



深刻把握美丽中国建设面临的新形势新要求

Deeply grasp the new situation and new requirements of building a beautiful China

■文 / 储成君

2023年,党中央再次召开全国生态环境保护大会,并印发了《中共中央 国务院关于全面推进美丽中国建设的意见》。习近平总书记在讲话中明确指出,我国生态环境保护结构性、根源性、趋势性压力尚未根本缓解,我国经济社会发展已进入加快绿色化、低碳化的高质量发展阶段,生态文明建设仍处于压力叠加、负重前行的关键期。习近平总书记对生态文明建设形势的最新判断,具有高度的战略性、充分的前瞻性和很强的针对性,客观准确地分析了美丽中国建设所处的时代方位。准确把握这一形势判断,需要深入思考与全面分析结构优

化、质量改善、科技进步、治理能力、资金投入等方面不断交织、转换、叠加的有利因素和不利因素,充分认识美丽中国建设面临的重大机遇与挑战。

结构优化进入转折阶段。结构优化调整是实现绿色化、低碳化高质量发展的关键环节。党的十八大以来,我国经济结构优化升级取得阶段性进展,服务业增加值占国内生产总值的比重从2012年的45.5%上升到2023年的54.6%,钢铁、煤炭行业去产能任务全面完成,火电、钢铁等行业超低排放改造扎实推进,建成了世界上最大的清洁煤电体系。能源消费结构不断优化, 10

年来,我国以年均3%的能源消费增速支撑了年均6%以上的经济增长。煤炭消费比重从2012年的68.5%下降到2023年的55.3%,非化石能源消费比重从2012年的9.7%上升到2023年的17.7%。绿色交通体系建设也得到了加强,扭转了铁路货运比例下降的趋势。

然而,结构性、布局性问题依然突出,产业、能源、运输等重点领域绿色转型亟待加快。一是产业结构调整任务艰巨,我国工业产品种类多、产能过剩风险大,有1200多种工业产品的产量位居世界首位,玻璃、水泥、粗钢、火电分别占全球总量的一半以上。2023年,全国工业企业产能利用率为75.1%,同比下降0.5个百分点。随着房地产投资、出口等指标出现负增长,产能利用下降的风险将进一步加大。二是能源结构调整步伐放缓,2023年,全国能源消费量同比增长5.7%,增速同比上升2.8个百分点,单位GDP能耗不降反升0.5%。“十四五”时期以来,与能源相关的单位GDP能耗、单位GDP碳排放强度、非化石能源消费比重等指标已滞后于序时进度,能源消费总量面临更大约束,结构调整步伐亟待加快。三是运输结构调整面临制约,我国综合运输体系结构仍不合理,2023年公路货运占比为73.7%,同比上升0.4个百分点,铁路、水运在大宗货物运输中低成本、低能耗的优势尚未充分发挥,机动车保有量仍处于上升通道。四是碳达峰碳中和任务艰巨,我国要在2030年实现碳达峰后,用约30年时间实现约100亿吨的减排,年均减排目标在3亿吨以上。而欧盟从碳达峰到碳中和约70年,减排约40亿吨,年均减排仅0.6亿吨。因此,我国将成为全球历史上最短时间内实现从碳达峰到碳中和的国家。

质量改善进入关键阶段。党的十八大以来,我国坚决向污染宣战,深入实施蓝天、碧水、净土保卫战等污染防治攻坚战标志性战役,生态环境质量得到显著改善,成功创造了最大发展中国家在经济社会快速发展的同时有效保护生态环境的“中国方案”。空气质量发生历史性变化,全国PM_{2.5}浓度从2015年的46微克/立方米降至2023年的30微克/立方米,达到世卫组织第一阶段过渡值;水环境质量实现转折性提升,2012—2023年,地表水Ⅰ—Ⅲ类优良水体断面比例提高25.3个百分点,2023年劣Ⅴ类水体比例降至0.7%,地级及以上城市建成区黑臭水体基本消除;土壤环境风险得到有效管控,实现固体废物“零进口”目标。生态系统稳定性持续增强,陆域生态保护红线

面积占陆域国土面积比例超过30%,森林覆盖率达到24.02%,21世纪以来中国为全球贡献了1/4的新增绿化面积。

然而,生态环境形势依然严峻,一些治理成效显著的领域减排空间逐渐缩小,环境污染防治的复杂性增加、边际成本不断上升、改善难度持续加大,生态环境质量改善已到了滚石上山、爬坡过坎的紧要关头,稍有松懈就可能出现波动甚至反弹,从而影响人民群众对生态环境改善成果的获得感和认同感。空气质量改善成果还不够稳固,量变到质变的拐点尚未到来,2023年受疫后经济恢复、沙尘等极端不利气象条件的影响,部分行业和领域污染物排放量有所增加,生态环境质量出现波动,全国PM_{2.5}浓度同比上升3.4%,整体仍未摆脱气象条件影响。水生态环境不平衡问题依然突出。土壤和地下水的防治欠账多、难度大,固体废物和新污染物治理涉及面广、工作量大,历史遗留问题多,综合利用水平有待提高,农业农村生态环境保护仍是突出短板。此外,在气候变暖的大背景下,全球已进入厄尔尼诺状态,大概率会带来更多高温、暴雨、暖冬等极端异常天气,不利于污染物扩散,更难以保障水生态流量,进一步加大了生态环境质量改善的难度。

科技进步进入自主阶段。科学技术进步是生态文明建设的关键支撑。党的十八大以来,创新驱动发展战略全面推进,科技实力实现跨越式提升,2023年,全社会研发经费支出达3.33万亿元,全社会研发投入强度提高到2.64%,接近经合组织国家平均水平。高技术制造业增加值占规模以上工业增加值的比重从2012年的9.4%提高到2023年的15.7%。煤炭清洁高效利用、新型核电、特高压输电等绿色技术处于世界领先地位,新能源汽车产销量以及光伏、风电装机容量连续多年位居世界第一,2022年,我国出口的风电光伏产品为其他国家减少二氧化碳排放约5.7亿吨,合计减排28.3亿吨,约占全球同期可再生能源折算碳减排量的41%,二氧化碳排放强度累计下降35%左右,超额完成了对国际社会的承诺,为全球绿色低碳转型作出了巨大贡献。

然而,在中美竞争日益激烈的背景下,美国不断滥用国家安全概念构筑芯片壁垒,打压我国高技术企业。美国出台通胀削减法案,欧盟推出碳边境调节机制等贸易保护措施,对全球产业链、供应链安全带来重大而深远影响。2023年,我国高新技术产品出口额

和进口额同比分别下降5.8%和5.2%。以国家安全为名的技术壁垒不仅破坏了全球产业链、供应链秩序,加大了我国产业转型升级的短期难度,也会延缓全球绿色低碳转型进程,对通过技术升级实现源头减排带来不利影响。

治理能力进入深化阶段。党的十八大以来,生态环境治理体系和治理能力现代化建设加快推进,制定了40余件生态文明建设和生态环境保护的改革方案,排污许可、生态保护补偿、生态环境损害赔偿、生态环境监测网络建设等制度深入实施。同时,制修订30余部与生态环境保护相关的法律和行政法规,制定实施《中央生态环境保护督察工作规定》等专项党内法规,完成两轮中央生态环境保护督察任务,整合组建了生态环境保护综合执法队伍,实行省以下生态环境机构监测监察执法垂直管理制度。至此,“四梁八柱”性质的制度体系基本形成,生态环境治理水平得到有效提升。

然而,生态文明改革措施的系统性、整体性和协同性尚未得到充分发挥。生态环境治理主要依赖行政手段,相关责任主体的内生动力未被有效激发,市场化机制有待进一步建立和完善。一些企业的法治意识还不够强,缺乏依法治理环境污染和保护生态环境的自觉性。近期对部分企业污染治理的检查发现,一些企业为降低成本、提高产量,存在不正常运行污染治理设施、超标排放、伪造生产台账、篡改在线监测和手工监测数据等恶意违法问题,第三方环保服务机构的弄虚作假现象也屡禁不止。

资金投入进入多元阶段。资金投入是推动生态文明建设的基本保障。党的十八大以来,生态环保资金渠道不断拓展,绿色发展后劲持续增强。2016—2021年,全国财政累计安排生态环保资金5.24万亿元,年均增长8%以上。其中,中央财政投入2.37万亿元,占比达45.2%。政府进一步完善绿色采购政策,设立国家绿色发展基金,建成全球规模最大的碳排放权交易市场并平稳运行,将符合条件的生态环保项目纳入政府债券支持范围,引领绿色金融体系建设。同时,规范推广政府和社会资本合作(PPP)项目、生态环境导向的开发(EOD)项目、政府购买服务等生态环境治理投融资模式,撬动更多社会资本进入绿色发展领域。

然而,受新冠疫情防控、房地产市场下行等因素影响,近年来中央和地方财政收支压力明显增大,生

态环境治理面临资金投入减少的困境。2023年,全国节能环保领域公共预算支出同比增长4.1%,低于一般公共预算支出增速1.3个百分点,占比连续4年下降,难以满足环境基础设施建设需求。一些地方债务风险上升,地方环境治理财政资金保障难度大,地方政府拖欠工程款以及污染治理设施运营费等问题突出,环保企业普遍面临回款慢、回款难的问题,部分环境基础设施运行困难,治污设施减排效果难以保障。企业资金压力明显增大,根据最新披露的环保上市公司业绩预告,七成上市环保企业净利润出现不同程度下滑,影响其技术改造升级和治污减排意愿。

总体而言,全面、准确地认识生态文明建设面临的新形势新阶段,是保护生态环境、建设美丽中国的重要基础和前提。习近平总书记在全国生态环境保护大会上明确了生态文明建设新的历史方位和前进方向。这要求我们瞄准既定奋斗目标坚定前行,坚持生态优先、绿色发展,倒逼经济结构优化升级,从源头上破解资源环境约束问题,持之以恒打好污染防治攻坚战,加强生态保护和修复,加快推动发展方式绿色转型,推动生态环境持续改善、全面改善、根本好转,满足人民群众日益增长的对优美生态环境的需要,努力实现美丽中国建设目标。

作者单位:生态环境部环境规划院

