

省政府办公厅关于江苏省 “十四五”全社会节能的实施意见

(苏政办发〔2021〕105号)

各市、县(市、区)人民政府，省各委办厅局，省各直属单位：

为深入贯彻党中央、国务院关于碳达峰碳中和工作决策部署和中央经济工作会议精神，坚持节约优先，实施全面节约战略，持续降低单位产出能源消耗和碳排放，不断提高全省能源资源开发利用效率，支撑碳达峰碳中和目标如期实现，现就做好全省“十四五”全社会节能工作提出如下实施意见。

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，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，深入贯彻落实习近平生态文明思想和习近平总书记对江苏工作重要指示精神，完整、准确、全面贯彻新发展理念，以供给侧结构性改革为主线，以碳达峰碳中和目标为引领，大力发展先进制造业，加快推进先进制造业集群和重点产业链发展，深入推进各领域节能降耗，全面提升能源资源利用效率和产出效益，创造条件尽早实现能耗“双控”向碳排放总量和强度“双控”转变，推动全省“十四五”全社会节能工作迈上新台阶，助力经济社会全面绿色低碳高质量发展。

二、主要目标

到 2025 年，全省能源利用效率和产出效益显著提升，工业领域和重点行业能耗强度持续下降，二氧化碳排放增量得到有效控制，绿色低碳循环发展的经济体系初步形成，为完成“十四五”能耗“双控”目标和如期实现碳达峰目标奠定坚实基础。全省单位地区生产总值能耗比 2020 年下降 14%左右。其中，规模以上单位工业增加值能耗下降 17%；营运货车、营运货船、港口生产、社会车辆等能耗强度比 2020 年预期分别下降 2.8%、2.7%、3%、3.2%；公共机构单位建筑面积能耗、人均综合能耗分别下降 6%、7%；建筑、商贸流通、农业农村领域能耗强度持续下降。

三、重点任务

将节能贯穿于经济社会发展各领域和全过程，推进资源全面节约、集约、循环利用，增强全民节约意识，倡导简约适度、绿色低碳的生产、生活方式，促进经济社会全面绿色转型。

（一）深入推进工业节能提效。

1. 加快推动产业结构绿色转型。坚持生态优先、绿色发展，优化产业结构，加快推进工业领域低碳工艺革新和数字化转型，着力打造物联网、智能电网、节能环保等一批世界级先进制造业集群，加快建立绿色低碳产业体系。积极推进全省制造行业和省级以上工业园区全面建设绿色工厂、绿色园区、绿色供应链，“十四五”期间创建绿色工厂 1000 家，建成绿色园区 10 个以上。鼓励企业开展绿色设计、绿色采购、绿色生产，支持企业生产环

保、节能节水、循环低碳、再生有机等绿色产品。（省工业和信息化厅牵头，省发展改革委、省自然资源厅、省生态环境厅等按职责分工负责）

2. 坚决遏制“两高”项目盲目发展。严禁以任何名义、任何方式核准或备案钢铁（炼钢、炼铁）、焦化、电解铝、水泥（熟料）、平板玻璃（不含光伏平板玻璃）和炼化（纳入国家产业规划除外）等产能严重过剩行业新增产能的项目。对“两高”项目实行清单管理、分类处置、动态监控，对行业产能已饱和的拟建“两高”项目须落实能耗不少于1.2倍减量替代政策，以后逐步对“两高”项目全面推行，新上“两高”项目必须符合国家产业政策且能效达到国际先进水平。对能耗强度不降反升的地区实行“两高”项目缓批限批。依法依规淘汰落后产能，加大力度退出“两高”行业低效低端产能。（省发展改革委牵头，省工业和信息化厅、省自然资源厅、省生态环境厅等按职责分工负责）

3. 建立能效水平体系。按照“就高不就低”原则，通过发布能效“领跑者”名单，确定各行业能效标杆水平。以国家现行节能标准确定的准入值和限定值为参照，统筹产业结构调整、生产供给平稳、操作实施便利等因素，分步划定各行业能效基准水平，分拟建在建项目、存量项目、落后项目三类推动项目提效达标，形成推动用能单位能效水平不断提升的长效机制。（省工业和信息化厅牵头，省发展改革委、省市场监管局等按职责分工负责）

4. 实施节能和能效提升计划。突出钢铁、有色、石化、化工、建材、纺织、造纸等重点耗能行业，组织实施节能降碳重点工程，推进能源综合梯级

利用，提高资源投入产出率。持续淘汰落后煤电产能，深化燃煤电厂节能减排和灵活性改造。鼓励国有企业、骨干企业发挥引领作用，瞄准国际先进水平，开展节能降碳示范改造。对能效水平低于本行业能耗限额准入值的在建项目，按照有关规定停工整改，推动提升能效水平，力争达到标杆水平。

（省工业和信息化厅牵头，省发展改革委、省自然资源厅、省生态环境厅等按职责分工负责）

5. 推广适用装备技术。大力推广应用先进适用节能低碳工艺技术装备和产品，加快淘汰落后高耗能设备，有效提升在用锅炉、变压器、电机、水泵、风机、压缩机等重点通用设备系统能效水平。推广信息技术应用，加快推动 5G 与工业互联网融合发展，开展能源大数据融合、数据关联分析、先进过程控制等技术应用，实现能源管理数字化和精细化。组织开展节能诊断，针对关键共性重点耗能环节和系统开展节能诊断，研发推广能效提升解决方案，培育解决方案服务商，采取合同能源管理等多种方式，鼓励企业实施节能降碳改造升级。（省工业和信息化厅牵头，省发展改革委、省自然资源厅、省生态环境厅等按职责分工负责）

（二）全面提升建筑能效水平。

1. 提升新建建筑节能水平。发挥绿色设计引领作用，城镇居住建筑执行 75% 节能标准，新建民用建筑全面按照绿色建筑标准设计建造。推动超低能耗、近零能耗建筑规模化发展，鼓励政府投资项目率先示范，持续开展绿色建筑示范区建设。到 2025 年，新建超低能耗建筑面积达 500 万平方米，新

建高品质绿色建筑面积达到 2000 万平方米，创建一批节能低碳、智慧宜居的绿色建筑示范区。（省住房城乡建设厅牵头，省发展改革委、省工业和信息化厅、省自然资源厅、省生态环境厅等按职责分工负责）

2. 提升既有建筑能效水平。深入开展机关办公建筑和大型公共建筑能源统计、审计和公示工作，分类制定、发布公共建筑用能限额指标，实施基于用能限额的公共建筑用能管理。对超过用能限额的既有公共建筑，鼓励采用合同能源管理等市场化方式开展绿色节能改造。结合老旧小区改造开展既有居住建筑节能改造，鼓励引导小区人居环境整治、适老设施改造、基础设施绿色化和智能化提升的综合改造模式，提升居住品质，降低建筑能源消耗。

（省住房城乡建设厅牵头，省发展改革委、省工业和信息化厅、省自然资源厅、省生态环境厅等按职责分工负责）

3. 优化建筑用能结构。深入拓展可再生能源建筑应用形式，推进太阳能、浅层地热能、生物质能等可再生能源的建筑综合利用。大力发展光伏瓦、光伏幕墙等建材型光伏技术在城镇建筑中的一体化应用，探索“光储直柔”项目示范，推动分布式太阳能光伏建筑应用。到 2025 年，城镇建筑可再生能源替代常规能源比例达到 8%。〔省住房城乡建设厅牵头，省发展改革委（能源局）、省工业和信息化厅、省自然资源厅、省生态环境厅、省水利厅、省电力公司等按职责分工负责〕

4. 加强建筑绿色运营管理。建立大型公共建筑能耗信息公示制度，引导物业管理企业加强绿色建筑运营管理，提升建筑绿色低碳运行水平。加强环境品质、建筑能耗等关键绿色性能的实时监测和公示。完善建筑能耗、水耗

控制政策机制，优化住区路灯照明和建筑景观亮化运行模式，建立建筑用电、用水、用气数据共享机制。深入开展“灯光秀”项目排查整治，禁止建设超高能耗、超大规模、过度亮化甚至造成光污染的“灯光秀”项目。积极推动智慧建筑技术在住区、办公等场景应用，提高建筑智慧化管理水平。

（省住房城乡建设厅牵头，省发展改革委、省工业和信息化厅、省自然资源厅、省生态环境厅、省水利厅等按职责分工负责）

（三）不断优化交通运输结构。

1. 深化运输结构绿色转型。发展智能交通，推动不同运输方式合理分工、有效衔接，降低空载率和不合理客货运周转量。鼓励港口和大型工矿企业煤炭、矿石、焦炭等物资采用铁路、水路、封闭式皮带廊道、新能源和清洁能源车辆等绿色运输方式。继续推进内河集装箱运输，打造示范航线；继续推进国家、省级多式联运示范工程建设。创新公路货运模式，鼓励和支持公共“挂车池”“运力池”“托盘池”等共享模式和甩挂运输等新型运输模式。加快先进适用技术应用，提升民航运行管理效率，引导航空企业加强智慧运行，实现系统化节能降碳。以推动智慧物流发展为突破口，促进“互联网+货运物流”新业态、新模式发展。开展城市绿色货运配送示范工程创建，统筹规划建设三级配送网络，合理设置城市配送车辆停靠装卸相关设施，鼓励发展共同配送、统一配送、集中配送、分时配送等集约化配送，强化通行政策研究，搭建物流配送平台。“十四五”期间，铁路和水路货运周转量占比提升2个百分点，全省集装箱铁水联运量年均增长10%以上。（省

交通运输厅牵头，省发展改革委、省工业和信息化厅、省自然资源厅、省生态环境厅等按职责分工负责）

2. 加快低碳高效装备应用。积极扩大电力、氢能、天然气、先进生物液体燃料等新能源、清洁能源在交通运输领域应用。推进城市公交、物流配送等公共领域新能源车辆推广应用，每年新增和更新新能源公交车辆比例达到80%以上；推广电力、氢燃料、液化天然气动力重型货运车辆；鼓励新增和更换港口作业机械、港内车辆和拖轮、货运枢纽（物流园区）作业车辆、交通工程施工机械、公路、港航和海事巡查装备等优先使用新能源和清洁能源；因地制宜推动纯电动游轮以及旅游景区纯电动游船应用，积极探索油电混合、燃料电池等动力船舶应用；加快推广码头和船舶岸电设施利用；提升机场运行电动化智能化水平，发展新能源航空器。统筹布局交通基础设施网络和运输装备的新能源与清洁能源供给网络，推动公路服务区、港区、客运枢纽、物流园区、公交场站等区域充电设施建设。推动落实长江干线和京杭运河江苏段 LNG 加注码头布局方案。（省交通运输厅牵头，省发展改革委、省工业和信息化厅、省自然资源厅、省生态环境厅等按职责分工负责）

3. 引导绿色出行新风尚。加快推动城市轨道交通、公交专用道、快速公交、微循环公交、慢行系统等设施建设，优化运力配置和换乘环境，强化“轨道+公交+慢行”网络融合发展。充分利用大数据实施精准化、综合性拥堵治理，打造基于移动智能终端技术的服务系统，以数据衔接出行需求与服务资源。鼓励推进交通旅游服务大数据平台建设及应用，提供多样化交通

出行、旅游等综合信息服务。到 2025 年，力争新增 3 个国家公交都市建设示范城市，实现省公交优先示范城市设区市全覆盖，城区常住人口 100 万以上城市绿色出行比例达到 70%。（省交通运输厅牵头，省发展改革委、省工业和信息化厅、省自然资源厅、省生态环境厅等按职责分工负责）

（四）切实强化公共机构节能。

1. 建设节约型机关。开展节约型机关创建行动。积极引导党政机关发挥示范表率作用，带头践行简约适度的用能理念，推动全省不低于 85% 的县级以上党政机关建成节约型机关。深化公共机构节能示范单位创建活动，以典型示范带动公共机构不断提升能效水平。到 2025 年，累计创建 350 个省级公共机构节能示范单位和 80 个省级能效领跑者，公共机构单位建筑面积能耗、单位建筑面积碳排放、人均综合能耗和人均用水量比 2020 年分别下降 6%、7%、7% 和 7%。（省机关管理局牵头，省发展改革委、省教育厅、省工业和信息化厅、省住房城乡建设厅、省水利厅、省卫生健康委等按职责分工负责）

2. 推进用能精细化管理。优化公共机构节能管理全省“一张网”建设，加强公共机构名录库和基础信息动态管理，推进能源资源消费计量、统计、监测信息化。贯彻落实江苏省公共机构能耗定额地方标准，全面实施能耗定额管理。推动集中办公区、医院、高校、场馆等实施科学有效的精细化节能管理措施，减少无人、少人区域的空调、照明用能，严格控制夜间景观照明、亮化设施以及非必要待机设备能耗。到 2025 年，推动一批党政机关、

学校、医院等公共机构通过能源管理体系认证。（省机关管理局牵头，省发展改革委、省教育厅、省工业和信息化厅、省住房城乡建设厅、省交通运输厅、省水利厅、省卫生健康委、省市场监管局等按职责分工负责）

3. 推动节能技术应用。鼓励公共机构采用合同能源管理等市场化模式，应用新产品、新技术和可再生能源实施节能改造。利用集中办公区、重点用能单位的屋顶资源实施分布式光伏发电工程。组织数据中心实施绿色化改造，提升数据中心能效水平。到 2025 年，公共机构新增及更新车辆中新能源汽车比例原则上不低于 30%，完成 1000 万平方米以上公共机构既有建筑绿色化改造工作。（省机关管理局牵头，省发展改革委、省教育厅、省工业和信息化厅、省住房城乡建设厅、省交通运输厅、省水利厅、省卫生健康委等按职责分工负责）

（五）提升其他领域能效水平。

1. 推进商贸流通领域节能。创建一批实施节能减排、提供绿色服务、引导绿色消费、资源循环利用的绿色商场，宣传简约适度的生活理念，倡导绿色低碳的生活方式，引导商贸流通企业树立绿色发展理念，推动商贸流通领域节能减排。到 2025 年，全省 40%以上大型商场（建筑面积达到 10 万平方米及以上）基本满足国家绿色商场创建要求。（省商务厅牵头，省发展改革委、省工业和信息化厅等按职责分工负责）

2. 推进农业生产节能。实施农机装备智能化绿色化提升行动，加快精量播种、精准施药、高效施肥、节水灌溉、清洁烘干、耕地质量保护等先进适用、节能环保农机装备与技术的试验示范和推广应用，引导降低农机作业能

耗。进一步加大耗能高、污染重的老旧农机、渔船淘汰力度，组织开展农机装备回收利用再制造技术的研发应用。推进沼气等农村可再生能源利用，鼓励有条件地区利用畜禽粪污、秸秆等多种原料发展沼气工程等。到 2025 年，全省农业机械总动力控制在 5500 万千瓦左右。〔省农业农村厅牵头，省发展改革委（能源局）、省科技厅、省工业和信息化厅、省水利厅等按职责分工负责〕

（六）持续强化重点环节监管。

1. 加强节能管理。推行用能预算管理，强化固定资产投资项目节能审查，对项目用能和碳排放情况进行综合评价，从源头推进节能降碳。开展重点用能单位能耗“双控”目标责任考核，严格执行单位产品能耗限额、能源效率强制性国家和地方标准，深入开展重点用能单位能效领跑行动，遴选发布重点行业能效“领跑者”名单，推动重点用能单位持续提升能效水平。组织实施重点用能单位能源审计、节能技术改造，减少能源损失，提高能源利用效率。建立健全能源管理制度，明确能源管理职责，加强能源计量和统计能力建设。完善用能权有偿使用和交易制度，加快建设用能权交易市场，推动能源要素向优质项目、企业、产业及经济发展条件好的地区流动和集聚。

（省工业和信息化厅、省发展改革委牵头，省市场监管局、省统计局等按职责分工负责）

2. 强化能耗在线监测管控。推进重点耗能企业能耗在线监测系统建设，升级和完善企业能源管理中心，推广智能化用能监测和诊断技术，实施能源动态监测、控制和优化管理，提升能源利用效率。鼓励节能服务公司建设面

向用能单位的能耗在线监测管理服务平台。将年综合能源消费量 1 万吨标准煤以上的重点用能单位和已建成投产的“两高”项目纳入重点用能单位能耗在线监测平台，完善重点用能单位能源利用状况报告制度，建立节能形势研判预警机制，实施动态监控。（省工业和信息化厅牵头，省发展改革委、省电力公司等按职责分工负责）

四、保障措施

（一）加强组织领导。各地各部门要结合实际，加强政策衔接，明确职责分工，精心组织实施，切实保障各项任务落地见效。发挥行业协会、研究机构、第三方机构等的桥梁纽带作用，助力重点行业和重要领域实现节能低碳发展。突出抓好全省重点领域、重点单位、重点项目的监督管理，定期开展重点任务落实情况的跟踪评估，着力构建省市合力、部门协同、全社会共同参与的节能降碳、绿色发展工作新局面。（省工业和信息化厅牵头，省发展改革委、省教育厅、省科技厅、省自然资源厅、省生态环境厅、省住房城乡建设厅、省交通运输厅、省水利厅、省农业农村厅、省商务厅、省文化和旅游厅、省卫生健康委、省机关管理局等按职责分工负责）

（二）优化用能管理。聚焦能耗强度下降约束性目标，推行用能预算管理，加强能源消费总量控制与产业布局、结构调整、“三线一单”生态环境分区管控、环境准入、节能审查的深度衔接，强化用能事中事后监管，逐步建立用能权有偿使用机制和能源总量指标动态管理机制，实现能源消费总量控制与地区经济协调发展。（省发展改革委牵头，省工业和信息化厅、省自然资源厅、省生态环境厅、省统计局等按职责分工负责）

（三）推动科技创新。加快推动节能降碳重大科技成果转化应用，加强绿色低碳关键技术研发和应用示范，组织实施碳达峰碳中和科技创新专项，强化高效碳捕集、零碳/负碳排放、变革性能源等领域前沿技术的超前部署。布局建设太阳能光伏技术创新中心、特种合金技术创新中心等重大创新平台。重点组织国家高新区实施绿色发展专项行动。整合科研、产业、资本等重要资源，促进产学研在节能降碳领域的深度融合。（省科技厅牵头，省发展改革委、省工业和信息化厅、省生态环境厅等按职责分工负责）

（四）完善标准体系。建立健全节能标准体系，加快推动碳达峰碳中和相关法规规章的编制和修订工作。根据需要及时修订地方能耗限额标准，鼓励企业参与编制行业能耗标准，推动企业能耗标准上升为团体或行业标准。定期开展节能法规和节能标准体系落实情况自查和检查。推进能源管理体系认证，完善工业绿色低碳标准体系。积极开展绿色建材产品和绿色建筑标识认证，健全绿色建筑体系。完善绿色商场、绿色宾馆、绿色景区等绿色服务标准，积极开展第三方认证评价。健全绿色产品认证有效性评估与监督机制，建立一批绿色产品标准、认证、检测专业服务机构，加大绿色产品推广使用力度。（省工业和信息化厅、省市场监管局牵头，省发展改革委、省商务厅、省文化和旅游厅、省机关管理局等按职责分工负责）

（五）推进节能监察。进一步强化节能监察工作，坚持依法用能，合理用能。建立节能监察与用能单位信用评价、节能审查等管理制度的衔接，完

善常态化节能监察机制。加大节能监察力度，实现高耗能行业、重点用能单位以及“两高”项目的全覆盖。严肃查处违法用能行为，综合运用行政处罚、信用监管、阶梯电价等手段，增强节能监察约束力。加强节能监察能力建设，健全省、市、县三级节能监察体系，提升监察队伍的专业素质和服务意识。（省工业和信息化厅牵头，省发展改革委、省住房城乡建设厅、省交通运输厅、省农业农村厅、省商务厅、省文化和旅游厅、省市场监管局、省机关管理局等按职责分工负责）

（六）严格责任考核。严格执行能耗“双控”政策，完善节能考核办法，对能源消费和碳排放指标实行协调管理、协调考核。开展节能目标责任评价考核，考核结果经省人民政府审定后，交由干部主管部门作为对市级人民政府领导班子和领导干部综合考核评价的重要依据。对考核结果为超额完成的地区通报表扬，并给予一定奖励；对能耗强度目标完成进度滞后的地区，督促制定预警调控方案，合理控制新上高耗能项目审批和投产；对未完成的地区通报批评，要求限期整改；对进度严重滞后、工作不力的地区，有关方面按规定对其相关负责人实行问责处理。对重点用能单位节能考核结果进行公告并纳入社会信用记录系统。（省工业和信息化厅、省发展改革委牵头，省纪委监委机关、省委组织部、省教育厅、省科技厅、省财政厅、省生态环境厅、省住房城乡建设厅、省交通运输厅、省农业农村厅、省商务厅、省文化和旅游厅、省市场监管局、省统计局、省机关管理局、省税务局等按职责分工负责）

（七）强化宣传引导。以全国节能宣传周、全国低碳日等为重点在全社会开展形式多样的节能低碳宣传活动。组织园区、企业和公共机构等开展绿色制造、园区循环化改造、节约型公共机构创建等，形成一批国家级和省级试点示范。充分利用互联网、报刊杂志、广播电视等大众媒体平台，在全社会倡导节能生活方式。积极倡导星级饭店、旅游景区和文博场馆等践行节约用能理念，鼓励多元参与，家庭、学校、社会多管齐下，营造全社会节能降碳的良好氛围。（省工业和信息化厅、省生态环境厅牵头，省住房城乡建设厅、省交通运输厅、省农业农村厅、省商务厅、省文化和旅游厅、省机关管理局等按职责分工负责）

江苏省人民政府办公

厅

2021 年 12 月 20 日