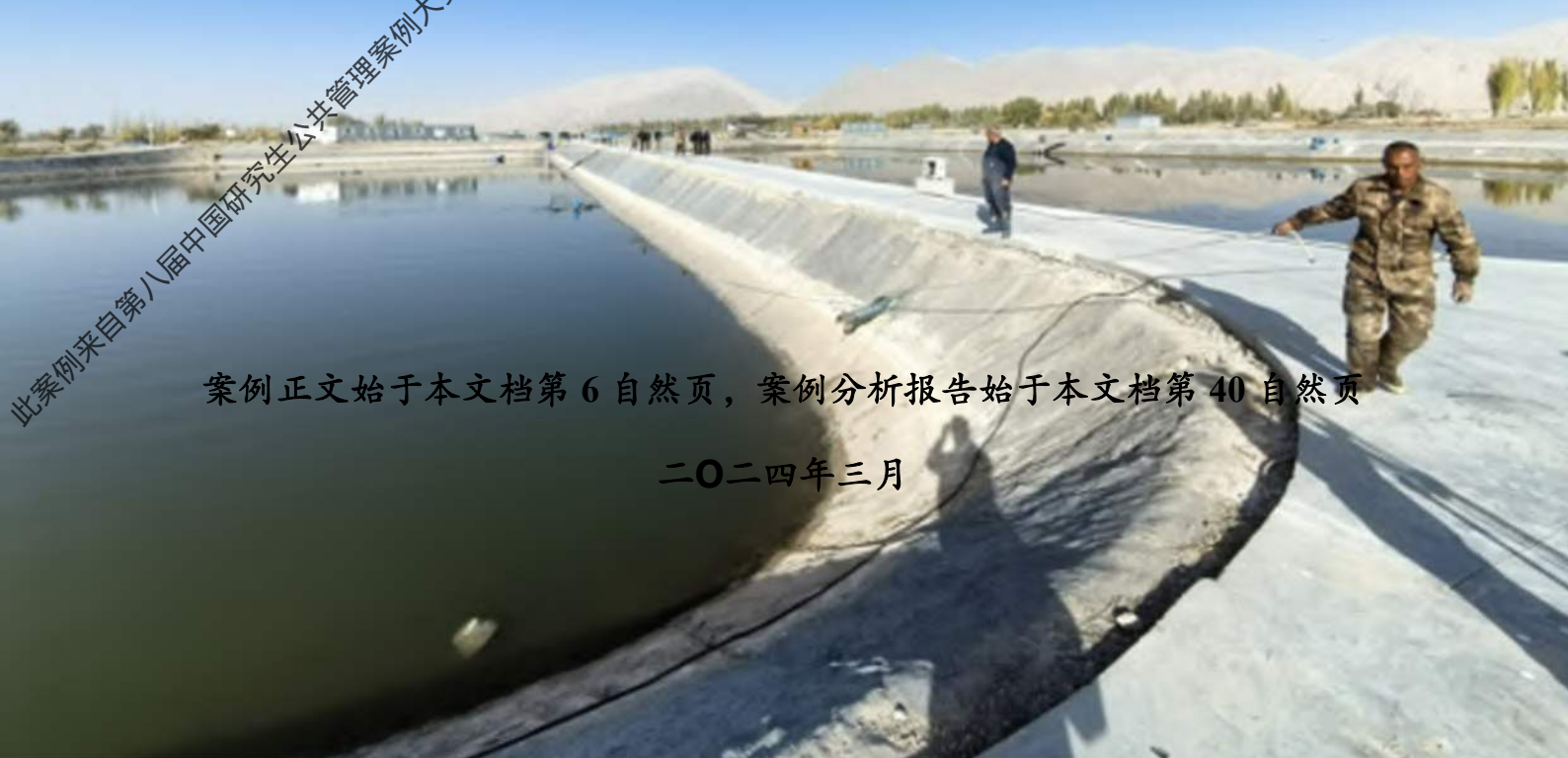
红旗农场

1958

白色盐碱 蓝色梦想
绿色产品 红色事业

万年盐碱荒滩的海鲜“奇遇记”——新疆红旗农场利用盐碱地养殖海鲜的艰难探索与产业破局之路

The seafood "Adventure" in the Saline-alkali desert -- the difficult exploration and industry breakthrough of Xinjiang Hongqi Farm using saline-alkali land to raise seafood



案例正文始于本文档第 6 自然页，案例分析报告始于本文档第 40 自然页

二〇二四年三月

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍清华大学“跃天山”团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

目　录

目　录 2
图目录 4
第一部分：案例正文 6
摘　要 6
Abstract 7
引　言：戈壁瀚海　何以成“鲜” 9
1. 缘起：曾经“碱海”难为水 10
1.1 “望碱兴叹”——盐碱地治理世界难题 11
1.2. “治碱有望”——总书记指示点燃希望 15
1.3 “谈碱色变”——盐碱水养殖强遭反对 16
1.4 “化碱为宜”——多渠道求援重现生机 18
2. 破茧：沉睡盐碱滩上的“淘宝” 19
2.1 科技“狠活”——“海鲜”搬家技术先行 19
2.2 踏破“铁鞋”——招来养殖商柳暗花明 20
2.3 盐碱“结义”——成立合作社技术攻坚 23
2.4 百变“风云”——鱼塘遭翻池险过东流 24
2.5 鱼虾“事变”——1.0 版初成期后期失败 24
3. 蝶变：天山南北“新”鲜出炉 24
3.1 迭代改版——再研发 2.0 版棚塘接力 25
3.2 系统攻坚——探索出配套技术体系 26
3.3 推广受阻——难摆脱设备技术壁垒 27
4. 新生：塔克拉玛干海鲜更“新”鲜 28
4.1 究极模式——再升级 3.0 版种养循环 28
4.2 籍籍无名——市场初露面无人问津 30
4.3 培养习惯——“新”鲜“游”上寻常百姓餐桌 30
4.4 品牌推广——“红旗颂”远扬大江南北 31
5. 腾飞：盐碱地风生水起“鱼乐圈” 34
5.1 “新鲜”霸榜——“Copy”海水富民增收 34
5.2 “海仙”云集——“Pose”天山千姿百态 36
5.3 “出圈”全国——“Plus”政策未来可期 37
6. 结束语 38

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例“最佳案例”获奖队伍“绿洲之光”团队。知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

第二部分：案例分析报告 40
一、案例回顾 40
二、理论基础与分析框架 41
1. 战略性行动场域理论（SAF）及其适用性 41
2. 政策企业家与战略性行动场域理论的耦合 43
3. SAF 视角下的产业适应性演化与治理框架 44
三、红旗农场海产养殖产业呈现的场域冲突 46
1. 推进乡村振兴的整体社会环境与当地发展实际的双向场域冲突 46
2. 决策者场域变革初期产生的逻辑交叠与观念突变 46
3. 企业入场后的场域平行演进变革带来的不确定性 48
4. 职工群众入场后的场域变革对产业迭代带来的不确定性 49
5. 养殖企业和市场主体、消费者之间不同场域观险些给产业持续发展造成致命打击 50
四、推动红旗农场海产养殖事业实现腾飞采取的系列战略性行动 52
1. 理念成型－政策企业家联盟 52
2. 政策整合－基础保障条件完善 53
3. 理念更新－发展模式阶梯式改版升级 53
4. 利益赋予－产业吸纳带动功能有效发挥 53
5. 场域更替－政策工具叠加效应凸显 54
五、产业发展的对策建议 55
1. 强化政策企业家引领，激发场域的创新活力 55
2. 协调利益相关方冲突，维系场域的动态稳定 55
3. 构建产业发展的联盟，推动产业的适应演化 56
4. 优化政策工具的组合，实现产业的可持续性 56
六、结束语 57
参考文献 58
附　录 60
访谈提纲 60
访谈编码 64
访谈录音整理概况 67
实地调研图集 69

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍清华大学“鱼跃天山”团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

图目录

图 1-1 中国盐渍化土地资源分布图.....9
图 1-2 红旗农场盐碱地实拍.....10
图 1-3 红旗农场区位图.....13
图 1-4 红旗农场盐碱地.....14
图 1-5 红旗农场盐碱地利用规划.....15
图 1-6 盐碱水养殖利弊分析图.....17
图 2-1 实地查看养殖情况—石斑鱼生龙活虎.....20
图 2-2 喀什市某酒店 2023 年 11 月部分海鲜菜品价格.....21
图 2-3 陈家珍与蔡总在红旗农场品尝盐卤草.....21
图 2-4 国家对新疆困难地区重点鼓励发展产业优惠政策文件.....22
图 2-5 模拟海水养殖 1.0 版本示意图.....23
图 3-1 棚塘接力养殖示意图.....25
图 3-2 红旗农场大棚与室外鱼塘鸟瞰图.....26
图 3-3 左边为养殖的罗非鱼，右边为农场职工正在安装鱼塘增氧设备.....26
图 3-4 2.0 版本“棚塘接力”模式.....27
图 4-1 3.0 版本种养循环模式示意图.....28
图 4-2 红旗农场盐碱地养殖开发利用对比鸟瞰图.....29
图 4-3 喀什市南疆最大海鲜市场.....30
图 4-4 “大锅海鲜节”.....32
图 4-5 新疆海产养殖场域图.....33
图 5-1 红旗农场盐碱地海鲜养殖模式演变示意图.....34
图 5-2 新疆渔业分布图.....34
图 5-3 2019—2022 年新疆渔业产值对比图；2022 年渔业、农业人均收入对比图.....35
图 5-4 新疆海产品类图.....36
图 5-5 兵团 2012 年至 2022 年渔业产值.....37
图 6-1 战略性行动场域理论（strategic action fields）.....43
图 6-2 SAF 视角下的“产业适应性演化与治理框架”.....45

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍“清华大学”鱼跃天山”团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

表目录

表 1 国内外盐碱地治理措施及效果.....11
表 2 新疆盐碱地面积分布表.....12
表 3 渔业养殖重点政策情况表.....13

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛"最佳案例"获奖队伍清华大学"鱼跃天山"团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

第一部分：案例正文

万年盐碱荒滩的海鲜“奇遇记”

——新疆红旗农场利用盐碱地养殖海鲜的艰难探索与产业破局之路

摘　要

习近平总书记指出：开展盐碱地综合利用，是一个战略问题，必须摆上重要位置。

盐碱地治理，这一世界性的难题，长期困扰农业生产和土地资源有效利用。然而，在距离海洋最远的新疆生产建设兵团红旗农场，历史性扭转新疆“因碱而贫”“望碱兴叹”的困境，通过“以渔治碱”“海鲜陆养”的新探索，实现“化碱为宜”“以碱致富”的新成效，引领“因碱促产”“以渔兴疆”的新范例，为边疆地区团结稳疆、文化润疆、富民兴疆作出了新贡献，为乡村振兴提供了新样板，为我国盐碱地治理拓展了新路径，为世界盐碱地改良开创了“中国方案”。

红旗农场的盐碱养殖发展并非一帆风顺。历史上，盐碱养殖海鲜于新疆而言纯属“天方夜谭”，红旗农场的政策企业家试图从这一困境中寻找机遇，实现产业破局。但，作为国家脱贫攻坚“三区三州”地区，受制于干群观念守旧、地理位置偏远、经济发展滞后、自然环境恶劣、资源禀赋匮乏、产业基础薄弱，且盐碱养殖海鲜产业的成功先例在世界范围内屈指可数。在政策企业家的努力推动下，红旗农场盐碱水养殖经过 1.0 版本的夭折，2.0 版本的覆灭，3.0 版本的迭代，才日渐走上崛起之路。农场的政策企业家在复杂困难的探索历程中，通过形成政策企业家联盟、完善基础保障条件、阶梯式升级发展模式，赋予产业相关者利益、叠加政策工具效应，成功推动盐碱水养殖产业实现技术创新和突破，获得经济社会效益双丰收。

红旗农场盐碱水养殖案例是政策企业家将“地球之癣”变“致富之宝”的艰辛历程的真实写照。案例从政策企业家视角，全景式梳理了红旗农场盐碱水养殖产业发展历程，构建了战略性行动场域理论（SAF）视角下的产业适应性演化与治理分析框架，对红旗农场海鲜养殖产业发展所面临的复杂性难题与治理经验进行总结分析，提出政策企业家视角下的对策建议，为全国和世界范围内盐碱地综合治理开辟新的道路，提供可借鉴经验。

关键词：盐碱地治理；海鲜养殖；政策企业家；战略性行动场域理论

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍清华大学“鱼跃天山”团队，知识产权归出品单位所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

Abstract

Chinese President Xi Jingping pointed out that the comprehensive utilization of saline-alkali land is a strategic issue and must be placed in an important position.

Saline-alkali land management, a worldwide problem, has long plagued agricultural production and effective use of land resources. However, in the Hongqi Farm of the Xinjiang Production and Construction Corps, which is farthest from the ocean, Xinjiang has historically reversed the dilemma of "poverty due to alkali" and "looking for alkali and sighing", and achieved new results of "alkali is appropriate" and "alkali is rich" through new exploration of "fishing to treat alkali" and "seafood land cultivation", leading a new paradigm of "promoting production through alkali" and "fishing to prosper Xinjiang". It has made new contributions to the unity and stability of border areas, the enrichment of culture and the prosperity of people in Xinjiang, provided a new model for rural revitalization, expanded a new path for the treatment of saline-alkali land in China, and created a "Chinese plan" for the improvement of saline-alkali land in the world.

However, the salt-alkali culture development of Hongqi Farm is not smooth sailing. Historically, saline-alkali aquaculture seafood in Xinjiang is a "fantasy", and the policy entrepreneurs of Red Flag Farm try to find opportunities from this dilemma to achieve industrial disruption. However, as the "three regions and three states" area of national poverty alleviation, it is subject to the old-fashioned concept of cadres, remote geographical location, lagging economic development, poor natural environment, lack of resource endowments, and weak industrial foundation, and the successful precedents of saline-alkali aquaculture seafood industry are few in the world and nationwide. Driven by the efforts of policy entrepreneurs, Red Flag Farm salt-alkali aquaculture has gradually embarked on the road of rise after the demise of version 1.0, the demise of version 2.0, and the iteration of version 3.0. In the complicated and difficult exploration process, the policy entrepreneurs of Hongqi Farm successfully promoted the saline-alkali

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛"最佳案例"获奖队伍清华大学"鱼跃天山"团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

aquaculture industry to achieve technological innovation and breakthrough, and obtained double harvest of economic and social benefits by forming the policy entrepreneurs alliance, improving the basic security conditions, stepping up the development model, envested the interests of industry stakeholders, and superimposing the effect of policy tools.

The Red Flag farm salt-alkali aquaculture case is a true portrayal of the hard course of policy entrepreneurs to turn "the itch of the earth" into "the treasure of wealth". From the perspective of policy entrepreneurs, the case comprehensively sorted out the development process of salt-alkali aquaculture industry of Hongqi Farm, constructed the analysis framework of industrial adaptability evolution and governance from the perspective of strategic action field theory (SAF), summarized and analyzed the complex problems faced by the development of seafood aquaculture industry of Hongqi Farm and governance experience, and proposed countermeasures and suggestions from the perspective of policy entrepreneurs. It will open up a new way for the comprehensive treatment of saline-alkali land in the whole country and the world, and provide experience for reference.

Keywords： Saline-alkali land treatment; Seafood farming; Policy entrepreneurs; Strategic action field theory

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛"最佳案例"获奖队伍清华大学"鱼跃天山"团队 知识产权归权利所有，案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

引　言：戈壁瀚海　何以成“鲜”

开展盐碱地综合利用，是一个战略问题，必须摆上重要位置。——习近平[1]

2023 年日本核污染水排海引发全球对海鲜食用安全的极大担忧，然而，在世界上距离海洋最远的新疆塔克拉玛干沙漠，周边形成的万亩盐碱荒滩从古至今是农业的禁区、生命的禁区，该地区的新疆生产建设兵团红旗农场利用盐碱水养殖海鲜在全国火爆“出圈”。

盐碱地被称为“地球之癣”。盐碱化号称土壤杀手，是全球范围内威胁干旱和半干旱地区农业生产、粮食安全和可持续性的最重要问题之一[2]。我国是全球第三大盐碱地分布国，约占全球盐碱地面积的十分之一[3]。攻克盐碱地治理难题，向“白花花”的盐碱地要粮食、要效益，不仅能为产业振兴和实现共同富裕奠定扎实基础，而且能为低成本改造盐碱地、解决世界粮食问题提供“中国方案”。

新疆是我国盐碱化耕地分布最广、种类最多的地区，盐碱地面积 1462 万亩，占全国的三分之一（见图 1-1）。红旗农场通过加强盐碱水域资源开发利用，在寸草不生的盐碱滩上探索海鲜养殖，开辟新局、产业破局，走出了一条盐碱地综合治理的创新崛起之路。

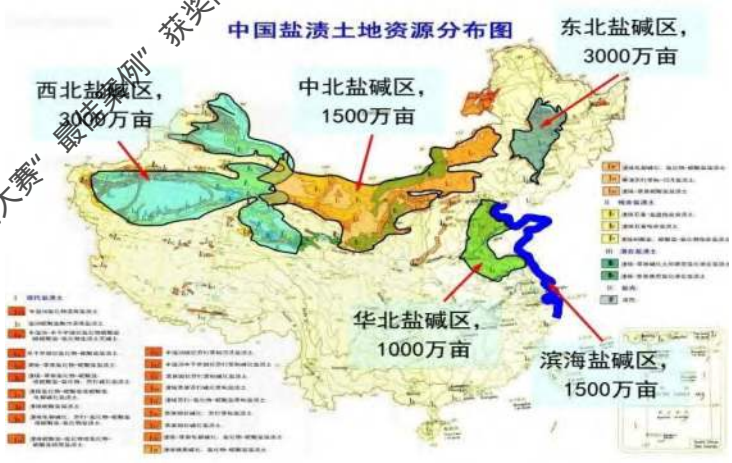


图 1-1 中国盐渍化土地资源分布图[4]

[1] 2023 年 5 月习近平在河北考察并主持召开深入推进京津冀协同发展座谈会上的讲话
[2] 梅隆,刘自艰,赵倩倩.从“治理”到“适应”，重新认识盐碱地的价值[N].农民日报,2022-07-29(008).
[3] 王炳春.现阶段我国开展盐碱地综合利用对策研究[J].中国农垦,2024,(01):52-54.
[4] 图片源自 https://www.163.com/dy/article/EUSESDE60514DFFS.html。

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍清华大学“跃大山”团队，并经本团队归档后所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

1. 缘起：曾经“碱海”难为水

“春天白茫茫，夏天雨汪汪，十年九不收，糠菜半年粮”，一则民谚道出了在盐碱地上种植粮食、发展农业的艰难。

盐碱地是一种土壤顽疾，被称为“地球之癣”。（见图 1-2）盐碱化问题极大地滞缓了农场推进乡村振兴，走向共同富裕的步伐。如何调整农场的产业结构、推进盐碱地的综合改造，“向戈壁要产业、向盐碱要效益”，是一个相当棘手却又必须处理的难题。



图 1-2 红旗农场盐碱地实拍

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍清华大学“直挂天山”团队 知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

1.1 “望碱兴叹”——盐碱地治理世界难题

盐碱地在世界范围内分布广泛，特别是在干旱和半干旱地区，联合国粮农组织（FAO）2005 年统计全球约有 9.55 亿公顷盐碱地[5]。全球范围内的土壤盐渍化程度仍呈现上升趋势。世界范围内盐碱地治理普遍存在研发实力弱、技术体系不完善、业务范围窄等特点，无法提供全链条综合解决方案。（见表 1）

表 1 国内外盐碱地治理措施及效果[6]

国家/地区	治理措施	主要成效
中国甘肃兰州	嗜盐碱微生物菌肥结合绿化种植。	改善土壤孔隙和团粒结构，增强透水性和透气性，促进根生长。
中国宁夏平原	以脱硫石膏、糠醛渣和牛类作为改良剂，配合暗沟排盐、树坑垫层降。	降低盐碱地 pH 和电导率，增加垂柳净光和速率，促进垂柳生长发育。
中国河北沧州	硅钙铁钾磁化肥，设炉渣隔盐层。	改善土壤物理化学性质，增加土壤团粒结构，提高植物对养分元素的吸收率和肥料的利用率。
中国山东滨州	嗜盐微生物、纤维素降解微生物以及解磷微生物结合有机肥。	冬小麦产量较传统化肥处理提高了 47.46%~64.61%。
中国吉林松嫩平原	灌排管理，均衡施肥，改良建植。	盐碱地面积减少，水稻增产 21%。
中国新疆玛纳斯、阿瓦提和岳普呼	暗管排水，高效耐盐植物、磁化滴灌脱盐。	表层土壤的纯脱盐率达 20%~30%，皮棉产量较对照组增加 144.7 kg/hm%。
美　国	盐分平衡调控，土壤改良剂应用。	盐碱地得到有效利用，农业生产稳定。
澳大利亚	有机优化改良，盐生灌木间作，农作物轮作。	降低高碱性土壤的 pH.提高作物产量。
巴基斯坦	改善排水系统，引进耐盐作物如耐盐马铃薯、耐盐水稻等。	苏打盐渍土面积减少 8%，耐盐马铃薯增加 95.12%。
印　度	种植耐盐碱植物如按树、合欢树等，有机肥料改良。	改善土壤肥力和持水能力，作物存活率和产量大幅提高。
埃　及	压沙治盐，粮、草轮作，生物改良。	减少地面蒸发，抑制返盐，修复盐碱地土壤的生态系统。

盐碱化造成的耕地面积萎缩一直是我国农业所面临的挑战。当土地含盐量超过 6‰时，作物出苗率将低于 50%，产量将减少 90%[7]。新疆是我国盐碱地面积最大、开发提升潜力最大的省区，也是盐碱程度最重的省区[8]。新疆盐渍化耕地面积达 126.39 万公顷，占全国盐碱地总面积的 22.01%[9]。据新疆第三次国土资源调查，全疆现有 1.06

[5] 杜学军,胡树文.基于文献计量分析的近 30 年国内外盐碱地研究进展[J].安徽农业科学,2021,49(18):236-239+242.
[6] 图表由案例作者制作。
[7] 王炳春.现阶段我国开展盐碱地综合利用对策研究[J].中国农垦,2024,(01):52-54.
[8] 杜建辉.重度盐碱地治理的 N 种新疆模式[N].新疆日报(汉),2023-11-20(001).
[9] 朱生堡,乌尔古丽·托尔逊,唐光木等.新疆盐碱地变化及其治理措施研究进展[J].山东农业科

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍华东师范大学“勇跃无山”团队案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。知识产权归队伍所有。

亿亩耕地，盐碱化耕地占到 42.07%，其中 3.88%是重度盐碱化耕地，面积达 411 万亩，是盐碱地治理中最难啃的硬骨头[10]。（见表 2）

表 2 新疆盐碱地面积分布表[11]

地区（市/州）Regions		耕地面积/万 hm^2 Arable land	盐渍化面积/万 hm^2 Salinization area	盐碱地所占耕地面积/ Accounts for saline-alkali land
北疆 Northern Xinjiang	乌鲁木齐市	7.50	0.03	0.40
	石河子市	2.02	0.14	6.93
	克拉玛依市	5.45	2.39	43.85
	阿勒泰地区	5.70	9.02	158.25
	塔城地区	79.18	19.55	24.69
	博尔塔拉蒙古自治州	19.26	4.57	23.73
	昌吉回族自治州	71.20	4.95	6.95
	伊犁哈萨克自治州	65.18	5.32	8.16
	吐鲁番地区	8.68	1.36	15.67
	哈密地区	10.79	2.16	20.02
南疆 Southern Xinjiang	克孜勒苏柯尔克孜治州	7.63	1.68	22.02
	喀什地区	100	35.27	48.72
	阿克苏地区	76.36	33.04	43.27
	和田地区	24.62	7.90	32.09
	巴音郭楞蒙古自治州	38.77	21.3	54.94
	全疆共计	514.74	162.02	31.48

新疆盐碱地分布广、类型多、治理难度大。近年来主要利用水利工程、农业耕作、化学改良剂和生物改良等措施对盐碱地进行治理，但水利工程治理措施费用和养护成本均高，且要求具备丰富的水源和完善的排灌技术；农业改良措施工作量很大，生产成本也较高，易对地面土壤产生损害，且操作不善易对自然环境产生不良影响；化学改良措施成本也较高，不适宜在较大范围内应用，且过量施用化学改良剂会造成土壤二次污染[12]。

位于新疆帕米尔高原东部的兵团红旗农场（见图 1-3），是全兵团盐碱地面积最大、盐碱化程度最高的团场。因北面的柯坪山脉经过长期降水洗盐不断冲刷，造成土

学,2023,55(03):158-165.

[10] 杜建辉.重度盐碱地治理的 N 种新疆模式[N].新疆日报(汉),2023-11-20(001).

[11] 图表源自于网络。

[12] 朱生堡,乌尔古丽·托尔逊,唐光木等.新疆盐碱地变化及其治理措施研究进展[J].山东农业科学,2023,55(03):158-165.

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例精英赛“最佳案例”获奖队伍清华大学“鱼跃天山”团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

壤及灌溉用水盐碱含量高，土壤表层平均水溶性盐含量 31.21g/kg。临近的红旗大峡谷自流盐碱水日流量为 6000m³，pH 值 8.3，实测盐度含量 4—6g/kg。红旗农场土地的可开垦面积 8.5 万亩，可耕面积 5.3 万亩，但由于次生盐碱大、地下水位高等原因，全农场仅耕种 2.53 万亩，盐碱地 6.3 万亩。大量的盐碱水不能够被农业等其他产业再回收利用，给土壤涵养、农牧业生产带来了不利影响[13]。

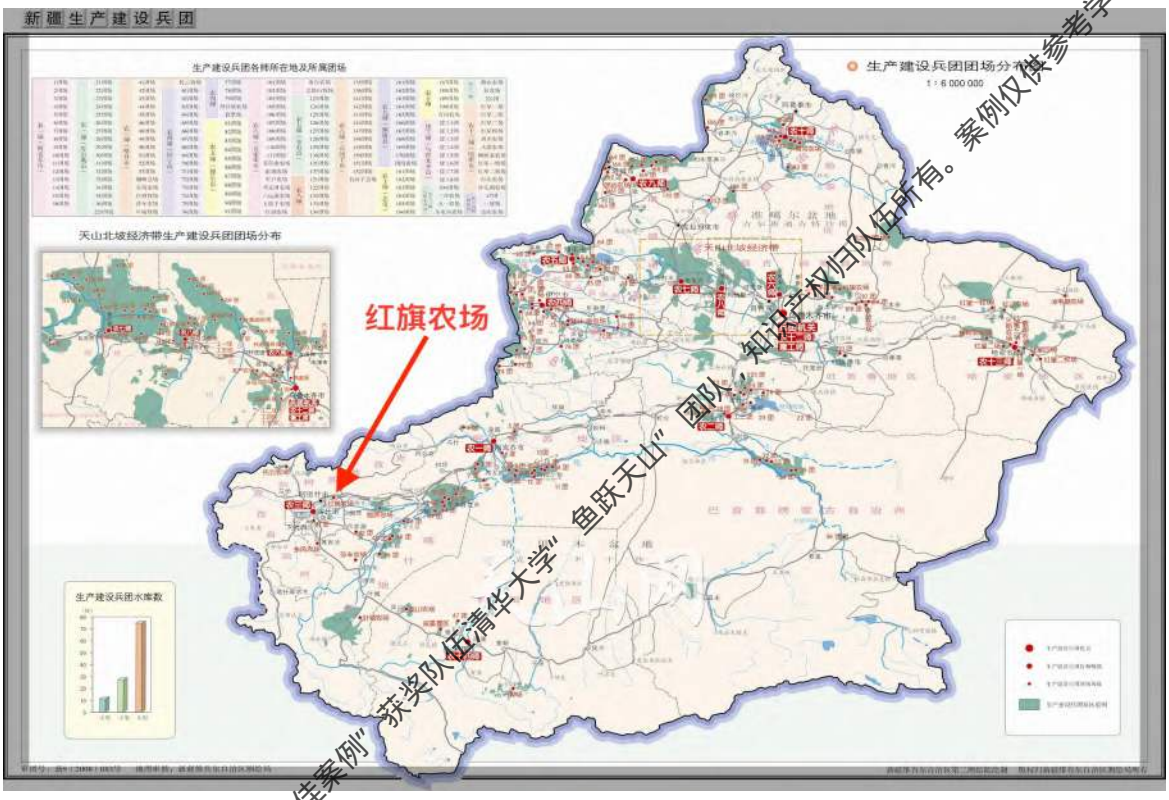


图 1-3 红旗农场区位图[14]

钟书记于 2021 年到红旗农场担任党委书记、政委。他发现这里因土壤、灌溉用水盐碱含量高，产业结构单一，种植业滞后、养殖业零散，造成主产作物产量亩收益不足兵团平均水平一半。此时农场周边地区脱贫攻坚与乡村振兴正有序衔接、搞得红红火火，对比之下，钟书记不禁万分焦急，期盼迅速改变红旗农场的面貌。他一上任就开展了实地调研，发现现实情况比想象中还要严峻，“南疆虽说处处是盐碱，可没见过像红旗农场这样地表盐碱高，还有一个大马力自流水天天送盐碱的地方”。（访谈编码 A-01）5 个盐碱泉眼导致农场在可利用的 0.35×10^4 公顷土地资源中，盐渍化面

[13] 战星岑.成为水产养殖新趋势“海鲜陆养”模式四处开花[J].中国食品,2023,(19):100-101.
[14] 图片源于兵团自然资源局提供。

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛”最佳案例“获奖队伍清华大学”鱼跃天山”团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

积占比高达 75%以上（见图 1-4）。



图 1-4 红旗农场盐碱地[15]

其实红旗农场历届党委都大规模进行了盐碱地治理，但历经多次尝试，均收效甚微，原因在于盐碱去除难度极大，干旱风化、洼地排水不畅等会让改良土地重新返盐碱；治理成本极高，轻度、中度和重度盐碱地改良成本一般分别为每亩每年 800—1500 元、1500—2000 元、3000 元，没有政策支持难以形成经济可行且可持续的商业模式；此外，农场现有常住人口 5286 人，民汉比例 9:1，语言障碍和技术缺乏成为治理的最大瓶颈。

面临盐碱地改良世界级难题，面对红旗农场这样非一般的盐碱滩，在严酷的现实面前，钟书记陷入深深的迷茫……

[15] 图片由案例作者拍摄。

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍清华大学“鱼跃天山”团队，知识产权归其所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

1.2. “治碱有望”——总书记指示点燃希望

一筹莫展之际，钟书记在新闻上关注到习近平总书记 2021 年在山东东营黄河三角洲农业高新技术产业示范区考察调研[16]。总书记强调，开展盐碱地综合利用对保障国家粮食安全、端牢中国饭碗具有重要战略意义。要挖掘盐碱地开发利用潜力，努力在关键核心技术和重要创新领域取得突破，将科研成果加快转化为现实生产力。

这篇关于总书记视察盐碱地的新闻报道，为钟书记带来了重新审视红旗农场严峻自然条件的新灵感。红旗农场周边十来公里范围内有 5 口天然泉眼，日流量超过 6000 立方，沿泉眼汇集而成的河流周边有近 6.5 万亩集中连片盐碱地尚未开发利用，且地下水位很高，随便下挖几米就是天然盐碱水塘，既然山东可以在盐碱地成功种植大豆、苜蓿，那么红旗农场为何不能充分利用现有“得天独厚”的盐碱水发展养殖，破解困扰农场发展的顽疾（见图 1-5）。



图 1-5 红旗农场盐碱地利用规划

带着一线希望，钟书记翻阅了大量盐碱水综合利用养殖的文献资料，得知南美白对虾“游”进河西走廊，甘肃省张掖市提供了盐碱地养殖海鲜的成功案例；青蟹在宁夏“安营扎寨”，在盐度 2—18、pH 值在 7.7—9.3 的盐碱滩上，实现了盐碱水模拟海水养殖虾蟹的巨大成功[17]。通过研究，盐碱地破局的“星星之火”在钟书记心中点燃。

[16] 张晓松,朱基钗,杜尚泽.大河奔涌，奏响新时代澎湃乐章——习近平总书记考察黄河入海口并主持召开深入推动黄河流域生态保护和高质量发展座谈会纪实[J].台声,2021,(21):22-27.

[17] 何沛苅.内陆没有海也能养海鲜[N].科技日报,2023-09-21(008).

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍清华大学“鱼跃天山”团队，知识产权归属所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

1.3 “谈碱色变”——盐碱水养殖强遭反对

为尽快“唤醒”沉睡万年的盐碱地，钟书记组织开展了一场解放思想大讨论，总结出了红旗农场发展盐碱水养殖产业的“四有”优势，即：有总书记的先进思想引领，有甘肃、宁夏盐碱水养殖海鲜的成功经验借鉴，有农场 6.3 万亩集中连片盐碱地自然资源依托，有每日 6000 立方天然盐碱水注入保障。

“红旗农场水位高，如果我们对盐碱地加以改造利用，挖塘降水，把盐碱水模拟成海水，这里就可以养殖海鲜了！”（访谈编码 A-01）

天时地利，只差人和。

“养海鲜，让咱们的盐碱荒滩混迹‘鱼’乐圈如何？”钟书记在党委会传达学习习近平总书记在山东考察主要精神时，提出在农场搞水产养殖的想法。然而这一建议的提出，犹如捅了马蜂窝，招来了班子成员的极力反对、集体讨伐，在举手表决环节，仅有分管农业口的杨副政委一人同意。

盐碱地上发展水产养殖犹如天方夜谭，消息一出红旗农场上下的反对质疑声炸开了锅……

“新疆是距离海洋最远的地方，红旗农场白花花的盐碱地里养海鲜，这简直就是痴人说梦……”（访谈编码 C-06）“我家祖祖辈辈就生活在这里，鸟不拉屎的盐碱地，周边是号称‘死亡之海’的塔克拉玛干，鱼还没到这里就变成鱼干了吧！”（访谈编码 C-07）职工群众都觉得这就是个笑话。

兵团水产技术推广总站某专家说道：“盐碱水养殖海鲜虽然在甘肃、宁夏有了先例，但与红旗农场的土壤结构、地质环境完全不一样，况且我们没有技术人员，没有企业支撑，即便养殖成功了，周边都是少数民族群众，他们世代吃牛羊肉，且南疆距离其他省市数千公里远，海鲜市场在哪里……”（访谈编码 A-16）

“红旗农场之前有过盐碱水养殖四大家鱼[18]的历史，但收益并不好，没几年鱼塘就荒废了，荒废的鱼塘现在还无人问津。如果要开展盐碱水养殖又会是一笔巨大投入，即便养成功了，高昂的价格市场能接受吗？”（访谈编码 B-16）水产养殖技术员小李也充满了疑问。

早在 2009 年，红旗农场在地势低洼积水自然形成的盐碱沼泽死海进行了四大家鱼的养殖试验，皆因技术匮乏、养殖品种选择不当、管理方式落后等因素以失败告终。

[18] 四大家鱼：青鱼、草鱼、鲢鱼、鳙鱼。

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍清华大学鱼跃天山一团队，知识产权归作者所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

钟书记依赖在塔里木大学生命科学学院任教多年积累的知识储备与人脉资源，多次求教各地知名水产专家，结果专家们也是各执一词，有的担心盐碱水重金属含量过高海鲜无法存活，有的担心盐碱水与海水调配难度大难以实现，有的担心海洋的生态净化循环系统是无法在池塘中完成的……

如何进行模拟海水配比？如何选择适养鱼种？专家学者给他的回复也是理论角度，并未如愿得到相对肯定满意的回答。

农场“党委会事件”在职工群众中不断发酵，钟书记在最近一次的党委理论中心组学习时，再次组织分析盐碱水养殖产业面临的“四困”阻力，即：农场党委的多数反对、职工群众的质疑讥讽、历史教训的刻骨铭心、专家学者意见难统一。

“丰满”的理想遇到“骨感”的现实（见图 1-6），如冷水泼头，踌躇满志的钟书记心中燃起的那一缕希望遭受重创，产业转型到底应该何去何从？

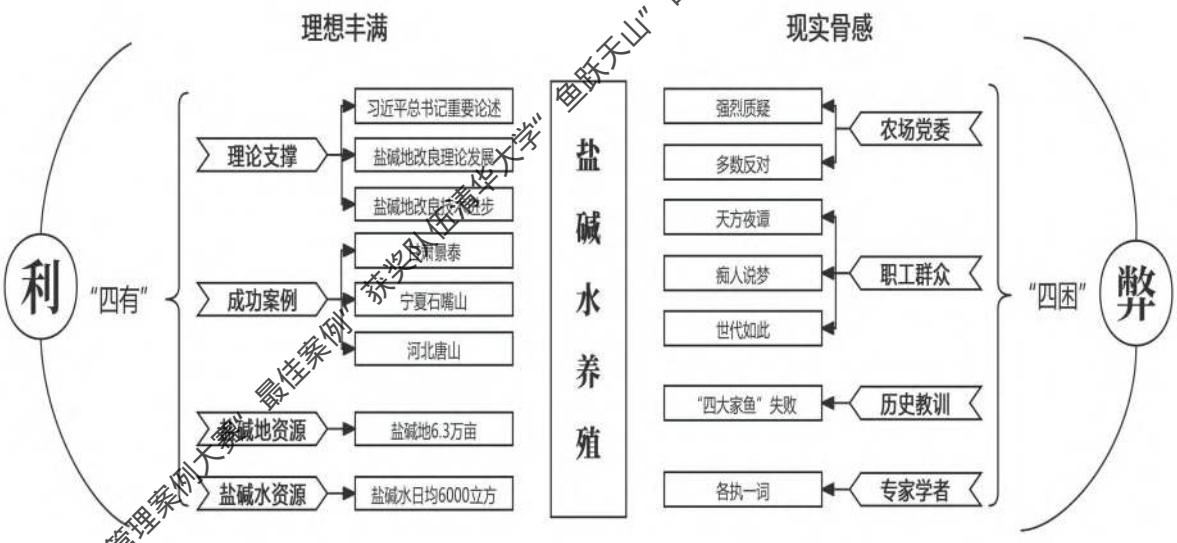


图 1-6 盐碱水养殖利弊分析图[19]

钟书记再次陷入迷茫……

[19] 图片由案例作者制作。

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍“鱼跃天山”团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

1.4 “化碱为宜”——多渠道求援重现生机

如何给职工群众交答卷？如何为红旗农场谋发展？如何在乡村振兴中不掉队？如何不辜负组织的信任重托？

与其坐以待毙，不如放手一搏。

尽管困难重重、质疑声不断，但钟书记始终认为，既然宁夏、甘肃能成功，说明盐碱水养殖理论是成立的。于是钟书记开启了深入系统学习研究盐碱地养殖的探究之路，思考红旗农场的出路。

带着一股劲儿，通过持续不断调取文件、查阅文献、网络科普等方式，钟书记了解到：在政策方面，2019 年农业农村部与生态环境部、自然资源部等十部委联合印发《关于加快推进水产养殖业绿色发展的若干意见》；在技术层面，农业农村部渔业渔政管理局牵头 30 余家科研院所、龙头企业建立了“盐碱地水产养殖科技创新联盟”；在规划领域，农业农村部 3 名院士专家，启动了《全国盐碱地水产养殖产业发展规划》编制工作，提出促进盐碱地渔业产业健康发展的指导意见。（见表 3）

表 3 渔业养殖重点政策情况表

文件名称	发布日期	条款内容	备注
十四五全国渔业发展规划	2022 年 4 月	推进渔业高质量发展和现代化建设	农业部
关于实施渔业发展支持政策推动渔业高质量发展的通知	2021 年 1 月	推进渔业高质量发展，破解渔业发展难题的迫切需要。新时代我国渔业发展必须坚持深化改革，促进渔业高质高效、渔区宜居宜业、渔民富裕富足。	财政部、农业农村部
关于印发《新疆维吾尔自治区渔业发展专项资金管理暂行办法》的通知	2011 年 11 月	用于支持发展特色经济鱼类产业，围绕水产品质量安全和市场有效供给，加强基础设施及市场开拓能力建设，推进产业化经营，养护水生生物资源，促进全区渔业跨越式发展。	新疆维吾尔自治区财政厅
关于支持兵团旅游业发展用地政策的意见	2020 年 12 月	对属于农牧渔业种植、养殖用地的，既不改变土地权利性质，即仍由现有土地权利人使用和管理，也不改变土地用途，即属于农用地的仍按农用地管理，属于未利用地的仍按未利用地管理。	兵团自然资源局

[20]

在此基础上，他带队考察，实地学习甘肃省白银市景泰县的“挖塘降盐、以渔治碱”模式、河北省沧州市“稻田－沟渠－池塘”模式、山东省东营市“上粮下渔”模式、上海市大丰农场“原位复耕”模式等盐碱水养殖成功先例，但制约盐碱水养殖发展的因素依然存在、问题依然突出。

[20] 图表由案例作者制作。

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍清华大学“鱼跃农业”团队，知识产权归团队所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

为寻求技术突破，钟书记主动联系科研院所，寻求技术支持。他邀请专家学者赴红旗农场实地考察，了解盐碱地的具体情况，共同探讨盐碱水养殖的技术难题。在专家学者的指导下，钟书记带领团队对盐碱地进行了一系列改造，如加深鱼塘、修建排水设施等，以满足养殖需求。

2. 破茧：沉睡盐碱滩上的“淘宝”

新疆没有“海”，如何养“海鲜”？

面对众人的质疑，钟书记苦口婆心地向大家解释：“农场盐碱地的土壤积盐较重、无法耕种，闲着也是闲着，咱们摸着石头过河，在废鱼塘上先试试，不如试着搞搞“海鲜陆养”，一旦成功就能够让这些土地得到重新利用，那就可以造福农场的子孙后代”。（访谈编码 A-01）

2.1 科技“狠活”——“海鲜”搬家技术先行

海鲜“搬家”盐碱地，养殖技术是关键。

“海鲜陆养技术很重要，特别是水质，要根据当地情况不停调试，淡化盐碱度，达到最佳养殖水平，才能养出好的水产品。”（访谈编码 B-19）南海水产研究所水产专家张教授说。

钟书记把红旗农场的水样寄到广州检测，邀请广州南海水产研究所、广东海大集团、广州立洋水产科技有限责任公司进行技术指导，他还实地考察了广州、中山、湛江、东莞大型养殖企业，专门到宁夏固原、甘肃景泰、内蒙古乌海等地考察，并天天泡在网上查阅资料，成功的先例基本是沿海地区设施工厂化的养殖模式。

经研究近海水体的含盐量一般在 20-30‰，而距离红旗农场 80 公里阿图什市哈拉郡乡的盐湖含盐量高达 90‰，通过对水体配比稀释，可以达到近海水体的含盐量水平。

2022 年开春，钟书记带领技术人员选择 2 个废弃大棚，运来哈拉郡乡盐湖的水与红旗农场的盐碱水进行配比模拟海水养殖，经过 4 个月的实验，鲍鱼，龙虾、石斑鱼、生蚝养殖成功了。（见图 2-1）

经技术尝试，以模拟海水为主要技术的 1.0 版本红旗农场海产养殖模式试验推行。

此案例来自第八届中国研究生“公共管理案例大赛”最佳案例”获奖队伍“华大鲨 鱼跃天山”团队，知识产权归属所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。



图 2-1 实地查看养殖情况—石斑鱼生龙活虎[21]

2.2 踏破“铁鞋”——招来养殖商柳暗花明

技术上的成功为盐碱水养殖探索了新路，但产业发展必须依靠市场主体带动。对于盐碱滩上养海鲜这一“无稽之谈”，去哪儿招投资商？

红旗农场对口援疆支援地是广东省，援疆作为一条重要的桥梁纽带，把世界距离海洋最远的地方——红旗农场，与东南沿海广东紧密联结在一起。思路一变天地宽，广东人最擅长的“思路+市场+技术”灵活的商业模式被引进来后，盐碱水养殖的破茧之路全面开启。

通过援疆渠道，钟书记得知一家湛江从事海鲜养殖的企业正在喀什地区考察，便主动和企业负责人蔡总联系，邀请他到红旗农场实地考察。

蔡总在湛江从事近海渔业 20 多年，因近年广东沿海养殖遭遇生态环境保护养殖污染检测等政策困局，加之台风、梅雨等极端天气频发，使海产食品安全和近海养殖产业遭到极大挑战，他开始在全国寻找新的发展机会。

蔡总萌发在新疆利用盐碱水养殖的想法得益于一个偶然契机。

2021 年某日，在喀什投资电子厂的蔡总给远在广东的叔叔打电话，一句“新疆没有新鲜海鲜吃，‘坐飞机’来的海鲜，不光不鲜，价格贵上天（见图 2-2）”的玩笑话，被同叔叔一起喝茶的合作伙伴陈家珍（在两广地区从事海产养殖技术攻关多年的土专家）听到，并回应说：“简单啊，我养给你吃！”（访谈编码：B-04）

这次对话让蔡总萌生了在新疆养殖海鲜的想法。

[21] 图片源自于湛江日报社。

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例“最佳案例”获奖队伍清华大学“绿跃香山”团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。



图 2-2 喀什市某酒店 2023 年 11 月部分海鲜菜品价格[22]

随后几天，他们一同自驾行驶到万年荒芜的盐碱地。陈家珍蹲下身子抓了一把盐碱地上的草，看了看，尝了尝，一股熟悉的碱味涌上味蕾（见图 2-3）。“这就是湛江沿海地区常见的‘盐卤草’！”陈家珍兴奋地告诉蔡总：“看到这个草，就看到养出海鲜的可能。”（访谈编码：B-04）



图 2-3 陈家珍与蔡总在红旗农场品尝盐卤草[23]

[22] 图片源自于调研组实地拍摄。
[23] 图片源自于湛江日报社。

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛”最佳案例”获奖队伍清华大学“鱼跃天山”团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

欲重整河山的蔡总，偶遇求商若渴的钟书记，便第一时间到红旗农场考察，他发现农场现有的盐碱水资源丰富，便把盐碱水水体分寄给陈家珍检测。第一次检测后，陈家珍却发现盐碱水和海水的成分和性质天差地别。凭着一股犟劲儿，陈家珍经过长达数月的实验，想出了解决办法——根据当地特有的盐碱地特质，往水里添加微量元素和益生菌，调配出了适合海鲜生长的人工海水。

作为史无先例的产业模式，仅有技术支撑还不够，又因缺乏启动资金，打起了退堂鼓。

钟书记提出，企业能享受南疆区域“五免三减半”[24]优惠政策（见图 2-4），红旗农场还会按照企业要求修缮大棚鱼塘以及拉运盐碱水，无形中又会给企业省下很大一笔开销，于是红旗农场与蔡总一拍即合，在当地注册成立了时时鲜公司。


财政部
税务总局
发展改革委
工业和信息化部
文件
财税〔2021〕42号
财政部 税务总局 发展改革委 工业和信息化部
关于印发新疆困难地区重点鼓励发展产业
企业所得税优惠目录的通知
新疆维吾尔自治区财政厅、国家税务总局新疆维吾尔自治区税务局、新疆维吾尔自治区发展和改革委员会、新疆维吾尔自治区工业和信息化厅、新疆生产建设兵团财政局、发展和改革委员会、工业和信息化局：
二、属于《新疆困难地区重点鼓励发展产业企业所得税优惠
— 1 —
目录》范围内的企业，可按《财政部 税务总局关于新疆困难地区及喀什、霍尔果斯两个特殊经济开发区新办企业所得税优惠政策的通知》（财税〔2021〕27号）规定享受相关企业所得税优惠政策。
二、享受新疆困难地区及喀什、霍尔果斯两个特殊经济开发区企业所得税优惠政策的企业，需注册在新疆困难地区和喀什、霍尔果斯两个特殊经济开发区并实质性运营。
所称实质性运营，是指企业的实际管理机构设在当地，并对企业生产经营、人员、账务、财产等实施实质性全面管理和控制。
三、享受新疆困难地区及喀什、霍尔果斯两个特殊经济开发区企业所得税优惠政策的企业，涉及外商投资的，应符合现行外商投资产业政策相关规定。
四、本通知自2021年1月1日起施行。
附件：新疆困难地区重点鼓励发展产业企业所得税优惠目录
2021年10月26日
— 2 —

图 2-4 国家对新疆困难地区重点鼓励发展产业优惠政策文件[25]

[24] “五免三减半”：企业自取得第一笔生产经营收入所属纳税年度起，五年内免征企业所得税，后三年减半征收。
[25] 图片由案例作者拍摄。

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍清华大学“鱼跃天山”团队，知识产权归属所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

2.3 盐碱“结义”——成立合作社技术攻关

为了有足够的资金支持，实现技术上的突破，蔡总邀请志同道合的朋友们成立了合作社共同出资保证技术攻坚。但想要在盐碱水养海鱼技术上取得重大进展，资金投入几乎是个“无底洞”。

项目启动 3 个月后，蔡总的合作伙伴气愤地拍着桌子说着：“这什么时候是个头！好歹有个数据什么的？600 万砸进去了不够，现在还要要钱？我怀疑这个盐碱水养殖技术根本不行，我撤资，不干了！”（访谈编码：B-15）

之后，几个投资合伙人也接连选择了退出。盐碱水模拟海水养殖技术，大多数研究都处于理论层面，未实际应用于实践，想要实现实践层面的突破，从盐碱水体配比、微生物调控、生态循环稳定性、病虫害、毒理性质等方面都需要从实践层面一步步验证调整。

面对窘境，蔡总对自己的选择产生了怀疑。做技术的叔叔鼓励他说：“你相信我，再给我 10 天”。蔡总很无奈：“投资人都退资了，再烧下去，烧的可都是我的家底呀！”（访谈编码：B-03）

面临困境的蔡总常常向钟书记苦诉衷肠，钟书记看在眼里急在心里，发动农场各部门出谋划策，积极帮助蔡总争取农业养殖技术的奖补，并在鱼塘租赁方面给予了延长使用期限和租金减免优惠。（见图 2-5）



图 2-5 模拟海水养殖 1.0 版本示意图[26]

经过一年不懈努力，花费了合作社投资的 1200 万元，陈家珍团队终于攻克了盐碱水模拟海水养殖技术难关，蔡总的时时鲜公司正式在红旗农场进行罗非鱼试产。

[26] 图片由案例作者制作。

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍《青年学子跟跃天山》团队，知识产权归作者所有。案例仅供参考学习请勿擅自传播、使用。

2.4 百变“风云”——鱼塘遭翻池险付东流

2022 年 11 月初，因新冠疫情肆虐，新疆各地长时间大面积封控，人员物资流动严重受限。蔡总不敢有丝毫大意，强忍新疆零下十几度的严寒天气，一直住在养殖大棚里面，亲自组装设备，马不停蹄地持续着他的盐碱水模拟海水养殖技术实践。

在满怀欣喜的期待下，蔡总投下了 7.5 万尾罗非鱼育苗，看着满塘的鱼苗，紧张兴奋的心情难以言表。

但令人意想不到，第一批规模试养的罗非鱼，在短短几天内全部翻池。“头一天都活蹦乱跳的罗非鱼，早上起来好多鱼翻肚皮了，没几天鱼全部死掉了，损失了 5 万多。”（访谈编码：B-04）蔡总说。

对于所有人来说，这一消息无疑是晴天霹雳，不仅给了蔡总当头一棒，还让参与海水养殖项目的所有人刚刚建立起来的信心被摧毁到灰飞烟灭。

2.5 鱼虾“事变”——1.0 版初成功后期失败

经研究和成本测量，钟书记发现，在西北地区模拟海水养殖成本很高、风险很大。目前 1.0 版本的模拟海水养殖模式，受到养殖环境（温度、盐度、pH 值、溶解氧）、饲料、水质、养殖密度、疾病等多种因素影响，只要这些参数不达标，就会影响海鲜的生长和健康。

罗非鱼和南美白对虾属于广盐性水产，有食性杂、耐低氧、不耐高温等特点，具有极强的生存能力和环境适应能力，成为陆地养殖的主要品类。

然而罗非鱼翻塘后，红旗农场养殖的其他海产也相继出现问题，比如鲍鱼到 45 天、虾到 60 天、生蚝到 40 天左右均出现了大面积死亡。

此路不通，1.0 版本模拟海水养殖模式惨遭失败。

3. 蝶变：天山南北“新”鲜出炉

1.0 版本的失败，给红旗农场刚刚起步的海产养殖事业带来了重创，农场产业发展受阻、决策公信力遭受质疑，养殖企业遭受损失、丧失信心，职工群众将此事当成笑谈……箭在弦上，不得不发，必须尽快解决问题，推行新版本。

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛最佳案例奖获奖队伍清华大学“鱼跃天山”团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

再三权衡，钟书记决定要充分利用盐碱水和室外鱼塘资源，减少人工干预，因此选择了盐碱水淡化养殖技术试养罗非鱼。

3.1 迭代改版——再研发 2.0 版棚塘接力

钟书记带领技术专家和投资企业开始考虑探索另一条路径——利用红旗农场大峡谷的天然盐碱水进行养殖，用棚塘接力方式实现版本升级。

“棚”就是红旗农场原有的标准化大棚，一个棚 2.5 亩，里面布设直径 6 米的养殖桶 20 个。

“塘”即室外鱼塘，农场整合力量在棚边盐碱地挖掘鱼塘 180 亩，每个鱼塘容量 20 万立方，引入红旗农场大峡谷的天然盐碱水。

“棚塘接力”模式为：第一棒，在室外鱼塘内养鸭子和四大家鱼，将塘内盐碱水自然养肥；**第二棒，**用管道将室外养肥的鱼塘水引入室内大棚的养殖桶；**第三棒，**4-5 月在大棚育苗南美白对虾和罗非鱼鱼苗；**第四棒，**5 月下旬分批将大棚内养殖的海产，接力至室外鱼塘放养；**第五棒，**将虾壳和排泄物通过管道，排入旁边另外一个 280 亩的鱼塘；**第六棒，**排泄物在鱼塘进行沉淀后，二次还田利用，这样在接力中就形成了一个盐碱水养殖海鲜的绿色接力模式（见图 3-1、3-2）。

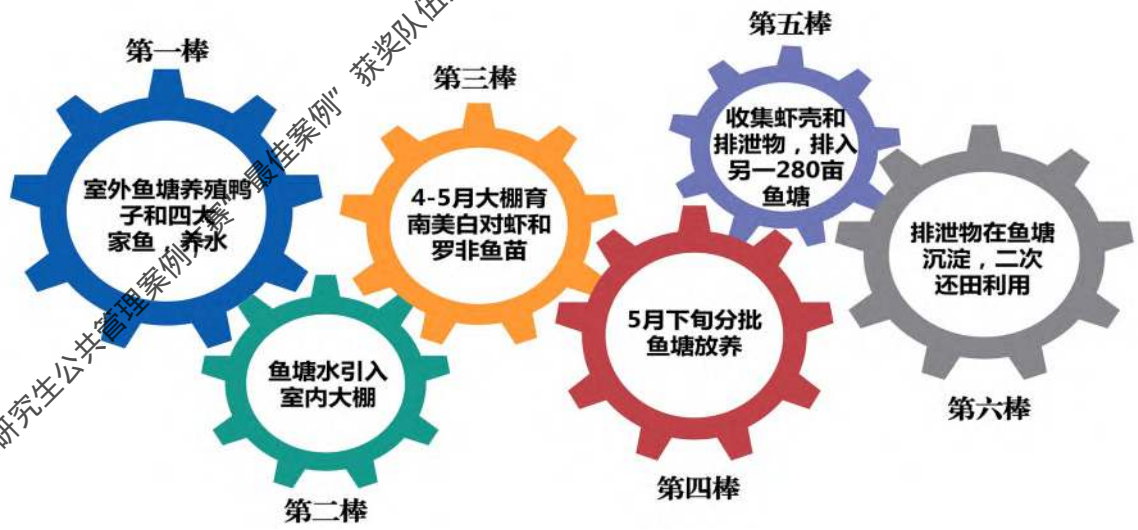


图 3-1 棚塘接力养殖示意图[27]

[27] 图片由案例作者制作。

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例“最佳案例”获奖队伍清华大学“鱼跃乐山”团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。



图 3-2 红旗农场大棚与室外鱼塘鸟瞰图[28]

3.2 系统攻坚——探索出配套技术体系

在共同实验棚塘接力技术后，备受失败打击的蔡总再次燃起希望。他立即将水体、样本和相关培养数据寄回广东，比对大多数科研团队提出的办法——“巧妙利用红旗农场特有的盐碱地特质，再往水里添加微量元素和益生菌，从而还原出适合不同海产品生长的人工海水，把盐碱水改良成一个可循环的集成现代海水系统去养殖。”由南海水产研究所对相关指标进行研究。

经反复实验和专家论证，蔡总对棚塘接力养殖模式各方面技术措施进行了优化，在原有罗非鱼和南美白对虾养殖基础上，实验出斑鱼、龙虾、鲍鱼、生蚝等品类海产。

同时，他自主研发出一套适应新疆盐碱水养殖的棚塘接力模式技术设备和一系列饲料、药品等。（见图 3-3）



图 3-3 左边为养殖的罗非鱼，右边为农场职工正在安装鱼塘增氧设备[29]

[28] 图片由案例作者拍摄。
[29] 图片由案例作者拍摄。

此案例来自第八届中国研究生“三农”最佳案例大赛“获奖队伍华南农业大学“鱼跃天”团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

消息一出，职工群众养殖热情再次燃起，大家纷纷主动申请参与入伙。

2023 年，红旗农场已经拥有养殖基地 1000 亩，按照“棚塘接力，人放天养”的方式，投放罗非鱼 100 万尾，成活率达到 95%，产量约 100 万公斤，实现产值 2000 万元，亩均产值 2 万元。

3.3 推广受阻——难摆脱设备技术壁垒

2.0 版本技术实验成功后，钟书记着手推动集中连片新建改建大棚，扩大“棚塘接力”模式的工厂化设施化养殖，但运行中又发现，大棚内鱼苗移入大塘的运输距离远，中间会造成损伤，遇到极端天气死亡率很高。

由于建大棚设施化养殖设备成本高、技术依赖性强，提供设备和技术支持的利润远远高于直接从事养殖。各地推销养殖大棚等设施设备的商人纷纷涌入红旗农场，天花乱坠地推销养殖设备设施，且鱼龙混杂。蔡总经营的时时鲜公司也开始以售卖设备和技术为发展方向。（见图 3-4）

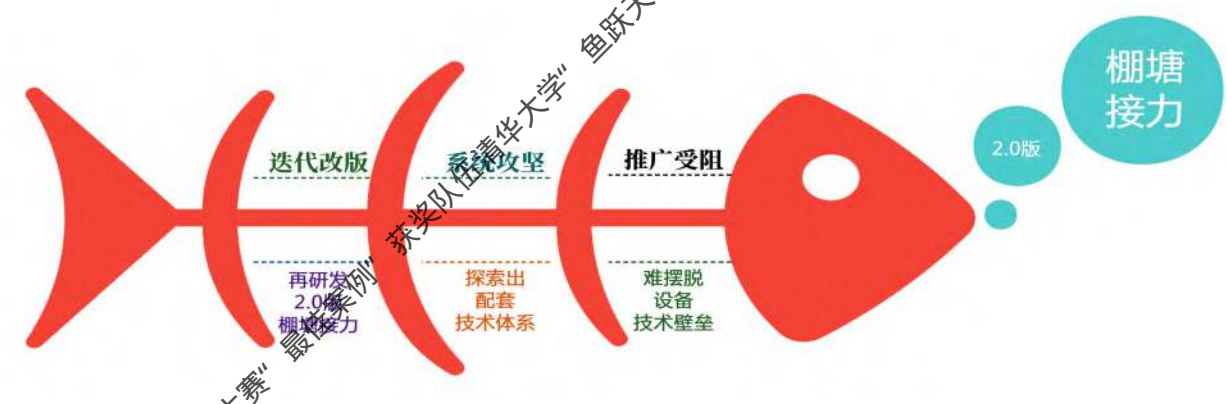


图 3-4 2.0 版本“棚塘接力”模式[30]

如何解决长距离运输造成损伤？如何避免极端天气下的大规模死亡？如何科学精准选择适用的设施设备？这一系列问题成为发展之困，稍有不慎就会满盘皆输，2.0 版本“棚塘接力”模式推广受阻。

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍“清华大学”鱼跃天山”团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

[30] 图片由案例作者制作。

4. 新生：塔克拉玛干海鲜更“新”鲜

鞋子虽好，还要亲自试；路途虽远，还要踏实走。

在经历了一次次失败后，钟书记进一步认识到，盐碱水养殖产业存在地区差异、资源差异、水质差异，还需要对养殖模式进行再次探索，走出一条真正符合红旗农场的因地制宜发展之路。

同时，还需要引入市场竞争机制，调动企业积极性，实现可持续发展。

4.1 究极模式——再升级 3.0 版种养循环

在不断实践探索的过程中，钟书记又提出**“挖塘降水、抬土造地、植树造林、渔粮并重”**的循环农业模式，即 3.0 版盐碱水种养结合新模式。（见图 4-1）

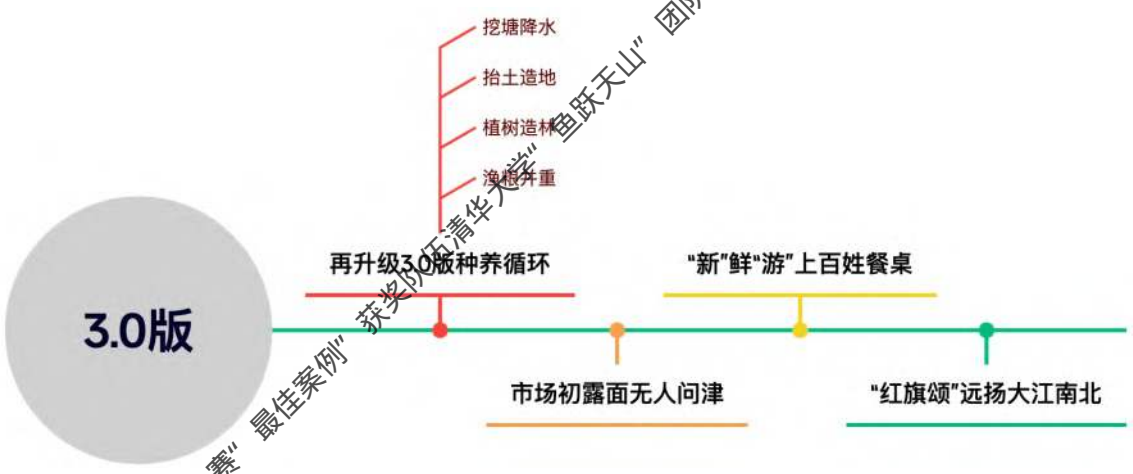


图 4-1 3.0 版本种养循环模式示意图[31]

挖塘降水：红旗农场在 6.3 万亩集中连片盐碱地上挖塘，利用挖出的土抬高现有土地和地下水位的落差，将水位落差从只有 1 米增加至 2.5 米，满足盐碱水养殖水深条件。

抬土造地：开挖鱼塘挖出的土，在盐碱地上就近堆填整理，把原来的盐碱地变成了新的可种植耕地。一般鱼塘 2 年要清淤大概 15 公分，这样可就近就便成为土地天然的肥料。

[31] 图片由案例作者制作。

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍清华大学“鱼跃天山”团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

植树造林：充分利用挖塘创造的土壤条件和清淤粪肥，引导职工群众扩大大果沙枣等经济林种植面积，将林木资源作为海产养殖的天然饲料和栖息地，同时推广林下养鸡、养鸭等生态养殖模式，支持沙枣蜜养蜂产业发展。

渔粮并重：在红旗农场的盐碱地上，渔业和农业不再是孤立的存在，渔业的发展为农业提供了有机肥料，而农业的发展则为渔业提供了天然的食物来源，实现资源的合理利用和生态的可持续发展。

为确保种养循环模式发挥最大带动效应，钟书记主动出击，与广东省援疆前指和东莞等地市积极对接，推动红旗农场与广东秀锋公司合作成立粤兵科技公司，共同选派管理人员、技术人员，雇佣农场当地职工群众，接手经营农场养殖大塘 600 亩、养殖大棚 6 座。（见图 4-2）



图 4-2 红旗农场盐碱地养殖开发利用对比鸟瞰图[32]

[32] 图片源自于红旗农场提供。

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍清华大学“卓跃天山”团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

4.2 籍籍无名——市场初露面无人问津

经过粤兵科技公司陈总等人近半年的精心呵护，红旗农场大塘养殖的罗非鱼集中起捕上市，由于罗非鱼对于当地群众来说是新鲜事物，因此一开始，粤兵科技公司小量试推向市场的罗非鱼似乎并没有很快被消费者接受，经常是无人问津。如何快速打开市场销路成为迫在眉睫的事情。

“我们中秋之前开始卖罗非鱼的，不太好卖，偶尔有家在南方沿海的客人来了会买几条，很多人都不认识这种海鱼，没有市场认可度。但这里养的罗非鱼品质比福建那边养得好，没有土腥味，实话实说啦！”（访谈编码：B-12）距离红旗农场 60 公里的南疆区域最大的水产批发市场闵港海鲜店老板娘介绍。（见图 4-3）

面对市场的冷遇，红旗农场的罗非鱼虽然品质优良，但是遭遇了营销瓶颈。



图 4-3 喀什市南疆最大海鲜市场[33]

4.3 培养习惯——“新”鲜“游”上寻常百姓餐桌

“白面馕馕喷喷香，吃饱肚子把歌唱”这是新疆少数民族群众自得其乐的饮食文化内涵之一，受社会因素、环境因素等多重影响，当地及周边以小麦、牛羊肉为主要饮食。

红旗农场研究提出“宣传先行、政策跟进、培训指导、改变习惯”的策略，广泛宣传当地海鲜品质和营养价值，开设乡村烹饪课程，培养连队烹饪高手进行现场教学，同时，为当地群众推出成本价优惠购买政策，引导各族群众在潜移默化中丰富饮食结构、改变传统饮食习惯。

[33] 图片由案例作者拍摄。

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍清华大学“鱼跃无疆”团队，知识产权归该所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

“如何能够让当地民族群众接纳、培养饮食当地养殖海鲜的习惯，首先必须解决大多数家庭主妇不会烹制的问题，很多家里买回去之后，主妇无从下手，这是当前南疆各地所面临的最大现实挑战，红旗农场采取的这一系列办法很好，要让子弹飞一会儿，慢慢就会展现效果。”（访谈编码：A-20）喀什地委办公室政策法规科高科长说。

知识改变命运，吃货改造世界。

如今，在红旗农场周边城市很多餐饮商家的餐单上，出现了不同于广式清蒸罗非鱼，当地烹制高手进行创新融合，烤罗非鱼、红烧罗非鱼、大盘罗非鱼、椒盐罗非鱼等兼具传统风味但肉质更饱满紧实的一道道融合菜成为当地饮食海鲜的新风尚。

当地群众基本可以讲出“海鲜可以很好地补充蛋白质，小孩子多吃海鲜可以变聪明，老人吃海鲜有助于保持视力和听力”等诸多好处，食用海鲜已经日渐融入红旗农场群众的日常生活。

在当地小有名气的二连维吾尔族大厨依拉木江说：“我们原来吃草鱼，草鱼大，我会处理草鱼，但草鱼刺多，每次吐出来的刺要比吃进去的肉多。这个鱼虽然不大，但没小刺，处理方便，吃起来也方便。我们家里每周现在都会做。”（访谈编码：B-17）

盐碱水里养殖的海产品会好吃吗？这可能是很多人会质疑的问题。

曾在兵团农科院工作多年的红旗农场场长张某辉介绍：“盐碱水养的鱼虾风味独特，口感特别好，肉质鲜甜又不失海产鱼虾的弹性。”（访谈编码：A-06）

4.4 品牌推广——“红旗颂”远扬大江南北

为了提高市场认可度，红旗农场注册“红旗颂”商标，策划举办网络大 V 直播宣介、“大锅海鲜节”等系列活动，让群众广泛参与丰富多彩的主题活动、品尝多重口味的海鲜美食，并努力通过数字化电视、智能手机、5G 网络、互联网+等现代化信息技术平台让“红旗颂”海产走进千家万户。

秋高气爽的周末，红旗农场养殖外塘基地人山人海、热闹非凡（见图 4-4），各连队精心筛选烹制高手，就地搭灶支锅，布设美食档口，干炸、椒盐、红烧、清炖、烧烤等不同口味应有尽有，并向在场所有群众免费不限量供应，吸引了所属连队干部职工全家老少倾巢出动，附近十里八村的各族群众也都慕名赶来。

此案例来自第八届中国研究生“公共管理案例大赛”最佳案例”获奖队伍“清华大学”鱼跃大山”团队，知识产权归参赛队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。





图 4-4 “大锅海鲜节”[34]

“红旗农场盐碱水养殖开辟了新疆历史上没有的先河。这里的各族职工群众虽远离大海，但如今在家门口就能吃到自己养殖的海鲜。群众一起吃海鲜，这一舌尖上的创新，不仅增进了民族团结，还增进了文化认同，推动盐碱水养殖一小步，有形有感有效铸牢中华民族共同体意识一大步。”（访谈编码：A-22）在参加“大锅海鲜节”后三师宣传部干部有感而发。

[34] 图片由案例作者拍摄。

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍“青春跃天山”团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

粤兵农业科技发展有限公司经考察对接乌鲁木齐客商，开始尝试向乌鲁木齐市场发运销售，同时积极联系当地大型企业进行批量采购供应。而在高端海产养殖一侧，随着时时鲜公司两个大棚的斑鱼、龙虾、海鲈鱼、鲍鱼、生蚝等品类海产试养成功，吸引了不少海产养殖企业和经销商的目光，蔡总信心十足地将目标客户群体锁定了粤港澳、江浙沪等沿海发达城市甚至日韩等国际市场。

“自从日本核污染水排放和新疆海鲜‘出圈’后，北京上海那边的高端圈子，他就认准新疆的海鲜了。香港有个负责高端市场的很大的客商给我们打电话预订东星斑，还有日本珍珠批发商也联系我们合作养殖。”（访谈编码：B-04）蔡老板边说边用网兜打起一网东星斑展示。

2023 年 9 月初的一天，第一缕阳光还未来得及洒向天山脚下的塔里木盆地，钟书记的手机电话、信息、微信视频语音等震响不断，一条条“恭喜出圈”“为你点赞”等各类的消息从四面八方飞来。

如今，来自全国各地的各类考察调研、学习交流等团队纷至沓来，慕名来到新疆了解距离海洋最远的海鲜养殖产业。（见图 4-5）



图 4-5 新疆海产养殖场域图[35]

[35] 图片由案例作者制作。

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍清华大学“鱼跃天山”团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

5. 腾飞：盐碱地风生水起“鱼乐圈”

经历“试行 1.0 版—模拟海水，探索 2.0 版——棚塘接力，跃升 3.0 版——循环种养”，红旗农场一路“打怪升级”，终于探索出了在万年盐碱地上养殖海鲜的成功之路，颠覆人们的想象、刷新大众的认知。（见图 5-1）

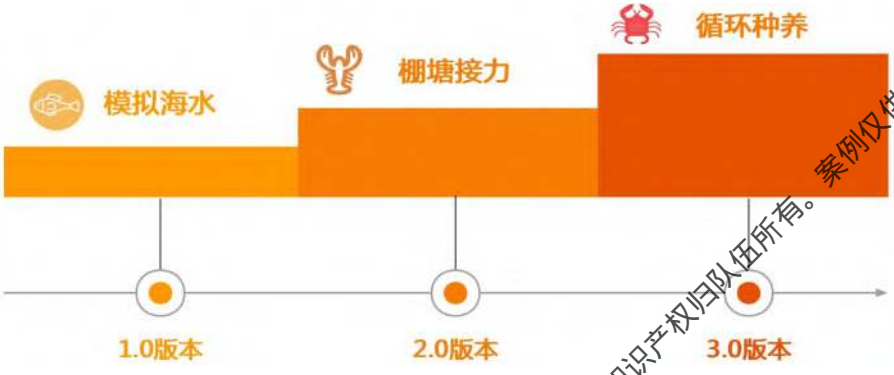


图 5-1 红旗农场盐碱地海鲜养殖模式演变示意图[36]

5.1 “新鲜”霸榜——“Copy”海水富民增收

连日来，新疆海鲜丰收并走俏市场的消息，火遍全网。

作为内陆离海最远的新疆，一时间“天山南北凭鱼跃”，各路海“仙”风靡全国“鱼乐圈”。（见图 5-2）



图 5-2 新疆渔业分布图[37]

[36] 图片由案例作者制作。
[37] 图片由案例作者制作。

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍清华大学“鱼跃天山”团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

新疆农业农村厅渔业养殖处邓处长介绍“新疆宜渔水域滩涂面积4600余万亩，水质优良，具备河流、湖泊、鱼塘、水库、滩涂、沟渠、沼泽等水资源养殖条件，具有渔业高质量发展良好的资源禀赋。通过对盐碱地、盐碱水资源的综合开发利用，将会促进更多地方通过特色产业促进乡村振兴。”（访谈编码：A-21）

2022年，新疆渔业总产量达17.3万吨，在西北五省份排第二，全区渔业发展初具规模。其中三文鱼总产0.5万吨产量占全国内陆产量的15%[38]；渔业总产值达42亿元，较2019年增加9.21亿元，新疆渔民人均纯收入19960元，比农村居民人均可支配收入高3410元[39]。（见图5-3）

随着更多的新疆“海鲜”走入国际市场，水产品的发展潜力正在逐步释放。2021至2023年8月，新疆出口备案水产品企业累计销售9773吨、货值5.6亿元，其中，出口1291吨、货值5475万元，主要销往日本、俄罗斯、新加坡等国家[40]，水产养殖已成为新疆渔业主产区的富民产业，为乡村振兴、促进农民持续稳定增收贡献了重要力量。



图 5-3 2019—2022年新疆渔业产值对比图；2022年渔业、农业人均收入对比图[41]

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛”最佳案例“获奖队伍清华大学“鱼跃天山”团队，知识产权归相关所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

[38] 刘毅.新疆渔业总产量西北地区排名第二[N].新疆日报(汉),2023-09-05(001).
[39] 刘毅.新疆渔业总产量西北地区排名第二[N].新疆日报(汉),2023-09-05(001).
[40] 洪剑儒.“新疆海鲜”火出圈，“游”向国际大市场[N].国际商报,2023-10-10(002).
[41] 图片由案例作者制作。

5.2 “海仙”云集——“Pose”天山千姿百态

新疆出产的“海鲜”，不仅产量可观，种类也不逊色。

“海鲜陆养、盐碱地渔农综合利用模式，将成为新疆渔业发展的一大亮点。”内地来新疆考察的葛总称赞。在新疆，红旗农场成为新疆首个盐碱地智能生态海产养殖基地之后，又涌现出了多个成功案例：精河县阿合其农场依托盐碱地养殖 160 余亩南美白对虾，年产值达 300 万元；库车市乌恰镇的新疆丰和水产品养殖专业合作社，通过数次循环试验成功实现“海虾淡养”，探索了一条新的新疆特色盐碱水池塘养殖生态模式[42]；尼勒克县的“虹鳟三文鱼”、博斯腾湖的“池沼公鱼”、赛里木湖的“高白鲑鱼”等，澳洲龙虾、南美白对虾、石斑鱼、海鲈鱼，都在新疆实现了规模化养殖。（见图 5-4）



图 5-4 新疆海产品类图[43]

新疆渔业资源丰富，现有鱼类 88 种，其中土著鱼类 46 种，特有土著经济鱼类的开发利用在“红旗模式”带领下成效显著提升，丁鱼岁、河鲈、东方欧鳊等鱼种人工繁殖取得较大进展，并已向全国十余个省份推广。赛里木湖高白鲑、尼勒克县三文鱼等以纯天然、无污染的有机品牌享誉区内外，形成苗种繁育，标准化生产，精深加工，

[42] 刘毅.天山南北何以“凭鱼跃”[N].新疆日报(汉),2023-09-21(002).

[43] 图片由案例作者制作。

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍清华大学“鱼跃天山”团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

一、二、三产业融合的全产业链发展格局[44]，并因其天然特性、营养价值和味道鲜美备受国内外消费者喜爱。

5.3 “出圈”全国——“Plus”政策未来可期

2023 年底，红旗农场研究出台《红旗农场重点产业发展总体规划》，拿出 500 万元作为奖补资金，鼓励每户职工群众挖建 5 亩鱼塘，给予 20%的奖补，加强和探索创新政策支持模式。此外，红旗农场对 “红旗颂”品牌海产采取统一包装、统一品控、统一营销、统一配送、统一售后的模式，进一步推广自己的品牌，助力盐碱水海鲜养殖业高质量发展。

近年来，中央财政支持新疆渔业发展的力度越来越大，仅 2023 年项目资金就达近亿元，各渔业重点县市通过推广标准化改造和尾水治理、池塘工程化循环水养殖等绿色养殖技术，有效降低了养殖尾水氮磷排放量，提升了绿色养殖技术模式覆盖率，积极推进以鱼净水、以鱼控草、以鱼抑藻修复水域生态环境，维护水域生物多样性，大水面生态健康养殖取得新进展，实现了“一水多用、合作共赢”。

新疆兵团设立了盐碱水渔业发展专项扶持资金，用于支持南疆盐碱水渔业发展。目前，兵团农业农村局正在编制《兵团南疆师市盐碱水渔业养殖规划》，在红旗农场的带动下，兵团渔业产值实现了大跃升（见图 5-5）。“海鲜陆养”不仅为解决我国盐碱地的治理难题提供了一种可行性方案，还有效促进农户增收、带动当地经济发展。

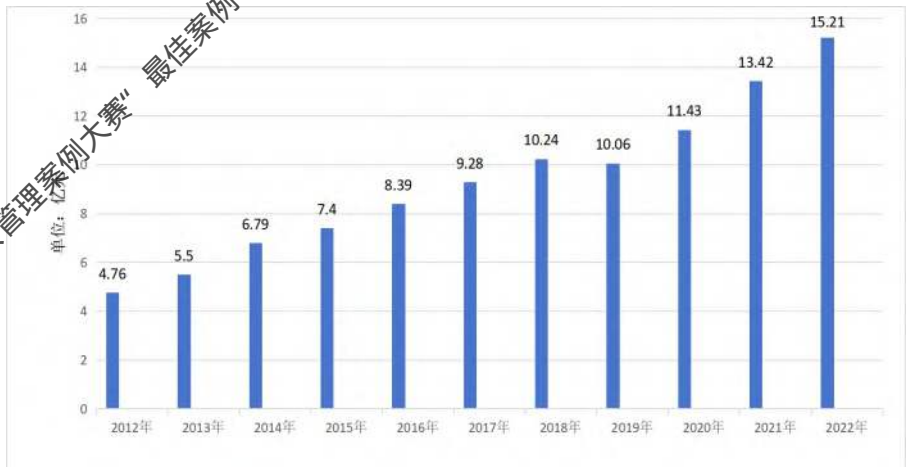


图 5-5 兵团 2012 年至 2022 年渔业产值[45]

[44] 刘毅.新疆渔业总产量西北地区排名第二[N].新疆日报(汉),2023-09-05(001).
[45] 图片源自于兵团统计局。

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍清华大学“奋跃天山”团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

“这些天我正在新疆进行调研，其中有一个点位是新疆生产建设兵团的红旗农场，这个地方在兵团的各个团里面人均收入是比较偏低的，但最近几年，他们把当地的一个劣势变成了优势，就是通过盐碱地来做鱼塘，把盐碱水调成海水咸度养海鱼，还把一些淡水鱼逐渐增加盐度以适应盐水环境，使它的肉质变得更好，能够提高当地收入，发展前景非常可观，这就是一种在相对欠发达地区寻找自己的新的比较优势，在新的技术管理条件下，找到更多的发展机会的案例。如今，他们还在思考如何把垂钓、旅游观光休闲等消费服务业也植入鱼塘养殖的产业过程，来满足到新疆来的游客和周边一些城市居民的休闲需求，我想这就是中国发展的一些趋势吧。”上海某高校中国发展研究院执行院长陆教授分析道[46]。

“红旗农场曾经是最困难的农场，发展的难度非常大，现在发生了天翻地覆的变化，特别是利用盐碱水养殖海鲜，给了我们很大的启发，这就是大家解放思想、攻坚克难的结果。这些项目具有探索性，意义非常重大。”[47]

6. 结束语

红旗农场的“新”鲜令人惊羡，是如何做到的？又有怎样的启示？

启示一：只要转观念，劣势变优势。所谓优势劣势，并非一成不变。“横看成岭侧成峰”，只要观念转变，传统经济条件下的所谓“劣势”，蕴藏着新质生产力的“优势”。扬长避短，把传统的发展弱势，转化为“人无我有”的后发优势，这是“新”鲜带给我们的第一重启示。

启示二：只有抓机遇，危机变先机。市场，从不缺少机会，关键在于是否有发现机会的眼光和捕捉商机的能力。遵循自然条件，并不意味着“躺平”，必须主动作为。如何立足自身条件，如何突破资源限制，就得像钟书记一样，多动脑子，敢担当、有作为，才能化劣势为优势、变短板为长项。这是“新”鲜带给我们的第二重启示。

启示三：只需聚合力，海鲜变“新”鲜。经营主体积极开拓，地方政府大力支持，国家政策给予扶持，对口援疆提供助力……有这么多股力量形成合力，“新”鲜出圈势不可当。红旗农场坚持科技创新、因地制宜、市场导向、政府扶持，主动作为，但又不拍脑袋、乱作为，在调查研究的基础上，做出科学决策，这是“新”鲜带给我们的第三重启示。

---

[46] 引自喜马拉雅 app“岭鹏宏观与发展”专栏第二期——“LIMP 指数 10 月反弹中有波动,服务消费是结构性机遇”。

[47] 兵团日报.盐碱地综合利用 2023.8.3。

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例精英赛“最佳案例”获奖队伍清华大学鱼跃天山团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，勿擅自传播、使用。

未来，围绕延链、补链、强链高水平布局产业链，是新疆渔业迈向高质量发展的关键。新疆将积极推动海水养殖业的技术升级和产品品种的丰富，进一步增加盐碱水养殖产业产值，将越来越多的新疆“海鲜”送上千家万户的日常餐桌，推动海鲜养殖业的可持续发展，为推动地方经济社会发展、保障国家粮食安全、保护和改善生态环境做出更大的贡献。

案例正文字数：14916 字

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍清华大学“鱼跃天山”团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

第二部分：案例分析报告

一、案例回顾

本案例以新疆生产建设兵团农三师红旗农场立足自身遍地盐碱地、盐碱水等天然“劣势”转化为盐碱地养殖海鲜产业的发展新优势，描绘了红旗农场“以渔治碱”，打造产业振兴新增长极，接续乡村振兴跌宕起伏的历程，刻画了政策企业家推动盐碱地治理和乡村振兴发展的艰难治理之路。

2021 年，被委以重任的钟书记任红旗农场政委，在广泛调研红旗农场盐碱地治理、产业发展等基本情况，在学习习近平总书记在山东东营黄河三角洲农业高新技术产业示范区考察调研内容等契机下，谋生了发展盐碱地养殖海鲜的想法，并在扎实的调研基础上将想法提上了日程。但受制于技术、资金、人员等因素，一开始遭受巨大反对。最终经过钟书记的引导和介绍，先行开展养殖试点。与此同时，广东海鲜水产养殖老板蔡总也敏锐洞察到盐碱水养殖海鲜的商机，在喀什周边寻找适宜养殖的场地。双方在多次交涉中，达成共识，将模拟海水养殖技术定在了红旗农场。在试点养殖过程中，并非一帆风顺，但相关政策企业家并未就此放弃，而是不断汲取教训、总结经验，推动了模拟海水养殖技术不断迭代发展，探索出盐碱水淡化养殖技术，并通过创新治理手段、组合政策工具，不断更新理念、技术、人才、市场等关键要素，并形成可持续发展的路径，达到了“以种适地”与“以地适种”的有效结合，既实现了“以渔治碱”，又实现了打造新的产业增长极，更是促进了乡村振兴。

案例全景式梳理了红旗农场立足自身盐碱地、盐碱水的自然条件优势，抢抓国家支持盐碱地综合改造利用发展的历史机遇，以政策企业家为主体，积极构建政策联盟，推动“冷资源”转化为“热产业”的艰辛历程。红旗农场成功发掘本土的生态产品价值，并将其成功转化为社会价值和经济价值，这本身是一个具有高度复杂性的政策实践，**案例组成员选择用战略性行动场域理论（SAF）、政策企业家理论对红旗农场所面临的复杂性难题与治理经验进行总结提炼，并通过构建“SAF 视角下产业适应性发展与治理分析框架”对发展盐碱水养殖产业的问题与原因进行学理性分析。**案例分析既能够总结红旗农场实现盐碱水养殖海鲜的发展原因，又能为情况类似的西部偏远地区基于自身优势资源推动产业破局提供经验借鉴。

此案例来自第八届中国研究生“公共管理案例大赛”暨案例“获奖队伍清华大学“跃天山”团队，知识产权归作者所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

二、理论基础与分析框架

1. 战略性行动场域理论（SAF）及其适用性

“场域”（filed）概念源起于 19 世纪的物理学，后逐渐进入社会科学领域并衍生出了一系列理论。在社会科学中，“场域”指的是：围绕特定议题，多个组织或者个体处于聚焦状态并构成一种公认的制度生活领域[48]。社会学家 Bourdieu（1986）强调，用“场域”概念来理解和分析事件，就是要坚持关系性思维来进行思考[49]。而“场域”本身并不是稳定的、固化的，而是一个充斥着冲突、互动博弈、规则和风险的流变性社会空间，并受到外部环境的极大影响。因此，场域的分析视角聚焦于中观层次，认为：社会事件的演化取决于场域中的行动者互动过程。而要想理解行动者之间的互动，则必须讨论其所处的场域位置相关的不同因素、其与其他行动者之间的关系以及嵌入结构背景的影响[50]。

承接这一视角，Fligstein 和 McAdam（2011）聚焦于社会性的集体行动，提出了战略性行动场域理论（strategic action fields）[51]。这一理论后续并被广泛运用到不同议题的分析过程之中，比如移民管理的治理场域[52]、就业服务的治理场域[53]，等等。战略行动领域（SAFs）是社会性集体行动的基本单元，被理论家视为一个中观层次的社会秩序。其中，包括个人和组织在内的行动者在共同理解的基础上不断互动。而这些理解则包括该场域的目标、场域内的权力关系（谁拥有权力以及为什么拥有权力）以及场域中的各类规则[54]。战略性行动场域理论包括宏观和中观两个嵌套层次的分析性要素：

一是宏观层次，即议题场域的外部环境。任何中观层次的具体议题性场域，都会嵌入到外部复杂的政治、经济和社会环境之中。因此，一旦外部的环境发生剧烈变化，则会进一步影响到中观层次的具体议题性场域。二是中观层次，即议题场域的构成与运作。Fligstein 和 McAdam（2011）认为，议题场域包括既有行动者、新兴行动者以及关键行动者三类主体，进而，议题场域的运作和变化取决

[48] DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. American sociological review, 147-160.
[49] Lamaison, P., & Bourdieu, P. (1986). From rules to strategies: An interview with Pierre Bourdieu. Cultural anthropology, 1(1), 110-120.
[50] 斯科特. 制度与组织：思想观念、利益偏好与身份认同[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2020.
[51] Fligstein, N., & McAdam, D. (2011). Toward a general theory of strategic action fields. Sociological theory, 29(1), 1-26.
[52] Goh, C., Wee, K., & Yeoh, B. S. (2017). Migration governance and the migration industry in Asia: moving domestic workers from Indonesia to Singapore. International relations of the Asia-Pacific, 17(3), 401-433.
[53] Taylor, R., Rees, J., & Damm, C. (2016). UK employment services: understanding provider strategies in a dynamic strategic action field. Policy & Politics, 44(2), 253-267.
[54] Fligstein, N., & McAdam, D. (2011). Toward a general theory of strategic action fields. Sociological theory, 29(1), 1-26.

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍清华大学-鱼跃乐山团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

于三者之间的互动。新兴行动者的加入会使得场域本身发生变革，他们能够意识到场域内部主导性的制度逻辑和认知图式，而既有行动者深受其影响。通常意义上，新兴行动者会将新的制度逻辑和认知图式带入到议题场域之中。然而，在绝大多数的情况下，他们被期望按照主导的制度逻辑和认知图式开展活动。

此时，新兴行动者和既有行动者之间就会形成剧烈的互动冲突和相互博弈。而冲突和博弈的最终结果，则取决于在议题场域内部占据特定权力位置的关键行动者及其战略行动。在这一过程中，关键行动者需要选择与“治理单元”（governance units）相匹配的行动策略才能够实现合意的结果。所谓“治理单元”，有两类不同的理解：一是指向了正式的组织，比如维系场域内正式规则执行的特定行动实体，比如行业协会、标准化组织等；二是指向了非正式的群体，是相对松散的集合而非组织。关键行动者必须根据诱发冲突的行动者之群体属性，来采取不同的行动策略，即 Fligstein 和 McAdam（2011）强调的“社会技能”（social skills）。战略行动是关键行动者通过冲突化解，确保与他人合作来实现并维系场域再均衡的尝试和努力，是给定条件下的一种控制[55]。因此，关键行动者的社会技能，本质上可以定义为高度发达的认知能力，以解读环境、制定行动路线并动员其他行动者投入其中，进而化解场域内的各类冲突[56]。

区分于传统的组织场域视角，该理论并不讨论稳定场域中的“制度同形”现象[57]，而是强调随时间而变的场域，并把重点放在了“战略行动”上。具体来说，其认为：特定行动者的加入或者崛起会导致场域变革，带入新的制度逻辑、认知图式并诱发场域冲突，而关键行动者如何选择与“治理单元”（governance units）相匹配的行动策略，决定了最终结果[58]，理论框架如图 6-1 所示。

同样地，新兴产业不仅涉及特定行动者加入或崛起后带来的新发展观念和新产业图景，也必须依靠关键行动者的战略行动才能推进产业的持续演化和不断发展。因此，有必要基于战略性行动场域理论，引入场域变革视角来观察影响新兴产业的萌芽、成长和迭代等发展过程中的新、旧主体互动，以及观念革新和潜在冲突；引入战略行动视角来观察关键行动者在应对场域冲突时采取的行动策略。作为新兴产业，红旗农场的盐碱水渔业并非既有产业结构的产物。故而，其发展过程涉及特定行动者的加入与崛起以及由此衍生出来的矛盾和冲突。在此场域中，关键行动者必须具备学习力和适应性，灵活权变地采取策略。

[55] Fligstein, N. (2001). Social skill and the theory of fields. Sociological theory, 19(2), 105-125.
[56] Fligstein, N., & McAdam, D. (2011). Toward a general theory of strategic action fields. Sociological theory, 29(1), 1-26.
[57] Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. American journal of sociology, 83(2), 340-363.
[58] Fligstein, N., & McAdam, D. (2011). Toward a general theory of strategic action fields. Sociological theory, 29(1), 1-26.

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖作品清华大学 查干天山 团队，知识产权归团队所有，案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

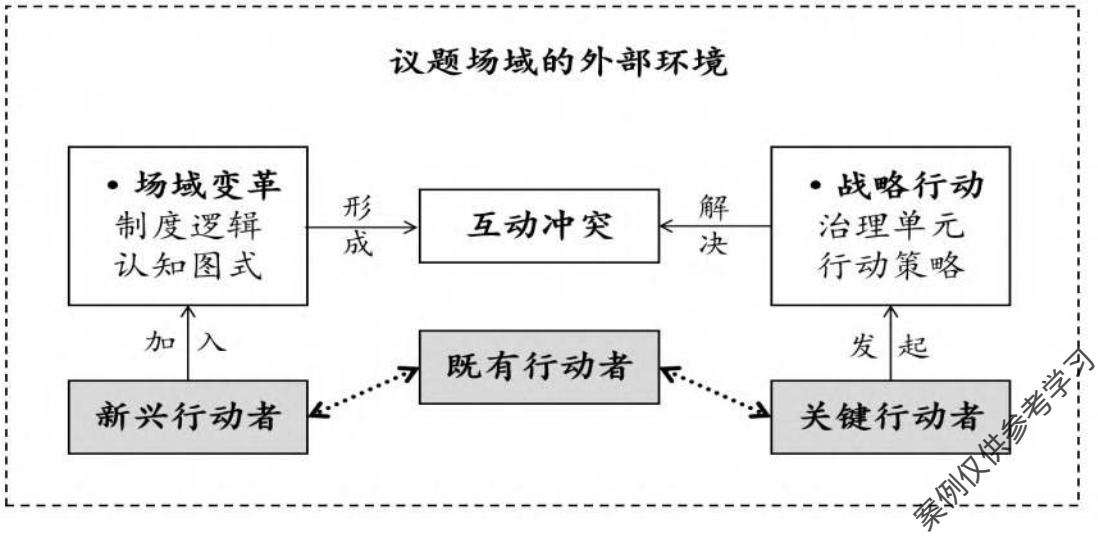


图 6-1 战略性行动场域理论（strategic action fields）[59]

2. 政策企业家与战略性行动场域理论的耦合

“政策企业家”（policy entrepreneurs）即：倡导新的政策理念[60]，并致力于通过组织、调度和协调集体性力量，来调整旧的资源分配格局，以打破既有的政策平衡的行动者[61]。达尔最早用“企业家”概念分析公共领域中的行动者，强调政治家的能动性[62]。之后金登进一步将之拓展至政策过程这一细分领域，并重点指出了政策企业家在议程设置中扮演的重要角色，即：推开“政策窗口”，实现新政策理念的落地[63]。

从政策过程出发，政策企业家的研究视角逐渐拓宽，学者们开始探讨这些政策企业家推动政策创新的内在动力和实现机制[64]。从内在动力来看，目前分为激励说和特质说两个解释路径。前者从管理学出发，关注个体的利益、使命性激励、满足感动机等多元动力，后者则侧重于心理学的路径，强调人格特质的影响，比如马基雅维利人格、倾心变革、执着精神和共享成就动机取向等等[65]。从实现机制来看，行动策略是研究的焦点。因为即便政策企业家的政治资本、网络地位和

[59] 图片由案例作者制作。
[60] Kingdon, J. W., & Stano, E. (1984). Agendas, alternatives, and public policies (Vol. 45, pp. 165-169). Boston: Little, Brown.
[61] Lewis, E. E. (1980). Public entrepreneurship: Toward a theory of bureaucratic political power: The organizational lives of Hyman Rickover, J. Edgar Hoover, and Robert Moses. (No Title).
[62] 罗伯特·达尔. 谁统治[M]. 南京: 江苏人民出版社, 2011.
[63] Kingdon, J. W., & Stano, E. (1984). Agendas, alternatives, and public policies (Vol. 45, pp. 165-169). Boston: Little, Brown.
[64] 陈思丞,施瑞祺,刘婧玥等.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[J].公共行政评论,2022,15(05):126-145+199.
[65] 赵琦,顾昕.政策企业家涌现的中国沃土：动机激励、创新空间与治理结构[J].经济社会体制比较,2022(02):179-188.

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍“指挥大厅”团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

信息优势等资源，只有通过适当的策略才能充分发挥。虽然文献中罗列的策略数不胜数，但大体可以分为两类：一是行政机制，包括设置框架、制定规划和权威干预等；二是社群机制，即与不同类型的行动者建立行动联盟，汲取知识资源、重塑政策话语，并深入社会，体察、捕捉民众的想法，进而重塑政策话语、获取政策支持以推动政策变革[66]。

“政策企业家”这一概念与战略性行动场域理论之间的内在联系，体现在两者分别对政策变革过程中的行动者及其所处环境进行了深入探讨。战略性行动场域理论强调的是在特定社会经济结构中，行动者如何通过战略行动来管理场域。这个理论提出了“治理单元”的概念，意指在特定场域中，行动者通过其社会技能（social skills）来互动和协作，从而实现对场域的控制和管理。然而，战略性行动场域理论并没有具体阐述治理机制是如何在实践中运作的，它更多的是一种框架，用来理解和分析行动者在场域中的互动。相比之下，政策企业家的研究更加注重于个体行动者的动机、特质以及他们如何利用资源来推动政策创新。

将二者结合起来，可以形成一个更加全面和深入的分析框架。这样的框架能够同时考虑行动者的个体特质、动机和策略，以及他们所处的结构性环境和场域内的互动。通过这样的分析，我们可以更好地理解政策企业家如何在复杂的政策环境中识别和抓住机会，如何通过社会技能和资源调动来推动政策创新。

此外，结合这两个概念还可以帮助我们理解政策企业家如何通过构建联盟、塑造政策话语和动员社会支持来克服结构约束。在这个分析框架下，政策企业家的行动不再被视为孤立的事件，而是作为场域中一系列相互作用和策略行为的组成部分来考量。这样的分析不仅能够揭示政策企业家成功的关键因素，还能够为政策创新提供更具针对性的建议和策略。总之，通过将政策企业家与战略性行动场域理论相结合，我们可以获得一个更加丰富和动态的理解，以指导政策企业家如何在现实的政策环境中有效地推动变革。

3. SAF 视角下的产业适应性演化与治理框架

本研究基于对新兴产业的核心特征的提炼，并将战略性行动场域理论、政策企业家进行有机结合，构建了 SAF 视角下的“产业适应性演化与治理框架”。（见图 6-2）。

[66] 赵琦,顾昕.政策企业家涌现的中国沃土：动机激励、创新空间与治理结构[J].经济社会体制比较,2022(02):179-188.

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍南华大学“重新天空”团队，知识产权归队伍所有，案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

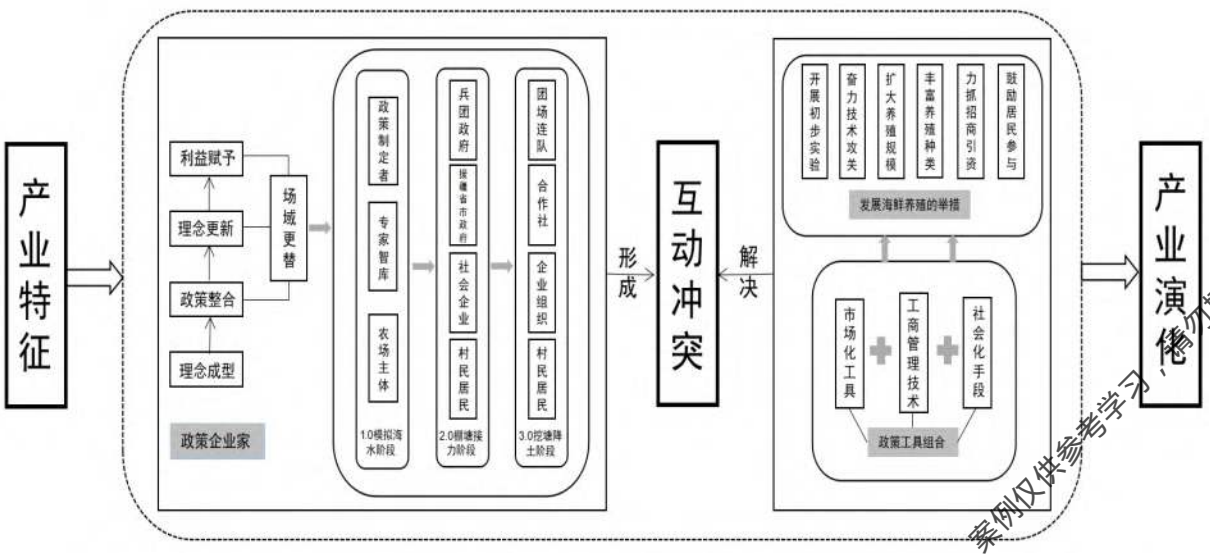


图 6-2 SAF 视角下的“产业适应性演化与治理框架”[67]

首先，新兴产业的核心特征体现在新发展理念和新产业图景的塑造上。这些特征不仅代表了新兴产业的本质，也是推动产业发展的关键动力。在新兴产业的场域中，新的行动者往往成为新发展理念和新产业图景的发起者，而不是传统行动主体。这些新的理念和图景在实施过程中会受到行动者之间互动的影响，从而不断演化和适应。因此，新兴产业的孕育、发展和更新可以被看作是一个适应性演化的动态过程。

其次，新的行动者加入导致场域变革，带入新的制度逻辑、认知图式并诱发更多的场域矛盾。这些行动者可能来自不同背景，包括新兴企业、创新者、学者甚至是消费者。他们的加入为产业带来了新的活力和创新思维，但同时也可能与既有行动者产生冲突。在产业演化的不同阶段，都会有不同的行动者加入，且其角色和影响力各不相同。包括专家智库、兵团政府、援疆省市政府、社会企业、村民居民、合作社等。在初创阶段，这些新的行动者可能是创新的来源，他们提出了新技术和模式，推动产业变革。而在成长阶段，他们可能是扩大产业规模和市场影响力的关键力量。在成熟阶段，他们会进一步推动产业的健康发展。而行动者是否，以及如何行动，取决于其所嵌入的制度逻辑与形成的认知图式。比如，旧的行动者倾向于维系以往的产业结构，产业观念相对保守；而新的行动者则试图打破框架，提出新的产业观念，尝试新的技术方法，接受新的经营模式，甚至愿意承担一定的风险来推动产业的变革。再如，受到市场逻辑影响的企业主体，更倾向于获得利润；受到政府逻辑影响的行政主体，则会更多地考虑公共价值。而不同行动者极其容易因观念层面的分歧而产生矛盾冲突。

[67] 图片由案例作者制作。

此案例来自第八届中国研究生“公共管理案例大赛”获奖的清华大学“鱼跃天山”团队，知识产权归队伍所有，案例仅供参考学习，勿擅自传播、使用。

最后，对于因行动者间的互动诱发的场域冲突，需要政策企业家采取战略行动进行冲突治理。在产业演化的过程中，行动者之间的互动是推动产业变化的重要力量，但同时也可能引发各种场域冲突。这些冲突可能源于不同的利益诉求、价值观、目标或者是行动策略。为了有效地管理和治理这些冲突，政策企业家需要采取战略行动。从行动逻辑上而言，在场域更替的过程中，他们要根据“理念成形－政策整合－理念更新－利益赋予”的逻辑开展行动。而具体采取的政策工具组合则包括市场化工具、工商管理技术、社会化手段等，从而不断地落实发展产业的各类具体举措，包括：开展初步实验、奋力技术攻关、扩大养殖规模、丰富养殖种类、力抓招商引资、鼓励居民参与等。

三、红旗农场海产养殖产业呈现的场域冲突

1. 推进乡村振兴的整体社会环境与当地发展实际的双向场域冲突

2020 年，全国各地热火朝天奋战在打赢脱贫攻坚战的最后攻坚阶段，在各级党组织的正确领导下，各地充分借助当地优势资源或优质产业，瞄准扶持谁、谁来扶、怎么扶、如何退问题，推进实施精准扶贫方略，为每个贫困户量身制定脱贫方案，一批接着一批、一批带动一批脱贫摘帽验收，脱贫攻坚目标任务完成后，工作重心开始转向全面推进乡村振兴，这一系列连锁反应不光体现了场域理论带来的巨大社会效应，还全面构建了体现社会主义制度优势、党的领导坚不可摧的服务管理体系。

在“六个精准”要求、“七个一批”工程、国家扶贫政策精准“滴灌”下，全国 832 个贫困县陆续脱贫摘帽，每个地方实现脱贫摘帽的背后，都是一套的一个相互协同的系统工程、一场改变命运的硬仗。但当时的红旗农场仍是国家确定的脱贫攻坚“三区三州”主战场，经济总量和综合实力排名在兵团 150 多个团级单位末尾，地理位置偏远，经济发展滞后，自然环境恶劣，资源禀赋匮乏，产业基础薄弱，少数民族群众占比 90%以上，居民受教育程度很低，这为与全国全疆全兵团同步实现迈入小康社会形成了一系列障碍，也成为制约当地产业发展和实现乡村振兴的首要问题。

2. 决策者场域变革初期产生的逻辑交叠与观念突变

红旗农场位于阿图什市境内的布谷孜河下游冲积平原上，年平均无霜期 226 天，年平均降水量 47.7mm。土地开垦面积 8.5 万亩，可耕面积 5.3 万亩，由于次

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖团队指导老师“重庆大学”团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

生盐碱大、地下水位高等原因，仅耕种 2.53 万亩，盐碱地 6.3 万亩。极端自然条件导致其农业发展长期处于低水平状态：产业结构单一，种植业滞后、畜牧业零散，加上土壤、灌溉用水盐碱含量高，造成主产作物产量亩收益不到兵团平均水平一半。而在农业发展的场域中，无论是农场的领导班子，还是职工群众，都囿于过往经验和既有认知，更多地围绕既有的种植业、畜牧业想办法，但受限于自然条件，办法用尽却收效甚微。

在兵团基层党组织的换届年，长期在塔里木大学水产系工作的钟书记被组织调派至红旗农场担任党委书记、政委一职。新的行动者加入导致了决策者场域的变革，专业逻辑进入到产业发展的场域之中。

正如受访者所言：“我有高校的工作经历，还是喜欢研究的。我看到了一个事情，那我必须把它研究出来啊！不说研究透啊，至少我得学习到位。很多人不研究，没这个精力没这个意识。看起来是一项工作、是一个产业，但是背后有很多科学问题，我就会去思考。但是我这个思考不是空中楼阁，我还去考察、去学习。而且提前找好资料、做好准备，比如什么模式，我已经在网上了解过了，再带着问题去的”。（访谈编码：A-07）

在新兴产业观念的形成过程中，政治逻辑和专业逻辑的交织重叠，锚定了“盐碱水特色养殖”这一更为具体的发展方向。农业产业的发展是全面推进乡村振兴，实现新时代农业强国目标的关键所在。故而，政治逻辑始终影响着农业产业的发展与变革。新产业观念的形成中十分关键的启发是在 2021 年 10 月 21 日，习近平总书记在山东东营市考察了解黄河三角洲盐碱地综合利用和现代农业发展。正在思考如何调整红旗农场产业结构的政策企业家将贯彻总书记指示与产业结构调整进行了引申关联：

“习近平总书记到山东东营考察去了。我们关注到这个报道，总书记在上面讲到关于盐碱地的综合改造利用，启发了我。因为我们红旗农场是有 6.5 万亩的集中连片的盐碱地。我在塔里木大学工作过，我们学院有一个水产系。所以总书记提到这个盐碱地的综合利用，我就开始谋划盐碱水养殖，也是贯彻总书记的指示和讲话精神”。（访谈编码：A-01）

政策企业家因地制宜，创造性地将贯彻总书记指示具体化为“发展盐碱水特色养殖”这一产业观念。即：立足 6.3 万亩集中连片盐碱地和大峡谷日流量 6000 方天然盐碱水资源，“向戈壁要产业、向盐碱要效益”，试图做好盐碱地特色农业大文章。那么，如何在新的决策者场域中最大限度获得党员干部、职工群众、上级领导等群体的认知和支持成为盐碱水养殖产业发展初期面临的最为重要复杂的问题。

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍清华大学“垦旺天”团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

而远在五千公里外的沿海各渔业大省，也在同步发生另一关键场域变革，沿海地区生态环保问题日益严峻，再加上政府出台了近海禁养政策，清退了近海养殖项目，许多海产养殖企业不得不走向产业转移的道路。

正如受访者所言："我们在广东湛江、广西东兴等地有很大规模的海产养殖产业链，在育苗、技术控制、饵料加工、疾病防治、养殖设备设计制造等方面都遥遥领先。但近年来受生态环保和近海禁养政策影响，不得不四处寻觅，谋求产业转移...以前养鱼养虾，它的发病率没有现在这么高，这 10 年之间发病率却提高了非常多。还有降雨的时候把外面鱼塘的水，比如含盐率，从千分之二十突然之间跌到千分之八，一大片一大片的死。台风的异常活动也有很大影响，包括赤潮，海洋赤潮也增多了...所以我们就来找咸水湖了"。（访谈编码：B-03）

3. 企业入场后的场域平行演进变革带来的不确定性

当沿海地区的海产养殖企业入场之后，场域再一次发生变革，市场逻辑也进入到产业发展的场域之中，随之带来的就是很多的不确定性因素与逻辑冲突。在发展模拟海水养殖的过程中，技术的不确定性诱发了场域内的逻辑性冲突。

第一，市场逻辑的内部性冲突。利用盐碱水来进行海产养殖，不仅要攻克育苗、微生物和试剂等技术难题，也需要对养殖设备进行本地化改造。因此，即便是十分成熟的企业，也需要投入大量资金进行研发，并反复调试。

正如企业负责人指出："私人掏腰包去搞研发的极少，因为研发是一个未知数，特别是在水产这个领域的投入是很大的，水产的水很深"；"模拟海水养殖，这在全疆乃至西北地区都没有经验可循。不仅要时刻关注微生物、藻类，还要注意不同海产各个生长阶段各种元素的配比，而且亚盐和氨氮的比例很难控制，稍有偏差就会导致全军覆没，为保证环境、设备不出意外，还必须保证每天 2 小时一轮次不间断地进行棚桶巡检"。（访谈编码：B-03）

第二，专业逻辑迎合政府逻辑。从政府逻辑出发，产业的成长、稳定的收益利惠及更多职工群众是政府的核心关切。在前期，红旗农场之所以未能预判模拟海水养殖的高风险和波动性，主要是因为专业信息壁垒未能打破，专业逻辑在迎合政府的政绩冲动。专业信息的匮乏导致红旗农场忽视了技术移植过程中的高度不确定性和潜在的风险。红旗农场虽然邀请了科研院所的专家学者亲临现场指导，但出于不想打击政府积极性，以及考虑到潜在的成功可能性，专家在指导的过程中并未坦言这一模式的问题，包括成本、收益和风险等。

受访者坦诚道："实事求是讲，专家是看当地政府态度的，他看你追求什么。

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛"最佳案例"获奖队伍清华大学"鱼跃长山"团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

他也不想打消你政府的积极性，特别是一把手。尤其党委书记态度坚定，讲一大堆美好蓝图。而且他们也没有100%的把握说这一定就会失败，万一政府能做成功呢，所以他们所以说话就会有所保留”。（访谈编码：A-04）

在此背景下，产业观念被锁定在了“模拟海水，高密度养殖”方向。

第三，市场与政府逻辑的冲突。正如前文所言，从事近海养殖的企业，出于资产专用性考量而延续之前的养殖模式，争取政策资金、占据高端市场等动机使得“冒险”逻辑成为主导性的市场逻辑，因此更加倾向于向政府“兜售”模拟海水，推进高密度、设备化养殖的产业方向。而除了专家有所保留外，红旗农场在考察学习沿海的高密度、设备化养殖过程中，也忽略了技术移植后的高度不确定性：“在广东，设备棚里都是能养多少养多少。六米的棚，它真的能养三吨，确实是高密度，我们去看了好几家，效果很不错……在新疆，这条路还是有点问题的，起初真没有意识到这一点”。（访谈编码：A-04）

直到技术的不确定性造成了阶段性损失，市场和政府的逻辑之间的冲突才得以充分地呈现出来。区别于政府逻辑，市场逻辑将“技术的不确定性”视为必要的成本，而研发难题一旦攻克，技术马上就会成为企业的核心竞争力，故而其对风险的接受度显著高于政府。

因此，对“阶段性损失”的理解也存在分歧。政府认为，“在新疆一味地追求模拟海水养殖是不可行的，因为关键在后期。养鲍鱼，前45天养得很好，龙虾前60天养很好，但是在60天以后出现问题。鲍鱼在45天以后，基本上出现问题，生蚝也是在40天左右出现问题……建大量的棚，搞高密度、设备化养殖，都是被卖设备的企业忽悠了”。（访谈编码：A-01）

总之，行动者因嵌入制度逻辑的差异，对技术不确定性和阶段性损失的认知都存在区别。

4. 职工群众入场后的场域变革对产业迭代带来的不确定性

作为贯彻落实乡村振兴战略的关键一环，产业结构转型的出发点和落脚点都在于人民群众。经过前期的探索过程，如何提高群众的社会认可度成为产业迭代阶段的重点。在农场的职工群众入场后，场域第三次发生变革，社会逻辑也进入到产业发展的场域之中。增收致富是职工群众的核心诉求，也是产业兴旺和乡村振兴的题中应有之义。故而，政府必须从讲政治的高度谋划盐碱水养殖产业，把发展成果转化为转变人心、争取人心的成果，让职工群众从增收致富的角度理解和认可盐碱水养殖产业。

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍清华大学“跃天山”团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

从政府逻辑出发，发展盐碱水养殖产业的根本是为了提高红旗农场职工群众的年收入和幸福感，通过产业示范项目把农民转变为渔民。

受访者强调："在本地有三种身份。一是农民。农民是最苦的，收入也最低。我父亲就是这样子。第二个是牧民，相对轻松稳定，收入也相对稳定。而收入最高的是渔民。我们也想通过这种模式，把我们红旗农场的农民变为渔民"。（访谈编码：A-03）

然而，职工群众固有的认知图式极大地影响了其对盐碱水养殖产业的认可度，具体包括以下两个方面的内容：

一是认为产业改革与己无关。正如受访者所言，"现在我们老百姓有一种误区，认为红旗农场的盐碱地，现在进行项目支持以后，全部是让我们的内地企业来进行经营。我发现存在这么一个问题"。（访谈编码：A-03）

二是不看好产业的发展前景。部分原因在于当地的风俗习惯会影响罗非鱼的销售情况，在 10 月份集中上市时，罗非鱼的价格最低，甚至可能卖不掉。虽然市场反馈在逐渐呈现出向好的趋势，但这无疑是红旗农场职工群众的顾虑之一。

此外，红旗农场的盐碱水养殖产业目前以初级产品销售为主，贮藏、保鲜、加工、包装设施匮乏，深加工甚至为零，加工转化和增值率太低，附加值严重流失。"老百姓他是不参与、不看好。而且，（对于盐碱水养殖产业）人民群众的风凉话也是很多的"。（访谈编码：A-07）

在产业成长阶段，不确定的交织诱发了制度逻辑冲突，在与场域内的企业、专家和上级互动过程中，政策企业家的产业发展观念再次更新，用盐碱水养殖南美白对虾、罗非鱼等中低端的海产品，即所谓的"棚塘接力、人放天养"模式。

受访者认为："新疆的盐碱水跟海水，它是有本质上的区别的。微生物也好，藻类也好，菌类也好，你需要人工调，但还是有区别……我们现在采取的模式叫棚塘接力人放天养。就是在大棚里育苗，到了 4 月底，温度起来了，放到外塘。比如南美白对虾，我们至少能养两茬。这样子的话，我觉得我们的风险更小……过去我们想集中连片建大棚，发展工厂化、设施化养殖。但极易造成死亡"。（访谈编码：A-03）

上述冲突极大地影响了企业推动技术改进升级的主动性和产业的成长。

5. 养殖企业和市场主体、消费者之间不同场域观险些给产业持续发展造成致命打击

企业永远追求成本最小化、利润最大化。故而，追求利润最大化的市场逻辑

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛"最佳案例"获奖队伍清华大学"鱼跟天山"团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

进一步衍生出“守成”逻辑和“冒险”逻辑。“守成”逻辑强调企业行为和最终结果的可预测性，而“冒险”逻辑则强调创新求变，富贵险中求。

企业负责人坦言：“我们其实最大的坎就是研发阶段，我们研发的经费将近达到 1200 万。但是在中途的时候，研发已经烧钱烧了 600 多万，我们商会的人里面，有好几个股东都已经撤了。因为没有信心，还是没有数据出来”。（访谈编码：B-03）

而在资产具备高度专用性时，企业会自然地选择沿着之前海产养殖道路继续前进。在企业的影响下，“盐碱水特色养殖”这一产业观念则进一步转变为“模拟海水养殖”。利用专业技术和现代化设备，在盐碱水中加入大量试剂来模拟海水状态，实现工厂化、高密度的罗非鱼养殖。依旧坚持发展高端海产养殖的行动者则认为：“只要能养成，就一定有高端的消费群体来消费它，就有市场。就跟茅台一样，到时候不是说好吃的问题，而是一个身份的象征”。（访谈编码：B-04）

“冒险”逻辑也最终绕不过“冒险”预期。由于红旗农场海鲜养殖规模小、基础设施薄弱，扩大生产能力、四季保供能力和精深加工能力欠缺，冷链物流系统尚不完善，海鲜类水产养殖群众接受度低、发展不平衡，规模化、品牌化、产业化养殖任重道远，集中出塘上市的罗非鱼，时间很难对接市场销售。

正如喀什市闵港海鲜店老板娘所抱怨的：“我们八月十五之前开始卖罗非鱼的，根本卖不动，偶尔有南方沿海人来了会买几条，一天天老是这个样子，很多人都不认识这种海鱼，没有市场认可度。但这里养的罗非鱼品质比福建那边养得好，没有土腥味，实话实说啦！这个市场就我们卖，都是赔钱卖，其他人都不敢卖，出塘后在我们这里养不活，两天内还没卖几条就都死了，冰柜里面死鱼都堆满了”。（访谈编码：B-12）

新疆地方饮食文化与东南沿海区域有较大差异，与当地民族相关的宗教因素、社会因素、环境因素等相结合，主要饮食结构以小麦、牛羊肉、土豆洋葱胡萝卜、梨葡萄苹果甜瓜等为体系，以及禁食猪肉、血液、自死物（没有经过宰杀放血死亡的动物，包括病死、摔死等非正常死亡的动物）等饮食禁忌。

正如红旗农场机关干部阿依提拉所言：“我从小在这里长大，新农大毕业后回来工作，罗非鱼、龙虾、生蚝、扇贝等海鲜是我们小时候没有见过的东西。家里老人告诉我们，吃肉就吃“倒沫”的大型动物，最好不要吃那些稀奇古怪的小动物，不知道会带来什么不健康的东西”。（访谈编码：A-04）

受制于当地群众饮食习惯对罗非鱼认知有限，红旗农场养殖的罗非鱼在周边区域销售前景并不明朗，如果运输至乌鲁木齐销售，不仅运输成本高，还无法避

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛最佳案例“获奖队伍华人学“鱼跃天”团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

免罗非鱼运输途中死亡，加之乌鲁木齐周边的石河子、昌吉、米东、五家渠等地也都批量饲养低盐度罗非鱼，让红旗农场的罗非鱼更加没有竞争优势。

正如喀什地委政策法规科高科长所分析："来过新疆的人都知道，当你走过新疆各个城市的大街小巷时，到处弥漫着烤肉、馕、抓饭的香味，这也从一个侧面反映了南疆少数民族群众仅单一地掌握了蒸煮、炸焖、炒拌牛羊肉的烹饪技巧。如何能够让当地民族群众接纳、培养饮食当地养殖海鲜的习惯，首先必须解决大多数家庭主妇不会烹制的问题，很多家里买回去之后，主妇无从下手"。（访谈编码:A-20）烹制技巧也成了红旗农场海产养殖事业发展所面临的巨大现实挑战。

最后，对于因行动者间的互动诱发的场域冲突，需要政策企业家采取战略行动进行冲突治理。对于场域冲突，政策企业家需要先判断冲突属于哪类"治理单元"，即诱发冲突的行动者的群体属性。然后，根据群体属性的差异，灵活权变地运用行政机制或者社群机制，形成更加具体的行动策略以应对场域冲突，实现产业的可持续性健康发展。

四、推动红旗农场海产养殖事业实现腾飞采取的系列战略性行动

从时间顺序来看，政策企业家必须处理好市场逻辑的内部冲突（成员撤资问题）、专业逻辑迎合政府逻辑（风险预判问题）、市场与政府逻辑冲突（风险化解问题）。而无论是争取财政资金、习得专业知识，还是风险分散化解，涉及的关键行动者都无法以行政机制进行治理，故而政策企业家采取了基于社群机制的动员策略。

1. 理念成型－政策企业家联盟

红旗农场海产养殖产业的发展的初步设想源于政策企业家，即红旗农场党委书记、政委钟书记的直接推动。政策企业家在上任后，发现红旗农场底子薄、条件差、资源匮乏，产业发展模式单一，但当地盐碱水和盐碱土地资源丰富，地下水位高，具备发展海产养殖的开发潜力，便与国内高校、研究机构和专家学者、代表企业家等互动讨论，提出并带头制定海产养殖产业发展规划，在艰难推动获得上级领导和本级班子的支持后，稳步推进实施。红旗农场海产养殖产业的发展作为红旗农场重大发展战略，开始提上议事日程，同时以钟书记为核心的政策企业家联盟拓展至师市乡村振兴、农业农村和红旗农场领导班子以及农场农林水牧、经济发展、招商引资、基础设施建设等有关部门党员干部，还吸纳了以蔡总、陈总为代表的粤兵、时时鲜等养殖企业负责人，初步构建了具有共同发展理念的

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛"最佳案例"获奖队伍清华大学"跃天山"团队，知识产权归队伍所有，案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

政策联盟。此后，政策企业家钟书记等人在红旗农场海产养殖产业发展的规划设计、问题解决和政策支持中起到了核心的引领作用。

2. 政策整合－基础保障条件完善

由于盐碱水养殖海鲜模式对于新疆和兵团都是一件新鲜事，没有先例，因此要在生产养殖过程中，如何完善以奖代补机制、形成有效的政策支持，成为难题。政策支持力度不足，也成了企业抱怨的焦点。而政策之窗的开启往往需要问题流、政治流、政策流等多元流的汇集，争取上级政策之窗的突破一时较为困难，政策企业家钟书记开始转向另一种思维模式，以农场名义注册“红旗颂”品牌商标，冠名包装红旗农场出产的海产，整合各种项目资金、援疆资金、自筹资金等三通一平、挖塘建棚、完善基础设施，发动干部职工群众成立盐碱水养殖合作社，组织力量多轮次前往广东、山东多地广泛招商，以农场资产+企业+合作社+农户模式运营，组建较为稳定的利益共同体，化解政策问题带来的企业信心不稳定问题。

3. 理念更新－发展模式阶梯式改版升级

从 2021 年政策企业家钟书记考虑发展海产养殖产业，到如今的挖塘降水、抬土造地、渔农结合、循环种养、渔光互补、农旅结合的产业循环绿色发展模式。政策企业家及其政策联盟所有成员的发展理念并非一成不变，而是根据养殖技术、市场环境、政策环境的变化，以及中途试养失败、投资者退出、打不开市场销路等所汲取的经验教训，及时更新理念，将养殖品类和养殖发展模式进行了 3 个不同版本的适应性升级。

最初的 1.0 版本，产业发展规划内容单一，并受制于自然条件、政策环境、市场接受度的影响，一度投入产出反差大，不具备经济效益，更无法带动农场和职工群众发展致富。最终的 3.0 版本将海产养殖单一产业链转型升级为集饲料、养殖设备原材料、物流运输等上下游产业链，也将垂钓、旅游观光休闲等消费服务业也植入海产养殖的产业过程，增加了产业的稳健性，同时营造了良好的就业机会，带动了本地区经济的繁荣，实现了海产养殖产业链结构优化调整和公共服务产品的多元化。

4. 利益赋予－产业吸纳带动功能有效发挥

一个地方主导产业的可持续发展关键在于当地居民群众的支持和配合，在红旗农场海产养殖业发展的初期阶段，鉴于职工群众受到固有认知图式的影响而对

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍清华大学“绿水青山”团队，知识产权归属所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

发展盐碱水养殖产业不够认可、缺乏参与的积极性，加之缺乏有效的引导机制、利益联结机制和参与渠道，农场职工群众并没有享受到方便就业和收入增加的红利，给红旗农场海产养殖业的发展带来了一定阻滞。

为此，政策企业家团队采取了双重吸纳策略。首先是利益赋予式吸纳，在项目实施过程中，政策企业家组织农场的职工群众参与，累计工资性收入已突破500 万元。此外，政策企业家提出要按照“挖塘降水、抬土造地、植树造林、渔粮并重”打造渔粮循环农业模式。通过“先建后补、以奖代补，统一规划，群众自主”鼓励职工群众开挖鱼塘，以 5000 元/亩进行补贴，开挖鱼塘当年即可产生效益。最后，拿出专项经费，通过各类活动的开展来赋予利益。其次是预期管理式吸纳，政策企业家通过多种方式提高产品附加值，管理职工群众对于未来收益的预期。一方面，将盐碱水海产菜品汇编入兵团军垦菜谱，在农场打造红旗夜市和“盐碱水美食产品+休闲渔业+农产品采摘+星空营地”特色亲子团活动基地等，探索出一条适合本地实情的道路，实现生态型产品的升值和群众的共同富裕。

5. 场域更替－政策工具叠加效应凸显

在红旗农场海产养殖业发展的历程中，随着经济社会大环境、决策者、企业主体、职工群众和消费者等不同场域演变更替，政策主体针对解决问题采取的政策工具逐步多元化，形成了强大的政策叠加效应。如在应对养殖基础设施建设资金紧缺问题时，政策企业家整合了农场内部的各种项目资金、援疆资金、自筹资金，通过先建后补、以奖代补方式累计争取兵团南疆渔业补助等资金累计 978 万元，广东省援疆前方指挥部共投入资金 2500 万元，并定期调度确保专款专用，以部分地抵消企业在研发过程中投入的成本。在应对养殖技术支持欠缺的问题时，政策企业家通过高校的人脉网络，撬动了包括中国海洋大学、广东海洋大学以及多地水产养殖所的专家资源，建立多向信任关系，习得了更多的专业知识支持。为了分散产业发展的风险，规避高端海产养殖投资大、技术标准严、风险高和规模化难等问题，政策企业家又借道对口支援，招商引资引入了东莞和中山的两家养殖企业落户红旗农场，进行包括中、低端的海产养殖。

目前，红旗农场已建成工厂化设施养殖大棚 150 亩，棚内安装直径 6 米的养殖桶 20 个，建成室外养殖鱼塘 1000 亩。全年养殖南美白对虾 500 万余尾、石斑鱼 2 万尾、乌头鱼 2 万尾，室外 1000 亩鱼塘养殖咸水罗非鱼 100 万尾（目前为新疆最大的罗非鱼养殖基地）。2023 年 10 月，两个大棚的斑鱼、龙虾、海鲈鱼、鲍鱼、生蚝等品类海产试养成功，红旗农场信心十足地将目标客户群体锁定了粤港澳、江浙沪等沿海发达城市甚至日韩等国际市场。

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍“星辰大海”团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

五、产业发展的对策建议

1. 强化政策企业家引领，激发场域的创新活力

要通过培养式选拔的方式，把懂农业、爱农村、爱农民的干部充实到“三农”战线，即：具有农业专业知识背景、深入了解农村实际情况、对农民充满深厚感情的干部。通过参加学习研修班、国内外考察交流以及与知名农业专家对话等形式，不断提高干部的专业素养和战略思维，孵化更多具有创新思维方式、独特战略眼光和统筹协调能力的政策企业家，使其能够在地方产业发展和乡村振兴中发挥关键性的引领作用。一方面，其能够在瞬息万变的市场环境中准确把握产业趋势，引领产业创新；另一方面，其也能设计出既推陈出新，又切合实际，还符合民意的产业发展方案，最终引领群众走向共同富裕。在这一过程中，需要塑造有利于激活创新的制度体系。完善容错纠错机制，健全激励保障制度，为敢于担当、踏实做事、不谋私利的干部撑腰鼓劲。在建立健全多元激励机制的同时，也要允许制度企业家在探索过程中出现一定的失误，只要出于公心、尽职尽责，就应予以宽容和保护，从而激发他们持续推动产业创新的内生动力。

2. 协调利益相关方冲突，维系场域的动态稳定

首先，搭建有效的交流沟通平台。定期组织各类座谈会、研讨会，邀请企业、科研机构、政府部门、农户、消费者等各方代表参与，共同探讨产业发展问题，广泛征求意见，确保各方的意见得到充分表达、倾听与吸收，增进各方对政策意图、技术发展等方面的了解，降低信息不对称。其次，及时发现并预防潜在冲突。引导和支持建立合理、公平、透明的利益分配机制，通过合作社、股份合作、订单农业等形式，将产业链上、下游的利益紧密联结，实现利益共享、风险共担。第三，建立多元化的纠纷解决机制。包括协商、调解、仲裁、诉讼等，为各方提供便捷、高效、低成本的纠纷解决途径。鼓励和支持企业、农户等通过行业协会、商会等社会组织进行自我调解，提高场域的自我协调能力。最后，塑造稳定和谐的氛围。通过媒体宣传、社区参与等方式，引导公众正确看待发展中的矛盾，增进理解与支持，维护场域的稳定。全方位、多层次地报道产业发展对乡村振兴和就业创收的贡献，发布政策解读、市场动态等信息，增强认同感。

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍清华大学“鱼跃天山”团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

3. 构建产业发展的联盟，推动产业的适应演化

习近平总书记强调：“要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，激发各类市场主体活力。”构建产业发展联盟正是这一理念在实践中的体现，旨在通过合作的方式推动产业的适应演化。首先，建立多方的产业发展联盟。鼓励政策企业家、企业主体、科研机构、金融机构、行业协会、社区组织等多元主体共同参与产业发展，形成优势互补、风险共担的合作格局。其次，创新联盟的合作模式。探索建立产业基金、产业联盟、产业研究院等多种合作形式，推动技术研发、市场开拓、品牌建设等方面的深度合作，促进产业资源的有效整合。第三，强化联盟的治理体系。建立科学合理的联盟治理体系，明确联盟章程、决策机制、利益分配机制等，确保联盟运作规范、高效，同时注重成员间的信息交流与知识共享，提高推动产业发展的能力。最后，对接国家性战略。将产业发展联盟建设与乡村振兴、创新驱动、生态文明建设等国家战略紧密结合，确保联盟发展方向与顶层设计相一致，实现产业的不断迭代演化。

4. 优化政策工具的组合，实现产业的可持续性

要制定并完善有利于农业多种功能拓展、乡村产业高质量发展的财政、税收、金融等政策，加大对农村电商及龙头企业的补贴、贷款优惠、税收减免等支持力度，引导社会资本投入乡村产业。设立专项基金或项目，用于支持关键技术研发、品牌建设、产业链延伸等重点环节，增强可持续动力。一方面，鼓励科研机构、高校与企业开展深度合作，瞄准生物技术、信息技术、新材料技术等前沿领域，研发适应现代农业发展需求的新品种、新技术、新装备；另一方面，引导农业向产前产后两端延伸，发展种苗繁育、农资供应、农产品加工、冷链物流、农村电商、休闲农业等关联产业，形成全产业链协同发展格局。同时，加快完善公路、铁路、航空等交通设施建设，为产业发展铺好“走出去、请进来”的道路。推动鱼塘、大棚等养殖基础设施的改（扩）建，向数字化、绿色化智能设施转型升级。支持内陆地区水产主产区规划建设鲜活水产品冷链物流运输基地，鼓励创建以跨境、国内电商为依托的渠道，促进国内国际双循环。

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍“华大学”团队，知识产权归队伍所有，案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

六、结束语

以“鲜”致富，以“鲜”润心，以“鲜”化人。

新疆兵团红旗农场作为南疆少数民族地区，盐碱养殖产业破局之路，历史性扭转新疆“因碱而贫”“望碱兴叹”的困境。作为历代守望万年荒碱的各民族职工群众而言，这是一次新质养殖模式的跨越，更是一次养殖带动增收致富的跨越；是一次乡村振兴的蝶变，更是一次对自然科学认知实践的蝶变。红旗农场盐碱养殖的海鲜，不仅“鲜”在舌尖，更“鲜”在人心。案例成功的背后，既有政策企业家的主导作用，更有各族职工群众交往交流交融的生活实践；既有科技创新的推动作用，更是各族职工群众有形有感有效铸牢中华民族共同体意识的生产实践。

红旗农场盐碱养殖在面临政策企业家与职工群众，观念与实践、场域与技术、政府与市场、引导与参与、投入与产出等一系列冲突下，通过吸纳策略来化解这些冲突。吸纳策略包括利益赋予式吸纳和预期管理式吸纳，它们有助于提高职工群众对盐碱水养殖产业的认可度，激发他们的参与热情。利益赋予式吸纳通过提供工资性收入和补贴，使职工群众在参与盐碱水养殖产业的过程中获得实际利益。预期管理式吸纳则通过提高产品附加值和管理职工群众对未来收益的预期，使他们看到盐碱水养殖产业的发展前景。

盐碱地治理利用是全球性难题。我国盐碱地面积大、类型多、分布广，部分地区耕地盐碱化趋势加剧。以红旗农场为例，因地制宜、科学有序治理好盐碱地，不仅对于新疆和全国提供范例，也能为世界盐碱地治理利用提供中国经验。

分析报告字数：14731 字

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍清华大学“鱼跃天山”团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

参考文献

[1] 马伟.天边的小拐[J].黄河文学, 2012.

[2] 梅隆,刘自艰,赵倩倩.从“治理”到“适应”，重新认识盐碱地的价值[N].农民日报,2022-07-29(008).

[3] 王炳春.现阶段我国开展盐碱地综合利用对策研究[J].中国农垦,2024,(01):52-54.

[4] 杜学军,胡树文.基于文献计量分析的近 30 年国内外盐碱地研究进展[J].安徽农业科学,2021,49(18):236-239+242.

[5] 杜建辉.重度盐碱地治理的 N 种新疆模式[N].新疆日报(汉),2023-11-20(001).

[6] 朱生堡,乌尔古丽·托尔逊,唐光木等.新疆盐碱地变化及其治理措施研究进展[J].山东农业科学,2023,55(03):158-165.

[7] 战星岑.成为水产养殖新趋势“海鲜陆养”模式四处开花[J].中国食品,2023,(19):100-101.

[8] 张晓松，朱基钗，杜尚泽.大河奔涌，奏响新时代澎湃乐章——习近平总书记考察黄河入海口并主持召开深入推动黄河流域生态保护和高质量发展座谈会纪实[J].台声,2021,(21):22-27.

[9] 何沛苅.内陆没有海也能养海鲜[N].科技日报,2023-09-21(008).

[10] 刘毅.新疆渔业总产量西北地区排名第二[N].新疆日报(汉),2023-09-05(001).

[11] 洪剑儒.“新疆海鲜”火出圈，“游”向国际大市场[N].国际商报,2023-10-10(002).

[12] 刘毅.天山南北何以“凭鱼跃”[N].新疆日报(汉),2023-09-21(002).

[13] DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. American sociological review, 147-160.

[14] Lamaison, P., & Bourdieu, P. (1986). From rules to strategies: An interview with Pierre Bourdieu. Cultural anthropology, 1(1), 110-120.

[15] 斯科特. 制度与组织：思想观念、利益偏好与身份认同[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2020.

[16] Fligstein, N., & McAdam, D. (2011). Toward a general theory of strategic action fields. Sociological theory, 29(1), 1-26.

[17] Goh, C., Wee, K., & Yeoh, B. S. (2017). Migration governance and the migration

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍清华大学“鱼跃天山”团队，知识产权归属所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

industry in Asia: moving domestic workers from Indonesia to Singapore. International relations of the Asia-Pacific, 17(3), 401-433.

[18] Taylor, R., Rees, J., & Damm, C. (2016). UK employment services: understanding provider strategies in a dynamic strategic action field. Policy & Politics, 44(2), 253-267.

[19] Fligstein, N., & McAdam, D. (2011). Toward a general theory of strategic action fields. Sociological theory, 29(1), 1-26.

[20] Fligstein, N. (2001). Social skill and the theory of fields. Sociological theory, 19(2), 105-125.

[21] Fligstein, N., & McAdam, D. (2011). Toward a general theory of strategic action fields. Sociological theory, 29(1), 1-26.

[22] Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. American journal of sociology, 83(2), 340-363.

[23] Fligstein, N., & McAdam, D. (2011). Toward a general theory of strategic action fields. Sociological theory, 29(1), 1-26.

[24] Kingdon, J. W., & Stano, E. (1984). Agendas, alternatives, and public policies (Vol. 45, pp. 165-169). Boston: Little, Brown.

[25] Lewis, E. E. (1980). Public entrepreneurship: Toward a theory of bureaucratic political power: The organizational lives of Hyman Rickover, J. Edgar Hoover, and Robert Moses. (No Title).

[26] 罗伯特·达尔. 谁统治[M]. 南京: 江苏人民出版社, 2011.

[27] Kingdon, J. W., & Stano, E. (1984). Agendas, alternatives, and public policies (Vol. 45, pp. 165-169). Boston: Little, Brown.

[28] 陈思丞，施瑞祺，刘婧玥等.嵌入性组织中的政策企业家如何推动政策创新？——基于农业生猪托管政策变迁的历时观察[J].公共行政评论,2022,15(05):126-145+199.

[29] 赵琦,顾昕.政策企业家涌现的中国沃土：动机激励、创新空间与治理结构[J].经济社会体制比较,2022(02):179-188.

此案例来自第八届中国案例研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍清华大学“鱼跃天山”团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

附　录

访谈提纲

一、访谈对象：农场负责人、班子其他成员与具体工作负责人

第一类问题：产业决策过程

1. 农场之前的产业结构是什么样的?经历了几次变化和调整?能否提供相关材料?
2. 发展渔业之前，各类产业的基本情况（投入、产出等）?能否提供相关的材料?
3. 农场之前的渔业基础如何（养殖主体、规模和效益等）?能否提供相关材料?
4. 决定发展渔业之前，农场在产业发展方面遇到了哪些问题和挑战?
5. 为何决定调整农场的产业结构?前期做了哪些准备工作?能否提供相关材料?
6. 当时是否存在除了发展渔业之外的其他方案?如有，请介绍一下其他的方案。
7. 为什么不选择发展其他产业，而是决定发展渔业?
8. 请介绍一下当时的决策过程，以及班子成员讨论的情况。
9. 对于最终选择发展渔业这样的一个决定，当时大家的想法是什么?
10. 注意到有资料介绍，咱们红旗农场是国家级贫困农场，请问下咱们红旗农场是哪一年脱贫摘帽的?在发展渔业时，脱贫攻坚是否是产业决策中考虑的一部分因素?
11. 新疆（红旗农场）盐碱地的整体情况是怎么样的?
12. 新疆盐碱地综合开发利用整个发展过程是怎样的?盐碱地养殖发展是怎样的?
13. 是谁，什么契机，推动盐碱地养殖海鲜的（新疆、红旗农场）?是怎么变得可行的?
14. 新疆（包含红旗农场）是自发进行盐碱地养殖（自下而上）还是从自治区政府（兵团）推动（自上而下）的过程?
15. 海水养殖的决定是怎么得到上级等各方面的支持?
16. 对该产业的发展前景想法如何?
17. 该模式是否具有可推广复制性?
18. 群众对该模式的认可及接受程度如何?
19. 该模式得以有一定成效，主要原因是什么?谁发挥了最大的作用?
20. 现有怎样的配套政策支持?
21. 企业认为支持政策、营商环境等方面有何可改进之处?

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛"获奖队伍请申领"鱼跃天山"团队知识产权证书"
"鱼跃天山"团队知识产权证书仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

第二类问题：渔业发展过程

先行试养

1. 从什么时候开始试养四大家鱼的?前期做了哪些筹备的工作?能否提供相关材料?

2. 请介绍养四大家鱼的时间过程（水质、挖塘、育苗和技术等），以及遇到的挑战。

3. 试养四大家鱼的效果如何?怎么打开市场?销售的情况如何?能否提供相关材料?

4. 班子的其他成员、具体工作的负责人如何看待养殖四大家鱼这件事情?

5. 如果没有遇到几家广东的企业，是否会一直养殖四大家鱼?

招商引资

1. 目前有几家公司在和农场合作发展渔业?请介绍一下基本情况，能否提供相关材料?

2. 请分别介绍一下几家公司的招商引资过程。

3. 在招商引资的过程中，是否遇到了问题?若有，又是如何应对和克服这些问题的?

4. 在公司进驻后，红旗农场在公司发展过程中在政策、税收、土地、技术、销售等方面，是否有继续参与?

5. 在进驻后，红旗农场与进驻公司有没有相关利益、权责划分?

模拟海水养殖

1. 为何决定开展模拟海水养殖，请介绍一下当时的决策过程?

2. 为了模拟海水养殖，前期开展了哪些筹备工作?能否提供相关材料?

3. 学习模拟海水养殖时，在何时、去了哪些地方考察?请介绍一下考察学习的过程。

4. 开展模拟海水养殖的过程中，在何时、邀请了哪些专家来指导工作?请介绍一下

5. 请介绍一下技术问题、设备问题、资金问题、市场问题、销售问题是怎么解决的?

6. 开展模拟海水养殖的过程中，还遇到了哪些问题和挑战?又是如何应对的?

7. 请介绍一下模拟海水养殖的前期投入情况，包括技术、设备、鱼苗等等。

8. 目前，模拟海水养殖的情况如何（包括但不限于：养殖面积、养殖范围、产

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛"最佳案例"获奖队伍清华大学"鱼跃东山"团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

量（成活率）、市场销售、养殖成本、利润空间等），能否提供相关材料?

盐碱水内养殖

1. 为何决定开展盐碱水内养殖，请介绍一下当时的决策过程?
2. 前期开展了哪些筹备工作，能否提供相关材料?
3. 在何时、去了哪些地方考察?请介绍一下考察学习的过程。
4. 在何时、邀请了哪些专家来指导工作，请介绍一下?
5. 请介绍一下技术问题、设备问题、资金问题、市场问题、销售问题是怎么解决的。
6. 还遇到了哪些问题和挑战，又是如何应对的?
7. 目前，盐碱水养殖的情况如何（包括但不限于：养殖面积、养殖范围、产量（成活率）、市场销售、养殖成本、利润空间等）?能否提供相关材料?

二、访谈对象：企业负责人、企业相关工作负责人

第一类问题：企业进入过程

1. 请介绍一下贵公司目前的基本情况。
2. 请介绍您之前在广东发展养殖的基本情况。
3. 为什么会来到新疆考察，并决定发展渔业?
4. 请介绍一下和农场达成合作意向的过程。
5. 农场提供了哪些优惠政策?
6. 企业对现有政策支持、市场环境有什么看法?
7. 企业认为支持政策、营商环境等方面有何可改进之处?
8. 对该产业的发展前景想法如何?
9. 该模式是否具有可推广复制性?
10. 群众对该模式的认可及接受程度如何?
11. 该模式得以有一定成效，主要原因是什么?谁发挥了最大的作用?

第二类问题：推进养殖过程

1. 达成合作意向后，贵公司是如何开始推进渔业养殖的?

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍清华大学“跃天山”团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

2. 是如何与技术方取得联系的?技术难题又是如何攻克的?

3. 目前采取什么营销模式，餐饮企业订单还是市场零售或其他方式?

4. 主要运输渠道和保鲜技术以及运距成本如何?

5. 市场反馈如何，收益除掉正常成本、利润分摊、政策性减免和奖补资金外，还剩几成?

6. 在推进渔业养殖的过程中，还遇到了哪些问题?又是如何解决的?还有哪些问题?

7. 贵公司是如何提高产品附加值、打造品牌效应的?

8. 当前公司运营模式是怎样的?和一开始进驻时运营模式有区别或改进的方面是怎么导致或产生改变的?

9. 企业进驻后，员工的招聘来源是有哪些?目前企业员工构成、工资待遇以及技术培养等情况如何?

10. 在扩展市场方面，一开始是如何起步的?遇到什么困难?目前市场布局如何销量如何?今后在市场销售方面有什么计划打算?

三、访谈对象：农场的职工群众

第一类问题：社会参与过程

1. 您知道农场在发展盐碱水渔业养殖吗？是在何时、通过什么渠道了解到的?

2. 您如何看待农场发展盐碱水渔业养殖这件事?

3. 您参与到盐碱水渔业养殖的过程中了吗?是怎么参与的?

4. 农场是否出台了相关配套政策鼓励大家参与?

5. 您是否应聘到了相关进驻企业?应聘（未应聘）的原因是什么?如果应聘，与您之前收入相比有什么变化?

6. 您对盐碱水养殖渔业的认可及接受程度如何?

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例赛“最佳案例”获奖队伍“华大学”“垦跃天”团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

访谈编码

以下是新疆生产建设兵团农三师红旗农场及相关企业各方所涉及的 45 位访谈对象 53 次访谈（分类）的信息，按照 A—C 区分类别。具体编码信息如下：

类别	访谈编码	身份/姓名	访谈时间	访谈方式
新疆生产建设兵团农三师红旗农场领导干部(22 人次)	A-01	钟凌风农三师红旗农场政委	2023.9.26	线上访谈
	A-02	艾处长阿克苏地区农业农村局	2023.9.26	线上访谈
	A-03	钟凌风农三师红旗农场政委	2023.10.18	线上访谈
	A-04	钟凌风农三师红旗农场政委	2023.11.2	实地访谈
	A-05	杨维俊农三师红旗农场副场长（分管农业）	2023.11.2	实地访谈
	A-06	张献辉农三师红旗农场场长	2023.11.3	实地访谈
	A-07	钟凌风农三师红旗农场政委	2023.11.3	实地访谈
	A-08	红旗农场党委常委、副场长	2023.11.3	实地访谈
	A-09	红旗农场经济发展办公室主任	2023.11.3	实地访谈
	A-10	阿依提拉农三师红旗农场机关干部	2023.11.3	实地访谈
	A-11	农三师红旗农场二连连长	2023.11.3	实地访谈
	A-12	钟凌风农三师红旗农场政委	2023.11.3	实地访谈
	A-13	兵团农业局副局长	2023.11.3	实地访谈
	A-14	兵团（畜牧兽医处）渔业监督处处长	2023.11.6	实地访谈
	A-15	兵团（畜牧兽医处）渔业监督处主任	2023.11.6	实地访谈
	A-16	兵团水产技术推广总站工作人员	2023.11.6	实地访谈
	A-17	三师水利局副局长	2023.11.8	实地访谈
	A-18	三师农业局局长	2023.11.8	实地访谈
	A-19	三师农业局干部	2023.11.8	实地访谈
	A-20	高科长喀什地委办公室政策法规科科长	2023.12.2	实地访谈
	A-21	邓处长新疆农业农村厅渔业养殖处处长	2023.12.5	实地访谈
	A-22	三师宣传部干部	2023.12.5	实地访谈

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛"最佳案例"获奖队伍清华大学"鱼跃天山"团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

行业从业人员（19 人次）	**B-01**	粤兵农业科技发展有限公司负责人陈总	2023.9.26	线上访谈
	B-02	喀什地区麦盖提县澳洲淡水龙虾养殖负责人牛总	2023.9.26	线上访谈
	B-03	大蔡总时时鲜负责人	2023.11.2	实地访谈
	B-04	小蔡总时时鲜负责人	2023.11.2	实地访谈
	B-05	陈总粤兵农业科技发展有限公司负责人	2023.11.2	实地访谈
	B-06	小蔡总时时鲜负责人	2023.11.3	实地访谈
	B-07	大蔡总时时鲜负责人	2023.11.3	实地访谈
	B-08	陈总粤兵农业科技发展有限公司负责人	2023.11.3	实地访谈
	B-09	图荪·喀迪尔粤兵农业科技发展有限公司职工	2023.11.3	实地访谈
	B-10	艾力·吐鲁甫粤兵农业科技发展有限公司职工	2023.11.3	实地访谈
	B-11	小蔡总时时鲜负责人	2023.11.4	实地访谈
	B-12	闵港海鲜店负责人	2023.11.4	实地访谈
	B-13	闵港海鲜店员工	2023.11.4	实地访谈
	B-14	小杨海鲜店负责人	2023.11.4	实地访谈
	B-15	张总时时鲜合伙人	2023.11.4	实地访谈
	B-16	小李水产技术养殖员	2023.11.4	实地访谈
	B-17	依拉木江红旗农场维吾尔族大厨	2023.11.4	实地访谈
	B-18	海辉合辉生态水产养殖有限公司总经理	2023.12.7	实地访谈
	B-19	张教授南海水产研究所水产专家	2023.12.7	线上访谈
农场居民及周边县市群众（12 人次）	**C-01**	麦麦提艾力·恰瓦尔红旗农场居民	2023.11.3	实地访谈
	C-02	努尔艾拉·艾麦尔艾力红旗农场居民	2023.11.3	实地访谈
	C-03	吾买尔江·买买提吐尔逊红旗农场居民	2023.11.3	实地访谈
	C-04	刘杰红旗农场居民	2023.11.3	实地访谈
	C-05	木娜瓦尔·麦麦提依明红旗农场居民	2023.11.3	实地访谈
	C-06	穆赫塔尔·艾尔肯 红旗农场职工	2023.11.3	实地访谈
	C-07	热孜万古丽 红旗农场个体户	2023.11.3	实地访谈
	C-08	李亚军兵团电视台	2023.11.3	实地访谈

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛"最佳案例"获奖队伍清华大学"鱼跃天山"团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

	C-09	米热古丽红旗农场 5 连返乡就业大学生	2023.11.3	实地访谈
	C-10	高伟喀什市居民	2023.11.4	实地访谈
	C-11	王刚喀什市居民	2023.11.4	实地访谈
	C-12	赵礼杰喀什市居民	2023.11.4	实地访谈

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛"最佳案例"获奖队伍清华大学"鱼跃天山"团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

访谈录音整理概况

序号	访谈对象	时长	资料编号	备注
1	钟凌风	43′08″	FT202301NCZW	线上访谈
2	粤兵陈总	28′12″	FT202301YBCZ	线上访谈
3	阿克苏农业局	13′02″	FT202301AKSN	线上访谈
4	麦盖提吴总	8′23″	FT202301MGTW	线上访谈
5	杨维俊	21′22″	FT202301NCFC	机关集体座谈
6	张献辉	43′40″	FT202301NCCZ	机关专访
7	钟凌风	1h19′53″	FT202302NCZW	机关集体座谈
8	粤兵陈总	28′09″	FT202302YBCZ	棚内专访
9	时时鲜小蔡总	48′31″	FT202301SXXC	棚内专访
10	钟凌风	1h8′37″	FT202303NCZW	机关专访
11	时时鲜小蔡总	25′19″	FT202302SXXC	外塘专访
12	钟凌风	26′49″	FT202304NCZW	机关专访
13	时时鲜小蔡总	34′45″	FT202303SXXC	夜市随聊
14	时时鲜大蔡总	14′02″	FT202301SXXC	棚内专访
15	阿娜依提	5′35″	FT202301NCGB	外塘随访
16	李亚军	14′14″	FT202301SSJZ	外塘专访
17	高伟	8′33″	FT202301KSGW	饭店随访
18	二连长	3′47″	FT202301NCELZ	外塘随访

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍清华大学“鱼跃天”团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

19	闽港海鲜店	4′43″	FT202301KSMG	市场随访
20	农场群众	7′46″	FT202301NCQZ	外塘随访
21	孙主任	8′52″	FT202301NCZR	车上随访
22	图荪·喀迪尔	7′54″	FT202301YBZG	外塘专访
23	图荪·喀迪尔	4′29″	FT202302YBZG	外塘专访
24	时时鲜小蔡总	7′37″	FT202304SXXC	养殖区偶遇随访
25	王刚	7′29″	FT202301KSWG	饭店随访
26	小杨海鲜店	4′13″	FT202301KSXY	市场随访

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛"最佳案例"获奖队伍清华大学"鱼跃天山"团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

实地调研图集



图 1 外塘投喂罗非鱼场景



图 2 红旗农场罗非鱼养殖基地

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍清华大学“鱼跃天山”团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。



图 3 红旗农场盐碱水养殖基地“棚塘接力”之外塘



图 4 红旗农场盐碱水养殖基地“棚塘接力”之内棚

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍清华大学“鱼跃大兴”团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。



图 5 兵团“三大功能”



图 6 兵团“四大作用”

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛”最佳案例“获奖队伍清华大学“鱼跃天山”团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。



图 7 农场“大锅”海鲜节盛况



图 8 农场“大锅”海鲜节盛况

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍清华大学“鱼跃龙山”团队
和收录队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。



图 9 农场“大锅”海鲜节盛况



图 10 农场“大锅”海鲜节盛况

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍清华大学“鱼跃龙门”团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。



图 11 农场“大锅”海鲜节盛况



图 12 农场“大锅”海鲜节盛况

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍清华大学“鱼跃无边”团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。



图 13 农场“大锅”海鲜节盛况



图 14 农场“大锅”海鲜节盛况

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”
“鱼跃无渔”团队版权所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。



图 15 红旗农场机关楼



图 16 喀什市水产市场

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍清华大学“鱼跃为山”团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。



图 17 农场棚养殖区



图 18 红旗农场盐碱渠实拍

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛"最佳案例"获奖队伍清华大学"鱼跃龙门"团队，知识产权归队伍所有，案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。



图 19 红旗农场盐碱实拍

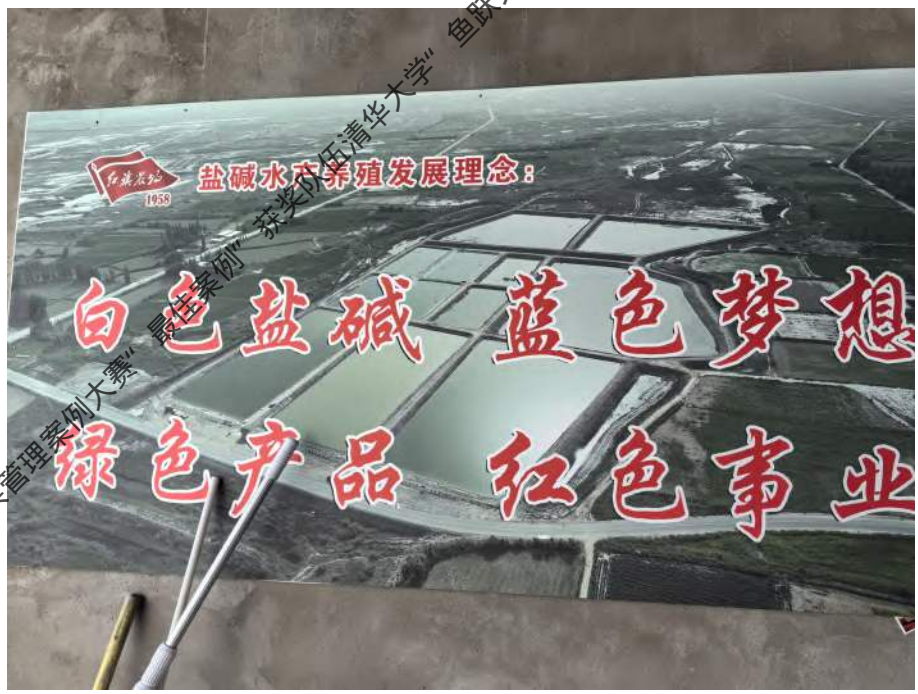


图 20 红旗农场 slogan

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛"最佳案例"获奖队伍清华大学"鱼跃天山"团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。



图 21 农场工人工作



图 22 农场工人工作

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍清华大学“鱼跃无人”团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。



图 23 喀什市海鲜市场调研

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛"最佳案例"获奖队伍清华大学"鱼跃龙山"团队，知识产权归队伍所有，案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。