

县域涉农生态环境整治的实践困境与优化路径*

——基于第二轮中央生态环保督察若干典型案例的分析

黄鑫¹ 于法稳^{2,3} 胡晓燕²

摘要：本文从生态环保督察视角，阐述县域涉农生态环境整治的现实背景、基本概念与内涵特征，并基于第二轮中央生态环保督察典型案例，概括分析县域涉农生态环境问题的现状和特征。研究发现：县域涉农生态环境问题突出，主要表现在重点流域面源污染、工矿业污染、生活污染和生态系统服务功能退化等方面，呈现出复杂性、累积性、变动性和区域性等特征。县域涉农生态环境整治在实践中仍面临诸多困境，包括理论思维滞后导致整治实践陷入误区，主体责任缺位造成整治内生动力不足，行为能力有限导致整治效果欠佳，服务供给不足造成整治问题解决滞后等。为此，本文从树立绿色发展理念、夯实主体责任、增强行为能力和提升公共环境服务供给水平等方面，提出县域涉农生态环境整治的优化路径。

关键词：生态环保督察 县域 生态环境整治

中图分类号：F062.2; X321 **文献标识码：**A

一、引言

县域是中国国家治理重要的行政单元，是中央和地方、城市和农村的“接点”（徐勇，2009），不仅具有承上启下的空间意义，而且蕴含着稳定社会、发展经济、优化环境的多重功能（陈秋红和黄鑫，2018）。中国特色社会主义进入新时代，社会主要矛盾发生变化，人民群众对美好的生产生活环境提出更高的要求。县域作为国家治理的基础和重点，肩负生态环境保护责任和环境污染防治使命。

“十四五”规划明确指出，统筹县域建设，要通盘考虑土地利用、产业发展、人居环境整治、生态保护等方面^①。《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》提到：“有序发展重点生态功能区

*本文研究得到中国社会科学院国情调研重大项目“中国生态环保督察制度实施状况调研”（编号：GQZD2020015）和中国社会科学院大学（研究生院）研究生科研创新支持计划项目“从‘区域督企’‘中央督政’到‘党政企同督’：环保督察的制度变迁与完善研究”（编号：2021-KY-84）的支持。感谢匿名审稿专家提出的宝贵意见，文责自负。本文通讯作者：于法稳。

^①资料来源：《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》，http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm。

县城”“发展适宜产业和清洁能源，为保护修复生态环境、筑牢生态安全屏障提供支撑”“打造蓝绿生态空间”^①。2021年5月，习近平在中共中央政治局第二十九次集体学习中强调：“要推动污染治理向乡镇、农村延伸，强化农业面源污染治理，明显改善农村人居环境。”^②党的二十大报告指出，要深入推进污染防治^③。基于以上背景，探讨县域涉农生态环境整治相关问题，对推动乡村振兴和新型城镇化具有重要意义。

党的十八大以来，党中央坚持用最严格的制度和最严密的法治保护生态环境，中央生态环保督察制度就是一项重要举措。县域是生态环境治理的重要阵地，同时也是生态环保督察下沉的最基层。督察聚焦的问题线索、查实的生态环境问题较多涉及农业农村领域，如果这些问题整改不及时，不仅会影响生态环境治理效果，还会辜负人民群众对美好生活的向往。加强县域涉农生态环境整治，提升农业农村生态环境质量，实则是增进民生福祉。

二、文献回顾

县域治理具有高度的实践价值，重视县域规划、加强制度建设、优化人才队伍、完善治理主体、促进城乡融合是县域治理的关键议题（范和生和郭阳，2021）。在县域治理中，生态治理和产业发展既是两个抓手，也是两个重点。随着生态治理视角的场域下移，县域生态治理成为备受关注的新焦点。在生态文明建设实践影响下，县域治理目标从追求经济GDP转向追求绿色GDP（雷望红，2021）。县域生态环境治理还存在短板弱项，包括内生动力不足、指引方向不明、关键定位不准、成效保障不力等（于法稳，2021）。因此，要做好县域生态环境治理，不能照搬城市生态环境治理的思维和模式。生态文明建设赋予了县域新的使命，政府应理顺治理机制，筑牢制度保障，强化科技支撑；企业应关注绿色技术和绿色供应链体系建设，拓宽融资渠道；公民应该增强环境保护主体责任。在“双碳”目标下，还需要从完善生态环境法律法规、创新多元治理模式、鼓励绿色产业发展等方面构建县域生态治理的多维机制（张琦和冯丹萌，2022）。

农村环境污染来源广泛，生态资源退化和生态环境复合污染等问题并存（梁流涛等，2010）。其主要原因是农村生产生活方式发生变化，城镇范围不断向周边农村扩展；深层原因是农村生态环境保护总体规划缺乏规范性、科学性，相关法律法规缺位，政绩考评和农村环保监督机制不完善（唐江桥和尹峻，2018）。农村生态环境治理应该建立有效的支撑体系，从多元主体参与、协同治理、建设生态环境治理共同体等方面破解现实问题（冯旭，2021；廖婧，2022；于法稳，2021）。

^①资料来源：《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见〉》，http://www.gov.cn/zhengce/2022-05/06/content_5688895.htm。

^②资料来源：《习近平在中共中央政治局第二十九次集体学习时强调 保持生态文明建设战略定力 努力建设人与自然和谐共生的现代化》，<http://www.chinanews.com.cn/gn/2021/05-01/9469053.shtml>。

^③资料来源：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗》，http://www.gov.cn/gongbao/content/2022/content_5722378.htm。

生态环保督察制度是国家生态治理实践的一项重要战略举措，是重大制度创新。从制度变迁历程来看，环境监管从“督查”到“督察”，监管对象由“督企”到“督政”，表明生态环境治理问题需要依靠国家威慑力和中央授权的制度革新来解决（陈晓红等，2020）。中央生态环保督察作为有效的环境规制手段，对于发挥国家监督力量、规范公共权力使用、解决环境负外部性问题具有非常重要的作用（刘奇和张金池，2018）。中央生态环保督察通过调适环境治理过程中失衡的央地关系、府际关系和政社关系，表现出权威治理特征，打破了科层体制常规运作弊端，将环境问责嵌入科层体系中，注重制裁、惩罚和事后矫正，具有“超科层”监督的效率优势（马原，2021）。在生态环保督察制度实施过程中，也存在政策执行偏差等问题。例如，一些地方采取消极的“一刀切”方式造成不良影响（张国磊等，2020），甚至存在环境质量监测数据造假等情况（Ghanema and Zhang, 2014）。为增强地方政府环境治理效能，生态环保督察制度不断完善，在政府、企业和公众的互动中逐步形成了多关系网络（娄成武和韩坤，2021），促进了空气质量改善和企业创新水平提高（邓辉等，2021；李依等，2021）。

已有文献对县域生态环境研究的注意力偏弱，在一定程度上会遮蔽涉农生态环境整治研究的细节。鉴于此，本文利用第二轮中央生态环保督察典型案例，剖析县域涉农生态环境整治实践的突出问题，旨在为完善生态环保督察制度、提升县域涉农领域生态环境质量提供参考和借鉴。本文可能的边际贡献主要体现在三个方面：一是丰富县域涉农生态环境整治的相关研究，探讨县域涉农生态环境整治的现实背景和理论内涵；二是从生态环保督察视角分析县域涉农生态环境整治情况，拓宽研究视角；三是通过对多项督察典型案例的剖析，精准识别县域涉农生态环境问题的现状和特征，分析县域涉农生态环境整治实践中存在的困境，并提出相应的对策建议。

三、督察视角下县域涉农生态环境整治的现实背景与理论内涵

（一）县域涉农生态环境整治的现实背景

1.时代需求的回应：县域经济高质量发展的提出与重视。中国经济已经转向高质量发展阶段，县域经济是中国经济发展的压舱石和稳定器。推动县域经济高质量发展是时代赋予的使命，需要良好的生态环境作为支撑。因此，在推进县域经济高质量发展过程中，需要摒弃过去单纯追求规模和速度、过度依赖资源的传统发展思路。县域拥有丰富的资源优势和生态优势，将资源优势和生态优势转化为生态经济优势，促进经济、资源和环境协调发展是推进县域经济高质量发展的重要路径。结合县域经济高质量发展要求，将县域涉农生态环境整治摆在更为重要的位置，围绕生态环境质量改善目标推动县域经济发展和绿色转型，符合新时代的发展要求。

2.遗留问题的渐显：县域生态环境治理存在的挑战与难点。城乡经济二元结构在生态环境领域的延伸，是造成县域城乡生态环境失衡的深层次问题。长期以来，政府部门把生态环境治理的重心放在城市，相对忽视了农村地区，造成农村环境管理制度供给滞后、治理和监管措施不到位、环境基础设施建设投入不足。城市污染甚至向农村地区扩散和转移，农村生态环境污染负外部性问题突出。近 10

年来，“三大保卫战”“七大标志性战役”相继开展^①，许多生态环境历史遗留问题集中暴露出来。这些问题时间跨度长、牵涉面广、治理难度大，若无法得到有效解决，必然会产生严重后果。解决环境污染的历史遗留问题变得越来越重要且紧迫。

3.督察视角的审视：中央环保督察在基层的实施与推进。面对复杂的生态环境问题及其带来的根源性和趋势性压力，从“九五”时期开始，国家逐步采取排污达标、减排考核、区域督查和环保约谈等各类行政管控手段开展生态环境整治。“十三五”时期，党中央基于长远考量作出了实施中央生态环保督察制度的重大决定。该项制度借鉴中央巡视制度，层层传导压力，逐级压实责任，动员领导干部将更多的注意力倾注于环境治理问题。县域涉农生态环境整治融入了强大的政治注意力。

（二）县域涉农生态环境整治的理论内涵

县域涉农生态环境属于典型的区域性公共产品。随着县域经济社会发展和农村社会结构深刻转型，生态环境等领域的公共事务治理呈现出衰败迹象（王亚华等，2016）。实施中央生态环保督察制度的核心目标是以环保领域的权力制约与监督方式，解决地方治理失灵问题（王灿发和周鹏，2021）。中央生态环保督察是一种纠错机制，以严格、快速和重罚的方式扭转地方政府在制度执行中的惰性思维，以最有力的措施、最坚决的行动和最扎实的成效回应人民群众关切的问题，满足人民群众对生态环境的美好需求，成为一种政治性很强的专业任务和专业性很强的政治任务。

中央生态环保督察代表环境保护的国家意志，强调扭住党政主体责任这个“牛鼻子”，督促各级党组织履行环保职责。围绕环境治理目标纠偏和解决信息不对称问题，中央生态环保督察依托中央权威，自上而下激活科层体系，在制度层面嵌入环境治理体系，降低了央地委托—代理关系中的信息不对称，将督察范围扩大，提高了纵向治理效能（郁建兴和刘殷东，2020；杨志云，2022）。在生态环保督察背景下开展县域涉农生态环境整治，是满足人民群众对美好生活新期待的需要，深刻影响着经济社会可持续发展，具有显著的社会效益。中央生态环保督察以突出任务目标、重点地域和关键问题为手段，不断增强督察方式和督察内容的针对性，督察通报的县域涉农生态环境整治案例具有典型性。

深刻理解县域涉农生态环境整治的理论内涵，需要结合生态环保督察重要视角，剖析县域涉农生态环境整治的基本概念和内涵特征。

1.县域涉农生态环境整治的基本概念。从生态学视角分析，县域本身是一个由当地居民和周边环境组成的人工生态系统；从地理学视角分析，县域内县城是重心、乡镇是纽带、农村是腹地，县级行政区划明确了空间界限。县域关联“三农”主要体现在三个方面：第一，农业仍是县域经济的基础产业。第二，农村是县域最基本的空间载体，在县域中占有绝大部分的地域。第三，农村人口占据县域人口绝大多数。根据国家发改委的统计数据，中国一半左右人口居住在县域，5亿农村人口中的大部

^①“三大保卫战”是指蓝天保卫战、碧水保卫战、净土保卫战。“七大标志性战役”是指打赢蓝天保卫战、打好柴油货车污染治理、水源地保护、城市黑臭水体治理、长江保护修复、渤海综合治理、农业农村污染治理攻坚战。资料来源：《中共中央 国务院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/2018-06/24/content_5300953.htm?from=timeline&isappinstalled=0。

分居住在县域内的乡村地区^①。

目前县域涉农生态环境并没有形成统一严谨的学术表达。中央生态环保督察开展之后，“涉农生态环境”被多次提及，如“抓好涉农生态环境保护工作”^②，做好“环保督察反馈涉农生态环境问题的整改工作”^③等。县域涉农生态环境整治范围广泛，参考涉农贷款、涉农企业等已有概念，以及于法稳等（2022）对农村人居环境整治本质属性的分析，本文认为，生态环保督察视角下的县域涉农生态环境整治可以理解为：为满足人们在县域范围内的生产、生活、生态和安全的需要，对农村建设、农业生产和农民生活所依赖的生态环境，农、林、牧、副、渔等行业领域关联的生态系统，以及田园、草地、森林、湿地和水域等生态资源实施治理与保护，协调县域经济与生态健康发展，推进农业农村现代化的管理过程。

2. 县域涉农生态环境整治的内涵特征。县域涉农生态环境整治的内涵特征主要体现在三个方面：第一，县域涉农生态环境整治的本质是统筹农业、农村、农民相关生产、生活、生态的需要。乡村振兴是为民而兴，惠及人口主要在县域。优美的生态环境是农村的最大优势，县域涉农生态环境整治关系到农业的可持续发展、农村的和谐稳定、农民的健康安全和生活质量。县域涉农生态环境整治符合“以保障和改善农村民生为优先方向”^④的政策要求，将解决环境问题的目标定位于生产、生活、生态“三生”协调发展。第二，县域涉农生态环境整治的重要内容是对涉农领域生态环境、生态系统、生态资源开展治理与保护，协调县域经济与生态环境之间的关系。农村经济发展和环境保护不存在“零和博弈”，没有环境保护就没有经济社会可持续发展。县域在践行“两山”理念的一线，所承担的重要任务包括协调经济发展和环境保护的关系，推进农业农村现代化建设。因此，必须走城乡融合发展道路，以此提高城镇和乡村在公共服务、生态环境、基础设施等方面的互补能力。第三，县域涉农生态环境整治的关键作用是推进农业农村现代化。县域涉农生态环境整治是一项复杂的系统工程，涉农生态环境整治取得重大突破，就代表农村生态环境治理现代化效能提升，有助于推进农业农村现代化。

四、案例选择与问题描述：基于第二轮中央生态环保督察典型案例

2016—2022年，中央生态环保督察完成了两轮全覆盖。县域涉农生态环境问题较多且成因复杂，本文梳理并分析“十四五”开局以来第二轮中央生态环保督察中的县域涉农生态环境整治典型案例，

^①资料来源：《国家发展改革委有关负责人就〈中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》的通知〉答记者问》，http://www.gov.cn/zhengce/2022-05/07/content_5689006.htm。

^②资料来源：《仁怀市农业农村局关于进一步抓好涉农生态环境保护工作的通知（仁农通〔2021〕110号）》，http://www.rh.gov.cn/zwgk/zdlyxx/nync/202111/t20211115_71674149.html。

^③资料来源：《农业农村局：召开涉农生态环境工作整改推进会议》，<http://jintan.gov.cn/index.php?c=phone&a=show&id=194457&catid=39493>。

^④资料来源：《国务院关于印发“十四五”推进农业农村现代化规划的通知》，http://www.gov.cn/zhengce/content/2022-02/11/content_5673082.htm。

为进一步聚焦突出问题、推动问题整改提供现实依据。

（一）督察背景与案例选择

第一轮中央生态环保督察和“回头看”贯穿“十三五”期间（2015年12月至2018年10月），第二轮中央生态环保督察跨越“十三五”收官和“十四五”启动（2019年7月至2022年6月）。相较于第一轮督察，第二轮督察的督察机制更加完善，以《中央生态环境保护督察工作规定》为督察依据^①。这具体体现在：第二轮督察的对象更加广泛，除了对地方督察之外，还首次将中央企业纳入督察范围，并对国务院相关部门开展督察试点。第二轮督察的内容更加深入，对部门督察侧重考察工作立足点、制定修订的政策文件是否符合贯彻落实习近平生态文明思想和新发展理念要求；对地方督察重点检查补齐生态环境短板、推动高质量发展水平以及第一轮督察反馈问题的整改落实情况；对央企督察注重发现问题、传导压力，检查企业主体责任和社会责任落实情况^②。从地方到中央、从党政部门到中央企业，督察在各省份、各部门、各行业全面铺开，构建生态环境保护社会共治大格局，对中长期环境治理产生较大影响。在“十四五”开局之年，习近平指出，“立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，推动高质量发展，是当前和今后一个时期全党全国必须抓紧抓好的工作。”^③第二轮中央生态环保督察符合推动高质量发展契机，体现了推动“十四五”良好开局的重要意图，也为检验县域涉农生态环境整治成效提供了重要视角。

中央生态环保督察通报的典型案例展现了督察工作的重要内容，具有聚焦针对性、现象典型性和警示震慑性。为了更好地掌握“十四五”开局以来，生态环保督察视角下的县域涉农生态环境整治情况，本文从第二轮中央生态环保督察第三至六批集中通报的106个案例中，凝练得到75个县域涉农生态环境问题典型案例，通过对多案例的综合比较和归纳分析，揭示县域涉农生态环境问题的现状和特征。

（二）督察视角下县域涉农生态环境问题现状

综合考虑问题类型和成因，本文进一步将第二轮中央生态环保督察（以下简称“督察”）第三至六批通报案例中的县域涉农生态环境问题大致分为4类（见表1）。具体包括：一是重点流域面源污染，由农业生产过程中化肥、农药等化学投入品施用不当，大量氮、磷等营养物质进入水体等造成；二是工矿业污染，高耗能、高排放（以下简称“两高”）污染和矿山开采污染严重，导致生态环境退化问题突出；三是生活污染，乡镇和农村规划不合理、环境基础设施建设和管理滞后，增加环境风险隐患；四是生态系统服务功能退化，自然资源过度开发造成生态资源减少和生态功能退化。同时，案

^①参见《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈中央生态环境保护督察工作规定〉》，http://www.gov.cn/zhengce/2019-06/17/content_5401085.htm。

^②资料来源：《〈新闻1+1〉20190710 第二轮生态环保督察，有何不同？》，<https://tv.cctv.com/2019/07/10/VIDEPA2JZHNOGbmLzZiJX190710.shtml>。

^③资料来源：《从任理轩系列文章读懂“立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局”要求》，<http://theory.people.com.cn/n1/2021/0513/c148980-32101883.html>。

例中多种污染叠加问题也较为普遍。

表1 第二轮中央生态环保督察第三至六批县域涉农生态环境问题通报案例基本情况

| 涉农生态环境问题类型 | 督察省份(单位)和通报案例数量 | 督察批次 |
|------------|---|------|
| 重点流域面源污染 | 安徽(1)、湖南(1)、云南(1) | 第三批 |
| | 吉林(1) | 第四批 |
| 工矿业污染 | 山西(4)、辽宁(1)、安徽(2)、江西(3)、河南(2)、湖南(1)、广西(3) | 第三批 |
| | 吉林(2)、山东(2)、湖北(2)、四川(3)、中国有色矿业集团有限公司(3)、中国黄金集团有限公司(3) | 第四批 |
| | 黑龙江(4)、陕西(5)、宁夏(3) | 第五批 |
| | 河北(1)、江苏(2)、内蒙古(3)、西藏(2) | 第六批 |
| 生活污染 | 山西(1)、辽宁(1)、河南(1)、湖南(1)、广西(1) | 第三批 |
| | 广东(1) | 第四批 |
| | 宁夏(1) | 第五批 |
| | 河北(1) | 第六批 |
| 生态系统服务功能退化 | 河南(1)、云南(3) | 第三批 |
| | 吉林(1)、湖北(1)、四川(1) | 第四批 |
| | 黑龙江(2)、贵州(1) | 第五批 |
| | 内蒙古(1)、新疆(1) | 第六批 |

资料来源:笔者根据中国生态环境部官方网站资料整理而得, <https://www.mee.gov.cn/ywgz/zyshjbhd/>。

1.重点流域面源污染问题突出。面源污染带来的环境损害主要有土壤污染、空气污染和水污染,其中,水污染问题尤为严重。《第二次全国污染源普查公报》公布了2017年全国农业源水污染物排放量,其中:化学需氧量1067.13万吨,氨氮21.62万吨,总氮141.49万吨,总磷21.20万吨。农业源水污染物排放主要涉及种植业、畜禽养殖业、水产养殖业等^①。然而,重点流域涉及地域大、覆盖范围广,水环境污染复杂多变。督察重点关注长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展等重大国家战略实施中的生态环境保护要求的落实情况,通报了3则因面源污染引致流域水质下降的典型案列:安徽省黄山区太平湖沿岸涉林改造项目大量施用肥料和农药,影响流域局部水质;湖南省洞庭湖区岳阳市、常德市和益阳市化肥减量工作不严不实,部门虚报乱报化肥减量数据,农户化肥用量不减反增,导致流域水质不达标;云南省通海县杞麓湖周边农业面源污染严重,采取农田水肥生产方式的蔬菜种植是影响湖泊水质的主要因素,区域农田尾水、养殖废水直排入湖,水质长期未改善。农业生产对农药、化肥的依赖性依然很高,由于现代农业生产方式尚未完全建立,农业技术水平偏低,导致污染物残留在土壤,随地表径流进入水体,影响流域水环境。

2.工业加重污染负荷,采矿业对环境影响极大。随着工业化和新型城镇化进程加快,工业企业成为繁荣县域经济的中坚力量。但是,由于缺少合理的布局规划和必要的监管手段,工业污染负荷增加,

^①资料来源:《第二次全国污染源普查公告》, https://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk01/202006/t20200610_783547.html。

县域涉农生态环境整治具有不确定性与复杂性。督察通报案例中许多地区存在工业污染和其他污染叠加的问题：第一，一些县域工业盲目上马，对资源和能源消耗较大，废水、废气和固体废弃物排放较多。山西省、辽宁省、陕西省、安徽省等省份的县域地区仍然存在依赖高耗能、高污染产业发展路径问题，落后产能未能被及时淘汰，甚至存在不顾资源禀赋和环境承载能力未批先建、违规取水、违规排污的情况。第二，部分县域工业企业分布缺少规划，在固体废弃物和尾矿占用土地的同时，也扩大了污染，特别是“散乱污”小微企业无序发展，难以形成规模，增加了整治难度。例如，安徽省凤阳县机动车拆解行业分布散乱，造成空气、水体、土壤污染严重。第三，有些县域形成了产业集聚区，但整合优化不到位等导致违法排污现象多发。例如，宁夏盐池县工业园、黑龙江省萝北县石墨园区、江西省金溪县陆坊工业区和永丰县循环经济产业园、贵州省安顺市夏云工业园区等的环境污染问题都相当突出。被媒体多次点名的河南省汝州市天瑞焦化厂区，废水直排导致农作物受损、村民得病，督察期间仍以“零排放”之名超标排污。县域工业企业技术、工艺和设备等水平偏低，特别是中西部地区，县域产业结构层次不高，中小企业配套能力薄弱，污染整治水平不高。

需特别强调的是，矿业开采造成的生态环境污染问题一度是督察关注的重点问题。督察直指无证开采、非法越界开采、矿区生态修复不力等问题，在通报的典型案件中这些问题得到明显体现：西部地区新疆、内蒙古、西藏、宁夏等地县域矿产资源富集但生态环境脆弱，违法违规开采造成草地、耕地资源退化严重；中部地区江西省新余市、河南省焦作市越界开采矿产资源，生态修复滞后；东部地区吉林省白山市、山东省济宁市矿山整治不力，选矿和尾矿严重破坏环境。此外，督察首次对中国黄金集团有限公司（以下简称“中国黄金”）和中国有色矿业集团有限公司（以下简称“中国有色”）两家央企开展督察，并通报了它们下属公司若干突出环境问题。中国黄金位于滇桂黔的13家矿山企业中，有9家企业存在主体责任缺失导致的矿采污染与破坏问题；中国有色下属公司同样存在环境管理不到位导致的矿采环境安全风险隐患突出等问题。

3. 处置能力不足导致生活污染，存在环境风险隐患。生活垃圾和生活污水是农村生活污染两个主要来源。随着农民生活水平提高，农村生活垃圾产生量日益增多，县级垃圾填埋场等处理设施运行不堪重负、处置能力不足已现端倪。生活污水排放管道年久失修、错接混接、破损残漏等问题，导致污水处理厂运行低效，污水管网建设迟滞，雨污分流、截污纳管等功能失效。在督察通报的案例中，污泥处置不当，生活垃圾处理设施、污水处理设施多存在短板。例如：山西省清徐县污水处理设施建设滞后，排污不达标；辽宁省朝阳市、河北省部分地区生活污水无害化处置工作滞后，环境风险突出；河南省新乡市、湖南省湘西州、广西北海市、广东省清远市、宁夏固原市等多地县域农村垃圾收运、处置体系不完善，未配套渗滤液处理设施，垃圾直接焚烧、渗滤液直排问题仍然存在。

4. 自然资源过度开发，生态系统服务功能退化。对自然资源过度开发利用会使相应的生态系统服务功能发生严重退化。督察对重大生态破坏和环境污染问题予以重点关注：通报了3起东北粮食产区黑土地资源退化和毁林案例，黑龙江省庆安县、吉林省松原市和沾河林业局有限公司对黑土地和林地等保护和重视不够，违法占用黑土地；通报了3起对自然保护区过度开发的案例，云南省文山州、湖北省通山县、贵州省罗甸县均因违建小水电破坏国家级自然保护区生态环境，降低了保护区生态稳定

性；通报了4起违规开发侵占湿地、水源地等资源的案例，云南省滇池、山东省黄河岛湿地、安徽省太平湖流域、四川省黑龙潭水源地生态涵养能力普遍下降。

（三）督察视角下县域涉农生态环境问题特征

生态环保督察视角下的县域涉农生态环境问题比城市社区生态环境问题更加突出，呈现出复杂性、累积性、变动性和区域性等特点。

1. 污染源广泛，多种污染叠加。涉农生态环境与农民生存、生产和生活息息相关，被视为没有固定价值的无偿之物（夏涛和耿言虎，2021）。共有资源的不合理开发与利用，引发多种生态环境污染问题（黎赔肆等，1999）。农业与农村污染可能有两个以上主要来源，最终形成面源与点源共存、多种污染叠加的态势，环境污染问题尤为严重。督察重点通报了拆解行业污染案例。例如：安徽省凤阳县机动车拆解企业对周围水体、空气和土壤污染极其严重；四川省嘉陵江南充段滩涂拆解废旧船舶、违规采砂及排污造成水污染和水产种质资源衰退。此外，一些重点流域污染源也相当广泛，工业污染、生活污染和农业污染叠加。例如，陕西省韩城市黄河龙门段河道乱占乱建、违法倾倒污水和固废垃圾；安徽省黄山区太平湖流域因违规项目开发侵占景区规划红线、沿岸经济林大量施用肥料药剂，致使局部生态破坏问题突出，严重损害生态环境。

2. 累积性环境风险突出。经历粗放型经济发展模式之后，中国仍处于生态环境风险不断积累和持续显现的阶段。督察发现县域累积性环境风险突出，持续时间较长，牵涉的利益关系错综复杂。相关部门职责分工不明确、职能重叠，以及部分领导干部存在畏难情绪，导致一些问题积累成为“难啃的硬骨头”。一是违反法律法规要求产生的历史遗留问题，如矿区违规开发问题。湖南省邵阳县长阳矿区、河南省博爱县北山矿山、吉林省白山市矿山3个典型案例的共性在于，生态修复、重金属污染等“旧账”未了，又添非法越界开采、毁林等“新账”，加剧了区域环境风险。二是阻碍经济高质量发展和生态环境高水平保护的“老大难”问题，如“两高”项目建设增加了区域环境质量改善压力。陕西省咸阳市和榆林市、辽宁省昌图县等重要工业基地本身能源结构偏重，“两高”项目违规建设、产业集聚区环境问题突出。三是原始规划项目滞后产生的复杂难改问题，如环境基础设施长期负荷或“带病”运行。湖北省云梦县、宁夏西吉县、广西横县等地生活垃圾处理能力配套不足，渗滤液环境安全隐患突出，持久没有解决方案。

3. 生态资源存量锐减，质量下降。经济发展中对农村生态资源过度开发利用，导致生态资源退化严重、资源价值显化程度不高等问题普遍，特别是农地、林地、草地和湿地等关键资源数量锐减、质量下滑。督察通报了东北地区农业大省、粮食主产区多则案例，指出相关问题：一是黑土地耕地质量下降，例如，吉林省扶余市、黑龙江省庆安县皆因工程建设占用黑土地表土剥离不到位，造成部分黑土地退化、耕地被损毁；二是林地生态功能降低，例如，黑龙江省小兴安岭大面积林地被毁用于人参种植，破坏了林地生态系统稳定。此外，督察还通报了西北牧区大省多则案例，指出相关问题：一是草地生态资源退化，例如，西藏色尼区、内蒙古乌拉特前旗都存在无序开采、侵占草原问题，损害草原生态系统；二是湿地、水源地生态功能退化，例如，新疆玛纳斯河流域、内蒙古鄂托克旗棋盘井区域违法取水用水问题突出，加剧了湿地和水源地生态功能退化，自然生态环境出现恶化趋势。

4. 区域性污染较为显著。由于不同地区自然生态环境、人类生产生活方式、经济社会要素禀赋和经济发展水平等方面存在差异，县域涉农生态环境问题也有所不同。结合督察案例，从四大经济区域来看：东北地区作为重要的产粮地区和老工业基地，主要面临黑土地、保护区林地资源退化和“两高”建设项目减污降碳等压力；东部地区农村经济发展保持领先，在推进农业农村现代化进程中主要面临农业面源污染、生活污染和产业园工业污染等问题；西部地区承接产业转移力度增大，但同时也面对生态系统脆弱和自然资源过度开发利用的压力，以及污染产业西进的威胁（冯淑怡等，2014），特别是滇桂黔地区矿产资源开采、重要自然保护区开发带来的生态环境破坏问题尤为严重；中部地区经济快速发展，面对的问题既有“两高”建设项目的压力，也有在推进农业农村现代化进程中出现的叠加污染。从重大区域发展战略覆盖的区域来看：黄河流域生态保护和高质量发展战略涉及的沿黄9个省区中8个省区（不包括青海）资源环境约束趋紧，传统工业占比高，工业污染、水资源短缺以及草地等生态资源退化问题居多；长江经济带11个省市中10个省市（不包括上海）普遍存在水生态环境问题，沿江农业面源污染、工矿业污染严重，水环境风险突出；粤港澳大湾区包含广东省9个市，督察通报案例显示，广东省存在污染源数量多、分布广等问题，生活垃圾污染、固体废弃物违法违规处置多发频发。

五、督察视角下县域涉农生态环境整治的实践困境

随着中央生态环保督察推进，县域涉农生态环境问题被纳入督察范畴。县域涉农生态环境整治实践还存在理念思维滞后、主体责任缺位、行为能力有限和服务供给不足等诸多难题。

（一）理念思维滞后，导致县域涉农生态环境整治实践陷入误区

基于理念分析，生态环保督察视角下的县域涉农生态环境整治是为了保障公共利益，解决环境污染外部性问题。然而，一些县级政府领导干部依然秉持“唯经济建设”“唯GDP”的执政思维和理念，对统筹保护生态和保障民生双赢的研究不充分，难以克服经济发展冲动支配下的短期经济行为。第一种实践误区是对国家重大战略部署贯彻落实任务的认识碎片化，对生态环境保护领域的问题把握不精准，致使决策执行效果大打折扣。督察通报了长江大保护存在的短板问题，四川省嘉陵江南充段、江苏省镇江市长江干流等地存在的共性问题为沿江企业布局优化不到位，部分县域未落实关于“严禁污染型产业、企业向长江上中游地区转移”的要求，侵占江流岸线，沿江水污染问题突出。第二种实践误区是对需要结合当地自然资源禀赋开展整治的认识不到位，盲目追求城市化，不切实际地植草种树、拦河圈水、人工造景，打造“面子工程”，导致资源浪费和生态环境破坏。督察通报了河南省郑州市、开封市不顾水资源、水生态和水环境承载压力，以引黄灌溉、民生供水之名大搞人工造湖、旅游开发，与黄河流域生态保护和高质量发展新要求相背离；山东省无棣县滨海湿地在整治修复过程中存在盲目栽植，造成生态功能至今没有恢复。第三种实践误区是对整治工作的紧迫性和复杂性认识不足，没有从亟须补齐的短板弱项方面入手，造成落实监管责任不到位。督察通报案例指出：湖南省洞庭湖区“没有深刻理解化肥减量与农业高质量发展的关系”；云南省通海县在面源污染治理中存在“政绩观扭曲”问题；吉林省扶余市、黑龙江省绥化市对黑土地保护极端重要性缺乏深刻认识，化肥农药减量工作严

重滞后，建设项目违法侵占破坏黑土地甚至永久基本农田，造成“耕地中的大熊猫”不断变瘦。

企业主体也存在对绿色发展目标和要求认识不清的问题。督察通报的多起工矿业污染案例存在的共性问题在于，县级政府和企业对贯彻落实生态优先、绿色发展理念的认识存在偏颇，没有认清资源开发利用中的深层次问题。特别是中西部地区县域经济发展过度依赖高污染、高耗能、高耗水工矿产业，一些企业经营粗放、无序开发，严重破坏生态环境。例如，西藏、宁夏和内蒙古等地县域因矿山过度采矿选矿、落实“边开发边治理”要求不力而被通报。此外，督察还通报了中国黄金下属河北省迁西县企业，为规避相关部门监管，以采空区治理为名长期违法露天开采，造成生态环境和自然地貌破坏。县级政府和企业涉农生态环境问题上没有深刻领悟绿色发展理念，没有处理好发展与保护的关系，导致各种污染行为仍然存在甚至持续发生，有的污染问题长久未得到有效解决。

（二）主体责任缺位，造成县域涉农生态环境整治内生动力不足

生态环境和自然资源本质上是公共物品，生态环境治理和自然资源保护的责任主要归属政府部门。根据《中华人民共和国环境保护法》，地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责^①。但是，县域环境污染量多面广，主体责任落实不到位是县域涉农生态环境整治内生动力不足的主要原因。具体来说：一是县级党委和政府对国家环境保护决策部署落实不到位，生态环境保护监管责任履行不力。习近平在云南省调研时对滇池保护治理作出重要指示。然而，督察发现，云南省晋宁区在滇池保护治理上责任意识淡化，没有像保护眼睛一样保护滇池，一方面在编制出台滇池保护规划上“慢作为”，导致滇池保护工作长期无规可循；另一方面在滇池长腰山等区域违规开发建设上“不作为”，对“环湖开发”“贴线开发”等监管不力，破坏了滇池生态系统的完整性。二是企业未主动承担污染防治主体责任，部分国企在保护生态环境工作方面未发挥示范引领作用。中国黄金和中国有色两家央企集团业务分布地域广阔，部分下属企业管理粗放，漠视地方监管，整改态度消极，严重损害了企业形象。督察发现，多家央企子公司存在共性问题，对尾矿处理、生态修复、土壤污染等问题整治重视程度不够。这也从侧面反映出，国有企业对环境污染问题监管不力，履行环境保护责任的水平有待提高。北部湾国际港务集团作为自治区政府直属国企，没有扛起生态环境保护主体责任，未贯彻落实保护珍稀植物重要指示，违规施工造成红树林受损面积逐年扩大。三是农民生态环境保护责任意识不强，主体性不突出。农业面源污染整治内生动力不强，既有政府部门落实不严、监管不力的因素，也有农民自身的原因。农民难以在短时间内改变过量施用化肥农药等传统习惯。湖南省汉寿县和吉林省扶余市对化肥农药减量减施工作开展不力，农民仍然过量施用化肥，土壤和水域污染问题较为严重；广东省清远市和广西北海市还出现农村生活垃圾非法倾倒、随意焚烧等问题。县级党委和政府、国有企业和农村居民都是县域涉农生态环境整治的重要主体，一旦环境保护或监管责任缺位，就无法激活涉农生态环境整治的内生动力。

（三）行为能力有限，减弱了县域涉农生态环境整治的实际效果

县域在政策贯彻落实、组织实施和资源整合等方面具有优势，但同时也受行政因素掣肘（杨发祥

^①参见《中华人民共和国环境保护法》，<http://www.npc.gov.cn/npc/c10134/201404/6c982d10b95a47bbb9ccc7a321bdec0f.shtml>。

和郭科, 2022)。涉农生态环境整治是一项具有复杂性、系统性和长期性的实践活动, 县级党委和政府不仅要面对自上而下的政治压力, 还要满足自下而上的社会需求。但事实上, 县级政府实际行为能力与应然职能目标不总是相互契合(尹廷, 1999)。一是行为目标短视化, 缺乏对问题的系统化分析, 往往选择分散治理、短期治理的方式, 致使整治效果大打折扣。污泥去向问题一直是县域涉农生态环境整治的难点。河北省隆尧县和四川省遂宁市因违规处置污泥被督察通报, 究其原因是缺乏系统观念, 头痛医头、脚痛医脚, 未将污泥处置作为一个整体工程来统筹谋划。二是内部协调行为不足, 忽视统筹协调。县域涉农生态环境整治涉及环保、农业、住建、水利、林草等多个部门, 但是, 各部门之间并没有隶属关系, 联动配合不够紧密, 难以发挥整治合力。在守护“耕地中的大熊猫”问题上, 黑龙江省绥化市等地区“等靠要”思想严重, 部门各自为战, 导致侵蚀沟治理任务推进迟缓, 黑土地面积持续缩减。总体来说, 县域系统治理和统筹协调能力还存在不足, 影响了涉农生态环境整治效果。

(四) 服务供给不足, 致使县域涉农生态环境整治问题解决滞后

相较于其他各级政府, 县级政府依然是最接近农村的、组织功能完备的一级地方政府, 是农村公共产品的主要供给者。在加快推进城乡融合发展过程中, 县域公共服务水平有较大提升, 但是与城市相比, 县域公共服务数量和质量仍有差距, 特别是中西部地区县域环境基础设施建设短板较为突出(姜利娜和赵霞, 2020)。一是农村生活污水、生活垃圾产生量持续增加, 但县域环境基础设施建设历史欠账多, 垃圾、污水处置设施老化严重, 不少现有的治污设施超负荷运行。广西北海市 2020 年生活垃圾产生量约为 700 吨/天, 垃圾渗滤液实际处理能力仅为 200 吨/天, 存在巨大的处置能力缺口^①。二是重建设、轻运营的方式导致治污设施成为二次污染源, 治污设施配套建设不足, 终端难以消纳, 理应减少污染的治污设施反而成为环境风险隐患。湖南省湘西州乡镇垃圾转运能力不足, 生活垃圾只能通过小型垃圾焚烧炉集中处置, 各县市正常运行的 111 座小型焚烧炉中, 只有 2 座配套建有简易的除尘设施^②。当前, 县域治污设施污染物处置率较低, 二次污染严重。县域环境基础设施建设难度大, 运营管护配套资金不足, 在规划设计和工程建设上还需要较长时间, 在运行管护上还需要持续改进。

六、督察视角下县域涉农生态环境整治的优化路径

在生态环保督察视角下, 应该基于县域涉农生态环境整治的实践困境, 从树立绿色发展理念、夯实主体责任、增强行为能力、提升公共环境服务供给水平等方面进一步探寻优化路径。

(一) 以绿色发展理念为引领, 校准县域涉农生态环境整治实践方向

生态优先、绿色发展顺应新时代发展要求, 具有全局指导意义。县域涉农生态环境整治应坚持以习近平关于做好“三农”工作的重要论述、“绿水青山就是金山银山”、城乡融合发展等理念作为根

^①资料来源:《广西北海等地生活垃圾处理短板明显 环境风险突出》, https://www.mee.gov.cn/xxgk/2018/xxgk/xxgk15/202104/t20210428_831120.html。

^②资料来源:《湖南省湘西州垃圾焚烧发电项目建设严重滞后 小型焚烧炉久未取缔污染严重》, https://www.mee.gov.cn/xxgk/2018/xxgk/xxgk15/202105/t20210506_831718.html。

本遵循，将绿色发展理念贯穿于整治的全过程、各环节。县级党委和政府的领导决策关系到涉农生态环境整治的基本方向和推进速度。县级党委和政府要在思想上有所重视，深化对国家重大战略、重点领域和重点项目的认识，以绿色发展理念为标尺，在实践中守好发展和生态两条底线；在理念上有所变革，摆脱“唯 GDP 论”政绩观的“速度情结”和以资源开发、资源消耗推动产业发展的路径依赖。尤其是在中西部地区，县域要充分考虑资源环境承载力，严格控制“两高”项目的无序转移和盲目上马，支持高载能行业向中西部清洁能源优势地区集聚发展，以此破解部分地区“无产业支撑”的困局。县级领导干部要提升理论知识和业务能力，加强对生态环境保护和管理理论、环保法律法规知识的学习与培训，切实增强绿色发展意识，为改善生态环境质量奠定理论基础、法律基础和思想基础。

企业是县域涉农生态环境整治的重要主体。要想谋求长期发展，提高发展质量和效益，企业主体需要深入践行绿色发展理念。具体从两个方面着手：一方面，以长远眼光引领绿色发展实践，认清生态优先、绿色发展和“双碳”目标大局，平衡现实需要和发展目标，不能只追求利润，要把处理好环境、资源和经济发展之间的关系置于营利之前，实现绿色、经济、安全和高效发展。另一方面，以求是态度客观识别自身绿色技术、创新技术与行业领先水平之间的差距，结合区位条件、资源基础 and 市场需求，增强对降污减排领域的绿色注意力，提高绿色产品的市场份额，杜绝盲目发展。特别是工矿企业，要牢固树立资源开发规划与生态环境保护同步、矿山开采利用与生态修复治理同步的生态环保理念，积极打造绿色化、现代化、数字化矿山，将绿色发展理念切实贯彻落实到生产实践当中。

（二）以夯实生态责任为抓手，激发县域涉农生态环境整治主体积极性

县域涉农生态环境整治不仅仅是以政府为主导的治理，还涉及企业和农民等主体的主动参与和配合。第一，县级党委和政府作为主要责任者，应围绕新使命、扛起新担当，以时不我待的责任感和紧迫感，把县域涉农生态环境整治作为政治任务严格执行，以环保督察为契机，不断强化生态环境保护“党政同责、一岗双责”思想，推动“管生产的必管环保，管发展的必管环保，管行业的必管环保”责任落实，压实环保监管“神经末梢”责任，形成生态环境保护和绿色高质量发展的内生机制。第二，发挥企业“在场”优势，规范企业生产行为，引导其适应绿色低碳发展新要求，自觉承担环境保护的责任，推进绿色生产、绿色经营和绿色管理。特别是国有企业要发挥履行环保责任和促进绿色发展的带头作用，主动承担环境责任，完善内部环境责任制度，细分开发者保护、污染者付费、使用者补偿、破坏者恢复等环境责任，不仅要为企业股东利益负责，还要为社会和公众利益负责，做绿色发展的表率。第三，提高农民作为治理主体的参与积极性。一方面，创新开展资源环境宣传教育和模范评比，营造有利于县域涉农生态环境整治的氛围；另一方面，畅通问题反映和多元参与渠道，将重点放在加强农民的意见征集和环境维权等方面上，让参与者切实感受到环境保护的益处，引导农民主体生产生活方式绿色转变。

（三）以增强行为能力为支撑，提升县域涉农生态环境整治效果

县域涉农生态环境问题比城市社区环境问题更复杂，要提高整治效果，应加强统筹协调能力，摒弃“避重就轻、避难就易”倾向。主要从两个方面破解：一是调整行为目标，规避决策短视。以污泥处置为例，不同县域农村需要结合自身的环境承载力和土地资源容量等现实条件，做好污泥处置规划

与设施布局。鼓励基础条件好的县域参照“零碳乡村”建设经验，将污泥处置技术与县域产业相结合，进行稳定化、卫生化、资源化处置；对于基础条件比较薄弱的县域，需要结合发展阶段和当地产业特点选择适当的污泥处置技术，不能盲目处置。二是加强部门之间统筹协调，建立多部门联动机制。县域涉农生态环境整治涉及诸多领域和部门，应该加强部门之间的沟通协调与联防联控，形成整治合力，共享综合整治的资源和信息，以提升环境整治效率与效果。

（四）以满足实际需求为主线，提升县域公共环境服务供给水平

县域涉农生态环境整治离不开环境基础设施和公共环境服务的支撑。2020年12月，习近平强调：“要把县域作为城乡融合发展的重要切入点，推进空间布局、产业发展、基础设施等县域统筹，把城乡关系摆布好处理好，一体设计、一并推进。”^①因此，应该将县域，尤其是中西部县域的环境基础设施建设放在优先位置，做好相关规划和财政资源安排，为其提供政策和资金保障。配套设施和后期管护也至关重要，需要具体落实责任。例如，在县域生活垃圾和污水处理的进程中，政府应发挥主导作用，充分考虑区位条件、政府财力、人口聚集等因素，因地制宜地探索符合农村实际、低成本高效率的治理技术和模式。同时，推进政府和社会资本合作（public-private partnership，简称PPP）模式应用，推动生活垃圾和污水处理设施建设运营市场化进程，满足县域居民生活垃圾和污水处置的需求，提升公共环境服务供给水平。

参考文献

- 1.陈秋红、黄鑫，2018：《农村环境管理中的政府角色——基于政策文本的分析》，《河海大学学报（哲学社会科学版）》第1期，第54-61页、第91页。
- 2.陈晓红、蔡思佳、汪阳洁，2020：《我国生态环境监管体系的制度变迁逻辑与启示》，《管理世界》第11期，第160-172页。
- 3.邓辉、甘天琦、涂正革，2021：《大气环境治理的中国道路——基于中央环保督察制度的探索》，《经济学（季刊）》第5期，第1591-1614页。
- 4.范和生、郭阳，2021：《县域治理的关键议题及善治路径——基于安徽五县的实证研究》，《福建论坛（人文社会科学版）》第12期，第188-200页。
- 5.冯淑怡、曲福田、周曙东、诸培新，2014：《农村发展中环境管理研究》，北京：科学出版社，第45-47页。
- 6.冯旭，2021：《乡村振兴中的农村生态环境治理共同体建设》，《甘肃社会科学》第3期，第167-173页。
- 7.姜利娜、赵霞，2020：《农村生活垃圾分类治理：模式比较与政策启示——以北京市4个生态涵养区的治理案例为例》，《中国农村观察》第2期，第16-33页。
- 8.雷望红，2021：《生态文明建设背景下县域治理的结构转型》，《北京工业大学学报（社会科学版）》第4期，第33-42页。

^①资料来源：《县城是新发展阶段城镇化建设的重要载体》，https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/jd/jd/202207/t20220726_1331361_ext.html。

- 9.黎贻肆、周寅康、彭补拙、刘嘉俊, 1999: 《试论我国农村土地产权制度对农村生态环境的影响》, 《农村生态环境》第4期, 第59-62页。
- 10.李依、高达、卫平, 2021: 《中央环保督察能否诱发企业绿色创新?》, 《科学学研究》第8期, 第1504-1516页。
- 11.梁流涛、曲福田、冯淑怡, 2010: 《农村发展中生态环境问题及其管理创新探讨》, 《软科学》第8期, 第53-57页。
- 12.刘奇、张金池, 2018: 《基于比较分析的中央环保督察制度研究》, 《环境保护》第11期, 第51-54页。
- 13.娄成武、韩坤, 2021: 《嵌入与重构: 中央环保督察对中国环境治理体系的溢出性影响——基于央地关系与政社关系的整体性视角分析》, 《中国地质大学学报(社会科学版)》第5期, 第58-69页。
- 14.廖婧, 2022: 《评〈政治经济学视域下中国农村生态环境问题研究〉》, 《统计与决策》第7期, 第2页、第189页。
- 15.马原, 2021: 《督政与简政的“平行渐进”: 环境监管的中国逻辑》, 《中国行政管理》第5期, 第112-121页。
- 16.唐江桥、尹峻, 2018: 《改革开放40年来城镇化背景下农村生态环境问题探析》, 《现代经济探讨》第10期, 第104-109页。
- 17.王灿发、周鹏, 2021: 《环保督察问责机制困局与消弭径路》, 《湘潭大学学报(哲学社会科学版)》第6期, 第61-64页。
- 18.王亚华、高瑞、孟庆国, 2016: 《中国农村公共事务治理的危机与响应》, 《清华大学学报(哲学社会科学版)》第2期, 第23-29页、第195页。
- 19.夏涛、耿言虎, 2021: 《公共性理论视域下农村环境治理提升路径研究——基于安徽省L县3村治理经验的调查》, 《河北农业大学学报(社会科学版)》第4期, 第62-70页。
- 20.徐勇, 2009: 《“接点政治”: 农村群体性事件的县域分析——一个分析框架及以若干个案为例》, 《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第6期, 第2-7页。
- 21.杨发祥、郭科, 2022: 《县域视角下乡村振兴的理论框架及行动方略》, 《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第5期, 第31-41页。
- 22.杨志云, 2022: 《新时代环境治理体制改革的面向: 实践逻辑与理论争论》, 《行政管理改革》第4期, 第95-104页。
- 23.尹廷, 1999: 《浅议县级政府行为能力之不足》, 《江西行政学院学报》第4期, 第14-17页。
- 24.于法稳, 2021: 《“十四五”时期农村生态环境治理: 困境与对策》, 《中国特色社会主义研究》第1期, 第44-51页、第2页。
- 25.于法稳、胡梅梅、王广梁, 2022: 《面向2035年远景目标的农村人居环境整治提升路径及对策研究》, 《中国软科学》第7期, 第17-27页。
- 26.郁建兴、刘殷东, 2020: 《纵向政府间关系中的督察制度: 以中央环保督察为研究对象》, 《学术月刊》第7期, 第69-80页。
- 27.张国磊、曹志立、杜焱强, 2020: 《中央环保督察、地方政府回应与环境治理取向》, 《北京理工大学学报(社会科学版)》第5期, 第14-22页、第41页。
- 28.张琦、冯丹萌, 2022: 《“双碳”目标下县域生态治理机制的多维度构建》, 《国家治理》第4期, 第31-35页。

29.Ghanema, D., and J. Zhang., 2014, "Effortless Perfection: Do Chinese Cities Manipulate Air Pollution Data?" *Journal of Environmental Economics and Management*, 68(2): 203-225.

(作者单位: ¹中国社会科学院大学应用经济学院;

²中国社会科学院农村发展研究所;

³中国社会科学院生态环境经济研究中心)

(责任编辑: 柳 荻)

Practical Challenges and Solutions for Agriculture-related Eco-environmental Improvement at the County Level: Cases from the Second-round Central Inspection of Ecological and Environmental Protection

HUANG Xin YU Fawen HU Xiaoyan

Abstract: From the perspective of environmental inspection, this paper explains the realistic background, basic concept and characteristics of county-level eco-environment improvement. Based on typical cases of the second-round central inspection of ecological and environmental protection since the beginning of the 14th Five-Year Plan, this paper analyzes the characteristics of county-level agriculture-related environmental issues. We find that the main environmental issues related to agriculture at the county level include non-point source pollution in key watersheds, industrial and mining pollution, domestic pollution, and degradation of ecological services, which are complex, accumulative, varying and regional. We also find that there are still many practical challenges to address the agriculture-related environmental issues, including the lack of theoretical framework discouraging environmental improvement practice, the absence of responsibility attenuating endogenous incentives of environmental improvement, the limited capacity of behavior reducing the improvement effect, and the insufficient supply of services to solve the environmental problems. Therefore, this paper proposes countermeasures from the aspects of establishing green development concepts, strengthening ecological responsibility, regulating behaviors, and optimizing the supply level of public environmental services.

Key Words: Ecological Environmental Protection Supervision; County; Ecological Environment Renovation