

DIANLIHANGYE
JINENG JIANPAI
ZHENGCE ZONGSHU
JI GUIZHANG
XUANBIAN

电力行业节能减排 政策综述及规章选编

中国电力企业联合会 编



中国电力出版社
www.cepp.com.cn

电力行业节能减排 政策综述及规章选编

中国电力企业联合会 编



中国电力出版社
www.cepp.com.cn

内 容 提 要

近年来,国家对节能减排工作要求不断提高,并出台了一系列法律、法规和政策,本书根据电力行业的实际需要进行了整理和汇编,主要选编了国务院行政法规及部门规章、电力节能减排政策主要标准及指标体系 52 个,并对主要的节能减排的国家标准和电力行业标准及指标体系进行了汇总。在政策综述部分,编者对我国节能减排政策及电力行业有关政策进行了评述,并介绍了正在制订的节能减排政策。

本书的特点是突出政策的行业适用性和及时性,同时进行系统化整理分类,并对政策进行综合性评述,以利于读者在工作中参考使用。

本书旨在为政府、电力企业中从事节能减排工作的管理和技术人员提供政策和技术方面的信息支持。

图书在版编目 (CIP) 数据

电力行业节能减排政策综述及规章选编/中国电力企业联合会编. —北京:中国电力出版社, 2008

ISBN 978 - 7 - 5083 - 7388 - 1

I. 电… II. 中… III. 电力工业 - 节能 - 经济政策 - 汇编 - 中国 IV. F426. 61

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 086913 号

中国电力出版社出版、发行

(北京三里河路 6 号 100044 <http://www.cepp.com.cn>)

北京丰源印刷厂印刷

各地新华书店经售

*

2008 年 7 月第一版 2008 年 7 月北京第一次印刷

787 毫米×1092 毫米 16 开本 22.5 印张 588 千字

印数 0001—3000 册 定价 45.00 元

敬告读者

本书封面贴有防伪标签,加热后中心图案消失
本书如有印装质量问题,我社发行部负责退换

版权专有 翻印必究

序 言

节能减排是我国当前经济工作中的重点任务之一，是落实资源节约这一基本国策和建设资源节约型、环境友好型社会的主要措施。近年来，国家出台了一系列与节能减排相关的法律、法规和政策，对经济结构调整和电力行业的健康发展产生着重要影响。由于国家和行业政策范围比较广、制定部门比较多、适应对象不一致，有必要结合当前经济形势需要，根据电力行业发展需求进行系统化、有重点地整理汇编，为政府、电力企业及电力行业各方面开展节能减排工作提供政策和技术方面的信息支持，这也是中国电力企业联合会应尽的职责。在编写过程中，主要把握政策的行业适用性和及时性，同时进行系统化整理分类，并对政策进行综合性评述，以利于读者在工作中参考使用。本书由中国电力企业联合会行业发展与环境资源部、科技服务中心组稿，米建华负责汇编，主要侧重于国家和行业层面的政策评述和汇总，希望对相关工作的开展有所裨益。



2008年4月

目 录

序言



第一章 政策综述

第一节 我国节能减排政策评述	1
第二节 电力行业有关政策评述	10
第三节 主要政策清单	15
第四节 主要标准及指标体系	19



第二章 国务院行政法规及部门规章选编

第一节 综合类	22
1. 国务院关于印发《节能减排综合性工作方案》的通知（国发〔2007〕15号）	22
2. 国务院批转节能减排统计监测及考核实施方案和办法的通知 （国发〔2007〕36号）	32
3. 国务院国有资产监督管理委员会关于印发《关于加强中央企业节能减排 工作的意见》、《中央企业任期节能减排管理目标》的通知 （国资发考核〔2007〕194号）	49
4. 国务院关于印发《加快发展循环经济的若干意见》（国发〔2005〕22号）	56
5. 国家发展改革委、国家环保总局、国家统计局关于印发循环经济评价指标 体系的通知（发改环资〔2007〕1815号）	60
6. 国务院办公厅转发发展改革委等部门《关于加快推行清洁生产意见》的通知 （国办发〔2003〕100号）	66
7. 清洁生产审核暂行办法（国家发展改革委、国家环保总局令第16号）	70
8. 国务院关于印发《中国应对气候变化国家方案》的通知（国发〔2007〕17号）	74
第二节 节能专项类	97
9. 国务院关于加强节能工作的决定（国发〔2006〕28号）	97
10. 国家发展改革委关于加强固定资产投资项目节能评估和审查工作的通知 （发改投资〔2006〕2787号）	102

11. 国家发展改革委、办公厅关于印发《企业能源审计报告和节能规划审核指南》的通知(发改办环资[2006]2816号)	103
12. 国家发展改革委、财政部关于印发《节能项目节能量审核指南》的通知(发改环资[2008]704号)	106
13. 国家发展改革委、国家能源办、国家统计局、国家质检总局、国务院国资委关于印发《千家企业节能行动实施方案》的通知(发改环资[2006]571号)	111
14. 国家发展改革委关于印发《重点耗能企业能效水平对标活动实施方案》的通知(发改环资[2007]2429号)	119
15. 国家发展改革委、科技部、财政部、建设部、国家质检总局、国家环保总局、国管局、中直管理局关于印发《“十一五”十大重点节能工程实施意见》的通知(发改环资[2006]1457号)	122
16. 财政部、国家发展改革委关于印发《节能技术改造财政奖励资金管理暂行办法》的通知(财建[2007]371号)	138
第三节 资源节约类	141
17. 国家发展改革委关于印发《“十一五”资源综合利用指导意见》的通知(发改环资[2006]931号)	141
18. 国家发展改革委、财政部、税务总局关于印发《国家鼓励的资源综合利用认定管理办法》的通知(发改环资[2006]1864号)	150
第四节 环境保护类	155
19. 国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定(国发[2005]39号)	155
20. 国务院关于印发《国家环境保护“十一五”规划》的通知(国发[2007]37号)	162
21. 国务院关于“十一五”期间全国主要污染物排放总量控制计划的批复(国函[2006]70号)	180
22. 国家环境保护总局、国家发展改革委关于印发《国家酸雨和二氧化硫污染防治“十一五”规划》的通知(环发[2008]1号)	184
23. 国家环境保护总局关于印发《二氧化硫总量分配指导意见》的通知(环发[2006]182号)	191
24. 财政部、国家环境保护总局关于印发《中央环境保护专项资金项目申报指南(2006~2010年)》的通知(财建[2006]318号)	195
25. 财政部、国家环保总局关于印发《中央财政主要污染物减排专项资金管理暂行办法》的通知(财建[2007]112号)	201



第三章 电力节能减排政策选编

第一节 电力产业政策	203
26. 国家发展改革委、国土资源部、铁道部、交通部、水利部国家环保总局、	

银监会、电监会关于加快电力工业结构调整促进健康有序发展有关工作的通知 (发改能源 [2006] 661 号)	203
27. 国家发展改革委关于燃煤电站项目规划和建设有关要求的通知 (发改能源 [2004] 864 号)	208
28. 国家发展改革委、建设部关于印发《热电联产和煤矸石综合利用发电项目建设管理暂行规定》的通知 (发改能源 [2007] 141 号)	210
29. 国家发展和改革委员会办公厅关于印发《申报国家发展改革委审核的资源综合利用电厂认定管理暂行规定》的通知 (发改办环资 [2007] 1564 号)	214
30. 国务院批转发展改革委、能源办关于加快关停小火电机组若干意见的通知 (国发 [2007] 2 号)	218
31. 国家发展改革委关于印发《可再生能源产业发展指导目录》的通知 (发改能源 [2005] 2517 号)	222
32. 国家发展改革委关于印发《可再生能源发电有关管理规定》的通知 (发改能源 [2006] 13 号)	229
第二节 电力规划	232
33. 能源发展“十一五”规划 (发改能源 [2007] 653 号)	232
34. 国家发展改革委关于印发可再生能源中长期发展规划的通知 (发改能源 [2007] 2174 号)	241
35. 国家发展改革委关于印发《可再生能源发展“十一五”规划》的通知 (发改能源 [2008] 610 号)	255
第三节 电价	273
36. 国家发展改革委关于印发《可再生能源发电价格和费用分摊管理试行办法》的通知 (发改价格 [2006] 7 号)	273
37. 国务院办公厅转发发展改革委关于完善差别电价政策意见的通知 (国办发 [2006] 77 号)	276
38. 国家发展改革委、国家电监会关于坚决贯彻执行差别电价政策禁止自行出台优惠电价的通知 (发改价格 [2007] 773 号)	280
39. 国家发展改革委、财政部、国家电监会关于进一步贯彻落实差别电价政策有关问题的通知 (发改价格 [2007] 2655 号)	282
40. 国家发展改革委、国家电监会关于取消电解铝等高耗能行业电价优惠有关问题的通知 (发改价格 [2007] 3550 号)	284
第四节 电力运行	289
41. 国务院办公厅关于转发发展改革委等部门节能发电调度办法 (试行) 的通知 (国办发 [2007] 53 号)	289
42. 国家发展改革委、国家环境保护总局、国家电力监管委员会、国家能源领导小组办公室关于印发节能发电调度试点工作方案和实施细则 (试行) 的通知 (发改能源 [2007] 3523 号)	293
43. 国家电监会、国家发展改革委、环境保护部关于印发《节能发电调度信息发布办法 (试行)》的通知 (电监市场 [2008] 13 号)	305

44. 国家发展改革委、国家电监会关于《加强电力需求侧管理工作的指导意见》的通知（发改能源〔2004〕939号）	310
第五节 电力二氧化硫减排	314
45. 国家环境保护总局、国家发展改革委关于加强燃煤电厂二氧化硫污染防治工作的通知（环发〔2003〕159号）	314
46. 国家发展改革委、国家环保总局关于印发现有燃煤电厂二氧化硫治理“十一五”规划的通知（发改环资〔2007〕592号）	316
47. 国家环保总局、国家经贸委、科技部关于发布《燃煤二氧化硫排放污染防治技术政策》的通知（环发〔2002〕26号）	321
48. 国家发展改革委、国家环保总局关于印发《燃煤发电机组脱硫电价及脱硫设施运行管理办法》（试行）的通知（发改价格〔2007〕1176号）	325
49. 国家发展改革委关于加快火电厂烟气脱硫产业化发展的若干意见的通知（发改环资〔2005〕757号）	332
50. 国家发展改革委办公厅、国家环保总局办公厅关于开展火电厂烟气脱硫特许经营试点工作的通知（发改办环资〔2007〕1570号）	336



第四章 主要标准及指标体系选编

51. 火电行业清洁生产评价指标体系（试行）（国家发展改革委2007年第24号公告）	339
52. 常规燃煤发电机组单位产品能源消耗限额（GB 21258—2007）	345

第一章

政策综述

“十一五”以来,我国国民经济继续保持较快发展,工业化、城镇化、市场化、国际化步伐加快,人民生活进一步改善。与此同时,也出现了经济快速发展与资源环境制约的突出矛盾,只有坚持节约发展、清洁发展、安全发展,缓解能源约束,减轻环境压力,保障经济安全,才是实现经济又好又快发展的正确道路。我国是以煤炭为主的能源生产大国和消费大国,进一步加强节能减排工作,也是应对全球气候变化的迫切需要,备受国际社会广泛关注。对此,党中央作出了以科学发展观为指导,加快建设资源节约型、环境友好型社会的重大决策和部署,把节能减排作为调整经济结构、转变增长方式的突破口和重要抓手,作为宏观调控的重点。作为当前经济工作中的重点任务之一,国家出台了一系列与节能减排相关的法律、法规、规章和其他政策措施,对经济结构调整和电力行业的健康发展产生着重要影响。

在电力行业,节能和环保是一项开展了二十余年的基础管理工作,习惯上一直包括节煤、节油、节电、节水、节地和污染预防治理等,符合国家资源节约和环境友好的含义。长期以来,在国家各项政策基础上,电力行业建立了较为系统的规范、标准和管理体系,并把节能减排作为规划、建设、生产和经营的重点工作之一,通过调整和优化电力产业结构、在开发中实现节约,加强技术改造以及节能降耗、污染治理、无渗漏企业、上星级、达标、创一流、行业对标等与效益目标相结合的管理,不断加大基础性管理和设备治理力度,取得了很大成绩。在新的形势下,电力行业对节能降耗的认识,在保障电力供应和提高企业经济效益的基础上,进一步增加了节约资源、保护环境和提升履行企业社会责任的内涵,节能减排已成为电力工业可持续发展的战略选择。

第一节 我国节能减排政策评述

一、政策制定过程

2004年4月15日,国务院召开全社会深入开展资源节约活动电视电话会议,并印发了《关于开展资源节约活动的通知》,决定在2004~2006年内在全国范围内组织开展资源节约活动。这次会议是上届政府第一次在全国范围内部署开展资源节约活动,是一个标志性起点,后续的工作不断走向深入。2005年,国务院召开了全国建设节约型社会电视电话会议,2006年召开了第六次全国环境保护大会和全国节能工作会议,2007年召开了全国节能减排工作电视电话会议,动员和部署了节能减排工作。

在2005年10月召开的五中全会上通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个5年规划的建议》中,节约资源被明确为基本国策。2006年3月,十届人大四次会议通过《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个5年规划纲要》,把目标进一步以法律形式明确。“十一五”规划纲要提出了未来5年我国经济社会发展的指导原则和主要目标,在22个经济社会发

展主要指标中,有8个是约束性的,其中6个集中在人口资源环境方面。节能减排方面,主要提出在今后5年国内生产总值年均增长7.5%的基础上,单位国内生产总值能源消耗降低20%左右,单位工业增加值用水量降低30%,主要污染物(二氧化硫和化学需氧量)排放总量减少10%,均为约束性指标。规划纲要明确“十一五”电力发展与改革的方针是:坚持提高能源利用效率,重视生态环境保护,加强电网建设,优化发展火电,有序开发水电,积极推进核电建设,适度发展天然气发电,鼓励新能源发电,带动装备工业技术进步,加强国际合作,深化电力体制改革。

为了加强节能减排法制建设,完善政策措施,国务院出台了一系列重要文件。2005年出台的主要文件主要有国务院颁发的《关于做好建设节约型社会近期重点工作的通知》(国发[2005]21号)、《关于加快发展循环经济的若干意见》(国发[2005]22号)、《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》(国发[2005]39号)和《关于发布实施〈促进产业结构调整暂行规定〉的决定》(国发[2005]40号)。2006年出台的主要文件主要有《关于加快推进产能过剩行业结构调整的通知》(国发[2006]11号)、《关于加强节能工作的决定》(国发[2006]28号)、《关于“十一五”期间全国主要污染物排放总量控制计划的批复》(国函[2006]70号)、《关于“十一五”期间各地区单位生产总值能源消耗降低指标计划的批复》(国函[2006]94号)、《办公厅转发发展改革委关于完善差别电价政策意见的通知》(国办发[2006]77号)。2007年发布的重要文件主要有《国务院批转发展改革委、能源办关于加快关停小火电机组若干意见的通知》(国发[2007]2号)、《关于加快发展服务业的若干意见》(国发[2007]7号)、《关于印发节能减排综合性工作方案的通知》(国发[2007]15号)、《关于印发中国应对气候变化国家方案的通知》(国发[2007]17号)、《国务院批转节能减排统计监测及考核实施方案和办法的通知》(国发[2007]36号)、《关于印发国家环境保护“十一五”规划的通知》(国发[2007]37号)和《国务院办公厅关于转发发展改革委等部门节能发电调度办法(试行)的通知》(国办发[2007]53号)等。在2008年政府工作报告上,温家宝总理指出,2008年是完成“十一五”节能减排约束性目标的关键一年,要抓好落实淘汰落后生产能力计划等十个方面的工作。

与此同时,国务院各部委和直属单位也及时出台了相关规划和规章制度,主要有:

2004年,国家发展改革委发布了《节能中长期专项规划》(发改环资[2004]2505号),国家发展改革委会同科技部、外交部发布了《清洁发展机制项目运行管理暂行办法》(国家发展改革委令10号),国家发展改革委会同国家环保总局发布了《清洁生产审核暂行办法》(国家发展改革委令16号)。

2005年,国家发展改革委发布了《产业结构调整指导目录(2005年)》(国家发展改革委令40号)、《关于印发海水利用专项规划的通知》(发改环资[2005]1561号)、《关于组织开展循环经济试点(第一批)工作的通知》(发改环资[2005]2199号)、《中国节水技术政策大纲》(国家发展改革委公告第17号)和《国家鼓励发展的资源节约综合利用和环境保护技术》(国家发展改革委公告第65号),国家环保总局发布了《关于推进循环经济发展的指导意见》(环发[2005]114号)。

2006年,国家发展改革委发布或会同有关部门发布了《关于印发千家企业节能行动实施方案的通知》(发改环资[2006]571号)、《关于印发“十一五”资源综合利用指导意见的通知》(发改环资[2006]931号)、《关于防止高耗能行业重新盲目扩张的通知》(发改运行[2006]1332号)、《关于印发“十一五”十大重点节能工程实施意见的通知》(发改环资[2006]1457

号)、《国家鼓励的资源综合利用认定管理办法》(发改环资[2006]1864号)、《关于加强固定资产投资节能评估和审查工作的通知》(发改投资[2006]2787号)、《关于印发企业能源审计报告和节能规划审核指南的通知》(发改办环资[2006]2816号)、《国家重点行业清洁生产技术推广目录(第三批)》(国家发展改革委2006年第86号公告)、《中国节能技术政策大纲》,国家环保总局发布了《关于印发〈二氧化硫总量分配指导意见〉的通知》(环发[2006]182号),国家财政部会同环保总局发布了《关于印发〈中央环境保护专项资金项目申报指南(2006~2010年)〉的通知》(财建[2006]318号)。

2007年,国家发展改革委发布或会同有关部门发布了《关于印发固定资产投资节能评估和审查指南(2006)的通知》(发改环资[2007]21号)、《关于印发中国节能技术政策大纲(2006年)的通知》(发改环资[2007]199号)、《关于加快推进产业结构调整遏制高耗能行业再度盲目扩张的紧急通知》(发改运行[2007]933号)、《关于印发循环经济评价指标体系的通知》(发改环资[2007]1815号)、《关于印发节能减排全民行动实施方案的通知》(发改环资[2007]2132号)、《关于印发重点耗能企业能效水平对标活动实施方案的通知》(发改环资[2007]2429号)、《关于组织开展循环经济示范试点(第二批)工作的通知》(发改环资[2007]3420号)和《当前国家鼓励发展的环保产业设备(产品)目录(2007修订)》(发改委公告2007年第27号),国家环保总局发布了《关于加快节能减排投资项目环境影响评价审批工作的通知》(环办[2007]111号),财政部会同有关部门发布了《中央财政主要污染物减排专项资金管理暂行办法》(财建[2007]112号)和《节能技术改造财政奖励资金管理暂行办法》(财建[2007]371号),国资委发布了《关于印发〈关于加强中央企业节能减排工作的意见〉、〈中央企业任期节能减排管理目标〉的通知》(国资发考核[2007]194号),科技部会同有关部门发布了《中国应对气候变化科技专项行动》(国科发社字[2007]407号)。

在此期间,国家制定、修订了相应法律法规,主要包括十届全国人大常委会第十四次会议于2005年2月28日通过的《中华人民共和国可再生能源法》、第三十次会议于2007年10月28日修订通过的《中华人民共和国节约能源法》和第三十二次会议于2008年2月28日修订通过的《中华人民共和国水污染防治法》,为节能减排工作提供了法律保证。

二、政策体系分析

(一) 法律修订

新制定的《中华人民共和国可再生能源法》已于2006年1月1日正式实施,明确了发展可再生能源的目的和适用法律规定的可再生能源的范围,确立了可再生能源发展的体制和总量目标制度、并网发电审批和全额收购制度、上网电价与费用分摊制度以及激励措施等,对促进可再生能源的开发利用、优化能源结构已经起到了重要作用。根据《可再生能源法》的要求,国家有关部门已出台了部分配套的规定。

《中华人民共和国节约能源法》于1997年11月1日由中华人民共和国第八届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过,1998年1月1日起施行。为适应新形势下节能管理需求,2006年3月底,对其进行的修订工作正式启动,这次修订不仅主要集中在明确执法主体和监督主体、明确对节约能源的奖励和对浪费能源的惩罚措施上,而且从偏重于规范工业节能,扩大到建筑、交通、政府机构、公用事业等领域节能。修订后的节约能源法自2008年4月1日起施行。修改后的节约能源法明确节约资源是我国的基本国策,国家实施节约与开发并举、把节约放在首位的能源发展战略,实行节能目标责任制和节能考核评价制度,将节能目标完成情况作为对地方人民政府及其负责人考核评价的内容。目前,与该法配套的规章《重点用能单位节能管理

办法》和《节约用电管理办法》也在修订中，并将发布有关建筑节能条例。

《中华人民共和国水污染防治法》于1984年5月11日由第六届全国人大常委会第五次会议通过，1996年5月15日由第八届全国人大常委会第十九次会议进行了修正。针对水污染防治工作面临的新形势，本法进行了再次修订，将于2008年的6月1日正式实施。修订后将原来简单的地表水和地下水污染防治的分类重新进行归并，划分为一般规定、工业水污染防治、城镇水污染防治、农业和农村水污染防治以及船舶水污染防治；进一步强化地方政府责任，水环境保护明确列入地方人民政府考核范围；全面推行排污许可制度，污水处理厂也要取得排污许可证；城镇水污染防治成为水污染防治工作的重点；完善饮用水水源保护区管理制度；追加水污染损害第三人赔偿责任；企事业单位如果造成水污染事故，直接责任人员将受重罚。随着法律的修订，国务院制定的实施细则也需要修改。

（二）制定综合措施

1. 《关于加强节能工作的决定》和《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》

为实现“十一五”时期节能降耗目标，促进经济社会发展切实转入全面协调、可持续发展的轨道，国务院于2006年8月6日颁布《关于加强节能工作的决定》（国发〔2006〕28号），以九方面三十八条对节能工作的重要性和紧迫性、指导思想、基本原则、主要目标、节能型产业体系、重点领域节能、节能技术进步、能监督管理、节能保障机制、节能管理队伍建设等方面进行了要求。文件将“十一五”规划纲要确定的单位国内生产总值能耗降低目标分解落实到各省、自治区、直辖市，省级人民政府要将目标逐级分解落实到各市、县以及重点耗能企业，实行严格的目标责任制，并将能耗指标纳入各地经济社会发展综合评价和年度考核体系，作为地方各级人民政府领导班子和领导干部任期内贯彻落实科学发展观的重要考核内容，作为国有大中型企业负责人经营业绩的重要考核内容，实行节能工作问责制。文件要求，到“十一五”期末，万元国内生产总值（按2005年价格计算）能耗下降到0.98吨标准煤，比“十五”期末降低20%左右，平均年节能率为4.4%。重点行业主要产品单位能耗总体达到或接近本世纪初国际先进水平，初步建立起与社会主义市场经济体制相适应的比较完善的节能法规 and 标准体系、政策保障体系、技术支撑体系、监督管理体系，形成市场主体自觉节能的机制。文件指出，要求大力发展高效清洁能源，逐步减少原煤直接使用，提高煤炭用于发电的比重，发展煤炭气化和液化，提高转换效率；突出抓好钢铁、有色金属、煤炭、电力、石油石化、化工、建材等重点耗能行业和年耗能1万吨标准煤以上企业的节能工作，组织实施千家企业节能行动，推动企业积极调整产品结构，加快节能技术改造，降低能源消耗；加强电力需求侧和电力调度管理，充分发挥电力需求侧管理的综合优势，优化城市、企业用电方案，推广应用高效节能技术，推进能效电厂建设，提高电能使用效率，改进发电调度规则，优先安排清洁能源发电，对燃煤火电机组进行优化调度，限制能耗高、污染重的低效机组发电，实现电力节能、环保和经济调度。

为把环境保护摆上更加重要的战略位置，国务院于2005年12月3日颁布了《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》（国发〔2005〕39号）。决定要求到2010年，重点地区和城市的环境质量得到改善，生态环境恶化趋势基本遏制。主要污染物的排放总量得到有效控制，重点行业污染物排放强度明显下降，重点城市空气质量、城市集中饮用水水源和农村饮水水质、全国地表水水质和近岸海域海水水质有所好转，草原退化趋势有所控制，水土流失治理和生态修复面积有所增加，矿山环境明显改善，地下水超采及污染趋势减缓，重点生态功能保护区、自然保护区等的生态功能基本稳定，村镇环境质量有所改善，确保核与辐射环境安全。其中，要以降低二氧化硫排放总量为重点，推进大气污染防治。加强燃煤电厂二氧化硫的治理，新（扩）建燃煤电

厂除燃用特低硫煤的坑口电厂外,必须同步建设脱硫设施或者采取其他降低二氧化硫排放量的措施;在大中城市及其近郊,严格控制新(扩)建除热电联产外的燃煤电厂;2004年底投运的二氧化硫排放超标的燃煤电厂,应在2010年底前安装脱硫设施;要根据环境状况,确定不同区域的脱硫目标,制订并实施酸雨和二氧化硫污染防治规划;对投产20年以上或装机容量10万千瓦以下的电厂,限期改造或者关停。制订燃煤电厂氮氧化物治理规划,开展试点示范。加大烟尘、粉尘治理力度。

2. 提出综合方案

2007年6月3日,国务院印发了《节能减排综合性工作方案》(国发[2007]15号),共计45条。这是一个非常务实、非常具有可操作性的文件,对各级政府、各有关部门都提出了明确的要求,特别注重建立市场经济下节能减排的长效机制,通过综合运用经济、法律和必要的行政手段,控制增量、调整存量,依靠科技、加大投入,健全法制、完善政策,落实责任、强化监管,加强宣传、提高意识,突出重点、强力推进,动员全社会力量,扎实做好节能降耗和污染减排工作,确保实现节能减排约束性指标,推动经济社会又好又快发展。方案提出,到2010年,中国万元国内生产总值能耗将由2005年的1.22吨标准煤下降到1吨标准煤以下,降低20%左右;单位工业增加值用水量降低30%;“十一五”期间,中国主要污染物排放总量减少10%,到2010年,二氧化硫排放量由2005年的2549万吨减少到2295万吨,化学需氧量(COD)由1414万吨减少到1273万吨;全国设市城市污水处理率不低于70%,工业固体废物综合利用率达到60%以上。

3. 制定规划

国家发展改革委于2004年11月发布了《节能中长期专项规划》,为节能减排工作提供了规划方向。节能专项规划是我国能源中长期发展规划的重要组成部分,也是我国中长期节能工作的指导性文件和节能项目建设的依据。该规划重点安排了到2010年节能的目标和发展重点,并提出2020年的目标;安排了包括电力在内的9个重点耗能行业综合能源消费量在18万吨标准煤以上的约1000家企业(其中电力行业132家)开展为期5年的节能行动,使其能源利用效率大幅度提高,主要产品单位能耗达到国内同行业先进水平,部分企业达到国际先进水平或行业领先水平,带动行业节能水平的大幅度提高,实现节能1亿吨标准煤左右;开展包括区域热电联产、节约和替代石油、电机系统节能、绿色照明和节能监测和技术服务体系建设工程在内的十大重点节能工程,实现节能2.4亿吨标准煤。相对而言,该规划发布比较早,其中的指标和工程在后续文件中进行了调整和落实。

2007年11月22日,国务院批准发布了国家环保总局、国家发展改革委制定的《国家环境保护“十一五”规划》,提出“十一五”期间国家在环境保护领域的目标、任务、投资重点和政策措施,重点明确各级人民政府及环境保护部门的责任和任务,同时引导企业、动员社会共同参与,努力建设环境友好型社会。规划围绕实现“十一五”主要污染物排放控制目标,把污染防治作为重中之重。以火电厂建设脱硫设施为重点,确保完成二氧化硫排放量减少10%的目标,遏制酸雨发展,超过国家二氧化硫排放标准或总量要求的燃煤电厂必须安装烟气脱硫设施。“十一五”期间,加快现役火电机组脱硫设施的建设,使现役火电机组投入运行的脱硫装机容量达到2.13亿千瓦。新(扩)建燃煤电厂除国家规定的特低硫煤坑口电厂外,必须同步建设脱硫设施并预留脱硝场地。在大中城市及其近郊,严格控制新(扩)建除热电联产外的燃煤电厂。

国家环保总局于2008年1月3日发布了《国家酸雨和二氧化硫污染防治“十一五”规划》(环发[2008]1号),对“十一五”主要污染物——二氧化硫提出排放总量控制计划,并控制

氮氧化物排放增长的趋势,有效控制酸雨污染,降低城市空气二氧化硫浓度。到2010年,全国二氧化硫排放总量比2005年减少10%,控制在2294.4万吨以内;火电行业二氧化硫排放量控制在1000万吨以内,单位发电量二氧化硫排放强度比2005年降低50%;到2020年,全国二氧化硫排放总量在2010年的基础上明显下降。到2010年,基本控制氮氧化物排放量增长趋势,单位发电量氮氧化物排放强度有所下降;到2020年氮氧化物排放得到有效控制。该规划对“十一五”二氧化硫排放总量控制指标按省(市、自治区)进行了分配,并安排了重点任务。

4. 实施目标责任制

2006年5月29日,受国务院委托,国家环保总局分别与山东等七省人民政府和华能等六大电力企业负责人签订了《二氧化硫减排目标责任书》;2006年7月26日,国家发展改革委受国务院委托,在全国节能工作会议期间与30个省、自治区、直辖市人民政府,新疆生产建设兵团和14家中央企业(包括五大发电集团公司等)负责人签订了《节能目标责任书》,明确目标 and 责任落实体系,具有约束性;2007年1月29日,在全国电力工业“上大压小”节能减排工作会议上,国家发展改革委与30个省、市、自治区人民政府以及五大发电集团和两大电网公司的负责人签订了目标责任书,明确了“十一五”期间关停小火电机组的责任、措施和考核办法。

(三) 淘汰落后产能,有效控制高耗能高污染行业过快增长

落后生产能力是资源能源浪费、环境污染的源头。国务院分别发布了《关于发布实施〈促进产业结构调整暂行规定〉的决定》(国发[2005]40号)和《关于加快推进产能过剩行业结构调整的通知》(国发[2006]11号),国家发展改革委发布了《产业结构调整指导目录(2005年本)》(国家发展改革委令第四0号)、《关于防止高耗能行业重新盲目扩张的通知》(发改运行[2006]1332号)、《国务院批转发展改革委、能源办关于加快关停小火电机组若干意见的通知》(国发[2007]2号)和《关于加快推进产业结构调整 遏制高耗能行业再度盲目扩张的紧急通知》(发改运行[2007]933号),加大了淘汰落后产能力度。要求大力淘汰电力、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;抓紧制定淘汰落后产能分地区、分年度的具体工作方案,并认真组织实施;国务院有关部门每年向社会公布淘汰落后产能企业的名单和各地执行情况,接受社会监督;建立落后产能退出机制,有条件的地方要安排资金支持淘汰落后产能,中央财政通过增加转移支付,对经济欠发达地区给予适当支持。

为有效控制高耗能高污染行业过快增长,国务院办公厅于2007年5月23日下发了《关于开展清理高耗能高污染行业专项检查的通知》(国办发明电[2007]19号)进行专项检查,清理和纠正违规出台的对高耗能高污染行业优惠政策,落实高耗能、高污染行业调控政策;取消了553项高耗能、高排放等产品的出口退税,降低了2268项商品出口退税率,对钢坯、焦炭等部分商品加征出口关税;进一步严格了建设项目环境准入标准,国家环保总局对12个行政区域和4个电力集团所有建设项目实行了环境影响评价“区域限批”和“行业限批”。国务院办公厅转发了发展改革委《关于完善差别电价政策的意见》(国办发[2006]77号),国家发展改革委出台了《关于坚决贯彻执行差别电价政策 禁止自行出台优惠电价的通知》(发改价格[2007]773号)、《关于进一步贯彻落实差别电价政策有关问题的通知》(发改价格[2007]2655号)和《关于取消电解铝等高耗能行业电价优惠有关问题的通知》(发改价格[2007]3550号),各地相继分批公布了执行差别电价的企业名单。

(四) 突出节能重点领域工作

1. 十大重点节能工程

国家发展改革委、科技部、财政部、建设部、国家质检总局、国家环保总局、国管局、中直

管理局于2006年7月25日发布的《“十一五”十大重点节能工程实施意见》(发改环资[2006]1457号)是依据《节能中长期专项规划》制定的,十大重点节能工程分别为燃煤工业锅炉(窑炉)改造工程、区域热电联产工程、余热余压利用工程、节约和替代石油工程、电机系统节能工程、能量系统优化(系统节能)工程、建筑节能工程、绿色照明工程、政府机构节能工程以及节能监测和技术服务体系建设工程。通过实施十大重点节能工程,“十一五”期间,可实现节能2.4亿吨标准煤(未含替代石油),重点行业主要产品(工作量)单位能耗指标总体达到或接近本世纪初国际先进水平。

2. 千家企业节能行动

工业是我国能源消费的大户,能源消费量占全国能源消费总量的70%左右。重点耗能行业中的高耗能企业又是工业能源消费的大户。2006年4月7日,国家发展改革委会同国家能源办、国家统计局、国家质检总局、国务院国资委等多个部门联合发布了《关于印发千家企业节能行动实施方案的通知》,决定在包括电力在内的9个重点耗能行业规模以上^①1008家独立核算企业(其中包括电力企业132家)中开展为期5年的节能行动。千家企业提出的节能工作要求包括:加强组织领导,落实节能目标责任制;建立健全能源计量、统计制度,定期报送企业能源利用状况报告;开展能源审计,编制节能规划;加大投入,加快节能降耗技术改造;建立节能激励机制;加强节能宣传与培训等。要求在“十一五”期间,千家企业能源利用效率大幅度提高,主要产品单位能耗达到国内同行业先进水平,部分企业达到国际先进水平或行业领先水平,带动行业节能水平的大幅度提高。实现节能1亿吨标准煤左右。2007年9月27日,国家发展改革委又发布了《关于印发重点耗能企业能效水平对标活动实施方案的通知》(发改环资[2007]2429号),启动了重点企业与国际国内同行业能耗先进水平对标活动,推动企业加大结构调整和技术改造力度,提高节能管理水平。

(五) 具体落实污染物排放指标

为了保证“十一五”减排目标的实现,国务院于2006年8月5日发布了《关于“十一五”期间全国主要污染物排放总量控制计划的批复》(国函[2006]70号),要求各省(区、市)要将计划确定的主要污染物总量控制指标纳入本地区经济社会发展“十一五”规划和年度计划,分解落实到基层和重点排污单位。根据这一计划,到2010年,全国二氧化硫排放量由2549万吨减少到2294万吨,实际分配给各省2246.7万吨,其中电力951.7万吨,国家预留47.7万吨,用于二氧化硫排污权有偿分配和排污权交易试点工作。

国家环保总局于2006年11月9日发布了《关于印发〈二氧化硫总量分配指导意见〉的通知》(环发[2006]182号),针对2005年底前运行的以煤、油和煤矸石等为主要燃料单机装机容量(含)6000千瓦以上机组和国家发展改革委核准并在“十一五”期间投产运行的燃煤发电机组(含热电联产、企业自备发电机组),提出按绩效(单位发电量的二氧化硫排放量)方法分配火电机组二氧化硫总量指标。

(六) 中央企业率先垂范

国务院国有资产监督管理委员会于2007年8月29日召开中央企业节能减排工作会议,并于11月2日发布了《关于加强中央企业节能减排工作的意见》和《中央企业任期节能减排管理目标》(国资发考核[2007]194号),提出了中央企业节能减排目标,将在中央企业中建立健全重点企业节能减排的指标体系和监测体系,建立健全节能减排激励与约束机制,把节能减排任

^① 规模以上是指2004年企业综合能源消费量达到18万吨标准煤以上。

务的完成情况纳入业绩考核体系之中。国资委要求到“十一五”期末,中央企业要确保完成单位增加值能耗降低20%,主要污染物排放总量减少10%,其中石油石化、冶金、电力、交通运输、化工、煤炭、建材等重点行业,要力争到2009年提前完成上述目标。国资委确定了30家重点检测企业,各项主要生产经营活动的能耗、水耗、污染物排放指标全部达到历史最好水平,其中三分之一以上的企业接近或达到国际先进水平。按照目标,结合第二任期企业负责人经营业绩考核,电力行业中的中央企业2007~2009年第二任期分解目标是:与2005年比,到2009年,火力发电企业供电煤耗降低5.1%,二氧化硫排放量下降27.8%;电网企业综合线损率平均下降0.36个百分点以上。国资委并对五大发电集团和两大电网公司提出了节能减排具体任期目标。

国家通过法规、行政和经济等综合手段加大了小火电机组关停步伐,在政府组织下,各省、各企业都已经陆续开展了小机组关停工作,在市场与政策的共同作用下,用先进、高效的发电机组取代落后的小火电机组,火电机组“上大压小”成为全国节能减排、淘汰落后生产能力的典范。由于“上大压小”首先主要集中在中央企业,工作开局顺利。2007年全国关停小火电553台共1438万千瓦,其中,五大发电公司、地方投资公司和地方国有企业关停小火电机组256台,关停容量1052万千瓦,占关停总量的73.1%。五大发电集团作为中央级国有电力骨干企业,积极响应国家节能减排号召,勇于承担社会责任,起到了良好的表率作用。

(七) 建立指标体系

2007年11月17日,国务院向各省、自治区、直辖市人民政府,国务院各部委、各直属机构批转了《节能减排统计监测及考核实施方案和办法》(国发[2007]36号),包括国家统计局、国家发展改革委、能源办组织制定了《单位GDP能耗统计指标体系、监测体系和考核体系的实施方案》,环保总局研究提出了污染减排统计、监测和考核三个管理办法,设置了“万元GDP能耗降低率”、“主要污染物排放强度”和“总量控制率”等指标,明确要求将能耗降低和污染减排完成情况,纳入各地经济社会发展综合评价体系,实行严格的问责制。

(八) 财税政策支持

国家出台了一系列有利于节能减排的经济政策,充分发挥市场机制作用,有效运用价格、收费、税收、财政、金融等经济杠杆,促进能源节约和环境保护。国务院办公厅发布了《关于建立政府强制采购节能产品制度的通知》(国办发[2007]51号),对部分节能产品由优先采购改为强制采购。财政部、国家发展改革委发布了《节能技术改造财政奖励资金管理暂行办法》(财建[2007]371号),财政部、环保总局发布了《中央财政主要污染物减排专项资金管理暂行办法》(财建[2007]112号),央行发布了《关于改进和加强节能环保领域金融服务工作的指导意见》(银发[2007]215号)。国家发展改革委会同有关部门发布实施了《关于降低小火电机组上网电价促进小火电机组关停工作的通知》(发改价格[2007]703号)和《燃煤发电机组脱硫电价及脱硫设施运行管理办法(试行)》(发改价格[2007]1176号)。同时,在国债支持方面力度进一步加大,出台了石油综合配套调价方案和鼓励可再生能源发电、有利于脱硫的电价政策,实施了调整出口退税结构和扩大资源性产品进口的政策措施,健全矿产资源有偿使用制度,建立生态环境补偿机制,节能节水环保专用设备享受所得税和增值税优惠、资源性产品价格改革方案和按照补偿治理成本的原则提高排污收费标准等政策也在积极制定过程中。有21个省(区、市)设立或增加了节能减排专项资金,有的地方实行超限额用能加价政策,加价增收资金用于支持工业节能。

(九) 大力发展循环经济,全面推进清洁生产

2005年7月2日,国务院提出《关于加快发展循环经济的若干意见》(国发[2005]22

号),明确了我国发展循环经济的目标、主要指标、重点工作和要抓好的重点环节等工作。国家发展改革委发布或会同有关部门发布了《关于印发循环经济评价指标体系的通知》(发改环资[2007]1815号)、《关于组织开展循环经济试点(第一批)工作的通知》(发改环资[2005]2199号)和《关于组织开展循环经济示范试点(第二批)工作的通知》(发改环资[2007]3420号),国家环保总局发布了《关于推进循环经济发展的指导意见》(环发[2005]114号),制订一些有利于促进循环经济发展的综合性政策,为循环经济的发展创造良好的政策环境。《循环经济法》也在制定过程中,将为发展循环经济提供法律保障。

(十) 应对气候变化

气候变化是国际社会普遍关心的重大全球性问题,是一个环境问题,但根本是发展问题。《联合国气候变化框架公约》指出,历史上和目前全球温室气体排放的最大部分源自发达国家,发展中国家的人均排放仍相对较低,发展中国家在全球排放中所占的份额将会增加,以满足其经济和社会发展需要;各缔约方应在公平的基础上,根据他们共同但有区别的责任和各自的能力,为人类当代和后代的利益保护气候系统,发达国家缔约方应率先采取行动应对气候变化及其不利影响;同时也要求所有缔约方制定、执行、公布并经常更新应对气候变化的国家方案。

2007年6月3日,国务院发布了《关于印发中国应对气候变化的国家方案的通知》(国发[2007]17号)。《中国应对气候变化国家方案》是我国第一部应对气候变化的全面的政策性文件,也是发展中国家颁布的首部应对气候变化的国家方案。该方案明确了到2010年我国应对气候变化的具体目标、基本原则、重点领域及其政策措施,对建设资源节约型、环境友好型社会,提高减缓与适应气候变化的能力,保护全球气候具有重要意义。6月12日,国务院发布了《关于成立国家应对气候变化及节能减排工作领导小组的通知》(国发[2007]18号),明确了领导小组的主要任务和主要成员。6月14日,国家科技部、国家发展改革委等14个部委公布了《中国应对气候变化科技专项行动》(国科发社字[2007]407号),提出在应对全球气候变化时,将充分利用全球资源、加强国际科技合作、促进国际技术转让。在此之前,为推进我国清洁发展机制有关工作的开展,国家发展改革委、科学技术部、外交部于2004年5月31日发布了《清洁发展机制项目运行管理暂行办法》(国家发展改革委第10号令)。

(十一) 加强节能减排宣传

国家、地方有关部门和单位在每年组织开展了全国节能宣传周、“六·五环境日”专题宣传活动。经国务院批准,国家发展改革委、中宣部等17个部门在全国范围内组织开展“节能减排全民行动”,国家发展改革委引发了《关于印发节能减排全民行动实施方案的通知》(发改环资[2007]2132号),并集中开展了大型主题宣传活动,为节能减排营造了良好的舆论氛围。

三、正在制修订的节能减排政策

在国家和电力节能减排法制建设方面,国家正在制、修订一批法律法规政策。其中,《循环经济法》已在全国人大立法进程之中,《能源法》处于国务院系统的起草阶段,《电力法》的修订继续进行;《固定资产投资节能审核管理办法》、《排污许可证条例》和《电力产业政策》正在制定,《产业结构调整指导目录》(2007年本)、《重点用能单位节能管理办法》和《节约用电管理办法》正在组织修订,国家还将推出给予优惠政策的节能、节水技术和产品目录。