



中国终端能效项目
CHINA END USE ENERGY EFFICIENCY PROJECT

节能监察手册

国家发展和改革委员会资源节约和环境保护司 编



化学工业出版社



节能监察手册

国家发展和改革委员会资源节约和环境保护司 编



化学工业出版社

· 北 京 ·

本手册根据节约能源法修订后对节能监察的新要求,介绍了我国节能及节能监察基本情况,详细讲解了节能监察内容与方法、节能监察执法程序、节能监察执法文书制作,并列举了节能监察范例及案例评析。本书收录了常用节能法律、法规,相关法律、法规、规章,节能规范性文件和标准目录,常用节能术语,常用计量单位及换算。

本手册是节能监察机构或节能监察工作人员开展节能监察工作的指导书。

图书在版编目(CIP)数据

节能监察手册/国家发展和改革委员会资源节约和环境
保护司编. —北京:化学工业出版社, 2010.12

ISBN 978-7-122-09776-7

I. 节… II. 国… III. 节能-监管制度-中国-手册
IV. TK01-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 207443 号

责任编辑:杨 菁 金玉连
责任校对:徐贞珍

装帧设计:张 辉

出版发行:化学工业出版社(北京市东城区青年湖南街 13 号 邮政编码 100011)

印 刷:北京云浩印刷有限责任公司

装 订:三河市宇新装订厂

787mm×1092mm 1/16 印张 13 $\frac{3}{4}$ 字数 308 千字 2011 年 1 月北京第 1 版第 1 次印刷

购书咨询:010-64518888(传真:010-64519686) 售后服务:010-64518899

网 址: <http://www.cip.com.cn>

凡购买本书,如有缺损质量问题,本社销售中心负责调换。

定 价:68.00 元

版权所有 违者必究



前 言

在当前和今后相当长一段时间，能源短缺是制约我国经济社会发展的重要因素之一，节能既是当前一项紧迫任务，也是一项长期的战略任务。胡锦涛总书记在党的十七大中指出：坚持节约资源和保护环境的基本国策，关系人民群众切身利益和中华民族生存发展。必须把建设资源节约型、环境友好型社会放在工业化、现代化发展战略的突出位置。

十多年来，上海市以及其他一些省市先行立法推进节能监察的实践证明，节能监察是贯彻实施节能法律、法规、规章和标准的重要保障手段。由于国家节能主管部门积极推动和先行节能监察机构的示范效应，目前全国已有 23 个省、直辖市、自治区设立了节能监察机构，有的地方还建立了省、市、县三级完善的节能监察体系。不断壮大的节能监察队伍，是节能战线上的一支强有力的生力军，也是政府依法加强节能监督管理的得力助手。

节能监察是一项技术专业性强、规范化程度要求高的行政执法业务。修订后的《中华人民共和国节约能源法》在进一步规范工业节能的基础上，还对加强建筑、交通运输和公共机构节能做出专门规定，强化了节能监督管理措施，加大了对违法行为的处罚力度。如何在增强执法责任的背景下落实国家有关节能监督管理的规定，对节能监察机构及其工作人员的执法能力和行为规范提出了更高的要求。为了积极、稳妥、有效地推进节能监察工作，在上海市节能监察中心和山东省节能监察总队各自实践经验基础上，通过调研，吸收了各地节能监察机构和相关机构开展行政执法的经验和建议；深入研究了《中华人民共和国节约能源法》修订后出现的新情况、新问题和对节能监察的新要求，努力在节能监察的概念、内容、方法、执法程序和执法文书等方面做了进一步完善和改进，为保障节能监察的规范和有序开展，提高节能监察的效能做了非常有益的工作。这本手册具有较强的操作性，实用性和指导功能，特别是对新设立的节能监察机构或刚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。同时本手册收录了一些节能监察执法的案例，具有较强的参考价值和实用价值。

通过本手册，我们希望能推动各地节能监察机构提高节能行政执法专业理论和技术素养，进一步规范节能执法行为；希望各地节能监察机构通过总结经验，加强交流，在实践中增强队伍的执法能力，努力推进节能监察工作；希望各地节能监察机构能发挥队伍优势，创新执法理念，为切实贯彻节能法律、法规和政策，推动用能单位提高能源利用效率发挥应有功能。

本手册的编写得到了国家发展和改革委员会/UNDP/GEF 中国终端能效项目（EU-EEP）的资助，以及上海市节能监察中心、山东省节能监察总队和其他省市节能监察机构等单位的大力支持和协助，在此一并表示感谢。

本书编委会
2010 年 9 月



目 录

第一章 概述	1
第一节 能源现状与节能	1
一、我国能源资源现状	1
二、节能工作取得成效	1
三、节能法制建设进程	2
第二节 节能监督管理	2
一、节能监督管理体制	2
二、节能监督管理职责	3
三、节能监督管理制度	3
第三节 节能监察	4
一、节能监察的沿革	4
二、节能监察的特点	4
三、节能监察的作用	5
第四节 节能监察部门和机构	5
一、性质和权限来源	5
二、法定职责、执法依据和监察范围	6
三、节能监察人员基本要求	9
第二章 节能监察内容和方法	10
第一节 对用能单位的节能监察	10
一、对建立和执行用能单位节能管理制度情况的监察	10
二、对执行能源计量、能源消费统计制度情况的监察	11
三、对电力生产和电网企业实施热电联产、利用余热余压发电及并网运行情况的监察	11
四、对能源消费包费制和能源生产经营单位向本单位职工无偿提供能源情况的监察	12
五、对主要用能设备运行情况的监察	12
六、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	13
七、对执行单位产品能耗限额标准情况的监察	14
八、对重点用能单位执行能源利用状况报告制度情况的监察	14
九、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	15
第二节 对固定资产投资项目的节能监察	16
一、执法依据	16
二、监察的内容和方法	16
三、法律责任	16

第三节 对用能产品、设备生产和流通过程的节能监察	17
一、对生产、进口、销售的用能产品、设备是否属国家明令淘汰或者符合强制性能源效率标准情况的监察	17
二、对用能产品标注能效标识情况的监察	17
三、对用能产品使用节能产品认证标志情况的监察	18
第四节 对建筑的节能监察	19
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	19
二、对房地产开发企业履行销售时有关建筑节能信息的说明义务情况的监察	21
三、对公共建筑室内温度控制制度的节能监察	22
第五节 对交通运输的节能监察	22
一、对执行老旧交通运输工具报废、更新制度情况的监察	22
二、对交通运输营运企业执行国家和地方规定的车船燃料消耗量限值标准情况的监察	23
第六节 对公共机构的节能监察	24
一、对年度节能目标和实施方案的制定、落实情况的监察	24
二、对能源消费计量和监测管理的监察	25
三、对能源消费状况报告报送情况的监察	25
四、对用能系统管理情况的监察	26
五、对政府采购用能产品、设备的监察	27
第七节 节能服务机构节能监察	27
一、执法依据	28
二、监察内容和方法	28
三、法律责任	28
 第三章 节能监察执法程序	29
第一节 节能监察任务来源	29
一、年度计划	29
二、上级交办	29
三、举报投诉	29
四、移送	29
第二节 节能监察准备阶段	30
一、制订实施方案	30
二、组成监察小组	30
三、填写《日常监察申请表》	30
四、制作并送达《节能监察通知书》	30
五、进行监察前准备	30
第三节 节能监察实施阶段	31
一、节能监察的实施方式和联合执法	31
二、节能监察的现场监测	32
第四节 节能监察结果处理阶段	36
一、节能监察结果的处理	36
二、节能监察法律文书的送达	37

第五节 节能行政处罚程序	37
一、节能行政处罚简述	37
二、节能行政处罚程序	38
三、关于节能监察中的委托执法情况的说明	42
第六节 节能监察行政执法救济程序	43
一、行政复议或行政诉讼的应诉主体	43
二、行政复议案件的应诉	43
三、行政诉讼案件的应诉	43
四、行政复议和行政诉讼案件的应诉要求	44
五、节能行政处罚的执行	45
六、节能行政处罚的错案追究制度	45
七、行政处罚案件的结案	45
第七节 其他程序规定	45
一、举报投诉案件的处理程序	45
二、案件移送程序规定	46
第八节 节能监察案卷整理、移交	47
一、案卷整理	47
二、案卷移交	48
 第四章 节能监察执法文书制作	49
第一节 执法文书制作的基本要求	49
第二节 执法文书制作的主要内容	50
一、日常监察申请表	50
二、节能监察通知书	50
三、节能监察现场告知书	50
四、现场检查笔录	51
五、节能监察意见书	51
六、举报投诉记录表	52
七、立案审批表	52
八、调查（询问）笔录	53
九、调查终结审批表	53
十、先行登记保存通知书	54
十一、解除登记保存通知书	54
十二、案件讨论记录	55
十三、责令改正通知书	55
十四、行政处罚事先告知书	56
十五、陈述申辩笔录	56
十六、行政处罚听证告知书	57
十七、行政处罚听证通知书	57
十八、听证笔录	57
十九、行政处罚决定书	58

二十、行政处罚决定执行笔录	59
二十一、结案审批表	59
二十二、案件移送书	59
二十三、法律文书送达回证	60
第三节 执法文书样张	60
第五章 节能监察案例及评析	95
第一节 节能监察执法案例模拟	95
第二节 节能监察案例评析	126
附录 1 常用节能法律、法规及相关法律、法规、规章	129
中华人民共和国节约能源法	129
中华人民共和国清洁生产促进法	138
中华人民共和国循环经济促进法	142
中华人民共和国可再生能源法	150
中华人民共和国行政处罚法	155
民用建筑节能条例	162
公共机构节能条例	168
公路、水路交通实施《中华人民共和国节约能源法》办法	173
能源效率标识管理办法	177
附录 2 节能规范性文件和标准目录	180
附录 3 常用节能术语	188
附录 4 常用计量单位及换算	194



第一章 概述

随着我国能源资源形势的日趋严峻,节约能源已作为基本国策摆在了国民经济和社会发展的突出位置。依法开展节能监察,是加强节能监督管理的重要手段,更是深入贯彻实施节能法律、法规和节能标准的重要保障,本章主要介绍我国能源现状与节能、节能监督管理、节能监察、节能监察部门和机构等内容。

第一节 能源现状与节能

能源是保证经济社会持续发展的重要物质基础。我国正处于工业化、城市化进程加快推进阶段,国民经济持续快速发展,经济规模不断扩大,人口不断增长,能源和环境已成为制约经济社会发展的瓶颈。因此,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,为推进我国节能监督管理奠定了坚实的基础。

一、我国能源资源现状

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,能源需求较快增长的发展趋势还将持续一个较长的时期。我国能源结构以煤为主,优质资源少,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%。同时保证程度低,煤炭剩余储量的保证程度不足100年,石油剩余储量的保证程度不足15年,天然气剩余储量的保证程度不足30年;而世界平均水平分别为230年、45年和61年^①。能源资源总量少、人均占有量低、环境容量难以承受等约束条件要求:必须将节能优先、环境友好作为能源发展的长期战略之一。

二、节能工作取得成效

我国的节能工作开始于20世纪70年代末期。随着改革开放的日益深入,节能工作取得了重大成就。1980~2008年,全国万元GDP能耗由3.39吨标准煤下降到1.10吨标准煤,按可比价格计算,年均节能率3.22%,全社会的能源利用效率由20世纪80年代初的28.7%提高到目前的33.4%。

当今世界,全球气候变化已成为人类可持续发展面临的共同问题,节能减排——减少化石能源消费带来的温室气体排放,成为世界范围发展低碳经济的着力点。我国自1990年至2005年单位国内生产总值二氧化碳排放强度已下降了46%。作为一个负责任的大国,到2020年,单位国内生产总值二氧化碳排放将在2005年的基础上再下降40%~

①《中国能源发展报告(2009)》崔民选主编,社会科学文献出版社,2009年7月出版。

45%，为此提出了相应的行动目标和政策措施，并作为约束性指标纳入国民经济和社会发展规划中，以法律监督作保障，使之得到有效落实。因此，依法推进节能监督管理，是我国确保经济社会持续健康发展的重要措施之一，将在经济社会发展中发挥重要作用。

三、节能法制建设进程

随着我国法制化进程的不断推进，节能法律法规、政策、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》）。此后，国家和地方先后制定了相关配套法规、规章及规范性文件和节能标准，有效地推进了节能工作在各领域的发展，标志着我国节能工作步入了依法管理的轨道。“十一五”期间，节能工作被纳入国民经济和社会发展规划中，列入各级政府的目标责任制。国家制定了到“十一五”末，单位GDP能耗降低20%左右的约束性节能工作目标，并采取了一系列强有力措施，为我国实现以较低的能源增长速度支持国民经济的持续快速发展提供了有力保障。2007年10月，第十届全国人大常委会第三十次会议审议通过了修订后的《节约能源法》。修订后的《节约能源法》扩大了调整范围，增加了建筑节能、交通运输节能、公共机构节能等；明确了节能管理和监督主体，规定了统一管理、分工协作、相互协调的节能管理体制，理顺了节能主管部门与各相关部门在节能监督管理中的职责；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。

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能和作用，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部门的指导。”

这一规定明确了节能管理部门，确立了节能管理体制。

（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，由地方发改委或经贸委（工信委、工信厅、工信局）主管节能工作。

（二）节能工作相关部门

节能工作涉及面广，与质检（包括标准化、认证认可管理部门）、工信、建筑、交通、机关事务管理等部门或机构密切相关。《节约能源法》建立了统一管理、分工负责、相互协调的管理体制，国务院和县级以上地方各级人民政府都要明确管理节能工作的部门，同时，国务院和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。这种体制有利于明确工作职责，提高工作效率。

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，依据国家有关节能的法律、法规和节能标准，代表政府履行节能监督职责，对用能行为实施检查，以督促用能单位和个人合理使用能源，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导和监督管理，国务院有关部门在国务院管理节能工作的部门的指导下，负责相关领域或行业的节能监督管理工作。在地方，县级以上人民政府管理节能工作的部门在本行政区域内，宣传贯彻国家和地方有关节能的法律、法规和节能标准，负责本行政区域内的节能监督管理工作；县级以上人民政府有关部门在本级管理节能工作的部门的指导下，负责本行政区域内相关领域或行业的节能监督管理工作。

管理节能工作的部门和有关部门要在各自的职责范围内依法履行节能监督检查职责，主要包括：对用能单位执行节能法律、法规、规章及规范性文件的情况进行监督检查；对用能单位执行节能标准、设计单位执行合理用能标准和节能规范的情况进行监督检查；对用能单位的用能状况进行监督检查，对违法用能行为，依法予以纠正或者给予处罚。

（二）规定依法正确行使监督检查权力

各相关政府部门和机构要依法履行法律赋予的节能监督职责，依法正确行使检查权力。履行监督检查职责时，不得向任何用能单位和个人收取费用或者变相收取费用。必要的节能监督检查工作经费应当由财政预算予以安排。

三、节能监督管理制度

《节约能源法》关于加强节能管理的规定主要包括：各级人民政府应当加强对节能工作的领导；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节能监督管理工作，实行节能目标责任制和节能考核评价制度，建立健全节能标准体系，实行固定资产投

^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：中国人民大学出版社，2008.

资项目节能评估和审查制度，对落后的耗能过高的用能产品、设备和生产工艺实行淘汰制度，对家用电器等使用面广、耗能量大的用能产品实行能源效率标识管理，实施高耗能产品的单位产品能耗限额标准、加强能源统计工作，鼓励节能服务机构发展，支持节能服务机构开展节能服务等工作。这些规定为依法加强节能监督管理提供了法律保障。

为加强节能监督管理，近年来，全国各地普遍建立了省级节能监察机构，推进节能行政执法，确保节能法律、法规、和节能标准得到有效地贯彻和实施。目前，各节能监察机构围绕落实节能管理制度情况、执行落后的耗能过高的用能产品、设备和生产工艺淘汰制度情况、实施单位产品能耗限额情况、执行建筑节能标准情况等开展了一系列节能监察，对有效遏制违法用能行为，督促用能单位加强节能管理，落实节能措施，提高能源利用率，发挥了重要作用。

第三节 节能监察

节能监察是指节能监督管理部门、依法授权或委托的机构对能源生产、经营、使用单位以及其他有关单位执行节能法律、法规和节能标准的情况进行监督检查，督促、帮助被监察单位加强节能管理、提高能源利用效率，并对违法用能行为依法予以查处的活动。节能监察是节能监督管理的重要组成部分，是保障节能法律、法规和节能标准贯彻实施的重要手段。

一、节能监察的沿革

节能监察是在能源利用监测或节能监测的基础上发展起来的。20世纪80年代，国家能源形势开始紧张。全国各地相继成立节能中心，承担节能管理、节能监测以及节能服务等工作。1986年1月，国务院颁布的《节约能源管理暂行条例》规定：地方和部门的节能管理机构可以委托节能中心和其他有关机构对所辖区域或者所属企业的生产、生活用能进行监测和检查。各省在节能中心的基础上建立了能源监测机构，受政府节能管理部门委托，依照节能监测标准对用能单位的用能情况开展监测工作，履行政府监督管理节能工作的职能。

1998年1月1日《节约能源法》实施，与之配套的地方节能法规和部门规章陆续出台，我国节能管理工作逐步走上法制化轨道。

1998年11月，上海市成立了我国第一个节能监察机构——上海市节能监察中心，全国节能领域开始有了专门的节能监察队伍。

2008年4月1日，新修订的《节约能源法》实施，节能依法行政日臻完善，加强在工业、建筑、交通运输和公共机构等节能重点领域的监督管理。

随着节能执法工作日益规范，各省、直辖市、自治区陆续改建或组建了省级节能监察机构，山东、山西、四川等省还建立了省、市、县三级节能监察机构。节能监察机构成为专司节能监督检查的行政执法机构。

二、节能监察的特点

（一）法定性

节能监察的法定性是指实施节能监察的依据、主体和程序必须是法定的，即节能监察必须在法律、法规、规章及规范性文件规定的范围或权限内行使职权，开展节能监察工

作，并依照法定程序进行查处违法用能行为。

（二）强制性

节能监察的强制性是指为了保障节能法律、法规和标准的贯彻实施，在被处罚的当事人不主动履行处罚决定的情况下，付诸于强制执行措施，即节能监察机构将申请法院强制执行。

（三）专业性

节能监察的专业性是指节能监察具有较强的专业技术性要求，节能监察人员不仅要熟悉、掌握国家节能法律、法规和节能标准，还应具备所需要的节能管理知识和专业技术能力。

（四）技术性

节能监察的技术性是指节能监察机构采用技术手段，对被监察单位的工艺装备和设备、产品能耗指标和用能状况进行监测、分析和评价，找出能源浪费原因，挖掘节能潜力，提出整改措施，为节能监察工作提供准确可靠的依据。

（五）规范性

节能监察的规范性是指节能监察必须依据有关节能法律、法规和节能标准进行，遵守规范的工作程序；对违法用能行为的处理，必须在法律界定的权限内进行。

三、节能监察的作用

① 保障《节约能源法》等节能法律、法规和节能标准的有效实施，提高能源利用效率。

② 发挥节能监察机构所具有的专业指导作用，通过运用专业知识和技术手段，发现用能单位的不合理用能行为，挖掘节能潜力，指导用能单位制定节能措施，完善节能管理制度，实现节能降耗。

③ 在实施节能监察的过程中，通过向用能单位宣传节能法律、法规和节能标准，增强用能单位依法用能、合理用能的意识，提高节能管理水平。

④ 对违法用能行为依法予以纠正或者给予处罚。

第四节 节能监察部门和机构

节能监察部门和机构是依法履行节能监督检查职责的政府部门和专职机构。节能监察机构是地方政府实施节能监督管理的重要力量。

一、性质和权限来源

（一）政府管理节能工作的部门和有关部门

政府管理节能工作的部门和有关部门根据节能法律、法规的规定履行节能监督管理的职责，具有节能执法的职能。《节约能源法》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。政府管理节能工作的部门和有关部门可以本部门的名义

实施节能执法，或委托节能监察机构开展节能执法。

（二）授权

授权的节能监察机构是指由法规授予节能行政执法权的组织机构。授权的节能监察机构，在授权范围内具有执法主体资格，可依法享有行政权，以自己的名义实施行政行为，并独立承担行政执法行为的法律后果。如《山东省节约能源条例》、《上海市节约能源条例》、《黑龙江省节约能源条例》、《河北省节约能源条例》、《甘肃省实施〈中华人民共和国节能法〉办法》和《沈阳市节约能源条例》等地方法规授权的节能监察机构，直接取得日常节能监察工作以及实施部分或全部的行政处罚权。

（三）委托

委托的节能监察机构是指接受政府有关节能监督管理部门的委托，以委托方的名义对受托事项开展节能执法的组织机构。受委托的节能监察机构不能以自己的名义实施受托的行政行为，不能独立承担执法行为的法律后果。目前我国各省市的节能监察实践中，委托执法的情况较多。

根据各地节能监察机构现状，也为了阐述方便，本《手册》论及的监察执法程序和收编的文书、案例，都是以授权的节能监察机构开展节能监察为背景的。除了机构名义和委托程序外，《手册》中的内容都可供政府部门和委托的节能监察机构在开展节能监察中参考、借鉴。

二、法定职责、执法依据和监察范围

（一）法定职责

对节能法律、法规和节能标准执行情况进行检查，依法查处违法用能行为。

（二）执法依据

依法行政是行政组织和行政执法人员必须遵守的法定原则。节能监察属于节能行政执法的范畴，节能监察必须依据节能法律、法规、规章及规范性文件和节能标准实施。

1. 节能法律

节能法律是指由全国人民代表大会及其常务委员会制定或修订的法律，如《节约能源法》等。

2. 节能法规

节能法规是指国务院制定和颁布的节能行政法规，省、自治区、直辖市和较大的市的人民代表大会及其常务委员会制定和颁布的地方节能法规。如《公共机构节能条例》、《民用建筑节能条例》、《山东省节约能源条例》等。

3. 节能规章

节能规章分为国务院部门节能规章和地方政府节能规章。国务院部门节能规章是指国务院各部、各委员会以及具有行政管理职能的直属机构根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门的职责权限范围内制定的节能规章，如《重点用能单位节能管理办法》、《能源效率标识管理办法》、《节约用电管理办法》等。地方政府节能规章是指省、自治区、直辖市和较大的市的人民政府根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规制定的节能规章，如《山东省节能监察办法》、《河北省节能监察办法》、《青海省节

能监察办法》、《北京市节能监察办法》等。

4. 节能规范性文件

节能规范性文件一般是指法律范畴以外（即除法律、法规、规章外）的，由行政机关发布的对节能领域范围内具有普遍约束力的准立法行为。如《关于印发千家企业节能行动实施方案的通知》（发改环资〔2006〕571号）等。

5. 节能标准

标准是指对一定范围内的重复性事物和概念所作的统一规定。它以科学、技术和实践经验的综合成果为基础，以获得最佳秩序、促进最佳社会效益为目的，经有关方面协商一致，由主管机构批准，以特定形式发布，作为共同遵守的准则和依据。节能标准是开展节能监察和节能管理工作的重要依据之一，是对节能活动或其结果作出的共同遵守的准则。

（1）标准级别

标准级别是指依据《中华人民共和国标准化法》将标准分为国家标准、行业标准、地方标准和企业标准4个层次。

① 国家标准。对需要在全国范围内统一的技术要求，应当制定国家标准。

国家标准由国务院标准化行政主管部门制定。

② 行业标准。对没有国家标准而又需要在全国某个行业范围内统一的技术要求，可以制定行业标准。

行业标准由国务院有关行政主管部门制定，并报国务院标准化行政主管部门备案，在公布国家标准之后，该项行业标准即行废止。

③ 地方标准。对没有国家标准和行业标准而又需要在省、自治区、直辖市范围内统一的工业产品的安全、卫生要求，可以制定地方标准。

地方标准由省、自治区、直辖市标准化行政主管部门制定，并报国务院标准化行政主管部门和国务院有关行政主管部门备案，在公布国家标准或者行业标准之后，该项地方标准即行废止。

但是，国家《节约能源法》第十三条第四款特别规定：“省、自治区、直辖市制定严于强制性国家标准、行业标准的地方节能标准，由省、自治区、直辖市人民政府报经国务院批准；本法另有规定的除外” 为省、自治区、直辖市制定严于强制性国家标准、行业标准的地方节能标准提供了法律依据和报批程序。

④ 企业标准。企业生产的产品没有国家标准和行业标准的，应当制定企业标准，作为组织生产的依据。

企业的产品标准须报当地政府标准化行政主管部门和有关行政主管部门备案。已有国家标准或者行业标准的，国家鼓励制定严于国家标准或者行业标准的企业标准，在企业内部适用。

（2）标准属性

依据《中华人民共和国标准化法》的规定，国家标准、行业标准均可分为强制性和推荐性两种属性的标准。

① 强制性标准，是指在一定范围内通过法律、行政法规等手段强制执行的标准。这类标准具有强制性作用，一旦违反，需承担违法后果。强制性标准是必须执行的最低标

准,具有法律属性。国家发布的 27 个产品能耗限额标准就属于强制性能耗限额标准,如《乘用车燃料消耗量限值》(GB 19578—2004)、《平板玻璃单位产品能源消耗限额》(GB 21340—2008)、《合成氨单位产品能源消耗限额》(GB 21344—2008)、《电解铝企业单位产品能源消耗限额》(GB 21346—2008)等。其中,“GB”的含义是“国标”两个字汉语拼音的第一个字母“G”和“B”的组合。

除有强制性国家标准外,还有强制性地方标准,《节约能源法》规定地方可以制定严于强制性的国家、行业标准的地方标准。如山东省《吨钢综合能耗限额》(DB 37/746—2007)、《供热综合能耗限额》(DB 37/778—2007)、《吨原煤生产综合能耗限额》(DB 37/832—2007)等;湖南省《合成氨单位产品能耗限额》(DB 43/465—2009)等均严于同类的国家限额标准。其中,“DB”的含义是“地标”两个字汉语拼音的第一个字母“D”和“B”的组合。

② 推荐性标准又称非强制性标准或自愿性标准,是指生产、交换、使用等方面,通过经济手段或市场调节而自愿采用的一类标准。这类标准不具有强制性作用,任何单位均有权决定是否采用,违反这类标准,一般不构成经济或法律方面的责任。如《设备热效率计算通则》(GB/T 2588—2000)即为推荐性标准。其中,“T”的含义是“推”字汉语拼音的第一个字母。由地方一级行政机构(如省级)制定的推荐性标准,称为地方推荐标准。2007~2009 年,山东省制定了 137 项推荐性节能标准。例如,《企业供配电系统电能利用监测规范》(DB37/T 103—2007)等。

应当说明的是,《中华人民共和国标准化法条文解释》指出:“推荐性标准一旦纳入指令性文件,将具有相应的行政约束力。”如《节约能源法》第三十五条规定:“不符合建筑节能标准的建筑工程,建设部门不得批准开工建设,已经开工建设的,应当责令体制施工、限期改正;已经建成的,不得销售或使用”,还在第七十九条设置了对应的罚则,其中所指的标准就包括推荐性标准,而不是专指强制性标准。

(三) 监察范围

为了推进全社会节能,现行《节约能源法》在进一步规范工业节能的基础上,扩展了《节约能源法》的调整范围,加强对建筑、交通运输、公共机构等重点领域的监督管理;同时加强了对重点用能单位的监督管理。

1. 重点领域

《节约能源法》确定的节能重点管理的领域包括:工业、建筑、交通运输和公共机构。工业领域是指能源生产、经营、使用以及其他从事相关活动的工业企业;建筑领域是指从事建筑工程的建设、设计、施工和监理的单位;交通领域是指我国境内陆路、水路和航空交通行业用能单位;公共机构是指全部或者部分使用财政性资金的国家机关、事业单位和团体组织。

2. 重点用能单位

按照《节约能源法》的规定,下列用能单位为重点用能单位:

① 年综合能源消耗总量一万吨标准煤以上的用能单位;

② 国务院有关部门或者省、自治区、直辖市人民政府管理节能工作的部门指定的年

8 综合能源消耗总量五千吨以上不满一万吨标准煤的用能单位。

另外，部分省、自治区、直辖市管理节能工作的部门为加强节能管理，扩大了监管范围，如将年综合能源消耗总量两千吨以上不满五千吨标准煤的用能单位也纳入重点管理范围。在对这类重点管理的用能单位实施节能监察过程中，要区别对待，依法行政。

三、节能监察人员基本要求

（一）节能监察人员的基本条件

节能监察人员的基本条件包括：

- ① 具有较高的思想政治觉悟和良好的道德素养；
- ② 熟悉节能法律、法规和节能标准，了解掌握国家和地方节能方针、政策，并依法取得行政执法资格；
- ③ 具备相应的节能专业知识和执法业务技能。

（二）节能监察人员的权利

节能监察人员的权利包括：

- ① 依法行使职权，不受非法干预；
- ② 依法实施节能监察时，有权进入被监察单位的工作场所进行检查、现场取证；
- ③ 依法实施节能监察时，可以查阅或复制与监察事项有关的文件、资料、财务账目及其他有关的材料，可以要求被监察单位在规定期限内，就询问的有关问题如实做出书面答复；
- ④ 法律、法规规定的其他权利。

（三）节能监察人员的义务

节能监察人员的义务和职业行为规范包括：

- ① 模范遵守宪法和法律；
- ② 按照规定的权限和程序认真履行职责，努力提高工作效率；
- ③ 保守国家秘密和当事人的技术秘密、商业秘密；
- ④ 忠于职守，勤勉尽责，服从和执行上级依法作出的决定和命令；
- ⑤ 遵守纪律，恪守职业道德，模范遵守社会公德；
- ⑥ 清正廉洁，公道正派；
- ⑦ 法律、法规规定的其他义务。

（四）节能监察人员的法律责任

根据《节约能源法》第八十六条规定，国家工作人员在节能管理工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予处分。