实施全面节约战略行动方案

节约资源是我国的基本国策。为推进各类资源节约集约利用、维护国家资源安全、加快经济社会发展全面绿色转型、推动高质量发展，现就深入实施全面节约战略，制定本方案。

一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，完整准确全面贯彻新发展理念，牢固树立节约集约循环利用的资源观，把节约资源贯穿于经济社会发展全过程、各领域，推进资源总量管理、科学配置、全面节约、循环利用，提高能源、水、粮食、土地、矿产、原材料等资源利用效率，为全面建设社会主义现代化国家提供坚实资源保障。

到2030年，全面节约制度更加健全，资源利用效率明显提高，我国单位国内生产总值能耗、用水量、建设用地使用面积比2025年分别降低10%左右、10%、15%，粮食全产业链各环节损失率持续降低，主要再生资源年循环利用量达到5.1亿吨，进一步形成崇尚节约的社会风尚。

二、深入推进能源节约和能效提升

坚持把节约能源放在碳达峰碳中和工作优先位置，更高水平、更高质量做好节能降碳工作，重点解决高耗能高排放项目盲目上马、节能降碳改造挖潜不足等问题，持续提升能源利用效率。

（一）遏制能源消费总量不合理增长。强化节能降碳源头把关，严格执行固定资产投资项目节能审查和碳排放评价办法，加强项目能耗、煤耗和碳排放等综合审查评价，新（改、扩）建高耗能高排放工业项目实施碳排放等量或减量置换，有力有效管控高耗能高排放项目。国家大气污染防治重点区域新（改、扩）建用煤项目依法实行煤炭等量或减量替代。大力推进燃煤锅炉、燃煤工业窑炉清洁替代，全面淘汰 10 蒸吨/小时及以下燃煤锅炉。加快燃煤机组供热改造和配套管网建设，淘汰老旧低效燃煤机组和燃煤锅炉。有序推动农用、商用、民用低效燃煤设施设备淘汰。

（二）大力推进重点领域节能。聚焦钢铁、有色、石化、化工、建材等重点行业，“一行一策”开展节能降碳改造，持续提升能效水平。积极推进既有建筑节能降碳改造，促进超低能耗建筑规模化发展。推广节能低碳运输工具，合理优化车辆能耗限值要求，大力发展新能源重卡和绿色燃料船舶。加大公共机构节能降碳改造挖潜力度，推广合同能源管理等第三方治理模式。推进算力、通信基站和机房等基础设施节能降碳改造，优化用能结构。提高能源生产效率，加强煤电机组低碳化改造等，稳步降低电网综合线损率。到 2030 年，规模以上工业单位增加值能耗比 2025 年降低 10%以上，通过重点行业节能降碳改造实现节能量 1.5 亿吨标准煤以上。

三、强化水资源节约高效利用

坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产，分区管控、精准施策，重点解决节水制度不完善和结构性缺水矛盾等问题，推

动形成节水型生产生活方式。

（三）全面落实水资源刚性约束制度。严格用水总量和强度双控，科学制定控制目标，健全流域和省、市、县三级行政区域用水总量管控指标体系，实行差别化用水强度管控，推动建立水预算管理制度。建立健全涉及水资源开发利用的有关规划水资源论证制度，加强建设项目水资源论证和取水许可管理，严格取用水事中事后监管，开展取用水领域信用评价，深入实施并完善建设项目节水设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投入使用制度。加大京津冀地区、黄河流域等缺水地区节水控水力度，严控高耗水项目盲目上马。

（四）推进重点领域深度节水。强化农业节水增效，建立健全科学灌溉制度，完善用水计量监测体系，推广节水灌溉技术，引导适水种植、量水生产。推动工业节水减排，持续实施工业水效提升行动，加强企业用水管理和节水技术改造，推动废水循环利用，提升节水装备供给能力，大力发展节水产业。促进城镇节水降损，开展供水管网漏损治理，新（改、扩）建公共建筑全面使用节水器具，严控高耗水服务业用水，水资源短缺地区严控人造河湖等景观用水。将非常规水纳入水资源统一配置，推进非常规水开发利用。到2030年，农田灌溉水有效利用系数提高到0.60，万元工业增加值用水量比2025年下降10%。

四、深化粮食节约和反食品浪费

坚持节约减损就是增产的理念，重点解决粮食储存等环节损失

较高、部分领域食品浪费突出等问题，巩固粮食节约和反食品浪费阶段性成果。

（五）强化生产储存环节节约减损。聚焦机收减损工作相对薄弱区域，分作物、分区域精准施策，推进丘陵山区适用收获机具推广应用。建立一批粮食产后服务联系点，积极引导农户科学储粮，逐步解决“地趴粮”问题。深入实施粮食绿色仓储提升行动，加快高标准粮仓建设。

（六）降低运输加工环节损失。深入推进铁路专用线、专用码头、散粮中转及配套设施建设和更新改造，减少粮食搬倒次数，大力发展粮食多式联运。提高国产粮食加工装备稳定性和加工精度，合理确定加工精度指标，引导适度加工。大力实施国家全谷物行动计划，促进粮食资源高效利用和居民营养健康消费。

（七）坚决遏制餐饮消费浪费。强化餐饮服务经营者主体责任，加强按需适量点餐提醒，明确标示菜品规格，积极推广小份餐品，主动提示剩余食物打包。鼓励承办宴会的餐饮服务经营者与消费者约定反餐饮浪费义务。加大反食品浪费监督检查力度，从速依法纠正查处违法行为。遏制大操大办、铺张浪费等行为。减少外卖点餐浪费，引导餐饮服务网络平台和商户推广小份餐品、防止“满减凑单”诱导过量点餐，探索在消费者反馈评价机制中完善反食品浪费有关内容。

五、推进土地资源节约集约利用

坚持严控总量、盘活存量、优化结构、提高效率，重点解决国

土空间用途管制制度不够健全、监管不够到位和存量建设用地布局散乱、利用粗放等问题，加快形成集约高效土地利用方式。

（八）**严格国土空间用途管制**。分区分类实施差别化、精细化用途管制，严守耕地保护红线，严格管控城镇开发边界。除国家重大项目外，全面禁止围填海。优化国土空间布局，强化主体功能区战略实施，加强国土空间规划实施监测评估，健全动态评估调整机制。“十五五”期间，新增建设用地规模控制在2600万亩以内。

（九）**提高集约高效利用水平**。探索实施建设用地总量按规划期管控模式，实行统筹存量和增量综合供地。推进土地混合开发、空间复合利用和土地用途依法合理转换，合理开发地下空间。统筹林地草地保护与利用，鼓励通过生态修复等方式补充林地草地。节约集约开发利用海域资源，有序推进海域分层立体利用，建立低效用海退出机制。

（十）**盘活利用存量土地**。稳步开展全域土地综合整治，节约集约利用农村集体经营性建设用地，依法盘活用好农村闲置土地。实施产业园区用地专项治理，盘活存量产业用地用于战略性新兴产业、先进制造业、生产性服务业。加大闲置土地处置力度，深化扩大低效用地再开发试点。

六、提升矿产资源开发利用水平

坚持创新引领、节约集约、保障安全，重点解决矿产资源勘查开采效率不高和低品位、难选冶、共伴生矿综合利用水平较低等问题，加快推进矿业绿色低碳转型发展。

（十一）推进绿色勘查开采。全面推进绿色勘查，推广应用智能化绿色化勘查开发技术装备。加快绿色矿山建设，新建矿山正式投产1—2年内建成绿色矿山，在产矿山加快绿色化升级改造。到2030年，持证在产大型矿山90%以上、中型矿山80%以上达到绿色矿山标准，小型矿山参照绿色矿山标准加强管理。

（十二）加强矿产资源综合利用。系统推进矿产资源节约集约利用，加强重要战略性矿产高质高效综合利用，强化开采回采率、选矿回收率、综合利用率等关键指标的激励约束作用。深化战略性矿产共伴生、低品位资源再评价，鼓励对共伴生矿产进行综合利用。到2030年，主要有色金属共伴生矿产综合利用率比2025年提高2—3个百分点。

七、加强原材料节约和回收循环利用

坚持减量化、再利用、资源化，推进生产制造环节原材料节约，大力发展循环经济，重点解决固体废弃物回收利用体系不健全等问题，持续完善废弃物循环利用体系。

（十三）推进绿色设计和绿色制造。广泛推行产品绿色设计，发布工业产品绿色设计指南，推广使用低（无）挥发性有机物含量材料，倡导包装印刷减量减色化设计，加强商品过度包装治理。深入推进行业清洁生产，深化重点行业强制性清洁生产审核，提升重点行业环境绩效。完善绿色制造体系，持续建设绿色供应链。完善绿色产品认证与标识体系。

（十四）加快提升资源化利用水平。深入推进工业、城镇、农

林等领域大宗固体废弃物综合利用提质增效，加强尾矿回收利用，完善大宗固体废弃物分类分级管理体系。完善产业侧和社会源废弃物精细化、规范化回收网络。加强废钢铁、报废机动车、废弃电器电子产品等“城市矿产”回收利用。大力推动“新三样”等固体废弃物回收利用，构建新能源汽车动力电池全生命周期管理体系，完善风电、光伏设备退役报废管理规定。加快布局一批稀贵金属资源循环利用项目，推进有价组分回收和高值化利用。促进废塑料、废旧纺织品等回收利用。到2030年，大宗固体废弃物年利用量达到45亿吨左右。

（十五）持续扩大再利用规模。在确保固体废物零进口前提下，有序推进海外优质再生资源进口利用，优化再生原料检验监管模式，研究在符合条件的区域布局海外优质再生原料集散加工地。在汽车、家电、日化等行业实施再生材料应用升级行动，发挥骨干企业引领作用，提高再生材料应用比例。

八、培育崇尚节约社会风尚

坚持公共机构带头、公众参与、社会共治，重点解决生活中浪费现象仍然突出等问题，营造厉行节约、反对浪费浓厚氛围，不断增强全民节约意识。

（十六）加强公共机构示范引领。严格落实党政机关习惯过紧日子要求，全面建设节约型机关。公共机构带头节约，严格执行节能产品政府强制采购和优先采购制度，应用节能节水先进技术和产品，加强能耗定额指标管理，推行绿色出行和绿色办公，加强机关

食堂反食品浪费工作成效评估和通报。

（十七）**推广绿色生活方式**。大力倡导简约适度、绿色低碳的生活方式，推广节能节水生活用品，推动绿色出行、节水节电、参与“光盘行动”、减少使用一次性用品等成为公众习惯。

（十八）**深化宣传教育引导**。结合全国生态日等活动，常态化开展厉行节约、反对浪费宣传活动。持续推进移风易俗，将节约要求融入市民公约、村规民约等社会规范。面向青少年推出节能降碳、节粮爱粮等主题团课和宣传品。

九、加强支撑保障

坚持用最严格制度最严密法治重点解决标准、政策、监管、科技等体系不够健全完善问题，为实施全面节约战略提供支撑保障。

（十九）**完善法律和标准体系**。推动修订节约能源法、循环经济促进法、公共机构节能条例等法律法规，落实好生态环境法典、粮食安全保障法、反食品浪费法、土地管理法、矿产资源法、节约用水条例等法律法规要求。深入实施能效、水效标识制度，不断完善重点产业、重点领域和重点产品能耗、水耗、物耗标准。加强能源和碳排放计量器具配备和管理，开展能源和碳计量审查。

（二十）**加大政策支持力度**。发挥政府投资带动放大效应，支持符合条件的节能、节水、资源循环利用等项目建设。完善高耗能行业差别化电价政策，优化居民阶梯水价、非居民用水超定额累进加价政策。鼓励金融机构通过绿色信贷、绿色债券等金融工具加强对资源节约相关项目的支持。引导和规范社会资本参与相关项目投

资、建设、运营。

（二十一）加强监督管理执法。充分发挥体现节约要求的现有考核指挥棒作用，压实各方工作责任。依据职责开展监管执法，加大执法力度，依法依规严肃查处各类无序开发、浪费资源等行为。完善统计调查制度，探索建立资源节约集约利用指标体系。

（二十二）强化科技创新支撑。将资源节约技术纳入国家重点研发计划相关重点专项支持范围，集中攻关一批共性关键技术。支持企业与高校、科研院所合作，加快技术成果转化应用。更新发布并推广应用先进适用技术。