



国家环境保护“九五”计划 和 2010 年远景目标

国家环境保护局
国家计划委员会
国家经济贸易委员会

中国环境科学出版社

国家环境保护“九五”计划 和 2010 年远景目标

国家环境保护局
国家计划委员会
国家经济贸易委员会

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“九五”计划和 2010 年远景目标纲要/国家环境保护局, 国家计委编. - 北京: 中国环境科学出版社, 1996

ISBN 7-80135-207-6

I. 国… II. ①国… ②国… III. ①环境保护规划-五年计划-中国-1996~2000 ②环境保护规划-中国-1996~2010 IV. X32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (96) 第 24001 号

国家环境保护“九五”计划和 2010 年远景目标

国家环境保护局

国家计划委员会

国家经济贸易委员会

责任编辑 张维平

*

中国环境科学出版社出版

(100062 北京崇文区北岗子街 8 号)

三河市宏达印刷厂印刷

新华书店总店科技发行所发行 各地新华书店经售

*

1996 年 12 月第 一 版 开本 850×1168 1/32

1996 年 12 月第 一 次印刷 印张 2 1/2

印数 1-3 000 字数 67 千字

ISBN 7-80135-207-6/X·1145

定价: 7.00 元

国务院关于国家环境保护“九五”计划和2010年远景目标的批复

国函〔1996〕72号

国家环保局、国家计委、国家经贸委：

你们《关于请求批准〈国家环境保护“九五”计划和2010年远景目标〉的请示》（环计〔1996〕651号）收悉，现批复如下：

一、原则同意《国家环境保护“九五”计划和2010年远景目标》（以下简称《计划和目标》），由你们印发各省、自治区、直辖市人民政府和国务院有关部门，请各地区、各部门结合本地区、本部门的“九五”计划及年度计划，认真组织实施。

二、《“九五”期间全国主要污染物排放总量控制计划》（《计划和目标》附件1），要根据不同时期、不同地区的情况，制定相应的控制指标；要抓紧制定污染物排放总量控制指标体系和管理办法，建立定期公布制度。

三、《中国跨世纪绿色工程规划》（《计划和目标》附件2）的有关项目，按照固定资产投资项目管理程序，优先列入各地区、各部门和国家的基本建设、技术改造“九五”计划及年度计划。项目所需资金，主要由地方和企业解决，国家在贷款、利用外资和经济政策方面给予支持。对提高环境监督管理能力所需要的资金，请各级计划、财政部门积极予以支持。

四、组织实施《计划和目标》是贯彻落实《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》

和《国务院关于环境保护若干问题的决定》（国发〔1996〕31号）的重要措施，对实现“九五”期间和2010年环境保护目标意义重大，各地区、各部门要高度重视，密切配合，国家环保局、国家计委、国家经贸委要加强实施工作的组织协调、指导和监督检查，确保实现“九五”期间和2010年环境保护目标。

一九九六年九月三日

目 录

一、我国环境保护工作的进展	(1)
(一) 确立了环境保护基本国策地位	(1)
(二) 明确了大政方针和可持续发展战略	(1)
(三) 基本形成了具有中国特色的环境保护法 规体系	(2)
(四) 初步建立了基本完善的环境管理体系	(2)
(五) 工业污染防治和城市环境综合整治成效 显著	(2)
(六) 生态建设和自然保护取得较大进展	(3)
(七) 环境科技和环保产业发展较快, 环境宣 传教育常抓不懈	(3)
(八) 环境外交和国际合作日益活跃	(3)
二、我国环境状况和面临的形势	(4)
(一) 环境污染和生态破坏现状	(4)
(二) 跨世纪 15 年我国环境保护面临的形势	(7)
三、计划目标和方针政策	(10)
(一) “九五”计划目标和 2010 年远景目标	(10)
(二) 环境保护的方针政策	(12)
四、“九五”环境保护主要任务和计划指标	(13)
(一) 综合计划指标	(13)
(二) 工业污染防治	(14)
(三) 城市环境保护	(23)
(四) 生态环境保护	(26)

(五) 海洋环境保护	(33)
(六) 重点流域和地区环境保护	(35)
(七) 全球环境保护	(38)
(八) 加强能力建设, 提高管理水平	(40)
(九) 实施《污染物排放总量控制计划》	(42)
(十) 实施《中国跨世纪绿色工程规划》	(43)
五、环境保护投资	(44)
(一) “九五”期间污染治理投资需求	(44)
(二) “九五”期间污染治理投资来源分析	(45)
(三) “九五”期间国家环境监督管理能力建设 投资需求	(46)
六、主要保证措施	(46)
(一) 实施环境与发展综合决策, 推进经济增长方式的根本性转变	(46)
(二) 完善环境法制建设, 建立社会主义市场经济体制下的环境保护新秩序	(47)
(三) 把环境保护计划纳入国民经济和社会发展规划, 逐步增加并确保环境保护投入 ..	(48)
(四) 加强政府的环境保护职能, 强化环境管理	(49)
(五) 推进科技进步, 发展环保产业	(50)
(六) 深入开展环境宣传教育, 广泛动员公众参与环境保护	(52)
(七) 积极开展国际合作, 引进环保技术和资金	(54)
附件 1 “九五”期间全国主要污染物排放总量控制计划.....	(56)
附件 2 中国跨世纪绿色工程规划 (第一期)	(64)

1996~2010 年是我国改革开放和社会主义现代化建设事业承前启后、继往开来的重要时期。在跨世纪 15 年经济快速增长的同时，继续深入贯彻环境保护这项基本国策，保护和改善环境，走可持续发展之路，是一项重要而艰巨的任务。

一、我国环境保护工作的进展

改革开放以来，在党和国家的重视下，我国环境保护工作取得了明显进展，初步走出了一条适合中国国情的环境保护道路。

（一）确立了环境保护基本国策地位

1983 年国务院召开的第二次全国环境保护会议宣布，把环境保护作为我国的一项基本国策。经过 10 多年来的广泛宣传，环境保护这项基本国策日益深入人心，在各级政府工作中逐步得到贯彻，已成为我国协调经济、环境、资源与人口关系的基本政策。

（二）明确了大政方针和可持续发展战略

在社会主义现代化建设过程中，我国注意正确处理环境保护与经济发展的关系，坚持环境与经济协调发展的思想，制定了“经济建设、城乡建设、环境建设同步规划、同步实施、同步发展，实现经济效益、社会效益、环境效益相统一”的指导方针和“预防为主，防治结合”、“污染者负担”、“强化环境管理”等各项政策。1992 年联合国环境与发展大会之后，我国率先提出了《环境与发展十大对策》，制定了《中国 21 世纪议程》、《中国环境保护行动计划》等纲领性文件。实施可持续发展战略已成为国民经济和社会发展的基本指导方针。

(三) 基本形成了具有中国特色的环境保护法规体系

到 1995 年底，我国相继颁布了《环境保护法》等 5 部专门的环境法律和 8 部与环境相关的资源法律；发布了 20 多项环境法规和 364 项环境标准；地方政府也颁布了 600 多项环境法规。1993 年以来，连续 4 年都在全国范围内开展环保执法检查，取得了显著成效，执法力度逐步加大。

(四) 初步建立了基本完善的环境管理体系

经过 16 年的努力，在全国范围内初步建立起环境保护部门统一监督管理、各有关部门分工负责的环境管理体制以及相应的环境监测、监理、统计、科研、宣传、教育体系。环保系统职工人数达到 8.8 万人。大中型企业普遍设置了环保机构和人员。全国普遍实行了环境影响评价、“三同时”、排污收费等一系列适合国情的环境管理制度。

(五) 工业污染防治和城市环境综合整治成效显著

“八五”期间，新增工业废水处理能力 6 468 万吨/日，工业废气处理能力标准状态下 107 亿米³/时，城市污水集中处理能力 310 万吨/日。到 1995 年底，县以上企业工业废水处理率达到 76.8%，工业废气处理率达到 80.9%，工业固体废物综合利用率达到 43%；城市居民燃气普及率达到 68.4%，北方采暖城市集中供热面积达到 6 亿米²。改革开放 16 年来，国民生产总值翻了两番，但是污染物排放的增长速度明显低于经济增长速度，一些地区和城市的部分环境质量指标基本保持稳定，有的

还在一定程度上有所改善。

（六）生态建设和自然保护取得较大进展

全国人工造林保存面积 3 425 万公顷，居世界首位；森林覆盖率由 80 年代初的 12% 上升到 13.92%，并且实现了森林面积和蓄积量双增长的历史性突破。10% 的沙漠化土地得到治理，治理水土流失面积 6 000 万公顷。建成各种类型自然保护区 799 处，面积 7 185 万公顷，占国土总面积的 7.2%；建立珍稀濒危物种繁育基地 200 多处。生态农业试点扩大到 2 000 多处，有 7 处获联合国环境署授予的“全球 500 佳”称号。

（七）环境科技和环保产业发展较快，环境宣传教育常抓不懈

遵循“环境科技为环境保护服务、环境保护依靠科技进步”的方针，组织开展科技攻关，取得了不少成果，一批科研成果和实用技术得到推广应用；初步创立了环境科学学科体系。环保产业从无到有，逐步发展，从业人员已达 188.2 万人，工业产值 110 多亿元，有些产品开始进入国际市场。全国有 140 所高等院校设置了环境专业（系），有 223 个硕士学位授予单位，77 个博士学位授予单位；200 多所中等学校设置环境专业，培养各类环境专业毕业生 2 万多人。中小学广泛开展了环境基础教育。环境宣传逐步深入，全民族环境意识不断提高。

（八）环境外交和国际合作日益活跃

我国积极开展环境外交，参与各项重大的国际环境事务，在国际环境与发展领域中发挥着越来越大的作用，有效地维护了我国和发展中国家的正当权益；签署

并批准了《保护臭氧层维也纳公约》、《联合国气候变化框架公约》、《生物多样性公约》等多项国际环境公约；在全球、区域和双边环境合作中不断取得进展，与 15 个国家签订了环境合作协定或谅解备忘录；开创了环境保护利用外资的新局面，“八五”期间累计利用外资 11.77 亿美元。我国的环境保护成就在国际社会获得广泛积极的评价，先后有 16 个单位和个人被联合国环境署授予“全球 500 佳”称号。

二、我国环境状况和面临的形势

（一）环境污染和生态破坏现状

我国环境保护工作虽然取得了多项进展，但形势仍然非常严峻。从总体上讲，以城市为中心的环境污染仍在发展，并急剧地向农村蔓延；生态破坏的范围在扩大，程度在加剧，环境污染和生态破坏越来越成为影响我国经济和社会发展全局的重要制约因素，成为人民群众日益关注的重要问题。

——水环境质量日益恶化。除部分内陆河流和大型水库外，我国水域普遍受到不同程度的污染，并呈发展趋势。

在全国七大水系和内陆河流例行监测的 110 个国控重点河段中，水质低于《地面水环境质量标准》Ⅲ类水体的河段已占 39%，城市附近水域污染尤为严重。七大水系中，淮河、海河、辽河和松花江水系污染严重，污染事故时有发生。巢湖、滇池、太湖和一些城市湖泊呈富营养化状态。

水资源短缺。全国有 300 多个城市缺水，100 多个城市供水矛盾突出，地下水超采严重，部分水源受到污

染。

近海海域水质恶化日趋明显，重点河口、海湾、港口、大中城市毗连水域的污染比较严重。无机氮和无机磷普遍超标，部分海域油类超标，富营养化现象明显，赤潮频发。重要水域渔业资源遭到破坏，生物种类明显减少。

——大气污染十分严重。我国大气污染属于煤烟型污染，其中以尘和酸雨（二氧化硫）污染危害最大，并呈发展趋势。

城市尘污染。1995 年全国城市大气中总悬浮微粒年均值浓度，北方城市平均 392 微克/米^3 左右，南方城市平均 242 微克/米^3 左右，远超过世界卫生组织规定的 $60 \sim 90 \text{ 微克/米}^3$ 的标准；参加全球大气监测的北京、沈阳、西安、上海、广州 5 个城市的总悬浮微粒指标均属世界尘污染最严重的 10 多个城市之列。全国 600 多个城市中，大气环境质量符合国家一级标准的城市不到 1%。

酸雨污染。我国酸雨污染发展较快，广东、广西、四川盆地和贵州大部分地区形成了华南、西南酸雨区；近年来又逐渐形成了以长沙、南昌为中心的华中酸雨区，其严重程度超过了华南、西南酸雨区；还有以厦门、上海为中心的华东沿海酸雨区和以青岛为中心的北方酸雨区。酸雨区面积已超过国土面积的 29%。酸雨危害越来越严重。

随着城市机动车数量的迅速增加，汽车尾气污染呈发展趋势，城市大气中的氮氧化物浓度逐年递增。

——噪声和固体废物污染亟待解决。全国城市道路交通噪声平均等效声级 71.5 分贝（A）；城市区域环境噪声平均等效声级 57.1 分贝（A）。全国 2/3 的城市居民在噪声超标环境下工作和生活。

工业固体废物产生量（未含乡镇工业）达到每年 6.5 亿吨，累计堆存量 66.4 亿吨，占地 5.5 万公顷。城市生活垃圾以每年 6%~7% 的速度增加，形成围城局面。固体废物扬尘污染大气，渗滤液污染地表水和地下水，堆存物污染农田，造成土壤质量下降，成为重大的环境隐患。

——环境污染从城市向农村扩展。随着乡镇企业的迅猛发展，乡镇企业污染物排放量已占全国污染物排放总量的近 30%，环境污染呈现由城市向农村急速蔓延的趋势。全国 2/3 的河流和 1 000 多万公顷土地受污染，有的地区已经到了非立即治理不可的地步。

——环境地质问题日益突出。随着经济高速增长，对自然资源的过量开发和不合理利用导致生态环境破坏严重，各种环境地质问题加重，地质灾害频繁。城市、矿山、交通干线等环境地质问题突出，地下水超量开采引起水质恶化，滑坡、崩塌、泥石流、地面塌陷、地面沉降、地裂缝等地质灾害呈增多趋势。据估计，每年因自然灾害造成的直接经济损失约占国民生产总值的 3%~5%，受灾人口超过 2 亿，其中地质灾害损失约占 1/4，由人类经济活动形成或诱发的地质灾害数量占地质灾害总数的一半以上。

——植被破坏加剧。我国森林资源相对较少，但森林破坏严重，特别是可供采伐的成熟林和过熟林蓄积量大幅度减少，导致森林资源结构严重失衡，生态功能退化。全国 1/4 的草原（约 9 000 万公顷）在严重退化、沙化、碱化，历史土水草丰美的科尔沁草原、鄂尔多斯草原等由于过牧等多种原因，载畜量下降，草场退化严重。现在仍有一些草原继续被开垦。

——土地荒漠化在发展。我国是全球土地荒漠化严重的国家之一。荒漠化土地面积约占国土面积的 1/3。

由于种种原因，我国的荒漠化仍在扩展。据测算，50~70年代沙化面积每年为1 560公里²，70~80年代扩大到2 100公里²。目前全国受荒漠化影响的人口达4亿，每年因荒漠化造成的经济损失约165~250亿元，严重制约了经济发展和人民生活水平的提高。水土流失严重，建国初期水土流失面积约153万平方公里²，目前水蚀和风蚀面积已达367万平方公里²。水土流失面积、侵蚀强度、危害程度在局部地区仍呈加剧趋势。由于生态系统的严重失调，每年因自然灾害损毁的土地约13万公顷。因矿产资源开发累计破坏土地面积达200万公顷，目前仍以每年4万公顷的速度递增。

——生物多样性不断减少。环境污染和生态破坏导致了动植物生境的破坏，我国有15%~20%的动植物种类受到威胁，高于世界10%~15%的平均水平。在《濒危野生动植物种国际贸易公约》中所列的640个物种中，我国占了156个。乱捕乱杀、滥采滥伐珍稀野生动植物以及侵占或破坏自然保护区的违法行为屡禁不绝。

（二）跨世纪15年我国环境保护面临的形势

1996~2010年，我国经济总量将持续增长、人口继续增加。“九五”期间国民生产总值将以每年8%的速度持续增长；人口以年均10.83%的速度增长，到2000年将达13亿；城市化进程加快，4 000万农民将转向非农业生产。到2000年，实现第二步战略目标，人民生活将达到小康水平。到2010年，国民生产总值比2000年翻一番，综合国力大为增强，人口将达到14亿，人民生活更加宽裕。

经济快速增长，人口持续增加，对本来已遭污染和破坏的环境将带来更大的压力，生态环境问题将更显突出，经济、人口、资源、环境之间的矛盾将更加尖锐，

成为关系经济和社会发展全局的重大问题，突出表现在以下方面。

——我国多年来延续的是以大量消耗资源能源和粗放经营为特征的经济增长方式。实现经济增长方式从粗放型向集约型的根本转变是一个较长的过程。从根本上扭转重经济增长、轻环境保护的倾向还要花很大的力气。

——在建立社会主义市场经济体制的一定时期内，法制有待健全，执法力度有待加强，企业行为有待规范，环境保护将面临许多新问题，难度可能更大。

——人均资源占有量低，特别是北方水资源短缺，中西部生态环境脆弱，全国矿产资源可采储量不足，耕地不断减少，生物资源呈下降趋势，这将更加制约经济的发展。

——以煤炭、石油、电力为主的能源工业和以冶金、建材、化工材料为主的原材料工业的优先发展，加上以煤炭为主的能源结构短期内难以改变，这些构成严重污染环境和破坏生态的潜在威胁。

——科学技术落后造成资源浪费和环境污染，环保产业弱小、技术水平不高，影响污染防治的效果。

——城市化进程加快，基础设施建设缓慢，生活污染负荷大幅度增加，逐步成为污染城市环境的主要污染源。

——乡镇企业高速发展，并从东部向中、西部扩展，形成全方位发展的格局。乡镇企业总体上的技术水平和污染防治能力较低，环境污染出现由点向面发展的趋势。

——环境保护资金渠道不畅、投入不足、欠帐较多，这是实现环境保护目标的主要困难。

——公众对改善生活环境质量的要求不断提高，环

境问题日益成为公众普遍关注的热点之一，成为影响社会稳定的重要隐患。

——全球环境保护活动日益活跃，环境保护越来越成为国际事务的重要内容。中国是二氧化硫和温室气体排放总量居多的国家之一，损耗臭氧层物质的用量也较多，生物多样性不断减少，履行国际环境公约的任务十分繁重。同时，环境保护正在成为国际贸易和投资的重要条件之一，这将给我国对外贸易和国际竞争带来很大的压力。

上述 10 个方面的矛盾对我国环境保护工作提出了比以往更为严峻的挑战。

跨世纪 15 年我国经济和社会的快速发展也将给解决我国环境问题提供前所未有的大好机遇。

——党和国家对环境保护工作高度重视，把生态环境问题列为未来 15 年必须高度重视和下大力气解决的、关系全局的重大问题之一，把经济建设和人口、资源、环境的关系列为正确处理社会主义现代化建设中的若干重大关系之一，把可持续发展作为经济和社会发展的两大基本战略之一，把加强环境保护作为社会发展的一项重要任务。这些都标志着我国的环境保护工作将进入一个新时期。

——经济体制和经济增长方式的两个根本性转变是实现今后 15 年奋斗目标的关键，将对保护环境发挥重大的推动作用，有利于合理配置资源，有利于推行清洁生产，有利于减轻经济增长对环境的压力，有利于促进环境与经济的协调发展。

——社会主义法制建设的不断加强，将进一步带动环境法制建设，促进环境法律体系的完善和执法力度的加大，从而使环境监督管理得到加强。

——国民经济的持续、快速、健康发展，综合国力的

逐步增强,人民生活水平的不断提高,有可能较多地增加用于环保的投入。

——科学技术水平的提高将促进环保产业技术和装备水平的提高,为改善环境提供经济而高效的技术和装备。

——全民族环境意识的提高将推动公众广泛地参与环境监督,逐步形成人人自觉保护环境的社会风尚。

——国际环境合作日益加强对我国是一个有力的促进,国际金融机构和发达国家贷款向环境保护倾斜正是积极利用外资的有利时机。

我国环境保护面临的形势是:挑战与机遇共存,忧患与希望同在。我们必须抓住时机,向环境污染和生态破坏宣战,促进环境与经济、社会协调发展,使我国的环境状况能够真正同人民生活达到小康乃至更加宽裕的水平相适应。

三、计划目标和方针政策

(一)“九五”计划目标和 2010 年远景目标

跨世纪 15 年我国环境保护分阶段的目标是:

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。

——工业废水中的氰化物、砷、重金属等有害物质排放总量和工业固体废物排放总量比“八五”末有所减少,烟尘、工业粉尘和废水中的化学需氧量、石油类等污染物排放总量与“八五”末基本持平或略有增加,二氧化硫综