

美丽中国视域下 环境规划的属性、任务与范畴

□ 史骥伟 瞿琳 包存宽

2023年12月，中共中央、国务院发布《关于全面推进美丽中国建设的意见》（以下简称《意见》），系统阐释了全面推进美丽中国建设的总体要求。2025年1月，生态环境部发布《关于建设美丽中国先行区的实施意见》《美丽城市建设实施方案》《美丽乡村建设实施方案》，美丽中国建设的实施体系进一步完善。至此，全领域转型、全方位提升、全地域建设、全社会行动的人与自然和谐共生的美丽中国建设格局已经形成。

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》指出，加快经济社会发展全面绿色转型，建设美丽中国。建设美丽中国，需要一项既能兼顾目标引领与问题导向，又能统筹协调全领域各个方面，还能衔接从理念到行动、从理论到实践的综合性政策工具。规划是为实现特定目标，依据自然规律和社

会经济发展规律而对人类活动作出的时间和空间上的合理安排。

2018年的规划体制改革和2025年6月结束公开征求意见的《中华人民共和国生态环境法典（草案）》都明确，国家建立“以国家发展规划为统领，以国土空间规划为基础，以专项规划、区域规划为支撑”的规划体系。已于2025年5月29日结束征求意见的《中华人民共和国国家发展规划法（草案）》也明确“国家级专项规划、区域规划、国土空间规划应当依据国家发展规划编制，并按规定适时调整”。在规划体系不断完善的当下，美丽中国建设需要相关规划尤其是环境规划、国民经济与社会发展规划（简称“发展规划”）和国土空间规划各司其职，形成合力，共同推动实现人与自然和谐共生的现代化。

我们对《意见》中的33个三级标题进行了梳理，选出27个与规划相关的主题，梳理出环境规

划、发展规划和国土空间规划在美丽中国建设中的使命与任务。

（见图1）

在人与自然的系统中，自然是先于人存在的。一方面，包括生态环境在内的自然界是人类社会生存与发展的基础；另一方面，生态环境问题的根源涉及社会经济、生产生活各方面和全过程。环境规划，实质上是“为了环境”

（实现特定的生态环境目标）而对“人类活动”在时间与空间上进行的合理（既符合经济社会发展规律，又符合自然规律）安排。因此，在整个规划体系中，环境规划即便被定位为专项规划，也明显不同于其他专项规划。最大的不同就在于环境规划须担负起统筹协调其他专项规划之责，甚至协同发展规划、国土空间规划形成推进美丽中国建设的“规划合力”。因此，亟须基于美丽中国建设的现实需要，梳理环境规划的属性与任务，并在此基础上

界定环境规划的范畴。

一、美丽中国视域下环境规划的本质属性

规划是对人们社会经济、生产生活等活动在时间和空间上的合理安排。生态文明建设是关系中华民族永续发展的根本大计，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。环境规划作为美丽中国建设的政策载体，要能够将人与自然和谐共生、绿色发展等理念融入具体的制度安排、规划设计和建设实践中。因此，应依据时间性、空间性和关联性“存在的三元辩证”，在

美丽中国视域下深入分析环境规划的本质属性。（见图2）

1. 环境规划的时间性

我国具有长期规划的传统和战略规划定力，也将以规划的确定性和“长期主义”坚定并持续推进美丽中国建设。《意见》不仅明确了美丽中国建设的三个阶段目标，还进一步指出，“十四五”期间（2021—2025年）以深入攻坚为重点，实现生态环境持续改善；“十五五”期间（2026—2030年）巩固拓展成果，确保2030年前实现碳达峰目标，并推动生态环境全面改善；“十六五”期间（2031—2035年）

整体提升生态环境质量，最终实现生态环境根本好转，基本建成美丽中国。可以说，美丽中国建设的关键节点和时间跨度与规划编制周期相一致，体现了环境规划在生态环境保护工作和美丽中国建设中的“龙头”和“载体”作用。

2. 环境规划的空间性

“美丽+”建设工作以美丽中国为统领，需要美丽城市、美丽乡村等不同地域，美丽蓝天、美丽河湖、美丽海湾、美丽山川等不同方面的共同推进。环境规划的空间性，既体现在省、市、县等不同行政层级的规划中，也

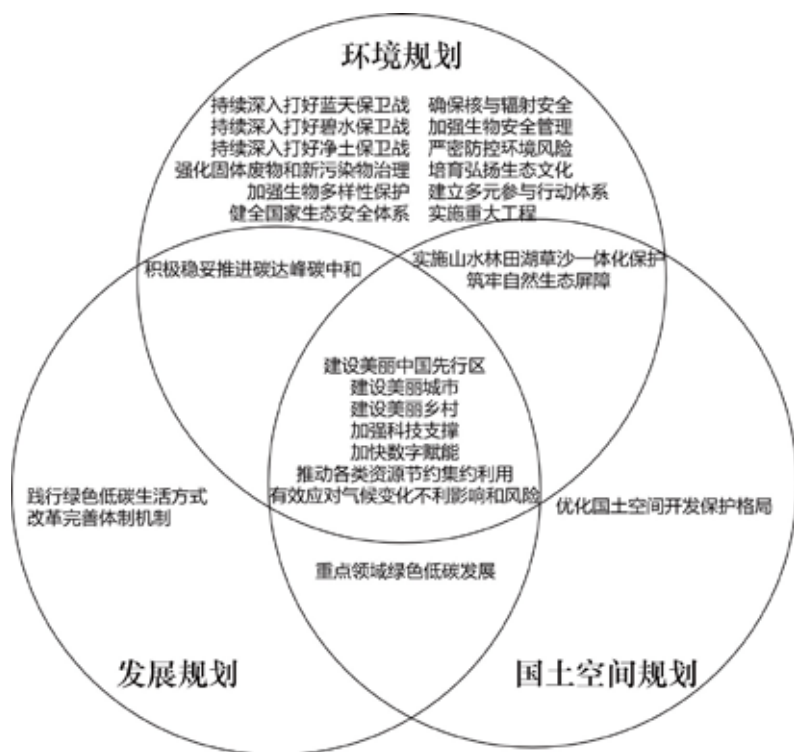


图1 环境规划、发展规划及国土空间规划的使命与任务

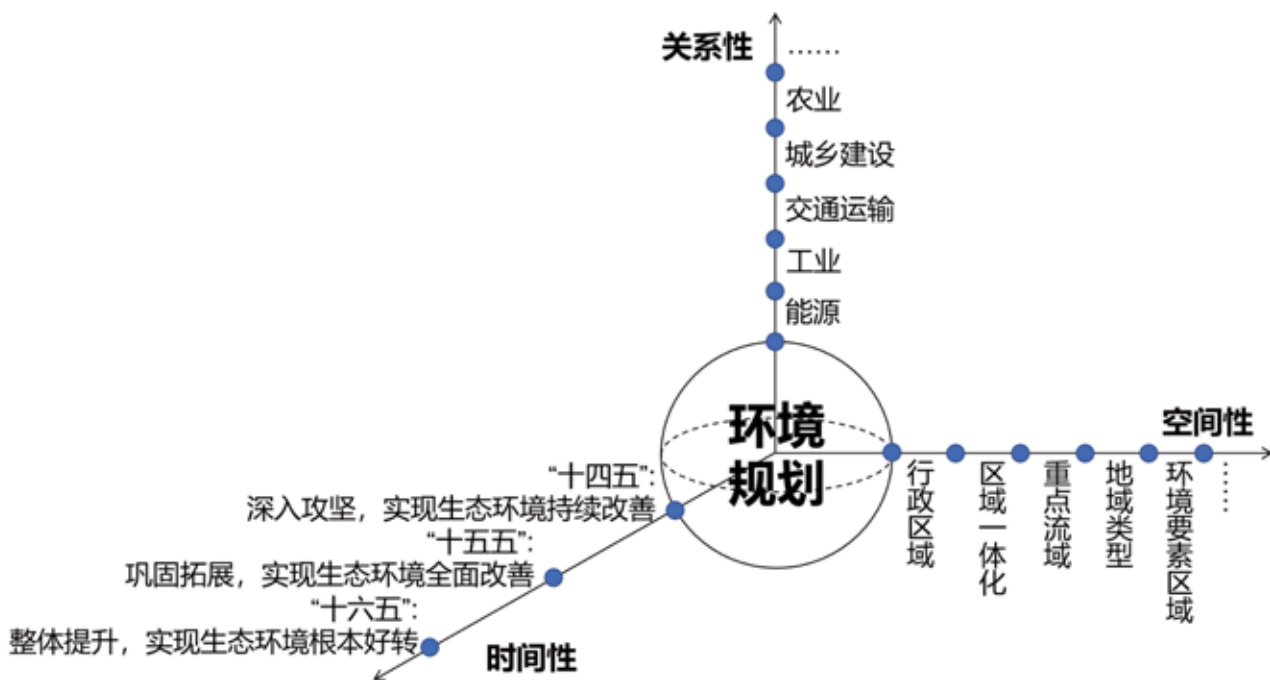


图2 美丽中国视域下环境规划的基本属性

涉及京津冀、长三角等区域一体化安排。同时，考虑大气、水、土壤等环境要素，以及流域、海域与区域特征，它还体现在长江、黄河等跨流域规划中。这使得环境规划兼具地域性、区域性和全国性特征。

3. 环境规划的关联性

美丽中国建设不仅需要协调好人与自然的关系，经济社会发展与生态环境保护的关系，城乡关系，政府、企业、公众之间的关系，以及政府各部门之间关系等，还要求“全领域转型”和“全社会行动”，需要推动经济社会

发展绿色化、低碳化。因此，环境规划在关系维度上，应突出其在时间、空间上进行充分协调与合理安排的能力，能够通过制度协同和多元主体协作，统筹产业结构调整、污染治理、生态保护 and 应对气候变化等。环境规划应指导工业、农业、交通、能源等领域专项规划的环保专题的内容、形成与施行，促进能源、工业、交通运输、城乡建设、农业等领域绿色低碳转型，以减污降碳协同增效为重点，优化能源结构，协同培育壮大绿色生产力，推动经济社会发展绿色化、低碳化，

鼓励园区、企业、社区、学校等基层单位开展绿色、清洁、零碳引领行动，形成人人参与、人人共享的良好社会氛围，促进政府各部门、各领域之间的制度协同与政府、社会、企业之间的协作。

二、美丽中国视域下环境规划的主要任务

规划作为从理念到行动、从理论到实践的桥梁，其本身具有哲学任务、适应任务和转译任务。规划编制需要贯彻人与自然生命共同体等理念，对现实问题进行多学科或跨学科的科学、合理、

全面认识和准确把握，在此基础上，将相关学科领域的知识转化为“规划语言”以更好指导实践，促进哲学与科学之间、不同学科之间、政府与公众之间的“沟通交流”。

1. 哲学任务

“人与自然和谐共生”应作为规划编制与实施的基本依据和首要准则。

在哲学层面对于“人与自然关系”的认识，主要体现为人类对自然界规律的理解与把握。马克思主义哲学认为人与自然之间的关系是辩证统一的。“人因自然而生，人与自然是一种共生关系。”自然是生命之母，人与自然是生命共同体，人类必须对自然怀有敬畏之心，必须尊重自然、顺应自然、保护自然。

人与自然生命共同体实质上是一个包含三个层次的“共同体”，分别是地球生命共同体或人与自然生命共同体、人类命运共同体、山水林田湖草沙生命共同体。其中，“地球生命共同体”与“人与自然生命共同体”概念属于同一层次的不同表述。“地球生命共同体”侧重于自然界的视角，强调地球生态系统中所有生命形式的相互依存与共生关系；而“人与自然生命共同体”则侧重于人类视角，凸显人类在“人与自然

关系”或地球生命网络中的位置与责任，强调人类行为对自然生态系统的影响及人类与自然界的共生状态。山水林田湖草沙是生命共同体，即生态系统是一个生命共同体，生态要素之间以及各生态要素与生态系统之间相依共存、彼此影响和适应，构成休戚相关、生生不息的生命链条，这是人类命运共同体存续的前提和基础。人类命运共同体聚焦于人类社会内部，强调的是各国、各民族之间在命运上的紧密相连与共同繁荣。人类命运共同体的活动又反作用于自然生命共同体，二者相辅相成，构成人与自然生命共同体的丰富内涵。

2. 转译任务

人与自然生命共同体是理念层面的，是处理人与自然关系的价值引领，是价值性问题；人与自然和谐共生是理论与实践层面的，要站在人与自然和谐共生的高度谋划发展、实现人与自然和谐共生的现代化和建设人与自然和谐共生的美丽中国等，是具有理论支撑和实践导向的战略要求或发展目标。从哲学理念到实践准则，需要通过规划进行“转译”。

不同领域及其背后的不同学科之间，以及学科知识到地方实践之间往往存在一定壁垒，规划也承担起相应的“转译”任务，

将各个领域的理念和知识融合并“转译”到实践领域。美丽中国建设需要跳出自然科学领域，实现与哲学社会科学的交叉，融合生态学、地理学、环境学、规划学、政策学、经济学、社会学等多学科知识体系。规划能够融合各学科基质，指明绿色低碳发展的美丽中国建设道路。

除此以外，还应将学理性、政策性的规划文本“转译”为便于公众理解的行动指南。在美丽中国建设中，规划不应停留于政策语言与学术语言，而应“转译”为大众语言，促进不同地区和不同人群之间的有效沟通，避免信息鸿沟，保证信息对称。

3. 适应任务

《意见》强调美丽中国建设要求“全方位提升”和“全地域建设”，坚持地域统筹和城乡融合，一体化推进美丽蓝天、美丽河湖、美丽海湾、美丽山川等“美丽+”建设工作。同时，因地制宜、梯次推进美丽中国建设全域覆盖，展现大美西部壮美风貌、亮丽东北辽阔风光、美丽中部锦绣山河、和谐东部秀美风韵，塑造各具特色、多姿多彩的美丽中国建设板块。因此，环境规划应分区分类系统治理改善生态环境质量、维护生态安全，在省级、市级、县级等行政区，京津冀、长三角、

粤港澳大湾区等区域进行大气、水、海洋、土壤等生态要素的污染治理和生态保护。

三、美丽中国视域下环境规划的基本范畴

环境规划应主动衔接未来的发展规划法和生态环境法典，瞄准2035年广泛形成绿色生产生活方式、碳排放达峰后稳中有降、生态环境根本好转、美丽中国建设目标基本实现的要求。环境规划或生态环境规划，是为了“生态环境”而对人类相关社会经济活动在“时间—空间—关系”三个维度上的协同与合理安排，因此，环境规划应涵盖污染防治、生态保护和绿色低碳发展三个方面。

1. 污染防治

污染防治方面主要涉及空气、水、土壤、噪声等环境要素污染治理相关的规划或篇章，明确包括治理手段、重大工程、环境监测等内容，覆盖源头防控、过程监管、末端治理、后果严惩等管理工作。对未达到国家生态环境质量标准的重点区域、流域、海域，要制定并实施限期达标规划、改善规划及其实施方案等。

当下，“美丽+”建设仍面临着生态环境保护结构性、根源性、趋势性压力尚未根本缓解，

部分区域生态系统退化趋势尚未根本扭转等挑战。生态环境保护规划作为国民经济和社会发展规划的专项规划，应涵盖污染防治的目标、任务、保障措施等，并统筹、协调、指导和约束未达到国家生态环境质量标准的重点区域、流域、海域依法制定的限期达标规划、改善规划及其实施方案，以及水行政、林业草原等有关部门在各自职责范围内编制有关生态环境领域的规划，共同打造好蓝天、碧水、净土保卫战。

2. 生态保护

生态保护方面主要包括，维护生态服务功能、保障生态安全、满足人民群众的生态产品需要，筑牢自然生态屏障，稳固国家生态安全屏障，遵循“山水林田湖草沙一体化保护和系统治理”的理念，加快实施重要生态系统保护和修复重大工程，强化生物多样性保护工作协调机制的统筹协调作用，推动生态系统格局更加稳定。

相应的生态保护规划，除了明确生态保护目标、任务、保障措施等，还应涉及国土空间规划的相关生态保护内容（比如生态空间统筹安排、生态保护红线的划定、生态保护与修复等），区域规划中有关生态环境领域的规划或生态环境专项规划，林业、

自然资源开发的有关专项规划，以及生态环境分区管控。其中，以“三线一单”为主的生态环境分区管控须纳入环评尤其是规划环评、政策环评，并通过环评的行政许可进一步落实环境规划的相关要求。这既可以增强环境规划对社会经济相关活动的刚性和可操作性，又可以“发挥规划对生态环境保护的引领、指导和约束作用”。

3. 绿色低碳发展

在美丽中国“全领域转型”的建设目标下，绿色低碳发展是解决生态环境问题的治本之策，也应是环境规划的重要内容。相关规划内容须聚焦加快发展方式绿色转型和应对气候变化，协调各方力量统筹推进重点领域绿色低碳发展，积极推动各类资源节约集约利用，积极稳妥推进和实现碳达峰。

其中，应对气候变化包括减缓和适应两个方面，须协同区域规划中有关绿色发展领域的规划或绿色发展专项规划，统筹能源、工业、交通运输、城乡建设、农业等部门在各自职责范围内编制有关生态环境领域的规划，统筹产业结构调整，推动清洁生产，提高应对气候变化的能力，实现经济社会发展绿色化、低碳化。

相关领域或部门的环境规划

内容须统筹协调，并加强环境规划与其他环境管理制度尤其是规划环评制度的衔接，以形成协同推进“保护生态环境，防治污染和其他公害，保障公众健康和生态环境权益，推动绿色发展，建设生态文明，全面推进美丽中国建设，加快推进人与自然和谐共生的现代化”的制度合力。

四、政策建议

1. 加快推进环境规划制度化进程

2025年12月22日，《中华人民共和国生态环境法典（草案）》提请十四届全国人大常委会第十九次会议审议，《中华人民共和国国家发展规划法（草案）》提请十四届全国人大常委会三次审议，从国家制度层面进一步完善规划体系的制度化进程；在地方上，《上海市发展规划条例》已于2025年7月1日开始施行，从制度层面完善发展规划的制定、实施工作。建议可抓住规划体系制度化的“机会窗”，加快推进环境规划的制度化进程。

一方面，应确立环境规划体系、规划内容、编制与实施规范等基本内容，厘清环境规划体系内部的关系，明确生态环境保护规划对限期达标规划、改善规划及其实施方案的指导和约束功能，

以及生态环境保护规划对有关部门在各自职责范围内编制有关生态环境领域规划的统筹和协调功能；另一方面，应通过生态环境法典明确环境规划作为专项规划的“协调者”定位，统筹协调其他专项规划的生态环境保护工作，并与发展规划、国土空间规划协同，推进“美丽+”建设。

2. 更好衔接环境规划与其他环境管理制度，形成“1+1>2”的效能

环境规划应统领各项环境保护工作，促进与环境管理各项制度，尤其是规划环评制度的有效衔接，形成共同推动“美丽+”建设的制度合力。环境规划需要统领排污许可、生态补偿、环境监测等环境管理制度，确保所有环境保护工作围绕规划确定的目标、任务和空间布局展开，并强化生态环境规划与规划生态环境影响评价的制度衔接，以“三线一单”作为建设项目环评审批的核心依据，并通过环评的行政许可进一步落实生态环境规划的相关要求，统筹产业结构调整、污染治理、生态保护和应对气候变化，协同推进降碳、减污、扩绿、增长。除此以外，规划环评制度等环境管理制度可反作用于环境规划，通过对规划方案生态环境合理性的论证，实现科学编制与

有效实施的衔接。

3. 聚焦“十五五”，明确美丽中国建设主线

“十五五”时期是美丽中国建设承上启下、实现生态环境根本好转的关键时期，既要巩固已有成果，又要推动生态环境质量实现根本性改善。为此，站在人与自然和谐共生的高度谋划发展，需要突出“全面推进美丽中国建设”的工作主线，将美丽中国建设纳入“十五五”规划建议。

应以发展规划作为全面推进美丽中国建设的“载体”和“龙头”，将美丽中国建设的相关要求，作为其他各类规划、重点开发和重点保护区相关规划编制与实施的基本遵循。同时，通过国土空间规划画好美丽中国蓝图，为城镇增长、产业发展、资源开发、生态环境保护等活动立好规矩、划好红线底线，并在包括生态环境规划在内的各类专项规划中突出美丽中国建设相关内容，将美丽中国的目标任务进一步深化落实、一体推进，推动生态环境治理体系现代化，为中长期绿色发展奠定坚实基础。^[20]

（史骥伟，清华大学法学院；瞿琳，复旦大学环境科学与工程系；包存宽，复旦大学环境科学与工程系，上海市生态环境治理政策模拟与评估重点实验室）