

再造秀美山川 构建和谐重庆

——建国六十年重庆环境状况分析

1949年11月重庆解放，掀开了重庆环境保护事业新的一页。六十年的峥嵘岁月，重庆市环境保护工作从无到有，从小到大，特别是十一届三中全会以来，在党和国家的高度重视下，重庆市环保工作沐浴着改革开放的春风，不断加强环境保护和生态环境建设，稳步增加污染治理投入，污染急剧恶化的趋势得到基本遏制，环境保护工作取得长足进展，推动着全市经济社会协调、科学、和谐发展。

一、重庆市环境保护事业发展历程回顾

六十年来，重庆市环境保护事业走过的奋斗历程，与中国经济社会发展的轨迹是密不可分的，和全国许多地方一样，经历了萌芽、起步、开拓和飞速发展阶段。

（一）萌芽阶段（1949—1972）

建国初期，由于当时人口相对较少，生产规模不大，所产生的环境问题大多是局部性的生态破坏和环境污染。经济建设与环境保护之间的矛盾尚不突出。

在50年代末至60年代初“大跃进”时期，特别是全民大炼钢铁和大办重工业，造成了比较严重的环境污染和生态破坏。在1966年开始的“文化大革命”中，重庆市政治、经济和社会生活处于动乱之中，环境污染和生态破坏明显加剧。粉碎“四人帮”后，经济社会各项事业快速发展，让人民群众看到了脱贫致富的希望，但在那个由计

划经济向市场经济转型的时期，传统的粗放型增长方式成为经济发展的主导模式，并产生强大的惯性，许多地方的经济增长都是以破坏生态和牺牲环境为代价的。在此期间，经济建设强调数量、忽视质量，片面追求产值，不注意经济效益，导致浪费资源和污染环境；一些新建项目布局不合理；为了解决吃饭问题，部分地区片面强调“以粮为纲”，毁林毁草等问题相当突出。“50 年代淘米洗菜，60 年代洗衣灌溉，70 年代水质变坏，80 年代鱼虾绝代”，就是这一发展方式对环境造成严重后果的真实写照。粗放型增长方式带来严重的环境污染和生态破坏等一系列环境问题，对人民群众的生产生活和经济社会发展的可持续性造成严重威胁和危害。

1972 年 6 月，联合国在瑞典首都斯德哥尔摩召开了第一次人类环境会议。根据周恩来总理的指示，我国政府派代表团参加了会议。通过这次会议，我国高层的决策者开始认识到中国同样存在着严重的环境问题，需要认真对待。

（二）起步阶段（1973—1978）

1973 年 8 月，国务院召开第一次全国环境保护会议，审议通过了“全面规划、合理布局、综合利用、化害为利、依靠群众、大家动手、保护环境、造福人民”的环境保护工作 32 字方针和我国第一个环境保护文件——《关于保护和改善环境的若干规定》。至此，我国环境保护事业开始起步。

1978 年 2 月，全国五届人大一次会议通过的《中华人民共和国宪法》规定：“国家保护环境和自然资源，防治污染和其他公害。”

这是新中国历史上第一次在宪法中对环境保护作出明确规定，为我国环境法制建设和环境保护事业开展奠定了坚实基础。同年 12 月，十一届三中全会的胜利召开，在全党确立了解放思想、实事求是的思想路线，为正确认识我国的环境形势奠定了思想基础。12 月 31 日，中共中央批转了国务院环境保护领导小组的《环境保护工作汇报要点》，第一次以党中央的名义对环境保护工作作出指示。我国环境保护事业迎来了新的曙光。

在党和国家领导人的关怀下，我国的环境保护事业开创起来了，重庆的环境保护工作由此起步。1974 年 11 月，经四川省省委批准，成立了重庆市环境保护局，这是全国第一个正式列入政府编制序列的环保机构。重庆市把环境保护列入重要议事日程，并将之作为经济发展中的一项重要内容开展工作。此后，相继成立了市环境保护监测站、市环境污染检查管理处、市环境科学学会、市环保技术装备服务公司等，各区县也陆续建立了环保机构和监测站，不少大中型企业也根据企业环保的需要建立了相应机构。

这个阶段主要是初步开展环境现状和污染源调查；开展以“三废”治理和综合利用为主要内容的污染防治工作，开始实行“三同时”、污染源限期治理等管理制度；从抓典型着手，开展污染源治理；贯彻以防为主的方针，控制新污染源的产生。

（三）开拓阶段（1979—1990）

十一届三中全会以后，党和国家对环境保护工作给予了高度重视。1979 年 9 月，全国五届人大十一次常委会通过新中国的第一部

环境保护基本法——《中华人民共和国环境保护法（试行）》，我国的环境保护工作开始走上法制化轨道。

1983年12月，国务院召开第二次全国环境保护会议，明确提出环境保护是我国一项基本国策，并制定了我国环境保护事业的战略方针。这次会议在我国环境保护发展史上具有重大意义，标志着中国环境保护工作步入开拓阶段。

相应地，重庆市的环境保护工作迈上了新的发展阶段。这个阶段的主要进展是：人们的环境意识普遍提高，深化了对全市环境问题的认识；把环境管理摆在环保工作的首位，环境管理逐步走上法制轨道；污染控制由分散抓点源治理转向以预测、规划为指导，把综合整治与重点污染源治理结合起来；结合经济体制改革，相应地开展了环境保护体制改革；污染治理进度加快，控制污染的能力明显增强。

（四）飞速发展阶段（20世纪90年代以来）

1992年，我国率先制定了环境与发展十大对策，第一次明确提出转变传统发展模式，走可持续发展道路。1996年《国务院关于环境保护若干问题的决定》，首次把实行主要污染物排放总量控制作为改善环境质量的重要措施。党的十六大把实现经济发展和人口、资源、环境相协调、改善生态环境作为全面建设小康社会四项重要目标之一。党的十六届五中全会将建设资源节约型和环境友好型社会确定为国民经济与社会发展中长期规划的一项战略任务。党的十七大把生态文明首次写入了政治报告，将建设资源节约型、环境友好型社会写入党章，把建设生态文明作为一项战略任务和全面建设小康社会目标首

次明确下来，标志着环境保护作为基本国策和全党意志，进入了国家政治经济社会生活的主干线、主战场、大舞台。

党和国务院对重庆环境保护工作十分重视和关心。《国务院关于推进重庆市统筹城乡改革和发展的若干意见》（国发〔2009〕3号）为全市环境保护工作提出了战略性目标，要求“树立生态立市和环境优先的理念，创新节约资源和保护环境的发展模式，发展循环经济和低碳经济，建设森林城市。保护好三峡库区和长江、嘉陵江、乌江流域的水体和生态环境，建设长江上游生态文明示范区”。国家环保部和市政府正式签署了《重庆市统筹城乡环境保护部市合作协议》，将通过试点示范，全面加快建设全市统筹城乡环境保护试验区，完善环境保护优化经济增长的新机制，创造统筹城乡环境保护的新模式，为探索中国环境保护新道路积累经验，提供借鉴和示范。

这个阶段，重庆市环保工作驶入快车道。特别是直辖以来，重庆遵照中央关于集中精力办好“四件大事”，实现重庆新的振兴的重要指示，认真贯彻落实科学发展观，加强环境保护和生态建设。市委市政府先后提出“造就一个清新、洁净的新重庆”、“让人民群众喝上干净的水、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”、“建设宜居重庆、畅通重庆、森林重庆、平安重庆、健康重庆”的工作目标，将环境保护纳入全市国民经济和社会发展规划，环境保护基本国策地位逐步得到落实和加强。通过一系列举措，全市从重经济增长轻环境保护转变为保护环境与经济增长并重，从环境保护滞后于经济发展转变为环境保护和经济发展同步，从主要用行政办法保护

环境转变为综合运用法律、经济、技术和必要的行政手段解决环境问题，促进经济社会全面、协调、可持续发展。

二、环境保护和生态建设成效显著

近年来，重庆市以主城区大气污染防治和三峡库区水环境保护为重点，以“蓝天”、“碧水”、“绿地”、“宁静”四大行动为抓手，全面推进各项工作。经过全市上下的共同努力，环境质量明显改善，环境保护和生态建设呈现出蓬勃发展的大好局面。

（一）环境污染防治力度逐步加大

1、主要污染物排放总量得到逐步控制

国家“十一五”规划纲要将主要污染物排放总量减少 10%确定为经济社会发展的约束性指标。重庆向国务院作出庄严承诺，到 2010 年末，全市化学需氧量排放总量控制在 23.9 万吨以内，减排率为 11.2%；二氧化硫排放总量控制在 73.7 万吨以内，减排率为 11.9%。

为实现减排目标，重庆市积极推进工程减排，新建脱硫设施，完成脱硫设施改造；狠抓结构减排，淘汰落后产能企业，关停小火电机组，淘汰落后水泥生产线和落后炼钢产能；加强污染治理设施监管，安装并连接入网重点污染源在线监测装置；督促违规项目进行整改，从发展源头控制污染；加强部门协调，出台有利于减排的价格、贸易等政策措施；加强污染减排指标统计和监测体系建设。通过一系列举措，主要污染物排放总量得到初步控制，污染减排取得了实质性进展。2008 年，全市化学需氧量和二氧化硫排放量分别为 24.17 万吨和 78.24 万吨，比 1995 年分别下降 19.1%、17.8%。这是继 2007 年后再

次实现双下降，圆满完成了年度目标任务。

2、工业“三废”治理取得成效

伴随社会经济的发展，作为一个老工业基地，其工业“三废”排放带来的污染问题也愈来愈引起人们的高度重视。经过多年努力，重庆市工业污染防治工作开始从单纯的末端治理向源头控制和生产全过程控制转变。对多数污染严重的老企业特别是大中型企业，利用资源和能源综合处理、加强污染治理工程的建设，清理整顿、取缔关闭违法企业，采取“区域限批”等措施，从发展源头控制污染，减轻对环境的污染程度，实现达标排放，工业企业“三废”治理效率进一步提高。

2008 年全市工业废水排放达标率达到 93.5%，比 2001 年提高了 2.5 个百分点；工业二氧化硫排放达标率为 81.9 %，提高 30.4 个百分点；工业烟尘排放达标率为 90.0%，提高 24.6 个百分点；工业粉尘排放达标率为 94.2%，提高 27.6 个百分点；工业固体废物综合利用率为 79.1%，提高 13.8 个百分点；“三废”综合利用产品产值达 238383 万元，增长 2.2 倍（见表一）。

表一 工业“三废”治理效率

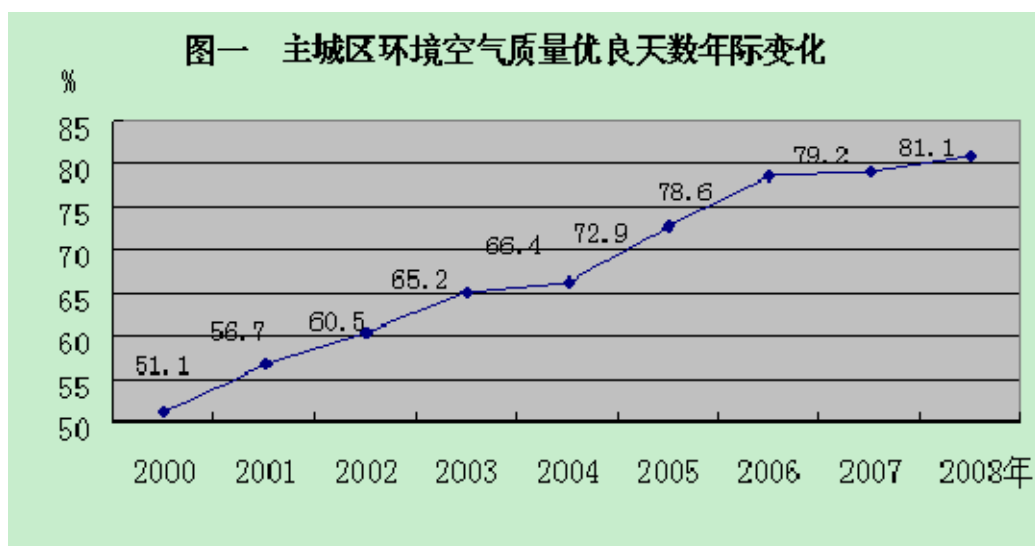
指标	计量单位	2001 年	2002 年	2004 年	2006 年	2008 年
工业废水排放达标率	%	91.0	89.4	93.4	93.9	93.5
工业二氧化硫排放达标率	%	51.5	51.1	73.5	88.1	81.9
工业烟尘排放达标率	%	65.4	71.7	71.1	89.6	90.0
工业粉尘排放达标率	%	66.6	77.0	84.1	89.3	94.2
工业固体废物综合利用率	%	65.3	68.2	70.9	73.7	79.1
“三废”综合利用产品产值	万元	74642	72459	79932	108030	238383

3、空气质量明显改善

重庆解放后，重点发展重工业，大气污染较重。特别是进入 70 年代后，由于全市普遍使用高硫燃煤加上特定的气象条件，导致大气污染极为严重。全市每年有 100 多天是在雾中度过，因此被戴上了“雾都”的帽子，并入围全国十大重污染城市“黑名单”。据《重庆市“七五”环境质量报告书》记载，重庆市是当时国内大气污染最严重的城市之一。

2000 年以来，重庆市按照“循序渐进、分步实施”的原则分阶段实施主城污染企业环保搬迁。2008 年，已完成 63 家污染企业环保搬迁，正在推进重钢集团等 75 家企业环保搬迁。完善联动机制，加强督查督办，控制施工扬尘和道路扬尘污染。继续对主城区 10 蒸吨以下的燃煤设施进行清洁能源改造。全市累计建成烟尘控制区 318 平方公里，主城区全面建成基本无煤区。300 个社区建成无煤社区，覆盖面积 146 平方公里，主城区清洁能源使用率达 94.9%。

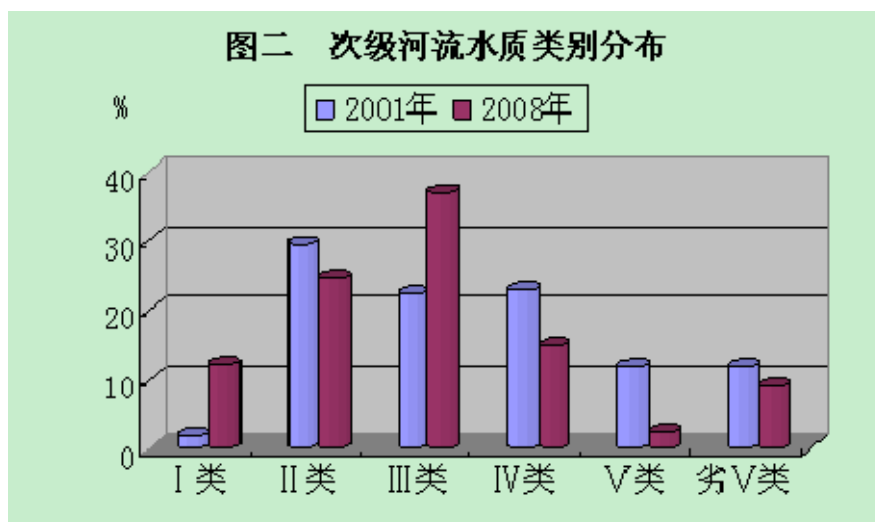
2008 年主城区全年满足环境空气质量优良天数的比例达到 81.1%（297 天），较 2000 年上升 30 个百分点，为开展空气质量日报以来最好水平（见图一）。空气中二氧化硫、二氧化氮和可吸入颗粒物年日均值分别为 0.063 毫克/立方米、0.043 毫克/立方米和 0.106 毫克/立方米，分别比 2000 年降低了 59.6%、17.3%、57.3%。全市大部分区县（自治县）环境质量保持稳定，27 个区县环境空气质量达到国家二级标准，比 2005 年增加 9 个。



4、水环境质量总体较好

长江、嘉陵江以及大量次级河流是重庆市沿岸工农业生产和人民生活的主要水源。70 年代初，随着工业生产的发展和城镇人口不断增长，大量工业废水和生活污水未经处理直接排入水体，绝大多数河流成为藏污纳垢之所。次级河流水质污染逐年加剧，据 1991—1992 年监测结果统计，3/4 以上的河段水质受到不同程度污染，其中Ⅲ类水域 100%受中度以上污染。

2008 年，长江、嘉陵江、乌江重庆段水质保持稳定，21 个监测断面均满足Ⅲ类水质标准。全市 58 条主要次级河流 122 个监测断面中，水质为Ⅰ类、Ⅱ类、Ⅲ类、Ⅳ类、Ⅴ类和劣Ⅴ类的断面分别占 12.3%、24.6%、36.9%、14.7%、2.5%和 9.0%。总体看，其水质较 2001 年有所好转（见图二）。全市 55 个城镇饮用水源地水质总体较好，其水质达标率由 2001 年的 92.9%提升至 2008 年的 100%，提高了 7.1 个百分点。



5、城乡环境治理能力继续增强

重庆刚解放时，工业废弃物产生量不多，由各厂矿自行堆放、倾倒，未作处理。城区粪便由农民入城收集运至乡村作农肥。生活垃圾则由清道夫收集挑往河边堆放或倾入江中。随着现代化进程的加快，工业固体废弃物和居民生活垃圾逐渐增多，因而对江河水源构成了严重污染。

进入七十年代后，重庆逐步开展了对工业固体废弃物和居民生活垃圾的处置和综合利用，取得了一定成效。直辖初期，全市仅有唐家桥污水处理厂和渝北区城南污水处理厂，日处理能力仅 6.80 万吨。全市城市生活垃圾均采用简易填埋方式处理，无害化处理率为 0。

至 2008 年底，重庆市累计建成城市污水处理厂 50 座，日处理能力达 230.50 万吨，完成配套管网建设 1680.98 公里，累计建成小城镇污水处理设施 20 座，日处理能力 5.35 万吨，完成配套管网建设 164.90 公里。继续推进次级河流综合整治，梁滩河、苎溪河水环境综合治理工程已开工。加快建设开县前置坝、奉节县胡家坝消落区示范工程。进一步深化饮用水源保护区范围内排污口的取缔工作，开展了乡镇集

中式饮用水源调查。同年，全市累计建成城市垃圾处理场 32 个、小城镇垃圾处理设施 16 个，日处理能力 10380 吨，城市生活垃圾无害化处理率达 79%。

加强危险废物环境监管，强化固体废物转移联单管理、危险废物经营许可、进口废物环境管理等制度。开展医疗废物申报登记试点和尾矿库专项整治。建成长寿和主城危险废物处置场。完成三峡工程四期蓄水库底废物清理。

声环境质量保持稳定。全面实施“宁静行动”，加强对工业噪声、建筑施工噪声、交通噪声、社会生活噪声的监督管理。坚持开展中高考期间环境噪声综合整治。重庆市新建噪声达标区 92.7 平方公里，累计建成噪声达标区 532.84 平方公里，环境噪声达标区覆盖率达 72.8%。2008 年主城区区域环境噪声平均值和道路交通噪声平均值分别为 54.4 分贝、67.7 分贝，比直辖初分别降低 0.9 分贝和 1.7 分贝。

农村环境综合整治方面，建设一批农村生活垃圾、污水处理示范工程，积极推进社会主义新农村建设；加强畜禽养殖污染防治，开展畜禽养殖污染综合整治；开展生态村、环境优美乡镇、生态示范区等生态示范创建；推进高效生态农业建设，加强农村面源污染防治；加强城镇化进程中的生态环境保护，推进小城镇环保规划的实施；启动库区移民生态家园富民工程。直辖以来，重庆市农村可再生能源利用状况良好。大力发展农村沼气，2008 年实施“一池三改”示范建设 13.03 万户，全市农村沼气池产气总量达 3.02 亿立方米，比直辖初增长 2.3 倍。太阳能热水器面积从 0 到 2.8 万平方米。农村改水受益

率、自来水普及率和卫生厕所普及率逐年提升。2008 年，农村改水受益率、自来水普及率和卫生厕所普及率分别为 97.32%、76.38%、45.70%，比 2000 年分别提高了 5.2、17.1 和 9.8 个百分点，改善和提高了人们的生产生活质量和环境质量。

（二）生态环境保护建设进一步加强

50 年代初，重庆市域内森林面积 42.67 万公顷，森林覆盖率仅为 19.1%，林木蓄积量 4000 万立方米左右。从 1958 年开始的“大跃进”、“全民大炼钢铁”等群众运动，使森林资源遭到严重破坏。60 年代中期，森林覆盖率下降至 7.1%。党的十一届三中全会后，尽管采取了一系列措施植树造林，但截止 1990 年，重庆市森林覆盖率仅为 15.1%，远远低于世界平均水平（世界平均水平为 22%）。

改革开放以来，重庆市委、市政府采取了一系列保护和改善生态环境的重大举措，坚持污染防治与生态保护并重、生态保护与生态建设并举的方针，全面落实“保护优先、预防为主”的方针，积极推进植树造林、水土保持和国土整治等重点生态工程，建立了一批自然保护区、风景名胜区、森林公园和生态示范区。

大力创建国家园林城市，全面推进城市森林工程建设。通过抓重点项目、城市干道绿化和生态林建设，加大园林绿化建设力度，增加城市绿化总量，提升绿化档次和城市景观，基本达到国家园林城市要求。直辖以来，新增城市建成区园林绿地 19427 公顷、公园绿地 9319 公顷，新增城市公园 98 个，人均公园绿地面积增加 8.81 平方米（见表二）。

表二 园林绿化建设

指 标	计量单位	1997 年	2008 年
城市建成区园林绿地	公顷	9432	28859
公园绿地	公顷	1185	10504
城市公园	个	71	169
人均公园绿地	平方米	0.82	9.63

资料来源：《重庆市环境状况公报》。

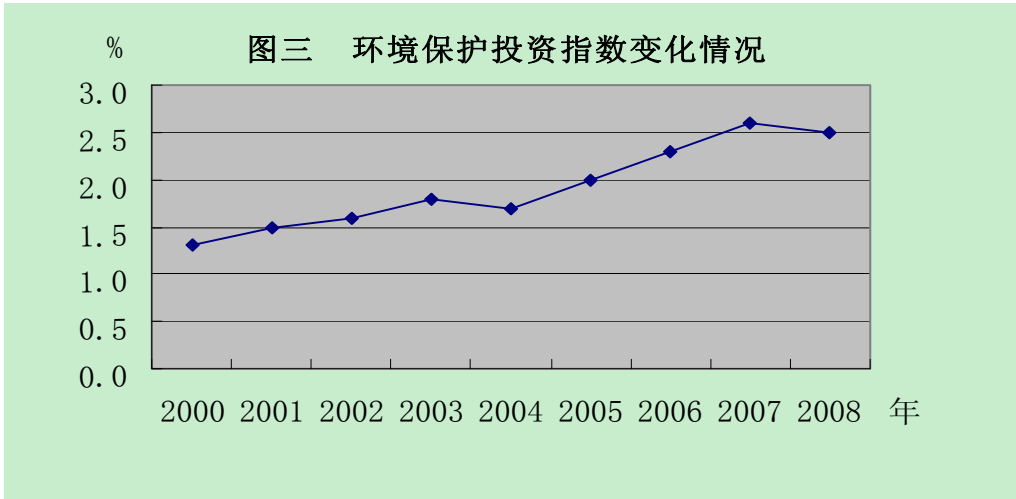
林业生态建设和治理水土流失稳步发展。大力实施“森林工程”，2008 年完成造林 21.47 万公顷、退耕还林 4.33 万公顷。森林面积 280 万公顷，森林覆盖率为 34%。开展天然林资源保护工程，管护森林资源 238.80 万公顷，实施公益林建设 3.67 万公顷。推进天然草原植被恢复与保护、地方优良牧草资源保护、草种繁育基地建设等项目，2008 年末全市种草累计保留面积达 5.70 万公顷。积极开展水土流失综合治理，初步治理水土流失面积 2538.70 平方公里。

自然保护区建设得到加强。重庆市大力保护自然环境和自然资源，拯救濒危的生物物种，维护生态平衡。截止 2008 年底，全市拥有自然保护区总数 52 个，面积 9131.37 平方公里，占全市幅员面积的 11.1%。这些保护区在典型生态系统、珍稀濒危物种及其生存的保护中发挥了重要作用。

（三）环境保护投入稳步增加

改革开放以来，重庆市委、市政府逐年加大对环境污染防治的直接投入，为环境保护提供了重要的物质保障。2008 年，全市环境保护投入 126.42 亿元，占当年 GDP 的 2.5%，环保投入较直辖初增长 9.1 倍，年均以 23.3% 的速度递增（见图三）。其中，城市污水处理厂、垃圾处理场、园林绿化、燃气工程等城市环境基础设施建设投入 78.24

亿元，工业污染源治理投入 27.68 亿元，工业企业污染治理设施运行费用 18.93 亿元，环境管理能力建设投入 1.57 亿元。



资料来源：《重庆市环境状况公报》。

（四）环保领域的国际交流与合作更加广泛

随着环保事业的稳步发展，重庆市在环境保护领域的国际合作与交流异常活跃。积极履行环境保护国际公约。在北碚区开展了全国首个中挪合作 POPs 地方履约能力建设示范项目，继续推动全市企业参与全球温室气体 CDM 交易项目。环境保护外援项目进展顺利。争取到联合国开发计划署/全球环境基金生态补偿示范项目，正式签约启动中国—欧盟生物多样性重庆示范项目，启动持久性有机污染物调查和履行斯德哥尔摩公约项目论证。利用日本政府赠款在万州区和忠县实施小城镇污水处理示范项目。环境保护国际交流日益频繁。举办了“城市发展与环保中德高层论坛”等一系列高规格国际环保交流活动。积极借鉴国外的先进经验，促进全市环境保护事业健康发展。

（五）公民环保意识逐步提高

解放初期，人们的环境保护意识淡薄。在经济起飞的过程中，人

们普遍重视经济发展，轻视环境保护，只考虑生产，不考虑对环境的污染和破坏，过度开发和盲目发展造成环境破坏和环境污染的事例屡见不鲜。

改革开放以来，重庆市环境保护宣传教育取得了丰硕成果，为环境保护工作和可持续发展战略的实施起到了重要作用，全社会环境意识深入人心，公民环境保护意识显著增强。特别是近年来，通过举办“六·五”世界环境日、地球日等环保纪念活动，宣传节能减排，倡导绿色消费，提高全民环境意识。积极开展环境警示教育活动，树立全民环境忧患意识，对提高全社会的环境意识起到了很大的推动作用。通过新闻发布会等多种方式，及时向社会通报环保工作的情况、动向，增大政府管理透明度，公开接受社会监督。充分利用报纸、网站、电视等新闻媒体，弘扬环境文化，曝光环境违法行为。建立和完善环境保护公众参与机制，向人民群众传播、普及环境保护科学知识，积极引导人们告别破坏环境的生活方式，培养与环境友好的消费行为，努力形成保护环境的社会风尚，促进人与自然和谐相处。

经过六十年的不懈努力，重庆市环境保护工作取得了积极进展，但生态环境受到不同程度的破坏，环境污染事故时有发生，控制和减缓环境污染的任务还相当艰巨，环境形势依然十分严峻。实现“十一五”规划纲要提出的有效控制污染物排放目标，尚需付出极大的努力。只要全市上下共同努力，认真贯彻落实科学发展观和胡锦涛总书记“314”总体部署，把环境保护工作放在推动重庆又好又快发展的战略地位，加快经济结构调整，转变经济增长方式，加大节约资源和环

境保护的力度，努力建设资源节约型、环境友好型社会，促进人与自然和谐发展，重庆的环境保护工作一定能取得更加辉煌的成就。

（社科处胡晓霞）