

公共政策领域经典之作 · 美国多所高校首选教材

{第十版}

理解

UNDERSTANDING
PUBLIC POLICY

[美] 托马斯·R. 戴伊 著
彭勃等 译

公共政策

华夏出版社

理解公共政策

Understanding Public Policy

[美]托马斯·戴伊 Thomas R. Dye ● 著

彭 勃 ● 等 译

華夏出版社

图书在版编目(CIP)数据

理解公共政策/(美)戴伊著;彭勃等译.

—北京:华夏出版社,2004.10

ISBN 7-5080-3601-8

I.理… II.①戴… ②彭… III.公共政策—研究

IV.D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 098669 号

Authorized translation from the English language edition, entitled UNDERSTANDING PUBLIC POLICY, 10th Edition by DYE, THOMAS R., published by Pearson Education, Inc, publishing as Prentice Hall, Copyright © 2002 by Pearson Education, Inc. Upper Saddle River, New Jersey 07458

All rights reserved. No part of this book may be reproduced or transmitted in any form or by any means.

CHINESE SIMPLIFIED language edition published by HUA XIA PUBLISHING HOUSE, Copyright © 2004

北京市版权局著作权合同登记号:图字 01-2002-5516 号

责任编辑:王 昆

装帧设计:阿 东

出版发行:华夏出版社

(北京东直门外香河园北里 4 号 邮编:100028)

经 销:新华书店

印 刷:北京中科印刷有限公司

版 次:2004 年 10 月北京第 1 版

2005 年 1 月北京第 1 次印刷

开 本:730×988 1/16

印 张:19.5

字 数:359 千字

定 价:36.00 元

本版图书凡印刷、装订错误,可及时向我社发行部调换

前言

政策分析所关心的问题是政治生活中“谁获得”，而“为什么”以及“它有什么影响”却更为重要。我们要关心的不仅是政府所要推行的政策，还有政府为什么要推行这些政策，以及这些政策的后果是什么。

与其他科学领域一样，政治学已经发展出许多概念和模式，有助于描述和解释政治生活。事实上，这些模式并不是相互竞争，以努力成为人们心目当中的“最佳”模式。每个模式都分别关注政治生活中的某个因素，从而帮助我们理解政治生活中不同的内容。

我们最初的工作，就是简要介绍政治生活中的八个分析模式，以及每一个模式在公共政策研究中可能做出的贡献，这些分析模式分别是：

制度模式	团体模式
过程模式	精英模式
理性模式	公共选择模式
渐进模式	博弈理论模式

大多数公共政策都是理性规划、渐进主义、团体间竞争、精英偏好、公共选择、政治过程和制度影响的混合结果。在这本书中，我们将或单独或混合地运用这些理论模式，描述和分析公共政策。当然，具体的章节会更加依赖这些模式中的某一个。

我们试图通过运用不同的分析模式，描述和分析公共政策。我们的目的不仅是告诉读者国内(美国，译者注)公共政策有哪些关键

领域，而且还想鼓励读者们使用政治学的这些概念模型，解释这些领域中公共政策的前因后果。这些政策领域包括：

刑事司法	环境保护
健康与福利	公民权利
教育	州与地方政府的开支和服务
经济政策	国防
税收	国际贸易和移民

对这些政策领域的研究，可能会运用不只一种理论模式。我们选择某一种分析模式研究具体的政策领域时，对教学的考虑常常与其他考虑并重。我们想说清楚政治学家是如何运用这些模式的。一旦熟悉了政治学中这些分析模式的本质和作用，读者们就会发现运用另外一些，而不是作者在书中分析某一政策结果时所选择的那些模式，是一件很有意思的事情。例如，我们在讨论公民权利时运用了精英模式，但是读者可能会想从团体理论的角度来看民权政策。我们使用公共选择理论讨论环境政策，而读者可能会更喜欢从理性模式的角度来研究这一问题。

每一章节都以一系列建议作结，它们来源于一个或更多的分析模式，都试图对我们所讨论的政策进行总结。这些总结的目的是表明从分析模式中可以得出哪些政策解释，并将政策的实践材料同这个或那个模式结合起来。

《理解公共政策》的第10版有根本性的改动。“决策过程”的叙述内容比以前的版本要广泛得多，而且安排在教材前面的部分。其中包括对一些新政策的讨论：“福利改革有效吗？”；“犯罪是否有代价？”；“联邦的职责”；“替代收入所得税”；“公共政策和西班牙裔美国人”；“公共政策与性别平等”；“公共政策和残疾人”；“修正的联邦主义”；“恐怖主义和美国所面临的不可预料的威胁”，等等。

这一版本还更新了一些有争议的讨论内容，诸如：“犯罪与枪支”；“禁毒战争”；“敲诈和腐败法案与自由之间的关系”；“社会福利改革”；“医疗保险的办法和费用”；“教育改革与学生家长的选择”；“税收政策和特殊群体的利益”；“精英在贸易

中的收益”；“大众在贸易中的损失”；“环境主义与理性的公共选择”；“公共政策与积极行动”；“金钱和权力如何流向华盛顿”以及“海湾战争作为分析案例”等。

简言之，这本书不仅是公共政策研究的导论，而且还将介绍政治学家在描述和分析政治生活时所运用的理论模式。

托马斯·R. 戴伊
佛罗里达州立大学

目 录

第 1 章 政策分析：政府行为、原因及后果 1

什么是公共政策？	2
为什么研究公共政策？	3
从政策分析中可以学到什么？	4
政策分析和政策鼓动	5
政策分析与寻求解决美国社会问题	7
作为艺术和技艺的政策分析	8
注释	9
建议读物	9

第 2 章 政治的模式：如何思考公共政策 10

政策分析的模式	11
制度主义：作为制度产出的政策	11
过程：作为政治行为的政策	13
过程：模式的运用	13
理性主义：作为社会收益最大化的政策	15
渐进主义：作为历史变量的政策	16
团体理论：作为团体平衡的政策	18
精英理论：作为精英偏好的政策	19
公共选择理论：自利个人进行的集体决策	21

博弈论：作为竞争环境中理性选择的政策	22
模式：如何知道它们是有用还是无用	24
注释	25
建议读物	25

第3章 决策过程：决策活动 27

决策过程：政策是如何制定的？	28
发现政策问题：公众的意见	29
发现政策问题：精英的意见	30
议程的设置和“不决定”	32
议程设置和动员性意见：大众传媒	34
政策的形成	36
政策的合法化：最直接的决策者	39
政治的执行：官僚	44
政策的评估：印象式评估和系统评估	48
总结	49
注释	50
建议读物	51

第4章 刑事司法：公共政策中的理性和非理性 52

美国的犯罪情况	53
惩治犯罪及威慑策略	55
犯罪会付出代价吗？	57
治安和执法	59
联邦政府打击犯罪的措施	61
枪支和犯罪	62
禁毒	65
刑事诉讼与庭审政策	68
不当得利与腐败行为法案同自由权利的冲突	71
监禁和改造政策	73

死刑·····	74
总结·····	76
注释·····	77
建议读物·····	79

第5章 医疗保健与社会福利：寻找理性的策略····· 80

福利国家的理性与非理性·····	81
确定问题：美国国内的贫困问题·····	83
贫困人口包括哪些人？·····	84
穷人为什么会穷？·····	86
预防性策略：社会保障·····	89
评价：社会保障政策意料之中与意料之外的结果·····	90
进行社会保障改革·····	92
救济性策略：公共补助·····	93
福利改革·····	94
评价：福利改革有效吗？·····	96
无家可归与公共政策·····	97
美国的医疗保健·····	99
评价：获取健康保健的渠道与成本·····	101
医疗保健改革策略·····	103
总结·····	106
注释·····	107
建议读物·····	107

第6章 教育：团体的争斗····· 109

教育政策的多样性目标·····	110
关于基础教育的争论·····	110
考核教师·····	112
教育团体·····	113
联邦政府在教育中的作用·····	116
教育改革和家长的選擇·····	117

学校财政的斗争	120
公共政策和高等教育	121
高等教育中的团体	123
阅读、作文和宗教	124
总结	127
注释	128
建议读物	129

第 7 章 经济政策：渐进主义的实践 130

财政政策和货币政策中的渐进主义	131
作为政策向导的经济理论	131
美国的经济表现	134
美联储的工作	135
渐进主义和政府开支	137
“权利性”支出	139
改变预算项目优先权：挑战渐进主义	140
政府债务、赤字和盈余	142
总结	147
注释	148
建议读物	148

第 8 章 税收政策：特殊利益之争 149

利益集团与税收政策	150
联邦税收制度	151
税收、公平与经济增长	155
税收政策与特殊利益集团	158
与特殊利益集团的妥协	159
特殊利益的恢复	160
要取代所得税吗？	163
总结	165

注释	166
建议读物	166

第 9 章 国际贸易与移民：精英与大众的分歧 167

全球经济	168
改变精英在国际贸易中的偏好	169
精英在贸易中的收益	172
大众在贸易中的损失	175
精英 - 大众在移民问题上的分歧	177
总结	181
注释	182
建议读物	182

第 10 章 环境政策：外部性和利益 183

公共选择和环境	184
环境的外部性	187
利益集团的作用	191
环境论 vs 公共选择理论	194
核能工业的没落	196
政治家和官僚：管制环境	197
选择性解决方案	199
总结	201
注释	202
建议读物	203

第 11 章 公民权利：精英与大众互动 204

精英与大众的观点及种族	205
公民权利政策的发展	207
废止种族隔离的大众阻力	209

公车运送和学校种族人数比例平衡	212
民权运动	213
公共政策和积极行动	216
最高法院与积极行动	218
大众意见与积极行动	221
公共政策和拉丁裔美国人	223
宪法和性别平等	225
公共政策与性别平等	226
堕胎与生命权	230
公共政策与残疾人	232
总结	233
注释	234
建议读物	235

第 12 章 美国的联邦制:美国“联邦主义”的制度安排与公共政策.....236

美国的联邦制	237
为什么选择“联邦制”?	238
政治和制度安排	239
美国的联邦主义:变奏曲	241
金钱和权力流向华盛顿	245
联邦制复活?	246
比较各州的公共政策	248
制度和公共政策	253
总结	257
注释	258
建议读物	259

第 13 章 国防政策:严肃游戏的战略 260

作为一场严肃游戏的国家防卫	261
对抗核威胁	261

军备控制竞赛	263
冷战后的核威慑和防御	264
北约和欧洲安全	266
地区对美国安全的威胁	269
恐怖主义和无法预料的威胁	270
何时使用军事力量?	270
决定军事力量的水平	272
总结	277
注释	278
建议读物	279

第 14 章 政策评估：探寻法律通过后会发生什么 280

政策评估：衡量公共政策的效用	281
政策的象征性效用	283
方案评估：政府通常做什么	284
方案评估：政府能够做什么	285
联邦评价：美国总审计局(GAO)	287
实验政策研究	288
方案评估：它为何会经常失败?	290
官僚如何解释负面的研究发现	290
为什么政府的方案几乎不会终止	291
替代政策分析的政治	293
公共政策分析的局限	294
注释	295
建议读物	296

chapter



政策分析：

政府行为、原因及后果

什么是公共政策？

本书的内容是讨论公共政策。它关注的是政府行为、行为背后的原因及意义。它还关注政治科学以及这门学科描述、分析和阐释公共政策的能力。

政策的定义 公共政策是关于政府所为和所不为的所有内容。它所关心的是政府行为涉及到的许多内容，譬如：它们如何控制社会内部的冲突；它们如何将社会组织起来，处理同其他社会的冲突；它们如何为社会成员提供许多不同的象征性奖励和物质性服务；它们如何从社会汲取金钱，这中间最常见的形式当然是税收。因此公共政策可能涉及对行为的管制、组织官僚体系、分配利益行为等。

政策扩张与政府增长 现在，人们希望政府为他们做很多事情。事实上没有哪一个人和社会问题，它所涉及到的群体不是向政府诉求解决方案——亦即旨在减少个人不便和社会混乱的公共政策。多年以来，随着越来越多的美国人向政府寻求社会问题的解决办法，政府规模在不断增长，公共政策扩张的范围也随之涵盖了美国人生活的各个领域。

在 20 世纪的大部分时间中，政府的绝对规模和针对国民经济而言的相对规模都在不断增长。衡量经济规模的指标通常是国民生产总值(GDP)，即美国一个年度内生产的产品和提供的服务的总和(见图 1-1)。在 20 世纪初，政府活动在 GDP 中只

占 8% 左右，而且主要由州和地方政府完成。两次世界大战、20 世纪 30 年代大萧条时期实施的“新政”计划，以及 60 到 70 年代的“伟大社会”计划，都极大地扩展了政府规模，特别是联邦政府的规模。在里根总统时期(1981~1989)，相对于经济发展水平的政府规模扩展变得平稳。90 年代，经济发展速度超过政府开支的增长，相对于经济的政府规模开始缩小。现在，整个政府支出，包括联邦、州和地方政府，占到 GDP 的 30%。其中，光仅仅是联邦政府的开支就占到三分之二，达 20% 左右。全美 50 个州和 87,000 个地方政府(市、县、城镇和乡镇，校区和特区)，它们的开支加起来还不到政府总支出的三分之一，即 GDP 的 10% 左右。

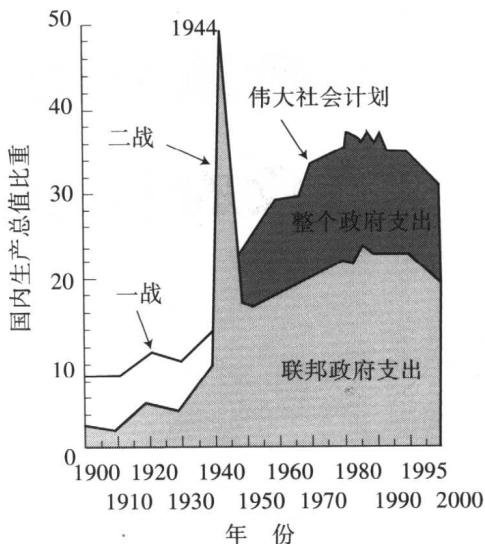


图 1-1 政府支出的增长

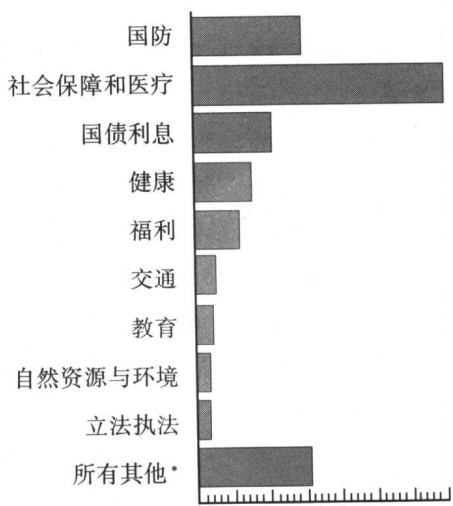
公共政策的范围 并不是所有的政府行为都会反映在政府支出当中。例如管制行为，特别是环境管制，它使个人和企业承担了很高的成本，而这些成本没有在政府预算中表现出来。然而，政府支出通常能够反映出政府职能及其优先选择。例如，图 1-2 显示出，与其他所有职能比较，甚至包括国防在内，联邦政府在年老公民身上的开支最多，包括社会福利和医疗保险的费用。联邦福利和医疗项目在预算费用中占有重要的地位，但是联邦预算对教育的支持却比较适度。州和地方政府承担了公共教育的主要财政负担。在预算中，福利和医疗职能所占份额大于高速公路和法律实施项目。

为什么研究公共政策？

政治学是关于政治的研究——它研究“得到什么，谁得到，何时得到，如何得到”。它不只是对政府制度的研究，即联邦主义、权力分立、制衡、司法审查、国会的权力和职责、总统与法院等。“传统”的政治学主要关注这些制度的安排，以及从哲学上对政府正当性的论证。同样，政治学也不只是研究政治过程，即竞选运动和选举、投票、游说、立法和法院裁判等。现代“行为主义”政治学主要关注以上过程。

政治学还是关于公共政策的学问——

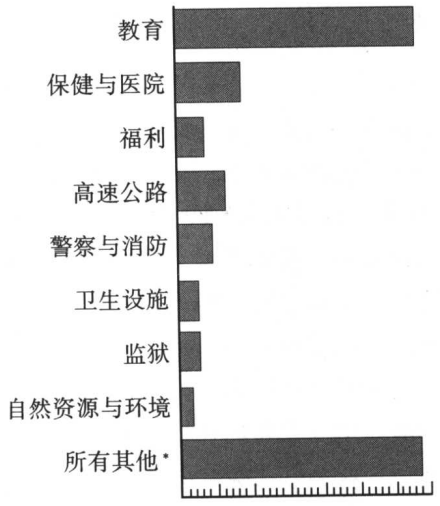
联邦政府在做什么



联邦政府各职能支出的比重

* 包括科技、能源、农业、住房、退伍军人、国际事务和政府开支

州政府和地方政府在做什么



州、地方政府各职能支出的比重

* 包括住房、社会发展、公园、娱乐、政府行政和利息

图 1-2 公共政策：政府在做什么

对政府行为前因后果的描述和分析。这个关注焦点包括：描述公共政策内容；社会、经济影响以及政治力量对公共政策的作用；探寻不同制度安排和政治过程对公共政策的影响；评估公共政策预期之中和预料之外的社会后果。

公共政策研究可能出于以下不同的原因：

科学理解 理解政策抉择的前因后果可以增进我们对社会的认识。政策研究帮助我们了解社会与经济状况之间的联系，政治体系对这些状况的反应，以及政府行为(如果有的话)对这些状况所产生的影响(见图1-2)。政策研究综合了经济学、社会学、人类学、心理学、历史学、法学和公共行政以及政治学的理念和方法。它通常能够拓展社会科学的研究范围，提高研究的重要性与可靠性，并推进理论的发展。

专业咨询 政策研究还可能出于专业的原因。理解公共政策的前因后果，可使我们运用社会科学的知识，解决实际问题。实际的知识是我们为社会弊端开出处方的前提条件。如果有明确的目的，什么政策能够最好地实现这一目的，这是一个需要科学研究的现实问题。换句话说，政策研究能够产生专业化的建议，其形式就像“假如……就会”之类的陈述，为实现预定的目标荐言。政府机构以及私人政策研究组织(智囊团)常常更加关心如何在实践中运用政策，而不是如何发展科学理论。

政策建议 最后，公共政策的研究还可能出于政治的原因：保证国家采取正确的政策，以实现正确的目标。常常有人提出，面对巨大的社会与政治危机，政治学不能软弱无力和保持沉默，政治学有道德义务去发展特定的公共政策。对制度、过程和行为的排他性关注，常常只注意“枯燥”、“无关紧要”和“与道德无涉”的事情，因为它无法指向那些美国社会真正面对的重大政策难题。政策研究不仅要服从于科学和专业的目的，而且还要为政治讨论提供信息，增进人们对政治的了解程度，提高公共政策的质量。当然，这是一些非常主观性的目标，在如何建构“正确”的政策或目标方面，美国人经常无法达成共识。但是我们认为，即使在政治事务中，有知总比无知好。

从政策分析中可以学到什么？

政策分析的目的是研究政府行为的内容，为什么政府会采取这些行动，以及它们会产生怎样的影响(如果有的话)。那么，我们从政策分析中可以得到哪些信息呢？

描述 首先，我们可以描述公共政策——我们能知道政府在社会福利、国防、教育、民权、健康、环境、税收等方面做了哪些工作，或者哪些工作没有做。在公民教育中，了解国策国情是一个不可或缺的部分。1964年的民权法案是否真的涉及到就业中的歧视问题？在关于积极行动