

江苏省公共机构节能降碳“十五五”规划

公共机构是节能降碳重点领域之一，在经济社会发展全面绿色转型中发挥着示范引领作用。为推动“十五五”时期全省公共机构节能降碳工作高质量发展，根据《江苏省国民经济和社会发展规划第十五个五年规划纲要》《“十五五”公共机构节能降碳工作方案》等文件部署，结合我省实际，编制本规划。

一、发展基础与形势

（一）发展基础

“十四五”期间，全省公共机构坚持以绿色低碳引领行动为牵引，采取务实创新举措，持续推动节能降碳工作高质量发展。2025年，全省公共机构总能耗226.82万吨标准煤，总用水量38278.74万立方米，碳排放总量920.97万吨，能源资源消耗和碳排放总量得到有效控制；人均综合能耗106.98千克标准煤、单位建筑面积能耗6.37千克标准煤、人均用水量18.06立方米、单位建筑面积碳排放27.29千克，较“十三五”末分别下降29.53%、21.36%、41.46%和15.72%，圆满完成“十四五”能源资源消耗、碳排放总量与强度“双控”目标。

1. 标准规范体系率先构建。省委办公厅、省政府办公厅印发《深入开展公共机构绿色低碳引领行动实施方案》。组织开展

《江苏省公共机构节能管理办法》立法后评估，出台《公共机构能源托管规程》等 7 项省地方标准、1 项长三角标准。建成投用江苏省公共机构节能管理平台，实现主要能耗数据自动采集与监测，荣获 2023 年度数字江苏建设优秀实践成果。

2. 市场化节能机制纵深推进。创新推进整县（市、区）公共机构能源费用托管试点，8 个地区试点项目取得阶段性成效。结合既有建筑大中修同步实施节能改造，累计改造建筑面积超 1600 万平方米，超约束值公共机构数量下降 82.47%。出台推进分布式光伏建设文件，新增光伏项目 1543 个、总装机容量 492.58 兆瓦。新增合同能源管理项目 399 个，引入社会资金 13.62 亿元，覆盖 70% 县级及以上行政中心。

3. 碳普惠创新实践示范引领。在全国先行探索实践公共机构碳普惠机制，出台《江苏省公共机构碳普惠管理办法（试行）》等 12 项配套制度，研发 15 个碳普惠方法学，上线碳普惠管理信息平台、微信及支付宝便民小程序，注册用户量、场景接入数、累计减碳量持续增长。

4. 示范创建品牌效应充分彰显。全省 6601 家县级及以上党政机关建成节约型机关，建成率 97.5%；择优培育全国首批绿色低碳公共机构 9 家、节约型公共机构示范单位 87 家、能效领跑者和水效领跑者各 6 家；获评全国十佳典型案例 2 个、十佳优秀课题 1 项，公共机构绿色低碳示范效应持续扩大。

（二）面临形势

“十五五”时期是加快经济社会发展全面绿色转型的关键期，也是实现碳达峰目标的攻坚期，公共机构绿色低碳发展机遇与挑战并存。国务院印发《“十五五”碳达峰行动方案》、中办国办印发《碳达峰碳中和综合评价考核办法》，将公共机构碳排放强度纳入地方党委、政府综合评价考核指标体系，碳达峰碳中和制度体系加快完善，数字技术与节能降碳深度融合，江苏具备规划期内实现碳达峰的坚实基础。同时，节能改造空间边际收窄、实施成本持续上升，存量挖潜增效压力持续增大；用能刚需增长与降碳约束之间的矛盾日益凸显，平衡“保运转”与“降能耗”难度上升；节能降碳与资产管理联动、能耗定额与财政预算挂钩等长效机制有待进一步健全。必须把握机遇、应对挑战，坚持科学方法，注重精准施策，以更高标准、更高质量推动公共机构节能降碳工作再上新台阶。

二、总体要求

（一）指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻习近平生态文明思想，深入贯彻落实党中央、国务院关于碳达峰碳中和重大战略决策，以全省公共机构实现碳达峰为牵引，加快推动能耗“双控”向碳排放“双控”全面转型，统筹推进公共机构节能降碳各项工作，促进各类资源节约集约利用，建设低碳公共机构，为全省经济社会发展全面绿色转型提供有力支撑，为谱写“强富美高”新江苏现代化建设新篇章贡献力量。

（二）基本原则

——坚持系统观念。统筹推进用能结构优化、资源循环利用、节水节粮、减污降碳协同增效，强化跨系统、跨区域、跨单位联动，形成全域工作合力，提升治理效能。

——坚持创新驱动。推动数字技术与节能降碳深度融合，构建数据驱动、多元协同、智能研判的节能降碳治理新模式，主动探索新路径、推广新技术、建立新标准。

——坚持市场导向。发挥市场在资源配置中的决定性作用，推广合同能源管理、合同节水管理等模式，引导社会资本参与节能降碳项目投资建设运营，培育壮大绿色能源服务产业。

——坚持分类施策。立足区域资源禀赋和发展基础，健全分区域、分类别、分等级差异化管理制度，分解目标任务，制定配套政策，提升实施精准度。

（三）发展目标

以“十四五”期末为基准，至2030年，全省公共机构实现单位建筑面积碳排放下降9%、单位建筑面积能耗下降5%、人均用水量下降3%，碳排放总量力争在规划期内尽早实现达峰。全省公共机构节能降碳治理体系现代化水平全面提升，能源资源利用效率持续提高，市场化、数字化、标准化水平走在全国前列，在经济社会发展全面绿色转型中发挥示范引领作用。

——治理体系更加完善。节能降碳法律法规及配套制度标准持续完善，碳排放“双控”、节能管理、节水节粮、反食品浪费、

示范创建等制度闭环衔接、协同高效，治理能力显著提升。

——能源结构持续优化。高碳化石能源消费量持续压降，终端用能电气化水平显著提高，可再生能源、绿色电力占比显著提升，用能结构向清洁低碳方向加快转型。

——绿色改造成效突出。既有建筑节能降碳改造、绿色化更新协同推进，绿色建筑、超低能耗建筑、近零能耗建筑持续扩容，数据中心等高耗能重点用能系统能效水平显著提升。

——市场机制广泛普及。合同能源管理、合同节水管理、绿色金融等市场化机制规模化应用，社会资本参与度稳步提升，节能服务产业支撑能力持续增强，绿色低碳产业带动效应充分释放。

——示范效应更加彰显。节约型公共机构示范单位创建质量持续提升，培育一批具有全国示范影响力的标杆载体，形成可复制、可推广的实践样本。

——绿色文化深入人心。干部职工简约适度、绿色低碳、文明健康的生活理念和消费方式全面增强，“过紧日子”要求在公共机构常态化落实。

三、重点任务举措

围绕实现“十五五”时期全省公共机构绿色低碳转型总体目标，构建层级清晰、上下贯通的“1+N+X”任务推进体系。“1”即本规划，作为全省公共机构节能降碳工作的总纲；“N”即配套制定的各类专项实施方案；“X”即各设区市、县（市、区）及省级机关有关部门依据本规划编制的本级专项方案、年度实施

计划，实现省市县三级联动、同向发力。建立健全省、市、县公共机构节能改造、分布式光伏建设等项目管理机制，实行动态管理和滚动实施，强化全周期进度管控与绩效评估，分阶段落实约束性目标。

（一）坚持碳达峰目标引领，健全碳排放双控闭环管理。衔接上位法修订进程，加快修订《江苏省公共机构节能管理办法》。组织开展全省公共机构碳达峰碳中和综合评价考核。依据《公共机构碳排放核算指南》行业标准，明确核算边界、统计口径、排放因子取值及核算流程，规范碳排放数据常态化监测、报送、核查全链条管理，同步研究制定全省公共机构碳资产管理配套政策文件。依据能耗、用水定额标准及单位运行实际，科学核定各单位能源资源消费管控指标，推动消费指标与水电费等运行经费预算有效衔接。落实《公共机构能效分级导则》国家标准，定期开展规模以上公共机构能效碳效分级评价，分类实施能效碳效诊断与精细化管理。全域深化公共机构碳普惠活动，提升碳普惠平台功能，持续拓展区域特色场景，优化数据归集、积分兑换等业务流程，扩大场景覆盖面和人员参与度；有序接入分布式光伏、节能改造等减排项目，完善方法学研发、碳核查、碳交易配套机制，推动减碳量在更大范围内流通消纳，为绿色低碳产业发展注入新动能。

（二）系统推进节能降碳改造，深挖既有建筑节能潜力。充分运用大规模设备更新和消费品以旧换新政策，聚焦空调、电梯、

供热、照明等高耗能核心设施设备，加快推进老旧低效用能设备淘汰更新，确保全省新增重点用能设备中达到能效先进水平的占比不低于 80%。高标准推进公共机构绿色数据中心建设，优化机房设备布局与制冷系统架构，推广余热回收利用技术，推动新建、改造数据中心电能利用效率（PUE）持续优化，力争达到国内先进水平。积极应用“光储直柔”等新型供配电技术，完善能耗在线监控系统建设，深化物联网、大数据技术融合应用，实现用能数据实时采集分析和智能研判预警，鼓励公共机构参与电力需求侧响应。严格执行公共机构节能改造项目节能评估、能源审计，建立节能量、减碳量核定机制，保障项目实施质量和降碳减排绩效。

（三）持续优化终端用能结构，扩大可再生能源应用规模。严格控制煤炭等高碳化石能源消费，推进供暖、热水、炊事等终端用能设施设备电气化改造，到 2030 年全省公共机构电力消费占能源消费总量比重提升至 80%以上。结合公务用车更新需求，进一步加大公共机构新能源汽车使用力度，结合实际提升新增及更新公务用车中新能源汽车占比，做到应用尽用。统筹推进充电基础设施建设。探索动力电池与电网双向互动模式，助力区域电网削峰填谷。系统摸排全省公共机构屋顶、车棚等可开发光伏资源，分类推进分布式光伏规模化建设，新建建筑可用屋顶光伏应装尽装，既有建筑屋顶充分加装光伏系统，积极推广建筑光伏一体化应用。因地制宜开发利用太阳能、地热能、生物质能等可再

生能源，提升可再生能源应用比例。引导公共机构加大绿电采购力度，积极参与绿电市场化交易，持续提升绿色电力消费比重。

（四）大力推动绿色建筑发展，构建全周期绿色运行体系。严格执行国家、江苏省绿色建筑强制性标准，新建公共机构建筑按照绿色建筑二星级及以上标准设计建设。持续推进既有公共机构建筑节能综合改造，重点实施外墙保温、门窗节能、屋顶隔热等围护结构改造，“十五五”期间全省累计完成既有公共机构建筑节能改造面积不低于 1000 万平方米，系统性提升建筑整体能效。支持具备条件的地区开展超低能耗、近零能耗、零碳建筑试点示范，打造一批示范效应突出、可复制推广的标志性零碳公共机构标杆项目。全面推广绿色建材、高效节能节水器具，新建公共机构建筑节水器具、高效照明光源普及率达到 100%。健全建筑运行常态化节能管控机制，持续提升建筑绿色运行管理水平。

（五）深化数智化节能管理，打造智慧低碳治理新模式。贯彻落实《公共机构能源资源消费统计调查制度》，规范统计范围、指标口径和审核流程。升级完善全省公共机构节能降碳管理平台，完善名录库管理、自动化数据采集、能耗智能预警、能效对标分析、碳排放核算等核心功能，提升电、水、气等能源资源消费数据自动采集覆盖率。严格落实能源消费计量制度，推进重点用能系统和关键点位分户、分类、分项计量改造，推动智能水表全域升级，实现用水计量数字化。建立党政机关夜间异常能耗、非常规用水常态化监测机制。加快人工智能技术在能耗监测预警、设

备智能调控、故障诊断、节能辅助决策等场景的深化应用，试点打造一批人工智能节能示范项目，形成可复制、可推广的数智化管理经验。

（六）推进资源集约循环利用，完善全链条节约管控体系。贯彻执行《公共机构节约用水管理办法》《落实水资源刚性约束制度考核办法》等，推动用水强度持续下降。全面落实机关食堂反食品浪费工作成效评估和通报制度，对标《机关食堂反食品浪费工作指南》国家标准，严格公务活动用餐管理，持续深化“光盘行动”，降低食材采购、储存、加工、供餐各环节损耗，推进餐厨垃圾减量化、资源化、无害化处理。贯彻实施《党政机关生活垃圾分类管理规范》省地方标准，广泛开展生活垃圾分类志愿服务，巩固提升公共机构生活垃圾分类成效。严格执行塑料污染治理要求，率先停止使用不可降解一次性塑料制品，推广“以竹代塑”产品，优先采购节能、低碳、循环再生类绿色产品。建立废旧 3C 电子产品、办公家具等资产回收处置体系，全面推行公物仓运行机制，提升废旧物资循环利用率，构建资源全生命周期闭环管理。

（七）拓展市场化节能服务，培育绿色低碳服务产业。系统总结整县（市、区）公共机构能源费用托管试点经验，形成覆盖制度设计、风险防控、绩效评估全流程的江苏标准化实施路径，稳步扩大托管实施范围，力争到 2030 年能源费用整体托管覆盖全省 50%建制县（市、区）。持续引导社会资本投入节能降碳

改造，扩大县级及以上行政中心合同能源管理覆盖面。鼓励节能服务企业、物业服务主体、专业咨询机构参与公共机构节能诊断、项目设计、工程改造、托管运营和项目投融资业务，促进节能服务主体多元协同、优势互补。引导金融机构创新开发绿色信贷产品，对公共机构节能改造项目给予利率优惠、期限匹配专项支持，丰富多元绿色金融工具应用场景。

（八）打造示范引领标杆，放大绿色低碳辐射效能。高标准培育全国节约型公共机构示范单位，实行动态管理、定期复核机制，系统总结示范单位典型经验与先进实践成果。组织公共机构参与中国节水奖、国家绿色算力设施参评推荐，配合开展节水载体达标建设。全面建设节约型机关。大力倡导“135”绿色出行方式，推进无纸化办公，严格执行夏季、冬季室内空调温度管控标准，发挥公共机构在绿色办公、绿色消费领域的标杆示范作用。围绕节能与资产管理协同、碳排放双控制度建设、公共机构碳普惠创新等组织专题课题研究，高质量遴选绿色低碳转型典型案例、重点研究课题、绿色低碳技术，加大推广应用力度。依托各级节约型公共机构示范单位，开展现场观摩、业务交流活动，推动公共机构节能降碳优秀实践成果转化为实际工作效能。

四、实施保障

（一）加强组织领导。构建机关事务管理部门牵头统筹、有关主管部门共同参与的高效推进机制。各级机关事务管理部门要加强统筹谋划，定期研究部署重点工作、重大事项，统筹本级监

督管理并指导下级相关工作；教育、科技、文旅、卫健、体育等行业主管部门在同级机关事务管理部门指导下，逐级分解落实本系统公共机构节能降碳规划目标任务，形成条块结合、上下贯通、协同发力的工作格局。各级各类公共机构主要负责人为本单位节能降碳工作第一责任人，全面统筹推进各项任务落地落实。

（二）完善制度标准。对标国家标准规范，强化能耗定额、用水定额、日常节能管理规程等地方标准及配套技术导则制定、修订与执行，充分发挥标准体系基础性、引领性、约束性作用，为公共机构绿色低碳转型提供规范化制度支撑。持续健全计量统计、能源审计、定额管控、合同能源管理、示范创建、评价激励、经费保障等配套制度，构建覆盖全面、科学规范、监管统一的制度标准体系。

（三）强化人才建设。推动将公共机构节能降碳工作纳入各级党校（行政学院）、干部学院培训课程内容，提升各级领导干部推动绿色低碳转型的专业素养和履职能力。实施全省“万人节能培训计划”，建立省、市、县三级分层分类培训体系，采取线上线下相结合方式，重点加强管理骨干、设施设备运维技术人员和项目管理队伍培训。鼓励参加节能管理远程培训、绿色低碳讲堂。“十五五”期间全省公共机构累计培训不少于10万人次。依托在苏高校、科研院所和第三方专业机构等优势资源，为政策制定、规划实施、项目评审、技术诊断提供智力支撑。

（四）健全监管评价。健全激励约束机制，建立规划实施动

态监测、评价考核等制度，定期开展规划执行情况评估。推动公共机构节能降碳指标纳入地方综合考核体系，细化各项核心指标的全过程管控举措，探索重点用能单位能耗动态监测。严格执行江苏省公共机构能耗定额和用水定额，将定额管控纳入节能目标体系。统筹保障财政资金投入，建立与“十五五”公共机构节能降碳目标任务相适应的投入保障机制。

（五）培育绿色文化。依托全国生态日、全国节能宣传周、全国低碳日、世界水日、中国水周、世界粮食日、全国城市生活垃圾分类宣传周、绿色出行宣传月等重要节点，线上线下联动开展公共机构节能降碳主题宣传活动。多渠道宣传节能法律法规、政策标准，大力推广先进典型案例，营造全社会共同参与的良好氛围。将厉行节约、反对浪费融入机关日常管理和单位文化建设，引导干部职工自觉践行绿色低碳、简约适度、文明健康的生产生活方式。

（六）深化跨区域协同联动。主动对接长三角一体化发展国家战略，推动苏浙沪皖公共机构节能降碳标准互认、工作经验互鉴、数字化平台互联互通。探索建立长三角公共机构碳普惠、能源费用托管等区域协同创新机制，集聚区域科研力量，引导高等院校、科研院所开展绿色低碳领域关键技术攻关，充分发挥相关行业协会桥梁纽带作用，凝聚多方协同共治合力，共同推进经济社会发展全面绿色转型。