

# 2016 年前三季度广东等四省经济形势及 低碳发展调研报告

根据国家发展改革委对前三季度经济形势分析工作的统一部署，为准确研判当前经济形势及碳排放强度目标下降情况，配合气候司谋划明年应对气候变化工作思路，由中心马爱民和徐华清两位副主任带队的调研组于 9 月上、中旬分别赴湖北和陕西以及海南和广东四个全国低碳试点省开展调研。调研组实地考察了国电乐东发电厂、中海石油建滔化工、广东越堡水泥、东风乘用车、比亚迪西安工业园等企业，并与当地发展改革、统计、经信等相关部门代表和专家进行了座谈，现将调研情况总结如下。

一、经济运行及低碳发展形势 调研发现，广东、湖北、陕西、海南四省经济运行总体平稳，

但下行压力依然较大。服务业保持较快发展态势，“三新”经济成分展示蓬勃生机，经济结构、能源结构总体持续呈现低碳化趋势，预计全年经济有望实现年初设定的目标，但部分主要指标可能会低于年初预期，全年碳强度降幅有望与上年基本持平。

（一）经济运行总体平稳，但下行压力仍持续不减。上半年，广东、湖北、陕西、海南四省地区生产总值分别实现同比增长 7.4%、8.2%、7.2% 和 8.1%，均高于全国平均水平，其中海南高于年度增长目标，广东处于年度增长目标区间。四省 1-8 月固定

资产投资分别同比增长 13.4%、13.3%、9.7%和 8.7%，其中陕西还比上半年提高了 0.4 个百分点。消费品市场持续平稳增长，四省 1-8 月社会消费品零售总额同比分别增长 10.0%、11.3%、7.8%和 9.0%。进出口方面，除广东外其他三省进出口均保持较快增长。尽管四省经济平稳增长保持预期，但均面临着不同程度的下行压力。广东省 21 个地市中 17 个地市上半年 GDP 增速并未达到年度预期目标值，全省 1-8 月基础设施投资同比大幅回落 8.9 个百分点。海南 1-8 月地区生产总值增速不断回落，比一季度和上半年分别回落 2.2 和 0.6 个百分点。初步分析，广东全年地区生产总值增速将保持在 7.5%左右，海南全年增速将在 7%~7.5%目标区间，湖北和陕西全年经济有望保持总体平稳走势，但部分主要指标可能会低于年初预期目标。

(二)产业结构持续低碳化，低碳新业态蓬勃发展。上半年，四省服务业占比分别较上年同期提高 1.4、0.7、3.3 和 0.4 个百分点，其中：广东服务业增加值占比达 52.1%，同比提高 1.4 个百分点；湖北高新技术产业增加值同比增长 13.1%，快于 GDP 增速 4.9 个百分点；陕西新型产业保持较快增长，高技术产业增加值增长 27.4%；海南服务业增加值同比增长 10.7%，仍是经济增长主导力量。广东加快新一代信息基础设施建设，实施“互联网+”行动计划，云计算、大数据、物联网等新业态加快发展，深圳市依托本地电子信息产业基础优势和低碳城市试点，着力探索创新、创业、创客、创投“四创”联动模式，积极打造集专业孵

化、创业投融资、种子交易市场于一体的深圳湾创业广场，成为支撑地区经济稳中有进的主要动能。湖北于 8 月成立了总规模 50 亿元的省级股权投资引导基金，重点投向以绿色低碳为导向的新技术、新产业、新业态。

（三）工业能耗低水平运行，碳排放强度持续下降。广东 1-8 月规上工业能源消费量同比下降 0.6%，连续 4 个月能耗降幅持续收窄；受化工、造纸等高耗能行业生产放缓影响，海南 1-8 月规上工业能源消费量同比下降 3.3%；湖北 1-7 月规上工业能源消费量同比下降 0.54%，重工业能耗下降 0.5%，轻工业下降 0.9%；陕西 1-7 月同比增长 2.1%，其中新投产高耗能项目对规上工业能耗增长影响显著。四省工业能源消费的持续低位运行，支撑了全社会单位 GDP 能耗和碳排放等指标保持下降的趋势，但与同期全国水平相比，除海南外，其余三省上半年单位 GDP 能耗降幅尚有差距。考虑到能源消费结构调整等因素，广东、湖北、海南上半年碳排放强度降幅均高于其能耗强度降幅，陕西上半年碳排放强度预计下降 4.1%，预计四省全年碳排放强度降幅有望与上年基本持平。

## 二、亮点和特色

调研发现，广东、湖北、陕西、海南四省在国家低碳省市试点工作中大胆创新，在大力发展低碳新兴业态、努力营造低碳发展制度环境、推动建立低碳发展基金、探索创新低碳扶贫项目等

方面勇于实践，为全国低碳发展的路径创新、制度创新和模式创新等方面提供了好的做法和新的思路。

（一）大力发展低碳新兴业态。海南率先将“低碳制造业”纳入政府统计指标，将包括新能源汽车制造、新能源新材料、海洋装备制造等在内的低碳制造业列为全省“十三五”规划重点产业，力争到 2020 年全省低碳制造业产值达到 1400 亿元。广东大力培育碳金融服务市场，鼓励金融机构创新碳金融业务产品，已初步形成包括技术研发、咨询服务、第三方核查、绿色融资、碳资产管理在内的低碳产业链，初步分析碳金融等相关新兴业态市场产值达千亿元。

（二）努力营造低碳发展制度环境。广东对区域内新建项目开展碳排放评价工作，以项目碳排放评估结论为依据，支撑新建项目碳排放配额制度的实施。海南研究设定不同园区低碳标准，对六类产业园区设定准入目录，并按照园区功能定位设置、投资强度、产出效率和低碳标准等指标，已初步编制完成《海南省园区固定资产投资项目碳排放影响评估暂行办法》和《海南省行业碳排放强度先进值（第一批）》。

（三）推动建立低碳发展基金。广东利用碳排放配额有偿发放收入设立全国首个省级低碳发展基金，吸引社会资本做大基金规模，采用市场化运作管理的模式，专门用于支持企业节能降碳改造和碳市场建设等低碳领域。省财政同意将 7.9 亿元配额有偿拍卖收入中的 6 亿元作为低碳发展基金，首期 1.04 亿元已完成

注资，已签订社会资本出资协议 14 亿元，该基金“取之于碳，用之于碳”，主要用于支持控排企业开展节能减碳相关工作。

（四）探索创新低碳扶贫项目。海南陵水黎族自治县凭借丰富的光照资源，率先在隆广镇村委会和农户建立屋顶分布式光伏发电项目，结合农业、林业开展多种“光伏+”应用模型，成为海南第一个开展光伏扶贫项目的示范县，目前全县 11 个乡镇中已有 10 个完成前期测量等准备工作，并将分批推进光伏扶贫项目。

调研还发现，广东、湖北两省注重协同推进低碳试点与碳排放权交易试点等相关工作，注重制度设计和平台建设，建立严格报告核查体系，完善配额有偿发放机制，创新碳金融服务市场，已基本建立起公开透明、运行有效的碳排放权交易市场体系。四省主要特色总结如下。

（一）注重制度设计和平台建设。湖北制定出台了《湖北省碳排放管理和交易暂行办法》《湖北省碳排放配额分配方案》《湖北省工业企业温室气体排放监测、量化和报告指南（试行）》《湖北省温室气体排放核查指南（试行）》等一系列法规和文件，开发了碳交易注册登记系统和交易系统，保障了碳市场系统平台的安全、稳定运行，积累了较为丰富的系统开发、运维管理和风险应对经验，为碳交易试点提供了坚实基础。

（二）建立严格报告核查体系。广东建立了严格报告核查制度，遴选了 35 家第三方核查机构，并对核查机构开展年度评议，被黄牌警告的机构须减少任务量，进入黑名单的机构则被取消资

格，以此强化第三方核查机构责任意识 and 数据质量。海南通过公开招标，备案了 8 家第三方核查机构，并从中选取 4 家机构负责海南省纳入全国碳市场企业 2013-2015 年历史数据核查及复查工作，已顺利完成纳入碳排放权交易企业历史数据核查和复查工作。

（三）完善配额有偿发放机制。广东开展配额有偿使用的制度化试点探索：2013 年采取固定价格拍卖，2014 年实施阶梯价格拍卖，2015 年实现配额拍卖与二级市场挂钩。到目前为止，共进行了 14 次有偿拍卖，成交排放量 1600 余万吨，成交金额约 8 亿元。有偿配额比例逐步有所提高从 2013 年的 3% 上升到 2014 年的 5%，以体现碳排放权“资源稀缺、使用有价”的理念。

（四）创新碳金融服务市场。湖北积极开展碳金融创新，先后与多家银行签署总额达 1000 亿元的碳金融授信协议，用于支持节能减排技术应用和绿色低碳项目开发；积极探索碳资产质押贷款业务、碳基金、企业碳资产托管业务、碳众筹项目、碳现货远期交易，通过推出碳金融创新产品帮助控排企业扩大融资渠道，降低融资成本，形成“碳金融创新推动碳市场建设、碳市场建设促进碳金融创新”的互利共赢格局。

三、挑战和建议 调研也发现，随着经济发展进入新常态以及低

碳试点工作的

不断推进，近期一些苗头性、倾向性和潜在性问题逐渐显现，主要表现为高耗能去产能压力依旧？、可再生能源持续发展不畅以

及一些地方政府及企业控制温室气体排放工作主动性不强等问题。

(一) 高耗能产业复工问题不容轻视。1-8 月广东省六大高耗能行业综合能源消费量虽然同比下降 0.4%，但降幅比 1-7 月收窄 0.3 个百分点，其中湛江市受新增宝钢湛江钢铁有限公司影响，能耗同比上升 48.5%。海南省 2014 年 5 月已关停省国营八一总场路迁岭矿区石灰岩矿的开采，并否决了儋州市政府近期提出的恢复生产的提议，但地方政府与企业争取复工的可能性依然存在。随着近期水泥、钢铁、煤炭价格的回升，部分已经关停的高耗能企业复工可能给这些行业产量带来报复性反弹，这一苗头性问题将会对海南等地完成碳排放强度降低目标带来一定挑战。

(二) 弃风、弃光、限电形势仍很严峻。1-8 月，海南水电发电量 2.52 亿千瓦时，同比下降 23.26%，风电发电量 3.37 亿千瓦时，同比下降 15.5%；陕西首次发生弃光限电情况，弃光率为 1.7%。据相关部门统计测算，上半年全国弃风、弃光和弃核电量为 1200 亿千瓦时，其中弃风电量 323 亿千瓦时，接近去年全年 339 亿千瓦时的水平，平均弃风率 21%，同比上升 6 个百分点。1-8 月，全国核电设备平均利用小时同比降低 231 小时，风电设备平均利用小时同比降低 62 小时，上述倾向性问题将对提高全国非化石能源比重和降低碳强度任务带来一定风险。

(三) 地方政府及企业控制温室气体排放工作主动性亟待加强。在政府层面，广东和海南在本地区 2016 年政府工作报告中

提出了 2016 年碳强度降低要“完成国家下达目标”，但还没有根据本地区实际情况提出量化的年度目标；湖北和陕西则未涉及年度碳强度降低目标。在企业层面，海南和陕西尚未形成本地区重点行业企业温室气体排放报告、监测与核查常态化工作机制，调研发现海南省某化工公司并没有按照要求开展企业核算和报告工作，而是以第三方开展的温室气体排放核查工作代替。地方政府及企业控制温室气体排放工作主动性方面存在的潜在性问题，亟需通过强化政府约束性目标管理和强化企业温控社会责任和法律意识等方面的持续努力来应对。

针对上述低碳发展认识不到位、约束性目标导向不明确等问题、矛盾和挑战，结合上述四省在先行先试实践中一些成功案例和好的做法，我们提出以下三点建议，以期进一步凝聚共识、大胆探索、勇于创新。

一是应牢固树立绿色低碳发展理念。实现发展目标，破解发展难题，厚植发展优势，必须牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念。我国经济发展进入新常态后表现出来的速度变化、结构优化和动力转换三大特征以及能源消费增速换挡、能源结构深度调整，客观上有利于推动我国加快绿色低碳发展，实现经济发展和应对气候变化双赢。同时，我们也应该清醒地认识到在经济结构、技术条件没有明显改善的条件下，资源安全供给、温室气体控排等约束强化，将在一定程度上压缩经济增长空间，有关部门必须正确处理好促进低碳发展与稳定经

经济增长预期的关系，切实改变对传统发展路径的依赖，加快新旧动能转换，着力推动新兴低碳产业发展和传统产业低碳化转型和升级。

二是应强化年度碳排放目标管理。以《“十三五”控制温室气体排放工作方案》为引领，指导各地区编制好“十三五”控制温室气体排放工作方案，科学合理设定国家及各地区年度目标，并将其分别纳入中央政府工作报告和各地区政府工作报告，加强对碳排放强度目标的形势分析和预测预警，进一步发挥碳排放强度约束性指标的引导和约束作用。抓紧研究提出碳排放强度和碳排放总量双控机制，研究提出支持优化开发区率先达峰的有关要求和配套政策，加快形成以碳排放峰值目标为导向、上下联动、职责分明的总量控制目标分解落实及有效的压力传导机制。

三是应深化低碳发展试点与示范。深化并扩大各类低碳试点，及时推出若干各具特色的低碳省区和城市，树立若干具有典型示范意义的低碳园区和社区。依托现有的碳排放基数比较小、生态环境优良、非化石能源发展前景良好的如海南、西藏等省区，结合国家低碳发展总体部署，统筹实施近零碳排放发展战略，率先开展近零碳排放区示范建设。围绕问题导向和目标导向，深化研究总量控制制度下的全国碳排放权交易总量设定与配额分配方案，深化并创新配额有偿使用、预算管理，有效结合投融资的市场机制。

（李靖、王田、苏明山、徐华清等供稿）

注：本文摘自《气候战略研究简报》2016年第20期