

控制能源消费总量和能耗强度，是推进生态文明建设的硬措施、硬指标。“十三五”规划为此制定了明确的能耗总量和强度“双控”目标，但截至目前，不少省份出现“双控”不力，目标完成形势十分严峻——

多地齐陷能耗总量超标困局

■本报记者 朱妍 于孟林

记者调查

“‘十三五’期间，陕西能耗‘双控’工作取得积极进展。但预计，今年单位 GDP 能耗呈上升趋势，能源消费总量将突破 1.4148 亿吨标准煤，无法顺利完成‘十三五’总体目标任务。”

“内蒙古经济总量仅占全国的 1.7%，却消耗了全国 5.2% 的能源。今年上半年，能源消费同比增长 6.3%、能耗强度同比上升 10.56%，‘十三五’目标完成形势十分严峻。”

“对于宁夏而言，能耗‘双控’是一个大问题，完成目标确实存在一定困难。我们经常跟相关主管部门协调此事，提升能源资源利用效率很难。”

……
这是近日记者在多个能源大省采访调研过程中，听到的关于能耗“双控”目标执行情况的反馈。

能耗“双控”的目标包括能源消费总量和能耗强度。国家统计局最新数据显示，今年前三季度，单位 GDP 能耗增幅比上半年回落 1.2 个百分点、比一季度回落 3.8 个百分点，能源结构持续优化、能耗增幅不断回落。但在整体向好的大背景下，上述省份却直言能耗“双控”“形势严峻”，原因何在？另据记者了解，目前全国已有逾 10 个省份明确提出难以完成“十三五”能耗总量指标。重压之下，如何破局？

“全国层面达标问题不大，但不同地区的形势差异显著”

能耗“双控”是节约能源资源的重大



CFP/图

举措。根据《“十三五”节能减排综合工作方案》，到 2020 年，全国万元国内生产总值(GDP)能耗要比 2015 年下降 15%，能源消费总量要控制在 50 亿吨标准煤以内。以此为基础，国家发改委对各省市下达了分解任务并定期考核。

“‘十三五’前四年，全国能源消费总量累计增长约 5.3 亿吨标准煤，约占‘十三五’能耗增量控制目标的 79.0%；全国能耗强度累计下降约 13.2%，完成‘十三五’下降 15% 总目标的 87.1%。二者均符合总体进度要求，全国层面达标问题不大，但不同地区的形势差异显著。”一位熟悉情况的业内人士告诉记者，“十三五”时间刚刚过半，内蒙古、宁夏的能耗增量就已突破 5 年控制目标，且能耗强度不降反升，浙江、广东也已提前用完第 4 年的能耗增量指

标，辽宁更是连续两年未完成“双控”考核，实际进度堪忧。

记者了解到，截至目前，部分地区完成“双控”任务依然困难重重。例如，今年上半年，在全国和多数地区能源消费负增长的情况下，内蒙古能源消费同比增长 6.3%、能耗强度同比上升 10.56%，并因此被国家发改委约谈。国家发改委在约谈后发布的公开信息显示，2019 年，内蒙古能源消费总量高达“十三五”增量控制目标的 184%；非化石能源消费比重仅为 8.1%，远低于全国 15.3% 的平均水平，“能源结构调整缓慢，‘十三五’能耗双控目标完成形势十分严峻。”

陕西省发改委相关负责人告诉记者，按照目标，到 2020 年，陕西能源消费总量要控制在 1.3886 亿吨标准煤，万元

GDP 能耗较 2015 年下降 15%。“但按照经济形势整体预测和我省产业结构实际情况，预计全年单位 GDP 能耗将呈上升态势，能源消费总量将突破 1.4148 亿吨标准煤，无法顺利完成‘十三五’总体目标任务。”

“第二产业对宁夏的经济贡献占据主导，加上以化石能源为主的资源禀赋，导致能源转型压力较大。我们也在积极想办法，但完成能耗控制指标确实存在困难。几乎一到年终考核的时候，就要与相关主管部门重点协调、解决此事。”宁夏回族自治区发改委相关人士坦言。



下转 3 版

Highlights 重点推荐

化工园区规范化管控持续加码

2

5G 下井，能为煤矿智能化建设带来什么？

15

河南能化“断臂求生”

16

中小型汽轮机产业转型升级需求迫切

19



巴基斯坦全方位发力清洁能源

根据巴基斯坦制定的清洁发电目标，到 2025 年，该国可再生能源发电占比将从目前的 6% 提升至 25%；到 2030 年，这一占比将进一步提升至 30%。

5



大规模发展抽水蓄能是当务之急

国际水电协会日前在其举办的行业论坛上指出，在全球储能需求日渐扩大的情况下，作为“老牌”储能主力的抽水蓄能电池系统应发挥更大作用。

7

Comments 评论

节能提效不能有侥幸心理

■本报评论员

“无法顺利完成”“形势十分严峻”“确实存在一定困难”——“十三五”收官阶段，多地无力完成能耗“双控”任务的意外局面，让“双控”骤然成为行业热门话题。

能耗“双控”之所以备受关注，关键在于其既是推进生态文明建设，解决资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化等问题的硬措施、硬指标，又是倒逼经济发展方式转变、推动能源消费革命的重要抓手。从“十一五”规划首次把单位国内生产总值能源消耗强度作为约束性指标，到“十二五”规划提出合理控制能源消费总量，再到“十三五”规划明确制定能耗“双控”指标，显著变化正在发生；2006—2015 年，我国能耗强度累计降低 34%，节约能源达 15.7 亿吨标准煤，相当于少排放二氧化碳 35.8 亿吨，对减轻我国资源环境瓶颈约束、提高经济发展质量发挥了重要作用；2016—2019 年，全国能耗强

度继续累计下降超过 13%，进一步为节约能源资源、打好污染防治攻坚战发挥了积极作用。

实践证明，“双控”既是必要的，也是有效的。尤其值得肯定的是，起源于能源行业的“双控”制度，在“十三五”期间还被推广至水资源和建设用领域，为我国能源资源高效利用提供了有益借鉴。

在看到成绩的同时，也要清醒地认识到，目前来看，“十三五”全国层面“双控”达标问题不大，这总体反映出“双控”制度和目标的制定是科学而合理的。但 10 多个省份去年即提出无法完成“十三五”能源消费总量控制指标，也直接暴露出“双控”制度在实际操作、手段措施等方面还存在欠缺或短板，尤其是经济综合水平名列前茅的广东、浙江等地，甚至一度提前“透支”年度能源消费总量指标，在相当程度上折射出总量指标分配存在不合理；而内蒙古、陕

西、新疆、宁夏等煤炭主产区，近日接连爆出“双控”任务“失控”的现象，更是凸显了这一问题。这也意味着，“双控”制度亟待立足新的时代条件加以修正、完善，需要与时俱进的“微操作”。

具体来讲，新的“双控”制度既要做到让各地切实尽力即可完成，不投机取巧；又要做到在制定目标时能坚持实事求是，不好高骛远。尤其是对于能耗强度达标而发展较快的地区，能源消费总量控制要有适当弹性；对于中西部经济欠发达省份，也应考虑给予更多的指标倾斜。换言之，要实现在严格控制能耗强度的基础上，分区域调整优化能耗总量控制，让“双控”更好发挥能耗指挥棒的作用。

能源系统好不好，首先要看能效水平高不高。“双控”的一大重要目的就是要倒逼经济结构转型，实现节能提效。如果为完成任务而无限地放宽指标，则明显有违“双控”初衷。目前部分产煤

大省的共性问题，正是产业、能源结构不合理，能效水平较低的高耗能行业占比较大。因此，“双控”指标的调整，要做到张弛有度，切忌盲目放水。轻轻松松就能实现的“双控”与没有“双控”一样，都会让政策失去意义。

节能提效是我国能源战略之首，是绿色低碳的第一能源。目前我国单位 GDP 能耗是世界平均水平的 1.5 倍、发达国家的 2.1 倍，节能提效空间巨大。这也意味着“双控”制度任重道远。

同时，在“二氧化碳排放力争于 2030 年前达到峰值、努力争取 2060 年前实现碳中和”的大背景下，能耗“双控”的重要性更加凸显，必须作为长期政策坚持下去。经过连续多年大力度推进，“双控”难度也越来越大，这也给治理者提出了不容回避的考题。

开弓没有回头箭。节能提效、践行“双控”各地不能有歇一歇的侥幸心理，放眼长远，必须把弦拧得更紧一些。

欢迎订阅 2021 年《中国能源报》

作为国内第一针对整个能源产业并为其服务的综合性产业经济类报纸，《中国能源报》以其独有的权威性、可读性、影响力，成为能源人首选的行业读物。未来我们将继续努力做出更加专业、权威、好读的原创新内容，回馈广大读者朋友。

目前，新一年的报纸征订已经开始，希望广大读者一如既往地支持我们，前往各地邮局订阅 2021 年《中国能源报》，邮发代号 1-6，全年定价 388 元，或扫描二维码，一键快速订阅。



《中国能源报》社

□ 主编：贾科华 □ 版式：侯进雷