

解振华 主编

GUOJIA HUANJING
ANQUAN ZHANLUE BAOGAO

国家环境安全战略
报告

中国环境科学出版社

国家环境安全战略报告

解振华 主编

中国环境科学出版社

• 北 京 •

图书在版编目 (CIP) 数据

国家环境安全战略报告 / 解振华主编. —北京: 中国环境科学出版社, 2005.6
ISBN 7-80209-126-8

I. 国… II. 解… III. 环境保护—研究报告—中国 IV. X-12

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 050956 号

出版发行 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>

印 刷 北京中科印刷有限公司
经 销 各地新华书店
版 次 2005 年 6 月第一版
印 次 2005 年 6 月第一次印刷
印 数 1—4000
开 本 880 × 1230 1/16
印 张 8.25
字 数 170 千字
定 价 25.00 元

【版权所有, 请勿翻印、转载, 违者必究】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社更换

《国家环境安全战略报告》编委会

主 编：解振华

副 主 编：王玉庆

编写人员：彭近新 尹 改 舒 庆 汪冬青
邹首民 夏 光 凌 江 朱建平
任 勇 高吉喜 原庆丹 张志刚
冯 燕 吴舜泽 张治中 曹 东

前 言

(一)

新世纪头 20 年是我国必须紧紧抓住的重要战略机遇期，也是环境保护工作的关键期，是环境保护可以大有作为的时期。2002 年上半年，国家环保总局认真学习江泽民同志关于“在新世纪新阶段，发展要有新思路，改革要有新突破，开放要有新局面……集中力量解决好关系经济建设和改革全局的重大问题，使经济总量、综合国力和人民生活再上新台阶”的指示，把加强环境保护作为贯彻“三个代表”重要思想的具体行动。为提高工作的前瞻性和针对性，总局于 2002 年 6 月决定，就新世纪环境保护面临的重大问题，集中力量进行全面深入的研究，并把“确保国家环境安全”作为新世纪头 20 年环境保护的优先战略。2002 年 6 月开始，国家环保总局成立了由中国环境规划院、总局环境经济政策研究中心、中国环境监测总站、中国环境科学研究院等单位专家和机关有关司办同志参加的环境安全战略研究课题组，并邀请了高校、科研单位的专家参与研究。

2002 年底，十六大提出了全面建设小康社会的宏伟目标，并把生态环境保护作为重要目标之一。总局认真学习十六大精神，围绕全面建设小康社会的要求，组织专家对研究报告进行修改，提出了确保国民经济翻两番目标背景下的环境保护战略目标、措施。

党的十六届三中全会召开后，总局按照科学发展观和“五个统筹”的要求，于 2003 年下半年再次组织课题组专家，以及中国社科院、中国人民大学等专家和地方环保部门同志，对战略报告再次进行修改和充实，突出了从战略和政策措施上落实全面、协调、可持续发展的要求。

在研究报告形成过程中，广泛征求了各方面意见，使研究成果反映了各方面的经验和智慧。先后召开了全国各省、自治区、直辖市环保局长座谈会，听取地方和基层同志的意见；召开了总局科顾委专家会议，对战略报告进行论证和研讨；征求了中央政策研究室、国务院研究室以及部分环保界的老同志意见；2002 年 12 月，我们分别请中国科学院、中国工程院组织专家对《报告》进行论证。在《报告》编制过程中，分别向全国人大环资委、全国政协人资环委等做了国家环境安全战略研究汇报，得到了许多宝贵的指导意见。

在征求意见过程中，报告中的很多重要观点、结论，如经济增长方式粗放是导致资源紧缺、环境问题突出的主要原因，以及发展循环经济、编制可持续发展国土环境规划等思想观点和政策措施已经被有关方面所吸纳，为国家制定发展战略、谋划“十一五”经济社会发展提供了重要参考，也为落实科学发展观提供了理论支持。

(二)

这次战略研究以保障国家环境安全为主线。主要研究思路是：

关于现状分析。通过借鉴和比较国际国内关于环境安全的研究成果，阐述了国家环境安全内涵和基本特点；回顾多年来特别是“九五”以来，环保工作进展和成效，以及对保障国家环境安全的作用；从水、大气、生态环境等方面，评价当前国家环境安全状况，以及对人体健康、经济发展、社会稳定、国际交往的影响，深入分析国家环境安全受到威胁的原因。

关于形势预测。结合人口、消费转型、城市化、经济结构、科技等发展变化出发，对新世纪10~20年国家环境安全发展趋势作出初步预测，重点对水环境、大气环境形势做了预测评估。

关于战略目标和对策。在分析现状和预测趋势基础上，提出未来20年国家环境安全的战略目标、战略对策，提出了编制全国可持续发展国土环境综合规划等8项重大战略措施。

关于专题研究。为突出重点，研究报告将水环境安全、大气环境安全、生态环境安全、危险废物和土壤环境安全、核与辐射环境安全等作为专题研究，做了相应的分析、预测，提出环境安全重点领域的保障措施。

(三)

环境安全是指避免由于人类不当活动和自然因素造成环境破坏，威胁经济、社会发展和人类健康。环境安全是国家安全的重要组成部分。

经过多年努力，我国环保工作取得重要进展，环境污染加剧的趋势得到一定控制，一些城市和地区的环境质量有所改善，在一定程度上缓解了国家环境安全的压力。在人均GDP1000美元左右的发展阶段，避免了发达国家经济高速增长时期出现过的污染严重局面。

由于我国粗放型的增长方式尚未根本转变，加之环境法制不完善、环境管理力量薄弱、环保投入不足、干部环保政绩考核机制不健全等，国家环境不安全的一些因素和区域逐步显现，国家环境安全已经受到威胁。表现在：水环境安全形势危急，主要水污染物COD排放量超过容量70%；生态安全令人担忧，水土流失和荒漠化仍在发展，草地、森林、湿地生态功能降低，生物多样性受到严重威胁；大气环境安全形势紧迫；二氧化硫排放量超过环境容量的60%，城市空气污染处于较高水平，酸雨在中南、西南和华东地区仍相当严

重；危险废物污染和土壤环境安全问题日益突出；核安全与辐射环境安全问题存在风险；环境履约任务加重，地缘环境冲突加剧。

未来 15 年是国家环境安全面临压力最大的时期，尤其是在 21 世纪前十年将更加突出。一是人口增长和消费转型产生空前环境压力。2020 年人口预计为 14.5 亿~14.9 亿，比合理人口承载能力高 1 倍；二是结构性污染和粗放型增长方式使环境资源压力持续增加。传统行业对污染的贡献率仍然很高，结构性污染在短期内还无法根本转变；三是城市环境问题日益突显。到 2010 年即使设市城市和建制镇的污水平均处理率达到 50%，届时未经处理直接排放的城市污水量仍略高于目前水平；四是经济全球化对环境保护带来严峻挑战。未来大量进口石油、天然气及大宗矿产品，将带来能源安全和资源安全问题。

21 世纪头 20 年可能是我国环境安全面临压力最大的时期，也是环境保护的重要战略机遇期。到 2020 年，保障国家环境安全的目标大体上分为两个阶段：第一阶段为 2004—2010 年，主要目标是控制环境恶化趋势，改善重点地区环境质量；第二阶段为 2010—2020 年，主要目标是全面改善环境质量。当前工作重点是实现第一阶段目标，这一阶段的国家环境安全战略可以简要表述为“总体控制，重点改善，严防灾害，保障安全”。

为实现两个阶段的战略目标，要实施保障国家环境安全的八项战略对策措施。第一，编制全国可持续发展国土环境综合规划，根据环境承载能力和生态功能，提出各区域的建设、开发、保护、恢复等不同要求，指导经济建设和社会发展，从源头上保障环境安全；第二，大力推进循环经济，作为走新型工业化道路的重要途径，并开展企业、工业区、区域的试点，制定鼓励和引导的综合性政策；第三，实行绿色发展政策，建立绿色国民经济核算体系，建立环境补偿制度，将环境绩效纳入干部政绩考核，促进经济、社会和环境协调发展；第四，充分运用市场机制，建立以政府为主导的多元化环保投融资体制；第五，加快环境保护法制化进程，促进依法治国；第六，鼓励公众广泛参与，开展环境警示教育，扩大环境信息公开，促进社会主义政治文明；第七，加强国际合作，建立环境安全外部支持体系；第八，建立区域环境安全危机防范体系。

期望本书的出版能对各级领导干部、学者、广大读者了解掌握、研究环境保护和可持续发展有所帮助。限于研究水平和时间，我们仍感报告有很多不尽如人意之处，恳请广大读者批评指正。

解振华

摘 要

(2004 年 7 月)

本报告以国家环境安全为主线,分析当前国家环境安全面临的挑战,预测发展趋势,提出 21 世纪前 20 年保障国家环境安全的战略目标和对策。

一、环境安全是国家安全的重要组成部分

环境安全是指避免由于人类不当活动和自然因素造成环境破坏,威胁经济社会发展和人类健康。环境安全是国家安全的重要组成部分。环境安全具有地位的基础性,形态的隐蔽性,维护的长期性、复杂性和影响的全球性等特点。国家环境安全出现危机,是指水、空气、土地、生物等环境要素遭到严重破坏或受到严重污染,维持生命系统的生态功能严重衰退,造成自然灾害频发,资源支撑能力大大削弱,经济发展受到严重制约,人民生活质量下降,甚至危及民族的生存和国家安全,有可能激化国际冲突,酿成更大范围的安全问题。

二、当前影响我国环境安全的几个主要问题

改革开放以来,我国环保工作取得重要进展,全国主要污染物排放总量增长的势头得到抑制,环境污染加剧的趋势得到基本控制,一些城市和地区的环境质量有所改善,生态环境保护 and 建设得到加强,在一定程度上减轻了国家环境安全的压力。但是,由于我国粗放型的经济增长方式尚未根本转变,以及环境污染和生态恶化的长期累计效应,国家环境安全的风险在加大,威胁在加重。

水环境安全形势危急。大量的工业和生活污染物及农业面源污染物随径流进入河流、湖泊,水体污染相当严重。2003 年,全国废水排放总量达 460.0 亿 t (其中工业废水 212.4 亿

t, 生活污水 247.6 亿 t), COD 排放量达到 1333.6 万 t, 超过容量 66.7%。全国七大江河水系的 407 个监测断面中, 仅有 38.1% 的断面符合Ⅲ类以上水质标准, 劣 V 类水质占 29.7%。全国 75% 的湖泊出现不同程度的富营养化。水资源过度开发还使缺水地区水环境容量进一步减少。

生态安全令人担忧。全国水土流失面积 356 万 km², 每年土壤流失总量高达 50 多亿 t; 全国荒漠化土地面积达 267 万多 km², 年均增加 1 万多 km²。草地、森林、湿地生态功能降低, 森林呈现数量型增长与质量型下降并存的局面。沿海和中西部地区湿地退化严重。生物多样性受到严重威胁, 松材线虫、水葫芦、紫茎泽兰、微甘菊等外来物种入侵造成巨大损失。种质资源流失和被盗现象十分突出。城市生态状况不容乐观。

大气环境安全形势紧迫。2003 年, 全国二氧化硫排放量为 2158.7 万 t, 超过环境容量的 79.9%。监测的 340 个城市中, 达到国家空气质量二级标准的城市占 41.7%, 超过三级标准的城市占 26.8%。与世界平均水平相比, 我国多数城市空气污染处于相当高的水平。汽车尾气污染明显上升, 酸雨在中南、西南和华东地区仍然相当严重。二氧化碳等温室气体排放量明显增加。

危险废物污染和土壤环境安全问题日益突出。工业危险废物产生量目前为每年 830 万 t, 其中 300 多万 t 未经妥善处置。历年堆存的危险废物产生的废气、渗滤液、淋溶水成为重要污染源。受工业“三废”污染的耕地面积达 0.1 亿 hm²。持久性有机污染物危害逐渐显露。城市垃圾污染愈加突出。2001 年, 47 个环保重点城市的 329 个垃圾处理场(厂)中, 达到无害化处理要求的仅占 15.6%。

核安全与辐射环境安全存在风险。相当数量的放射性废液和固体废物储存在大江、大河附近, 一旦发生事故, 后果极其严重。全国有近 2000 个放射源丢失或失控, 人员伤亡事故时有发生。放射性废物贮存缺乏严密保管措施。我国核设施多国引进、多种堆型、多类标准, 管理难度大, 许多早期建造的反应堆设备陈旧, 环境风险在不断增大。

环境履约任务加重, 地缘环境冲突加剧。我国已签署和批准 30 多项国际环境公约和协定, 履约任务十分繁重。我国是一个环境大国, 二氧化硫排放量、消耗臭氧层物质(ODS)生产量和消费量均居世界第一; 二氧化碳排放量居世界第二, 占全球排放量的 11%。在污染越境转移、跨界河流开发利用和污染防治、野生动物越境保护等方面, 我国与周边国家存在外交摩擦的隐患。

环境安全形势如此严峻主要与长期实行粗放型经济增长方式、干部政绩考核机制不健全、环境法制不完善、环境管理力量薄弱、环保投入不足等直接相关。

三、21 世纪前 20 年国家环境安全发展趋势

未来 16 年,我国人口将继续增加,工业化、城市化进一步加快,国民经济将以年均 7% 以上的速度增长,生态环境将承受更大压力。这一时期,将是环境安全最危险的时期,21 世纪前十年的形势尤为严峻。

一是人口增长和消费转型产生空前环境压力。预计 2020 年我国人口将达到 14.5 亿~14.9 亿,比合理人口承载能力多了 1 倍;城乡居民家庭恩格尔系数平均为 35%,消费转型后高档耐用工业品、肉蛋奶等畜禽产品消费总量随之增加,环境压力有增无减。

二是结构性污染和粗放型增长方式使环境资源压力持续增加。煤炭在能源消费中的比重虽然持续下降,但消费总量却在持续增加,预计 2020 年将达到 20 亿~24 亿 t。传统行业对污染的贡献率仍然很高,结构性污染在短期内还难以发生根本性转变。

三是城市环境问题日益突显。到 2020 年,城市化率将超过 50%,城市生活污水和垃圾产生量将比 2000 年分别增长约 1.3 倍和 2 倍。在绝大部分中小城市和城镇基础设施建设严重滞后的情况下,到 2010 年,即使设市城市和建制镇的污水平均处理率达到 50%,届时未经处理直接排放的城市污水量仍将略高于目前水平。如果不加快提高机动车尾气排放标准和燃油品质,到 2010 年,城市机动车污染物排放量将比 2000 年上升 1 倍,城市大气污染暴露人口将达 4 亿以上。城市化的发展将使城市群地区的环境问题更加突出。

四是经济全球化对环境保护带来严峻挑战。我国一些工业和农业产品以及产品的生产、包装等环节环境标准偏低,甚至没有环境标准,降低了产品国际竞争力,出口时易受到发达国家较高环境标准的限制。我国能源、资源消耗将对全球资源供应及国际履约产生深远影响。未来大量进口石油、天然气及大宗矿产品,将带来能源安全和资源安全问题。我国二氧化硫排放量仍居世界前列,2020 年,人均二氧化碳排放量将接近全球人均排放水平,二氧化碳排放总量将位居世界第一位。

四、保障国家环境安全总体战略及对策

统筹考虑环境与经济、社会的协调发展,从现在起到 2020 年,保障国家环境安全的目标大体上分为两个阶段:第一阶段为 2004—2010 年,主要目标是控制环境恶化趋势,改善重点地区环境质量。第二阶段为 2010—2020 年,主要目标是全面改善环境质量。

当前工作重点是实现第一阶段目标。这一阶段的战略任务是:以“三个代表”重要思想为指导,认真贯彻落实科学发展观,把保护和改善人民群众的生产生活环境作为根本出

发点，坚持预防为主的原则，加快转变经济增长方式，充分利用市场机制，建立政府主导与社会动员相结合的国家环境安全保障体制，总体上控制环境恶化趋势，力争改善重点地区环境质量，严格防范环境灾害发生，为全面建设小康社会提供比较可靠的环境安全基础。第一阶段的国家环境安全战略可以简要表述为“总体控制，重点改善，严防灾害，保障安全”。

实现两个阶段的战略目标，需要构建和落实促进经济发展、保障国家环境安全的八大战略对策。在第一阶段，尤其要重视编制综合规划、发展循环经济、建立环境安全危机防范体系等。一方面，要加快转变发展方式，从源头上减轻发展中的环境风险，另一方面，要充分做好预警、应急和灾害修复工作，减少环境损害。第二阶段在继续做好这些工作的同时，要重点实施绿色发展政策、完善法制建设、建立规范的公众参与机制和环保投资体制等，全面提高环境安全保障水平。

第一，编制全国可持续发展国土环境综合规划。以资源承载力和环境容量为基础，统筹考虑经济发展规划、各类资源开发规划，特别是水、土资源和矿物资源的规划，确定全国生产力布局和城镇发展规模，合理引导人口流动和城市化发展；依据生态功能的重要性和生态环境的现状，确定生态保护级别和相应的保护措施；对已经破坏、需要治理恢复的区域，要统筹考虑自然恢复和人为措施，确定符合自然规律的生态治理规划，逐步实施。可持续发展国土环境综合规划可以在西部和东北老工业基地先行试点。

第二，大力推进循环经济。发展循环经济是走新型工业化道路的重要途径。建立生产者责任延伸制度，企业要对产品生命周期内的环境问题负责；推进生态工业园区建设和资源循环利用产业的发展；以循环经济理念指导区域经济发展，建设生态省、生态市、生态县。

第三，实行绿色发展政策，促进经济、社会和环境协调发展。建立绿色国民经济核算体系，将发展过程中的环境损失和环境效益纳入 GDP 核算范围。建立基于环境会计和排放绩效的企业环境报告制度。选择一些省市（如开展生态省、生态市建设的省市）率先推行绿色国民经济核算制度。将环境绩效纳入干部政绩考核体系。建立环境补偿制度。

第四，充分运用市场机制，建立以政府为主导的多元化环保投融资体制。加大政府在环保公共领域、准公共领域的投资力度，各级财政要建立环境保护预算科目；加快开放城市环保基础设施建设和运营市场，积极推进环境治理市场化、产业化进程，提高投资效率；把环境作为资源，积极推行排污交易；建立长期稳定的城市环境基础设施建设融资渠道。在中小企业发展基金中确定一定比例扶持中小企业开展清洁生产。加快研究环境保护税。加强环境保护科学研究，促进环境保护跨越式发展。

第五，加快环境保护法制化进程，促进依法治国。尽快制定循环经济发展、生态环境

保护、物种保护、污染物排放总量控制、畜禽养殖污染防治、电子垃圾污染防治等方面的法律法规；加大对环境违法行为的惩处力度；不断提高环境执法能力和水平。

第六，鼓励公众广泛参与，促进社会主义政治文明。持续开展环境警示教育。扩展环境信息公开，鼓励公众参与环保政策、规划制定和开发建设项目环境影响评价过程。积极引导和整合各种环保民间组织。加快制定保护公众环境权益的法律和制度。

第七，加强国际合作，建立环境安全外部支持体系。继续坚持“共同但有区别”责任的原则，承担与发展水平相适应的国际义务；要在环境外交中权衡利弊，争取发展所需的环境空间。通过关税调节，加大纸浆、木材等重要资源的进口力度；利用国际市场，保持石油、天然气等重要战略资源适度自给率和战略储备；开放能源、环保基础设施、环保产业市场，充分利用国际资金开展环境保护和生态建设；实施适度的粮食进口替代战略和劳动密集型农产品出口战略，缓解农业生产给生态环境造成的巨大压力。

第八，建立区域环境安全危机防范体系。完善环境监测体系，全面监控区域环境安全状况。按照统一领导、分级负责、反应及时、措施果断、依靠科学、加强合作的原则，建立区域环境安全危机应急体系和环境灾害紧急修复体系。做到发现早、动作快、抢救及时，最大限度地减少损失。

目 录

摘要

vii

一、战略研究背景

1

(一) 研究新时期国家环境保护战略的重要性、紧迫性 1

(二) 国家环境安全的内涵 3

(三) 国家环境安全的基本特点 4

二、国家环境安全状况

7

(一) 国家采取保障环境安全的重大举措和成效 7

(二) 环境安全受到威胁 12

(三) 环境不安全的影响 27

(四) 影响环境安全的原因分析 33

三、未来 20 年国家环境安全发展趋势

43

(一) 人口增长和资源消费增加加大环境安全的压力 44

(二) 消费转型对环境安全产生重大影响 46

(三) 城市化进程加速对环境安全形成冲击 48

(四) 结构性污染的压力依然严重 50

- (五) 科学技术发展带来新的环境挑战 54
- (六) 水和大气环境安全发展趋势预测 54

四、保障国家环境安全总体战略及对策 59

- (一) 战略目标 59
- (二) 总体战略 60
- (三) 战略对策 62

专题一 21 世纪前 20 年主要环境要素预测分析 80

- (一) 水环境安全形势危急 80
- (二) 生态环境安全令人担忧 85
- (三) 大气环境安全形势紧迫 91
- (四) 核安全与辐射环境安全问题日益突出 99

专题二 国家环境安全重点领域和保障措施 102

- (一) 水环境安全 102
- (二) 生态环境安全 105
- (三) 大气环境安全 108
- (四) 危险废物污染防治和土壤环境安全 111
- (五) 核安全与辐射环境安全 112

一、战略研究背景

党的十六大提出了全面建设小康社会的奋斗目标，并把“可持续发展能力不断增强，生态环境得到改善，资源利用效率显著提高，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”确定为全面建设小康社会的四大目标之一。胡锦涛总书记在2003年中央人口资源环境工作座谈会上指出：“环境保护工作，要着眼于人民喝上干净的水、呼吸清洁的空气、吃上放心的食物，在良好的环境中生产生活”。能否实现胡锦涛总书记提出的环境保护目标直接关系到全面建设小康社会目标的实现。

（一）研究新时期国家环境保护战略的重要性、紧迫性

我国环境问题的形成是一个长期积累的过程。20世纪50至70年代，随着国家工业化、城市化的发展，在局部地区和水域开始出现环境污染问题，而森林、草原破坏带来的水土流失、荒漠化则有更长的历史过程。到20世纪80年代，城市河段和大气污染日趋严重，生态环境呈现边建设边破坏，建设赶不上破坏的局面。尽管我国环境保护与发达国家同时起步，各级政府做了艰苦努力和大量工作，局部地区的生态环境出现好转趋势，但进入20世纪90年代，随着经济的快速发展，环境污染和生态恶化总体上呈加剧趋势，长期积累的环境风险逐步呈现，以城市为中心的环境污染和一些地区的生态破坏已经阻碍了经济发展，威胁到人民群众的身体健康和生命财产安全。1994年淮河爆发的特大污染事故敲响了环境安全的警钟；1998年长江、松花江和嫩江等发生特大洪涝灾害是生态破坏加剧自然灾害的明显征兆；2003年，全国大多数省区市发生了非典疫情；这对单纯追求GDP为主导的传统发展观提出了挑战。

按照全面建设小康社会的目标，到2020年，国内生产总值比2000年翻两番，经济总量将达到35万亿~36万亿元，人均GDP超过2.5万元（约3 000美元），人口将达到14亿以上，城市化率达到55%。从我国目前的经济发展态势来看，到2020年国内生产总值翻两番应该

不成问题。但如果不改变先污染后治理、先破坏后建设的观念，单纯追求增长速度而不顾经济增长对生态环境带来的负面影响，21 世纪前 20 年，污染物排放量、资源消耗量将大幅度增加，一些资源将难以为继，生态环境将不堪重负，环境风险将急剧加大，全面小康的环境目标将难以实现，最终将动摇经济社会发展的基础。

从国际发展趋势来看，发达国家绿党政治的兴起，使环境保护成为影响西方国家大政方针的重要内容。西方有的学者甚至提出，一个国家的环境问题可能对地区乃至世界安全构成威胁，应当建立包括外交、军事等手段的国际干预机制。联合国前秘书长加利曾指出，生态破坏对世界稳定构成了新的威胁。下一场战争也许是为了环境资源而战。随着经济全球化的加快，环境保护正深刻影响着国家外交政策和国家竞争力。发达国家设置的绿色贸易壁垒影响发展中国家对外贸易的发展。如何建立减排限排温室气体的机制已经成为国际社会争论的焦点，大气中温室气体排放空间突显为一种稀缺的经济资源。这些实例再次证明环境问题已不是某一个国家、某一个地区的局部问题，而是关乎全球的国际问题，已上升为影响国际关系的政治问题。

从国内来看，发达国家上百年工业化过程中逐步积累、分阶段解决的环境问题，在我国加速工业化和城市化的过程中集中表现出来，呈现复合型、压缩型的特点，增加了解决环境问题的难度。地区差别、城乡差别、行业差别、人群差别使解决环境问题的形势异常复杂。随着人民群众环境意识的不断提高，全社会对环境保护的要求将更加严格，对改善环境质量的期望将更加强烈，但是，生态环境质量的改善又需要有一个过程。生态环境恶化一旦超过群众的心理承受力就将成为影响社会稳定的重要因素。生态环境保护已经不仅仅是发展理念而是严重的亟待解决的现实问题。

同时，解决环境问题，能促进经济结构的调整，淘汰落后生产力，发展先进生产力；能改善人民生活质量，缓解社会矛盾，维护社会稳定和人民群众的根本利益。发展环保产业和循环经济能形成新的经济增长点，解决社会就业问题；通过区域和城乡环境补偿的杠杆作用，能促进经济社会协调发展、城乡协调发展、地区协调发展；通过发展环境文化，鼓励公众参与，能够促进社会主义的政治文明；通过增强环保优势，能提高对外贸易和国际竞争力，树立良好的国际形象。

20 世纪 90 年代党中央就提出了要大力实施科教兴国战略和可持续发展战略，党的十六大明确指出经济建设要“走出一条科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的新型工业化路子”。十六届三中全会进一步提出要统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求，确定了以人为本，全面、协调、可持续发展的科学发展观。这为在经济快速增长、基本实现工业化、加速推进城市化进程中，减轻和化解未来可能出现的环境风险，缓解环境安

全压力,提供了强有力的政治保障和难得的历史机遇。因此,21世纪头20年是环境保护工作的关键时期,也是难得的机遇期,是环境保护可以大有作为的时期。

党中央、国务院一直十分重视国家环境安全问题。1996年7月,江泽民同志站在经济社会可持续发展和保障国家安全的战略高度,在第四次全国环境保护会议上作出了“确保环境安全”的重要指示,首次在我国提出了环境安全的概念。在2001年、2002年中央人口资源环境工作座谈会上,江泽民同志进一步强调要“确保国家环境安全”“要建立环境安全防范体系”。胡锦涛同志明确指出:“要建立健全污染物排放总量控制、生物安全、化学物质污染防治、自然遗产保护等方面的法律制度,依法查处违法排放污染物、转移污染、走私废物、破坏生态等行为,确保国家环境安全”。这为实施国家环境安全战略指明了方向。

将保障国家环境安全确定为今后20年我国环境保护的优先战略,保障人民健康和促进经济社会可持续发展,这是实践“三个代表”重要思想的具体体现,是把握立党为公、执政为民的实际行动,是加快全面建设小康社会和基本实现社会主义现代化的必然选择。

新时期国家环境保护战略研究启动于2002年6月。党的十六大召开后,国家环保总局党组认真学习贯彻“三个代表”重要思想和党的十六大精神,紧紧围绕实现全面建设小康社会的宏伟目标,就如何保障国家环境安全,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的重大问题,组织课题组进行研究,完成了《国家环境安全战略报告》。

《国家环境安全战略报告》形成过程中,国家环保总局多次组织专家、学者和各省、自治区、直辖市环保局主要负责人进行专题研讨,并征求了中央政策研究室、国务院研究室以及部分环保界的老同志意见。成稿后,中国科学院、中国工程院组织有关院士进行了论证。中国社会科学院的有关专家也参与了报告的部分修改工作。定稿前,征求了国务院有关部门的意见。专家、领导和有关部门对战略报告给予了充分肯定,同时也提出了许多宝贵意见,并建议尽快将研究报告报送党中央、国务院,以便为国家重大决策提供参考。

(二) 国家环境安全的内涵

本报告所称的环境安全,是指避免由于人类不当活动和自然因素造成环境破坏而导致的对人类健康、生物多样性、社会经济发展的威胁,确保公众安全。环境不安全主要表现为:一是环境污染和生态破坏导致环境质量严重恶化、生态系统严重退化,在相当长时期内难以恢复,甚至无法恢复;二是环境污染和生态破坏已严重损害经济发展,危害群众健康,使人民群众生命财产遭受重大损失,甚至出现社会动荡和地区冲突。环境安全是国家安全的重要组成部分。国家环境安全出现危机,是指水、空气、土地、生物等环境要素遭到严重破坏,维持生命系统的生态功能严重衰退,造成自然灾害频发,空气、水、土壤严