

国务院办公厅关于印发2014-2015年 节能减排低碳发展行动方案的通知

国办发〔2014〕23号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

《2014-2015年节能减排低碳发展行动方案》已经国务院同意，现印发给你们，请结合本地区、本部门实际，认真贯彻落实。

国务院办公厅
2014年5月15日

(本文有删减)

2014-2015年节能减排低碳发展行动方案

加强节能减排，实现低碳发展，是生态文明建设的重要内容，是促进经济提质增效升级的必由之路。“十二五”规划纲要明确提出了单位国内生产总值（GDP）能耗和二氧化碳排放量降低、主要污染物排放总量减少的约束性目标，但2011-2013年部分指标完成情况落后于时间进度要求，形势十分严峻。为确保全面完成“十二五”节能减排降碳目标，制定本行动方案。

工作目标：2014-2015年，单位GDP能耗、化学需氧量、二氧化硫、氨氮、氮氧化物排放量分别逐年下降3.9%、2%、2%、2%、5%以上，单位GDP二氧化碳排放量两年分别下降4%、3.5%以上。

一、大力推进产业结构调整

（一）积极化解产能严重过剩矛盾。认真贯彻落实《国务院关于化解产能严重过剩矛盾的指导意见》（国发〔2013〕41号），严格项目管理，各地区、各有关部门不得以任何名义、任何方式核准或备案产能严重过剩行业新增产能项目，依法依规全面清理违规在建和建成项目。加大淘汰落后产能力度，在提前一年完成钢铁、电解铝、水泥、平板玻璃等重点行业“十二五”淘汰落后产能任务的基础上，2015年底前再淘汰落后炼铁产能1500万吨、炼钢1500万吨、水泥(熟料及粉磨能力)1亿吨、平板玻璃2000万重量箱。

（二）加快发展低能耗低排放产业。加强对服务业和战略性新兴产业相关政策措施落实情况的督促检查，力争到2015年服务业和战略性新兴产业增加值占GDP的比重分别达到47%和8%左右。加快落实《国务院关于加快发展节能环保产业的意见》（国发〔2013〕30号），组织实施一批节能环保和资源循环利用重大技术装备产业化工程，完善节能服务公司扶持政策准入条件，实行节能服务产业负面清单管理，积极培育“节能医生”、节能量审核、节能低碳认证、碳排放核查等第三方机构，在污染减排重点领域加快推行环境污染第三方治理。到2015年，节能环保产业总产值达到4.5万亿元。

（三）调整优化能源消费结构。实行煤炭消费目标责任管理，严控煤炭消费总量，降低煤炭消费比重。京津冀及周边、长三角、珠三角等区域及产能严重过剩行业新上耗煤项目，要严格实行煤炭消耗等量或减量替代政策，京津冀地区2015年煤炭消费总量力争实现比2012年负增长。加快推进煤炭清洁高效利用，在大气污染防治重点区域地级以上城市大力推广使用型煤、清洁优质煤及清洁能源，限制销售灰分高于16%、硫分高于1%的散煤。增加天然气供应，优化天然气使用方式，新增天然气优先用于居民生活或替代燃煤。大力发展非化石能源，到2015年非化石能源占一次能源消费量的比重提高到11.4%。

(四) 强化能评环评约束作用。严格实施项目能评和环评制度，新建高耗能、高排放项目能效水平和排污强度必须达到国内先进水平，把主要污染物排放总量指标作为环评审批的前置条件，对钢铁、有色、建材、石油石化、化工等高耗能行业新增产能实行能耗等量或减量置换。对未完成节能减排目标的地区，暂停该地区新建高耗能项目的能评审查和新增主要污染物排放项目的环评审批。完善能评管理制度，规范评估机构，优化审查流程。

二、加快建设节能减排降碳工程

(五) 推进实施重点工程。大力实施节能技术改造工程，运用余热余压利用、能量系统优化、电机系统节能等成熟技术改造工程设备，形成节能能力3200万吨标准煤。加快实施节能技术装备产业化示范工程，推广应用低品位余热利用、半导体照明、稀土永磁电机等先进技术装备，形成节能能力1100万吨标准煤。实施能效领跑者计划和合同能源管理工程，形成节能能力2200万吨标准煤。推进脱硫脱硝工程建设（具体任务附后），完成3亿千瓦燃煤机组脱硝改造，2.5亿千瓦燃煤机组拆除烟气旁路，4万平方米钢铁烧结机安装脱硫设施，6亿吨熟料产能的新型干法水泥生产线安装脱硝设施，到2015年底分别新增二氧化硫、氮氧化物减排能力230万吨、260万吨以上。新建日处理能力1600万吨的城镇污水处理设施，规模化畜禽养殖场和养殖小区配套建设废弃物处理设施，到2015年底分别新增化学需氧量、氨氮减排能力200万吨、30万吨。加强对氢氟碳化物（HFCs）排放的管理，加快氢氟碳化物销毁和替代，“十二五”期间累计减排2.8亿吨二氧化碳当量。

(六) 加快更新改造燃煤锅炉。开展锅炉能源消耗和污染排放调查。实施燃煤锅炉节能环保综合提升工程，2014年淘汰5万台小锅炉，到2015年底淘汰落后锅炉20万蒸吨（具体任务附后），推广高效节能环保锅炉25万蒸吨，全面推进燃煤锅炉除尘升级改造，对容量20蒸吨/小时及以上燃煤锅炉全面实施脱硫改造，形成2300万吨标准煤节能能力、40万吨二氧化硫减排能力和10万吨氮氧化物减排能力。

(七) 加大机动车减排力度。2014年底前，在全国供应国四标准车用柴油，淘汰黄标车和老旧车600万辆（具体任务附后）。到2015年底，京津冀、长三角、珠三角等区域内重点城市全面供应国五标准车用汽油和柴油；全国淘汰2005年前注册营运的黄标车，基本淘汰京津冀、长三角、珠三角等区域内的500万辆黄标车。加强机动车环保管理，强化新生产车辆环保监管。加快柴油车车用尿素供应体系建设。

(八) 强化水污染防治。落实最严格水资源管理制度。编制实施水污染防治行动计划，重点保护饮用水水源地、水质较好湖泊，重点治理劣五类等污染严重水体。继续推进重点流域水污染防治，严格水功能区管理。加强地下水污染防治，加大农村、农业面源污染防治力度，严格控制污水灌溉。强化造纸、印染等重点行业污染物排放控制。到2015年，重点行业单位工业增加值主要水污染物排放量下降30%以上。

三、狠抓重点领域节能降碳

(九) 加强工业节能降碳。实施工业能效提升计划，在重点耗能行业全面推行能效对标，推动工业企业能源管控中心建设；开展工业绿色发展专项行动，实施低碳工业园区试点，到2015年，规模以上工业企业单位增加值能耗比2010年降低21%以上。持续开展万家企业节能低碳行动，推动建立能源管理体系；制定重点行业企业温室气体排放核算与报告指南，推动建立企事业单位碳排放报告制度；强化节能降碳目标责任评价考核，落实奖惩制度。到2015年底，万家企业实现节能量2.5亿吨标准煤以上。

(十) 推进建筑节能降碳。深入开展绿色建筑行动，政府投资的公益性建筑、大型公共建筑以及各直辖市、计划单列市及省会城市的保障性住房全面执行绿色建筑标准。到

2015年，城镇新建建筑绿色建筑标准执行率达到20%，新增绿色建筑3亿平方米，完成北方采暖地区既有居住建筑供热计量及节能改造3亿平方米。以住宅为重点，以建筑工业化为核心，加大对建筑部品生产的扶持力度，推进建筑产业现代化。

(十一) 强化交通运输节能降碳。加快推进综合交通运输体系建设，开展绿色循环低碳交通运输体系建设试点，深化“车船路港”千家企业低碳交通运输专项行动。实施高速公路不停车自动交费系统全国联网工程。加大新能源汽车推广应用力度。继续推行甩挂运输，开展城市绿色货运配送示范行动。积极发展现代物流业，加快物流公共信息平台建设。大力发展公共交通，推进“公交都市”创建活动。公路、水路运输和港口形成节能能力1400万吨标准煤以上，到2015年，营运货车单位运输周转量能耗比2013年降低4%以上。

(十二) 抓好公共机构节能降碳。完善公共机构能源审计及考核办法。推进公共机构实施合同能源管理项目，将公共机构合同能源管理服务纳入政府采购范围。开展节约型公共机构示范单位建设，将40%以上的中央国家机关本级办公区建成节约型办公区。2014-2015年，全国公共机构单位建筑面积能耗年均降低2.2%，力争超额完成“十二五”时期降低12%的目标。

四、强化技术支撑

(十三) 加强技术创新。实施节能减排科技专项行动和重点行业低碳技术创新示范工程，以电力、钢铁、石油石化、化工、建材等行业和交通运输等领域为重点，加快节能减排共性关键技术及成套装备研发生产。在能耗高、节能减排潜力大的地区，实施一批能源分质梯级利用、污染物防治和安全处置等综合示范科技研发项目。实施水体污染治理与控制重大科技专项，突破化工、印染、医药等行业源头控制及清洁生产关键技术瓶颈。鼓励建立以企业为主体、市场为导向、多种形式的产学研战略联盟，引导企业加大节能减排技术研发投入。

(十四) 加快先进技术推广应用。完善节能低碳技术遴选、评定及推广机制，以发布目录、召开推广会等方式向社会推广一批重大节能低碳技术及装备，鼓励企业积极采用先进适用技术进行节能改造，实现新增节能能力1350万吨标准煤。在钢铁烧结机脱硫、水泥脱硝和畜禽规模养殖等领域，加快推广应用成熟的污染治理技术。实施碳捕集、利用和封存示范工程。

五、进一步加强政策扶持

(十五) 完善价格政策。严格清理地方违规出台的高耗能企业优惠电价政策。落实差别电价和惩罚性电价政策，节能目标完成进度滞后地区要进一步加大差别电价和惩罚性电价执行力度。对电解铝企业实行阶梯电价政策，并逐步扩大到其他高耗能行业和产能过剩行业。落实燃煤机组环保电价政策。完善污水处理费政策，研究将污泥处理费用纳入污水处理成本。完善垃圾处理收费方式，提高收缴率。

(十六) 强化财税支持。各级人民政府要加大对节能减排的资金支持力度，整合各领域节能减排资金，加强统筹安排，提高使用效率，努力促进资金投入与节能减排工作成效相匹配。严格落实合同能源管理项目所得税减免政策。实施煤炭等资源税从价计征改革，清理取消有关收费基金。开展环境保护税立法工作，加快推进环境保护费改税。

(十七) 推进绿色融资。银行业金融机构要加快金融产品和业务创新，加大对节能减排降碳项目的支持力度。支持符合条件的企业上市、发行非金融企业债务融资工具、企业债券等，拓宽融资渠道。建立节能减排与金融监管部门及金融机构信息共享联动机制，促进节能减排信息在金融机构中实现共享，作为综合授信和融资支持的重要依据。积极引导多元投资主体和各类社会资金进入节能减排降碳领域。

六、积极推行市场化节能减排机制

(十八) 实施能效领跑者制度。定期公布能源利用效率最高的空调、冰箱等量大面广终端用能产品目录, 单位产品能耗最低的乙烯、粗钢、电解铝、平板玻璃等高耗能产品生产企业名单, 以及能源利用效率最高的机关、学校、医院等公共机构名单, 对能效领跑者给予政策扶持, 引导生产、购买、使用高效节能产品。适时将能效领跑者指标纳入强制性国家标准。

(十九) 建立碳排放权、节能量和排污权交易制度。推进碳排放权交易试点, 研究建立全国碳排放权交易市场。加快制定节能量交易工作实施方案, 依托现有交易平台启动项目节能量交易。继续推进排污权有偿使用和交易试点。

(二十) 推行能效标识和节能低碳产品认证。修订能效标识管理办法, 将实施能效标识的产品由28类扩大到35类。整合节能和低碳产品认证制度, 制定节能低碳产品认证管理办法, 将实施节能认证的产品由117类扩大到139类, 强化对认证结果的采信。将产品能效作为质量监管的重点, 严厉打击能效虚标行为。

(二十一) 强化电力需求侧管理。落实电力需求侧管理办法, 完善配套政策, 严格目标责任考核。建设国家电力需求侧管理平台, 推广电能服务, 继续实施电力需求侧管理城市综合试点。电网企业要确保完成年度电力电量节约指标, 并对平台建设及试点工作给予支持和配合。电力用户要积极采用节电技术产品, 优化用电方式, 提高电能利用效率。通过推行电力需求侧管理机制, 2014-2015年节约电量400亿千瓦时, 节约电力900万千瓦。

七、加强监测预警和监督检查

(二十二) 强化统计预警。加强能源消耗、温室气体排放和污染物排放计量与统计能力建设, 进一步完善节能减排降碳的计量、统计、监测、核查体系, 确保相关指标数据准确一致。加强分析预警, 定期发布节能目标完成情况晴雨表和主要污染物排放数据公告。各地区要研究制定确保完成节能减排降碳目标的预警调控方案, 根据形势适时启动。

(二十三) 加强运行监测。加快推进重点用能单位能耗在线监测系统建设, 2014年完成试点, 2015年基本建成。进一步完善主要污染物排放在线监测系统, 确保监测系统连续稳定运行, 到2015年底, 污染源自动监控数据有效传输率达到75%, 企业自行监测结果公布率达到80%, 污染源监督性监测结果公布率达到95%。

(二十四) 完善法规标准。推进节约能源法、大气污染防治法、建设项目环境保护管理条例的修订工作, 推动开展节能评估审查、应对气候变化立法等工作, 加快制定排污许可证管理条例、机动车污染防治条例等法规, 研究制定节能监察办法。实施百项能效标准推进工程, 制(修)订一批重要节能标准、重点行业污染物排放标准, 落实重点区域大气污染物排放特别限值要求。

(二十五) 强化执法监察。加强节能监察能力建设, 到2015年基本建成省、市、县三级节能监察体系。发挥能源监管派出机构的作用, 加强能源消费监管。2014年下半年, 各地区节能主管部门要针对万家重点用能企业开展专项监察。环保部门要持续开展专项执法, 公布违法排污企业名单, 发布重点企业污染物排放信息, 对违法违规行为进行公开通报或挂牌督办。依法查处违法用能排污单位和相关责任人。实行节能减排执法责任制, 对行政不作为、执法不严等行为, 严肃追究有关主管部门和执法机构负责人的责任。

八、落实目标责任

(二十六) 强化地方政府责任。各省(区、市)要严格控制本地区能源消费增长。严格实施单位GDP能耗和二氧化碳排放强度降低目标责任考核, 减排重点考核污染物控制目标、责任书项目落实、监测监控体系建设运行等情况。地方各级人民政府对本行政区域内

节能减排降碳工作负总责，主要领导是第一责任人。对未完成年度目标任务的地区，必要时请国务院领导同志约谈省级政府主要负责人，有关部门按规定进行问责，相关负责人在考核结果公布后的一年内不得评选优秀和提拔重用，考核结果向社会公布。对超额完成“十二五”目标任务的地区，按照国家有关规定，根据贡献大小给予适当奖励。

(二十七) 落实重点地区责任。海南、甘肃、青海、宁夏、新疆等节能降碳目标完成进度滞后的地区，要抓紧制定具体方案，采取综合性措施，确保完成节能降碳目标任务。云南、贵州、广西、新疆等减排工作进展缓慢地区，要进一步挖掘潜力，确保完成减排目标。强化京津冀及周边、长三角、珠三角等重点区域污染减排，尽可能多削减氮氧化物，力争2014-2015年实现氮氧化物减排12%，高出全国平均水平2个百分点。年能源消费量2亿吨标准煤以上的重点用能地区和东中部排放量较大地区，在确保完成目标任务前提下要多作贡献。各省级人民政府要对年能源消费量300万吨标准煤以上的市县实行重点管理，出台措施推动多完成节能任务。18个节能减排财政政策综合示范城市要争取提前一年完成“十二五”节能目标，或到2015年超额完成目标的20%以上。低碳试点省(区)和城市要提前完成“十二五”降碳目标。

(二十八) 明确相关部门工作责任。国务院各有关部门要按照职责分工，加强协调配合，多方齐抓共管，形成工作合力。发展改革委要履行好国家应对气候变化及节能减排工作领导小组办公室的职责，会同环境保护部等有关部门加强对地方和企业的监督指导，抓紧制定出台对进度滞后地区的帮扶督办方案，密切跟踪工作进展，督促行动方案各项措施落到实处。环境保护部等要全面加强监管，其他各相关部门也要抓紧行动，共同做好节能减排降碳工作。

(二十九) 强化企业主体责任。企业要严格遵守节能环保法律法规及标准，加强内部管理，增加资金投入，及时公开节能环保信息，确保完成目标任务。中央企业要积极发挥表率作用，把节能减排任务完成情况作为企业绩效和负责人业绩考核的重要内容。国有企业要力争提前完成“十二五”节能目标。充分发挥行业协会在加强企业自律、树立行业标杆、制定技术规范、推广先进典型等方面的作用。

(三十) 动员公众积极参与。采取形式多样的宣传教育活动，调动社会公众参与节能减排的积极性。鼓励对政府和企业落实节能减排降碳责任进行社会监督。

附件：1.2014-2015年各地区燃煤锅炉淘汰任务

2.2014-2015年各地区主要大气污染物减排工程任务

3.2014年各地区黄标车及老旧车辆淘汰任务

附件1

2014-2015年各地区燃煤锅炉淘汰任务

地区	淘汰任务(万蒸吨)
北京	0.9
天津	1.2
河北	2.2
山西	1.0
内蒙古	0.9
辽宁	1.0
吉林	0.5
黑龙江	1.0
上海	0.5

江苏	1.1
浙江	1.4
安徽	0.6
福建	0.3
江西	0.2
山东	2.3
河南	1.0
湖北	0.4
湖南	0.3
广东	0.5
广西	0.1
海南	0
重庆	0.1
四川	0.2
贵州	0.1
云南	0.4
西藏	0
陕西	0.8
甘肃	0.3
青海	0.1
宁夏	0.2
新疆	0.4
合计	20

注：分配淘汰任务参考了各地区现有的中小锅炉容量，并加大了大气污染防治重点地区的淘汰力度。

附件2

2014-2015年各地区 主要大气污染物减排工程任务

地区	火电脱硝 (万千瓦)	钢铁烧结机脱硫 (平方米)	水泥脱硝 (万吨)
北京	0	0	210
天津	596	1430	0
河北	1500	11010	2160
山西	1134	2531	1650
内蒙古	3369	1777	3300
辽宁	1293	4764	3450
吉林	1119	560	270
黑龙江	1092	270	630
上海	344	264	75
江苏	1313	3692	4080
浙江	892	480	1860
安徽	1051	910	3600
福建	157	0	0
江西	541	641	2610
山东	3140	1973	5040
河南	2243	492	5400

湖北	1100	1388	4410
湖南	766	710	660
广东	602	0	5820
广西	506	360	750
海南	167	0	270
重庆	466	0	1530
四川	642	740	3450
贵州	1200	684	1200
云南	862	2575	2400
陕西	955	0	300
甘肃	539	646	1050
青海	90	0	480
宁夏	643	132	750
新疆（不含新疆生产建设兵团）	818	1410	2700
新疆生产建设兵团	330	352	1200

注：西藏自治区数据暂缺。

附件3

2014年各地区黄标车及老旧车辆淘汰任务

地区	淘汰任务（万辆）
北京	39.1
天津	14.3
河北	66
山西	21.6
内蒙古	16.8
辽宁	34.9
吉林	17
黑龙江	20.5
上海	16
江苏	30.7
浙江	28.1
安徽	25.8
福建	9.9
江西	14.6
山东	42.8
河南	28.2
湖北	18.5
湖南	15.2
广东	49.3
广西	10
海南	2
重庆	5.7
四川	17.6
贵州	6.9

云南	14.7
西藏	0.38
陕西	13.4
甘肃	7.2
青海	2
宁夏	4.4
新疆	7.5