

农业农村生态环境监管体系历史沿革及现代化架构

向雁¹, 侯艳林², 张维理³, 陈印军^{3*}

1. 贵州商学院旅游管理学院, 贵阳 550014

2. 贵州商学院管理学院, 贵阳 550014

3. 中国农业科学院农业资源与农业区划研究所, 北京 100081

摘要 根据农业农村生态环境监管工作重点, 梳理了监测体系和监督执法体系的职责分工、历史沿革、监管内容以及存在的问题; 构建了涵盖监测体系、管理体系、执法体系、监督体系和村民自治体系的农业农村生态环境监管体系现代化架构; 围绕厘定管理权责边界和完善管理制度, 划定监测分工和构建监测网络, 建设综合执法机构和网格化体系, 监督政府履职和企业履责, 强化村民自治和建立内部约束等方面, 提出了推进监管体系现代化的主要建设任务。

关键词 农业环境; 农村环境; 环境监测; 环境执法; 监管体系现代化

长期以来, 中国农业农村发展取得了重大成就, 同时也付出了巨大的环境代价, 农业面源污染、农村工业污染与生态系统退化等问题突出^[1-2]。导致农业农村生态环境问题的原因很多, 生态环境监管体系不完善是其中非常重要的原因之一^[3-4]。为有效遏制农业农村生态环境问题的蔓延, 中国将推动生态环境监管体系现代化作为新时期生态环境保护工作的重要内容。2018年11月, 经国务院同意, 生态环境部、农业农村部联合印发了《农业农村

污染治理攻坚战行动计划》, 将“提升农业农村生态环境监管能力”作为重要任务。2020年3月, 中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于构建现代环境治理体系的指导意见》, 将“健全生态环境治理监管体系”作为构建现代环境治理体系的重要内容。推进农业农村生态保护监管体系现代化, 对于打好农业农村污染治理攻坚战、构建农业农村现代环境治理体系、推动生态文明建设具有重要意义。

农业农村生态环境监管是学界长期关注的问

收稿日期: 2021-04-08; 修回日期: 2021-09-08

基金项目: 中国工程院重大咨询项目(2020-GDZK-14); 贵州省普通高等学校青年科技人才成长项目(黔教合KY字[2022]320号)

作者简介: 向雁, 讲师, 研究方向为农业资源管理, 电子信箱: 1263315496@qq.com; 陈印军(通信作者), 研究员, 研究方向为农业资源管理, 电子信箱: chenjinjun@caas.cn

引用格式: 向雁, 侯艳林, 张维理, 等. 农业农村生态环境监管体系历史沿革及现代化架构[J]. 科技导报, 2022, 40(9): 86-97; doi:10.3981/j.issn.1000-7857.2022.09.010

题。早在1980年代,伴随农业环境监测工作的开展和农村环境问题的加剧,农业农村环境监测开始受到学界关注。紧接着“九五”期间,环境执法成为中国环境保护的主要任务,针对农业农村环境执法研究开始出现。近年来,随着生态文明建设和乡村振兴战略的推进,农业农村生态环境监管成为学界研究的重点,研究成果逐渐增多。已有研究在监管主体上,主要围绕农业农村部门和生态环境部门等政府监管主体进行探讨^[3-6],涉及政府监管主体的职能归属、转换、履行等;在监管机构上,主要集中于研究农业或农村生态环境监测机构、执法机构,并且针对单个或特定部门机构变革、制度建设、职责配置等研究较多^[7-11],如监测机构往往侧重于探讨农业农村部门所属监测机构,而执法体系则侧重于探讨生态环境部门所属执法机构;在监管内容上,主要涉及污染源管控、生态环境质量保护、人居环境治理等^[11-12-14],以农业源污染管控研究较为深入。

总体来看,已有关于农业农村生态环境监管体系的研究主要采用“梳理发展历程、评判问题困境、探讨对策建议”的方式展开论述。在监管体系梳理和评判上,针对单个部门或是特定体系进行分析的研究较多,综合不同部门和体系发展的系统性研究较少。在监管体系发展对策建议上,基于已有问题或困境,“堵漏补缺”式的点对点提出对策或建议的研究较多,缺乏对于构建现代化制度框架统筹解决已有和潜在问题的探讨。

基于此,本研究在对农业农村生态环境监管体系历史沿革和主要问题进行梳理的基础上,提出农业农村生态环境监管体系现代化架构和主要建设任务。

1 农业农村生态环境监管体系历史沿革

农业农村生态环境监管涉及多个行政主管部门,以生态环境部门和农业农村部门为主,以其他相关行政主管部门为辅。其中,农业农村部门主要负责农业生态环境监管,生态环境部门主要负责农村生态环境监管。按照当前农业农村生态环境监

管工作重点划分,生态环境监管体系的主要内容可概括为监测体系和监督执法体系。

1.1 监测体系历史沿革

1.1.1 农业农村部门的农业环境监测体系

农业农村部门农业环境监测工作起步较早,体系较完备。1979年,国家批准建立农业部环境保护科研监测所,在该所设立了农业环境监测室^[7]。1983年,农业环境监测室改建为农业部农业环境监测中心站,标志着农业环境监测工作实质性开启。1984年,《全国农业环境监测工作条例(试行)》颁发,在法律上对农业环境监测部门的职责和任务进行了明确^[7],部分省、市、自治区逐步建立起农业环境保护监测机构。1990年,农业部农业环境监测中心站更名为农业部环境监测总站^[15],在其推动下各地方农业环境监测机构相继建立。2012年,农业部成立农业生态与资源保护总站,牵头组织全国性农业环境监测工作。当前,农业农村部门已基本建成起由国家、省(市、区)、地市、县四级农业环境监测机构组成的全国农业环境监测网络。

农业农村部门监测体系负责开展农业生态环境监测。农业农村部门监测机构负责开展农产品产地环境、农田氮磷流失、农田地膜残留、农业生物物种资源和外来生物入侵等方面的监测工作。截至2020年,农业农村部在全国已建成4万个农产品产地环境国控监测点,开展耕地与农产品协同监测;241个氮磷流失原位国控监测点,开展农田氮磷流失监测;500个地膜残留国控监测点开展残留量、使用量、覆膜年限、回收量、回收方式等指标监测。目前,农业农村部正在着力推进以主要作物谷草比、秸秆可收集量和利用量为重点的农作物秸秆利用常态化监测^[16]。

1.1.2 生态环境部门的农村生态环境监测体系

生态环境部门农村生态环境监测工作起步较晚。1973年第一次全国环境保护会议召开以来,各级生态环境部门开始陆续建设环境监测机构,国家、省(市、区)、地市、县4级监测机构逐步建立起来^[8]。由于该时期生态环境部门建立的监测体系主要面向城镇工业污染监测,未针对农村生态环境的开展监测。同时,由于当时农业部门作为主管农业

和农村经济发展的部门,需要兼顾农业和农村的环境保护,导致战线过长,无力开展农村环境保护工作^[17],故也未开展农村环境监测。1988年,环境保护局升格为国务院直属的国家环境保护局,涉及农村环境保护的监督乡镇企业污染防治工作职责^[6],开始向环境保护部门转移。1998年,国家环境保护局升格为国家环境保护总局,农村生态环境保护职能由农业部门划入了该部门^[6],并于次年发文决定加强农村生态环境监测能力建设^[18],各级环保部门开始对农村环境质量监测进行探索。2003年起,环境保护部门开始在部分生产基地和城市试点开展土壤环境质量、土壤污染状况调查,并于2006年开始在全国实施土壤污染状况专项调查^[19],为开展农村环境监测工作奠定了基础。2007年,《关于加强农村环境保护工作的意见》发布,提出要建立和完善农村环境监测体系,开展农村环境状况评价工作。

目前仍处于试点监测阶段,以总结经验、发现问题、建立体系为主要目标。2008年,国家环境保护总局升级为环境保护部^[20],于2009首次结合农村环境综合整治工作,在全国建立了近300个“以奖促治”村庄进行环境试点监测^[13]。2009年,环境保护部印发了《全国农村环境监测工作指导意见》,开始在全国开展农村环境监测试点工作。2014年,环境保护部印发了《全国农村环境质量试点监测工作方案》,指导和规范各地开展农村环境监测^[4],进一步推动农村环境监测工作“下乡”。2016年,国家启动了省以下环保机构垂改试点工作,将试点省份生态环境监测事权上收至省级,实行生态环境质量省级监测、考核,并强调乡镇(街道)要落实环境保护职责。目前,农村生态环境监测仍处于试点第3阶段,主要任务是进一步增加监测点位,完善农村生态环境监测体系。

生态环境部门监测体系负责开展农村生态环境监测。农村环境质量监测以县域为基本单元,包括村庄监测和县域监测2个层面^[9]。在县域监测层面上,以县域全境为监测区域,开展地表水水质和自然生态环境质量监测与评价。在村庄监测层面上,开展环境空气质量、土壤环境质量、“万人千吨”

饮用水水源地水质、生活污水处理设施出水水质、10万亩及以上灌区灌溉水质、农村黑臭水体、规模化畜禽养殖场排污等监测。目前,全国每年开展417个必测村庄和2000余个选测村庄的农村环境质量监测。

1.1.3 其他部门农村环境监测体系

其他行政主管部门按照“三管三必须”要求,委托其所属监测机构,开展涉及农业农村生态环境事项的监测工作。如卫生健康部门所属监测机构负责农村饮用水供水水质监测,住房和城乡建设部门所属监测机构负责农村饮用水出水水质监测及农村非正规生活垃圾点调查工作。

各相关部门农业农村生态环境监测体系分工如图1所示。

1.2 监督执法体系历史沿革

1.2.1 农业农村部门的农业综合执法体系

全国已经形成了“省有总队、市有支队、县有大队”的农业综合执法体系。1989年实施的《中华人民共和国环境保护法》,规定县级以上人民政府农业行政主管部门,依照有关法律的规定对农业环境保护实施监督管理。在尚未建立专职负责农业环境保护监督管理工作的机构前,其监督管理主要由农业行政主管部门行使,或由农业环境监测机构代行。1999年,农业部以江苏、福建、浙江等地为试点,开始探索开展农业综合执法工作。2003年修订的《农业法》开始施行^[21],对农业行政执法体系建设进行了明确规定。2008年,农业部在总结试点经验做法的基础上,在全国全面开展农业综合执法改革^[22],省(市、区)、地市、县3级农业综合执法体系逐步建立起来,在农业环境监管方面发挥了重要作用^[11]。2018年,中共中央、国务院对深化农业综合行政执法改革进行了部署,农业综合执法体系执法效率和监管水平获得进一步提升。

对农业环境实施监督检查是农业农村部门执法机构的工作职责,农业农村部门的农业环境监管以农业资源保护及利用和农业污染防治为主要内容。根据《农业综合行政执法事项指导目录(2020年版)》和相关法律规制及行政主管部门权责清单,农业农村部门执法机构的农业生态环境监督执法

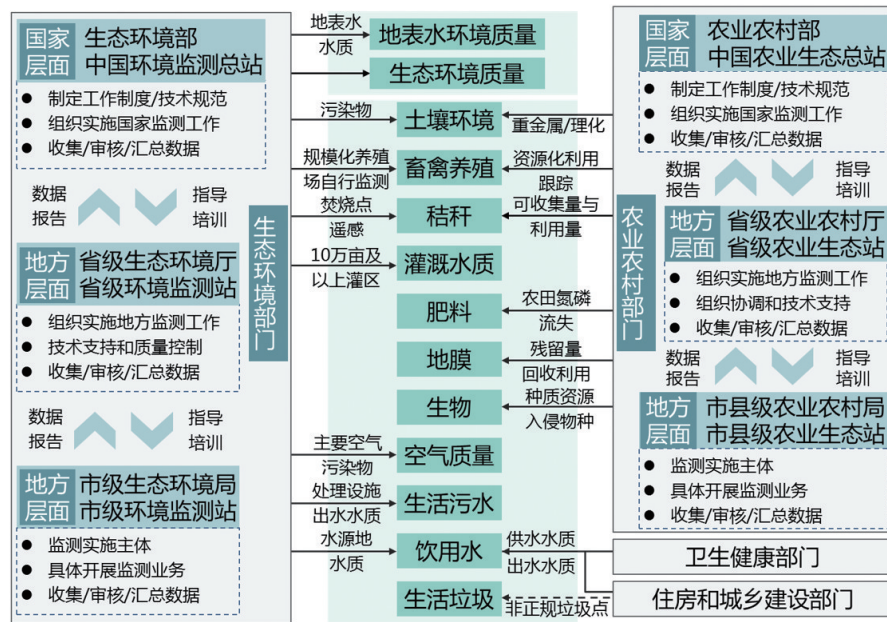


图1 各相关部门农业农村生态环境监测体系分工

职责如下：监督指导排放废水、废气和固体废弃物的治理和综合利用工作，防止造成农业环境污染，主要对农田土壤环境、畜禽养殖污染防治、秸秆资源化利用、农业投入品、农业固体废弃物处置、水环境保护和水污染防治、生态保护红线、农业生物资源等领域进行监督管理。

1.2.2 生态环境部门的农村环境执法体系

生态环境执法体系逐步完善，基层执法基础日趋加强。1990年发布的《关于进一步加强环境保护工作的决定》和次年颁布的《环境监理工作暂行办法》，对地方政府环境监督执法队伍建设提出要求。1996年，国务院再次发文要求地方政府设立独立行使环境保护统一监督管理职责的环境保护监督执法机构，自此各级地方人民政府的环境执法机构开始逐步建立起来。1999—2002年，国家环保总局接连下发通知，对各级环境保护局设立的监督执法机构设置进行统一规范，明确了其工作职能、队伍管理、执法行为。2012年，《环境监察办法》施行，在法律上明确了环境监察执法工作由环境保护部门所属环境监察机构具体实施。由于长期以来环保系统习惯性将环境监察与环境执法二者混淆，2016实施的省以下环保机构垂改试点工作^[23]，将环境监察和执法进行了分置，将市县2级环

保部门的环境监察职能上收至省级，明确了环境监察“督政”的作用；将环境执法重心向市县下移，明确了环境执法“查企”的作用。2018年，中共中央、国务院对深化生态环境保护综合行政执法改革进行了部署，随着综合执法改革的推进，生态环境部门执法体系的现代化水平获得大幅提升。

农村生态环境执法是生态环境执法体系的重要职能，以农村污染防治和生态环境保护为主要内容。根据《生态环境保护综合行政执法事项指导目录(2020版)》、相关法律法规及行政主管部门权责清单，生态环境部门执法机构的农业农村生态环境监督执法职责如下：负责对废水、废气和固体废弃物对农业农村生态环境污染的统一监督管理，主要对农田土壤环境、农田灌溉水质、畜禽养殖污染防治、秸秆焚烧、农药废弃物包装处置、水环境保护和水污染防治、农村生活污水、农村饮用水水质、农村空气质量、农业生物资源等领域进行监督管理。

1.2.3 其他相关部门的执法体系

其他行政主管部门依法履行生态环境保护“一岗双责”要求，授权其所属行政执法机构，开展涉及农业农村生态环境违法行为的监督执法工作。如，自然资源部门行政执法机构负责农村生态保护红线、水环境及水污染监督执法，水行政部门的行政

执法机构负责水环境及水污染监督执法,住房和城乡建设部门负责农村生活垃圾、生活污水的监督执法,卫生健康部门的行政执法机构负责农村饮用水

水质的监督执法。

各相关部门农业农村生态环境监督执法体系分工如图2所示。

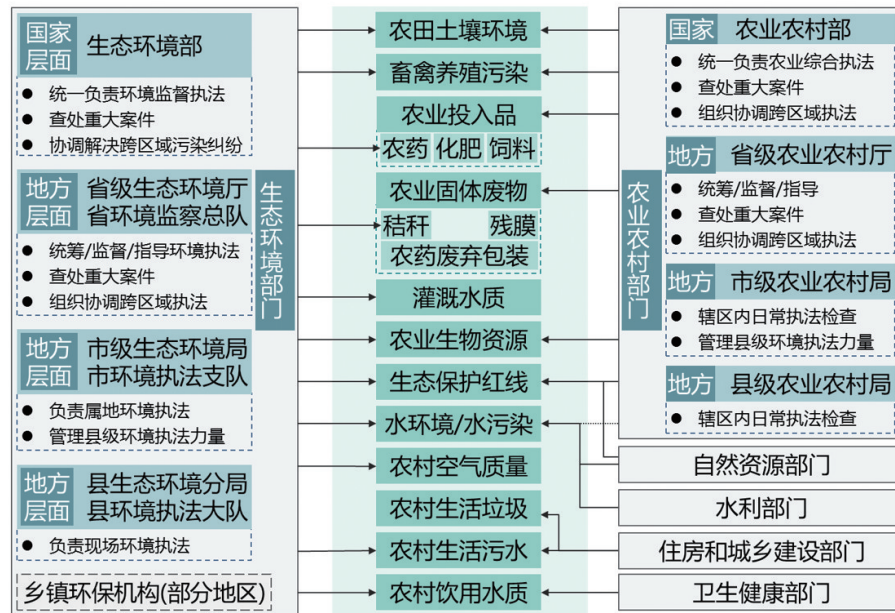


图2 各相关部门农业农村生态环境监督执法体系分工

2 农业农村生态环境监管体系存在的问题

2.1 基层机构和人员薄弱,监管能力欠缺

在环境监测方面,地方政府所属环境监测机构往往担负着行政区内生态状况、环境质量、污染源、环境突发事件等多项监测工作,监测任务多,工作量大,但迫于地方财力和人力压力,监测机构标准化建设水平有限,难以开展农村环境监测工作。特别是中国中西部地区环境监测机构和监测人员数量远低于全国平均水平,市县环境监测机构不完整、人员不充足,无力农村环境监测的工作^[9]。此外,生态环境部门农村环境监测仍在试点阶段,对农村环境监测的空间覆盖严重不足。在环境执法方面,县级生态环境执法能力严重不足,部分地区县级环境执法机构仅有数人,却面临着行政区众多工矿企业和规模化养殖场的执法监督任务,没有余力开展农村环境执法^[4,20]。环境执法人员素质呈倒金字塔结构,省、市、县呈逐级降低趋势,基层环境执法人员专业素质不高的问题突出。目前大部分

地区因人力财力的不足,尚未在乡镇层面设置环境执法机构或派驻执法人员,使得农村地区环境执法面临责无人负、事无人做的困境,导致农村地区成为生态环境执法的“真空”地带。监管机构和人员的不足导致中国农业农村环保工作严重缺位。

2.2 法律法规及标准不健全,监管依据缺乏

中国早期环境立法的价值取向为控制城市工业污染,涉及农村环境保护的立法内容较少。近年来,随着农业农村环境污染、生态环境破坏问题日益严重,农业农村环保逐渐成为环境保护立法的重要内容,并初步建立起以宪法为基础,以环境保护法为主体,包括环境保护单行法、行政法规、部门规章、地方性法规及规章在内的,涉及农业农村环境保护的法律法规体系。但现行法律法规体系仍存在涉及农业农村环境保护的涵盖要素不全面,内容较为简单,规定过于原则性,针对性不强,可操作性差等问题^[24]。如新修订的《环境保护法》增加了农村人居环境治理和农业污染防治的要求,但对监管责任等缺乏明确的规定^[25]。尤其在农业环境保护立法方面,目前仍缺乏全国性、综合性的农业环境

保护法规。

2.3 相关部门之间权责边界有待进一步明晰

由于相关法律法规对地方政府的生态环境监管职责划分主要为原则性规定,各地方政府往往会根据自己的理解认定监管主体,导致环境监管部门在开展农业农村生态环境监管工作时常常出现“各行其道”甚至“依法打架”的现象。农业农村生态环境监管对象繁杂,现行监管体系主要采用生态环境、农业农村等多个部门“齐抓共管”模式开展农业农村生态环境监管,其优势在于能够充分发挥各部门的作用,却也导致了部门间、层级间的职能分散、权责交叉、边界不清、多头管理、执行不力等问题^[10,26]。具体表现为同一农业农村生态环境问题涉及多个相关部门时,各部门往往仅依据自身职能对所管辖范围的事务进行处理,造成重复处理、资源浪费的现象;或是由于参与部门较多,职责划分不清,相关部门之间存在互相推诿、扯皮的现象,导致问题不能及时解决。

2.4 监管对象细碎繁杂,无法开展监管

近年来,中国对规模化农业经营主体的环境监管取得一定成效,特别在规模化畜禽、水产养殖的污染防控方面发展较快。但当前中国农业经营主体中的98%仍是小农户,单户种养经营规模小,现行农业环境监管体系对于因小农户或规模以下农业经营主体造成的农业面源污染问题监管存在明显短板。中国农村人口众多,农民居住分散,生活垃圾、污水等农村生活源污染产生量较少且分散,导致农村环境监管单位成本极高,而单位收益极低^[4,27]。由于农村居民经济水平总体较低,其环境违法行为往往不具备被罚款、被处罚等强制执行条件^[14],导致在农村地区出现环保守法成本高而违法成本低的困局。由于农业农村环境监管对象细碎繁杂,农业农村环境监管力量严重不足,造成现行监管体系无法面向小农户开展有效监管。

2.5 缺乏必要的社会监督

对于地方政府为发展经济而降低环境监管门槛和干扰环境监管的行为,以及各类经营主体逃避环保责任和违法排污的行为,社会监督具有重要约束作用^[5]。社会环保组织作为环保活动参与者和倡

导者以及排污行为监督者,近年来通过开展环境宣传教育、参与环境公益诉讼等途径,加入农业农村生态环境保护中,成为农业农村生态环境监管的重要力量。但由于政府对社会环保组织参与农业农村环境保护的制度和机制尚不完备,社会环保组织针对农业农村环境保护的专业化能力不足,使得社会环保组织在农村地区的力量仍较薄弱,在农业农村环境监管中的参与程度仍较低^[28]。农村居民作为环境权益与环境责任相统一的主体^[29],农业农村生态环境监管需要农户的参与。农村人口总体受教育程度不高、环境意识不足,参与农业农村环境监管的意愿普遍不强^[30]。现行的农业农村环境监管机制不仅未能有效调度农村居民参与生态环境保护的积极性,反而使得农村居民逐渐边缘化,成为旁观者、被动者甚至是对抗者^[31],不但增加了农业农村环境监管成本,也影响了农业农村环境监管的稳定性和可持续性。

3 农业农村生态环境监管体系现代化架构

3.1 体系构成

以建立政府、企业、公众良性互动长效机制为目标,围绕推进监管理念、监管组织、监管方式、监管手段等4方面现代化重点发力,强化外部监督和内部约束,构建涵盖监测体系、管理体系、执法体系、监督体系和村民自治体系的农业农村生态环境监管体系现代化架构(图3),实现对农业农村生态环境、环境质量和污染源全方位监督。

3.2 体系主要建设任务

3.2.1 管理体系

强化党委和政府生态环境保护主体责任,厘定各相关部门权责边界。完善党政领导干部生态环境保护目标责任考核制度,将各级党委和政府将相关部门生态环境保护履职尽责情况纳入绩效考核,考核结果作为评价部门领导班子和领导个人的重要内容。落实“管发展必须管环保、管生产必须管环保、管行业必须管环保”要求,实行领导班子成员“一岗双责”。制定负有农业农村生态环境监管职

监测以及农药、化肥、农膜等农业投入品的调查监测。自然资源、水利、林草等部门所属监测机构依据职责分工承担职责范围内的农业农村生态状况、环境质量、资源管理与开发利用等相关事项的监测活动。住房城乡建设、卫生健康等部门所属监测机构依据职责分工承担职责范围内的农村饮用水供水、生活污水和垃圾处理等相关事项的监测活动。在农村地区全面推行排污单位污染物排放自行监测制度,生态环境部门负责对排污单位污染物排放状况和自行监测情况进行监督管理。引导社会化

监测结构通过提供运维服务、开展监测服务等多种途径,参与农业农村生态环境监测工作。建立政府主导、部门协作、主体履责、社会参与的农业农村生态环境监测体系(图4),摸清农业农村环境质量状况及其变化趋势、污染物排放状况,及时发现农业农村生态环境问题。生态环境部门会同市场监管部门对涉及农业农村生态环境监测的机构实施监督管理。实行农业农村生态环境质量省级监测、省级考核,保证监测数据权威、真实,定期公布监测结果。

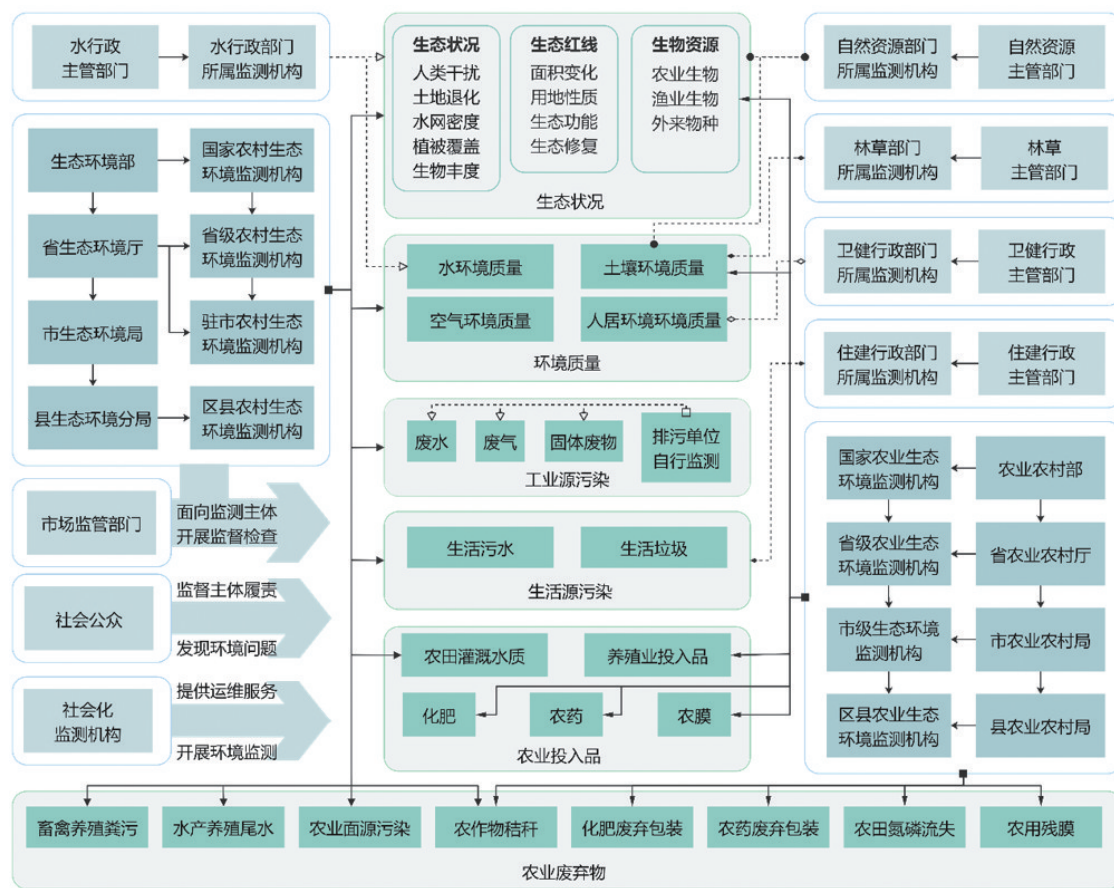


图4 农业农村生态环境现代化监测体系框架

针对当前农业农村生态环境监测体系在农业面源污染监测上存在突出短板的问题,应协同推进生态环境部门遥感监测和农业农村部门地面监测,掌握重点流域农业面源污染类型、污染物种类和污染程度,为解决农业面源污染问题提供支持。针对规模以下养殖场等非重点污染源,由生态环境部门测和农业农村部门协同开展抽样监测,有条件的地

区可试行全覆盖跟踪监测。由农业农村行政主管部门牵头,以化肥、农药、渔业投入品为重点,面向农业投入品经销商和规模化农业经营主体,开展农业投入品使用量调查,监测地区农业投入品使用情况;以农药、渔业投入品为重点,开展农业投入品使用对生态环境的安全风险调查监测,跟踪风险动态变化和发展趋势,为推进农业面源污染问题的源头

治理提供依据。

3.2.3 执法体系

加强农业农村生态环境综合执法机构建设。推进综合行政执法改革,整合归并执法队伍,实现“一个部门一支执法队伍”。全面梳理、规范和精简执法事项,基于厘定的权责边界建立执法队伍的权力和责任清单,实行执法事项清单管理。按照属地管理、重心下移的原则,明确各级生态环境保护综合执法队伍的执法职责。执法事项主要由市县两级生态环境保护综合执法队伍承担,压实县级行政主管部门履行行政执法职责和加强执法队伍建设的责任。支持具备条件的县级执法队伍,在乡镇、街道派驻执法队伍或组建综合执法机构,开展执法工作。

优化农业农村生态环境监管执法手段。强化现场监管执法,实现专业化监管。以“双随机、一公开”检查为基本手段,以执法专项行动补充,严格监管执法,严厉打击环境违法犯罪。开展联合执法行动、联合挂牌督办、联合现场督导,打造“部门专业执法+联合执法”模式,提升监管执法效能。将经

营者生态环境守法以及违法信息记入社会诚信档案,实施“环境信用+双随机”抽查,重点加大对违法失信企业的抽查频次。加强农业农村生态环境相关监管执法部门与刑事司法部门的协作联动,推进行政执法与刑事司法有效衔接。推进非现场监管执法,实现智能化监管。加强大数据监控,加强环境质量监测、污染源自动监控、举报投诉,与排污单位用水、用电、用能等数据资源关联分析。充分运用移动执法、卫星遥感、无人机等科技监侦手段,提升监控预警能力和科学办案水平。探索开展柔性执法,利用指导、建议、预警、提示、劝告等非强制方法,引导各类经营主体、农村居民采用绿色化的生产技术和生活方式,预防农业农村生态环境问题发生。

加强农业农村生态环境网格化监管。按照“全面覆盖、属地管理、分级履职、无缝对接、责任到人”的原则,明确相关部门对农业农村生态环境监管职能,建立“横向到边、纵向到底”的网格化环境监管体系(图5)。着重加强镇级和村级环境监管网格建

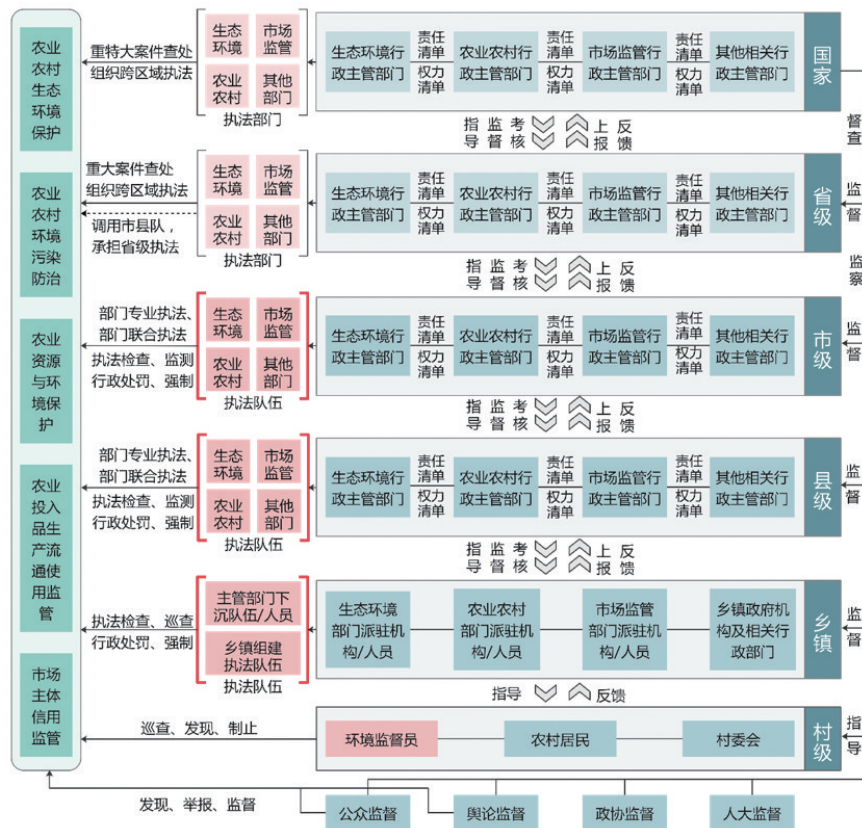


图5 农业农村生态环境网格化监管体系

设,落实乡镇生态环境保护职责,结合生态环境部门垂直管理改革,通过向乡镇设立派出环保机构、派驻环保人员等多种方式,推动农业农村生态环境监管重心下移、力量下沉、保障下倾。明确村级组织承担农业农村生态环境保护工作的人员。通过社会化途径,招聘农业农村生态环境监督员,补充农业农村生态环境监管人员队伍,确保有人干事。

3.2.4 监督体系

强化层级监督和政法监督,督促生态环境监管主体履职。健全生态环境监察体系,配强生态环境厅负责生态环境监察的机构人员,强化生态环境监察“督政”效能。完善生态环境保护督察机制,将农业农村环境污染突出问题纳入中央、省级生态环境保护督察范畴。健全日常驻点监察和专项督察相结合的工作机制,督促各级党委和政府相关部门对农业农村生态环境保护履职尽责。推进生态环境部门与纪检监察机关联合协作,纪检监察机关按照管理权限负责对党政领导干部的失职失责行为,进行严格问责、追责。畅通农业农村生态环境问题的行政复议渠道,主动接受行政监督、司法监督。

加强农业农村生态环境问题的社会监督和舆论监督,督促排污主体履行生态环境保护责任。畅通并发挥电话热线、微信、网络等举报投诉渠道的作用,鼓励和引导群众发现并举报农业农村环境违法行为。梳理群众关心的突出农业农村生态环境问题,实施预警督办。按照“谁办理,谁公开”的原则,及时将举报情况、调查结果、整改方案及落实情况向社会公开。严格落实举报人保护制度和保护措施,制定实施生态环境违法行为举报奖励办法。

3.2.5 村民自治

强化村级组织在农业农村环境保护、生活垃圾污水治理和农业面源污染防治的责任。加强村庄规划管理,合理分离生产生活生态空间,优化村庄功能布局。将农村人居环境保护要求、农民和村集体的环境职责等纳入村规民约,明确农村公共空间、庭院内部、房前屋后等的环境保护责任。将水、土壤、大气环境保护要求和村民应承担的保护责任纳入村规民约,预防、控制和减少水、土壤、空气环境污染。充分发挥村规民约、村民理事会作用,组

织和依靠群众搞好卫生维护、设施管护和工作监管。探索农业农村生态环境积分化管理,引导农民保护自然环境,科学使用农药、肥料、农膜等农业投入品,合理处置畜禽粪污等农业废弃物。拓宽社会化监督途径,设立网络、电话举报平台,方便基层群众及时发现和反映身边的农村人居环境问题。建立群众举报投诉问题台账,及时跟踪办理反馈。

4 结论

中国初步建立起以生态环境部门和农业农村部门为主,以其他相关行政主管部门为辅的农业农村生态环境监管体系。目前还存在监管能力欠缺、监管依据不健全、权责不清、社会化监管缺失等问题,难以对农业农村生态环境进行高效监管。要实现农业农村生态环境治理现代化,需要构建集监测体系、管理体系、执法体系、监督体系和村民自治体系等一体的农业农村生态环境监管体系现代化架构。管理体系关键在于严格落实农业农村生态环境保护“党政同责”“一岗双责”,厘定各相关部门权责边界,健全管理制度和法律法规。监测体系关键在于建立政府主导、部门协作、主体履责、社会参与的农业农村生态环境监测体系,摸清农业农村生态环境状况,发现农业农村生态环境问题。执法体系关键在于加强综合执法机构建设,优化监管执法手段,加强农业农村生态环境网格化监管。监督体系关键在于强化层级和政法监督、社会和舆论监督,督促监管主体履职和排污主体履责。村民自治关键在于明确村社各主体环境职责,拓宽社会化监督途径。

中国农村地区地域分布广、环境差异大,各地自然地理条件、经济情况和生产生活特征等差异明显。推进农业农村生态环境监管体系现代化是系统工程和长久之计,涉及内容较多,建议现阶段可重点从以下3个方面着手。

1) 加快完善农业农村生态环境监测网络。摸清农业农村生态环境的家底,是实施有效监管的前提,应尽快设立实施全国农业农村生态环境调查和监测专项,全面掌握中国农业农村生态状况、环境

质量, 提早发现环境问题, 评估潜在的生态环境风险, 为深入开展农业农村生态环境保护和监管提供数据支撑。

2) 强化农业农村生态环境监督执法基层力量。监督执法是农业农村生态环境监管体系的重点, 应当积极总结浙江、江苏、河北等地开展的基层生态环境监管机构建设探索实践的经验, 建立健全“重心下移、力量下沉、保障下倾”的基层生态环境监管工作机制, 落实乡镇承担农业农村生态环境保护工作的机构和人员, 确保责有人负、事有人干。同时, 积极探索农业农村生态环境社会化监管机制, 引导环保公益组织、农村自治组织、环境监督员等社会力量深度参与, 监督监管主体履职和排污主体履责。

3) 加快农业农村生态环境监管向“疏堵结合, 以疏为主, 刚柔并济, 以柔为主”的方式转变。开展农业农村生态环境监管, 需要运用法治思维, 建立刚性约束机制, 通过源头严防、过程严管、后果严惩的全过程管控, 堵住农业农村生态环境恶化的漏洞。但由于农业农村环境监管对象细碎繁杂, 且多不具备被惩戒处罚的条件。因此, 开展农业农村生态环境监管, 还需要树立服务意识, 建立柔性激励机制, 采取分类监管、分级监管、信用监管等柔性监管新模式, 利用指导、建议、预警、提示、劝告等非强制方法, 引导各类经营主体、农村居民采用绿色化的生产技术和生活方式, 预防农业农村生态环境问题发生。

参考文献(References)

- [1] 张维理, 张认连, 冀宏杰, 等. 中德农业源污染管控制度比较研究[J]. 中国农业科学, 2020, 53(5): 965-976.
- [2] 成升魁, 鲁春霞, 郭金花, 等. 中国农业资源环境透视——问题与建议[J]. 科技导报, 2018, 36(11): 13-21.
- [3] 徐瑾, 王睿. 农村环境监管亟须政府出手[J]. 人民论坛, 2017(6): 82-83.
- [4] 鞠昌华, 朱琳, 朱洪标, 等. 我国农村环境监管问题探析[J]. 生态与农村环境学报, 2016, 32(5): 857-862.
- [5] 黄信瑜. 地方政府环保监管责任有效落实的路径分析[J]. 政法论丛, 2017(3): 145-152.
- [6] 孙炳彦. 我国四十年农业农村环境保护的回顾与思考[J]. 环境与可持续发展, 2020, 45(1): 104-109.
- [7] 张铁亮, 周其文, 赵玉杰, 等. 中国农业环境监测阶段划分、评判分析与改进思路[J]. 中国农业资源与区划, 2015, 36(7): 169-176.
- [8] 李平和, 张普及, 张鑫, 等. 县(市、区)级生态环境监测机构改革的发展现状与对策研究[J]. 环境保护, 2020, 48(16): 61-64.
- [9] 马广文, 王晓斐, 王业耀, 等. 我国典型村庄农村环境质量监测与评价[J]. 中国环境监测, 2016, 32(1): 23-29.
- [10] 梅菲. 生态文明下的农村环境执法问题研究[J]. 环境保护, 2018, 46(8): 52-55.
- [11] 张金艳. 推进农业生态环境法制保护的对策研究[J]. 人民论坛, 2013(14): 112-113.
- [12] 陈颖, 王亚男, 赵源坤, 等. 以创新环境监管机制加强农村环境保护[J]. 环境保护, 2018, 46(7): 21-24.
- [13] 金书秦, 韩冬梅. 我国农村环境保护四十年: 问题演进、政策应对及机构变迁[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2015, 14(2): 71-78.
- [14] 贾小梅, 董旭辉, 于奇, 等. 我国农业农村污染治理与监管体系主要问题及对策建议[J]. 中国环境管理, 2019, 11(2): 10-13, 17.
- [15] 陶战. 全国农业环境质量监测工作进展[J]. 农业环境与发展, 1999(4): 5-8.
- [16] 农业农村部生态总站. 关于印发《2020年农业资源环境与能源生态工作要点》的通知[EB/OL]. [2021-07-31]. http://www.reea.agri.cn/sttzgg/202003/t20200311_7320738.htm.
- [17] 鲁继平. 论农业部门在农业环境保护中的职责与任务[J]. 农业环境保护, 1999(2): 37-39, 50.
- [18] 杜焱强. 农村环境治理70年: 历史演变、转换逻辑与未来走向[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2019, 36(5): 82-89.
- [19] 陆泗进, 王业耀, 何立环. 中国土壤环境调查、评价与监测[J]. 中国环境监测, 2014, 30(6): 19-26.
- [20] 郑石明. 改革开放40年来中国生态环境监管体制改革回顾与展望[J]. 社会科学研究, 2018(6): 28-35.
- [21] 蒋辉, 吴永清, 张康洁. 文本分析视角下的农业政策工具优化研究[J]. 贵州社会科学, 2017(6): 136-141.
- [22] 王乐君, 李迎宾, 杨东霞, 等. 农业法制的发展与完善——农业法制建设60年回顾与展望[J]. 农业经济问题, 2010, 31(2): 8-14, 110.
- [23] 王海芹, 高世楫. 生态环境监测网络建设的总体框架及其取向[J]. 改革, 2017(5): 15-34.
- [24] 傅晶晶, 赵云璐. 农村环境法律制度嬗变的逻辑审视与启示[J]. 云南社会科学, 2018(5): 32-42.
- [25] 郑少华, 王慧. 中国环境法治四十年: 法律文本、法律

- 实施与未来走向[J]. 法学, 2018(11): 17-29.
- [26] 陈海嵩. 我国环境监管转型的制度逻辑——以环境法实施为中心的考察[J]. 法商研究, 2019, 36(5): 3-13.
- [27] 张诚, 刘祖云. 从“碎片化”到“整体性”: 农村环境治理的现实路径[J]. 江淮论坛, 2018(3): 28-33.
- [28] 娄树旺. 环境治理: 政府责任履行与制约因素[J]. 中国行政管理, 2016(3): 48-53.
- [29] Skinner M W, Joseph A E, Kuhn R G. Social and environmental regulation in rural China: Bringing the changing role of local government into focus[J]. Geoforum, 2003, 34(2): 267-281.
- [30] 沈费伟. 农村环境参与式治理的实现路径考察——基于浙北获港村的个案研究[J]. 农业经济问题, 2019(8): 30-39.
- [31] 陈卫东. 改革开放四十年中国司法改革的回顾与展望[J]. 中外法学, 2018, 30(6): 1405-1422.

Historical evolution and modern framework of agricultural and rural ecological environment supervision system

XIANG Yan¹, HOU Yanlin², ZHANG Weili³, CHEN Yinjun^{3*}

1. Tourism Management School, Guizhou University of Commerce, Guiyang 550014, China

2. Management School, Guizhou University of Commerce, Guiyang 550014, China

3. Institute of Agricultural Resources and Agricultural Regionalization, Chinese Academy of Agricultural Sciences, Beijing 100081, China

Abstract The imperfect supervision system has been one of the reasons for the severe problems of agricultural and rural ecological environment. To modernize the agricultural and rural ecological environment supervision system is of great significance for China's ecological civilization construction. According to the focuses of agricultural and rural ecological environment supervision, the paper systematically sorts out the division responsibilities, historical evolution, supervision content, existing problems of its monitoring system, and law enforcement system. Based on this, a modern framework of agricultural and rural ecological environment supervision system is proposed, which includes monitoring system, management system, law enforcement system, supervision system, and self-governance system of villagers. The main construction tasks promoting the modernization of the regulatory system involve the following aspects: determining the boundary of management rights and responsibilities and improving the management system, delimiting the division of monitoring work and building a monitoring network, building a comprehensive law enforcement agency and grid system, supervising the performance of enterprises and government duties, strengthening autonomy, and establishing internal constraints of villagers.

Keywords agricultural environment; rural environment; environmental monitoring; environmental law enforcement; modernization of supervision system ●



(责任编辑 刘志远)