

# 国务院关于节能减排工作情况的报告

——2014年4月21日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第八次会议上

国家发展和改革委员会主任 徐绍史

来源： 中国人大网 2014年4月21日

## 全国人民代表大会常务委员会：

受国务院委托，现就节能减排工作报告3个方面内容，请审议。

### 一、关于“十二五”前三年节能减排工作进展情况

党中央、国务院对节能减排高度重视，各地区、各部门认真贯彻党中央、国务院的决策部署，把节能减排作为转变发展方式、经济提质增效、建设生态文明的重要抓手，取得重要进展。

#### （一）指标完成情况。

根据“十二五”规划纲要，节能减排约束性指标共有6个，具体要求是：2015年与2010年相比，全国单位国内生产总值能耗降低16%，二氧化碳排放强度下降17%，化学需氧量和二氧化硫排放总量分别下降8%，氨氮、氮氧化物排放总量分别下降10%。

据统计，2013年与2010年相比，全国单位国内生产总值能耗和二氧化碳排放强度分别下降9.03%、10.68%，“十二五”前三年累计节能约3.5亿吨标准煤，相当于减少二氧化碳排放8.4亿吨。2013年全国化学需氧量、二氧化硫、氨氮、氮氧化物排放总量分别为2352.7万吨、2043.9万吨、245.7万吨、2227.3万吨，与2010年相比分别下降7.8%、9.9%、7.1%、2.0%。

#### （二）采取的主要措施。

1. 加强宏观调控。国务院印发了“十二五”节能减排综合性工作方案、节能减排“十二五”规划、“十二五”控制温室气体排放工作方案、大气污染防治行动计划等，2011年召开国务院节能减排工作领导小组会议、全国节能减排工作

电视电话会议等，对各项工作进行部署安排。2014年3月21日，国务院召开节能减排及应对气候变化工作会议，原则通过了《2014—2015年节能减排低碳发展行动方案》，进一步要求用硬措施完成节能减排硬任务。

### “十二五”节能减排约束性指标前三年完成情况和后两年目标

指标名称		前三年完成情况			后两年目标	
		2011年	2012年	2013年	2014年	2015年
能耗强度降低（%）		2.01	3.6	3.7	3.9以上	3.9以上
二氧化碳排放强度降低（%）		1.49	5.19	4.36	4	3.5以上
主要污染物排放总量减少（%）	化学需氧量	2.04	3.05	2.93	2	2
	二氧化硫	2.21	4.52	3.48	2	3
	氨氮	1.52	2.62	3.14	2	2
	氮氧化物	-5.73	2.77	4.72	5	5

2. 强化目标责任。综合考虑各地区经济发展水平、产业结构、资源环境禀赋等，差别化地将节能减排目标分解落实到各地区、万家重点用能单位和8家中央企业，将能源消费总量控制目标分解到各省（区、市）。完善节能减排目标责任评价考核办法，国家每年对省级人民政府和中央企业进行评价考核，公告考核结果，并先后对3家中央企业、3个省（区）、6个城市实施环评限批。

3. 优化产业结构。国务院印发化解产能严重过剩矛盾的指导意见，明确了化解产能严重过剩矛盾的工作目标、主要任务和政策措施。遏制“两高”行业盲目新增产能，严把能评、环评、用地审查关，通过能评审查核减能源消费量约2000万吨标准煤，对103个项目不予环评审批。加快淘汰落后产能，关停小火电机组1800万千瓦，预计淘汰落后产能炼铁4533万吨、炼钢4564万吨、水泥4.87亿吨、平板玻璃11147万重箱。加快发展服务业，2013年服务业增加值占国内生产总值比重达到46.1%，首次超过第二产业。国务院印发加快发展节能环保产业的意见，推广节能环保产品，加快实施重点工程，促进节能环保产业发展水平全面提升。积极优化能源结构，非化石能源占一次能源消费比重达到9.8%。

4. 实施重点工程。安排资金支持节能技术改造、节能产品惠民工程、企业能源管理中心建设、城镇污水处理设施及配套管网建设等，引导社会各界加大资金

投入，项目全部建成后可形成节能能力约 1.75 亿吨标准煤，新增城镇污水日处理能力 2900 万吨，燃煤电厂投运脱硫机组累计达到 7.5 亿千瓦、占火电总装机的 90%以上，投运脱硝机组 4.3 亿千瓦、占火电总装机的 50%，新型干法水泥脱硝比例达到 50%。

5. 加快节能减排技术、产品开发与推广。实施节能减排科技专项行动，半导体照明、超临界循环流化床锅炉、烟气脱硫脱硝等一批关键技术取得突破，低温余热发电、稀土永磁无铁芯电机等一批先进技术和产品得到大范围推广应用。发布 6 批国家重点节能技术推广目录，大力推行政府节能采购。实施“节能产品惠民工程”，推广节能汽车 700 万辆、高效照明产品 2.2 亿只、高效节能家电 9600 万台（套）、高效电机 2000 多万千瓦、再制造产品 110 万台。

6. 推动重点领域节能减排。组织开展万家企业节能低碳行动，节能 2.2 亿吨标准煤。实施工业能效提升行动，规模以上工业单位增加值能耗降低 15%。开展绿色建筑行动，新建建筑节能标准执行率基本达到 100%，新建绿色建筑 1.4 亿平方米，完成既有建筑节能改造 6.2 亿平方米。实施车船路港千家企业节能低碳行动，淘汰老旧机动车 406 万辆。在 33 个大中型机场推广使用桥载设备替代飞机辅助动力装置。开展节约型公共机构示范单位建设，公共机构人均能耗下降 10.9%。推动宾馆、商场、零售业节能减排和清洁生产。推进农村环境连片整治，2.7 万家规模化畜禽养殖场实施废弃物处理和综合利用工程。

7. 促进循环经济发展。国务院印发循环经济发展战略和近期行动计划，循环经济理念进一步确立，产业体系逐渐完善。深化循环经济示范试点，总结遴选出 60 个循环经济典型模式并予以推广。支持开展 39 个“城市矿产”示范基地建设、50 个园区的循环化改造、66 个城市的餐厨废弃物资源化利用、40 个循环经济示范县（市）建设、40 家矿产资源综合利用示范基地建设和 40 个国家循环经济标准化试点。实施资源综合利用“双百”工程（100 个示范基地、100 个骨干企业），建成后可形成大宗固体废弃物综合利用能力 2 亿吨。积极推动农作物秸秆资源化利用。发布再生资源综合利用先进技术目录。

8. 调整优化价格、财税、金融等政策。实施成品油价格形成新机制，出台支持油品质量升级价格政策，提高可再生能源电价附加标准，推行脱硝除尘电价、居民用电用水阶梯价格。在节能、节水、环保等领域按规定实行增值税、所得税减免优惠，实施原油、天然气资源税从价计征改革，取消“两高一资”产品出口

退税。中央预算内投资和中央财政加大节能减排工作支持力度。在 18 个城市开展节能减排财政政策综合示范。大力推行绿色信贷，到 2013 年底，21 家主要银行绿色信贷余额达 5.2 万亿元。支持节能环保企业债务融资近 3300 亿元。11 个试点省份排污权有偿使用和交易累计超过 30 亿元。

9. 加强法制建设。出台城镇排水与污水处理条例、畜禽规模养殖污染防治条例，推动修订清洁生产促进法、环境保护法。发布节能国家标准 105 项，各类环保标准 270 项。针对雾霾污染，出台了细颗粒物、工业有机废气净化处理技术规范等 15 项指导性技术文件；对重点区域火电、钢铁、水泥以及燃煤锅炉执行大气污染物特别排放限值。开展能效标识、能源计量器具配备等专项检查。持续开展整治违法排污企业保障群众健康环保专项行动，全国共出动执法人员 183 万人次，查处违法问题 6499 件，挂牌督办 1523 件，环保部门向公安机关移送涉嫌环境污染犯罪案件近 700 起。

10. 强化能力建设和宣传动员。完善分地区能耗核算的评审方法，开展万家企业能耗在线监测系统建设试点。加强污染源监控，全国共建成 345 个省、市级污染源监控中心，对 1 万多家国控重点企业实施自动监控，有 648 个县级监测站达到标准化建设水平。出台加强环境信息发布和舆论引导工作的意见。开展节能减排全民行动，每年组织全国节能宣传周、低碳日、世界环境日等活动，积极倡导绿色生活方式和消费模式。

## 二、存在的主要问题和困难

虽然全国节能减排工作取得了积极进展，但仍然存在许多困难和问题。实现“十二五”目标任务，形势十分严峻，任务非常艰巨。

一是认识不到位。有些单位和地方对节能减排工作重视不够，特别是对其长期性、艰巨性、复杂性认识不够，GDP 软指标硬化，节能减排硬指标软化，喜欢“做加法”，热衷上项目、铺摊子，认为节能减排是“做减法”，对节能减排“说起来重要、干起来不要”。个别地区能耗强度和污染排放大幅上升，拖了全国后腿。

二是部分指标完成进度滞后。6 项约束性指标中，单位 GDP 能耗和氮氧化物排放量下降率前三年分别只完成五年总任务的 54%和 20%，与 60%的进度要求还

有明显差距。要实现“十二五”目标，后两年单位 GDP 能耗须年均降低 3.9%以上，氮氧化物排放量须年均下降 4.2%以上，远高于前三年平均降幅。

三是发展方式依然粗放。2012 年我国经济总量占世界的比重为 11.6%，但消耗了全世界 21.3%的能源、54%的水泥、45%的钢。2013 年煤炭占能源消费比重达 65.9%。一些地区能耗强度是全国平均水平的 2—3 倍，一些落后技术设备仍在使 用，转方式、调结构的任务十分艰巨。

四是环境质量状况不容乐观。纳入约束性指标的污染物排放总量虽然在减少，部分指标有好转，但在多种污染物排放量远远超出环境容量的情况下，现阶段还难以实现环境质量全面改善。近年来雾霾问题频现，主要是二氧化硫、氮氧化物、烟粉尘等污染物排放量大，以及机动车污染物排放增加、施工扬尘、秸秆焚烧、露天烧烤等原因，也有城市环境管理滞后、静稳天气频率增加等因素。改善整体环境质量，需要全方位落实节能减排各项政策措施，严格执行法律法规和标准。

五是政策机制不完善。随着煤炭价格持续走低，财政奖励的激励作用弱化，企业节能改造积极性不高。燃煤电厂脱硝电价政策出台时间较晚，脱硝工程建设滞后。黄标车和老旧车淘汰及畜禽污染防治激励措施不足。个别主要污染物减排未纳入约束性控制。

六是基础工作薄弱。中央与地方节能统计数据衔接不够，节能压力不能有效传递到地方。节能环保标准不完善，有的标准缺失，有的标准没有及时修订，满足不了工作需要。执法能力偏弱，执法不严，守法成本高、违法成本低的问题仍未有效解决，违法排污现象屡禁不止。

### 三、下一步工作安排

“十二五”节能减排目标是全国人大通过的、具有法律约束力的指标。按时保质实现节能减排目标，是政府对人民群众的庄严承诺，也是破解资源环境约束、实现可持续发展的必然选择。习近平总书记指出，要加快推进节能减排和污染防治，给子孙后代留下天蓝、地绿、水净的美好家园。李克强总理要求坚定不移地推进节能减排，努力走出一条能耗排放做“减法”、经济发展做“加法”的新路子。当前，我国仍处在工业化、城镇化和农业现代化快速发展的历史阶段，面临发展经济、改善民生、消除贫困、保护环境、应对气候变化的多重挑战，发展仍

是解决我国所有问题的关键，能源资源消耗还将继续刚性增长，必须坚持节约优先、保护优先，找到节能减排与促进发展的合理平衡点，提高发展质量和效益。

### （一）总体思路。

把节能减排作为向环境污染和低效浪费宣战的有力武器，坚持用“铁规”和“铁腕”推进节能减排，进一步硬化考核指标、量化工作任务、强化保障措施，更多利用市场机制，从调整优化结构、推动技术进步、加强和改善管理等方面挖掘潜力，深入推进工业、建筑、交通运输、公共机构等重点领域和重点单位节能减排，加大污染特别是大气和水污染治理力度，确保实现“十二五”节能减排约束性指标。

突出抓好进度滞后的单位 GDP 能耗降低和氮氧化物减排。按 2014—2015 年 GDP 年均增长 7.5% 测算，要实现“十二五”节能目标，后两年需节能 3.2 亿吨标准煤。通过淘汰落后产能、遏制高耗能行业新增产能、发展服务业和战略性新兴产业等结构调整措施，可节能 1.69 亿吨标准煤；通过实施节能技术改造、推广节能技术产品、推行合同能源管理等工程技术措施，可形成节能能力 1.47 亿吨标准煤；通过强化管理，可实现节能 2000 万吨标准煤。要实现氮氧化物减排目标，后两年须净削减 180 万吨。通过实施燃煤电厂和水泥熟料生产线脱硝改造、加强运行监管等，可减排 260 万吨；实施“煤改气”、淘汰落后产能、淘汰黄标车、油品升级等，可减排 140 万吨。合计减排 400 万吨，抵消新增量后可净削减 240 万吨。

### （二）主要措施。

1. 强化目标责任制和问责制。出台 2014—2015 年节能减排低碳发展行动方案，督促各地区制定具体实施办法，抓好工作落实。开展节能减排目标责任评价考核，考核结果向社会公布，接受社会监督。对考核结果为未完成的地区，必要时由国务院领导同志约谈省级人民政府主要负责人，有关负责人在考核结果公布后 1 年内不得评优树先和提拔重用，暂停该地区新建高耗能项目的节能评估审查和新增主要污染物排放项目的环评审批。通过严格控制能源消费增量，确保实现“十二五”节能目标。

2. 控制能源消费增量。据测算，在经济保持平稳增长的情况下，要实现节能减排约束性目标，2015 年能源消费总量要控制在 40 亿吨标准煤以内。下一步，

我们将考虑目前能源消费全国统计数据与地方数据合计的差距、适当调减雾霾严重地区和能耗大省能耗增量等因素，将能源消费增量分解到各地区，确保既能完成国家节能目标，又能保障经济增长需要。

3. 加大结构调整力度。实现节能减排约束性目标，结构调整的贡献率须达到一半左右。下一步，将结合化解产能严重过剩矛盾和培育新的增长点，科学构建增量，优化升级存量。

一要加快淘汰落后产能。2014 年完成“十二五”淘汰落后产能任务，2015 年再淘汰落后产能炼铁 1500 万吨、炼钢 1500 万吨、水泥（熟料及粉磨）1 亿吨、平板玻璃 2000 万重箱。中西部地区承接产业转移必须坚持高标准、高水平，禁止落后产能转入。

二要严控“两高”行业新增产能。充分发挥节能评估审查、环境影响评价、用地预审、金融等“关口”作用，对钢铁、有色、建材、石化、化工行业新增产能，实行能耗、排污总量减量置换，先落实置换指标再予以审批；对能耗增量超过年度控制目标的地区，暂停新建高耗能项目能评审批；对确需建设的项目，能源效率、排污绩效要达到国内领先水平。

三要加快发展服务业和战略性新兴产业。把发展服务业作为产业结构优化升级的重点，2015 年服务业增加值占国内生产总值比重达到 47%。促进新兴科技与新兴产业深度融合，2015 年战略性新兴产业占国内生产总值比重达到 8%左右。以推广节能环保产品拉动消费需求，以增强工程能力拉动投资需求，以优化政策和市场环境释放内需潜力，将节能环保产业培育成生机勃勃的朝阳产业，2015 年产值达到 4.5 万亿元。加快技术研发，重点突破能源高效和分级梯级利用、污染防治和安全处置、资源回收和循环利用、智能电网等关键技术和装备。实施节能减排重点工程，推广合同能源管理、第三方污染治理等市场化新机制。

四要调整能源结构。开工一批水电、核电项目，增加天然气供应，加快页岩气技术研究和资源开发，因地制宜发展风电、太阳能、生物质能、地热能，推动分布式能源发展，2015 年非化石能源占比达到 11.4%。积极推行节能环保发电调度，落实可再生能源优先上网政策，着力解决压水电保火电、风电太阳能发电窝电、余热余压发电上网难等问题。优化能源使用方式，建立洁净煤生产—流通—供应网络，推进综合化、洁净化、低碳化使用。

4. 重点推进关键领域节能减排。节能减排涉及经济社会方方面面，贯穿生产生活各个环节，要突出重点，取得突破。

一是重点企业。万家重点用能单位能耗占全社会能耗总量的 60%以上，要推动建立能源管理体系，加快能耗在线监测系统建设，开展能效水平对标、能源审计、技术改造等，公告节能目标责任评价考核结果，2014—2015 年节能 1 亿吨标准煤。污水处理厂、造纸厂、畜禽养殖场、火电厂、钢铁厂、水泥厂和机动车等“六厂（场）一车”的 4 种主要污染物排放量占全国的 2/3 以上，作为减排工作中重中之重，落实年度减排计划，推进脱硫脱硝除尘、废水深度处理等工程建设。中央企业要做节能减排的表率，把节能减排目标完成情况作为企业和负责人绩效考核的重要内容。

二是重点领域。启动燃煤锅炉节能环保综合提升工程，推广 25 万蒸吨高效节能环保锅炉，淘汰 20 万蒸吨落后锅炉，形成 2300 万吨标准煤的节能能力。实施工业能效提升计划，加强工业企业能源管控中心建设，推行精细化管理，2015 年规模以上工业单位增加值能耗比 2010 年降低 21%以上。深入开展绿色建筑行动，实施建筑能效提升工程，发展绿色建筑，推广绿色建材，推进建筑产业现代化，2015 年绿色建筑标准执行率达到 20%，今明两年完成 3 亿平方米北方采暖地区既有居住建筑供热计量及节能改造任务，新建建筑百分之百安装计量装置、百分之百按热计量收费。强化交通运输节能，加快综合交通运输体系建设，发展公共交通，加强城市步行和自行车交通系统建设，深化车船路港千家企业低碳交通运输专项行动，实施高速公路不停车自动收费系统全国联网，推行甩挂运输，推广使用节能、新能源和清洁能源车船，2014—2015 年交通运输节能 1400 万吨标准煤。继续开展节约型公共机构示范单位建设，2015 年全国公共机构单位建筑面积能耗比 2010 年降低 12%以上。

三是重点地区。对于节能减排进度滞后的地区，帮助制定具体行动计划，解决薄弱环节，确保完成国家下达的能耗增量控制任务。年能源消费 2 亿吨标准煤以上的省份，以及雾霾频发的地区，必须坚持步伐不放缓、力度不减弱，尽可能多完成任务。18 个国家节能减排财政政策综合示范城市提前 1 年完成目标任务，或者 2015 年超额完成“十二五”目标的 20%以上。京津冀地区煤炭消费总量力争实现 2015 年比 2012 年负增长。



5. 大力推进污染治理。深入实施“大气十条”，制定配套政策措施，开展实施情况年度考核。落实能源领域大气污染防治工作方案，加快推进集中供热、煤改气、煤改电工程建设。推广使用洗选煤，优先将新增天然气用于燃煤设施改造，在京津冀农村地区全面推行清洁煤替代，推动企事业单位料堆料场棚化、仓化工作。2014年淘汰黄标车和老旧机动车600万辆。做好重污染天气预防预警工作，推动京津冀及周边地区、长三角、珠三角等重点区域空气质量联动监测。大力实施“首都蓝天行动”。加快城镇污水、垃圾处理设施及配套管网建设，到2015年底力争县县具备污水集中处理和垃圾无害化处理能力。严格落实畜禽规模养殖污染防治条例，加大污染防治力度，实施农村环境综合整治。加快编制清洁水行动计划。

6. 完善激励约束机制。推动制度创新，加强依法管理，加大政策激励，调动各方面积极性，深入开展节能减排工作。

一要依法管理。修订环境保护法、大气污染防治法、建设项目环境保护管理条例，加快固定资产投资项目节能评估审查管理条例、排污许可证管理条例、机动车污染防治条例等制订工作，加快出台关于进一步加强环境保护监督管理的意见。滚动实施百项能效标准推进工程，2014—2015年制（修）订100项左右节能标准。完善环境质量标准，修订重点行业污染物排放标准，落实重点区域大气污染物排放特别限值要求。加强节能监察能力建设，2015年基本建成省、市、县三级节能监察体系，强化能源消费增量监管。加大节能环保违法行为查处力度，推进节能环保信息公开，公开曝光严重浪费能源、违法排污的企业，强化环境行政执法与刑事司法的衔接，实行节能减排执法责任制。深入开展“大气十条”贯彻落实情况专项督查，重点督查京津冀、长三角、珠三角等区域。

二要加强经济政策引导。发挥市场的决定性作用，完善有利于节能减排的经济政策。实行节能环保价格政策，严格落实差别电价、惩罚性电价、脱硫脱硝除尘电价、居民用电用水用气阶梯价格，研究扩大基于能耗、环保标准的非居民用电阶梯价格实施范围。开展电力价格大检查，严格清理地方出台的高耗能企业优惠电价政策。完善环保收费政策，研究将污泥处理费用逐步纳入污水处理成本，改革垃圾处理收费方式。继续加大中央预算内投资和中央财政专项资金投入，资金安排要与工作任务挂钩，提高资金使用效率。落实合同能源管理项目税收减免政策，加快资源税改革，推进环境保护费改税。推行绿色融资，支持符合条件的

企业上市、发行债券融资，促进节能减排信息在各类金融机构共享。针对中小企业数量多、范围广等特点，发挥行业协会等组织作用，积极推广先进适用技术和产品，支持中小企业实施节能减排技术改造。

三要健全市场化机制。实施能效领跑者制度，定期发布空调、冰箱等能效最高的终端用能产品目录，以及乙烯、粗钢等高耗能产品单耗最低的企业单耗水平等。推进碳排放权交易试点，研究建立全国碳排放权交易市场。研究制定节能量交易工作实施方案，依托现有平台开展项目节能量交易。出台排污权有偿使用和交易试点工作指导意见。研究提出推进环境污染第三方治理的意见。修订能效标识管理办法，扩大能效标识实施范围。开展节能低碳产品认证。强化电力需求侧管理，推动科学用电、节约用电和有序用电。

7. 动员全民参与。继续深入开展节能减排全民行动，抓好家庭社区、青少年、企业、学校、军营、农村、政府机构、科技、科普和媒体等专项行动，倡导文明、节约、绿色、低碳的消费理念，引导绿色消费行为。政府机构带头节能减排，继续组织做好全国节能宣传周、世界环境日、全国低碳日等主题宣传活动，进一步强化资源环境国情教育。组织实施“节俭惜福、养德圆梦”全民节约行动，加强舆论监督和社会监督，营造推进节能减排的良好氛围。

委员长、各位副委员长、秘书长、各位委员，多年来，全国人大及人大常委会高度关注、积极推动节能减排工作，代表们深入实际调查研究，提出了许多很好、很有价值的意见和建议，对政府工作发挥了重要的监督和指导作用。今后，我们将更加自觉地接受全国人大的监督和指导，并以本次监督检查为新的契机，下更大的决心，花更大的气力，做更大的努力，以更加务实的作风推进节能减排工作，确保实现“十二五”节能减排目标任务，为建设生态文明的美丽中国而努力奋斗。希望全国人大继续对节能减排工作给予高度关注和大力支持。