

公共政策终结

启动、执行和关闭问题研究

范绍庆 著



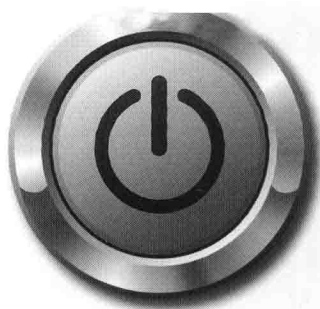
Gonggong Zhengce Zhongjie:
Qidong Zhixing He Guanbi Wenti Yanjiu

中国社会科学出版社

公共政策终结

启动、执行和关闭问题研究

范绍庆 著



Gonggong Zhengce Zhongjie:

Qidong Zhixing He Guanbi Wenti Yanjiu

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共政策终结: 启动、执行和关闭问题研究 / 范绍庆著. —北京: 中国社会科学出版社, 2014. 12

ISBN 978-7-5161-5337-6

I. ①公… II. ①范… III. ①政策科学—研究—中国 IV. ①D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 304042 号

出 版 人 赵剑英

责任编辑 冯春风

责任校对 张爱华

责任印制 张青娇

出 版

中国社会科学出版社

社 址

北京沙滩西大街甲 158 号 (邮编 100720)

网 址

<http://www.cssn.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 北京君升印刷有限公司

装 订 廊坊市广阳区广增装订厂

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 14.75

插 页 2

字 数 204 千字

定 价 49.00 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

导 论	(1)
第一章 政策终结概述	(50)
第二章 政策终结的启动	(71)
第三章 政策终结的执行	(126)
第四章 政策终结的关闭	(169)
第五章 案例分析：国家免检政策的终结	(188)
第六章 结 论	(208)
参考文献	(220)

导 论

在 20 世纪的公共行政学发展过程中,60 年代的公共政策运动是一个新阶段的标志,它不仅让公共政策研究成为一门科学而得到认同,而且推动了社会治理过程注重公共政策工具的运用。但是,在 60 年代的公共政策运动中,关于公共政策终结的问题很少引起学者们的关注。到了 70 年代中期,由于现实中的政策冲突问题迅速地恶化,从而提出了公共政策终结问题研究的要求。公共政策终结的研究,既是公共政策过程完整性的体现,也是社会治理行动科学化的要求。在中国当下的情况下,公共政策终结问题的研究尤显重要。

第一节 政策终结研究的缘起

20 世纪 60 年代,在美国出现了一场公共政策运动,这是因应政府效率追求的需要而出现的。此前,存在于政府中的支配性观念主要属于行为主义的,行为主义的理论在指导政府实现以行政人员为主体的行为效率方面发挥了重要作用,但是,政府作为一个整体所应当具有的结构效率是行为主义理论所无法解决的。60 年代公共政策运动的出现,在一定程度上是出于构建拥有结构效率的政府的需要的。而且,“二战”后的基于凯恩斯主义的政府干预模式也向政府提出了强化公共政策的要求,希望借公共政策来整合政府行为乃至整个政府过程。再则,政府社会管理的内容在 60 年代出现

了新的变动，所面对的往往是大规模的、普遍性的即影响面大的问题，面对这些问题，公共政策工具能够显现出更大的优势。由于这三个方面的原因，公共政策运动一经兴起，迅速遍及世界，以至于公共政策作为社会科学中的一个新兴的、综合性的研究领域而得到了广泛的接受，并被一些学者誉为当代西方社会发展过程中的一次“科学革命”，是当代西方政治学的一次“最重大的突破”和当代公共行政学的“最重要的发展”。^①

一 效率追求逻辑中的公共政策运动

公共政策运动的兴起有其深刻的历史背景和历史必然性，是公共行政学科发展的必然结果。我们知道，公共行政学作为一门学科产生于19世纪末20世纪初，威尔逊、古德诺等人的政治与行政二分原则、马克斯·韦伯的官僚制组织理论以及泰勒的科学管理理论构成了这门学科的基础，后来，在法约尔的一般管理理论推动下，最终通过怀特的系统化建构而成熟起来，造就了公共行政学的经典形态。^②总的说来，早期的公共行政学是建立在政治与行政二分的基础上的，认为政治与行政分属两个不同的领域，即政治是国家意志的表达领域，而行政则是国家意志的执行领域。国家意志的表达和执行，无疑是通过公共政策来实现的，也就是说，政治的领域是制定公共政策的领域即决策的领域，而行政的领域则属于执行公共政策的领域即执行的领域。这样，决策与执行是分属于不同的领域的，被看作是可以分割开来的一个总的过程中的两个不同的阶段。

然而，在公共行政的实践中，决策与执行是很难分得开的，而且，作为执行过程的管理行为本身也处处存在着决策的问题。所以，根据政治与行政二分原则所设计的决策与执行分离的职能划分在实践上是行不通的，特别是在微观性的行为层面，是无法得到遵

^① 陈振明：《政策科学》，中国人民大学出版社2003年版，第1页。

^② 丁煌：《西方行政学理论概要》，中国人民大学出版社2005年版，第5页。

循的抽象原则。正是由于这个原因，西蒙对它提出批评，并提出了“管理就是决策”的著名论断。西蒙认为，组织管理首先是个决策过程，“决策制定工作是管理的核心”，任何组织的实践活动都包含着“决策制定过程”和“决策执行过程”这两个不可分割的方面，前者与后者一样，都渗透在整个组织活动当中，决策与执行是一个统一的过程。所以，西蒙提出“管理就是决策”的著名论断。西蒙的论断打破了政治与行政二分的神话，这样，行政不再是消极地、技术性地被动执行，而是积极地、政治性地主动决策。自西蒙以后，人们逐渐地习惯了把公共行政中的政策制定看作是行政管理过程中的重要活动，这是行政管理思想史上的一次重要转折。它表明：一定社会的行政虽然从属于一定社会的政治，服务于政治，但它们并不是消极地、完全被动地服从，行政本身就构成政治的一个重要组成部分，它要求在执行政治任务的过程中，不断地做出因地制宜的政治性决策，这些决策同样也是国家意志的体现。同时，在政治活动中，任何体现国家意志的政治决策中，也都要经过一系列信息、咨询、监督、反馈等行政的管理环节。而且，在行政实践中，政府决策的事例大量增加。事实上，政府在执行公共政策方面有着很大的主动性，存在着行政人员在执行某些较为含糊的或一般性的法律时，广泛地使用行政自由裁量行为的情况，而且政治部门在政策制定过程中也常常需要对文官加以咨询，听取他们的建议。有些学者甚至断定行政官僚处于政策之中并且在主要的政策中活动。

到了20世纪60年代，美国社会开始遇到前所未有的政治与社会问题。越南战争给人们带来的困惑引发了全国性的反战运动，长期的种族隔离政策激发了大规模的争取平等权利的民权运动。同时，快速的工业化和都市化带来了迫切需要解决的犯罪、贫困、教育、住房、就业、养老和环境保护等一系列棘手的社会问题。此外，“二战”后，各国走上开放发展的道路，国际间的交往和联系日益密切，互相融合、影响、渗透成为一种必然趋势，缘于文化、

制度、社会等环境的不同，对各国公共政策的研究，以及制度、宗教、意识形态等对公共政策影响的研究，也成了公共行政学理论与实践关注和研究的领域。因而引发了一场公共政策运动。

从理论上讲，从20年代开始的行为主义运动所注重的是对行为效率的追求。行为主义坚持对人的行为研究的科学性，强调把心理学甚至自然科学的方法引入到公共行政过程的研究中来，并认为这种方法是理性的。其主要特征就是强调对人的行为进行量化处理和经验分析，以描述、解释和预测人的行为。行为主义效率观是一种机械的效率观，它关注的是以最少的投入取得最大的产出，专注于成本—效益分析，强调程序、功能、结构、制度等重要性，尤其是重视原则、准则、规范等的制定和运用。在行为主义时期，正如古利克所言：“在行政科学中，基本的‘善’就是效率。行政科学的基本目标就是以最小的人力和材料的消耗来完成手头上的工作。因此，效率是行政管理价值尺度中的头号公理。”^① 这一时期的行政学者们普遍认为，通过对行政现象的研究，可以推出行政管理的基本原则，如统一指挥、协调控制、功能部门化等，这些原则既概括了公共行政学的理论成就，又为有效的行政管理提供种种准则，而其中最重要的就是效率标准，即以最小的投入获得最大的效果。

即使是在经典行政学中的官僚制理论那里，也可以看到以效率追求为主导的理论倾向，在马克斯·韦伯看来，官僚制组织就是最为理想的实现高效率的组织形式，通过建立层级节制、分工明确、权责明晰、公私分明、成就取向的官僚体制，就能获得理想的效率。所以，官僚制组织理论刻意强调程序、功能、结构、制度等的建构，注重行政原则、准则等的作用，以求通过公共行政体系的科学化、技术化去实现效率的最大化。公共行政的实践却证明韦伯的

^① Robert A. Dahl, "The Science of Public Administration: Three Problems", *Public Administration Review*, 7: 1 (Winter, 1947): 1-11.

构想是不现实的，由官僚制所引发的官僚主义不仅没有为公共行政带来效率的最大化，反而经常性地陷入无效率的境地。无论是经典行政学时期还是行为主义时期的效率追求，都把注意力集中在政府的组织及其人员的行为上了，所关注的是政府在处理那些具体的、个别的具体问题上的效率问题。但是，由于以效率为公共行政的基本目标，往往使政府走向了忽视其所应负的广泛的社会责任方面，特别是效率理念被简单地等同于经济发展指标的时候，造成了这样一种结果，那就是在前所未有的经济发展时代，同时还存在着普遍失业、贫穷、疾病、无知和绝望，从而构成了对其基本政治制度的根本威胁，导致了各种社会危机，出现了对政府的不信任和民权运动高涨。在这同时，大量涌现出来的社会问题或公共问题展现出了其不可治理性的特征，尤其是政府所面对的已经不再是个别的、单一的、简单的和基本稳定或者重复出现的社会问题，而是被置于大量相互关联、相互制约的并越来越具有复杂性、尖锐性、普遍性、专业性的社会矛盾和公共问题面前。而且，公众所关心的问题和兴趣的焦点也不再是抽象的理念或原则性问题，而是那些与切身利益密切相关的、特殊的公共政策问题。例如，犯罪与社会安全，公平与经济发展，种族与社会和谐，污染与环境保护，以及住房、卫生、教育、社会保障、公共交通等公共问题。

在这种情况下，公共行政学的行为效率观与实践中的要求相差越来越远，它所强调的效率至上表现出了哈耶克所说的那种理性建构主义的“致命自负”。与行为效率观相比，公共政策为政府展现出来的是一种结构性的效率。首先，通过制定科学合理的公共政策，能够有效地解决具有普遍性的、相互关联的社会问题或公共问题，从而增强了对社会需求的回应性，而且能够适应不断变化的社会环境，推动经济社会的发展。其次，通过运用运筹学、管理学、心理学、社会学等学科的知识和方法以及先进的科学技术，能够进一步提升政府解决公共问题的能力，增强公众对政府的信任度，从而提高政府的行政效率。事实上，公众对公共政策的信任度任何时

候都远高于对政府组织及其人员的行为的信任。最后，公共政策本身也构成了政府及其行政人员行为的框架和规范，使政府中的一切行为的发生都能够行之有据。正是因为公共政策有着这样的结构性效率优势，能够为公共行政带来稳定的、持续的效率，所以，在公共行政效率追求的道路上，逻辑地导向了公共政策运动。所以说，发生在 20 世纪 60 年代的公共政策运动，完全是公共行政效率追求的必然结果。

二 公共政策运动主题的延伸

兴起于 20 世纪 60 年代的公共政策运动在其发展中经历了几次重心的转变。应当看到，从 20 世纪 50 年代起，公共政策的研究已经开始引起许多学者的关注，不过，这时的公共政策研究还主要是作为政治学和公共行政学中的一个问题而存在的，到了 60 年代，公共政策研究已经开始以学科的面目出现了。今天，我们能够在专业课程设置中把公共政策作为一门专业课程，应当说是得益于 60 年代的公共政策运动。但是，60 年代的公共政策研究还主要集中在公共政策制定系统方面；到了 70 年代，公共政策的研究领域得以拓展，开始对包括公共政策执行、公共政策评估、公共政策终结在内的多个问题的多角度研究。严格说来，公共政策科学是在 70 年代开始成型的。到了 80 年代，公共政策研究又出现了一些新的进展，开始进一步转向有关公共政策效率、公共政策信息多元化、公共政策学家与政治家关系等问题的研究。从 90 年代开始，公共政策又拓展出新的研究方向，开始更多地关注公共政策的伦理和价值、公共政策与公共管理的关系、公共政策调查等方面的问题。就公共政策科学最新的进展来看，由于全球化浪潮的影响，政策转移的问题开始引起人们更多的研究兴趣。

具体地考察公共政策运动的发生和发展过程，可以看到，1951 年，拉斯韦尔和拉纳合著《政策科学：范围和方法的新近发展》，标志着公共政策作为一门独立的研究领域的出现。但是，在 20 世

纪 50 年代到 60 年代中期, 公共政策研究并没有得到广泛的响应, 直到 60 年代中期以后, 公共政策研究才迅速地成为一个热点问题, 从而出现了学术界所常常提起的公共政策运动。特别是公共政策研究被作为一门科学而被确立了起来之后, 就拥有了一个持续地引起学者们的关注和不断把研究推向深入的平台, 就有了其问题群落不断繁衍的动力。当然, 从 60 年代公共政策研究的兴趣来看, 关注和重视的主题主要集中在公共政策系统的研究方面。

我们知道, 公共政策系统是一个总体性的框架, 它是公共政策产生和运行的总过程, 在扩展的意义上还包括对制度因素、人文因素、价值因素等的研究。所以, 关于公共政策的研究一入手就会自然地关注公共政策系统。就当时的情况来看, 学者们主要研究的是公共政策的制定问题, 即在公共政策制定这一主题下去探讨一整套相互联系的因素, 对公共机构、政策制度、政府官僚机构以及社会总体的法律和价值观等问题进行考察。显然, 公共政策系统包括一个静态的结构和动态的过程, 在公共政策制定这一主题下, 既能够对机构、制度、法律和价值观进行有针对性的研究, 又能够对公共政策制定、执行、评估、信息反馈等动态过程的各环节加以梳理。所以, 公共政策运动首先把公共政策系统作为研究主题, 是合乎科学研究从宏观到微观、由框架到内容的规律的。事实上, 这一时期关于公共政策系统的研究取得了很大的成绩, 在公共政策制定的一般过程、公共政策制定系统的改进、公共政策制定的途径和输入机制、公共政策制定的环境因素分析等方面都作出了较为完整的探讨, 为公共政策科学奠定了基本框架和基础。

但是, 总的说来, 在 20 世纪 60 年代兴起的公共政策运动中, 对于公共政策过程链条上的一个重要环节即公共政策的终结问题缺少研究。直到 70 年代中期, 西方各国面临经济滞胀问题, 面临着全面调整公共政策的问题时, 才认识到了公共政策终结在公共政策研究和实践中的重要地位。自此开始, 公共政策的终结问题才逐渐成为学术界热门话题, 吸引大量学者关注并讨论这一问题, 很快,

就取得了可观的学术成果，为公共政策理论与实践的探索和发展作出了重要的贡献。显然，在公共政策研究中，政策终结的问题是不可回避的，这是因为，公共政策的终结不仅是公共政策过程的终止，也同时意味着另一个过程的开启。在社会治理中，会出现公共政策中断与连续的统一，即一个政策使命的终结和另一个政策使命的开始。在广义上，即使是同一个或同一类政策，也有着修正和调整的过程，通过这种调整去提高公共政策绩效、改善公共政策质量和优化公共政策资源，这也是新旧政策的交替，因而也有着终结和开启两个环节。所以，在完整公共政策过程中，公共政策终结也是一个重要的环节。

之所以在 20 世纪 60 年代的公共政策运动中没有对公共政策的终结给予足够的重视，是因为早期的公共政策研究主要关注新公共政策的开发和公共政策制定系统的改进和调整，与公共政策制定、公共政策执行、公共政策评估等环节相比，公共政策终结的问题似乎是作为公共政策运动的主题之外的一个问题。而且，一般说来，对于当时从事公共政策研究的人来说，往往不是站在社会治理者的角度来看问题，他们所思考的是要运用公共政策工具去解决某种或某些可以被纳入到政策调节之中的具体性的社会问题。因而，他们更注重政策的开发，即使关注到政策的改进和调整的问题，也不认为需要从政策终结的角度去看问题，反而会将其看作是一个政策不断完善的过程。然而，当公共政策成为社会治理的一个极其有用的工具而受到人们的重视的时候，政府表现出了对公共政策的倚重，往往努力用公共政策去解决一切社会问题，甚至是那些原先通过行政行为来加以解决的问题，也被纳入到政策的视界中来了。这样一来，势必出现政策累积效应。也就是说，社会是在不断发展中的，一项政策的出台所能够解决的往往是社会发展过程中的某一个阶段的问题，随着所要解决的问题得到了解决，或者说，随着所要解决的问题的消失，则会有新的问题出现，即使是原先出现的问题，也会出现新的特征，从而要求开发新的政策来加以应对。新的政策出

台了,而原先的政策依然存在,结果,新旧政策之间的冲突就难以避免。

我们知道,20 世纪的 70 年代中期以及 80 年代,西方国家进入一个大规模调整的时期,由于上述所指出的经济滞胀并行,政府的社会治理策略开始从凯恩斯主义向新自由主义的方向转变,因而,经济政策、社会政策都面临着全面调整的问题。这时,旧的政策的存在已经成为社会变革的阻碍因素,如果不去果断地终结旧的政策,就不能有效地为新的政策开辟成长并发挥作用的空間。在这种情况下,开展公共政策终结问题的研究无疑是根源于现实的要求的。就公共政策研究自身的逻辑进程而言,这一点则反映出主题的转变,是公共政策研究的深入,也是公共政策运动主题的延伸。

三 公共治理视角下的公共政策终结研究

就人类社会的治理史而言,公共政策工具的运用是人类社会治理科学化走向一个新的阶段的标志,60 年代出现的公共政策运动也就标志着人类社会治理文明达到了一个新的阶段。但是,仅仅关注政策开发的问题,还没有把社会治理的科学精神贯彻到底,只有同时也注重政策终结的科学研究问题,才能赋予公共政策工具以真正科学的面目。这是因为,政策终结本身就是公共政策过程的完整性的体现,它对于公共政策工具的使用具有不可替代的价值:

其一,解决公共政策冲突和矛盾。公共政策作为社会治理的一种工具,是社会利益分配的重要手段,也是解决社会中那些具有公共性的问题的重要途径,但是,随着公共政策数量的不断增加,在处理社会问题的时候,公共政策之间就不可避免地会产生矛盾和冲突。这样一来,不仅不能有效解决社会问题,反而会导致社会治理成本的增加、资源的浪费、政府信任关系消解等问题。所以,政府在运用公共政策去开展社会治理活动的时候,也需要对公共政策去向作出明晰的判断和选择,在公共政策的存续、调整和终止的问题

上不断地进行审视并作出抉择。如果公共政策自身的可利用价值已经消失，就应当及时地加以终止。事实上，及时地终止一项多余的、无效的或已完成使命的政策，是有助于减少或缓和政策冲突和政策矛盾的，因而也就会大大地提高公共政策的效率。

其二，提高政策工具使用的自觉性。公共政策作为社会治理的工具也是有着时间性限制的，正如收割机会代替镰刀一样，新旧政策的替代过程会时时发生，当新的政策出台后，或者为了新的政策的出台，需要终结旧的政策。事实上，公共政策终结不仅是旧公共政策的终结，更是新公共政策的开始。公共政策终结并不是一种消极行为，而是积极的公共政策变迁和调整，它表示旧公共政策结束，新公共政策开始，既是前一个公共政策周期的终结，又是后一个公共政策周期的开始。为了有效制定和执行公共政策，必须先要终结以前的公共政策，以提高公共政策以及使用公共政策的质量。通过公共政策终结，公共政策获得了更新和发展，因而有利于提高公共政策绩效、改善公共政策质量、优化公共政策资源。

其三，是尊重社会发展规律的体现。公共政策的使命是要解决社会问题，是作为社会治理工具而被制定的，社会是处于一个不停息的发展过程中的，会不断地有新的问题出现。所以，社会治理行动必然会表现在不断追求更加科学合理的新的公共政策上，借以有效地解决社会问题和促进社会合理有序的发展。在这个过程中，公共政策系统就必须被看作是一个新陈代谢的系统，公共政策过程也是一个动态的过程，必须在随着社会经济发展等环境因素的变化而制定新的政策的同时去主动地终结旧的政策，这就是所谓的推陈出新。总之，公共政策系统是一个不断与环境之间互动调适的过程，无论是所要解决的社会问题、可资利用的资源还是公共政策环境，都是处于变动之中的，这决定了公共政策终结的必要性。

现在，人类正在进入一个复杂性和不确定性迅速增长的历史

时期，它的基本特征就是一切事物的时间性都凸现了出来，公共政策也是这样，生命周期会变得越来越短暂。在这种情况下，注重对公共政策终结问题的研究，也同注重公共政策开发的研究一样重要。即使是对于从事社会治理实践的人们来说，也如丹尼尔·斯所指出的那样，“由于现代社会的变化和不确定性，由于政策制定者无法准确预见现在的政策在将来的适应性，因此终结不起作用的政策是政策制定者从他们的错误中吸取教训的途径之一。”^①

就此而言，20世纪70年代中期开启的公共政策终结研究，既是根源于公共政策科学自足性的要求，也是由社会治理实践的当代特征所决定的。就中国的社会治理实践来看，改革开放后，我们对于公共政策工具已经给予了充分的重视，但是，我们更多地着重于公共政策制定以及执行环节的研究，而对于公共政策的终结问题，涉及较少，以至于在实践中往往是以“运动式”的做法去终结政策，即每过一段时间对政策进行一次清理。这往往是在政策冲突已经造成极严重的消极后果之后才不得不启动的“清理运动”。为了促进中国社会治理在公共政策工具运用上的科学化，提出公共政策终结的问题并加以研究，让它成为一个日常性的操作环节，可以说已经是一个迫切的问题了。

第二节 政策终结研究的历史回顾

20世纪70年代中期开启的公共政策终结研究，既是根源于公共政策科学自足性的要求，也是由社会治理实践的当代特征所决定的。在政策终结研究的进程中，学术界掀起了两次高潮，取得了许多创新性、显著性的成果，是政策终结理论重大进展的标志。此

^① Mark R. Daniels, *Terminating Public Programs: An American Political Paradox*. Armonk, New York: M. E. Sharp, Inc., 1997, p. 6.

外，随着政策终结理论的验证和应用的兴起，政策终结问题也将逐渐成为一个迫切的问题。

一 国外研究现状

政策终结是一个颇具诱惑的研究领域，从理论上讲，自拉斯韦尔 1951 年提出政策科学的概念之后，政策研究或分析逐渐成为一门独立的学科，历经半个多世纪的发展和演进。在政策过程的研究进程中，研究焦点依次是 50 年代着重于政策形成的问题；60—70 年代着重强调政策执行、议程设定和政策评估；70 年代中后期开始转向政策终结研究，发展政策终结概念和构建分析框架，并取得了创新性成果，成为政策科学重大进展的标志。莱斯特和斯图尔特将政策过程的研究进程整理（如表 0—1 所示），我们可以看到政策终结仍是需要进一步努力的研究领域。

表 0—1

公共政策过程的研究进程

政策过程的阶段	概念发展	模型建立	模型检验	整合与修正
议程设定	已完成	已完成	目前的工作	未来的工作
政策形成	已完成	已完成	已完成	目前的工作
政策执行	已完成	已完成	已完成	目前的工作
政策评估	已完成	已完成	已完成	目前的工作
政策终结	已完成	目前的工作	未来的工作	未来的工作

资料来源：Lester, James P. and Joseph Stewart, Jr.. *Public Policy*, 2nd ed.. Belmont, Calif: Thomson Learning, 2000, p. 261.

（一）两次高潮

回顾公共政策终结问题的研究历史，可以看到，最早把公共政策终结作为公共政策过程主要环节之一并进行研究的学者是拉斯韦尔，而对这一问题进行具体研究的则有巴达克（Eugene Bardach）、考夫曼（Herbert Kaufman）、德利翁（Peter Deleon）等人。当然，到了 70 年代，公共政策终结问题已经成为一个热点

问题,很多研究公共政策的学者都在这一问题上发表了意见,但是,在这一问题的研究上取得显著成绩的还是考夫曼、德利翁、本恩和丹尼尔斯。

公共政策终结研究最早源自 Katzenbach 在 1958 年对美国裁撤陆军骑兵的个案研究,^①至 20 世纪 70 年代中期之前,探讨终结的文献也只有 Downs 对组织死亡理论建构,^②以及 Shulsky 对哥伦比亚特区解散摩托车巡逻队研究。^③但是,真正的系统研究,始自巴达克在 1976 年《政策科学》期刊所编辑的政策终结专题。以此为开端,美国学术界出版了三本论文集,第一本论文集发表在 1976 年的《政策科学》(*Journal of Policy Sciences*)杂志上;^④第二本论文集和第三本论文集则分别刊载于 1997 年和 2001 年的《国际公共行政》(*International Journal of Public Administration*)期刊上。^⑤以此为开端,美国学术界出版了三本论文集,并由此掀起了公共政策终结研究的两次高潮。

第一次高潮:20 世纪 70 年代中后期至 90 年代初。1976 年,考夫曼在《政府组织是不朽的吗?》一书中,从公共组织的视角第一次提出了政策终结研究的一般化理论,并相继于 1985 年撰写了姊妹篇《时间、机遇和组织:在逆境中的自然选择》,对公共组织终结进行了深入的研究。1976 年,巴达克主导和策划了公共政策终结的特辑,出版了第一本政策终结的论文集,其中,德利翁、本恩、比勒等对此问题提出自己的意见,掀起第一次政策终结研究的

① Mark R. Daniels, "Symposium: Public Policy and Organization Termination", *International Journal of Public Administration* 20: 12 (December 1997): 2049.

② Downs, A., *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown and Company, 1967.

③ Janet E. Frantz, "Reviving and revising a termination model". *Policy Sciences*, 25: 2 (May 1992): 176.

④ 1976 年论文集以政策终结为讨论主题,由 Bardach 编辑,共收录八篇开创性的论文。

⑤ 1997 年和 2001 年论文集以政策和组织终结为讨论主题,均由 Daniels 编辑,1997 年论文集收录七篇论文,2001 年论文集收录五篇论文。