

国民经济和社会发展第十个五年计划

生态建设和环境保护重点专项规划

《“十五”生态建设和环境保护重点专项规划》，是国民经济和社会发展第十个五年计划的重点专项规划之一，是我国实施可持续发展战略，保证资源环境与经济社会协调发展的重要行动纲领。

本规划编制的总体思路，是在总结以往经验教训的基础上，通过政府监管、市场机制和公众参与的共同推进，完善政策、创新机制，下大力气在“十五”期间解决生态和环境领域长期存在的执法不严和投入不足等突出问题，以重点突破，带动生态建设和环境保护的全面开展，将规划确定的总体目标落到实处。

本规划的范围包括生态建设与保护，环境污染预防与治理，资源保护与合理开发利用，自然灾害预警与预报等。规划期为 2001 年至 2005 年，主要目标展望到 2010 年。

一、基本情况

“九五”期间，党中央、国务院高度重视生态建设和环境保护工作。党中央每年召开人口、资源、环境工作座谈会，全面推动了可持续发展战略的实施。国家颁布了一系列有关生态、环境、资源方面的法律、法规，为强化环境监督执法、制裁环境犯罪行为提供了强有力的法律依据。国务院积极推进《中国 21 世纪议程》的实施，作出了《关于环境保护若干问题的决定》，批准并实施了《全国生态环境建设规划》和《全国生态环境保护纲要》。经过全社会的共同努力，生态建设和环境保护工作取得重大进展。

1、生态建设步伐加快。通过加强“三北”防护林等林业生态建设和以黄河、长江上中游为重点的七大流域水土流失治理，以及 1998 年以来实施的天然林资源保护、天然草原恢复和建设、重点地区生态环境建设综合治理和京津风沙源治理等生态建设工程，全国累计完成造林面积 2500 万公顷，森林覆盖率达到 16.55%，累计治理水土流失面积 2300 万公顷，人工种草和改良草场面积 1200 万公顷，治理“三化”草地 670 万公顷。结合西部大开发，开展了“退耕还林（草）、封山绿化、以粮代赈、个体承包”的试点。建立各级生态农业试点 2000 多个，生态示范区试点 212 个。自然保护区建设和管理得到加强，生物多样性保护取得较大进展。

2、资源管理得到加强。通过实施土地用途管制，加大执法监察力度，乱占耕地的势

头得到控制。水资源的管理正在从传统水利向现代水利转变，通过优化配置、合理开发、节约用水和水价改革，基本保证了经济快速发展和人民生活水平提高对水资源的需求。森林资源保护有了较大进展，管理逐步规范化、法制化，实现了森林面积和蓄积量的双增长。通过全国范围的矿业秩序治理整顿，矿业开采的无序状态得到了初步扭转。海洋资源的保护和持续利用水平不断提高，海洋经济正在成为国民经济新的增长点。在国家优惠经济政策的鼓励下，废弃物资源化和资源综合利用水平明显提高。

3、环境污染防治取得进展。“九五”期间，结合产业结构调整和技术改造，关闭取缔了能耗高、污染重、破坏资源与环境的“十五小”企业 8.4 万多家，对降低污染物排放总量，控制环境质量恶化局面起到了重要作用。“三河、三湖”等重点流域污染治理取得阶段性成果，北京市污染防治工作初见成效，环境质量有所改善。预计到 2000 年底，全国主要污染物排放量比“八五”末期减少 10%以上，90%的污染企业实现主要污染物达标排放，城市污水集中处理率和垃圾无害化处理率分别提高 12 和 18 个百分点，城市园林绿地面积增加 9 万多公顷，47 个环境保护重点城市中，近 20 个城市的空气和地面水质可以按功能区达标。

4、投入力度明显加大。初步预计，“九五”期间，全国完成环境保护投资 3460 亿元，比“八五”增长 1.5 倍，占 GDP 的比重增加了 0.2 个百分点，达到 0.93%。其中，中央投资增加 337 亿元，地方投资增加 584 亿元，利用外资增加 221 亿元，其它资金增加 938 亿元。中央财政安排用于生态建设方面的基本建设投资达到 340 亿元，比“八五”期间的 365 亿元增长了 8 倍多。“九五”后三年，中央安排的 647 亿元国债资金，对生态建设和环境保护投资的增长起到了决定性的作用。

5、履行国际环境公约成效显著。1994 年《联合国气候变化框架公约》生效以来，我国本着对全球环境负责的精神，为减缓全球气候变暖做出了很大的贡献。1981 至 1999 年，我国 GDP 万元产值能耗下降了 60%，年均节能率接近 5%；能源效率已由 1980 年的 25%上升到目前的 34%左右。1981 年到 1999 年，全国累计节约能源 9.49 亿吨标准煤，按照我国 1990 年消费每吨标准煤 CO₂ 排放量 0.58 吨碳（下同）计算，相当于减排 CO₂ 约 5.5 亿吨碳。发展新能源和农村能源以及造林也减少了二氧化碳的排放量。同时，在履行《保护臭氧层的维也纳公约》、《濒危野生动植物物种国际贸易公约》、《防治荒漠化公约》、《生物多样性公约》、《湿地公约》等方面也做出了积极的努力。

但是，我国生态建设和环境保护工作仍处于起步阶段，面临的形势依然严峻。

1、陆地生态恶化趋势仍未得到遏制。全国水土流失面积已达 36700 万公顷，约占国土面积的 38%，每年新增水土流失面积 100 万公顷；退化、沙化、盐碱化草地总面积已达 13500 万公顷，并且还在以每年 200 万公顷的速度增长，北方和青藏高原草地“三化”尤为严重；全国荒漠化土地面积 26200 万公顷，并继续呈扩展趋势。生物多样性锐减，固沙固土植物滥采乱挖，破坏严重。1998 年的大洪水和 2000 年北方地区连续发生的扬沙及沙尘暴天气，除气候异常外，一个重要原因就是地表植被遭到破坏，造成水土流失

和土地沙化，这已经成为我国最严重的生态环境问题。

2、海洋生态环境问题十分严峻。我国近岸海域水质不断恶化，赤潮发生次数增加，面积扩大，1999 年几乎所有的近海海域都发生过赤潮；围海造地和养殖业的不合理开发，导致我国沿海自然滩涂湿地总面积约减少了一半，红树林已由建国初期的约 5 万公顷减少到现在的 2 万公顷；非法采捞和炸礁造成我国南部一些地区的珊瑚礁资源已濒临绝迹；栖息环境的破坏，加上乱捕滥采和外来种的盲目引进，使我国现有海洋生物多样性受到严重威胁。

3、自然资源短缺且开发利用不尽合理。水的日益紧缺是我国面临的最为严重的资源问题。我国人均水资源占有量约占世界人均水平的 1/4，且时空分布不均，大部分城市缺水，100 多个城市严重缺水；北方河流断流现象频发，湖泊萎缩，水库蓄水量减少，湿地破坏严重；部分城市和地区地下水超采严重，水位下降。我国人均耕地 0.1 公顷，只相当于世界平均数的 44%，而且不合理开发利用导致耕地质量退化，面积减少。我国人均占有森林面积仅 0.11 公顷，只相当于世界平均水平的 17%。

4、矿山生态环境破坏和地质灾害普遍。全国采矿业累计破坏土地 400 万公顷，平均每年增加 2 万公顷，只有极少部分复垦。矿山开发中的“三废”污染严重，尤其是数量众多的乡镇和个体采矿点，环保工作十分薄弱，生态恢复治理工作几乎是空白。矿山开发诱发的地震、滑坡、地面塌陷等地质灾害十分普遍。采矿活动使矿区水均衡系统遭受破坏。我国 300 多座矿业城市（镇）中，许多正在经历艰难的产业转轨时期，生态环境恢复治理任务艰巨。

5、环境污染仍然严重。全国大气污染物排放总量多年处于较高水平，城市空气污染普遍较重。酸雨面积约占国土面积的 1/3，大部分南方城市出现酸雨。河流、湖泊和地下水均受到不同程度的污染，七大水系近一半河段严重污染。目前，我国工业污染依然严重，城镇生活污染物排放量比重不断上升，农田超标污灌面积有所增加，部分农畜产品受到污染，渔业水域生态受到破坏。1999 年，工业固体废物产生量 7.8 亿吨，城市垃圾年产生量已达 1.4 亿吨，其中仅有少数经过无害化处理，“白色污染”严重，“垃圾围城”现象普遍。城市噪声和机动车尾气污染呈上升趋势，城市绿化严重不足。

上述问题的形成和不断积累，既有客观和自然方面的原因，如人均资源量少，历史欠账多，以及自然地理和气候变化的影响等，但也有人为的因素。

1、可持续发展意识淡薄，投入严重不足。对于发展是硬道理的片面理解，导致在经济建设中出现急功近利和以过度消耗资源换取经济发展的现象。先发展起来，再改善生态和保护环境的错误思想，造成生态建设和环境保护投入长期偏低，生态破坏和环境污染的严重状况难以得到根本扭转。一些地区已经形成先破坏、后建设，先污染、后治理的现实，背上了沉重的生态和环境债务。

2、粗放型的经济增长方式，造成资源浪费和环境污染。长期以来，经济工作中重速

度、轻效益，忽视节约资源与保护环境。在工业领域，重复建设严重，技术进步缓慢，生产工艺落后，管理水平低。农业领域，广种薄收、超载过牧、过度捕捞、大水漫灌等粗放生产方式在部分地区依然存在。

3、对生态建设和环境保护的规律认识不足。多年来，预防为主、保护优先的方针没有得到有效落实。生态建设措施单一，重建轻管，环境治理以末端措施为主，没有从源头抓起，建设和治理速度赶不上破坏速度。生态建设和环境保护政策的连贯性和前瞻性差，加之对政策措施和技术措施的成本效益分析不够，使本来十分有限的投入没有发挥最大的环境效益。

4、市场机制和公众参与的作用没有充分发挥。生态建设和环境保护领域中，引导、鼓励、支持公众参与和舆论监督的机制尚不完善，发挥市场对资源配置起基础性作用的改革相对滞后。全社会特别是企业对生态和环境投入的积极性没有调动起来，从而制约了生态和环境投入的增长。

5、协调管理机制不完善。在区域生态建设、跨省污染治理等重大问题上，部门之间缺乏协调，地方之间各自为政的现象依然存在。加之监测手段和信息系统落后，重复建设严重，缺乏信息共享，以及工作经费不到位等，影响到管理效能的提高。

6、法律法规不健全，监督执法力度不够。生态与环境方面的配套法规、标准、规章、规范尚不能满足生态建设和环境保护向纵深发展的要求；在监督执法中，有法不依、执法不严、违法不纠的现象依然存在。

生态破坏和环境污染给我国经济社会发展和人民生活质量带来严重的影响，已成为实现我国现代化建设第三步战略部署和可持续发展必须解决的问题。因此，我们必须在总结已有经验和教训的基础上，抓住根本性的问题，采取有效措施，在预防新的生态破坏和环境污染的同时，逐步解决历史遗留的生态和环境欠账。

二、基本思路和目标

“十五”期间，生态建设和环境保护工作具备许多有利条件。一是党中央、国务院的高度重视，为做好生态建设与环境保护工作提供了根本保障；二是综合国力增强，为全面开展生态环境治理奠定了初步的物质和技术基础；三是经济全球化为我国开展生态建设和环境保护带来了机遇；四是经济结构的调整和升级，为从根本上解决生态环境问题创造了条件；五是以生态环境建设为重点的西部大开发战略为改善西部乃至全国的生态环境提供了难得的机会；六是公众可持续发展意识的提高，为生态建设和环境保护工作奠定了良好的基础。

“十五”和到 2010 年，我国生态建设和环境保护工作的指导思想是：以江泽民总书记关于人口资源环境与可持续发展的论述为指针，牢固树立打“持久战”的思想，坚持

以人为本，把改善生态、保护环境作为经济发展和提高生活质量的重要内容，充分发挥市场机制的作用，以完善法规和政策为保障，以制度创新和科技进步为动力，以解决重点和难点问题为突破口，全面推进可持续发展战略的实施。

在生态建设和环境保护工作中，应遵循以下基本原则：

1、实施可持续发展战略，解决生态和环境问题。坚持以经济建设为中心，处理好经济建设与人口、资源、环境之间的关系；在推进经济发展的过程中重视人口问题，合理开发利用资源和切实保护环境；通过改善生态、保护环境，为中华民族的生存与发展创造良好的环境条件，促进经济社会的可持续发展。

2、坚持经济效益、社会效益与生态环境效益的统一。通过经济结构调整，形成合理的产业结构和布局；依靠集约型增长方式，实行全面节约，降低资源消耗，大力推行清洁生产和生态农业，减轻经济和社会发展对生态和环境的压力；结合西部大开发，加快生态建设步伐，实现区域经济、社会和生态环境协调发展，改善生态环境质量和人民生活质量。

3、重视发挥政府、企业和公众三方面的作用。政府要综合运用经济、行政和法律手段，加大投入，强化监管，发挥主导作用；通过直接投资、贷款贴息、税收优惠、调控价格、政府采购和信息发布等手段，促使企业治理污染，居民合理分担环保义务；鼓励公众参与，加强舆论监督，维护生态平衡，防治环境污染，合理开发利用资源。

4、依靠科技进步，推动生态建设和环境保护。发挥科技作为第一生产力的作用，积极推进科技创新，提高生产和建设的技术水平；开发改善生态、保护环境的先进实用技术，大力发展环保产业，为可持续发展提供强劲的动力。

5、统筹规划，突出重点，量力而行，分步实施。要在全面规划的基础上，集中人力、物力、财力抓一些重点区域和重点领域，着力解决生态建设和环境保护中存在的一些突出问题；坚持治理与保护并举、保护优先的方针，从源头抓起，避免出现新的破坏和污染；要尊重自然规律，注意发挥生态的自我修复能力，充分考虑社会经济条件，因地制宜地采取综合治理措施，提高建设和治理效果，保证投入发挥最大的效益。

根据我国生态建设和环境保护的现状，以及面临的机遇和挑战，“十五”和到 2010 年，生态建设和环境保护的总体目标是：

到 2005 年，初步形成适应社会主义市场经济发展要求的生态与环境领域的政策法规体系和协调管理机制，及与其相适应的基础能力。陆地、水域和海洋的生态破坏和环境污染加剧的趋势基本遏制，城乡环境质量开始改善，初步建立生态环境综合监测预警系统，防灾减灾能力显著增强，资源的综合利用水平进一步提高。

生态建设基本目标是：基本控制住人为因素产生新的水土流失和森林草地破坏，努力遏制荒漠化发展，黄河长江上中游等水土流失重点地区以及风沙区和“三化”草原的

生态环境继续恶化的趋势得到有效遏制，生态功能和生物多样性开始得到恢复。全国现有天然林和天然草场资源得到有效保护，森林覆盖率进一步提高。具体指标是：

——新增森林面积 1150 万公顷，森林覆盖率达到 18.2%（按郁闭度大于等于 0.2 计算）；

——人工种草和改良草场面积 2500 万公顷，治理“三化”草地面积 1650 万公顷；

——新增治理水土流失面积 2500 万公顷；

——新增自然保护区面积 1120 万公顷，自然保护区管理水平明显提高；

——矿区生态环境恢复治理率达到 25%以上，矿区生态环境恢复治理和土地复垦 100 万公顷；

——城市规划建成区绿化覆盖率达到 35%。

环境保护基本目标是：全国主要污染物排放总量有所减少，大部分地区环境污染的状况有所减轻，使城乡特别是大中城市环境质量得到明显改善。饮用水源得到有效保护，城市地下水超采和污染恶化的趋势初步得到控制，农村化肥、农药和畜禽养殖等农业面源污染加重的趋势有所减缓，天然渔业资源及水生生态系统得以恢复。具体指标是：

——“三河、三湖”国控断面按照已批准的规划达到地面水环境质量标准，三峡库区基本达到地面水环境质量二类标准，黄河中游、松花江水质有明显改善，饮用水源地水质按规定达到三类以上水质标准，内陆渔业水域水质基本达标；

——全国近岸海域水质按功能区划基本达标，进入渤海的陆源污染物得到较好控制；

——直辖市、省会城市、沿海开放城市和重点旅游城市的空气、地面水、噪声环境质量分别稳定达到功能区标准；

——全国二氧化硫、化学需氧量、尘（烟尘及工业粉尘）、工业固体废物等主要污染物排放总量比 2000 年减少 10%。其中，“两控区”内的二氧化硫排放量比 2000 年减少 20%；

——城市污水集中处理率达到 45%，燃气普及率达到 92%，新增城市集中供热面积 5 亿平方米，垃圾无害化处理率有所提高。

到 2010 年，要全面控制住人为因素产生新的生态破坏，基本改变环境恶化的状况，重点治理地区生态建设初见成效，城乡环境质量有比较明显的改善，建成一批经济快速发展、环境清洁优美、生态良性循环的城市和地区。

——十年新增森林面积 2300 万公顷，森林覆盖率达到 19.4%；

——人工种草和改良草场面积 5000 万公顷，治理“三化”草地 3300 万公顷；

——新增治理水土流失面积 5000 万公顷；

- 全国二氧化硫、工业固体废物等主要污染物的排放总量比 2005 年减少 10%；
- 城市污水集中处理率达到 60%以上，燃气普及率达到 95%以上，垃圾无害化处理率有大幅度提高；
- 化肥、农药等农业面源污染基本得到治理；
- 城市规划建成区绿化覆盖率达到 40%。

三、重点任务

“十五”期间，以下列重点任务带动生态建设和环境保护的全面展开。

1、长江、黄河上中游地区生态建设与保护。继续实施长江上游和黄河上中游的天然林资源保护工程，支持重点林区调整产业结构，转产安置林业工人，停止天然林采伐，加快宜林荒山荒地造林绿化；搞好重点地区生态环境建设综合治理工程，加大重点地区治理力度；以嘉陵江流域、金沙江流域、洞庭湖、鄱阳湖区、川西地区、三峡库区、乌江石灰岩地区和黄土高原地区为重点，加大长江、黄河上中游地区水土保持重点防治工程建设力度，搞好坡面水系和淤地坝建设，推广集雨截流、节水灌溉和旱作农业技术；在黄土高原砒砂岩区大力营造沙棘水土保持林，运用工程措施、生物措施和农艺措施，开展小流域和山系水土流失综合治理，减少输入长江、黄河泥沙量，保护江河安全；积极推进黔桂滇岩溶地区石漠化综合治理；结合西部大开发，在试点和总结经验的基础上，有计划地推行退耕还林还草，大力推广生态农业，发展农村能源。通过这些措施，停止采伐现有的 3060 万公顷天然林，管护抚育 3080 万公顷其它各类森林资源，营造水土保持林和水源涵养林等 580 万公顷，人工种草和改良草场面积 1500 万公顷，治理水土流失面积 1500 万公顷。

2、以“三北”防护林为重点的防护林体系建设。在黑龙江、吉林、辽宁、内蒙古、陕西、甘肃、新疆等 13 个省（区、市），实施以防风治沙为主的“三北”防护林体系四期建设工程。要采取综合措施，通过强化流域水资源管理，保障生态用水；要与当地经济发展紧密结合，减轻群众烧柴等对植被的压力；要明确由地方领导和组织实施，提高建设质量和效益；要因地制宜采取乔灌草相结合，造林、封育、飞播相结合的方式，并充分利用先进的科学技术，建立防风固沙体系，遏制沙化土地扩展。同时，加快以保持水土、涵养水源、防风减灾为目的的长江中下游及淮河流域、珠江流域和沿海防护林体系建设。积极开展太行山绿化、平原绿化和绿色通道等林业生态工程建设，以及内蒙古、吉林、黑龙江（含大兴安岭）、海南、新疆的天然林资源保护工程。

3、以北方牧区和青藏高原为重点的草原保护和建设。以内蒙古呼伦贝尔、锡林郭勒、鄂尔多斯，青海环湖、青南，甘肃甘南，西藏北部，四川甘孜、阿坝，新疆天山、阿勒泰等草原地区为重点，采取人工种草（灌）、飞播种草（灌）、围栏封育、划区轮牧和草

地鼠虫害防治等措施，治理“三化”草地。建设节水灌溉配套设施，建立饲草饲料基地和牧草良种繁育体系，变草地粗放经营为集约经营。全面落实《草原法》和草地分户有偿承包责任制，调动广大牧民保护、建设和合理利用草场的积极性。建立草地动态监测体系和草原执法监理体系，切实禁止发菜采挖和贸易，制止毁草开荒、滥挖甘草、麻黄草等破坏植被的行为。同时，搞好南方草山、草坡的保护与建设。通过草地保护、建设和管理，提高牧业生产水平，实现草畜平衡和草场永续利用。

4、环京津生态圈建设。“十五”期间，重点实施京津风沙源治理工程，加强京津水源保护工作，建立以减轻风沙危害、缓解京津地区水资源紧缺状况、改善城市环境质量为目的的生态屏障。山西雁北、河北坝上和接坝地区，要大力植树种草，退耕还林还草，治理水土流失和沙漠化，发展绿色食品和旅游业，同时，重视水污染防治，逐步恢复官厅水库的水源功能；内蒙古自治区浑善达克沙地、阴山北麓等沙化区要加快综合治理步伐，大幅度降低草地载畜量，恢复天然草场植被，加大现有森林资源的保护力度，营造防风固沙林，抑制沙尘来源；北京和天津市要积极调整经济结构，推行清洁生产，发展污染少、资源能源消耗低、生态友好型的产业，建设节水型城市，继续加大城市大气污染、污水和垃圾的治理力度，加强城市绿地和郊区的绿化带建设，积极开展与周边地区的生态经济协作，努力实现区域可持续发展。

5、生态农业、农村能源和农村环境保护。大力发展生态农业，实施生态家

园富民工程，鼓励和扶持广大农民因地制宜建设沼气池、省柴灶、省柴炕、太阳灶、太阳房等设施；在农田栽植生物埂，建设蓄水和排灌等农田水利设施；在偏远地区利用太阳能发电、小型风力发电、微型水电等措施，解决无电人口的用电问题，因地制宜发展薪炭林；推广高效、低毒、低残留农药化肥和可降解农膜，实行测土配方施肥，生产无公害农产品，减轻对农田、渔业水域和农产品的污染；积极开展秸秆综合利用，推广秸秆过腹还田和秸秆生产食用菌技术，建设秸秆气化及集中供气工程，对集约化畜禽养殖场的废弃物进行综合利用；引导乡镇企业向城镇集中，通过建立工业园区，实行工业污染集中控制，同时，因地制宜建设小城镇污水和垃圾处理设施。通过这些措施，实现农民增收、土壤改良、污染减轻、生态改善，走出一条适合中国国情的农业和农村经济与生态环境协调发展的路子。

6、加强以土地和水为重点的资源保护和可持续利用。坚持保护耕地的基本国策，实施土地利用总体规划，统筹安排各类建设用地，合理控制新增建设用地规模。加大城乡和工矿用地的整理、复垦力度。根据工业区、城镇密集区、专业化农产品生产基地、生态功能保护区等不同的土地需求，合理调整土地利用结构。加强资源开发区废弃地的生态环境恢复治理和土地复垦。以黄淮海平原地区、黄土高原地区、西南地区、小秦岭地区、大小兴安岭地区等为重点，进行老矿区废弃地的生态环境恢复治理和土地复垦示范区建设，对毁损土地进行复垦和绿化，对矿渣进行无害化处理和资源化利用，对矿区水源枯竭、水质恶化和水土流失等环境问题加强预防、预测，及时进行治疗。“十五”期

间，矿区生态环境恢复治理和土地复垦 100 万公顷，其中增加耕地 30 万公顷以上，矿区生态环境恢复治理率达到 25%。

重视水资源的可持续利用，提高水资源的利用率，推行节水措施，鼓励水资源的再生利用，合理配置生活、生产和生态环境用水，抢救性地保护江河源头区和重要水源涵养区。加强自然保护区和生态示范区建设和管理，保护珍稀、濒危生物资源和湿地资源，抓紧建立生物安全监督管理体系，实施野生动物及其栖息地保护建设工程，恢复生态功能和生物多样性。

7、城市环境综合整治。“十五”期间，以改善直辖市、省会城市、沿海开放城市和重点旅游城市的环境质量为重点。在城镇化进程中，科学合理地调整城市规划布局；研究制定和实施清洁生产促进计划，结合城市发展和产业结构调整，减少工业污染物排放总量；加快城市污水处理设施建设，通过价格、税费政策和必要的工程措施促进节约用水和废水资源化，保护城市水源，缓解城市缺水对经济社会发展的制约；改善能源结构，提高城市气化率和集中供热率，优先发展公共交通，有效控制扬尘和机动车尾气污染，改善城市空气质量；实行城市垃圾和工业固体废物减量化、资源化、无害化，加快城市垃圾无害化处理设施的建设；建设区域性危险废物安全处置工程，基本杜绝危险废物的无组织排放；采取综合措施控制噪声污染；重视城市绿化、美化，提高绿化覆盖率；同时，要完善核安全、辐射防护、电磁辐射等方面的管理法规、标准，加强在建和运行核设施的核安全监管。

8、重点流域、区域环境综合整治。继续抓好“三河、三湖”水污染治理，巩固已经取得的治理成果，做到工业污染源稳定达标排放，杜绝“反弹”现象出现，加快污水处理厂建设，实现规划目标；启动长江上游、三峡库区、黄河上中游、松花江流域和渤海的水污染治理。三峡库区治理，2003 年前要抓紧治理沿江水污染和垃圾污染，确保库区水质；黄河中游以小

浪底水库为重点，综合治理水土流失和水污染，合理调配水资源，保证生态用水；松花江流域要加快工业污染源治理，建设城市污水处理厂；要控制进入渤海的陆源污染物排放总量，加大对海上采油、船舶和近海养殖污染的防治力度，加强海岸带和海洋渔业资源管理。在水环境治理中，要有效削减有机污染物排放总量，同时要注重控制氮、磷排放量，推广无磷洗涤用品，结合农村环境保护控制农业面源污染。同时，抓紧南水北调工程沿线水污染治理，保障工程的顺利实施。

“十五”期间，“两控区”治理重点是西南和华中酸雨区，要限制高硫煤生产和使用，推广洁净煤技术，制定城市燃煤和燃料油含硫量限值；建设煤炭洗选设施，加强现有选煤厂技术改造，提高脱硫、除灰的能力。严格控制燃煤电厂的二氧化硫排放，采取提高二氧化硫收费标准及其它有利于电厂脱硫的经济政策，促进燃煤电厂建设脱硫设施并保证正常运行。到 2005 年，使酸雨污染有所减轻；到 2010 年使酸雨污染明显减轻。

9、生态、环境、资源和灾害的综合监测体系建设。要围绕生态建设和环境保护的重点任务，结合国民经济信息化的进程，初步建成生态、环境、资源和灾害的综合监测体系，为中央和各级政府提供及时、可靠的决策依据，为全社会的参与和监督提供丰富翔实的信息。主要包括：以水和大气质量为主的环境质量监测体系，特别是跨省河流水质的自动化定时监测和重点污染源的在线自动监测；以遥感和地面观测站相结合的生态与资源监测体系；重大自然灾害的监测、预报和应急系统。综合监测体系的建设要依靠高新技术改造现有的信息获取、加工、传输网络，并与传统方法相互结合，提高系统的总体可靠性。要建立通用的数据格式、可靠的信息交换机制和有效的会商协调制度，切实做到信息共享。

四、政策措施

我国在生态建设和环境保护方面的经验和教训表明，不断完善和改进政策措施，是扭转我国生态和环境治理被动状态的关键所在。为实现本规划提出的目标和任务，“十五”期间，要采取以下政策措施。

1、加强领导，建立目标责任制。各级政府一定要以历史的责任感和使命感，高度重视这项工作，将生态建设和环境保护列入主要的议事日程，作为国民经济和社会发展规划的核心内容之一，通过建立健全目标责任制，确保规划目标和任务的完成。生态建设和环境保护是一项跨地区、跨部门的系统工程，各地区、各部门要按照规划的要求，精心组织好规划各项重点任务的实施。计划部门要统筹规划，综合平衡，做好组织协调工作；经贸、教育、科技、财政、金融、税务等部门要从政策、资金、技术、人才培养等方面给予积极支持；国土、建设、水利、农业、环保、林业等行业主管部门要按照各自职能分工，明确责任，通力合作，加强行业指导和项目管理；其它各相关部门也都要积极参与，全力配合；审计、监察等部门要加强对生态建设和环境保护工作的监督。要注重提高地方政府，特别是基层政府组织生态建设和环境保护的能力，因地制宜地制定和实施当地的规划。

2、完善法规，加强执法，加大政府监管力度。要根据保护生态环境和经济发展的要求，继续建立健全法律、法规体系，加快环境影响评价法、清洁生产法等法律的立法步伐，及时修订现行法律，制定实施细则。并按照《立法法》的规定对现行部门规章和地方法规进行备案审查。进一步完善环境标准，修改不合理的污染物排放标准，制定有关生态环境保护标准。同时，要从严治政，依法行政，提高行政执法水平，加大监督执法力度，严厉打击违法犯罪活动。在进行经济开发和项目建设时，必须严格执行有关法律、法规，坚持先评价后建设，坚决控制新污染和破坏的产生。加强政府的监督执法能力，强化流域机构在水资源管理方面的权威。继续抓好实施《中国 21 世纪议程》、推进可持续发展战略的试点示范工作。逐步在一些部门和地区试行资源环境核算制度，积极探索

社会主义市场经济条件下，保护和合理利用水、耕地、草地和林地等自然资源的新机制、新办法。

3、运用价格、收费和税收手段，发挥市场的调节作用。加强政府宏观调控，及时出台一些力度较大的价格政策，引导各类要素资源按市场规则进行配置。统筹考虑，逐步提高供水、热力、燃气等资源产品的价格；逐步取消对农用水、能源等方面的不合理价格补贴；提高那些环境污染型产品进入市场的“门槛”，避免其进入市场低价竞争。积极创造条件，全面推行污水和垃圾处理收费政策，合理确定收费标准，逐步达到补偿合理成本略有盈利水平；逐步提高二氧化硫收费标准，调动企业治理大气污染的积极性。按照税费改革总体部署，积极稳妥地推进环境保护方面的税费改革，逐步完善税制，进一步增强税收对节约资源和保护环境的宏观调控功能。

4、拓宽资金渠道，保证生态环境投入的增长。坚持国家、地方、集体、个人一起上，多渠道、多层次、多方位筹集生态建设和环境保护资金。各级政府要将生态建设和环境保护资金纳入财政预算，并逐步增加。政府投入主要用于重点工程建设，或用于银行贴息间接支持重点项目。在政策性银行设立专项优惠贷款，作为国家重点建设项目的配套资金。通过股票等融资形式支持生态建设和环境保护项目及相关产业发展。通过“四荒”拍卖等形式动员社会资金投向生态建设。积极采取有效的措施，促进矿山生态环境恢复治理与土地复垦。采取优惠的投资导向政策，扩大引进国外资金和技术的力度和领域，鼓励外商直接投资于先进环保设备制造、技术开发、环保信息服务、重大生态建设和环境污染治理工程等方面，国外长期优惠贷款优先安排生态建设和环境保护项目，并尽量向西部地区倾斜。

5、将生态建设与扶贫开发进一步结合起来，促进实现贫困地区经济、社会和生态环境协调发展。在西部大开发中，要在试点的基础上，进一步完善和全面推行“退耕还林（草），封山绿化、以粮代赈、个体承包”政策。同时，安排一定的财政扶贫资金，开展小流域治理、生态农业和农村能源建设，因地制宜发展薪炭林和经济林，改善农业生产条件，提高农业生产水平。对一些生态环境破坏严重的地区和生存条件极端恶劣、自然资源极度贫乏的“自然障碍区”，在统一规划、认真进行社会经济论证，并充分尊重农民意愿的基础上，有计划、分阶段地实施移民开发，实现异地脱贫，防止这些地区因人口压力过大而导致生态环境进一步恶化。

6、推行清洁生产，发展环保产业，积极防治工业污染。企业要按照“污染者付费”的原则，承担工业污染源治理的责任和义务。同时，政府要通过优惠政策和资金支持，把推行清洁生产与结构调整、企业技术进步、节能降耗、资源综合利用和加强企业管理结合起来；建立多层次的技术推广和信息服务中介机构，向企业尤其是中小企业提供清洁生产服务；在一些行业和城市开展示范项目，引导企业开展清洁生产。组织开展技术和装备攻关，提高环保设备成套化、系列化水平。大力发展我国的环保咨询服务业，引导开展社会化环境服务。引入市场机制，规范环保产业市场，打破环保产业发展中存在

的部门、行业垄断和地区封锁。同时加强宏观指导，防止出现一哄而上和低水平重复建设。

7、实施科教兴国战略，加强科学研究，推广先进实用技术。宣传、普及生态建设和环境保护方面的科技知识，重视人才培养。围绕生态建设和环境保护的优先领域和关键技术，组织开展基础性和科技攻关。鼓励各类科研和开发机构从事生态和环境领域的科研工作，对研究成果予以保护。建立生态环境专家咨询和技术支撑系统，完善科技推广、信息服务体系和技术交流网络，推广先进实用技术，为各地区制定规划、设计工程等提供服务。

8、继续加强生态环境宣传教育，鼓励公众参与生态建设和环境保护。利用广播、电视、网络等手段对公民进行环境法制和知识教育，使得各级领导和广大民众明确自己在生态环境方面的责任、权利和义务，树立保护环境就是保护生产力，改善生态就是发展生产力的思想。加强消费引导，推行绿色消费方式，在全社会形成遵守环境法规、自觉保护环境的良好风尚。完善生态环境信息发布制度，拓宽公众参与和监督渠道，充分发挥新闻媒介的舆论监督和导向作用，增加环境与发展方面的决策透明度，促进生态环境领域决策和管理的科学化和民主化。