

能耗“双控”政策梳理

评级及分析师信息

宏观首席分析师：孙付

邮箱：sunfu@hx168.com.cn

SAC NO: S1120520050004

联系电话：021-50380388

宏观研究助理：李紫洋

邮箱：lizy2@hx168.com.cn

联系电话：021-50380388

投资要点：

► “能耗双控”的历史进程

“能耗双控”的概念本身最早于党的十八届五中全会中提出，全称为实行能源消耗总量和强度“双控”行动。

经过十一至十三五循序渐进地发展，“十四五”规划进一步提出完善能源消费总量和强度双控制度，重点控制化石能源消费，2025 年单位 GDP 能耗和碳排放比 2020 年分别降低 13.5%、18%，国务院将全国“双控”目标分解到了各地区，对“双控”工作进行了全面部署。

► 近期“能耗双控”进展

8 月 12 日，国家发展改革委印发了《2021 年上半年各地区能耗双控目标完成情况晴雨表》，表中显示目前不及半数省（区）能耗强度降低进展总体顺利。在能源消费总量控制方面，仍有 8 个省（区）为一级预警（形势十分严峻），5 个省（区）为二级预警（形势比较严峻）。

9 月 16 日，国家发展改革委印发了《完善能源消费强度和总量双控制度方案》，提出严格制定各省能源双控指标，国家层面预留一定指标；推行用能指标市场化交易；以及完善管理考核制度等方面。

► 全国各地区“能耗双控”举措

为积极响应能耗双控政策，全国各省份纷纷出台了一系列举措促进能耗减排。例如，江西、江苏等地调整用电价格机制，内蒙古、青海等地推行限电政策，陕西、新疆等地提出工业品产量上限，浙江等地安排集中检修等。

从国家统计局公布的主要工业品产量中可以观察到“能耗双控”政策趋严对高耗能工业品生产的影响。例如，8 月全国发电量出现环比下降，焦煤、粗钢以及水泥产量同比明显回落，铝产量同样出现环比收缩。同时由于供给收缩，近期高耗能工业品价格普遍出现明显上涨。

风险提示

宏观经济或产业政策出现超预期变化。

正文目录

1. “能耗双控”的历史进程	3
2. 近期“能耗双控”进展	3
3. 全国各地区“能耗双控”举措	6
4. 风险提示	8

图表目录

图 1 螺纹钢价格在 5 月达到高点	5
图 2 今年 3 月起煤价大幅走高	5
图 3 近一年来铝价持续上涨	6
图 4 7 月起水泥价格快速上升	6
表 1 2021 年上半年各地区能耗双控目标完成情况晴雨表	4
表 2 8 月发电量及各高耗能工业品产量（亿千瓦时，万吨）	5
表 3 全国各省份“能耗双控”政策	6

1. “能耗双控”的历史进程

“能耗双控”的概念本身最早于 2015 年 10 月 26 日在党的十八届五中全会中提出，全称为**实行能源消耗总量和强度“双控”行动**，旨在按省、自治区、直辖市行政区域设定能源消费总量和强度控制目标，对各级地方政府进行监督考核；把节能指标纳入生态文明、绿色发展等绩效评价指标体系，引导转变发展理念；对重点用能单位分解能耗双控目标，开展目标责任评价考核，推动重点用能单位加强节能管理。

能耗双控的发展进程是循序渐进的。“十一五”规划把单位 GDP 能耗降低作为约束性指标。“十二五”规划在把单位 GDP 能耗降低作为约束性指标的同时，提出合理控制能源消费总量的要求。“十三五”时期实施能耗总量和强度“双控”行动，明确要求到 2020 年单位 GDP 能耗比 2015 年降低 15%，能源消费总量控制在 50 亿吨标准煤以内，国务院将全国“双控”目标分解到了各地区，对“双控”工作进行了全面部署。“十四五”规划进一步提出完善能源消费总量和强度双控制度，重点控制化石能源消费，2025 年单位 GDP 能耗和碳排放比 2020 年分别降低 13.5%、18%，国务院将全国“双控”目标分解到了各地区，对“双控”工作进行了全面部署。

2. 近期“能耗双控”进展

近期关于“能耗双控”政策频出。8 月 12 日，国家发展改革委印发了《**2021 年上半年各地区能耗双控目标完成情况晴雨表**》，表中显示目前不及半数省（区）能耗强度降低进展总体顺利。在能源消费总量控制方面，仍有 8 个省（区）为一级预警（形势十分严峻），5 个省（区）为二级预警（形势比较严峻）。国家发改委要求确保完成全年能耗双控目标，特别是能耗强度降低目标，因此上半年一二级预警地区在下半年有压力。

通知中还要求，对能耗强度降低为一级预警的省（区），对能耗强度不降反升的地区（地级市、州、盟），2021 年暂停“两高”项目节能审查。

表 1 2021 年上半年各地区能耗双控目标完成情况晴雨表

地 区	能耗强度降低进度目标 预警等级	能源消费总量控制目标 预警等级
青 海	●	●
宁 夏	●	●
广 西	●	●
广 东	●	●
福 建	●	●
新 疆	●	●
云 南	●	●
陕 西	●	●
江 苏	●	●
浙 江	●	●
河 南	●	●
甘 肃	●	●
四 川	●	●
安 徽	●	●
贵 州	●	●
山 西	●	●
黑龙江	●	●
辽 宁	●	●
江 西	●	●
上 海	●	●
重 庆	●	●
北 京	●	●
天 津	●	●
湖 南	●	●
山 东	●	●
吉 林	●	●
海 南	●	●
湖 北	●	●
河 北	●	●
内 蒙 古	●	●

注：1.西藏自治区数据暂缺，不纳入预警范围，地区排序的依据为各地区能耗强度降低率

2.红色为一级预警，表示形势十分严峻；橙色为二级预警，表示形势比较严峻；绿色为三级预警，表示进展总体顺利

资料来源：发改委，华西证券研究所

9月16日，国家发展改革委印发了《完善能源消费强度和总量双控制度方案》，提出严格制定各省能源双控指标，国家层面预留一定指标；推行用能指标市场化交易；以及完善管理考核制度等方面。

该方案是当前和今后一个时期指导节能降耗工作、促进高质量发展的重要制度性文件，对确保完成“十四五”节能约束性指标、推动实现碳达峰碳中和目标任务具有重要意义。

表 2 8 月发电量及各高耗能工业品产量（亿千瓦时，万吨）

	8 月产量	同比增速	环比增速
发电量	7,383.5	0.2%	-2.7%
原煤	33,524.0	0.8%	6.7%
焦炭	3,967.4	-5.0%	2.3%
粗钢	8,323.9	-13.2%	-4.1%
铝材	509.7	4.6%	-2.1%
水泥	21,516.7	-5.2%	4.5%

资料来源：WIND 资讯，华西证券研究所

从国家统计局公布的主要工业品产量中可以观察到“能耗双控”政策趋严对高耗能工业品生产的影响。例如，8 月全国发电量出现环比下降，焦煤、粗钢以及水泥产量同比明显回落，铝产量同样出现环比收缩。

同时由于供给收缩，高耗能工业品价格普遍出现明显上涨：螺纹钢价格在今年 5 月达到高点；今年 3 月起煤价大幅上升，且呈现增速加快趋势；铝价在近一年来持续上涨；水泥价格自今年 7 月起同样快速上升。

图 1 螺纹钢价格在 5 月达到高点



资料来源：WIND 资讯，华西证券研究所

图 2 今年 3 月起煤价大幅走高



资料来源：WIND 资讯，华西证券研究所

图3 近一年来铝价持续上涨



资料来源: WIND 资讯, 华西证券研究所

图4 7月起水泥价格快速上升



资料来源: WIND 资讯, 华西证券研究所

3. 全国各地区“能耗双控”举措

为积极响应能耗双控政策, 全国各省份纷纷出台了一系列举措, 通过限制高耗能企业用电总量、提高电价、限制用电时段等方式促进能耗减排, 具体执行措施见下表。

表3 全国各省份“能耗双控”政策

地区	能耗双控举措
内蒙古	内蒙古工信厅下发《关于明确蒙西地区电力交易市场价格浮动上限并调整部分行业市场交易政策相关事宜的通知》, 提高电价, 并开始执行高峰期限电要求, 限电时间为每天晚上7点至10点。受限电政策及能耗双控等原因, 多家代表性合金企业纷纷发布减供公告, 本月供应量为日常计划量的一半左右。
浙江	浙江省杭州市发改委发布《2021年全市有序用电和电力需求响应工作方案》, 引导企业有序开展错峰、避峰, 严格有序用电执行程序, 用电高峰来临且用电趋紧时, 组织一批高能耗、高污染企业在7-9月安排集中检修。同时, 落实有序用电限额指标, 各区、县(市)发改部门根据企业分类综合评价情况, 按照“分档有序用电”, 优先满足社会综合效益好的企业用电, 控制高耗能、高污染企业用电。
江西	江西省能源局发布关于进一步完善电力分时段交易机制的通知, 拟于2021年7月-12月试行电力分时段交易“基准上限价格+浮动机制”。

江苏	江苏省发改委发布《2021年夏季尖峰电价调整政策》，从7月15日至8月31日，日最高气温达到或超过35℃时，针对315千伏安及以上大工业用户，尖峰段（10点到11点，14点到15点）在峰段电价基础上，每千瓦时加价0.1元，实施季节性尖峰电价。 开展2021年年综合能耗5万吨以上企业专项节能监察行动，本次专项节能监察范围包括全省年综合能耗5万吨标准煤以上323家企业，综合能耗5万吨标准煤以上29家“两高”项目，2020年以来投产的综合能耗5000吨标准煤以上存量“两高”项目。涉及石化、化工、煤化工、焦化、钢铁、建材、有色、煤电、纺织、造纸、酿酒等行业。
云南	云南省已开始要求一些当地金属生产商在三个月内第二次降低电力消耗，云南的锌和锡冶炼厂已收到要求降低25%用电量的通知。7月15日起多数企业实行错峰生产，只有晚上可正常或低负荷开工。
广东	强化节能降耗工作措施，依法依规压减违规“两高”项目能耗，确保完成今年能耗强度下降目标任务。 广东电网公司发布通知：根据区政府批复的有序用电方案，从9月16日起执行每周“开二停五”的五级有序用电方案。在错峰日，保安负荷保留在总负荷的15%以下。错峰时间为7:00至23:00。
广西	广西电网发布电力供应预警通报，要求各供电局做好有序用电，提前通知客户合理安排生产，科学避峰，确保错峰避峰执行到位，有序用电时段严禁超标用电。广西南宁市发布文件，要求各级机关、企事业单位、大量使用空调的场所和城市亮化工程实行有序用电。
福建	严格开展“两高”项目节能审查和环评，严禁产能严重过剩行业新增产能；严控新增“两高”项目规划建设；大力推进能耗“双控”考核预警，按季度通报各地能耗“双控”指标完成情况，对100家“十四五”期间拟投产、达产的高耗能项目和部分在建、拟投产项目开展节能审查专项监察。
青海	8月20日部分青海省内电解铝企业收到国网西宁的限电预警通知，其中提到由于今年黄河上游来水偏低，火力发电机组出力不足，外送电力吃紧，造成西宁电网电力供需不平衡，提醒企业提前做好有序用电准备，目前具体限电时间及限电方案尚未通知。目前青海电解铝总产能283万吨/年，其中西宁市电解铝产能231万吨/年，除青海海源绿能铝业有限公司(原青海鑫恒)24万吨/年产能外，均满负荷运行。
新疆	8月25日，新疆昌吉州发改委下发《关于严管严控电解铝产能产量工作的提醒函》，明确提出：昌吉州合规电解铝产能305万吨，其中：东方希望80万吨、神火80万吨、其亚80万吨、嘉润40万吨、天龙矿业25万吨。根据今年1-7月电解铝调度数据，1-7月，昌吉州电解铝产量共计185.11万吨，按照合规产能生产要求，自8月份开始，全区5家企业月产量合计不得超过23.8万吨

贵州	9月10日，贵州省能源局发布《2021年贵州省有序用电方案》，为保证当地电网运行和经济社会健康发展，根据省内电力缺口规模分红、橙、黄、蓝4个等级进行预警。出现不同等级的预警，启动相应级别的响应。当省内电力供应出现缺口，需启动实施有序用电的，应报经省人民政府同意后方可实施。电网企业按预警响应等级和有序用电响应企业序位表，并结合实际情况合理安排有关企业错、错峰生产。贵州五家电解铝厂均位列其中，总建成产能136万吨，总运行产能130万吨，占全国运行产能3.36%。贵州省下发的此次方案与其他省份不同，并非因能耗双控而实施的限电限产，而是基于电力资源可能出现紧张状况而进行的预警措施。
陕西	9月13日，陕西榆林市发改委发布关于确保完成2021年度能耗双控目标任务的通知，要求新建成“两高项目”不得投入生产，本年度新建已投产的“两高”项目，在上月产量基础上限产60%。其他“两高”企业实施降低生产线运行负荷、停运矿热炉限产等措施，确保9月份限产50%。据统计，陕西榆林拥有的电解铝产能为60万吨，按压降50%计算，运行产能下降30万吨。调控时间：2021年9月-2021年12月。

资料来源：各地发改委网站，华西证券研究所整理

4. 风险提示

宏观经济或产业政策出现超预期变化。

分析师与研究助理简介

孙付，毕业于复旦大学世界经济系，华西宏观首席分析师，专注于经济增长、货币政策与利率研究，完成“蜕变时期：杠杆风险与增长动能研究”和“逆风侵袭：冲击与周期叠加”两部宏观经济研究专著，诸多成果被“金融市场研究”、“新财富”等收录刊发。

李紫洋，复旦大学经济学学士和税务硕士，华西宏观研究助理，研究方向为经济增长。

分析师承诺

作者具有中国证券业协会授予的证券投资咨询执业资格或相当的专业胜任能力，保证报告所采用的数据均来自合规渠道，分析逻辑基于作者的职业理解，通过合理判断并得出结论，力求客观、公正，结论不受任何第三方的授意、影响，特此声明。

评级说明

公司评级标准	投资 评级	说明
以报告发布日后的 6 个月内公司股价相对上证指数的涨跌幅为基准。	买入	分析师预测在此期间股价相对强于上证指数达到或超过 15%
	增持	分析师预测在此期间股价相对强于上证指数在 5%—15%之间
	中性	分析师预测在此期间股价相对上证指数在-5%—5%之间
	减持	分析师预测在此期间股价相对弱于上证指数 5%—15%之间
	卖出	分析师预测在此期间股价相对弱于上证指数达到或超过 15%
行业评级标准		
以报告发布日后的 6 个月内行业指数的涨跌幅为基准。	推荐	分析师预测在此期间行业指数相对强于上证指数达到或超过 10%
	中性	分析师预测在此期间行业指数相对上证指数在-10%—10%之间
	回避	分析师预测在此期间行业指数相对弱于上证指数达到或超过 10%

华西证券研究所：

地址：北京市西城区太平桥大街丰汇园 11 号丰汇时代大厦南座 5 层

网址：<http://www.hx168.com.cn/hxzq/hxindex.html>

华西证券免责声明

华西证券股份有限公司（以下简称“本公司”）具备证券投资咨询业务资格。本报告仅供本公司签约客户使用。本公司不会因接收人收到或者经由其他渠道转发收到本报告而直接视其为本公司客户。

本报告基于本公司研究所及其研究人员认为的已经公开的资料或者研究人员的实地调研资料，但本公司对该等信息的准确性、完整性或可靠性不作任何保证。本报告所载资料、意见以及推测仅于本报告发布当日的判断，且这种判断受到研究方法、研究依据等多方面的制约。在不同时期，本公司可发出与本报告所载资料、意见及预测不一致的报告。本公司不保证本报告所含信息始终保持在最新状态。同时，本公司对本报告所含信息可在不发出通知的情形下做出修改，投资者需自行关注相应更新或修改。

在任何情况下，本报告仅提供给签约客户参考使用，任何信息或所表述的意见绝不构成对任何人的投资建议。市场有风险，投资需谨慎。投资者不应将本报告视为做出投资决策的惟一参考因素，亦不应认为本报告可以取代自己的判断。在任何情况下，本报告均未考虑到个别客户的特殊投资目标、财务状况或需求，不能作为客户进行客户买卖、认购证券或者其他金融工具的保证或邀请。在任何情况下，本公司、本公司员工或者其他关联方均不承诺投资者一定获利，不与投资者分享投资收益，也不对任何人因使用本报告而导致的任何可能损失负有任何责任。投资者因使用本公司研究报告做出的任何投资决策均是独立行为，与本公司、本公司员工及其他关联方无关。

本公司建立起信息隔离墙制度、跨墙制度来规范管理跨部门、跨关联机构之间的信息流动。务请投资者注意，在法律许可的前提下，本公司及其所属关联机构可能会持有报告中提到的公司所发行的证券或期权并进行证券或期权交易，也可能为这些公司提供或者争取提供投资银行、财务顾问或者金融产品等相关服务。在法律许可的前提下，本公司的董事、高级职员或员工可能担任本报告所提到的公司的董事。

所有报告版权均归本公司所有。未经本公司事先书面授权，任何机构或个人不得以任何形式复制、转发或公开传播本报告的全部或部分内容，如需引用、刊发或转载本报告，需注明出处为华西证券研究所，且不得对本报告进行任何有悖原意的引用、删节和修改。