

基于可达、可行、可接受的全面小康社会环境目标研究

王倩¹, 万军¹, 秦昌波¹, 姜文锦¹, 刘培莹², 储成君¹

(1. 环境保护部环境规划院, 北京 100012; 2. 中国农业大学, 北京 100094)

摘要: 基于2020年我国经济社会发展情景, 开展环境目标与其他目标发展协调性分析, 认为环境指标负向发展突出, 是全面小康社会的短板和最大制约因素。从需求侧和供给侧分析小康社会环境目标的政治、公众需求与政府的供给条件、基础和能力, 通过新常态资源环境压力分析与环境质量改善国际对标研究, 认为我国在社会经济发展方式转型尚未完成、环境治理投入没有持续明显提升的情况下, 大幅度、全面改善环境质量还存在很大障碍。提出全面小康的环境目标定位应以环境质量为核心, 响应公众对环境质量改善的期待; 合理看待小康社会的历史定位, 制定阶段性目标; 把握生态环境可达、经济技术可行、人民群众可接受的平衡, 综合确定全面小康社会的环境底线。全面小康环境目标设置应体现保底线、全覆盖、诉民生、有标杆等原则。

关键词: 小康社会; 环境目标; 环境需求; 供给能力; 环境质量

中图分类号: X321

文献标志码: A

Study of Attainable, Feasible and Acceptable Environmental Objectives for an Overall Well-off Society

Wang Qian¹, Wan Jun¹, Qin Changbo¹, Jiang Wenjin¹, Liu Peiying², Chu Chengjun¹

(1.Chinese Academy for Environmental Planning, MEP, Beijing 100012, China; 2.China Agricultural University, Beijing 100094, China)

Abstract: Based on the scenarios of national economic and social development in 2020, a conclusion is drawn from development of coordination analysis of environmental objectives and other objectives that environmental index presents a negative trend as a shortcoming and biggest constraint for the progress in building an overall well-off society. From the analysis of political and public demands of environmental objectives of a well-off society and the supply condition, basis and capacity of the government from the aspects of demand side and supply side, the analysis of new normal resource and environment pressure, and the analysis of international benchmarking research of environmental quality, opinions are drawn that under the circumstance of uncompleted transformation of social and economic development patterns without obvious increase of environmental governance inputs, great and comprehensive improvement of environmental quality will be confronted with big obstacles. Therefore, environmental objectives of building an overall well-off society should be set up with focus on the improvement of environmental quality and the satisfaction of public expectation of better environmental quality. Historical orientation of a well-off society should be evaluated in a reasonable way and milestones should be set in an appropriate manner. The relationship of ecological environment conformity, economic and technological feasibility and public acceptability should be balanced and the environmental bottom line for building an overall well-off society should be defined from multiple points. The environmental objectives for an overall well-off society should be made in the principles of bottom line safeguard, full coverage, livelihood reflection and benchmark reference, etc.

Keywords: Well-off Society; Environmental Objective; Environmental Requirement; Supply Capacity; Environmental Quality

CLC number: X321

收稿日期: 2015-01-09

基金项目: 国家环境保护规划研究(1441400000010); “十三五”环境挑战及环境管理转型战略与政策研究(71441029)

基金资助

作者简介: 王倩(1981-), 女, 高级工程师。研究方向: 中长期国家环境保护规划研究、编制、评估和考核。

“小康”一词最早出自中国古代典籍《礼记·礼运》，描述小康社会是进入理想化的“天下为公”的“大同”社会中的社会形态，强调经济发展和人民生活富足，具有阶段性特征。自1973年邓小平同志提出“三步走”发展战略以来，十五大提出将建设小康社会作为建设国家的战略目标。十八大提出要在2020年全面建成小康社会，基于五位一体的总体布局，从经济、民主、文化、生活和资源环境五个方面明确了小康社会的建设目标。然而，环境与经济、社会的不平衡、不协调、不可持续程度在缓慢加大^[1]，且我国环境问题仍很严峻、环境质量全面扭转时期远未到来^[2]，在全面建成小康社会的决胜期，客观、全面分析2020年全面小康社会的经济社会预期，研究合理、可达、可接受的全面小康社会环境目标。

1 2020年全面小康社会情景分析

1.1 全面建成小康社会的环境内涵

全面小康社会的建设内涵随着经济社会发展不断丰富。十八大提出了全面建成小康社会的要求，提出在全面建成小康社会时经济持续健康发展、人民民主不断扩大、文化软实力显著增强、人民生活水平全面提高以及资源节约型、环境友好型社会建设取得重大进展，其中，实现国内生产总值和城乡居民人均收入比2010年翻一番的经济发展指标是唯一在十八大报告中明确提出的定量指标。本研究认为，经济水平、民主法治水平、文化建设水平、人民生活水平、资源环境水平5个方面是衡量全面建成小康社会建设的主要标准。

1.2 2020年我国经济、社会发展情景

经济发展预计能够达到小康社会要求。据“十三五”环境保护规划课题组研究，预计到2020年，我国基本完成工业化进程，进入城镇化中后期阶段^[3]，GDP增长速度以2015年7%、“十三五”期间6.6%左右测算，2020年人均GDP能够达到约1.5万美元左右^[4]（现价美元），相比

2010年人均GDP5432美元，增长一倍多。2020年，3次产业结构预期调整为7:41:52，根据《国家新型城镇化发展规划（2014~2020年）》，城镇化率可达到60%左右。可以预判，经济发展情景能够超预期达到目标。

民主、文化、生活方面基本能够满足全面小康的要求。2014年十八届四中全会全面推进依法治国，建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家，依法治国的基本方略得到落实。预计到2020年，随着经济发展和人均收入的提高，城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入增长速度均处于高速增长态势，生活质量将会显著提高，2012年文化及相关产业的GDP增加值相比2000年增加了一倍，教育事业也稳步发展。

资源与环境保护方面差距较大，实现全面小康要求堪忧。在2014年G20峰会上，习近平主席宣布中国在2030年左右达到CO₂排放峰值，意味在2020年前，资源能源消耗总值还将处于增加态势，单位GDP能耗降低拐点还未可知。我国经济社会发展付出了过大的资源环境代价^[5]。2013年，全国化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物排放总量累计分别下降7.8%、7.1%、9.9%、2.0%^[6]，由于产业结构调整长期性导致的污染物排放减少的艰巨性，要实现2020年主要污染物排放量大幅减少难度很大，同时区域性大气灰霾、城市黑臭水体、土壤污染等环境问题集中显现^[2]，2012年我国生态环境质量“无明显变化”^[7]。

1.3 环境目标与其他目标发展协调性分析

在小康社会实现程度分析方面，国家统计局印发了《全面建设小康社会统计监测方案（2011）》，设计了经济发展、社会和谐、生活质量、民主法制、文化教育、资源环境6个方面23项定量评价指标，建立了相对全面、客观、系统分析小康社会进程的方法体系，该指标体系中，资源环境指标为单位GDP能耗、耕地面积指数和环境质量指数3项。2000~2010年各项指标变化趋势见图1。

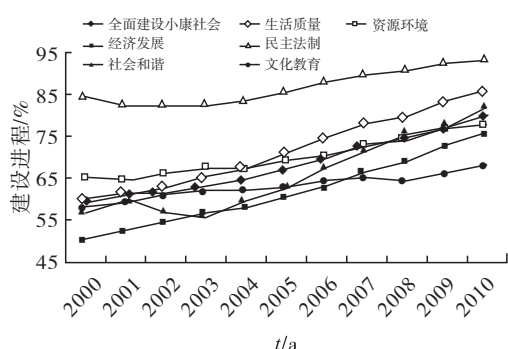


图1 2000~2010年各项指标变化趋势

从图1可看出,社会经济指标高歌猛进,而环境指标负向发展的现象突出,环境指标构成了全面小康社会的短板和最大制约因素,经济发展、社会发展、环境保护之间存在巨大的不平衡、不协调。对全国2000~2010年度小康社会实现进程测算表明,2010年中国全面建设小康社会进程为80.1%,资源环境为78.2%,与2000年相比,全国小康进程上升了20.5%,资源环境指标实现程度仅上升12.8%,而经济发展指标则上升了25.8%^[1]。

此外,在此评价体系中,虽然监测报告资源环境的达标程度为78.2%,但资源环境的三项指标中,单位GDP能耗、耕地面积指数和环境质量指数未全面反映环境质量与生态状况,同时更无法全面体现公众对环境质量期待,指标体系存在

以偏概全的情况,若综合考虑空气、水、土壤等环境质量、污染物排放量削减情况、环境风险等因素,环境目标的“短板效应”会更加明显。

2 全面小康环境目标的关键问题分析

2.1 全面小康社会下环境需求

全面小康社会下的环境需求分析包括国家总体政治要求、公众对小康社会下环境目标的需求两个维度。

2.1.1 政治需求 分析小康社会环境的政治要求从国家对小康社会的环境目标要求角度分析,十六大以前,国家未对资源环境方面提出明确要求,分析原因,一方面是当时生活水平的提高是最大的民生问题,经济发展和社会建设的任务更为迫切;另一方面是当时环境质量处在下行趋势,环境污染与经济社会之间的矛盾还在进一步加大,环境问题还未成为明显制约经济、社会发展的“短板”。

随着环境保护与经济、社会发展之间的不平衡、不协调、不可持续,十六大将资源环境目标纳入到了建设小康社会的总体要求中,十八届三中全会进一步阐明要在重要领域和关键环节改革取得决定性成果,不同时期对建设全面小康社会的资源环境方面的具体要求见表1。

表1 不同时期对建设全面小康社会的资源环境方面的具体要求

时 期	资源环境方面要求
十六大	可持续发展能力不断增强,生态环境得到改善,资源利用效率显著提高,促进人与自然的和谐,推动整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。
十七大	建设生态文明,基本形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费模式。循环经济形成较大规模,可再生能源比重显著上升。主要污染物排放得到有效控制,生态环境质量明显改善。生态文明观念在全社会牢固树立。
十八大	主体功能区布局基本形成,资源循环利用体系初步建立。单位国内生产总值能源消耗和二氧化碳排放大幅下降,主要污染物排放总量显著减少,森林覆盖率提高,生态系统稳定性增强,人居环境明显改善
十八届三中全会	生态环境方面要求紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革,加快将建立生态文明制度,健全国土空间开发、资源节约利用、生态环境保护的体制机制,推动形成人与自然和谐发展建设新格局。

可见,国家对全面小康的资源、环境和生态逐渐明晰、具体,十八大提出的主体功能区、资源循环利用、单位国内生产总值能源消耗、二氧化碳排放、主要污染物排放、森林覆盖率、生态

系统稳定性、人均环境等8个方面的改善要求,以及十八届三中全会提出的生态文明制度的改革要求,将是2020年全面小康社会的环境目标要求。

2.1.2 公众需求 公众对环境保护目标的需求研究主要从公众关注重点、领域和心理预期分析。针对公众对小康社会的环境质量的需求，环境规划院“十三五”规划课题组联合有关单位，对从公众、媒体和NGO 3方面进行了问卷调查。分析4159份有效问卷，调查结果表明，公众认为最严重、最迫切需要解决、未来5年内最应优先解决是空气污染、水污染和土壤污染3大环境问题，其中PM_{2.5}问题最受关注（见图2、图3）。此外，分析中外媒体报道和网络大V微博，10大环保大V的10大环境问题相关微博2 411条，空气污染是最热门话题，微博所占比例近50%，水污染、重金属问题也备受关注。

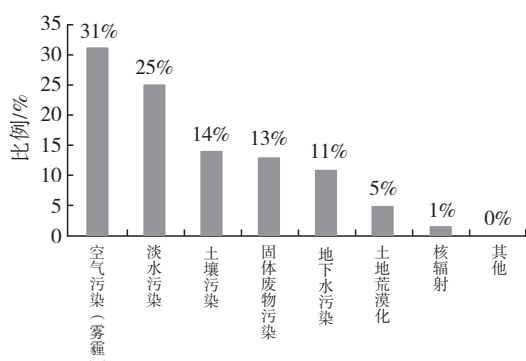


图2 公众眼中严重的环境问题

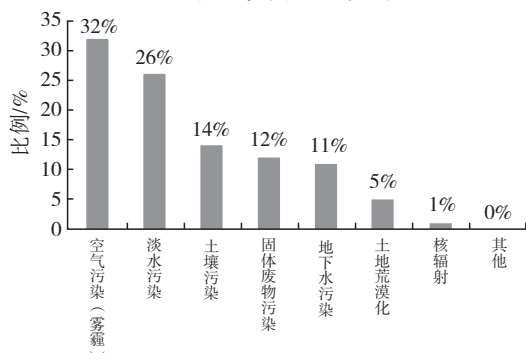


图3 未来5年内公众认为最应该优先解决的环境问题

综合分析，公众更关心环境质量的改善程度，尤其对日常生活息息相关的环境污染问题高度关注，关注领域为空气、水、土壤等，相比污染物排放总量、环境风险、生态保护等，公众更期待“呼吸干净的空气、喝干净的水、吃安全放心的食品”。

2.2 环境质量改善的供给能力

环境质量改善的过程中，环境质量现状是

现实基础，主要污染物排放量的负荷是制约条件，环境保护投资、环境污染治理设施是质量改善的驱动力，三者综合决定了环境质量改善的供给能力。综合判断，我国环境质量改善的供给能力基础薄弱、严重不足、难度很大。

2.2.1 供给基础—环境质量现状 环境质量状况是全面小康社会环境目标制定的基础，水、大气、土壤作为近期环境质量改善的重点，全面改善存在难度。

水环境质量方面，经过集中治污与大规模治理，截至2013年，地表水国控断面劣V类水质的比例为10.29%，7大水系国控断面水质好于Ⅲ类的比例仅为66.72%。全国地表水总体为轻度污染，但部分城市河段污染较重^[5]，丧失环境功能，尤其是流经城镇的河段、城乡结合部河流沟渠（城市水体）普遍受到污染，15.7%的地下水监测点位为极差水质，城市内河的黑臭问题已上升为公众最关心的水污染问题之一。劣V类水质断面和黑臭水体的消除效果，直接反映环境质量改善程度。

空气质量方面，仅考虑传统3项污染物，按照《环境空气质量标准》（GB3095—1996）评价，2013年全国地级以上城市达标比例为60.7%。若按照《环境空气质量标准》（GB3095—2012）评价，2013年全国达标城市比例为31%，未达到“十二五”规划达标城市比例不低于80%的目标。如果把PM_{2.5}和O₃纳入评价范围，达标城市比例将进一步下降见表2，74个首批实施标准城市仅有舟山、海口和拉萨3个城市达标^[5]。应注意，由于大气污染叠加全球气候变化，灰霾污染将日益加重，呈现出频率增高、持续时间增加、影响范围不断扩大等特点，污染物排放总量持续下降但重污染天气短期内不会明显减少是常态化情景，会直接影响“十二五”后两年乃至“十三五”期间环境空气质量改善进程。

表2 2013年全国地级及以上城市环境空气质量

评价因子	年均浓度 / $\mu\text{g} \cdot \text{m}^{-3}$	达标城市比例 /%
SO ₂	35	90.6
NO ₂	32	75.8
PM ₁₀	96	31
PM _{2.5} (74个城市)	72	4
O ₃ 日最大8h平均值 第90百分位数	139	77

土壤环境质量方面,环境保护部发布的《全国土壤污染状况调查公报》显示,全国土壤总的超标率为16.1%,其中中度和重度污染点位比例2.7%,重金属等无机污染物超标点位占全部超标点位的82.8%,长江三角洲、珠江三角洲、东北老工业基地等部分区域土壤污染问题较为突出,西南、中南地区土壤重金属超标范围较大。

此外,我国不同区域的环境质量差异性明显。长三角、珠三角、京津冀等地区城市大气灰霾和光化学烟雾污染日渐突出,部分海湾河口生态破坏严重,赤潮、绿潮等生态灾害频发,溢油等重大海洋污染事故时有发生。东、中、西、东北四大板块的区域环境承载力也存在差异^[8],经济欠发达的西部地区资源环境承载力最高但政府提供污水、垃圾等处理能力水平低,而经济水平

高的东部地区资源环境承载力、生态保护最低但政府提供环境服务能力高。

2.2.2 供给制约因素—主要污染物排放总量负荷

我国主要污染物排放总量大、强度大,主要污染物排放量大幅度超环境容量排放的客观现实将长时期存在。

二氧化硫、氮氧化物、化学需氧量、氨氮为“十二五”时期主要污染物进行排放量总量控制指标,经过长期努力,污染物排放总量逐年下降,但仍大大超出超环境容量,达到污染物大幅减少的要求难度很大。在满足城市PM_{2.5}达标下的大气二氧化硫和氮氧化物的环境容量分别为1363和1258万t^[9],本研究综合预测2020年主要污染物排放见表3,则满足经济发展水平的二氧化硫和氮氧化物排放量比城市PM_{2.5}达标下的大气环境容量多0.39和0.45倍。对比“十一五”以来的4项污染物排放总量下降趋势,二氧化硫、化学需氧量污染物排放总量在经历“十一五”、“十二五”大规模治污的基础上,与2006相比下降了不足20%,截至2013年氮氧化物仅比2010年下降了2%,若要在2020年全面建成小康社会时主要污染物排放量削减至环境容量要求,难度极大。

表3 2010~2020年国内生产总值和污染物排放总量测算

万t

t/a	国内生产总值	SO ₂ 排放总量	NO _x 排放总量	COD排放总量	NH ₄ ⁺ -N排放总量
2010	401513	2267.8	2273.6	2551.7	264.4
2011	438853	2217.9	2404.3	2499.9	260.4
2012	472436	2117.6	2337.8	2423.7	253.6
2013	508814	2043.9	2227.3	2352.7	245.7
2015(规划)	586358	2086.4	2046.2	2347.6	238.0
2020(预测)	808648	1896	1826	2116	210

数据来源:中国环境状况公报 2010-2013年、国家环境保护“十二五”规划。

2.2.3 供给能力—环境保护投资和基础设施

公共服务领域的支出是衡量政府提供公共服务能力的重要指标之一。从“七五”以来我国环境保护投资总量及同期GDP占比总体呈上升趋势见图4,但环保投资在财政支出占比仍处低位,环保投资与需求仍存在较大缺口。

在经济发展新常态和财税体制改革的双重压力下,环保投资提升存在困难。一方面国家和地方政府财政收入增速下降,刚性资金需求增速快,中央财政缩减专项转移支付,提高一般性转移支付,将会使环保投资稳定的来源渠道进一步丧失,基层政府环保支出和环保部门经费将受到

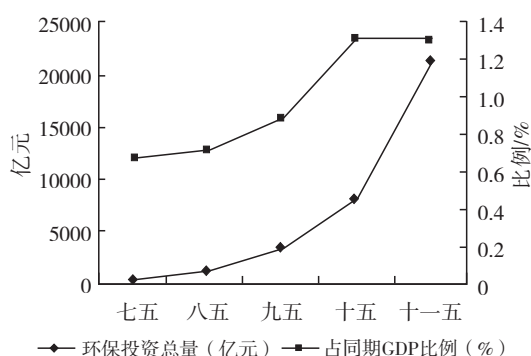


图4 我国环保投资变化趋势

较大的冲击^[10]。另一方面财税体制等改革短期内对基层环保能力、重点问题的专项治理影响大，部分环境保护费改税将使近三成的政府环保投资、近四成的基层政府环保支出和部门经费、七成多的能力建设资金受到影响；此外，企业治污的前期投入、运行资金保障等受到经济下行和财税体制改革的影响，政府、企业的环保投入面临压力。

城乡差异与区域差异导致实现环境治理基础设施政府供给缺口较大。“十一五”以来，我国重点实施了环境保护十大工程，有力推动了各项污染治理设施的大规模建设，与污染减排紧密关联的污水处理厂建设和火电脱硫工程建设超过预期，但仍然不能满足污染治理需要。以污水处理、生活垃圾和农村环境基本公共服务区域差异较大，东部经济发达地区环境基本公共服务水平相对较高，中、西欠发达地区水平较低^[11]。环境治理基础设施城乡差异明显，2013年城镇生活污水处理率80%^[6]，据有关统计，农村仅在农村污水处理率却只有5%左右^[12]。

2.3 环境质量改善的外部条件与客观规律

2.3.1 新常态下的环境质量改善的艰巨性 根据习近平总书记在2014年APEC会议上的讲话，目前我国经济增长速度由改革开放以来的高于10%的高增长阶段转入7%左右，进入中高速增长阶段，未来还将维持在6%至7%左右，我国经济发展已经进入“新常态”，经济结构不断优化升级，从要素驱动、投资驱动转向创新驱动。

以我国2020年经济水平为水平线，衡量分析美国、日本和欧盟在人均GDP1.5万美元时期的社会、经济发展指标，美国在1983年人均GDP为15 561美元，日本在1986年人均GDP为16 882美元，欧盟在1990年人均GDP为15348美元见图5，城镇化率分别为74.2%、76.8%、70.5%。

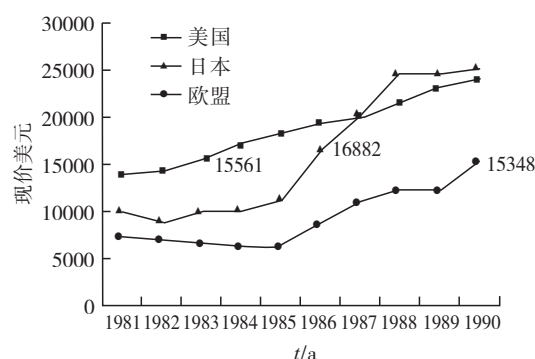


图5 1981~1990年间美国、日本、欧盟人均GDP情况

单从经济指标进行横向比较，美国、日本和欧盟的城镇化率均高于70%，远高于2020年中国的60%（预期），中国的煤炭消费预期在能源消费占比也远远高于美国、日本和欧盟同期，一产占比远大于、三产占比远低于同期点美国、日本和欧盟见表4。

表4 主要经济体人均GDP1.5万美元时期经济社会情景

国家	年份	人均 GDP（现价美元） ^[13]	城镇化率/% ^[14]	煤炭占能源比例/%	一、二、三产的比例	备注
美国	1983	15 561	74.2	23.95	1.9:29.6:68.5 ^[15]	
日本	1986	16 882	76.8	18.69	5:36:59 ^[16]	
欧盟	1990	15 348	70.5	27.37	2.6:29.7:67.7 ^[17]	
中国	2020	14 700	60	>60	7:41:52	预测值

对环境压力而言，经济增长速度放缓，但经济增长的绝对量仍在增加，污染物排放总量压力未减仍持续增加。由于单位GDP污染物排放强度下降幅度大于GDP新增量增长速度，污染物排放新增量会处于下降趋势，但总体而言，未来一

段时期，主要污染物排放总量仍在高位并超环境负荷，给环境质量全面改善带来巨大压力。

因此，2020年，我国虽在经济上已达到小康目标，但仍处于工业化中后期阶段，长期“倚重”的产业结构优化还未到位，短中期以煤炭为

主的能源结构不会改变,城镇化增长趋势还有很大空间,资源能源消费给环境带来的压力仍然持续增加,全面小康社会下的环境形势仍然及其严峻,环境质量全面改善的局面很难出现。

2.3.2 环境质量改善的长期性 国际经验或案例表明,环境质量全面改善具有长期性,美国、欧盟等国家从政府集中开展大规模治污到环境质量明显改善(不一定全面达标)都经历了20年甚至更长时期。

欧美国家在1970~1990年二氧化硫、氮氧化物等常规污染物排放,自1990~2010年 PM_{10} 和 $PM_{2.5}$,前后用了40年时间,使得2010年美国的 PM_{10} 、 $PM_{2.5}$ 浓度分别下降到51、 $9.99 \mu g/m^3$ 。莱茵河经过30年左右的治理,2000年恢复到了1900年水平。琵琶湖经过35年治理,将Ⅲ~Ⅳ类水恢复到Ⅱ类水质,消灭了20世纪80~90年代频频暴发的淡水赤潮与蓝藻水华现象。日本霞浦湖经30多年治理,德国波登湖26年(1980年左右到2006年)治理,基本处于社会公众可以接受水平之上。

因此,2020年全面小康社会的环境期待要符合客观规律,不能期望短时期内环境污染形势得到全面扭转,在正确把握经济发展、环境质量改善的规律基础之上,合理制定全面小康社会的环境目标。

3 全面小康的环境目标定位

3.1 合理看待小康社会的历史定位,制定阶段性目标

2020年小康社会所处的历史阶段决定其环境目标定位为阶段性小康目标。我国的经济总量、产业结构、资源能源结构和环境问题决定了发达国家上百年工业化、城镇化中遇到的环境问题短时期内难以全部解决,在实现环境质量全面改善达标、生态系统良性循环、人体健康充分保障环境保护总进程上,我国目前还处艰难的攻坚期。到2020年小康社会的环境目标是主要任务是减少主要污染物排放、环境质量明显改善、使环境状况与全面实现小康社会基本相适应;2030年要实现环境与经济社会基本协调、环境质量全面改

善;2050年才可预期使人口、资源、环境、发展全面协调,生态系统良性循环、人体健康充分保障^[18]。

3.2 以可达、可行、可接受为原则,确定全面小康社会的环境底线

未来一段时期,我国仍工业化、城镇化快速发展阶段,在社会经济发展方式转型尚未完成、环境治理投入没有持续明显提升,大幅度、全面改善环境质量还存在很大障碍。环境质量改善预期方面,经济指标的高歌猛进带来的环境“短板”效应越来越明显;经济技术可达方面,环保投入、区域差异、体制改革等因素使得新常态下的环境质量改善存在极大不确定性;公众意愿方面,公众对环境质量的期待日益高涨,对环境风险的容忍程度持续下降,自媒体等使得公众表达环境诉求的渠道越来越多,因此,在确定小康社会的环境底线时,关键是不能过高估计小康社会情景下的环境与经济、社会的不平衡、不协调、不可持续程度能减轻,在把握环境质量需求与供给平衡基础上,制定能够满足老百姓可以接受的环境底线。

3.3 以环境质量为核心,响应公众对环境质量改善的期待

2020年的小康环境目标,充分尊重公众对基本环境质量需求是制定环境目标的基础。在总量控制—质量改善—风险防范三者目标导向关系中,调整环境管理方向由污染控制向质量控制目标转变^[19],在环境目标实现过程中,响应公众期待,综合考虑强化环境质量导向作用,在管理领域上拓展为水、大气、土壤、生态等管理领域,并关注人体健康、环境公共服务,强化 $PM_{2.5}$ 管理,多利用综合协同控制和精细化管理模式,正确引导发挥公众保护环境的正能量。

4 全面小康环境目标设置建议

4.1 保底线

要设置保基本底线、促公平正义类、具有环境基本服务性质的基本型的指标。全面小康社会代表社会期待,核心理念是以人为本,公平正义,核心目标是以环境质量为重点、保障社会绝

大部分群体享有基本安全的环境质量,因此是代表国家战略中的环境质量底线。因此,在小康目标中,要明确提出能够满足老百姓可以接受的环境底线的全国性指标,在重点要素和领域如水、大气、生态、土壤以及环境风险等要反映老百姓可接受的环境质量底线、环境保护基线,如饮水安全、重要生态功能区维护、基本农田或者农业区的土壤质量等高功能地区,遏制退化,高标准保护,源头预防。

4.2 全覆盖

小康环境目标应是覆盖全体公众的目标,具有全国范围覆盖意义。指标的评价方式和表达方式,体现公平正义,要覆盖所有老百姓,可以有每个老百姓都不完全达到一定水平,但不能缺少部分群体。指标表达方式要覆盖所有公众,如大气环境质量采用达到二级以上天数而非达标城市个数的方式,不患寡而患不均。

4.3 诉民生

小康目标以及指标体系应能反映公众身边环境质量改善程度。改变以往污染物排放总量削减程度与环境质量改善程度不挂钩、大江大河持续改善但公众身边小沟小汊仍然严重污染的现象,反映指标表述借鉴国外经验,采取通俗易懂的方式,减少专业术语。设置反映公众能够感受到的雾霾天气、黑臭水体等指标。

4.4 有标杆

全面小康的环境目标在保底线的基础上应树立标杆目标。全面小康社会发展的阶段性和我国环境质量、经济发展的区域特异性,决定了全国不可能同时、同步达到同一水平的小康。在保证全国环境小康底线的基础上,应允许部分地区享有更高的环境质量,力争部分地区有亮点、做样板、树标杆。有的地区在努力率先实现现代化,有的地区生态环境本底良好,对于这些地

区,环境目标可以高于基本型全面小康的基本要求,提出一些区域差异化要求,并较多地促进生活质量的提升、生态系统的良性循环等。

参考文献

- [1]统计局发布.全面建设小康社会进程统计监测报告(2011)[EB/OL].(2011,12,19)[2015,01,06].<http://finance.sina.com.cn/roll/20111219/162811018499.shtml>.
- [2]吴舜泽,李 新.如何客观认识当前环保形势[N].中国环境报,2013-12-09(002).
- [3]中国实现“十二五”环境目标机制与政策课题组.治污减排中长期路线图[M].北京:中国环境出版社,2013.
- [4]刘世锦.中国经济:三年实现增速转换[J].财经界,2014,(11):39-45.
- [5]环保部部长周生贤:向污染宣战要打好三大战[EB/OL].(20140605)[2015,01,06].http://news.xinhuanet.com/renshi/2014-03/28/c_126327001.htm.
- [6]中华人民共和国环境保护部.2013年中国环境状况公报[EB/OL].<http://jcs.mep.gov.cn/hjzl/zkgb/2013zkgb/>.
- [7]中华人民共和国环境保护部.2013中国环境质量报告[M].北京:中国环境出版社,2014.
- [8]北京师范大学科学发展观与经济可持续发展研究基地等.2013中国绿色发展指数报告[M].北京:北京师范大学出版社,2013.
- [9]薛文博,付 飞,王金南,等.基于全国城市PM_{2.5}达标约束的大气环境容量模拟[J].中国环境科学,2014,34(10):2490-2496.
- [10]吴舜泽,逯元堂,朱建华,等.尽快构建完善的环保投融资政策体系,化解财税改革产生的环保投资和经费保障“阵痛”[R].重要环境决策参考,2014,10,(2):1-5.
- [11]李红祥.如何推行环境公共服务均等化[N].中国环境报,2012-03-27(002).
- [12]农村污水处理:投入不足 技术杂乱 [EB/OL]. http://news.h2o-china.com/html/2013/09/120893_1.shtml.
- [13]世界银行.数据,人均GDP(现价美元)[EB/OL].<http://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>.
- [14]世界银行.数据,城镇人口(占总人口比例)[EB/OL].<http://data.worldbank.org.cn/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS>.
- [15]U. S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis. Gross-Domestic-Product-(GDP)-by-Industry Data[EB/OL]. http://www.bea.gov/industry/gdpyind_data.htm.
- [16]朱飞飞.日本经济高速发展期的环境污染及其治理[D].北京:对外经济贸易大学,2008.
- [17]王建伟.欧盟产业结构变化分析[R].上海:复旦大学欧洲问题研究中心.
- [18]中国工程院,环境保护部.中国环境宏观战略研究[M].北京:中国环境科学出版社,2011.
- [19]吴舜泽,李 新.如何推进环境管理战略转型[N].中国环境报,2012-09-26(002).