



改革网



中国发展改革微信

软任务变为硬约束 新指标剑指“碳排放”

《碳达峰碳中和综合评价考核办法》近日印发，“双碳”目标落地有了刚性考核“指挥棒”

□ 本报记者 甄敬怡

继发布《关于更高水平更高质量做好节能降碳工作的意见》后，中共中央办公厅、国务院办公厅近日印发《碳达峰碳中和综合评价考核办法》（以下简称《办法》），面向“十五五”时期以及更长远的未来，对科学有序开展碳达峰碳中和综合评价考核作出系统部署。

“《办法》作为碳排放双控制度体系的关键制度，正式将碳排放双控要求纳入党内法规体系，将有力督促地方党委和政府坚决扛起碳达峰碳中和责任、抓好工作落实，确保如期实现‘双碳’目标。”国家发展改革委有关负责人表示，开展评价考核也将进一步发挥碳达峰碳中和的战略牵引作用，加快推动能源转型和产业升级，加紧经济社会发展全面绿色转型，降低全社会对化石能源的依赖。

压实政治责任：坚持党政同责、一岗双责

以往的能耗双控考核以省级人民政府为考核对象。此次印发的《办法》明确，评价考核对象为各省（自治区、直辖市）党委和政府，要求坚持党政同责、一岗双责。

“《办法》首次以党内法规形式对碳达峰碳中和综合评价考核工作作出系统部署，是法治化推进‘双碳’工作的基础性、纲领性文件，对于加强党对‘双碳’工作的集中统一领导，引导和督促各地区党委和政府树立和践行正确政绩观，推动经济社会发展全面绿色转型具有重要意义。”中国宏观经济研究院能源研究所所长吕文斌表示。

《办法》明确了国家层面的责任分工和地方层面的落实安排。国家层面，在党中央集中统一领导下，评价考核工作由中央组织部统筹指导，由国家发展改革委同有关部门实施。地方层面，各省（自治区、直辖市）党委和政府按照国家要求因地制宜制定省级碳达峰行动方案，按照国家层面目标确定本地区各项指标的五年目标、分年度目标及相应任务举措，经党中央、国务院审定后作为后续评价考核依据。

根据《办法》，考核结果与地方党政领导班子及各级领导干部综合考核评价、选拔任用、监督管理等挂钩，根据评价考核结果对有关省（自治区、直辖市）进行约谈、通报提醒、通报表扬。“‘有奖有罚’的鲜明导向，推动地方将‘双碳’工作纳入经济社会发展全局，统筹推进、久久为功。”中国工程院院士、清华大学碳中和研究院院长贺克斌表示，健全责任传导机制，保障了“双碳”工作的长效落实。“通过科学的制度设计，推动地方党委和政府树立和践行正确政绩观，坚决扛起碳达峰碳中和责任，让地方发展有目标、有任务、有压力、有动力。”

当前，世界百年变局加速演进，国际局势进入冷战后最复杂、最不确定的重构阶段，我国统筹发展、减排和安全的风险挑战明显增多。“《办法》的出台体现出强烈的政治属性、鲜明的价值导向，确保了全党认识统一、方向一致，推动加快降低经济社会发展对化石能源的依赖，构建独立自主的新型能源体系，以全面绿色发展的确定性，应对外部环境急剧变化的



甘肃省金昌市是全国最大的镍钴生产基地之一，素有“镍都”美誉。近年来，当地全力培育尾矿、冶炼废渣、磷石膏等8条细分产业链为支撑的资源综合利用产业集群，推动工业固废实现稀贵金属梯次提取、新型建材与土壤改良剂资源化制备，成功蹚出一条点废成金、低碳增效、绿色转型的高质量发展新路径。图为金川集团永昌铜业有限公司。

新华社记者 郎兵兵 摄

不确定性。”吕文斌表示。

创新指标体系：“5+9”架构实现从“能”到“碳”

“十五五”是实现碳达峰目标的攻坚期、决胜期，不仅要如期实现2030年前碳达峰，还要实现“煤炭和石油消费达峰”“到2030年碳排放强度比2005年降低65%以上”“2030年非化石能源消费占比达到25%”等目标。

国家发展改革委有关负责人介绍，为如期实现目标，《办法》设置了包括5项控制指标和9项支撑指标的指标体系。控制指标为碳排放总量、碳排放强度降低、煤炭消费总量、石油消费总量、非化石能源消费占比，都是对实现碳达峰目标起决定性作用的指标；支撑指标包括节能、工业、城乡建设、交通运输、公共机构、碳排放权交易等领域具有代表性且对“双碳”目标具有支撑作用的指标。

“‘5+9’的指标体系既突出重点、又覆盖全面，既立足当下、又着眼长远，将引导各地区准确把握、高效落实党中央、国务院部署要求，确保如期实现2030年前碳达峰及相关目标。”该负责人表示。

评价考核立足能耗双控实践基础，锚定“双碳”目标，将关键指标从“能耗”转变为“碳排放”。国家节能降碳中心副主任高虎分析，以往能耗双控考核以能耗强度降低为核心，着力提升全社会能源利用效率。《办法》把“碳排放总量”“碳排放强度降低”作为核心控制指标，同时保留“单位地区生产总值能源消耗降低”作为支撑指标，释放了明确信号：一方面，要更高水平更高质量推进节能工作，用更少的

能源消耗支撑更多的经济增长；另一方面，要严控化石能源消费，大力发展非化石能源，用同样的能源消耗实现更少的碳排放。

“《办法》突出了评价考核的‘综合性’，将考核范围从单领域拓展到多维度。”高虎表示，我国从“十一五”开始将能耗强度降低作为五年规划约束性指标，“十三五”以来全面推进能耗双控，总体都是围绕能源消费进行考核。《办法》新增了“年度新增用电量中新增清洁能源电量占比”“碳市场覆盖行业的碳排放控制目标”“森林蓄积量增长”等支撑指标，覆盖范围更大、涉及领域更广，将进一步推动绿色低碳转型成为全党全社会的共同行动。

优化实施机制：“上下结合”不搞“一刀切”

评价考核将如何开展？《办法》从目标分解、结果评定、实施程序、监测预警等方面进行了部署。

值得注意的是，目标分解方面，《办法》不再沿用以往能耗双控“自上而下”的方式分解目标，而采用“上下结合”方式，由各地按照国家统一的工作要求，因地制宜结合实际研究提出目标并编制行动方案，经国家层面衔接审核、报党中央和国务院审定后作为评价考核依据。《办法》还明确要求衔接审核要体现差异化，不对各地作“一刀切”要求。

吕文斌认为，采用“上下结合”方式，对各地区碳达峰时间不作“一刀切”要求，有助于推动央地之间、地区之间、部门之间目标任务有效衔接，确保目标立足实际、切实可行。

根据《办法》，评价考核工作将按年度开

展，于评价考核年度次年具体实施，遵循“地方自评、部门评价、实地核验、综合评定”的程序，首先由地方对标要求开展自评，然后各有关部门对所负责的指标进行综合评估、发现短板弱项，再由国家发展改革委通过实地核验对结果进一步把关，综合评定提出各省级地区“优秀、合格、不合格”考核建议等次，商中央组织部后报党中央、国务院审定。审定后的考核结果将反馈给地方并抄送中央纪委国家监委，作为地方奖惩、干部考评的重要参考。

“在开展评价考核过程中，各地区、各有关部门要立足实际、着眼长远，做到三个‘并重’。”吕文斌介绍，一是“约束”和“激励”并重，要有效运用行政和市场手段，在市场机制、资金分配、评先评优等方面加快完善配套政策，鼓励各地方在绿色低碳发展政策制度、体制机制等方面开拓新路；二是“显绩”和“潜绩”并重，既要客观评价“显绩”，也要综合衡量“潜绩”，引导地方党委政府和各级领导干部校准干事创业的“政绩坐标”，做好绿色转型的长远性基础性工作；三是“刚性”和“弹性”并重，综合评价考核要求是“刚性”的，指标是明确的，同时也要考虑国内外形势变化、自然气候条件等因素影响，根据需要动态优化评价考核细则，保持调控措施的“弹性”。

“国家发展改革委将会同有关部门认真落实党中央、国务院部署，进一步细化工作举措，科学有序开展评价考核，将评价考核作为加快经济社会发展全面绿色转型的重要抓手，并根据形势变化和工作需要不断完善调控方式，确保如期实现碳达峰目标。”国家发展改革委有关负责人表示。

因地制宜办工坊 产教融合助“丝路”

鲁班工坊彰显共建“一带一路”的“小而美”价值

□ 本报记者 安 宁

从湄南河畔到帕米尔高原，从亚洲腹地到非洲之角，一个个以中国工匠鲁班命名的“技术驿站”次第点亮。4月16日，土库曼斯坦鲁班工坊在土库曼斯坦首都阿什哈巴德卡卡耶夫国际石油天然气大学校内正式揭牌，成为鲁班工坊在全球的第38个落地项目。

从2016年全球首个鲁班工坊在泰国建成落地，到如今遍布全球30多个国家的38个站

点，十年间，鲁班工坊这一由中国提出的职教合作品牌，从“天津实践”跃升为“国家名片”，从亚洲起步，延伸至欧洲、非洲、美洲，构建起一张覆盖全球的职业教育合作网络。

土库曼斯坦鲁班工坊的建设，正是这一网络的最新延伸。该项目是落实两国元首外交共识、推进共建“一带一路”倡议与土库曼斯坦“复兴丝绸之路”战略在教育领域深入对接、推动中国—中亚峰会成果落地的重要合作项目，由西安石油大学牵头，联合河北石油职业技术大学、卡卡耶夫国际油气大学、中国石油天然气集团有限公司、中国教育国际交流协会五方共建。

据了解，工坊立足土库曼斯坦发展实际，精准对接当地支柱产业需求，聚焦油气勘探开发、现代信息技术等特色专业方向，配备了一批先进的国产化教学实训设备，旨在打造集学历教育、职业技能培训、师资培养、技术研

发、人文交流于一体的综合性鲁班工坊。

这样的设置反映出鲁班工坊为何能成为共建“一带一路”上的“技术驿站”——并非大基建、大投资，课程和培训项目也并非千篇一律，而是采取“因地制宜、产教融合”教学模式，深入调研合作国产业发展阶段和人才缺口，根据优先事项进行定制，以提升教育实效性。

在土库曼斯坦，工坊聚焦油气勘探开发；在泰国，工坊开设机电一体化、新能源汽车、高铁动车组检修等专业，助力泰国高铁人才培养；在哈萨克斯坦，工坊开设汽车养护、电动汽车技术、汽车发动机和高级驾驶辅助系统等课程，与哈萨克斯坦致力于优先发展汽车制造和生产本地化的工业发展计划高度契合；在埃及，工坊精准对接埃及“2030愿景”中经济多元化、数字化转型与技能人才战略的需求，开设产业升级最急需的数控加工技术、新能源、

智能制造等专业……

产教融合是鲁班工坊的另一核心特征。“把工坊建在产业链上，把课堂搬进生产现场”，这句话精准概括了鲁班工坊的运行逻辑。工坊坚持“教随产出、校企同行”，主动对接中资企业海外项目和合作国重点产业需求。比如，从巴基斯坦鲁班工坊毕业的青年，可以直接投身橙线地铁项目实施所学。同时，工坊显著降低了中国农企的海外运营与售后成本，重塑了中国农机技术与产品的国际推广模式。这种“培训与产业无缝对接”的模式，使鲁班工坊从一开始就具备了现实支撑和可持续发展的内生动力。

十年来，鲁班工坊以因地制宜的专业设置、产教融合的教学模式，用一技之长撬动一国青年的发展机遇，成为共建“一带一路”上最具温度的“技术驿站”与“民心桥梁”。



深化改革创新 推进服务业扩能提质

□ 本报评论员 张宇营

国务院近日印发《关于推进服务业扩能提质的意见》（以下简称《意见》），明确提出到2030年服务业总规模迈上100万亿元台阶的目标。这并非简单的数字叠加，而是一场关乎经济结构转型、产业升级与民生福祉的深层变革。“扩能”与“提质”并举，恰如鸟之双翼，缺一不可。

当前，我国正处于从制造大国向制造强国跃迁的关键时期。而服务业的专业化程度，决定了先进制造业能走多远。《意见》以近半篇幅着墨于生产性服务业薄弱环节的补强，用意深远。从科技服务到现代物流，从软件信息到供应链金融，这些领域看似离日常生活较远，实则是实体经济运行的“经脉”与“大脑”。《意见》强调强化科技成果转化、建设工业软件兼容适配中心、推广中试服务险，这些都精准指向“卡脖子”环节和转化堵点。此举不仅是为了让服务业自身更强，更是为了通过研发设计、检验检测等高端服务的外溢效应，反向牵引制造业向价值链高端攀升。

与此同时，《意见》对生活性服务业的关切细腻入微。从“有地方住”到“住得好、住得值”，从基础照护到旅居养老、智能健身，反映了政策导向正紧随社会主要矛盾的变化而调整。值得注意的是，《意见》在强调社区家政服务时，特别提及“改善人民群众微观感受”。这是宏大的政策叙事中对个体体验的尊重，意味着服务业发展不仅要看统计报表上的增长率，更要看百姓日常的幸福感与获得感。在文旅、餐饮等领域的部署，更是将服务消费视为激发内需潜力的关键变量。

尤为值得关注的是，《意见》提出了“四化”路径——数智化、标准化、融合化、国际化。其中，“数智化转型”被置于首位，提出利用“小快轻准”方案降低数智化门槛，切中了广大中小服务企业“不敢转、不会转”的痛点。而推动现代服务业与先进制造业、现代农业的深度融合，则是打破产业边界、催生新业态的战略之举。

宏伟蓝图的落地离不开制度的护航。《意见》在“完善支持政策体系”的首条即明确提出“深化改革创新”，强调要“清理服务业领域不合理标准和限制性措施，及时消除要素获取、资质认定、招标投标、政府采购等方面壁垒”。这无疑抓住了激发百万亿级市场内生动力的“牛鼻子”。长期以来，服务业领域存在的行政垄断与地方保护藩篱，往往比制造业更为隐蔽和顽固。例如，在政府采购、招标投标中的“玻璃门”，或在资质认定、要素获取上的“弹簧门”，常令社会资本特别是中小微企业步履维艰。若不打破这些条块分割的利益格局，所谓的“扩能”极易沦为低水平的存量转移，而“提质”亦会因缺乏公平竞争而失去优胜劣汰的压力。

唯有坚持市场化改革方向，敢于向不合理的标准与限制性措施“亮剑”，才能真正实现要素的自由流动与高效配置。当各类经营主体不再受困于所有制的差异与地域的阻隔，而是凭借服务质量与创新效率公平角逐时，服务业才能摆脱对政策红利的路径依赖，焕发出持续且强劲的内生动力。这也意味着，相关部门的角色需从“运动员”或“发令员”，更多转向“裁判员”与“服务员”，通过强化事中事后监管和信用体系建设，为市场营造一个既充满活力又规范有序的环境。

从80万亿元到未来的100万亿元，这20万亿元的增长空间不在低水平的重复扩张中，而在生产性服务业的专业化深耕与生活性服务业的品质化跃升里。《意见》的发布，标志着中国服务业正站在从“大”到“强”的十字路口，一场由改革驱动、数字赋能的高质量发展新局已然开启。

重点推荐

“换位”跑出服务温度 “亮码”打通末梢堵点

2版