

加快提升城市生态环境治理水平

钱 勇

党的二十大报告指出，坚持人民城市人民建，人民城市为人民，提高城市规划、建设、治理水平^①。这是以习近平同志为核心的党中央对我国城市建设和发展提出的重大要求，是新时代新征程上城市规划、建设和治理的根本遵循和行动指南。生态环境治理是其中的一个重要方面，也是打造宜居、韧性、智慧城市的重要支撑。我们要把保护城市生态环境摆在更加突出的位置，加快提高城市生态环境治理水平，科学合理规划城市的生产空间、生活空间、生态空间，推动建设人与自然和谐共生的美丽城市。

一、坚持以“人民城市人民建，人民城市为人民”的理念为指导

城市是人民的城市。“人民城市人民建，人民城市为人民”的理念，是“必须坚持人民至上”在城市规划、建设、治理全过程中的集中体现，要始终做到一切依靠人民，一切为了人民。归根结底，就是要把人民的主体地位、发展要求、作用发挥贯穿于城市规划建设和发展治理各个方面，提升人民群众获得感、幸福感、安全感。

党的十八大以来，我国城市建设取得历史性成就、发生历史性变革。从生态环境看，城市人居环境显著改善，地级及以上城市黑臭水体基本消除，空气优良天数比例达到87.5%，2021年全国城市建成区绿地率达到38.7%，为城市更美好更宜居创造了基础条件。但是，也要看到，我国生态环境质量稳中向好的基础尚不稳固，从量变到质变的拐点还没有到来，城市环境问题还比较突出。有的城市空气质量仍处于“气象影响型”阶段，重污染天气时有发生；有的城市噪声污染、光污染加剧，困扰居民正常生活；有的城市垃圾分类工作进展缓慢，绿色生活方式尚未形成。解决这些问题，必须紧密结合我国城镇化进程和城市建设实际，更好地推进以人为核心的城镇化，按照新型城镇化空间格局，区分大中小城市生态环境承载力，有针对性地开展生态环境治理，把城市建设成为人与人、人与自然和谐共生的美好家园。

（一）城市群、都市圈要突出协同治理。党的二十大报告指出，以城市群、都市

【作者简介】钱勇，习近平生态文明思想研究中心主任，生态环境部环境与经济政策研究中心党委书记、主任，邮政编码：100029。

① 《党的二十大报告辅导读本》，北京：人民出版社，2022年，第29页。

圈为依托构建大中小城市协调发展格局^①。生态网络共建和环境联防联控是城市群、都市圈协同发展的重要内容。要强化生态环境共保联防，联合开展大气污染综合防治，推动跨界水体环境治理，加强固废危废污染联防联控，提升区域污染防治的科学化、精细化、一体化水平^②。联合实施生态系统保护和修复工程，建立完善横向生态保护补偿机制，实现超大城市群生态环境的整体保护、系统修复和综合治理。

（二）超大特大城市要突出转变发展方式。党的二十大报告强调，加快转变超大特大城市发展方式^③。绿色低碳转型是题中应有之义，对于建设人与自然和谐共生的现代化，具有极强的示范引领作用。超大特大城市布局了全国主要要素市场、国家战略科技力量、综合交通枢纽^④，但也存在人口过度集中、空气污染等“大城市病”。必须加快发展方式绿色转型，科学确定城市规模和开发强度，锚定碳达峰碳中和目标，推动能源清洁低碳安全高效利用，促进工业、建筑、交通等领域清洁低碳转型^⑤，推动形成绿色低碳的生产方式和生活方式。

（三）大中城市要突出生态宜居功能。城市让生活更美好，生态宜居是前提。大中城市是现代化的重要载体，也是人口最密集、污染排放最集中的地方。大中城市是我国城市发展链条的关键环节，需要充分发挥承接符合自身功能定位、发展方向的超大特大城市产业转移和功能疏解的作用，必须积极拓展绿色空间，完善与之相匹配的生态功能，保障大中城市生活品质。大中城市建设发展要体现尊重自然、顺应自然、保护自然的理念，以自然为美，大力开展生态修复，把好山好水好风光融入城市，让城市再现绿水青山^⑥。

（四）中小县城要突出建设和美家园。县城是我国城镇体系的重要组成部分，是城乡融合发展的关键支撑。党的二十大报告提出，推进以县城为重要载体的城镇化建设^⑦。改革开放以来，在快速城镇化进程中，县域经济发展取得较大提升，但在生态环境治理方面仍有明显的短板弱项。要以提升县城人居环境为重点，推进环境基础设施提级扩能，建设垃圾、污水收集处理设施，加强低碳化改造，打造蓝绿公共空间^⑧。统筹县乡村功能衔接互补，推进城乡人居环境整治，建设宜居宜业和美乡村。

① 《党的二十大报告辅导读本》，北京：人民出版社，2022年，第29页。

② 中共中央宣传部、中华人民共和国生态环境部编：《习近平生态文明思想学习纲要》，北京：学习出版社、人民出版社，2022年，第68页。

③ 《党的二十大报告辅导读本》，北京：人民出版社，2022年，第29页。

④ 《党的二十大报告辅导读本》，北京：人民出版社，2022年，第305页。

⑤ 《“十四五”新型城镇化实施方案》，中华人民共和国国家发展和改革委员会网站，https://www.ndrc.gov.cn/fggz/fzzlgh/gjjzqgh/202207/t20220728_1332050_ext.html [2023-02-10]。

⑥ 中共中央宣传部、中华人民共和国生态环境部编：《习近平生态文明思想学习纲要》，北京：学习出版社、人民出版社，2022年，第42页。

⑦ 《党的二十大报告辅导读本》，北京：人民出版社，2022年，第29页。

⑧ 《“十四五”新型城镇化实施方案》，中华人民共和国国家发展和改革委员会网站，https://www.ndrc.gov.cn/fggz/fzzlgh/gjjzqgh/202207/t20220728_1332050_ext.html [2023-02-10]。

二、提升城市生态环境治理水平的重要着力点

党的二十大对提高城市规划、建设、治理水平作出部署，也为我们提升城市生态环境治理水平指明了方向。要处理好城市生产生活和生态环境保护的关系，聚焦推动高质量发展、创造高品质生活、实现高效能治理，突出重点、突破难点，统筹谋划、系统推进，打造宜居、韧性、智慧城市。

（一）推动高质量发展。党的二十大报告指出，高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务^①。推动经济社会发展绿色化、低碳化是实现高质量发展的关键环节。我国已转向高质量发展阶段，生态环境支撑保障作用日趋明显。城市发展不能只考虑规模经济效益，必须把生态放在更加突出的位置，统筹城市布局的经济需要、生活需要、生态需要，按照促进人与自然和谐共生的要求，从“有没有”转向发展“好不好”、质量“高不高”^②。要以资源环境承载力为硬约束，科学划定城市开发边界和生态保护红线，以高水平保护促进高质量发展，推动经济实现质的有效提升和量的合理增长。

（二）促进经济社会发展全面绿色转型。绿色决定发展的成色。习近平总书记指出：“杀鸡取卵、竭泽而渔的发展方式走到了尽头，顺应自然、保护生态的绿色发展昭示着未来。”^③城市是经济社会发展的中心，理应成为引领经济社会发展全面绿色转型的排头兵。要加快发展方式绿色转型，加快推动产业结构、能源结构、交通运输结构等调整优化，推进产业园区循环化改造，开展绿色生活创建行动，引领全社会形成绿色低碳的生产方式和生活方式，提升经济发展的“含金量”“含绿量”，降低“含碳量”^④。

（三）优化城市空间格局。国土是生态文明建设的空间载体。要按照人口资源环境相均衡、经济社会生态效益相统一的原则，整体谋划城市国土空间开发，统筹人口分布、经济布局、国土利用、生态环境保护，科学布局生产空间、生活空间、生态空间。扩大森林、湖泊、湿地等绿色生态空间比重，增强水源涵养能力和环境容量，节约集约利用土地、水、能源等资源，实现生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀，让城市生活更方便、更舒心、更美好。

（四）保护城市生物多样性。城市生物多样性是衡量城市的生态安全和生态平衡的重要指标。要统筹山水林田湖草沙等要素，兼顾自然生态系统和人工生态系统，大

① 《党的二十大报告辅导读本》，北京：人民出版社，2022年，第25页。

② 中共中央宣传部、中华人民共和国生态环境部编：《习近平生态文明思想学习纲要》，北京：学习出版社、人民出版社，2022年，第42页。

③ 中共中央宣传部、中华人民共和国生态环境部编：《习近平生态文明思想学习纲要》，北京：学习出版社、人民出版社，2022年，第53页。

④ 钱勇：《站在人与自然和谐共生的高度谋划发展》，《学习时报》2023年1月20日，第2版。

力开展市域生物多样性监测，保护生物栖息地，建设人与自然和谐共生的城市生态系统。同时，生态保护和污染防治密不可分、相互作用^①，污染防治好比是分子，生态保护好比是分母，要对分子做好减法，降低污染物排放量，深入推进污染防治；对分母做好加法，扩大环境容量，提高城市生态系统服务功能和自我维持能力。

（五）尊重城市自然生态系统的原真性和完整性。党的二十大报告强调，必须牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，站在人与自然和谐共生的高度谋划发展^②。实践中，生态文明建设领域也存在突出的形式主义、官僚主义问题。比如，一些城市提出生态城市口号，但思路却是大树进城、开山造地、人造景观、填湖填海等；个别地方甚至搞破坏性“建设”，不顾实际情况大规模迁移砍伐城市树木。这不是在建设生态文明，而是在破坏自然生态。加强城市生态环境治理，要敬畏历史、敬畏文化、敬畏生态，依托现有山水脉络、人文底蕴、特色产业等，让城市融入大自然，让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁^③。

三、准确把握提升城市生态环境治理水平和能力的基本要求

加快提升城市生态环境治理水平和能力，必须认真学习贯彻党的二十大精神，全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，牢牢把握战略路径和策略方法，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、宜游的城市生态环境。

（一）坚持党的全面领导。坚持党的全面领导是坚持和发展中国特色社会主义的必由之路。我们要深入学习贯彻习近平生态文明思想，坚持“人民城市人民建、人民城市为人民”的理念，深刻领悟“两个确立”的决定性意义，不断增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，牢记“国之大者”，把党的领导落实到城市生态环境治理各环节，始终保持加强生态文明建设的政治定力和战略定力。

（二）坚持人民至上。马克思主义的人民立场是中国共产党的根本政治立场。发展经济是为了民生，保护生态环境同样也是为了民生。城市是人集中生活的地方，城市建设必须把让人民宜居安居放在首位，把最好的资源留给人民。我们要始终坚持以人民为中心的发展思想，深入推进污染防治，持续改善生态环境质量，让城市居民在绿水青山中共享自然之美、生命之美、生活之美。

（三）坚持完整准确全面贯彻新发展理念。新发展理念是一个整体，在贯彻落实中要完整把握、准确理解、全面落实，把新发展理念贯彻到经济社会发展全过程、各

① 中共中央宣传部、中华人民共和国生态环境部编：《习近平生态文明思想学习纲要》，北京：学习出版社、人民出版社，2022年，第74页。

② 《党的二十大报告辅导读本》，北京：人民出版社，2022年，第45页。

③ 中共中央宣传部、中华人民共和国生态环境部编：《习近平生态文明思想学习纲要》，北京：学习出版社、人民出版社，2022年，第42页。

方面、各领域和各环节^①。绿色是永续发展的必要条件和人民对美好生活追求的重要体现，绿色发展注重的是解决人与自然和谐共生问题。要加快构建新发展格局，着力推动高质量发展，站在人与自然和谐共生的高度谋划发展，按照生态优先、节约集约、绿色低碳发展的要求，做好城市规划、建设、治理的顶层设计和战略安排。

（四）坚持精准治污、科学治污、依法治污。精准、科学、依法治污，是深入推进城市污染防治的重要工作方针。其中，精准就是要做到问题、时间、区域、对象、措施“五个精准”；科学就是要遵循客观规律，强化对环境问题成因机理及时空和内在演变规律的研究，切实提高工作的科学性、系统性和有效性；依法就是要坚持依法行政、依法推进、依法保护，以法律的武器治理环境污染，用法治的力量保护生态环境。同时，精准科学依法对统筹生态与安全、加快构建现代环境治理体系等，同样具有重要指导意义。

（五）坚持系统观念。系统观念是具有基础性的思想和工作方法。生态是统一的自然系统，是相互依存、紧密联系的有机链条，生态文明建设是一个系统工程。我们要更加注重系统观念的科学运用和实践深化，坚持综合治理、系统治理、源头治理。城市生态环境治理是一项系统工程，需要统筹兼顾经济、生活、生态、安全等各个方面，必须坚持系统思维，在协同推进降碳、减污、扩绿、增长等多重目标中，探索寻求最佳平衡点，推动各级各类城市在绿色转型中，实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。

责任编辑：庄立

推进人与自然和谐 共生现代化的三重维度

李宏伟

推进人与自然和谐共生是中国式现代化的本质要求。党的二十大报告全面系统总结了党的十八大以来生态文明建设取得的历史性成就，深刻阐述了人与自然和谐共生中国式现代化的重要特征，对推动绿色发展、促进人与自然和谐共生作出了重大战略部署。为此，本文从理念、制度、战略等三重维度探讨如何推进人与自然和谐共生的现代化。

^① 习近平：《全党必须完整、准确、全面贯彻新发展理念》，《求是》2022 年 16 期，第 4—9 页。

【基金项目】国家社会科学基金重大项目“党的十八大以来党领导生态文明建设实践和经验研究”阶段性成果（批准号：22ZDA106）。

【作者简介】李宏伟，中共中央党校（国家行政学院）社会和生态文明教研部教授、博士生导师，邮政编码：100091，电子邮箱：13621227329@139.com。