

上海市发展和改革委员会关于印发上海市 2021 年节能减排和应对气候变化重点工作安排的通知

(沪发改环资〔2021〕77 号)

各区人民政府，市政府各委、办、局：

《上海市 2021 年节能减排和应对气候变化重点工作安排》已经市应对气候变化及节能减排工作领导小组同意，现印发给你们，请结合实际认真落实。

上海市应对气候变化及节能减排工作领导小组办公室

(上海市发展和改革委员会代章)

2021 年 6 月 18 日

上海市 2021 年节能减排和应对 气候变化重点工作安排

2021 年是实施“十四五”规划的开局之年，也是推动高质量发展、促进生态文明建设的关键之年，本市要继续坚持以习近平生态文明思想为指导，深入落实党中央、国务院关于绿色发展和生态文明建设的各项要求，在碳达峰碳中和上加大力度、积极作为，统筹推进节能减排降碳和宏观经济社会发展，处理好发展与减排、整体与局部、短期与中期长期关系，坚定不移走绿色低碳发展之路，确保“十四五”开好局、起好步。结合本市实际，现制定 2021 年节能减排和应对气候变化重点工作安排如下：

一、总体要求和工作目标

2021 年，本市要按照国家碳达峰碳中和的总体要求，对照“十四五”节能减排综合工作方案明确的各项目标任务，着力促进产业经济结构、能源结构、交通结构优化升级，着力推进各领域绿色低碳循环发展，着力推进污染源综合治理和污染物总量控制，着力加强制度保障等基础工作，为构建新时期节能减排工作格局打下坚实基础，促进生态文明建设取得新进步。

工作目标：2021 年，单位生产总值（GDP）综合能耗、单位 GDP 二氧化碳排放量分别比上年下降 1.5% 左右；全市能源消费增量控制在 450 万吨标准煤左右；二氧化碳排放增量控制在 900 万吨左右；煤炭消费总量控制在 4200 万吨以内；主要污染物氮氧化物、挥发性有机物、化学需氧量和氨氮排放总量分别下降 2%、1%、3% 和 2%；细颗粒物（PM_{2.5}）浓度巩固改善，空气质量指数（AQI）优良率与上年持平并力争有所提升。

二、着力推进碳达峰碳中和

（一）加强碳达峰碳中和工作组织领导和顶层设计。建立上海市碳达峰碳中和工作领导小组推进机制，编制上海市碳达峰碳中和工作实施意见、上海市碳达峰行动方案，以及能源电力、工业、交通、新型基础设施、建筑等重点领域碳达峰实施方案。

（二）加大对重点领域和地区碳达峰碳中和工作支持与推进。鼓励宝武集团深入开展碳达峰碳中和相关工作，推进崇明岛开展碳达峰碳中和试点示范，形成“一岛一企”特色。

研究完善支持碳达峰碳中和相关政策体系和保障措施。在市科委“科技创新行动计划”中，设立碳达峰碳中和科技专项。

三、优化产业、能源、交通运输结构

（三）优化产业结构，推动重点区域和落后产业转型升级。加强落后产能调整力度，鼓励调整区域内老旧建筑物全面清拆，实现产业“腾笼换鸟”、优化升级。加快推进吴淞、吴泾、高桥等重点区域整体转型升级。落实压减淘汰任务，全年新增启动调整项目 500 项。

（四）优化能源结构，促进非化石能源稳步发展。严格实施煤炭消费减量替代，煤炭消费总量进一步下降。加快电源结构转型升级，推动重大电源项目建设和现有电厂清洁化改造。积极发展海上风电，持续扩大光伏发电规模。加大市外水电、风电、光伏等非化石能源消纳力度。

（五）优化交通运输结构，有效提升交通能效水平。推进“公转铁”重点项目建设，推动海铁联运港站一体化。完善地铁网络建设和运营管理，优化公交线路，进一步示范推广中运量、快速公交系统（BRT）等公交形式。加强慢行系统建设，降低小客车使用强度，持续提升公共交通出行比重。

（六）严格实施节能环保准入，加强源头控制。坚决遏制高耗能高排放项目盲目发展，依法严格实施固定资产投资项目节能审查制度、环境影响评价制度，新上高耗能项目必须符合国家产业政策且单位产品（产值）能耗要达到国际国内先进水平，严格实行能耗等量或减量替代。强化污染源头控制，严格实施“批项目、核总量”制度，继续实行建设项目主要污染物排放总量指标等量或倍量替代，控制污染物排放新增量，推进主要污染物总量控制制度与环评和排污许可制的有机衔接。

四、加强重点领域节能

（七）深化工业信息化节能，促进工业绿色发展。以高耗能行业为重点，全面开展节能诊断和能效对标达标。持续推广余热资源共享模式的创新与实践。持续推进清洁生产，开展绿色制造和绿色工厂建设。推广智慧节能技术、先进绿色制造工艺技术装备，推进节能环保产业发展。逐步提高数据中心、5G 通信基站等能效标准，加强信息化领域节能。

（八）强化建筑节能，持续提升建筑能效水平。新建建筑全部执行绿色建筑标准，逐步实施绿色建筑专项验收。推进建筑限额设计。推进超低能耗建筑规模化建设，鼓励近零能耗建筑发展。推进既有公共建筑节能改造 200 万平方米（其中，节能率不低于 15% 的公共建筑 60 万平方米以上）。持续推动可再生能源建筑一体化。推广节能绿色建材、装配式和钢结构建筑。

（九）推进交通运输节能，促进绿色交通发展。推动交通用能终端新能源化发展。加强航空、水运等重点行业企业节能管理，持续降低单位周转量能耗。加强新技术、新材料、新工艺、新设备及交通节能减排示范工程推广。

（十）加强商贸流通、文化旅游、金融等领域节能。加强商业企业、旅游饭店、金融企业、大型文化设施节能管理，推进用能系统节能改造。推动绿色商场创建，打造一批绿

色流通主体。加快绿色仓储设施建设和改造。制定冷链物流产品和系统的设计运行标准，打造高效节能冷链物流体系。加快构建废旧物资循环利用体系，推广数字化回收模式。

（十一）加强公共机构领域节能。加快公共机构节能改造，鼓励政府购买合同能源管理服务。公共机构率先使用太阳能，优先采购使用节能和新能源汽车。全面开展节约型机关创建，创建约 30 家国家级节能型公共机构示范单位，遴选公共机构能效领跑者 6 家左右。

五、强化主要污染物减排

（十二）深化工业源污染物减排。持续推进传统产业绿色化技术改造和升级换代，促进大气、水污染重点企业产业结构深化调整和主要污染物深度治理，引导和激励企业采用先进适用的技术、工艺和装备实施清洁生产技术改造，有序推进企业开展清洁生产审核以及节能环保改造项目，协同推进“三高三低”落后产能淘汰，落实“3+5+X”重点区域转型高质量发展战略。

（十三）促进移动源污染物减排。实施重型柴油车新车国 6a 排放标准，加快落实国三柴油车淘汰，持续推进油品监管。持续开展移动源的环保一致性检查，推进在用车辆和非道路移动机械远程在线监控。加强港口码头和船舶污染管控。积极探索单壳油轮的提前淘汰工作。

（十四）强化生活源污染综合整治。提升城镇生活垃圾处理能力，优化巩固“一主多点”的生活垃圾末端处置格局，强化生活垃圾处理设施渗滤液治理，完成上海生物能源再利用中心二期项目等一批生活垃圾焚烧设施建设。进一步完善与生活垃圾处理系统相匹配的收运物流体系。持续加强社会面源管控。健全加油站、储油库、油罐车油气回收长效管理机制。

（十五）推进农业农村污染治理。开展水产养殖尾水排放标准和处理技术研究，加快推进水产养殖节水减排和资源化利用。全面推广绿肥、有机肥、新型水肥应用，强化病虫害统防统治和全程绿色防控，进一步提升化肥农药使用效率，减少化肥农药使用量。继续加强农村生活污水治理项目建设和运维管理，强化农村生活污水处理设施出水的监督监测。

（十六）控制温室气体排放。加快推进全国碳交易机构建设，为顺利启动全国碳交易做好保障。深化本市碳交易试点市场建设，做好纳入碳排放配额管理企业的履约监管，充分发挥好全国碳交易市场的补充作用。编制上海市 2020 年温室气体清单。探索建立完善区级碳排放统计核算体系。强化控制温室气体排放目标责任制与考核工作，继续做好国家低碳城市、低碳发展实践区、低碳社区等试点工作。扩展绿色生态空间，增强碳汇能力，依托部市合作框架协议，推动建立崇明世界级生态岛碳中和示范区。

六、实施节能减排重点工程

（十七）节能低碳重点工程。开展产业园区综合能效提升、重点高耗能行业节能改造等行动，实施数据中心、冷却塔、冷库能效提升重点工程。加快公共机构能效提升，推进

城市道路照明节能改造。实施重大节能低碳技术产业化示范工程，开展近零能耗建筑、碳捕集利用与封存（CCUS）等示范。

（十八）污染减排重点工程。持续推进新一轮 VOCs 污染综合治理，对石化、化工、工业涂装、包装印刷、油品及有机液体储运销、涉 VOCs 排放工业园区和产业集群等六大领域开展“一厂一策”专项治理，全面推进重点行业 VOCs 总量控制和源头替代。按照“水泥气同治”的原则，持续完善城镇污水、污泥处理处置系统，提升市政管网收集与运维水平。加快推进竹园污水处理厂四期等一批新、改、扩建工程建设，启动建设竹园-白龙港污水连通管工程。

（十九）循环经济重点工程。深入推进塑料污染治理，重点落实商场、超市、药店、书店等场所以及各类展会活动禁止使用一次性塑料购物袋。加快推动快递包装绿色转型。加快构建全社会资源循环利用体系。推动国家和本市园区循环化改造、绿色园区创建、再制造示范基地建设等工作。

（二十）绿色技术创新重点工程。深入推进市场导向的绿色技术创新体系建设，强化公共设施、资金、人才等基本要素保障。推进新能源和能源互联网关键技术、污染物协同治理技术和减排策略开发。加强城市生活垃圾、固体废弃物处理和资源化利用技术集成和应用示范。

七、完善制度政策，夯实基础工作

（二十一）严格实施能耗双控制度和责任考核。强化能耗强度约束性指标管理，考核结果纳入领导班子和领导干部考核和离任审计。各行业主管部门和各区人民政府进一步分解落实目标责任，按照“谁主管谁负责”的原则督促重点用能排放企业落实责任目标。

（二十二）加强重点用能排放单位管理。严格落实重点用能排放单位管理制度，深化实施能源利用状况报告和温室气体排放状况报告“双报告”制度，强化目标责任考核。支持重点用能单位申请第三方能源管理体系认证，督促重点用能单位加强节能管理并实施节能技术改造。

（二十三）完善法规标准、制度和政策。修订完善《上海市节能减排（应对气候变化）专项资金管理办法》等财政扶持政策，鼓励各区优化节能减排配套资金支持政策。出台《上海市重点用能单位节能管理办法》等，探索建立用能预算管理制度，进一步健全节能管理制度体系。完善节能标准体系，制修订地方能耗限额标准等 20 项左右。推进地方环境保护标准体系建设，聚焦汽修、涂装等行业，加快涉挥发性有机物等重点领域相关标准和技术规范的制修订。

（二十四）健全能源和污染物排放计量、监测和预警体系。深化重点用能单位能耗监测平台应用，强化分析预警、预测功能。稳步提升国家机关和大型公共建筑分项计量系统数据质量，为建筑能效提升提供依据。加强能源计量审查和现场维护。持续完善对重点排污单位的在线监控，探索开展排污单位用电监控试点工作。对各领域、区级重点用能单位、重点减排节能减排目标完成情况及时预警、督促指导。

（二十五）加强节能减排监督执法。加强对节能减排法规和标准执行情况的监督检查，对违法违规行为进行公开通报并督促整改。加强节能监察队伍建设，完善市区两级节能减排执法监察体系。实行节能执法责任制，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。强化对重点减排企业（设施）、移动源的监督执法，确保减排设施稳定高效运行。

（二十六）推行市场化机制。推进完善碳交易体系，鼓励各区探索用能权、排污权交易。大力发展节能服务产业，积极推广节能咨询、诊断、设计、融资、改造、托管等合同能源管理模式。推广电力需求侧管理模式，鼓励中心城区围绕大型公共建筑、郊区围绕重点用能单位实施需求侧管理。

八、开展全民行动

（二十七）加强宣传引导。组织好全国节能宣传周、全国低碳日、世界环境日等主题宣传活动，组织开展“十三五”节能评选表彰。引导行业协会、商业团体、公益组织有序开展节能减排专业研讨、志愿活动等，发展节能减排公益事业。

（二十八）倡导绿色生活。开展绿色生活创建行动，推动全民更加勤俭节约、绿色低碳、文明健康。积极培育绿色消费市场，减少一次性塑料制品的使用。大力推广绿色低碳出行，倡导绿色生活和休闲模式。