



“政策之窗”的关闭与重启

——基于劳教制度终结的经验研究

李 燕 朱春奎

摘 要: 劳教制度废止经历了两次“政策之窗”,第一次因终结阻力过大而“关闭”,第二次成功突破阻力,劳教制度正式废止。两次“窗口”期间,问题源流中问题焦点由制度法理缺陷转变为权力严重滥用,政策源流中倡导联盟由分歧走向共识,政治源流中法治理念由初步确立到全面推行,公众舆论由话题讨论到高度聚焦,政策企业家群体迅速壮大、“软化”方式更加多元,“唐慧案”的触发与高层领导人换届相结合,劳教制度成功废止。议程设置的演化逻辑与多源流理论保持较高一致性,再次验证了该理论对中国公共政策过程的解释力。两次“政策窗口”之间所发生的终结推动力与终结阻力的对抗、联盟间的政策学习还展现出多源流理论、政策终结理论与倡议联盟框架等政策变迁理论之间的契合点与对话空间。议程设置过程中呈现出的“溢出效应”的功能与实现、“政策之窗”的关闭与重启、倡议联盟、政策学习与议程设置、政策企业家的类型及其影响等特征为人们理解当代中国法制变迁的政策过程带来了新的理论启示。

关键词: 劳教制度;“任建宇案”;“唐慧案”

中图分类号: D035;DF87 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-7320(2017)05-0117-14

一、问题的提出

劳动教养最初旨在惩戒和教育那些行政法调整尚嫌无力、以刑罚调整又显过苛的违法行为(时延安,2013:175-191),该制度在特定历史条件下曾为维护政治稳定和社会秩序起到过积极作用。但时过境迁,由于劳教制度违背宪法及上位法、背离正当程序的法理缺陷与实践中的权力滥用严重侵害了公民自由权,早已失去合法性与必要性,2013年“唐慧案”为运行了56年的劳教制度带来最后一击。2013年11月,十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“废止劳动教养制度,完善对违法犯罪行为的惩治和矫正法律,健全社区矫正制度”。12月28日,十二届全国人大常委会第六次会议通过废止劳教制度的决定,标志着劳教制度正式退出历史舞台,将逐渐被违法行为教育矫治制度所取代。

废止劳动教养制度、建立健全违法行为教育矫治制度是中国社会管理政策的一次重大变迁,实质在于原有政策的替代性终结。自20世纪90年代中期开始,学界和实务界关于劳教制度的质疑声就不绝于耳,此后许多社会精英一直致力于推动劳教变革,早在2005年全国人大常委会就已将《违法行为矫治法》列入其立法计划,准备以违法行为教育矫治取代劳动教养,但此后一直处于搁置状态。这项饱受诟病的制度为何迟迟岿然不动,直至沿用了近60年后才走向终结?在终结过程中又经历了怎样的曲折?

近20年来,以法学界为主要阵地的研究者从法理与实践层面,对劳教制度的演变历

程、性质定位(周永坤,2012:22-28)与自身缺陷(陈兴良,2001:49-52)、执行过程中存在问题及改革路径(张绍彦,2002:20-28;张绍彦,2003:23-30;刘仁文,2013:12-17)等议题进行了有益探讨,为本文提供了丰富的研究素材。然而,迄今为止,尚未有研究基于公共政策分析的视角,运用政策过程理论,对以政策终结为主要特征的劳教制度变迁过程进行全面考察与深入分析。

本文构建基于多源流理论的政策终结分析框架,整合运用倡议联盟框架的分析要素,并通过劳教制度终结这一经典案例进行阐释和检验。本研究旨在解决以下问题:(1)劳教制度走向终结的动因与内在机理是什么?(2)问题流、政策流与政治流如何影响了终结过程,三条源流在缓缓融合的过程中发生了什么变化?(3)劳教政策变迁过程为我们理解当代中国公共政策变迁提供了哪些新的启示?

二、文献回顾与分析框架

(一) 政策终结理论

政策终结是政策变迁的重要形式(斯图尔特,2011:207),是政策决策者通过对政策进行慎重评估后,采取必要措施,终止那些过时的、多余的、不必要的或无效的政策的一种政治行为。根据终结目标的不同,将终结分为功能终结、机构终结、政策本身终结以及项目终结,具体可细分为代替型、分离型、合并型、渐减型、断绝型(Brewer & DeLeon,2010:228)。终结类型主要包括政策废止、政策替代、政策合并、政策分解、政策缩减及政策法律化(Daniels,1999:200)。

公共政策终结是支持和反对终止的各种力量相互作用的政治过程。原有政策的反对者、替代性政策受益者和改革者是推动政策终结的重要力量(Bardach,1977:66)。作为一个含有否定意义的行动,公共政策终结面临着复杂的障碍,如心理上的抵制,组织或制度的持续性,反终结联盟,法律和程序上的障碍,高昂的终结成本等,此外,终结结果的不确定性也常动摇决策者的决心(DeLeon,1978:369-392;Dery,1984:13-26)。成功实现政策终结的策略包括:排除试验性的观测机构;扩大政策终止的支持势力;揭露将要终止的政策危害;在揭露政策弊端时,要利用理念因素;排斥妥协;政策终止可以启用外部人士;不要侵犯议会的权限;要承担短期终止的成本;补偿原来的政策受益者;不要强调终止,而要强调革新;只终止那些必要的部分。已有研究聚焦于政策终结的影响因素与终结策略(陶学荣、王锋,2005:1-5;张康之、范绍庆,2009:5-9;聂元军,2002:24-27),较少涉及政策终结的逻辑过程,未能对政策终结的议程设立、行动者与终结的发生机制给出详细论述,从而限制了理论的解释力和适用性,对此,多源流理论为理解政策终结的逻辑过程提供了重要的分析工具。

(二) 多源流理论

金登的“多源流”理论将公共政策制定视为一个充满模糊性、偶然性与不确定性的场域,其中并行流淌着三股独立的源流:问题流、政策流、政治流(金登,2004:28)。

问题流是指需要政府采取行动予以解决的社会问题是如何被识别和构建的,指标、焦点事件与信息反馈这三种机制使得某一问题引起社会公众的高度关注。政策流是政策建议的产生、讨论、重新设计以及受到重视的过程,政策共同体提出的政策方案和行动倡议形成了“政策原汤”,各种思想在这里漂浮、交流、碰撞与融合。政治流由国民情绪、公众舆论、利益集团、政府更替、立法及行政机构的重大人事调整等因素构成。当问题得到清晰界定、政策方案准备充分、政治动力充足时,三条源流在一个关键的时刻汇合,大大增加某一问题被提上政策议程的概率,这一关键时刻被喻为“政策之窗”,政策之窗可能由问题流、政治流或二者的结合而开启。政策之窗稍纵即逝,机会难得,需要政策企业家时刻做好充分准备,努力推动政策之窗的开启,及时抓住转瞬即逝的机会推出他们的政策建议;重新起草方案,克服各种约束条件,对抱有抵触情绪的政策共同体和公众进行“软化”,并能够利用政治上的有利事件让自己关注的公共问题进入政策议程并产生预定的政策结果。

值得指出的是,在金登的分析框架中,还有一个非常关键却未得到应有重视的政策现象:社会问题相互交织,政策议题呈现出相当程度的关联性,某一议题在政府议程上出现的同时,也就确定了相邻议

题此后在议程上的重要地位,出现所谓的“政策溢出”,即一个领域政策议程的成功设置将增加相邻议题获得政策优先权的可能性。首次成功将产生强大的外溢效应,政策企业家受到鼓舞而转向下一个问题,抵制变革的联盟或被击败或被转移,从先例和类比中获得的论点为相邻领域的类似议题提供了依据(Howlett et al., 2013:723-728)。显然,金登已意识到“政策溢出”的重要性,但仅将其视为特定政策之窗开启之后的“副产品”,并止步于此。实际上,对受到该“政策溢出”影响的政策领域而言,这种溢出效应作为政策议程设置的输入变量发挥作用,同时成为政策之窗开启的触发因素,而这一点恰被包括金登本人在内的许多学者所遗漏了。虽有学者对源流之间的独立性、“政策之窗”的作用、政策企业家的战略影响等提出质疑(黑尧,2004:160),但并不影响该理论对不同国家政策议程设置的解释力(Tiernan & Burke, 2002:86-97;Zahariadis & Allen, 1995:71-98;McLendon, 2003:57-143;柏必成,2010:76-85;黄俊辉、徐自强,2012:19-31)。但整体而言,运用多源流框架对中国政策终结或政策变迁过程的研究相对较少。阮蓁蓁在中国食品免检制度终结的多源流分析中,指出政策终结推动力与政策终结阻碍力之间的对比会影响政策终结的最终结果(阮蓁蓁,2010:180)。刘伟伟对收容遣送制度废止的研究重点剖析了关键触发事件与三条源流对收容遣送制度终结的影响机理(刘伟伟,2015:21-38)。

(三) 一个整合的分析框架

本文构建了基于多源流理论的政策终结议程设置分析框架(见图1)。该框架基于多源流理论经典分析要素(问题流,政策流,政治流,政策之窗,政策企业家等),将相邻政策领域的溢出效应作为政策之窗触发机制纳入框架,同时增加了多流的动态分析要素,即公共政策能否被成功的终结取决于问题流、政策流与政治流三者合力冲破终结障碍的可能性。若三流合力足以冲破政策终结的各种障碍,政策终结就能够被正式列入政府议程,引发终结行动。若三流合力出于某种原因而无法战胜阻止政策终结的力量,不仅政策之窗会迅速关闭,政策终结也被搁置一旁,决策者的视线也随之移至他处。然而,与终结政策相关的问题流、政策流、政治流很可能并未消退,反而愈加涌现,某个焦点事件或政治事件再次推开“政策之窗”,政策企业家将把握难得的机会,为促进政策终结进入政府议程展开新一轮努力。

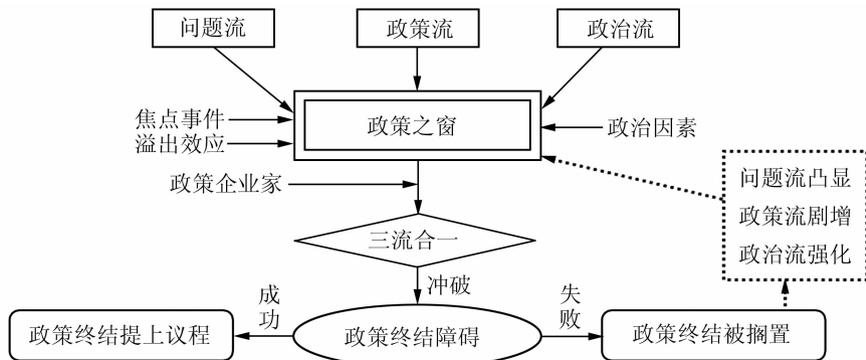


图1 基于多源流理论的政策终结分析框架

资料来源:作者自制。

三、劳动教养制度替代性终结：“政策之窗”的关闭与重启

(一) 收容审查制度废止与收容遣送制度废止的“溢出”效应

收容审查、收容遣送和劳动教养是中国人权保护的三大制度性威胁。三者均涉及对公民人身自由和基本权利的侵犯,均将限制甚至剥夺人身自由的决定权赋予行政机关尤其是公安机关,并严重违反了公法领域通行的正当程序原则、比例原则与处罚法定原则,任何一方的变动必然会对其他两项制度产生积极的“溢出”效应。收容审查与劳动教养强调对违法犯罪者的追究而忽视了对无辜者的人权保障。根据1980年《国务院关于将强制劳动和收容审查两项措施统一于劳动教养的通知》,对收容审查的对象适用于劳动教养,收容审查的存废与劳动教养唇齿相连(宋炉安,1996:41-66)。1996年3月八届全国人大通

过修正后的《刑事诉讼法》,取消了收容审查制度。在收容审查制度废止七年后,2003年3月“孙志刚案”曝出,6月20日国务院颁布实施《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》,收容遣送制度废止。收容审查制度与劳教制度的废止实际上否定了劳教制度存在的必要性。

劳教制度废止过程中曾出现过两次“政策之窗”:第一次是收容遣送制度废止的“溢出效应”与“人权入宪”背景之下,2004年420位人大代表提交13份关于劳教制度改革的议案,2005年人大法工委宣布将《违法行为矫治法》正式列入年度立法计划,但此后因故一直搁置,“政策之窗”关闭;第二次是2012年“唐慧案”等劳教侵权案件引发的社会关注与新一届领导集体依法治国的坚定决心再次打开“政策之窗”,2013年1月中央政法委书记孟建柱宣布将在全国人大批准后停止使用劳教制度,12月底劳教制度正式废止。

(二) 第一次“政策之窗”的稍纵即逝

1. 问题源流显现:固有弊端与执行扭曲

指标异常、突发事件及政策执行反馈中的任一或多种因素可推动特定社会问题进入公共决策者的视线并转变为政策问题。劳动教养制度的固有弊端与执行扭曲是其最终被终结的根本原因,也构成该项制度被首次列入正式议程的问题流。首先,劳教制度缺乏法律依据,与宪法和上位法存在明显冲突。我国宪法、《立法法》与《行政处罚法》规定,任何公民非经人民检察院批准或人民法院决定,并由公安机关执行,不受逮捕。劳动教养非经正当司法程序,由劳动教养委员会审查直接做出剥夺公民人身自由的决定,严重侵犯了宪法保护的人身自由权,违背了程序正当原则。其次,劳教制度有违罪刑相适原则。劳教制度设立的初衷在于惩戒那些严重违法尚未构成犯罪的违法行为,是一种介于刑罚和行政处罚之间的惩罚形式,但这个理应“轻于”刑罚的惩罚却远重于刑罚。刑罚中的管制期限是3个月以上2年以下,拘役期限是1个月以上6个月以下,但劳动教养却长达1至3年,明显违反罪刑相当的现代刑罚原则。最后,劳教制度实施中监督缺位,决定权行使存在较大任意性。公安机关既是处罚决定者又是惩戒执行者,公、检、法三部门原有的制衡关系被打破,劳教决定与执行过程中难免有失公正。缺乏监督与权力滥用致使劳动教养成为错案、冤案的温床和某些地方政府打击迫害上访、举报、维权公民的工具(于建嵘,2013:59-61)。

在首次“政策之窗”开启之前,专家学者是劳教问题的主要呈现者,呈现重点聚焦于从学理层面剖析劳教制度固有的法理缺陷,运用法律专业知识发表学术论文进行阐释,论述较为抽象,并通过学术文章、民意代表的呼吁进入公众视野,形成对问题的识别和定义;由于媒体关注度较低,问题呈现较为抽象,此时劳教问题的影响仅限于学者、司法工作者等专业性群体之内。

2. 政策源流的碰撞:废除、改革还是完善?

(1) 政策联盟的分歧:政策信念体系的差异。政策流是政策倡导者围绕特定政策问题提出政策建议与备选方案的过程。政策行动者基于其对人权、法治等基本价值的认知,形成劳教制度变迁的政策主张,那些能够共享一套基本价值观的政策行动者对政策问题本质具有相同的定义与论证,具有相同信念体系的政策行动者便结成政策倡议联盟(Sabatier & Jenkins-Smith, 1999:34)。政策结果反映出优势倡议联盟的信念体系,信念体系由内核信念体系(基本价值观)、政策核心信念体系(问题认知与因果关系)与次要信念体系(基于经验的工具选择)三部分构成。作为一个更具包容性和可验证性的概念,信念体系比“利益”更有助于人们理解政策偏好的形成、互动与政策变迁过程(Sabatier, 1988:129-168; Albright, 2011:485-511)。

首次“政策之窗”开启之前,在劳教制度问题的政策子系统中,政策行动者基于不同的信念体系主要形成了三种倡议联盟(见表1):一是认为应彻底废除劳教制度的废除派;二是主张通过司法化和法治化来重构劳教制度的改革派;三是建议从理念和程序着手优化劳教制度的完善派。

(2) 政策源流的碰撞:核心信念与次要信念的分歧。不同的政策主张根源于信念体系的差异,早期围绕劳教制度前景的分歧主要集中在核心信念与次要信念层面,即劳教制度问题的根源与“存废”之争,导致“政策僵局”。废除派从核心信念层面就否定了劳教制度的合理性与必要性,在次要信念层面呼吁

彻底废除该制度；改革派与完善派则在核心信念层面上肯定了劳教制度的必要性，但肯定程度后者甚于前者，两者在次要信念层面都表现出对劳教制度功能的保留态度，只是功能载体不同。

表 1 三大政策倡议联盟的信念体系

派别	内核信念	核心信念	次要信念
废除派	尊重与保护个人基本自由权，维护宪法权威是法治国家的必然要求	劳教制度缺乏法律依据，违背程序正义，侵害了个人自由权	废除劳教制度，以治安管理处罚和刑罚取代
改革派	保护个人基本权利与维护社会稳定并重，两者并行不悖	劳教制度发挥了一定的积极功能，但制度本身设计不合理	通过制度重构改革原有劳教制度
完善派	社会秩序优于个人权利，稳定的社会秩序是个人自由权实现的前提	劳教制度具有必要性，只是实施中监督缺位导致权力滥用	强化权力运用规范性，优化与巩固劳教制度

资料来源：作者自制。

以司法工作者和人大代表、政协委员为主要力量的废除派联盟认为唯有完全废止劳教制度才能消除其对人身自由权的侵犯，主张通过激进的“破旧立新”避免路径依赖（沈福俊，1999：17-19）。受到收容遣送制度废止的启发，废除派联盟试图效仿收容遣送制度废止过程中政策倡导者的行动方式，通过向最高权力机构与行政机关“上书”、提交议案的方式推动劳教制度废止进入政策议程。

由法学专家和人大代表构成的改革派联盟建议通过渐进式的“鼎故革新”对劳教制度进行重构，使原制度的积极功能最大化（吴贵洪，2014：85-88；刘仁文，1998：22-23；王公义，2012：110-114）。改革派政策行动者凭借其专家学者、智库成员与民意代表的多重身份，综合运用发表学术论文、提交议案、建议与参与立法等方式直接或间接地影响劳教制度的司法化改革或保安处分化改革。

以著名刑法学家储槐植与劳教工作者为主要成员的完善派联盟则主张以小幅的“缝缝补补”巩固与优化劳教制度（储槐植，1997：111-120；范方平，2003：21-24）。该联盟中的政策倡导者多以向有关部门提出政策建议、参与立法等方式直接影响劳教制度变迁的方向。

由此可知，在第一次政策之窗开启之前，较之废除派联盟，改革派联盟与完善派联盟的成员处于政府决策体系内部，具有更多的机会接近核心决策权力，其政策信念体系具有更大影响力，更容易运用其职位与身份优势将其核心信念与次要信念转化为公共政策，影响政策议程的设定。但由于各联盟将注意力聚焦于劳教的“存废”之争，各联盟力量整体较为分散，政策流合力不强，加之呼吁废止的废除派影响力明显弱于主张保留的改革派与完善派，这就为第一阶段劳教废止议程的搁置埋下了伏笔。

(3) **政治源流：依法治国方略的初步确立。**执政者的意识形态等因素为社会问题进入政策议程提供了政治动力。执政者理念的转变与国际社会的压力是促使劳教制度最初进入全国人大立法规划的主要政治因素。随着对社会治理方式认识的不断提高，中共十五大将“依法治国，建设社会主义法治国家”确定为党领导人民治理国家的基本方略，1999年、2004年全国人大分别将“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家”、“国家尊重和保障人权”写入宪法。而劳教制度的法理缺陷及其所体现的社会秩序高于人权保护的价值选择是对“国家尊重和保障人权”宪法原则的违背，废除或彻底改革劳教制度便成为依宪治国、建设法治国家的题中应有之义。中国政府于1998年10月5日在联合国总部签署了《公民权利和政治权利国际公约》。《公约》规定，“除非依照法律所确定的根据和程序，任何人不得被剥夺自由”，以及“任何人都不应被要求从事强迫或强制劳动”，劳教制度中未经司法审判强制剥夺公民人身自由的做法显然不符合《公约》对个人权利和基本自由的保护精神（刘健、赖建云，2001：29-32），从而招致国内外舆论大量负面评价。

(4) **政策之窗的短暂开启：学者、民意代表“合力”影响最高立法机构议程设置。**劳教制度的法理缺陷与执行扭曲（问题流）、依法治国执政理念的初步确立（政治流）以及不同倡议联盟的分歧与争论（政策流），预示着变革劳教制度势在必行。在依法治国与人权保护的宪法原则和收容遣送制度成功废止的

“溢出效应”影响下,劳教制度问题迅速引发社会公众高度关注。北京理工大学经济学教授胡星斗 2003 年 6 月 21 日在网上发出《对劳动教养的有关规定进行违宪违法审查的建议书》,11 月 9 日向全国人大常委会办公室寄送《就废除劳动教养制度致中共中央、全国人大、国务院的建议书》,在国内外引起强烈反响。2004 年全国两会期间,420 名人大代表在 13 件要求劳教立法的议案上签名,议案全部通过大会主席团审议,并交由法律委员会处理;2005 年全国两会期间,又有 6 件与劳教制度相关的议案被提出。2005 年 12 月,全国人大法律委员会宣布:全国人大法工委将在深入调研、总结经验的基础上,拟订《违法行为矫治法》草案(宋识径,2012)。《违法行为矫治法》作为劳教制度的替代被列入人大立法工作计划,标志着劳教制度废止进入国家最高权力机关的立法议程。由此可知,不同于由随机突发事件打开的政策之窗,本案例中首次“政策之窗”的出现主要归因于国家高层领导人执政理念的进步与相邻制度废止的“正外部性”影响,源于政治因素与“溢出效应”的共同作用。建议废除或彻底改革劳教制度的政策企业家以劳教制度违背宪法人权保护原则、严重侵犯个人自由为切入点,紧紧抓住依法治国的政治主线与收容遣送制度废止为劳教制度废止带来的有利形势,推动违法行为矫治立法进入政策议程。

(5)“政策之窗”关闭:终结失败。《违法行为矫治法》的立法成功意味着劳教制度的彻底终结,然而,2005 年《违法行为矫治法》进入全国人大常委会的立法规划之后,该法并未如期出台;2007 年初全国人民代表大会因故取消了对该法草案原定的初次审核,以违法行为矫治代替劳动教养的“政策之窗”由于未引出相应的政策结果而进入关闭状态,政策议程被搁置一旁。

任何一项政策或制度的终结都会面临复杂的阻碍因素,《违法行为矫治法》“难产”的背后隐藏着劳教制度废止过程中面临的三大阻碍力量:反终结联盟,公安部门与地方政府结成的反对联盟是劳教制度终结或彻底变革最大的障碍。一方面,《违法行为矫治法》草案拟将矫治决定权归于司法部门,公安部门作为劳教制度的执行机关,对此持不同意见;另一方面,在“维稳”压力的驱使下,劳教制度已被异化为羁押上访、打击报复言论的工具,作为既得利益者的地方政府也对废止劳教制度持否定态度。组织或制度持续性,表现为原有劳教机构的惯性和生命力。原有劳教制度下,各级政府设立由民政、公安、劳动部门组成劳动教养管理委员会,管理劳动教养工作;司法部劳动教养管理局负责劳教场所的设置、布局,指导对劳动教养人员的管理、教育等。劳教制度废止后,原有劳教机构会被予以撤销或全面重构,这必将对组织的功能定位、权力结构、文化价值观等造成巨大冲击,而行政组织内在惯性将对可能到来的冲击产生抵制。高昂的终结成本,包括终结劳教制度本身要付出的成本和现有政策的沉淀成本。对原劳教场所的改造与在押劳教人员的后续处置等需要投入大量时间、人力与金钱等资源,加之已有劳教制度所耗费的各种无法收回的成本,都让决策者在面对终结决定时犹豫不决。此外,对劳教废止后的管辖空白、引发社会不稳定的担忧也可能动摇决策者废除该制度的决心。

虽然劳教制度的各种弊端已被明确定义和充分认知,多个变革方案准备就绪,政治动力也较为充足,但出于各种较为复杂的主客观原因,推动终结的合力未能冲破强大的阻碍力量,力量对比的失衡导致《违法行为矫治法》一直难以破土而出。

(三) 第二次“政策之窗”的成功开启

“政策之窗”关闭后,问题流、政治流与政策流回归到独立流淌的状态,等待某个焦点事件或政治事件再次推开“政策之窗”。日益频发的劳教侵权事件,“内核价值”的共识与政策学习,以及依法治国的政治决心与民众期待,都持续推动着劳教制度废止由公众议程再次进入政府议程,“唐慧案”作为第二次“政策之窗”的触发机制,是“压垮”劳教制度的“最后一根稻草”。

1. 问题源流凸显:权力滥用恶化

违法行为矫治立法进程暂时停滞,在劳教制度的法理缺陷未得到任何补救的情况下,劳教制度的“维稳”功能日益强化,劳教权力滥用导致的侵害公民言论自由、信访权利与人身自由的案件使得劳教制度“问题流”愈加凸显。

收容遣送制度废止后,劳教制度被赋予更多的“维稳”功能,2005 年国务院《信访条例》强化了信访

部门的权力,2009年中央政法委出台《关于进一步加强和改进违法涉诉信访的意见》,更使劳教沦为某些地方政府打击上访者的工具,权力滥用恶化。以“一元钱劳教案”、“进京探子劳教案”为典型的信访劳教案件再次将公众视线拉回到劳教制度问题之上。

与此同时,2009至2012年重庆“唱红打黑”期间,劳教“人治化”倾向更为严重,随着各涉案高官的纷纷落马,一大批“因言劳教”案件在南方人物周刊等媒体的揭露下浮出水面。

重庆系列劳教案的被劳教对象多是由于在论坛、新闻媒体上公开表达自己关于政府部门或其领导人的否定性评价而被定以“扰乱社会秩序”、“寻衅滋事”等罪名。较之公民信访权利,思想及其表达自由与公众的日常生活更为密切,加之案件发生地重庆较高的政治关注度,受害人自身与各大媒体对重庆系列劳教案的揭露,进一步引发了公众对劳教制度的讨伐高潮。

整体来看,此时问题呈现主体为各大新闻媒体与受害人(代理人)自身,呈现重点在于执行权力滥用对公民基本自由权利的伤害,受害人或其代理人主动通过论坛、微博等网络途径向社会发出求助,引发媒体有兴趣及时报道、跟进,争取了声援力量,使公众直接形成对问题的感性认知,更易吸引公众与决策者的注意;由于新闻媒体的积极介入,问题呈现更加直观,使得相关问题进入公众视野,获得全社会广泛关注。其中,“任建宇案”是影响劳教制度变迁进程的关键事件,唐慧“上访妈妈”劳教案是第二阶段劳教制度废止议程设置的触发事件,被喻为劳教制度废止的“孙志刚”事件。人民日报、新华网、新京报、南方人物周刊、中央电视台等媒体对此案进行积极介入与追踪报道,让公众感受到劳动教养制度背后公共权力与个体自由的张力,由此引发全民热议,劳教制度改革势在必行。

2. 政策流融合:基于“核心价值”与“次要价值”共识的政策学习

首次“政策之窗”开启前,三大联盟在政策“核心价值”与“次要价值”层面关于劳教制度的“存废”存在严重分歧,由此产生“政策僵局”,对于政策变迁来讲,这种僵局分散了变迁的力量,使得原有政策得以延续,用违法行为矫治取代劳教制度的努力以失败而告终。为打破这一僵局,三个政策联盟试图借助各种论坛平台与其他联盟展开对话,在捍卫其“内核信念”体系的同时,适当调整政策“次要价值”,吸收其他联盟信念体系中的合理因素进行政策学习,打破僵局,整合政策变迁力量。

面对强大的阻碍力量与频发的侵权案件,三大联盟在“核心价值”与“次要价值”层面逐渐走向共识:废除派联盟在目睹《违法行为矫治法》难产之后,意识到虽然人权保护原则已经入宪,但人权高于一切的理念尚缺乏必要的法制基础,兼顾个人自由与社会秩序的劳教制度变革才具备可行性。改革派联盟也认识到若不摒弃原有劳教制度弊端并对其进行重构,仍无法保障个人自由免于公共权力的侵害。完善派联盟面对日益频发的劳教侵权案件,认为应在劳教制度中注入现代人权观念,重新认识“劳教”教育改造而非惩罚的本质(杨建顺,2013:72-73)。

达成共识的政策行动者意识到不同联盟之间的殊途同归,即大家都希望通过变革劳教制度来实现公民权利与社会秩序的兼顾,避免公共权力对个体自由的任意侵犯。议程设置是方案选择的前提,无论是废除、改革还是完善,关键在于推动劳教制度变迁再次进入政策议程,引发决策者的政策行动,若劳教制度问题一直被置于议程之外,各自政策主张均无法实现。

与首次“政策之窗”开启前相比,三联盟的势力对比发生了明显变化。废除派在原有联盟基础上,吸纳了贺卫方等学者^①(张千帆、殷啸虎,2012)、李方平等律师、何三畏等知名媒体人以及人民日报等主流媒体的加入,这些具有影响力的倡议者通过联名上书国家最高立法机关、直接代理劳教侵权案件、实时报道、媒体评论等倡议行动吸引社会公众与决策者关注,使得该联盟及其政策主张的影响力迅速扩大。

改革派联盟中,陈忠林等人此时仍通过参与立法等途径发挥核心作用,以著名法学家姜明安等为代表的知名学者也新近加入(姜明安,2012),通过接受媒体采访的方式呼吁劳教改革,改革派联盟力量得以巩固。

^①参见相关报道:《69名学者上书废止劳教》,新快报-金羊网:http://www.ycwb.com/xkb/2007-12/06/content_1711565.htm, 2007-12-06。

完善派联盟则呈明显的萎缩趋势,其主要成员或是逐渐接受改革派的核心价值与政策主张,或是已退出政策子系统(如官员任职到期)。仅有储槐植等极少数学者仍坚持认为劳教侵权问题根源在于执行缺乏监督^①,但也认识到引入人权理念与半司法化程序的必要性。

政策子系统在经历了废除派联盟成员数量与主要成员影响力的增加、改革派联盟的巩固以及完善派联盟影响力的减弱之后,子系统内仅有废除派与改革派两个联盟分庭抗礼,而两者在政策“核心价值”与“次要价值”层面的共识将整合两条政策流的力量,为再次冲开政策之窗做好准备。

3. 政治流的强化:依法治国的坚定决心与民众期待^②

(1)政府换届。虽然在中国政治现实中,政党换届不会引发执政思路的方向性变化,但相关研究表明,党政领导集体换届对中国公共政策变迁具有重要影响(任锋、朱旭峰,2010:68-82)。党的十八大重申全面推进依法治国的目标,新增“法治保障”作为加强和创新社会管理的方针,特别强调“法治”在社会管理中的作用。2012年12月,习近平在纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话中指出:“各级领导干部要提高运用法治思维和法治方式深化改革……维护稳定能力……在法治轨道上推动各项工作”。此后,习近平与李克强在讲话中多次强调依法治国,建设法治中国。2013年3月,李克强在两会结束后答中外记者问时表示有关部门正在制定劳教制度改革方案,年内有望出台。依法治国的核心在于依宪治国,劳教制度的违宪本质使其与依法治国理念格格不入。新一届党政领导对宪政、法治理念的强调促成了劳教制度变革的重新启动。此外,新一届领导中具有法学专业背景的核心决策者对推动旨在维护社会正义、保障人权的劳教制度改革也具有特殊意义。

(2)公众情绪:主流媒体强势推动、公众人物微博声援引发“废除”呼声高涨。日益频发的劳教侵权案件经由各大媒体的曝光,将公众注意力再次吸引到劳教问题之上。“任建宇案”与“唐慧案”及相关媒体报道与舆论传播在推动劳教制度废止的过程中具有更为关键的意义,但两者对公众情绪的影响程度有所不同。

“任建宇案”是劳教制度废止的转折点,相关媒体报道将公众对劳教制度的不满情绪推向了新高潮。该案早期并未被社会所关注,直至任建宇被劳教一年之后,2012年8月18日记者何三畏博客发文《关注重庆任建宇被劳教案,呼吁正义》公开此案。2012年9月,何三畏在《南方人物周刊》发表多篇文章揭露了任建宇案等一系列重庆劳教案。新京报、腾讯网、搜狐、凤凰网等各大媒体也相继报道并发表评论,呼吁彻底改革劳教制度;11月21日《人民日报》首次连续刊发两篇文章反思劳教制度;11月26日,央视新闻频道《面对面》深度专访任建宇,节目播出后在全社会引发强烈反响,要求废除劳教的声音日益高涨。

真正将劳教制度送入废止议程的是“唐慧妈妈案”。数年前“永州11岁幼女被迫卖淫案”及其母亲唐慧的维权历程从未离开过媒体视线,网络舆论关注度便随案情的发展迅速增加。2012年8月2日唐慧代理律师甘春元通过微博发布唐慧被劳教的消息,并向知名记者邓飞、湖南省纪委官员陆群紧急求助,该微博当日共被转发16440次。该微博还得到了郑渊洁等公众人物的及时转发与评论,该案瞬间成为公共舆论焦点。截止8月9日15时,新浪微博上相关评论多达725901条,“废除劳教”呼声强烈。成都全搜索新闻网记者陈然8月3日网络发文《湖南永州11岁幼女被逼卖淫案续:幼女母亲被劳教》,仅8月3、4日两天,相关报道共收到2万余条评论,近8万网民参与其中,绝大部分要求废除劳教制度。8月5日起,人民日报官方微博、人民日报网等主流媒体也迅速跟进,报道呈“井喷式”状态。人民日报官方微博连续三日发布晚安贴疾呼捍卫法治、保护公民权利。新华网发表“三问唐慧案”的调查性新闻对永州劳教委滥用职权进行猛烈抨击。8月20日新华网专题调查显示,86.7%的投票网友认为应立刻废除劳教,至此,要求废止劳教制度的呼声达到顶峰。

(3)“政策之窗”再次开启:高层换届与民众关注。“唐慧案”、“任建宇案”等案件引发的社会关注与

^①参见储槐植:《中国劳动教养制度改革前瞻》,来自2010首都综治论坛。

^②本部分事实描述根据相关媒体报道、网络资料整理而得,由于篇幅限制,故在此不逐一标明。

新一届领导集体对依法治国理念的高度重视为劳教废止再次进入政策议程提供了新契机，“政策之窗”再次出现。

“因言劳教”与“上访劳教”是最常见的劳教执行扭曲与劳教权力滥用现象。“任建宇案”、“唐慧案”恰好分别是这两类侵权案件的代表。两起案件几乎同时进入公众视野，公众人物的密切关注与主流媒体的强势跟进将原属于个人的悲剧扩散为关乎公民自由权的公共议题，充分暴露了劳教制度非经正当程序即可限制公民自由的巨大弊端，引发全社会深刻反思，让公众感受到劳教改革势在必行。尤其是“唐慧案”中受害幼女母亲的身份，极大地激发了公众的同情心与义愤感，为劳教制度废止营造了有利的舆论氛围。新一届领导集体将“法治”视为国家治理和社会管理的首要原则，劳教制度的违宪本质使其与依法治国理念格格不入。高层领导依法治国、建设法治国家的政治决心打开了彻底变革劳教制度的“政治之窗”。

4. 从劳动教养到社区矫正的替代式政策终结

(1) 政策企业家“顺势发力”推动三流融合，突破阻力。劳教制度废止过程中出现了两种类型的政策企业家(见表2)，一是由受害人律师、记者、主流媒体构成的意见领袖型企业家，负责引导和塑造公众舆论；二是由学者、人大代表、官员构成的政策输入型企业家，负责将政策主张输入决策系统。

表2 政策企业家及其“软化”策略

	姓名	职业	“软化”策略
意见领袖	何三畏	记者	在受害人律师协助下，对重庆劳教案、唐慧案进行连续报道
	浦志强	律师	自费代理多起劳教侵权案件，与媒体配合揭露劳教案真相
	李方平	律师	联合10位律师上书公安部与司法部；要求劳教改革试点信息公布
	南方人物周刊	媒体	设立《劳教之痛》专栏揭露重庆劳教案
	新京报	媒体	及时报道任建宇案最新进展；密切关注劳教制度改革动向
	人民日报	媒体	官微发布唐慧案消息、评论；微访谈、社论反思劳教，呼吁变革
	新华社	媒体	连发8篇评论斥责唐慧案劳教权力滥用；社论疾呼劳教改革
政策输入者	陈忠林	学者	发表论文；连续9年向全国人大提出议案建议劳教改革，另立新法
	于建嵘	学者	出版著作，联合69位专家上书全国人大，强烈支持劳教废止
	王成	律师	会同上千名学者、公民和媒体人士上书全国人大
	多位人大代表	不详	每年全国人大会议期间联名提交相关议案
	周强	官员	亲自督办唐慧案；在法院系统积极推动并配合劳教改革

资料来源：作者自制。

此外，公安部门也意识到了改革必要性，反对终结联盟出现了松动。2005年公安部发布《关于进一步加强和改进劳动教养审批工作的实施意见》，扩大了劳教案件聆询、所外执行的范围，缩短了劳教期限，规定律师可代理劳教案件。同时，劳教制度终结成本也随着社会治理对劳教制度依赖度的大幅降低而有所减少。2012年底全国劳教在押人员只有约6万人(最多时达30余万人)，2013年初全国政法工作会议后，各地相继停止使用劳教手段，劳教人员数量大大降低。

因此，既得利益者出现“让步”与终结成本有所降低使终结阻力逐渐减弱，劳教废止“政策之窗”重启，问题流的日益凸显、政策流的共识达成与政治流的不断强化使得三者合力更为强劲，加之“唐慧案”使劳教废除的呼声达到顶峰，意见领袖型与政策输入型企业家各司其职，及时把握“唐慧案”带来的有利时机，顺势推动三流合力冲破阻碍，促使劳教废止走向政策议程。

(2) 废止列入议程：劳教制度缓缓“谢幕”。劳教制度废止在经历了两次“政策之窗”开启之后，在多方力量推动下再次由公众议程进入公共议程。在劳教弊端日益凸显、改革方案达成共识、废除呼声高涨以及被劳教人员规模大大缩减的背景下，新一届高层果断废止劳教制度，既回应了民众期待，也是水到渠成之举。

2012年8月31日，十一届全国人大常委会通过的《民事诉讼法》修正案以“强制性教育”取代“劳动

教养”；10月10日，中央司法体制改革领导小组办公室负责人姜伟表示，改革劳动教养制度已形成社会共识，相关部门正在研究具体的改革方案；2013年1月7日中央政法委书记孟建柱宣布，报请全国人大常委会批准后，停止使用劳教制度；11月12日，十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出废止劳教制度，健全社区矫正制度；12月28日，十二届全国人大常委会通过《关于废止有关劳动教养法律规定的决定》，正式废止劳教制度。

在《违法行为矫治法》仍处于立法阶段的情况下，国家高层决定废止劳教制度，以社区矫正承接劳动教养的部分功能，这是在新制度尚未正式确立的情况下，以“边破边立”为特征的一次替代性政策终结。

四、结论与启示

如图2所示，不同于收容遣送制度废止等政策终结过程，劳教制度的替代性废止并非一蹴而就的顺利告捷，而是历尽两次“政策窗口”的艰难突围。两次“政策窗口”期间，问题焦点由制度法理缺陷转变为权力严重滥用，政策联盟由分歧走向共识，法治理念由初步确立到全面推行，公众舆论由话题讨论到高度聚焦，政策企业家群体迅速壮大、“软化”方式更加多元，在“唐慧案”的触发下，劳教制度走向终止。

劳教制度废止议程设置过程中出现了问题流、政策流、政治流、政策窗口与政策企业家等多源流框架的经典分析要素，议程设置的演化逻辑与该理论保持较高一致性，再次验证了该理论对中国公共政策过程的解释力。两次“政策窗口”之间所发生的终结推动力与终结阻力的对抗、联盟间的政策学习还展现出多源流理论、政策终结理论与倡议联盟框架等政策变迁理论之间的内在契合与对话空间。

劳教制度终结议程设置过程的独特性为我们理解当代中国公共政策过程提供了新的理论启示：

1. 政策“溢出效应”的功能与实现

“溢出效应”在政策议程设置中的重要性源于不同政策议题之间的相关性，一个先进入政策议程的政策问题会大大提升另一个问题进入决策者视野的机会，对后者议程设置产生“正外部性”。2005年劳

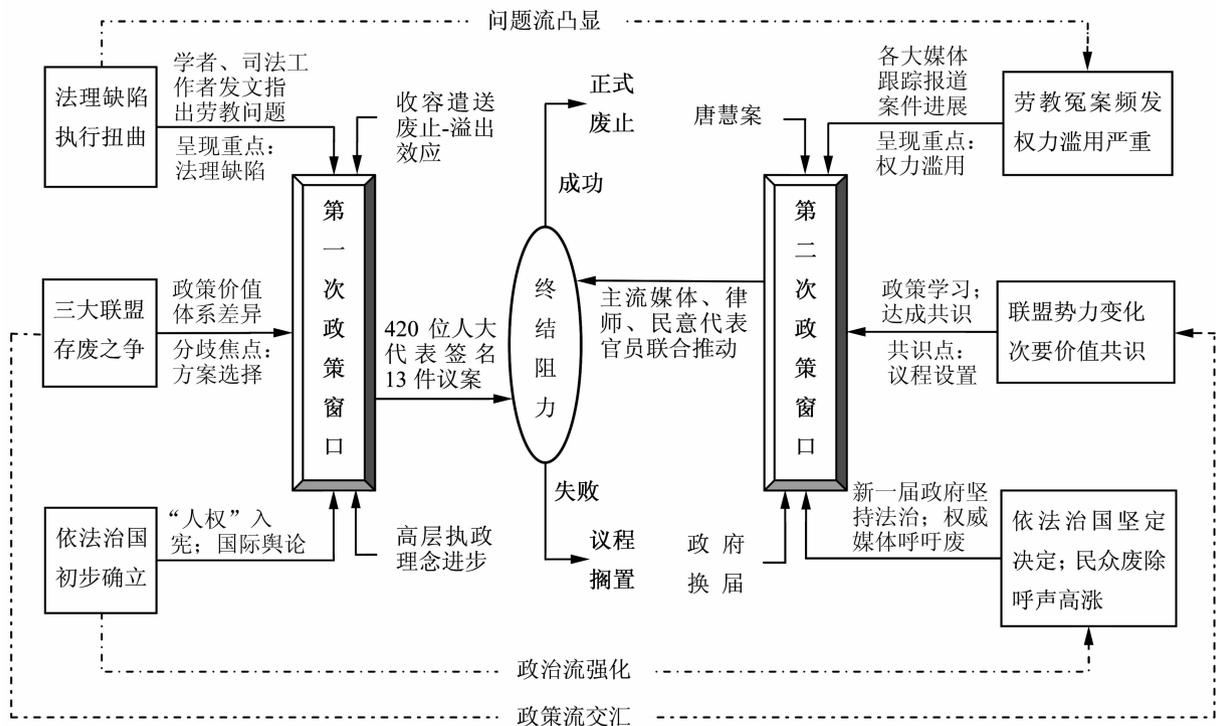


图2 多源流视角下的劳教制度终结议程设置分析

资料来源:作者自制。

教制度第一阶段“政策窗口”的开启明显受到了2003年收容遣送制度废止的影响。分析表明，“溢出效应”作用主要体现在：增强政策行动者和政策企业家对相邻议题进入政策议程的信心，收容遣送的成功废止让法学专家看到了劳教废止的曙光；促使相邻议题进入公众议程，收容遣送制度与劳教制度均对公民人身自由权构成潜在威胁，前者的废止导致公众对后者命运的广泛关注；启发政策行动者采用类似方式扩大其政策主张的影响力，“孙志刚事件”发生后学者联合上书、运用媒体力量争取舆论支持等倡议行动都为劳教废止倡导者所积极效仿；形成“溢出型窗口”，为相邻议题进入政策议程提供契机，收容遣送废止为劳教废止营造了有利的舆论氛围。

但“溢出效应”的实现需具备若干前提：政策议题间内在关联，政策问题具有同源性，收容遣送与劳动教养均为通过限制人身自由维护社会秩序的社会管理政策，两者在法理与实践层面均存在严重弊端；相邻议题得到若干相同政策行动者的关注，贺卫方、刘仁文、陈忠林等法学家不仅曾为收容遣送废止而奔走呼号，在劳教制度变迁过程中也通过各种方式积极推行其政策主张；政策议程触发机制具有相似性，“孙志刚事件”与“唐慧案”均是在各方力量推动下由个体悲剧转变为公共议题，成为打开政策之窗的触发事件。

2. “政策之窗”的关闭与重启

劳教制度废止经历了两次“政策窗口”才被正式列入政策议程，充分说明“政策之窗”稍纵即逝，需及时把握。第一次“政策之窗”关闭的原因在于反对终结的阻碍力量过大，而三源流合力的推动作用相对较弱，未能引发相应终结行动。此后，问题流迅速凸显、政策流逐渐交汇、政治流日益强化、反对联盟有所松动，“唐慧案”一触即发，政策企业家及时抓住高层换届和公众废除呼声高涨所开启的第二次“政策之窗”，推动劳教成功废止。

公共政策终结是各种力量相互作用的复杂政治过程，面对强大的反对力量，“政策之窗”很可能由于某些原因而关闭，废止议程被暂时搁置，表明在决策者看来，终结该政策的时机尚不成熟。但只要相关问题依然存在、备选方案准备充分、政治情势未实现逆转，政策废止就很有可能再次进入决策者视野。“政策之窗”重启需具备三个关键条件：（1）政策终结倡导者的坚持不懈。终结倡导者尤其是政策企业家应持续投入资源，争取支持力量，削弱反对势力，密切关注相关问题流、政策流、政治流的变化趋势，保持对突发事件的高度敏感性，等待“政策之窗”的再次到来。（2）三条源流更加“强劲”。由待终结政策引发的问题要更加突出、更具社会敏感性，终结方案应更具可行性与接受度，政治情势与公众情绪更有利于政策终结。（3）更具影响力的触发事件。该事件在主流媒体、政策企业家等多方力量推动下，能够迅速引发舆论高潮、吸引决策者关注。

3. 倡议联盟、政策学习与议程设置

政策终止是政策变迁的形式之一，作为分析政策变迁过程的重要理论，倡议联盟框架对政策议程设置过程中政策流的形成与变化也表现出较高解释力。将政策行动者联系在一起的不是利益，而是关于个人权利与社会秩序相对优先性的基本判断，即政策内核信念。首次“政策之窗”开启前，三大联盟在政策“核心价值”与“次要价值”层面关于劳教制度的“存废”存在分歧，过度聚焦方案选择而产生“政策僵局”，这种僵局分散了变迁的力量，使得原有政策得以延续，政策变迁被搁置。此后，各联盟开始适当调整政策“次要价值”，吸收其他联盟信念体系中的合理因素进行政策学习，并认识到议程设置的必要性，最终打破僵局，整合政策变迁力量，努力推动劳教制度变迁再次进入政策议程。

以上“分歧—分化—失败—学习—聚合—成功”的过程揭示出政策联盟互动与政策学习对政策议程成功设置的重要性，对“中国式共识型”决策过程尤其具有启发意义（王绍光、樊鹏，2013：20）。议程设置是方案选择的前提，是连接政策行动者与决策者之间的桥梁，如果相关议题一直处于政府议程之外，所有政策主张均无法实现。在问题扩散与议程设置阶段，各政策联盟在竭力扩大自身信念体系影响力的同时，还应积极借助各种论坛平台与其他联盟展开对话，通过政策学习求同存异，在对问题的必要性、紧迫性形成共识的基础上提升各自方案的可行性与可接受性，共同努力促使决策者对问题形成高度感知，合

力克服阻碍因素,推动问题进入政策议程。

4. 政策企业家的类型及其影响

政策企业家在议程设定中的作用主要体现在问题构建与方案倡导两个方面。根据其影响力重点的不同,可将政策企业家分为意见领袖型政策企业家与政策输入型企业家(Waddock & Post,1991:396)。前者主要身处政府决策体系之外(Roberts,1992:60),运用自身社会声望等资源设法促成并保持社会公众、利益相关者与决策者对该问题的关注,并借助社会舆论削弱反对者的声音(Sowa,2003:55);后者则常处于政府决策体系之中(Carter & Scott,2004:36),运用职位优势等能够接近核心决策者的便利条件,将问题、解决方案相结合并将其引入政治讨论之中(Kingdon,2006:182)。

本案例中,意见领袖型政策企业家与政策输入型企业家各司其职,通力配合,前者通过互联网络、新闻媒体等多种方式传播相关信息,塑造公众情绪,将个体劳教侵权案转化、放大为事关公民自由权的公共问题,引发社会高度关注;后者则运用专业法律知识与体制内的身份优势对决策者进行“软化”,努力将其政策主张转化为政策行动。

本文基于多源流理论,并整合政策终结理论、倡议联盟框架等多个政策变迁理论,“全景式”地回顾与分析了劳教制度终结议程设置过程,但仍存在以下局限性:(1)本文构建了基于多源流理论的政策终结分析框架,并以劳教废止案例运用该框架开展检验分析,但由于案例研究的局限性,该分析框架对其他政策终结议程设置的解释力仍需进一步检验。(2)本文在对政策行动者与政策企业家的分析中,受制于一手研究资料的相对缺乏,重点分析了体制外政策行动者的行为方式与影响作用,而未能对体制内政策行动者的策略选择及其发挥作用给予充分阐释。

虽然《违法行为矫治法》作为劳教制度的替代性法规仍处于酝酿之中,一些学者也表示出对制度衔接空白的担忧,但在依法治国、保障人权的价值取向下,我们有理由期待劳教制度废止所引发的新一轮“溢出效应”对收容教育、收容教养、强制戒毒等相关政策变迁的积极影响。

参考文献:

- [1] 柏必成(2010). 改革开放以来我国住房政策变迁的动力分析——以多源流理论为视角. 公共管理学报,7(4).
- [2] 陈兴良(2001). 劳动教养:根据国际人权公约之分析. 法学,10.
- [3] 储槐植(1997). 刑罚现代化:刑法修改的价值定向. 法学研究,1.
- [4] 范方平(2003). 我国劳动教养制度的创立与完善. 国家行政学院学报,4.
- [5] 贺卫方(2013). 劳教不废法治即空言. 中国新闻网:<http://www.chinanews.com/fz/2013/01-09/4471174.shtml>. 2013-01-09.
- [6] 米切尔·黑尧(2004). 现代国家的政策过程. 赵成根译. 北京:中国青年出版社.
- [7] 黄俊辉、徐自强(2012). 《校车安全条例(草案)》的政策议程分析——基于多源流模型的视角. 公共管理学报,9(3).
- [8] 姜明安(2012). 劳教制度应该向司法和准司法方向改造. 南方都市报,2012-01-13.
- [9] 金 登(2004). 议程、备选方案与公共政策. 丁煌、方兴译. 北京:中国人民大学出版社.
- [10] 李克强(2013). 中国劳教制度改革方案有望年内出台. 新华网:http://news.xinhuanet.com/2013lh/2013-03/17/c_115054123.htm. 2013-03-17.
- [11] 刘 健、赖建云(2001). 论我国劳动教养制度与国际人权公约的冲突及其调整——对免于强迫劳动权的剖析. 法学评论,5.
- [12] 刘仁文(1998). 劳动教养亟需立法. 法学杂志,5.
- [13] 刘仁文(2013). 劳教制度的改革方向应为保安处分. 法学,3.
- [14] 刘伟伟(2015). 政策终结的多源流分析——基于收容遣送制度的经验研究. 公共管理学报,4.
- [15] 聂元军(2002). 我国公共政策终结的现状、障碍及对策选择. 广东行政学院学报,6.
- [16] 任 锋、朱旭峰(2010). 转型期中国公共意识形态政策的议程设置:以高校思政建设十六号文件为例. 开放时代,6.
- [17] 阮蓁蓁(2010). 多源流理论视阈下中国公共政策终结研究. 吉林大学博士学位论文.
- [18] 沈福俊(1999). 关于废除劳动教养制度的思考. 法学,7.

- [19] 时延安(2013). 劳动教养制度的终止与保安处分的法治化. 中国法学, 1.
- [20] 小约瑟夫·斯图尔特(2011). 公共政策导论. 韩红译. 北京:中国人民大学出版社.
- [21] 宋炉安(1996). 劳动教养应予废除. 行政法学研究, 2.
- [22] 宋识径(2012). 取代劳教制度立法进程受阻. 新京报, 2012-08-16.
- [23] 陶学荣、王 锋(2005). 公共政策终结的可行性因素分析. 内蒙古社会科学(汉文版), 5.
- [24] 王公义(2012). 劳动教养制度存废问题研究. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 3.
- [25] 王绍光、樊 鹏(2013). 中国式共识型决策:“开门”与“磨合”. 北京:中国人民大学出版社.
- [26] 吴贵洪(2014). 我国劳教制度的废除派与改革派之观点梳理. 法制与社会, 25.
- [27] 习近平(2014). 论依法治国——十八大以来重要论述摘编. 中国共产党新闻网: http://www.wenming.cn/djw/tbch/dywe/201408/t20140829_2148912.shtml. 2014-08-29.
- [28] 谢 铭(2012). 唐慧,被劳教的上访妈妈. 南方人物周刊(网页版): <http://www.infzm.com/content/79993>. 2012-08-23.
- [29] 杨建顺(2013). 劳教制度废止当慎重——关于劳动教养制度的四个问题. 人民论坛, 3.
- [30] 于建嵘(2013). 劳动教养制度的发展演变及存废之争. 中国党政干部论坛, 1.
- [31] 曾 颖(2012). 彭水县又一个因言获罪者. 新京报网, <http://www.bjnews.com.cn/opinion/2012/09/08/221571.html>. 2012-09-08.
- [32] 张康之、范绍庆(2009). 政策终结:政策过程中的重要环节. 福建行政学院学报, 2.
- [33] 张千帆、殷啸虎(2012). 劳教制度废改之辩. 社会科学报, 2012-09-25.
- [34] 张绍彦(2002). 建立中国轻罪制度的理论选择——以劳动教养为范例的分析. 犯罪研究, 3.
- [35] 张绍彦(2003). 论劳动教养立法的几个基础性问题——建立我国轻罪处罚制度的理论创新. 现代法学, 2.
- [36] 周永坤(2012). 劳教制度的历史与废除呼声. 炎黄春秋, 12.
- [37] E. A. Albright(2011). Policy Change and Learning in Response to Extreme Flood Events in Hungary: An Advocacy Coalition Approach. *Policy Studies Journal*, 39(3).
- [38] E. Bardach(1977). The Implementation Game—What Happens After a Bill Becomes Law? <https://www.researchgate.net/publication/46399930>. 2016-12-10.
- [39] G. D. Brewer & P. Deleon(2010). The Foundations of Policy Analysis. *Vilnius Gedimino Technikos Universitetas*.
- [40] R. G. Carter & J. M. Scott (2004). Taking the Lead: Congressional Foreign Policy Entrepreneurs in U. S. Foreign Policy. *Politics & Policy*, 32(1).
- [41] M. R. Daniels(1999). Terminating Public Programs: An American Political Paradox. *Journal of Policy Analysis and Management*, 18(1).
- [42] P. Deleon(1978). Public Policy Termination: An End and a Beginning. *Policy Analysis*, 4(3).
- [43] D. Dery (1984). Evaluation and Termination in the Policy Cycle. *Policy Sciences*, 17(1).
- [44] M. P. Howlett et al. (2013). Reconciling Streams and Stages: Avoiding Mixed Metaphors in the Characterization of Policy Processes. *Social Science Electronic Publishing*, 370(7).
- [45] J. W. Kingdon(2006). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Beijing: Peking University Press.
- [46] M. K. Melendon(2003). State Governance Reform of Higher Education: Patterns, Trends, and Theories of the Public Policy Process. *Higher Education: Handbook of Theory and Research*. Amsterdam: Springer Netherlands.
- [47] N. C. Roberts(1992). Public Entrepreneurship and Innovation. *Policy Studies Review*, 11(1).
- [48] P. A. Sabatier(1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, 21(2-3).
- [49] P. A. Sabatier & H. C. Jenkins-Smith(1999). *The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- [50] J. E. Sowa(2003). The Politics of Child Support in America. *The Politics of Child Support in America*. London: Cambridge University Press.
- [51] A. Tiernan & T. Burke(2002). A Load of Old Garbage: Applying Garbage - Can Theory to Contemporary Housing Policy. *Australian Journal of Public Administration*, 61(3).
- [52] S. A. Waddock & J. E. Post(1991). Social Entrepreneurs and Catalytic Change. *Public Administration Review*, 51(51).

- [53] N. Zahariadis & C. S. Allen(1995). Ideas, Networks, and Policy Streams: Privatization in Britain and Germany. *Review of Policy Research*, 14(1-2).

Closing and Reopening of “Policy Window”:

An Empirical Study of Reeducation-through-labor System Termination

Li Yan (Dalian University of Technology)

Zhu Chunkui (Fudan University)

Abstract: Although numerous studies have discussed jurisprudence and practice as well as reform of reeducation-through-labor system in China (an administrative penalty system that has been abolished at the end of 2013 after 56 years of implementation), almost no attention has been devoted to investigate and analyze the abolishment of reeducation-through-labor system from the perspective of public policy change process, and the in-depth reason of the abolishment reminds unexplored. With the aim to reveal the internal mechanism and display the agenda setting process of reeducation-through-labor system abolition, this article attempts to construct a comprehensive policy termination analysis model based on synthesis of three classic policy analysis frameworks including multiple streams theory, policy termination theory and advocacy coalition theory. Our analysis shows that: the abolition process of reeducation-through-labor system can be regard as a difficult breakthrough which has experienced two “policy windows”, the first window was closed because of the resistance is insurmountable, while the second window successfully overcame setbacks and the system was formally abolished because the support is greater than resistance. During the period of these two “policy windows”, the focus of problem stream changed from system’s legal defects to serious power abuse, the advocacy coalitions in policy stream changed from divergence to consensus, China’s principle of rule of law in political stream read from its preliminary establishment to full implementation, public opinion evolved from first concern to a high degree of attention. At the same time, using more diverse “softening” methods, the group of policy entrepreneurs and their influences on policy process have grown rapidly, and it is the combination of “Tang Hui case” and senior leader’s political attention that made reeducation through labor system successfully abolished. The evolution logic of this agenda setting process is not only consistent with the multiple streams theory, but also proves the theory’s explanatory power to the process of China’s public policy. What is more, the confrontation of the two “policy windows” between the driving force and resistance of termination, the policy learning between advocacy coalitions also provide convincing empirical evidence for the theoretical intersection and dialogue space among multiple streams theory, policy termination theory and the advocacy coalition framework. The innovations and contributions of this paper mainly embody in the following three aspects: firstly, we rediscover the potential of “policy spillover effect” and explore how to take advantage of “spillover effect” in detail; secondly, we shed new light on the multi-stream theory by making closing and reopening of “policy window” as the main focus of this research, which reveals another possibility of policy agenda setting process; thirdly, the policy learning between different advocacy coalition and its influence on agenda setting, as well as different types of policy entrepreneurs and the distinctive roles they play in policy process discussed in this paper enrich our theoretical accumulation of public policy analysis and provide useful tools for people to have better understanding of public policy process in contemporary China.

Key words: reeducation-through-labor system; the case of Ren Jianyu; the case of Tang Hui

■ 收稿日期: 2016-12-12

■ 作者地址: 李 燕, 大连理工大学人文与社会科学学部; 辽宁 大连 116024。

朱春奎, 复旦大学国际关系与公共事务学院; 上海 200433。

■ 基金项目: 国家社会科学基金重大招标项目(10&·ZD009); 大连理工大学中央高校基本业务启动经费(DUT16RC[3] 076)

■ 责任编辑: 叶娟丽