

上海市人民政府关于印发《上海市“十四五”节能减排综合工作实施方案》的通知

沪府发〔2022〕12号

各区人民政府，市政府各委、办、局：

现将《上海市“十四五”节能减排综合工作实施方案》印发给你们，请认真按照执行。

上海市人民政府

2022年10月10日

上海市“十四五”节能减排综合工作实施方案

为贯彻国务院印发的《“十四五”节能减排综合工作方案》，大力推动节能减排，深入打好污染防治攻坚战，加快建立健全绿色低碳循环发展经济体系，推动上海经济社会高质量发展，助力实现碳达峰、碳中和目标，制定本实施方案。

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，深入贯彻习近平生态文明思想，紧紧围绕“五个中心”和生态之城建设目标，完整、准确、全面贯彻新发展理念，服务构建新发展格局，推动能源利用效率大幅提高、主要污染物排放总量持续减少，实现节能降碳减污协同增效、生态环境质量持续改善，确保完成国家下达的“十四五”节能减排工作目标，为实现碳达峰、碳中和目标奠定坚实基础，为建设美丽上海提供有力支撑。

二、主要目标

到2025年，单位生产总值能源消耗比2020年下降14%，能源消费总量得到合理控制，氮氧化物（NO_x）、挥发性有机物（VOCs）、化学需氧量（COD）和氨氮（NH₃-N）四项主要污染物的重点工程减排量分别达到1.3万吨、0.99万吨、1.63万吨和0.12万吨。节能减排政策机制更加健全，重点行业能源利用效率和主要污染物排放控制水平基本达到国际先进水平，循环型产业和社会体系基本形成，经济社会发展绿色转型取得显著成效。

三、重点工程

（一）重点行业绿色升级工程。聚焦钢铁、石化化工、发电等重点行业，推进节能改造和污染物深度治理。加快发展以废钢为原料的电炉短流程工艺，到2025年，废钢比力争达到15%以上。持续推进工业节能“百一行动”和清洁生产，推广船舶、汽车等大型涂装行业低挥发性产品应用或减量化技术。积极推动工业废水资源化利用，加强企业内部工业用水循环利用。推进新型基础设施能效提升，新建数据中心能源利用效率（PUE）不高于1.3，既有数据中心升级改造后的能源利用效率不超过1.4。到2025年，规模以上工业单位增加值能耗较2020年下降14%，钢铁、水泥、炼油、乙烯、合成氨等重点行业达到标杆水平的产能比例超过30%，数据中心达到标杆水平的比例为60%左右。（市经济信息化委、市发展改革委牵头，市生态环境局、各区人民政府按照职责分工负责）

（二）园区节能环保提升工程。聚焦低效产业园区转型升级，推动工业园区能源系统整体优化和污染综合整治。搭建园区能耗监控平台，大力推动园区整体能效提升。深化园区循环化改造，推动设施共建共

享、能源梯级利用、污水处理、循环再利用。到 2025 年，具备改造条件的市级以上园区全部完成循环化改造。（市发展改革委、市经济信息化委牵头，市生态环境局、各园区管委会、各区人民政府按照职责分工负责）

（三）城镇绿色节能改造工程。全面推进城镇绿色规划、绿色建设、绿色运行管理，推动低碳城市、韧性城市、海绵城市、“无废城市”建设。建立建筑设计用能限额体系，推广应用超低能耗建筑，推动可再生能源建筑规模化发展，引导既有建筑绿色更新。实施高效制冷行动，运用智能管控等技术实施改造升级。滚动实施老旧供水管网更新改造，结合海绵城市建设，推进雨水集蓄利用示范工程。“十四五”期间，累计落实超低能耗建筑示范项目不少于 800 万平方米，完成既有建筑节能改造面积 3000 万平方米。（市住房城乡建设管理委牵头，市发展改革委、市规划资源局、市生态环境局、市水务局、各区人民政府按照职责分工负责）

（四）交通物流节能减排工程。加快构建与超大城市相适应的绿色交通体系，完善充换电、港口岸电、加气站、加氢站等配套基础设施建设。城市公交、出租、环卫清扫、邮政等公共领域新增或更新车辆原则上全部使用新能源汽车。逐步推动游船、轮渡船、公务用船等实施电动化更新。推进大宗货物“公转铁”“公转水”，积极推进多式联运发展。全面实施新增重型柴油车国六排放标准和非道路移动柴油机械国四排放标准，落实机动车排放检验和强制维护制度。开展快递包装绿色转型行动，引导电商、邮政快递等企业使用获得绿色认证的产品和可循环快递包装产品。到 2025 年，个人新增购置车辆中纯电动汽车占比超过 50%，港口集装箱“水水中转”比例达 52%以上。（市交通委、市发展改革委牵头，市经济信息化委、市公安局、市财政局、市生态环境局、市邮政管理局、中国铁路上海局集团、各区人民政府按照职责分工负责）

（五）农业农村节能减排工程。推动农光互补、渔光互补，提升农业领域可再生能源利用。推动农作物秸秆和蔬菜废弃物多元化利用。加强废弃农膜和农药包装废弃物回收利用，到 2025 年基本实现全量回收。实施农村生活污水治理续建与新建项目，逐步推进已建农村生活污水处理设施提标改造。实施畜禽养殖氨排放监测监控，逐步推广种植业氨减排技术。到 2025 年，农作物秸秆综合利用率达到 98%左右，农村生活污水治理率达到 90%以上，畜禽粪污综合利用率达到 98%左右。（市农业农村委牵头，市生态环境局、市发展改革委、市经济信息化委、市住房城乡建设管理委、市水务局、各区人民政府按照职责分工负责）

（六）公共机构能效提升工程。采用能源费用托管等创新模式，持续推进公共机构既有建筑调适、节能和绿色化改造。提高党政机关公务用车中新能源汽车占比，完善新能源汽车充换电设施建设。到 2025 年，70%以上的区级及以上党政机关建成节约型机关，70%以上的学校建成绿色学校。（市机管局牵头，市教委、市卫生健康委、市发展改革委、市住房城乡建设管理委、市水务局、各区人民政府按照职责分工负责）

（七）重点区域污染物减排工程。加快推进碳谷绿湾、杭州湾开发区环境整治和转型升级。持续打好长江保护修复攻坚战，深入实施城镇污水垃圾处理和工业、农业面源、船舶等污染治理工程。到 2025 年，集中式饮用水水源地水质稳定达到或好于Ⅲ类，地表水达到或好于Ⅲ类的水体比例达到 60%以上，土壤和地下水环境质量保持稳定。（市生态环境局、市发展改革委、市经济信息化委、市水务局牵头，市住房城乡建设管理委、市交通委、各区人民政府按照职责分工负责）

（八）煤炭清洁高效利用工程。继续实施重点企业煤炭消费总量控制，抓好煤炭清洁高效利用。实施现役煤电“三改联动”改造，推动落后燃煤机组的等容量替代，加快自备电厂清洁化改造。推动宝钢股份宝山基地钢铁生产工艺加快从长流程向短流程转变，加大天然气喷吹工艺替代力度。推动实施吴泾、高桥地区整体转型，进一步压减石化化工行业煤炭消费。到 2025 年，煤炭消费量下降 5%左右。（市发展改革委牵头，市生态环境局、市经济信息化委、市住房城乡建设管理委、各区人民政府按照职责分工负责）

（九）挥发性有机物综合整治工程。推进原辅材料和产品源头替代工程，实施全过程污染物治理。大力推进工业涂装、包装印刷等溶剂使用类行业，以及涂料、油墨、胶粘剂、清洗剂等生产行业低挥发性原辅料产品的源头替代。以含挥发性有机物物料的储存、转移输送等五类排放源为重点，管控无组织排放。推进新一轮挥发性有机物排放综合治理，对石化、化工、工业涂装、包装印刷、油品及有机液体储运销、涉挥发性有机物排放工业园区和产业集群等六大领域开展“一厂一方案”专项治理。（市生态环境局牵头，市经济信息化委、各区人民政府按照职责分工负责）

（十）环境基础设施水平提升工程。加强环境基础设施体系建设。推进污水二三级管网新建工程及污水泵站新建、改扩建工程，实现城镇污水管网全覆盖。统筹建设污水厂污泥、通沟污泥无害化处置工程设施，推进煤电基地污泥掺烧。加快推进“点站场”回收体系标准化建设和管理，建立生活垃圾分类全程计量体系。到2025年，全市城镇污水处理率达到99%，实现原生生活垃圾零填埋，生活垃圾焚烧能力达到2.9万吨/日。（市发展改革委、市住房城乡建设管理委、市绿化市容局、市生态环境局、市水务局、各区人民政府按照职责分工负责）

四、政策机制

（一）优化完善能耗双控制度。强化能耗强度降低约束性指标管理，有效增强能源消费总量管理弹性，合理确定各区能耗强度降低目标。加强节能形势分析预警，对高预警等级地区加强工作指导。优化完善重点用能单位能耗双控制度。（市发展改革委牵头，市统计局、各区人民政府按照职责分工负责）

（二）健全污染物排放总量控制制度。严格污染物排放总量控制制度，推进实施重点减排工程，形成有效减排能力。按照“可监测、可核查、可考核”的原则，将重点工程减排量指标分解落实到各区和重点单位。改进和完善总量减排核算技术体系，加强与排污许可、环境影响审批等制度衔接。强化总量减排监督管理，重点核查重复计算、弄虚作假等问题。（市生态环境局、各区人民政府、重点单位按照职责分工负责）

（三）坚决遏制高耗能高排放低水平项目盲目发展。原则上不得新建、扩建高耗能高排放低水平项目（以下简称“两高一低”项目），对确需新增的项目，对标国际先进水平，提高项目能耗、污染物排放准入门槛。推进存量“两高一低”项目节能减排挖潜工作，对项目实施动态监测，强化常态监管。引导金融机构完善“两高一低”项目融资政策。（市发展改革委、市经济信息化委、市生态环境局牵头，市地方金融监管局、人民银行上海总部、上海银保监局、各区人民政府按照职责分工负责）

（四）健全制度标准。建立健全有利于绿色低碳循环发展的制度体系。制定修订一批重点行业和重点产品的能耗、水耗标准，深入开展能效、水效领跑者引领行动。研究制定在用内河船舶烟度排放标准。聚焦汽修、涂装等行业，制定、修订涉挥发性有机物等重点领域的标准和规范。（市发展改革委、市生态环境局、市司法局、市经济信息化委、市住房城乡建设管理委、市交通委、市市场监管局、各区人民政府按照职责分工负责）

（五）完善经济政策。加大财政资金支持力度，扩大政府绿色采购覆盖范围。落实环境保护、节能环保、资源综合利用税收优惠政策。积极发挥绿色发展基金作用，引导金融机构创新绿色债券、绿色信贷、绿色保险等金融产品服务，试点实施环境污染强制责任保险。建立健全有利于可再生能源发展、落后产能和低效企业淘汰、建筑能效提升的绿色价格机制。（市发展改革委、市财政局、市地方金融监管局、人民银行上海总部、上海银保监局、市税务局、市经济信息化委、市生态环境局、各区人民政府按照职责分工负责）

（六）完善市场化机制。组织建设好全国碳排放权交易系统和交易机构，积极参与全国用能权交易市场。探索排污权交易制度，鼓励有条件的地区开展试点。推行合同能源管理、环境污染第三方治理等市场化服务模式。推行再生产品和材料等认证，建立健全推广使用制度，鼓励政府部门和国有企事业单位优先

采购。（市发展改革委、市生态环境局、市经济信息化委、市财政局、市市场监管局、各区政府按照职责分工负责）

（七）加强统计监测能力建设。严格实施重点用能单位能源利用状况报告制度。完善重点用能单位和大型建筑能耗在线监测系统。加快形成臭气污染物和温室气体监测监控等网络，完善重点产业园区环境监测预警体系。加强能源统计基层队伍建设，强化统计数据审核，提升统计数据质量。（市发展改革委、市统计局、市生态环境局、市经济信息化委、市住房城乡建设管理委、市交通委、市水务局、市市场监管局、各区政府按照职责分工负责）

（八）壮大人才队伍。加强节能监察和环保执法能力建设。督促重点用能和排污单位设置能源管理、专职环保岗位和负责人，加强节能减排工作人员专业培训，加快培养节能环保领域专业人才。（市发展改革委、市生态环境局、市经济信息化委、市人力资源社会保障局、各区政府按照职责分工负责）

五、组织保障

（一）加强组织领导。各区、各部门和各有关单位要确保完成“十四五”节能减排各项目标任务。各区政府对本区域节能减排工作负总责，要切实加强组织领导和部署推进。国有企业应带头落实节能减排目标责任，鼓励实行更严格的目标管理。（市发展改革委、市生态环境局牵头，市经济信息化委、市住房城乡建设管理委、市交通委、市水务局、市国资委、各区政府、各有关部门按照职责分工负责）

（二）强化监督考核。完善能耗双控目标分解和考核机制，强化能源资源优化配置措施落实情况考核力度。继续开展污染防治攻坚战成效考核，把总量减排目标任务完成情况作为重要考核内容。科学运用考核结果，压实节能减排工作责任。（市发展改革委、市生态环境局、市委组织部、各区政府按照职责分工负责）

（三）开展全民行动。深入开展绿色生活创建行动，营造绿色低碳社会风尚。全面推行“光盘行动”，在重点领域率先开展减塑行动。通过多种渠道和方式，加大宣传力度，组织好节能宣传周、全国低碳日、六五环境日等活动。（市委宣传部、市发展改革委、市经济信息化委、市生态环境局、市商务委、各区政府按照职责分工负责）