

盐碱地综合利用的协同治理机制与优化路径

——基于河北省 H 县的案例分析

沈一文, 耿献辉, 刘宇阳, 王威智, 朱熠晟

(南京农业大学经济管理学院, 江苏南京 210095)

摘要:盐碱地是我国重要的后备耕地资源,其综合利用对于保障粮食安全和实现农业高质量发展具有重要意义。但当前我国盐碱地尚未得到充足的开发与利用,无法有效释放耕地潜力与农业生产价值。为推动现有盐碱耕地综合改造与利用,采用案例分析的方法,以河北省 H 县为例,运用协同治理理论,建构“情境-结构-机制-结果”的框架,分析盐碱地综合利用中多主体的角色及协同作用。结果表明,国家政策、土地制度与治理动机构成了盐碱地综合利用协同治理的情境;多元主体通过“以地方政府为调控枢纽、以基层组织为行动主体”的协同治理结构,经过目标耦合、资源整合和利益联结的协同治理机制,释放出了社会、经济与生态层面的综合效益。在此路径中,地方政府的调控能力、基层组织的组织能力和多元主体的治理合力,是土地整治工作得以推进的重要因素。因此,应坚持发挥政府的调控作用,培育基层组织的组织能力,基于地区特质形成协同机制,有效推动农民、市场主体、高校与科研院所等多元主体共同参与。

关键词:盐碱地综合利用;多中心协同治理;优化路径;多元主体

中图分类号:F323.211;F327 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-1302(2026)07-0036-07

盐碱地是具备巨大潜力的后备耕地资源,能够释放极大的农业生产价值。作为世界第三大分布国家,我国现有盐碱地 9 913 万 hm^2 ,占全球总面积约 10%。当前,我国凭借 9% 的耕地和 6% 的淡水资源养活全球约 20% 的人口,但盐碱地尚未得到充分的开发与利用。粮食安全有效保障,还需综合利用盐碱地从而释放耕地价值。为此,2024 年中央一号文件延续并强化“以种适地”与“以地适种”相结合的原则,提出分区分类开展盐碱耕地治理改良。《2025 年中央一号》文件提出稳步推进盐碱地综合利用试点,加强农业科技力量协同攻关,带动科技成果应用于盐碱地治理,以提高盐碱地的生产力。因此,加强现有盐碱耕地改造提升,有效遏制耕地盐碱化趋势,充分挖掘盐碱地开发利用潜力,对于保护生态环境资源、拓展农业生产空间、保障国家粮食安全具有重要意义。

学术界对盐碱地综合利用已有较多研究,总体

观察,既有研究主要从治理技术、治理模式、治理主体等角度开展讨论。从治理技术上分析,主要探讨运用物理(水利)改良技术、化学改良技术和生物改良技术,改良盐土与碱土^[1]。从治理模式上分析,学者们结合不同地区的自然特性,提出了盐碱地综合治理与开发的不同模式,进行盐碱地综合治理与开发,如山东的黄河口生态改良模式^[2]、河北的滨海盐碱地治理模式^[3]。从治理主体上分析,有的学者提出政府应该创新政策,带动多主体资源互补与行为互动^[4];有的学者主张对农户进行技术培训和指导,借助资金补助,参与盐碱地治理工程^[5];还有学者提出企业应结合自身具备的资金、市场、运营、管理等资源禀赋,考虑不同阶段的技术推广并制定策略^[6]。目前,关于盐碱地综合利用的研究虽然较多,但还没有从协同治理的角度探讨盐碱地综合利用。鉴于此,本研究以河北省 H 县为案例,以协同治理理论为基础,构建“情境-结构-机制-结果”的分析框架,探讨盐碱地综合利用模式,分析盐碱地综合利用的潜在困境,进而提出优化路径,以期为盐碱地治理改良与开发提供经验参考。

1 理论基础与分析框架

协同学最早由赫尔曼·哈肯提出,可解释系统

收稿日期:2025-04-20

基金项目:国家社会科学基金重点项目(编号:22AZD045)。

作者简介:沈一文(2004—),女,江苏淮安人,主要从事农业经济管理研究。E-mail:shenyiwen@stu.njau.edu.cn。

通信作者:朱熠晟,硕士,助教,主要从事农业经济管理研究。E-mail:zhuyicheng@njau.edu.cn。

从无序向有序演变的过程。后来协同学在社会科学领域得到应用,与治理理论结合产生了协同治理理论。协同治理描述了政府与其他部门间围绕公共事务治理所形成的协同现象,政府以外的主体参与治理,在各自利益需求与目标导向的共同引导下、通过协同合作的方式来治理事物、最终形成集体利益最佳化^[7]。协同治理理论强调多元主体在治理过程中的互动与整合。该理论指出,各治理主体作为功能互补的子系统,通过合作与竞争的动态平衡,实现目标共识下的资源整合。这种机制能够产生“1 + 1 > 2”的系统效应,推动治理体系形成有机结构和可持续发展态势。其核心在于主体间的功能分化与有机统一,最终达成整体效能的最大化^[8]。盐碱地综合利用要充分发挥多元主体的力量,整合既有资源,通过互动与合作来提升这一资源的开发潜力。所以在这个意义上,盐碱地综合利用与协同治理理论的核心要素相契合。

国外学者对协同治理进行了较多的理论探索,形成不同的分析框架。Ansell 等认为,协同治理是由政府部门与非政府利益相关方共同治理公共事务且有效执行公共政策的行动安排,具有正式性与共识性的特征,以此为基础提出协同治理模型应包含初始条件、制度安排、促进领导、协同过程^[9]。Emerson 等学者认为,协同治理是令跨越公私部门与地位层级的组织或个体有序参与公共政策制定与执行,从而实现由任意一方无法独立完成的目标,这一框架应涵盖系统情境、合作机制以及能够在系统中相互影响并适应的内部协作动态与行动,整合个人动机、集合行动障碍、协作性社会学习与冲突解决过程等要素^[10]。国内学者根据各自的理解,不仅界定了协同治理的涵义,而且构建了协同治理的分析模型。田培杰认为环境因素会影响政府与其他参与者的关系及成员结构,并促使协同动机形成,启动包含协同引擎与协同行为的治理实践,最终产生结果,因此,他构建了协同治理的分析模型,包含外部环境、协同动因、协同引擎、协同行为和协同结果等要素^[11]。魏娜等从动因、障碍、实施路径和产出效果等维度,系统解析了协同治理的运行逻辑,进而提出了四维分析模型,重点考察利益相关者参与机制、共识达成路径、领导权分配模式和治理成效评估^[12]。总的来看,国内外关于协同机制的探讨,均涉及前置情境、成员结构、行为机制与最终结果的协同治理要素。本研究参考学界已

有的研究成果,构建“情境 - 结构 - 机制 - 结果”的分析框架(图 1),按照“协同治理情境”“协同治理结构”“协同治理机制”“协同治理结果”的逻辑思路展开,分析 H 县盐碱地综合利用的协同治理路径。其中,协同治理情境包含制度环境和行为动因 2 个维度,制度环境主要指盐碱地治理领域的政策体系,包括国家层面的综合利用政策和“三权分置”的产权制度安排,构成了协同治理的基础性约束条件;行为动因属于协同动机,体现了不同主体参与的同质化意图,构成了集体协同治理的必要条件。协同治理结构是多元主体在盐碱地综合利用中的角色分工与互动模式,呈现为各参与主体的角色定位及其之间的权力关系与表象形态,结构中的多元主体包括地方政府、农民、基层组织、市场主体、高校与科研院所。协同治理机制是主体间目标、资源、技术与利益的动态调整,即不同治理主体围绕目标耦合、资源整合、利益联结等展开的持续性行为。协同治理过程促使治理系统从分散行动转向有序协同,最终达成了在经济、社会、生态 3 个方面的不同协同治理结果。

2 研究方法 with 案例概况

2.1 研究方法

本研究采用探索式单案例研究的方法,主要原因如下:第一,盐碱地综合利用的多主体协同治理是研究空白与前沿主题,探索性案例分析有助于构建现象间的复杂关系,并形成新的理论;第二,本研究关注 H 县盐碱地综合利用中多主体如何实现协同治理,不仅需要识别多主体间的静态结构,还需从动态视角分析多主体之间的协作机制以及治理结果对于结构与机制产生的调节作用,单案例研究有利于提炼复杂现象的理论和规律;第三,单案例研究便于深入剖析个案,探索重要现象,进行更聚焦的剖析。

2.2 资料搜集

本研究采用深度访谈、实地考察与文档资料相结合的方式获取研究资料。其中,访谈开展与实地考察获得了调研资料,访谈对象覆盖了 H 县政府相关负责人、农业农村局工作人员、民营企业代表、H 县国营农场工作者、村干部、参与村民等。共进行 3 次半结构化访谈,获得了约 5.5 万字的采访资料。文档资料主要包括政府部门工作报告、政策文件,各类主体提供的工作总结材料,以及可公开查询搜集的新闻媒体报纸报道与学术论文。

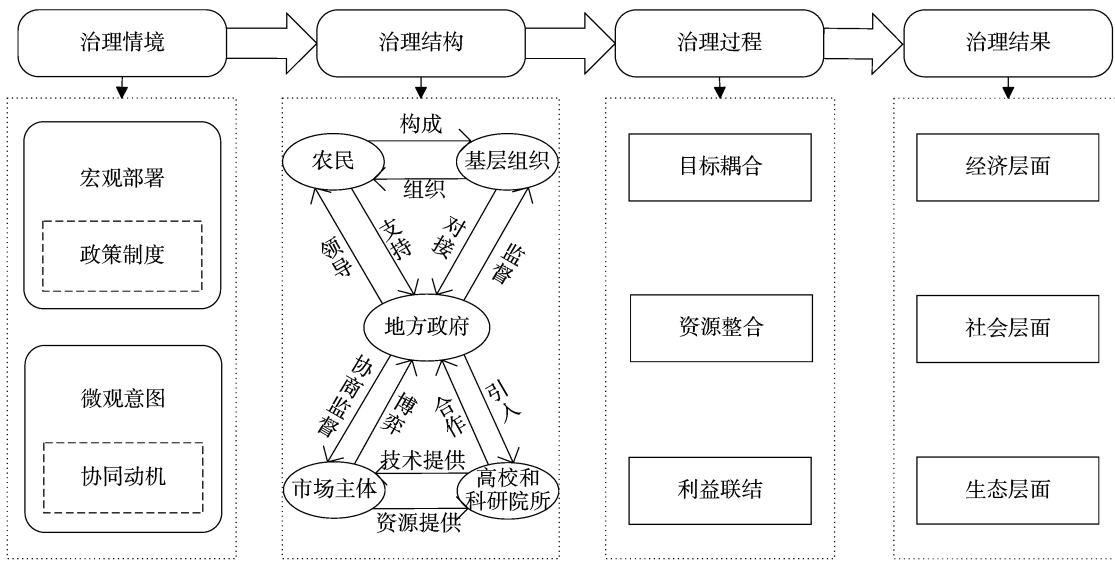


图1 “情境-结构-机制-结果”分析框架

2.3 案例选取

本研究选取河北省 H 县作为研究对象,主要基于以下考量:第一,案例典型性。2024 年,H 县通过多元主体共同参与盐碱地治理机制,使盐碱耕地面积较 2022 年增加了 16 万亩(1 hm² = 15 亩),占全县耕地总面积的 80%,提高农业种植产量,带动百余人次就业,取得了经济、社会与生态的多元效益。H 县是我国滨海盐碱地治理的典型代表。第二,案例启发性。H 县被列为盐碱地综合利用的试点区域,其“三年发展规划”和“盐碱地综合利用实施方案”已被纳入国家战略,其从基础研究到商业推广的“全链条产业”发展思路,适用于经济活跃且市场机制健全的地区,可为同类型地区提供发展借鉴与参考。第三,数据可获性。由于研究团队与 H 县建立了紧密的合作关系,这为数据收集和实地调研提供了保障,方便获取一手数据与相关文献。研究团队的长期合作为数据的可靠性提供了支持,使得研究结果更加具有说服力。

2.4 案例描述

H 县位于河北省东南部,拥有 46 万亩盐碱地,生态环境脆弱。自 2014 年开始,H 县开展了多项盐碱地改良项目,取得阶段性成果。2014 年,H 县成为“渤海粮仓”建设工程的重点示范县,县政府、海兴农场与省农林科学院进行“棉田东移”战略合作,动员 168 户农场职工、培训技术人员和植棉大户 300 人次;2017 年,国家科技支撑计划“典型盐碱地改良技术与工程示范”项目建立海兴技术研发与成果试验示范区,完成试验示范面积 19 940 亩;2022

年,县政府水务局投资 6 552.12 万元,完成水系连通、辛集引水闸修复和宣惠河治理等项目;2023 年,县政府水务局继续推进湿地和鸟类保护区生态补水工程及水系连通工程二期,计划投资 8 000 万元实施宣惠河三期治理和辛立庄蓄水闸加固工程;2024 年,县政府发布《盐碱地特色产业支持政策》,从“两品一标”认证、规模化种植、精深加工、电商销售、科技研发推广、标准化生产这 6 个方向制定 18 条奖补政策,鼓励盐碱地综合利用。海兴县采取“工程 + 农艺 + 化学 + 生物”系统性方法,带动耕地面积新增 1 279 亩的同时提升了作物产量,盐碱地林果年产量约 7 000 t,盐碱地蔬果年产量 2.3 万 t。其中,早碱麦单产年增量达 20 kg,碱梨年产量 7 000 t、实现超 2 亿元的产值。H 县通过系统性治理将盐碱地“变废为宝”,形成可复制的滨海盐碱地治理模式,为环渤海地区提供技术示范。

3 案例分析

针对目前盐碱地资源开发不足,需要多元主体协同治理。地方政府发挥宏观调控职能,基层组织承担枢纽功能,各治理主体围绕共同治理目标形成集体行动网络。通过组织创新、资源调配等治理工具,主体间在合作博弈中实现目标整合、资源优化和利益协调,从而构建系统性治理效能,最终达成盐碱地综合利用目标。

3.1 协同治理情境

协同治理的开展、进行与维持会受到外部环境的影响,如政策、制度等政治性情境,还会受主体的

发展需要与行为动机支配。

国家政策与土地制度提供了外部情境的前提。盐碱地作为重要的耕地资源,其潜力尚未被激发,严重制约粮食安全的有效保障。因此,国家对于盐碱地治理一直保持高度重视与支持,提供了政策基础。早在2014年,国家发改委等10个部门就已联合发布《关于加强盐碱地治理的指导意见》,提出整合资源推进科研、市场化运作与产业化开发等7项核心措施。而后,国家发改委于2024年按照中共中央办公厅、国务院办公厅《关于推动盐碱地综合利用的意见》要求,与农业农村部共同编制《全国盐碱地综合利用总体规划》,再次强调了党中央对于盐碱地综合利用的高度重视,需实行分区分类治理,因地制宜利用不同程度盐碱地。国家的高度重视为地方政府具体工作的部署明确了方向,为其调动基层组织与市场主体参与提供了行为指南与工作激励^[13]。“三权分置”制度为盐碱地治理构建了制度支撑框架,其核心在于集体所有权保障土地公有制属性,农户承包权维护农民根本权益,经营权流转激活土地要素市场。这一产权安排为多元主体协同治理创造了有利的制度环境,其中集体所有权尤其为基层组织调整土地利益关系提供了法律基础,有助于其发挥服务、协调与监督作用^[14]。而稳定农民的土地承包权为农民流转土地提供了稳定的基础,为其他主体提供了盘活盐碱地的空间。激活土地经营权则调动了市场主体,激发了其开展农业活动的积极性。

H县参与盐碱地综合利用的主体存在协同治理的动机,在差异化中形成共同意图,构成了内部动力基础。对于地方政府而言,盐碱地综合利用是保障粮食安全的战略性任务与响应国家号召的政治性任务,忽视这一事务将会带来政治压力。对于基层组织而言,存在地方政府施加的压力以及治理后产生经济效益的激励。对于农民而言,由盐碱地综合利用会产生农业直接增收、土地流转收益、临近就业机会,改善了基础设施与生活条件。对于市场主体而言,盐碱地治理后能降低土地平整成本,而发展的盐碱地农业产业链可释放盈利空间。对于高校与科研院所而言,在科学研究的基础上,投入使用、成果转化,最终实现技术性推广。所以,多元主体最终凝聚成综合利用盐碱地的协同治理动机。

3.2 协同治理结构

盐碱地治理中的多元主体通过特定的组织结

构形成协同网络结构,产生系统增效作用。该网络结构以地方政府为调控核心,基层组织为执行主体,整合农民、市场主体及科研机构等参与方,通过结构性互动实现治理效能的整体跃升。

第一,以地方政府为调控枢纽。在和基层组织、农民、市场主体、科研院所与高校等多方互动中,其发挥的角色与作用具体如下:根据上级政府的工作指导意见,推出本地化政策与工作任务,监督基层组织带动农户参与盐碱地治理;给予农业种植补贴等优惠政策,引导农民参与;引入科研院所与高校,为农户提供技术培训与生产指导;监督国有企业等市场主体,确保土地治理的长效性与可持续性。

第二,以基层组织为行动主体。H县基层组织在治理结构中作为将行动落到实处的主体,以对接地方政府的政策制度为主,与农民、市场主体、高校与科研院所协同合作。首先,承接地方政府的行政政策与资源,接受政府监督。其次,整合零散土地,动员、组织农民以入股或托管方式参与盐碱地治理,针对农民的生产与生活需求、提供社会化服务。最后,衔接市场主体与科研院所,解决农民当地就业困难,由科技特派员为农民提供种植技术指导与培训。

综上,各治理主体间呈现出差异化的协作模式。地方政府与基层组织的协同,主要表现为地方政府通过政策指导与监管机制规范基层组织的治理实践,而基层组织则负责将政策资源转化为具体的改良成效。基层组织与农民的协同,主要表现为基层组织借助技术推广、政策普及和示范带动等方式动员农民参与治理活动。农民则借助基层组织的平台表达自身需求、行使参与权利。地方政府与农民的协同,主要表现为地方政府以财政补贴与技术培训引导农民因地制宜参与盐碱地改造,农民积极响应政策号召。地方政府与市场主体的协同,主要表现为地方政府与市场主体协商、给予政策与资金倾斜,同时以制度法规监督与约束市场主体的行为,市场主体在与政府的博弈中争取经济效益。地方政府与高校、科研院所的协同,主要表现为地方政府通过制定专项实施方案和搭建科创示范基地,主动引入高校及科研院所参与治理,开展技术攻关,高校与科研院所积极响应地方需求,通过共建国家盐碱地综合利用技术创新中心、联合培养人才等方式,推动科研成果向地方转化。市场主体与高

校、科研院所的协同,主要表现为市场主体通过土地流转、资金注入和规模化试验基地建设,为高校与科研院所提供盐碱地改良的实践场景与资源支持,高校与科研院所则依托技术创新能力,通过联合实验室、科创联合体等平台推动技术产业化。

3.3 协同治理机制

盐碱地协同治理机制体现为多元主体在特定治理框架下的系统性互动。在 H 县实践中,五大主体基于粮食安全需求、政策引导和共同利益驱动,通过动态博弈实现了治理目标、资源要素和利益关系的有机整合。

首先,目标耦合机制,构成治理基础。该机制通过协调各主体差异化的价值取向和治理诉求,形成统一的行动目标体系,为盐碱地综合治理提供先决条件。

多元主体共同参与盐碱地治理,难免遭遇目标不一致、主张差异化的情况,比如个体农民担心治理盐碱地投入大、产出少,治理企业追求盈利目标、忽视了生态保护。为破解这一困境,H 县主要通过地方政府与基层组织团结不同主体,实现目标协同。在治理工作中,地方政府与基层组织前期以组织建设为准备,挖掘积极分子与治理人才,融入现有的治理体系中,增强治理团队的积极性与向心力。H 县农业农村局是组织者,而村两委所连接的村支书、村民代表是基础组织网络内部的重要节点,团结职能部门推动工作开展,充分调动各治理节点,形成政府与基层组织的凝聚力,服务于后期盐碱地综合利用具体工作的系统展开。H 县农业农村局依托 5 个内设股室与 13 个所属事业单位,统筹资金、技术、政策资源,对内组织动员,村两委通过节点管控与激励机制提升内生治理动能,比如 H 县张常丰村第一书记 ZWT 说到“村支书是开展工作的‘黏合剂’,我们把支部的旗子立稳了,把小组长(村长)的干劲调动了,再难的事也能找到突破口”。

地方政府与基层组织以此为基础再协同其他治理主体的目标。基层组织需要令农民认同盐碱地综合利用的目标,村两委以思想工作为铺垫,为农民参加盐碱地改良与利用工作提供了契机。比如,H 县张会亭镇双庙村党支部书记、康源蔬菜农民专业合作社联合社理事长 LXJ 提及联合社时说到,“治理不是一个人的事,要家家出人、户户投地,成立合作社,用补贴买设备,企业包技术,年底按工分分红。”村两委做好村长、村民代表、农民的思想工

作,组成有力的治理团队,由点到线再到面,以突破各个节点为机会、拓展更大范围内农民的认同。

地方政府则需要调动市场主体的积极性。在明确指引盐碱地综合利用的主要方向后,H 县农业农村局联合多部门为市场主体提供政策激励与技术保障,由政府提供经营维持与技术引进的兜底作用。高校与科研院所的引入建立在政府信用与优惠政策的基础上,而市场主体在政策性扶持与技术性扶持的驱动下形成了土地治理的目标。比如,H 县农业农村局副局长 ZXL 曾提到“盐碱地治理不是单方面索取,而是共赢。我们提供政策和技术引入,让高校输出技术和人才,企业创造市场和价值就愿意来帮治理”。

其次,资源整合机制。盐碱地综合利用需要整合所需的经济资源与技术资源,经济资源包括正式化的财政资金、非正式化的市场资本、可雇佣的劳动力,技术资源包括可转化的科研成果与可复制的改良技术。这均构成了协同治理顺利开展的基础。

为突破资源分散、利用效率低的限制,H 县把各个主体的优势资源整合,提供治理基础。在团结多主体目标后,地方政府与基层组织吸纳并协同了充足的经济性和技术性资源,为各主体有效治理盐碱地奠定了坚实的物质基础。H 县政府借助中央政府和省级政府分配的财政资金,建设农业基础设施,推动项目申报。比如,H 县水务局争取到了专用于水系连通工程的土地整治项目,整合市级财政资金 1.085 亿元,重塑治理所需的水系水网体系,为盐碱地治理配置水资源。还引入了市场化的资源,投入盐碱地治理。H 县国营农场通过集中流转村集体盐碱地资源,实施“资本 + 劳务”双向赋能,一方面投资改善村庄基础设施,另一方面雇佣当地村民参与经营,获得租金与工资的双重收益,实现村民增收与村集体经济提升的协同发展。除了国有企业,还有以特色产业联合社为代表的民营市场主体,各村形成村合作社、入股联合社,聘用专业人员从事种植、管理、销售,并根据入股情况分红,发挥了民间资本的作用。例如,H 县 10 余个村庄整合超过 1 000 亩($1 \text{ hm}^2 = 15 \text{ 亩}$)土地,由康源蔬菜联合社承包并投入 10 万元的资金修建蔬菜大棚、采纳先进的农机农技,利用市场资本创造了村庄的共同利益。市场主体需要雇佣大量劳动力,主要由基层组织做足思想工作,带动广大村民加入。

技术也是盐碱地综合利用必不可少的要素。H

县政府融合科研院所的技术资源激发了盐碱地特色农业的发展活力。比如, H 县农业农村局与中国农业科学院签署合作协议, 由科学院所研发的农产品加工技术, 提升特色优质农产品精深加工水平。整合经济与技术资源能够完善协同治理的资源体系, 并通过社会互动强化目标共识与结构运转。

最后, 利益联结机制。利益联结不仅是多元主体表达需求并获得利益的过程, 更是盐碱地多中心协同治理的终极导向与关键环节。参与合作的多方主体不仅要以自身利益为基础, 还要兼顾其他主体的利益诉求。不同于差异化主体之间形成的简单合作, 多元主体的协同治理需要在协作过程中推进各方不同的利益以及一致的共同利益, 提升整体福祉。

H 县需要通过收益共享与利益保障的联结机制, 来解决当地集体利益与主体利益之间的冲突, 最大化共同利益。首先, 为了保证各主体收获应有利益, 需公平地分配与共享收益, 即在保障利益相关方权益分配权的前提下, 通过合理且公正的增值收益分配机制, 使多方参与者能够公平分享发展成果, 从而实现协作共赢的目标。政府通过税收、土地增值收益和政策性补贴获取长期收益, 例如, 旱碱麦产业链税收贡献显著, 而县级财政从产业发展扶持资金中列支奖补资金, 确保政策可持续性。科研团队通过技术入股和成果转化分成获益, 例如盐碱地改良技术的专利收益按协议比例分配, 部分高校团队获得项目资金的 70% 作为研发奖励。市场主体通过加工销售和品牌溢价实现利润最大化, 比如海兴碱梨年销售额超百万元, 旱碱麦加工企业享受设备贴息和电商销售奖补, 带动企业利润率提升 15% 以上。农民的收益结构包括土地流转租金、工资性收入和合作社 60% 的利润分红。其次, 为防止部分主体维护自身利益而损害集体利益, 需进行适度的监督与保障, 主要依靠政府兜底政策、基层组织监督。H 县政府出台《盐碱地特色产业发展支持政策》, 明确“两品一标”认证奖励、土地流转补贴等 18 项细则, 确保市场主体和农民直接受益; 对于有机种植企业给予税收减免、提供农贷等金融支持, 降低经营成本。同时, 以法律框架强化契约约束, 比如土地流转合同规范租金支付周期, 订单农业协议明确最低收购价, 防止市场波动损害农民利益。此外, 当地基层组织通过监督保障执行。在市纪委的工作指示下, 各村党支部参与项目验收, 确保盐

碱地综合利用工作落地透明。

3.4 协同治理结果

H 县开展盐碱地综合利用取得了生态效益、经济效益、社会效益的多维成效, 促进盐碱地可持续发展。在生态效益方面, 综合利用多种改良方式, 可提高种植作物存活率, 有效降低土壤含盐碱量, 提高土地的利用效率。利用改良后的土地建立自然保护区, 还能够丰富生物多样性。赵毛陶镇旱碱麦千亩示范片区共 2 800 亩, 10 年前只能种出 1 400 亩, 5 年前能种出 1 800 亩, 现在改良后可以种出 2 300 亩。在经济效益方面, 盐碱地综合利用能够改善耕作条件, 提高农作物产量, 带动农民收入增加, 延长企业特色产业链并产生经济利润。H 县海兴碱梨已获得地理标志产品认证, 产量预计将达到 45 万斤, 销售额超过 100 万元。在社会效益方面, H 县市场主体雇佣村民进行盐碱地改良带动就业, 提升人民的生活质量和幸福感, 从而提高社会福利水平。目前县里水产养殖业年产值 2.15 亿元, 带动 1.5 万余人就业; 畜牧业年产值 16 亿元, 带动 5 万余人就业, 实现了良好的社会效益。

4 结论与政策建议

运用协同治理理论分析 H 县盐碱地综合利用的经验, 可以得出以下结论: 粮食安全保障的现实背景、鼓励盐碱地治理的现有政策、三权分置的土地制度等政策制度性条件, 与 H 县多主体参与盐碱地综合利用的协同动机共同组成了协同治理情境。以此为基础, H 县的多元主体形成了“以地方政府为调控枢纽、以基层组织为行动主体”的协同治理结构, 依据这一有序化结构在协同治理过程中达成了目标耦合、资源整合与利益联结的协同治理机制。最终实现了在经济层面、社会层面、生态层面的综合性协同治理结果, 有效完成盐碱地综合利用工作。

通过分析 H 县盐碱地综合利用的协同治理可以发现, 地方政府的调控能力、基层组织的组织能力以及多元主体的治理合力是土地整治工作得以推进的重要因素。地方政府的调控能力是盐碱地综合利用工作的顶层设计保障, 不仅体现在政策统筹、资金保障与试点示范等方面, 还涉及目标耦合、资源整合与利益联结中的关键行动。而基层组织是政策执行与组织调动的主体, 主要围绕群众动员展开, 协助政府推动协同治理过程的进行。自此,

政府、基层组织、农民、市场主体、高校与科研机构得以达成多方协作,构成“政产学研用”一体化机制。基于此,可以预见“政府主导、基层执行、多元协同”是解决类似盐碱地综合利用问题的关键方法^[15]。

耕地资源的充分挖掘与利用是有力保障粮食安全与持续发展农业现代化的基础。河北沧州 H 县的盐碱地协同治理经验为推动盐碱地综合利用工作提供了政策启示。第一,坚持发挥政府的调控作用,加强政策支持力度,设立盐碱地治理专项资金与补贴,推行揭榜挂帅方式、公开征集治理技术,激发企业、高校与科研院所参与积极性,在此基础上,完善土地制度,为集中整治盐碱耕地提供便利,支持土地流转和规模化治理项目。第二,培育基层组织的组织能力,使其成为协同治理的重要纽带。基层组织作为核心枢纽,既传导政策资源与行政指令,又动员社会力量参与治理,同时平衡资源配置与村庄利益诉求。在盐碱地综合利用的实践中,具备主体性的基层组织能够灵活整合地方治理资源,推动盐碱耕地整治工作。第三,盐碱地综合利用是系统性工程,但需结合地方特色开展。应形成以政府为主导、基层组织为主体、多元主体协同参与的治理结构,促进基层组织基于地区自治能力的提升。地方政府应以地区发展的实际需求和现实基础为导向,由基层组织主导开展符合当地实际的土地流转与盐碱耕地整治工作,推动农民、市场主体、高校与科研院所等多元主体共同参与,共同构建可持续发展的治理秩序。

参考文献:

- [1]孔令健,于天,赵萌萌,等. 基于 CNKI 和 WOS 数据库的盐碱地研究进展文献计量分析[J]. 中国农业大学学报,2024,29(10):251-262.
- [2]李申,毕梅祯,王建丽,等. 山东省典型地区盐碱地分布、治理模式研究及效益分析[J]. 山东农业大学学报(自然科学版),2022,53(2):302-309.
- [3]黄伟,孙宏勇,刘建兵,等. 河北省盐碱地综合利用的现状、问题及建议[J]. 中国生态农业学报(中英文),2025,33(3):541-549.
- [4]张翔. 地方政府的创造性执行何以可能:基于“智慧 T 市”项目执行过程的个案分析[J]. 中国行政管理,2023,39(9):124-131.
- [5]付同刚,蒋莞艳,刘鹏,等. 内蒙古河套灌区盐碱地治理中农户参与意识及其影响因素[J]. 中国生态农业学报(中英文),2021,29(4):625-632.
- [6]黄少坚,程赛楠. 基于国家粮食安全的我国海水稻技术创新多主体协同扩散动力机制研究[J]. 科技管理研究,2020,40(1):109-116.
- [7]李汉卿. 协同治理理论探析[J]. 理论月刊,2014(1):138-142.
- [8]熊光清. 多中心协同治理何以重要:回归治理的本义[J]. 党政研究,2018(5):11-18.
- [9]Ansell C, Gash A. Collaborative governance in theory and practice [J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*,2008,18(4):543-571.
- [10]Emerson K, Nabatchi T. Collaborative governance regimes [M]. Washington DC:Georgetown University Press,2015:1-280.
- [11]田培杰. 协同治理:理论研究框架与分析模型[D]. 上海:上海交通大学,2013.
- [12]魏娜,郭彬彬,张乾瑾. 协同治理视角下基金会开展儿童医疗救助研究:基于 Z 基金会 J 项目的案例分析[J]. 中国行政管理,2017(3):38-43.
- [13]李永友,张真真. 市级政府撤县设区行为的土地出让收入逻辑[J]. 管理世界,2024,40(12):95-110.
- [14]程久苗. 农地流转中村集体的角色定位与“三权”权能完善[J]. 农业经济问题,2020(4):58-65.
- [15]陈舒,曹庆穗. 智能化农业技术在乡村产业振兴中的应用研究[J]. 江苏农业科学,2025,53(5):40-45.