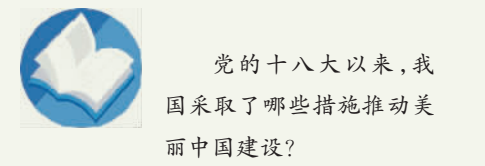


推动美丽中国建设不断取得新进展



建设美丽中国是全面建设社会主义现代化国家的重要目标。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把生态文明建设摆在全局工作的突出位置,美丽中国建设迈出重大步伐。“十五五”规划纲要将“美丽中国建设取得新的重大进展”作为经济社会发展的主要目标之一。今年6月召开的国务院常务会议审议通过《美丽中国建设“十五五”规划》。如何加强协同配合、健全保障体系、打好“组合拳”,推动美丽中国建设不断取得新进展?本期特邀专家围绕相关问题进行研讨。

美丽中国建设迈出重大步伐



单菁菁(中国社会科学院中国式现代化研究院副院长、研究员):建设美丽中国是全面建设社会主义现代化国家的重要目标,是实现中华民族伟大复兴中国梦的重要内容。以习近平同志为核心的中共中央把美丽中国建设摆在强国建设、民族复兴的突出位置,全方位、全地域、全过程加强生态环境保护,推动生态文明建设,实现由重点整治到系统治理、由被动应对到主动作为、由全球环境治理参与者到引领者、由实践探索到科学理论指导的重大转变。

改革开放以来,我国经济社会快速发展,但传统的粗放型经济增长方式也造成了大气污染、水体污染、土壤污染。建设美丽中国,通过严格的环境约束倒逼产业升级和发展转型,是突破“增长极限”、促进永续发展的必然要求,也是建设人与自然和谐共生的现代化的应有之义。同时,气候变化、环境破坏和资源过度消耗,是全球面临的重大挑战。实施“双碳”战略、建设美丽中国,是对全球气候治理和构建人类命运共同体的重要贡献,通过自身探索,为推进人类可持续发展贡献中国方案和中国智慧。

党的十八大以来生态文明建设纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局,把“美丽中国”作为生态文明建设的宏伟目标。从战略确立到制度建构,从攻坚突破到系统推进,美丽中国建设迈出重大步伐。

一是强化顶层设计与政策引导。建设美丽中国,要跳出“经济增长优先、环境保护滞后”的惯性思维。2015年,中共中央、国务院印发实施《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》,初步搭建起自然资源资产产权、国土空间开发保护等“1+6”制度架构,此后陆续出台40多项生态文明建设和环境保护具体改革方案,从总体目标、重点任务、制度保障等方面系统部署安排,构建起美丽中国建设的“四梁八柱”。同时,加快推进治理体系与治理能力现代化。2023年,《中共中央 国务院关于全面推进美丽中国建设的意见》出台,顶层设计不断完善,实施体系和推进落实机制加快建立。2025年,《关于建设美丽中国先行区的实施意见》印发,统筹推进美丽城市、美丽乡村等分领域行动,形成美丽中国建设“1+1+N”实施体系。此外,生态环境分区管控、环评、排污许可等全链条改革持续深化,出台了世界上首部以“生态环境”命名的法典——《中华人民共和国生态环境法典》,美丽中国建设的制度体系不断完善。

二是解决群众反映强烈的突出生态环境问题。党的十九大把“美丽中国”纳入社会主义现代化强国目标。2018年组建生态环境部,统一行使生态和城乡各类污染排放监管与行政执法职责,解决了长期以来“九龙治水”的弊端。建立实施中央生态环境保护督察制度,强化环境保护“党政同责”和“一岗双责”的要求,推动地方党委和政府落实生态环境保护责任。持续深入推进蓝天、碧水、净土保卫战,生态环境质量稳步提升。空气质量持续改善,2025年全国地

级以上城市平均优良天数比例达89.3%,实现了有监测记录以来的最好水平;“十四五”期间重污染天数减少25%,2025年空气质量达标城市占比比2020年提高了12个百分点左右,我国成为全球空气质量改善速度最快的国家。水环境质量稳定向好,2025年全国地表水Ⅰ—Ⅲ类水质断面比例达91.4%,连续两年保持在90%以上;近岸海域优良(一、二类)水质海域面积比例为84.9%,比2020年提高7.5个百分点。长江干流连续6年、黄河干流连续4年全线水质保持Ⅱ类。生态保护修复扎实推进,“十四五”期间,累计完成国土绿化面积5.49亿亩,森林面积和森林蓄积连续40年实现双增长,为全球贡献了约1/4的新增绿化面积。“三北”工程攻坚战取得阶段性成效,塔克拉玛干沙漠边缘绿洲区实现锁边“合龙”,形成世界最长的环沙漠生态屏障。“十四五”以来,全国公众生态环境满意度连续5年超过90%。

三是加快绿色低碳转型步伐。建设美丽中国,不是单纯的环境达标,而是通过环境治理倒逼发展转型,把碳达峰、碳中和纳入生态文明建设整体布局,走生态优先、绿色低碳的高质量发展道路。实施长江十年禁渔,全面推动黄河流域生态保护和高质量发展,统筹推进山水林田湖草沙一体化保护和系统治理,协同推进降碳、减污、扩绿、增长。“十四五”时期,我国坚持把绿色低碳发展作为解决生态环境问题的治本之策,加快形成绿色生产生活方式。建成全球规模最大的碳排放权交易市场,覆盖全国60%以上的碳排放量;构建起全球最大、发展最快的可再生能源体系和全球最大、最完整的新能源产业链,新型储能规模跃居世界第一。



徐小黎(自然资源部国土空间规划研究中心副主任):自然生态系统对于维护国家生态安全、推进生态文明建设具有基础性、战略性作用。党的十八大以来,我国持续加大生态保护和生态建设力度,为绿色转型发展提供坚实支撑。

一是加强顶层设计,优化国土空间开发格局。国土是生态文明建设的空间载体,从大的方面统筹谋划、搞好顶层设计,首先要把握国土空间开发格局设计好。2020年,国家发展改革委、自然资源部联合印发《全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划(2021—2035年)》,提出到2035年推进森林、草原、荒漠、河流、湖泊、湿地、海洋等自然生态系统保护和修复工作的主要目标,部署了9项重大工程、47项具体任务,为筑牢国家生态安全屏障、建设美丽中国提供了行动指南。《全国国土空间规划纲要(2021—2035年)》(以下简称《纲要》)印发实施,对生态安全格局进行系统性顶层设计,统筹高水平保护和高质量发展,强化源头保护和全过程修复治理,构建了“三区四带”生态安全屏障,包括青藏高原生态屏障区、黄河重点生态区(含黄土高原生态屏障)、长江重点生态区(含川滇生态屏障),以及东北森林带、北方防沙带、南方丘陵山地带、海岸带。未来,各地的国土空间总体规划、详细规划,以及生态修复规划等专项规划,需进一步细化落实相关部署,明确本地区本部门优化国土生态安全格局的具体行动。

前不久召开的国务院常务会议审议通过《美丽中国建设“十五五”规划》(以下简称《规划》)。十四届全国人大四次会议审议通过的《中华人民共和国生态环境法典》,自2026年8月15日起施行。《规划》落地、法治护航,推动美丽中国建设进入法治化、规范化发展新阶段。

美丽中国建设是一项系统工程,绝非短期答卷。法治具有固根本、稳预期、利长远的重要作用,将为美丽中国建设提供坚实保障。其一,“固根本”解决制度根基问题。长期以来,生态环境立法呈现“单行法并行”格局。法典编纂前,我国已有30多部生态环境法律、100余件行政法规、1000多件地方性法规,以及诸多相关的规章制度、司法解释等。法典对现有的生态环境法律制度机制和规则规范进行系统集成,以最严格的制度为美丽中国建设奠定基础。其二,“稳预期”解决行为导向问题。没有稳定的法治环境,市场不敢投资绿色技术,企业缺乏主动减排降碳积极性。法典将核心指标通过“目标责任制和考核评价制度”转化为各级政府法定义务,构建起多方合力的新格局。其三,“利长远”解决代际传承问题。美丽中国建设不是短期任务,这部用最严格制度最严密法治保护生态环境的法典,以1242个法条构筑起人与自然和谐共生的坚固法治屏障。

美丽中国建设能否取得实效,关键在于制度能否“长牙”“带电”。“长牙”“带电”最直接的体现就是法律责任,可从“确责—追责—担责”等环节理解生态环境法典的执行力。

确责,让“谁该负责”不再模糊。同一流域污染,多部门各管一段,症结不在法律缺位,而在无人负责。生态环境法典将生态环境保护目标完成情况纳入考核评价内容,责任从多部门共担转为各级政府主责,原则性要求化为可考核、可问责的刚性约束,同时明确土壤污染重点监管单位履行“制定、实施自行监测方案,并将监测数据报送生态环境主管部门”等义务。截至2025年末,我国本外币绿色贷款余额44.77万亿元,同比增长20.2%,全年增加7.72万亿元。法典明确法律责任,将进一步增强市场的正向预期。

追责,让“怎么追究”有路可循。生态环境法典对按日连续处罚作出细化规定,明确起算

为中华民族永续发

国生态环境系统办理轻微违法依法不予处罚案件8947件,体现了宽严相济的原则;对弄虚作假保持高压严打,2022年以来查处第三方检测机构造假案件2400余起,其中310余起被追究刑事责任。法典正式施行后,造假刑事追责将更加规范。担责,让“违法代价”足够沉重。最终让制度“长牙”“带电”的,是必须承担的法律責任。一是行政责任,按日计罚让代价从“罚一次”变为“罚到整改合格为止”。二是民事责任,污染者须为修复生态买单。三是刑事责任,严厉打击造假行为。三类责任衔接,让违法者丢人、丢钱、丢自由,增强了法律的威慑力。

打好法治、市场、科技、政策“组合拳”,正是法治撬动协同增效的支点。

侯佳儒 法治与市场协同,体现为对生态产品价值实现机制的法律确认。法典明确了碳排放权、排污权等交易规则,为市场配置环境资源奠定法律基础。生态环境部的数据显示,截至2025年底,全国碳排放权交易市场配额累计成交量8.65亿吨,累计成交额576.63亿元。“十五五”期间,全国碳市场将进一步扩容,法典为绿色金融创新提供了重要支撑。

法治与科技协同,体现为对数字化监管的法律法规。《规划》提出“建设绿色智慧的数字生态文明”,法典在数据质量、信息公开、公众参与等方面设定了法律责任。数字化手段让排放数据实时可查,法律框架的构建为科技赋能生态环境治理提供了法治保障。

法治与政策协同,体现为生态环境法典与《规划》的有效衔接。法典诸多条款需配套法规制定和司法解释细化,建议全面、系统梳理相关的30余部行政法规、80余部门规章、400余件规范性文件,对与法典要求不一致的及时修改、废止。最高法正起草时间效力司法解释,可探索建立清理销号机制,地方人大和政府同步专项清理,尽快出台司法解释。法律实施成效在于执行,要将制度优势转化为政府治理、企业协同、公众参与的合力,为中华民族永续发展夯实法治根基。

(作者系中国政法大学环境资源法研究所所长)

持续提升生态系统质量筑屏障

二是划定并严守生态保护红线,构筑生态安全屏障。依据资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价,我国将水源涵养、生物多样性维护等生态功能极重要区域,以及水土流失、沙漠化等生态极脆弱区域划入生态保护红线,并严格限制人为活动。结合《纲要》编制工作,划定生态保护红线总面积约319万平方公里,其中陆域生态保护红线面积约304万平方公里,海洋生态保护红线面积约15万平方公里。《中国生态保护红线蓝皮书(2025)》显示,自生态保护红线划定以来,红线内植被覆盖度平均提升1.29%,净初级生产力平均提高2.22%,陆域生态系统的水源涵养、水土保持等生态功能不断增强。未来,要加大红线内生态保护修复力度,提升生态系统质量,同时系统优化生态保护红线监管方式和机制,落实生态保护红线管理制度,为美丽中国建设筑牢安全底线。

三是建立自然保护地体系,维护生物多样性。自然保护地是生态建设的核心载体,在维护国家生态安全中居于首要地位。2019年,《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》出台。目前,我国已初步建成以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地体系。2021年,我国正式设立三江源、大熊猫、东北虎豹、海南热带雨林、武夷山等第一批5个国家公园,保护面积达23万平方公里,涵盖近30%的陆域国家重点保护野生动植物种类。通过建设生态廊道等措施,实现栖息地的连通与修复,旗舰物种种群数量显著增长。其中,大熊猫国家公园整合

73个自然保护地,连通了13个局域种群栖息地,野生大熊猫数量恢复到约1900只。以国家公园为主体的自然保护地体系建设对于维护生物多样性发挥了重要作用,为全球生态治理贡献了智慧和力量。未来,要建立健全统一规范高效的新型自然保护地体系,高质量建设国家公园,有序设立新的国家公园,加快实施自然保护地整合优化,进一步提升栖息地质量,为生物多样性保护提供优越条件。

四是实施重要生态系统保护修复,统筹推进山水林田湖草沙一体化保护和系统治理。我国着力构建从山顶到海洋的保护治理大格局,“十四五”期间,完成国土绿化面积5.49亿亩,其中造林面积1.85亿亩,年均修复退化草原4600万亩以上,草原综合植被盖度稳定在50%以上,健康和亚健康草原达27亿亩,占比超过70%;完成沙化土地治理1.52亿亩、封禁保护面积达2793.6万亩,在全球率先实现土地退化“零增长”。截至2024年底,全国已实施52个山水林田湖草沙一体化保护和修复工程、49个历史遗留矿山生态修复示范工程、195个海洋生态保护修复工程,累计完成生态保护修复面积超1.2亿亩。“中国山水工程”入选联合国首批十大“世界生态恢复旗舰项目”,塞罕坝林场建设者、浙江“千村示范、万村整治”工程获联合国“地球卫士奖”,树立了生态治理的国际典范。“十五五”期间,要统筹推进重要生态系统保护和修复重大工程,持续巩固以“三区四带”为骨架的国家生态安全屏障体系,不断提升生态系统的多样性、稳定性、持续性。

全面推进绿色低碳转型强引擎

绿色 绿色低碳转型聚焦哪些重点领域?进行了怎样的探索实践?如何加快形成绿色生产生活方式,助力美丽中国建设?

李忠(国家发展改革委能源研究所副所长、研究员):绿色低碳转型是建设美丽中国的内在要求,是破解资源环境约束、实现人与自然和谐共生的现代化的必由之路。我国绿色低碳转型走在世界前列,聚焦能源、产业、交通运输、城乡建设等重点领域积极探索,取得明显成效。

在能源领域,我国水电、风电、太阳能发电装机规模连续多年位居全球首位,非化石能源装机占全部装机比重超六成,风光发电合计装机规模占全球风光发电总装机的近一半。建成全球最大、最完整的新能源产业链,目前全社会用电量中绿电占比接近四成,每用10度电就有近4度是绿电,为全球贡献了80%的光伏组件和70%的风电装备,“十四五”期间出口的风电光伏产品,累计为其他国家减少碳排放约41亿吨。

能源转型是经济社会发展全面绿色转型的“牛鼻子”,要锚定能源强国建设目标,加快建设新型能源体系。推动能源供给侧清洁化转型,严控煤炭消费总量,大力发展风电、光伏、水电、核电等清洁能源;提高终端用能电气化水平,建立可再生能源消费最低比重目标制度,推进新增用电量由新增清洁能源电量覆盖;建设适配高比例新能源的新型电力系统,提升非化石能源发电量比重,使其成为电量主体。

在产业领域,据测算,目前我国绿色低碳产业规模11万亿元左右,未来还有更大增长空间。绿色制造体系逐步完善,已培育6400多家国家级绿色工厂、490余家绿色工业园区、720余家绿色供应链管理企业,推出超4万种绿色产品,“十五五”期间将建设100个左右国家级零碳园区。重点行业节能降碳改造成效显著,煤电、钢铁、电解铝等领域能源利用效率达到国际先进水平,“十四五”期间累计完成9.9亿吨粗钢产能超低排放改造。绿色消费和绿色生活方式日渐成为新时尚,绿色标识、能效标识产品市场占有率不断提升,2025年新能源乘用车市场渗透率达53.9%,新能源汽车产销量连续多年领跑全球。

持续推动绿色低碳转型,要优化产业结构和产业布局,构建绿色低碳产业体系。推动传