



图片来源：摄图网

借绿色发展价格机制东风，促进差别电价政策，遏制高耗能产业扩张

2018 年 7 月 2 日，国家发展改革委发布的《关于创新和完善促进绿色发展价格机制的意见》（发改价格规〔2016〕75 号）引起广泛关注。根据国家能源局统计，2018 年 5 月份全社会用电量 5534 亿千瓦时，同比增长 11.4%。这是 2014 年以来，单月社会用电量首次两位数增长。工业用电量对当月全社会用电量增速贡献率为 72%。

差别电价政策作为遏制高耗能行业盲目扩张，推动产业升级的经济手段，实施已有十多年。2004 年，国家发改委开始对 6 类高耗能行业按照国家产业政策分为淘汰类、限制类、允许和鼓励类企业，试行差别电价。其后，实施差别电价的行业范围不断扩大，加价标准也进一步提高（见下表）。差别电价、

惩罚电价政策的实施增加了落后产能企业的生产成本，对于淘汰落后产能、推动企业技术升级改造发挥了重要作用。但是，中国正面临着日益严峻的产能过剩形势及温室气体减排压力，差别电价政策仍存在对高耗能行业节能减排的激励不足和地方执行落实效果不明显等问题。

表：高耗能行业差别电价政策调整时间线

实施时间	2004	2006	2007	2008	2010	2017
行业范围	电解铝、铁合金、电石、烧碱、水泥、钢铁	增加：黄磷、锌冶炼	同前	同前	同前	钢铁、水泥；其他行业政策未变
差别加价标准（元/每千瓦时）	淘汰类：0.05 限制类：0.02	淘汰类：0.1 限制类：0.03	淘汰类：0.15 限制类：0.04	淘汰类：0.2 限制类：0.05	淘汰类：0.3 限制类：0.1	钢铁：淘汰类：0.5 限制类：0.1
惩罚性电价（元/每千瓦时）	无	无	无	无	以单位产品能耗限额标准为依据 超过一倍：0.3 超标一倍以上：地方政府会同电力监管部门制定	按是否如期完成化解产能方案的任务 未完成：0.5
阶梯电价（元/每千瓦时）	无	无	无	无	无	钢铁其他类和水泥：按工序能耗设定三档： 第一档：不加价 第二档：0.05 第三档：0.1

数据来源：《国家发展改革委国家电监会关于进一步落实差别电价及自备电厂收费政策有关问题的通知》发改电〔2004〕159号；《关于完善差别电价政策的意见》（国办发〔2006〕77号）；《关于清理对高耗能企业优惠电价等问题的通知》发改价格〔2010〕978号；《关于运用价格手段促进钢铁行业供给侧结构性改革有关事项的通知》发改价格〔2016〕2803号；《关于水泥企业用电实行阶梯电价政策有关问题的通知》发改价格〔2016〕75。

日前出台的《关于创新和完善促进绿色发展价格机制的意见》提出了完善差别电价政策主要方向，包括：严格落实高耗能行业的差别电价政策；鼓励各地根据实际需要扩大差别电价、阶梯电价执行行业范围、提高加价标准；鼓励各地积极建立基于单位

产值能耗、污染物排放的差别电价政策等。

基于对过往的政策实践的分析，笔者认为让差别电价政策真正发挥价格杠杆作用，因地制宜，有效落实应关注以下几个方面。

其一，地方完善和落实差别电价政策的动力不足，需完善和实施地方政府绿色发展考核评价制度。

通过梳理全国各省份（包括直辖市）的钢铁行业差别电价和阶梯电价政策，笔者发现继国家发改委出台《关于运用价格手段促进钢铁行业供给侧结构性改革有关事项的通知》之后，只有河北省出台了略严于国家差别电价和阶梯电价电价标准。此前也出台了略严于国家的地方限额标准《粗钢生产主要工序单位产品能源消耗限额》（DB13/T2137-2014）。而其他省份大都转发并执行国家政策以及能耗限额标准，并没有出台考虑地方实际情况和需求的政策。

分析其原因可能是地方政府在追求 GDP 增长、税收、就业目标下，会借助土地、税收、能源、生态环境等优惠条件，吸引和鼓励企业投资。差别电价会增加企业在当地的生产成本，对地方政府的绿色低碳约束机制缺位，自然地方政府缺乏因地制宜的创新和完善差别性电价的动力。因此要完善地方政府绿色发展考核体系，调动其进行政策创新和落实国家政策的积极性。

其二，将控制高耗能行业温室气体排放纳入差别电价政策目标，并将单位产品碳排放作为加价标准确定依据。

控制高耗能行业的温室气体排放是我国实现2030年左右二氧化碳排放达峰目标的关键内容。国务院《“十三五”控制温室气体排放工作方案》提出：

2020年工业领域二氧化碳排放总量趋于稳定，钢铁等重点行业二氧化碳排放总量得到有效控制，重要高耗能产品单位产品碳排放达到国际先进水平。一些省市出台的《“十三五”控制温室气体排放工作实施方案》也提出要逐步建立电力、钢铁、建材、化工等重点行业单位产品碳排放约束机制等，如广东等。

为促进国家和地方温室气体减排工作，可以制定减排重点行业单位产品碳排放限额标准，作为电价加价标准确定依据及高耗能行业调整升级目标指标体系中，积极引导重点行业低碳技术、产品和设备的升级和应用。

其三，建立产业结构调整目录和单位产品能耗限额的动态更新机制。

产业结构调整目录和单位产品能耗限额是现行差别性电价和阶梯电价政策的两个依据。这些政策文件内容的更新频次与目前技术更新、社会经济变化速度相比略显落后。

例如，产业结构调整指导目录（2005年本）在2005年首发后，分别在2011年和2013年相继修订发布了《产业结构调整指导目录（2011年本）》和《产业结构调整指导目录（2011年本）（修订）》。2017年实施钢铁企业差别电价是以2013年公布的《产业结构调整目录（2011年本）（修正）》为依据。2017年钢铁企业阶梯电价是以《粗钢生产主要工序单位产品能源消耗限额》（GB21256-2013）为依据。根据

限额标准，烧结工序能耗的先进值为 45 千克标准煤/吨，准入值为 50 千克标准煤/吨，限额值为 55 千克标准煤/吨。根据《上海产业能效指南》，2016 年烧结工序能耗的国际国内先进值是 39.04 千克标准煤/吨，比能耗限额标准的先进值减少了近 6 千克标准煤/吨；2017 年福建省现有钢铁企业烧结工序能耗的平均水平是 51.68 千克标准煤/吨，与针对新建企业的能耗限额标准的准入值接近。

可见，在全球科技进步加速，社会经济形势日新月异大背景下，产业结构调整目录和单位产品能源消耗限额强制性标准需要与时俱进，才能鼓励先进，提升企业能源利用效率，倒逼产业转型升级。

综上所述，借绿色发展价格机制的东风，激发地方政府政策创新动力、将高耗能行业的温室气体减排纳入差别电价政策目标，出台更与时俱进的产业结构调整目录和单位产品能耗限额标准，对发挥其在遏制高耗能产业盲目扩张，化解过剩产能和控制温室气体排放问题上的作用至关重要。

(作者杨鹂是绿色创新发展中心项目主任/高级分析师，主要负责能源经济分析等方面的研究工作。她 2014 年取得中国人民大学环境学院人口、资源与经济学博士。)

绿色创新发展中心 是专注绿色低碳发展的战略咨询机构，关注宏观气候政策、城市绿色低碳转型、绿色经济政策、行为减排领域的研究、咨询和交流。致力于通过跨学科、系统性、实证性的政策研究、梳理、比较和评估，推动低碳环境政策的精细化，可实施度。

联系我们: igdpoffice@igdp.cn | (86)10-85323096 | 北京市朝阳区建外外交公寓 7151