

Ch3 公共政策的过程与阶段

公共政策不仅是由外部环境因素和内部若干要素构成的结构系统，而且它还是一个动态的系统，公共政策系统的展开就是解决公共问题的过程。

要理解公共政策，就需要了解公共政策过程的模型、它所包含的阶段和环节。

案例 国有土地上房屋征收与补偿条例的制定与实施

国务院1991年制定，2001年6月6日修改颁布、2001年11月1日开始施行的《城市房屋拆迁管理条例》规定，城市房屋可以强制拆迁。

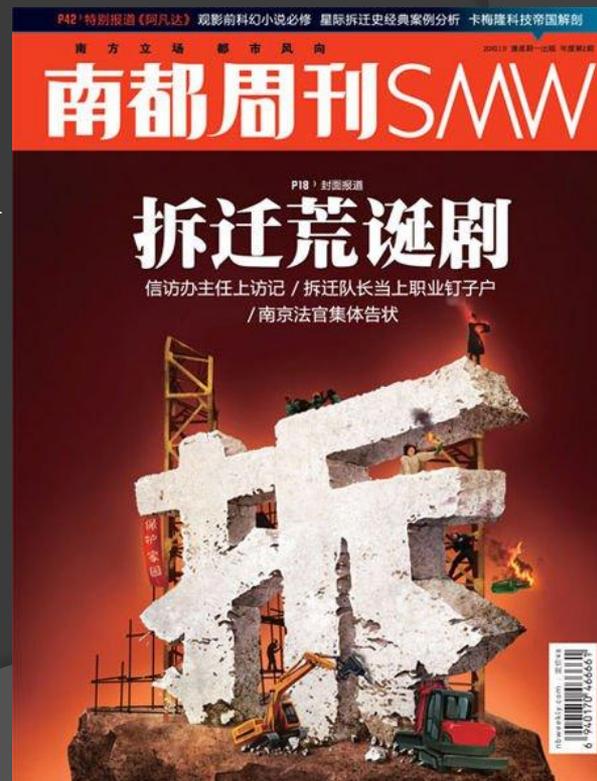
这一条例导致暴力拆迁事件频频发生。在2007年《物权法》颁布后，国务院法制办在2009年12月在网站上依然声称“2001年6月13日发布的《城市房屋拆迁管理条例》有效”。此间全国暴力拆迁愈演愈烈。

其后。北京大学法学院沈岿、王锡锌、陈端洪、钱明星、姜明安五位学者一纸《城市房屋拆迁条例》涉嫌违宪，建议全国人大常委会修改的建议书，才推动国务院展开调研，下决心修改已经失效并且违宪的旧《拆迁条例》。

旧条例为暴力拆迁提供依据

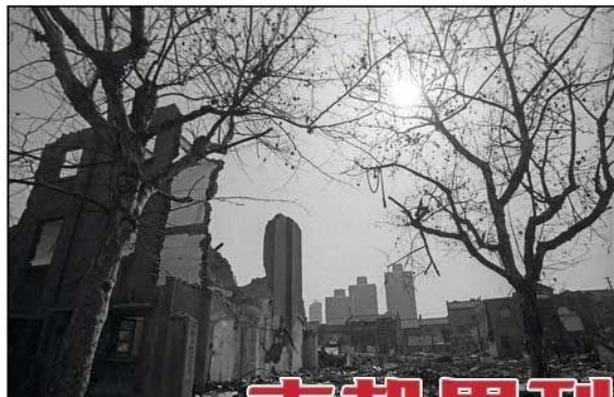
国务院2001年6月6日颁布、2001年11月1日开始施行并沿用至今的《城市房屋拆迁管理条例》规定，城市房屋拆迁必须有利于城市规划和城市旧区改建，被拆迁人必须服从城市改造，在规定的期限内完成搬迁。

由此产生的拆迁模式就是，凡被拆迁人拒绝拆迁的，则实行强制拆迁，政府既是拆迁许可者，又是争议裁决者。由此导演出无数拆迁荒诞剧。



抗争悲剧不断上演

1997年1月29日，上海市乌鲁木齐中路，原来的民乐里、仁德坊、积村、和乐里等里弄民居，几乎都被拆迁，只剩下少数“钉子户”。后来，动迁组故意放火烧死两个居住在麦琪里的居民，此案震惊全国。无人理会。强拆继续进行。2009年11月29日在自己一手竖起的五星红旗下，淋满汽油的唐福珍，决然地点燃了自己。她用这一悲剧告送了旧的一年。



民乐里

1997年1月29日，上海市乌鲁木齐中路
下少数“钉子户”。后来，动迁组故

南都周刊

SOUTHERN METROPOLIS WEEKLY



唐福珍，女，金牛区天回乡村人。2009年11月13日，成都市金牛区城管执法局对一处“违章建筑”进行强拆，为了抗拒暴力拆迁保护自家三层楼房，在楼顶自焚。2009年11月29日晚11时许，因救治无效，医院宣布唐福珍死亡！

暴力后面的利益

研究者朱东恺与施国庆利用统计数据计算：在土地用途转变增值的土地收益分配中，政府大约获得了60% - 70%，农民只获得了5% - 10%。

而另一位研究者陈铭更具体地计算浙江省某区域土地征收资料，所得增值收益的分配结果是：政府为56.97%，开发商为37.79%，村集体经济组织及农户仅为5.24%。



法学家的良知

2009年12月7日，北大法学院的五位教授联名上书全国人大建议修改旧拆迁条例，建议书指出，国务院自2001年11月1日起施行至今的《城市房屋拆迁管理条例》与《宪法》、《物权法》存在抵触，导致城市发展与私产保护的关系扭曲。



建议书严肃的表明：如果不能从制度源头上处理好城市发展的公共需求与公民财产权保护之间的关系，房屋拆迁引发的社会矛盾和冲突将会进一步加剧，以至严重影响改革发展的进程。

一场令人费解的立法博弈

参与新拆迁条例讨论的多名专家指出，新拆迁条例的制定阻力重重，各种“幕后阻力”公开提出各种反对意见或跳到台前阻拦。反对者中声音最响的是地方政府。

争论焦点之一，什么才是拆迁条例中所称的“公共利益”？另一个重要的争议点则是拆迁补偿问题，这也是房屋拆迁中的核心问题

民众积极参与

首次征集意见时，国务院法制办收到了6.5万多条意见。这说明公众对国家拆迁政策的改变，一直保持着持续高强度的关注。”

王锡锌认为，“在中国近年来社会制度调整的过程中，没有哪次制度的调整能够获得公众如此高程度的合议。”

从2010年1月29日公开征求意见后召开的座谈会、论证会就有27次，760多人参与。

从2010年12月15日开始，新条例开始二次征求意见。沈岿的评价是：就一个条例，两次征求意见，真是史无前例的。

征收范围

建设项目都应当符合国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划和专项规划。并明确由政府组织实施的能源、交通、水利以及教科文卫体等公共事业以及国家机关办公用房建设需要可以实行房屋征收。保障性安居工程建设和旧城区改建应当纳入市、县级国民经济和社会发展规划年度计划。经市、县级人民代表大会审议通过

征收补偿

- 对被征收房屋价值的补偿金额，不得低于房屋征收决定公告之日被征收房屋类似房地产市场价格
- 被征收房屋价值，由具有相应资质房地产价格评估机构，按照房屋征收评估办法评估确定

征收程序

市、县级人民政府作出房屋征收决定前，应当按照有关规定进行风险评估，组织有关部门和专家论证，并将房屋征收范围、征收补偿方案予以公布征求意见

征收实施机构

政府是征收补偿主体。取消建设单位拆迁的基础上，进一步明确，房屋征收部门可以委托房屋征收实施机构承担房屋征收与补偿的具体工作

强制搬迁

由政府申请法院强制执行，取消行政强制拆迁



12月15日

国务院法制办公布
《国有土地上房屋
征收与补偿条例
(第二次公开征求
意见稿)》

©EG365



国有土地上 房屋征收与补偿条例

法律出版社

加大新条例执行力度

从2011年1月《国有土地上房屋征收与补偿条例》出台以来，中央、国务院相关部门已连续出台整治违法拆迁行为的多项措施，坚决制止违法征地拆迁、切实维护人民利益。

●2011年3月：中纪委监察部：重点监察新拆迁条例实施情况；

●2011年5月中旬：国办、国土部连发通知，要求加强征地拆迁工作的监督检查；

●2011年9月9日：最高法强调慎用强拆，禁止以服务大局为名行危害之实；

● 2011年9月25日，监察部、国土资源部、住房城乡建设部、国务院纠风办四部门会同有关省、区纪检监察机关和纠风部门对上半年发生的11起强制拆迁致民众伤亡的案件进行了调查处理，给予党纪政纪处分和行政问责的有57人，其中副省级1人，市厅级4人，县处级20人，乡科级及以下32人。涉嫌犯罪移送司法机关处理的有31人。

新的征用 补偿条例

该重视
什么问题

政策议程

过程模型

政策规划

什么才是正确
的做法

执行该怎么办

政策评估

应该重视谁的
意见

政策决策

做得怎么样

政策执行



§ 1. 公共政策过程模型

政策过程及其模式涵义 (3-1-1)

政策过程的特点 (3-1-2)

政策过程模式探讨 (3-1-3)

政策过程模式的争论 (3-1-4)

政策改进型过程模式 (3-1-5)

公共政策的过程及其模型

公共政策过程

或称政策运行过程，是政策行为主体具体的政策行为、行动和活动的总和，它包括了从政策活动开始直至终了的所有的步骤、环节和程序，也包括内部各阶段、环节间的互动。

公共政策过程模式

是指以简化的方式再现所有政策运行过程中普遍包含的一般逻辑上的程序步骤、阶段环节和实际操作行为。

模式通常是用一组知识或一套符号陈述或呈现出来的。

模式虽然不是实际的政策过程，但它可以帮助人们去认识和规划实际的政策过程。

公共政策过程的特点

过程主体的多元性与流动性

传统的政策过程研究只关注执政党组织和政府部门在政策过程中的能动作用。现代公共政策过程研究在关注政党组织、政府部门等纯公共机构作用的同时，还更多的关心非营利性、非政府性组织、利益团体、大众媒介、公众、市场等民间的组织和私人部门在政策过程运行中所起的作用



从空间和时间上来审视，政策过程中的参与者是进进出出的，富有流动性的。有些政策主体在政策规划阶段很活跃，有些政策主体则在政策执行时才加入进来。不同个体、不同利益集团表达的利益诉求的程度也是变异的，有些主体的利益诉求一开始很强烈，接下来就减缓，甚至消失，有些主体的利益诉求开始时很微弱，但后来又突然变得异常强烈



过程要素的层次性与动态性

政策过程是由一系列要素、环节构成的。其中包括政策环境、政策问题、政策方案、政策执行、政策评估等等，这些要素和环节中又包含着更多的次一级的要素和活动单位。无论是主导性的要素、环节，还是次一级甚至更为细微的要素、环节，都不是机械的或绝然分割的，它们相互间有着关联和互动



在实际的公共政策活动中，各行政区划的政府之间、不同层级的政府之间，政府的不同部门之间、不同的利益团体之间都发生着相互作用，公职人员、个体、民间组织、集团之间都在不停顿的组合、分解、重新组合，相互影响，相互作用，这也是政策过程之所以呈现出复杂性、变异性、动态性的重要原因



过程环节的弹性

政策过程中包含着许多步骤、程序、环节，但并不表示任何一项现实政策的过程都要千篇一律的经历所有的步骤、程序和环节，在具体的政策过程中，有些环节、甚至阶段则可以忽视、跨过、省略。政策行动所经历的一系列步骤、程序、环节在时间上也富有弹性，有些历时较长，有些则非常短暂。



过程流向的复杂性

现实中的公共政策过程既可以是自上而下的运行的，也可能是自下而上运行的，有时自上而下和自下而上的两种运行过程向会交融在一起。

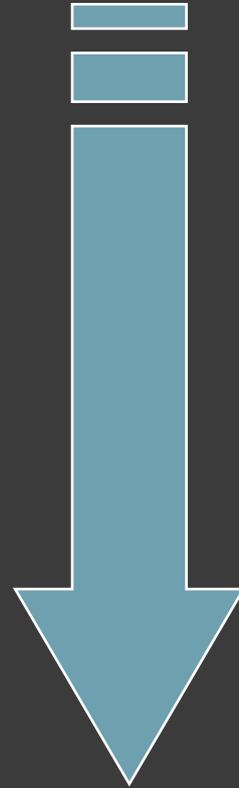


这种公共政策运行方向是自上而下的，先由上层或顶层制定，再由中层协调，最后交由基层贯彻、执行、操作

上层

中层

基层

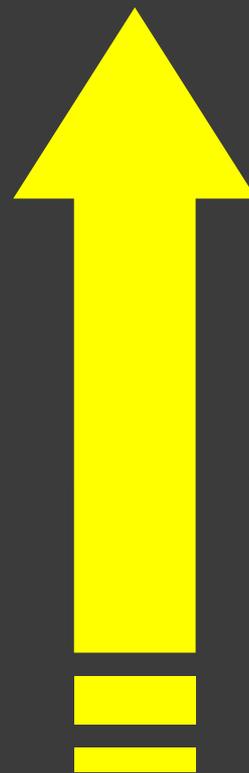


这种公共政策运行方向也则是自下而上的，先由基层提出需要，中层加以协调，最后由上层规划、决定并加以推广、贯彻

上层

中层

基层

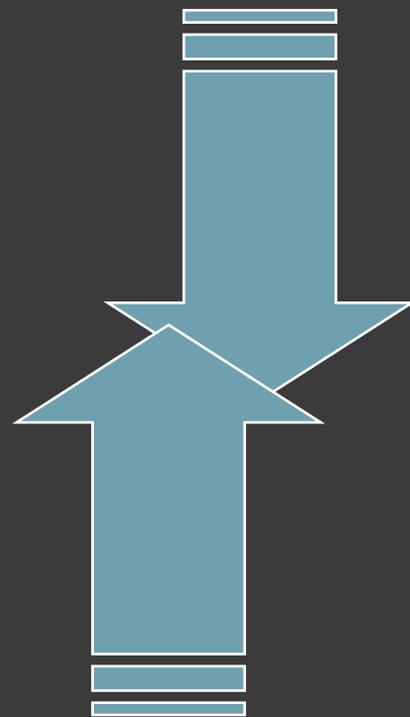


这种公共政策的运行方向则是混合性的。既有基层的创新，自下而上；又有上层的引领，自上而下；中层则是将两者加以联结

上层

中层

基层

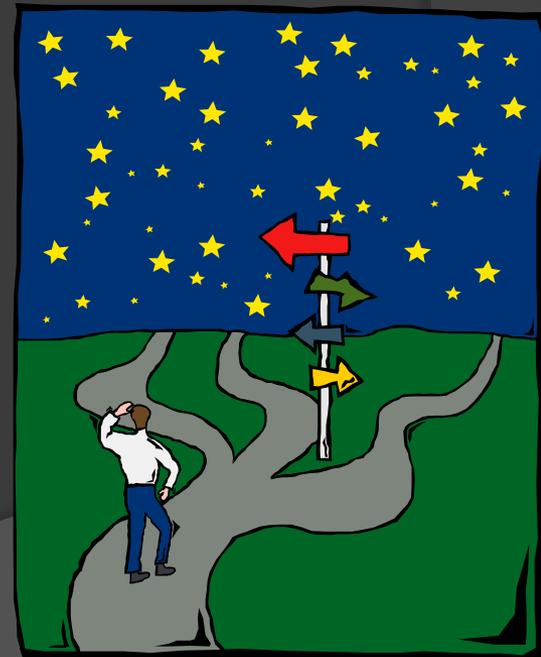


公共政策过程模式的探讨

政策过程的阶段论的探索

20世纪50年代至80年代，对公共政策过程的探索主要是围绕阶段论展开的，又称为“阶段启发论”，具有重要意义的是三大步：

- 拉斯韦尔提出7阶段模式
- 布鲁尔提出6阶段模式
- 安德森和琼斯提出5阶段模式



7阶段模式

公共政策的创始人拉斯韦尔在50年代将复杂的政策过程加以简化，分出了不连续的7个阶段：

- （收集、加工、处理）信息
- （供决策者们选择的）建议
- （决策者决定行动的）法令
- （计划过的行动方案）试行
- （由法院和行政部门）执行
- （已有政策被取消或）终止
- （对政策执行结果的）评估



6阶段模式

美国公共政策学家布鲁尔（Cary Brewer）在70年代提出了包含有6个阶段的政策应用模式：

- （对政策问题的理解确认）发现/开始阶段
- （对方案风险、收益、技术）预评估阶段
- （对多个方案作采用不采用的）选择阶段
- （对已经选择的方案加以实施）执行阶段
- （对政策执行过程的结果进行）评估阶段
- （对已经过时失效的政策加以）终止阶段



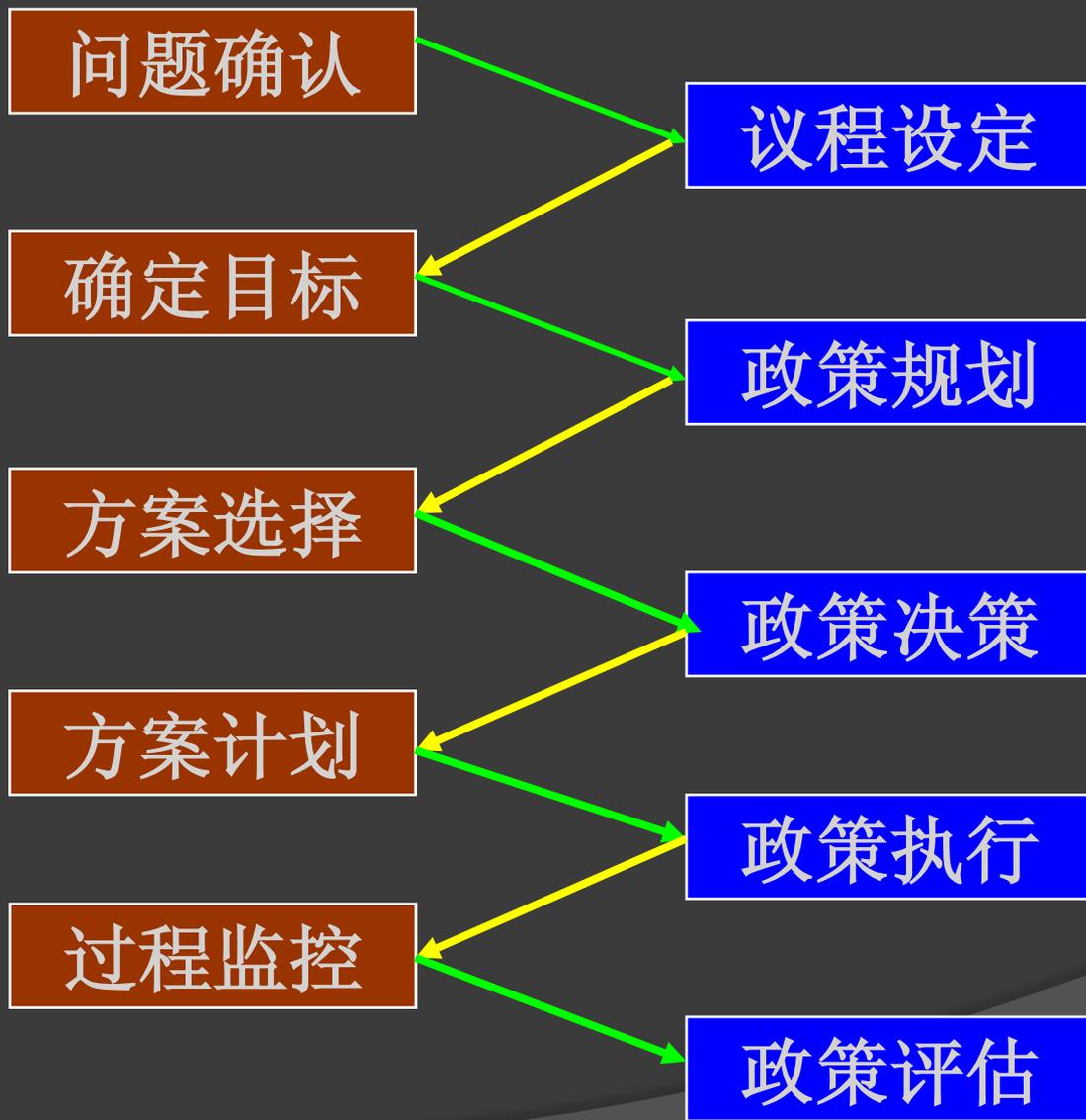
5阶段模式

美国学者安德森和琼斯在吸取布鲁尔的模式中的合理成分后，于70年代中期提出了著名的5阶段模式：

- 议程设定阶段 (Agenda-Setting)
- 政策制定阶段 (Policy Formulation)
- 政策决策阶段 (Decision-Making)
- 政策执行阶段 (Policy Implementation)
- 政策评估阶段 (Policy Evaluation)



实际操作



逻辑结构

公共政策过程模式的争论

过程的阶段性与反阶段性

20C80年代后期和90年代，是美国和西方公共政策过程研究产生突破性发展的时期。以金通(John Kingdon)、奥斯特洛姆(Elinor Ostrom)、萨巴蒂尔(Paul Sabatier)为代表的一批学者，在批判阶段论模型的基础上，发展出政策过程的新理论。

他们将政策系统中出政策子系统，由政策行动主体、政策价值和政策工具构成。在政策的子系统中，政策行动主体以联盟、网络、社群的方式在政策过程中发挥重要作用。

产生于20世纪
90年代，有启发意
义，形式多样

公共政策过程
的阶段论

两类
政策过程
模式

公共政策过程
反阶段论

处于主流地位，流行
于20世纪60、70
年代，至90年代
仍旧有许多人坚持

政策过程反阶段论的出现

虽然公共政策过程的阶段论模式一度为多数公共政策学家所认同，成为在20世纪60至70年代占据主流地位的政策过程模式，但这一模式在理论和实践两个方面都暴露出明显的缺陷。一批持有批判态度的政策学家在质疑阶段论模式的基础上创立了政策过程的“反阶段论”模式



政策过程反阶段论模式对阶段论模式 所质疑

- 阶段论模式坚持将政策过程视为是绝对自上而下的
- 阶段论模式忽略了政策行为主体在不同政策层次间的互动循环



- 阶段论模式没有提供政策过程从一个阶段到另一个阶段的因果关系解释
- 阶段论模式与政策过程的实际经验是不相吻合的
- 阶段论模式没有给人们提供有关政策过程的整体性观念



公共政策改进型过程模式

反阶段论对阶段论的补充

金通、萨巴蒂尔等学者对政策过程进行了总体的、贯穿性的研究，先后总结出政策源流理论、政策网络理论、政策联盟理论、政策平衡间断理论。

虽然这些理论是零碎的，并不能完全替代先前占据主流地位阶段论模式，但却是对这种传统模式的一种冲击，也从某些方面弥补了传统模式的不足

改进型的公共政策过程模式

这种政策过程模式首先将重点放在对政策行动的动力机制的考察上

政策行动主体之间的矛盾，政策行动主体与既定制度规则之间的矛盾，构成了政策过程从一个阶段走向另一个阶段的动力



改进型过程模式加入的关键因素

政策窗口
政策网络
政策混序
政策工具
政策学习



问题确认

确定目标

方案选择

方案贯彻

过程监控

议程设定

政策规划

政策决策

政策执行

政策评估

主体之间以及与制度之间的矛盾

政策窗口

政策网络

政策混序

政策工具

政策学习