

当代经济学系列丛书

Contemporary Economics Series

主编 陈昕

国家“十二五”重点图书

公共政策导论

当代经济学
教学参考书系

[美] 查尔斯·韦兰 著
魏 陆 译



格致出版社
上海三联书店
上海人民出版社

当代经济学系列丛书

Contemporary Economics Series

主编 陈昕

公共政策导论

[美] 查尔斯·韦兰 著

魏 陆 译

当代经济学参考书系
当代教学参考书系



格致出版

格致出版社
上海三联书店
上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共政策导论/(美)韦兰著;魏陆译. —上海:
格致出版社:上海人民出版社,2013
(当代经济学系列丛书/陈昕主编. 当代经济学教
学参考书系)
ISBN 978-7-5432-2300-4

I. ①公… II. ①韦…②魏… III. ①政策科学
IV. ①D0

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第228698号

责任编辑 钱 敏
装帧设计 敬人设计工作室
吕敬人

[美]查尔斯·韦兰 著 魏 陆 译	
公共政策导论	
格致出版社·上海三联书店·上海人民出版社 (200001 上海福建中路193号23层 www.ewen.cc)	世纪出版集团发行中心发行 浙江临安曙光印务有限公司印刷 2014年1月第1版 2014年1月第1次印刷 开本:787×1092 1/16 印张:27.25 插页:2 字数:441,000
 编辑部热线 021-63914988 市场部热线 021-63914081 www.hibooks.cn	
ISBN 978-7-5432-2300-4/F·675	定价:58.00元

主编的话

上世纪 80 年代,为了全面地、系统地反映当代经济学的全貌及其进程,总结与挖掘当代经济学已有的和潜在的成果,展示当代经济学新的发展方向,我们决定出版“当代经济学系列丛书”。

“当代经济学系列丛书”是大型的、高层次的、综合性的经济学术理论丛书。它包括三个子系列:(1)当代经济学文库;(2)当代经济学译库;(3)当代经济学教学参考书系。本丛书在学科领域方面,不仅着眼于各传统经济学科的新成果,更注重经济学前沿学科、边缘学科和综合学科的新成就;在选题的采择上,广泛联系海内外学者,努力开掘学术功力深厚、思想新颖独到、作品水平拔尖的著作。“文库”力求达到中国经济学界当前的最高水平;“译库”翻译当代经济学的名人名著;“教学参考书系”主要出版国内外著名高等院校最新的经济学通用教材。

20 多年过去了,本丛书先后出版了 200 多种著作,在很大程度上推动了中国经济学的现代化和国际标准化。这主要体现在两个方面:一是从研究范围、研究内容、研究方法、分析技术等方面完成了中国经济学从传统向现代的转轨;二是培养了整整一代青年经济学人,如今他们大都成长为中国第一线的经济学家,活跃在国内外的学术舞台上。

为了进一步推动中国经济学的发展,我们将继续引进翻译出版国际上经济学的最新研究成果,加强中国经济学家与世界各国经济学家之间的交流;同时,我们更鼓励中国经济学家创建自己的理论体系,在自主的理论框架内消化和吸收世界上最优秀的理论成果,并把它放到中国经济改革发展的实践中进行筛选和检验,进而寻找属于中国的又面向未来世界的经济制度和经济理论,使中国经济学真正立足于世界经济之林。

我们渴望经济学家支持我们的追求;我们和经济学家一起瞻望中国经济学的未来。

陈 昕

译者的话

查尔斯·韦兰(Charles Wheelan,国内也有人译为查尔斯·慧伦),本科毕业于著名的美国达特茅斯学院,后在普林斯顿大学伍德罗·威尔逊学院获得公共管理硕士学位,在芝加哥大学哈里斯学院获得公共政策博士学位,目前在芝加哥大学哈里斯学院担任高级讲师。韦兰阅历丰富,在加入哈里斯学院之前,1997—2002年间担任《经济学人》杂志驻美国中西部地区的通讯记者,也为芝加哥公共电台 WBEZ 节目、雅虎、《芝加哥论坛报》、《纽约时报》、《华尔街日报》等定期或者不定期撰写过文章。他还曾担任过非营利组织“芝加哥大都市2020”(Chicago Metropolis 2020)的政策传播部主任。2009年,韦兰还代表民主党参加了拉姆·伊曼纽尔(Rahm Emanuel)空缺的伊利诺伊州第五选区国会众议员席位的特别竞选,但是没有成功。韦兰的第一本著作《赤裸裸的经济学》(*Naked Economics*)就畅销全球,全书没有艰涩难懂的图形、方程式和术语,而是以生动的故事、平实的语言和诙谐的笔调将经济学轻松地展现在读者面前,彻底脱去了经济学沉闷的外衣,进而入选杰克·科弗特(Jack Covert)、托德·赛特斯登(Todd Sattersten)所著的《一次读完100本商业经典》一书。

《公共政策导论》是查尔斯·韦兰的又一力作,这本书结合了韦兰丰富的职业经历和在芝加哥大学哈里斯学院备受赞誉的教学成果,秉承了幽默诙谐、令人深思的写作风格,将公共政策学这一复杂的难题生动地展现在我们面前。公共政策是一个群体作出并实施决策的集体行动过程,大到对外宣战、小到不许

乱丢垃圾均是如此。诚如韦兰所言,为什么有的国家繁荣稳定,有的国家深陷贫穷战乱,这都可以从公共政策上找到根源,好的公共政策可以使我们的生活得更美好,而坏的公共政策可能是致命的。研究公共政策是希望我们能够做得更好,但是在这个充满不确定性的世界中,如何制定出好的公共政策却是如此之难,因为可能对何为“好的公共政策”就存在不同看法。

无论如何,一个社会必须做出集体决策,否则这个社会将陷入混乱。《公共政策导论》为我们提供了一个分析和理解公共政策的框架,全书共分为五个部分:第一部分(第1—2章)介绍了公共政策的概念,指出了制定公共政策所面临的独特挑战。第二部分(第3—5章)给出了一套用于理解和预测个人和群体行为的工具,介绍了衡量我们的整体福利或者“社会福利”时所面临的挑战。第三部分(第6—8章)对公共政策中的政府过程、市场制度以及政府作用进行了深度分析,帮助我们理解市场能够有效地干什么和不能干什么。第四部分(第9—13章)提供了一套基础性的用于制定公共政策的计量工具,比如,如何收集和测量数据,如何对数据进行基本分析,以及回归分析、成本—收益分析及项目评估等具体分析方法。第五部分(第14—15章)研究了政策制定和执行中机构的关键作用,把所有这些工具结合在一起构建了一个框架,帮助政策制定者辨别和分析政策难点,评估可能采取的措施,以及如何实施一个能够使社会变得更美好的决策。

这本书结构完整、叙述生动,每章开头都以一个生动的事例引出本章的主题,正文中结合所讨论的话题也配有大量的实例——现实世界中的政策,每章结尾还有一个供讨论的案例,很多观点和公共政策实践让人深思,读起来一点都不会感到枯燥乏味,恨不得一口气将其读完。特别是第四部分关于公共政策计量工具的介绍,对于学习和理解公共政策至关重要,这在其他同类教科书中是很难看到的。因此,这本书既适合作为公共政策学科本科生和研究生的专业教材,也可以作为政府管理人员、社会公众了解公共政策理论和实践的通俗读物。这本书一定能像韦兰的《赤裸裸的经济学》一样,成为公共政策方面的一本畅销书。

本书由笔者牵头翻译,历经一年多才得以完成。虽然我以前也曾经翻译过多本著作,但是这本书的翻译工作量之大超出当初的想象。本书涉及的内容广泛,各种术语众多,为了力求准确,在翻译过程中查阅了大量文献,同时考虑到文中很多背景知识对中国读者有一定的难度,译者用脚注方式加了大量译注,便于读者理解,很多用语都经过反复推敲。在本书的翻译过程中,上海交通大学国际与公共事务学院的研究生姜楠(第2章)、岳薇薇(第3—5章)、吴东毅(第6—8章)、樊迪(第14—15章)以及上海财经大学公共经济与管理学院的邱琳博士(第9—13章)承担了部分章节的初译工作,魏陆前后逐句译校了三遍,并请刘若玄同学从读者角度提出了建议。翻译工作无止境,文中难免有一些不足之处,敬请谅解,恳请读者提出宝贵意见。

上海世纪出版集团格致出版社的钱敏女士为本书的出版编辑做了大量工作,在此表示衷心感谢。

魏 陆

上海交通大学国际与公共事务学院

前言

当今世界时时面临着挑战。虽然与房地产次贷相关的金融危机最糟糕的时刻已经过去,但是为了防止再一次发生危机,公共部门在制定一套全新的监管制度方面却几乎没有任何进展。美国公共预算是严重失衡的,最好的结果是,不断累积的债务由未来的纳税人承担;最坏的情况是,全球债权人也许不再愿意借钱给美国人,届时美国昂贵的医疗保健系统将难以为继。我们面临的问题还包括气候变化,以及在伊拉克和阿富汗的战争等等。美国并不是唯一面临严峻挑战的国家。在日本,因20世纪80年代后期资产泡沫破灭引起的经济恶化至今仍未见好转,因此“失去的十年”将很快变为“失去的几十年”。在欧洲,由于人口老龄化以及过于慷慨的社会保障制度,公共预算正在面临日益增长的压力。

当然,也有很多好消息。二十多年来印度和中国经济增长强劲,使数千万人口摆脱了贫困。但是,这两个国家在经济取得成功的同时,也面临着一些挑战,如环境恶化、收入不平等、城镇化速度过快、基础设施不足以及与其他国家的贸易摩擦等。当然,即使一些发展中国家出现了类似中国或印度的难题,也应该为此感到庆幸。我刚从柬埔寨回来,令人震惊的是,在那里仍然有45%的人口无法获得干净的饮用水和基本的公共卫生服务。

上段话的目的不是为了让读者对现实世界心灰意冷。实际上与1970年或者1850年相比,这个世界的大部分地区在2010年更富有、更安全和更健康。然而尽管如此,我们实际上可以取得更大的进步,将来

也仍然可以取得更大的进步。上面所描述的那些挑战有共同点——任何社会的主要挑战都有其共同点——那就是它们都被归入公共政策范畴,这意味着任何个人或者单个企业都不可能制定令人满意的公共政策。相反,公共政策要求共同决策:谁必须上学(以及谁必须为此买单)?什么物质能够或者不能被倾倒入公共水源中?应该如何抑制传染病?新机场应该建在哪里?什么水平的飞机噪音和废气排放是可以接受的?我们应该如何保护自己免受外敌侵犯?个人或者家庭应该对国防承担什么样的义务?

虽然这些都是现代政策问题,但是在人类文明历史中,没有一个社会不面临着类似的问题。为了防止恐怖分子的袭击,21世纪的国防要求采用非常复杂的边境技术,而为了阻止野蛮人的入侵,11世纪的国防只要求建立城墙和堡垒。它们本质上是一样的——虽然技术不同,但都需要制定和实施共同决策。当作出这样的公共选择时,通常没有绝对正确的答案。(我怀疑在11世纪时期,一些公民已经发现建造堡垒是不必要的并且/或者代价过于昂贵的。)但是在思考我们所面临的社会挑战时,存在一些建设性的方法。我们能够评估和量化我们关心的结果。我们能够分析什么时候市场达到了最优的社会结果,什么时候市场没有达到最优的社会结果。我们能够找出社会问题的原因,并且提出一系列解决方法。我们能够设计透明和民主的公共决策过程(当然仍应该尊重个人权利)。并且,一旦我们已经实施了一项政策,我们能够评估这项政策是否有效。本书给出了基本的分析工具。

本书的写作就好比跑一场超长的马拉松,如果没有沿途人群的加油呐喊并且给我补充水分,我早就在中途倒下了。诺顿(Norton)公司一直是一个优秀的合作伙伴——不管是在这个项目上还是在其他方面。诺顿公司董事长德雷克·麦克菲力(Drake McFeely)在强化实施作者交稿截止日期管理规定时,能够充分将个人魅力和高效工作结合在一起,他的这种能力是独一无二的。卡尔·贝克曼(Karl Bakeman)是本书的“创始编辑”,他以及后来接任的编辑安·辛(Ann Shin)制订了本书的组织计划,从而将整个项目置于正确的轨道上。(如果你开始就跑错了方向,你很难跑赢一场超长马拉松!)杰克·雷普却克(Jack Repcheck)进一步使本项目开花结果,由于他卓越的专业水平和潇洒的个人风度,与其共事其乐融融。卡罗尔·弗莱克纳(Carol Flechner)使整个项目完成了最后一棒,她将一堆手稿转变成了可以出版的书稿。

这本书富有大量数据和案例。项目组没有对数据和案例进行亲自调查。苏加塔·巴特(Sujata Bhat)是我曾经遇到过的最优秀的数据提供者,只要数据存在的话,她就能够很快找到它。如果没有她的帮助,这本书将远没有如此有趣。在这一项目的最后阶段,由于时间紧迫而大量案例和数据又需要校对和更新,丹尼尔·范都森(Daniel Van Deusen)也提供了极大的帮助。

如果我们坚持继续使用超长马拉松比喻的话,那么我的代理人蒂娜·班尼特(Tina Bennett)则集教练、体能老师、运动心理学家于一身。蒂娜有令人惊奇的商业本能,能够敏锐地洞察到那些具有重要意义的工作,并且她还极具幽默感,有她

的参与,每个项目都让人感到一切都在控制之中。

我很幸运能够成为一个伟大的机构——芝加哥大学的一名成员。在哈里斯(Harris)公共政策研究院,我的周围一直聚集着优秀的学生、同事和访问学者,他们对本书的内容都直接或间接地作出了贡献。前任系主任苏珊·梅尔(Susan Mayer)特别支持建立一个高端学术机构,在这里我可以从事本项目和其他项目工作。我也非常感激达特茅斯(Dartmouth)学院经济学系和纳尔逊·洛克菲勒(Nelson A. Rockefeller)中心,我在那里经常承担定期教学任务,他们在学术上向我提供了很大的帮助,并且使我得以结识一群有趣且聪明的同事和朋友。我还想感谢达特茅斯学院的布鲁斯·萨克多特(Bruce Sacerdote)和伊桑·刘易斯(Ethan Lewis)、芝加哥大学哈里斯公共政策学院的保拉·沃辛顿(Paula Worthington),以及兰德(RAND)公司的艾米·理查森(Amy Richardson)。

我的妻子莉亚(Leah)自从20年前就开始与我一起环游世界,莉亚还从来没有遇到她不喜欢的冒险活动,这使我对公共政策感到着迷。她支持我进行的每个项目,包括那些耗时五年或者更长的项目(例如本项目)。如果没有我们的孩子卡琳娜(Karina)、索菲(Sophie)和CJ,这些书也许能够更快完成,但是我生命中的其他事情将不再如此有意义和多姿多彩。我知道,如果我说我是为了我们孩子生活的世界更美好而笔耕不辍,很多人会认为这是陈词滥调。我有一个特别的愿望:我希望能够重温20世纪90年代后期的乐观主义,那时我的大女儿刚刚出生,冷战已经结束,全球经济欣欣向荣,美国政府的公共预算是平衡或者盈余的。那时给人明显的感觉是:全世界每个社会无论是富有还是贫穷的,都行进在一个稳健、和平的正确方向上。但是十年以后,这个世界已经变得更加不确定和不乐观了。公共政策包含了我们希望改变世界的工具。如果我们希望以一种积极的方式改变社会,政策分析是外交、管制、经济增长、环境保护、教育以及任何其他制度的基础。可以毫不夸张地说,公共政策有助于世界稳定(并且使世界成为一个更加有利于我们孩子生活的地方)。

目 录

第一部分 什么是公共政策

003	1 公共决策
003	是否允许雪地汽车行驶?
005	1.1 定义公共政策
008	1.2 政策过程
010	1.3 本书概览
011	1.4 营利性公司、非营利组织和政府
015	1.5 平衡私人生活和公共政策
017	1.6 选择的艺术:稀缺和不确定性世界中的生活
020	1.7 总结
020	讨论——最大化人类的潜力:第一份阿拉伯国家人类发展报告
023	重要概念
024	2 为什么改善世界这么难
024	基因检测的机遇和挑战
026	2.1 公共政策的成功:生活变得更好了
029	2.2 前路漫漫
041	2.3 调和我们的分歧
045	2.4 总结
045	讨论——一项超越党派的社会政策变革:福利改革
050	重要概念

第二部分 为什么我们如此行事

053	3 理解个体行为:理性的男人和女人
053	这些女孩去哪里了
055	3.1 将世界简单化
061	3.2 激励因素的作用
065	3.3 道德风险
066	3.4 不完全信息
071	3.5 克服信息问题的机制
073	3.6 我们有多理性
075	3.7 总结
075	讨论——理性视角下的生育:理解生育率
080	重要概念
081	4 理解群体行为:集体行动
081	不断消失的世界渔场
082	4.1 外部性
087	4.2 策略互动
095	4.3 动态行为
097	4.4 集体行动难题
099	4.5 诺奖得主的观点:埃莉诺·奥斯特罗姆和共有资源治理
100	4.6 总结
101	讨论——集体毁灭:为什么一些社会衰败了
104	重要概念
106	5 评估社会福利
106	什么是贫困?谁是穷人?
109	5.1 测量社会福利
114	5.2 福利哲学
117	5.3 评判社会福利的工具
124	5.4 效率与公平的权衡取舍
127	5.5 绝对福利和相对福利
129	5.6 总结
129	讨论——动物、弑婴和伦理:彼得·辛格的现代功利主义
131	重要概念

第三部分 政府与市场

135	6 政治过程
135	无用之桥
137	6.1 聚合偏好
144	6.2 阿罗定理
146	6.3 立法程序
150	6.4 理解政治结果
154	6.5 寻租
155	6.6 策略性的进入点
157	6.7 总结
157	讨论——获得选票最多的候选人却落选了:2000 年的美国大选
161	重要概念
163	7 市场机制
163	劳动力市场
165	7.1 配置稀缺资源
166	7.2 市场的特征
175	7.3 弹性
176	7.4 创造性的破坏
178	7.5 生产率
181	7.6 专业化和贸易收益
185	7.7 总结
185	讨论——为什么我们如此富有:理解生产率的增长(及其秘密)
188	重要概念
189	8 政府作用
189	“自助餐”的真实成本:好的政府和市场经济
191	8.1 市场失灵
206	8.2 提供社会保障安全网
208	8.3 政府的局限性
211	8.4 总结
211	讨论——药物难题:药品定价
214	重要概念

第四部分 分析工具

219	9 信息收集与测量
219	问题与答案
221	9.1 描述统计学
234	9.2 期望值
235	9.3 数据来源
240	9.4 货币的时间价值
242	9.5 总结
243	讨论——科学中的女性:哈佛前校长拉里·萨默斯的争议性言论
245	重要概念
247	10 基础数据分析
247	一个严重误判
249	10.1 总体抽样
254	10.2 统计推断
258	10.3 民意调查
261	10.4 决策树
264	10.5 假设检验
266	10.6 第 I 类错误与第 II 类错误
268	10.7 总结
269	讨论——检查肺癌是好事吗:知道得越多可能反而有害于你的健康
270	重要概念
272	11 回归分析
272	弗雷明汉心脏病研究
273	11.1 线性回归
279	11.2 多元回归分析
282	11.3 解释回归结果
287	11.4 线性变换
291	11.5 常见的回归错误
294	11.6 总结
295	讨论——存在歧视吗:解释男性与女性、黑人与白人之间的收入差距
300	重要概念

302	12 成本—收益分析
302	DDT 的使用与公共政策
304	12.1 成本—收益分析的基本工具
311	12.2 运用成本—收益进行决策
312	12.3 对投入和产出进行估值
317	12.4 统计学生命价值
320	12.5 选择社会贴现率
323	12.6 敏感性分析
323	12.7 成本—效果分析
324	12.8 总结
325	讨论——悲伤因素的价值考量:计算对“9·11”受害者家庭的赔偿
329	重要概念
331	13 项目评估
331	名牌大学——值这个价钱吗?
332	13.1 处理效应
333	13.2 干扰因素
339	13.3 评估策略
349	13.4 总结
349	讨论——政治错误的经济学:堕胎降低了犯罪率吗?
352	重要概念

第五部分 制 定 政 策

357	14 机构的作用
357	伊拉克宪法
359	14.1 机构的作用
361	14.2 为什么政府不能像私人企业那样运行
363	14.3 机构和结果
367	14.4 有效机构的特征
373	14.5 非正式机构
374	14.6 总结
375	讨论——全球治理:联合国改革
378	重要概念

380	15 政策设计
380	巴西的反贫困
382	15.1 提供可负担住房:有哪些方法可用
383	15.2 利益相关者分析
386	15.3 改变行为的机制
389	15.4 公共和私人提供的权衡
390	15.5 政策过程概述
401	15.6 总结
401	讨论——难以捉摸的教育改革目标:不让一个孩子掉队
404	重要概念
406	术语表

第一部分

什么是公共政策

