

# 能耗双控向碳排放双控全面转型

中国城市报记者 康克佳

随着碳达峰碳中和目标迈入新阶段，一系列利好政策正紧锣密鼓地出台。近日，国务院办公厅发布《加快构建碳排放双控制度体系工作方案》（下称《方案》），对构建碳排放双控制度体系重点任务作出系统部署，对于建立能耗双控向碳排放双控全面转型新机制、积极稳妥推进碳达峰碳中和、促进经济社会发展全面绿色转型具有重要意义。

## 从能耗双控到碳排放双控

能源转型和减污降碳一直是我国发展道路上的重大课题。“在提出能耗双控之前，我国是以能耗约束性指标为核心实行强制考核地，所以也称为‘能耗单控’。”能源领域专家、胡杨新能源创始人徐洋告诉中国城市报记者，“十一五”时期我国开始实行能耗单控政策，直到“十三五”期间开始对能源消耗提出更严格的要求。

2015年，党的十八届五中全会上首次提出实行能源消耗总量和强度双控行动，即能耗双控，在全国设定能耗强度降低、能源消费总量目标，并将目标分解到各地区，严格进行考核。能耗双控对提高我国能源利用效率、实现高质量发展发挥重要作用。

然而，能耗双控政策是对能源消费整体进行管控，未区分化石能源和非化石能源，一定程度上限制了可再生能源发展。伴随着我国工业化和城镇化进程，能源消费持续增长，仅用能耗双控推进新型能源体系建设、推动现代能源经济发展，支撑渐显不足。

为了更好地适应新形势和新要求，2021年中央经济工作会议首次提出“能耗双控向碳排放总量和强度双控转变”。2022年的《政府工作报告》中也提出“有序推进碳达峰碳中和工作，推动能耗双控向碳排放总量和强度双控转变”。至此，碳排放双控的概念逐渐进入大众视野。

在此背景下，《方案》的出台标志着我国在生态文明建设、推动绿色低碳发展方面迈出了更加坚实的步伐，对实现“双碳”目标以及加快经济社会系统性转型具有重要意义。

“能耗双控和碳排放双控最大的区别在于，清洁能源能

否得到‘豁免’。”在中国能源研究会可再生能源专业委员会副秘书长王卫权看来，能耗双控向碳排放双控的转变，突出了碳排放量在能源革命过程中的引领性作用，将会进一步促进非化石能源的发展。

国家发展改革委有关负责人在就《方案》答记者问时表示，建立能耗双控向碳排放双控全面转型新机制，有利于科学精准开展评价考核，树立鼓励可再生能源发展、重点控制化石能源消费的鲜明导向；有利于促进绿色低碳先进技术研发应用，因地制宜培育新质生产力；有利于落实国家自主贡献目标，展现我国积极应对全球气候变化的负责任大国形象。

## 内蒙古、山东先行先试

在《方案》出台前，作为我国能源生产与消费的重要省份，内蒙古自治区和山东省已经开展能耗双控向碳排放双控转变先行先试工作。

今年1月，内蒙古自治区人民政府办公厅发布《自治区能耗双控向碳排放双控转变先行先试工作方案及2024年工作要点的通知》，提出将在“十五五”时期（2026年—2030年）全面实行碳排放总量和强度双控制度。

5月，山东省发展和改革委员会发布《山东省推动能耗双控逐步转向碳排放双控实施方案（2024—2025年）》，称“为主动适应国家‘十五五’时期全面实施碳排放双控制度要求”，制定其方案。

不少业内人士在接受中国城市报记者采访时均表示，内蒙古自治区和山东省的碳排放双控方案都提出夯实碳排放统计核算基础、建立碳排放双控制度体系、开展重点企业碳排放智能监测等。

经梳理发现，山东提出探索建立固定资产投资项目碳排放评价制度，在高碳排放行业开展碳排放源头控制；内蒙古提出健全碳排放认证体系，探索建立重点产品全生命周期碳足迹标准和碳足迹、碳标签认证制度，开展重点产品碳足迹核算和评价，推动产业链上下游企业协同降碳。

“这两部省级政策通过划定综合试点地区，积极探索可复制、可推广的碳排放双控技术路线，可加强碳排放双控的

基础能力建设，对后续其他城市而言具有重要借鉴意义。”一位业内人士说。

## 建立综合评价考核制度

尽管对碳排放双控制度体系的建设需求极为迫切，但在业内看来，还有一系列问题亟待解决。

浙江大学公共管理学院求是特聘教授、城市发展低碳战略研究中心主任石敏俊说：“除了在地方实践探索中需要衔接的政策有待完善之外，能耗双控向碳排放双控全面转型还面临统计数据和检测技术两个方面的难题。”

“落实碳排放双控制度，目前我国的主要短板还是在碳排放总量控制，而这其中，碳排放数据是基础。目前，从国家层面来看，碳排放统计核算体系仍需进一步完善，地方层面尤其是省级以下地区的碳排放统计核算基础较为薄弱，需进一步巩固。”中国电子信息产业发展研究院研究员冯相昭表示。

对此，石敏俊建议，精准的碳排放计算是碳市场发展的基础，尽快推动碳市场扩容有助于提升碳排放计算的精准性。相比自愿减排交易市场、绿证交易等，碳市场是强制减排交易市场，可以发挥更大的作用。

为了更好地发挥“指挥棒”作用，让碳排放双控制度体系能够根据不同阶段任务要求，统筹推进各项重点工作，本次《方案》分3个阶段作出工作部署。

第一阶段是当前至2025年，重点是夯基垒台，着力完善地方、行业、企业、产品碳排放统计核算体系，提升“双碳”相关计量、统计和监测能力，为“十五五”时期在全国范围实施碳排放双控奠定基础。

第二阶段是“十五五”时期，在全国范围内实施碳排放双控制度，以强度控制为主、总量控制为辅。建立碳达峰碳中和综合评价考核制度，健全重点用能和碳排放单位管理制度，开展项目碳排放评价，建立健全产品碳足迹管理体系和碳标识认证制度，确保如期实现碳达峰目标。

第三阶段是碳达峰后，调整优化碳排放双控制度，以总量控制为主、强度控制为辅。建立碳中和目标评价考核制度，进一步强化对各地区及重点领域、行业、企业的碳排放管控要求，推动碳排放总量稳中有降。

值得注意的是，《方案》明确提出将碳排放指标纳入国民经济和社会发展规划，并要求建立健全地方碳考核、行业碳管控、企业碳管理、项目碳评

价、产品碳足迹等政策制度和管理机制。

在完善碳排放相关规划制度方面，《方案》提出合理确定五年规划期碳排放目标，制定碳达峰碳中和有关行动方案，完善碳排放双控相关法规制度。在“十五五”时期，将碳排放强度降低作为国民经济和社会发展约束性指标，开展碳排放总量核算工作，不再将能耗强度作为约束性指标。

针对企业节能降碳管理制度方面，《方案》提出健全重点用能和碳排放单位管理制度。制修订电力、钢铁、有色、建材、石化、化工等重点行业企业碳排放核算规则标准。制定出台重点用能和碳排放单位节能降碳管理办法，将碳排放管控要求纳入现行重点用能单位管理制度，推动重点用能和碳排放单位落实节能降碳管理要求，加强能源和碳排放计量器具配备和检定校准。

此外，《方案》明确，要发挥市场机制调控作用。完善全国碳排放权交易市场调控机制，逐步扩大行业覆盖范围，探索配额有偿分配机制，提升报告与核查水平，推动履约企业减少碳排放。健全全国温室气体自愿减排交易市场，逐步扩大支持领域，推动更大范围减排。加快健全完善绿证交易市场，促进绿色电力消费。



国网天府新区双流供电公司：带电作业保供电

8月8日，国网天府新区双流供电公司不停电作业组工作人员在四川省成都市双流区青杠路带电作业，提供夏季供电保障。

人民图片