

能源管理师教材

主编 赵旭东

节能法制与 政策制度

(下)

本书主编 徐 壮



中国质检出版社
中国标准出版社

能源管理师教材

主编 赵旭东

节能法制与 政策制度

(下)

本书主编 徐壮
藏书

中国质检出版社
中国标准出版社
北京

图书在版编目(CIP)数据

节能法制与政策制度. 下/徐壮主编. —北京:
中国标准出版社, 2013. 4
(能源管理师教材/赵旭东主编)
ISBN 978-7-5066-7135-4

I. ①节… II. ①徐… III. ①节能法—中国—
技术培训—教材②节能政策—中国—技术培训—
教材 IV. ①D922. 67②F426. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 061687 号

中国质检出版社
中国标准出版社 出版发行

北京市朝阳区和平里西街甲 2 号(100013)
北京市西城区三里河北街 16 号(100045)

网址: www.spc.net.cn

总编室:(010)64275323 发行中心:(010)51780235

读者服务部:(010)68523946

中国标准出版社秦皇岛印刷厂印刷
各地新华书店经销

*

开本 787×1092 1/16 印张 9.25 字数 209 千字
2013 年 4 月第一版 2013 年 4 月第一次印刷

*

定价 26.00 元

如有印装差错 由本社发行中心调换
版权专有 侵权必究
举报电话:(010)68510107

《节能法制与政策制度（下）》

目 录

第六章 节能政策	1
第一节 节能政策概述	1
一、节能政策的概念	1
二、节能政策的分类	1
三、节能政策的发布形式	1
四、节能政策的作用	1
第二节 国家节能政策	2
一、国家节能政策概述	2
二、国家及有关部门制定的节能政策	3
第三节 山东省节能政策	26
一、山东省节能政策概述	26
二、中共山东省委、山东省人民政府及有关部门制定的节能政策	26
第七章 节能行政执法	45
第一节 节能行政执法概述	45
一、节能行政执法的概念	45
二、节能行政执法的特征	45
三、节能行政执法的原则	46
四、节能行政执法的根据	47
五、节能行政执法的作用	47



第二节 节能行政执法主体	48
一、节能行政执法主体的概念和特征	48
二、节能行政执法主体的类型	48
三、节能行政执法主体的职责	49
四、节能监察机构的性质、职责和工作特点	49
第三节 节能行政执法内容	50
一、用能单位执行节能管理制度的情况	50
二、用能单位执行能源计量、能源消费统计制度的情况	50
三、重点用能单位执行设立能源管理岗位和聘任能源管理负责人制度的情况	50
四、重点用能单位执行能源利用状况报告制度的情况	51
五、用能单位使用用能设备和生产工艺的情况	51
六、高耗能产品生产单位执行单位产品能耗限额标准的情况	51
七、执行固定资产投资项目节能评估和审查制度的情况	51
八、执行禁止实行能源消费包费制的情况	52
九、执行能效标准标识制度和节能产品认证制度的情况	52
十、电网企业执行国家有关规定的情况	52
十一、执行建筑节能规定的情况	52
十二、交通运输行业执行节能规定的情况	53
十三、公共机构执行节能规定的情况	53
十四、节能咨询服务机构提供信息真实性的情况	53
第四节 节能行政处罚	53
一、节能行政处罚概述	53
二、节能行政处罚的程序	55
第五节 法律救济途径	58
一、节能行政复议	59
二、节能行政诉讼	67
三、节能行政赔偿	78
第八章 典型案例	81
案例1 某建筑陶瓷有限公司违规开工建设固定资产投资项目案	81
案例2 某单位违反建筑节能标准建设案	81



案例3 某单位的采购行为是否违法	83
案例4 某单位违规采购国家明令淘汰的用能产品设备案	84
案例5 某单位违规使用列入淘汰名录的材料案	85
案例6 某玻璃制品企业使用国家明令淘汰变压器案	86
案例7 某公司利用垃圾发电享受优惠上网电价	86
案例8 某公司使用列入国家清洁生产、资源综合利用等鼓励名录享受 税收优惠案	87
案例9 水泥企业利用余热发电能否并网运行	88
案例10 某造纸厂违规配备、使用计量器具案	90
案例11 某公司无偿向本单位职工提供能源案	91
案例12 某造纸有限公司未按规定聘任能源管理负责人案	92
案例13 某冶金有限公司未按规定报送能源利用状况报告案	92
案例14 某化工有限公司能源利用状况报告内容不实案	93
案例15 某公司能效经整改没有达到要求案	94
案例16 某公司编造虚假能源统计数据案	95
案例17 超过能耗限额的将受到什么处理	97
案例18 某变压器生产企业生产并销售国家明令淘汰产品案	98
案例19 某家电销售企业违规销售不符合强制性能源效率标准空调案	99
案例20 某公司违规使用伪造节能产品认证标志案	100
案例21 某房地产公司违规销售未明示节能措施房屋案	101
案例22 节能服务中介机构提供虚假信息案	102

附录	104
----------	-----

附录一 节能法律、法规及规章目录	104
一、节约能源法律	104
二、与《中华人民共和国节约能源法》相关的法律	104
三、节约能源法规及相关法规	104
四、节能规章及相关规章	104

附录二 国家、行业及地方节能标准目录	106
一、国家节能标准	106
二、行业节能标准	112
三、山东省节能标准	122

参考文献	127
------------	-----

后记	129
----------	-----

第六章 节能政策

第一节 节能政策概述

一、节能政策的概念

所谓节能政策,是指各级党委、政府和有关部门为实现一定时期的节能路线、目标而制定的行动准则。节能政策属于公共政策的范畴。

二、节能政策的分类

按照不同的划分方式,节能政策大体可以分为以下几类:

(1) 按照影响的范围,分为中央政策和地方性政策。例如,国务院印发的《“十二五”节能减排综合性工作方案》为中央政策,山东省人民政府印发的《山东省“十二五”节能减排综合性工作实施方案》为地方性政策。

(2) 按照政策的作用,分为激励性政策和约束性政策。例如,山东省人民政府办公厅印发的《山东省节能奖励办法》为激励性政策,山东省人民政府印发的《关于贯彻国发〔2010〕7号文件进一步加强淘汰落后产能工作的通知》(鲁政发〔2010〕46号)为约束性政策。

(3) 按照政策涉及的内容,分为综合指导性政策和单项指导性政策。例如,国务院《关于加强节能工作的决定》(国发〔2006〕28号)为综合指导性政策,工业和信息化部办公厅《关于组织推荐工业循环经济重大技术示范工程的通知》(工信厅节函〔2011〕1号)为单项指导性政策。

(4) 按照政策的时效性,分为长期政策和阶段政策。例如,国务院办公厅印发的《关于加快推行合同能源管理促进节能服务产业发展意见的通知》(国办发〔2010〕25号)为长期政策,国务院印发的《关于进一步加大工作力度确保实现“十一五”节能减排目标的通知》(国发〔2010〕12号)为阶段政策。

三、节能政策的发布形式

节能政策往往以红头文件的形式公布,大多见诸各类下行文,即党政机关在实施领导和行政管理过程中形成的具有规范作用的文件,它们是党政机关进行领导管理和公务活动的重要工具。例如,国务院《关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定》(国发〔2010〕32号),财政部、国家发展改革委联合印发的《节能技术改造财政奖励资金管理办法》,山东省人民政府印发的《关于“十一五”和2010年度各市及省有关部门节能目标责任考核情况的通报》(鲁政字〔2011〕98号)等。

四、节能政策的作用

“十一五”期间,我国以能源消费年均6.6%的增速支撑了国民经济年均11.2%的增速,



能源消费弹性系数由“十五”时期的 1.04 下降到 0.59,节约能源 6.3 亿吨标准煤;单位国内生产总值能耗降低 19.1%,基本实现了“十一五”规划纲要确定的约束性目标,扭转了“十五”后期单位国内生产总值能耗大幅上升的趋势,为保持经济平稳较快发展提供了有力支撑,为应对全球气候变化作出了重要贡献,也为实现“十二五”节能目标奠定了坚实基础。实践证明,制定和实施节能政策,对科学规划、监督、指导节能工作发展,提高能源利用效率,完成节能目标任务,发挥了重要的积极作用。其具体作用,主要表现在对节能工作的指导性、调节性、激励性、约束性、监督性等方面。

(一) 指导性

所谓指导性,是指通过实施一系列节能政策,明确节能工作发展的方向、目标、思路、途径、方式、重点、步骤及保障性措施等,指导节能工作健康有序发展。

(二) 调节性

所谓调节性,是指通过制定实施一系列激励性或约束性政策措施,充分利用税收、价格、利率等经济杠杆,来调节、修正、改善能源利用活动,以此来达到节能的预期目的。

(三) 激励性

所谓激励性,是指通过实施一系列积极的具有促进作用的财税、利率、价格、奖励等政策,充分调动各级各方面节能工作的积极性、主动性,最大限度地发挥其潜力和能量,自觉实现节能的目标任务。

(四) 约束性

所谓约束性,是指通过制定一系列限制性、禁止性的经济政策,来规范、约束用能者的用能行为,从而达到合理使用与节约能源的目的。

(五) 监督性

所谓监督性,是指通过制定一系列跟踪考核政策,对节能工作措施的落实情况进行检查、督促、指导和考核,以确保各项节能工作措施的落实。

第二节 国家节能政策

一、国家节能政策概述

节约资源是我国的基本国策。自“十一五”特别是“十二五”以来,国务院和国家发展改革委、工业和信息化部、住房和城乡建设部、交通运输部等有关部门,深入贯彻落实科学发展观,把节能工作摆到更加重要的位置,重点围绕加强组织领导、强化目标责任考核、推动技术进步、加快淘汰落后产能、扶持新能源和可再生能源发展、发展节能服务产业、实施重点工程、发展循环经济、促进清洁生产、加强节能执法监察等方面,出台了大量旨在缓解能源压力、保护生态环境、实现可持续发展的节能政策,在推进资源节约型和环境友好型社会建设



方面,发挥了很好的作用。

二、国家及有关部委制定的节能政策

(一) 综合指导性节能政策

国务院及各部委出台实施了一系列综合指导性节能政策,有效地促进了节能工作发展。由于综合指导性节能政策涉及面比较广,内容比较丰富,这里只介绍其大体框架和主要内容,其具体内容则在单项指导性节能政策中介绍。

1. 《节能减排统计监测及考核实施方案和办法》

2007年11月17日,国务院批转了《节能减排统计监测及考核实施方案和办法》(国发〔2007〕36号)。《节能减排统计监测及考核实施方案和办法》是由国家发展改革委、统计局和原国家环境保护总局分别会同有关部门制订的,包括《单位GDP能耗统计指标体系实施方案》《单位GDP能耗监测体系实施方案》《单位GDP能耗考核体系实施方案》3个方案和《主要污染物总量减排统计办法》《主要污染物总量减排监测办法》《主要污染物总量减排考核办法》3个办法。

2. 《“十二五”节能减排综合性工作方案》

2011年8月31日,国务院印发了《“十二五”节能减排综合性工作方案》(国发〔2011〕26号)(以下简称《综合性工作方案》)。《综合性工作方案》明确了“十二五”节能减排工作的总体要求和主要目标,并在强化节能减排目标责任、调整优化产业结构、实施节能减排重点工程、加强节能减排管理、大力发展循环经济、加快节能减排技术开发和推广应用、完善节能减排经济政策、强化节能减排监督检查、推广节能减排市场化机制、加强节能减排基础工作和能力建设、动员全社会参与节能减排等11个方面,提出了健全节能减排统计、监测和考核体系、加强目标责任评价考核、加快淘汰落后产能、提高服务业和战略性新兴产业在国民经济中的比重、实施循环经济重点工程、强化重点用能单位节能管理、加强工业节能减排、推进资源综合利用、加快节能减排共性和关键技术研发、加大节能减排技术产业化示范、完善财政激励政策、严格节能评估审查和环境影响评价制度、加强节能减排执法监督、加快推行合同能源管理、强化节能减排管理能力建设、深入开展节能减排全民行动等48项具体政策措施。

3. 《“十二五”节能环保产业发展规划》

根据《国务院关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定》(国发〔2010〕32号)和《国务院关于印发“十二五”节能减排综合性工作方案的通知》(国发〔2011〕26号)有关要求,为推动节能环保产业快速健康发展,2012年6月16日,国务院印发了《“十二五”节能环保产业发展规划》(国发〔2012〕19号)(以下简称《产业发展规划》)。《产业发展规划》分析了“十一五”以来我国节能环保产业发展现状及面临的形势,明确了“十二五”节能环保产业发展的指导思想、基本原则和总体目标,突出节能产业、资源循环利用产业、环保产业三大重点领域以及重大节能技术与装备产业化工程、半导体照明产业化及应用工程、“城市矿产”示范工程、再制造产业化工程、产业废物资源化利用工程、重大环保技术装备及产品产业化示范工程、海水淡化产业基地建设工程、节能环保服务业培育工程八大重点工程,提出了完善价格、收



费和土地政策、加大财税政策支持力度、拓宽投融资渠道、完善进出口政策、强化技术支撑、完善法规标准、强化监督管理等 7 项政策措施。《产业发展规划》确定：节能环保产业产值年均增长 15% 以上，到 2015 年，节能环保产业总产值达到 4.5 万亿元，增加值占国内生产总值的比重为 2% 左右，培育一批具有国际竞争力的节能环保大型企业集团，吸纳就业能力显著增强；节能环保装备和产品质量、性能大幅度提高，形成一批拥有自主知识产权和国际品牌，具有核心竞争力的节能环保装备和产品，部分关键共性技术达到国际先进水平；高效节能产品市场占有率由目前的 10% 左右提高到 30% 以上，资源循环利用产品和环保产品市场占有率大幅提高；采用合同能源管理机制的节能服务业销售额年均增速保持 30%，分别形成 20 个和 50 个左右年产值在 10 亿元以上的专业化合同能源管理公司和环保服务公司；城镇污水、垃圾和脱硫、脱硝处理设施运营基本实现专业化、市场化。

4. 《节能减排“十二五”规划》

为确保实现“十二五”节能减排目标，加快建设资源节约型、环境友好型社会，促进我国经济社会可持续发展，2012 年 8 月 6 日，国务院印发了《节能减排“十二五”规划》（国发〔2012〕40 号）（以下简称《规划》）。《规划》充分肯定了我国“十一五”时期节能减排工作取得的积极成效，客观分析了存在的问题和面临的形势，明确了“十二五”时期节能减排工作的指导思想、基本原则和主要目标，提出了调整优化产业结构、推动能效水平提高和强化主要污染物减排等 3 项重点任务，组织实施十大节能减排重点工程，分别是：节能改造工程、节能产品惠民工程、合同能源管理推广工程、节能技术产业化示范工程、城镇生活污水处理设施建设工程、重点流域水污染防治工程、脱硫脱硝工程、规模化畜禽养殖污染防治工程、循环经济示范推广工程、节能减排能力建设工程。《规划》还提出了坚持绿色低碳发展、强化目标责任评价考核、加强用能节能管理、健全节能环保法律、法规和标准、完善节能减排投入机制、完善促进节能减排的经济政策、推广节能减排市场化机制、推动节能减排技术创新和推广应用、强化节能减排监督检查和能力建设、开展节能减排全民行动等 10 个方面的保障措施。《规划》确定“十二五”节能目标为：“到 2015 年，全国万元国内生产总值能耗下降到 0.869 吨标准煤（按 2005 年价格计算），比 2010 年的 1.034 吨标准煤下降 16%（比 2005 年的 1.276 吨标准煤下降 32%）。”“十二五”期间，实现节约能源 6.7 亿吨标准煤。”

（二）单项指导性节能政策

1. 关于强调加强组织领导方面的政策

（1）《关于成立国家应对气候变化及节能减排工作领导小组的通知》

2007 年 6 月 12 日，国务院发布了《关于成立国家应对气候变化及节能减排工作领导小组的通知》（国发〔2007〕18 号）（以下简称《通知》）。《通知》明确了领导小组的主要任务及机构组成、组成人员，并对进一步加强应对气候变化和做好节能减排工作的组织领导力度提出了明确要求。

（2）《关于成立国家能源委员会的通知》

2010 年 1 月 22 日，国务院办公厅发布了《关于成立国家能源委员会的通知》（国办发〔2010〕12 号）（以下简称《通知》）。《通知》指出：“为加强能源战略决策和统筹协调，国务院决定成立国家能源委员会。”其主要职责是：“负责研究拟订国家能源发展战略，审议能源安全



和能源发展中的重大问题,统筹协调国内能源开发和能源国际合作的重大事项。”

(3)《“十二五”节能减排综合性工作方案》

该《综合性工作方案》明确了国家发展改革委、统计局、环境保护部关于节能减排的工作职责,并对其他各相关部门、省级人民政府提出了具体工作要求:“要全面加强对节能减排工作的组织领导,狠抓监督检查,严格考核问责。国家发展改革委负责承担国务院节能减排工作领导小组的具体工作,切实加强节能减排工作的综合协调,组织推动节能降耗工作;环境保护部为主承担污染减排方面的工作;统计局负责加强能源统计和监测工作;其他各有关部门要切实履行职责,密切协调配合。各省级人民政府要立即部署本地区‘十二五’节能减排工作,进一步明确相关部门责任、分工和进度要求。”

(4)《“十二五”节能环保产业发展规划》

该《产业发展规划》要求:“国务院有关部门要按照职能分工,制定完善相关政策措施,形成合力,确保本规划顺利实施。各地区要按照规划确定的目标、任务和政策措施,结合当地实际抓紧制定具体落实方案,确保取得实效。发展改革委、环境保护部要加强对规划实施情况的跟踪分析和监督检查,及时开展后评估,针对规划实施中出现的新情况、新问题,适时提出解决办法,重大问题及时向国务院报告。”

(5)《节能减排“十二五”规划》

该《规划》要求:“地方各级人民政府要对本地区节能减排工作负总责,切实加强组织领导和统筹协调,做好本地区节能减排规划与本规划主要目标、重点任务的协调,特别要加强约束性指标的衔接,抓好各项目标任务的分解落实,强化政策统筹协调,做好相关规划实施的跟踪分析。发展改革委、环境保护部要会同有关部门加强对本规划执行的支持和指导,认真做好规划实施的监督评估,重视研究新情况,解决新问题,总结新经验,重大问题及时向国务院报告。”

2. 关于强化目标责任考核方面的政策

(1)《“十二五”节能减排综合性工作方案》

该《综合性工作方案》要求:“加强目标责任评价考核。把地区目标考核与行业目标评价相结合,把落实五年目标与完成年度目标相结合,把年度目标考核与进度跟踪相结合。省级人民政府每年要向国务院报告节能减排目标完成情况。有关部门每年要向国务院报告节能减排措施落实情况。国务院每年组织开展省级人民政府节能减排目标责任评价考核,考核结果向社会公告。强化考核结果运用,将节能减排目标完成情况和政策措施落实情况作为领导班子和领导干部综合考核评价的重要内容,纳入政府绩效和国有企业业绩管理,实行问责制和‘一票否决’制,并对成绩突出的地区、单位和个人给予表彰奖励。”

(2)《节能减排“十二五”规划》

该《规划》确定:综合考虑经济发展水平、产业结构、节能潜力、环境容量及国家产业布局等因素,合理确定各地区、各行业节能减排目标。进一步完善节能减排统计、监测、考核体系,健全节能减排预警机制,建立健全行业节能减排工作评价制度。各地区要将国家下达的节能减排目标分解落实到下一级政府、有关部门和重点单位。要求地方各级人民政府要切实抓好本地区节能减排目标责任评价考核。



(3) 《对“十一五”节能减排工作成绩突出的省级人民政府给予表扬的通报》

为表扬先进,国务院印发了《对“十一五”节能减排工作成绩突出的省级人民政府给予表扬的通报》(国发[2011]31号)(以下简称《通报》)。该《通报》肯定了“十一五”时期全国节能减排工作取得的积极成效,对“十一五”期间在节能工作中成绩突出的北京等8省(区、市)人民政府,在减排工作中成绩突出的北京等8省(市)人民政府给予通报表扬。《通报》指出:“省级人民政府是本地区开展节能减排工作的责任主体。为表扬先进,进一步推进节能减排工作,国务院决定,对‘十一五’期间在节能工作中成绩突出的北京、天津、山西、内蒙古、吉林、江苏、山东、湖北等8省(区、市)人民政府,在减排工作中成绩突出的山东、江苏、广东、河南、浙江、辽宁、上海、陕西等8省(市)人民政府,予以通报表扬。”

3. 关于控制高耗能、高污染过快增长的政策

(1) 《“十二五”节能减排综合性工作方案》

该《综合性工作方案》要求:“严格控制高耗能、高排放和产能过剩行业新上项目,进一步提高行业准入门槛,强化节能、环保、土地、安全等指标约束,依法严格节能评估审查、环境影响评价、建设用地审查,严格贷款审批。建立健全项目审批、核准、备案责任制,严肃查处越权审批、分拆审批、未批先建、边批边建等行为,依法追究有关人员责任。严格控制高耗能、高排放产品出口。中西部地区承接产业转移必须坚持高标准,严禁污染产业和落后生产能力转入。”

(2) 《节能减排“十二五”规划》

该《规划》要求:抑制高耗能、高排放行业过快增长。合理控制固定资产投资增速和火电、钢铁、水泥、造纸、印染等重点行业发展规模,提高新建项目节能、环保、土地、安全等准入门槛,严格固定资产投资项目节能评估审查、环境影响评价和建设项目用地预审,完善新开工项目管理部门联动机制和项目审批问责制。对违规在建的高耗能、高排放项目,有关部门要责令停止建设,金融机构一律不得发放贷款。对违规建成的项目,要责令停止生产,金融机构一律不得发放流动资金贷款,有关部门要停止供电供水。把能源消费总量、污染物排放总量作为能评和环评审批的重要依据,对电力、钢铁、造纸、印染行业实行主要污染物排放总量控制,对新建、扩建项目实施排污量等量或减量置换。优化电力、钢铁、水泥、玻璃、陶瓷、造纸等重点行业区域空间布局。中西部地区承接产业转移必须坚持高标准,严禁高污染产业和落后生产能力转入。

4. 关于淘汰落后方面的政策

(1) 《“十二五”节能减排综合性工作方案》

该《综合性工作方案》要求:“加快淘汰落后产能。抓紧制定重点行业‘十二五’淘汰落后产能实施方案,将任务按年度分解落实到各地区。完善落后产能退出机制,指导、督促淘汰落后产能企业做好职工安置工作。地方各级人民政府要积极安排资金,支持淘汰落后产能工作。中央财政统筹支持各地区淘汰落后产能工作,对经济欠发达地区通过增加转移支付加大支持和奖励力度。完善淘汰落后产能公告制度,对未按期完成淘汰任务的地区,严格控制国家安排的投资项目,暂停对该地区重点行业建设项目办理核准、审批和备案手续;对未按期淘汰的企业,依法吊销排污许可证、生产许可证和安全生产许可证;对虚假淘汰行为,依法追究企业负责人和地方政府有关人员的责任。”



(2) 《节能减排“十二五”规划》

该《规划》要求:“严格落实《产业结构调整指导目录(2011 年本)》和《部分工业行业淘汰落后生产工艺装备和产品指导目录(2010 年本)》,重点淘汰小火电 2 000 万千瓦、炼铁产能 4 800 万吨、炼钢产能 4 800 万吨、水泥产能 3.7 亿吨、焦炭产能 4 200 万吨、造纸产能 1 500 万吨等。制定年度淘汰计划,并逐级分解落实。对稀土行业实施更严格的节能环保准入标准,加快淘汰落后生产工艺和生产线,推进形成合理开发、有序生产、高效利用、技术先进、集约发展的稀土行业持续健康发展格局。完善落后产能退出机制,对未完成淘汰任务的地区和企业,依法落实惩罚措施。鼓励各地区制定更严格的能耗和排放标准,加大淘汰落后产能力度。”

(3) 《关于进一步加强节油节电工作的通知》

2008 年 8 月 1 日,国务院发布了《关于进一步加强节油节电工作的通知》(国发〔2008〕23 号)(以下简称《通知》)。《通知》对汽车节油、电机系统节电、照明节电提出了明确要求。针对汽车节油,《通知》要求:“严格执行车辆淘汰制度。加大支持力度,加快淘汰老旧汽车。直辖市、计划单列市和有条件的省会城市老旧公交客车报废期要在额定标准基础上提前 2—3 年。加快高油耗客、货车退出道路营运市场进度,力争到 2013 年年底实现全部营运车辆达到燃料消耗量限值标准。”针对电机系统节电,《通知》要求:“加快淘汰低效电机及拖动设备。制订低效落后电机及拖动设备淘汰目录和淘汰计划,研究出台激励政策,加快淘汰进度。”

(4) 《关于进一步加强淘汰落后产能工作的通知》

2010 年 2 月 6 日,国务院发布了《关于进一步加强淘汰落后产能工作的通知》(国发〔2010〕7 号)(以下简称《通知》)。对于加强财政资金引导,《通知》要求:“中央财政利用现有资金渠道,统筹支持各地区开展淘汰落后产能工作。资金安排使用与各地区淘汰落后产能任务相衔接,重点支持解决淘汰落后产能有关职工安置、企业转产等问题。对经济欠发达地区淘汰落后产能工作,通过增加转移支付加大支持和奖励力度。各地区也要积极安排资金,支持企业淘汰落后产能。在资金申报、安排、使用中,要充分发挥工业、能源等行业主管部门的作用,加强协调配合,确保资金安排对淘汰落后产能产生实效。”对于加大执法处罚力度,《通知》要求:“对未按期完成淘汰落后产能任务的地区,严格控制国家安排的投资项目,实行项目‘区域限批’,暂停对该地区项目的环境影响评价、核准和审批。对未按规定期限淘汰落后产能的企业吊销排污许可证,银行业金融机构不得提供任何形式的新增授信支持,投资管理部门不予审批和核准新的投资项目,国土资源管理部门不予批准新增用地,相关管理部门不予办理生产许可,已颁发生产许可证、安全生产许可证的要依法撤回。对未按规定淘汰落后产能、被地方政府责令关闭或撤销的企业,限期办理工商注销登记,或者依法吊销工商营业执照。必要时,政府相关部门可要求电力供应企业依法对落后产能企业停止供电。”

(5) 《关于加快关停小火电机组的若干意见》

2007 年 1 月 20 日,国务院批转了国家发展改革委、能源办《关于加快关停小火电机组若干意见》(国发〔2007〕2 号)(以下简称《意见》)。《意见》明确了小火电机组关停范围,还就关停小火电机组的各种优惠政策、发电调度管理、拒绝关停的处理、关停任务责任等提出了明确要求。《意见》指出:关停范围是单机容量 5 万千瓦以下的常规火电机组;运行满 20 年、



单机 10 万千瓦级以下的常规火电机组;按照设计寿命服役期满、单机 20 万千瓦以下的各类机组;供电标准煤耗高出 2005 年本省(区、市)平均水平 15% 的各类燃煤机组;未达到环保排放标准的各类机组;按照有关法律、法规应予关停或国务院有关部门明确要求关停的机组。对不符合国家规定、逾期不改或整改达不到要求的在役的热电联产和资源综合利用机组,予以关停。

(6)《关于完善差别电价政策的意见》

实行差别电价政策,有利于遏制高耗能产业的盲目发展和低水平重复建设,淘汰落后生产能力,促进产业结构调整和技术升级,缓解能源供应紧张局面。为调整和优化产业结构,加快淘汰高耗能产业中的落后产能,促进节约能源和降低能耗,2006 年 9 月 17 日,国务院办公厅转发了国家发展改革委《关于完善差别电价政策的意见》(国办发〔2006〕77 号)(以下简称《意见》)。《意见》阐述了完善差别电价政策的必要性,明确了完善差别电价政策的指导思想、目标和原则,提出了完善差别电价政策的措施等。《意见》要求:“自 2006 年 10 月 1 日起,对电解铝、铁合金、电石、烧碱、水泥、钢铁、黄磷、锌冶炼 8 个高耗能行业实行差别电价政策。”《意见》明确了对上述行业中淘汰类和限制类企业用电实行加价的时间和标准,同时规定各地一律不得自行对高耗能企业实行优惠电价,已经实行优惠电价的要立即停止执行。

(7)《淘汰落后产能工作考核实施方案》

为贯彻落实《国务院关于进一步加强对淘汰落后产能工作的通知》(国发〔2010〕7 号)精神,认真做好淘汰落后产能检查考核工作,2011 年 1 月 26 日,工业和信息化部等 18 个部门联合印发了《关于印发淘汰落后产能工作考核实施方案的通知》(工信部联产业〔2011〕46 号)(以下简称《方案》)。《方案》明确了淘汰落后产能工作考核的总体思路、考核对象、内容以及工作程序,并规定了奖惩措施。在奖惩措施中,《方案》规定:“对完成淘汰落后产能任务的企业,在符合国家土地管理政策的前提下,国土资源管理部门会同相关部门对其土地开发利用优先予以支持;相关部门对企业技术改造、新建项目、生产许可、资产处置、职工安置等方面优先予以支持。对未按期淘汰落后产能的企业,环境保护行政主管部门要暂停该企业新增主要污染物排放建设项目的环评审批并吊销排污许可证,银行业金融机构要暂停提供任何形式的新增授信支持并采取措施依法保护金融债权安全,投资管理部门不予审批、核准和备案新的投资项目,国土资源管理部门不予批准新增用地,相关管理部门和监督机构不予办理生产许可证、安全生产许可证,已颁发生产许可证、安全生产许可证的要依法撤回。对未按规定淘汰落后产能、被地方政府责令关闭或撤销的企业,当地政府要及时通告工商行政管理部门,限期办理工商注销登记,或依法吊销工商营业执照。必要时,由当地政府或其授权部门对有关企业做出停电决定,电力监管机构监督供电企业依法停止对有关企业供电。”

5. 关于调整能源结构方面的政策

(1)《“十二五”节能减排综合性工作方案》

该《综合性工作方案》要求:“在做好生态保护和移民安置的基础上发展水电,在确保安全的基础上发展核电,加快发展天然气,因地制宜大力发展风能、太阳能、生物质能、地热能



等可再生能源。到 2015 年,非化石能源占一次能源消费总量比重达到 11.4%。”

(2)《节能减排“十二五”规划》

该《规划》要求:“促进天然气产量快速增长,推进煤层气、页岩气等非常规油气资源开发利用,加强油气战略进口通道、国内主干管网、城市配网和储备库建设。结合产业布局调整,有序引导高耗能企业向能源产地适度集中,减少长距离输煤输电。在做好生态保护和移民安置的前提下积极发展水电,在确保安全的基础上有序发展核电。加快风能、太阳能、地热能、生物质能、煤层气等清洁能源商业化利用,加快分布式能源发展,提高电网对非化石能源和清洁能源发电的接纳能力。”

(3)《关于开展节能与新能源汽车示范推广试点工作的通知》

2009 年 1 月 23 日,财政部、科技部联合印发了《关于开展节能与新能源汽车示范推广试点工作的通知》(财建[2009]6 号)(以下简称《通知》)。《通知》明确了开展节能与新能源汽车示范推广试点工作城市、补助内容,同时一并印发了《节能与新能源汽车示范推广财政补助资金管理暂行办法》(以下简称《暂行办法》),对示范推广补助资金支持对象、方式、支持条件、补助标准、资金的申报和下达以及资金的监督管理作出了详细规定。《暂行办法》规定示范推广的节能与新能源汽车必须符合下列条件:“(一)必须纳入《节能与新能源汽车示范推广应用工程推荐车型目录》。(二)混合动力乘用车和轻型商务车与同类传统车型相比节油率必须达到 5% 以上,混合动力客车节油率必须达到 10% 以上。(三)混合动力汽车最大电功率比和节油率必须经具备资质的第三方检测机构依据 GB/T 19753—2005《轻型混合动力电动汽车能量消耗量试验方法》、GB/T 19754—2005《重型混合动力电动汽车能量消耗量试验方法》等检测后确定。(四)生产企业对动力蓄电池等关键零部件必须提供不低于 3 年或 15 万公里(以先到者为准)的质保期限。(五)汽车生产企业和动力蓄电池等关键零部件生产企业必须具备一定的产能规模。”《暂行办法》规定补助标准为:“补助标准主要依据节能与新能源汽车与同类传统汽车的基础差价,并适当考虑规模效应、技术进步等因素确定。”

6. 关于实施节能工程方面的政策

(1)《“十二五”节能减排综合性工作方案》

该《综合性工作方案》要求:“实施锅炉窑炉改造、电机系统节能、能量系统优化、余热余压利用、节约替代石油、建筑节能、绿色照明等节能改造工程,以及节能技术产业化示范工程、节能产品惠民工程、合同能源管理推广工程和节能能力建设工程。到 2015 年,工业锅炉、窑炉平均运行效率比 2010 年分别提高 5 个和 2 个百分点,电机系统运行效率提高 2—3 个百分点,新增余热余压发电能力 2 000 万千瓦,北方采暖地区既有居住建筑供热计量和节能改造 4 亿平方米以上,夏热冬冷地区既有居住建筑节能改造 5 000 万平方米,公共建筑节能改造 6 000 万平方米,高效节能产品市场份额大幅度提高。‘十二五’时期,形成 3 亿吨标准煤的节能能力。”

(2)《节能减排“十二五”规划》

该《规划》提出了实施十大节能减排重点工程,分别是:节能改造工程、节能产品惠民工程、合同能源管理推广工程、节能技术产业化示范工程、城镇生活污水处理设施建设工程、重点流域水污染防治工程、脱硫脱硝工程、规模化畜禽养殖污染防治工程、循环经济示范推广



工程、节能减排能力建设工程,并就具体落实措施、实施目标作出了安排。

(3)《“十二五”节能环保产业发展规划》

该《产业发展规划》提出了实施八大工程,包括:重大节能技术与装备产业化工程、半导体照明产业化及应用工程、“城市矿产”示范工程、再制造产业化工程、产业废物资源化利用工程、重大环保技术装备及产品产业化示范工程、海水淡化产业基地建设工程、节能环保服务业培育工程,并就具体落实措施、实施目标作出了安排。

(4)《节能项目节能量审核指南》

为规范节能项目节能量的审核方法、审核程序和审核行为,2008年3月14日,国家发展改革委、财政部印发了《节能项目节能量审核指南》(发改环资[2008]704号)(以下简称《指南》)。《指南》明确了节能项目节能量审核依据、审核原则和方法、审核内容、审核程序、审核报告。其附件《节能量确定和监测方法》(以下简称《方法》)确定了节能量确定原则、节能量确定方法、节能量监测方法。《方法》指出:“本方法所称的节能量是指项目正常稳定运行后,因用能系统的能源利用效率提高而形成的年能源节约量,不包括扩大生产能力、调整产品结构等途径产生的节能效果。若无特殊约定,比较期间为一年。”对于节能量的确定,《方法》规定:“项目节能量等于项目范围内各产品(工序)实现的节能量之和扣除能耗泄漏。”具体步骤包括:确定单个产品(工序)节能量计算的范围、确定单个产品(工序)的基准综合能耗、确定单个产品(工序)的基准产量、计算单个产品(工序)的基准单耗、确定项目完成后单个产品(工序)的综合能耗、产量和单耗、计算单个产品(工序)节能量、估算能耗泄漏、确定项目节能量。《方法》还规定:“受审核方应建立与项目相适应的节能量监测体系、监测方法和计量统计的档案管理制度,以确保项目实施过程中和建成后,可以持续性地获取所有必要数据,且相关的数据计量统计能够被核查。”

(5)《关于实施金太阳示范工程的通知》

为促进光伏发电产业技术进步和规模化发展,培育战略性新兴产业,2009年7月16日,财政部、科技部、国家能源局联合印发了《关于实施金太阳示范工程的通知》(财建[2009]397号)(以下简称《通知》)。同时为加强财政资金管理,提高资金使用效益,规范项目管理,《通知》要求按照《金太阳示范工程财政补助资金管理暂行办法》规定的补助形式、原则、支持范围、支持条件、补助标准以及申报程序等执行。

(6)《关于开展“节能产品惠民工程”的通知》

2009年5月18日,财政部、国家发展改革委联合印发了《关于开展“节能产品惠民工程”的通知》(财建[2009]213号)(以下简称《通知》)。《通知》指出:经国务院同意,财政部、发展改革委组织实施“节能产品惠民工程”,采取财政补贴方式,加快高效节能产品的推广。同时,为加强财政资金管理,财政部、发展改革委还一并印发了《高效节能产品推广财政补助资金管理暂行办法》,规定了高效照明产品的定义、补助资金的原则、申请补助资金的程序、申请条件以及资金使用范围和补助标准等。

(7)《国家能源科技重大示范工程管理办法》

为更好地实施《国家能源科技“十二五”规划》,完善“重大技术研究、重大技术装备、重大示范工程、技术创新平台”四位一体的能源科技创新体系,加强和规范重大示范工程管理,充分发挥重大示范工程在加快能源科技成果转化为现实生产力过程中的关键作用,2012年



4月19日,国家能源局印发了《国家能源科技重大示范工程管理办法》(国能科技〔2012〕130号)(以下简称《办法》)。《办法》确定了示范工程的定义、范围、示范方案的内容、审查示范方案的条件等,并对项目的实施管理、验收和考核评价以及相关支持政策作出了规定。

7. 关于发展循环经济方面的政策

(1)《“十二五”节能减排综合性工作方案》

该《综合性工作方案》要求:加强对发展循环经济的宏观指导。研究提出进一步加快发展循环经济的意见。编制全国循环经济发展规划和重点领域专项规划,指导各地做好规划编制和实施工作。研究制定循环经济发展的指导目录。制定循环经济专项资金使用管理办法及实施方案。深化循环经济示范试点,推广循环经济典型模式。建立完善循环经济统计评价制度。全面推行清洁生产。编制清洁生产推行规划,制(修)订清洁生产评价指标体系,发布重点行业清洁生产推行方案。重点围绕主要污染物减排和重金属污染治理,全面推进农业、工业、建筑、商贸服务等领域清洁生产示范,从源头和全过程控制污染物产生和排放,降低资源消耗。发布清洁生产审核方案,公布清洁生产强制审核企业名单。实施清洁生产示范工程,推广应用清洁生产技术。推进资源综合利用。加强共伴生矿产资源及尾矿综合利用,建设绿色矿山。推动煤矸石、粉煤灰、工业副产石膏、冶炼和化工废渣、建筑和道路废弃物以及农作物秸秆综合利用、农林废物资源化利用,大力发展利废新型建筑材料。废弃物实现就地消化,减少转移。到2015年,工业固体废物综合利用率达到72%以上。加快资源再生利用产业化。加快“城市矿产”示范基地建设,推进再生资源规模化利用。培育一批汽车零部件、工程机械、矿山机械、办公用品等再制造示范企业,发布再制造产品目录,完善再制造旧件回收体系和再制造产品标准体系,推动再制造的规模化、产业化发展。加快建设城市社区和乡村回收站点、分拣中心、集散市场“三位一体”的再生资源回收体系。促进垃圾资源化利用。健全城市生活垃圾分类回收制度,完善分类回收、密闭运输、集中处理体系。鼓励开展垃圾焚烧发电和供热、填埋气体发电、餐厨废弃物资源化利用。鼓励在工业生产过程中协同处理城市生活垃圾和污泥。加快重点用水行业节水技术改造,提高工业用水循环利用率。推进再生水、矿井水、海水等非传统水资源利用。建设海水淡化及综合利用示范工程,创建示范城市。

(2)《节能减排“十二五”规划》

该《规划》提出:“开展资源综合利用、废旧商品回收体系示范、‘城市矿产’示范基地、再制造产业化、餐厨废弃物资源化、产业园区循环化改造、资源循环利用技术示范推广等循环经济重点工程建设,实现减量化、再利用、资源化。在农业、工业、建筑、商贸服务等重点领域,以及重点行业、重点流域、中西部产业承接园区实施清洁生产示范工程,加大清洁生产技术改造实施力度。加快共性、关键清洁生产技术示范和推广,培育一批清洁生产企业和工业园区。”

(3)《关于请组织实施循环经济高技术产业重大专项的通知》

2007年9月21日,国家发展改革委办公厅印发了《关于请组织实施循环经济高技术产业重大专项的通知》(发改办高技〔2007〕2289号)(以下简称《通知》)。《通知》明确了实施循环经济高技术产业化专项的行业,并就实施过程中把握的原则等方面提出要求。《通知》指出:发展改革委决定在钢铁、有色、化工、建材、轻工5个行业组织实施循环经济高技术产业