

建设新时代美丽城市的总体思路与战略任务研究

秦昌波^{1,2}, 吕红迪^{1,2*}, 于雷^{1,2}, 陆文涛^{1,2}, 万军¹, 王雅萌¹

(1. 生态环境部环境规划院, 北京 100043; 2. 生态环境部环境规划院美丽中国研究中心, 北京 100043)

【摘要】 建设美丽中国是党的二十大提出的社会主义现代化强国的重要目标之一。城市是实施新型城镇化、推动绿色发展、建设美丽中国的重要载体, 是美丽中国最具代表性的表现形式与具体呈现。面对党的二十大和全国生态环境保护大会整体部署及美丽城市建设现实需求, 本文明确建设新时代美丽城市的工作背景及重大意义, 评估我国美丽城市建设的进展、成效, 分析识别当前新时代美丽城市建设面临的主要问题及挑战, 从重点任务、工作机制、政策支撑、带动示范等层面提出开展新时代美丽城市建设的思路与任务建议, 为推动建设新时代美丽城市提供支撑。

【关键词】 美丽城市; 人与自然和谐共生; 人民城市; 城市生态环境治理

【中图分类号】 X32

【文章编号】 1674-6252 (2023) 06-0040-05

【文献标识码】 A

【DOI】 10.16868/j.cnki.1674-6252.2023.06.040

引言

美丽中国是党的二十大提出的全面建设社会主义现代化国家的重要目标^[1]。2023年7月, 习近平总书记在全国生态环境保护大会上, 对新征程加强生态环境保护、全面推进美丽中国建设做出系统部署^[2]。2023年11月, 中央全面深化改革委员会第三次会议审议通过了《关于全面推进美丽中国建设的意见》, 进一步明确美丽中国建设的具体举措。城市是我国人口最密集、社会经济活动最集中的区域^[3], 是我国生态环境保护的重要突破口和抓手, 是实施新型城镇化、推动绿色低碳发展、建设美丽中国的重要载体。在全面落实党的二十大和全国生态环境保护大会精神, 全面分析新时代美丽城市建设的重大意义, 系统评估我国城市生态环境保护与美丽城市建设的成效现状、短板及挑战的基础上, 本文探索性提出新时代美丽城市建设的重点领域、评估机制、支撑政策等建议, 以期为我国美丽城市建设提供参考。

1 新时代美丽城市建设的工作背景及重大意义

1.1 深入贯彻习近平总书记关于城市建设与生态环境保护要求, 建设人与自然和谐共生美丽家园的重要举措

以习近平同志为核心的党中央高度重视城市建设与生态环境保护工作, 做出了一系列重大战略部署。《习近平生态文明思想学习纲要》对城市生态环境保护专条系统阐述^[4], 《习近平关于城市工作论述摘编》就城市建设与城市生态环境保护工作提出了系统要求^[5]。2019年, 习近平总书记在上海考察时提出, 城市是人民的城市, 人民城市为人民; 要坚持以人民为中心, 聚焦人民群众的需求, 合理安排生产、生活、生态空间, 走内涵式、集约型、绿色化的高质量发展路子, 努力创造宜业、宜居、宜乐、宜游的良好环境, 让人民有更多获得感, 为人民创造更加幸福的美好生活。深刻领会、落实习近平总书记城市生态环境保护系列要求, 加强城市生态环境保护, 推动城市建设成为人与自然和谐共生的美丽家园, 是新时期生态环境保护的重点任务之一。

资助项目: 中国工程院战略研究与咨询重大项目“面向美丽中国的城市生态环境治理模式与路径研究”(2023-XB2D-08); 国家重点研发计划项目“大湾区城市群减污降碳协同调控关键技术集成与示范”(2022YFF1301205); 生态环境部财政预算项目“环境治理体系建设与实施”(10214422018000009097)。

作者简介: 秦昌波(1981—), 男, 研究员, 生态环境部环境规划院战略规划研究所所长、美丽中国研究中心执行主任, 研究方向为美丽中国、生态环境规划与管理政策, E-mail: qincb@caep.org.cn。

*** 责任作者:** 吕红迪(1984—), 女, 高级工程师, 研究方向为美丽城市、生态环境保护, E-mail: lvhd@caep.org.cn。

1.2 全面落实党的二十大及全国生态环境保护大会精神，支撑美丽中国建设的关键载体

我国城市数量多，人口、经济高度聚集，城市建成区尤甚。2022年，我国城市数量达到684个，城镇化率达到65.22%，其中城区常住人口超过500万的超特大城市有21个，市域常住人口超过500万的城市近百个。我国城市建成区以不到全国1%的土地面积承载了约9亿人口，其中，地级以上城市建成区承载了约7亿人口，21个超特大城市市辖区承载了全国1/5人口，成为我国生态环境保护问题最复杂、最突出的区域。

党的二十大擘画了建设人与自然和谐共生的现代化、推进美丽中国建设的宏伟蓝图。城市生态环境问题复杂、对人民群众生产生活影响大，同时也是治理投入力度大、管理水平高、创新性强、治理成效显著的区域^[6]。2025年，我国城镇化率将达到67%，国土开发强度将控制在4.8%以内，经济社会活动高度集聚、人口高度集中的城市生态环境问题能否有效解决，关系到我国近10亿人口的民生福祉，关乎人与自然和谐共生现代化建设的进程，关系到美丽中国的实现进程。在打好污染防治攻坚战的基础上，以城市为载体，以人民为中心系统改善城市人居环境质量，不断满足城市人民群众对生态环境的获得感和幸福感，建设人与自然和谐共生的美丽城市，是美丽中国建设的重要内容。

1.3 落实新型城镇化战略，主动适应新型城镇化建设的迫切需要

当前，我国城镇化进程增速换挡，城市发展方式加快转型，资源环境约束日益强化，城市发展韧性和抗风险能力不足，城市居民对优质公共服务、生态环境、健康安全等方面需求日益增长，城市治理能力亟待增强^[7]。《国家新型城镇化规划（2021—2035年）》提出，建设宜居城市、韧性城市、创新城市、智慧城市、绿色城市、人文城市的要求。国家发展改革委等部门陆续出台《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》《关于加快转变超大特大城市发展方式的意见》《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》，制定一系列城市群、都市圈建设规划，全国“一盘棋”、绿色高质量的新型城镇化建设快速推进。依照我国新型城镇化建设要求，统筹开展城市生态环境治理，破解资源环境约束，提高城市综合承载能力，以

人为核心推动城市健康宜居发展，是生态环境部主动适应我国新型城镇化建设需要，支撑以人为本、生态文明的中国特色新型城镇化建设的重要举措。

1.4 面向“双碳”目标，推动我国实现碳达峰碳中和的积极实践

在全球实践碳排放约束的进程中，城市扮演了重要角色。联合国政府间气候变化专门委员会（IPCC）的评估报告及相关研究显示，城市只占地球表面不到2%的面积，其经济总量却占全球地区生产总值（GDP）的80%，其能源消耗量约占全球能耗总量的67%~76%，所产生的CO₂排放量占全球排放总量的71%~76%^[8]。我国城市地区二氧化碳排放占比更高，城市碳排放占全国总排放的比重高达85%^[9]，是推动我国实现碳达峰碳中和的“主战场”。落实党的二十大要求，面向“双碳”目标，加快绿色低碳转型发展，把全生命周期管理理念贯穿城市规划、建设全过程各环节，构建节约资源有效推进，能源清洁低碳安全高效利用，产业绿色低碳发展的绿色低碳城市，事关我国“双碳”目标实现进程，事关中国负责任大国形象。

2 美丽城市建设进展与成效

党的十八大以来，城市加大生态文明建设力度，部分城市率先探索美丽城市建设，城市生态环境保护取得积极成效，为新时代美丽城市建设奠定了良好的基础。

2.1 各地陆续开展美丽城市建设

各城市根据习近平总书记重要讲话和指示精神，积极开展美丽城市建设实践。杭州市于2020年制定《新时代美丽杭州建设实施纲要》，深圳市于2021年印发《深圳率先打造美丽中国典范规划纲要（2020—2035年）及行动方案（2020—2025年）》。浙江、江苏、福建等省份推进全域美丽城市建设，上海、青岛、烟台等城市积极推进相关规划编制^[10]，东部地区率先开启美丽城市建设探索的步伐。

2.2 城市绿色低碳发展水平有效提升

绿色低碳产业稳健发展，2022年规模以上高技术制造业增加值比上年增长7.4%，打造绿色工厂874家、绿色设计产品643个、绿色工业园区47家、绿色供应链管理企业112家^[11]。新建绿色建筑面积占新建建筑的比例已经超过90%^[12]。绿色出行水平不断提升，全国新能源公交车占比超过70%，以公交、地铁

为主的城市公共交通日出行量超过2亿人次^[13]。超过80个城市在能源、工业、建筑、交通、金融等领域开展了丰富的低碳试点示范工作。

2.3 城市生态环境品质不断提升

2022年,全国地级及以上城市细颗粒物($PM_{2.5}$)平均浓度为 $29\mu\text{g}/\text{m}^3$,首次降低到 $30\mu\text{g}/\text{m}^3$ 以内,实现近10年来连续下降;全国74.6%的城市 $PM_{2.5}$ 平均浓度达标,重度及以上污染天数比率为0.9%,首次降低到1%以内。295个地级及以上城市(不含州、盟)建成区黑臭水体基本消除^[14]。持续开展城市生态修复和功能修补,城市建成区绿地率38.7%,人均公园绿地面积 14.87m^2 。通过持续推进各类自然保护地、城市绿地的建设,城市生物多样性保护成效进一步显著改善,成都、昆明、深圳等6个城市入选首届全球生物多样性魅力城市。

2.4 城市生态环境治理体系不断完善

各城市深入推进生活垃圾分类,297个地级及以上城市实行垃圾分类,覆盖1.5亿户居民;“十三五”期间,地级及以上城市新建污水管网达到9.9万km,新增污水处理能力4088万t/d;约有100个地级及以上城市推进“无废城市”建设,城市人居环境大幅改善^[15]。杭州、广州、深圳等城市积极推动智慧环保融入智慧城市建设,生态环境管理信息化、智慧化水平不断提升,生态环境执法、监管效能有效提升。北京、上海等城市依托网格化管理,充分释放生态环境基层治理、全民治理的活力和创造力。深圳充分释放“志愿者之城”的活力,搭建多样化志愿服务平台,激发热心公益市民积极参与,环保志愿者成为城市生态环境管理的重要力量。

3 当前美丽城市建设存在的主要问题

党的十八大以来,我国生态文明建设和生态环境保护取得积极成效^[16],而城市生态环境同人民群众对美好生活的期盼相比、同美丽中国建设目标相比、同构建新发展格局促进高质量发展要求相比还有较大差距。

3.1 城市生态环境品质与国际相比还有较大差距

2021年中国落实联合国可持续发展目标(SDGs)得分和全球排名均有所下降,细颗粒物($PM_{2.5}$)平均浓度水平在国际上仍处于高位,可持续城市建设指标适度改善但整体进展较为缓慢,陆地和海洋生态系

统保护、气候变化、环境基础设施建设等领域问题仍是影响中国实现可持续发展2030战略目标的突出短板。全国城市 $PM_{2.5}$ 年均浓度远未达到世界卫生组织(WHO)提出的第四阶段目标值 $10\mu\text{g}/\text{m}^3$,是洛杉矶、纽约、巴黎、伦敦等国际发达大都市当前水平的2.3~3.3倍。臭氧污染逐渐凸显,浓度总体呈上升态势,对优良天数比例影响日益明显^[17]。城市生活垃圾分类工作总体尚处于起步阶段,上海、北京、广州、重庆、深圳等城市全年生活垃圾产生量之和接近日本,垃圾分类和处理还存在能力不足、区域发展不平衡、存量填埋设施环境风险隐患大、管理体制机制不健全等问题。

3.2 规划建设运营中的绿色低碳水平有待进一步提升

面向碳达峰、碳中和目标,规划建设运营中的绿色低碳水平较低,基于全生命周期管理的绿色低碳水平尚需全面提升。2022年北京市可再生能源占能源消费比重约为12%,低于欧盟2020年底的22%。2020年天津市单位GDP排放为9吨/万美元,而西方发达国家基本在2吨/万美元以下。深圳市高峰期间公共交通分担率为62.6%、广州市中心城区公共交通分担率为61.1%,低于东京中心城区的86%。装配式建筑推广、建筑能耗节能新技术应用等绿色建筑水平,与国际发达城市差距较大。全社会节约适度、绿色低碳的生活方式、消费模式与价值理念尚未普遍形成。

3.3 城市生态环境保护存在不足或空白领域

现代化的城市生态系统尚未建立,城市生物多样性保护处于起步探索阶段,道路交通和工业企业噪声、餐饮油烟扰民、恶臭异味投诉、生活垃圾收集转运处理、黑臭水体污染等制约民众环境幸福感的突出问题亟须破解,“大城市病”带来的一系列次生环境问题日益凸显,其衍生的生态环境问题成为公众关注的焦点。近年来,部分月份城市恶臭异味、噪声污染投诉占生态环境投诉举报量的比例高达80%以上,恶臭异味、噪声污染、垃圾处理、餐饮油烟四大问题已成为困扰特大城市的顽疾,生态空间占用、城市绿廊缺失、城市生物多样性保护等问题民众反映也较为强烈,新污染物引发的环境和健康风险逐步受到社会各界的广泛关注。对标国际上城市可持续发展普遍关注的应对气候变化、绿色转型发展、人体健康维护、重大自然灾害与环境风险防范、城市生物多样性保护、固体废弃物治理与资源化利用等领域,其治理意识、模式与成效存在较大的差距。

3.4 环境治理能力和治理体系的现代化建设任重道远

一方面，城市是各类要素高度集聚的综合体，但目前城市的生态环境治理仍以水、气、土、固废等环境各要素、各领域单线条治理为主线，整体考虑规划、建设、管理各环节，统筹经济治理、城市治理、社会治理、环境治理各领域的区域生态环境连片系统治理有待做实做深。另一方面，城市的治理难题集中暴露在基层一线，环保基层治理能力有待进一步提升，公众的生态环保参与感尚未得到全面体现。数字化可为城市寻求治理最优解提供关键路径，但全市域生态环境问题的自动分析、上报、处理和反馈的智慧环保尚未实现，智慧环保平台尚未真正纳入“城市大脑”，相较于智慧交通、智慧医疗等“城市大脑”子模块，智慧环保多情景应用场景有待进一步拓展，城市生态环保整体智治尚未实现。

3.5 城市生态环境保护缺乏自主推动、探索创新的政策活力

从国际上来看，城市是最有活力、最容易进行技术和政策创新的管理主体。国际组织及相关机构发起的诸如住房与城市可持续发展大会、世界城市日等活动，新加坡创新生物多样性指数等多样化的引导模式，对于激发城市可持续发展活力均起到了积极的促进作用。反观国内，目前大多数城市生态环境管理尚处于自上而下落实指令性要求、分要素分领域分项治理阶段，城市生态环境治理的正向引导、激励政策、综合治理工具手段不足，激励引导、鼓励示范、综合推动的城市生态环境治理体系模式尚未建立，城市自我推动、多样创新的治理活力有待释放。

4 开展新时代美丽城市建设的工作建议

面向美丽中国及碳达峰碳中和目标要求，基于我国美丽城市建设的现状、问题及挑战，对标目前国际上普遍关注的生态环境保护和城市可持续发展重点领域，结合我国上海、深圳、成都、杭州等城市生态环境治理典型模式及先进经验，本文从重点领域、机制建设、政策支撑等方面，探索性提出推进新时代美丽城市建设的工作建议。

4.1 聚焦重点领域，推动城市生态环境治理补短板强弱项

坚持人民城市人民建、人民城市为人民，以不断提升人民群众生态环境幸福感为标尺，聚焦城市建成

区人居环境问题与生态环境品质，强化城市生态环境治理重点领域^[18]。一是统筹污染治理、生态保护、应对气候变化，推动减污降碳协同增效，有序引导城市绿色低碳转型发展；二是以人民为中心，集中攻克城市人居环境中的突出环境问题，提高城市民众的生态环境幸福感；三是系统设计、一体谋划，加强城市生态系统修复，维护城市生态多样性，建设现代化城市生态系统；四是统筹发展和安全，聚焦生态安全、人居健康等领域，提前谋划应对噪声、震动、光污染等问题，提高城市安全韧性；五是加快补齐城市环境基础设施短板，提高城市生态环境信息化、智能化管理水平，建设完备的城市生态环境基础设施体系；六是优化城市生态环境治理体系和治理能力，推动构建多元互动、共享共治、全民参与、全过程参与的生态环境社会治理新格局。

4.2 推动机制建设，建立健全新时代美丽城市建设制度框架

认真贯彻落实习近平总书记在全国生态环境保护大会上的讲话精神，建立生态环境美丽城市“规划—评估—治理”三大环节相统筹的建设机制，鼓励各地“一市一策”探索新时代美丽城市建设模式^[19]。推进新时代美丽城市建设顶层设计，以生态环境优化、居民环境满意度改善为目标，突出应对气候变化、城市生态系统建设、城市生物多样性保护、人居环境健康安全、智慧环保、公众参与等领域，系统谋划生态环境美丽城市建设方案，开展生态环境美丽城市建设评估，推进城市生态环境连片综合治理。探索构建的城市生态环境治理评估体系，建立城市生态环境治理评估机制，以评估引领生态环境美丽城市建设。

4.3 强化政策支撑，创新城市生态环境治理投融资模式

探索政策、资金倾斜等多种形式，鼓励城市积极参与生态环境美丽城市建设进程。鼓励各级政府以减污降碳协同增效为引领，聚焦生态环境美丽城市建设薄弱环节与重点领域，探索城市生态环境保护整体解决方案，连片整体推进生态环境综合治理。鼓励各地采取多种方式拓宽融资渠道，探索城市生态环境治理和城市开发项目相结合的项目运作模式，引导和吸引社会资金投入城市生态环境治理。推动将城市开发与生态环境美丽城市建设成效强挂钩，试点探索新时代美丽城市建设一体化推进的金融支持模式。

4.4 鼓励带动示范, 推动地方积极探索城市生态环境治理新模式

鼓励各地根据城市特色与问题, 积极探索各具特色的城市生态环境治理新手段新方法, 探索各美其美的美丽城市建设模式。推进城市群、都市圈一体化发展与保护, 强化区域城际、城乡生态融合。发挥超大特大城市辐射带动作用, 强化自然恢复和人工修复深度融合, 实现城市内涵提升。提高大中城市生态环境治理效能, 提升城市服务功能和生态环境品质。推动小城市和县城环境基础设施提级扩能, 促进环境公共服务能力与人口、经济规模相适应。鼓励各地积极参与、自主开展低碳城市、绿色城市、减污降碳协同增效、美丽社区、美丽学校等生态环境保护领域各层级、各类型试点工作。筛选一批具有代表性的城市群都市圈、超特大城市、大中城市、小城市和县城, 打造新时代美丽城市标杆, 营造全国各类城市积极参与、主动探索、率先示范的生态环境美丽城市建设氛围。

参考文献

- [1] 黄润秋. 深入学习贯彻党的二十大精神 努力建设人与自然和谐共生的美丽中国 [J]. 环境保护, 2023, 51(S1): 10-12.
- [2] 本报评论员. 谱写新时代生态文明建设新篇章 [N]. 人民日报, 2023-07-20(001), doi: 10.28655/n.cnki.nrmrb.2023.007337.
- [3] 孙尧光. 中国 50 个城市 2000-2015 年二氧化碳排放特征研究 [D]. 南京: 南京大学, 2019.
- [4] 中共中央宣传部, 中华人民共和国生态环境部. 习近平生态文明思想学习纲要 [M]. 北京: 学习出版社, 2022: 35-45.
- [5] 中共中央党史和文献研究院. 习近平关于城市工作论述摘编 [M]. 北京: 中央文献出版社, 2023: 19-41.
- [6] 王蒙徽. 打造宜居韧性智慧城市 (认真学习宣传贯彻党的二十大精神) [N]. 人民日报, 2022-12-19(09).
- [7] 国家新型城镇化规划 [C]. 2022: 10-29.
- [8] 阳平坚. 城市如何践行“双碳”战略 [J]. 世界环境, 2022(4): 33-35.
- [9] 中国环境科学研究院, 公众环境研究中心. 中国城市双碳指数 2021-2022 研究报告 [R]. 北京: 中国环境科学研究院, 公众环境研究中心, 2023.
- [10] 万军, 路路, 张晓婧, 等. 美丽中国建设地方实践评估与展望 [J]. 中国环境管理, 2022, 14(6): 25-32.
- [11] 叶子. 绿色工厂“绿”意盎然 [N]. 人民日报海外版, 2023-06-27(005), doi: 10.28656/n.cnki.nrmrh.2023.002067.
- [12] 刘乐艺. 绿色建筑, 擦亮“低碳环保”新名片 [N]. 人民日报海外版, 2022-07-26(005), doi: 10.28656/n.cnki.nrmrh.2022.002266.
- [13] 王立彬. 应对气候变化的中国贡献 [N]. 新华每日电讯, 2021-10-28(001), doi: 10.28870/n.cnki.nxhmr.2021.008259.
- [14] 黄润秋. 深入学习贯彻党的二十大精神 奋进建设人与自然和谐共生现代化新征程——在 2023 年全国生态环境保护工作会议上的工作报告 [J]. 中华环境, 2023(3): 17-30.
- [15] 高敬, 黄垚. 建设天蓝地绿水清的美丽家园 [N]. 新华每日电讯, 2022-09-23(003), doi: 10.28870/n.cnki.nxhmr.2022.007108.
- [16] 黄润秋. 全面加强生态环境保护 谱写新时代生态文明建设新篇章 [N]. 学习时报, 2023-09-08(001), doi: 10.38216/n.cnki.nxxsb.2023.000896.
- [17] 严刚, 薛文博, 雷宇, 等. 我国臭氧污染形势分析及防控对策建议 [J]. 环境保护, 2020, 48(15): 15-19.
- [18] 陆军, 秦昌波, 肖昉, 等. 新时代美丽中国的建设思路与战略任务研究 [J]. 中国环境管理, 2022, 14(6): 8-16.
- [19] 武红利. 王金南委员“一市一策”推进美丽城市建设 [N]. 北京日报, 2023-03-09(003).

Research on the Overall Thought and Strategic Task of Constructing Beautiful Cities in the New Age

QIN Changbo^{1,2}, LYU Hongdi^{1,2*}, YU Lei^{1,2}, LU Wentao^{1,2}, WAN Jun^{1,2}, WANG Yameng^{1,2}

(1. Institute of Strategic Planning, Chinese Academy of Environmental Planning, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100043, China; 2. The Center for Beautiful China, Chinese Academy of Environmental Planning, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100043, China)

Abstract: The construction of Beautiful China is one of the important goals of the powerful socialist modernization proposed by the Party's 20th National Congress. Cities are essential carriers for implementing new urbanization, promoting green development, and building a beautiful China, and they are the most representative form and concrete manifestation of a beautiful China. In the face of the overall deployment of the 20th National Congress of the Communist Party of China, the National Ecological and Environmental Protection Conference, and the actual needs of beautiful city construction, this paper clarifies the background and significance of the work of building beautiful cities in the new era, evaluates the progress and effectiveness of the current construction of beautiful cities in China, analyzes and identifies the main problems and challenges faced by the construction of beautiful cities in the current new age. This paper puts forward ideas and suggestions on carrying out the construction of beautiful city in the new age from the aspects of key tasks, working mechanisms, policy support and driving demonstration, so as to provide support for promoting the construction of beautiful cities in the new age.

Keywords: beautiful city; harmonious coexistence between humans and nature; people's city; urban ecological environment governance