

中国的环境保护（1996—2005）

中华人民共和国国务院新闻办公室

二〇〇六年六月·北京

目 录

前 言

- 一、环境保护法制和体制
- 二、工业污染防治
- 三、重点地区污染治理
- 四、城市环境保护
- 五、农村环境保护
- 六、生态保护与建设
- 七、环境经济政策和投入
- 八、环境影响评价制度
- 九、环保科技、产业和公众参与
- 十、国际环境保护合作

结束语

前 言

中国是世界上人口最多的发展中国家。20世纪70年代末期以来，随着中国经济持续快速发展，发达国家上百年工业化过程中分阶段出现的环境问题在中国集中出现，环境与发展的矛盾日益突出。资源相对短缺、生态环境脆弱、环境容量不足，逐渐成为中国发展中的重大问题。

中国政府高度重视保护环境，认为保护环境关系到国家现代化建设的全局和长远发展，是造福当代、惠及子孙的事业。多年来，中国政府将环境保护确立为一项基本国策，把可持续发展作为一项重大战略，坚持走新型工业化道路，在推进经济发展的同时，采取一系列措施加强环境保护。特别是近年来，中国政府坚持以科学发展观统领环境保护事业，坚持预防为主、综合治理，全面推进、重点突破，着力解决危害人民群众健康的突出环境问题；坚持创新体制机制，依靠科技进步，强化环境法治，发挥社会各方面的积极性。经过努力，在资源消耗和污染物产生量大幅度增加的情况下，环境污染和生态破坏加剧的趋势减缓，部分流

域污染治理初见成效，部分城市和地区环境质量有所改善，工业产品的污染排放强度有所下降，全社会环境保护意识进一步增强。

值此世界环境日之际，为使世人更全面地了解中国的环境保护情况，这里对过去十年间中国为保护环境而进行的不懈努力作一系统介绍。

一、环境保护法制和体制

中国宪法明确规定：“国家保护和改善生活环境和生态环境，防治污染和其他公害。”自1949年新中国成立以来，全国人民代表大会及其常务委员会制定了环境保护法律9部、自然资源保护法律15部。1996年以来，国家制定或修订了包括水污染防治、海洋环境保护、大气污染防治、环境噪声污染防治、固体废物污染环境防治、环境影响评价、放射性污染防治等环境保护法律，以及水、清洁生产、可再生能源、农业、草原和畜牧等与环境保护关系密切的法律；国务院制定或修订了《建设项目环境保护管理条例》、《水污染防治法实施细则》、《危险化学品安全管理条例》、《排污费征收使用管理条例》、《危险废物经营许可证管理办法》、《野生植物保护条例》、《农业转基因生物安全管理条例》等50余项行政法规；发布了《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》、《关于加快发展循环经济的若干意见》、《关于做好建设资源节约型社会近期工作的通知》等法规性文件。国务院有关部门、地方人民代表大会和地方人民政府依照职权，为实施国家环境保护法律和行政法规，制定和颁布了规章和地方法规660余件。

中国已建立国家和地方环境保护标准体系。国家环境保护标准包括国家环境质量标准、国家污染物排放（控制）标准、国家环境标准样品标准及其他国家环境保护标准；地方环境保护标准包括地方环境质量标准和地方污染物排放标准。截至2005年底，国家颁布了800余项国家环境保护标准，北京、上海、山东、河南等省（市）共制定了30余项环境保护地方标准。

中国不断加强环境执法检查 and 行政执法。近年来，国家连续对环境保护、大气污染防治、水污染防治、固体废物污染环境防治等法律实施情况进行检查，推动重点地区污染治理。中国刑法还对破坏环境资源罪有专门规定。国家颁布《环境保护违法违纪行为处分暂行规定》，建立起环境保护行政执法责任制度，并连续三年开展整治违法排污企业、保障公民健康环保专项行动，依法查处7.5万多起环境违法案件，取缔关闭违法排污企业1.6万家，对1万多个环境污染问题实行挂牌督办。国家还开展矿山生态环境保护和海洋环境保护专项执法检查，依法处理多起违法行为。

中国实行各级政府对当地环境质量负责，环境保护行政主管部门统一监督管理，各有关部门依照法律规定实施监督管理的环境管理体制。1998年中国政府将原国家环境保护局升格为国家环境保护总局（正部级），作为国务院主管环境保护工作的直属机构，负责对中国环境保护工作实施统一监管。国家建立了全国环境保护部际联席会议制度，并建立了区域环境督查派出机构，以加强部门和地区间的协调与合作。各省（自治区、直辖市）、市、县级政府设置了环境保护议事协调机构。目前，全国有各级环保行政主管部门3226个，从事环境行政管理、监测、科学研究、宣传教育等工作的总人数达16.7万人；有各级环境监察执法机构3854个，总人数达5万多人。各级政府综合部门和资源管理部门以及多数大中型企业也设有环保机构，负责本部门和企业的环境保护工作，目前从业人员达30多万。

二、工业污染防治

工业污染防治是中国环境保护工作的重点。与过去相比，中国工业污染防治战略目前正在发生重大变化，逐步从末端治理向源头和全过程控制转变，从浓度控制向总量和浓度控制相结合转变，从点源治理向流域和区域综合治理转变，从简单的企业治理向调整产业结构、清洁生产和发展循环经济转变。与 1995 年相比，2004 年全国单位国内生产总值（GDP）工业废水、工业化学需氧量、工业二氧化硫、工业烟尘和工业粉尘排放量分别下降了 58%、72%、42%、55%和 39%。与 1990 年相比，2004 年全国每万元人民币 GDP 能耗下降 45%，累计节约和少用能源 7 亿吨标准煤；火电供电煤耗、吨钢可比能耗、水泥综合能耗分别降低 11.2%、29.6%和 21.9%。

——淘汰和关闭一批技术落后、污染严重、浪费资源的企业。“九五”（1996—2000 年）期间，国家关闭 8.4 万家严重浪费资源、污染环境的小企业。2001—2004 年，连续三次发布淘汰落后生产能力、工艺和产品的目录，淘汰 3 万多家浪费资源、污染严重的企业，并对资源消耗大、环境污染重的钢铁、水泥、电解铝、铁合金、电石、炼焦、皂素、铬盐等八个重污染行业进行集中整顿，停建、缓建项目 1900 多个。2005 年，关停污染严重、不符合产业政策的钢铁、水泥、铁合金、炼焦、造纸、纺织印染等企业 2600 多家，并对水泥、电力、钢铁、造纸、化工等重污染行业积极开展综合治理和技术改造，使这些行业在产量逐年增加的情况下，主要污染物排放强度呈持续下降趋势。

——开展循环经济实践。一是实行清洁生产，在企业生产的源头和全过程充分利用资源，使废物最小化、资源化、无害化，逐步建立生产者责任延伸制度，促进产品生态设计。目前，化工、轻工、电力、煤炭、机械、建材等行业 5000 多家企业通过了清洁生产审核，全国已有 12000 多家企业获得了 ISO14000 环境管理体系认证，800 多个企业、18000 多种规格型号产品获得环境标志认证，年产值约 600 亿元人民币。二是在工业集中地区积极发展生态工业，使上游企业的废物成为下游企业的原料，延长生产链条，做到废物产生量最小，实现“零排放”，并建设生态工业区，实现区域或企业群的资源最有效利用。目前，中国已建立了 17 个不同类型的生态工业园。三是统筹规划工业与农业、生产与消费、城市与农村的发展，大力发展资源循环利用产业，实行可持续生产和消费。国家在重点行业、重点领域、产业园区和有关省市选择 82 家单位开展第一批循环经济试点工作。在北京、上海等 24 个城市开展了再生资源回收体系建设试点工作。海南、吉林、黑龙江等 9 省积极开展生态省建设，全国 150 个县市开展了生态县（市）创建工作。

——积极防范突发环境事件。2005 年中国政府制定了《国家突发环境事件应急预案》，对突发环境事件信息接收、报告、处理、统计分析，以及预警信息监控、信息发布等提出明确要求。国家制定和完善了涉及重点流域敏感水域水环境应急预案、大气环境应急预案、危险化学品（废弃化学品）应急预案、核与辐射应急预案等九个相关环境应急预案，以及《黄河流域敏感河段水环境应急预案》、《处置化学恐怖袭击事件应急预案》、《处置核与辐射恐怖袭击事件应急预案》、《农业环境污染突发事件应急预案》、《农业重大有害生物及外来生物入侵突发事件应急预案》等突发环境事件应急预案。近年来，中国对 127 个分布在全国江河湖海沿岸、人口稠密区、自然保护区等环境敏感区附近的重点化工石化类项目进行了环境风险排查；对近 5 万家重点企业进行了全面、拉网式检查。

——对工业危险废物实行全过程管理制度。2003 年，国家开始实施《全国危险废物和医疗废物处置设施建设规划》，强化了工业危险废物转移联单、经营许可证等各项制度。

2005年，工业危险废物处置量由1998年的131万吨增至339万吨。全国31个省、自治区、直辖市建立了固体废物管理中心。

——实行严格的核与辐射环境安全管理。中国共有运行的核电厂5座（9台核电机组）、研究堆18座；在建的核电厂2座（4台核电机组）、研究堆1座，没有出现重大核安全问题，实现了“保护工作人员、公众和环境不遭受超过国家规定限值的辐射照射和污染”的目标。中国严格遵守国际原子能机构发布的《放射源安全与保安行为准则》，实行许可证制度，规定放射源进出口必须依法履行审批等有关手续。

三、重点地区污染治理

近年来，中国政府把“三河”（淮河、辽河、海河）、“三湖”（太湖、滇池、巢湖）、国家重点工程（三峡工程、南水北调工程）、“两控区”（二氧化硫控制区和酸雨控制区）、“一市”（北京市）、“一海”（渤海）作为全国污染防治的重点地区，取得明显成效。

——重点流域水污染防治。“三河”、“三湖”流域面积达81万平方公里，跨越全国14个省（市），居住人口3.6亿。国家制定并实施重点流域“九五”、“十五”（2001—2005年）水污染防治计划，实行污染物总量控制制度，将总量削减指标落实到排污单位，逐步完善排污许可证管理方式，并建设了一批重点治理工程项目。截至2005年底，列入重点流域水污染防治“十五”计划的2130个项目中，已完成1378项，占项目总数的65%。“三河”、“三湖”流域已经建成和正在建设的污水处理厂达416个，日处理能力2093万吨；流域内的5000多家重点污染企业，已有80%以上实现了达标排放。目前，流域水污染物大幅度削减，水环境恶化趋势基本得到控制，一些河段和湖体水质有明显的改善。国家投入181.67亿元人民币在三峡库区及其上游建设了一批城镇污水、垃圾处理设施，清理了库底固体废物，确保库区水质安全。

——“两控区”污染防治。1998年中国政府批准划定了酸雨控制区和二氧化硫控制区，涉及27个省、自治区、直辖市的175个城市、地区，总面积约为109万平方公里。国家在“两控区”内进行能源结构调整，推广清洁燃料和低硫煤，大中城市禁止民用炉灶燃用散煤。与1998年相比，2005年二氧化硫控制区内二氧化硫年均浓度达标城市比例由32.8%增加到45.2%；2005年酸雨控制区内二氧化硫年均浓度超过国家三级标准的城市比例由15.7%下降到4.5%。

——北京市大气污染治理。自1998年以来，北京市连续实施了大气污染控制措施。天然气、电采暖、地源热泵、建筑节能等清洁能源利用技术和节能技术进一步推广，到2005年，北京市天然气用量达到32亿立方米，城市热网集中供热面积超过1亿平方米；严格机动车排放管理，对在用机动车实施了环保标志管理，对高排放黄标车采取限行措施，并淘汰老旧机动车30多万辆，发展天然气公交车2800辆，2005年提前实施了国家第三阶段排放标准（相当于欧洲三号标准）；修订完善了施工现场环境保护标准，加大建筑工地管理，加强对道路机械清扫、冲刷和喷雾压尘工作的监督检查，并对市区100多家污染企业实施关停搬迁，全市水泥立窑生产线全部关停。经过积极治理，北京市大气环境质量二级和好于二级的天数从1998年的100天增加到2005年的234天，各种大气污染物浓度普遍下降，空气质量明显改善。

——渤海污染治理。2001年中国政府批复《渤海碧海行动计划》。截至2005年底，已完成各类渤海污染治理环境保护工程项目166个，在建项目70个，投资达175亿元人民币，其中新建城市污水处理厂44个，形成污水日处理能力355.3万吨，新建城市垃圾处理场18个，形成垃圾日处理能力7000多吨，新建生态农业、生态养殖项目89个，新建船舶港口和溢油反应项目9项，初步遏制了渤海海域环境继续恶化的趋势。

四、城市环境保护

中国城市化率已从1995年的29.04%提高到2004年的41.76%。针对城市化快速发展中的环境问题，中国政府采取一系列综合措施，使城市环境逐步改善，部分城市环境质量有明显改善。与1996年相比，2005年空气质量达到国家二级标准的城市比例增加了31个百分点，空气质量劣于国家三级标准的城市比例下降了39个百分点。

从城市环境容量和资源保证能力出发，中国的许多城市制定和实施城市总体规划和城市环境质量按功能区全面达标规划，测算大气和水环境容量，合理确定城市规模和发展方向，调整城市产业结构和空间布局，逐步优化城市的功能分区。许多大中城市在城区发展中实行“退二进三”的策略，即退出第二产业进入第三产业，关闭了一批污染严重的企业，利用地价杠杆把一些污染企业迁出城区，按照“工业入园、集中治污染”的原则，实行技术改造和污染集中控制。一些城市把旧城改造与调整城市布局相结合，解决老城区脏乱差的问题，改善居民生活环境；大力调整城市能源结构，积极推广清洁能源和集中供热，减轻燃煤污染。在城市建设工程中推行使用预拌混凝土，对直辖市、省辖市、部分大中城市、旅游城市禁止在城市城区现场搅拌混凝土，减少建筑工地的粉尘污染。

中国各级政府把城市环境基础设施建设作为财政投资的重点，促进了城市污水、垃圾处理设施建设。截至2004年底，城市污水处理率达46%，城市生活垃圾无害化处理率达52%，城区清洁能源使用率达40%。近年来，机动车排放标准从国家第I阶段标准提高到国家第II阶段标准，并制定了国家第III阶段标准。一些城市开展清洁汽车行动，积极推行低污染的天然气、液化石油气清洁燃料汽车。自2000年7月起，全国停止销售、使用含铅汽油，每年可减少排铅1500吨。

全国500多个城市开展城市环境综合整治定量考核，对城市环境质量、污染防治工作和城市环境基础设施建设情况进行量化，综合评价城市政府的环保工作。从1997年起，按照经济发展、社会进步、设施完善、环境改善的要求，开展创建环境保护模范城市活动。目前，全国共有100多个城市（区）在创建环保模范城市，其中56个城市和直辖市的5个城区已创建成功。国家环境保护模范城市空气质量达到二级或好于二级的天数均大于80%，城市生活污水处理率大于70%，生活垃圾无害化处理率大于80%，城市绿化覆盖率大于35%，都高于全国平均水平，“蓝天、碧水、绿地、宁静、和谐”已成为环境保护模范城市环境的重要标志。

近年来，国家大力开展城市园林绿化工作，建设国家园林城市，改善人居环境。到2004年底，全国城市绿化覆盖率为31.66%，绿地率为27.72%，人均公共绿地面积为7.39平方米，分别比2000年增长3.51%、4.05%和3.7平方米，其中人均公共绿地面积翻了一番。目前，全国已命名国家园林城市83个、园林城区4个，国家园林县城10个，并有12个城市获得了“中国人居环境范例奖”。

五、农村环境保护

中国是一个农业大国，农村人口占绝大多数。防治农业环境污染、改善农村环境是中国环境保护的重要任务。

——农村环境综合整治。近年来，中国政府在广大农村地区开展环境优美乡镇、生态文明村等创建活动，推动农村环境综合整治。目前，全国有 178 个乡镇获得“全国环境优美乡镇”称号。国家重点在“三湖”地区和长江三角洲、珠江三角洲、黄河三角洲地区，开展畜禽渔养殖污染、面源污染的综合防治示范。一些省市加大村庄环境整治力度，完善农村基础设施，在农村生活污水、垃圾和农业面源污染治理方面取得了一定进展。近年来，国家兴建各类农村饮水工程 80 多万处，解决了 6700 多万农村人口的饮水困难和不安全问题。开展全国土壤污染调查和污染防治示范，建立农产品安全检测和监管体系；加强农药和化肥环境安全管理，推广高效、低毒和低残留化学农药，禁止在蔬菜、水果、粮食、茶叶和中药材生产中使用高毒、高残留农药；防止不合理使用化肥、农药、农膜和污灌带来的面源污染，保证农产品安全；开发生产新型安全优质高效饲料，提高饲料吸收利用率，减少养殖产品药物残留和有害物质的排放；推广畜禽粪便综合利用和处理技术，鼓励建设养殖业和种植业紧密结合的生态农业工程。

——生态农业和生态示范区建设。中国政府把生态农业建设作为促进农村经济和生态环境全面协调发展的重要举措。目前，全国生态农业建设县达到 400 多个，开展示范区建设县市达 500 多个，其中国家级生态农业县 102 个，国家级生态示范区 233 个。近年来，有机食品相关的管理和发展机制不断完善，出台了《有机食品认证管理办法》、《有机食品国家标准》；出台了良好农业规范国家标准和认证实施规则，开展源头治理；开展国家有机食品生产基地创建工作，已命名 43 个国家级有机食品生产基地，推动有机食品的产业化发展。全国有机认证面积超过 300 万公顷。

——发展旱作节水农业。截至 2005 年，国家投入 7 亿多元人民币，在水资源匮乏的干旱区、半干旱区建设了 460 多个旱作节水农业示范基地，综合运用农艺、生物和工程措施及早作农业技术，充分利用天然降水，提高水资源利用效率和农业生产能力，控制水土流失。国家积极推广保护性耕作，启动了以秸秆覆盖、免耕播种、深松和除草技术为主要内容的保护性耕作项目，重点在环京津区和西北风沙源头区建立了两条保护性耕作带。截至 2005 年底，共建立示范县 100 个。

——农村新能源建设。开发与推广农村新能源是保护和改善农村生态环境的重要手段。“十五”期间，国家先后投入 35 亿元人民币，重点推广以沼气建设为纽带的能源生态模式。到 2005 年底，全国沼气用户已达 1700 多万户，年生产沼气 65 亿立方米。国家大力发展畜禽养殖废弃物沼气工程，已建成 2200 多处，年处理畜禽粪便 6000 多万吨；建成生活污水净化沼气池 13.7 万处，秸秆气化集中供气工程 500 多处；推广省柴灶 1.89 亿户，太阳能热水器 2850 万平方米。同时，还积极推广使用太阳灶、风能、地热等可再生能源。

六、生态保护与建设

经过长期不懈努力，中国一些地区生态环境开始得到改善。

——造林绿化。中国政府确立以生态建设为主的林业发展指导方针，开展大规模植树造林，加强森林资源管理，启动森林生态效益补偿制度，营造林面积自 2002 年以来连续四年超过 667 万公顷。近年来，森林面积和森林蓄积量迅速增加，林龄结构、林相结构趋于合理，森林质量趋于提高，实现了由持续下降到逐步上升的历史性转折。目前，全国森林面积达 1.75 亿公顷，森林覆盖率达 18.21%，森林蓄积量达 124.56 亿立方米。国家重视林业生态工程建设。从 1998 年起，中国开展了天然林资源保护工程、退耕还林工程、“三北”（东北、华北、西北）及长江流域等防护林体系建设工程、京津风沙源治理工程、野生动植物保护及自然保护区建设工程和重点地区速生丰产用材林基地建设工程等。“十五”期间，天然林资源保护工程共营造生态公益林 800 万公顷，9333 万公顷森林资源得到休养生息；退耕还林工程共完成造林 2133 万公顷，其中生态退耕 538 万公顷，荒山荒地造林 1200 万公顷，封山育林 133 万公顷；京津风沙源治理工程共完成各项治理任务达 667 万公顷；“三北”和长江流域等重点防护林工程造林 341 万公顷，新封山育林 346 万公顷。

——草原保护。为加强草原的生态建设和规划管理，草原工作战略重点实现由经济目标为主向“生态、经济、社会目标并重，生态优先”的转变，草原植被得到有效恢复，草原生态环境逐步好转。国家对草原保护建设的投入持续增加，2000—2005 年中央财政共投入资金 90 多亿元人民币，实施了天然草原植被恢复与建设、草原围栏、牧草种子基地、退牧还草、京津风沙源治理工程草原生态建设等项目，取得了良好的生态、经济和社会效益。截至 2005 年底，全国人工种草累计保留面积达到 1300 万公顷，草原改良面积 1400 万公顷，草原围栏 3300 万公顷，有 20% 的可利用草原实施了禁牧、休牧和划区轮牧。

——土地保护、开发与整治。中国政府把保护耕地作为一项基本国策，实行严格的耕地保护政策。国家划定基本农田保护区，为确保粮食安全提供重要基础。同时，建立土地用途管制制度，严格控制建设用地总量和结构，使乱占耕地现象得到抑制。2004 年各项建设占用耕地较上年下降 37%，总体实现数量上的占补平衡。国家还加大土地开发整理力度，建立土地开发整理项目管理制度，组织实施国家投资土地开发整理项目，保持耕地总量动态平衡，改善生态环境。“十五”期间，通过对农村及城镇土地、灾毁土地、工矿区废弃土地等进行科学的土地开发，整理复垦，复垦土地 7.6 万公顷，建成了一批布局规整、生态环境良好的新农村，部分资源枯竭型城市和重点矿区生态环境得到进一步的治理和恢复。

——水土保持。国家实施京津风沙源治理、首都水资源可持续利用水土保持、黄土高原地区水土保持淤地坝、东北黑土区和珠江上游南北盘江石灰岩地区水土流失综合防治等多个专项工程，水土流失重点防治范围由长江、黄河上中游拓展到东北黑土区、珠江上游和环京津等地区。国家开展示范区和示范工程建设，已建成面积在 200 平方公里以上的水土保持工程 300 多个，水土保持生态建设示范县 190 个，示范小流域 1398 条，并开始实施第一批 62 个面积不少于 300 平方公里的示范区和 50 多个水土保持科技示范园建设。在全国 188 个县开展水土保持生态修复试点工程，所有国家水土保持重点工程区全面实施封育保护，封育保护面积达 12.6 万平方公里，并在“三江源区”实施水土保持预防保护工程。目前，已有 25 个省（自治区、直辖市）980 个县全部或部分实施了封山禁牧，封禁范围 60 多万平方公里，封禁区内的植被得到了较快的恢复。“十五”期间，全国综合治理水土流失面积 24.02 万平方公里，综合整治小流域 11500 多条，建设基本农田 406 万公顷，营造水土保持林、经果林和水源涵养林 1533 万公顷，建设拦沙坝、坡面水系等小型水土保持工程 350 多万座（处），淤地坝 7000 座。

——防沙治沙。中国政府将防止土地荒漠化、沙化作为改善生态环境，拓展生存和发展空间，促进经济社会协调和可持续发展的战略举措，颁布实施了《防沙治沙法》，批复了《全国防沙治沙规划（2005—2010年）》，颁发了《关于进一步加强防沙治沙工作的决定》，实施一批防沙治沙重点工程，使荒漠化和沙化土地面积同时出现净减少。截至2004年底，全国荒漠化土地为263.62万平方公里，沙化土地面积为173.97万平方公里，与1999年相比，五年间全国荒漠化土地面积净减少37924平方公里，沙化土地面积净减少6416平方公里；土地荒漠化和沙化程度有所减轻，重、极重度荒漠化面积减少24.59万平方公里。荒漠化和沙化整体扩展的趋势得到初步抑制。

——海洋环境保护。中国已经基本形成了海洋环境保护的法律体系和行政执法体系，构建了海洋环境监测网络，制定和实施了海洋功能区划、近岸海域环境功能区划，合理开发和保护海洋资源，防止海洋污染和生态破坏，促进海洋经济可持续发展。中国政府积极实施主要入海河流的污染防治计划和重点海域的环境保护计划，继渤海之后，中国政府于2005年启动了长江口及毗邻海域、珠江口及毗邻海域的污染治理工作，在长江口和珠江口及其毗邻海域开展了河海统筹、陆海兼顾的陆域、海域同步的环境监测和调查工作。中国政府严格执行海洋工程和海上倾废的审批制度，强化对倾废活动的执法监视，加强海洋环境监测。国家批准了《赤潮灾害应急预案》和《海洋石油勘探开发重大溢油应急计划》，并纳入国家灾害应急管理体系，初步建立了海洋灾害应急机制。加强了船舶污染防治和危险品运输管理，积极推进海上船舶溢油应急体系建设。截至2004年底，中国已建立各级海洋自然保护区120个，一批海洋珍稀物种得到保护，珊瑚礁、红树林及海草床等重要生境得以保护。通过采取控制渔业捕捞强度、压缩捕捞渔船、完善休渔制度、建立渔业资源保护区、实施海洋捕捞产量“零增长”等措施，保护和恢复海洋渔业资源。

——自然保护区、生态功能保护区、风景名胜区建设。中国政府把建立自然保护区作为保护生态环境的重要措施。截至2005年底，全国共建立各级各类自然保护区2349处，面积达150万平方公里，约占陆地国土面积的15%，初步形成了类型比较齐全、布局比较合理的全国自然保护区网络；全国85%的陆地生态系统类型，85%的野生动物种群和65%的天然植物群落类型都得到保护。国家在江河源头区、重要水源涵养区、江河洪水调蓄区、防风固沙区以及其他具有重要生态功能的区域开展生态功能保护区建设，在东江源、洞庭湖、秦岭山地等18个典型区域开展国家级生态功能保护区试点。内蒙古、黑龙江、江西、湖北、湖南、甘肃、青海等省（自治区）开展了地方级生态功能保护区建设。目前，经中国政府审定命名的风景名胜区有677个，其中国家重点风景名胜区187个。泰山、黄山、峨眉山—乐山、武夷山、庐山、武陵源、九寨沟、黄龙、青城山—都江堰、三江并流等国家重点风景名胜区和一批自然保护区，分别列入联合国教科文组织《世界遗产名录》或《国际人与生物圈保护区网络》、《国际重要湿地名录》。全国建有各类森林公园数量超过1900处，其中国家森林公园627处。全国共有85个国家地质公园，其中安徽黄山、江西庐山、河南云台山、云南石林、广东丹霞山、湖南张家界、黑龙江五大连池和河南嵩山等八家地质公园首批进入世界地质公园网络名录。

——生物多样性保护。中国是一个生物多样性非常丰富的国家，国家制定了《中国生物多样性保护行动计划》，编写了《中国生物多样性国情研究报告》，编制了《生物物种资源保护与利用规划》。目前，全国共建立野生动物拯救繁殖基地250处，野生植物种质资源保育或基因保存中心400多处，使200多种珍稀濒危野生动物、上千种野生植物建立了稳定的人工种群。同时，开展了国家重点保护野生植物资源的调查和抢救性收集，建立了67个农业野生植物原生境保护区。开展了全国外来入侵物种调查，针对危害较大的主要外来入

侵生物开展了“十省百县”灭毒除害行动，提高了公众防止外来入侵生物的意识 and 能力。全国野生植物资源调查的 189 种野生植物中有 71% 的野外种群达到稳定生存发展的标准；全国野生动物调查的 252 种野生动物中有 55.7% 的种群稳中有升，扬子鳄、朱鹮等珍稀濒危野生动物种群成倍增加，野生大熊猫数量达到 1596 只，人工圈养数量达到 183 只。一些物种的分布区逐步扩展，黑嘴鸥、黑脸琵鹭等物种的新记录、新繁殖地或越冬地被不断发现。一百多年未见踪迹、已被国际自然保护联盟宣布为世界极危物种崖柏被重新发现。

——湿地保护。中国政府颁布了《中国湿地保护行动计划》，编制实施《全国湿地保护工程规划（2002—2030 年）》、《全国湿地保护工程实施规划（2005—2010 年）》。目前，全国共有湿地自然保护区 473 处，总面积达 4346 万公顷。全国纳入自然保护区得到有效保护的天然湿地近 45%，洞庭湖、鄱阳湖、扎龙等 30 块湿地列入国际重要湿地名录，面积达 346 万公顷。一批重要湿地面积得到稳定和扩展，生态功能得到恢复和改善，湿地面积快速减少的趋势得到有效遏制。城市湿地资源保护得到重视和加强，国家批准了 10 个城市湿地公园。

七、环境经济政策和投入

近十年是中国环保投入增幅最大的时期，经过努力，已初步建立起以政府为主导的多元环保投融资体制。

——加大环境保护财政投入。“十五”期间，中央财政安排环境保护资金 1119 亿元人民币，其中，国债资金安排 1083 亿元人民币，主要用于京津风沙源治理、天然林保护工程、退耕还林（草）工程、三峡库区及其上游地区水污染治理、“三河三湖”污染治理、污水、垃圾产业化及中水回用工程等。1998 年以来，国家把环境基础设施建设作为国债投资的重点，带动了大量社会资金投入环保。1996—2004 年，中国环境污染治理投入达到 9522.7 亿元人民币，占同期 GDP 的 1.0%。2006 年，环境保护支出科目被正式纳入国家财政预算。

——完善环境收费政策。加强排污费征收和管理，排污费的征收使用严格实行“收支两条线”管理，排污费收入专项用于环境污染防治。扩大二氧化硫排污费征收范围，即对所有排放二氧化硫的企、事业单位和个体经营者均征收二氧化硫排污费，并提高二氧化硫排污费标准，由每公斤二氧化硫 0.2 元人民币提高到 0.63 元人民币。实行城市污水、垃圾、危险废物处理收费政策，引导社会资金以多种方式投入环保设施建设和运营，积极推动污染治理市场化、产业化进程。建立并推行城市污水、垃圾处理特许经营制度。一些地方对已有污水处理厂和垃圾处理等政府建设设施，通过招投标，以合同方式交给企业运营，加强了政府监管，提高了环保资金投入的效益。

——制定有利于环保的价格税收政策。建立可再生能源费用分摊机制。可再生能源发电项目上网电价高于当地脱硫燃煤机组标杆上网电价的部分，国家投资或补贴建设的公共可再生能源独立电力系统运行维护费用高于当地省级电网平均销售电价的部分，以及可再生能源发电项目接网费用等，通过向电力用户征收电价附加的方式解决。分批调低和取消钢铁、电解铝、铁合金等产品的出口退税政策。制定有利于汽车产业升级、减轻汽车污染的税收政策，对提前达到低污染排放标准的汽车生产企业减征 30% 的消费税。对再生资源回收及资源综合利用，生产环保产业设备的企业，利用废水、废气、废渣等废弃物为主要原料进行生产的企业，给予减免税收的优惠政策。严格执行耕地占用税政策，合理利用土地资源，加强土地

管理，保护农用耕地。陆续提高煤炭、原油、天然气等矿产品的资源税税额标准，进一步保护矿产资源，促进资源的合理开发利用。

八、环境影响评价制度

环境影响评价制度是源头控制环境污染和生态破坏的法律手段。1998年，中国政府颁布实施《建设项目环境保护管理条例》，明确提出环境影响评价制度，以及建设项目环境保护设施同时设计、同时施工、同时投产使用的“三同时”制度。2003年开始实施的《中华人民共和国环境影响评价法》，将环境影响评价制度从建设项目扩展到各类开发建设规划。国家实行环境影响评价工程师职业资格制度，建立了由专业技术人员组成的评估队伍。

全国共有146万多个建设项目执行了环境影响评价制度，63万多个新建项目执行了“三同时”制度，环评执行和“三同时”执行率分别达到99.3%和96.4%，“三同时”合格率达到95.7%。1996年以来，全国建设项目投资总额为269980亿元人民币，环保投资总额达12306亿元人民币，并呈逐年上升趋势。通过执行环境影响评价制度，工业类项目实现了“增产不增污”或“增产减污”；涉及重要环境敏感问题生态类项目，通过调整选址、选线和工程方案等，有效避免了新的生态破坏。2005年公开叫停30个总投资额达1179.4亿元人民币的违法建设项目。2006年2月，对10个投资约290亿元人民币的违反“三同时”制度的建设项目进行了查处。

国家环保部门将内蒙古、新疆、广西及大连市、武汉市等五个行政区，铁路和石油化工行业，以及宁夏宁东煤炭化工基地规划和上海市城市轨道交通网络规划列为首批规划环境影响评价试点；完成了《全国林纸一体化工程建设专项规划》环境影响评价工作；开展了塔里木河流域、澜沧江中下游、四川大渡河、雅砻江上游、沅水流域等流域开发利用规划的环境影响评价。其中，怒江流域水电开发规划环境影响评价比较了不同梯级开发方案在开发布局、规模、方式和开发时序等方面的环境影响程度，为该规划的实施提出了预防和减缓环境影响的措施；大渡河流域水电梯级开发规划的环境影响评价充分考虑了环境与发展协调性，提出了流域资源开发环境保护整体性安排，减少梯度淹没39公里，减少耕地淹没1867公顷，减少淹没县城2座，减少移民人口8.5万人。国家积极推动水电建设的有序发展，将能源发展战略和电力发展方针由积极开发水电调整为在保护生态基础上有序开发水电。

九、环保科技、产业和公众参与

中国重视并不断提高科技对环境保护的支撑能力，积极推动环保产业化进程，并采取各种措施促进公众对环境保护的参与。

——环境保护科学研究。“十五”期间，组织实施了国家重大科技专项“水污染控制技术与治理工程”，开展了湖泊污染治理与生态修复、城市水环境质量改善、饮用水安全保障、新型废水处理等水污染控制技术的研发与示范，为中国水污染防治提供了切实可行的技术方案与配套技术体系。研制了一批环境监测技术与设备，多种技术与设备实现了业务化应用。开展了机动车排气净化、燃煤锅炉烟气脱硫、固体废弃物处理、重点行业清洁生产等关键技术研发与工程示范，开发了一批具有自主知识产权的高新技术与设备。在国家科技攻关计划中设立“重大环境问题对策与关键支撑技术研究”项目，在环境保护战略和技术政策、循环经济理论与生态工业技术、化学品控制技术、污染场地修复技术等方面开展研究，初步建立了中国绿色GDP核算体系框架。组织了西部生态系统综合评估、生态功能区划、脆弱生态区恢

复与重建等研究，形成了多种西部生态脆弱区治理技术模式，实现了规模化示范推广。完成了全国外来入侵物种调查，建立起中国生物多样性数据库。制定了《国家环境与健康行动计划》，开展部分重点地区环境健康调查工作。积极开展全球环境变化研究工作，组织编制了《气候变化国家评估报告》，为国家制定应对全球环境变化政策和参加有关国际公约谈判提供了科学依据。

——环保产业。经过多年实践，中国已形成产业门类基本齐全，具有一定经济规模的环境保护产业体系，环境保护产品生产领域和服务业取得较大进展，资源综合利用和洁净技术产品领域快速发展。到 2004 年底，全国有环保产业年销售（经营）收入达 200 亿元人民币规模以上的从业单位 11623 家，从业人员有 159.5 万人，全行业年收入达 4572.1 亿元人民币，实现利润 393.9 亿元人民币。

——公众参与。中国政府努力创造条件，鼓励公众参与环境保护工作。环境影响评价法对公众参与作出制度性规定，要求对可能造成不良影响的规划或建设项目，应通过举行论证会、听证会或采取其他形式，征求有关单位、专家和公众对环境影响评价报告书的意见。2006 年 2 月，国家环保部门颁布了《环境影响评价公众参与暂行办法》，详细规定公众参与环境影响评价的范围、程序、组织形式等内容。民间组织和环保志愿者是环境保护公众参与的重要力量，中国目前有非政府环保组织 1000 余家。

——宣传教育。为加强环保宣传教育，国家制定《全国环境宣传教育行动纲要（1996—2010 年）》和《2001—2005 年全国环境宣传教育工作纲要》。2001 年开始实施的第四个五年普法规划，把环境保护法律法规的宣传教育作为全民法制宣传教育的重要内容，并把环境保护法律法规纳入年度法制教育计划。在一年一度的“6·5”世界环境日开展全国性环境宣传教育活动。开展了绿色社区、绿色学校、绿色家庭创建活动，目前全国有 2348 个社区参加了绿色社区创建活动，25000 多所中小学校、中等职业学校及幼儿园参加了绿色学校创建活动，100 个绿色家庭受到表彰；通过“保护母亲河”、“绿色承诺”、“天天环保”、“生态监护”等实践活动，对广大青少年进行生态环境道德教育，增强他们的环境保护意识；举办绿色中国论坛、中国环境文化节等活动，进行环境知识培训，引导公众参与讨论环境问题，形成“人人参与、共创绿色家园”的社会氛围。

——环境信息公开。到 2005 年底，全国所有地级以上城市实现了城市空气质量自动监测，并发布空气质量日报；组织开展重点流域水质监测，发布十大流域水质月报和水质自动监测周报；定期开展南水北调东线水质监测工作；113 个环保重点城市开展集中式饮用水源地水质监测月报；建立环境质量季度分析制度，及时发布环境质量信息。各级政府和环保部门通过定期或不定期召开新闻发布会，及时通报环境状况、重要政策措施、突发环境事件、违法违规案例等，保障社会各界对环境保护的知情权，促进公众对环境保护的参与。

——公众环境权益维护。截至 2005 年底，全国有 4 个直辖市、312 个地级市、374 个县级市、677 个县开通了环保举报投诉热线电话，覆盖了全国 69.4%的县级以上行政区。2003 年以来，全国各级环保部门通过环保热线共受理环境污染投诉 114.8 万件，结案率在 97%左右，主要城市环境投诉满意率在 80%左右。随着公众环境意识和对环境质量的要求不断提高，反映环境权益被侵害的来信来访数量逐年增加。2001—2005 年，各级政府环保部门共受理群众来信 253 万余封，群众来访 43 万余批次、59.7 万余人次，受理全国人大代表建议 673 件，全国政协委员提案 521 件。

十、国际环境保护合作

中国重视环境保护领域里的国际合作，积极参与联合国等国际组织开展的环境事务。多年来，中国派高级代表团参与联合国可持续发展委员会历次会议、可持续发展世界首脑会议及其系列筹备活动。中国与联合国环境规划署在荒漠化防治、生物多样性保护、臭氧层保护、清洁生产、循环经济、环境教育和培训、长江中上游洪水防治、区域海行动计划和防止陆源污染保护海洋全球行动计划等领域开展了卓有成效的合作。中国与联合国开发计划署、世界银行、亚洲开发银行等国际组织建立了有效的合作模式。中国积极参与亚太经合组织框架下的各项环境保护和可持续发展活动，出席历次亚太经合组织环境部长会议。中国在环境保护领域的努力得到国际社会的承认和赞誉。联合国环境规划署、世界银行、全球环境基金先后将“联合国环境规划署笹川环境奖”、“绿色环境特别奖”、“全球环境领导奖”授予中国环保部门负责人，联合国环境规划署还将“地球卫士奖”授予中华青年联合会负责人。截至 2005 年底，中国共有 22 个单位和 6 名个人被联合国环境规划署授予“全球 500 佳”称号。

中国参加了《联合国气候变化框架公约》及其《京都议定书》、《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》、《关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约》、《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》、《生物多样性公约》、《生物多样性公约〈卡塔赫纳生物安全议定书〉》和《联合国防治荒漠化公约》等 50 多项涉及环境保护的国际条约，并积极履行这些条约规定的义务。

中国政府编写了《中华人民共和国可持续发展国家报告》，编制了《中国 21 世纪可持续发展行动纲要》，确定了 21 世纪初中国可持续发展的重点领域和行动计划。中国政府批准了《中国逐步淘汰消耗臭氧层物质的国家方案》，相继颁布了 100 多项有关保护臭氧层的政策和措施，建立了消耗臭氧层物质替代品和其他环保相关产品的开发和生产基地，顺利完成了《蒙特利尔议定书》规定的阶段性削减指标。据世界银行估计，中国淘汰消耗臭氧层物质占有发展中国家淘汰总量的 50%。中国政府在北京举办了《保护臭氧层维也纳公约》缔约方大会第五次会议和《蒙特利尔议定书》缔约方大会第十一次会议，通过了《北京宣言》和《北京修正案》。

中国加强和推动与周边国家或相关地区的合作，积极参与区域合作机制化建设。建立中日韩三国环境部长会议机制，定期进行政策交流，讨论共同关心的环境问题。大湄公河次区域环境合作机制开始启动，并于 2005 年成功举办第一届大湄公河次区域环境部长会议，提出了次区域生物多样性保护走廊计划等合作项目。东盟与中国（10+1）和东盟与中日韩（10+3）机制下的环境合作开始起步。在中国政府的倡议下，2002 年召开了第一届亚欧环境部长会议，通过了《亚欧环境部长会议主席声明》，就开展亚欧环境合作的基础、潜力及合作原则等方面达成基本共识，确定了亚欧环境合作的关键领域和重点。近年来，建立了中欧环境政策部长级对话机制和中欧环境联络员会议机制，并于 2006 年 2 月召开了中国—阿拉伯国家首次环境合作会议。

中国积极开展环境保护领域的双边合作，先后与美国、日本、加拿大、俄罗斯等 42 个国家签署双边环境保护合作协议或谅解备忘录，与 11 个国家签署核安全合作双边协定或谅解备忘录。在环境政策法规、污染防治、生物多样性保护、气候变化、可持续生产与消费、能力建设、示范工程、环境技术和环保产业等方面广泛进行交流与合作，取得一批重要成果。中国还与欧盟、日本、德国、加拿大等 13 个国家和国际组织在双边无偿援助项下开展了多项环保领域的合作。中国积极开展与发展中国家的环境合作与交流。为配合中非合作论坛的

后续行动，中国举办“面向非洲的中国环保”主题活动，推动中非在环保领域的交流与合作。2005年中国与联合国环境规划署共同举办了中非环保合作会议。中国政府还举办了“非洲国家水污染和水资源管理研修班”，帮助非洲国家开展环境培训。

结 束 语

中国政府和中国人民为保护环境付出了巨大努力。但是，中国政府清醒地看到，由于中国正处于工业化和城市化加速发展的阶段，也正处于经济增长和环境保护矛盾十分突出的时期，环境形势依然十分严峻。一些地区环境污染和生态恶化还相当严重，主要污染物排放量超过环境承载能力，水、土地、土壤等污染严重，固体废物、汽车尾气、持久性有机物等污染增加。新世纪头二十年，中国人口将继续增加，经济总量将比2000年再翻两番，经济社会发展对资源的需求不断增加，环境保护面临的压力越来越大。

针对资源环境压力日益增大的突出问题，中国政府明确提出以科学发展观统领经济社会发展全局，加快建设资源节约型、环境友好型社会，促进人与自然和谐发展。在制定发展目标时，中国政府把能源节约和环境保护摆上了重要战略位置。中国“十一五”经济社会发展规划明确提出了今后五年环境保护的主要目标：到2010年，在保持国民经济平稳较快增长的同时，使重点地区和城市的环境质量得到改善，生态环境恶化趋势基本遏制。单位国内生产总值能源消耗比“十五”期末降低20%左右；主要污染物排放总量减少10%；森林覆盖率由18.2%提高到20%。

实现这一目标，中国政府将切实落实水污染和大气污染防治任务，加强城市、农村和生态环境保护，确保核与辐射环境安全，以及实施国家环保等重点任务，全面推进环保工作。中国政府将集中力量解决严重危害人民群众健康的污染问题，把保障人民群众的饮水安全作为污染防治的首要任务，采取最为严格的措施，有效化解危害饮用水水源水质的污染隐患。

实现这一目标，中国政府将积极加快实现“三个转变”：一是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；二是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；三是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。建立经济稳定增长、环境资源代价最小、环境意识较高的经济、社会、文化体系；在空间布局上，将经济发展与环境承载能力相统一，形成各具特色的发展格局。按照优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发的不同要求，明确不同区域的功能定位，制定不同的发展方向和环保目标。中国政府将在发展中落实保护，在保护中促进发展，坚持节约发展、安全发展、清洁发展，实现可持续发展。

实现这一目标，中国政府将坚持全面推进重点突破方针，坚持预防为主、综合治理的原则，继续完善环境保护的政策法规，并严格监督执行，依法加强环境管理，强化地方政府对环境质量负责的法律责任；严格环境准入，加强规划和重大决策的环境影响评价，从源头防治环境污染和生态破坏；加大重点流域水域城市海域专项整治，切实改善环境质量；完善政府、企业、社会多元化环保投融资机制，加大环保投入；推动公众参与环境保护，加强社会监督；建立先进的环境监测预警体系和完备的环境执法监督体系，切实提高对突发性环境事件的预警能力，全面提高环境监管能力。

保护全球环境，已经成为人类社会的共识。作为一个负责任的发展中大国，解决好环境问题，符合中国发展目标，是 13 亿中国人民的福祉所在，也是人类共同利益的重要体现。中国政府和人民将与世界各国政府和人民一道，共同保护美丽的地球家园。