

绿色农业产业创新实践的持续之道

——“外部环境-基层策略”视角下的案例研究

李 敏 符 平*

【摘要】 以往政策创新的研究大多聚焦于政策发明阶段，多元主体的互动关系以及利益结构如何影响政策执行及可持续发展的的问题尚缺乏深入探讨。论文基于“外部环境-基层策略”的分析框架，探讨了一个创新的绿色农业产业项目从理念到实践并得以持续发展的两种机制：产业引领机制和压力应对机制，分析了地方政府如何运用多元策略建构起有利于绿色农业发展的外部环境条件。作为能动者的地方政府积极从宏观制度中选择有利于产业发展的要素，通过体制保障、产业政策、项目包装、品牌打造等一系列引领机制，形塑了产业发展的外部环境。进入产业创新后期，随着外部环境的动态演进，地方政府随之进行适应性调整以化解新兴产业领域的不确定性与多元风险，促使产业发展始终朝着政策预期目标演进，由此建构的压力应对机制是绿色农业产业得以持续落地的关键。

【关键词】 地方政府 政策创新 压力应对机制 绿色农业产业

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2023) 05-0026-20

一、引言

党的十八大以来，中央把农业绿色发展摆在生态文明建设的突出位置，提

* 李敏，华中农业大学马克思主义学院讲师；通讯作者：符平，华中师范大学社会学院、湖北经济与社会发展研究院教授。本文初稿曾在《公共行政评论》第七届青年学者论坛报告。感谢李棉管老师对论文的指正与建议。感谢匿名评审专家和编辑部的宝贵意见。

基金项目：国家社科基金青年项目“经济社会学视角下绿色农业产业发展的机制与路径研究”（23CSH032），中央高校基本科研业务费专项基金项目“行动者-网络视角下地方政府打造产业的机制研究”（2662021MYQD004），湖北省社科基金一般项目“建设现代农业产业体系县域经验调查”（HBSK2022YB617）。

出“以绿色发展引领乡村振兴”，强化了农业“三品一标”^①生产与认证等政策导向。作为“三农”领域最具含金量的政策，中央一号文件自2016年首次提出“农业绿色发展”以来，已连续7年将其列为重点内容给予支持。“十四五”开局之年，国家更是出台了首部农业绿色发展专项规划，提出推动农业绿色发展、低碳发展、循环发展的新思路。宏观政策的支持让绿色农业迅速成为农业领域的新兴业态，地方县域纷纷提出农业绿色转型的行动方案，并展开形态各异的产业创新实践。然而，绿色农业具备发展周期长、生产投入大、生产标准与认证体系严苛等内在特征，同时深受生态环境、市场供需、生产者认知等外在因素影响，这些复杂性、长期性、系统性的问题，使得绿色农业产业的创新实践相对于大众农业而言面临更多更大的风险，可持续发展由此成为一个难题。近年来，由部分高校策划实施的绿色农业产业实践就是鲜明例证。诸如“绿耕”城乡互助实践、“小毛驴生态农场”等创新模式，虽然被视为社区支持农业的典型广为宣传，但也面临着受众群体少、规模化发展成本高、可持续运作难等困境。

目前，学界围绕绿色农业产业已展开了系统性探讨。从定义看，有学者将绿色农业界定为“以保障农产品安全、生态安全、资源安全为目标，以农产品标准化为手段，以先进科学技术、先进工业装备和先进管理理念为依托的农业”（杨朝飞，里杰兰德，2012：295-296）。从研究路径看，主要有三个方向：一是从顶层设计和学理维度阐释农业绿色发展的内涵及重大意义（魏后凯，2017），二是探究政府扶持对绿色农业的促进作用及负外部性后果（涂正革等，2019），三是从农业生产者视角探究绿色生产的意愿、行为及困境（董莹、穆月英，2019）。

总体而言，已有研究侧重从宏观视角探讨农业绿色发展的框架规划、体制保障，相对忽视了国家层面的政策部署如何落实到地方具体的产业决策及生产组织环节。同时，有关研究大多探讨企业、农户等生产经营性主体的绿色投入行为，对有机认证机构、科研部门、行业协会等服务性主体的行动逻辑及其互动关系分析不足。更重要的是，既有研究相对忽视了作为能动主体的地方政府，通过自上而下与自下而上两种路径自主选择产业发展方向的动机，以及采取体制创新、产业政策、品牌打造等策略发展绿色农业产业的多元实践。基于此，本文建构了一个外部环境-基层策略的分析框架，结合我国中部某县域举全县之力打造“中国有机产业第一县”的实践，试图分析一项绿色农业的政策创新顺利从理念转化为实践，并成功应对新兴产业市场中各种不确定性与风险，最终实现可持续发展的深层机制。其中，重点阐释了地方政府在国家尚未明确出

^① “三品一标”是指无公害农产品、绿色食品、有机农产品和农产品地理标志。随着农产品质量安全水平的不断提高，无公害农产品成为上市农产品的底线要求，如今“两品一标”成为农业绿色发展的方向。

台政策支持绿色农业发展之前，如何突破外部环境的结构性约束条件并大胆进行农业产业创新的行为动机，揭示了地方政府积极动员不同行动主体参与有机产业发展的复杂策略。

二、文献综述

（一）产业创新中的政府角色

在产业发展中，宏观制度、多层级政府对政策创新过程及实施效果具有重要影响，这早已成为学界共识。就政府角色而言，新结构经济学认为，不仅竞争性的市场体制是人类社会资源配置的基础性机制，政府也可以通过合理的产业政策积极推动产业升级、技术创新和经济结构变迁（林毅夫，2012）。新发展主义理论注意到，政府权力有助于政策执行，积极的政府干预对国家的发展具有重要作用（顾昕、张建君，2014）。社会学制度学派更是把政府视为内生变量来探讨政府与产业之间的关系，认为国家或政府是一个具有相当理性与认知能力的自由行动者，市场建设离不开国家建设，二者是一个相互建构的过程（高柏，2008）。作为国家代理人的政府，通过制度建构、政策制定等方式深度参与产业发展进程，而其中制度建构具有高度的综合性，既包含直接的产业与经济制度建构，也有间接的产业发展环境的制度建构。

学界对地方政府热衷于产业打造并积极投身地方经济发展的行为，有两种主要解释路径。一方面，以经济增长为基础的“晋升锦标赛”（周黎安，2007），是理解20世纪80年代以来地方政府行为的重要线索。由于地方政府的绩效投入与主官任期有密切联系，类似“试用期”的任职制度促使官员“快出”政绩（耿曙等，2016），进一步刺激了政府官员参加“锦标赛”的积极性。当前，关乎政绩的“锦标”已从单一的GDP增长率，拓展为财政收入增长率、出口创汇量、招商引资、污染减排等多元指标。在产业打造中，有学者发现同级政府比拼的不再是经济总量，而是彰显区域特色的典型产业（冯猛，2014）。另一方面，自上而下的科层制体系还形成“压力型体制”（荣敬本等，1998），上级政府通过“责任状”“军令状”等督导形式，确保下达的各项指标顺利完成。在以“淘汰落后”为主的惩罚机制下，除了少数经济实力强的地区围绕“锦标赛”展开竞争外，那些竞争力弱的地方政府参与经济发展的动机则是为了有效的规避惩罚。当然，上下级政府之间的关系并非简单的制令-执行关系，还有可能产生“讨价还价”（冯猛，2017）等情形。

实际上，遵从“晋升锦标赛”和“压力型体制”路径的产业研究，大多关注那些“失败”的产业模式，如地方农业产业频繁更换（冯猛，2014），地方农业结构调整经常陷入“新产业——低效运作——新产业”的重复模式（刘军

强等, 2017) 等。相对而言, 地方政府如何突破“换一届领导换一个政策”的产业发展怪圈, 在较长时间内持续推进产业发展? 在政治晋升与经济业绩相关性持续减弱、上级和社会问责压力不断增加的背景下, 为什么依然有地方政府敢于大力扶持投入高、周期长、风险大的绿色农业产业? 上述议题尚未得到充分探讨。

(二) 政策创新研究的三种视角

所谓政策创新, 是指政府或公共部门采用此前未采用的新项目、新政策和新模式的过程 (Walker, 1969)。当前, 关于政策创新的研究汗牛充栋, 主要形成了以下三种视角。第一种是央地关系的视角。随着分权制改革的推进, 地方政府有了一定范围的自主权, 他们基于地方优势条件、经济发展展开了形态各异的改革创新。20 世纪 90 年代中期以来, 相关研究关注到地方政府参与经济发展的主体性角色, 诸如地方国家统合主义 (Qi, 1995)、地方市场社会主义 (Lin, 1995)、地方政府即厂商 (Walder, 1995) 等理论概念, 成为解析地方政府角色及其策略的重要视角。近年来, 学者们认为政策创新大多发生于上下级政府的互动中, 基于此提炼出多种创新模式。

第二种是政策企业家视角。Schumpeter (1976) 早已注意到创新企业家积极参与经济发展和制度变革的行动, 企业家们提出创新理念、开展方案游说与宣传、建立行动者联盟、进行政策试验并获取合法性认同 (黄冬娅, 2013)。尽管政策企业家的来源广泛, 但大部分研究聚焦于地方政府官员、基层干部、公务员等体制内的政策企业家, 他们基于个人特质、专业知识、政治资本、网络资源促进政策创新的发生 (Zhu & Xiao, 2015)。

第三种是知识创新的政策话语视角。随着“语言学转向”在公共政策领域的兴起, 政策话语分析作为一种新兴政策分析工具应运而生。与既有关注“制度”的结构视角和“行动者”的个体视角明显不同, 话语分析强调语言、沟通、文本资料等参与政策创新及实施过程的作用 (朱亚鹏, 2015)。该视角不仅揭示了政策创新中隐蔽的权力运作方式, 还有助于促进政策研究转变为政策实践 (李亚等, 2015)。

当前学界关于政策创新、实施与扩散的理论经验研究, 开辟了公共政策研究的重要领域, 但仍有若干需要深化之处。从创新发生的层次看, 当前研究大多聚集在市级层面, 有关基层政府创新发生机制与发展情况的探讨略显单薄 (赵琦、顾昕, 2022), 特别是对农村地区的产业创新现象缺乏细致分析。从创新聚集的领域看, 现有研究大多聚焦经济发展、社会治理、行政体制改革、医药卫生、生态环境等方面。尽管农业领域的产业创新涉及多元行动主体, 体现了上下级政府的互动关系, 但往往被视为地方政府争取资源、打造政绩的工具。全国各地形态各异的产业创新模式也被遮蔽在“晋升锦标赛”等既有解释框架内, 相对忽视了一些地区试图突破微观创新行动, 并致力于将产业创新模式上

升为区域政策的积极实践。从创新发生的环节看，当前研究大多侧重于政策创新过程的前端，即政策创新缘何提出、由谁主导、如何推进，对于政策执行及其制度化等创新行为后端，特别是创新遭遇危机后的应对策略尚缺乏足够关注。

三、分析框架与本文案例

（一）分析框架

理解政策创新的一个关键概念是“不确定性”。有学者根据政府创新的政治风险度将政府创新划分为三种类型，即中央主导型创新、地方回应型创新和地方自主型创新。其中，第三种创新发生在顶层设计尚未形成、中央态度不明晰的背景下，地方政府面对的政治风险及行政风险相对更大（赵琦、顾昕，2022）。本文探讨的绿色农业是一项复杂的系统工程，从生产、加工、认证、包装、运输到销售均有一套科学严密的体系，需要良好的外部环境支持。而外部环境主要由制度环境、产业环境和认知环境构成，它们可以作为透视外部环境作用于农业绿色转型的三大维度，有助于揭示那些拥有相似资源禀赋、产业基础的区域何以探索出形态各异的绿色农业产业发展模式的深层机制。

从制度环境看，在推进绿色农业产业发展过程中，不仅需要顶层设计与各级政府的中长期发展规划、年度计划，多部门、多行业和各组织的协同与配合，还需要政府在生产与管理、认证制度、法律规范等方面提供支持（Cranfield，2010）。这些正式制度与地域文化传统、生产惯习等非正式制度一起，共同建构了产业发展的制度环境。从产业环境看，绿色生产的竞争状况、农户间的协作水平、市场需求、经济收益等，既是影响农户绿色生产行为的主要因素，也是促进农业绿色转型的重要机制。从认知环境看，市场主体对新兴地方产业发展愿景的认同感将促使多方基于共同利益达成长期合作，地方政府自上而下的产业发展共识也有助于构建会意机制并形成产业发展的强劲动力（符平，2018）。绿色农业传递了一种新的生活理念、价值观念和消费方式。在传统农业生产领域，依靠化肥、农药等外部投入品的农业生产规范已然成为共识，加上大部分农业经营者缺乏生态环境和健康的观念意识，这种认知障碍也会影响绿色农业产业的落地。

经济场域里的政府是同时作为行动者和结构性约束而存在的，政府既可以作为国家权力的代理者参与产业发展，也可以作为约束性条件塑造经济的组织过程（符平，2018；Gao，2016）。中央政策精神为省、市、县各级政府因地制宜地调整辖区内的农业产业结构、发展模式、转型路径提供了合法性依据。政府作为地区产业发展的主导力量，通过积极的产业政策引导产业朝向政府预设的目标演进。中央促进农业绿色发展的规划与政策，基层的产业发展重心与策

略，都是影响农业转型效果的力量。基层政府从制度环境中选择性地利用有助于促进地方发展的要素，其不断创新体制机制的行为也建构了产业发展的政策利用空间。更重要的是，为了将绿色农业发展规划转化为地方产业发展实践的一致行动，地方政府必须建构起多元主体关于绿色发展的共同价值与理念，通过媒介宣传、知识培训、品牌打造等策略，不断建构绿色农业发展的认知环境。

完整的政策创新有政策发明和政策制度化两个环节（Mintrom & Vergari, 1998），后者特指政策创新实施落地并经过一段时间发展后，创新内容与组织运作相结合的过程（Cummings & Worley, 2014）。在新兴产业领域，政府、企业、农户等主体将采取多元行动策略以促进创新政策的落地。不同主体间有效的互动关系，一方面有助于降低“摸着石头过河”的不确定性；另一方面，由于不同主体均有自身的利益和偏好，利益博弈和多元竞争也会增加创新过程的复杂性。因此，为确保创新政策顺利从理念转变为现实，基层政府不仅会在政策发明阶段采取一系列引领机制培育产业发展所需的外部环境，还会在产业发展过程中不断采取策略行动应对新的风险与挑战，由此产生的压力应对机制对产业的制度化建构具有重要意义。基于基层政府的角色和策略及其与上述外部环境之间的理论关系，本文建构了“外部环境-基层策略”的分析框架（如图1所示）。

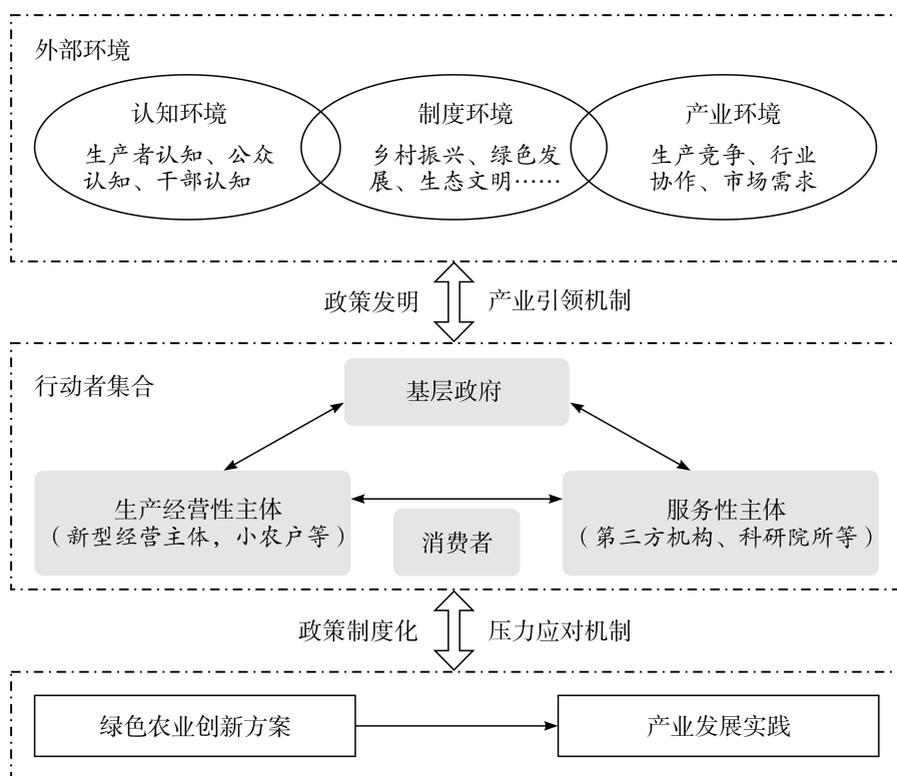


图1 “外部环境-基层策略”的分析框架

资料来源：作者自制。

产业活动中的多元行动者既受外部环境影响，同时也通过集体行动塑造着产业发展的外部环境。有机农业的产业场域是一个拥有众多主体的行动者集合，包括地方政府、各类新型经营主体、第三方认证机构、小农户、消费者，以及倡导环保理念的公益组织、开展投入品与技术研究的科研院所等^①。在有机产业的培育过程中，地方政府不仅有追求政绩的目标，还要发挥监督职能，确保有机农产品的绿色、健康与安全。消费者购买有机产品不仅仅只是满足基本的生理层次需求，更有对健康、食品安全和环境利益的考量。有机生产企业在追求利润最大化的同时，还要严格遵守国家对有机产品的制度规范并维系产品口碑和品牌声誉。第三方机构在传播有机知识的同时，也有扩展市场份额的利益诉求。简言之，在这个拥有多元发展理念、由诸多利益主体构成的产业发展场域中，既有益又有规范，还交织着新兴的有机文化和有机生活理念。关注具有不同指向的意义系统如何进行互动，不同行动者之间的关系和相互作用如何影响绿色农业产业创新的实践，是本文的立足点之一。

（二）水镜县有机产业发展概况

本文案例来自湖北省水镜县^②。地处鄂西北山区的水镜县是全国 800 个粮食产能大县和全国生猪调出大县，全国水稻、肉羊、生猪生产优势县，湖北省 46 个粮食主产区之一。全县耕地面积 60 余万亩，形成种、养殖业为主的农业产业分布体系，其中水稻、蔬菜、生猪、茶叶的生产水平位于全省前列。

水镜县有机产业的发展呈现明显的阶段性特征。在有机产业起步阶段（2007—2013 年），个别企业基于有机茶叶、有机水稻的探索实践，创造性提出“中国有机谷”的产业发展“构想”，随后采取一系列策略行动成功吸引了地方政府的注意力。2013 年，水镜县正式将高于国家现行农业标准的有机产业作为县域的典型产业^③，并确立了“中国有机产业第一县”的宏大发展目标。在有机产业规模扩张阶段（2014—2016 年），水镜县政府自下而上地建构“中国有机谷”战略的合法性，将其推到省级战略高度。在强有力的引领性政策支持下，全县有机认证数量和规模跃居全省前列。2017 年以来，“中国有机谷”品牌知名度逐步打响，先后获得国家农产品质量安全示范县、国家有机食品认证示范

① 由于涉及主体众多，本文将除地方政府之外的行动者划分为生产经营性主体和服务性主体两类，前者是指直接参与绿色农产品生产和经营的主体，比如各类新型经营主体、小农户等；后者是指在农产品技术研发、成本节约等方面提供服务的主体，如行业协会、科研院所、第三方认证机构、公益组织等。

② 根据学术惯例，文中县名采用了化名。

③ 据访谈可知，这里的“典型产业”只是从产业的特色发展方向而言，并不是指当地的支柱产业。

区等称号。但随着宏观制度、产业环境等外部环境的演进，水镜县有机产业逐步陷入发展的“阻滞”。

2018年伊始，笔者就开始关注水镜县有机产业的发展并展开了追踪调查，其中本文第一作者于2019年在水镜县有机谷管委会挂职锻炼半年，深度参与单位内部或相关部门会议、大型节会、展会、论坛等活动，对政府相关部门的主要官员、有机生产经营主体、有机认证机构等60余人次进行了深度访谈，获得了翔实的一手调查资料。同时，在挂职单位主办的大型专题调研活动中，笔者在3个月内实地走访各类绿色农业产业园、生产基地，较为全面地了解到绿色农业全产业链的成本投入、效益产出及发展困境。此外，笔者还收集整理了各级政府产业政策文件、县志、统计年鉴等资料，为全面呈现水镜县有机产业的发展历程奠定了基础。

四、绿色农业产业化发展的外部环境 with 引领机制

（一）制度环境：产业发展的结构约束与政策利用空间

资源禀赋、地理条件等自然因素，以及从中央到省级的政策等制度环境，共同形塑了绿色农业发展的结构性约束条件。从现实来看，地方政府并非被动地、毫无偏差地执行来自上级的农业政策，而是善于从宏观制度环境中选取有利于自身发展的内容，积极打造特色产业，以达到经济发展、获取资源、政治晋升等多重目的。

1. 绿色农业转型的结构约束与政策机会

尽管水镜县是传统农业大县，但面临着农业产业化程度低、产业链条短、市场竞争力不强等严峻现状，尤其是在打造山区“农业强县”方面缺乏知名品牌、知名企业等软实力的支撑，如何在山区非粮食主产区打造农业特色优势品牌，提升农业附加值，推进农民增收和农业增效，是地方政府面临的重大挑战。而有机农业对生产环境的严苛要求，反而让水镜县发展现代集约式农业的劣势成为优势。水镜县“八山半水分半田”的地理分布格局，不仅使其具有森林覆盖率高和天然隔离屏障的地理优势，还形成了主要农业生产区远离城市工业区，从有机转换到有机认证的发展周期短等生产优势；加上物种资源丰富、农产品特色明显等资源禀赋，奠定了其发展有机农业的先天性条件。

农业政策不仅体现了产业扶持重点和资源分配，国家的发展战略和政策导向也塑造了各级政府抓农业产业化工作的经济理念和产业偏好（符平，2018）。2010—2013年，在中央关于“促进农业发展方式转变、加快发展现代农业”精

神指引下，湖北省出台《关于推进品牌强省建设的若干意见》，释放了培育国家地理标志、打造农产品品牌的政策信号。而中央一号文件直到2016年才正式提出“农业绿色发展”，2017年首次提及“有机农业”。也就是说，在中央出台产业政策之前，地方政府并非被动地等待上级的资源扶持，而是积极建构绿色农业产业发展所需的制度环境。

我们把打造“中国有机谷”作为一个聚集要素的平台，积极争取中央和省市政策支持；作为一个转型升级的路径，推动传统农业直接向现代农业跨越……；作为农业后发崛起的重要抓手……促进山区农民增收致富；作为一个统筹城乡发展的载体，带动农村基础设施改善、农业规模化现代化经营……；作为一个展示形象的品牌，扩大我县对外的知名度和美誉度……（X市有机谷建设汇报会议纪要，内部材料20131014）

2013年5月，水镜县所在的X市正式宣布实施“中国有机谷”战略，即构筑精品生产、精深加工、科技创新、休闲旅游、美丽乡村和生态保护为一体，总面积1万平方公里的有机农业富集区。作为起步区、核心区、示范区的水镜县，顺势提出举全县之力打造“中国有机产业第一县”。可以说，“有机谷”战略的提出，既符合国家宏观层面上绿色、循环、低碳农业发展理念的政策导向，也为水镜县等山区县域的农业结构转型提供了创新性路径。

2. 规划先行：获取资源的政策工具

在国家推进农业产业化的过程中，“扶优扶强”是上级政府配置资源的重要策略。在水镜县选择有机农业作为县域特色产业的初期，尚无经验可借鉴，处于“摸着石头过河”的阶段。与以往上级主导的政策试点逻辑不同的是，在自下而上的政策创新过程中，地方政府除了积极吸收、领会上级政府的产业发展偏好和政策导向外，还及时将凸显地方产业特色的典型模式和创新经验向上级传递以赢得更多的资源扶持。为尽快吸引上级政府的注意力，市、县两级政府达成了合力提升“中国有机谷”战略层次的共识，并为实现这一目标积极寻找各种政策机会。其中，以规划的编制、评审、宣传为核心的项目包装成为重要策略。2014年，市、县级政府委托中国农科院编制“中国有机谷”总体规划和县域规划。同年，市级层面的总体规划顺利通过湖北省发改委批准，这标志着该规划正式上升为省级发展战略。

评审有机谷规划就是一个营销推介的过程，尤其是在省委省政府组织的评审活动当中。我们要认真安排，精心准备，把规划编制好，宣传好，既要一次性通过，又要在省内获得高层的支持，达成广泛共识，要争取上升为省级战略。（X市委领导在“中国有机谷”总体规划汇报会上的讲话，内部资料20140402）

“没有项目做支持，做有机（产业）是很难的”，这是地方干部和企业主体的共同心声。在地方政府的精心策划下，总体规划和县域规划不仅绘制了“中国有机谷”未来十年的发展蓝图，还统筹了生态旅游、产业发展、村镇建设、土地利用、基础设施、环境保护等各类专项规划。规划由此成为向上争取项目的重要政策工具。在有机谷建设过程中，市、县两级政府积极整合道路交通、农田水利、农业综合开发、环境整治等财政涉农支农项目，在2014年、2015年分别统筹中央、省市县各级项目资金2.3亿、3.5亿元，集中支持“中国有机谷”项目区建设。

“中国有机谷”建设既是一项宏大工程，又是一件新生事物。为确保省级层面的有机谷规划顺利进入国家级战略这个“笼子”，地方政府在组织保障、体制机制领域进行了大胆的探索和创新。例如，市级层面首先成立了以省委常委、市委书记为组长，市长为第一副组长，13个部门负责人为成员的中国有机谷建设协调领导小组。有机谷建设成效被纳入市、县责任主体年度重点考核内容，考核结果与干部提拔任用、各类涉农资金扶持、生态补偿资金安排、部门扶贫支持等挂钩，形成了“属地政府负责、部门归口管理、项目专班建设”的目标责任体系。从建设范围看，“中国有机谷”涵盖水镜县及周边3个县域，按照“省级战略、市级主导、县级实施”的建设思路，市级政府主要扮演引导、支持、协调的角色，责任主体则是各县级政府。为实现“短期内快出政绩”的目标，市级政府通过领导督办、立“责任状”、专项与年度考核等多重举措，建构了一套可量化、可操作的竞争性“锦标”。

作为“中国有机谷”的先行区，水镜县在产业基础、建设经验、领导注意力等方面均占据优势。为了在同级锦标赛中胜出，水镜县成立了独立于农业局的有机谷管委会，而该市其他三县均由农业农村局内部科室代管，自主性和积极性相对不足。同时，在县级财政有限的情况下，水镜县与市级政府合作设立2000万元的有机产业发展基金，投资上亿元打造有机种养与加工、三产融合等有机谷集中展示区、“中国有机谷”产业发展服务中心。实践表明，水镜县举全县之力发展有机产业的一系列政策部署和实践，不仅成功在产业锦标赛中胜出，也奠定了其在有机谷建设中的核心地位。2015年至2018年间，在市级政府每年500万元的有机产业奖补分配中，水镜县获得的资金都是最多的。

（二）认知环境：品牌赋能建构产业发展的共同意愿

从有机农业发展历程看，20世纪70年代国际有机农业运动联盟（IFOAM）的成立，标志着全球有机农业发展高潮的到来。国内有机农业的实践则起步于20世纪90年代。2003年以来，国家相继出台了《中华人民共和国认证认可条

例》《有机产品认证管理办法》《有机产品认证实施规则》等文件，初步建立了有机产品认证制度体系。2011年至2014年，国家相关部门进一步修订了本世纪初的系列认证制度，全面提升了有机认证水平和监管力度。从国内有机产品生产布局看，东北和东部沿海是开展有机认证最多的两大区域，中部地区在认证规模和发展速度上都相对滞后。可见，无论是国内有机产品发展环境，还是区位优势，来自中部山区的水镜县均不占优势。有机农业是农业发展观的一场深刻革命，是农业发展方式的重大变革。水镜县2013年提出打造“中国有机产业第一县”的目标，对地方政府官员、农业经营主体、当地公众等都是重大的认知挑战。

对于地方政府官员而言，“中国有机谷”战略是由市级主导、县级实施的政策创新试验。尽管迫于压力型体制的考核压力，相关部门和人员必须全力配合；但在起步阶段，部分领导干部对国内有机产业发展前景缺乏信心，对政府以薄弱的地方财政背书大搞有机产业建设的行动更是充满质疑。从消费者视角来看，与传统农业相比，有机产品认证周期长、生产投入大、管理程序复杂，价格比同类农产品高出5至10倍。在2014年城镇居民人均收入为1万多元的内陆县城，大部分家庭并不愿为昂贵的有机产品埋单。从生产者视角来看，县内有机生产主要采取“公司+农户”“合作社+农户”等模式，无论是规模化的农场还是专业合作社，农民始终是生产的关键一环。由于他们对有机农业理念和有机认证制度缺乏了解，为了片面增加亩产量，往往会违背企业或合作社的要求，大量投入农药、化肥等有机生产的“违禁品”。一份整改文件就反映了这一问题。

管委会抽查了有机认证种植区域内的40个农户，大多不知道自己的农田进行了有机认证，根本没有按有机标准规范进行生产，当季小麦完全按常规方式种植管理：每亩施底肥碳铵100斤、催苗肥尿素8斤，打2次农药。部分农户反映，公司要求老百姓会说“有机”话，以应对来自认证机构和××酒厂的检查……（××农场有机种植问题整改座谈会会议纪要，内部资料20160512）

为扭转农民的错误认知和多元主体的质疑，水镜县采取了“品牌打造”的综合策略。一是根植县域楚文化、三国文化、古山寨文化等文化底蕴和旅游资源，抢注中国有机谷区域内的有机套餐，打造文旅融合品牌。二是对县域内的农产品加工企业包装升级，开发系列有机农产品和特色旅游商品，打造具有核心价值的中国有机谷标识和品牌。三是采取市场运作的办法，与地方媒体、主流媒体合作，利用互联网流量传播优势进行密集式宣传，积极主办有机谷高峰论坛、农民丰收节、年货节，参加各种大型绿色农业节会、展销会等，在公路、铁路车站人流密集处集中投放广告，多措并举迅速打响“中国有机谷”区

域公共品牌。

（三）产业环境：提升有机农产品效益的积极探索

在产业政策的激励下，当地有机农业规模迅速扩张。截至2018年底，水镜县从事绿色有机农业生产新型经营主体达67家，“三品一标”认证总数135张，认证数量分别占全省17.6%，全市79%。不过调研也发现，水镜县真正敢在产品上贴“有机”标签的企业却屈指可数，贴标率不足1%，约有80%的有机产品都被当作普通农产品“贱卖”。在全国有机产品市场不景气的大环境下，水镜县“有机产品卖不出有机价格”的现象并非孤例。2012年，我国建立了“一品一码”的17位有机码管理制度，规定获证产品的最小销售包装上必须使用有机码，并与中国食品农产品认证信息系统关联。现实执行情况并不理想，2019年我国有机产品加工总产量434.26万吨，但贴标有机产品的核销产量仅80.98万吨，即只有18.6%的产品敢贴有机标进行销售（国家市场监督管理总局、中国农业大学，2019），这深刻反映出我国有机产品市场供需信息不对称的现状。同时，消费者需求与实际市场购买力之间存在的张力，也构成了有机产品被“贱卖”的深层原因。

从地方政府的立场出发，虽然有机产业存在一定的市场风险，但在诸多农业产业发展方向中选择有机农业的原因，不仅在于其契合绿色发展理念的宏观导向，有助于打造产业“典型”，更重要的是有机农业的产值和效益远高于传统农业。而促进有机农业从产品到商品转化的关键在于产业环境的建构。水镜县在有机生产标准确立、质量追溯体系建构、有机产业链完善等方面采取了系列行动，但同时也面临着诸多难题。

首先，就生产标准与技术规程而言，生产主体需积极建构有利于自身产业发展的优势。在宏观层面，市场中的技术标准是一种特殊的制度规范，既是产业稳定有序发展的条件，也能影响产业链条中各方的收益。衡量有机产业发展质量的关键指标之一就是有机农业生产标准与技术。部分企业反映了这一心声：“因为缺乏统一的有机生产标准和技术指导，加上部分企业自律意识低，有机认证后缺乏自我执行力，导致同类有机产品品质参差不齐，很难保障‘真’有机，这也是绝大部分企业不敢贴有机标的根本原因。”（访谈记录20190815-LJS）

2016年，水镜县围绕五大有机产业自行制定了县域层面的生产技术规程，以培训、宣传等方式指导企业开展生产活动。随后，水镜县提出将中国有机谷打造为“有机六地”，包括有机论坛主办地、有机产品集散地、有机标准制定地、有机技术示范地、有机休闲体验地、有机文化传播地。其中，“有机标准制定地”强调要制定生产、加工、认证、检测、包装、运输全过程的标准体系，

从地方标准、行业标准和企业标准做起，最终上升为区域标准和国家标准。2017年，市级政府委托市农科院制定市级层面的地方标准，经过2年多的论证实验，最终确定了有机水稻、有机香菇等15种技术规程，并逐步在县域内龙头企业试行。

其次，从质量追溯体系来看，食品安全是关乎民生的重大议题，而食品安全的源头在于农产品。2013年，中央农村工作会议便要求，“用最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责，确保广大人民群众‘舌尖上的安全’”。在有机产品生产领域，有机码制度就是维护消费者权益的重要保障，现实中大量有机产品不敢贴有机标，在一定程度上说明生产环节可能没有严格遵守有机标准和技术规程的相关规定。而有机产品的贴标过程亦有社会运作的空间，从而让真正的有机生产企业处于非良性竞争的产业环境之中。为营造当地良好的有机产业环境，水镜县引进6家拥有国家认证资质的第三方机构，并在管委会内部设立认证部门和专员，为生产企业、认证机构搭建平台。2017年，水镜县还耗资数百万元建立了地方质量追溯平台，企业在生产、加工、运输过程中同步上传影像资料，消费者可通过平台进行质量追溯。

最后，从有机产业链完善情况看，水镜县仍处于种养殖低端产业链，在上游缺乏种苗繁育、有机肥、生物农药的研发生产机构，在下游缺乏精深加工、冷链物流、营销策划的企业，在终端也未形成三产融合的精品品牌。散、小、弱的产业基地，种类繁杂的产品种类，加上市场竞争力弱小的生产主体，构建起来的只能是产业链条短、产值效益低的有机产品市场。这些情形无疑将阻滞水镜县建设全国“有机产品集散地”的进度。近年来水镜县不断调整产业发展策略。例如，2021年整合“粮油、茶饮、菌耳、果蔬、养殖”五大有机领域的优势产业，优先完善有机茶叶、有机水稻两大产业链；同时，积极争取科研院所提供的科技研发、生产指导、成果转化等技术支持。截至2022年底，水镜县在有机农业生产领域已建立6家专家（院士）工作站，构建了省、市、县、镇四级技术指导体系。

水镜县塑造产业环境的积极探索，初步建立了县内有机农业的生产标准体系和技术规范。若干举措不仅约束了有机经营主体的生产活动，也进一步强化了自己作为核心区、起步区的示范引领角色。截至2018年底，水镜县便已打造了12.9万亩的有机认证基地，产量达3万吨，产值5亿元，占全县农林牧业产值的5.7%。

五、外部环境演变与基层行动策略：产业持续落地的压力应对机制

在政策创新实践中，“政策创新易，维持推广难”的案例屡见不鲜。在地方

政府的创新行动中，层级政府、“条块”部门、社会公众等主体可能会产生各种负面评价，由此会引发各类风险。水镜县开展有机农业产业的实践同样经历了多元主体的质疑，而地方政府化解压力的各种策略以及由此建构的压力应对机制，成为推进产业创新持续发生的关键。

（一）政府背书：维护县域有机品牌声誉

农业企业的发展方向与政府发展意愿契合程度的高低，是决定前者获得扶持力度大小的关键。在产业发展初期，为了获取上级政府对“中国有机谷”战略的合法性认同，水镜县决定打造行业龙头形成引领效应，而率先在水镜县开展有机水稻试验种植的W公司成了彼时的最佳选择。一方面，W公司有着6年多的有机生产经历，其创新探索曾得到省级领导的关注；另一方面，W公司在生产效益不佳的境遇下有着“找市长”的强烈动机，在政商互动过程中很快与地方政府达成共建有机谷的共识。此后，水镜县将涉农资金、项目资源等有针对性地倾向W公司倾斜，还主动提供几千万元的县域调度资金、银行贷款等金融支持。更关键的是，当该公司遭遇危机时，地方政府甚至用政府信用为W公司背书。

在政府旗帜鲜明地支持W公司仅半年之际，一份举报W公司虚假经营、骗取政府奖补和银行贷款的匿名举报信就投递到市级政府及相关银行，并在地方引发广泛质疑。水镜县农业局迅速成立调查专班，经过一个月的走访核查后，在一定范围内公布了核查结果，在一定程度上厘清了争议，稳定了产业发展重心。核查结果主要有如下几个要点。

一是不认同来信反映W公司搞有机农业项目动机不对、是做样子……
二是没有证据表明W公司是想套银行的钱，也没有发现非法集资、恶意拖欠等行为，更不能认为W公司是在忽悠领导……三是W公司在企业经营管理中，确实存在一定的问题，特别是企业经济效益不佳，投入回收期长，产品没有批量投入市场，企业持续发展存在隐患……总之，既要正视和重视W公司在发展中存在的各种问题，又不能因为这些问题从根本上怀疑和否定W公司，更不能把W公司自身发展中的问题放大为影响有机谷建设全局的系统性风险。（关于对《湖北W公司存在极大风险》的回应，内部资料20140118）

事实上，由于这封举报信的举报主体不明，很容易被定性为市场竞争过程中因企业利益冲突所引发的“报复性”事件。但地方政府的处理态度却体现了更深层次的意涵。在地方政府全力打造“中国有机产业第一县”的背景下，这次信访行为已经从单纯的市场竞争行为，上升到了危及地方政府促进区域经济

发展的社会事件。特别是在“中国有机谷”战略已获县级政府内部以及省、市政府认可的背景下，当地只能基于长远战略发展需求，采取及时有效的干预手段来巩固有机谷建设的合法性地位，这在市级党委政府的事后应对策略上也有体现。其中，市委主要领导在该报告的批示中强调，“既然调查清楚了，就要旗帜鲜明地支持”。

（二）市场监管：减少企业“搭便车”行为

尽管政策补贴具有促进技术变革、增强农户积极性等正面影响，但也会降低补贴效率，扭曲企业投资行为并诱发“寻租”（涂正革等，2019）。2015年后，当地政府加大了有机产业的扶持力度，对县内开展有机认证、质量追溯、电商运营以及实体宣传展示的主体，予以1万至10万元不等的资金奖励。该举措有效刺激了有机产业的规模扩张，但也催生出诸多“合谋”行为，虚假认证、骗取奖补等恶劣手段更是严重打击了广大市场主体的积极性。

在此背景下，管委会采取了一系列监管措施以整治市场乱象。2018年初，水镜县领导在全市农村重点工作推进会上宣布实施奖补核查制度，即一经发现虚假认证，认证机构和企业都将受到严厉惩罚，并纳入县财政政策支持系统风险警示名单。随后，水镜县又修订了2016年发布的奖补细则，即按照农产品质量追溯系统的建设情况实行奖惩并举的举措^①，此举有效遏制了部分企业的“搭便车”行为。2019年，“不重复享受、不叠加享受”的奖补原则进一步得到强化。至此，水镜县有机生产市场中“劣币驱逐良币”的乱象得到明显改善。

水镜县对有机产业奖补政策的监管行动，不仅成功化解了不同行动者的质疑，也进一步明确了政府参与有机产业发展的角色及权力边界。更重要的是，在有机产业的持续发展遭遇“合法性”危机时，地方政府积极化解有机生产市场内部的利益分歧，采用奖惩结合的制度保障举措重构了生产市场秩序，这也是近年来水镜县有机产业连续获得农业农村部、国家认监委等部门嘉奖的重要原因。

（三）职能重组：化解政府内部分歧

2018年，受国家机构改革的影响，“中国有机谷”建设区域的市县级政府不得不对有机农业主导部门、职能分工及人员配置进行调整。在市级层面，原本挂靠在市委委下的有机谷协调领导小组办公室摘了牌子，职能合并。在县级层面，原来分管农业的10多个职能部门合并重组为农业农村局。除水镜县外，

^① 该细则规定，“对不按要求建设农产品质量追溯体系的市场经营主体，扣减该奖励总额的30%，反之则一次性奖补2万元”。

其他3个县域主管有机农业的职能部门被划归到县农技推广中心，分管领导的重心也转移到精准扶贫工作中的产业扶贫领域，发展有机产业的积极性随之减退。水镜县的遭遇更为特殊，在2018年全县农村工作会议上，分管农业的县领导当场决策，要求有机谷管委会将产业发展、项目申报等其他产业职能全部转交给农业农村局，集中主要精力抓总部基地建设和运营招商两项工作。

在相关部门如火如荼推进“中国有机产业第一县”建设任务时，为什么会发生突如其来的“削权”行动？^①在管委会内部人员看来，这是上级对本单位工作不满的直接表现。“中国有机谷”上升为省级战略后，为提供宣传展示平台，2015年水镜县决定分三期建设有机谷产业发展服务中心。其中，一期项目中的发展中心、展示中心在2年内便完成了设计、征地、建设到投入使用，实际投资也未超过1.2亿元的预算。按照原有进度，二期项目中的电商中心、博览中心应于2018年7月完工并投入使用，但受《中共中央、国务院关于完善国有金融资本管理的指导意见》（财金〔2018〕87号）影响，项目建设贷款严重受阻。^②加上招标方毁约、设计方案违规等多重原因，2018年该项目仅完成了基础设施部分，建设进度严重滞后，这引发了县级其他部门的不满。

水镜县财力薄弱、欠债较多、压力巨大。在有机产业基础十分薄弱、发展路径和模式尚未探索成功的当下，把有限资金大量用于楼房等基础设施方面，隐患较大。如后续建设资金断档，前期投资又无法形成良性资产，不仅会新增本级财政负担，甚至影响招商引资。（《县政协关于有机谷建设的若干建议》，内部资料20190826）。

面对质疑，水镜县利用国家机构改革的契机，顺势而为精减有机谷管委会的产业管理职能。此举不仅有助于重塑“条块”部门合力发展有机农业的向心力，也促使地方政府的职能从全力主导型向积极引导型过渡奠定了基础。正如县农业农村局一位局长所言：

我们县主打“生态立县、工业强县、旅游活县”，农业虽然是基础，但有机产业不可能成为主导产业，只能作为向上争取资源的一种特色方向……在有机产品、基地建设方面，单凭一个部门也管不好……现在有机谷能把公共品牌搭建好、总部运营好，做好招商引资，搭建标准和认证体系，就是最主要的工作。（访谈记录20201213-TYJ）

可见，政府在产业发展过程中除了通过一系列引领机制，建构起了产业发展所需的外部环境之外，更为关键的是，要有能力应对来自制度环境与政府内

^① 实际上，在此次职能调整前，有机谷管委会就处于较为无力的处境，不仅单位编制长久未能获批，而且在人事关系、工作经费、职能话语权等方面也存在诸多历史遗留问题。

^② 在该《意见》影响下，水镜县在省农业银行2亿多元的贷款被冻结，至今尚未解封。

部、市场主体、社会公众的各种质疑。这种压力应对机制，往往是新兴产业从起步走向成熟，并深化推进的重要转折点。

不过，经历体制改革、职能重组的水镜县，其有机产业发展不仅未能达到预期，反而陷入停滞。究其原因，是影响农业产业发展的外部环境发生了重大演变，进而改变了多元行动主体的生产动机与利益偏好。从制度环境看，2018年9月，农业农村部等12个部门在全国范围内开展了“大棚房”问题专项清理整治行动，水镜县以三产融合为导向的企业不同程度受到波及，部分产业园区的观光、休闲设施被拆除，受损严重。同时，受国家机构改革影响，水镜县有机谷管委会不仅失去了产业资源配置权，还由于项目建设滞后遭遇主要领导“不满”，主导有机产业发展的能力和积极性大为削弱。此外，在全国有机销售市场不景气的环境下，“有认证、无产品”成为水镜县有机农业发展的普遍现状，大部分有机企业由于缺乏自主造血能力而处于长期亏损状态。更主要的是，在上级政府有限的财政投入下，薄弱的县级财政根本无法支撑日益增加的产业奖补。政府未如期兑现奖补政策、有机消费市场的颓势进一步削减了市场主体的发展热情，这直接导致当地有机产业规模和数量出现萎缩。

概而言之，尽管地方政府作为能动主体，采取多种策略成功应对了多元主体的质疑，为有机产业的持续落地赢得了发展空间，但外部环境同样是形塑产业发展方向的重要依托。这些动态的、不断演进的外在条件，既是产业得以发展壮大合法性来源，也可能对产业发展构成结构性约束条件。尤其是以“大棚改造”治理行动、财政部规制地方政府投融资行为、国家机构改革为代表的制度背景，为地方政府发展有机产业增添了新的不确定性风险。在正式规则与非正式规则的交叠碰撞下，在有机生产主体、地方政府“条块”部门等行动主体的复杂互动中，既有的产业发展目标和方案逐步被消解，这最终导致产业陷入发展的“阻滞”。

六、总结与讨论

农业产业是农业地区经济发展的重要一环。各地政府为了争取来自国家层面的支持，积极对接“三农”领域重大战略和政策资源，并根据自然禀赋、产业基础和经济发展需求开展了大量创新实践，探索出形态各异的产业发展模式。而推进农业绿色发展既是贯彻新发展理念、推进农业供给侧结构性改革的必然要求，也是加快农业现代化、促进农业可持续发展的重大举措。大力发展绿色农业产业、提升农业产业化的效益与竞争力，已成为大部分农业地区推动农业产业结构转型、促进产业振兴的重要途径。

本文以全力打造“中国有机产业第一县”的水镜县为案例，试图探讨在绿色农业产业的创新实践中，作为能动者的地方政府如何通过自上而下和自下而上两种路径建构产业发展所需的外部环境，以及其顺利突破政策创新周期悖论、促进产业创新持续发生的深层机制。本文通过对地方政府、有机生产者、消费者等主体参与产业创新的行为动机的分析，揭示了多元行动者之间复杂的互动关系与利益结构作用于产业发展过程的机制，阐释了宏观制度演变对产业发展结果的深层影响。本研究发现，与上级主导的政策试点逻辑不同，在地方主导的产业创新实践中，基层政府不一定是被动地等待上级的资源投放，而是会通过体制保障、产业政策、项目包装、品牌打造等众多引领机制的建构，形塑产业发展所需的制度环境、认知环境和产业环境。随着外部环境的演进和宏观政策导向的转变，地方政府也会不断调整产业发展策略，并积极应对来自上级政府、政府内部、生产经营主体以及社会公众的质疑，由此建构的压力应对机制则是破解农业产业创新从政策发明到实践落地，并走向可持续发展的关键。

需要强调的是，相较于传统农业，绿色农业是从农业投入到农产品生产、加工、流通、消费全过程的绿色化，其标准化、规范化、产业化及其高科技含量的特点，决定了单纯依靠市场机制很难促使土地、资本、技术、劳动力等要素自发向绿色农业方向聚集。因此，需要地方政府积极参与产业发展并出台配套政策，依托行政力量动员相关部门、行业、生产主体及科研院所等市场与社会力量，才有助于建构一个高效整合生产要素的有机产品市场。

本文可能的贡献主要体现在两方面。其一，在政策创新大多侧重宏观、中观解读的背景下，本文聚焦于农业绿色转型中的微观产业创新现象，为理解政府同时作为行动者和结构性条件存在的双重属性提供了切入点。其二，本文尝试将研究关注点从政策创新的前端往后端延伸，政府在政策创新执行过程中，凭借压力应对机制成功化解了新兴产业领域的诸多不确定性与风险，这为乡村振兴战略的产业如何振兴、何以持续等议题提供了借鉴。同时，本文在研究个案的多元性、不同区域农业产业创新的模式对比等方面还存在不足之处。此外，本文的研究对象是高端农业、小众农业的代表，未来研究可探究处于相似资源禀赋、制度环境的地方政府，何以产生不同的产业创新实践形态的深层逻辑。

参考文献

董莹、穆月英 (2019). 农户环境友好型技术采纳的路径选择与增效机制实证. *中国农村观察*, 2: 34 - 48.

Dong, Y., & Mu, Y. Y. (2019). The Path Selection and Efficiency Increase Mechanism of Farmers' Adoption of Environmentally Friendly Technology: An Empirical Analysis. *China Rural Survey*, 2: 34 - 48. (in Chinese)

冯猛 (2014). 基层政府与地方产业选择——基于四东县的调查. *社会学研究*, 2: 145 - 169 + 244 - 245.

Feng, M. (2014). Local Government and the Development of Local Industries: A Case Study Based on Sidong County. *Sociological Studies*, 2: 145 - 169 + 244 - 245. (in Chinese)

- 冯猛 (2017). 政策实施成本与上下级政府讨价还价的发生机制——基于四东县休禁牧案例的分析. *社会*, 3: 215 - 241.
- Feng, M. (2017). Policy Implement Cost and Occurring Mechanism of Bargaining among the Chinese Governmental Hierarchy: Based on Analysis Example of Prohibition of Grazing in Sidong County. *Chinese Journal of Sociology*, 3: 215 - 241. (in Chinese)
- 符平 (2018). 市场体制与产业优势——农业产业化地区差异形成的社会学研究. *社会学研究*, 1: 169 - 193.
- Fu, P. (2018). Market Regime and Industrial Advantages: A Sociological Study of Regional Disparity in Agricultural Industrialization. *Sociological Studies*, 1: 169 - 193. (in Chinese)
- 高柏 (2008). 经济意识形态与日本产业政策: 1931 - 1965 年的发展主义. 上海: 上海人民出版社.
- Gao, B. (2008). *Economic Ideology and Japanese Industrial Policy: Developmentalism from 1931 to 1965*. Shanghai: Shanghai People's Publishing House. (in Chinese)
- 国家市场监督管理总局、中国农业大学 (2019). 中国有机产品认证与有机产业发展. 北京: 中国农业科学技术出版社.
- State Administration for Market Regulation & China Agricultural University. (2019). *China's Organic Product Certification and Organic Industry Development*. Beijing: China Agricultural Science and Technology Press. (in Chinese)
- 顾昕、张建君 (2014). 挑选赢家还是提供服务? 产业政策的制度基础与施政选择. *经济社会体制比较*, 1: 231 - 241.
- Gu, X., & Zhang, J. J. (2014). Picking Winners or Providing Services? Institutional Foundations and Implementation of Industrial Policies. *Comparative Economic & Social Systems*, 1: 231 - 241. (in Chinese)
- 耿曙、庞保庆、钟灵娜 (2016). 中国地方领导任期与政府行为模式: 官员任期的政治经济学. *经济学(季刊)*, 3: 893 - 916.
- Geng, S., Pang, B. Q., & Zhong, L. N. (2016). The Political Economy of the Term Factor in China: The Term of Local Cadres and the Behavior of Local Governments. *Chinese Economic Quarterly*, 3: 893 - 916. (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 Studies*, 5: 172 - 196 + 245. (in Chinese)
- 李亚、尹旭、何鉴孜 (2015). 政策话语分析: 如何成为一种方法论, 公共行政评论, 5: 55 - 73 + 187 - 188.
- Li, Y., Yin, X., & He, J. Z. (2015). Discourse Analysis for Policy Inquiry: A Methodological Orientation. *Journal of Public Administration Review*, 5: 55 - 73 + 187 - 188. (in Chinese)
- 林毅夫 (2012). 新结构经济学: 反思经济发展与政策的理论框架. 北京: 北京大学出版社.
- Lin, Y. F. (2012). *New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development and Policy*. Beijing: Peking University Press. (in Chinese)
- 刘军强、鲁宇、李振 (2017). 积极的惰性——基层政府产业结构调整的运用机制分析. *社会学研究*, 5: 140 - 165 + 245.
- Liu, J. Q., Lu, Y., & Li Z. (2017). Active Inertia: A Study on the Mechanism of the Restructuring of the Agricultural Industries by the Local Government. *Sociological Studies*, 5: 140 - 165 + 245. (in Chinese)
- 涂正革、甘天琦、王昆 (2019). 基于绿色发展视角的农业补贴政策效率损失的探究. *华中师范大学学报(人文社会科学版)*, 3: 39 - 49.
- Tu, Z. G., Gan, T. Q., & Wang, K. (2019). Research on the Efficiency Loss of Agricultural Subsidy Policy Based on the Perspective of Green Development. *Journal of Central China Normal University (Humanities and Social Sciences Edition)*, 3: 39 - 49. (in Chinese)
- 魏后凯 (2017). 中国农业发展的结构性矛盾及其政策转型. *中国农村经济*, 5: 2 - 17.
- Wei, H. K. (2017). Structural Contradiction and Policy Transformation of Agricultural Development in China. *Chinese Rural Economy*, 5: 2 - 17. (in Chinese)
- 杨朝飞、里杰兰德 (2012). 中国绿色经济发展机制和政策创新研究. 北京: 中国环境科学出版社.

- Yang, C. F. , & L. E. Liljelund. (2012). *Research on China's Green Economy Development Mechanism and Policy Innovation*. Beijing: China Environmental Science Press. (in Chinese)
- 荣敬本、崔之元、王拴正、高新军、何增科、杨雪冬等(1998). 从压力型体制向民主合作制的转变: 县乡两级政治体制改革. 北京: 中央编译出版社.
- Rong, J. B. , Cui, Z. Y. & Wang, S. Z. , et al. (1998). *Transformation from a Pressure-based System to a Democratic Cooperative System: Political System Reform at the County and Township Levels*. Beijing: Central Compilation & Translation Press. (in Chinese)
- 赵琦、顾昕(2022). 中国政府创新与公共治理变革: 文献综述和理论探索. *公共行政评论*, 2: 172 - 194 + 200.
- Zhao, Q. & Gu, X. (2022). Chinese Government Innovation and Public Governance Reform: Literature Review and Exploration of Theoretical Implications. *Journal of Public Administration Review*, 2: 172 - 194 + 200. (in Chinese)
- 朱亚鹏(2015). 话语分析: 理解政策过程的重要视角与方法. *公共行政评论*, 5: 50 - 54.
- Zhu, Y. P. (2015). Discourse Analysis in Understanding Policy Process: Approaches and Methods. *Journal of Public Administration Review*, 5: 50 - 54. (in Chinese)
- 周黎安(2007). 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究. *经济研究*, 7: 36 - 50.
- Zhou, L. A. (2007). Governing China's Local Officials: An Analysis of Promotion Tournament Model. *Economic Research Journal*, 7: 36 - 50. (in Chinese)
- Cummings, T. G. , & Worley, C. G. (2014). *Organization Development and Change*. Cengage Learning.
- Cranfield, J. (2010). The Motives, Benefits, and Problems of Conversion to Organic Production. *Agriculture & Human Values*, 27(3) : 291 - 306.
- Gao, B. (2016). Introduction: The Social Construction of Competitive Advantage. *China: An International Journal*, 14(1) ; 3 - 18.
- Lin, N. (1995). Local Market Socialism: Local Corporation in Action in Rural China. *Theory and Society*, 24(3) : 301 - 354.
- Mintrom, M. , & Vergari, S. (1998). Policy Networks and Innovation Diffusion: The Case of State Education Reforms. *The Journal of Politics*, 60(1) : 126 - 148.
- Oi, J. C. (1995). The Role of the Local State in China's Transitional Economy. *The China Quarterly*, 144: 1132 - 1150.
- Schumpeter, A. J. (1976). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Routledge.
- Walder, A. (1995). Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy. *American Journal of Sociology*, 101(2) ; 263 - 301.
- Walker, J. L. (1969). The Diffusion of Innovations among the American States. *American Political Science Review*, 63(3) , 880 - 899.
- Zhu, Y. , & Xiao, D. (2015). Policy Entrepreneur and Social Policy Innovation in China. *The Journal of Chinese Sociology*, 2(1) : 10.

责任编辑: 李棉管