

基于文本量化的我国灌区农田水利政策工具变迁研究

贾美琦

西南交通大学公共管理学院

DOI: 10.12238/ems.v5i1.5966

[摘要] 以1949-2021年我国中央政府颁布的472份灌区农田水利政策文本为研究对象,运用豪利特和拉米什的政策工具分类模型,分析了我国灌区农田水利政策工具变迁及其特征,发现其经历了强制性政策工具配置、强制性政策工具主导与自愿性政策工具为辅配置、混合性政策工具广泛使用与自愿性政策工具拓展配置、强制性政策工具改进的四个不同的发展阶段。政策工具以依靠法规管制措施实现政策目标到综合利用各类政策工具,政策工具变迁整体呈现出从单一的政策工具走向多元组合的政策工具箱。

[关键词] 灌区农田水利;政策工具;政策变迁;文本量化

Research on the Changes of Agricultural Water Conservancy Policy Tools in Irrigation Areas of China Based on Text Quantification

Jia Meiqi

School of Public Administration, Southwest Jiaotong University

[Abstract] Taking 472 policy texts on farmland water conservancy in irrigation areas issued by the central government of China from 1949 to 2021 as the research object, using the policy tool classification model proposed by Hollett and Ramish, this paper analyzes the changes and characteristics of farmland water conservancy policy tools in irrigation areas in China. It is found that they have undergone mandatory policy tool allocation, mandatory policy tool dominance, and voluntary policy tool auxiliary allocation. There are four different stages of development between the widespread use of mixed policy tools and the expansion and configuration of voluntary policy tools, as well as the improvement of mandatory policy tools. The overall transformation of policy tools from relying on regulatory measures to achieving policy objectives to comprehensively utilizing various policy tools has shown a shift from a single policy tool to a policy toolbox of multiple combinations.

[Key words] irrigation area, farmland, water conservancy; Policy tools; Policy changes; Text quantification

1、引言

随着我国人均水资源匮乏、水资源过度使用、水污染以及水生态日趋恶化的现实情境,加上粮食安全问题的日益凸显,都亟需发挥灌区农田水利储水防洪、净化水环境的功能。灌区农田水利对社会、经济发展以及国家安全都极其重要,其政策制定一直是政府长期关注的重点内容。因此,开展灌区农田水利政策工具变迁研究对政府精准施策、提升政策效果具有重要意义。

目前关于灌区农田水利政策的研究中主要是在工程管理[1]、用水管理[2]、组织管理[3]三个方面,具体是投资模式、

工程技术、节水、水价、参与式灌溉具体政策研究上,较少有聚焦于国家层面灌区农田水利政策的系统梳理和客观分析,从政策工具变迁的研究角度更是少之又少。在政策工具的研究方面,目前得到学界主流较多认可的有施耐德和英格拉姆的学习性、诱因性、象征性、权威性、能力性政策工具分类;罗斯韦尔和泽哥韦尔德的供给面、需求面和环境面政策工具分类;豪利特和拉米什的强制性、自愿性、混合性政策工具分类,目前广泛被学者认可[4]。当前国内外对政策工具的研究已广泛运用到环境[5]、大气污染[6]、水污染治理[7]等多领域。因此,本文基于1949-2021年灌区农田水利政策文本,选择豪利特和拉米

什的政策工具分类，对政策工具进行量化分析，探究我国灌区农田水利政策工具变迁规律和趋势，从国家层面把握政策工具的使用，以期更好实现政策目标。

2、研究方法和数据处理

2.1 研究方法

政策量化分析是一种半定量式的研究方法,包括政策文本计量和内容分析。内容分析是将用语言表示而非数量表示的政策文本内容转换为量化资料,将分析得出的结果用数量或借助图表来呈现[8]。参照赵新峰[7]的内容分析步骤,进行以下步骤:一是确立政策工具分析框架;二是构建样本的分析单元及类目,对文本中的政策工具内容进行编码;三是将编码导入分析框架中进行量化分析,最后得出研究结论。

2.2 分析框架

黄萃等认为政策是可以由一系列基本的单元工具组合而建构出来的,并认为政策工具反映了决策者的公共政策价值和理念[9]。本研究运用内容分析法,借鉴豪利特和拉米什的政策工具分类,构建了政策工具对我国灌区农田水利发展的作用形式图,具体如图1所示。其中强制性政策工具起到强制规范和监督作用,影响灌区农田水利发展;混合性政策工具通过宣传、奖励、引导等方式,推动群众和企业参与到农田水利建设中;自愿性政策工具通过个人、市场自发行为拉动灌区农田水利发展。

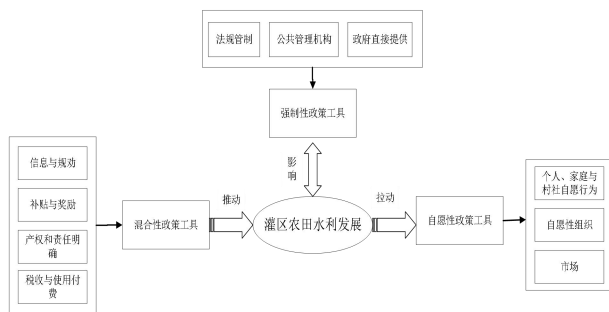


图1 政策工具对灌区农田水利发展的作用形式图

2.3 数据来源

本文政策文本数据主要来源于北大法宝数据库,其次从国务院、水利部、农业农村部等政府官方网站补充收集政策文本,收集时间范围从1949-2021年。为保证政策文本的权威性和有效性,依据权威性、密切相关性、时间性原则选取政策文本,并剔除不符合政策文本的内容和形式,最后梳理出427份政策文本,构建出政策文本数据库。

2.4 数据处理

根据政策工具的具体定义,利用Nvivo软件对427份政策文本中的政策工具定义分析单元和编码。本文将政策文本中的政策内容作为分析单元,在确定了分析单元后,依照政策标题——政策内容——具体序列的方式对灌区农田水利政策文本开展编码操作,基于文本中的具体内容,对编码进行适当合并或删

减。最后,结合分析框架,将所得政策编码进行归类,编码表如下表1所示。

| 编号 | 政策标题 | 政策内容 | 编码 |
|-----|---------------------------------|--|-----|
| 1 | 中华人民共和国水利部条例 | 水利部规划并掌管全国防洪、灌溉、排水、等水利事业及水利行政事宜。 | 1-3 |
| 2 | 国务院关于治理淮河的決定 | 为加强统一领导,贯彻治淮方针,应加强治淮机构。 | 2-1 |
| 3 | 关于发动群众继续开展防旱、抗旱运动并大力推行水土保持工作的指示 | 一切兴修和整修的工程及管理养护的办法,都必须依靠群众,使群众自愿地行动起来。 | 3-4 |
| ... | | | |

表1 我国灌区农田水利政策工具编码表(部分)

3、结果及分析

3.1 政策工具总体使用情况分析

新中国成立以来灌区农田水利政策的总体使用情况如表2所示。可以看到政策工具的使用非常不均衡,其中强制性政策工具占比62.3%,自愿性政策工具仅占比为12.4%。数据十分直观的说明我国在过去农田水利发展中,主要依靠政府的强制性命令手段实现政策目标。另外,二级政策工具的分布也存在显著的不平衡情况。法规管制在所有二级工具中的使用比例达到近一半,但也可以看到信息与规劝、税收与使用者收费、市场化政策工具占比都超过了6%,位居二级政策工具的前五名,说明混合性、自愿性政策工具在灌区农田水利治理中发挥了重要作用。

| 政策工具 | 政策工具类型 | 政策文本编码 | 数量 | 比例 | 总计 |
|------|----------|---------------------|------|-------|-------|
| 强制性 | 法规管制 | 1-3、2-1、2-3... | 1069 | 49.9% | 62.3% |
| | 公共事业机构 | 17-4、22-2、25-2... | 118 | 5.5% | |
| | 政府直接提供 | 14-2、18-6、19-3... | 148 | 6.9% | |
| 混合型 | 信息与规劝 | 5-5、12-5、24-2... | 185 | 8.6% | 25.3% |
| | 补贴与奖励 | 13-1、19-1、23-3... | 109 | 5.1% | |
| | 产权和责任确认 | 6-2、33-2、35-1... | 112 | 5.2% | |
| | 税收与使用者收费 | 4-5、5-9、6-1... | 136 | 6.4% | |
| 自愿性 | 个人、家庭与村社 | 3-4、10-13、21-2... | 52 | 2.4% | 12.4% |
| | 自愿性组织 | 11-2、17-3-3、18-7... | 70 | 3.3% | |
| | 市场 | 18-8、29-4、33-2... | 143 | 6.7% | |

表2 灌区农田水利政策工具维度统计分析表

3.2 政策工具阶段变迁情况分析

根据罗兴佐对我国灌区农田水利的发展阶段划分[10],加之政策文本数量变化规律,将灌区农田水利政策划分为1949-1979年、1880-1999年、2000-2010年、2011-2021年四个

阶段。各个阶段政策工具变迁情况如表3所示。

在1949-1979年间，3种政策工具总体使用频次不高，强制性政策工具使用频次占据首位，自愿性政策工具使用最少，占比仅为10.3%。数据说明此阶段政府对于灌区农田水利发展主要以直接干预为主，其中二级工具法规管制使用最频繁，而市场化手段仅有1频次，政策工具使用非常不均衡，形成强制性政策工具配置阶段。

在1980-1999年间，3种政策工具的使用频次都有所增加，仍然以强制性政策工具为主，混合性、自愿性政策工具占比较低。但值得注意的是市场、产权和责任确认政策工具的增长，此阶段灌区农田水利进行了市场化改革，政府在多元化投融资模式、联合经营管理、产权确权方面做了诸多有益探索，形成了强制性政策工具绝对主导下与自愿性政策工具为辅配置的发展阶段。

在2000-2010年间，混合性和自愿性政策工具使用频次、所占比例都明显增长，强制性政策工具使用频次、所占比例与上两阶段相比出现下降，说明政府使用命令控制型政策工具在减少，逐渐依靠其他政策工具。在混合性政策工具中，这一阶段扩大使用了信息与规劝、补贴与奖励、税收与使用者收费工具，加强了节水宣传、灌区示范、水费征收等工作。在自愿性政策工具中，这一阶段鼓励个人、村社积极参与农田水利建设，试点和推广自愿性水利组织，完善多元化的水利投融资渠道，促进国家、市场、集体和农民有序参与到农田水利的建设中。这一阶段在强制性政策工具的基础上，形成了混合性政策工具扩大使用与自愿性政策工具拓展配置的阶段。

2011年，中央一号文件明确了农田水利是保障粮食安全和国家安全的基础，政府对农田水利发展做了全面部署，进行新一阶段的灌区农田水利法制化和现代化建设。政府这一阶段使用的强制性政策工具，主要是健全和完善法规体系，优化审批和监督程序，加强公共服务和保障，减少了控制命令等手段。混合性和自愿性政策工具使用也显著上升，政府更加注重用一定程度的干预手段进行引导，实现节水、水生态和可持续发展的政策目标。总体上，这一阶段强制性政策工具改进，混合性、自愿性政策工具广泛使用，形成全面组合的政策工具箱。

| 政策工具 | 工具类型 | 1949-1979 | | 1980-1999 | | 2000-2010 | | 2011-2021 | |
|------|----------|-----------|-------|-----------|-------|-----------|-------|-----------|-------|
| | | 编 量 | 占 比 | 编 量 | 占 比 | 编 量 | 占 比 | 编 量 | 占 比 |
| 强制性 | 法规管制 | 48 | 55.2% | 209 | 64.9% | 336 | 53.2% | 476 | 43.3% |
| | 公共事业机构 | 10 | 11.5% | 34 | 10.6% | 35 | 5.5% | 39 | 3.5% |
| | 政府直接提供 | 6 | 6.9% | 14 | 4.3% | 47 | 7.4% | 81 | 7.4% |
| | 合计 | 64 | 73.6% | 257 | 79.8% | 418 | 66.1% | 596 | 54.2% |
| 混合性 | 信息与规劝 | 4 | 4.6% | 10 | 3.1% | 50 | 7.9% | 121 | 11% |
| | 补贴与奖励 | 3 | 3.4% | 7 | 2.2% | 27 | 4.3% | 72 | 6.5% |
| | 产权和责任确认 | 1 | 1.1% | 9 | 2.8% | 36 | 5.7% | 66 | 6% |
| | 税收与使用者收费 | 7 | 8% | 17 | 5.2% | 28 | 4.4% | 84 | 7.6% |
| 合计 | 14 | 16.1% | 43 | 13.4% | 141 | 22.3% | 343 | 31.2% | |
| 自愿性 | 个人、家庭与村社 | 3 | 3.4% | 3 | 0.9% | 20 | 3.2% | 26 | 2.4% |
| | 自愿性组织 | 5 | 5.7% | 4 | 1.2% | 19 | 3% | 42 | 3.8% |
| | 市场 | 1 | 1.1% | 15 | 4.7% | 34 | 5.4% | 93 | 8.5% |
| | 合计 | 9 | 10.3% | 22 | 6.8% | 73 | 11.6% | 161 | 14.6% |

表3 不同阶段灌区农田水利政策工具使用分布表

4、结论

本文以1949-2021年灌区农田水利政策为研究对象，对文本内容进行量化分析，探究了灌区农田水利政策工具变迁的特征。特征如下：第一，政府对强制性政策工具的选择偏好。政策工具编码统计结果显示强制性政策工具使用频率最高，市场性和自愿性政策工具使用频率较少，政府习惯性依靠控制命令型手段实现政策目标。第二，灌区农田水利政策工具使用从单一走向综合化。新中国成立以来的每个阶段，强制性政策工具都占据着绝对统治地位，政策工具分布比例差异明显，但三个类型的政策工具所占比例差距总体上在逐渐缩小，混合性和自愿性政策工具作用逐渐凸显，政策工具单一的强制性政策工具走向综合的工具箱。

[参考文献]

[1]谢敬芬,杨宝文,王二英.河北省大中型灌区发展面临的困境及对策[J].南水北调与水利科技,2003,(06):42-43.

[2]胡鞍钢,王亚华.转型期水资源配置的公共政策:准市场和政治民主协商[J].中国水利,2000,(11):10-13+4.

[3]蒋俊杰.我国农村灌溉管理的制度分析(1949-2005)[D].复旦大学,2005.

[4]刘叶婷.迈克尔·豪利特、M.拉米什:《公共政策研究——政策循环与政策子系统》[J].公共管理评论,2008,(00):140-144.

[5]Yu X, Li Y. Effect of environmental regulation policy tools on the quality of foreign direct investment: An empirical study of China[J]. Journal of Cleaner Production, 2020, 270(18):122346.

[6]吴芸,赵新峰.京津冀区域大气污染治理政策工具变迁研究——基于2004-2017年政策文本数据[J].中国行政管理,2018,(10):78-85.

[7]赵新峰,蔡天健.政策工具有效改善了“九龙治水”困境吗?——基于1984-2018年中国水污染治理的政策文本研究[J].公共行政评论,2020,13(04):108-129.

[8]王曰芬.文献计量法与内容分析法综合研究的方法论来源与依据[J].情报理论与实践,2009,32(02):21-26.

[9]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(02):129-137+158-159.

[10]罗兴佐.论新中国农田水利政策的变迁[J].探索与争鸣,2011,(08):43-46.