

基于政策的农业生态管护体系构建及启示 ——应用扎根理论对政策文本分析

刘彩艺

(河南财经政法大学工程管理与房地产学院, 河南郑州 450000)

摘要:【目的】研究农业生态管理和保护, 以期优化农业生态环境提供借鉴, 保障粮食生产安全; 加快生态安全和粮食安全发展。【方法】运用扎根理论, 以我国政府关于实施农业生态保护、生态管理、耕地、水等农业资源保护与治理的战略政策中与生态管护相关的重要政策文本, 以及2004—2022年中央一号文件中农业生态相关内容作为研究样本, 对促进我国农业生态管护体系构建的政策文本进行开放编码、主轴编码和选择性编码。【结果】通过三级编码得到19个开放性范畴, 提炼出8个副范畴, 归纳出生态主体、目标、行为及策略4个主范畴, 这表明我国初步形成了农业生态管护体系。【结论】农业生态管护体系能够形成多元协同治理新局面, 能够进一步优化管护环节、落实管护政策以及健全保障措施, 为生态安全和粮食安全提供政策体系保障。

关键词: 生态管护; 生态安全; 扎根理论; 政策文本

引言

“生态兴则文明兴, 生态衰则文明衰”, 习近平总书记多次强调加强生态保护对于推进生态文明建设、保障国家生态安全具有重要意义。农业生态环境直接影响着我国粮食产能, 关系着我国人民的口粮安全, 对保障我国粮食安全和实现农业可持续发展发挥着重要作用。当前, 我国耕地面积减少、耕地污染破坏严重; 水资源流失; 化肥、农药等使用量虽在逐步减少, 但利用率依然不高, 与发达国家相比仍有很大差距; 农户为了追求高收益、高产量, 投入大量化肥、农药, 虽然使土地生产率快速提高, 土地利用多样化、均匀化, 但也造成了水土流失加剧、有机质减少、土地板结、盐碱化等问题, 甚至造成农业生态恶化。面对当前农业资源数量减少、生态环境污染严重的困境, 我们必须加大对农业生态的管理和保护。党的十八大以来, 在习近平新时代中国特色社会主义思想的指引下, 各级政府严格遵守山水林田湖一体化保护和管理的要求, 不断推进生态保护政策制度以及机制的建设。

农业生态系统性管理和保护是实现农业可持续发展、保障农业生产的关键。管护主体的职责明晰是实现生态管护的基本保障; 管护行为高效落实, 政策

制度健全对于改善生态环境、保障生态不退化、促进农业可持续发展发挥着积极作用。农业生态管护的实现对于促进国家生态安全、粮食安全具有十分重要的意义。

1 文献梳理

农业生态问题是我国可持续发展面对的首要问题, 生态环境直接影响粮食生产, 是实现生态安全的核心。我国农业生态保护和管理大致可以分为三个阶段。第一阶段(1997—2006年)以生态建设与重点治理为主阶段, 这一阶段主要针对生态退化、破坏等问题, 实施重点区域生态治理; 第二阶段(2007—2011年)以生态空间和生态功能保护恢复为主阶段, 该阶段以分区分类进行生态功能区保护为核心; 第三阶段(2012年至今)^[1], 这一阶段主要以山水林田湖草沙的系统保护修复为主。当前, 学者对农业生态的研究主要围绕生态保护、生态治理、生态修复以及生态政策等多方面展开。在农业发展新阶段, 农业生态主要存在环境污染严重、农业资源效用低下、技术支撑能力不足^[2]、地方组织农业生态保护与修复力度不足^[3]、农业生态管护相关政策存在空白、重叠, 没有形成合力等问题^[4]。为实现农业生态安全, 一方面要完善耕地生态政策、制度^[4], 健全耕地保护机制^[5], 加大农业水利设施建设^[6-7], 提升农业水资源利用效率^[8], 推进水资源、环境、水生态系统的保护与修复^[9], 以及建立水资源管制体系^[10], 进一步实现农

作者简介: 刘彩艺, 河南财经政法大学, 硕士研究生, 主要从事农业管理、农业政策研究。Email: lliucaiyi@163.com

业资源生态安全；另一方面要协调好政府与农业相关部门之间的关系，广泛征求各级政府、社会组织和农户的意见，完善生态保护边界^[11]，构建生态保护和相关部门的职责体系，形成农业生态管护主体内部“一盘棋”的全局意识^[12]。同时，在中央统筹下加大对地方农业生态保护修复的财政支持力度，加快构建生态保护修复体系^[3]，实现多要素共治共管的农业生态系统性管理和保护^[13]。最后，应建立农业生态管护政策的分级机制，明确政策制定者、参与者和监督者的职责^[4]，构建政府、社会组织和农户等多方主体参与^[14]，以及农民增收与农业生态保护协调发展的农业生态环境政策体系，建立健全农业生态环境补偿政策与制度，保障农业生态环境的可持续发展^[15]。

从研究对象看，以往学者主要是对土地、水资源生态管制、生态治理、生态修复以及生态政策实施效果等单一要素进行评价研究，针对农业生态系统性保护和管理的很少。虽然单要素研究能够聚焦问题，提出针对性的建议，但很难揭示农业生态管护的系统性路径逻辑以及农业生态系统性管护的机制。因此，本文应用质性分析中的扎根理论，在粮食安全背景下对我国农业生态管护体系的构建进行研究，希望进一步阐释农业生态系统的管护逻辑和机制，并初步构建系统性的农业生态系统管护体系。

2 研究设计

2.1 研究方法

扎根理论由格拉泽（Barney Glaser）和施特劳斯（Anselm Strauss）两位学者提出，是指研究者在开始研究之前一般没有理论假设，直接从实际观察入手，通过对收集到的相关文献资料进行编码、比较，进而针对某一现象从经验资料的基础上形成一系列概念范畴用以理论构建的定性研究方法。主要内容包括：对

收集到的文本资料赋予概念；发现和建立概念类属之间的各种联系进行关联性分析，并进行副范畴和主范畴的区分；最后，对发现的概念、范畴进行系统性的分析和深层次挖掘，确定核心范畴。农业生态系统性管护体系的主要构成，属于探索性研究的范畴，与扎根理论相匹配。因此，本文以扎根理论为主要研究工具，从政策文本资料中抽象概括出农业生态管护体系的主体、管护目标、管护行为以及措施保障等内容，深层次挖掘构建农业生态管护体系的核心逻辑。本文基于扎根理论，构建的研究流程如图1所示。

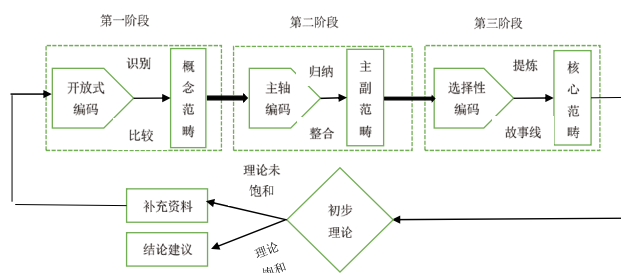


图1 扎根理论研究流程

2.2 数据收集

本研究的目的主要在于探索构建我国农业生态管护体系，因此主要收集国家宏观性政策与指导意见，以及聚焦2004—2022年中央一号文件，通过在中央人民政府网站搜索生态保护、生态治理、耕地污染、农业生态、生物多样性、水资源保护等关键词收集相关资料。再从中华人民共和国中央人民政府官网进行相同关键词检索，对所得政策文本做二次补充，时间区间为2015—2022年，收集整理目前与农业生态直接相关的政策文本作为本文的研究样本。通过进一步筛选，剔除重复政策和已变更政策，并按照相关性原则进行政策文本梳理，最终仅保留与农业生态保护、生态治理相关的有效政策文本（主要政策见表1）。

表1 农业生态相关政策文本

序号	发文机关	发文日期	文件名称	文件出处
1	中共中央办公厅、国务院办公厅	2021.09.12	《关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见》	http://www.gov.cn/zhengce/2021-09/12/content_5636905.htm
2	中共中央办公厅、国务院办公厅	2021.10.19	《关于进一步加强生物多样性保护的意见》	http://www.gov.cn/zhengce/2021-10/19/content_5643674.htm
3	中共中央、国务院	2022.02.22	《关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的意见》	http://www.gov.cn/zhengce/2022-02/22/content_5675035.htm
.....				

3 基于扎根理论的分析

3.1 开放式编码过程

开放式编码是对收集到的原始资料进行逐行逐句的分析与比较，对其中的核心内容进行概念化归纳。该过程的核心要点是以客观态度将搜集到的政策文本进行分割，并按照分割所得词组、语句的意义贴上相应标签，再对新的定义和概念进行整合，予以概念化和范畴化深加工。分析2004—2022年中央一号文件以及2015—2022年公开发布的与生态保护相关的国家级政策文本，将政策文本中符合研究主题的一段文本视为一个有效的数据单元。例如“各级农业部门要强化责任意识 and 主体意识，分工明确、责任到

位，科学制定规划和具体实施方案”（出自2015年发布的《关于打好农业面源污染防治攻坚战的意见》），便是一个有效数据单元，从中提炼出初步概念“按责分工、形成合力”，通过归纳得出“宣传教育、公众参与”的初步概念。根据上述研究方法 with 思路对本文研究的政策文本进行解读并对其做逐字逐句逐段分析，进行拆分与整理，提炼出具体概念，最后将初始概念进行分类组合，对其进一步范畴化。在反复比较的基础上，对归纳整理后的概念和范畴进一步优化，最终提炼出46个初步概念，19个开放性范畴，具体内容如表2所示。

3.2 主轴编码过程

表2 开放式编码文本概念化和范畴化

原始资料摘录	概念化	范畴
中央层面做好规划、立法等顶层设计，制定出台政策措施、规划和技术规范等	中央通过立法、出台政策统一规划。	政府规划顶层设计
进一步完善中央统筹、省负总责、市县抓落实的攻坚机制	中央统筹、机制建设	
落实党中央、国务院的决策部署；做好科学谋划部署，坚持国家统筹、省负总责、市县落实原则	国务院决策部署、科学谋划	任务部署统筹安排
各级农业部门要强化责任意识 and 主体意识，分工明确、责任到位，科学制定规划和具体实施方案	按责分工形成合力	
地方各级党委和政府是严守生态保护红线、落实生物多样性的责任主体，切实履行保护责任	严守职责逐级落实	村级组织监管
严守环境质量底线、根据水源涵养、保持水土、防风固沙等要求，划定生态保护红线耕地红线和水源保有量红线	严守生态保护红线、耕地红线、环境质量底线	划定并严守红线
空间规划编制要将生态保护红线作为重要基础，发挥生态保护红线对于国土空间开发的底线作用	充分发挥红线作用	
按照山水林田湖系统保护的要求，以改善环境质量为核心，以维护国家生态安全为目标	山水林田湖一体化管控	系统性保护与修复
积极协调相关部门推动重大生态保护与修复工程优先在重点生态功能区布局，不断扩大生态空间	加快生态功能区建设与保护	重点空间优先保护

数据来源：政策扎根分析。

主轴编码即二级编码，是质性分析中的关键环节。主轴编码是依据理论逻辑将性质相同的范畴进行高级整合，形成更抽象的主范畴，并且能够体现原始资料的问题表征和客观规律。本文在充分考虑生态管护体系建设的背景与现实需要的基础上，对开放式编码得到的19个范畴，进行反复比较和深度挖掘，发现其中存在的逻辑关系。通过分析比较，本文共归纳出8个副范畴。进一步对比副范畴之间的联系，发现政府主导、分级落实是对生态管护主体及其职责的界定；维护生态安全和保障粮食安全是生态管护的核心目标；农业资源保护与修复、环境治理修复是落实生

态管护的主要行为；健全政策、完善制度是生态管护的策略保障。因此，将副范畴进一步概括为主体、目标、行为、策略4个主范畴，如表3所示。

3.3 选择性编码过程

选择性编码是对主副范畴进行综合分析，进一步明确各主范畴之间的逻辑关系，并从中归纳出核心范畴，最终通过“故事线”方式对研究对象、行为事件以及体系框架进行描述，搭建出新的理论框架。本文根据典型的过程结构，确定农业生态管护体系这一核心范畴，并构建“主体—目标—行为—策略”的体系关系（如表4所示）。其中，主体是导向，目标是

表3 主范畴与副范畴的对应关系		
开放性范畴	副范畴	主范畴
政府规划顶层设计	政府主导	主体
任务部署统筹安排		
村级组织监管		
社会资本及公众参与	分级落实	目标
划定并严守红线		
系统保护与修复	维护生态安全	目标
重点区域优先保护		
生产安全保障	粮食安全保障	行为
土壤污染治理		
耕地环境保护修复	农业资源保护与修复	行为
水污染防治与治理		
生物多样性保护	环境治理与修复	行为
大气污染防治		
养殖业污染防治	健全政策	策略
农业面源污染治理		
完善机制	制度完善	策略
优化保护政策		
农业资源环境管控制度	制度完善	策略
监管制度		

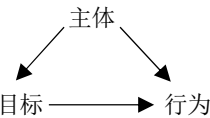
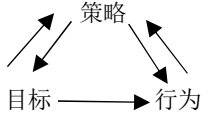
核心要点和推动力，行为是生态管护的实现条件，策略是保障目标、激发行为的根本要素。

3.4 理论饱和度检验

理论饱和是指研究者通过对研究数据的分析不能再得出新的概念和范畴。饱和度检验是验证理论是否达到标准的重要步骤。检验的核心要点是继续深层次挖掘概念特征，如果对所得数据进行分析时没有产生新概念和新范畴，则认为理论趋于饱和。本文通过对农业生态相关政策文本进行分析，没有发现除了前文所得4个主范畴之外的新范畴和新逻辑关系。因此，可以认为本文研究构建的体系模型在理论上是饱和的，达到了扎根理论的原则性要求。

4 农业生态管护体系的构建及运行机制

本文对农业生态管理和保护的过程进行扎根分析，围绕农业生态管护体系构建这一核心范畴，形成4个主范畴：主体、目标、行为、策略。根据编码结果和生态管护体系的构建发现，生态管护是以政府主导、基层组织监管、公众参与落实的多元主体共治的管护体系，通过政策实施和制度保障对耕地、水等农业生态资源进行保护和治理，从而实现农业可持续发展，达到生态安全和粮食安全的要求。整体体系框架如图2所示。

表4 主范畴之间的关系结构	
关系结构	结构内涵解释
目标 → 行为	目标是生态管护的核心主导因素，直接影响管护体系的构建以及管护行为的实施
	主体是构建系统性管护的关键因素，影响政策的制定和制度落实，决定着“目标行为”的可操作性
	策略是“目标行为”的保障因素。决定目标行为的执行力度和强度。同时目标影响着政策制度的建立、策略的选择

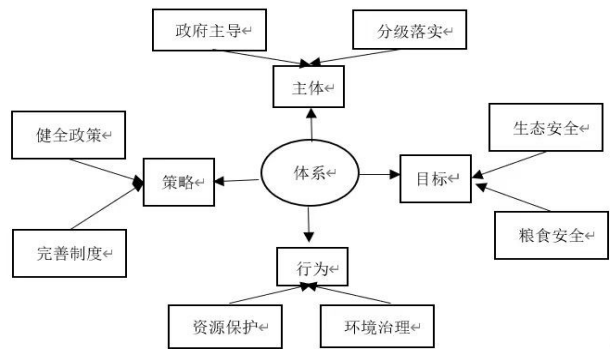


图2 农业生态管护体系构建

主体是构建生态管护体系的根本保障，在农业生态管护体系的构建过程中发挥主导和引领作用。主体包含政府主导、分级落实2个主范畴。政府主导含有规划顶层设计和任务部署统筹安排2个副范畴，主要指政府在农业生态管护问题上所持的理念、思想、政策，它影响着生态管护的整体方向。分级落实主要有村级组织监管和社会公众参与2个副范畴，明确了政府、基层组织、公众各管护主体的职责，以及落实

生态保护治理、系统管护的责任。本文基于扎根理论对生态政策进行分析,发现在实施保护和治理过程中,存在多部门重复要求和交叉管理等问题。因此,要建立系统化管护体系,将管护内容条理化,层层落实管护主体职责,明确相关部门的具体任务与责任,遵循多元共治机制,实现多元共治的高效管护。

目标是管护体系的核心推动力。本文通过三级编码获得政策目标主要包括生态安全和粮食安全2个范畴。生态安全包含划定红线、系统保护与修复、重点区域优先保护等范畴。粮食安全包括保数量、提质量、管用途、挖潜力等范畴。生态管护的最终目的是实现生态不退化、农业可持续,进一步保障生态安全和粮食安全。由于目标内容多元化,在实际落实过程中,常出现部分保护、整体受损的现象。例如,农户为了达到耕地高质量、加强农业生产的数量保证,使用大量化肥农药,造成土壤板结、环境污染、水源破坏等问题。因此,在追求目标的同时,要加强各目标之间的联系,以往单一的保护治理方式已经不适合农业生态化转型的需要,应通过建立系统的农业生态管护体系,充分了解各分支目标之间的内在联系和外部统一,进而实现目标动态平衡。

行为主要包括对农业资源的保护和生态环境的治理2个副范畴,农业资源保护主要有土壤污染治理、耕地环境保护修复、水环境污染防治和治理,以及生物多样性保护4个初始范畴。环境治理与修复主要有大气污染防治、养殖业污染防治和农业面源污染治理3个初始范畴。由于农户受教育水平相对较低,加之对农业绿色发展和生态转型的认识不够,在进行农业作业时,忽视了对农业生态环境和政府的宏观政策利益的保护。因此,要依靠大量宣传教育提高农户进行生态保护意识和参与保护的积极性;在落实农户生态保护和治理的同时,要加大对农业生产的补贴力度,以此减少农户的后顾之忧。此外,受农户教育水平不高和老龄化的影响,多数农户追求的是当下的短期利益,而未进行长远的规划,因此,要加大对农户的技术培训和农业专业知识传授,引导农户科学种植、绿色生产,提高有机肥代替化肥的水平,推进秸秆农膜等农业废弃要素的资源化利用,从根本上降低对土壤、耕地、水等农业生态资源的污染和破坏,形成“绿色—生态”的良性循环。

策略包含政策和制度两个方面。由于各地区生态环境发展不一致、保护水平不平衡,在国家政策的宏观指导下,各地依据区域内农业生态现状和农业发展概况,出台适宜的农业生态保护、治理以及建后管护等相关政策、制度、意见。通过对现有文献和相关农业生态管护政策的研究,可以看到,当前农业生态管护没有形成系统性的逻辑体系,例如针对耕地保护的政策忽略了对水环境的治理;大气污染防治没有顾及耕地和水资源的生态利益。政策制度的主体单一,没有形成系统性的政策体系,导致政策制度的碎片化和实施的片面化。因此,要全面系统地看待农业生态问题,充分考虑农业生态环境系统性的发展困境,转变以往对单一资源要素的管制,实施多元化共治、共管的新局面。

5 结论与启示

本文运用扎根理论,对粮食安全背景下农业生态管护体系的构建进行研究。以农业生态相关政策文本和中央一号文件为研究对象,严格按照三级编码的原则和要求对生态管护主体、目标、行为和策略的四维体系关系进行系统性分析。主要发现:农业生态管护的主体、目标、行为、策略4个核心范畴,对农业生态系统性管护体系构建的作用及影响。其中,主体层面包括政府、基层组织和公众3个方面,是生态管护体系的主导者和实施者。目标层面包括生态安全、粮食安全2个方面,旨在展示生态管护带来的价值。行为层面包含资源保护和环境治理2个范畴,它进一步明确了管护的生态对象及内容,并提供了进行生态管护的直接做法和建议,同时引导主体落实管护政策。策略层面包括健全政策和制度完善2个范畴,它为生态管护提供了夯实的制度保障,激励了农户参与管护的积极性。生态系统管护强调各主体之间要相互配合、形成合力,建立有序稳定的农业生态管护体系有助于我国巩固粮食安全目标的实现。

农业生态管护主要从管理和保护2个方面入手,管护体系包含主体、目标、行为和策略4个方面。结合农业生态发展现状以及上文研究结论得出以下管护启示。

一是,加强中央政府的主导地位,加强生态管护的宏观调控。建立健全土地、水资源、技术、人才培养等一系列政策体系,形成稳定有效的宏观指导环

境,为农业生态系统提供制度保障。通过完善制度,健全政策等措施,促进生态优化、生态保护和治理的同步实现。

二是,明确各部门职责,形成合力。在实践过程中,要进一步完善对管护部门的管理机制,实现部门间的互助联动。在国家政府的主导下,明确环保部门在生态管护过程中的统筹地位,并将管护任务逐级下发,形成完整的生态保护和治理体系,加快实现农业生态的可持续性。

三是,加强宣传引导,提高社会公众参与管护的积极性。加快形成全社会参与的多元共治模式,进一步完善生态管护体系。社会公众是落实管护政策和行为的主体,面对农村农业人员受教育程度低和人口老龄化严重的现状,要加强生态保护和治理的宣传教育,充分激发农户参与管护的意愿和积极性,形成国家统筹、全民共治的垂直管理模式。

综上,本文通过对农业生态保护治理的研究,进一步完善了粮食安全背景下农业生态政策和制度,并且初步构建生态管护体系。为促进农业生态可持续发展和实现生态安全、粮食安全的管护目标奠定了基础,也可以将其推广到农业发展的其他领域中。

参考文献

- [1] 王夏晖,何军,牟雪洁,等.中国生态保护修复20年:回顾与展望[J].中国环境管理,2021,13(5):85-92.
- [2] 王农,刘宝存,孙约兵.我国农业生态环境领域突出问题与未来科技创新的思考[J].农业资源与环境学报,2020,37(1):1-5.
- [3] 周广明,施陈敬,邹朝晖.党的十八大以来政府财政关于生态保护修复的支出分析[J].地方财政研究,2022(7):57-67.
- [4] 郝亮,汪晓帆,张丛林,等.中国耕地生态管护制度碎片化困境与整体性治理研究[J].干旱区资源与环境,2019,33(8):26-35.
- [5] 孙晶晶,赵凯,牛影影.构建粮食主产区耕地保护经济补偿机制的关键问题——基于河南滑县473份农户调研数据[J].中国生态农业学报,2018,26(1):146-155.
- [6] 焦士兴,陈林芳,王安周,等.河南省农业水资源脆弱性时空特征及障碍度诊断[J].农业现代化研究,2020,41(2):312-320.
- [7] 黄峰,杜太生,王素芬,等.华北地区农业水资源现状和未来保障研究[J].中国工程科学,2019,21(5):28-37.
- [8] 刘楚杰,李晓云,江文曲.粮食主产区粮食生产与农业水资源压力脱钩关系研究[J].农业资源与环境学报,2023(2):479-489.
- [9] 徐敏,秦顺兴,马乐宽,等.水生态环境保护回顾与展望:从污染防治到三水统筹[J].中国环境管理,2021,13(5):69-78.
- [10] 李伟恒,邢鸿飞.我国水资源用途管制的问题及其应对[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2017,19(2):84-88+92.
- [11] 吴宇哲,武艺杰.生态保护红线划定与生态功能区定位融合的现实困境与解决途径[J].上海城市规划,2021(3):18-25.
- [12] 刘文浩,石小茜,郑军卫,等.日本地质调查局生态保护修复举措及其启示[J].世界科技研究与发展,2023,45(2):254-263.
- [13] 曹宇,王嘉怡,李国煜.国土空间生态修复:概念思辨与理论认知[J].中国土地科学,2019,33(7):1-10.
- [14] 张慧鹏.大国小农:结构性矛盾与治理的困境——以农业生态环境治理为例[J].中国农业大学学报(社会科学版),2020,37(1):15-24.
- [15] 王彬彬,李晓燕.基于多中心治理与分类补偿的政府与市场机制协调——健全农业生态环境补偿制度的新思路[J].农村经济,2018(1):34-39.