

嵌入性组织中的政策企业家如何推动政策创新?

——基于农业生产托管政策变迁的历时观察

陈思丞 施瑞祺 刘婧玥 董 玄*

【摘要】过往研究关注政府组织、企业和行业协会等组织形式中政策企业家对于推动政策创新的影响。然而，嵌入性组织中的政策企业家未被相关研究所涉及。论文基于2000—2016年间山东省农业生产托管政策的变迁，揭示具有中国特色的嵌入性组织（即农村供销合作社）中政策企业家推动政策创新的过程与机制。研究发现，在政策企业家推动政策创新的过程中，其所处的组织结构发挥着重要影响作用。政策企业家能够基于嵌入性组织多元、多层级的网络制度关系，凭借其充分信息和制度合法性形成广泛的子系统行动者网络，进而通过协同各方和各层级的行动者来推动理念的实践与论证，在经历信念形成、利益赋予、联盟扩张和创新涌现四个阶段后，推动政策创新的实现。具有中国特色的嵌入性组织，过去往往因混合了政府、企业等不同组织性质而受到诸多批判。论文发现了嵌入性组织新的优势领域，即嵌入性组织促进了超出自身的更大范围的政策创新的产生。我国应加强嵌入性组织的改革与建设，提升嵌入性组织在各类公共政策中的参与程度，从而基于其充分的信息与制度合法性的优势来推动高质量的政策创新。

【关键词】政策企业家 嵌入性组织 政策创新 制度关系 农业生产托管

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486(2022)05-0126-20

* 陈思丞，清华大学公共管理学院副教授、清华大学中国农村研究院副研究员；施瑞祺，清华大学公共管理学院博士研究生；通讯作者：刘婧玥，深圳职业技术学院讲师；董玄，南方科技大学思想政治教育研究中心助理教授。感谢匿名审稿人与编辑部对本文提出的修改意见。

基金项目：清华大学自主科研计划“基于组织理论视角的决策者对国家机构撤并影响研究”（2019THZWLJ08），深圳市哲学社会科学“十三五”规划年度课题青年项目“深圳建设全球标杆城市的国家能力支撑研究”（SZ2020C018），广东省哲学社会科学规划项目“创新链产业链融合路径及机制研究：以深圳市为例”（GD21YGL03）的阶段性成果。

一、问题提出与文献回顾

在经典文献中,政策企业家被定义为“那些通过组织、运用集体力量来改变现有公共资源分配方式的人”(Lewis, 1980: 9)。政策企业家们富有冒险精神,他们愿意在充满风险的政策创新过程中投入时间、精力、金钱,致力于打破现有政策平衡,并向其他人“兜售”自己所倡导的新的政策理念(Kingdon, 1995; Minstrom, 1997)。政策企业家理论注重个人观念、能力和政治技巧对推动政策变革的作用。关注政策企业家理论的文献通常将“致力于创新”视为政策企业家精神的核心要素(朱亚鹏、肖棣文, 2014; 王礼鑫、冯猛, 2020; 赵琦, 2020)。过往对政策企业家的研究主要关注政府组织中的行政官僚(朱亚鹏、肖棣文, 2014; 朱静敏、段晖, 2021; Zhu, 2012; Hammond, 2013)、市场企业中的企业主(黄冬娅, 2013; 李聘、杨宏山, 2020)和社会组织、行业协会和草根 NGO 中的负责人(谭爽, 2019; 李朔严, 2017; 王洛忠、李奕璇, 2016),这三类组织内部的政策企业家在推动政策创新过程中的作用和影响。然而,中国特色环境下孕育的嵌入性组织中,政策企业家对于推动政策创新的实践与影响并没有得到关注。

嵌入性组织,是经济社会转型过程中孕育的一种组织形态,又被称为混合型组织(hybrid organization)、公私混合体(吴汉东、陈小君, 2013)、准政府组织(quasi-autonomous non-governmental organization)、政府外组织(extra-governmental organization)等(古明明, 2016)。这类组织在转型国家和社会中分布广泛,通常拥有着大量的经济与社会资源,对公共政策制定能够产生重要的影响。在中国场景下,嵌入性组织包括国企中的公益类和商业Ⅱ类国企(胡改蓉, 2017)、行政职能类和公益服务类事业单位(古明明, 2016; 陈友华、崇维祥, 2017)、农村供销合作社(以下简称“供销社”)以及大部分涉农金融机构(董玄等, 2016; 董玄等, 2018)。例如,供销社作为典型的嵌入性组织,集政府、事业单位、企业、合作社、社会团体于一体,事业单位与社有企业“双线运行”(汤益诚, 2014)。本文使用“嵌入性组织”这一名称,是因为这类组织不同于其他类型的组织,是高度嵌入于多元、多层级网络制度关系中的(Granovetter, 1985; 孟庆国等, 2021)。

基于目前研究对于嵌入性组织中政策企业家的研究缺口,本文将重点关注两个问题:第一,嵌入性组织中的政策企业家在推动政策创新时,有着怎样的过程与机制?第二,嵌入性组织的组织特性又能从哪个方面促进政策企业家推动政策创新?

本文以颇具中国特色且体量巨大的嵌入性组织农村供销合作社为例,基于2000—2016年间山东省农业生产托管政策的变迁,分析并归纳供销社的政策企业家推动政策创新的过程和机制。研究发现,嵌入性组织中的政策企业家往往基于其组织多元、多层级的网络制度关系,凭借充分信息和制度合法性形成广泛的子系统行动者网络,进而通过协同各方和各层级的行动者来推动理念的实践与论证,在经历信念形成、利益赋予、联盟扩张和创新涌现四个阶段后,推动政策创新的实现。本文丰富了对中国政策企业家类型的研究,揭示了不同于政府、企业与社会组织这些边界分明的组织体,嵌入性组织为政策企业家提供了独特的网络地位与资源节点,从而使其在政策创新的利益赋予和联盟扩张的过程中,产生了独特的推动政策创新的方式,这增强了政策企业家理论在转型国家的适用性。

二、政策企业家、嵌入性组织与政策创新

“谁扮演了政策企业家”“哪些因素会影响政策企业家参与政策创新”以及“政策企业家如何实现政策创新”是过往政策企业家研究的核心问题(朱亚鹏、肖棣文,2014)。本文将首先厘清过往文献中有关政策企业家与政策创新的理论文献,然后基于此提出本文的理论框架。

(一) 政策创新与政策企业家

政策创新是一个复杂的、涉及不同政策主体互动和博弈的政治过程。不同组织中的政策企业家通常会借助自身资源优势与专业背景充当政策企业家的角色。Cohen(2016)将政策企业家区分为三种:一是公共部门中的政策企业家,指在各级政府任职的政治领袖和行政官员;二是市场中的政策企业家,主要包括在促进公共政策变迁上有突出贡献的工商界人士;三是第三部门中的政策企业家,特指民间组织中的公共事务积极分子或政策倡导者。以往研究发现,不同组织中的政策企业家在应对政策阻力时,由于本身的经济社会背景和资源丰富程度不同,往往会采取差异化的行动策略(顾昕、赵琦,2021)。

(二) 政策企业家推动政策创新的影响因素与实现机制

政策创新既涉及宏观政策问题,又涉及微观组织间合作问题。在政策实施的不同阶段,政策企业家通常通过关系网络为政策实施提供资源。

既有研究发现,对于公共部门中的政策企业家而言,结构性约束和公共部门政策企业家的个人特质都对改革的成败起到关键作用。而个人行为特质、政

治资本、网络地位、制度框架这四个因素及其动态互动是地方政策企业家改革的关键 (He, 2018)。公共部门政策企业家主要以地方官员与基层官僚为代表。一方面, 地方官员主要凭借决策者的绝对制度优势成为地方政府创新的主要发起者; 另一方面, 街头官僚则因其所处基层一线的环境, 具有较高的社会敏感度, 同时凭借其自身一定的自由裁量权, 倾向于采取集体化的行动模式推动政策创新 (俞瑞雪, 2021)。朱亚鹏和肖棣文 (2014) 通过分析南国市医保政策创新的政治过程, 将行政官员参与政策创新的动机及其在创新过程中所发挥的政策企业家的作用和策略进行了描述。文章总结了“学者型官员”的专家形象对于政策创新“自下而上”的推动作用, 也强调了行政官员在推动突变型政策创新中的重要作用。与其他类型的政策企业家相比, 公共部门政策企业家具有相对集中的决策权, 从而具有相对明显的制度优势 (周雪光等, 2020)。凭借行政架构所构建的制度优势, 公共部门政策企业家通过协调支持联盟与公共部门之间的关系, 将更容易地获得政策信任与公众支持 (朱静敏、段晖, 2021)。然而, 既有研究表明, 在中国的制度环境下, 政府行政官员的政治优势更多地呈现出“向上”回应政绩考核的需求, 缺乏“向下”获取公众政治支持的需要 (朱亚鹏、丁淑娟, 2016), 仅呈现了政策创新互动过程的部分图景。

相比较而言, 市场中的政策企业家则往往可以凭借其跨越公私界限的资源以及跨越多种政策领域的的能力, 来推动政策创新 (He & Ma, 2018)。“中央—地方—企业”的互动模式则将市场中的政策企业家纳入到政策网络中。学者将市场中的政策企业家推进政策创新的模式分为四种, 即“企业—中央互动”“企业—地方互动”“联盟—中央互动”与“联盟—地方互动”。市场中的政策企业家的政策创新过程通常体现为企业家通过向地方政府提出政策需求, 争取地方出台新政策, 以增加与中央政府互动的可能性 (李娉、杨宏山, 2020)。在政企互动过程中, 学者将市场中的企业家影响地方政策过程的方式分为迎合政绩、坐地要价、利益疏通、借力施压和正式沟通五种 (黄冬娅, 2013), 并总结了政企互动与规制重建的博弈互动, 体现了市场中政策企业家的行动策略与路径。

近年来, 大量学者将行业协会及 NGO 组织作为研究对象 (Sabatier & Weible, 2007; 顾昕、赵琦, 2021)。大量研究强调了民间社会组织及 NGO 对于政策倡导与创新的重要作用 (Fyall, 2016), 并具体讨论了社会组织推动信念变迁的多种因素 (董玄等, 2016; 董玄等, 2018)。还有研究基于“倡导联盟框架”, 探讨了草根 NGO、行业协会及政策企业家在政策创新中的具体作用和表现 (谭爽, 2019; 闫泽华, 2018; 王洛忠、李奕璇, 2016)。在此框架下, 李朔严 (2017) 发现, 在中国情境下, 政治关联对草根环保 NGO 政策倡导的影响主要呈现倒 U 形的关系, 与西方情境下的线性关系呈现不同特点。

综上,公共部门政策企业家通常凭借公共部门组织所提供的信息优势、制度关系优势以及自身技术专长形成了一套自身的行动策略;而市场中的企业家和社会组织中的政策企业家则通过塑造公共议题、利用自身的专业技能和社会网络,推动公共议题发展为公共政策(周雪光等,2020;王向民,2015)。可见,不同组织中的政策企业家会根据自身资源和制度关系的不同,构建差异化的行动策略来推动政策变迁。通过上述梳理,本文发现过往研究主要聚焦于公共部门、市场组织和社会组织中的政策企业家,对于嵌入性组织中的政策企业家则更少关注。

(三) 嵌入性组织的组织特性对政策企业家行动策略的差异化影响

从社会网络层面来看,政策企业家在网络中所处的位置决定了其拥有的信息、资源与权力,进而使其在社会中保持优势地位(Burt, 2009)。因此,政策企业家所处的制度环境就成为影响政策企业家的行动策略的关键因素之一。政策企业家所身处的环境与制度因素,通过影响政策企业家所使用信息的策略,决定了他们参与政策过程的门槛,并对企业家的政策创新行为产生了影响(朱亚鹏,2012)。作为介于政府与市场之间,兼具政府和非公共组织性质的嵌入性组织,可以通过其嵌入于多元结构中的网络制度关系,使组织在多方合作协商时更易提供正当性;同时,嵌入性组织还可以凭借其多元嵌入关系,打通各主体之间的制度区隔,减少多方合作中的交易成本(孟庆国等,2021;陈思丞,2020),从而更易推动政策创新。

嵌入性组织,即嵌入于多元、多层级网络制度关系的组织。(1) 嵌入(embeddedness),就是有共同体一般的联系(Granovetter, 1985)。(2) 多元,就是指用多重制度逻辑(Besharov & Smith, 2014;周雪光、艾云,2010)来评价和塑造组织行动者认知与行为的规则和准则,例如,政府科层的预算最大化制度逻辑、企业的利润最大化制度逻辑和社会组织的利他制度逻辑等(Greenwood & Suddaby, 2006)。(3) 多层级,就是指科层制内的层级,例如,政府科层就是从中央到乡村,企业科层就是从董事会到最低层级。区别于混合组织概念具有较强的描述功能且强调不同组织成分的混合,嵌入性组织概念的分析功能更强,能够深入到网络制度关系层面,着眼于不同制度关系“圈层”的嵌入。

嵌入性组织的提出主要基于关系产权与混合组织两大理论。首先,关系产权概念是解释中国转型经济中产权的结构与作用的主要理论。周雪光(2005)从社会学制度学派逻辑出发,提出关系产权概念,强调一个组织的产权是该组织与其他组织建立长期稳定关系的结果,而非像经济学家提出的那样反映了企业独立性。关系产权概念解释了模糊产权在中国乡镇企业发展中的积极作用,

乡镇企业的所谓模糊产权,即既像政府又像企业但又不是任何一者的产权状态,其实反映了地方政府与厂家共同参与的关系,这种关系近似于血缘纽带的“圈内关系”,可以降低地方政府与企业合作的交易成本(周雪光,2005)。本文将关系产权概念进一步一般化为制度关系,以便扩大解释力。本文认为,只要是组织间制度化的、非人格化的关系,不论是否体现为企业产权、不论是否已经稳定发生,都属于制度关系。毕竟,理性制度塑造的非人格化关系在现代社会越来越重要(Weber, 1968),而组织间关系除了产权入股之外,还有物品交易与多种合作,以及虽然未形成稳定联系、但有充足制度合法性可以形成稳定联系的关系。换言之,制度关系就是指因制度而发生、维系和消减的关系,它不同于因人际互动而发生、维系和消减的人格化关系。周雪光(2005)在论述产权是一束关系的命题时,已经提及了制度关系的思想,他提出“关系产权的概念及这里隐含的关系是建筑在稳定的制度结构上的”,并指出产权基础上的关系具有超越其他社会关系网络的稳定性。

嵌入性组织在转型中的国家和社会中普遍存在着,例如国企中的公益类组织、供销合作社和大部分涉农金融机构就是嵌入性组织的典型代表(胡改蓉, 2017; 董玄等, 2018)。因此,嵌入性组织作为联系政府、市场与社会的主体,很有可能凭借其制度关系层面的优势,成为推动政策创新的重要推手。

通过比较公共部门、市场企业以及社会组织中的政策企业家,本文发现不同的制度关系虽然可以为组织内的政策企业家创建相对应的信息资源与平台,但也因其制度关系的单一性对政策企业家的行动策略形成了一定的限制。相反,跨体制的嵌入性组织,则往往可以凭借其多嵌入、多网络、多节点的组织特性,给予制度网络关系中的政策企业家更丰富的制度关系及信息资源,打破单一组织所造成的限制。本文认为,嵌入性组织的组织特性可以为政策企业家在政策过程中的利益赋予阶段提供信息优势,在联盟扩张阶段为政策企业家提供制度关系优势,从而凭借充分的信息和制度的合法性形成广泛的子系统行动者网络,通过协同各方和各层级的行动者来推动理念的实践与政策的创新。

三、研究设计

(一) 研究问题与案例选择

从研究问题出发,本文选取了山东供销合作社(以下简称“山东供销社”)这一混合了政府和市场主体并嵌入于多元、多层级网络制度关系中的嵌入性组织进行研究,并以农业生产托管的政策变迁过程作为案例。

农业生产托管是农村实践中最靠近基层的一种制度性政策，即农户付费购买生产服务，将测土配方、耕地、播种、喷药、收割等环节全部或部分地外包给专业服务组织，也被称为农业外包、合约工作、农业生产性社会化服务（孔祥智、钟真，2017；董玄等，2019）。农业生产托管合约选择灵活，以服务规模化弥补小农户土地细碎化的不足，实现了农业节本增效，有机衔接了小农户与现代农业（韩长赋，2019；韩俊，2018；陈锡文，2018）。截至2019年年底，全国农业生产托管面积超过15亿亩次。已有十余个中央部委机构制定了支持政策，2017—2020年中央财政累计投入155亿元支持以农业生产托管为主的社会化服务；2020年，生产托管项目资金增加到45亿元，项目实施省份达到29个^①。

然而，这一政策却是在经历长达十余年的“政策沉默”后，才得以成为中国农业现代化的重要制度构成。农业生产托管政策作为继土地流转之后的中国农业现代化的新路径，是继农业产业化、农民合作社之后的小农户现代化的第三次新动能（冀名峰，2018）。虽然早在2000年就有文献可追溯到农业生产托管政策的相关实践，但这一政策却直到2016年才获得相对应的政策支持。为探究这一现实疑问，本文以2000年为起点，沿袭政策创新过程中行动者互动的政策产出路径，将嵌入于多元、多层级网络制度关系中的嵌入性组织——山东供销社，进行具体的过程追踪，并逐步剖析嵌入性组织中的政策企业家凭借其多元、多层级的网络制度关系，通过信念形成、利益赋予、联盟扩张和创新涌现四个阶段实现政策创新的具体机制。

（二）案例研究方法的选择

案例研究法不仅适用于回答本文“Why”（为何）的问题，同时也适用于解答本文“How”（如何）的问题。案例研究法可以使研究者对现实有丰富全面的描述（Yin，2009），适合对政策创新的过程追踪（process tracing），通过确认行动者之间的关联及关键事件的时间序列，建构符合实践逻辑的理论（Eisenhardt，2007）。

（三）资料来源

本文数据可信度较高。首先，笔者通过收集一手访谈资料，建立基本事件脉络。然后，全面收集公开资料以验证和补充访谈资料。最后，通过对期刊报纸数据库的检索和分析，形成了资料三角验证（Yin，2009），以增强分析可信度。在资料收集阶段（2014—2015年），农业生产托管的政策过程正在发生。

^① 以上数据为农业农村部在对十三届全国人大三次会议第5424号建议的答复摘要。

为最大限度地避免实施过程中研究可能会出现观察者影响事件过程的问题(Doz, 1996), 笔者的调研工作主要为请教问题和收集资料, 并没有提供咨询建议。多轮调研访谈是一个“滚雪球”的过程, 笔者结合研究目的, 从前期访谈的内容和访谈者推荐中确定下一轮的访谈对象和问题。经过对农业生产托管从理念到政策的过程追踪, 我们建立了较为清晰的时间线, 确立了完整的事件传导链条。另外, 案例中所列的数据均来源于亲历者的记录和回忆。资料的收集情况最大程度还原了政策企业家发起创新的过程与实践(见表1), 以确保本研究资料收集信息的饱和程度。

表1 资料收集情况

资料来源	收集方式	调研对象
访谈	多主体访谈	农村政策制定者和中央政府内智库人员; 山东省供销社主任、副主任、发展规划处处长; 2015年服务规模化与农业现代化研讨会发言专家学者; 全国和省市县乡镇级供销社; 市级农业部门; 托管服务主体; 农户
文献	网络搜集	所有访谈中提到的事件在公开渠道查证资料; CNKI与托管相关所有文献统计
档案记录	供销社查阅原始资料	供销社农业生产托管台账和原始合同、供销社为农服务中心建设合同、供销信息简报等
直接观察	供销社机关、企业和基层社工作现场	供销社机关各部门业务运行、企业治理、基层社资产处理和市场竞争
参与式观察	旁听供销社农业生产托管相关工作会	供销社与政府关系、供销社各层级关系、机关与企业关系
实物证据	参观农业生产托管作业	大型农机与小型农机对比、植保无人机作业、选种育种和冷库等设备参观

资料来源: 作者自制。

四、山东农业生产托管政策创新过程

借鉴已有对政策企业家的研究(朱亚鹏、肖棣文, 2014; 朱亚鹏、丁淑娟, 2016; He, 2018; He & Ma, 2020), 我们将政策企业家推动政策创新的过程分

为四个阶段，即信念形成、利益赋予、联盟扩张和创新涌现。在信念形成阶段，伴随共同政策信念的逐步扩张与影响，政策企业家确定了特定的知识主张；在利益赋予阶段，政策企业家通过利益赋予，推动其他利益相关者接受问题界定的过程；在联盟扩张阶段，政策企业家逐渐确立网络制度关系，联盟扩张带来了政策资源扩张；在创新涌现阶段，政策企业家凭借已形成的网络制度关系，动员各层级行动者推动政策变迁。本部分将重点讨论嵌入性组织的政策企业家在信念形成、利益赋予、联盟扩张和创新涌现四个不同阶段中如何凭借嵌入性组织赋予的多重制度关系优势，调动网络制度关系中各层级的资源，推动理念的实践与论证，从而推动政策创新的实现。

（一）信念形成

在信念形成阶段，政策企业家（山东省供销社主任 H）主要通过与专家学者、政策制定者^①互动，提出和初步论证一种新的信念，即土地托管其实是土地流转的有效替代路径。在农业生产托管服务政策制定之前，土地流转是中国农业经营方面最主要的政策。农业生产托管在 2000 年后逐渐发展起来，但由于人们普遍将其认作是土地流转的子项，因而并未引起太多的政策关注，直到山东供销社推动了政策创新。山东供销社新任主任 H 是本文山东供销社案例中推动政策创新的关键的政策企业家。促使政策企业家行动的关键往往是其自身的激励目标，在山东供销社案例中，对于供销社主任 H 而言，激励就是“有为才有位”。作为政府内较为边缘的部门，供销社从 2009 年后才转入农口，急需在农村工作中做出创新贡献才能提升部门地位。在这一激励目标下，山东供销社主任 H 自然而然地成为新信念的第一倡导者。山东供销社主任 H 的过往经历缺乏在农口、供销社的履历，在 2013 年 3 月新上任后，受到《人民日报》对山东供销社土地托管报道（标题为《农民外出打工、供销社为农民打工》）的启发，H 主动从中国城镇化大进程的角度，而不是供销社本系统体系建设的角度来看待土地托管。而后，H 在报纸上写下批示“为党委政府分忧、为农民群众服务，是我们供销社的职责所在，汶上供销社搞土地托管，为农民打工，为我们履行职责走出了一条路子，希望各市供销社学习借鉴（20160425^②，某市供销社主任）”，并获得了省里分管副书记的肯定。

① 在信念形成阶段的行动者中，专家学者和政策制定者是政策企业家互动的主要对象，但不是唯二对象，如图 2 所示的其他行动者为该阶段的互动提供了必要的前期基础，使信念形成不是文字游戏而是有凭有据。

② “20160425”表示参与观察的日期是 2016 年 4 月 25 日，下同。

信念形成中更为关键的启发是在2013年4月26日,时任国务院副总理到全国供销总社调研时,提出要从中国特色社会主义道路、中国农业现代化的高度去研究供销社工作,并提出“农业服务规模化”的新概念(汪洋,2013)。本来,副总理提出“服务规模化”这一新概念的本意并非是针对农业产中(土地托管),而是指农业产前、产后环节的其他服务,这些原本就是供销社的传统主业。看到“服务规模化”这一新概念后,山东供销社主任H产生了引申联想,既然土地托管可以说是服务规模化,那相对应的土地流转就是生产规模化(20161120,某省供销社主任)。H更进一步地想到,土地流转之前有土地兼并、非粮化、成本快速上涨等弊端,而土地托管恰好又没有这些弊端,为何不考虑将土地托管与土地流转并置(juxtaposition),将土地托管看作服务规模化,同时将土地流转看作生产规模化?H认为这种对应的比较也正好契合副总理讲话的精神要义,如此,新的信念形成(如图1所示)。

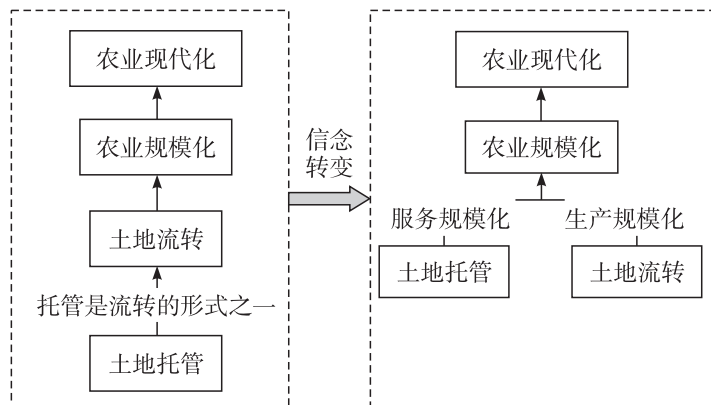


图1 信念形成：土地托管是土地流转的替代方案

资料来源：作者自制。

2013年6月13日,山东省供销社在汶上县召开了全国第一个以服务规模化为主题的会议“全省供销合作社推进现代农业服务规模化现场会”。会前,在H的带领下,山东省供销社领导班子与“三农”专家、国务院发展研究中心农村部专家LSY进行了交流。农村部专家LSY高度认可其想法,并详细解读了土地流转存在的高地租、非粮化、非农化、排斥小农户等弊端。在中国持续推进农业规模化和现代化的背景下,LSY对H提出以土地托管、服务规模化的方式作为替代路径的观点表示认可,并称这是具有政策价值的(20161123,某省供销社主任)。在专家的支持下,供销社主任H在次日讲话中正式提出新认知:

汶上、桓台、寒亭、东阿等地顺应时代要求,适应农民需要,大力开展大田作物土地托管服务,探索了不同于土地流转的农业适度规模经营的实

现形式，走的就是服务的规模化之路，为我们在更高层次、更大范围推进这项工作赢得了主动。（20161123，某省供销社主任）

在此之后，基于供销社这一嵌入性组织的制度特性，凭借多元多层级的制度关系，这次现场会的材料以及 H 在会上所提出的新认知得以直接报送至全国供销总社，并成功引起了全国供销总社新任主任的重视。总社主任前来实地考察交流，随后就确定了将当年的全国供销社现场会，放到山东供销社土地托管发源地济宁汶上召开。这一年的供销社全国会议成为接下来开启利益赋予阶段的契机。在总结信念形成阶段，山东供销社主任 H、专家以及全国供销社的互动结果将山东供销社为拓展自身服务领域所开展的大田作物托管服务，定义为解决土地流转问题的主要解决路径，强调了促进农业服务规模化的土地托管实践。而供销社主任 H 基于自身激励目标，抓住时机与机遇对新理念进行推广与宣传，借助供销社嵌入性组织特性，凭借多元多层级的制度网络联结，快速地将新认知推广至整个供销社系统。

（二）利益赋予

在利益赋予阶段，政策企业家通过克服信息沟通和试点推广等障碍，使更多行动者认识到推动土地托管政策过程是实现自身诉求的首要途径。这一阶段的主要行动者包括分管农业的副总理、陪同副总理调研的中央农村工作领导小组（中农办）人员、供销社为农服务中心和山东省地方政府，而山东供销社主任 H 依旧发挥其政策企业家的作用。中央政策制定者的激励是找到可推广性与土地流转相当的替代方案；与此同时，山东省地方政府的激励是尽早在继过去贸工农一体化、农业产业化之后，再次成为全国农业先行示范区。这一过程中，政策企业家赢得了政策制定者的关注，使地方政府、企业、为农服务中心、基层社和农户有了更多利益激励来推动土地托管实践探索，包括愿意投入更多物质、宣传和注意力资源来支持土地托管政策的推广（陈思丞、孟庆国，2016）。凭借供销社嵌入性组织的多层级制度关系，行动者网络中的政策企业家（山东供销社主任 H）及其他行动者足以通过多元、多层级的制度网络关系，克服信息沟通和试点推广障碍，更快地将土地托管的政策意义提升到与土地流转相当的高度。

2013 年年底，全国供销社会议在山东召开后，凭借供销社系统的多层级制度优势，在山东供销社主任 H 的努力下，会议材料直接报送至分管副总理，并成功引起了副总理的关注和批示。在随即（2014 年年初）召开的全国春季农业生产会上，山东供销社土地托管被列入副总理考察的三个现场之一。在生产会上，副总理高度评价了土地托管这一实践，向在场人员讲，农民外出打工、供

销社为农民打工,这很好地解决了总书记提出的“谁来种地、地怎么种”的问题(侯成君,2017),并且在一年后又再次提起这次考察。这次考察意义重大,一方面,中央农业政策制定者开始高度重视山东的托管实践,领导考察后,国务院批复了山东供销社的综合改革方案,其中特别强调要以服务规模化为重点;同时,当时陪同考察的中农办人员在接下来的联盟扩张阶段中起到了迅速凝聚共识的关键作用。另一方面,山东地方政府通过激励先行,为土地托管实践提供了更多政策支持。如高密、临沂等地,通过增加土地指标和提供多项优惠政策来支持为农服务中心建设。这些政策经验得到了全国供销总社的推广,全国性的实践发展又进一步强化了中央政策制定者的激励和信心,由此,联盟得以进一步扩张。通过以上回顾,可见供销社系统的嵌入性组织架构为政策企业家提供了绝佳的利益赋予网络,网络中各层级的行动者在受到新认知的感召后为政策企业家提供了政策环境支持,这也为下一步的联盟扩张做好了准备。图2展示了农业生产托管政策过程中政策企业家的作用。

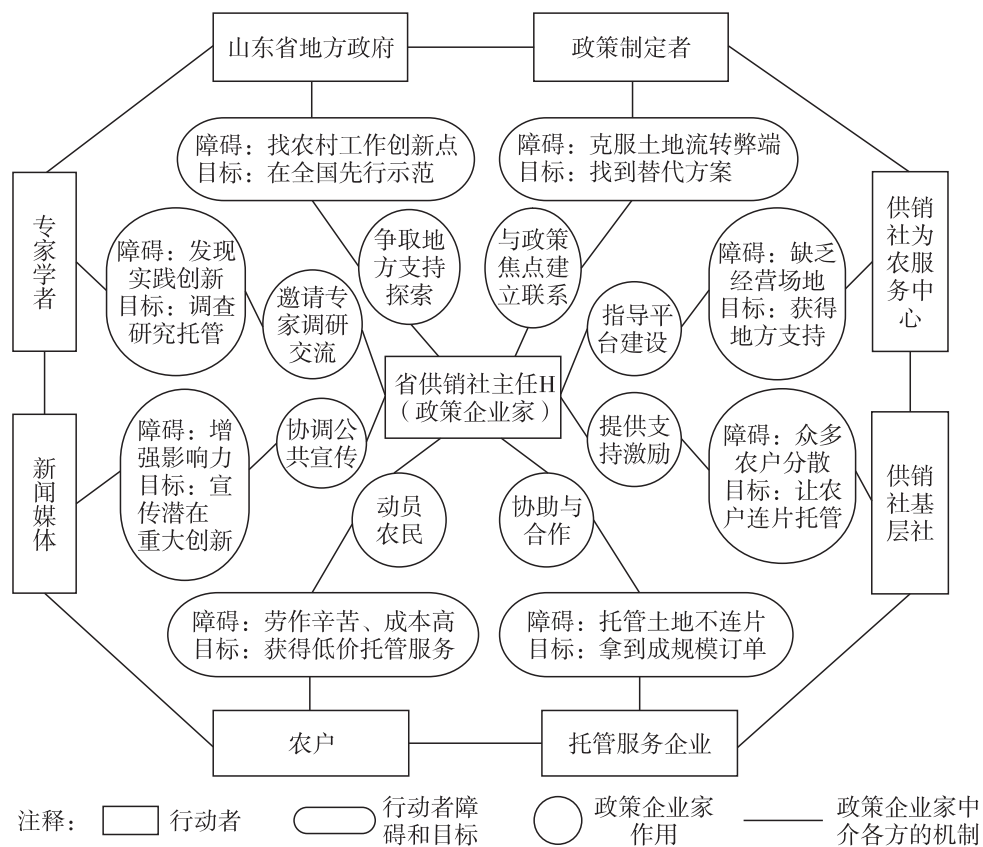


图2 农业生产托管政策过程中政策企业家作用

资料来源：作者自制。

（三）联盟扩张

在联盟扩张阶段，在山东供销社主任 H 的努力下，政策网络新加入了更多的行动者，包括中农办、各省供销合作社、山东省各县市供销社、各地农办和国务院发展研究中心等国家智库的专家学者。因为山东供销社独特的嵌入性组织特性，供销社主任 H 所承接的调研活动得到了各制度网络层级上不同组织的专家学者的关注与支持。在 H 的推动下，中农办专家对山东供销社土地托管进行了充分的调研并得到了清楚的认识，认准了托管是足以弥补流转不足的重大创新。其较为权威性的认知迅速凝聚了其他政策制定者和专家的共识。在联盟扩张阶段中，各组织的专家行动者在接受了 H 的观点后，将土地托管抽象简化（simplification）为“不流转土地也能实现规模经营和农业现代化”的新路径，这一共识又进一步推动了国家政策制定机构和专家学者形成更广泛的共识和一致行动。

在扩张阶段，最关键的行动者是中央农村工作领导小组，他们的调研和分析对政策制定是最为重要的且具有直接影响。从 2015 年 4 月 28 日到 7 月 4 日，H 不仅争取到中央农村工作领导小组到山东供销社实地调研，并凭借供销社组织的制度关系优势，将调研报告发布在系统内刊物上。同时，中农办主任还在多个不同场合的演讲中，以几十分钟的篇幅介绍了服务规模化，且以山东托管为例，彰显了中农办对山东托管的深入研究和明确认同。其中，最常举的一组数据是山东有近 1 亿亩土地，虽于 1984 年就有土地流转和规模经营的概念，但在 30 多年后土地流转的面积也只占了全省土地面积的 23% 左右。通过不流转土地规模经营形式，也就是土地托管，才几年时间，截至 2014 年年底，土地托管面积已经占了全省土地面积的 26%。中农办主任在公开演讲中给予托管多次极高评价。例如，他在武汉召开的部分省（区）深化农村改革座谈会上指出：“山东土地托管，以农业社会化服务的形式为中国农业现代化创造了非常重要的典范，怎么估计都不过分。”这些公开演讲的听众包括了国家农业政策制定者、国家农业智库人员和新闻媒体，因此起到了短时间内迅速凝聚共识的作用。2015 年 9 月 7 日，在山东高密召开的“服务规模化与农业现代化理论与实践研讨会”上，H 邀请了国家农业政策制定方面主要的智库机构和专家学者参加，与会专家现场调研托管发展并进行了研讨，又进一步凝聚了共识。

（四）创新涌现

凭借供销社这一嵌入性组织多元、多层级的制度关系优势，H 发挥了协调各方的作用（如图 3 所示），最终推动政策创新。政策创新这一阶段遵循了中央

农村政策的制定惯例，即中央“一号文件”定调后，其他部委制定具体政策。2016年，中央“一号文件”首次将土地托管与土地流转并列强调。前者对应规模化服务、新型农业服务主体，后者对应规模经营、新型农业经营主体。这样将土地托管提到了和土地流转政策同等重要的地位来强调，为后续的动员和具体政策的支持提供了明确依据。随后，在全国供销社会议上，副总理评价“山东探索土地托管服务，促进农业增效和农民增收，避免了‘非农化’‘非粮化’的问题，走出了一条适应中国国情、农情的农业现代化路子”（侯成君，2017）。接下来就是十余个中央单位发布具体支持政策，随后每年都有支持政策陆续发布。

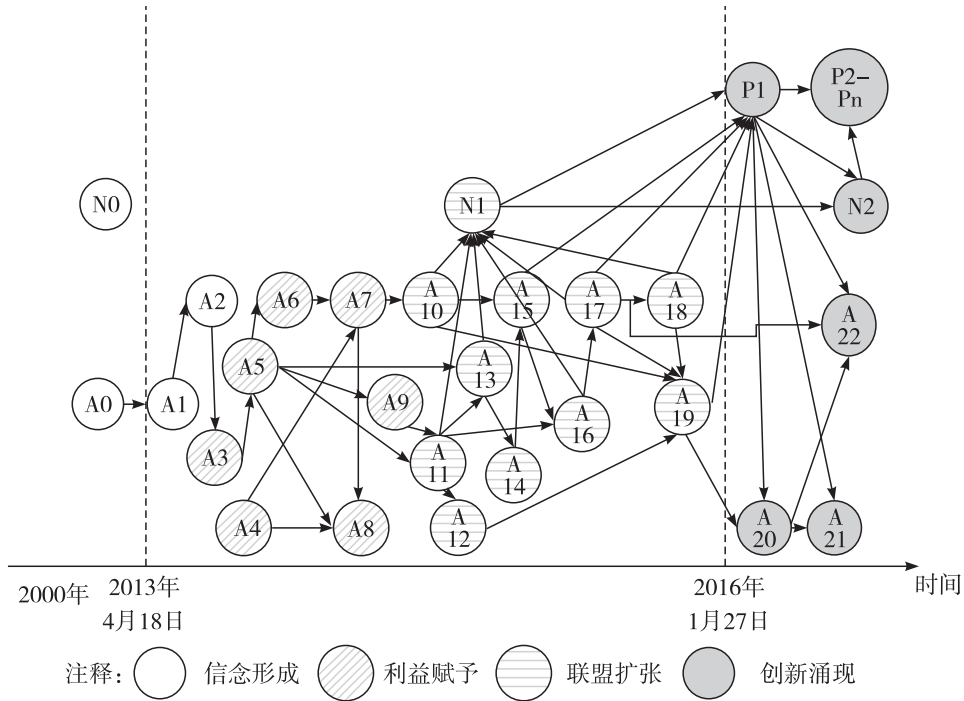


图3 农业生产托管政策过程事件

注：上文中已体现政策过程中最为关键的事件①。

资料来源：作者自制。

上述案例分析表明，农业生产托管政策是政策企业家利用嵌入性组织这一有利条件逐渐促成的。农业生产托管政策过程中的重要事件，都有政策企业家H的参与，而且政策企业家发挥了协调各方的作用。通过观察以上关键事件，

① 如需获取图3中具体行动者编号对应的人物、事件编号以及事件简介，请联系作者获取附录信息。

跟随时间线可以发现,政策企业家参与的一系列事件被分为四个阶段:山东土地托管政策从最初形成的政策理念创新,一步步经历利益赋予和联盟扩张,并最终进入创新涌现。本案例中政策企业家因身处嵌入性组织的供销社体系中,得以凭借多元、多层级的网络制度关系优势来广泛协同各方和各层级,推动实践、加强论证,为政策创新提供了有力支撑,加速了土地托管政策的创新。

五、结论与讨论

本文关注过往研究忽视的政策企业家类型,即处在嵌入性组织中的政策企业家。研究发现,在政策企业家推动政策创新的过程中,其组织结构发挥着重要影响作用,而影响机制是通过行动者之间的制度关系发生作用的。相比于其他组织结构,嵌入性组织拥有嵌入多元、多层级的网络制度关系的优势,能为政策创新提供有力支撑。农业生产托管已是中国农业现代化的重要指导政策,这一理念成功地从最基层上升至最高层,供销合作社发挥了其嵌入性组织的网络制度关系优势,协同“上下左右”各方,推动了托管理念的实践与阐释,为政策创新提供了支撑。本文丰富了对中国政策企业家类型的研究,增强了政策企业家理论在转型国家和社会的适用性。

本文还倡导超越制度二分思维,以制度关系概念推进对现实组织制度的研究。现有制度关系的相关研究主要沿袭二分思维,武断地假定“转轨”即不是公有制就是私有制,不是政府就是市场,不是国家就是社会。过去的学者认为政府和非公共组织的分离才能促进分工(萨瓦斯,2002),帮助政府剥离企业政策性负担(张维迎、马捷,1999;林毅夫、李志赞,2004),并通过政策实现政府购买服务或政府自制服务(萨瓦斯,2002;苏明等,2010;蔡长昆,2016),从而避免出现预算软约束、内部治理问题所带来的财政和债务负担。然而,也有研究发现混合不同性质的组织存在的合理性,为多方合作降低交易成本并提供制度合法性是嵌入性组织存在并发挥重要作用的原因(孟庆国等,2021)。例如,扶贫工作队的混合科层组织特性能促进资源汇聚、采集信息和培训干部(邓燕华等,2020),政府控制权与政府投入匹配是混合组织可持续的重要条件(董玄等,2018)。当农业部门因被剥离经营管理职能而成为纯行政部门后,由于其脱嵌于市场,无法用经济手段整合农业生产托管涉及的服务企业、农户、农资经销企业等众多市场主体;而供销社由于嵌入于商业制度关系,所以可以整合各类市场主体来促进托管服务(孟庆国等,2021)。同样地,众多市场主体由于未能嵌入于政府制度关系,因而很难影响政府政策制定者;而供销社因其嵌入于政府制度关系,可以将基层实践理念充分地反映给政策制定者。

嵌入性组织这种颇具中国特色的组织方式,过去因为混合了政府、企业等不同性质而受到很多文献的批评。本文发现了嵌入性组织新的优势领域,即促进了超出自身的更大范围的政策创新的产生,其机制就是发挥制度关系优势,集散各方信息、协同各方行动,从而促成各方共识,推动政策创新。因此,随着组织间协同与政策创新这一主题受到政府、企业、社会等多主体的重视,本文认为我国应加强嵌入性组织的改革与建设,重塑嵌入性组织这一具有中国特色的组织形式,加强对于国企、事业单位等具有嵌入性组织特色的组织的建设与应用。同时,由于嵌入性组织具有多元、多层级的网络制度关系优势,应该提升嵌入性组织在各类政策制定和执行中的参与程度,从而基于其充分的信息与制度合法性的优势来推动高质量政策创新。

参考文献

- 蔡长昆 (2016). 制度环境、制度绩效与公共服务市场化: 一个分析框架. *管理世界*, 4: 52 - 69 + 80 + 187 - 188.
- Cai, C. K. (2016). Institutional Environments, Institutional Performance and Public Service Marketization: An Analytic Framework. *Management World*, 4: 52 - 69 + 80 + 187 - 188. (in Chinese)
- 陈思丞 (2020). 政府条块差异与纵向创新扩散. *社会学研究*, 2: 146 - 169 + 244 - 245.
- Chen, S. C. (2020). Block and Line Differences and Vertical Diffusion of Innovation. *Sociological Study*, 2: 146 - 169 + 244 - 245. (in Chinese)
- 陈思丞、孟庆国 (2016). 领导人注意力变动机制探究——基于毛泽东年谱中 2614 段批示的研究. *公共行政评论*, 3: 148 - 176 + 189 - 190.
- Chen, S. C., & Meng, Q. G. (2016). Exploring the Attention Allocation Mechanism of Chinese Political Elites: Based on the 2614 Written Directive from the Mao Zedong Chorology Biography. *Journal of Public Administration*, 3: 148 - 176 + 189 - 190. (in Chinese)
- 陈锡文 (2018). 实现小农户和现代农业发展有机衔接. *中国农村科技*, 2: 14.
- Chen, X. W. (2018) Realize the Organic Linkage Between Small Farmers and Modern Agricultural Development. *China Rural Science & Technology*, 2: 14. (in Chinese)
- 陈友华、崇维祥 (2017). 混合型组织: 未来的方向. *学习与探索*, 12: 27 - 33.
- Chen, Y. H., & Chong, W. X. (2017) The Hybrid Organization: The Way of the Future. *Study & Exploration*, 12: 27 - 33. (in Chinese)
- 邓燕华、王颖异、刘伟 (2020). 扶贫新机制: 驻村帮扶工作队的组织、运作与功能. *社会学研究*, 6: 44 - 66 + 242 - 243.
- Deng, Y. H., Wang, Y. Y., & Liu, W. (2020). New Mechanism for Poverty Alleviation: Organization, Operation, and Function of Work Teams Stationed in Villages. *Sociological Study*, 6: 44 - 66 + 242 - 243. (in Chinese)
- 董玄、陈思丞、孟庆国 (2019). 对比观念、共同认知与政策制定——以土地托管政策过程为例. *公共行政评论*, 3: 48 - 66 + 190.
- Dong, X., Chen, S. C., & Meng, Q. G. (2019). Competing Idea, Shared Perception and Policy Making: The Land Trusteeship Service Policy Process as a Case. *Journal of Public Administration*, 3: 48 - 66 + 190. (in Chinese)
- 董玄、孟庆国、周立 (2018). 混合型组织治理: 政府控制权视角——基于农村信用社等涉农金融机构的多案例研究. *公共管理学报*, 4: 68 - 79 + 152.
- Dong, X., Meng, Q. G., & Zhou, L. (2018). The Governance of Hybrid Organizations: Government Control Rights Perspective: Multi-case Study of Rural Financial Institutions. *Journal of Public Management*, 4: 68 - 79 + 152. (in Chinese)

- 董玄、周立、刘婧玥 (2016). 金融支农政策的选择性制定与选择性执行——兼论上有政策、下有对策. 农业经济问题, 10: 18 - 30 + 110.
- Dong, X., Zhou, L., & Liu, J. Y. (2016). Policies Above and Countermeasures Below: Selective Making and Selective Implementation of Rural Financial Policy. *Issues in Agricultural Economy*, 10: 18 - 30 + 110. (in Chinese)
- 古明明 (2016). 准政府组织研究: 一个正在兴起的公共组织研究领域. 国外理论动态, 5: 133 - 143.
- Gu, M. M. (2016). Quango Studies: An Emerging Field of Public Organization Studies. *Foreign Theoretical Developments*, 5: 133 - 143. (in Chinese)
- 顾昕、赵琦 (2021). 中国政策企业家研究的理论反思: 身份类型、活动功能和行动性质. 经济社会体制比较, 4: 171 - 181.
- Gu, X., & Zhao, Q. (2021) Theoretical Reflections on the Study of Chinese Policy Entrepreneurship: Types of Statuses, Functions of Activities, and Nature of Actions. *Comparative Economic & Social Systems*, 4: 171 - 181. (in Chinese)
- 韩长赋 (2019). 中国农村土地制度改革. 农业经济问题, 1: 4 - 16.
- Han, C. F. (2019). The Reform of China's Rural Land System. *Issues in Agricultural Economy*, 1: 4 - 16. (in Chinese)
- 韩俊 (2018). 以习近平总书记“三农”思想为根本遵循实施好乡村振兴战略. 管理世界, 8: 1 - 10.
- Han, J. (2018). Take General Secretary Xi Jinping's Thought of "Three Rural Areas" as the Fundamental Guideline to Implement a Good Rural Revitalization Strategy. *Management World*, 8: 1 - 10. (in Chinese)
- 侯成君 (2017). 土地托管构建综合性为农服务体系, 中国农业新闻网, http://www.farmer.com.cn/wszb2017/snfzdh/jbyjxw/201702/t20170225_1278232.htm. 2017年2月25日.
- Hou, C. J. (2017). Land Trust Builds a Comprehensive Service System for Farmers. *Chinese Agriculture News*. Retrieved from http://www.farmer.com.cn/wszb2017/snfzdh/jbyjxw/201702/t20170225_1278232.htm. (in Chinese)
- 胡改蓉 (2017). 论公共企业的法律属性. 中国法学, 3: 142 - 163.
- Hu, G. R. (2017). On the Legal Attributes of Public Enterprises. *China Legal Science*, 3: 142 - 163. (in Chinese)
- 黄冬娅 (2013). 企业家如何影响地方政策过程——基于国家中心的案例分析和类型建构. 社会学研究, 5: 172 - 196 + 245.
- Huang, D. Y. (2013). How Do Entrepreneurs Influence the Local Policy Process? A Case Study and Typology Construction from The State-centered Perspective. *Sociological Study*, 5: 172 - 196 + 245. (in Chinese)
- 冀名峰 (2018). 农业生产性服务业: 我国农业现代化历史上的第三次动能. 农业经济问题, 3: 9 - 15.
- Ji, M. F. (2018). Agricultural Productive Service Industry: The Third Momentum in Chinese Agricultural Modernization History. *Issues in Agricultural Economy*, 3: 9 - 15. (in Chinese)
- 孔祥智、钟真 (2017). 供销合作社改革、土地托管与服务规模化——山东省供销合作社综合改革调查与思考. 中国合作经济, 10: 36 - 40.
- Kong, X. Z., & Zhong, Z. (2017). Reform of Supply and Marketing Cooperatives, Land Trust, and Service Scale: Survey and Reflections on Comprehensive Reform of Supply and Marketing Cooperatives in Shandong Province. *China Cooperative Economy*, 10: 36 - 40. (in Chinese)
- 李婷、杨宏山 (2020). 政企互动与规制重建: 企业家如何推进政策创新? ——基于深圳改革经验的实证分析. 公共管理学报, 3: 49 - 61 + 168.
- Li, P., & Yang, H. S. (2020) Government-Enterprise Interaction and Regulation Reconstruction: How Do Entrepreneurs Promote Policy Innovation? An Empirical Analysis from Shenzhen Experience. *Journal of Public Management*, 3: 49 - 61 + 168. (in Chinese)
- 李翔严 (2017). 政治关联会影响中国草根 NGO 的政策倡导吗? ——基于组织理论视野的多案例比较. 公共管理学报, 2: 59 - 70 + 155.
- Li, S. Y. (2017). Resource Dependency and Legitimacy Pressure: Does Political Connection Affect Environmental Grassroots NGOs' Policy Advocacy? Based on the Comparative Case Studies in the View of Organizational Theory. *Journal of Public Management*, 2: 59 - 70 + 155. (in Chinese)

- 林毅夫、李志赞 (2004). 政策性负担、道德风险与预算软约束. *经济研究*, 2: 17 - 27.
- Lin, Y. F., & Li, Z. Y. (2004). Policy Burden, Moral Hazard, and Soft Budget Constraint. *Economic Research*, 2: 17 - 27. (in Chinese)
- 孟庆国、董玄、孔祥智 (2021). 嵌入性组织为何存在? 供销合作社农业生产托管的案例研究. *管理世界*, 2: 165 - 184 + 12.
- Meng, Q. G., Dong, X., & Kong, X. Z. (2021). Why Do Embedded Organizations Exist? A Case Study of Agricultural Outsourcing by the Supply and Marketing Cooperatives. *Management World*, 2: 165 - 184 + 12. (in Chinese)
- 萨瓦斯 (2002). 民营化与公私部门的伙伴关系. 北京: 中国人民大学出版社.
- Savas, E. S. (2002). *Privatization and Public-Private Partnerships: Governing and Reforming Series*. Beijing: People's University of China Press. (in Chinese)
- 苏明、贾西津、孙洁、韩俊魁 (2010). 中国政府购买公共服务研究. *财政研究*, : 9 - 17.
- Su, M., Jia, X. J., Sun, J., & Han, J. K. (2010). Research on Government Purchased Services in China. *Public Finance Research*, 1: 9 - 17. (in Chinese)
- 谭爽 (2019). 草根 NGO 如何成为政策企业家? ——垃圾治理场域中的历时观察. *公共管理学报*, 2: 79 - 90 + 172.
- Tan, S. (2019). How Do Grassroots NGOs Become the Policy Entrepreneurs? Diachronic Research in the Waste Management Field. *Journal of Public Management*, 2: 79 - 90 + 172. (in Chinese)
- 汤益诚 (2014). 供销社综合改革关联顶层设计. *改革*, 5: 8 - 9.
- Tang, Y. C. (2014) Supply and Marketing Agency Comprehensive Reform Associated with Top-level Design. *Reform*, 5: 8 - 9. (in Chinese)
- 王礼鑫、冯猛 (2020). 地方政府创新中政策企业家知识创造的一个分析模型——以 K 市公益基金招标投标改革为例. *公共行政评论*, 2: 140 - 157 + 199 - 200.
- Wang, L. X. & Feng, M. (2020). An Analysis Model of the Knowledge Creation of Policy Entrepreneurs in Local Government Innovation: An Example of the Bidding Reform for the Public Welfare Fund in K City. *Journal of Public Administration*, 2: 140 - 157 + 199 - 200. (in Chinese)
- 王洛忠、李奕璇 (2016). 信仰与行动: 新媒体时代草根 NGO 的政策倡导分析——基于倡导联盟框架的个案研究. *中国行政管理*, 6: 40 - 46.
- Wang, L. Z. & Li, Y. X. (2016). Belief and Action: A Case Study of Grassroot NGOs' Policy Advocacy in the New Media Age: Based on Advocacy Coalition Framework. *Chinese Public Administration*, 6: 40 - 46. (in Chinese)
- 王向民 (2015). 公众人物如何影响中国政策变迁. *探索与争鸣*, 12: 67 - 71.
- Wang, X. M. (2015). How Public Figures Influence Policy Changes in China. *Exploration and Free Views*, 12: 67 - 71. (in Chinese)
- 汪洋 (2013). 汪洋在供销合作总社调研时强调: 坚持走中国特色的合作事业发展道路, 充分发挥供销合作社重要作用. 中国供销合作网, <http://www.chinacoop.gov.cn/HTML/2013/04/27/85234.html>. 2013 年 4 月 27 日.
- Wang, Y. (2013). *Wang Yang Emphasized in the General Cooperative Society for Supply and Marketing Research: Adhere to the Development of Cooperative Business with Chinese Characteristics to Give Full Play to the Important Role of Supply and Marketing Cooperatives*. Retrieved from <http://www.chinacoop.gov.cn/HTML/2013/04/27/85234.html>. (in Chinese)
- 吴汉东、陈小君 (2013): 民法学. 法律出版社.
- Wu, H. D. & Chen, X. J. (2013). *Civil Law*. Legal Publishing House. (in Chinese)
- 闫泽华 (2018). 政府博弈对行业协会政策倡导的影响——以 T 市科技孵化器协会的个案为例. *中国非营利评论*, 2: 40 - 59.
- Yan, Z. H. (2018). The Influence of Governmental Game on Policy Advocacy of the Industry Association: A Perspective of the Science and Technology Incubator of the City T. *China Non-profit Review*, 2: 40 - 59. (in Chinese)

- 俞瑞雪 (2021). 中国情景下的政策企业家: 形成、类型与功能. *统计与管理*, 36(6): 61–66.
- Yu, R. X. (2021). Policy Entrepreneurs in the Chinese Context: Formation, Types, and Functions. *Statistics and Management*, 36(6): 61–66. (in Chinese)
- 张雯丽 (2012). 规模经营农业的新途径——吉林省田丰机械种植专业合作社探索土地托管模式做法与成效. *当代农机*, 8: 20–21.
- Zhang, W. L. (2012). A New Way to Operate Agriculture on a Large Scale: Practice and Effectiveness of Exploring Land Trust Model by Tian Feng Machinery Planting Cooperative in Jilin Province. *Contemporary Agricultural Machinery*, 8: 20–21. (in Chinese)
- 张维迎、马捷 (1999). 恶性竞争的产权基础. *经济研究*, 6: 11–20.
- Zhang, W. Y., & Ma, J. (1999). The Property Rights Basis for Unhealthy Competition. *Economic Research Journal*, 6: 11–20. (in Chinese)
- 赵琦 (2020). 基层政策企业家如何实现政策的创新与制度化? ——基于温岭参与式预算的改革实践分析. *公共行政评论*, 6: 152–171+199.
- Zhao, Q. (2020). How Do Grassroots Policy Entrepreneurs Achieve Policy Innovation and Institutionalization? An Analysis of Reform Practice Based on Participatory Budgeting in Wenling. *Journal of Public Administration*, 6: 152–171+199. (in Chinese)
- 周雪光 (2005). “关系产权”: 产权制度的一个社会学解释. *社会学研究*, 2: 1–31+243.
- Zhou, X. G. (2005). Property Rights as a Relational Concept: A Sociological Approach. *Sociological Study*, 2: 1–31+243. (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. (in Chinese)
- 周雪光、艾云、葛建华、顾慧君、李丁、李兰、卢清莲、赵伟、朱灵 (2020) 党政关系: 一个人事制度视角与经验证据. *社会*, 40(2): 137–167.
- Zhou, X. G., Ai, Y., Ge, J. H., Gu, H. J., Li, D., Li, L., Lu, Q. L., Zhao, W., & Zhu, L. (2020). Party-Government Relations: A Personnel System Perspective and Empirical Evidence. *Society*, 40(2): 137–167. (in Chinese)
- 朱静敏、段晖 (2021). 县域医共体何以实现卫生绩效? ——政策企业家、再组织化联盟与激励兼容. *公共管理学报*, 3: 125–138+174–175.
- Zhu, J. M., & Duan, H. (2021). How Can County Medical Community Achieve Health Performance? Policy Entrepreneur, Policy Tools, and Incentive Compatibility. *Journal of Public Management*, 3: 125–138+174–175. (in Chinese)
- 朱亚鹏 (2012). 政策过程中的政策企业家: 发展与评述. *中山大学学报(社会科学版)*, 52(2): 156–164.
- Zhu, Y. P. (2012). Policy Entrepreneurs in the Policy Process: Development and Review. *Journal of Sun Yat-Sen University (Social Sciences Edition)*, 52(2): 156–164. (in Chinese)
- 朱亚鹏、丁淑娟 (2016). 政策属性与中国社会政策创新的扩散研究. *社会学研究*, 5: 88–113+243.
- Zhu, Y. P., & Ding, S. J. (2016). Policy Attributes and Social Policy Diffusion in China. *Sociological Study*, 5: 88–113+243. (in Chinese)
- 朱亚鹏、肖棣文 (2014). 政策企业家与社会政策创新. *社会学研究*, 3: 56–76+242.
- Zhu, Y. P., & Xiao, D. W. (2014). Policy Entrepreneur and Social Policy Innovation. *Sociological Study*, 3: 56–76+242. (in Chinese)
- 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.
- Buffardi, A. L., Pekkanen, R. J., & Smith, S. R. (2017). Proactive or Protective? Dimensions of and Advocacy Activities Associated with Reported Policy Change by Nonprofit Organizations. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 28(3): 1226–1248.

- Burt, R. S. (2009). *Structural Holes: The Social Structure of Competition*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 53 – 58.
- Cohen, Nissim. (2016). Policy Entrepreneurs and Agenda Setting. In Nikolaos Zahariadis (ed.). *Handbook of Public Policy Agenda Setting* (pp.180 – 199). Cheltenham: Edward Elgar.
- Doz, Y. (1996), The Evolution of Cooperation in Strategic Alliances. *Strategic Management Journal*, 17: 55 – 83.
- Eisenhardt, K. M. , & Graebner M. E. (2007). Theory Building from Cases: Opportunities and Challenges. *Academy of Management Review*, 50(1): 25 – 32.
- Fyall, R. (2016). Nonprofits as Advocates and Providers: A Conceptual Framework. *Policy Studies Journal*, 45(1): 121 – 143.
- Granovetter, M. (1985). Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91(3): 481 – 51.
- Greenwood, R. , & Suddaby, R. (2006). Institutional Entrepreneurship in Mature Fields: The Big Five Accounting Firms. *Academy of Management Journal*, 49: 27 – 48.
- Hammond, D. R. (2013). Entrepreneurship in China's Response to Urban Poverty. *Policy Studies Journal*, 41: 119 – 146.
- He, A. J. (2018). Manoeuvring within a Fragmented Bureaucracy: Policy Entrepreneurship in China's Local Healthcare Reform. *China Quarterly*, 236: 1088 – 1110.
- He, A. J. & Ma, L. (2020). Corporate Policy Entrepreneurship and Cross-Boundary Strategies: How a Private Corporation Champions Mobile Healthcare Payment Innovation in China? *Public Administration and Development*, 40(1): 76 – 86.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*(2nd ed.). New York: Longman, 26 – 27.
- Lewis E. (1980). *Public Entrepreneurship: Toward a Theory of Bureaucratic Political Power*. Bloomington: Indiana University Press.
- Minstrom, M. (1997). Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation. *American Journal of Political Science*, 41(3): 738 – 770.
- Sabatier, P. A. & Weible, C. M. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In Sabatier, P. A. (ed.). *Theories of the Policy Process* (pp.189 – 220). Colorado: West Press.
- Weber, M. (1968). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. New York: Bedminster Press. Yin, R. K. (2009). *Case Study Research: Design and Methods* (4th ed.). Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Zhu, Y. (2012). Policy Entrepreneur, Civic Engagement and Local Policy Innovation in China: Housing Monetisation Reform in Guizhou Province. *The Australian Journal of Public Administration*, 71: 191 – 200.

责任编辑：叶 林