

# 加速建设节约型社会的探讨



郭廷杰

## 1 2004年宏观调控初见成效,但还不能适应全面建设小康社会的需要

2004年党和政府按照科学发展观的要求,通过宏观调控对过热行业进行了全面整顿和治理,在取得GDP增长9.5%的好成绩下各方亦普遍取得成效。如过热行业的盲目投资和重复建设已得到遏制,连续4年因滥用土地等而减产的粮食产量亦出现了恢复性增产,能源短缺亦有所缓和,特别是涉及可持续发展的能源消费弹性系数比2003年亦有所改善。但经济增长耗能全部靠开发的被动局面没有改变,距历史上经济增长1/2靠节能的常规水平尚远,具体对比如表1。

表1 各阶段能源电力消费弹性系数对比

项目		“六五”“七五”“八五”“九五”				“十五”前三年		2004年
					负数	小计	2003年	
消费弹性系数	一次能源	0.46	0.66	0.49	负数	1.09	1.18	1.05
	电力	0.61	1.09	0.83	0.74	1.46	1.70	1.53

注:“六五”~“九五”按《能源政策研究》2003年6期数据算出,以后均按当年统计公报数据算出。

按照已公布的《节能中长期专项规划》中规定的从2003~2010年年均节能2.2%的要求,已连续两年节能欠帐,若不尽快扭转,势必加重以后年度的负担。特别是面对以下的形势更应重视。

(1) 能源供应仍十分紧张,在电力方面尽管在2004年发电能力增加了5055万kW,但大部分地区仍然缺电;煤炭供应紧张,导致煤矿瓦斯爆炸事故频发,对非法小煤矿的整顿亦受到影响。

(2) 对进口石油的依赖日大,加上国际油价的暴涨对我国的能源安全发展和经济发展均十分不利。

(3) 由于能源、资源消耗高带来的环境污染已较严重。特别是《京都议定书》生效后对我国减排CO<sub>2</sub>国际压力将加大,作为世界CO<sub>2</sub>的排放大国,2013年以后有承担义务的可能。

(4) 节能、节约资源的潜力巨大。按GDP单位能耗对比为发达国家的5~7倍,考虑汇率误差亦约为3~4倍,实物能耗亦普遍在40%以上。

(5) 水和主要矿产资源按人均计算本已很低,加上粗放型经济增长方式导致的严重浪费,已成为可持续发展的瓶颈制约。

为了保证2020年全面建设小康社会的目标,对上述被动局面必须尽快扭转。为此,近日国务院提出建设节约型社会的目标和方针,为了贯彻好这一方针除认真学习科学发展观外,并应充分借鉴“九五”期间经济增长全部靠节能的历史经验。

## 2 “九五”节能的经验给我国建设节约型社会指明了方向和途径

“九五”期间,GDP累计增长48.5%的同时,一次能源消费总量却由1995年的13.12亿tce下降到2000年的13.03亿tce,即创造了五年经济增长耗能全部靠节能的历史奇迹。同时2000年的煤炭产量亦由原计划14亿tce下降到10亿tce并低于1995年的10.8亿tce。由于节能显著和能源结构改善对改善生态环境亦十分有利。尽管有些同志认为煤炭产量统计有误差,即使加上5%~8%的误差,仍改变不了超常节能和结构大幅改善的实质。初步分析其主要经验如下:

(1) 目标明确和重点突出。根据1994年颁布的

《中国21世纪议程》中提出的可持续发展方针,确定使过热经济软着陆的同时狠抓经济增长方式由粗放型向集约型的转变,以为节能、减污创造基本条件,实践证明行之有效。

(2) 措施有力落实。国务院于1996年鉴于《节能法》和《综合利用法》尚未出台的实际,依靠已有的环保法规于6月3日以国发(1996)31号文颁布了《关于环保若干问题的决定》,以2000年实现环境污染和生态破坏加剧趋势得到基本控制为目标,除实施严格的环境管理和环境质量地方行政首长负责制外,对15种高能耗、重污染的项目,如小造纸、土焦、土炼油等严格取缔。由于规定具体、责任到位,故实施结果较好。

(3) 循序渐进,不断扩大战果:(a) 1997年国家经贸委同环保总局、机械部以国经贸资(1997)36号文颁布了《关于第一批严重污染大气环境的淘汰工艺和设备的名录》,共淘汰落后工艺设备15种。除对生产水泥的土立窑、普立窑和 $\leq 3$ 万t/a机立窑及烧砖土窑等立即淘汰外,对其它均给予一定期限并指定了代替设备。(b) 国务院于1998年利用淘汰落后造成的煤电供应宽松条件,规定从1999年起淘汰 $\leq 5$ 万kW小火电和非法布局不当的小煤窑。(c) 国家经贸委等单位于1999年又颁布了第二批淘汰落后的目录,扩大到几乎所有行业。以2000年度的目录为例共淘汰落后119项,其中落后生产能力5项,落后工艺设备90项和落后产品24项。以上措施节能、减污和节约资源的效果非常好。

(4) 在资源节约和综合利用方面亦得到了强化。国务院通过国发(1996)36号文下达了《国务院批转国家经贸委等部门关于进一步展开资源利用的通知》进一步强化和完善了相关政策,亦起了积极的推动作用,如对原以批转的建筑节能和墙材学新项目效果尤为明显。

### 3 新形势下节能环保意识淡化,导致经济过热和能耗反弹

世纪之交各方面形势发生了巨大变化,作为可持续发展方针核心的节约、环保工作本应与时俱进采取有效对策,实际上却由于能源供应宽松而使节能、环保意识淡化,加上GDP政绩制催动经济过热和已淘汰落后部分技术、设备重新出现,从而出现耗能量大幅

反弹,2003年高达16.78亿tce,比2000年增长28.4%,而3年的GDP累计仅增长26.4%。具体情况如下:

(1) 随着城乡居民生活水平提高致用能量上升时,本应利用《节能法》颁布的有利条件学习各方经验强化节能教育和管理,而我们却在机构调整中普遍削弱了节能机构,致形成了原本可避免的浪费。主要表现在以下各点:(a) 由于农网改造和农电价下降及城乡居民收入增加,空调等家电大增,由于对家电的能效管理和节能教育跟不上,致造成用电大量浪费和暑期用电的主要原因;(b) 在加入WTO后私车猛增下,不仅未对高耗油车淘汰和对新车规定能效标准以促进节油,甚至在《公路法》中规定的燃油税亦迟迟未开征。加上道路堵塞加剧,均导致耗油超常上升和污染加剧;(c) 建筑节能亦在淡化,新建节能建筑仅达5%,旧的供暖体制改革太慢。

(2) 在过热经济软着陆成功后,为应对亚洲金融危机和保社会就业,采取积极的财政政策以保GDP适度增长是对的,但却忽视了结构节能,致带来耗能量超长增长。主要表现在以下各点:(a) 未重点发展能耗低、就业率高的第三产业、环保产业和资源再生产业,而继续走发展高能耗的重工业等老路,导致GDP单位能耗上升。(b) 从短期效益出发,鼓励高电耗的电解铝、铁合金和高能耗的焦炭等大量出口,导致它们超常发展带来了电荒和能荒。(c) 放松了对高能耗工业的节能管理。如钢铁工业从改革开放以来一直重视节能并使吨钢能耗持续下降,2003年由于忽视节能和中小企业发展快于大型企业使吨钢能耗反上升11kgce,且发展速度为GDP的2倍以上。

(3) 由于GDP政绩制代替了环境质量地方行政首长负责制,致引发了违法低水平重复建设,甚至在经济过热中部分被淘汰的落后技术和设备又死灰复燃。主要如以下各类:(a) 不少地方为了追求政绩,不惜违法大搞开发区、城市广场和高尔夫球场等门面工程,既大量占用土地并影响农业减产,又导致钢材、水泥等原材料盲目低水平重复建设和超常增长,均造成能源、资源的严重浪费。(b) 从地方利益出发,不仅出现违法建设800万t/a大钢铁厂的铁本事件,甚至已被淘汰的土焦(含改良焦)小煤矿、小高炉、地条钢、小水泥、小铁合金等又死灰复燃。如地条钢分布之广甚至超过过去。(c) 由于急功近利还出现了新的落后方式。如2003年全国土焦产量仍达4550万t,占焦炭产量的1/4



外,机焦中还出现了只产焦而将焦炉煤气和化工副产品全部排空和烧掉的“只焦不化”的新落后方式。

以上现象通过2004年的治理整顿已取得很大成效,如开发区撤销70%,土地收回60%,农业开始增产,违法建设得到制止,过热行业大都得到控制,落后技术大部分被重新淘汰,能荒得到一定缓解,这些均应充分肯定,但是一些深层次的问题仍未从根本上解决。主要有以下各点:

(1)对科学发展观的认识仍停留在一般理解上,尚未做到深刻了解和全面贯彻。节能的重要性仍未成为社会共识和社会指南,资源和能源的浪费现象仍较普遍而严重。

(2)在环保、节能法规逐步完善的同时,社会的法治观念相对薄弱,特别是某些地方领导的地方保护主义和以权代法的思想还相当严重,致依法淘汰落后的工作在一些地方进展不快,如2004年土焦产量仍达3500万t,地条钢在2005年的7月初在中部某大城市又发现8处等。

(3)结构节能的问题尚未提上议事日程。首先,如能耗低、就业面广的第三产业在全部产业中的比重仅33.5%,这低于日本的66.7%和美国的73.5%,而在2005年上半年其增长比仅为7.8%,远低于第二产业的11.2%。其次在第二产业中。钢铁工业等高能耗产业仍以20%以上的高速度在发展,亦不利结构节能。(4)对于人均资源相对不足、环境承载能力薄弱等基本国情,并将成为全面建设小康社会的瓶颈制约,尚未成为社会共识致对策乏力。

#### 4 加快建设节约节约型社会的设想和建议

根据温总理讲话精神和已公布的《节能中长期专项规划》,针对以上存在的问题,按科学发展观的要求和全面建设小康社会的目标,充分运用“九五”以环保促节能的经验和参照国际发展循环经济的实践,就我国建设节约型社会的设想具体建议如下:

(1)坚持把资源节约作为经济增长方式的主要内容。首先从根本上改变单纯依靠外延发展的粗放型增长方式,走科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少和人力资源得到充分利用的新型工业化道路,努力实现经济持续发展、社会全面进步、资源永续利用、环境不断改善和生态良性循环的协调统一。

(2)坚持节约与结构调整、技术进步和加强管理

相结合。通过调整产业结构、产品结构和消费结构、淘汰落后工艺、设备和产品,加快发展第三产业和高新技术产业,用先进技术改进传统产业,以促进产业结构优化和升级。大力发展可再生能源和废物再生产业,可通过发布“钢铁产业发展政策”等方式,对各产业的发展进行导向和规范。

(3)坚持发挥市场机制和政府宏观调控相结合。以市场机制为导向、以企业为主体、通过深化改革和创新机制、充分发挥市场机制合理配置资源的基础性作用,政府的宏观调控则主要依靠法规和政策以依法管理和经济激励相结合。从我国实际出发,在法规方面除应修订和完善《节能法》、《清洁生产法》和相关环保法规外,还应尽快实施《可再生能源法》和尽快出台《循环经济法》和《资源节约与综合利用法》等相关法规。

(4)坚持突出重点、分类指导和全面推进。目前的重点应抓好资源、能源消耗产业中的大户,正在发展中的交通节能和潜力大而基础薄弱的建筑节能以及涉及面广的节水和废物再生利用等,并应根据具体特点采取有效的措施。

(5)坚持科技进步和加强管理相结合。首先要发挥科技是第一生产力的作用,大力开发和推广新技术。如钢材通过晶粒油化可将强度提高1倍,即为汽车、船舶等轻型化的节材和节能创造了条件,又有利本身节约和金材料。

从“九五”和“十五”前三年出现的两个极端历史奇迹的经验教训,建议应采取以下有效措施:

(1)坚持科学发展观的教育,使人们认识到节约是一项基本国策和长期任务,决不能在取得一定成果后便放松致形成反弹。为此,应将每年的节能宣传周改为节能宣传月,并和表彰先进活动结合进行,以加大宣传教育力度。

(2)加强市场经济及法治经济的教育,以提高全社会的法治观念,加上必要的政策激励,以促进各项节能法规顺利实施和对违法行为的群众监督。

(3)从“九五”经验和“十五”的教训来看,解决好各级干部的以权代法和地方保护主义等落后思想是各项节约法规能否贯彻的关键。除了解决对地方领导干部的政绩正确考核外,还应通过加强“三个代表”重要思想的教育,即充分说明保护落后生产力的既来源于落后的封建残余思想,又严重损害广大人民群众的根本利益,是严重的错误,必须彻底改正。■