

2007年宏观经济年中分析

国家信息中心经济预测部研究报告之六

中国经济质量观察：节能减排拐点正在显现

◆总体策划
范剑平 国家信息中心经济预测部主任
程培松 上海证券报副总编辑
◆本文执笔
余锋

“十一五”规划纲要中提出了单位GDP能耗在五年内降低20%，主要污染物排放总量减少10%的战略目标。这两大目标的进展如何，是检验科学发展观是否落实的重要标准，是衡量建设资源节约型、环境友好型社会进展状况，以及经济结构调整、转变增长方式是否取得实效的重要尺度，因此被摆到了前所未有的高度。

今年上半年，在全社会的共同努力下，这两大目标在实现程度方面取得了明显的进展，单位GDP能耗下降和主要污染物排放总量下降的拐点正在显现，节能减排的势头很好。

然而，无论是从时间上还是从已采取的措施和取得的成效上看，形势都不容乐观，到“十一五”末期完成这两大目标仍面临着较大的压力。

节能减排成效明显 形势依然严峻

今年上半年，在经济增长11.5%的同时，节能减排工作也取得了明显成效，从而在经济快速增长中实现节能减排目标进行了有益的探索。

第一，上半年单位GDP能耗明显下降，但节能任务仍然艰巨。继去年我国单位GDP能耗实现了三年来首次由升转降之后，今年上半年，全国单位GDP能耗同比降低2.78%，规模以上工业单位增加值能耗同比降低3.87%（参见图1）。

从主要耗能行业单位增加值综合能耗看，煤炭下降7.76%，钢铁下降6.49%，建材下降7.84%，化工下降5.17%，纺织下降0.73%，电力下降2.57%；石油石化和有色分别上升1.27%、1.58%。与去年全年相比，今年上半年单位GDP能耗降低了1.45个百分点。可以说，自从去年下半年突破单位GDP能耗下降的拐点后，今年上半年这种好的趋势得以继续巩固。

然而，我们也应当看到，要把去年下半年以来这种好的趋势延续下去，实现“十一五”时期的目标，任务仍相当艰巨。

这是因为，我国高耗能行业仍在快速发展，今年上半年冶金、有色、建材、化工等部门工业增加值增速分别为25.7%、19.1%、24.1%和21.2%，均快于规模以上工业增加值整体增速。不仅如此，上半年单位GDP能耗下降的贡献主要来自发电企业“上大压小”后发电效率提高的结果，因为在单位GDP能耗下降的同时，单位GDP电耗却同比上升了3.64%。在高耗能行业仍然快速增长而关闭小火电的潜力越来越受到限制的情况下，完成节能目标的难度将越来越大。

第二，上半年二氧化硫排放总量减少，但化学需氧量排放总量仍然上升。

今年上半年，在全社会的共同努力下，单位GDP能耗下降和主要污染物排放总量下降两大目标在实现程度方面取得了明显的进展，拐点正在显现，节能减排的势头很好。然而，无论是从时间上还是从已采取的措施和取得的成效上看，形势都不容乐观，到“十一五”末期完成这两大目标仍面临着较大的压力。

今年上半年采取的措施主要有以下几个方面：一是增加能耗标准门槛，控制高耗能、高污染行业过快增长；二是控制“两高一资”产品的出口；三是淘汰小火电取得明显成效；四是节能减排的投入不断增加；五是城市污水处理能力有所增强，电厂脱硫装置比例明显提高。

下半年节能减排工作，将更加强调从体制机制入手，着眼长远，建立节能减排的长效机制。第一，继续实行更加严格的环境准入标准；第二，加强对节能减排工作的奖励、激励政策；第三，提高环保收费标准；第四，完善节能减排的税收体制；第五，加强节能环保领域的金融服务；第六，借助法律手段推动“十一五”节能减排目标如期实现。

据统计显示，今年上半年全国二氧化硫排放总量1263.4万吨，与去年同期相比下降0.88%；化学需氧量排放总量691.3万吨，与去年同期相比增长0.24%（参见图2）。从增长幅度上来看，二氧化硫排放总量已经开始下降，化学需氧量的排放总量增幅也较去年同期回落近3.5个百分点，这说明主要污染物排放总量下降的拐点即将出现。

但是，全国主要污染物排放总量的变化，存在着两个不平衡。一个不平衡是地区分布不平衡。在全国31个省（自治区、直辖市）中，北京、天津、河北、山西、内蒙古、浙江、湖北、湖南、广东、重庆、甘肃、宁夏12省（市、区）二氧化硫和化学需氧量排放量均较2006年同期下降，其中二氧化硫下降幅度和最大的是北京市，为13.06%，化学需氧量下降幅度最大的是浙江省，为2.48%，但黑龙江、吉林、福建、广西、海南、云南、陕西、青海、新疆9省（区）二氧化硫和化学需氧量排放量均较2006年同期增加。

另一个不平衡是行业不平衡。电力行业二氧化硫减排成效显著，在火力发电量增长18.3%的情况下，二氧化硫排放量同比下降了5.2%，抵消了其他行业二氧化硫的排放总量的增长。

这种不平衡既说明主要污染物排放总量下降仍然存在较大的潜力，同时也说明主要污染行业的产业结构调整进展缓慢，落后产能的淘汰工作进展缓慢，高耗能、高污染行业扩张趋势尚未完全遏制。

第三，水环境恶化的趋势仍在发展，重大环境污染事故频发。今年4月以来，太湖蓝藻持续暴发，贡湖饮用水源一度出现污染，严重影响了无锡上百万群众的正常生活，导致群众的饮水安全受到直接威胁。这是继2005年松花江水污染事故后，又一次严重的水环境污染事故。随后，巢湖、滇池、三峡库区支流等流域也不同程度的出现水华，进一步大规模暴发的隐患仍然存在。7月初，江苏沭阳饮用水源地遭受污染，城区供水被迫关闭，供水中断超过40小时以上，城区20万人口饮用水用水受到较大影响。

在一些流域，由于环境治理的速度赶不上环境污染和生态破坏的速度，尽管国家这几年出台了一系列措施，但边治理、边污染的现象依然存在。在一些重点湖泊流域中，化学需氧量没有被完全控制住，氮和磷又有所上升，富营养化状态达到中度和重度，并且呈加重趋势。

湖泊的生态功能退化问题十分突出。由于盲目围垦，过度利用水资源，导致湖泊面积减少，甚至消亡。我国每年有20个天然湖泊在消亡，建国50年来已经减少了约1000个内陆湖泊。“千湖之省”湖北的1000多个湖泊已锐减为300个。

第四，海洋污染状况在加剧，海洋生态恶化的趋势无改善的迹象。受陆源污染的影响，海洋污染状况在加剧。2007年上半年，各级海洋主管部门对全国五百多个陆源入海排污口的排污状况及邻近海域生态环境的监测结果表明，约77.1%的排污口超标排放污染物，比上年同期增加18.2%，排污口邻近海域海水质量持续恶化。

在监测的排污口邻近海域的总面积约790平方公里，其中劣IV类和IV类水质区面积高达453平方公里，占监测海域总面积的58%。约66%排污口邻近海域海水质量不能满足海洋功能要求，近40%排污口邻近海域的环境质量等级为极差和差。排污口日平均排海的污染物总量为9230吨，比上年同期增加6.7%。而在排海污染物中，约有41.6%进入海水养殖区，只有10.9%排入排污区。目前只有不足十分之一的排污口设置在排污区，超过四成的排污口设置在海水养殖区、旅游区和保护区。

节能减排工作力度明显加大 长效机制仍然缺失

今年上半年，党中央和国务院对节能减排的工作高度重视，虽然年初国家没有设定具体的年度目标，但节能减排工作的力度却在不断强化。今年上半年采取的措施主要有以下几个方面。

一是增加能耗标准门槛，控制高耗

能、高污染行业过快增长。严格控制新建高耗能、高污染项目；严把土地、信贷两个闸门，提高节能环保市场准入门槛；抓紧建立新开工项目管理的部门联动机制和项目审批问责制，严格执行项目开工建设“六项必要条件”，即必须符合产业政策和市场准入标准、项目审批核准或备案程序、用地预审、环境影响评价审批、节能评估审查以及信贷、安全和城市规划等规定和要求；实行新开工项目报告和公开制度；建立高耗能、高污染行业新上项目与地方节能减排指标完成进度挂钩、与淘汰落后产能相结合的机制；加大差别电价实施力度，提高高耗能、高污染产品差别电价标准；组织对高耗能、高污染行业节能减排工作专项检查，清理和纠正各地在电价、地价、税费等方面对高耗能、高污染行业的优惠政策。

二是控制“两高一资”产品的出口。继去年9月份调整部分出口商品的出口退税率（其中142个税号的钢材出口退税率由11%降至8%）之后，今年上半年以来，继续运用调整出口退税率、加征出口关税、削减出口配额、将部分产品列入加工贸易禁止类目录等措施，控制“两高一资”（高耗能、高污染、资源性）产品的出口，增加能源、资源类产品、关键零部件的进口，促进贸易平衡。

自4月15日起，再次调整钢材出口退税率。部分特种钢材出口退税率降为5%，另有83个税号的钢材取消了出口退税。从6月1日起，国家对142项商品加征出口关税，其中重点是对80多种钢铁产品进一步加征5%至10%的出口关税，这些产品主要包括普碳线材、板材、型材以及其他钢材产品。另外，将2006年已经征收出口关税的钢坯、钢板、生铁等钢铁初级产品的税率由10%提高至15%。

今年上半年，中国部分“两高一资”产品出口出现回落。不过，钢铁、电力等六大高耗能行业增加值仍增长逾两成，增幅同比提高3.6个百分点。高耗能高排放行业的过快增长，不仅增加了节能减排压力，也加大了宏观调控难度。

三是淘汰小火电取得明显成效。落

后生产能力是资源能源浪费、环境污染的源头。淘汰落后产能是实现节能减排目标的重要手段。今年上半年，全国有3900万千瓦燃煤脱硫机组建成投产，装备脱硫设施的燃煤机组装机容量占全部火电装机容量的比例由2006年的30%提高到36.3%，淘汰小火电装机容量551万千瓦，完成全年任务的55%左右。

在淘汰小火电的过程中，一些企业采取了一些好的做法。例如，国家电网公司积极开展“以大代小”发电权交易，即将小火电机组享有的发电量指标转让给大机组代发，并给予一定的经济补偿。这种做法既取得了较好的社会效益和环境效益，又照顾小企业的经济利益。上半年，国家电网公司已组织完成“以大代小”发电权交易电量207亿千瓦时，实现节约标准煤167万吨，减少二氧化硫排放2.23万吨。

四是节能减排的投入不断增加。加大资金投入，是节能减排工作取得成效的重要保障。来自国家发改委的消息表明，在年初基础上，近期中央财政又增加100亿元资金用于推动节能减排。今年年初，安排国债和中央预算内投资63亿元人民币，中央财政预算亦安排50亿元用于支持节能减排，加之近期增加的100亿元财政资金，今年用于支持节能减排的资金已累计达213亿元。其中用于十大重点节能工程和节能管理能力建设的资金为90亿元，为去年的13倍。

五是城市污水处理能力有所增强，

电厂脱硫装置比例明显提高。今年上半年新增城市污水处理能力近700万吨/日，其中完善管网设施增加污水处理量约400万吨/日，重点工业污染源治理工程稳步推进，1400多家重点企业采取了污水深度治理措施。这些都在GDP增长11.5%的情况下，全国化学需氧量排放量增幅较2006年的增幅回落近3.5个百分点起到了积极的促进作用。

与此同时，国家自去年以来大幅提高了新建燃煤机组同步安装脱硫设施的比例。自2006年以来，全国新投运燃煤机组同步安装并运行脱硫设施（不包括循环流化床锅炉脱硫）的装机容量比例达到82.5%。另一方面，现有燃煤机组安装脱硫设施速度明显加快，截至目前，建成并投入运行超过5290万千瓦。这些都为二氧化硫排放总量的下降做出了重要贡献。

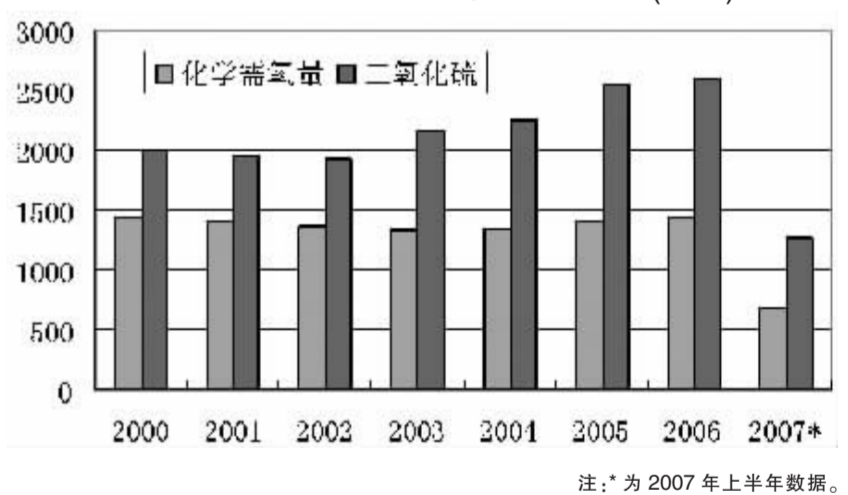
然而，也应该看到，当前我国节能减排工作仍然是中央政府主导，仍然是以行政手段为主，依靠节能减排指标的层层分解来约束地方政府和企业实施，缺少长效机制，没有转化为企业的自觉行动。当前，有关节能减排的法律体系并不健全；在淘汰高耗能、高污染小行业的同时落后产业的退出机制没有建立起来；资源性产品价格仍然偏低；高耗能行业的投资增长仍过快，投资结构仍需改善；防治环境污染方面的税收体制不健全，违法成本低、守法成本高。这些问题如果不很好地解决，可能会导致目前已取得的成果出现逆转。

图1 2000年以来单位GDP能源消耗(%)



注:GDP按2005年价格计算;2007年为上半年增速。

图2 2000年以来主要污染物排放总量(万吨)



注:*为2007年上半年数据。

经济又好又快：从六方面完善节能减排工作

当前，节能减排工作已经成为宏观调控的重要抓手。做好节能减排工作既是贯彻落实科学发展观的重要举措，也是防止经济由偏快走向过热、经济“又好又快”发展的根本保证。从目前一些职能部门的工作安排上看，下半年节能减排工作的思路有明显的变化，将更加强调从体制机制入手，着眼长远、建立节能减排的长效机制。

第一，继续实行更加严格的环境准入标准。下半年将采取更加有力的措施，严格环境准入。根据国家环保总局的要求，要把主要污染物排放总量削减指标作为建设项目环评审批的前置条件，新上建设项目不允许突破总量控制指标；加强重点行业建设项目环境管理，严格纺织、汽车、电力等十大国家重点调控行业的准入条件；凡是防治环境污染和生态破坏的设施，未与主体工程同时设计、同时施工、同时投产的项目，一律责令停产。

针对化学需氧量排放量依然上升的情况，下半年将以造纸行业为主攻方向，重点抓好化工、酿造、印染等行业的水污染物削减工作；加大生活污染治理力度，加快推进城镇污水处理厂和管网

配套建设，监督污水处理厂严格执行排放标准，做到长期稳定；加大挂牌督办和流域限批力度，加大执法和责任追究力度，建立完善后督察制度，形成对造纸企业环境管理的长效机制，促进产业结构优化升级。

第二，加强对节能减排工作的奖励、激励政策。实施节能减排方面的财税激励政策措施，不断完善有利于节能减排的财税政策体系，实现节能者、减排者受益，高耗能、高排放者受罚的体制机制。

今后一个时期，中央财政投入支持节能降耗的重点包括：对十大重点节能工程给予支持，采取按企业节能技术改造后实际取得的节能量给予奖励，多节能、多奖励；建立落后产能退出机制，支持关闭淘汰高耗能和高污染企业，中央财政将对经济欠发达地区按关停后的实际节能减排量，通过转移支付的方式给予适当补助和奖励；支持建立能效标准、标识制度，通过中央财政设立的可再生能源发展专项资金，重点支持风能、太阳能、生物质能源等可再生能源的开发利用。各级人民政府在财政预算中安排一定资金，采用补助、奖

励等方式，支持节能减排重点工程、高效节能产品和节能新机制推广、节能管理能力建设及污染减排监管体系建设等。进一步加大财政基本建设投资向节能环保项目的倾斜力度。

第三，提高环保收费标准。为促进节能减排工作，将推进排污费、垃圾处理费和污水处理费的改革，逐步提高环保收费标准，并研究开征环境税，条件成熟时把环保收费通过法律以税收的形式确定下来。一是要逐步把排污费的征收标准提高到能够补偿环境治理的成本，并且使治污企业能够盈利，调动企业减排的积极性，分三年把现在的排污费标准提高到污染治理的成本。二是全面推行垃圾处理收费制度，扩大收取范围；要使垃圾处理费标准能够补偿垃圾处理企业的收集、运输、处理等环节的成本，并且合理盈利；要鼓励垃圾焚烧，逐步减少填埋。三是逐步提高污水处理费标准，通过几年的努力达到补偿污水处理厂的建设成本、运行成本和管网的维护成本，并将污水处理费由现在的城市逐步扩大到城镇。从长远来看，污水处理费应与城市供水价格大体相同。

第四，完善节能减排的税收体制。国家正在通过出台更多税收政策，完善节能减排的税收体制，从源头上加大企业对资源使用的成本，达到倒逼企业转变增长方式的目的。财政部正在研究出台支持节能减排工作的财税政策措施，研究改革资源税制度，完善资源税计税依据，调整资源税税负水平，促进资源节约、环境保护和增长方式转变。当前和今后一个时期，国家将制定和完善鼓励节能减排的税收政策，加大节能减排投入，建立政府引导、企业为主和社会参与的节能减排投入机制。将完善促进节能减排的税收政策措施，充分运用税收政策缓解环境污染，保护紧缺资源和能源，从源头上限制高耗能、高污染、资源型产品的生产和出口。

国务院日前发布的《节能减排综合性工作方案》特别强调，要抓紧出台资源税改革方案，改进计征方式，提高税负水平。财政部将继续按照国务院关于限制“高耗能、高污染和资源型产品”出口的原则，研究进一步取消或降低这类产品的出口退税。财税部门将研究完善

增值税政策，允许企业抵扣其购置的节能减排设备所含增值税进项税金，并进一步完善废旧物资和资源综合利用产品的增值税优惠政策。适时出台燃油税，研究促进新能源发展的税收政策，实行鼓励先进节能环保技术设备进口的税收优惠政策。

第五，加强节能环保领域的金融服务。鼓励和引导金融机构加大对循环经济、环境保护及节能减排技术改造项目的信贷支持，优先为符合条件的节能减排项目、循环经济项目提供直接融资服务。研究建立环境污染责任保险制度。在国际金融组织和外国政府优惠贷款安排中进一步突出对节能减排项目的支持。环保部门与金融部门建立环境信息通报制度，将企业环境违法信息纳入人民银行企业征信系统。将进一步规范重污染行业生产经营公司申请上市或再融资环境保护核查工作，以遏制企业盲目投资行为，确保主要污染物减排目标的完成。

第六，借助法律手段推动“十一五”节能减排目标如期实现。今年年底之前，新的《节约能源法》和《循环经济法》都有可能正式颁布，这两部法律的颁布

实施，将有助于从根本上扭转节能减排意识薄弱、责任不明确、政策不完善和协调不得力的现状，其重要意义不仅在于从法律层面确保如期完成“十一五”节能减排目标，也对我国日后更长远的发展具有深远意义。新修订的《节约能源法》与现行法律相比，草案扩大了调整范围，对建筑节能、交通运输节能和公共机构节能作出了规定；健全了节能标准体系和监管制度，从源头上控制能源消耗，遏制重大浪费能源的行为；加大了政策激励力度，明确国家实行促进节能的财政、税收、价格、信贷和政府采购政策；明确了节能管理和监督主体，强化了法律责任。与此同时，在环境保护方面，将严格禁止违规审批、越权审批，降低环评等级和“三同时”不落实等环境违法问题，进一步维护法律法规的严肃性和权威性。