

多重身份政策企业家如何推动政策创新？

——以 G 市环境社会治理创新为例

任 敏 徐琳航*

【摘要】 多重身份作为政策企业家的新兴特征，对成功的政策创新发挥着积极效应。政策企业家的多重身份源于体制内政治身份与体制外社会身份的叠加，不同身份携带的角色资源为政策企业家构建可为的制度空间，进而采取因应性行动策略对政策创新施加影响。论文围绕“政策企业家多重身份何以影响和推动政策创新”的核心命题，构建“多重身份—制度空间—行动策略”分析框架，系统揭示三者间的相互关系。研究发现：（1）政策企业家政治身份和社会身份叠加产生“政治、技术、组织和关系”的角色资源积累。（2）多重身份携带的角色资源对制度空间发挥塑造功能，具体表现为“扩展行动空间、拓宽组织边界、打破创新依赖和突破知识壁垒”。（3）适宜的制度空间促进政策企业家的行动策略选择，“跨体制流动、构建政策共同体、知识输入和制度化输出”是实现政策创新的关键策略。在 G 市“双河长制”和“五位一体”环境社会治理模式的创新过程中，多重身份、制度空间与行动策略间的相互关系得以印证，多重身份对政策创新发挥积极效应得以证实。

【关键词】 多重身份 制度空间 行动策略 政策企业家 环境社会治理

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674 - 2486 (2023) 06 - 0091 - 20

* 任敏，贵州大学公共管理学院教授，贵州省基层社会治理创新高端智库研究员，贵州大学东盟研究院研究员；徐琳航，中国海洋大学国际事务与公共管理学院博士研究生。感谢匿名审稿专家和编辑部对论文提出的宝贵意见。

基金项目：教育部人文社会科学研究规划基金项目“从科层治理到复合治理：河长制的公共参与创新研究”（19YJAZH074），贵州大学人文社会科学研究项目“政策企业家怎样实现政策创新？——来自环境治理地方创新实践的过程解释”（GDYB2022024）。

一、问题的提出

任何政策创新既不会在真空状况下产生，也不会结构性要素和实然情境的作用下完成程序性输出，而是需要具备自主意识的主体变量来为创新注入“灵魂”。在中国的实际治理场景中，诸多创新实践均得益于这种主体变量的作用。据统计，2000—2015年间，市级和县级的政府政策创新项目占总政策创新项目的70%（俞可平，2019）。而在这些地方治理创新的创设过程中，地方主官、街头官僚、NGO（非政府组织）、人民政协和专家智库等主体通常发挥了不可或缺的作用。因此，持续探讨这种主体与政策创新的关系很有必要。尤其是在中国的治理场景下，众多的“政策试点”和“分级制试验”为此类研究提供了充足的校验样本。

金登将此类主体变量称之为“政策企业家”，指的是“愿意投入自己的资源——时间、精力、声誉以及金钱——来促进某一主张以换取表现为物质利益、达到目的或实现团结的预期未来收益的个体和群体”（金登，2004：226）。政策企业家在帮助建立政策议程和促进政策变革方面发挥着重要作用，是议程建立、政策创新乃至政策变迁的变革中介，同时也是现实场景中治理创新的变化因子。现有针对政策企业家的研究分析了企业家在新政策模式产生和实施中所扮演的角色、动机和行为，也关注到制度、社会背景对政策企业家的影响，但通常将制度环境作为一种先决条件来分析其对政策企业家动机和行为产生的正向或逆向影响，对政策企业家角色的讨论也更多聚焦于某种显性程度较高的单一身份。而观照现实，许多政策企业家个体在身份上明显具备多重性。易小琴（2020）发现“在中国的行政机制设计里，存在一种通过‘身份叠加’的方式来扩大对街头官僚的赋权”。王刚和唐曼（2019）认为“一些作为政策企业家的专家学者又可能同时兼任人大代表或政协委员等可以直接建言献策的代表身份”。值得深究的是，当政策企业家的多重身份得以发掘时，政策企业家所扮演的角色同制度空间和行动策略间又具备何种新型关系？能否在多重身份与政策创新之间构建具备逻辑联系的解释框架呢？

基于此，本文将中国地方治理情境下政策企业家个体所具备的多种身份属性为起点，揭示政策企业家如何利用多重身份携带的资源禀赋为政策创新构建适配的“制度空间（institutional space）”，并在适宜的制度空间中选择行动策略来达成成功的政策创新。

二、文献回顾与研究设计

(一) 多重身份：政策企业家的新兴特征

如何识别政策企业家是既有研究的规定动作。大部分学者集中于对政策企业家精神特质进行探讨,以区别于其他的政策参与者。这种精神特质包含“社会敏锐性、界定问题、建立团队和以身作则”四个核心要素(Mintrom & Norman, 2009),类似地还包括“信任、社交技能、坚韧、高社会地位、责任感和资源”等(Bakir et al., 2021)。

在一系列精神特质和体制情境的限定作用下,政策企业家被类型化为体制内外两个向度:可以是体制内的政治家、内阁秘书、地方主官和官僚等,也可以是体制外的政策分析师、游说者、NGO、学者和非营利组织的代表。与之不同的是,部分研究者认为“体制的围墙不再那么牢不可破,越来越多的人主动穿梭于围墙内外,以更好实现自身的目标或价值,某些政策企业家具备身份转变的跨体制流动特征”(周凌一、李朔严, 2016)。体制内部的行政官僚会通过身份叠加来扩大自身的赋权,体制外的专家智库和社会贤达亦会融合人大代表与人民政协等体制内部身份来实现政策创新(易小琴, 2020; 郭小聪、李密, 2016)。某些政策企业家个体具备双重身份甚至多重身份,这便是政策企业家的新兴精神特质。这种政策企业家个体既具备传统政策企业家的精神特质(一系列策略、属性和技能),愿意投入资源来达成特定的政策主张和目的,同时又兼具体制内外多种身份叠加的特征。

(二) 制度空间：政策创新的约束边界

每个社会为了能够顺利运作其各种系统,必定要生产出与之相适应的空间。例如,基于社会关系构建的社会空间,以地理格局和区域规划形成的城市空间,等等。同理,镶嵌于政治生活中的制度设计和规则也能产生空间,形成约束和规范主体行为的“制度空间”。制度空间是“制度设计之初按照某种价值理念所设定的制度影响范围和影响能力”(欧阳东等, 2020)。政策体系或制度框架提供的创新范围、界限或原则是制度空间的基本表征。现有研究对制度空间的讨论主要集中于基本的制度设计、安排和政治框架对于相关主体行为产生的影响。

在有关政策企业家的研究中,研究者们鲜少使用“制度空间”概念,而是着重探讨制度环境对政策企业家政策创新行为产生的影响。合法化的机构系统和政治规范等制度环境必然影响着政策企业家的行动(Klein et al., 2010)。谭

爽（2019）的研究证实了“由主体生存环境以及目标领域的政策环境构成的制度环境激励或约束着草根 NGO 的政策创新行为”。制度环境作为制度空间的替代释义，现有研究仍然将其作为一种先决条件，讨论其对政策企业家行为和政策创新活动的影响。

不论是空间生产理论中衍生出的制度空间，还是政策企业家理论中的制度环境，大都只关注到制度空间或制度环境作为一种被预先给定的要素所携带的稳定性特征，而忽略了其作为一种社会实践产物所应具备的灵活性与变化性。对于拥有自主意识的行为者和政策企业家而言，制度空间或制度环境在对其施加影响的同时也一样能够被其重塑。人作为社会关系的总和，他们的个体行动以及彼此之间的互动关系的改变也进一步重塑了制度空间（刘迟，2011）。基于此，本文采用“制度空间”概念，着重讨论政策企业家如何利用自身特质所携带的资源禀赋来塑造制度空间，进而拓展政策创新可选择的制度范围和可利用的制度余地，尤其是当政策企业家的多重身份成为前置性条件而非制度环境作为先决条件时，政策企业家如何依托身份的便利性来为政策创新活动塑造良好的制度空间。

（三）行动策略：政策企业家实现政策创新的手段方式

行动策略涉及政策企业家开展政策创新的手段和方式。部分研究者意图从政策创新的基本流程对其作出一般性归纳，而大部分研究者则从不同的治理场景和政策领域对行动策略作出异质解释。朱亚鹏和肖棣文（2014）依托“形成新政策理念、设计新政策方案和实现政策创新”三阶段划分，将行动策略归纳为“界定政策问题、营销政策方案、同其他政策参与者达成交易、构建联盟以及进行政策试验”的一般形式。其他研究者则认为体制情境、治理场域和自身的知识结构会影响政策企业家的行动策略选择（周凌一、李朔严，2016；谭爽，2019；王礼鑫、冯猛，2020），因而政策企业家的行动策略选择呈现纷繁状态。Anderson 等（2020）指出，政策企业家主要采取“提供信息描述不采取某种政策的风险、与立法者的互动、召开会议、联盟建设、诉诸常识和基层宣传”等策略实现了成功的政策创新。其他还包括“建立信任、建立团队、进行宣传、收集证据、提出论点和吸引受众等”（Mintrom，2019；Routledge，2021）。现有研究因为情境变化而对行动策略作出的不同解释虽然对政策创新的“策略库”进行了扩充，但却忽视了多重身份对行动策略产生的影响传导机制。基于此，本文尝试性将“制度空间”作为中间条件，探索中国情境下多重身份的政策企业家在政策创新中的行动策略，从中构建分析框架。

(四) 研究设计

综上所述,政策企业家的多重身份、制度空间和行动策略之间存在逻辑联系。政策企业家依托多重身份携带的资源禀赋能够为政策创新塑造良好的制度空间,而制度空间作为一种情境因素又影响着政策企业家的行动策略。因此,本文以“多重身份”作为论证起点,搭建中国情境下政策企业家政策创新的解释框架,即“多重身份—制度空间—行动策略”框架,以形成多重身份的政策企业家进行政策创新的过程解释。

本文采用案例研究方法对以上框架进行检验。近些年来中国环境保护领域的政策创新成果令人瞩目,本文选取G市环境社会治理模式创新作为典型案例。G市环境社会治理模式走在全国前列,早在2010年就对全市98条河流实施民间河长巡查制,在2014年创立了“政府+司法联动+社会组织+企业+居民”五位一体的环境社会共治模式,在2016年率先推出“政府河长+民间河长”双河长工作机制,其中环境社会组织发挥着关键性作用。目前,G市已形成了环境社会治理长效机制,签订了我国首例政府委托第三方社会组织监督企业环境责任协议。社会组织接受各级政府和生态保护法庭的委托,作为第三方参与环境保护,对环境执法和排污行为进行监督。之所以选择G市环境社会治理模式作为案例加以研究,主要有两个原因:其一,该模式的主要推动者H先生符合本文提出的多重身份政策企业家的相关特征;其二,该模式的创新过程存在清晰的由政策企业家推动的作用机制。

资料来源主要有访谈、二手材料和参与式观察多种形式。作者日常参与G市公众环境教育中心(后称“G中心”)工作,并多次带队前往G中心进行座谈交流,积累了大量一手资料;二手材料主要源于G中心官网的相关工作报告和公开信息;至于参与式观察,作者本身作为G中心的公益专家,直接或间接参与了环境社会治理模式创建的相关工作,包括一些专家咨询会议、论证会和实地的实践指导等等。

三、“多重身份—制度空间—行动策略”分析框架构建与阐释

本研究按照政策企业家多重身份与政策创新的逻辑解释链条,构建“多重身份—制度空间—行动策略”分析框架(如图1所示)。政策企业家多重身份携带的政治资源、技术资源、关系资源和组织资源为政策创新塑造适配的制度空间。同时,在制度空间的情境影响下,政策企业家行动策略呈现一般特征,这些策略是实现政策创新的关键因素。

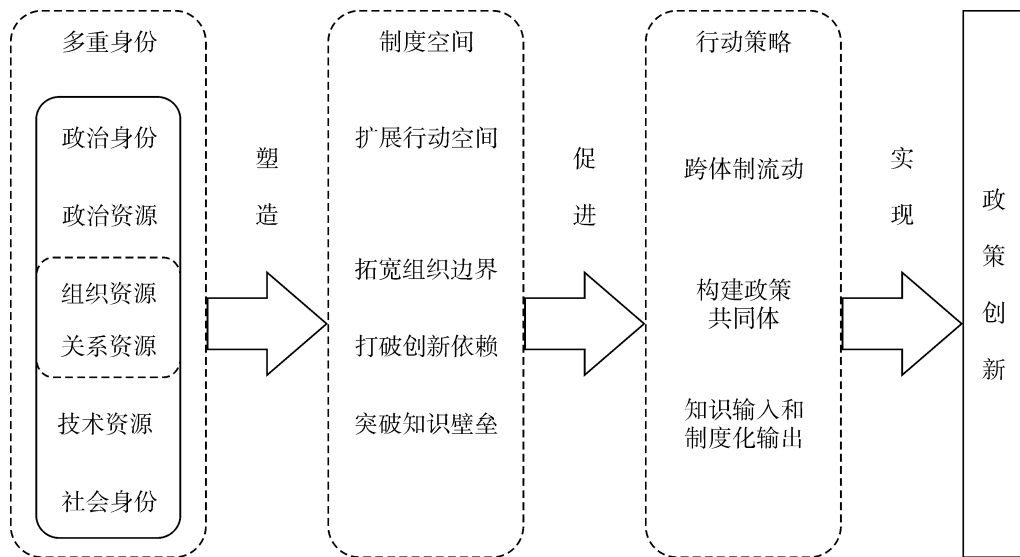


图1 基于“多重身份—制度空间—行动策略”的政策创新分析框架

资料来源：作者自制。

（一）多重身份的叠加属性与角色资源

1. 体制内政治身份与体制外社会身份的叠加

政策企业家的多重身份源于体制内外身份的叠加，主要涉及政治身份和社会身份两个向度。政治身份所指涉的是体制内部人员，包括公务员、参照公务员管理的人员（科研、教育、卫生、文化等）、行政性事业单位工作人员及部分国企高管，以及与党和政府有着密切的联系（周凌一、李朔严，2016）的人员，如基层官僚、人大代表、政协委员等。社会身份则指向的是体制外部人员，从属于更为市场化或社会化的职业路径选择，指的是在社会系统中承担特定社会职责的专业化人员，例如专家智库、知识精英、社会贤达和普通公民等。

政治身份与社会身份的叠加并不遵循特定规律，可能是国企高管（体制内）+ 社会贤达（体制外）的组合，也可能是专家智库（体制外）+ 挂职官僚（体制内）的组合，身份叠加呈现随机性。但从现实情境来看，政治身份与社会身份的叠加特征在人大代表和政协委员这类群体中表现尤甚。在中国的体制情境中，人大代表和政协委员的当选原则通常是“具有一定社会认可度和社会地位的专家和贤达”，其获取体制内部认可的政治身份的前提是在体制外部具有广泛认可度的社会身份。例如《中国人民政治协商会议章程》第三十条规定：中国人民政治协商会议全国委员会委员和地方委员会委员应……在本界别中有代表性，有社会影响和参政议政能力。体制外部的政策企业家个体（如专家、学者、社会组织成员等）在成为人大代表和政协委员（体制内部）伊始就已经具有社

会身份 + 政治身份的多重身份特征。

2. 多重身份赋予多样化的角色资源

个体通过角色可以获得技能、观点、人际关系、心理与物质等资源。随着个体承担角色的增加,其获得的资源将会更多。政策企业家多重身份的叠加同样会产生资源的累积效应,政治身份和社会身份产生的各种资源能够在具备多重身份的政策企业家个体上实现集合。对标政策创新活动,多重身份能够为政策企业家提供政治、技术、组织和关系等角色资源。

首先,政治资源能够使政治行为主体对政治客体发生作用,从而推动政治发展和影响政策变迁。在政策创新活动中,政治资源表现为政策企业家的政治参与能力和领导能力,包括金钱、信息、立法权和投票权等等。政策企业家能够借助政治身份进入政策酝酿中心,并运用手中的立法、信息和投票权等政治资源影响政策产出,实现政策创新。

其次,社会身份产生的技术资源能赋予政策企业家特定政策领域的专业知识,使其在既有基础上产生新知。政策创新作为一种知识生产活动,政策企业家社会身份(如专家、贤达和社会组织成员)具备的专业技能能够使其对特定政策领域和行业内的现状动态有着充分认识,继而在已有知识基础上生产出新知。

再次,政治身份 + 社会身份催生的组织资源可以为政策企业家提供协调能力,促进体制内外的协同联结,包括体制内外主体联盟的组建和体制内外信息的桥接整合。政策企业家依托多重身份优势,既能了解体制内外各主体的利益诉求和政策主张,通过各种斡旋手段识别彼此协同的机会,以紧密的利益关系构建多主体联盟;又能明辨创新程序、政策动向、领导人态度、现实情况、民众意愿和一手资料等体制内外信息,从而实现信息的整合运用。

最后,政治身份 + 社会身份形成的关系资源能够提升各主体对政策企业家的身份认同,在体制内外成员间培育信任。正式的政治身份能够获得决策关键人物等体制内部人员的承认,使相关主张可以较为便利地进入政策议程;依托社会身份(如专家智库)提出的“专业意见”和“真知灼见”则能够让体制外的社会民众更为信服,愿意让多重身份的政策企业家代为表达诉愿。

(二) 基于多重身份的制度空间塑造

1. 扩展行动空间

政策企业家作为政治网络和社会网络的组成部分,不可避免地受到体制情境的影响。这种影响表现为限制与激励两种形式。对于体制内的政策企业家而言,压力型体制、锦标赛体制等作为情境限制影响着政策创新活动。同时,绩

效目标激励和为创新而竞争等也激励着政策企业家的积极行动。对于体制外的政策企业家而言,焦点事件、媒体议程、共同体认同和公共利益等都对其产生限制和激励影响。就单一身份的传统政策企业家而言,情境产生的限制或激励相对固定,在特定的制度环境和资源条件约束下,政策创新的可为空间相对狭窄。但多重身份政策企业家在携带的集成资源加持下,其政策创新的行动空间将进一步得到扩展。他们能够依托多重身份的“切换性”特征灵活应对情境的限制与激励,以权衡利弊的方式规避限制、利用激励,实现对情境桎梏的突破。一方面,政策企业家可以利用政治身份在体制内部展开创新活动,有效运用一系列正式制度手段和政治资源影响政策议程和变迁。另一方面,政策企业家亦可借助有影响力的社会身份在体制外部展开创新活动,充分利用声誉、舆论和场地等社会资源,通过非正式制度手段实现自身的政策主张。

2. 拓宽组织边界

政策创新中的制度空间通常具备“套叠性”,制度空间中存在不同区域、领域的制度融合,政治、经济和文化的关系整合,以及不同政策参与者的利益交织。这些“特定社会、经济、政治以及历史传统等各方面的情况在一定程度上决定政策创新的可能”(朱亚鹏,2010)。制度空间中的套叠地带既是各种制度、关系和利益冲突博弈的场域,又是制度优势得以发挥、多元主体得以协同和多方利益得以平衡的重要契机。而政策企业家作为“中间人”,是识别协作契机进而促进政策创新的关键变量。通过对政策参与者异质化利益诉求和政策主张进行斡旋调和产生折中的政策方案,或者在利益关系串联基础上实现多元参与者的组织化集体行动,政策企业家以“柔性”的方式突破甚至扩大了政策制定和执行的组织边界,扩展可用的制度空间。在政治身份和社会身份催生的关系资源所构建的绵密关系网络中,多方主体协同与多元利益调和成为拓宽组织边界的润滑剂。关系资源的核心功能在于同质身份产生的主体信任。政治身份能够助益政策企业家获得政治人物、政党成员和持有相同主张的行政官僚的政治认同,社会身份可以帮助政策企业家博取民众、业内人士和其他社会成员的社会认可,从而便捷地进行联结整合,求同存异,继而在执行中联动配合。

3. 打破创新依赖

原有制度对现有制度的影响形成了制度变迁的路径依赖。制度自我强化所形成的对制度变迁轨迹的依赖是制度创新的敌人。政策作为制度的具象形式,在既有知识基础上产生新知的创新过程同样存在路径依赖现象。已有的制度安排和政治氛围会使得政策创新活动具有倾向性,原有成功的策略工具也会使政策创新行为呈现经验性。促成范式变革的创新行为往往需要驱动因素,“政策企业家的创新行动是多重动机相互交织的产物”(黄扬、陈天祥,2020),多重动

机驱动着政策企业家打破创新依赖和促进范式级政策变革的行为。就多重身份政策企业家而言,其具备的行为动机明显多于单一身份政策企业家,因为多重身份形成的复杂社会关系和主体责任要求其必须对更多的政策主体负责。

4. 突破知识壁垒

政策企业家的知识结构对于发现制度的创新空间具有显著影响,他们在一些领域具备的专门知识使其有更高的社会敏锐度,其提出的意见较之其他政策参与者也会更具权威性和可信度。专门知识包含内外两个向度,内部知识是政策企业家对组织的职能、运作、手段、资源、规则等的认识,外部知识是对创新行为的外部环境、条件、机会和威胁等的认识(王礼鑫、冯猛,2020)。受制于体制的界限特征和个体的有限理性影响,政策创新中的知识难以实现集成表达。对此,政策企业家通常采取组建同盟的方式实现知识集合,但异质个体的知识叠加产生的累积效应较弱,对于知识的结合、吸收、内化和运用缺乏连贯性。换言之,不同体制情境和政策主体所掌握的专门知识之间存在“壁垒”现象。尤其是对单一身份的政策企业家而言(例如行政官僚),长期处于特定情境中虽然能促进其对体制内部知识的积累增长,但行为固化也会限制其对体制外部知识的提取融合。当多重身份作为政策企业家的资源禀赋时,体制内外和不同主体的知识可以顺利地在其身上实现集成反映,为整合正式和非正式制度空间创造条件。

(三) 制度空间重塑下的一般性行动策略

1. 跨体制流动

制度环境和科层化组织结构存在的界限特征对政策企业家具有限制作用。在“中国体制情境下,参政议政渠道除了零准入门槛外,还存在一些需要政府审批的更高渠道,例如当选人大代表或政协委员,通过提案建言献策”(吕姝凝、朱旭峰,2019)。体制外的政策企业家受制于隐性的准入条件而较少通过政治途径实现政策创新,体制内的政策企业家也会因为社会化和专业化不足而陷入创新枯竭的困境。但当多重身份作为准入或准出条件突破体制情境限制时,政策企业家在体制内外实现的跨体制权变性流动就成为一般策略。以往研究虽然认为政策企业家会通过跨体制流动来突破情境限制,但研究视角依然聚焦于转变后的单一身份。本文提出的跨体制流动强调多重身份和各种身份间的“可切换性”和“叠加性”,这是跨体制流动的具体表征,并不是非此即彼的身份替代和转变。

2. 构建政策共同体

为了避免政治风险,“政策企业家们会编织绵密的社会网络,并借此合作以

便更多地参与渐进式的政策变化”（Dimitrios，2006）。街头官僚和草根 NGO 等“势单力薄”的非权力中心群体或体制外群体会因为目标一致、观念一致以及优势互补实现有机团结（黄扬，陈天祥，2020）。多重身份政策企业家利用诸多资源禀赋构建具备一致观念的政策共同体，是自身政策主张得以胜出的关键。政策共同体是在不同领域和空间内的多元异质主体为了一致的利益诉求和政策目标而彼此协作、共同表达意见、影响议程、制定政策和实现政策创新的政策群体。这既不是官僚型政策企业家依托体制身份组建的政治化同盟，也不是社会型政策企业家依仗社会关系构建的民间团体，而是多维度、多领域和多空间的主体整合。共同体作为一个典型的复杂系统，其中行动者个体的信念、等级阶层、时空背景等都存在较大差异（锁利铭，2023）。而在政策企业家多重身份的加持下，不同主体间的信念、阶层和时空差异得以最大限度消除，彼此扶持、共同行动的行动者网络的搭建使得共同体更为牢固。

3. 知识输入与制度化输出

“成功的问题解决需要为正确的问题找到正确的解决办法，我们失败的原因更多的是由于解决错误的问题，而不是由于为正确的问题找到错误的解决办法”（陈振明，2007）。政策企业家在政策创新活动中既要找到正确问题，又要找到正确的解决办法，而确保“正确”的关键则在于深入基层实践获取专门知识，重视地方性知识的输入。依托多重身份突破知识壁垒的优势在于以下两方面。（1）知识输入。政策企业家借助社会身份产生的技术资源，获取与问题相关的“真”知识，并将其输入体制内部。他们往往能将大量的时间用于深入真实的社会场景，发现科层体系内部的政策制定者不能发现的问题，并提出专业化的解决方案。他们将这些信息作为知识集合输入到体制内部，辅助决策者为正确的问题找出正确的解决办法。（2）制度化输出。政策企业家依托政治身份所拥有的议事能力和政治资源，推动政策方案的制度化。知识输入提供的专业意见只是一种备选方案，需要经由体制内部的程序检验和政治认同才得以制度化。政治身份所具备的议事能力和政治资源能够将真问题引入政策议程，并通过各种规范化的程序运作，确保自身政策方案的充分“浮出”，实现政策方案的制度化。政策企业家所处的政治层级在一定程度上限定了政策制度化以及后续扩散的边界。

四、G 市环境社会治理创新实践的案例分析

（一）H 先生的多重身份及 G 市环境社会治理创新实践

H 先生现为 G 市环境中心主任，原 G 市日报首席环保记者，G 省第 11 届政

协委员, G 市第 9、10、11 届政协常委。自 1990 年起, H 先生成为专职环保记者。他在中国环保界影响力很大, 是一位极富创新精神和社会责任感的生态探险家。他用自己的行动和实践, 成为西部生态环境守护者的代表, 被评选为“第三届中国当代十大徐霞客”, 并在 2008 年以环保记者的身份入选奥运火炬手。他持之以恒地从事以环境保护为主的科考探险采访, 作为队长率领新闻科考探险队和中科院与新闻联合科考队多次考察了中国西部和东北华北三大生态圈的生态环境, 成功穿越了西部 12 个大沙漠和 4 大无人区, 考察拍摄了我国长江、黄河等 7 大水系, 发表了大量的成果。

义无反顾地投身于环保事业的 H 先生既有新闻记者的社会敏锐性和责任感, 更有探险家的坚韧品质和敢为人先的首创精神。2010 年, H 先生创办了 G 市首家经民政部门注册的民间环保社会组织 G 中心, 致力于提升提高公众的环保意识, 推动环境保护的公共参与。在他的主导下, G 市环境社会共治模式探索取得了令人瞩目的成绩, 创造了很多“首次”: 国内首例政府委托第三方力量监督政府环保工作和企业污染行为, 首创环境公益专家聘任制, 省内首例由社会组织提起的环境公益诉讼, 国内首例专家型“民间河长”与“政府河长”结合的“双河长”工作机制, 首个“政府 + 司法 + 社会组织 + 企业 + 居民”五位一体的环境社会共治模式。除了连续三届担任 G 市政协常委, 他还担任 G 市中级人民法院、G 市人民检察院专家咨询委员、G 省及 G 市人大和政协的生态环境专家顾问, 在开展环境司法实践和地方人大多部环境资源立法工作中发挥了重要而独特的作用。

G 市党报首席环保记者和 G 市连续三届政协常委的身份是 H 先生的体制内身份, 而环保探险家和志愿者、民间总河长、环保组织领导人和人大、法院、检察院专家顾问等身份是 H 先生的体制外身份。政治身份和社会身份的多重叠加赋予了其多样化的角色资源: 政治资源使其能够顺利接触甚至进入政策制定和咨询中心, 技术资源令他熟知环保领域的现状和问题并提出直击要害的创新方案, 在环保“圈子”里极高的人格魅力和身份认同催生强大的涵盖体制内外的关系资源, 身体力行的“行者”精神又为其在体制内外形成强大的协调能力打下了坚实的基础。最后, G 市建设生态文明先行示范区的政策目标在于, 将环保领域处于“异质关系网络”中的各群体凝结成为一个整体。下面我们来分析 H 先生是如何在这样的情势下利用其多样化的角色资源来重塑制度空间, 为环境社会治理创新打开格局的。

(二) G 市环境社会治理创新中的制度空间塑造

1. 通过扩展行动空间、拓宽组织边界创立“双河长”制

环境问题的复杂性, 导致仅仅依靠政府科层体系的内部运作进行治理, 是

难以达成政策目标的。受制于经济发展的压力，西部地方政府常常面临经济发展和环境保护的“激励冲突”，加上“九龙治水”的治理体系碎片化等问题，环境治理长期面临着“激励失效”问题。H先生多年的党报环保首席记者和生态探险的经历使其深谙环境问题的制度性激励失效的本质，并很早就洞察到，只有包含了公共参与的环境治理，才能解决科层治理的局限性。

2010年H先生自筹资金成立G市首家民间环保社会组织——G中心。G市环境最大的问题是水问题。N河是乌江一级支流，流经G市5个区县，随着工业化、城市化的快速推进，因河流径流量小，纳污能力低，中心城区段长期处于劣V类水质，N河一度成为一条“失去生命的河流”。有了中心这个载体，他立即发起“G市民水环境调查行动”，在2000多位报名的市民中，经过培训后选出350人，用5个多月时间徒步调查全市长江和珠江两大水系98条河流及7个水源地，摸清了全市水资源现状和问题，并发动市民“认领河流”并常年巡查，发现问题向水务和环保部门举报。H先生在“河长”这个概念于体制内还很陌生的时候，就前瞻性地为G市培养出第一批民间河长。由此可见，当政策企业家H先生意识到原有的制度环境和空间（体制内）对政策创新活动产生限制影响时，他能通过成立环保组织来实现身份切换以突破情境限制，从而进入适宜的情境空间开展创新活动，拓展了政策创新过程中的行动空间。

2016年，发端于无锡的河长制正式上升为国家层面的基本制度，这为H先生的民间河长制升级换代带来了机遇。得益于其体制内身份的便利性，H先生主导了全国首创的“民间河长发现问题，政府河长解决问题”的“双河长”制。

“市政府采纳了我提议建立由人大代表、政协委员、环保NGO和市民代表组成的社会监督组的建议，并在全流域推广J区政府和我们机构共同创建的双河长制。三年苦干即将开始。”（访谈记录20170104）

有别于大多数地区招募不具备专业知识的普通市民作为民间河长，G中心的民间河长多为环保专家、从事环保相关工作的人大代表和政协委员等专业人士担任。这些“专业性”的民间河长往往能够准确地发现和诊断问题并利用现代技术提升工作效率。

“民间河长XY在巡查河流时，发现有人正在私筑水坝，立即将图片及卫星定位传到工作群里。区检察院看到后，通知区水务局、镇政府和镇派出所一同赶到现场，及时阻止了当地某居民私筑拦河水坝的违法行为并作了笔录。民间河长发现问题，政府河长解决问题，G市双河长制初战告捷。”（访谈记录20170424）

在“治河有道，护水无方”的流域治理现实条件下，很多人对河长制的推行效果并不持乐观态度，G市“政府河长+民间河长”的双河长制用一个个成

功的案例,证明政府主导、民间给力的护水方式值得推广与复制。

“我们环保公益组织推选出的民间河长,都是查污染的高手和治污专家,本着志愿者精神,为相关部门提供巡查、治污咨询一条龙服务,这就是G市有别于其他省市的双河长制。双河长制正在全市逐步推广。今年我们机构撤换了少部分合作项目,对真抓实干的合作方我们全力配合,对作秀的合作方我们不奉陪”。(访谈记录20180516)

作为一项成功的环境治理制度创新,河长制推动我国水环境治理取得了明显的成效,但以权威为依托的河长制仍然面临能力困境、组织逻辑困境、责任困境的挑战(任敏,2015)。打破这种困境的可能性就来自于不同制度的叠套空间。政府和民间合作的双河长制就是套叠地带的产物,是制度优势得以发挥、多元主体协同的重要契机。它以柔性的方式突破甚至扩大了科层政策制定和执行的组织边界。H先生多重身份的优势在于两个方面:一方面,他依托绵密的社会关系网络将多方政策参与者组织起来;另一方面,他依据同质身份产生的信任关系形成伙伴关系,最终突破科层体制的束缚。

2. 通过打破路径依赖、突破知识壁垒推动环境社会共治模式

如何打破创新路径依赖、突破知识壁垒是解锁G市环境社会治理模式创新的关键点。从世界各国的环保实践来看,环保组织往往扮演着和政府唱“对台戏”,给企业“找茬”的传统角色。在中国的治理情境下突破传统角色的桎梏,顺应治理体系现代化的基本要求,形成环境治理创新的“合力”,是H先生主导的环境社会治理模式的着力点。

G中心在环境公益诉讼方面在全国颇有名气,加上有全国首家环保法庭的加持,环保公益诉讼多年来做得有声有色。它提起的对某造纸厂溶洞偷排污水的公益诉讼成为全国首例成功的社团环保公益诉讼,之后提起的15起环境公益诉讼案件也全部获得胜诉。但是,H先生却对环保组织与违法企业之间“猫捉老鼠”般打交道的方式进行了反思,认为环保组织不能满足于暴光问题,更要帮助企业。

“环境公益诉讼胜诉了,省领导批示限期治理了,省市政协委员提案办复了,市政府立项治理了,中央环保督察组反馈意见了。为何污染仍未得到彻底解决?谁在其中认认真真走过场?”(访谈记录20170908)

解决办法是一方面监督政府部门履行环境保护和监管职能,另一方面派出公益环保专家帮助企业整改和加强管理,监督并帮助企业提高遵守环保法律自觉性,做到合规生产、达标排放。同时在企业周边社区、学校、乡村开展各种法律及生态文明宣传教育活动,收集居民的意见和诉求以反馈给政府及时处置,并在企业周边发展居民环保监督员,发现企业非法排污,及时举报到环保部门。

这就是有效平息环境问题引发的社会矛盾的“非对抗环境社会治理模式”。让各工业园区既保证了正常生产，又守住了环保底线。社会组织在协调政府、企业和社区居民的关系中以独立第三方的身份起到了桥梁作用。

这种政策创新自2014年首创以后逐渐成熟升级，目前已形成政府通过购买社会服务的形式，即各区县政府与G中心签订合作协议，共同探索环境社会治理，建立政府“环保部门+环境司法部门+环保社会组织+企业+当地居民”五位一体的联动工作机制，探索“以政府主导、企业为主体、社会组织和公众参与的环境社会治理”格局。在最初创立该模式的Q区，20家企业共同成立了绿色企业促进会，当地居民成立了环境监督员队，生态环境人民调解委员会成立了调解室。

“还记得四年前我们去暗访，那浓烟四起，农民哭诉的场景不？今天绿促会成立这场面，我站在远处独自流泪。忍辱负重四年，终于修成正果。把五方捏在一起，终于成为一个团队了。”（访谈记录20180703）

正是这样的共建共治共享的机制，使得G中心成了政府的“朋友”和企业的“帮手”。在与环监部门日常联合巡查时发现“暗角”“死角”的环境问题，在参与少数民族村落农户“坝坝会”的点滴付出中与村委会联合共治，在为企业提供治污“一条龙”技术服务中促进企业转型升级，G中心走出了一条既符合国情、省情又极具特色的环境社会共治之路。

“环境社会治理，关键是动员公众参与，只靠政府一家之力累死也出不了好效果。环境保护方法要多样化，那种靠上级吼下级，问责的比干活的多，拿着罚单满街走的做法行不通。”（访谈记录20180829）

“环保公益机构是不好干哈，要敢于暴光，又要协调各部门共同处理，这就是G市的生态环境社会治理模式。我们要树立信心，保护家园。环保部门是人民群众环境保护的娘家人。”（访谈记录20181221）

作为多重身份政策企业家的H先生既要受到体制内的情境特征、政治人物态度的影响，又要面对体制外社会环境、企业和公众意愿等情况，在多方压力和多种要求交织中形成的多元动机，激励出其作为政策企业家的创新行为。同时，多重身份提供的便利条件亦助益他根据情境变化采取因应行动，采用更具灵活性的策略性行动来打破创新依赖并突破知识壁垒。G中心长期聘任顶尖的环保专家作为公益专家，他们有的是长期从事志愿服务的科研工作者，有的是环保企业的创始人和技术专家，有的是富有经验的环保公益律师。这些由环保技术专家、环境法庭法官、环保执法人员等各种身份角色产生的不同资源在G中心进行了深度融合，不仅促进了政策企业家个体的知识增长，实现了体制内外不同主体知识的有效整合，还在共同行动中有效避免了不同知识交流传递所

可能出现的“失真”和“孤岛”现象,通过嵌套式学习探索新的问题解决机制,并最终打破创新路径依赖,实现范式级治理变革。

(三) G市环境社会治理创新过程中的行为策略概括

1. 通过跨体制流动推动环境社会治理创新形成长效机制

本案例的H先生同时具有体制内的政治身份和体制外的社会身份,并能够在这两种身份间权变切换。他不是象征意义的社会身份拥有者,更是一个坚定的社会行动家,拥有广泛的技术资源和社会关系资源,其政协常委和首席党报记者的身份又为其带来政治和组织资源的便利。通过参政议政时的政治身份,H先生在体制内具有了与立法者互动,包括接触决策者、影响政策议程、了解议事流程的政治资源和能力;在日常的环监执法巡查中,H先生带领体制外的G中心通过配合联动的方式,成为各区县生态局执法机构的有力盟友。“民间河长发现问题,政府河长解决问题”的双河长制是解决政府和社会“双失灵”的创新性解决方案,但也面临着发展的障碍。最大的障碍还是民间河长“一头热”的问题,“政府河长的高度决定着民间河长的巡查力度”,H先生通过两种身份的穿梭切换不断呼吁、劝说、沟通。

“我们中心按不同的专题内容,每月给X书记、T区长和H副区长直接书面汇报。例如,J区垃圾围城现状,污水监管及排放现状,建筑工地废水外排及扬尘现状,各部门、乡镇、社区执行力情况,等等。(访谈记录20170108)

“如今G市的环境变得更美了,从当初J区民间河长监督垃圾不入河,到我们呼吁全市城乡环境综合整治;各部门之间从相互推诿,乡镇、社区被动而为,到今天各部门、乡镇、社区撸起袖子搞整改。现在大家终于明白,环保志愿者的监督是尽一份社会责任,群众投诉是对政府的一种信任。”(访谈记录20170506)

在本案例的分析中,我们从以下三个方面进一步提炼“跨体制”流动行动策略。(1)跨体制流动不是体制内向体制外(或体制外向体制内)的单向度流出(或流入),亦不是一种身份对另一种身份的替代,而是体制内外的双向流动,是在多重身份叠加基础上的因应切换;(2)跨体制流动是依据环境变化的策略行动,是政策企业家在意识到原有制度空间中的政治机会和资源无法满足政策创新活动时,主动性进入更为适宜的制度空间。(3)跨体制流动意味着体制的界限特征弱化,各种参与阻力和非建制约束条件在集多重身份于一身的政策企业家个体中受到削弱,从而得以将政治表达和社会表达进行整合。

2. 依靠多重身份整合资源构建同盟化的政策共同体

如何在多元化的异质目的和价值诉求中寻求协同合作的契机，进而实现体制内外主体间力量整合，是环境社会治理模式得以落地的关键所在。H 先生依托多重身份产生的组织资源和关系资源，有效实现体制内外主体间信息互通和利益桥接，最终构建起了同盟化的政策共同体。

首先，利用网络关系优势发起共同行动。H 先生探索出“明察暗访、蹲守取证和专家咨询”等一系列扎实的工作模式。尽管已经年逾 60，他依然不分白昼，常年奋斗在一线工作岗位上，其精神感染和吸引着从村民到执法者、检察官和法官等不同群体。众多居民成为 H 先生的情报员，使其能够及时、高效、准确地获取信息。在 H 先生两种身份串联下，体制内的政策信息和体制外的问题信息实现了有效互通。G 中心建立的若干工作群组基本实现监管部门在发现问题后的两个小时内到达现场，情况严重的白天发现白天改，晚上发现晚上改。

“我们要搞清楚自身的定位，我们不是监督政府，也不是监督企业，而是监督环境问题，对待技术风险、法律问题和环境污染不仅要‘剿匪式地暴光’，同时也要及时解决。”（访谈资料 20220111）

其次，以“中间人”的角色推动主体利益桥接。多重身份所带来的换位思考的习惯使 H 先生能够充分理解不同的价值观点和立场站位，并扮演“中间人”进行斡旋调和。

“参加垃圾焚烧发电项目环评风险公众参与座谈会时我代表社会组织提出 4 条建议，得到各方认可。社会组织的作用就是打通各利益群体之间相互不信任的隔墙，用环境社会治理的理念达成社会共识，推动该项目的落地。我们态度鲜明地批评了向政府和投资方提出过分要求的‘诉求’，批评了不深入调查研究的个别人大代表、政协委员的观念。最后大家达成共识，我们还发展了几个环保志愿者。”（访谈记录 20200622）

最后，通过频繁的互动消弭分歧达成共识。通过组建不同层面的微信群等工作和交流平台，将“立法、行政、司法、科研、媒体和企业”等多种群体的思想进行碰撞和共振。行政领导、环境执法者、检察官和法官、专家、企业、人大代表和政协委员、志愿者村民等不同成员，通过 H 先生形成了较为严密的主体关联和情感联结，并最终凝聚成一个共同体。

“今年年会开得就是不一样，经过市民评选，市民志愿者给环监、司法、水务、政协委员、企业和专家们颁发环保奖状。获奖者无论身居何位，首先都是 G 市市民。保护环境是全社会的共同责任！感谢获奖者，你们为 G 市环保所做的贡献，老百姓看得见，天知地也知。”（访谈记录 20170113）

可见,政策企业家频繁穿梭于体制内外空间和领域中,可以依托“同质身份”有效排除差异,消解各主体利益的矛盾,并将多元主体引入制度空间的套叠地带展开协同合作,凝聚共识,构建具有高度认知和行为一致性的政策共同体,为政策创新注入群体合力。

3. 通过知识输入与制度化输出实现政策方案创新

G市J区政府是第一家通过购买环保社会组织第三方监督实现与G中心合作的政府组织,使得“民间河长发现问题,政府河长解决问题”的双河长制更上一层楼,实现了由区政府出资,主动邀请专业公司和社会组织直接参与水环境调查。志愿者从过去悄悄钻涵洞找暗管,到现在已经可以理直气壮查污染。

“由G市生态环境局J区分局主导,M环境公司和G中心参与,各部门配合对X河全流域的污染源调查,是我参加环保工作以来见到动用监测手段最多、调查范围最广的水环境调查。地表、地下查出许多历史遗留问题,为全市水污染调查创建了最严格的模式。生态环境保护,J区走在全省前列。”(访谈记录 20200424)

截至2019年,陆续已有7个区县政府购买了G中心的第三方监督服务。用正确的方式发现正确问题的解决方案,这就是在环境治理中输入“真知识”的过程。在处理垃圾发电的邻避现象等敏感问题时,这一点也尤为重要。

“垃圾焚烧发电,G市千万不要把简单的事情复杂化。不懂得公众参与的重要性,不会做群众工作,要吃大亏。生态环境大家齐抓共管。我市环保问题,多年来都是生态环境局孤军奋战,垃圾围城问题,则是城管局单打独斗,希望能谋划一下,推广环境社会治理模式,今后更好形成合力。”(访谈记录 20190227)

制度化输出方面,H先生直接参与了《G省生态文明建设促进条例》《G市促进生态文明建设条例》《G市湿地公园保护管理条例》《G市中级人民法院环境民事公益诉讼审理规程》《G市大气污染防治办法(修订草案)》等多部地方法规的修订,并在全国人大修改《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国水污染防治法》征求意见中提出了多条修改意见。

“作为市政协和市人大特邀专家顾问,我参加市政协常委会、市人大常委会对N河历时8个月的调研和视察,所提出的3条整改建议被市政府采纳。在市‘两会’5G直播现场,与两位一起参加N河流域保护的委员,共话N河治理及双河长制。为保护母亲河讲真话献良策,让我们的山更青水更绿。”(访谈记录 20190116)

H先生多重身份的优势体现在政策创新“发明和制度化”的两个阶段,在

知识的“输入—输出”过程中确保了政策创新阶段的有效衔接。在更为广阔的制度学习空间中，环境社会治理创新过程体现了高度交互的复杂动力学优势，最终实现了政策创新方案的落地和常态化。

五、研究结论

本文基于中国体制情境挖掘出多重身份的政策企业家类型，对其体制内外的政治身份和社会身份加以辨析，尝试构建“多重身份—制度空间—行动策略”政策创新分析框架，梳理多重身份对政策创新产生的作用机制。通过对G市成功的环境社会治理创新案例进行分析，多重身份对政策创新产生的作用机制得以证实。研究发现：（1）多重身份政策企业家新兴特征主要表现为体制内政治身份与体制外社会身份的叠加，尤其是在“人大代表和人民政协”群体中表现明显；（2）政治身份和社会身份所具备的角色资源（政治资源、技术资源、组织资源和关系资源）为政策企业家塑造了可为的制度空间，包括“扩展行动空间、拓宽组织边界、打破创新依赖和突破知识壁垒”；（3）多重身份政策企业家在适配的制度空间下所采取的“跨体制流动、构建政策共同体、知识输入与制度化输出”等行动是实现政策创新的关键策略。

本文可能具有以下贡献。其一，明确提出一种体制内政治身份和体制外社会身份叠加的政策企业家类型，并对其身份多重性作深入探讨，对后续研究具有启发意义。多重身份政策企业家在身份上没有固定形态，其他体制内外身份的叠加组合形态也值得研究。研究视角也可以扩展到其他领域。其二，研究紧紧围绕“多重角色身份如何塑造制度空间并影响政策企业家的行动策略选择，继而对政策创新产生影响”的核心命题展开。其中，分析政策企业家身份和行动策略之间的相互关系是对已有研究的继承，探索政策企业家如何利用多重身份形塑制度空间并形成行动策略，这是对现有研究的发展。其三，研究也提供了中国国家治理体系和治理能力现代化背景下社会治理共同体建设的一个生动案例，为探讨我国环境治理领域为何获得较大的成功提供了一个较为新颖的研究样本及理论解释。

本研究还有较大的后续发展可能。其一，理论分析框架还可以进行更细密的逻辑推演；其二，以环境社会治理模式作为个案来进行检验还略显单薄，可在未来的研究中择取更多领域的典型案例对框架进行进一步验证，从而对框架进行修正与完善。

参考文献

陈振明 (2007). 公共政策学——政策分析的理论、方法和技术. 北京: 中国人民大学出版社.

Chen, Z. M. (2007). *Public Policy: The Theory, Methods, and Techniques of Policy Analysis*. Beijing: China Renmin University Press. (in Chinese)

郭小聪、李密 (2016). 政策企业家视域下政协提案的政策化研究——基于广州市 Y 区政协十年提案的分析. 江苏行政学院学报, 3: 81 - 89.

Guo, X. C. & Li, M. (2016). Policy Study on CPPCC Proposals from the Perspective of Policy Entrepreneurs: Analysis Based on Proposals by Y District CPPCC in Guangzhou City over the Past 10 Years. *The Journal of Jiangsu Administration Institute*, 3: 81 - 89. (in Chinese)

黄扬、陈天祥 (2020). 街头官僚如何推动政策创新? ——基层卫生服务领域中的创新案例研究. 公共管理学报, 4: 74 - 86 + 170.

Huang, Y. & Chen, T. X. (2020). How Do Street-level Bureaucrats Promote Policy Innovation? Case Study of Innovation in the Field of Basic-level Health Services. *Journal of Public Management*, 4: 74 - 86 + 170. (in Chinese)

刘迟 (2011). 基层社区组织权威生成的制度空间研究——以上海 WF 社区为例. 兰州学刊, 9: 58 - 64.

Liu, C. (2011). A Study on the Institutional Space of Authority Formation of Grass-Roots Community Organizations: A Case Study of WF Community in Shanghai. *Lanzhou Academic Journal*, 9: 58 - 64. (in Chinese)

吕妹凝、朱旭峰 (2019). 技术资源、政府资源与专家学者在群体性事件中的角色——以大庆市铝制品项目事件为例. 公共管理与政策评论, 1: 89 - 96.

Lyu, S. N. & Zhu, X. F. (2019). Technical Resource, Government Resource, and Role of University Scholars in Mass Disturbances: Analysis Based on the Case of Mass Disturbance on a Aluminum Processing Plant in Daqing. *Public Administration and Policy Review*, 1: 89 - 96. (in Chinese)

欧阳东、朱喜钢、张强、赵四东 (2020). 制度空间化与空间制度化: 边境型自由贸易试验区规划实践与思考. 规划师, 9: 41 - 49.

Ou, Y. D., Zhu, X. G., Zhang, Q., & Zhao, S. D. (2020). Space and Institution: Planning of Border Free Trade Experimental Zone. *Planners*, 9: 41 - 49. (in Chinese)

任敏 (2015). “河长制”: 一个中国政府流域治理跨部门协同的样本研究. 北京行政学院学报, 3: 25 - 31.

Ren, M. (2015). “The River-chief Mechanism”: A Case Study of China's Inter-departmental Coordination for Watershed Treatment. *Journal of Beijing Administration Institute*, 3: 25 - 31. (in Chinese)

锁利铭 (2023). 作为复杂系统的共同体: 生成逻辑、疏离风险与长期治理. 天津社会科学, 1: 104 - 113.

Suo, L. M. (2023). Understanding the Community as a Complex System: Generating Logic, Segregation Risk, and Long-term Governance. *Tianjin Social Sciences*, 1: 104 - 113. (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)

王刚、唐曼 (2019). 理论验证与适用场域: 多源流框架的理论分析——基于 14 个案例的检验分析. 公共行政评论, 5: 28 - 46 + 211 - 212.

Wang, G. & Tang, M. (2019). Theoretical Verification and Applicable Fields: Theoretical Analysis of Multi-Source Flow Framework: Based on Test Analysis of 14 Cases. *Journal of Public Administration*, 5: 28 - 46 + 211 - 212. (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, 1: 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*, 1: 140 - 157 + 199 - 200. (in Chinese)

俞可平 (2019). 中国地方政府创新的可持续性(2000—2015)——以“中国地方政府创新奖”获奖项目为例. 公

- 共管理学报, 1: 1-15+169.
- Yu, K. P. (2019). Sustainability in Chinese Local Government Innovation (2000-2015): Based on the Award Winning Projects from "Chinese Local Government Innovation Awards Program". *Journal of Public Management*, 1: 1-15+169. (in Chinese)
- 易小琴 (2020). 多源流视角下街头官僚向政策企业家的角色转变——以 H 省胶农帮扶政策为例. *统计与管理*, 8: 78-83.
- Yi, X. Q. (2020). From Multi-Source Perspective, the Role of the Street Bureaucrat Changes to that of the Policy Entrepreneur: Take the Policy of Helping Rubber Farmers in H Province as an Example. *Statistics and Management*, 8: 78-83. (in Chinese)
- 约翰·金登 (2004). 议程、备选方案与公共政策(第二版). 北京: 中国人民大学出版社.
- John, K. (2004). *Agenda, Options and Public Policy (2nd edition)*. Beijing: The Chinese People University Press. (in Chinese)
- 周凌一、李朔严 (2016). 跨体制流动与政策创新: 制度环境约束下政策企业家的身份选择——以云南省公益金融创新为例. *公共行政评论*, 5: 45-63+204-205.
- Zhou, L. Y., & Li, S. Y. (2016). Cross-System Mobility and Policy Innovation: Policy Entrepreneurs' Occupation Choice in a Restricted Institutional Environment: A Case Study of Social Finance Innovation in Southwestern Province. *Journal of Public Administration*, 5: 45-63+204-205. (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 Studies*, 3: 56-76+242. (in Chinese)
- 朱亚鹏 (2010). 政策创新与政策扩散研究述评. *武汉大学学报(哲学社会科学版)*, 4: 565-573.
- Zhu, Y. P. (2010). Review on Research of Policy Innovation and Policy Diffusion. *Wuhan University Journal (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 4: 565-573. (in Chinese)
- Anderson, S. E., Rob, A. D. & Kristin, T. (2020). Policy Entrepreneurs, Legislators, and Agenda Setting: Information and Influence. *Policy Studies Journal*, 48 (3): 587-611.
- Bakir, C., Akgunay, S. & Coban, K. (2021). Why Does the Combination of Policy Entrepreneur and Institutional Entrepreneur Roles Matter for the Institutionalization of Policy Ideas? *Policy Sciences*, 54: 397-422.
- Dimitrios, C. (2006). Relational Attributes of Political Entrepreneurs: a Network Perspective. *Journal of European Public Policy*, 13(5): 757-778.
- Klein, G., Mahoney, T., Mcgahan, M. & Pitelis, N. (2010). Toward a Theory of Public Entrepreneurship. *European Management Review*, 7: 1-15.
- Mintrom, M. & Norman, P. (2009). Policy Entrepreneurship and Policy Change. *Policy Study Journal*, 37(4): 649-667.
- Mintrom, M. (2019). So You Want to Be a Policy Entrepreneur? *Policy Design and Practice*, 2 (4): 307-323.
- Routledge, A. G. (2021). Does Entrepreneurship Work? Understanding What Policy Entrepreneurs Do and Whether It Matters. *Policy Studies Journal*, 49(4): 968-991.

责任编辑: 张雪帆