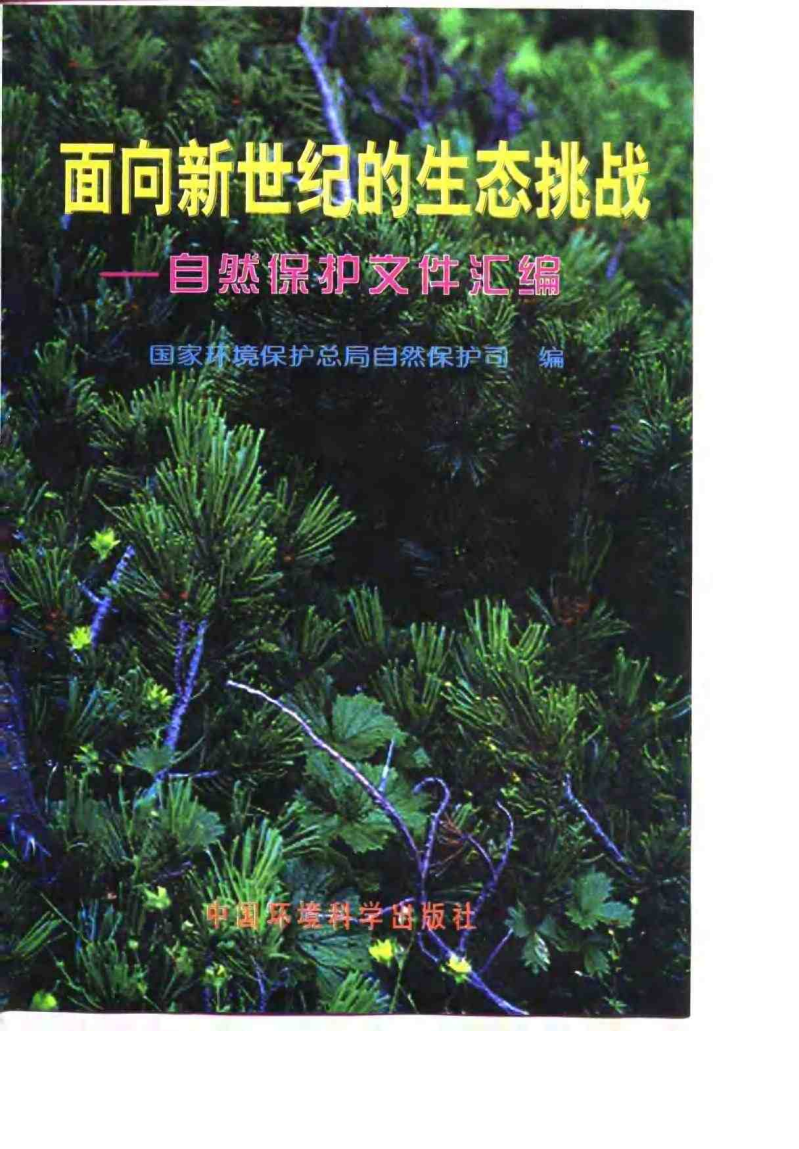




面向新世纪的生态挑战

——自然保护文件汇编

国家环境保护总局自然保护司 编

中国环境科学出版社

面向新世纪的生态挑战

——自然保护文件汇编

国家环境保护总局自然保护司 编

主编：杨朝飞

编委：庄国泰

董志刚

崔书红

中国环境科学出版社

· 北 京 ·

内 容 简 介

本书汇编了第二次全国自然保护工作会议文件,并选编了1993~1997年国家环境保护总局颁发的有关生态环境保护文件和重要调研报告。

本书对自然保护工作具有较强的指导性、实用性,同时具有收藏价值。

本书可供各级党政领导、管理干部和科技干部以及关心中国自然保护事业的各界人士阅读、参考。

图书在版编目(CIP)数据

面向新世纪的生态挑战:自然保护文件汇编/国家环境保护总局自然保护司编. —北京:中国环境科学出版社, 1998.6

ISBN 7-80135-458-3

I. 开… II. 国… III. 自然保护-文件-中国-汇编 IV. X-01

中国版本图书馆CIP数据核字(98)第04349号

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)

中国科学院印刷厂印刷

各地新华书店经售

1998年5月第 一 版 开本 787×1092 1/16

1998年5月第一次印刷 印张 27 1/2

印数 1—1000 字数 649 千字

定价: 65.00 元

目 录

第一部分 第二次全国自然保护工作会议文件

致第二次全国自然保护工作会议的贺信	宋 健 (3)
转变观念 抓住重点 努力开创自然保护工作的新局面	解振华 (4)
奋发图强 再接再厉 把自然保护工作推向前进	王五庆 (12)
国家环境保护局关于加强生态保护工作的意见	(27)
依靠科技进步 促进自然保护工作	卢良恕 (30)
加强生态建设 做好辽宁的自然保护工作	赵新良 (33)
改善城市生态 提高大连的环境价值	薄熙来 (35)
以可持续发展战略为中心 不断开创自然保护工作新局面	黑龙江省环境保护局 (37)
加强自然保护工作 促进可持续发展战略的实施	辽宁省环境保护局 (42)
加强自然资源开发建设项目的的环境管理 保护和改善生态环境	广西壮族自治区环境保护局 (47)
重视矿产资源开发过程的生态环境保护 促进经济持续发展	陕西省环境保护局 (51)
抢抓机遇下决心关停取缔“15小” 瞄准契机猛促乡镇企业实施两个根本转变	河北省环境保护局 (55)
总结经验 开拓进取 把云南生物多样性保护和自然保护区工作推上新台阶	云南省环境保护局 (58)
努力开创农村生态环境保护工作新局面	浙江省环境保护局 (63)
贯彻实施海洋环境保护法 加强综合环境管理	天津市环境保护局 (67)
依靠科学进步 促进自然保护工作再上新台阶	国家环保局南京环境科学研究所 (71)

第二部分 调研报告

自然保护立法若干问题研究	(77)
外国自然保护立法与管理体制若干问题的研究	(93)
矿区生态环境恢复治理的管理办法研究	(104)
让“粮仓”持续发展——三江平原湿地开发与保护考察报告	(132)
旅游区环境现状和管理对策	(136)
逐步建立我国生态环境补偿机制 促进环境保护	
——福建省生态环境补偿费征收情况报告	(140)
关于贯彻执行《国务院关于环境保护若干问题的决定》取缔、	
关停 15 种污染严重企业的情况报告	(145)
控制乡镇工业污染蔓延是确保 2000 年环境保护目标实现的关键之一	(151)
关于对全国乡镇工业污染控制的重点行业进行环保执法检查的总结报告	(156)

碱法草浆造纸污染防治调研报告	(162)
《生物多样性公约》履约情况报告	(172)
《中华人民共和国海洋环境保护法》实施情况总结	(179)
关于我国拆船行业污染防治情况的报告	(191)
全国沿海地区入海污染源调查报告	(197)
我国有机食品的开发	(208)
接发菜问题调研工作报告	(214)
中国的荒漠化及其防治对策	(224)
黄河断流影响及其对策调研报告	(229)

第三部分 重要文件

关于进一步明确环保补助资金使用范围的通知 环然 [1993] 098 号	(249)
关于加强湿地生态保护工作的通知 环然 [1994] 184 号	(250)
关于印发全国自然保护海洋环境保护处长会议文件的通知 环然 [1994] 240 号	(252)
关于在农村环境保护工作中推行目标责任制的通知 环然 [1994] 303 号	(272)
关于发布国家重点保护湿地名录 (第一批) 的通知 环然 [1994] 573 号	(298)
关于加强自然资源开发建设项目的生态环境管理的通知 环然 [1994] 664 号	(300)
关于印发全国生态环境补偿费试点工作研讨会会议文件的通知 环然生 [1995] 002 号	(301)
关于转发广西壮族自治区环境保护局“关于我区各森林公园必须执行环境影响 报告书审批制度的通知”的通知 环然生 [1995] 013 号	(319)
关于印发杨朝飞司长在全国生态示范区建设工作研讨会上讲话的通知 环然生 [1995] 018 号	(321)
关于开展全国生态示范区建设试点工作的通知 环然 [1995] 444 号	(337)
关于加强旅游区环境保护工作的通知 环法 [1995] 462 号	(349)
关于批转《有机 (天然) 食品标志管理章程》(试行) 和《有机 (天然) 食品生产 和加工技术规范》的通知 环然 [1995] 659 号	(351)
关于批准北京市平谷县等地为全国生态示范区建设试点地区的通知 环然 [1996] 179 号	(376)
关于印发全国自然保护区处长会议纪要的通知 环办然字 [1996] 015 号	(378)
关于印发生态示范区建设规划编制导则 (试行) 的通知 环办然字 [1996] 046 号	(406)
关于批准河北省围场县等地为全国生态示范区建设第二批试点地区的通知 环然 [1997] 078 号	(412)
关于印发太湖、滇池、巢湖流域生态保护“九五”行动计划编制工作研讨会文件 的通知 环然生 [1997] 005 号	(414)
关于转发广西壮族自治区环境保护局“贯彻自治区人民政府办公厅转发自治区 环保局、黄金局关于加强我区黄金采选业环境管理工作意见的函”的通知	

环然生 [1997] 017 号	(424)
关于增加和调整全国生态示范区建设第二批试点地区的通知	
环然 [1997] 320 号	(428)
关于转发安徽省风景名胜区环境管理实行定量考核通知的通知	
环然发 [1997] 44 号	(429)

第二次全国自然保护工作会议文件

第一部分

宋健同志致第二次 全国自然保护工作会议的贺信

欣悉第二次全国自然保护工作会议在大连市召开，谨向全体会议代表表示热烈的祝贺，并请你们转达我对全国自然保护工作者的问候。自然保护是一项影响深远、福泽子孙的千秋大业。大家工作很辛苦，也很光荣。

中国党和政府十分重视环境保护。多年来，在各级政府的领导下，在各有关部门的不懈努力和全社会的大力支持与积极参与下，自然保护取得了很大成绩。自然保护区面积逐年增加，森林覆盖率不断提高，局部水土流失得到控制，农村生态建设也取得了显著成效。但是，我们也应当看到，目前我国生态环境形势仍然十分严峻，有些地方土地资源和水资源仍继续遭到破坏、生物多样性在衰减、有些农村污染和生态破坏呈加剧趋势，这些已成为这些地方现代化建设的制约因素，危及未来的可持续发展。

我们一定要按照党中央的方针，从根本上转变发展的思路和经济增长的方式，走可持续发展的道路。使社会经济的发展建立在环境和资源可承载的基础之上，促进资源的合理开发和永续利用。各级党委和政府一定要认真学习、领会和贯彻江泽民主席在第四次全国环境保护大会上提出的：“在加快发展中决不能以浪费资源和牺牲环境为代价。任何地方的经济发展都要注重提高质量和效益，注重优化结构，都要坚持以生态环境良性循环为基础，这样的发展才是健康的和可持续发展的。”

各级政府、各部门一定要按照这一方针，严格要求本地区或本部门所管辖的一切单位和企业，遵守环境保护和各项自然资源保护的法律法规，在开发利用自然资源的同时，采取有效措施，保护生态环境。

环境保护部门要按照法律赋予的职责和国务院的要求，强化对环境保护的统一监督管理，对一切资源开发建设活动实施严格的环境管理，特别是要把住环境影响评价和“三同时”的关。

自然保护是一项全民的事业。我们要通过开展广泛的普及教育活动，提高全社会保护自然的意识，充分调动各界参与自然保护的积极性，确保自然保护事业不断地向前发展。

最后，预祝会议圆满成功！

转变观念 抓住重点 努力开创自然保护工作的新局面

——解振华局长在第二次全国自然保护工作会议闭幕式上的讲话

(1997 年 7 月 31 日)

同志们：

第二次全国自然保护工作会议就要闭幕了。在开幕式上王玉庆副局长对“八五”以来的自然保护工作进行了全面的总结，对“九五”自然保护工作进行了系统的部署。三天来，大家就如何在新形势下拓展和深化自然保护工作，如何加强自然资源开发与利用的监督管理等问题展开了热烈的讨论。交流了经验，统一了认识，明确了任务。会议开得紧张而富有成效，达到了预期的目的。黑龙江省、陕西省环保局等九个单位的典型发言，集中展示了“八五”期间我国自然保护工作所取得的进展，表现出我国广大自然保护工作者不畏艰难、大胆创新的改革和奉献精神，这些成果既为今后工作的深入发展奠定了良好的基础，也增强了我们实现“九五”环保目标的信心。会上大家还对《国家环保局关于加强生态保护工作的意见》（征求意见稿）提出了很多很好的修改意见，会后国家环保局将根据大家的意见尽快进行修改和发布。我们相信，这次会议将对我国自然保护事业的健康发展和“九五”环保目标的顺利实现产生积极的影响。下面，我谈几点意见。

第一部分 1996 年以来全国环境保护工作的进展

自 1996 年第四次全国环境保护会议以来，我国环境保护工作又取得了许多新的进展，大致有如下 15 个方面：

1. 党中央召开了计划生育和环境保护工作座谈会，听取了环境保护工作汇报，江泽民总书记和李鹏总理就环境保护问题发表了重要讲话，系统地阐述了环境保护的若干重大理论问题，明确提出了今后一段时期环保工作的主要任务，为进一步做好环保工作奠定了坚实的基础，创造了有利的条件。通过这次会议，环境保护工作又上了一个新的台阶。这项工作是我们今年的头等大事，完成得相当圆满。下一步应当争取每年开一次这样的会，每次都会具体汇报环保工作取得的进展和存在的问题，并实实在在解决一二件突出的重点问题，使我们的工作每年都有新发展，都逐步地深入。

2. 根据国务院决定的要求，截止 1997 年初，全国关停了“15 小”64 000 多家，它的意义不仅在于关闭了小企业，淘汰了技术落后、设备落后、能耗物耗多、环境污染严重的小企业，更重要的在于使环境保护的法律法规深入广大人民群众之心，使大家都知道，环

境保护法也是一部硬法，也要认真贯彻执行。企业违法，也不能生存和发展。从关停“15小”我们想到2000年全国所有的工业污染源都要达标排放。还有三年的期限，希望各省环保局都要抓达标排放这项工作。现在淮河流域四个省把抓达标排放工作，作为工业污染企业的生命线工程，就是说企业能不能达标，决定了企业是否能生存。各个企业把达标排放作为保命工程来抓。总之，这项工作意义相当大，希望大家能把工业污染源达标排放这项工作很好地抓一不。

3. “三湖”“三河”“两区”污染治理防治工作全面展开。国务院将在1997年下半年公布“两区”的划分。“三湖”“三河”除海河外都已开了会，但海河流域的规划、方案正在积极进行中，现已基本完成，协调各个部门之后将报国务院，争取上报之前再开会。海河治理和其他流域的治理不同，其他流域是先开会后制定规划、落实经费，海河流域涉及到八个省，先制订规划、落实措施再开会，开会后马上行动，对海河进行全面治理。

4. 国务院召开了第三次淮河流域水污染防治现场会。淮河流域的水污染防治经过1994~1997年的工作，可以说取得了阶段性的进展。宋健同志在会议期间检查了三个省水污染防治工作情况，特别是工业企业达标排放，听取了四个省政府关于淮河流域水污染防治工作的汇报，国务院各有关部委也都汇报了在淮河流域治理中所做的工作，最后检查了淮河各主要断面和主要污染企业。通过这次会议，进一步增强了大家治淮的信心。淮河流域的污染防治分为二大战役，第一战役为治理工业污染问题，第二战役为治理生活污染问题。第一战役又分几个阶段，第一步是确定了全流域的总量和各个断面的水质标准及应该达到的要求，在这个基础上完成了水污染防治规划，在规划的指导之下首先解决了19个污染严重企业治理问题，要求它们限产、停产或限期治理，限期治理的时间要求到1997年年底，这19个大企业中有的企业污染负荷占所在地区污染负荷的30%，多的占40%。这19个企业完成治理将削减流域污染负荷10%。第二步关停5000吨以下化学制浆造纸设备或造纸厂，山东省提出了要关停10000吨以下的造纸厂，一共关停1111家。第三步在淮河流域共关停取缔了“15小”3972家。经过这几个阶段，使淮河流域COD污染负荷削减25%，日排放废水100吨以上的企业1562家1997年年底要达标排放，这些企业如果能做到达标排放，以及所有的企业包括100吨以下的也能做到达标排放，削减污染负荷又可增加15%，到1997年底工业企业达标排放就可削减污染负荷的40%。第二战役再削减53个城市的生活污水的污染负荷30%，到2000年应该削减污染负荷70%，淮河的水质就能够变清。我们在这次考察中看到了一些河流的重要断面，水质有改变，效果还是不错的，有了较大的变化。应该说，经过几年的治理，淮河流域的水污染防治工作还是取得了很大的进展，如果照此继续加大力度，完成规划规定的目标要求，即干流水质达到3类水，主要支流水质达到4类水还是有可能的。党中央、国务院很重视，从中央财政，或者是政策解决的资金总额达到70多个亿。在淮河进行的是全面的试点，把管理措施、经济政策、法律等所有的手段都用上了，取得经验后，将在各流域全面推开。

5. 大部分省、市都已下达了总量控制计划指标，并采取了积极措施，加以贯彻实施。

6. 全国有28个省、自治区、直辖市，召开了本省的环境保护会议，制定了地方的环境保护工作决定或者实施国务院《决定》的意见。

7. 14个省、自治区、直辖市落实了跨世纪绿色工程规划，纳入了本地区投资计划，现在已落实经费1117亿元。

8. 有26个省、自治区、直辖市建立一级机构，增加了编制，充实了力量，提高了环保

系统监督执法能力。

9. 有 18 个省级财政、计委在“九五”期间增加了环保投入，落实环保专项资金达 26.5 亿元。

10. 1997 年在全国部署了创建环保模范城市活动。这项工作是由自愿的，有条件的城市都可创建。这是在城市环境综合整治定量考核基础上的新发展，使城考工作上了一个新台阶。环保模范城市的实质就是推动和提高城市可持续发展的水平，争取早日使城市的管理与国际接轨。这项工作得到了许多城市的市委、市政府的重视，特别是第一批争取的城市进一步加大了执法和投资的力度，完善城市的基础设施建设和环境整治。

11. 在工业污染防治工作中开展了清洁生产和 ISO 14000 认证工作，进一步规范企业的环境行为，国家已成立了中国环境管理体系认证指导委员会，由国家环保局牵头，有 23 个部门参加。

12. 开展了乡镇企业工业污染的调查。摸清了乡镇工业污染的底数：乡镇企业年均污染负荷占整个污染负荷的 50% 左右，水、气、固废污染负荷不一样，大致为 48%、54%、68% 等。这样为我们进一步加强环境管理、加大环保力度、有针对性地采取措施奠定了较好的基础。

13. 全国进一步开展生态示范区建设试点工作，推动了生态保护与建设和区域可持续发展。大家在讨论中提出应该为这项工作提供必要的示范经费，这个意见很好，我们回去要加以研究落实。

14. 相继召开了污染控制、宣传教育、环境科技和自然保护的工作会议，1997 年年底之前还将相继召开环境监测工作会议、信息工作会议和法制工作会议，进一步部署监测、信息、法制工作，贯彻四次大会精神和落实国务院《决定》，争取实现 2000 年的环境保护目标。

15. 加强了精神文明建设，召开了纪检工作会议和精神文明建设会议的筹备工作会议。为抓好全系统精神文明建设和树立一批典型，准备在年底十五大之后召开环保系统精神文明建设会议，以进一步树立环保队伍形象，提高队伍的素质。

第二部分 关于自然保护工作的几点意见

国家环保局党组在这次会议之前，专门开会研究讨论了如何进一步加强自然保护工作，大家认为近年来环保部门的自然保护工作取得了很大进展，但所面临的形势仍然十分严峻，工作任务艰巨。为此，形成了如下几点意见。

一、认清形势，明确目标

目前，我国的环保形势仍然相当严峻。正像李鹏总理在第四次全国环保会议上所指出的，由于我国工业化和城市化进程的不断加快，对自然资源开发强度的不断加大，加之粗放型的增长方式和较为落后的技术、管理水平，污染物排放量还在不断增加。就全国而言，以城市为中心的环境污染仍在加剧，并向农村蔓延，生态破坏的范围仍在扩大，一些地区环境污染和生态破坏已经阻碍了经济的健康发展，甚至对人民群众的健康构成直接威胁。根据国家环保局和中国科学院所作的一项现状调查表明，我国以水土流失、土地荒漠化、土壤盐渍化、耕地肥力下降、地质灾害等为标志的土壤环境破坏日趋严重；以河流断流、湖泊萎缩、湿地面积骤减、地下水位下降、水质恶化、生态功能退化为主的水环境

破坏不断加剧；同时森林资源衰退、草原严重退化、野生动植物资源减少以及农药、化肥过量使用所导致的农村环境质量退化等生态问题也非常突出。由于水土流失，全国每年损失表土近 50 亿吨，每年因次生盐渍化废弃的灌溉土地达 20 万～30 万公顷，1995 年黄河断流长达 120 多天，断流长度 670 多公里，号称“千湖之省”的湖北，现在只剩下湖泊 236 个，面积由原来的 83 万公顷减至 23 万公顷，全国有 1/3 的草场存在不同程度的退化，濒危动、植物种达 1 400 多个。可以断言，若不尽快采取有效措施，生态环境恶化不仅会阻碍经济社会的可持续发展，而且会危及国家的安全和民族的生存。

从国家和人民长远利益出发，从国民经济和社会可持续发展的战略需要出发，我国《国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》将“九五”环境保护目标确定为：到“2000 年，力争使环境污染和生态破坏加剧的趋势得到基本控制，部分城市和环境地区的环境质量有所改善”。根据这一目标，自然保护工作的奋斗目标是非常明确的，即“力争使生态破坏加剧的趋势得到基本控制，部分地区的生态环境质量有所改善”。客观地讲，目前我国自然保护的力量还比较薄弱，在法律法规的健全、监督管理制度的建设和科技力量的支持等方面，与实现上述目标的要求相比，还有相当大的差距。自然保护的任务十分艰巨。但是，只要我们紧紧抓住当前环保工作的大好机遇，将自然保护工作摆到与污染防治工作同等重要的位置，扎实工作，奋发进取，不折不扣地履行党和国家赋予我们统一监督管理环境的职责，就一定能够大有作为，为扭转生态破坏加剧的趋势，为“九五”环保目标的顺利实现做出积极的贡献。

二、树立大环境观念，将自然保护融入可持续发展的伟大实践之中

当代自然科学和社会科学理论以及人类大量的实践一再表明，自然环境是人类生存、经济发展和社会进步的基础，离开自然生态的可持续发展，经济和社会的可持续发展就会成为空谈。工业污染防治和城市环境保护主要解决“点”上的环境问题，大面积上的生态平衡的维护和整个环境质量的改善还有赖于强有力的自然保护工作。自然保护工作是环境保护一个重要的方面，是实施可持续发展战略的基础性工作。时代要求我们必须牢固树立大环境的观念，把自然生态保护工作上升到实现可持续发展战略的高度来对待，深刻认识加强自然保护工作的重大意义。

第一，自然保护是实施可持续发展战略的重要内容。自然生态平衡是经济社会发展的基础和前提，破坏了自然的再生产能力，经济的再生产也就无法维持。自然保护的目的是要保护自然生态平衡，保证自然资源的永续利用，从而确保经济社会的可持续发展有一个良好的物质基础。江泽民总书记在第四次全国环保会议上指出：“任何地方的经济发展都要注重提高质量和效益，注重优化结构，都要坚持以生态环境良性循环为基础，这样的发展才是健康的和可持续发展的。”自然保护工作的目的就是要维护生态环境的良性循环，维持并提高生态系统对人类活动的承载能力。可持续发展战略十分强调人与自然的近期利益与长期利益、局部利益与全局利益的协调和统一，而加强自然保护，在合理利用自然资源的同时，减少开发活动对自然生态的不利影响，让我们在保证当代人发展的同时，拥有优美的生活环境，为子孙后代保留良好的生态环境，这是我们所追求的协调和统一的具体体现。

第二，保护环境就是保护生产力，就是保护发展。江泽民总书记在第四次全国环保会议上所作出的“保护环境的实质就是保护生产力”这一精辟的论断，为我们正确理解保护环境与发展生产力之间的辩证关系指明了方向。例如：在环保与脱贫这一典型问题上，我们认识到，恶劣的生态环境制约着地区的经济发展，是导致贫困的重要因素。据统计，我

国有78%的贫困县分布在土地退化严重、生态环境恶劣的地区。而贫穷落后又是造成生态环境恶化的主要原因。为了生存,当地居民不得不在脆弱的生态环境中、在贫瘠的土地上扩大垦荒耕种,用极其落后的技术设备开发资源。其结果是生态环境的进一步恶化,从而陷入一种越穷越破坏,越破坏越穷困的恶性循环之中。为此,我们明确提出,在这些地区,生态环境的保护和改善必须与经济发展和脱贫致富有机结合起来,以生态保护与建设带动和促进当地经济的发展,通过发展生态经济推动生态保护与建设。这就是我们所强调的“生态脱贫”、“生态致富”。可以说,这是摆脱生态破坏与贫穷落后恶性循环的一条捷径。

第三,自然保护与污染防治工作的有机结合是有效改善环境质量的重要途径。改善环境质量是目前我国实行可持续发展战略的首要任务之一。自然保护与污染防治是环境保护的两大组成部分,两者相互联系又相互制约。严重的环境污染是破坏城市和农村生态环境的一个重要因素,加快污染防治,减少污染物排放量,直接有益于生态环境的恢复和改善。而在污染防治工作中,利用自然的净化能力也已成为治理污染的一项重要手段。利用湿地处理污水,通过绿化减轻大气污染等等,既可以达到治理污染的效果,又可以减少污染治理费用的投入,具有良好的生态和经济效益。对于污染防治费用投入十分有限的我国来说,加强自然保护、提高自然净化能力是一条治理污染的有效途径。

各级环保部门必须要树立大环境的观念,把环境污染防治和自然保护放到同等重要的地位,互相支持,互相促进。切不可只顾环境污染防治而荒废自然保护。如果这样,就有悖于可持续发展战略的原则。可以设想,将来有一天,我国大气和水污染得到了有效的治理,噪声和固体废物得到了有效的控制,城市的环境得到改善。但生态破坏还在继续,土地退化、荒漠蔓延、河流断流、物种锐减,怎么能说环境质量恶化的趋势已经得到基本控制呢?我们应该知道,生态破坏的影响往往比环境污染更为深远,污染治理不易,生态恢复更难。我们必须对自然保护工作给予高度重视,把它摆上重要议事日程。特别是一些资源大省、农业大省和处于生态脆弱地带的省区、市、县,更应该把自然保护工作放到显著的位置。

三、准确定位,规范职能,强化监督,切实履行统一监督管理职责

在讨论中,大家非常关心环保部门与资源管理部门工作关系的问题。实际上,按照环保法律、资源法律和国务院关于部门的工作分工,资源管理部门与环保部门在自然保护职能上的区别是明显的,其工作范围、管理对象有着很大的不同。首先,从管理的角度和目的上看,资源管理部门主要负责其所管辖资源的开发、利用和保护,根本目的是通过生态建设,开发使用和管理自然资源的存量和增量,以期最大限度地发挥它的经济效益和生态效益。而环保部门则从生态平衡的角度监督、管理和保护整个生态环境,根本目的是通过监督管理保护自然生态系统的完整和稳定,以期实现最大的生态效益。其次,从管理的范围和层次上讲,资源管理部门负责单一资源的管理,很难顾及自然环境的有机整体性,容易造成资源开发、利用和保护上的局限性。环保部门则要从整体上考虑生态保护问题,综合分析各种环境要素的变化、各种自然资源开发利用的合理性,并从可持续发展的高度监督管理各种影响自然环境的行为,综合采取维持生态系统整体平衡的对策措施。

从这两个区别,我们可以明确两个基本认识,一是环保部门自然保护工作的主要任务是维护生态平衡,保护好动物、植物、微生物赖以生存的环境,为经济和社会可持续发展提供优良的生态环境;二是环保部门要对各种影响生态环境的资源开发活动和保护实施统一监督管理。李鹏总理在第四次全国环保会议上讲得非常明确,“环境保护部门要依法严格

履行统一监督管理的职责”。这就要求环保部门必须把自然保护职能准确定位在自然资源开发利用和保护的统一监督管理上。任何职能上的偏差，都会延误自然保护事业的发展，影响到“九五”环保目标的实现。

如何加强对自然资源开发活动的监督管理，应该抓住两个关键，一是首先从决策入手，从生态平衡和可持续发展的角度综合考虑各种自然资源开发规划、计划和政策，协同计委、土地等部门确定资源合理开发的深度、广度和保护生态环境的具体措施。这就要做好开发前的环境影响评价。二是严格对自然资源开发过程和结果的监督管理，监督检查开发者是否按规划的要求合理开发利用自然资源，保护工作是否到位，坚决打击破坏自然环境的违法行为。环保部门与资源管理部门分工不同，各有侧重，互相制约，积极合作。加强协调与合作的方式多种多样。例如：环保部门联合财政、地矿、农业、林业等部门开展自然保护区检查；参与地矿、水利部门进行矿业秩序整顿，如“黑三角”问题；针对重点地区的重点生态破坏问题，开展调查研究，提出有分析和对策的调研报告，为各级领导决策提供服务，像国家环保局对三江平原湿地的农业开发问题的调研就引起国务院领导和农业部门的重视。

完成上述任务，需要有一支强有力的自然保护监督管理队伍，并不断地加强和完善其管理能力和工作水平，提高政治素质和业务素质。1993年以来，全国各级环保部门的自然保护机构和队伍建设得到了很大的加强，绝大部分省级环保部门都设立了独立的自然保护机构，增加了编制和人员，这是我们近年来自然保护工作不断取得进展的重要原因，希望这种势头能继续保持下去。当然，还有个别的省，甚至是自然保护任务非常繁重的资源或农业大省，还没有自然保护机构，事实上只有一二个人在搞自然保护，这肯定是不行的，希望尽快得到加强。另一方面，要给自然保护创造条件，提供必要的支持，要在内部理顺关系，充实自然保护的监督管理职能，让他们更好地监督自然资源开发建设活动，协调资源管理部门。同时要在经费安排、法制建设、人员编制、投资计划、国际合作和科研立项上给予适当的倾斜，尽快增强自然保护监督管理能力。这项工作各级环保部门一把手要亲自抓，而且要抓出成效来。

四、明确任务，突出重点，点面结合，务求实效，全面推进自然保护工作

自然保护工作涉及的因素多，范围广，为实现2000年环保目标，“九五”期间应该下力气重点抓好以下几项工作。

1. 积极争取各级政府对自然保护工作的重视和领导。政府重视是推动环保工作的根本动力。正是在国务院和有关地方政府的高度重视和组织下，淮河流域及其他重点流域的水污染治理才取得显著的进展。也正是在中央和有关省区政府的妥善安排下，阿尔金山非法采金问题、晋陕蒙接壤地区的生态破坏问题才得以较快地解决。由于自然保护涉及多种自然因素，不仅仅是环保部门一家的事，要在各级政府的重视和领导下全面地推进。环保部门应该发现问题，要积极开展调查研究，针对自然保护中的现实问题、难点问题，向政府汇报，向领导建议，提出解决问题的综合性建议，制定规范标准并协助有关部门实施。要像水污染治理那样，争取形成政府组织、各部门参与、全社会支持的局面，组织综合性的生态保护工作。黑龙江省、浙江省各市县成立以政府主管领导为首的生态示范区建设领导小组，云南省各级政府加快自然保护法制建设的有益经验值得学习、借鉴。要充分发挥各级政府环境保护委员会对自然保护工作的领导、协调职能，解决一些重大的生态破坏以及政策性问题。

2. 加大监督执法力度, 促使自然资源开发建设活动走上合理、有序的轨道。按照各部门自然保护的职责分工, 各级环保部门要积极参与本地环境与发展综合决策, 对各类重大自然资源开发与生产建设规划、计划和政策进行环境影响评估, 依据可持续发展的需要, 确定开发建设的方向和保护生态环境的要求, 并会同计划部门组织编制生态保护与建设规划, 指导、规范自然资源开发建设活动。要继续严格执行《关于加强自然资源开发建设生态环境管理的通知》, 进一步加强对水利、农业、交通、矿产资源开发、生物资源开发等开发建设项目的环境管理, 抓好环境影响评价工作, 认真执行“三同时”制度。同时, 要不断开拓生态环境管理的新领域, 重点加强农业综合开发、森林采伐及风景名胜区、森林公园等旅游资源开发和自然保护区建设, 动、植物资源开发, 草地和湿地开发等自然资源开发建设活动的环境管理。力争到 2000 年大中型农业综合开发和风景旅游区、森林公园建设、森林采伐与营建项目环评和“三同时”执行率达到 80% 以上。加强对重点区域生态环境的保护, 特别是江河源头区、重要湿地、荒漠绿洲等特殊生态功能区的保护, 严格禁止任何破坏其生态功能的开发建设活动。要重点加强对生态破坏恢复治理的监督检查, 推行生态破坏限期治理制度, 加快生态破坏重点地区的恢复。有针对性地开展专项自然保护执法检查, 督促自然保护法律法规的落实。

3. 抢救性建设一批自然保护区, 保护珍稀、濒危物种, 提高自然保护区管理水平。到 1995 年底, 我国自然保护区数量已达 799 个, 占国上面积的 7.2%, 这一水平已超过世界平均水平。但是由于我国生态环境比较脆弱, 加之严重的环境污染和生态破坏, 相对于维护生态平衡、改善环境质量的要求, 这一水平还远远不够。我国拥有十分丰富的野生动、植物资源, 如果现在不采取措施加以有效保护, 必将对经济和社会发展的潜力构成不利的影响。因此, 现在最为明智的做法是尽快抢救性地兴建一批自然保护区, 争取到 2000 年, 我国自然保护区总数达到 1 000 个, 占国土面积的比例上升到 9%。各级环保部门要根据即将发布的《全国自然保护区发展规划纲要》, 拟定本地自然保护区发展规划, 加快自然保护区建设的速度。对于现有自然保护区, 各级环保部门要加强监督管理, 依法组织对各类自然保护区进行监督检查, 并探索在保护的前提下合理利用自然资源的新路子。国家级自然保护区要做到“一区一章”。同时, 要加快建立自然保护区评审机构, 做好评审工作。各级环保部门要逐步加强对野生动、植物保护的监督, 会同有关部门组织落实《中国生物多样性保护行动计划》。

4. 扩大生态示范区, 促进解决农药、化肥面源污染问题。农村环境保护是自然保护的一个重要组成部分。我国城市化水平比较低, 大多数人仍生活在农村, 农村环境质量的好坏, 直接关系到农村经济的发展和广大农村人民的身体健康。在多年生态农业实践的基础上, 最近, 我们开展了以县域为主的生态示范区建设试点工作。实践证明, 这是促进农村经济发展、改善农村环境、实现农村区域经济和社会可持续发展的一条有效途径。应该认真总结经验, 长期坚持下去。“九五”期间, 国家环保局要抓好 100 个生态示范区建设的试点, 各地也应结合本地特点, 积极开展省级、市级、县级生态示范区建设试点工作。在示范区建设过程中, 要加强监督管理, 制定相应的法规、标准和规范, 同时, 应当积极争取各级财政和计委的支持, 解决必要的启动经费和示范工程的投入问题, 确保这个新生事物的健康发展, 促使我国农村生态环境逐步走上良性循环的轨道。农药、化肥所带来的面源污染目前已成为破坏农村环境的一个重要因素, 甚至对人民群众的健康直接构成威胁。各级环保部门要强化对农药生产、储运、销售和使用等环节的监督管理, 探索降低化学农药

使用量，防治化肥农药污染的有效措施。有关省市环保部门应结合“三河”、“三湖”的水污染防治，积极开展农药、化肥、农用地膜等污染防治工作，有效地减少面源污染，为实现流域水污染防治目标做出贡献。此外，量大且分散的乡镇企业污染源也是威胁农村生态环境的重大因素，这个问题基本属于工业污染防治的范畴，应该按照工业污染防治政策法规的要求，加大防治、关停的力度，不断改善乡镇地区的环境质量。

5. 努力控制近岸海域污染发展，保护海洋生态系统。沿海各级环保部门要严格执行有关环保法律法规，加强对海洋环境保护的统一监督管理，重点搞好近岸海域的污染防治。主要措施有，建立近岸海域环境功能区划管理制度，对海洋环境实行分类管理；逐步实行陆源污染物入海总量控制制度；加强对海岸工程污染海洋的监督管理，“九五”期间海岸工程建设项目环境影响评价和“三同时”制度执行率要达到100%。

6. 我国人为生态破坏的现象比较普遍，有的问题很突出，水土流失、荒漠化、野生动植物减少等问题日益严重。这些严重的生态问题如果得不到有效的遏制，可持续发展战略在我国落实就是一句空话。因此，各级环保部门要积极与林业、水利、地矿、农业等部门一道采取措施，努力控制生态环境恶化的趋势。

同志们：

按照国家跨世纪环保工作总体部署，自然保护工作面临着比以往更加繁重的任务，希望大家再接再厉，开拓进取，为改善生态环境质量，给予子孙后代创造一个优美的自然环境做出我们应有的贡献。

最后，我代表国家环保局向大连市委、市政府对这次会议的大力支持表示衷心的感谢。
谢谢大家！