

国家发展改革委负责同志就《2024—2025年节能降碳行动方案》答记者问

近日，国务院印发《2024—2025年节能降碳行动方案》（国发〔2024〕12号，以下简称《行动方案》）。国家发展改革委负责同志就《行动方案》有关情况回答了记者提问。

问：请介绍一下《行动方案》出台的背景和意义。

答：节能降碳是推进碳达峰碳中和、加快发展方式绿色转型的重要抓手。习近平总书记高度重视节能降碳，多次作出重要指示批示，强调要一以贯之坚持节约优先方针，更高水平、更高质量地做好节能工作，用最小成本实现最大收益。

“十四五”以来，各地区各有关部门深入贯彻党中央、国务院决策部署，落实全面节约战略，完善能源消耗总量和强度调控，扎实推进节能降碳取得显著成效。初步测算，扣除原料用能和非化石能源消费量后，“十四五”前三年，全国能耗强度累计降低约7.3%，在保障高质量发展用能需求的同时，节约化石能源消耗约3.4亿吨标准煤、少排放二氧化碳约9亿吨。但与此同时，受新冠疫情等因素影响，全国能耗强度降低仍滞后于时序进度，部分地区节能降碳形势较为严峻，完成“十四五”规划《纲要》确定的节能降碳约束性指标，任务仍然艰巨。

为贯彻落实党中央、国务院决策部署，锚定“十四五”节能降碳目标任务，加大节能降碳攻坚力度，分领域分行业实施节能降碳专项行动，更好发挥节能降碳的经济效益、社会效益和生态效益，为实现碳达峰碳中和目标奠定基础，国家发展改革委会同有关方面研究起草了《2024—2025年节能降碳行动方案》，经国务院常务会议审议通过后，近日由国务院印发。

问：《行动方案》提出了哪些工作目标？

答：在全面梳理、系统分析、深入测算的基础上，《行动方案》提出了单位国内生产总值能源消耗降低、单位国内生产总值二氧化碳排放降低、规模以上工业单位增加值能源消耗降低、非化石能源消费占比、重点领域行业节能降碳量等具体目标。

2024年，单位国内生产总值能源消耗和二氧化碳排放分别降低2.5%左右、3.9%左右，规模以上工业单位增加值能源消耗降低3.5%左右，非化石能源消费占比达到18.9%左右，重点领域和行业节能降碳改造形成节能量约5000万吨标准煤、减排二氧化碳约1.3亿吨。2025年，非化石能源消费占比达到20%左右，重点领域和行业节能降碳改造形成节能量约5000万吨标准煤、减排二氧化碳约1.3亿吨。

问：《行动方案》部署了哪些重点任务？

答：《行动方案》围绕能源、工业、建筑、交通、公共机构、用能设备等重点领域和重点行业，部署了节能降碳十大行动。

一是化石能源消费减量替代行动。加强煤炭清洁高效利用，推动煤电低碳化改造和建设。严格实施大气污染防治重点区域煤炭消费总量控制，重点削减非电力用煤。优化油气消费结构，加大非常规油气资源规模化开发。

二是非化石能源消费提升行动。加大非化石能源开发力度，提升电网对可再生能源的消纳能力。大力发展储能、微电网、虚拟电厂、车网互动。强化绿证交易与节能降碳政策衔接，大力促进非化石能源消费。

三是钢铁行业节能降碳行动。加强钢铁产能产量调控，深入调整钢铁产品结构，大力推进废钢循环利用，支持发展电炉短流程炼钢。加快节能降碳改造，加强氢冶金等低碳冶炼技术示范应用。

四是石化化工行业节能降碳行动。强化石化产业规划布局刚性约束，合理调控产能规模。实施能量系统优化，推广先进技术和节能设备，加快石化化工行业节能降碳改造和工艺流程再造。

五是有色金属行业节能降碳行动。优化有色金属行业产能布局，大力发展再生金属产业。严格新上项目能效和环保准入，推进存量项目节能降碳改造和用能设备更新。

六是建材行业节能降碳行动。严格落实水泥、平板玻璃产能置换政策，严格新增建材项目准入，大力发展绿色建材。优化建材行业用能结构，推动原料低碳化替代。

七是建筑节能降碳行动。加快建造方式转型，严格执行建筑节能降碳强制性标准，推广使用绿色低碳建材。结合城市更新行动、老旧小区改造等加快推进建筑节能改造。强化建筑运行管理。

八是交通运输节能降碳行动。推进低碳交通基础设施建设，提升交通枢纽场站用能电气化水平。推动交通运输装备低碳转型，加快发展多式联运，推动重点行业清洁运输。

九是公共机构节能降碳行动。严格实施公共机构节能降碳评价考核，探索能耗定额预算制度。实施公共机构节能降碳改造和用能设备更新，推进煤炭消费减量替代。

十是用能产品设备节能降碳行动。提升重点用能产品设备能效先进水平、节能水平和准入水平，推动重点用能设备更新升级，加快数据中心节能降碳改造。加强废旧产品设备循环利用。

问：《行动方案》对完善节能降碳管理机制提出了哪些要求？

答：《行动方案》围绕评价考核、节能审查、重点用能单位节能降碳管理、节能监察、统计核算等 5 个方面，提出了完善节能降碳管理机制的具体要求。

一是强化节能降碳目标责任和评价考核。落实原料用能和非化石能源不纳入能源消耗总量和强度调控等政策，细化分解各地区和重点领域、重点行业节能降碳目标任务。严格实施节能目标责任评价考核，加强节能降碳形势分析。

二是严格固定资产投资项目节能审查和环评审批。加强节能审查源头把关，坚决遏制高耗能、高排放、低水平项目盲目上马。建立重大项目节能审查权限动态调整机制，加强节能审查事中事后监管。严格落实建设项目环境影响评价制度。

三是加强重点用能单位节能降碳管理。建立重点用能单位节能管理档案，开展重点领域能效诊断，加强节能降碳改造和用能设备更新项目储备。实行重点用能单位化石能源消费预算管理。

四是加大节能监察力度。加快健全省、市、县三级节能监察体系，加强节能法律法规政策标准监督检查。到 2024 年底，各地区完成 60%以上重点用能单位节能监察；到 2025 年底，实现重点用能单位节能监察全覆盖。

五是加强能源消费和碳排放统计核算。建立与节能降碳目标管理相适应的能耗和碳排放统计快报制度，提高数据准确性和时效性。夯实化石能源、非化石能源、原料用能等统计核算基础。积极开展以电力、碳市场数据为基础的能源消费和碳排放监测分析。

问：如何推动《行动方案》各项任务有效落实？

答：《行动方案》提出了健全制度标准、完善价格政策、加强资金支持、强化科技引领、健全市场化机制、实施全民行动等 6 方面工作举措，为落实节能降碳目标任务提供支撑。

一是健全制度标准。推动修订节约能源法、固定资产投资项目节能审查办法、重点用能单位节能管理办法、节能监察办法等法规制度。结合推动大规模设备更新和消费品以旧换新，加快强制性节能标准制修订，扩大覆盖范围。

二是完善价格政策。完善能源价格机制，深化新能源上网电价市场化改革，研究完善储能价格机制。综合考虑能耗、环保绩效水平等因素，完善高耗能行业阶梯电价制度。深化供热计量收费改革，有序推行两部制热价。

三是加强资金支持。发挥政府投资带动放大效应，推动扩大有效投资，支持节能降碳改造和用能设备更新。落实好有利于节能降碳的财税政策，丰富绿色金融产品和服务，为符合条件的节能降碳项目提供支持。

四是强化科技引领。推进节能降碳关键共性技术攻关和推广应用，深化绿色低碳先进技术示范工程建设。修订发布绿色技术推广目录，积极培育重点用能产品设备、重点行业企业和公共机构能效“领跑者”，发挥标杆引领作用。

五是健全市场化机制。积极推广“一站式”节能综合服务模式。推进用能权有偿使用交易。稳妥扩大全国碳市场覆盖范围，健全碳排放配额分配机制。有序推进温室气体自愿减排交易市场，加快建设绿证交易市场。

六是实施全民行动。加大节能降碳工作宣传力度，倡导简约适度、绿色低碳的生活方式，提升全民节能降碳的思想自觉和行动自觉。完善媒体和公众监督制度，营造人人、事事、时时参与节能降碳的新风尚。

来源：国家发展改革委

一图读懂

2024—2025年 节能降碳行动方案

国发〔2024〕12号

节能降碳是积极稳妥推进碳达峰碳中和、全面推进美丽中国建设、促进经济社会发展全面绿色转型的重要举措。为加大节能降碳工作推进力度，采取务实管用措施，尽最大努力完成“十四五”节能降碳约束性指标，制定本方案。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大精神，全面贯彻习近平经济思想、习近平生态文明思想，坚持稳中求进工作总基调，完整、准确、全面贯彻新发展理念，一以贯之坚持节约优先方针，完善能源消耗总量和强度调控，重点控制化石能源消费，强化碳排放强度管理，分领域分行业实施节能降碳专项行动，更高水平更高质量做好节能降碳工作，更好发挥节能降碳的经济效益、社会效益和生态效益，为实现碳达峰碳中和目标奠定坚实基础。

2024年，单位国内生产总值能源消耗和二氧化碳排放分别降低2.5%左右、3.9%左右，规模以上工业单位增加值能源消耗降低3.5%左右，非化石能源消费占比达到18.9%左右，重点领域和行业节能降碳改造形成节能量约5000万吨标准煤、减排二氧化碳约1.3亿吨。

2025年，非化石能源消费占比达到20%左右，重点领域和行业节能降碳改造形成节能量约5000万吨标准煤、减排二氧化碳约1.3亿吨，尽最大努力完成“十四五”节能降碳约束性指标。



二、重点任务

▶（一）化石能源消费减量替代行动

严格合理控制煤炭消费，严格实施大气污染防治重点区域煤炭消费总量控制。推动煤电低碳化改造和建设。优化油气消费结构。



▶（二）非化石能源消费提升行动

加大非化石能源开发力度，提升可再生能源消纳能力，大力促进非化石能源消费。到2025年底，全国非化石能源发电量占比达到39%左右。



▶（三）钢铁行业节能降碳行动

加强钢铁产能产量调控，深入调整钢铁产品结构，加快钢铁行业节能降碳改造。2024—2025年，钢铁行业节能降碳改造形成节能量约2000万吨标准煤、减排二氧化碳约5300万吨。



▶（四）石化化工行业节能降碳行动

严格石化化工产业政策要求，加快石化化工行业节能降碳改造，推进石化化工工艺流程再造。2024—2025年，石化化工行业节能降碳改造形成节能量约4000万吨标准煤、减排二氧化碳约1.1亿吨。



▶（五）有色金属行业节能降碳行动

优化有色金属产能布局，严格新增有色金属项目准入，推进有色金属行业节能降碳改造。2024—2025年，有色金属行业节能降碳改造形成节能量约500万吨标准煤、减排二氧化碳约1300万吨。



▶（六）建材行业节能降碳行动

加强建材行业产能产量调控，严格新增建材项目准入，推进建材行业节能降碳改造。2024—2025年，建材行业节能降碳改造形成节能量约1000万吨标准煤、减排二氧化碳约2600万吨。



▶（七）建筑节能降碳行动

加快建造方式转型，推进存量建筑改造，加强建筑运行管理。到2025年底，完成既有建筑节能改造面积较2023年增长2亿平方米以上。



▶（八）交通运输节能降碳行动

推进低碳交通基础设施建设，推进交通运输装备低碳转型，优化交通运输结构。到2025年底，交通运输领域二氧化碳排放强度较2020年降低5%。



▶（九）公共机构节能降碳行动

加强公共机构节能降碳管理，实施公共机构节能降碳改造，推进煤炭减量替代。到2025年底，公共机构单位建筑面积能耗、单位建筑面积碳排放、人均综合能耗分别较2020年降低5%、7%、6%。

▶（十）用能产品设备节能降碳行动

加快用能产品设备和设施更新改造，推动重点用能设备更新升级，加快数据中心节能降碳改造。加强废旧产品设备循环利用。



三、管理机制

（一）强化节能降碳目标责任和评价考核。严格实施节能目标责任评价考核，加强节能降碳形势分析，实施能耗强度降低提醒预警，强化碳排放强度降低进展评估。在中央企业负责人业绩考核中强化节能降碳目标考核。

（二）严格固定资产投资项目节能审查和环评审批。加强节能审查源头把关，建立重大项目节能审查权限动态调整机制，加强节能审查事中事后监管。将碳排放评价有关要求纳入固定资产投资项目节能审查。严格落实建设项目环境影响评价制度。



（三）加强重点用能单位节能降碳管理。建立重点用能单位节能管理档案。开展重点领域能效诊断，建立健全节能降碳改造和用能设备更新项目储备清单。实行重点用能单位化石能源消费预算管理。

（四）加大节能监察力度。加快健全省、市、县三级节能监察体系，加强节能法律法规政策标准执行情况监督检查。到2025年底，实现重点用能单位节能监察全覆盖。

（五）加强能源消费和碳排放统计核算。建立与节能降碳目标管理相适应的能耗和碳排放统计快报制度，夯实化石能源、非化石能源、原料用能等统计核算基础。

四、支撑保障

- (一) 健全制度标准。
- (二) 完善价格政策。
- (三) 加强资金支持。



- (四) 强化科技引领。
- (五) 健全市场化机制。
- (六) 实施全民行动。

监制单位：国家发展改革委环资司

制图单位：《中国战略新兴产业》杂志社

编辑：姬艺萱

设计：成垠涛