

数值设定不科学 落地操作难度大 奖惩机制不严明

能耗“双控”制度弊端大面积浮现

■本报记者 朱妍



“‘十三五’前四年，鄂尔多斯新增能耗总量 3033 万吨标准煤，超出‘十三五’控制目标 2433 万吨标准煤，增量全区第一；单位 GDP 能耗累计上升 53.8%，增幅全区第一。2020 年前三季度，继续延续前四年态势，能耗同比增长 14.4%，单位 GDP 能耗上升 16.7%。”

“乌兰察布市能耗总量快速增长，单位 GDP 能耗大幅上升，‘十三五’前四年，全市新增能耗 958 万吨标准煤，占全区新增能耗的 14.6%，超出‘十三五’控制目标 703 万吨标准煤，单位 GDP 能耗累计上升 35.3%。”

日前，内蒙古自治区发改委就能源消费总量和能耗强度控制（以下简称能耗“双控”）不力问题，约谈乌兰察布、鄂尔多斯两地并提出警告。据记者了解，包括乌、鄂两地在内，内蒙古 12 个盟市无一完成“十三五”能耗强度下降目标，自治区“十三五”“双控”任务落空。

值得关注的是，内蒙古并非个例。尽管“十三五”考核结果尚未公布，但目前全国已有多地提出能耗“双控”压力巨大，并就“十四五”用能缺口表达急切担忧。一边是节能减排的刚性任务，一边是能源需求的日益增长，“双控”难题该如何破解？

除了西部，东中部省份“双控”达标也不轻松

“目前时机不成熟，不方便对外发声。‘十三五’期间没有完成指标，‘十四五’怎么做，还要先等国家下达新任务。”面对记者关于“自治区‘十四五’‘双控’怎么做”的提问，内蒙古发改委办公室相关人士如是回应。

“高耗能项目上马过快过多，是导致

当地用能大增的主要原因。内蒙古最大竞争力之一，就是煤炭等能源产品具有价格优势，因此粗放用能现象非常普遍，能效水平长期远低于全国平均值。存量没有做好，新增项目也未能有效控制化石能源消费。”一位来自国家发改系统的专家直言。

陕西省发改委相关负责人也称，当地能耗压力主要来自新增项目——全省仅 2020 年投产或达产的耗能量大的项目就有 14 个，预计将新增能耗 397 万吨标准煤。“按规上工业用能占全社会用能的 70% 测算，预计 2020 年全社会新增能耗 567 万吨标准煤，超出控制目标 158 万吨。”

据记者了解，除了西部，东中部省份“双控”达标也不轻松。上述专家举例，“十三五”期间，浙江一次能源消费增量控制目标为 2380 万吨标准煤，但当地有个新

增项目的能耗增量高达 4080 万吨标准煤，这一项目投产也就意味着浙江省能耗“双控”任务将难以完成。“重大耗能项目大量建成投产，正是多地‘双控’难以达标的主要原因。”

湖北省某地市政府相关负责人告诉记者，湖北省政府于 2020 年 4 月发布《关于加快推进重大项目建设着力扩大有效投资的若干意见》，明确提出“2020 年新建并于‘十四五’时期投产的重大项目，按照国家产业布局规划、开工投产计划批准建设，可不受能耗总量指标约束。”“按照文件，2020 年投产的重大项目所产生能耗，待‘十三五’规划执行结束后，结合全省能耗强度目标完成情况统筹处理。正因为有了上述文件，我们才放心签下一个百亿元现代煤化工项目，原计划赶在 2020 年底前开工。目前，项目其他前期工作都已准备就绪，然而由于全省‘十三五’双控压力

大，直到现在也没能解决项目用能指标，问题十分棘手。”

“能耗‘双控’不是盲目停止发展耗能项目，而是要把产业要素尽量向高端方向集中”

重压之下，内蒙古初步提出，自今年 1 月 1 日起，不再审批电石、电解铝、焦炭等新增产能，除国家布局的现代煤化工项目外，“十四五”原则上不再审批新的煤化工项目。对于已经批复、尚未开工的项目，将视情况暂缓建设一批。

下转 3 版

Highlights 重点推荐

城市碳达峰，这些“功课”需要补

2

屡遭叫停，电力现货试点怎么了？

3

电厂热价该怎么定？

11

山东加大燃煤机组关停力度

12

内河 LNG 应用难题待解

13

煤矿智采亟需补齐掘进短板

15

黄河流域煤矿水资源保护持续收紧

16



未来五年：新能源汽车步入完全市场化攻坚期

当前新能源汽车行业仍处于政策和市场双驱动阶段，如何突破一系列“卡脖子”难题，真正对燃油车形成替代优势，进而完全实现市场化，成为未来五年必须解决的问题。

17

Comments 评论

谁都不能游离于“双控”之外

■本报评论员

“推进生态文明建设，解决资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的问题，必须采取一些硬措施，真抓实干才能见效。实行能源和水资源消耗、建设用地等总量和强度双控行动，就是一项硬措施。”在这一思路的指导下，“十三五”期间我国拿出壮士断腕的决心，果断提出“实行能源和水资源消耗、建设用地等总量和强度双控行动”。稍早前提出的“碳中和”“碳达峰”愿景，更进一步凸显了“双控”的必要性和前瞻性。但在刚刚过去的“十三五”，个别省份长期、大幅度突破指标限值的现象，由此暴露出“双控”这项硬措施的硬度似乎还不够足。

过往的实践证明，能源消费总量和能耗强度控制得当，既能节约能源，从源头上减少污染物排放，也能倒逼经济发展方式转变，有效提高绿色发展水平。

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”明确将能源“双控”推广至水资源、建设用地领域，“双控”的深度和广度持续升级，显著变化肉眼可见：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；2016—2019 年，全国能耗强度继续累计下降超过 13%，为节约能源资源、打好污染防治攻坚战、推动经济高质量发展打下了坚实基础、发挥了重大作用。

在肯定已有成绩的同时，也必须清醒认识到，作为约束性指标，能源“双控”在执行过程中仍然存在约束性不强的问题，多地连年突破双控限值的事实便是明证。能源“双控”之所以在多地频频失守，直接原因就在于缺乏明晰的奖惩机制，导致“双控”的落实主要靠自觉，未达标者的“惩罚”仅限于“走过场”式的约谈，其结果是明知故犯者只增不减。

如此一来，既破坏了公平竞争，也污染了市场环境。例如，在全国能源消费总量既定的情况下，各地的消费量必将此消彼长；不遵守“双控”指标者，实际上是无偿享受了其他省份通过提升能效或压减项目好不容易赢得或腾出的指标。试想一下，如果各地都超标消耗能源，那么全国的总量控制如何实现。从这个角度看，突破“双控”指标而不受惩罚者，实际上是在侵占其他省份的用能指标。对于这种行为，主管部门绝对不能听之任之，必须尽快予以遏制。

没有奖惩机制的“双控”无异于“没长牙的老虎”。要让“双控”真正成为“硬措施”，明确而有力的奖惩机制不应再缺位。

需要强调的是，“双控”缺的不仅仅是奖惩机制；在能源“双控”行动确立之初，中央就明确提出“要研究建立双控的市场化机制，建立预算管理制度、有

偿使用和交易制度，更多用市场手段实现双控目标”，但截至目前，相关市场化机制建设工作拖拖沓沓，始终未达预期。例如，有偿使用和交易制度迄今仍未建立，这直接导致本应在“双控”中发挥重要激励作用的市场化手段缺失，行政命令式的粗放手段反倒大行其道，唱起了独角戏。

一分部署、九分落实。过去十年的实践已经充分证明，“双控”在推动经济高质量发展方面具有无可替代的作用，仍需持续执行下去。但“双控”的扎实落地，是一个不断探索的过程，需要相关各方持续磨合，期间难免出现这样那样的问题，甚至有可能走一些弯路。但试错本身就是改革的一部分，一时一地的不周全，不能成为主管部门或个别地方不作为、乱作为的借口。

遇到问题，少找借口，多想办法、立查立改，如此才能杜绝个别省区游离于制度之外，让“双控”更加强劲有力。

欢迎订阅 2021 年《中国能源报》

作为国内第一张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、好读的原创内容，回馈广大读者朋友。

目前，新一年的报纸订订已经开始，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：李立民