

【三农问题聚焦】

# 中国保护性耕作政策变迁进程、逻辑与展望\*

——基于制度变迁理论的视角

崔宁波 范月圆 巴雪真

**摘要:**探究保护性耕作政策变迁脉络和内在逻辑是持续推进保护性耕作发展的重要支撑。在制度变迁理论视域下,中国保护性耕作政策大致经历了“政策孕育—政策萌芽—政策发展—政策细化”四个变迁阶段。从政策变迁逻辑来看,中国保护性耕作政策变迁行动团体由中央政府这一初级行动团体和地方政府、农业经营主体、科研联盟等次级行动团体构成,且在外部的“经济体制变革”和内在动力“技术进步”的共同作用下,保护性耕作政策基本遵循强制性与诱导性相互配合的变迁方式。基于对中国保护性耕作政策变迁主体、动因、方式的初步阐释,展望未来,需要从厘清行为主体权责、采用重点突破方式、拓宽民主参与渠道等方面进一步完善保护性耕作政策。

**关键词:**保护性耕作政策;制度变迁理论;变迁进程;逻辑;展望

中图分类号:F323.21

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2021)10-0033-08

## 一、引言

耕地作为粮食生产的物质基础,是实现国家粮食安全的重要资源保障。长期以来,由于“重用轻养”的掠夺式耕作方式,耕地地力慢性减退、生态服务功能变弱等现象日益凸显。保护性耕作技术作为耕地地力提升和农田生态修复的重要手段,对耕地可持续利用发挥着重要作用。为此,我国于20世纪60年代开始引进保护性耕作技术,并陆续出台包括法规、部令在内的百余部政策文件大力推广。截至2018年,我国保护性耕作技术实施面积达到1.24亿亩,占全国耕地总面积的6.13%,充分彰显了政府主导保护性耕作发展的制度优势。然而,我国保护性耕作发展形势并不乐观,行为主体权责界定不清晰、

技术创新动力不足、民众参与度不高等问题层出不穷。作为贯彻保护性耕作发展的重要工具手段,保护性耕作政策对保护性耕作技术的研发和应用发挥着直接的“指挥棒”作用,如何通过政策设计诱引农业经营主体的采纳行为,推动保护性耕作在全国范围内大面积应用,将是政府当前和未来工作的重要任务。

回顾学术界对保护性耕作政策的探索历程,相关研究多以保护性耕作技术发展进程为依据,聚焦于技术模式变化历程和相关重点政策的研究<sup>①</sup>,忽略了保护性耕作政策变迁背后的内在逻辑,进而导致对保护性耕作政策重点与价值取向的研究缺失。通过探寻中国保护性耕作政策的变迁进程与逻辑,有效揭示现有政策体系的薄弱之处,并持续调整政

收稿日期:2021-07-10

\*基金项目:国家社会科学基金一般项目“东北地区粮食生产安全的耕地生态保障与对策研究”(20BJY149);国家社会科学基金一般项目“保护性耕作促进粮食安全效应提升的路径与对策研究(21BJY249)”。

作者简介:崔宁波,女,东北农业大学经济管理学院、东北农业大学现代农业发展研究中心教授、博士生导师(哈尔滨150030)。

范月圆,女,东北农业大学经济管理学院博士生(哈尔滨150030)。

巴雪真,女,东北农业大学经济管理学院硕士生(哈尔滨150030)。

策重点,是推动保护性耕作有序发展的重要制度保障。制度变迁理论是解释政策变化的较优工具,其构建的思维逻辑框架能够很好地契合保护性耕作政策演进。因此,本文将从制度变迁理论的视角出发,系统梳理保护性耕作相关政策文件,解构中国保护性耕作政策发展的历史进程,并从变迁主体、变迁动因、变迁方式三方面凝练其长时序变迁逻辑,进而提出保护性耕作政策的发展展望,以期为未来保护性耕作政策制定与完善工作提供理论与实践参考。

## 二、保护性耕作政策变迁进程

保护性耕作早在 20 世纪 60 年代就被引入中

国,然而直至 2002 年政府才首次出台相关政策,提出保护性耕作的正式定义与范围,并设立专项资金推动保护性耕作发展。本文作者首先以“保护性耕作”为关键词在农业农村部等政府部门官网、北大法宝等数据库进行全文检索,筛选出与保护性耕作相关的政策文件,按照发布年份进行整理。保护性耕作政策变迁离不开农业机械化发展的大背景,更离不开耕地保护概念的逐步深化。据此,本文以核心政策颁布时间为节点,在结合农机化发展与耕地保护制度变迁的基础上,将保护性耕作政策变迁分为“政策孕育”“政策萌芽”“政策发展”和“政策细化”四个阶段(见图 1)。

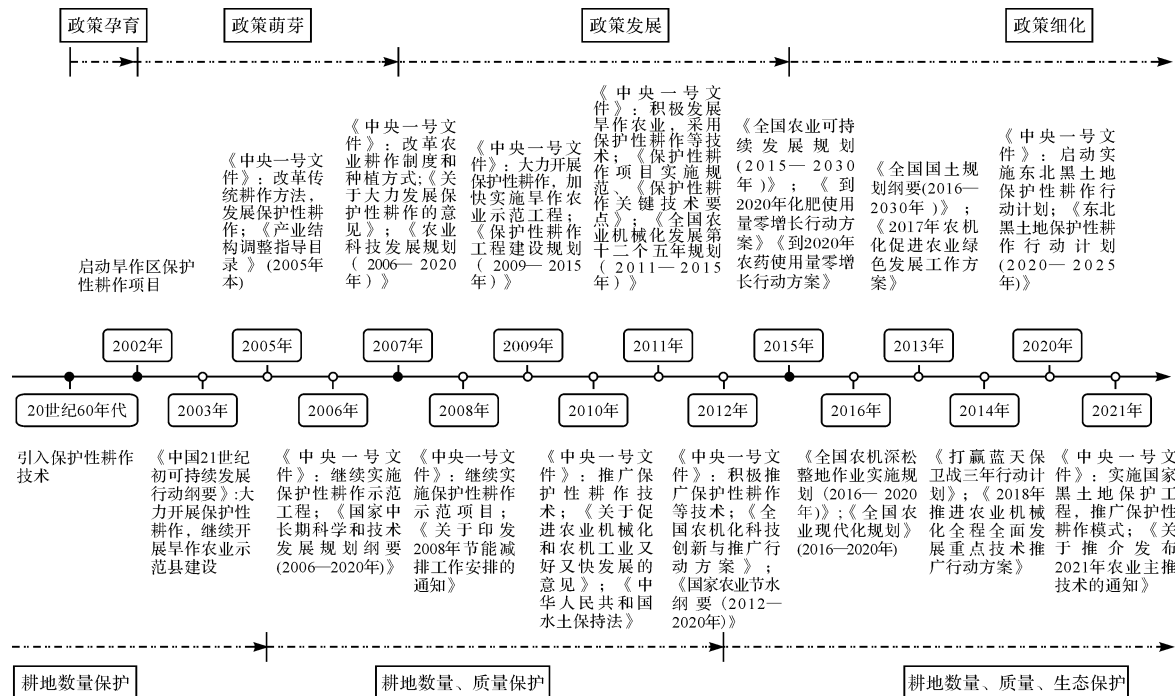


图 1 中国保护性耕作政策变迁进程

### 1. 政策孕育阶段(20 世纪 60 年代—2001 年): 保护性耕作的适应性探索

保护性耕作技术是美国在遭遇“黑风暴”带来的严重水土流失后逐渐发展起来的新型土壤耕作模式,后广泛应用于苏联、加拿大等国。中国自 20 世纪 60 年代起引进和试验少免耕播种、秸秆覆盖还田、深松等单项保护性耕作技术,旨在减少水土侵蚀、稳定耕地面积,以促进耕地可持续利用。但在计划经济体制背景下,土地公有制导致农民耕种积极性较低,加之经营土地细碎化程度高、技术本身不完善等历史原因的消极影响,保护性耕作技术最初仅

出现在黑龙江省国营农场,后又在江苏、山西、吉林等个别省份进行小规模示范试验,推广应用规模普遍较小。因年代久远,无法查询到初期保护性耕作实施面积。20 世纪 90 年代以来,随着现代农业技术进步与耕地保护概念的逐渐明晰,保护性耕作技术的推广速度加快。由于我国保护性耕作最初研究与应用主要是少免耕技术,因此选取免耕覆盖播种面积的数据进行分析。如图 2 所示,1991 年全国免耕覆盖播种面积为 1334.60 千公顷,之后逐渐扩大应用面积,1999 年达到短期内的峰顶,2000 年又回落至 738.01 千公顷。应用面积的变化为之后明

确保护性耕作适用范围提供了经验借鉴,但这一过程中的规律性并不突出。

这一阶段保护性耕作处于适应性探索阶段,初步明确了不同地区保护性耕作技术的应用重点,如东北旱作区推行以玉米免耕或少耕和留茬覆盖耕作为主体的保护性耕作技术,华北灌溉区推行小麦秸秆还田和夏玉米免耕覆盖耕作为主要形式的保护性耕作技术。但政府并未针对这一技术出台相关政策。在具体实践中,形成了中央政府统筹安排、地方政府与科研联盟参与的保护性耕作研发与推广体系。农户虽然在家庭联产承包责任制实施后成为农业生产主体,却非保护性耕作的实施主体,在保护性耕作政策变迁中的主体地位不明显。此外,诱致性政策变迁方式尚未出现,政府强制性力量是这一时期保护性耕作政策变迁的唯一方式。

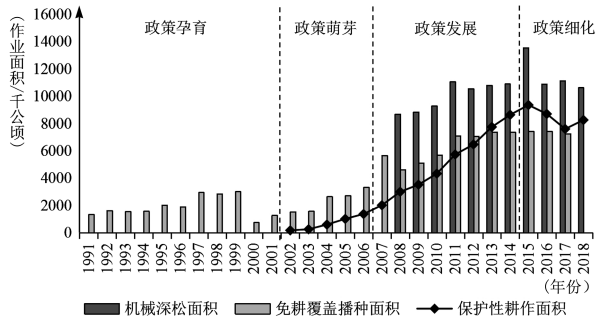


图2 保护性耕作推广应用面积

数据来源:根据《中国农业机械工业年鉴》与相关资料整理而来。

2.政策萌芽阶段(2002—2006年):政策变迁依赖外部环境变化

进入21世纪后,保护性耕作研究与推广工作得到政府高度重视。2002年,原农业部将保护性耕作正式定义为“对农田实施免、少耕,并用作物秸秆覆盖地表,以减少风蚀、提高土壤肥力和抗旱能力的先进农业现代耕作技术”,强调了保护性耕作对土壤的积极影响和技术本身的先进性,为其在北方旱作区开展示范县建设奠定了基础。同年,原农业部、财政部启动保护性耕作项目,并设立保护性耕作示范推广的专项资金,在北京、河北等8省(市、区)建设保护性耕作示范县,这是我国制定保护性耕作政策、系统化推广保护性耕作的开端。随后,2005年、2006年的中央一号文件接连提出“发展保护性耕作”和“继续实施保护性耕作示范工程”,并将保护性耕作列入《产业结构调整指导目录》(2005年

本)、《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020年)》中,将其与国家产业结构调整和科技发展联系起来,保障保护性耕作推广的可持续性。在系列政策的积极引导下,中国保护性耕作发展取得长足进步。2002年,“保护性耕作面积”指标首次被纳入统计年鉴,且这一指标数值从当年的160千公顷稳步增长到2006年的1358千公顷(见图2),免耕覆盖播种面积也持续增加,表明保护性耕作已成为中国主推的绿色耕作技术。

这一阶段我国开始颁布保护性耕作相关政策,但对于发展目标、实施细则等均未作出明确规定。总体来看,该阶段保护性耕作政策的变迁呈现以下特征:一是农户主体地位的浮现。家庭联产承包责任制的完善增强了农户的积极性,农户作为农业生产主体的地位逐渐上升,其在政策制定和实施过程中的主观能动性受到重视,保护性耕作进入以农户为主体的发展阶段。二是保护性耕作政策变迁依赖外部环境的变化。耕地保护概念的深化使得原有政策无法适应耕地保护新形势,加之农机社会化服务的蓬勃发展,二者共同促进了保护性耕作政策的出台,但造成保护性耕作政策变迁过度依赖耕地保护概念深化与农业机械化的演变,技术进步这一动力对政策变迁的作用仍十分微弱。三是保护性耕作政策变迁以强制性政策变迁为主。农户作为保护性耕作技术的实施者与政策的执行者,其意愿能够为保护性耕作政策的制定和完善提供一定思路,然则影响程度有限,强制性政策变迁仍发挥主导作用。

3.政策发展阶段(2007—2014年):规模化经营主体地位显现

2007年,原农业部出台的《关于大力发展保护性耕作的意见》正式提出了保护性耕作推广工作的基本原则与发展目标。2009年原农业部、发改委联合发布了《保护性耕作工程建设规划(2009—2015年)》,这是我国首次制定的保护性耕作的专项建设规划。这些政策的出台意味着我国保护性耕作发展迈上了规范化、系统化的新台阶。同时,在农业机械化发展“黄金十年”(2004—2013年)的历史大背景下,一系列促进保护性耕作机械与技术发展的强制性政策密集出台,《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020年)》《全国农业机械化科技发展“十二五”规划(2011—2015年)》等多个国家中长期科技发展规划明确提出将保护性耕作机械与技

术作为重点领域与优先发展对象。此外,2010 年《农业部关于加强农机农艺融合加快推进薄弱环节机械化发展的意见》提出,农机与农艺的联合研发机制尚未建立,应加强关键环节的农机技术推广,保护性耕作技术正是其中之一。故而这一阶段除薄弱环节机械化水平有所提高外,保护性耕作逐渐延展出深松浅翻、化肥深施、高效施药等田间农艺措施,形成了农艺嵌入的保护性耕作技术体系。伴随着一系列政策的出台,中国保护性耕作推广再次取得新成绩。如图 2 所示,2014 年,全国保护性耕作面积达到 8623 千公顷,是 2007 年的 4.31 倍,足可见保护性耕作发展之迅速。“机械深松面积”指标也首次被统计年鉴收录(2007 年),与免耕覆盖播种面积趋势相同,在本阶段呈上升趋势。

这一时期保护性耕作相关政策密集出台,在实施规划、技术要点等方面有了突破性的发展,技术推广面积也增长较快。其主要阶段性特征有三点:第一,进入规模化经营主体主导的发展阶段。此阶段工业化、城镇化进程加快,农村劳动力大量涌入非农产业,农业劳动力的成本提高。<sup>②</sup>根据制度变迁理论,当劳动力要素价格提高时,将会诱致节约劳动力的变迁,加之经过农机化“黄金十年”前期的发展,大中型农机具保有量迅猛增长,家庭农场、农民专业合作社等具有规模效应的农业经营主体地位随之逐渐显现。第二,保护性耕作政策变迁同时依赖外部环境与内在动力。除耕地保护、农业机械化发展外,保护性耕作政策变迁还受自身技术变革、配套农艺措施发展的影响,且随着技术的进一步推广,后两者对保护性耕作政策变迁的影响更为强烈。第三,诱致性政策变迁动能增强。强制性政策变迁在推动保护性耕作发展过程中仍具有重要作用,但技术变迁增加的新收益引致相对需求的变化,从而增强了农户对技术实施环境进行控制的政策变迁,诱致性政策变迁动力再次加强。

4. 政策细化阶段(2015 年至今):诱致性政策变迁作用显著

2015 年《全国农业可持续发展规划(2015—2030 年)》将保护性耕作应用的重点地区聚焦在东北地区、黄淮海区等水土流失、面源污染严重的地区,保护性耕作政策变迁进入细化阶段。随后,《全国国土规划(2016—2030 年)》和《全国农业现代化规划(2016—2020 年)》明确提出加强、加快保护性

耕作的推广应用,标志着保护性耕作被纳入国家发展规划,并迎来历史上最好的发展机遇。进一步地,《东北黑土地保护性耕作行动计划(2020—2025 年)》将保护性耕作与黑土地保护相结合,提出将保护性耕作逐渐推广为东北地区适宜区域的主流耕作技术,2021 年中央一号文件又将其上升至国家工程高度,重点应用地区与实施细则不断完善。由于该时期东北种植结构变动较大,保护性耕作推广应用面积也随之变化。如图 2 所示,保护性耕作面积在 2015 年达到峰值,2016 年调减东北玉米种植面积后,保护性耕作面积进入负增长;2018 年改为调减东北水稻种植面积后,保护性耕作面积随之上涨至 8242 千公顷。

这一阶段东北地区是保护性耕作政策细化落实的重点区域。2015 年中央一号文件提出“开展东北黑土地保护试点”后,保护性耕作在东北地区的发展得到高度重视。《东北黑土地保护规划纲要(2017—2030 年)》强调“开展保护性耕作技术创新与集成示范”。在此基础上,2020 年的东北黑土地保护性耕作行动计划提出,到 2025 年,保护性耕作实施范围占东北地区适宜耕地的 70% 左右。在中央政策的指引下,东北各省(区)出台了更为详细的计划部署。如吉林省 2021 年首次明确界定保护性耕作补贴范围,提出“秸秆翻埋、耙混、旋耕、联合整地等不在保护性耕作补助范围”。除东北外的其余地区也在大力推广保护性耕作技术,如陕西省 2017 年在关中、陕北 7 个市开展保护性耕作试验示范。

综合来看,这一阶段保护性耕作政策更为具体、细致,呈现以下三点阶段性特征:第一,地方政府在保护性耕作政策制定与实施上逐渐占据主导地位。在此阶段,保护性耕作政策围绕农业绿色发展与土地保护两大目标,基本形成政策顶层框架。因此,中央政府开始让权于地方政府,将政策细则交予地方政府完善。第二,保护性耕作政策变迁的外部动因持续加强。2015 年我国开始强调东北黑土地保护后,政策变迁受外部环境的影响更为强烈。相比之下,保护性耕作技术实施规范、农艺措施的发展稳中有进,内部动力较弱。第三,诱致性政策变迁成为保护性耕作发展的重要原动力。随着中央政府在保护性耕作政策制定中主体地位的弱化,地方政府更能因地制宜选择保护性耕作技术,推动保护性耕作逐渐进入由中央和地方政府主导、新型农业经营主体



步。在集体土地所有制度的基础上,1978 年实行的家庭联产承包责任制释放了农户的经营热情,保护性耕作的适应性探索速度加快,但仍停留在政策孕育阶段。2002 年党的十六大提出坚持并完善以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,农户的主体地位受到重视,加之农机社会化服务的蓬勃发展与耕地保护概念的深化,保护性耕作政策开始出台,政策变迁进入萌芽阶段。随后,2007 年党的十七大提出严格保护耕地、促进农业科技进步等深化农村经济体制改革的要求,保护性耕作政策变迁进入快速发展阶段。2015 年中央政府将保护性耕作技术作为黑土地保护的重要措施之一,这是保护性耕作推广应用的重要转折点。在此之后,中央政府将更多权力下放给地方政府(主要是省级政府),地方政府则针对地区发展情况进行完善,即为政策细化阶段。

行为主体学习的过程则可看作保护性耕作的技术进步过程,是保护性耕作政策变迁的内在动力。外部环境的变化引发耕地、劳动力等农业生产要素的稀缺性变化,要素相对价格也随之改变,从而诱致保护性耕作技术进步。速水佑次郎和拉坦将技术进步分为以替代劳动力为主的机械技术进步和以替代土地为主的生化技术进步<sup>⑥</sup>,即农机技术进步与农

艺技术进步。在政策变迁进程中,保护性耕作机械技术从最初时的少免耕发展为如今的少免耕播种、秸秆覆盖、深松、病虫草害防治四项核心技术,农艺层面逐渐延伸出深松浅翻、化肥深施等田间管理措施,技术结构由单项机械化技术转向农机农艺融合,应用领域也拓展至遏止土壤退化、恢复农田生态等综合领域。保护性耕作技术进步很好地减轻了农村劳动力流失对农业生产效率的不利影响,并降低了交易费用,促使农户意愿更倾向于采纳,进而推动政策发生变迁。

整体来看,在外部诱因与内在动力的双重推动下,保护性耕作政策由“点”到“面”、由“面”到“体”逐渐发展。在此过程中,每一次农村经济体制变革都会对保护性耕作政策变迁带来深远影响,如家庭联产承包责任制的实行、新型农业经营主体的培育等,均间接带动了保护性耕作的发展。但这并不意味着保护性耕作政策完全是被动式的变迁,农村经济体制变革仅仅是一个外生性因素,它使保护性耕作政策具备了可能变迁的条件,而不是必然发生政策变迁。相对来说,技术进步带来的内在动力对保护性耕作政策变迁的影响较为直接,然而技术进步是一个长期且缓慢的过程,对保护性耕作政策变迁的影响有限。

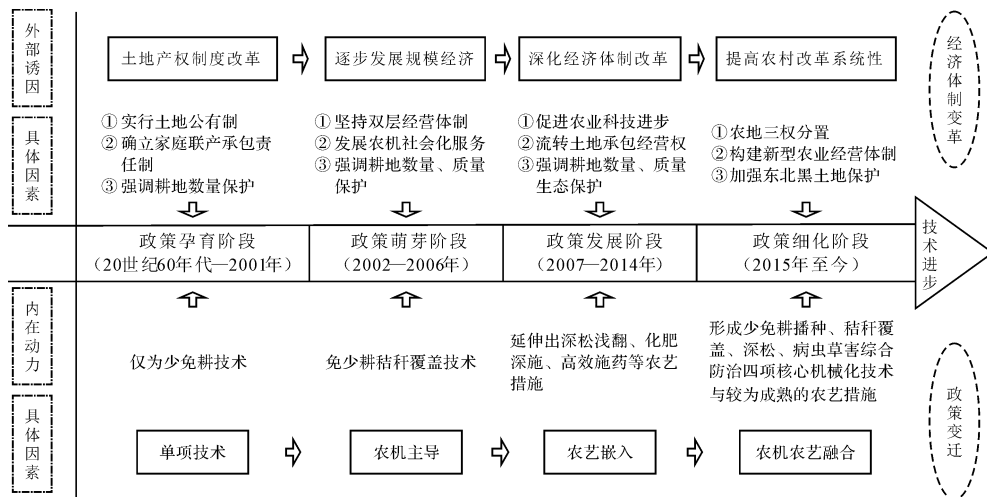


图4 保护性耕作政策变迁的外部诱因与内在动力

### 3. 政策变迁方式: 强制性与诱致性相配合

从保护性耕作政策变迁历程中可以发现,保护性耕作政策变迁主要依托于强制性变迁方式,中央政府在其中占据绝对的话语权。但随着市场经济体制的不断完善,中央政府的控制力被削弱,以地方政

府为主的次级行动团体逐渐参与保护性耕作政策供给,诱致性变迁方式开始影响政策变迁。如图5所示,强制性变迁与诱致性变迁相互配合,形成了政府自上而下确立保护性耕作发展规划、农业经营主体与科研联盟自下而上克服外在情景中的阻力和干扰

的变迁方式,不断推动保护性耕作政策的演进,实现政策供需平衡。其中,保护性耕作政策的强制性变迁特征表现为政策自上而下落实,形成中央政府主导、地方政府配合、科研联盟和农业经营主体接受的三级运行序列。科研联盟仅为已形成的政策提供理论支撑与技术改进建议,农业经营主体也只是既定政策方案的实施者,二者对政策变迁方向的影响有限。而诱致性变迁特征集中体现为政策自下而上的技术进步与社会需求。保护性耕作政策的快速发展离不开当前社会对耕地治理与生态保护的迫切需求,通过将保护性耕作技术的正反馈扩散到政策变迁中,着力解决耕地地力减退、生态恶化等问题,形成新的政策安排。

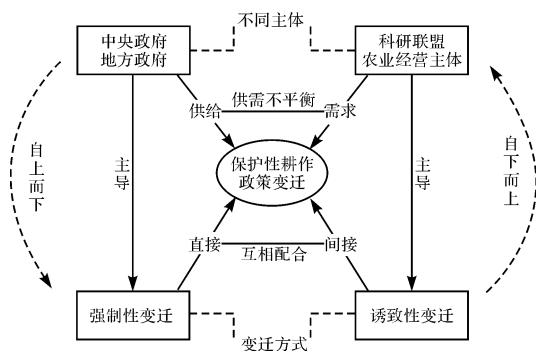


图5 保护性耕作政策变迁方式

整体而言,保护性耕作政策变迁方式呈现出由强制性变迁主导转向诱致性变迁和强制性变迁相配合的特征。第一阶段和第二阶段可以说是政府机制作用的结果,诱致性政策变迁几乎没有发挥作用。进入第三阶段后,随着中央政府逐渐下放权力,科研联盟与农业经营主体拥有了一定的自主权,开始利用下放的权力进行保护性耕作技术创新,诱致性变迁的动能加强。诱致性方式不仅直接作用于当期政策制定,还通过影响强制性变迁而影响未来政策变迁。正因如此,尽管第四阶段保护性耕作政策仍是强制性变迁主导下的国家政策规划,诱致性变迁偏向依然比前一阶段更为明显。值得注意的是,保护性耕作政策变迁转向诱致性并不意味着仅仅依靠诱致性变迁。原因有二:一是在需求诱导达到一定程度时,政策安排无法满足社会需求,需要政府干预以弥补诱致性政策安排的不足,通过强制性政策变迁推动诱致性政策变迁。二是政策不是无差异的公共品,如法律法规等特殊政策只能由政府实施,无法通过自下而上的变迁实现。因此,保护性耕作政策变迁将始终依循强制性与诱致性相配合、上下互动的

变迁方式。

#### 四、保护性耕作政策的完善对策

通过回顾政策发展历程、剖析其变迁逻辑,发现中国保护性耕作政策变迁是在中央政府领导,地方政府、科研联盟、农业经营主体等参与下,以经济体制变革、技术进步为内、外部动力,遵循强制性与诱致性相互配合的方式进行的。展望未来,完善保护性耕作政策可从重视地方政府主体地位、强化技术进步动力、拓宽民主参与渠道等方面展开。

##### 1.厘清行为主体权责,重视地方政府主体地位

厘清中央政府、地方政府、科研联盟、农业经营主体在政策变迁过程中的权责,对于当前保护性耕作政策发展至关重要。首先,在保护性耕作政策体系基本形成的当下,中央政府应发挥“强政府”的功能,把握保护性耕作政策变迁的宏观方向,不仅要加大政策的激励力度,还要拓展激励范围,确保实施者在经济上接受保护性耕作。其次,随着变迁主体职能日渐清晰,地方政府将成为保护性耕作政策转向诱致性变迁与强制性变迁相配合的重要突破口,既要在与中央政府之间的博弈中达到社会福利与局部利益的均衡,又要满足农业经营主体和科研联盟在政策非均衡条件下寻求利益最大化的需求。地方政府应以公共利益与公共需求为准则,协调好不同行为主体之间的利益冲突。再次,科研联盟作为政策的间接利益相关者,一方面,应以保护性耕作试验基地、高标准应用基地为依托,提供差异化技术指导;另一方面,应积极开展保护性耕作效果监测,并及时反馈至政府部门。最后,农业经营主体与保护性耕作实施有着直接的经济利益联系,而现行政策尚未对其责任作出明确规定,造成农业经营主体通常只顾短期逐利而忽略养地责任。因此,应明晰农业经营主体的责任,避免因产权问题导致农户责任缺位。

##### 2.采用重点突破方式,强化政策变迁内在动力

强化政策变迁动力是进一步优化保护性耕作政策的关键所在。应在稳步推进农村经济体制改革的同时,针对技术进步过程中出现的重大问题采用重点突破的变革方式。一方面,作为孕育保护性耕作政策的土壤,农村经济体制变革应始终坚持公有制原则,循序渐进推进农村经济体制改革,为保护性耕作政策变迁提供稳定的社会环境。同时,鉴于市场在资源配置优化中的突出优势,应推进保护性耕作

市场化运行机制,通过提高农机利用率来降低政策变迁成本。另一方面,政策变迁也要始终与技术进步相适应。主要从三方面入手:第一,我国对农机的研究长期集中于核心环节,而现有保护性耕作政策尚无相关说明,需将加强保护性耕作综合环节的农艺措施研究写入政策中。第二,自我国探索出较为适用的保护性耕作模式以来,政策的制定与改进均基于既定模式,缺乏创新的技术模式。理应总结地方实践经验,创新不同地域、不同作物中的保护性耕作技术,并形成相应的技术规范,通过技术进步带动政策良好发展。第三,农业经营主体、科研联盟、地方政府之间存在一定程度的脱节问题,应加快农技推广体制改革,健全基层保护性耕作推广体系,建立一支稳定、专业的推广队伍。

### 3. 拓宽民主参与渠道,促进诱致性变迁的发生

科研联盟与农业经营主体在保护性耕作政策变迁过程中处于“需求者缺位”的状态,利益诉求难以表达,需拓宽各主体参与政策变迁的渠道。当前保护性耕作政策安排对政策需求者制约有余而激励不足,科研联盟虽有一定渠道反馈信息,却囿于固定的试验基地与合作县市,难以得知普遍的应用情况;农业经营主体作为政策落地的最终主体,无法反馈实践难题与自身需求,导致耕地保护政策呈现隐蔽性、渐进性特征。拓宽民主参与渠道就是打破政策强制性变迁的“围城”,使政府和科研联盟深入基层。主要从四个方面进行:一是正视农业经营主体在政策变迁中的重要地位,避免其他主体过分追求自身利

益而将政策变迁成本转移给农业经营主体,导致政策实施存在形式性高于实用性的问题。二是建立健全代替农业经营主体发言的社会组织,如行业协会、研究会等,通过聚集劳动力、耕地等资源加强农业经营主体的话语权。三是定期组织科研联盟为农业经营主体提供技能培训、利益表达等机会,强化农业经营主体信息获取和利益表达能力。四是引入听证制度等模式,限制政府在政策制定中的随意性,吸纳不同阶层的建议,根据反馈意见及时调整保护性耕作政策变迁方向与重点。

### 注释

①孟凡杰、于晓芳、高聚林等:《黑土地保护性耕作发展的制约瓶颈和突破路径》,《农业经济问题》2020年第2期;宋冬林、谢文帅:《东北黑土地保护利用的政治经济学解析——基于梨树模式》,《政治经济学评论》2021年第1期;刘丽、白秀广、姜志德:《国内保护性耕作研究知识图谱分析——基于CNKI的数据》,《干旱区资源与环境》2019年第4期;赵旭强、穆月英、陈阜:《保护性耕作技术经济效益及其补贴政策的总体评价——来自山西省农户问卷调查的分析》,《经济问题》2012年第2期。②崔宁波、董晋:《主产区粮食生产安全:地位、挑战与保障路径》,《农业经济问题》2021年第7期。③黄少安:《制度变迁主体角色转换假说及其对中国制度变革的解释——兼评杨瑞龙的“中间扩散型假说”和“三阶段论”》,《经济研究》1999年第1期。④宋保胜、吴奇隆、王鹏飞:《乡村生态环境协同治理的现实诉求及应对策略》,《中州学刊》2021年第6期。⑤[美]道·诺斯:《制度变迁理论纲要》,《改革》1995年第3期。⑥[日]速水佑次郎、[美]弗农·拉坦:《农业发展的国际分析》,郭熙保、张进铭等译,中国社会科学出版社,2000年,第92页。

责任编辑:澍文

## Progress, Logic and Prospect of Conservation Tillage Policy Change in China

— Based on the Perspective of Institutional Change Theory

Cui Ningbo      Fan Yueyuan      Ba Xuezheng

**Abstract:** Exploring the context and internal logic of conservation tillage policy change is an important support to continuously promote the development of conservation tillage. From the perspective of institutional change theory, China's conservation tillage policy has roughly experienced four stages of "policy breeding - policy germination - policy development - policy refinement". From the perspective of policy change logic, the action groups of conservation tillage policy change in China are composed of the central government as the primary action group, and the local governments, agricultural operators, and scientific research alliances as the secondary action groups. Under the combined effect of external inducement "economic system reform" and internal motivation "technological progress", conservation tillage policy basically follows the transition mode of mutual cooperation between compulsion and inducement. Based on the preliminary interpretation of the subject, motivation and mode of the change of conservation tillage policy in China, looking forward to the future, we need to further improve the conservation tillage policy from the aspects of clarifying the rights and responsibilities of actors, adopting key breakthrough methods, broadening democratic participation channels and so on.

**Key words:** conservation tillage policy; institutional change theory; policy change process; the logic of policy change; prospect