

中华人民共和国法律释义丛书

全国人民代表大会常务委员会
法制工作委员会编

中华人民共和国 节约能源法释义

安建 主编



法律出版社
LAW PRESS CHINA

中华人民共和国法律释义丛书
全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会 编

中华人民共和国 节约能源法释义

主 编：安 建(全国人大常委会法制工作
委员会副主任)

副主编：何永坚(全国人大常委会法制工作
委员会经济法室副主任)

法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国节约能源法释义 / 全国人大常委会法制
工作委员会编. —北京:法律出版社,2007.12
(中华人民共和国法律释义丛书)
ISBN 978-7-5036-7965-0

I. 中… II. 全… III. 节约能源法—法律解释—中国
IV. D922.675

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 181033 号

©法律出版社·中国

责任编辑/李群

装帧设计/乔智炜

出版/法律出版社

编辑统筹/法规出版社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京北苑印刷有限责任公司

责任印制/吕亚莉

开本/850×1168毫米 1/32

印张/8 字数/150千

版本/2007年12月第1版

印次/2007年12月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

苏州公司/0512-65193110

书号:ISBN 978-7-5036-7965-0

定价:20.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

出版前言

《中华人民共和国法律释义丛书》是由全国人大常委会法制工作委员会组织编辑的一套系列丛书。

该套丛书由一系列法律释义组成。邀请有关专家、学者和部分参与立法的同志编著。该丛书坚持以准确地反映立法宗旨和法律条款内容为最基本要求,在每部法律释义中努力做到观点的权威性和内容解释的准确性。

我们相信,该套丛书的陆续出版,将会给广大读者进一步学好法律提供有益的帮助。

本书撰稿人：

何永坚	周 敏	刘左军	赵惜兵
杨合庆	赵 雷	蔡人俊	王洪宇
马正平	胡 健	达 吉	曹 苓

前 言

十届全国人大常委会第三十次会议修订通过了《中华人民共和国节约能源法》。修订后的节约能源法的颁布施行,对于推动全社会节约能源,提高能源利用效率,保护和改善环境,促进经济社会全面协调可持续发展,有着重要意义。

为配合节约能源法的学习、宣传,帮助读者理解这部重要法律各条规定的内容,全国人大常委会法制工作委员会参与节约能源法立法工作的同志编写了本书,供学习参考。

目 录

第一部分 释 义

第一章 总则	(1)
第二章 节能管理	(20)
第三章 合理使用与节约能源	(40)
第一节 一般规定	(40)
第二节 工业节能	(45)
第三节 建筑节能	(53)
第四节 交通运输节能	(63)
第五节 公共机构节能	(70)
第六节 重点用能单位节能	(76)
第四章 节能技术进步	(84)
第五章 激励措施	(89)
第六章 法律责任	(102)
第七章 附则	(122)

第二部分 附 录

附录一：节约能源法及相关行政法规	(123)
中华人民共和国节约能源法	(123)
国务院关于加强节能工作的决定	(141)

国务院关于印发节能减排综合性工作方案的通 知	(153)
附录二:相关说明、草案、报告和意见	(175)
关于《中华人民共和国节约能源法(修订草 案)》的说明	(175)
中华人民共和国节约能源法(修订草案)	(184)
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国节 约能源法(修订草案)》审议结果的报告	(205)
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国节 约能源法(修订草案二次审议稿)》修改意 见的报告	(209)
十届全国人大常委会第二十八次会议分组审议 节约能源法(修订草案)的意见	(212)
十届全国人大常委会第三十次会议分组审议节 约能源法(修订草案二次审议稿)的意见	(218)
中央有关部门和部分企业对节约能源法(修订 草案)的意见	(221)
地方和中央有关部门对节约能源法(修订草 案)的意见	(228)
辽宁省、沈阳市节能工作的基本情况及对节约 能源法(修订草案)的意见	(237)

第一部分 释 义

第一章 总 则

第一条 为了推动全社会节约能源,提高能源利用效率,保护和改善环境,促进经济社会全面协调可持续发展,制定本法。

【释义】 本条是对本法立法目的的规定。

(一) 推动全社会节约能源

能源是人类赖以生存和发展的重要物质基础。人类在长期的历史发展进程中,不断开发、利用能源,能源的需求量不断增长。在不可再生能源仍是当今人类消费的主要能源,可再生能源和新能源利用技术仍不成熟的情况下,过度开发利用能源产生的能源紧缺、环境污染、气候变化等问题,越来越引起全世界的关注,节约能源成为人类实现全面协调可持续发展的必然选择。我国能源人均占有量和消费量较低,随着工业化和城镇化进程加快,能源供需矛盾突出,能源利用效率较低,由此产生的环境问题更为突出。节约优先是我国经济和社会发展的长远战略方针,节能是当前一项极为紧迫的任

务。能源利用涉及社会生产、生活的各个领域、各个方面,节能工作需要全社会的共同努力。节约能源法以法律形式确定了我国节约能源的基本原则、制度和行为规范,其最直接的目的是推动全社会节约能源。

(二) 提高能源利用效率

推动全社会节约能源,不是要抑制和减少人类的生产、生活需求,其关键是加强用能管理,采取技术上可行、经济上合理以及环境和社会可以承受的措施,提高能源利用效率。从总体上看,我国能源浪费严重,能源利用效率较低,与能源短缺形成强烈反差。2003年,我国单位国内生产总值能耗是世界平均水平的3.1倍;2004年我国国内生产总值约占全世界的4.4%,而煤炭消费量占世界煤炭消费总量的35%以上,原油消费占7.8%以上。近年来单位国内生产总值能耗不降反升,2002年至2004年每万元国内生产总值能耗分别为1.3吨、1.36吨、1.43吨标准煤,2005年与2004年持平。我国能源利用总体效率约为33%,比国际先进水平约低10%,单位产品能耗平均比国际先进水平高40%,主要耗能设备能源效率比国际先进水平低15%以上。为实现节约能源,一方面应当通过调整产业结构、淘汰落后的耗能过高的产品、设备和生产工艺,减少能源使用量。更为重要的是要通过加强用能管理,采用先进的节能技术,努力提高能源利用效率。因此,制定节约能源法将提高能源利用效率作为重要目的之一。

(三) 保护和改善环境

能源在对人类发展作出巨大贡献的同时,也带来日益严

重的环境污染。由于能源的不合理开发、利用,目前全世界每年向大气中排放大量二氧化碳、二氧化硫、粉尘及其他有害气体,致使地球变暖,全球气候异常,自然灾害增多,生态遭到破坏,人类健康受到严重威胁。我国是以煤为主要能源的国家,近70%的原煤没有经过洗选直接燃烧,燃煤造成的二氧化硫和烟尘排放量占排放总量的70%以上,二氧化硫排放形成的酸雨面积已占国土面积的1/3,化石燃料燃烧造成的二氧化碳排放是我国温室气体的主要来源。总之,能源的不合理使用和能源消费的快速增长,对我国环境造成了严重破坏,经济发展面临巨大的环境压力。制定节约能源法,通过推动全社会节约能源,有利于保护和改善环境,有效缓解因环境破坏而产生的经济损失和人类健康等问题。

(四)促进经济社会全面协调可持续发展

我国是世界上能源资源比较丰富的国家,煤的探明储量达6000亿吨以上,居世界第三位,水力资源蕴藏量为6.8亿千瓦时,居世界第一位,石油和天然气的储量也很丰富。同时,我国也是能源短缺的国家,石油和天然气的人均可开采量仅占世界平均水平的7%左右,按目前的探明储量和开采能力计算,煤炭、石油、天然气的可采年限分别只有80年、15年和30年。近年来,我国能源消费急剧增加,供需矛盾更为突出。2005年煤炭产量达21.9亿吨,石油进口量为1.43亿吨,均比2000年翻了近一番。为实现党的十六大提出的全面建设小康社会,到2020年使国内生产总值比2000年翻两番的目标,我国工业化和城镇化步伐必将进一步加快,能源需求

量将进一步大幅度增加。在充分考虑技术进步、经济结构调整等因素,努力推动全社会节能的前提下,预计2010年能源需求量约为23亿吨标准煤,2020年能源需求量约为30亿吨标准煤。能源供需矛盾日益突出必将对我国的能源安全和经济社会可持续发展提出严峻挑战。节约能源是缓解能源供需矛盾、解决环境问题的根本措施,是提高经济增长质量和效益的重要途径,是增强企业竞争力的必然要求,是实现经济社会可持续发展的必由之路。制定节约能源法,对促进经济社会全面协调可持续发展具有重要意义。

第二条 本法所称能源,是指煤炭、石油、天然气、生物质能和电力、热力以及其他直接或者通过加工、转换而取得有用能的各种资源。

【释义】 本条是对能源含义的规定。

能源是自然界中可为人类提供能量的各种物质资源。自然界中能源的种类很多,有些尚未被人类开发利用,如火山能、地震能、雷电能等。本法所称的能源是指已被开发利用、可以为人类提供有用能的各种资源。能源按照生成方式不同,可分为一次能源和二次能源。一次能源是指可以从自然界直接获取的能源,如煤、天然气、水能、风能等;二次能源是指无法从自然界直接获取、必须经过加工、转换才能获得的能源,如汽油、煤气、电力、热力等。因此,本条将能源定义为直接或者通过加工、转换而取得有用能的各种资源。

此外,能源按照是否可再生,可分为可再生能源和不可再

生能源。可再生能源是指可以在自然界中不断再生、永续利用的能源,如太阳能、风能、水能、生物质能、地热能、海洋能等;不可再生能源是指一旦使用难以再生的能源,如煤炭、石油等。按照利用状况,能源可分为常规能源(传统能源)和新能源。常规能源是指已经大规模生产和广泛利用的能源,如煤炭、石油、天然气等;新能源是指尚未大规模利用、有待进一步开发的能源,如地热能、太阳能等。

第三条 本法所称节约能源(以下简称节能),是指加强用能管理,采取技术上可行、经济上合理以及环境和社会可以承受的措施,从能源生产到消费的各个环节,降低消耗,减少损失和污染物排放,制止浪费,有效、合理地利用能源。

【释义】 本条是对节能含义的规定。

根据本条规定,节约能源的含义可以从以下几个方面来理解:

1. 节能应当采取加强用能管理以及其他措施。其中,加强用能管理可以在不减少人们的生产、生活需求的情况下,以较少的投入取得较好的节能效果,是节能的基础性工作。加强节能管理包括两个方面:一是国家通过制定节能法律、法规、政策和标准,加强监督检查,督促用能单位加强用能管理,以节约能源;二是企业依照法律规定并根据自身发展要求,通过制定并实施节能计划和节能技术措施,建立节能目标责任制,开展节能教育和岗位节能培训,加强能源计量管理和能源消费统计、能源利用状况分析,从而提高能源利用效率。除加

强用能管理外,节能还可以采取其他有关措施,主要是:实行有利于节能的产业政策,调整产业结构、企业结构、产品结构和能源消费结构,淘汰落后的生产能力,从宏观上、总体上减少能源消耗;国家通过鼓励、支持节能科学技术的研究、开发和应用,加强节能宣传教育,通过财政、税收等扶持政策,支持企业采用先进的节能产品、设备、技术和工艺,推动全社会节能;企业采用先进的节能产品、设备、技术和工艺,提高能源利用效率。

2. 加强用能管理和采取其他节能措施,应当符合技术上可行、经济上合理以及环境和社会可以承受的原则。技术上可行是指符合现代科学技术要求和发展水平;经济上合理,是指经过经济可行性研究论证,节能资金投入与效益比合理;环境和社会可以承受,是指符合环境保护要求,节能措施安全、实用、可靠、经济,不超越社会承受能力。总之,采取节能措施应当与一个国家或者地区目前的经济、科技和社会生产力发展水平相适应,不能超越当前的经济能力、科技水平和环境、社会的承受能力。

3. 节能应当体现在从能源生产到消费的各个环节,即应当在能源的生产、加工、转换、输送、储存、使用等各个环节,降低消耗,减少损失和污染物排放,制止浪费。

4. 节能要达到的目的是有效、合理地利用能源,即在符合经济效益原则和环保要求的情况下,使用相同数量的能源,满足更大的社会需求。

第四条 节约资源是我国的基本国策。国家实施节约与开发并举、把节约放在首位的能源发展战略。

【释义】 本条是对节能在国家政策和能源发展战略中的重要地位的规定。

国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要第一次把节约资源作为我国的基本国策,这是从我国的基本国情出发,立足当前,着眼长远,全面落实科学发展观,加快推进经济增长方式转变,实现全面建设小康社会目标和可持续发展作出的重大战略决策。我国是资源总量上的大国,人均上的贫国,水资源、耕地、矿产资源人均占有量都不到世界平均水平的一半。随着工业化和城镇化步伐加快,资源消耗量增大,资源需求上升的趋势短期内不会改变。由于经济增长方式粗放,资源利用效率不高,当前生态环境总体恶化的趋势尚未得到根本扭转,环境污染日益严重。因此,把节约资源作为基本国策是我国的基本国情决定的,是转变经济增长方式的迫切需要,是实现全面建设小康社会目标和可持续发展的重要保障和本质要求。落实节约资源的基本国策,要坚持资源开发与节约并重、把节约放在首位的方针,紧紧围绕实现经济增长方式的根本性转变,以提高资源利用效率为核心,以节能、节水、节材、节地、资源综合利用和发展循环经济为重点,加快结构调整,推进技术进步,促进资源的高效利用。通过完善节约能源法,推动全社会节约能源,提高能源利用效率,是落实节约资源基本国策的重要举措。

节约与开发并举、把节约放在首位是我国的能源发展战

略,也就是我国能源发展必须长期坚持的基本原则和方针。实施节约与开发并举、把节约放在首位的能源发展战略,要从国情出发,树立和落实以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观,从战略和全局高度充分认识能源对经济社会发展的支撑作用和约束作用,节能对缓解能源约束矛盾、保障国家能源安全、提高经济增长质量和效益、保护环境的重要意义,把节能作为实施全面协调可持续发展战略的重要组成部分。无论生产建设还是消费领域,都要把节能放在突出位置,长期坚持和实施节能优先的方针,推动全社会节能,把节约优先的方针,切实体现在制定和实施发展战略、发展规划、法律法规、产业政策、投资管理以及财政、税收、金融和价格等政策的各个方面和各个环节。

第五条 国务院和县级以上地方各级人民政府应当将节能工作纳入国民经济和社会发展规划和年度计划,组织编制并实施节能中长期专项规划和年度节能计划。

国务院和县级以上地方各级人民政府每年向同级人民代表大会或者其常务委员会报告节能工作。

【释义】 本条是对编制、实施节能规划、计划和政府向人大报告节能工作的规定。

国民经济和社会发展规划是指中央或者地方政府制定的关于本行政区域国民经济和社会发展的宏观性、战略性和长远性的计划。国民经济和社会发展规划是在分析规划期内国民经济和社会发展趋势和特征的基础上,确定国民经济和社

会发展的总体战略、指导方针、主要任务、发展目标和主要政策措施的指导文件。中期规划的期限一般为5年,长期规划的期限一般为10年或10年以上。国民经济和社会发展年度计划是依据国民经济和社会发展中长期规划,对年度经济社会各主要方面的工作所作的统筹部署和安排。节约能源是实现全面建设小康社会和经济社会全面协调可持续发展的重要保证,节约优先是我国能源和经济发展战略的重要组成部分。因此,节能工作是各级人民政府的一项重要工作,应当将其纳入各级政府的国民经济和社会发展规划和年度计划。2005年制定的“十一五”规划,将节能作为其中的重要篇章,国务院每年的国民经济和社会发展计划也都将节能工作纳入其中,各地方在制定国民经济和社会发展规划和年度计划时,也都十分重视节能的内容。将节能工作纳入国民经济和社会发展规划有利于从宏观上、战略上推进和保障节能工作的开展,将节能工作纳入国民经济和社会发展年度计划有利于根据当前实际,从资金、技术、政策措施上具体落实节能工作,保障节能目标的完成。

节能中长期专项规划是确定节能工作战略、指导方针、主要任务、目标和主要政策措施的中长期专门规划。为推动全社会节能,提高能源利用效率,保障全面建设小康社会目标的实现,2004年国务院批准发布了国家发改委组织编制的节能中长期专项规划。该规划分析了我国能源消费特点、能源利用状况、节能工作存在的主要问题、节能工作面临的形势和任务,提出了节能的指导思想、原则和目标,节能的重点领域、重