

实现20%节能目标的行动与对策

--- 工业节能政策展望

中国国家发展和改革委员会能源研究所

2008年3月18日

主要内容

- 节能目标完成情况
- 实现节能目标的严峻性和主要行动
- 推动工业节能的政策取向

节能目标完成状况及后3年目标

- 2006年完成状况没有完成年初预定的4%节能目标，仅完成了1.33%；
- 2007年单位GDP能耗下降3.27%，节能8980万吨标准煤；
- 解振华副主任在两会期间答记者问：“要保证每年平均单位GDP能耗降低5%以上”，“确保今年的节能减排相关指标下降幅度比去年更大”；
- 专家测算，2008年如果各种政策逐步到位，前期投入效果将逐步显现，节能目标应该设定在5%以上；
- 如果2009年和2010年实现单位GDP能耗下降6%的目标，“十一五”节能目标可完成19.6%。

2007年尽管没有完成预期的节能目标但实际能源效率有较大幅度提高

■ 淘汰落后产能初见成效：

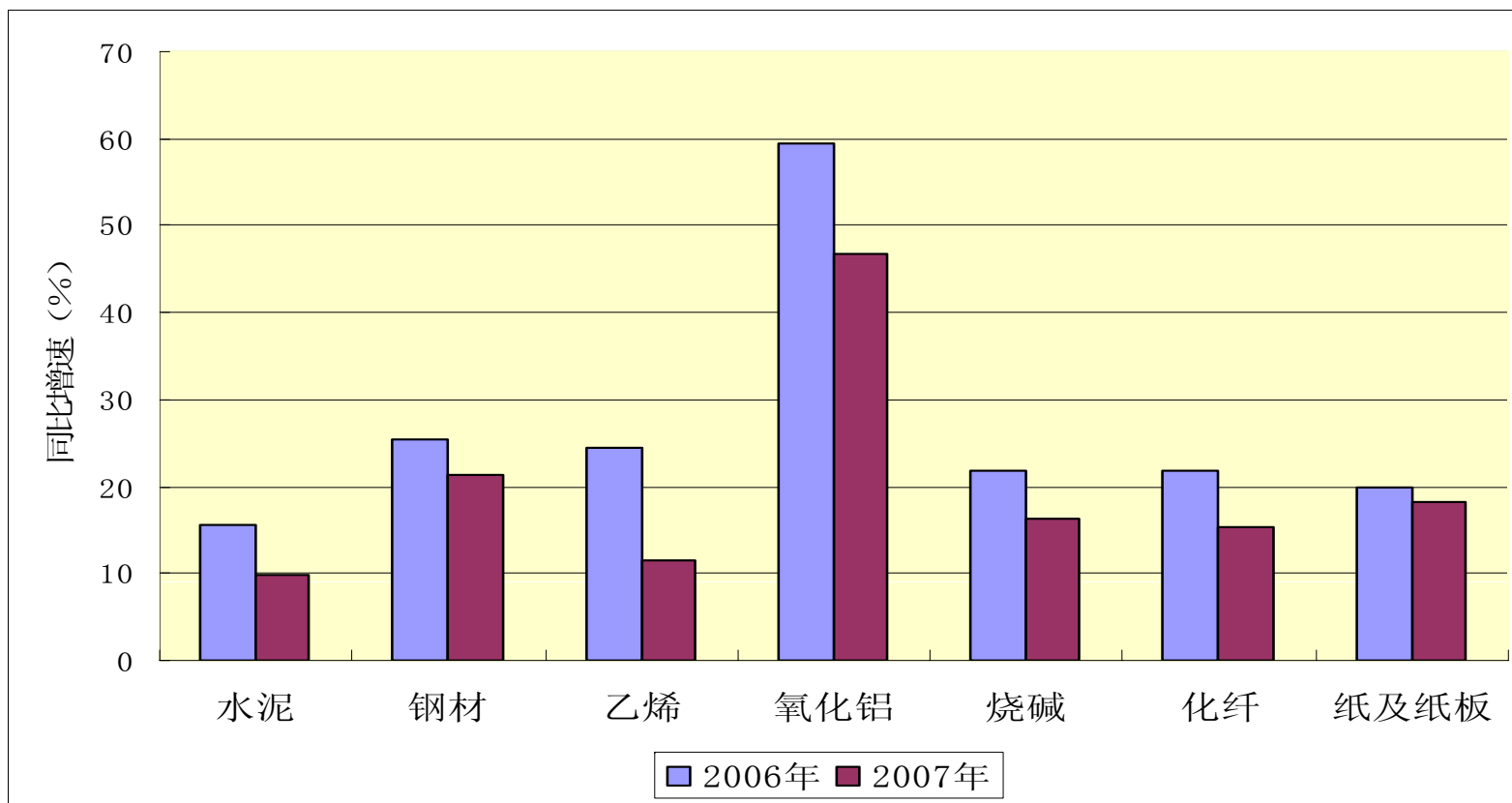
- ◆ 关停小火电2157万千瓦、小煤矿1.12万处
- ◆ 钢铁行业基本淘汰100立方米以下的小高炉和15吨以下小转炉，淘汰落后炼铁产能4659万吨、炼钢产能3747万吨
- ◆ 水泥行业淘汰落后产能8700万吨，湿法工艺大部分停产或拆除，新型干法水泥比重达到55%

■ 能源利用效率持续提高

- 大中型企业吨钢可比能耗下降3.1%；
- 全国供电煤耗357gce/kwh，降低了10gce/kwh，比上年下降2.7%
- 大中型水泥综合能耗降低3%

宏观调控初见成效， 高耗能行业快速增长势头有所遏制

- 一些高耗能产品产量的增长速度已明显放缓。2007年水泥产量与2006年同期相比的增速仅为9.9%，与2006年的增速相比，降低了5.6个百分点；乙烯降低了13个百分点，钢材也降低了4个百分点。



分行业城镇固定资产投资增速发生变化 (2006年/2007年1-11月)

行业	2006年1-11月	2007年1-11月
主要高耗能工业行业		
造纸及纸制品业	27.4	12.8
化学原料及化学制品制造业	39.5	20.8
非金属矿物制品业	56.1	34.2
黑色金属冶炼及压延加工业	15.2	0.1
有色金属冶炼及压延加工业	36.4	25.3
第三产业部分行业		
交通运输、仓储和邮政业	14.9	29.8
其中：铁路运输业	5.4	105.1
道路运输业	11.8	14.5
城市公共客运业	31.9	51.1
水上运输业	15.4	23.3
航空运输业	25.4	51.7
金融业	21.5	30.4
租赁和商务服务业	21.1	35.4
科学研究、技术服务和地质勘查业	12.4	18.6
卫生、社会保障和社会福利业	18.8	21.9
文化、体育和娱乐业	27.4	29.9
公共管理和社会组织	-5.4	23.5

节能形势依然严峻

- 粗放的增长方式和能源消耗惯性仍未能有效扭转
 - ◆ 2007年，钢铁、有色、建材、化工等部门工业增加值增速分别为21.4%、17.8%、24.7%和21%，除有色外均快于规模以上工业增加值18.5%的整体增速。
 - ◆ 2007年1—11月份建材、有色、化工等部门城镇固定资产投资额的增速分别为56.1%、36.4%和39.5%，均高于全国城镇固定资产投资26.8%的增长速度。
 - ◆ 2007年仍然出口钢材6265万吨，比2006年同期增长45.7%。
 - ◆ 2007年钢材、十种有色金属、平板玻璃、乙烯的产品产量与去年同期相比，分别增长了21.3%、22.7%、13.4%和11.4%。

节能长效机制的建设不足，相关配套制度建设拖后腿

- 当前我国节能减排工作仍然是中央政府主导，仍然是以行政手段为主，依靠节能减排指标的层层分解来约束地方政府和企业实施，节能减排尚未转化为企业的自觉行动。
- 有关节能减排的法律体系尚不健全；在淘汰高耗能、高污染小行业的同时落后产业的退出机制没有建立起来
- 资源性产品价格市场化改革进程缓慢，反映资源稀缺程度和供求关系的能源价格形成机制还远没有建立起来
- 高耗能行业的投资增长仍过快，投资结构仍需改善
- 还未形成健全的节能减排税收支持政策体系
 - ◆ 在限制低能效类产品和产业发展方面的税收政策基本还处于空白
 - ◆ 相应的能源环境税制如碳税、能源税等尚没有提到议事日程
 - ◆ 燃油税迟迟未能出台等

节能减排目标与其他经济社会发展目标 尚未实现协调一致

- 地方政府尚未从通过高投资拉动经济增长的习惯性思维中解脱出来
- 地方政府出于对就业、财政、社会稳定等多方面因素的考虑，往往对落后高耗能、高污染企业的关停并不积极，加大了节能减排工作的难度
- 不少地区尚未改变单纯追求出口贸易额的最大化，并将出口作为拉动地方经济增长最重要的手段的做法，使得我国高耗能、高污染产品仍有相当大的出口量，量大面广的、低附加值的一般载能产品的出口比重也相对较高

节能基础工作仍显薄弱

- 能源消费统计工作尚待进一步完善
- 能耗数据可比性和可靠性差等
- 除水泥、铁合金、焦化等少数几个高耗能行业制定和实施了市场准入制度和能源消耗限额制度外，其余几项重大制度如高耗能行业的市场准入制度、能源消耗限额制度、固定资产投资的节能评估制度等由于种种原因至今仍未出台
- 政策效果及重大节能行动效果评估体系尚未建立起来
- 监督管理和处罚力度还没有到位

主要工业品产量持续快速增长，结构调整任务艰巨

	2007年	
	产量（万吨）	比上年增长（%）
粗钢	48966	16.8
钢材	56894	21.3
十种有色	2351	22.7
平板玻璃	49748	13.4
烧碱	1759	16.4
化纤	22390	15.3

资料来源：国家统计局网站，下同

居民耐用消费品比重稳步提高，家庭轿车拥有量快速增长，引导合理消费任重道远

	电冰箱	空调	家用电脑	彩电	家用汽车
2000	80.1	30.8	9.7	116.6	0.5
2004	90.2	69.8	33.1	133.4	2.2
2005	90.7	80.7	41.5	134.8	3.4
2006	91.8	87.8	42.2	137.4	4.3
2007年1~11月	95.1	94.8	53.2	137.5	5.9

工业仍旧是实现节能目标的重点领域

- 要实现20%目标，关键在工业部门。工业部门节能对实现20%目标的贡献率在80%左右

年 份	工业能源 消费总量	工业能 源消费 增长率	工业增加值	万元工业 增加值能耗	万元工 业增加 值能耗 下降率
	(万吨标煤)	(%)	(亿元)	(吨标煤 /万元)	(%)
2005	157952		76190	2.07	
2010 (GDP增7.5%)	176299	2.2	111948	1.57	24.0
2010(GDP增9%)	188947	3.6	123152	1.54	25.7

推动工业节能的相关政策

● 国务院

- ◆ 06年8月 《关于加强节能工作的决定》
- ◆ 07年6月 《节能减排综合性工作方案》
- ◆ 07年11月 《单位GDP能耗考核体系实施方案》
 - 实行问责制和“一票否决”
 - 不仅考核地方省级官员，还考核千家企业
 - 今年3月，由各省级人民政府对千家重点企业的节能减排情况公布结果；今年5、6月，国务院要对各省级人民政府节能减排情况进行公布。没有完成任务的省和重点企业要作出说明，限期整改，而且这一年不能评先选优，也不能给予其他荣誉称号。另外，对这些地区和企业新上的高耗能项目，一律停止核准和实行区域限批。同时，核查结果还要交给组织部门和国资委，作为对各省政府政绩考核的重要内容，也作为对重点企业考核的重要内容。
- ◆ 国务院批准发布《财政部国家税务总局关于调低部分商品出口退税率的通知》
- ◆ 国务院法制办通过的“资源税改革方案”，拟将原油、天然气、煤炭等资源的征税方式由“从量计征”改为“从价计征”，其中煤炭资源税的税率将从1%提高到3%。调整了消费税，调高了资源税率。

推动工业节能的相关政策

● 全国人大

- ◆ 今年4月1日新修订的《节约能源法》开始施行。
- ◆ 《节能法》中与工业节能相关的制度建设
 - 固定资产投资项目节能评估和审查制度
 - 落后的耗能过高的用能产品、设备和生产工艺实行淘汰制度
 - 能源统计制度
 - 节能目标责任制度
 - 能源矿产资源有偿使用制度
 - 峰谷分时电价、季节性电价、可中断负荷电价制度

新修订《节能法》中提到的相关节能措施

- 能效标准进一步强化
- 对家用电器等使用面广、耗能量大的用能产品，实行能源效率标识管理
- 加强节能产品认证
- 节能发电调度管理
- 禁止新建不符合国家规定的燃煤发电机组、燃油发电机组和燃煤热电机组
- 重点用能单位应当每年向管理节能工作的部门报送上年度的能源利用状况报告
- 重点用能单位应当设立能源管理岗位
- 制定并公布节能技术、节能产品的推广目录
- 对钢铁、有色金属、建材、化工和其他主要耗能行业的企业，分淘汰、限制、允许和鼓励类实行差别电价政策

新修订《节能法》中的激励措施

- 中央财政和省级地方财政安排节能专项资金，支持节能技术研究开发、节能技术和产品的示范与推广、重点节能工程的实施、节能宣传培训、信息服务和表彰奖励等
- 推广目录中的节能技术、节能产品，实行税收优惠等扶持政策
- 财政补贴支持节能照明器具等节能产品的推广和使用
- 节能技术的研究和开发、节能产品生产以及节能技术改造等项目提供优惠贷款
- 有利于节能的价格政策

推动工业节能的相关政策和发布的文件

● 发改委、财政部

- ◆ 《钢铁、水泥、电解铝、铁合金、焦炭等13个行业结构调整的指导意见》
- ◆ 《关于加快推进产业结构调整遏制高耗能行业再度盲目扩张的紧急》
- ◆ 《关于完善差别电价政策意见》，新修订了《部分高耗能产业实行差别电价目录》，发通知“差别电价收入由中央划归地方”
- ◆ 财政部、国家发展改革委联合发布《节能技术改造财政奖励资金管理暂行办法》
- ◆ 财政部、国家发展改革委联合发布《高效照明产品推广财政补贴资金管理暂行办法》

推动工业节能的相关政策

● 央行发布

◆ 《中国人民银行关于改进和加强节能环保领域金融服务工作的指导意见》

■ 绿色信贷——从源头上切断高耗能、高污染行业无序发展和盲目扩张的经济命脉，遏制投资冲动

- ◆ 通过在金融信贷领域建立环境准入门槛，对限制和淘汰类新建项目，不得提供信贷支持；
- ◆ 对于淘汰类项目，停止各类形式的新增授信支持
- ◆ 采取措施收回已发放的贷款

推动工业节能的相关政策

● 环保总局

- ◆ 宣布2008年起在全国推行区域限批政策，对没有完成2007年污染物总量减排任务的省（自治区、直辖市），实行“区域限批”政策，暂停该省（自治区、直辖市）所有新建项目的环评审批。
- ◆ 配合有关部门抓紧完善高耗能、高污染行业差别电价和水价政策，健全排污收费制度，提高火电厂排污收费标准和城市污水处理收费标准。
- ◆ 环保总局保监会联合建立绿色保险制度
 - 改变“企业违法污染获利，环境损害大家买单”的状况
 - 环境保险的收费与企业污染程度成正比

推动工业节能的相关行动与措施

- 2008年是节能减排攻坚年，也是考核评估年
 - ◆ 温总理提出的节能减排十项措施
 - 落实电力、钢铁、水泥、煤炭、造纸等行业淘汰落后生产能力计划。建立淘汰落后产能退出机制，完善和落实关闭企业的配套政策措施。
 - 抓好重点企业节能和重点工程建设。加快十大重点节能工程实施进度。
 - 开发和推广节约、替代、循环利用资源和治理污染的先进适用技术，实施节能减排重大技术和示范工程。
 - 鼓励和支持发展循环经济，促进再生资源回收利用。
 - 加强土地、水、草原、森林、矿产等资源的保护和节约集约利用，严厉查处乱采滥挖矿产资源等违法违规行。
 - 完善能源资源节约和环境保护奖惩机制。
 - 增强全社会生态文明观念，动员全体人民更加积极投身于资源节约型、环境友好型社会建设。

推动工业节能的相关行动与措施

- 继续深入推动千家企业节能行动, 强化产业界的节能
 - ◆ 企业能源审计
 - ◆ 千家企能效对标活动
 - ◆ 公布千家企业能源消耗状况
- 节能目标责任落实情况的考核
- 研究推动中小企业节能的途径和措施
- 研究、制定节电、节油的政策、措施

谢谢关注！