

NEIMENGGUCAIZHENG YU KECHIXUF AZHANBAOGAO

内蒙古财政与 可持续发展报告

王玉明 卢中原 主 编
孟 春 杨茂盛 副主编



中国财政经济出版社

内蒙古财政与可持续发展报告

王玉明 卢中原 主 编
孟 春 杨茂盛 副主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

内蒙古可持续发展财政报告/王玉明 卢中原主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2007.8

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0099 - 6

I. 内… II. 王… III. 地方财政 - 可持续发展 - 研究报告 - 内蒙古 IV. F812.726

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 111936 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行电话: 88190503

北京牛山世兴印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 17.5 印张 301 000 字

2007 年 8 月第 1 版 2007 年 8 月北京第 1 次印刷

印数: 1—10 060 定价: 35.00 元

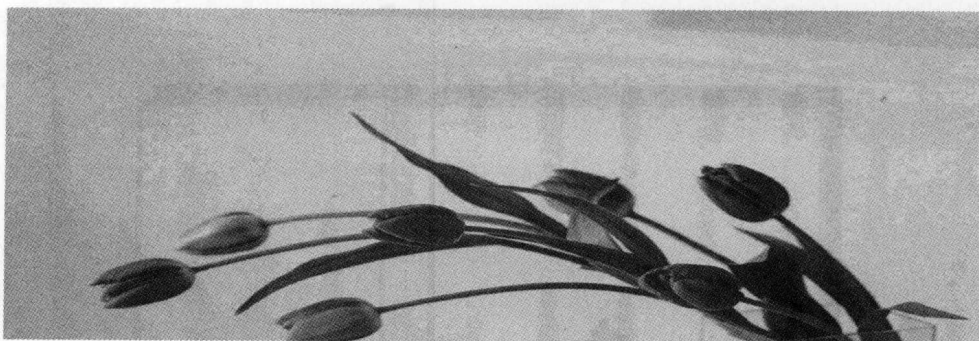
ISBN 978 - 7 - 5095 - 0099 - 6/F·0085

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

顾问

李剑阁

符太增



专 家 成 员

王玉明	卢中原	贾 康	贾 杰
范游恺	孟 春	杨茂盛	阎 坤
胡 风	李洪波	冯建中	史生荣
关洪涛	刘 泽	王忠厚	唐丽君
陈昌盛	蔡跃洲	刘艳芳	王宇昕
王德娟			

全面建设可持续发展的内蒙古

——《内蒙古财政与可持续发展报告》序

内蒙古自治区党委副书记、政府主席

工业文明极大地促进了生产力的发展，人类由此创造了前所未有的物质财富，但与此同时，人类也面临前所未有的资源环境与发展的尖锐矛盾。实现可持续发展，是新世纪人类社会共同面临的重大问题，也是我国全面贯彻落实科学发展观的必然要求。内蒙古自治区作为我国的资源大区和能源大区，既是国家“西煤东运”、“西电东送”、“西气东输”的重要基地，又是国家北方生态屏障，推进可持续发展的战略意义十分重要。

近年来，自治区各级党委、政府高度重视可持续发展问题，认真贯彻落实党中央、国务院关于促进可持续发展的方针政策，采取有力措施，狠抓工作落实，取得了一定成效。在经济发展方面，国民经济持续、快速、健康发展，综合实力明显增强，人民生活水平和生活质量有了较大幅度的提高，经济结构逐步优化，经济增长模式正在由粗放型向集约型转变。在社会发展方面，科技教育事业取得积极进展，社会保障体系建设、消除贫困、防灾减灾、医疗卫生、缩小地区发展差距等方面都取得了显著成效。在生态建设、环境保护和资源合理开发利用方面，用于生态建设、环境治理的投入明显增加，能源消费结构逐步优化，资源综合利用水平明显提高，生态环境的恢复与重建取得成效。在可持续发展能力建设方面，各地区、各部门已将可持续发展战略纳入了各自的发

展规划和计划之中，全民可持续发展意识有了明显提高，与可持续发展相关的法律法规相继出台并正在得到不断完善和落实。

财政是推动经济发展和社会进步的重要手段，财政部门是政府重要的宏观调控职能部门，对支持建设节约型社会、发展循环经济和推动可持续发展责无旁贷，也大有可为。近年来，我区财政部门坚持以人为本，坚持以可持续发展为中心，全面落实科学发展观，密切结合优化经济结构，转变经济增长方式，树立科学的理财观，建立了收入稳固、收支平衡、财力不断增强的地方财政，对支持与促进我区经济社会协调可持续发展作出了应有的贡献。

自治区财政厅编著的《内蒙古财政与可持续发展报告》，从财政与经济的关系着眼，从节能减排、生态建设、投资消费、转移支付、区域经济发展等方面展开研究，将贯彻落实科学的发展观和公共财政建设有机的结合起来，提出了推进可持续发展过程中面临的一些共性问题 and 特殊制约因素，并提出了相关对策措施，是一部从可持续发展角度研究财政经济问题的成果，对发挥财政的职能作用，促进我区经济社会可持续发展具有积极意义。

今年正值自治区六十华诞，回顾自治区的沧桑与辉煌，我们无比自豪。站在新的历史起点上，财政工作面临着艰巨的任务，肩负着重要的历史责任。我们要以科学发展观统领财政工作，坚定信心，齐心协力，奋发进取，扎实工作，为建设全面、协调、可持续发展的内蒙古作出更大的贡献！

目 录

MuLu

可持续发展篇

- 报告一 关于内蒙古节能减排工作实施情况的调查…………… (3)
- 报告二 完善财税政策 促进内蒙古经济与生态和谐发展…………… (18)
- 报告三 德国的生态税收改革及其启示…………… (27)
- 报告四 法国促进可持续发展的做法及启示…………… (35)

投资消费篇

- 报告五 调整内蒙古投资消费结构的政策建议…………… (45)
- 报告六 内蒙古自治区投资与消费关系问题研究…………… (52)

转移支付篇

- 报告七 财力性转移支付制度和内蒙古特殊因素研究…………… (137)
- 报告八 西北边境口岸城市财力性转移支付特殊因素分析…………… (227)

区域经济篇

- 报告九 促进内蒙古自治区蒙东区域发展的宏观经济政策分析…………… (235)
- 报告十 将内蒙古东部地区纳入东北等老工业基地振兴战略的
建议…………… (264)

可
持
续
发
展
篇

关于内蒙古节能减排工作实施情况的调查

报告一

内蒙古自治区是我国的资源大区和能源大区，也是我国“西煤东运”，“西电东送”、“西气东输”的重要基地。近年来，随着全国资源能源形势趋紧，内蒙古作为国家能源基地的地位日益凸显。大规模能源和原材料的生产、输出，也成为内蒙古经济发展的重要特征。在新一轮经济上升周期中，内蒙古经济取得了突飞猛进的增长，但对能源资源的依赖程度也随之提高，加上内蒙古的生态环境原本脆弱，使得资源环境对经济发展的约束愈发明显。在这种背景下，加强节能减排工作对内蒙古来说任务更加艰巨。本部分将在总结当前内蒙古节能减排相关工作的基础上，分析内蒙古存在的一些特殊情况，并据此提出相应的政策建议。

一、2006年以来内蒙古自治区节能减排相关措施

自2006年国家“十一五”规划中明确节能减排目标以来，内蒙古自治区已采取了一系列措施，大力推进节能减排工作。

(一) 确定分解节能减排具体目标

1. 细化自治区节能减排具体目标。

2006年，内蒙古自治区先后与国家发改委、国家环保总局签订了《“十一

五”时期节能目标责任书》、《“十一五”二氧化硫总量削减目标责任书》和《水污染物总量削减目标责任书》，并与国家发改委专门签订了《关停小火电机组责任书》。在此基础上，2007年5月，自治区又出台了《“十一五”期间节能和主要污染物排放总量减排工作实施意见》，对节能减排工作目标进行明确细化。

根据上述文件确定的节能具体目标如下：（1）到2010年确保完成国家下达自治区关停小火电机组装机容量137.5万千瓦，力争完成227.8万千瓦；（2）全区非资源性产业占工业比重由目前的10%提高到30%左右，主要优势产业延伸加工比重达到50%；（3）力争列入国家循环经济试点单位的企业或园区达到10个，自治区试点单位达到30个；（4）在做好工业领域节能管理工作的同时，推动全社会、全方位节能工作，确保节能目标实现。到2010年，全区建筑节能量达到300万吨标准煤以上。全区商业和民用能耗降低20%，政府机关办公建筑和大型公共建筑单位平均电耗下降15%；（5）呼和浩特、包头、通辽、赤峰、鄂尔多斯5个城市新型燃料推广使用率达到20%以上。全区各中心城市公交车、客运出租车使用新型燃料的比例达到50%以上。

在减排方面的具体目标包括：（1）到2010年二氧化硫排放总量在2005年的基础上（145.6万吨）削减3.8%，控制在140万吨，其中，火电行业二氧化硫排放量不超过68.7万吨；（2）水污染物COD排放量在2005年的基础上（29.7万吨）削减2.0万吨，削减率6.7%，控制在27.7万吨；（3）自2007年开始，对仍不能满足污染物排放量控制要求的企业限产限排；（4）2007年底，对重点排污企业和投入运行的城镇污水处理厂发放排污许可证；（5）2008年以前，重点排污企业和城镇污水处理厂在指定位置安装自动监控装置，并与环保部门联网。

2. 将具体目标层层分解。

为了确保2010年节能减排任务的实现，内蒙古自治区效仿中央的做法，在确定全区节能减排具体目标确定的基础上，自治区政府先后下发了《内蒙古自治区人民政府办公厅关于分解全区节能降耗目标有关事项的通知》和《“十一五”期间主要污染物排放总量控制计划》等文件，并与各盟市签订了《“十一五”主要污染物总量减排目标责任书》，将全区“十一五”规划确定的GDP节能减排目标层层分解到各盟市、旗县。

3. 将节能减排目标落实到企业。

在按行政隶属关系层层分解节能减排指标的同时，内蒙古自治区各级政府

还通过签订目标责任书的形式,将节能减排指标落实到重点企业。一是自治区政府分别与35家国家重点耗能企业签订节能指标责任书;二是各盟市政府、行政公署与自治区确立的50户重点用能企业签订总体节能目标责任书;三是按属地原则,各地区与重点耗能企业和重点排污单位签订了目标责任状,将节能减排指标和任务进一步落实到企业及具体项目上;四是对85户重点用能企业开展能源审计和节能规划评审。

(二) 建立健全节能减排考核、监管体系

1. 建立节能减排评价考核制度。

在确定节能减排目标,并对指标进行层层分解的同时,自治区建立了节能减排目标考核制度:(1)在国家对各省市进行节能减排工作考核的基础上,自治区定期对各盟市的节能工作进行考核;(2)将GDP能耗指标纳入年底干部实绩考核体系,作为各级政府领导班子和领导干部任期内贯彻落实科学发展观的考核内容,也作为国有重点企业负责人经营业绩考核的重要内容;(3)将二氧化硫削减率、化学需氧量削减率两项约束下指标列为每年各级党政领导班子实绩考核的重要内容。

2. 完善节能减排法制建设。

在建立考核制度的同时,内蒙古自治区注重节能减排方面的法制建设。自治区政府和相关部门先后制定出台了《内蒙古自治区实施〈中华人民共和国节约能源法〉办法》、《全区重点用能单位节能管理办法》、《内蒙古自治区人民政府关于建设工业循环经济示范区的指导意见》、《内蒙古自治区人民政府关于大力开展节能工作的意见》、《内蒙古自治区人民政府关于“十一五”加强节能减排工作的实施意见》、《内蒙古自治区2007年主要污染物减排工作方案》、《内蒙古自治区加快小火电二氧化硫减排的通知》等一系列有关能源资源节约和污染控制方面的政策法规和管理制度。相关法规制度的建立和完善,对于促进自治区资源能源节约和环境保护提供了有效的政策保障。

3. 节能减排领导和监督组织体系不断完善。

为加强节能减排工作的组织领导,2006年8月,内蒙古自治区人民政府成立内蒙古自治区节约能源工作领导小组;2007年5月,遵照全国节能减排电视电话会议精神,内蒙古自治区又成立了节能减排工作领导小组,由自治区主席杨晶兼任组长。此外,自治区各地方政府和各重点企业也都建立了节能减排工作领导小组协调机构。

在成立节能减排领导组织机构的同时，内蒙古自治区还加强节能减排监督体系的建设。目前，以自治区经委、环保局、建设厅、国土局为主体的多部门节能减排监督机构体系已经基本形成。

在节能方面，2006年7月，自治区政府明确自治区经济委员会为全区节能行政执法主体。为加强节能监督管理、强化节能执法力度，自治区还专门下发了《关于进一步加强节能简单管理体系建设的通知》，对加强全区节能监察监测队伍建设、完善节能监督体系建设作了具体的要求和布置。《通知》明确要求各盟市成立节能监察（监测）结构；将自治区节能（监测）中心正式更名为自治区节能监察中心，依法开展全区节能执法和监察（监测）工作；自治区在资金上重点支出包头、通辽、乌海三个节能监察中心的建设，并在锡林郭勒、鄂尔多斯、巴彦淖尔、呼伦贝尔、兴安等地区组建节能监测队伍。

在污染排放控制方面，2007年7月，内蒙古自治区环境保护局还专门成立了总量控制领导小组及其办公室。总量办承担总量控制管理工作和总量控制领导小组日常工作。承担调度、核定各盟市年度二氧化硫和化学需氧量排放总量，分解全区两项污染物减排计划，建立重点污染源排放总量台账；掌握各盟市两项约束性指标的减排情况，考核各盟市总量控制目标责任书的落实情况，检查与总量控制有关的重点治理项目建设进度和运行情况；研究提出自治区有关总量控制对策和措施；承办总量控制领导小组交办的其他工作。

针对建筑节能，自治区建设厅先后开展了多次专项检查。2006年4月，对12个盟市建筑节能设计和施工图审查情况进行检查；2006年7月至9月，对各盟市在建工程节能标准情况进行检查；2006年10月，结合建筑执法大检查对6个盟市在建工程执行节能标准情况进行检查；2007年的建筑节能专项检查工作也已全面展开。

国土资源厅严格限制不符合产业政策和环保要求的高能耗高污染及产能过剩项目的用地，通过土地环节的监管，为促进节能减排发挥了积极作用。

4. 建立节能减排指标公告制度和信息平台。

根据中央关于建立GDP能耗指标公共制度的精神，2006年，内蒙古自治区经委、发改委、统计局联合下发了《关于建立我区GDP能耗指标公告制度的通知》，每年7月底对各盟市上一年度的GDP能耗、GDP电耗和工业增加值能耗等指标项社会公告。与此同时，自治区统计局还对年能耗18万吨标准煤以上的35户重点耗能企业进行监测，对其耗能情况按月进行联网直报，并监测产品单耗；对能耗在1万吨标准煤以上的工业企业单位产品能耗实行季报统

计。

(三) 研究制定节能减排政策，有效运用配套政策

根据内蒙古经济发展实际，自治区政府制定了一系列减排政策。一是出台了差别电价政策。对安装脱硫设施的燃煤电厂，提高上网电价 0.015 元；对未安装脱硫设施和脱硫设施验收不合格的发电机组，限制发电小时；二是取消高耗能、高污染行业优惠电价，并提高用电价格；三是加快淘汰落后产能，公布了关停小火电机组名单；四是建立和完善污水处理市场化运营机制，提高了城镇污水处理厂污水处理收费标准，减半收取污水处理项目的前期建设费用，污水处理厂用电参照工业用电价格执行；五是对一些重点行业和超标排污企业加大排污费的征收力度。

2007 年在加强对“两高”行业监管的同时，自治区安排 2600 万元节能减排和淘汰落后产能专项资金。同时要求盟市财政也安排相应的专项资金，用于人员分流、安置，鼓励企业转产，发展替代产业。其中，鄂尔多斯市财政支持力度最大，近年来安排资金 1.6 亿元，妥善处理淘汰过程中的资产补偿、人员安置、银行债务等问题。

(四) 着力推动产业结构调整

内蒙古自治区以国家实施宏观调控为契机，坚持把加快发展和节约发展、清洁发展、安全发展有机统一起来，在确定分解节能减排目标、完善节能减排各项制度建设的基础上，围绕推进新型工业化进程，积极调整优化产业结构。具体包括以下几个方面：

1. 提高准入门槛，淘汰落后产能。

2006 年以来，内蒙古自治区根据自身产业结构特征，对电力、化工、钢铁、有色、建材等高能耗支柱产业加大了调整力度。先后出台了一系列限制低水平建设的政策，对煤炭、电力、化工、钢铁等高载行业提出了最低规模标准和工艺要求，提高产业准入门槛。对于资源转化水平低、消耗高、污染严重、装备水平落后等不符合国家产业政策的企业和项目，坚决不予引进。

为制止低水平重复建设，淘汰“两高”行业落后生产力，促进经济实现又好又快的发展，自治区政府先后出台了一系列政策措施。到目前为止，共关停了 43 台小火电机组，组装机容量 73.4 万千瓦；关闭小煤矿 812 处，淘汰产能 2500 万吨；清理、关闭小电石、小铁合金企业 64 户，淘汰产能 36 万吨；取缔

地条钢生产窝点 53 处，淘汰小炼钢能力 75 万吨；淘汰直径 2.2 米以下的机立窑和 1.83 米以下的粉磨站企业 36 户，淘汰产能 96 万吨；全区 170 户土焦、改良焦企业已全部淘汰，产能在 20 万吨以下的 56 户机焦生产企业已经全部关闭。

2. 加强节能减排重点工程建设。

在淘汰落后产能的同时，内蒙古自治区加强了节能减排重点工程的建设。自治区根据国家十项重点节能工程，结合自治区实际，启动了“三百工程”，即“十一五”时期，实施 100 个重点节能项目、100 个节能示范点和 100 项节能技术。

目前，已实施节能项目共 64 项，包括：工业余热余压利用、燃煤工业锅炉改造、电机系统节能、能量系统优化、节能和替代石油、燃煤电厂脱硫治理、区域热电联产、污水厂的管网和配套设施建设、建筑节能试点等工程。

3. 积极开展可再生能源建筑应用示范项目，提高建筑能效。

内蒙古东西跨度大，地域广阔，各地区温差相对较大，气候条件特殊，地理条件得天独厚，在建筑中进行太阳能、浅层地热项目示范具有非常典型的代表性。2006 年财政部、建设部确定了本年度第一批可再生能源建筑应用示范项目名单，内蒙古有 5 个项目列入其中。目前示范项目正在有序实施，申报第二批可再生能源建筑应用示范项目的相关工作也在进行中。

4. 大力试点推广循环经济，促进节能减排双重目标实现。

根据《内蒙古自治区人民政府关于建设工业循环经济示范区的指导意见》，内蒙古自治区按照“减量化、再利用、资源化”的原则，大力推进节能降耗，构建循环经济体系。2005 年，在国家确定的首批 42 家循环经济试点工业企业中，内蒙古自治区的包头钢铁集团公司、包头铝业有限责任公司、乌兰水泥有限责任公司等 3 家企业入选。在 13 个循环经济试点产业园区中，蒙西高新技术工业园区入选。

为深入开展循环经济工作，自治区在国家级试点单位的基础上，又组织了一批循环经济工作基础较好的企业和园区，作为自治区第一批工业循环经济示范园区（企业），包括：阿拉善经济开发区、棋盘井工业园区、科尔沁工业园区、托克托工业园区四个园区和伊东集团、黄河工贸集团、伊利资源集团、庆华集团四家企业。

通过上述十二家循环经济示范园区（企业）的示范作用，带动了一大批工业企业和园区循环经济工作的开展。目前，自治区正在积极申报国家第二批循环经济试点。

(五) 分类推进节能减排工程, 加大污染防治力度

为严格执行环保法律法规, 严把建设项目关, 内蒙古自治区政府将主要污染物排放指标作为建设项目环境审批的前置条件, 严把准入关口。为实现“十一五”期间污染减排任务, 自治区政府还在强化措施上狠下功夫, 采取分类推进的办法, 针对不同行业污染物排放强度的特点, 认真研究工程减排措施, 克服了污染物增量大、工程减排余地小等困难, 量化减排指标, 明确制定了二氧化硫减排的双 5 条、化学需氧量 4 条具体措施。对火电机组加强了监管, 确保已安装脱硫设施的机组稳定运行; 加快小机组的淘汰、关停和未脱硫机组的脱硫改造; 要求新建的燃煤机组必须同步建设脱硫设施, 安装再现检测设备; 积极推进非电行业新能源替代工程; 加快城镇、工业园区和重点企业污水处理厂的建设; 强化企业污水循环利用, 提高中水回用率。同时, 加大污染防治力度, 深入开展了环保专项行动, 2007 年上半年全区共检查企业 1159 家, 立案查处违法企业 295 家, 重点区域和工业园区的高污染行业得到了全面清理整治, 有效改善了环境质量。通过强化监管, 取缔了一级饮用水源地内所有排污口, 黄河内蒙古段污染程度明显减轻, 其他流域水质保持稳定。城市环保基础设施建设进度加快, 全区主要城市的空气质量都有不同程度的好转。

二、内蒙古自治区节能减排基本形势及存在的问题

2006 年以来, 内蒙古自治区各级党委和政府高度重视节能减排工作, 认真贯彻落实国务院关于节能减排工作的有关部署。将节能减排工作作为调整产业结构, 转变经济增长方式, 落实科学发展观的重要举措, 全力推进, 并取得了初步成效。但由于基础较差、产业结构相对特殊等原因, 未来自治区节能减排的形势依然严峻。

(一) 节能减排取得初步成效

2006 年以来, 通过多方努力, 内蒙古自治区在节能减排方面的取得了一定的成效。据国家有关部委公报, 2006 年, 全区万元生产总值能耗约为 2.413 吨标准煤/万元, 比上年下降 2.5 个百分点; 电耗为 1913.1 千瓦时/万元, 比上年上升 11.61 个百分点; 单位工业增加值能耗为 5.37 吨标准煤/万元, 比上年