

政策终结的多源流分析

——基于收容遣送制度的经验研究

● 刘伟伟

(上海政法学院 国际事务与公共管理学院, 上海 201701)

摘要: 收容遣送制度为何会终结? 基于政策终结的多源流分析框架, 本文得出如下结论: 在问题源流方面, 收容遣送制度实施过程暴露的问题越来越多, 孙志刚事件成为焦点事件和触发机制, 推动问题窗口的打开; 在政策源流方面, 政策实施者和研究者构成政策共同体, 但基于不同的利益, 提出保留和废止的不同政策方案; 在政治源流方面, 媒体曝光率激增反映了国民情绪, 执政党意识形态转变和政府换届成为政治窗口, 领导批示推动了问题的加速解决; 最终, 在法学家、媒体人、代表、委员等政策企业家的推动下, 抓住了开启的政策之窗, 实现了替代型的政策终结; 在终结的策略上, 避开是否违宪违法的敏感问题。收容遣送制度的终结对于公民行动、媒体监督、错案纠正等等, 都产生了法治意义和示范效应。关于多源流孰轻孰重, 特别是利益集团的作用, 有待继续研究。

关键词: 政策终结; 多源流; 收容遣送

中图分类号: D035

文献标识码: A

文章编号: 1672-6162(2015)04-0021-18

DOI: 10.16149/j.cnki.23-1523.2015.04.003

1 引言

强制收容制度源于我国对人口流动进行限制的户籍管理制度, 后来渐渐兼有治安管理和救济安置的双重功能。原本实施收容遣送政策的目的是对流浪乞讨人员进行帮助、救济和安置。但是受管制性人口政策的影响以及在实施过程中的非规范化, 收容遣送制度逐渐异化为一种限制流动人口特别是外来务工人员的治安管理制度^[1]。2003年“孙志刚事件”的发生, 对于孙志刚本人及其家庭是个悲剧, 却成为废止收容遣送制度的触发机制或曰政策窗口, 最终推动国务院废止了实施20多年的《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》, 出台了《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》。

本文构建政策终结的多源流分析框架, 并通过收容遣送制度这一经典案例进行阐释和检验。就收容遣送制度而言, 本文提出的核心问题是: 该制度为何会终结? 对这个问题的拓展包括如下问题: (1) 如果说孙志刚事件是收容遣送制度终结的政策窗

口或触发机制的话, 为什么是这个事件, 而不是其他类似的事件? (2) 在推动收容遣送制度终结方面, 问题源流、政策源流、政治源流各发挥了怎样的作用? (3) 收容遣送制度的终结与以往的政策变迁模式有何异同? 普遍性在哪里, 特殊性在哪里?

2 文献回顾与分析框架

最先提出政策终结概念的是拉斯韦尔, 他将政策终结定义为废止有关方案, 并妥善处理两种人的价值诉求: 方案有效时的忠诚支持者和方案终止时的利益受损者^[2]。布鲁尔认为政策终结是政府对那些已经存在功能障碍, 并且是多余、过时以及不必要的政策和项目的调整^[3]。接受政策A, 实质上也就意味着政策B的终结或缩减^[4]。根据终结对象的层次, 政策终结可以分为功能终结、组织终结、狭义上的政策终结和项目终结四种类型^[5]。所谓功能的终结, 就是终止由政策执行而带来的某种或某些服务。任何一项政策活动都是通过组织来推动的, 因此, 政策的终结通常也伴随着组织的缩减或撤销, 这就是组织的终结。政策本身的终结, 即承担政策活动的机构依然存在, 而政策所担负的功能则由新的政策来担负。项目的终结指的是执行政策的具体措施和手段的终结。按照终结程度, 政策终结可以被划分为完全终结和部分终结^[6]。完全终结或者说政策废止是政策终结的一种最直接、最彻底的方

收稿日期: 2015-02-10

基金项目: 上海市教委科研创新项目(12YS177)

上海政法学院青年科研基金项目

作者简介: 刘伟伟(1983-), 男, 毕业于南开大学, 政治学博士, 上海政法学院国际事务与公共管理学院讲师, 复旦大学公共管理博士后, 研究方向: 公共政策、社会运动, E-mail: lclww@163.com。

式。废止一项政策就是宣告该政策在规定的时间内和范围内停止实施,不再对社会产生效力。部分终结包括政策替代、政策分解、政策合并和政策缩减。与政策废止不同,政策替代意味着新旧政策所要解决的政策问题基本相同,但新政策一般在方法上和操作程序上变化较大。政策分解是指将政策的内容按照一定的规则分解出几个部分,每个部分各自形成一项新政策。政策合并通常有两种形式:一种是将被终止的政策的内容合并到一项已有的政策当中,另一种是把两项或两项以上被终止的政策合并为一项新的政策。政策缩减是通过逐步减少对政策的投入,缩小政策实施范围,放松对政策执行的控制等措施,来达到最终完全终止政策的目的。根据终结所需时间,政策终结可以分为爆发型、渐减型和混合型^[4]。所谓爆发型的终结,是指政策的终结突然而来,甚至没有任何征兆可寻,如同晴天霹雳一般。此种终结的方式通常来自掌权者权威性的决定。渐减型的终结采取以时间换取空间的作法,逐步达到终结的目的,而其最主要的作法是逐步删减组织或政策所需的经费或资源,或缩小规模。财政激励、政府效率、政治意识形态这三个标准通常被用来判断政策是否需要终结^[6]。政策终结的支持者可以分为政策反对者、经济人和改革者三类^[4]。“经济人”希望将资源从不太重要的政府功能转移到比较重要的功能,或通过终结政府功能,缩减甚至取消税收来减少整个政府的花销^[7-10]。

德利翁和布鲁尔将阻碍政策终结的因素总结为:制度和结构性因素(如组织、政策的持续性等);政治性因素(如联合反对等);经济上的考虑(沉没费用等);心理上的抵制(包括关于终结的否定心理或观点等);伦理道德上的问题;终结被认为是对现存制度和政策的攻击或不正常行为等;理念和信念上的问题;社会上占统治地位的理念或组织内部的价值问题等;法律上的制约;终结要通过法律上的修改等^[5]。贝恩给政策终结实施者提了12条忠告:不要试探舆论,否则会让政策终结的反对者警觉并行动起来;扩大政策终结的支持力量;聚焦于政策危害;利用意识形态转变;禁止妥协;启用外部人员领导终结;避免立法机构投票表决;不要侵犯议会的特权;承受短期的成本上升;收买原有政策的受益者;提倡政策终结的“更新”,而非终结;只终结那些必须终结的政策;将反对力量最小化^[11]。

中国学者对政策终结的影响因素和策略等进行了案例研究^[12-17]。刘祖华从动力学的视角构建政

策终结的动力学模型,分析了农业税政策终结中各种力量的动态博弈过程^[18]。许鹿从规制均衡的视角,探析中国食品免检政策从政策产生到政策终结的整个过程^[19]。

约翰·金登在赫伯特·西蒙等人提出的有限理性分析的基础上,将科恩等提出的垃圾箱模型^[20]应用于美国联邦政府中,提出多源流分析框架。该框架把政策过程看成是由行为者和过程的三个源头组成的:由各种问题的数据以及各种问题界定内容所形成的问题源流;涉及政策问题解决方案内容的政策源流;由各种选举活动和被选举官员组成的政治源流。各种源流通常情况下相互独立运作,只有当特定的“机会之窗”允许政策主导者将各种源流汇集时,才有可能发生例外的情况。如果政策主导者能够成功,那么就会导致重大的政策变迁^[21]。

首先是问题源流。各种机制(指标、焦点事件和反馈)使问题引起政府官员的关注。研究人员、国会的办事人员、规划与评估办公室和预算办公室的人员、学者、利益集团的分析人员构成了一个由专业人员组成的共同体。思想在这些共同体中四处漂浮。有些思想幸存下来并且受到重视^[22]。政策企业家(愿意投入各种资源以期未来能够以他们所拥护的政策形式而有所回报的人们)以许多方式提出他们的思想。他们要赢得普通公众和专业化公众的默认,还要获得民选官员的批准。这些政策企业家可能是民选官员、职业文官、院外活动集团的说客、学者或新闻工作者^[22]。独立于问题溪流和政策溪流的是政治溪流,它由诸如国民情绪、压力集团间的竞争、选举结果、政党或者意识形态在国会中的分布状况以及政府的变更等因素构成^[22]。政策之窗是政策建议的倡导者提出其最得意的解决办法的机会,或者是他们促使其特殊问题受到关注的机会。它要么因为紧迫问题的出现而敞开,要么由于政治溪流中的事件而敞开,因此有所谓“问题之窗”与“政治之窗”^[22]。

多源流理论的分析框架已为中国学者广泛使用,就研究对象而言,主要有两类:第一,某项具体的法律法规的制定与出台。第二,某项决策的临时调整或政策的长期变迁^[23-29]。容志考察了上海市某区A镇“网格巡察”政策的形成,发现:政治源流因素压倒问题源流成为推动政策形成的主导性因素^[30]。毕亮亮针对江浙跨行政区水污染事件的政策过程的演变,指出:“大闹大解决,小闹不解决”说明了在我国社会问题的政策过程中有这样的特点:

问题源流中事件的大小及发生冲突的激烈程度,决定了政治源流的存在与否^[31]。黄俊辉等指出,有关校车安全的政策建议早在2009年就被提出,却到2011年底才进入政策议程,政策建议在政策制定系统中历经了漂进与漂出的过程^[32]。

关于收容遣送制度的既有研究大体上有如下几个角度:政策终结、多源流、制度变迁、司法审查、社会政策、专家参与、公共舆论、警察权等。

(1)政策终结角度。从终结的依据方面看,政策所赖以存在的客观条件(环境)发生了变化。而且,政策自身的消极作用大于其积极作用。从终结的方式看,政府通过政策废止、政策替代、政策法律化三种方式并用的形式完成了对“孙志刚事件”的处理。从终结的意义和作用看,提高了对于城市中流浪人员的管理政策方面的绩效。本文不仅探讨终结的依据、方式、意义、作用,更着重谈终结的动力、阻力以及策略^[33]。

(2)多源流角度。问题源流界定为源于户籍制度的强制收容由社会救助制度异化为治安管理制度,且谋取私利、侵犯人权。政策源流表现为学界对于制度弊端的研究、建议。国务院法制办、民政部门和收容遣送站、人大代表、政协委员等对于暂住证、强制收容等问题早就进行了研究或在两会上提案。政治源流表现为国民公平意识的觉醒,以及执政党的理念从效率优先到兼顾公平的转变。政策窗口即孙志刚事件。这种解读过于粗略,没有深入展开,此外还需解决两个问题:其一,国民公平意识觉醒、执政党理念转变如何证实?其二,为什么孙志刚事件可以打开政策窗口?本文会加以修正并深入分析^[34-36]。

(3)制度变迁角度。有学者认为,收容遣送制度的产生、实施与终结,在很大程度上取决于政府偏好及其变化。资源与人口之间的持续紧张,要求国家管理者及其组织突破既有制度规范的约束而迅速消解社会危机,同时,由于在社会管理中单方面设定宏大而复杂的管理目标,而在实现目标的能力上又存在难以克服的能力资源的匮乏,都使国家放弃以制度化方式进行社会管理的选择,并以维护国家利益为理由,凭借不受制约的单方意志性和管理的便利性,突破既有制度规范的限制来实现国家对秩序和稳定等目标诉求的迅速达成^[37-41]。

(4)司法审查角度。包括:违宪审查与中国传统文化,违宪审查抑或违法审查,违宪审查制度的建构及其路径选择,司法程序的完善,违宪审查与政

党关系,等等。法律职业共同体的形成和健康发展对于当代中国法的合理性的加强至关重要^[42-54]。

(5)社会政策角度。非典和孙志刚事件等突发事件作为社会政策制定的触发机制,其凸镜效应、聚焦效应、机会效应、示范效应分别起到暴露政策缺陷、引发政策需求、推动政策完善和优化政策环境的作用。还有学者从公众是否参与政策过程以及是否从政策中获得利益两个维度,构建“嵌入性-利益相关者”的指标,以此视角总结社会政策的演变以及公众参与社会政策的角色变化^[55-59]。

(6)专家参与角度。专家和专业化知识保证了公共决策的科学化。中国政策变迁中的专家参与模式分为四类:迂回启迪模式、直接咨询模式、外锁模式、专家社会运动模式。在专家社会运动模式中,政策相对简单,同时政策变迁又和政策网络中的利益相关者没什么联系,决策者对专家建议漠不关心。如果专家想影响议程,就需要采用更加激进的行动策略——提出一个相对激进的政策概念,对政策执行者来说政治上可以接受,技术上却缺乏可行性。孙志刚事件中法学家上书要求全国人大对收容遣送制度违宪审查就属于这样的策略^[60-63]。

(7)公共舆论角度。媒体的转载和积极表达、学者的积极研讨和参与、非典时期特定的社会情境等多种因素,形成了外部的合力,促使了收容制度的废止。还有学者以强国论坛“孙志刚事件”为例,探讨如何建构公共领域的意见平台^[64-67]。

(8)警察权角度。警察权包括警察行政权与警察刑事权。警察行政权是公安机关及其人民警察为了维护社会秩序,依据行政法律、法规、规章和其它规范性文件的规定,对公共事务进行管理和为社会成员提供服务的权力。“警察行政权失范”表现为:超越职权、滥用职权、行政不作为、错误地履行职责、通过“立法”扩权和违反法定程序等。应加快对警察行政强制的立法步伐,抓紧治安秩序法的制定,进一步疏通解决争议的途径^[68-74]。

有关收容遣送制度的已有研究对本文都有参考价值 and 启发意义。在本文中,将综合运用多源流分析框架和政策终结理论,以这两者为重点依托,在此基础上提出新的分析框架。其他理论角度将会有所涉及,但都会被纳入新分析框架内。例如,制度变迁中的政府偏好,社会政策制定的触发机制、警察权失范,与多源流分析框架的问题源流和政策终结理论的原因一致;司法审查的讨论可作为多源流中的政策源流的内容,专家参与中的行动模式可作

为多源流中的政策企业家行动策略加以讨论,公共舆论可作为多源流中的国民情绪进行分析。

基于文献综述,本文提出关于政策终结的多源流分析框架(如图1所示),下面以收容遣送制度为例,具体阐释这一分析框架:

在问题源流方面,收容遣送制度实施过程暴露的问题越来越多(扩大对象、执法主体不明确、滥用权力、救济变创收、治安管理代替救助和教育),孙志刚事件成为焦点事件和触发机制,推动问题窗口的打开。在政策源流方面,政策实施者和研究者构成政策共同体,但基于不同的利益,分化为保留和废止的不同政策方案。在政治源流方面,媒体曝光率激增反映了国民情绪,执政党意识形态转变和政府换届成为政治窗口,领导批示推动了问题的加速解决。最终,在法学家、媒体人、代表、委员等政策企业家的推动下,抓住了开启的政策之窗(问题/政治窗口),实现了替代型的政策终结。

收容遣送制度的终结属于政策替代和爆发型终结(窗口开启到实现只用了几个月),有助于提高政策绩效。终结的原因主要是政策环境变化(市场经济、媒体发展、公民意识)、政策执行扭曲(滥用权力)、政策结果负面(侵犯人权、丑化政府、激化矛盾)。推动终结的因素包括触发事件、反对政策者(媒体、公共知识分子定义为“恶法”)和改革者(代表、委员)。阻碍因素包括:与政策相关的民政、公安等人员的不情愿心理,收容遣送站工作人员等相关者的既得利益,长期运行的制度惯性(肯定其起到了“一定的积极作用”),高昂的成本(安置旧人员、建立新机构)。在终结的策略上,避开是否违宪违法的敏感问题。

3 问题源流 制度异化与权力滥用 加剧社会矛盾

3.1 收容遣送制度实施过程中的问题

收容遣送制度从一开始就兼有社会救助与行政管理的性质。1990年代以来,“稳定压倒一切”使得收容遣送在城市治安管理方面获得更加重要的地位。与此同时,收容遣送制度在实施过程中暴露了如下几个方面的问题^[75-76]:

(1)收容遣送对象难明确,范围扩大化。《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》(后称《遣送办法》)第二条规定,收容遣送的对象包括家居农村流入城市乞讨的、城市居民中流浪街头乞讨的,其他露宿街头无着落的。国阅(1991)48号文件《关于收容遣送工作改革问题的意见》又将收容对象扩大到“无合法证件,无固定住所,无稳定经济来源”的“三无”人员,即身份证、暂住证、务工证不全的流动人员。各地在制定具体实施细则时,将“三无”理解为只要有“一无”便可成为遣送对象,很大程度上根据主观判断^[77-78]。

(2)收容遣送的执法主体不明确和混乱。《遣送办法》规定,收容遣送工作由民政部门和公安部门共同负责,由民政部门承担主要的管理职责。民政部会同公安部联合颁布的《城市流浪乞讨人员收容遣送办法细则(试行)》规定,除了个别城市,收容遣送站都由民政部门来领导,设置、撤销都要报民政部备案。中办、国办(1995)42号文件规定:“收容以公安部门为主,民政部门协助,遣送以民政部门为主,公安部门协助”^[79]。但是,民政部门不是维护社会治安秩序的执法机关,无权限制待遣人员的人身

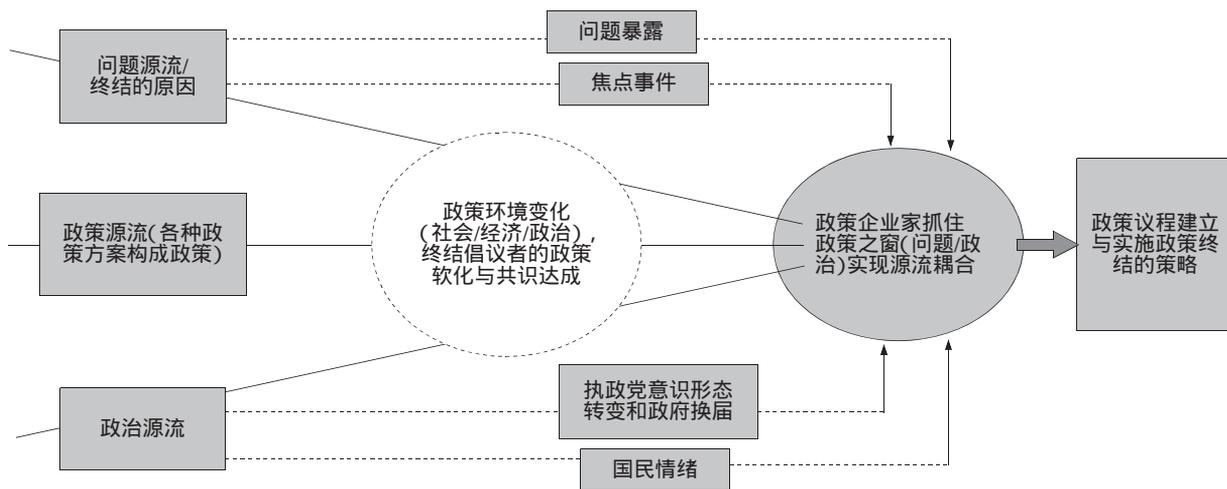


图1 政策终结的多源流分析框架

自由。有些地方,联防组织甚至城管巡逻队都在进行收容遣送,严重影响了法律的严肃和公正。

(3)收容遣送缺乏监督,甚至执法者犯法。《遣送办法》对收容遣送程序根本没有规定,而一般地方性法规也只规定了由公安机关对被收容对象进行询问,做好询问笔录,填写收容登记表,再连同有关材料转送收容遣送站,只有极个别地方规定了审批程序。事实上,收容遣送大多由民警个人决定,无须履行批准程序。被收容对象的合法权利没有保障^[78]。

(4)经费约束使收容遣送由救济变为创收。1982年公安部、民政部在收容遣送站的实施细则中规定:“收容遣送站组织被收容人员进行生产劳动的收入,主要用于被收容人员的伙食补贴和遣送路费。”受到收取遣送费、强迫劳动等所产生的利益驱动,个别收容遣送站与相关执法部门相勾结,每送来一名流浪乞讨人员或“三无”人员便给予一定金额提成^[80]。某些城市擅自扩大收容范围,一些正常的进城务工者也遭驱赶、敲诈^[81]。

(5)用治安处罚替代了对流浪乞讨人员的救济和教育,导致难管理、难遣送。虽然收容遣送从一开始就有治安管理的性质,但毕竟社会救济被放在首位。后来,这一目标几乎完全让位于治安管理。有些外来人员有轻微违法行为,但又够不上按《治安管理处罚条例》处罚,就被有些公安人员报送收容遣送,作为惩罚轻微违法行为的手段。由于绝大多数都是青壮年,收容进站后他们不服管教,不遵守站规,破坏设施、冲岗逃跑、打架闹事、行凶伤人时有发生,有的还用绝食、自伤等办法来对抗,致使收容站比劳改、劳教场所还难管理。有些人长期留在收容站遣送不出去。一些地方向辖区外随意抛弃收容遣送对象^[79]。

在孙志刚事件之前,媒体对收容遣送制度就早有批评^[41]。2000年《中国青年报》连续刊登了收容遣送中暴露出来的问题(《女青年为何遭遇意外》、《谁制造了惨绝人寰的轮奸案》、《收容遣送工作有违立法法》、《一起收容站逃亡事件的调查》),在社会上引起很大反响^[82]。《工人日报》2001年的评论文章称^[83]：“尽管收容制度的最初设计是救济性质,但在特定的历史条件下,已经在某些地方变成对公民人身自由的限制……《立法法》第8条规定,对公民政治权利的剥夺、限制人身自由的强制措施和处罚,只能制定法律。当越来越多的人开始质疑一些地方收容站的种种行为时,我们有权利要求从法律

的源头清理收容的本来意义。”《南风窗》记者2001年实地探访了东莞樟木头收容所,调查了非法羁押和乱收费的情况^[84]。

政府其实也早就意识到问题的存在。2000年9月,在收容遣送工作法制建设研讨会上,民政部社会福利和社会事务司综合处处长张世峰说:收容遣送工作将逐步向社会福利性质过渡。从国情出发,目前取消收容遣送工作不现实。建议把对收容遣送的立法纳入正在制定中的行政强制法中加以规定。对于民众反响强烈的收容遣送站向被收容人员“收费”问题,张世峰强调^[82],绝不能拿被收容遣送人员做交易!2001年,广东省民政厅厅长许道生指出:“目前收容工作出现‘收容难、管理难、遣送难’的局面。”^[85]

收容遣送制度的异化和滥用产生了诸多后果:(1)它损害了弱势群体的合法利益。在加强流动人口管理和社会秩序治理的目标下,生活无着落的流浪乞讨人员获得的合法救助减少,进城务工者的合法权益受到伤害。(2)恶化了城乡关系。收容遣送实际上是对外来人口的排斥和歧视,使其处于边缘化状态,引发社会问题。(3)丑化了政府的形象。政府已不再扮演对流浪乞讨人员的救济者的角色,而是管制流动人口,有的地方甚至靠此创收、以权谋私。(4)积聚社会不满,积蓄社会冲突。收容遣送是以强制、惩罚为特征的,某些工作人员的粗暴、伤害会激发被收容者的不满,形成潜在的社会冲突^[75]。

3.2 触发政策终结的孙志刚事件

孙志刚事件是收容遣送制度废止的焦点事件和触发机制。对于孙志刚事件,已有很多报道^[86-103],这里进行了重新梳理,分为四个阶段,以求还原事件的全貌和详实细节:

3.2.1 第一阶段:事件发生

2003年3月17日22时,孙志刚外出上网,被广州市天河区公安分局黄村街派出所拘留;18日零时,室友前往保释,被拒;18日2时,被送往天河区公安分局收容待遣所;18日凌晨,被送至广州收容遣送中转站;18日白天,孙志刚的同事、老板前往保释,未成;18日23时30分,以“心动过速待查”被送往广州收容人员救治站;3月19日,在201仓被殴打,室友被拒绝探望,当晚,再遭殴打;3月20日凌晨,在206、205仓再遭殴打;3月20日10时,治疗无效死亡;3月21日,孙志刚父亲、弟弟前往广州,在殡仪馆见到遗体,奔走申诉,四处碰壁。

3.2.2 第二阶段:媒体曝光

3月底,孙志刚的同学在西祠胡同BBS发布孙

志刚事件消息；4月3日，中山大学中山医学院法医鉴定中心解剖尸体，孙志刚的叔叔在场；4月18日，南方都市报记者陈锋、王雷拿到法医中心的检验鉴定，认定创伤性休克死亡，推翻猝死结论；4月25日，经多方采访后完成“被收容者孙志刚之死”的报道，在南方都市报发表；4月26日，北京青年报转载，广州市公安局督察队慰问孙志刚家属；27日，天河区公安分局慰问家属；5月1日、4日，北京青年报披露孙志刚是被打死的，后又否定；5月12日，18名涉案者被抓获；13日，新华网发布消息称孙被殴打致死，各大媒体转载。

3.2.3 第三阶段：学者上书

5月14日，三名法学博士上书全国人大对收容遣送办法进行违宪审查；5月16日，中国青年报报道上书事件，国内外媒体转载。

3.2.4 第四阶段：案件审理

5月20日，检查机关提起公诉；5月21日，在京学者研讨事件；5月23日，五位学者上书全国人大常委会提请启动特别调查程序，四位教授致函最高检，要求公布调查过程和重要证据；6月4日，有关责任人员被党纪政纪处分，专案组与孙志刚家属签署国家赔偿调解协议；6月5日到6日，广州市中级人民法院公开审理；9日，一审判决。

4 政策源流：倡议与反对终结的不同政策共同体

本节从政策源流的角度讨论围绕收容遣送制度，有哪些人组成了政策与利益共同体，他们又各自持什么样的政策方案。从政策终结角度，我们需要思考这些不同的政策方案背后的利益之争。

4.1 体制内外的政策共同体：

影响对象、作用方式、资源与利益

多源流框架中的政策参与者包括内部和外部两类。政府内部的参与者包括行政当局、文官和国

会。没有正式政府职务的参与者包括利益集团、研究人员、学者、咨询顾问、媒体、政党和其他与选举有关的角色，以及大批民众^[22]。在收容遣送制度终结的过程中，主要有五拨人群构成了政策共同体（参见表1）：收容遣送制度的实施者——民政、公安等主要相关政府行政部门；人大、政府法制办等主要的立法和政策研究机构的工作人员；人大代表、政协委员，法学、社会学、政治学等相关专业的研究人员，媒体工作者。其中，立法、行政部门都属于体制内（财政供养人员或有官方政治身份）的政策参与者。研究人员和媒体工作者相对来说，处于体制外，虽然从其供职单位来说，也属于部分财政供养性质。

政府行政部门工作人员主要影响备选方案，他们可以提出立法、修法建议，参与立法听证和草案起草。在资源方面，他们专司政策执行，熟悉相关政策，与立法部门有紧密联系。利益方面，对于收容遣送站工作者等相关人员来说，旧政策可以带来经济实惠、解决就业，而改革意味着部分人员会被清退、转岗，非法牟利将不再可能。但是从更高层次和更广范围的政府来说，与这些小部分人的利益相比，提高民众满意度更有利于维护社会稳定和提高政府合法性。

在立法部门方面，人大有立法权，政府法制办是立法主体。作为收容遣送办法的创立者，国务院不能公开承认自己是“恶法”的制造者。全国人大也不便于讨论收容遣送办法是否违法乃至违宪，以免陷于尴尬，或者节外生枝。因此，最佳的做法是尽快以新法代旧法。立法部门组织了学者、专家和政府有关部门参与立法听证。新法的迅速出台有利于提高立法部门的民意支持，也避免了否定过去激起相关当事部门的不满。

人大代表、政协委员作为民意代表，通过提出

表 1 收容遣送制度变迁的政策共同体

政策过程参与方	政府行政部门(民政、公安等)工作人员	立法部门(人大、政府法制办)工作人员	民意代表(人大代表、政协委员)	专家、学者和政策研究人员	媒体工作者
政治体制内/外	体制内	体制内	体制内	体制内/外都有	体制内/外都有
主要影响对象	备选方案	议程设立	议程设立	备选方案	议程设立
作用方式	提出立法、修法建议，参与立法听证和草案起草	纳入立法、修法计划，启动立法、修法程序	提出议案、提案，接受采访	发表论文、报告，接受采访，“上书”	报道事件、发表评论
可以利用的资源	专司政策执行，熟悉政策与立法部门的关系	专职立法，与行政部门和智库的关系	民意代表和部分官员的身份，社会声望	学术专长，社会声望	公信力、传播渠道，与政府、智库的联系
利益	旧政策所带来的经济利益、职位等，改革有利于维稳和提高合法性	承认旧政策意味着否定过去的业绩，政策替代意味着提高民意支持度	社会声望、职业发展	社会声望、职业发展，成为“出头鸟”可能遭到“秋后算账”	品牌效应带来的广告收益，职业发展，可能遭到“报复”

议案、提案以及接受采访的方式参与议程设立。作为体制内的参与者,他们的声音不会那么“刺耳”,更容易被政府接受。加之不少代表、委员本身就是政府官员,更容易通过体制内资源推动议程设立。推动立法议程有助于提高自己的社会声望。

专家、学者和政府有关部门的政策研究人员,多数都有体制内的身份。但是他们不是专职立法或行政,研究人员的身份使他们相对中立、立场灵活。他们通过发表论文、研究报告的方式提出备选方案,通过接受采访或“上书”的方式扩大社会影响、施加压力。他们的资源是自身的学科背景和学术专长以及社会声望,推动议程设立有助于提高社会声望。不好的一面是,如果成为“出头鸟”,可能会给自己带来麻烦。

媒体工作者与研究人员相比没有学术专长,与立法、行政部门相比属于体制外。但是媒体可以报道典型事件、发表评论,影响公众舆论,进而向政府施加压力。上级媒体可以监督下级媒体,还可以监督异地政府。通过这样可以打造媒体的品牌、公信力,因为符合大众需求,会带来广告等经济利益。但是如果挑战本地媒体或触动政府敏感神经,遭到报复的可能性更高。

就上述这些政策与利益共同体来说,其内部的组织化程度是有差别的。相对来说,政府部门的共同体是比较紧密的,由科层制所约束,也比较高效。学者、专家、媒体人员相对比较松散,虽然他们可以在一个事件上有共识,但也容易意见分化。所有人的目标都很明确,影响决策层:政府内部通过文件、报告,政府外部通过内参、报道。

4.2 政策原汤:倡议与反对终结的代表及其方案比较

在孙志刚案之前,早有人指出收容遣送制度存在的问题,这些意见大体上分为两类:一类主张保留这一制度,进行完善和加强;一类主张废除这一制度,寻求替代方案。前一类意见的倡导者主要是民政、公安等收容遣送制度的执行部门;后一类意见的倡导者主要是学者、媒体工作者。

对两种方案从价值观、技术可行性和公众接受

性方面比较的话(参见表2),可以发现:保留制度、加以完善的话,虽然侵犯人权,但却是治安管理、控制人口流动的有效措施。在原有制度基础上小修小补或者立法加以提升,比较容易实现。除民政、公安等执行部门赞同外,绝大部分人反对。而废除制度,寻求替代,符合以人为本的科学发展观,有助于构建和谐社会,但是,废除制度面临着法律障碍、既得利益群体阻碍、创设新法的立法程序问题;不过,绝大部分公众支持,尤其是学者、媒体、代表、委员。

具体来说,公安部门认为收容遣送是预防和打击犯罪的好工具,民政部门则有两难之处——收容遣送有潜在的经济利益,但是执行过程中左右掣肘又遭到各种非议。学者、媒体工作者在收容遣送制度中并无经济利益可言,纯粹是从学术专长、社会责任感的角度提出废除“恶法”的主张,当然,附带会获得社会声望及其变现可能带来的好处。

在收容遣送制度变迁的过程中,部分法学家的意见在孙志刚案前后发生了转化。他们既希望通过参与、配合政府立法、修法,获得学以致用机会,又希望发出点不同的声音向社会表明自己中立的立场和社会责任感。不过,在孙志刚案后,那些原来主张保留、完善的法学家开始坚定地站在废法的立场上。

支持保留收容遣送制度,并主张通过立法等方式加以完善的主要是民政工作者和部分法学家。表3列了一些代表人物,有趣的是,有不少就是收容遣送站及其主管部门的工作人员。他们也承认收容遣送制度存在问题,但是出发点有差别:有的认为这个制度还没有达到它的预期目标,需要加强;有的认为需要立法、修法,但不是废除,而是通过立法、修法的方式巩固、完善。

主张废除收容遣送制度的主要是法学家、律师和媒体工作者(参见表4)。他们认为,收容遣送对象对社会治安的危害并不大,而收容遣送制度对被收容者的人权则是一种侵犯。因此,应当在完善有关治安管理的基础上,除有违法犯罪行为或者有犯罪重大嫌疑应当按照法定程序处理外,应当取消收容遣送制度^[104]。

表2 政策方案的比较

方案	价值观	技术可行性	公众接受性
保留制度,加以完善	侵犯人权,但是治安管理、控制人口流动的有效措施	在原有制度基础上小修小补或者立法加以提升,比较容易实现	除民政、公安等执行部门赞同外,绝大部分人反对
废除制度,寻求替代	符合以人为本的科学发展观,有助于构建和谐社会	废除制度的法律障碍,既得利益群体阻碍,创设新法的立法程序问题	绝大部分公众支持,尤其是学者、媒体、代表、委员

5 政治源流：国民情绪与政府换届

在政治源流方面，主要考察国民情绪和政府作为。从政策终结角度看，国民情绪以公众舆论的形式体现，对政府施加压力，成为终结的推动力。就政治源流中的政府而言，政府换届（通过党代会、人代会实现），既是政治源流之一，也是政策窗口中的政治窗口。

5.1 跨层次、跨地区、跨类型的媒体监督反映国民情绪

孙志刚事件之前，对于收容遣送制度的批判已经很多，但是2003年到达了一个极高点，转折点就是4月25日南方都市报的“被收容者孙志刚之死”。这篇报道出来后，各家媒体纷纷转载、跟进，影响迅速扩大。目前没有对于孙志刚事件的民意调查数据。但是，南方都市报报道后，该报接到的大量有类似遭遇的读者的电话，网上几万条跟帖足以说明问题^[105]。而媒体之所以不断报道，也说明这一事件绝非孤立事件。舆论出现前所未有的呼吁终结收容遣送制度的高潮。

“孙志刚事件”最初的信息是发布在西祠胡同的桃花坞讨论区，这里有众多的媒体人士，信息发布者借此扩大事情的知晓度，吸引了记者陈锋的注意。之后，孙志刚的遭遇被发表在有重要影响力的《南方都市报》，紧接着知名媒体《南方周末》跟进支持并发表评论，由此引起其它媒体的关注，如《北京青年报》连续做了多期的跟踪报道，《中国青年报》、凤凰卫视、《人民日报》、新华社、新闻联播等多家新闻媒体持续关注，成为公共问题，矛头直指不合理的收容遣送制度，最终形成具有广大民

意支持的舆论环境，政策终结议程得到政府高层的关注^[88,106]。

这里把关于孙志刚事件的媒体报道分为三个阶段：2003年4月底5月初，事件初次曝光的问题揭露阶段（见表5）；2003年5月中下旬到6月初，跨层次、跨地区、跨类型的媒体密集报道和舆论监督阶段（见表6）；2003年6月初开始，案件审理前后的事件追踪和事后反思阶段（见表7）^[41,65,95,97]。

在孙志刚事件中，出现了跨层次、跨地区、跨类型的媒体监督。（1）跨层次。起于广东地方媒体的报道，后来全国性媒体加入进来。（2）跨地区。广东内外的媒体都进行了报道，香港凤凰卫视等境外媒体也进行了传播。（3）跨类型。除了纸媒以外，电视、网络都进行了报道和评论^[65]。这可能是孙志刚案能够取得如此之大的影响而没被宣传部门压下来的重要原因。

5.2 政府换届与领导批示

有学者认为，中国是共产党领导下的多党合作制国家，执政党换届并不会引起类似于选举制国家那样剧烈的政治格局和执政思路的周期性变化，所以，这一维度的变化作用有限，“政府意识形态”和“压力群体”就是在通常情况下反映中国“政治源流”结构的两个主导维度。本文赞同意识形态关注度和压力群体与政府联系程度会影响政策议程，执政党虽然不换届，但是政府换届特别是领导集体接班仍然会有重大影响^[36]。实证研究表明，改革开放以来，中国经济每5年左右就出现1次周期性波动，直接原因是社会投资和货币供给的周期性波动，而货币政策与财政政策作为政府宏观调控的手

表3 主张保留收容遣送制度的代表人物

时间	姓名	场合	单位	主张
1994年	温长洛	《社会工作研究》	广州市民政局社教处	加强立法，使收容遣送工作有法可依。加大投入，解决收容遣送经费不足问题
1994年	江传勇	《中国民政》		收容遣送工作亟待加强 场所、器具、编制、经费等
1995年	王保宁	《社会工作》	包头市公安民政收容遣送站	严格审查收容对象、改进遣送方式方法
1995年	达连战	《中国民政》		保证经费、理顺关系、明确职责、各负其责，出台收容遣送地方法规
1996年	王云斌	《民政论坛》	民政部管理干部学院	建议收容遣送立法可以分为七章……
1996年	杨建仁	《中国民政》	安徽省界首市民政局	加快收容遣送立法势在必行
2000年	马彦勇	《北京人民警察学院学报》	北京人民警察学院法律系讲师	从单纯社会救济转化为以城市管理为主辅之以社会救济。“将收遣对象的范围扩大，以适应城市社会秩序管理的需要”。
2001年	白伟光	《中国民政》	吉林省白城市收容遣送站	将收容遣送站更名为自由流动人口救助站
2001年	王正明	《中国民政》	云南省大理市民政局	依法制订收容遣送工作实施细则刻不容缓

表 4 对收容制度终结的表达和呼吁(2000.1.1—2003.4.24)^[41]

呼吁者	理由和建议	媒体
1 记者韦红乾	被收容遣送人员的合法权益得不到有效保障,收容成了创收工具,甚至成了违法犯罪的避风港。违反了《立法法》和《行政处罚法》	韦红乾:“是什么败坏了收容的名声?”《中国青年报》2000年8月2日
2 中国社科院法学所副教授刘仁文	不断创造出骇人听闻事件的收容遣送工作与《立法法》矛盾,也不符合联合国《公民权利和政治权利国际公约》的要求	刘仁文:“收容遣送工作有违《立法法》”《中国青年报》2000年8月4日。刘仁文:“收容遣送工作不宜继续保留”《中国国情国力》2000年第10期,第29页
3 中国政法大学法学教授陈光中、马怀德	《立法法》正式实施后,收容遣送工作失去了法律依据。取消收容遣送不现实,但应考虑作出规范	程刚、杨猛:“法治社会收容遣送面临改革”《中国青年报》2000年8月16日
4 中国社科院法学所副教授刘仁文	与新出台的《立法法》相矛盾,也不符合联合国《公民权利和政治权利国际公约》	“收容遣送不宜继续保留”《法制日报》2000年8月27日。
5 北京大学法学教授周旺生、中国政法大学法学教授朱维旭	取消收容遣送并不现实,应该按照《立法法》的规定加以规范	张守增、张永强:“徘徊在制度与法律的边缘”《人民日报》2000年12月20日
6 记者童大煊	收容遣送制度实际操作由于收费等导致权力、利益扩张,它走了样,变了形,限制了公民人身自由权、自由居留权、自由迁徙权等基本宪法权利	童大煊:“青年话题听听被‘收容’者的意见”《中国青年报》2001年12月19日
7 记者李天伦	收容制度的制裁功能失去了其法律依据,也不符合联合国《公民权利和政治权利国际公约》	李天伦:“收容的立场”《中国青年报》2001年12月19日
8 律师高智晟	收容遣送是一种违宪违法的行为,更是一种严重的对国家法治原则的破坏行为	“法律与经济收容遣送不能违反宪法”《中国经济时报》2001年12月25日
9 记者李天伦	收容对象的范围不断扩大,救济功能不断弱化,制裁功能增强。它演变成限制公民基本宪法权利的制度,根据《立法法》,要从法律源头清理收容的本意	李天伦:“要不要还收容制度以本来面目”《发展导报》2001年12月28日
10 中国社科院法学所副研究员刘仁文、北京大学法学院行政法教授湛中乐	没有理由对“三无人员”和流浪乞讨者进行强制收容。对人身自由的限制除了刑法以外,不能再有另外的行政体系。违反了联合国《公民权利和政治权利国际公约》	赵永厚:“何时对‘暂住证’说不”《法律服务时报》2002年1月11日
11 记者李锦灶	收容遣送制度性质变成了以维护社会秩序为主的治安处罚制度,激化了人民内部矛盾,滋生腐败,是违宪的	李锦灶:“如何恢复收容遣送的救济性质”《中国社会报》2002年3月30日
12 北京大学法学教授周旺生、陈瑞华	国务院已经无权对收容遣送工作作出规定,先前的规定应该废止,严重损害党群关系,没有理由对犯罪嫌疑人不够上的三证不全人员强制收容	凌广志、韩敬山:“‘收容’的背后有多黑:广东收容遣送工作现状调查”《人民公安报》2002年7月2日
13 记者汪文	收容遣送中,务工人员合法证件被撕毁、被罚款、强制参加劳动明显地侵犯了他们的权益	“进城务工青年困惑五种”《中国青年报》2002年10月31日

段,受到政府换届的影响^[107]。“非典”疫情中,政府之所以最终能够改变原有的公共卫生应急管理模
式,实现向新的大众健康服务的卫生模式的转移,
新旧领导集体的交接是关键因素之一^[108]。政府
换届对于经济周期和公共卫生政策变迁的影响和
传导机制,也适用于社会政策的变迁。

从2002年11月中国共产党十六届一中全
会召开到2003年3月全国人大、全国政协第十
届一次会议召开,中国共产党最高领导集体实
现了换届。“被收容者孙志刚之死”发表正值
“非典”时期。中央的果断决策、媒体的深入报
道,特别是4月中旬两名部级高官被免职,推
动了突发事件政府信息

表 5 孙志刚事件的媒体报道第一阶段:初次曝光和问题揭露

时间	媒体名称	报道标题和主要内容
2003年4月25日	南方都市报	被收容者孙志刚之死(陈峰、王雷) 谁为一个公民的非正常死亡负责
2003年4月	北大BBS	表达了强烈的悲愤,呼吁严惩凶手,很多网民现身说法揭露收容黑幕
4月26日	北京青年报	对孙志刚命丧收容所,家属追问死因连遭碰壁做了详细报道
4月30日	中国青年报	因缺暂住证一公司员工职员命丧广州收容站(林炜)
5月1日	北京青年报	大学生命丧收容所续:警方送2000元,家属未接受
5月4日	北京青年报	孙志刚案续:律师称凶手不太可能是同病房病人
5月10日	工人日报	立法的责任伦理(学者萧翰)
5月10日	人民日报华东版	孙志刚案还能走多远

表 6 孙志刚事件的媒体报道第二阶段 密集报道和舆论监督

时间	媒体名称	报道标题和主要内容
5月13日	广州日报	坚决查清孙志刚被伤害致死案
5月13日	羊城晚报	殴打孙志刚致死十三嫌犯缉拿归案 涉嫌渎职犯罪人员已被逮捕或刑拘
5月13日	南方都市报	13名犯罪嫌疑人全部被缉拿归案
5月13日	南方都市报	孙志刚被故意伤害致死案 中央要求依法严惩凶手
5月14日	凤凰卫视《时事开讲》栏目	把孙志刚事件传播到世界华人圈
5月15日	南方周末	绝不能出第二个孙志刚
5月16日	中国青年报	三位中国公民依法上书全国人大常委会建议对《收容遣送办法》进行违宪审查
5月17日	南方都市报	三博士上书建议审查《收容遣送办法》
5月18日	南方都市报	公民“上书”对宪政建设的积极意义
5月19日	中国青年报	“公民上书”意义重大;上书是宪法性权利,审查是宪法性义务
5月19日	法制日报	三公民向全国人大常委会提出法律审查建议,专家称能否启动审查程序尚不明确
5月20日	工人日报	自觉地去做一个合格公民
5月21日	中国青年报	全国人大法工委答复三位公民建议书 建议正在办理中能否进行宪法审查尚未知(崔丽),我国违宪审查制度存在法律缺位,我们期待来自全国人大的声音——三位法学博士的法律思考;三位青年法学博士提交公民建议书引起强烈反响,宪法学家呼吁建立我国违宪审查机制
5月22日	南方周末	激活中国违宪审查
5月24日	工人日报	孙志刚案的再追问
5月26日	经济观察报	从孙志刚之死到三博士上书
5月26日	21世纪经济报道	收容制度存两难 违宪审查有可能
5月27日	南方都市报	有关部门纠正收容制度问题:只能收容流浪乞讨者
5月28日	中国经济时报	收容遣送站“全开放”模式调查
5月28日	中国青年报	五位法律专家针对收容遣送制度提请全国人大启动特别调查程序
5月29日	21世纪经济报道	两份建议书给中国违宪审查点题
6月2日	检察日报	孙志刚的悲剧不能重演

公开的机制。“孙志刚事件”的发生和解决有了更开放的政治环境和社会基础,也就有了得以解决的现实条件^[66]。

另外还有两个背景值得注意:(1)户籍壁垒松动的社会背景。随着社会经济的发展和改革的深入,小城镇的开放流动已经基本实现,大中城市严格的户籍管制也开始出现松动,社会流动的规模和频率迅速提升,使得大中城市的人口流动管制更加让人难以接受。孙志刚案提供了要求彻底取消户籍管制的极端个案^[47]。(2)从案件本身看,孙志刚本人不符合广东省收容遣送条例的收容对象范围。此前一年,广东省人大正好通过了新的遣送条例,明确规定即使没有暂住证,只要有合法工作单位、正当的工作单位和合法的住所,就不能够进行收容。孙志刚无论如何都不符合收容的条件。2002年的时候,广东省出台新的收容管理条例,其实就是广东省人大希望制止这种愈演愈烈的恶性收容,想规范这个制度^[109]。实际上,广州市自行扩大了收容范围^[110]。

“孙志刚之死”之所以能在比较快的时间调查处理,显然与领导批示密切相关。正是有了中央领导和省市领导的层层批示(参见表8)，“孙志刚之死”一案才比较顺利地得以查处,有关责任人员才得到应有的惩罚^[111]。

媒体披露孙志刚案内幕,引起了中央和广东省委领导的高度重视。中央政治局常委、政法委书记罗干,中央政治局委员、书记处书记、国务委员、中央政法委副书记、公安部长周永康多次作出重要批示,要坚决依法彻查此案;中央政治局委员、广东省委书记张德江指示:要依法从严惩处凶手,维护法律尊严,维护人民群众合法权益,还孙志刚及其亲属一个公道。公安部专题研究并派出工作组到广东帮助指导查办,广东省、广州市分别成立了由政法委、纪检、监察、检察、公安、民政、卫生部门组成的联合调查组,省、市政法公安机关也成立联合专案组开展侦破工作。联合专案组抽调精兵强将,由厅局长挂帅,组织8个小组分赴河南、陕西、湖南、四川、山西、贵州等省开展缉捕工作^[95,100,101,112]。

表 7 孙志刚事件的媒体报道第三阶段 案件追踪和事后反思

时间	媒体名称	报道标题和主要内容
6月4日	中国青年报	依法严惩凶手 湖北青年孙志刚收容致死案今天公审
6月5日	中国日报	孙志刚被故意伤害致死案在广州公开审理
6月5日	南方日报	孙志刚案查清 20多名责任人被严处
6月5日	南方周末	人·证
6月6日	中国青年报	孙志刚案公开审理背后的遗憾：“公开”徒有虚名
6月6日	人民日报	孙志刚被故意伤害致死案开庭
6月6日	光明日报	维护宪法权威的非常责任
6月6日	法制日报	孙志刚案一批相关责任人受处分
6月10日	南方都市报	孙志刚被伤害致死案：18名罪犯被判刑；广东省副省长李容根：非乞讨人员一律不得收容
6月10日	人民日报	孙志刚被故意伤害致死案一审宣判
6月10日	经济时报	拒绝记者旁听应当给出合理解释
6月11日	中华工商时报	孙志刚案能走多远？
6月11日	中国经济时报	孙志刚案一审的法律困境反思
6月11日	中国审计报	收容站里缘何频现暴力？
6月11日	新华每日电讯	“再也不要出新的孙志刚了”
6月12日	南方都市报	广东省人大澄清：从未规定可收容无暂住证人员
6月12日	社会科学报	以生命换取社会进步
6月12日	人民政协报	让孙志刚案不再发生
6月12日	人民法院报	救治站缘何成“刑场”
6月12日	新闻周刊	深以当下个体生命为切——一个学人的孙志刚案备忘；孙志刚死亡真相
6月12日	社会科学报	人性·人道·人权——从孙志刚事件所想到的
6月13日	文汇报	孙志刚被故意伤害致死案引起反思改收容为救济
6月13日	中国青年报	“漏子”一桶怎就这么吓人
6月13日	人民法院报	孙志刚案被遗忘的受害人
6月14日	南方日报	吸取孙志刚事件教训 广东政法委研究执法教育
6月14日	武汉晚报	难忘的 84 个日日夜夜——孙志刚家人在广州的日子
6月16日	北京青年报	想来就来想走就走——以人为本呵护弱势
6月16日	南风窗	三个中国公民的维宪行动
6月19日	南方周末	实现社会公正 即使天塌下来：收容 修正“办法” 还是彻底废除？
6月19日	南方都市报	永远告别“孙志刚悲剧”
6月19日	楚天都市报	孙志刚案引起震动 湖北省各收容站被令“四不准”
6月20日	中国青年报	管理混乱使收容从救济变成了处罚
6月23日	焦点访谈	叙述了旧的收容遣送办法转变成新的救助办法的过程 暴露了收容遣送的黑幕 展望了救助办法的前景
6月27日	南方周末	“谁都没想到这么快”——流乞救助办法决策历程

6月12日至13日，广东省委政法委召开会议。省委副书记、省纪委书记王华元强调，要深刻吸取孙志刚事件的教训，不断加强和改进各项执法工作。省委常委、省政法委书记梁国聚要求政法各部门高度重视执法工作中存在问题的严重危害性，提高政法队伍的执法素质和水平。广东省副省长李容根到省民政厅视察时指出，要坚持以人为本，依法行政^[100]。

透过孙志刚案，可以发现，“孙志刚们”要维护

自己的权利，最好的途径就是求助于更高的权力。由于《南方都市报》的披露，引起了舆论的广泛关注，终于“上达天听”，才有了中央领导的批示^[113]。批示立竿见影的效果凸显了权力的震慑力，也暴露了人治的包青天意识。真正有幸呈送到领导案头并得到领导批阅的案件只能是“小概率事件”^[111]。

6 多源流耦合：政策企业家抓住政策窗口

政策之窗有问题窗口和政治窗口。问题源流揭

表 8 对孙志刚事件作出批示、指示的高级官员

姓名	职务
罗干	中共中央政治局常委、中共中央政法委书记
周永康	中共中央政治局委员、中央书记处书记、国务委员、中央政法委副书记、公安部长
张德江	中央政治局委员、广东省委书记
王华元	广东省委副书记、省纪委书记
梁国聚	广东省委常委、省政法委书记
李容根	广东省副省长

露的诸多问题在孙志刚事件曝光后促成了问题窗口的打开，高层领导换届开启了政治窗口的打开。这个窗口在 2003 年 3 月的全国两会十届一次会议打开，经由非典推动的信息公开、孙志刚案曝光、三博士上书、领导批示等持续推动，到当年 6 月实现窗口与源流的融合，从而实现了新政策对旧政策的替代型终结。

6.1 政策企业家：代表、委员、学者、记者

在收容遣送终结的过程中，代表、委员、法律学者、记者（见表 9、表 10）等发挥了政策企业家的作用，他们有的长期研究相关政策并倡导终结该制度，有的在孙案发生后以接力的形式推动收容遣送制度尽快废止。

民盟中央法制委员会主任、全国政协法制委员会委员黄景均，2003 年 3 月 3 日向全国政协十届一次会议递交了《“收容遣送”需要尽快立法，做到有法可依》的提案，建议对于公安、民政部门执法中的违法行为要严肃处理。同时，要尽快让“收容遣送”有法可依^[114]。同时，黄景均委员还写了篇小文《保护农民工的人身自由》，刊登在 2003 年 3 月 3 日的《人民政协报》上。黄景均委员的提案被全国政

表 9 第十届全国两会上质疑收容遣送制度的代表、委员

姓名	职务
金烈	全国人大代表，重庆市人大常委会副主任兼党组书记
陈舒	全国人大代表，曾任广州金鹏律师事务所主任，广东省广州市律师协会会长
黄景均	全国政协委员，时任民盟中央法制委员会主任
李宝库	全国政协委员，时任民政部副部长
刘仲黎	全国政协委员，曾任财政部部长、国家税务总局局长、全国社会保障基金理事会理事长，时任全国政协常委、经济委员会主任
王建伦	全国政协委员，曾任劳动部副部长，时任全国政协社会和法制委员会副主任
张雪岩	全国政协委员，民革成员，天津市福光投资集团董事长
李贤义	全国政协委员，信义集团（玻璃）有限公司董事局主席

协编为“0018 号”提案，转给了中央各有关部委^[115,116]。

黄景均委员的提案收到广泛关注。在社会福利和社会保障界小组讨论会上，李宝库委员说，如果不对收容遣送尽快立法加以限定，这一行政执法行为的滥用不仅会对民工造成侵害，还会对我国的稳定带来隐患。刘仲黎、王建伦、张雪岩、李贤义等多位委员一致认为，要依法治理城市乞丐问题，同时更要依法保护公民的合法权益不受侵犯，切实保护好进城打工者的合法权益^[117]。全国人大代表、重庆市人大常委会副主任兼党组书记金烈称，希望全国人大能够早日为民工收容遣送立法，沿海城市不要随便遣送农民工^[118]。

5 月下旬，黄景均委员应邀参加由民政部草拟的《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法（征求意见稿）》的讨论，拟将这个办法取代《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》。2003 年 7 月 3 日民政部复函给黄景均委员：“我部根据国务院发布的行政法规，制订具体的实施细则，以进一步完善这项

表 10 上书的三位博士和五位教授的背景资料

姓名	学术背景	工作单位	社会活动
俞江	北京大学法学博士	华中科技大学法学院	创办公益性民间组织“阳光宪道社会科学研究中心”，后改称“北京公盟咨询有限责任公司”（简称“公盟”）
滕彪	北京大学法学博士	中国政法大学法学院	创办“公盟”，从事公益维权，称为“人权律师”
许志永	北京大学法学博士	北京邮电大学	创办“公盟”，从事公益维权。北京市海淀区第十三、十四届人大代表，2013 年因涉嫌犯“聚众扰乱公共场所秩序罪”被逮捕，后被判处有期徒刑四年
贺卫方	中国政法大学法学硕士	北京大学法学院	全国外国法制史学会副会长，中国法学会比较法学研究会副会长
盛洪	中国社科院经济学博士	山东大学经济研究院	北京天则经济研究所执行理事
沈岿	北京大学法学博士	北京大学法学院	国家质检总局法律顾问委员会委员，北京市人民政府立法专家委员，北京市人民政府行政复议委员会非常任委员，北京市行政法学会副秘书长，财新传媒法学咨询委员会委员
萧瀚	北京大学法学硕士	中国政法大学法学院	《财经》杂志专栏作家，曾就职于天则经济研究所
何海波	北京大学法学博士	清华大学法学院	

工作。您的提案对推动这项制度改革有重要的实际意义。”^[116]

陈舒,曾任广州金鹏律师事务所主任,广东省广州市律师协会会长。2003年当选为全国人大代表以来,陈舒的建议八成以上被国家相关部门采纳。2003年4月26日,陈舒向全国人大常委会提交建议,要求组织人大代表对各地的收容遣送执行情况进行视察、调研,要求各地严禁扩大收容遣送范围。此外,她还建议国务院修改收容遣送办法,增加对错误收容的赔偿机制,收容遣送行为应该透明化^[119-121]。

“上书”是一种中国特色的参政方式,是公民或民间组织以个人或组织的名义通过书信等形式,向中央国家机关及其领导人反映情况、提出政策建议的行为^[122,123]。向全国人大常委会递交《关于审查〈城市流浪乞讨人员收容遣送办法〉的建议》的三名法学博士被认为是推动收容遣送制度终结的重要角色。这是中国公民首次行使违宪审查建议权。

许志永自述了“上书”的起因与经过^[124,125]。许最早在北大一塌糊涂BBS看到孙志刚事件的报道。此前,他一直打算通过帮助收容遣送者提起行政诉讼,引起社会关注,但很少有人敢出面诉讼。5月初,俞江电话许,告知《立法法》第九十条规定公民有向全国人大常委会提出审查法律法规建议的权利,公民的建议经初步审查,“必要时”可以进入正式的法律审查程序。许和滕彪决定行使这一权利。许写了初稿,俞和滕提出了修改意见,仅就法律程序问题提出《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》作为行政法规,其限制人身自由的内容与宪法和相关法律相抵触,依法向全国人大常委会提出审查的建议。

虽然需要传媒关注,但主要不是想给有关国家机关施加压力,而是为了引起国民对法治建设的关注,解决一些现实问题。所以,只签了三个人的名字,以中华人民共和国公民的身份提起了这份建议。考虑非典因素以及人们对收容遣送的关注程度,许主张必须尽快递交。许咨询了全国人大常委会办公厅,工作人员说应该交给法工委。他们决定同时发传真和邮寄。许按先后顺序列了几家媒体,这要考虑到媒体的权威性和该媒体对社会问题的关注程度。如果没有一家媒体关注此事,他们也许只好在北大的BBS上发布消息了。还好,联系的第一批两家媒体中的《中国青年报》5月16日刊登了他们提建议书的事情。

上书的内容及媒体评论集中在三点:(1)收容遣送制度有违法治精神,侵犯外来务工人员、流浪乞讨者的人身自由,应予废除。(2)《收容遣送办法》违反了宪法和《立法法》的有关规定,应予改变或撤销。宪法规定,公民的人身自由不受侵犯。《立法法》规定,对公民政治权利的剥夺、限制人身自由的强制措施和处罚,只能制定法律。只能由法律规定的事项而尚未制定法律的,全国人大及其常委会有权授权国务院对其中的部分事项先制定行政法规,但是有关犯罪和刑罚、对公民政治权利的剥夺和限制人身自由的强制措施和处罚、司法制度等事项除外。而《收容遣送办法》是国务院制订的行政法规。(3)全国人大常委会应尽快启动违宪审查机制^[126]。

在许志永等三人提出违宪审查建议之前,关于“孙志刚事件”的报道多见于媒体、报刊、互联网等信息传播渠道上,只是停留在讨论阶段,而许志永等人则使收容遣送制度的废除进入政策行动阶段。分析三博士参与的过程,对政治法律形势的判断、《立法法》提供的行动空间、对宪法和收容遣送办法的熟悉、对违宪审查机制的预期、建议书的格式和推理方法、去政治化的话语策略、对新闻运作逻辑的了解、对媒体的选择、接受采访的表达方式——这里生动展示了知识的权力比道德义愤、政治口号和正义激情要强大得多的力量^[97]。

就在舆论纷纷加入讨论时,贺卫方、盛洪、沈岍、萧瀚、何海波等学者,再次建言人大,要求启动特别调查程序。对于建言的结果,贺称:“至今我们还没有得到任何反馈。尽管《立法法》规定,公民认为行政法规同宪法或法律相抵触的,可以向全国人大常委会书面提出进行审查的建议,但谁来审查,如何审查,多久期限内给予答复等程序性内容都没有具体规定。”^[127]

虽然三博士上书没有收到反馈。但是此后,出现了多例公民个人上书全国人大要求启动违宪审查的事例^[128]。每年两会,都有全国人大代表提出议案建议由全国人大设立专门机构负责受理涉及违宪的行为。虽然上书倡议违宪审查过于激进,但是给政府造成了巨大的压力,为了避免就违宪审查问题作出回应或者开了先例之后一发不可收拾,政府采取了绕弯子的方法,出台新法代替旧制度,既回避了挑战意识形态和政治体制的敏感问题,又能够起到平息事态的应急之效。从这个意义上说,上书起到了“讨价还价”的作用^[129]。

6.2 政策之窗的出现:高层换届、两会与社会关注
在中国公共政策终结过程中,可预期的机会之窗主要是指周期性的政府换届和例行的国家层面的会议,以及公开的政策评估等^[130]。2003年3月的两会,既是全国性的议事盛会,又是高层领导十年一次的换届,开启了政策变迁的政治窗口。

在政治过程中,突发事件把问题转化成普遍的公众反应,成为焦点事件,进而催化为要求变化、纠正政策失误的民意压力。“孙志刚事件”正是收容遣送制度终结的触发事件或者说是多源流框架中的焦点事件,打开了政策变迁的问题窗口。

在孙志刚事件发生以前,收容遣送政策已有多次修改,但都未能实现新政策的出台。正是媒体以高度灵敏的嗅觉,通过挖掘孙志刚事件而发现了具有普遍性的公共问题,即收容遣送政策变异引发的侵犯人权的问题,使原本属于个人的悲剧变成了涉及社会公众利益的公共事件,使案件开始走进公众的视野,收容遣送的弊端才最终引起了公众和政府的普遍关注和重视,政策问题得以充分暴露^[57]。

6.3 替代型政策终结

政策终结既是旧政策的结束,也是新政策的开始。源流与窗口的融合,多方力量的推动,将废止收容遣送制度从媒体议程、公共议程推进到立法议程。相比其他政策变迁,收容遣送制度的废除似乎进展神速。或许是因为这个制度的利益相关者(主要是收容遣送站)与高层的政治目标(“和谐”、稳定)相比实在太渺小,也因为本来就已经经历了长期的酝酿与讨论,各方意见早已明确,草案出台水到渠成。

2003年6月18日,国务院总理温家宝主持了国务院常务会议。会议审议并原则通过了《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法(草案)》。该草案经进一步修改后,由国务院公布施行,2003年8月1日开始实施,同时废止《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》。2003年7月16日,《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法实施细则》经民政部第三次部务会议通过,自2003年8月1日起施行。各地将原来的收容遣送站改为救助站,对流浪乞讨人员实行自愿受助、无偿救助。

《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法(草案)》及实施细则的出台,不仅意味着对旧有的《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》的废止,也意味着以新的方式解决过去没有解决且会长期存在的

问题,从这个意义上说,是一种替代型政策终结。至于新办法的绩效,还有待实践检验。

7 结论与展望

收容遣送制度的终结,体现了从维护社会稳定到回归社会救助的目标的转变,也体现了法治的进步。几十年来的政治大背景、社会经济环境对这一制度的变迁产生了外部压力。孙志刚事件之所以成为“压倒骆驼的最后一根稻草”,看起来具有偶然性,但推究起来,所有的因素早就埋下了伏笔。

从政策终结的多源流分析框架,我们可以得出收容遣送制度被送上终结的议程的线索。在问题源流和终结原因方面,收容遣送制度在实施过程中,暴露了行政权力的滥用、执法者犯法、侵犯人权、难管理、难收容、屡遣屡返等现象,早就表明这一制度不仅在实现政策预期目标上出现了失灵,而且给执政者带来了更多的压力,成为“烫手山芋”。媒体、法学界对此早有批评,即便是民政部门内部也无法否认种种弊病亟待改革。只是从政策源流的角度,民政、公安部门工作者多数出于保留的立场,主张通过立法等方法完善乃至加强收容遣送工作。从政策终结的阻力方面,他们情感上、利益上都不能接受实施了几十年的制度终结在自己的手中。而法学界在近些年维权运动中屡屡发声,孙志刚事件不是第一件,也不是最后一件。凭借研究者的灵活身份,他们可以游走于体制内外,出于维护体制的政治正确的立场出发,他们提出废止收容遣送制度,回归社会救助制度,成为终结的倡导者。在讨论中使用了违宪审查、违法审查等专业词汇,既可以理解为学术理论的经世致用,也可以理解为他们有推动宪政的更高追求,也在不经意之间成为推动终结的巧妙策略——政府不愿正面回应,但又不得不解决问题。

南方都市报等媒体的调查性报道、三博士上书都是推动议程进入政府视野的重要节点。虽然有关部门承认对于问题已经关注很久、研究很久,但是终于决定快刀斩乱麻地处理,还是源于最高领导层的压力,批示比什么都管用。三博士上书经过精心的策划,国务院决定废止收容遣送制度,代之以新制度也是经过一番斟酌的——既回避了旧制度是否违宪,又在短期内避免了问题的扩大化和深入化。

在孙志刚事件前后,虽然也有类似的事件,但是,孙志刚事件发生处于高层集体换届的窗口,非

典推动的信息公开的背景,加之收容遣送制度自身积弊重生早就引起政界、学界、新闻界持续批判和建言,几方面的结合,决定了这个政策窗口的打开,偶然背后依然有必然性。

问题源流、政策源流和政治源流都有作用,但都不能单独发挥作用。对学者上书不回应不代表不反应,媒体报道必须进入政策议程才有用,而领导批示也需要避免下级“选择性执行”。

与以往的政策终结模式相比,收容遣送制度的终结,其普遍性在于问题、政策、政治源流的三源与政策窗口的融合,动力、阻力都有所呈现,特殊性在于,它作为典型案件已经超越收容遣送制度本身,对于无论是公民行动、媒体监督、错案纠正等等,都产生了更大的法治意义和示范效应。

从收容遣送制度的案例看,多源流视角下的政策变迁在中国语境下需要做些微调。这并不否定多源流理论框架的适用性,只是基于不同的政治制度,源流和窗口等理论要素在中国有不同于西方的表现。

本文虽然运用政策终结的多源流分析框架对于收容遣送制度进行了研究,但依然存在诸多不足,有待未来深入研究和探讨:(1)废除收容遣送,最大的获益者,理论上是一些流动人口,问题是,他们没有主动发声。文章虽然提到了他们的代言人,但应在未来尽可能发掘收容遣送制度受害者自身的看法。(2)源流之间的比较。问题源流、政策源流与政治源流,在收容遣送制度终结的过程中究竟哪个更实用?文中提到三方面因素都起作用,但是依然没说清楚孰轻孰重。就孙志刚案而言,可能政治源流中的领导批示更实用,但它也受到舆论压力的影响。影响力的比较很难量化。至于源流的独立性,金登在回应批评者时已经做了详细回应,不再赘述^[22]。(3)相比户籍制度、计划生育制度、信访制度、劳教制度等,收容遣送制度的废除显得迅速得多,文中虽有提及,但未来需要进一步搜集资料进行比较案例研究。(4)学者们在对房地产等政策的案例研究中讨论了利益集团的影响^[131,132],但就收容遣送制度而言,是否有影响、如何影响,还是个黑箱。本文只在政策源流中提到不同的群体基于利益而持倡议或反对终结的政策立场,但是有共同的利益并不意味着形成组织化程度比较高的利益集团。多源流的政治源流包括了利益集团之间的竞争,但是本文未在案例研究中找到佐证,这一点有待继续探究。

孙志刚事件推动了收容遣送制度的终结,其中,多方面的力量参与进来,有长期推动和短期集聚的综合效应。虽然,违宪审查等问题还没有定论,虽然新制度实施过程中还存在这样那样的问题,但不容否认,收容遣送制度的终结对于后续的制度变迁(废除农业税、劳改劳教等)产生了深远的意义。

致谢:本文是在作者的博士后研究工作报告的基础上改写的。感谢复旦大学公共管理博士后流动站朱春奎教授的指导。流动站的竺乾威教授、浦兴祖教授、陈晓原教授、唐亚林教授、樊勇明教授、唐贤兴教授、顾丽梅教授提出了很多宝贵意见。上海大学硕士生赵志远参与了前期研究。清华大学彭宗超教授、清华大学朱旭峰教授、乔治·华盛顿大学博士生廖舟、浙江财经大学童志锋副教授、南开大学陈纪副教授、山东农业大学刘培伟副教授、上海社科院肖严华副研究员、上海政法学院冯涛副教授、上海市人大蔡宝瑞副调研员、香港中文大学博士生胡鹏和海南理工大学政策分析师德新健对研究报告初稿提出了详细的批评。中国人民大学黄家亮副教授和南开大学何淑静帮忙检索了相关文献。本文曾在“公共管理与国家治理转型”论坛(清华大学,2014年10月)、第九届中国青年政治学论坛(南开大学,2014年11月)、社会保障发展战略国际学术研讨会(华东师范大学,2014年11月)和上海政法学院“海问”法学沙龙(2015年3月)宣读,感谢与会者的点评。

参考文献:

- [1] 王堂明. 收容救治背后的是是非非——孙志刚案警示录[J]. 人民之声, 2003(8): 36.
- [2] LASSWELL H D. A Pre-view of Policy Sciences[M]. New York: American Elsevier, 1971.
- [3] BREWER G D. The Policy Sciences Emerge: To Nurture and Structure a Discipline[J]. Policy Sciences, 1974, 5(3): 239-244.
- [4] BARDACH E. Policy Termination as a Political Process[J]. Policy Science, 1976, 7(2): 123-131.
- [5] BREWER G D, DELEON P. The Foundation of Policy Analysis. Homewood, Illinois: Dorsey Press, 1983.
- [6] DELEON P. Policy Evaluation and Program Termination[J]. Policy Studies Review, 1983, 2(4): 631-647.
- [7] 陈庆云. 公共政策分析[M]. 北京大学出版社, 2011.
- [8] 宁骚. 公共政策学(第二版)[M]. 北京: 高等教育出版社, 2011.
- [9] 舒绪纬. 政策终结内涵探析[J]. 屏東教育大学学报(教育

- 类), 2011(36): 371-398.
- [10] 朱春奎, 余飞, 刘伟伟. 政策终结理论研究进展与展望[J]. 复旦公共行政评论, 2012(9): 225-248.
- [11] BEHN R D. How to Terminate a Public Policy: A Dozen Hints for the Would-be Terminator[J]. Policy Analysis, 1977, 4(3): 393-413.
- [12] 王锋. 引致政策终结的外因研究[J]. 行政论坛, 2006(1): 37-40.
- [13] 赵泽洪, 吴义慈. 从服务行政的角度看我国公共政策终结[J]. 理论探讨, 2009(6): 135-138.
- [14] 陶学荣, 王锋. 公共政策终结的可行性因素分析[J]. 内蒙古社会科学, 2005, 26(5): 1-5.
- [15] 刘东杰. 基于规范公共性要求的公共政策终结[J]. 党政干部学刊, 2007(5): 11-13.
- [16] 柳祥. 公共政策终结的障碍及其消解策略[J]. 兰州交通大学学报, 2008, 27(5): 4-7.
- [17] 张丽珍. 公共利益导向下政策终结的引擎设计[J]. 天津行政学院学报, 2011, 13(1): 74-77.
- [18] 刘祖华. 公共政策终结的动力学分析——以取消农业税为考察对象[J]. 成都行政学院学报, 2008(1): 9-13.
- [19] 许鹿, 樊晓娇. 规制均衡视角下中国食品免检政策终结探析[J]. 云南行政学院学报, 2009(5): 100-103.
- [20] COHEN M D, MARCH J G, OLSEN J P. A Garbage Can Model of Organizational Choice [J]. Administrative Science Quarterly, 1972, 17(1): 1-25.
- [21] [美]保罗·A·萨巴蒂尔. 政策过程理论[M]. 彭宗超, 钟开斌, 等译. 北京: 三联书店, 2004.
- [22] [美]约翰·W·金登. 议程、备选方案与公共政策[M]. 丁煌, 方兴, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2004.
- [23] 柏必成. 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[J]. 公共管理学报, 2010, 7(4): 76-85.
- [24] 崔婷婷, 周琛, 王超. 用多源流理论分析我国房贷险现状[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2006(5): 109-112.
- [25] 高钊翔, 周汝江. 生源地助学贷款政策生成与发展的原因分析: 基于多源流理论的考察[J]. 高等理科教育, 2009(3): 17-21.
- [26] 阮蓁蓁. 食品免检制度终结分析: 基于多源流理论的分析视角[J]. 行政论坛, 2009, 16(2): 37-40.
- [27] 王程韡. 从多源流到多层流演化: 以我国科研不端行为处理政策议程为例[J]. 科学学研究, 2009, 27(10): 1460-1467.
- [28] 吴湘玲, 王志华. 我国环保 NGO 政策议程参与机制分析: 基于多源流分析框架的视角[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2011, 17(5): 29-34.
- [29] 甄智君. 从制定《国家突发公共事件总体应急预案》看中国政策议程设置途径: 基于多源流理论的分析[J]. 中山大学研究生学刊(社会科学版), 2010, 30(1): 59-67.
- [30] 容志. 基层公共决策的多源流模型与特点: “网格巡查”政策的实证[J]. 晋阳学刊, 2012(3): 35-42.
- [31] 毕亮亮. “多源流框架”对中国政策过程的解释力: 以江浙跨行政区水污染防治合作的政策过程为例[J]. 公共管理学报, 2007, 4(2): 36-41.
- [32] 黄俊辉, 徐自强. 《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[J]. 公共管理学报, 2012, 9(3): 19-31.
- [33] 刘刚, 杨冬妮. 简论公共政策的终结: 以“孙志刚事件”为例[J]. 齐齐哈尔师范高等专科学校学报, 2010(1): 79-81.
- [34] 周超, 颜学勇. 从强制收容到无偿救助——基于多源流理论的政策分析[J]. 中山大学学报(社会科学版), 2005, 45(6): 80-85.
- [35] 王波. 多源流视角下的流浪乞讨人员管理政策转型研究[J]. 前沿, 2008(1): 171-173.
- [36] 任锋, 朱旭峰. 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[J]. 开放时代, 2010(6): 68-82.
- [37] 余亚梅. 政府偏好与制度变迁: 以收容遣送制度为案例的研究[D]. 上海: 复旦大学国际关系与公共事务学院, 2011.
- [38] 余亚梅, 唐贤兴. 政府偏好与政策扭曲: 以 1990 年代的收容遣送制度为案例[J]. 南京社会科学, 2012(4): 76-82.
- [39] 余亚梅, 唐贤兴. 政府偏好与制度起源: 以 1950 年代后收容遣送政策为例[J]. 社会科学, 2012(3): 34-42.
- [40] 陈星博. 强制与遵从: 收容遣送制度研究——北京市个案剖析[D]. 北京: 清华大学人文社会科学学院, 2005.
- [41] 胡杰容. 从收容到救助的制度变迁过程研究: 场域与惯习关系的视角[M]. 北京: 法律出版社, 2013.
- [42] 童之伟, 王福华. 市场经济社会人身自由的宪法保障: “孙志刚案与违宪审查”学术研讨会纪要[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2003, 11(4): 3-9.
- [43] 付坚强, 王建文. 宪法进入诉讼: 依法治国的必然选择——齐玉苓案和孙志刚案的再思考[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2004, 4(3): 57-61.
- [44] 邓少岭. “孙志刚案与违宪审查”学术研讨会综述[J]. 中国法学, 2003(4): 189-192.
- [45] 童之伟. 孙志刚案提出的几个学理性问题[J]. 法学, 2003(7): 3-6.
- [46] 顾功耘. 由孙志刚案件引出的若干问题: 在“孙志刚案与违宪审查”理论研讨会上的总结发言[J]. 法学, 2003(7): 22-24.
- [47] 赵维贞. 社会转型与当代中国法的合理性初探: 以孙志刚事件为分析个案[D]. 重庆: 西南政法大学法学理论专业, 2004.
- [48] 刘锋. 孙志刚案与中国的法律违宪审查[D]. 重庆大学法学院, 2005.
- [49] 龙非. 全国人大及其常委会违宪审查程序研究: 由《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》被废止谈起[J]. 北京人民警察学院学报, 2005(2): 8-11.
- [50] 徐冬根. 论建立我国双轨制违宪审查机制: 从“孙志刚事件”谈起[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2003, 11

- (4): 18-22.
- [51] 马岭. 孙志刚案的启示: 违宪审查还是违法审查[J]. 国家行政学院学报, 2005(1): 79-82.
- [52] 蒋德海. 违宪还是违法[J]. 法学, 2003(7): 16-18.
- [53] 杨红梅. 论抽象行政行为的可诉性: 由孙志刚案引发的行政法问题思考[J]. 河南社会科学, 2003, 11(4): 29-32.
- [54] 刘晋. 浅谈我国行政立法及其监督: 以孙志刚案为视角[J]. 法制与社会, 2008(8): 167-168.
- [55] 金建龙. 中国转型期的社会公正问题研究: 由“孙志刚事件”引发的思考[J]. 辽宁行政学院学报, 2008, 10(7): 235-236.
- [56] 赵秉志, 杜邈. 论弱势群体的刑法保护: 由孙志刚案引发的思考[J]. 中州学刊, 2005(5): 72-77.
- [57] 韩丽丽. 我国突发事件应对型社会政策制定模式研究[D]. 天津: 南开大学周恩来政府管理学院, 2009.
- [58] 郭伟和. 社会政策的立法理念、程序和执行: 以城市流浪乞讨人员救助政策的演变为例[J]. 首都师范大学学报(社会科学版), 2004(6): 89-94.
- [59] 盛志宏. 社会政策与社会转型: 以政策议程设置模式的嬗变为视角[D]. 武汉: 华中师范大学社会学专业, 2012.
- [60] 朱旭峰. 政策变迁中的专家参与[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2012.
- [61] 朱旭峰. 中国社会政策变迁中的专家参与模式研究[J]. 社会, 2011(2): 1-26.
- [62] ZHU X F. Strategy of Chinese Policy Entrepreneurs in the Third Sector: Challenges of “Technical Infeasibility”[J]. Policy Science, 2008(41): 315-334.
- [63] 马成成, 白洁. 论公共决策中的公民政治参与: 以“孙志刚事件”为例[J]. 佳木斯教育学院学报, 2009(4): 1.
- [64] 龙欢. 公众舆论: 国家与社会的互动——孙志刚事件的再分析[J]. 社会科学论坛, 2007(3): 78-80.
- [65] 朱文丰. 媒体监督的良性互动: “孙志刚事件”舆论监督分析[J]. 新闻知识, 2003(8): 3-5.
- [66] 张志安. 编辑部场域中的新闻生产: 《南方都市报》个案研究(1995—2005)[D]. 上海: 复旦大学新闻学院, 2006.
- [67] 王君平. 公共领域意见平台的建构研究: 以强国论坛“孙志刚事件”为例[D]. 北京: 中国社会科学院新闻系, 2005.
- [68] 陈兴良. 限权与分权: 刑事法治视野中的警察权[J]. 法律科学, 2002(1): 52-68.
- [69] 崔进文. 警察行政权的失范及其控制: 以权力配置为视角[D]. 苏州大学宪法学与行政法学专业, 2012.
- [70] 李涛. 从“孙志刚事件”看警察危机公关[J]. 中国人民公安大学学报, 2003(6): 132-137.
- [71] 廖明. 收容遣送制度废除后对社会治安的影响及对策[J]. 山东公安专科学校学报, 2004(1): 119-122.
- [72] 邱志勇. 收容遣送制度废止后的北京治安管理研究[J]. 北京人民警察学院学报, 2003(5): 18-21.
- [73] 邱志勇. 收容遣送制度废止后的流动人口管理研究[J]. 公安研究, 2003(9): 78-82.
- [74] 郭光华. 收容遣送变救助: 公安民警应该怎么作为[J]. 人民公安, 2003(19): 8-9.
- [75] 王思斌. 从管制到救助: 流浪乞讨人员救助制度分析[J]. 中国党政干部论坛, 2003(7): 7-9.
- [76] 武玉红. 对收容遣送制度的反思[J]. 上海师范大学学报(哲学社会科学版), 2003(4): 8-11.
- [77] 唐杏湘, 李志刚, 匡映彤. 从遣送到救助: 从孙志刚案看收容制度的变迁[J]. 新闻月刊, 2003(9): 12-13.
- [78] 刘振华, 杨纪恩. 论收容遣送制度存在的问题及其对策[J]. 湖南行政学院学报, 2003(3): 60-62.
- [79] 赵绍润. 跨地区收容遣送中的问题、原因及对策[J]. 中国民政, 2000(7): 22.
- [80] 赵凌, 沈颖. 谁都没想到这么快: 流乞救助办法决策历程[N]. 南方周末, 2003-06-27.
- [81] 杨振富. 思想领先、工作争先: 收容遣送站思想工作体会点滴[J]. 中国民政, 1995(2): 23.
- [82] 崔丽. 收容遣送不能为治安牺牲公民权益[N]. 中国青年报, 2000-09-15.
- [83] 李天伦. 收容制度: “救济”还是“制裁”[N]. 工人日报, 2001-12-18.
- [84] 章文, 陈勇. 收容遣送, 何时走出悲辛[J]. 南风窗, 2001(11): 36-38.
- [85] 任宣. 广东审议收容新规定, 被收容人员权利将明确[N]. 新快报, 2001-11-27.
- [86] 唐建光. 孙志刚死亡真相[J]. 中国新闻周刊, 2003(6): 18-25.
- [87] 袁华明. 孙志刚事件回放[J]. 观察, 2003(7): 27.
- [88] 陈锋. 被收容者孙志刚之死[EB/OL]. (2013-2-28)[2014-3-20] <http://ndnews.oeeee.com/html/201302/28/26725.html>.
- [89] 涂名. 哭孙志刚[J]. 中国改革·农村版, 2003(6): 32-33.
- [90] 王堂明. 收容救治背后的是是非非: 孙志刚案警示录[J]. 人民之声, 2003(8): 36-40.
- [91] 吴晨宇. 孙志刚案与“收容法”废止始末[J]. 神州, 2003(8).
- [92] 易春秋. 孙志刚被故意伤害致死案件[J]. 法制与经济, 2004(7): 22-26.
- [93] 陈乘. 孙志刚魂归故里[J]. 法制与生活, 2003(15): 22-23.
- [94] 陈峰. 一切发生在意料之外——孙志刚事件采访记[J]. 今传媒, 2005(3): 28-29.
- [95] 云翔. 反思收容——从孙志刚事件到收容制度“变革”[J]. 人权, 2003(4): 23-30.
- [96] 杨支柱. 孙志刚案: 犯罪现场录像意味着什么[J]. 领导文萃, 2003(7): 16-17.
- [97] 滕彪. 孙志刚事件: 知识、媒介与权力[EB/OL]. (2004-10-25)[2014-1-10] <http://www.aisixiang.com/data/7007.html>.
- [98] 洪河. 纪念孙志刚君[J]. 商务周刊, 2004(1).
- [99] 孙志刚. 被故意伤害致死案责任人受到严厉处罚[N]. 南方都市报, 2003-06-05.
- [100] 南橘. 伸张正义、惩处罪犯、警示世人: 孙志刚被害案一审审

- 结[J]. 人民之声, 2003(6): 37.
- [101] 刘小年. “孙志刚事件”背后的公共政策过程分析[J]. 理论探讨, 2004(3): 89-92.
- [102] 中华人民共和国国务院令 第 381 号. 城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法[EB/OL]. (2003-6-20)[2014-02-03] http://www.gov.cn/jzwgk/2005-05/23/content_156.htm.
- [103] 民政部第 24 号部令. 城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法实施细则[EB/OL]. (2003-7-21)[2014-02-03] <http://www.mca.gov.cn/article/jzwgk/fvfg/shflhshsw/200711/2007110003391.shtml>.
- [104] 冯举. 收容遣送制度研究[J]. 河南省政法管理干部学院学报, 2002(6): 58-61.
- [105] 潘公凯. 报人程益中: 南都案和那个时代[EB/OL]. (2010-5-30)[2014-02-11] <http://www.sceneryland.com/blog/719>.
- [106] 李书藏. 《南方都市报》孙志刚案首次报道中的理性和自律成份分析[J]. 现代传播, 2004(3): 133-134.
- [107] 王达梅. 政府换届对经济周期波动的正负效应与作用机制研究[J]. 现代财经, 2011(11): 8-12.
- [108] 张毅强. 风险感知、社会学习与范式转移: 突发性公共卫生事件引发的政策变迁[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2011.
- [109] 田兴春, 李婧, 刘茸. 专访记者陈峰: 孙志刚案是如何被报道出来的[EB/OL]. (2013-6-20)[2013-12-10] <http://legal.people.com.cn/n/2013/0620/c42510-21905916.html>.
- [110] 唐建光. 谁该为孙志刚之死负责[J]. 中国新闻周刊, 2003(21): 26-27.
- [111] 刘武俊. 学者上书与领导批示: “孙志刚之死”的再思考[J]. 科学中国人, 2003(7): 26-27.
- [112] 范舟. 孙志刚案暴露了什么问题[J]. 理论参考, 2003(7): 42.
- [113] 刘之雄. 宪政、权力制约与社会秩序: 法治视角下孙志刚事件的深层思考[J]. 湖北警官学院学报, 2004(2): 92-95.
- [114] 黄景均. 收容遣送不能成为对付民工手段[N]. 中国青年报, 2003-3-5.
- [115] 李鑫. 收容遣送重新立法这问题, 太紧迫了[EB/OL]. (2003-5-20)[2014-1-20] <http://www.people.com.cn/GB/shehui/46/20030520996767.html>.
- [116] 王喆. 老委员黄景均回应老提案: “收容遣送”办法废止记[N]. 人民政协报, 2009-08-03.
- [117] 季云岗. 李宝库等委员建议对“收容遣送”尽快立法[N]. 中国社会报, 2003-3-11.
- [118] 邹强. 民工权益问题成为两会焦点, 民政部支持成立农民协会[EB/OL]. (2003-3-13)[2013-12-10] <http://www.southen.com/news/china/china04/2003/indepth/200303130223.htm>.
- [119] 王萍, 陈舒. 要讲真话要有议政能力[J]. 中国人大, 2013(4): 53-54.
- [120] 全国人大代表建议修改收容, 增加对错误收容赔偿[N]. 南方都市报, 2003-05-27.
- [121] 社会各界继续关注收容遣送制度[N]. 京华时报, 2003-05-28.
- [122] 程竹汝, 张艳虎, 杨红伟. 民间上书: 特征、类型与功能——对 2000 年以来重大民间上书事件的分析[J]. 政治与法律, 2008(4): 78-82.
- [123] 王绍光. 中国公共政策的议程设置模式[J]. 中国社会科学, 2006(5): 86-99.
- [124] 许志永. 三个中国公民的维宪行动[J]. 南风窗, 2003(6): 19-23.
- [125] 于之. 三法学博士上书质疑城市收容遣送制度[J]. 天涯, 2003(4): 188.
- [126] “孙志刚事件”引发三博士上书[J]. 瞭望新闻周刊, 2003(22): 50-51.
- [127] 贺卫方. 我们为何“上书”[N]. 解放日报, 2003-6-4.
- [128] 孙欣. 唐福珍有望成为孙志刚[J]. 法制与生活, 2010(1): 22.
- [129] HAND K J. Using Law for a Righteous Purpose: The Sun Zhigang Incident and Evolving Forms of Citizen Action in the People's Republic of China[J]. Columbia Journal of Transnational Law, 2006(45): 114, 195.
- [130] 阮蓁蓁. 多源流视阈下中国公共政策终结研究[D]. 长春: 吉林大学, 2010.
- [131] 丁学良. 利益集团绑架国家政策[EB/OL]. (2008-10-17)[2015-3-20] <http://www.ftchinese.com/story/001022530>.
- [132] 梅新育. 房地产利益集团的组成和能量[J]. 南风窗, 2010-05-13.

tion and eliminates "staffing classification" historical disadvantages in grass-roots organizations. Therefore , the enlightenment coming from research paper is to raise the courage to break through the obstacles of thought and power of interest barriers , strengthen restraining force of salary fairness norms , and weaken the control force of staffing to exclude "quasi public real private" embarrassing identity of unauthorized personnel in the current process of social development.

Article Type : Research Paper

Key Words : Grass-roots Organizations , Pay Polarization , Indifference with "Institutionalization" , No Comparable Reward with Comparable Worth , Staffing Classification

(3) Multiple Streams Analysis of Policy Termination : Empirical Study of the Custody and Repatriation System

Liu Weiwei · 21 ·

(School of International Affairs and Public Administration , Shanghai University of Political Science and Law , Shanghai , 201701 , China)

Abstract ID : 1672-6162(2015)04-0021-EA

Abstract : Based on empirical study of the "Sun Zhigang case" and the custody and repatriation system , this paper tests the effectiveness of multiple streams framework of policy termination : More and more problems were revealed. The "Sun Zhigang case" is the focusing event of termination of the system , and problem window of policy change. Advocate champion was constituted by opponents (media , public intellectuals) and reformers (representatives). Obstructers involve : unwillingness and vested interest of administration officials , institutional dependency , valuable cost of staff settlement and institution. After the exposure of the scandals , senior leaders exerted pressure to local governments by instructions on documents. The government didn't respond to the sensitive question of violating constitution or law. Before the "Sun Zhigang case" , there were other scandals. But the change of Chinese leader group , governmental information public innovation since the SARS experiences , composed backgrounds. Besides , media and academic criticism already was sarcastic , and the government also was conscious of these. These resulted in this case became different. The end of the Custody and Repatriation System became model of subsequent institutional changes. The influence of interest groups needs to be studied sequently.

Article Type : Research Paper

Key Words : Policy Termination , Multiple Streams , the Custody and Repatriation System

(4) The Relationships Research of China's Policy Agenda and Media Agenda

——A Empirical Analysis Based on Agricultural Policy and Media Reports during 1982 to 2006

Kuang Yanhua¹ , Ye Lin² , Zhang Jun³ · 39 ·

(1. School of Public Finance & Taxation , Guangdong University of Finance & Economic , Guangzhou , 510320 , China ;
2. Center for Public Administration Research , Sun Yat-sen University , Guangzhou , 510275 , China ;
3. South China Institute of Software Engineering , Guangzhou University , Guangzhou , 510990 , China)

Abstract ID : 1672-6162(2015)04-0039-EA

Abstract : The relationship of policy agenda and media agenda is always a focus issue of public policy agenda. Disputes with different viewpoints still hang in doubt , especially in China. The common opinion believe that policy agenda decide media agenda , but the media agenda gradually has an effect on policy agenda. It is very important to study the relationship between them , to guide government to manage the relationship , to promote media to clearly it own positioning , and to design a rational public policy decision agenda. Based on the analy-