

2017 年前三季度全国碳排放强度下降形势及 安徽、江苏两省低碳发展调研报告

根据全委对前三季度经济形势分析工作的要求，为科学研判全年经济形势及碳排放强度目标完成情况，配合气候司谋划好 2018 年应对气候变化工作思路，认真贯彻落实党的十九大报告提出的努力培育绿色低碳增长新动能，建立健全绿色低碳循环发展的经济体系，加快构建清洁低碳、安全高效的能源体系，积极倡导绿色低碳生活方式，由中心徐华清副主任带队的调研组于 10 月 19-20 日赴安徽、江苏两省开展调研。调研组与当地发展改革、统计、能源等相关部门代表，及合肥、淮北、宣城、六安、黄山、镇江等国家低碳试点城市的有关同志进行了座谈，现将形势分析及调研情况总结如下。

一、经济运行及低碳发展形势

初步分析，前三季度我国碳排放强度同比下降约为 4.8%。调研发现，安徽、江苏两省经济运行总体平稳，预计两省均有望实现全年经济增长目标，但安徽部分指标可能低于预期目标，两省控制温室气体排放的相关指标继续向好，落实全国碳市场建设的重点任务及国家低碳试点工作有序推进。

一是全国碳排放强度同比持续下降。前三季度，国民经济稳中向好态势持续发展，国内生产总值同比增长 6.9%，增速与上半年持平，比 2016 年同期加快 0.2 个百分点，单位国内生产总值能耗同比下降 3.8%，降幅比去年同期回落 1.4 个百分点。根据国家能源局公布的前三季度煤、油、气消费量数据和国家统计局提供的前三季度煤、油、气消费量同比增长率等数据，初步分析，前三季度我国能源消费总量持续回升，同比增长约 2.8%，其中煤炭表观消费量同比增长 0.7%，石油表观消费量同比增长 3.1%，天然气表观消费量同比增长 14%。初步测算，前三季度我国单位国内生产总值能源活动二氧化碳排放同比下降约为 4.8%，能源活动二氧化碳排放总量同比增长约为 1.7%。预

计通过努力，全年碳排放强度同比可望下降5%左右。

二是地区经济运行总体平稳向好。前三季度，安徽和江苏两省地区生产总值同比分别增长8.3%和7.2%，均高于全国水平，其中安徽与年度增长目标基本一致，江苏处于年度增长目标区间；安徽固定资产投资同比增长10%，低于预期目标2.5个百分点，江苏固定资产投资同比增长7.5%，与预期目标持平。初步分析，安徽经济运行的基本面虽好，但部分指标增长低于预期目标，合肥等重点支撑区域增长动力趋弱，经济新常态下速度变化、结构优化、动力转化带来的转型压力凸显。江苏经济运行总体平稳、稳中有进、稳中向好，全年地区生产总值增速将保持在7%以上，完全有可能实现全年经济社会发展目标任务。

三是区域经济发展新动能逐渐增强。前三季度，安徽和江苏两省战略性新兴产业产值分别增长21.9%和13.4%，其中安徽在全国率先施行“促进战略性新兴产业集聚发展条例”，加快了建设重大新兴产业基地、工程、专项的步伐，先进制造业“一号工程”开工。前三季度，安徽和江苏两省新产业、新产品快速增长，其中：江苏高新技术产业同比增长14.5%，占规模以上工业产值比重达42%，高新技术产业投资增长10.8%，打破了前几年增速低于全社会投资的局面，服务器、3D打印设备、工业机器人产量同比分别增长69%、67.9%和74.8%；安徽太阳能电池、工业机器人、新能源汽车分别增长41.3%、62.7%和27.9%。

四是能耗强度下降但总量控制形势严峻。前三季度，安徽和江苏两省能源消费强度目标执行总体态势良好，而地区能源消费总量控制形势较为严峻。主要表现为：一是单位工业增加值综合能耗持续下降，安徽前三季度规模以上单位工业增加值能耗下降4.6%，但低于去年同期降幅2个百分点，江苏上半年单位工业增加值能耗下降5.8%，规模以上工业综合能源消费量增长1.7%；二是单位地区生产总值能耗控制目标实施进展顺利，安徽前三季度单位地区生产总值能耗下降4.5%，降幅高于控制目标1个百分点，江苏上半年单位地区生产总值能耗下降4%左右，降幅高于控制目标0.3个百分点；三是能源消费总量持续回升，安徽前三季度能源消费总量增长3.25%，增幅高于

控制目标 0.4 个百分点。

五是碳市场建设及低碳试点工作有序推进。安徽和江苏两省积极落实碳市场建设重点任务，一是注重顶层设计，出台了一系列管理文件和技术细则，明确权责分工，规范各方主体行为；二是成立专门管理部门，建立推进碳市场建设的工作机制，调动各方力量；三是注重碳市场基础能力建设，组织重点排放单位、第三方核查机构、技术支撑机构等相关官员和技术人员培训。安徽、江苏两省发展改革委加强对 7 个第三批国家低碳试点城市的指导，各试点城市根据国家发展改革委下发的试点工作通知要求，积极落实各项试点任务与行动。

二、 特色与亮点

安徽、江苏两省注重控制温室气体排放的顶层设计和基础能力建设，积极探索体制机制创新，高度重视全国碳市场建设工作，并在深化国家低碳城市试点和实施近零碳排放示范区建设等方面做出了一些有益的探索。

一是加快研究制定碳排放峰值目标。江苏省发展改革委加快研究省域层面碳排放峰值目标，组织召开了苏浙沪粤优化开发区域达峰路径成果交流会，努力反映江苏在国家应对气候变化方面的责任和担当，积极为兄弟省市实现碳排放达峰做出示范。与此同时，抓紧研究起草《江苏省关于推动低碳新经济高质量发展的若干意见》，将碳排放峰值目标有机融入到江苏省建设现代化经济体系之中，真正发挥峰值目标的导向和倒逼作用，促进经济结构和产业的低碳转型，实现发展经济与控制温室气体排放的双赢。

二是高度重视碳市场制度顶层设计。江苏省人民政府办公厅先后印发了《江苏省重点企业温室气体排放报告暂行管理办法》《江苏省碳排放权交易市场建设实施方案》《江苏省碳排放权交易第三方核查机构管理办法（暂行）》等文件，规范各方主体行为，建立省、市、企业三级工作联系人制度，对 623 家企业、市县发展改革委、技术服务机构等相关人员集中培训，共举办了 14 期，累计培训 2100 余人次，并配合气候司组织开展了电力、水泥 2 个行业碳排放配额分配试算等工作，积极争取承担全国碳排放权注册登记和交易系统建设运维任务。

三是持续深化国家低碳城市试点。江苏省镇人民政府围绕峰值目标主动深化低碳试点：一是委托我中心抓紧研究提出低碳发展规划，并借助中心研究提出的低碳发展指数强化补短板；二是继续发布《2017 年低碳城市建设目标任务分解表》，落实九大行动、132 项任务；三是举办“国际低碳（镇江）大会”，并加快凤栖湖低碳小镇规划及建设，为低碳技术和产品搭建永久性展示与交易平台；四是不断总结深化低碳发展模式 and 好的做法，并在城市低碳管理云平台的基础上，成功建设了镇江生态文明建设管理与服务云平台。

四是及时推广镇江试点的经验做法。江苏省在充分总结镇江市低碳管理云平台经验做法的基础上，计划用一年左右的时间，将低碳管理云平台拓展至南京、常州、苏州、淮安等国家低碳试点城市，再用两三年的时间，实现全省所有设区市全覆盖，用信息化的手段为碳排放管理和服务提供支撑。江苏也在总结镇江低碳产业基金的融资模式和运作经验基础上，组织省内具有较强资金管理能力的金融机构以及相关地方政府，共同发起总规模 800 亿元的生态环保发展基金，为低碳产业发展提供资金支持，创新气候投融资机制。

五是加强对第三批低碳城市试点指导。安徽积极推进国家第三批低碳城市试点相关工作：一是明确要求合肥、淮北、黄山、六安、宣城等五个国家第三批低碳试点城市，围绕峰值目标及创新重点，加快研究提出低碳发展规划，并注重低碳发展与生态建设、环境保护等工作的统筹协调；二是依托淮北、黄山、六安等低碳试点城市，积极探索资源型城市、旅游型城市、大别山革命老区城市的低碳发展路径；三是支持六安市积极探索金寨县近零碳排放示范区建设，目前该示范区在建光伏发电总装机 109.784 万千瓦，在建风力发电总装机 22 万千瓦，在建抽水蓄能电站总装机 120 万千瓦。

三、 问题与挑战

随着我国经济发展进入新常态，特别是全国碳排放权交易市场和
国家低碳试点建设工作的不断推进，安徽、江苏两省在推进低碳发展，
有效控制温室气体排放方面也暴露出一些苗头性、倾向性、潜在性问题，
也面临一些较为严峻的挑战。

一是高耗能产业加速向中西部转移带来的苗头性问题显现。调查发现，安徽六大高耗能行业能耗占规模以上工业能耗比重近年来基本保持在85%~86%之间，产业结构本底“偏重”。伴随着高耗能产业加速向中西部地区转移，上半年，安徽六大高耗能行业能耗同比增长3.5%，增幅高于规模以上工业0.6个百分点，比去年全年高出1.5个百分点，究其主要原因是高耗能行业产量增长较快并带动产业链的发展。前三季度，对照安徽各地区2017年度能源消费总量控制目标进度要求，合肥、六安、马鞍山、安庆和黄山五市为一级预警等级，形势严峻，其中安庆市能耗强度不降反升。

二是重点用能企业对实现能耗总量控制及减煤目标影响大。调查发现，自去年下半年以来，受钢材、水泥和煤炭价格回升及新项目投产等因素影响，安徽钢铁等相关行业重点企业生产明显扩大，对全省能耗增长拉动较为明显。上半年，“马钢”等五家企业合计能源消耗占全省能源消费总量的13.5%，拉动全省能源消费总量增长1.4个百分点。前三季度，虽然江苏规模以上工业企业基本完成全省减煤目标的时序进度要求，但连云港、淮安、镇江、南通、无锡、盐城等6个市煤炭消费量同比不降反升，减煤任务艰巨。

三是地方政府对碳排放峰值及强度下降目标认识尚不到位。调查发现，尽管安徽省人民政府在过去三年连续获得碳排放强度下降目标评价考核优秀，但省政府办公厅2017年4月下发的“十三五”控温方案，并没有按要求提出全省峰值目标、明确达峰路线图，也没有将年度碳排放强度目标纳入政府工作报告之中，目标缺乏战略导向，也使得工作亮点不多。江苏省人民政府至今仍未下发“十三五”控温方案，主要原因也是由于个别城市对方案中提出的碳强度下降率目标地区分解结果有不同意见，致使方案不能及时出台。

四是地方政府对第三批国家低碳城市试点工作推进乏力。调查发现，安徽、江苏两省的七个第三批国家低碳试点城市尚未研究制定并发布低碳发展规划，试点实施方案提出的峰值目标分解落实以及创新重点尚没有实质性进展；部分试点城市尚存在对低碳发展的现状不清、路径不明，对推进低碳试点工作抓手不实的现象。

四、 对策与建议

针对前三季度全国及安徽、江苏两省在控制温室气体排放工作中出现的苗头性、倾向性、潜在性问题和挑战，结合全国及两省 2017 年及“十三五”低碳发展主要目标和要求，特提出如下对策与建议。

一是强化低碳发展和目标责任，确保完成全年碳强度目标。到目前为止，全国仍有部分地区尚未按要求出台地方“十三五”控温方案，未能有效落实碳强度下降目标责任和压力传导，建议近期对地方“十三五”控温工作方案制定及实施情况进行督察与通报，逐步健全控制温室气体排放的监督管理体制，确保完成全年碳排放强度下降目标。地方政府应牢固树立绿色低碳发展理念，正确处理好促进低碳发展与稳定经济增长预期的关系，切实强化碳排放强度目标的约束作用，严防高耗能产业“抬头”和重点耗能企业能耗“报复性”反弹，着力推动产业低碳化转型和升级，加快建立绿色低碳循环发展的经济体系。

二是深化国家低碳城市试点，加快形成安徽特色与亮点。安徽省人民政府应明确将碳排放强度下降目标纳入到政府工作报告，并充分发挥省应对气候变化领导小组作用，抓紧研究制定全省碳排放峰值目标及达峰路线图。两批共六个国家低碳试点城市应以碳排放峰值和总量控制为重点，在推动池州低碳旅游、合肥和宣城的低碳产品和技术推广制度、淮北的新增项目碳排放准入机制、黄山的低碳+智慧旅游特色产业、六安的低碳发展绩效评价考核制度等创新方面取得实质性进展，形成一批各具特色的低碳发展模式，加快打造安徽低碳发展“新样板”，推动长江经济带绿色低碳发展。

三是强化峰值目标和倒逼机制，推动形成江苏低碳新经济。江苏省人民政府应明确将碳排放强度下降目标纳入到政府工作报告，并充分发挥省应对气候变化领导小组作用，确保在年底发布本省“十三五”控温方案。作为东部发达地区，江苏应尽快出台《江苏省关于推动低碳新经济发展的若干意见》，明确 2020 年左右达峰目标及其路线图，加快培育绿色低碳新增长点，加快构建绿色低碳循环发展的经济体系，探索形成以碳排放峰值目标为导向的碳排放总量控制目标分解落实制度，研究提出支持优化开发区在 2020 年前率先达峰的有关要求和配套政策，构建上下联动的峰值目标责任与压力传导及落实机制。

四是强化制度设计和政策导向，努力培育绿色低碳增长新动能。紧密围绕十九大报告提出的在绿色低碳等领域培育新增长点，形成低碳新动能、构建低碳新体系、倡导低碳新生活等要求，结合“十三五”控温方案的相关目标、任务和要求，建议 2018 年全国单位国内生产总值二氧化碳排放下降目标为 3.9%以上，并在“十三五”中期评估的基础上，尽快研究提出《关于推动开展区域碳排放总量控制工作的指导意见》，率先在省级碳排放权交易试点地区、经济发达地区以及国家低碳试点省区和城市，探索开展碳排放强度与总量双控机制；尽快研究提出《关于深化低碳试点工作的指导意见》，推动现有试点的创新、协同与融合；尽快修改完善《碳排放权交易管理暂行条例》，并尽快出台全国碳排放权交易市场建设总体方案等政策法规。

（徐华清、付琳、杨秀、张昕供稿）

注：本文摘自《气候战略研究简报》2017 年第 20 期