

# 間斷-均衡理論與中國政策終結的生成機理\*

定明捷\*\*，陳剛華\*\*\*

## <目次>

- 一、文獻綜述
- 二、間斷-均衡理論回顧及其適應性調整
- 三、勞教政策終結的間斷-均衡階段呈現
- 四、勞教政策終結的間斷-均衡理論闡釋
- 五、勞教政策間斷-均衡的影響因素分析
- 六、進一步討論和思考

2013年12月28日，全國人大常委會通過了廢止有關勞教政策規定的決定，這意味著已實施50多年的勞教政策被依法終結。對廢除勞教政策的支持者而言，終結決定可謂姍姍來遲。自1980年代起，被賦予維護社會秩序重任的勞教政策就不斷捲入有關其命運的“存廢之爭”，但是這種多限於學術界的爭論往往無疾而終，始終得不到決策層實質性回應。為什麼被認為與法治、人權等價值觀嚴重衝突的政策能夠平穩運行50多年？有關勞教政策終結的議題經歷了怎樣的“沉浮”，最後才得以實現“終結”的關鍵性因素是什麼？通過指向真實實踐的研究，對此類問題的探討將有助於更好地認識中國政策終結的生成機理，構建本土化的政策終結分析框架。

\* 本研究為中國國家社科基金重點專案：行政監察理論與實踐（11A2D013）；華中師範大學中央高校基本科研業務費專項資金——銀柱專案：“懲戒、防範和保障三位一體的腐敗治理網路研究”的階段性研究成果（CCUN14A06003）。

\*\* 定明捷：華中師範大學公共管理學院，副教授，湖北地方政府治理與地方發展研究中心研究員，管理學博士，研究方向：公共政策與腐敗治理

\*\*\* 陳剛華：華中師範大學公共管理學院，講師，行政學博士，研究方向：公共政策與政治社會學

## 一、文獻綜述

雖然政策終結研究可以追溯至1950年代，但是在自那以後的20年間，政策終結研究難覓蹤影，以至於被稱之為公共政策研究中“未獲正視的議題”。〔1〕直至1970年代中後期，在布魯爾和巴達克推動下，政策終結研究掀起了高潮，巴達克、貝恩、布魯爾和德利翁等成為政策終結研究的代表性人物。經過短暫的繁榮時期之後，政策終結研究又歸於沉寂，自1970年代中後期以來的20年間，仍然只有不到15篇政策篇政策終結研究文獻被公開發表，在丹尼爾斯看來，這是種令人感到奇怪的現象〔2〕。在數量不多的研究文獻中，政策終結的原因、終結的阻力和策略等問題成為政策終結研究的重心，沒有形成多樣化的政策終結理論。鑒於政策終結研究存在的內在缺陷，貝斯特等認為應該將政策終結研究納入“間斷-均衡”和“倡議者聯盟”等政策變遷分析框架，以便更好地預測政策終結的時機。〔3〕基於他們的提議，臺灣學者林威廷運用間斷-均衡模型分析了臺灣陳水扁政府時期“核四”政策的短暫終結，將其視為政策形象和制度結構互動的結果。〔4〕

在某種程度上，“現實世界”中政策終結案例的稀缺限制了西方政策終結理論的構建及其適用性，處於轉型期的中國似乎不存在案例枯竭問題，因為我國的轉型伴隨著政府職能調整、機構精簡、政策廢止以及項目終結等一系列變化，而這些內容實際上都屬於政策終結的研究物件，如何從這些素材中提煉出具有中國特色的政策終結理論無疑是極具挑戰性的學術研究任務。然而，國內當前關於政策終結的研究仍然處於起步階段，大多局限於政策終結的概念、過程和策略分析，實證分析較少，知識的供給難以滿足現實需要。在為數不多的直接以政策終結為主題的研究中，多源流理論成為主要分析工具。依託於多源流模型，阮秦泰試圖構建政策終結的多源流分析框架，並以此分析了食品免檢政策的終結。〔5〕張麗珍與靳芳從多源流角度論證了政策終結的誘因，將其歸因於問題流、政策流和政治流的聚合。〔6〕多源流理論雖然能夠對政策終結過程做出合理解釋，卻難以揭示政策

終結過程中漸退調適和劇烈變遷共存的現象，而正是我們的研究物件——勞教政策——在終結過程中顯現出來的典型特徵，這種典型特徵正好滿足間斷-均衡模型的適用條件。作為在西方政策研究領域已經得到廣泛應用的間斷-均衡理論，我們仍然需要用審慎的眼光看待這一框架在中國的適用性，政策終結無疑屬於“在中國的問題”的範疇〔7〕，這或許意味著我們在遵從分析框架的普適性，注重與西方理論對話的同時，還需要對其進行中國語境下的修飾調整，對其“注入”中國特徵，從案例分析中提煉出具有中國特色的政策終結分析框架，展現政策終結的過程和生成機理。

## 二、間斷-均衡理論回顧及其適應性調整

鮑姆加特勒和鐘斯指出，美國政治系統中既存在漸進調適，也偶爾出現不同於以往的劇烈變遷，這種兩者共存的現象可以通過間斷-均衡模型加以解釋。間斷-均衡模型政策形象與制度結構之間的互動推動間斷均衡局面的出現，要麼兩者共同作用推動快速的變化，要麼兩者之間的交互作用強化當前的權威分配。〔8〕（p36）在互動過程中，正面政策形象有助於政策壟斷的建立，將政策制定限定在政策子系統中，使政策議題能夠通過並行的方式得以處理，維持政策的穩定和均衡。在間斷-均衡過程中，大眾媒體扮演了重要角色，能夠擴散政策形象的新評價維度，動員旁觀者的加入，導致政策壟斷的瓦解和崩潰，政策議題因而通過連續處理的方式進入宏觀政治系統，而宏觀政治系統的介入普遍強化了快速變化的可能性，使政策出現間斷變遷。〔8〕（p226）

間斷-均衡模型源於對美國政策過程的觀察，其賴以建立的基礎——有限理性和分散的政治結構——卻具有廣泛的適應性。中國儘管不存在美國式的多元政治體系和分權制衡結構，但是決策過程中的“分立結構”鑲嵌在我國“一元化”政治權力結構中，形成了“一元”主導下的“多層次”決策體制，決策結構因而也呈現出宏觀政治

系統和政策子系統的分佈格局。一方面，黨中央、全國人大和國務院構成了宏觀政治系統，在“以黨領政”的權力格局下，黨中央位於宏觀政治系統頂層，在事關全域、政治敏感度高的重大問題上，黨中央通過集體決策，達成共識的方式扮演政策議題設置者、政策制定者、否決者和終結者等多種角色，對政策過程及其方向產生決定性影響。另一方面，政府科層結構在功能上相互分割，存在高度的府際和部際利益衝突[9]，顯現出分散性決策特點。這種“分立結構”構成了政策子系統，它們各自擁有不同領域的議題管轄權，使政策議題通過平行的方式得以處理。在支撐子系統的“權威理念”引導下，“局外人”被排除在外，由此形成“部門壁壘”，政策子系統裡面的利益相關者相互調適，維繫政策穩定。因此，我國雖然存在相似的制度基礎，“間斷-均衡”模型的構成要素卻具有符合中國情境的內容特徵。除此之外，政策議題從政策子系統向宏觀政治系統的切換機制也呈現出不同的內容。

在鮑姆加特勒和鐘斯看來，在選舉政治壓力驅動下，借助於大眾媒體的聚合和擴散作用，政策形象和制度結構通過動員、遊說和機構重組等機制的互動作用[8] (p34-35)，推動政策議題從政策子系統向宏觀政治系統漂浮和轉移，實現政策的間斷式變遷。然而，在中國情境下，除了這種由外及內、從下自上的的互動作用外，政策子系統和宏觀政治系統之間的互動還可以表現為由內及外、自上而下的推動，媒體在互動過程中表現的作用也表現出多樣性。

一方面，雖然並不存在多黨競爭帶來的執政更替危機，黨仍然能夠“居安思危”，強調“執政地位不是一勞永逸”的，在堅持社會主義本質屬性的基礎之上，注重意識形態的漸進調適，釋放更大的改革空間。在這種動態調適過程中，整體上的“一小步”，局部可能變為“一大步”，推動由內而外，自上而下聯動效應的出現，導致與新意識形態訴求不相適應的公共政策出現間斷變遷，使之產生的政策變遷效果不亞於西方“多黨輪替”的影響。

另一方面，在市場化和資訊化浪潮推動下，原本控制森嚴的新聞審查體制有所鬆動，媒體出現了分化，湧現了包括微博、博客等在內的各種新媒體，形成了黨政喉舌媒體、市場化媒體和新媒體等在媒體市場上的競爭格局，包括覆蓋率、

發行量、點擊率、關注量等在內的注意力資源是它們爭奪的主要對象。在競爭關係中，媒體報導仍然要遵循基本的“紅線”，尤其是關於衝突性議題的報導受到嚴格約束，唯恐衝突顯性化。在這種有限競爭關係中，某項政策的正面形象和負面形象可能同時呈現，在市場上漂浮，某項政策的反對者因而難以動員足夠的力量摧毀既定的政策壟斷，政策變遷也容易陷於僵持階段。因此，差異性政策形象的共時性存在在某種程度上為間斷式變遷製造了阻力，這不同於西方媒體注意力及其報導基調的歷時性轉換。

### 三、勞教政策終結的間斷-均衡階段呈現

#### 1. 勞教政策的制定與政策壟斷的形成：1955～1966年的政策均衡期

出於對混入革命隊伍的反革命分子的擔憂，1955年下半年，黨在機關、企事業單位內部展開了肅反運動，針對如何處理清查出來的反革命和其他壞分子問題，黨中央創造性地提出了“勞動教養”的概念，隨後提出了構建勞動教養管理體制的政策建議。雖然黨中央提出了將勞教法制化的構想，但是勞教立法進程遲緩，基本處於停滯狀態。1957年開始的“反右”運動在很大程度上加快了勞教法制化進程，1957年青島會議期間，毛澤東提出了處理右派的原則，其中就提到“要搞個勞動教養條例，除了少數知名人士外，把一些右派都搞去勞動教養”。基於黨的創議，全國人大常務委員會在1957年8月1日批准了《國務院關於勞動教養問題的決定》，這標誌勞教政策的正式出臺，隨之步入了快速發展階段。在實施中，由於《決定》對機關名稱、組織架構等沒有做出明確說明，形成了公安機關一家獨大的局面，壟斷了勞動教養的審批、管理和複查等工作，這種局面與公安機關在鞏固革命政權，維護社會秩序方面的地位和作用有著密切聯繫。換句話說，公安部在勞教政策子系統中的主導地位或許是勞教政策形象搜尋的結果，因為政策形

象需要尋覓能夠接受和認同它的制度結構，推動勞教政策壟斷結構的形成，公安機關也由此成爲反對勞教政策終結的關鍵力量。

雖然在“人權”、“法治”等價值觀興起之後，勞教政策的性質和功能一再受到質疑，但是從其產生背景來看，仍然不能否認其具有的歷史合理性，是黨的革命浪漫主義精神和“父愛主義”體現。就前者而言，在難以通過“肉體”消滅階級敵人和不法分子的情況下，黨希望通過具有懲戒性和強制性的“教育”來改造人的價值觀，將其塑造爲“社會主義新人”。就後者而言，隨著社會主義改造、公私合營的完成，脫離革命隊伍和單位組織的城市居民將難以解決生活來源問題，這就是使得勞教政策具有的安置就業功能顯現了“父愛主義”式的“關懷”，不過，這種“關懷”物件的選擇僅僅取決於黨中央控制社會秩序的政治需要，旁人無從表達異議，導致勞教物件的範圍具有很大的伸縮性。因此，可以說鑲嵌其中的時代環境和維護政治統治，淨化社會環境的需要賦予了勞教制度建立之初的正當性和合法性，這主要表現爲：（1）隨著社會主義改造、公私合營的完成，脫離革命隊伍和單位組織的城市居民將難以解決生活來源問題，勞教制度具有的安置就業功能顯現了人道主義關懷；（2）1950年代中期的“波匈事件”及其在國內產生的社會動盪與“開門整風”期間知識份子的“鳴放”加深了黨中央的憂慮，認爲有必要通過勞動教養的方式對其進行勞動和思想方面的改造；（3）以毛澤東爲核心的第一代黨中央領導集體的治國理念和有關“勞動改造人”和“教育改造思想”的論述奠定了勞動教養制度的思想淵源。在《關於正確處理人民內部矛盾的問題》中，毛澤東就強調“我們作計畫、辦事、想問題，都要從中國有六億人口這一點出發，千萬不要忘記這一點。”這種主張意味著可以通過犧牲少數人的自由和人權爲代價來謀求社會上絕大多數人的幸福和社會穩定。在《論人民民主專政》一文中，毛澤東則提出了處理社會上少數敵對分子的方式，即“讓他們在勞動中改造自己，成爲新人。他們如果不願意勞動，人民的國家就要強迫他們勞動”。基於對全國六億人口負責的考慮，劉少奇在全國人大常委會第七十八次會議討論《國務院關於勞動教養問題的決定》時指出，“對這些人單靠教育是不行的，還要有改造他們的辦法”，進而認爲“採用這種辦法，社會秩序就不會受到這些人的危害，對社會對他們本人都有好處”。

無論是“革命浪漫主義”還是“父愛主義”在很大程度上都是建立在革命的集體主義價值觀基礎之上，這種價值觀追求“大我”，忽視“小我”，個體利益依附於集體利益和國家整體發展的考慮。與此同時，借助於教育和勞動的功能，勞動教養還能對那些具有基本權利意識的個體實行“集體化”改造，增強其集體意識，使其在此後能夠主動融入社會主義集體大家庭中。然而，這種樂觀的想法似乎忽視了教育自身的規律，強制性的灌輸只會令人產生厭惡之情和對抗情緒，最終只能實現表面的遵從。由於對其正當性和合法性充滿信心，1957年8月4日，在《人民日報》為其配發的社論《為什麼要實行勞動教養》中指出：“對於這些不勞動，不工作，到處起破壞作用的人，——，就需要有一個既能改造他們，又能保障其生活出路的妥善辦法——，實行勞動教養，就是最適當的也是最好的辦法”。

## 2. 制度結構的瓦解：1966～1978年的政策間斷（停滯）

文革期間，在“砸爛公檢法”和“群眾專政”的政治口號下，公安機關的正常運作受到嚴重干擾，勞教工作也隨之停滯，各省市、自治區的勞教、少年管教等被撤銷，除部分勞教物件留場教養、就業外，大多數勞教對象被遣回原籍，交給群眾管制，各地勞教對象數量隨之急劇下降。1971年8月，周恩來主持召開了第十五次全國公安工作會議，要求大中城市恢復勞動教養和強制勞動，由於受到各種干擾，勞教工作的恢復並不順利。〔10〕文革結束後，勞教工作並沒有得到及時恢復，以至於1978年勞教人員數量才達到70, 233人。〔11〕

## 3. 政策形象、制度結構的互動與政策壟斷的鬆動：1979～2012年的 （漸退）均衡

文革結束後，隨著社會控制體系的鬆動，社會治安狀況逐漸惡化，一些社會

影響較大的惡性案件接連發生，公安機關備受壓力，將勞教工作停滯視為城市治安狀況惡化的原因，恢復勞教工作就此提上了議事日程。經全國人大常委會批准，國務院在1979年12月公佈了《關於勞動教養的補充規定》。《補充規定》對勞教機構設置、勞教期限以及勞教監督等都做出了明確規定，但是對勞教對象的規定用語含糊，沒有提出具體的審查標準。因此，國務院在1982年轉發了公安部制定的《勞動教養試行辦法》。在《試行辦法》中，“安置就業”、“屢教不改”和“生活無出路”等用語消失了，“教育改造”功能被凸顯，“教育、挽救、改造”成為勞教的指導方針。與1950年代相似，維護社會穩定仍然被視為恢復勞教的主要目的，在“穩定壓倒一切”成為重要政治任務的新時代，勞教工作的恢復並沒有觸及公安機關主導的政策壟斷，反而賦予其更大自由裁量權，可以根據維護治安的需要隨意添加勞教物件。因此，公安部在2002年又出臺了《公安機關辦理勞動教養案件規定》，規定“凡是實施危害國家安全、危害公共安全、侵犯公民人身權利、侵犯財產、妨害社會管理秩序的犯罪行為的人，因犯罪情節輕微人民檢察院不起訴、人民法院免予刑事處罰，符合勞動教養條件的，可以依法決定勞動教養”。這條兜底條款的出現，使得在實際中處理勞教的適用物件時具有了很大隨意性，幾乎所有為刑法所禁止的行為而又不夠刑事處分的，都可以適用勞動教養，以至於對勞動教養物件的判斷有了個標準的公式“實施——行為，不夠刑事處分的”。〔12〕

在公安機關鞏固勞教政策壟斷的同時，勞教政策形象卻逐漸受到質疑，這種質疑始於1980年代思想解放浪潮。隨著思想禁錮的打破，法學界率先對勞教制度的政策形象及其在改革開放後維護社會穩定的作用提出了質疑，這種質疑實際上是“維穩”與“維權”、“法制與法治”、“人治”與“法治”等爭論的體現和延續，主要表現在價值理念上，勞教政策被認為是一種“人治”的思維方式，是出於對效率的追求而戴上集體利益的面具”，在法學學者看來，這種以不恰當地犧牲個人權利為代價來維護社會秩序始終是一種具有一定任意性的治理工具。〔13〕進入21世紀之後，隨著《立法法》的出臺以及“人權入憲”的實現，針對勞教政策性質和功能的討論達到了高潮〔14〕，勞教政策承載的“維穩”與“維權”、“集體利益”和“個人權利”之間的政策衝突被擴大，更多非法學界人士也加入到勞教政策存廢討論之中，終結勞教政策的

呼聲日漸高漲。在他們看來，勞教制度並沒有存在的必要，對不適應社會現實的舊制度進行變革時，“分步走”常常成了一種無需選擇的慣性做法。需要指出的是，1998年中國政府簽署《公民權利和政治權利公約》之後，一些國家和國際組織也日益關注中國的勞教制度，將其視為一種不人道的、非法的制度安排，呼籲中國政府取消勞教制度。

在勞教負面形象傳播帶來壓力的驅使下，公安機關也不得不對勞教政策進行微調，限制公安機關的政策壟斷權，這種微調推動了“漸退”均衡的出現，這種“漸退”主要是指隨著維繫政策存在所需資源的減少，政策最終將退出歷史舞臺。就勞教政策而言，這種政策資源的減少表現為：（1）勞教審批權的自我約束。在《公安機關辦理勞動教養案件規定》中，公安機關首次設置“聆詢”程式，勞教案件的聆詢範圍和所外執行範圍在2005年被進一步擴大，勞教期限（一般不超過2年）被縮短，律師也可以代理勞教案件。這種外部監督的引入促使公安機關在將勞教作為維護社會穩定的工具時，有所顧忌，從而減少勞教政策的濫用。（2）勞教物件數量和結構的分化。1990年12月，全國人大常委會通過了《關於禁毒的決定》，將吸食、注射毒品成癮，強制戒除後又吸食、注射毒品的情形納入了適用勞教的情形。自此之後，吸毒人員成為勞教主力軍，一度超過勞教人員總數的50%。〔15〕2008年6月開始實施的《禁毒法》將原來由公安機關執行的強制戒毒和由司法行政部門執行的勞動教養戒毒合併為強制隔離戒毒，這成為勞教制度史上的重大轉捩點，勞教人員數量大幅下降，據統計，2012年的強制隔離戒毒人員達到了20多萬人，而其他類型的勞教人員則降至5萬多人〔16〕，甚至有人認為勞教物件的分化使勞教政策事實上已經被廢除了。〔17〕

#### 4. 政策壟斷的崩潰：2012～2013年的政策間斷（終結）

針對社會圍繞勞教改革話題進行的廣泛討論，2012年12月，中央司法體制改革領導小組辦公室負責人在新聞發佈會上表示，“針對勞教制度改革，相關部門

作了大量的調研論證工作，廣泛聽取了專家學者和人大代表的意見和建議，正在研究具體改革方案”。這種表態被視為推進勞教改革的積極信號，但究竟是直接終結勞教政策還是推動現行的勞教政策的替代者——《違法行為矯治法》——早日出臺，官方表態略顯含糊。實際上，類似的官方表態在以往多次出現。與此同時，公安機關也進一步放鬆了勞教政策的壟斷力度，2013年1月，中共中央政法委書記孟建柱披露將“停止使用勞教”，地方政府也迅速對此資訊做出回應，雲南、廣東和湖南等地紛紛縮小擬勞教對象範圍。2013年11月，直接廢除勞教政策被列入了中共十八屆三中全會通過的《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》之中。這種政策選擇顯然超出大多數人的預料，一般認為可能會採取較為溫和的方式，即加快《違法行為矯治法》的審議和出臺進度。2013年12月，十二屆全國人大常委會六次會議隨即通過了關於廢止有關勞動教養法律規定的決定，這標誌著勞教時代的結束。

## 四、勞教政策終結的間斷-均衡理論闡釋

### 1. 形象衝突隱性化與勞教政策均衡

在間斷-均衡模型中，大眾媒體在瓦解政策壟斷，推動政策議程建立過程中扮演了十分重要的角色，發揮著動員、呼籲和紐帶等作用，最重要的作用是把新評價維度傳達於政策過程中去，進而推動原本持有冷漠態度的公眾也加入政策過程中。〔18〕然而，在處於均衡狀態的大部分時期內，勞教政策所承載的形象衝突話題以及相應的負面後果並沒有受到媒體應有的關注和聚焦，不同於西方媒體樂於製造衝突話題，通過報導壞消息來吸引讀者和政府的關注，受到嚴密審查的媒體主要扮演政策宣傳和輿論引導的角色，偏好於報導好消息，來彰顯決策的正確性，這在勞教政策形象塑造中得到鮮明體現。

在黨的指示下，勞教政策被迅速推出，然而，這項基於控制社會秩序需要而出臺的政策蘊含著嚴重的缺陷，即未經正當的司法程式，隨意剝奪個人的人身自由，這種舉措在秉持“法治”理念的人看來是匪夷所思。如果說在建國之初，知識份子還享有相對的辦報自由和言論自由，還能從“法治”角度對黨有關勞教的“指示”提出異議的話[19]，那麼“反右”啓動之後，整個知識界百花凋謝，鴉雀無聲。因此，《人民日報》主導了媒體的話語權，所發表的社論排除了任何可能對勞教工作的政策形象解讀構成挑戰的訴求，代表對勞教政策正當性和合法性的理解，爲其樹立了“有助於維護社會主義秩序”的正面政策形象，構成了維繫勞教政策存在的基石。

在1980年代勞教工作恢復以後，當勞教被納入了法治而非階級專政的框架來重新審視其政策形象之時，支撐其形象的價值觀再次受到嚴峻挑戰。然而，這種討論主要限於學術共同體內部，除了理論層面的探討之外，人大代表、學者和律師等群體通過提交人大議案、上書和發表公開信等方式表達了改革勞教制度的強烈願望。由於勞教政策變革的推動者們彼此在勞教政策的理論基礎、改革方向等關鍵問題上難以達成共識，導致改革勞教工作的政策議題始終在全國人大的立法規劃中漂浮不定（表1）。不僅如此，立法時機與社會治安的惡化如影隨形，每當社會治安惡化之時，勞教政策就被賦予了更多的期待，如果注意力發生了變化，那麼選擇也會隨之變化。因此，這些立法舉措要麼悄然中止，要麼杳無音訊。更重要的是，這場圍繞勞教政策展開的爭議在相當長時期內並沒有吸引大眾媒體的興趣，不受媒體關注的問題自然難以納入決策議程之中。這是因爲大眾媒體的關注能夠提高問題的能見度和顯著性，擴散衝突的範圍，動員感興趣的公衆加入討論之中，從而使問題引起決策者的關注。

〈表1〉1980年代以來關注勞教制度的系列制度結構

制度結構	時間	主要行爲	社會治安形勢
人民日報	1980	1980年2月26日發表社論《繼續辦好勞動教養》，鞏固勞教的正面形象	社會治安惡化
法學界	1980-2013	圍繞勞教制度改革進行學術爭鳴，強烈質疑勞教制度的正面形象，產生了改進和直接廢除兩種路徑	維穩
全國人大	1987	“七五”立法規劃，勞教立法	社會治安惡化，繼續堅持依法從重從快的方針，深入開展嚴厲打擊嚴重刑事犯罪活動的專項鬥爭
	1991	“八五”立法規劃，勞教立法	社會治安狀況不佳，1992年中共十四大第一次“加強社會治安綜合治理，保持社會長期穩定”作為中國共產黨的一項重要工作任務寫入了黨章的總綱。
	1995	“九五”立法規劃，勞教立法	維穩
	2005	第十屆全國人大常委會將《違法行爲矯治法》列入當年立法計畫	維穩
	2008	第十一屆全國人大常委會將《違法行爲矯治法》列入當年立法計畫	維穩
國際組織	2001	聯合國人權專員瑪麗·訪問北京，認爲這種不經過審判就送去勞教的作法違背了國際人權的準則，敦促中國政府通過仔細的考察，取消勞教制度	維穩
	2009	聯合國人權委員會普遍定期審議工作組第四次會議在日內瓦召開，建議中國政府“廢除勞動教養制度”等	維穩

外國政府	2007年	德國議會通過一項決議，譴責中國的勞動教養制度	維穩
公安部	1998	提交勞教立法申請	法輪功事件
司法部	2001	司法行政機關正在與立法機構密切合作，一部勞教法有望今年出臺	嚴打
人大代表	2003	來自四川代表團的段維義、湖北代表團的郭生練等127名全國人大代表提出了《關於完善我國勞動教養立法》、《關於制定相關法律，改革我國現行勞動教養制度》等4件議案	非典、維穩
	2004	質疑勞動教養制度的議案增至13件。在這些議案上簽名的代表多達420名，超過2984名人大代表的1/10	維穩
	2005	有6件代表議案建議儘快改革和完善勞動教養制度	維穩
公民	2004	北京理工大學的胡星斗教授發表公開信，要求廢除勞教制度	維穩
	2007	著名法學家江平、賀衛方、經濟學家茅于軾、民生問題研究專家胡星斗等69人聯名上書全國人大常委會和國務院，要求廢止勞教制度	換屆維穩
	2008	中國社會科學院法學所的范亞峰博士在互聯網上發表公開信，要求廢除勞教制度	2008年奧運維穩
	2008	全國人大代表馬克雷提交廢除勞教制度的議案	維穩
	2012		維穩
大眾媒體	2012-2013	市場化媒體對勞教制度的負面報導劇增	維穩
研究機構	2013	《中國政治發展報告(2013)》稱，“施行已半個世紀的勞教制度已經不能跟上時代腳步，對公民自由構成巨大威脅，已到了必須要改革的時候”	維穩

作者根據有關資料整理而成

通過選取主要媒體在1980年~2011年圍繞勞教政策議題展開的報導發現，

以《人民日報》和《人民公安報》為代表的黨政喉舌媒體主要以正面基調報導勞教工作，重點突出其在“教育改造”和“維護社會穩定”中發揮的重要作用，以《南方週末》為代表的市場化媒體對勞教政策的關注也較為零散，主要是關於勞教立法進展的事實報導，有關勞教內幕的“揭黑”或“申訴”等也沒有成為同時期的微博、博客或論壇等新媒體的熱點話題。換句話說，即使對於市場化媒體和新媒體而言，勞教政策蘊含的形象衝突也沒有吸引它們的興趣，這或許是因為學者們的論述大多較為專業，作為勞教政策形象衝突主體之一的勞教物件此時也是隱身的，或者隱匿於其他主體的敘事之中，媒體顯然需要通過尋找“故事”來製造“話題”，從事件中呈現或誇大衝突來吸引注意力。事實表明，媒體，尤其是市場化媒體對勞教政策議題的忽視所產生的結果是多方面的：（1）無法有效呈現形象衝突，動員旁觀者加入討論。謝茨施耐德認為，衝突的擴散程度決定著衝突的結果[20]，由於沒有預見到程式正義對個人權利的保障作用，在旁觀者看來，勞教是對違法者的懲戒，是維護社會穩定所需要承受的代價，並無不妥之處。旁觀者的存在使得學術共同體主導的質疑聲音難以獲得足夠的外部支持，不能給政策子系統施加足夠的壓力，也預示著勞教政策面臨的形象危機還沒有使宏觀政治系統陷於嚴重的信任危機之中；（2）難以有效呈現勞教政策的危害性後果，塑造旁觀者的情感關懷。對旁觀者而言，在媒體報導缺席的情況下，勞教政策的危害僅限於學術討論，只是涉及少數人的議題，當旁觀者發現衝突與他們的利益無關時，他們自然難以產生參與的產生興趣；（3）競爭性形象塑造的缺失導致勞教政策創建初期所塑造的“維護社會主義秩序”的正面形象成為主流，任何對其構成挑戰的觀點成為非主流觀點，而對以往歷史的記憶使得持有異議者寧願保持沉默[14]（p15），客觀上導致“沉默的螺旋”效應的出現，決策者難以對政策效果做出準確判斷。

## 2. 利益權衡與勞教政策壟斷

勞教政策之所以在維護社會秩序的過程中備受公安機關重視，甚至不惜阻礙

勞教政策邁向法治化進程，勞教程式靈活高效和公安機關承擔的維穩重任可以視為其中的根源之所在，勞教政策為公安機關提供的方便被歸納為“好管制，圖省心，少花錢，多用工”等。方便可行性塑造公安機關對勞教政策的偏好，公安機關不僅在技術層面而且在政策層面塑造政策，這種方便執行的選擇標準支配著基於其它標準制定的政策。更重要的是，鑒於1980年代末期面臨的複雜的國內外環境，黨提出了“穩定壓倒一切”的重要論斷，此後“穩定”一直成為黨的重要政策議題，正是基於這一判斷，在2003年11月發佈的《中共中央關於進一步加強和改進公安工作的決定》中，公安機關行政首長職務高配成為加強和改進公安工作的重要舉措，也成為凸顯黨重視社會穩定工作的重要信號。需要指出的是，2003年出現了以“孫志剛”事件為代表性的一系列維權事件，2003年也被稱之為“公民維權元年”，公安維穩力量的加強和公民維權意識的提升表明2003年之後的“維穩”與“維權”的碰撞會更加激烈，而維權意識的增強又推動勞教政策步入了“漸退”均衡的軌道。

當勞教政策被置於維護社會穩定的政治考量之下時，維護社會穩定就從一項主要由公安機關履行的行政職能上升到國家發展戰略的高度，黨也因此成為圍繞“維穩”形成的政策子系統的關鍵參與者，意味著如果沒有經過黨的同意，對勞教政策進行哪怕微小的調整都會面臨極大阻力。事實證明也的確如此，本應該由民政、司法和公安等聯合行使的勞教審批權實際上由公安機關獨斷行使，作為勞教審批權行使的監督機關，檢察機關只能對勞動教養的執行環節進行監督，即使如此，檢察機關提出的糾正意見往往並無約束力[14] (p111)，法院更是被明顯要求審慎對待針對勞教的行政訴訟案件，不得輕易做出公安機關敗訴的決定。2003年之後，職務高配成為公安機關的常態，公安機關的行政首長得以進入政府的領導班子或者參加常委會議，由此產生的後果是雙重的：一方面，公安機關地位的提升被認為有助於增加公安機關在預算分配中的議價能力，為公安機關爭取更多的經費[21]；另外一方面，政府要求公安機關承擔更多的與履行治安職能無關的要求也顯得更加理所當然了，在諸如上訪、拆遷和勞動爭議這樣的衝突性事件中就不難看到警力的動用，在“穩定也是政績”的名義下，勞教成為阻嚇社會維權人員的工具。除此之外，公安機關履行的治安職能和刑事偵查職能的雙重性也使得具

有程式靈活優勢的勞教政策成爲其偏愛的對象，尤其是在重要刑事案件偵查難以取得進展的時候，“以勞代偵”成爲可行選擇，甚至被作爲經驗在公安機關中進行推廣。〔22〕

除了倚重勞教政策來“維穩”之外，公安機關也沒有忽視針對勞教政策的批評聲音，並巧妙地採取了相應策略來規避外界批評，期望繼續維護既有的政策壟斷局面。這種策略選擇包括：1) 選擇性提供資訊。將勞教政策和社會穩定狀況聯繫起來，將治安效率視爲維持勞教政策合法性的主要手段，爲勞教政策的存在爭取意識形態支持〔23〕，每當社會治安形勢惡化之時，有關勞教政策變革的呼籲就不了了之；2) 以退爲進，試圖主導勞教立法。面對勞教政策法治化程度不高的指責，公安機關並不回避，而是試圖通過主導立法進程的方式將勞教審批權法定化，反對勞教審批管轄權的變更，維持仍然由公安機關獨自行使審批權的局面；3) 與地方政府結成反政策終結聯盟。基於“穩定也是政績”的共同考量，地方政府也熱衷於維持公安機關對勞教審批權的壟斷地位，擁有壟斷權力並將預算最大化的官僚與分散的贊助商之間的互動，明顯地導致機構生產大量的過度供給〔24〕，作爲公共產品的“穩定”被過度供給也就可以理解了。

### 3. 形象衝突顯性化與宏觀政治系統的介入

如果說在勞教政策議題中，大眾媒體的缺席在客觀上有助於政策均衡的維持，那麼大眾媒體的入場則成爲勞教政策壟斷崩潰的催化劑。一般認爲，一系列因言論不當和非正當上訪導致被勞教的事件的曝光，爲大眾媒體介入勞教政策變遷議題創造了機會，這些事件也被稱爲觸發機制。在我們關注觸發機制對政策議題的推動作用的同時，不能忽視啓動觸發機制的內部來源，即社會權利價值觀念的演變。1980年代以來的改革在豐富物質文化生活的同時，也推動了個體權利意識的覺醒，從集體利益追求中分化出個體利益訴求和權利主張，一些以崇高名義出臺的政策遭受到個體抵制和質疑。因此，對一系列勞教事件激發的公眾情緒必

須置於公眾權利意識覺醒的背景下來加以審視，才能洞察市場化媒體和新媒體對旁觀者的動員能力。

爲了規避風險，市場化媒體將“法治”框架引入對2012-2013年間曝光的一系列勞教事件的跟進報導中，法律文本和法治實踐之間的背離爲此創造了條件。在這一輪密集的新聞衝擊中，市場化媒體扮演了“動員”和“溝通”平臺的角色，對新聞的陳述不再滿足於陳述事實，而是通過“評論”、“調查性報導”和“受難者講述”等方式將作爲衝突主體的勞教物件引入“現場”，將其塑造成“勞教受難者”的公眾形象多角度地揭示勞教的非法性和非正當性。在市場化媒體進行深度報導的同時，勞教改革的政策議題也成爲諸如博客、微博這樣的新媒體關注的話題，法學學者、律師和其他社會人士也抓住時機利用媒體平臺來表達和擴散關於勞教改革的觀點。在政策形象與制度結構的互動中，媒體有助於將推動勞教政策終結的力量聯合起來，那些互不相干的行動者密切注視彼此的行動，以及他們所認爲的“公眾情緒”。〔8〕(p.99) 勞教政策在短時期內的高密度聚焦，使勞教長期被隱藏的負面政策形象迅速被放大，勞教政策的透明度被提高，從而使勞教的負面形象由“小眾”問題迅速演變成“大眾”問題，暴露在公眾面前，激起了旁觀者的關注和參與。透明度的提高直接對權力構成約束，給權力持有者帶來政治風險。〔25〕與此同時，黨政喉舌媒體在曝光的一系列勞教事件初期，要麼保持沉默，要麼簡要陳述事實，這導致勞教政策的正面和負面形象同時在媒體市場漂浮，吸引各自的支持者。在針對“勞教事件”的新聞報導中，市場化媒體大多採用一種“受難敘事”的報導方式，引起旁觀者態度的轉變，這種態度不僅是認知方面的，而且還是情感性的。當人們看到舉報、信訪甚至“玩笑”這些法律允許的行爲都能成爲被勞教的理由時，他們無疑會產生莫名的緊張和危機感，在展示罪惡的恐懼和無敵的權力儀式中感到自己比任何時候都更接近那些受到刑罰的人，而且與那些人一樣，民衆感到自己比任何時候都更嚴重地受到不受限制的合法暴力的威脅。〔426〕借助於媒體報導，勞教政策形象衝突被擴散，“廢除勞教政策”的觀點獲得了壓倒性優勢。新華網的專題調查結果顯示，通過微博參與投票的網友中有86.7%認爲應該廢除勞動教養制度，僅有4.4%認爲不應當廢除。據第一調查網對“你是否贊成廢除勞動教養制度”的調查，

主張“強烈贊成和贊成”的占91%， “不贊成”的不到10%，沒有“非常不贊成”的。  
〔27〕

在媒體開始密集聚焦勞教政策的同時，我國產生了以習近平同志為首的新一代中央領導集體，政治權威的更替也被看作政治視窗開啓的有利時機。履新之初，面對社會轉型帶來的一系列社會矛盾和衝突的惡化，新一代領導集體顯然需要轉變執政理念，進一步強調“法治”的權威性就成為應有之義。治理理念的轉變意味著國家治理模式也將出現重大調整，而國家治理能力和治理體系現代化的提出則表明由“管制”向“治理”模式的轉變已經被確定為改革的方向。在國家治理體系現代化的價值基礎之中，“法治”無疑佔據了很大比重。圍繞“法治”，習近平發表了一系列講話，尤其是“維權就是維穩”觀點的提出，表明“維穩”理念的變化，“多數人”和“少數人”權利同樣重要，不能以犧牲公眾權利為代價追求社會秩序的穩定。鮑姆加特納與鐘斯認為，在政治修辭發生改變的地方，制度結構就更有可能發生改變〔8〕（p.35），執政理念的轉變推動正回饋的發生，由此帶來快速而戲劇的政策變遷，非議頗多的勞教政策就由政策子系統直接上升至宏觀政治結構的頂層，列入黨的政策議題之列，當宏觀政治系統介入政策子系統時，政策間斷就發生了。

## 五、勞教政策間斷-均衡的影響因素分析

在間斷-均衡模型中，大眾媒體及其對注意力分配的影響被視為在政策形象和制度結構互動中扮演關鍵角色。然而，在勞教政策形象和制度結構互動過程中，我們可以進一步發現勞教政策終結受到多種因素影響，大眾媒體的關注只是影響因素之一。這些因素包括（1）政治因素：政治意識形態轉換（維穩與維權）、最高領導集體權力交接、公安機關權力的擴張等；（2）社會因素：社會價值觀念變遷（權利意識覺醒）、媒體的介入、公共輿論的形成等；（3）經濟因素：勞教機關及其人員安置成本；（4）法律因素：立法共識難以形成。這些因素或多或少對

政策形象的轉換、政策終結聯盟和反政策終結聯盟的力量對比產生影響，其中政治因素在勞教政策終結中的作用尤為值得我們關注。

從表面上看，大眾媒體所推動的公共輿論的形成似乎對勞教政策變遷議題的設置發揮了主導性作用，在媒體動員和呼籲下，勞教政策蘊含的包括價值和利益衝突在內的形象衝突得以顯性化，原本抱有“於己無關”心態的旁觀者加入有關勞教政策命運的討論之中，改變了政策終結聯盟和反政策終結聯盟的力量。然而，正如金登所言，公共輿論既不是根本不重要，也不是比其他來源重要，而只是處在中等重要程度〔28〕。處於宏觀政治系統頂層的黨之所以迅速對公共輿論的訴求作出回應，似乎是因為剛剛完成權力正常交接的黨也正好需要個明確的信號來昭示黨對推進法治建設的信心和重視，而處於輿論漩渦、被認為與“法治”理念相違背的勞教政策正好能夠充當“信號”的作用。

從勞教政策出臺到其終結的長達五十多年的過程來看，政治需要構成其中的主要支撐板塊，這種需要包括對意識形態訴求的回應、緩解國際輿論的壓力以及對政權合法性的尋求等方面。這種政治需要通常以“黨和國家的中心工作”或“服務大局”這樣的政治話語展示出來，根據黨的意識形態的漸進調適而靈活調整，既可以表現為“鞏固新生革命政權的需要”，也可以歸因於“維護社會穩定的需要”，而“彰顯法治權威”的需要最終為勞教政策的命運劃上了圓滿句號，同樣因為政治上的不需要，勞教政策1966-1978年間也基本處於停滯狀態。在論述政策終結決定性因素的時候，德利翁就認為政策終結是一種政治過程，政治意識形態是其中的決定性因素，並非經濟和效率提供了終結的理由。〔29〕就此而言，雖然中西雙方政治體制存在的差異，政策終結的決定性因素卻似乎表現出相同之處，政治意識形態的調適為勞教政策的創立和終結提供了動力和阻力，在基礎上，我們還進一步將勞教政策終結的決定性因素歸納為基於政治意識形態考慮的理性選擇的結果，這種理性選擇的基礎就是維護政權的穩定性。

政權穩定性建立在政權合法性來源基礎之上，這一點是毋庸置疑的，合法性來源的多樣性則給黨提供了靈活選擇的機會。在1970年代末期，面臨嚴重的社會信任危機之際，黨果斷選擇了“以經濟建設為中心”，將“績效”作為鞏固政權合法性的

基礎。這種績效合法性隱含的思想就是通過提供“好處”、“實惠”來換取公眾對政權的認同和支持，其中滲透著典型的實用主義理性，容易形成以結果理性替代程式理性的思維模式。正是基於這種實用理性的考量，以至於在1980年代以來圍繞勞教政策存廢所展開的一系列爭論中

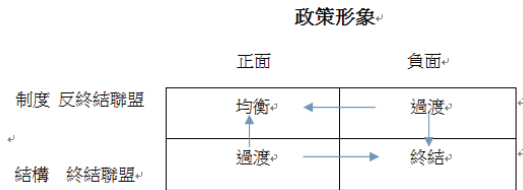
黨始終置身於事外，絲毫沒有考慮到勞教政策與“依法治國”理念之間的價值衝突。在“穩定也是政績”的理念下，承擔維護社會穩定重任的公安機關也格外看重勞教政策的存在，在政策論辯中巧妙地将公安機關的利益謀求與“中心工作”相聯繫，以此作為論辯中的“防守”策略。因此，黨、公安機關和地方政府之間結成的反勞教政策終結聯盟在堅守“依法治國”的理念上表現出一種典型的“欲拒還迎”的兩難態度。〔30〕

不惟如此，這種“欲拒還迎”還體現在黨和大眾媒體之間的關係上，黨一方面將大眾媒體視為治國理政的技術工具〔31〕，注重發揮媒體的資訊收集和動員社會支援的作用，另一方面對媒體在涉及政府行為的衝突性議題中的動員作用持有疑慮，唯恐擾亂人心，對政權合法性帶來衝擊。正是基於這種疑慮，黨傾向於為媒體報導設置統一基調，試圖將不得干擾“中心工作”作為報導底線，至於對於“干擾”的界定則缺乏統一標準，由此衍生出新聞報導的“模糊區域”。即使這樣，規避報導風險已經成為媒體共同的行為選擇。〔32〕在這種規避風險的報導策略中，將關注的議題與黨的意識形態或核心價值觀相關聯，以“呼籲”而非製造衝突的形式進行建設性報導，尋求黨的關注和回應，無疑是較為理性的選擇，這種策略在針對勞教政策議題的報導中也得到嫻熟運用。

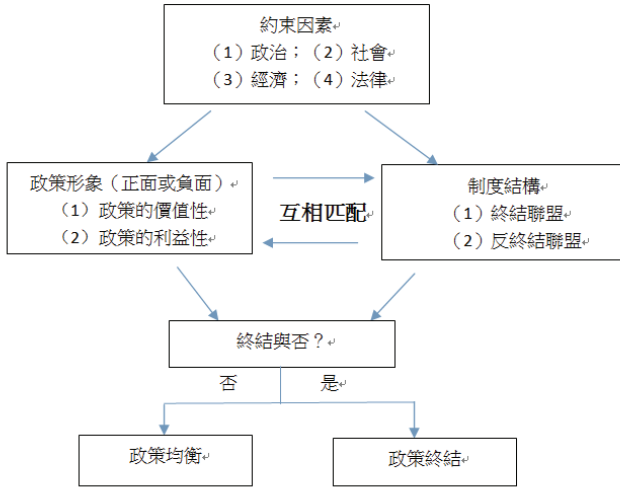
## 六、進一步討論和思考

從勞教政策間斷-均衡的變遷軌跡來看，政策均衡的形成和政策壟斷的崩潰在很大程度上與間斷-均衡的理論闡釋是相吻合的，取決於勞教政策形象和制度結構

之間的互動及其結果。基於間斷-均衡理論，我們將政策形象的內容概括為政策的價值性和利益性，其性質區分為正面和負面政策形象，制度結構區分為政策終結聯盟和反政策終結聯盟。政策終結的過程就是政策形象和制度結構之間的互相匹配的過程，我們可以發現正面政策形象和反政策終結聯盟的結合維持了勞教政策的均衡狀況，負面政策形象和反政策終結聯盟的結合推動了勞教政策的終結。因此，將政策形象和制度結構的互動模式相結合，就會出現四種互動情形：



在這四種狀態中，處於過渡狀態的互動既有可能向政策均衡轉變，也有可能滑向政策終結的結果，這取決於影響互動過程的各種因素，這些因素或單獨或聯合對互動過程發揮作用。這些影響因素大體可以歸納為四種類型：（1）政治因素：政治意識形態、最高領導集體更替、機構管轄權重組等；（2）社會因素：社會價值觀念、公共輿論、媒體介入性等；（3）經濟因素：補償成本、替代成本、啟動成本等；（4）法律因素：正當程式要求、合法性等。將這些影響因素與政策形象和制度結構之間的互動相結合，我們就能提煉出一個初步的政策終結模型（圖1），這個分析模型在很大程度上是啟發式的，有助於增強對政策終結發生機理的理解。需要指出的是，政策終結物件一般可以分為功能、組織、政策或者專案，針對不同的終結物件，政策形象和制度結構之間的互動形式及其影響因素的作用可能是不同的，這需要我們進行更多的實證研究來核對總和修正模型，對約束因素在政策終結中的作用大小和相互之間的影响關係也需要在往後的研究中給予進一步探討。



圖：一個初步的政策終結模型。

<參考文獻>

- [1] BILLER R. P. On Tolerating Policy and Organizational Termination: Some Design Considerations[J]. Journal of Policy Sciences, 1976, Vol7, No2, pp133-149.
- [2] DANIELS M. R . Theories of the Termination of Public Programs, Policies and Organizations[J]. International Journal of Public Administration , 1997, Vol20, No12:pp2043-2066.
- [3] BEST S, TESKE P, MINTROM M. Terminating the Oldest Living Regulator: the Death of the Interstate Commerce Commission [J]. International Journal of Public Administration 1997, Vol20, No12, pp2067-2096.
- [4] Shu-HSIANG Hsu. Terminating Taiwan's Fourth Nuclear Power Plant under the Chen Shui-bian Administration[J]. Review of Policy Research, 2005, Vol 22, No 2, pp171-186.
- [5] 阮蓁蓁. 多源流理論視闕下中國公共政策終結研究[D]. 吉林：吉林大學，2010.
- [6] 張麗珍、靳芳. 政策終結誘因研究——基於多源流理論框架[J]. 新視野, 2012 (6) .

- [7] 何豔玲. 公共行政學研究是我們這個時代肝膽相照的方式[J]. 國家行政學院學報, 2014 (5) .
- [8] [美]弗蘭克·鮑姆加特納、布賴恩·鐘斯. 美國政治中的議程與不穩定性[M]. 曹堂哲、文雅譯. 北京: 北京大學出版社, 2011.
- [9] 王信賢. 論中國政策過程中的部門關係[A]. 楊光斌、寇健文編. 中國政治變革中的觀念與利益[C]. 北京: 中國人民大學出版社, 2012. 176.
- [10] 司法部勞動教養制度改革與完善研究課題組. 改革與完善中國勞動教養制度[J]. 中國司法, 2005 (6).
- [11] 郭建安等. 中國勞動教養制度的歷史考察[J]. 犯罪與改造研究, 2003 (8) .
- [12] 陳瑞華. 勞動教養的歷史考察與反思[J]. 中外法學, 2001 (6) .
- [13] 張紹彥. 勞動教養的軌跡及取向[J]. 法學論壇, 2008 (4) .
- [14] 於鵬飛. 認識與反思: 近三十年勞動教養制度研究史[D]. 上海: 上海政法大學, 2012.
- [15] 趙毅. 勞教制度五十年的主要成就簡述[J]. 中國司法, 2007 (9) .
- [16] 滑睿. 50餘載勞教制度走向終結[J]. 中國新聞週刊, 2014 (1) .
- [17] 張敏發. 關於勞動教養制度基本問題的思考[J]. 政法學刊, 2008 (6) .
- [18] [美]布賴恩·鐘斯. 再思民主政治中的決策制定[M]. 李丹陽譯. 北京: 北京大學出版社, 2010. 172.
- [19] 中國政治法律學會資料室. 政法界右派分子謬論彙集[C]. 北京: 法律出版社, 1957. 8.
- [20] [美]E. E. 謝茨施耐德. 半主權的人民[M]. 任軍鋒譯. 天津: 天津人民出版社, 2000. 2.
- [21] Yuhua Wang. Empowering the Police: How the Chinese Communist Party Manages Its Coercive Leaders [J]. The China Quarterly[J]. Vol 219, 2014.
- [22] 喬石. 喬石談民主與法制(上) [M]. 北京: 人民出版社, 2012. 37.
- [23] 儲槐植等. 理性與秩序——中國勞教制度研究[C]. 北京: 法律出版社, 2002. 112.
- [24] [英]派翠克·敦利威. 民主、官僚制與公共選擇[M]. 張慶東譯. 北京: 中國青年出版社, 2004. 178.
- [25] 李豔紅. 大眾傳媒、社會表達與商議民主[J]. 開放時代, 2006 (6) .
- [26] 蜜雪兒·福柯. 規訓與懲罰[M]. 劉北成、楊遠嬰譯. 上海: 三聯書店, 1999. 68.
- [27] 周永坤. 勞教制度的歷史與廢除呼聲[J]. 炎黃春秋, 2012 (12) .
- [28] [美]約翰·W·金登. 議程、備選方案與公共政策[J]. 北京: 中國人民出版社, 2004. 80.

- [29] DELEON P. Policy Termination as a Political Phenomenon[A]. In PALAUMBO D. (Eds). The Politics of Program Evaluation[C]. Sage Publications: Beverly Hills, CA, 1987.
- [30] 伍德志. 欲拒還迎：政治與法律關係的社會系統論分析[J]. 法律科學, 2012 (2) .
- [31] 孫五三. 批評報導作為治理技術—市場轉型期媒介的政治-社會運作機制[J]. 新聞與傳播評論, 2002.
- [32] 夏倩芳、王豔. 風險規避邏輯下的新聞報導常規[J]. 新聞與傳播研究, 2012 (4) .

<Abstract>

On December 28, 2013, the Lao Jiao system was finally terminated through legal procedures. People wonder why it could run more than 50 years, though it violated the rule of law, human rights and other values obviously. From the view of Punctuated-Equilibrium theory, the policy image and policy institutional venues interacted, which made the policy equilibrium or policy punctuation. The research shows trajectory on the termination of Lao Jiao policy is consistent with the theory of punctuated-equilibrium, taking on the form of equilibrium-punctuation-equilibrium-punctuation. At the same time, the termination of Lao Jiao policy can also be attributed the interaction between the policy attributes, policy environment and constraints. In these factors, the political ideology play an important role in the policy termination.

Key words: Jiao policy; policy termination; Punctuated-Equilibrium theory; formation mechanism

원고접수일	심사일정	1차수정	게재확정	출간
2015. 6. 30.	2015. 7. 14.	2015. 8. 6.	2015. 8. 20.	2015. 8. 31.