



中国环境与发展国际合作委员会
课题研究

中国环境保护与社会发展

摘要报告

中国环境与发展国际合作委员会 2013 年年会

2013.11.13-15

课题组成员

顾问：

宁吉喆	国务院研究室主任、教授
李干杰	环境保护部副部长

中外组长*：

范 必	国务院研究室综合研究司副司长 中国国际经济交流中心特邀研究员
伊丽莎白·多德斯韦尔	加拿大学术委员会主席 原联合国副秘书长、联合国环境署执行主任

中外成员*：

韩文科	国家发展改革委能源研究所所长、研究员
刘应杰	国务院研究室综合研究司巡视员
夏 光	环保部环境与经济政策研究中心主任、研究员
王 敏	国务院研究室综合研究司巡视员
黄浩明	中国国际民间组织合作促进会副理事长兼秘书长、 研究员
莎拉·库克	联合国社会发展研究院院长
贝克斯	荷兰环境评价局高级专家
安德莉亚	世界自然基金会同一地球项目负责人、高级研究员

中方支持专家：

陈祖新	国务院研究室综合研究司司长
孙国君	国务院研究室综合研究司副司长
俞海	环保部环境与经济政策研究中心战略部主任、研究员
郭立仕	国务院研究室综合研究司副处长
王卓明	国务院研究室综合研究司副处长
张永亮	环保部环境与经济政策研究中心助理研究员
芦丽莎	国家可再生能源中心助理研究员

协调员：

王 飞	国务院研究室综合研究司副巡视员
-----	-----------------

何秀珍
王佩坤

联合国开发计划署高级顾问
前世界银行高级环境专家

* 本课题组中外组长、成员以其个人身份参加研究工作

摘要

改革开放以来，中国一直将经济增长作为战略规划和决策的重中之重。在经济快速发展和人民生活水平迅速提高的同时，也带来了沉重的环境压力，对居民健康、公共安全、社会稳定造成了负面影响，出现了资源和环境基本公共服务不均等问题，而人口增长、消费水平提高以及城镇化更加剧了这些压力。

“生态文明”理念为分享发展成果、维护社会公平正义的和谐社会提供了一个美好的愿景。实现这个愿景急需深化对环境保护和社会发展关系的认识，确定重点行动领域。

国合会环境保护和社会发展课题摘要报告分析了中国环境保护与社会发展的关系，提出了指导短期和长期政策实践的初步框架，并为开展后续研究以及制定相关领域的政策提出了建议。

我们为决策者提出了以下政策行动框架：培养相关价值理念；鼓励和规范公民、企业、社会组织等各类社会主体的参与行为；完善立法、社会环境风险管理、公共服务等治理体系。课题组确定了指导决策的五项原则：即多方参与、长期与短期目标结合、环境和社会政策一致、以法制为保障、公平正义。

我们提出了促进中国环境保护与社会发展相协调的四阶段目标框架和相关政策建议，将 21 世纪中期实现生态文明的目标与短期需要采取的决策和行动联系起来。

建议 1 提出 2050 年经济、社会和环境协调发展的愿景，并制定实现该愿景（2050 年愿景/2020 年行动）所需的阶段性政策和行动计划。

建议 2 通过加强教育培训、开展理论和政策研究以及利用多种传播途径，促进全社会形成生态文明的主流价值。

建议 3 鼓励社会主体各司其职。包括提倡健康、可持续的生活方式；鼓励公众参与；推动企业承担环保社会责任；支持环保社会组织进一步发展。

建议 4 全面改进整个政府的公共治理，例如，保证环境和社会发展的政策一致性；制定经济、社会和环境发展“十三五”规划和年度报告；将环境保护纳入政府绩效评估体系。

建议 5 建立环境保护社会风险评估、沟通和化解机制。

建议 6 通过改革财税体制、购买公共服务、建立生态补偿机制等措施，提高环境基本公共服务水平。

课题组开展的仅是初期框架性研究，进行全面深入阐述是一项艰巨任务。下一步应当重点研究的问题包括：如何促进生活方式和行为方式转变；如何奠定社会和环境相协调的法律基础；如何保证环境保护和社会发展相协调的资金资源等。

认识社会发展与环境保护两者之间的关系将有助于中国制定行之有效的政策，避免各种意想不到的后果。中国政府在这些方面的成就将吸引许多国家和国际组织的关注。

目 录

第一章 引言	1
第二章 中国环境保护与社会发展现状	5
一、导语.....	5
二、环境保护与社会发展领域取得的成就.....	5
（一）各类社会主体环境行为不断改善.....	7
（二）企业社会责任逐步增强.....	7
（三）环境保护法规框架初步建立.....	7
三、环境保护与社会发展存在的问题.....	8
（一）环境污染引发群体性事件增多.....	8
（二）环境恶化造成公共健康危害.....	8
（三）环境破坏与贫困形成恶性循环.....	9
（四）环境问题带来新的社会不公.....	10
（五）城镇化快速发展使资源环境压力持续增加.....	10
四、环境保护与社会发展面临的障碍.....	13
（一）环境意识与环境信息缺乏.....	13
（二）社会主体的行动责任履行不到位.....	14
（三）公共治理体系存在不足.....	14
五、国际上对中国环境保护与社会发展的研究.....	14
第三章 国际实践与理论视角	16
一、导语.....	16
二、工业革命以来环境与社会的互动发展.....	16
（一）历史回顾.....	16
（二）经验和启示.....	19
三、环境保护与社会发展关系的理论及其实践.....	21
（一）重点政策问题和研究领域.....	22
（二）理论视角和政策关系.....	23
（三）机遇和挑战.....	26
四、环境保护与社会发展相协调的理论框架.....	27
第四章 政策行动框架	30
一、基本原则.....	30
二、2050 年目标/2020 年行动.....	30
三、政策领域和行动.....	31

第五章 政策建议 34

一、导语..... 34

二、建议..... 34

 （一）制定 2050 年愿景和阶段性目标..... 34

 （二）形成生态文明的社会规范和价值观..... 34

 （三）鼓励所有社会主体发挥作用..... 35

 （四）加强环境公共治理..... 36

 （五）建立健全环境社会风险评估、沟通、化解机制..... 36

 （六）提高环境基本公共服务水平..... 37

三、需要进一步研究的问题..... 38

第一章 引言

国际社会普遍认为，经济、社会和环境是可持续发展三个不可或缺的组成部分。要实现可持续发展，需要系统地协调和平衡三者之间的复杂关系。然而，当今世界上还没有国家能够完全做到这一点。

改革开放以来，可持续发展的经济、环境和社会三维支柱中，经济一直是中国最为关注的中心维度，被置于发展战略、规划和政策制定的优先位置。然而，长期以来粗放式的经济发展方式也带来了一系列资源环境压力，大气、水和土壤等环境污染、生物多样性破坏、部分资源濒临枯竭、环境事故频发等问题不仅成为制约经济社会进一步发展的瓶颈，也对公众正常的生产、生活和身体健康造成了严重影响，这些影响比气候变化¹带来的影响更为直接和紧迫。

生态破坏和生物多样性破坏很难直观地感受到，但是无形价值的损失，比如自然景观的消失、标志性物种濒临灭绝（如熊猫和江豚）对中国都有很大的影响。它使我们警醒：只有保护环境和生物物种，才能为建设“美丽中国”带来希望与灵感。

经济迅速发展在带来环境问题的同时，也带来了许多社会问题。严峻的资源环境形势不仅引发了公众对环境健康的严重担忧，还加剧了资源分布不均和贫富差距。农村贫困人口生活的地区大多生态富足但脆弱，依赖环境生存的人们为了获得生产生活资料而不得不破坏环境。贫困人口几乎没有选择在哪生活的权利，且大多面临着空气和水污染。在城市中，较贫穷和新兴中等收入阶层的生活条件尚未达到富裕水平，而那些高学历和富裕的中等收入群体已经开始对环境状况提出了更高的期望与要求。

以上状况加剧了与环境相关的社会矛盾。土地用途变更、工业项目选址以及突发性环境事件（如化学品污染）或慢性污染问题（如空气质量问题，这些问题对贫困人口造成过多影响，并有可能加剧已经存在的不平等或贫困现象），都有可能引起社会问题。环境问题往往是公众抵制大型项目的核心原因，尤其是该大型项目对社会和环境产生的影响尚未确定之时。通过目前的信息公开制度，人们很难准确、自由地获取环境信息，这为谣言或不准确信息的散播提供了平台，而这会导致矛盾加剧。

改革开放以来，中国逐步意识到环境保护的重要性，环境与经济的关系日益受到重视。1983年召开的第二次全国环境保护会议将环境保护明确为基本国策，强调经济建设和环境保护必须同步发展。1992年，中国政府发布的《环境与发展十大对策》，首次提出要将环境保护与经济发展统筹考虑，可持续发展

¹ IPCC工作小组评估报告，气候变化2013：物理科学基础认定人类对气候系统的影响很明显，这在全球大多数地区都很明显。

战略开始成为国家战略。进入 21 世纪，中国对环境与经济关系的认识进一步深化，2003 年中国政府提出了“科学发展观”，2005 年发布的《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》明确提出，要加快从重经济增长轻环境保护转变为保护环境与经济增长并重，从环境保护滞后于经济发展转变为环境保护和经济发展同步推进，从主要用行政办法保护环境转变为综合运用法律、经济、技术和必要的行政办法解决环境问题。尤其是“十一五”以来，中国充分认识到了粗放式的经济发展带来的环境污染问题以及未来经济发展将面临的资源环境约束，通过出台和实施一系列的法律法规、规划、政策加快调整产业结构、推动节能减排，协调环境保护与经济发展的关系，取得了积极成效。然而，相比较对环境与经济关系的认识，中国对于环境保护与社会发展关系的认识和理解仍然较弱，主要存在以下问题：

- 环境与社会的关系：主要包括环境与人口、贫穷、公平、健康、社会福利、消费、防灾减灾、基本公共服务等的关系。

- 环境与经济的关系：包括环境与经济增长，可持续农业与农村发展，工业发展与环境污染防治，可持续交通，可持续能源生产与消费等。

- 资源利用与生态系统关系：包括自然资源保护与可持续利用，空气、水土生态系统保护，生物多样性保护，海洋资源可持续利用，荒漠化控制等。

自可持续发展的理念提出以来，人们对可持续发展中经济、社会和环境三者相互关系的认识和理解不断深化，如图 1-1 所示。事实上，在经济、社会和环境政策行动中，保持彼此的协调和平衡是十分困难的。2012 年召开的里约可持续发展会议提出，需要制定一套全球目标来推动和实现可持续发展。¹

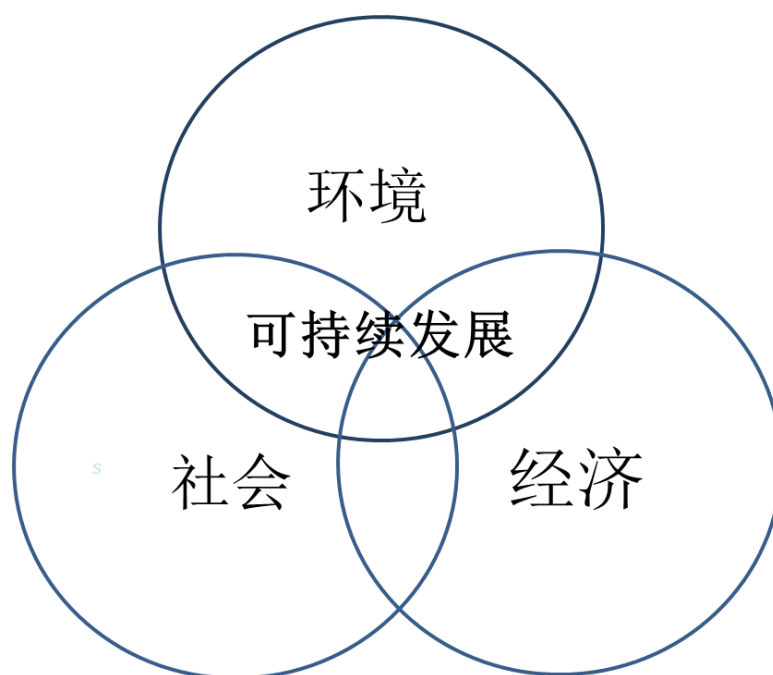


图 1-1 可持续发展环境、经济与社会三个维度的关系示意图

¹<http://sustainabledevelopment.un.org/index.php?menu=1300>

中国于 2007 年首次提出了生态文明的理念，强调建设和谐社会，共享发展成果，维护社会公平和正义。¹2012 年 11 月召开的中国共产党第十八次全国代表大会，将生态文明建设写入决议，提出将生态文明纳入经济、政治、社会和文化建设“五位一体”总体布局。²实现这些目标必须在原有基础上，进一步处理好环境保护与社会发展的关系。

本摘要报告由中外专家组共同撰写。报告借鉴了国内外相关经验，提出了促进环境保护与社会协调发展的总体思路、指导原则、阶段目标、行动框架、重点领域和政策建议。需要指出的是，这一研究开辟了新的领域，但相关结论与建议是初步的，需要在下一步的研究中进一步深化和拓展。

课题组工作重心围绕三个问题展开（专栏 1-1）。摘要报告以课题组的中国成员在总报告³中的研究成果，以及中外团队 2012 年 8 月到 2013 年 9 月进行的一系列会议和实地考察得出的结论和经验为基础。课题组尤其关注城镇化问题，因为城镇化问题能够说明经济、社会 and 环境的可持续发展关系，并且能够强化政策与实践的相互作用。本摘要报告中引用的主要观点和结论参见课题总报告。

专栏 1-1 本报告的研究问题

- 怎样认识当今和未来一段时期中国环境保护与社会发展之间的关系？
- 制定兼顾环境保护与社会发展的政策时，要考虑哪些最为重要的机遇和挑战？
- 当今世界正处于大变革、大调整之中，中国将如何统筹长期愿景、中期目标和短期行动，实现社会公平与可持续发展？

报告其它章节内容如下：第二章，重点阐述中国环境与社会发展领域取得的成就和面临的挑战，识别当前环境与社会发展领域存在的主要问题，分析当前问题产生的深层次原因。第三章，梳理发达国家环境与社会发展的历史经验，总结国内外有关环境与社会发展问题的理论研究成果，构建基于环境价值观念、环境行为和环境公共治理的环境与社会发展理论框架；第四章，提出协调中国环境与社会发展的总体思路，指导原则和 2015、2020、2030、2050 年 4 个阶段的行动目标。第五章，提出政策建议。本报告中使用的术语见专栏 1-2。

¹ 见国合会 2008 年政策报告《和谐社会的环境与发展》，第 26 页

² http://china.org.cn/china/18th_cpc_congress/2012-11/15/content_27118842.htm

³ 参见国合会课题组报告：中国环境保护与社会发展研究报告

专栏 1-2 关键术语

- **社会发展**指实现一个社会期望目标的发展过程，也指这些目标最终可实现、可衡量的成果。社会发展可以从三个维度去理解，一是指社会发展，包括教育、科技、文化、卫生等领域；二是指社会组织，包括政府、企业、社会团体、社区、家庭、媒体、个人等社会主体；三是指社会行为，即公民和社会组织的行为方式。社会发展由社会制度及其行为主体共同推动。
- **环境保护**指以保护和谨慎使用人类社会赖以生存和发展的环境资源的活动、策略和政策工具。生态或环境破坏（如经济活动导致的污染或气候变化）可影响现在和将来一段时期内人类生活、健康和幸福。法规、个人和集体道德规范以及教育等因素都能影响环保行为。
- **公共服务**指由政府直接提供，或通过政府融资、社会资本或组织提供的服务，是整个社会不同群体平等获得体面生活所必需的基本服务。不同国家的公共服务内容虽不相同，但大多包括教育、社会保障、国防、环境保护、公共卫生以及其他社会服务。
- **公共产品**指一个人使用或消费后不影响其他人再次使用（非竞争性）、但没有人能够独自占有（非排他性）的产品，它们通常都由公共部门提供和维护，污水处理、公园等是较为典型的公共产品。
- **环境公正**强调环境权益和责任的公平分配，以及获得决定和认可社区生活方式和当地知识和文化及能力差异的平等权利。因此，环境公正重在平等。一般认为，大范围的政治或经济不平等可能导致环境不公正，权力更大、更富有的人群往往能够通过使环境恶化的经济活动获得利益，而穷人则需为这种经济活动承受过于沉重的代价。
- **环境权利**指确保人类能够获得生存保障所必须的自然资源，包括土地、住所、食物、水和空气等的权利，以及个人的生存环境不受破坏的权利。环境权利成为人类的基本权利，因为人类生活资料、健康甚至存在都依赖于周围环境的质量以及是否有权使用周围环境。环境权利还包括获得获取环境信息、参与环境管理，获得环境安全和赔偿的权利。

第二章 中国环境保护与社会发展现状

一、导语

自上世纪 70 年代以来，中国的环境保护工作取得了积极进展。尤其是“十一五”以来，环境保护在国家宏观决策和公共治理中的地位不断提升，环境保护公共基础设施的投入力度不断加大，相关环境法律法规、标准和政策体系不断完善和丰富，中国在协调环境与社会发展领域也取得了一定的成效，但同时也面临着诸多问题。

上世纪 80 年代开始，中国逐渐转向资源密集型经济。然而，面对随之而来的环境恶化和污染问题，中国社会并没有做好充足的应对准备。在农村，环境污染对健康和生计的直接影响迅速成为农村人口的主要担忧。经济和工业的大发展，以及铁路、公路和管道等基础设施的修建对环境和社会结构造成了严重影响。当前，随着城市富有中等收入阶层的出现，越来越多的市民开始意识到环境问题的重要性，并积极参与到环保行动当中。预计未来十年，将有上亿人涌向城市，这将大大增加能源和自然资源的使用压力和社会服务需求¹。

改革开放早期，中国把经济增长放在首位，环境保护与社会发展方面的努力和支出存在不足。“十一五”和“十二五”规划推出后，情况有所改善。这两个五年规划更清晰地将环境与社会目标结合在一起，同时考虑了社会和经济对发展的影响以及环境保护对可持续均衡发展的贡献。十八大将生态文明建设纳入“五位一体”总体布局，为强化环境和社会发展之间的共生关系带来了新的可能性。

二、环境保护与社会发展领域取得的成就

上世纪 70 年代开始的环境保护工作，开启了中国探索可持续发展的先声。1973 年召开的第一次全国环境保护工作会议，将环境保护工作列入国家重要的议事日程，标志着中国政府环保意识的觉醒。随着推行清洁生产、环境标志认证、企业环境信息公开等政策，中国企业的环保意识有所提升。一些企业开始发布企业社会责任报告（简称 CSR 报告），一些银行和金融机构也将环保标准纳入贷款评估体系。

此外，公众、媒体和社会组织对环境保护的关注程度和影响力也日益提高。媒体近年关于雾霾天气的报道，对于提高公众意识和参与度，推动《空气质量标准》的修订产生重大和深远影响²。公众开始越来越多的参与到环境保护

¹ 2013 中国人类发展报告，《可持续与宜居城市——迈向生态文明》，北京：中国对外翻译出版有限公司

² 闫国东，康建成等，中国公众环境意识的变化趋势，中国人口 资源与环境，2010 年第 10 期

法规、政策和标准的制定，参与到环境保护的社会监督和管理中，参与到环境信息的披露和重大项目的环境影响评价过程中。

随着环境恶化带来的直接影响不断增强，公众的环境意识水平不断提高，他们对环境议题的认识、关注度和直接参与度也愈来愈高。¹

在 1998 年的一份热点问题调查中，环境议题成为第五大公众最关心的问题，位于社会安全、教育、人口和就业之后。在 2008 年的一份民意调查中，环境污染上升为第三大公众关注热点。²近期，媒体对空气污染的报道也为提升公众意识和鼓励公众支持《环境空气质量标准》的修订发挥了积极的作用。

越来越多的非政府组织也参与到环境保护工作当中。1994 年 3 月，中国第一个民间环保组织“自然之友”成立。此后，一大批民间环保组织陆续成立。截至 2012 年底，全国在民政部登记的生态环境类民间组织数量达到 7928 个。³（图 2-1）

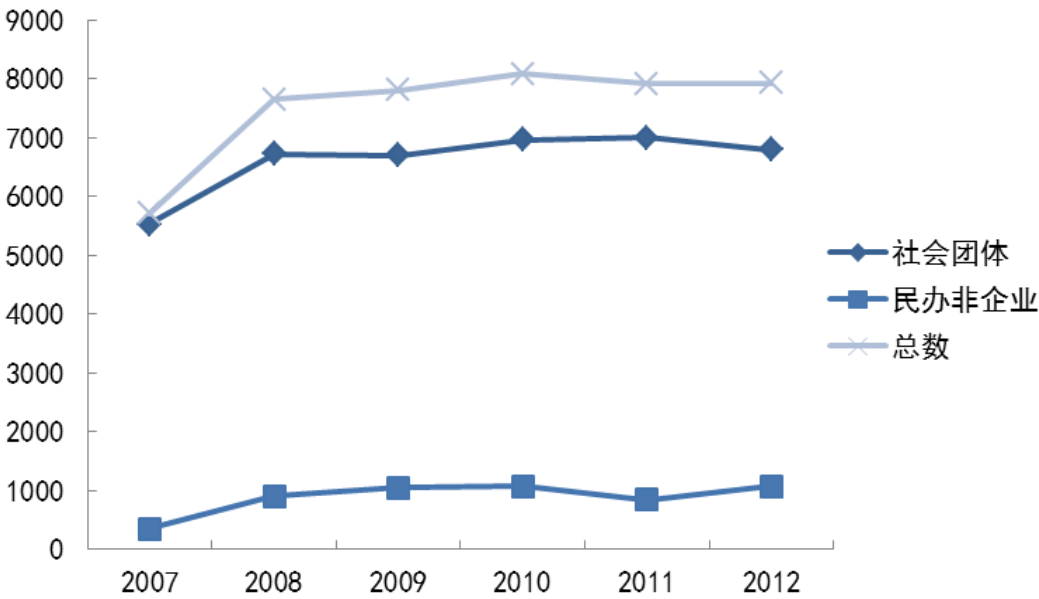


图 2-1 2007-2012 年在民政部登记的生态环境类民间组织数量

¹参见《企业社会责任：认知的力量》，2011 年国际商业报告第 24 页
http://www.internationalbusinessreport.com/files/IBR_2011_CSR_Report_v2.pdf

²参见《企业社会责任：认知的力量》，2011 年国际商业报告第 24 页
http://www.internationalbusinessreport.com/files/IBR_2011_CSR_Report_v2.pdf

³参见《企业社会责任：认知的力量》，2011 年国际商业报告第 24 页
http://www.internationalbusinessreport.com/files/IBR_2011_CSR_Report_v2.pdf

（一）各类社会主体环境行为不断改善

当前，中国公众和社会组织以及一些大型企业正在积极参与环境保护工作。环境法规、政策、标准、社会监督管理、环境信息披露以及重大项目环境影响评估的发展为这些行为主体的参与提供了便利。公众参与力度也不断加大，2013 年关于北京雾霾事件以及昆明的 PX 项目的社会讨论，充分反映了当前中国公众对自身环境利益的诉求、对环境质量改善的迫切要求，以及对参与国家和地方相关环境决策的强烈要求。

（二）企业社会责任逐步增强

随着媒体、公众和政府对环境关注度不断提高，中国企业更加积极地履行各自的企业社会责任。“十二五”规划将改善民生和节能减排设为工作重点，在其影响下，一些企业积极制定了环境管理计划，将战略重点转向可持续发展。根据《2011 年均富国际商业报告》¹，在舆论、税收和监管政策等外部因素的驱动下，中国大陆企业的社会责任感正在不断增强。对中国规模以上企业的电话调查显示，84%的企业积极关注职工健康和福利；75%的企业为减少对环境和社会造成的负面影响，对其产品或服务作了改善；69%和 63%的企业分别在节能和减排方面付出了努力；39%的企业开始计算碳足迹。

本课题组考察了亿利资源集团有限公司。作为一个知名企业集团，亿利资源在中国第七大沙漠区的恢复和可持续发展工作中综合考虑了社会和环境目标，是沙漠绿化企业的典范。该企业在履行社会责任，处理保护生态环境与当地民生的关系方面进行了积极探索，并取得了显著成绩。

（三）环境保护法规框架初步建立

长期以来，尤其是“十一五”以来，环境保护在国家宏观决策体系中的地位不断增强。2008 年，国家环境保护总局升格为环境保护部，成为国务院的组成部门之一，环境保护工作的综合管理、污染物防控、监察执法体系逐步完善。截至目前，中国全国人大常委会已经制定了环境保护法等法律 10 部、资源保护法律 20 部。刑法规定了“破坏环境资源保护罪”专章，侵权责任法规定了“环境污染责任”专章。地方人大和政府制定了地方性环保法规和规章 700 余件，国务院有关部门制定的环保规章数百件，其中环保部的部门规章 69 件。2006 和 2007 年，原国家环境保护总局相继发布了《环境影响评价公众参与暂行办法》和《环境信息公开办法（试行）》。近年来，中国还开展了环境保护法的修订工作，对环境与社会相关条款进行了修订。2012 年 2 月新《环境空气质量标准》和 2013 年 9 月《大气污染防治行动计划》的发布标志着中国将环保

¹参见《企业社会责任：认知的力量》，2011 年国际商业报告第 24 页
http://www.internationalbusinessreport.com/files/IBR_2011_CSR_Report_v2.pdf

工作重点转向环境健康危害。

上述举措为中国公众表达环境诉求提供了更多的保障。此外，全国许多地区还在其他领域实施了多种新举措，如绿色信贷、环境污染责任保险、脱硫电价、燃煤发电技术改进、流域和矿产开发生态补偿和阶梯电价等，还有一些地区正在试行当中。这些举措可能将产生巨大的社会效益，然而，只有在进行了影响评估，并且有效地实施了相应的法律法规后才能看到这些举措的真正效益。

三、环境保护与社会发展存在的问题

虽然中国在环境与社会发展领域取得了一定的成就，但依然面临诸多重大挑战。环境问题已经成为影响社会发展与稳定（例如，健康、民生和公平等）的重要因素，还可能对未来经济社会的发展造成不利影响。

（一）环境污染引发群体性事件增多

自 1996 年以来，环境信访和投诉数量保持年均 29% 的增速（图 2-2），主要反映的是食品与饮用水安全、持续性有机污染、危险化学品、危险废物等问题。1995-2010 年间中国共发生突发性水污染、大气污染、固体废物污染、噪声污染及振动危害以及其它类型突发性环境事件（环境事故）21985 起，自 2005 年以来，环保部直接接报处置的环境事件共 927 起。

2004 年的云南怒江水电建设规划环境影响评价争议案、2007 年的厦门 PX 项目事件¹和北京六里屯垃圾焚烧厂事件、2009 年的湖南浏阳镉污染事件、2012 年的启东王子造纸大型污水排海工程事件和四川什邡钼铜项目事件²等因环境问题导致的争议或群体事件便是其中的典型案例。

上述事件发生后，有的建设项目因民众激烈反对而停建或迁址，一些垃圾焚烧厂之类的政府主导项目因为群众对于污染的强烈担忧而无法按原计划进行，更有一些是由于居民的身体健康受到伤害，继而引发群体性抗议，出现了围堵政府、司法机关、相关公司及打砸行为。这些事件可能构成社会动乱的诱发因素。另一方面，这些事件也说明了加强对环境问题社会影响的关注和监测、针对有可能引发争议的项目建设建立良好的群众意见反馈机制的必要性。

（二）环境恶化造成公共健康危害

环境污染对人类健康的影响是环境与社会发展中不可忽视的重要问题。与

¹ Wanxin Li, Jieyan Liu, Duoduo Li. Getting their voices heard: three cases of public participation in environmental protection in china. *Journal of Environmental Management*, 2012, 98: 65-72.

² Glibert, N. Green protests on the rise in China. *Nature*, 2012, 488(7411): 261-262.

发达国家不同，由于中国的工业多集中人口密集的城市与地区，地表水的污染遍及主要经济发达与人口密集区域，以及采矿业和有色金属冶炼导致的农田污染，导致中国的人群直接暴露于环境污染物，并且这些人群长时间以来对污染物的摄入量和暴露水平要远高于发达国家。环境污染浓度高、暴露人口众多、暴露时间长、暴露途径复杂多样、历史累积污染问题的健康影响难以短期消除、城乡差异显著等特点，导致了传统型的环境健康问题尚未得到解决，各种新型环境污染物的健康危害和风险日趋严重。同时，由于复合性污染重，污染区内的主要污染物、污染源及其健康危害很难确定，加大了人群健康损害效应的调查和干预的难度。

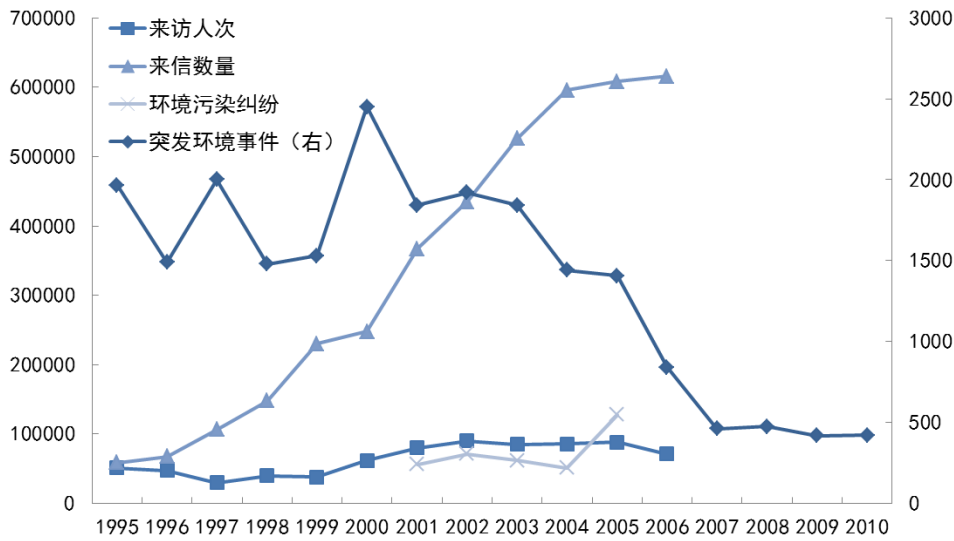


图 2-2 1995-2010 年中国环境信访人数、环境污染纠纷和突发环境事件¹

世界卫生组织公布的《2010 年全球疾病负担评估》数据显示，中国由于PM_{2.5}污染导致的中风、心脏病死亡率有所上升，1990~2010 年，由室外空气污染导致的疾病负担增长了 33%，2010 年，中国 20%的肺癌由 PM_{2.5} 引起²。相关研究还显示，PM_{2.5} 浓度每升高 100μg /m³，总死亡率、呼吸系统疾病、心血管疾病、冠心病、中风、慢性阻塞性肺病（COPD）的死亡率将分别增加 4.08%、8.32%、6.18%、8.32%、5.13%、7.25%。³此外，环境内分泌干扰物（EEDs）、持久性有机污染物（POPs）以及新材料和新化学污染物等新型污染物导致的健康损害使问题更加复杂化。

（三）环境破坏与贫困形成恶性循环

环境质量的好坏对人们的健康水平、生产力或收入能力、安全、能量供给

¹ 数据来源：1995—2011年《全国环境统计公报》
² 世界卫生组织.《2010年全球疾病负担评估》
³ 赵可，曹军骥，文湘闽. 西安市大气PM_{2.5}污染与城区居民死亡率的关系. 预防医学情报杂志，2011，27（4）：257-261

及生活条件等方面都起到决定性的作用。特别是在农村地区，贫困人口对自然资源依赖性强，而环境退化又使得这种依赖性表现的更加脆弱。在一些地区，环境问题往往与贫困问题并存，环境恶化往往会进一步加剧地区贫困。反之，农村贫困问题可能导致有限资源的过度利用，加速生态恶化，并最终形成恶性循环。但中国的发展政策还没有充分意识到这些影响之间的相互联系。

（四）环境问题带来新的社会不公

中国不同地区、城乡、性别和民族之间存在着很多不平等现象，环境与社会发展的不公正问题日益突出。这些不平等体现为收入不平等、获得环境资源和服务的权利不平等、所受环境伤害以及承担的环境压力不平等，以及健康和社会保障不平等。在资源环境领域，主要体现在不同区域、群体间占有和支配环境资源的显著差异，以及不同区域、群体间享有环境公共服务的显著差异等。在已有主要强调教育与医疗等公共服务均等化的议题中，将推进环境基本公共服务发展纳入政府的社会目标，是发展绿色经济、实现经济结构转型以及向“服务型政府”转变的重要手段。在中国“十二五”规划纲要中，环境保护已经成为基本公共服务均等化的重要领域。固体废物处理及城乡饮用水安全被纳入环境保护工作重点，不同地区、不同群体的公众能否享有公平的环境公共服务，同样是衡量环境公正的重要指标。

然而，相关研究显示，中国的环境基本公共服务绩效存在显著的省际差异（图 2-3）。东部地区大部分省份的公共环境服务水平显著高于中部省份和西部省份，经济发达地区与经济落后地区、城市地区与农村地区的公众所享受的环境基本公共服务明显不均等。很显然，如果在加快落后区域经济发展的过程中，忽视了这些地区环境公共服务水平的提升，将会进一步导致区域、群体间的环境不公正，以及环境与社会关系的进一步恶化。

（五）城镇化快速发展使资源环境压力持续增加

全国人口普查数据显示，中国城市人口从 1949 年的 11%¹升至 2000 年的 30%，现在已超过 50%²。中国的城镇化率不断加速，每年有超过 1000 万人口涌向城市，为地方政府带来了巨大的挑战。根据预计，截至 2030 年，城镇化率将达到 70%，届时 3 亿左右人口将从农村移居到城市（图 2-4）。

中国城镇化面临的主要挑战有：协调资源密集使用和环境承载能力；将城市中心和周边地区的发展与生态保护相结合；协调城乡发展，保证各地区公平享有公共服务等。

¹1982年第三次全国人口普查，2000年第五次全国人口普查数据

²国家统计局，《中国统计年鉴2012》

2007 年和 2008 年，中国国务院分别批准成立了武汉城市圈和长株潭城市群为全国资源节约型和环境友好型社会建设综合配套改革试验区。不仅这些地区，许多地方政府都在探索新的城镇化模式。

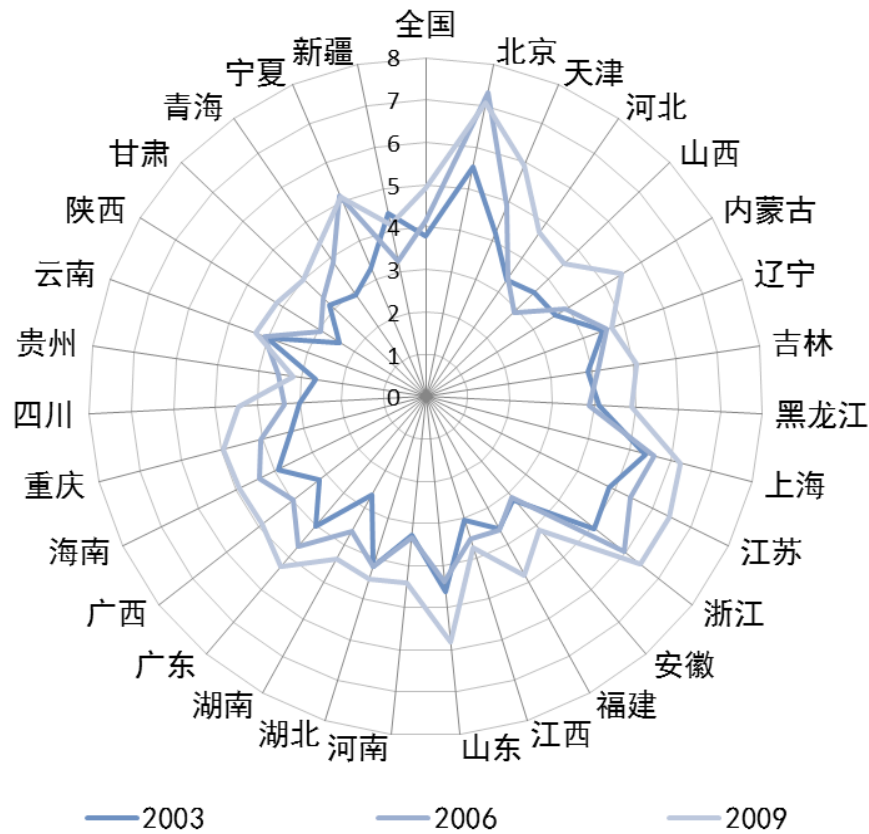


图 2-3 2003—2009 年中国大陆各省份环境基本公共服务评估¹

¹卢洪友,袁光平,陈思霞等. 中国环境基本公共服务绩效的数量测度.中国人口 资源与环境, 2012, 22(10): 48-54.

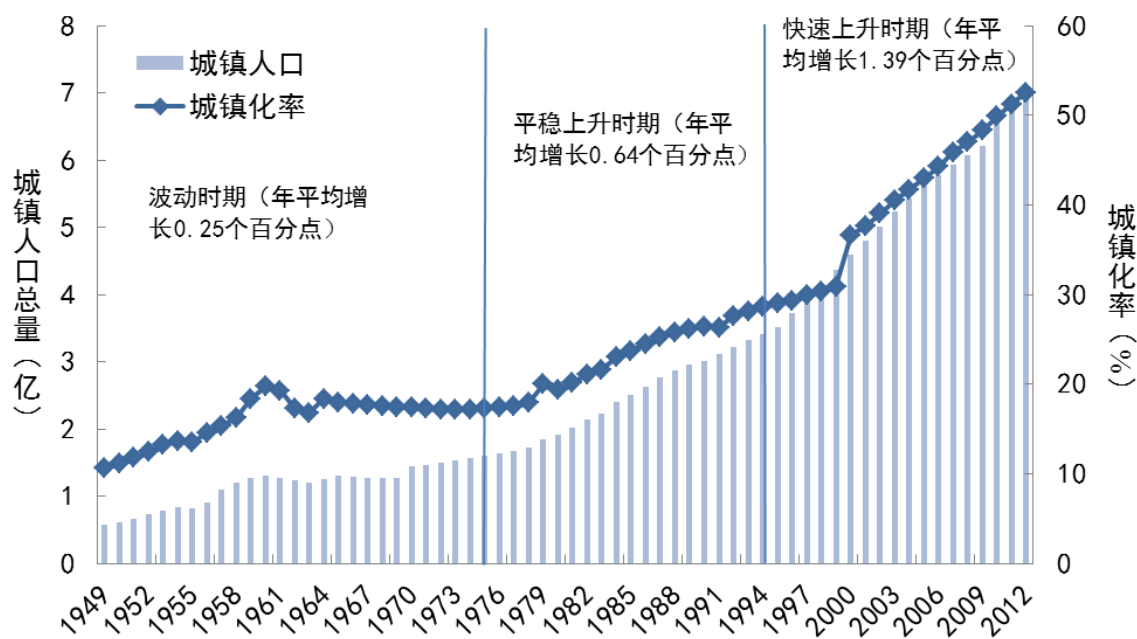


图 2-4 中国城镇化经历的不同阶段¹

然而，中国城镇化土地使用效率不高，城镇空间分布与资源环境承载能力不匹配。2000-2010 年，城市建设用地年平均增长 6.04%，远高于城镇人口 3.85% 的年平均增长速度，城镇空间和建设用地快速扩张导致耕地数量不断减少。650 多座城市中有 400 多个缺水，其中约 200 个城市严重缺水。此外，城市群布局不够合理，城市群内部分工协作、集群效率不高，部分特大城市人口压力偏大。特别是城镇建设过程中忽视了对原有自然生态系统的保护，大部分城镇中原生自然生态系统加速萎缩。城镇环境基础设施成本巨大、环保工作薄弱，导致区域性城市环境问题不断增加²。

目前的城镇化模式面临用水保障、城市建设用地保障、能源保障（图 2-5）、生态环境质量等瓶颈。城镇化带来的环境问题日益与社会问题交织，给中国的可持续发展带来巨大挑战。相关测算表明，未来城镇化进程对能源的需求将净增 1.89 倍，对水的需求将净增加 0.88 倍，对建设用地的需求将净增加 2.45 倍，对生态环境超载的压力将净增加 1.42 倍。^{3 4}

¹ 中国人类发展报告 2013. 北京：中国对外翻译出版有限公司, 2013:14

² 参见国会合课题组报告：中国环境保护与社会发展研究报告，218-243 页

³ 方创琳，方嘉雯. 解析城镇化进程中的资源环境瓶颈. 中国国情国力, 2013, 4: 33-34.

⁴ 方创琳，王德利. 中国城市化发展质量的综合测度与提升路径. 地理研究, 2011, 30(11): 1931-1946.

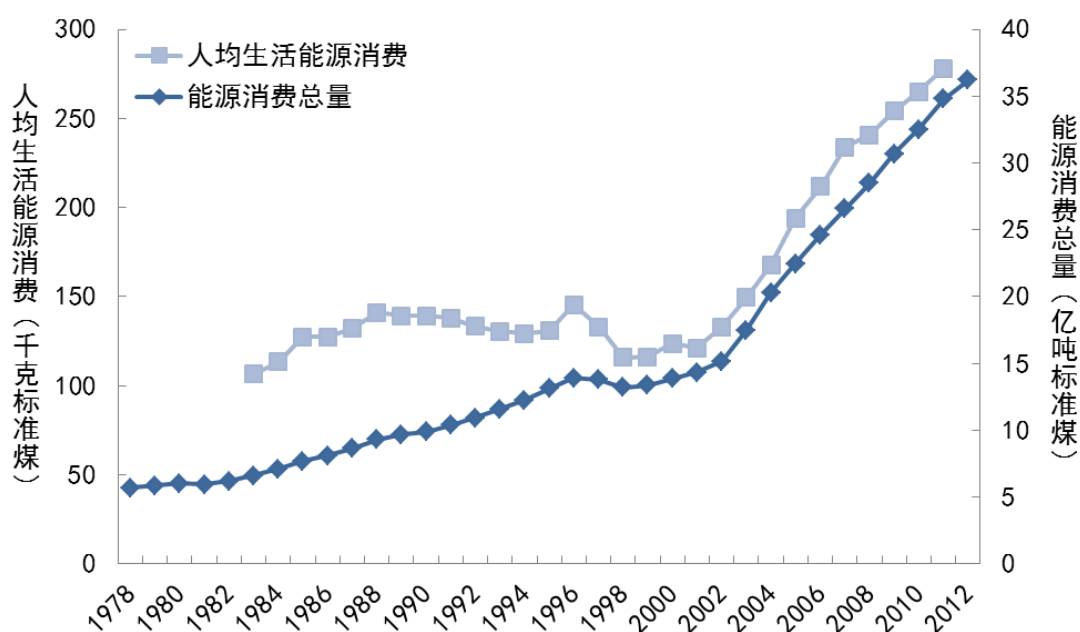


图 2-5 中国快速城镇化过程中的能源消费（1978-2012 年）¹

四、环境保护与社会发展面临的障碍

要解决上述环境与社会发展中面临的问题，需要关注一系列主要障碍。我们认为，当前环境与社会协调发展主要面临三大瓶颈，即：对环境与社会发展问题认识不足；行动主体的角色不明确，行动责任履行不到位；治理体系不完善。

（一）环境意识与环境信息缺乏

当前，中国对环境与社会之间内在联系的认识还远远不够。因此，环境保护与社会发展尚未成为中国政府关注的政策重点。各级政府仍把经济增长放在首位，要设计一条能同时满足社会与环境目标的发展之路依然十分困难。

很多环境问题已经严重影响中国公众的日常生活，再加上他们掌握的信息或赔偿渠道不足，导致抗议活动增加。如果政府继续忽视这些问题，在组织经济活动和进行城市规划时，就会加剧与公众的矛盾，甚至引发群体性事件。

除此之外，公众对政府和厂商的信任缺失也对环境与社会相协调提出了严峻挑战。当前中国的环境群体性事件多发，即反映出社会出现了“共识断裂”，大多数人对重大问题的观点不一致、甚至尖锐对立，严重影响了社会稳定。因此，要在环境保护和社会发展的政策措施上达成一致意见，或让公众接

¹ 数据来源：《中国统计年鉴 2012》

受环境保护和社会发展的政策将变得愈加困难，尤其是当这个过程需要进行妥协或谈判时。

（二）社会主体的行动责任履行不到位

可持续发展要求所有行为主体履行其各自的责任和义务。当前，企业、公众和社会组织都还没有充分履行环境与社会协调发展的责任。提高个人和组织践行绿色生活方式的决心，让所有社会主体共同支持可持续发展是一大难题。

中国政府已经意识到，要推动生态文明的发展，就要让群众积极参与进来，共同制定和落实可持续发展政策。然而，实际运作机制还很缺乏。目前，对社会与环境相互影响及变化还缺少系统的调查研究，相关民间团体难以发挥应有的作用。同样，企业履行社会责任在中国还处于起步阶段。

（三）公共治理体系存在不足

中国现行的财税体制、法律法规、政策制定不利于实现环境保护与社会发展相协调的目标。例如，虽然近年来环境保护的投入有所增加，但由于中央与地方财权与事权不一致，一些地方政府的资金依然不足，政府提供的环境和社会公共服务在各地很不均衡。

在环境法规领域，环境与社会的相关法治建设仍不完善，实施力度不够，覆盖面不足。群众环境维权意识增强、跨界损害事件增多与环境民事赔偿法律制度不健全、环境民事赔偿和调处能力滞后的矛盾日益凸现。环境违法现象普遍、环境纠纷群体性事件增多与环保法规操作性不强、执法不力的矛盾日益加剧。群众环境信访案件走向复议、复议案件走向诉讼的快速变化趋势与环保部门行政复议工作重视不够、国家环境司法诉讼渠道不畅通的矛盾日益明显。

在政策领域，当前社会发展与环境保护的政策和行动，以及相关的经济政策，往往是分开制定、独立实施。这种分离弱化了这些政策在社会发展与环境保护之间建立关系的能力，降低了通过实施这些政策避免社会冲突演变为重大问题，或避免冲突的可能性。在政策设计、制定、实施及评估中，缺乏公众以及其它利益相关方的参与。

最后，中国不同的区域之间、城乡之间、不同性别之间以及不同民族之间存在着不平等现象，主要表现在收入、环境资源和服务分配、环境危害程度、健康威胁和社会保障等多个方面。要想消除不平等现象，造福当代和后代人，就要在充分认识环境与社会之间关系的基础上落实相关政策和行动。

五、国际上对中国环境保护与社会发展的研究

经合组织、世界银行、联合国开发计划署等三个大型国际多边机构对中国

环境、经济与社会发展三者之间的关系及政策协调的必要性进行了研究。专栏 2-1 对这些研究报告作了简要介绍。值得关注的是，经济合作与发展组织在两个规划周期以前提出的建议在今天依然适用，而且这些建议的实施变得更加紧迫。

专栏 2-1 国际上关于中国环境与社会发展问题的研究

1. 经合组织的《中国环境绩效评估研究报告》（2006 年）¹指出，为改善环境与社会发展的协调性，中国需要从六个方面进行改进：一是提升获得良好环境服务的人口比例（包括安全饮用水、基本的卫生和电力设施等）；二是加强对环境健康和风险信息搜集；三是提高环境健康风险信息披露的质量、频率和范围；四是健全公众获取一般环境信息的渠道；五是进一步加强环境教育和宣传；六是政府需要加强与公众、非政府组织的合作和伙伴关系，推动企业履行社会责任。
2. 世界银行的《中国 2030 年发展研究报告》²指出，到 2030 年，中国有潜力成为现代、和谐、有创造力的高收入社会，实现该目标需要实施新的发展战略。主要包括，推进结构性改革以增强市场经济的基础，加快创新步伐和高效创新型体系建设，通过市场激励、监管、公共投资、产业政策和制度建设等措施，抓住“绿色”机遇，在就业、融资、高质量社会服务和可转移的社会保障等领域提供相同的可及性，从而使所有人享有均等机会和社会保障，确保地方政府有充足财力履行责任等。
3. 联合国开发计划署的《2013 中国人类发展报告》³从人类发展和长期可持续发展的角度对中国的城镇化进程进行了深入研究。该研究认为，在城镇化过程中，要把人的发展作为落脚点和出发点，加强社会领域的治理将是未来成功的关键，如果没有强有力的治理结构和机制，中国将难以面对未来城镇化的巨大挑战。

¹ 经济合作与发展组织，2006年，《中国环境绩效评估报告》

² 世界银行，2012年，《2030年的中国：建设现代、和谐、有创造力的高收入社会》

³ 联合国开发计划署，2013年，人类发展报告，《可持续与宜居城市——迈向生态文明》

第三章 国际实践与理论视角

一、导语

在本章，我们将从三个方面阐述环境与社会问题的国际实践和理论视角。第一，工业革命以来环境与社会的关系和互动发展情况。第二，国际上关于环境与社会关系的理论研究，包括一些替代性的研究方法和观点。第三，用可持续发展的理念构建环境与社会的一体化政策框架。

二、工业革命以来环境与社会互动发展

纵观人类发展的历史，现代的生产和生活方式是在工业革命之后逐步形成的。与之相伴的是人类与自然环境之间的关系发生了深刻变化。人类从完全依赖水、土地和生物多样性的农业社会过渡到城市和后工业社会。在这个进程中，人们有时会忘记人类的生产和健康仍然必须完全依赖于自然环境，甚至认为人类可以控制和取代来自于自然环境中的物品和服务。但是，自然环境正在给我们敲响警钟，甚至爆发了诸多“自然灾害”，而这些也正是人类行为带来的后果¹。

（一）历史回顾

专栏 3-1，用简要的办法，回顾和阐述了工业革命之后环境、社会和经济发 展过程中的重要历史事件。其中最突出的变化是人口由农村大量流向城市，大规模地改变了人类的生产和消费方式；同时，工业化的发展增强了人类利用和改造自然环境的能力，各种工业活动大规模地改变了环境，导致人类所依赖的生态环境开始恶化。人们在尽情享受工业化生产和城镇化生活带来的发展成果时，各种环境问题也从天而降，给人们的日常生活甚至生存带来了巨大威胁，引发了各种社会问题。环境与社会问题的关系越来越密切，已成为现代社会的重要特征。^{2 3}

¹一些科学家认为人类对环境的影响太大，我们已经进入“人类世”的时期。<http://www.anthro-pocene.info/en/home>

² 20 世纪 60 年代早期到 2012 年间更详细的关键环境事件和行动可向 可持续发展国际研究所（IISD）咨询 http://www.iisd.org/pdf/2012/sd_timeline_2012.pdf

³ 世界范围内地区差异评估（考虑环境和社会问题之间的时间轴和关系）见 www.unep.org/GEO 和 Kok, M, 等人：发展环境-从全球环境评估中的政策教训。荷兰环境评估局。荷兰：Bilthoven；2009-www.pbl.nl

专栏 3-1 影响环境与社会的主要事件和行动时间表

时间	主要事件和行动
18 世纪 60 年代	<p>第一次科技革命，蒸汽机作为动力机并被广泛使用，社会财富随着生产工具的机器化暴增，社会发展进入大工业经济时代。</p> <p>人口大量流向城市和工业城镇，导致生活环境变差并造成局部污染。</p> <p>自然资源，特别是发展中国家的自然资源，被大规模地开发和利用。</p>
19 世纪 20 年代	<p>全球人口、人类活动和环境压力急剧增长。</p> <p>欧洲人口快速增长，大量人口移民到美洲、大洋洲和非洲，全球人口分布发生变化。¹</p>
1870 – 1900	<p>第二次科技革命，以电力的广泛应用、内燃机和新交通工具的使用、新通讯手段的发明和化学工业的建立为标志，世界进入“电气时代”，石油成为主要能源。</p> <p>西方国家采取了大量措施，颁布了一系列污染防治法规，如英国《碱业法》和《河流防污法》；日本大阪府《工厂管理条例》。美国、法国等国也陆续颁布了防治污染的法规。建立国家公园等对生态环境进行保护的措施越来越多。</p> <p>城市规划进入了新时期，重点关注水供应和公共卫生。</p>
1900 -1920	<p>地方性的社会组织积极参与自然和景观保护，努力获得自然和文化遗产的长期所有权。</p> <p>在城市规划中，通过改善室内外生活环境，将公益住房的推广与环境、社会发展目标联系起来。</p>
1920-1950	<p>工业化国家煤炭、冶金、化学等重工业以及战时工业大规模地建立和发展，由于缺少针对性的污染防治措施以及对生态效益的忽视，大气、土壤和水域遭受到持续不断的污染；战后城市化也带动了郊区得到发展。</p> <p>人类历史上第一次环境问题爆发高潮，包括日本足尾铜矿区废水污染农田事件；比利时马斯河谷工业区大气污染事件；美国洛杉矶光化学烟雾事件和多诺拉烟雾事件等。</p>
1950 -1970	<p>第三次科技革命爆发，原子能、电子计算机、宇航工程、生物工程等领域出现了重大发明和突破。</p> <p>二战后西方大国竞相发展，工业化、城市化进程加快。工业活动和私人汽车快速增长，健康问题随之急剧增加。各种大气、土壤和食品污染公害事件加剧，包括 1953-1965 年的日本水俣病事件；1955-1972 年日本富山县的骨痛病事件以及 1968 年在日本九州爱知县等 23 个县府发生的米糠油事件等。</p> <p>1969 年美国制定国家环境政策法令之后，西方国家相继成立环境保护专门</p>

¹ Vries, Bert JM de: 可持续性科学。剑桥大学出版社，2013年。
编入全球环境历史数据库中的数据<http://themasites.pbl.nl/tridion/en/themasites/hyde/>

	<p>机构，并颁布和制定了一些环境保护的法规和标准，以加强法治。国际层面对环境变化（跨境空气污染和水污染；区域和全球问题）的意识得到提升，比如加拿大和美国共同建立的国际联合委员会。</p>
1970 – 1990	<p>非法采伐和开荒、过度捕捞、平流层臭氧耗竭、化学污染、气候变化等一系列问题逐渐被公众所了解并要求采取相应的行动。工业化国家重要流域逐渐得到修复，城市空气污染也得到控制。环保部门以及非政府部门开始用专业化、集成化和系统化的手段解决公共卫生、自然景观和资源等领域的问题。</p> <p>重大工业事故频发，导致了法律法规的强化以及社会自发志愿行动的增加，比如针对化工企业的企业责任等。1970 年，上千个组织参与了第一个地球环境日活动。</p> <p>1972 年斯德哥尔摩召开联合国人类环境会议。全球环境变化的人文因素计划得以建立。世界自然保护联盟提出“可持续发展”，1987 年联合国环境与发展世界委员会对此再次进行重申，可持续发展逐渐被世界各国人民所接受。</p> <p>联合国环境规划署建立，通过联合国及其机构发挥协调和促进的作用。</p> <p>20 世纪 70 年代早期，人们发现并开始关注全球性的环境变化问题。国际非政府组织（如罗马俱乐部）联合国际的、国家的和当地的公民社会组织参与环境行动。</p> <p>形成了一些区域性多边环境保护协议，如欧洲《远距离越境空气污染公约》，以及一些针对荒漠化和化学物质的协议。</p>
1990 - 2010	<p>人类进入全球化时代，计算机网络技术、信息技术、生物技术、基因工程技术、微电子集成技术等学科高度融合并产业化。</p> <p>1991 年，环境与发展部长级会议在中国召开，通过并发表了《北京宣言》。次年，中国环境与发展国际合作委员会在北京成立。</p> <p>1992 年在巴西里约热内卢召开联合国环境与发展大会。会议通过了《里约热内卢宣言》和《21 世纪议程》两个纲领性文件，标志可持续发展被全球持不同发展理念的国家普遍认同。</p> <p>2002 年，联合国可持续发展世界首脑会议在约翰内斯堡举行，将注意力转到消除贫穷和环境可持续发展上，形成千年发展目标。联合国开发计划署、联合国环境规划署、世界卫生组织和经济合作与发展组织等对国家、地区、全球生态进行系统、综合的评估和展望。</p> <p>通过互联网等各类社会媒体，环境和社会相关问题的传播范围和关注度明显扩大。</p> <p>形成一些国际环保公约，如《维也纳公约》、《蒙特利尔议定书》，达成了一些环境全球治理的共识和原则，如“共同但有区别的责任”等。</p> <p>2009 年在哥本哈根召开世界气候大会，商讨至 2020 年的全球减排协议。</p>
2010 年至今	<p>2012 年联合国可持续发展大会——里约峰会（Rio+20），集中讨论两个主题：1）绿色经济在可持续发展和消除贫困方面作用；2）可持续发展体制框架（包括其确立可持续发展目标）。</p>

从以上历史回顾看出，工业社会以来环境与社会问题的关系变得越来越复杂，两者相互依赖相互作用。环境政策及措施的制定越来越多地受到社会问题的影响和制约。下面列举了若干体现两者复杂关系的国际实例。

关于经济和社会的发展关系：在 2002 年约翰内斯堡可持续发展声明中提出，可持续发展的首要目标和基本要求是消除贫穷、改变消费和生产模式、保护管理经济社会发展的自然资源基础，这已经达成共识。¹”

关于绿色就业：在里约 2012 期简报中提出，为实现一系列可持续发展目标，全球共同行动，投资大约 1.8 万亿美元，到 2050 年，每年将产生 1300 万个新绿色职位。因为能源供给方面成本较高，通过降低消费，可替代其他一些工作，所以，全球提供的就业机会会有所减少，到 2050 年，每年将产生 6300 万个体面的新工作，绿色职位将成为解决全球就业问题的方法之一。²

关于可持续与宜居城市：在 2013 年中国国家人类发展报告提出，在短期和长期能够满足人们的基本需求和城市的舒适性要求的城市地区。指标包括：完善的城市规划和设计，城市形态、公共场所维护良好、服务充分，覆盖面积广、文化和传统保存良好、鼓励文化服务、基础设施及文化产业、天空晴朗、水干净以及自然资源的有效利用³

（二）经验和启示

以上，我们对工业革命以来环境与社会的主要事件进行了回顾（专栏 3-1），这些事件说明，经济快速发展对环境保护和社会发展的影响有利有弊，并加深了环境与社会之间复杂性和相互依赖性。与此同时，科技创新和革命性技术的产生，也带来了两面性的影响，一方面对旧的问题提供了新的解决办法，另一方面也带来了新的问题。通过专栏 3-1，我们不难发现，一是城市在现代发展中发挥了重要作用，二是统筹经济、社会和环境协调发展的重要性和迫切性。

通过对这些全球重要事件的总体回顾，我们可以得出一些对中国制定未来可持续发展方案及决策有重要参考的结论：

●以煤炭为主的资源依赖型工业加速了工业化和城市化进程，但同时也刺激了不可持续的生活方式和消费模式上升，导致了严重的环境问题和社会问

¹ 2002年约翰内斯堡可持续发展声明。 <http://www.un-documents.net/jburgdec.htm>

² 里约2012期简报：绿色职业和社会包容。 <http://www.uncsd2012.org/content/documents/224Rio2012%20Issues%20Brief%207%20Green%20jobs%20and%20social%20inclusion.pdf>

³ UNDP 中国办事处。2013 年中国国家人类发展报告。可持续的和宜居城市：建设生态文明。 http://www.undp.org/content/china/en/home/library/human_development/china-human-development-report-2013/

题。

●对处于工业化过程中的国家而言，早在 19 世纪末期和 20 世纪 30 年代之前，一些政府便开始采取措施解决环境问题和社会问题。促使这些行动的主要原因包括：工业化对人类健康产生的直接影响，保护生态系统的需要，以及公众和社会卫生运动使得人们对贫穷、疾病和环境之间的关系有了更加深入的认识。美国和日本采取了很多相应措施，如清理公共水道、制定工厂管理法规、实施公共卫生控制措施和社会政策项目、增加对基本公共服务的投资等。然而，由于缺乏解决新出现问题的有效政策手段，这些行动受到了很大限制。

●随着科技水平的提高，公众越来越认识到环境污染与人类健康之间的紧密联系，促使人们对环保问题更加关注。20 世纪下半叶出现了更为复杂的公共应对政策，以及各类污染治理和环境保护法规。从 20 世纪 50 年代开始，已实现工业化的国家大力开展受污染水道清理和烟雾减排工作，它们制定了新的环境法律并建立起许多环境保护机构，政府用于环境保护的开支也不断增加，如美国、日本环保支出占国民生产总值的 1-2%。20 世纪 60 年代末期出现了环保运动，环境问题逐渐成为全球关注的焦点，1972 年，联合国在瑞典首都斯德哥尔摩召开了人类环境会议。

●许多传统的区域性、地方性环境问题演变成为全球性问题，如非法采伐、空气污染、气候变化、过度消费等，开展环境讨论的国际背景发生了巨大的变化。值得注意的是，发达国家的科技进步，以及在环境保护方面上所形成制度框架、治理机制和社会运动并没有减轻对发展中国家的影响程度，而对于经济发展、人类福祉与环境权利的讨论在发展中国家变得越来越激烈。

●人们越来越广泛地认识到长期的人类活动所产生的问题，如污染物排放、自然资源过度使用，以及生物多样性和栖息地的消失等，都是不可逆的。科学研究表明，全球人类活动对环境产生的影响已经超出了生态系统所能承受的极限。因此，我们要转变风险分析方法，将更多的注意力放在预防措施上。

●保护环境的行动与其它各种政治、经济和社会事件相互交织。例如，20 世纪 20 年代欧洲的工人解放运动；20 世纪 60-70 年代越战时期西方国家的反战运动；20 世纪 80 年代苏联、东欧等中央计划经济国家的动荡；20 世纪 90 年代以来，土耳其大型水源和采矿项目中的库尔德民族问题。

●过去四十年中，社会组织和非政府组织在环境保护政策的制定和行动上，以及其他社会问题上发挥了重要作用。目前，发达国家、发展中国家和国际社会都出现大量的公众运动。跨国组织在制定策略行动方面发挥了重要作用，并常常在社会和环境问题研究上位于前沿。

●在一些发展中国家，如中国，受过良好教育、有钱有知识的中等收入阶

层具有更高的环保意识，因此对政府提出了全新的要求。这些要求超出了简单的健康、生计和从眼前利益出发的环境问题的范畴，还提出了一些更高的诉求，包括参与决策、将治理过程透明化、拥有信息知情权以及要求政府重视环保问题等。因此，经济富足和期望值的不断增加也可能使环境问题更加复杂，因为这些因素导致人们对污染产品和不可持续消费提出了新的要求。同时，在信息传播速度越来越快和越来越透明的情况下，不同社会利益群体（社会组织、企业和政府）之间的紧张关系更容易引发公众群体性事件。

●推动绿色经济转型、建立国际合作关系成为国际潮流。短期看，在促进经济增长和就业方面，绿色经济与传统经济平分秋色，但从长期看，重新分配投资比例可以加强社会和环保效益。根据联合国环境规划署发布的《绿色经济报告》，¹从现在起至 2050 年，每年将全球国内生产总值的 2%投资于 10 个主要经济部门，便可推动全球向低碳绿色经济转型。根据目前的数据，2%的全球国内生产总值约为 1.3 万亿美元。在各国国内和国际上采取的绿色经济政策的引导下，这笔资金将投资于农业、建筑、能源、渔业、林业、制造业、旅游业、交通等 10 个经济部门。这样，制定的相应的“绿色发展”战略不仅能促进经济增长，催生大量就业机会，还可减轻对水资源及其他关键资源的压力而且有助于消除极端贫困和调节气候变化。

●当前的全球生态危机和环境保护危机使人们重新思考如何协调环境、社会和经济政策，以便在 21 世纪探索出一条不同的发展道路。世界各国普遍认识到，全球生态环境是关系到所有人的共同问题。人口增长和人均消费的增加使人们开始关注气候变化和地球承载能力等。² 根据过去二十年举行的联合国地球高峰会议和对可持续发展目标的探讨，探寻可持续发展道路成为国际社会的首要任务。然而，由于以经济增长为中心的总体格局和对责任分工的争执，很多政策措施事实上无法实施，也使得可持续发展面临严峻挑战。

三、环境保护与社会发展关系的理论及其实践

从目前国内外的研究看，还没有形成用某一个独立的理论或模型能够说明或解释环境与社会问题的复杂和多元关系，以及产生环境和社会问题矛盾的机理，因此很难制定一个能够平衡各不同因素的“综合性”框架目标。本课题组试图制定出一个相对完整的综合性框架，在平衡环境保护和社会发展需求时，可以帮助确定需要优先考虑的重要因素，最终为决策者提供参考和辅助。框架见下文。

¹ <http://www.unep.org/greenconomy/greenconomyreport/tabid/29846/default.aspx>

²政府间气候变化专门委员会（IPPC）、斯德哥尔摩应变中心（Stockholm Resilience Centre）和世界野生动物基金（WWF）已经制定了这些方面的近期报告。

（一）重点政策问题和研究领域

我们认为，任何团体或组织在其转型的过程中，都无法回避一些基本的矛盾和问题，如经济、环境与社会目标的设定、资源的再分配或使用、既得利益格局的打破等。这使得各种社会主体和团体之间的矛盾会不断上升，加之一些长期存在的不公平和不确定因素，有时甚至会使这些矛盾愈演愈烈。所以，在制定公共政策和管理机制以及机构设置中，必须考虑如何去解决这些矛盾和冲突。

以下是研究环境和社会关系需要重点关注的领域：

● **环境与贫困问题。**环境恶化、水短缺和气候变化的压力通过一系列机制传导至社会弱势群体，并加重社会分化。农村贫困人口通常被视为他们赖以生存的自然资源的管理者，但因为缺乏替代性生活资料，不得不破坏环境，反而成为环境的破坏者。城市贫困人口则更可能受到来自其生活和工作环境的危害。与此同时，贫困人口可能因为居住位置或应对能力所限，更容易面临自然灾害的威胁。

● **环境与人口问题。**由于技术进步，世界许多地区在减少污染、降低环境恶化和提高资源利用效率方面取得了重要进展。人们对全球人口急剧增长的早期担忧由于人口增长率的下降而逐渐减弱。然而，仅仅通过技术进步，是否能在有限环境资源范围内满足日益增长的人口需求，或是否需要更深入的改变消费和生活方式方面仍然存在争议。许多国家，包括中国正在经历人口的老龄化。这增加了政府预算和社会政策压力，护理成本高昂并不断上升。老年人更易受环境问题（如城市空气污染）的影响，环境问题导致的死亡率和发病率（及相关费用）随着人口年龄的增加而上涨。大城市人口高度聚集、人口老龄化已经引起世界卫生组织（WHO）、世界气象组织（WMO）和政府间气候变化专门委员会（IPCC）的注意。

● **环境、移民和城市化问题。**人口流向城市和城市近郊地区时，一般都会引发很多问题。未来的 20 到 30 年里，移民对整个世界都非常重要，尤其是亚洲和非洲¹。但是，中国还缺少与城镇化规模相配套的措施。因此，城镇化已成为中国领导人需要密切关注的问题。²

● **环境与健康问题。**环境与健康的关系推动了主要公共卫生和环境治理活动，一方面，环境条件的恶化逐渐破坏了人们的健康和处理灾难或冲击的能力，反过来，疾病也使人们更易受到环境危害的影响。与环境有关的公共基础

¹ 联合国人居署估计世界城市人口比例到2050年有可能从50%增加到70%。<http://www.unhabitat.org/documents/GRHS09/FS1.pdf>。

² 李克强总理主张新型城镇化：即“人的城镇化”，应以人为中心，确保民族繁荣和促进中国经济增长。http://www.chinadaily.com.cn/china/2013npc/2013-03/18/content_16314958.htm

设施和服务，如水和公共卫生、固体废弃物管理等是提高公共卫生的关键因素，一般由国家通过公共卫生程序提供。

●**环境与就业问题。**提高就业率是解决生计和贫困问题的重要途径，但是为此也需要提高工作场所的安全性，并改善工作环境。因此，当前普遍要求创造“绿色”就业，为能够推动可持续经济的部门提供技能培训，这将有益于获得社会和环境收益。同时，生态效益增加和越来越多的创新能帮助实现工作场所的环保目标，并且提高企业的竞争力和盈利能力。

●**环境与社会公平问题。**在收入较低地区，环境和社会的紧张关系主要指为实现基本生计和福祉，在利用资源（矿产、土地、水）、森林、草地及其他生态系统时引发的冲突。贫困人口的健康更易受到危害，且更容易受到工业及工作场所产生污染的影响。然而，对富裕人口和生活在较发达地区的人们而言，环境问题可能更多地与生活质量或消费与行为模式、对生活方式的期待、对信息的需求等方面有关。

●**环境和可持续消费问题。**自 20 世纪 90 年代起，该问题成为一个重要的议题。可持续消费包括价值观和行为方式的双重改变，采取的措施有生产绿色消费品、提供绿色市场供应链、形成绿色政府和施行工业“绿色采购”等。可持续消费还需要考虑日益增多的环境足迹，有时还需考虑贸易惯例。对快速发展的 发展中大国，如中国，还需要供应足够的资源、增加工业经营和能源利用方面的生态效益。

（二）理论视角和政策关系

从新古典经济学的观点看，环境和社会问题处于从属于经济问题。目前，关于环境与社会关系的普遍观点认为，当社会总财富达到一定水平后，就会具有一定的经济手段、成熟的政治体系和制度以及技术能力来应对环境挑战，正如“环境库兹涅茨曲线”¹中描绘的。这种观点有两个假设（1）经济增长可以增加收入、消除贫困，从而改善环境和社会；（2）市场机制是可持续增长的最佳催化剂。但这两种假设往往会导致一些错误的诠释和结论。事实上，虽然比较富裕的国家在污染环境问题上具有更多的经验，但没有证据可以表明收入与环境保护之间存在必然的联系。

然而，即使在主流经济学中，人们对市场的局限性也是公认的。市场存在某些缺陷，有时还会失灵。这些局限性适用于以下多种情况：如环境服务和公共资源等“非市场”商品和服务；大气污染等外部效应或公有物（或公害）；

¹ Selden T M, Song D. Environmental quality and development: is there a Kuznets curve for air pollution emissions?. Journal of Environmental Economics and management, 1994, 27(2): 147-162.

污水系统、排水系统、公共卫生、公共交通或能源供应等自然垄断产品和服务。碳排放总量控制和交易体系试图用市场的手段解决环境问题，但这种做法的结果好坏参半。同时，在环境服务中引入定价等市场机制的做法，往往会形成新的不公平。

制度经济学和生态经济学以及其他社会科学（如政治经济学和政治生态学），从不同的研究视角提供了大量的替代性方法。这些方法对经济、环境与社会问题之间更为复杂的关系进行了分析——包括市场嵌入社会的方法，这反映了更广泛的制度安排、社会和权力关系以及不同的价值观和优先级别。例如，制度经济学家阐述了与公共财产资源相关的集体行为问题；政治生态学家则关注环境如何影响或限制经济发展及造成环境退化的结构性（如性别）不平等问题。其他社会学科从社会、伦理、文化和哲学观点出发，对自然和环境赋予了不同的价值认识，并且对风险的认知和对合理性的解释也各不相同。这些多样化观点为认识并解决各种环境与社会相关的分歧和潜在冲突提供了更多思路，也有助于建立一个联系社会科学、自然科学与政策制定的一体化框架。

当今世界各国正在努力建立全球共识，为国际政策和实践建立一个主要框架，即可持续发展框架。1987 年发布《布伦特兰报告》后，可持续发展的主要观点便是经济、社会和环境协同发展，实现“三赢”。在环境限度内为个人和社会创造利益，并保证现在和未来都拥有充足的环境资源和服务。事实上，到目前为止，经济、社会和环境领域仍未得到平等的对待，即便是当前流行的“绿色经济”理念，也主要是强调环境和经济的关系，在社会方面仍然相对较弱。各方面的批评促使人们不断努力重新构筑三者之间的关系。其中一种方法是一种内嵌式的方法，即经济是社会的一部分，而社会和经济都在环境承载力和生态系统功能范围内。这种观念表述见图 3-1。

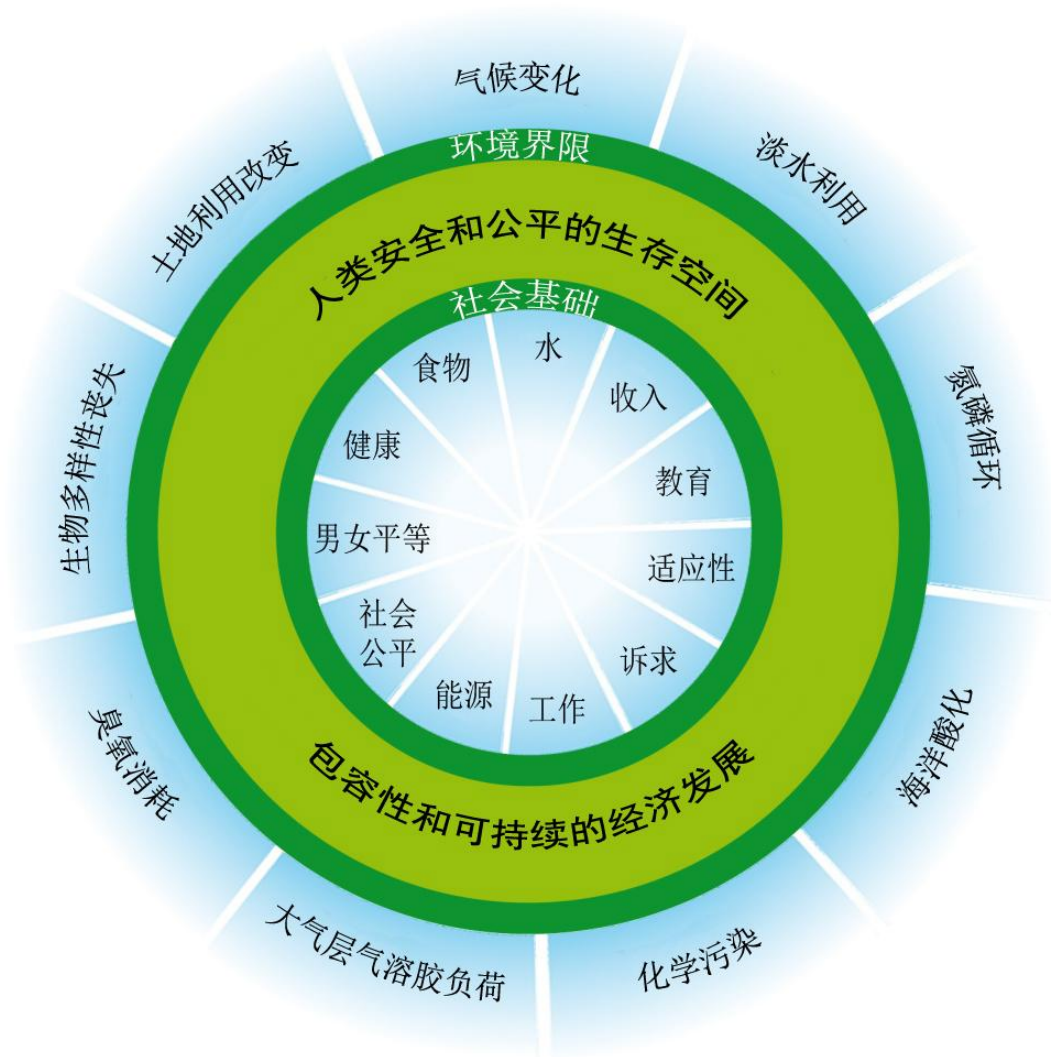


图 3-1 地球承受极限和社会资源利用及环境影响最小化之间的平衡关系¹

虽然存在理论和概念上的辩论和挑战，但在人们的共同努力下，仍然形成了大量的分析工具和政策创新，旨在更加系统地解决被忽略的环境和社会关系。如以下三个实例：

1. 资本：世界银行环保工作人员提出一种方法，即通过扩张和收缩资本存量（自然、社会、人力、建造或制造的资本，有些还包括金融资本）来验证经济、社会与环境之间的关系。² 此方法证明不同类型的资本可相互影响，例如：自然资源可用于投资教育和医疗保障，因此增加了人力资本，而有些人力资本可能会流向公共机构，进而增强社会资本。资本方法论有助于确定以生态产品

¹ 乐施会圆环图 <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/dp-a-safe-and-just-space-for-humanity-130212-en.pdf>

² <http://www.forumforthefuture.org/project/five-capitals/overview>

和服务形式而呈现的必要自然资本、城市绿地的必需开放水平，以及可再生资源的水平，从而为当代人和后代人提供物质需求。

2. 风险评估、环境影响评估（EIA）和社会影响评估（SIA）是决定项目 and 政策存在的环境和社会问题的重要工具。但是这些工具多为单独使用；最常使用的是 EIA。EIA 和 SIA 一起考虑能更透彻地了解环境保护和社会发展间的关系，并减少结果的不一致性。风险评估能为社会和环境问题提供更细致的定量评估。但是，客观地检测问题存在的风险和概率以及可能产生的影响，需要由独立机构根据完善的科学知识、实际行动和有效监督进行透明的评估。还需要公开信息，确保信息、检测机构和公众传播的可信度。有必要使所有受到结果或可能受到结果影响的人都参与到决策制定过程。

3. 环境和区域或城市发展规划。这是一体化解决发展规划中各种社会和环境需求的重要方法。该规划必须综合各种信息，进行大量复杂的分析，解决各种关键问题，比如建立绿色运输系统、绿色停车场和其他开放空间以及解决自然灾害风险并将加剧环境和社会问题的土地利用冲突降到最低程度。

可持续发展的研究方法能够综合反映出各种观念、假设之间的差异，还反应出了基本价值观或传统观念的变更，其中包括市场和国家的相对作用；效率与公平的相对权重；多种物质和非物质资源（如环境或文化）的评价方法；当代和下一代福祉的平衡；“弱永续性”和“强永续性”的不同路径选择等。中国目前注重生态文明，这正反映出思想重点从收入和 GDP 的增长开始转向非物质的商品和服务。在全世界范围内，尤其是 2012 年召开的联合国可持续发展大会情况看，围绕绿色经济的争论也发生了类似的变化。

关于环境与社会的政策框架和重点领域随着时间和空间变化也在发生改变。从时间上看，我们看到工作重点从 20 世纪 60 年代到 80 年代早期（绿色革命时）的技术方法，转到 20 世纪 70 年代到 90 年代盛行的以社区为基础的资源管理方法，再转变到近期的绿色经济方法。最新的方法则是融入环境保护和食品安全因素的综合方法。从空间上看，分清不同地方或不同层级在环境与社会发展上的责权是十分困难的，特别是在一些跨界问题上，这使得应对措施变得更加复杂。

（三）机遇和挑战

尽管在现实中还存在种种挑战，但世界各国用来系统解决环境和社会发展问题的政策创新仍不断涌现。这些政策有可能增加社会公平、降低风险、更有效地实现环境目标。例如，将环境和社会目标纳入长期发展规划和影响评估中，按照目前流域保护中采用的生态补偿方法，建立以环保为目标的社会政策，制定促进教育与培训和绿色就业的政策，以及增强向公众发布环境信息措

施，促进公众参与到环境评估中并提高监督等。

当前，世界各国的决策者们越来越意识到，他们对环境与社会关系的重要性理解不到位，对于社会政策在实现环境目标，并将其转为政策和实践的潜力方面的理解也很有限。这种状况亟需转变。目前，最主要的问题包括：环境变化或恶化对人、社区和社会群体健康的影响；人类行为对环境的影响；经济增长、各种不公平现象和资源分配对环境和社会的影响；制定缓解紧张关系和控制潜在风险的各种机制。

人们对社会政策在实现环境目标方面的潜力的认识还不够深刻。社会政策中包括许多公共行动，可以控制生活资料风险、保护人们不受意外事故的伤害（如疾病和收入损失）。人们意识的提高以及公众的参与同样非常重要。社会政策在满足可持续发展要求而进行的各种转变中发挥着重要的作用，如减少由资源获取不公平引起的福利赤字；促进绿色就业和技术转变；创造激励机制，改变消费者行为；促进机构间的社会包容、合作和信任，反过来可降低社会紧张关系和冲突。

所有的变革过程都不可避免的会产生一些新问题，比如收益不平衡、新资源冲突、社会骚乱等，而且没有一蹴而就的解决方案。环境与发展之间的矛盾不会自然化解，也不会通过技术手段和市场得到解决；相反，市场往往会加剧已有的不公平分配现象或权力关系，而技术解决方案对社会和分配问题又不敏感。国际实践和理论清楚地告诉我们：对环境影响意识和担心增加而产生的社会矛盾不会自动消失——尤其是在资源利用压力加剧和城镇化过程中。如果环境保护方面的进展没有跟上这个步伐，人们对解决方案的关注和压力将演变成大的政治和社会问题。

换言之，要解决环境变化的社会问题，国家需要采取一致行动，降低环境对部分群体的负面影响，并形成适当的社会管理制度和公众参与机制。此外，还需要对污染型企业等行为主体采取强有力的治理措施。在中国，各级政府需要提高管理创新能力，为公众社会群体和公民行动提供更广大的空间，明确各种环境与社会权利和责任等。

四、环境保护与社会发展相协调的理论框架

我们面临的重要挑战是将研究重心从只针对某个部门的理论与实践视角，转移到创造统一政策的框架上。目前，世界各国正在努力就一系列国际政策与实践达成共识，该政策与实践为可持续发展提供了更加强有力的框架。¹但是，上述框架应以在中国复杂的国情下发展各种机制为基础。

¹2015年后全球为实现可持续发展目标以及在全球范围内建立绿色经济与绿色经济发展所做的努力（UNEP、OECD等）

本课题组研究出一些模式，用以展示人类社会、自然环境、环境行为与环境治理四个关键因素之间的关系与相互影响。

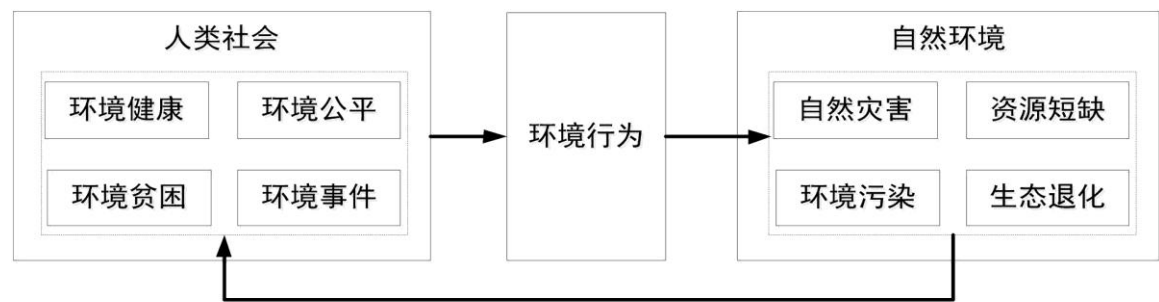


图 3-2 环境行为对环境和社会的影响模式

图 3-2 模式的依据是：假设适宜的生产和生活行为有利于维持自然环境质量，就能够帮助找到解决环境问题与社会进步的方法，使得环境保护与社会发展更加协调。这里所描述的是一个理想的状态，事实上，无论是政府、企业还是个人，所谓行为主体都存在一些不文明或不合理的环境行为，这也说明在现实生活中，环境与社会紧张局势虽然是局部的，但问题还是普遍存在的。

环境治理是影响环境与社会发展关系又一重要变量。一方面，针对不同的环境行为可以采取有针对性的治理模式和制度政策进行调节；另一方面，通过先进的技术手段可以对出现的环境问题进行治疗，遏制环境恶化的趋势，改善环境质量。20 世纪中期之后，随着人类环境意识的觉醒，世界各国开始采取措施对环境问题进行治疗，环境行为和环境治理开始成为影响环境与社会关系的双重变量，如图 3-3 所示。

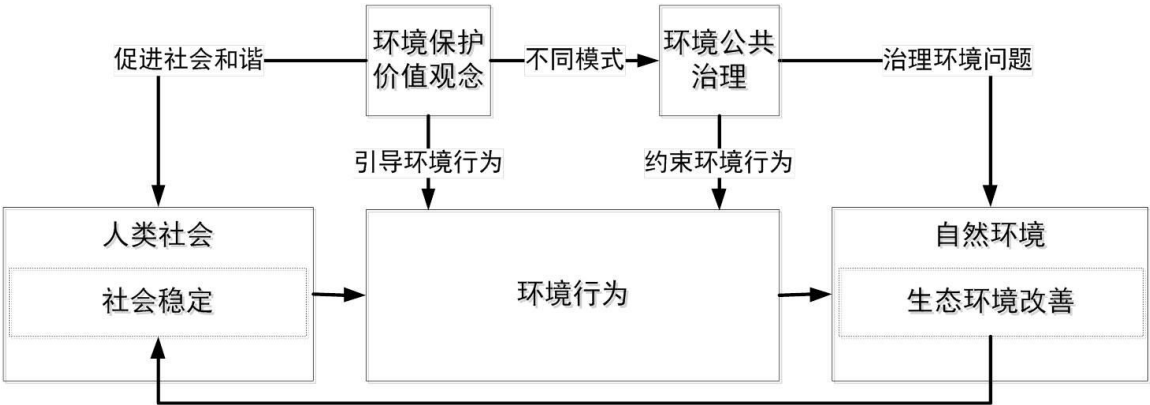


图 3-3 环境行为、环境治理对环境和社会的影响模式

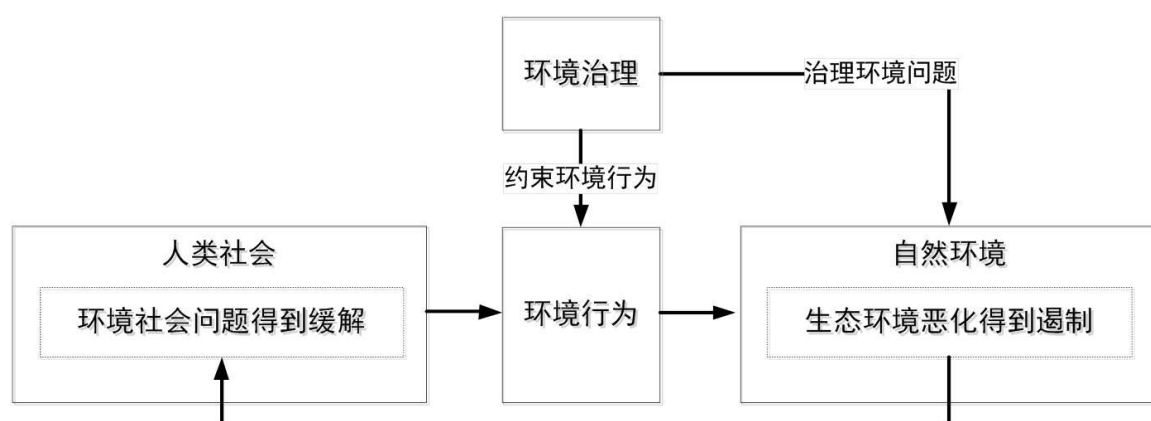


图 3-4 考虑环境行为、公共环境治理与环境价值的模式

20 世纪 80 年代至今，世界各国逐渐形成了生态环境保护的环境价值观念，环境保护和可持续发展也逐步融入了各国政府的发展理念，人类开始从根本上转变经济社会发展模式，探索经济、社会和环境相协调的发展道路。这种理念在中国主要体现为科学发展观和生态文明的理念。在这种理念下，通过进一步创新环境公共治理模式，可以从根本上改善环境质量、促进社会和谐稳定，实现经济、社会 and 环境的可持续发展。环境行为、环境治理和环境价值观念三个维度相互作用，共同构成了环境与社会最新理论关系框架，在图 3-4 所示。

第四章 政策行动框架

为实现生态文明建设的长期愿景和目标，课题组提出了以下政策行动框架，建议有关部门通过实施这一框架，将社会发展和环境保护有机结合起来，使环境得到进一步改善、社会发展更加和谐，全面建设“美丽中国”。

一、基本原则

为制定将环境保护和社会发展联系起来的政策，课题组确定了五条指导原则。

●**多方参与性原则。**实现可持续发展人人有责。经验表明，中国政府在过去的三十年来专注于经济发展，造成许多环境问题和社会问题。环境群体性事件呈现高发态势，有些甚至损害了政府的公信力。这其中的重要原因是没有为利益相关者和其他社会群体提供足够的参与机会。因此，应当明确不同参与者的作用和责任，进一步转变政府职能，建立能够使个人、企业等发挥积极作用的参与机制，以更好的促进经济、社会和环境协调发展。

●**长期与短期目标相结合的原则。**课题组强调，环境保护和社会发展不但需要立即采取实际行动，还需要制定长期目标和计划，为子孙后代提供保障，建设“美丽中国”。因此，在政策制定过程中，不但要对长期目标进行清晰描述，还要制定短期目标，并设定相应的任务。

●**政策目标一致性原则。**经济、社会、环境政策应相互依存、相互促进，而不应相互矛盾，在确定政策共同目标以及其各自目标时更是如此。

●**以法制为保障的原则。**课题组强调法律法规的重要性。法律法规的设立是为了对经济、社会和环境目标以及要求提供支持，而不是为了满足既得利益群体、企业或个人的某些偏好和主张，这是保持社会长期稳定的重要保障。

●**公平正义原则。**环境权益和责任应是公平分配和平等的，不同区域、群体都应拥有平等地享受良好环境的权利，同样，每个社会主体都应当履行保护环境的责任和义务。因此，在制定相应的政策时（例如绿色采购政策、可持续消费政策），不仅要考虑能够保证环境权益在不同群体间的公平分配，还要能够推动各个社会主体积极参与环境保护，履行环境义务。

二、2050 年目标/2020 年行动

课题组提出了环境保护与社会发展的 2050 年目标和 2020 年行动框架。考虑到基础设施建设、空间格局调整以及融资所需的时间，应当立即采取行动，

以逐步实现 2030 和 2050 年的目标。¹²³ 基于对目标完成进度的倒推，不难看出某些政策应当尽快出台，尤其是在“十三五”规划之前，这样才能确保该目标有机会实现。第五章将对需要采取的行动给出具体建议。初步研究之后，还会进行多项有针对性的、以政策为导向的研究。以下是课题组提出的中国环境保护与社会发展的阶段性目标（图 4-1）：

●到 2015 年，确保实现“十二五”规划中的生态、环境和社会目标。人民生活持续改善，初步形成环境保护的主流价值观念和有利于环境保护的生产、生活方式，促进环境与社会协调发展的法治体系更加健全，管理制度和政策体系趋于完善，环境与社会发展的矛盾和突出问题得到初步解决。

●到 2020 年，全面建成小康社会。国土空间格局和环境功能区划基本形成并发挥作用，资源节约和环境友好型经济结构和体系基本建立，资源利用效率接近世界先进水平，单位 GDP 能耗大幅降低。随着主要污染物排放量的显著减少，整体环境质量得到明显提升。生态文明观念在整个社会的牢固树立。有利于环境与社会协调发展的法治体系、政策体系、社会风险防控体系和环境保护公共管理服务体系初步完善。

●到 2030 年，更多环境污染问题得到解决。环境质量全面达到目标要求，群众健康需要得到满足。生态系统稳定健康并能提供稳定的服务功能，生物多样性得到有效保护。科学合理完整的国土空间布局和环境功能区划形成，经济和产业结构达到生态文明建设的要求。资源利用率达到世界先进水平。生态文明理念进一步普及，形成保护环境的主流价值观和低碳环保的生产方式、生活方式，科学完善的环境公共治理体系基本形成，绿色繁荣的和谐社会初步建立，美丽中国初步呈现。

●到 2050 年，环境保护和经济社会发展相协调将成为一条准则，人与自然的和谐相处将会达到一个更加合理的水平。将建成生态文明良好的“美丽中国”。大多数人将住在宜居的城市中，大部分生态恶化景观都得到恢复。为减轻气候变化的影响，适应和缓解气候变化的措施得到有力实施。能源利用模式将彻底改变，通过采用高效节能的工业运输系统和实践，对矿物燃料的依赖大大降低。

三、政策领域和行动

为应对现在和将来的各种挑战，寻找社会发展和环境政策之间的平衡至关

¹ WBCSD (2010)，2050年愿景，企业新议程，世界可持续发展工商理事会，日内瓦

² PBL (2009)，进入迈向2050年的正轨。欧盟辩论引文。PBL
荷兰环境评估局和斯德哥尔摩应变中心。PBL, Bilthoven，荷兰

³ TIAS (2010)，展望-回溯方法的对比研究，综合评估社会 <http://www.tias.uni-osnabrueck.de/backcasting/>

重要。这需要中国社会不同行动主体的参与来完成，如下所述：

在环境意识维度，要在主流价值观念领域采取政策行动，努力建立与生态文明相符的价值观和行为准则。通过完善法律法规、开展宣传教育、制定和实施政策措施，将环境权利明确为公民的基本权利，使环境保护成为全社会的主流价值观念，让保护环境成为全社会的共同责任和基本义务。

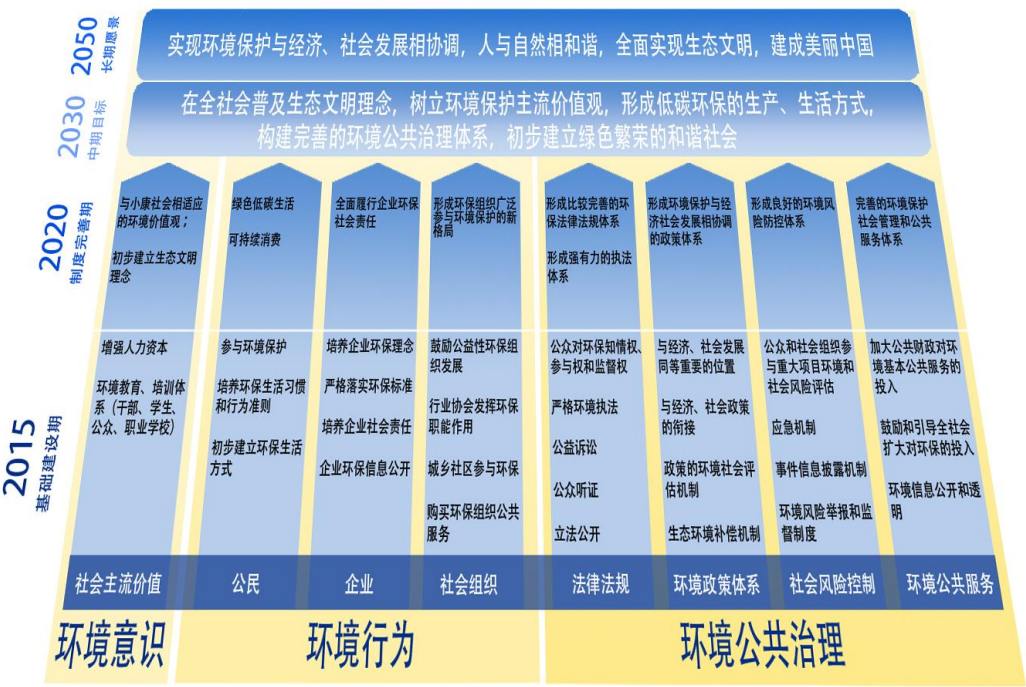


图 4-1 环境保护与社会发展的 2050 年目标/2020 年行动框架

在环境行为维度，要在公众、企业和社会组织三个领域采取政策行动。要采取激励政策鼓励公众积极参与环境保护，通过宣传和教育手段培养公众形成环境保护的生活习惯和行为准则，在全社会建立绿色和可持续的消费模式；通过进一步完善和落实环境保护法律法规、标准，健全环境保护的经济政策和激励手段，培养企业的环保理念，推动企业履行环保社会责任；通过引导性政策，促进公益性环保组织发展，充分发挥行业协会、社区的参与作用，形成环保公益组织广泛参与环境保护的局面。

在环境公共治理维度，应着力于改善立法、社会和环境风险控制，并扩大环境公共服务的分布范围和覆盖面。在法律领域，要立法保护公众对环境保护的知情权、参与权和监督权，进一步完善信息公开、环境听证、环境公益诉讼、环境损害赔偿等制度，严格环境执法，建立独立的环境仲裁和专业审判机构，推动形成较为完善的环境保护法律法规体系和执法体系；在政策领域，要把环境保护放在与经济、社会发展同等重要的位置，加快研究制定环境保护的社会政策，建立健全重大政策的环境社会评估机制和独立的环境政策评价机

制，形成环境保护与经济社会发展相协调的政策体系；在社会风险控制领域，要探索重大项目环保社会风险评估机制，健全环保社会风险民意沟通和利益诉求机制，强化社会风险化解工作机制，构建突发环境事件的应急处置机制，探索建立政府、企业和公众定期沟通、平等对话、协商解决的机制；在环境公共服务领域，要建立环境基本公共服务投入的长效机制，积极引导社会资本进入环境公共服务领域，不断提升政府环境信息的公开性和透明度，创新环境保护的社会管理机制。

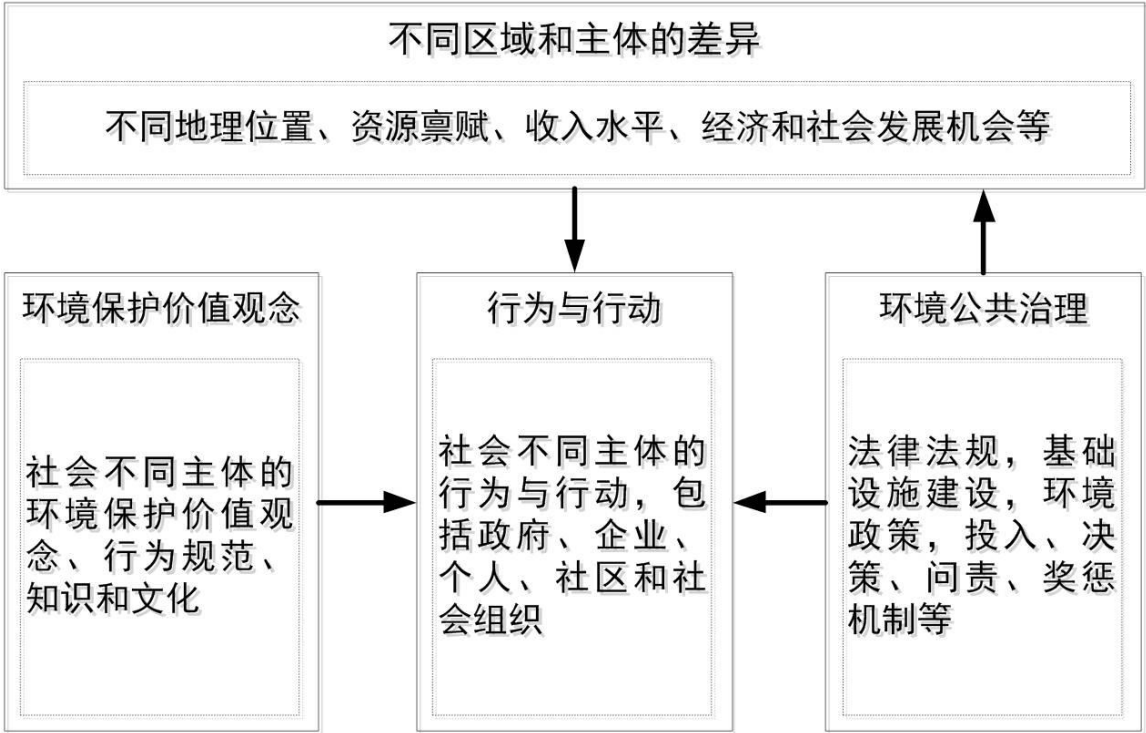


图 4-2 各维度在协调环境与社会关系中的作用

图 4-1 也概括了未来 35 年内各方参与者在 8 项政策领域内所采取的关键行动。第一阶段是从现在到“十二五”规划期结束。在这期间，重点是建设基础设施和支持体系。此阶段的主要工作是对主要的环境和社会问题进行充分调查，健全法制，并在有条件的地区和领域进行环境和社会政策的试点。第二阶段是到 2020 年，即整个“十三五”规划期间，重点是完善制度。这个阶段的主要任务是在确保经济、社会和环境三个领域发展强度下，实现三个领域的平行、协调发展。第三个阶段是到 2030 年。此阶段主要着力于完成中期目标，即环境污染得到全面解决，环境质量基本满足群众身体健康需要，生态系统稳定健康，其服务功能得到明显恢复；第四个阶段是到 2050 年。这个阶段主要着力于远景目标，即实现环境保护与经济、社会发展相协调，人与自然相和谐，全面进入生态文明时代，建成美丽中国。

第五章 政策建议

一、导语

生态文明是一项宏伟的愿景。实现该目标的关键在于通过明确、协调和一致的政策平衡经济增长、环境保护和社会发展的目标。到目前为止，中国和其它国家对环境保护和社会发展的关系关注较少。本报告中第四章的 2050 年愿景/2020 年行动框架提出了解决这一问题的路线图。该框架将 21 世纪中期生态文明和美丽中国的长远愿景，与近期需要施行的政策和采取的行动有机结合起来。

考虑到当前面临的突出问题，课题组在若干关键事项上提出了一些政策建议。这些建议仅仅是给出了政策的方向，还需要进行具体的政策设计和制定实施细则。所有任何近期的行动都应作为战略转型的一部分，且应与整体愿景保持一致。例如，环保措施应考虑其社会影响，而社会发展举措应确定并解决其对环境的影响。

课题组注意到，本报告中有一些政策和实践方法已在之前的报告中提出过，但有些内容重复提出是因为需要对其格外关注，并加大其实施的力度。

二、建议

经过充分论证，课题组提出以下六个方面的政策建议：

（一）制定 2050 年愿景和阶段性目标

课题组的首要建议是，进一步制定指导短、中、长期行动的 2050 年愿景/2020 年行动框架，真正实现中国经济、社会和环境层面的协调。（图 4-1）课题组建议按照以下三个维度研究政策框架。第一，环境意识维度。从提升和建立生态文明的主流价值出发提出政策建议。第二，环境行为维度。从公众、企业、社会组织三个行为主体分别提出政策建议。第三，环境公共治理维度。分别从增强法律保障、建立独立的环境政策、提高社会风险控制和提高环境公共服务四个方面提出政策建议。

（二）形成生态文明的社会规范和价值观

社会政策的制定以价值观和社会规范为基础。课题组认为，与中国生态文明有关的社会价值和规范，是制定未来环境保护和社会发政策和发展政策开展实践活动的基础。因此，应当在全社会形成生态文明的社会主流价值，使广大公民认识到，环境权利是公民的基本权利，良好的环境是一项公民的基本福利，而保护环境也是公民的基本义务。政府在促进全社会形成生态文明价值观中负有重要责任。建议采取如下政策措施：

1. 制定教育和培训计划。一是加强干部培训。在各级党校、行政学院和其它培训中心开设环境与社会方面综合课程。二是将环境基础知识和可持续发展理论纳入学历教育，包括九年制义务教育和大学本科教育，宣传倡导相关规范和行为，突出操作性、趣味性。三是通过职业教育和继续教育系统，对各种新就业人口和已就业人群给予帮助，如为涌向城市的农民工提供培训。

2. 支持理论和政策研究。围绕经济、政治、文化、社会、生态文明“五位一体”的总体建设目标，进一步丰富与中国传统道德和文化理念相契合的生态文明价值体系，使之成为维护社会公序良俗、推动可持续发展的重要基础。

3. 广泛传播生态文明价值观。运用新闻媒体、互联网等传播载体，开展形式多样的社会宣传活动；鼓励社会组织开展各种实践活动，褒奖先进人物，建立教育基地，推广各具特色的文艺作品和出版作品。

（三）鼓励所有社会主体发挥作用

为适应日益多样化和多元化的社会需求，我们强调发挥各个社会行为主体的作用，同时在政府、企业、社会部门和民众之间建立一种合作互动的良性关系。建议采取如下政策措施：

1. 鼓励健康、可持续的生活方式。促进形成适度、公平和以人为本的生活方式，强调物质以及精神和文化层面消费的质量而不是数量。通过宣传和教育，培养公众形成可持续的生活习惯和行为准则。特别是发挥社会组织、企业家、以及公众人物在引领健康生活方式的示范带头作用。

2. 公众参与决策过程。通过公开环境信息、立法保证公众环境权益等手段（如第三章所述）来保护和强化公众的知情权。中国大规模的城镇化为提供了独特的机遇，例如可以尝试创新型、参与式的城市规划方法。

3. 促进企业履行环境社会责任。通过进一步完善和落实环境保护法律法规、标准，健全环境保护的经济政策和激励手段，培养企业的环保理念，推动企业履行环保社会责任。推动企业参与超出环保义务之外的活动，如通过开展公益事业与社区共同建设环保设施。通过独立监管和公众参与，对企业环境行为进行评级和信用评价，将企业环境信用评价作为审核企业发债、上市、银行贷款等资格的重要依据。¹

4. 支持环保社会组织的进一步发展。社会组织作为独立的评估者和监察

¹课题组欧洲考察期间讨论的见解。见Schijf, B.和 Boven, van., G.发展实践中的战略环境评估。近期实践回顾。2012. OECD/DAC 报告9789264166745（PDF）； 9789264166738（印刷体）DOI:10.1787/9789264166745-en. OECD，巴黎。也见“观点与经验nr 11, 2012, 荷兰环境评估委员会”，下载自<http://www.eia.nl/en/publications>。

者，有助于保护公民权利、提高环境和社会意识、展开调查研究、促成社区活动、保护生物多样性，并且为政策制定者建言献策。这些社会组织超出了当前中国正式注册的范围。因此，有必要考虑改变社会组织注册相关政策，放松其开展环境、社会领域相关活动的限制。很明显，促进发挥公益性环保组织的作用，需要创造条件解决他们面临的注册难、经费难、社会参与难的问题。具体措施包括：一是积极鼓励和引导城乡社区参与环境保护，例如，发挥他们在宣传动员等方面的作用；二是鼓励社会组织广泛参与重大项目的环境影响评估、社会风险评估，推进重大项目立项做到公平、公正、透明；三是鼓励、引导社会组织有序参与提供公共服务。政府购买公共服务中，将环保组织纳入招标范围，这将有利于密切政府和社会组织的关系，弥补政府提供公共服务的不足。

（四）加强环境公共治理

实现生态文明愿景的关键是政府制定清晰完善的法律法规体系和采取行之有效的政策行动。中国政府应当同时完善环境政策和环境社会发展政策，并保持其一致性。环境和公共健康领域的国际经验表明，实现这些环境与社会目标需要拥有足够的政治意愿¹。同时，根据中国复杂的生态和环境问题，有必要建立等同于经济、社会政策强有力的综合环保政策。建议采取如下政策措施：

1. 从“十三五”规划开始，中国政府将每五年的规划改为“国民经济、社会发展与环境保护规划”。在此规划中，环境政策与经济和社会并列成为同等重要的内容。

2. 中国各级政府在每年“两会”上所提交的“国民经济与社会发展报告”也相应地改为“国民经济、社会发展与环境保护报告”。

3. 建立重大政策的环境社会评估机制。建立环评结果的追溯机制和责任制，环评单位和个人要对环评报告负责，加大环评违法的处罚力度。譬如，欧盟委员会的事前政策影响评估是实现政策一致性的重要手段，可以作为参考借鉴。

4. 完善政绩考核和政府绩效评价体系。改革政绩考核方法，逐年提高生态环境、社会发展等方面指标在评价体系中的权重，促进地方政府主动在生态环保上加大投入。

（五）建立健全环境社会风险评估、沟通、化解机制

¹ 尤其，世界卫生组织在全球案例的基础上，指出实现有效合作通常需要国家上层领导人的强烈支持，同时暗示，中国环境和环境相关问题引起的担忧正好为制定相关政策策略提供了一个千载难逢的机会。很明显，总理为代表的责任制应落实到各级政府。社会事务和卫生部出版物2013:9. ISBN 978-952-00-3406-1（印刷）ISBN 978-952-00-3407-8（在线发布）URN <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3406-1>

课题组建议，凡涉及公民环境权益的重大决策、重大政策、重大项目、重大改革，均纳入环境社会风险评估。政府应该建立一套全面的环境和社会风险评估方法。建议采取如下政策措施：

1. 实行“前置审批”制度。对具有社会影响的重大项目、涉及公众环保权益的政策和改革进行“前置审批”，包括进行程序合法性评估、政策合理性评估、方案可行性评估、诉求可控性评估等。

2. 建立征求和吸纳民意的规范程序。在重大项目决策前，通过座谈会、听证会、社会公示等多种形式，邀请人大、政协、行业协会以及社会各界代表对社会风险评估报告进行审评，以获得民众的理解、信任和支持。

3. 建立环境社会影响问责制。对履行评估程序不严格、造成“评估失灵”的干部严肃处理，对不重视社会风险评估结果的决策者严格问责。

4. 构建突发环境事件的应急机制。制定完备性强、可操作的应急预案，明确各级相应机制的启动条件、启动时间、对应人员及装备等。

5. 提高环境信息的公开性和透明度。在应对环境事件过程中，发布及时、准确和实际的信息，以避免误导、失实报道、猜测和谣言。应该充分利用新媒体平台，例如网络、微博等。

（六）提高环境基本公共服务水平

这里强调环境公共服务是为了体现政府有能力实现改善和保护环境、满足公民健康和福利期望的目标。在需要基础设施规划和决策的城乡层面快速城镇化和显著变革的环境下，强调环境公共服务的政策一致性显得尤为重要。¹基本公共服务是由政府主导提供的，旨在保障全体公民生存和发展基本需求的公共服务。人类的基本需要包括水源清洁、空气清新、土地肥沃的宜居环境。此外，制度安排、标准和法律等无形服务也逐渐纳入其中。²具体行动如下：

1. 制定适当的协调机制，保证环境基本公共服务均等化。合理确定环境基本公共服务的范围和标准，如配备污水处理、垃圾处置等设施；保障公众清洁水权、清洁空气权及宁静权等；环境应急响应机制；环境信息服务，如保障公众环境知情权和环境监督权。

2. 通过购买服务提高环境基本公共服务的水平。例如，调动社会组织开展

¹ 参见国合会课题组报告：中国环境保护与社会发展研究报告，127-134页，218-243页。

² 世界银行（2012年）中国2030年。构建现代、和谐和创新的高收入社会。会议版。世界银行和中国国务院开发研究中心。世界银行，华盛顿。

环保监测、评估和提高环保意识的宣教活动。

3. 逐步提高环境基本公共服务在财政支出中所占比重。建立多种资金渠道，完善中央转移支付和跨区域转移支付的机制，为各地实现环境与社会政策目标提供资金保障。

4. 建立生态补偿机制。加大对重点生态功能区的均衡性转移支付力度，研究设立国家生态补偿专项资金。鼓励、引导和探索下游地区对上游地区、开发地区对保护地区、生态受益地区对生态保护地区的生态补偿。使保护生态环境也可以增加地方收入，造福当地群众。

三、需要进一步研究的问题

课题组开展的是初步的，框架性的研究。我们建议下一步开展多个有关复杂重点问题的战略研究，重点包括以下三个课题：

1. 生活方式和行为。国外经验表明，促进生活和行为方式的改变是一项艰巨的长期目标。目前，中国政府在影响生活方式和行为上的直接作用较小，而社会组织和企业等组织在引领趋势方面更富影响力。因此，应重点考虑设计最有效的举措，避免各种负面影响。

2. 社会发展和环境保护的法律基础。急需探索如何解决与环境有关的社会问题，例如，由污染引起的抗议或“群体性事件”，部分原因是由于在缺乏司法渠道或者司法系统不适于解决这类问题的情况下，公众缺乏表达诉求的其它渠道。有效的法律机制应具备诚信、权威和长期一致性的特征。为此，需要评估的关键方面包括：表达诉求的司法与行政渠道的平衡；实际法律修订过程中的参与制度，包括预期变化的公众通告制度、舆论处理和回应制度以及法律听证制度，等等。

3. 环境保护和社会发展相协调所需的资金来源。中国高度集中的财政体系为建立和优化环境保护和社会发展的积极关系带来了机遇和挑战。即使有强制的政策，也往往无法及时为各级政府落实相关工作提供适当的资金。因此，建议对如何落实政府愿景所需的资金展开研究。

中国经济社会发展面临很多重大任务，如经济结构调整、公共治理创新，这既是重大的挑战，又是促进环境保护和社会发展相协调的难得机遇。深入研究环境保护与社会发展之间的关系，将有助于制定有效的政策。中国政府在这些方面的成就将吸引许多其它国家和国际组织的关注。

此报告由国合会“中国环境保护与社会发展”课题组提供