

美国社会的公共政策

American Social and Public Policy

(第二版)

张晟 王丹 主编
李梅 蔡旋滔 周拓宇 宋洋 副主编



西南财经大学出版社
Southwestern University of Finance & Economics Press

中国·成都

美国社会的公共政策

American Social and Public Policy

(第二版)

张晟 王丹 主编

李梅 蔡旋滔 周拓宇 宋洋 副主编



西南财经大学出版社

中国·成都

图书在版编目(CIP)数据

美国社会的公共政策/张晟,王丹主编. —2版. —成都:西南财经大学出版社,2016. 11

ISBN 978-7-5504-2708-2

I. ①美… II. ①张…②王… III. ①公共政策—美国—高等学校—教材 IV. ①D771.222

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第265762号

美国社会的公共政策(第二版)

MEIGUO SHEHUI DE GONGGONG ZHENGCE

张晟 王丹 主编

李梅 蔡旋滔 周拓宇 宋洋 副主编

责任编辑	王利
封面设计	张姗姗
责任印制	封俊川
出版发行	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街55号)
网 址	http://www.bookej.com
电子邮件	bookej@foxmail.com
邮政编码	610074
电 话	028-87353785 87352368
照 排	四川胜翔数码印务设计有限公司
印 刷	郫县犀浦印刷厂
成品尺寸	148mm × 210mm
印 张	5.625
字 数	145千字
版 次	2016年11月第2版
印 次	2016年11月第1次印刷
印 数	1—3000册
书 号	ISBN 978-7-5504-2708-2
定 价	32.00元

1. 版权所有,翻印必究。

2. 如有印刷、装订等差错,可向本社营销部调换。

第二版 前言

《美国社会的公共政策》一书的基本内容是介绍美国的社会概况与美国的公共政策是如何相互影响和作用的，同时，伴随着美国社会的发展，美国政府为什么要这样制定相应的公共政策，并说明这些政策将会对美国社会产生何种影响。

政治学在多年的发展过程中逐渐形成了一系列用来描述和解释政治生活的概念和模型，这些模型并不是相互竞争或排斥的。在政策分析中，很难界定模型的用途，更不能简单地评论政治模型的成功与失败。其实，政治模型所关注的往往只是公共政策在社会生活中引起的不同反应，所解释的也只是社会生活的不同方面。我们运用不同的分析模型来描述和解释美国社会的公共政策，其目的是要告诉读者美国社会的公共政策所关注的关键领域，并鼓励读者使用政治学的这些概念和模型来解释相关领域中的公共政策的因果关系。学生既要了解美国社会的基本情况，又要掌握制定公共政策的主要影响因素，还要考虑美国社会的公共政策的发展，深刻理解美国社会现状和公共政策的基本概念、理论框架与基本要素，并有能力分析美国社会公共管理案例，掌握美国制定公共政策的价值观念、思维方法、模型路径，掌握具体的决策与分析技术，熟悉公共政策制定的主体和途径，了解美国在公共政策制定过程中

的主要经验和教训，如美国社会公共政策问题的界定、美国社会公共政策方案的编制和抉择、美国社会公共政策的执行和美国社会公共政策的评估。

《美国社会的公共政策》一书主要是针对工科学生特别是应用技术型本科学生开展通识教育而编写的，充分考虑了应用技术型本科学生在通识教育学习中的需要。

本书由重庆邮电大学移通学院张晟老师、重庆邮电大学王丹老师任主编，重庆邮电大学移通学院李梅老师、蔡旋滔老师、宋洋老师以及重庆工商大学周拓宇老师任副主编。蔡旋滔、宋洋、周拓宇完成了本书相关资料的收集与整理及校对工作，李梅老师完成了每章节课后习题编写与案例搜集工作，王丹老师撰写了“第五章美国教育政策”，张晟老师撰写了其余9章并全书审核、统稿。本书的编写得到重庆邮电大学移通学院、重庆工商大学和重庆邮电大学的大力支持，编者对此表示衷心的感谢。同时本书的编写参考了一些同行专家与学者的文献，也一并在此表示感谢。

本书的编写是在一边教学一边撰写的状态下完成的，因此遗漏与错误在所难免，恳请读者提出批评指正。

编 者

2016年10月

目 录

第一章 美国社会公共政策理论概要	(1)
第一节 社会学和公共政策学的定义	(1)
第二节 美国的社会概况	(7)
第三节 系统的理论模型	(17)
第二章 美国的政治体制与政策模型	(20)
第一节 美国的政治体制	(20)
第二节 美国的政府概况	(25)
第三节 美国的政策模型	(27)
第三章 美国的刑事司法	(32)
第一节 美国的刑事问题	(32)
第二节 多样化的联邦刑事司法机构	(34)
第三节 美国的枪支管理	(35)
第四节 美国的反毒品运动	(39)
第五节 美国的监狱与死刑	(44)
第四章 美国的社会福利制度	(53)
第一节 美国的社会福利保障	(53)
第二节 美国的贫困问题	(57)
第三节 美国的医疗保险	(58)
第四节 美国的养老保险	(65)
第五章 美国的教育政策	(74)
第一节 美国教育政策的历史演变	(74)
第二节 美国的教育体制	(78)
第三节 美国的初等教育	(91)

第四节	美国的高等教育	(92)
第五节	从美国教育战略的发展历史 看美国的教育霸权	(99)
第六章	美国的经济政策	(104)
第一节	美国经济的发展历史	(104)
第二节	美国经济大萧条的原因	(106)
第三节	21 世纪的美国经济	(109)
第四节	美国的货币政策	(110)
第七章	美国的税收政策	(115)
第一节	美国的税收概况	(115)
第二节	劫富济贫的美国税收政策	(120)
第三节	美国税收制度存在的问题与危害	(123)
第八章	美国的世界贸易政策	(128)
第一节	美国贸易政策的演进	(128)
第二节	美国的经济政策对美国制造业的 影响	(128)
第三节	美国的移民政策	(130)
第九章	美国的环境政策	(142)
第一节	美国的环境政策概况	(142)
第二节	美国对于全球变暖问题的态度	(149)
第三节	美国的核电问题	(151)
第十章	美国的国防及反恐政策	(156)
第一节	美国的国防政策	(156)
第二节	美国的反恐政策	(164)
参考文献		(175)

第一章

美国社会公共政策理论概要

第一节 社会学和公共政策学的定义

社会学是专门研究社会的学科，起源于 19 世纪末期，是从社会哲学演化出来的现代学科。社会学使用各种研究方法进行实证调查和批判分析，以发展及完善一套有关人类社会结构及活动的知识体系，并以运用这些知识去寻求或改善社会福利为目标。社会学的研究范围广泛，包括了由微观层级的社会行动或人际互动至宏观层级的社会系统或结构，因此社会学通常与经济学、政治学、人类学、心理学、历史学等学科并列于社会科学领域之下。

公共政策的定义：公共政策是公共权力机关经由政治过程所选择和制定的解决公共问题、达成公共目标、实现公共利益的方案，其作用是规范和指导有关机构、团体或个人的行动，其表达形式包括法律法规、行政规定或命令、国家领导人口头或书面的指示、政府规划等。

公共政策作为对社会利益的权威性分配，集中反映了社会利益，从而决定了公共政策必须反映大多数人的利益才能使其具有合法性。因而，许多学者都将公共政策的目标导向定位于公共利益的实现，认为公共利益是公共政策的价值取向和逻辑

起点，是公共政策的本质与归属、出发点和最终目的。

学者们的看法

伍德罗·威尔逊认为，公共政策是由政治家即具有立法权的人制定而由行政人员执行的法律和法规。

哈罗德·D. 拉斯韦尔和亚伯拉罕·卡普兰指出：“政策是一种为某项目标、价值与实践而设计的计划。”

戴维·伊斯顿认为，公共政策是政府对整个社会的价值所做的权威性的分配。

托马斯·R. 戴伊认为：“公共政策就是政府选择要做或者不要做的事情。”

罗伯特·艾斯通认为，公共政策就是“政府机关和它周围环境之间的关系，用公式表达即为 $P=f(G, E)$ ，P 指公共政策，G 指政府系统，E 指生存环境”。

斯图亚特·S. 那格尔认为：“公共政策就是政府为解决各种各样的问题所做出的决定。”

社会学与公共政策学的区分

社会学在研究题材上或研究法则上均有相当的广泛性，其传统研究对象包括了社会分层、社会阶级、社会流动、社会宗教、社会法律、越轨行为等，而采取的研究方法则包括定性和定量模式。由于人类活动的所有领域都由社会结构、个体机构影响塑造而成，所以随着社会的发展，社会学进一步扩大其研究重点至其他相关科目，例如医疗、军事或刑事制度、互联网等，甚至包括“科学知识发展在社会活动中的作用”一类课题。社会科学方法的范围也越来越广泛。20 世纪中叶以来，多样化的语言、文化转变也同时产生了更多更具有诠释性、哲学性的社会研究模式。而且，自 20 世纪末掀起的科技浪潮，也为社会学带来了崭新的数学化计算分析技术，例如个体建模（ABM）和社交网络分析。

社会科学是对人类社会特征、交互作用和变化的研究。例如人类学、经济学、历史学、心理学、政治学。

公共政策学是一门交叉性学科，具有很强的综合性，涉及社会科学和自然科学两大领域中很多内容，目的是培养掌握公共政策学理论和政策分析方法、熟悉具体政策法规、多学科知识交叉的复合型人才。

通过学习公共政策学，可以让学生具备以下几方面的能力：

- (1) 掌握公共政策学的基本理论和专业知识；
- (2) 掌握公共政策分析的价值观念、思维方法、模型路径，掌握具体的决策与分析技术；
- (3) 熟悉公共政策制定的主体和途径，了解公共政策制定中的主要历史经验和教训；
- (4) 运用现代公共政策学原理和方法分析问题、解决问题的能力；
- (5) 具备公共政策问题界定能力、公共政策方案规划和抉择能力、公共政策执行能力、公共政策评估能力。

研究公共政策学的方法

公共政策学是科学，决策科学化是这门学科的根本诉求。就是在既定的政策目标价值体系下，以最佳途径和环节达到最佳政策效果；就是无论从结果取向来衡量，还是从过程取向来衡量，都具有科学的品格。科学的品格：第一个品格是理论假设与实践经验相一致，第二个品格是用理论手段整理材料，第三个品格是其理论结构具有逻辑完备性和逻辑一致性，第四个品格是简单性原则。

科学追求即借助一定的方法、程序和手段尽可能充分地使科学的品格在研究过程特别是研究结果中得到实现和体现，也是公共政策学的根本追求。

公共政策学的研究方法所依据的认识论是辩证唯物主义，这种认识论综合并吸收其他认识论如经验主义、理性主义、逻

辑经验主义、后现代主义的合理成分，因此具有全面性。

公共政策学的研究方法所依据的认识论有五种：经验主义、理性主义、逻辑经验主义、后现代主义、辩证唯物主义。

经验主义与理性主义是 16 世纪末至 18 世纪中期西方思想史上两种主要的认识论。

逻辑经验主义的认识论主要有三个特点：第一，经验证实原则。它是逻辑经验主义的根本原则，它规定知识必须来自经验。第二，以逻辑分析来补充实证经验。第三，科学方法体现出的科学观。

后现代主义对公共政策学的影响主要在认识论、方法论和科学观方面。

辩证唯物主义有两个特点：第一，全面性，或者说由于它综合了各种片面的认识中正确的方面，因此，它本身就最少片面性。第二，实践性，或者说它在实践的基础上，实现了感性 with 理性、经验与理论、个别与一般、整体与部分、真理的相对性与绝对性、归纳与演绎的统一。

何谓科学的研究方法

它是一个系统的步骤，是有组织的一系列的步骤，以确保学术研究具有最大的客观性和一致性。

公共政策是社会的解决方案

从公共政策的发展与演进历程来看，公共政策总是指向问题（Problem-oriented）的。美国在 20 世纪 20 年代末 30 年代初的经济危机中实施政府对经济和社会生活的积极干预，以解决当时因经济危机带来的社会问题，尤其是二战结束后，大规模制定公共政策以解决战后的社会问题成为一种普遍现象，而公共政策的研究也发端于政府的干预需要和民众对政府政策效率进行监督的需要，其基本内容是研究公共问题的解决路径与解决程度。如何在对问题进行科学分类的基础上对纷繁复杂的公

共政策进行分类,并归纳出解决问题的逻辑,成为制定与评估公共政策的理论基础。科学的分类能够直达事物的本质,如同动物学分类学,纲目类别已经指明了动物的演化路径及特征。对社会现象分类,由于研究者身处其中,从而增加了进行客观冷静观察的困难,因此,对社会现象的分类不易达其本质。公共政策作为一种由政府调节社会利益的工具,已经进入人们社会生活的主要领域,由于关涉个人的利益,使人更难以置身事外。科学的归类有利于人们更好地理解公共政策,更为科学地制定和执行公共政策,当然也能为公共政策的效果评估提供一个更为便捷的入口。

政策分析的意义

政策分析(Policy Analysis)是对政策的调研、制定、分析、筛选、实施和评价的全过程进行研究的方法,又称政策科学。政策分析的核心问题是对备选政策的效果、本质及其产生的原因进行分析。它是在运筹学和系统分析的基础上发展起来的。运筹学和系统分析侧重于对问题进行定量分析,政策分析则侧重于对问题进行定性分析,从而发现新的政策方案 and 解决途径。

政策分析起源于美国。1951年莱斯韦尔与勒恩纳合作,在美国出版《政策科学》一书,为政策分析奠定了基础,因此莱斯韦尔成为政策分析的奠基人。《政策科学》一书出版后,并未引起应有的重视。直到20世纪60年代末,由于各种复杂的社会问题不断出现,暴露出系统分析方法的局限性,政策分析才开始受到重视。1969年莱斯韦尔组织领导了世界上第一个政策科学研究小组。20世纪60年代末到70年代初,美国兰德公司的J. 德热主编了一套政策科学丛书,有人称之为“政策科学三部曲”,即《重新审查公共政策的制定过程》(1968)、《政策科学探索》(1971)、《关于政策科学的设想》(1971)。20世纪70年代初,美国社会学家奎德主编的《政策科学》杂志正式创刊,政策科学的奠基人莱斯韦尔也发表了新著《二十年之后》,对政

策分析做了深入的探讨。1980年，美国社会学家 S. 尼格尔主编的《政策研究手册》一书正式出版。1983年，尼格尔主编的《政策科学百科全书》正式出版，标志着政策分析这一学科已渐趋成熟。20世纪80年代以来，美国兰德公司开始培养政策分析博士研究生，社会上开始出现政策分析专家。1985年美国设立莱斯韦尔奖，授予对政策分析做出重要贡献的学者。现在国际上已公开出版5种政策分析方面的杂志，即《政策分析》《政策科学》《公共政策》《公共利益》《政策研究杂志》。

政策分析是由运筹学和系统分析学逐步发展起来的。20世纪40年代初运筹学在解决雷达的最优配置等战术问题上发挥了很好的作用，并逐步从军事领域扩大到经济、能源、交通、安全等社会问题。但单纯依靠运筹学中最优化技术来解决社会问题并不理想，因为它只考虑本系统的优化，而没有充分考虑对更大的系统的影响。20世纪50年代中期，导弹危机加速了涉及系统之间关系及非量化问题的系统分析和系统工程的发展。成本—效益分析等系统分析方法将运筹学中的最优化技术与经济分析和逻辑推理结合起来。20世纪50~60年代出现了系统分析的热潮。系统分析要求对备选方案的最终结果进行预测，要求系统变量和系统模型有清晰的定量的表示，局部决策与总体决策目标一致，技术经济分析标准一致，逻辑推理过程前后一致。但实际上在政策制定过程中很难达到上述要求，因为政策制定是各种有利害关系的组织、团体、个人和制定者本身的相互沟通和协调的过程，而不是严格按推理做出抉择的结果。系统分析把最优抉择作为分析过程的终点，政策分析则还要考虑政策制定与政策实施、筛选、评价等关系，涉及人类学和行为科学的一些观点（如组织、文化、个人价值观、社会心理等）以及类似的意识形态等问题。系统分析对备选方案的选择准则是效益或效能指标，而政策方案的评价准则则要复杂得多。政策分析应用了系统分析的某些方法，但政策分析考虑问题的范围要宽泛得多，定性分析涉及的面也要大得多。政策分析考虑

得比较全面，容易契合社会的实际情况。

政策分析的理论基础涉及控制论、运筹学、系统分析、对策论、决策分析、行为科学、社会心理学、组织理论、权威理论、群体理论、结构功能理论、渐进理论和有限理性论等。其中渐进理论和有限理性论对政策分析起着重要作用。

渐进理论是由美国耶鲁大学经济学家林德布洛姆提出来的。他在《政策分析》等文章中指出政策制定程序是渐进的，政策在每一阶段的变化也是渐进的，目的是为了减少冲突，保持政治系统的稳定性。有限理性论则来自美国诺贝尔奖获得者 H. A. 西蒙的观点。他从人的认识能力或信息处理能力有限出发，认为政策的制定和贯彻是不断利用相关信息加以逐步改进的过程。用可行的手段去衡量和调整目标，只能获得较满意的政策效果。

政策分析重视比较研究，通过对不同地区、不同国家采取不同政策的结果进行分析，可寻找到政策分析规律，提高政策分析的有效性和普遍性，提出新的比较方法和理论。

第二节 美国的社会概况

美国社会属于西方文化系统，在美国立国之前就已开始发展。它拥有自己独特的社会文化特征，如方言、音乐、艺术、社会习惯、美食、民俗等。今天的美利坚合众国是一个民族和种族多元化的国家，整个历史中都不断有其他国家的人民移民美国。它的早期的主要影响来自英国和爱尔兰的移民。由于英国的殖民政策和英语、法律体系和其他文化遗产的传播，英国文化具有主导性的影响。其他重要的影响来自欧洲其他地区。

社会阶层和职业

尽管大多数美国人现在认为他们是中产阶级，但是美国社会和美国文化的分层更加细致。社会阶层通常为教育程度、收

人和职业声望的结合，是美国最有影响的文化之一。在美国，几乎所有的社会互动和消费者行为都表示了一个人在社会结构中所处的位置。

不同的生活方式、消费方式和价值观与不同阶层有关系。例如，早期社会学家和经济学家凡伯伦注意到，在社会阶层顶级的人都会涉及挥霍式休闲和炫耀性消费。中上阶层的人群通常把教育程度和文化素质当成基本的价值观。在这个社会阶层的人通常发言更加直接以显示其权威性、知识性和信誉度。他们经常会涉及所谓的大众奢侈消费，比如品牌衣服。对于自然原料和有机食物的青睐和强烈的健康意识也是中上阶层人群的显著特征。中产阶级普遍重视拓宽个人视野，他们受教育程度较高，收入比较可观，可以负担较昂贵的休闲和旅行的开支。工人阶级会因为他们所做的是“实际工作”而感到非常自豪，并且他们之间联系紧密来防范经常的经济不稳定。许多美国工人在工厂里几乎享受不到一点自主权和创造的自由。所以，白领专业人士更满意于他们现在的工作。

政治行为也受阶层影响，比较富裕的人士会更加愿意参与投票，教育程度和收入阶层会影响一个人是投票给民主党还是共和党。收入同样在很大程度上影响健康，收入比较高的人群会拥有更好的卫生保健设施，并且有较长的寿命、低婴儿死亡率和较强的健康意识。

在美国，职业是划分社会阶层的主要因素，并且与一个人的身份紧密地相联系。在美国，一个人全职工作一周的平均时间为 42.9 小时，有 30% 的人工作一周超过 40 小时。这应该引起注意。在 2006 年的前两季，美国人平均 1 小时赚 16.64 美元。总体来说，相比于同样的发达后工业化国家，美国人的工作时间更长。相比于丹麦的工作人士平均一年享受 30 天的假期，美国人平均一年只有 16 天的假期。在 2000 年，美国人平均一年工作 1 978 个小时，比德国人的年均工时多 500 个小时，但是比捷克人年均工时少 100 个小时。总的来说，美国的劳动力是全世

界产量最高的（总数量，非每小时工作量），很大程度上正是因为相比于其他的后工业化国家（韩国除外），美国的工作人士工作时间更长。美国人普遍十分敬业，忙碌并高强度地工作也被认为是获得他人尊重的方式。

运动

自 19 世纪末期起，棒球成为美国的国民运动；橄榄球、篮球和冰球是美国领先的三个职业团体运动。大学生橄榄球和篮球也吸引了大批观众。现在，橄榄球通过各种方式，成了美国最受欢迎的观众最多的体育运动。拳击和赛马曾经是观众最多的个人运动，但是现在高尔夫球和赛车遮盖了它们的光芒，尤其是全美汽车协会比赛更是受到广泛关注。足球虽然不是这个国家的最受人喜爱的职业运动，却在年轻人和业余爱好者中广泛流行。网球和其他户外运动也十分流行。

食物和衣服

汉堡包在美国是十分受欢迎的食物。由于美国广大的大陆面积、相对庞大的人口（3 亿多）和移民带来的大量影响，美国的食物非常多样化。在家烹调的食物有很多类型，这取决于地区性和家族的文化遗传。多数移民趋向于吃与自己在原国家吃的相似的食物和一些美国化的食物，比如中美融合食物和意大利与美国融合的食物到最后经常会出现，一个例子就是越南菜肴、韩国菜肴和泰国菜肴。德国菜肴对美国菜肴有很深远的影响，尤其是中西部的食物，在两种菜肴中有许多标志性的原料，如土豆、面条、烤肉、炖汤和蛋糕或点心。食物如汉堡包、炖肉、烤火腿和热狗都是源于德国食物的美国化食物的例子。美国的不同地区都有自己的菜肴和烹饪方式。举个例子，在路易斯安那州，法裔和克里奥尔式的烹饪十分著名。法裔和克里奥尔式的烹饪方式受法国人、阿卡迪亚人和海地人的烹饪方式影响，虽然他们自己的食物是原创的和独特的。它通常包括蒸

小龙虾、红豆饭、海鲜或鸡肉秋葵浓汤、什锦菜肴和香肠。受意大利、德国、匈牙利和中国影响，传统的美国食物、加勒比海、墨西哥和希腊菜肴也在美国普通食物中传播开来。这在美国中部的中产阶级中十分受欢迎，比如，比萨店、家庭制作的比萨、墨西哥辣肉、红辣椒鸡、磨牛肉丝和德国式小香肠配泡菜都可以成为正餐。

“夏威夷衬衫”在夏威夷流行并在美国西部较为盛行。除了职业商务正装之外，美国的服装比较折中或者主要以非正式形式出现。美国各种各样的文化渊源反映在其服装方面，尤其是在最近的移民的服装中，牛仔帽、靴子和摩托车手皮夹克都是明确的美国风格的标志。在19世纪50年代，商人李维·史特劳斯——一个移民到旧金山的德籍犹太人推动了作为工作服的牛仔褲的流行，并且在一个世纪之后被很多美国青少年接受。现在，在世界的每一块大陆上，各种年龄和不同阶层的人士都流行穿牛仔褲。与总的大众非正式着装一起，牛仔褲可以被认为是美国文化对全球时尚的最大贡献。美国也同样是许多领先品牌的发源地，如拉夫·劳伦和卡尔文克·莱恩。品牌如阿贝克隆比·费奇和红犀牛则迎合各种缝隙（小众）市场。

教育

美国的教育主要由政府提供，由三级政府管理和资助：联邦政府、州政府和地方政府。美国人上学接受教育是强制的，并且初等（小学）和高等（中学）教育几乎普及。

学生有权利选择是在公立学校、私立学校还是家庭学校接受教育。在大多数公立和私立学校中，教育被分为三个等级：小学、初中和高中。在完成中学教育后，孩子们可以升入“学院”或“大学”。

2000年，从幼儿园到研究生院共有7 660万学生入学。其中，70%的12~17岁的学生因为他们的年龄而被判断为在学术“轨道”上（在年级水平或年级水平之上登记入学）。接受义务