

公共管理经典与前沿译丛
公共政策系列

周志忍/主编

The World of the Policy Analyst: Rationality, Values, & Politics (Third Edition)

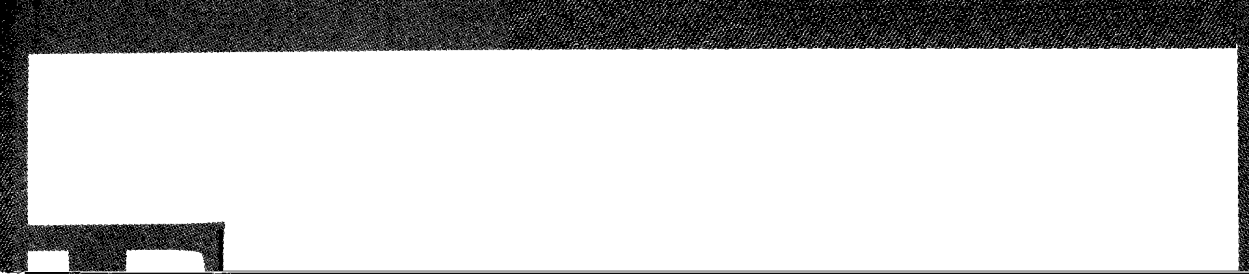
(第三版)

政策分析师的世界 理性、价值观念和政治

[美] 罗伯特·海涅曼 (Robert A. Heineman)
威廉·布卢姆 (William T. Bluhm)
史蒂文·彼得森 (Steven A. Peterson) / 著
爱德华·卡尼 (Edward N. Kearny)
李玲玲 / 译



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



著作权合同登记 图字:01-2006-5866 号

图书在版编目(CIP)数据

政策分析师的世界:理性、价值观念和政治(第三版)/(美)海涅曼(Heineman, R.)等著;李玲玲译. —北京:北京大学出版社, 2011. 3

(公共管理经典与前沿译丛·公共政策系列)

ISBN 978-7-301-18608-4

I. ①政… II. ①海… ②李… III. ①公共政策-研究-美国

IV. ①D771.222

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 030999 号

The World of the Policy Analyst: Rationality, Values, & Politics, 3rd Edition, by Robert A. Heineman, William T. Bluhm, Steven A. Peterson, and Edward N. Kearny. Copyright © 2002 by CQ Press, a division of Congressional Quarterly Inc. Translated into Chinese by permission of CQ Press. Originally published by Chatham House Publishers. 中文简体版由北京大学出版社出版

书 名: 政策分析师的世界: 理性、价值观念和政治(第三版)

著作责任者: [美]罗伯特·海涅曼等 著 李玲玲 译

丛书策划: 倪宇洁

责任编辑: 倪宇洁

封面设计: 春天书装

标准书号: ISBN 978-7-301-18608-4/C·0652

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> 电子信箱: ss@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 出版部 62754962 编辑部 62753121

印 刷 者: 北京大学印刷厂

经 销 者: 新华书店

730 毫米×980 毫米 16 开本 13.5 印张 245 千字

2011 年 3 月第 1 版 2011 年 3 月第 1 次印刷

定 价: 35.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话: 010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

公共管理经典与前沿译丛

公共政策系列

主 编 周志忍

副主编 尹海涛 敬义嘉

编委会成员 (按姓氏拼音字母顺序排列):

陈 斌 美国南加州大学博士, 纽约城市大学巴鲁克学院助理教授

冯 艳 美国宾夕法尼亚大学博士, 北京大学深圳商学院助理教授

马海兵 美国马里兰大学博士, 现任职华盛顿清洁空气政策研究中心

敬义嘉 美国俄亥俄州立大学博士, 复旦大学国际关系与公共事务学院副教授

王 峰 美国南加州大学博士, 上海财经大学公共经济与管理学院助理教授

杨立华 美国印第安纳大学博士, 北京航空航天大学公共管理学院副教授

尹海涛 美国宾夕法尼亚大学博士, 上海交通大学安泰经济与管理学院副教授

湛学勇 美国南加州大学博士, 香港理工大学商学院助理教授

序 言

随着我国政策科学的发展,国内学者已经不再局限于引进、介绍国外政策科学的基础理论与方法,而日益关注国外学者对于公共政策及其分析方法的深入研究。公共政策分析的从业者们所运用的理论以及测试理论的方法正经历着巨大的变化和发展。《政策分析师的世界:理性、价值观念和政治(第3版)》和《政策变迁与学习:一种倡议联盟途径》就是视角独特且比较具有代表性的关于公共政策分析的著作。其中,《政策分析师的世界:理性、价值观念和政治》(第3版)探讨了一直以来政策科学领域从未系统讨论过的议题,而《政策变迁与学习:一种倡议联盟途径》则是对当代政策过程分析的主导理论——政策阶段论——进行了批评,提出并修正了政策过程的倡议联盟框架理论,并把倡议联盟框架应用于各种政策实践领域,认为倡议联盟框架优于政策阶段论。下面分别对其进行介绍。

近些年来,虽然公共政策分析方法和技术不断得到细化和发展,但是却很难对现实公共政策制定提供智力支持和具体指导。正如罗伯特·海涅曼等教授在《政策分析师的世界》所述,“尽管复杂调查分析方法不断发展,政策分析仍然没有对政策制定者产生重大的实质性影响。政策分析人员仍然远离决策的权力中心……政策分析师必须明白,他们既处在又属于特定的政治世界中,为了使政策效用最大化,他们必须承认那个政治世界的种种特性”。作者认为,政策分析师的不幸在于,他对于问题投入了大量的时间与努力,政策过程也许会轻易地拆开最紧要的位置,甚至更为糟糕的是把它们简单地忽略掉。委托人的利益、部门的敌对、国会的暗斗,以及外部的政治考虑是影响产生合理的建议与结果的几个关键因素。

《政策分析师的世界》探讨了政策分析所处的制度环境和文化环境,对政策分析从业人员必须理解的艰难、复杂的环境进行了考察,试图为研究政策制定过程的学者和未来的决策者(政策分析师、行政管理人员、立法人员、法官)提供一种把握政策分析所处环境的多种维度的远景透视。总的来说,该书有两个主要目的:(1)通过考察政策分析中的规范假定,对政策过程中的政策分析做出更具现实意义的理解;(2)解释并阐明政治过程中的基本要素;如果政策分析师期望

他们的分析具有影响力就必须研究政治过程。至少,通过激发政策分析师认识到数字背后的价值观,以及这些价值观如何对政策分析和政策过程的结果产生了决定性影响,使政策分析成为一个更加自觉的过程。

《政策分析师的世界》一书共有八章,作者首先考察了理性社会分析典范的美国文化根基,接着,通过重要的但是却经常未被阐明的关于政策分析方法的假设,并从政策分析分法与决策的关系的角度,讨论了政策分析的一些重要方法。其次,分析了关于美国主导价值观的历史发展及其目前的矛盾特征,并系统分析了政策分析中的种种道德困境。然后,通过考察全体选民的最新趋势,作者证明了规范的重要性及其对政治行为的影响。接下来自然是关于为了提出政策建议而将决策机构独立的问题。该书将法院单独列为一章,因为在对政策分析和政策问题的回应方面,法院与由选举而产生的机构有着重大差异。最后,作者提出了政策过程体制改革的建议,和当前关于如何使政策分析在政策过程更加有效、政策分析人员如何将规范分析纳入到他们的研究中的尝试性建议。

值得强调的是,在该书中,作者详细分析了政策分析师的研究在政策过程中的运用中非常有限的六个原因:首先,决策者经常面临信息超载的局面。尤其是在考虑非常有争议的议题时,国会议员、行政管理人员,甚至还有法官,都被来自许多反对呼声的研究和建议包围了。结果是显而易见的,即所有信息的说服力都降低了。最终,决策者依赖那些不太理性但是却更舒适而且令个人满意的方式来得出解决方案。第二,将分析首先用于强化支持那些已经确定的选择方案,这看起来是政治现实的一个普遍特征。第三,研究的政治化。政府机构的分析可能遭到受雇于利益集团和其他政治参与者的对立研究人员的反对。这导致人们将研究看做是可以用来买卖的没有任何内在价值的商品。这很容易导致对“科学的”结果的有用性的嘲讽挖苦。第四,明显的政治性:政策分析师经常缺乏独立的权力基础或者政治智慧。许多时候,为了产生影响,分析师不得不与拥有权力的委托人联系在一起。在一些领域持续出现的部分幼稚的分析,可能源自许多分析师的普遍的经济背景。如果缺乏对行政或者政治过程的足够的关注,就会促成对问题的狭窄的纯粹技术性分析,这是前面所述的分析师充当技术专家角色的研究方法的特征。然而,清楚的是,当选官员除了考虑技术的有效性和效率之外,还必须考虑许多其他因素,例如,政策对投票人的吸引力,以及决策对于个人职业目标的启示。另外一个被政策制定者认真考虑(而被一些分析师轻视)的因素是公平,因为公众认为公平是一个重要的政策评价标准。第五,政策分析师可能对某个特定的政策提供有用的信息,然而,却几乎没有对应该怎样执行政策提供什么指导。与现在相比,政策分析师应该将执行问题放在更高的

优先地位上,例如,如何能够最好地执行和管理政策计划。对“如何做的问题”的更具体的考虑能够增加政策分析的工具性作用。这表明了政策分析师将其分析和分析所处的宽广的政策过程更紧密地结合起来的重要性。最后,政策过程中参与者——从政策分析师到政策制定者再到社会公众——价值观的重要性。对政策分析师最大限度地发挥他或她作为顾问的角色来说,必须充分认识这个基本的但是却经常被忽视的现实。理性—科学的分析能够有助于认识社会生活,但是它既不能取代也不能完全解释其规范性的核心。

政策科学的创始人拉斯韦尔曾经概括了政策科学的特征,认为政策科学的哲学基础建立在理性实证主义之上,而且政策科学是一门必须和政府官员共同研究的学问。学者们非常需要了解政府官员对政策的认识和所掌握的数据,政府官员则需要关于政策的理论知识作为决策参考和依据。当然,“必须保持政策分析师的方法和政治家、官僚或者法官的方法之间的异位,因为这两种方法源于根本不同的前提,也经常是要获得不同的目标。为了建设性地处理这个二分法,成功影响政治决策的政策分析师会将技术技巧与所要解决的问题的政治环境和规范性标准结合起来”。可见,在进行政策分析时,必须考虑除理性以外的其他因素,尤其是价值观和政治因素,唯有如此,才能充分发挥政策分析师的作用,更好地为公共政策制定提供智力支持和决策依据。

保罗·萨巴蒂尔等教授的《政策变迁与学习:一种倡议联盟途径》一书主要介绍政策过程理论,为了更好地实现“理解政策过程”这一目标,他们主要从两个角度出发来进行分析:一是科学哲学的角度,二是历史学的角度。在该书中,各位作者清楚地介绍了运用倡议联盟框架进行政策分析的方法,并把这一方法应用于各种公共政策问题和领域。在考察教育、放松航空管制、通讯、能源和环境的案例过程中,萨巴蒂尔和詹金斯—史密斯充分说明和应用了倡议联盟框架,并着眼于未来的研究和分析,对这一方法进行了重大修改。该书为学生们提供了一本说明理论如何解释政策世界的教科书,也为学者和决策者介绍了倡议联盟框架的最新发展,揭示了这一方法的潜力,这一方法解释了传统的政策分析阶段模型(议程设定、政策形成、政策实施)未能解释的很多因素。

在《政策变迁与学习》一书中,作者认为,当代政策过程分析的主导理论,即琼斯(Jones, 1977)、安德森(Anderson, 1979)和很多其他学者主张的政策阶段论,在逻辑上和经验上存在严重缺陷。政策阶段分析模型在很大程度上都源自拉斯维尔和伊斯顿的理论,它明确区分了确定问题、设置议程、选定方案、实施政策和评估政策等不同的政策阶段。学者们十分欢迎这种对政策进行阶段分析的方法,因为它与政策科学自认为不错的理性方法十分契合。官僚们也认为这种

阶段分析模型很有吸引力,这种理论对政府行政机关和立法机关的工作做了明确划分,因而使官僚结构在代表制体系中的角色地位得到合法化。对于政策制定者而言,政策阶段分析模型说明了政策过程与民主理论的一致性。根据这一模型,政策制定者从社会广泛吸取建议,制定政策,然后把制定的政策交给其他政府部门加以实施。

总体而言,政策的阶段分析模型在20世纪70年代和80年代早期发挥了一定作用,虽然对政策进行阶段分析的探索在概念上有优势,并被广泛接受,但是这种理论已经过时,如果把它作为研究和教学的基础,这种阶段分析法存在严重局限,需要被其他理论所替代,或者进行全面修正。作者指出,最有潜力的替代理论将试图把研究政策过程政治学的理论和运用政策分析的理论加以综合。作为一种替代性理论,作者提出了倡议联盟框架,并把倡议联盟框架应用于各种政策实践领域,最后对倡议联盟框架进行了修正,认为倡议联盟框架优于政策阶段论。

政策过程的倡议联盟框架,把政策知识应用的主要研究成果——特别是政策分析的启发性作用,以及政策分析在政策倡议中的应用——综合到公共政策制定这一更加宏大的理论中(Sabatier and Jenkins-Smith, 1988)。根据倡议联盟框架,政策随着时间推移而发生变化,是三种过程共同作用的结果。第一种过程是在政策子系统中,各个相互竞争的倡议联盟之间的互动。一个政策倡议联盟由来自各个政府层级的公共机构和私营机构的人员组成,他们拥有共同的基本信念(包括政策目标及其因果关系,以及其他相关理念),试图通过干预规则、预算、政府机构的人事安排,最终达成政策目标。第二种过程是指社会经济环境下影响政策子系统的外部变化、在整个政策系统占据主导地位的倡议联盟,以及其他政策子系统的产出给竞争联盟带来的机会和障碍。第三个过程指的是稳定的系统要素——比如社会结构和宪法原则——对各个政策子系统产生的约束,以及对其资源状况产生的影响。

倡议联盟框架假定,如果对信念体系和公共政策进行分析,就能区分“核心”元素和“次要”的元素。政策倡议联盟围绕对核心元素的共同信念而建立起来;我们假设这些共同信念在十年乃至数十年间是相对稳定的,因此联盟的构成在同样的时间段内也是相对稳定的。政策倡议联盟试图学习整个机制运行的情况、各种政府干预的影响,希望通过努力实现他们的政策目标。但是,因为联盟对改变核心信念的抵制,这种“以政策为导向的学习”通常局限于信念体系中较为次要的方面。只有当一个联盟取代另一个联盟占据主导地位的时候,有关公共政策的核心信念才会发生改变,这种情况主要源于系统外因素的改变。

《政策变迁与学习》一书共有四大部分,分为十章,可以概括为理论阐述和案例分析两大内容。前三章是关于倡议联盟框架以及“以政策为导向的学习”的介绍。第4章至第9章是具体的案例分析,其中第4至第7章是定性分析,第8章、第9章是定量分析。第10章总结全书,分析了倡议联盟框架的优点和局限性,提出了一些修改建议,并讨论了学者和实践工作者对这一研究框架的应用情况。需要强调的是,该书作者选择案例主要考虑了两个标准:第一,尽量使案例能涵盖大范围的政策领域和政府权限。这些案例涵盖了六个不同的政策领域:中等教育、航空管制、供水、电视业管制、能源生产和土地使用。与此同时,这些案例涵盖了几个政治体系:其中三个案例是有关美国联邦政府的,两个案例涉及美国州政府层级以下的政府,一个案例涉及加拿大。第二,由对政策领域有深入研究的学者(包括对倡议联盟框架持批评态度的学者)来撰写这些案例。

由于公共政策学与政治学、公共管理学关系极为密切,大多数国外学者又都具有政治学、公共管理学相关学科背景,随着政治与公共管理实践的不断进展,越来越多的国外学者将价值、伦理等变量引入到公共政策分析中,重塑公共政策分析的规范性标准体系,试图解释并解决本国公共政策实践中遇到的种种困惑,这对我国政策科学的发展以及政治与公共管理实践的进展有一定的启发和借鉴意义。

周志忍

2010年11月

第三版序言

本书第三版的出版对作者来说是一项殊荣,感谢那些一直支持我们并与我们分享了他们的想法的读者。我们认为,自第二版以来的政治事件在极大程度上证实了我们关于政策过程和分析师角色的分析。美国政治系统中持续的分裂与冲突表明,处理政策过程中的迂回曲折仍然充满种种挑战。我们希望本书能够继续为研究美国政治的职业分析师和学生提供有用的指导。

第三版的变化主要表现为对第二版中分析的更新与修改。我们删除了过时的和不再合适的实例,补充了新的内容。另外,我们还对由于技术进步、选举趋势、预算过程和环境政策所引发的伦理问题等论题进行了探讨。

我们感谢忠实可靠的秘书卡伦·米克斯(Karen Mix)和才华横溢的编辑莎拉·埃文斯(Sarah Evans)的大力支持和帮助。最后,我们必须珍存对已故编辑阿提尼安(Artinian)的衷心感激,他使我们踏上政策分析的旅途,是我们值得信赖的顾问、编辑和朋友。

目 录

第三版序言	(1)
导 论	(1)
第一章 研究领域的出现	(9)
历史背景	(9)
从技术到政策分析	(14)
政策过程中的分析师	(24)
第二章 理性与决策	(31)
政策分析：概述	(31)
意识形态与政策分析	(34)
政策分析的运用情况	(39)
政策分析：技术、价值观念和效果	(41)
政策过程	(49)
政策分析和政策过程	(56)
第三章 政策分析的文化背景	(59)
自由与平等：道德政治学和利益政治学	(60)
伦理理论中的道德和利益	(62)
现今的道德政治学	(62)
利益政治学	(66)
平等和公共政策	(69)
道德政治学内部的分歧	(73)
结论	(75)

第四章 伦理学与公共政策分析	(76)
义务论和功利主义	(76)
决疑论	(78)
一些案例	(81)
第五章 美国民主和共识的分裂	(88)
“新阶级”和后实利主义价值观	(89)
最近您为我做了什么?	(94)
重组、解组或其他?	(98)
政党组织:复活或安魂曲?	(104)
政策过程	(107)
第六章 政策分析与政界	(111)
渐进的政策过程	(112)
分散的国会:事情越是改变,他们越是保持不变	(116)
总统:在“领导层面”的分权问题	(125)
分散的政府的危机:财政纪律的丧失	(131)
政策分析与政治的不确定性	(136)
第七章 政策分权与政策分析	(137)
国家政策重点	(137)
日益增加的州政府的影响	(139)
1994 年的选举	(142)
州政府政策提议	(144)
私营部门的政策团体	(145)
智囊机构和政策分析	(147)
私营部门中的政策分析师	(151)
扩展的政策领域:希望与忧虑	(153)
第八章 司法过程中的政策分析	(156)
司法过程	(156)
法律推论的方法	(158)
司法激进主义的起源	(159)
司法激进主义的案例:社会和技术的变迁	(163)

司法权力的局限	(179)
结 论	(184)
结构性改革	(184)
预期政策过程	(186)
走向社会公益	(187)
索 引	(190)

导 论

近年来,大量从业者把政策分析作为学术追求和职业选择,政策分析名声鹊起。许多大学围绕政策分析开设相关课程,同时,大量运用分析技术来探讨社会问题的著作获得出版。在各级政府和政策过程的每个阶段,问题的分析研究和项目的评估已变得司空见惯。然而,尽管复杂调查分析方法不断发展,政策分析仍然没有对政策制定者产生重大的实质性影响。政策分析人员仍然远离决策的权力中心。

理性分析对政策过程的有限影响为我们提出了关于政策分析的导向和作用等基本问题。现在看来,很显然,要想让政策分析具有政治影响力,就必须在实施过程中,将其作为更加宽广的文化背景中不可或缺的一部分来予以考虑。它不是也不可能是一个政治家和公民本质上要服从的孤立的“科学”事业。政策分析师必须明白,他们既处在又属于特定的政治世界中,为了使政策效用最大化,他们必须承认那个政治世界的种种特性:其分权化的、缺乏协调性的政治制度铭刻并执行一种自相矛盾的政治文化的价值观念。本书探讨了政策分析的这些制度环境和文化环境。我们试图为研究政策制定过程的学者和未来的决策者(政策分析师、行政管理人员、立法人员、法官)提供一种把握政策分析所处环境的多种维度的远景透视。

本书不是一部关于如何进行实际操作的著作,相反,我们对政策分析师的处境进行了详细分析。我们旨在帮助分析人员提高对于影响他或她构思并完成实际工作的方式的显著因素的敏感性。因此,本书的目标在于举例说明政策分析事业中的科学的理性因素,举例说明关于终极价值观和道德是非观念如何通过这种方式互相联系、互相作用,举例说明政治权威的分权制度对达到合理的道德

- 1 目标的影响。读者从中可以发现关于成为一名更加严谨的政策分析师的途径的种种启示。但是我们的重点不在于告诉读者如何进行政策分析。事实上,本书旨在对政策分析从业人员必须理解的有效的艰难、复杂的环境进行考查。

本书有两个主要目的:(1)通过考查政策分析中的规范假定,对政策过程中的政策分析做出更具现实意义的理解;(2)解释并阐明政治过程中的基本要素;如果政策分析师期望他们的分析具有影响力就必须研究政治过程。至少,通过激发政策分析师认识到数字背后的价值观,以及这些价值观如何对政策分析和政策过程的结果产生了决定性影响,使政策分析成为一个更加自觉的过程。

在过去的数十年中,关于美国民主文化和政治过程的种种分析都怀疑当时的环境是否允许建设性地解决社会问题。1969年,西奥多·洛维(Theodore J. Lowi)出版了《自由主义的终结》(*The End of Liberalism*),他第一个对“利益集团自由主义”之于民主政策过程的腐蚀作用进行了彻底批评。^①政治科学家洛维认为,利益集团在政策过程中的主导作用冲淡了正式规范和程序的合法性,并且破坏了政府主管机关本身的作用。政府迅速成为不同利益集团进行谈判的场所。洛维断言,在这样的环境中,不可能有理性的计划也不可能存在有意义的是非标准,国家正面临公共权力危机。其他学者与洛维的分析结果一致。

经济学家曼瑟尔·奥尔森从更宽广的视角辩称,在民主国家中,结社自由将不可避免地导致经济停滞。利益集团很快发现,在开放的市场中,操纵政府比自由竞争更容易也更有利可图。运用政府的权力和喜好来获取有限的利益将导致“一个永不休止的过程,既发现漏洞又由于其复杂性和管制成本的不断增加而堵住漏洞。”^②那些成功获得政府保护的集团变成既得利益集团,他们在各自的领域内抵制变化并抑制开放竞争。精通政治操纵——与效率、竞争产品和市场营销相对——成为经济成功的路径。

许多评论员提出,利益集团主宰政策过程导致了普遍的价值相对主义。在《追寻美德》(*After Virtue*)中,伦理学者阿拉斯代尔·麦金太尔(Alasdair MacIntyre)辩称,社会和政府被“情绪主义”的呼声绊住。情绪主义认为,“在道德判断自身特性是合乎道德标准的或者是可评价的范围内,所有道德判断只不

^① Theodore J. Lowi, *The End of Liberalism*, 2d ed. (New York: Norton, 1979).

^② Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1982), 70.

过是偏好、态度或者感觉的表达。”^①根据麦金太尔所说,我们的多元文化“不具有权衡方法,也没有理性评价标准来裁决基于合法授权的要求和基于需要的要求。”^②他还特别批评了“社会科学专家能够提供社会变革的知识和方法”的断言。麦金太尔的一个观点比他想象的更有先见之明,他认为,最有效的官僚“是最好的演员。”^③在他看来,灵活操纵关于科学和政府的想象与信仰,而不是政策专家的专业知识,才是有效的权力工具。

这些关于政策过程的评价的暗示使任何一个政策分析师感到不安,无论他或者她如何大无畏。根据这些评价,利益集团势力将非正式关系和理解提高到一定的影响和复杂程度,从而对淹设立宪政府的正式边界和程序构成威胁。塞缪尔·亨廷顿的评论“在美国,有效权力是被忽视的权力;注意到的权力是贬值的权力”直接证明了这一点。^④在这样的背景下,当面对利益集团在系统的间隙中游刃有余地运作时,那些依赖理性分析的言论就没什么权威了。由于缺乏官方或者规范合法性来源的广泛支持,价值观(理性的或者非理性的)就只能依赖那些具有足够权力来限制它们道德定义的主体。集团理论家没有引起美国政策过程的分裂,但是,正如像洛维这样的思想家所承认的那样,集团理论家没有提出一个更全面的政治模型,这在很大程度上降低了政策分析的皈依者和一般大众对美国民主的期望。休·赫克劳(Hugh Heclo)认为,“在所有层级的政府中,超民主(hyperdemocracy)的政治文化鼓励市民的行为举止像被宠坏的孩子那样,要求政府‘满足我的要求’,并且时而闷闷不乐地退出,时而狂暴地发牢骚。”^⑤

毫无疑问,近几十年来关于美国政治的研究都是悲观的论调。奥尔森发现他自己希望并“寻找一个美满的结局”。^⑥亨廷顿在其关于美国政治文化调查的结论中指出,美国不是失败而是“令人失望”。^⑦赫克劳则提醒说“情况会越来越糟”。^⑧

关于政策过程力学的研究也是相似的论调。尤金·巴尔达赫(Eugene Bar-

① Alasdair MacIntyre, *After Virtue* (Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press, 1981), II.

② Ibid., 229.

③ Ibid., 102.

④ Samuel P. Huntington, *American Politics* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1981), 75.

⑤ Hugh Heclo, "Hyperdemocracy", *Wilson Quarterly* 23 (Winter 1999): 69.

⑥ Olson, *Rise and Decline of Nations*, 237.

⑦ Huntington, *American Politics*, 262.

⑧ Heclo, "Hyperdemocracy", 69.

dach)在政策执行过程分析的开始就提醒粗心的读者“这不是一本乐观的著作”。^①杰弗里·普雷斯曼(Jeffrey Pressman)和艾伦·威尔达夫斯基(Aaron Wildavsky)在他们关于政策执行的对策中提到,“值得注意的是新计划起作用了”。^②托马斯·戴伊(Thomas R. Dye)在其政策过程的著作中问到,“政府真的知道它在干什么吗?”他的答案是,“通常来说,不知道。”^③卡尔文·麦肯齐(G. Calvin Mackenzie)断言,“我们的政府运转不良,政府运作的不一致性或不可靠性,体现不出民主的基本功能。”^④凯文·菲利普斯(Kevin Phillips)迎合了麦肯齐的观点:“从白宫到国会,美国政治与治理的严重弱点越来越令人遗憾地显现:在消除和思量层出不穷的问题上显得可怕地无能。目前,政治文化仿佛是脑死亡。”^⑤

或许是受这些悲观评价的启发,近来的一些著作从更宽广的视角来看待政府在国家中的定位。这些分析主张,有效的政府与一国的社会和文化环境相联系。这类分析受到罗伯特·帕特南(Robert Putnam)《独自打保龄球》(Bowling Alone)一文的启发,在此书中,帕特南指出,在美国,对于民主价值和实践至关重要的社会团体正在消失——市民结构正在散架。^⑥帕特南的分析和结论成为一些突出批评的目标,^⑦但是,他因为拓展了关于有效民主政府的构成要件的讨论而受到赞誉。类似的,弗朗西斯·福山(Francis Fukuyama)的《信任》考察了可靠的社会关系对稳定政府和资本主义增长的重要性。^⑧本书的目的——鼓励政策分析师围绕分析工作发生的环境来拓宽他们的研究焦点——与这些学者的导向一致。美国民主所面临问题的政策分析定位的更加宽广的理解可以帮助了解,或许,可能缓和这些问题。

① Eugene Bardach, *The Implementation Game* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1978), 6.

② Jeffery T. Pressman and Aaron Wildavsky, *Implementation*, 2d ed. (Berkeley: University of California Press, 1979), 109.

③ Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, 6th ed. (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1987), 350.

④ G. Calvin Mackenzie, *The Irony of Reform: Roots of American Political Disenchantment* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1996), 165.

⑤ Quoted in W. Lance Bennett, *The Governing Crisis: Media, Money, and Marketing in American Elections*, 2d ed. (New York: St. Martin's, 1996), 159.

⑥ Robert D. Putnam, "Bowling Alone: America's Declining Social Capital", *Journal of Democracy* 6 (1995): 65-78. 也可参阅 Robert D. Putnam, "Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America", *PS: Political Science and Politics* 28(December 1995): 664-83.

⑦ 例如,参阅 Carl L. Everett Ladd, *The Ladd Report* (New York: Free Press, 1999).

⑧ Francis Fukuyama, *Trust* (New York: Free Press, 1995).