



LNU

辽宁大学经济学部  
Faculty of Economics, Liaoning University

讨论稿系列  
Working Paper Series

No. C2023002

2023-02-14

## 基于“公众观念”突变的非常规政策变迁 ——高速公路省界收费站拆建之争

杨大瀚<sup>①</sup>

**摘要：**倡议联盟框架提供了长期性政策变迁的一般范式，但对公共突发事件中短期“公众观念”的突变缺乏深层次的阐释。公共突发事件对该框架外部系统与政策子系统具有极大影响，短期内引发“公众观念”的非常规性突变，导致政策子系统的中断与割裂、新联盟成员的非常规重组与占统治地位联盟的突变、政策制定的非常规性考量与政策预期的突变等。以我国省界高速公路收费站拆建政策的非常规变化为例，在倡议联盟框架基础上推演由公共突发事件引起“公众观念”突变的非常规政策变迁三个阶段，包括“公共突发事件的发生与介入”、“新信仰联盟的形成”、“政策调整与常规变化恢复”等，提出基于“公众观念”突变的非常规政策变迁模式。

**关键词：**公众观念；非常规政策变迁；公共突发事件；倡议联盟

### 一、问题的提出

从19世纪70年代拉斯韦尔(Lasswell)提出“政策阶段论”开始，政策变迁相关理论经历了多次嬗变与发展，如金登(Kingdon)的多源流理论；弗兰克·鲍姆加特纳(Frank R. Baumgartner)、布赖恩·琼斯(Bryan D. Jones)的间断-均衡理论；萨巴蒂尔(Sabatier)、詹金斯-史密斯(Jenkins-Smith)的倡议联盟框架等。这些理论阐述了公共政策在较长时间内的变化发展规律，为政策制定提供了重要的理论依据。

伴随社会的加速发展，各类突发事件频繁发生，政府决策的不确定性逐渐提高，决策者在政策制定过程中不仅要考虑政策的长期稳定性与延续性，更需随时应对短期内各类突发事件带来的影响。特别当公共突发事件发生时，受多种因素共同作用，公众观念通常会在短期内会发生不可预测的变化，这种变化带来的社会舆论压力突然且巨大，如无妥善引导处理极易导致社会矛盾激化，同时影响政府的公信力，是决策者在调整公共政策时必须考量的重要因素之一。面对信息传播手段的多样化与传播速度的极速化发展，决策者在政策制定过程中

<sup>①</sup> 基金项目：国家社会科学基金项目 中国地方政府危化品安全生产监管能力指标构建与评估机制研究(2022XXXX)。

作者简介：杨大瀚(1983-)辽宁省沈阳市人，管理学博士，辽宁大学公共管理学院副研究员，硕士研究生导师。主要研究方向：政府治理、安全监管、应急政策与实务等。

将面对更多更复杂的情况，简单沿袭使用原有的政策变迁理论不能满足政府治理的实际需求，政策变迁模式已悄然发生变化。如何有效发展运用原有的政策变迁理论，使之适用于高不确定性的现代社会治理环境，对政策变迁的理论研究同样提出新的挑战。因此探讨短期内由公共突发事件引起的“公众观念”突变对政策变迁的影响十分必要。

由此引发以下问题：其一，在常规稳定、缓慢变化的政策变迁过程中，受公共突发事件影响，短期“公众观念”的突变如何产生与变化？与常规变化相比有哪些异同？这种突变对政策制定产生何种影响？其二，常规政策变迁理论更偏重于政策的长期变化过程，能否运用其中某一理论对这类短期非常规现象进行解释？或对其发展与补充？研究以此为出发点通过案例进行分析与探讨。

## 二、相关研究综述

关于公众观念与政策变迁问题，近年来国外学者的相关研究逐渐增多，开始出现了针对公共突发事件与公众观念变化、公众观念与公共政策变化等问题的探讨。克斯汀（Konstantin）、安德森（Anderson, 2021）等认为“公众会使用正当理由和暗示来形成意见”，从而影响政策的制定，“其中采用正当理由的公众意见容易摇摆不定”<sup>[1]</sup>；戴维斯（Davies）、拉洛特（Lalot, 2021）通过对疫情期间公众对英国政府信任情况的调查发现“重大突发事件对公众观念的影响巨大”，政策制定中“对公众信心和行为的管理变得越来越具有挑战性”<sup>[2]</sup>。马斯登（Marsden）、杜切蒂（Docherty, 2021）探讨英国交通部门面对公共卫生突发事件采用的政策处理方式，认为“政治决策者在认识到不确定性的同时，并没有适应实际情况与公众需求而进行政策计划调整，从而错失了政策调整发展的机会”<sup>[3]</sup>。由此可见，国外学者对“公众观念”变化会影响政策变迁这一观点均持肯定态度，但多以个案的实证研究为基础，其涉及领域比较零散、宏观，并未对“公众观念”的具体变化问题进行更进一步的理论探索。

国内学者对常规政策变迁问题的研究十分深入，大致归纳为以下几个方面：（一）对政策变迁理论的综述、总结与探讨。王郅强、张晓君（2018）对改革开放40年来的中国应急管理非线性政策变迁进行了梳理<sup>[4]</sup>；王妍妍、孙佰清（2021）探讨中国应急管理政策演进的逻辑<sup>[5]</sup>；杨涛（2011）对间断-平衡模型的缘起、理论基础、核心观点、解释过程进行了理论阐释，并进行了简要的评述<sup>[6]</sup>；李文钊（2018）使用间断均衡理论探索政策过程中的稳定与变迁逻辑<sup>[7]</sup>；王誉晓（2019）认为倡议联盟“框架结构呈现政策子系统内部静态化与外部变量动态化的非均衡演变，框架假设呈现由动荡到稳定的自我适应与更新”<sup>[8]</sup>。（二）对政策变迁理论的适用性及影响因素分析。范永茂（2016）以倡议联盟框架分析京沪粤三地异地高考政策的变迁路径，认为利益相关者、非正式制度等同样可能引发制度变迁<sup>[9]</sup>；叶敏（2021）通过建构行动者、组织和结构的三维度理论阐明国家治理系统内形式主义的多元流产生机制<sup>[10]</sup>；杨志军（2020）认为环境抗争对政策变迁的影响包括政社关系上的国家统合主义、央地关系上的代理型地方发展主义、公共治理上的运动式治理、公共政策上的凝闭型体制等<sup>[11]</sup>。（三）在政策变迁理论上提出改良与发展。孟激、张群（2020）将“间断-均衡框架”和“政策范式”进行有机结合，构建公共政策变迁分析框架<sup>[12]</sup>。魏淑艳、孙峰（2016）以出租车改革为例，提出网络逻辑下的多源流聚合模式<sup>[13]</sup>；田华文（2015）等以倡议联盟框架为主要分析工具，通过实证分析，认为“政策论坛可作为未来我国政策变迁的重要驱动力”<sup>[14]</sup>；支广东（2020）等构建了基于“关键个人”变量的新多源流模型<sup>[15]</sup>；李琼（2019）用风险治理理论构建政策变迁模型，强调影响个体行动的关键变量，实现政策的平稳变迁<sup>[16]</sup>；宋心然（2017）以倡议联盟框架为基础，提出在核心信仰不发生变化的前提下，政策变迁也有可能发生<sup>[17]</sup>。这些研究成果观点鲜明、各具特色，是对政策变迁理论的经验总结、探索与发展，

提出诸多适用于中国本土化的创新模式，但受政策变迁理论传统视角的影响，对短期内非常规政策变迁的研究缺乏相关探讨，特别对公共突发事件引起的公众观念突变等非常规问题鲜有涉及。

### 三、理论基础与“公众观念”的短期变化

#### 1. 理论的适用性与选择

在诸多政策变迁理论中，间断均衡理论强调了政策变化中的非线性中断，但这种变化只适用于较长时间段的一系列政策调整，视角过于宏观，其政策中断原因与非线性变化也与短期内的公共突发事件无必然关联，因此用以解释“公众观念”的短期变化并不适用；倡议联盟框架的理论视角虽同样锁定于较长时间，但将“公众观念变化”作为其外部系统事件的重要组成部分，相较于间断-均衡理论对宏观演变过程的波动描述、多源流理论对多项政策变化来源的侧重，倡议联盟框架对“公众观念”动态变化的关注显然更符合研究短期内各类因素变化的预期。同时萨巴蒂尔等人并未对倡议联盟框架短期内的变化原因与影响进行更深层次的论证与阐述<sup>[18]</sup>，给问题研究提供了一定的探索空间。因此选择倡议联盟框架作为探讨这一问题的理论基础。

#### 2. 倡议联盟框架的基本内容

倡议联盟框架由萨巴蒂尔（Sabatier）、詹金斯-史密斯（Jenkins-Smith）提出，强调在一段时间内，政策子系统对政策变迁的重要影响。将政策变化过程视为几个“倡议联盟”互相竞争的产物，认为政策子系统转变的方式主要由外生变量变化导致，包括相对稳定的变量（物品、自然资源、文化价值和社会结构、基本宪法结构等）与外部的系统事件（社会经济环境与技术、系统内占统治地位的联盟、其他政策子系统）。这一政策过程理论聚焦于政策信念体系，主张政策核心信念的差异是政策子系统中不同倡议联盟分立的根源，政策取向的学习决定了政策变迁的根本属性<sup>[19]</sup>。

该框架基于两个假设为前提：其一，政策制定者总是希望政策制定的结果对绝大多数公众有利；其二，所有倡议联盟中的成员都是理性人，即选择支持对自己利益最大化的倡议联盟。此外，对联盟中“公众”的界定，即包含了作为非政府官员普通民众，也包含以个人身份参与到政策子系统政府官员（决策者）、政策掮客等，因其在政策制定过程中必然会受到多种因素的影响而无法避免的带有个人偏好，同时在一定程度上影响政策制定。

#### 3. “公众观念”的短期常规变化

根据倡议联盟框架对政策子系统中“公众观念”的描述，在一段较短时间内，依据对当下政策的不同态度，政策子系统中的联盟分为三类：（1）对支持原有政策的各倡议联盟（赞成派），通常是现有政策既得利益者，在政策子系统中占统治地位；（2）对反当下政策的倡议联盟（反对派），支持对当下政策的改革，希望通过改革获得利益，一般其人数或话语权较少；（3）对当下政策持中立态度的倡议联盟（中立派），对现有政策持观望态度，或对现有政策的改革不感兴趣或不愿参与，人数或话语权极少<sup>[20]</sup>。

常规状态下，政策子系统中的各倡议联盟在短期内所处环境与公众观念等可变因素不会发生过多改变，各倡议联盟处于惯性稳定发展状态。赞成派受政策既得利益等因素影响会选择继续支持原政策，反对改革，并提供事实依据，维护其在政策子系统中的统治地位；反对派在当下政策中未获得足够利益，倾向提出政策改革诉求，如更好的公共服务、更多的公共利益等，并向政策制定者施压，是政策变革的推动者；中立派由于其本身原因或在政策变化前后的自身利益不受影响，不会过多参与政策改革而选择缄默。此时赞成派是该子系统的统治联盟，三组倡议联盟之间的人员流动或偶有发生，政策子系统处于相对稳定状态，公共政策未发生变化。随着时间流逝，政策子系统中各倡议联盟通过自主学习等方式，主观认知逐

渐发生变化，导致各联盟中原有成员的数量、质量发生相对变化。当反对派联盟的量变积累到一定程度，即其话语权超越现有支持派倡议联盟时，反对派联盟成为占统治地位的联盟，政策子系统发生质变，从而影响政策制定者的政策选择倾向，导致政策变化。此时原反对派联盟 B 变跃迁新政的支持派联盟 D，原赞成派联盟 A 通过一系列的拆分重组，变为新的反对派（主流）或加入中立派（少部分），由于新政策对原中立派联盟 C 并无过多吸引力或政策价值，因此中立派联盟发生的变化不大。新的政策子系统由此形成，并准备进入下一阶段的政策变迁循环，整个政策子系统的短期常规变化过程如图 1 所示。

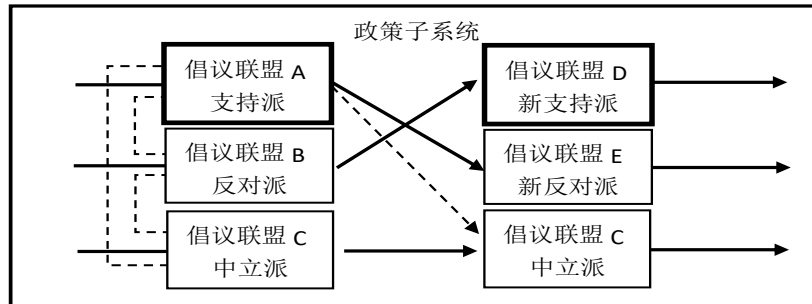


图 1：政策子系统的短期常规变化示意图  
（图表来源：作者依据倡议联盟框架理论描述绘制）

由此可见，在常规状态下，政策子系统的短期变化具有一定规律，是一种由内而外受利益集团（倡议联盟）信念体系推动的渐变，一般在政策制定者的可预见范围内，是可预测的。

#### 4. “公众观念”的短期非常规变化

与政策子系统的短期常规变化不同，公共突发事件一般发生在政策制定者的可预见范围之外。其在本无征兆的情况下，由公共突发事件推动，短期内由外而内发生突变。通常政策制定者对这一变化准备不足，导致引发一系列社会问题。<sup>[21]</sup>框架可见，外部因素中的“社会经济条件”相对稳定，很难出现较大程度的跃迁，但“公众观念”作为“人”的因素却极不稳定，易受突发事件影响发生短期改变，是引发倡议联盟外部系统改变的主要诱因<sup>[22]</sup>。这一短期非常规变化常伴随某一爆点，对“公众观念”带来巨大影响。同时框架内的其它要素如“占统治地位的联盟”等在“公众观念”变化时也必将受到影响，可见“公众观念”的短期非常规变化对倡议联盟框架系统的影响巨大。以省界高速公路拆建之争为例，梳理公共突发事件对倡议联盟政策子系统的短期非常规变化的影响。

### 四、基于“公众观念”突变的政策变迁案例：高速公路省界收费站拆建之争

#### 1. 高速公路省界收费站相关政策变迁始末

高速公路省界收费站设置由来已久，从 1984 年 12 月 21 日我国第一条高速公路沪嘉高速公路于动工兴建开始，高速公路行政区域边界收费站政策大致经历了收费站建设-市级二级站拆除-省界站拆除试点-省界站拆除-跨省结算试运行等一系列政策变迁的过程，其中截止 2019 年 12 月 31 日前的高速公路收费站相关政策变化如表 1 所示。

表 1：高速公路省界收费站相关政策变化汇总表

2009 年 1 月 1 日	国家发改委宣布：我国开征燃油税，在停止征收养路费的同时，将逐步取消二级公路收费，高速公路收费实现省内无障碍结算。
2018 年初	国务院开始在江苏与山东、四川与重庆之间进行取消省级高速公路收费站试点。
2019 年 3 月 5 日	国务院总理李克强在作《2019 年国务院政府工作报告》时表示，两年内基本取消全国高速公路省界收费站，实现不停车快捷收费，减少拥堵、便利群众。

2019年5月5日	国务院总理李克强主持召开国务院常务会议，明确政策举措力争2019年底前基本取消全国高速公路省界收费站，便利群众出行提高物流效率。
2019年5月16日	国务院印发了《国务院办公厅关于印发深化收费公路制度改革取消高速公路省界收费站实施方案的通知》。
2019年8月22日	浙江省湖州市长兴县申苏浙皖高速公路浙皖省界收费站主线取直拉通工程开始施工，首个省界收费站开启拆除作业。
2019年12月10日	据国家发改委：年底撤销省界收费站和推广ETC，改变收费方式，实行不停车收费，有利于提高高速公路网通行效率。
2019年12月31日	取消高速公路省界收费站工程并网切换完成，全国29个联网省份的250组、487个省界收费站全部取消，跨省结算收费试运行。
2020年2月初	交通运输部发布《交通运输部关于新冠肺炎疫情防控期间免收收费公路车辆通行费的通知》，继续执行拆除省界收费站，同时改建龙门吊进行跨省结算，采用人工与机器相结合的收费方式，收费标准不变；原收费人员内部消化；改良收费系统；2020年2月17日-5月6日期间高速公路免收过路费。

（资料来源：根据中华人民共和国国务院、交通部、发展与改革委员会网站整理）

## 2. 省界收费站拆建政策与倡议联盟的变化

（1）争论初期的倡议联盟及其观点。从2018年开始实施取消高速公路省界收费站试点，至2019年12月31日24时止，省界收费站拆除第一阶段正式完成，跨省结算进入正式运行阶段。但对高速公路省界收费站拆除政策，公众却一直存在较大的意见分歧，形成了三种倡议联盟。通过对主流媒体网站关于省界收费站的新闻报道关键词抓取（共约1500个关联词条），对相关政府管理部门人员（共采样8个省高速公路管理部门）、ETC技术应用相关部门人员（含技术公司、银行、工程公司等16家企业）、部分原收费站失业者本人与家属（深度访谈8人）、ETC安装车主、路人的随机访谈（200人随机抽样）。抓取与访谈内容主要集中在省界收费站拆除初期“是否支持”与“理由”这一焦点展开，并进行理论饱和度检验，直至未出现新观点与主流人员群体代表为止。最终整理主要观点与代表群体如表2所示。

表2：省界收费站拆除初期政策子系统内的倡议联盟观点与代表群体

倡议联盟分类	主要观点（认知）	代表群体
支持拆除省界收费站联盟（赞成派）	有利于国家统一结算，规范地方收费标准；缩短物流时间；便于中央宏观调控；电子支付信息搜集便于管理；有利于安全管理；方便公众出行，缩短出行时间。	财政负担较轻省份的政府部门；技术先进的高速公路管理部门；跨省物流运输公司；参与ETC建设的金融机构、建设方、技术部门；期待使用方便技术的公众；其他支持者。
支持恢复省界收费站联盟（反对派）	原收费人员难以迅速安置；投入资金巨大，短期难以回收成本，政府负担加重；原各省收费标准不一，统一结算困难；原本地区的收费优惠政策无法享受，影响地方经济发展；能否方便公众出行并不确定。	财政负担较重的省份；技术一般的高速公路管理部门；原收费站失业人员及其家属；其他反对者。
观望、不关心态度联盟（中立派）	是否会影响出行？物价是否上涨？出行成本能否增加？	无利益关系的一般公众；其他中立派。

（资料来源：依据调研后的数据整理）

其中赞成派支持拆除省界收费站，主要观点认为拆除收费站有利于国家统一管理，缩短物流时间，方便公众出行等。其代表群体为财政负担较轻的政府部门、技术先进的高速公路管理部门、涉及跨省业务的物流运输公司、参与拆除工作的各类机构、企业与期待使用方便技术的公众等；反对派支持恢复省界收费站，主要观点包括：原收费人员难以迅速安置、资金投入过大、统一结算困难等问题。代表群体为财政负担较重省份的政府部门、技术能力一般的高速公路管理部门、原收费站失业人员及其家属等；中立派人数较少，主要为无利益关联的群众。其中赞成派与反对派的意见分歧与争论焦点在地方政府公共资金的使用与配置是否合理，是否方便公众出行等问题。从数量上看，赞成派是该政策子系统中占统治地位的联盟，其中期待取消跨省结算减少出行时间的公众人数最多，是导致赞成派在政策子系统中占统治地位的联盟的主要原因。

(2) 倡议联盟的常规变化与预期发展。从 2020 年 1 月 1 日起，省界收费站正式取消，高速公路跨省结算政策开始执行。但在运行不到一个月的时间里却接连发生许多问题，如在结算时多扣费、错扣费、里程计算混乱等问题；公众投诉，没有专门部门受理的问题；原本预期缩短运输时间，却造成额外时间成本，实际运行效率反而降低的问题。这些情况在短期内难以一次性解决，同时引发各种不良的连锁反应，对跨省结算政策是否可行的讨论在社会上持续发酵，截至 2020 年 1 月底，已有多家媒体、网络论坛、公众公开发声，很多原本支持收费站拆除的公众对此陆续提出质疑，原倡议联盟各子系统成员受此影响观念发生变化，人员流转形成了各新倡议联盟。对此时段网络新闻关键词抓取（约 800 个关联词条）及与上阶段同样本访谈，相关内容主要集中在省界收费站拆除一个月后“是否支持”与“理由”这一焦点展开，并进行理论饱和度检验，直至未出现新观点与主流人员群体代表为止，其具体观念变化与代表群体如表 3 所示。

表 3：省界收费站拆除一个月后政策子系统中的倡议联盟观点与代表群体

倡议联盟分类	主要观点（认知）	代表群体
支持拆除省界收费站联盟（赞成派）	有利于国家统一结算，规范地方收费标准；缩短物流时间；便于中央宏观调控；电子支付信息搜集便于管理；有利于安全管理。	财政负担较轻的省份；技术先进的高速公路管理部门；跨省物流运输公司；参与 CTE 工程的金融机构、基建机构、技术部门；习惯使用 ETC 出行或未出现计费问题的公众；其他支持者。
支持恢复省界收费站联盟（反对派）	原收费人员难以迅速安置；结算故障问题无法解决；错误收费投诉没有部门受理与核实；投入资金巨大，短期难以回收成本，政府负担加重；原各省收费标准不一，统一结算困难；原本地区收费优惠政策无法享受，影响地方经济发展；使用 ETC 承担过多费用。	财政负担较重的省份；技术一般的高速公路管理部门；个人使用者中被错误计费的人群；不方便使用或不愿意支付安装费用的 ETC 个人使用者；原收费站失业人员及其家属；其他反对者。
观望、不关心态度联盟（中立派）	是否会影响出行？物流变化带来的物价是否上涨？出行成本能否增加？	无利益关系的一般公众；其他中立派。

（资料来源：依据调研后的数据整理）

其中主要发生变化的是原支持者联盟中希望在拆除省界收费站后获得出行方便的公众与其支持者。由于拆除后实际情况与其原本预期相悖，短时间内诉求没有得到回应，问题难以妥善解决，越来越多的此类成员从支持派联盟中脱离，加入到反对派联盟。按此发展态势可以预见，随着问题累积，赞成派联盟将持续失去支撑其获得统治地位的公众群体，而反对派联盟成员将逐渐增多，支持恢复省界收费站，使用人工收费的公众呼声将越来越高，恢复

省界收费站很有可能成为未来政策的变化趋势与结果，该常规状态下的理论预期变化如图 2 所示。

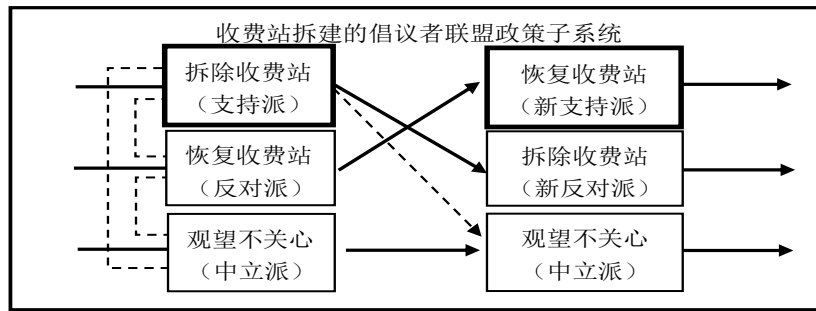


图 2: 收费站拆建政策未来预期常规变化示意图  
(资料来源: 依据收费站拆建过程中各联盟人员流动情况绘制)

按此情况发展，反对拆除收费站的倡议联盟（反对派）极有可能成为子系统内的新统治联盟，相关政策也极有可能发生变化，恢复省界收费站成为决策者重新考虑且极有可能实施的选择与预期。

(3) “公众观念”突变导致的倡议联盟非常规变化。但此事的后续发展却并非如此，这一政策预期受到公共卫生突发事件的影响导致“公众观念”的突变，最终发生了与之相悖的变化。2020 年 1 月 5 日晚，武汉市发现不明原因的新型肺炎患者，后病毒出现突变并逐渐在全国范围内传播，新冠疫情爆发。2020 年 1 月底至 2 月初，全国各地先后宣布进入公共突发事件应紧急响应状态。省界收费站作为交通运输中的重要流通结点，直接影响此次疫情发展走向，加之此前相关问题的积累，省界收费站拆建之争变得更加复杂。由于疫情影响，并考虑到此前省界收费站拆除后出现的各种问题，省界收费站拆建问题出现了重大政策变化。交通运输部于 2020 年 2 月初进行了相关政策调整并发布《交通运输部关于新冠肺炎疫情防控期间免收收费公路车辆通行费的通知》，为推动复工复产，继续拆除省界收费站，改建龙门吊进行跨省结算，费用由中央统一调拨，收费标准不变。同时原收费人员内部消化，改良收费系统，并于 2020 年 2 月 17 日-5 月 6 日期间高速公路免收过路费。至此，由公共突发事件引起的“公众观念”突变对政策子系统的影响已经形成，并发生了与原预期相悖离的非常规公共政策变迁。

在此过程中，政策子系统受“公众观念”突变影响发生了变化，形成与之前完全不同的新倡议联盟，通过对此时段网络新闻关键词抓取（约 1200 个关联词条）及与上阶段同样样本访谈，相关内容主要集中在疫情发生后“是否支持”拆改省界收费站与“理由”这一焦点展开，并进行理论饱和度检验，直至未出现新观点与主流人员群体代表为止，总结各新倡议联盟的主要观点与代表群体，如表 4 所示。

表 4: 疫情影响下省界收费站拆建政策的新政策子系统倡议联盟观点与代表群体

倡议联盟分类	主要观点（认知）	代表群体
支持拆改省界收费站的联盟（新赞成派）	可以增加车流量，方便运输响应应急物资与日常生活用品；电子支付信息搜集便于管理，辅以人工收费；有利于安全管理。	大多数政府管理部门；参与抗击疫情的各类组织；绝大部分公众；其他支持者。
支持恢复省界收费站的联盟（新反对派）	疫情期间各省人流不方便控制；原收费人员难以迅速安置；结算故障问题无法解决；错误收费投诉没有部门受理与核实。	少部分个人使用者中被错误计费的人群；少部分原收费站失业人员及其家属；其他反对者。

持观望、不关心态度的联盟 (新中立派)	能否对控制疫情有利？流通环节的安全性如何保障？	中立或观望的群众，无利益关系的极小部分公众；其他中立派。
------------------------	-------------------------	------------------------------

(资料来源：依据调研后的数据整理)

新形成的政策子系统中同样包含赞成派、反对派与中立派三种倡议联盟。但与原子系统不同，新子系统中各联盟的主要观点、代表群体均发生了较大变化。其中新赞成派不再简单支持拆除省界收费站，希望在拆除基础上能够得到相关政策的改良。其支撑观点主要集中在方便运输应急响应物资与日常生活用品等。代表群体由原来的部分政府管理部门变为大多数政府管理部门、参与抗击疫情的各类组织，占整个群体的多数，是在新政策子系统中占绝对主导地位的联盟，最终政策制定也与该联盟的主张相吻合；新反对派依然主张恢复省界收费站，但其支撑观点却与原反对派大相径庭，主要以疫情期间各省人流不方便控制与管控为主，并附带少数拆除收费站带来的未解决问题。代表群体包括少数政府部门人员及少部分利益受损的群众；新中立派虽然对政策关注程度不深，人数极少，主要观点仍集中在疫情相关问题。

### 3. 案例小结：政策子系统非常规变化的三个阶段

案例可见，由疫情引起的“公众观念”的突变导致政策子系统发生了与预期相悖的短期非常规变化。受疫情影响，拆建之争的焦点从地方政府公共资金的使用与配置是否合理，是否方便公众出行等问题转移聚集到了如何应对突发事件上，“公众观念”因此在短期内发生了突变。在新形成子系统中，各联盟的观点、成员与原子系统并无必然联系，高速公路拆建的政策子系统受“公众观念”突变的影响发生了中断与割裂。子系统成员打破原有联盟发生了突变重组，形成新的政策子系统，并形成占统治地位的新联盟（新支持派），如图3所示。

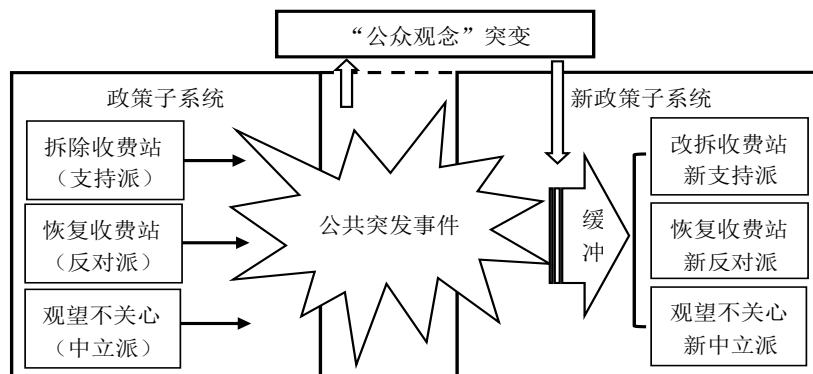


图3：“公众观念”突变对政策子系统影响的变化示意图

(资料来源：作者绘制)

由此将“公众观念”突变对政策子系统内生变量影响与变化划分为几个阶段。第一阶段：公共突发事件的发生与介入。公共突发事件发生导致“公众观念”突变，政策变迁原本进程被打破，子系统内由常规利益集团或信仰体系的多元博弈转变为针对突发事件的非常规聚焦。原支持派、反对派、中立派成员受其影响打破原有观念与所属联盟，政策子系统发生中断割裂，成员进入缓冲区；第二阶段：新信仰联盟的形成。缓冲区内子系统成员根据新观念或信仰形成新的联盟，表现为新反对派、支持派与中立派。成员间与原联盟无必然联系，其观点多聚焦于突发事件应对，同时形成新的统治地位联盟，影响舆论导向；第三阶段：政策调整与恢复常规变化。受倡议联盟中新统治地位联盟影响，新政策发生变化。随着突发事件影响的逐渐减弱至完全消除，联盟再次恢复到常规状态，不同联盟间成员开始常规流转，再次恢复到漫长的信仰体系或观念转变中，等待形成可预见的占统治地位的联盟变化，其与传



统的倡议联盟框架并不相悖。至此基于“公众观念”突变的非常规政策变迁完成。

### 五、基于“公众观念”突变的非常规政策变迁理论探讨

与常规状态相对，“公众观念”在短期内发生突变，通常由公共突发事件引发，政策子系统中的各倡议联盟受突如其来的外在因素影响，将无法继续保持稳定状态，系统平衡被打破。此时所有子系统参与者对突发事件态度的不确定，使原政策子系统中倡议联盟的观念无法在新政策子系统中延续，发生突变，从而导致子系统的割裂，发生间歇性的中断。原政策子系统中的支持派 A、反对派 B、以及中立派 C 作为不确定的联盟参与者重新加入至政策子系统中，形成缓冲区。经过短暂的缓冲，各成员对环境进行了重新的审视<sup>[23]</sup>，形成新的认知，逐渐形成与原倡议联盟无绝对关联的新支持派 D、新反对派 E 以及新中立派 F。若此时新支持派在整体数量或话语权中占主导地位，则政策制定者大概率不会调整原公共政策，对外表现为公共政策无变化；反之若新反对派成为主导联盟，占统治地位，则政策制定者极可能发生公共政策调整，对外表现为应对“公众观念”突变的政策变化，公共政策的非常规性变迁由此产生。

将这一变化回溯到倡议联盟框架中，即在某一较短时间段内，当公共突发事件发生，“公众观念”发生突变，导致政策子系统发生改变，从而影响未来公共政策预期变化。当公共突发事件结束后，“公众观念”突变的影响会随着政策的变化与修正逐渐消失，最终仍会回归到遵循原本框架长期的政策变迁过程中，因此这一短期突变与萨巴蒂尔提出的倡议联盟框架在宏观视角上提出的理论并不相悖，并可作为其对公共突发事件引发“公众观念”突变的非常规政策变迁的解释与补充。故将这一变化结合至原倡议联盟框架中，提出基于“公众观念”突变的倡议联盟非常规政策变迁模式的框架改良，如图 4 所示。

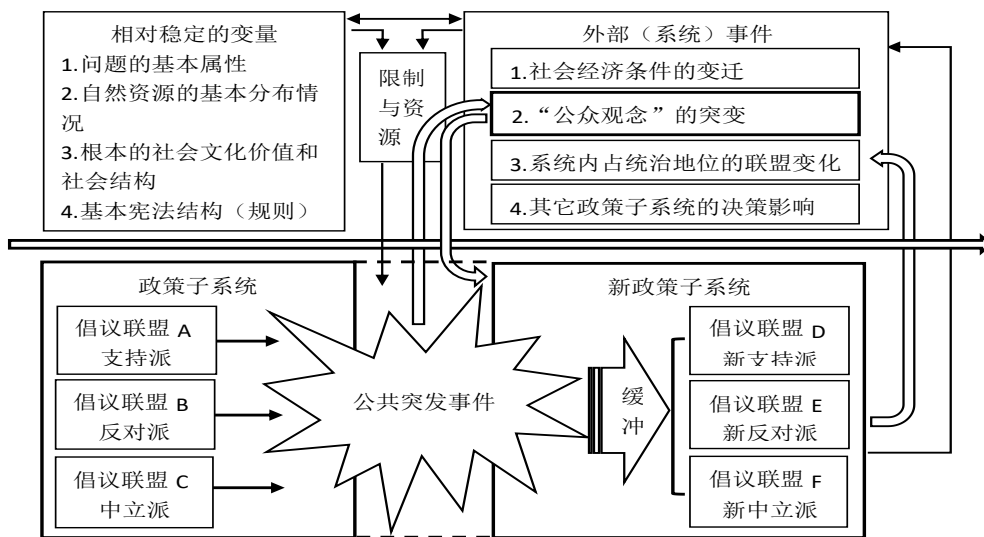


图 4: 基于“公众观念”突变的倡议联盟框架非常规政策变迁示意图

（图表来源：以“保罗·A. 萨巴蒂尔，汉克·C. 詹金斯-史密斯著，邓征译. 政策变迁与学习——一种倡议联盟途径[M]. 北京：北京大学出版社. 2010:218.”中倡议联盟示意图为基础改良绘制）

基于“公众观念”突变的倡议联盟非常规性政策变迁理论模型不同于传统的政策变迁理论，其阐释了由公共突发事件引起“公众观念”突变时，短期内政策子系统的变化及对政策制定的影响，特别是各倡议联盟中人员的流动与变化，侧重于对公共突发事件引发“公众观

念”突变时政策子系统的微观描述。其与常规政策变迁的区别如表 5 所示。

表 5：基于“公众观念”突变的倡议联盟非常规政策变迁与常规政策变迁对比

	公共突发事件引起的非常规政策变化	常规性政策变化
公众观念	由外界不确定性引发的突变，认知重组	通过学习，缓慢的信仰改变
倡议联盟	1. 政策子系统发生割裂重组 2. 各联盟突然解体，成员流动无规律变化 3. 各新联盟突变重组，统治地位联盟无法提前预见	1. 政策子系统具有连续性 2. 成员依据认知，在各联盟间，缓慢有规律的变化流动 3. 统治地位联盟由量变产生质变，变化可预见
政策制定	1. 由突发事件引起，由外向内的变化 2. 不可预见与不确定性	1. 由信仰体系变化引起，由内而外的变化 2. 可预见

（资料来源：作者整理）

基于“公众观念”突变的倡议联盟非常规政策变迁包含三个方面的内涵：其一，是由公共突发事件引发的“公众观念”的非常规性变化。表现为对公共突发事件带来影响的不确定性引发的“公众观念”突变，是一种快速的认知重组，与常规政策变迁中的公众观念缓慢的信仰改变有本质的区别；其二，政策子系统中各联盟的非常规性变化。表现为政策子系统的割裂与间断、内部联盟成员的无规律变化与重组，从而导致占统治地位联盟无法预见性的非常规变化。这种变化并非基于原有联盟人员的积累或减少，而是进行了新联盟的形成与主导权的重新对比划分，最终确定占统治地位的联盟<sup>[24]</sup>，从而影响政策制定导向；其三，政策制定的非常规性变化。主要体现在政策制定者对公共突发事件带来影响的突然性与不确定性的准备不足，导致无法有计划的按照常规方式制定相关政策，是一种由往外向内的非常规性变化。

## 六、研究结论与政策展望

基于“公众观念”突变的倡议联盟非常规政策变迁模型作为传统倡议联盟框架的发展与补充，解释了在公共突发事件发生前后较短时间内政策突变的内生原因，以及政策子系统内不同联盟成员的相互流转与变化。“公众观念”的突变能够在政策变迁中突然改变政策预期，在漫长的推拉博弈的政策调整中引发内生性突变，包括：（1）“公众观念”的非常规突变导致政策子系统的中断与割裂；（2）新联盟成员的非常规重组导致占统治地位联盟的突变；（3）政策制定的非常规性考量导致政策预期的突变等。这一过程通过突然的矛盾转移与联盟信仰变化，打破倡议联盟中原有结盟体系，提供政策调整缓冲区与观望区，重新构成新的联盟，导致政策子系统中统治地位联盟的突变与重组，经历“公共突发事件发生与介入”、“新信仰联盟的形成”、“政策调整与恢复常规变化”三个阶段的变化，影响公共政策制定与实施。由于导致非常规政策变迁的因素很多，因此研究具有一定的局限性。以“公众观念”突变作为研究视角对倡议联盟内部的政策子系统变化进行推演，仅为倡议联盟框架提供衍生模型的一种可能性与补充；同时能够引发“公众观念”突变的原因很多，研究仅讨论了由公共突发事件引发的“公众观念”突变作为实证素材，对其他可能引发“公众观念”突变的诱因并没有进行讨论。

随着社会发展进步与不确定性的增加，基于“公众观念”突变的非常规政策变迁模式将越来越多的出现在政策制定过程中，因此决策者应该充分考虑公共突发事件引发“公众观念”突变的可能性，并将其作为政策制定过程中的重要考量因素。决策者可以从“公共突发事件发生与介入”、“新信仰联盟的形成”、“政策调整与恢复常规变化”三个阶段入手，第一

时间正确引导“公众观念”<sup>[25]</sup>，借助改变占统治地位的倡议联盟，消除由公共突发事件引发“公众观念”突变带来的诸多不利因素与不良影响，快速改变调整原有政策预期，做出有效应急响应与回应，提高政府应对突发事件的治理能力，确保公共政策的良性发展<sup>[26]</sup>。

#### 参考文献：

- [1] Konstantin, Anderson.C. Shaping Public Opinion about Regional Integration: The Rhetoric of Justification and Party Cues.Political Studies[J].2021.Volume 69, Issue 3:492-513.
- [2] Marsden Greg, Docherty Iain Mega-disruptions and policy change: Lessons from the mobility sector in response to the Covid-19 pandemic in the UK.Transport Policy[J].2021.Volume 110:86-97.
- [3] Davies Ben, Lalot Fanny. Changes in political trust in Britain during the COVID-19 pandemic in 2020: integrated public opinion evidence and implications. Humanities and Social Sciences Communications[J]. 2021. Volume 8, Issue 1.
- [4] 王郅强, 张晓君. 改革开放 40 年以来中国应急管理变迁 ——以“间断—均衡”理论为视角[J]. 华南理工大学学报(社会科学版). 2018. 6:70-79.
- [5] 王妍妍, 孙佰清. 间断均衡理论视角下中国应急管理政策的演进逻辑及其提升路径[J]. 江淮论坛. 2021. 1:54-61.
- [6] 杨涛. 间断—平衡模型：长期政策变迁的非线性解释[J]. 甘肃行政学院学报. 2011. 2:36-42.
- [7] 李文钊. 间断—均衡理论：探究政策过程中的稳定与变迁逻辑[J]. 上海行政学院学报. 2018. 3:54-65.
- [8] 王誉晓. 倡议联盟框架：思想渊源、理论演变与研究展望[J]. 青岛行政学院学报. 2019. 1:47-57.
- [9] 范永茂. “异地高考”：倡议联盟框架视角下的政策变迁分析[J]. 中国行政管理. 2016. 5:94-101.
- [10] 叶敏. 竞争、维持与整合：形式主义的多源流产生机制[J]. 行政论坛. 2021. 2:66-74.
- [11] 杨志军. 环境抗争引发非常规政策变迁的影响因素与治理之道[J]. 浙江社会科学. 2018. 3:61-69.
- [12] 孟激, 张群. 公共政策变迁的间断均衡与范式转换——基于 1978—2018 年上海科技创新政策的实证研究[J]. 公共管理学报. 2020. 4:1-11+164.
- [13] 魏淑艳, 孙峰. “多源流理论”视阈下网络社会政策议程设置现代化——以出租车改革为例. 公共管理学报. 2016. 4: 1-13, 152.
- [14] 田华文, 魏淑艳. 政策论坛：未来我国政策变迁的重要动力[J]. 公共管理学报. 2015. 1:24-33, 154.
- [15] 杨志军, 支广东. 完全还是有限：政策议程建立的型构条件与耦合机——基于“关键个人”变量的新多源流模型解释[J]. 中国行政管理. 2020. 12:104-111.
- [16] 李琼. 风险治理视角下公共政策的变迁逻辑[J]. 西南民族大学学报（人文社会科学版）. 2019. 3:49-55.
- [17] 宋心然. 中国网约车监管政策变迁研究——以倡议联盟框架为分析视角[J]. 中国行政管理. 2017. 6:103-107.
- [18] Jenkins-Smith, H. C., Sabatier, P. A. Evaluating the advocacy coalition framework [J]. Journal of public Policy, 1994, 14(2):175-203.
- [19] 保罗·A. 萨巴蒂尔, 汉克·C. 詹金斯-史密斯著, 邓征译. 政策变迁与学习——一种倡议联盟途径[M]. 北京：北京大学出版社. 2010:218.
- [20] Paul A. Sabatier and Hank C. Jenkins-Smith. Policy Change and Learning:An Advocacy Coalition Approach[M]. Boulder: Westview Press inc.1993.
- [21] 周振超, 张梁. 非常规重大突发事件“紧急行政”模式的法治优化[J]. 中国行政管理. 2021. 02:137-145.
- [22] 范维澄, 霍红, 杨列勋, 翁文国, 刘铁民, 孟小峰. “非常规突发事件应急管理研究”重大研究计划结题综述[J]. 中国科学基金. 2018, 32(03):297-305

- [23] 张爱军, 杨丹妮. 监督舆论与舆论监督: 网络公民权利与公共权力的进退与平衡. 理论与改革 [J]. 2021 (02): 113-124, 155.
- [24] 李明, 姚乐野. 重特大自然灾害舆情应对和引导政策的变迁——基于倡议联盟框架的分析 [J]. 传播与社会. 2018, 9: 81-87.
- [25] 孙峰, 郑雨涵, 邓炜. “互联网+”时代我国应急管理吹哨预警机制优化研究 [J]. 电子政务. 2021 (9): 93-104.
- [26] 张志霞, 朱姣宇. 非常规突发事件应急响应组织网络演化研究 [J]. 软科学. 2021, 35 (02)

# Unconventional Policy Changes Based On The "Public Perception" Mutation

## ——Dispute over the dismantling and construction of expressway provincial boundary toll stations

*YANG Dahan*

**Abstract:** The framework of the Advocacy coalition provides a general paradigm of long-term policy change, but it lacks a deep explanation of the mutation of "public concept" in the medium and short term of public emergencies. It is found that public emergencies have a great impact on the external system and policy subsystem of the framework, and lead to the unconventional mutation of "public concept" in the short term, resulting in the interruption and separation of the policy subsystem, the unconventional reorganization of new alliance members and the sudden change of dominant alliance, the unconventional consideration of policy formulation and the mutation of policy expectation. Taking the unconventional changes in the demolition and construction policy of provincial highway toll stations in China as an example, this paper deduces three stages of unconventional policy changes caused by public emergencies, including "the occurrence and intervention of public emergencies", "the formation of new belief alliance" and "policy adjustment and restoration of conventional changes" Unconventional policy change model with sudden change of "public concept".

**Key words:** Public concept; Unconventional policy changes; Public emergencies; Advocacy coalition