

生态政策的地方实践：场域、策略及效果

——基于J湖国家湿地公园建设的实证分析

吴 森 郭瑞莲*

【摘要】 生态环境的重要性和生态政策的特殊性使生态政策实施受到学界广泛关注。但是，现有关于生态政策落实的主流研究，在“政策执行偏差”的框架下对政策实践的多面向和地方政府的复杂策略缺乏深入讨论。鉴于此，论文在制度复杂性视角下建构“多重制度逻辑-组织响应”的分析框架，采用单案例研究方法，通过实地观察和深度访谈，梳理J湖国家湿地公园项目建设历程，并结合政府文件和媒体报道等各种定性数据进行分析，尝试对生态政策地方实践的复杂性进行开创性探讨。研究发现：（1）具有模糊属性的生态政策可能使地方政府原本动态、不一致的组织场域更加复杂化；（2）在不同的制度复杂性样态中，地方政府对生态政策的理解和定位存在差异，并采取情境化的行动策略；（3）生态政策在地方的“搭配性”实践对政策结果产生了复杂影响。研究结果进一步表明，国家生态政策为地方发展提供了机遇，但生态政策的模糊性也可能导致部分甚至核心政策目标难以实现。论文丰富了生态政策地方实践多样化的研究图景，有利于深化对地方政府行为的理解，同时也为模糊性生态政策的反思和重构提供了参考。

【关键词】 生态政策 组织场域 多重制度逻辑 地方实践

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2021) 06-0124-20

一、问题提出

近年来，中国生态保护与修复受到政府高度重视并取得积极成效（常纪文，2019）。但在经济社会发展不平衡、不充分的基本国情下，生态保护目标与生态环境资源开发利用之间仍存在巨大张力，国家生态政策在地方落实过程中面临着复杂情境。一方面，生态目标的模糊性和生态政策实施的跨域性为地方政府提供

* 吴森，华中科技大学公共管理学院教授；郭瑞莲，华中科技大学公共管理学院硕士研究生。感谢匿名评审专家和编辑部对论文提出宝贵的修改意见。

了宽松的策略选择空间（黄晗，2013）；另一方面，无论是从“注意力”分配还是从资源利用而言，生态政策目标均与绝大部分地方政府的核任务——经济发展相抵牾（钟兴菊，2017）。因此，即便在中国单一制下，生态政策的实践也可能远比“中央顶层设计—地方政策执行”的图景丰富，且呈现出更为复杂多样的逻辑和效果。那么，国家生态政策是如何进入地方并构建出复杂政策情境的？在这种情境下，地方政府面临哪些制度逻辑并采取何种行动策略？不同策略又会怎样影响生态政策实践效果？

当下，学界关于生态政策已取得丰硕的研究成果，但重点关注生态政策地方执行的偏差，并沿循政策过程形成了三种主要解释进路。一是认为这种偏差缘于自上而下的政策制定。在中国政策执行情境中，生态政策自上而下制定具有快速构建相关组织的优势（李侃如、李继龙，2011），但也存在政策落实过程中一旦缺乏中央强力支撑就会面临合法性障碍的隐患（John et al., 2007）。Roos（2010）更为详细地论述了“央地”政府在政策制定方面因存在偏好差异和利益冲突而带来的实施阻碍。与关注政策伊始环节不同的是，有部分学者认为政策落实过程中激励不足才是造成执行困境的主因（任丙强，2018），并由此形成第二种研究进路。这类研究将上级政府对下级政府的考核体系视为影响生态政策落实的决定性因素，认为量化管理与目标责任制是尤为关键的约束和激励机制（陈佳等，2015；唐啸等，2016）。不过，中国生态政策激励结构是倒错的（Ran, 2013），中央政府将晋升作为鼓励地方官员执行生态政策的主要方式（陈潭、刘兴云，2011），然而在实践中，生态指标的模糊性导致这种激励方式并未实现有效动员，反而可能诱发“上有政策、下有对策”的变通执行现象（钟兴菊，2017）。除激励机制外，也有学者从第三种研究进路——监督问责机制探究偏差存在的原因，他们认为正是监督问责的不到位为地方落实生态政策提供了较大的自主空间。尽管生态保护重要性毋庸置疑，但中央和上级政府很难因生态问题对地方领导尤其是对“一把手”进行问责（Heberer & Senz, 2011）。究其原因，不仅地方财政压力（包国宪、关斌，2019）和政策模糊性（冉冉，2014）是影响监管效度和力度的关键，地方分权在鼓励地方落实政策的同时，也为不同层级政府间进行责任推诿提供了机会（冉冉，2019），一些地方政府为应对监管甚至出现“共谋”等异化现象（周雪光，2008）。

另外，相当一部分学者着力从中国特色行政体制角度寻求生态政策执行偏差的有效解释。他们认为在“压力型体制”（荣敬本，1998）和“晋升锦标赛”（周飞舟，2009）的背景下，地方政府往往专注于短期经济发展，生态保护意识的形成和巩固比较困难（袁方成、姜煜威，2020）。同时，中国的“条块关系”经常会导致“双重领导”，进而不利于生态政策落实过程中的部门合作（周雪光、练宏，2011）。

综上，现有研究主要从政策制定、激励机制、监督问责机制和行政体制等

多个角度阐释国家生态政策地方执行偏差的现象，这对于理解和诊断中国生态政策地方落实现状无疑具有重要启示，但仍留有需要进一步探讨的问题。首先，地方政府本身面临着多重利益博弈和策略空间，其意愿与行为直接影响生态政策效能（金太军、沈承诚，2012），而既有研究主要集中探讨外生性因素对地方政府的影响，对于地方政府自身复杂的动机及其行为逻辑的研究阙如；其次，绝大部分研究将生态政策视为“制定-执行”的单向过程，聚焦于中央对地方政府自上而下的制度性激励和约束，鲜少关注生态政策实践过程中自下而上的逻辑和地方政府面临情境的多样性；最后，现有研究在某种程度上简化了生态政策执行过程，往往将生态政策的执行视为在特定结构之中，对地方政府所处场域的动态性重视不够，难以解释地方政府实践策略的情境性和非一致性（崔晶，2020）。总之，目前学界基于政策执行视角对生态政策执行偏差、异化的解释，一方面对生态政策地方实践的多样策略和复杂面向缺乏足够重视；另一方面，也有意无意地简化了地方政府的制度化行为空间。因此，国家生态政策地方实践的逻辑仍是亟待开启的“黑箱”。

为打开这一“黑箱”，进而更好地理解地方落实生态政策的复杂面向，本文尝试把地方政府的自主性重新“带回来”，以突破现有政策执行自上而下的研究视角，将生态政策地方实践视为自上而下与自下而上相结合的过程。为此，本文基于“制度复杂性”视角构建“多重制度逻辑-组织响应”分析框架，并以A市J湖国家湿地公园项目为例，具体展示生态政策地方实践的复杂面向。研究发现，生态政策的模糊性在为地方政府面对多种压力和竞争情境下进行自主选择行动策略提供便利的同时，可能会加剧地方政府所处场域的复杂化和动态化；多重制度逻辑下的地方政府采用情境化、多样化的行动策略导致了生态政策实践的复杂后果。

二、理论框架构建

中国生态政策的地方实践本质上是错综交织的组织行为，纵向来看，中央与地方存在着利益冲突；横向而言，多重制度逻辑之间存在着目标差异（李晓丹、刘洋，2015）。引入制度复杂性视角分析中国生态政策地方实践，不但具有高度的适配性，而且对于拓展制度理论研究具有重要意义。

（一）地方实践生态政策的多重制度逻辑

制度逻辑的研究最早出现在社会学领域，其核心观点认为行为者的行动会受到制度环境的影响和塑造（Rubin et al., 1987）。Thornton 和 Ocasio（1999）在前人基础上进一步拓展研究，并将制度逻辑定义为“由社会建构起来的关于

物质实践、假定、价值观、信念以及规则的历史模式，个体通过这些模式生产和再生产他们的物质生活、组织时间和空间，以及为社会现实赋予意义”。早期的制度理论主要强调单一制度逻辑的相对稳定性和对场域内组织行为的同构作用，后来越来越多的学者发现，仅仅考虑某种制度逻辑难以解释现实中组织行为的多样化和差异性，而事实上组织经常处于多重制度逻辑构成的复杂场域中。

因此，本文借助组织场域理论理解内部行动者的互动关系（W. 理查德·斯科特，2010），可以更清晰地呈现地方实践的多重制度逻辑。首先，从场域内组织间的关系来看，纵向的“压力型体制”和横向的“府际竞争”催生了地方发展逻辑。在中国单一制下，中央和上级政府的政策要求会通过科层体系向下层层传导，并以目标考核的方式（王汉生、王一鸽，2009）推动地方政府加快经济社会发展。同时，由于“晋升锦标赛”机制的存在，横向政府间也会形成以GDP为核心的“同侪竞争”关系，从而使地方发展逻辑长期居于主导位置。其次，从场域内主体间的关系来看，自下而上的公众诉求和舆论监督使地方政府形成了生态保护逻辑。长期以来，唯GDP的发展理念使地方政府“有意”忽视生态保护。但是随着公众环保意识的逐渐提升（龚勤林等，2020），当公民个体或利益群体就生态问题向相关部门进行批评、建议和反馈，抑或借由新闻媒体对生态问题进行挖掘和报道时，这迫使地方政府不得不形成生态保护逻辑。最后，自上而下的理念传导和自下而上的生态诉求相结合（任丙强，2018），形成了生态文明建设逻辑。生态文明建设思想自20世纪70年代萌芽起，经过了漫长的探索与发展。党的十八大以来，习近平总书记多次强调保护生态环境就是保护生产力，改善生态环境就是发展生产力。生态文明政治议程的提升，既与公众对美好生活的诉求相契合，又使生态治理在地方发展中的位置产生重要变化。此外，媒体舆论的宣传和引导作用也督促着地方政府形成生态文明建设逻辑。由此，如图1所示，生态政策地方实践过程中存在着三重制度逻辑：地方发展逻辑、生态保护逻辑、生态文明建设逻辑。

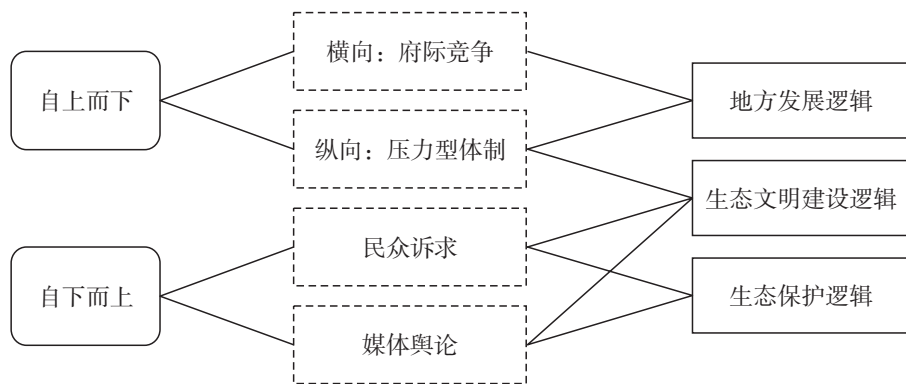


图1 生态政策地方实践的多重制度逻辑

资料来源：作者自制。

多重制度逻辑并存往往出现不兼容的情况，Greenwood 等学者（2011）称之为“制度复杂性”。早期，针对制度复杂性的研究强调两个维度：制度逻辑的数量和兼容程度。近年来，Besharov 和 Smith（2014）进一步发现制度逻辑会随时间动态演变，并依据“兼容性”和“中心性”两个维度将多重制度逻辑组合划分为竞争型、同盟型、疏远型和主导型。

虽然相关研究已经关注到时间和场域对制度复杂性的动态影响，但是学者们通常认为制度复杂性是暂时的，一旦有新的主导逻辑占据优势位置，组织就会重回稳定状态，这就忽视了制度复杂性持续存在的可能性（Granqvist & Gustafsson, 2016）。实际上，当具有模糊性的生态政策嵌入地方政府行动场域时，一方面，政策本身会加剧制度复杂性；另一方面，随着政策的长期实施，地方政府的实践策略会产生累积效应，从而不断清晰或转译生态政策的模糊目标。因此，本文要讨论的重要问题包含：随着时间的演变，生态政策地方实践过程中面临的多重制度逻辑会发生怎样的变化？地方政府在各个阶段的响应策略有何不同？

（二）组织响应制度复杂性

面对制度复杂性，地方政府该采取何种行动策略？最早研究这一问题的学者 Oliver（1991）认为，组织在响应制度压力时，一般会采用默许、折中、逃避、反抗和操纵这五种策略。但是这一早期研究只针对单一制度压力，对于分析组织响应多重制度压力而言存在明显局限。近年来，基于制度逻辑视角探讨组织响应策略的研究不断涌现，学者们主要提出了区隔策略、解耦策略和混合策略。区隔策略是将不同的制度逻辑进行区分并隔离在组织内部不同的结构单元中，以此来降低组织面临的制度复杂性（Greenwood et al., 2011），但这也有可能导致组织内部关系僵化继而引发冲突。解耦策略即组织表面上象征性地执行某项制度要求，但实际运作中仍按照自己的核心逻辑执行（Eva & Jonsson, 2008）。混合策略是指一个组织结构主要依靠内部成员和内部机制，容纳和平衡多种使命目标和多重制度逻辑。越来越多的研究表明，组织通过采用混合策略整合多重冲突逻辑形成混合组织是行之有效的响应方式（Battilana & Lee, 2014）。但是这一视角只能较好地解释不同场域中组织响应策略的多样性，很难解释同一场域中组织的差异化行为。

因此，学界开始引入组织身份视角关注组织的异质性，比较具有代表性的研究是 Kraatz 和 Block（2008）提出的四类组织反应，分别为：通过删除或者边缘化一种或多种制度身份来消除复杂性造成的紧张；通过增加身份之间的协同性来平衡多种制度要求；通过建立持久身份以获得制度制定权，从而对外部和多样的服从压力产生免疫力；通过区分身份来应对多样的制度要素。由此看来，

现有文献只呈现出零散的组织策略选择方式,并未针对持续的制度复杂性进行周期性的策略研究。而深入探讨历时权变特征下组织持续的策略转换,正是本文的研究重点之一。

（三）多重制度逻辑—组织响应：一个理论框架

如前所述,在中国单一制下,模糊性生态政策作为地方政府的实践对象面临着多变的执行情境。与此同时,生态政策被引入地方场域后,将作为一个独立变量重塑地方政府原有的制度逻辑,使地方政府所处的场域更加复杂化、动态化,最终导致生态政策的实践面向具有多样性。基于此,本文构建“多重制度逻辑-组织响应”理论框架用于分析生态政策地方实践过程,如图2所示。

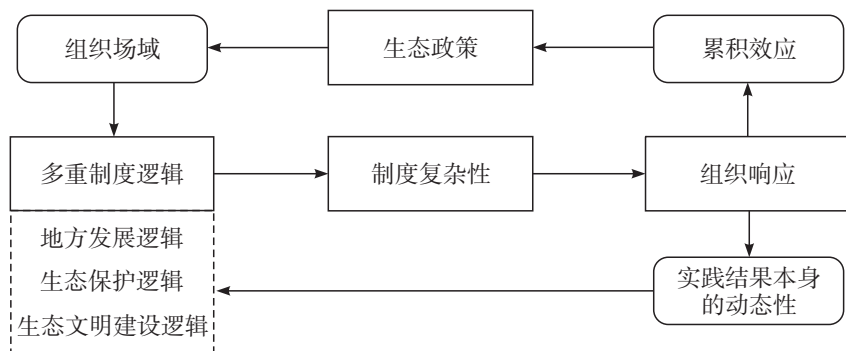


图2 生态政策地方实践的多重制度逻辑-组织响应框架

资料来源：作者自制。

具体而言,首先,生态政策嵌入地方政府行动场域后一般会产生三重制度逻辑:地方发展逻辑、生态保护逻辑和生态文明建设逻辑。其次,多重制度逻辑受动态场域影响会衍生出不同程度的制度复杂性。一方面,组织场域通过影响逻辑数量和兼容程度,从根本上塑造了组织面对的制度复杂性程度(毛益民,2014)。一般认为,制度复杂性程度与制度逻辑数量成正比、与逻辑间的兼容性成反比关系。另一方面,在历时权变性特征下,多重制度逻辑在场域内动态交互并形成不同的逻辑组合,其呈现出的竞争、共存、替代等关系影响着场域内制度的复杂性程度(Durand et al., 2003)。再次,制度复杂性产生的压力对各个组织的影响不尽相同,地方政府会选取何种策略工具回应制度压力,主要依据组织结构、组织身份和权力资源等组织属性(Greenwood et al., 2011)。最后,生态政策的地方实践由于历时性而呈现出动态特征。具体表现为,地方政府对制度复杂性的响应会产生不同的实践面向,其结果本身的动态性会影响场域内制度逻辑的变化;同时,地方政府对制度复杂性的持续回应会产生累积效应,进而强化或弱化生态政策的模糊性,不断改变着地方政府的行动场域。

三、经验背景和研究方法

生态政策作为政策的子系统，尽管总体上具有类的特征，但内部结构仍极具复杂性。探究生态政策地方实践的逻辑，“完美”的研究无疑是既关注其类，又厘清内部差异。而本文仅限于讨论作为“类”的生态政策，采取“管中窥豹”的研究策略，以国家湿地公园政策为例来呈现生态政策地方实践历程及其逻辑，在警惕“以偏概全”陷阱的前提下提高研究的可行性。

（一）国家湿地公园政策：一项模糊性生态政策

自1992年中国加入《湿地公约》起，国家逐渐重视湿地保护和恢复，而设立国家湿地公园制度就是湿地保护最重要的一项措施。国家湿地公园，是以保护湿地生态系统为核心，兼顾服务、科教和合理利用示范的人为建制。国家湿地公园的创设，由地方政府自愿申请试点，获批后自主建设，最后由国家验收授牌，建设周期不超过6年。在国家湿地公园工程推进过程中，为规范国家湿地公园的申报、建设和管理，国家不断出台相关文件^①，从而构成本文所指的国家湿地公园政策。

作为一项工程的国家湿地公园，已经有20多年的建设历程，虽然制度规范都在不断完善，但政策本身及实施过程仍具有一定的模糊性（韩志明，2017）。具体而言：首先，政策目标的不可量化和相互冲突性。国家湿地公园建设方针中“全面”“科学”“合理”以及“持续”都难以量化；“保护”“利用”与“持续发展”之间也存在冲突，尤其是可能与地方政府的经济社会发展任务不一致。其次，政策实施的超边界性。中国国家湿地公园政策由中央制定、地方实践，但建设方式是采用“申报—验收”制，而非层层量化传导执行；同时，国家湿地公园政策落实具有跨部门、多行业等特征，具体实施责任难以在政府部门明确划分。最后，政策结果的复杂性和评估的不确定性。生态保护和修复的成效不仅有赖于专业治理技术，还在很大程度上取决于不受人为把控的生态自身循环与平衡；且国家湿地公园建设缺乏过程性监控，其政策成效以最终验收评估结果为准，而有相当部分验收指标如“全面保护”等需要专家的主观判断，这致使评估结果具有不确定性。

^① 如：《中国湿地保护行动计划》《全国湿地保护工程规划（2002—2030）》《关于加强湿地保护管理的通知》《全国湿地保护工程实施规划（2005—2010）》《国家湿地公园评估标准》《国家湿地公园管理办法》《国家湿地公园总体规划导则》《国家湿地公园建设规范》以及《国家湿地公园管理评估指南》等。

毋庸置疑，基于国家湿地公园政策本身的多目标性、工程的复杂性和区域间的差异性，国家将政策的模糊性作为决策技术，会使地方政府在落实过程中拥有更多自主空间，以保障政策更有韧性和可实践性（孙志建，2012）。与此同时，模糊性生态政策嵌入地方后也会加剧政策实践情境的不确定性和复杂性。

（二）研究方法

本文尝试理解生态政策地方实践的复杂过程和内在机制，因此案例研究方法是恰当的选择。根据国家湿地公园管理部门在每年检验中的评价：“要防止重申报轻建设、重经营轻管理、重干预轻自然、重开发轻保护等现象的发生”^①，可推知国家湿地公园政策在地方实践中存在相当多的共性问题。因此，理论上选择任何一个项目都具有“超越个案”的价值。本文基于研究可行性和便利原则，选取湖北省A市J湖国家湿地公园项目作为展示案例，并通过“三角互证法”，利用访谈资料、政府文件以及新闻报道等多来源资料相互补充和印证，力保经验材料的信度和研究结论的效度。笔者于2020年1月多次深入A市J湖国家湿地公园进行实地调查，获得访谈资料50余份构成研究一手资料；二手资料涵盖调查中收集到的政策文本、报告文件和相关媒体报道百余篇。这些材料经过对照、“清洗”和整理后，共同构成支撑研究所需的J湖案例资料库。

湖北省A市J湖国家湿地公园从2013年准备申报试点建设到2019年通过验收，历时7年，具体项目进程如表1所示。政策实践以2016年为时间节点呈现出明显的“前松后紧”状态，主要原因是项目验收时间逼近和国家政策环境变化导致地方中心工作转移，因此J湖国家湿地公园经历了从面源治污到全域治理的建设过程。然而，成功验收的国家湿地公园项目并未实现全面生态保护，反而被作为A市的“绿色名片”，成为周边区域发展休闲旅游的重要资源。

表1 A市J湖国家湿地公园项目建设历程

时间	主要事件
2013—2014年	准备申报材料，并成功以“J湖”为名申报国家湿地公园试点
2014—2016年	面源治污：仅针对污染报道进行湖面治理
2016—2017年	书记换任；中心工作从“地方发展”转变为“生态文明建设”
2017—2019年	全域治理：融入生态文明建设，开展水体治理、基础设施和景观建设
2019年12月	通过验收，并成为A市旅游发展的“绿色名片”

资料来源：作者自制。

^① 资料来源：《国家林业和草原局关于2019年试点国家湿地公园验收情况的通知》（林湿发〔2019〕119号）。

四、案例呈现：J湖国家湿地公园生态政策的地方实践

在追求地方发展的目标下，A市政府主动申报J湖国家湿地公园项目不仅用于回应湖泊污染这一民生问题，还希望借此打造旅游新品牌、推动当地产业发展。但是，在国家湿地公园项目实际建设过程中，A市政府一方面要面对地区发展尤其是经济发展与所承诺的生态修复和保护这两种任务的严重冲突，另一方面要适应国家政策环境的不断变化。因此，在复杂、动态的政策情境中，地方政府必然会采取多样化策略实践国家湿地公园生态政策。

（一）主动承接（2013—2014年）：巧借政策谋发展

2013年，刚刚上任的X书记明确A市政府的核心任务是实现“三大目标”^①，进入百强县市行列。由于地理优势，J湖被X书记亲定为旅游景区开发项目。与此同时，国家湿地公园政策中“合理利用”的模糊性要求又极具“吸引力”，于是A市在市委书记指示下积极申报J湖国家湿地公园项目。

J湖国家湿地公园的“外溢效用”，既能提高A市生态旅游的知名度，也能提升周边土地价值、发展地产，还能增加第二、三产业的就业机会。（20200116ZJW^②）

然而，J湖景区规划刚提出不久，一篇报道揭露了J湖的严重污染状况及其对居民生活的危害。

每至夏日，湖面被芡实严严实实盖住，太阳一落，蚊子苍蝇嗡嗡飞，严重影响着居民生活和家庭生产，引起大规模民众投诉^③。

公众诉求和舆论报道引致上级政府对A市考核施压，X书记主动转换“身份”，开展污染治理，重视生态保护。

X书记当时压力非常大，很多地方的负面新闻就会导致一个官员下台。（20200115FGL）

X书记要求尽快做好J湖国家湿地公园的申报工作，并迅速带领相关同志赴周边已申报成功的县市学习经验。（20200115GLZ）

① 三大目标：力争3年内城市框架全面拉开，5年内基本建成中等城市；力争提前3年实现“两个翻番”的目标；在2017年全面建成小康社会。

② 访谈资料编码说明：8位数字为访谈日期，年4位+月2位+日2位；前两位英文字母为受访者所属单位；最后一位字母为受访者姓氏的首字母。下同。

③ 资料来源：荆楚网—湖北日报（2013）。图文：天光何时映湖水，网易新闻网：<https://www.163.com/news/article/97EEA42M00014AED.html>。2021年8月25日访问。

2014年12月，A市获得国家林业局批准开展J湖国家湿地公园项目试点建设。此时，经济发展仍是政府的中心工作，只是迫于舆论压力，生态保护工作的地位有所提升。在发展与污染治理双重压力下，A市主动承接国家湿地公园建设项目。

（二）边缘响应（2014—2016年）：搭配“湖长制”开展面源治污

随着国家生态保护力度的加大，A市选择以直接治理湖面污染的方式来显示其对生态治理以及民众诉求的重视。在市委、市政府的联合工作下，A市制定“退渔还湖”政策，通过终结湖泊承包经营关系和清除非法围湖、围网养殖两种策略，解决了由种植、养殖引发的湖面污染问题。

解除承包经营合同工作相当艰难，我们当时就高额的补偿金问题和承包商老板们扯皮了很长时间。但是为了快速解决污染，政府最终还是花了极大代价。（20200115SLL）

为有效改善水质，A市建立了湖库保护和管理联合执法制度，定期组织巡查执法，譬如每月开展一次湖泊污染源现场检查，每季度进行一次水质监测。此外，市政府还投资10多万元，在湖泊区域安装15个监控探头进行实时监控。

水体治理常常涉及不同部门、不同区域，容易由于治理职能和边界的交叉而陷入“九龙治水”困局（胡春艳等，2020）。2015年底国家全面推行（河）湖长制，A市积极响应并建立J湖的“湖长制”，从市到村的三级主要领导负责湖泊的生态保护。

J湖的面源治污工程取得了初步成效，负面报道带来的压力逐渐减弱，X书记便将湖泊治理的责任逐渐下放至相关乡镇，市级政府的“注意力”再次回归到经济发展的主导逻辑——建设百强县。国家湿地公园建设止步于面源治污和“湖长制”政策的普遍性落实，生态保护和修复作为项目的核心工作并未真正开展。

（三）集中突击（2016—2019年）：生态文明建设转变为中心工作

2016年，国家湿地公园建设迎来了大转机。随着党和国家针对长江流域提出要“共抓大保护，不搞大开发”，实现生态文明成为当时相关地方政府新的重点任务。此时，A市正逢市委书记换届，新书记L上任后便明确提出“三个坚决^①”，要求将J湖国家湿地公园建设成“生态治理的样板”，“只能成功，不能失败（20200116ZJW）”。为此，A市新设国家湿地公园建设指挥部，领导和组

^① 三个坚决：坚决提高政治站位、坚决把握工作重点、坚决落实工作责任。

织国家湿地公园管理处和文化旅游公司更有效地开展工作。

指挥部的目的就是解决问题，实际上就是专门用来实施督办。（20200115GLY）

指挥部由市政协主席 F 同志任组长，每个月现场办公两次左右；常务副市长 N 同志任副组长，每周现场办公一次；另一副组长 Y 同志常驻办公。（20200115GLZ）

“一湖清水入长江，一江清水出 A 市”是 L 书记提出的口号与决心。A 市通过“环保 + 公安”的执法模式双管齐下打击企业偷排偷放、超标排放等违法行为，切断了外源性污染。但是，如何处理因长期过度用肥造成的水体中氮和磷含量超标是最为棘手的问题。因为“一湖清水”的核心是降低污染物，提升水质；而国家湿地公园建设的首要目标是保障湖水中生物物种的原生性和多样性，水质的提升需遵从“全面保护”原则。

从治污的角度而言，化学凝结、清淤等方法具有见效快的优势，但可能给生态系统带来“灭顶之灾”，因此，这些方案仅小面积试用后就被叫停。最终在国家湿地公园管理处 W 主任的极力推荐下，L 书记选择了“种草吸磷”这种见效慢但不会彻底毁坏生态系统的治理方案。虽然在实施过程中，为保证种植的水草不被啃食，A 市也采取了投用化学药物、打捞芡实和野菱角等措施，甚至惊起“万鸟哀鸣”，但最终在舆论压力下，还是保留了约 400 亩的野菱角专门作为水鸟的栖息繁育地。

如果把浮叶都清除的话，须浮鸥就无法产卵，相当于杀死它^①。

另外，为解决巨大的资金投入难题，国家湿地公园的基础设施被地方政府以 PPP 模式打包进市政项目中。在 L 书记的亲自督促下，J 湖国家湿地公园项目基础设施建设全面开展。

书记、市长听了很多次我们的方案，基本上每一两个月就要去现场办公。（20200116ZJW）

总之，随着“共抓大保护”被重视程度的提升以及国家湿地公园验收时间的临近，生态政策实践得到了政府更多的“注意力”和资源分配。在生态文明的政策情境下，A 市在“一把手”的重视下集中所有力量加速 J 湖国家湿地公园项目建设。

^① 资料来源：新京报（2019）。清菱角被指捣毁浮鸥巢 湖北一湿地公园称将保留 400 亩，新浪网：<http://hb.sina.com.cnnewsj/2019-07-19/detail-ihytcitm3041893.shtml>。2021 年 8 月 25 日访问。

（四）整合利用（2019—）：以生态促旅游，以旅游养生态

经过5年的保护、修复和建设，J湖国家湿地公园生态环境明显好转^①。2019年11月，尽管验收组专家指出J湖国家湿地公园存在人为干预过多等问题，但认为整体基本符合标准、通过验收^②。其后，A市运用“以生态促旅游”模式融合J湖国家湿地公园项目与旅游发展，将其作为开展生态教育的“自然课堂”、省级“山水林田湖草”生态系统综合治理示范项目和各种赛事的举办场地。J湖还因此被评为“长江经济带美丽湖泊”，并成为A市旅游业发展的“绿色名片”。

换言之，国家湿地公园要实现可持续发展，必须有稳定的资金来保护和修复生态，而在地方政府财力有限的情况下，“以旅游养生态”也不失为维持公园运转的一条可行路径。

要维持生态系统的稳定性，就需探索精细化技术，这都需要资金的支持。我们会优先考虑降低成本，但是如果能够通过公园带动旅游来反哺生态治理的话当然更好。（20200116GLY）

可以发现，J湖国家湿地公园通过验收后，对地方政府而言，外部考核压力逐渐减弱，因此，A市政府试图整合“生态文明建设逻辑”和“地方发展逻辑”，形成“以生态促旅游，以旅游养生态”的可持续生态治理模式。不过，这并没有从根本上影响A市政府追求建成百强县的主导逻辑。

五、历时权变特征下的多重制度逻辑组合与组织响应策略

既有研究成果表明，组织总是存在于多重制度逻辑之中，且不同制度逻辑之间往往互不兼容（吕德文，2019）。不过，研究者大多以静态的方式对多重制度逻辑关系进行简化处理，较少进行制度复杂性演变的动态研究（Battilana & Lee, 2014）。但A市J湖国家湿地公园生态政策实践历程（见表2）表明：地方政府的场域本身具有历时权变性，新制度逻辑的增加和制度逻辑关系的变化均可能导致组织场域的动态化；作为能动主体的地方政府必须采取情境化的行动策略以回应场域内多重制度逻辑的要求；而地方政府多样化、差异化的策略会使生态政策的实践面向具有复杂性和不确定性。

^① 数据来源：经济日报（2019）。J湖再现生态美，中国经济网：http://www.ce.cn/cscstwm/gd/201903/25/t20190325_31735347.shtml。2021年8月25日访问。

^② 资料来源：《国家林业和草原局关于2019年试点国家湿地公园验收情况的通知》（林湿发〔2019〕119号）。

表2 J湖国家湿地公园生态政策地方实践的“多重制度逻辑组合—组织响应策略”

时间轴	2013—2014 年	2014—2016 年	2016—2019 年	2019 年—
多重制度逻辑	地方发展逻辑	生态保护逻辑	生态文明建设逻辑	地方发展逻辑
	生态保护逻辑	地方发展逻辑	生态保护逻辑	生态文明建设逻辑
场域变化	政治晋升锦标赛 + 稳定经济发展	公众舆论压力 + 湖长制	“共抓大保护” + 生态文明建设	通过验收 + 追求可持续发展
响应策略	主动承接	边缘响应	集中突击	整合利用
实践面向	主动申报	面源治污	全域治理	以生态促发展

资料来源：作者自制。

那么，在具有历时权变性的生态政策地方实践场域中，地方政府在不同阶段到底面临哪些制度复杂性样态？又是采取何种策略来回应多重制度逻辑的压力和要求？

（一）地方政府的动态场域与制度复杂性的不同样态

如前所述，当前学界的主流研究在政策执行范式下对地方政府所处场域的复杂性和动态性缺乏足够关注。但是，J湖国家湿地公园项目建设历程却表明，地方政府在实践生态政策过程中面临着多变的情境。首先，组织场域受制度压力影响而变化。在中国单一制下，中央政府通过发布政策、“晋升锦标赛”等方式直接影响地方政府（李林倬，2013），但中央政府的“注意力”并非固定的，因此地方政府将会随之改变政策议程来积极回应中央及上级政府的需求。2016年前后生态文明建设在党和国家政治议程中的提升即为典例。其次，主要行动者的变动及其对制度压力的理解差异也会改变场域（Gestel & Hillebrand, 2011）。更直接地说，生态政策实施会受到地方政权“一把手”的“注意力”影响。如新上任的L书记与原X书记对国家湿地公园建设有不同的理解和看法，这就导致生态政策在不同时期的议程层次也有所差异。最后，生态政策本身及地方政府的前期行动会产生累积效应进而推动场域演化。尽管国家湿地公园项目是地方政府主动申请的，但获得试点后便会受强制性约束，必须在规定时间内按要求建成。而且随着验收时间的临近，生态政策模糊性不断降低、硬性标准逐渐明显，地方政府压力强度随之增加。总之，无论是中央政策焦点的变迁，还是地方政府“注意力”的调整，抑或是生态政策自身的演化和公众舆论的变化，都使得地方政府所处场域始终具有动态性。

一方面，国家湿地公园政策的地方实践会受到动态场域的影响；另一方面，本身具有模糊性的生态政策嵌入地方后也会使原有场域更加复杂，进而形成不同的制度复杂性样态。借鉴 Besharov 和 Smith（2014）以“兼容性”和“中心

性”为双变量的划分方法，可以将生态政策地方实践面临的制度复杂性划分为四种理想类型（如图3所示）。具体而言：（1）分离型，是指组织面临着兼容性低且一致性差的多重制度逻辑，各逻辑指向政府不同部门而非单一中心。追求地方发展与申请国家湿地公园项目，尽管都可能争夺政府的“注意力”，但可以由不同的部门进行响应。（2）竞争型，意味着多重制度逻辑既不兼容又都争夺组织核心“注意力”。A市在追求三大发展目标与开展J湖国家湿地公园全面建设时，不仅任务目标不能兼容，且都需要“一把手”调动所有资源投入其中。（3）耦合型，是指组织虽受到多重制度逻辑的约束，但这些任务之间具有相容性。如生态文明建设时期的“不搞大开发、共抓大保护”与国家湿地公园建设尽管源于不同任务，却都致力于生态保护。（4）主导型，是指在多重制度逻辑中组织面临的压力分指不同的方向，但相互之间的兼容性较强。如地方发展与生态治理的任务虽不同，但地方政府可能会以生态促发展。

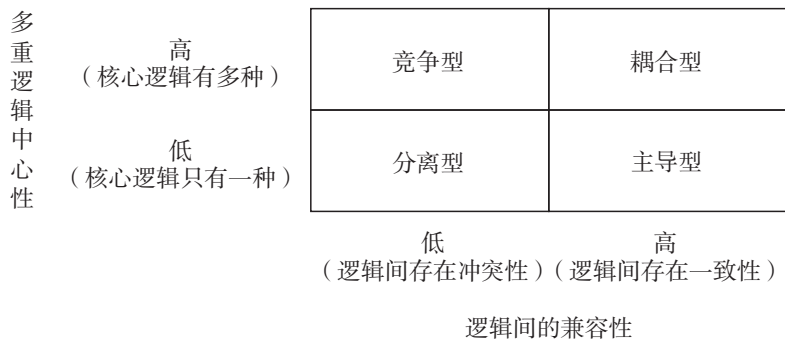


图3 生态政策地方实践的制度复杂性类型

资料来源：作者参考 Besharov 和 Smith（2014）文献自制。

动态的组织场域与制度复杂性为生态政策实施者——地方政府提供了碎片化的策略空间。在这些空间中，一方面存在着多重制度逻辑，对地方政府产生压力和约束，需要其积极回应；另一方面，多重制度逻辑交错非但不会促使地方政府形成唯一的行为模式，反而为其提供机会进行自主的策略选择和组合（周雪光、艾云，2010）。不可否认，在变动的组织场域中，促进地方经济社会发展始终是一个重要的制度逻辑，对政府有着巨大的压力和吸引力。

（二）生态政策实践中地方政府的多样化策略

既然地方政府面临着复杂多变的制度逻辑，那么，现有自上而下基于“央地关系”视角，认为地方政府在生态政策实施中仅充当消极被动执行者的认知判断就与具体实践情形存在偏差（吕德文，2012）。就J湖国家湿地公园项目而言，在近7年的时间里A市政府采取了多种具有主动性的实践策略（如图4所示）。

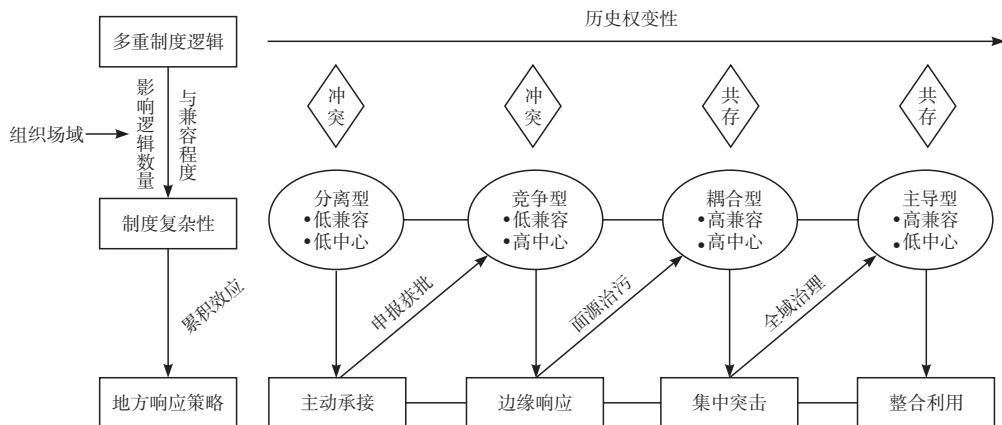


图4 生态政策实践的复杂性及地方响应策略的多样化

资料来源：作者自制。

首先，通过申请国家湿地公园项目主动承接生态保护和修复责任。在追求区域经济发展、回应公众舆论压力时，A市在主要领导指示下积极安排职能部门外出学习，组织力量申请国家湿地公园项目。尽管申请的初衷未必与国家湿地公园政策的核心目标完全一致，但是，地方政府的积极主动至少表明其愿意将生态政策目标纳入到自己的职能范围内，以本级政府资源去规划、建设，并接受国家湿地公园政策的约束和管理部门的验收评估。

其次，冲突型多重制度逻辑下的生态政策边缘性响应。国家湿地公园试点项目获批的前两年，X书记将实现“三大目标”作为A市政府的主导性逻辑，国家湿地公园项目由于投入大、建设周期长，难以容于主导制度逻辑中（吕捷等，2018）。但是，面对公众的污染治理诉求以及上级政府对生态问题的重视，A市政府还是引导相关部门建立湖泊管理组织，开展“退渔还湖”和湖面污染治理工作。虽然没有实质性开展生态保护和修复，但地方政府明晰了J湖产权并进行了面源治污，客观上也是在落实生态政策。

再次，生态文明背景下的集中突击建设。当政策环境发生变化，生态文明建设突出为高阶政策（任鹏，2015）时，尽管它和国家湿地公园政策在目标上存在差异，但任务内容却高度耦合。在“打造样板工程”的目标下，领导重视程度之高、组织结构设计之全、资源动员范围之广都史无前例。在高压的政治势能下（贺东航、孔繁斌，2011），J湖国家湿地公园不仅根治了污染，而且全面推进基础设施建设，最终通过了国家评估验收。

最后，以促进主导制度逻辑为目标对多重任务进行整合重构。面对“压力型体制”和“晋升锦标赛”体制带来的推进地方经济社会发展这一持续性压力，处于多重制度逻辑中的A市政府，必须对生态治理等多种任务进行打包、整合，在不同政策之间互相借力（周雪光，2015），并围绕经济社会发展目标协调利用

各种资源。一方面，将国家湿地公园的基础设施建设打包进市政工程的PPP项目“大盘”中以解决财政问题，使生态政策得以落实；另一方面，利用国家湿地公园这一“国字号”绿色名片推进地方经济发展，实现“以生态促旅游，以旅游养生态”。

显然，处于多重制度逻辑下的地方政府采取了多样策略实践生态政策，既有主动承接，也有边缘性响应甚至搁置政策，更有将生态政策整合进其他政策议程中再加以大力推进。无疑，J湖国家湿地公园项目从申请、建设到后期运营，几乎都是嵌入到其他政策或目标之中，本身并没有成为独立的政策目标或政策议程。这是由于生态政策本身的模糊性，使其具有可搭配性。但也正因如此，国家湿地公园最终才得以建成，生态政策的主要目标在地方政府追求其他政策目标的过程中才得以附带实现。

（三）生态政策地方实践的复杂面向

生态政策地方实践中的各种“搭配性”策略对政策目标的实现有何影响？通过J湖国家湿地公园建设历程可以看出，生态政策地方实践会产生多样的复杂面向。

一方面，生态政策任务被地方主动承接，政策主要目标由地方自主实现。如前所述，国家湿地公园建设采用“申报—验收”模式，需要地方政府组织利用自身资源来完成。这类政策“符号性”强、耗金量大，从经济角度考虑是“负担型”政策，但地方政府借助生态政策本身的模糊性，将其搭配到地方发展的其他目标和政策中，总体上实现了生态保护和修复目标。比如J湖国家湿地公园最终不仅解决了生态污染问题，而且将原来生产性的湖泊明确为生态性公园，健全了各种基础设施并基本达到国家验收的标准。

另一方面，地方政府在实践过程中对生态政策进行了理解、转译和拼接，生态政策的实践结果与原本目标可能存在一定的差异。生态政策本身很难独立成为主导性制度逻辑，只能“搭载”地方其他政策得以实践，如经济发展、生态文明建设等主导性政策议程。在这些政策“顺风车”中，处于动态场域中的地方政府对生态政策目标进行理解和再解释，将原有政策目标拆解并拼接、整合到当时的各种主导工作中，尤其是经济社会发展目标中。如此一来，生态政策的目标，甚至是核心目标如“全面保护”可能就被搁置甚至抛弃；而被实现的则可能是生态政策的次要目标，如生态利用与发展。另外，在实践中，地方政府可能为了其他目标或为了在短期内达到验收的某项标准，采取与政策目标相悖的措施，如毒鱼护草、除菱保水以及过多景观建设等。

当然，生态政策地方实践也可能带来“意外”后果，如地方政府在长期的政策实践过程中，逐步学习、理解和接受生态政策观点，使原本薄弱或者根本

不存在的生态观念被树立起来，并成为当地政府的选择偏好。更为重要的是，当国家湿地公园这类生态政策嵌入地方后，不仅本身不可逆转，而且会成为地方的资源并不断得到保护和强化，从而使生态政策目标得以持续实践。

六、结论与讨论

生态政策作为一类特殊政策，在中国特色社会主义建设的新时代，对全面建设小康社会和实现中华民族伟大复兴具有重要意义，其实施效果直接关乎民众的美好生活和经济社会的可持续发展。但这类政策本身具有模糊性，导致其实施过程很难如同经济发展政策那样可以进行量化考核，因而呈现出高度复杂性。本文引入制度复杂性视角，通过J湖国家湿地公园案例研究得出以下结论：第一，尽管中国实行单一制，但生态政策的地方实践主体并非面临着稳定一致的政策环境，且生态政策的引入会加剧组织场域的动态性。第二，组织场域的变化会导致多元的制度复杂性样态，引致地方政府对生态政策的理解产生差异，进而使生态政策在地方政府中心工作中具有不同的意义和价值。第三，地方政府在变动的制度复杂性中会采取不同策略来响应生态政策，而非单一、稳定的行为模式。第四，生态政策本身的模糊性导致其在地方实践过程中具有“搭配性”，几乎很难直接成为地方政府的主导性制度逻辑，但这种“搭配性”可能正是生态政策得以落实的机制。这进一步证明了当生态政策嵌入具有历时权变性的地方政府行动场域时，其落实过程不是单纯的政策执行，而是带有广泛自主空间的政策实践。基于以上研究，本文不仅揭示了地方政府面临的多重制度逻辑，还打开了生态政策地方实践的“黑箱”。

生态政策地方实践的复杂面向也进一步表明，生态政策的模糊性，既为其低成本实践提供了便利，也可能导致部分甚至核心政策目标难以实现。对中国而言，有效落实模糊性生态政策的关键不仅在于自上而下的政策安排与激励约束，更需尝试从赋能授权的角度重塑央地关系，重视引导发挥地方自主性，提升地方政府在动态复杂场域中实践生态政策的能力。除此之外，如果国家认为地方政府的“搭配性”实践会侵蚀政策的主要甚至根本目标，可以在顶层设计方面降低政策的模糊性、加大监督力度，或者构建新的政策执行机制，如中央直接管理；如果地方政府仍然采用“搭配性”方式落实，则需加大对地方政府的财政支持与激励力度，并建立畅通的信息反馈和监督机制。

诚然，本文虽然对生态政策地方实践的复杂面向及其逻辑进行了深刻揭示，但仍留有值得进一步探究的问题。比如，国家湿地公园J湖项目能够在多大程度上代表生态政策的普遍面向？生态政策模糊性的差异会带来怎样的实践多样化？同一时间、不同地方政府以及不同项目下的生态政策实践会有何种差异？不过，

这些问题本身超出了文章的研究范围和篇幅承载能力，有待日后更系统完善的研究。

参考文献

- 包国宪、关斌 (2019). 财政压力会降低地方政府环境治理效率吗——一个被调节的中介模型. *中国人口·资源与环境*, 29(4): 38-48.
- Bao, G. X. & Guan, B. (2019). Does Fiscal Pressure Reduce the Environmental Governance Efficiency of Local Governments: A Moderated Mediation Model. *China Population Resources and Environment*, 29(4): 38-48. (in Chinese)
- 常纪文 (2019). 2019 年中国生态文明建设取得显著成就. *中国环境报*, 12-31(3).
- Chang, J. W. (2019). Remarkable Achievements in China's Ecological Civilization Construction in 2019. *China Environment News*, 12-31(3). (in Chinese)
- 陈佳、高洁玉、赫郑飞 (2015). 公共政策执行中的“激励”研究——以 W 县退耕还林为例. *中国行政管理*, 6: 113-118.
- Chen, J., Gao, J. Y. & Hao, Z. F. (2015). Study on Policy Implementation: Perspectives and Implications. *Chinese Public Administration*, 6: 113-118. (in Chinese)
- 陈潭、刘兴云 (2011). 锦标赛体制、晋升博弈与地方剧场政治. *公共管理学报*, 8(2): 21-33+125.
- Chen, T. & Liu, X. Y. (2011). Tournament System, Promotion Game and Local Political Theatre. *Journal of Public Administration*, 8(2): 21-33+125. (in Chinese)
- 樊勤林、李源、张锴 (2020). 公众环境诉求是否促进了生态环境质量改善? *华中师范大学学报(自然科学版)*, 54(4): 546-554+586.
- Gong, Q. L., Li, Y. & Zhang, K. (2020). Does Public Environmental Appeal Improve the Quality of Ecological Environment? *Journal of Huazhong Normal University (Natural Science Edition)*, 54(4): 546-554+586. (in Chinese)
- 崔晶 (2020). “运动式应对”: 基层环境治理中政策执行的策略选择——基于华北地区 Y 小镇的案例研究. *公共管理学报*, 17(4): 32-42+166.
- Cui, J. (2020). “Campaign-Style Response”: The Choice of Policy Implementation in Local Environmental Governance: A Case Study on Y Town. *Journal of Public Administration*, 17(4): 32-42+166. (in Chinese)
- 韩志明 (2017). 政策过程的模糊性及其策略模式——理解国家治理的复杂性. *学海*, 6: 109-115.
- Han, Z. M. (2017). The Ambiguous of Policy Process and Its Strategic Model: Understanding the Complexity of National Governance. *Academia Bimestrie*, 6: 109-115. (in Chinese)
- 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+220-221.
- He, D. H. & Kong, F. B. (2011). China's Experience in Public Policy Implementation. *Social Sciences in China*, 5: 61-79+220-221. (in Chinese)
- 胡春艳、周付军、周新章 (2020). 河长制何以成功——基于 C 县的个案观察. *甘肃行政学院学报*, 3: 19-28+124-125.
- Hu, C. Y., Zhou, F. J. & Zhou, X. Z. (2020). How Did the System of River-Leader Succeed? A Case Study Based on C County's System of River-Leader. *Journal of Gansu Administration College*, 3: 19-28+124-125. (in Chinese)
- 黄晗 (2013). 地方政府与中国环境政策执行困境分析. *北京行政学院学报*, 4: 14-18.
- Huang, H. (2013). Environmental Policy Implementation and Its Plights in China. *Journal of Beijing Administration College*, 4: 14-18. (in Chinese)
- 金太军、沈承诚 (2012). 政府生态治理、地方政府核心行动者与政治锦标赛. *南京社会科学*, 6: 65-70+77.
- Jin, T. J. & Shen, C. C. (2012). Government Ecology Management, Core Actors in Local Government and Political Tournament. *Nanjing Journal of Social Science*, 6: 65-70+77. (in Chinese)
- 李林倬 (2013). 基层政府的文件治理——以县级政府为例. *社会学研究*, 28(4): 101-128+244.
- Li, L. Z. (2013). The Documentary Politics of Local Government: A Case Study of County Government. *Sociological Studies*, 28(4): 101-128+244. (in Chinese)
- 李晓丹、刘洋 (2015). 制度复杂理论研究进展及对中国管理研究的启示. *管理学报*, 12(12): 1741-1753.
- Li, X. D. & Liu, Y. (2015). Review on Institutional Complexity and Implications for Chinese Management Research. *Chinese Journal of Management*, 12(12): 1741-1753. (in Chinese)

- 李侃如、李继龙 (2011). 中国的政府管理体制及其对环境政策执行的影响. *经济社会体制比较*, 2: 142 - 147.
- Lieberthal, K. & Li, J. L. (2011). China's Government Management System and Its Impact on the Implementation of Environmental Policies. *Comparison of Economic and Social Systems*, 2: 142 - 147. (in Chinese)
- 吕德文 (2019). “混合型”科层组织的运作机制——临时工现象的制度解释. *开放时代*, 6: 130 - 147 + 9.
- Lv, D. W. (2019). “Mixed” Officialdom and Its Operative Mechanism: An Institutional Interpretation of the Phenomenon of Temporary Staff. *Open Times*, 6: 130 - 147 + 9. (in Chinese)
- 吕捷、鄢一龙、唐啸 (2018). “碎片化”还是“耦合”? 五年规划视角下的央地目标治理. *管理世界*, 34(4): 55 - 66.
- Lv, J., Yan, Y. L. & Tang, X. (2018). “Fragmentation” or “Coupling”? Central-local Objective Governance in the Five - year Planning Perspective. *Management World*, 34(4): 55 - 66. (in Chinese)
- 吕德文 (2012). 中心工作与国家政策执行——基于 F 县农村税费改革过程的分析. *中国行政管理*, 6: 35 - 39.
- Lv, D. W. (2012). The Work of the Centre and Implementation of National Policies: Analysis on the Rural Tax Reform Process in F County. *Chinese Public Administration*, 6: 35 - 39. (in Chinese)
- 毛益民 (2014). 制度逻辑冲突: 场域约束与管理实践. *广东社会科学*, 6: 211 - 220.
- Mao, Y. M. (2014). Institutional Logic Conflict: Field Constraints and Management Practice. *Social Sciences in Guangdong*, 6: 211 - 220. (in Chinese)
- 冉冉 (2014). 中国环境政治中的政策框架特征与执行偏差. *教学与研究*, 5: 55 - 63.
- Ran, R. (2014). The Policy Framework Characteristics and Implementation Deviation in Chinese. *Teaching and Research*, 5: 55 - 63. (in Chinese)
- 冉冉 (2019). 如何理解环境治理的“地方分权”悖论: 一个推诿政治的理论视角. *经济社会体制比较*, 4: 68 - 76.
- Ran, R. (2019). Unpacking the Decentralization Paradox of Environmental Governance: From the Perspective of Politics of Blame Avoidance. *Comparative Economic & Social Systems*, 4: 68 - 76. (in Chinese)
- 任丙强 (2018). 地方政府环境政策执行的激励机制研究: 基于中央与地方关系的视角. *中国行政管理*, 6: 129 - 135.
- Ren, B. Q. (2018). The Incentive Mechanisms of Local Environmental Policy Implementation: From the Perspective of Central-local Relations. *Chinese Public Administration*, 6: 129 - 135. (in Chinese)
- 任鹏 (2015). 政策冲突中地方政府的选择策略及其效应. *公共管理学报*, 12(1): 34 - 45 + 154 - 155.
- Ren, P. (2015). The Selection Strategies and Effect of Local Government in the Face of Policy Conflicts. *Journal of Public Administration*, 12(1): 34 - 45 + 154 - 155. (in Chinese)
- 荣敬本 (1998). 从压力型体制向民主合作体制的转变: 县乡两级政治体制改革. 北京: 中央编译出版社.
- Rong, J. B. (1998). *The Transformation from Pressure System to Democratic Cooperation System: The Reform of Political System at County and Township Levels*. Beijing: Central Compiler Press. (in Chinese)
- 孙志建 (2012). “模糊性治理”的理论系谱及其诠释: 一种崭新的公共管理叙事. *甘肃行政学院学报*, 3: 55 - 71 + 127.
- Sun, Z. J. (2012). The Theoretic Pedigree of Ambiguous Governing and Its Interpretation: A New Way of Narratives for Public Management. *Journal of Gansu Administration Institute*, 3: 55 - 71 + 127. (in Chinese)
- 唐啸、胡鞍钢、杭承政 (2016). 二元激励路径下中国环境政策执行——基于扎根理论的研究发现. *清华大学学报(哲学社会科学版)*, 31(3): 38 - 49 + 191.
- Tang, X., Hu, A. G. & Hang, C. Z. (2016). Binary Incentive Mechanism in China's Environmental Policy Implementation: A Research Based on Grounded Theory. *Journal of Tsinghua University (Philosophy and Social Sciences)*, 31(3): 38 - 49 + 191. (in Chinese)
- 王汉生、王一鸽 (2009). 目标管理责任制: 农村基层政权的实践逻辑. *社会学研究*, 24(2): 61 - 92 + 244.
- Wang, H. S. & Wang, Y. G. (2009). Target Management Responsibility System: The Practical Logic of Local Party - State in Rural China. *Sociological Studies*, 24(2): 61 - 92 + 244. (in Chinese)
- W·理查德·斯科特 (2010). 制度与组织——思想观念与物质利益. 姚伟、王黎芳, 译, 北京: 中国人民大学出版社.
- Scott, W. R. (2010). *Institutions and Organizations: Ideas and Interests*. (Yao, W. & Wang, L. F. Trans.). Beijing: China Renmin University Press. (in Chinese)
- 袁方成、姜煜威 (2020). “晋升锦标赛”依然有效? ——以生态环境治理为讨论场域. *公共管理与政策评论*, 9(3): 62 - 73.
- Yuan, F. C. & Jiang, Y. W. (2020). Is the Promotion Tournament Still Work? Eco-environment Governance as a Discussion Area. *Public Management and Policy Review*, 9(3): 62 - 73. (in Chinese)

- 钟兴菊 (2017). 地方性知识与政策执行成效——环境政策地方实践的双重话语分析. *公共管理学报*, 14(1): 38-48+155-156.
- Zhong, X. J. (2017). Local Knowledge and Policy Enforcement Effectiveness; Analysis on the Dual Discourses of Local Practices Towards Environmental Policies. *Journal of Public Administration*, 14(1): 38-48+155-156. (in Chinese)
- 周飞舟 (2009). 锦标赛体制. *社会学研究*, 24(3): 54-77+244.
- Zhou, F. Z. (2009). The Tournament System. *Sociological Studies*, 24(3): 54-77+244. (in Chinese)
- 周雪光 (2008). 基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑. *社会学研究*, 6: 1-21+243.
- Zhou, X. G. (2008). Collusion among Local Governments; The Institutional Logic of a Government Behavior. *Sociological Studies*, 6: 1-21+243. (in Chinese)
- 周雪光 (2015). 项目制：一个“控制权”理论视角. *开放时代*, 2: 82-102+5.
- Zhou, X. G. (2015). The Project System; A Perspective of the “Controlling Power” Theory. *Open Times*, 2: 82-102+5. (in Chinese)
- 周雪光, 艾云 (2010). 多重逻辑下的制度变迁：一个分析框架. *中国社会科学*, 4: 132-150+223.
- Zhou, X. G. & Ai, Y. (2010). Multiple Logics in Institutional Change; Toward an Analytical Framework. *Social Sciences in China*, 4: 132-150+223.
- 周雪光、练宏 (2011). 政府内部上下级部门间谈判的一个分析模型——以环境政策实施为例. *中国社会科学*, 5: 80-96.
- Zhou, X. G. & Lian, H. (2011). Bureaucratic Bargaining in the Chinese Government; The Case of Environmental Policy Implementation. *Social Sciences in China*, 5: 80-96. (in Chinese)
- Battilana, J. & Lee, M. (2014). Advancing Research on Hybrid Organizing-Insights from the Study of Social Enterprises. *Academy of Management Annals*, 8(1): 397-441.
- Besharov, M. L. & Smith, W. K. (2014). Multiple Institutional Logics in Organizations: Explaining Their Varied Nature and Implications. *Academy of Management Review*, 39(3): 364-381.
- Durand, R., Rao, H. & Monin, P. (2003). Institutional Change in Toque Ville: Nouvelle Cuisine as an Identity Movement in French Gastronomy. *American Journal of Sociology*, 108(4): 795-843.
- Eva, B. & Jonsson, S. (2008). Isomorphism, Diffusion and Decoupling. CA: *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism* (2nd ed).
- Gestel, N. V. & Hillebrand, B. (2011). Explaining Stability and Change: The Rise and Fall of Logics in Pluralistic Fields. *Organization Studies*, 32(2): 231-252.
- Granqvist, N. & Gustafsson, R. (2016). Temporal Institutional Work. *Academy of Management Journal*, 59(3): 1009-1035.
- Greenwood, R., Raynard, M., Kodeih, F., Micelotta, Evelyn, Lounsbury & Michael. (2011). Institutional Complexity and Organizational Responses. *Academy of Management Annals*, 5(1): 317-371.
- Heberer, T. & Senz, A. (2011). Streamlining Local Behaviour Through Communication, Incentives and Control; A Case Study of Local Environmental Policies in China. *Journal of Current Chinese Affairs*, 40(3): 77-112.
- John, C., Lu, Y. & Tsai, T. (2007). Institutional Entrepreneurship in Building an Environmental Protection System for the People's Republic of China. *Organization Studies*, 28(7): 1013-1034.
- Kraatz, M. S. & Block, E. S. (2008). Organizational Implications of Institutional Pluralism. In Greenwood R., Oliver C., Sahlin K. & Suddaby R. (Eds.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. London: Sage.
- Oliver, C. (1991). Strategic Responses to Institutional Processes. *Academy of Management Review*, 16(1): 145-179.
- Ran, R. (2013). Perverse Incentive Structure and Policy Implementation Gap in China's Local Environmental Politics. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 15(1): 17-39.
- Rooij, B. V. (2010). Implementation of Chinese Environmental Law: Regular Enforcement and Political Campaigns. *Development & Change*, 37(1): 57-74.
- Rubin, B. A., Alford, R. R. & Friedland, R. (1987). Powers of Theory: Capitalism, the State, and Democracy. *Administrative Science Quarterly*, 32(2): 318.
- Thornton, P. H. & Ocasio, W. (1999). Institutional Logics and the Historical Contingency of Power in Organizations: Executive Succession in the Higher Education Publishing Industry, 1958-1990. *American Journal of Sociology*, 105(3): 801-843.

责任编辑：叶 林