

内蒙古节能监察机制的完善路径研究

王雪婷¹ 池洋漾² 张月峰³

摘要：节能监察制度是基于节能法律、法规，规范节能监察工作的重要制度，旨在提高能源利用效率，促进节能降碳和经济发展协同并进。通过梳理内蒙古自治区节能监察体系建设情况，分析节能监察制度现存问题，提出完善节能监察制度建议，提升了节能监察执法效能，促进了经济高质量发展，对推动实现碳达峰碳中和具有重要意义。

关键词：节能监察 节能降碳 体系制度建设

为积极应对气候变化、走绿色低碳发展道路，我国提出了2030年“碳达峰”与2060年“碳中和”的目标（以下简称“双碳”目标）。节约能源、提升能源利用效率是我国实现“双碳”目标的关键路径，是推动产业结构调整优化的重要措施，是缓解能源供需矛盾的必然选择。做好工业、能源、建筑、交通、新型基础设施等重点行业及领域节能工作，需要《节约能源法》、节能审查和节能监察制度等各项法律规章的保障。在国家“双碳”目标指导下，要健全省、市、县三级节能监察体系，增强节能监察约束力，这是建设节能法律制度、节能监察制度和体系的新要求。本文通过梳理自治区节能监察制度现存问题，提出完善自治区节能监察体系制度的路径，为推动自治区全社会资源节约，提高能源利用效率，达成“双碳”目标，实现节能降碳和经济发展协同并进提供必要的监察制度保障。

一、节能监察制度

（一）节能监察定义

我国制定了《中华人民共和国节约能源法》《节能监察办法》等法律、法规，将节能监察作为履行节能监督管理职能的主要方式，要求通过行政执法的方式对能源生产、经营、使用单位和其他相关单位执行节能法律、法规、规章和强制性节能标准的情况等进行监督检查，对违法违规用能行为予以处理，并提出依法用能、合理用能建议。节能监察不仅具有法定性、强制性等执法特性，还具有技术性强、专业性高的特点。节能监察制度在监管企业是否出现不合理用能行为或违法行为的同时，为企业或者项目提供节能建议，深化执法与服务有机结合、进一步优化营商环境，在构建节能减排市场化机制和服务型政府中发挥积极作用。

（二）节能监察体系现状

1998年国家颁布实施了《节

约能源法》，同年上海颁布了《上海市节约能源条例》，并成立上海市节能监察中心，这标志着我国有了专门的节能监察队伍。

“十二五”以来，我国逐步建立了省、市、县三级节能监察机构，截至目前全国共有节能监察机构1600余家。内蒙古最早的节能监察机构前身为内蒙古自治区节能技术监测中心，2006年更名为“内蒙古自治区节能监察中心”，2018事业单位机构改革后，内蒙古部分盟市、旗县节能监察机构被不同程度弱化或撤销，基层节能监管人员力量较为薄弱。截至2022年底，内蒙古有自治区级节能监察技术支撑机构2家，分别是自治区工信厅所属事业单位内蒙古自治区工业节能监察保障中心、自治区发展改革委所属事业单位内蒙古自治区节能降碳中心；盟市级节能监察职能相关机构有9家，均设在盟市工信局；旗县级节能监察职能相关机构共有34家，其中工信部门26家、

发改部门6家、开发区管委会1家、市场监督管理局1家。节能监察执法主要包括两种形式，一是节能主管部门委托，二是授权节能监察机构开展执法。现阶段内蒙古主要以委托执法形式开展节能监察执法工作。

二、内蒙古节能监察制度体系存在的主要问题

（一）执法法律依据缺失

我国1998年颁布了《节约能源法》，但在实施过程中存在以下几方面问题。一是机制不明确，《节约能源法》虽然规定了节能监督管理体制，但是并未明确节能监察部门以及监察职权；二是行政处罚力度偏软、执行力较差，存在企业对节能处罚不在乎、无所谓现象；三是法律法规不完善，现阶段推进节能监察工作的主要依据是《节能监察办法》《工业节能监察办法》《固定资产投资节能审查办法》等部门规章，《节约能源法》的不完善导致无法可依，例如：根据《固定资产投资节能审查办法》第十三条等规定，“未落实节能审查意见要求的固定资产投资项

目，暂无对未落实节能审查意见要求的固定资产投资项，不能改正或逾期不改正的违法行为进行处理”的法律依据，行政执法面临按期整改无法兑现问题。

（二）监察体系不健全

虽然自治区省市县三级均设有监察机构，但现有机构人员大部分仅开展工业领域节能监察工作，住建、交通、商务、能源、机关事务、节能服务机构及其他企业等领域均未建立节能监察机构和专业队伍。节能监察管理存在错位，法律未明确法定统一的节能监察部门，从基层监察主管部门看，自治区基层节能监察机构主管单位大部分在工信部门，少部分设在发展改革部门，且职能职责不明确，容易造成节能监察效率降低，部门之间职责不清、协调难度大，难以形成上下对应、合力推进的工作局面。现阶段，内蒙古节能监察机构还不具备独立开展节能监察工作的职能，是由节能主管部门或者工业主管部门委托节能监察机构开展节能监督检查的日常工作，并对其工作进行监督指导，节能监察机构职权未明确规定，工作能动性发挥不足。

（三）机构编制缺项

各级节能监管力量缺失，无法有效承担地区节能监察任务。按照中央关于深化市场监管、生态环境保护、文化市场、交通运

输、农业等5个领域综合行政执法改革的要求，自治区级层面进一步精简整合执法队伍，节能监察未列入上述5个领域综合行政执法改革事项，面临缩减行政执法机构局面。在盟市层面上，内蒙古3个盟市没有独立的节能监察中心，已建立的节能监察机构人员编制仅有2-5人，且部分人员抽调到机关单位工作；旗县级节能监察机构仅有34家，仅占旗县总数的30%，且大多数中心仅编制2-3人，存在节能监察执法处罚主体不清、无节能监察执法人员、无专业设备、执法经费无保障等问题。根据国家相关要求，各地要进一步加强节能监察工作，建立常态化节能监察机制，但现有人员力量无法满足监察任务要求。按照国务院办公厅下发的《国务院办公厅关于国务院各部门不要干预地方机构编制的通知》以及内蒙古自治区相关规定，国家及自治区相关部门不得向地方下达增加机构、编制的文件，省、市、县三级节能监察体系建设涉及地方增加机构、编制，自治区推动三级监察体系难度较大。

（四）能力建设不足

国家层面除工业领域外其他领域既无对节能监察机构开展的业务培训，也无对重点用能单位开展的能源管理培训，存在能力建设不足问题。虽然工业领域每

年开展节能监察培训，但部分用能单位能源管理人员发生变动，新旧人员业务交接不连贯，新进人员的能源管理业务能力仍然难以满足工作要求。能力建设不足影响监察效率、监察效果，导致能源数据不能准确有效反映生产、生活能源消耗，不利于全社会节约能源、提升能源利用效率。

（五）能源管理制度及落实情况的界定标准缺失

根据《节约能源法》要求，对节能管理制度不健全的重点用能单位，管理节能工作的部门应当开展现场调查，并提出书面整改要求，限期整改。但国家未出台相关标准规范明确对能源管理等相关制度的监察标准。现场监察过程中，部分企业能源管理制

度齐全、落实到位，但存在部分企业建立了能源管理制度，但制度框架简单、内容缺失、执行不到位等问题，在监察中缺少对能源管理等制度评价界定的统一标准和分级指标，导致节能监察人员对能源管理制度的监察标准界定不同，结论不同。

三、内蒙古完善节能监察体系制度的路径

（一）加强制度保障

《节约能源法》应当明确节能监察主体的独立地位和职权，增加行政处罚力度，缓解执法偏软问题，进一步明确节能监察制度，增加节能监察相关表述，作为执法监督检查的法律依据。现阶段

内蒙古监察执法主要依据国家发改委规章《节能监察办法》，因上位法法律依据执法力度明显不足，省、市、县无法增加行政强制措施和行政处罚种类，节能监察机构缺少相应的权限，难以对重点用能企业节能法律、法规、标准等是否落实形成有效监督。同时完善法律依据，对未落实节能审查意见要求的固定资产投资项，不能改正或逾期不改正的，明确进行处理的法律依据。对能源管理制度执行标准进行法律规范，对部分行业国家强制性标准进行补充修订。

（二）规范节能监察体系建设

将监督与管理职能分离，明确节能主管部门、节能监察机构职能，保证节能监察机构性质及



地位的独立性,有利于节能监察工作公平、有效开展,减少节能主管部门对监察机构工作干预,利于节能监察机构主动规划、全流程闭环执法履行监督管理职责,对提升全社会各领域能效具有积极意义。整合分属不同部门的具有节能监察职能相关机构,改为同一部门垂直管理,建立省市县三级垂直管理监察机构,避免上级一部门对下级多部门、上下级无法对接的情况,保证体制顺畅,对工业、住建、交通、商务、能源、机关事务、节能服务机构及其他领域,制定分门别类的管理体制和要求,明确省市县三级节能监察机构处罚权。

(三) 完善监察内容

内蒙古作为能耗双控转向碳排放双控试点地区,立足生态文明建设已进入以降碳为重点战略方向,紧盯“双碳”目标战略,将固定资产投资项目节能审查中碳排放评价制度、碳排放监测预警和评估考核体系建设等内容纳入节能监督管理工作。为了碳排放总量和强度“双控”制度顺利过渡,建议赋予节能监察机构碳排放监察职能,充分发挥监察执法优势,推动全区碳交易市场有序健康发展。根据现行节能监察机制,监察范围主要是重点用能单位或者固定资产投资项目,对可再生能源的利用及原料用能消费情况不属于监察重点,但随着

可再生能源消费量、原料用能消费量纳入项目能效水平、能源消费扣减范围,节能监察作为一种促进能源使用效率的有效措施,可以进一步成为促进可再生能源消纳工具,相比于对以化石能源利用为主要对象的节能监察,对可再生能源消纳的节能监察力度具有更强的综合性和适应性。

(四) 加强节能监察队伍建设

对节能监察人员进行培训,提升固定资产投资项目节能审查制度执行情况、能源、建筑、商业、交通运输、公共机构、节能服务机构等领域的执法能力和业务能力。对法律条款进行释读、对执法程序中存在的问题进行指导纠正,推动节能监察执法程序规范化、统一化。建立常态化业务专业能力培训,成立各行业专业研究组,针对不同行业最新节能政策标准等进行研究,真正通过节能监察服务监察对象,不断提升监察业务能力水平。同步加强对企业能源管理人员的培训,针对企业能源管理人员普遍存在的队伍不稳定、业务能力不足等问题,强化培训,持续提高节能管理工作能力与企业节能管理水平。

(五) 拓展节能监察方式,完善信息化监察网络

全面开展节能监察,依托内蒙古资源节约集约数智平台实行

重点用能单位“互联网+监察”方式,不断提高重点领域能效水平,提高节能监察工作信息化、专业化水平,同时针对书面监察数据填报真实性问题和现场监察人力、资金、时间成本导致的重点用能企业全覆盖取证困难问题,在规范原有监察程序和原有重点用能单位能耗监测系统的基础上,增加水耗监测、碳排放监测等功能,打造重点企业“双碳”指标综合监测平台,对重点企业的能耗、水耗、碳排放状况进行监测、分析和预警,同时评估用能单位节能潜力,推动建设以市场为导向的绿色技术创新体系。■

参考文献:

- [1] 向俊杰.从碳达峰碳中和看节能监察管理[J].上海节能,2021,(6).
- [2] 张璐,金宵羽.“双碳”目标背景下节能监察制度研究[J].中国环境管理,2022,(10).
- [3] 梁洁.“双碳”背景下节能监察研究[J].能源与节能,2023,(8).
- [4] 龙晗.广西开展碳排放监察工作的探讨[J].研究探讨,2018,(6).
- [5] 吴林斌.节能监察管理初探[J].资源节约与环保,2023,(7).

(作者单位:1.3.内蒙古自治区节能降碳中心;2.集宁师范学院)

责任编辑:康伟