

# 山东省人民政府办公厅

鲁政办字〔2021〕98号

---

## 山东省人民政府办公厅

### 关于印发坚决遏制“两高”项目盲目发展 的若干措施的通知

各市人民政府，各县（市、区）人民政府，省政府各部门、各直属机构，各大企业，各高等院校：

《坚决遏制“两高”项目盲目发展的若干措施》已经省委、

省政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

山东省人民政府办公厅

2021年9月30日

（此件公开发布）

# 坚决遏制“两高”项目 盲目发展的若干措施

坚决遏制高耗能、高排放项目（以下简称“两高”项目）盲目发展，是党中央、国务院作出的重大决策部署，我省提前谋划，及早行动，取得积极工作成效。为进一步全面深入贯彻习近平生态文明思想，完整、准确、全面贯彻新发展理念，落实省委、省政府“坚决淘汰落后动能、坚决改造提升传统动能、坚决培育壮大新动能”决策部署，加快推进新旧动能转换，扎实做好碳达峰碳中和工作，推动经济社会绿色低碳高质量发展，在整合已有政策基础上制定以下措施。

## 一、全面排查，不留死角，彻底摸清“两高”项目底数实情

1. 把握“两高”项目管理原则。区分“两高”与非“两高”、产业链上下游、新建与技改、不同时间节点，分类施策、精准发力，依法依规、实事求是，严控增量、优化存量。对2018年1月1日以来建设的“两高”项目从严要求。今后，新建（含改扩建和技术改造，环保节能改造、安全设施改造、产品质量提升等不增加产能的技术改造项目除外，下同）“两高”项目一律严格审核把关。（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、省住房城乡建设厅、省应急厅、省市场监管局等配合)

2. 明确“两高”项目范围界限。统筹考虑能耗排放总量、万元工业增加值能耗，将“六大高耗能行业”中的煤电、炼化、焦化、钢铁、水泥、铁合金、电解铝、甲醇、氯碱、电石、醋酸、氮肥、石灰、平板玻璃、建筑陶瓷、沥青防水材料 16 个行业上游初加工、高耗能高排放环节投资项目作为“两高”项目。“两高”项目范围根据国家规定和我省实际动态调整。(省发展改革委牵头，省工业和信息化厅、省生态环境厅、省能源局等配合)

3. 开展“两高”项目专项摸排。以钢铁、焦化、煤电等行业为重点，按照存量、在建、拟建三类全面核实项目的合规性，以及立项、能评、环评、安评、土地、规划、施工许可等手续办理情况，“五个减量替代”落实情况、建设运营情况，彻底摸清主要生产装置的规格、型号、数量、产能、产量，以及工艺流程、上下游产能匹配性、碳排放和污染物排放量、用电用水量、煤耗能耗量。2021 年 11 月底前完成。(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、省住房城乡建设厅、省应急厅、省市场监管局、省统计局、省能源局等配合)

4. 建立“两高”项目三张清单。对合规项目和整改后可以保留的项目，建立存量、在建、拟建三张清单，逐个编号，动态调整。不在清单内的“两高”项目，不得继续实施。存量项目，

是指已建成或投产的项目；在建项目，是指已立项但未建成或投产的项目，以及未立项但实际已开工建设、且未建成或投产的项目；拟建项目，是指正在谋划且未办理立项手续的项目。是否建成，按项目竣工验收时间确定，无法确定竣工验收时间的，按建成装置调试时间确定。是否投产，按有关部门批复生产时间确定，没有批复或不需批复的，按生产运行记录确定。2021年12月底前完成。（省发展改革委牵头，省工业和信息化厅、省生态环境厅、省住房城乡建设厅、省能源局等配合）

## 二、依法依规，实事求是，加快“两高”项目分类处置

5. 明确“两高”项目四类处置方式。“合规项目类”，对符合产业政策，手续齐全、批建相符的项目，纳入“两高”项目清单。“完善手续类”，对符合产业政策，按照目前标准符合手续办理要求的项目，依法依规完善手续；对符合产业政策，满足当前安全、环保、能耗、技术、质量等标准要求，对地方经济发展、民生保障、安全稳定有重要影响确有必要保留，但因历史遗留问题难以补办手续的项目，列入清单，予以保留实施，视同完善手续。“改造提升类”，对符合产业政策，按目前标准暂时不符合手续办理要求、但具备改造提升潜力、且2021年年底能够完成改造提升的项目，待完成改造提升、达到标准条件后，再依法依规完善手续。“关停退出类”，对不符合产业政策，或无法在2021年年底完成改造提升补办手续的项目，依法依规关停退出。（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、省住房城乡建设厅、省应急厅、省市场监管局、省能源局等配合)

6. 组织“两高”项目联合审查。省市县三级分别建立“两高”项目联审机制。县级发展改革(能源)、工业和信息化、自然资源、生态环境、住房城乡建设、应急管理、市场监管等部门按照省政府有关部门制定的整改处置方案,对项目进行联合会商审查,逐个项目提出处置意见、整改措施和整改时限,形成“一个项目一套方案”的整改台账,逐级报市、省政府有关部门联审,争取2021年10月底前形成联审结果报省政府。(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、省住房城乡建设厅、省应急厅、省市场监管局、省能源局等配合)

7. 核查“两高”项目整改情况。依托“四进”攻坚工作机制,对全省“两高”项目进行现场核查,对照整改台账,逐个项目核实合规性,以及手续办理、改造提升、关停退出等整改落实情况。对已经完成关停退出的,省政府有关行业主管部门要组织现场验收。2021年年底完成。(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、省住房城乡建设厅、省应急厅、省市场监管局、省能源局等配合)

### 三、深入论证,合理布局,严控“两高”项目建设实施

8. 严把新建“两高”项目准入关口。实施“两高”项目产能监测预警,深入分析全省存量、在建项目产能及市场供需状

况，对产能过剩或预期过剩的重点行业项目给予预警提示，并依法依规实行限批。开展新建“两高”项目省级窗口指导，评估项目实施对能耗双控、碳排放、污染物排放、产业高质量发展和碳达峰碳中和工作的影响。经评估论证可以建设实施的，由市县级有关部门根据省级窗口指导意见办理审批手续。未通过窗口指导的，不得办理审批手续，不得列入省、市、县（市、区）重点项目，不得列入省、市、县（市、区）有关产业规划。对新建煤电、炼化、钢铁、焦化、水泥（含熟料和粉磨站）及轮胎项目，实施提级审批，由省级核准或备案。（省发展改革委牵头，省工业和信息化厅、省生态环境厅、省能源局等配合）

9. 落实新建“两高”项目“五个减量替代”。对新建项目和依据《山东省发展和改革委员会关于迅速开展“两高一资”项目核查的通知》（鲁发改工业〔2021〕59号）暂停的项目，实行产能、煤耗、能耗、碳排放、污染物排放“五个减量替代”，减量替代来源必须可监测、可统计、可复核，否则不得作为替代源。国家统筹布局的或有另行规定的，从其规定。替代比例按《山东省人民政府办公厅关于加强“两高”项目管理的通知》（鲁政办字〔2021〕57号）规定执行。（省发展改革委牵头，省工业和信息化厅、省生态环境厅、省能源局等配合）

10. 实施在建“两高”项目“三个替代”。全面梳理压减“十四五”全省拟投产达产的“两高”项目，摸清项目设计、腾出、新增能耗煤耗和污染物排放量。依据《山东省发展和改革委员会

员会关于迅速开展“两高一资”项目核查的通知》(鲁发改工业〔2021〕59号),对2021年1月23日前依法开工建设、未建成投产的项目,由各市统筹考虑本地能耗煤耗指标和环境容量,制定项目替代方案或区域替代方案,确保“两高”行业能耗煤耗总量只减不增、污染物排放总量符合规定要求。没有制定替代方案有效消化增量的,不得继续建设,不得新上马“两高”项目。(省发展改革委牵头,省工业和信息化厅、省生态环境厅等配合)

#### **四、严格措施,创新方式,强化“两高”项目事中事后常态化监管**

11. 加强“两高”项目信息化监管。完善投资项目在线审批监管平台,建立新建项目实时电子台账,实现动态监管、全程监测。各级审批机关指导项目建设单位,根据国民经济行业分类合理确定项目所属行业,客观、准确、完整填报项目信息。项目信息应当包含产能、煤耗、能耗、碳排放、污染物排放和减量替代情况,以及建设期限、建设内容、开工建设、建设进度、竣工验收等情况;项目建设内容,必须明确生产规模、产品方案、工艺技术和流程、主要设备及选型、原材料及来源等。(省发展改革委牵头,省工业和信息化厅、省生态环境厅、省大数据局等配合)

12. 组织新建“两高”项目验收评估。各级行政审批部门、投资主管部门、行业主管部门按照“谁审批谁监管、谁主管谁监管”的原则,在项目建成投产前组织开展现场核查,对批建不



符，或未按照节能审查、煤炭消费替代审查、产能置换方案、环境影响评价、安全影响评价标准和要求建设的，依法依规处理。（省发展改革委牵头，省工业和信息化厅、省生态环境厅、省应急厅、省能源局等配合）

13. 加强重点企业全天候监管。针对煤电、炼化、钢铁、焦化、水泥等重点行业，在现有“四进”攻坚工作体系内设立“两高”项目专项督导组，加密加严现场督查，紧盯产能、产量、能耗、煤耗、水耗，突出物流运输、计量器具、税务票据、污染物排放等关键环节，通过查验数据、综合对比、交叉验证等方式查清企业生产运行情况，定期调度、检查、报告，全过程、全天候、全方位进行监控，防微杜渐，早发现、早纠偏、早处置，严防违规新增产能、超产超量、虚报瞒报行为发生。（省工业和信息化厅牵头，省发展改革委、省生态环境厅、省交通运输厅、省市场监管局、省统计局、省能源局、省税务局等配合）

14. 强化举报投诉和联合监管。公布全省“两高”项目清单和举报投诉电话，接受社会监督；将“两高”项目纳入省重点项目督导服务平台，实施全生命周期可视化监管；强化部门联合执法，严肃查处违法违规行为，大力实施信用惩戒，切实提高违法成本，坚决杜绝违规获利。（省发展改革委牵头，省工业和信息化厅、省公安厅、省自然资源厅、省生态环境厅、省住房城乡建设厅、省应急厅、省市场监管局、省能源局等配合）

## **五、淘汰落后，挖掘潜力，坚决腾出产业高质量发展空间**

15. 加快淘汰落后低效产能。全力落实《全省落实“三个坚决”行动方案（2021—2022年）》（鲁动能〔2021〕3号），对列入关停退出名单的项目和企业，各市于10月底前制定关停退出计划；重点抓好煤电、炼化、钢铁、焦化、水泥产能产量压减，加快推动铸锻行业违规新增钢铁产能问题专项整治。（省工业和信息化厅牵头，省发展改革委、省能源局等配合）实施“两高”项目企业末位淘汰，开展单位能耗产出效益综合评价和亩产效益评价，对行业排名后10%的企业列入特别公示企业名单，由各市责令限期整改，倒逼转型升级；对“僵尸企业”加快清理退出。（省发展改革委牵头，省工业和信息化厅、省统计局、省能源局等配合）

16. 加强“两高”项目能效管理。对存量项目，纳入重点用能单位能耗在线监测系统，开展节能监察行动，逐一核实能耗、煤耗数据，有节能减排潜力的，督促企业实施节能改造提升；对在建项目，主要产品能效水平低于本行业能耗限额准入值的，依法依规责令停建整改，整改到位前不得续建。（省发展改革委牵头，省工业和信息化厅、省能源局等配合）

17. 强化要素指标收储使用。对淘汰落后腾出的能耗、煤耗、产能指标，合理确定省市收储比例，形成全省能耗、煤耗、产能指标要素池，用于保障“十四五”全省重大支撑性、引领性项目落地实施。（省发展改革委牵头，省工业和信息化厅、省能源局等配合）

18. 促进公平竞争优胜劣汰。全面清理各地出台的“两高”项目不合理支持政策，依法实施差别化价格、金融、信贷政策。（省发展改革委牵头，省市场监管局、省地方金融监管局、山东银保监局、人民银行济南分行等配合）针对钢铁、焦化等行业，探索实施“两高”项目产能产量指标竞拍，充分发挥市场机制优胜劣汰作用；竞拍资金用于保障产能退出和推动行业高质量发展。（省发展改革委牵头，省工业和信息化厅、省财政厅等配合）

## **六、严格责任，强化宣传，全面营造良好工作氛围**

19. 加强组织领导。各市建立健全坚决遏制“两高”项目盲目发展工作机制，成立工作专班，形成市政府主要负责同志亲自抓、分管负责同志靠上抓、各部门协同配合齐抓共管的工作格局，抓紧抓实抓出成效，确保把党中央、国务院决策部署和省委、省政府工作要求落到实处。各市遏制“两高”项目盲目发展情况纳入全省高质量发展综合绩效考核。（省发展改革委牵头，省委组织部配合）

20. 明确责任分工。省政府有关部门按照“三定”规定职责，落实省委、省政府决策部署和工作安排，加强部门协同，完善政策体系，切实加大日常督查和纠偏纠错的工作力度。各市政府切实扛起坚决遏制“两高”项目盲目发展的主体责任，加强工作统筹，严格审批监管，综合平衡资源禀赋和环境承载能力，统筹谋划本地区“两高”项目发展和布局。各县（市、区）政府严格落实具体工作要求，强化日常监管，全力做好各项具体工作。

21. 强化责任追究。加强对各级、各部门遏制“两高”项目盲目发展工作情况的纪检监察和执法监督，对工作不力、推诿扯皮、政策执行不到位、违规建设“两高”项目问题严重，甚至弄虚作假、虚报瞒报的市、县（市、区）进行约谈通报，依规依纪予以问责。（省纪委监委机关、省委组织部、省发展改革委、省工业和信息化厅、省生态环境厅、省审计厅、省统计局按职责分工负责）

22. 加强宣传引导。省政府有关部门做好“两高”项目政策解释，保持政策的统一性和连续性，稳定社会预期。各市强化舆情防控引导，制定完善应急处置预案，为违规“两高”项目整改工作营造良好舆论环境；统筹解决违法违规项目关停退出涉及的民生保障、职工安置、安全生产、债务处置、金融担保等问题，有效防范化解各类风险。（省发展改革委牵头，省委宣传部、省委网信办、省工业和信息化厅、省人力资源和社会保障厅、省自然资源厅、省生态环境厅、省住房城乡建设厅、省应急厅、省地方金融监管局、省能源局等配合）

此前省政府及有关部门制定的“两高”项目管理政策，与本措施不一致的，以本措施为准。

附件：山东省“两高”项目管理目录

## 山东省“两高”项目管理目录

序号	产业分类名称	国民经济行业分类名称	行业小类代码	包含内容
1	钢铁	炼铁	3110	用高炉法、直接还原法、熔融还原法等，将铁从矿石等含铁化合物中还原出来的生产活动，包括生铁、熔融还原铁。
		炼钢	3120	利用不同来源的氧（如空气、氧气）来氧化炉料（主要是生铁）所含杂质的金属提纯活动，包括非合金钢粗钢、低合金钢粗钢、合金钢粗钢。
2	铁合金	铁合金冶炼	3140	铁与其他一种或一种以上的金属或非金属元素组成的合金生产活动，包括普通铁合金、特种铁合金、锰的冶炼。
3	电解铝	铝冶炼	3216	氧化铝（不包括以铝酸钠、氢氧化铝或氧化铝为原料深加工形成的非冶金级氧化铝）、电解铝。
4	水泥	水泥制造	3011	以水泥熟料加入适量石膏或一定混材，经研磨设备（水泥磨）磨制到规定的细度，制成水凝水泥的生产活动，还包括水泥熟料的生产活动，包括水泥熟料、水泥粉磨。
5	石灰	石灰制造	3012	石灰，包括生石灰、消石灰、水硬石灰。
6	建筑陶瓷	建筑陶瓷制品制造	3071	用于建筑物的内、外墙及地面装饰或耐酸腐蚀的陶瓷材料（不论是否涂釉）的生产活动，以及水道、排水沟的陶瓷管道及配件的制造，包括瓷质砖、炻质砖、细炻砖、陶质砖、陶瓷马赛克、陶瓷耐酸砖、建筑陶瓷装饰物、陶板、多孔建筑陶瓷、陶瓷管及管子配件、其他建筑陶瓷制品，不包括非经高温烧结的发泡陶瓷板等。
7	平板玻璃	平板玻璃制造	3041	用浮法、垂直引上法、压延法等生产平板玻璃原片的活动，包括普通平板玻璃，浮法平板玻璃，压延玻璃，不包括光伏压延玻璃、基板玻璃。

序号	产业分类名称	国民经济行业分类名称	行业小类代码	包含内容
8	煤电	火力发电 热电联产	4411 4412	燃煤发电（包含煤矸石发电）。 既发电又提供热力的生产活动，包括热电厂生产活动。
9	炼化	原油加工及石油制品制造	2511	从天然原油、人造原油中提炼液态或气态燃料以及石油制品的生产活动，包括汽油、煤油、柴油、燃料油、石脑油、润滑油、溶剂油、润滑油、液体石蜡、石油气、矿物蜡及合成法制类似产品。
10	甲醇	煤制液体燃料生产	2523	煤制甲醇。
11	焦化	炼焦	2521	主要从硬煤和褐煤中生产焦炭、干馏炭及煤焦油或沥青等副产品的炼焦炉的操作活动，包括煤制焦炭、石油焦（焦炭类）、沥青焦、其他原料生产焦炭，机焦、型焦、土焦、半焦炭、其他工艺生产焦炭，矿物油焦。
12	氮肥	氮肥制造	2621	氨及氨水、氮肥（含尿素）。
13	醋酸	有机化学原料制造	2614	醋酸。
14	氯碱	无机碱制造	2612	烧碱。
15	电石	无机盐制造	2613	碳化钙。
16	沥青防水材料	防水建筑材料制造	3033	石油沥青防水卷材（不包括改性沥青防水卷材、自粘防水卷材），其他沥青防水卷材；金属胎油毡，玻纤胎沥青瓦，钠基膨润土防水毯。

---

山东省人民政府办公厅

2021年9月30日印发

---

