

中国 21 世纪初可持续发展 行动纲要

全国推进可持续发展战略领导小组办公室



中国环境科学出版社

0112655

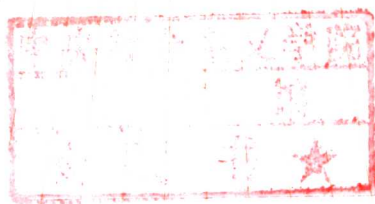
X22
7

中国 21 世纪初可持续发展 行动纲要

全国推进可持续发展战略领导小组办公室



201126557



中国环境科学出版社·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

中国21世纪初可持续发展行动纲要/全国推进可持续发展战略领导小组办公室. —北京: 中国环境科学出版社, 2004.3

ISBN 7-80163-812-3

I . 中 ... II . 全 ... III . 可持续发展—研究—中国—21 世纪 IV . X22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 012401 号

中国 21 世纪初可持续发展行动纲要

全国推进可持续发展战略领导小组办公室

装帧设计 范贻光 龙文视觉
责任编辑 周 煜 周炎冰

出 版 中国环境科学出版社
(100062 北京崇文区广渠门内大街 16 号)
网 址 <http://www.cesp.cn>
电子信箱 bjzhouyu@126.com
电 话 010-6711 2734
印 刷 北京市联华印刷厂
经 销 各地新华书店
版 次 2004 年 3 月第一版 2004 年 3 月第一次印刷
印 数 1—3000
开 本 880 × 1230 1/16
印 张 7.75
字 数 160 千字
定 价 40.00 元



从《中国 21 世纪议程》 到《可持续发展行动纲要》

(代 序)

全国推进可持续发展战略领导小组组长
国家发展和改革委员会副主任
刘 江

党的十六大强调指出,必须把可持续发展放在十分突出的地位。2003 年年初,国务院颁布了《中国 21 世纪初可持续发展行动纲要》,明确提出了未来 10—20 年,我国可持续发展的目标、重点领域和保障措施。回顾近年来我国实施可持续发展战略的实践,既使我们认识到可持续发展成绩的来之不易,又进一步坚定了我们走可持续发展道路的信心,增强了各方面贯彻实施《纲要》的自觉性。

作为发展中大国,我国政府高度重视环境与发展问题,积极参与和推进全球可持续发展进程。1992 年,李鹏同志率中国政府代表团参加了巴西里约热内卢的联合国环境与发展大会。这次地球峰会形成的《里约宣言》、《21 世纪议程》等重要文件,对促进世界各国对可持续发展达成共识,确立可持续发展的基本原则和行动纲领,发挥了历史性作用。里约大会以后,各国政府和国际社会为实施《21 世纪议程》作出了不懈努力。但是,十年来全球环境恶化的趋势并没有根本扭转,贫困饥饿、资源浪费、生态破坏等问题依然十分严重。

在这种情况下,2002 年 8 月在南非约翰内斯堡召开了可持续发展世界首脑会议。这次会议既承载着世界各国人民的热切期望,也面临着巨大的协调压力。我国政府对这次会议十分重视,朱镕基同志在会上发表了重要讲话,全面阐述了中国政府的主张。经过一年多的筹备和磋商以及大会期间的最后努力,会议形成了《约翰内斯堡可持续发展宣言》和《可持续发展世界首脑会议实施计划》两份重要文件,再一次表达了国际社会实现可持续发展和共同繁荣的政治意愿,并在水、生物多样性、健康、农业、能源等领域确定了明确的目标和时间表。

在里约环发大会上,中国政府作出了履行《21 世纪议程》等文件的庄严承诺。此后,原国家计委和国家科委组织 52 个部门、300 余名专家开始编制《中国 21 世纪议程》。1994 年 7 月,国务院颁布了《中国 21 世纪议程—中国 21 世纪人口、环境与发展白皮书》,要求各级政府和部门将其作为制定国民经济和社会发展规划的指导性文件。此后,国家制定和完善了 120 多部关于人口与计划生育、环境保护、自然资源管理、防灾减灾的法律法规。建立了中央政府和地方政府多部门参与、多层次运作的组织管理



体系。同时，我国加入了一系列国际公约，积极参与国际环境合作。

经过 10 年的艰苦努力，可持续发展战略已贯穿于中国经济和社会发展的各个领域，有力地促进经济与人口、资源、环境持续协调发展，取得了举世瞩目的成就。在经济持续快速发展和人民生活水平不断提高的同时，人口过快增长的势头得到控制，自然资源保护与管理得到加强，环境污染治理和生态建设步伐加快，部分城市和地区环境质量有较大改善。特别是近几年来，我国加大了用于环境方面的投资力度。1998 到 2002 年，在环境保护和生态建设方面的投入达 5800 亿元，占同期国内生产总值的 1.29%，是 1950 年至 1997 年这方面投入总和的 1.8 倍。这些成绩的取得，一是归功于党中央、国务院对可持续发展的高度重视。从 1997 年开始，党中央每年都要召开人口资源环境座谈会，以推动可持续发展方面的工作。二是得益于我国综合国力的逐步增强。由于经济总量的增加和科技水平的提高，使得我国实施可持续发展战略所需要的物质、技术、资金等条件有了保证。三是有赖于全国上下共同努力。全社会的环境保护意识显著增强，政府宏观调控和监督管理体系发挥了重要的作用，各行各业都在为保护资源、保护环境作出积极的努力。

在看到可持续发展取得巨大成绩的同时，也要认识到，我国在实施可持续发展战略方面依然面临着许多矛盾和困难。为进一步推进可持续发展，2000 年，国务院决定由全国推进可持续发展战略领导小组组织各有关部门制定《可持续发展行动纲要》。

《纲要》的颁布标志着我国可持续发展进入了一个新的阶段。今后，可持续发展领域各方面的工作要围绕《纲要》的贯彻落实来开展。在指导思想上，要以人与自然和谐为主线，以发展经济为核心，以提高人民群众生活质量为根本出发点，以科技创新和体制创新为突破口。在工作内容上，要贯彻重点突破，全面推进的原则。继续集中人力、物力和财力，选择重点领域和重点区域进行突破，在此基础上，全面推进可持续发展战略的实施。

《纲要》还针对各部门、各地方实施可持续发展战略过程中遇到的共性问题 and 突出矛盾，重点研究提出了一些操作性较强的保障措施。我们要以增强可持续发展能力为总目标，加强宏观调控和部门协调，提升各领域管理水平。要拓宽融资渠道，大幅度提高实施可持续发展战略的资金保障度和稳定性，提高资金使用效率。要建立政府、企业、社会组织和公众之间的伙伴关系，形成全民参与可持续发展的局面。要加强对外开放与国际合作，参与经济全球化，利用国际、国内两个市场和两种资源，在更大空间范围内推进可持续发展。

让我们一齐行动起来，通过坚持不懈的努力，把可持续发展战略实施提升到一个新高度，把可持续发展能力提高到一个新水平，使可持续发展工作不断取得新成绩。



目 录

从《中国 21 世纪议程》到《可持续发展行动纲要》 (代 序)

中国 21 世纪初可持续发展行动纲要	1
第一部分 成就与问题	1
第二部分 指导思想、目标与原则	3
第三部分 重点领域	5
第四部分 保障措施	13

附录一	国务院关于印发《中国 21 世纪初可持 续发展行动纲要》的通知	16
附录二	中华人民共和国可持续发展国家报告	17
附录三	可持续发展世界首脑会议实施计划	67
附录四	编写《中华人民共和国可持续发展国家 报告》和《中国 21 世纪初可持续发展行 动纲要》组织机构及其成员	113



中国 21 世纪初可持续发展行动纲要

自 1992 年联合国环境与发展大会后,我国政府率先组织制定了《中国 21 世纪议程——21 世纪人口、环境与发展白皮书》,作为指导我国国民经济和社会发展的纲领性文件,开始了我国可持续发展的进程。为了全面推动可持续发展战略的实施,明确 21 世纪初我国可持续发展的目标、基本原则、重点领域及保障措施,保证我国国民经济和社会发展第三步战略目标的顺利实现,在总结以往成就和经验的基础上,根据新的形势和可持续发展的要求,特制定《中国 21 世纪初可持续发展行动纲要》(以下简称《纲要》)。

第一部分 成就与问题

经过十年的努力,我国实施可持续发展取得了举世瞩目的成就:

——经济发展方面。国民经济持续、快速、健康发展,综合国力明显增强,国内生产总值已超过 10 万亿元,成为发展中国家吸引外国直接投资最多的国家和世界第六大贸易国,人民物质生活水平和生活质量有了较大幅度的提高,经济增长模式正在实现由粗放型向集约型的转变,经济结构逐步优化。

——社会发展方面。人口增长过快的势头得到遏制,科技教育事业取得积极进展,社会保障体系建设、消除贫困、防灾减灾、医疗卫生、缩小地区发展差距等方面都取得了显著成效;

——生态建设、环境保护和资源合理开发利用方面。国家用于生态建设、环境治理的投入明显增加,能源消费结构逐步优化,重点江河水域的水污染综合治理力度得



到加强，大气污染防治有所突破，资源综合利用水平明显提高，通过开展退耕还林、还湖、还草工作，生态环境的恢复与重建取得成效；

——可持续发展能力建设方面。各部门、各地方已将可持续发展思想纳入了各类规划和计划之中，全民可持续发展意识有了明显提高，与可持续发展相关的法律法规相继出台并正在得到不断完善和落实。

但是，我国在实施可持续战略方面仍面临着许多矛盾和问题：

——制约我国可持续发展的主要矛盾是：经济快速增长与资源大量消耗、生态破坏之间的矛盾，经济发展水平提高与社会发展相对滞后之间的矛盾，区域之间经济与社会发展不平衡的矛盾，人口众多与资源相对短缺的矛盾，一些现行政策和法规与实施可持续发展战略的实际需求之间的矛盾等；

——亟待解决的问题主要有：人口综合素质不高，人口老龄化加快，社会保障体系不健全，城乡就业压力大，经济结构不尽合理，市场经济运行机制不完善，能源结构中清洁能源比重仍然很低，基础设施建设滞后，国民经济信息化程度依然很低，自然资源开发利用中的浪费现象突出，环境污染仍较严重，生态环境恶化的趋势没有得到有效控制，资源管理和环境保护立法与实施还存在着不足。

随着经济全球化的不断发展，国际社会对可持续发展与共同发展的认识不断深化，行动步伐有所加快。我国应以加入世贸组织为契机，充分发挥社会主义市场经济体制的优越性，进一步发挥政府在组织、协调可持续发展战略中的作用，正确处理好经济全球化与可持续发展的关系，抓住2002年联合国可持续发展世界首脑会议成功召开的契机，进一步积极参与国际合作，维护国家的根本利益，保障我国的国家经济安全和生态环境安全，促进我国可持续发展战略的顺利实施。



第二部分

指导思想、目标与原则

一、指导思想

我国实施可持续发展战略的指导思想是：坚持以人为本，以人与自然和谐为主线，以经济发展为核心，以提高人民群众生活质量为根本出发点，以科技和体制创新为突破口，坚持不懈地全面推进经济社会与人口、资源和生态环境的协调，不断提高我国的综合国力和竞争力，为实现第三步战略目标奠定坚实的基础。

二、发展目标

我国21世纪初可持续发展的总体目标是：可持续发展能力不断增强，经济结构调整取得显著成效，人口总量得到有效控制，生态环境明显改善，资源利用率显著提高，促进人与自然的和谐，推动整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。

——通过国民经济结构战略性调整，完成从“高消耗、高污染、低效益”向“低消耗、低污染、高效益”转变。促进产业结构优化升级，减轻资源环境压力，改变区域发展不平衡，缩小城乡差别。

——继续大力推进扶贫开发，进一步改善贫困地区的基本生产、生活条件，加强基础设施建设，改善生态环境，逐步改变贫困地区经济、社会、文化的落后状况，提高贫困人口的生活质量和综合素质，巩固扶贫成果，尽快使尚未脱贫的农村人口解决温饱问题，并逐步过上小康生活。

——严格控制人口增长，全面提高人口素质，建立完善的优生优育体系和社会保障体系，基本实现人人享有社会保障的目标；社会就业比较充分；公共服务水平得到大幅度提高；防灾减灾能力全面提高，灾害损失明显降低。加强职业技能培训，提高劳动者素质，建立健全国家职业资格证书制度。到2010年，全国人口数量控制在14亿以内，年平均自然增长率控制在9‰以内，全国普及九年义务教育的人口覆盖率进一步提高，初中阶段毛入学率超过95%，高等教育毛入学率达到20%左右，青壮年非文盲率保持在95%以上。

——合理开发和集约高效利用资源，不断提高资源承载能力，建成资源可持续利用的保障体系和重要资源战略储备安全体系。



——全国大部分地区环境质量明显改善，基本遏制生态恶化的趋势，重点地区的生态功能和生物多样性得到基本恢复，农田污染状况得到根本改善。到 2010 年，森林覆盖率达到 20.3%，治理“三化”（退化、沙化、碱化）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排放总量比前五年下降 10%，设市城市污水处理率达到 60% 以上。

——形成健全的可持续发展法律、法规体系；完善可持续发展的信息共享和决策咨询服务体系；全面提高政府的科学决策和综合协调能力；大幅度增强社会公众参与可持续发展的程度；参与国际社会可持续发展领域合作的能力明显提高。

三、基本原则

——持续发展，重视协调的原则。以经济建设为中心，在推进经济发展的过程中，促进人与自然的协调，重视解决人口、资源和环境问题，坚持经济、社会与生态环境的持续协调发展。

——科教兴国，不断创新的原则。充分发挥科技作为第一生产力和教育的先导性、全局性和基础性作用，加快科技创新步伐，大力发展各类教育，促进可持续发展战略与科教兴国战略的紧密结合。

——政府调控，市场调节的原则。充分发挥政府、企业、社会组织和公众四方面的积极性，政府要加大投入，强化监管，发挥主导作用，提供良好的政策环境和公共服务，充分运用市场机制，调动企业、社会组织和公众参与可持续发展。

——积极参与，广泛合作的原则。加强对外开放和国际合作，参与经济全球化，利用国际、国内两个市场和两种资源，在更大空间范围内推进可持续发展。

——重点突破，全面推进的原则。统筹规划，突出重点，分步实施；集中人力、物力和财力，选择重点领域和重点区域，进行突破，在此基础上，全面推进可持续发展战略的实施。



第三部分

重点领域

一、经济发展

按照“在发展中调整，在调整中发展”的动态调整原则，通过调整产业结构、区域结构和城乡结构，积极参与全球经济一体化，全方位逐步推进国民经济体系的战略性调整，初步形成资源消耗低、环境污染少的可持续发展国民经济体系。

——产业结构调整。对农业和农村经济结构进行战略性调整，提高土地和水资源的利用率，减少对环境的污染和对生态环境的破坏。调整种植业、养殖业内部结构，优化农业生产区域布局，大力推进农业产业化经营，推进乡镇企业技术进步和体制创新；对工业进行改组改造和结构优化升级，减少产业发展对资源环境造成的压力，用高新技术和先进适用技术改造提升传统产业，有重点地改造一批骨干企业和发展一批高技术工程；大力发展服务业，提高供给能力和服务水平，满足人民生活质量日益增长的需要，发展以住宅为重点的房地产业，加强旅游基础设施和配套设施建设，优化配置和充实社区服务设施，壮大社区服务业，改造提升传统流通业、运输业和邮政服务业；发展信息产业，实施信息化战略，推进政务、金融、外贸、广播电视、教育、科技、医疗卫生、社会保障和公用事业等重点领域信息化进程；加强基础设施建设，加强以大江大河治理为重点的防洪工程建设，加快南水北调等水资源宏观配置工程，加快重点公路国道主干网建设，建设改造主要铁路通道。

——区域发展与消除贫困。调整区域结构，减缓区域发展不平衡，通过扶贫和推进西部大开发战略，加快西部地区的水利、交通、能源、通信、广播电视和城市基础设施建设，加快发展特色经济，提高资源利用效率，减少污染物排放；逐步消除绝对贫困和减少相对贫困，继续实行开发式扶贫，实行政府主导，社会各界参与扶贫开发，采取社会、经济、生态环境综合配套的扶贫措施，改善贫困地区生产、生活、医疗卫生等基本条件；积极稳妥地开展生态移民，减轻生态恶化地区的压力，促进生态保护和恢复。

——城镇化与小城镇建设。加强城镇体系规划，积极发展中小城市，完善区域性中心城市的功能，发挥大城市的辐射带动作用，有重点地发展小城镇。有计划地增设一定数量的县级小城市，适时、科学、稳妥地调整城镇行政区划设置，构建适应我国城镇可持续发展的体制框架、政策框架和规划体系，积极稳妥地推进城镇化进程，完善

城镇社会经济综合发展规划,分类指导不同类型的城镇发展。逐步消除制约城镇化的体制障碍,开通城乡一体化的劳动力、资金等要素市场,加快农村人口向城镇转移的步伐。把引导农村中小企业合理集聚、完善农村市场体系、发展农业产业化经营和社会化服务等与小城镇建设结合起来,通过繁荣小城镇经济,提高小城镇对农村人口的吸纳能力。加强城镇基础设施建设,提高城镇的就业容量,健全城镇居住、公共服务和社会服务等功能;全面推进城市社区建设,建设管理有序、文明祥和的新型社区,创造良好的人居环境,加强城镇生态建设和污染综合治理,改善城镇环境,形成各具特色的城镇风格,全面提高城镇管理水平。

——应对经济全球化。优化出口商品结构,完善进口商品管理,扩大机电产品和高技术产品的出口,限制和禁止影响人类健康、安全、破坏环境的商品和技术进出口;逐步提高进出口商品的环境质量标准,建立健全保护人类健康、动植物健康和环境的管理体制;大力发展国际经贸,吸引外资投向我国鼓励发展的领域和地区,鼓励有实力的国内企业向海外发展;提高产业国际竞争力,将传统的资源密集型产业调整为劳动密集型、技术密集型和资本密集型相结合的产业;积极参与多边贸易、环境等规则制定,与国际社会共同努力,反对利用环境、人权等问题制造新的贸易壁垒,切实保障可持续发展战略的顺利实施。

二、社会发展

建立完善的人口综合管理与优生优育体系,稳定低生育水平,控制人口总量,提高人口素质。建立与经济发展水平相适应的医疗卫生体系、劳动就业体系和社会保障体系。大幅度提高公共服务水平。建立健全灾害监测预报、应急救助体系,全面提高防灾减灾能力。

——加强人口综合管理。坚持计划生育基本国策,稳定现行生育政策,加快我国有关人口方面的法律法规体系建设;切实加强计划生育基层基础工作,农村抓村组,城市抓社区,落实企事业单位计划生育法人责任制,加强计划生育技术服务网络建设,提高干部队伍管理和服务水平;加强社会主义新型生育观念和生育文化宣传教育,加强计划生育利益导向机制建设,加强与计划生育相关的社会保障制度建设;采取多种综合措施,鼓励家庭实行计划生育,加强计划生育人群权益保护;加强对流动人口的综合管理;高质量、高水平地普及九年义务教育,学前教育较好地满足社会需求,在城市和发达地区普及高中阶段教育,加强高等教育,发展继续教育,提高人口素质;加强社会养老保障建设,完善老年医疗、康复服务,以及医院、社区卫生服务与家庭护理服务体系。

——完善社会保障体系。建立独立于企业事业单位之外,资金来源多元化、保障制度规范化、管理服务社会化的社会保障体系。调整和完善城镇职工基本养老保险制度;稳步推动国有企业下岗职工基本生活保障向失业保险并轨,健全失业保险制度;努



力扩大基本医疗保险覆盖面，稳步推进工伤保险和生育保险；加强和完善以城市居民最低生活保障制度为基础的社会救济制度，加快社会福利特别是社区老年福利事业的发展；积极探索并逐步实施适合国情的农村社会保障制度，在有条件的地区，探索建立农村养老、医疗保险和最低生活保障制度；实现社会保障管理和服务的社会化；加强社会保障资金的筹集和管理；加快社会保障立法步伐；加快社会保障信息系统建设；实行积极的就业政策，千方百计扩大就业，广开就业门路，发展劳动密集型产业；引导全社会转变就业观念，推行灵活多样的就业形式，鼓励自谋职业和自主创业；完善就业服务体系，加强职业技能培训，提高劳动者素质。

——发展卫生事业。建立健全卫生法律法规体系、监督执法体系。继续深化医疗卫生管理体制的改革，完善政府调控下的各项医疗卫生管理政策；优化卫生资源配置，合理布局，逐步形成以社区卫生服务为基础、分工合理、方便、快捷的新型城镇卫生服务体系；加强农村卫生事业建设，建立适应农村社会经济发展要求，具有预防保健和基本医疗功能的农村卫生服务体系，基本实现农民人人享有初级卫生保健目标；提高对突发事件、紧急疫情的迅速反应和处理能力，加强对重大疾病的预防与有效控制；切实加强妇女儿童的预防保健工作，提高儿童全程免疫接种率，全面提高妇女儿童的保健水平；加强职业病的防治，保护从业人员健康；全面普及卫生知识，提倡健康的生活习惯与生活方式。

——加强灾害综合管理。进一步完善灾害管理法律法规，增强全民防灾减灾意识；制订防灾减灾规划和应急方案；建立和完善主要自然灾害以及重大事故的监测、预报预警系统，全面提升和整合信息处理能力，提高预报的时效性和准确性；加强部门协作与配合，建立完善的灾害处理应急指挥系统和减灾救灾综合协调机制，加强防灾减灾工程建设、救援物资和设备储备，形成一支快速反应的救灾力量，提高紧急救援能力，减少灾害造成的人员伤亡和经济损失；推进经常性社会捐助工作网络建设和制度建设，逐步形成良好的社会化灾害救助机制。

三、资源优化配置、合理利用与保护

合理使用、节约和保护资源，提高资源利用率和综合利用水平。建立重要资源安全供应体系和战略资源储备制度，最大限度地保证国民经济建设对资源的需要。

——水资源优化配置、合理利用、有效保护与安全供给。健全水资源开发、管理与保护的法律法规体系，实施更严格的水资源管理政策；实施水资源流域管理与区域管理相结合的管理体制；明确水权，实施流域与区域水资源总量的分配制度，合理调配生活、生产和生态用水；实施国民经济和社会发展规划、城市总体规划、重大建设项目水资源论证制度，促进水资源利用与人口、环境、经济社会协调发展；建立合理的价格机制和激励机制，实施计划用水与定额用水相结合的综合管理措施，推行用水审计，促进水资源的合理利用；鼓励发展节水农业，建设节水型城市，全面节约用水，



提高水的利用率；全面实施水功能区的管理制度，有效保护水资源；实施南水北调工程，改善水资源的宏观布局；大力提倡污水再生利用等非传统水资源的开发利用；在沿海地区积极开发利用海水资源，推广应用海水淡化技术，补充陆地淡水不足。

——土地合理利用。贯彻执行“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策，坚持实行世界上最严格的土地管理制度；加强土地资源调查、评价和监测，科学编制和严格实施土地利用总体规划；加强耕地保护和基本农田建设，防止耕地质量退化，确保国家粮食安全；加强林地保护和森林资源建设，确保国土生态安全；合理调整土地利用结构与布局，提高土地利用效率；加强建设用地管理，控制建设用地规模，促进农民居住向城镇集中、工业向工业园区集中，保障经济建设必需的土地；积极开展土地整理和复垦，适度开发土地后备资源；加强土地资产管理，深化土地使用制度改革，大力推进土地市场建设，完善地价管理制度和土地税费体系，引导集约高效利用土地资源；完善土地产权制度，保障农户承包经营权；改革征地制度；深入开展土地科技的研究与应用，扩大土地遥感监测，逐步完善土地利用管理信息系统；加强土地法制建设，完善土地管理法律法规，健全土地执法体制，加大土地执法力度。

——改善能源结构，提高能源效率。大力发展天然气、水电、可再生能源、新能源等清洁能源，发展清洁燃料公共汽车和电动公共汽车，积极利用国外油气资源，努力降低煤炭在一次能源消费中的比重；大力发展清洁利用煤炭和热电联产集中供热技术，强化能源节约，提高能源利用效率，减少环境污染；在适宜地区大力发展沼气、节能灶、太阳能、风能等，改善农村能源结构；实施“西气东输”、“西电东送”等重大工程，改善能源布局。

——森林资源的可持续经营利用。加大森林资源保护、管理、监督和执法力度，制止乱砍滥伐林木、乱占林地、毁林开垦等行为，提高全民保护森林资源的意识；积极落实森林资源管护经营责任制，明确“责、权、利”关系，理顺森林资源管理体制；深化林业的分类经营改革；调整和完善不适应的林业政策，切实减轻林业税费负担；提高科技含量，以高新技术改造传统产业和淘汰落后生产方式，加快发展速生丰产用材林基地和林业产业；加大生态环境建设的力度，全面实施天然林资源保护等林业重点工程建设。

——草地资源的可持续利用。加强草原管理机构建设，强化管理职能，加大执法力度；积极落实草原承包制，明确草原使用的“责、权、利”关系；提高科技含量，改变草原资源利用方式，变传统的粗放数量型为质量效益型；加大以人工种草、飞播种草、围栏封育、草场改良、划区轮牧和草地鼠虫害防治等为主要内容的天然草原保护建设工程实施力度，防止超载过牧，强化“三化”草地治理，恢复天然草场植被。

——矿产资源的可持续利用。进一步健全矿产资源法律法规体系；科学编制和严格实施矿产资源规划，加强对矿产资源开发利用的宏观调控，促进矿产资源勘查和开发利用的合理布局。进一步加强矿产资源调查评价和勘查工作，提高矿产资源保证程度；对战略性矿产资源实行保护性开采。健全矿产资源有偿使用制度，依靠科技进步和科学管理，促进矿产资源利用结构的调整和优化，提高资源利用效率。充分利用国



内外资金、资源和市场，建立大型矿产资源基地和海外矿产资源基地。加强矿山生态环境恢复治理，逐步建立环保型矿山。

——海洋资源的可持续利用。制定合理利用和保护海洋的发展规划；强化海域使用管理，全面推行海洋功能区划、海域使用审批和海域有偿使用制度；加强海洋监测、执法管理系统建设；开展全国性海洋生态环境调查与研究；大力发展海洋高新技术，积极开发利用深海和大洋资源。

——气候资源的可持续利用。进一步增强全民的气候资源意识；建立和健全气候资源开发利用与保护的法律法规体系；制定气候资源合理开发利用与保护规划；及时修订、更新气候资源区划；采用先进的计算机信息处理技术和遥感技术，加强对气候资源的监测与评估；建立气候资源合理开发利用的试验示范基地。重点做好农业气候资源、风能、太阳能的监测、区划、规划和试验示范工作。

——战略资源储备。建立战略矿产资源储备制度，完善相关经济政策和管理体制；建立战略矿产资源安全供应的预警系统，在大城市实行多水源供给的水资源战略储备制度；采用国家储备与社会储备相结合的方式，实施石油等重要矿产资源战略储备。

四、生态保护和建设

建立科学、完善的生态环境监测、管理体系，形成类型齐全、分布合理、面积适宜的自然保护区，建立沙漠化防治体系，强化重点水土流失区的治理，改善农业生态环境，加强城市绿地建设，逐步改善生态环境质量。

——生态环境监测及安全评价。建立完善的生态环境监测与安全评估技术和标准体系，形成国家级、区域级、保护区等多层次的生态环境监测体系；采用遥感和地面监测等现代技术手段对森林、草地、农田、自然保护区、沙漠化、水土保持、农业生态环境、生物多样性、大型生态建设工程、重点资源开发区及土地利用变化等进行有效监测与管理，对严重突发污染事故和海上赤潮、石油污染、沙尘暴等灾害进行应急跟踪监测；建立生态环境安全评价及预警预报系统。

——建设林业重点生态工程。重点保护长江上游、黄河中上游和东北国有林区天然林资源，治理水土流失，减少风沙危害，加强生物多样性保护，建立速生丰产林基地，逐步满足人们对生态环境和林副产品的需求。加快实施天然林保护、退耕还林、京津风沙源治理、“三北”和长江中下游地区等重点防护林建设、野生动植物及自然保护区建设、重点地区速生丰产用材林基地建设六大林业生态工程。

——建立自然保护区。加强现有森林生态系统、珍稀野生动物、荒漠生态系统、内陆湿地和水域生态系统等类型自然保护区建设，强化现有草原与草甸生态系统、海洋和海岸生态系统、野生植物、地质遗迹、古生物遗迹等类型自然保护区的建设；在长江、黄河等大江大河源头区域及青藏高原的重要天然湿地，西南、东北以及西北荒漠地区等生物多样性丰富、原生生态系统保存较好且生态敏感区域以及珍稀濒危物种

的栖息地，有计划地建立一批质量高、有实效的自然保护区。合理空间布局，加强生物走廊带建设。

——建立生态功能保护区。加强现有生态功能保护区的建设和管理；在江河源区，长江、黄河和松花江等流域重要湿地（湖泊），塔里木河、黑河等内陆河流域，南方红壤丘陵区、黄土高原、北方土石山区，农牧交错区、干旱草原地区，近海重要渔业水域建立生态功能保护区；调整生态功能保护区内的产业结构，发展生态友好型的产业，最大限度地减轻人为活动对生态系统的影响；坚持“封育为主，宜治则治，宜荒则荒”的原则，尽快恢复与重建生态功能。

——防治土地沙化。制定适合土地沙化地区经济发展的经营机制和政策，研究、推广防治土地沙化的适应耕作制度，发展土地沙化地区经济；形成防、治、用有机结合的土地沙化防治体系；干旱沙漠边缘及绿洲类型区以保护现有植被为主，在绿洲外围建立综合防护体系；半干旱沙地类型区主要是保护和恢复林草植被；高原高寒沙化土地类型区主要是在做好现有植被保护的前提下，对人类经济活动集中地区的沙化土地进行治理；黄淮海平原半湿润、湿润沙地类型区应全面治理沙化土地并适度开发利用，南方湿润沙地类型区应对沙化土地进行综合治理和开发。对不具备治理条件和不宜开发利用的连片沙化土地，采取措施，严禁开发。

——水土保持。完善水土保持政策，落实国家对退耕还林、还草的各项政策，加强基本农田和草原水利建设；坚持水资源保护与开发相结合，水土流失治理与群众脱贫致富、发展地方经济相结合的原则，实施以大流域为骨干、以小流域为单元的综合治理，防止大规模开发建设过程中造成新的人为水土流失；建立工程措施、生物措施和耕作措施相结合的综合防治体系；研究、开发和推广水土保持实用技术，加强国际合作与交流，引进和推广先进技术、优良品种、管理方法和手段。

——生态农业。加大对农业野生生物资源保护的监督管理力度，抢救性收集重点地区农业野生生物资源，建立农业野生生物原生地示范保护区或保护点；大力开展保护性耕作工程，继续开展旱作农业示范县和生态农业示范县建设；制订有效的政策及管理机制，研究、推广生态农业关键技术和模式，鼓励农民采用清洁生产技术，合理使用化肥、农药，开展农业废弃物综合利用，建立起可持续发展的农业生态系统；健全无公害农产品法律法规、标准、检测体系，完善农业生态环境检测、评价及预警系统；强化农产品生产基地及产品安全管理，创建各类特色的无公害农产品生产示范基地及品牌。

——加强风景名胜区保护。按照“严格保护、统一管理、合理开发、永续利用”的原则，编制风景名胜区规划，并严格实施。风景名胜区规划中要划定核心保护区（包括生态保护区、自然景观区和史迹保护区）保护范围，制定专项保护规划，确定保护重点和保护措施。核心保护区禁止与资源保护无关的工程建设。风景名胜区规划要与当地土地利用总体规划协调一致。

——重视城市生态环境建设，合理规划城市建设用地。建立并严格实施城市“绿线”管制制度。按现代化城市的标准，确保一定比例的公共绿地和较大面积的城市周



边生态保护区。大力推动园林城市创建活动,减轻“城市热岛效应”。加强城市建设项目环境保护及市容环境管理,减少扬尘和噪音。

五、环境保护和污染防治

实施污染物排放总量控制,开展流域水质污染防治,强化重点城市大气污染防治工作,加强重点海域的环境综合整治。加强环境保护法规建设和监督执法,修改完善环境保护技术标准,大力推进清洁生产和环保产业发展。积极参与区域和全球环境合作,在改善我国环境质量的同时,为保护全球环境作出贡献。

——流域水污染防治。加大重点河流和湖泊水污染防治力度,加强饮用水源地保护、富营养化湖泊治理、面源污染控制;推行清洁生产,进一步减少污染物排放量;实行流域污染物排放总量控制,提高污水处理率,在一些行业推行污水零排放;继续加大城市污水和垃圾处理设施的建设力度;优化产品结构,发展环保高技术,加快研发和推广适合国情的重污染行业污染治理技术工艺,提升我国整体产业水平和水污染治理水平。

——海洋污染防治。完善全国海洋环境监测网络,强化海洋污染及生态环境监测;逐步减少陆源污染物向海排放和各种海洋生产、开发活动对海洋造成的污染,实施污染物入海总量控制制度;开展重点海域的环境综合整治,加大海岸带生态环境建设与保护力度。

——大气污染防治。控制致酸物质、有毒有害工业气体排放,防治酸雨、可吸入颗粒物、光化学烟雾和室内空气污染,加大城市绿化建设力度,提高城市大气环境质量。

——整合城市交通结构,优先发展公共交通,特大城市要注重发展轨道交通,建立公共交通优先的路网系统,控制城市机动车尾气污染和噪声污染。

——固体废物污染防治。逐步实行垃圾分类收集,实现垃圾的无害化、减量化、资源化,提高垃圾无害化处理率和综合利用率;进一步提高固体废弃物中可利用物质的综合利用率,加强矿山环境保护和生态恢复治理;加强危险废物的安全处置。

——环保产业发展。规范环保产业市场,优化环保产业结构,通过推进污染治理市场化、企业化、产业化,构筑面向市场的环保技术服务体系和良好的市场运行机制;制定引导环保产业发展的配套政策,加强环境保护关键技术和工艺设备的研究开发,提高高效实用环保设备的生产能力,促进重大环保设备的成套化、系列化和标准化;通过环境标准、技术政策、示范工程和重点实用技术等引导环保产业发展;实施ISO14000环境管理体系、环境标志产品认证制度,大力加强环保中介、环保技术和工程服务。

六、能力建设

建立完善人口、资源和环境的法律制度,加强执法力度,充分利用各种宣传教育