



美国公共政策和社会管理研究译丛

Public Policy Making

公共政策的制定

——程序和原理

〔美〕拉雷·N·格斯顿 著

朱子文 译

重庆出版社 ▲

美国公共政策和社会管理研究译丛

公共政策的制定

——程序和原理

(美) 拉雷·N·格斯顿 著
朱子文 译

▲ 重庆出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共政策的制定: 程序和原理/ (美) 格斯頓著; 朱子文译. —重庆: 重庆出版社, 2001.9

ISBN 7-5366-5435-9

I. 公... II. ①格... ②朱... III. 公共政策—研究—美国IV. D771.222

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 041506 号

Copyright©1997 by M. E. Sharpe, Inc. (U.S.A.)

Public Policy Making: Process and Principles

by Geston, Larry N.

Chinese translation copyright© 2001 by Chongqing Publishing House

Published by arrangement with U.S.-China Cultural & Economic Council, Inc.

All rights reserved

本书中文版由美国 M. E. Sharpe 图书公司授权、
中美文化-经济促进会安排重庆出版社独家出版

▲ 公共政策的制定

——程序和原理

(美) 拉雷·N·格斯頓 著 朱子文 译

责任编辑 江 萍

封面设计 江 东

技术设计 聂丹英

重庆出版社出版、发行

(重庆长江二路 205 号)

新华书店经销

重庆科情印务有限公司印刷

开本 880×1230 1/32 印张 6.25

字数 163 千 插页 4

2001 年 9 月第 1 版

2001 年 9 月第 1 版第 1 次印刷

印数 1—4 000

ISBN 7-5366-5435-9/D·247

定价: 14.00 元

序 言

《美国公共政策与社会管理研究译丛》即将付梓，它将为国内学者对美国公共政策的制定和执行问题的研究，以及社会管理问题的研究，提供美国学者在这些方面的最新观点，实为可喜可贺之事。作为本套丛书的译者之一和多年从事政治学专业教学、科研者的本人应重庆出版社之邀为本套丛书作序，实有受宠若惊之感。如若以才学之厚实作为作序的资本，我想无论如何也轮不到鄙人。然盛情难却，如若鄙人所谈的一些看法能对读者在阅读本套丛书时有所启发，倒也不妨斗胆一试。

本套丛书共有五本，它们是威廉·F·韦斯特著《控制官僚——制度制约的理论与实践》、拉雷·N·格斯顿著《公共政策的制定——程序和原理》、约翰·F·沃克与哈罗德·G·瓦特合著《美国大政府的兴起》、雷蒙德·塔塔洛维奇与拜伦·W·戴恩斯编《美国政治中的道德争论——社会调节政策八个侧面》和理查德·K·斯克尔著《现代美国政治竞选活动：美国政治中的诽谤、大话和活力》。这五本著作分别从不同侧面凸现了本套丛书所定位的公共政策和社会管理的内容。

美国是一个资产阶级民主社会，其政治文化的多样性往往令外界的人们眼花缭乱——大至总统选举，小至社区内为某项公益活动而举行的投票，真可谓五花八门；其公民的政治参与程度也是世界所有国家中最高的——公民们围绕自己利益的保护问题而组成的影响各级政府决策的利益群体几乎遍布全国的各个角落。根据系统论

的原理，我们不难断定，其社会成员的各种活动势必对不同层级的公共政策的制定、执行以及社会管理都产生重大的影响。所以，研究美国的公共政策和社会管理决不可离开对利益集团的研究。例如，20世纪90年代至今，枪支犯罪在美国甚嚣尘上，有增无已，民众对枪支控制的呼吁日渐强烈，然而关于枪支控制的相关法律就是无法出台。这种情况与美国宪法第二条修正案中所作出的“人民备带武器之权利不得侵害之”规定有关。然而，宪法不应该是完全僵硬的，应该对社会的重大变化作出回应并适当修改，尽管宪法的修改非同小可。又例如，世界上没有哪一个国家为了饮酒问题而劳神费力地对宪法作出修改，但美国的确是一个例外。其宪法第十八修正案规定“用作饮料的致醉酒类在合众国及其管辖的一切领土内的酿造、出售或转运、进口或出口，均应禁止”。然而14年后，这条有违美国国情的宪法规定为另一条宪法修正案所废止。美国人一贯以其宪法中所设定的修改机制而自豪，但在枪支犯罪发展到如此严重的情况下，立法机构却无所作为。这种状况一方面反映出美国国内对这一问题尚存争议，另一方面与美国全国步枪协会这样一个组织严密、活动能量巨大的利益集团所发挥的作用不无关系。正如美国学者肯尼斯·普力维特（Kenneth Prewitt）在《美国政府的原则》一书中对该组织所作的描述那样，“该集团的高度组织性使其能有效地动员各种政治资源，阻挠任何对其不利政策的出台”。托马斯·麦迪逊对政府在利益集团压力下的“缓冲器”作用所作的描述再次得到了印证。有关枪械控制方面的公共政策显然在该组织的强大作用力下出现了偏向。由此可见，美国公共政策的制定与执行在一定程度上是受制于利益集团的压力的。

国家与社会的关系一直是政治学关注的焦点。它所体现的是政府权力与个人权利之间的关系问题。西方政治理论中一直存在着这样一种观点，认为政府权力越大，其对公民权利构成的威胁越大，只有当政府的权力受到相当程度的制约，公民的权利才能有所保障。

然而，客观地看，西方国家行政权力的扩大过程与公民权利的扩大的步伐具有某种同步性。仍以美国为例，政府对社会生活干预的扩大大致是从西奥多·罗斯福推行“新国家主义”政策开始的，不过当时政府的这种干预仅仅局限在社会生活的某些方面，而政府对社会生活的全面干预则始于富兰克林·罗斯福当政时期。而正是在这一时期，公民权利的理念也有了扩大。其标志是罗斯福在 1944 年有关联邦状况的演说。他说道：“言论自由、出版自由、宗教自由、陪审团的审判和免于任意逮捕和搜查是我们生命和自由的权利。然而，随着国家的强大，这些权利已被证明不足以保证我们平等地追求幸福。我们已经清醒地意识到这样一个事实：在没有经济安全和独立的情况下，真正的个人自由是不能存在的。”罗斯福的上述讲话具有两个意义上的突破：其一，它突破了传统意义上的个人权利概念，使个人权利概念的外延大大扩展；其二，为了保障个人的权利，政府应该大有作为。了解西方国家个人权利概念的发展对理解政府行政权力的扩张的发展趋势，以及政府社会管理职能增强的趋势都无疑是一把重要的钥匙。

长久以来，西方国家政府行政权力的扩张虽倍受争议，但其发展速度却有增无减。这种状况反映出，随着社会生活复杂化，政府权力扩张具有某种必然性。上一世纪 30 年代经济大萧条在美国发生时，美国人都期望着以摩根为首的华尔街金融巨头们联合起来“救世”，但如果今天仍有人存在这种想法，那一定会被人笑掉大牙。因为在人们心目中，这已经是政府不可推卸的职责的一部分。美国的许多有关政府的教科书总是以一个人们认为似乎浅显的问题开头，“我们为什么需要政府”，而推导出政府对社会生活干预的增多具有合理性的结论，就是要说明政府权力扩张的必然性。《美国大政府的兴起》一书是这一观点的代表作之一，它运用大量的事实和数据，较为深刻地论述了行政权力扩张的历史演变过程，总结出“任何人都不可能再推行那种强有力的经济自由主义思潮，巨大的转向注定

了一个更具有干涉主义色彩的时代必然来临”的趋势。

然而如果行政权力无限扩大,势必产生历史上出现过的“独裁”和“暴政”,这是美国的开国元勋们所十分忌讳和担忧的。为防止这种情况出现,他们在制定美国宪法时曾绞尽脑汁,竭力使洛克、孟德斯鸠等思想家的分权思想在这个新国度的政治运作中得以实现,创造出一种全新的(广义)政府分权架构——联邦主义(Federalism)。关于这一点,有兴趣的读者不妨翻翻对美国宪法的解释具有参考意义的《联邦党人文集》一书。联邦主义的分权概念所包括的不仅仅是各层级政府内部三大部门之间的分权概念,且包括了联邦政府与州政府之间的分权概念。当然,如今的美国,“州权至上”的思潮已经大大衰落,州政府再也不能像19世纪前半叶那样对联邦政府构成较强制约,但从宪法上讲,这层关系仍然是存在的。因为美国宪法对联邦与州之间的分权所采用的方式是列举联邦政府的权力,而将没有列举的权力由各州保留。这里又产生了另一个具有矛盾的方面。由于美国联邦制度原则上确立了联邦高于州的地位的原则(主要体现在州法律不得与联邦法律相抵触,以及最高法院通过对具体案件的审理和裁定权而衍生出的另一种联邦政府的权力),故州与联邦之间的从属关系在一定程度上是客观存在的。在后来美国政治制度的历史发展中,联邦政府“默示权力”的获得以及联邦政府通过各种项目对州政府实行“资助”并有权以制裁方式撤回资金,从而使之相对州的地位又有所提升。联邦主义概念中的州与联邦之间的关系如此,其所包括的另一意义——各层级政府内部的分权状况又如何呢?从联邦政府的运作情况看,大体而言,三大部门之间的分权格局仍然是完整的,只不过相对美国建国之初国会权力相对坐大的情况有所变化——行政权力相对其他两个部门的权力而言有了明显的扩张。出于对三大部门传统权力制衡架构失衡的担忧,政界人士和学者频繁地发出“控制官僚”的警告。《控制官僚——制度制约的理论与实践》一书分别从行政权力发展与政治理念的关系、

国会与对行政权力的监督、宪法问题等若干方面论述了对官僚控制制度的若干因素。

公共政策是政治科学中的一个新的边缘领域，对于它的界定，学界的看法莫衷一是。制度学派的学者倾向于从政府不同部门之间的互动关系来研究公共政策的制定与执行过程，而行为主义学派的学者则倾向于在公共政策问题上关注政府活动与各种力量（如政党或公众舆论）之间的相互依赖关系。尽管如此，他们在这一点上是存在共识的：“没有政府的参与和领导就没有公共政策。”由于公共政策所涉及的方面极广，且具有强制性的特点，所以其科学性和相对合理性是保证公共政策执行的有效性的重要环节。随着社会的发展，技术因素在公共政策的制定和执行过程中的作用日益凸现。关于这一点，美国国会专门委员会和小组委员会在立法过程中所发挥的作用就很能说明问题。议员们不可能个个都是精通各项事务的通才，所以，对有关立法的技术因素的考虑就不得不依赖专门技术人才。他们利用自己在某方面的专业技术对立法过程发挥着影响。就立法而言，专业委员会认为在技术上不具有可行性的提案，是无法进入立法程序的。因此，专门委员会主席一职就越来越成为两大政党和国会议员们角力的重点。随着高科技的发展和社会生活的复杂化，立法过程对专业人员的依赖会日益增强，这将为专业人员参与立法提供越来越多的机会。尽管如此，国会中的专业机构的发展还是远远赶不上行政部门专业机构的发展，这也是行政部门在三大部门中处于优越地位的重要原因之一。行政部门由于直接面对广大的社会，它不得不保有比其他两大部门多得多的技术专才，“技术官僚”对公共政策的影响力已经成为不容忽视的问题。《公共政策的制定——程序和原理》一书也对这一问题进行了简明而全面的探讨。

对于美国的总统选举，受过良好教育的中国人对此也不感陌生。但对于美国的整体选举制度来讲，真正了解的人则为数不多。随着中美关系向更宽广的方向发展，各种层次的交往会越来越多，对美

国整体选举制度了解的要求也会更加迫切，原因很简单，因为各种选举活动的结果会对这种交流产生直接或间接的影响。在过去中美关系对峙的年代，由于意识形态观念的作用，双方对于对方政治制度的描述易于走向极端，即毛病挑得多，合理性肯定得少；而对于各自政治制度存在的合理性没有以理性的眼光去看待。随着双方交往的增多，人们发现各自政治制度的存在和发展均有其内在的原因，偏激性语言明显减少。如今，中国学者对美国选举制度的研究也采取了较为客观的态度，这一点尤其表现在对于选举方式和技术性问题的研究方面。《现代美国政治竞选活动：美国政治中的诽谤、大话和活力》一书运用了大量的史实和现实资料，既论述了美国政治选举的历史和现实中存在的具有消极性问题（如金钱的作用、诽谤、欺骗等），同时也论述了政治选举活动所具有的民主价值（如公民意识的培养等）。最为重要的是，它回答了这样一个问题：“政治竞选活动为什么在现代美国政治中采取了它现在这样一种形式？”这也是该书作者希望通过本书探讨的目的。

客观地讲，尽管我国学界对于公共政策的决策和执行过程以及社会管理问题的研究如火如荼，然而，在实践中，政府官员们却很少劳力费神地为了某一项公共事务决策去遵循书本中所列举的科学方法或专家的意见，除非是一项可能产生重大社会影响或具有重大政治后果的公共政策决策。近年来，有条件的政府部门已经开始就某些公共政策方面的问题研究开展了与高校及学术机构的合作，尽量使决策具有合理性、科学化。这是政府管理走向现代化的一个具有重要意义的步骤。美国与中国的国情不同，两国的社会价值观也存在差异，但《美国公共政策与社会管理研究译丛》中所介绍的决策方式和社会管理的先进手段是值得借鉴的。退一步讲，通过对本套丛书的阅读，至少有助于加强我们科学决策的概念，并扩展我们认识问题的思路。

需要在此说明的一点是，本套丛中个别地方的论述可能带有

某种偏见,这只代表原作者自己的观点,并非译者和出版者的看法。

由于本套丛书为专业书籍,译者囿于复杂专业知识的限制,误译和疏漏之处在所难免,恳请读者批评指正。为便于读者查询原文,本套丛书标明了原文页码。但愿本丛书能为各位读者带来某种启迪。

张定淮

2001年6月,

于深圳大学海滨小区

英文版序言

政治制度究竟是如何起作用的，我们为什么应该关心它？这两个问题对我的教学工作动机和本书的写作动力均有极大裨益。

机构的描述和流程表造成的混乱常常多于清晰。他们拿出“官方的”图表和网络，然而却不能与政治问题相联系，没有合理的成果。这种情况之所以发生，是因为“制度”的内容之多，超过一群被选举和被任命的官员及他们担任的职务；更确切地说，制度是由冲突条件和复杂的解决方案所构成的松散结构环境，而这些条件和方案几乎全都处在变动不居的常态之中。

20世纪90年代，犬儒主义哲学的许多源流之一，是偶然的观察者产生的那种感觉：我们所见到的现象与关于事物怎样运转的正式描述并不一致。他们质疑，是什么使得政策制定者不去做点什么，为什么从政策制定系统中佯装退出的从政者要另谋高就。这便是本书或许有所裨益之处。本书意欲解释制度是如何运转的，是可供分析、预测，甚或参与的工具。

本书将公共政策的基本原理和动态环境置于分析的构架之中，旨在将政策构架视为一个渗透和变化的整体，让读者对我们称之为“政策制定过程”的迷宫般的政治知识加以理解。本书引领我们走出编号的图框和精确的图表，把我们带入飘浮在政策制定领域内外的问题和政策的境域中去。简言之，本书拟

用一种“现身说法”的方式来描述政治过程所产生的结果。这种方式虽不特别美妙，却是解释政治生活实际上如何起作用的方法。

没有哪本书能够填补政策制定过程中存在的全部深洞般的空隙。不过，本书可以作为一个起点。除此之外，我希望这本书揭示某些有关政治决策的制定和实施的秘密。

本书系 20 多年有关公共政策研习和教学的最终成果。尽管它以我的署名出现，但圣约瑟州立大学 (San Jose State University) 的几位同人理应共享荣誉，他们阅读了本书手稿并提出了有价值的意见。我特别要对斯德芬·冯·比克表示谢意，他几乎通读了本书全部手稿并给予了极有价值的建议。罗纳德·西尔维亚和比得·汉斯也承担了此书手稿的大量工作，确保定稿比初稿质量更佳。我要对 M. E. Sharpe 出版公司的执行编辑帕崔西亚·柯玻、计划协调人伊丽沙白·格兰达以及制作编辑安那·艾力克表示由衷谢意。

最后，对加入此书写作环境中的人士均表谢意。我的谢意还要延伸到我的子女亚当、李，以及雷切尔，对我陷入无尽思考时对他们说了太多的“现在不行，以后吧”表示歉意；我在竭力理解自己的写作任务时，与妻子的谈话经常时断时续，在此对妻子艾丽莎给予的包容诚表谢意。

拉雷·N·格斯顿



译者简介

朱子文 1956 年生于重庆，成长于四川成都。现任重庆出版社信息技术部主任，副编审。长期从事外国历史和英语图书的编辑及英语翻译工作。主要翻译作品和著述有：《英语文学中的诺贝尔文学奖》、《“先锋”：某些术语的思考》、《马雅研究概况》，及《成都与重庆的地缘与文化》等。

目 录

序言	i
英文版序言	1
第一章 公共政策的背景	1
第二章 触发机制：公共政策的催化剂	22
第三章 公共议程：政治决策的焦点	52
第四章 政策制定者：角色与现实	80
第五章 政策实施：将政策义务转化为实务	103
第六章 评价：评估和方向	130
第七章 发展背景中的政策制定	146
注释	155
索引	174

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力

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