

国家“十五” 重点专项规划

国家计委发展规划司

中国物价出版社

国家“十五”重点专项规划

国家计委发展规划司

中国物价出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国家“十五”重点专项规划/国家计委发展规划司编. 北京:
中国物价出版社, 2002.9

ISBN 7-80155-429-9

I. 国… II. 国… III. 经济规划, 专题-汇编-中国-2001
~2005 IV. F123.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 044269 号

出版发行/中国物价出版社 [电话: 68012468 (编辑部) 68033577 (发行部)]

地址: 北京市西城区月坛北小街 2 号院 3 号楼 邮编: 100837]

经销/新华书店

印刷/河北省高碑店市鑫昊印刷有限责任公司

开本/850×1168 毫米 大 32 开 印张/12.25 字数/290 千字

版次/2003 年 5 月第一版第 2 次印刷

书号/ISBN 7-80155-429-9/F·313

定价/26.00 元

前 言

经国务院批准，国家计委会同有关部门编制了国家“十五”重点专项规划，这是我国第一次编制政府组织实施的重点专项规划，是社会主义市场经济体制初步建立后中长期规划体制的一个创新，它对完善规划体系和促进规划实施具有重要意义。

重点专项规划是以关系我国改革开放和社会主义现代化建设全局的关键领域、薄弱环节等重大问题为对象编制的规划。这是适应社会主义市场经济体制的要求，逐步区分政府与市场的不同作用，加强和改善政府宏观调控的重要创举。重点专项规划是“十五”计划的重要组成部分，是政府组织实施的规划，重点突出，有鲜明的针对性，目标具体，有较强的可操作性。

为进一步加大国家“十五”重点专项规划的宣传力度，贯彻落实重点专项规划，促进各级政府认真落实其肩负的职责和义务，不断改善发展环境，并给予市场主体明确的导向信息，同时强化公众对规划实施的参与和

国家“十五”重点专项规划

社会舆论对规划执行情况的监督作用，我们将国家“十五”重点专项规划汇编出版。同时编入的还有国家计委近期组织编制的利用外资、食品工业、稀土工业等5个专项规划，指导相关领域的发展。

在本书出版发行之际，对参加国家“十五”重点专项规划编制工作的部门和有关同志表示深深的谢意。同时，由于时间紧迫，也请广大读者对本书编辑工作中的不足之处，批评指正。

国家计委发展规划司

目 录

前 言	(1)
国民经济和社会发展第十个五年计划	
生态建设和环境保护重点专项规划	(1)
国民经济和社会发展第十个五年计划	
城镇化发展重点专项规划	(20)
国民经济和社会发展第十个五年计划	
科技教育发展专项规划 (科技发展规划)	(35)
国民经济和社会发展第十个五年计划	
综合交通体系发展重点专项规划	(57)
国民经济和社会发展第十个五年计划	
能源发展重点专项规划	(89)
国民经济和社会发展第十个五年计划	
科技教育发展专项规划 (高技术产业发展规划)	(109)
国民经济和社会发展第十个五年计划	
科技教育发展重点专项规划 (教育发展规划)	(132)
国民经济和社会发展第十个五年计划	
水利发展重点专项规划	(152)
国民经济和社会发展第十个五年计划	
加入世界贸易组织提高国际竞争力重点专项规划	(172)
国民经济和社会发展第十个五年计划	
人口、就业和社会保障重点专项规划	(193)

国家“十五”重点专项规划

国民经济和社会发展第十个五年计划

“十五”西部开发总体规划 (211)

国民经济和社会发展第十个五年计划

信息化重点专项规划 (232)

附录一：

国民经济和社会发展第十个五年计划

利用外资和境外投资规划 (245)

全国食品工业“十五”发展规划 (268)

中国稀土工业“十五”发展规划 (298)

我国铝工业“十五”发展指导意见 (312)

关于加快我国造纸工业发展的指导意见 (320)

附录二：

中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要

..... (334)

国民经济和社会发展第十个五年计划 生态建设和环境保护重点专项规划

《“十五”生态建设和环境保护重点专项规划》，是国民经济和社会发展第十个五年计划的重点专项规划之一，是我国实施可持续发展战略，保证资源环境与经济社会协调发展的重要行动纲领。

本规划编制的总体思路，是在总结以往经验教训的基础上，通过政府监管、市场机制和公众参与的共同推进，完善政策、创新机制，下大力气在“十五”期间解决生态和环境领域长期存在的执法不严和投入不足等突出问题，以重点突破、带动生态建设和环境保护的全面开展，将规划确定的总体目标落到实处。

本规划的范围包括生态建设与保护，环境污染预防与治理，资源保护与合理开发利用，自然灾害预警与预报等。规划期为2001年至2005年，主要目标展望到2010年。

一、基本情况

“九五”期间，党中央、国务院高度重视生态建设和环境保护工作。党中央每年召开人口、资源、环境工作座谈会，全面推动了可持续发展战略的实施。国家颁布了一系列有关生态、环境、资源方面的法律、法规，为强化环境监督执法、制裁环境犯罪行为提供了强有力的法律依据。国务院积极推进《中国21世

国家“十五”重点专项规划

纪议程》的实施，作出了《关于环境保护若干问题的决定》，批准并实施了《全国生态环境建设规划》和《全国生态环境保护纲要》。经过全社会的共同努力，生态建设和环境保护工作取得重大进展。

1. 生态建设步伐加快。通过加强“三北”防护林等林业生态建设和以黄河、长江上中游为重点的七大流域水土流失治理，以及 1998 年以来实施的天然林资源保护、天然草原恢复和建设、重点地区生态环境建设综合治理和京津风沙源治理等生态建设工程，全国累计完成造林面积 2500 万公顷，森林覆盖率达到 16.55%，累计治理水土流失面积 2300 万公顷，人工种草和改良草场面积 1200 万公顷，治理“三化”草地 670 万公顷。结合西部大开发，开展了“退耕还林（草）、封山绿化、以粮代赈、个体承包”的试点。建立各级生态农业试点 2000 多个，生态示范区试点 212 个。自然保护区建设和管理得到加强，生物多样性保护取得较大进展。

2. 资源管理得到加强。通过实施土地用途管制，加大执法监察力度，乱占耕地的势头得到控制。水资源的管理正在从传统水利向现代水利转变，通过优化配置、合理开发、节约用水和水价改革，基本保证了经济快速发展和人民生活水平提高对水资源的需求。森林资源保护有了较大进展，管理逐步规范化、法制化，实现了森林面积和蓄积量的双增长。通过全国范围的矿业秩序治理整顿，矿业开采的无序状态得到了初步扭转。海洋资源的保护和持续利用水平不断提高，海洋经济正在成为国民经济新的增长点。在国家优惠经济政策的鼓励下，废弃物资源化和资源综合利用水平明显提高。

3. 环境污染防治取得进展。“九五”期间，结合产业结构调整和技术改造，关闭取缔了能耗高、污染重、破坏资源与环境的

“十五小”企业 8.4 万多家，对降低污染物排放总量，控制环境质量恶化局面起到了重要作用。“三河、三湖”等重点流域污染治理取得阶段性成果，北京市污染防治工作初见成效，环境质量有所改善。预计到 2000 年底，全国主要污染物排放量比“八五”末期减少 10% 以上，90% 的污染企业实现主要污染物达标排放，城市污水集中处理率和垃圾无害化处理率分别提高 12 和 18 个百分点，城市园林绿地面积增加 9 万多公顷，47 个环境保护重点城市中，近 20 个城市的空气和地面水质量可以按功能区达标。

4. 投入力度明显加大。初步预计，“九五”期间，全国完成环境保护投资 3460 亿元，比“八五”增长 1.5 倍，占 GDP 的比重增加了 0.2 个百分点，达到 0.93%。其中，中央投资增加 337 亿元，地方投资增加 584 亿元，利用外资增加 221 亿元，其它资金增加 938 亿元。中央财政安排用于生态建设方面的基本建设投资达到 340 亿元，比“八五”期间的 36.5 亿元增长了 8 倍多。“九五”后三年，中央安排的 647 亿元国债资金，对生态建设和环境保护投资的增长起到了决定性的作用。

5. 履行国际环境公约成效显著。1994 年《联合国气候变化框架公约》生效以来，我国本着对全球环境负责的精神，为减缓全球气候变暖做出了很大的贡献。1981 至 1999 年，我国 GDP 万元产值能耗下降了 60%，年均节能率接近 5%；能源效率已由 1980 年的 25% 上升到目前的 34% 左右。1981 年到 1999 年，全国累计节约能源 9.49 亿吨标准煤，按照我国 1990 年消费每吨标准煤 CO_2 排放量 0.58 吨碳（下同）计算，相当于减排 CO_2 约 5.5 亿吨碳。发展新能源和农村能源以及造林也减少了二氧化碳的排放量。同时，在履行《保护臭氧层的维也纳公约》、《濒危野生动植物物种国际贸易公约》、《防治荒漠化公约》、《生物多样性公约》、《湿地公约》等方面也做出了积极的努力。

但是，我国生态建设和环境保护工作仍处于起步阶段，面临的形势依然严峻。

1. 陆地生态恶化趋势仍未得到遏制。全国水土流失面积已达 36700 万公顷，约占国土面积的 38%，每年新增水土流失面积 100 万公顷；退化、沙化、盐碱化草地总面积已达 13500 万公顷，并且还在以每年 200 万公顷的速度增长，北方和青藏高原草地“三化”尤为严重；全国荒漠化土地面积 26200 万公顷，并继续呈扩展趋势。生物多样性锐减，固沙固土植物滥采乱挖，破坏严重。1998 年的大洪水和 2000 年北方地区连续发生的扬沙及沙尘暴天气，除气候异常外，一个重要原因就是地表植被遭到破坏，造成水土流失和土地沙化，这已经成为我国最严重的生态环境问题。

2. 海洋生态环境问题十分严峻。我国近岸海域水质不断恶化，赤潮发生次数增加，面积扩大，1999 年几乎所有的近海海域都发生过赤潮；围海造地和养殖业的不合理开发，导致我国沿海自然滩涂湿地总面积约减少了一半，红树林已由建国初期的约 5 万公顷减少到现在的 2 万公顷；非法采捞和炸礁造成我国南部一些地区的珊瑚礁资源已濒临绝迹；栖息环境的破坏，加上乱捕滥采和外来种的盲目引进，使我国现有海洋生物多样性受到严重威胁。

3. 自然资源短缺且开发利用不尽合理。水的日益紧缺是我国面临的最为严重的资源问题。我国人均水资源占有量约占世界人均水平的 1/4，且时空分布不均，大部分城市缺水，100 多个城市严重缺水；北方河流断流现象频发，湖泊萎缩，水库蓄水量减少，湿地破坏严重；部分城市和地区地下水超采严重，水位下降。我国人均耕地 0.1 公顷，只相当于世界平均数的 44%，而且不合理开发利用导致耕地质量退化，面积减少。我国人均占有森

林面积仅 0.11 公顷，只相当于世界平均水平的 17%。

4. 矿山生态环境破坏和地质灾害普遍。全国采矿业累计破坏土地 400 万公顷，平均每年增加 2 万公顷，只有极少部分复垦。矿山开发中的“三废”污染严重，尤其是数量众多的乡镇和个体采矿点，环保工作十分薄弱，生态恢复治理工作几乎是空白。矿山开发诱发的地震、滑坡、地面塌陷等地质灾害十分普遍。采矿活动使矿区水均衡系统遭受破坏。我国 300 多座矿业城市（镇）中，许多正在经历艰难的产业转轨时期，生态环境恢复治理任务艰巨。

5. 环境污染仍然严重。全国大气污染物排放总量多年处于较高水平，城市空气污染普遍较重。酸雨面积约占国土面积的 1/3，大部分南方城市出现酸雨。河流、湖泊和地下水均受到不同程度的污染，七大水系近一半河段严重污染。目前，我国工业污染依然严重，城镇生活污染物排放量比重不断上升，农田超标污灌面积有所增加，部分农畜产品受到污染，渔业水域生态受到破坏。1999 年，工业固体废物产生量 7.8 亿吨，城市垃圾年产生量已达 1.4 亿吨，其中仅有少数经过无害化处理，“白色污染”严重，“垃圾围城”现象普遍。城市噪声和机动车尾气污染呈上升趋势，城市绿化严重不足。

上述问题的形成和不断积累，既有客观和自然方面的原因，如人均资源量少，历史欠账多，以及自然地理和气候变化的影响等，但也有人为的因素。

1. 可持续发展意识淡薄，投入严重不足。对于发展是硬道理的片面理解，导致在经济建设中出现急功近利和以过度消耗资源换取经济发展的现象。先发展起来，再改善生态和保护环境的错误思想，造成生态建设和环境保护投入长期偏低，生态破坏和环境污染的严重状况难以得到根本扭转。一些地区已经形成先破

坏、后建设，先污染、后治理的现实，背上了沉重的生态和环境债务。

2. 粗放型的经济增长方式，造成资源浪费和环境污染。长期以来，经济工作中重速度、轻效益，忽视节约资源与保护环境。在工业领域，重复建设严重，技术进步缓慢，生产工艺落后，管理水平低。农业领域，广种薄收、超载过牧、过度捕捞、大水漫灌等粗放生产方式在部分地区依然存在。

3. 对生态建设和环境保护的规律认识不足。多年来，预防为主、保护优先的方针没有得到有效落实。生态建设措施单一，重建轻管，环境治理以末端措施为主，没有从源头抓起，建设和治理速度赶不上破坏速度。生态建设和环境保护政策的连贯性和前瞻性差，加之对政策措施和技术措施的成本效益分析不够，使本来十分有限的投入没有发挥最大的环境效益。

4. 市场机制和公众参与的作用没有充分发挥。生态建设和环境保护领域中，引导、鼓励、支持公众参与和舆论监督的机制尚不完善，发挥市场对资源配置起基础性作用的改革相对滞后。全社会特别是企业对生态和环境投入的积极性没有调动起来，从而制约了生态和环境投入的增长。

5. 协调管理机制不完善。在区域生态建设、跨省污染治理等重大问题上，部门之间缺乏协调，地方之间各自为政的现象依然存在。加之监测手段和信息系统落后，重复建设严重，缺乏信息共享，以及工作经费不到位等，影响到管理效能的提高。

6. 法律法规不健全，监督执法力度不够。生态与环境方面的配套法规、标准、规章、规范尚不能满足生态建设和环境保护向纵深发展的要求；在监督执法中，有法不依、执法不严、违法不纠的现象依然存在。

生态破坏和环境污染给我国经济社会发展和人民生活质量带

来严重的影响，已成为实现我国现代化建设第三步战略部署和可持续发展必须解决的问题。因此，我们必须在总结已有经验和教训的基础上，抓住根本性的问题，采取有效措施，在预防新的生态破坏和环境污染的同时，逐步解决历史遗留的生态和环境欠账。

二、基本思路和目标

“十五”期间，生态建设和环境保护工作具备许多有利条件。一是党中央、国务院的高度重视，为做好生态建设与环境保护工作提供了根本保障；二是综合国力增强，为全面开展生态环境治理奠定了初步的物质和技术基础；三是经济全球化为我国开展生态建设和环境保护带来了机遇；四是经济结构的调整和升级，为从根本上解决生态环境问题创造了条件；五是以生态环境建设为重点的西部大开发战略为改善西部乃至全国的生态环境提供了难得的机会；六是公众可持续发展意识的提高，为生态建设和环境保护工作奠定了良好的基础。

“十五”和到2010年，我国生态建设和环境保护工作的指导思想是：以江泽民总书记关于人口资源环境与可持续发展的论述为指针，牢固树立打“持久战”的思想，坚持以人为本，把改善生态、保护环境作为经济发展和提高生活质量的重要内容，充分发挥市场机制的作用，以完善法规和政策为保障，以制度创新和科技进步为动力，以解决重点和难点问题为突破口，全面推进可持续发展战略的实施。

在生态建设和环境保护工作中，应遵循以下基本原则：

1. 实施可持续发展战略，解决生态和环境问题。坚持以经济建设为中心，处理好经济建设与人口、资源、环境之间的关系；在推进经济发展的过程中重视人口问题，合理开发利用资源

和切实保护环境；通过改善生态、保护环境，为中华民族的生存与发展创造良好的环境条件，促进经济社会的可持续发展。

2. 坚持经济效益、社会效益与生态环境效益的统一。通过经济结构调整，形成合理的产业结构和布局；依靠集约型增长方式，实行全面节约，降低资源消耗，大力推行清洁生产和生态农业，减轻经济和社会发展对生态和环境的压力；结合西部大开发，加快生态建设步伐，实现区域经济、社会和生态环境协调发展，改善生态环境质量和人民生活质量。

3. 重视发挥政府、企业和公众三方面的作用。政府要综合运用经济、行政和法律手段，加大投入，强化监管，发挥主导作用；通过直接投资、贷款贴息、税收优惠、调控价格、政府采购和信息发布等手段，促使企业治理污染，居民合理分担环保义务；鼓励公众参与，加强舆论监督，维护生态平衡，防治环境污染，合理开发利用资源。

4. 依靠科技进步，推动生态建设和环境保护。发挥科技作为第一生产力的作用，积极推进科技创新，提高生产和建设的技术水平；开发改善生态、保护环境的先进实用技术，大力发展环保产业，为可持续发展提供强劲的动力。

5. 统筹规划，突出重点，量力而行，分步实施。要在全面规划的基础上，集中人力、物力、财力抓一些重点区域和重点领域，着力解决生态建设和环境保护中存在的一些突出问题；坚持治理与保护并举、保护优先的方针，从源头抓起，避免出现新的破坏和污染；要尊重自然规律，注意发挥生态的自我修复能力，充分考虑社会经济条件，因地制宜地采取综合治理措施，提高建设和治理效果，保证投入发挥最大的效益。

根据我国生态建设和环境保护的现状，以及面临的机遇和挑战，“十五”和到2010年，生态建设和环境保护的总体目标是：

生态建设和环境保护重点专项规划

到 2005 年，初步形成适应社会主义市场经济发展要求的生态与环境领域的政策法规体系和协调管理机制，及与其相适应的基础能力。陆地、水域和海洋的生态破坏和环境污染加剧的趋势基本遏制，城乡环境质量开始改善，初步建立生态环境综合监测预警系统，防灾减灾能力显著增强，资源的综合利用水平进一步提高。

生态建设基本目标是：基本控制住人为因素产生新的水土流失和森林草地破坏，努力遏制荒漠化发展，黄河、长江上中游等水土流失重点地区以及风沙区和“三化”草原的生态环境继续恶化的趋势得到有效遏制，生态功能和生物多样性开始得到恢复。全国现有天然林和天然草场资源得到有效保护，森林覆盖率进一步提高。具体指标是：

——新增森林面积 1150 万公顷，森林覆盖率达到 18.2% (按郁闭度大于等于 0.2 计算)；

——人工种草和改良草场面积 2500 万公顷，治理“三化”草地 1650 万公顷；

——新增治理水土流失面积 2500 万公顷；

——新增自然保护区面积 1120 万公顷，自然保护区管理水平明显提高；

——矿区生态环境恢复治理率达到 25% 以上，矿区生态环境恢复治理和土地复垦 100 万公顷；

——城市规划建成区绿化覆盖率达到 35%。

环境保护基本目标是：全国主要污染物排放总量有所减少，大部分地区环境污染的状况有所减轻，使城乡特别是大中城市环境质量得到明显改善。饮用水源得到有效保护，城市地下水超采和污染恶化的趋势初步得到控制，农村化肥、农药和畜禽养殖等农业面源污染加重的趋势有所减缓，天然渔业资源及水生生态系

国家“十五”重点专项规划

统得以恢复。具体指标是：

——“三河、三湖”国控断面按照已批准的规划达到地面水环境质量标准，三峡库区基本达到地面水环境质量二类标准，黄河中游、松花江水质有明显改善，饮用水水源地水质按规定达到三类以上水质标准，内陆渔业水域水质基本达标；

——全国近岸海域水质按功能区划基本达标，进入渤海的陆源污染物得到较好控制；

——直辖市、省会城市、沿海开放城市和重点旅游城市的空气、地面水、噪声环境质量分别稳定达到功能区标准；

——全国二氧化硫、化学需氧量、尘（烟尘及工业粉尘）、工业固体废物等主要污染物排放总量比 2000 年减少 10%。其中，“两控区”内的二氧化硫排放量比 2000 年减少 20%；

——城市污水集中处理率达到 45%，燃气普及率达到 92%，新增城市集中供热面积 5 亿平方米，垃圾无害化处理率有所提高。

到 2010 年，要全面控制住人为因素产生新的生态破坏，基本改变环境恶化的状况，重点治理地区生态建设初见成效，城乡环境质量有比较明显的改善，建成一批经济快速发展、环境清洁优美、生态良性循环的城市和地区。

——十年新增森林面积 2300 万公顷，森林覆盖率达到 19.4%；

——人工种草和改良草场面积 5000 万公顷，治理“三化”草地 3300 万公顷；

——新增治理水土流失面积 5000 万公顷；

——全国二氧化硫、工业固体废物等主要污染物的排放总量比 2005 年减少 10%；

——城市污水集中处理率达到 60% 以上，燃气普及率达到