



上海政法学院学术文库

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·著

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



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

雅外借



上海政法学院学术文库

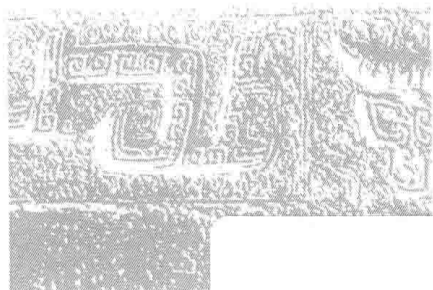
本书为「政策终结决策机制研究：以规制撤销和法规废止为例」（上海市社科规划青年课题，编号：2016EZZ001）的研究成果。

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·著

Multiple Streams Analysis of
Policy Termination:
An Empirical Study of the Custody and
Repatriation System



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

政策终结的多源流分析:基于收容遣送制度的经验研究 / 刘伟伟著. —北京:法律出版社,2017.1
ISBN 978-7-5197-0511-4

I. ①政… II. ①刘… III. ①流动人口—管理—研究—中国 IV. ①D632.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 010988 号

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 著

编辑统筹 财经出版分社
策划编辑 解 钊
责任编辑 解 钊
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京京华虎彩印刷有限公司

责任印制 吕亚莉

开本 710 毫米×1000 毫米 1/16

印张 13

字数 170 千

版本 2017 年 1 月第 1 版

印次 2017 年 1 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85348616 广州分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071010/1636 深圳分公司/0755-83072995



书号:ISBN 978-7-5197-0511-4

定价:43.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

上海政法学院学术著作 编审委员会名单

主 任:刘晓红

副主任:潘牧天 关保英

秘书长:张远新

委 员:(以姓氏笔画为序)

王明华	王祥修	刘晓红	关保英	汪伟民
杨寅	张远新	张永禄	张本梓	杨向东
胡戎恩	姚建龙	徐世甫	章友德	潘牧天

总序

大学者，大学问也。唯有博大学问之追求，才不负大学之谓；唯有学问之厚实精深，方不负大师之名。学术研究作为大学与生俱来的功能，是衡量大学办学成效的重要标准之一。上海政法学院自建校以来，以培养人才、服务社会为己任，坚持教学与科研并重，专业与学科并举，不断推进学术创新和学科发展，逐渐形成了自身的办学特色。

学科为学术之基。我校学科门类经历了一个从单一性向多科性发展的过程。法学作为我校优势学科，上海市一流学科、高原学科，积数十年之功，枝繁叶茂，先后建立了法学理论、行政法学、刑法学、监狱学、民商法学、国际法学、金融法学、环境与资源保护法学、诉讼法学等一批二级学科。2016年获批法学一级学科硕士点，为法学学科建设的又一标志性成果，法学学科群日渐完备，学科特色日益彰显。以法学学科发端，历经数轮布局调整，又生政治学、社会学、经济学、管理学、文学、哲学，再生教育学、艺术学等诸学科，目前已形成以法学为主干，多学科协调发展的学科体系，学科布局日臻完善，学科交叉日趋活跃。正是学科的不断拓展与提升，为学术科研提供了重要的基础和支撑，促进了学术研究的兴旺与繁荣。

学术为学科之核。学校支持和鼓励教师，特别是青年教师钻研学术，从事研究。如建立科研激励机制，资助学术著作出版，设立青

年教师科研基金,创建创新性学科团队,等等。再者,学校积极服务国家战略和地方建设,先后建立了中国——上海合作组织国际司法交流合作培训基地、最高人民法院“一带一路”司法研究基地、上海市高校“一带一路”安全研究院和上合组织研究院人文社科重点研究基地和智库、上海教育立法咨询与服务研究基地等,为学术研究提供了一系列重要平台。以这些平台为依托,以问题为导向,以学术资源优化整合为举措,涌现了一批学术骨干,取得了一批研究成果,亦促进了学科的不断发展与深化。在巩固传统学科优势的基础上,在国际政治、国际司法、国际贸易、国家安全、海洋法、教育法、体育法等领域开疆辟土,崭露头角,获得了一定的学术影响力和知名度。

学校坚持改革创新、开放包容、追求卓越之上政精神,形成了百舸争流,百花齐放之学术氛围,产生了一批又一批科研成果和学术精品,为人才培养、社会服务和文化传承与创新提供了有力支撑。上者,高也。学术之高,在于挺立学术前沿,引领学术方向。“论天下之精微,理万物之是非。”潜心学术,孜孜以求,探索不止,才能产出精品力作,流传于世,惠及于民。政者,正也。学术之正,在于有正气,守正道。从事学术研究,需坚守大学使命,锤炼学术品格,胸怀天下,崇真向美,耐得住寂寞,守得住清贫,久久为功,方能有所成就。

红花还须绿叶扶。为了更好地推动学术创新和学术繁荣,展示上政学者的学术风采,促进上政学者的学术成长,我们特设立《上海政法学院学术文库》,旨在资助有学术价值、学术创新和学术积淀的学术著作公开出版,以褒作者,以飨读者。我们期望借助《上海政法学院学术文库》这一学术平台,引领上政学者在人类灿烂的知识宝库中探索奥秘、追求真理和实现梦想。

3000年前有哲人说:“头脑不是被填充的容器,而是需要被点

燃的火把。”那么,就让《上海政法学院学术文库》成为点燃上政人学术智慧的火种,让上政学术传统薪火相传,让上政精神通过一代一代学人从佘山脚下启程,走向中国,走向世界!

愿《上海政法学院学术文库》的光辉照亮上政人的学术之路!

上海政法学院校长

刘晓红

图表目录

图绪 -1	本研究的技术路线.....	(4)
图 1 -1	议程设置过程模型	(46)
图 3 -1	“孙志刚事件”的全过程示意图.....	(86)
表 1 -1	政府内部的政策参与者的分析	(48)
表 1 -2	政府外部的政策参与者的分析	(50)
表 2 -1	收容遣送制度重要文件	(56)
表 3 -1	有关收容遣送的报道统计	(80)
表 3 -2	部分批评收容遣送的媒体报道标题	(81)
表 3 -3	关于收容事件的报道反映的侵权事件	(82)
表 4 -1	收容遣送制度变迁的政策共同体	(98)
表 4 -2	与流动人口有关的各城市管理部门的主要 职责	(101)
表 4 -3	政策方案的比较	(102)
表 4 -4	主张保留收容遣送制度的代表人物	(103)
表 4 -5	对收容制度终结的表达和呼吁	(114)
表 5 -1	“孙志刚事件”的媒体报道第一阶段:初次曝光 和问题揭露	(124)
表 5 -2	“孙志刚事件”的媒体报道第二阶段:密集报道 和舆论监督	(124)

表 5-3	“孙志刚事件”的媒体报道第三阶段：案件追踪 和事后反思	(126)
表 6-1	收容遣送制度与救助管理制度的比较	(149)
表 6-2	受助人员对“收容”改“救助”态度	(159)
表 6-3	受助人员对救助站饮食状况满意度	(160)
表 6-4	受助人员对救助站住宿情况满意度	(160)
表 6-5	受助人员对救助站工作人员满意度	(160)
表 6-6	受助人员进站接受救助是否出于自愿	(161)

目录

绪论	(1)
第一章 理论探讨	(39)
第一节 政策终结的理论要义	(39)
第二节 多源流分析框架的理论要义	(46)
第三节 政策终结的多源流分析框架	(54)
第二章 收容遣送制度的历史回顾	(56)
第一节 行政救济	(59)
第二节 治安管理	(64)
第三章 收容遣送制度终结的问题源流	(73)
第一节 问题	(73)
第二节 焦点事件	(86)
第四章 收容遣送制度终结的政策源流	(97)
第一节 政策共同体	(97)
第二节 政策原汤	(102)

第五章 收容遣送制度终结的政治源流 (121)

 第一节 国民情绪 (121)

 第二节 政府 (128)

第六章 收容遣送制度终结的多源流耦合 (132)

 第一节 政策企业家 (132)

 第二节 政策之窗的出现 (139)

 第三节 政策终结 (140)

第七章 结论与展望 (170)

 第一节 研究结论 (170)

 第二节 研究不足与展望 (171)

参考文献 (173)

绪论

一、选题背景与意义

政策终结是政策过程的最后一个阶段,也是政策更新的起点,及时地终止一项多余、无效的或已经完成使命的政策,有助于提高政府绩效。

多源流分析框架把政策过程看成由行为者和过程的三个独立的源头组成:由各种问题的数据以及对问题界定所形成的问题源流;各种政策方案组成的政策源流;国民情绪、执政党意识形态和政府换届等组成的政治源流。当特定的“机会之窗”允许政策主导者汇集各种源流时,才可能发生重大的政策变迁。

本书通过对“孙志刚事件”和收容遣送制度的经验研究,检验政策终结的多源流分析框架,在此基础上进行总结和反思。

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,收容遣送制度逐渐被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,却成为政府废止收容遣送制度的一个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》(以下简称《救助管理办法》)。

在学术意义方面,本书检验政策终结的多源流分析框架的解释力,并对其提出一些调整建议。在实践意义方面,本书重新回顾收容遣送制度,对未来其他社会政策乃至更广泛的公共政策的变迁的实现有借鉴意义。

二、研究目的与内容

本书旨在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,本书提出的核心问题是:该制度为何会终结?对这个问题的进一步拓展包括如下几个问题:第一,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,为什么是这个事件,而不是其他类似的事件?第二,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?第三,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?

上述三个方面的问题也体现了本书研究的目标所在,即通过这个看似特殊的案例背后寻求具有一般性的规律——政策终结的多源流框架。全文的展开也将围绕上述三个问题进行。在具体内容方面,会对政策终结理论、多源流分析框架、收容遣送制度的经验研

〔1〕 参见王堂明:《收容救治背后的是是非非:孙志刚案警示录》,载《人民之声》2003 年第 8 期;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》,载《中山大学学报》(社会科学版)2005 年第 6 期。

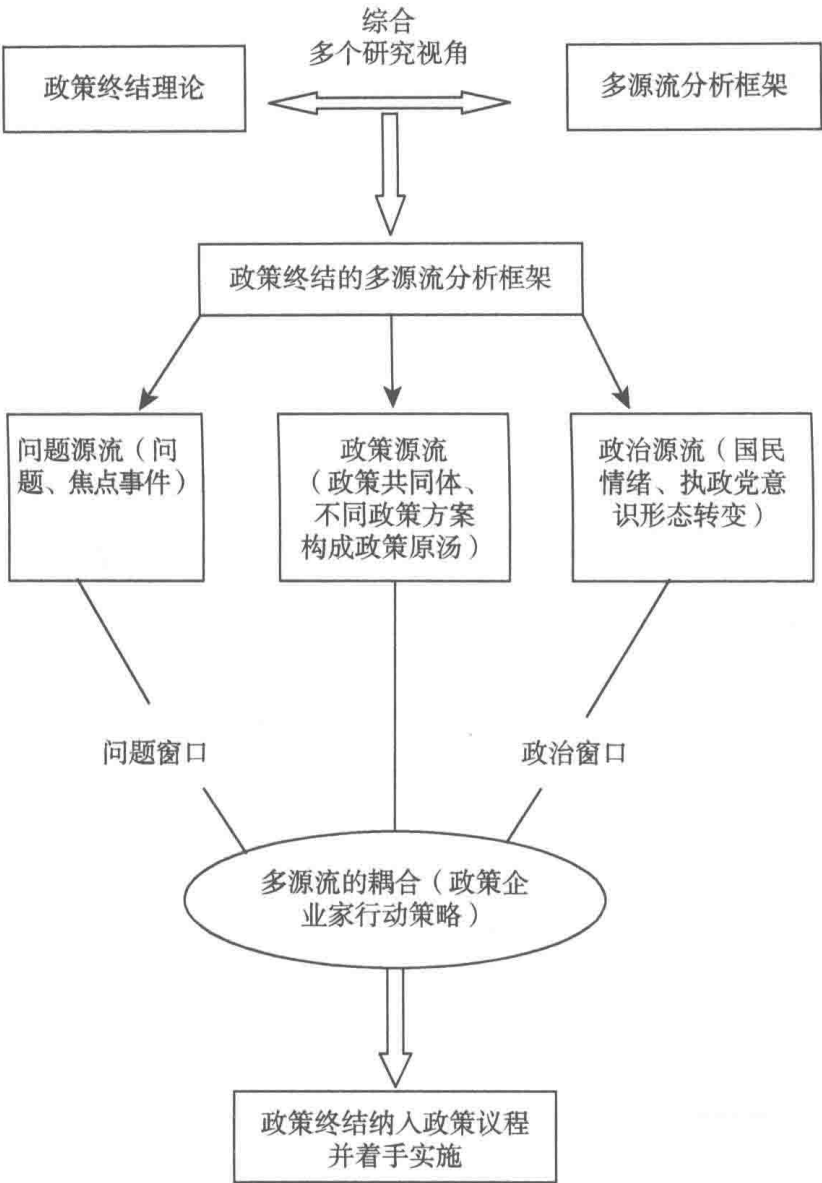
究现状,及政策终结的多源流分析框架的理论要义进行分析解读。在此基础上,对收容遣送制度的终结进行剖析,最后得出结论和反思。

三、研究思路与技术路线

从研究方法的角度,本书是案例研究。虽然研究的重点是“孙志刚事件”,但绝非个案。因为在收容遣送制度的终结过程中,还有许多个案。本书会比较这些个案,探讨“孙志刚案件”为何与众不同。再者,虽然只研究了收容遣送制度,但是不代表研究结论只着眼于此,其意在借此解剖中国政策变迁的一般模式,并在此基础上,讨论究竟有无政策变迁的中国模式或曰中国特色。

本书所使用的资料全部来自公开出版物,包括各类报纸、杂志、学术期刊、学位论文以及政府网站等。在事实数据上,本书进行了多方比对,力求准确。

在技术路线方面(参见图绪-1),本书综合政策终结理论和多源流分析框架,构建政策终结的多源流分析框架,分别分析问题源流、政策源流、政治源流,问题窗口与政治窗口的打开,以及多源流的耦合,最终政策终结纳入政策议程,并着手实施。这一技术路线在收容遣送制度上的应用在第一章将进一步阐述,并在第二章至第五章完整展开。



图绪 -1 本研究的技术路线

四、文献综述

以下对政策终结理论、多源流分析框架的缘起与发展,对有关收容遣送制度的既有研究进行梳理。

(一) 政策终结

本节对政策终结研究的兴起与理论发展脉络,特别是国内外的经验研究现状进行述评。

1. 国外的经验研究

最早把政策终结作为公共政策过程主要环节之一并进行研究的是拉斯韦尔(Lasswell),而真正的系统研究开始于巴尔达克(Bardach)于1976年在《政策科学》期刊所编辑的政策终结专题。考夫曼(Kaufman)则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。在1976年的《政府组织是不朽的吗?》一书中,考夫曼提出了“组织生命周期”的概念,认为组织要经历“青春期、成年期、老年期和死亡”;1985年考夫曼的《时间、机遇和组织:在逆境中的自然选择》一书对公共组织终结进行了深入研究。由此,政策终结研究掀起了第一次高潮。1997年丹尼尔斯(Daniels)的《公共项目终结:美国政治悖论》与吉瓦-梅(Geva-May)和威尔达夫斯基(Wildavsky)的《政策分析的操作性途径:技艺》相继出版;《国际公共管理期刊》于1997年和2001年出版了两期政策终结的特刊。由此,政策终结研究掀起了第二次高潮。

政策终结的研究填补了政策过程阶段论中终结研究的空白,使政策过程的各个阶段在理论上形成了一个缜密的政策周期。但政策终结理论依旧是政策循环周期中的薄弱环节,虽然已经有学者,如deleon、Dery、Goodlad & Scott探讨了政策终结与政策议程、政策制定、政策评估等政策过程其他阶段的联系,但还缺少对各变量间关系的解释。大量终结研究只是关注影响终结的各种因素以及促成终结的策略手段,没有涉及政策终结的逻辑过程,即政策终结的议程是怎样创立的以及终结是如何发生的,这就使现有理论框架的说服力和预测力不强。定量研究的引入可以在一定程度上改善这

一问题。

政策终结的实证研究主要集中在验证性分析和理论探索两个方面。一方面将德利翁、贝恩、考夫曼等人的理论观点在不同实践领域进行验证;另一方面在实证分析中探索政策终结的其他理论观点。这些实证分析主要来自美国,且主要集中在健康医疗卫生等领域。

弗兰茨(Fantz)和佐藤(Sato)利用德利翁提出的理论框架(deleon),分别对美国国立麻风病中心和日本麻风病隔离政策进行研究。弗兰茨认为政策终结模式确实存在,德利翁提出的模型在稍微改进后可以为后续的研究提供更好的基础。佐藤指出日本麻风病隔离政策的终结确实遭遇了德利翁所提出的六大障碍因素。德利翁和马里奥·赫尔南德斯(Peter deLeon & José Mario Hernández - Quezada)分析了墨西哥全国团结计划的终结,发现在政治环境允许下,基于美国经验的政策终结分析框架在其他国家有一定适用性。关于功能、组织、政策、项目终结的对比结论在案例中得到验证。政策终结可能遭遇的动态保守主义得到反映。该项政策由前总统提出,人们对政策的终结没有产生心理上的不情愿。由于该项计划的主要受众是弱势群体,政策终结并未遭遇反终结联盟。法律成本、高昂的启动成本在终结中也没有发挥太大阻碍作用。他们发现,政治意识形态在终结中确实产生了重要影响。他们认为德利翁的框架在此不太适用的主要原因是美国和墨西哥之间的区别,特别是墨西哥总统与美国总统相比起来的绝对权力。

丹尼尔斯(Daniels)对田纳西州医疗援助计划(Medicaid)的终结研究验证了贝恩提出的十二条终结策略(Behn)。佐藤(Sato)在研究日本麻风病隔离政策终结时发现,政策终结的成功实施需要适当的环境、恰当的战略措施和有效的领导者。隔离政策终结的领导者大谷(Otani)除了在“释放试探性消息”上有所违背,其他行为都遵从了贝恩所提出的忠告。