

国家环境保护

“十五”计划读本

国家环境保护总局规划与财务司 编



GUOJIAHUANJING
BAOHU
SHIWUJIHUADUBEN

中国环境科学出版社

国家环境保护“十五”计划读本

国家环境保护总局规划与财务司 编

中国环境科学出版社·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

国家环境保护“十五”计划读本: 2002 / 国家环境保护总局规划与财务司编. —北京: 中国环境科学出版社, 2002.5

ISBN 7-80163-304-0

I. 国… II. 国… III. 环境保护—五年计划—中国—2001—2005—学习参考资料 IV. X32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 026709 号

出 版	中国环境科学出版社出版发行 (100036 北京海淀区普惠南里 14 号) 网 址: http://www.cesp.com.cn 电子信箱: cesp@public.east.cn.net
印 刷	北京联华印刷厂
经 销	各地新华书店经售
版 次	2002 年 5 月第一版 2002 年 5 月第一次印刷
印 数	1—5 000
开 本	880×1230 1/32
印 张	11
字 数	310 千字

定 价 25.00 元

《国家环境保护“十五”计划读本》编委会

主 编 张力军

副 主 编 刘启风 邹首民

编 委 刘启风 洪亚雄 邹首民 王金南
孙荣庆

撰稿人员 (以姓氏笔画为序)

王 东 王金南 田仁生 刘启风

李云生 李 娜 余向勇 吴悦颖

吴舜泽 张惠远 张震宇 张治忠

邹首民 杨金田 高树婷 葛察忠

统 稿 刘启风 邹首民 张惠远

《国家环境保护“十五”计划读本》编写说明

2001年12月26日，国务院批复了《国家环境保护“十五”计划》（以下简称《环保“十五”计划》），并于2002年1月8日召开第五次全国环境保护会议，部署落实《环保“十五”计划》。这是我国环境保护发展历程中的一件大事。《环保“十五”计划》是我国“十五”环境保护工作的纲领性文件。为帮助广大环保工作者以及关心、支持、参与环境保护事业的各界人士全面、系统、深入、准确地理解和把握《环保“十五”计划》提出的指导思想、目标、主要任务和政策措施，更好地实施《环保“十五”计划》，国家环保总局规划与财务司组织编写了本书。

本书的编写坚持以宣传和普及《环保“十五”计划》的精神与任务为宗旨，遵循“突出主题、深入浅出，注重背景知识、明确具体任务”的基本原则，对《环保“十五”计划》全文逐节编写了解读材料。编写人员都是直接或间接参与《“十五”计划》编制工作的同志。他们根据编制工作体会和所掌握的相关资料，针对各节内容，或做深入讲解，或做背景介绍，以期对大家有所帮助。

与《环保“十五”计划》配套的还有《“十五”期间全国主要污染物排放总量控制计划》和《国家环境保护“十五”重点项目规划》两个重要附件，以及“三河、三湖、两区、一市、一海”（简称“33211”）等重点区域的“十五”计划。这些计划已经或者将由国务院批准实施。它们都是《环保“十五”计划》的有机组成部分。为了让读者全面了解《环保“十五”计划》，这些专项计划也一并摘要编入本书。

《环保“十五”计划》是一个比较大的系统规划，同时由于水平所限，加之时间仓促，本书中的失误和错漏在所难免，恳请广

大读者批评指正。

本书编写过程中，还得到了有关方面的支持，特别是国家环保总局有关司办的帮助。本书的出版，得到了中国环境科学出版社的支持，在此一并表示感谢。

目 录

第一篇 总 论

第 1 讲 “九五”环境保护工作的主要进展	2
第 2 讲 “十五”期间全国环境保护形势和机遇	21
第 3 讲 “十五”环境保护的指导思想、目标和指标	32

第二篇 主要任务

第 4 讲 工业污染防治	43
第 5 讲 城市环境保护	60
第 6 讲 农村环境保护	69
第 7 讲 海洋环境保护	77
第 8 讲 生态环境保护	86
第 9 讲 核安全与辐射环境管理	96

第三篇 政策保障措施

第 10 讲 建立综合决策机制, 促进环境与经济的协调发展	101
第 11 讲 完善环境保护法规体系, 切实依法保护环境	109
第 12 讲 政府调控与市场机制相结合, 努力增加环境保护投入 ..	118
第 13 讲 运用激励性政策措施, 营造环境保护良好氛围	129
第 14 讲 加强环境管理能力建设, 提高环境管理现代化水平	142
第 15 讲 加强科学技术研究, 依靠科技进步保护环境	152
第 16 讲 规范环保产业市场, 促进环保产业发展	161
第 17 讲 加强环境宣传教育, 提高全民环境意识	178
第 18 讲 积极参加全球环境保护, 广泛开展国际环境合作	185
第 19 讲 落实环境保护责任制, 保证规划实施效果	191
第 20 讲 环境保护投资需求和渠道	201

第四篇 专项计划

第 21 讲	“十五”期间全国主要污染物排放总量控制计划	209
第 22 讲	“十五”期间环境保护重点工程项目规划	218
第 23 讲	淮河流域水污染防治“十五”计划（摘要）	223
第 24 讲	海河流域水污染防治“十五”计划（摘要）	231
第 25 讲	辽河流域水污染防治“十五”计划（摘要）	240
第 26 讲	太湖水污染防治“十五”计划（摘要）	245
第 27 讲	巢湖水污染防治“十五”计划（摘要）	254
第 28 讲	滇池流域水污染防治“十五”计划（摘要）	259
第 29 讲	渤海碧海行动计划（摘要）	263
第 30 讲	“两控区”酸雨和二氧化硫污染防治计划（摘要）	270
第 31 讲	三峡库区及其上游水污染防治规划（摘要）	283
第 32 讲	南水北调东线工程治污规划（摘要）	295
第 33 讲	北京市“十五”环境保护规划（摘要）	306
附录一	《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年 计划纲要》中有关环境保护工作内容的摘要	322
附录二	中国“十五”环境保护规划专家意见调查	329

总 论

第一篇

第 1 讲

“九五”环境保护工作的主要进展

一、“九五”国家环境保护的目标和任务

（一）“九五”环境保护目标

《国家环境保护“九五”计划》确定的环境保护目标为：

到 2000 年，基本建立比较完善的环境管理体系和与社会主义市场经济体制相适应的环境法规体系，力争使环境污染和生态破坏加剧的趋势得到基本控制，部分城市和环境的质量有所改善，建成若干经济快速发展、环境清洁优美、生态良性循环的示范城市和示范地区。

到 2010 年，可持续发展战略得到较好贯彻，环境管理法规体系进一步完善，基本改变环境污染和生态恶化的状况，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。

此外，在 1996 年国务院发布的《关于环境保护若干问题的决定》中，国家更加明确地提出了“九五”具体的“一控双达标”考核目标，即 2000 年全国实现污染物排放总量控制目标，47 个重点城市实现环境功能区达标和全国工业企业排放达到污染物排放标准。

（二）“九五”环境保护的主要任务

根据《国家环境保护“九五”计划和 2010 年远景目标》和国务院《关于环境保护若干问题的决定》，“九五”期间国家环境保护主要有八大任务：

（1）工业污染防治。以水污染和大气污染防治为重点，实施全国主要污染物排放总量控制，有效削减污染物的产生量和排放量。新建项目不仅必须达标排放，还要争取做到“以新带老、总量减少”；结合企业技术进步，积极推行清洁生产，加快治理老污染源的步伐。拓展工业污染防治的管理范围，加大执法力度。加强“三资”企业的环境管理，严格禁止境外污染向境内转移。加大对乡镇企业的环境保护执法力度，努力控制城市污染向农村转移。“九五”期间，工业污染防治的重点工作为全国所有工业企业实现达标排放以及实施工业结构调整。

（2）城市环境保护。要继续执行“统一规划、优化结构、合理布局、配套建设、综合整治”的方针，实行污染集中控制，加快城市环境基础设施建设，综合治理工业污染、生活污染和交通污染。重点保护好饮用水源地、居民文教区、风景名胜区和旅游区。基本控制住城市环境污染加剧的趋势，部分重点城市的环境质量有所改善，建成若干个经济快速发展、环境清洁优美、生态良性循环的示范城市，大多数城市的环境质量基本适应小康生活水平的要求。具体的考核目标是重点环境保护城市环境质量按功能区达标。

（3）生态环境保护。依法保护并合理开发土地、水、森林、草原、矿产和海洋资源，完善自然资源有偿使用制度和价格体系，逐步建立资源更新的经济补偿机制。在海洋环境保护方面，继续保持海域水质的良好状态，基本控制近岸海域污染和生态破坏的发展趋势，使部分污染比较严重的重点河口、海湾、海域的环境质量有所改善，防止新经济开发区邻近海域的生态破坏，力争减轻海洋环境灾害。完成近海海洋环境功能区划，扩展管理领域，对我国管辖

的全部海域逐步实施环境监督管理。

(4) 重点流域和地区环境保护。“九五”期间解决 12 个重点流域和地区的环境问题，具体为淮河流域、海河流域、辽河流域、太湖、巢湖、滇池、南方酸雨区、三峡工程、晋陕蒙接壤地区、阿拉善地区、珠江三角洲、海南省。这一任务不仅能使局部地区的环境质量有所改善，还能带动全国的环境治理进度。

(5) 全球环境保护。履行《控制危险废物越境转移及其处置的巴塞尔公约》，控制危险废物的污染、“垃圾”入境的违法行为；履行《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书（修订本）》，保护臭氧层；履行《生物多样性公约》，保护生物多样性；建立国家有毒化学品登记中心，加强有毒化学品登记管理；开展有关温室气体排放的研究与活动；实施《保护海洋环境免受陆源污染全球运行方案》。

(6) 加强能力建设，提高管理水平。“九五”期间，要把加强环境监督管理基础设施和能力建设作为重要任务，以适应日益繁重的环境保护任务的需要。具体包括环境保护机构建设、执法队伍建设、技术支持单位建设、国家环境监测网络建设、全国环境信息系统建设、环境应急响应系统建设、放射性管理和监测网络建设、国家级自然保护区网络建设以及环境宣传教育网络建设。

(7) 实施污染物排放总量控制。《“九五”期间全国主要污染物排放总量控制计划》是国家对环境保护实行宏观管理的控制计划。计划中所列的 12 种污染物，都是对环境危害大的、需要重点控制的主要污染物。只有控制住这些污染物的排放总量，才有可能基本控制住环境污染加剧趋势。

(8) 实施《跨世纪绿色工程规划》。《跨世纪绿色工程规划》在“九五”以后的三个五年计划期间分三期实施。第一期在“九五”期间实施，共有项目 1591 个。其中，水污染防治项目 800 个，大气污染防治项目 334 个，固体废物污染控制项目 274 个，生态环境保护项目 117 个，全球环境问题有关行动项目 63 个，国家环境监督管理能力建设项目 3 个。

二、“九五”环境保护的总体评估

表 1-1 “九五”计划指标的完成情况

领域	指 标	单位	2000 年 目标	2000 年 实际	完成率 (%)
水污 染防 治	废水排放量	亿 t	480	415	115.7
	其中：工业废水	亿 t	300	194	154.6
	城市生活污水	亿 t	180	221	81.5
	工业废水处理率	%	74	94.7	128.0
	城市污水集中处理率	%	25	22	88
	化学需氧量排放量	万 t	2200	1445	152.2
大气 污染 防治	其中：工业废水化学需氧量	万 t	1600	705	226.9
	工业废气处理率	%	80	88	110.0
	烟尘排放量	万 t	1750	1165	150.2
	其中：工业烟尘	万 t	1650	953	173.1
	二氧化硫排放量	万 t	2460	1995	123.3
	其中：工业二氧化硫	万 t	2200	1612	136.5
固体 废物 污染 防治	工业粉尘排放量	万 t	1700	1092	155.7
	工业固体废物	亿 t	9.3	8.2	113.4
	工业固体废物综合利用率	%	45	46	102.2
	工业固体废物排放量	万 t	6000	3186	188.3
生态 保护	城市生活垃圾无害化处理率	%	50	*	
	森林覆盖率	%	15.5	16.55	106.8
	自然保护区、风景名胜区和 森林公园面积占国土面积	%	10	9.85 (自然保护区)	98.5

* 按建设部门统计资料，2000 年城市生活垃圾无害化处理率为 62%。

“九五”期间，党中央、国务院高度重视环境保护，把环境保护作为影响经济和社会发展全局的重大问题之一，每年召开会议，听取环境保护工作汇报，提出环境保护的大政方针和明确要求。全国实行污染防治与生态保护并重方针，实施《“九五”期间全国

主要污染物排放总量控制计划》和《中国跨世纪绿色工程规划》两大举措，全面推进工业污染企业排放达标和重点城市环境质量达标，重点治理“三河、三湖、两区、一市、一海”的污染，依靠科技进步，积极参与国际合作，结合国家经济结构调整和加强城市环保基础设施建设，基本完成了“九五”计划确定的主要任务。

（一）计划指标的完成情况

《国家环境保护“九五”计划和 2010 年远景目标》确定了水污染、大气污染、固体废物污染和生态环境保护的计划指标。这些指标的具体完成情况如表 1-1 所示。由此可见，绝大部分的工业污染控制指标都已经提前实现。还没有完全实现的指标主要为生态环境保护指标，如森林覆盖率。

（二）环境质量状况评估

我国“九五”环境质量状况有以下变化趋势（见表 1-2）：①全国城市空气中 TSP、SO₂ 的浓度持续下降，空气质量有所好转，但污染水平依然较高。酸雨面积基本稳定在 20 世纪 90 年代初期的水平，酸雨频率略有下降，酸雨中心区域的污染程度有缓解的迹象。②全国地表水污染加剧的趋势得到基本控制，部分江河干流和湖泊的水质有所改善。废水排放总量中工业污染所占比例趋于稳定甚至下降，而生活和农村面源污染比例上升。③从各主要流域（干流）的综合污染指数来看，辽河、海河污染严重，淮河水质也较差，黄河水水质不容乐观，松花江水质尚可，长江、珠江水质总体良好。全国湖泊富营养化问题突出，巢湖富营养化最为严重，其次是滇池，太湖相对较轻。④近海海域受到一定程度的污染。总体上看，南海和黄海的近海海域水质较好，黄海油类污染减轻，渤海近岸海水水质有改善之势，东海污染正在加重。全国一、二类海水比例增加。⑤全国城市道路交通噪声污染得到了一定的控制，重点城市平均等

效声级持续下降，5 年共下降 1.6 dB (A)。少数中小城市噪声污染依然严重。⑥尽管一些生态环境保护指标已经实现，但生态环境依然朝继续恶化的趋势发展。

表 1-2 全国“九五”期间环境质量变化情况

环境质量指标	单位	1995 年	2000 年
达到二级空气质量标准的城市比例	%		35.63 (119 个)
城市 SO ₂ 平均浓度	mg/m ³	0.091	0.049
城市 NO _x 平均浓度	mg/m ³	0.047	0.037
城市 TSP 平均浓度	mg/m ³	0.316	0.263
城市空气污染综合指数		3.870	2.894
pH 值小于 5.6 的城市比例	%	47.6 (39 个)	40.4 (40 个)
淮河流域 COD 平均浓度	mg/L	7.56	6.15 (1999)
海河流域 COD 平均浓度	mg/L	17.94	20.80 (1999)
氨氮平均浓度	mg/L	7.78	1.08 (1998)
辽河流域 COD 平均浓度	mg/L	6.6	13.47 (1999)
氨氮平均浓度	mg/L	4.36	3.51 (1999)
黄河流域 COD 平均浓度	mg/L	4.68	5.14 (1999)
氨氮平均浓度	mg/L	1.88	3.83 (1999)
松花江流域 COD 平均浓度	mg/L	7.02	6.68 (1999)
氨氮平均浓度	mg/L	1.17	0.06 (1998)
珠江流域 COD 平均浓度	mg/L	2.52	3.19 (1999)
氨氮平均浓度	mg/L	1.03	0.76 (1999)
长江流域 COD 平均浓度	mg/L	3.24	2.58 (1999)
氨氮平均浓度	mg/L	0.17	0.13 (1999)
太湖营养状态指数		64.17	63.04
巢湖营养状态指数		73.85	66.9
滇池营养状态指数		69.28	70.81
渤海一二类海水比例	%	7	58.5
黄海一二类海水比例	%	45	70.3
东海一二类海水比例	%	15	20
南海一二类海水比例	%	50	56.5
城市道路交通噪声等效声级	dB (A)	71.5	69.4

由此可见，通过“九五”期间的努力，全国环境污染加重的趋势得到了基本控制，部分城市和环境的质量有所改善；但环境污染程度依然很严重，生态环境状况恶化趋势未得到有效控制。目前，全国的主要环境质量问题还是地表水的普遍污染和城市空气的严重污染。因此，我们认为“九五”环境保护规划确定的“环境污染加剧的趋势得到基本控制，部分城市和环境的质量有所改善”的目标已经基本实现。

三、“九五”环保工作的主要进展

“九五”期间，我国的环境保护工作主要取得了以下七个方面的进展。

（一）实现了主要污染物排放总量控制目标

从 2000 年调查统计分析，全国 12 项主要污染物排放总量指标均低于 2000 年目标控制值（见表 1-3）。“九五”期间全国主要污染物排放总量控制计划基本完成。在国内生产总值年均增长 8.3% 的情况下，2000 年全国二氧化硫、烟尘、工业粉尘和废水中的化学需氧量、石油类、重金属等 12 项主要污染物的排放总量比“八五”末期分别下降了 10%~15%。

表 1-3 “九五”期间污染物总量控制计划指标执行情况

指 标	单位	1995年 实际数	1998年 环境统计	1999年 环境统计	2000年 目标值	2000年 实际值
二氧化硫	万t	2369.53	2091	1849	2460	1995
烟尘	万t	1743.57	1455	1174	1750	1165
工业粉尘	万t	1731.15	1321	1147	1700	1092
化学需氧量	万t	2233.19	1496	1378	2200	1445
石油类	万t	8.437	5.10	4.347	8.31	3.4

指 标	单位	1995年 实际数	1998年 环境统计	1999年 环境统计	2000年 目标值	2000年 实际值
汞	t	27.01	12.19	10.93	26	10.12
镉	t	285.35	158.16	178.654	270	138.51
六价铬	t	669.19	234.02	178.063	618	119
砷	t	1445.56	844.18	711.671	1376	578
铅	t	1699.81	1063.78	889.229	1668	655
氰化物	t	3494.82	1768.82	1512.448	3273	923
工业固体废物	万t	6171.96	7048	(6669)	5995	3186

从各省的污染物排放总量控制情况分析,全国 31 个省市区的 11 项污染物总量排放指标都已经得到控制(个别省的工业固体废物排放指标没有完成要求)。

(二) 工业污染防治取得了明显进展

1. 工业污染治理

表 1-4 全国县及县以上工业污染源处理率完成情况

指 标 名 称	1995 年 基数	1996 年	1998 年	2000 年 计划	2000 年 实际
工业废水处理率(%)	76.8	81.6	83.5	83.0	95
工业废气处理率(%)	82.5	84.7	86.5	86.0	88
工业固体废物综合利用率(%)	42.9	43.0	62.7	50.0	52

注: 废水及工业废水排放量和各种处理率指标中, 1995 年数均不包括乡镇企业, 从 1996 年开始, 包括了乡镇企业。

“九五”期间, 纳入到《国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标》的工业污染防治的考核指标主要有县及县以上工业废水处理率、工业废气处理率和工业固体废物综合利用率这