政府要对经济问题作出回应是因为人们普遍认为社会应在具有安全感的情况下运转。然而，如果利益是以工资保障、补贴或安全等形式自然增长，那么提供这些保障的开支最终要经过公众同意。从权衡支出和收益的角度来看，对一项既定经济政策的必要性的意见分歧或许是很大的。但是，政府领导要制定政策和做好服务以满足公众的需要，则是责无旁贷的。¹⁷

经济政策容易引起争议，因为它们对社会成员的影响不一样。最严重的经济问题领域涉及两个重大主题：政府介入经济的适当程度和通过税收重新分配收入。在美国政治中，对这两个领域的处理都得小心翼翼。由于经济越来越复杂、越来越独立，有些批评家要求政府在私人商业利益中裁决争端；另一些人却同样坚定地要求私人和公营部门要尽可能受到区别对待。重新分配收入的问题因“获利者”和“非获利者”之间的紧张关系而一直有争议，争论的原因还因为这个问题：政府是否应该通过累进税制来改变这种差距。

几个政府实体为美国人创立了政策。这些机构在国家一级上非常有权，其政策不仅影响大多数人，而且影响较低层的政府结构。联邦储备委员会（The Federal Reserve Board）和总统的经济顾问委员会（Council of Economic Advisors）就是几个有关经济问题的机构中的两个。联邦储备委员会对信贷、利率和其他重要的经济方面有实质性的控制权。经济顾问委员会为总统就长期的经济问题如通货膨胀、经济衰减、就业周期和收支平衡等困难作出指导。尽管这些机构对棘手的经济问题提出了许多解决办法，但他们的工作还是得不到普遍认可和理解。