

# 耕地重金属污染治理政策与利益相关者互馈机制实证研究——基于某试点区的调研

郝亮<sup>1</sup>, 李颖明<sup>2,3\*</sup>, 张丛林<sup>2</sup>, 赵梓霖<sup>4</sup>

(1. 生态环境部环境与经济政策研究中心, 北京 100029; 2. 中国科学院科技战略咨询研究院, 北京 100190; 3. 中国科学院大学公共政策与管理学院, 北京 100049; 4. 浙江大学管理学院, 杭州 310058)

**【摘要】** 基于利益相关者和政策过程理论, 以某地耕地重金属污染治理试点为案例, 对农业主管部门、环境主管部门、粮食收储部门、科研单位、农资生产商、农资流通主体、农户以及新型农业经营主体等八类利益相关者的利益诉求、行为特征以及与政策的相互影响进行了深入分析。研究表明, 不同相关者的利益诉求和行为特征构成了试点区错综复杂的治理格局。在政策过程中, 农业主管部门的主导作用明显, 存在着因有效互动不足造成的政策制定缺乏共识, 政策执行成本较高、阻力较大, 政策评估有待完善等问题。虽然现行政策在一定程度上调动了除部分农资流通主体外其余利益相关者的积极性, 但尚未形成利益相关者共同治理且与政策良性互馈的局面, 需从政策过程视角加以完善。

**【关键词】** 耕地重金属污染治理政策; 利益相关者; 政策过程; 互馈机制; 试点区

**【中图分类号】** X53

**【文章编号】** 1674-6252 (2018) 04-0021-007

**【文献标识码】** A

**【DOI】** 10.16868/j.cnki.1674-6252.2018.04.021

2014年环保部与国土资源部联合公布的《全国土壤污染状况调查公报》显示, 我国耕地土壤超标率高达19.4%, 且以镉、镍、铜、砷、汞、铅等重金属为主, 其中, 镉污染最为严重, 发生概率为25.2%。重金属污染不仅影响作物产量与质量安全<sup>[1]</sup>, 更为严重的是, 重金属通过食物链等途径进入人体, 会引发机体生物学功能障碍, 对健康产生不良影响<sup>[2]</sup>。同年发布的《土壤整治蓝皮书》指出, 我国每年受重金属污染的粮食多达1 200万吨, 直接经济损失超过200亿元。

从重金属治理的研究领域看, 除科学、技术与法律外<sup>[3-5]</sup>, 政策也是学者们关注的重点。国冬梅等详述了日本、欧盟和美国在重金属治理中的经验, 并从加强调查、严格立法与执法、保证资金与技术投入、部门间协调合作等方面提出了建议<sup>[6]</sup>; 蔡美芳等在对我国现有土壤环境保护政策有效性进行分析的基础上, 提出了建立健全耕地土壤污染预防制度和强化耕地土壤污染治理与管理两方面的对策<sup>[7]</sup>; 于亚杰通过分析政府行为对重金属污染排放的影响, 研究了地方政府的行为偏好, 并从宏观、中观、微观三个层面提出了对策建议<sup>[8]</sup>; 董战峰等评估

了中国土壤污染修复与治理投融资政策现状, 并在识别投融资面临的关键问题和挑战的基础上提出了“十三五”时期中国土壤修复与治理的投融资机制建设的政策建议<sup>[9]</sup>。然而, 耕地重金属污染治理政策中的利益相关者却鲜有研究。究其原因, 一方面, 国外采取的以客土法为主的治理策略中利益相关者类型较少, 且关系简单, 研究价值不高; 另一方面, 国内所采取的“边修复, 边生产”的治理方法, 虽然涉及较多的利益相关者, 但由于开展大规模治理的时间尚短, 缺乏足够的分析资料。

## 1 问题的提出

开展耕地重金属污染治理政策与利益相关者的互馈机制研究十分必要。一方面, 耕地重金属污染事关国家粮食安全、区域环境治理、现代农业发展, 其治理依赖于诸多相关者的有效协同, 因此, 开展利益相关者研究是耕地重金属污染治理的主要内容, 是提高治理成效和组织效率的重要环节; 另一方面, 鉴于目前技术与经济等因素的制约, 我国的耕地重金属污染治理将是一个长期过程, 在此过程中如何根据相关者的利益诉求适时地

基金项目: 农业部公益性行业(农业)科研专项项目子课题“农业种植结构调整激励补偿政策研究与示范”(201403014-6)。

作者简介: 郝亮(1987—), 男, 助理研究员, 博士, 主要研究方向为环境社会治理、农业环境政策与生态文明研究, E-mail: hao.liang@prcee.org。

\* 责任作者: 李颖明(1978—), 女, 研究员, 博士, 主要研究方向为绿色低碳发展战略与政策, E-mail: liyingming@mail.casipm.ac.cn。

调整政策也是影响治理成效的重要方面。

研究层面,目前多数研究者只关注农业环境政策中的某一特定利益相关者,即农户行为对政策的影响<sup>[10,11]</sup>。这些研究虽然有利于理解农户的行为特征,但耕地重金属污染治理需要政府、科研单位、农户等众多利益相关者的紧密配合,每个主体都深刻地影响治理效果;同时,现有研究大多是以政策或者利益相关者单视角审视二者的关系,很少关注政策与利益相关者的相互影响。但毋庸置疑的是,互动视角可以提供更多的信息,也更符合客观实际。现实层面,2016年某省耕地重金属污染治理试点再次引发社会关注<sup>[12]</sup>,效果不明显的原因是政策内容不合理,还是执行不到位,其与利益相关者又有何关系?这些问题仍有待回答。因此,本文基于2014—2017年对某试点区的调研,识别治理过程中的相关者,并分析其利益诉求、行为特征及与政策的互馈过程,以期深入理解当前治理体系的特点和障碍,提出改善现行政策的有关建议。

## 2 理论基础

### 2.1 利益相关者理论

利益相关者理论的主要奠基者弗里曼(Freeman)认为创立和发展该学说的目的在于通过引入“利益相关者”的概念重新审视和理解外部环境及其变化,并通过管理加以适应,最终帮助人们“将外部变化转变为内部变化”,降低外部变化引发的风险,确保组织管理和战略的有效性<sup>[13]</sup>。在多元化、分权化、利益化和均衡化的推动以及对利益相关者权利与权力认同和尊重的强化下,利益相关者理论经历了三个发展阶段<sup>[14-17]</sup>:第一阶段,从“股东至上”到“利益相关者影响”(20世纪60—70年代);第二阶段,从“利益相关者影响”到“利益相关者参与”(20世纪70—90年代);第三阶段,从“利益相关者参与”到“利益相关者共同治理”(20世纪90年代至今)。虽然部分学者对利益相关者理论的可操作性提出批评<sup>[18]</sup>,指出诸如全员责任等于无责任、泛利益相关者的分析视角使企业目标难以凝聚、相关者的权重难以衡量等问题,但这并不影响其在实践中发挥巨大作用以及向更广阔的领域拓展<sup>[19]</sup>。

### 2.2 政策过程理论

任何一项政策都有其政策过程,“过程”可以理解为行动、事件和决策的进行,这些行动、事件和决策可能会上升成为权威决策<sup>[20]</sup>。一般地,学者将政策过程划分为狭义的和广义的两类。其中,狭义的“政策过程”仅包括问题认定与政策制定,并不涵盖后续的政策执行等

阶段;而广义的“政策过程”则包括从问题确认到政策评估的全过程,通常可划分为政策制定、政策执行和政策评估三个环节。

如何系统地看待公共政策,全面地分析政策过程中的利益关系并进行有效管理,是政策制定者关注的主要问题<sup>[21]</sup>。最早将利益相关者概念引入政策领域的是瑞典学者韦唐(Vedung),他在《公共政策与项目评估》中阐述了利益相关者理论在提高政策影响与合理性中的重要作用<sup>[22]</sup>;联合国开发计划署在其开发与合作的项目评估中对利益相关者进行了关注<sup>[23]</sup>;此外,近年来国内学者在政策领域也应用利益相关者理论开展了大量工作<sup>[24,25]</sup>。

## 3 耕地重金属污染治理试点进展、利益相关者及调研方法

### 3.1 试点区耕地重金属污染治理进展

政策试点是理解中国政策过程的关键机制,其发源于土地改革,大规模用于中国现代化建设阶段<sup>[26]</sup>,这种方式可以较好地解释中国动态的、不断调试的政策过程,是中国特有的政策制定方式<sup>[27]</sup>。某省是粮食种植大省,同时也是耕地重金属污染的主要区域。为有效控制耕地重金属污染的环境与经济风险,2014—2017年,该省农业委员会制定并完善了《重金属污染耕地修复及农作物种植结构调整试点实施方案》(以下简称实施方案),根据不同区域<sup>①</sup>污染状况采取相应的治理措施:在达标生产区,通过改种镉低积累水稻种子、施用石灰、淹水灌溉、深耕改土和施用有机肥等,确保稻米不超标;在管控专产区,在全面推广VIP<sup>②</sup>降镉技术的同时,实行秸秆移除,开展末端检测,实施“四专一封闭”,即以“专用品种、专区生产、专企收购、专仓储存”的方式封闭运行,确保镉超标稻谷不流入口粮市场;在替代种植区,对于治理期间不再种植食用水稻,调整种植结构的农户,政府将依据具体作物制定补贴额度,并积极推动相关产业链建设。

三年来,试点取得初步成效。2014—2017年的检测结果显示,达标生产区和管控专产区的稻米达标率有所提高,替代种植区的结构调整工作有序推进;2015年,该省农业委员会与省财政厅设立“种植结构调整产业链建设项目”,通过引进蚕桑、苎麻等企业以及建立饲料蛋白桑与苎麻基地,初步建立了种植结构调整产业链。

### 3.2 试点区的利益相关者

依据Freeman的定义<sup>[13]</sup>,并结合对试点区的调研,本文识别出政策涉及的八类利益相关者,如图1所示:①农业主管部门,包括各级农业部门及其分支机构,其

① 各区的划分是按照农业部、财政部稻田镉污染等级划分标准,将土壤镉含量 $>1.0\text{mg/kg}$ 、稻米镉含量 $>0.4\text{mg/kg}$ ,列为替代种植区;土壤镉含量 $\leq 1.0\text{mg/kg}$ 、稻米镉含量 $>0.4\text{mg/kg}$ ,列为管控专产区;稻米镉含量 $0.2\sim 0.4\text{mg/kg}$ ,列为达标生产区。

② 根据水稻镉吸收积累规律,某省集成组装了VIP和VIP+n技术模式(V是指低镉品种,I是指调节灌溉、P是指调节pH值,n表示在VIP技术基础上添加的生物菌肥、硅肥、晒肥等)。

是耕地重金属污染治理政策的制定与落实主体。②环境主管部门, 通过监测灌溉水质、矿山与有色金属加工企业等的排放情况, 并提出相应措施影响周边耕地环境质量。③粮食收储部门, 负责粮食质量检测, 是“四专一封闭”的实施主体。④科研单位, 指为耕地重金属污染治理提供技术支撑与政策咨询的相关组织, 如农业部某所、省农科院、中科院某所等。⑤农资生产商, 为试点区提供控镉生产资料, 试点期间产品完全被政府采购。⑥农资流通主体, 既包括农技推广站等事业单位, 也包括个体经营者。由于农业推广系统改革等历史原因, 个体经营者往往与农业部门工作人员有着紧密关系。⑦新型农业经营主体, 如大户、合作社与企业, 可凭借人员与设备优势, 降低治理措施的实施成本。⑧农户, 耕地重金属污染治理政策的直接影响者, 是重要的措施落实主体。

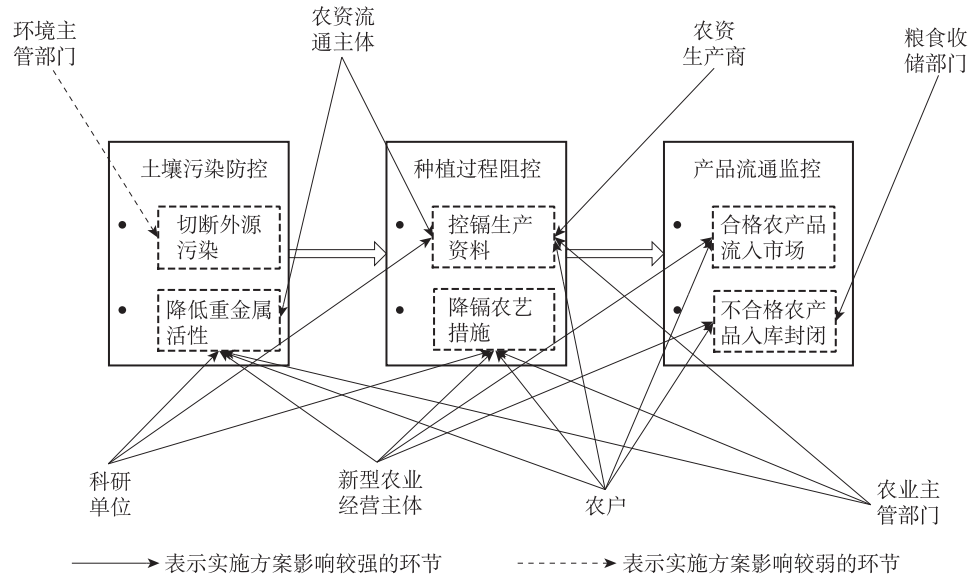


图1 试点区的治理流程与利益相关者

### 3.3 调研方法

某地的试点工作始于2014年, 截至本文的最后一次调研, 当地的水稻种植已经历了三次早稻和晚稻的种植周期, 部分经济作物的种植和销售也完成了三个周期。在此过程中, 各相关主体的利益诉求、行为特征以及与政策的相互影响更加明晰, 因此课题组将该区域作为典型案例进行研究。调研包括三部分: 一是对耕地重金属污染治理相关政策进行收集、整理与分析。包括技术方案17项, 如《201×年某地区重金属污染耕地修复治理综合技术实施方案》、《某地区重金属污染耕地VIP技术修复治理试点201×年工作方案》等; 管理文件41项, 如《某省人民政府关于成立某地区耕地重金属污染修复及农作物种植结构调整试点工作领导小组的通知》、《重金属污染耕地修复及农作物种植结构调整试点资金管理办法》等。二是对政府相关部门的访谈。访谈分别于2014年10月、2015年6月、2016年9月和2017年1月开展, 访谈对象包括省、市、县、

乡等有关部门的领导与工作人员, 内容包括重金属治理的政策制定、执行方式、存在困难等。三是对技术支持部门的调研。调研主要采取个人访谈的形式, 访谈对象来自农业部某所、省农科院与中科院某所等, 内容涵盖重金属的迁移机理、现有技术效果与瓶颈等, 后两部分的访谈提纲详见表1。

表1 试点区耕地重金属污染治理访谈提纲

访谈对象	访谈问题概要
管理部门	政策制定的逻辑、理念和基本原则是什么? 政策制定过程是否征求其他相关部门意见? 若征求, 对这些意见如何处理? 政策制定过程中是否有合规性审查? 政策执行中是如何具体分工、协调配合的? 主要基于何种考虑? 市、县、乡层面的政策执行主要采用何种方式? 有哪些创新? 政策执行是否顺利? 有哪些阻碍因素? 深层的原因是什么? 是否有政策评估机制? 通过何种方式及时总结成功经验, 纠正偏差与错误?
科研单位	重金属是如何从土壤向作物可食用部分, 如籽粒或果实迁移的? 哪些因素影响重金属的迁移效果? 其中最重要的影响因素是什么? 现有的VIP技术模式效果如何(VIP是一整套技术体系, 需明确不同技术的效果)? 不同类型的技术在研发过程中制约因素有哪些? 其中最重要的制约因素是什么? 现行科研制度是否有利于新技术与新产品的研发? 有哪些建议? 不同类型的技术研发方向是什么? 需要何种支持?

## 4 耕地重金属污染治理中相关者的利益诉求及其与政策的互馈过程

必须强调的是, 试点区大规模的耕地重金属污染治理在世界范围内尚属首例, 三年的探索与实践为实现《土壤污染防治行动计划》中提出的受污染耕地安全利用目标积累了宝贵经验, 但研究发现试点区的实施方案依然存在改进与优化的空间。



### 4.1 耕地重金属污染治理中相关者的利益诉求与行为特征

如表 2 所示，在耕地重金属污染治理试点推进中，相关者间的利益诉求与行为特征存在较大的异质性，多元化的利益主体、多样化的利益诉求、多途径的利益实现方式交织成一张错综复杂的利益网络。

### 4.2 利益相关者与耕地重金属污染治理政策的互馈过程

本文的耕地重金属污染治理政策研究将从利益相关者对政策的影响与政策对利益相关者的影响两个维度展开。其中，利益相关者对政策的影响又可分为对政策制定的影响、对政策执行的影响以及对政策评估的影响，如图 2 所示。

### 4.2.1 利益相关者对政策的影响

#### (1) 对政策制定的影响

调研发现，影响某省耕地重金属污染治理政策制定的主体为科研单位和农业主管部门。耕地重金属污染治理具有的专业性与复杂性等隐性知识特征决定了科研单位是解决方案的提供方，应由其设计符合科学和法律法規的技术与政策方案；农业主管部门负责政策内容的实施方式，实现隐性知识的显性化<sup>[28]</sup>。目前的实施方案依然采取传统的政策制定模式，原因在于，一方面，与科层制的行政体系相适应；另一方面，本次试点的指导部门是农业部，责任主体为省农业委员会，部门主导避免了“九龙治水”带来的权责不清，但也强化了自上而下的政策制定模式。

根据科研单位提供的方案，耕地重金属污染治理需

表 2 各相关者的利益诉求与行为特征

利益相关者	利益诉求	行为特征
农业主管部门	耕地重金属污染治理的牵头部门和政策制定者，政策实施效果的好坏将对其绩效考核产生重要影响	有时会为追求预期效果及部门利益，增加政策的实施成本
环境主管部门	对灌溉水质、矿山、有色金属加工企业等耕地周边污染源有监测和治理职责，但不是耕地重金属污染治理的主要责任部门	依据任务的重要程度，履行监测和治理职责
粮食收储部门	履行入库粮食重金属检测职责，在增加工作量的同时获得相应薪酬	积极争取“四专一封闭”的试点经费
科研单位	解决耕地重金属污染治理中的科技与政策问题，提升学术影响力	为确保完成合同要求与成果产出，有时会降低技术的创新性与试验难度
农资生产商	通过生产控镉农资，获得最大利润	利用信息的不对称性，获取尽可能多的利益
农资流通主体	农技推广站需要完成农业部门分配的任务；而个体经营者需要通过销售农资获得利润	农技推广站由于人员有限，通常借助个体经营者进行物资发放，而个体经营者则会出现“既配合又抵触”的两面性
新型农业经营主体	通过治理措施承包等政府采购服务的方式获得收益	积极推进污染耕地治理的规模化，扩展参与的环节与深度
农户	耕地治理不能增加其生产成本，确保耕地收益不减少	在政策和技术不确定时，极力规避种植结构调整风险

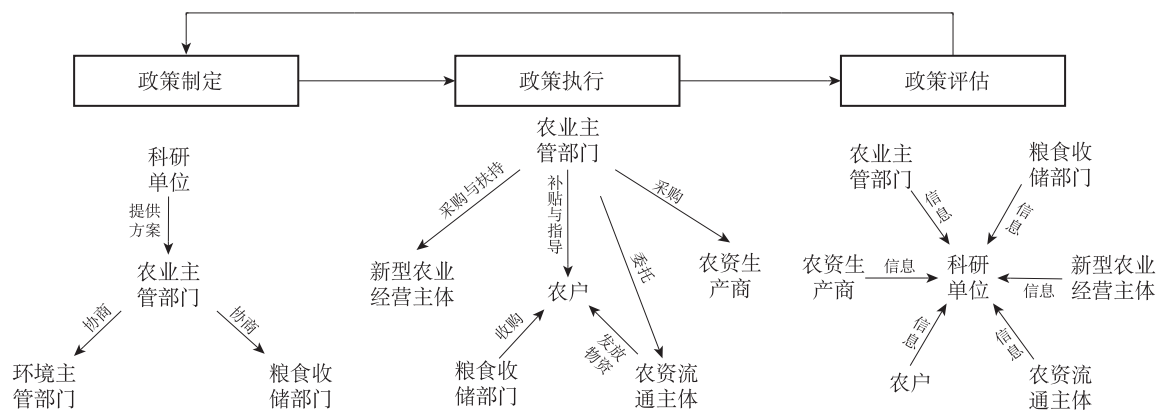


图 2 政策环节与利益相关者的相互关系

要环境主管部门与粮食收储部门的支持与配合。因此, 方案在出台前曾向上述部门征求意见, 并寻求其支持。虽然近期发布的《农用地土壤环境管理办法(试行)》明确了耕地治理由农业主管部门牵头负责, 但鉴于缺乏跨部门协作的长效机制等, 由“某部门牵头、会同其他部门实施”的机制, 往往因“其他部门”责任不到位而实施不力<sup>[29]</sup>; 加之中央部委, 特别是农业部与环保部在划分耕地土壤重金属治理职责方面仍然存在模糊空间, 如对农用地土壤环境管理具有重要意义的《农用地土壤环境质量标准》由环保部而非农业部制定, 行政资源的破碎化在一定程度上削弱了实施方案的权威性。此外, 作为重要利益相关者的农户、新型农业经营主体、农资生产商与流通主体等并无渠道向政策制定者表达意见, 也缺乏直接参与政策制定的机会, 他们仅在政策即将实施的调研阶段有过意见反馈, 但更多意义上仅作为政策的被动接受者, 他们的支持性意见成为了政策合理性的依据, 而其他建议则往往被忽略。

### (2) 对政策执行的影响

耕地重金属污染治理政策涉及控镉农资的生产与销售、种植结构调整等经济行为, 鉴于市场主体在资源配置中的效率更高, 政策执行中应充分发挥农户、新型农业经营主体、农资生产与流通主体的作用, 但在实际中, 农业主管部门及其附属事业单位却是政策执行的主体。以省级层面为例, 省农科院负责耕地防治机理与关键技术模式, 并配合科教处负责镉低积累作物品种筛选与选育; 土壤肥料工作站负责耕地重金属修复措施和新产品集中展示; 农业资源与环境保护管理站负责耕地土壤与农产品检测以及稻田 VIP + n 修复技术与示范; 经作处负责替代种植区的种植结构调整。文献与调研皆表明<sup>[30]</sup>, 政府由于受自身能力与部门利益的影响, 难以破解政策执行中“成本高、效率低”的困境。

除政府部门对政策执行的直接影响外, 利益相关者也会通过农户间接地影响政策执行。具体来说, 虽然试点区积极推广镉低积累水稻品种, 但由于调节土壤—植物体系中重金属迁移转化的因素较多, 环境因素复杂, 在缺少成熟的重金属阻控措施时, 科研单位为耕地重金属污染治理提供的技术便显得尤为重要。然而, 调研发现, 部分科研人员为确保完成任务, 在研发中存在保守心理, 将大量科研资源分配在低镉水稻和其他作物筛选等常规研究方面, 导致经济、有效的修复材料与技术没有取得突破。例如, 目前筛选出的镉低积累水稻品种, 如湘早籼 32、湘晚籼 13、株两优 819 等大多由于抗病、抗倒伏能力差与产量低等性状已基本退出了市场, 种植过程中一旦出现病虫害或恶劣天气将损失巨大, 极大地降低了农户的种植意愿。

控镉农资的生产与流通是试点推进的关键。目前控

镉农资的鉴定与评价标准缺乏, 农资生产商会利用生产信息的不对称性在采购中获得超额利润。试点初期, 一些地区存在政府采购控镉农资等现象, 部门利益驱使难免导致农资质量不佳, 间接增加政策的执行成本。同时, 政府采购的弊端还在于财政经费到账较迟, 加之按照采购的相关规定必须执行招投标程序, 使得控镉农资的发放滞后于农时, 影响了农业的正常生产。调研发现, 个体经营者在协助发放控镉物资中表现出两面性: 一方面, 考虑到农资发放是与其有着一定关系的农业部门工作人员业绩考核的重要指标<sup>①</sup>, 为帮助其完成工作, 他们通常会配合发放; 另一方面, 政府免费发放的控镉农资等对其收入产生负面影响, 他们难免会采取消极态度, 阻碍政策落实。例如, 部分个体经营者以夸大政府发放的镉低积累品种可能带来的倒伏、病虫害以及产量下降等方式诱导农民购买自营的品种以减小损失, 加之大多数农民对于耕地重金属污染的危害缺乏足够认知, 致使试点初期出现了部分农户将免费领取的低镉种子用来喂鸡喂鱼等现象。此外, 受效率与成本等约束, 2015 年地方粮库将临田检测改为入库前检测, 却带来了偏远地区送粮成本提高、粮食收购商混合不同区域的粮食以提高达标率等问题, 同时地方粮库缺乏专职检测人员增加了入库的时间成本、试点区附近的中储粮地方库没有执行“四专一封闭”政策, 这些都降低了试点区农户送粮的积极性, 导致政策的执行效果不佳。

### (3) 对政策评估的影响

在 2016 年 9 月农业部与财政部委托第三方机构对试点进行政策评估之前, 某省耕地重金属污染治理政策过程并无该环节, 虽然科研人员在分析试点存在的不足时, 向政策制定者提出建议并得到采纳, 如促进农业投融资机构发展、形成与耕地治理技术相配套的镉低积累农作物品种的遴选清单以及相应的技术标准和范式等<sup>[31]</sup>, 但无论从程序的规范性、调研地点的代表性、调研对象的广泛性, 还是从研究的深度性, 都远未达到政策评估的标准与要求。

农业主管部门对由独立第三方开展的重金属污染耕地修复及农作物种植结构调整试点中期评估影响较大, 原因在于, 评估组若想深入了解试点情况, 顺利开展评估工作, 必须获得地方农业部门的配合与支持, 其主要通过两条途径影响政策评估: 一是在座谈会上将实际工作中遇到的超出自身能力与权限的棘手矛盾暴露在评估组面前, 以寻求上级部门的指导与支持; 二是一些基层部门通过选择评估样本来展示优点与成绩、规避缺点与不足, 这使得评估组在评估过程中不得不采取随机抽取样本等手段来保证客观性。至于其他利益相关者, 虽然也会通过各种方式影响政策评估, 但由于缺乏正规的参与渠道, 对政策评估的影响较弱, 难以实现改善政策的

① 调研发现, 试点区中大部分的个体农资经营者都与当地农业部门的工作人员有着或远或近的亲缘或朋友关系。

评估目的。

综上所述,现阶段除农业主管部门外,其他利益相关者对政策尚停留在影响和参与阶段,未能形成各利益相关者在耕地重金属污染治理中积极参与、协调配合、共同治理的格局。

#### 4.2.2 政策对利益相关者的影响

现行政策对农户与新型农业经营主体的影响最为直接,主要表现为补贴的标准与年限不明确,替代种植区的调整方案不合理。具体来说,多次调研中,农户与新型农业经营主体一再询问试点的补贴措施能否持续,政策的不明确显然会影响其行为选择。以“水改旱”为例,由于作物涉及一年生与多年生两类,因此,补贴政策略有差别:第一年,两类作物改种补助均为2550元/亩,其中基础设施建设与生产资料购买补助1650元/亩、风险补助900元/亩;第二年,一年生作物补助450元/亩,多年生作物补助1450元/亩,1000元/亩的差额为生产性补助;第三年,一年生作物不再享受补贴,多年生作物补助降为1000元/亩。该政策短期内虽能调动种植者的积极性,但考虑到改种多年生作物存在受益时间迟、补贴年限不明确、产业链能否持续等问题,新型农业经营主体担心经济损失,并不敢扩大规模与增加投入,甚至存在试点结束后调回水稻种植的可能。

根据实施方案对替代种植区的要求,2014年该省需完成种植结构调整的面积为7.3万亩,2015年为9.2万亩,2016年更是达到了12.6万亩。相比于只能种植水稻,种植结构调整让农户拥有更多的种植选择权,这本应获得他们的积极响应,但在推行中遭遇较大的阻力。原因在于种植结构调整采取自上而下的任务分解方式,而非农户依据市场与品种调整清单自主选择:一方面,方案制定者对基层实际缺乏深入了解,地方同志抱怨这种脱离实际的决策,导致工作很难开展;另一方面,替代种植区农户对命令式的摊派反感很大,即便配合,也是因为政府制定了兜底政策,并没有内生的积极性。

调研发现,矿山降尘与污水灌溉是某省耕地重金属超标的主要原因,切断外源污染是保障治理成果的重要环节,因此应充分发挥环保部门的作用。然而,由于政策制定者并没有行政资源调动环保部门,以致在实施方案中没有环保部门的分工;加之环保部门固有的重城市、轻乡村的政绩考核指标,使得试点没有形成部门合力。与环保部门不同,地方粮库虽然也与农业部门隶属不同系统,但在实施方案中得到了用于购买粮食重金属检测设备与维护实行“四专一封闭”粮仓的经费,因此参与的积极性较高。

随着《某省新型农业经营主体贷款保证保险风险补偿专项资金管理办法》等一系列政策的落实,新型农业经营主体数量逐年增加。课题组调研的数据显示,2016年试点区中农户、大户、合作社、企业4类主体数量分别为282760、11327、1319、143,占比分别为

95.67%、3.83%、0.45%、0.05%,比2015年分别增长-20.81%、341.43%、171.40%、81.01%,较2014年增长-29.31%、463.25%、486.22%、186%。在政策的刺激下,部分农户因种植收入占比低、年龄偏大、学习新技术能力差等客观因素落实控辍措施的意愿不明显,因此有动力出租耕地,这是农户数量减少的主要原因;相比之下,以大户、合作社与企业为代表的新型农业经营主体具有人员与设备等方面的优势,在政策的支持下,数量增加较快。

## 5 结论与建议

政府主导是某地区试点区治理体系的显著特征。在利益相关者对政策的影响层面,农业主管部门是政策的主要制定者,科研单位是重要影响者,而其他利益相关者的声音与建议则需经“过滤”后才得以表达。缺乏共识下出台的政策必然导致措施落实中遭遇阻力的困境,同时部门主导的政策执行模式也增加了实施成本。在政策评估中,农业主管部门发挥着重要影响,其他利益相关者也会通过各种方式施加影响,但试点信息仍难以实现全面、客观、准确地呈现。在政策对利益相关者的影响层面,目前国家以“输血”的形式对试点区进行支持,在政策的作用下,除部分农资流通主体外,其余相关者短期内均对政策持积极态度,且新型农业经营主体的数量得到较快增长;但长期来看,还需要对政策进行深入改善,才能激发利益相关者参与治理的内生动力。

综上所述,试点区耕地重金属污染治理面临的困境既在于政策内容的不合理,也在于政策执行的不到位与政策评估机制的不完善,但三者的核心都可归纳为政策过程不健全所造成的相关者利益诉求无法得到表达;缺乏各利益相关者充分参与的网络型政策制定机制、种植结构调整等经济活动中政府取代市场主体的越位行为以及不完善的政策评估过程是影响耕地重金属污染治理政策有效推进的关键。因此,需在以下三个方面对现行政策加以完善:政策制定阶段,应在识别各相关者的基础上,构建网络型政策制定机制,以保障其利益诉求,增强政策的共识性与内容的合理性;政策执行阶段,应合理划定政府与市场的边界,充分发挥市场主体的积极性,避免政府的越位行为;在政策评估阶段,第三方评估机构需保持客观性与独立性,避免利益相关者的不当影响与干扰,确保政策的实际效果得到有效反馈。同时,各利益相关者也应积极通过政策制定与评估阶段表达自身的诉求,减少在执行阶段的各类消极行为。

## 参考文献

- [1] 宋伟,陈百明,刘琳.中国耕地土壤重金属污染概况[J].水土保持研究,2013,20(2):293-298.
- [2] CAI Q, LONG M L, ZHU M, et al. Food chain transfer of cadmium and lead to cattle in a lead-zinc smelter in Guizhou, China[J]. Environmental pollution, 2009, 157(11): 3078-3082.



- [3] ACOSTA J A, FAZ A, MARTÍNEZ-MARTÍNEZ S, et al. Multivariate statistical and GIS-based approach to evaluate heavy metals behavior in mine sites for future reclamation[J]. *Journal of geochemical exploration*, 2011, 109(1-3): 8-17.
- [4] 赵文廷. 土壤环境监测技术规范中的土壤环境质量评价问题[J]. *中国环境管理*, 2017, 9(4): 29-33.
- [5] 王宏巍, 张炳淳. 新《环保法》背景下我国农业用地土壤污染防治立法的思考[J]. *环境保护*, 2014, 42(23): 58-60.
- [6] 国冬梅, 张立, 周国梅. 重金属污染防治的国际经验与政策建议[J]. *环境保护*, 2010(1): 74-76.
- [7] 蔡美芳, 李开明, 谢丹平, 等. 我国耕地土壤重金属污染现状与防治对策研究[J]. *环境科学与技术*, 2014, 37(S2): 223-230.
- [8] 于亚杰. 土壤重金属污染与政府行为相关性研究[D]. 杭州: 浙江大学, 2011.
- [9] 董战峰, 璩爱玉, 郝春旭, 等. 中国土壤修复与治理的投融资政策最新进展与展望[J]. *中国环境管理*, 2016, 8(5): 44-49.
- [10] 徐晓雯. 农业绿色补贴及其经济学分析[J]. *财政研究*, 2007(7): 30-32.
- [11] 魏欣, 李世平. 基于农户行为的农业面源污染机制探析[J]. *西北农林科技大学学报(社会科学版)*, 2012, 12(6): 26-31.
- [12] 谭畅, 王倩. 重金属污染耕地: 三年探路路未明湖南试验田再“续命”[EB/OL]. [2016-07-22]. <http://www.infzm.com/content/118455>.
- [13] 爱德华·弗里曼 R. 战略管理——利益相关者方法[M]. 王彦华, 梁豪, 译. 上海: 上海译文出版社, 2006.
- [14] 王身余. 从“影响”、“参与”到“共同治理”——利益相关者理论发展的历史跨越及其启示[J]. *湘潭大学学报(哲学社会科学版)*, 2008, 32(6): 28-35.
- [15] MATTEN D, CRANE A. What is stakeholder democracy? Perspectives and issues[J]. *Business ethics: a European review*, 2005(1): 6-13.
- [16] 约翰·克莱顿·托马斯. 公共决策中的公民参与: 公共管理者的新技能与新策略[M]. 孙柏瑛, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2005.
- [17] 杨瑞龙, 周业安. 企业的利益相关者理论及其应用[M]. 北京: 经济科学出版社, 2000.
- [18] 王唤明, 江若尘. 利益相关者理论综述研究[J]. *经济问题探索*, 2007(4): 11-14.
- [19] STONEY C, WINSTANLEY D. Stakeholding: confusion or utopia? Mapping the conceptual terrain[J]. *Journal of management studies*, 2001, 38(5): 603-626.
- [20] 埃德拉·施拉格. 政策过程的框架、理论和模型比较[M]. 彭宗超, 钟开斌, 译 // 政策过程理论. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2004.
- [21] 王立, 王峥, 王永梅. 公共政策过程中的利益考量——基于利益相关者理论的分析[J]. *管理学报*, 2012, 25(4): 80-84.
- [22] 李瑛, 康德颜, 齐二石. 政策评估的利益相关者模式及其应用研究[J]. *科研管理*, 2006, 27(2): 51-56.
- [23] 联合国开发计划署评估办公室. 计划管理者手册: 面向结果的监督与评估[M]. 国家科技评估中心, 译. 北京: 科学出版社, 1999.
- [24] 赵德余, 梁鸿. 政策利益相关者行为模式与规则的渐进调整——来自上海医疗卫生改革的经验[J]. *公共管理学报*, 2009, 6(2): 50-58, 125-125.
- [25] 罗暘洋, 罗斌. 农电价格政策的利益相关者及利益共赢问题分析[J]. *农业经济问题*, 2012, 33(5): 59-64, 111-111.
- [26] 周望. 中国“政策试点”: 起源与轨迹[J]. *福州党校学报*, 2013(1): 27-31.
- [27] 韩博天, 石磊. 中国经济腾飞中的分级制政策试验[J]. *开放时代*, 2008(5): 31-51.
- [28] 竹内弘高, 野中郁次郎. 知识创造的螺旋: 知识管理理论与案例研究[M]. 北京: 知识产权出版社, 2006.
- [29] 解振华. 构建中国特色社会主义的生态文明治理体系[J]. *中国机构改革与管理*, 2017(10): 10-14.
- [30] 刘晓燕. 政策执行中的政府部门利益研究[J]. *四川行政学院学报*, 2011(3): 20-22.
- [31] 刘扬, 李颖明, 姜鲁光, 等. 农业种植结构调整补偿政策研究——基于湘潭市农户问卷调查及种植结构调整试点调研[J]. *中国农学通报*, 2015, 31(32): 273-278.

## An Empirical Study on the Control Policy of Heavy Metal Pollution and Stakeholders' Feedback Mechanism in Cultivated Land: the Investigation from a Pilot

HAO Liang<sup>1</sup>, LI Yingming<sup>2,3\*</sup>, ZHANG Conglin<sup>2</sup>, ZHAO Zilin<sup>4</sup>

(1. Policy Research Center for Environment and Economy, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100029, China;

2. Institutes of Science and Development, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100190, China;

3. School of Public Policy and Management, University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049, China;

4. School of Management, Zhejiang University, Hangzhou 310058, China)

**Abstract:** With stakeholder and policy process theory, the interest demand, behavioral characteristics and interaction with the policy of agricultural administrative department, environment administrative department, grain storage department, research institutes, agricultural producers, agricultural resources dealers, farmers and new agricultural management subject in a pilot were deeply analyzed. The results showed that the interest demands and behavioral characteristics of different stakeholders constitute the intricate governance patterns. During the policy process, the leading role of agricultural authorities is obviously. However, there are still shortcomings because of less effective interaction need to be improved, such as lack of consensus on policy-making, higher cost and greater resistance in policy implementation, as well as deviations and imperfections in policy assessment. Although it has aroused the enthusiasm of stakeholders which except agricultural resources dealers, there has not yet been a situation in which stakeholders have co-governed and positive feedback with policy, it needs to be improved from the perspective of policy process.

**Keywords:** farmland's heavy metal pollution control policy; stakeholders; policy process; feedback mechanism; pilot