

全国重点用能“万家”企业考核结果调研报告

一、背景

在 2019 年生态环境部发布的《中华人民共和国气候变化第二次两年更新报告》（<http://www.mee.gov.cn/ywgz/ycqhbh/wsqtzk/201907/P020190701765971866571.pdf>）中，我国披露了 2014 年国家排放清单，能源活动占 77.7%，是最重要的碳排放源。

能源活动是中国温室气体的主要排放源。2014 年中国能源活动排放量占温室气体总排放量（不包括 LULUCF）的 77.7%，工业生产过程、农业活动和废弃物处理的温室气体排放量所占比重分别为 14.0%、6.7%和 1.6%，如图 2-1。

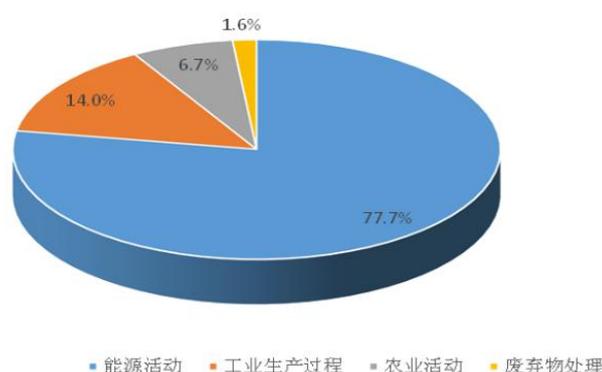


图 2-1 2014 年中国温室气体排放领域构成（不包括 LULUCF）

因此能源结构调整与节约能源对于我国应对气候变化及双碳战略来说，具有举足轻重的重要地位。其中，重点用能单位的能耗总量与强度是重中之重。

二、法律及政策依据

1997 年通过并历经 2016, 2018 年两次修订的《中华人民共和国节约能源法》第五十二条规定：“重点用能单位节能管理办法，由国务院管理节能工作的部门会同国务院有关部门制定”。

2018 年 5 月 1 日，《重点用能单位节能管理办法》（国家发改委令（2018）15 号）正式施行，

重点用能单位定义：

第二条 本办法所称重点用能单位是指：（一）年综合能源消费量一万吨标准煤及以上的用能单位；（二）国务院有关部门或者省、自治区、直辖市人民政府管理节能工作的部门指定的年综合能源消费量五千吨及以上不满一万吨标准煤的用能单位。能源消费的核算单位是法人单位。

其中第五条规定：

“对重点用能单位实行节能目标责任制和节能考核评价制度。地市级以上人民政府管理节能工作的部门会同有关部门，将能耗总量控制和节能目标分解到重点用能单位，对重点用能单位分级开展节能目标责任评价考核，主要考核重点用能单位能耗总量控制

和节能目标完成情况、能源利用效率及节能措施落实情况，逐级报送考核结果，并将考核结果向社会进行公布”。

2017年11月1日，发改委发布《国家发展改革委关于开展重点用能单位“百千万”行动有关事项的通知》（发改环资〔2017〕1909号），其中明确规定：

（一）关于实施范围

纳入重点用能单位“百千万”行动实施范围的包括工业、建筑、交通运输、商贸流通、公共机构等领域的重点用能单位。各级人民政府管理节能工作的部门会同有关部门，将本地区2015年综合能源消费量10000吨标准煤以上的用能单位，和国务院有关部门或省级人民政府管理节能工作的部门指定的2015年综合能源消费量5000吨以上不满10000吨标准煤的用能单位，纳入“百千万”行动实施范围。

全国能耗最高的一百家重点用能单位（简称“百家”企业），由省级人民政府管理节能工作的部门会同有关部门，将本地区2015年综合能源消费量300万吨标准煤以上的重点用能单位名单报送国家发展改革委，国家发展改革委会同有关部门进行审核并确定“百家”企业名单。

能耗较高的一千家重点用能单位（简称“千家”企业），由省级人民政府管理节能工作的部门会同有关部门，从本地区2015年综合能源消费量50万吨标准煤以上的重点用能单位中确定。

“百家”“千家”企业以外的其他重点用能单位（简称“万家”企业），原则上由地市级（包括特殊情况下的区、县或县级市，下同）人民政府管理节能工作的部门会同有关部门，将本地区2015年综合能源消费量50万吨标准煤以下的重点用能单位纳入“万家”企业名单。

（二）关于目标责任评价考核

“百家”企业考核：各省级人民政府管理节能工作的部门会同有关部门，**每年7月底前**完成本地区“百家”企业上一年度“双控”目标责任评价考核，将考核结果报送国家发展改革委。国家发展改革委会同有关部门，复核各地区报送的“百家”企业上一年度“双控”目标责任评价考核结果**并向社会公布**。

“千家”企业考核：各省级人民政府管理节能工作的部门会同有关部门，**每年7月底前**完成本地区“千家”企业上一年度“双控”目标责任评价考核，**向社会公布考核结果**，并将考核结果报送国家发展改革委。

“万家”企业考核：原则上由各地市级人民政府管理节能工作的部门会同有关部门进行考核，**每年6月底前**完成本地区“万家”企业上一年度“双控”目标责任评价考核，**向社会公布考核结果**，并将考核结果报送所属地区省级人民政府管理节能工作的部门。各省级人民政府管理节能工作的部门汇总本地区“万家”企业上一年度“双控”目标责任评价考核结果，**每年7月底前**报送国家发展改革委。

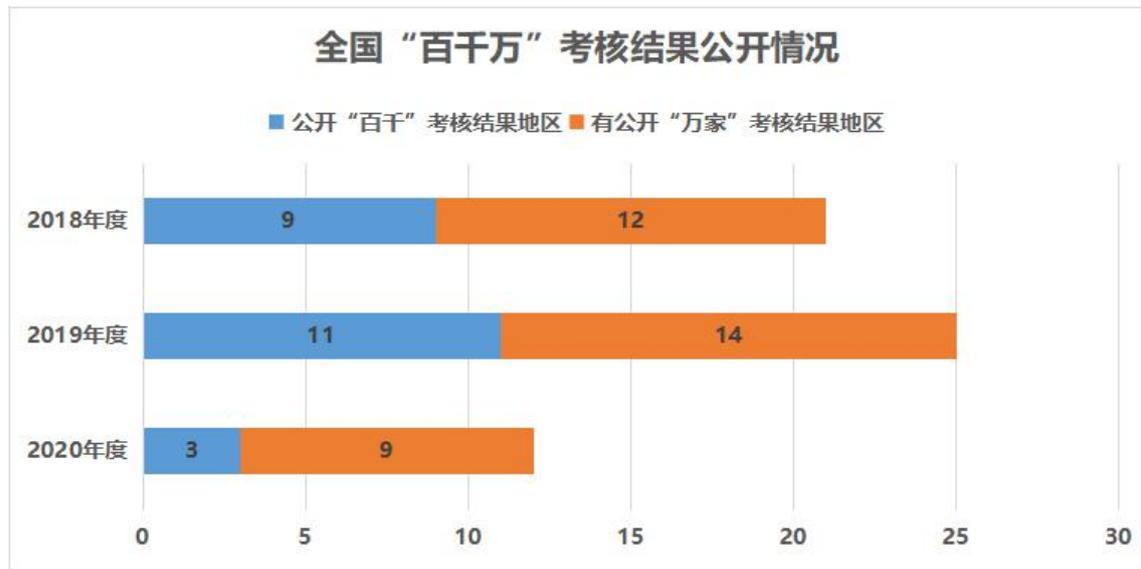
2019年3月18日，发改委发文《国家发展改革委办公厅关于发布“百家”重点用能单位名单的通知》（发改办环资〔2019〕351号），将“百家”企业考核结果公开责任主体由国家发改委调整为省级节能主管部门，并再次强调考核结果公开问题：

请各省级节能主管部门会同有关部门研究制定本地区重点用能单位节能目标责任考核实施方案，组织开展“百家”重点用能单位考核并公布考核结果，考核结果报我委备案。

因此，依据以上法律，政策等，省级政府节能主管部门，需要在每年7月底前将“百家”及“千家”企业上一年度“双控”目标责任评价考核结果向社会公开，地市级政府节能主管部门需要在每年6月底前向社会公开“万家”企业上一年度“双控”目标责任评价考核结果。

三、调研结果

根据上海青悦调研，2018年度共有9个省级地区公开了“百千”企业考核结果，有12个省级地区有地市公开了“万家”企业考核结果；2019年度分别有11个和14个；2020年度则分别有3个和9个。



注：相关统计结果，“百千”考核公开统计截至2021年9月27日，“万家”考核公开统计截至2021年10月31日。

“百千”企业公开情况调研

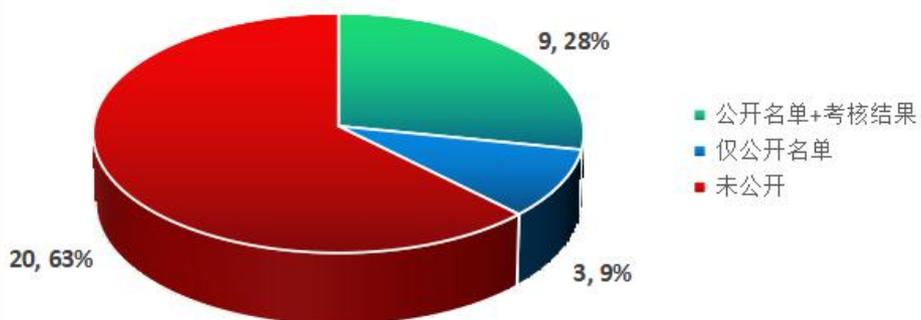
3.1.1 省级节能主管部门信息公开情况

根据上海青悦调研，截至到2021年9月27日全国32个省级地区（除港澳台，含新疆建设兵团）2018年度考核结果仅有9个省级地区主动公开，2019年度考核结果仅有11个省级地区主动公开，公开率约三分之一。2020年度考核结果，应该于7月底前公开的考核结果，仅有3个省级地区已公开，分别为福建、河北和天津。

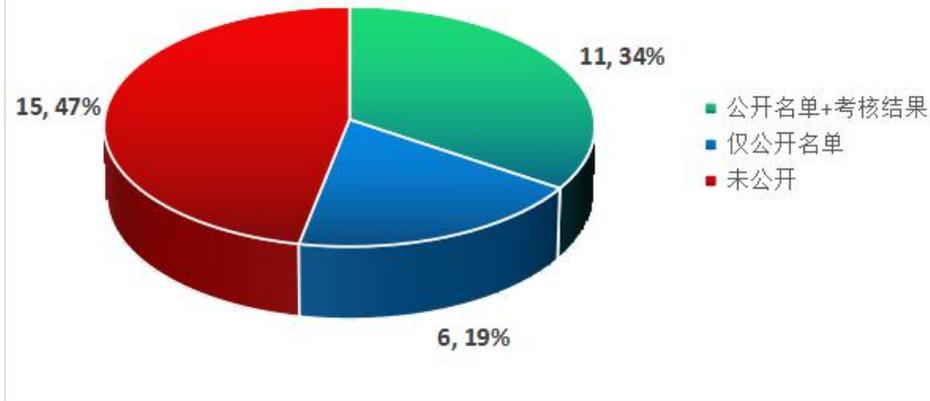
地区	2018年度公开	2019年度公开	2020年度公开
福建	名单+考核结果	名单+考核结果	名单+考核结果
河北	名单+考核结果	名单+考核结果	名单+考核结果
天津	名单+考核结果	名单+考核结果	名单+考核结果
甘肃	名单+考核结果	名单+考核结果	
广东	名单+考核结果	名单+考核结果	
海南	名单+考核结果	名单+考核结果	
上海	名单+考核结果	名单+考核结果	

四川	名单+考核结果	名单+考核结果	
湖北	未公开	名单+考核结果	
江西	未公开	名单+考核结果	
青海	未公开	名单+考核结果	
重庆	名单+考核结果	未公开	
北京	名单	名单	名单
河南	名单	未公开	
湖南	未公开	名单	
内蒙古	未公开	名单	
山西	名单	未公开	
西藏	未公开	名单	
云南	未公开	名单	
浙江	未公开	名单	
安徽	未公开	未公开	
广西	未公开	未公开	
贵州	未公开	未公开	
黑龙江	未公开	未公开	
吉林	未公开	未公开	
江苏	未公开	未公开	
辽宁	未公开	未公开	
宁夏	未公开	未公开	
山东	未公开	未公开	
陕西	未公开	未公开	
建设兵团	未公开	未公开	
新疆	未公开	未公开	

“百千”企业考核结果2018年度公开



“百千”企业考核结果2019年度公开



3.1.2 已公开考核结果情况

已经主动考核结果的省级地区中，2018年度除海南、重庆两个地区由于公开结果为全部重点用能单位考核结果且未区分哪些为“百千”企业外，其余七个地区共计考核264家，除3家停产1家已注销外，260家企业中有7家“未完成”，涉及河北6家、四川1家，未完成率约为2.7%。而较为模糊的“基本完成”多达64家。

重点用能“百千”企业2018年度考核结果



2019年度除海南地区由于公开结果为全部重点用能单位考核结果且未区分哪些为“百千”企业外，其余十个地区共计考核364家，除4家停产1家已关停

外，359 家企业中有 25 家未完成，涉及甘肃 1 家、河北 3 家、湖北 16 家（16 家未直接表明未完成，公开内容为：下达《节能监察意见书》）、青海 4 家和上海 1 家，未完成率约为 7%。而较为模糊的“基本完成”多达 85 家。



3.1.3 信息公开调研中遇到的问题：

对于完全未公开或仅公开名单未公开考核结果的省市地区，上海青悦电话同相关地区发改委或工信厅等节能主管部门进行联系确认公开情况。

其中，

相当一部分地区经青悦多次电话联系但一直未能联系上，如黑龙江、辽宁、山西等；

个别地区存在部门之间责任不清的情况，未能有效反馈，如广西、宁夏等；

其余地区，普遍反馈为考核结果已向国家发改委备案，但未对社会公开，如安徽、重庆、新疆等。

“万家”企业公开情况调研

3.2.1 整体公开情况

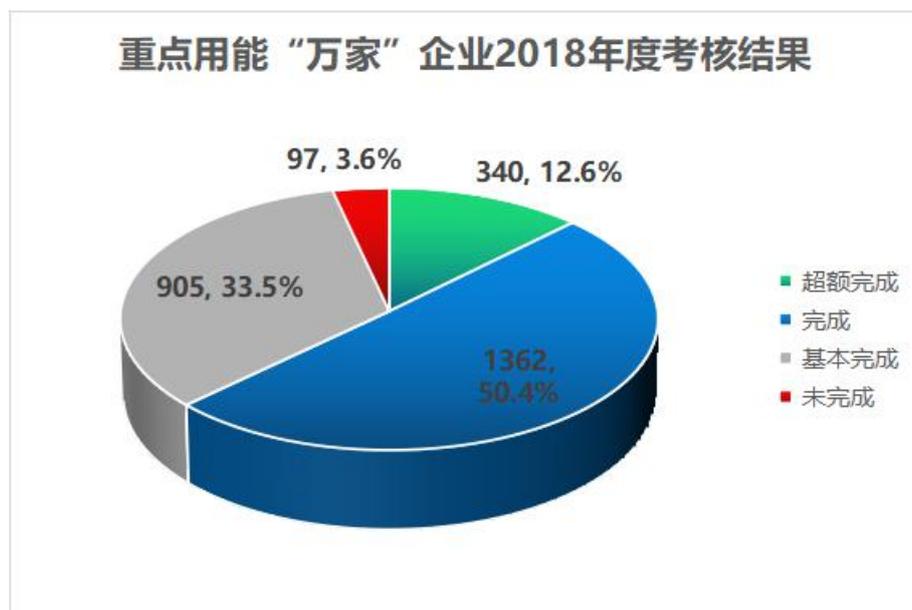
根据上海青悦调研，截至到 2021 年 10 月 31 日全国 31 个省级地区（除港澳台、新疆建设兵团）2018 年度仅有 12 个省级地区的有下属地市主动公开考核结果，2019 年度考核有 14 个，2020 年度有 9 个。其中，广东省、福建省、四川省、湖北省、辽宁省、天津市和上海市 7 个地区为三个年度均有地市（区）公开考核结果。

分别有 97 家、131 家和 81 家企业未完成能耗双控考核，未完成率分别约为 3.5%、4.9%和 4.1%。

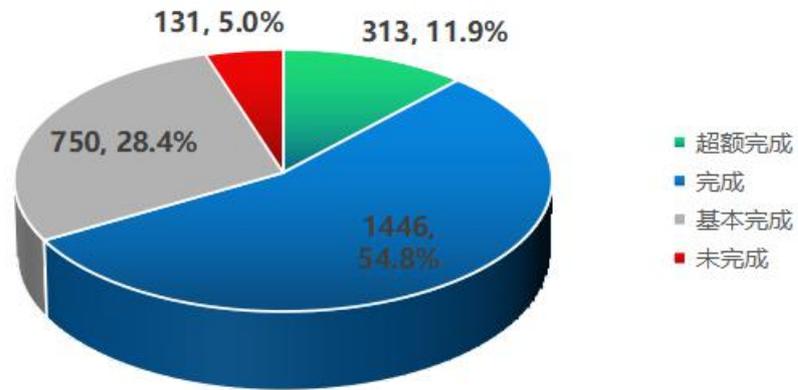
年度	有公开地区数量	企业考核情况				未完成率
		超额完成	完成	基本完成	未完成	
2018	12	340	1362	905	97	3.6%
2019	14	313	1446	750	131	5.0%
2020	9	184	1112	523	81	4.3%

注：

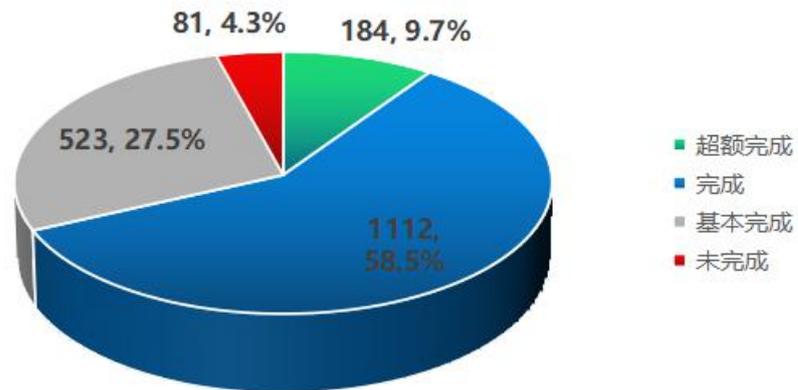
- 1) 相关统计结果，已剔除各地市公开名单中，因各种原因实际未考核企业，如企业重组、考核期间阶段停产、企业已关停、企业能耗发生变化已从能耗名单中移除等。
- 2) 若有地市公开整个十三五考核结果，但之前未公开 2018 或 2019 年度考核结果，已使用十三五考核结果进行填充。



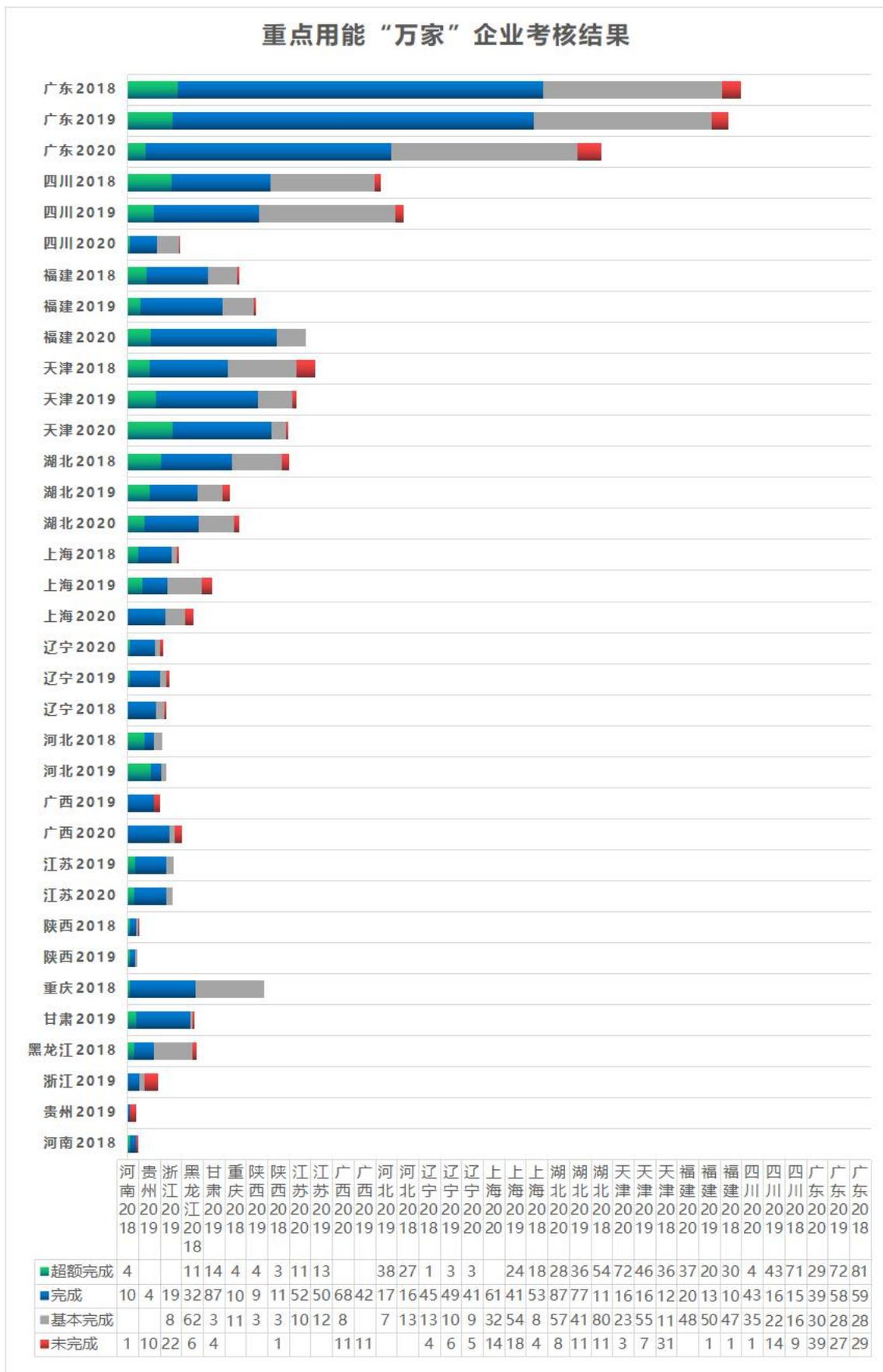
重点用能“万家”企业2019年度考核结果



重点用能“万家”企业2020年度考核结果



3.2.2 各地考核结果公开情况及存在问题



对于已经公开的省级地区而言，也并非所有地市均完全公开，存在部分地市未公开的情况。以 2021 年 8 月 12 日，国家发改委发布《2021 年上半年各地区能耗双控目标完成情况晴雨表》（发改办环资〔2021〕629 号）中的涉及一级预警的十个省级地区来看，公开结果也是参差不齐。

省份	“百千”家能耗双控考核结果	“万家”能耗双控考核结果			
		地市	2018 年度	2019 年度	2020 年度
广东	已公开 18、19 年度结果	东莞市	已公开	已公开	公开十三五考核结果
		云浮市	未公开	已公开	公开十三五考核结果
		佛山市	已公开	已公开	公开十三五考核结果
		梅州市	已公开	已公开	公开十三五考核结果
		汕头市	已公开	已公开	公开十三五考核结果
		汕尾市	已公开	已公开	公开十三五考核结果
		江门市	已公开	已公开	公开十三五考核结果
		河源市	已公开	已公开	公开十三五考核结果
		湛江市	已公开	已公开	公开十三五考核结果
		潮州市	已公开	已公开	公开十三五考核结果
		肇庆市	已公开	已公开	公开十三五考核结果
		阳江市	已公开	已公开	公开十三五考核结果
		韶关市	已公开	已公开	公开十三五考核结果
		广州市	已公开	已公开	
		揭阳市	已公开	已公开	
		清远市			公开十三五考核结果
		茂名市	已公开	已公开	
				深圳市	暂未公开
		中山市	暂未公开		
		惠州市	暂未公开		
		珠海市			公开十三五考核结果
福建	已公开 18、19、20 年度结果	福州市	已公开	已公开	已公开
		漳州市	已公开	已公开	已公开
		三明市	已公开	已公开	
		宁德市	已公开	已公开	
		龙岩市	已公开	已公开	
		南平市	已公开		已公开
		厦门市	已公开		已公开
		泉州市			已公开
		莆田市			已公开
湖北	已公开 19 年度结果	武汉市	已公开	已公开	已公开
		襄阳市	已公开	已公开	已公开
		鄂州市			公开十三五考核结果
		十堰市		已公开	
		荆门市		已公开	
		咸宁市	已公开		
		孝感市	已公开		

		随州市	未查询到，相关人员出差中，仍需再次确认		
		黄石市	暂未公开		
		宜昌市	已公开	已公开	
		恩施州	暂未公开		
		黄冈市	暂未公开		
		荆州市	暂未公开		
江苏	未公开	泰州市		已公开	已公开
		淮安市		已公开	已公开
		其余地市	暂未公开		
陕西	未公开	渭南市	已公开	已公开	
		其余地市	暂未公开		
广西	未公开	来宾市			已公开
		梧州市		已公开	已公开
		百色市		已公开	
		防城港市		已公开	
		其余地市	暂未公开		
青海	未公开	各地市、自治州	暂未公开		
宁夏	未公开	各地市、自治州	暂未公开		
新疆	未公开	各地市、自治州	暂未公开		
云南	未公开	各地市、自治州	暂未公开		

注：公开十三五考核结果的地区，未单独公开2020年度考核结果，已整合进入整个十三五考核。

通过与各地节能主管部门的沟通，发现目前“万家”企业的节能工作仍存在一些问題，如：

1) 企业对节能工作不重视

仍存在一部分企业，并不重视节能工作，仍把经济效益放在第一位，选择上一些高能耗项目等。对节能技改、节能产品投入。

2) 企业节能工作管理不完善

无专职的节能管理工作人員，或相关人员频繁变动并未能真正履職。还有一些企业，相关人员业务水平较低，并不能符合岗位需要。

3) 能耗数据不规范

企业并未能建立专门的能耗监控系统，而且其人工统计的数据存在问題，导致无法规范核算企业的实际能耗及节能情况等。甚至，一些企业提交的《节能考核自查报告》达不到编写的要求，给节能考核部门的考核造成了极大的干扰。

四、上市公司达成情况

从青悦已收录统计的“百千万”考核结果来看，涉及到上市公司314家，下属子公司的共1149家次，其中2018、2019和2020年度分别涉及419家次、426家次和294家次，未完成率分别为1.4%、4.0%和5.8%。

考核年度	超额完成	完成	基本完成	未完成	未完成率	总计
------	------	----	------	-----	------	----

2018	75	220	118	6	1.4%	419
2019	82	226	101	17	4.0%	426
2020	42	160	75	17	5.8%	294

我们发现：

存在个别上市公司其下属子公司连续三年都未能完成考核，如**广东道氏技术股份有限公司**（道氏技术，300409.SZ，涉及子公司：广东佳纳能源科技有限公司），**华新水泥股份有限公司**（华新水泥，600801.SH，涉及子公司：华新金龙水泥（郟县）有限公司、华新水泥（房县）有限公司）和**青岛双星股份有限公司**（青岛双星，000599.SZ，涉及子公司：双星东风轮胎有限公司）。

也有一些上市公司，其本身作为“百千万”重点用能企业，但却未完成能耗“双控”考核，如**上海汇得科技股份有限公司**（汇得科技，603192.SH，万家），**武汉三镇实业控股股份有限公司**（武汉控股，600168.SH，万家），**湛江国联水产开发股份有限公司**（国联水产，300094.SZ，万家），**湖北双环科技股份有限公司**（ST双环，000707.SZ，百千）和**上海吉祥航空股份有限公司**（吉祥航空，603885.SH，百千）。

这些上市公司在节能降碳方面的不足，将构成应对气候变化风险，面临根据《节约能源法》，《重点用能单位管理办法》等被罚款，停产整顿等重大行政处罚的可能性，并在ESG评级及资本市场得到体现，青悦将根据此次调研结果调整相应上市公司ESG评级。

五、信息公开推动

通过调研，我们发现：

未公开“百千”考核结果的地区主要存在以下几种情况：

1) 认为公开能耗数据可能会涉及到企业秘密，因此考核结果只上报国家发改委，未对社会公开。针对此类情况，青悦已在沟通反馈中强调重点需向社会公开的仅为是否完成的考核结果，不涉及具体数据，双控完成目标是否达成并不涉及企业秘密；

2) 考核遇到一些问题，如企业间、年度间数据矛盾，“同质不同价”问题凸显，数据纵向、横向不一致，下达的“双控”指标受到越来越多的质疑，企业要求调整的请求不断；行业新增产能能耗考核问题；新冠疫情影响等，均导致考核受阻；

3) 地区“十三五”能耗双控考核工作仍在进行中。

对于未公开“百千”考核结果的地区，青悦向主管的省级发改或工信部门发出建议信19封，建议他们尽快公开相关结果，已有北京、陕西、新疆、山东等16个省级地区反馈青悦的建议，并交流相关情况。

未公开“万家”考核结果的地区主要存在以下几种情况：

1) 之前考核结果未对社会公开，2020年度考核仍在进行中，后续报给省级发改委后视情况公开，如广西多地均反映在考核完成后会上报自治区发改委并根据上级安排决定是否公开；

2) 之前考核结果未对社会公开，2020年度考核仍在进行中，完成后会向社

会公开；

- 3) 地市发改部门不清楚相关事情。或存在部门间互相推脱的情况；
- 4) 考虑涉及企业秘密等因素，暂未公开，如新疆自治区目前“百千万”考核结果均未公开。

对于未公开“万家”考核结果的地市，青悦也采取了积极措施进行推动。对于个别未公开地市，采取向地市发改部门发送建议信的方式共计 9 封；对于省份大部分地市未公开的情况，则向省级发改或工信部门发送建议信共计 19 封，建议他们督促下属各地市尽快按照要求公开企业考核结果。

建议信发出之后，我们收到 3 个地市的积极反馈，宜昌、珠海、莆田已反馈名单公开的情况。对于整体未公开的省份，北京市、广西壮族自治区、山东省、浙江省 4 个省级地区已经回复，表明将尽快督促下属地市进行公开。特别是，广西已有部分地市在督促后公开了 2020 年度的考核结果，如桂林市。

六、思考和建议

自 2015 年十八届三中全会上，提出了实行能源消耗总量和强度“双控”行动，能耗“双控”便是贯穿整个十三五的重点工作之一。2020 年，作为十三五的收官之年，也是整个能耗“双控”工作的重点之年。

从目前的结果来看，仍存在着一些挑战。信息公开，跨部门协作，省级能耗在线监测平台搭建，都还需要继续推进。而且能耗“双控”工作实际开展后，也暴露出一些急需解决的问题，如能耗控制目标任务核定分解的问题，对于特殊行业或者新增项目如果界定等都有困难点。

在能耗标准方面，近期个别已有更新，比如《水泥单位产品能源消耗限额》（GB 16780-2021）、《码头作业单位产品能源消耗限额》（GB 31823-2021）、《数据中心能效限定值及能效等级》（GB 40879-2021）等八项与能耗相关国标，发改委还发布了《关于发布〈高耗能行业重点领域能效标杆水平和基准水平（2021 年版）〉的通知》；但同时一些中高耗能重点行业的标准已经近 10 年没有更新了，比如钢铁行业《粗钢生产主要工序单位产品能源消耗限额》（GB 21256-2013）、《焦炭单位产品能源消耗限额》（GB 21342-2013）等，需要及时根据国际国内技术产业发展情况进行修订。

除此以外，疫情、全球能源紧张等多重压力下，未来仍面临诸多不确定因素。

我们建议：

1) 建立对政策实施全生命周期的管理

在政策规划时，除了要求信息公开，应该把对政策实施效果进行定期评估及调整作为同步考虑的事项，尤其是要考虑定期独立第三方评估。调研政策在各地各部门的落实效果，中间出现的问题，应该如何尽快调整。便于及时发现政策实施中的阻碍，采取各种及时修正与完善措施，确保政策的实施效果，以及及时更新，乃至退出。

2) 进一步推进节能降碳法治建设

尽快出台《能源法》及配套条例等，将其中重点用能单位公开能耗强度的规定落实，同时要求能耗种类及总量也一并公开，同时与气候变化及碳排放披露相

关法律协同推进。

要考虑企业能耗数据公开的监督与商业机密的平衡问题。目前香港联交所所在ESG披露指引中，已经强制性要求上市公司披露各类能源消耗的总量与强度，而且绝大部分H股上市公司也已经公开披露，并没有遇到商业机密的问题。

3) 更加重视信息公开的刚性

很多工作在没有整个社会的关注和监督时，在落实上往往回打折扣，甚至产生反作用。对于能耗双控工作中明确提及的信息公开，确仍有很多地方以各种原因不予公开，建议国务院及部委层面在出台政策及评估时，把信息公开也作为重要考核内容之一。

4) 完善考核方法标准，让“双控”工作走在法治与科学轨道上

比如能耗双控中，总量如何在企事业单位之间进行分解，目前仅有笼统的原则性说明，应参照排污许可总量分配，碳排放配额分配等，给出明确的标准，减少各种不透明，不公平问题。

重点用能行业的能耗限额与产品的能效水平国家强制性标准适时适度修订，通过标准实施，监督执法，以法治化，标准化方式倒逼低能效企业及产品退出。

5) 强化能耗在线监测系统应用，保障能耗数据质量

依托能耗在线监测系统，能够更好对整个能耗管理工作做出动态监管，及时发现企业能耗过高等情况而尽早采取措施。特别是，在线系统的应用还能很多程度上解决数据统计的差异问题，尽可能解决年际间的各种变动影响。同时，也能在一点程度上解决一些数据造假的问题，让能耗数据更加真实有效。同时，应考虑在线监测数据实时或定时公开，接受公众监督的问题。可以考虑与碳排放数据的披露协同推进。

能耗与碳排放数据年度公开无法达到及时督促企业采取节能降碳措施的效果，应该统筹考虑企业成本，可操作性，及时性等约束条件下，规定这两个数据的实时，或者每日，每周，每月，每季等合适的时间跨度公开，可以从易到难逐步推进。

可以考虑将企业能耗数据，水耗数据，污染排放数据，温室气体排放数据等，整合为统一的企业环境信息许可与管理系统。

6) 加大惩戒力度，对于持续未达成考核目标的企业采取坚决的监管措施

《节约能源法》，《重点用能单位管理办法》规定的监管措施，应该得到严格执行，对于持续不达标企业，应该依法采取停产整顿乃至退出市场等惩戒。目前在能耗双控工作中还较少看到这种监管案例。

7) 加大扶持力度，帮助困难企业完善能耗管理体系

在调研我们也发现，对于相当一部分企业而言，特别是中小型企业，搭建能耗管理体系是一个不小的挑战。除了财力的支持外，对于专职人员的技能素质等，都有一定的要求。有些企业有意愿去做，但缺乏相应的引导。对于这类企业，建议还需要给出一些具体的帮扶措施。如对于企业专职人员的培训，对于企业节能问题的诊断和具体节能目标梳理，能耗在线管理系统的搭建给予适当补贴等。这就需要政府、企业、其他利益相关方的共同努力。

致谢：

感谢**北京市企业家环保基金会**“卫蓝侠”项目，**亚洲清洁空气中心**“蓝天力”计划提供的资助，文章内容由上海青悦环保承担全部责任，与资助方政策及立场无关。

关于青悦：

上海闵行区青悦环保信息技术服务中心，2015年1月在上海市闵行区民政局注册为民办非企业单位，致力于利用信息技术推进中国经济社会绿色，可持续的高质量发展。

邮箱：support@epmap.org

网站：<http://www.epmap.org>

Powered by www.epmap.org
