

中国应对气候变化的 政策与行动

2014 年度报告

CHINA'S POLICIES AND ACTIONS FOR
ADDRESSING CLIMATE CHANGE
2014 ANNUAL REPORT

解振华 主编

中国环境出版社

中国应对气候变化的 政策与行动

2014 年度报告

China's Policies and Actions for
Addressing Climate Change

2014 Annual Report

解振华 主编

Policies
Climate Change
CHINA

中国环境出版社·北京

图书在版编目(CIP)数据

中国应对气候变化的政策与行动. 2014年度报告 /
解振华主编. -- 北京: 中国环境出版社, 2015.7
ISBN 978-7-5111-2428-9

I. ①中… II. ①解… III. ①气候变化—研究报
告—中国—2014 IV. ①P467-012

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第121846号

出版人 王新程
策划编辑 张秋辰
责任编辑 丁莞歆
责任校对 尹芳
装帧设计 宋瑞

出版发行 中国环境出版社
(100062 北京市东城区广渠门内大街16号)
网 址: <http://www.cesp.com.cn>
电子邮箱: bjgl@cesp.com.cn
联系电话: 010-67112765 (编辑管理部)
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)
印装质量热线: 010-67113404

印 刷 北京中科印刷有限公司
经 销 各地新华书店
版 次 2015年8月第1版
印 次 2015年8月第1次印刷
开 本 787×960 1/16
印 张 14.25
字 数 182千字
定 价 48.00元

【版权所有。未经许可, 请勿翻印、转载, 违者必究】
如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社更换

本书编委人员名单

主 编

解振华

副主编

苏 伟

编委（以姓氏笔画为序）

田成川 邢佰英 华 中 刘 强 孙 桢

李 高 陆新明 姚 薇 曹 颖 蒋兆理

谢 极

编写说明

为全面展示 2013 年以来我国各级政府应对气候变化工作进展情况及取得的成效，我们组织编写了《中国应对气候变化的政策与行动——2014 年度报告》。本书包括 1 篇总报告和 10 篇分报告，总报告为《中国应对气候变化的政策与行动——2014 年度报告》，10 篇分报告为 2013 年以来我国应对气候变化在低碳试点、国际合作与谈判等方面的主要工作和研究进展情况以及 IPCC 第五次评估报告的最新结论。

本书是在前国家发展和改革委员会副主任解振华同志的直接指导下由国家发展和改革委员会应对气候变化司组织编写的。在编写过程中，得到了国务院有关部门的大力支持，初稿形成后，又征求了有关部门的意见和建议。希望本书的出版，对社会各界了解我国应对气候变化各项工作及进展情况、提高全社会低碳意识起到积极作用。

目录

Contents

总报告	1
-----------	---

中国应对气候变化的政策与行动 2014 年度报告

前 言 /3

一、减缓气候变化 /4

二、适应气候变化 /14

三、低碳发展试点与示范 /18

四、能力建设 /21

五、全社会广泛参与 /25

六、国际交流与合作 /27

七、积极推进应对气候变化多边进程 /30

结 语 /32

分报告35

专题报告——工作与政策篇

“十二五”应对气候变化工作中期评估报告 /36
我国低碳试点工作现状分析与建议 /52
我国七省市碳交易试点工作进展、总结与建议 /63
我国低碳工业园区试点工作进展、总结与构想 /78
交通运输领域低碳发展试点示范工作进展情况 /93

专题报告——研究与评述篇

坚定不移地推动能源生产和消费的革命 /112
关于 IPCC 第五次评估报告最新结论的简要分析和建议 /116
中美 2020 年后气候行动联合声明的简要评述 /132
“利马会议”成果评述 /137
气候变化国际谈判的形势和展望 /144

附录173

附录一 China's Policies and Actions for Addressing Climate Change (2014) /174

附录二 碳排放权交易管理暂行办法 /176

附录三 低碳社区试点建设指南 /185

中国应对气候变化的 政策与行动

2014
年度报告

China's Policies and Actions for
Addressing Climate Change
2014 Annual Report

——总报告

中国应对气候变化的政策与行动

2014 年度报告

前言

当前，中国经济社会发展正步入一个新的历史时期，应对气候变化工作面临的形势更为严峻，任务更加艰巨。2013年，中国反复、多次出现大范围持续性雾霾天气，引起了全社会的高度关注，凸显出粗放发展模式已经难以为继，切实转变经济发展方式、推进绿色低碳发展任务日益紧迫。坚持绿色低碳发展、积极应对气候变化，既是新时期中国政府大力推进生态文明建设，实现可持续发展的必由之路，也是树立负责任国家形象，为保护全球气候环境作出积极贡献的现实选择。中国政府高度重视应对气候变化问题，2014年5月出台了《2014—2015年节能减排低碳发展行动方案》，明确提出单位国内生产总值二氧化碳排放2014年和2015年分别下降4%和3.5%以上；2014年9月印发了《国家应对气候变化规划（2014—2020年）》，明确了2020年前中国应对气候变化工作的指导思想、主要目标、总体部署、重点任务和政策导向；2014年9月在联合国气候峰会上，中国国家主席习近平特使、国务院副总理张高丽全面阐述了中国应对气候变化的政策、行动及成效，并宣布中国将尽快提出2020年后应对气候变化行动目标，碳排放强度要显著下降，非化石能源比重显著提高，森林蓄积量要显著增加，努力争取二氧化碳排放总量尽早达到峰值。

2013年以来，中国政府紧紧围绕“十二五”应对气候变化目标任务，

全面落实“十二五”控制温室气体排放工作方案，继续通过调整产业结构、节能与提高能效、优化能源结构、增加碳汇、适应气候变化、加强能力建设等综合措施，进一步加强应对气候变化能力建设，并取得积极进展。2013 年单位国内生产总值二氧化碳排放比 2012 年下降 4.3%，比 2005 年累计下降 28.56%，相当于少排放二氧化碳 25 亿吨。与此同时，在气候变化国际谈判中，中国继续发挥积极建设性作用，推动华沙会议取得积极成果，广泛推进国际交流与合作，为应对全球气候变化作出了重要贡献。

为使各方面全面了解 2013 年以来中国在应对气候变化方面采取的政策与行动及取得的成效，特编写本年度报告。

一、减缓气候变化

2013 年以来，中国政府紧紧围绕“十二五”应对气候变化目标任务，通过调整产业结构、节能与提高能效、优化能源结构、控制非能源活动温室气体排放、增加碳汇等，在减缓气候变化方面取得了积极成效。

（一）调整产业结构

推动传统产业改造升级。国家发展改革委会同工业和信息化部印发《关于重点产业布局调整和产业转移的指导意见》，提出了推动重点产业布局调整和产业转移的指导思想、基本原则、主要任务和政策措施。对于具体行业，国务院印发了《船舶工业加快结构调整促进转型升级实施方案（2013—2015 年）》，国家发展改革委会同工业和信息化部编制了《石化产业规划布局方案》，开展了《造纸工业“十二五”规划》和《食品工业“十二五”规划》的中期评估工作。

加快淘汰落后产能。按照《国务院关于化解产能严重过剩矛盾的指导

意见》工作要求，围绕控增淘劣、提质增效、转型升级、低碳发展，继续积极推进化解产能过剩矛盾各项工作。2013年10月，国务院办公厅印发了《关于进一步加强煤矿安全生产工作的意见》，提出到2015年底在全国范围内关闭2000处以上小煤矿。工业和信息化部为落实《关于下达2013年19个工业行业淘汰落后产能目标任务的通知》，2013年7月及2014年8月，分别公布了第一批及第二批炼铁、炼钢、焦炭等19个工业行业淘汰落后产能企业名单。

2014年3月，国家能源局、国家煤矿安全监察局联合印发了《关于做好2014年煤炭行业淘汰落后产能工作的通知》；6月，国家安全监管总局、国家煤矿安监局、国家发展改革委等12部门联合发布了《关于加快落后小煤矿关闭退出工作的通知》。国家质检总局会同国家发展改革委等9部门联合部署建材专项整治工作，对照钢材、玻璃、水泥、陶瓷等产品的国家标准要求，加强执法检查，将生产、流通、使用三个环节紧密结合起来，严惩生产、销售不符合标准产品的违法行为。2013年，共关停小火电机组447万千瓦，淘汰炼铁618万吨、炼钢884万吨、电解铝27万吨、水泥（熟料及磨机）10578万吨、平板玻璃2800万重量箱，涉及企业1500多家。

扶持战略性新兴产业发展。战略性新兴产业发展环境进一步改善，创新成果不断涌现，优势资源加快汇集。国家发展改革委会同有关单位对《“十二五”国家战略性新兴产业发展规划》提出的20个重大工程编制了实施方案，启动实施了智能制造、生物育种、北斗卫星导航发展应用等重大工程；继续实施“国家低碳技术创新及产业化示范工程”，已累计安排中央产业技术研发资金10.6亿元，支持了54个示范工程建设。2013年8月，国务院发布了《关于加快发展节能环保产业的意见》，提出要促进节能环保产业技术水平显著提升。工业和信息化部会同有关部门出台了《关于继续开展新能源汽车推广应用工作的通知》等一系列文件，扶持节能与

新能源汽车产业发展。新能源产业发展企稳回升，光伏设备及元器件制造、风能原动设备制造的主营业务收入增速从 2012 年的负增长上升到 2013 年的 13% 和 21.5%。2013 年以来，新兴产业创投计划支持设立创业投资基金已达 190 只，基金规模达 516 亿元，已经投资超过 500 家创新型中小企业，其中投资于节能环保和新能源领域的基金有 44 只，规模约 126 亿元。

大力发展服务业。2014 年 8 月，国务院印发《关于加快发展生产性服务业促进产业结构调整升级的指导意见》，首次对生产性服务业发展作出全面部署，指出要以推动生产性服务业加快发展作为国家产业结构调整的重要任务，明确了鼓励企业向价值链高端发展、推进农业生产和工业制造现代化、加快生产制造与信息技术服务融合的生产性服务业三大发展导向，提出了研发设计、第三方物流、融资租赁、信息技术服务、节能环保服务、检验检测认证、电子商务等 11 个重点领域的主要任务。

经过各方努力，中国产业结构不断优化，截至 2014 年 6 月底，三次产业结构优化为 7.4% : 46.0% : 46.6%，服务业增加值比重比 2013 年同期提高 1.3 个百分点，已连续 6 个季度超过第二产业，对经济增长的支撑作用日益增强。

（二）节能提高能效

强化节能管理及考核。各地区、各部门坚持把节能降耗作为调整产业结构、转变发展方式、推动科学发展、建设生态文明的重要抓手，采取了一系列强有力的政策措施。2014 年，国务院印发了《2014—2015 年节能减排低碳发展行动方案》，对“十二五”后两年节能减排降碳工作进行了全面安排和部署。为加强重点企业节能管理，工业和信息化部组织制定并发布了《有色金属、石化和化工等行业节能减排指导意见》，推进高耗能行业工业企业能源管理中心建设。继续强化节能目标责任考核，2013 年，

国家发展改革委会同 8 个部门组织开展了省级人民政府 2012 年节能目标责任评价考核。

加强节能评估审查工作。《中华人民共和国节约能源法》确定了固定资产投资节能评估和审查制度，节能主管部门根据有关规定牵头制定能评规章、制度、规范和程序，并统一出具能评审查意见。进一步优化了能评工作程序，明确了规范审批、突出重点、抓大放小、严格监管的能评工作思路，对六大高耗能行业、建筑和产能过剩行业新上项目严格审查，对能耗量低的项目适当加快审批进程。完善了节能评估制度，制定了各地区“十二五”新上项目国家节能评估控制方案，初步建立了能评“双控”制度。开展项目节能评估审查，2013 年共受理节能评估项目 554 个，审查项目合计年综合能耗量约 1.02 亿吨标准煤，从源头核减不合理能源消费量约 361 万吨标准煤。

加快实施节能重点工程。继续安排中央预算资金支持节能项目，并优化了相关管理办法。2013 年，安排中央预算内资金 25.6 亿元，支持了 438 个节能技术改造及产业化项目，年可实现节能能力 560 万吨标准煤；安排中央预算内资金 3.72 亿元，支持 445 个节能监察机构能力建设项目；安排中央财政节能奖励资金 18.44 亿元，支持节能技术改造财政奖励项目 272 个，年可实现节能能力 642 万吨标准煤；安排中央财政奖励资金约 2.8 亿元，支持 443 个合同能源管理项目，实现节能量约 116 万吨标准煤。

进一步完善节能标准标识。实施“百项能效标准推进工程”，国家发展改革委、国家标准化管理委员会、工业和信息化部建立了“百项能效标准推进工程”绿色通道，2013 年发布了 48 项国家节能标准，截至 2013 年底，共发布 105 项标准。工业和信息化部组织发布了钢铁、有色金属、轻工等行业重点用能产品（工序）能效标杆指标及企业，编制了钢铁、化工等行业能源审计指南。住房和城乡建设部会同工业和信息化部积极推广应

用绿色建材，联合印发了《绿色建材评价标识管理办法》。

推广节能技术与产品。2014 年 1 月，国家发展改革委印发《节能低碳技术推广管理暂行办法》，加快节能低碳技术进步和推广普及，引导用能单位采用先进适用的节能新技术、新装备、新工艺，并发布了第六批《国家重点节能技术推广目录》，公布煤炭、电力、钢铁、有色等 13 个行业的 29 项重点节能技术，6 批目录累计向社会推荐了 215 项重点节能低碳技术。国家发展改革委、财政部等部门组织实施节能产品惠民工程，推广高效节能家电 1.3 亿台、节能汽车 265 万辆、高效电机 2 500 万千瓦，拉动绿色消费 1.4 万亿元，实现节能能力 2 000 万吨标准煤。国家认监委会同国家发展改革委联合印发《低碳产品认证管理暂行办法》，建立了中国的低碳产品认证制度，公布了包括通用硅酸盐水泥等 4 种产品在内的《低碳产品认证目录（第一批）》，27 家企业获得低碳产品认证证书。科技部组织编制并发布了《节能减排与低碳技术成果转化推广清单（第一批）》，工业和信息化部发布了《“能效之星”产品目录（2013）》以及两批工业领域节能减排电子信息应用技术目录、四批节能机电设备（产品）推广目录。

加快发展循环经济。国家发展改革委印发了《关于组织开展循环经济示范城市（县）创建工作的通知》，提出到 2015 年选择 100 个左右城市（区、县）开展国家循环经济示范城市（县）创建工作。2013 年安排中央财政清洁生产专项资金 5.8 亿元，支持 95 个清洁生产技术示范项目，在聚氯乙烯等 28 个重点行业中遴选公布了 43 家清洁生产示范企业。工业和信息化部研究制定了工业领域落实《大气污染防治行动计划》工作方案，组织编制发布京津冀及周边地区、丹江口水库及上游等重点区域（流域）企业清洁生产水平提升计划，继续推进工业固体废物综合利用基地建设，联合国家安全监管总局开展尾矿综合利用示范工程建设，组织实施废钢铁加工、轮胎翻新、废轮胎综合利用行业准入制度，发布了第三批《再制造产品目录》。

推进建筑领域节能。按照 2013 年 1 月发布的《绿色建筑行动方案》要求，国家发展改革委和住房和城乡建设部积极推进绿色建筑行动，同时继续开展既有建筑改造。截至 2013 年底，全国城镇新建建筑全面执行节能强制性标准。北方采暖地区、夏热冬冷及夏热冬暖地区全面执行更高水平节能设计标准，积极开展被动式超低能耗绿色建筑示范，2013 年全年获得绿色建筑评价标识的建筑面积达 4 800 万平方米，比 2012 年增加了一倍。截至 2013 年底，全国共有 1 446 个项目获得绿色建筑评价标识，建筑面积超过 1.6 亿平方米。全国城镇累计建成节能建筑面积 88 亿平方米，年形成约 8 000 万吨标准煤节能量和 2.1 亿吨二氧化碳减排量。“十二五”前三年，北方采暖地区累计完成既有居住建筑供热计量及节能改造面积 6.2 亿平方米，提前超额完成了国务院确定的 4 亿平方米的改造任务。2013 年，夏热冬冷地区完成既有居住建筑节能改造 1 175 万平方米。可再生能源建筑应用规模不断扩大，截至 2013 年底，全国城镇太阳能光热应用面积 27 亿平方米，浅层地能应用面积 4 亿平方米。

推进交通领域节能。交通运输行业节能减排监管能力和服务水平不断提升，绿色循环低碳交通运输体系建设取得积极进展。2013 年 8 月，交通运输部印发《关于深入推进“车、船、路、港”千家企业低碳交通运输专项行动的通知》，确定了 981 家参与企业名单，健全了能耗和碳排放报告制度，提出了参与企业考核指标体系，初步构建了千企行动长效机制。2013 年度财政部、交通运输部共同安排交通运输节能减排专项资金总计 7.49 亿元，对 367 个项目“以奖代补”。2013 年交通运输行业节能 613 万吨标准煤，相当于少排放二氧化碳 1 337 万吨。

经过各方努力，2013 年全国万元 GDP 能耗降低 3.7%，“十二五”前三年，全国单位 GDP 能耗累计下降 9.03%，实现节能约 3.5 亿吨标准煤，相当于少排放二氧化碳 8.4 亿吨以上，产生了良好的经济和社会效益。2014 年上