

“双碳”目标下县域生态治理机制的多维度构建

北京师范大学中国乡村振兴与发展研究中心教授 张琦

农业农村部农村经济研究中心副研究员 冯丹萌

摘要：县域作为我国整体经济、社会、文化、生态发展的基本支撑点，振兴县域生态，补齐农村生态治理短板，既是实现乡村全面振兴的必要条件，也是推进实现“双碳”目标的重要切入点。当前，我国农村环境保护面临着底子薄、基础差、欠账多等一系列问题，主体配合、行业协调、利益连结等多方面的矛盾与冲突也进一步限制着县域生态环境治理效能提升。对此，基于“双碳”赋予的新机遇、新内涵，考虑从法治体系建设、多元治理模式创新，鼓励绿色产业发展等方面构建县域生态治理的多维机制。

关键词：县域 生态环境治理 “双碳”目标
【中图分类号】X2 【文献标识码】A

生态环境治理是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。党的十八大以来，我国大力推动生态文明建设，贯彻绿色发展理念，坚定不移走生态优先、绿色低碳的发展道路，不断推进经济社会发展实现绿色转型。

2020年9月22日，习近平主席在第七十五届联合国大会一般性辩论上提出：“中国将提高国家自主贡献力度，采取更加有力的政策和措施，二氧化碳排放力争于2030年前达到峰值，努力争取2060年前实现碳中和。”在全球气候变化的大环境下，我国积极担负大国责任，在树立起大国风范的同时，也为自身制定了更为艰巨的重大任务。

县域作为我国政治生活、经济生活、社会生活、文化生活的基本支撑点，同时也拥有较丰富的生态资源，可谓是生态产品和服务的强大“供应商”，在新的发展目标之下如何更科学有效的推进县域生态环境治理，完善其体制机制，进而实现县域生态环境治理现代化，是当前需要研究的重点内容。

“双碳”目标下县域生态环境治理的重要性

改革开放后，随着经济发展，加上新型城镇化进程的快速推进，生态环境问题逐渐凸显。实际上，中国城乡发展不平衡、不充分现象也同样体现在了生态上，城乡间生态环境的失衡问题成为影响城乡资源合理配置、城乡环境整治、城乡生态系统构建的主要因素。^[1]以县域为单位推进生态环境治理，补齐农村生态环境治理短板，是“十四五”时期我国经济社会发展的一项重要任务。

很多学者从不同角度对县域生态环境问题提出解析，包括生态治理方式的单一化、法律制度缺位以及配套基础设施不足等问题，^{[2][3]}也包括政府在治理过程中的唯经济论导向和短期行为造成的治理缺位现象。^[4]

在当前“生态化”“绿色化”的发展大趋势下，多行业、多领域的互相配合成为区域综合发展的重要指向标。县域作为新型城镇化和乡村振兴的关键连结点，在生态环境治理上同样面临新

的转型。

县域生态环境治理是全面实施乡村振兴战略的先决条件

乡村振兴，生态宜居是关键，生态宜业是支撑。从目前看，我国农村环境保护底子薄、基础差、欠账多，现阶段农村环境治理仍是经济社会发展的突出“短板”和显著“弱项”，也是实施乡村建设行动的重要内容之一。同时，乡村资源环境的承载能力、基础条件及产业要素集聚不足等现实状况，难以承接大规模的产业转移，也不可能进行大规模的集中开发；且发展现代农业也离不开县域配套产业链的完善，注定了乡村产业振兴必须依托县域大产业来支撑、来配套、来带动。中央农村工作会议明确提出，新阶段“三农”工作关键节点在县域。为此，“十四五”时期，要以县域为单位，进一步强化农村生态环境治理，提升农村生态环境、农业生产环境、农村人居环境质量，为全面实施乡村振兴提供强有力保障。

县域生态环境治理是促进高质量发展的有效疏通点

现阶段，新型城镇化仍处于高速发展阶段，尤其是对于一些中小城市而言，城乡间经济、社会、文化的交融度越来越高，一系列环境问题随即出现，植被覆盖的高低、水的丰富程度、遭受的胁迫强度、承载的污染物压力等都成为影响群众生活幸福感和满意感的重要因子，也直接影响着县域高质量发展。

习近平总书记指出：“保护生态环境就是保护生产力，改善生态环境就是发展生产力。”坚决守护山清水秀的生态环境是县域高质量发展的题中应有之义。要实现县域高质量发展，就要首先从生态环境入手，营造良好的生活和生产环境，在发展中保护，在保护中发展，使绿水青山

产生巨大生态效益、经济效益、社会效益，进而促进高质量发展。

县域生态环境治理是推进“双碳”目标的关键发力点

随着绿色发展理念的不断深入，县域在新一轮的发展建设中，逐渐摆脱“大城市梦”影响，根据自身的现实情况与地理环境，探索建设与自然融为一体、低碳和谐发展的新型县城。充分利用原有地形地貌，不挖山、不填湖，不破坏原有的山水环境，保持山水脉络和自然风貌。充分利用县城自然环境，推进生态绿道和绿色游憩空间等建设的有序规划，实现县城风貌与周边农林牧业景观有机融合。这不仅有利于提升到居民生活环境质量，也有利于进一步规范促进县域经济健康、绿色、低碳发展，不仅符合现阶段新型城镇化与乡村振兴协同发展的需求和趋势，也是“双碳”目标推行下的县域发展有效模式。

县域生态环境治理现状

现阶段，在乡村振兴与新型城镇化协同发展的双轮驱动期，县域生态环境治理既面临宏观层面的制度、法律、机制不完善等方面问题，同时还面临主体配合、行业协调、利益连结等多方面的矛盾，以往县域扁平化的治理模式亟待转型。

对绿色发展理念认识太片面

十八大以来，以习近平生态文明思想为指导，我国进入了生态系统和经济系统相互适应协调的新时期，县域经济也随之向可持续、内生发展的方向转型，生态环境治理肩负“保护”与“发展”的双重任务。然而，基层在实践过程中，往往对绿色发展理念的认识不够深入，对保护和发展间的关系把握不准确，容易陷入要么治

理不到位、要么“一刀切”的两极化现象；同时，对于农村地区，受经济、传统观念和生活习惯影响，农业农村污染治理任务艰巨，工作基础薄弱，在农村人居环境整治和农业面源污染防治方面还存在突出短板，农民在厕所改造、农业绿色生产、人居环境改善等方面的参与积极性有限，虽然近年来各地通过党建引领、村规民约、网格化管理、积分制管理等多种方式加强监督管理，但是从根本上仍旧存在民众参与度不高等问题。

县域经济发展与生态文明建设接轨难度大

习近平总书记说过“绿水青山就是金山银山”，从根本上指明了生态环境资源内在的经济利益转化逻辑，即：保护是为了更好的发展，发展也必须源于保护。但是在实践中，二者往往难以达到接轨。主要体现在两方面，一是县域经济支撑薄弱，生态经济内驱动力不足。尤其对于中西部地区县域而言，经济发展水平低、基础设施薄弱、且大量的劳动力资源流失，造成生态环境治理面临较大的经济、技术和人才压力。二是县域发展定位转型慢。对于大多数中西部地区而言，县域经济主要集中在民营经济、中小企业，产品也主要表现为传统产品，对此，在当前转变方式、调整结构、优化升级的发展要求与产业结构偏重、人才资源缺乏的现实情况下，县域发展绿色经济显得“力不从心”。

部门条块分割，知行合一阻力大

县级各个部门是作为条块系统中的一环，扮演着双重角色，一方面承担国家政策和基层需求上传下达的沟通作用；另一方面是构成县域政府完整结构的重要板块，承担县域范围内资源分配、政策执行以及问题解决反馈等工作。不同部门之间的关系虽然同处于一个版块中，但是由于受到“条条治”的影响，具有相对独立性，主要

负责所在部门专业性的主职工作，部门之间的沟通交流相对较少，甚至还存在一定程度的部门壁垒。^[5]尤其在生态环境治理方面，由于资金投入成本大、牵扯领域广，加上县级政府管理方式固化、部门间侧重点不同，因此多元主体合作治理的生态善治理念并未完全形成，县域生态环境治理能力受到限制和阻碍。

缺人才、缺经验，制约治理效能提升

受县域经济、基础设施和信息技术等多因素限制，县域生态环境治理面临硬件技术等制约。

“不会管、不会治”已经成为生态环境治理面临的新的急迫问题。地方在治理上，对专业技术人员的高需求与人才不匹配之间形成断层，缺方案、缺指导、缺技术等问题常常使地方不敢放开手脚。

县域生态环境法律模糊

近年来，我国不断加强生态环境保护相关法律保障制度，从地方到企业到民众对于环境保护的法律意识有了一定提升。但是从县域整体来看，生态环境保护的相关法律制度仍不健全。如在生态补偿制度方面，虽然在现有法律中部分含有生态补偿的规定，但是统领性的法律尚未出现，因此在具体操作中，由于部门间难以协调配合，产生利益冲突，影响了法规的实效。此外，法律内容也不全面，对于生态补偿的内容、程序、标准以及权利义务等方面并未作出详细规定，缺乏下位法的具体实施指导，难以落实。^[6]

县域生态环境治理机制的多维度构建与完善

县域生态环境治理包含践行“绿水青山就是金山银山”、推进县域经济高质量发展、实现“双碳”目标的基本环节。现阶段，需要统筹考

虑、精准定位、动态实施，打破传统县域生态环境扁平化治理“盲区”，构建多维立体的现代化治理格局。

增强县域生态环境治理普法宣传

要进一步完善县域生态环境法律补位，强化法治审核，保障生态环境整治制度供给，针对全县年度生态环境整治工作，特别是文明城市创建、城乡人居环境整治、城乡生态环境基础设施建设、“三五共治”、生态环境突出问题治理、管线专项整治等出现的涉法事项，开展法律咨询，提出法律意见。要深化法治宣传，激发生态环境整治共同参与度。可以借助以案释法等形式开展《环保法》宣传，注重向重点行业、社会公众开展普法宣传；依托地方微信公众号、微博号等新媒体，推送生态环境保护相关法律及案例，鼓励广大民众、社会团体参与生态环境整治活动，引导人们崇尚节约、低碳生活。

畅通县域生态环境多元治理途径

一是要强化县域各部门协作配合，建立良好的合作机制。可以构建分工型合作模式，针对生态环境治理的具体任务或项目，统筹兼顾各方利益，形成多级治理合力，组织多个部门相互配合，细化分工、落实责任，以生态环境问题解决和生态文明建设为主旨，通过组成生态环境专项整治小组等形式，确保治理质量。^[7]也可以构建多部门的协调型合作，在完成一项任务时，由某个部门承担主体责任，其他部门配合完成。由于只有唯一的主体责任部门，其他相关部门在配合和不配合之间存在一定的弹性空间，部门关系就需要依靠主体责任部门领导甚至上级领导的政治智慧协调处理。二是要积极发挥市场和社会力量，构建以政府为主导、市场为中介、企业和公民为主体的多元主体参与的生态合作治理模式。要撬动金融创新力量，带动社会资本进入生态环

境治理环节，充分发挥绿色金融资源配置作用，利用绿色信贷、绿色债券、环境污染责任保险、绿色发展基金、绿色股票指数和相关产品等金融工具带动市场生态治理参与度；要加大对县域龙头企业、专业合作社、绿色产业融合发展示范园区等主体的金融支撑，推动形成绿色农业产业链；还要加强资源要素向农业绿色技术创新领域倾斜，激活农业农村绿色发展内在动力。

构建县域绿色产业链

在绿色发展理念和“双碳”目标驱动下，我国县域发展必须探索新的发展思路，一要把县域作为解决“三农”问题，实施乡村振兴战略的主要载体，作为对接城市与农村的“中介”渠道和桥梁，要把县域作为城乡融合发展的重要切入点，赋予县级更多资源整合使用的自主权，强化县城综合服务能力；二要坚持破旧与立新并举，以县域为区域单位，强化县域经济，做好在大力培育新兴产业的同时适时根据实际情况坚决淘汰落后产能的“减法”，着力打造高质量发展的产业体系；三要在生态环境改善治理基础上，进一步加强经济发展和生态系统的融合互促、互相支撑，牢固树立绿色、低碳、循环发展理念，引导县域经济将生态环境优势转化为产业优势、经济优势、后发优势，发展绿色产业、生态产业、循环产业。四要根据县域产业特色，因地制宜打造县域生态工业链、生态农业链和生态旅游链，通过乡镇产业园、龙头企业、合作社等组织形式，建立起与乡村产业的紧密联系和带动能力，夯实县域发展的可持续动力和带动力；五要聚焦农村生态资源的保护和利用，深入推进农村环境整治，增强县域生态环境治理整体水平，以农村生活污水治理、黑臭水体整治、饮用水水源地保护为重点，加快补齐农村环境基础设施短板，同时要促进生态公共产品价值的转化，推动农村生产生活方式绿色转型和乡村

生态振兴。

完善县域生态环境考核监督机制

监督考核是生态环境治理体系的重点之一，也是县域治理能力的重要体现。一是要完善考核机制。因地制宜，针对县域生态环境质量进行量化考核，建立可靠严谨的考核工作机制和技术支持体系，服务于考核培训、数据填报、数据审核、综合评价、质量控制与现场核查。围绕“双碳”目标，县域政府需制定当地“双碳”目标下路线方针，建立县域内碳排放管理制度，通过及时、公开、准确发布行业排放信息，提高环境公开监督效率。二是要根据县域发展特色制定碳排放权交易制度，通过县域制定碳排放标准，强化监测监控，推进环境监测和污染调查。G

注释

[1]张远航：《实践困境与应然向度：县域生态环境治理机制研究》，《河北农业大学学报（社会科学版）》，2019年第3期，第6页。

[2]王芳、黄军：《小城镇生态环境治理的困境及其现代化转型》，《南京工业大学学报（社会科学版）》，2018年第3期，第10—21页。

[3]陶红茹、蔡志军：《小城镇生态治理困境及其现代化转型——以长江经济带为例》，《湖北社会科学》，2018第10期，第8页。

[4]高启达、毕于建：《城镇化进程中生态治理困境之破解》，《人民论坛》，2014年第5期，第37—39页。

[5]周立、罗建章：《“上下来去”：县域生态治理政策的议程设置——基于山西大宁购买式造林的多源流分析》，《中国行政管理》，2021年第11期，第58—66页。

[6]方世南：《生态合作治理制度建设：价值、困境与对策》，《南京林业大学学报（人文社会科学版）》，2014年第4期，第6页。

[7]俞海波：《生态补偿法律制度的现状与完善策略》，《人民论坛》，2010年第2期，第60—61页。

责编：李懿 / 美编：王嘉骥

Constructing a Multi-Dimensional Mechanism for County-Level Ecological Governance under the “Dual Carbon” Goals

Zhang Qi & Feng Danmeng

Abstract: The counties play a fundamentally supporting role in China's overall economic, social, cultural, and ecological development. Therefore, to improve county-level ecological and environmental governance is not only necessary for all-round rural vitalization but also critical for advancing towards the “dual carbon” goals (carbon peaking and carbon neutrality). The current issues facing the rural environmental protection include weak foundation, poor basis, and heavy debt. Worse still, the contradictions and conflicts in individual cooperation, industrial coordination, interest linkage, and other aspects further limit the efficiency of county-level eco-environmental governance. To resolve these issues, this study, building on the new opportunities created by the “dual carbon” goals and their new implications, proposes to construct a multi-dimensional mechanism for county-level ecological governance by constructing the legal system, innovating the multi-stakeholder governance model, and boosting the green industrial development.

Keywords: county-level; eco-environmental governance; “dual carbon” goals