

# 新常态下环境保护新形势研究

吴舜泽, 储成君, 李 新, 秦昌波, 王 依  
(环境保护部环境规划院, 北京 100012)

**摘 要:** 受工业化阶段转换、需求结构调整两个新常态本质因素的影响, 我国经济增速、产业结构、重工业产能、能源需求及社会阶层正在发生结构性变化, 经济增长新旧动力出现转换, 由过去依靠劳动力成本、企业规模、资源环境低价的数量扩张型增长向依靠深化改革和创新驱动带来的效率质量提升型增长转变。经济发展阶段的新变化、新特点, 使得环境压力有望高位舒缓, 环境保护有望从临界点向转折点改变, 生态文明建设和环境保护也呈现新问题、新要求和新特征。

**关键词:** 新常态; 工业化阶段转换; 需求结构调整  
**中图分类号:** X22

**文献标志码:** A

## Study of the New Situation of Environmental Protection in the New Normal

Wu Shunze, Chu Chengjun, Li Xin, Qin Changbo, Wang Yi  
(Chinese Academy for Environmental Planning, MEP, Beijing 100012, China)

**Abstract:** Affected by the essential factors of the New Normal such as industrial stage conversion and demand restructuring, the economic growth rate, industrial structure, production capacity of heavy industry, energy demand and social classes are being changed structurally. New power of the economic growth is replacing the old one. That is, the growth of quantitative expansion dependent on labor costs, enterprise scale, and low payment for resource and environment in the past is converted into the one based on the efficiency and quality improvement by reform deepening and innovation driving. Because of the new changes and new characteristics in the economic development stage, pressure of the environment is in contention for an ease in the high level, and environmental protection is expected to change from the critical point to a turning point. Additionally, there is going to be new challenge, new request and new characteristics for ecological civilization construction and environmental protection.

**Keywords:** The New Normal; Industrial Stage Conversion; Demand Restructuring  
**CLC number:** X22

## 1 新常态下经济社会结构性变化

### 1.1 经济增长由高速向中高速换挡

改革开放以来, 我国凭借人口数量优势、资源环境低成本、先进国家技术溢出、全球化红利等因素, 大幅提高劳动生产率, 不断提升技术水平, 加速拓展产业链和产品附加值, 全面推进工业化与城镇化进程, 保持了经济总量年均9.8%的高速增长, 实现了赶超型发展。自2010年

以来, 经济增长逐年下降, 增长下行的波动收窄, 由过去两位数的高速增长向中高速增长平稳过渡, 见图1。2014年我国GDP同比增长7.4%, 新增量约7 800亿美元, 经济增长的绝对量仍在增加, 比美国高1 300美元<sup>[1]</sup>。由于GDP的基数变大, 要维持过去高速增长, 生态环境压力将不可想象。当前增速平稳回落, 工业增加值增量下降, 一定程度上降低了对资源环境的依赖, 对生态环境系统新冲击负荷的强度和频次也趋于下

收稿日期: 2015-01-04

基金项目: 国家自然科学基金应急管理项目“‘十三五’环境挑战及环境管理转型战略与政策研究”(71441029); 环保公益性行业科研专项经费项目“‘十三五’环境制约因素识别与风险控制技术体系研究”(201309067); 环境保护部财政项目“统筹环境与经济协调发展—环境经济形势分析”(2110105)基金资助。

作者简介: 吴舜泽(1970-), 男, 博士生导师、研究员。研究方向: 环境保护规划及管理。

通信作者: 储成君(1986-), 男, 硕士。研究方向: 环境与经济形势。E-mail: chucj@caep.org.cn。

降,经济新常态的特征日趋明显。

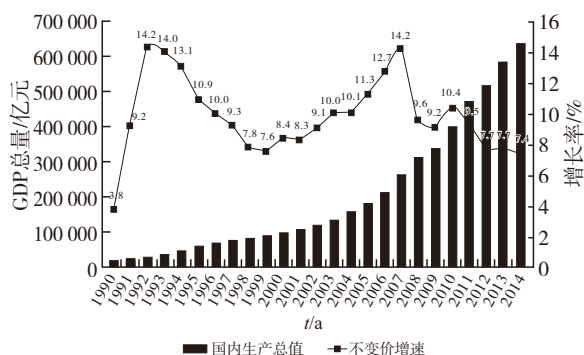


图1 我国经济总量与GDP增速趋势图

对世界主要经济体增长规律研究发现,后发追赶型国家可将追赶进程划分为起飞、高速、中高速、中低速增长四个更替渐进阶段<sup>[2]</sup>。前两个阶段经济增长主要依靠数量扩张,后两个阶段主

要依靠质量提升。目前,我国经济增速下行是追赶进程中的阶段性转换,是经济基本面发生实质性变化的结构性减速,根源于前期高速增长奠定的厚实经济基础,不能依靠总量调节和需求管理的反周期政策,而要把要素供给、结构供给、制度供给作为最重要的任务,把握好速度与质量相适应的粘合度。

从不同研究机构和专家学者对新常态的分析来看,有一个共同认识,即中国经济增速下行探底。更准确的说,新常态是中国经济从旧稳态调整至新稳态的过程,也就是从过去高速增长逐步过渡到更为持续、健康、均衡的增速上。而对于新常态下经济增速在何处探底,中高速增长均衡点在哪里,则仍存在诸多争议,见表1<sup>[3]</sup>。

表1 不同学者和研究机构对经济增长的预测

| 经济增长预测                                                     | 学者或研究机构           |
|------------------------------------------------------------|-------------------|
| 经济增速有望回到8%左右                                               | 李稻葵等              |
| 中长期经济将保持在7%甚至是6.5%~7%的增长水平                                 | 厉以宁等              |
| 预测2016~2020年和2021~2030年两个时期中国潜在增长率区间分别为5.7%~6.6%和5.4%~6.3% | 中国社科院经济学部<br>研究报告 |
| 修改经济增长预期,明年中国经济增长目标将下调到7%~7.5%                             | 林毅夫等              |
| 出口增速放缓及楼市趋冷,2015年和2016年分别放缓至6.8%和6.3%                      | 国际货币基金组织          |
| 中国在2015年和2016年的经济增长率将分别下降至7.1%和7.0%。可能导致各种金融问题以无序的方式爆发出来。  | 世界银行              |

从某种意义上这种速度的变化,是工业化阶段转换和赶超型发展的回归,是中长期周期和短期政策综合影响的结果,即是一种新常态,也是一种回归的“常态”。因此,政府工作的重点不是拉动经济回升而是对经济增长托底,防止失速带来的系统性风险。

## 1.2 产业结构优化蓄势推进

2014年我国服务业增加值占GDP比重达48.2%,见图2,服务业增加值已连续6个季度超过第二产业,显示出强劲的结构优化势头。产业结构从工业向服务业转型,消费者偏好从商品向服务转换,生产型和生活型服务业快速发展,网购、电子商务等新业态发展势头良好。

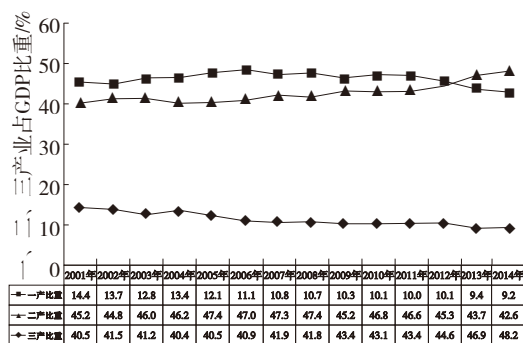


图2 一、二、三产比重变化趋势

应认识到,产业结构演变必然导致经济增速换挡。当收入达到一定水平后,消费者对商品消费的需求弹性就会下降,对服务消费的需求弹性则会上升。这种需求结构的变化会引导产业结构从工业向服务业转型,但工业生产比服务业有更高的生产效率提高。因此,向服务业转型一般伴随着经济增速的回落。

据环保部环境规划院“十三五”环境形势分析报告预测,到2020年服务业比重达到52%左右(2010年基期测算)，“十三五”时期,服务业新增量达到14.8万亿元,见表2,接近于工业新增量的2.6倍,带动产业从中低端向中高端转

变,经济向形态更高级、分工更复杂、结构更合理的阶段演化,现代服务业增长有望加快,产业结构由服务业主导特征将日趋稳固,有利于舒缓环境压力。

表2 不同时期产业增加值总量与增量比较

万亿

| 增加值     | 2010 年 | 2015 年 | 2020 年 | “十一五”<br>新增量 | “十二五”<br>新增量 | “十三五”<br>新增量 |
|---------|--------|--------|--------|--------------|--------------|--------------|
| 第一产业增加值 | 4.05   | 4.98   | 5.74   | 0.80         | 0.93         | 0.76         |
| 第二产业增加值 | 18.7   | 26.4   | 33.1   | 8.2          | 7.6          | 6.7          |
| 工业增加值   | 16.1   | 22.5   | 28.1   | 6.8          | 6.4          | 5.6          |
| 第三产业增加值 | 17.4   | 27.3   | 42.0   | 7.5          | 9.9          | 14.8         |

注：环保部环境规划院“十三五”环境形势分析报告预测。

### 1.3 重工业产能峰值临近

目前,重工业产能过剩现象突出。2013年,粗钢、水泥、平板玻璃、电解铝产能利用率分别为75.4%、75.8%、61.9%、71.1%,产能利用率水平较低,许多产能由“即落后又过剩”转变为“过剩但不落后”。实际上,一些领域的产能过剩不是新事物,由于加入世贸组织等红利使我国不少刚性的产能过剩现象延迟至今才集中显现<sup>[4]</sup>。企业设备低负荷运行,增加了产品生产成本。而国内外需求下降,产品价格接近甚至低于生产成本,造成企业经营困难。2014年,煤炭开采和洗选业利润同比下降46.2%,黑色金属冶炼和压延加工业利润下降2.7%,化学原料和化学制品制造业利润增长1.9%<sup>[5]</sup>,见图3。企业资金不足,污染治理投入和运行维护难以保障,治污决心和行动出现迟疑。

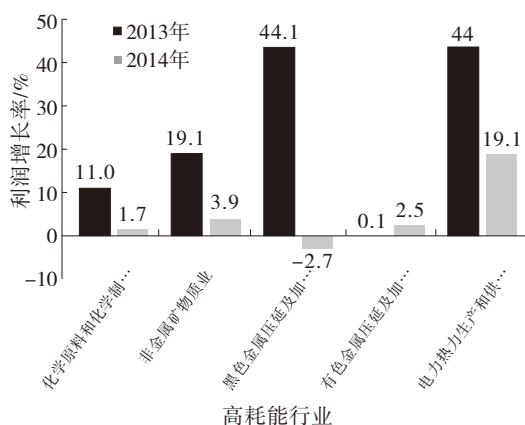


图3 2013年和2014年高耗能行业利润增长率变化

传统重工业产品需求接近峰值,进入平台

期。2014年,我国人均发电装机达到1 kW,取得历史性突破。火力发电量4.2万亿kW·h,同比下降0.3%,是有统计数据文献(1998年)以来的首次负增长,也是煤炭消费量负增长的主因;粗钢产量8.2亿t,同比增长1.2%;水泥产量24.8亿t,同比增长2.3%<sup>[5]</sup>,人均水泥累积消费量远超发达国家消费饱和时的22 t水平。预计重工业快速发展的势头将放缓,粗钢、铜、铝、铅、锌等主要产品产量将在“十三五”时期陆续达到峰值,多年来我国重工业比重明显偏高的局面有望好转,有望成为污染排放下降的结构性因素。

### 1.4 能源总量与结构出现积极变化

2002年以来,我国进入工业化快速发展阶段,能源需求总量和煤炭消费总量同步大幅增加,年均增加2亿t左右标煤。但2014年能源消费增量下降到0.9亿t标煤,增速由8%下降到2.2%,单位GDP能耗同比下降4.8%。其中煤炭消费总量首次负增长,同比下降2.9%,煤炭占能源需求总量的比重也下降至66%<sup>[5]</sup>,能源需求和煤炭消费的分异给清洁能源和可再生能源提供了发展空间。

国际能源生产能力严重过剩、地缘政治、能源品种相互竞争等因素导致能源价格大幅下跌。这有利于我国改善能源消费结构,降低能源进口成本,加上国内通货紧缩的有利形势,能在保持油价稳定的基础上提升油品质量。

“十三五”时期,尽管能源消费总量还将

继续增加,但能源消费增速与增量将会双下降,能源消费结构出现积极变化,带来污染物新增量大幅下降。据环保部环境规划院“十三五”环境形势分析报告预测,到2015年、2020年我国能源消费总量分别突破43、45亿t标煤,“十二五”、“十三五”时期新增量分别为8.1、2.0亿t标煤。2015年、2020年煤炭占一次能源的消费比重分别下降至63.3%、56%左右。“十三五”时期,因煤炭消费量下降,二氧化硫、烟粉尘、氮氧化物排放新增量比“十二五”时期分别减少200万t、63万t、9万t左右。

### 1.5 社会群体结构和诉求方式发生转变

中等收入群体持续扩大,对生态产品需求日益增加。2014年居民人均可支配收入名义增长10.1%,分别比财政收入和企业利润增速高1.5和6.8个百分点<sup>[5]</sup>,推进中等收入群体的扩大。目前我国中等收入群体比例大致为23%~25%,规模约为3亿人,按照收入倍增计划,预计2020年,中等收入群体比重达到40%~50%,规模约为6亿人。随着产业结构调整的深入,传统以工业为主的“蓝领”就业阶层向以服务业为主的“白领”就业阶层转变,总体上对环境权益观认识 and 人体健康维护日益增强,同时,社会价值观趋于多元化,社会治理认同度正面临挑战,新的传播方式和表达诉求方式进入“微时代”,环境改善速度与人民群众对环境质量改善需求差距大,环

境问题易成为社会风险的引爆点。

我国已经基本进入告别短缺经济,进入相对过剩经济发展阶段,教育、卫生、医疗、环保等公共服务水平、数量、质量、方式及其均衡性矛盾快速上升,日益增长的公共服务需求与滞后的供给已经成为一段时间内社会主要矛盾的突出表现形式。环境产品具有公共性、外部性、不可分割性等基本属性,决定了基本的环境质量是一种公共产品,是政府必须确保的公共服务,也是对社会结构变化的有效回应。

## 2 新常态的决定性因素分析

经济社会的结构性变化主要是新常态的显性结果和具体形势,而新常态的决定性因素是工业化发展阶段和需求结构的变化。

### 2.1 工业化发展阶段转换

国际长周期历史数据表明<sup>[6-7]</sup>,各国工业化推进时期经济增速相对较高,之前和之后增速都会下滑,见表3。2014年我国人均GDP达到7 600美元,已经成为世界第一大工业制造国,全国总体进入工业化后期。预计到2020年,我国人均GDP达到1.2万美元左右(2010年为基期测算),总体跨越中等收入陷阱,基本实现工业化,完成“十八大”确立的目标,开始进入后工业化和知识经济的过渡时期,由于工业化发展阶段转换带来的经济新常态特征将日趋明显。

表3 工业革命以来的全球及各洲人均产值年增长率

| t/a       | 全球总产值 | 全球人口 | 人均产值 | 欧洲  | 美洲  | 非洲  | 亚洲  |
|-----------|-------|------|------|-----|-----|-----|-----|
| 0~1700    | 0.1   | 0.1  | 0    | 0   | 0   | 0   | 0   |
| 1700~2012 | 1.6   | 0.8  | 0.8  | 1   | 1.1 | 0.5 | 0.7 |
| 1700~1820 | 0.5   | 0.4  | 0.1  | 0.1 | 0.4 | 0   | 0   |
| 1820~1913 | 1.5   | 0.6  | 0.9  | 1   | 1.5 | 0.4 | 0.2 |
| 1913~2012 | 3     | 1.4  | 1.6  | 1.9 | 1.5 | 1.1 | 2   |
| 1913~1950 |       |      | 0.9  | 0.9 | 1.4 | 0.9 | 0.2 |
| 1950~1970 |       |      | 2.8  | 3.8 | 1.9 | 2.1 | 3.5 |
| 1913~1950 |       |      | 0.9  | 0.9 | 1.4 | 0.9 | 0.2 |
| 1950~1970 |       |      | 2.8  | 3.8 | 1.9 | 2.1 | 3.5 |
| 1970~1990 |       |      | 1.3  | 1.9 | 1.6 | 0.3 | 2.1 |
| 1990~2012 |       |      | 2.1  | 1.9 | 1.5 | 1.4 | 3.8 |
| 1950~1980 |       |      | 2.5  | 3.4 | 2   | 1.8 | 3.2 |
| 1980~2012 |       |      | 1.7  | 1.8 | 1.3 | 0.8 | 3.1 |



目前,在工业化快速推进时期依靠要素规模投入、技术模仿带动生产力快速提升阶段已逐步离去,对投资和工业产品的集中、普遍、大规模需求将不复存在,工业增量对经济增长贡献萎缩,重工业行业进入平台期,产业结构调整显现,消费品需求稳步增加,受掩盖或压制的服务业会快速发展,中高速增长必然成为新常态。

工业发展进入后期必然带来多方面积极变化。经验也证明,工业化时期经济增长方式会对环境造成诸多不利影响,待工业化接近完成时,经济增长对环境的正面效应正逐步显露出来。但我国区域发展差异显著,北京、上海等发达地区进入到后工业化阶段,江浙等省份进入到工业化后期,而贵州、云南等西部省份处于工业化初期向中期过渡阶段,大部分中西部地区仍然处于工业化中后期、重工业集聚发展阶段,环境污染区域差异和分异也明显加大。

## 2.2 需求结构调整

工业化进入后期,投资、消费、出口“三驾马车”拉动增长的潜力呈现分化,见图4,投资快、消费慢的形势正在扭转,中低端嵌入全球价值链的被动国际化面临改变,投资优势正在消失、边际效益持续下降,净出口拉动经济增长的能力正在减弱,但最难把握和处理好的就是这种新旧动力之间的转换以避免“踏空”。

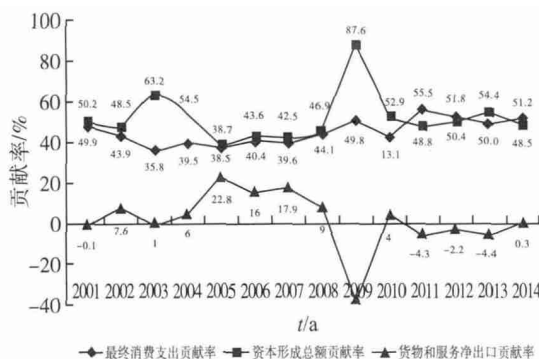


图4 三大需求对GDP增长的贡献率

应对金融危机出台的刺激性政策,导致传统产业相对饱和,资本形成总额对生产总值贡献率持续高位。这加速了投资效益的持续下降,债务存续压力越来越大,企业投资意愿和能力出现不足。2014年资本形成总额贡献率为

48.5%,固定资产投资同比增长15.7%,分别比2013年下降5.9和3.9个百分点,投资驱动的高增长模式发生变化。同时行业投资分化扩大,钢铁、有色等重工业投资大幅下降,出现负增长或低位增长。投资结构的变化也有利于降低污染物排放。

消费需求总体平稳,消费比重相对上升。从消费内部结构看,传统的基本生活型消费向发展型、享受型消费转换的趋势明显,总体上有利于污染物排放下降。但排浪式的汽车消费仍处于上升期,2014年机动车保有量达到2.64亿辆,大中城市交通拥堵成为常态,机动车污染物排放量占比逐年上升。电子信息等多元化消费带来的新型环境问题也难以预期,风险性加大。

净出口拉动经济增长的能力下降。2014年净出口对经济增长的贡献率为0.3%,结束了连续3年的负值,整体上仍然偏弱。加上国际经济形势总体上处于亚健康与弱增长状态,国际贸易前景不容乐观。好在我国出口竞争优势依然存在,高水平引进来、大规模走出去正在同步发生。出口产品逐步向“微笑曲线”两端转移,或整体上抬升“微笑曲线”。出口产品的低污染、高附加值特征加强,对外贸易中的“隐含能源”和“资源环境逆差”有所缓解。

## 3 新常态下经济发展的潜在动力

新常态特征的实质是经济发展告别传统粗放的高速增长,进入高效率、低成本、可持续的中高速增长阶段。未来经济发展由规模型、外延式扩张向以深化改革和创新驱动促进效率提升的集约型、内涵式发展阶段转换。其实质是要做好“加减乘除”,即追速度重数量的“加法”、淘汰落后的“减法”、创新驱动的“乘法”、深化改革提高效率的“除法”。目前“乘法”和“除法”相对做得不够,需强化为经济增长的新动力。

### 3.1 全面深化改革

改革开放打破过去要素流动障碍和资源配置低效率,促进了我国经济高速增长。随着发展的深入,过去累积或新近产生的阻碍经济高

效、可持续发展的深层次问题凸显出来,业已成为“顽瘴痼疾”。当前新常态下经济发展,必须通过全面深化改革,从供给侧入手,重新组合生产要素、优化资源配置,形成公平的竞争环境、较低的交易成本、正确的激励导向,让市场在资源配置中起决定性作用,激发人民群众的自主能动性,降低企业生产成本,攫取效率提升带来的经济新增量,为发展注入新动力。

十八届三中全会以来,政府在重点领域和关键环节优先推出对稳增长、调结构、惠民生、防风险有直接效果的改革举措,优化发展体制环境,直指阻碍经济可持续发展的要害。出台了新型城镇化规划、户籍制度改革、大气污染防治、化解过剩产能等一批事关居民切身利益和经济持续健康发展的改革指导意见。在行政审批事项下放、财税体制改革、金融体制改革、国有企业改革、价格改革等方面加快推进力度和政策落地,为新常态下经济发展注入新活力。

也应当认识到,起步阶段的“普惠式”改革已很难再现,新一轮深化改革更多的处在“潜在帕累托改进”阶段。这就意味着改革将触碰部分人利益,阻力变大,难以形成共识。加上目前经济处于转型期,多方面问题交织,需把握好深化改革的重点方向和力度,优先推进能够带来需求增量和效率提升的改革举措。

### 3.2 加强创新驱动

支撑我国经济30多年快速发展的劳动力、土地、资源、环境等传统要素供求关系日益趋紧。目前人口处于低增长率水平,农村劳动力供给不足问题显现,人口老龄化加快,劳动力市场达到刘易斯转折点,环境承载接近或已经达到临界状态,传统要素优势正在减弱。

目前,基于廉价劳动力优势参与国际垂直分工格局驱动经济增长的时代基本结束,低成本比较优势发生转化,技能结构矛盾将进一步凸显。2014年我国高技术制造业同比增长12.3%,比规模以上工业增加值增速高4个百分点,已经出现良好势头。我们认为,新常态稳定固化的最重要标志和本质特征就是结构调整及发展方式转变取得实质性进展、新的经济增长动力基本形成,这绝不是一朝一夕所能实现

的,也主要取决于深化改革和创新驱动,经济发展更多依靠增质不增量、深挖产品附加值、提升竞争力的质量效益型集约增长,而非传统扩张建厂的规模型粗放增长。

未来,人力资本的积累和素质提升将成为中心工作,人力资本质量、技术进步等知识经济因素加强,创新驱动正成为经济增长的新引擎。预计“十三五”时期,加强科技与经济的结合度,培育新的比较优势、提升产业链,实现全要素生产率显著提高,降低污染物排放强度。经济年均增速6.6%,其中全要素生产率贡献3%(目前为1.83%),对GDP贡献度达到45%,二氧化硫、氮氧化物、化学需氧量、氨氮污染物排放量强度分别下降40%左右。

## 4 环境新特征和环境治理体系新要求

综合来看,“十三五”时期,是环境质量改善速度和老百姓需求差距最大、资源环境瓶颈约束和发展矛盾最尖锐的负重前行困难期,也是环境压力有望高位舒缓、环境保护有望从临界点向转折点开始改变的重要窗口机遇期。当前及“十三五”时期,国内外经济形势、环境保护重点正在发生深刻变化,生态文明建设和环境保护也进入新常态,呈现出新问题、新要求和新特征<sup>[8]</sup>。这种经济社会环境的变化期,一定也是不确定期和风险期,一定是面临着种种新旧交替、不适应和不匹配的制度政策环境,需要超前谋划、积极稳妥,主动作为<sup>[9]</sup>。

在新阶段做好环境保护工作,应坚持依法治国和改革创新,持续推行治污减排、促进绿色经济发展,改革形成政府有为、企业负责、社会共治、市场有效的环境“良治”,从严树立“环境守护者”形象,大力推进分区分类,精准发力,保底线,树标杆,抓两头带中间,更加积极有效地推进环境质量改善。在全面推进国家生态环境治理体系和治理能力现代化进程中,应高度重视新常态下环境新特征和治理体系的新要求:

### 4.1 治理层次上升至国家战略层面

环境保护的执政理念不断深化,日益成为国家意志,生态文明引领新的价值观加速形

成,但经济社会环境问题日益交织,法规、体制、机制、制度、政策“绿化”尚未形成,环保系统承受的要求与其支撑能力、调控手段存在一定距离,在夹缝中负重前行成为环保工作新常态。这需要转变工作抓手的层次,更多地从宏观视角入手研究和推进,着力落实地方党委政府职责,明确底线和红线,实施体现生态环保要求的政绩评估考核体系和问责制度<sup>[8]</sup>,固化“绿色”指挥棒导向作用,实施党政同责、综合决策,更多地运用司法、制度、政策和市场机制解决问题,按照权责一致的原则积极推进资源环境大部制改革,形成长效机制。

#### 4.2 治理方式由政府主导向社会共治转变

公众的环境关注度大、期待度高、参与度提升与忍耐度降低、回旋空间收窄并存,环境质量全面达标客观上难以实现,日益增长的环境公共服务需求与滞后的供给之间的矛盾在“十三五”期间不会全面解决,合理引导社会公众环境预期,让社会公众参与环境质量改善进程成为新的工作机制。这要求正确引导和释放公众参与正能量,以不公开为例外的原则推动信息公开,调整优化治理重点和目标指标,主动接受社会监督,动员全民行动,让社会公众参与环境决策、评判治污效果,解决一批群众反映强烈的身边环境问题,回应社会预期,建立健全政府监管、社会监督、企业负责、行业自律、公众参与的多元共治体系。

#### 4.3 治理导向由总量控制逐步向质量控制转变

以细颗粒物( $PM_{2.5}$ )浓度控制目标为起点,将环境质量作为主要目标及评判标准的需求日益强烈,总量、质量、风险三者关系正在发生转变,治理主线由总量控制向质量改善转变成为新的工作导向。这就需要将质量改善作为首要任务、治理核心、工作主线,研究实施质量、总量双控,建立覆盖全要素的环境质量指标,深化、优化总量控制制度,将环境风险管控措施有效“嵌套”到常规环境监管体系中,突出生态空间管控的基础性作用,使质量管理、治污减排、风险管控、生态保护、制度政策等多位一体共同服务于环境质量改善和人体健康维护,目标一致、节奏一致、步调一致。

#### 4.4 治理对象由主控新增向增量、存量并重转变

污染物新增量将逐步下降,以扩大投资、招商引资为主导的外延式、粗放型发展方式将逐步退出,从主要控制污染物增量向“控增量、抓存量”并重转变将成为新的工作重点。这样不得不面临在多个领域同时开战的局面,研究实施“过剩但不落后”产能化解方案,研究克服政府和企业资金压力趋紧、存量治理行动不够坚决的一揽子解决方案,抓好无组织排放和中小企业污染问题,做好治污设施稳定运行、提标改造的监管和促进工作,大力控制存量污染,推动治污减排工程、技术、管理、政策组合运用,妥善应对压缩型工业化带来的多种污染物相互叠加、相间转移等复杂问题。

#### 4.5 治理要求由统筹管理向分区分类、精细化管理转变

受经济发展水平、资源环境禀赋等客观因素制约,我国环境公共服务水平、环境问题表现、环境质量改善进程的区域分异较大,我国整体、同步达标可能性不大,分区分类差异化管理正成为新的工作要求。这就需要在国家保证环境基本公共服务底线的同时,充分发挥各地积极性和主动性,研究容量的时间空间分布及输入响应关系,总量控制要求有保有压、有增有减,分区域、分流域、分单元设计质量改善目标任务,分行业、分企业、分污染物提出不同控制要求,开展生态分区分级管控,提升精细化管理水平,实施精准治理,积小胜为大胜。

### 参考文献

- [1]国家统计局.中国统计年鉴(2006~2014)[M].北京:中国统计出版社,2006.
- [2]张占斌.中国经济新常态[M].北京:人民出版社,2015:1.
- [3]胡舒立.新常态改变中国[M].北京:民主与建设出版社,2014:12.
- [4]李鹏飞.经济新常态下的中国工业[J].中国工业经济,2015(1):45-51.
- [5]国家统计局.中华人民共和国2014年国民经济和社会发展统计公报[M].北京:中国统计出版社,2015.
- [6]金培.中国经济发展新常态研究[J].中国工业经济,2015(1):5-18.
- [7]法托马斯·皮凯蒂.21世纪资本论[M].巴曙松译.北京:中信出版社,2014.
- [8]吴舜泽,李新,储成君.强化制度建设实现环境管理战略转型[J].环境保护,2014(1):22-25.
- [9]赵华林.应对新常态科学编制“十三五”环保规划[N].中国环境报,2014-10-21(1).