

[美] 史蒂文·凯尔曼 著

# 制定公共政策

ZHIDING  
GONGGONG  
ZHENGCE

商务印书馆

# 制定公共政策

——美国政府的乐观前景

〔美〕史蒂文·凯尔曼 著

商 正 译

马清槐 朱曾汶 校

商 务 印 书 馆

1990年·北京

MAKING PUBLIC POLICY  
A Hopeful View of American Government

Steven Kelman

Basic Series in American Government

James Q. Wilson, Editor

Basic Books, Inc., Publishers

New York

根据纽约美国政府基本著作出版公司 1987 年版本译出

ZHIDING GONGGONG ZHENGCE

制定公共政策

〔美〕史蒂文·凯尔曼 著

商正译

马清槐 朱曾汶 校

商务印书馆出版

（北京王府井大街 36 号）

新华书店总店北京发行所发行

河北省三河县艺苑胶印厂印刷

ISBN7-100-00944-8/D·68

1990年6月第1版

开本850×1168 1/32

1990年6月北京第1次印刷

字数 232 千

印数 5,000 册

印张 9 1/2

定价：3.80 元

定价(精装本)：5.80 元

## 出版说明

本书是从制定公共政策角度分析美国政府现状的专著，是研究美国政府的基本著作之一，主旨在于说明如何制定公共政策和如何评价当前的政策制定过程。本书作者史蒂文·凯尔曼是哈佛大学公共政策与管理教授。本书问世后，得到美国学术界的好评。

书中所说的公共政策，从国会的立法到行政机构制定的条例、法规，都包括在内；其制定过程一般都经过政策思想的提出、政策思想的选择、政策落实需要解决的各种细节、政策的最后行动和执行结果这些阶段。

美国的政体是立法、司法和行政机构分享权力，但又互相制约。在政策制定方面可以看出体现了这种关系。从历史上看，某一部门的权力和制约作用并不均衡而且有变化。以国会而论，在三十年代至六十年代，由于总统权力的加强，大多数立法都受总统影响或者由总统提出。即使在国会内部，权力也是分散的。四十年代至六十年代，议案的审查权集中在专门委员会主席手中，近几年又分散到小组委员会。议员在立法问题上是完全按照他所代表的地区利益行事，还是从全局出发为大多数选民着想，本书作者认为后者是主要的，而且体现了书中提出的“公共精神”。

再如总统，除外交问题外，他在政治抉择中的影响并不大。总统对议员的影响，不是靠自己的权力，而是靠说服力。内阁也不是集体决策的机构。

美国的行政机构是本书所说的政治过程的一部分。国会的立

法多以行政机构的报告为基础,因为它们有掌握专门知识和垄断信息的优越地位,在制定行政法规方面影响尤其大。

在司法系统里,联邦最高法院的复审权是美国独有的特点。它可以复审立法机关的立法是否违宪;复审行政条例;有权解释立法中的用语,以及制定有关习惯法的条例。在美国历史上,作出重大决策的是最高法院,而不是国会或总统,如1954年关于废除公立学校实行种族隔离的裁决。所以本书强调,最高法院的裁决都能体现公共精神。

本书的后半部分论述政策实施和实施过程中存在的问题。作者认为,实施的关键是组织问题,而组织工作中的关键又是人的挑选和人的素质问题,这比为实施而建立的管理制度具有更重要的意义。政策实施的问题何在,作者认为,政府为顺利实施而建立的机构却束缚了自己的手脚。例如文官制对政府工作人员的录用、解雇,都受规章条例的严格限制,对工作成绩的考核却缺乏明确的要求,限制了工作人员发挥主动性和创造性,在作决定时往往推给上级了事。相比之下,不如私营企业的用人办法灵活和更有成效。

本书认为,制定公共政策的前提是公共精神,也就是摆脱利己主义而为大多数公众利益着想的精神;在当前的政治过程中,公共精神与利己主义相比,前者占主导地位。如六十年代和七十年代初通过的保健条例和保护环境条例,都是超越利己主义的明证。当然,也不容讳言,利益集团是最强大的利己主义力量,但是也要承认它们是受公共精神准则制约的。利己主义不会在政策制定过程中消逝,但也起不了主导作用。政府的功能之一,就是用公共精神教育人,更多地发挥人的主动性,使公共精神在制定政策过程中占优势。作者的结论是,只要政府重视并解决在制定公共政策过程中的问题,就应当对政府有一种乐观的看法。

这是一个美国学者对本国制定公共政策问题的剖析,我国读

者如何品评,自会得出自己的看法,这里提供的只是供研究参考的资料。

本书译者商正是一个集体笔名,参加翻译的有马宁、何世鲁、吴延佳、周治淮、李锡荣、吴忆萱和林铮。全书译文由马清槐、朱曾汶校订。

1989年10月

# 目 录

第一章 导言 .....	1
<b>第一部分 政策制定过程如何进行?</b>	
第二章 政治活动:一种供分析的框架 .....	11
第三章 政治活动的机构背景:国会 .....	38
第四章 政治活动的机构背景:总统职位 .....	58
第五章 政治活动的机构背景:政府机构 .....	76
第六章 政治活动的机构背景:最高法院 .....	98
第七章 实施:一种供分析的框架 .....	116
第八章 实施的组织机构安排:文职机关 .....	153
<b>第二部分 政策制定过程进行得如何?</b>	
第九章 我们应该怎样评价政策制定过程? .....	179
第十章 公共行为的源泉:两种不同观点 .....	200
第十一章 评价政治过程 .....	215
第十二章 评价政府机构的工作表现 .....	235
第十三章 结论:我们只有这个政府 .....	247
注释 .....	256

## 第一章 导言

美国人关于我们的政府有两种看法。虽然我们的民主制一向是并且现在仍然是自豪的根源，但至今始终同时存在着一种讥诮的看法，认为政客是腐败的，政府的计划是处理不当的。

自从共和国建立以来，美国觉得自己是在刚刚摆脱独裁统治的世界中一块民主实验基地，这种想法一直培育着我们的自豪感。五十年代后期，《公民文化》的作者加布里埃尔·阿尔蒙德和西德尼·维巴向美国人和另外四个国家的公民提出一个问题：他们关于自己的国家最感自豪的是什么。

回答的美国人有一百八十五引证了美国政府或政治传统的某项特色——宪法、政治自由、民主等等——与此相比，对本国持有类似看法的英国人占百分之四十六，德国人占百分之七，意大利人占百分之三，墨西哥人占百分之三十。<sup>(1)</sup>

这两位作者发现，当时美国人援引本国政治体制是自豪感根源的次数远比援引美国社会的任何其他方面如我们的经济体制、宗教价值或在世界事务中的地位为多。这些看法至今依然存在。在1976年的一次调查中，美国人被问起他们究竟较为赞同“我为我国政体的许多方面感到自豪”这一说法，还是较为赞同“我觉得我国的政体没有什么值得自豪”这另一种说法。回答问题的人中有百分之七十六说他们为我国的政体感到自豪。<sup>(2)</sup>

可是关于政体的一种讥诮的看法，正如推崇的看法一样，在我国历史上也有深远的根源，因为以前人们往往到美国来逃避专横的政权。在十九世纪后期，马克·吐温挖苦政客，说他们是美国



唯一土生土长的犯罪阶层。在二十世纪三十年代,当有人想要埋怨人们工作的速度太慢时,常用的一句话是“这是什么,是工程进度管理署的一个工程项目吗?”,指的是大萧条时期公共工程的工作进度。

高级政府职位历来享有崇高的威望。1931年出版的一本研究著作指出,在十八岁男学生的抽样调查中,“政治活动家或政治家”被列为第六位最受尊敬的职业,居医生、银行家或牧师之后,但居大学教授、建筑工程师、发明家或实业家之前。<sup>(3)</sup>1943年,一份关于职业威望的报告把最高法院法官、内阁部长、美国参议员和各州州长排列入名单的任何其他职业上,包括大城市银行家在内。<sup>(4)</sup>对政府机构的拥护程度在三十年代到六十年代初期有所增加。从1943年到1965年,声称希望看到他们的孩子步入政界的人数比例从百分之十八增加到百分之三十六。<sup>(5)</sup>莫里斯·贾诺威茨和戴尔·赖特把他们1954年在底特律所做的调查同1929年曾经在芝加哥做的调查作了比较,发现政府雇员的威信有了显著的提高。<sup>(6)</sup>1960年关于公众对被任命的联邦行政部门高级官员的态度所作的调查报告表明,赞成的态度占压倒优势。概而言之,回答问题的人根据诚实、能力以及热忱为公众服务等特征把联邦高级官员在一至十的等级中大约列为八级。<sup>(7)</sup>

从六十年代后期以来,公众对政府的态度已经变得以冷嘲热讽为多。声称大部分时间不能信任政府“秉公办事”的美国人百分比,从1958年至1980年由百分之二十三增加到百分之七十三。这种转变在有案可稽的调查研究史上是最引人注目的。认为“华盛顿的人们浪费我们纳税所缴款项中很多金钱”的人的百分比,在同一时期从百分之四十三增加到了百分之七十八。<sup>(8)</sup>

与此同时,研究政策制订过程的大学师生对政府的看法变得同样严厉了。(谁也不要认为蛰居象牙之塔的大学师生比其他公民更加轻率地避开环绕他们旋转的舆论潮流。)学校教科书改变了,

甚至孩子们也受到了影响。六十年代后期写成的教科书开始大规模地描写美国历史的“侧面”。据记者弗朗西丝·菲茨杰拉德报道,有一本教科书“引证了一个士兵谈到的本世纪初美国在平定菲律宾时使用酷刑的事实”。<sup>(9)</sup>F.克里斯托弗·阿特顿把1962年小学生的一项调查研究同他自己1973年所作的调查研究作了比较,发现儿童对政府机构的肯定态度急剧下降。在回答“你是否喜欢总统”这个问题时,1962年五年级的学生回答“我最爱总统”或“我差不多最爱总统”的占百分之五十。1973年回答问题的学生中仅仅百分之五抱有这种想法。<sup>(10)</sup>

这是一本关于美国政策制定过程的书。这个过程进行的方式应当提供一条线索,使人了解美国人为什么既称赞又不信任他们的政府。政府以多种方式从事制定政策的过程。那个过程可以成为自豪或厌恶的根源。从制定政策的过程中产生重大的政府行动(或不行动)。这些结果既能够激励人们也能使他们感到不安。

政策制订过程以公民们希望政府采取何种行动的想法为出发点。这些想法在政府工作过程中被反复探讨。其结果便产生一系列积极地或消极地影响人们生活的政府行动(或不行动)。

下列顺序是政策制订过程的简单示意图,其中包括以许多建议开始而以影响人们生活的政府行动结束的一系列阶段。

1. 政策思想:政策思想是政策制订过程的原材料。一种政策思想也就是一项在某种程度上改变政府行为的建议。政策思想可能是非常笼统的(“政府应当为失业人员拟订一个职业培训计划”,或者“政府应当削减发放给失业人员的食物券开支”)。这些想法在计划应有哪些特点方面可能较为具体。(“仅长期失业人员才有资格受训”,或“个人收入在贫困线以上者不得领取食品救济”)。

2. 政治选择:具有政策想法的人力求使政府许诺实现他们的想法。当政府作这种许诺时,它有权做个人无法做到的事情:它在必要时可以合法地强制公民们尽力实现它作出的许诺或在行动上

与该许诺保持一致。在一个民主社会,那些抱有政策想法的人必须付出代价,亦即把他们的建议提请别人认可。在这样一个过程中,不同的参与者很可能对政府采取的行动有不同意见。选择在下列情况下是政治性的,(1)作出的选择是委托政府当局来做某些事(或者正式拒绝任何这样的委托);(2)选择是集体作出的;(3)人民对政府要做的事表示不同意。

一种政治决定可以提出一项职业培训计划,其他政治决定可以随之给该项计划某些具体的要点。政治决定常常以法律的形式表现出来(比如国会通过1973年综合就业训练法)。政府机构也可能作出政治决定(比如劳工部颁布条例规定地方培训计划需具备哪些条件方可获得政府资助),并且政治决定也可能由法院作出(例如通过一项裁决,规定职业培训计划必须符合正面行动的某些要求)。

3. 实施:一旦政治选择已经作出时,政策就必须得到落实;这通常是一些大的政府机构的责任。实施是政策制订过程的一部分,因为正如政治选择详细说明和限定政策思想一样,实施过程也详细说明和限定那些已经作出的政治选择。我们不妨假定,如果一个问题是重要的,它就会成为政治争论的问题,因此只有一项政策的较次要点才会在实施阶段确定下来。然而,一项政策的许多细小要点、有时还有一些相当大的要点只有在实施一项计划时才能确定下来。例如,就一项职业培训计划来说,这些要点可以包括被接受的申请人的类型、教学的性质或在教学工作结束后如何安排就业的问题。

4. 最后的政府行动:政治活动过程和实施过程导致一系列的政府行动。借用迈克尔·利普斯基的话来说,公民正是在“街道这一层次”体验到那些行动。<sup>(1)</sup>职业培训计划给人提供专门的技术训练;它们提供或优或劣的额外就业机会;它们使纳税人花费一定数额的钱。以政治活动过程和实施过程的结果为依据,最后的政

府行动可能与政策创始人的想法相同或不同，视政治过程和落实过程的结果而定。

5. 现实世界结果：从政策制订过程的一些较早阶段产生的最后行动，是政府影响公民实际生活的最后一着。然而，人们的生活并不单纯受政府行为的影响。人们在职业培训计划中学习技能的成绩不仅取决于技能如何传授，而且取决于个人如何对教学作出反应。受训者在劳工市场的成功部分地取决于雇主的态度和失业率。政府政策和一系列实际结果之间的关系总是政策制订人就某些行动对接受一方的影响所作出的假设。一项改造犯人的政策目的在于减少累犯。一项环境保护政策可以减轻空气污染将可拯救生命或减少疾病这一假设为依据。一个新的防御性武器系统研制计划可以基于其威慑力将减低爆发战争的可能性这一假设。这样一些见解可能是对的。但也可能是错的。

所以，在一种政策思想的发展和政府卷入（或不卷入）人们生活的结果之间还有许多文章。当我们把政策思想的发展追踪到政府的最后行动时，那些政策总比它们最初出现时展露出更明确的特点。当我们顺着政府最后行动的进展观察它们的实际结果时，还有其他许多因素被牵涉进去。请注意我所描述的程序如何有别于政府部门一般被分为立法、行政和司法三类——国会“制定”法律，行政部门“执行”法律，法院“解释”法律——的情况。本书不打算采用这种一般的区分法，因为它使人误以为政治过程只发生于国会，其他政府部门只有较次要的和技术性的政策制订职能。事实上，总统、政府机关和法院都卷入政治，我以为将三者全部纳入一项关于政治活动过程的讨论，可以正确地突出它们之间的相似而不是它们的差别。

政治活动过程和实施过程之间的区别可能使我们想起公共行政机关中“政策”与“执政”之间传统的区别之一。象弗兰克·古德诺和伍德罗·威尔逊这类学者所提出的这种区别观念在于政策应

由当选官员制订，普通官员应置身于政策制订过程之外，全心全意地执行政策决定。<sup>(12)</sup>

实际上，责任的这种区分由于两个原因没有坚持下去。首先，在当代社会中，政府机构是很深地卷入作出政治选择行动的。其次，各政府组织内部在政策实施过程中所发生的事情极大地影响着公民们体验到政策的内容。其所以如此，一部分是由于重要的决定是政治叫喊已经停止之后作出的。这些重要决定从警官决定怎样处理家庭争吵起，到调查福利申请人的工作人员决定是否要为增加他们获得救济金的机会而替他们出谋划策，到政府的反托拉斯律师决定是控告国际商业机器公司的十年讼案坚持下去，还是转向其他工作为止，应有尽有。实施也是政策制订工作的一部分，因为种种组织机构并不总能做指定它们做的事情。由于这些缘故，从政策实施过程中出现的政府最后行动便弥补许多缺口，与政治上决定下来的行动大不相同。

本书是围绕政治过程和实施过程编写的。我对出现这些过程的联邦级机构进行考察。我还指出这些过程的若干一般的特点，因为我认为它们不仅适用于美国国家级的政策制订过程，而且适用于西方民主世界任何地方的这种过程。我希望关于专门机构的政策制订工作和关于这一过程的一般特点的论述，将对想要更好地了解政府如何工作的人们有所助益。

本书有一个观点。我着手估价政策制订过程在美国进行得多么好。象任何估价一样，我的估价依据的既是作出判断的规范标准，又是按照那些标准凭经验观察那个体系的成效如何。

我根据两个标准来估价政策制订——实施优良公共政策的能力，以及过程本身对于增进我们作为人的尊严和形成我们性格的不大明显的影响。我认为，为了使政策制订过程很好地进行，参加这一过程的人们必须具有极高水平的热心公益精神。所谓“热心公益的精神”，我指的是立志作出真诚的努力以实现优良的公共政

策。这与怀着私心参加这一过程的人的行为形成鲜明的对照，这些人不问什么样的政策是正确的，而只注意什么样的政策对他们自己最有利。我知道“热心公益精神”这个说法听起来多少有点陈旧，现在我用它是为了重新获得一种近几十年来已经不幸地急剧衰落的思考政策制订过程的观点。（事实上，我为了同样的原因玩弄“公民美德”这个说法。）

我的结论是不够时髦的：热心公益的精神散布很广，因此政府在我们的生活中所起的作用更值得称赞和信任，而不是厌恶和讥讽。

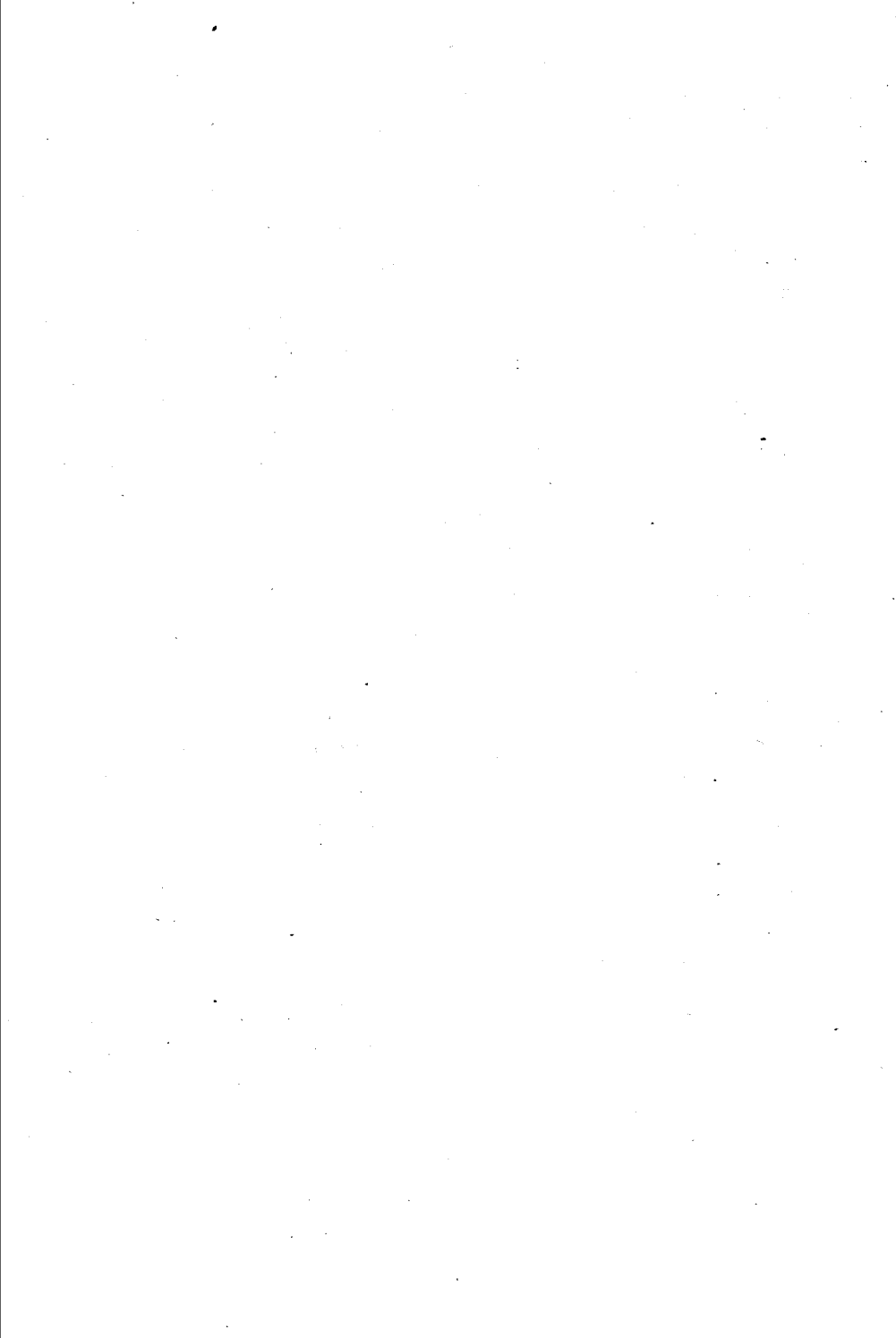
然而，提倡这个观点并不想要推卸责任，不去竭力理解那种产生消极情绪的政策制订过程的情况如何。我相信，关于这个过程究竟实际上怎样发生作用的讨论能够提供一些线索。

最后，我还承认自己抱有另一种也许不是这类著作所特有的打算和希望，即但愿本书也能给那些已经决定要参加政策制订过程的人们提供切实可行的指导。我在这里还希望，一部阐释这个过程怎样发挥作用的著作能够帮助实践的人探明陷阱和机会。

因此本书把叙述和估价熔于一炉。它的一些部分是分离的，其他一些部分是连结的。那种混杂叙述的办法是一项冒险的尝试。德国诗人赫尔德林曾经写道（见艾伯特·赫什曼援引的一段话）：

如果你有头脑又有良心，就应只表现两者之一，如果同时表现两者，则哪一头也得不到赞许。<sup>(13)</sup>

我要求读者开恩，欣然证明赫尔德林是错了。



## 第一部分

# 政策制定过程如何进行？



