



ENERGY CONSERVATION
SUPERVISION PRACTICE

节能监察实务

【监察指南】

国家发展和改革委员会环资司
国家节能中心 编著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS



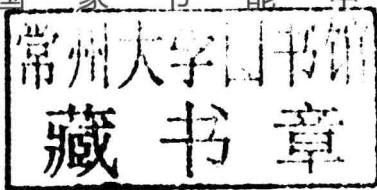
ENERGY CONSERVATION
SUPERVISION PRACTICE

节能监察实务

【 监察指南 】

国家发展和改革委员会环资司
国家节能中心

编著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

节能监察实务 (全3册) / 国家发展和改革委员会环资司, 国家节能中心编著. —北京: 中国发展出版社, 2016. 9

ISBN 978 - 7 - 5177 - 0490 - 4

I. ①节… II. ①国… ②国… III. ①节能—监管制度—中国—实务 IV. ①TK01 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 068438 号

书 名: 节能监察实务 (全3册): 监察指南

著作责任者: 国家发展和改革委员会环资司 国家节能中心

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978 - 7 - 5177 - 0490 - 4

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 三河市东方印刷有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 72.25

字 数: 1232 千字

版 次: 2016 年 9 月第 1 版

印 次: 2016 年 9 月第 1 次印刷

定 价: 198.00 元

联系电话: (010) 68990642 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfcbs.tmall.com//>

网购电话: (010) 68990639 88333349

本社网址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮件: fazhanreader@163.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

《节能监察实务》

编审委员会

主 任：任树本 徐 强

副 主 任：王善成 徐志强 杨 博

委 员：赵怀勇 金明红 蒋靖浩 朱 辉

楼振飞 吴光中 向进斌 辛 升

杨碧玉

编审人员：赵怀勇 蒋靖浩 辛 升 刁立璋

吴 琼 赵学祥 袁 钰 徐 壮

姜子刚 吴 云 王鲁迤 杨碧玉

黄元辉 庄 伟 李贤葵 韩明华

钟爱光 周天军 李 瑛 刘 磊

鲁湘波 刘红斌 龙 晗 董巨威

李芸霄 杨慧华 杨 柳 刘春晓

李少华 闫金光 田建伟 赵 晶

尹思敏 蒋习梅

前 言

节能监察是我国节能管理体系的重要组成部分，是全面贯彻落实节能法律、法规、规章和强制性节能标准的有效措施，是促进用能单位加强节能管理、提高能效水平的重要手段。为加强节能监察工作，推进节能行政执法，近年来各地成立了节能监察机构，目前已有省、市、县三级节能监察机构近 2000 个，在编人数约 16000 人。各级节能监察机构围绕实现地方节能目标、落实节能管理制度情况、强制性节能标准实施情况、淘汰落后制度执行情况等开展了一系列节能监察，在督促用能单位加强节能管理、落实节能措施、提高能源利用效率等方面发挥了重要作用。

节能监察是一项专业技术性强、规范程度要求高的行政执法工作。目前全国已有北京、上海、山东、河北、河南等 12 个省（市、区）出台了节能监察办法，一些地市如南京市、石家庄市颁布了节能监察条例，但是大部分省（市、区）仍然没有出台节能监察办法，全国的节能监察工作存在着执法依据不足、执法方式和程序不统一、执法行为不够规范、监察人员素质尚待提高等问题。2016 年 1 月 15 日，国家发展和改革委员会正式发布了《节能监察办法》，自 2016 年 3 月 1 日起施行。为指导各地贯彻落实《节能监察办法》，做好节能监察工作，我们组织编写了《节能监察实务》。在编写过程中，我们通过调研吸收了各地节能监察机构开展行政执法的经验和建议，深入研究了节能监察工作的新要求，考虑了节能行政执法的新思路，在地方开展节能监察实践经验的基础上，对节能监察内容、

执法依据、节能监察方法、执法程序、执法文书等方面做了进一步的完善；在全国范围内征集了节能监察执法案例，编辑收录了固定资产投资项节能评估和审查制度落实情况监察、用能设备和生产工艺淘汰制度执行情况监察、单位产品能耗限额及其他强制性节能标准执行情况监察、重点用能单位监察、能源效率标识制度实施情况监察、建筑节能监察、公共机构节能监察、交通运输领域监察、第三方节能咨询服务机构监察等9大类共24个案例。同时，我们对节能监察相关的法律、法规进行了汇编。

本书中节能监察的具体内容、编录的节能监察执法案例及法律法规汇编的有机结合，使本书具有较强的操作性、实用性和指导性，特别是对新设立的节能监察机构或刚走上节能监察工作岗位的新人尽快熟悉和开展节能监察工作，大有裨益。通过本书，我们希望规范全国各级节能监察机构的节能监察执法程序，进一步规范节能监察执法行为，创新节能执法理念，为强化节能监察工作，切实贯彻节能法律法规，推动用能单位提高能源利用效率发挥应用作用。

本书的编写得到了山东省节能监察总队、上海市节能监察中心、浙江省能源监察总队、湖北省节能监察中心和其他省市节能监察机构的大力支持和帮助，在此一并表示感谢。尽管我们在编写过程中尽了最大努力，但难免存在一些不足，希望各地节能监察机构在使用过程中，注意及时发现和反映问题，提出修改完善的具体意见和建议，使本书能随着节能监察工作的不断深入而日臻完善，成为指导全国各级节能监察机构开展节能监察工作的宝典。

本书编委会

2016年9月

目 录

第一章 概述	1
第一节 能源形势与节能现状	1
一、我国能源资源形势	1
二、节能目标与任务	2
三、节能进展与成效	3
四、节能法制建设	3
第二节 节能监督管理	4
一、节能监督管理体制	4
二、节能监督管理职责	5
三、节能监督管理制度	6
第三节 节能监察	7
一、节能监察的沿革	7
二、节能监察的特点	8
三、节能监察的方式	9
四、节能监察的作用	10
第四节 节能监察机构	10
一、性质与权限	10
二、监察依据与范围	11
三、节能监察人员	14

第二章	节能监察内容与方法	16
第一节	对节能管理制度的节能监察	16
一、	对固定资产投资项目节能评估和审查制度执行情况的监察	16
二、	对落后的耗能过高的用能产品、设备和 生产工艺执行淘汰制度情况的监察	19
三、	对执行单位产品能耗限额标准情况的监察	20
四、	对用能产品能源效率标识制度实施情况的监察	21
五、	对用能产品使用节能产品认证标志情况的监察	22
第二节	对用能单位执行一般规定情况的节能监察	23
一、	对建立和执行节能管理制度情况的监察	24
二、	对执行能源计量、能源消费统计和 能源利用状况分析制度情况的监察	25
三、	对能源消费计量收费情况的监察	26
第三节	对重点用能单位的节能监察	27
一、	对重点用能单位执行能源利用状况报告制度情况的监察	27
二、	对重点用能单位执行能源管理岗位设立和能源管理负责人 聘任制度情况的监察	29
第四节	对建筑的节能监察	29
一、	对建筑工程的建设、设计、施工和监理单位 遵守建筑节能标准情况的监察	30
二、	对房地产开发企业履行所售房屋节能信息 告知义务情况的监察	34
三、	对公共建筑室内温度控制制度执行情况的监察	35
第五节	对交通运输的节能监察	35
一、	对执行老旧交通运输工具报废、更新制度情况的监察	36
二、	对交通运输营运企业执行燃料消耗量限值标准情况的监察	37
第六节	对公共机构的节能监察	38
一、	对年度节能目标和实施方案的制定、落实情况的监察	38

二、对能源消费计量和监测管理情况的监察	39
三、对能源消费状况报告报送情况的监察	40
四、对能源消耗定额管理情况的监察	41
五、对用能系统管理情况的监察	42
六、对公共机构采购用能产品、设备情况的监察	43
第七节 对节能服务机构的节能监察	45
一、执法依据	45
二、监察内容和方法	45
三、法律责任	45
第三章 节能监察执法程序	46
第一节 节能监察任务来源	46
一、年度计划	46
二、上级交办	46
三、举报投诉	47
四、案件移送	47
第二节 节能监察准备阶段	47
一、制定实施方案	47
二、成立监察组	47
三、填写《节能监察登记表》	48
四、制作并送达《节能监察通知书》	48
五、进行监察前准备	48
第三节 节能监察实施阶段	49
一、节能监察的实施方式	49
二、节能监察的现场检测	52
三、节能监察的联合执法	56
第四节 节能监察结果处理阶段	56
一、节能监察结果的处理	57

二、节能监察法律文书的送达	58
第五节 节能监察行政处罚程序	59
一、节能监察行政处罚简述	59
二、节能监察行政处罚程序	60
第六节 节能监察行政救济程序	70
一、行政复议或行政诉讼的应诉	70
二、节能行政处罚案件的错案追究制度	73
第七节 其他程序规定	73
一、举报投诉案件的程序规定	73
二、案件移送程序规定	74
第八节 节能监察案卷归档	75
一、案卷整理	75
二、案卷移交	76
第四章 节能监察执法文书制作	77
第一节 制作执法文书的原则与要求	77
一、制作执法文书的原则	78
二、制作执法文书的基本要求	79
三、制作执法文书的具体要求	80
第二节 常用执法文书的主要内容	81
一、节能监察登记表	81
二、节能监察通知书	82
三、节能监察现场告知书	82
四、现场监察笔录	83
五、调查（询问）笔录	83
六、节能监察报告	84
七、节能监察建议书	85
八、立案审批表	85

九、调查终结审批表	86
十、案件讨论记录	87
十一、限期整改通知书	87
十二、行政处罚事先告知书	88
十三、陈述申辩笔录	89
十四、行政处罚听证告知书	89
十五、行政处罚听证通知书	90
十六、听证笔录	90
十七、听证报告书	91
十八、行政处罚决定书	91
十九、结案审批表	92
二十、举报投诉登记表	93
二十一、案件移送书	93
二十二、移送案件接收表	94
二十三、法律文书送达回证	94
二十四、卷内目录	95
二十五、案卷封面	95
第三节 常用执法文书样张	96
附录一 地方权力清单参考	130
一、浙江省权力清单	131
二、上海市权力清单	132
三、山东省权力清单	137
附录二 节能标准目录	147
一、能耗限额类标准	147
二、合理用能标准	152
三、节能管理标准	153

四、节能监测及评价标准·····	154
五、能效等级标准·····	157
六、建筑节能标准·····	159
七、其他节能标准·····	160
附录三 常用节能术语·····	161
一、能源术语·····	161
二、能源利用术语·····	163
三、能效标识术语·····	168
四、能源管理术语·····	169
五、节能政策术语·····	170
六、节能新机制术语·····	171
附录四 常用计量单位及换算·····	174
一、中华人民共和国法定计量单位·····	174
二、常用非法定计量单位及其换算·····	177
三、各种能源折标准煤参考系数·····	184
四、耗能工质能源等价值·····	186
五、常用金属的主要物理性质·····	187
六、一些金属在各种温度下的导热系数·····	189
七、固体表面的辐射率（法线方向）·····	190
八、生活水准和能源消耗（公斤标准煤）·····	191
九、常用保温材料及制品性能·····	192
十、水在主要杂质种类及危害·····	193
十一、水垢厚度与燃料损失率的关系·····	194

第一章 概述

随着我国进入全面建成小康社会的新的发展阶段，资源环境约束日趋强化，节约能源已经摆在了国民经济和社会发展的突出位置。我国历来高度重视节约资源和环境保护问题，并先后将环境保护和节约资源确立为基本国策，出台了一系列法律、法规、规章和标准，大力推进生态文明建设，坚持走可持续发展道路。

节能监察是全面贯彻落实国家节能法律、法规、规章和强制性节能标准的有效措施，是促进用能单位加强节能管理、提高能效水平的重要手段，是加快建立资源节约型、环境友好型社会的有力抓手。近年来，节能监察在全面贯彻落实国家节能法律、法规、规章和标准方面发挥了重要作用。本章主要介绍我国能源与节能工作现状、节能监督管理、节能监察和节能监察机构等内容。

第一节 能源形势与节能现状

能源是保证经济社会持续发展的重要物质基础。我国实施节约与开发并举、把节约放在首位的能源发展战略，大力推动全社会节约能源。

一、我国能源资源形势

我国是一个发展中的人口大国，资源相对不足，生态环境脆弱。我国

能源资源赋存总量约为世界总量的 10%，人均资源量为世界平均水平的 40%；同时，能源结构以煤为主，优质资源少。随着经济的飞速发展，我国现已成为世界上第一大能源生产和消费国。2014 年全国一次能源生产总量 36.0 亿吨标准煤，消费总量 42.6 亿吨标准煤，能源自给率 84.5%。中国新增能源消费连续第 14 年居全球领先。

能源消费的快速增长给我国的能源发展带来了一系列问题。1981 ~ 2000 年，我国能源消费总量由 6 亿吨标准煤增加到 14.6 亿吨标准煤，能源消费总量增加一倍以上，年均增速为 4.5%。2001 ~ 2010 年，我国能源消费总量又增加一倍以上，由 14.6 亿吨标准煤增加到 32.5 亿吨标准煤，年均增速高达 8.4%。从能源消费构成看，受资源禀赋影响，煤炭长期在我国能源消费总量和增量中占主导地位。2014 年，煤炭占我国一次能源消费的比重达 66.0%，远高于发达国家甚至许多发展中国家水平。1990 ~ 2012 年，我国煤炭消费增长 19.5 亿吨标准煤，占同期全球煤炭消费增量的 89.8%。我国的能源安全问题突出。

二、节能目标与任务

与发达国家相比，我国总体能源利用效率水平存在明显差距，节能工作面临的形势日益严峻。2013 年，我国一次能源消费占全球的 22.4%，但创造的 GDP 仅占全球的 12.2%，单位 GDP 能耗与发达国家相差 4 ~ 6 倍。与国际先进水平相比，电力、钢铁、水泥等主要工业产品单耗水平仍相差 10% ~ 20%。

经济社会发展以及城镇化和工业化的加速推进，对我国能源发展的质量和水平提出了更高要求。国务院于 2014 年 11 月发布的《能源发展战略行动计划（2014 ~ 2020 年）》明确提出：到 2020 年国内一次能源生产总量达到 42 亿吨标准煤，能源自给能力保持在 85% 左右；一次能源消费总量控制在 48 亿吨标准煤左右，非化石能源占一次能源消费比重达到 15%，天然气消费比重达到 10% 以上，煤炭消费比重控制在 62% 以内。我国人口众多、

人均资源相对不足、生态环境比较脆弱等基本国情，决定了能源发展必须开创中国特色的可持续能源发展道路，实施能源消费总量控制，优化调整能源消费结构，多措并举进一步提高能源利用效率。

三、节能进展与成效

节约资源是我国的基本国策。“十一五”以来，我国首次把单位国内生产总值能耗下降作为约束性目标，节能工作得到持续强化。各地区、各部门坚持稳中求进，通过加强宏观调控、强化目标责任、优化产业结构、实施节能重点工程、加快技术产品开发推广、推动重点领域节能等工作，节能工作取得显著成效。特别是“十八大”以后，党中央、国务院坚持绿色发展，坚持节约资源的基本国策，加快建设资源节约型、环境友好型社会，形成人与自然和谐发展现代化建设新格局。“十二五”前四年，我国单位GDP能耗由2010年的0.882万吨标准煤/万元（2010年价）下降至2014年的0.764万吨标准煤/万元（2010年价），累计下降13.4%， “十二五”前四年共完成五年规划任务的82.3%，超过四年完成80%的预期目标。

四、节能法制建设

随着我国法制化进程的不断推进，节能法律、法规、规章和强制性节能标准体系日臻完善。1986年1月，国务院颁布了《节约能源管理暂行条例》，这是我国第一个关于节约能源的行政法规。1997年11月，第八届全国人大常委会第二十八次会议审议通过了《中华人民共和国节约能源法》（以下简称《节约能源法》）。2007年10月，第十届全国人大常委会第三十次会议审议通过修订后的《节约能源法》，并于2008年4月1日起施行。修订后的《节约能源法》扩大了调整范围，明确了节能管理和监督主体，健全了节能管理制度和标准体系，完善了促进节能的经济政策、市场服务体系和促进机制，强化了法律责任，为节能监督管理工作的顺利实施提供了有力保障。

为贯彻实施《节约能源法》，国家和地方先后制定了相关配套法规、规

章，有效地推进了节能工作在各领域的发展。国务院出台了《民用建筑节能条例》和《公共机构节能条例》，加强在民用建筑和公共机构的节能监督管理。国家发展和改革委员会、交通运输部和国务院国有资产监督管理委员会等部委相继出台了一系列配套的部门规章。2016年1月15日，国家发展和改革委员会正式颁布了《节能监察办法》，并于2016年3月1日正式实施。同时，全国各地也制（修）订地方性法规、政府规章，保障《节约能源法》的贯彻实施，如河北、浙江、山东和河南等省制定了节能监察办法，南京市、石家庄市制定了节能监察条例等。这些法规和规章的陆续出台，标志着我国节能法制建设工作逐步完善。

此外，国家先后启动了“2012～2013百项能效标准推进工程”和“2014～2015百项能效标准推进工程”。在两个“百项能效标准推进工程”的支持下，国家共发布节能国家标准100余项。“百项能效标准推进工程”的启动实施，充分发挥了节能标准的倒逼作用，为节能工作的开展发挥了重要的支撑作用。

第二节 节能监督管理

《节约能源法》明确规定了县级以上地方各级人民政府管理节能工作的部门和有关部门在节能工作中的监督管理职责和作用，确定了节能管理和监督主体，建立了有效的节能监管体制和机制。

一、节能监督管理体制

《节约能源法》第十条规定：“国务院管理节能工作的部门主管全国的节能监督管理工作。国务院有关部门在各自的职责范围内负责节能监督管理工作，并接受国务院管理节能工作的部门的指导。”

县级以上地方各级人民政府管理节能工作的部门负责本行政区域内的节能监督管理工作。县级以上地方各级人民政府有关部门在各自的职责范

围内负责节能监督管理工作，并接受同级管理节能工作的部门的指导。”

这一规定明确了节能监督管理部门，确立了节能监督管理体制。

（一）节能工作主管部门

在中央政府层面，根据国务院部门职责分工，主管节能工作的是国家发展和改革委员会；在省级以下，根据各地政府部门职责分工，由地方发展和改革委员会或经济和信息化委员会（厅、局）主管节能工作。

（二）节能工作相关部门

节能工作涉及面广，与住建、交通运输、质检（包括标准化、认证认可管理部门）、机关事务管理等部门或机构密切相关。《节约能源法》规定，这些部门或机构要在各自的职责范围内依法履行与节能有关的管理职责，并接受管理节能工作的部门的指导，从而建立了统一管理、分工负责、相互协调的管理体制，明确了职责分工，提高了工作效率。

二、节能监督管理职责^①

《节约能源法》第十二条规定：“县级以上人民政府管理节能工作的部门和有关部门应当在各自的职责范围内，加强对节能法律、法规和节能标准执行情况的监督检查，依法查处违法用能行为。

履行节能监督管理职责不得向监督管理对象收取费用。”

这一规定明确了县级以上人民政府管理节能工作的部门和有关部门的法定地位，依据国家有关节能法律、法规、规章和节能标准，代表政府依法履行节能监督管理职责，对用能行为实施检查，以督促用能单位和个人科学合理使用能源，提高能源利用效率。

（一）规定管理节能工作的部门和有关部门在各自的职责范围内履行节能监督管理职责

在中央层次，国务院管理节能工作的部门对全国节能工作进行部署指

^① 李命志、赵家荣主编：《中华人民共和国节约能源法释义》，北京大学出版社2008年版。