

## 节能形势与政策建议

### ■高耗能行业释放产能，产品增长速度高于去年同期

由于今年第一季度国民经济继续保持快速增长态势，国内生产总值增长11.1%，增速同比加快0.7个百分点。1-4月工业增加值增长18.1%，汽车产量增长21.4%，发电设备增长9.2%，工业锅炉增长39.5%，初级塑料增长18.3%，其他一些大量消耗钢材、水泥的行业也有较大的增长，同时国际市场需求旺盛也是刺激国内产能释放的重要因素，使得国内一些高耗能行业产能快速释放。1-4月粗钢产量15509万吨，同比增长21.2%；水泥产量35909万吨，增长14.4%；十种有色金属总产量达712万吨，增长24.4%，其中电解铝增加了108.4万吨，占十种有色金属增长总量的78.4%，比去年同期增长39.44%，增加了24.07个百分点。受需求强劲拉动，全国发电量完成9507亿千瓦时，同比增长15.6%，其中火电增长17.6%。

### ■高耗能、高污染行业投资增速加快

高耗能行业不仅正在释放产能，行业固定资产投资也在提速。今年一季度，钢铁、铁合金等黑色金属冶炼及压延加工业投资增长13.5%，而去年同期下降2.2%；电解铝、铜冶炼、铅锌冶炼等有色金属冶炼及压延加工业投资增长56.5%，同比增幅提高40.4个百分点；水泥、平板玻璃等

非金属矿物制品业投资增长43.8%，同比提高5.4个百分点；造纸及纸制品业投资增长21%，同比提高9.3个百分点；化学纤维制造业投资增长68.7%，同比提高65.7个百分点；塑料制品业投资增长49%，提高22.1个百分点。高耗能、高污染行业投资提速，意味着今后几年重化工业结构将进一步趋重，通过结构调整降低单位GDP能耗的难度加大。

#### ■ 淘汰落后产能效果不明朗

存在的主要问题：一是缺乏协调中央和地方利益的机制，一些落后产能是县级地方政府的主要财政来源，在地方利益受到威胁时，政府必然顾虑重重，举步艰难；二是地方政府在帮助被淘汰和关闭企业寻找和确定新的经济增长点方面显得能力不足；三是淘汰落后产能的监管机制不健全，在市场利益驱动下“死灰复燃”的现象时有发生。四是不少“十五”期间核准的重化工业项目正在建设中，难以停建和转型。这样的项目建成后，必然增加能源消费量，甚至会增加地方的单位GDP能耗，增加节能减排目标实现的难度。

#### ■ 政策措施落实不到位，各地新上项目势头难以遏制

在目前落实节能减排工作时，一直存在着政策落实有偏差，宏观调控政策效果不显著等现象。原因主要有两个：一是地方领导干部的政绩考核尚未与节能减排完成情况挂钩，仍然以GDP增长速度为考核的核心指标。

尽管《国务院关于加强节能工作的决定》中就已明确能耗指标纳入各地经济社会发展综合评价和年度考核体系，作为地方政府领导班子和领导干部任期内的一个重要考核内容，但至今相关政策尚未出台。二是协调中央和地方利益关系的财政政策仍没得到有效落实，致使地方政府热衷于上新项目。

### ■ 部分高耗能产品进出口增加，本已严峻的节能减排形势雪上加霜

今年1-4月份，钢材、钢坯及粗锻件出口持续增加。由于国际市场钢材价格上扬，1-4月份钢材出口2128万吨，增长132%；钢坯及粗锻件出口265万吨，增长92.2%。未锻轧锌由净进口变为净出口，1-4月份未锻轧锌出口16.67万吨，比去年同期增长197.7%。

一些矿产品进口量增加，预示着相关高耗能行业的发展规模将继续扩大。1-4月份，铝土矿进口量达646万吨，比去年同期增长245.5%，占同期国内氧化铝厂铝土矿消费量的50%以上。铝土矿进口大幅度增长是为了满足新投产的地方氧化铝厂扩大生产需要，说明铝产业的发展还在上升。

### ■ 政策调整的建议

- 尽快推进财税体制改革和实施节能减排的评价考核

必须切断粗放增长方式的体制性根源，近期应针对中央和地方利益不协调的状况，积极推进财税体制的改革，进一步明确划分中央和地方的财权事权，使各级政府都拥有规范的稳定的财政收入来源，以满足其正常的公共开支需要。合理调整中央税、地方税以及共享税的税种和分成比例，尽快研究开征有利于转变经济增长方式的新税种如环境税、燃油税，调整资源税和耕地占用税的征收范围和方式，完善中央和省以下财政转移支付制度等。

抓紧出台节能目标责任制和评价考核的实施方案，尽管可能现有的指标体系尚不能完全支持量化的评价考核，但政策引导和信号是更重要的，且实施方案可以随着基础条件的改善逐步完善。

- 加强基础能力建设的投入，为后几年节能减排打下坚实基础

恢复原来已经建立起来的行之有效的节能基础工作制度，在节能量等能耗指标的计算方法、建立系统的能耗数据收集体系等方面必须加大投入并出台强制性政策，为节能减排工作提供坚实基础，为节能政策措施的制定和出台提供科学依据。

- 建立以市场为基础的淘汰落后产能机制，加强政府引导

政府利用行政命令淘汰落后产能是一种在市场信号没有发挥作用或市场失灵情况下的手段。但如果市场机制没有建立起来，在市场需求的拉

动下，可能会出现一方面淘汰落后产能，另一方面又有新的落后产能不断涌现的状况。因此，应尽快建立依靠价格、税收等市场手段淘汰落后产能的机制，使落后产能不能满足驱利心态，同时配以能效限定标准的市场准入“门槛”，在政府政策引导下，建立有效的监管机制，加快落后产能的淘汰进程。

- 对重大建设项目进行重新调整，提高政府在结构调整和指导企业转型方面的能力

对于“十五”期间核准建设的影响当地单位GDP能耗的重大项目，地方政府应打破认为核准的项目就一定要上的传统思维，敢于放弃影响结构调整和节能减排的重化项目。调整思路，鼓励企业在科技创新、高附加值产业的发展。同时，政府应提高自身在信息传播、市场监督、技术咨询服务等方面的能力，在企业转型过程中当好参谋。

作者：郁聪 戴彦德

发表时间：2007年8月15日