

加强节能减排 促进湖南经济可持续发展

陈叔红

推进节能降耗和污染减排是国务院的一项重要决策，是当前我国宏观调控的重要内容，是贯彻落实科学发展观，构建社会主义和谐社会的重大举措，是建设资源节约型、环境友好型社会的必然选择，也是湖南省当前工作的重中之重。要发挥政府的主导作用，强化企业主体责任，动员全社会力量，确保“十一五”节能减排目标的实现。

一、节能减排成效显著

湖南是缺能大省，也是耗能大省。年综合能耗近亿吨标准煤，一次能源自给率不足50%，单位GDP 能耗1.4 吨标准煤，比全国平均水平高出14.8%。主要污染物二氧化硫和化学需氧量以及镉、砷等重金属的排放总量也居全国前列。面对能源与环境制约日益严重的形势，省委、省政府高度重视节能减排工作，认真落实国家关于节能减排的部署，采取了一系列措施，分解节能目标，落实减排责任，突出抓了重点流域、区域的污染治理和重点行业的节能减排工作，重点用能企业主要产品能耗指标有所下降，节能减排工作取得了一定成效。

1、明确了目标责任。省政府按照国务院的统一部署，将湖南省“十一五”节能减排指标进行了认真分解，并下达到14 个州市，明确了各州市和各相关部门的目标和责任。各州市也根据省里下达的节能减排指标，分解落实到了各县市区、重点行业和企业。

2、出台了政策措施。顺应发展的新要求，将“降能耗、减排污、保耕地”作为约束性指标，列为全省“十一五”规划的总体调控目标，并通过行政、投资、财政、税收等手段，严格目标管理，狠抓落实。同时，组织制定了《大力发展循环经济，建设资源节约型社会和环境友好型社会的意见》，以及节能、节水、节约集约用地、资源综合利用、循环经济发展等多个专项规划，制定了《湖南省“十一五”节能工作实施方案》，形成了较为完整的资源节约与环境保护的规划体系。通过规划，进一步明确了目标和任务，有效地推动全省节能减排工作的开展。

3、实施了重点整治。一是把工业节能作为节能降耗的重点工作来抓，将年耗能1 万吨以上的300 家企业作为能源消耗重点调度分析对象。组织开展“百家企业节能行动”，确定了年耗能4 万吨标准煤以上的103 家企业（含千家企业）落实节能目标和节能措施，推动企业节能。二是重点抓好国家确定的株洲冶炼集团、湖南智成化工有限公司和汨罗再生资源集散市场3 个循环经济试点工作，召开循环经济工作现场会，推进企业资源综合利用，落实国家有关税收优惠政策。三是推动了对洞庭湖、水口山、清水塘、竹埠港等重点地区的环境执法力度，加大了对锰三角等重点行业污染治理。打好了洞庭湖污染综合整治攻坚战，对湖区234 家污染严重的造纸企业实施关停，洞庭湖水质由五类提高到三类，污染减排实效迅速显现，解决了饮用水安全等突出环境问题。2006 年，湖南共出动执法人员8000 余人次，立案查处饮用水源保护区内环境违法行为260 起，关闭了威胁饮用水源安全的非法排污企业45 家，停产治理62 家，全省一级饮用水源保护区内的工业排污口已基本取缔。

4、推进了产业结构调整工作。从产业结构看，工业行业产业结构不断优化。2007 年上半年，全省继续加大了高耗能、高污染行业的整治力度，下大力关停了洞庭湖区5 万吨以下化学制浆企业和1 万吨以下废纸造纸企业以及金竹山2 台5 万千瓦小火电机组。新投产了4条新型干法水泥生产线，新型干法水泥比重进一步提高。高耗能行业快速发展势头得到有效遏制，高耗能行业增加值总量占全部规模工业的比重连续下降，2006年为54.3%，2007 年1—3 月为54.1%，1—5 月为53.9%。从投资结构看，部分高耗能行业投资得到有效控制。上半年，高耗能行业累计完成投资139.2 亿元，增长34.1%，低于同期城镇投资增速3.7 个百分点。

5、组织了区域合作共同推动节能减排。组织泛珠三角区域各方环保部门负责人，召开了泛珠三角区域环境保护合作联席会议第四次会议，共同敲定了本年度在环保方面的7项合作重点：共同抓好《珠江流域水污染防治“十一五”规划》的实施；开展污染物排放总量削减工作上的合作；继续推动区域环境监测和监察合作机制建设；继续推进循环经济和生态保护合作；继续深入开展环境宣传教育合作；继续加强环保产业合作；推动跨界重点环境问题解决的省际合作。

2006年，湖南省万元GDP能耗1.352吨标准煤，同比下降3.39%，这是“十五”以来首次下降，下降幅度在全国排第8位，在中部六省排第2位，全年完成节能量360万吨标准煤，没有完成全年单位GDP能耗下降4%的目标。300家工业重点用能企业万元产值综合能耗同比下降9.45%，主要产品单耗平均下降4.9%。主要污染物二氧化硫和化学需氧量排放量增幅比2005年分别回落了3.78和2.65个百分点，增长趋势减缓。

2007年上半年，列入国家重点支持节能改造国债项目15项，总投资近20亿元，落实节能和污染防治国债资金近2亿元。国家“千家企业节能行动”在湘28家企业投入节能技改资金9.26亿元，实施节能技改项目129个。据统计，1—6月，全省万元GDP能耗同比下降4.5%左右，规模工业增加值能耗2.65吨标准煤，同比下降6.03%，其中化工、石油化工、钢铁、建材和电力5个行业的增加值能耗下降幅度较大，分别下降10.6%、7.2%、6.2%、5.7%和5.0%；上半年全省规模工业完成节能量203万吨标准煤。300家重点用能企业综合能耗下降13.5%，主要产品单耗平均下降6.4%。

二、节能减排面临严峻形势

尽管湖南省采取了一系列措施，节能减排工作初显成效，但当前全省正处于工业化、城镇化加速推进阶段，消费规模不断扩大，能源资源消耗强度高，在节能减排方面还存在一些亟待解决的问题，主要有四个方面：

1、经济结构不尽合理。产业结构中，高消耗、重污染的钢铁、有色、化工、建材、造纸、火电等传统产业，在全省仍占有主导地位。冶金、电力、纺织、化工等10大高耗能行业，占工业总耗能的近90%、全社会总耗能的60%以上。钢铁等9大高耗能行业，在创造全省53.4%的规模工业增加值的同时，综合能耗量占全部工业能耗的60%以上。工业39大行业耗能中，能源消费总量按等价值计算，居前10位的行业是黑色金属冶炼及压延加工业、化学原料及化学制品制造业、非金属矿物制品业、电力、热力的生产和供应、有色金属冶炼及压延加工业、石油加工、炼焦和核燃料加工业、造纸及纸制品业、煤炭开采和洗选业、非金属矿采选业和纺织业，这10大行业的能耗占工业耗能总量的89.5%，占全社会耗能总量的61.2%。从能源消费结构看，全省能源以煤炭、石油等不可再生能源为主，不可再生能源在生产和消费总量中分别占92.1%和92.7%，新能源和可再生能源的开发和使用比例偏低。2006年，全省第二产业比重比2005年增加了1.8个百分点，第二产业增加值占全省地区生产总值的比重提高了1.8个百分点。钢铁、有色、电力、水泥等重工业增长21.1%，造纸等轻工业增长18.4%。许多应该淘汰的落后生产能力还退不出市场，高耗能、高污染行业的产能扩张还不能完全遏制，增加了节能减排的压力。同时，长期以来，由于煤炭、电力、石油等能源的价格较低，未能反映能源的稀缺程度，未能反映能源生产和消费对环境和生态的补偿成本，未能反映节能的政策导向。因此，节能减排的市场约束也比较乏力。

2、节能减排基础工作亟待加强。一是资金投入偏少，制约了节能减排工作的开展。以环境保护“十五”计划为例，计划确定的重点环保项目108个，总投资112.87亿元，但有42.7%的计划投资难以落实，资金缺口高达48亿元。投入不足导致重点治污工程进展缓慢，直接影响减排成效。“十一五”环保重点工程预计投资328亿元，增加环保投入的压力更大。二是基础工作弱。主要是对高耗能、高排放行为缺少必要的调控手段，对节能有明显促进作用的燃油税、供热收费改革等政策尚未实施，缺乏鼓励政策和激励机制。节能减排管理体制不健全，节能减排管理力量不足，行业节能减排管理弱化，导致基础工作薄弱。节能减排数据统计制度尚未健全，能耗难统计，数据不精确，可信度不高，导致对节能减排情况不能及时准确地把握。三是科技含量低。节能减排需要强有力的技术支撑体系。目前，此项工作仍比较薄弱，跟不上节能减排形势的需要。节能减排标准的制定迁就现有技术水平，在节能减排技术的研发上自主创新能力不足，具有自主知识产权的技术和产品很少。

3、资源与环境的双重压力不断加大。就资源来看,一方面,湖南省资源总量并不宽裕,人均占有量明显不足,石油、天然气、富铁、铜、铝等许多重要矿产资源结构性短缺;另一方面,资源利用效率不高,破坏和浪费严重。煤炭占一次性能源消耗的70%以上。万元工业增加值能耗2.82吨标准煤,比全国水平高出10%。万元GDP水耗高出全国平均水平的1/4。从环境来看,全省污染物排放总量仍然很大。湖南省GDP在全国排第13位,但废水和固体废弃物排放总量分别居全国的第6位和第7位,造成一系列生态环境问题,如水污染问题、空气污染和酸雨问题、矿山环境恶化问题,都必须高度重视。

三、努力完成节能减排各项任务

湖南省是一个中部欠发达省份,要追赶全国发展步伐,发展问题尤为紧迫,然而在发展的同时面临着节能与减排的双重压力。解决节能减排问题,企业是主体,政府是主导,群众是主人。因此,节能减排,必须采取综合措施,多管齐下,全民参与。下一步,全省将按照国家的统一部署,认真贯彻《国务院关于节能减排综合性工作方案》,坚持“决心不变、目标不变、责任不变”,扎扎实实推进节能减排的各项工作,确保全省“十一五”节能减排目标实现。

1、狠抓产业结构调整,转变经济增长方式。坚持走新型工业化道路,采取多种措施和手段,巩固节能减排成果。一是调整产业结构。把发展第三产业,特别是生产性服务业作为产业结构调整 and 促进节能减排的主要动力和方向,力争在“十一五”期间,生产性服务业增加值年均增长15%以上,到2010年占服务业的比重超过40%。二是调整工业内部结构。全省规模工业中,高能耗企业占60%。降低高能耗企业比重,加大对传统产业,尤其是重化工业的改造,以产业升级带动高能耗重污染企业的逐步退出。大力淘汰电力、钢铁、建材、电解铝、铁合金、电石、焦炭、化工、煤炭、造纸、食品等行业的落后产能。落实关闭小火电、小水泥、小造纸厂的目标任务。“十一五”期间争取关停“小火电”100万千瓦,今年关停40万千瓦。淘汰6.6万吨以下的“小水泥”,淘汰年产5万吨以下化学制浆造纸企业和年产1万吨以下利用废纸造纸企业。三是调整能源结构。积极发展清洁能源和可再生能源,争取在“十一五”期间水电装机突破1000万千瓦,力争开工建设1—2个风电场项目和1—2个生物质能综合利用项目。

2、把好项目审核关,强化节能与环保的硬约束。一是提高项目准入门槛,把好新上项目规划、土地、审批、环保、节能、安全六道关。二是建立健全节能减排评估审查机制。开展项目“环评”和“能评”,对未经节能减排审查或未通过审查的项目一律不审批、核准,更不准开工建设。三是实施区域限批制度。严格控制高能耗、重污染的项目开工建设。此类项目的审批与核准与地方、企业节能减排指标完成进度挂钩,与淘汰落后产能相结合。对一些能耗和排污超限额的地区和企业,实行新上项目限批制度。

3、抓资金筹措,促进重大节能减排项目建设。建立政府引导、企业为主和社会参与的节能减排投入机制。努力加大对节能减排投入,引导社会资金投资节能减排项目。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。一是用好国债资金,支持重大节能工程和城市环境基础设施建设。着重抓好工业领域节能潜力较大的燃煤工业锅炉改造、电机系统节能、水泥行业现有日产2000吨以上和新建干法水泥生产线利用余热发电等重大节能工程,以及全省“十一五”节能规划中确定的100个重点节能项目的实施,确保“十一五”期间实现节能1140万吨标准煤。大力推进城市污水、垃圾处理产业化,扩大市场融资,加快城市环保基础设施建设。二是用好开行贷款,重点支持重点流域和区域污染治理。湘江流域集中全省60%的人口、70%的GDP和80%的工业产值,既是全省经济水平最高,又是污染最重、节能减排任务最大的区域。目前每年有近5亿吨工业废水、7亿吨生活污水排入湘江,占全省排污总量的60%以上,直接威胁近1400万人的饮用水安全。下一步要加强长株潭环境同治,突出抓好株洲清水塘、湘潭竹埠港、衡阳水口山等重点污染源治理,取缔一批湘江干流和支流小型污染企业,建立湘江流域排污总量控制体系,完善排污申报登记,杜绝无证排污和超标排污。三是用好日元贷款,用于城市垃圾无害化处理,积极会同有关部门,做好相关项目的实施工作。

4、抓示范试点,促节能减排工作。继续抓好汨罗再生资源集散市场、株洲冶炼集团、智成化工等国家试点单位循环经济方案实施和项目建设。积极争取永兴县、衡阳水口山有色公司、泰格林纸集团参加国家第二批循环经济试点。开展全省循环经济

示范试点工作，选择20家企业、5个产业园区和2个市（县）进行试点指导和扶持。重点在有色、冶金、化工、造纸、印染、制革、电镀等行业开展清洁生产示范试点工作，积极推行清洁生产审核。继续开展生态市（县）、环境保护模范城市、生态示范区、环境优美乡镇、绿色社区、绿色学校、环境友好企业、环境友好工程等系列“创建”活动。大力开展节水型社会建设试点工作。

5、加强政策调控，创新工作机制。促进建立全省节能减排工作协调机制，加强协调配合，落实工作责任，形成抓节能减排的工作合力。加强对节能减排工作进展情况的考核和监督，定期公布各地节能减排指标完成情况。把节能减排指标完成情况纳入各地经济社会发展综合评价体系，作为综合考核评价的重要内容。通过实施差别电价、关小扶大、财政转移支付等政策措施，推动节能减排工作的落实。一是按照国家改革总体部署，建立和完善自然资源价格形成机制，按照产业化政策实施差别化资源价格政策，促进节能减排。二是推进机节能。机关率先垂范，带头更换办公区所有非节能灯具，公务车推广实行一车一卡定点加油制度。积极探索和研究工业节能、建筑节能、农村节能、交通运输节能以及社会节能的有效办法和途径。三是进一步发挥大型能源企业作用，支持电力、燃气等能源企业做好内部节能，发挥综合优势，承担为用户节能服务的社会责任。四是扶持节能服务公司发展，为用户提供节能诊断、设计、融资、改造和管理等多方位服务。五是相关部门将加强节能减排专项检查和监察，建立执法责任追究制度。对造成重大污染事件、严重危害人民群众安全的企业，依法惩处。

6、加快节能减排技术开发与推广。湖南省将设立政府节能减排专项资金，引导社会资金和鼓励金融机构投资循环经济及节能减排技改项目，推进节能减排技术创新与成果转换，鼓励和支持企业积极采用节能环保新设备、新工艺、新技术。对有利于节能减排的新设备、新产品要优先纳入政府采购。要继续深化改革，扩大开放，积极引进国外资本、技术和先进管理经验，推动企业的节能减排工作。

7、加大节能减排工作宣传力度。从落实科学发展观的高度，采用更加贴近公众生活的方式和内容，进一步加强舆论宣传力度，开展建设资源节约型和环境友好型社会大型主题宣传活动，增强全社会的节能减排意识，充分调动各方面的积极性、主动性和创造性，凝聚全社会力量，共同推进节能减排工作。大力倡导适度消费、绿色消费，提倡节约每一度电、每一滴水、每一张纸，鼓励企业推行清洁生产，鼓励市民减少一次性消费，在全社会努力营造关注环保、爱护环境、节约资源、造福后代的良好氛围。

（作者为湖南省发展改革委主任、博士）