

耕地保护田长制的政策工具谱系模型与政策启示

——基于扎根理论的政策文本实证分析

方 印, 李 杰, 佘耀耀

(贵州大学法学院, 贵州 贵阳 550025)

摘要: 研究目的: 分析各省市相继出台的耕地保护田长制实施(工作)方案, 描绘其政策工具全貌及其使用特征, 为政策完善与优化提供参考。研究方法: 扎根理论, 内容分析法。研究结果: (1)耕地保护田长制的政策工具谱系模型为“四维驱动式凌锥模型”, 该模型由目标导向型政策工具、系统变革型政策工具、过程控制型政策工具、能力建设型政策工具耦合而成; (2)“注意力分配—职权责明晰—有序化运作—积极性调动”是耕地保护田长制的政策工具使用逻辑, 立足此逻辑有助于畅通耕地保护“最后一公里”; (3)当前耕地保护田长制在政策工具使用上存在组合结构不合理、可操作性不强、创新性不足、实质效力不高等问题。研究结论: 未来应协调政策工具使用比例, 优化组合结构的适配性; 细化政策工具操作流程, 增强内容要素的精准性; 注重政策工具创新变革, 培育内生动力的发展性; 提升政策工具效力层级, 夯实功能发挥的有效性。

关键词: 耕地保护; 田长制; 地方政府; 政策工具; 扎根理论

中图分类号: F301.21

文献标志码: A

文章编号: 1001-8158(2024)01-0094-11

地者, 政之本也。耕地, 粮之根本。习近平总书记多次强调: “耕地是粮食生产的命根子, 必须坚守18亿亩耕地红线, 实行最严格的耕地保护制度, 像保护大熊猫一样保护耕地。”^[1]在此理念指导下, “我国耕地资源保护、质量建设和生态系统维护的政策指向性更明确、措施更具体、力度更大”^[2], 逐渐形成“数量+质量+生态”三位一体的耕地保护制度体系框架, 并初步遏制耕地数量持续下滑趋势^①, 耕地的修复治理初见成效^[3]。然而, “新时代新征程上, 耕地保护任务没有减轻”^[4], 耕地保护制度的总体实施效果并不乐观^[5], 耕地质量与生态保护的形势依然严峻^[6]。数据显示, 2019年全国中下等耕地面积为13.91亿亩, 占全国耕地评定总面积的68.76%^②。另有研究发现, 自20世纪80年代以来, 全国粮食主产区耕地土壤重金属点位超标率增加14.91%, 耕地土壤重金属含量呈上

升趋势^[7]。可见, 如何贯彻落实最严格的耕地保护制度, 成为新时代中国耕地保护工作的一项重要议题。

事实上, 耕地保护制度贯彻落实的生命在于有效执行, 而有效执行的根本在于压实责任。近年来, 为压实地方政府耕地保护主体责任以及有关部门的监管责任, 中共中央、国务院出台了一系列政策文件: 2020年国务院印发的《关于坚决制止耕地“非农化”行为的通知》明确“健全党委领导、政府负责、部门协同、公众参与、上下联动的共同责任机制”; 2018年国务院发布的《省级政府耕地保护责任目标考核办法》和2021年修订的《土地管理法实施条例》对省级政府的耕地保护主体责任提出明确要求; 2022年中央一号文件强调“实行耕地保护党政同责”。但实践中耕地保护责任机制仍存在“上浮”倾向^③, 耕地保护的“最后一公里”尚不够畅通, 部分地方补充耕地不实、永久

收稿日期: 2023-06-09; 修稿日期: 2023-11-13

基金项目: 贵州大学生态法治创新团队计划(CXTD2023017); 贵州省研究生科研基金项目(黔教合YJSKYJJ[2021]014)。

第一作者: 方印(1969-), 男, 贵州瓮安人, 教授, 博士生导师。主要研究方向为环境法基础理论、中国环境法律与政策。

E-mail: fangls2008@126.com

通讯作者: 李杰(1995-), 男, 重庆涪陵人, 博士研究生。主要研究方向为环境法基础理论、“三农”法治。E-mail: lijie3399@126.com

①数据显示, 2022年全国耕地面积达19.14亿亩, 较上年末增加约130万亩, 已连续两年实现耕地总量净增加。数据来源: 中华人民共和国自然资源部, “2022年度全国国土变更调查初步结果显示: 全国耕地面积连续第二年止减回增, 实现净增加”, https://www.mnr.gov.cn/dt/ywbb/202303/t20230303_2777259.html。

②数据来源: 中华人民共和国农业农村部, 2019年全国耕地质量等级情况公报, <http://www.njss.moa.gov.cn/zcfb/202006/P020200622573390595236.pdf>。

③这种“上浮”倾向表现为耕地保护责任主要由省(自治区、直辖市)、设区的市、县(市)级政府承担, 乡镇(街道)、村(社区)耕地保护责任压实不够、主动作为偏少。

基本农田“非粮化”、侵占耕地挖湖造景等问题依然突出^[8]。在此背景下,部分地方政府借鉴河长制和林长制的制度创新经验,创造性地提出以分级联动全覆盖监管为核心的耕地保护田长制^[9]。

迄今为止,学界围绕耕地保护田长制的探讨议题主要集中在两个方面:一是耕地保护田长制的制度解构。如吴克宁等认为,耕地保护田长制以保障粮食安全为主要目的、以责任制为核心、以地方实际为定位^[10];刘珉等在比较河长制、林长制、田长制的异同后发现,耕地保护田长制是政府治理的“承包制”^[11]。二是耕地保护田长制的实践审视。如张峥等主张,耕地保护田长制的实践探索历经制度探索、开展试点和制度形成三个阶段^[12];齐世敬指出,当前耕地保护田长制在制度逻辑、顶层设计、实施评价等方面存在困境,为此需要找准制度定位、强化顶层设计、加强跟踪评估^[13]。以上研究成果对深化耕地保护田长制的研究理路有所裨益,但对耕地保护田长制实践中的政策工具缺乏深入探讨。耕地保护田长制是一种在多环节委托关系链中产生的公共政策安排^[14],其政策工具选择和运用的合理有效与否,直接决定这一政策安排的整体绩效。基于此,本文借助扎根理论研究方法,回归政策原始语境对120份省市级层面的耕地保护田长制实施(工作)方案进行分析,尝试构建耕地保护田长制的政策工具谱系模型,以期提供一整套完备的“政策工具箱”,助推耕地保护田长制的长效运行。

1 数据来源与研究方法

1.1 数据来源

本文以“田长制”为关键词,在北大法宝数据库、各政府官方网站等平台进行检索,截至2023年8月,

检索到313份与耕地保护田长制相关的政策文本。本文将政策文本作为扎根理论分析的资料来源具备以下优势:第一,能够克服深度访谈、问卷调查等方式对原有文本结构的影响^[15],减少研究者介入造成的测量误差,提高测量的精确度和可信度。第二,政策文本是一种可观测的政策信息物化载体^[16],是地方政府处理公共事务的真实反映和行为印迹,解读政策文本能够揭示政策工具的使用样态与内在逻辑。第三,政策文本具有数据易获取的优点,对文本内容进行编码分析,能够降低工作量和难度^[17],使研究结果更具权威性和客观性。

此外,为保证政策文本分析的典型性、代表性及科学性,本文按照下述标准对313份政策文本进行筛选:一是直接与耕地保护田长制相关,即文件名称中明确带有“田长制”的政策文本。二是选取的政策文本类型为地方规范性文件与工作文件,具体包括通知、意见、方案等正式文件。三是发文单位为省市级层面的政府机关。省市级层面的政策文本由各省市人民政府、自然资源主管部门等权威机构制定并发布,是地方政治系统决定的权威性输出,其政策内容精准度和可信度相对较高。四是选取的政策文本应现行有效且为最新版本。最终梳理得到120份省市级层面的政策文本(表1)。从政策文本的发布年度来看,省市级层面的政策文本在时间演进上总体呈现上升态势(图1),这表明各地区的关注度正在不断提高。从政策文本的空间分布来看,省市级层面的政策文本在地域分布上已覆盖华北、东北、华东、中南、西南、西北六大区域(图2),如此能够清晰刻画政策工具的整体面貌。同时,按照扎根理论关于饱和度检验的要求,随机选取90份(3/4)政策文本进行扎根编码分析,余下30份(1/4)政策文本用于饱和度检验。

表1 部分政策文本一览表^①

Tab.1 List of partial policy texts

序号	文件名称	发文机关	发文字号	颁布日期	层级
1	关于全面推行“田长制”的实施意见	中共北京市委农村工作委员会	京农组发〔2021〕1号	2021-08-09	省级
2	关于推行耕地保护“田长制”的指导意见	山东省自然资源厅	鲁自然资发〔2020〕11号	2020-11-24	省级
3	关于全面推行田长制的意见	中共四川省委、四川省人民政府	川委办发〔2022〕23号	2022-06-18	省级
	……	……	……	……	……
118	关于建立永久基本农田保护“田长制”的通知	绍兴市人民政府	绍政办发〔2018〕72号	2018-10-22	市级
119	芜湖市田长制工作实施方案	中共芜湖市委、芜湖市人民政府	芜市发〔2021〕30号	2021-11-18	市级
120	巩义市自然资源网格化田长制山长制管理工作实施方案	巩义市人民政府	巩政办〔2021〕10号	2021-03-18	市级

①由于文章篇幅所限,此表部分内容省略,若有需要,可联系笔者。

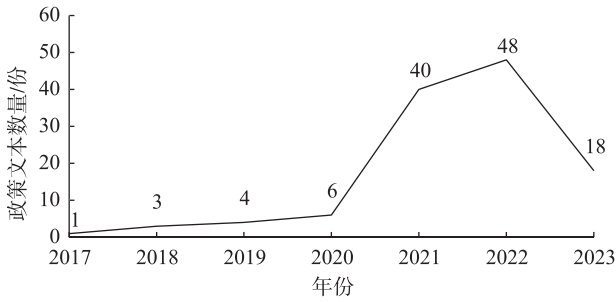


图1 政策文本时间演进脉络图
Fig.1 Time evolution of policy texts

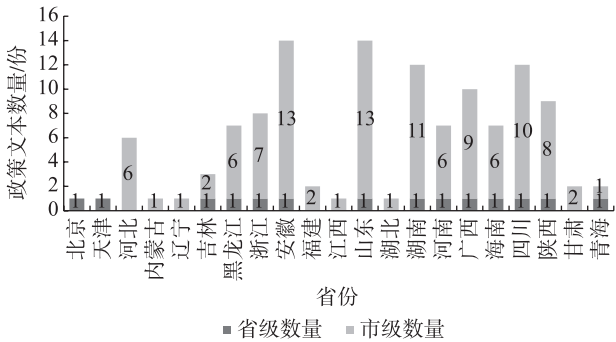


图2 政策文本的地域分布
Fig.2 Regional distribution of policy texts

1.2 研究方法

20世纪60年代,美国社会学家巴尼·格拉泽(Barney Glaser)和塞尔姆·施特劳斯(Anselm Strauss)通过糅合实用主义和实证主义的思想精髓,创造性地提出一种从资料和数据中发现问题并建构理论的定性研究方法——扎根理论研究方法(Grounded Theory Methodology)。这种研究方法的核心在于直接从实际观察入手,对丰富的数据资料自下而上地归纳提炼以形成实质性理论^[18]。本文将扎根理论应用至耕地保护田长制的政策工具谱系分析,具备以下有利条件:一方面,有助于打破既有政策工具的框架束缚。借助

扎根理论自下而上的分析逻辑,能够关照政策要素的多样性,避免简单的理论嵌套。另一方面,有益于弥补定量分析方法的功能缺陷。扎根理论的建构主义研究思路能够有效还原政策工具的动态演化过程并揭示内部范畴间的关系,由此形成耕地保护田长制的政策工具理论模型(图3)。

2 编码过程与模型构建

2.1 开放性编码及其范畴化

开放性编码是将原始资料概念化的过程。这个过程需要“把数据及抽象出的概念打破、揉碎并重新综合”^[19]。首先,本文将随机选取的90份政策文本导入Nvivo软件,并遵循开放性、独立性及可修正性的原则,进行开放性编码。其次,对原生编码进行同义合并与可靠性检查,挖掘原生编码隐藏的内涵,抽象出120个初始概念(表2)。最后,通过聚类分析,对120个初始概念进行比较与整理,使其进一步范畴化,最终聚合出16个范畴(表3)。同时,利用Nvivo软件的参考点统计功能,对每个范畴出现的频数进行统计。

2.2 主轴编码与主范畴形成

主轴编码是将开放性范畴整合成连贯主轴的过程。这个过程需要按照因果、功能、情境、结构等逻辑关系,提取具有统揽作用的主范畴。本文基于开放式编码的范畴化结果,以范畴间呈现的“功能—效应”逻辑关系为依托,对上述16个副范畴进行重新组合与概念抽象,最终形成目标导向型政策工具(指导功能—注意力分配)、系统变革型政策工具(组织功能—职权责明晰)、过程控制型政策工具(规范功能—有序化运作)、能力建设型政策工具(保障功能—积极性调动)4个主范畴(表4)^①。

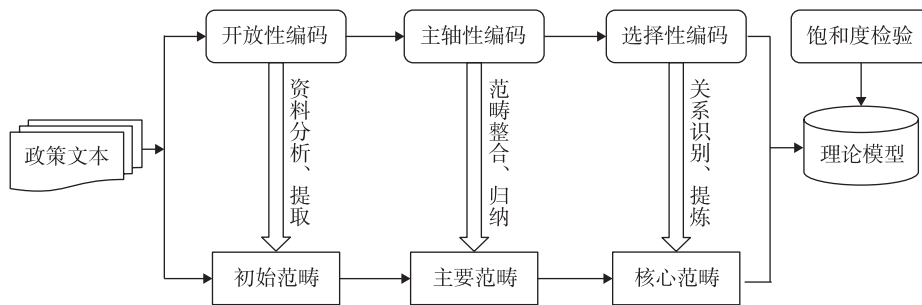


图3 扎根理论的建构主义研究思路

Fig.3 Constructivist research approach based on grounded theory

①本文并非借助先验的政策工具理论框架进行简单的理论嵌套,而是以行动者参与的政策执行全过程周期为立足点,以不同范畴所呈现的功能性关系为依据,最终凝练得到目标导向型、系统变革型、过程控制型、能力建设型4个政策工具类别。其中,目标导向型政策工具的功能边界是“达到何种行动效果”,系统变革型政策工具的功能边界是“谁来采取行动”,过程控制型政策工具的功能边界是“怎样采取行动”,能力建设型政策工具的功能边界是“行动效果如何保证”。

表2 开放性编码表

Tab.2 Open encoding

序号	概念	序号	概念	序号	概念	序号	概念
1	习近平生态文明思想	31	严查“大棚房”	61	建立权责清单	91	交接清单制度
2	底线思维	32	规范农业生产活动	62	属地管理责任	92	领导协调机制
3	新发展理念	33	高标准农田建设	63	主要领导负责制	93	联席会议制度
4	问题导向	34	生产功能区	64	粮食生产责任	94	考核机制
5	依法治理	35	农业基础设施	65	共同责任机制	95	干部综合考核评价
6	耕地保护红线	36	农田用途管制	66	目标责任书	96	奖惩并举
7	耕地保有量	37	永久基本农田建设	67	政府工作任务	97	离任审计制度
8	耕地用途管制	38	分类施策	68	全域网络	98	督察制度
9	耕地占补平衡	39	全域土地综合整治	69	基本农田网格	99	卫星监测
10	耕地轮作休耕	40	保护利用结合	70	网格联络员	100	耕地“云保护”
11	提升耕地地力等级	41	“多规合一”	71	网格化管理机制	101	“田长制”APP
12	保护性耕作	42	建管护一体化	72	一网两长	102	信息报送
13	退化耕地治理	43	“三位一体”保护	73	闭合式保护网络	103	共享数据库
14	耕地质量监测	44	层级制田长设置	74	网格田长体系	104	信息化建设
15	水土流失综合防治	45	田长分级目录	75	违法快捷发现机制	105	网格化管理平台
16	耕作层土壤剥离利用	46	田长制办公室	76	日常管护机制	106	“一张图”管控
17	污染源头严防	47	总田长	77	闭环执法监管体系	107	信息调度
18	保护补偿机制	48	工作责任单位	78	耕地分类管理	108	市场资本
19	规模化降污	49	工作领导小组	79	长效监管机制	109	市场资源配置
20	技术治污	50	组织基础	80	耕地保护公益诉讼	110	耕地保护激励基金
21	耕地生态修复	51	第一责任人	81	执法效率和精准度	111	多元化资金投入
22	生态保护红线	52	直接责任人	82	常态化巡查检查	112	扶持政策
23	面源污染防治	53	民间田长	83	联合监管机制	113	社会化服务组织
24	固体废物污染防治	54	工作架构	84	联动查处机制	114	群众广泛参与
25	遏制耕地“非农化”	55	田长制组织体系	85	联防联控机制	115	保护标志牌
26	防止耕地“非粮化”	56	各级田长职责	86	共同管理机制	116	社会监督
27	藏粮于地、藏粮于技	57	党政同责	87	协调联动工作机制	117	科普教育
28	提升粮食综合产能	58	责任区域	88	区域统筹制度	118	信息公开
29	防止耕地撂荒	59	权责一致	89	“田长+检察长”	119	媒体平台
30	落实耕地利用优先序	60	主体责任	90	包片联户机制	120	政策宣传

表3 开放性编码的范畴化

Tab.3 Categorization of open encoding

范畴	概念	节点数	范畴	概念	节点数
理念指引	1、2、3、4、5	407	权责划分	56、57、58、59、60、61、62、63、64、65、66、67	917
耕地数量保护	6、7、8、9	558	网格化架构	68、69、70、71、72、73、74	442
耕地质量保护	10、11、12、13、14、15、16	728	执法监管	75、76、77、78、79、80、81、82	817
耕地生态保护	17、18、19、20、21、22、23、24	672	协同联动	83、84、85、86、87、88、89、90、91、92、93	680
粮食安全保障	25、26、27、28、29、30、31、32	473	考核问责	94、95、96、97、98	426
基本农田建设	33、34、35、36、37、38	878	技术赋能	99、100、101、102、103、104、105、106、107	406
系统治理	39、40、41、42、43	155	资金支持	108、109、110、111、112	332
机构设置	44、45、46、47、48、49、50、51、52、53、54、55	1 098	多元参与	113、114、115、116、117、118、119、120	518

表4 主轴性编码表
Tab.4 Spindle coding

主范畴	副范畴	节点数
目标导向型政策工具	理念指引、耕地数量保护、耕地质量保护、耕地生态保护、粮食安全保障、基本农田建设、系统治理	3 871
系统变革型政策工具	机构设置、权责划分、网格化架构	2 457
过程控制型政策工具	执法监管、协同联动、考核问责	1 923
能力建设型政策工具	技术赋能、资金支持、多元参与	1 256

2.3 选择性编码与模型构建

选择性编码是“通过描述现象的‘故事线’来梳理和发现核心范畴,并在核心范畴与其他范畴之间建立起系统的联系”^[20],由此构建具有较强概括能力和关联能力的理论模型。对初始概念、副范畴、主范畴的关联进行梳理发现,目标导向型政策工具、系统变革型政策工具、过程控制型政策工具、能力建设型政策工具可以归为一个核心范畴——“耕地保护田长制的政策工具谱系”。发轫于此,本文将建构“耕地保护田长制的政策工具谱系模型”,即“四维驱动式凌锥模

型”(图4)。目的在于:通过自下而上的呈现方式,整体性描绘耕地保护田长制的政策工具使用图景,揭示其使用特征,提出政策工具的优化路径。

2.4 理论饱和度检验

为符合扎根理论研究方法的理论饱和原则,本文将余下的30份政策文本再次进行开放性编码、主轴性编码和选择性编码,发现所得概念和范畴均可被已有概念和范畴覆盖,且所得范畴之间也未出现新的逻辑关联。由此判定,本文所构建的模型具有良好的理论饱和度,具备一定的现实解释力。

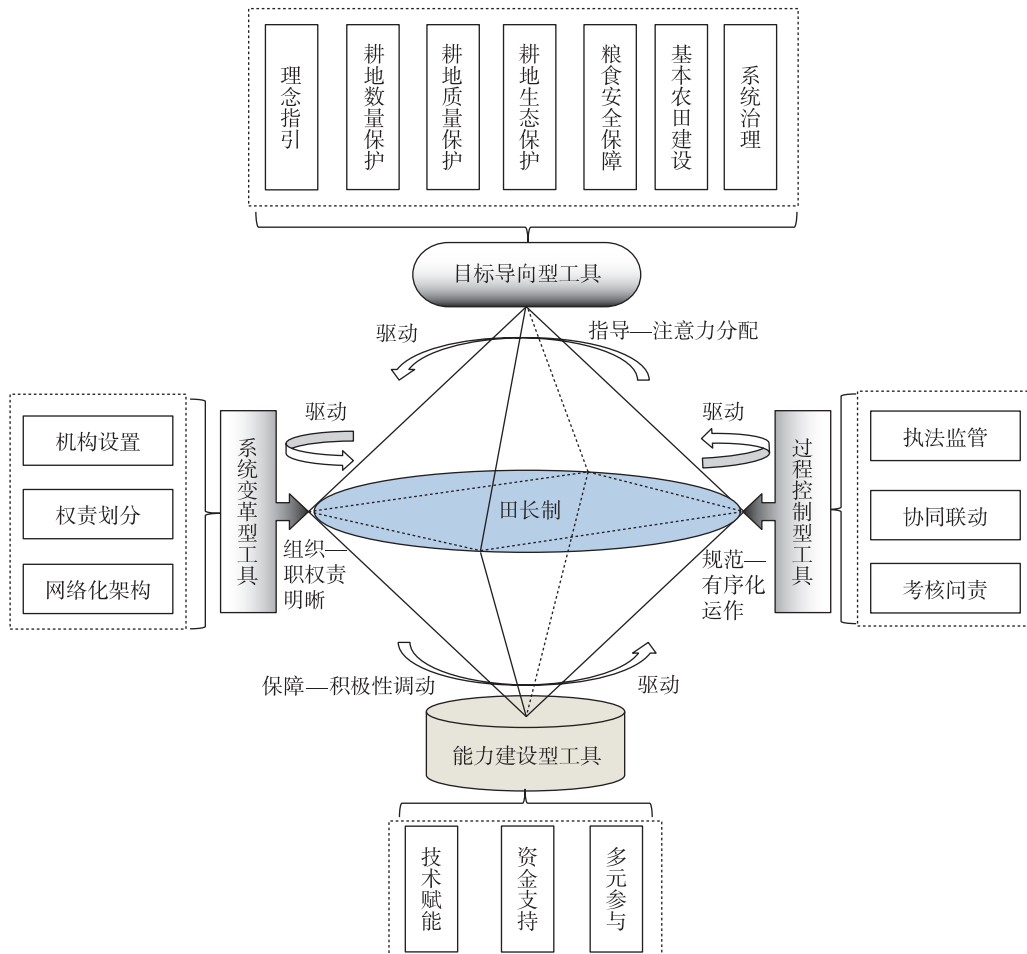


图4 耕地保护田长制的政策工具谱系模型

Fig.4 Policy tool genealogy model of farmland protection Tianzhang system

3 模型阐释与特征分析

3.1 模型阐释

3.1.1 第一谱系：目标导向型政策工具

目标导向型政策工具的节点数为3 871个,是耕地保护田长制的第一谱系政策工具。一直以来,在效率机制驱动下,地方政府时常会有选择地规避不利自身获益的耕地保护目标,进行“目标替代”^[21]。为应对这种“目标替代”现象,现行政策从理念指引、耕地数量保护、耕地质量保护、耕地生态保护、粮食安全保障、基本农田建设、系统治理7个方面创设目标导向型政策工具,以明确耕地保护约束性政策目标,力求达到田长注意力分配正向牵引效果。细言之,理念指引要求将习近平生态文明思想和新发展理念贯彻落实到耕地保护全过程,并坚持问题导向与底线思维,认真审视耕地资源有限性短缺、耕地利用产出不充分等问题^[22];耕地数量保护强调严格按照耕地占补平衡要求落实耕地保有量约束性指标,守住耕地保护红线;耕地质量保护旨在采取轮作休耕、水土流失综合防治、培肥改良等措施实现用地与养地相结合,恢复和提升地力;耕地生态保护则强调加强耕地污染源头防控,推行规模化降污和技术治污,恢复耕地生态健康良好状态;粮食安全保障要求严格管控耕地“非粮化”,坚决遏制耕地“非农化”,以落实耕地利用优先序、规范农业生产活动等措施提升耕地的粮食综合产能;基本农田建设强调按照高标准农田建设规划要求,推进农田基础设施系统化建设,增强农田防灾抗灾减灾能力^[23];系统治理旨在树立耕地“三位一体”保护理念,推进耕地建管护一体化,优化国土空间发展格局。

3.1.2 第二谱系：系统变革型政策工具

系统变革型政策工具的节点数为2 457个,是耕地保护田长制的第二谱系政策工具。耕地保护是一项纵横交错的系统工程。在纵向维度,涉及各级政府、村委会、农户等主体的跨层级治理;在横向维度,涉及自然资源、生态环境、农业农村等单位的跨部门协作。面对此项系统工程,尽管国家已经出台众多耕地保护责任落实文件,但因耕地保护的负外部性以及责任制主体权责的分散化,导致耕地保护实践中仍存在认识不统一、职权交叉、执法空白等问题。对此,现行政策从机构设置、权责划分、网格化架构三个方面创设系统变革型政策工具,是推动耕地保护主体职权明晰的积极探索,能够有效避免因监管错位导致的

耕地保护制度实施效率低下^[24]。在机构设置方面,政策制定者立足分级负责的耕地保护属地监管体制,设立各级田长、田长工作领导小组、田长办公室等基本单元;在权责划分方面,政策制定者按照耕地保护共同责任、党政同责、主体责任等要求,进一步细化耕地保护权责标准与边界,清晰呈现出田长制的权责体系^[25];在网格化架构方面,政策制定者通过在基层田长配置网格员,形成封闭式耕地保护网络。

3.1.3 第三谱系：过程控制型政策工具

过程控制型政策工具的节点数为1 923个,是耕地保护田长制的第三谱系政策工具。在当前耕地保护科层组织分工逻辑下,科层组织的“权威思维定势”和“权责倒挂”将造成耕地保护制度的敷衍执行。为此,现行政策从执法监管、协同联动、考核问责三个方面创设过程控制型政策工具,旨在设计程序性规范保障“耕地保护责任链”的正常运行,实现耕地保护田长制的有序化运作。其中,执法监管是基础性程序工具。这种工具以耕地违法快捷发现机制、常态化巡查检查制度、闭环执法监管体系等为核心,重在提升耕地保护的执法效率和精准度。协同联动是沟通性程序工具。这种工具通过设立联防联控机制、联席会议制度、交接清单制度等沟通性程序,旨在加强目标导向下的跨部门互动与协作,以形成耕地保护“合力”^[26]。考核问责是反馈性程序工具。这种工具按照“谁管谁负责,谁管谁跟进”的原则,对田长巡查不到位、问题不制止等情况进行问责^[27],对工作成绩突出的田长给予表彰,具体方式包括逐级督导、社会信用评价、责任目标年度考核等。过程控制型政策工具的二维分析框架具体如图5。

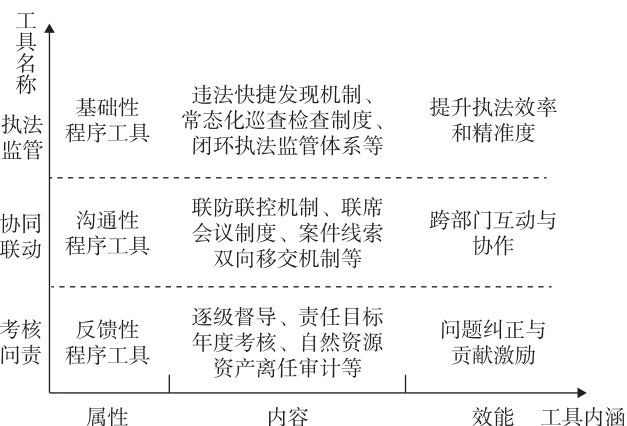


图5 过程控制型政策工具的二维分析框架

Fig.5 A two-dimensional analysis framework for policy tools of process control

3.1.4 第四谱系：能力建设型政策工具

能力建设型政策工具的节点数为1 256个,是耕地保护田长制的第四谱系政策工具。受制于传统“管控—压制”型土地管理模式的影响,当前耕地保护工作呈现出一种低信息化水平的非合作态势,耕地保护主体的制度明晰力、制度知行力、制度行动力、制度督导力仍存在一定不足^[28],如此将影响田长制的长效运行。为保障田长制的长效运行,现行政策从技术赋能、资金支持、多元参与三个方面创设能力建设型政策工具,力求加强耕地保护主体的执法效能,激发其执行动力。在技术赋能方面,强调以智慧耕地管理平台建设为核心,集成运用卫星遥感、手机终端、无人机监测等技术手段,对耕地利用的变化情况进行即时跟踪调查监测,形成耕地“一张图”的综合监管模式^[29];在资金支持方面,强调建立多元化资金投入机制,制定“市场化”激励政策^[2],逐步协同调整耕地保护补偿标准,充分调动耕地保护主体的主动性和积极性;在多元参与方面,强调通过社会化服务、社会监督、科普教育等措施,提高田长制的社会认同度,营造“人人参与”的耕地保护氛围,塑造多元共治式耕地保护共同体^[30]。

3.2 特征分析

3.2.1 政策工具组合结构不合理

梳理各类型政策工具使用比例后发现,耕地保护田长制的政策工具使用呈现非均衡性样态(图6),其组合结构存在诸多不合理的问题,如此易引发政策工具内部的挤迫效应。政策工具组合结构不合理表现在:一方面,不同类型政策工具组合结构失衡。其中,目标导向型政策工具占比为40.72%,呈“主导”状态;系统变革型政策工具占比为25.84%,呈“强势”状态;过程控制型政策工具占比为20.23%,呈“弱势”状态;能力建设型政策工具占比为13.21%,呈“缺位”状态。另一方面,同一类型政策工具的子类型工具组合结构失调。譬如,在目标导向型政策工具中,基本农田建设占比为22.68%,耕地质量保护占比为18.81%,耕地生态保护占比为17.36%,粮食安全保障占比为12.22%,理念指引占比为10.51%,系统治理占比为4.00%。这表明,现行政策多停留在耕地保护微观目标的设定上,缺乏对理念指引、系统治理、粮食安全保障等耕地保护宏观目标的关照。耕地保护宏观目标的“亏空”将难以保证各级田长对耕地保护工作持续性地投入政策注意力。

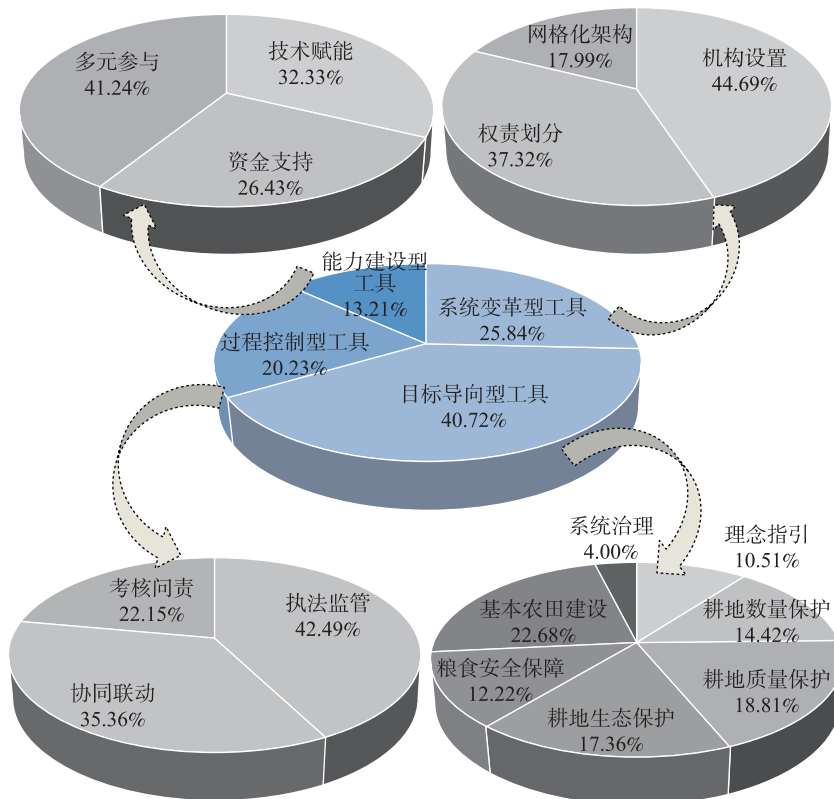


图6 各类型政策工具的比例与结构分布图

Fig.6 The proportion and structural distribution of various types of policy tools

3.2.2 政策工具可操作性待增强

由政策模糊性理论可知，“开展政策试点的初期，地方政府都会面临政策内容的模糊”^[31]。耕地保护田长制尚处于政策扩散的地方试点阶段，同样面临政策内容的模糊问题。政策内容的模糊导致耕地保护田长制的政策工具也具有模糊性。这种模糊性主要体现在两个方面：一是政策工具的实质性模糊，主要是指田长制中耕地保护的约束性政策目标不清晰。譬如，现行政策虽然提出田长需要防止耕地“非粮化”和遏制耕地“非农化”，但是何为“非农化”“非粮化”行为，政策文本缺乏清晰的界定，并且“目前我国尚未设立耕作层破坏认定国家标准”^[32]，这就致使耕地保护的约束性政策目标不清晰。二是政策工具的程序性模糊，主要是指田长制中耕地保护主体的政策执行过程不明朗。譬如，现行政策提出田长需要进行日常巡查检查，但是怎样巡查检查、巡查检查什么、巡查检查的时间间隔是多少等并未给出明确说明，这就容易诱发田长的有限理性行为，衍生象征性执法、选择性执法等乱象。因此，由于当前耕地保护田长制的政策工具存在实质性模糊和程序性模糊问题，进而导致政策工具缺乏可操作性。

3.2.3 政策工具创新性仍为不足

从制度起源来看，田长制虽起源于河长制和林长制，但在组织体系方面田长制与后两者之间存在较大差异，相较河长制的省、市、县、乡四级组织和林长制的省、市、县、乡、村五级组织，田长制在省、市、县、乡、村五级组织基础上，创造性增设网格田长与户田长，其组织体系最低级别已延伸至农户。基于此项差异，田长制应当拥有符合自身制度逻辑的系统变革型政策工具。然而，比较分析发现，田长制的系统变革型政策工具与河长制和林长制的系统变革型政策工具具有高度同质性。如此样态表明，田长制的政策工具创新性仍为不足。此外，田长制的政策工具还存在前沿拓展不足的问题。譬如，除海南省提出加强耕地“四位一体”（数量、质量、生态、效益）保护之外，多数省市在目标导向型政策工具中的主张是加强耕地“三位一体”（数量、质量、生态）保护。耕地“三位一体”保护的主张契合当前中国耕地保护利用的实际，具有一定的合理性。但是，田长制作为一种地方先试先行的政策，不仅需要“回应当下”，也需要“照顾未来”。因此，以前瞻性视角视之，为应对耕地保护利用的新问题和新形势，耕地保护田长制的目标导向型政策工

具仍需前沿拓展，如此才能发挥先试先行政策的最大功效。

3.2.4 政策工具实质效力需提升

按效力等级的不同，政策可以分为等级较低的具体政策（地方规范性文件）、等级中等的基本政策（国家规范性文件）、等级较高的元政策（法律法规）^[33]。政策文本的等级越高，政策工具的实质效力就越强，反之亦然。在当前耕地保护田长制的制度扩散中，除国家层面的《关于完善早发现早制止严查处工作机制的意见》提出“推动建立‘田长制’”以及《农业农村部关于农业综合行政执法服务种子和耕地两个要害的指导意见》提出“鼓励地方探索建立耕地保护田长制”之外，耕地保护田长制的多数政策文本属于地方规范性文件与工作文件，整体等级偏低。现行政策的低等级性直接导致当前耕地保护田长制的政策工具实质效力整体偏弱。再者，从政策工具的构成要素来看，“负面问责”内容远多于“正面激励”内容。在这种高压问责状态下，田长治田缺乏内在动力，田长的“负责”心态将逐渐转为“避责”心态。如此一来，耕地保护田长制的政策工具实质效力将被弱化。

4 研究结论与政策启示

本文以120份省市级层面的耕地保护田长制实施（工作）方案为原始资料，运用扎根理论进行质性分析，构建出耕地保护田长制的政策工具谱系模型——“四维驱动式凌锥模型”，并发现现行政策在政策工具使用上存在组合结构不合理、可操作性不强、创新性不足、实质效力不高等问题。据此，本文提出未来耕地保护田长制的政策工具优化方向。

（1）协调政策工具使用比例，优化组合结构的适配性。一方面，适度平衡不同类型政策工具的使用比例。坚持动态平衡的整体系统思维，适当减小目标导向型政策工具占比，平衡系统变革型政策工具和过程控制型政策工具的使用，适度增加能力建设型政策工具供给，以发挥政策工具的“结构效应”^[34]。另一方面，科学优化同一类型政策工具子类型工具的使用比例。具体操作为：在目标导向型政策工具中，加强理念指引、系统治理等宏观性工具的供给，通过“田长制+乡村振兴”“田长制+大食物观”等的有机结合，以保证田长政策注意力的可持续性、强战略性；在系统变革型政策工具中，增加网格化架构和权责划分工具的使用，通过签订目标责任书、建立权责清单等方式，

将田长的耕地保护任务落实到责任地块和责任网络;在过程控制型政策工具中,注重反馈性程序工具的供给,通过“奖励与惩戒并行并重并举”“内部考核与外部评价相结合”“容错纠错与履职尽责相协同”等方式立体式绘制田长的“绩效画像”,以保障执法监管和协同联动工具的高效运行;在能力建设型政策工具中,提高资金支持和技术赋能工具的使用,鼓励社会资本、云计算技术、人工智能等资源要素向耕地保护工作延伸,助力耕地资源的现代化治理。

(2)细化政策工具操作流程,增强内容要素的精准性。首先,设置耕地保护的阶段性目标。依据地区内耕地保护实践,结合党中央提出的“两步走”战略安排,系统规划从2020年到2035年、从2035年到本世纪中叶的耕地保护远景目标与主要任务。其次,拟定可量化的耕地保护目标。以“三调”数据为底数,明确永久基本农田“保哪里”,耕地“保多少”;以2020年耕地质量数据为底数,明确耕地质量提升的程度,地力提升的具体任务;以2020年耕地生态系统数据为底数,明确耕地生态系统整体性修复和治理的任务清单。此外,建议在明确耕作层破坏鉴定标准基础上,制定耕地利用负面清单,对“非农化”“非粮化”行为进行清晰界定。最后,出台与耕地保护田长制实施(工作)方案相配套的实施办法和细则。譬如,可以出台《耕地保护田长制运行规则》《耕地保护田长巡田工作制度》《耕地保护田长制会议制度》等配套细则,将抽象的政策工具转化为具体的操作文本。

(3)注重政策工具创新变革,培育内生动力的发展性。面向中国式现代化的发展要求,政策设计者需要注重耕地保护的多主体联动、多功能评价、多手段集成及多目标协同^[35]。由此,耕地保护田长制的政策工具需进行以下创新变革:一是拓展目标导向型政策工具的前沿属性。在深刻理解新时代耕地保护的内涵基础上,逐步更新耕地“全要素”保护、耕地绿色低碳利用、“三生空间”用地转型等内容,开启耕地资源利用与保护新格局。二是提升系统变革型政策工具的基层属性。将村民小组长、村“两委”成员、新型农业经营主体负责人或村民代表等主体吸纳入村级田长的人选范围,并合理设置网格田长和户田长,使田长制的责任重心充分下移。三是优化过程控制型政策工具的协同属性。借助田长制的高位推动,建立以“利益协调”为核心、以“田长+”为形式的全域耕地保护协作机制,推进耕地资源的整体性治理。四是

增强能力建设型政策工具的市场属性。各地政府应不断探索“田长制+PPP”的治理模式,积极引导企业参与耕地保护工作,激活社会资本,提高耕地保护补偿资金的运作效率。

(4)提升政策工具效力层级,夯实功能发挥的有效性。政策工具效力层级提升的关键在于,逐步优化政策文本的效力等级结构。为此,耕地保护田长制的政策工具效力层级提升需要分三步进行:第一步,继续深化地方实践探索,提炼各地田长制试点的制度共性,制定国家层面的耕地保护田长制实施(工作)方案;第二步,将耕地保护田长制进行央地间的纵向扩散,鼓励地方把成熟的规范性文件上升为地方性法规;第三步,以耕地保护立法、生态环境法典编纂等为契机,借鉴吸收河长制和林长制的入法经验,在未来《耕地保护法》《生态环境法典》中明确田长制的法律地位和主要职能^[13]。此外,为防止高强度问责挫伤田长的积极性,影响政策工具的实效,还需逐步健全田长制的政策激励体系,赋予田长一定的治理裁量权^[25],激发其主观能动性,从而提高田长制的治理效能。

参考文献(References):

- [1] 中共中央宣传部编. 习近平总书记系列重要讲话读本(2016年版)[M]. 北京: 学习出版社, 人民出版社, 2016: 158.
- [2] 韩杨. 中国耕地保护利用政策演进、愿景目标与实现路径[J]. 管理世界, 2022, 38(11): 121 - 131.
- [3] 刘丹, 巩前文, 杨文杰. 改革开放40年来中国耕地保护政策演变及优化路径[J]. 中国农村经济, 2018(12): 37 - 51.
- [4] 习近平. 切实加强耕地保护 抓好盐碱地综合改造利用[J]. 求是, 2023(23): 4 - 8.
- [5] 陈美球. 构建耕地共同保护机制: 理论基础、制约因素与实现路径[J]. 农业经济与管理, 2022(3): 13 - 19.
- [6] NIU S, LYU X, GU G. What is the operation logic of cultivated land protection policies in China? A grounded theory analysis[J]. Sustainability, 2022, 14(14): 8887 - 8907.
- [7] 尚二萍, 许尔琪, 张红旗, 等. 中国粮食主产区耕地土壤重金属时空变化与污染源分析[J]. 环境科学, 2018, 39(10): 4670 - 4683.
- [8] 中华人民共和国自然资源部. 自然资源部通报67个耕地保护督察发现违法违规重大典型问题[EB/OL].

- (2023-04-14)[2023-08-01].https://m.mnr.gov.cn/dt/ywbb/202304/t20230414_2781713.html.
- [9] 崔宝敏. 田长制——压实保护责任 提升耕地质量[N]. 光明日报, 2022-02-23(7).
- [10] 吴克宁, 郝士横, 吕欣彤. “田长制”相关问题分析[J]. 中国土地, 2021(12): 10-11.
- [11] 刘珉, 胡鞍钢. 中国式治理现代化的创新实践: 以河长制、林长制、田长制为例[J]. 海南大学学报(人文社会科学版), 2023, 41(5): 53-65.
- [12] 张峥, 桑玲玲, 刘宏涛. 完善“田长制”压实耕地保护责任[J]. 中国农业综合开发, 2022(2): 10-12.
- [13] 齐世敬. 耕地保护田长制的实践探索与思考[J]. 中国土地, 2022(5): 8-11.
- [14] 匡兵, 卢新海, 陈丹玲. 基于内容分析法的中国耕地轮作休耕政策工具选择研究[J]. 中国土地科学, 2018, 32(11): 30-36.
- [15] CHARMAZ K. Constructing Grounded Theory: A Practical Guide Through Qualitative Analysis[M]. London: Sage Publications Ltd, 2006: 37.
- [16] 黄萃, 任弢, 张剑. 政策文献量化研究: 公共政策研究的新方向[J]. 公共管理学报, 2015, 12(2): 129-137, 158-159.
- [17] 司林波, 裴索亚. 跨行政区生态环境协同治理的政策过程模型与政策启示——基于扎根理论的政策文本研究[J]. 吉首大学学报(社会科学版), 2021, 42(6): 34-44.
- [18] 朱丽叶·M. 科宾, 安塞尔姆·L. 施特劳斯. 质性研究的基础形成扎根理论的程序与方法[M]. 朱光明, 译, 重庆: 重庆大学出版社, 2015: 48-96.
- [19] 贾旭东, 谭新辉. 经典扎根理论及其精神对中国管理研究的现实价值[J]. 管理学报, 2010, 7(5): 656-665.
- [20] 熊焯. 我国地方政策转移中的政策“再建构”研究——基于江苏省一个地级市河长制转移的扎根理论分析[J]. 公共管理学报, 2019, 16(3): 131-144, 174-175.
- [21] 郭珍, 吴宇哲. 耕地保护制度执行过程中的“目标替代”——基于多任务代理模型的研究[J]. 经济学家, 2016(6): 58-65.
- [22] 漆信贤, 张志宏, 黄贤金. 面向新时代的耕地保护矛盾与创新应对[J]. 中国土地科学, 2018, 32(8): 9-15.
- [23] 于法稳, 代明慧, 林珊. 基于粮食安全底线思维的耕地保护: 现状、困境及对策[J]. 经济纵横, 2022(12): 9-16.
- [24] 王文旭, 曹银贵, 苏锐清, 等. 基于政策量化的中国耕地保护政策演进过程[J]. 中国土地科学, 2020, 34(7): 69-78.
- [25] 任彬彬, 周建国. 地方政府河长制政策工具模型: 选择偏好与优化路径——基于扎根理论的政策文本实证研究[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2021, 27(6): 145-157.
- [26] 刘洪彬, 李顺婷, 吴梦瑶, 等. 耕地数量、质量、生态“三位一体”视角下我国东北黑土地保护现状及其实现路径选择研究[J]. 土壤通报, 2021, 52(3): 544-552.
- [27] 何宏莲, 安洋, 刘尊梅. “三位一体”黑土地法律保护的应然逻辑与实现路径[J]. 资源科学, 2023, 45(5): 913-925.
- [28] 刘桃菊, 陈美球. 中国耕地保护制度执行力现状及其提升路径[J]. 中国土地科学, 2020, 34(9): 32-37, 47.
- [29] 刘蒙罢, 张安录. 建党百年来中国耕地利用政策变迁的历史逻辑及优化路径[J]. 中国土地科学, 2021, 35(12): 19-28.
- [30] 牛善栋, 方斌. 中国耕地保护制度70年: 历史嬗变、现实探源及路径优化[J]. 中国土地科学, 2019, 33(10): 1-12.
- [31] 白桂花, 朱旭峰. 政策模糊性、内外部监督与试点初期执行: 基于“新农合”的比较研究[J]. 学海, 2020(2): 39-45.
- [32] 郝士横, 吴克宁, 董秀茹, 等. 耕地“非粮化”耕作层破坏诊断标准探讨[J]. 土壤通报, 2021, 52(5): 1028-1033.
- [33] 汪晓帆, 郝亮, 秦海波, 等. 政策工具视角下中国耕地生态管护政策文本量化研究[J]. 中国土地科学, 2018, 32(12): 15-23.
- [34] 匡兵, 卢新海, 韩璟. 政策工具如何影响中国耕地保护效果[J]. 中国人口·资源与环境, 2019, 29(11): 111-119.
- [35] 金晓斌, 梁鑫源, 韩博, 等. 面向中国式现代化的耕地保护学理解析与地理学支撑框架[J]. 经济地理, 2022, 42(11): 142-150.

Policy Tool Genealogy Model and Policy Implication of Farmland Protection Tianzhang System: An Empirical Analysis of Policy Text Based on Grounded Theory

FANG Yin, LI Jie, SI Yaoyao

(School of Law, Guizhou University, Guiyang 550025, China)

Abstract: The purposes of this study are to analyze the implementation (work) plans of farmland protection Tianzhang system successively introduced by various provinces and cities, and to describe the overall picture of its policy tools and their usage characteristics, to provide the reference for policy improvement and optimization. The research methods include grounded theory and content analysis. The research results show that: 1) the policy tool genealogy model of farmland protection Tianzhang system is the “four-dimensional driving pyramid model”, which is composed of goal-oriented policy tools, system transformation policy tools, process control policy tools, and capacity building policy tools. 2) “Attention allocation, clear job responsibilities, orderly operation and active mobilization” is the policy tool usage logic of farmland protection Tianzhang system. Based on this logic, it helps to smooth the “last mile” of farmland protection. 3) The current farmland protection Tianzhang system has problems with unreasonable combination structure, weak operability, insufficient innovation and low substantive effectiveness in the use of policy tools. In conclusion, the proportion of policy tools used should be coordinated and refined to optimize the adaptability of the combination structure. The operational process of policy tools should be refined to enhance the accuracy of content elements. The innovation and transformation of policy tools are required to cultivate the development of endogenous driving forces. The effectiveness level of policy tools should be increased to consolidate the effectiveness of their functions.

Key words: farmland protection; Tianzhang system; local governments; policy tool; grounded theory

(本文责编: 仲济香)