

公共政策终结:基于“过程”角度的阐释*

曲纵翔

[摘要] 政策终结具有过程性,是政策在不断演变发展过程中对自身的一种扬弃,决定了政策系统的循环与更新。它与政策调整、政策延续、政策变迁等蕴含“过程”的概念既有联系又有区别。它是政策过程中的必要环节,是一个持续性的动态过程。多元化主体间的利益博弈使得政策终结行为是一个较为复杂的过程,强化从政策生命周期末端考虑问题的方式也是拓展社会治理实践新视角的过程。

[关键词] 政策终结;政策变迁;政策过程

[中图分类号] D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863 (2017) 11-0079-05

一、界定政策终结

政策终结问题在 20 世纪 70 年代前后开始受到学界关注。拉斯韦尔在研究政策过程时就最先谈到了这一概念。他认为政策终结是关于取消政策方案,以及研究有关相信某种政策必须继续而采取某种行动或因终结而丧失价值的人们之主张的活动。^[1] 1976 年,巴达克将政策终结行为视为政治过程,强调了政策过程中的选择性,在接受政策 A 的同时表示取缔或削减了政策 B。^[2] 随后,德利翁把政策终结的对象扩展到了公共部门及其功能上。他认为对于公共部门而言,与其相关的诸多政策、项目等在存有一定合理性的情况下,应当予以部分地保留,而不是彻底将其废止。^[3] 他的界定侧重于对终结对象类别的划分。这种观点将该行为参与者的主观能动性提到了一个较高的地位,但缺乏对因效力自然衰减而自动走向废止的讨论。丹尼尔斯在系统整理先行研究基础上提出,有计划地终止某项政府项目、政策或机构,这不仅包括缩减机构的预算,而且包括将政府的服务民营化。^[4]

在我国不断推广政策科学研究与实践的过程中,学界对这一领域也做出了一些探索。在概念的界定上,国内外学者的观点并未有太大差异。林水波与张世贤认为,政策终结隐含了一套期望、规则和惯例的终止,政策活动的停止,机关组织的裁撤,同时它也是新期望

的提出,新规则、惯例的建立,崭新活动的展开,机关组织的更新与发展。^[5] 张金马和陈振明也都表示,政策终结是政策决策者通过对政策进行慎重的评估后,将多余、不必要或不发挥作用的政策通过必要措施予以终止的行为。^{[6][7]} 张康之则从政策更替的角度做了解释,政策的终结本身就意味着新政策出台。因此,不管是否有新政策随之出台,政策终结都应当被看做新旧政策的交替,^[8] 它是政策在不断演变发展过程中对自身的一种扬弃。

从先行文献中不难看到,除了一项具体政策的终结,与政策相关的组织、功能、项目等要素都可划归到政策终结的概念中。可以换个角度理解这个问题,任何一项政策都具有解决特定社会问题的功能,依职能定组织和人员是我们机构设置的基本原则,只有通过具体组织载体和公务人员对具体项目的实施才能解决社会问题。^[9] 这样看来,功能、机构和项目的终结可以视为政策终结的组成部分。现实中,这些要素将混合在政策终结行为过程中,其终结的难度也因具体情况而异。综合来看,我们将政策终结定义为社会治理者在全面客观的评价基础上对低效、无效、过时以及存有其他不良问题的政策实施主动废止或调整的活动。一般而言,我们探讨法律法规等广义上政策,而对于组织或项目等作用对象的终结,为避免行文误解,我们在本文均沿用此概念。

* 基金项目:本成果受 2017 年中央民族大学管理学院学科建设经费资助。

作者:曲纵翔,中央民族大学管理学院讲师、硕士生导师,北京 100081

二、蕴含“过程”的易混概念与政策终结的辨析

(一) 政策调整

广义上来看,政策调整可以表现为对旧政策实施修改、增添、删减或者废止,而狭义的政策调整不包括政策废止,只是对政策做局部改进。政策调整在不同场景又被称作政策调适或政策发展,但这些称谓所指大都一致,是指通过政策监测或者评估获得政策执行的相关资料后,对其实施逐步地调整与完善,从而适应政策环境、资源的变化。这种调整是有范围的,整个政策过程可以说就是政策调整的不断显现。

当从广义上来看待政策调整时,我们可以认为其等同于广义上的政策终结。林德布鲁姆认为我们应该将政策制定视为一个没有起始、结束且界限极为模糊的相当复杂的分析性及政治性的过程。可见,政策终结往往和政策调整交织在一起,方向性的、范式类的政策调整就可以被视为政策终结;^[10]而在狭义上定义的政策终结,即政策的完全废止,这种情况显然是可以包括在广义上的政策调整之中的,毕竟旧政策的完全终结意味着政策发生了变化,我们可将这种完全终结看做政策调整的形式之一。布鲁尔在《政策科学》杂志中论述其政策过程六阶段论时表示,政策终结是政府对那些已经无法发挥正常功用的、多余的、过时的以及不必要政策和项目进行调整的行为。^[11]显然,“调整”可以包括政策修改,政策终结时常与实施一项新的政策相关。^[12]布鲁尔的观点仅看到了废止和调整两种形态,而没有提及及其他形态。当然,政策终结的度,以及它与政策调整的深层关系需要作为一个重要的课题专门研究。

从现实来看,各种阻碍因素的作用使政策得到彻底废止的情形较少出现,而更多地表现为局部地调整。政策变化可能来自于立法机关的要求,也可能来自官僚机构的愿望。在这个意义上,我们认为狭义上的政策调整等同于政策的部分终结。安德森也强调政策调整要比政策终结(完全政策终结)常见得多。现实案例的缺乏一定程度上影响了人们对该问题的研究积极性,而研究的越少,则使得现实越缺乏理论的指导,进而造成成功案例越发稀少的现实,此恶性循环无疑对公共政策的研究与实践来说都是一种约束。

(二) 政策延续

政策延续含有一种对比的思想,即政策调整前后的状态作比较。一般而言,当政策调整前后并未发生实质性变化,调整只是将旧政策做了适当修补的时候,我们称之为政策的延续。具体来看,当社会问题发生了一定程度的变化,但问题实质未改变且仍需要加以解决的时候,相应政策通过修改、增加、删减、合并、拆分、替代等方式予以重新展现的行为或状态被称为政

策延续。因此,政策延续可以被视为狭义理解上的政策调整,新状态下的政策从表述到功能的发挥都是旧政策的延伸,其目的是对旧政策的进一步完善。当然,这其中也包括与政策相关组织机构的调整。从渐进主义的角度来说,政策延续对于社会发展的稳定性具有重要作用。除了在必要时刻实施的政策延续,对于政策自身而言也应具备适当的可延续性。这种可延续性很大程度上来源于政策问题建构、议程设置、本文表述的科学性、合理性以及有效性。换句话说,脱离社会实际,不具备科学有效性的政策是没有延续价值的,而是应当尽早将其废止,俗语“朽木不可雕”表达的就是这个意思。

辨析政策延续与政策终结的关系,我们主要用政策替代这个概念来加以解释。现实中,政策替代是作为政策终结一种最常见的形式而存在的,我们把它称为政策的“部分终结”。用新政策替代旧政策,一方面应当看到政策问题的核心依然存在而仍需加以解决,另一方面,社会的飞速发展使得政府治理范围不断扩展,公共政策领域扩充至社会各个角落,全新的政策领域与空间不断萎缩。由此可以认为,政策的部分终结应当被理解为政策延续的一种类型,即政策终结与政策延续具有一定的交集,交集部分便是政策替代这种政策变更形式。根据上述分析我们认为,全新政策领域的不断缩减日益强化了政策领域的重叠性,由此导致政策延续(部分政策终结)称为政策变更的普遍现象,进而导致创造性的政策大幅减少。^[13]需要指出的是,在此我们并非强调公共政策丧失了创新性,而是指政策创新随社会发展将更趋向于政策延续,其中的纯粹创新色彩有所减弱。当然,也应当避免政策延续的普遍性成为无效政策留存的“挡箭牌”,这无疑是有悖于我们研究政策终结的初衷的。

(三) 政策变迁

政策变迁是较为常见的一种政策现象,它可以存在于任何一个政策过程当中。林德布鲁姆于20世纪50年代提出了渐进主义的政策变迁分析框架以后,大量学者对政策变迁这一主题产生了兴趣,并根据各自的理解对政策变迁进行了界定与分类。霍格伍德和彼得斯指出,政策变迁是指每项政策都无法始终保持原初状态,会在内外条件的共同作用下逐渐发生变革。^[14]两位学者根据变迁方式将其分出四个形态:^[15]第一,创新。该类型表示公共部门重新制定出一项政策来取代旧政策。第二,政策延续。该类型的变迁同样有新政策出现,但它解决的问题与旧政策一样,更多地是出于对旧政策的调整。第三,政策维持,即保持旧政策的原有状态,使其继续运转。第四,政策废止。指最初的目标得到了实现,由于没有存在的必要而走向废

止。^[16]霍尔从变迁的程度,依据是否引起政策范式的变革将其划分为常规和非常规两种类型。^[17]综合来看,一项政策的变迁意味着其内容、工具、目标等要素的变革,其表现为不断调试的过程或彻底的废止。

关于政策变迁与政策终结的关系,一般看来,政策的终结在文字上表明其受到了废止或停止,这是一种静止的、抽象性的描述。然而,如果将其用于现实中的具体政策,显然应当顾及到它的过程性。不难想象,政策终结将遇到政策制定者、执行者以及其他一些力量的抵抗,已有文献也表明该行为将遇到诸多困难,因此,这将是一种动态的行为。至于政策变迁,这一概念同样强调的是政策生命周期中产生的各种变化的过程,这种对“过程”的强调使得政策变迁往往需将政策放在一段较长的时间里进行考察,根据萨巴蒂尔的政策变迁与学习理论,他指出对政策变迁的考察一般要追踪政策十年乃至数十年的发展轨迹才能有所得。这一层面上来看,我们认为不论是广义还是狭义上的政策终结,都将被包括在政策变迁这一更为宏观的概念当中。我们认可霍格伍德和彼得斯的关于政策终结与变迁的观点,即前者应当归属于后者,是其一种子形态,且二者都是动态性的行为。

三、从“过程”的角度理解政策终结

(一) 政策过程中的必要环节

从单一公共政策的效益来看,都要经历一个递增到递减的过程,即当政策效益发挥至最大值时,将进入一个逐渐递减的阶段,即我们所说的“政策效益递减规律”。处在效益递减阶段的政策产出已无法达到投入的预期水平了,也就是说,政策的投入无法得到最有效的利用,资源的浪费是显而易见的。当过时的、低效甚至无效的政策得不到及时的终结或调整时,除了造成政策资源的浪费,还将对整个公共政策系统的绩效产生负效应。作为社会治理的工具之一,政策系统需要涵盖社会生活的方方面面,需要大量的政策予以支持。如我们所知,现有的政策数量在不断增加,政策领域则随着政策数量的递增而加大了交叉的范围,即不同的政策作用于相同的对象,单个社会问题受到多条政策的约束。这种情况下,将为各个政策相关的组织设立、人员配备等方面带来诸多冲突,进而在政策的实施中产生执行范围模糊、责任推诿等不良现象。同时,在政策领域重叠不断扩大的情况下,政策溢出效应会随之增强。某政策子系统内的问题政策将影响到其他政策子系统效应的发挥。例如,人口发展政策系统中的计划生育政策除了对人口的数量、质量等起到直接影响,在得不到及时调整时,也会对社会保障政策系统带来诸如人口结构老龄化等负效应。也就是说,政策系统是由诸多具体的公共政策共同构成的有机整体,每项

政策都是系统的组成部分。当政策之间互相干扰正常功能发挥而无法得到及时协调时,局部政策绩效的低迷无疑将削弱整个政策系统的绩效。另外,公共政策的有效执行在很大程度上是由公众对其的认可度决定的。政策的更新不畅容易让公众直接联想到政府治理社会的拖沓不力,怀疑政府的社会治理能力,进而降低政府的公信力与权威性。从长远的视角来看,政府自身以及其治理社会所依靠的公共政策都得不到公众信任的话,我们的社会是难以走上健康快速发展道路的。综合来看,过时无效政策的滞留将会为社会的治理与发展带来诸多不利因素,而政策终结的必要性即在于此。

(二) 政策终结的过程性

政策终结活动废止了先前的低效、无效、过时的政策后,时常会带来新的政策予以解决新形势下的社会问题,即便没有新政策出台,旧政策的废除事实上也应当被理解为新的政策状态的到来。因此,在这一意义上来说,政策终结是公共政策过程中的一个承上启下的重要环节。它衔接新旧政策的交替,保证新旧政策循环得以持续。倘若没有这一环节,就好像社会治理活动从来不总结先前行为的经验,只是一味地按照旧有的固定思维行事。这就容易将治理活动引向泥泞不堪的道路使我们加速耗费气力却全然不知。我们不去时刻强调政策终结本身究竟是否意味着某项政策的尽头,而应将其看做一种政策发展的状态,或者说它是一个“过程”。对政府而言,存在的目的是为人民谋福祉,在社会现实条件以及人民的合理要求下实施政策终结,是顺应社会发展需要的必要行为。然而社会秩序极其复杂,一项政策的终结显然不是一蹴而就的,由其对于那些作用范围广泛、影响程度深刻的政策而言,更是需要一段较长的时间予以终结。我们知道,旧的政策体系在某种程度上可看做对社会利益的分配,而政策终结毕竟给原先的政策体系带来了变动,这显然是要受到多方面力量反对的。因此,在终结的过程当中,诸多反对力量的阻碍可能会使终结活动形成多次的反复。不论是理论研究还是实际操作中,常见的人们对政策终结行为的第一印象是简单的字面理解,将其视为一种短暂性概念,即在短时间内将某项政策彻底废止。事实上,这是对该行为的一种误解,现实中的多数成功案例也表明终结活动时常常需要耗费几年甚至几十年的时间。因此,对于这一问题最基本的把握即应当用过程的、发展的眼光来看待之,从公共政策生命周期的角度来理解这一行为,以此把握终结理论研究的关键,理解其存在的目的和意义。

(三) 一个持续性的动态过程

应当看到,政策终结参与者的构成是复杂的,每个类型的参与者又可划分出支持、反对以及中立三种倾

向,加之政治价值的导向、政府财政的困难、社会舆论等因素的共同作用,更加增强了政策终结过程的复杂性。同时,政策终结各方互动所产生的利益冲突将贯穿于终结活动始终,加上旧政策废止以及新政策出台带来的认同性、信任以及外部性等风险,使得政策终结是一个复杂而又充满困难与风险的过程。

有困难就要讲求不断地互动、博弈、协调,这其实也是在对政策终结行为提出保持动态性的要求,而风险则需讲求对未来活动的预见与跟进,即保持对政策终结这一问题的关注,用长远、持续的眼光看待该问题。具体来说,政策系统的发展是一个主客观相融的过程。客观环境的确在不断地发生变化,然而客观要素无法自觉地为公共政策提供相应的环境,这需要参与主体对其加以认知。显然,政策主体的认知能力则成为了关键。也就是说,问题是否严重到要靠公共政策加以解决,一方面受客观需求的影响,另一方面也取决于公共管理者对该问题的理解,通过理解与认识将社会问题以政策问题的形式呈现。当然,主客观相容的过程中多元化主体间的利益博弈使得政策终结行为往往需要花费较长的时间,尤其是对于作用范围广泛、影响深刻的公共政策更是如此,国外诸多耗费数十年的案例已是有力证明,我国的计划生育、高考加分等政策的调整也是举步维艰。由此,从社会发展的长远角度来看,抛开由于意识形态巨变、战争、自然灾害等突发的特殊条件而走向终结的情况,政策终结活动实际上也是一个持续性的过程,同社会的发展一样具有阶段性,应当倡导其走向制度化、程序化。一个关键的问题在于,政策终结的制度化如何与政策制定系统相配合,也就是说,如何科学地实现一项政策在社会所需时段内充分发挥效力后自然地退出政策体系。当前社会出现的诸多类似“闯黄灯”政策无不反映出政策制定与政策终结缺乏配合的问题。对于如何制定出科学合理的政策我们无需在此多谈,重要地是需要从公平性、回应性等价值标准,以及政策效果、效率、效应等行为标准判断政策是否需要终结,终结的程度如何。这个判断的过程,从琼斯和鲍姆加特纳的“间断-平衡”理论能够得到一定的解释,即公共政策的发展总体上呈现出持续渐进并伴有偶尔大幅变迁的特征。持续的渐进是由于人们在精力有限的情况下会忽略某些社会问题,当某个(些)问题由于环境变化受到一定程度的集中关注后,相关政策将迎来大幅的变化,这种变化就来自集中关注对政策走向的判断。应当明确,政策体系不应当“为了终结而终结”,相反,逻辑上应当是“能不终结就不终结”,易言之,政策的平衡状态越持久越好。只是现实问题过于复杂,这种平衡同时也是对政策终结科学性提出的要求,正所谓政策周期末端的科学性

决定了新周期的科学性。为了适应政策终结的持续性过程,保证政策终结活动的延续,我们提倡在参与主体逐渐网络化、多元化的趋势下将主体间的行为推向合作化的互动模式。应当看到,政策终结这一持续性过程不仅在实践层面是社会治理者对其应当持有的基本态度,同时,在向后工业化社会过渡阶段的诸多新需求下,其于学术研究层面也为我们开辟了有待继续深入探究的广阔道路。

四、关注政策终结是拓展社会治理视角的过程

我们不难发现,政策科学一经确立,公共政策不论是在学术研究领域还是在社会治理的实践中,都迅速占有了相当重要的地位并发挥出前所未有的积极效应。从工具理性的角度来看,人们积极创造某种工具并高效率地使用工具是应当予以理解的。那么,公共政策作为政府治理社会的一种工具,注重政策的制定并积极执行是符合正常的工具使用逻辑的。问题的关键在于,每项具体的公共政策更无法在一成不变的情况下持续产生效用,它需要面临“生命”终结的问题。然而从社会治理的实践来看,制定新的政策始终是公共部门着重考虑的问题,在制定政策的同时却忽视了对旧政策的终结。也就是说,公共政策系统处在一个不断填塞新内容,那些不具有“营养”的问题政策却得不到及时清理的状态。如果将公共政策系统看做一个有机体的话,得不到新陈代谢提供的新鲜养分,其生命力将很快走向衰竭,而这也意味着政策系统对社会治理的失灵。

在政策制定的过程中,人们为了把复杂多变的社会问题统统纳入到政策系统之中,所坚持的基本思路是利用政策制定来解决社会发展中的各种问题,这表现出人们将具体的经验认识提升到抽象的理性认识。由此,即便上述问题再一次出现,也将会有事先制定好的政策加以应对。一般而言,政策终结输入过程中政治性主体往往占有主导地位。事实上,这种模式也充分说明了政策系统本身也是由这些主体所主导的,政策的制定时常也在很大程度上受专家、精英的影响。而这些群体往往注重将政策的制定建构在科学测量的前提下,由此制定出的政策就极易走向先假设后在现实中找材料予以证明的模式,甚至很多时候在逻辑分析的基础上进行假设验证,此则完全成为了思维的游戏。我们认为,这种方式的政策制定是公共管理者对社会治理确定性的追求所导致的,然而,这种以确定性的公共政策来谋求发展着的社会也走向确定的做法显然是不可取的,换句话说,建立在确定性上的理性政策制定反而将社会引向了复杂与不确定的发展道路。同时,在追求确定性中引发的诸多问题发过来继续激发人们制定更多的政策来应对,由此形成了不断制定

新政策,却不断引发新矛盾的恶性循环。基于以上分析我们可以看出,人们的视野总是落在制定政策之上,考虑如何用确定性的政策去解决不确定性的问题。应当看到,政策终结与政策制定同样重要,二者不可偏废。这种从政策生命周期的末端考虑问题的方式为我们的社会治理实践提供了一种新的视角,废止一项旧的政策则意味着开启了一项新的政策周期。即在政策的终结中寻求政策系统的更新,避免新旧政策矛盾,这显然对于降低政府运行与社会治理的成本,提高政策系统整体效率具有显著的积极作用。需要明确的是,我们并非否定政策制定的积极作用,所谓拓展社会治理视角的过程,是指期望“制定”和“终结”两种视角并存。这种并存就意味着传统的单一思维向并存思维的转换。然而如前所述,这一拓展、转换思维的过程在传统治理思维的惯性影响下将是一个艰难的过程。

五、结语

理解政策终结的“过程”是一件较为基础且困难的事,但我们认为,具体的细化研究是建立在基础性研究之上的。如张康之教授所说,对一个研究领域基础性理论的建构本身也是个十分艰难的过程,但我们不能因为它的艰难而越过这一阶段,如果基础性研究尚不扎实,已有成果远不能支撑该领域的研究框架时,直接迈入细化研究阶段将随时面临理论应用的溯源问题,这显然是在搭建空中楼阁。当然,我们不能否认这一问题的存在,即对于“过程”等基础理论的研究容易在讲求覆盖面广的情况下一定程度上丧失论证的精细化。同时,该领域前辈们极有限的成果赋予了我们较多的未知数,直接增添了研究难度,创新性的研究还需后续的积累和验证。①

[参考文献]

[1][韩]吴锡泓,金荣枰.政策学的主要理论[M].金

东日译.上海:复旦大学出版社,2004,492.

- [2] Eugene Bardach. Policy Termination as a Political Process. *Policy Sciences*, 1976 (2).
- [3] Peter DeLeon. Public Policy Termination: An End and a Beginning. *Policy Analysis*, 1978 (4).
- [4] Mark R. Daniels. *Terminating Public Programs: An American Political Paradox*. Armonk. New York: M. E. Sharp, 1997. p5.
- [5] 林水波,张世贤.公共政策[M].台北:台湾五南图书出版公司,1982,354.
- [6] 张金马.公共政策分析:概念·过程·方法[M].北京:人民出版社,2004,477.
- [7] 陈振明.政策科学—公共政策分析导论(第二版)[M].北京:中国人民大学出版社,2003,390.
- [8] 张康之,范绍庆.政策终结:政策过程中的重要环节[J].福建行政学院学报,2009(2).
- [9][10]张丽珍.理解政策终结:现象、问题及价值[J].公共管理与政策评论,2016(4).
- [11] Garry D. Brewer. The Policy sciences Emerge. *Policy Sciences*, 1974 (3).
- [12] Douglas Bothun, John C. Comer. The Politics of Termination: Concepts and Process. *Policy Studies*, 1979 (3).
- [13] Brian W. Hogwood, B. Guy Peters. The Dynamics of Policy Change: Policy Succession. *Policy Sciences*, 1982 (3).
- [14][15][16] Hogwood, W. Brian, Peters, B. Guy. *Policy Dynamics*. New York: St. Martin's Press, 1983. p25, pp25-27, p16.
- [17] Peter Hall. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 1993 (3).

(责任编辑 王跃然)

Understand the Public Policy Termination from the Perspective of "Process"

Qu Zongxiang

[Abstract] Policy termination is the own sublation of policies in the process of their evolution and determines the update of policy system. It links with the policy adjustment, policy succession, policy changes and other concepts but is different from them. Policy termination is a necessary part of the policy process, and it is a continuous dynamic process. The interests competition of diversification participants makes the policy termination an extremely complex process. It is particularly critical that strengthening the way to consider the social problem from the end of the policy life cycle is a process of expanding new perspective for social governance practice.

[Keywords] policy termination, policy change, policy process

[Author] Qu Zongxiang is Lecture at School of Management, Minzu University of China. Beijing 100081