

贯彻《节能法》 推动节能工作

傅志寰

(全国人大财经委员会,北京 100805)

[摘要] 近年来我国能源消费增长快、利用效率低的问题比较突出,原有《节能法》已经不能适应当前节能工作的要求。为了推动全社会的节约能源工作,全国人大今年修订了这部法律。文章介绍了修订后的《节能法》基本思路、主要内容和实施后的初步效果。

[关键词] 法律;能源;节约

[中图分类号] TK01⁺8 [文献标识码] A [文章编号] 1009-1742(2008)12-0013-04

1 前言

节约能源(简称节能)是全社会普遍关注的问题,是落实科学发展观的重要内容。为了适应推动节能工作的需要,全国人大修订了原有的《中华人民共和国节约能源法》(以下简称《节能法》),从2008年4月1日实行了新《节能法》。

2 修订《节能法》的必要性

原有的《节能法》是1998年开始实行的,对于推进全社会节约能源,保护环境,发挥了重要作用。然而,近年来我国能源消费增长快、消耗强度高、利用效率低的问题比较突出,经济发展与资源环境的矛盾日趋尖锐,原有《节能法》已经不能适应当前及今后节能工作的要求。一是随着社会经济的发展和城镇化进程的加快,建筑、交通运输、公共机构等领域的能源消费增长很快,是节能工作的薄弱环节,需要在进一步规范工业节能的基础上,扩展现行法律的调整范围,对建筑、交通运输和公共机构节能作出规定。二是原有《节能法》的一些倡导性条款和原则性要求难以落到实处,需要针对法律实施中存在的突出问题,对一些规定加以细化,并加大对违法行为的处罚力度,进一步增强法律的可操作性和约束力。三是目前各级政府节能目标责任不明确,同时

普遍存在节能工作主管部门不够清晰、节能管理职责交叉的问题,削弱了节能监管工作,需要进一步明确政府的职责和节能监管主体。四是运用市场机制和经济手段引导和推动合理用能体现得不够。需要进一步明确有关政策措施,建立促进节能的激励与约束机制。

从当前的情况看,实现“十一五”规划纲要确定的节能约束性目标,还存在很多困难和问题。高耗能、高污染行业增长仍然过快,增加了“十一五”后几年节能工作的难度。节能工作形势严峻,压力很大,迫切需要在总结原《节能法》实施经验的基础上,修改完善法律,加大对节能工作推动的力度。

3 《节能法》修订的基本思路

1)修订《节能法》,必须贯彻科学发展观,落实节约资源的基本国策,这是贯穿新《节能法》的基本理念。

2)修订《节能法》,必须从我国实际出发,借鉴国外先进经验。要学习近几十年发达国家在节能方面好的做法,但又不能照抄照搬,要结合我国国情制订政策、措施。

3)修订《节能法》,必须完善我国节能基本制度。根据我国实现经济社会可持续发展的要求,节能是我国的一项长期方针,必须坚持不懈地抓下去。

[收稿日期] 2008-07-07

[作者简介] 傅志寰(1938-),男,黑龙江哈尔滨市人,中国工程院院士,研究方向为铁路运输管理、铁路机车车辆工程

因此,《节能法》修订不仅要着眼于解决当前存在的突出问题,更要着眼于长远的制度规范。为此,新《节能法》明确了节能在我国经济社会发展中的战略地位,规定了一系列节能管理的基本制度,如实行节能目标责任制和节能评价考核制度,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报告节能工作,省级人民政府每年向国务院报告节能目标责任制的履行情况;实行固定资产投资项目节能评估和审查制度、重点用能单位报告能源利用状况制度等。

4) 修订《节能法》,必须体现市场调节与政府管理的有机结合。加强节能工作,既要注重发挥市场机制作用,又要强化政府监管。为此,新《节能法》一方面注重发挥经济手段和市场经济规律在节能管理中的作用,对运用财税、价格、信贷、政府采购等政策鼓励和引导节能做了规定,对支持和推广电力需求侧管理、合同能源管理、节能自愿协议等节能办法也做了规定。另一方面,还规定了一些强制性的节能管理措施。比如,生产高耗能产品必须符合单位能耗限额标准;对依法实行生产许可证的工业产品,如果是耗能高、污染重和浪费资源的,主管部门不得颁发生产许可证;对家用电器、电动机、电力变压器、汽车等使用面广、耗能量大的用能产品,实行能效标识管理,生产或进口列入规定目录的用能产品必须标注能效标识;对重点用能单位能源利用状况报告要进行审查,对节能管理制度不健全、节能措施不落实、能源利用效率低的重点用能单位要实施强制性能源审计等。

5) 修订《节能法》,必须体现对技术进步的支持。技术进步是节能降耗的重要动力。中国高耗能行业单位产品能耗比世界先进水平高 15% ~ 30%,如果能源效率能达到世界先进水平,节能潜力可达 3 亿 t。为此在《节能法》中强化了节能技术进步一章,要求政府指导、鼓励节能技术的研究、开发和推广应用。

6) 修订《节能法》,必须增强法律的针对性和可操作性。根据我国的节能形势,针对一些突出问题,力求在新法中规定更具可操作性的解决办法。近几年国务院发布了关于加强节能工作的决定,国务院有关部门也出台了一些节能规章、政策和措施,对其中一些被实践证明是有效的,尽量吸收到了法律之中。同时,由于节能工作涉及面广,有些问题还比较复杂,很难完全在法律中做出具体规定。为此,新法

在做了一些原则性、方向性的要求的同时,授权有关部门制订具体办法。

为配合《节能法》的修订工作,目前国务院及有关部门已经组织制订或修订有关配套制度和标准,包括:节能目标责任制和评价考核实施办法、固定资产投资项目节能评估和审查管理办法、节能专项资金管理办法以及 50 多项有关工业、建筑、交通运输等领域的能效标准。这些配套制度、标准的制订和实施,将大大增强法律的可操作性。

7) 抓好节能工作,基本上还要靠调整和优化产业结构。新《节能法》强调,国家实行有利于节能和环保的产业政策,限制发展高耗能、高污染行业,鼓励发展耗能低、污染少的生产能力,大力发展服务业和高新技术产业,对淘汰落后工业生产能力和落后产能退出机制,以及控制高耗能、高污染产品出口,禁止对高耗能、高污染项目实施税费、信贷、电价、地价优惠等做了规定。这些管理制度和激励措施将会推动产业结构的调整,促进国民经济向节能环保型发展。

4 修改的主要内容

原《节能法》共 6 章 50 条,新法 7 章 87 条。对照原《节能法》,新《节能法》进行了较大修改,修改的主要内容如下。

1) 扩大了调整范围。建筑、交通运输是能源消费的重要领域。目前我国建筑能耗约占全国终端能源总消费量的 27.5%,今后每年还要增加 1 个百分点。交通运输能耗约占全国终端能源总消费量的 16.3%,今后随着汽车的增加,比重还会提高。为了加强这些领域的节能工作,新《节能法》增设了建筑节能、交通运输节能的内容,主要规定了一些重要的节能制度和管理措施,如:逐步实行供热分户计量、按用热量计量收费制度;房地产开发企业在销售商品房时,应当明示能耗指标等信息;鼓励开发、生产、销售、使用节能环保型汽车、船舶等交通运输工具,实行老旧交通运输工具的报废、更新制度,鼓励开发和推广应用清洁、替代燃料和新能源汽车等。

政府机构是能源消费的重要部门,抓好政府机构的节能工作对于全社会将起到示范和带动作用。据测算,2005 年政府机构能源消费量约占全国终端能源消费总量的 6.7%,而且其增长速度较快。为加强政府机构的节能管理,体现政府机构带头节能,新法增加了对公共机构节能的规定,明确了政府机

构在节能方面的义务,如实行节能目标责任制、实施政府机构能源消耗定额管理,加强单位用能系统管理,优先采购列入节能政府采购清单中的产品等。

关于工业节能,新法增加了优化用能结构和企业布局;限制新建燃油发电机组;实行电网节能调度,优先安排清洁高效、能耗低的机组发电,限制能耗高、污染重的机组发电;以及鼓励工业企业采用余热余压利用技术、洁净煤技术和热电联产技术等内容。

重点用能单位是我国的耗能大户。2006年,钢铁、有色、煤炭、电力、化工等9个行业的922家重点耗能企业的能源消费量约占全国一次能源消费总量的31.5%。突出抓好重点用能单位的节能工作,对于缓解经济社会发展面临的能源与环境约束具有重要意义。为此,新法专设了“重点用能单位节能”一节,进一步明确了重点用能单位的节能义务,强化了管理和监督。

开发利用新能源和可再生能源,是节约常规能源的重要途径。考虑到可再生能源法对此做了规定,新法只规定了一些衔接性的条款。

2)健全节能标准体系和监管制度。节能标准既是企业实施节能管理的基础,又是政府加强节能监管的依据。政府对节能工作的管理涉及很多方面,要把政府的节能监管建立在法制基础上,必须建立科学的节能标准体系。目前,我国的节能标准还不健全,这次修订《节能法》,进一步明确要制订强制性的用能产品(设备)能效标准、高耗能产品单位能耗限额标准,健全建筑节能标准、交通运输营运车辆的燃料消耗限值标准等。以上述标准为基础,新法规定了更加严格的节能管理办法,如:对不符合能效标准的用能产品、生产工艺实行淘汰制度;生产高耗能产品,如果能耗超过限额,必须限期治理;禁止销售和进口不符合能效标准的用能产品(设备)。新法还规定,不符合有关节能标准的建筑项目不准开工建设,对已开工建设的建筑项目要开展执行节能标准情况的检查,对已经建成但没有达到节能标准的建筑不得办理竣工验收手续。这些标准和管理办法的制订和完善,将有利于从源头上控制能源消耗,遏制重大浪费能源的行为,加快淘汰落后的高耗能产品和设备。

3)加大政策激励力度。加强节能工作,需要政府采取激励政策加以引导和推动。新《节能法》增设了激励政策一章,明确国家实行促进节能的财政、

税收、价格、信贷和政府采购政策。主要包括:对列入推广目录的节能技术和产品,实行税收优惠,并通过财政补贴或税收扶持政策,支持节能空调、节能照明器具、节能环保型汽车等的推广和使用;实行有利于节约能源的税收政策,健全能源矿产资源有偿使用制度,提高能源开采利用水平;运用关税等有关政策,鼓励进口先进的节能技术和设备,控制耗能高、污染重的产品的出口;中央和省级财政设立节能专项资金,并鼓励多渠道筹集节能资金,支持节能技术研究开发、示范与推广以及重点节能工程的实施等;制订节能政府采购清单,通过政府采购政策促进节能;引导金融机构增加对节能项目的信贷支持,为符合条件的节能技术改造等项目提供优惠贷款;实行峰谷电价、差别电价等有利于节能的价格政策;制订并实施鼓励热电联产和利用余热余压发电、供热政策等。

4)明确节能管理和监督主体。为了加强节能监管工作,新法规定,县级以上地方各级人民政府要明确管理节能工作的部门,政府其他有关部门依法履行与节能有关的监督管理职责,以确保法律规定的节能制度和措施有人抓,违法用能行为有人查。

5)强化法律责任。一是增加了法律责任条款。新法规定了19项法律责任,比原有《节能法》增加11项,包括:建设、设计、施工、工程监理等单位违反建筑节能的有关标准,重点用能单位拒不落实整改要求或整改未达到要求、不按时报送能源利用状况报告或报告内容不实、未按规定设立能源管理岗位、伪造、篡改能源统计资料或编造虚假能源统计数据,以及未按规定配备、使用能源计量器具等方面的法律责任。二是加大了处罚力度。如规定,房地产开发企业在销售商品房时,未向购买人明示能耗措施等信息,或利用以上信息进行虚假宣传,要处以罚款。三是强化了政府等公共机构、节能服务机构的法律责任,包括:对不符合有关节能标准、高耗能产品单位能耗限额要求的项目予以批准或核准建设,不优先采购节能产品或采购国家明令淘汰的产品,节能评估、检测、认证等服务机构提供虚假信息等方面的法律责任。

5 结语

新的《节能法》虽然刚刚开始实行,效果已经显现。为了贯彻落实新的《节能法》,国务院最近连续发布了《公共机构节能条例》和《民用建筑节能条

例》。与此同时,按照新法的要求,节能目标问责制正在落实,将节能减排作为对领导干部考核的重要指标;国家财政已设立了节能专项资金(2007年为270亿元),在一些地方对节能灯的使用实行了补贴,有力地推动了节能工作。

节能是各行各业、各部门各单位和每一个公民

应该承担的责任和义务。目前节能形势依然严峻,我们要借新《节能法》开始实行之际,在全社会大力推动生产方式、消费模式和生活方式的转变,努力实现“十一五”规划确定的节能目标,促进经济社会的可持续发展。

Enforcing the revised law on energy conservation and promoting the work of energy conservation

Fu Zhihuan

(Financial & Economic Committee of National People's Congress, Beijing 100805, China)

[**Abstract**] In recent years, the energy consumption of China increases very fast and its utilizing efficiency is low, which is an issue standing out relatively, thus the prior law on energy conservation can not meet the requirement of the work on energy conservation nowadays. In order to promote the work on energy conservation in the whole society, the Standing Committee of National People's Congress enacted the amendment of the law this year. This article introduces the fundamental conceptions and main contents of the revised law, together with the initial effects after its implementation.

[**Key words**] law; energy; conservation