

研究生教学用书

公共管理专业核心课程教材

实践中的美国公共政策

American Public Policy in Action

主编 蓝志勇 孙春霞

 中国人民大学出版社

研究生教学用书
公共管理专业核心课程教材

实践中的美国公共政策

主 编 蓝志勇 孙春霞
副主编 李翠英 杜 慧 罗国宇

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

实践中的美国公共政策/蓝志勇等主编;李翠英等副主编

北京:中国人民大学出版社,2007

研究生教学用书 公共管理专业核心课程教材

ISBN 978-7-300-08513-5

I. 实…

II. ①蓝…②李…

III. 公共政策-美国-研究生-教材

IV. D771.222

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 140119 号

研究生教学用书

公共管理专业核心课程教材

实践中的美国公共政策

主 编 蓝志勇 孙春霞

副主编 李翠英 杜 慧 罗国宇

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 北京密兴印刷厂

开 本 170 mm×228 mm 16 开本

版 次 2007 年 10 月第 1 版

印 张 38.5

印 次 2007 年 10 月第 1 次印刷

字 数 646 000

定 价 49.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

序 言

蓝志勇教授 2003 年作为富布莱特学者应邀到中国人民大学公共管理学院讲学，在他就为研究生讲授什么课程征求我的意见时，我建议他讲授公共政策。因为，公共政策是中国公共管理学界一直关注的问题。什么是科学的公共政策？如何判断公共政策在制定、执行的过程中是否体现了公共政策应当具备的公共价值导向？如何衡量公共政策执行的效果并及时提供反馈？这些问题一直困扰着我国公共管理领域的专家和学者。我曾经询问过一位选修蓝志勇教授的课程的研究生对该课程的感受，他告诉我，蓝志勇教授的课十分吸引人，教授通过大量的案例，生动地分析了公共政策的体系，使他受益终生。

作为改革开放早期赴美学习并成为第一批在美国获得公共行政专业终身教授的学者，蓝志勇教授不仅圆满完成了在中国人民大学的教学工作，还指导研究生开展了大量研究工作。这本《实践中的美国公共政策》就是蓝志勇教授在中国人民大学教学中的一个硕果。本书收集和分析了美国在教育、环境保护、社会福利、科技等领域公共政策的实例，内容丰富，分析透彻。“他山之石，可以攻玉”，我深信我国公共管理学界的学者和同学通过阅读这本书能更好地理解公共政策的精髓，而科学的公共政策体系是构建和谐社会所不可或缺的。感谢蓝志勇教授和他带领的研究团队的辛勤工作，并期望着蓝志勇教授今后为中国公共管理学科建设和人才培养做出更多的贡献。

董克用

2007 年 5 月 6 日于

中国人民大学求是楼公共管理学院

写在前面的话

这本《实践中的美国公共政策》主要是我作为富布莱特学者在中国人民大学访问时教授的一门研究生课程的结晶。在研读这门课程的过程中，同学们表现出了很大的热情。当时我就设想提出一个研究框架，让学生们实实在在做一些研究工作。写作要求是将索引做细做全，以方便后来的学习者。另外，富布莱特项目也支持我们这些学者购买了一些书籍，加上我自己积累的资料，对这一研究的有关课题也有相当帮助。现在回想起来，如果在我来中国之前就想到要编写这本书，所带的资料会更加切题和全面。

在做项目时，大家都发现如果要细致下去，原始研究资料奇缺。许多同学还跑到北京图书馆和其他高校的图书馆查询资料。实在找不到的，我就联系美国驻中国大使馆文化处资料室的工作人员，他们积极热情，对从城西北到城南横穿北京城去访问他们的同学和通过电子邮件查询资料的同学都提供了积极的文献支持。大家的研究报告交上来以后，我感到还是收集了不少资料，研究倚重的中英文资料都有，包括图书、杂志和政府出版物，应该基本能代表国内能找到的最好的资料，对国内的同行和公共政策的实践者们，特别是处于边远地区、资料不全地区的政府工作人员，会有相当的帮助。

我任期结束后，回到了美国，开始了另一种忙碌，心里一直想着这本书。正值孙春霞老师在我处做访问学者，我与她谈了这个项目，她慷慨施以援手，认真阅读、甄选、修改和充实了有较好研究基础的论文，与我一起将其汇编成册，以飨国内读者。还有一些在美国读博士和做访问学者的朋友，也积极加入了我们这一行列，丰富了本书的内容。

由于题目是在给定的范围内由作者自选的，所以他们能够根据自己的兴趣、用自己的热情和过去的积累来完成自己的工作，对论文的质量有很大的帮助。虽然我们不敢说本书有多大的权威性，但它集群体的智

慧和努力，对美国公共政策多方位介入，对美国政治、经济和社会生活的许多方面作了有说服力的、中肯的介绍。可以说，本书可能是中国国内迄今为止对美国公共政策的实践涉及面最广的一个介绍，对迅速变化和改革中的中国社会，有相当的借鉴作用。

说到中美两国的相互了解，我还有两个小小的故事与大家分享。一个是在我到中国执教之前，与一些美国的同事在华盛顿开会，有人提到中国有一种观点，认为中国对美国的了解要远远超过美国对中国的了解。不料一位负有盛名的小国问题专家说，“根据我们的看法，中国人对于美国的了解，就像美国人对中国的了解一样的无知。他们看了一些好莱坞的大片，一些电视肥皂剧，知道了一些美国的影视明星，就感到对美国很了解了。殊不知那些都是好莱坞炮制出来的电影故事。真正实体运作中的政治、经济和社会等情况，他们了解多少？否则也就不会有如此多的无谓的争议，可以多谈实质上的问题了。”当时附和他的意见的有学者，也有官员。他的这些话，依笔者来看，有些言重。但从中美早些年许多磕磕绊绊的交往和经常慢半拍，而不是迅速准确或是超前准备的外交反应过程来看，两国之间的相互了解程度还是有待继续加深的。中国近年来到美国访问的个人、团体、干部、企业家和学者等，如过江之鲫，开始对美国社会进行全方位的了解。这种了解，已经开始从走马观花式的旅游观光转向深入社会，了解政治、经济和社会的运作过程、文化背景及其面对的自然、历史、传统和大众偏好的挑战。我们编写此书，对中国大众了解美国在国家管理方面的政策程序，会有相当的帮助。另一个小故事听起来是个笑话，但也并非不含深意。一位好心的美国朋友给没有来过中国的专家们提出一些生活知识方面的劝告，说是在中国，你看到很多人围在一起，热闹得很，哪怕有时吵得很凶，你上去看看，凑凑热闹，也是没有什么问题的，经常都是一些很小的事，难得演化成严重的暴力事件。一方面，这个故事表达出中国人的善良和热心，另一方面，也说明有时候中国同胞们相对容易小题大做，在不关键的地方花费时间和精力。在美国这样的国家，难得公开争吵，一旦街头聚众，不是特别热闹的好事就可能是会有严重后果的事件。有时安安静静一伙人，突然就几声枪响，几个人倒下。所以说，在美国，没事凑热闹的人是不多的。在公共政策的领域，如果喧闹声很大，或什么声音都没有，那一定是有人或政治势力在运作，希望达到一个具体的政策目标。如果喧闹很大，结果却不了了之，那就不是理性的公共政策行为。

本书的特点是，从实践的角度出发，考察美国公共政策，特别注重

公共政策的内容、理念、范围、执行机构、执行力度、执行效果、决策方法和修改程序等。除此之外，本书写作风格务实，注重事实和实践过程，尽可能让事实讲话，力求运用原始资料，借鉴国外在这些领域的研究成果。

本书除适合攻读 MPA 专业学位的学生使用外，也适合公共管理与公共政策学科的研究生及各级政府管理人员作为培训参考资料使用。使用的方法也可从不同的角度入手：研究公共问题的学生和学者，可以从美国公共政策的理念、渊源、运作模式、制度环境和运行效果来思考；做实际工作的 MPA 学员和政府工作人员，则可更多地从其在某一个方面的具体法案和规制入手，考察它的内容、条例、在运行中出现的问题以及后续的相关法案，为工作实践提供参考。中国改革近三十年来的轨迹证明，尽管东西方有不同的历史传统和文化差异，也处在不同的发展阶段，但它们在现代化道路上碰到的问题，十分雷同，它们成功地用来解决问题的许多方法，也有类似之处或异曲同工之妙。借鉴已有的成功或失败的例子，可以少走弯路，事半功倍。公共政策的配套和互补性是非常重要的一个考量，一个对解决某一问题有效的政策，很可能有一些别的社会副作用，需要有相关的措施来解决。所以说，在西方的政策过程中，很多重大问题是经过多层次的辩论、修改和政治操作才得以完成的，也要经过多年的努力才能被成功实施。比如说，美国的第一个反垄断法《谢尔曼法案》在 1890 年通过，到十多年后的 1904 年才第一次被联邦司法部用来起诉当时的石油垄断集团：标准石油。这一公司当时控制全美 91% 的石油生产和 85% 的石油零售。一个诉讼的官司，也打了好几年，到 1911 年才宣告胜诉。从通过到 1904 年它被用来反对“标准石油”公司的垄断再到胜诉（1911 年），竟过了二十多年的时间。但正是这种锲而不舍的努力，才使今天的美国对大财团公司的垄断有了一定的制衡，能够保护美国经济制度里中小企业的生存和它们不断创新、成长和发展的活力，使其企业和科技创新后继有人。书中描述公共政策形成的很多细节，对我们更深入地了解美国社会，有很大的裨益。比如，在《美国高等教育思想与高等教育政策》一文中，作者谈到美国早期的高等学校与教会有关，是以培养牧师为目的的学校，强调理念、哲学、经典和人文精神。与后来形成的以德国工程和科技为主干、强调应用和社会实践的公立大学形成鲜明的对比。这也能帮助我们了解为什么传统名校更注重人文精神和学生的领导能力的培养，而以农工科技为主的学校为什么更注重现实操作的历史传承。它们在美国的发展过程中，各自

都起到了不可忽略的作用，不可厚此非彼。而正是社会发展和强大的公共政策的力量，使得它们与时俱进，不断改造和创新自己，再立新功。

20 世纪 80 年代以后，回归放任市场的思潮十分风行，这使大家一度认为，无政府的自由放任市场是西方社会高度发达的金钥匙。读完本书，我们就会了解到，发达国家今天的成就来之不易。当西方自由资本主义开始进入社会化发展的阶段，传统的放任市场的智慧就走到了它的极限。正是西方社会中的优秀群体，尽可能地使用前人的知识积累、自身的智慧和理性，制定公共政策、进行社会管理，让市场在管理条件下展开竞争，扬了市场的长，避了市场的短，至少是及时制止了市场的短在社会上泛滥成灾，才有了今天的成就。本书注重历史观和改革观，有意识地将相关政策的发展轨迹罗列出来，让读者清楚地看到政府在哪些领域进行干预，为什么进行干预，怎样进行积极或消极干预，如何修正这些干预，为进一步的研究工作和设计中国新型的政府与企业、政府与社会的关系提供借鉴。

书后提供的公共政策的参考文献，对希望做系统公共政策研究的学者，也会有一定的帮助。

蓝志勇

2007 年 1 月于美国凤凰城

目 录

第一篇 概 论

美国公共政策的政治文化环境、决策步骤和

- 决策模式介绍 蓝志勇 (3)
- 美国国会的决策过程 杨玲 (28)
- 美国地方政府的公共政策体制 孙垂江 (39)

第二篇 教育篇

- 美国初等教育政策的沿革及其影响 徐光 刘纬国 (53)
- 美国中等教育及其政策 汪海峰 (70)
- 美国社区学院教育 杜慧 李丹 (82)
- 美国高等教育思想与高等教育政策 李翠英 (96)
- 美国高等教育政策 齐霜 (111)
- 美国研究生教育模式特征与组织分析 陈义俊 朱玉良 (132)
- 美国高等教育的国际交流政策 崔斌 (151)
- 美国政府与美国的私立大学 耿平平 (172)
- 美国少数民族高等教育问题探讨 刘琼莲 (185)

第三篇 环境保护篇

- 美国环保政策的制定机构与执行机构之间的互动 冯学慧 (225)
- 美国环保政策的立法沿革 王兆旭 (234)
- 美国的空气污染控制政策 钟玮 (258)
- 美国水污染治理的公共政策 刘小佳 (286)

美国环境保护政策中对危险废弃物的管理	郭薇 (304)
--------------------------	----------

第四篇 社会保障篇

美国社会福利政策研究	王路 (321)
美国社会保障政策的历史演进及启示	栾林悦 (333)
揭开美国养老保险制度的面纱	张珂 (353)
美国失业保障制度	解松艳 (382)
美国医疗保障政策的实践和改革	魏明 (396)
美国现代基金会的发展与启示	陈成才 (415)

第五篇 科技篇

美国科技政策的发展与实践	唐华 (429)
近年来美国政府科技政策浅析	李洁 (458)
美国电子政务现状分析	鲁瑶 (473)
美国联邦政府的电子政府绩效评估研究	易小国 (487)

第六篇 其他篇

美国的农业保险政策	邵泽开 (507)
美国土地政策综述	胡俊 (527)
美国财政税收政策	易洪涛 (544)
美国反垄断政策研究	刘大鹏 (572)
参考文献	(589)
后 记	(605)

第一篇

概 论

美国公共政策的政治 文化环境、决策步骤 和决策模式介绍

蓝志勇

摘要：本文重点介绍了美国公共政策的定义、政策环境、政策过程、政策模式和政策理性，为读者从政府工作的操作层面来解读美国的公共政策提供一个决策背景意识和理论视角。

一、引言

公共政策是美国公共管理与公共政策专业学生的一门必修课，主要讲授政策的本质、定义、理念、内容、制定程序、管理结构、执行和修改、政策分析、政策影响等等。早在1900年，美国学者古德诺就提出过政治与行政两分法。他认为不论政府是什么结构，政府的功能可以分为两大类：（政治）意愿的表达和意愿的执行。意愿表达的过程就是一个政治的过程，它牵涉到通过组织政党、工党、影响公众舆论、吸引投票人、获取政治支持，以达到影响公共政策的目的。而实行政策的过程是管理的过程（Goodnow, 2003）。当然，在实际操作过程中，政策过程和执行过程的完全两分是不可能的。在有矛盾冲突的时候，执行应该从属于政治的意愿，以达到政府行为的和谐。

美国另一位公共管理学者，曾任美国农业部长的艾颇比曾经说过，公共管理人员不是政治官宦，他们制定政策、解释政策，生活在公众监督的金鱼缸中，受到政府制度中多种政治势力的限制和影响……因所以说，公共管理就是公共决策，是各种巨大的社会力量竞争和互动的产物（Appleby, 1975）。艾颇比将政治程序分成八个步骤：总统提名程序、其他政治官员的提名程序、选举程序、立法程序、司法程序、政党维护程序、运作程序（包括组织、政治评论、辩论、利益集团活动、游说

等)和执行管理程序(Appleby, 1975)。

从这些角度来说,公共政策是对公众有影响的政府决策和执行行为的总和。这些行为可以直接或间接地(通过第三者)影响公众的生活。因此,政府选择后决定要做或不做的事情都属于公共政策领域。美国公共政策学者劳伦斯曾经对公共政策的程序作出过一个脍炙人口的定义,即在一定的社会环境条件下的组织内部的一小组人在一起共同决策,以影响公众行为的一个过程(Lynn, 1987)。决策的社会条件、决策的组织、决策组织内部的决策者以及他们的决策过程、决策的社会影响,都是研究公共政策的重要考量。政策工具包括:法律、行政命令、规定、服务、资金、税收、道德规劝、借贷、保险和其他项目的公共服务等等(Peters, 1993)。

二、美国公共政策的政治和文化环境

要解读美国的公共政策,首先要对美国公共政策的政治、经济和文化环境有一定的了解。总的说来,美国公共政策的政治文化环境有如下特点:大型复杂的政治社会经济体系(large and complex political, social and economic system);三大政治文化(three streams of political culture: skeptical main);分权制衡(separation of powers);联邦主义(federalism);精英决策(利益集团政治和选举人团制度);离心与向心力(potent centrifugal and centripetal)和理想与现实主义共存(idealism and pragmatism)(蓝, 2006)。下面可以对这些特点分段说明。

第一,美国是一个庞大、复杂、多民族、多党派、多团体的政治社会经济实体。按2005年7月的估计数,美国有近3亿的人口(295 734 134),960多万平方公里的土地,与中国不相上下。虽说人口不到中国的1/4(中国人口是美国的4.4倍),但与世界各国相比,也算是泱泱大国了。

从种族构成来看,据2003年的统计数据,有81.7%的白种人口[美国每十年作一次全国人口普查。在2000年的人口普查中,人口普查局决定不将拉美裔作为族裔档,因为占人数为12.5%的拉美裔(包括古巴、墨西哥、波多黎各裔)人口,可能同时也是其他族裔],12.9%的黑人,4.2%的亚裔,1%的土著居民和阿拉斯加居民,0.2%的夏威夷和太平洋岛屿土著人。其中,能说英语的人口占82.1%,能说西班牙语的人口占10.7%,能说其他印欧语言的人口占3.8%,能

说亚洲和太平洋岛屿语言的人口占 2.7%，说其他语言的人口占 0.7% (2000 census)。据 2000 年的全国普查，在美国，在家里用非英语进行交流的人口达 17.9%，其中有 11% 是第一代的移民 (2000 census)。所以不仅从传统上来说，而且从当前来看，美国也是一个移民的国家。

从宗教上来说，根据 2002 年的一个估计，美国的新教教众占人口总数的 52% (包括各种教派)，罗马天主教教众占人口总数的 24%，摩门教信徒占人口总数的 2%，犹太教教众占人口总数的 1%，穆斯林教众占人口总数的 1%，其他宗教人口 10%，非教徒 10% (2002 est.)。从数字上看，美国人民信教的很多，新教教众尤其多。但是，就是在新教之中，也是各种教派林立，区别非常大。

美国还是一个相对年轻国家。年轻不仅仅指它建国的时间短，其人口的平均年龄也不算大。尽管有“婴儿潮”一代趋近退休年龄的说法，美国 2002 年人口的平均年龄为 36.27 岁，平均家庭人数为 3.14 人。男女比例协调，总体为 0.97 : 1，15 岁以下的人口其男女比例为 1.05 : 1，15~64 岁之间正好，65 岁以上为 0.72 : 1。平均人口寿命为 77.71 岁，其中，男性为 74.88 岁，女性为 80.67 岁。美国属于移民流向选择的国家，有巨大的政策人口潜力。

经济方面，美国的贫富悬殊还是很突出的。有明显的富人、穷人和一个庞大但近年来在不断萎缩的中产阶级。图 1 描述的是 2001 年美国的财产分布情况。最富的 1% 的人口拥有 32.7% 的财产；往下累加，5%

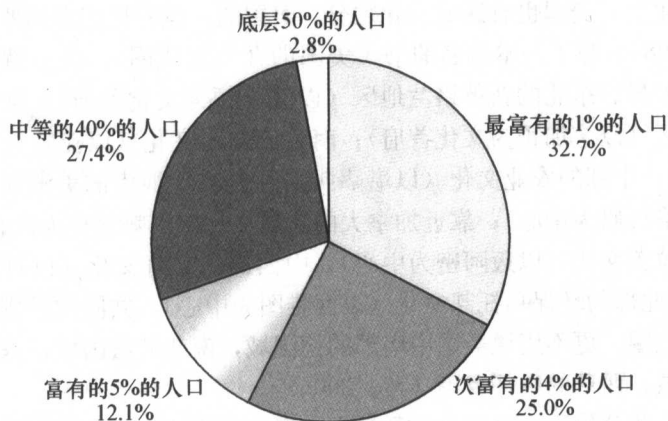


图 1 美国 2001 年的财产分布

美国总净产值：42.389 2 万亿美元 (42 398 200 000 000 美元)

资料来源：Arthur B. Kennickell, "A Rolling Tide: Changes in the Distribution of Wealth in the U. S., 1989—2001," Table 10 (Levy Economics Institute; November, 2003).

的人口拥有 57.7% 的财产；10% 的人口拥有 69.8% 的财产；50% 的人口拥有 97.2% 的财产，贫困的 50% 的人口，只拥有 2.8% 的财产。图 2 描述的是 1983—1998 年间的家庭财产变化，其中，最富的 1% 的人的财产增值了约 42%，而底层的 40% 的人的财产相对减值了约 76%。

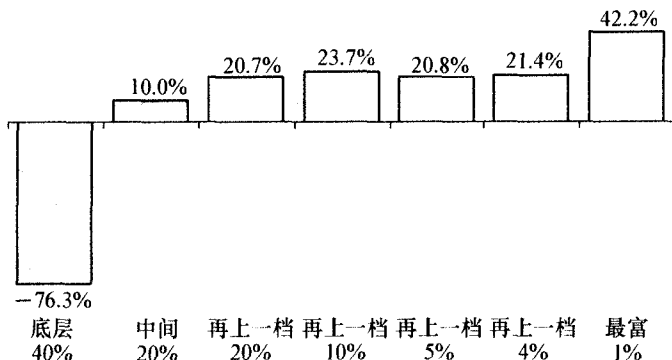


图 2 1983—1998 年家庭拥有财产变化

资料来源：Edward N. Wolff, “Recent Trends in Wealth Ownership, 1983—1998,” Levy Institute Working Paper No. 300, Table 3 (Levy Economics Institute, April, 2000).

在政治上，美国政党以共和党和民主党为主，交替执政。两党之间的竞争真真切切。20 世纪 80 年代以来，共和党的思想一直占据上风，即便在 1993—2000 年的民主党执政期间，共和党的思想（强大的共和党国会）还有着引领社会思潮的力量。

文化上，美国也有区域文化之分。美国的一位专栏记者加罗（Garreau, 1986）写了一本著名的书《美国的九大文化圈》，说的就是美国的文化差异。东北的新英格兰地区（以波士顿为文化首府）；准东北的老工业区（以芝加哥为文化首府）；南方的传统文化（以亚特兰大为文化首府）；中部的农业文化（以堪萨斯城为中心）；西南的美洲墨西哥文化（以洛杉矶为中心）；靠近加拿大的法属文化（以魁北克为核心）；东南部的拉美文化（以迈阿密为中心）；中西部的旷野文化（以丹佛为中心）；西北部的环保乌托邦文化（以西雅图为中心），共同构建成美国的九大文化圈。更不用说美国中南部的德国城，南北的法国城，东西两岸的中国城，西部的牛仔乡等（蓝，2006）。

从这些分析看，美国是多元社会，多元文化的离心力非常强大，反映在公共决策程序中，表现形式是多元的利益集团政治和院外游说团体。在民主党与共和党轮流执政的时候，政策的摆动也是非常大的。所以说，美国不只是一个美国，它的构成，决定了它的多元。在这种多元

结构中，能否发挥作用，关键要看谁能够积蓄力量、资源、人才，影响民意，获得选举胜利，掌控美国的政治权力，引导社会潮流。美国的这一内政程序，也说明了为什么美国的政治家和金融寡头从来就不以种群、国家或民族为界，而是以政见和集团利益为主线寻找盟友。在国际关系上，这些政治家和金融寡头也认为他们有能力影响和操纵别国的政治程序。只要能找到与他们利益相符的代言人，他们就会走出美国，走向全球，大胆干政，影响别国的政治选择。传统国家的领导人看美国政治，就会说，美国是怎样怎样的，有什么利益和需求。在外交过程中，经常帮助了与自己利益相反的政党掌握和巩固权力，给自己找了不少麻烦。而美国领导人看外国，则看的是谁在执政、哪一届政权、代表的是谁的利益，支持和反对这个政权对美国的内政有什么好坏之处。美国自身的政体特点，事实上也影响了其政治家的思维方式。

第二，美国政治文化的历史也源远流长。布鲁金斯研究院的黑克罗（Hecklo, 1986）就曾经说过，美国至少有三大政治文化共存：一是个人自由资本主义，一是社团与个人的相对利益主义，一是伟大社会的社会主义思想。个人自由资本主义可以说是现代美国政治思潮中的主流，发源于启蒙运动时期，是当时的新兴资产阶级挑战封建王权的有力思想武器，也是美国立国的主流思潮。这一政治文化，强调个人奋斗、个人权利的神圣，崇尚自力更生创造个人的新生活，认为管得越少的政府是越好的政府，对政府的权力持怀疑态度。第二种政治文化认为个人利益不是绝对的，是由他所在的社团所定义的，两者是矛盾的统一体，也可以被认为是社团主义。这一思潮强调家庭、教会、社区的互助精神，认可第三部门的功能，对政府持模棱两可的态度。第三种政治文化是以约翰逊时代的伟大社会运动为代表的政治文化，是反贫穷、追求社会平等、人人富足的政治文化，来源是有几千年历史的基督教义（乌托邦的思想，也可以索源至此）。这一思潮愿意支持有力有效的政府。这三种政治文化，在美国都有可以追溯到根在欧洲的久远的历史渊源和在美国本土的广泛的文化土壤。它们在美国的社会和政治生活中，是互补的，在不同的时期，各领风骚。用单一的眼光来看美国，就会如雾里看花，越看越朦胧，有很多解释不了的现象（蓝，2003）。

第三，美国的国家组织用的是三权分立的政治体制（separation of powers）。美国的建国先贤们面临着一个十分头痛的挑战。一方面，他们希望要有一个强大、统一的中央政府；另一方面，他们也想保证不让政府中的某个个人或一小部分人过分集中地掌握权力。在仔细研究了欧