

# 中国的环境保护

国务院新闻办公室

(1996年6月)

## 前 言

中国是一个发展中国家，目前正面临着发展经济和保护环境的双重任务。从国情出发，中国在全面推进现代化建设的进程中，把环境保护作为一项基本国策，把实现可持续发展作为一个重大战略，在全国范围内开展了大规模的污染防治和生态环境保护。改革开放 18 年来，中国国民生产总值以年均 10% 左右的速度持续增长，而环境质量基本避免了相应恶化的局面。实践表明，中国实行的经济、社会和环境协调发展的方针是有成效的。

作为国际社会的一名成员，中国在致力于保护本国环境的同时，积极参与国际环境事务，努力推进环境保护领域的国际合作，认真履行所承担的国际义务。所有这些，充分反映了中国政府和人民保护全球环境的诚意和决心。

中国为保护环境作出了哪些努力？中国的环境保护状况如何？值此一年一度的“6.5”世界环境日之际，在这里作一介绍。

## 一、实施可持续发展战略的选择

中国现代化建设是在人口基数大，人均资源少，经济发展和科学技术水平都比较落后的条件下进行的。70 年代以来，随着中国人口的增长、经济的发展和人民消费水平的不断提高，使本来就已经短缺的资源和脆弱的环境面临着越来越大的压力。选择一条什么样的发展道路，历史地成为与当代中国人民及其子孙后代生存息息相关的重大问题。

中国政府十分重视因人口增长和经济发展而出现的环境问题，把保护环境作为提高人民生活水平和生活质量的一个重要方面。为了促进经济、社会与环境的协调发展，中国在 80 年代制定并实施了一系列保护环境的方针、政策、法律和措施。

——确立环境保护为中国的一项基本国策。防治环境污染和生态破坏以及合理开发利用自然资源关系到国家的全局利益和长远发展，中国政府坚定不移地贯彻执行环境保护这项基本国策。

——制定经济建设、城乡建设和环境建设同步规划、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，实行“预防为主，防治结合”、“谁污染，谁治理”和“强化环境管理”三大政策。

——颁布实施环境保护的法律法规，把环境保护建立在法制的基础上，不断完善环境法律体系，严格执法程序，加大执法力度，保证环境法律法规的有效实施。

——坚持环境保护纳入国民经济和社会发展规划，实施国家指导下的宏观调控与管理，逐步增加对环境保护的投入，使环境保护与各项建设事业统筹兼顾，协调发展。

——建立健全各级政府的环境保护机构，形成比较完善的环境管理体制，充分发挥环境监督管理的作用。

——加速环境科学技术的进步。加强基础理论研究，组织科技攻关，开发和推广防治环境污染的实用技术，扶植环境保护产业的发展，初步形成了环境保护科研体系。

——开展环境宣传教育，提高全民族的环境意识。广泛进行环境宣传，逐步普及中小学环境教育，发展环境保护在职教育和专业教育，培养环境科学技术和专门人才。

——推进环境保护领域的国际合作。积极发展同世界各国和国际组织在环境与发展方面的交流与合作，认真履行国际环境公约，努力发挥中国在国际环境事务中的作用。

进入 90 年代，国际社会与世界各国在探索解决环境与发展问题的道路上迈出了重要一步。1992 年 6 月，联合国环境与发展大会把可持续发展作为未来共同的发展战略，得到了与会各国政府的普遍赞同。

1992 年 8 月，联合国环境与发展大会之后，中国政府提出了中国环境与发展应采取的十大对策，明确指出走可持续发展道路是当代中国以及未来的必然选择。

1994 年 3 月，中国政府批准发布了《中国 21 世纪议程——中国 21 世纪人口、环境与发展白皮书》，从人口、环境与发展的具体国情出发，提出了中国可持续发展的总体战略、对策以及行动方案。有关部门和地方也分别制定了实施可持续发展战略的行动计划。

1996 年 3 月，第八届全国人民代表大会第四次会议审议通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》，把实施可持续发展作为现代化建设的一项重大战略，使可持续发展战略在中国经济建设和社会发展过程中得以实施。

## 二、逐步完善的法律体系与管理体制

中国重视环境法制建设，目前已经形成了以《中华人民共和国宪法》为基础，以《中华人民共和国环境保护法》为主体的环境法律体系。

《中华人民共和国宪法》规定：“国家保护和改善生活环境和生态环境，防治污染和其他公害。”“国家保障自然资源的合理利用，保护珍贵的动物和植物。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源。”

《中华人民共和国环境保护法》是中国环境保护的基本法。该法确立了经济建设、社会发展与环境保护协调发展的基本方针，规定了各级政府、一切单位和个人保护环境的权利和义务。

中国针对特定的环境保护对象制定颁布了多项环境保护专门法以及与环境保护相关的资源法，包括：《水污染防治法》、《大气污染防治法》、《固体废物污染环境防治法》、《海洋环境保护法》、《森林法》、《草原法》、《渔业法》、《矿产资源法》、《土地管理法》、《水法》、《野生动物保护法》、《水土保持法》、《农业法》等。

中国政府还制定了《噪声污染防治条例》、《自然保护区条例》、《放射性同位素与射线装置放射防护条例》、《化学危险品安全管理条例》、《淮河流域水污染防治暂行条例》、《海洋石油勘探开发环境保护管理条例》、《海洋倾废管理条例》、《陆生野生动物保护实施条例》、《风景名胜区管理暂行条例》、《基本农田保护条例》、《城市绿化条例》等 30 多件环境保护行政法规。此外，各有关部门还发布了大量的环境保护行政规章。

中国地方人民代表大会和地方人民政府为实施国家环境保护法律，结合本地区的具体情况，制定和颁布了 600 多项环境保护地方性法规。

环境标准是中国环境法律体系的一个重要组成部分，包括环境质量标准、污染物排放标准、环境基础标准、样品标准和方法标准。环境质量标准、污染物排放标准分为国家标准和地方标准。到 1995 年底，中国颁布了 364 项各类国家环境标准。中国法律规定，环境质量标准和污染物排放标准属于强制性标准，违反强制性环境标准，必须承担相应的法律责任。

在建立健全环境法律体系的过程中，中国把环境执法放在与环境立法同等重要的位置，连续 4 年开展了全国环境执法检查，对污染和破坏环境的行为进行严肃查处，对环境违法犯罪行为进行严厉打击。中国十分重视人民群众和新闻舆论对环境违法行为的监督，开辟了人民群众反映环境问题的渠道，加强了新闻媒介对环境违法行为的揭露和曝光。

应该指出的是，中国的环境法制建设还需要进一步完善，如某些方面存在着立法空白、有些法律的内容需要补充和修改、有法不依、执法不严的现象等。因此，继续加强环境法制建设仍是一项重要的战略任务。

中国同样重视环境管理体制建设，现在已经建立起由全国人民代表大会立法监督，各级政府负责实施，环境保护行政主管部门统一监督管理，各有关部门依照法律规定实施监督管理的体制。

全国人民代表大会设有环境与资源保护委员会，负责组织起草和审议环境与资源保护方面的法律草案并提出报告，监督环境与资源保护方面法律的执行，提出同环境与资源保护问题有关的议案，开展与各国议会之间在环境与资源保护领域的交往。一些省、市人民代表大会也相应设立了环境与资源保护机构。

国务院环境保护委员会由国务院有关部门的领导成员组成，是国务院环境保护工作的议事和协调机构。其主要任务是：研究和审议国家环境保护与经济协调发展的方针、政策和措施，指导并协调解决有关的重大环境问题，监督检查各地区、各部门贯彻执行环境保护法律法规的情况，推动和促进全国环境保护事业的发展。省、市、县人民政府也相应设立了环境保护委员会。

国家环境保护局是国务院环境保护行政主管部门，对全国环境保护工作实施统一监督管理。省、市、县人民政府也相继设立了环境保护行政主管部门，对本辖区的环境保护工作实施统一监督管理。目前，中国县级以上环境保护行政主管部门有 2500 多个，从事环境行政管理、监测、监理、统计、科学研究、宣传教育等的总人数达 8.8 万人。

中国各级政府的综合部门、资源管理部门和工业部门也设立了环境保护机构，负责相应的环境与资源保护工作。中国多数大中型企业也设有环境保护机构，负责本企业的污染防治

以及推行清洁生产。目前，各部门和企业的各类环境保护人员已达 20 多万人。

### 三、工业污染防治和城市环境综合整治

中国政府把工业污染防治作为环境保护工作的重点，经过 20 多年的不懈努力，中国工业污染防治取得了较大进展。

——实现工业污染防治的战略转变。70 年代，中国的工业污染防治主要集中在点源治理上。进入 80 年代，中国通过调整不合理的工业布局、产业结构和产品结构，结合技术改造，强化环境管理等政策和措施，对工业污染进行综合防治。到 90 年代，中国在建立社会主义市场经济体制的过程中，转变传统的发展战略，推行清洁生产，走可持续发展道路。在工业污染防治的指导思想上确立“三个转变”，即：在污染防治基本战略上，从侧重污染的末端治理逐步转变为工业生产全过程控制；在污染物排放控制上，由重浓度控制转变为浓度与总量控制相结合；在污染治理方式上，由重分散的点源治理转变为集中控制与分散治理相结合。

——工业污染防治的政策法规体系初步形成。为有效地防治工业污染，中国政府制定了“预防为主，防治结合”、“谁污染，谁治理”、“强化环境管理”三大环境保护政策，以及资源综合利用政策、结合技术改造防治工业污染政策、城市环境综合整治政策、环保技术政策、环保产业政策等。在颁布的环境保护法律法规中，也对工业污染防治作出了明确规定。各级地方政府结合本地实际情况，制定了地方性的工业污染防治政策。

——企业环境监督管理得到加强。中国政府通过推行环境影响评价和“三同时”（防治环境污染和破坏的设施与生产主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用）制度，对控制新污染源起到了显著作用。全国县以上建设项目环境影响评价率和“三同时”执行率分别达到 60.8% 和 87.3%。到 1995 年底，全国开展排污申报登记的城市有 480 个，企业 7.7 万家；发放排污许可证的城市有 240 个，企业 1.4 万家，发证 1.6 万份。1979 年以来，全国共征收排污费 247 亿元。

——工业污染防治措施逐步完善。一是通过调整产业结构、产品结构和结合技术改造，推行清洁生产，完成了一大批污染治理项目。化工、冶金、轻工、机械、电力、建材等行业积极推行清洁生产，加速技术改造，强制淘汰了一大批污染重、能耗物耗高的设备和产品，使工业生产连年增长，污染物排放量持续下降，效益逐年提高。吉林化学工业公司是一个老企业，多年来，他们依靠科技进步，对资源浪费严重、排污量大的生产装置进行技术改造，从根本上解决了多种化学品的污染。二是结合城市环境综合整治和区域改建，关闭、搬迁、治理了一批污染严重的企业，使部分地区的污染趋势得到缓解。北京市关闭了污染严重的首钢特钢南厂，消除了市区一大污染源。上海市加强苏州河、黄浦江上游和重点城区的污染防治，使部分城区的污染得到了治理。三是加大了污染限期治理的力度。从 1978 年起，国家下达的两批 367 项限期治理项目及地方政府安排的 22 万项限期治理项目已经基本完成。四是污染防治向区域和流域综合整治发展。从 80 年代后期起，中国政府分别对本溪市、包头市大气污染，白洋淀、淮河流域水污染等区域和流域进行综合整治。1995 年中国政府颁布了《淮河流域水污染防治暂行条例》，淮河流域水污染防治工作正在按计划积极推进。五是大力推进节能降耗，提高废气、废水、废渣“三废”处理能力和综合利用率。“八五”期间（1991—1995 年），中国每万元国内生产总值能耗由 1990 年的 5.3 吨标准煤下降到 1995 年的 3.94 吨标准煤，累计节约和少用 3.58 亿吨标准煤，年节能率为 5.8%。1995 年，全国县

以上工业企业废水处理率 76.8%，燃料燃烧废气消烟除尘率 88.2%，生产工艺废气净化处理率 68.9%，工业固体废物综合利用率 43.0%，工业“三废”综合利用产值 190 亿元。太原钢铁公司退休工人李双良，从 1983 年起带领 20 多名老工人用了 10 年时间将一座巨大的渣山削为平地，解决了太原钢铁公司长期以来危害一方的重污染源，使废钢渣得到了综合利用，仅回收废钢铁就达 90 万吨，创造价值 1.6 亿元。

中国是一个以煤为主要能源的国家，全国烟尘排放量的 70%、二氧化硫排放量的 90% 都来自于燃煤，使得工业和人口集中的城市产生了比较严重的大气污染，有些地区和城市还产生了酸雨并呈发展趋势。中国政府已经采取发展洁净煤技术、清洁燃烧技术和征收二氧化硫排污费等政策措施来控制酸雨。中国酸雨问题专家经过多年的研究证明，中国内地排放形成酸雨的污染物主要在境内输送，酸雨主要分布于长江以南、青藏高原以东地区及四川盆地。

中国同其他的发展中国家一样，无论是现在还是到本世纪末，人均能源消费水平和二氧化碳排放量都远远低于世界平均水平。根据《气候变化框架公约》，中国没有限制二氧化碳排放的具体义务，但本着对保护全球气候负责的态度，采取了节约能源与发展能源工业并重的方针，努力提高能源利用效率，积极调整能源结构，大力发展水电，适当发展核电，加强地热、太阳能、风能、海洋能等新能源的研究与开发，以减少温室气体的排放。

改革开放以来，中国国民生产总值翻了两番，污染物排放的增长速度明显低于经济增长速度，部分地区和城市的一些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。但是，中国工业化还处于初级发展阶段，现代化管理水平不高，工业布局 and 产业结构需要进一步调整，技术装备和生产工艺比较落后，因此，防治工业污染仍是中国环境保护的一项艰巨任务。

中国政府历来把城市作为环境保护工作的一个重点。10 多年来，中国加快了城市化进程。1980 年全国城镇人口为 19140 万人，1995 年达到 35171 万人；1980 年全国设市城市 223 个，1995 年增至 640 个；城市化水平由 1980 年的 19.39% 提高到 1995 年的 28.85%。同其他国家一样，中国在城市化进程中也产生了环境污染问题，对此，中国政府采取有力措施加以控制，努力改善城市环境质量。

——编制城市总体规划，调整城市功能布局。到 1995 年底，中国 640 个设市城市都编制了城市总体规划，31559 个建制镇也编制了总体规划。依据《城市规划法》，在编制城市总体规划时，把保护和改善城市生态环境、防治污染和其他公害等环境保护内容纳入城市总体规划。许多城市根据总体规划的要求，在老区改造和新区开发中，按照城市功能分区，调整工业布局，加大工业污染防治力度，改变工厂和居民混杂状况，从生产和生活两个方面控制城市环境污染，建成一大批布局合理、社会服务功能齐全的住宅小区。中国确定了 52 个环境保护重点城市，公布了 99 座国家级历史文化名城予以重点保护。

——加强基础设施建设，提高污染防治能力。目前，全国城市居民用气普及率 68.4%，城市污水集中处理率 20%，城市垃圾粪便无害化率 45.4%，城市建成区的绿化覆盖率 23.8%。在 1994 年，北京市投资 151.3 亿元用于城市基础设施建设，其中 50 多亿元用于环境治理设施建设，先后建成了日处理 50 万吨的高碑店污水处理厂、大型的大屯垃圾转运站和阿苏卫垃圾卫生填埋场，使北京市的环境面貌从总体上有了较大改观。

——开展城市环境综合整治，改善城市环境质量。从 1989 年起，中国政府在全国推行城市环境综合整治定量考核制度，国家和省级政府分别对 37 个重点城市和 330 多个城市进行定量考核。这项制度的实施，加强了各级领导对城市环境保护的责任感，并把定量考核纳入政府工作议事日程，初步形成了市长统一领导、各有关部门分工负责、广大群众积极参与的城市环境综合整治管理体制和运行机制。全国各城市加大环境整治投资，加快建设速度，取得了明显效果。到 1995 年，全国建成烟尘控制区 11333 平方公里，环境噪声达标区 1800 平方公里，增加公共绿地 4.9 亿平方米。杭州市中东河、成都市府南河、天津市海河、上海市苏州河、南京市秦淮河、南通市濠河等一大批城市河道经过大规模的整体改造，使城市水环境状况有所改善。

辽宁省本溪市通过城市环境综合整治和生态建设，使全市污染严重的 21 条“烟龙”、17 股污水、两座废渣山得到治理，建成 220 平方公里的环城森林公园。这座曾经被称为“卫星看不见的城市”环境状况得到明显改善。

#### 四、国土整治与农村环境保护

国土整治是中国实施可持续发展战略的一个组成部分。改革开放以来，中国政府开展了大规模的国土整治。

——国土整治规划工作取得新进展。在国土整治规划工作中，中国政府制定了一批全国及跨省区或重点地区的国土整治规划，如《全国土地利用总体规划纲要》、《全国造林绿化规划纲要》、《全国海洋开发规划》、《全国水土保持规划纲要》、《中国七大江河流域综合规划》、《三峡地区经济发展规划》、《长江三角洲及长江沿江地区经济规划》、《西北地区经济规划要点》、《晋陕蒙接壤地区资源开发与环境保护规划》等。一些省、市也编制或修编了地方国土整治规划和土地利用总体规划。到 1995 年底，省、市(地)、县三级土地利用总体规划编制工作分别完成了 60%、69%和 63%。

——国土整治研究取得多项成果。为配合制定《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》，中国政府从实现经济、社会、人口、资源与环境相互协调和可持续发展出发，组织开展了国土资源开发与环境整治、全国国土总体规划以及矿产资源对国民经济保证程度等重大问题研究，完成了 1996—2010 年全国国土资源开发与环境整治重大问题等专项研究报告，提出了优化国土资源开发与整治总体框架、区域发展战略、国土资源开发布局、国土整治和环境保护目标及对策。

——主要江河湖泊开发整治成效显著。新中国成立以来，中国政府把以防治洪涝为重点的大江大河和主要湖泊的综合开发与整治列为水利建设的重要任务。“八五”期间，对长江中下游、黄河下游、淮河、海河、松花江、辽河、太湖等主要江河湖泊的重要堤防继续进行加高、加固、河道整治和分滞洪区建设，建成和新开工建设一批重要的、具有控制性功能和综合效益的骨干工程。为解决北方地区水资源短缺问题，中国政府积极推进跨流域调水工程的规划和建设工作，1995 年 11 月组织开展了实施南水北调中、东、西线工程的全面论证工作。

三峡工程是治理和开发长江的一项跨世纪宏大工程，建成后可有效地控制长江上游洪水，提高中、下游防洪能力，减免洪涝灾害对生态与环境的破坏。三峡工程利用水能发电，与燃煤电厂相比，可大量地减少污染物的排放。中国政府组织有关专家完成了《长江三峡工程生

态与环境影响及对策的论证报告》，批准了《三峡工程环境影响报告书》。这项工程对生态与环境可能产生的不利影响，中国政府将采取有效措施加以解决。

——全面推进土地保护、开发与整治。为了切实保护好耕地，根据《基本农田保护条例》，全国开展了划定基本农田保护区工作。到1995年底，有2100个县级单位完成了划定任务，70%以上的耕地得到了有效保护。加强了建设用地计划管理，较好地控制了建设用地总量和结构，乱占耕地现象有所好转，1995年，全国各类建设占用耕地比上年下降20.8%。近年来，为了加快防治沙漠化工作的进程，中国政府编制了《1991—2000年全国治沙工程规划要点》，制定10年治理开发666.7万公顷沙漠化土地规划目标，全国防治沙漠化工程的20个重点县、9个试验区、22个示范基地已经纳入国民经济发展计划加以实施。“八五”期间，防治沙漠化工程完成综合治理面积达375.9万公顷。中国政府重视水土保持工作，有效地防治了水土流失，改善了生态环境和农业条件。目前，全国已建立了25片国家级水土流失重点治理区，实施了七大流域水土保持工程，在1万多条水土流失严重的小流域开展了山水田林综合治理。全国累计治理水土流失面积6700万公顷，修建了大批蓄水保土工程，平均每年减少土壤流失量11亿多吨，增加保水能力180亿立方米。黄土高原水土流失综合治理区已累计治理1500万公顷，使30%的水土流失面积得到不同程度的治理，年输入黄河的泥沙减少3亿吨以上。自《土地复垦规定》颁布实施以来，全国多数省、市制定了土地复垦规定实施办法，10多个省、自治区出台了土地复垦资金征收、使用和管理办法，土地复垦成效显著。从1987年到1995年，全国累计开发复垦耕地约350万公顷，其中复垦利用各类废弃土地约60万公顷。1989年开展了全国主要矿产开发省(区)复垦土地试点工作，1995年开始建设3个国家级煤矿塌陷地复垦示范区，制定了全国土地复垦技术标准。江苏省铜山县七年投资5600万元，复垦土地0.66万公顷，实现了复垦与用地的基本平衡。

——抗御自然灾害的能力得到加强。中国人民在长期与自然灾害斗争中积累了丰富的经验，制定了“预防为主，防治结合”、“防救结合”等一系列方针政策。初步建立了防御各种自然灾害的工作体系，形成了一支具有一定实践经验、学科基本配套、门类比较齐全的科研队伍，监测主要自然灾害的台网已初具规模。

中国是一个历史悠久的农业国家，在发展农业生产的过程中，中国政府重视农村环境保护。

——生态农业建设取得成效。中国政府已经把发展生态农业列为实现环境与经济协调发展的重大对策。目前已确定的50个生态农业试点县发挥了良好的示范作用，带动全国10个地区和100多个县的生态农业建设。据统计，生态农业试点县粮食总产量较以前增长15%，亩产增长10%以上，人均收入高于当地平均水平12%。生态农业建设使农业生态环境得到明显改善，荒山荒坡得到治理，森林覆盖率大幅度提高，水土流失有所控制，土壤有机质含量提高，农业生态系统抗灾能力有所增强。与此同时，为促进区域可持续发展，主要以县域为单位的近百个生态示范区建设工作已全面起动。

——农村能源建设有了新进展。开展农村能源建设是保护和改善农村生态环境的一项重要措施。1991年开展的全国百县农村能源综合建设，形成年新增开发1080万吨标准煤和节约1137万吨标准煤的能力。1995年，全国农村开发与推广省柴节煤灶、沼气、太阳能、风能、地热和小水电等技术，形成了年新增和节约8000万吨标准煤的能力，其中建成农用沼气池569万户，推广省柴节煤灶1.7亿户。

——乡镇企业污染防治有所加强。乡镇企业是中国农村经济的坚实支柱和国民经济的重要力量，随着乡镇企业迅速崛起所带来的环境问题也引起中国政府和人民普遍关注。10多年来，乡镇企业的环境管理和污染防治取得了一定成效。东部沿海地区乡镇企业技术与装备水平逐步提高，结合小城镇、乡镇企业小区和经济小区建设，积极推行污染集中控制，取得成效。江苏省张家港市在经济高速发展的情况下，十分注意防止乡镇企业的环境污染，走上了环境与经济协调发展的道路。中西部地区对乡镇企业积极引导、扶持与监督，防止乡镇企业污染的扩散与蔓延。应该指出，乡镇企业的环境保护任务还十分艰巨，中国政府将继续引导乡镇企业健康发展，进一步加强环境管理，以防治和减少环境污染。

——绿色食品和有机食品的开发受到欢迎。为了满足城乡人民对高质量食物日益增长的需求，保护农业自然资源和生态环境，1990年中国有关部门开始开发无污染、安全、优质、营养的“绿色食品”。到1995年底，全国共开发绿色食品产品568个，相当一部分成为名牌产品。绿色食品开发以来，全国有113万公顷土地受到较好保护。1995年，中国有关部门发布了有机（天然）食品标志管理办法，完全不使用化肥和农药的有机（天然）食品已在中国问世。

## 五、生态环境与生物多样性的保护

中国政府把生态环境保护作为环境保护工作的重点，经过长期努力，中国的生态环境保护 and 建设取得了较大成就。

——造林绿化取得成效。中国政府从50年代开始组织开展大规模的植树造林，加强了森林资源培育、保护和管理，在合理利用森林资源方面有了较大进展。改革开放以来，中国造林步伐加快，数量逐年增加，质量不断提高，实现了森林年生长量超过年消耗量，初步扭转了长期以来森林蓄积量持续下降的局面，进入了森林面积和蓄积量“双增长”的阶段。目前，全国森林面积达1.34亿公顷，森林覆盖率上升到13.92%，人工造林保存面积达3379万公顷；全国累计有44亿人次参加全民义务植树运动，义务植树230亿株；先后有12个省（区）基本实现了消灭宜林荒山目标。

中国政府特别重视林业生态工程建设。从1978年起，中国先后确立了以保护和改善自然生态环境、实现资源永续利用为主要目标的十大林业生态工程。这十大林业生态工程是：“三北”（东北西部、华北北部、西北地区）防护林体系工程、长江中上游防护林体系工程、沿海防护林体系工程、平原农田防护林体系工程、太行山绿化工程、防治沙漠化工程、淮河太湖流域综合治理防护林体系工程、珠江流域综合治理防护林体系工程、辽河流域综合治理防护林体系工程、黄河中游防护林体系工程，规划造林总面积1.2亿公顷。目前，“三北”防护林体系工程已经完成一、二期工程，共造林1851万公顷，森林覆盖率由5.05%提高到8.2%，4万多平方公里的“不毛之地”变成了绿色林地，130多万公顷沙地辟为农田、牧场、果园，12%的沙漠化土地得到治理，10%的沙漠化土地得到控制，1100多万公顷农田得到林网保护，893万公顷草场得到恢复，产草量增加20%以上。“三北”地区三分之一县的农业生态环境开始趋向良性循环。长江中上游防护林体系工程7年累计营造林546万公顷；沿海防护林体系工程自1991年全面启动以来，累计营造林160万公顷，1.8万公里的海岸基干林带基本合拢；平原农田防护林体系工程累计有769个县（市）实现了平原绿化，占全国918个平原县的84%；太行山绿化工程自1994年启动以来累计完成营造林102万公顷。这些大规模的林业生态工程建设，使中国相当部分地区的生态环境逐步得到改善。

——草地建设取得阶段性成果。根据《草原法》规定，中国各级政府加强对草地资源的保护与管理，严禁乱垦滥挖滥牧，实行国家、集体、个人相结合的形式，加大了草场建设和治理草地沙化、退化的力度。据统计，全国飞播种草和人工改良草场累计面积达 1175.7 万公顷，草地围栏 833.3 万公顷。国家重点组织开展的 49 个草地牧业综合示范工程取得巨大成效，到 1994 年底，累计完成人工种草 563.8 万公顷，为干旱、荒漠、水土流失严重地区发展畜牧业以及生态环境保护开辟了一条新路。

——海洋环境保护得到加强。中国拥有辽阔的海域，海洋环境保护是中国环境保护工作的一个重要组成部分。目前，中国已颁布了一系列海洋环境保护的法律法规，建立了全国海洋环境监测监视网络，完成了近岸海域环境功能区划，对近岸海域的建设项目、海洋石油勘探开发和海洋倾废活动实施了有效的环境管理，较好地控制了海洋污染和资源破坏，开展了防治赤潮、保护近海渔业资源等工作，到 1995 年底，建立了 14 处各类国家级海洋自然保护区，中国管辖的大部分海域水质及周围海域生态环境基本保持良好状态。

长期以来，中国政府在生物多样性保护方面进行了不懈的努力，制定了《中国自然保护纲要》、《中国生物多样性保护行动计划》，确定了生物多样性保护的方针、战略以及重点领域和优先项目。

中国的生物多样性保护采取就地保护和迁地保护相结合的途径。目前，中国已有 612 种国家级珍稀濒危动植物被列为重点保护对象，其中野生动物 258 个种和种群、植物 354 种；60 多种珍稀濒危野生动物人工繁殖成功；麋鹿、野马、高鼻羚羊等动物经引种繁殖已初步得到恢复。

建立自然保护区是就地保护野生动植物的最有效措施。到 1995 年底，中国已建成类型比较齐全的自然保护区 799 处，面积达 7185 万公顷，约占国土总面积的 7.19%。国家级自然保护区有 99 处，其中加入国际人与生物圈保护区网的自然保护区有 10 处，包括：吉林长白山、四川卧龙、贵州梵净山、湖北神农架、福建武夷山、新疆博格达峰、广东鼎湖山、内蒙古锡林郭勒、江苏盐城和云南西双版纳自然保护区。黑龙江扎龙、吉林向海、江西鄱阳湖、湖南东洞庭湖、青海鸟岛和海南东寨港等 6 处自然保护区被列为国际重要湿地。目前，全国设立风景名胜区 512 处，总面积 960 万公顷，其中国家级风景名胜区 119 处，省级风景名胜区 256 处，市（县）级风景名胜区 137 处。建立森林公园 710 处，其中国家级森林公园 248 处。黄山、武陵源、九寨沟、黄龙等风景名胜区被联合国教科文组织列为世界自然与文化遗产。自然保护区的建立，使一批具有代表性、典型性、科学研究价值的自然生态系统和珍稀濒危物种得到有效保护。

建立动物园、植物园及各种引种繁育中心（基地）是迁地保护野生动植物的有效措施。到 1995 年底，中国共建动物园和公园动物展区 175 个、各种野生动物繁殖中心（场）227 个，建立大型植物园 60 多个、野生植物引种保存基地 255 个，使大熊猫、扬子鳄、中华鲟、白暨豚、东北虎、朱鹮、银杉、珙桐、苏铁、金花茶等珍稀濒危动植物得到保护。此外，中国还建立了 10 多个标本馆，1 个基因库和 2 个野生动物细胞库，为遗传多样性的研究和保存打下良好的基础。中国政府严禁犀牛角、虎骨等的药用和贸易，对乱捕滥猎珍稀野生动物的犯罪行为，实行严厉打击的政策。

中国政府重视家畜禽遗传资源和农作物种质资源保护。中国有家畜禽品种、类群 596 个，其中土著家畜禽品种（类群）占品种总数的 70% 以上。中国政府安排专项保护经费，

对一些濒危和数量急剧下降的家畜禽品种进行优先保护，并建立了 1 座畜禽牧草种质基因库。到 1995 年底，中国已初步形成农作物种质资源保存体系，建成国家级贮存种子长期库及复份库各 1 座，地方中期库 23 座，国家级田间种质圃 25 个，其中试管苗圃种质库 2 个。目前，中国大多数农作物种质资源得到了保护，现已收集到各种农作物种质 33 万份，其中对 30 万份种质材料进行了原份和复份保存。

中国政府十分重视西藏地区的环境保护。现在，西藏地区的环境质量保持了良好状态，大气环境质量达到国家环境质量一级标准，主要江河湖泊水质均优于国家地面水环境质量标准。森林和草原得到了有效保护，森林面积达 717 万公顷，活立木蓄积量 20.84 亿立方米，草原面积达 8207 万公顷，其中可利用草地 7077 万公顷。海拔 4700 米的纳木错“天湖”，成为天鹅、鹭鸶、沙鸥等珍贵水禽的天然栖息地。

从总体上看，中国森林面积少、草场退化、水土流失、土地荒漠化和珍稀濒危野生动植物保护等问题依然存在，因此，进一步加强生态环境与生物多样性的保护仍然是中国政府一项十分重要的任务。

## 六、环境科学技术和环境宣传教育

中国实施“科教兴国”战略，积极推动环境科学技术的发展，取得了初步成效。

——环境科学技术研究领域不断拓展。中国的环境科学技术工作开始于 70 年代，作为科技工作的重要组成部分，环境科学技术工作得到了国家的重视。针对一些重大环境科研课题，中国政府制定了环境保护科研规划和计划，组织力量进行科技攻关。开展了区域环境污染综合防治、环境背景值和环境容量、污染治理技术及全球环境问题的研究。取得了北京市环境污染综合防治研究、大气环境容量研究、全国主要土壤背景值与环境容量研究、酸沉降及其影响和控制技术研究、全球气候变化预测影响和对策研究、洁净煤及大气污染控制技术研究等一大批科技成果。同时，还开展了区域环境影响评价、环境管理与环境经济、环境监测技术及仪器设备、自然生态保护、环境与人体健康等多方面的研究，为环境管理、污染防治和生态保护提供了科学依据和技术支持。

——环境保护科研机构和研究队伍不断壮大。到 1995 年底，全国共建立环境保护科学研究机构 390 个，拥有科技与管理人才 2 万多人，初步形成了由中国科学院、行业主管部门、高等院校和环保部门组成的学科齐全的环境保护科研体系。

——组织环境保护最佳实用技术筛选、评价和推广工作。最佳实用技术的推广是加速环境科技成果转化，形成现实污染防治能力的重要措施。“八五”期间，全国共推荐 1316 项实用技术，筛选出 438 项最佳实用技术，其中 385 项在 14 万个单位得到了应用，减少了“三废”的排放，并取得了良好的经济效益。

——扶植环境保护产业的发展。环保产业是包括技术开发、产品生产、商品流通、资源利用、信息服务及工程承包的新兴产业。中国把环保产业列入优先发展领域，提出了“积极扶植、调整结构、依靠科技、提高质量、面向市场、优质服务”的指导思想，在投资、价格、税收等方面给予优惠政策，鼓励环保产业的发展。1996 年 5 月发布的全国环保产业基本情况调查表明，中国从事环保产业的单位 8651 个，从业人员 188.20 万人，固定资产 450.11 亿元，年生产总值 311.48 亿元，创利润 40.91 亿元。

——环境标志进入实施阶段。1993年3月，中国开始实施环境标志计划，到1996年4月，在11类产品中开展了环境标志认证工作，已有21家企业的35种产品获得了中国环境标志。伴随着环境标志产品进入千家万户，环境标志的社会影响越来越大。

中国政府把搞好环境宣传教育，增强全民族环境意识作为一项战略任务。

——普及环保知识，增强环境意识，逐步形成良好的环境道德风尚。70年代，中国翻译和编写了一批环境保护科普读物，广泛介绍环保知识，起到了很好的启蒙作用。80年代以来，每年的“世界环境日”、“植树节”、“爱鸟周”等，全国各地都组织大规模的宣传活动。近年来，中国新闻媒介进一步加强对环境保护的宣传报道，报纸、电台、电视台经常有大量的环境保护节目，新闻媒介还对一些污染严重的地区和单位进行了报道。从1993年开始，以组织新闻单位采访环境执法情况为主要形式的“中华环保世纪行”活动，在全国引起了巨大的反响，促进了一批重大环境问题的解决。与此同时，各省、市也相继开展了本地区的“世纪行”活动。3年来，全国共有750家新闻单位，1500多名记者参加了采访报道活动，编发各类稿件1万多篇，仅电视新闻就达1600多条。

1983年，中国创办了全球第一家国家级环境保护专业报——《中国环境报》，年发行量近30万份。1980年成立了中国环境科学出版社，到1995年出版各类环境图书860种，500多万册。1990年《中国环境年鉴》出版，并从1994年开始出版英文版。中国还有30多家地方环境报和数百种环境专业期刊。

中国动员全社会广泛参与环境宣传教育活动，近年来，环保部门、教育部门、文化部门、新闻单位、妇女组织、青年组织、科学协会、学会等都组织开展了各具特色的环境宣传教育活动。

——环境专业教育为环保事业输送大批科技与管理人才。中国已有北京大学、清华大学、中国人民大学、北京师范大学、南京大学、同济大学、武汉大学等140所高等院校设置了环境类系或专业，共有本科专业点206个。国务院学位委员会批准环境类51个专业、223个硕士学位授予单位，39个专业、77个博士学位授予单位和若干个博士后流动站。40多所中等专业学校和上百所职业高中也设置了环境专业。20多年来，中国的环境专业教育培养的大批专业人才成为环保领域中一支有生力量。

——环境在职教育提高了环境管理人员的素质。1981年，中国成立了中国环境管理干部学院，对全国环保系统的管理人员进行岗位培训、继续教育和学历教育，到1995年底结业学员5200多人，这些学员经培训后水平有了很大提高，为推动各地环保工作发挥了重要作用。此外，各地区、各有关部门也从工作需要出发，举办了各种类型的环保培训班、研讨班，据统计，10多年来共举办上万次各类培训班，培训人员达40多万人次。

——环境基础教育培养和提高了青少年及儿童的环境意识。近年来，各地普遍开展了中小学和幼儿园的环境教育，培养孩子们从小热爱大自然的优良品质和保护环境的责任感。

中国人口众多，文化教育事业还不够发达，全民族的环境意识有待进一步提高，搞好环境宣传教育是一项长期而艰巨的任务。

## 七、积极推动环境保护领域的国际合作

中国一贯主张：经济发展必须与环境保护相协调；保护环境是全人类的共同任务，但是经济发达国家负有更大的责任；加强国际合作要以尊重国家主权为基础；保护环境和发展离不开世界的和平与稳定；处理环境问题应当兼顾各国现实的实际利益和世界的长远利益。

中国在采取一系列措施解决本国环境问题的同时，积极务实地参与环境保护领域的国际合作，为保护全球环境这一人类共同事业进行了不懈的努力。

中国支持并积极参与联合国系统开展的环境事务。中国是历届联合国环境署的理事国，与联合国环境署进行了卓有成效的合作。中国于 1979 年加入了联合国环境署的“全球环境监测网”、“国际潜在有毒化学品登记中心”和“国际环境情报资料源查询系统”。1987 年，联合国环境署在中国兰州设立了“国际沙漠化治理研究培训中心”总部。在环境署的组织下，中国将防治沙漠化、建设生态农业的经验和技能传授到许多国家。到 1996 年，中国已有 18 个单位和个人被联合国环境署授予“全球 500 佳”称号。中国与联合国开发署、世界银行、亚洲开发银行等国际组织建立了良好的合作关系。目前，中国在《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》多边基金、全球环境基金、世界银行、亚洲开发银行贷款的使用和管理上，已经建立起有效的合作模式，对推动中国的污染防治和环境管理能力建设发挥了积极作用。中国是 1993 年成立的联合国可持续发展委员会的成员国，在这个全球环境与发展领域的高层政治论坛中一直发挥着建设性作用。中国与联合国亚太经社会等组织保持了密切的合作关系，并通过参加东北亚地区环境合作、西北太平洋行动计划、东亚海洋行动计划协调体等，对亚太地区的环境与发展作出了贡献。

中国积极发展环境保护领域的双边合作。10 多年来，中国先后与美国、朝鲜、加拿大、印度、韩国、日本、蒙古、俄罗斯、德国、澳大利亚、乌克兰、芬兰、挪威、丹麦、荷兰等国家签订了环境保护双边合作协定或谅解备忘录。在环境规划与管理、全球环境问题、污染控制与预防、森林和野生动植物保护、海洋环境、气候变化、大气污染、酸雨、污水处理等方面进行了交流与合作，取得了一批重要成果。中国还参加了美国倡议的“有益于环境的全球性学习与观察计划”活动。

中国为进一步加强在环境与发展领域的国际合作，1992 年 4 月成立了“中国环境与发展国际合作委员会”。该委员会由 40 多位中外著名专家和社会知名人士组成，负责向中国政府提出有关咨询意见和建议。该委员会已在能源与环境、生物多样性保护、生态农业建设、资源核算和价格体系、公众参与、环境法律法规等方面提出了具体而有价值的建议，得到中国政府的重视和响应。

中国积极参与筹备并出席了联合国环境与发展大会，为大会的顺利召开作出了努力。中国参加了联合国环境与发展大会的历次筹备会议，在讨论和谈判国际环境公约时发挥了建设性的作用。1991 年 6 月，在北京召开了由中国发起 41 个发展中国家参加的环境与发展部长级会议，会议发表的《北京宣言》阐述了发展中国家在环境与发展问题上的原则立场，对大会筹备作出实质性的贡献。根据联合国环境与发展大会筹委会第一次会议的要求，中国编写了《中华人民共和国环境与发展报告》，全面论述了中国环境与发展现状，提出了中国实现环境与经济协调发展的战略措施，阐明了中国对全球环境问题的原则立场，受到了国际社会的好评。1992 年 6 月，中国国务委员、国务院环境保护委员会主任宋健率领中国政府代表团出席了联合国环境与发展大会，中国总理李鹏出席了大会的首脑会议并发表了重要讲话，提出了加强环境与发展领域国际合作的主张，得到了国际社会的积极评价。李鹏总理还

代表中国政府率先签署了《气候变化框架公约》和《生物多样性公约》，对会议产生了积极的影响。

中国自 1979 年起先后签署了《濒危野生动植物种国际贸易公约》、《国际捕鲸管制公约》、《关于保护臭氧层的维也纳公约》、《关于控制危险废物越境转移及其处置的巴塞尔公约》、《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书（修订本）》、《气候变化框架公约》、《生物多样性公约》、《防治荒漠化公约》、《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》、《1972 年伦敦公约》等一系列国际环境公约和议定书。

中国对已经签署、批准和加入的国际环境公约和协议，一贯严肃认真地履行自己所承担的责任。在《中国 21 世纪议程》的框架指导下，编制了《中国环境保护 21 世纪议程》、《中国生物多样性保护行动计划》、《中国 21 世纪议程林业行动计划》、《中国海洋 21 世纪议程》等重要文件以及国家方案或行动计划，认真履行所承诺的义务。中国政府批准《中国消耗臭氧层物质逐步淘汰国家方案》，提出了淘汰受控物质计划和政策框架，采取措施控制或禁止消耗臭氧层物质的生产和扩大使用。1994 年 7 月，在联合国开发署的支持下，中国政府在北京成功地举办了“中国 21 世纪议程高级国际圆桌会议”，为推动中国的可持续发展作出了贡献。1995 年 11 月，中国发布了《关于坚决严格控制境外废物转移到我国的紧急通知》，1996 年 3 月又颁布了《废物进口环境保护管理暂行规定》，依法防止废物进口污染环境。

## 结束语

中国经过 20 多年的不懈努力，在环境保护方面取得了举世瞩目的成就。但是，中国政府清醒地认识到，中国正处在迅速推进工业化的发展阶段，加上粗放的生产经营方式，资源浪费和环境污染相当严重。随着人口增加和经济发展，这个问题可能更加突出。解决历史遗留的环境问题和控制发展过程中出现的环境问题，仍然是一项长期而艰巨的任务。

在改革开放和现代化建设的进程中，中国将继续认真贯彻执行环境保护基本国策，实施可持续发展战略。“九五”期间(1996—2000 年)，中国政府将实施《中国跨世纪绿色工程计划》等一系列保护环境的重要举措，实现《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》提出的环境保护奋斗目标，力争使环境污染和生态破坏加剧的趋势得到基本控制，部分城市和地区的环境质量有所改善。

人类在解决环境与发展问题上面临的困难还很多，道路还很漫长。中国将一如既往地与世界各国同舟共济、携手合作、积极行动，为保护人类生存的地球环境和共同繁荣而奋斗。

中华人民共和国国务院新闻办公室

一九九六年六月-北京