



# 地方能效标识监管体系研究和政策 建议报告

中国标准化研究院

China National Institute of Standardization

二〇一三年一月

# 课题组成员

## 课题负责人

夏玉娟 助理研究员 中国标准化研究院资环分院

## 课题组成员

李爱仙 副院长 中国标准化研究院

王若虹 副院长 中国标准化研究院资环分院

曹宁 助理研究员 中国标准化研究院资环分院

吕秋生 工程师 中国标准化研究院能效标识管理中心

宋云娜 工程师 中国标准化研究院能效标识管理中心

彭妍妍 助理研究员 中国标准化研究院资环分院

张少君 助理研究员 中国标准化研究院用能产品能效检测实验室

卢业 工程师 中国标准化研究院能效标识管理中心

贺婷婷 工程师 中国标准化研究院资环分院

刘洪 高工 上海市质量监督检验技术研究院

何曙 工程师 上海市质量监督检验技术研究院

杨春尧 高工 四川省产品质量监督检验检测院

艾劼 工程师 四川省产品质量监督检验检测院

陈向阳 高工 江苏省产品质量监督检验研究院

郭艳萍 工程师 江苏省产品质量监督检验研究院

王峰 高工 山东省产品质量监督检验研究院

王鑫 工程师 山东省产品质量监督检验研究院

高晓东 高工 广东产品质量监督检验研究院

何伟洪 工程师 广东产品质量监督检验研究院

### 专家团队

余政 副处长 国家质量监督检验检疫总局执法司

徐正翱 主管 国家质量监督检验检疫总局执法司

郝欣 副处长 中国国家认证认可监督管理委员会认证监管部

**尊敬的能源基金会中国可持续能源项目办：**

根据项目合同（合同编号 G-1210-17048）中任务书的要求，我院按照项目实施计划书完成全部工作内容，项目成果达到预期目标，执行情况良好。现提交项目执行总结报告和项目技术总报告。

本报告主要包括：项目目标、项目实施情况、项目成果产出、项目经费支出与配套资金投入情况、项目主要研究内容。

**中国标准化研究院**

**二〇一三年一月**

# 目 录

一、综述.....	6
(一) 项目背景 .....	6
(二) 研究范围与研究内容 .....	8
二、国际能效标识符合性工作概况 .....	9
(一) 成功经验和典型案例 .....	9
(二) 存在问题和发展趋势 .....	16
三、我国产品质量监督管理体制 .....	18
四、深圳市市场监管体制改革的思考 .....	25
五、我国能效标识监督管理体系 .....	33
六、地方能效标识监督体系和日常检查情况 .....	38
七、能效标识监督检查工作存在的问题及建议 .....	56
八、关于加强国家乃至地方能效标识监督检查的行动建议 .....	61

## 一、综述

### （一）项目背景

为应对能源供应紧张，实现可持续发展，世界各国采取多项措施节约能源、提高能效。在能效标准的基础上，作为能效标准的实施和延伸，能效标识制度被认为是一项投入少、见效快、对消费者影响大、节能与环保效果显著的节能管理措施，获得普遍认可。国际经验证明，将标识应用于普及程度高、耗能大的家用电器等终端用能产品，国家所获得的利益将远远高于为实施标识项目及生产高效能产品所增加投入的成本。

“十一五”期间，通过实施能效标识，提高终端用能产品能效水平，对节能减排目标的实现发挥了重要的技术支撑作用和直接的推动作用。我国能效标识制度自 2005 年正式实施以来，在各方的积极推动下成效显著，截至目前，已覆盖 10 批目录 28 类产品，涉及家用电器、工业设备、商用设备、照明产品、办公设备五个领域。据测算，能效标识制度的实施在“十一五”期间已累计节约 2050 多亿度电，折合标准煤 7380 多万吨，相当于减排二氧化碳 1.92 亿吨、二氧化硫 84 万吨，对“十一五”单位 GDP 节能降耗目标形成了显著贡献。

“十二五”期间，围绕节能减排目标的实现，“十二五”规划《纲要》提出要“大幅度提高能源资源利用效率”，“健全节能市场化机制，加快推行合同能源管理和电力需求侧管理，完善能效标识、节能产品认证和节能产品政府强制采购制度”。《“十二五”节能减排综合性工作方案》提出：“强化节能减排监督检查。修订能效标识管理办法等部门规章”，“加大能效标识的监督检查力度”和“推广节能减排市场化机制。加大能效标识实施力度。扩大终端用能产品能效标识实施范

围，加强宣传和政策激励，引导消费者购买高效节能产品”。可见，“十二五”期间，能效标识制度作为节能工作的重要抓手，将继续发挥推动用能产品产业结构调整和节能技术研发，加速行业洗牌进程，引导节能消费，促进用能产品行业整体能效水平提升，支撑国家其他节能政策如“惠民工程”等实施的显著作用，对“十二五”节能减排目标的实现做出重要贡献。

我国能效标识制度虽然在短时间内就取得了显著成绩，但面对“十二五”期间节能形势依然严峻、社会节能意识仍有待提高、用能产品行业集中度普遍不高、产品质量参差不齐、企业诚信度仍需强化等种种错综复杂的社会和市场环境，也存在一些迫切需要解决的问题，如缺乏系统、长期实施和发展规划、产品覆盖范围仍有待扩展、组织管理和实施模式仍需不断研究完善等。其中能效标识市场监督体系和机制不健全，监管力量薄弱，监督程序不规范的问题日益凸显，尤其是地方能效标识专项监督检查体系机制缺位，未能正确引导企业合理合法使用标准，对企业弄虚作假行为未能起到震慑作用，影响了标识制度的严肃性，阻碍了其持续、高效实施。

和世界上大多数实施能效标识的国家一样，为减轻企业负担，中国能效标识制度采用了“企业自我申明+备案+监督”的实施模式。“企业自我申明”有利于调动各方积极性，降低社会成本，提高实施效率。但国际经验表明，其有效实施需要构筑在两个必要条件上，一是良好的行业诚信度，二是强有力的市场监管措施。我国用能产品生产企业众多，规模差异大。以电光源行业为例，据统计目前全行业电光源产品的制造企业有 2000 余家，以中小规模企业居多，年产上亿只的大型企业仅约 10 家左右，年产 5000 万只以上企业不到 25 家。其他均为小型企业。市场集中度不高导致我国用能产品行业整体诚信度不

高，部分守法意识淡薄的企业趁机利用“自我声明”的便利，虚假标示产品信息，严重损害消费者利益，扰乱市场秩序。另外，由于企业检测实验室设备配置、人员资质、管理等方面存在的不足，导致检测结果不够准确，从而使得“自我声明”的数据不能正确代表产品的能效质量。这些都对能效标识制度的监督检查工作提出了更紧迫要求。因此，进一步完善能效标识监督体系和管理机制，加强能效标识市场实施情况的监督和抽查活动是进一步规范市场，提高能效标识信息符合性，是促进能效标识制度有效实施并支撑“十二五”节能减排目标实现的必要保障。

为此，中国标准化研究院申请实施了“地方能效标识监管体系研究和政策建议报告”项目，旨在了解典型省市能效标识监督体系设置和实施模式优缺点，总结好的做法，针对存在问题进行系统协调分析，并从体系和机制两方面寻求解决方案，并给出相关政策建议。

本报告将在对上海、广州、深圳、江苏、四川、山东共6省市能效标识监督体系和实施情况进行走访调研并开展系统比较研究和存在问题对策分析的基础上，编写地方能效标识监督体系研究和政策建议报告，为国家节能和能效标识政府主管部门进一步完善地方乃至国家层面能效标识监管相关法律法规、执法体系设置和监督实施机制等提供重要参考，对于保证能效标识信息符合性，促进能效标识制度的发展完善，进而推动中国节能目标实现将具有积极意义。

## （二）研究范围与研究内容

1. 针对典型省市开展能效标识监管体系和实施情况走访调研；选取深圳、上海、广东三个省市为目标省市，开展地方能效标识监管体系和实施情况走访调研。深圳、上海、广东三个省市分别代表



了质监和工商系统职能合并、同步执法，质监和工商系统明确分工、有效协作，质监和工商系统各自为政、独立执法三种模式。选取其为目标省市具有极大代表性，有利于探索在不同生产、流通、进口/出口监管资源协作模式下能效标识监管的有效模式。走访调研全面涉及各目标省市用能产品生产和销售概况，各类监管部门和机构（包括质监、工商、检验检疫）历史沿革、现有体系设置、技术水平和相互协作情况，能效标识监管年度规划和经费投入，相关法规和制度规定，组织管理机构，监管流程和相关文件，处罚情况，今后工作计划，政策和技术需求等。

2. 对各省市区能效标识监管体系和实施情况进行比较分析、经验总结、问题和对策研究，并撰写报告

基于以上走访调研结果，结合以往能源基金会支持项目中所获取的关于四川、江苏、山东三个省市能效标识监管有关信息，参照各省市各类监管资源协作模式特点，对各省市区能效标识监管体系和实施情况进行比较分析，总结可在其他省市进行复制推广的经验和最佳实践，深度挖掘和分析监管各环节存在问题，并从监管体系和实施机制两个角度寻求解决方案，进而提出相关政策建议，并形成正式报告。

## 二、国际能效标识符合性工作概况

### （一）成功经验和典型案例

目前世界上能效标准标识符合性体系包括监督、核查、处罚等制度。很多国家已达成共识：只有让标准标识项目参与方认识到产品不合规带来的风险大于好处，害怕由于不合格而被惩罚，才能确保符合性制度的有效和成功。每个国家符合性体系都有其独特性，需要考虑

到自身的目标、资源、法律框架、技术实力、行业意见等。建立一个得当的符合性框架需要充分探讨以下要素：

- 标准标识项目是自愿性的还是强制性的；
- 符合性制度的成本效益和符合性工作的主要成本；
- 监督、核查与处罚的法律保障；
- 透明度：意见搜集、报告、信息分享。

世界主要国家在能效标准标识符合性方面的经验和典型案例如下：

### **(1) 准确认识强制性和自愿性项目的不同需求是建立符合性体系的必要前提**

一般来说，MEPS 和强制性标识项目都必须有法律基础，立法者会在法规中写入与符合性相关的明确条款，或者进一步制定实施细则来确保执行。自愿性标准标识项目虽然也有法律基础，但在具体实施和监管层面，却常常缺乏正式的监管规定。项目管理者有时更多考虑到的是如何吸引更多的参与者来参与自愿性项目，或者管理者没有充分认识到保证符合性能够给项目带来的好处，以上两方面的原因都可能导致项目忽略符合性的问题。鉴于强制性和自愿性项目的不同特点，符合性体系不尽相同，但也有一些共同要素，如制定详细的实施方案和预算计划。同等重要的，还有如何建立和保持好已有的、已成形的市场监督、核查和处罚活动的记录。项目管理者还需要根据项目特点的不同制定相应的交流推广方案，以及有针对性的不同的不合规处罚方案，尤其是在不合规发生的时候，处罚的时机与力度。当然，对于强制性项目，法律诉讼手段往往是最终的惩罚措施。

下图描述了强制性项目和自愿性项目在采用符合性制度的方法上可能有所不同的方面，也指出了它们可能存在共同点的地方。

表 2-1 为强制性和自愿性标准标识项目设计的符合性机制



强制性符合率项目  
自愿性符合率项目  
常规重要元素

准确认识强制性和自愿性项目的不同需求，在此基础上建立适用的符合性体系至关重要。典型案例如美国自愿性项目能源之星。2010年美国政府部门问责办公室发表了关于能源之星不能有效遏制欺骗和作假的报道，引发公众对某些产品能效的质疑，此举促使美国考虑加强符合性工作，做法如下：

案例 1：能源之星（ENERGY STAR）加强检测和核查工作计划

通过一个全面透彻的评估，美国环保署（US EPA）能源之星项目开展了一系列新的活动以加强符合性制度。

第一步工作包括明晰角色和职责，即能源部（DOE）牵头开展产品核查检测，能源之星负责认证测试。

新的认证和核查检测程序包括：

- 所有的产品在贴标签销售之前都必须提交符合性证明，证明符合相关条款要求。这些证明材料包括来自于认可试验室的检测结果。目前，大部分产品都可以在提交证明材料前继续使用一年能源之星标签；（小注：能源之星之前不需要供应商提供此类文件。这个要求是新的，所以原文说“继续使用”。）
- 将有资格进行认可和核查检测的认可试验室制成列表供需要获取检测服务的企业参考使用；
- 使用第三方核查检测和企业付费的实验室检测，来配合并完善政府的“市场抽样（off the shelf）”测试。
- 另外，能源之星将会发布一个标准协议，用于处理产品检测不合格情况。

新的程序还包括了能源之星项目应当更多的与项目伙伴分享符合性相关信息，EPA 的说明如下：

“核查检测应当是公开透明的，该项工作的计划和结果应当通过多种方式分享，以满足不同产品的特殊需求”（EPA，2010）

最终结论是，下列信息应当与项目伙伴分享：

- 美国政府和项目伙伴国
  - ◆ 每年检测的产品列表以及检测结果概要；
  - ◆ 检测不合格产品的详细产品测试报告
- 经销商和能效项目赞助商
  - ◆ 参加检测的产品型号数量；
  - ◆ 从项目产品注册信息列表中删除的型号；
  - ◆ 检测不合格，但是却没有从注册列表中删除的型号，包括没有删除的原因；
- 公众
  - ◆ 年度检测总结，包括总检测数量和被取消资格的产品型号数量；
  - ◆ 公布检测不合格以及被取消粘贴标识资格的产品。

## （2）良好的财务预算和管理是符合性体系顺利运行的保障

符合性工作的主要成本包括：1）建立成本，包括初始的宣传成本、专家成本、建立信息和数据追溯系统的投资等；2）管理与管理人员、信息技术和沟通；3）监督成本和核查检测（内部检测和外部检测）；4）与处罚工作相关法律建议和执法成本；5）其他。

根据符合性机制设计不同，成本的分配有很大的区别。虽然理论上投入越大，符合率应越高，但是通过良好的项目设计、规划和宣传推广可以减少工作成本。提高符合性体系的成本有效性，优化成本和收益的配比对于帮助政府判断符合性项目设计的合理性，争取公共资金、消费者及消费团体的支持至关重要。

## （3）坚实的法律基础是保证符合性工作有序开展的上层支撑

标准标识项目需要立法的支持，因此，法律基础的建立也是符合性框架的重要组成部分。当然，其他的法律基础还包括管理导则和其它非正式的文件，用于确定各项目参与方的职责，并赋予处罚工作权

力和处罚基础。

现有的国家法律基础框架需要建立起与标准标识项目相关的符合性措施的阐述，这样才能确保现有法律框架中没有任何冲突的条款，或者潜在的混淆。

如案例 2、3 所示，项目的立法安排根据各国家政府结构、现有的立法基础和符合性机制的设计不同而不同。在市场监管方面，以下内容需要考虑：

- 明确市场监管机构；
- 赋予处罚权力，包括对不符合情况进行处理的能力、确定对谁实施处罚措施、适用的经济处罚范围、任何其它相关上诉程序等；
- 预算分配、检测成本问题；
- 符合性工作的程度，如覆盖 X%的产品；
- 信息公开，包括花费、监督计划、监督结果等。

**案例 2：欧盟生态设计指令（ECODESIGN DIRECTIVE）对于符合性职责的定义（EU，2005）**

欧盟关于用能产品的生态设计指令框架文件（**Framework Directive**）于 2005 年生效。它通过为用能产品制定性能指标，从而为建立最低环保要求提供了法律框架。自 2009 年 10 月以来，生态设计指令的产品覆盖范围已经拓宽到用能相关产品（**Energy Related Products, ErP**）。

框架文件要求各成员国（**Member States**）设立市场监督机构（**Market Surveillance Authority, MSA**），作为实施产品质量检查、向企业索要产品质量数据、要求不合格产品退出市场的权利机构。它还要求惩罚措施应当“有效、按照比例执行以及具有劝诫性，要考虑到具体不符合性程度和在欧盟区市场销售的不合格产品数量”。

指令特别的叙述了下列内容：

“成员国应当采取所有适当的措施来确保实施方法中覆盖的产品只有符合条款要求并且获得 CE 认证后才可以在市场上销售。

成员国应当设立负责市场监督的权力机构。

成员国应当赋予这类机构所需要的权力，使他们能够执行指令中的工作。

成员国应当为能胜任的机构确定任务、权力和机构安排，包括：

- 组织恰当的具有充分规模的产品质量抽查, 责成不合格产品企业或其代表机构根据第七号文件 (Article 7) 召回市场上的不合格产品;
- 根据实施方法的说明, 要求相关方提供必要的产品信息;
- 从市场采集样品并进行检测。

成员国应当将市场监督结果随时通报欧盟委员会 (Commission), 如果适合, 欧盟委员会应向其他成员国传递该类信息。

成员国应当确保消费者和其他利益相关方有机会向上述市场监督机构提交他们对产品符合性的观测结果。

### 案例 3: 澳大利亚联邦政府结构下的标准标识项目管理系统

澳大利亚是一个联邦制的政府, 由联邦、州和地区政府构成。最低能效标准 (MEPS) 和强制性标识项目通过州政府立法执行。例如, 在最大的州新南威尔士 (NSW), MEPS 和强制性标识项目通过能源和电力监管法规 2006 (2009 年更新) 实施, 该法规隶属于能源和电力监管法案 1987 (NSW, 2006; NSW2009)。

这些法规要求所有在能效法规范围内的产品都要在州级别的管理机构进行注册后才可以在澳大利亚市场进行销售。注册程序要求提供生产商和产品的详细信息, 包括能效水平。

需要提供的能效水平信息和证明材料对所有管理者来说都属于普通资料, 因为在澳大利亚标准 (或者澳大利亚和新西兰共同标准) 中也都有所规定。

另外, 法规也赋予了管理机构权力去检查或测试任何产品, 并且要求生产商在 15 天内提供样品进行检测。

法规规定的惩罚措施包括罚金和解除管制 (一旦产品被解除管制, 它就不能够在澳大利亚市场上销售)。如果市场销售的产品没有恰当的粘贴能效标识, 将被处以 550 澳元的罚款。这罚款适用于任何一个型号的产品以及销售该产品的人。

如果某个型号的产品被发现实际能效水平与注册的资料不符或没有达到标准要求, 政府也有权利取消其注册资格。当生产商的行为在产品尺寸、能效水平或者性能特性上误导或可能误导消费者时, 也会被取消注册资格。

如果一个产品被取消了注册资格, 政府在有证据证明与其类似产品也存在不合格情况的时候, 还有权利取消这些类似产品的注册资格。

法规明确了生产商可以有 15 天时间来回复政府提议的取消注册资格一事, 并提供书面材料说明为何不应被取消注册资格。如果企业的上诉不成功, 应该多给予 5 天时间, 之后再取消注册资格。

除了立法中提及的处罚, 如果生产商提供了错误的产品性能或能效水平的描述, 也会触犯由澳大利亚竞争和消费者委员会 (Australian Competition and Consumer Commission, ACCC) 实施的澳大利亚贸易协议。近些年, 一些不合格事件通过 ACCC, 由法庭强制合规供货商执行了补救措施 (澳大利亚联邦, 2008)。

(4) 建立良好的意见收集、报告和信息共享机制是保证符合性工作透明公正和快速推进的关键

与项目相关方如管理者、非政府组织、行业团体、市场参与者、公众、媒体等进行技术交流和意见收集可以有助于引起重要参与方足够重视，制定出明确可行的要求，让其积极参与报告和 Information 分享工作，保证对符合性体系的阶段评估和适时调整等，由此很大程度上地提高符合性。所以在设计符合性体系以及其它项目工作运行阶段，都应该开展这项工作。

信息报告和发布工作根据程度不同，分为如下几种形式：

- 根据法律或者管理条例的要求，项目向政府高级官员或者其它政府部门做的正式的汇报；
- 通过大众媒体渠道，例如网站或者通讯刊物，将市场监督、核查检测和处罚工作的相关信息向所有的项目相关方进行通报（见案例 4）；
- 就市场监督、核查检测和处罚工作的结果向项目相关方进行反馈；
- 就生产企业关心的问题，通知他们相关的信息；
- 通知其它项目相关方不合格产品的品牌及型号等不合格产品信息；
- 与其它国家项目分享方法和结果，以促进市场监督工作。

一个有效的符合性制度能够确保项目参与者了解不符合性带来的风险大于收益。公布开展的符合性工作及其结果，尤其是已经开展了处罚工作的，能提高对不符合性行为所带来风险的认知度。这就是为什么现在有足够的证据证明通过公开符合性工作报告一段时间后，合格率会有所提升。

所以，项目应该避免公众无法获取符合性工作信息的情况，或者只能获取有限信息的情况（特殊情况除外）。通常来讲，每个项目都



应当大力的宣传符合性工作的规模、频率、类型以及结果等信息。

在自愿性标准标识项目中，有时会顾忌发布处罚工作数据可能会影响相关方参与项目的积极性。但是，生产企业越来越多的认识到，为了确保他们在高效产品生产上的投资，必须建立一个有效的符合性制度，包括惩罚措施的执行和公布。

#### 案例 7:英国公布测试结果

公布符合性信息是英国采取的重要手段之一，以提高家用电器设备能效水平。环境、食品和乡村事务部（Department of Environment, Food and Rural Affairs, DEFRA）在英国负责实施欧洲标准标识项目，在它看来：

“处罚和符合性工作对于达成预计的能源节约目标起到至关重要的作用，也给产品生产企业建立了一个公平的竞争平台。目前，英国的生产商不符合率（产品不符合宣称指标）估计在 10%-15%，经销商不符合率（缺失或者错误的粘贴标签）在 20%。”（DEFRA，2010）

在 2004 年至 2009 年中，DEFRA 委托实施的市场监督和核查检测的所有结果都可在其网站查询。这些报告给相关方提供了市场符合性的信息，通常包括具体的产品型号和品牌。

DEFRA 最近任命英国国家测量办公室作为英国“能源标签和用能产品框架指令”的市场监督权力机构（DEFRA，2009）。

## （二）存在问题和发展趋势

由于各国和地区文化、经济或政治上的差异，各国符合性监管体系设置和工作侧重点及开展程度不尽相同。虽然符合性工作日益引起各国尤其是以自愿性申明为基础实施能效标识国家的高度重视，促使其采取相关措施，且目前符合性监管体系不断发展完善，但仍存在着以下问题和发展趋势：

（1）在监管体系方面，政府部门介入程度不足，行业竞争机制和社会监督体系已较完善，未来需要更充分发挥政府监管主导作用，引导构建全方位监管体系

国外在能效标识符合性监管方面，少有专门的指定授权政府机构



来进行统一组织和协调，而主要是通过引入有效市场竞争机制，依托社会监督（包括制造商之间检测、消费者的投诉、行业联盟的自愿协议、消费者监督等）来推进。总的来说，市场上的产品仅有非常有限的一部分被检测到。如欧盟启动了由欧洲家用设备制造商协会资助的制造商之间的自我监督机制，由消费者组织进行产品测试。英国 DEFRA 通过设立产品测试基金对一些典型产品设置了强制性测试要求。在德国，相互竞争的企业互相检测，当发现产品不符合能效标识等级时通知监管当局。当前，能效虚标现象的时有发生使更多国家认识到仅仅依靠行业竞争机制或者社会监督是不够的，还需要政府部门更多地发挥主导作用，明确专门的市场监管机构，赋予其处罚权力，使符合性监管工作能争取固定的经费支持，实现制度化和规范开展。如英国 DEFRA 最近任命英国国家测量办公室作为英国“能源标签和用能产品框架指令”的市场监管权力机构；澳大利亚也通过法规赋予了管理机构权力去检查或测试任何产品，并且要求生产商在 15 天内提供样品进行检测；欧盟生态设计指令框架文件要求各成员国（Member States）设立市场监管机构；美国为加强符合性采取的第一步为明晰角色和职责，即能源部 DOE 牵头开展产品核查检测，能源之星负责认证测试。

**（2）在监管措施方面，加强能效检测实验室管理，要求制造商承担更多的义务来对设备进行第三方测试成为重要手段。**

美国能源之星开始要求制造商提供第三方测试报告，要求能源之星产品检测实验室需要通过 ISO/IEC 17025 认可。突尼斯要求每种型号产品都由政府运行的实验室进行测试。这些措施丰富了能效标识符合性监管体系框架，提供了新思路和新手段。

**（3）在工作经费方面，缺乏稳定固定的财政预算和拨款，公共**

**机构、基金、生产商等出资仍是主要方式，未来仍需完善财务方案**

测试费用是大多数国家在监督检查中遇到的共同难题。英国、德国等几乎所有欧盟成员国都称产品测试是非常昂贵的，只有极少数成员国称有足够的预算进行足够的测试。

**(4) 在信息共享方面，总体共享水平极低，技术标准的差异削弱了信息参照作用，未来仍需完善信息通报机制和平台**

在几乎整个欧盟，能源主管部门和相关组织之间的信息共享水平都似乎极低。一个国家的测试结果在别的国家无法得知。在一些主要的成员国（包括德国和英国），能效标识计划的执行由地方当局进行，不存在国家统一的信息通报。在某一个区域测试结果不达标的设备可能继续销售，只因为该地当局没有将测试信息提供给其他区域的监管机构。很多国家的消费者组织都开始通过 ICRT 合作（International Consumer Research & Testing Ltd）在某些区域内共享测试信息。然而，由于技术标准的差异，很难将这些产品的能源性能统一比较。总体来说，符合性监管信息共享水平极低，未来仍需建立长效规范的信息通报机制和平台。

### **三、我国产品质量监督管理体制**

产品质量监督即对产品的质量状态进行连续的监测和验证，并对其记录进行分析，确保满足规定要求的活动。产品质量监督管理制度是指国家依据法律、法规和规章，对产品质量进行宏观管理的法律措施。其目的是实现国家对产品进行依法监控，保证产品质量满足社会需求和国民经济建设的需要，维护市场秩序。

质监和工商是我国最主要和基本的两个产品质量监督管理行政执法部门，两部门在产品质量监督中的分工和职责，是影响我国产品

质量监督管理体系的一个重要因素，以下将结合两部门职责分工的沿革来说明我国产品质量监督管理体制。

### （一）部门分工

《中华人民共和国产品质量法》总则第八条对产品质量的监督管理体制作了明确规定，即：1. 国务院产品质量监督部门主管全国产品质量监督工作。国务院有关部门在各自的职责范围内负责产品质量监督工作；2. 县级以上地方产品质量监督部门主管本行政区域内的产品质量监督工作。县级以上人民政府有关部门在各自的职权范围内负责产品质量监督工作；3. 法律对产品质量的监督部门另有规定的，依照有关法律的规定执行。

其中，“国务院产品质量监督部门”，按照当时的国务院机构设置，是指国家质量技术监督局，即现在的国家质量监督检验检疫总局。“县级以上地方产品质量监督部门”，是指各省、自治区、直辖市人民政府的产品质量监督部门，以及按照国务院 1999 年 2 月批转的关于质量技术监督机构管理体制改革的方案的规定，在实行省以下质量技术监督系统垂直管理后，作为省级人民政府产品质量监督部门直属机构的设在市、县一级的产品质量监督部门。按照上述规定，国家质检总局和地方各级质量监督部门主管国家乃至地方的产品质量监督工作，并联合其他有关部门在国务院和地方政府的授权分工下负责产品质量监督工作。工商行政管理部门的职责从字面上并没有直接体现，只见于后来对于“国务院有关部门”的一些广义的解读中，如全国人大法工委经济法室编著的《中华人民共和国产品质量法实用讲话及疑难问题解答》，其中“国务院有关部门”包括“国家经贸委、农业部、信息产业部、国家工商行政管理局等按照国务院“三定”方案的规定，是负有对有关产品质量监督职责的部门”。按照这一解释，“县级以上

地方人民政府有关部门”能涵盖各级工商行政管理部门。

## （二）职责范围

按照产品质量法的规定，国家和地方各级质监部门对产品质量的监督工作主要包括如下职责：（1）统一规划和组织对产品质量的监督抽查、发布抽查结果的公告、责令抽查不合格的企业限期改正；（2）负责对企业质量体系认证机构和产品质量认证机构的认可；（3）负责受理并处理消费者对产品质量问题的申诉；（4）对违法产品质量法规定的行为进行调查；（5）对违法产品质量法规定的行为依法实施行政处罚；等等。

需要说明的是，依照产品质量法的规定，各级政府的产品质量监督部门和其他有关主管部门，对产品质量依法履行监督职责，而不是负责产品质量的具体管理工作，后者由企业具体负责。这是对政府部门在市场经济条件下的产品质量职能的准确定位。

部门职责一般来源于两条渠道，一是法律直接授权；二是法律间接授权，即法律规定有关部门按照国务院设定的职能执法。例如，按照食品卫生法的规定，主管食品卫生监督的是卫生行政主管部门；药品管理法也对主管药品质量监督的部门作了规定。因此，对食品卫生和药品的质量监督，应分别按食品卫生法和药品管理法的规定执行。工商部门执法权限属于法律间接授权，来自于《产品质量法》第十八条、第十九条，其规定工商行政管理部门按照国务院设定的职能执法。按照各级工商部门“三定”方案，工商部门不具备上述五项职能中的前两项职能，即不具有对产品质量实施日常监督抽查的权限，也不负责对企业质量体系认证机构和产品质量认证机构的认可。

在第五项职能“对违法产品质量法规定的行为依法实施行政处罚”上，工商行政管理部门对如下产品质量违法行为行使处罚权：（1）

在广告中对产品质量作虚假宣传的处罚；（2）吊销营业执照的处罚；（3）按照国务院规定的职权范围查处违反《产品质量法》规定的行政违法行为；（4）依照其他法律、行政法规查处一些特殊商品的违法行为。其中最抽象和具有争议的是第（3）种情况，其直接影响质监和工商部门在产品质量监督执法中的分工。这一问题需要从两部门的“三定”方案来明确。

2001年8月7日，国务院办公厅发布〔2001〕56号文件《国务院关于印发国家质量监督检验检疫总局及国家认证认可监督管理委员会国家标准化委员会职能配置内设机构和人员编制规定的通知》，对国家质检总局和工商总局在质量监督方面的职责进行了调整，将原国家质量技术监督局负责的流通领域商品质量监督管理的职能划入国家工商行政管理总局，规定“根据国务院决定，国家质量监督检验检疫总局和国家工商行政管理总局在质量监督方面的职责分工为：国家质量监督检验检疫总局负责生产领域的产品质量监督管理，国家工商行政管理总局负责流通领域的商品质量监督管理。国家工商行政管理总局在实施流通领域商品质量监督管理中查出的属于生产环节引起的产品质量问题，移交国家质量监督检验检疫总局处理。按照上述分工，两部门要密切配合，对同一问题不能重复检查、重复处理。”。同理，国务院规定，质量技术监督部门在流通领域查处的产品质量违法案件，应该移交工商部门处理。质监和工商部门的执法领域和权限基本确立下来。

### （三）监管措施

#### 1. 产品质量国家监督抽查

国家监督抽查是由国务院产品质量监督部门依法组织有关省级质量技术监督部门和产品质量检验机构对生产、销售的产品，依据有

关规定进行抽样、检验，并对抽查结果依法公告和处理的活动。国家监督抽查是国家对产品质量进行监督检查的主要方式之一。国家质量监督检验检疫总局(以下简称国家质检总局)负责组织和实施国家监督抽查工作，并发布国家监督抽查通报；有关地方质量技术监督部门、符合《产品质量法》规定条件的产品质量检验机构，接受国家质检总局委托，负责承担国家监督抽查样品的抽样工作；符合《产品质量法》规定的有关产品质量检验机构，负责承担国家监督抽查样品的检验工作；各省、自治区、直辖市质量技术监督部门(以下简称省级质量技术监督部门)按照国家质检总局的要求，承担本行政区域内的国家监督抽查相关工作。目前，我国已建立了国家级产品质量监督中心近300个，省级质检院所45个，县市级质检机构约3000个。同时，国务院有关部门和有关行业也设置了一些相关的质检机构。

## 2. 地方产品质量监督检查

地方产品质量监督检查是指地方质监部门对产品及其生产者进行的常规性检查，包括定期检查、监督抽查、专项执法行动等方式，是各地执法部门最基本也是最有效的质量监督手段和措施。其是由省质量技术监督局依法组织市(区)、县级质量技术监督局和产品质量检验机构对生产、销售的产品，依据有关规定进行检查或抽样检验，并对检查结果依法公告和处理的活动。定期检查是根据实际需要，按照确定的产品目录和检验周期进行的检查，每年实施1-2次。监督抽查是有计划、有组织的对重点产品质量进行的检查。地方定期检查产品目录、监督抽查产品目录和以及定期检查和监督抽查计划由省局制定，并由市(地)局组织实施。专项执法行动是根据特定时期特定政策执行和现实需要，针对某个主题开展的专门执法行动，如节约能源法专项执法行动等。

### 3. 商品质量监督抽查

尽管《产品质量法》中规定产品质量国家监督抽查的职能部门为质监部门，但自 2001 年质监和工商部门三定方案将流通领域监管职能划归工商部门后，工商部门依据《消费者权益保护法》、《产品质量法》等有关法律法规，制定了《商品质量监督抽查暂行办法》，随后各地方工商局开始陆续制定《流通领域商品质量监督抽查实施办法》等规章，商品质量监督抽查开始在全国各地开展起来，其由国家工商行政管理总局统一规划和组织，委托法定的产品质量检验机构，对各类商品交易场所经销的商品质量进行抽查，将抽查结果如实地向社会公布，并对抽查中发现的违法行为，依法进行处理。

### 4. 日常巡查

日常巡查是全面及时掌握产品质量最直观的手段和措施。各地执法部门可以区分不同情况开展巡查工作，亦可以根据实际情况确定巡查的频次。此种方式质监和工商部门都有采用，但目前以工商部门采用为多。工商部门进行市场检查的主要形式为市场巡查，巡查对象包括各类市场主体的资格、经营行为、商品质量等。

## （三）存在问题

### 1. 监管职能方面

尽管生产领域和流通领域的产品质量划归两个不同部门管辖，从表面上看，这种“分段”的产品质量监督管理体制职责明确，避免了多头管理、重复检查、互相扯皮、推诿责任的现象，但实际却导致政府产品质量监管职能分散，很难形成监管合力，不利于对产品质量进行有效监管。主要原因如下：

（1）生产领域和流通领域界限的划分执法中有三个不同的观点：一是认为产品出了生产者大门即进入流通领域（即所谓的从厂门到国

门)；二是认为产品所有权发生第一次转移即进入流通领域；三是认为产品风险责任负担的第一次转移即进入流通领域。由于执法人员在具体进行产品质量监管时对管辖或不管辖会存在不同理解，从而会出现管辖重复或管辖空白。如产品在企业运往商场代销的途中，或在生产者厂房内，购货方已全额支付货款，质监部门和工商部门对这两种情形会有不同的判定，导致重复检查或不检查。

**(2) 就案件交割制度而言，同样可能导致违法行为得不到处罚的现象。**国家虽对行政执法机关办理涉嫌犯罪案件的移交有专门的规定，但是对行政执法机关之间相互移交行政案件无明确规定，这就可能造成该移交的不移交，违法者得不到应有的处罚。如质监部门在流通领域发现了产品质量问题，因其无权管辖，就应移交工商部门处理，但是在实际操作中，执法人员可能仅以口头告知违法者存在何违法行为，也可能置之不理，也可能立案调查后因无管辖权而撤销案件，却没移交有管辖权的部门，最终不了了之。对于工商部门也同样存在此种现象。

## **2. 行政执法方面**

**(1) 法律法规体系不完善。**主要表现在：1) 有些法律法规规定存在交叉和重合的现象；2) 有些法律法规存在矛盾；如《行政许可法》出台后，许多设置行政许可的法规规章都要进行调整；3) 有些法律法规过多地体现了部门的权力，导致严重的法律部门化倾向。

**(2) 地方和部门保护严重。**从目前实际情况看，产品质量的地区保护、系统保护表现形式五花八门，对本地区、本系统的假冒伪劣行为采取放任的态度，同时实行地区或系统封锁，通过各种手段、巧立名目，打着把好质量关的幌子，千方百计阻扰外地的优质产品进入本地区，使本地质次价高的产品有销路和市场，或者虽然本地区产品



质量较好，但为了独家垄断，也采取各种手段对外地产品设置障碍。在监督处罚和信息披露上，对本地产品和外地产品给予不同的待遇。

**(3) 存在以政代罚、罚过放行的现象。**一些行政机关处于对本部门利益的考虑，对查处的质量违法行为，以收费代替罚款，以罚款代替没收不合格产品，经费不足是目前我国行政执法机关存在的一个突出问题。

严格落实监管责任，按照统一管理、分工负责的原则，对产品质量监管职能进行相对的集中，主要解决两个问题：一是就监管方面存在交叉的重复之处进行明确的重新分工，只能由一个部门负责，其他部门退出。二是就无人管理的盲区，明确那个部门负责。

## 四、深圳市市场监管体制改革的思考

2009年8月，深圳市实施政府机构改革，政府工作部门由原来的46个减少为31个，“大部门体制”是此次机构改革的重点内容。深圳此次机构改革着眼于建立决策、执行、监督三种权力既相互制约又相互协调的运行机制。根据方案，市政府机构统称为工作部门，并根据部门职能定位分为“委”、“局”和“办”。其中，“委”主要承担制定政策、规划、标准等职能，并监督执行的部门，共设7个委员会；“局”主要承担执行和监督职能；协助市长办理专门事项、不具有独立行政管理职能的机构，称为“办”。此次机构改革的一个亮点，就是将市工商局、市质量技术监督局、市知识产权局整合组成市场监督管理局，在国内第一个实现了多部门市场监管职能的有机统一，是对市场监管体制改革的一次积极探索。

### （一）深圳市市场监管体制改革的创新与优势

根据市场监管局的“三定”方案，整合后的职能划入了原市工商

局、市质监局、市知识产权局的整体职能，以及原卫生局餐饮环节的食品安全监管、原贸工局的酒类市场监管和价格监督检查职能，实现了市场监管体制的多个创新。

### **1. 市场监管行政执法的统一，大大提高执法效能**

深圳市场监管体制改革之前，市场监管的行政执法工作分散在各个不同的部门，如生产领域的行政执法工作由质量技术监督局负责，流通领域的行政执法工作主要由工商局负责，食品安全行政执法工作由卫生、食品药监等多个部门分头负责。市场监管的行政执法政出多门，力量分散，大大降低了市场监管行政执法的效能。

市场监督管理局的成立，重新整合了市场监管工作的行政执法资源，实现了纵向市局、分局、监管所三级执法机构联动的统一执法，横向监管、执法、技术检测三方资源紧密配合的无缝衔接，执法效力大幅度提高，对违法行为的查处可以做到快速出击、准确打击，展现行政执法统一办案、专业化支撑的工作特点。

### **2. 市场准入和窗口服务的统一，大大提升行政服务水平**

深圳市场监管体制改革前，市场准入和对外服务是由各个部门分头进行的。比如开办一家企业要到工商部门办理营业执照，要到质量技术监督部门办理组织机构代码。消费者投诉，属于生产领域的由质量技术监督部门负责，属于流通领域的由工商部门处理。市场准入和对外服务政出多门，不仅无法体现工作效率，也不便于群众办事。

市场监督管理局成立后，在职能整合的基础上，可以推进行政许可事项的一条龙办理，减少企业办事环节，实现窗口服务统一、便民、优化、高效以及原各个部门五条热线的统一，通过窗口业务整合和流程再造，各项网上审批业务的整合集成，能为消费者提供从投诉咨询、申诉举报到消费维权的一站式服务，从而构建一个科学合理

的大窗口、大登记、大服务工作的新格局，办事效率和服务水平大大提高。

### **3. 产商品质量监管的统一，构筑全过程质量防线**

深圳市场监管体制改革前，生产和流通领域的质量监管分别由原质监和工商部门实施，容易发生质量监管的脱节、拖拉，监管不到位的现象。市场监管局成立后，实现了产商品质量监管的统一。首先，通过职能整合，使得产商品质量监管工作职能实现无缝对接，通过对生产领域和流通领域质量监管信息的双向追溯，建立了从源头到终端、从工厂到商场的全过程质量监管链条，监管方式更加科学高效。其次，职能整合后，可以综合质监部门和工商部门在监管方面的要求和措施，对企业产品质量监管方面措施更多，力度更大，有效性更强，在产品质量安全风险预警方面，视角更宽，反应更快，科学性更强。第三，在服务手段方面，随着产商品监管链条的统一，可以大大发挥技术标准、检验检测、维权保护、市场准入等方面的职能优势，为企业和消费者提供更加全面的质量服务。对于监管部门来讲，实行产商品质量监管职能的统一，有助于从全局来审视和把握产品质量状况，构筑全过程质量防线，科学、协调、高效地开展产品质量监督工作。

### **4. 食品安全监管的统一，大大提升食品安全保障水平**

深圳市场监管体制改革之前，食品安全监管工作分散于质监、工商、卫生等多个部门，各部门因监管职责不清容易产生推诿扯皮等现象。将生产、流通和餐饮服务环节的食品安全监管合并到深圳市市场监管局统一管辖，是我国首次在大中型城市中进行食品安全监管无缝式衔接的一次创新性尝试，意义重大，优势明显。

第一，它实现了食品从生产到流通、餐饮环节监管责任链条的连

接，消灭了以往难以厘清的一些监管职责边界。比如，前店后厂的经营形式、集中配餐的经营业态、饮品冲调制售经营行为等，都曾因难以严格按环节区分监管职责而存在过部门间争议的情况。如今实现了三环节监管的统一，争议自然消失，以往因职责不清而可能导致的监管脱节问题也迎刃而解。

第二，它实现了原有监管机构人力资源和技术力量的优势互补。原质监有实力较强的技术结构作支撑，原工商有三级监管体系和人员，整合后监管的手段和力量更加充实。

第三，它实现了食品从生产到流通、餐饮环节连续监管，消灭了不同环节间食品追溯、追踪以及不同环节间联动监管的机制障碍，可以有效提高监管效能。

## **5. 技术、专利、标准、商标工作的统一，建立适应国际水平的服务经济发展平台**

深圳市场监管体制改革之前，技术、专利、标准、商标这些服务分属于质监、知识产权、工商三个部门，不能形成整体优势。深圳市市场监管局成立后，将技术、专利、标准、商标统一了起来，在全国率先实现了“专利、商标、版权”三合一的知识产权管理模式，并按照企业创新的内在规律，引导企业在技术研发的基础上产生专利，再把专利融入标准，在赢得标准话语权的基础上进一步形成商标和品牌；同时有效整合与集成了原工商、质监和知识产权部门在专利申请、商标注册、标准化、产(商)品质量检测等方面的服务功能，实现了由政出多门到统一服务的质的飞跃，并且充分发挥直属技术机构的服务优势，在企业产品生命周期的不同阶段，实现技术标准、专利、商标和测试的一站式服务，能极大地提升服务的深度与有效性，更好地适应深圳经济国际化发展的新要求。

## （二）深圳市市场监管体制改革存在的问题与挑战

### 1. 与相关部门的职能尚需进一步厘清

虽然实行了“大部制”，减少了部门之间职能的交叉、重复，但在具体工作中，依然有职能划分不清的情况。比如，在食品监管过程中，与农业部门在初级农产品的监管、与城管部门在私宰窝点的监管、与药监部门在保健食品的监管等方面，职能依然没有完全划清，导致一些空白、交叉地带的存在，影响监管实效。

### 2. 行政资源不足问题较为严重

深圳市市场监管局成立后，原工商、质监、知识产权部门的人员整体划入，同时划入卫生部门餐饮环节食品安全监管职能，但却没有相应划入卫生部门从事此项工作的全部行政人员及技术力量。具体来说，全市餐饮企业有6.5万多家，原卫生部门从事餐饮食品监管的有2000人左右，但实际划转的仅90多人，技术检测设备和人员均未划转，这就使得监管资源不足的矛盾一下子突出起来。市场监管部门只有整合调剂现有力量对原有监管对象和新增监管对象进行统一管理，加之人员业务能力的提升尚需一个过程，这就大大增加了监管工作的难度。

### 3. 内部运行机制尚需进一步理顺

实行“大部制”以后，一个重要转变就是变部门之间的外部协调为一个部门的内部协调，这在很大程度上可以减少协调工作量，提高工作效率。但具体到市场监管部门内部，由于实现了多部门的职能融合，业务流程的梳理需要按照新的思路和内在逻辑进行再造，这也需要一个理顺的过程。比如标准化、知识产权促进、知识产权保护和消费者权益保护工作原分属质监、知识产权和工商部门，整合后，标准化与知识产权促进关系密切，知识产权保护与消费者权益保护

关系密切，这就需要按业务内在联系的逻辑而非部门联系的逻辑来确定业务流程，而要把全局的各项工作流程理清还需做大量工作，同时人员观念的转变更是深层次的问题。

#### 4. 与上级部门多头对口带来工作的不便

深圳市市场监管局成立后，由于职能的整合，要与上级多个部门对口，比如，在国家层面就要对口国家工商总局、国家质检总局、国家知识产权局、国家版权局、国家食品药品监管局（餐饮）、国家发改委（价格）、国家商务部（酒类），在省里也大体如此。这就带来诸多问题：一是多头对口，导致对上联系的工作量大大增加；二是上级工作会议数量大增，特别是综合性会议（如党风廉政、法规等）往往内容重复，增加了工作负担；三是上级多头管理的思路和部署，与市场监管局整合后“五个统一”的要求在一定程度上形成内在矛盾，如食品监管，在深圳要打破生产、流通、餐饮的环节限制，实行统一监管，而上级依然是分段监管，因而有些工作的指导性、针对性不强，有时如果上级部门职能不清还会对本级的工作带来负面影响。

#### 5. 法规体系滞后和执法体系不统一的矛盾较突出

从深层次上来看，影响市场监管部门履行职能的一个重要因素是现行法规体系滞后以及执法体系不统一。在法规体系方面，现行法规的执法主体均无“市场监管部门”，以至于如果没有国家各部门的认可，深圳市市场监管部门所发的“营业执照”及其他证照可能难以在全国得到承认。

在执法体系方面，原工商和质监部门都实行垂直管理，原深圳市质监部门是两级垂管，各分局要以市局名义实施行政处罚，原深圳市工商部门是三级垂管，各分局和监管所均可以自身名义实施行政处

罚。整合后，市场监管部门的行政执法实现统一，如按现行体制，就面临着分局执法机构在办质监领域案件的时候要以市局名义实施处罚，而在办理工商领域案件的时候则以自身名义实施处罚，带来工作中的许多不便。

### **（三）推进深圳市市场监管体制改革的路径选择**

虽然深圳市市场监管体制改革面临许多挑战，但这终归是改革中产生的问题，也是新生事物在形成过程中必然面临的问题。针对这些问题，必须进一步用改革的办法、靠深化改革来解决。

#### **1. 进一步推进机构改革的深入化**

从全市层面来讲，虽然2009年的机构改革已经完成，但这仅仅是走完了第一步，深化改革的任务依然很重，在确定了各部门大的职能之后，还需进一步理顺部门之间的细化职能，合理配置资源，以保证各项工作的正常运转。从某种意义上讲，机构改革不是一味作“减法”，认为机构和人员越精简越好，而是要结合实际，有增有减，对于适应政府职能转变应该加强的部门，在资源配置上应与倾斜。在社会主义市场经济条件下，政府的主要职能就是经济调节、市场监管、社会管理和公共服务，市场监管是其中重要一项，因此市场监管部门是应该加强的部门，不应与其他应精简的部门同样确定精简比例，而要适当增加人员编制和相关资源，以体现加强的原则。

#### **2. 进一步推进市场监管职能履行的整体化**

深圳市市场监管局成立后，职能增加了，平台更宽了，但工作的要求和难度也更大了。要实现职能的有机整合，而非物理整合，就必须进一步推进工作的整体化。

首先，要按照“五个统一”的要求，打破部门分割的板块机构，从整体上重新梳理业务流程，形成清晰的业务工作链条，在此基

础上，明确内部机构的分工和协作关系，从而实现业务流程的再造。

其次，要发挥市场监管部门对生产、流通、餐饮环节统一管理的优势，在产品质量、食品安全监管方面实现多环节的可追溯，从而合理调配资源，突出工作重点，提高监管效率，降低行政成本。

第三，要从履行整体职能的角度，创新监管理念，建立“事前、事中、事后”全过程的监管链条，杜绝监管漏洞，形成覆盖多个环节、应用多种手段、更加科学高效的监管新模式。比如在食品监管方面，就要从三个环节全覆盖着眼，解决原来各部门之间由于职能分割造成的交叉、空白问题，同时综合运用行政监管、技术检测、消保维权等多种手段，以提高监管效能。

### **3. 进一步推进市场监管手段的信息化**

面对新的职能和任务，要解决工作对象增加和行政资源不足的矛盾，必须有效运用信息化的手段。要整合原各局的信息化资源，在业务流程再造的基础上，科学设计全局的信息化管理系统，将工作模式以信息化的形式固化下来，实现网上办公与监管，主要包括办公自动化系统、市场准入系统、行政监管系统。这样，一是可以提高工作效率，节省行政成本；二是可以建立工作对象的数据库，实现资源共享和各环节的可追溯；三是可以客观检查各个单位与岗位人员的工作进程与质量，及时发现问题，改进问题。

### **4. 进一步推进市场监管工作的法制化**

为适应市场监管管理体制改革的要求，必须充分发挥深圳特区立法权的优势，不断加大法制建设的力度，为改革提供坚实的法律保障。要在总结实践经验的基础上，制定市场监管立法工作计划，将一些亟须法律支撑的工作纳入立法计划，运用特区立法权争取法律上的突破，比如理顺执法体制问题，明确市场监管执法主体的问题，推



进食品生产许可、流通许可、餐饮许可合一的问题等等，这种突破不仅对深圳市场监管部门有重要意义，对于全国也有示范意义。在实施步骤上，如果一次性立法条件不成熟，可以先立专项法规或在有关法规修改时先做局部突破，再建立整体性的市场监管法规。总之，深圳市市场监管体制改革已迈出重要的第一步，并初显改革的优势，面对工作中存在的困难和问题，必须以创新的思维、改革的举措进一步推进体制的完善，以新体制运行的成效来检验改革的成败，从这个意义上讲，未来更加任重而道远。

## 五、我国能效标识监督管理体系

### （一）执法主体和职能分工

质监法律体系主要是以《计量法》、《标准化法》和《产品质量法》为基石搭建起来的(后又以《食品安全法》、《认证认可条例》、《特种设备安全监察条例》等法律、行政法规予以丰富)。然而，在确立执法主体时，三部法律无不采用了开放而非闭合的方式：一是《计量法》、《标准化法》和《产品质量法》的相关规定，几乎所有的行政处罚权限，质监部门与工商部门均可并行适用。二是为了便于和其他相关部门行政处罚权的衔接，都无一例外地规定主管部门处罚优先的原则。最为典型的是《产品质量法》第七十条第二项“法律、行政法规对行使行政处罚权的机关另有规定的，依照有关法律、行政法规的规定执行”的表述。因此，具体到能效标识监督管理工作，其监督管理体制取决于相关具体法律法规的规定。

目前和能效标识监督管理直接相关的法律法规有两部，一为《中华人民共和国节约能源法》，二为《能源效率标识管理办法》。其中前者第七十三条规定“违反本法规定，应当标注能源效率标识而未标注

的，由产品质量监督部门责令改正，处三万元以上五万元以下罚款。违反本法规定，未办理能源效率标识备案，或者使用的能源效率标识不符合规定的，由产品质量监督部门责令限期改正；逾期不改正的，处一万元以上三万元以下罚款。伪造、冒用能源效率标识或者利用能源效率标识进行虚假宣传的，由产品质量监督部门责令改正，处五万元以上十万元以下罚款；情节严重的，由工商行政管理部门吊销营业执照”。这一条款明确了质监和工商部门能效标识监督执法权限。一般违法行为由质监部门执法，少数情节严重者需要工商部门配合协助。

《能源效率标识管理办法》第六条规定：“国家发展改革委、国家质检总局和国家认证认可监督管理委员会负责能源效率标识制度的建立并组织实施。地方各级人民政府节能管理部门、地方质量技术监督部门和各级出入境检验检疫机构在各自的职责范围内对所辖区域内能源效率标识的使用实施监督检查”。此条是关于能源效率标识管理体制和监督管理主体的规定。监督管理主体分为两个层级的质检部门，即中央层级和地方层面分别负责国家和地方生产和市场环节能效标识制度的监督执法。

总的来说，由于国家质检总局是能效标识制度主管部门之一，能效标识监督管理和执法部门在节约能源法和能效标识管理办法中主要规定为质监部门，工商部门仅仅在情节严重时协助执法。考虑到质监和工商部门由三定方案划定的在生产和流通领域各自的管理和执法权限，其为能效标识监督管理带来了新问题。能效标识监管内容涉及到两方面，一为能效标识实施情况，二为能效信息符合性情况。监管领域不仅仅涉及到生产领域，更多地涉及到流通领域。质监和工商

在生产和流通领域职能的划分意味着两部门需要通力合作、协调配合，共同推进能效标识监管工作。

此外，2011年，国务院办公厅下发通知，将工商、质监省级以下垂直管理改为地方政府分级管理体制，业务接受上级工商、质监部门的指导和监管，领导干部实行双重管理，以地方管理为主，其行政编制分别纳入市县行政编制总额，所属技术机构的人员编制、领导职数，由市、县两级机构编制部门管理。此新变化可能将削弱中央政令在工商、质监领域的权威，短时期内降低行政效率，同时也使得能效标识监督检查工作在地方的推行力度更大程度上取决于地方政府对此项工作的重视程度。为能效标识市场监督检查带来了新的情况和形势。

## （二）能效标识监督抽查工作流程

能效标识监督抽查工作原则上主要依托质监部门开展，因此本报告重点探讨产品质量监督抽查相关程序和做法。目前我国国抽、省抽及地方抽查任务的组织执行流程如图 5-1 所示。

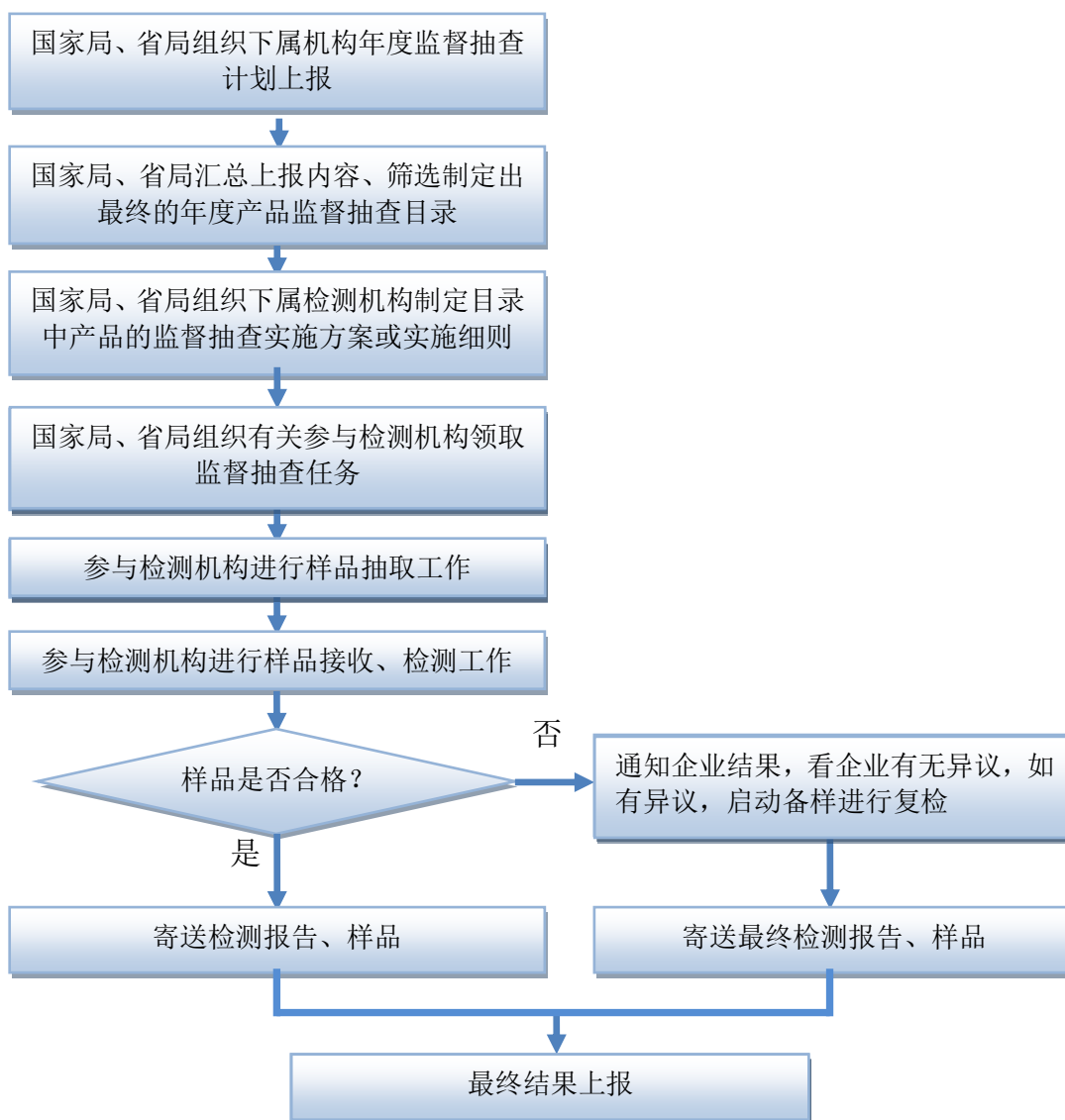


图 5-1 国抽、省抽和地方抽查组织执行流程

具体到地方能效标识监督抽查工作，在项目试点中，各地采用的流程如下：

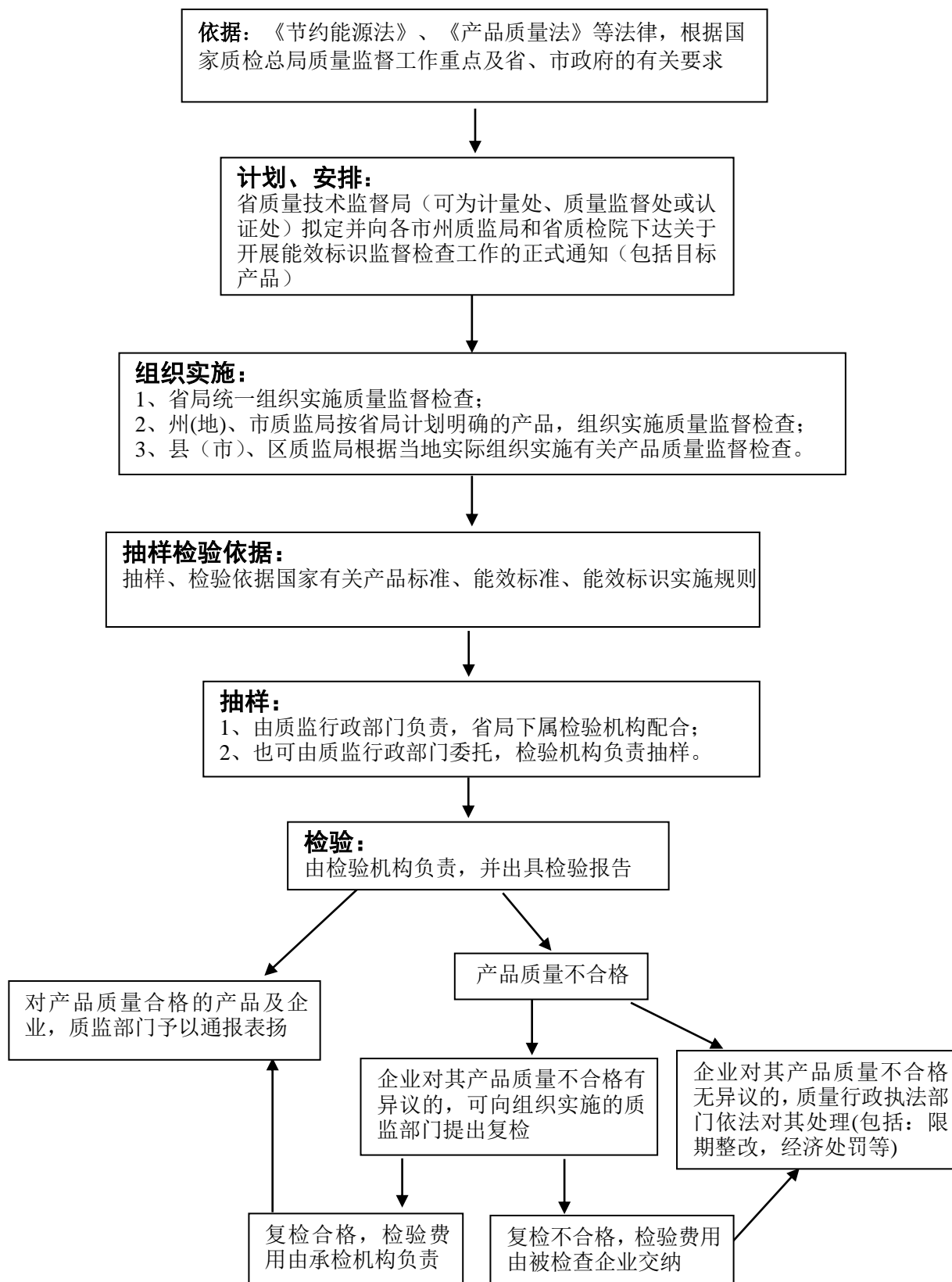


图 5-2 地方能效标识监督抽查试点工作流程

## 六、地方能效标识监督体系和日常检查情况

### (一) 地方能效标识监督检查组织管理和实施程序

#### 1. 上海

##### ① 机构设置及职责

表 6-1 参与部门及其工作职责

序号	参与部门	主要工作职责
1	上海市质监局监督处/相关处室	组织和牵头单位
2	上海市质量技监稽查总队稽查科 /区县质监局执法科/相关科室	具体实施节能执法监督检查/抽查
3	上海市质监局下属各检测机构	节能执法监督检查/抽查提供技术支持
4	上海市节能监察中心	协同工作
5	网络、新闻媒体	进行跟踪报道和舆论监督
6	纵向或横向相关部门	数据共享, 相关联动措施

##### ② 执法流程

上海市质量技术监督局及上海市质量监督检验技术研究院在能效标识监督检查工作中全面整合资源, 不断探求能效标识监管的有效办法, 形成了一套既有垂直管理, 又有横向联动的多方配合、媒体跟踪、定期新闻发布、检测数据全部公开的全方位、多渠道、多方式、公正、透明的监督检查体系。具体为:

1) 形成多渠道、多样化、多方联动的能效标识产品检查、检测体系, 全面把好产品质量关;

2) 监督检测结果全部公告, 方便市民查询、了解本地区产品质量状况;

3) 对不合格产品进行跟踪抽查检测;

4) 形成多方式、多渠道宣传培训体系，在更大范围内开展更为全面的宣传和培训。

上海市能效标识市场监督管理执法流程为：

1) 由上海市质监局下达上海市政府和国家质检总局等关于开展能效标识执法监督工作的文件。

2) 上海市质监局会同上海市质量技监稽查总队、各区县质监局执法科以及上海市能效标识监察中心等联合上海市质监局下属相关检测机构开展能效标识执法监督检查，由上海市质监局下属相关检测机构对能效标识实施状况进行数据汇总。

3) 上海市质监局下属相关检测机构在收到上海市质监局下达上海市政府关于开展能效标识执法监督检查/抽查工作的文件后，组织相关人员按相应产品的标准和能效标识实施规则进行培训，并组织抽样及检测。对能效标识监督抽查结果进行数据汇总。

4) 数据分析：上海市质监局下属相关检测机构对能效标识执法检查及监督抽查的抽样及检测结果进行分析，形成能效标识监督检查报告。

5) 适时引入媒体跟踪，加大舆论宣传，拓展信息披露方式和广度，发挥社会监督的作用。

6) 将能效标识执法监督数据与相关部门共享，便于问题相关方采取相应措施。实现一个数据，多个部门共享，减少不同部门监督造成的重复投入，形成多方联动能效标识执法监督机制。

## 2. 江苏

### ① 机构设置及职责

江苏省质量技术监督局计量处归口管理能效标识监督检查工作，

各市区质量技术监督局计量处、室具体执行监督管理工作。监督处下达监督抽查任务。

## ② 执法流程

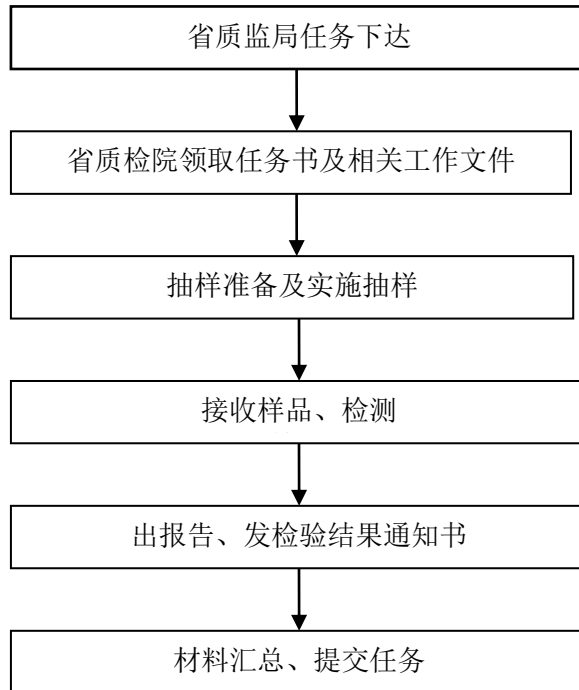


图 6-1 江苏省监督检查工作流程

## 3. 广东

### ① 机构设置及职责

广东省生产领域的能效标识管理主要由广东省质量技术监督局主管，一般情况主要由质监局的产品质量监督处归口管理，在特殊情况下，有可能由认证处或者计量处归口负责。

流通领域由广东省工商行政管理局归口管理，能效标识专监督检查采用招投标由实验室执行的方式实施。由于近年来食品安全问题是监管的重中之重，据初步了解，工商方面还未对家电产品进行系统的能效标识专项核查。



## ② 执法流程

生产领域执法流程：

1) 省质监局下达关于开展省监督抽查工作的正式通知；

2) 质检机构接到通知后，必须参照国家质检总局网站公布的产品质量监督抽查实施规范格式制定包括检验依据、抽样方法、数量、检验项目、判定原则、异议处理复检及检验项目收费依据等内容的产品质量监督抽查检验细则，并报省局审批；

3) 质检机构将抽样人员情况列表报省局质监处备案，后者随机选择抽样组参加部分抽样工作，同时省局提供抽查企业名单的处理要求，并对抽样工作执行情况规范性进行随检；

4) 质检机构执行能效检测工作，省局对检测过程随检随报制度执行情况进行随检；

5) 省局对检测结果进行复核，接受企业复检申请；

6) 质检机构通知企业检测结果并请向省局报送检查汇总结果。

流通领域执法流程如下：

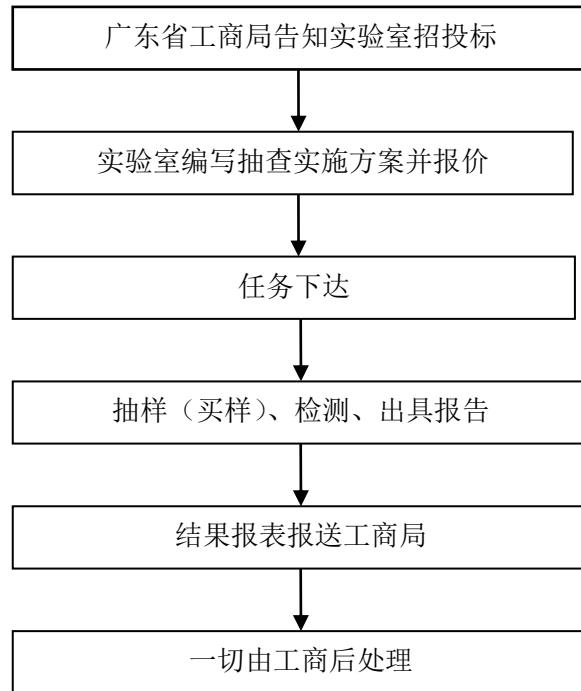


图 6-2 广东省监督检查工作流程

流通领域由于程序复杂，其样品需要采用购买方式获得，因此检测实验室积极性不高，相关工作开展情况不够理想。

#### 4. 四川

四川省能效标识监督检查工作流程如下图所示。

能效标识地方监督抽查流程图

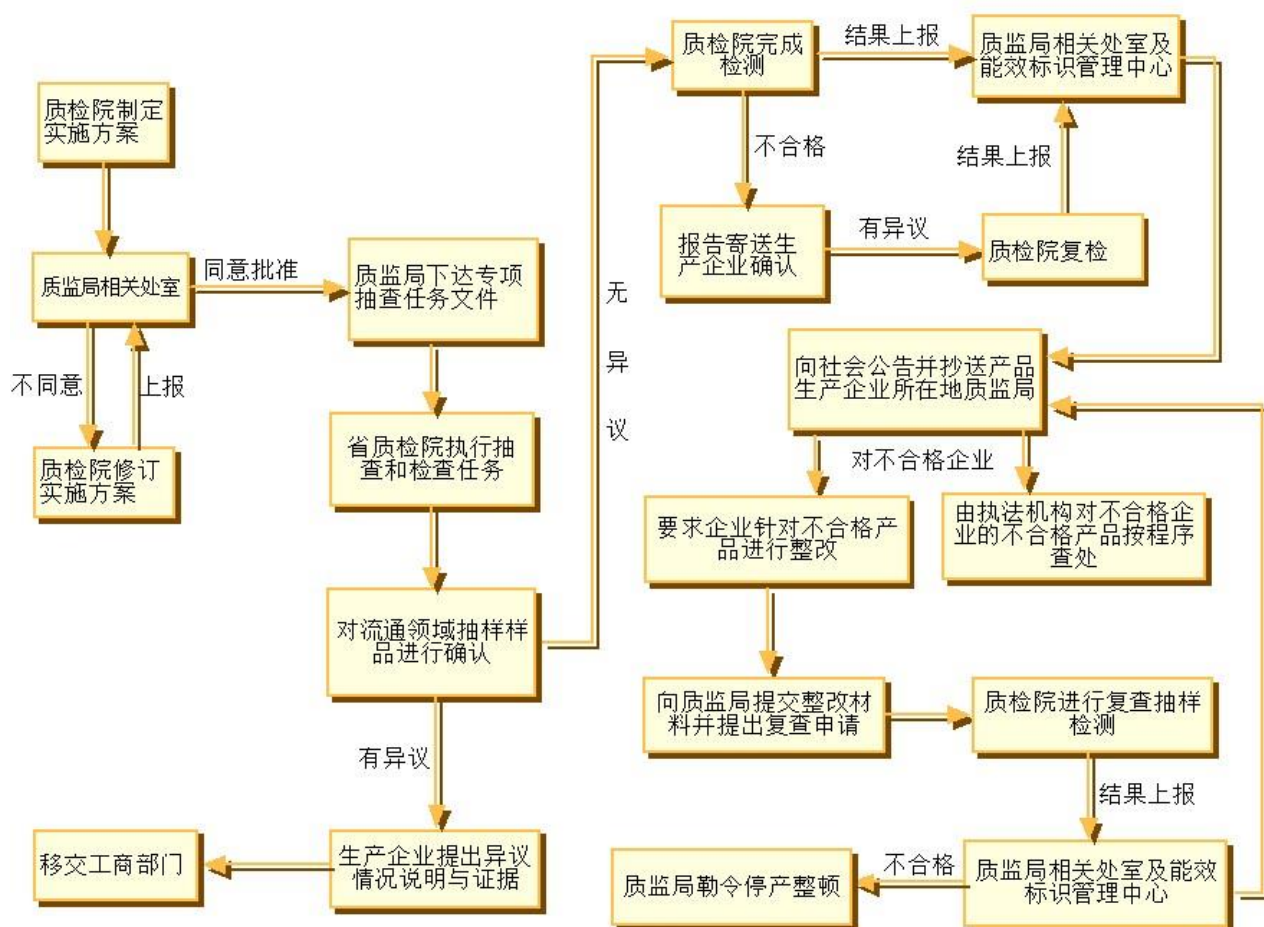


图 6-3 四川省监督检查工作流程

## 5. 山东

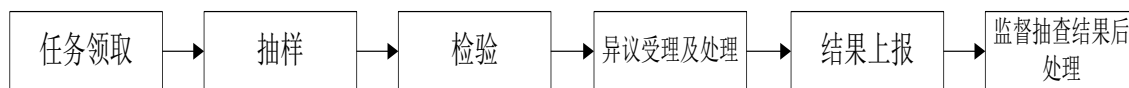
### ① 机构设置及职责

山东省的能效标识管理和监督执法机构为省质监局，由省局负责省级监督抽查工作的组织和实施工作，包括负责制定监督抽查计划并组织实施、受理企业对监督抽查结果的异议、汇总监督抽查信息并发布全省监督检查通报、负责监督抽查后处理工作的组织、协调、汇总和信息反馈等。符合《中华人民共和国产品质量法》规定条件的检验机构接受省局委托，承担省级监督抽查工作的抽样，检验、结果上报

工作。

## ② 执法流程

山东能效标识市场监督管理遵循以下步骤：



具体流程图如下：

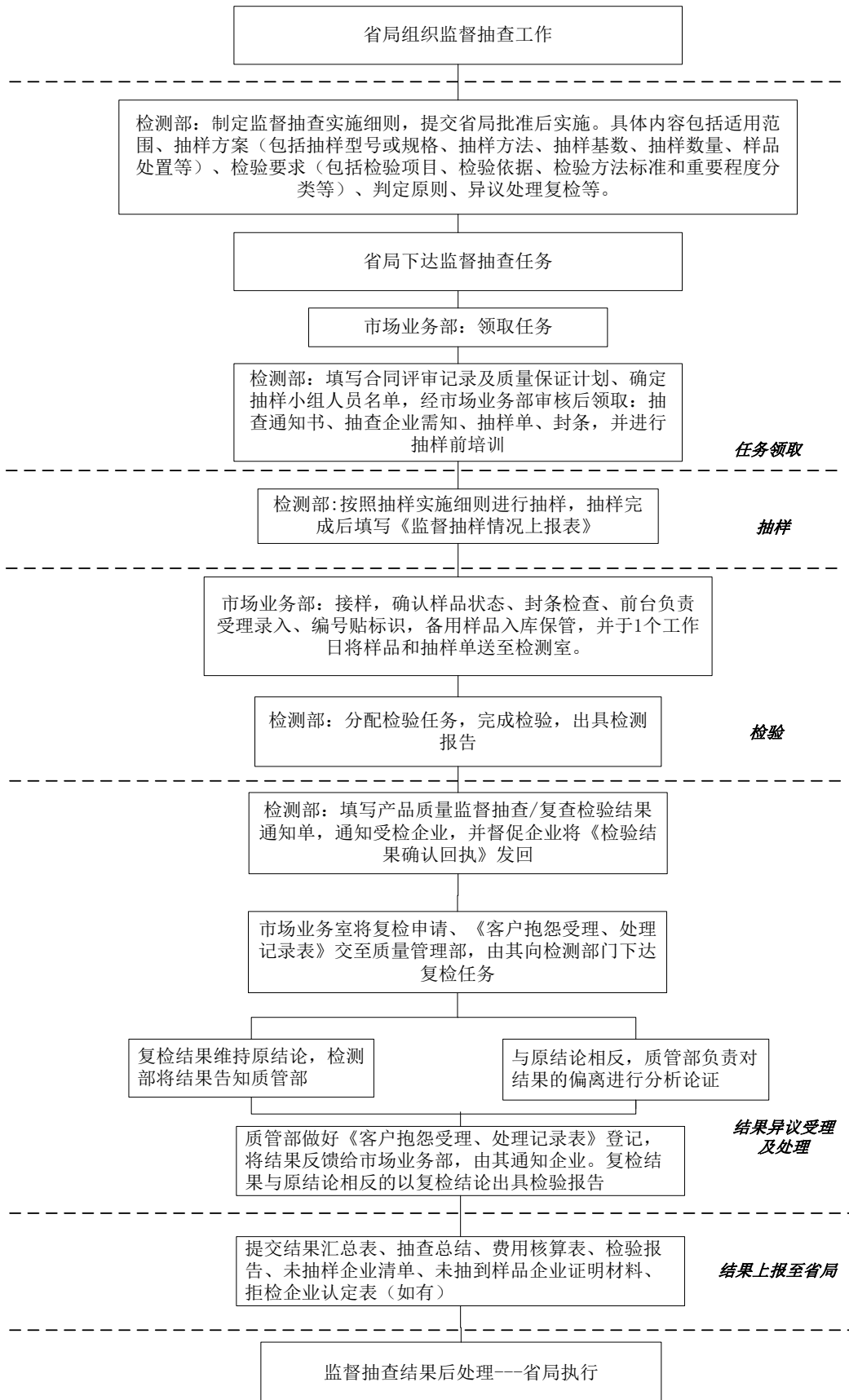


图 6-4 山东省监督检查工作流程

## （二）近年来地方能效标识监督检查开展情况

### 1. 监督检查目标产品

下图为五个试点省市连续三年监督检查结果汇总表。本项目一共涉及 11 类产品,包括 10 类量大面广的家用电器和 1 类主流照明产品。产品数量较多,大小家电产品比例合理,能全面反映地方能效标识实施情况和产品能效信息符合性状况。

表 6-2 各省市监督检查目标产品

试点省 (市)	I 期试点目标产品 (2009-2010 年)	II 期试点目标产品 (2011 年)	III 期试点目标产品 (2012 年)
上海	电冰箱、变频空调、显示器	电冰箱、房间空调、电磁灶	房间空调、电磁灶、电冰箱、电饭锅、电风扇、机顶盒
四川	荧光灯、电机	荧光灯、电机	荧光灯、电磁灶、变频空调
山东	电机、冰箱、电磁灶	冰箱、电机	电机、电磁灶
江苏	房间空调、荧光灯、电热水器	房间空调、电热水器、电磁灶、荧光灯	
广东		电饭锅、电磁灶、电热水器	房间空调、电热水器、电机、电冰箱

### 2. 能效标识实施情况市场专项检查结果

I (2009-2010 年)、II 期 (2011 年) 中各试点省市能效标识实施情况专项检查结果如表 6-3、6-4。综合分析 I、II 期试点活动能效标识实施情况专项检查结果,可看出:

1) 从不同产品比较来看,三相异步电动机和自镇流荧光灯能效标识实施情况不太理想,企业实施能效标识的规范度不够,其中尤以自镇流荧光产品和三相异步电动机最为突出,2010 年两者能效标识

实施情况完全符合规定的比例均低至 25%左右水平。

2) 从不同试点省市比较来看, 江苏、上海、广东这些经济发达、用能产品生产企业集中的省市能效标识实施情况良好, 大多数企业都能按规定备案、正确印制、粘贴和使用能效标识。四川和山东情况较不理想。

3) 从统一产品不同省市比较来看, 如对于电机产品, 山东合格率要高于四川。

表 6-3 2009-2010 年能效标识实施情况专项检查结果

产品	江苏		四川		山东		上海	
	合格批次/总检查批次	合格率 (%)	合格批次/总检查批次	合格率 (%)	合格批次/总检查批次	合格率 (%)	合格批次/总检查批次	合格率 (%)
房间空调	7/7	100%						
自镇流荧光灯	16/16	100%	30/119	25.2%				
电热水器	6/6	100%						
三相异步电动机			15/26	57.7%	6/10	60%		
电磁灶					5/5	100%		
家用电冰箱					3/3	100%	8/8	100%
变频空调							6/6	100%
计算机显示器							10/10	100%

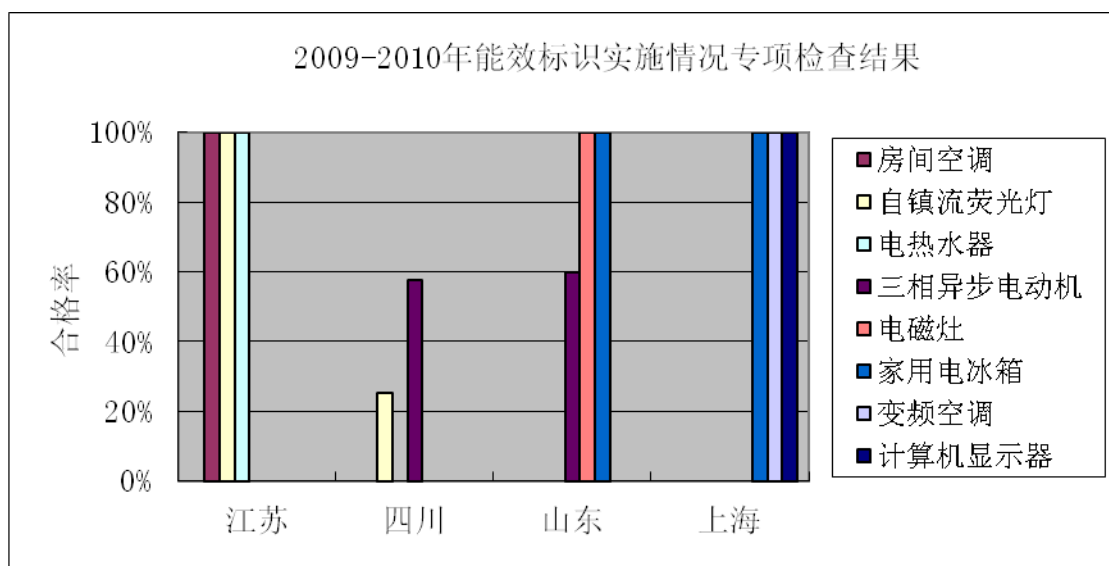


图 6-5 2009-2010 年能效标识实施情况专项检查结果

表 6-4 2011 年能效标识实施情况专项检查结果

产品	江苏		四川		山东		上海		广东	
	合格批次 / 总检查批次	合格率 (%)	合格批次 / 总检查批次	合格率 (%)	合格批次 / 总检查批次	合格率 (%)	合格批次 / 总检查批次	合格率 (%)	合格批次 / 总检查批次	合格率 (%)
房间空调	6/6	100%					10/10	100%		
自镇流荧光灯	16/16	100%	30/121	25%						
电热水器	7/7	100%							13/13	100%
三相异步电动机			15/67	22%	6/7	86%				
电磁灶	8/8	100%					20/20	100%	25/25	100%
家用电冰箱					6/7	86%	10/10	100%		
变频空调										
计算机显示器										
自动电饭锅									80/80	100%



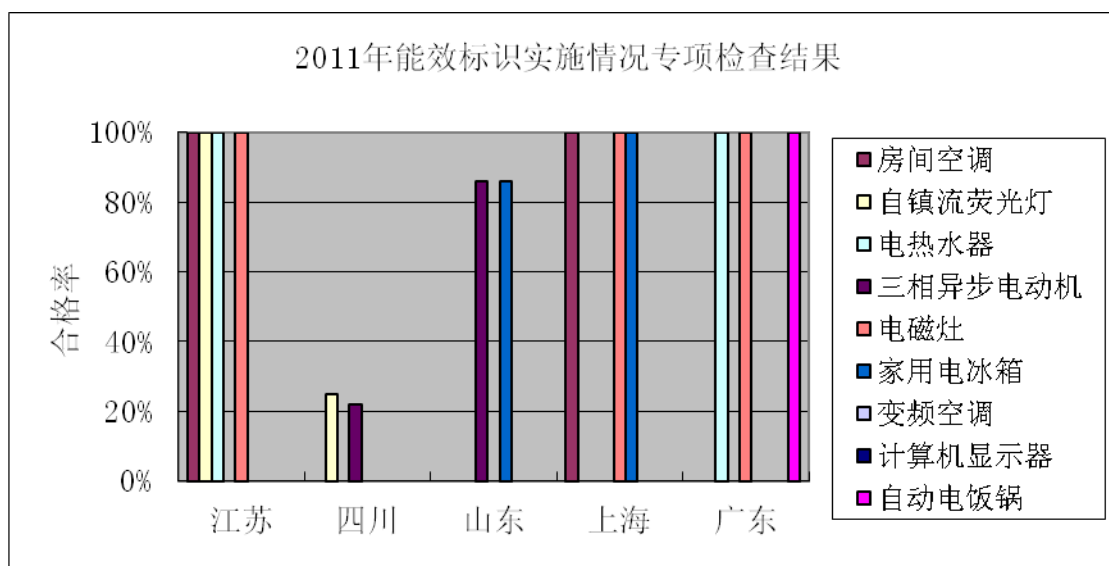


图 6-6 2011 年能效标识实施情况专项检查结果

### 3. 能效标识监督抽查结果

I 期试点(2009-2010 年)、II 期试点(2011 年)、III 期试点(2012 年)中各试点省市能效标识监督抽查检查结果如表 6-5、6-6、6-7 所示。三年监督抽查结果总体情况如表 6-8 所示。综合分析 I、II、III 期试点活动能效标识监督抽查结果,可看出:

1) 从总体情况来看,2009-2012 年地方能效监督抽查共涉及 847 批次样品,其中合格批次为 620,总体标识信息符合率为 73%。总体符合率虽然不高,但分产品来看,绝大部分产品(7 类)符合率在 90%左右及以上,3 类产品符合率在 80%以上,仅有 1 类产品符合率非常低,拉低了总体的符合率。

2) 从不同产品比较来看,按符合率从高到低的顺序排列,符合率较低的四类产品依次为自镇流荧光灯、电冰箱、电磁灶、电动机。除了有行业集中度不高、小企业能效标识制度重视程度不够的两个产品荧光灯和电动机外,新增了电冰箱和电磁灶产品。其中电冰箱能效指标符合性比率最低仅为 50%。

3) 从不同试点省市比较来看,各地方均有能效指标符合性较低

的产品，地理因素的影响不能完全决定一切，各产品行业情况不同也在很大程度上导致了能效指标符合性差异。

4) 从同一产品不同省市比较来看，如对于电机产品，山东合格率要高于四川；对于自镇流荧光灯产品，江苏合格率高于四川；对于冰箱产品，山东合格率高于上海；对于电磁灶产品，上海和广东合格率高于山东。合格率其余产品地区差别不太明显。

表 6-5 2009-2010 年能效标识监督抽查结果

产品	江苏		四川		山东		上海	
	合格批次/总检查批次	合格率 (%)	合格批次/总检查批次	合格率 (%)	合格批次/总检查批次	合格率 (%)	合格批次/总检查批次	合格率 (%)
房间空调	7/7	100%						
自镇流荧光灯	14/16	88%	30/119	25.2%				
电热水器	6/6	100%						
三相异步电动机			15/26	57.7%	10/10	100%		
电磁灶					3/5	60%		
家用电冰箱					3/3	100%	4/8	50%
变频空调							6/6	100%
计算机显示器							10/10	100%

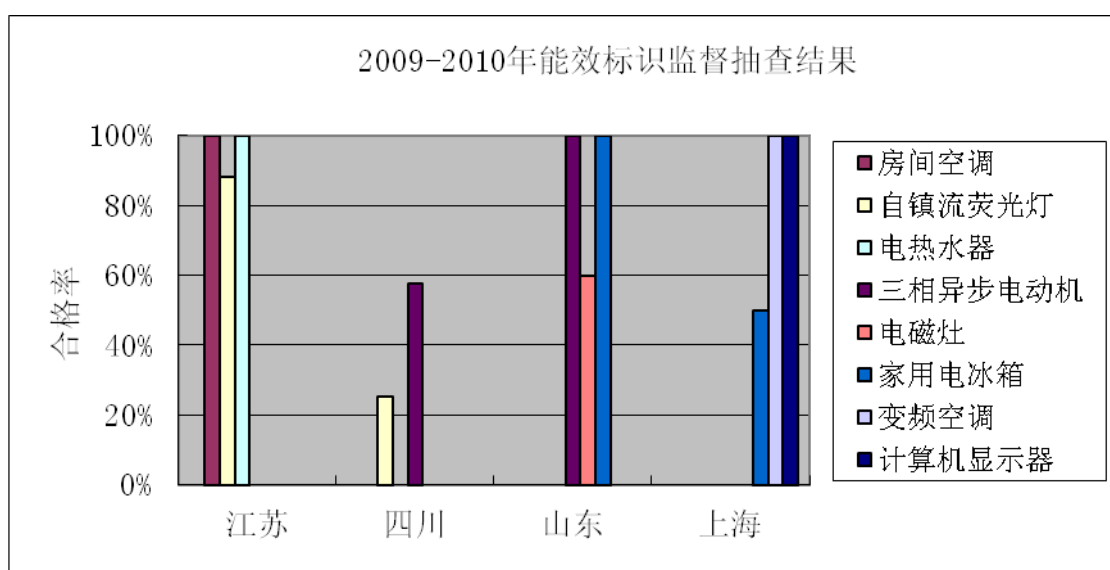


图 6-7 2009-2010 年能效标识监督抽查结果

表 6-6 2011 年能效标识监督抽查结果

产品	江苏		四川		山东		上海		广东	
	合格 批次 / 总检查 批次	合格率 (%)	合格 批次 / 总检查 批次	合格率 (%)	合格 批次 / 总检查 批次	合格 率(%)	合格 批次 / 总检查 批次	合格率 (%)	合格 批次 / 总检查 批次	合格率 (%)
房间空调	7/7	100%					10/10	100%		
自镇流荧光灯	12/16	75%	12/30	40%						
电热水器	6/6	100%							11/13	85%
三相异步电动机			13/15	87%	7/7	100%				
电磁灶	7/8	88%					16/20	80%	24/25	96%
家用电冰箱					6/7	86%	7/10	70%		
变频空调										
计算机显示器										
自动电饭锅									79/80	99%

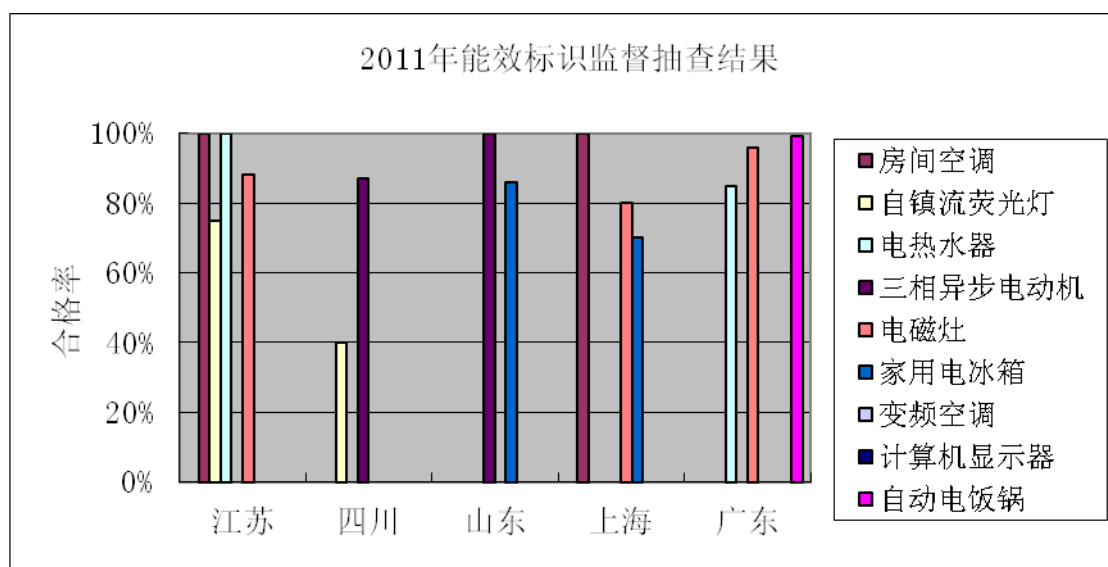


图 6-8 2011 年能效标识监督抽查结果

表 6-7 2012 年能效标识监督抽查结果

产品	四川		山东		上海		广东	
	合格批次/总检查批次	合格率(%)	合格批次/总检查批次	合格率(%)	合格批次/总检查批次	合格率(%)	合格批次/总检查批次	合格率(%)
房间空调					28/28	100%	10/10	100%
自镇流荧光灯	25/70	36%						
电热水器							37/41	90%
三相异步电动机			22/23	96%				
电磁灶	14/20	70%	14/21	67%	17/17	100%	13/15	87%
家用电冰箱					17/25	68%	22/25	88%
变频空调								
计算机显示器								
自动电饭锅	17/20	85%			28/28	100%		
电风扇					26/29	90%		
机顶盒					5/5	100%		

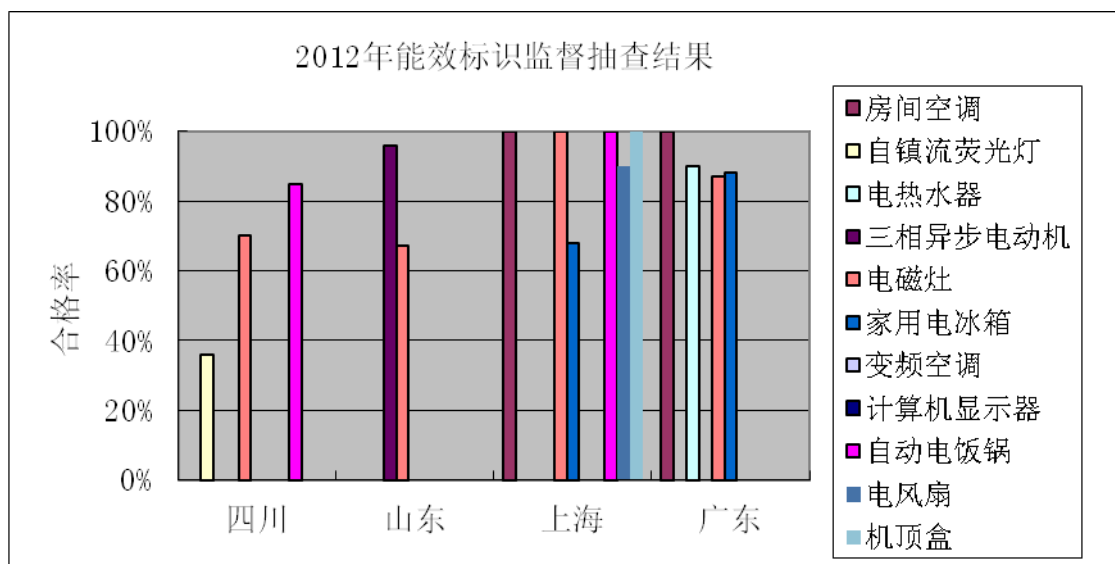


图 6-9 2012 年能效标识监督抽查结果

表 6-8 监督抽查结果总体情况

产品	合格批次/总检查 批次	合格率(%)
房间空调	62/62	100%
自镇流荧光灯	93/251	<b>37.0%</b>
电热水器	60/66	90.9%
三相异步电动机	67/81	<b>82.7%</b>
电磁灶	108/131	<b>82.47%</b>
家用电冰箱	59/78	<b>75.6%</b>
变频空调	6/6	100%
计算机显示器	10/10	100%
自动电饭锅	124/128	96.9%
电风扇	26/29	89.7%
机顶盒	5/5	100%
<b>总体符合率</b>	<b>620/847</b>	<b>73%</b>

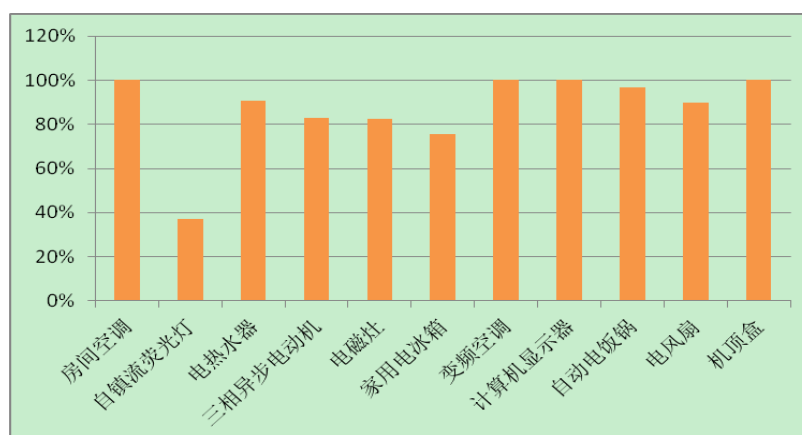


图 6-10 监督抽查结果总体符合率情况

### (三) 企业在实施能效标识过程中存在的问题及建议

总结各试点省市能效标识实施情况专项检查情况,可知企业在实施能效标识过程中存在以下问题:

1) 部分企业对能效标识制度了解、认知度和重视程度不够,或者对能效标识备案管理流程和相关知识缺乏了解,未进行产品能效标识备案或未粘贴标识。有的企业认为只要粘贴了能效标识,做过试验

能达到相应能效等级就是执行了能效标识。同理，经销商认为只要有能效标识就符合销售条件，不关注产品是否备案。还有部分企业认为只要工厂进行过部分产品的能效标识备案，其他所有型号的产品都不需要备案；有的企业甚至不清楚能效标识同节能认证的区别。

2) 部分企业钻法律空子。现有的法律法规在执法处罚方面存在一定漏洞。对于没有粘贴能效标识的企业，只能督促其进行备案，不能立即进行处罚，但对于标识了产品能效而未达到的企业要进行较重的处罚，这样可能会造成企业宁可不备案，或虚假粘贴标识来蒙混过关。

3) 部分小企业守法意识薄弱，加上当前我国对能效标识虚假标示行为处罚力度远不如发达国家，导致企业违法成本不高，这些都导致了虚假标识行为屡屡发生。

4) 部分企业对能效标识样式和规格的相关要求了解不够，导致能效标识样式和信息标注不符合要求，如标注作废标准、产品性能指标变化时未变更能效标识备案、能效标识上缺少关键指标项等，如下图某电机产品，其铭牌和能效标识上均未标示效率这一项指标。



图 6-11 某电机产品能效标识和产品铭牌

5) 部分企业在信息标注上钻标准的空子，虽然其信息标注满足目前标准要求，但会误导消费者。如房间空气调节器能效标准只要求

产品能效比实测值达到明示能效等级，但未要求实测值满足明示值。这样会造成一些空调企业将能效比标注得非常高，接近所处能效等级范围内的最高值。如某房间空调器明示能效等级为三级，能效比 3.39，但实测值只有 3.21，按照能效标准其满足能效三级的限定值 3.20，是合法标注。但实际上实测值与明示值之间相差近一个能效等级，这样标注容易误导和欺骗消费者。

针对以上问题，建议从如下方面来进行改进：

1) 政府部门加大对能效标识制度的重视、指导和资金、人力、以及其他资源投入

各级节能主管部门和能效标识管理部门更进一步紧密合作，加强能效标识工作规划和指导，完善能效标识制度组织管理机制，为能效标识制度有效实施提供从上至下的组织保障和决策支持。同时，各级政府部门应加大对能效标识制度的资金、人力以及其他资源投入，积极促进社会各方力量协调配合，为能效标识制度的有效实施创造良好的必要基础和条件。

2) 完善相关法律法规，进一步规范能效标识监督检查，强化监督检查力度

深入研究企业在实施能效标识制度过程中存在的现实问题，加快能效标识相关法规如《能效标识管理办法》修订的步伐，使法规适应现实监督检查工作需要。在此基础上，各级政府应进一步规范能效标识监督检查工作，加大执法力度，对企业虚假标识行为起到有力的震慑作用。

3) 增强各相关方参与性

增强各相关方尤其是企业在能效标识制度研究、能效标识相关法律法规修订、能效标识实施规则制定中的参与性，这样有助于企业及

时跟踪和明确能效标识制度发展规划和相关要求，提前做好应对准备，规范有效实施能效标识。

#### 4) 完善监督体系，激活各种监督渠道并充分发挥其作用

我国现有监督渠道比较单一，主要依靠质监系统，今后还应充分激活行业监督、消费者监督、生产者之间相互监督等多种监督渠道，使得其作用得到切实发挥。监督体系的完善将有力支撑对相关方开展全方位的监督，对虚假标识行为起到有力的震慑作用，促进相关方规范实施能效标识。

#### 5) 加强能效标识制度相关宣传、推广、培训和宣贯工作

各级节能主管部门应重视能效标识制度宣传、推广、培训工作，加强相关工作组织力度。能效标识授权实施机构应继续加大对能效标准、能效标识备案程序、能效标识实施细则等技术文件的宣贯力度，寻求更灵活务实的方式和企业合作，提升企业人员对能效标识制度相关知识的理解和掌握程度。

## 七、能效标识监督检查工作存在的问题及建议

### (一) 存在问题

#### 1) 职能分工

①能效标识各级监督主管部门内部存在职能重叠或者不明确现象。在国家层面，国家质检总局计量司负责能效标识的组织实施工作，但执法司统管具体的监督检查执行工作，两部门需要进一步厘清职能和协作方式。在地方质监部门层面，能效标识监督主管部门或为计量处，或为监督处，或未明确在哪个处牵头管理，责任不清带来执行不力，有可能造成互相推诿和共同忽视现象。此外，各级节能主管部门



也是能效标识监管的主体，但地方节能监察机构等未充分认识到这一点，监管工作开展极少。

②**质监和工商部门在生产和流通领域的分工和协作问题造成监管漏洞或盲区，削弱监管力度。**2001年质监和工商部门的三定方案将生产和流通领域的监督管理职能分别划归为两个系统所有，但同时节能能源法和能效标识管理办法将能效标识的监管主体规定为质监部门，未充分鼓励流通领域能效标识监管工作的快速蓬勃开展。同时由于质监和工商的领域分割导致产品质量监管职能分散，难以形成合力。对某些难以界定领域的特定场所，容易形成监管盲区或重复监管。案件交割迟缓或不予交割容易造成监管不力或不及时。例如，能效标识监督检查工作不同于别的产品质量监督，还涉及到标识实施情况市场检查内容，质监部门由于没有流通领域执法权限，要开展此部分工作难度很大，而工商部门缺乏行政指令和动力去开展此项工作，导致此项执法成本效益最大的工作开展情况并不理想。

③**各级和各地方监管资源整合和协调配合程度不足。**各级监管部门包括质监局、地方执法大队、稽查局、工商分局等联动不足，未实现优化配置，易造成重复执法或执法效果不理想的局面。此外，各地方监管系统出于地方保护主义等考虑，相互之间案件移交程度和时效性欠缺。对流通领域监督检查，如外省产品出现不合格，本省质量技术监督局无权下达对外省生产企业的复检任务，需要移交外地质监部门执法。因此，各地方监管部门的配合程度直接影响能效标识监督工作有效性。

## 2) 监督体系

目前监督体系尚不完善、人员投入不足、监督覆盖面不广。在试点之前，大多数省市没有进行过能效标识监督检查工作的谋划和部

署，没有固定的执法流程和专用工作文件，人员配备不能满足能效标识监督检查工作要求，监督面非常有限

### 3) 监督措施

在试点工作中，能效标识监管措施包括能效标识实施情况专项检查和能效性能监督抽查，前者是执法成本低和技术要求低、可大覆盖面采取的手段。在地方日常实际监管中，前者和其他专项检查、突击检查等协调开展程度不理想。此外，能效标识监督抽查工作和安全性能抽查等其他各种产品监督抽查任务协调性差，未实现一样多测和一测多报告，标识监督工作灵活性差，执法成本高。目前仍需积极创新标识监督措施。

### 4) 法律法规

法律法规体系不完善，主要表现在：有些法律法规存在矛盾，如节能能源法和能效标识管理办法对于罚则的规定；有些法律法规规定不明确，不能支撑高效率执法。如能效标识管理办法中未规定在对不合格的经销企业和生产企业进行处理后，如何对受检方抽查不合格产品的整改情况进行监督，这样导致不合格产品再次投入流通领域的条件不明确。

### 5) 工作经费

各地质监部门工作经费有限，尤其是能效标识监督管理，未得到固定经费支持，制约了能效标识监督工作开展力度。此外，一些监督部门出于对本部门利益的考虑，对查处的质量违法行为，以收费代替罚款，以罚款代替没收不合格产品，经费不足是目前我国行政执法机关存在的一个突出问题。再者，节能能源法规定对于较轻的违法行为，如未办理能效标识备案或者使用的能效标识不符合规定的，应先责令整改，再除以一万元以上三万元以下的罚款。此种情况质监部门不能

获得直接经济收益，导致部分经费困难的地级质监部门缺乏动力开展能效标识实施情况检查。

## 6) 信息分享

当前国家质检总局、各级地方质监系统、能效标识授权实施机构间缺乏检查结果通报制度，没有专门人员进行数据的收集、跟踪和处理，没有固定的平台和通道用于全国范围内监督抽查信息统一发布和公告。再者，部分质监部门出于地方保护主义，在监督处罚和信息披露上，对本地产品和外地产品给予不同的待遇。此外，能效标识地方执法和产品备案管理由于缺乏信息共享不能实现联动，对企业约束力有限。

## 7) 技术能力

一些地方执法人员对能效标识相关实施技术要求以及法律法规了解程度不高，技术能力欠缺，执法能力欠缺，其也是制约能效标识监督工作开展的重要因素。

## 8) 硬件支撑

能效标识网上备案查询对日常监督检查提出了较高的硬件要求，要求现场人员配备笔记本电脑和无线网卡，这给日常监督检查工作造成了一些阻碍。此外，能效标识备案查询网站有待进一步完善，缺少执法部门查询专区，多方式查询功能有待进一步开发，比如现有的备案查询只能按照生产厂全称进行查询，但如果企业的包装上仅使用了生产厂的简称，或者是 OEM 的产品仅标注了制造商而无生产厂，那就无法查询到这个企业的备案情况。

## (二) 改进建议

建议从以下方面改进存在问题：

1) **完善监管体系设置，明确部门和人员分工及职责。**国家总局在明确内部分工的基础上，从上至下指导和帮助地方监督部门明确监管体系设置和人员分配。

2) **优化质监和工商部门监管职能分工、加强协作。**总结和推广产品质量监督管理体系改革前沿的先进省市如深圳等成功经验，从上至下逐步推动质监和工商系统的改革或融合；或者在质监和工商现有领域分割格局的基础上，从上至下推动地方质监和工商部门的实质性合作和工作联动。

3) **推动工商部门广泛开展能效标识监督工作。**加强对工商部门的宣传与沟通，使其了解能效标识实施要求，协助其逐步开展能效标识监督工作，拓展能效标识监管领域。例如今年在上海质检院建议下四川省工商局对电饭煲和电磁炉产品能效项目进行了检验。

4) **推动各级和各地方监管资源协同和联动，实现资源共享和优势互补。**

5) **实现能效标识监督制度化和常态化，加强行政资源和经费分配。**在试点工作基础上，将地方能效标识监督检查纳入地方执法规范和计划，使能效标识监督检查工作常态化、制度化。

6) **监督检查实施模式应更多样化，注重采用“联动抽查”、“一样多测、一测多报告”等的模式推广，以节约执法成本，提高执法效率。**

7) **启动能效标识相关法规的修订，加强可操作性。**在修订《能效标识管理办法》过程中，更加注重法规细节的精确度。在必要情况下，可以考虑发布执法指南等文件。

8) **国家和地方节能主管部门加大对能效标识制度的重视、指导和工作经费支持。**为能效标识制度的有效实施创造良好的必要基础和

条件。

9) **建立长效检查结果通报制度。**国家质检总局、各级地方质监系统、能效标识授权实施机构间建立试行检查结果通报制度，加强信息共享和工作协调配合。

10) **加强执法人员技术能力提升工作。**针对执法人员技术能力欠缺问题，建议一方面加强执法人员技术培训，另一方面可考虑编撰《地方能效标识监督检查执法指南》等类似文件，使执法行为都有据可查。

11) **完善执法硬件配备。**如配置笔记本电脑和无线网卡，使执法人员在现场即可查阅产品的能效标识备案情况，提高办案效率。进一步完善能效标识数据库和信息系统，为地方监督工作提供坚实技术支撑。

## 八、关于加强国家乃至地方能效标识监督检查的行动建议

### (一) 总结能效标识监管工作，充分认识能效虚标实际情况

为确保标识制度严肃性，维护消费者利益，标识中心支撑质检总局等有关部门开展了一系列能效标识监督检查工作。连续五年在全国范围开展能效标识市场专项检查，涉及 13 类产品、240 多家企业的近 500 台（套）产品；配合总局执法司开展“2010 年节能执法检查集中行动”和“2011 年家电下乡中标产品能效标识专项执法检查”，在广东等 10 多个省市对冰箱、空调等产品能效指标符合性进行集中执法检查，涉及 130 多家企业的 150 多套产品；在质检总局计量司、执法司指导下，在能源基金会的支持下，指导广东、上海等 5 省市连续三年开展地方专项检查，涉及 300 多家企业的近 400 套产品；设立

监管投诉热线，接受媒体、个人等社会监督；支撑财政部、国家发改委、质检总局等部门开展“节能产品惠民工程”、“家电下乡”能效性能专项检查，重点对空调等家电产品进行了能效性能监督检查，涉及23家空调企业的400套产品；对出具能效标识能效检测报告的实验室进行备案管理，发现超过40%的实验室不具备检测能力或检测结果一致性不符合要求。

总的来看，监管工作取得显著效果，但也确实发现部分行业和企业存在弄虚作假、虚标能效等违规行为，尤其是小家电等家电产品，甚至局部形成了能效虚标的潜规则，产生了恶劣社会影响。我们认为，目前媒体普遍关注的能效虚标问题确实存在，但处于正常、可控状态，未形成大面积、持续性、极恶劣的能效造假行为，通过进一步加大监管和处罚力度，正确引导行业和企业树立诚信意识，形成能效标识监督检查长效机制，可有效减少或避免能效标识违法违规行为。

## （二）加强组织领导，完善能效标识监管体系

实施能效标识制度是一项系统工程，涉及部门多，监督执法环节多、涉及面广，有必要进一步加强组织领导，加大各部门、标识中心和检测、计量机构间的协调配合，整合监管资源，“多管齐下、多措并举”开展能效标识监督检查，形成一套更为健全监管体系。**在监管层次方面。**明确中央集中专项检查和地方日常监督检查两个层面；**在组织管理机构方面。**国家改革委、质检总局、财政部负责组织实施，能效标识备案管理机构具体执行，地方质检部门、能效性能试验检测和计量器具检验检测等单位根据职责分工分别负责地方日常监管、实验检测、计量器具检验检测相关工作，注重协调配合；**在监管对象方面。**对企业（包括生产企业和销售企业）、产品（包括量大面广的主

流产品、标称的能效指标较高的产品)、实验室(重点是生产企业内部实验室)分头进行监管;在**监管内容方面**。对企业生产销售和组织管理情况、产品能效标识实施情况(是否按要求进行备案并粘贴标识等)、产品能效指标符合性(是否符合国家标准规定)进行检查。在**监管形式方面**。设集中专项检查、配套协同检查(结合家电下乡、节能产品惠民工程等有关政策,开展联合监管);在**监管手段方面**。同时注重行政监管和社会监督,做好行政监管的同时加强媒体、企业、协会团体、个人的对标识制度的监督。

### **(三) 实施能效标识专项检查,持续开展“打击能效虚标专项行动”**

**组织实施方面**。国家发改委、财政部、质检总局负责组织实施,委托实施机构和各项工作执行机构,成立专项行动小组办公室(标识中心);标识中心配合三部门负责制定实施方案,开展具体实施工作,协调配合各执行机构开展工作;地方质监部门、检测实验室和计量器具检测验证机构分别负责能效标识实施情况执法检查、能效指标试验检测和计量器具检测验证工作。

**检查内容方面**。开展能效标识实施情况执法检查(检查企业是否按要求进行产品备案并粘贴标识等)、产品能效指标符合性检测抽查(检查企业是否虚假标称产品能效指标、指标是否符合国家标准规定)和实验室能力符合性核查(检查实验室是否具备人员、设备、管理规范等能效指标检测基本能力,能效指标检测数据一致性是否达到相关规定)。

**检查方式方面**。对于实施情况检查,通过企业入厂、市场核查、备案信息核对方式开展;对于能效指标检查,依据国家产品及能效标

准，通过“飞行检查”和市场抽样（必要时入库抽样）、试验检测相结合的方式开展；对于实验室检查，通过现场核验、数据一致性检测开展。

**检查地区和对象方面。**对于实施情况检查，重点对对洗衣机、电冰箱、电饭锅、微波炉、电风扇、电热水器、燃气热水器、平板电视、房间空调器（包括定频和变频空调）、自镇流荧光灯等产品开展；对于能效指标检查，重点对电磁灶、电饭锅、房间空调器（包括定频和变频空调）、计算机显示器、电风扇等产品开展，覆盖全部规模以上企业（80%以上）；对于实验室检查，针对能效指标检查涉及的产品，在各省市分别对主要生产企业实验室开展。

**实施程序方面。**制定专项行动实施细则；三部门确定并下发实施细则；开展专项检查；检查结果汇总分析及企业整改；专项行动总结。

#### **（四）加强日常监管，形成能效标识监督检查长效机制**

##### **1. 提高能效标识监管能力，强化日常监督**

标识授权备案管理机构、地方质监部门、检测试验机构、计量检测验证机构应根据各自实际情况，结合能效标识监督管理工作需求，加强监管能力建设，提高制度和监管机制研究水平，加强执法办案、检测验证和计量校准能力。建议将产品能效性能作为产品质量国家监督抽查的重要内容和考核指标，对实行能效标识管理的各类产品持续开展监督抽查。将标识实施和监管作为地方节能工作和质量工作的重要结合点，加强地方日常监管，明确职责，做好分工。

##### **2. 加强能效标识监督检查技术支撑，注重协调配合**

设立“能效标识监管技术支撑小组”，开通“能效标识执法专线”，加强能效标识监督执法技术支撑和信息服务，协助提高各监督执法执



行机构监管效率和效果。加大对能效标识监督执法等监管工作人员、生产企业和销售企业人员的培训，提高监督执法科学性、规范性和严肃性，提高企业人员遵规守法意识。加强各种监管资源协调配合，注重各执行机构间的信息沟通和资源共享，加大能效标识与其他国家政策之间的协调配合，形成监管合力。

### **3. 创新能效指标符合性检测验证方式，完善监管机制**

开展“飞行检查”、市场抽样检测、在线监测，创新能效指标符合性检测验证方式。飞行检查适用面广、实效性强、执法效率高、震慑力大，可对工业设备和商用设备等非普通渠道销售的产品进行能效指标检测验证。市场抽样、试验检测方式客观、公正，能如实反映进入市场的产品的能效指标，可对以普通渠道销售的家用电器、办公设备、照明设备等产品进行能效指标检测。在线检测可充分发挥计量系统渠道和硬件优势，依托万家企业在线检测系统，可对生产企业产品能效性能进行在线检测。对企业标称的能效指标较高的“超高能效产品”进行实时检测验证，加大对重点企业、重点产品跟踪监督，完善监管机制。

### **4. 加快能效标识管理办法修订，加大监管和处罚力度**

依据《节能法》，加快对现行能效标识管理办法的修订工作，重点是完善能效指标标准方法和跟踪监测机制；确立能效标识能效检测实验室监督管理的原则和处罚依据；完善监督处罚条款，加大处罚力度等。