

浙江省地方标准《公共机构合同能源管理实施规范》（征求意见稿）编制说明

一、项目背景

（一）合同能源管理概述

合同能源管理是目前国内外普遍推行的、运用市场手段促进节能的服务机制，是贯彻节能减排的重要举措，是节能服务公司与用能单位以契约形式约定节能项目的节能目标，节能服务公司为实现节能目标向用能单位提供必要的服务，用能单位以节能效益、节能服务费或能源托管费支付节能服务公司的投入及其合理利润的节能服务机制。

（二）政策背景

公共机构是能源资源节约的重要领域之一，近几年来，国家对推行公共机构合同能源管理给予高度重视，出台了一系列政策。2021年，党中央、国务院印发了碳达峰、碳中和“1+N”系列顶层设计文件，多处明确提到了推行合同能源管理、鼓励公共机构能源托管等内容。《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》指出“发展市场化节能方式，推行合同能源管理，推广节能综合服务”；《国务院关于加快建立健全绿色低碳循环发展经济体系的指导意见》明确“鼓励公共机构推行能源托管服务”；《国务院关于印发2030年前碳达峰行动方案的通知》提出“积极推行合同能源管理，推广节能咨询、诊断、设计、融资、改造、托

管等‘一站式’综合服务模式”；《国务院关于印发“十四五”节能减排综合工作方案的通知》提出鼓励公共机构“采用能源费用托管等合同能源管理模式”。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托管服务的意见》，提到要因地制宜采用能源费用托管服务、规范有序采用能源费用托管服务。

与此同时，《机关事务标准化工作“十四五”规划》《浙江省机关事务标准化建设三年行动计划（2022-2024年）》将公共机构节能列入优化机关事务标准供给、加强机关事务标准化建设的重点。《浙江省公共机构节约能源资源“十四五”规划》《浙江省机关事务管理局 浙江省发展和改革委员会 浙江省财政厅关于进一步推进公共机构合同能源管理工作的实施意见》均提到：推行合同能源管理、合同节水管理等市场化机制，鼓励党政机关等公共机构按照国家制定的相关节能标准和规范，采用能源费用托管等合同能源管理服务模式，推动社会资本参与公共机构节约能源资源工作。

（三）浙江省合同能源管理发展现状

“十三五”时期以来，我省各级公共机构深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，坚持绿色发展理念，以节约型机关创建为抓手，不断深化用能改革，严格目标考核，细化管理举措，公共机构节能各项工作持续走在全国前列。其中，针对公共机构节能重点领域，县（区）集中统一组织合同能源管理试点工作，鼓励公共机构采用合同能源管理方式，主动采用

节能新技术、新产品积极推进节能改造。坚持市场导向，鼓励引入社会资本，推动公共机构既有建筑通过节能改造达到节能降碳要求。一是相继出台了《浙江省合同能源管理财政奖励资金管理实施细则》《浙江省节能量审核机构管理办法（试行）》《浙江省公共机构合同能源管理暂行办法》《浙江省机关事务管理局 浙江省发展和改革委员会浙江省财政厅关于进一步推进公共机构合同能源管理工作的实施意见》等政策，为推动合同能源管理发展奠定了制度基础。二是实施一批合同能源管理项目，积极开展合同能源管理项目试点，按照公共机构类型及项目实施类别，选取具有典型代表性的杭州萧山、宁波鄞州、温州乐清、金华东阳、绍兴嵊州等县市区率先启动，先动带动后来，形成全面推进的局面。据不完全统计，“十三五”以来，采用合同能源管理方式改造节能项目 184 个，总投资约 6.53 亿元，预计节能量 374.5 万吨标煤，行政机关项目 52 个，医院项目 58 个，学校项目 76 个，其他事业单位项目 2 个。其中，集中统一组织合同能源管理试点地区实施合同能源管理项目 31 个，实施合同节水项目 12 个，能源托管型合同能源管理项目 2 个。同时，根据采招网数据统计，截至 2023 年 5 月，全省通过合同能源管理方式改造节能项目 400 余个，其中，能源费用托管型合同能源管理中标项目就有近 50 个。从已实施合同能源管理项目来看，我省公共机构合同能源管理项目以建筑领域为主，而项目类型主要为太阳能光伏发电、综合能源系统优化和绿色照明，占比分别为 38.34%、28.14%和 19.67%。三

是组织开展合同能源管理业务培训，对全省各级公共机构的优秀案例进行编辑、整理，共选录机关类案例 4 例、学校类案例 6 例、医院类案例 10 例、场馆类案例 1 例，印发《浙江省公共机构合同能源管理案例汇编》，多次组织了针对行政机关、高校、医院的业务培训，提升了各方业务能力和水平。

“十四五”时期，我省将着力推行能源费用托管型等合同能源管理模式，因地制宜采用合同能源管理模式进行绿色改造，党政机关等公共机构带头过“紧日子”，达到开源节流的最终效果。例如，2022 年，温州市市级首个能源费用托管型合同能源管理项目落地，于 2023 年 1 月正式进入托管运营，托管期限为 8 年，实施后每年可节电 55.5 万千瓦时，平均每年可节约电费约 45 万元。

（四）标准拟解决的问题

然而，我省公共机构推行合同能源管理的进程还较为缓慢，现阶段合同能源管理还存在着一些问题和短板亟需破解。一是用能单位（公共机构）对于采用合同能源管理缺乏主动性，部分公共机构缺乏对合同能源管理这一节能机制的认识，同时对节能服务公司的技术、信用、实力了解并不多，对节能服务公司服务水平的信任度较低，同时，合同能源管理实践经验较为缺乏，难以评估相关节能改造的适用性和风险性，选择优质可靠的节能服务公司较为困难。二是节能服务公司的准入要求不明确，部分公司存在合同能源管理服务能力较弱、人员资源配置不齐全或综合素质不强、组织内部管理不规范、资金及财

务管理状况较差、风险防控能力不足等问题，难以满足公共机构合同能源管理的实际需求，造成合同能源管理实施效果不理想、服务质量参差不齐。三是项目实施纠纷多，合同能源管理项目实施标准不统一，许多合同文本中关于节能的表述存在边界模糊、节能计算标准不明确、能耗因素考虑不全面等缺陷，导致公共机构与节能服务公司在最后核验时对于是否实现节能效果各执一词。四是合同能源管理实施流程和内容缺乏具体的标准予以指导，存在实施操作流程有待完善、能源费用基准的合理设定及灵活调整尚存在难度、后期托管运营尚存在一定的不确定性风险等短板和问题。

目前，针对公共机构合同能源管理实施全过程的国家标准、行业标准以及浙江省地方标准还不健全，因此，亟需从全省层面加快制定公共机构合同能源管理实施标准，为全省公共机构、节能服务公司开展合同能源管理项目提供标准遵循，有效解决标准缺失、标准不统一等问题，更好满足公共机构实施合同能源管理需求。

二、工作简况

（一）立项计划

2023年10月10日，浙江省市场监督管理局印发的《浙江省市场监督管理局关于下达2023年第三批浙江省地方标准制修订计划的通知》（浙市监函〔2023〕250号），将《公共机构合同能源管理实施规范》列入2023年度第三批浙江省地方标准制修订计划。

（二）起草单位

本标准由温州市机关事务管理局牵头，浙江省标准化研究院、舟山市机关事务中心、温州工业设计院有限公司、国网（温州）综合能源有限公司、浙江正泰能效科技有限公司、宁波市鄞州区机关事务管理局、洞头区机关事务中心等单位共同参与起草。

（三）主要工作过程

1. 预研阶段

2023年4月，温州市机关事务管理局联合了浙江省标准化研究院、舟山市机关事务中心、温州工业设计院有限公司、国网（温州）综合能源有限公司、浙江正泰能效科技有限公司、宁波市鄞州区机关事务管理局、洞头区机关事务中心等单位组建了标准研制工作组，谋划浙江省地方标准《公共机构合同能源管理实施规范》研制项目，初步确定了各阶段的工作内容、职责分工、时间安排以及阶段性成果要求。

2023年4月至6月期间，标准研制工作组全面搜集、梳理、分析公共机构合同能源相关的法律法规、政策文件以及标准等文献资料，并前往温州、宁波、舟山等各区县开展专项调研，了解当前公共机构合同能源管理实际情况。在前期资料分析和实际调研的基础上，开展标准研制项目可行性、必要性分析，研制形成《公共机构能源费用托管型合同能源管理实施规范》草案、立项申请表和立项分析报告，提交至省机关事务管理局审核并通过。

2. 标准立项

2023年6至8月，浙江省市场监督管理局对《公共机构能源费用托管型合同能源管理实施规范》浙江省地方标准立项材料进行技术审查后，于9月底在杭州组织专家进行集中立项论证。经过专家论证后，本标准通过专家评审，会上，专家建议将标准名称修改为“公共机构合同能源管理实施规范”。10月10日，浙江省市场监督管理局正式将《公共机构合同能源管理实施规范》列入浙江省地方标准制修订计划。

3. 形成标准征求意见稿

标准立项后，标准研制工作组对标准文本作了进一步修改完善。2024年1月，温州市机关事务管理局组织杭州、宁波、嘉兴、金华、台州、舟山等地的机关事务管理部门以及国网召开了标准研讨会，针对标准的框架和技术内容作了深入的交流和讨论，与会领导和专家对标准提出了诸多建设性的意见和建议。与此同时，项目组还组织前往省机关事务管理局、杭州市机关事务管理局以及各地场馆、医院、学校等公共机构进行合同能源管理调研。在研讨会和实地调研基础上，标准研制工作组根据立项论证会专家意见，对标准草案进行了修改完善，形成了浙江省地方标准《公共机构合同能源管理实施规范》征求意见稿以及编制说明。

（四）主要起草人及其所做的工作

标准主要起草人：待定。

三、本标准编制原则和确定地方标准主要技术要求的依据

及理由（包括验证报告、统计数据等，地方标准修订项目还应当列出和原标准主要差异情况）

（一）标准编制原则

1. 协调性原则

本标准符合节约能源法、公共机构节能条例、公共机构合同能源管理的相关法律法规的规定。目前，发布了合同能源管理技术、合同能源管理服务评价的国家标准和服务认证行业标准，但是目前的国家标准还过于粗放，仅仅给了几条原则性的建议和几种类型的合同范本。本标准在与现行标准主要技术内容相协调的基础上，聚焦公共机构合同能源管理，结合了浙江省地域特色和实际做法，标准的适用对象与现行标准有所差异，合同能源管理要求相较于现行标准更加聚焦，技术内容更将详尽且符合浙江省地域特色，与现行标准不存在矛盾、重复、交叉等问题。

2. 适用性原则

本标准依据了相关政策文件的基础上，全面梳理和总结了我省温州、宁波、舟山等地公共机构以及省内合同能源管理服务龙头企业的实践经验和有效做法。同时，基于合同能源管理在公共机构节能降碳中的课题研究成果而开展标准制定。合同能源管理实施要求前期已通过了多地、多家单位的充分协商、研讨、调研，主要技术内容被认为是切实可行的，并且能够在全省范围内统一、推广实施的。

3. 可操作性

本标准站在公共机构和节能服务公司的视角，着眼于合同能源管理实施全过程，对于各地、各级公共机构以及各类节能服务公司而言，标准具体明确，可与相关政策配套实施，在开展合同能源管理过程中能准确理解标准并有效执行。对于地方人民政府和各级部门而言，本标准内容可观察、可验证，可作为日常监督、考核评价的重要依据。因此，本标准具有较强的可操作性。

（二）确定地方标准主要技术要求的依据

一方面，本标准依据了《国管局 国家发展改革委 财政部印发的关于鼓励和支持公共机构采用能源费用托管服务的意见》、《浙江省机关事务管理局 浙江省发展和改革委员会 浙江省财政厅关于进一步推进公共机构合同能源管理工作的实施意见》等政策文件。另外一方面，本标准是基于全省各地合同能源管理的调研情况，全面梳理和总结了我省温州、宁波、舟山等地公共机构以及省内合同能源管理服务龙头企业的实践经验和有效做法，给出了公共机构合同能源管理的定量指标和定性要求。

四、与有关法律、法规、规章的关系以及与相关国家标准、行业标准、地方标准的重复性、协调性分析

1. 法律、法规、规章

本标准符合《中华人民共和国节约能源法》《公共机构节

能条例》《浙江省公共机构合同能源管理暂行办法》《浙江省实施〈公共机构节能条例〉办法》《浙江省建筑节能管理办法》等法律法规、规章的规定，与法律法规、规章相协调。

2. 相关国家、行业、地方标准

本标准规范性引用了 GB/T 13234 《用能单位节能量计算方法》、GB/T 24915—2020 《合同能源管理技术通则》、GB/T 28750 《节能量测量和验证技术通则》、GB/T 32045 《节能量测量和验证实施指南》、GB/T 36710 《公共机构办公区节能运行管理规范》、GB/T 51285—2018 《建筑合同能源管理节能效果评价标准》、GB 55015 《建筑节能与可再生能源利用通用规范》、DB33/T 2515 《公共机构“零碳”管理与评价规范》等现行标准。在引用现行标准主要技术内容的基础上，本标准综合考虑公共机构各类合同能源管理的要求，结合了浙江省地域特色和实际做法，标准的适用对象、合同能源管理要求相较于现行标准更加具体可操作，技术内容符合浙江省地域特色，与现行标准相协调，不存在矛盾、重复、交叉等问题。

此外，本标准资料性引用了 GB/T 40010—2021 《合同能源管理服务评价技术导则》、RB/T 302—2016 《合同能源管理服务认证要求》、DB33/T 736 《行政机关、场馆能耗定额及计算方法》、DB33/T 737 《普通高等院校能耗定额及计算方法》、DB33/T 738 《医疗机构能耗定额及计算方法》等标准，为公共机构和节能服务公司开展合同能源管理提供参考。

其中，《合同能源管理技术通则》仅给出了用能状况诊断、

能源基准确定、节能措施量化的节能目标、节能效益分享方式的相关标准以及合同范本，其要求是较为基础和通用的；《建筑合同能源管理节能效果评价标准》主要侧重在后续的节能效果评价；《合同能源管理服务评价技术导则》主要规定节能服务公司所提供合同能源管理服务的评价原则、评价内容和评价实施；《合同能源管理服务认证要求》主要规定节能服务公司开展合同能源管理服务认证的技术要求、认证指标测评方法、认证结果。现有标准的适用对象和侧重点与本标准均不同。

五、定量、定性技术要求在本行政区域内的验证情况

针对本标准中规定的公共机构合同能源管理机构要求、基本要求以及项目准备、改造实施、运维管理、评估移交等阶段的实施要求已在温州、宁波、舟山等地进行初步验证，后续将通过发函征求意见、点对点征求意见和座谈交流推动本标准在我省其他市、区、县的公共机构进行验证。

六、重大意见分歧的处理依据和结果

无。

七、预期的社会、经济、生态效益及贯彻实施标准的要求、措施等建议

（一）社会、经济效益

标准实施后，将产生下列效果：

1、有助于加快推进我省公共机构绿色低碳转型。以标准为依据引入专业化能源托管团队，有效运用绿色低碳技术和先进管理手段，提升公共机构节能专业化水平，改变公共机构长

期以来“重建设、轻运维、缺管理”的局面，引导合同能源管理模式健康发展，助推合同能源管理在我省公共机构得到全面和高质量推广应用。同时，利用市场机制促进公共机构资源能源节约和生态环保，推动公共机构能源资源节约和生态环境保护工作高质量发展，发挥公共机构在推动绿色低碳转型过程中典型示范作用，率先实现“双碳”目标。

2、有助于加快推进我省节约型公共机构创建。近年来，各级公共机构正积极落实过紧日子要求，本标准将引导公共机构积极有效地实施合同能源管理项目，加快建立规范有序的公共机构合同能源管理流程和节能服务体系，改进公共机构合同能源现状，减少政府投资、降低行政运行成本。以市场化方式促使公共机构采取有效节能措施，减少运行中不必要的能源资源保障支出，降低节能改造对财政资金的依赖，提高财政资金配置效率。

3、有助于引领节能服务产业持续健康发展。通过标准化、规范化的合同能源管理实施，可有效降低用能单位节能改造的资金和技术风险，充分调动用能单位节能改造的积极性，激发市场主体活力，以合理利润激发市场活力，使节能服务公司有效发挥自身专业能力，提高企业自身竞争力，进而壮大节能服务产业，实现公共机构和市场主体互惠共赢。

（二）贯彻实施标准的要求、措施等建议

本标准制定发布后，建议由省机关事务管理局组织实施，拟通过政策引用相关标准、合同能源管理服务项目引用标准、

发文推广标准实施、组织标准宣贯培训会等措施，推动标准实施。也建议各地公共机构能认真学习本标准的技术要求，积极组织标准宣贯培训，将标准与合同相配套实施。

八、其他应当说明的事项

无。

《公共机构合同能源管理实施规范》

浙江省地方标准研制工作组

2024年3月