

上下左右

——部门征求意见中的利益吸纳和责任排斥

张国磊 曹志立*

摘要:

- 【问题】在科层制实际运作中，上下级与平级部门间经常就政策问题征求意见。征求意见与反馈意见蕴含何种机理?“条块”部门差异化的征求意见方式能否消解后续的政策执行阻力?
- 【方法】在构建“利益-责任”分析框架的基础上，采取个案分析法对桂南Q市不同部门在征求意见过程中的价值取向和行动逻辑进行多维度分析。
- 【发现】首先，从互动类型看：(1)纵向型征求意见所具有的刚性约束力能够督促下级部门按时反馈意见；(2)横向型征求意见的柔性约束力拓展了各部门利益博弈的空间；(3)交织型征求意见的非对称性沟通加剧了意见反馈的不确定性。其次，就运作后果而言，各行动主体遵循风险最小化原则，呈现层级化差异：组织高层对政策进行总体性风险把控，中层领导在政策解读中适度转移责任，基层干部则选择性排斥责任，由此塑造自利性、选择性与权宜性的执行行为。
- 【贡献】论文打破了公共政策供给中向外吸纳民众意见的研究局限，揭示了公共政策制定场域中各部门差异化征求意见的内在机理。应重视部门内部征求意见，以规避后续政策执行“中梗阻”困境。
- 【关键词】公共政策 政策制定 征求意见 利益吸纳 责任排斥
- 【中图分类号】D63 【文献标识码】A
- 【文章编号】1674-2486(2020)06-0001-20

【政策之窗】

- ✪ 在科层制体系中，部门内部征求意见既是利益吸纳的内部化表现，也是责任划分的外在化过程，同时也是消解后期政策执行“中梗阻”风险的重要前提。
- ✪ 公共政策制定既需要向外吸纳民众意见来获取社会性支持，也需要对内征求各部门意见来缓和“条块”部门的内在冲突，使各方利益和诉求在动态调适下得到均衡性分配。

* 张国磊，广东金融学院公共政策与治理创新研究中心主任，讲师；曹志立，东北大学文法学院讲师，博士后。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：国家社科基金项目“乡镇干部权力关系化运作的结构剖析与政策调适研究”(20CZZ031)，广东省哲学社会科学规划项目“广东省农村人居环境整治的共建共治共享机制研究”(GD19YGL06)，广东省普通高校创新团队项目：公共行为与健康研究团队(2019WCXTD005)，广东金融学院优秀青年博士科研启动项目“基层社会治理中的政府动员与社会响应机理研究”(0000-KC2019002001047)。

一、问题的提出

如何在高度复杂化的动态环境中实施政策，并确保政策供给的有效性是公共行政关注的重点（Grantham，2002），也是政策制定者亟待解决的难点。公共政策的制定过程包括了界定问题并提交给政府、政府提出并选择若干解决方案等环节，而且，通常情况下会受到各利益团体、多层级政府和司法部门、社会媒体等行动者的影响（保罗·A. 萨巴蒂尔，2004）。在公共政策制定的过程中，政府既要吸纳外部民众意见来获取社会支持，也要征求所辖各层级部门意见来降低执行“中梗阻”（钱再见、金太军，2002）的可能性，以实现各主体利益均衡。公共政策的起草通常是由政府各部门人员负责，待文稿初步拟定之后走“发文流程”，并由部门“一把手”最终签发后逐级传递和执行。当出现联合发文时，则需要进行多部门协商和会同意见，以及这些部门领导“会签”后方可生效。因而，一项公共政策在向上请示或向下传达之前，通常需要由政策制定者向与之相关的决策者或执行者征求意见，以彰显政策制定的民主性和执行的高效性。正如“‘理性’的政府部门和官员在积极‘趋利’的同时，都会尽量采取‘避害’措施来减少各种风险约束和责任压力”（盛智明，2017）。

向不同部门征求意见是政策制定的必要过程，也是消解各项政策之间内在冲突的前提条件。在协商民主的基础上吸纳多部门意见，既可以将复杂化的“条块”利益关系进行重新分配（王慧军，2007），也可以将各执行者的责任明晰化，以确保政策落实到位。在科层制体系中，征求意见主要发生在上下级（纵向）、平级（横向）与不同层级之间（交织）。前者具有刚性约束力，即要求下级必须在既定时间节点向上级反馈意见，如若不提出“异议”则默认为“同意执行”；中者具有协商性，即由于行政级别相同，这些部门通常选择性关注与本部门利益相关的约束性条件，进而提出“修改建议”进行协商，以降低本部门的工作量；后者呈现出一种非对称性沟通，即不同层级和部门之间的意见反馈充满诸多不确定性，但强势部门（如发改委、财政与税务等部门）提出的意见往往得到更多的重视，毕竟这些部门掌握着体制内资源的“总体性支配权”。

总体而言，在牵涉到的众多相关部门当中，政策执行部门或政策执行者是公共政策制定过程中需要征求意见的关键对象。这是因为，公共政策是以满足公共利益最大化为最终价值取向，因而在制定的过程中，既要提升政策供给的有效性，也要保证政策执行的可操作性。由于行政级别不同，中央层面的征求

意见具有普适性意义，也就是各部委向外征求意见的范围较广，时间较长，而地方层面因需要及时出台和落实政策，通常向内各部征求意见的范围较窄，时间较短。与此同时，“条条”维度与“块块”维度的意见征求具有差异性，可能会因主导部门不同而产生差异，但本文主要关注地方政府部门内部的征求意见。由于处在科层制体系中的各部门职责与各执行者能力具有差异性，并非每一项公共政策都能自上而下逐级落实到位，很可能因政策模糊化而陷入“象征性执行”的“内卷化”困境。因而，公共政策的制定者需要征求决策者的建议和执行者的意见，以确保政策落实到位。在复杂的“条块”关系中，政策执行不仅受到“条条”部门的直接指导，也受到“块块”部门的间接监督。在此过程中，不同层级部门的权责结构与业务范围具有差异性，使得政策解读往往依附于部门利益之中，即各“条块”部门通常以部门利益最大化原则来反馈意见，以减少自身所需要承担的责任。由此衍生出本文所要讨论的核心问题就是：在公共政策制定的场域中，地方政府各职能部门之间的征求意见是合法化框架内的利益调配（利益吸纳）还是将自身责任进行多维度转移（责任排斥）？

二、文献述评

按照科层制的运作逻辑，一项政策从顶层设计走向底层实践需要经过决策者的严格“把关”和执行者的多道“检验”，因而在政策制定环节征求意见，实际上是公共部门吸纳多元主体参与政策制定，实现公共利益最大化的重要步骤。因而现有研究侧重于考察公共部门通过何种策略或技术性手段来提高公民参与的积极性，以此确保政策制定的民主性与执行的可行性，具体如下。

（一）从公共政策制定中公众参与的制度构架来看

政策制定是制定者在协商的基础上，向参与者寻求合法性支持的过程（McCright & Dunlap, 2000）。在中国的政策运作环境中，公共政策的实践者无意识地重新配置政策，以应对复杂的外部压力，并通过其他方式对政策缺陷进行弥补与追踪（薛澜、赵静，2017）。公共政策制定并非是由单一部门来完成的，而是需要多个相关部门反复地进行论证、沟通、协调和平衡，不仅要兼顾各部门的职权、责任和利益等，也要根据各自的职权、资源和能力进行合理化价值分配（韩志明，2018）。政策制定过程促成了利益相关者之间政策网络的形成，其中除了政府内部的精英和权力拥有者之外（Ingold, 2011），还包括政府外部的专家、企业、媒体和民众等（Baum & Potter, 2008；Ruostetsaari, 2010；

Ratinen, 2019)。中国的政策制定呈现“高层驱动、行政主导、央地互动”的特点，即政策议程一般由中央高层设定，而后行政系统主导政策方案规划，并通过中央与地方互动促进政策的出台（苏利阳、王毅，2016）。在利益多元化与存在价值冲突的中国社会，政府公共决策方式逐渐从“为民决策”向“共同决策”，大众传媒的舆论在“政策协商”的过程中能够起到实现意见表达与行政决策关联互动的作用（章平、刘婧婷，2013）。

（二）从公共政策制定中公众参与的协商过程来看

改革开放以来，政策制定逐渐从“封闭式”科层制的内部传递向“开放式”外部意见吸纳转变，参与主体呈现出多元化趋势，因而协商民主的范围逐渐扩大。各级地方政府逐渐有意识地鼓励公众在平等对话与协商的基础上参与政府决策，以及将民众参与作为衡量政策科学性的重要指标（Kornreich, et al., 2012）。但由于制定者与参与者的政治地位、资源与权力处在不对等的状态，需要通过共同协商来消解分歧、达成共识（肖棣文等，2016）。在确定一项政策议程后，决策者会千方百计引起民众对该议程的兴趣，并争取他们对该议程的合法性支持（王绍光，2006）。这种合法化过程所具有的利益取向被政策制定者视为可靠、有效与可信的，因此更有可能被吸纳到政策执行过程中（Liévanos, 2012）。群体参与协商的效果不仅受群体特征（凝聚力、组织程度和活跃性）的影响（Anzia, 2019），也受其是否具有代表性的影响（Kim, et al., 2018）。在信息化时代，“草根”群体能够通过民主的方式，将个人利益诉求输入政府的决策系统，以直接影响政治决策来实现自身的政治、经济与社会权利（杨嵘均，2015）。公共政策的制定，在维护每个人合法权益的基础上，实现社会大多数成员对公共利益的共享，因而需要各主体达成合作的共识，才能实现各方政策制定的参与者之间的利益均衡（席恒，2009）。

（三）从公共政策制定中公众参与的现实困境来看

在科层制体系中，公共政策的制定是由多部门发起的，由于利益取向的差异性，难免会陷入“权力角逐”的相互博弈中（王运锋，2016）。由于党政结构重合与行政部门“碎片化”的特性，使得许多政策的制定仍是以党政部门为主导，无形中孤立了参与者的意见，使得协商民主的决策过程难以构建（朱亚鹏等，2014）。由于参与资格不清、参与程序缺陷与参与渠道不畅，政府信息公开范围过窄，政府决策封闭、缺乏公信力以及政府对参与意见重视不够、回应不足，导致公共政策制定中各利益相关者的参与仍处于碎片化、随机性的状况

(许玉镇、王颖, 2015)。由于政府回应的意愿不强, 各类倒逼式、被迫式的“被动回应模式”制约了公民参与效果(翁士洪, 2014)。社会结构的变迁加剧了多元主体利益的分化, 既导致社会利益群体分化, 也使得处于政治权力中心的各级官僚精英陷入自利性倾向(陈水生, 2012)。在政府主导下, 民众难以参与政策制定的过程, 而利益分化又加剧了各部门之间的恶性竞争, 使得在政策形成和实施中难以协调与合作。

综而述之, 既有研究无论是从宏观制度架构角度切入, 还是针对微观现实困境的讨论, 均侧重于公共政策制定过程中的外部民众参与, 忽视了对科层组织内部的意见征求。一方面, 在协商民主的情境下, 地方政府在政策制定过程中寄希望于吸纳更多的民众参与来获取社会性支持, 但对制度文本的合法性来源的关注度较低。另一方面, 政策的最终落实主要由各执行者负责, 因而政策所蕴含的任务指标与干部相关联。如指标过高, 会加重各执行者的负担; 如指标过低, 则会导致政策落实不彻底(普适性不强)。由于部门利益取向各有差异, 经由各职能部门的策略性“变通”后, 很可能会出现打破规则来寻求最优的政策执行方案。一项制度从顶层设计到底层实践需要经历不同层级部门“检验”后才得以实现政策目标。但在现有政策执行场域中, 过于注重政策运作中期的执行方式与后期的绩效评估, 而忽视了前期的征求意见这个必要的过程。尤其在完成征求意见程序之后, 各行动者的推动是否能达到政策预期也鲜有关注。有鉴于此, 本文按照“理论解构-逻辑演绎”理路, 通过构建“利益-责任”分析框架来诠释在公共政策制定的场域中, 科层制体系内部征求意见的内在机理, 按照类型学对征求意见的方式进行归纳与总结, 并通过桂南Q市调研而获取的经验材料进一步呈现科层制体系内部不同行动者在反馈意见的过程中具有何种利益取向, 由此回应征求意见是利益吸纳还是责任排斥。

三、分析框架：“利益-责任”交织下的部门意见供给

公共政策制定是各利益相关主体在协商民主的基础上达成共识, 以消解利益与价值冲突的一个过程。政策制定通过复杂的社会和政治互动系统(May & Jochim, 2013), 根据时代的发展构建政策话语并进行多维度调适(陈振明, 2017), 以确保政策供给契合多元主体的利益诉求。当各部门收到征求意见稿之后, 首先由部门“一把手”评估发文机关的意图(需要协助抑或承担责任), 其次由业务科室重点审查与本部门相关的要求是否会超出部门的权限, 最后由公文处理人员汇总意见后向发文机关反馈。如意见稿所要求的工作符合本部门

的职责范畴，则提出“原则上同意”的意见；如超越权限，则提出“修改后执行”的建议。发文机关则会根据各部门反馈的意见做出相应的策略性选择。如采纳意见，则适当修改；如不采纳，则通过游说与其“讨价还价”，以减少政策执行后出现“中梗阻”的概率。在征求意见稿下发与回收的过程中，发文机关的利益取向在于通过上下对口与权责对称的正式沟通，以最大限度争取执行主体的合法性支持来减少政策落地的阻力。收文机关的价值取向在于以风险最小化原则将被问责或督查的可能性排除在政策制定的初始阶段，以减少不必要的额外工作。除非有更高层级部门领导的批示或要求，各部门在反馈意见时能规避风险的则尽可能选择性应对。如对本部门有利的内容则默许、无意见，对不利的要求则表明反对的立场。由此不难发现，在公共政策制定过程中的征求意见实际上是各部门之间利益博弈与责任转移的过程。为此，本文通过构建“利益—责任”分析框架（如图1所示）来诠释在公共政策制定的场域中，各部门在征求意见时的价值取向为何具有这种差异性，以及这些价值取向所塑造的行动逻辑是否在利益博弈中达成共识与规避风险。鉴于对科层组织及其成员普遍的理性主义假设（安东尼·唐斯，2006），同时也为了简化和方便讨论，本文暂不考虑组织成员对利益的排斥和对责任的吸纳等“利他主义”的情形，着力于回应公共政策制定中部门征求意见是利益吸纳还是责任排斥。

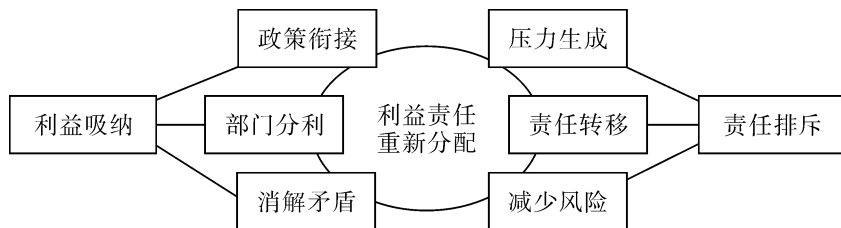


图1 “利益—责任”分析框架的要素

（一）利益：征求意见是部门利益的重新分配

政策制定是一个理性选择的过程，各参与者主要是出于自身利益的动机，在追求个人利益最大化的同时，并追求这些利益最小化的成本（Downs，1957；Neal，1988）而如何权衡各利益主体之间的矛盾，以及兼顾各主体利益诉求的差异性与实现规则的同一性，是公共政策制定者亟待解决的问题。在征求意见的过程中，各部门通常重点关注对本部门有利的内容，而选择性排斥难以执行的任务。换言之，在部门利益分化的情境下，征求意见稿所提出的要求通常要契合各部门的利益取向才得以推进，反之，则被这些部门选择性排斥予以消解。因此，征求意见的目的在于通过协商民主的方式来调适各部门之间的权力冲突、

责任冲突，以均衡性分配的方式减少各主体的利益冲突，以推动政策及时落地。

虽然征求意见的目的在于规避因信息不对称而造成的执行困境，但在政策文件起草阶段，由于行政级别与权力配置处在不均等状态，发文机关（制定者）与收文机关（参与者）都会依托各自掌控的资源积极表达意见并进行利益博弈，以实现双方利益得到均衡性分配。由于政策制定具有一定的时效性，大多数征求意见稿都有时限要求，如收文机关超期不答复，则默许为“无异议”。公共政策制定中征求意见就是促使各利益相关主体在一定时限内达成妥协的共识。如双方经过协商后仍难以达成共识，则会由更高层级领导通过非正式沟通予以“摆平”，以明确各部门利益不受损。毕竟高层领导所作出的批示性意见决定了公共政策的未来走向，以及后续能否顺利执行。如收文机关的领导不签发，其下属所提出的意见则无法反馈给发文机关。质言之，当征求意见稿因出现分歧而导致政策制定者与参与者发生冲突时，最优方案则是遵从高层领导的决定。因而在公共政策制定中，征求意见实际上是由各“条块”部门之间的利益博弈上升至各高层领导之间“摆平术”的适时运用。在利益博弈时，高层领导非但难以起到良好的引导和协调作用，还可能以特定利益主体身份直接参与到复杂的利益博弈中，甚至结成利益联盟（蒋俊明，2013）。

总体而言，公共政策的价值取向在于以制度化的方式消解“公益”与“私利”之间的“结构性矛盾”，使两者处在均衡性的合理区间，进而实现公共利益最大化。作为公共政策制定中的必要程序，征求意见则是科层制体系中内部权力、资源与利益的重新调配，旨在增强部门之间的有效互动来突破因信息不对称而导致的后续执行“中梗阻”困境。利益的重新分配意味着权力的适度让渡，以此调适制定者与参与者之间的内在冲突，因为制定者通过正式的沟通渠道将征求意见稿传递给参与者，需要参与者在短时间内进行政策解读与意见反馈。然而，由于部门利益分化，参与者通常需要最大限度争取利益与自由裁量权，以确保在后续的政策执行过程中能够处在主导地位，以及尽可能规避可能被问责的风险。

（二）责任：征求意见是主体责任的合理划分

在公共政策制定过程中，征求意见蕴含着责任划分的内在逻辑。对于收文机关而言，对征求意见稿进行解读，意味着将与之相关的责任进一步明晰化，如果跳过这一环节直接向下发文，很可能因责任模糊化而出现收文机关逐级“甩锅”等行为，这不仅弱化政策的权威性，也使得各执行者难以把握政策的宏观指向与微观目标，以致“政策空转”或政策落空（李瑞昌，2012）。因此，

需要通过征求意见将政策文本所涉及的各主体责任进行合理划分,以减少后续执行难的困境。

公共政策最终要转化为具体的行动才得以实现其价值,而决策者的意见在一定程度上决定政策的未来走向。当征求意见稿下达各部门之后,通常是由部门负责人进行“把关”,重点关注该项政策是否符合本部门职责范畴,以及本部门执行者能否胜任该项工作。如超出本部门业务范围,则提出反对或其他修改意见;如超越执行者的权限,则提出增加相应的配套资源予以“扩权”。但作为政策的制定者,上级部门通常会依据权力等级、层级节制与可操作性来预设政策文本内容,即根据收文机关的行政级别与资源情况匹配相应的任务,因而大多数征求意见稿所得到的反馈往往以“无意见”了之。一方面,政策目标明晰化是责任划分的前提。在征求意见的过程中,为确保政策如期执行,发文机关通常是尽可能压缩与收文机关“讨价还价”的空间,以减少反复博弈带来的“不必要麻烦”,但也因此陷入名实分离的困境,即名义上是依照协商民主的程序吸纳“他者”的意见和建议,实际上却通过权威控制的方式尽可能压缩利益博弈的空间,使政策有利的一面归集到本部门。另一方面,征求意见是各“条块”部门进行信息沟通的一个过程,当上下级信息沟通渠道畅通,政策的目标在短时间内达成共识,但如果存在信息不对称,则会陷入反复的讨价还价之中。当征求意见稿公开的信息不全面或要求过于模糊时,收文机关则认为本部门反馈的意见难以得到全部采纳,“提意见”或“不提意见”的差别并不大,因而需要发文机关提前“打招呼”明晰该项工作的具体内容,以减少在后续执行时出现不必要的程序性问题。

总体而言,地方政府和官员,既作为中央利益和地方利益的代表者,也作为自身部门利益和公务员个人利益的代表者(周国雄,2007),他们所负担的责任层级也由此逐渐减小。因而在征求意见的过程中,不同层级部门与不同级别干部对征求意见稿的立场和关注点具有差异性:高层领导(决策者)关注该项政策是否在本部门的“权力清单”之内,如超越本部门权限则提出修改意见;中层干部(协调者)则关注该项政策是否在科室的“责任清单”之内,如超越科室责任范畴则提出“扩权”的意见;基层干部(执行者)则关注个人能力与执行该项政策是否与之相匹配,如超越个人业务能力则提出反对意见,以减少自身的执行压力。正因为如此,在拟订征求意见稿过程中,发文机关通常需要对收文机关进行全方位考量,在调适政策内容的基础上减少政策传递的阻力,促使政策目标在短时间内达成共识。在常规性的政策制定过程中,征求意见的目的在于吸纳多元主体意见,使政策更具科学性与合理性,同时也能将政策目

标、任务内容与工作要求进行明晰化,使各行动者悉知各自的权责范畴,按照责任清单的原则履行好各自的职责。但在应对突发事件时,地方政府很可能简化甚至忽略征求意见的程序,直接向下发文,并要求下级尽快处置,以减少不确定风险的生成。

四、利益吸纳：分利秩序下的部门利益最大化

从类型学来看,征求意见主要包括上下级之间的纵向型、平级之间的横向型与不相隶属之间的交织型,不同形式的征求意见的利益取向具有明显的差异性,这些差异不仅表现在部门利益调适层面,也包括政策文本所要求的执行责任层面。在科层制体系中,处在“金字塔”顶端的上级部门掌握着权力与资源的“总体性支配权”,下级部门要服从上级的指令开展各项工作。但由于部门利益分化与权责不匹配,使得“上有政策、下有对策”的异化现象充斥着公共政策的底层实践,因而需要通过征求意见的方式来了解各部门的执行意愿。当下级反馈超越权限或“执行难”的意见时,上级部门则需要及时调整,以确保政策目标契合各部门的利益诉求,因而发文机关需要权衡多方利弊来规避后续政策执行时可能出现的各类型冲突。笔者于2019年11月-12月在桂南Q市财政局进行调研,主要对部分科室在2019年所接收到的不同行政级别的征求意见稿(非涉密)的办事人员进行访谈,以深度访谈的形式来呈现不同行动主体在处置各类型征求意见稿时的不同价值取向,以及诠释这些征求意见稿所起到的作用。如图2所示。

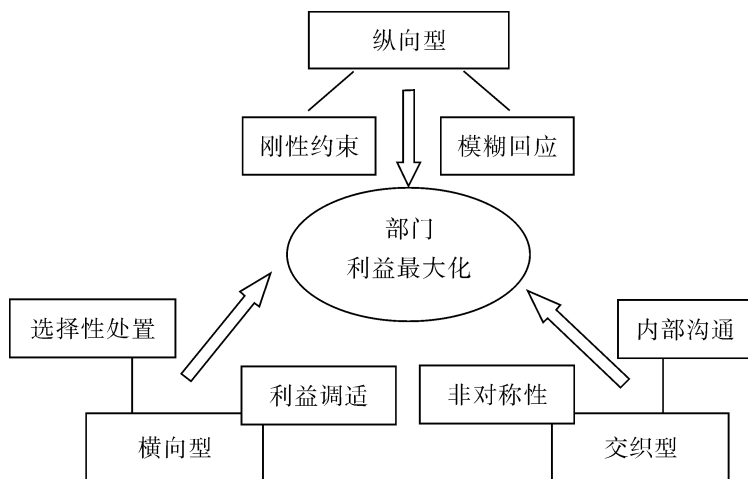


图2 征求意见过程中不同部门的价值取向

（一）纵向型征求意见：刚性约束下的模糊回应

纵向型征求意见既是科层制体系中上级向下级吸纳意见的过程，也是一种“上下对口”的对称性信息沟通方式。Q市财政局虽然隶属省财政厅，但在属地管理下，更多的是受Q市委市政府直接管辖，因为作为该市的“大管家”，市政府掌控着地方财政“总体性支配权”，因而在市一级涉及经济建设领域的征求意见稿需要经过该部门反馈意见才得以进一步落实。虽然Q市下辖“两县两区”（L县、P县，B区、N区），但在“省管县”体制下这些县区财政局直接与广西财政厅对接，因而与Q市财政局仅存在业务指导与被指导的“条条”关系。当征求意见稿在“条条”体系中传递时，由于行政级别的差异性，上级部门所拟订的征求意见稿通常具有一定的权威性，下级部门在提出意见时难以真实地表明反对意见，而是以一种模糊的术语进行回应，如“原则上同意”，或者向其他部门咨询后再提出意见。如Q市财政局副局长NGZ^①所言：“虽然我们跟广西财政厅处在“条条”体系中，但每年下发的征求意见稿主要集中在一些务虚的事情上，毕竟跟我们的业务相关性也不大，也不需要我们做进一步的工作，通常答复‘原则上同意’就行了”（访谈记录，20191110）。

虽然根据功能来划分部门结构有利于提升政策执行效率，但却分割了办事流程，使得政策供给的整体效能较为低下。由于利益诉求与价值取向具有差异性，各部门往往基于自身利益最大化而有选择地反馈意见，或是过于关注局部利益而缺乏整体性考量，使得公共政策的价值与功能发生裂解。一方面，回应术语的模糊化既给本部门一定的弹性空间，也能适当地避免一些“不必要的麻烦”（额外工作所带来的责任）。如Q市财政局国防政法科科长XM所言：“我们科室对接的是全市行政政法系统各职能部门的财政业务，有些部门比我们的级别还高，在反馈意见时通常比较模糊化，一来是为了以后办事的需要而不能直接拒绝，二来也是为了避免后续执行可能出现的问题”（访谈记录，20191115）。另一方面，向其他部门咨询而形成“利益联盟”既能扩大与上级利益博弈的空间，也能均衡性地向其他部门分担相应工作量，以避免因“一家独大”而受到的高问责风险，毕竟“法不责众”。在利益主体多元化的情况下，公共政策所涉及的利益群体越多，分配的利益越多，多方博弈的程度就会越高（王庆华，2009）。在行政考核与任务压力之下（张国磊、张新文，2020），上级部门有权要求下级在短期内反馈意见，下级部门则是被动参与政策制定，毕

^① 人物匿名化处理。

竟本部门提出的反对意见也难以撼动上级的既定要求，也无法推卸掉自身所要承担的职责。因而不难发现许多政策传递到部门之后，往往出现被动式执行、选择性执行与权宜执行的现象。

总体而言，在征求意见稿进入科层制纵向“检验”的过程中，自上而下的科层权威所形成的刚性约束力，能够迫使下级部门迅速反馈意见，但这种被动式的回应往往具有模糊性，不仅加剧了政策目标的不确定性，也使得后续的政策执行需要反复调适与补充才能得以实行。

（二）横向型征求意见：选择性利益调适

横向型征求意见主要发生在平级之间的政策文件往来，以及多部门在联合行文时达成共识。我国政府体系是按照职责同构与上下对口的原则进行事权划分，既保证中央的“权威”，也能使公共政策在“条条”体系中逐级推进（贺东航、孔繁斌，2011）。

基于权力与资源的差异性，政府部门可划分为强势部门（具有经济实权）与弱势部门（财力薄弱）。在征求意见的过程中，不同部门所具有的话语权具有差异性：强势部门占据着话语的主动权，所提出的意见通常得到其他部门的认可；而弱势部门通常表现出被动式附和，即在部门财力有限的情况下，“多一事不如少一事”，除非有额外的专项经费支持才签署“同意”负责该项工作。如Q市财政局综合科副科长JYP所言：“由于地方财政有限，我们市每年需要通过融资的方式建设大型项目，因而政府向我们征求意见的目的是把控风险，但我们反馈的意见通常是根据以往的惯例，只要市领导批示‘同意’即可”（访谈记录，20191117）。从征求意见的程序来看，首先，在某一特定事项（突发性、临时性与亟待处置的事件）的驱动下，由责任较大的部门负责牵头起草文件，征求意见稿初步拟订后则通过政府信息平台传达至相关的部门。其次，与任务相关的部门“一把手”要在既定时间节点签署意见。最后，在整合各单位的意见与建议基础上，文件起草部门对文件进一步修订和补充后定稿，并上报至本级政府走发文流程。作为Q市财政局，是接触征求意见稿最多的部门，办公室不仅要统筹全市各部门的公文往来，也要对局属各科室反馈的意见进行整合，因而在处理多部门联合发文的征求意见时需要从总体性把控经费是否支撑这些任务。正如Q市财政局办公室主任HWD所言：“我们比较头疼的是反馈多部门联合发文的征求意见稿，有些部门不考虑市财政的总体情况，在建设项目预算中总想多争取经费，我们不得不要求投资评审中心严格审核，尽可能挤掉“水分”，这也是不得罪人的无奈之举”（访谈记录，20191118）。由此，由于行政

级别相同，各部门提出意见的取向在于尽可能减少本部门的工作量，毕竟不是牵头单位，其话语权难以体现在政策的刚性约束层面，只能以辅助者的角色表明参与该项工作，所反馈的意见是否得到采纳却充满诸多不确定性。

总体而言，在科层制体系中，处在平行竞争状态下的各部门难以真实地反馈本部门的意见，而各部门之间的职能不能相互交叉，进一步加剧了政策供给的“碎片化”，以致征求意见的过程较为漫长，甚至可能遭到一些部门的漠视或反对而无法继续推行。当征求意见稿进入平级之间反馈之后，各部门将依托自身的权限进行利益调适，以缓解来自其他层面的压力。概言之，横向型的征求意见虽能体现各部门的平等协商和沟通，但主要责任与次要责任的划分需要经过长时间的“讨价还价”才得以达成共识，因而政策制定者所面临的压力较大，并不利于紧急状态下的政策制定。

（三）交织型征求意见：非对称性沟通

政策的制定，不仅需要自上而下的意见吸纳，也需要自下而上的逐级反馈，由此形成的回应性机制是建立在一定的合法性框架内的。纵向的“条条”部门之间（上下级）的征求意见具有刚性约束力，而横向的“块块”部门之间（平级）的征求意见则具有柔性约束力，但在一些征求意见的场域中，也有“条条”部门向“块块”部门征求意见的现象，即跨部门进行非对称性行政沟通。

由于一项政策涉及的事权较为复杂，当牵头单位拟订征求意见稿后，不仅需要“条条”部门提出意见，也需要向“块块”的平级部门征求意见，由此形成交织型征求意见模式。如Q市一所院校2019年需要建设教学楼，该院校不仅要向主管的教育局打报告（申请项目审批程序），也要通过教育局向财政局（经费支持部门）、自然资源局（用地规划）与审计局（建设使用经费核算）等相关部门征求意见。按照公文流程，需要各部门提出可行性意见才得以建设，当出现某一部门不同意时，可能会由部门领导进行更高层级的“沟通”（通过跨部门游说，以争取最大限度的经费支持）。正如Q市市财政局教科文科科长WJF所言：“我们是总体上支持该院校建设教学楼的，但投资评审中心在审核该项目的建设经费时发现部分材料与市场价有出入，在进行市场调研后把一些不必要的经费砍掉了，因而该院校的领导多次找我们局领导协商，以扩大市财政的支持力度。经过多次协商，领导还是同意了他们的方案，让我们执行”（访谈记录，20191120）。由于各部门之间的利益取向具有差异性，以及在地方财力有限的情况下，这种非对称沟通很可能加大政策供给的难度。一方面，具有经济实权的强势部门在提出意见时更多地考虑开源节流，因而需要本部门对建设经费进行

重新核定，尽可能减少预算经费；另一方面，弱势部门则考虑尽可能争取经费支持来减少部门的投入压力。如此一来，在财政吃紧的情况下，一些建设项目很可能在征求意见时遭到强势部门的否决而被迫中止，除非由更高层级领导“摆平”后才能形成可行性方案。

总体而言，在公共政策制定的场域中，纵向的征求意见具有一定的刚性约束力，能够促使下级部门及时反馈意见。横向的征求意见具有柔性约束力，各部门根据职责范围与权力清单提出相应的建议。在交织型征求意见过程中，“条块”部门利益分化与权责复杂化，使得意见反馈充满不确定性。因此，如何在征求意见的过程中权衡各部门利益，既是确保政策供给有效性的内在要求，也是后续政策得以顺利执行的关键。一方面，在合法化的框架内，通过增权赋能的方式扩大意见提出方的自由裁量权，以保证各部门所反馈的意见真实有效；另一方面，通过构建跨部门利益协调机制将各部门的利益进行合理划分，以确保征求意见时得到各部门的及时反馈。

五、责任排斥：压力型体制下的个人风险最小化

在科层制体系中，一项制度的运作不仅需要组织高层的“高位推动”，也需要中层领导“衔接跟进”，更需要基层干部的“底层实践”。不同层级的行动主体对征求意见的态度具有明显的差异性，一般而言，组织高层关注这些政策是否符合本部门的工作范畴，如不符合将会提出反对意见；中层领导则关注这些政策能否得到组织高层的肯定，以及是否会对科室日常工作产生过多冲击；基层干部则关注这些政策所蕴含的责任有多大，如任务负荷过重、责任超出能力范畴，他们多会选择向上级部门领导反映。在风险最小化的逻辑下，组织高层通常需要从宏观层面把控风险，默许基层干部的责任转移，然后与中层领导进行协商后把意见反馈给征求意见的部门。但总体的趋势是尽可能减少责任，以免被上级问责而影响到个人的前途。问责制的“核心”在于科层制组织内部的各行动者不仅要对自己的行动负责，也要对上级负责，上级部门采取问责的行政方式实际上是消解自身的责任，以获取利益最大化（Mulgan, 2000）。由于本文关注的侧重点在于地方政府的内部征求意见过程，因而所指的意见提出者，组织高层是政府职能部门的“一把手”（处长），中层领导指的是部门下属单位科室的负责人（科长），基层干部是各部门的办事人员（科员）。如果以地级市为例，他们可以分别是市政府某部门处长、科长和科员。征求意见过程中各行动者的价值取向如图3所示。

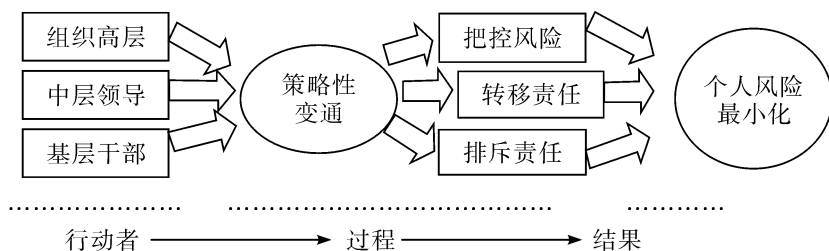


图3 征求意见过程中各行动者的价值取向

（一）组织高层：总体性把控风险

府际之间的竞争不仅直接影响地方政府官员的行为偏好，也影响公共政策的制定和选择（彭勃等，2014）。作为征求意见稿的首要接收人和事后问责的主要责任人，组织高层不仅要根据部门职责反馈意见，也要结合部门工作范畴将征求意见稿分配给相关科室与责任人。在风险最小化的原则下，组织高层提出意见的侧重点在于尽可能减少任务“认领”与争取更多的利益。如Q市财政局农业科科长LXL所言：“近年来国家不断重视‘三农’工作，我们市所要统筹的‘三农’专项资金不断增多，因而在对涉农部门的征求意见稿进行反馈时都要尽可能平衡这些部门的关系，毕竟作为‘三农’专项经费的分配者，只要这些部门不超出预算太多，我们都会支持，这样一来可以消除这些部门的冲突，二来也可以减少我们部门的支出压力”（访谈记录，20191205）。在晋升锦标赛体制下，各部门是处在一种相互竞争与利益博弈状态，当征求意见稿需要本部门供给资源时，组织高层则会权衡投入与产出的比例，毕竟本部门资源有限，难以均衡性供给到征求意见所要求的任务或项目上。如对一些见效慢、难度大的项目建设征求意见稿，组织高层可能会直接否决掉；如短期内成效显著、经费使用较少的项目则“无异议”并及时反馈意见。由此选择性执行的行动逻辑在向各部门征求意见时已然生成，即各部门领导秉持风险最小化原则，选择性反馈对本部门有利的意见，导致一些必要的、亟须的但难以执行的政策则排斥在外，由此导致地方政策供给更加偏向趋利性选择。因而在有限条件下，政策实施的参与者能够运用社会技能来调适各项政策的内在冲突，并达成共识来调和各主体之间的矛盾，以实现集体行动（Moulton & Sandfort, 2017）。换言之，在组织高层的选择性处置下，征求意见稿所隐含的风险逐渐减弱，但公共利益最大化的价值取向不断被消解，使得公共政策的公共性难以体现。

（二）中层领导：适度性转移责任

按照业务对口原则，征求意见稿通常在组织高层的指示下，由各科室负责

人（中层领导）商议后提出，因为政策文本所涉及的任务并非单一化，而是由不同条款组成，很可能在一份文件中需要不同部门协同推进才能完成。当征求意见稿经过组织高层批示后，由与任务相关的科室进行政策解读，并将任务与责任进一步细化。在权力与资源有限的情况下，行政等级塑造了各级部门的竞争关系；同样地，各部门的内设科室负责人也难以摆脱晋升锦标赛的藩篱。换言之，在反馈意见的过程中，各科室的负责人同样处在利益博弈之中，他们更多地关注执行该项政策（任务完成后）是否拓宽晋升的空间，而忽视政策的普适性意义。在高度复杂化的政策执行场域中，自上而下与自下而上政策实施路径所塑造的问责压力也具有差异性（Sabatier, 1986）。在征求意见的过程中，虽然组织高层的首肯及其担负的领导责任为中层领导提供了一定的“避责”保障，但中层领导依然会根据组织高层的批示进行合理调适，或是根据科室人员执行力的状况提出相应的意见，以避免在此过程中责任的放大对科室的中心工作造成新的追责压力。正如Q市财政局自然资源和生态环境科HX副科长所言：“去年中央环保督察‘回头看’发现我们市仍存在诸多问题后，市委和市政府将生态环境治理工作提到前所未有的高度，使得我们今年特别重视在环保方面支出的情况，所以经常要下文督促各单位加快进度，对于涉及环境治理领域的征求意见稿都会及时反馈，以此加大支持中心工作的力度”（访谈记录，20191216）。当科室需要承担的任务较多时，则提出选择规避责任之策；当该项政策照顾到科室的特殊性时，则积极提出建议。在部门利益最大化的理念下，各科室通常会根据常规业务的重要性而有选择地执行一些非常规工作。一方面，通过选择性处置，既能将任务落实的责任转移到其他科室，也能吸纳后续政策执行时上级所配套的资源；另一方面，一些额外任务的转移意味着责任的“转嫁”，使得本科室的业务得到顺利开展。但长此以往，不仅导致部门权限进一步缩小，也使得政策的“分利秩序”愈加明显。

（三）基层干部：选择性排斥责任

作为征求意见稿的直接利益相关者，基层干部通常在组织高层的批示与中层领导的指示下对涉及个人责任的政策提出相应的意见。部门职责、个人能力与业务范围不同，使得各基层干部提出意见的侧重点同样具有一定的差异性。在压力型体制下，政策执行、考核与追责的压力都会“层层加码”地传递到基层干部身上，即便组织高层和中层领导对征求意见中的责任进行了“过滤”，基层干部在提出意见时，依然倾向于维护本部门的既有利益，进而减小自身的任务数量和考核压力，以扩大自身的隐性收益，即尽可能地提高政治利益，以减

少后续政策执行所带来的考核压力，由此形成了排斥责任的反馈意见策略。面对不确定性、不平等性和扩散性风险陡增时，基层干部不仅选择规避直接责任，还会尽力回避潜在责任（倪星、王锐，2018）。一方面，由于权责不匹配，基层干部所要承担的责任远远超出征求意见所要求的，因而任务越多，所要承担的风险就越大。另一方面，当征求意见稿所规定的任务超越基层干部权限时，基层干部通常需要寻求组织高层的帮助，与发文机关“沟通”，以减少自身的任务量。正如Q市市财政局综合科科长LCB所言：“一些部门年初未做预算，但却发征求意见稿要求市财政支持项目建设，当时我们反馈的意见是‘该局并未做预算，并且当前财政压力较大，建议从其他渠道统筹’，但过几天收到政府来文显示市领导批示‘从市财政的预留经费支出，并确保经费及时到位’，我们不得不按要求执行，这样一来我们所反馈的意见的作用并不大”（访谈记录，20191225）。因为组织高层掌控着本部门意见的决策权，而基层干部仅作为意见反馈者，并没有影响部门决策的实权。即使该项政策可能有损部门利益，但各基层干部也难以超越权限改变政策的未来走向，只能在现有的政策框架内进行选择性执行与策略性“变通”（赵静等，2013）。

总体而言，在科层制体系中，通过征求意见的行政沟通方式对公共政策进行前期“摸底”，以合理划分各主体的责任，进而减少后续政策执行可能出现“中梗阻”困境。但在征求意见稿下达到各部门之后，由于利益取向的差异性，使得各行动者的关注点呈现出差异化特征：首先由组织高层进行总体性把关，以减少后续政策执行时可能产生的风险；其次由中层领导对政策进行详细解读，将任务进行合理分配，以减少责任推诿现象；最后由基层干部根据个人业务能力提出具体意见，使政策要求与个人能力相匹配。概言之，在风险最小化的理念下，各直接利益相关者通常在维护部门利益的基础上反馈意见，当政策内容损害部门利益时，则由组织高层直接与发文机关进行沟通，以降低政策运作过程中的行政成本。

六、结论与讨论

在科层制体系中，部门征求意见，不仅影响政策供给的有效性，也影响后续政策执行能否实现公共利益最大化的目标。尤其在协商民主的情境下，公共政策的制定不仅要吸纳外部民众意见来获取社会性支持，更需要向科层制体系中各部门征求意见来获取合法性支持。然而，学术界过于关注政府部门通过何种方式吸纳公众的意见，而忽视对内部征求意见过程的机理分析，使得公共政

策过于关注民需所向而忽视了行政推动力。虽然一项政策需要整合外部民众意见才能体现出政策的公共性与普适性意义，但政策制定环节不完整（缺乏科层制体系内部的征求意见），很可能在执行过程陷入“中梗阻”的困境，导致政策难以落地。

首先，在公共政策制定中，政府各部门进行内部征求意见即是利益吸纳和利益再分配的重要过程。纵向型征求意见是上级部门按照“上下对口”原则向下级传达征求意见稿，要求其在一定的时限内反馈意见，如超期则默认为“同意执行”。在科层权威之下，下级通常默许该征求意见稿所涉及的任务要求，即使提出异议也难以改变上级部门的决策。正因为刚性约束力的存在，下级部门无法摆脱上级的合法性干预，即政策目标已明确，无论下级部门提出何种意见都难以避免被动式执行的命运。横向型征求意见是平级部门通过政策文件往来进行对称性沟通，但由于各部门行政级别相同，以致征求意见稿的刚性约束力可能在其他部门的拖延下逐渐消解。毕竟不是牵头单位，只要不损害到部门利益，各部门通常都倾向于合作，因为“抬头不见低头见”，将来到本部门牵头起草文件时也需要其他部门的协助。交织型征求意见是处在复杂性的科层制体系中，各“条块”之间的非对称沟通很可能囿于信息不对称，所提出的意见较为谨慎，毕竟职责范围的差异性较大，只要在合法化的框架下，通常都得到附议和认可。

其次，由于各部门之间的价值取向与利益诉求具有差异性，因而对征求意见稿的态度具有明显的差异性。组织高层主要从宏观层面对征求意见稿进行总体性风险把控，对不符合本部门工作范畴的意见则及时向发文机关反馈，以降低被问责的风险。中层领导从中观层面对政策进行详细解读，使政策目标明晰化与部门职责进一步细化。基层干部从微观层面对政策执行过程中可能遭遇的问题进行预设，如超越个人权限的事务则及时向组织高层反馈。在利益驱动下，各行动者通常会考虑落实该项政策后自身的利益能否得到实质性增长，因而长期处在“公益”与“私利”的冲突中。在风险最小化的原则下，各行动者提出的意见通常具有自利性倾向，即过于关注政策有利的一面，并竭尽全力支持来文机关的工作，而选择性排斥一些亟须解决社会问题的政策。由此一来，不仅造成政策供给的公共性不断被制度排斥，而且政策执行的普适性也逐渐被弱化。

最后，无论对科层制体系内部意见的征求，还是对外部民众建议的吸纳，都需要在一定的合法性框架内进行。如果政策的顶层设计过度依赖科层制体系自上而下的法定程序，那将会加剧政策执行异化的风险，因为随着行政层级的增加与管理链条的延长，政令信息在向下传递过程中“失真”越严重，加上各

层级部门利益分化的存在，导致行政运作的成本不断加大。因而在公共政策制定的过程中，不仅要向各部门征求意见，以充分吸纳各方意见的方式来缓和各主体的内在冲突，也要在政策落地的过程中持续性地跟进，使各方利益诉求在动态调适下得到均衡性分配。在全面推进依法治国的情境下，公共政策既要按照程序制定以体现合理性与规范性，也要充分吸纳民意以确保公平性与普适性。如只注重科层制体系内部意见的征求，则会过度排斥民意而无法调节“公益”与“私利”之间的矛盾；如过于注重对外部民众建议的吸纳，则很可能因部门利益冲突而出现选择性执行的自利性行为，即对本部门有利的政策则优先排序，而有意识地忽视其他难以执行的政策。如此一来，公共政策的公共性无法在政府决策中体现，也使得政策制定陷入循环往复的利益博弈之中，既加大行政运作成本，也使得政策目标再度模糊化。

总体而言，本文试图构建“利益－责任”的分析框架，以“理论解构－逻辑演绎”的视角对公共政策制定中部门征求意见所面临的一系列问题进行系统诠释。一方面，从部门利益层面分析在不同情境下各部门提出的意见具有何种价值取向；另一方面，从个人责任层面分析不同行动主体通过何种策略性意见反馈来降低考核压力与被问责的风险。质言之，征求意见的过程不仅需要科层部门自下而上逐级反馈，也要由各层级行动者自上而下选择性处置，以实现部门利益最大化与个人风险最小化。

参考文献

- 安东尼·唐斯（2006）. 官僚制内幕. 郭小聪，等译，北京：中国人民大学出版社.
- 保罗·A. 萨巴蒂尔（2004）. 政策过程理论. 彭宗超、钟开斌等译，北京：生活·读书·新知三联书店.
- 陈水生（2012）. 中国公共政策模式的变迁——基于利益集团的分析视角. 社会科学，8：13-23.
- 陈振明（2017）. 党中央治国理政政策思想与中国特色政策科学理论构建. 中国行政管理，2：6-11.
- 韩志明（2008）. 政策执行的模糊性及其治理效应. 湘潭大学学报（哲学社会科学版），42（4）：34-39.
- 贺东航、孔繁斌（2011）. 公共政策执行的中国经验. 中国社会科学，5：61-79.
- 蒋俊明（2013）. 利益协调视域下公众参与型公共政策机制建构. 政治学研究，2：29-36.
- 李瑞昌（2012）. 中国公共政策实施中的“政策空传”现象研究. 公共行政评论，5（3）：59-85.
- 倪星、王锐（2018）. 权责分立与基层避责：一种理论解释. 中国社会科学，5：116-135.
- 彭勃、杨志军、冯执一（2014）. 发展型公共政策与地方治理：制度－机制－行动的三维视角. 上海交通大学学报（哲学社会科学版），22（6）：35-42.
- 钱再见、金太军（2002）. 公共政策执行主体与公共政策执行“中梗阻”现象. 中国行政管理，2：56-57.

- 盛智明 (2017). 地方政府部门如何规避风险?——以 a 市社区物业管理新政为例. 社会学研究, 5: 170-195.
- 苏利阳、王毅 (2016). 中国“央地互动型”决策过程研究——基于节能政策制定过程的分析. 公共管理学报, 13(3): 1-11.
- 王慧军 (2007). 公共政策过程中的利益冲突分析. 中国行政管理, 8: 32-35.
- 王庆华 (2009). 论政策过程中的利益博弈与价值博弈. 中国行政管理, 10: 74-76.
- 王绍光 (2006). 中国公共政策议程设置的模式. 中国社会科学, 5: 86-99.
- 王运锋 (2016). 公共政策制定过程中部门利益冲突的动因分析. 河北大学学报(哲学社会科学版), 41(6): 105-109.
- 翁士洪 (2014). 参与-回应模型: 网络参与下政府决策回应的一个分析模型——以公共工程项目为例. 公共行政评论, 7(5): 109-130.
- 席恒 (2009). 公共政策制定中的利益均衡——基于合作收益的分析. 上海行政学院学报, 6: 39-45.
- 肖捷文、姜逾婧、朱亚鹏 (2016). 如何形成政策共识: 社会政策立法过程中的协商政治——以南方省残疾儿童保护政策立法为例. 政治学研究, 2: 108-120.
- 许玉镇、王颖 (2015). 民生政策形成中利益相关者有序参与问题研究——基于协商民主的视角. 政治学研究, 1: 21-31.
- 薛澜、赵静 (2017). 转型期公共政策过程的适应性改革及局限. 中国社会科学, 9: 46-68.
- 杨嵘均 (2015). 论网络空间草根民主与权力监督和政策制定的互逆作用及其治理. 政治学研究, 3: 110-122.
- 张国磊、张新文 (2020). 行政考核、任务压力与农村基层治理减负——基于“压力-回应”的分析视角. 华中农业大学学报(社会科学版), 2: 25-30.
- 章平、刘婧婷 (2013). 公共决策过程中的社会意见表达与政策协商——以新医改政策制定为例. 政治学研究, 3: 57-68.
- 赵静、陈玲、薛澜 (2013). 地方政府的角色原型、利益选择和行为差异——一项基于政策过程研究的地方政府理论. 管理世界, 2: 90-106.
- 周国雄 (2007). 论公共政策执行中的地方政府利益. 华东师范大学学报(哲学社会科学版), 39(3): 90-94.
- 朱亚鹏、岳经纶、李文敏 (2014). 政策参与者、政策制定与流动人口医疗卫生状况的改善: 政策网络的路径. 公共行政评论, 7(4): 46-66.
- Anzia, S. F. (2019). When Does a Group of Citizens Influence Policy? Evidence from Senior Citizen Participation in City Politics. *The Journal of Politics*, 81 (1): 1-14.
- Baum, M. A. & Potter, P. B. K. (2008). The Relationships Between Mass Media, Public Opinion, and Foreign Policy: Toward a Theoretical Synthesis. *Annual Review of Political Science*, 11 (1): 39-65.
- Downs, A. (1957). An Economic Theory of Political Action in a Democracy. *Journal of Political Economy*, 65 (2): 135-150.
- Grantham, A. (2002). How Networks Explain Unintended Policy Implementation Outcomes: The Case of UK Rail Privatization. *Public Administration*, 79 (4): 851-870.
- Ingold, K. (2011). Network Structures within Policy Processes: Coalitions, Power, and Brokerage in Swiss Climate Policy. *Policy Studies Journal*, 39 (3): 435-459.
- Kim, D. K., Kim, P. S. & Oberg, P. (2018). Deliberative Policy - Making and Its Limitations: The Case of the Charter of Human Rights for Seoul Citizens in South Korea. *Policy Studies*,

39 (1): 54 – 69.

- Kornreich, Y. , Vertinsky, I. & Potter, P. B. (2012). Consultation and Deliberation in China: The Making of China's Health – Care Reform. *The China Journal*, 68: 176 – 203.
- Liévanos, R. S. (2012). Certainty, Fairness, and Balance: State Resonance and Environmental Justice Policy Implementation. *Sociological Forum*, 27 (2): 481 – 503.
- May, P. J. & Jochim, A. E. (2013). Policy Regime Perspectives: Policies, Politics, and Governing. *Policy Studies Journal*, 41 (3): 426 – 452.
- McCrigh, A. M. & Dunlap, R. R. E. (2000). Challenging Global Warming as a Social Problem: An Analysis of the Conservative Movement's Counter – Claims. *Social Problems*, 47 (4): 499 – 522.
- Moulton, S. & Sandfort, J. R. (2017). The Strategic Action Field Framework for Policy Implementation Research. *Policy Studies Journal*, 45 (1): 144 – 169.
- Mulgan, R. (2000). “Accountability”: An Ever – Expanding Concept? *Public Administration*, 78 (3): 555 – 573.
- Neal, P. (1988). Hobbes and Rational Choice Theory. *The Western Political Quarterly*, 41 (4): 635 – 652.
- Ratinen, M. (2019). Social Embeddedness of Policy Actors. The Failure of Consumer-Owned Wind Energy in Finland. *Energy Policy*, 128 (5): 735 – 743.
- Ruostesaari, I. (2010). Citizens, Politicians and Experts in Energy Policy-Making: The Case of Finland. *Energy & Environment*, 21 (3): 203 – 222.
- Sabatier, P. A. (1986). Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research. *Journal of Public Policy*, 6 (1): 21 – 48.

责任编辑：郑跃平