

战略 环境影响评价 案例讲评

(第一辑)

**Comments
on Strategic Environmental
Assessment Cases**

国家环境保护总局环境影响评价管理司 编

中国环境科学出版社

战略环境影响评价案例讲评

(第一辑)

Comments on Strategic Environmental Assessment Cases

国家环境保护总局环境影响评价管理司 编

中国环境科学出版社·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

战略环境影响评价案例讲评. 第一辑 / 国家环境保护总局环境影响评价
管理司编. —北京: 中国环境科学出版社, 2006.11

ISBN 7-80209-414-3

I. 战… II. 国… III. 环境影响—评价—案例—分析—中国 IV. X820.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 132489 号

丛书统筹 黄晓燕
责任编辑 黄晓燕 任海燕 孟业莉 李 力
责任校对 刘凤霞
封面设计 耀午书装
版式设计 郝 明

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>
联系电话: 010-67112765 (总编室)
发行热线: 010-67125803

印 刷 北京东海印刷有限公司
经 销 各地新华书店
版 次 2006 年 11 月第一版
印 次 2006 年 11 月第一次印刷
印 数 1—8 000
开 本 889×1194 1/16
印 张 30
字 数 830 千字
定 价 120.00 元

【版权所有。未经许可, 请勿翻印、转载, 侵权必究】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社更换

战略环评与可持续发展(代序)

18 世纪开始的那场工业革命改变了世界,因那场革命而产生的传统工业化道路却在 20 世纪走到了尽头。2002 年世界首脑会议终于达成共识:经济、社会、环境必须相互协调才能可持续发展。中国已将可持续发展确定为基本战略。中央提出的树立科学发展观、构建和谐社会、建设资源节约型和环境友好型社会等一系列新理念,正是以可持续发展为核心。能否实现可持续发展从理念到行动的转变,决定着中华民族伟大复兴事业的成败。

一、可持续发展呼唤战略环评

20 世纪 60 年代之前,西方社会主流认识也是将单纯的经济增长等同于社会发展,最终导致环境危机全面爆发。为此,西方的环保思想便从“末端治理”、“生产过程控制”过渡到第三阶段,即“源头防治”。这一认识过程是可持续发展理念产生的过程,也是解决环境问题整体战略提出的过程。所谓战略环评,是“从源头和过程控制”战略思想的集中体现,即是对政策、法规、规划、计划的环境资源承载能力进行深入的分析预测和科学评价,并采取预防措施或者其他补救措施,从决策源头防治环境污染和生态破坏。

战略环评制度产生于美国 1969 年的《国家环境政策法》。20 世纪 70 年代中期,欧美其他国家开始将环境影响评价的应用扩展到战略层次。80 年代末,战略环评开始被全世界广泛接受。如今,美国、加拿大、英国、荷兰、丹麦、瑞典、日本、韩国等许多国家已建立了战略环评系统。这些国家的实践表明,战略环评是将可持续发展战略从宏观、抽象概念落实到实际、具体方案的桥梁,是环境与发展综合决策的制度化保障。

在 20 世纪 60 年代,我国正处于十年文革,将当时西方发生的环境公害看成是资本主义制度特有的不治之症。但事实上,我们也一直在模仿着苏联与欧美传统工业发展模式。如今,模仿这一高耗能高污染模式所产生的恶果正在中国重现,一个突出表现就是一些地区的环境污染和生态恶化已经到了相当严重的程度。特别是过去在制定很多规划与决策时没有充分纳入环境因素,使生态环境受到了重大破坏。如一些中西部省区在制定能源、电力、重化工基地建设规划时,并未考虑到发展这些重污染行业将会与当地脆弱的生态环境产生尖锐矛盾,在规划实施时才发现很多地方有限的环境容量和淡水资源根本无法支撑大规模的开发活动,造成了几代人都难以恢复的生态问题。由于众多的规划和政策没有充分

考虑到环境资源的可持续性,致使我国的经济增长在很大程度上仍是拼资源、拼环境的粗放型增长。

历史的教训不能重复,已伤痕累累的生态环境再也经不起破坏与摧残。如果不从各种开发建设活动的源头去预防环境问题的产生,我们将永远陷于防不胜防、治不胜治的恶性循环,并将在未来付出更大的政治成本与经济代价。

解铃还需系铃人。可持续发展的关键在于制订和实施可持续发展战略,而凡可持续发展战略必然包括战略环评。为了真正落实科学发展观,为了真正构建和谐 society,为了真正贯彻可持续发展战略,战略环评必须得以重视,战略环评的理论与技术必须加以研究,战略环评的制度必须付诸实践。

二、规划环评是战略环评的切入点

什么是规划环评?规划环评是在政策法规制定之后,项目实施之前,对有关规划的环境资源承载能力进行科学评价,是战略环评的重要组成部分。战略环评分为法规、政策、规划环评。从理论上讲,政策环评应先行之,区域与行业的规划环评次之,而建设项目的环评则再次之。因为政策环评是真正意义上以主动积极的态度,对人类大规模开发活动进行预先评价,为领导层决策提供更具前瞻性和科学性的依据。但就中国现有国情而言,战略环评的切入点只能在规划环评。2003年9月1日开始实施的《环境影响评价法》(以下简称《环评法》)规定了规划环评,因此在现阶段战略环评主要就是推进规划环评。

相比项目环评,规划环评是我国环境影响评价制度的一次根本性改革。建设项目处于整个决策链(战略、政策、规划、计划、项目)的末端,所以建设项目环评只能补救小范围的环境损害,无法从决策源头上保护环境。规划环评真正实现了从微观到宏观,从尾部到源头,从枝节到主干,从操作到决策的转变和飞跃,其作用主要表现为七个方面:

一是规划环评注重分析规划中对环境资源的需求。环境战略资源有5个,即能源资源、淡水资源、耕地资源、矿产资源、生物资源。中国这5大资源没一样不缺。我国人均耕地资源大约是美国的1/10,加拿大的1/30;人均淡水资源是世界平均水平的1/4。必须通过规划环评来综合分析环境资源对经济社会发展的承载能力,设定开发强度的限制,提出切实可行的应对措施。

二是规划环评最提倡开发活动全过程的循环经济理念。通过规划环评,可以更绿色地设计产业结构,延长产业链条,缩短产业之间的链接缝隙,使产业上下游结合起来,将上游产业的“废物”变成下游产业的原料,“吃干榨尽”,使物质最大限度地转化为财富和价值。

三是规划环评能保证规划与环境政策、法规的协调。通过规划环评能够搭建一个平

台,将社会、经济和环境作为一个整体综合考虑,强调各地和各部门发展规划的协调性、公平性和均衡性,从而减少不同部门和地区间在环境资源方面的矛盾和冲突,打破行业垄断和行政区划,对环境容量与资源总量进行优化配置。

四是规划环评会考虑规划区域内的环境累积影响。在一定区域内,即使每个建设项目环境影响能够做到达标排放,但这些“达标的”、“微小的”影响叠加起来就可能会突破环境容量。通过规划环评,能够把区域排污总量的控制指标落实到具体的规划上,从而将区域发展规模控制在环境容量许可的范围内。

五是规划环评可以提升社会评价的高度。许多规划的实施会导致资源的枯竭与环境的破坏,并进一步带来一系列社会问题,而这些社会问题解决不当又会导致新的环境污染和生态破坏。例如水电建设中产生了大量移民,如果单纯就地后靠发展农业,无疑会加重水土流失。规划环评高度关注因环境问题而引发的社会影响,并提出相应预防措施,可有效减轻不利的社会影响。

六是规划环评能综合考虑间接连带性的环境影响。规划的实施往往会带来很多间接的、连带的环境影响,而这是项目环评所无法顾及的。如高速公路的大量修建必然会刺激汽车制造和石油开发,也必然会带来更多的资源环境问题,这就需要通过高速公路网规划开展环评来预先提出预防不利影响的综合性建议。

七是规划环评会促进政务公开和公众参与。规划环评比项目环评更能为公众提供范围更广、层次更高的平台,使公众能及早地对关涉切身利益的发展规划享有知情权与发言权。这可以有效推进政府决策的民主化与科学化。

三、战略环评必须进入宏观经济决策程序

促进政府决策科学化与民主化,一直是我国行政和政治体制改革的重要内容。战略环评有利于打破部门界限与地区界限,解决条块分割和部门分割的问题,创建更加科学民主的决策机制,变过度开发为适度开发,变无序开发为有序开发,变短期开发为持久开发,最终实现全面协调可持续发展的目标。

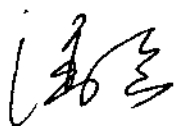
以战略环评推进可持续发展是环保部门的责任,但更是所有决策部门共同的责任。为此,战略环评必须得到相关部门的认同与支持。从美国《国家环境政策法》的实施经验看,有关政府部门对战略环评的态度经历了“坚决抵触”、“部分程度接受”、“全面积极参与”三个阶段。现如今美国所有的政府部门都对战略环评积极支持,他们都认识到可以通过战略环评来完善本部门的政策规划,这既符合本部门利益,也符合国家整体利益。

规划环评作为战略环评的重要组成部分,在中国已实施近两年,进行了很多有益的实

践，取得了一定成绩。可以说，作为落实科学发展观、促进人与自然和谐的重要措施之一，规划环评已经开始逐步进入到宏观经济决策的程序中。但是，开展战略环评的难度也不小。缺乏系统的战略环评理论和技术方法，部门间的合作机制有待完善，技术力量比较薄弱等等。为了使我国的战略环评尽快与国际接轨，从而为国家的可持续发展提供政策与规划上的保障，我们必须以最大的力度、最快的速度推进这项工作。

“前事不忘，后世之师”，人类几千年的发展，用血的代价换来了这样的共识：可持续发展是人类未来发展的共同方向。发展必须要有战略，发展战略必须能够可持续，衡量发展战略是否可持续，战略环境影响评价就是标尺之一。中国的可持续发展目标需要一个个发展战略通过战略环评来落实，中国的经济发展与环境保护的矛盾要靠战略环评来缓解。战略环评需要决策层的重视与支持，需要各部门间的协作与交流，需要公众的参与和监督。这是一个新生而艰巨的事业，期待每个人为之加瓦添砖。

（本文为国家环保总局副局长潘岳于2005年8月在“战略环评与可持续发展”论坛上的演讲，略有改动。）



2006年11月1日

前 言

2003年9月1日起实施的《环境影响评价法》(以下简称《环评法》)确立了规划环评制度,标志着具有中国特色的战略环评制度进入了新的发展阶段。三年多来,我国战略环评的实践虽然取得了一定的进展,但总体上仍然处于起步阶段,还存在着许多制约因素。其中,队伍能力建设滞后,技术力量薄弱的问题已经越来越突出。这个问题如果解决不好,将会极大地制约战略环评的全面推进。

为不断总结战略环评的实践经验,促进技术水平的提高,我们决定编辑出版《战略环境影响评价案例讲评》系列丛书,选取有代表性的案例,邀请相关领域的专家深入讲评,解读其特点、技术创新、实践经验以及不足等,以便管理人员和技术人员尽快熟悉、了解并掌握不同层次、不同领域战略环评的基本特点、工作要求和技術方法等。

作为这套系列丛书的开篇之作,《战略环境影响评价案例讲评》(第一辑)精选了11个典型实例。这些实例覆盖面较广,从层次上看包括了国家和地方两个层面,从行业上看包括了铁路、公路、港口、矿区、流域开发等众多环评工作开展较为广泛的领域,具有较好的代表性。其中,相当一部分实例在我国战略环评发展史上有着开创性、示范性的意义,如《内蒙古自治区国民经济和社会发展“十一五”规划纲要战略环境影响评价》是我国第一个真正意义上的高层次战略环评,《全国林纸一体化工程建设“十五”及2010年专项规划环境影响评价》是《环评法》实施后开展的第一个国家层面的规划环评,《大渡河干流水电规划调整环境影响评价》则是《环评法》实施后开展的一个典型水电梯级开发专项规划环评等。希望丛书的出版能对战略环评的管理和技术人员有所启发,有所借鉴。

本书的编制得到了有关单位及专家的大力支持。为本书提供实例的单位有(排名不分先后):中国环境科学研究院、上海市环境科学研究院、上海船舶运输科学研究所、江苏省环境科学研究院、国电环境保护研究院、中国水电顾问集团成都勘探设计院、内蒙古自治区环境科学研究院、铁道部第四勘察设计院、辽宁省环境科学研究院、河北省冶金能源环保研究所。对本书实例进行讲评的专家有(以姓氏笔画为序):井文涌、王文兴、王国庆、牟广丰、李彦武、朱坦、江家骅、刘钟龄、乔冰、麦方代、林永寿、赵光复、赵仁兴、柴发合、徐鹤、游应天、黄川友、窦贻俭、蔡志洲。

本书由国家环保总局环评司祝兴祥司长、牟广丰巡视员主持编纂和审定。各章编写分

工如下：第一章，李天威、周卫峰；第二章，周卫峰、谢慧；第三章，谢慧、邹萍；第四章，周卫峰、邹萍；第五章，周大杰、刘锋；第六章，李天威、谢慧；第七章，谢慧、刘锋；第八章，周大杰、周卫峰；第九章，谢慧、周大杰；第十章，周大杰、邹萍；第十一章，周卫峰、周大杰。全书由李天威统稿。

案例提供单位、讲评专家和本书的编者同为本书作者。

北京飞燕石化环保科技发展有限公司邹萍同志和中国环境科学出版社李力为本书顺利出版做了大量工作，在此表示衷心感谢。

由于时间仓促，书中难免有不当之处，恳请读者批评指正。

目 录

内蒙古自治区国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要战略环境影响评价	1
全国林纸一体化工程建设“十五”及 2010 年专项规划环境影响评价	45
铁路“十五”规划环境影响评价	64
江苏省沿长江地区火电规划建设项目区域环境影响评价	110
四川省大渡河干流水电规划调整环境影响评价	152
江苏省高速公路网规划环境影响评价	201
上海市城市快速轨道交通近期建设规划环境影响评价	250
营口港总体规划环境影响评价	285
营口市城市总体规划环境影响评价	340
邢台市城市总体规划（2003—2020）环境影响评价	368
内蒙古自治区锡林郭勒盟胜利矿区总体规划环境影响评价	421

内蒙古自治区国民经济和社会发展规划第十一个五年规划纲要战略环境影响评价

1 总论

1.1 任务背景

“十五”以来,内蒙古经济连年快速增长,2001—2004年生产总值年均增长14.4%,在全国位居前列,成了最具经济活力的地区之一。2004年地区生产总值达到2 712亿元,人均11 305元(经济普查调整前)。经济的快速发展,带动了社会的全面进步,使人民生活水平迅速提高,生态环境质量总体得以改善。

从区位上讲,内蒙古横跨西北、华北和东北三大区域,是我国重要的能源、原材料战略基地,是“西电东送”北通道的重要电源基地,也是“西气东输”重要的后备资源基地,更是我国北方重要的生态屏障。因此,内蒙古自治区资源的合理开发和持续利用不仅对内蒙古自治区的可持续发展具有重要意义,而且对全国的持续、稳定、健康发展具有重要作用。

“十一五”期间将是内蒙古经济迅速发展的时期,是全面建设和谐社会和实现小康社会的关键阶段,既是“战略机遇期”,更是“矛盾凸显时期”。粗放型经济增长方式一时还难以根本转变,资源消耗将高速增长,工业污染防治和人民生活环境质量改善的矛盾凸显;城镇化进程继续加快,城市环境改善难度加大;随着农村牧区经济的进一步发展,农村牧区生态环境污染和破坏的程度将可能恶化;如果处理不好经济发展与环境保护的关系,将影响全面建设小康社会目标的顺利实现。

为进一步完善内蒙古自治区国民经济和社会发展规划“十一五”规划纲要(以下简称《纲要》),站在可持续发展战略的高度正确把握内蒙古经济结构以及发展空间布局,统一规划和高效配置基础设施,协调好经济社会发展和生态环境保护的关系,从决策源头控制环境污染。国家环保总局和内蒙古自治

区人民政府决定对《纲要》开展战略环境影响评价,作为政府宏观决策的依据。根据《环境影响评价法》的有关要求,内蒙古人民政府委托中国环境科学研究院承担内蒙古自治区国民经济和社会发展规划第十一个五年规划纲要战略环境影响评价工作。

2006年3月31日,国家环境保护总局在北京主持召开了《内蒙古自治区国民经济和社会发展规划第十一个五年规划纲要战略环境影响评价报告》(以下简称《战略环评报告》)的评审会。

► 专家讲评

内蒙古“十一五”规划纲要战略环评是我国首次对一个省级行政区的国民经济和社会发展规划纲要进行环境影响评价,具有开拓性、创新性。同时也是有很大难度的,主要体现在:

第一,国民经济和社会发展规划纲要不同于区域、流域的建设与开发利用规划,也不同于有关专项规划,它是一种高层次的综合规划,涉及领域广泛,既有自然科学又有社会科学,因此对它进行环评是有较大难度的。

第二,评价范围的国土面积大,环境与生态差异性较大。内蒙古自治区国土面积约占全国的12.3%,东西直线距离约2 400 km、南北跨度约1 700 km;矿产资源十分丰富,如煤炭储量居全国第二,森林面积居全国之冠,畜牧业综合生产能力居全国五大牧区之首,但内蒙古又属于干旱半干旱地区,一些地区生态状况又很脆弱,草原退化面积约70%;一些城市污染严重,城市环保设施建设滞后等。因此,对这样一个地域范围广,区域发展、环境与生态差异较大的省级行政区的纲要进行环评是有较大难度的。

第三,面对上述两个难点,如何选择实用和较准确的预测与评价方法,是该工作的又一个难点。

课题组针对上述难点,进行了深入的探索和探索,并取得了很大成果。国家环保总局潘岳副局长对此给予很高评价,他指出,内蒙古“十一五”规划纲要战略环评实现了真正意义上的战略环评,为其他省区树立了环境与经济协调发展的典范。

井文涌(清华大学)

1.2 规划概述与分析

1.2.1 规划概述

1.2.1.1 规划背景

“十五”以来,内蒙古自治区党委、政府抓住机遇,以发展为主题,以结构调整为主线,以改革开放和科技进步为动力,以市场为导向,大范围配置资源,强化生态和基础设施建设,积极推进农牧业产业化、工业化和城镇化进程,全区经济社会进入了一个快速发展的阶段,社会事业取得了长足发展,人民生活水平大幅提高。主要表现在以下几个方面:

(1) 经济增长速度快

2001—2004年生产总值年均增长14.4%。2004年地区生产总值实现2712亿元,同比增长19.4个百分点。

(2) 经济结构明显改善

第一、第二、第三产业的比例由2000年的25:39.7:35.3调整为2004年的18.7:49.1:32.2,第二产业比重较2000年提高9.4个百分点,第一产业下降了6.3个百分点。

① 第一产业。2005年牧业年度牲畜总头数突破1亿头(只),牛奶、羊肉、山羊绒产量居全国首位。畜牧业占农牧业总产值的比重由2000年的37.8%上升至2005年的44%;农区牲畜头数占全区牲畜总头数的比重由2000年的56%提高到2005年的68%,仅2004年就纯增1150万头,占新增牲畜的90%。

② 第二产业。工业经济快速增长,总量实现翻番。工业化进程明显加快。特色优势产业发展加快,能源、化工、冶金、机械、农畜产品加工、高新技术六大特色优势产业的产值占工业总产值的比重达68%,上升了13个百分点;2004年规模以上工业企业利税较2000年增长2.6倍,工业综合效益指数超过全国水平,比2000年提高了75个百分点,在全国的位次由2000年的26位上升至22位。

③ 第三产业(略)。

(3) 经济效益明显提高

全区财政收入大幅度增加,2004年全区财政总收入实现363.1亿元,比2000年增长1.3倍,年均增长23.6%。全区规模以上工业企业实现利润123.89亿元,比上年增长89.6%;经济效益综合指数达到63.84,比上年提高28.75。

(4) 发展潜力显著增强

① 生态方面。相继实施了天然林资源保护、京津风沙源治理等一大批重点工程,1998年以来累计投入建设资金183亿元,完成退耕还林2968万亩,退牧还草5998万亩,全区森林覆盖率已由1997年的13.8%提高到17.5%,生态状况实现了由“整体恶化”向“整体遏制、局部好转”的重大转变。到2005年,已经拥有20个国家级自然保护区,成为全国拥有国家级自然保护区最多的省区。

② 水利方面。开工建设了尼尔基、绰勒等一批大中型水利枢纽工程,加快了河套灌区的节水改造步伐;五年累计投入97亿元,新增农田有效灌溉面积500多万亩,全区农田有效灌溉面积达3950万亩(1亩=0.0667公顷),占耕地总量的36%。

③ 城市基础设施方面。围绕城市供气、供水、供热和排污垃圾处理、通路建设等投资300多亿元,城市人均铺装道路面积从6.8m²增加到9m²,供水普及率从75%提高到85%,污水集中处理率由24.4%提高到44%,城市各项基础设施有了很大改观。

(5) 改革开放步伐加快(略)

(6) 社会进步,人民得到更多实惠(略)

1.2.1.2 经济社会发展中的矛盾和问题

尽管内蒙古“十五”期间经济社会发展取得了长足进步,但是,在发展中出现了一些矛盾和问题,主要表现在以下几个方面:

(1) 经济增长方式比较粗放

资源综合利用水平较低,产品的深加工程度不足,经济增长方式仍较为粗放。2004年地区生产总值占全国的比重仅为1.66%,而消耗的煤炭占全国的4.8%、电力占2.3%、水占3.4%。以2004年的煤炭生产为例,全区煤炭平均回采率仅为45%左右,其中众多小煤矿的回采率仅为25%左右,资源浪费十分严重。从煤炭利用方式看,煤转电可使效益增加5倍,煤转化工可增加10倍多,煤转油可增加20倍。而目前,内蒙古生产的煤炭主要以原煤输出为主,加工转化率只有1/3左右,综合效益很低。过低的资源开发利用水平直接造成了对资源的过度消耗以及对环境的严重污染,影响了经济效益和增长质量的有效提高。

(2) 产业层次不高

内蒙古产业结构尚不尽合理,成为资源消耗多、环境污染重和消费贡献偏低的重要原因。主要表现

为四方面：一是农牧业基础设施薄弱，防灾抗灾能力差；二是工业比重较大，服务业发展相对滞后。2004年工业增加值占生产总值的比重高达49.1%，而服务业增加值占生产总值的比重仅为32.2%，低于2000年3.1个百分点，呈下降趋势；三是产品技术水平不高，高消耗产品、粗加工产品、低端产品还占主体地位；四是企业组织结构不合理，企业间、产业间的专业化分工不细，规模化经营水平不高，配套协作能力不强。

(3) 产业集群化发展不够

一是产业集聚程度较低，企业在空间上布局较为分散，难以形成规模效益。2003年，占规模以上工业企业中15%的大中型企业创造了68.5%的工业增加值，而全国仅12%的大中型企业就创造了69%的工业增加值；二是企业间产业关联度低，专业化分工协作差，无法做到资源共享、利益共沾，造成部分资源浪费和重复建设，严重影响了企业的竞争力；三是各产业的产业链较短，关联度低，产品附加值不高。目前，只有14%的畜产品、29%的棉纺织产品、20%的毛纺织产品得到深加工；四是开发区规模不大，在全区47个开发区中，除包头稀土高新技术产业开发区、呼和浩特经济技术开发区发展具有一定规模之外，其他绝大多数开发区规模偏小。

(4) 经济快速发展与生态环境脆弱的矛盾仍然突出

内蒙古属于旱半干旱地区，植被总量不足，森林覆盖率低，草原退化面积已占70%，特殊的地理环境决定了其生态系统潜在的脆弱性。“十五”期间，内蒙古生态环境建设和保护就总体而言取得了显著成效，但生态建设投入相对不足，基础设施建设依然薄弱，局部生态状况仍很脆弱。与此同时，国民经济的快速发展，尤其是工业化进程的加快推进，对环境的破坏程度也相应加大，边治理边破坏的现象仍然存在。水土流失严重，土地沙化加剧，自然灾害频发的生态状况，已成为制约内蒙古经济社会实现长周期、快增长的重要因素。

(5) 区域发展差距较大

内蒙古各盟市在发展的资源、区位优势、产业基础和生产力水平等方面存在较大差异，致使不同区域间发展的速度和质量差距较大，成为制约建设和谐内蒙古不可回避的问题。“十五”期间，有基础、有条件的呼和浩特、包头、鄂尔多斯等地区率先发展，实现了跨越式发展。2004年呼包鄂地区居民人

均生产总值22546元，人均财政收入1647元，城镇居民人均可支配收入10146元，农牧民人均纯收入4017元。而东部五个盟市发展较为缓慢，居民人均生产总值仅相当于呼包鄂地区的39.8%，城镇居民人均可支配收入相当于66.7%，农牧民人均纯收入相当于62.7%。

(6) 经济社会发展不协调，人民生活改善较慢(略)

(7) 就业压力依然较大(略)

对“十五”期间内蒙古国民经济和社会发展中遇到的问题，在编制国民经济与社会发展“十一五”规划纲要过程中都应加以充分的研究和考虑，通过一系列措施在保持经济高速、稳定增长的同时，实现经济效益、社会效益和环境效益的统筹兼顾。

1.2.1.3 战略规划目标

《纲要》确定“十一五”时期内蒙古自治区经济和社会发展的总体要求是：以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，以科学发展观统领全局，以富民强区为主题，继续深化改革，调整经济结构，加速农牧业产业化、工业化、城镇化和信息化进程，强化生态和基础设施建设，构筑我国重要的能源重化工业基地、绿色农畜产品生产加工基地和北方生态屏障。转变增长方式，发展循环经济，提高资源综合利用水平，建立节约型社会和环境友好型社会。推进科教兴区和人才强区，发展社会事业，改善公共服务，维护社会稳定。力争经济总量进入全国中等行列，城乡居民收入达到全国中等以上水平，取得全面建设小康社会的重要阶段性进展。主要预期目标是：

① 经济发展。全区GDP年均增长13%以上，人均GDP达到27000元；财政总收入年均增长15%以上；固定资产投资年均增长18%以上，社会消费品零售总额年均增长16%。

② 社会进步。科技、教育、文化、卫生和体育等社会事业得到较快发展，“普九”人口覆盖率达到100%，科技费用占GDP比重达到1.5%；初步建立覆盖城乡的社会保障体系，农村牧区合作医疗参保率达到90%；城镇登记失业率控制在4.5%以内；人口自然增长率控制在7‰；城镇化率达到56%。

③ 资源环境。生态环境实现稳定好转，到2010年森林覆盖率达到20%以上；主要城市空气质量基本达到国家二级标准的天数年平均大于280天，水环境质量基本达到功能区要求，“三废”处理率力争

接近全国平均水平;资源开发利用水平明显提高,单位生产总值能耗比“十五”期末降低25%。

④人民生活。城镇居民人均可支配收入年均增长10%以上,达到15000元;农牧民人均纯收入年均增长8%以上,达到4400元;人均期望寿命达到73岁;城市人均住宅建筑面积达到25m²,农牧民钢砖结构住房比重达到80%。

1.2.1.4 发展战略

(1) 经济发展战略

“十一五”时期是内蒙古地区全面落实科学发展观,构建和谐社会的 key 时期。科学确定发展思路,制定好经济和社会发展战略,对于自治区紧紧抓住并利用好战略机遇期,保持长周期、快增长、高效益发展,全面建设小康社会具有十分重要的意义。全区调整产业结构,做大做强优势特色产业。

① 第一产业——加强社会主义新农村、新牧区建设

按照生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的要求,建设社会主义新农村、新牧区。巩固和加强农牧业的基础地位,调整产业结构,突出绿色品牌,发展高产、高效、生态、安全农牧业;依靠科技进步,加速农牧业现代化进程。第一产业增加值年均增长4%,达到700亿元。

② 第二产业——做强做大特色优势产业

按照新型工业化的要求,充分发挥内蒙古的资源优势和区位优势,继续大范围配置生产要素,发展大产业,培育大集团,建设大基地,形成大集群,巩固和提高能源、化工、冶金建材、农畜产品加工、装备制造和高新技术产业在内蒙古经济发展中的主导地位,加强呼一包一鄂、霍林河—白音华—胜利、呼伦贝尔、棋盘井—乌斯太—西来峰四大能源化工基地和各具特色的绿色农畜产品生产加工基地建设,实现产品升级换代。工业增加值年均增长18%,达到3200亿元。

◆ 能源工业:能源工业重点发展煤炭、电力、天然气和可再生能源,建设国家级能源基地。

建设国家级煤炭基地,扩大生产能力,全区煤炭产量达到4亿t,其中亿吨级基地两个,5000万t以上三个。就地加工转化利用达到60%。发展洁净煤生产,煤炭的洗选比重达到60%。

电力工业重点建设西电东送、煤电一体化和区内用电项目。鼓励发展风能和生物质能源等洁净能源,重点建设锡林郭勒、乌兰察布大中型风电场,

风电装机容量达到400万kW。发电装机总容量达到5500万kW。

天然气工业重点开发建设苏里格、大牛地和乌审旗等大中型气田,天然气产能达到120亿m³。石油工业要加快对呼伦贝尔、锡林郭勒勘探和开采步伐。

◆ 化学工业:化学工业实施煤电一体化战略,延长产业链,重点发展煤化工、天然气化工和盐碱化工。在资源产地和基础条件好的地区建设大型化工基地。煤化工以煤制油、煤焦油加工和煤制甲醇及其下游产品为主,提高综合利用水平。天然气化工发展天然气制甲醇及乙烯、聚氯乙烯等。新增甲醇系列产品1000万t,煤焦化系列产品1000万t,煤制油、聚氯乙烯各500万t。

◆ 冶金建材工业:重点发展钢铁、有色金属工业和水泥。钢铁工业实施包钢双千万吨工程,全区钢产量达到2000万t。有色金属工业要扩大生产规模,提升加工水平。突出发展精铝、稀土铝及铝基系列合金材料。依托资源条件,适度发展铜、铅、锌等有色金属冶炼及深加工产品。建材工业以水泥、玻璃为主。

◆ 装备制造业:装备制造业重点发展运输机和工程机械,促进产品系列化、产业规模化。

◆ 农畜产品加工:农畜产品加工重点发展乳、肉、绒和粮油加工等产业。

◆ 高新技术产业:高新技术产业重点发展电子信息产品制造、稀土深加工和生物制药。

③ 第三产业——加快发展服务业

加快体制创新和机制创新步伐,扩大对外开放,以新型工业化、城镇化、农牧业产业化为依托,进一步扩张规模,优化结构,提高质量,逐步实现市场化、产业化和社会化。发展新型服务业,培育现代服务业。第三产业增加值年均增长13%,达到1850亿元。

传统服务业重点是发展商贸流通业、物流业和餐饮业。新型服务业重点发展旅游业、房地产业、科教文卫体服务业和市政公用服务业。现代服务业重点发展金融业、信息服务业、中介服务业和会展业。

旅游业依托草原、森林、沙漠、口岸、民族风情等资源优势,开发特色旅游品牌和旅游产品,提升旅游景点档次。重点建设呼和浩特—包头—鄂尔多斯、满洲里—海拉尔—阿尔山、锡林浩特—克什

克腾—喀喇沁、贺兰山—巴丹吉林—东风航天城四条旅游精品线路，建设成为我国北方重要的旅游地区。

(2) 区域经济发展战略

坚持“适度收缩、相对集中”的原则，充分发挥中心城市的产业集聚作用，鼓励生产要素向优势地区和优势产业集中。依托大中城市、大型产业基地和城镇经济带，形成“以线串点，以点带面”的空间开发格局。呼包鄂地区率先发展，东部地区实现崛起，县域经济发展壮大。

① 城镇化

积极推进城镇化，优化城镇布局，完善城镇体系，逐步形成以城带乡、以工促农、城乡互动、协调发展的机制和体制，实现人口进城、工业入园、产业集中和要素集聚。突出发展大城市，加快发展中小城市，有重点发展小城镇。全区城镇人口达到1350万人，城镇化率达到56%。

加快城镇体系建设。呼和浩特和包头市城区达到200万人左右，赤峰市达到100万人。强化以其他盟市所在地为中心的中小城市。小城镇的发展以农牧业产业化经营、工业小区建设、农村牧区服务业发展和生态建设相结合，促进人口和产业相对集中。

农村牧区人口转移：引导农村牧区人口向城镇转移，“十一五”累计转移200万人。

根据城市功能定位和规模，科学制定城市发展规划。加强城镇基础设施建设，提升城市品位，改善人居环境，提高城镇的现代化管理水平和公共服务水平。进一步改善农村牧区富余劳动力转移就业的环境，建立城乡一体的经济社会协调发展制度。

② 呼包鄂地区发展

呼和浩特、包头和鄂尔多斯地区继续保持率先发展的优势，在调整优化经济结构、转变经济增长方式、发展循环经济和构建和谐社会方面率先突破。区域GDP占全区的60%。促进区域内产业结构调整和产业布局优化，在能源、重化工、农畜产品加工、电子信息、装备制造和生物制药等产业合理布局。

③ 东部地区发展

将东部地区纳入振兴东北老工业基地的发展区。发挥东部地区的资源优势和地缘优势，依托交通干线、中心处在城镇和资源富集区，重点发展能源、农畜产品、有色金属、木材加工、旅游等产业。

建设大型煤电及化工生产基地、绿色农畜产品生产加工基地、有色金属生产加工基地和旅游目的地，加强对草原和森林的保护。

④ 县域经济发展

按照因地制宜、分类指导、民营主体、突出特色的原则，通过项目拉动、产业联动、做大县城、做强产业，提高县域经济自主增长能力。全区工业经济为主的旗县市区达到2/3以上。

⑤ 边境和民族聚集地区发展

要充分把握国家重视和支持少数民族地区发展的契机，继续推进兴边富民行动和扶贫开发进程，加大政策扶持和资金投入力度，加大教育、文化、卫生等领域的公益性项目建设力度，加强基础设施建设，加快优势资源开发和特色经济发展，促进边境地区、少数民族聚居区和贫困地区经济社会发展。

(3) 基础设施建设

① 交通

到2010年，铁路总里程达到1.1万km以上。重点建设集宁—张家口、滨洲线海满复线、临河—策克、新包神双线、东胜—乌海、准格尔—朔州、伊敏—伊尔施、赤峰—大板—白音华，新建包兰线—干其毛道、白云鄂博—满都拉口岸、通辽—乌兰浩特等。

公路总里程达到8.9万km，其中高速公路达到2500km。首府呼和浩特至盟市以高速和一级公路连通，盟市至旗县基本以二级公路连通，乡镇（苏木）通油路，行政村通公路。民用机场达到14个。

建设支线机场，提高现有机场综合运输能力。扩建呼和浩特、包头、海拉尔和乌兰浩特等机场，迁建赤峰机场，新建鄂尔多斯、阿尔山和二连浩特等机场。以呼和浩特为中心，建成覆盖全区的民用航空网络。

② 水利

坚持开源与节流并重的方针，合理开发利用水资源，满足生活、生产和生态用水需求。大力调整用水结构，突出解决东部地区工程型缺水和西部地区结构性缺水问题。城市规模和重要工业布局要与水资源的承载能力相适应，逐步建立安全用水保障体系。

加强黄河、辽河和嫩江等大江大河的堤防及河道整治，新建毕拉河口、海勃湾、文得根、晓奇等重点调蓄水工程，完成绰勒、三座店、三盛公、红山等水利枢纽及加固工程，力争开工建设“引绰济

辽”、“引哈济锡”水利工程、红吉河红花尔基工业用水工程。降低农业用水比重,保障工业用水,搞好河套等大型灌区节水工程建设。

③ 城市基础设施

城市基础设施重点建设城镇交通、供排水、供热等。完善城市供水设施,改造供水管网,大中城市发展分质供水和再生水利用,供水普及率达到95%。

加快城市集中供热、供气工程和污水、垃圾处理设施建设,供热普及率达到55%,供气普及率达到80%。建设生态园林城镇,建成区城镇绿化率达到35%。

④ 信息基础设施

加强通讯、邮政、广播电视、远程教育网络等信息基础设施建设。全区互联网普及率达到20%,电话普及率达到每百人80部。

(4) 建设资源节约型和环境友好型社会

① 节约用水

战略目标:强化节水意识,推广节水技术,鼓励生产和使用节水产品,形成全社会节水的生产和消费模式。

A. 农业节水

发展节水农业,采取渠道防渗、管道输水、喷微灌等灌溉方式,普及节水灌溉技术。农牧业灌溉用水有效利用率达到45%。推动水价形成、水权置换、水利管理和运行机制等方面的改革,积极建立水权转换和用水补偿机制,调整工农业用水比重,农业用水比重下降到70%以下。

B. 工业节水

依据水资源条件和行业特点,推广节水新技术、新工艺、新设备。鼓励高耗水企业增加节水技改资金投入,促进废水循环利用和综合利用,实现废水资源化。燃煤电厂要采用空冷节水技术,优先使用城市中水、煤矿疏干水。工业用水循环利用率达到60%以上,中水回用率达到50%。

C. 城市节水

制定和实施节约用水办法,建设节水型城市。加快供水管网改造,降低输配水管网漏失率。推进污水回用,基本实现水资源的循环利用。大城市要适时推行分质供水,提高水资源的使用效益。鼓励用水单位、居民家庭使用节水型用水器具。实行节水设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投入的使用制度。

② 节约能源和原材料

战略目标:转变发展观念,按照减量化、再利用、资源化的原则,大力推进节能节材,形成低投入、低消耗、低排放和高效率的节约型增长方式。

A. 能源节约

实施国家的十大重点节能工程,突出抓好能源、化工、冶金、建材等重点耗能行业的100家企业。优先发展公共交通,鼓励使用节能型交通运输工具和农业机械。制定和完善有关节能标准,降低城市建筑能耗。新建住宅、公共建筑要采用节能环保型空调、冰箱等家电产品。在全社会推广节能照明产品。万元生产总值能耗达到1.71 t标准煤以下。

B. 原材料节约

加强重点行业原材料消耗管理,严格设计、施工、生产等技术标准和材料消耗核算制度,鼓励使用再生材料,提高原材料利用率。推行木材节约代用,在林区实施“以煤代木”工程。大力节约包装材料,限制食品和用品的过度包装;积极推广使用散装水泥;规范并减少一次性用品生产和使用。

③ 节约、集约利用土地

战略目标:发挥内蒙古地广人稀的优势,坚持少占耕地、占补平衡原则,充分利用荒漠土地及其他未利用土地,优化用地结构。

A. 土地保护

保护以基本农田为主的耕地资源,耕地总面积保持在9000万亩左右。到2010年城市禁止用实心黏土砖加大城乡和工矿用地的整理、复垦力度,完成土地整理和复垦200万亩。

B. 土地管理

统筹安排工矿、交通、水利建设用地,推进城市和村镇土地集约化利用。建立统一的土地调查、分类、统计和登记制度,完善信息管理系统和监测系统。深化土地使用改革,建立和完善土地收购储备制度、节约用地和集约用地的新机制。

④ 循环经济

战略目标:按照“减量化、再利用、资源化”的要求,编制和实施循环经济推进计划,从资源开采、生产消耗、废弃物利用和社会消费各个环节,加强资源的综合利用和循环利用,形成有利于节约资源、保护环境的生产方式、消费模式和统计体系。

A. 循环型工业

以煤炭、电力、化工、建材等重点企业为突破口,建立以清洁生产为核心的物质小循环,降低工业生产过程中的资源和能源消耗,实现污染

物的最小化。开展以节能、降耗、减污、增效为目标的清洁生产,建成一批循环经济型企业。推进百家重点污染企业实现清洁生产,创建包钢、包铝、乌兰水泥等国家级清洁生产示范企业,建设50家废水零排放企业。

在全区重点工业园区和大型产业基地,以煤矸石、粉煤灰、废渣、废气、废水等综合利用为重点,推进煤矸石发电、粉煤灰提取氧化铝、中水回用,推进一批循环经济项目,建立循环经济产业链,建设循环经济园区。加强对钢铁、有色金属、电力、煤炭、化工、建材、农畜产品加工等重点行业能源、原材料、水等资源消耗管理,努力降低消耗,提高资源利用率,实现资源的多重加工转化增值。

B. 循环型农业

发挥农牧业生态系统的整体功能,加快传统农牧业向生态型农牧业转变。推广节约耕地、播种、施肥(药)、灌溉、旱作、集约生态养殖、沼气利用、秸秆综合利用等节约型技术,积极推广农牧业循环生产模式。

C. 循环型社会

以构建循环型城市与社区为目标,推进污水处理、中水利用和垃圾处理产业化,城市社区建立生活垃圾分类制度,郊区建立生活垃圾分拣回收处理基地。创建固体废弃物回收网络和拆解、再资源化处理体系。以废旧金属、轮胎、农膜、家电及电子产品、包装材料为重点,推进再生资源回收利用。创建循环型城市,鼓励发展生态农牧业和有机农业,实现畜禽养殖业废弃物、秸秆、人畜粪便的资源化利用,抓好农村牧区沼气利用等小型工程。

⑤ 生态保护与建设

战略目标:按照优先保护、积极治理、合理开发、集约利用的原则,依托国家重点生态建设工程,进一步加快生态保护与建设步伐,逐步提高生态自我修复能力,实现全区生态状况稳定,重点治理区域全面好转。

A. 生态重点工程建设

科学实施退耕还林、退牧还草、京津风沙源治理、天然林保护、三北防护林等生态建设重点工程,有效改善呼伦贝尔沙地、浑善达克沙地、乌珠穆沁沙地和阴山农牧交错带等地区的生态状况,进一步巩固毛乌素沙地、科尔沁沙地生态治理成果。合理保护和利用呼伦贝尔草原、锡林郭勒草原、大兴安岭及其他次生林区森林资源和阿拉善沙漠绿洲。在

科尔沁沙地、乌兰布和沙地等有条件的地区大力发展速生丰产林、防护用材林和经济林。加快实施黄河中上游内蒙古段多沙粗沙区、嫩江流域黑土区水土流失治理工程。完成林业重点生态工程建设任务5000万亩,退牧还草3亿亩,完成荒漠化防治4370万亩。按照谁开发、谁保护,谁受益、谁补偿的原则,建立生态补偿机制。在生态环境重点保护地区和生存条件极端恶劣地区,划定封禁保护区,实行禁牧、休牧,实施生态移民工程。大力发展沙产业和草产业等后续产业。把生态建设与农牧业结构调整、增加农牧民收入、扶贫开发、生态移民等紧密结合起来,建立生态保护与建设的长效机制,走出一条生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。实现生态效益、经济效益和社会效益的统一。加强生态环境监测,强化生态系统保护力度,保护生物多样性。

B. 自然保护区建设

继续加强湿地、野生动植物地质遗迹保护及自然保护区、地质公园建设,有效保护生物多样性。完善和实施全区生态功能区划,加强各类自然保护区基础设施建设,使重点流域、区域主导生态功能得到保护和恢复。强化保护区管理制度化和规范化。各级各类自然保护区达到200个左右,面积达到国土面积的14%以上。

⑥ 环境保护

战略目标:始终把保护环境放在重要战略位置,加大环境保护和治理力度。坚持预防为主、综合治理,强化从源头防治污染的机制。

A. 水环境质量

◆ 提高水环境质量,保护饮用水源地水质。划定饮用水源保护区,严格执行饮用水源的水质控制标准。中心城市集中饮用水源地供水水质达标率达到90%以上。加强对农林牧区饮用水源污染防治的监管力度,建立健全饮用水安全预警制度和水环境影响评价制度。

◆ 切实提高污水处理能力。加强城市污水处理设施和配套管网建设,污水处理率达到65%。加强排放监管,污水处理厂全部实现在线监测,严禁超标排放。严格控制工业污水排放,切实执行排污许可制度,工业废水处理率达到98%,重点污染源工业废水排放达标率达到90%以上。

◆ 突出解决重点流域水环境问题。以黄河内蒙古段、西辽河、海拉尔河、嫩江为重点,加大流域