

# 中国应对气候变化的 政策与行动

## —— 2010 年度报告

解振华◎主编



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

# 中国应对气候变化的 政策与行动

## —— 2010 年度报告

解振华◎主编



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中国应对气候变化的政策与行动：2010 年度报告/解振华主编.  
—北京：社会科学文献出版社，2010.12

ISBN 978 - 7 - 5097 - 2081 - 3

I. ①中… II. ①解… III. ①气候变化 - 科技政策 - 中国 - 2010  
IV. ①P467 - 012

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 202688 号

## 中国应对气候变化的政策与行动

——2010 年度报告

---

主 编 / 解振华

---

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 59367077

责任部门 / 财经与管理图书事业部 (010) 59367226

电子信箱 / [caijingbu@ssap.cn](mailto:caijingbu@ssap.cn)

项目经理 / 周 丽 王玉水

责任编辑 / 王玉水

责任校对 / 韩海超

责任印制 / 董 然 蔡 静 米 扬

---

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 59367081 59367089

经 销 / 各地书店

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

排 版 / 北京宝蕾元科技发展有限公司

印 刷 / 北京千鹤印刷有限公司

---

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 15

字 数 / 204 千字

版 次 / 2010 年 12 月第 1 版

印 次 / 2010 年 12 月第 1 次印刷

---

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 2081 - 3

定 价 / 58.00 元

---

本书如有破损、缺页、装订错误，  
请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

# 本书编写人员

## 主 编

解振华 国家发展和改革委员会副主任

## 副主编

苏 伟 国家发展和改革委员会应对气候变化司司长

## 编 委

孙 桢 田成川 徐华清 刘 滨 赵新峰 张志强

## 编者说明

当前，应对气候变化受到国内外广泛关注，为进一步宣传我国在应对气候变化领域开展的工作及取得的成效，我们组织编写了《中国应对气候变化的政策与行动——2010 年度报告》。本书重点介绍了 2009 年到 2010 年上半年我国应对气候变化的工作情况，主要包括：我国减缓与适应气候变化的政策与行动，加强应对气候变化能力建设的进展，社会公众、各地方、各行业积极参与应对气候变化的情况，以及我国参与气候变化国际谈判的立场和主张、应对气候变化国际交流与合作的情况等。

本书是在国家发展和改革委员会副主任、国家应对气候变化领导小组协调联络办公室主任解振华同志的亲自领导下，由国家发展和改革委员会应对气候变化司组织编写的。本书编写过程中，得到了国务院有关部门、各省（区、市）发展改革部门的大力支持并提供了基础素材，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更好地了解我国应对气候变化工作的进展情况能够发挥积极作用。

# 前 言

气候变化问题是当今人类社会面临的严峻挑战。世界各国合作应对气候变化是大势所趋。

中国是世界上最大的发展中国家，人口众多，人均资源禀赋不足，还没有完成工业化、现代化的任务。2009 年末，全国人口达到 13.35 亿，人均国内生产总值约合 3700 美元，位居世界第 99 位。按中国政府现行扶贫标准，还有数千万贫困人口，发展经济、改善民生的任务相当艰巨。

中国也是一个易受气候变化影响的国家。2009 年和 2010 年，中国受到了严重的气候灾害侵袭。2009 年遭受了夏季高温和冬季多年不遇低温的袭击。2009~2010 年，西南地区发生了有气象记录以来最为严重的秋冬春持续特大干旱。2010 年入汛后华南、江南地区连遭 14 轮暴雨袭击；北方和西部地区连遭 10 轮暴雨袭击；多地高温突破历史极值。气象灾害的异常性、突发性、局地性特点十分突出，极端气象事件多发、偏重，并引发其他严重的自然灾害，造成重大人员伤亡和经济损失。

从中华民族和全人类长远利益出发，中国政府一直高度重视应对气候变化，将其作为经济社会发展的重大战略，建立了领导机构和工作机制，

完善相关法律法规，实施了应对气候变化国家方案，采取了一系列积极的政策和行动，取得了显著成效。2009 年，中国政府确定了到 2020 年单位国内生产总值温室气体排放比 2005 年下降 40%~45% 的行动目标，并将其作为约束性指标纳入国民经济和社会发展中长期规划。这是中国向国际社会做出的郑重承诺，也是中国对全球应对气候变化的重大贡献。

2009 年以来，中国继续推动应对气候变化的政策与行动。努力减缓气候变化，坚持节约能源与提高能效并举，大力开发绿色低碳能源，增加森林碳汇，启动了国家低碳省和低碳城市的试点工作，努力建设以低碳排放为特征的产业体系和消费模式。积极适应气候变化，在农业、水资源、海洋、卫生健康、气象等领域出台了一系列相关政策，大力推动农田水利基本建设，提升农业综合生产能力，开工建设了一批流域性防洪重点工程，加强海洋气候观测预警与生态系统的保护修复，将气候变化对健康影响纳入卫生工作领域。加强能力建设，不断健全应对气候变化法规和管理体制，加强基础设施和信息系统建设，增强科技支撑能力。提升公众参与意识，社会各界、各地方、各行业也都积极开展了应对气候变化的行动，推动了应对气候变化工作的全面展开。

中国以积极、建设性姿态参加气候变化国际谈判。在 2009 年 12 月召开的哥本哈根气候大会上，中国以最大的诚意，尽最大的努力，推动哥本哈根会议取得积极成果，形成了《哥本哈根协议》这一政治文件。2010 年以来，继续积极参与气候变化国际谈判和对话，为推动谈判按照“巴厘路线图”的授权前进，中国还主动承办了《联合国气候变化框架公约》特设工作组第 14 次会议和《京都议定书》特设工作组第 12 次会议，并积极搭建应对气候变化的国际交流平台，参与国际对话，广泛开展与各国的务实合作，特别是对非洲国家、小岛屿国家和最不发达国家开展务实援助，帮助它们提高应对气候变化能力。中国在应对气候变化领域的切实努力，为全球应对气候变化作出了新的贡献。

## • 第一章 减缓气候变化的政策与行动 / 1

|     |                       |    |
|-----|-----------------------|----|
| 第一节 | 节约能源与提高能效 .....       | 3  |
| 第二节 | 发展绿色低碳能源 .....        | 10 |
| 第三节 | 增加森林碳汇 .....          | 16 |
| 第四节 | 开展国家低碳省区和低碳城市试点 ..... | 21 |

## • 第二章 适应气候变化的政策与行动 / 25

|     |                 |    |
|-----|-----------------|----|
| 第一节 | 适应气候变化的原则 ..... | 27 |
| 第二节 | 农业领域 .....      | 27 |
| 第三节 | 水资源领域 .....     | 29 |
| 第四节 | 海洋领域 .....      | 30 |
| 第五节 | 卫生健康领域 .....    | 32 |
| 第六节 | 气象领域 .....      | 33 |

## • 第三章 应对气候变化能力建设 / 35

|     |                      |    |
|-----|----------------------|----|
| 第一节 | 提高应对气候变化法制保障能力 ..... | 37 |
| 第二节 | 健全管理和工作机制 .....      | 38 |

|     |                                |    |
|-----|--------------------------------|----|
| 第三节 | 加强统计监测和信息系统建设 .....            | 39 |
| 第四节 | 增强科技支撑能力 .....                 | 40 |
| •   | <b>第四章 公众意识和行动 / 43</b>        |    |
| 第一节 | 政府积极引导 .....                   | 45 |
| 第二节 | 非政府组织在行动 .....                 | 47 |
| 第三节 | 媒体、公众广泛参与 .....                | 49 |
| •   | <b>第五章 地方应对气候变化的政策与行动 / 53</b> |    |
| 第一节 | 健全组织机构和工作机制 .....              | 55 |
| 第二节 | 编制和实施地方应对气候变化方案 .....          | 56 |
| 第三节 | 制定专项规划和政策 .....                | 57 |
| 第四节 | 地方低碳发展的实践 .....                | 58 |
| •   | <b>第六章 行业应对气候变化的行动 / 63</b>    |    |
| 第一节 | 电力行业 .....                     | 65 |
| 第二节 | 钢铁行业 .....                     | 66 |
| 第三节 | 石化行业 .....                     | 67 |
| 第四节 | 建材行业 .....                     | 68 |
| 第五节 | 有色金属行业 .....                   | 69 |
| 第六节 | 建筑领域 .....                     | 70 |
| 第七节 | 交通领域 .....                     | 72 |

• **第七章 参与气候变化国际谈判的立场和主张 / 75**

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| 第一节 积极建设性参与国际谈判 .....       | 77 |
| 第二节 参与应对气候变化国际谈判的原则立场 ..... | 78 |
| 第三节 关于坎昆会议 .....            | 79 |

• **第八章 应对气候变化国际交流与合作 / 81**

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| 第一节 积极参与国际对话 .....            | 83 |
| 第二节 广泛开展与各国的务实合作 .....        | 85 |
| 第三节 拓展与国际组织、国际机构的务实合作 .....   | 86 |
| 第四节 继续促进清洁发展机制项目实施和机制改革 ..... | 86 |

• **结束语 / 89**

# 第一章

## 减缓气候变化的 政策与行动



## 第一节 节约能源与提高能效

节约能源是中国经济社会发展中的一项重大战略。“十一五”规划提出了到 2010 年单位国内生产总值能耗比 2005 年下降 20% 左右的目标，为实现这一目标，“十一五”以来，各地区、各部门加大了节能工作力度，并以此作为促进科学发展的重要抓手，通过完善法规标准、加大问责力度、淘汰落后产能、实施重点工程、推动技术进步、强化政策激励、加强监督管理以及开展全民行动等措施，推动节能工作取得重大进展。2009 年，单位国内生产总值能耗下降 3.61%， “十一五”前 4 年累计下降 15.61%，预计 2010 年底，将能够完成“十一五”规划目标。

### 一 强化节能目标责任考核

中国将“十一五”节能目标分解落实到了各省、自治区、直辖市，并且建立了目标责任制，对未能完成目标任务的地方政府官员进行问责。2009 年和 2010 年，中国政府继续对全国 31 个省级政府（不含港澳台地区）和千家重点企业节能目标完成情况和节能措施落实情况进行了评价考核，并向社会公告考核结果。截至 2009 年底，已完成“十一五”节能目标的有北京、天津 2 个直辖市；完成进度超过 80% 的有湖北、湖南、广西等 22 个省（区、市）（参见图 1-1）。预计到 2010 年底，绝大部分省（区、市）将完成节能目标。“十一五”前 4 年，千家企业节能工作取得显著成效，累计实现节能量 1.32 亿吨标准煤，完成“十一五”节能目标的 132%。

为了确保完成“十一五”节能任务，2010 年中国进一步加大了节能



图 1-1 “十一五”前 4 年各省（区、市）完成节能目标进度情况

减排工作力度。国务院先后印发了《关于进一步加大工作力度确保实现“十一五”节能减排目标的通知》和主要任务的分工方案，明确了 103 项节能减排任务的承担部门。国务院总理温家宝还主持召开国务院节能减排工作电视电话会议，要求各地区、各部门下更大的决心、花更大的力气、做更大的努力，确保实现“十一五”节能减排目标。

2010 年 8 月，国务院组织 13 个部门，组成 6 个督察组，对全国 18 个重点地区进行节能减排专项督查，促进各地加大工作力度，努力完成“十一五”节能目标。国务院国有资产监督管理委员会制定了《中

央企业节能减排监督管理暂行办法》，进一步加强了对重点企业的能效管理。

## 二 加快调整产业结构

针对工业耗能占能源消耗总量比重偏高的状况，中国通过调整工业内部结构、加快发展服务业等措施，进一步加大结构节能工作力度。

把大力培育和发展战略性新兴产业作为优化产业结构的突破口，不断加大对战略性新兴产业技术研发和产业化的支持力度。“十一五”以来中国高技术产业发展情况见图 1-2。2010 年 10 月，国务院发布了《关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定》，提出根据战略性新兴产业的特征，立足国情和科技、产业基础，现阶段重点培育和发展节能环保、新一代信息技术、生物、高端装备制造、新能源、新材料、新能源汽车等新兴产业，并明确了今后一个时期的发展目标和政

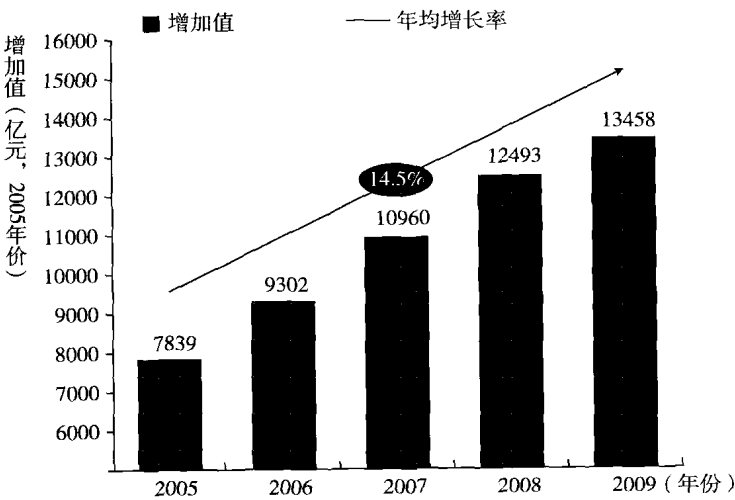


图 1-2 “十一五”以来中国高技术产业发展

策导向。2009 年以来，中国还启动了新兴产业创业投资计划，发起设立了 18 只创业投资基金，支持节能环保、新能源领域的创新型企业成长。选择部分城市建立低碳新能源产业园区，推广使用节能和新能源产品。

加大传统制造业的改造提升。组织修订《产业结构调整目录》，2009 年 2 月开始陆续发布实施十大重点产业调整和振兴规划，支持在钢铁、有色、石化、电力等行业加快技术改造，降低能耗并提高资源综合利用水平。严格执行国家产业政策和项目管理规定，强化用地审查、节能评估审查、环境影响评价，严格控制高耗能、高排放行业和产能过剩行业新上项目。2009 年 7 月，国务院转发了有关部门《关于抑制部分行业产能过剩和重复建设引导产业健康发展若干意见》，对抑制产能过剩工作提出了相关政策要求，初步遏制了产能过剩行业重复建设的势头。

加快淘汰落后产能。中国把淘汰落后产能作为节能减排的重要手段，不断加大工作力度。2009 年，关停煤耗高、污染重的小火电机组 2617 万千瓦，淘汰落后炼钢产能 1691 万吨、炼铁产能 2113 万吨、水泥产能 7416 万吨、玻璃产能 600 万重量箱、焦炭产能 1809 万吨、电石产能 46 万吨、电解铝产能 30 万吨。2006 年到 2009 年，关停小火电机组达到 6006 万千瓦，淘汰落后炼钢产能 6083 万吨、炼铁产能 8172 万吨、水泥产能 2.1416 亿吨（见图 1-3），形成节能能力约 1.1 亿吨标准煤。2010 年 2 月，国务院印发了《关于进一步加强淘汰落后产能工作的通知》，以钢铁、水泥、平板玻璃、有色金属、焦炭、造纸、制革、印染等行业为重点，进一步加快淘汰落后产能，并采取了分解落实目标责任、完善政策约束、建立激励和监督检查机制等一系列综合措施，确保任务按期完成。

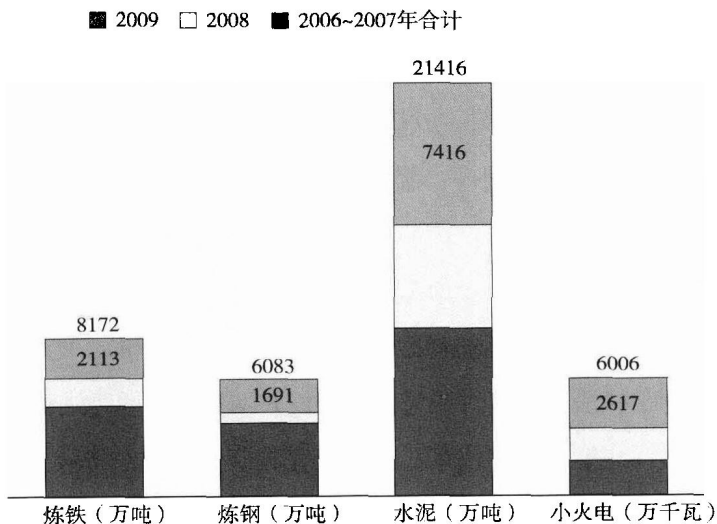


图 1-3 “十一五”以来中国淘汰落后产能情况

加快发展服务业。与相同发展水平国家相比，中国服务业占国内生产总值比重偏低。2009 年以来，中国大力推动生产性服务业和生活性服务业发展，有关部门先后制定了《关于加快发展养老服务业的意见》和《关于加快家政服务业发展的意见》等政策性文件。2010 年 8 月，国务院召开了服务业发展改革工作座谈会，提出将发展服务业作为加快转变经济发展方式、调整经济结构的战略性举措，国务院办公厅发布了《关于发展家庭服务业的指导意见》，制定了加快家庭服务业发展的重点支持政策。第三产业增加值比重从 2005 年的 40.5% 提高到 2009 年的 42.6%。

### 三 完善制度标准和价格政策

建立健全能效制度和标准。推进固定资产投资项目节能评估工作，制定了固定资产投资项目节能评估和审查暂行办法；继续扩大强制性能效标志实施范围，2009 年以来，制定发布了计算机、电风扇、打印机、双端