

绿水青山 擘画美丽中国

中国社会科学院生态文明研究所课题组

智库报告
(第12期·总21期)

党的十八大以来,生态文明建设纳入“五位一体”总体布局。作为生态文明建设的重要目标,美丽中国建设迈出重大步伐,生态环境治理取得显著成效。面向2035年“美丽中国目标基本实现”愿景,仍需织密织牢生态环境保护网络,加大力度解决局部地区的生态环境问题。

推动海洋生态文明建设示范区建设,原环保部推动生态文明建设示范区建设,国家发改委等六部委联合推动国家生态文明先行示范区建设等。2016年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于设立统一规范的国家生态文明试验区的意见》对生态文明建设试点示范工作进一步规范指导,各地政府以生态文明建设为抓手,积极探索符合自身特点的建设模式。福建、江西、贵州作为首批国家生态文明试验区,从生态文明建设、环境污染防治攻坚、产业转型升级、体制机制改革等方面进行实践探索;威海市、象山县、厦门市、南澳县等一批沿海县市因地制宜开展海洋生态文明建设示范;浙江推出“千村示范、万村整治”工程;甘肃推进农村“三大革命”开展美丽乡村建设试点示范。各地区在生态文明制度建设和路径探索方面不断取得重大突破,形成了可复制、可推广的生态文明建设经验和典型模式。

三大保卫战取得成效

美丽中国是生态文明建设成果的集中体现。我国不断加大污染治理力度,生态环境质量总体改善,生态环境保护发生历史性、转折性、全局性变化,“青山常在、绿水长流、空气常新”的美丽中国建设取得阶段性成效。

蓝天保卫战方面,2021年全国地级及以上城市PM_{2.5}平均浓度为30微克/立方米,PM₁₀平均浓度为54微克/立方米,分别比2015年下降了40.0%和37.9%;城市空气优良天数比例达到了87.5%,比2015年增长了10.8个百分点;各地区蓝天数量明显增加,重污染天气大幅减少。

碧水保卫战方面,2020年我国地表水优良水体比例为83.5%,流域水优良水体比例为87.4%,分别比2015年提高19个百分点和15.3个百分点;全国地级及以上城市建成区的黑臭水体消除率达到98.2%,长江干流历史性实现了全优水体,碧波绿水、鸟语花香的优美景象随处可见。

净土保卫战方面,我国从2015年全面启动农业面源污染治理,开展化肥、农药减量行动,并于2017年提前三年实现农药、化肥使用量零增长目标。2020年我国农药、化肥使用量分别比峰值时期减少42万吨和772万吨,全国受污染耕地安全利用率达到90%左右,污染地块安全利用率达到93%以上。

环境质量持续向好

随着美丽中国建设的推进,我国生态环境质量持续向好。2020年,森林覆盖率达到23.04%,较十八大之前提高了2.68个百分点,森林蓄积量净增了38.39亿立方米;草原综合植被盖度、水土保持率和湿地保护率分别达到56.1%、71.85%和52%,荒漠化、沙化面积连续3个监测期实现“双缩减”;各类自然保护区面积占陆域国土面积的比例较十八大之前提高了3.06个百分点,90%的陆地生态系统类型和85%的重点野生动植物种群得到有效保护。同时,城乡人

居环境大幅改善。党的十八大以来,城市建成区绿化覆盖率由39.6%提高到42.1%,人均绿地面积由12.26平方米提高到14.78平方米。截至2020年,全国城市生活用水普及率超过99%,城市生活污水处理率达到97.08%,城市生活垃圾无害化处理率达99.7%,农村生活垃圾集中收运处理的行政村比例达到90%以上,农村厕所普及率超过68%,共计15万个建制村完成了生态环境综合整治工作,城乡面貌焕然一新。

老百姓切身感受到天更蓝、水更清、空气更清新、家园更美丽。2020年国家统计局调查显示,公众对生态环境的满意度达到89.5%,比2017年提高了10.7个百分点,人民群众对生态环境的满意度和获得感显著增强。2021年社科院生态文明研究所调查显示,社会公众对生态文明建设高度认同,约55%的公众认为保护环境会带来新的经济增长机会。

生态保护任重道远

美丽中国建设迈出重大步伐,有效解决了一大批生态环境问题,但环境污染和生态保护仍然面临多重挑战。

一是生态环境问题具有长期性、复杂性和艰巨性特征。以煤炭为主的能源结构为我国的大气污染防治和双碳目标实现带来巨大挑战,城市空气质量有待提升;生态用地破碎化、水土流失面积广、土地生态服务功能衰退等问题依然突出;水环境超载、水资源短缺、水生态破坏等问题较为普遍;农业农村面源污染问题尚存,美丽乡村建设亟需提质增效。

二是生态安全屏障体系仍然存在短板弱项。森林生态体系中乔木纯林面积占比较大,乔木整体质量不高;草原生态系统比较脆弱,土地沙化问题突出;自然保护区之间缺少必要的生态廊道,保护区生态孤岛化、碎片化明显;陆海统筹发展和保护水平较低,陆域开发与海域管理存在重叠冲突区域。整体来看,我国生态安全屏障体系的空间结构、质量和稳定性还存在短板。

三是气候变化加剧不确定性。我国生态脆弱区分布面积大、类型多,而气候变化导致冰川退缩、水循环加快、海平面上升、生物多样性减少等,加剧“南涝北旱”的水资源分布失衡,使极端气候事件呈现突发、多发、并发趋势,生态脆弱地区面临更多不确定性挑战。

四是治理体系尚需进一步健全。部分地区缺乏长远规划,生态环境治理呈现简单化、割裂化;国家重点生态功能区、各类自然保护区、生物多样性保护优先区和生态保护红线都是美丽中国建设的重要支撑,然而各类生态功能区分属不同部门管理,存在重叠设置等问题;多元主体能动性尚未充分发挥,重发展、轻保护的思维仍然存在;政策法规体系有待完善,有些相关法律法规缺乏实施细则,导致落地难。

现代化治理纵深突破

当前美丽中国建设已进入提供更优生态产品、更美生态环境以满足人民日益增长的美好生活需要的攻坚期,亟需向更广领域、更深层次、更高境界推进拓展。

推进治理体系和治理能力现代化。构建“自然—政府—市场—社会”一体化治理体系:将自然调节纳入生态合作治理框架,在生态治理与修复过程中更多采取“基于自然的解决方案”;发挥政府统筹规划和管理指挥职能,规范市场行为,引导社会参与;健全自然资源有偿使用制度,构建企业治污减排的政策支持体系,利用市场力量倒逼企业履行环保责任;广泛开展社会动员,把生态文明理念转变为全社会的自觉行动和美丽中国建设合力。完善制度保障体系,以系统观、综合观、长远观做好美丽中国建设规划,制定和完善国土空间、自然保护地、湿地保护、生态保护补偿、生物多样性保护、应对气候变化等方面的法律法规制度,明确实施细则,加强各项制度间的耦合性,形成制度合力推动政策更好落地。

继续深入打好污染防治攻坚战。以更高标准打好蓝天、碧水、净土保卫战:突出问题、时间、区域、对象、措施“五个精准”,综合运用行政、市场、法治、科技等多种手段,科学施策提高污染治理的针对性和有效性;强化对环境问题成因机理及时空演变规律研究,探索大气重点污染物协同治理,统筹水资源、水生态、水环境治理,严格农用地安全利用和建设用地风险防控,健全生态环境经济政策,完善生态环境污染防治资金投入机制。分层次强化攻坚举措。切实推动《关于深入打好污染防治攻坚战的意见》落地见效,尽快出台具体行动计划和政策措施,按照“持续—拓展—新增”分层次打好标志性战役,巩固已有成果,拓展治理范围,新增治理领域,带动生态环境质量整体改善。提升科技支撑水平,实施环境基础设施补短板行动,开展科技攻关和技术创新,运用现代信息技术构建陆海统筹、“天地空”一体、上下协同的生态环境监测和治理网络及大数据平台,提升预警能力和监管执法效能,完善现代化生态环境监测体系。

筑牢屏障厚植根基

多维度筑牢生态保护屏障。一是推进重大生态工程建设。有序推进《全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划(2021—2035年)》落地,尽快出台并启动实施9个重大工程专项建设规划和实施方案,以生态系统保护和修复重大骨干工程为龙头,发挥生态安全屏障建设战略引领力。二是推进山水林田湖草生命共同体建设。统筹物种多样性、遗传多样性、生态系统多样性和景观多样性保护,创建山水林田湖草生命共同体示范区,推动生态系统保护向维系生态连通性和生物多样性并重、促进“共生”“互保”“提质”型转变。三是更加重视基于流域的生态文明建设。立足流域生态系统的整体性、复合性等特征,打破部门分割,统筹推进上中下游、干支流、左右岸、江湖库、岸上岸下协同治理,提升流域生态系统整体质量和生态产品供给能力。四是推动生态屏障建设向陆海联通型转变。综合考虑我国海洋气候特征、生态系统分布情况和保护修复需求,尽快研究规划国家海洋生态安全屏障区,推动形成“陆地—大陆架—海面—海底”立体生态安全屏障;规划设计海岸生态廊道,推进海洋国家公园建设,海洋生态保护红线划定和探索实施“湾长制”,全面提升海洋生态保护水平。

厚植高质量发展绿色根基。一是持续推进产业结构和能源结构调整。以实现“双碳”目标为导向,逐步打破化石能源的路径依赖,培育绿色循环新兴产业,构建以产业生态化和生态产业化为主体的绿色经济体系;发挥清洁能源优势,大力发展可再生能源,加快建设以智能网为基础、特高压电网为关键、清洁能源为根本的能源互联网,打造生态环境保护的绿色引擎。二是推进企业绿色低碳技术研发、推广和应用。支持培育一批绿色创新企业,强化低碳、零碳、负碳关键技术攻关,发挥绿色创新发展示范引领和辐射带动作用,探索数字经济、知识经济、服务经济模式下的绿色发展路径。三是探索区域绿色转型一体化机制。在全国一盘棋原则下,探索建立区域协作机制,协同确立科学合理的降碳目标,促进区域发展和减排降碳同频共振,建立碳排放增减挂钩和占补平衡指标跨省跨区交易制度及平台。

(执笔:单菁菁 武振国 董亚宁)

良好生态环境是增进民生福祉的优先领域,是建设美丽中国的重要基础。2015年,中共中央、国务院印发《关于加快推进生态文明建设的意见》《生态文明体制改革总体方案》等纲领性文件对生态文明建设进行了顶层设计,提出加快建设美丽中国,使蓝天常在、青山常在、绿水常在,实现中华民族永续发展。“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”“良好生态环境是最普惠的民生福祉”“宁要绿水青山,不要金山银山,而且绿水青山就是金山银山”,习近平生态文明思想成为引领美丽中国建设的航向目标。

总体布局稳步推进

《生态文明体制改革总体方案》出台以来,我国围绕构建归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度,以空间规划为基础、以用途管制为主要手段的国土空间开发保护制度,能够充分反映市场供求和资源稀缺程度、体现自然价值的资源有偿使用和生态补偿制度,以空间治理和空间结构优化为主要内容的空间规划体系,以改善环境质量为导向、监管统一、多元参与的环境治理体系等生态文明体制改革的重点领域,陆续制定和通过了40多项涉及生态文明建设的改革方案。

国家层面,针对我国生态环境领域出现的新问题以及新发展阶段的新要求,修(制)订了环境保护法、水污染防治法、大气污染防治法、海洋环境保护法等相关法律。地方层面也根据实际情况制定了一系列生态环境保护条例,坚持用最严格的制度和最严密的法治保护好生态环境成为社会共识。如,为加强河湖管理,创新建立了“河长制”,取得成功后被各地借鉴到山地、林地、湾区的生态环境管理中,陆续推出“山长制”“林长制”“湾长制”,为强化生态环境系统性治理发挥了积极作用。党的十九次报告提出,加快生态文明体制改革,建设美丽中国。随着生态环境保护立法工作取得长足进展,我国生态文明制度体系正加快

形成。

生态文明体制改革稳步推进,污染防治攻坚战也走向深入。为解决最突出的三大环境污染问题,2013年、2015年和2016年国务院相继印发《大气污染防治行动计划》《水污染防治行动计划》《土壤污染防治行动计划》,全面绘就大气、水、土壤污染治理的立体作战图。瞄准美丽中国建设目标,围绕生态环境保护的重点领域和薄弱环节,如水源地保护、黑臭水体治理、农业农村污染治理等,持续开展污染防治行动,成为全球第一个大规模开展PM_{2.5}治理的发展中国家。2021年中共中央、国务院印发《关于深入打好污染防治攻坚战的意见》,提出巩固拓展“十三五”时期污染防治攻坚成果,继续打好一批标志性战役。在此基础上,各地区纷纷开展了有针对性的专项行动,北京开展了重污染天气消除、劣五类水体消除等五大标志性战役和五大专项行动,江西开展了自然生态保护攻坚、工业污染防治攻坚、鄱阳湖生态环境专项整治攻坚等八大战役和30个专项行动,有针对性地破除美丽中国建设的沉疴顽疾。

重点修复擦亮生态底色

党的十八大以来,我国持续推进大规模国土绿化、湿地与河湖保护修复、防沙治沙、水土保持、生物多样性保护、土地综合整治、海洋生态修复等重点生态工程,支持25个山水林田湖草生态保护修复工程试点,开展“蓝色海湾”综合整治,加强长江、黄河等重点流域的生态环境治理,累计完成三北、长江等重点防护林工程1.83亿亩,退耕还林还草工程9939.2万亩,国家储备林工程8550.5万亩,天然林保护工程6191.2万亩,京津风沙源治理工程6075.2万亩和石漠化综合治理工程2972万亩,使全国森林面积净增加约3.75亿亩,生物多样性保护“爱知目标”执行情况优于全球平均水平。

在充分发挥重大生态环境保护修复工程基础性作用的同时,推进重点地区试点示范的突破、带动作用。为贯彻落实“五位一体”总体布局,多个部委同时开展了生态文明示范区建设。水利部推动水生态文明城市建设,原国家海洋局

观点速递

生态价值观引导绿色转型

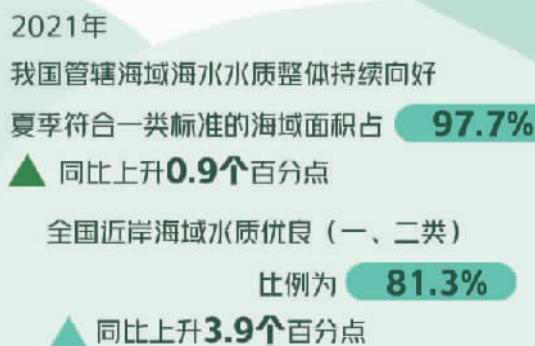
方淑梅在《合作经济与科技》2022年第11期《人与自然和谐共生的现代化思考》一文中指出,人与自然和谐共生的现代化,在内涵上体现了“五位一体”的新发展理念各要素之间的内在联系;在生成逻辑上,是人与自然辩证关系的理论基础与人民美好生活需求的实践逻辑下共同促成的;在实践路径上,需要健全相关体制机制,在生态价值观的引导下形成经济的绿色转型与升级。从制度保障方面,要完善生态文明建设的体制机制。建立健全生态补偿实践机制,保护生物的多样性;完善生态文明建设目标评价考核制度,将生态文明建设成果纳入地方发展考核的成效当中。从物质基础方面,要实现经济发展方式的生态转化。实现经济供给侧结构性改革,引领和发展绿色经济、低碳经济、循环经济的新模式,走新型工业化道路;调整能源资源结构,支持新型清洁能源的发展壮大;实现能源资源的保护与开发并举,大力开发利于生态建设的新能源。在思维方式上,要培养正确的生态价值观。一方面推动群众生态文明意识的传播和教育,另一方面作为个体的社会公民要积极培养和树立生态文明建设意识。

探索实现绿色治理路径

荆克迪、刘宜卓、安虎森在《改革与战略》2022年第3期《中国绿色治理的基本理论阐释、内涵界定与多维面向》一文中指出,绿色治理应从实现人与自然和谐共生现代化、实现“双碳”目标以及坚持全球生态文明建设等维度加强理论关切与实践探索。一是全面统筹推进生态文明建设。二是以实现“双碳”目标为重点路径,提升绿色治理效能。从碳减排路径出发,着力优化产业结构,电力、交通、建筑和工业是中国碳排放的主要来源产业;碳汇路径应注重健全区域间生态补偿机制,尤其关注在低碳战略发展背景下,化石能源产量较高的区域如何实现转型发展并增强生态补偿机制的针对性;加大全国碳交易市场完善力度,使其交易范围覆盖电力热力、钢铁、非金属加工业、化工和石化等高耗能行业与其他相关行业,加快开发包括碳远期、碳期货、碳期权等在内的多种碳金融衍生品。三是推动全球绿色治理,为构建人类命运共同体贡献中国方案。一方面,在联合国框架下继续推动落实《巴黎协定》及其实施细则,推动资金与技术合作,着力提升国内生产生活各领域减排治污协同增效的能力水平。另一方面,积极强化国家自主贡献目标,推动开展气候领域的“南南合作”。



一只绣眼鸟在江苏无锡太湖鼋头渚景区的樱花枝头上小憩。 新华社记者 潘正光摄



数据来源:国务院于2021年度环境状况和环境保护目标完成情况的报告

本版编辑 谢慧美 编 倪梦婷 来稿邮箱 jrbjzjk@163.com