

21世纪
中国时代学术文库

节能减排机制 法律政策研究

莫神星 编著

Jienengjianpai
jizhi
falyzhengce
yanjiu

中国时代经济出版社

21世纪
中国时代学术文库

节能减排机制 法律政策研究

莫神星 编著

Jienengjianpai
jizhi
falyzhengce
yanjiu

图书在版编目 (CIP) 数据

节能减排机制法律政策研究 / 莫神星编著. — 北京: 中国时代经济出版社, 2008.5

(21 世纪中国时代学术文库)

ISBN 978-7-80221-601-3

I. 节... II. 莫... III. ①节能—能源法—研究—中国 ②节能—经济政策—研究—中国 IV. F426.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 056392 号

节能减排机制法律政策研究

莫神星
编著

出 版 者	中国时代经济出版社
地 址	北京市西城区车公庄大街乙 5 号 鸿儒大厦 B 座
邮政编码	100044
电 话	(010) 68320825 (发行部) (010) 88361317 (邮购)
传 真	(010) 68320634
发 行	各地新华书店
印 刷	北京嘉恒彩色印刷有限责任公司
开 本	787×1092 1/16
版 次	2008 年 7 月第 1 版
印 次	2008 年 7 月第 1 次印刷
印 张	14.25
字 数	305 千字
印 数	1~3000 册
定 价	30.00 元
书 号	ISBN 978-7-80221-601-3

版权所有 侵权必究

华东理工大学跨学科研究经费出版资助

华东理工大学资源能源战略与循环经济研究中心（RECE）主持编写

中国资源节约研究网（WWW.CERS.ENT.CN）支持

《资源能源战略与循环经济研究丛书》

《能源与环境安全战略研究》

《能源资源节约战略研究》

《能源资源替代战略研究》

《循环经济推进战略研究》

《能源资源法律制度研究》

《节能减排机制法律政策研究》

丛书编委会

主 任：于建国

副主任：唐亚林 郭 强

委 员：于建国 唐亚林 郭 强 孔令丞 于立宏
修光利 张 勇 张海涛 莫神星 蔡 庆

《资源能源战略与循环经济研究丛书》总序

能源资源战略事关一个国家经济与社会发展的长远大计，攸关一个国家的兴衰与战略安全，牵涉到许多具有高度战略性、全局性、根本性的问题。2008年3月15日，第十一届全国人民代表大会第一次会议通过的《关于国务院机构改革方案的决定》根据新形势、新情况的需要，特别强调了“加强能源环境管理机构”的重要性，在国家最高层面设立了高层次议事协调机构——国家能源委员会，并组建国家能源局。党中央、全国人民代表大会和国务院这一重大战略举措，充分说明了在当前及今后相当长的一段时期里加强能源资源战略研究的紧迫性、重要性和必要性。我们必须把对这一事关国家发展和战略安全重大课题的研究尽早提上议事日程，并将其与深入贯彻落实科学发展观，转变经济发展方式，建设资源节约型、环境友好型社会，构建社会主义和谐社会等重大理论与实践课题有机结合起来。

经过半个多世纪的改革与建设，华东理工大学已成为特色鲜明、理工农医法经管文等多学科协调发展的研究型全国重点大学。进入21世纪以来，华东理工大学致力于朝着国内一流、国际知名、学科特色鲜明的高水平研究型大学的目标迈进。为实现学校的跨越式发展目标，为国家的重大经济与社会发展战略服务，充分发挥哲学社会科学“认识世界、传承文明、创新理论、资政育人、服务社会”的功能，以及为创建具有中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学体系做出努力，自2006年下半年开始，华东理工大学社会科学发发展办公室充分利用学校“理工结合、文理结合、多学科协调发展”的学科优势，结合国家经济社会重大发展战略的需求和学校学科发展的特点，依托现有理工学科与人文社会科学学科的强大基础，在整合校内外资源能源与循环经济跨学科研究力量的基础上，相继组建了资源能源战略与循环经济研究中心、金融物理学研究所等一批具有鲜明特色的跨学科研究基地，力求在跨学科研究领域产生一批有深厚历史积淀、体现多学科研究方法、有重大社会影响、为国家经济与社会发展战略服务的研究成果。

我们很高兴地看到，在学校的高度重视和大力支持下，由知名学者、华东理工大学资源能源战略与循环经济研究中心主任、博士生导师郭强教授领衔，校内外资源能源与循环经济跨学科研究领域的中青年学者广泛参与的“资源能源战略与循环经济研究团队”，经过近两年时间的协作攻关，围绕资源能源战略与循环经济研究这一主题，以绿色化工和资源能源节约为特色，以新能源开发和资源再利用等系列技

术为基础，以节能减排相关措施和政策研究为重点，以资源能源节约研究、循环经济研究和资源能源安全研究为突破，以资源能源节约的经济分析为手段，在资源能源战略与循环经济跨学科研究领域取得了一批有分量、有影响的研究成果。我们将之冠名为《资源能源战略与循环经济研究丛书》，包括《能源与环境安全战略研究》、《能源资源节约战略研究》、《能源资源替代战略研究》、《循环经济推进战略研究》、《能源资源法律制度研究》、《节能减排机制法律政策研究》和系列年度报告：《中国资源节约报告》、《中国社区建设报告》、《中国减灾报告》以及《中国石油与化工行业绿色化进展报告》，并集中出版。这样做一是为了集中展示融多学科知识、多学科研究方法、多学科研究力量于一体的优秀成果；二是为了进一步推动能源资源战略与循环经济跨学科研究的深入开展，为国家的重大经济与社会发展战略服务；三是为创建中国特色、中国风格、中国气派的跨学科研究体系而贡献广大中青年学者的集体智慧和绵薄之力，以期探索在当代中国推进理工科学与人文社会科学交融发展的新路。

是为序。

唐亚林*

2008年3月18日于新景斋

* 作者系公共管理研究专家，华东理工大学公共政策与公共管理研究所教授、博士生导师，华东理工大学社会科学发

|| 序 言 ||

能源是经济社会发展和人民生活的重要物质基础,是现代化生产的主要动力。能源作为重要的战略资源,对国家的经济、社会、政治安全具有基础性作用。能源问题是关系我国社会稳定、生态安全、国家安全和经济社会可持续发展的重大战略问题,能源安全已成为影响国际关系乃至世界经济稳定的重要因素。目前,越来越多的国家走向工业化,发展中国的经济迅速发展,特别是中国、印度等国能源消费显著增长、供需差距进一步扩大等因素,造成石油等能源产品供需矛盾突出,刺激国际能源价格不断攀升。2008年2月,国际油价突破100美元/桶高价,引发全球对能源安全问题的极大关注。能源安全已成为人类社会共同面临的重大挑战,影响着人类社会可持续发展的进程与未来,被誉为“现代经济之血液”的能源显得越来越重要。

我国经济社会持续快速发展离不开有力的能源保障。节约资源、保护环境是我国的基本国策。“十一五”时期是全面建设小康社会的关键时期,面对能源形势和环境污染问题的严峻挑战,我国确立了“节约优先、立足国内、优化结构、保护环境和加强国际合作”的能源战略,确定了节能减排目标,制定了一整套保障能源可持续供给、维护能源安全和节能减排的法律法规和政策文件。我国政府正在以科学发展观为指导,把建设资源节约型、环境友好型社会放在工业化、现代化发展战略的突出位置,加快发展现代能源产业,建设科学合理的能源利用体系,加大节能减排和环境保护力度。

本书作者莫神星同志多年来一直勤奋执著地从事环境资源和能源法的教学研究工作,发表了多篇具有一定影响的关于能源法律与政策研究的作品,并主持完成了上海法学会2006年《建设资源节约型、环境友好型社会与上海能源利用与能源管理的长效综合机制——法律与政策研究》和2007年《建立上海能源利用与能源管理的政府、企业、公众长效、互动、综合机制——法律与政策研究》这两个获得二等奖的研究课题。本书则是作者在上述研究成果的基础上,对我国节能减排长效机制进行法律与制度深入研究的一部专著。作者围绕着“建立和健全节能减排政府、企业、社会长效综合互动机制”这一主题,参考外国节能减排的经验,从节能减排的意义与理念谈到节能减排的原则和法律保障,重点阐述了节能减排的政府调控机制和决策机制、企业的市场激励与制约综合机制和全民参与综合机制,从思想理念节能、

管理节能、技术节能、制度机制创新节能等方面构建出“政府主导、企业主体和社会参与的节能减排系统制度与长效综合互动机制”。总的看来，该书关于我国节能减排的制度和机制构建等内容具有一定的创新性、前瞻性和可操作性，适合有关政府部门、高等院校、科研机构、企事业单位的相关人员以及关注中国能源问题的各界人士阅读与参考。另外，该书也存在一些研究不够深入、需要完善的地方，希望作者在今后的研究中进一步改进和深化。

蔡守秋

于武汉大学珞珈山

2008年4月5日

引言

孙子云：“兵者，国之大事，死生之地，存亡之道，不可不察也。”^①可以说，能源，国之大事，死生之地，存亡之道，不可不察也。能源作为重要的战略资源，对国家的经济、社会、政治安全有着重大的稳定作用，是社会发展的一个强有力杠杆。能源是人类社会赖以生存和发展的重要物质基础，人类的一切都有赖于能源的利用。能源是这个世界和我们的生活须臾不可离开的东西，人们的“衣食住行”都需要耗能，没有足够的能源，我们的社会将无法发展，地球上的生命将遭受威胁。能源在社会发展过程中起着重要的作用。

能源安全对一个国家的经济安全、社会安全起基础性作用。对一个国家来讲，能源是经济增长和社会发展的物质基础。能源，特别是石油是重要的战略物资，关系到经济发展、人民生活和社会稳定，在保障国民经济增长、促进社会进步和提高人民生活水平等方面发挥着积极作用，但是基于能源稀缺性以及化石能源不可再生性等因素，它又成为经济发展的重要制约因素，并对环境保护造成压力。因此节约能源和开发利用新能源已成为新时期能源经济面对的现实课题。

世界能源发展史记载着人类社会利用能源的演变。纵观人类社会发展的历史，人类文明的每一次重大进步都伴随着能源的改进和更替。能源的开发利用极大地推进了世界经济和人类社会的发展。能源使世界充满生机。人类文明的每一步向前跨越，都与能源的开发、利用息息相关。人类进步发展的过程，是一个不断向自然界摄取能源和利用能源的过程。人类学会了“钻木取火”后，便开始学会燃烧树木取得热能，虽然那时只能利用燃烧的篝火来烤熟食物、御寒、照明、防止野兽袭击等，但学会用火在人类发展史上是值得大书特书的一件大事。

能源历来是产生人类文明的先决条件。人类社会利用能源已经历了三个时期，即薪柴时期、煤炭时期和石油时期。第一次能源变革，即煤炭取代薪柴成为主要能源。这次能源变革推动了人类产业革命的进程，极大地提高了社会劳动生产率，促进了社会经济的繁荣，从根本上改变了人类的社会面貌。第二次能源变革石油和天然气取代煤成为主要能源，因称石油时期。这次变革开拓了能源利用新时代，促进了世界经济的发展。

^① 孙武：《孙子兵法·始计篇》。

18 世纪发生的产业革命,之所以有那样重大的意义,就在于人类在利用能源上发生了质的飞跃,学会了利用热能转变为机械能作为生产动力,社会的发展有了强大的动力,人类开始步入现代社会。从此以后,人类在利用能源上进入了新的时期。工业革命以后,机器大生产极大地促进了人类对于自然资源的开发利用,在轰鸣的机器声中,人类的物质财富不断增长,而自然资源却大量消耗,同时人类还加大了对生态环境的污染和破坏。第三次能源变革,即由煤炭、核能以及太阳能、生物能等能源取代石油和天然气的主导地位,形成多元化能源结构。这次变革更好地解决了人类社会对能源的需求。发展低碳经济、节约利用能源,对我们实现可持续发展具有重要意义,也是人类能源在后石油时代的必然发展方向,低碳是未来能源之路。近年来,世界能源专家、经济专家,包括战略专家都在研究未来能源发展的方向。石油时代之后,能源走向何处?人类能源发展“从高碳到低碳,希望走向无碳”。煤的分子式里面碳是 135,石油是碳 5、碳 6、碳 7、碳 8,天然气(CH_4)是碳 1,如果我们进入氢能时代,就是无碳。从低效走向高效,从不清洁走向清洁,从分散到集中,从小型到大型,再到大型+小型,总之是经历一个不可持续到可持续的能源发展道路^①。2007 年 9 月,胡锦涛总书记在 APEC 会议上的讲话中讲到了“发展低碳经济”、“发展低碳能源技术”、“增加碳汇”、“促进碳吸收技术发展”等内容。

改革开放以来,特别是中央提出加快两个根本性转变以来,我国推进经济增长方式转变的工作取得了积极进展。但总体上看,粗放型的增长方式尚未根本转变,“高投入、高消耗、高排放、难循环、低效率”等问题仍十分突出。

我国是当今世界上最大的发展中国家,发展经济、摆脱贫困是我国政府和人民在相当长一段时期内的主要任务。我国是目前世界上第二大能源生产国和消费国,随着工业化、城镇化、市场化、国际化步伐加快,能源消费的快速增长,电荒、煤荒、油荒凸现,就像多米诺骨牌一般倒下,能源问题掣肘中国经济。我国必须加快转变经济增长方式,加快建设节约型社会。

党中央、国务院对节能减排工作非常重视,把这项工作摆到了一个非常重要、突出的位置。2007 年 4 月的政府工作报告中指出,“要把节能降耗、保护环境和节约集约用地作为转变经济增长方式的突破口和重要抓手”。各地区、各部门认真贯彻落实党中央、国务院的部署,把节能减排作为调整经济结构、落实科学发展观、转变发展方式的一个重要抓手和突破口。加强能源管理、提高能源利用效率,是提高我国经济运行质量、改善环境和增强企业市场竞争力的重要措施,也是缓解当前经济社会发展面临的能源约束矛盾、建设节约型社会、实现经济社会可持续发展的根本保障。

^① 徐锭明:《低碳:未来能源之路》,《中国石油石化》,2007 年 12 月 4 日。

目 录

Mu lu

序 言	001
引 言	001
第一章 节能减排的意义	001
第一节 节能减排的含义与意义	001
第二节 能源形势与能源安全	005
第三节 能源利用产生的环境问题	009
第四节 地球变暖与《京都议定书》的挑战	014
第二章 节能减排的理念	019
第一节 可持续发展理念	019
第二节 建设资源节约型、环境友好型社会理念	021
第三节 人与自然和谐的生态文明理念	023
第四节 绿色能源理念	025
第五节 清洁生产和循环经济理念	026
第六节 理性消费理念	030
第三章 节能减排的原则	032
第一节 节能高效原则	032
第二节 清洁开发利用能源原则	036
第三节 能源可持续开发利用原则	038
第四节 能源开发利用优先保护环境原则	040
第五节 能源安全开发利用原则	042
第六节 宏观调控和市场机制相结合原则	044
第七节 对外合作原则	046

第四章 国外节能减排的经验	050
第一节 西方发达国家能源安全战略概述	050
第二节 美国节能减排的政策与法律借鉴	053
第三节 日本能源政策与法律借鉴	058
第四节 德国能源政策与法律借鉴	061
第五章 节能减排的法律保障	066
第一节 节能减排需要法律保障	066
第二节 我国节能减排法律保障的缺失	067
第三节 节能减排法律保障的健全	069
第六章 建立和健全节能减排法律与政策长效综合机制	071
第一节 建立和健全节能减排政府、企业、社会综合互动机制	071
第二节 建立节能减排经济激励与约束机制	080
第三节 建立和健全绿色能源开发与利用的扶持机制	094
第四节 建立和健全节能机制	103
第五节 建立和健全能源开发利用的环保机制	107
第六节 建立和健全能源开发利用生态环境补偿机制	110
第七节 建立和健全能源储备与应急机制	112
第八节 建立和健全有利于节能减排的招商引资及进出口的 激励和约束机制	118
第九节 建立和健全节能减排对外合作和联络机制	121
第七章 建立和健全节能减排政府调控机制和决策机制	127
第一节 建立和健全节能减排规划机制	127
第二节 建立和健全节能减排统计、审计和监测机制	132
第三节 建立和健全节能减排考核和问责机制	137
第四节 建立和健全政府优先采购节能产品机制	139
第五节 建立和健全节能减排技术开发和推广机制	144
第六节 建立和健全节能减排节能标准、标识制定和 推广利用机制	151
第七节 建立和健全固定资产投资项目能耗审核机制和 行业准入机制	154
第八节 建立和健全节能减排全方位监督检查机制	156
第九节 建立和健全节能减排政策法规的执法、监管机制	158

第十节 建立和健全节能减排的综合决策机制	161
----------------------	-----

第八章 建立和健全节能减排企业与市场、激励与 制约综合机制	164
--	------------

第一节 建立和健全市场配置能源资源机制	164
第二节 建立和健全节能减排企业目标责任机制	166
第三节 建立和完善产业结构调整机制及高能耗产品、 设备和工艺淘汰机制	168
第四节 建立和健全重点领域、重点工程和重点 用能单位节能机制	176
第五节 建立和健全用能结构优化机制	189
第六节 建立和健全“科学用能”机制	190
第七节 建立和健全节能减排能源服务机制	197

第九章 建立和健全节能减排全民参与综合机制	200
------------------------------	------------

第一节 建立和健全节能减排宣传教育和培训机制	200
第二节 建立和健全节能减排理性消费导向机制	205
第三节 建立和健全节能减排全民参与综合机制	207

结 语	210
------------	------------

参考文献	212
-------------	------------

后 记	214
------------	------------

第一章 节能减排的意义

第一节 节能减排的含义与意义

一、节能减排的含义

节能减排就是节约能源、降低能源消耗、减少污染物排放。我国快速增长的能源消耗和过高的石油对外依存度促使政府在 2006 年年初提出：希望到 2010 年，单位 GDP 能耗比 2005 年降低两成、主要污染物排放减少一成。这两个指标结合在一起，就是我们所说的“节能减排”。《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》提出了“十一五”期间单位国内生产总值能耗降低 20% 左右，主要污染物排放总量减少 10% 的约束性指标。根据这两个指标，如中国 GDP 年均增长一成，五年内就需要节能六亿吨标准煤，减排二氧化硫六百二十多万吨、化学需氧量五百七十多万吨。这是党和政府对人民的庄严承诺。

国家发展和改革委员会会同有关部门制定的《节能减排综合性工作方案》进一步明确实现节能减排的目标和总体要求。主要目标：“到 2010 年，万元国内生产总值能耗由 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，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。”

为实现经济社会发展目标，我国能源发展“十一五”（2006—2010 年）目标是：到“十一五”末期，能源供应基本满足国民经济和社会发展需求，能源节约取得明显成效，能源效率得到明显提高，结构进一步优化，技术取得实质进步，经济效益和市场竞争力显著提高，与社会主义市场经济体制相适应的能源宏观调控、市场监管、法律法规、预警应急体系和机制得到逐步完善，能源与经济、社会、环境协调发展^①。

2007 年 1 月 29 日，随着“轰隆隆”几声巨响，位于河南省和安徽省的两台小型火力发电机组被成功爆破。当天下午，国家发展和改革委员会主任马凯在北京郑重宣布，我国电力工业“上大压小、节能减排”工作全面启动。来自全国 30 个省（区、市）和六大电力电网企业的负责人与国家发展和改革委员会签订了目标责任书：“十一五”期间关停 5000 万千瓦以上燃煤小机组，以确保实现节能减排目标。电力工业

^① 国务院新闻办公室：《中国的能源状况与政策》白皮书，2007 年 12 月。

“上大压小”的举措表明，我国节能减排步入实质性阶段。

节约能源，简称节能。节能就是尽可能地减少能源消耗量，生产出与原来同样数量、同样质量的产品。换言之，节能是以原来同样数量的能源消耗量，生产出比原来数量更多或数量相等、质量更好的产品。我国《节约能源法》中的节能，是指加强用能管理，采取技术上可行、经济上合理以及环境和社会可以承受的措施，减少从能源生产到消费各个环节中的损失和浪费，更加有效、合理地利用能源。

从科学的角度看，节能就是在满足相同需要或达到相同目的的前提下，减少能源消耗量。节能有狭义节能和广义节能两种概念。降低直接看得见的能源实物消耗就是狭义节能，或叫直接节能，狭义节能是旨在提高能源系统效率、降低有形能源消耗的节能，也就是传统的节能概念。节约任何一种人力、物力、财力、运力、自然力和时力以及提高经济效益所引起的节能叫做间接节能。

广义节能就是既包括直接节能又包括间接节能的完全节能。广义节能的最大特点是把直接节能和间接节能结合起来，把节能和提高经济效益结合起来。我国广义节能潜力很大，其中直接节能潜力占 1/3，间接节能潜力占 2/3。广义节能的目标是降低国内生产总值能耗和增加值能耗，提高能源经济效率。狭义节能的目标是提高能源系统的技术效率。

世界节能经过了四个阶段。第一是节省能源阶段，第二是能量守恒阶段，第三是提高能效阶段，当前节能进入第四个阶段，就是节能+减排、节能+新能源、节能+可再生能源阶段^①。

全面能源管理是从广义节能理论出发，以有限的能源消耗取得最大的经济效益为目的，充分调动各方面的积极性，把改进管理、改进技术和广义节能方法紧密结合起来，实现对设计、基建、试制、生产、流通和消费全过程的有形能源（指煤、油、气、电等能源实物）和无形能源（指原材料、机器设备等耗能实物）的综合管理。

二、能源的特点决定其必须被节约、理性利用

能源是指能够提供某种形式能量的物质或物质的运动。《科学技术百科全书》中是这样解释的：“能源是可从其获得热、光和动力之类能量的资源”；《大英百科全书》说：“能源是一个包括所有燃料、流水、阳光和风的术语，人类用适当的转换手段便可让它为自己提供所需的能量。”能源又称“能量资源”，是可获得热能、机械能、电能、化学能、光能或核能等各种形式能量的一切自然资源。简而言之，能源是自然界中能为人类提供某种形式能量的物质资源，包括煤炭、原油、天然气、电力、焦炭、煤气、热力、成品油、生物质能等各种资源。《节约能源法》指出：“能源，是指煤炭、石油、天然气、生物质能和电力、热力以及其他直接或者通过加

^① 徐锭明：《低碳：未来能源之路》，《中国石油石化》，2007年12月4日。

工、转换而取得有用能的各种资源。^①“能源”这一概念包括两个方面：一是能提供能量的物质，如煤、石油等；二是能提供能量的物质运动。而物质运动产生的能量又有两种主要形式：一种是分子运动产生的能量，如煤、石油通过燃烧产生的热能；另一种是物质的机械运动产生的动能，如水不算能源，而水在流动过程中产生的水能便属于能源。能源有一次能源和二次能源两类。

能源在保障国民经济增长、促进社会进步和提高人民生活水平等方面发挥着积极作用，能源是发展工业、农业、国防、科学技术以及改善人民生活必不可缺的燃料和动力来源，人类赖以生存的重要物质基础。可见，能源是呈多种形式的、可以相互转换的能量的源泉。

能源的特性决定其必须被节约、合理、综合利用。能源还具有地域性、分布不均性、稀缺性，化石能源还具有不可再生性，有限的能源资源相对于人类无限的欲望总会显得不足，因而我们说能源资源是稀缺的。能源稀缺并不意味着难以得到，而仅仅意味着，不付出代价就不能得到。能源稀缺使其成为经济发展的重要制约因素，并对环境保护造成压力。因此节约能源和开发利用新能源已成为新时期能源经济面对的现实课题。



三、节能减排的意义

能源不是取之不尽，用之不竭的，特别是石油、煤、天然气等不可再生能源要经过久远的地质年代才形成，用一点少一点，因此节约利用、合理利用、高效利用显得尤为重要。在当前能源供求日趋紧张的形势下，抓好节能是确保经济可持续发展的关键环节。

节能减排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；是推进经济结构调整，转变增长方式的必由之路；是提高人民生活质量，维护中华民族长远利益的必然要求。温家宝总理2007年4月27日在全国节能减排工作电视电话会议上要求，必须把节能减排作为当前加强宏观调控的重点，作为经济结构调整、转变增长方式的突破口和重要抓手，作为贯彻科学发展观和构建和谐社会的重大举措。

节能减排直接关系到我国经济平稳快速可持续发展，它是我国经济可持续发展的保证，经济的可持续发展需要节能减排。节能减排措施的强制实施，将大大缓解经济快速增长带来的能源资源和环境压力。

首先，节能能够减少能源浪费和消耗，突破能源瓶颈，缓解能源压力，保障我国能源安全。近几年来，我国国民经济在高速发展的同时，不断受到资源和能源短缺的压力。电荒、水荒、油荒接踵而至，给经济发展带来日益增长的压力，也给人们的日常生活带来诸多不便。中国经济发展所遭遇的能源瓶颈，反映出能源对经济增长的制约作用，这也是资源配置失衡的重要信号。过去那种靠投资拉动的粗放型

^① 2007年10月28日第十届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议修订的《中华人民共和国节约能源法》第二条。

经济增长方式已使有限的资源难以为继、不堪重负。我国能源安全形势日益严峻,能源已成为制约我国经济和社会发展的瓶颈。只有大力开展节能工作,才能从根本上解决能源浪费问题,才能提高能源经济效率。

其次,减排就是减少污染排放,保护我国环境。目前我国的生态破坏和环境污染已经达到自然生态环境所能承受的极限,为了使经济增长可持续,缓解巨大的环境压力,必须以环境友好的方式推动经济增长。节能减排就是要从源头预防污染产生,最有效地减少资源消耗,不排放废弃物,从而真正解决当代中国的发展困境。节能减排也是应对全球气候变暖、履行《京都议定书》的迫切需要。为了更好地承办奥运会和世博会,在奥运会和世博会前我国采取了大气污染综合治理措施,主要是集中采取一些减排措施,进一步加大对污染和排放的控制力度。另外,节能减排倡导正确的政绩观,有利于促进我国经济又好又快的发展。

党的十六大报告提出,到2020年我国将实现全面建设小康社会的目标。随着人口增加、工业化和城镇化进程的加快,特别是重化工业和交通运输的快速发展,能源需求量将大幅度上升,经济发展面临的能源约束和能源环境问题将更加突出。我国城市化率已从1995年的29.04%提高到2005年的43%,针对城市化快速发展中的能源问题和环境问题,我国政府必须采取一系列综合措施,使城市能源问题得到缓解让城市环境质量有明显改善。从发达国家能源消耗的历史轨道来看,随着一国的经济增长,特别是在工业化的初、中期,能源消耗和环境污染将快速增加,也就是人们常说的“库兹涅茨曲线”,即当这个国家的经济发展到一个较高水平,特别是进入工业化中后期,能源消耗和环境污染将迅速降低,整个过程是一个开口向下的抛物线,专家认为,这就是能源消耗的路径依赖。

随着发达国家经济复苏、发展中国家发展加快,以及世界政治、经济和军事等方面的变化,特别是过分依赖“马六甲海峡”(“马六甲之痛”),使我们利用国外能源也遇到许多制约和风险。因此,我国节能减排具有极端重要性和紧迫性。节能减排已逐渐成为共识,我国已将节能降耗工作放到了一个前所未有的国策高度。

我国已成为全球电力消费第二大国,主要能源和初级产品的供求格局已发生较大变化,能源、资源对经济发展的制约越来越大。2003年、2004年夏季,南方19省市、24省市拉闸限电,缺电阴影笼罩大半个中国。这些基本统计数字告诉我们,实现未来经济发展目标,关键要加快转变经济发展方式,提高节能环保水平,提高经济整体素质和国际竞争力。

“十一五”规划纲要提出,单位GDP能耗在5年内要降低20%左右,主要污染物排放要减少10%,对这个目标要坚定不移,确保实现。从能源形势与能源安全,环境问题与环境保护,《京都议定书》的压力,以及促进经济社会全面协调可持续发展等方面来看,节能减排具有必要性和紧迫性。温家宝总理在2007年4月27日,在“全国节能减排电视电话会议”上的讲话——题为《高度重视,狠抓落实,进一步加强节能减排工作》,其中强调:在迈向全面建设小康社会的进程中,节能减排任务艰巨,进一步做好节能减排工作意义重大。

节能减排对于贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会,对提高人民生活