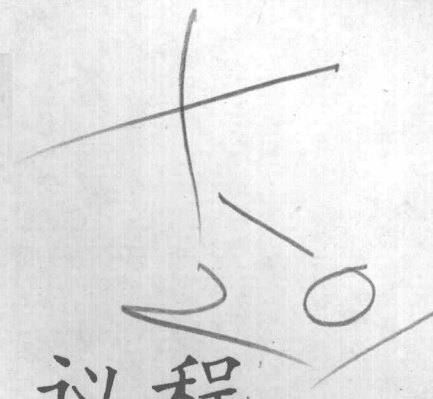


中国21世纪议程 优先项目计划

(第一批)

国家计划委员会
国家科学技术委员会

北 京 1994



中国21世纪议程 优先项目计划

(第一批)

国家计划委员会
国家科学技术委员会

北京 1994

100.00

“中国 21 世纪议程优先项目计划”(第一批) 编制说明

目的和意义

- “中国 21 世纪议程优先项目计划”是将《中国 21 世纪议程》(以下简称《议程》)中的行动方案分解为可操作的项目,作为实施《议程》的一个重要步骤。
- 履行中国政府在 1992 年联合国环境与发展大会的承诺,用实际行动实施可持续发展战略。根据国内资金与国际合作、援助资金落实情况,优先项目计划将逐步纳入各级国民经济和社会发展中长期计划,特别是将在“九五”计划(1996—2000)和到 2010 年的规划的制定中得到具体体现。
- 根据中国国情,实施优先项目计划将集中解决国内的人口、资源、环境与发展中的一些紧迫问题,推动产业部门和广大公众参与可持续发展的意识和能力,促进中国的可持续发展;同时也将促进亚太地区乃至全球的可持续发展。

制定依据

- 《议程》中的总体战略、方案领域和原有的工作基础。
- 国务院各部门、地方政府及有关机构、团体提出的 500 余个优先项目建议书。
- 国际社会共同关注的、国内迫切需要解决的、能促进中国可持续发展的一些涉及全球变化重大问题。

筛选原则

- 特别重视工业、农业发展及能源建设中的环境无害化技术与示范项目,为改变传统发展模式奠定基础。
- 优先安排环境污染控制、资源保护与持续利用方面的重大项目。
- 在社会发展中优先安排计划生育、保健和消除贫困的项目。
- 优先考虑教育和培训、立法、政策、机构建设及提高公众可持续发展意识等能力建设方面的项目。
- 与各部门、各地方正在进行或即将启动的重大项目计划有机结合,有工作基础

和落实的国内配套资金、还贷能力和实施条件。

一 体现出人类社会共同关心的全球变化课题,可通过多种形式广泛开展国际合作。

组织实施

一 对纳入到优先项目计划的项目,按照相应的程序进行论证、审批后,将作为中长期国民经济计划的重要内容组织实施。

一 在联合国开发计划署(UNDP)的支持与合作下,国家计委、国家科委、国家经贸委及国家环保局在优先项目的实施中发挥指导和组织协调作用;中国 21 世纪议程管理中心承办日常管理工作。

一 优先项目计划将通过多种国际合作方式实施,包括多边、双边、援助、贷款、独资、合资以及建设—运营—移交(BOT)等方式进行。

一 国内项目承担单位与有关的国际合作者将联合实施优先项目,并动员社会广泛参与。

一 采用滚动、灵活的方式建立和实施优先项目计划。对实施的优先项目将进行评估,进行必要的调整。对于各部门已报来的未选入第一批《计划》的项目和今后陆续报来的项目,存入项目库,待条件成熟时逐步地纳入到国民经济计划中实施;并继续广泛寻求国际合作与援助,推动项目的实施。

优先领域及其主要内容

第一批优先项目计划包括 9 个优先领域,62 个项目(领域和项目的编号不表示优先顺序),内容主要涉及能力建设、关键技术和示范工程。

优先领域 1 综合能力建设

主要包括可持续发展立法与政策、教育与培训、公众参与等。

优先领域 2 可持续农业

主要包括农业发展战略与示范区建设、农业节水、生物农药与绿色产品开发等。

优先领域 3 清洁生产与环保产业

主要包括清洁生产管理、主要工业企业清洁生产工艺引进与示范、脱硫——除尘、环保产业发展及环保工业园建设等。

优先领域 4 清洁能源与交通发展

主要包括清洁燃煤技术、节能、可再生能源开发利用和大城市现代化交通管理等。

优先领域 5 自然资源保护与利用

主要包括水土流失防治、湿地保护、自然资源核算方法、自然资源动态监测网络建设及废弃物、矿产资源综合利用及交易市场的建立等。

优先领域 6 环境污染控制

主要包括城市水污染控制与废水资源化、湖泊水质恢复、固体废物无害化管理与处理处置以及酸雨控制等。

优先领域 7 消除贫困与区域开发整治

主要包括贫困地区的扶贫示范以及国际关注的、具有很大经济潜力和效益的典型区域开发等。

优先领域 8 人口、健康与人居环境

主要包括不同类型社区可持续发展示范、计划生育、卫生保健以及防灾减灾等。

优先领域 9 全球变化与生物多样性保护

主要包括国际关注的气候变化、生物多样性保护和荒漠化防治等。

资金投入

实施《中国 21 世纪议程》优先项目计划,将主要依靠中国自身的力量,同时,将积极开展国际合作与争取国际援助。大体上中国自身投入占 60%左右,国际社会投入占 40%左右。按项目投入方式,基本可分为援助型、合作型和投资型。对于现编制形成的第一批优先项目,我们愿意与感兴趣的国外合作者就不同类型的项目在资金投入方式和数额上进行商讨,寻求合作。

* * * * *

目 录

优先领域 1 综合能力建设

- 1—1 中国可持续发展的法律制定与实施
 - A. 中国可持续发展法律的制定与修订
 - B. 中国可持续发展法律的实施保障机制
- 1—2 中国产业政策的评估与调整
- 1—3 中国可持续发展指标体系与评估方法的研究与建立
- 1—4 促进中国可持续发展的教育建设
- 1—5 建立可持续发展国际培训中心
- 1—6 西北五省区农村妇女参与可持续发展能力建设

优先领域 2 可持续农业

- 2—1 集约性可持续农业发展战略与示范县建设
- 2—2 黄淮海平原农业与农村可持续发展
- 2—3 南方红黄壤地区可持续农业
 - A. 南方红黄壤丘陵区可持续农业与环境保护
 - B. 江西省山江湖区域开发整治
- 2—4 农业节水技术与示范工程建设
- 2—5 土地利用及农作物遥感估产信息系统
- 2—6 生物农药与绿色食品的开发

优先领域 3 清洁生产与环保产业

- 3—1 中国清洁生产的管理制度、标准与政策
- 3—2 造纸、化纤、钢铁企业及燃煤电厂等清洁生产工艺与示范建设
 - A. 制浆造纸企业清洁生产工艺示范工程
 - B. 化纤浆粕厂清洁生产
 - C. 钢铁工业清洁生产示范工程
- 3—3 促进中国环保设备制造业发展与管理的能力建设
- 3—4 除尘脱硫技术的引进与应用

- A. 干式脱硫—除尘系统的引进与应用
- B. 烟气脱硫、脱硝一体化技术装备应用工程
- 3—5 宜兴环保科技工业园的建设与管理

优先领域 4 清洁能源与交通发展

- 4—1 煤气化联合循环发电(IGCC)示范电厂建设
- 4—2 150MWe 燃煤增压流化床联合循环(PFBC)示范电厂建设
- 4—3 核能供热堆安全保障能力与示范工程建设
- 4—4 汽车产品排放控制、节能及提高汽车安全性
- 4—5 可再生能源开发利用与示范
 - A. 太阳能的热利用与光伏发电
 - B. 大型风力发电机的开发与示范
 - C. 生物质能开发利用及示范工程
- 4—6 大城市现代化交通管理对策与轨道交通示范工程

优先领域 5 自然资源保护与利用

- 5—1 自然资源与环境核算方法及纳入国民经济核算体系的研究
- 5—2 长江中上游水土流失防治
- 5—3 中国湿地保护与合理利用
- 5—4 尾矿的处置、管理及资源化示范工程
- 5—5 塔里木盆地资源开发与生态环境保护
- 5—6 废旧物资回收利用与交易市场的建立
- 5—7 中国生态与环境动态监测网络建设
- 5—8 海岸带城市化及其环境遥感监测
- 5—9 河南西峡恐龙蛋化石保护及古环境变迁对全球变化的影响

优先领域 6 环境污染控制

- 6—1 三亚市、青岛市水污染控制与废水资源化示范工程
 - A. 海南岛三亚市水污染防治与水资源保护
 - B. 青岛市水资源持续利用与保护
- 6—2 区域水环境综合整治
 - A. 苏北水环境整治示范工程
 - B. 河南省漯河市黑河污水综合整治

- C. 荆沙市区水环境综合整治
- 6-3 湖泊水环境污染控制和水质恢复
 - A. 滇池污染控制技术与示范工程建设
 - B. 白洋淀的水污染控制与水陆交错带资源的持续利用
 - C. 新疆博斯腾湖水环境保护与生态工程
- 6-4 中国东部沿海地区酸雨控制技术示范研究
- 6-5 城市垃圾管理体系、技术标准与示范工程
- 6-6 中国危险废物和有毒化学品管理的技术支持体系和处置示范工程
- 6-7 放射性废物安全管理与处理处置技术
 - A. 放射性废物安全和无害化管理
 - B. 放射性废物处置技术与示范工程
- 6-8 海上溢油防治示范工程

优先领域 7 消除贫困与区域开发整治

- 7-1 西南(贵州、广西、云南)岩溶地区消除贫困示范工程
- 7-2 黄土高原消除贫困及综合示范
- 7-3 晋陕蒙接壤地区环境整治
- 7-4 澜沧江—湄公河流域中国边境地区发展规划与实施
- 7-5 新亚欧大陆桥(中国境内)铁路沿线地带可持续发展
- 7-6 东辽河上游地区综合开发整治
- 7-7 黄河三角洲地区的资源开发与环境保护
- 7-8 中国、俄罗斯、哈萨克斯坦和蒙古毗邻的哈纳斯湖地区合作开发及示范建设

优先领域 8 人口、健康与人居环境

- 8-1 避孕疫苗的研制与应用
- 8-2 建立中国农村健康保障体系试点
- 8-3 具有医药用途的濒危野生动物保护及代用品开发
- 8-4 爱滋病、恶性肿瘤及吸毒等中医药防治
- 8-5 工矿企业作业环境保护与职业病预防
- 8-6 建筑节能与示范工程
- 8-7 社区建设与社会可持续发展综合试验区建设
- 8-8 中国自然灾害综合评估及上海浦东新区减灾示范

- A. 中国自然灾害评估及综合减灾对策系统
- B. 建立上海浦东新区防灾救灾中心

优先领域 9 全球变化与生物多样性保护

- 9-1 建立全球变化东亚中心
- 9-2 建立国家气候中心
- 9-3 气候变化国家研究
- 9-4 生物多样性监测网络建设与珍稀濒危物种保护
- 9-5 中国热带雨林生态系统保护和恢复
- 9-6 中国荒漠化防治与示范

1—1A 中国可持续发展法律的制定与修订

0 项目与《中国 21 世纪议程》的关系

本项目依据是《中国 21 世纪议程》方案领域 3A 并与领域 2A、3B 有关。本项目提出的具体目标包括：持续发展立法的系统化，在环境与自然资源保护的法律与法规中贯彻持续发展原则以及完善立法以履行中国根据国际环境条约或公约所承担的义务。

1 背景

在使可持续发展的政策、措施转化为实际行动的过程中，持续发展的立法是基本的因素。中国政府重视可持续发展的法制建设，到目前为止，已颁布 4 部环境保护法律，8 部自然资源保护法律，20 多部污染防治行政法规以及 312 项环境标准。

但是，在现有的法律体系中，尤其是在关于持续发展的领域，还有许多空白。例如，在环境与资源方面，固体废物污染防治、有毒废物与有毒化学品管理、放射性污染防治以及保障自然资源可持续性的管理都缺乏相应的立法。中国立法还面临着与国际条约、公约相协调与接轨的问题。虽然中国已签署了 20 多项有关环境与资源的国际条约，但实施这些条约的国内立法尚未制定。此外，中国正谋求恢复其关贸总协定的缔约国地位，其中新的立法与关贸总协定的要求保持一致也很重要。

中国与持续发展有关的立法大多颁布于 80 年代且建立于计划经济体制基础之上。目前，中国正在向以市场为基础的经济体制转变，其现行立法亟需调整和修订，以适应形势的变化和满足持续发展的需要。

2 目标和产出

长期目标是建立起适应市场经济需要的保障可持续发展的环境与资源法律体系。

近期目标是：

制定新的环境与资源法以填补现行法律体系中有关持续发展方面的空白；

根据可持续发展的原则修改、补充和完善现行的环境与资源管理的法律、法规、规章；

制定相应的国内法律以实施中国加入的国际条约；

3 行动

- 3.1 通过以下行动，调查、研究、起草和制定新的环境保护与资源管理法
收集资料及有关信息以便分析和建立立法资料库；

编辑出版国内立法资料,翻译出版世界主要国家的有关立法;

编制新提出的环境保护法规草案,如《固体废物污染防治法》,《放射性污染防治法》,《自然保护区管理条例》,《生物多样性保护条例》,《环境标志管理规定》,《环境保护产业管理规定》,《乡镇企业环境保护管理条例》

3·2 研究现行环境与资源保护法的适用范围、实施效果、人们的守法程度并在必要时予以修订。主要行动有:

- 调查研究现行法律在执行和实施中存在的主要问题,收集分析典型案例并以此作为采取进一步行动的基础;
- 调查研究为实施环境保护立法所采用的市场机制。这些措施可以包括环境税、可交易的许可证、排污收费〔污染者负担原则〕以及经济刺激;
- 调查研究并提出允许公众参与环境管理的措施;
- 编制下列法律、法规的修订草案:《环境保护法》,《海洋环境保护法》,《大气污染防治法》,《噪声污染防治条例》,《征收排污费暂行办法》,《建设项目环境保护管理办法》,《环境监测管理办法》

3·3 研究、起草并制定实施中国所签署的国际条约的相应的国内立法。需采取下列行动:

- 准备一份有关全球可持续发展的公约及条约的名录并研究中国的缔约程序;
- 准备一份中国履约能力的培训计划;
- 研究并编制实施有关国际条约的国内立法草案:《危险废物越境转移管理条例》,《消耗臭氧层物质管理条例》,《有毒化学品进出口管理办法》,《濒危野生动植物国际贸易行政法规》

3·4 关于能力建设的行动如下:

建立项目工作委员会、法律制定与修订专家顾问组、法律制定与修订起草小组;
为实现本项目需培训 120—150 名法律、经济、管理、技术方面的专业人员;
建立关于中国可持续发展的立法信息系统的资料库;

3·5 实施单位: 国务院法制局,国家计委,国家科委,国家环保局,外交部
实施期限: 4 年

4 投入

4·1 国家投入部分

中国政府的投入包括:

项目管理;
立法项目专项资金;
调查论证;
聘请专家、交通、办公设施;

人员培训；

4.2 国际合作部分

资料收集与交流；

聘请专家；

国际组织及外国机构、院校合作研究；

研究人员出国交流、考察与培训；

组织国际会议及研究成果的交流；

4.3 费用预算

实施本项目预计需资金 100 万美元，其中中国政府投资 50 万美元，其余 50 万美元需国际援助。

行动	国内资金	国外赠款	合计
3.1	0.25	0.20	0.45
3.2	0.15	0.15	0.30
3.3	0.10	0.15	0.25
合计	0.50	0.50	1.00

5 效益

本项目的完成，将有助于提出以市场经济原则为基础的有关持续发展的综合体系的法律框架。此外，通过提供法律、经济、管理及相关技术的专业培训，将有助于能力建设。

本项目编制的立法草案制定实施后，预计环境保护投资每年将增加 100 亿元，而环境污染损失每年将减少 300 亿元。这一成就的取得，主要通过采用环境税、可交易的许可证、排污收费〔污染者负担原则〕和经济刺激等市场手段。

本项目的最大效益，是以持续发展原则为基础的法律体系的确立所产生的间接的社会效益。

1—1B 中国可持续发展法律的实施保障机制

0 项目与《中国 21 世纪议程》的关系

该项目依据《中国 21 世纪议程》3B。目的是建立可持续发展领域法律的实施体系和支持保障机制。

1 背景

适合中国具体的政治、社会、经济和环境条件的法律、法规,是通过形成支持性的有效的立法体系而将可持续发展转化为行动的最重要的措施之一。这就需要完善和实施以良好的社会、生态、经济、科学准则为基础的,统一的、可执行的和有效的法律、法规因素,制定切实可行的计划去审查并落实法律、法规和标准的遵守与立法同等至关重要。

正如中国 21 世纪议程中所指出的,法律的实施以立法为基础,立法通过实施实现其价值,二者相互支撑,因此,适时修改、完善立法,如议程中提议“制定、修改中国可持续发展的法律”,也需要进一步采取措施支持并实施这些法律。

在持续性作为一条重要的准则之前,中国在环境和发展方面已制定了许多法律、法规,但其中有些法律、法规监督机制不够健全。因此应当采取适当的措施健全和完善监督机制,加强培训,提高对违法行为所造成的在社会和环境方面的影响的认识。

在建立为持续发展所需的支持性的和有效力的立法体系之前,上述因素必须加以考虑。随着向市场经济的转轨,中国需要加强可持续发展的国内立法的实施,并按照社会、经济发展的新情况制定守法措施。

2 目标

本项目的长期目标是为了有效的执行可持续发展领域的法律、法规而制定实施、遵守和保障制度。

本项目的直接目标是通过下列活动完善目前可持续发展领域的法律实施制度:
研究与法律实施相关的问题,并提出有效的实施办法的建议;
提高公众对法律实施的必要性的认识;
建立适合中国的政治、社会、经济和环境制度的监督、管理、实施机制和程序;
培训决策人员、专业人员、工作人员及与监督和实施活动有关人员。

3 行动

3·1 研究目前与可持续发展有关的法律实施制度,以便找出具体问题,并提出可能解决的办法。该成果将通过下列活动取得:

- 研究目前与环境和发展有关的法律实施效果、法律的行政管理及与法律的实施、监督和遵守有关的问题,据此形成基本框架并找出共同的因素;

- 研究目前的司法和行政程序,找出可持续发展法律的实施和监督方面的弱点;

- 研究国外类似的法律实施和遵守的经验,通过:

- 中方与有关国家交流访问;

- 国外专家到中国访问;

- 中方在适当的国家实习;

- 同联合国和其他机构在实施程序方面合作。

- 依据国内的研究和国外的经验找出可能的解决办法。

3·2 引导公从意识并进行教育,以适应可持续发展法律的执行,监督和实施的需要,具体行动将包括:

- 培训各级决策人员以适应法律实施和监督的需要;

- 为涉及法律、法规起草和管理工作的律师、行政管理人员和其他专业人员编制培训计划和上岗教程,以保证新措施切实可行;

- 制定教育计划并给予教学帮助,以提高认识培训行业管理人员和工作人员;

- 开展公众教育运行(普法),增进法制观念及对有效的贯彻执行法律的必要性的认识。

3·3 制定适应可持续发展的需要并适合中国条件的监督制度,通过:

- 划分各级政府和不同部门的监督任务,赋予适当的机构以明确的责任;

- 改善目前司法和行政管理制度,建立有效的监督体制;

- 研究并找出有效的切实可行的监督方法;

- 依据对环境与人类健康的影响研究制定监督标准;

- 建立透明的、对公从负责的监督制度;

- 加强公众和新闻媒介在报道和揭露违法行为方面的作用;

- 鼓励公众和非政府组织实施监督,并为他们提供提出完善法律实施法的建议的机会;

- 研究产业界的作用以制定可行的自我监督程序。

3·4 研究可持续发展法律有效实施的措施,以便提出改变现状的建议,可能的研究领域包括:

- 运用基于良好的社会、经济和环境原则和基于加强守法机制的标准,制定有力、有效的强制性措施;

- 研究市场措施和经济手段以确保遵守法律,包括:

- 对清洁生产技术给予经济激励；
- 税收, 诸如对使用矿物燃料产生 CO₂ 者收费；
- 污染物排入环境的许可证制度；
- 运用自然资源价格政策, 如水作为资源用于生产和作为废弃物载体应采用不同的价格；

- 征收自然资源费(税)；
- 运用“污染者负担”原则征收排污费。

研究自律性措施如产业界的自我监督与管制, 与产业界就履行符合法律排放和资源利用的社会标准的义务达成谈判协议。

3·5 筹备司法和行政执法制度改革, 完善可持续发展法律的监督和遵守程序, 这里要强调以下几点:

- 任何改革或变革均应逐步深入, 以便留有时间去评价、反馈和矫正行为；
- 监督制度应包括公众和新闻媒介的参与, 符合可持续发展的准则；
- 实施建议应包括政策措施如规章、经济手段、自律措施以适应立法和形势的需要；
- 制度和程序的制定应广泛地重视财政、经济、社会和环境成本和效益。

实施机构: 国务院法制局、全国人大环保委和国务院有关部门。

项目期限: 行动 3·1 至 3·4 为六年, 行动 3·5 应到该期间末时执行。

4 投入

4·1 国内资助:

- 项目管理；
- 专业人员的全部活动；
- 调查研究；
- 培训和教育

4·2 国际合作:

- 所需专家的业务访问；
- 交流访问和实习的工具、设备；
- 有关国际经验的信息和材料。

4·3 经费

实施该项目将需要 350 万美元, 一半来自中国政府, 另一半来自国际资助。

单位:万美元

行动	国内资助	国外赠款	总计
3.1	50	45	95
3.2	60	60	120
3.3	20	20	40
3.4	30	30	60
3.5	15	20	35
合计	175	175	350

5 效益

完成该项目,预期将获得以下效益:

有关现行法律及其实施的基础资料和信息,形成制定切实可行的环境和发展法律的基本框架;

各级政府能力建设,包括决策人员、法律专业人员及负责实施和监督的人员,公众参与监督活动的的能力也将提高;

提出制定新的法律、法规和改进现有法律、法规以使其更加有效和切实可行的建议;

为了实现遵守法律而针对中国提出强行性的、自律性的和市场的手段适当结合的建议;

促进可持续发展关键领域的国际合作,分享其他国家的经验和信息。