

西方公共政策学史稿

XIFANG GONGGONG ZHENGCE XUE SHI GAO

王春福 陈震聃 著

中国社会科学出版社



西方公共政策学史稿

XIFANG GONGGONG ZHENGCE XUE SHIGAO

王春福 陈震聃 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

西方公共政策学史稿 / 王春福, 陈震聃著. —北京: 中国社会科学出版社, 2014. 12

ISBN 978 - 7 - 5161 - 5354 - 3

I. ①西… II. ①王…②陈… III. ①政策科学 - 研究 - 西方国家
IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 302648 号

出版人 赵剑英

责任编辑 任明

特约编辑 高信

责任校对 郝阳洋

责任印制 任艳



出版 中国社会科学出版社

社址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)

网址 <http://www.csspw.cn>

中文域名: 中国社科网 010 - 64070619

发行部 010 - 84083685

门市部 010 - 84029450

经销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京市兴怀印刷厂

版次 2014 年 12 月第 1 版

印次 2014 年 12 月第 1 次印刷

开本 710 × 1000 1/16

印张 25.75

插页 2

字数 424 千字

定价 75.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换

电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

目 录

第一编 导论

第一章 西方公共政策学产生的社会条件	(3)
第一节 社会实践需要的推动	(3)
第二节 实用主义方法论的引领	(11)
第三节 行为主义政治学的影响	(13)
第四节 政策研究发展的结果	(17)
第二章 西方公共政策学发展的基本脉络	(20)
第一节 公共政策学创立和初步发展时期	(20)
第二节 公共政策学过程理论的完善时期	(24)
第三节 公共政策学发展的多元化时期	(28)

第二编 公共政策学创立和初步发展

第三章 拉斯韦尔的政策思想	(35)
第一节 拉斯韦尔生平和主要著作	(35)
第二节 拉斯韦尔主要政策思想	(36)
第三节 拉斯韦尔思想简评	(52)
第四章 林德布洛姆的政策思想	(54)
第一节 林德布洛姆生平和主要著作	(54)
第二节 林德布洛姆主要政策思想	(55)
第三节 林德布洛姆思想简评	(69)
第五章 戴维·伊斯顿的政策思想	(71)
第一节 戴维·伊斯顿生平和主要著作	(71)

第二节 戴维·伊斯顿主要政策思想	(72)
第三节 戴维·伊斯顿思想简评	(88)
第六章 阿尔蒙德的政策思想	(89)
第一节 阿尔蒙德生平和主要著作	(89)
第二节 阿尔蒙德主要政策思想	(90)
第三节 阿尔蒙德思想简评	(104)

第三编 公共政策学过程理论的完善

第七章 德洛尔的政策思想	(109)
第一节 德洛尔生平和主要著作	(109)
第二节 德洛尔主要政策思想	(110)
第三节 德洛尔思想简评	(132)
第八章 托马斯·戴伊的政策思想	(134)
第一节 托马斯·戴伊生平和主要著作	(134)
第二节 托马斯·戴伊主要政策思想	(135)
第三节 托马斯·戴伊思想简评	(147)
第九章 詹姆斯·安德森的政策思想	(149)
第一节 安德森生平和主要著作	(149)
第二节 安德森主要政策思想	(150)
第三节 安德森思想简评	(166)
第十章 史蒂文·凯尔曼的政策思想	(167)
第一节 凯尔曼生平和主要著作	(167)
第二节 凯尔曼主要政策思想	(168)
第三节 凯尔曼思想简评	(184)
第十一章 威尔达夫斯基的政策思想	(186)
第一节 威尔达夫斯基生平和主要著作	(186)
第二节 威尔达夫斯基主要政策思想	(187)
第三节 威尔达夫斯基思想简评	(196)
第十二章 斯图亚特·内格尔的政策思想	(197)
第一节 斯图亚特·内格尔生平和主要著作	(197)

第二节	斯图亚特·内格尔主要政策思想	(198)
第三节	斯图亚特·内格尔思想简评	(207)
第十三章	彼得·德利翁的政策思想	(209)
第一节	德利翁生平和主要著作	(209)
第二节	德利翁主要政策思想	(210)
第三节	德利翁思想简评	(226)

第四编 公共政策学发展的多元化

第十四章	萨巴蒂尔的政策思想	(231)
第一节	萨巴蒂尔生平和主要著作	(231)
第二节	萨巴蒂尔政策倡导联盟思想	(232)
第三节	萨巴蒂尔思想简评	(243)
第十五章	弗兰克·费希尔的政策思想	(244)
第一节	弗兰克·费希尔生平和主要著作	(244)
第二节	弗兰克·费希尔实证辩论评估思想	(245)
第三节	弗兰克·费希尔思想简评	(258)
第十六章	罗伯特·克朗的政策思想	(260)
第一节	罗伯特·克朗生平和主要著作	(260)
第二节	罗伯特·克朗政策系统分析思想	(261)
第三节	罗伯特·克朗思想简评	(275)
第十七章	威廉·邓恩的政策思想	(276)
第一节	威廉·邓恩生平和主要著作	(276)
第二节	威廉·邓恩问题导向的政策分析思想	(277)
第三节	威廉·邓恩思想简评	(288)
第十八章	约翰·金登的政策思想	(290)
第一节	约翰·金登生平和主要著作	(290)
第二节	约翰·金登多源流分析思想	(290)
第三节	约翰·金登思想简评	(301)
第十九章	德博拉·斯通的政策思想	(302)
第一节	德博拉·斯通生平和主要著作	(302)

第二节 德博拉·斯通政策悖论思想	(303)
第三节 德博拉·斯通思想简评	(326)
第二十章 迈克尔·豪利特的政策思想	(327)
第一节 迈克尔·豪利特生平和主要著作	(327)
第二节 迈克尔·豪利特政策循环与子系统思想	(328)
第三节 迈克尔·豪利特思想简评	(340)
第二十一章 米切尔·黑尧的政策思想	(342)
第一节 米切尔·黑尧生平和主要著作	(342)
第二节 米切尔·黑尧政策组织思想	(342)
第三节 米切尔·黑尧思想简评	(359)

第五编 公共政策学发展的新理论

第二十二章 政策工具理论	(363)
第一节 政策工具理论兴起的背景	(363)
第二节 政策工具及理论渊源	(365)
第三节 政策工具的分类	(368)
第四节 政策工具的研究路径	(373)
第五节 政策工具的新思想探析	(377)
第二十三章 政策网络理论	(382)
第一节 政策网络理论的兴起	(382)
第二节 政策网络理论的主要流派	(385)
第三节 政策网络理论的基本内容	(390)
主要参考文献	(397)
后记	(406)

第一编

导 论

第一章 西方公共政策学产生的社会条件

公共政策学，也称为政策科学、政策学，均指以政策作为自己研究对象的一门学科，称谓的不同仅仅反映了观点上的差异，并不能改变学科的实质。公共政策学是产生在 20 世纪 50 年代的一门新兴学科，其历史非常短暂。但人类对政策这一政治现象研究的历史却相当久远。在人类刚刚步入政治社会以后，就出现了政策这种政治现象。伴随着政策现象的出现，就开启了人类对它思考、分析和研究的历史，也形成了极为丰富的政策思想。公共政策学作为一门独立的学科诞生在 20 世纪中期，其中的原因是多方面的。任何一门学科的产生都有其特定的历史条件，对此可以从经济、政治、文化和社会等多方面进行分析。然而，一门学科产生的最根本原因还是来自于社会实践的需要。当然，其他原因也不可忽视。实用主义方法论的兴起、行为主义政治学的影响和政策研究自身的发展，都从不同的方面为公共政策学的产生提供了重要条件。

第一节 社会实践需要的推动

英国工业革命确立了自由主义经济模式，为政府通过政策干预社会经济生活埋下了伏笔，同时也为后来公共政策学的诞生提供了社会实践根据。资本主义经济制度在建立之初，就彰显了自由主义的基本特征。资本主义经济制度的确立，始于 17 世纪中期的英国资产阶级革命。英国通过资产阶级革命推翻了封建专制制度，建立了以资产阶级和土地贵族联盟为基础的君主立宪制，使英国成为世界上第一个确立资产阶级政治统治的国家。为了加速推动资本主义的发展，英国资产阶级依靠手中掌握的国家政权，开始推行有利于资本主义大发展的政策，加快了英国工业革命的步伐。英国的工业革命是从圈地运动开始的。圈地运动造成了大批农民破产而沦为无产者，为资本主义经济的发展提供了前提。同时，海外贸易和殖

民掠夺，使英国资产阶级手中积累了巨量财富，为资本主义经济的发展打下了坚实的基础。经典力学和热力学等学科的发展，为工业革命提供了科学技术方面的支撑。这一切都加速了英国工业革命的发展。由于英国在工业革命上走在了世界的前列，也为英国带来了空前的繁荣和强大。从 18 世纪中期到 19 世纪中期，英国成为横跨全球的“日不落帝国”。

英国之所以能够成为世界上第一个工业化国家，并引领着资本主义国家的发展，牛顿（Sir Isaac Newton）、瓦特（James Watt）和亚当·斯密（Adam Smith）功不可没。牛顿的经典物理学成为英国工业革命的自然科学基础；瓦特的蒸汽机开启了英国工业革命的大门，而亚当·斯密所发现和总结的自由主义经济模式，对英国乃至整个资本主义社会产生了极为深远的影响，成为资本主义世界极力推崇的神圣模式。亚当·斯密《国富论》的问世，成为自由资本主义时代到来的根本标志，它使得工业化不再停留于发明机器和制造产品的阶段，而真正成为推动世界发展的根本动力。

在斯密看来，资本主义经济应该是市场经济，整个社会的经济活动应完全靠市场来调节，政府仅仅扮演着维护国家安全的“守夜人”角色。这就是他在《国富论》中阐述的最著名的“看不见的手”的理论。在《国富论》中他曾做过这样描述：我们每天所需要的食物和饮料，不是出自屠户、酿酒家和面包师的恩惠，而是出于他们自利的打算。我们不说唤起他们利他心的话，而说唤起他们利己心的话，我们不说我们自己需要，而说对他们有好处。在这里隐含着斯密对人性的假设。斯密认为，自利性是人类的本质特征，因此人的行为从根本上来说总是在追求自身的利益。但每个人在追求自己利益的同时，会不自觉地创造一种自我无意识，其目的最终会促进社会利益的实现。自由竞争是《国富论》的基石，它为工业革命缔造了一种不同于以往的经济秩序，即市场经济秩序。英国著名历史学家汤恩比认为，工业革命的实质既不是发生在煤炭、钢铁、纺织工业中引人注目的变革，也不是蒸汽机的发明，而是以竞争代替了先前主宰着财富生产与分配的中世纪规则。自由主义经济模式对于推动资本主义经济的发展发挥了巨大的作用。当新兴资产阶级在西方各国的议会中占有多数席位的时候，斯密的理论对这些国家的政策产生深刻的影响。市场经济模式成了最初建立的资本主义制度的经典经济模式，主宰着整个资本主义世界。但是，它在为资本主义经济和社会带来繁荣的同时，也越来越显现出

自身的弊端。没有任何约束的自由竞争不可避免地走向垄断,更不可避免地导致周期性的经济危机。这也为政府通过政策干预社会经济生活提供了依据。

随着资本主义从自由竞争走向垄断,资本主义经济发展的重心也逐渐从英国转移到美国,使美国成为资本主义世界发展的领头羊。但是,伴随着垄断资本主义经济的出现,其种种社会弊端也逐渐暴露出来,严重地影响了资本主义经济和政治的发展。为了消除这些弊端重建社会的价值体系和经济秩序,美国在西奥多·罗斯福(Theodore Roosevelt)总统的带领下发动了一场改革运动,史称社会进步运动。这场运动从经济领域反托拉斯开始,后来波及经济、政治和社会各个领域,影响极其深远。也正是这场改革运动,初步显示了政府干预社会经济生活的作用和力量。这场运动的爆发有其深刻的社会历史原因。

第一,美国社会进步运动的经济根源。19世纪后期,美国经济进入了高速发展时期,工业化城市也迅速崛起。在经济发展的推动下积累了大量的国民财富。1884年,美国工业产值首次超过农业产值,标志着美国已经成为工业化国家。到1894年,美国工业总产值超过英国,跃居世界第一。在工业化的推动下,城市化的步伐也在不断加快。与此同时,社会经济形态也从自由竞争走向垄断。工商界和金融界掀起了兼并狂潮,在垄断组织迅速增多和扩大的情况下,经济运行机制遭到严重破坏,经济活动也陷入无序状态。垄断组织垄断生产和销售,使大批中小企业被吞并或者破产。垄断还造成了对森林资源和矿产资源的掠夺性开发,生态环境遭到严重破坏;垄断也使广大消费者难逃噩运,生活水平不断下降。这一切引起了社会公众的广泛关注,反托拉斯的呼声此起彼伏。垄断也造成了社会分配不公和贫困化的加剧。事实证明,在工业化给社会带来丰富的物质财富的同时,并没有消除社会贫困,反而使某些群体更加贫困。根据查理斯·B.斯布尔(Charles B. Spurr)1896年的统计,当时1%的美国人占有近一半的国家财富;12%的美国人拥有近90%的国家财富。与此形成鲜明对照的是广大工人、农民、移民和黑人却日益陷入贫困状态。1890年,仅纽约市就有50万居民住在贫民窟。据著名社会活动家罗伯特·亨特(Robert Hunter)估计,在世纪之交,美国至少有1000万人(约占总人口的14%)长期处于贫困状态。贫富两极分化使社会矛盾不断激化,社会骚乱时有发生,政府迫切需要通过改革来缓解社会矛盾。垄断带来的种种

恶果以及反垄断的迫切需要，构成了美国社会进步运动的经济根源。

第二，美国社会进步运动的政治根源。经济秩序的混乱必然要影响到政治领域，其中最严重的恶果就是腐败，随着腐败现象愈演愈烈，使美国社会陷入了空前的政治危机。为了消除腐败引发的政治危机，也需要发动一场社会进步运动。美国的中产阶级是这场社会进步运动的倡导者和中坚力量。当时的美国中产阶级主要由两部分人组成。一部分是旧中产阶级，主要构成成分是中小企业主和农场主；另一部分是新中产阶级，主要是伴随工业化进程同步壮大并具有强烈职业情感和社会责任心的自由职业者，由各类专业技术人员、企业管理者和公务员组成。中产阶级特别是新中产阶级，由于其自身特点和所处的社会地位以及不断发展壮大，成为一支举足轻重的社会革新力量。由于混乱的经济秩序和政治上的腐败，导致一部分人利用各种手段迅速成为暴发户，他们大量攫取和占有各种社会资源，从而使中产阶级的经济和社会地位都相对下降。中产阶级面对那些专横跋扈的新贵们，深恶痛绝；另外，出于社会责任感，他们对政治腐败和工业化带来的反社会、反人性的现象予以揭露和批判，逐渐走上了反抗的道路。其中美国新闻记者通过“黑幕揭发”掀起的“扒粪”运动，成为新中产阶级走向反抗道路的典型案例。他们要把一切腐败和肮脏的现象统统暴露在光天化日之下，力图通过批判社会的黑暗唤醒广大民众。他们反对垄断寡头的“金钱政治”，要求限制垄断资产阶级的傲慢偏见和专横跋扈，要求加强联邦政府对经济的监督和管理，维护正常的经济秩序，从而建立机会均等的发展机制。这一切表明新中产阶级已成为社会进步运动的主要推动力量。同时，一批较有远见的垄断资产阶级政治家，面对垄断带来的政治腐败、经济秩序混乱和社会贫困化等严重问题，也产生了一种危机感，因而在不损害自身根本利益的前提下，也要求进行改革。当时被称为石油大王的约翰·D. 洛克菲勒（John Davison Rockefeller）就要求制定一部《全国公司法》，以规范公司行为；要求授权联邦政府监督金融活动和企业资金账户。这表明从垄断资产阶级中分化出来一批支持改革的自由派。当然，垄断资产阶级自由派之所以拥护改革，根本目的还是要维护自己的统治地位。西奥多·罗斯福正是垄断资产阶级自由派的政治代表，他曾说过，我所奋斗的核心是希望从毁灭中拯救这个国家的富人及其追随者，因为我反对社会主义学说。由于垄断资产阶级自由派认识到改革的必要性并参与改革，这就使联邦政府发动和领导全国范围的社会进步运动成

为可能。

第三,美国社会进步运动的思想根源。在自由资本主义时代,实证主义、社会达尔文主义和经济上的自由主义是美国占统治地位的思想理论。这些传统思想理论主张人只能被动地适应环境,主张人类社会也通行着与自然界同样的物竞天择、优胜劣汰的规律。正因为如此,政府不要过多地干预,尤其是不能干预社会的经济活动。管得最少的政府才是最好的政府,成为多数人的共识。在没有任何政府干预的情况下,经济上的自由竞争必然走向垄断。在垄断制度形成以后,上述思想理论就成为垄断寡头为自己巧取豪夺和“金钱政治”辩护的工具。同时,由于片面地追求经济增长,伴随着工业化和城市化的发展,也带来了严重的环境污染和生态危机等种种反人性、反社会的恶果。面对种种令人无法接受的现象,人们开始反思,对原有的思想观念和价值体系重新加以审视。在政治学领域,伍德罗·威尔逊(Thomas Woodrow Wilson)率先打破传统思想的束缚,针对垄断组织对市场的操纵问题,主张政府必须干预社会经济活动。在经济学界,以理查德·T. 埃雷(Richard T. Aguerre)和西蒙·N. 帕顿(Simon N. Parton)为代表的一批年轻经济学者,也提出国家要引导和管理社会经济生活。他们认为,尽管工业化社会需要个人的主动性和进取精神,但是自由放任思想在政治上是不安全的、道德上是不健康的,因此,国家的积极参与是人类社会进步不可缺少的条件。在社会学领域,莱斯特·沃德(Lest Ward)和查理斯·库累(Charles Kurrey)等人对社会达尔文主义和自由放任思想进行了猛烈抨击。沃德在《动态社会学》中指出,如果我们把生物进化看成是自然的,那么社会进步则是人为的。生物学的根本原则是自然选择,而社会学的原则则是人为选择。适者生存就是强者生存,它意味着对弱者的摧毁。如果说自然界通过淘汰弱者获得进化,那么人类社会则通过保护弱者而获得发展。沃德还进一步论述了人类的进步是社会控制和有目的活动的结果。上述思想推动了思想观念的转变和价值体系的重构,为社会进步运动奠定了思想基础。

正是在这样的背景下,1901年西奥多·罗斯福当选为美国总统以后,就开始了被称为社会进步运动的一系列改革。反垄断是这场改革的核心内容,目的是使美国社会重新走向和谐稳定。这场社会进步运动高举社会公正的旗帜,以“公平”、“关怀”和“分享”为主题,对社会的不公正现象发起冲击。所谓“公平”:一是要建立公平竞争的经济环境。为了实现

经济上的公平竞争，国家颁布了反托拉斯法，随后又相继设立了商业与劳工部和联邦贸易委员会，它们的中心任务就是对垄断企业进行调查，并强制起诉和解散垄断性组织。此外，还颁行了一系列反垄断的法令，并积极采取措施强化反托拉斯法、限制垄断财团的无限膨胀、干预铁路公司的垄断价格，等等。政府通过这一系列的反垄断政策，使经济竞争环境更加公平，对美国的经济发展产生了具有深远意义的影响。二是建立公平的政治参与体制。为了解决由于经济垄断造成的政治腐败、党魁专断和富人干政等种种不良政治现象，扩大民主和自由，他们推出了建立大众政府的新民主措施。还政于民，鼓励公民平等参与，积极推动创制权、复决权和罢免权在全国的全面落实。同时通过积极推行直接预选、民选参议员和落实妇女参选权等重要举措，革除弊政。所谓“分享”：就是全体国民共同分享国家发展取得的成果。为此，于1913年颁行的累进所得税法，规定对年收入50万美元以上的个人征收7%的所得税。该法后来正式列入美国宪法修正案。这是美国法制史上实施“抽肥补瘦”、“取富济贫”政策的重大胜利，对于缓解贫富差距，调整社会利益关系发挥了重要作用。同时还出台了自然资源保护政策，尤其是对大批国有土地实行强制性保护，建立国家公园，让社会公众分享公共资源。所谓“关怀”：主要表现在关照社会弱势群体。通过各种政策措施的积极推动，促使政府在处理贫富矛盾、劳资冲突和黑白对立等社会摩擦中，坚持公正、中立的立场。并且出台了一系列政策，禁止州际工商企业使用童工；规定州际铁路工人每天工作时间不超过八小时；为在联邦政府及机构的员工发生工伤事故后提供劳动保护及抚恤金。积极支持工会组织的发展，通过工会组织保障员工的合法权益。

社会进步运动对美国社会的影响是深远的、全方位的。表面看来，社会进步运动只不过是一场打击经济垄断和政治腐败的改革运动。但是，由于政府当时有意识地从文化重建的视角，把社会伦理和价值观念的重构引入社会进步运动之中，因此不仅使这场改革运动推动了新的经济秩序和新的政治秩序的形成，而且也成为推动社会价值观念和伦理道德进步的重要力量。在这场进步运动中，西奥多·罗斯福和威尔逊还提出了“新个人主义”和“自由个人主义”的概念，强调个人有追求自由的权利，但也有承担社会责任和尊重社会伦理的义务。他们认为，将个人的自由建立在牺牲他人利益的基础之上，是违背美国传统的人人平等、公平竞争和机会

开放的价值观念和伦理准则的。西奥多·罗斯福强调,我们赞成保护财产权利,但更赞成维护人的权利;而维护人的权利的重要方式就是人人都能够生活在一个公正和人道的社会里。威尔逊还批判了美国传统的个人主义价值观念。他指出,在个人与社会的关系上,这种观念过于偏重个人利益而忽视了社会的和谐;在人与人的关系当中,这一观念过于强调个人的独立,却忽视了社会成员之间的协作;在社会伦理方面,传统的个人主义价值观念侧重自由,轻视社会正义;在法律制度上,这种观念过分突出了个人的权利,但没有相应地规定社会成员必要的社会义务。美国政治领导人在社会进步运动中对文化重建和价值重构的努力,明显地缓和了社会中各利益集团之间的矛盾。总之,这场社会进步运动取得的成就,初步显示了政府通过政策干预社会生活的重要意义。

然而,好景不长。1920年资本主义世界爆发了第一次世界大战后的首次经济危机。危机过后,出现了虚假的繁荣,美国经济在股票、债券等“经济泡沫”的影响下迅速增长,可谓创造了资本主义经济史上的奇迹。从1923年直到1929年秋天,每年的生产率增长幅度达4%。表面上经济形势一片大好,但在背后却潜伏着深刻的矛盾和危机。主要表现在美国农业长期处于不景气状态,农场主纷纷破产,农民的人均收入只有全国平均收入的1/3左右,农村购买力严重不足。当时的许多人对这种矛盾和危机视而不见,被虚假的繁荣所迷惑。由于受表面经济繁荣的影响,社会的主导价值观念也在发生变化,享乐主义开始风行起来。在享乐主义价值观念的推动下,发财致富成了人们最大的梦想,人人都想一夜之间成为大富翁,为了短期内能够暴富,各种投机活动备受青睐而大行其道。有相当一部分人由于精神空虚终日沉醉在物质享乐之中,而在精神生活方面浮躁和粗鄙之风到处盛行,真正成了“疯狂的20年代”。各种潜伏的矛盾终于酿成了新的经济危机。1929年10月,资本主义世界爆发了一场历史上空前的、破坏性极大的经济危机。这场经济危机把资本主义推向了崩溃的边缘,并再一次暴露了自由主义经济模式的严重弊端。

1933年3月4日,富兰克林·罗斯福(Franklin Delano Roosevelt)就任美国总统。罗斯福上任后面临的首要任务,也是当务之急就是要找到摆脱危机的出路。为此,他选择了加大政府干预的力度,力求通过大尺度的政策干预,恢复经济秩序,推动经济复苏。通过一系列干预政策的推行,卓有成效地发挥了政府应有的作用。罗斯福应对危机的一系列政策后来被

称为罗斯福“新政”。“改革”、“复兴”和“救济”构成了罗斯福新政的核心内容。罗斯福新政不仅使美国从危机中迅速解脱出来，而且可以毫不夸张地说挽救了整个资本主义制度。

罗斯福“新政”首先从整顿金融秩序入手。针对危机导致的银行纷纷倒闭，信用一落千丈，社会公众即使有钱也不敢存入银行的情况，罗斯福在就职后的第三天，即1933年3月6日，宣布全国银行“休假”，实际上是要对银行业进行整顿。3月9日，国会通过《紧急银行法令》，对银行采取个别审查、颁发许可证制度，对有偿付能力的银行，允许尽快复业。13日至15日，全国绝大多数银行经过财政部审核，在政府监督下，陆续恢复营业。罗斯福还向美国人民作出承诺：保证把钱存入重新开业的银行比藏在床褥下更为保险。6月16日，国会通过了《1933年银行法》，建立由联邦承担责任的联邦储备体系。上述一系列举措使银行信用很快恢复，银行存款不断增加，推动了经济的复苏。

罗斯福“新政”的第二个内容是整顿农业秩序。从1933年5月开始，新设立的农业调整管理局着手开展了一场雷厉风行的行动，即通过减少供给的方式推动农产品价格回升，促进农业复苏。主要采取了在春夏两季有计划地犁掉了大约1000万英亩棉田，收购和屠宰了大约20多万头即将临产的母猪和600多万头小猪、几千万头牛和羊等措施。供求关系决定商品价格的价值规律发生了作用。随着农业生产的下降，再加上1933—1934年遭到的严重旱灾，农产品大幅减产，价格逐步回升，农业开始复苏。

罗斯福“新政”的第三个内容是整顿工业秩序。1933年春天，罗斯福政府制定了旨在整顿工业的《全国产业复兴法》，出台两项重大举措，一是订立可免受托拉斯法案限制的公平竞争规约；二是提出要成立“公共工程署”，并为此拨款33亿美元。7月又提出订立“一揽子规约”的想法，规定雇主如愿意同政府合作，必须保证遵守全国复兴总署规定的最低工资和最高工时的标准。有200万雇主接受了规约，并在企业门口悬挂服从规约的标志。这些措施改善了工业发展的条件。

罗斯福“新政”中还有一个重要方面，那就是“救济”。在进行直接救济的同时，更主要的是开展以工代赈，通过大力兴办公共工程解决就业问题。1935年4月28日，罗斯福正式宣布工赈计划，明确规定对有工作能力的失业者不发放救济金，而是帮助他们通过参加劳动获得工资。