



公共机构节能

Energy Conservation for Public Institutions

“十五五”公共机构节能降碳工作思路 与重点举措

国管局节能司 徐 强

2026年4月



01

“十四五”工作成效

(一) 能源资源利用效率稳步提升

与2020年相比

单位建筑面积能耗

下降
5.19%

人均综合能耗

下降
6.21%

人均用水量

下降
6.13%

单位建筑面积碳排放量

下降
11.58%

(二) 节能降碳改造纵深推进



协调中央预算内投资
约**7.73**亿元



开展中央国家机关本级及所属
单位**93**个节能降碳改造项目

各级政府财政资金
约**110**亿元



持续开展既有建筑围护结构、
照明、电梯等重点用能设施
设备节能改造

(二) 节能降碳改造纵深推进

01

新增建设
光伏装机容量
约**40**吉瓦

02

新增建设太阳能
热水集热器面积
约**29**亿平方米

03

新增及更新
新能源汽车
约**11**万辆

04

累计建设
充电基础设施
近**60**万套

05

发布公共机构
绿色低碳技术
103项

新能源、新技术、新产品推广力度持续加大

(三) 市场化数字化赋能全面加强

■ 坚持市场驱动

国家机关事务管理局 国家发展和改革委员会文件 财 政 部

国管节能〔2022〕287号

国管局 国家发展改革委 财政部关于印发 《关于鼓励和支持公共机构采用能源费用 托管服务的意见》的通知

各省、自治区、直辖市和新疆生产建设兵团机关事务管理、发展改革、财政部门，广东省能源局，中央国家机关各部门：

为深入学习贯彻习近平生态文明思想和习近平总书记关于机关事务工作的重要指示精神，坚决落实党中央、国务院关于碳达峰、碳中和决策部署，鼓励公共机构采用能源费用托管服务，调动社会资本参与公共机构节约能源资源工作，推进公共机构绿色

ICS 03.080
CCS A 20

JS

中华人民共和国机关事务行业标准

JS/T 301—2024

公共机构能源费用托管实施规程

Code of practice for energy cost outsourcing of public institutions

2024-12-12发布

2025-01-01实施

国家机关事务管理局 发布

公共机构 能源费用托管服务 政策与实践

国家机关事务管理局公共机构节能管理司 编著

中国环境出版社

国家机关事务管理局办公室 国家发展和改革委员会办公厅文件 财 政 部 办 公 厅

国管办发〔2025〕20号

国管局办公室 国家发展改革委办公厅 财政部办公厅 关于开展公共机构能源费用托管典型案例 征集活动的通知

各省、自治区、直辖市和新疆生产建设兵团机关事务管理、发展改革、财政部门，广东省能源局，中央国家机关各部门办公厅（室）：

为深入学习贯彻习近平生态文明思想，加快推进公共机构绿色低碳转型，助力节能服务产业发展，2022年9月，国管局、国家发展改革委、财政部印发了《关于鼓励和支持公共机构采用能源费用

(三) 市场化数字化赋能全面加强

■ 坚持市场驱动

累计合同金额超

450亿元

节能率普遍为

8%-25%

能源费用托管服务项目



节能降碳



资产管理



产业升级

(三) 市场化数字化赋能全面加强

■ 加强数字赋能

数据全景可视化

机构、能耗、碳排放展示更直观

名录管理便捷化

机构查询、管理、修改更便捷

数据采集总动化

用能用水数据直通机制更完善

统计分析多元化

指标、定额对比更全面

操作历史台账化

报送、审核历史更清晰

移动办公高效化

移动办公更高效



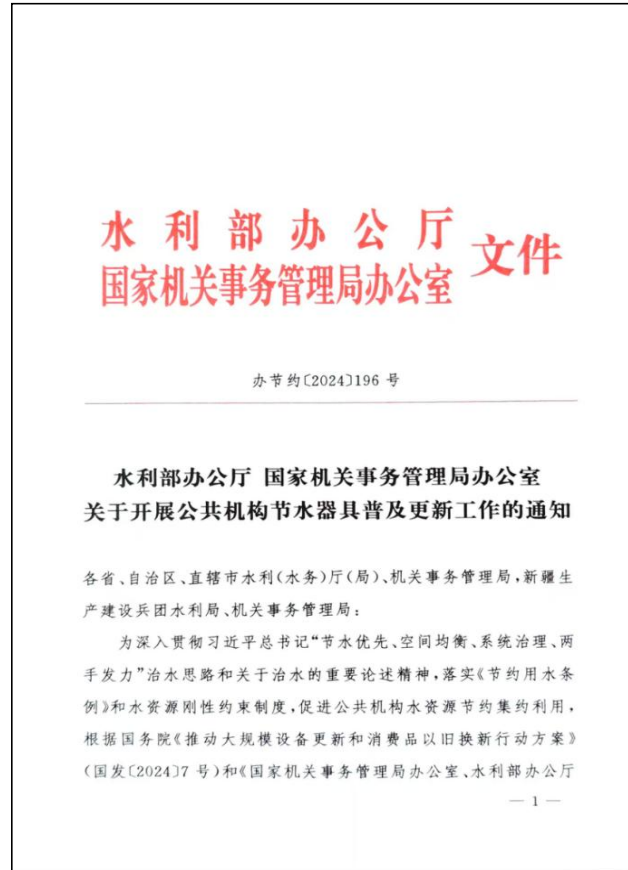
各地区
68万家

中央国家机关
2万家

公共机构能源资源消费统计全国“一张网”基本建成

(四) 资源节约集约利用深入推进

■ 深入推动节水护水



(四) 资源节约集约利用深入推进

■ 深入推动节水护水



当前位置: 首页>通知公告

水利部关于发布2024年度实行最严格水资源管理制度考核结果的公告

2025-07-01 15:59

中华人民共和国水利部公告2025年第16号

根据《国务院关于实行最严格水资源管理制度的意见》（国发〔2012〕3号）和《国务院办公厅关于印发实行最严格水资源管理制度考核办法的通知》（国办发〔2013〕2号）规定，水利部会同国家发展改革委、工业和信息化部、财政部、自然资源部、生态环境部、住房城乡建设部、农业农村部、国家统计局等部门，制定了考核方案，成立了考核工作组，对31个省（自治区、直辖市）2024年度实行最严格水资源管理制度情况进行了考核。考核结果已经国务院审定，现公告如下。

全国31个省（自治区、直辖市）2024年度考核等级均为合格以上，其中山东省、江苏省、广西壮族自治区、浙江省、湖南省、河北省、四川省、北京市、江西省、福建省、重庆市、上海市、天津市、贵州省、湖北省、陕西省、辽宁省、安徽省、山西省、黑龙江省、广东省、宁夏回族自治区、河南省、吉林省为优秀。

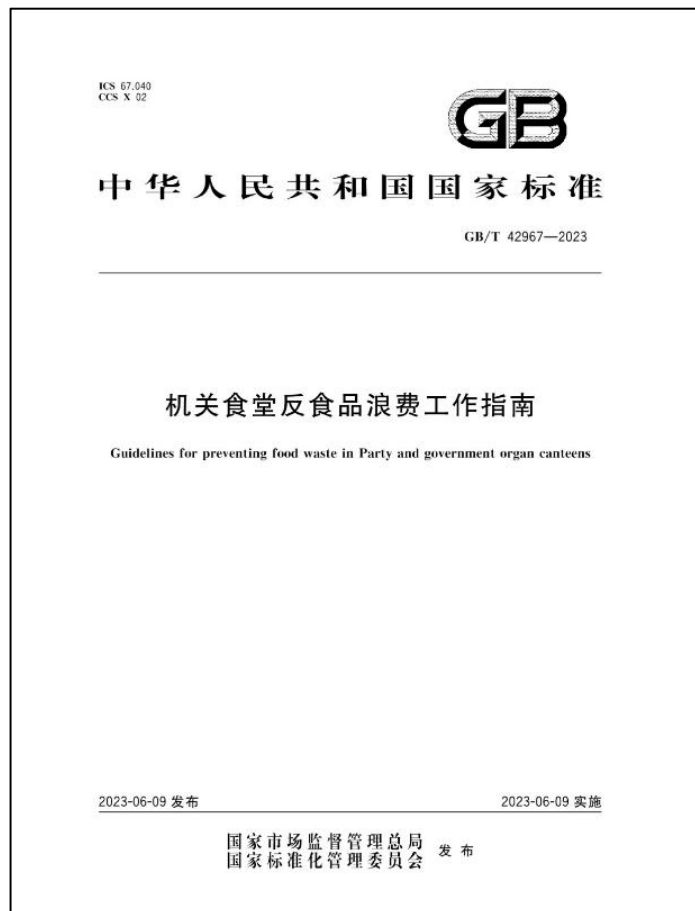
水利部

2025年6月27日



(四) 资源节约集约利用深入推进

■ 持续开展机关食堂反食品浪费工作



(四) 资源节约集约利用深入推进

■ 加快推进生活垃圾分类和资源循环利用



(五) 管理基础不断夯实

■ 优化节能评价考核

强化节能目标 责任约束

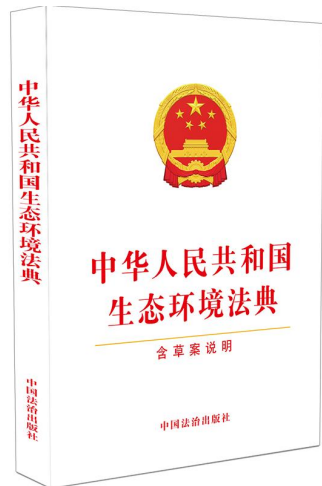
- 会同国家发展改革委制定《“十四五”省级人民政府节能目标责任评价考核实施方案》，推动公共机构节能工作分值由4分提升至8分
- 开展每年度各地区各部门节约能源资源评价工作

探索能耗定额 与预算衔接

- 会同财政部结合零基预算改革，开展公共机构能耗定额预算制度课题研究，部分地区先行先试，初步实现中央国家机关本级层面能源资源消耗指标与财政预算衔接

(五) 管理基础不断夯实

■ 强化制度标准保障



法律

参与生态环境法典编纂，对公共机构绿色低碳发展作出明确规定

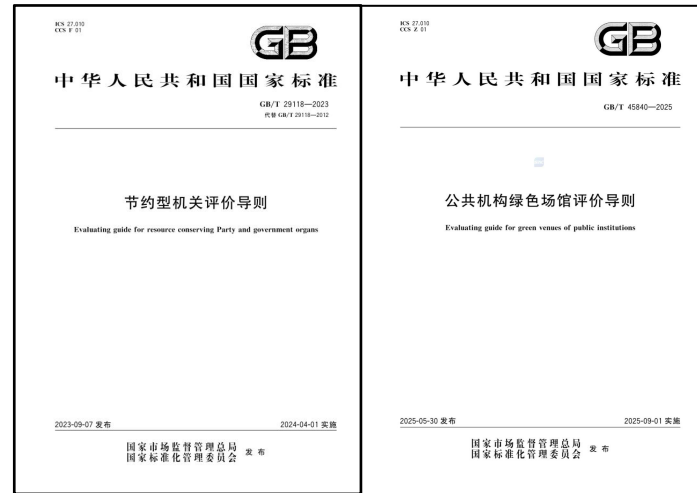


规章制度

制修订《公共机构能源资源消费统计调查制度》、《公共机构节约用水管理办法》等10余项规章制度



加快构建与绿色低碳发展相适应的制度标准体系



国家标准、行业标准

出台《节约型机关评价导则》、《绿色学校评价导则》等5项国家标准
发布《公共机构能源费用托管实施规程》行业标准

(六) 绿色文化氛围日益浓厚

■ 发挥典型示范作用



(六) 绿色文化氛围日益浓厚

■ 提升宣传教育培训实效



短板和不足

全国公共机构 绿色低碳发展不均衡、绿色转型不充分

要继续健全面向不同区域、不同层级、不同类型公共机构的差异化减碳路径和技术支撑体系。

能耗双控向碳排放双控全面转型基础 还需加力夯实

要全面完善和落实碳排放双控机制，落实好各项任务要求，切实提升绿色低碳发展水平。



市场化数智化水平仍需提升

要加强与发展改革、财政等部门的沟通衔接，争取更多财政资金，全力推广能源费用托管等市场化模式，吸引社会资本广泛参与。

加强数字化智能化建设，推动计量升级，加强智慧管理。

02

“十五五”发展形势

双碳引领经济社会发展全面绿色转型越来越紧迫

2022年9月22日,
第75届联合国大会一般性辩论

郑重宣示30、60目标

2025年9月24日,
联合国气候变化峰会

进一步宣布了中国2035年
国家自主贡献目标



2020年12月12日,
气候雄心峰会

宣布中国2030年
国家自主贡献目标

双碳引领经济社会发展全面绿色转型越来越紧迫

2021年9月22日，
《中共中央、国务院关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》

明确时间表、路线图

2024年7月31日，
《中共中央、国务院关于加快经济社会发展全面绿色转型的意见》

以碳达峰碳中和工作为引领，
加快经济社会发展全面绿色转型

↑
实现碳达峰碳中和是一场广泛而深刻的经济社会系统性变革。



2021年10月24日，
《2030年前碳达峰行动方案》

明确施工图

双碳引领经济社会发展全面绿色转型越来越紧迫

2025年10月，
《中共中央关于制定国民经济和社会发展
第十五个五年规划的建议》

对“加快经济社会发展全面绿色
转型，建设美丽中国”作出专章
部署

即将出台，
《关于更高水平更高质量做好
节能降碳工作的意见》、
《碳达峰碳中和综合评价考核办法》

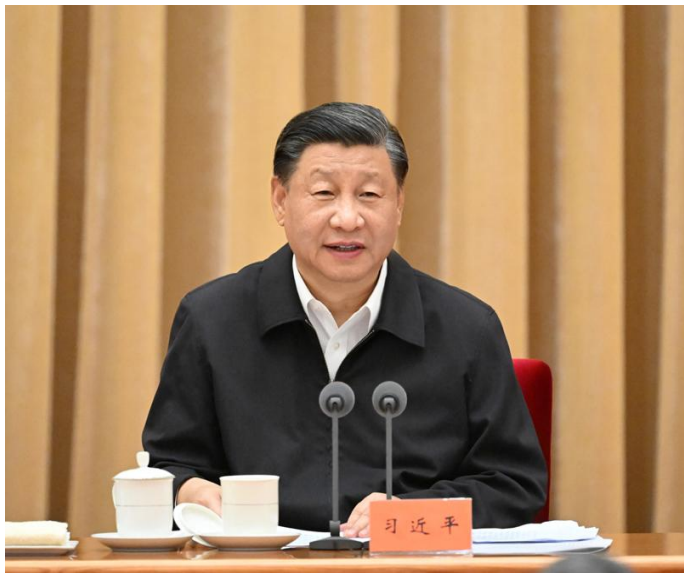
一个中央文件，一个党内法规，
同时审议通过，较为罕见。



2026年3月，
国家“十五五”规划纲要、
生态环境法典、政府工作报告

明确绿色低碳发展作出
安排和规定

公共机构在全社会绿色低碳发展中的示范引领作用越来越凸显



“走在前列”的嘱托

在2023年全国生态环境保护大会上，总书记强调大力倡导简约适度、绿色低碳、文明健康的生活理念和消费方式，让绿色出行、节水节电、“光盘行动”、垃圾分类等成为习惯，各级党政机关和国有企事业单位要**走在前列**。

公共机构具有特殊的影响力和公信力

生态环境法典

第一百三十一条、第五百零六条、第九百四十九条、第九百九十七条直接对公共机构优先采购使用环保产品、在生活垃圾分类中发挥带头作用、示范践行绿色低碳发展、减少使用一次性用品等作出规定。

国家“十五五”规划纲要

将“公共机构单位建筑面积能耗下降5%”列入指标体系

公共机构的示范引领作用越来越凸显，
越来越受到中央和各方重视



对公共机构节约能源资源工作的刚性约束越来越多

制度笼子越扎越紧，必须
严格按制度标准办事



工作要求越来越高，既包括外在约束，
又是发展到一定阶段后的内在要求

节能降碳潜力越挖越难，
接下来要啃的都是硬骨头

03

“十五五”工作思路

1.充分发挥两个考核“指挥棒”作用——双碳考核

	节能目标责任制考核	碳达峰碳中和考核
考核内容	节能	降碳
考核对象	省（区、市）政府	省（区、市）委、省（区、市）政府
下达方式	从上到下下达	各地区自下而上申报，相关主管部门复核
指标设置	定性+定量	原则上都是定量指标
打分方式	对各项指标完成情况打分、按总分判定考核等次	设5个控制性指标、9个支撑性指标，所有指标达标的为优秀，任何一个控制性指标或三个以上支撑性指标未达标的为不合格
结果运用	经国务院审定后国家发展改革委向省政府反馈	党中央、国务院审定后国家发展改革委向省委省政府反馈，并抄报中央纪委国家监委机关、中央组织部，作为省委省政府领导班子和有关领导干部综合考核评价、选拔任用、监督管理的重要参考

1.充分发挥两个考核“指挥棒”作用——节水考核

	“十四五”最严格水资源管理制度考核	“十五五”落实水资源刚性约束制度考核
考核内容	公共机构人均用水量下降目标完成情况	21个一级考核指标涉及公共机构的有2项，分别是“城镇节水降损制度政策体系落实情况”、“节水政策支持和机制保障情况”
进展情况	根据各地区报送材料和全国公共机构节约能源资源综合信息平台数据复核结果进行了赋分，各地区都没有失分，预计六七月正式公布	水利部正在将一级考核指标进一步细化、明确具体分值

压力 → 动力 → 合力

2.统筹节能与降碳，更加突出以降碳为重点战略方向

行为节能

节能

降碳

电能替代

管理节能

可再生能源利用

技术节能

鼓励自愿减碳增绿

3.统筹机关与学校医院，更加突出学校医院这个重点

机关

学校
医院

潜力相对有限

单个体量小

总量大

单个体量大

4.用足用好节能改造这个关键措施，财政资金和市场力量结合

财政资金

市场力量

中央国家机关

能源费用托管

各地区

其他合同能源管理

04

“十五五”重点举措

（一）进一步完善节能降碳管理机制



1.强化目标管理。科学测算确定“十五五”公共机构碳排放和能耗强度下降目标，准确核算碳排放强度年度下降目标完成情况，做好碳达峰碳中和综合评价考核相关工作。

- ◆ 建立健全公共机构碳排放核算标准，明确核算边界，研究建立统一的公共机构碳排放核算标准与方法学，规范碳排放数据统计核算流程。
- ◆ 宣传贯彻《公共机构碳排放核算指南》行业标准，明确公共机构碳排放核算边界范围、因子取值、步骤方法。

2.深化能耗定额指标管理。适时修订公共机构能耗定额标准，依据能耗定额标准和单位实际确定各单位能源资源消耗指标，推进消耗指标与水电费等相关经费支出预算衔接，发挥预算约束作用。

- ◆ 后面，将推动在部分地区试点，时机成熟后全面推开。

（一）进一步完善节能降碳管理机制

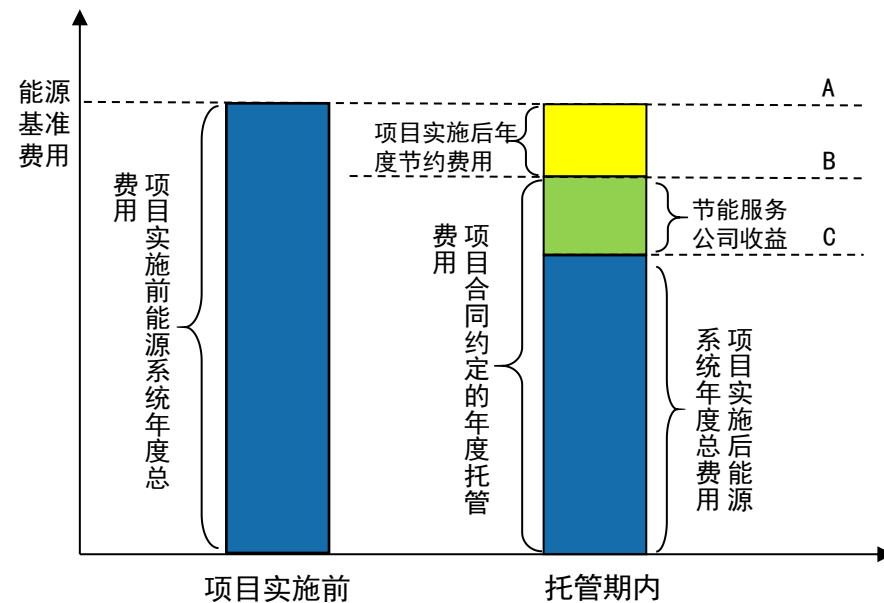
3. **实行能效碳效分级**。采取能耗指标评分和能源管理评分加权计算方式，对规模以上（总建筑面积1万平方米以上）公共机构进行能效碳效分级，针对性实施能效诊断，再根据诊断结果督促采取节能降碳措施。

- ◆ 分为四个等级，一级最高、四级最低，每级拟对应相关措施。
- ◆ 数据主要来源于全国公共机构节约能源资源综合信息平台。

(一) 进一步完善节能降碳管理机制

4. 市场化

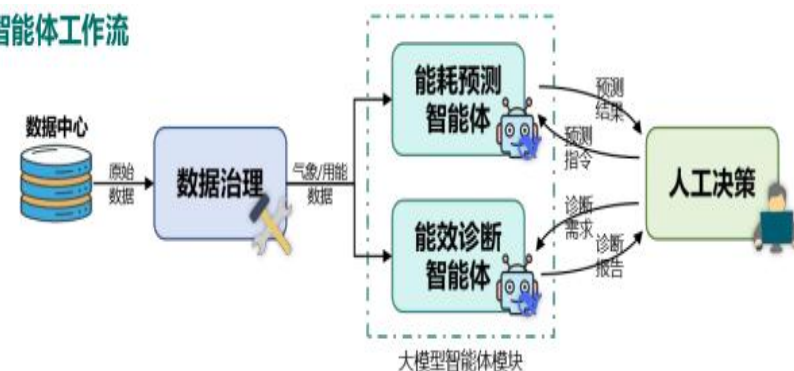
- ◆ 鼓励公共机构委托市场服务机构提供节能节水技术改造、运行管理等服务，推动市场化建设扩面提质。
- ◆ 探索完善整县（区）和按行业、系统整合等规模化托管模式，研究法律、履约等方面风险防范机制，确保托管工作安全规范。
- ◆ 积极推广各地有效做法，组织出版《公共机构能源费用托管实践案例选编》。



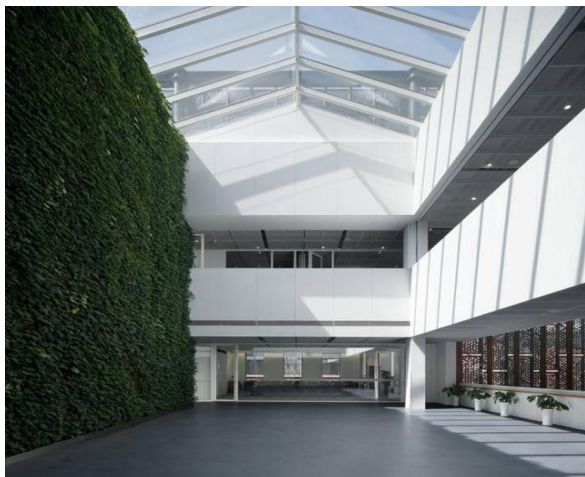
5. 数智化

- ◆ 升级迭代全国公共机构节约能源资源综合信息平台，进一步提高用水、用气数据自动采集比例，深化能耗数据整合应用。
- ◆ 夯实数据基础：提高用水用气数据自动采集比例
- ◆ 加强日常使用：减少僵尸账号，减少重复建设
- ◆ 强化数据运用：深度嵌入工作，支撑分析决策

▶ 大模型智能体 workflow



(二) 进一步加强节能降碳措施

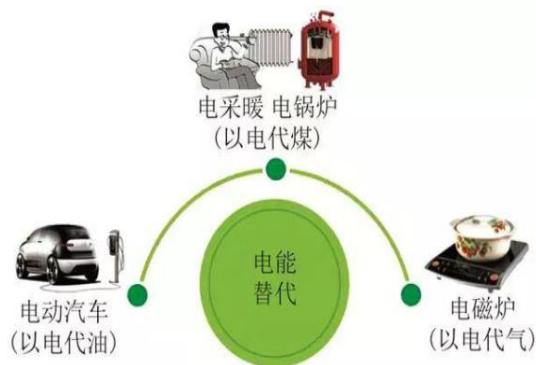


1. 加快既有建筑节能降碳改造

- ◆ 各地区要积极协调有关部门加大公共机构节能领域财政性资金稳定投入力度，用实用好“两新”政策。
- ◆ 稳妥有序推进中央国家机关节能降碳改造，做好“十五五”中央国家机关节能降碳改造项目实施方案编制、《中央国家机关节能降碳改造项目监管工作方案》印发等各项工作。（资金保障每年3-4个亿、相对充裕，主要是提高管理规范化水平）

2. 持续优化能源消费结构

- ◆ 加快电能替代。严控煤炭等化石能源消费，提高终端用能电气化水平，发展清洁低碳供暖。
- ◆ 促进可再生能源利用。



(二) 进一步加强节能降碳措施



3. 鼓励自愿减碳增绿

- ◆ 研究制定公共机构**碳资产**管理政策文件，积极融入全国碳市场建设。
- ◆ 鼓励公共机构在政府绿色采购、开展大型活动、履行社会责任、绿色低碳生活等方面，积极应用核证自愿减排量、碳普惠等市场化机制抵消碳排放。
- ◆ 推动公共机构参与绿电市场化交易，提高绿电消费比例。
- ◆ 因地制宜打造一批零碳公共机构。



(二) 进一步加强节能降碳措施

碳资产的定义

- ◆ 指与碳排放直接相关，具备经济价值属性、减排功能属性且可通过合规渠道交易流转的各类资源的总称，是碳减排活动从环境效益向经济价值转化的核心载体。

碳资产分类

- ◆ 配额类碳资产。
- ◆ 自愿减排类碳资产。
- ◆ 衍生碳资产

碳资产管理

- ◆ 碳资产盘查。
- ◆ 碳资产开发。
- ◆ 碳资产核算。
- ◆ 碳资产交易

碳资产交易的主要类型

- ◆ 基于碳配额的交易。
- ◆ 基于CCER的交易。
- ◆ 基于碳普惠的交易。
(吸引参与)

(二) 进一步加强节能降碳措施

推进碳资产管理的工作设想

1. 制度设计

- ◆ 研究制定《关于公共机构加强碳资产管理的意见》，对公共机构碳资产的范围、碳资产管理的环节、与碳交易碳市场的衔接、保障机制等进行规定，为各级公共机构开展碳资产管理工作提供明确指导与实操依据。

2. 标准支撑

- ◆ 制定统一的碳资产登记、减排量核证、碳账户管理等工作标准，统一计量口径、核算方法与数据规范，避免因标准不一导致碳资产无法跨区域流转、重复核算等问题。
- ◆ 牵头编制公共机构节能工作CCER方法学

3. 实施路径

- ◆ 试点先行阶段：选择基础较好的地区开展试点，重点推广碳普惠交易、CCER开发与抵消应用模式。
- ◆ 加力推广阶段：在全国范围内推广，重点推广能源托管+碳交易联动模式，深度接入全国碳市场。

(三) 进一步推进资源集约节约利用

节约用水

- ◆ 开展公共机构领域落实水资源刚性约束制度考核
- ◆ 推进节水器具普及更新，加强老旧供水管网改造
- ◆ 因地制宜推进中水、雨水等非常规水资源利用
- ◆ 推广智能远传水表和智能用水管理技术设备
- ◆ 制定公共机构合同节水管理政策文件，推广合同节水模式



节约粮食

- 全面推行机关食堂反食品浪费工作成效评估和通报制度
- 加强干部职工“光盘行动”行为引导
- 加强公务活动用餐管理
- 推动餐厨垃圾减量化、资源化、无害化

生活垃圾分类

- 研究制定提高公共机构生活垃圾分类和废旧物资循环利用水平政策文件
- 全面实施生活垃圾分类（分类标准）
- 组织开展2026年废旧3C电子产品回收进机关系列活动。

(四) 夯实基础支撑，提升制度建设和宣传培训水平

健全制度标准

- ◆ 积极参与节约能源法、水法等制修订，修订《公共机构节能条例》。
- ◆ 发布《公共机构绿色算力设施能源管理指南》等国家标准、《公共机构电动汽车充电基础设施配置及运行指南》等行业标准、中央行政事业单位空调配置等工作标准。
- ◆ 持续做好《公共机构能效分级导则》、《公共机构能源资源消费统计调查制度》宣贯。

强化典型带动

- ◆ 高标准创建2000家以内节约型公共机构示范单位。遴选200家左右公共机构能效领跑者和200家左右公共机构水效领跑者，做好中国节水奖、国家绿色算力设施公共机构领域参评和推荐。
- ◆ 常态化开展节约型机关建设，配合开展节水型公共机构达标建设。
- ◆ 组织公共机构绿色低碳技术征集遴选
- ◆ 加强示范单位经验做法和先进集体、先进个人事迹宣传，加强新技术新产品宣介推广。



加强宣传引导

- ◆ 持续开展全国生态日、节能宣传周等主题宣传活动，充分利用各类媒体平台，全方位、多角度、立体化开展节能降碳宣传，增强干部职工践行绿色低碳的思想自觉和行动自觉。

深化教育培训

- ◆ 积极推动将公共机构节能降碳工作纳入各级党校（行政学院）、干部学院课程内容，助力领导干部增强推动绿色低碳发展本领。
- ◆ 精心组织公共机构节能管理干部培训班、绿色低碳讲堂，统筹线上线下、远程培训等多种形式，全面提升节能管理干部队伍素质水平。



公共机构节能
Energy Conservation for Public Institutions

感谢聆听!

