
江苏浙江节能减排的主要措施与借鉴

张国亭

(中共山东省委党校管理学教研部, 山东 济南 250021)

【摘要】近年来江苏、浙江通过采取有力措施,节能减排工作取得了明显成效。借鉴两省的经验,为做好节能减排工作,需要开展形式多样的节能减排宣传教育活动,促进全社会节能减排意识的提高;要加强制度建设,加快调整优化产业结构,重视用经济手段,完善政府考核方式,因地制宜区别对待,根据各地不同情况推动节能减排任务的完成。

【关键词】江苏;浙江;节能减排;措施;启示

【中图分类号】F406.5

【文献标识码】A

【文章编号】1671- 4385(2009)01- 006- 05

江苏、浙江两省是我国东部沿海经济较发达的省份,经济总量分布居全国第3、4位。过去两省的能源消耗巨大,环境污染比较严重。近年来由于节能工作目标明确,重点突出,措施得力,两省的节能减排工作已经取得了明显成绩。在保持经济高速增长的同时,两省的生态环境质量综合指数位居全国前列,而能源消耗强度、水资源消耗强度、万元GDP废物排放当量均低于全国平均水平。总结两省的经验做法,对于其他地区做好节能减排工作具有重要参考意义。

一、江苏省开展节能减排的主要措施

(一)多管齐下,调整产业结构

过去江苏的能源利用效率较低,关键在于产业结构不合理,高能耗的产业如钢铁、化工、水泥等比重过高,而低能耗、高附加值的产业如电子信息、精密制造和第三产业比重仍然过低,这是单位GDP能耗居高不下的深层次原因。

为改变以高投入、高消耗、高污染来实现经济快速增长的问题,江苏省首先从源头严把高能耗行业准入关。坚决贯彻落实中央关于加强和改善宏观调控的一系列政策措施,严禁投资新建或改扩建违反国家产业政策和缺乏能源、环境支撑条件的高能耗生产项目,从严控制钢铁、铁合金、电石、焦炭、水泥、煤炭、电力等行业新上项目特别是高能耗项目。在继续管好土地和信贷两个闸门的同时,把能耗标准作为项目审批、核准的强制性门槛,严把能耗增长的源头关,遏制高能耗行业过快增长。

其次,依法淘汰落后生产能力。过度的外延扩张、盲目上马,特别是低水平重复建设,不仅使投资在建规模过大、产品结构和地区投资结构趋同,更重要的是现有产品生产能力过剩,造成极大的浪费。江苏一些高能耗行业在规模不断扩张的同时,其主要产品的生产能力利用不足、甚至利用率极低。因此江苏抓住生产能力过剩、产业结构调整契机,综合运用产业政策、价格杠杆、审批备案、政策激励等法律、经济和行政手段,积极稳妥淘汰落后生产能力。

再次,大力发展服务业和高新技术产业。以专业化分工和提高社会效率为重点,积极发展生产服务业,提升生活服务业,努力

收稿日期: 2008- 11- 01

作者简介: 张国亭(1971-),男,山东昌邑人,副教授,经济学博士,主要从事产业经济、国民经济研究。

提高服务业在国民经济中的比重。通过大力调整工业内部结构,加快发展装备制造业,促进传统产业升级,大力发展高新技术产业,突出电子信息、生物医药、新材料和软件等优势产业,高水平实施“产业倍增和双倍增计划”,提高高新技术产业在工业中的比重。

(二)科技创新,开源与节流并举

过去江苏的能源利用效率较低,每单位能源消耗生产的 GDP,仅相当于世界平均水平的 60%左右。因此,江苏省依靠科技进步和技术创新引领节能降耗工作,围绕节能降耗这个重大课题开展创新,围绕节能降耗重点领域开展创新,围绕节能降耗关键环节开展创新,实现了江苏节能降耗工作的新突破。实践证明,大力推广应用先进成熟的节能新技术、新工艺、新设备,是节能降耗最有效、最现实的途径。

(三)突出重点,促进耗能大户节能

突出抓好重点领域的节能工作。能源消耗大户是节能降耗的重点,也是潜力所在。因此江苏省突出抓好工业部门的重点能耗行业和企业的节能工作。2005 年江苏年能耗 5000 吨标准煤以上的企业有 2276 户,这些企业能源消费量占全部工业的 81.2%,占全省能源消费总量的 70.5%。江苏列入国家千家企业(综合能源消费量 18 万吨标准煤以上)节能行动的 67 户企业,2005 年能源消费 5027.7 万吨标准煤,占全部工业能耗的 18.3%,占全省能源消费总量的 15.9%。加强对重点行业中的重点能耗企业的节能降耗管理,是江苏省降低工业能耗水平和万元 GDP 能耗水平的关键。

(四)全民参与,落实基本国策

节能降耗是全过程、全方位、全社会的系统工程,是关系社会经济发展的大事,必须动员全社会参与。为此江苏采取了如下措施:一是完善节能法规和标准。认真贯彻《节约能源法》、《江苏省节约能源条例》,梳理和修订现有的与资源节约和综合利用相关的地方性法规,进一步完善配套的规章和标准。加快制定和完善能耗行业能耗准入标准、节能设计规范、主要能耗设备的能效标准,强化政策激励,加大惩戒力度,坚决遏制资源浪费和环境污染等行为。二是推动党政机关带头节能。党政机关在建设节约型社会中起着特殊作用,它既是节能降耗政策的制定者,也是节能降耗的实践者。各级党政机关在履行职能过程中,始终坚持节约优先的方针,切实把节约资源的理念和要求贯彻到工作的各个环节。同时,党政机关工作人员要从自身做起,从一点一滴做起,带头厉行节约,在推动节约型社会建设中发挥表率作用。三是加大节能宣传教育力度。新闻媒体和有关部门组织开展形式多样的节能宣传活动,广泛宣传江苏的能源形势和节能的重要意义,从节约每一度电、节约每一滴水做起,营造“人人讲节约、事事讲节约、时时讲节约”的良好氛围和社会风尚,不断增强全民资源忧患意识、节约意识和责任意识,倡导健康、文明、节俭、适度的消费理念,逐步形成与国情、省情相适应的节约型消费模式,使节能成为每个公民的良好习惯和自觉行动。

二、浙江省节能减排的主要措施

(一)着力构建节能型产业体系,加快发展服务业

浙江省充分发挥服务业能耗低的优势,通过提高服务业在国民经济中的比重,降低整个能耗水平。围绕建设先进制造业基地,优先发展能耗低、带动作用大的高新技术产业,鼓励运用高新技术和先进适用技术改造传统产业,不断提升高新技术产业在国民经济中的比重。在抓好存量耗能产业节能工作的同时,浙江省把好增量耗能产业的合理用能关。严格控制高耗能新上项目,抓紧制定固定资产节能评估办法,把能耗标准作为项目核准的强制性门槛,建立严格的耗能行业准入制度。将项目能耗水平作为招商引资的重要审核条件,禁止投资建设各类不符合国家产业政策的高耗能项目。

(二)完善节能减排规划体系

为加强节能宏观管理,根据国家有关法律法规,浙江省政府及有关部门制定实施了一系列与节能相关的规划,如《浙江省节能和可再生能源发展“十五”规划纲要》、《浙江省资源综合利用“十五”规划纲要》、《关于进一步加强节能工作的实施意见》等等。省政府也已将化学需氧量和二氧化硫排放总量控制指标作为约束性指标纳入浙江省国民经济和社会发展“十一五”规划纲要和年度计划并印发了《关于“十一五”期间全省主要污染物排放总量控制计划的批复》,明确了“十一五”期间全省各市主要污染物控制指标。

(三)加大节能减排的资金投入

浙江省财政加大了对节能降耗和污染减排工作的支持力度。目前省级用于节能降耗、资源综合利用、清洁生产等方面的财政资金已达近 5000 万元。2005 至 2006 年,省级财政筹措环保专项资金 1.6 亿元,集中用于电厂老机组脱硫补助;2005 至 2007 年,筹措 2 亿元用于全省环境质量自动监测系统建设,落实 3.5 亿元用于城市污水和垃圾处理项目补助;每年安排“811”环境污染整治资金 2500 万元专项用于水环境污染项目的整治,安排 3780 万元资金用于鼓励水泥企业拆除机立窑的补贴。除此之外,要求市县两级财政制定相应的配套政策,加快形成省、市、县三级财力在减排上的聚合作用。

(四)出台推进节能减排政策措施

加强了对节能工作的产业引导,《浙江先进制造业基地建设重点领域、关键技术导向目录》突出了节能和可再生能源等 6 个重点领域 10 项发展重点,并按淘汰类、限制类、允许和鼓励类三种情况制定了差别电价,鼓励企业向低能耗高附加值产业发展。在《浙江省限制和淘汰制造业落后生产能力目录》中,列出了能源消耗高、环境污染严重的 430 种工艺和产品。对列入清理关停目录小炼钢、小铁合金停止供电。坚决淘汰高耗能重污染水泥机立窑、湿法窑以及黏土制砖工艺。另外在建筑节能、道路运输节能等方面也出台了一些问题政策举措。污染减排方面,省政府成立了工作协调小组。省委组织部出台《浙江省市、县(市、区)党政领导班子和领导干部综合考核评价实施办法》,把万元 GDP 能耗及降低率、万元 GDP 主要污染物排放强度、环境质量综合评价等纳入党政领导班子考核实绩分析量化指标。省政府正在着手起草《关于切实加强主要污染物总量减排工作的通知》,省环保局也着手制订了《浙江省主要污染物排放总量控制管理办法(试行)》、《老污染源排污总量削减计划》和《建设项目污染物新增量替代实施方案》,为总量控制和污染减排提供政策保障。

(五)加大节能监察和工业治污力度

浙江省各级能源监察机构依法开展能源监测和审计。在全国率先开发建立了节能管理信息网。依法实行重点用能企业能管员持证上岗制,培训重点用能企业能管员上千人次,企业能管员培训与持证上岗率达 85%以上。及时向社会和企业发布“节电指南”、“节能技术、产品推广导向目录”、“节能机电产品目录”等导向公告。组织举办经验交流会和节能产品现场推广会,大力推广应用节能新产品和技术。狠抓重点区域、行业和企业污染整治。根据国家产业政策,依法淘汰不符合产业政策的污染严重的企业和落后生产能力、工艺、设备与产品。继续深化印染、造纸、化工、医药、制革等行业及省级重点工业污染源的治理工作。重点是督促污染处理设施不能稳定达标排放、或因产能扩大等原因而导致污染处理设施处理能力不足的企业开展治理。

(六)加强环境监督管理、健全污染源稽查制度

为加强对重点污染源的监管,浙江省把 341 家国控重点监控企业作为监测、环境统计、执法监督的重点,严格监管,对其排污情况实行季报制度。确定主要污染物减排的省控重点企业名单,对其中排放不达标或污染物排放量超过总量指标的企业,进行限期治理。全面建成全省环境质量自动监测监控系统并投入运行,力争所有国控重点监控企业实现在线自动监测,并按照省环保局的要求与省级联网。定期、不定期地组织专项督查、暗查,对重点、难点问题实行挂牌跟踪。每月组织开展一次“百厂千次”飞行监测行动。建立企业污染物排放增量、减量、变量等“三量”台帐和排污总量动态管理信息系统。

三、江苏、浙江节能减排措施的启示

(一)通过开展形式多样的节能减排宣传教育活动,促进全社会节能减排意识的提高

节能减排涉及到全社会的方方面面,实现节能减排目标,必须尽可能地动员全社会共同参与。通过建立长效的节能环保公众宣传机制,采用多层次、多品种、范围广的宣传教育手段,不断培育和强化全社会的节能减排意识,在社会生产、建设、流通、消费的各个领域,在经济和社会发展的各个方面,贯穿节能减排的理念,体现节能减排的要求,积极应用节能减排的技术和方法。要组织开展形式多样群众喜闻乐见的节能宣传教育活动,认识节能减排的重要性,普及节能减排的知识,宣传节能减排先进典型,曝光浪费能源破坏资源行为,倡导健康、文明、节俭、适度、可持续发展的理念,同时,应广泛利用能效标准、标识、认证等手段,引导市场消费。促进机关企事业单位依法节能减排,动员全社会群众自觉节约能源减少污染排放,形成人人注重节能减排的良好社会风尚。此外,完善相关基础设施建设、建立有利于可持续发展的、符合公众利益的社会基础设施和市场环境也是推动消费者选择合理生活消费方式的基础和重要手段。

(二)通过加强制度建设,推进节能减排工作

节能减排不仅是一个技术问题,更是一个制度建设问题。今后的节能减排要持续开展,必须要靠制度保障。要不断地健全和完善环境和资源法规、政策,并确保不折不扣地执行。应进一步强化各级政府的节能减排责任制,把资源消耗、环境保护等指标纳入地方发展评价体系和干部政绩主要考核指标范围,提高资源和环境业绩在地方政府绩效考核中的比重。明确领导干部任期内在资源和环境方面应达到的目标以及阶段性措施,建立激励性的财政转移和奖惩制度。健全节能减排问责制,完善科学、完整、统一的节能减排指标体系、监测体系和考核体系,建立健全节能减排工作监督机制。强化政府在市场准入和产业监管领域的职能,建立政府强制采购节能产品制度。加大省级投入力度,完善能源统计等相关支撑条件的建设。

(三)加快调整优化产业结构,是做好节能减排工作的根本途径

要实现节能降耗目标,必须大力调整产业结构,限制资源损耗大、污染严重的产业的发展。一方面,在工业化进程中,不仅要重视能源、原材料等重化工业的发展,而且要着眼于长远发展,加快发展轻工业、加工制造业、高技术产业和服务行业,尤其是要大力发展能源消耗低的法律、咨询、金融、信息服务等现代服务业,提高其在国民经济中的比重,不断优化和丰富本地的产业结构,延长产业链条,提高产品附加值,从而逐步摆脱当地税收和就业过度依赖资源、能源和原材料等高耗能、高污染产业。另一方面,要从能源消耗、资源利用、环境保护等方面制定更为严格的产业准入标准,对具体产业内部的高耗能落后工艺、落后技术和落后设备坚决实施强制淘汰,鼓励生产工艺和设备的升级换代和技术改造,提高重点耗能产品的市场准入门槛。在企业排放全面达到国家排放标准而地区环境质量仍超标的地区,制定和实施比国家排放标准更严格的地方排放标准,制止高消耗、高污染的行业占用更多的环境容量。鼓励运用高新技术和先进适用技术改造和提升传统产业,促进传统产业结构优化和升级。

(四)重视用经济手段,促进节能减排任务的完成

经济政策和手段是推进企业和民众自觉节能减排最直接、最有效的方法。通过出台有利于资源节约和环境保护的财政和税收政策,制止和纠正滥用资源、破坏环境的行为,逐步体现出资源环境的使用成本和保护收益,用市场力量来引导节能减排。特别是加快实施有利于节能减排的财税政策,充分发挥市场机制的作用,综合运用价格、财税等经济杠杆,促进企业节能减排。逐步理顺资源型产品价格,使之能够反映资源的稀缺程度和环境损害程度,一方面,可鼓励能源生产;另一方面,可限制不必要消耗。对节能技术、节能产品的推广应用,应出台一系列财税和贸易扶持政策。要抓紧研究制定出台燃油税、资源税和生态环境补偿税等,研究制定更为有效的排污收费标准及污染物排放交易制度等相关制度。推进清洁发展机制下的碳排放交易进程。通过完善有关财税、价格政策,加快培育资源和环境市场,推动市场在节约资源和保护环境中充分发挥基础性作用。

(五)完善政府考核方式

建立节能减排考核制度是必要的,但不是最重要的。考核的目的在于推动政府树立节能意识、深化改革和加强社会性管制,节能减排不能成为政府过度干预市场的新借口。同时,考核方式也需进一步完善:一是考核内容除能耗排放水平下降的定量目标外,还应包括地方政府加强社会性管制等方面的定性目标。二是应要求地方政府拿出详细方案,将节能减排目标落实到具体的企业或单位。三是完善统计制度,包括能源统计制度和地方 GDP 核算制度,保证统计数据的可靠性。四是制定明确的奖惩措施。总之,应将完善能源定价机制、增强能源市场竞争性、加强社会性管制作为政府考核的立足点和出发点,并完善相应的措施。

(六)因地制宜区别对待,根据各地不同情况推动节能减排任务的完成

因为各地发展情况存在较大差异,各地区确定节能减排指标要强调科学性,应根据本地的具体情况,在比较准确地评估节能减排需求和潜力的基础上设定目标,避免规划目标与实际可能达到的水平差异过大。同时,针对不同行业处于不同节能减排技术水平企业,在指标设定方面不能搞“一刀切”。对前些年在节能减排方面已投入较大、水平较高的企业,应通过评估进一步的节能减排潜力设定指标,不能鞭打快牛。考虑到相对落后地区的经济发展阶段和经济发展状况,对强制实施节能减排、关停措施可能对当地财政收入、居民就业和社会稳定带来较大冲击和影响等负面效应,要予以充分重视,并采取措施加以妥善解决。建议节能减排主管部门和产业政策部门在有关政策、规划、指标分解和具体实施等环节,能够考虑根据当地环境容量和产业集聚程度采取适当可行、因势利导的节能减排措施,或者设定具体条件予以降低指标,或者给予一定的期限整改。在节能减排措施执行过程中,要重视政策的针对性和有效性。

参考文献:

- [1]陈庆修. 转变增长方式是节能降耗的治本之策. 税务研究[J]. 2007, (07), 12- 16.
- [2]胡志红, 朱晓冲. 构建我国绿色税收体系[J]. 合作经济与科技, 2006, (19).
- [3]熊华文. 进一步推进节能降耗工作的基本思路和政策重点. 宏观经济管理[J]. 2007, (10), 27- 30.
- [4]赵小平. 以节能减排为切入点促进能源结构调整和增长方式转变[J]. 财经界, 2007, (3).
- [5]李俊峰, 朱跃中, 周伏秋. 运用财政手段促进节能降耗. 宏观经济管理[J]. 2007, (07), 24- 26.
- [6]解洪. 落实责任扎实推进确保节能减排任务如期完成. 宏观经济研究[J]. 2007, (08), 13- 16.