

中国黑土地保护政策演进过程与特征的量化考察

李政宏, 吕 晓*, 杨伊涵, 陈晓闯, 牛善栋

(东北大学文法学院, 辽宁 沈阳 110169)

摘 要:【目的】研究中国黑土地保护政策的演进特征和规律, 为其更好地引领黑土地保护工作开展提供参考与依据。【方法】以政策过程理论为指导, 基于政策文献计量法和内容分析法, 使用 1998~2021 年期间出台的国家及省市层面 304 份黑土地保护政策文献数据, 提出了黑土地保护政策强度量化标准, 对政策强度、数量、纵横结构进行分析。【结果】黑土地保护政策强度与政策数量不断上升且呈现出阶段性特征; 政策颁布机构以农业农村部(含原农业部)、水利部居多, 存在一定数量的多部门联合颁布政策; 政策形式以“通知意见”为主, 拥有党中央宏观指导方针; 政策主题集中于保护目标、试点建设、技术模式方面; 政策工具以命令控制型为主, 其他类型工具使用次数有所增加; 政策演进经历了萌芽探索、初步形成和深化发展三个阶段。【结论】中国黑土地保护政策不断优化, 未来应以构建“数量、质量、生态、权益”四位一体的系统性保护体系为目标, 推动黑土地保护法治化进程, 结合“田长制”的深入推行, 完善生态补偿机制, 细化保护责任、过程管理、监督反馈, 提升政策的可操作性。

关 键 词: 土地政策; 黑土地保护; 政策过程; 政策文献量化

中图分类号: F301 **文献标识码:** A **文章编号:** 0564-3945(2022)04-0998-11

DOI: 10.19336/j.cnki.trtb.2021120401

李政宏, 吕 晓, 杨伊涵, 陈晓闯, 牛善栋. 中国黑土地保护政策演进过程与特征的量化考察 [J]. 土壤通报, 2022, 53(4): 998-1008

LI Zheng-hong, LV Xiao, YANG Yi-han, CHEN Xiao-chuang, NIU Shan-dong. Evolution Process and Characteristics of Protection Policy for Black Soils in China[J]. Chinese Journal of Soil Science, 2022, 53(4): 998-1008

【研究意义】东北地区拥有得天独厚的黑土资源优势, 是中国极其重要的粮食生产功能区和最大的商品粮生产基地, 其粮食总产量和商品粮及分别占全国总量的 1/4 和 1/3, 在保障国家粮食安全方面发挥着“压舱石”作用^[1-2]。然而, 由于近年来高强度的开发利用, 黑土地面临着严重的“变薄、变瘦、变硬”等问题^[3], 对其保护的缺失在不利于巩固东北地区粮食生产重要地位的同时更对中国粮食安全带来严峻挑战。为此, 中国“十四五规划”明确要求: “实施黑土地保护工程, 加强东北黑土地保护和地力恢复。”2015~2021 年, 中央一号文件连续 7 年均提及黑土地保护内容, 2021 年中央一号文件更是明确指出: “实施国家黑土地保护工程, 推广保护性耕作模式。”作为国家重要战略。保护黑土地、实现其合理开发与利用对巩固东北地区粮食生产重要地位、保障我国粮食安全、促进生态文明建设与乡村振兴均具有重要意义。

【前人研究进展】近年来, 国内诸多学者围绕

黑土地的肥力变化、表层侵蚀、元素构成、保护性耕作技术、保护工程建设、资源价值属性等方面开展了大量实验调查与理论研究^[4-8]。其中, 部分学者结合公共政策理论初步总结了黑土地保护政策内容, 分析了政策中存在的政出多门、碎片化、补偿单一、监督缺失等现实问题, 并从提升法治化程度、发挥农户主体作用、加强政府部门协同等方面提出了较多政策建议^[9-11]。然而, 此类研究大多为研究者综合其自身知识、能力与价值立场, 采用定性的研究方法, 对政策文献进行的分析与解读, 尤其是基于政策文献自身角度而对黑土地保护政策开展细致梳理与归纳总结的量化研究成果尚未见报道。【本研究切入点】就目前而言, 我国已出台了大量的黑土地保护政策, 但从部分地区的保护实践来看, 政策措施往往面临着“落地难、执行难、推广难”的问题。以保护性耕作相关政策为例, 自 2002 年吉林省提出黑土地中推广秸秆还田保护性耕作以来, 至今已有 30 余份政策从实施数量、技术规程、奖补办法、监

收稿日期: 2021-12-04; 修订日期: 2022-02-26

基金项目: 国家级大学生创新创业训练计划资助项目(202110145106)、国家自然科学基金面上项目(42071226)、中央高校基本科研业务专项资金资助(N2124001)和辽宁省经济社会发展研究课题(2022lslybkt-026)资助

作者简介: 李政宏(2001-), 男, 河北衡水人。主要研究方向为耕地保护与公共政策。E-mail: lizhenghong1005@163.com

*通讯作者: E-mail: lvxiao@mail.neu.edu.cn

测评价等多个方面加以细化; 2020 年国家出台了专门的《东北黑土地保护性耕作行动计划(2020~2025 年)》。但在主体作用、组织方式、服务机制等方面仍然匮乏, 且政策是否与现实所需存在偏差也有待考量, 这导致除部分试点外, 大部分地区农户对保护性耕作技术的采取缺乏积极态度。为此, 亟待通过系统梳理我国黑土地保护政策的力度变化、主题分布与发展足迹以明晰其中存在的政策问题, 进而实现政策优化与调适。

【拟解决的问题】政策文献作为政策信息的“载体”, 为政策主体、政策过程与政策工具的观测分析提供了有效路径与渠道^[12]。基于科学的方法从政策文献的内外部属性特征出发开展政策文献量化研究, 是解析政策过程中知识、信息和经验等演进现象和规律的重要手段^[13]。鉴于此, 本文系统搜集整理国家、省级层面黑土地保护政策, 在尝试结合黑土地政策自身特征进行政策文献计量、内容分析法等定量方法的调适与创新基础上, 对 1998~2021 年的黑土地保护政策进行量化考察, 系统总结黑土地保护政策演进规律与特征, 据此提出政策建议, 期望能为深

化黑土地保护工作提供科学依据, 并为政策文献量化研究提供新的案例。

1 数据来源与研究方法

1.1 数据来源

首先, 对“北大法宝”、国务院及其所属相关部门网站、省级人民政府及其所属相关部门网站以“黑土”为关键词进行直接检索, 并对文献资料、政策文本中涉及的黑土地保护政策相关内容进行回溯检索, 检索年限范围为建国以来至 2021 年底。其次, 为确保政策文本的准确性与有效性, 在坚持政策内容须与黑土地密切相关、政策文本须明确提及“黑土”、政策属性须为具有权威性的规范文件等原则下, 通过仔细阅读政策名称与文本, 进行人工遴选。最后, 选取 1998 年至 2021 年包括中共中央、国务院及其各部门、黑土区省级行政部门公布的政策文件以及全国和各省区人大通过的法律法规与决议在内的共计 304 份政策文本作为分析对象, 建立黑土地保护政策文献数据库(表 1)。

表 1 国家与省级层面黑土地保护相关的政策文献列表

Table 1 Policy documents related to the protection for black soils at the national and provincial levels

| 编号 Number | 政策文件名 Name of policy document |
|--------------|--|
| 1 | 《黑龙江省人民政府办公厅关于印发黑龙江省“十四五”黑土地保护规划的通知》 |
| 2 | 《黑龙江省人民政府关于印发黑龙江省“十四五”土壤地下水和农村生态环境保护规划的通知》 |
| 3 | 《内蒙古自治区东北黑土地保护工程实施方案(2021~2025年)》 |
| 4 | 《国务院关于印发2030年前碳达峰行动方案的通知》 |
| 5 | 《吉林省农业农村厅关于东北黑土地保护利用项目远程电子监测终端与吉林省农业机械化智慧云平台进行数据对接的通知》 |
| ... | ... |
| 304 | 《国务院关于印发全国生态环境建设规划的通知》 |

1.2 研究方法思路

1.2.1 研究方法 政策文献计量法是一种量化分析政策文献的结构属性的研究方法, 力图将文献计量学、统计学等学科方法引入到政策分析中, 以揭示政策主题、目标与影响, 政策主体的合作模式, 以及政策体系的结构与演进^[14]。内容分析法是一种基于定性研究的量化方法, 实质是通过识别目标文本中的关键特征, 将用语言表示而非数量表示的政策转换为用数量表示的资料, 对分析结果采用统计数字描述, 找出能反映政策内容的一定本质方面而又易于计数的特征, 明晰其规律并进行检验和解释^[15]。

本文综合运用以上两种方法, 在收集并梳理黑土地相关政策样本并建立数据库的基础上, 从政策

力度、政策目标、政策措施、政策频率、政策监督和反馈五个方面进行赋值, 计算得出该年度的政策强度分值以衡量政策效力。依据政策强度分值划分政策演进阶段, 并与年度政策发文量对比, 反映二者关系变化情况。随后, 利用内容分析法, 从政策纵横结构、政策主题、政策工具三方面进行文本量化分析。最后, 划分政策演进阶段、总结特征, 揭示政策发展规律。总体的研究思路与技术路线如图 1 所示。

1.2.2 政策强度量化标准拟定 通过对政策强度进行量化, 能够反映出政策文本的影响力与国家的重视程度, 为研究政策演进规律与特征提供依据。以往学者提出从政策力度、政策目标、政策措施三方

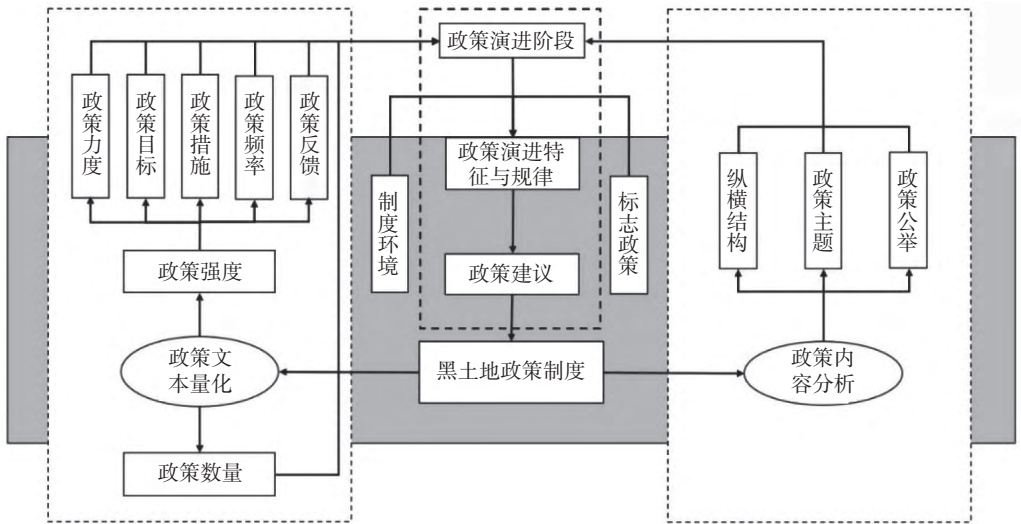


图 1 黑土地保护政策量化分析的基本思路

Fig.1 Basic ideas for quantitative analysis of protection policy for black soils

面建立量化模型进行政策文本量化^[16]，该标准被广泛应用的同时，也有学者结合各自研究领域特性进行了调整与发展^[17-18]。本文结合中国黑土地保护政策的特性，进一步优化量化模型。政策力度部分，结合黑土地保护以省级保护政策居多的现实，新增省级政策评价标准；政策频率部分，黑土地保护被粮食安全、耕地保护、生态治理等多个不同领域政策均有提及，但政策侧重点并不相同，因此根据提及频率判断政策文本与黑土地保护的相关程度；监督反

馈部分，有关政策传递主体通过监督反馈机制获得信息并施加影响力，以减小公共政策的“衰变”^[19]，通过对黑土地保护政策中监督反馈内容进行量化，进一步合理反映政策实际强度。

综上，本文探索性提出了政策力度、政策目标、政策措施、政策频率、监督反馈的黑土地保护政策五维强度量化模型（表 2）。通过对每一项政策文本进行研读与分类，并邀请专家，采取专家评价法，根据量化模型进行逐一赋值。

表 2 黑土地保护政策强度量化表

Table 2 Quantification table of intensity of protection policy for black soils

| 指标 Index | 分值 Score | 评判标准 Judgment standard |
|---------------|-------------|-------------------------------------|
| 政策力度 <i>P</i> | 5 | 全国人大及其委员会通过的文件；中共中央、国务院联合文件 |
| | 4 | 中共中央意见、建议；国务院行政法规、重要规划；全国政协提议或报告 |
| | 3 | 国务院其它文件；国务院各部委部门规章 |
| | 2 | 国务院各部委的意见、通知；省级人大文件、规划规章；省级党委意见、建议 |
| | 1 | 省级部门意见、通知、方案、实施办法、报告 |
| 政策目标 <i>G</i> | 5 | “必须”、“明确”、“严禁”、“从严控制”等最强最详细描述 |
| | 4 | “不得低于/超过”、“严格使用”等强语气较详细描述 |
| | 3 | “可按不低于”、“充分利用”等较强语气描述 |
| | 2 | “在……前提下，亦可”、“完善”等条件一般性描述 |
| | 1 | “可根据”、“加强”等一般性描述 |
| 政策措施 <i>M</i> | 5 | 列出具体措施，针对每一项均给出严格的执行与控制标准，并对其进行具体说明 |
| | 4 | 列出具体措施，针对每一项均给出较详细的执行与控制标准 |
| | 3 | 列出较具体措施，给出大体的执行内容 |
| | 2 | 列出一些基础措施，并给出简要的执行内容 |
| | 1 | 仅从宏观上谈及相关内容，没有具体操作方案 |
| 政策频率 <i>F</i> | 5 | 全部内容均与黑土地相关 |
| | 3 | 大篇幅（一段及以上）内容与黑土地相关 |
| | 1 | 少量（仅一句或几句话）内容与黑土地相关 |
| 监督反馈 <i>S</i> | 5 | 要求进行监督或反馈，且需要定期多次进行 |
| | 3 | 要求进行监督或反馈，但未规定次数或仅需进行一次 |
| | 1 | 无监督或反馈 |

政策目标、政策措施与监督反馈均是对政策内容自身的评判,而政策力度与政策频率则分别为对政策颁布机构与提及频率进行评判,并且,通常来说政策颁布机构等级越高,政策的宏观指导性越强,政策频率也往往越小,反之同理。将对政策内容三个维度的评判得分相加并与政策力度、频率二者采用乘积方式结合能够更加合理地反映实际政策效力。因此,利用公式(1)对每一年度内所颁布的若干政策的得分进行计算,最终得出该年度的政策强度总和:

$$API_i = \sum_{j=1}^n (G_j + M_j + S_j) P_j F_j \quad (1)$$

式中: i 为颁布该政策的年份; n 为第 i 年颁布的政策项数; j 为第 i 年颁布的第 j 项政策; $(G_j + M_j + S_j)$ 为第 j 项政策的政策目标、政策措施与监督反馈得分; p_j 、 F_j 分别为第 j 项政策的政策力度与政策频率得分; API_i 为第 i 年的政策强度整体得分情况。

2 结果与分析

2.1 政策量化分析

2.1.1 政策强度指标结构分析 依据政策量化赋值

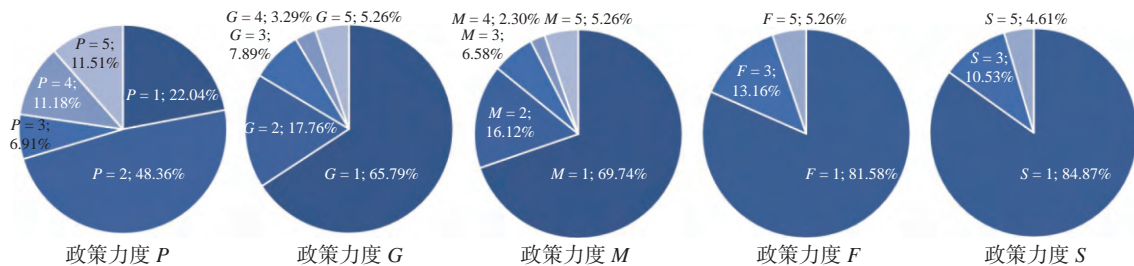


图2 政策强度指标结构

Fig.2 Policy intensity indicator structure

2.1.2 政策强度与数量的比较分析 由黑土地保护政策强度与发文数量变化(图3)可见,在政策强度上,1998~2003年处于平稳、缓慢的萌芽阶段,2004~2014年稍有呈现出上升的趋势,2015~2021年则开始大幅度上升,并且具有较强的波动性。在政策数量上,基本与政策强度保持了相同的发展趋势,但也存在部分年份政策强度上升而政策数量减少的情况。这说明了政策数量并非政策强度的唯一决定因素,二者并非总是保持同步变化的,出台少量侧重性强、控制标准明确、监督反馈机制完善的黑土地保护标志性政策在一定程度上能够比大量缺乏有效针对性的政策更加具有效力。整体来看,中国黑土地保护政策强度分值的增加、政策数量的

结果对政策强度指标结构进行统计分析可知(图2),首先,政策力度整体偏弱,以国务院各部委的通知、意见及省级单位政策文件为主,缺乏力度较高的人大通过的法律等文件,权威性较弱。其次,政策目标要求不够强烈,83.55%的政策采用“完善”、“加强”等一般性描述,仅5.26%的政策采用“严禁”、“禁止”等最强要求描述,约束性较差。再次,政策措施不具体,大部分政策仅从宏观上谈及“加强黑土地保护利用”等内容,缺乏具体的执行说明与控制标准。同时,政策频率较低,黑土地保护更多地作为附加内容而非核心内容被提及于不同侧重的政策文件中。最后,监督反馈机制尚不健全,大部分政策未能给出有效的监督反馈渠道,政策传递主体较少地能够依据政策实施情况进行再调整,政策持续性影响与执行效果难以保障。整体来看,中国黑土地保护工作需要以较高效力的黑土地保护法律为保障,在出台相关政策过程中加强对目标的强调、对措施的具体,并且建立健全的权责机制,畅通监督与反馈渠道。

增长以及阶段年度平均政策强度的上升深刻反映出了黑土地保护正在逐渐上升为国家战略的重要趋势。同时,基于此,将中国黑土地保护政策划分为1998~2003年萌芽探索阶段、2004~2014年初步形成阶段、2015年至今深化发展三个演进阶段。

2.2 政策内容分析

2.2.1 政策纵横结构分析 纵横结构分析即从政策纵向颁布机构组成与横向文本类型构成两个维度进行分析。由表3可见,政策纵向颁布机构方面,国家层面黑土地保护政策主要由国务院及相关部委颁布,共占47.69%,其中以农业农村部(含原农业部)、水利部颁布居多,这体现出黑土地保护对农业发展具有重要意义且中国较早关注到了黑土地水

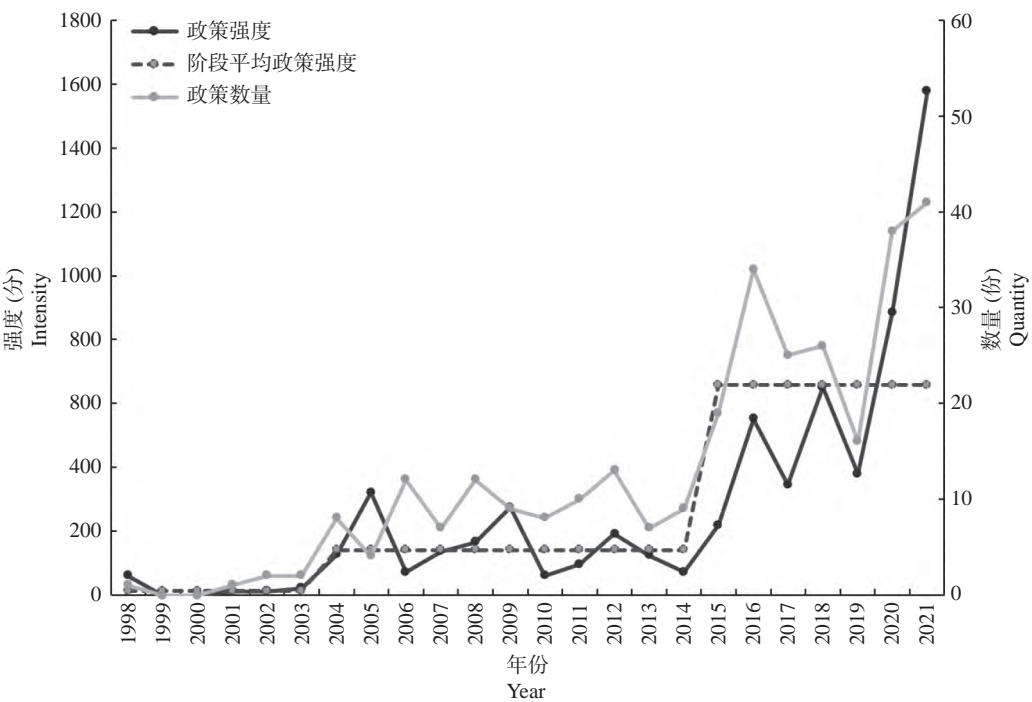


图 3 黑土地保护政策强度与发文数量变化

Fig.3 Intensity and changes in the number of documents issued for protection of lack soils

表 3 黑土地保护政策纵横构成结构

Table 3 vertical and horizontal structure of protection policy for black soils

| 机构组成 | 数量 (项) | 占比 (%) | 机构组成 | 数量 (项) | 占比 (%) | 文本构成 | 数量 (项) | 占比 (%) |
|---------------------------|----------|------------|---------------------------|----------|------------|------------------|----------|------------|
| Institutional composition | Quantity | Proportion | Institutional composition | Quantity | Proportion | Text composition | Quantity | Proportion |
| 中共中央 | 19 | 6.25 | 农业农村部 | 40 | 13.16 | 党的指导方针 | 40 | 13.16 |
| 全国人大及政协 | 17 | 5.59 | 水利部 | 23 | 7.57 | 行政法规与规章 | 25 | 8.22 |
| 国务院 | 24 | 7.89 | 其他部门 | 24 | 7.89 | 重要规划 | 56 | 18.42 |
| 省级单位 | 123 | 40.46 | 多部门联合 | 34 | 11.18 | 报告与决议 | 32 | 10.53 |
| | | | | | | 通知意见 | 147 | 48.36 |
| | | | | | | 技术规程 | 4 | 1.32 |

土流失等问题。相比之下，虽然由党中央、全国人大颁布的政策较少，但该类政策文本更多地发挥宏观指导作用，并不需进行大量具体的保护措施阐述，其也均对黑土地保护进行强调，足以表明党中央、全国人大及政协对黑土地保护的高度重视。同时，多部门联合颁布的政策占到 11.18%，反映出黑土地保护逐渐形成多部门高度协同、齐抓共管的良好形势。此外，省级政策文本占到 40.46%，体现出了地方政府因地制宜，积极落实国家黑土地保护政策要求的局面。最后，就目前而言，黑土地保护治理结构呈现出以党对三农工作的宏观指导为方针、以人大通过的相关法律法规为保障、以政府的农业农村部为主要负责机构的同时水利部、财政部、自然资源部等多部门各司其职且依靠发挥多元经营主体作用以进行政策具体落实的复合治理结构。其中，农业农村部偏向解决发展问题、水利部偏向注重工程

建设问题、自然资源部则更多进行生态保护工作等现象体现出政府内部部门分工不断优化，但同时，关注到了黑土地保护问题需要多部门联动，部门协同也在进一步加强。从政策横向文本类型构成来看，中国黑土地保护工作主要是在少量法律法规与党的方针指导下，基于对一定时期的黑土地具体保护规划，依靠大量的“通知”、“意见”来进行实施，同时辅之以技术规程、工作报告与决议而进行末端管控。但是，仍然缺乏具有权威性与综合性的黑土地保护行政法规，存在内容碎片化与效力层级低等问题。结合纵横双向对比来看，虽然黑土地保护政策尚未被相关法律专章明确，也未形成国家层面的专门法律，但党中央的高度重视、保护规划的不断具体、国务院及其部委的联合协同管控表明了中国已基于全局发展角度认识到了黑土地保护的紧迫性和必要性。在这一过程中，黑土地保护权威法规的出台、

多部门协调联动保护机制的建立健全将成为政策目标实现的关键之举。

2.2.2 政策主题分析 政策主题词是对政策内容的高度凝练, 是对政策文本核心目标的反映, 能够体现政策最为关键的问题。通过对政策主题词进行频数统计, 能清晰认识政策内容的演进均衡与否。本文通过对政策文本进行逐一研读, 从中提取有意义的关键词, 并对关键词进行筛选提炼, 最终确定“多元主体、保护目标、保护性耕作、技术模式、试点建设、组织方式、服务机制、监督评价、法律责任”九个主题词, 并统计其频数(图4)及阶段性分布情况(图5)。

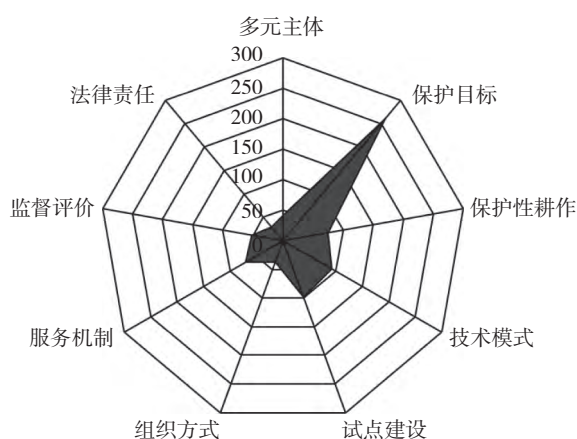


图4 政策文本主题词频数统计

Fig.4 Statistics on the frequency of policy texts

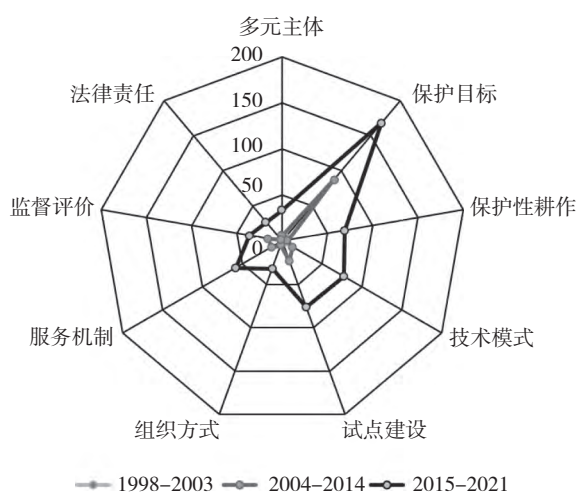


图5 阶段性政策文本主题词频数统计

Fig.5 Frequency statistics of subject headings in policy texts

整体来看, 政策主题词分布较不均衡, 集中于保护目标, 占比 34.43%; 试点建设与技术模式次之, 分别占 13.06%、12.27%; 其余保护性耕作、服务机制、监督评价、多元主体、组织方式、法律责任主题词均占比较少, 分别为 9.89%、9.37%、6.86%、

5.40%、4.88%、3.83%。形成此种情况的主要原因在于长期以来中国黑土地保护政策内容大多为较浅层次地提及“黑土地保护”等相关目标, 却鲜有政策对具体的实施措施加以提及或要求。

阶段性来看, 在萌芽探索阶段, 政策主题词分布极不均衡, 仅出现保护目标与技术模式两个主题词, 这主要是由于中国初步认识到黑土地保护的问题且仅发布少量政策而造成的。在初步形成阶段, 保护目标占比最大, 达到 50.87%; 其次是试点建设, 该主题词增长较快, 占比 13.29%, 反映出中国在意识到黑土地保护的问题后开始逐步探索相应保护模式, 进行试点建设; 其余主题词占比均在 10% 以下, 虽然较上一阶段有所增长, 但相较于政策目标等主题词仍然分布不均。在深化发展阶段, 占比最大的仍然是保护目标, 达到 29.12%; 技术模式、试点建设、保护性耕作、服务机制次之, 分别占比 13.34%、13.17%、11.96% 和 10.05%, 体现出该阶段中国黑土地保护政策对保护性耕作模式的推广, 国家有关部门先后印发《东北黑土地保护规划纲要(2017~2030年)》《东北黑土地保护性耕作行动计划(2020~2025年)》等相关政策, 多渠道积极支持东北地区保护性耕作发展, 有序拓展保护性耕作实施面积, 筑牢粮食安全的坚实防线^[1], 更深层次反映了中国在黑土地保护试点项目中取得了创新性保护技术模式的成果; 其余主题词占比均在 10% 以下, 分布仍然较少。值得注意的是, 就阶段性对比而言, 除保护目标的占比在不断下降外, 大部分主题词无论是数量亦或占比均呈现出上升趋势, 虽然部分主题词上升幅度并不明显, 但能够反映出中国黑土地保护政策主题均衡发展的趋势。

综合来看, 政策主题经历了由极不均衡到较不均衡的演进, 目前仍在向更加均衡的趋势发展, 政策内容更加完善, 措施规定更加明细。近年来, 保护性耕作技术、黑土地保护试点项目等成为政策热点, 生态补偿机制受到重视, 但仍需加强对黑土地保护多元主体、法律责任、组织方式等方面的关注。

2.2.3 政策工具分析 政策工具为实现政策目标而服务, 是实现政策目标的核心手段, 不同政策工具更是承载传达着政府的不同愿景^[20]。借鉴相关研究^[18-21]将黑土地保护的 policy 工具划分为命令控制型、经济激励型、信息公开型和宣传引导型四类, 并进行统计分析(表4)。其中命令控制型政策工具是指

采用具有约束力的强制行政手段，如设定保护标准、确定保护规划、进行考核监督等，直接通过管制措施达到保护目的；经济激励型政策工具是指运用市场经济措施调节黑土地保护利用行为，如补贴、奖励、财政支持等正向调节以及罚款等负向调节措施；

公众参与型政策工具主要依靠信息公开、群众监督等手段，鼓励公众参与其中，强化社会监督力量；宣传引导型政策工具侧重良好舆论氛围的形成，通过设置标语、宣传牌等手段，引导农民进行黑土地保护。

表 4 政策工具阶段性使用次数与占比
Table 4 Numbers and percentages of phased policies

| 年份 Year | 命令控制型 Command-like policy | | 经济激励型 Economy-stimulated policy | | 公众参与型 Public-participated policy | | 宣传引导型 Publicity-guided policy | | 总计 Total | |
|--------------|------------------------------|------------------|------------------------------------|------------------|-------------------------------------|------------------|----------------------------------|------------------|--------------|------------------|
| | 数量 Number | 占比 Proportion | 数量 Number | 占比 Proportion | 数量 Number | 占比 Proportion | 数量 Number | 占比 Proportion | 数量 Number | 占比 Proportion |
| | | | | | | | | | | |
| 1998 ~ 2003年 | 5 | 83.33 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 16.67 | 6 | 100 |
| 2004 ~ 2014年 | 98 | 82.35 | 8 | 6.72 | 4 | 3.36 | 9 | 7.56 | 119 | 100 |
| 2015 ~ 2021年 | 189 | 38.33 | 51 | 15.74 | 35 | 10.80 | 49 | 15.12 | 324 | 100 |

从政策工具使用情况来看，1998 ~ 2003 年政策工具运用较少，主要为命令控制型；2004 ~ 2014 年，主要为命令控制型，其余类型政策工具运用次数有所增加，但总体并不均衡；2015 ~ 2021 年，命令控制型仍然占据主要部分的同时相比上一阶段所占比例有所下降，其余类型占比均有上升，说明中国更加注重不同类型政策工具的协同混合运用，向着均衡的方向发展。整体而言，中国黑土地保护政策由以命令控制型工具为主，逐渐转向多种类型工具的协同运用。下一阶段，政策工具的运用尤其需要结合黑土地保护的具体实际情况，除了继续高效运用设定保护规划与标准、明确责任主体、加强监督考核等命令控制型政策工具外，还需关注到黑土地保护需要农民、企业、合作社等多元利用主体认可并采纳相应技术模式、可能增加一定的耕作成本等现实情况，这就要求加强生态补偿机制、公众参与、多元主体合作等经济激励型、公众参与与宣传引导型政策工具的运用，进而使政策工具的运用更加均衡，最终形成多元主体协同治理的长效机制。

2.3 政策演进阶段及特征

基于上述政策量化结果以及政策内容分析，结合经济社会形势、制度环境以及标志性政策的出台，对中国黑土地保护政策进行阶段性分析（图 6）。

2.3.1 萌芽探索阶段（1998 ~ 2003 年） 1998 ~ 2003 年为中国黑土地保护政策体系的萌芽探索阶段。该阶段中国初步认识到了保护黑土地的重要意义，以加强黑土区水土流失防治等生态保护内容为重点。1998 年，《国务院关于印发全国生态环境建设规划的通知》首次明确提出东北黑土区是中国重要的商

品粮基地，要防治黑土地水土流失并改进耕作技术提高产量。这标志着保护黑土地保护首次出现在政府政策之中。随后，水利部及吉林省、黑龙江省在相关政策中提及黑土地保护。2003 年，实施黑土区水土流失综合防治工程被写进《中共中央、国务院关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》，体现了黑土地作为东北地区独有的自然资源在东北地区振兴中的重要战略地位，这同样是黑土地保护首次在党的文件中被提及。虽然此阶段政策数量较少，但却标志着黑土地保护开始引起党和国家的关注，体现了中国黑土地保护政策从无到有的萌芽探索过程。

2.3.2 初步形成阶段（2004 ~ 2014 年） 2004 ~ 2014 年为中国黑土地保护政策体系的初步形成阶段，强调进行黑土地水土流失治理、提升黑土区耕地质量以及建设水土保持工程等内容，政策数量增速较高。2004 年，《国务院办公厅关于印发 2004 年振兴东北地区等老工业基地工作要点的通知》较大篇幅地提到黑土区水土保持工程、耕地质量等内容，彰显了黑土地保护在东北振兴中的战略地位，且首次提出了在黑土区推动保护性耕作技术的实施。随后，2005 年《中共中央 国务院关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见》要求加强东北黑土漫岗区水土流失综合治理，切实防治耕地和水污染。这是黑土地保护首次在中央一号文件中得以提及。2005 年水利部松辽水利委员会出台中国首部专门的黑土地保护专项规划即《东北黑土区水土流失综合防治规划》体现了政策由碎片化向专门化的转变。随后，黑土地保护被写进“十一五规划”、

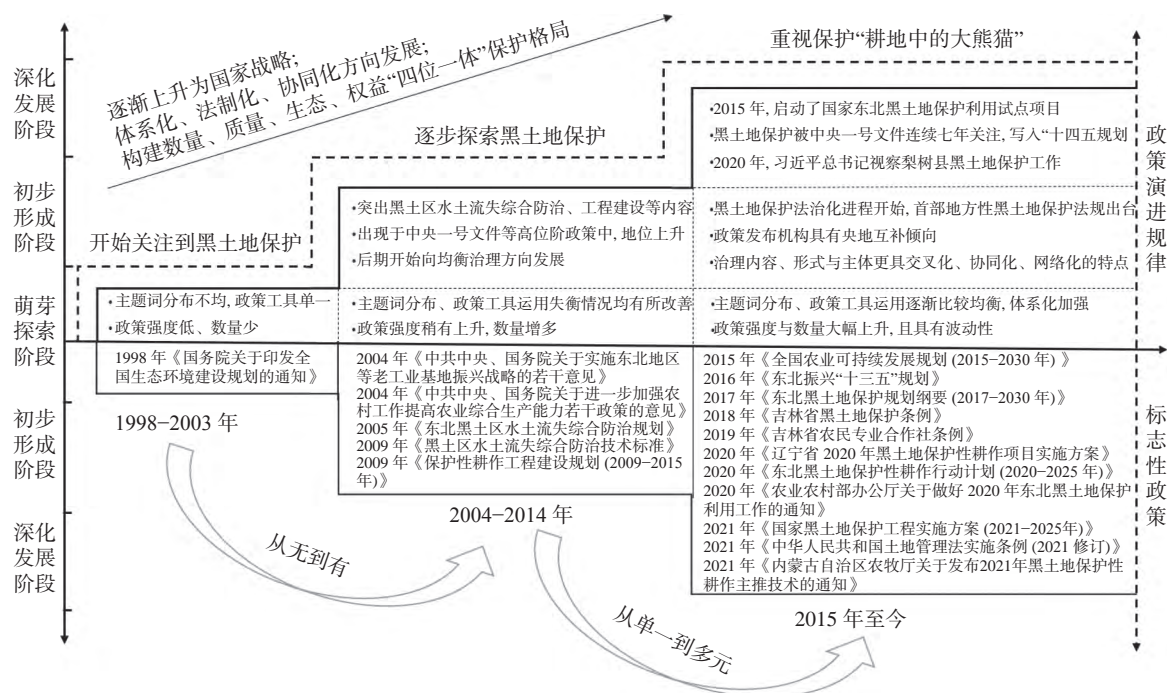


图6 黑土地保护政策演进过程示意图

Fig.6 The evolution process of protection policy for black soils

“十二五规划”以及多个地方省份相关规划之中, 黑土地保护政策目标得以进一步强化。2009年, 水利部出台中国首部黑土地保护技术规程即《黑土区水土流失综合防治技术标准》(SL446—2009)。此后, 在国家与地方省级的土地整治、种植业、城镇化、地理信息产业等多份相关政策文件中提及了黑土地保护内容, 呈现出黑土地保护逐渐作为一项交叉政策措施被不同领域政策加以提及的变化。

综合来看, 中国黑土地保护政策体系在此阶段基本形成, 政策数量与政策强度均大幅上涨, 背后体现出了生态保护工作在国家战略中的地位上升。同时, 该阶段黑土地保护内容也逐渐开始由单一性地在生态领域政策中体现转变为交叉性地在多个不同领域政策中体现。不可忽视的是, 此阶段中黑土地保护政策也同样存在较为突出的问题, 大部分政策仍然集中关注于水土流失问题, 极其少量的政策提及监督评价等其他方面, 致使存在政策目标不均衡的情况, 且未能发现黑土地破坏是一个人为原因占主、多因素的复杂社会问题, 因此政策也缺乏对农民主体作用发挥、生态补偿机制等多方面的强调。

2.3.3 深化发展阶段(2015年至今) 2015年至今为中国黑土地保护政策体系的深化发展阶段。2015年, 国家启动了东北黑土地保护利用试点项目, 由中央财政专项安排5亿元资金支持东北地区黑土

地保护工作。该项目的实施直接伴随着大量黑土地保护政策的颁布, 也是影响政策体系进入深化发展阶段的重要因素之一。2015年至今, 党中央一号文件连续七年提及黑土地保护内容, 且“十三五规划”“十四五规划”同样均提及相关内容; 2020年习近平总书记视察梨树县黑土地保护工作, 作出了“保护好‘耕地中的大熊猫’”的重要指示, 进一步推动黑土地保护上升为国家战略; 2021年, 《中华人民共和国土地管理法实施条例(2021修订)》明确指出: “破坏黑土地等优质耕地的, 从重处罚。”

相比上一阶段而言, 政策体系专门化的趋势进一步加强, 政策碎片化问题开始被关注并逐步解决。长期以来, 黑土地保护规划大多作为组成内容体现于国家整体规划之中, 并未拥有专门的保护规划, 使得黑土地保护工作往往流于形式。首先, 2017年多部门联合颁布的《东北黑土地保护规划纲要(2017~2030年)》、2020年颁布的《东北黑土地保护性耕作行动计划(2020~2025年)》以及2021年颁布的《国家黑土地保护工程实施方案(2021~2025年)》使得黑土地保护工作有了可遵循的具体明确的日程安排, 体系化与专门化程度进一步提高。此外, 专门规划的出台也使得该阶段政策逐步实现了由上阶段单一集中于水土流失治理措施向较为均衡体现多元主体、保护性耕作、试点建设、服务机

制、监督评价等多管齐下治理措施的转变。其次,黑土地保护的法治化进程得以推进。2018 年,中国首部地方性的黑土地保护法规《吉林省黑土地保护条例》出台,成为黑土地保护法治化的“里程碑”;2021 年,《中华人民共和国土地管理法实施条例(2021 修订)》中对黑土地破坏行为进行从重处罚的规定进一步使得基层黑土地保护执法有法可依,且对于推动全国性黑土地保护法律法规的出台具有重要意义。同时,国家层面黑土地保护政策与地方层面黑土地保护政策互补倾向更加明显。《中共黑龙江省委、黑龙江省人民政府贯彻落实〈中共中央、国务院关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见〉的实施意见》《吉林省贯彻落实〈中国共产党农村工作条例〉实施办法》以及吉林等省份根据《国家黑土地保护工程实施方案(2021~2025 年)》所制定的地区具体实施规划等政策文件均反映出地方省份在党和国家宏观政策方针的指导下结合本省实际针对性地制定细化实施方案,逐步呈现出中央与地方互补协同的黑土地保护格局。最后,在此阶段黑土地保护政策体系的交叉性更为凸显,进一步与其他领域内容构成“网络化”协同关系。黑土地保护体现于国土空间规划、粮食作物、财政分配、生态治理、乡村振兴、气象监测等相关政策之中,体现了各领域对黑土地保护重视程度的加强,反映了不同领域政策及其发布部门协同推进黑土地保护的形势。

综合来看,黑土地保护政策经过二十多年来的不断探索,呈现出了从无到有、从单一到逐渐多元的演进历程。政策主题与内容要素实现了从极不均衡到较为均衡的转变,制度位阶经历了以通知意见为主到逐步推进法治化进程出台相关法规的转变,政策发布机构则呈现出更为明显的央地互补倾向,治理形式与主体也更具交叉化、协同化、网络化的特点。另一方面,将此结合黑土地退化现实背景,可以看出的是,黑土地保护政策系统与黑土资源系统之间相互作用,二者耦合关系特征较为明显。资源系统所面临的黑土退化问题为政策制定提供了政策依据,在一定程度上引导着政策走向,而政策所营造的黑土保护情境又对解决黑土退化问题产生着间接的持续作用,影响着黑土资源的保护利用。二者间的耦合关系表明了通过公共政策对黑土资源系统加以调控的现实所需。总之,现阶段中国黑土

地保护政策体系更为完善,但也需进一步推进法治化进程以出台全国性黑土地保护法律,仍需进一步优化政策主题均衡程度,加强对主体作用、奖补机制、权责明确、监督反馈的关注,也需提升政策工具的综合运用效果,结合“藏粮于地,藏粮于技”战略、“三位一体”耕地保护格局,充分实现黑土资源的高质量保护和可持续利用。

3 结论与建议

3.1 结论

(1) 从政策量化视角来看,中国黑土地保护政策强度整体呈现上升趋势,且具有阶段性特征,1998~2003 年较为平缓,2004~2014 年稍有上升趋势,2015~2021 年则开始大幅度上升且具有较强的波动性。政策数量变化基本与政策强度同步,但也存在部分年份不一情况,说明标志性政策的出台往往更加具有效力。同时,在政策强度指标结构上,仍然存在力度不强、目标宽松、缺乏具体措施、提及频率较低、监督反馈较少等问题。

(2) 从政策内容视角来看,首先,政策发文机构具有以国务院部门为主、央地互补、部门协同性不断提高等特点;政策类型以效力较低的通知意见为主,拥有党中央的宏观指导方针,但缺乏较为严格的法律法规与技术章程。其次,随着时间的推移政策主题范围不断扩大,经历了由极不均衡到较为均衡的转变,但保护目标始终占主体部分,仍需进一步平衡,且其深度、层次还有待扩展。同时,中国逐渐形成综合运用各种政策工具进行黑土地保护的良好局面。黑土地保护政策虽然仍以运用命令控制型工具为主,但在不断加强对其他类型工具的运用,逐步形成混合应用治理模式。

(3) 从政策演进历程来看,中国黑土地保护政策体系呈现了萌芽探索、初步形成、深化发展三个演进阶段,具有从无到有、从单一到多元的特征规律。作为中国粮食安全的重要保障,黑土地保护逐渐上升为国家战略,被写进“十四五”规划等重要政策之中;作为耕地保护的重要组成部分,黑土地保护政策与“三位一体”耕地保护格局、“藏粮于地,藏粮于技”战略相呼应,其内容、形式与主体更加具有交叉化、协同化、网络化的特征;作为国家治理能力现代化的重要体现,黑土地保护政策向着法治化、专门化、体系化的方向发展。

3.2 政策建议

结合上述梳理分析, 围绕黑土地保护核心, 以构建“数量、质量、生态、权益”四位一体的系统性保护体系为目标, 未来黑土地保护政策创新与调适可能体现在以下方面。

(1) 推动黑土地保护法治化进程并提升政策协同化程度。出台效力较高的专门黑土地保护法律法规、技术规程, 注重提升政策的效力持续性, 同时鼓励多部门联合颁布黑土地保护政策, 从而形成黑土地保护“齐抓共管”的良好态势。

(2) 提升黑土地保护政策的可操作性。针对以往大部分政策中多为宏观性提及的黑土地保护问题与措施, 需要进一步细化落实, 尤其需要以明晰土地产权为基础、以提升农户认知为引导, 从货币、技术、实物与保险等层面丰富生态补偿机制, 也需要对黑土地保护责任的落实情况提出具体的考核标准和奖惩措施, 适当增加惩处措施, 使奖惩行为有法可依, 从而促进政策真正落地。

(3) 注重政策主题内容的均衡发展。政策主题不能仅仅局限于某一方面, 这便要求加大政策对多元主体、责任机制、奖补机制与监督反馈的关注度, 同时也更需要以合适的比例进行均匀分布, 从而“多管齐下”保护好黑土资源。

(4) 逐步形成政策工具的混合运用模式。作为典型的公共事务, 黑土地保护关系农民切身利益, 这要求黑土地保护政策在运用命令控制型工具的同时需要辅以经济激励型、公众参与型、宣传引导型工具, 采取更为柔性的奖补措施与舆论助推方式才能更好地使农民意识到黑土地保护的重要意义, 从而发挥农民主体作用。

(5) 发挥多元经营主体作用从而防范政策与实际可能存在的脱节问题。保护黑土地需要调动小农户、家庭农场、合作社等多元经营主体参与其中的主动性和积极性, 畅通政策的实施渠道, 实现人人有责、人人尽责、人人享有的黑土资源保护治理共同体。

参考文献:

[1] 吕 晓, 赵雲泰, 牛善栋. 擦亮新时代黑土地保护的“底色”[N]. 农民日报, 2021-04-08(3).

- [2] 梁爱珍, 李禄军, 祝 惠. 科技创新推进黑土地保护与利用, 齐力维护国家粮食安全——用好养好黑土地的对策建议[J]. 中国科学院院刊, 2021, (5): 557 - 564.
- [3] 白 焯. 东北黑土地的危机与拯救[J]. 生态经济, 2021, (1): 9 - 12.
- [4] 汪景宽, 李双异, 张旭东, 等. 20年来东北典型黑土地地区土壤肥力质量变化[J]. 中国生态农业学报. 2007(1): 19-24.
- [5] 韩晓增, 李 娜. 中国东北黑土地研究进展与展望[J]. 地理科学, 2018, (7): 1032 - 1041.
- [6] 张兴义, 刘晓冰. 东北黑土区沟道侵蚀现状及其防治对策[J]. 农业工程学报, 2021, (3): 320 - 326.
- [7] 苏 浩, 吴次芳. 基于“三生”功能的黑土区耕地资源价值影响因素分析——以黑龙江省克山县为例[J]. 中国土地科学, 2020, (9): 77 - 85.
- [8] 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.
- [9] 牛善栋, 吕 晓, 谷国政. 感知利益对农户黑土地保护行为决策的影响研究——以“梨树模式”为例[J]. 中国土地科学, 2021, 35(09): 44 - 53.
- [10] 王 超, 王守臣. 黑土地保护法治化研究——以吉林省黑土地保护实践为例[J]. 农业经济问题, 2018, (10): 38 - 45.
- [11] 李然嫣, 陈印军. 东北典型黑土区农户耕地保护利用行为研究——基于黑龙江省绥化市农户调查的实证分析[J]. 农业技术经济, 2017, (11): 80 - 91.
- [12] 黄萃, 任骏, 张剑. 政策文献量化研究: 公共政策研究的新方向. 公共管理学报, 2015(2): 129-137
- [13] 牛善栋, 吕 晓, 赵雲泰. 我国征地制度演进的政策文献量化分析[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2017, (4): 102 - 110.
- [14] 李 江, 刘源浩, 黄 萃, 等. 用文献计量研究重塑政策文本数据分析——政策文献计量的起源、迁移与方法创新[J]. 公共管理学报, 2015, (2): 138 - 144.
- [15] 吕 晓, 牛善栋, 黄贤金, 等. 基于内容分析法的中国节约集约用地政策演进分析[J]. 中国土地科学, 2015, (9): 11 - 18 + 26.
- [16] 彭纪生, 仲为国, 孙文祥. 政策测量、政策协同演变与经济绩效: 基于创新政策的实证研究[J]. 管理世界, 2008, (9): 25 - 36.
- [17] 纪陈飞, 吴 群. 基于政策量化的城市土地集约利用政策效率评价研究——以南京市为例[J]. 资源科学, 2015, 37(11): 2193 - 2201.
- [18] 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, (7): 69 - 78.
- [19] 唐任伍, 佟 健. 公共政策意愿、传递“衰变”和监督体系催生[J]. 改革, 2013, (5): 144 - 150.
- [20] 王宏新, 邵俊霖, 张文杰. 政策工具视角下的中国闲置土地治理——192篇政策文本(1992—2015)分析[J]. 中国行政管理, 2017, (3): 108 - 112.
- [21] 王 辉. 政策工具选择与运用的逻辑研究——以四川Z乡农村公共产品供给为例[J]. 公共管理学报, 2014, (3): 14 - 23.

Evolution Process and Characteristics of Protection Policy for Black Soils in China

LI Zheng-hong, LV Xiao*, YANG Yi-han, CHEN Xiao-chuang, NIU Shan-dong
(School of Humanities and Law, Northeastern University, Shenyang 110169, China)

Abstract: [Objective] The evolution characteristics of protection policies for black soils in China were reviewed and the reference and basis will be provided for protecting black soils in the future. [Methods] Guided by the policy process theory, based on the policy bibliometric method and content analysis method, using the 304 national and provincial-level protection policy documents for black soils released during 1998-2021, the quantification of the protection policy intensity was proposed to analyze the intensity, quantity, and vertical and horizontal structure of policies. [Results] The intensity and quantity of protection policies for black soils have continued to rise and show phased characteristics. Based on this, China's protection policies are divided into the embryonic exploration stage from 1998 to 2003, the preliminary formation stage from 2004 to 2014, and the year 2015 to present three evolution stages. The majority of the policy promulgation agencies were the Ministry of Agriculture and Rural Affairs (including the former Ministry of Agriculture), the Ministry of Water Resources, and multi-sectoral joint promulgation. Policy and departmental coordination were further strengthened. The forms of the policies were mainly "notification opinions", supplemented by technical regulations, work reports and resolutions for end-of-line control. Administrative regulations on land protection have problems such as content fragmentation and low levels of effectiveness. Policy themes were extremely unevenly distributed, focusing on protection objectives, pilot construction, and technical models. Policy tools were mainly command and control, economic incentives, and information disclosure. The use of policy tools such as type and propaganda-guided type has increased. Policy evolution has gone through three stages: budding exploration, initial formation and deepening development. 1998-2003 was the embryonic and exploratory stage. At this stage, China initially recognized the importance of protecting black soils, focusing on strengthening the prevention and control of soil erosion in the black soil area and other ecological protection content. The period from 2004 to 2014 was the initial formation stage of protection policy system, emphasizing black soil erosion control, improving the quality of arable land, and building soil and water conservation projects. The number of policies has increased at a relatively high rate. The stage of 2015 to present has been the deepening development for policy system. Compared with the previous stage, the trend of specialization of the policy system has been further strengthened, and the problem of policy fragmentation has begun to be paid attention to and gradually solved. On the whole, China's protection policy for black soils has shown an evolution from nothing to something, from single to gradually diversified in past two decades. [Conclusion] Protection policies for black soils are continuously optimized. In the future, the goal should be to build a four-in-one systemic protection system of "quantity, quality, ecology, and rights", to promote the legalization and enhance the degree of policy coordination. China should play the role of diversified business entities to prevent possible disconnection between policies and actual conditions, pay more attention to the balanced development of policy themes, combine with the in-depth implementation of the "land chief system", improve the ecological compensation mechanism, and refine the protection responsibility, process management, supervision and feedback, and improve the operability of policies.

Key words: Land policy; Protection policy for black soils; Policy process; Policy literature quantification

[责任编辑: 韩春兰]