

渐进主义视角下 2007—2017 年 我国棚户区改造政策回顾及分析

孟延春 郑翔益 谷 浩

摘 要:近年来,棚户区成为影响我国城市健康发展的重要因素,是城市治理中的突出难点。我国已将棚户区改造列入重大的民生工程,出台了一系列的政策文件指导改造棚户区。本研究将 2007—2017 年分成三个阶段,采用渐进主义分析框架,对国务院、住房和城乡建设部和财政部三个主要参与棚改工作的中央部门出台的相关政策文件进行深入分析,探讨我国公共部门对棚户区改造政策内容渐进调整的发展路径。研究结论表明,棚户区改造作为我国一项重要的公共政策,体现了渐进决策模式中按部就班、积小变和大稳中求变的三个原则。

关键词:渐进主义; 棚户区; 公共部门; 安置补偿

基金项目:国家社会科学基金一般项目“新型城镇化视野下的棚户区改造”(16BGL96)

作者简介:孟延春,清华大学公共管理学院(北京 100084);郑翔益,贵州大学管理学院(贵阳 550025);谷浩,湖南大学法学院(长沙 410082)

DOI:10.13613/j.cnki.qhdz.002749

改革开放近 40 年以来,我国城镇化建设取得了瞩目的成就。随着城镇化进程的加快,棚户区作为城镇弱势群体的主要聚集地,其居民居住环境较差,难以享受到基本公共服务,是城市二元结构矛盾的主要原因之一,严重影响了城市的可持续发展。在“以人为核心”的新型城镇化背景下,国家大力推进棚户区改造,不仅能有效改善困难群众的住房条件,而且有利于促进城市改造更新与社会和谐稳定。^①我国政府一直以来十分重视棚户区改造(简称“棚改”),自 2008 年中央政府将棚改纳入保障性安居工程行列之后,全国各地开始了大规模的棚改工程。根据国务院公开文件统计,2008—2014 年总计改造完成了 2 080 万套棚户区,并制定了 2015—2017 年完成各类棚改 1 800 万套的工作计划。由此可见,棚改是我国一项规模巨大的民生工程,不仅仅需要大量的人力、物力保障,也需要各政府部门的相互配合和支持。

本文基于渐进主义的理论基础,对 2007—2017 年参与棚改的主要国家机关部门发布的相关政策文件进行回顾,分析棚改作为国家执行的具体政策调整变化情况,揭示出这 10 年间我国棚改政策的调整演进路径及其理论启示。

一、渐进主义的理论内涵及发展过程

渐进主义分析模式作为分析政策过程的一种重要方法,是以批判全面理性主义决策模式为基础。林德布洛姆作为渐进主义分析模式的代表人物,在深入观察官僚决策的心理过程和亲身体验的基础上,意识到决策中所谓的理性不一定比非理性更有效率。林德布洛姆认为全面理性主义决策模式的解释存在一定问题,政策制定绝不是理性主义者所宣称的理性分析过程,理性主义模式同实际的政策

^① 参见孟延春、谷浩《城市贫困社区治理研究》,《公共管理评论》2017年第1期,第53—65页。

实施过程并不保持一致。因此,在批判理性概念及理性主义模式的基础上,林德布洛姆提出了另一种解释政策问题的方法即渐进主义概念。^①

在渐进主义的解释框架下,政策过程的改进是一种渐进的调试。黄健荣指出“连续的有限比较的渐进决策方式,是把对被选方案的筛选限制在那些与原有决策相比差异不是很大的方案上,这样的以渐变方式特征的决策可以无须对其后果作过多的考虑。这一决策过程通常把对事实与价值、目标和手段的分析糅合在一起”。^②针对理性综合决策模式中完全理性的前提,渐进主义决策模式依据是更贴近于实践的有限理性的前提,该模式认为在时间、空间以及众多的约束条件下,理性是有限的。渐进主义对于政策过程的分析立足于当前的状况以及实际改进的状态,而不是寻求一种彻底的、绝对的改变。针对理性综合决策模式的工具理性,而非一定的结果理性,其本质目标是促使决策者们——追求不同利益的团体——达成共识、形成合力,从而提出合理的、付诸于实践的政策方案。

渐进主义分析模式的政治基础是多元主义民主理论。它认为政策制定过程处于复杂的政治环境,并没有单一的理性决策者,而是包括立法、行政、司法、政党、公民等机构团体。上述各机构团体推选出利益代表,在决策过程中争取自身利益,依据自身利益制定备选方案,最后各方达成共识,出台相关政策文件。^③这种交互作用制约着政策方案的形成以及政策执行的具体效果。正是因为政策过程中各种因素的相互交织,导致政策过程不是简单的理性所能达到目的,因而处理政策问题是往往把问题的焦点放在现有政策上,通过不断地修正原有政策,保障政策过程的连续性,照顾到之前的政策现实,充实现有政策的内容,并非对原有政策进行彻底的否定。

政策制定者之所以采用渐进性的政策,一方面,是因为以前的政策选择在某种程度上对当前的政策选择形成了一定的“路径依赖”;另一方面,政府没有足够的时间、信息和资金出台一个能够替代现行政策的政策方案。因此,政府决策部门通过渐进性的方式出台政策来保持原有政策的核心内容,适量增加现有决策内容。^④

二、数据来源和划分方法

本文基于渐进主义理论的分析模式,对 2007—2017 年以来国务院、财政部、住房和城乡建设部(简称“住建部”)三个主要参与棚改工作的国家机关部门发布的 13 份政策文件进行回顾(见表 1)。按照时间先后顺序及政策内容的差异,将棚改工作分成三个阶段;从三个部门各自职能特点出发,分析它们在各阶段出台的棚改政策,揭示出这些棚改政策渐进性的规律。首先,国务院是我国中央人民政府,是全国最高权力机关的执行机关、最高国家行政机关,行使各项最高级别的行政权利。其主要职能包括统一领导全国地方各级国家行政机关的工作,规定中央和省、自治区、直辖市的国家行政机关的职权的具体划分,领导和管理经济工作和城乡建设工作等。^⑤棚户区改造则是国务院领导和管理城乡建设的重要工作之一,在这期间国务院主要发挥了统筹棚改总体工作和量化棚改数量的两个突出职能。其次,住房和城乡建设部负责国家建设方面的行政管理事务。其主要职能包括推进住房制度改革,规范住房和城乡建设管理秩序,研究拟订城市建设的政策、规划并指导实施等。^⑥住房和城乡建设部

① 参见查尔斯·林德布洛姆《政治与市场:世界各国的政治—经济制度》,王逸舟译,上海:上海人民出版社,1994年,第38—45页。

② 黄健荣《决策理论中的理性主义与渐进主义及其适用性》,《南京大学学报》2002年第1期,第55—62页。

③ 参见黄新华《“渐进适调”——林德布罗姆的政治决策模式探析》,《福建学刊》1997年第4期,第75—78页。

④ 参见陈振明主编《公共政策分析》,北京:中国人民大学出版社,2003年,第336—363页。

⑤ 参见中华人民共和国中央人民政府网站;<http://www.gov.cn/>。

⑥ 参见中华人民共和国住房和城乡建设部网站;<http://www.mohurd.gov.cn/>。

是承担棚户区改造的主体部门,期间主要是划定棚改类型与范围和出台补偿安置方法。最后,财政部是国家主管财政收支、财税政策、国有资本金基础工作的宏观调控部门。其主要职能包括资源配置、收入分配、经济稳定和经济发展等。^① 财政部是我国棚户区改造中的关键部门,这10年间财政部主要发挥了提供拆迁补偿资金和筹集各类棚改资金两大主要职能。

之所以选取以上三个中央部门出台的政策分析,其原因在于我国并不是多元民主体制,而是在民主集中制的基础上,通过人民代表大会制度选举出各个行政机关。国务院、住建部和财政部作为中央行政机关单位,是棚改工作的领导负责部门,发挥各自职能,反映人民利益诉求,出台相关棚改文件,达成棚改工作共识。随着时间的发展及棚改情况的分析,三个部门对以往政策内容不断补充修订,保证棚改政策文件的连续性,反映出渐进主义的特征。^②

第一阶段是2007—2012年,共5份文件,从2007年国务院的24号文件为起点,到住建部190号文件为结点,划分该阶段的依据是第十一届中央政府5年任期。第二阶段是2013—2014年,共4份文件,以第十二届中央政府国务院出台的25号文件为起点,到2014年财政部14号文件为结点,划分该阶段的依据是国务院划定了2013年和2014年的棚改房屋具体数量。第三阶段是2015—2017年,共4份文件,以国务院37号文件规定为起点,2017年财政部2号文件为结点,划分该阶段的依据是国务院重新调整了2015—2017年这三年棚改房屋数量,完成第十二届中央政府棚改工作任务。

对三个部门的棚改政策文件分阶段性划分,体现了林德布洛姆论述渐进主义中“断续渐进”的分析特点,只考虑有限的政策方案,对研究目标(即本文的棚户区改造)进行重新检查资料,连续不断地补救论证评估政策内容。^③

表1 2007—2017年中央政府棚户区改造相关文件汇总表

年份	所属部门	文件编号	文件名称
2007年	国务院	24号	国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见
2009年	住建部	295号	关于推进城市和国有工矿棚户区改造工作的指导意见
2010年	财政部	8号	关于切实落实相关财政政策积极推进城市和国有工矿棚户区改造工作的通知
		46号	中央补助城市棚户区改造专项资金管理办法
2012年	住建部	190号	关于加快推进棚户区(危旧房)改造的通知
2013年	国务院	25号	国务院关于加快棚户区改造工作的意见
	住建部	52号	住房和城乡建设部关于做好2013年城镇保障性安居工程工作的通知
2014年	国务院	36号	国务院关于进一步做好城镇棚户区和城乡危房改造及基础设施建设有关工作的意见
	财政部	14号	中央财政城镇保障性安居工程专项资金管理办法
2015年	国务院	37号	国务院办公厅关于进一步加强棚户区改造工作的通知
2016年	财政部	11号	关于进一步做好棚户区改造相关工作的通知
	住建部	156号	住房和城乡建设部关于进一步做好棚户区改造工作有关问题的通知
2017年	财政部	2号	中央财政城镇保障性安居工程专项资金管理办法

资料来源:1. 中华人民共和国中央人民政府网站, <http://www.gov.cn/>; 2. 中华人民共和国住房和城乡建设部网站, <http://www.mohurd.gov.cn/>; 3. 中华人民共和国财政部网站, <http://www.mof.gov.cn/index.htm>。

三、我国棚户区改造的第一阶段:2007—2012年

在第一阶段,三个部门共出台了5份文件,开启了我国棚改工作,划定了棚改范围与类型,提出了

① 参见中华人民共和国财政部网站, <http://www.mof.gov.cn/>。

② 参见王天琦《浅析林德布洛姆的渐进决策模式与我国的改革》,《辽宁行政学院学报》2014年第11期,第94—96页。

③ 参见丁煌《林德布洛姆的渐进决策理论》,《国际技术经济研究》1999年第3期,第20—27页。

安置补偿方案,设立了棚改专项基金。

2007年,国务院出台24号文件开始实施具体的棚改工作。尽管这份文件是以解决城市低收入人群的家庭住房为目标,但是将棚改划分为改造工程的一部分,奠定了第一阶段的棚改基础。该文件第十三条提到“对集中成片的棚户区,城市人民政府要制定改造计划,因地制宜进行改造,困难住户的住房得到妥善解决。”由此说明,在第一阶段国务院责成市一级政府领导改造工程,棚改的范围划定集中在成片的城市区域,改造棚户区中的低收入人群,以提升住房质量、社区环境和配套设施为建设目标。值得注意的是,该文件第十五条将城中村改造与棚改分成两类改造住房,强调提供集体宿舍给居住在城中村的农民工。但是该文件只部署了棚改的总体工作要求,没有出台相关具体的政策措施支持棚改工作,也没有强调其他部门配合棚改工作,因此24号文件仍有一定局限性。

2009年,住建部出台295号文件,首先将棚户区划分了城市棚户区与国有工矿棚户区两种类型,分别针对性地出台了相关指导意见,继续优先改造集中连片的棚户区,强调改造范围较大的、困难群众集中的棚户区。住建部在2007年国务院24号文件的基础上,细分了棚户区改造类型,有利于针对性地开展棚改工作。其次,295号文件出台了补偿安置方案“城市和国有工矿棚改实行实物安置和货币补偿相结合,由被拆迁人自愿选择”。该条例说明住建部一方面需要提供保障性住房来安置居民,另一方面住建部规定提供货币补偿,让一部分棚改居民可以在房地产市场自由选择商品住房。

2010年,财政部相继出台8号和46号文件提供棚改资金资助。首先8号文件明确指出“财政部要参与制定棚改规划和年度计划,改造拆迁安置补偿方案”,明确定义了财政部是我国棚改工程的重要参与部门,需要具体制定棚改资金补偿方案。其次8号文件提出了四种资金筹集渠道:1.市、县财政部门做好充足的棚改专项资金预算,保障棚改工程实施。2.省级财政部门通过提供奖励金表彰棚户区改造中的优异市、县单位,有效地促进市、县积极推进棚户区改造工作。3.市、县政府可以使用廉租住房建设资金,建设保障性住房,落实好实物安置补偿方案。4.中央政府采用一定资金补助方式支持地方政府进行棚户区改造工程。同年出台了46号文件,设定中央补助城市棚改专项资金的分配办法,专项资金的核定将各地区改造的面积与户数和地区财政力量综合考虑,将专项资金的分配定量化,提高资金的使用效率。同时,财政部也对国有工矿区改造出台相关计算办法进行专项资金补贴。

2012年,住建部的190号文件首次赋予城市棚户区的官方定义:“城市棚户区(危旧房),指城市规划区范围内,简易结构房屋较多、建筑密度较大,使用年限久,房屋质量差,建筑安全隐患多,使用功能不完善,配套设施不健全的区域。”尽管这个定义较为宽泛,但是生动地赋予了棚户区的具象——房屋质量差,功能缺失,配套设施欠缺。同时,190号文件在原住建部295号文件的基础上,将棚户区进一步细化成四大类:1.城市棚户区(危旧房);2.国有工矿(煤矿)棚户区;3.林区棚户区和国有林场危旧房;4.国有垦区危房。住建部在原有2009年的两类棚户区的基础上,新增了林区与垦区两类棚户区,进一步将棚户区类型全面化,各地方政府可以依据自身实际情况针对性地实施不同类型的棚户区改造,体现了住建部棚改政策关于棚改范围和类型的政策增量内容。

总之,第一阶段三个部门发挥各自职能,在扩大棚户区改造范围和类型上达成共识并不断调整,从最早国务院提出大城市棚户区到2009年住建部的两类棚户区和2012年的四类棚户区。该阶段确立了棚户区改造是我国民生工程的重要部分,划定了棚户区的范围类型,奠定了棚改的基础。

四、我国棚户区改造的第二阶段: 2013—2014年

此阶段三个部门主要出台了4份文件,划定了每年棚户区改造的具体数量,强调了新的安置补偿方法,加强了棚改资金的支持力度。

2013年,国务院出台25号文件,提出2013—2017年改造1000万户棚户区的目标。该目标建立

在住建部 295 号文件中四类棚户区划分的基础上。具体来说,城市棚户区改造需要完成 800 万户改造,并将城中村改造划入到城市棚户区改造范围,而第一阶段的国务院 24 号文件则将城市棚户区改造与城中村划分成两类低收入人群聚集地分别改造;国有工矿棚户区改造 90 万户,改造国有林区棚户区 and 国有垦区分别为 30 万户及 80 万户。而且国务院在第二阶段提出重点改造资源型城市及独立工矿区棚户区,积极推进非成片棚户区、零星危旧房改造。由此可见,国务院将棚户区改造集中到了资源型城市及独立工矿区。这是由于该时期,我国诸多资源型城市及工矿区面临着产业转型升级的压力,国有企业体制改革后遗留了大量的失业工人居住在原属国企老旧职工住房,产生了贫困问题,需要通过棚改工程,优先改善居民居住条件。因此,国务院部在第二阶段提出了改造户数要求,实施量化管理,能够有力督促各地方政府完成棚改目标。

同年,住建部出台 52 号文件,重点调整了补偿安置方法。该文件规定对实物安置提出了新要求,以原地重建和异地建设相结合,优先就近安置。就近实物安置棚改居民,这将有利于棚改居民不脱离原先熟悉的居住环境,保存社会网络与社会关系。

2014 年,国务院出台 36 号文件,针对庞大的棚改户数,规定成立专业性质的金融部门提供棚改资金支持,提出了新的政策条款成立国家开发银行住宅金融事业部,支持棚户区改造。同年,财政部出台 14 号文件,加强拆迁补偿的资金力度。文件将中央补助廉租住房保障专项资金、中央补助公共租赁住房专项资金和中央补助城市棚改专项资金,归并为中央财政城镇保障性安居工程专项资金,棚户区资金管理办法从单一的棚改资金转向综合性的专项资金管理,与上一阶段的资金管理办法相比,这一阶段的资金管理办法更具综合性和系统性,扩大资金量、优化低收入住房保障资金结构,为被拆迁居民提供保障资金。

总之,在第二阶段三个部门主要对棚户区改造进行了量化管理,调整补偿办法改为以就近实物安置为主,成为了该阶段棚改政策的渐进调整的主线。

五、我国棚户区改造的第三阶段: 2015—2017 年

在第三阶段三部门出台 4 份文件,继续扩大棚改户数,强调货币化安置补偿措施,提出了新的棚改模式。

2015 年,国务院出台 37 号文件,提出了 2015—2017 年的改造 1 800 万套棚改工作目标。同时,国务院提出在棚改安置补偿上需要强化货币化安置的比例。重要的是,国务院在该文件中提出了鼓励政府购买棚改服务和政府与社会资本合作的两种棚改模式。由此可见,在第三阶段国务院不仅继续扩大了改造棚户区户数,而且改变了在第二阶段中实物就近安置办法,改为货币化安置补偿,积极引入社会资本参与棚改,发挥市场机制扩大融资渠道,鼓励多元主体共同参加棚改的新趋势。

2016 年,住建部出台 156 号文件呼应 2015 年 37 号文件中提高棚改货币化安置比例的政策内容。在第三阶段政府采用货币化的安置手段,通过市场机制让棚改居民在房地产市场自主选择安置住房。尽管住建部在该份文件中强调了货币化安置补偿是对第二段阶段补偿方式的调整,但却是基于第一阶段补偿安置方法框架进行调适,是对补偿安置方法内容的不断调整。

同年,财政部出台 11 号文件提出措施,继续积极配合了国务院和住建部提出的货币化改造模式。在此阶段将政府货币化的安置方式作为财政部参与棚改工作的重点,综合反映出财政部压缩棚改周期,节约成本的整体趋势。具体而言,货币化安置主要包括三种形式: 1. 居民自行购买商品住房; 2. 政府购买商品住房卖给安置居民; 3. 直接给予货币补偿。对于选择自行购买商品住房的居民,政府将引导开发商将普通商品住房转为安置房,棚改居民可自行购买,有效缓解商品房的库存压力; 政府购买商品住房卖给棚改户这种形式,通常价格不会高于所在城市均价,政府集中购买有利于棚改居民享受价格优惠;

货币补偿是一种高度自由的安置方式,棚改居民可以利用安置补偿选购与工作地点相近的住宅,满足居民多样化的需求。2017 年,财政部继续出台了 2 号文件规定分配给某地区的保障性安居工程专项资金总额,与第一阶段和第二阶段的专项资金管理办法相比,此阶段将上年度绩效评价结果加入到计算办法中,成为影响当年地区专项资金的影响因素,建立起更加公平客观的动态评估方式,有利于激励地方政府持续提高资金使用效率。

总之,在第三阶段三个部门调增了棚改户数,达成了以货币化安置补偿为主的政策共识,住建部和财政部相继出台文件,鼓励货币化的补偿办法来安置棚改居民,扩大棚改资金来源,鼓励社会资本进入棚改项目,成为了该阶段渐进调适的主要内容。

六、结 论

本文基于渐进主义分析框架,以棚户区改造为研究对象,对 2007—2017 年国务院、住建部、财政部出台的相关棚改文件进行分析,研究发现三部门的棚改职责明晰,出台针对性的政策,推动了我国棚户区改造。通过对政策文件内容分析,在棚改过程中国务院是统筹全局部门,住建部是主导实施部门,财政部是资金提供部门,三个部门相互配合,不仅不断地修正增添了新的政策内容,同时也保留了原有政策的基本内涵,达成了对棚户区改造的共识。通过上述分析,本文在此提炼出我国十年棚改政策中符合渐进主义作为公共决策的三个基本原则。

第一,棚户区改造的范围和类型划定,符合渐进决策按部就班原则,保证决策过程的连续性。尽管国务院在第一阶段出台了 1 份相关文件,确定了城市棚户区改造类型这一个类型。住建部则相继出台 295 号和 190 号文件,细分为城市、工矿区、林区和垦区四类棚户区。住建部按部就班地深化政策内容,适度调整内容增量,最终形成了我国四类棚改的基本框架,确保了公共政策可实施性。

第二,棚户区改造的数量化管理体现了渐进决策积小变大原则,逐步实现政策目标。在住建部确定的四类棚户区改造的基础上,国务院在第二阶段出台 25 号文件,依据不同类型的棚户区,分别制定了对应的改造目标数量,使得实施棚改工作更有针对性。重要的是,国务院在第三阶段出台 37 号文件,提高了四类棚户区改造的数量,从 2013—2017 年的 4 年改造 1 000 万套到 2015—2017 年的 3 年改造 1 800 万套,棚户区改造数量不断累积增加,由量变向质变,实现了公共政策的服务目标。

第三,在棚改拆迁补偿方面,反映了渐进决策稳中求变原则,实现棚改政策的可持续性。在第一阶段,住建部明确规定了拆迁补偿要以坚持实物与货币相结合的方式,由居民自由选择。而在第二阶段,住建部则强调了优先就近实物安置为棚改居民提供住房,改变了原先实物安置与货币化安置相结合的原则。在第三阶段,国务院出台 37 号文件重点强调提高货币化安置补偿比例,又将拆迁补偿的工作重心转移到了货币化安置上。紧接着,住建部出台文件要求提高货币化安置比例,强调通过市场机制和市场供给来消化棚改居民的住房需求,财政部积极配合国务院和住建部在第三阶段货币化安置的政策要求,出台政策措施,提供安置资金,鼓励棚改居民购买商品住房。由此可见,棚改拆迁补偿方面是决策稳中求变的集中表现,第二阶段和第三阶段的变化调整,都是基于第一阶段的基本要求和前一阶段的基础,政府调整公共政策内容,切合了不同阶段的时代背景和市场需求。

总之,10 年间我国在实施棚户区改造的过程中,三个部门出台的相关政策文件变化都集中体现了渐进主义特征。三个部门在每个阶段不断调适棚改政策内容,围绕同一目标,部门之间达成共识,出台公共政策。重要的是,部门出台的棚改政策并没有对之前的政策内容进行彻底地、根本性地否定,体现出渐进决策模式在公共政策上的渐变非激进性特征。

(责任编辑:匡云)

tion of policies , but also directly relates to the clinical diagnosis and treatment in the practice of psychiatry. In the 1960s , Thomas Szasz , American Hungarian psychiatrist put forward the idea that *mental illness was a myth* , which as a fuse , had triggered the debate for decades. Szasz also stressed that psychiatry was an ethical and political enterprise. Of course , there was no consensus on this view either. Nonetheless , in the post-Szasz era , when mental health became a serious problem in public health worldwide , which was also necessary to relate to Szasz's theories to conduct an in-depth discussion and reflection to the concept of mental illness.

Anachronism: The New Perspective to Understand Modern China's Industrialization

Liang Hua

There are so many puzzles in China's economic growth that re-understanding of the current cognitive model is in urgent need. Directing and interpreting Chinese practice with Western economic theory is similar in essence to some kind of anachronism , which needs to be recognized in a long term of the world economic pattern. Re-understanding modern China's industrialization in the context of the world economic change from the perspective of anachronism , we find that , contrary to the general trend of gradual progress in world industrialization process , the low-level transplanting of Western industrialization thought in modern China from 1850 to 1950 , previously considered as the *lost one hundred years* , is essentially more like a century-long endogenous metamorphosis from the traditional economy into a modern economy , which contains *golden key* to the mystery of *China's Growth Miracle* in the 30 years of reform and opening up , and also is the precious hundred years to understand China's long-term economic growth.

The Analysis of Shantytowns Reform Policies in China from 2007 to 2017 from the Incrementalism Perspective

Meng Yanchun , Zheng Xiangyi Gu Hao

Recently , shantytowns have become an important factor that not only affects the healthy urban development , but also challenges the governance of urban area. China considers shantytowns as a major livelihood project , which has issued a series of policy documents to guide the transformation of shantytowns. This article divides the years 2007 – 2017 into three stages , using the framework of incrementalism to conduct an in-depth analysis of the relevant policy documents issued by the central departments of the State Council , the Ministry of Housing and Urban-Rural Development and the Ministry of Finance , in order to reveal the gradual adjustment and revision of the developmental path. The study found that , in the first stage , the Ministry of Housing and Urban-Rural Development was the lead department , which developed the types of shantytowns from urban shantytown into urban , mining , forest and reclamation shantytowns. In the second stage , the State Council became the core institution to formulate the quantitative target for transformation and encouraging the compensation measures for the physical resettlement. In the third stage , three departments adjusted some of the first phase and the second phase of policy content , vigorously promoting the monetary compensation for resettlement , and encouraging social capital to participate in shantytown reform. As a result , the analysis of shantytown transformation policy as one of the key national public policies is able to represent three incrementalist policy-making principles: step by step , small piece accumulated becoming larger , and change in stability.