

积极落实“十二五”规划纲要

加快推进绿色低碳发展

——在 CBCSD 第七届可持续发展新趋势报告会上的发言

国家发展改革委应对气候变化司司长 苏伟

(2011 年 3 月 30 日, 北京)

尊敬王忠禹副主席, 吴建民大使, 祝光耀副局长,

尊敬的斯蒂格森先生,

女士们, 先生们,

大家下午好! 很高兴应中国可持续发展工商理事会的邀请, 参加第七届可持续发展新趋势报告会。首先, 我仅代表国家发展改革委应对气候变化司, 对报告会的成功召开表示热烈的祝贺。

可持续发展是人类社会 21 世纪面临的重大议题之一。作为占有全球 6% 土地和 20% 人口的发展中大国来说, 我国的可持续发展问题更加严峻。人口多、底子薄、发展不平衡是我国的基本国情, 资源相对不足、生态环境脆弱、环境容量有限又成为基本国情的新特征。近年来, 虽然我国取得了举世瞩目的发展成就, 但粗放型的发展方式并没有根本性转

变，我国经济在快速增长的同时，消耗了大量的能源资源，增加了温室气体排放，能源资源供求紧张，高污染、高排放的问题十分突出，成为未来可持续发展的一大瓶颈制约。从能源资源消耗强度看，目前我国单位 GDP 能耗不仅远高于发达国家，也高于世界平均水平。我国人均能源资源蕴藏本来就不足，相当一部分能源需要靠进口解决。其中，石油的对外依存度已超过了 50%。当前我国正处于工业化、城镇化加快发展的历史阶段，面临着既要发展经济、改善民生又要减缓温室气体排放的多重压力。尽管如此，中国政府决心不重复走发达国家无约束排放温室气体的传统工业化道路。在加快推进我国工业化和现代化进程中，必须抓住应对全球气候变化的契机，将其作为经济社会发展的一项长期战略性任务，控制温室气体排放、大幅度降低能源资源消耗强度，处理好发展经济与应对气候变化、生态环境的关系，切实提高我国可持续发展水平。

作为一个发展中国家，中国政府高度重视气候变化问题，本着对中华民族和全人类长远发展高度负责任的精神，把积极应对气候变化作为经济社会发展的重大战略和加快转变经济发展方式、调整经济结构的重大机遇。“十一五”期间，中国在应对气候变化方面出台了一系列重大政策和行动。建立了应对气候变化的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；统筹经济社会发展和应对气候变化，综合运用财政、金融、价格、税收等经济政策，加快调整经济结构，加大节能减排工作力度，严格控制高耗能、高排放行业发展，淘汰落后产能；积极开展工业、建筑、交通节能，努力提高能效标准；全面推广节能灯、高效节能空调、节能汽车和节能电机等节能产品；大力发展可再生能源和新能源；开展全民节能行动，在全社会倡导绿色消费；加强生态建设和环境保护，努力增加森林碳汇；不断提高农林水资源等重点领域和生态脆弱地区适应气候变化的能力。

在政府和社会各界的共同努力下，中国应对气候变化的各项措施取得了显著成效。“十一五”全国单位国内生产总值能耗下降 19.1%，完成了“十一五”规划《纲要》确定的目标任务，节能 6.3 亿吨标准煤，相当于减少二氧化碳排放 14.6 亿吨。“十一五”期间，中国以能源消费年均增长 6.6% 支撑了国民经济年均 11.2% 的增速，能源消费弹性系数由“十五”时期的 1.04 下降到 0.59，缓解了能源供需矛盾。大型、高效装备得到推广应用，2009 年与 2005 年相比，电力行业 300 兆瓦以上火电机组占火电装机容量比重由 47% 上升到 69%，钢铁行业 1000 立方米以上大型高炉比重由 21% 上升到 34%，电解铝行业大型预焙槽产量比重由 80% 上升到 90%，建

材行业新型干法水泥熟料产量比重由 56.4%上升到 72.2%。重点行业主要产品单位能耗均有较大幅度下降，能效整体水平得到提高，2009 年火电供电煤耗由 2005 年的 370 克/千瓦时降到 340 克/千瓦时，下降了 8.11%；吨钢综合能耗由 694 千克标准煤降到 615 千克标准煤，下降了 11.4%；水泥综合能耗下降了 16.77%；乙烯综合能耗下降了 9.04%；合成氨综合能耗下降了 7.96%；电解铝综合能耗下降了 10.06%。清洁能源和新能源加快发展，2010 年水电总装机规模由 2005 年的 1.1 亿千瓦增加到 2 亿千瓦，风电装机容量由 130 万千瓦增加到 4000 万千瓦，光伏发电装机规模由不到 10 万千瓦增加到 60 万千瓦。智能电网建设稳步推进，在规划标准研究和技术研发与试点等方面开展了一系列行动，并以智能变电站等输变电设备和电力自动化系统建设为重点加快推进。目前我国人工造林面积 6200 万公顷，森林覆盖率由 2005 年的 18.2%提高到 2010 年的 20.36%。中国以实际行动为全球应对气候变化做出了重要贡献。

女士们，先生们，

为积极应对气候变化，2009 年，中国政府提出了到 2020 年单位国内生产总值二氧化碳排放比 2005 年下降 40—45% 的目标。对中国来说，这是一个有很大难度的目标。但我们会尽最大努力履行承诺，并下决心推动经济社会发展走上绿

色低碳的轨道。刚刚由十一届全国人大四次会议审议通过的“十二五”规划《纲要》，明确“十二五”以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线，把绿色低碳发展作为未来中国发展的重要政策导向。《纲要》将积极应对气候变化单独列为一章，且作为“绿色发展 建设资源节约型、环境友好型社会”篇的第一章，统领资源节约、循环经济、环境保护、生态建设以及水利和防灾减灾体系建设等各项工作。《纲要》确定“十二五”期间，单位国内生产总值能耗和二氧化碳排放分别比2010年下降16%和17%、非化石能源占一次能源消费的比重达到11.4%、森林蓄积量增加6亿立方米、森林覆盖率达到21.66%，并作为约束性指标，确保如期完成。《纲要》还提出了合理控制能源消费总量的要求，明确了控制温室气体排放、适应气候变化影响和广泛开展国际合作等方面的重点任务。

我们要抓住全球合作应对气候变化和世界低碳发展的机遇，紧紧围绕落实“十二五”规划《纲要》提出的目标和任务，不断创新体制机制，积极推动绿色低碳产业发展，加快我国经济发展方式转变。

一是做好“十二五”控制温室气体排放目标分解落实工作。“十二五”规划《纲要》确定了全国单位国内生产总值温室气体排放下降的约束性指标。为确保这一目标实现，我

们制定了将目标分解落实到省（区、市）的方案。根据规划期各地区能源消费结构的变化及电力跨省调度因素，考虑个别地区的特殊情况 and 地区间的平衡，我们以“十二五”节能目标地区预分解指标为基础，提出了碳强度下降目标地区预分解指标方案。与此同时，我们正在研究起草《碳强度下降指标考核评估办法》，加强对减排目标的考核。

二是完善绿色低碳发展政策体系。加快推动形成有效控制温室气体排放的长效机制，发挥市场机制对资源配置的基础作用，逐步建立碳排放交易市场。尽快研究从合理控制能源消费总量的角度出发，在碳排放总量适当增长基础上，在局部地区部分行业开展碳排放交易试点。出台《自愿碳排放市场管理暂行办法》，规范我国温室气体自愿减排交易活动，提高企业参与减缓气候变化行动的积极性。开展重点行业典型产品及重点减排项目低碳认证制度的研究，开展低碳认证试点。建立多元化的应对气候变化投融资机制，积极引导外资投向低碳技术研发和低碳产业发展领域。

三是加快发展清洁能源。加强煤炭清洁生产和利用，鼓励发展清洁高效、大容量燃煤机组；加大石油天然气勘探开发力度，推进煤层气、页岩气等非常规油气资源开发利用；在确保安全的基础上高效发展核电，在做好生态保护和移民安置的前提下积极发展水电，有效发展风电，积极发展太阳

能、生物质能、地热能等其他新能源。促进分布式能源系统的推广应用。

四是大力推进节能降耗。强化节能目标责任评价考核，严把投资项目合理用能关；实施重点节能改造工程、节能技术产业化示范工程、节能产品惠民工程、合同能源管理推广工程和节能管理能力建设工程；组织开展万家企业节能行动和重点耗能行业能效水平对标活动，全面提高重点行业、重点企业能源利用水平；开展“暖房子”、“金太阳”和“绿色建筑行动”工程，大力推动建筑节能；推进公路甩挂运输试点，发展新能源汽车，优化交通管理，促进交通节能；开展节约型公共机构示范单位建设；加快节能产品和技术推广，使节能产品真正惠及百姓生活。

五是加大环境保护力度。实施主要污染物排放总量控制，“十二五”规划纲要除继续化学需氧量减少 8 % 和二氧化硫排放减少 8 % 两个约束性指标外，新增氨氮减少 10 % 和氮氧化物减少 10 % 两个约束性指标。实行严格的饮用水水源地保护制度，提高集中式饮用水水源地水质达标率。加强造纸、印染、化工、制革、规模化畜禽养殖等行业污染治理，继续推进重点流域和区域水污染治理。推进火电、钢铁、有色、化工、建材等行业二氧化硫和氮氧化物治理。加强重金属污染综合治理，加大持久性有机物、危险废物、危险化学品污

染防治力度，开展受污染场地、土壤、水体等污染治理与修复试点。强化核与辐射监管能力，确保核与辐射安全。

六是推进循环经济发展。以提高资源产出率为目标，研究出台促进循环经济发展和资源综合利用的鼓励性经济政策。编制全国循环经济发展规划，加快构建覆盖全社会的资源循环利用体系。深化循环经济示范试点工作，实施循环经济十大示范工程，即：资源综合利用、城市矿产示范基地、再制造产业化、餐厨废弃物资源化、产业园区循环化改造、资源循环利用技术示范推广、农业循环经济、生产过程协同资源化处理废弃物等循环经济重点工程。

七是增加森林碳汇。大力推进植树造林，继续实施三北防护林与长江中下游地区等重点防护林工程、退耕还林工程、天然林保护工程、京津风沙源治理工程以及速生林基地建设工程等生态建设项目。深入开展城市绿化造林，加快建设城市森林生态屏障。开展碳汇造林试点，积极推进实施清洁发展机制下造林碳汇项目，促进碳汇林业健康有序发展。

八是提高适应气候变化能力。研究制定适应气候变化战略。重视应对极端气候事件能力建设，在生产布局、基础设施、重大项目评估和建设中，充分考虑气候变化因素。要加快适应技术研发推广，提高农业、林业、水资源、卫生健康等重点领域和沿海、生态脆弱地区适应气候变化水平。加

强对极端天气和气候事件的监测、预警和预防，完善灾害保险机制，减少灾害损失。

九是倡导绿色低碳消费。加强低碳知识教育和普及工作，将低碳知识纳入国民教育和培训体系。坚持政府带头，在机关办公、公务出行、政府采购等方面，实践低碳生活和消费理念。利用多种形式和手段，全方位、多层次加强宣传引导，大力倡导绿色低碳、健康文明的生活方式和消费模式，弘扬以低碳排放为荣、高碳消耗为耻的社会新风尚，树立绿色低碳的价值观、生活观和消费观，宣传低碳生活典型，使低碳理念广泛深入人心，成为全社会的共识和自觉行动，营造良好的舆论氛围和社会环境。

先生们，女士们，

当前，国际社会正在积极寻求合作应对气候变化的有效途径。在各方的共同努力下，去年底的联合国气候变化坎昆会议最终达成了《坎昆协议》。协议坚持了“共同但有区别的责任”原则，维护了《公约》和《议定书》的基本框架和双轨谈判机制，在《哥本哈根协议》政治共识基础上把谈判整体向前推进了一大步。国际社会普遍积极评价坎昆会议，认为会议取得了务实成果，符合各方预期，增强了各国之间的政治互信，坚定了各方在多边机制基础上合作应对气候变化的信心，使谈判重回健康轨道。同时也应该看到，《坎昆

协议》是各方妥协的结果，今年年底要在南非德班联合国气候变化会议上完成“巴厘路线图”授权的谈判任务，还有诸多阻力和困难，谈判形势不容乐观。我国将本着对人类生存和世界长远发展高度负责任的精神，继续建设性推进气候变化国际谈判，参与应对气候变化多边、双边交流和战略对话，坚持《公约》和《议定书》以及“共同但有区别的责任”原则，严格遵循巴厘路线图授权，进一步加强《公约》及《议定书》的全面、有效和持续实施，统筹考虑减缓、适应、技术转让和资金支持，推动今年年底的德班会议取得积极的成果。与此同时，我们要与世界各国进一步开展务实合作。加强与联合国、世行、亚行、全球环境基金等多边机构的合作，建立资金、技术转让和人才引进等机制，构建国际合作平台。

女士们，先生们，应对气候变化工作是一项长期、艰巨的任务。我们将与各方一起努力，采取进一步措施，努力控制温室气体排放，推进低碳发展，加快我国经济发展方式转变，为全球应对气候变化作出更大的贡献。

谢谢大家！