



《强制性节能标准化管理办法》研究

Research of Management Regulation on Mandatory Energy Conservation Standardization

中国标准化研究院

2013年12月

This report is funded by Energy Foundation.

It does not represent the views of Energy Foundation.

本报告由能源基金会资助。

报告内容不代表能源基金会观点。

摘 要

目前，中国的强制性节能标准包括终端产品能效标准（以下简称：能效标准）和高耗能产品能耗限额标准（以下简称：能耗限额标准）两大类。能效标准规定了产品最低能效准入要求，产品能效等级及相应的测试方法等内容。高耗能产品能耗限额标准规定了相关行业每生产单位产量合格产品的最大综合能耗（能耗限额限定值）、新建企业（项目）的能耗准入要求（能耗限额准入值）及能耗先进水平（能耗限额先进值）。

强制性节能标准是我国加强节能监管的重要手段，也是政府实施相关节能措施的重要技术依据。基于能效标准，国家陆续实施了节能产品认证制度、强制性能效标识制度、节能产品政府采购、企业所得税优惠政策以及节能产品惠民工程等。基于能耗限额标准，国家实施了节能目标责任制、节能评价考核制度、固定资产投资项目节能评估和审查制度、落后产能淘汰制度、企业能效对标活动等。截止目前，我国现行有效的能效标准共计 49 项，现行有效的能耗限额标准共计 54 项。总的来说，强制性节能标准的实施强制淘汰了部分高耗能产品，促进了高效节能产品的生产和消费，有效推动了国内相关产业结构优化和升级，打破了非关税壁垒和新贸易保护主义，成效显著。

目前，节能标准化工作还存在一些需要解决的问题，如制修订过程的规范性和技术性需要进一步加强，制修订频率需要加快，技术要求需要和国际协调、节能指标偏低等。同时，国务院《“十二五”节能减排综合性工作方案》明确提出建立“领跑者”标准制度，强调“制

定领跑者能效标准”、“加快标准的更新换代”。国家发改委等部门提出加快建立“领跑者”能效制度的核心任务之一是加快制修订能效标准和能耗限额标准，不断提高准入要求，使主要终端产品和高耗能行业的能效领先指标达到国际同行业先进能效水平，部分产品和行业能效领先指标达到国际领先能效水平。为解决现有节能标准化工作存在问题，同时为了衔接和支撑领跑者政策的实施，中国标准化研究院在和国家标准化委员会、国家发改委等部门充分沟通的情况下，启动了强制性节能标准化管理办法研究，起草了《强制性节能标准化管理办法》草稿。

该办法对强制性节能标准制修订组织管理、技术研究、后端实施和监督各环节等作出明确规定，尤其对强制性国家标准和地方标准提出和归口、制修订程序、制修订原则、标准内容、指标设置等进行了明确规定。这一办法若获得实施，将强化国家和地方两极节能标准管理，加快节能标准更新频次，不断提高技术指标水平并鼓励企业实现，以此推动我国终端用能产品和高耗能行业能源利用效率不断提高。该办法也将为“领跑者”能效制度的建立和实施提供坚实的技术支撑和保障。

2013年，该办法草稿被提交国家标准化委员会审阅，但恰逢国务院作出了深化行政体制改革、加快转变政府职能的指示，《国务院机构改革和职能转变方案》提出加强技术标准体系建设，要求2013年12月底前提出改革完善强制性标准管理的方案并组织修订一批急需的强制性标准；2014年12月底前建立健全推荐性标准体系；

2015年12月底基本建成强制性与推荐性标准协调配套、符合经济社会和科技发展需要的技术标准体系。至此，前期中标院提出的强制性管理办法被搁浅，国家质检总局、国家标准委主导方向开始转变为强制性标准管理方案研究等工作。

2013年，在国家质检总局和国家标准委的牵头研究下，形成了加强技术标准体系建设的总体思路和改革完善强制性标准管理的方案，确定技术标准体系建设思路如下：

加强技术标准体系建设，关键是要解决好政府与市场、政府与社会的关系问题。一方面，要把该管的管住管好，另一方面，要把该放的放到位。简要说就是尽快制定改革完善强制性标准的管理方案、推动团体标准有序发展、加强推荐性标准体系建设、开展标准化公共服务体系研究等成为了新型标准化体系建设的重要工作，尤其是强制性标准管理方案需要尽快研究出台，以更好发挥强制性标准对相关行业的指向和引导作用。

改革完善强制性标准管理的思路如下：

一要坚持立足国情，国际接轨，结合我国经济社会发展实际需求，发挥好强制性标准保安全的“底线”作用，并与WTO的有关要求相协调；**二要坚持统一管理，分工负责**，整合标准体系，强化统一管理，明确各部门和地方政府在标准制定和实施中的职责；**三要坚持政府主导，广泛参与**，突出政府主导地位，保证行业协会、企业、技术机构和消费者代表等相关方广泛参与，体现国家意志和公共利益；**四要坚持公平公正，科学权威**，标准体系要科学，制定过程要透明，技术内

容要合理，标准实施要有效，从而提高强制性标准的权威性和严肃性。依据上述原则，提出改革完善强制性标准管理的工作思路，即“准定位、减层次、提层级、严程序、重实施、强服务”。

改革完善强制性标准管理的主要措施如下：

(1) 优化强制性标准的体系结构。从体系层次上，按照覆盖范围，将强制性标准划分为“跨领域”、“领域”和“产品/服务”三个层次，尽量制定通用性强的跨领域和领域层次的标准。在技术内容上，强制性标准对活动或其结果做出规定，其技术内容应可操作、可检验。整合强制性国家标准、强制性行业标准和强制性地方标准，在国家层面建立权威的强制性标准体系。按照“优化存量、改革增量”原则，对现行强制性标准进行整合优化。

(2) 健全强制性标准管理的组织体系。在管理机构方面，设立由国务院有关行政主管部门组成的国务院标准化委员会，共同研究拟订国家标准化发展战略和重大政策措施，统筹协调全国标准化工作重大事项，综合协调、审定批准强制性标准。在技术组织方面，国务院标准化委员会、国务院行政主管部门分别成立强制性标准评审委员会和强制性标准专业评审委员会。国务院行政主管部门负责成立起草工作组或委托技术委员会承担强制性标准起草工作。

(3) 完善强制性标准的过程管理。在提出阶段，强制性标准由国务院各行政主管部门、各省（自治区、直辖市）人民政府提出立项申请。在立项阶段，国务院标准办负责组织立项评估、协调和公示，编制并下达制修订计划。在起草、征求意见和审查阶段，国务院各行

政主管部门、各省（自治区、直辖市）人民政府负责组织开展相关工作。在审定批准阶段，国务院标准办负责向国务院标准化委员会成员单位征求意见、开展协调，必要时可向社会再次公开征求意见；国务院标准化委员会负责审定批准强制性标准。标准批准前，根据WTO/TBT有关规定进行对外通报。在发布阶段，国务院或国务院授权发布强制性标准。标准制修订过程相关信息及时向全社会公开。国务院各行政主管部门和各级政府负责组织强制性标准的实施。

（四）建立健全强制性标准公共服务体系。为全社会提供标准化政策、法规、信息、管理、技术咨询和服务。规范和改进标准出版发行工作，保证强制性标准文本及时公开、便捷获取。加强强制性标准宣传贯彻和应用推广，完善新闻发布制度，加强标准化宣传，普及标准化知识。

目录

第一章 我国标准体系现状	2
1.1 我国现行技术标准体系现状和问题	2
1.2 我国强制性标准现状和问题	4
1.3 我国强制性节能标准现状	5
1.3.1 强制性节能标准的属性	5
1.3.2 制定和实施强制性节能标准的重要性.....	7
1.3.3 强制性节能标准现状	9
1.3.4 强制性节能标准制定实施面临的挑战.....	10
第二章 强制性节能标准化管理办法研究	13
第三章 新形势下技术标准体系研究和强制性标准管理方案研究 ...	16
3.1 加强技术标准体系建设的思路 and 方向	16
3.2 加强技术标准体系建设重点工作	18
3.3 完善强制性标准管理思路	19
3.4 完善强制性标准管理的主要措施	21
3.5 改革完善强制性标准管理方案研究	25
附件一、强制性节能标准化管理办法.....	26
附件二、改革完善强制性标准管理方案.....	36

第一章 我国标准体系现状

1.1 我国现行技术标准体系现状和问题

根据现行标准化法，我国标准按照性质分为强制性标准和推荐性标准两类，按照适用范围分为国家、行业、地方和企业标准四级。强制性标准必须执行，是 WTO/TBT 框架下技术法规在我国的重要表现形式。国家标准由国务院标准化行政主管部门统一组织制定并批准发布，行业标准由国务院有关行政主管部门制定，地方标准由省、自治区、直辖市人民政府标准化行政主管部门制定，企业标准由企业制定。据统计，截至目前国家标准共 29830 项，行业标准共近 10 万项，地方标准约 2.6 万余项，其中强制性标准约 2 万余项。

在各行业部门、各级地方政府的共同推动和社会各界的广泛参与下，我国技术标准体系不断健全，在调整产业结构、规范市场秩序、提高产品质量、促进技术进步、加强社会管理、服务民生改善、节约资源保护环境发挥了重要作用。但是，随着经济社会快速发展，特别是面对当前稳增长、调结构、促改革的新形势新要求，我国技术标准体系建设跟不上、不适应的问题愈发凸显。标准体系结构不尽合理，整体质量水平不高，实施效益有待提升，与技术创新、产业发展和社会事业发展需求存在脱节现象；标准化法律法规相对滞后，体制机制不尽完善，标准化公共服务能力和水平有待提升；与发达国家相比，实质性参与国际标准化活动的能力和水平还存在较大差距。深入分析这些问题，特别是对照加快政府职能转变的新要求，技术标准体系存在的问题集中反映在如何把该管的管住管好、把该放的放到位两个方

面。

一是标准化管理有待改善。首先，强制性标准统一管理体制需要加强。强制性标准涉及健康安全，政府必须管住管好。目前，30个部门和31个省、自治区、直辖市共制定发布国家、行业、地方三级强制性标准两万余项，多头分散管理、数量庞大、内容繁杂、超范围制定的问题较为突出，一定程度上造成了标准交叉、重复和矛盾，导致标准化管理条块分割，不利于全国市场统一，也增加了管理成本。同时，强制性标准制定程序不尽合理，与推荐性标准制定程序基本相同，未充分体现其强制属性。强制性标准实施的政策引导、激励措施和监管力度不够，一些强制性标准没有有效执行。这些都影响了强制性标准的权威性和严肃性。其次，推荐性标准管理存在错位和不到位的问题。一方面，基础通用类、公益类推荐性标准属于公共产品，应由政府提供，但在计划经济体制的惯性下，政府主导制定的推荐性标准中还包括相当一部分一般性产品标准，在政府职能转变的大背景下存在错位。另一方面，培育和发展市场主导的推荐性标准（团体标准）的政策环境和体制机制尚未形成，社会和市场对于标准的需求未能得到有效满足，亟待加快推进改革。

二是市场主体活力有待激发。现行四级标准中除企业标准外，其他标准均由政府组织相关方制定并批准发布。随着产业和技术融合发展，市场需求快速变化，传统的标准制定模式在覆盖范围、更新速度、制定周期等方面已不能很好适应产业和技术快速发展的要求，特别是这种政府主导标准供给的体制越来越不适应市场经济体制的要求，迫

切需要遵循市场经济规律更好地发挥企业等市场主体和社会组织的作用。近年来，产业联盟、行业协会等社会组织逐步发展壮大，不少组织有动力、有资源、有条件、有能力自行制定发布标准，并在实践中做了一些积极的探索，已有 27 个行业协会制定发布了 500 多项不同形式的标准，联盟标准也得到了一定发展。但在现行体制下，这类标准没有法律地位，作用发挥受限，推广效应不足，急需从标准化管理法制和体制层面予以引导和规范，更好地激发市场主体活力，增加市场主导的标准的供给。

1.2 我国强制性标准现状和问题

根据现行标准化法，我国标准按照适用范围分为国家、行业、地方和企业标准四级，按照性质分为强制性标准和推荐性标准两类。强制性标准必须执行，不符合强制性标准的产品，禁止生产、销售和进口。强制性标准兼具法规属性和技术属性，是 WTO/TBT 框架下技术法规在我国的重要表现形式。据统计，截至目前，我国强制性国家标准共 4172 项，强制性行业标准近 2 万项，强制性地方标准约 2900 余项。强制性标准是我国技术标准体系的重要组成部分，在调整产业结构、规范市场秩序、提高产品质量、加强社会管理、服务民生改善、节约资源保护环境发挥了重要作用。但是，面对政府职能转变、完善社会主义市场经济体制的新要求，强制性标准体系还存在不适应和跟不上的问题。

首先，强制性标准统一管理体制需要加强。强制性标准涉及健康安全，政府必须管住管好。目前，30 个部门和 31 个省、自治区、直

辖市共制定发布国家、行业、地方三级强制性标准两万余项，标准化管理条块分割，多头分散制定，标准代号、编号和发布渠道不统一，数量庞大、内容繁杂、超范围制定的问题较为突出，存在一定程度的交叉、重复和矛盾，不利于全国市场统一，给企业和社会实施造成困扰，也增加了政府管理成本。

同时，强制性标准制定程序不尽合理，与推荐性标准制定程序基本相同，未充分体现其法规属性，部分强制性标准未履行 WTO 通报义务。强制性标准实施的政策引导、监管力度和实施反馈不够，一些强制性标准没有有效执行。这些都影响了强制性标准的权威性和严肃性。

1.3 我国强制性节能标准现状

1.3.1 强制性节能标准的属性

节能标准是为实现节约能源的目的而制定的标准。节能标准一般包括节约能源方面的基础、管理、方法、节能技术和产品等技术标准，涉及的领域包括工业、建筑、交通、农业等。

根据现行《中华人民共和国标准化法》的规定，国家标准可以分为强制性标准和推荐性标准两类性质的标准。在一定范围内通过法律、行政法规等手段强制执行的标准是强制性标准。其它标准是推荐性标准。

根据《中华人民共和国节约能源法》的规定，“国务院标准化主管部门会同国务院管理节能工作的部门和国务院有关部门制定强制性的用能产品、设备能源效率标准和生产过程中耗能高的产品的单位

产品能耗限额标准。”因此，目前强制性节能标准包括用能产品、设备的能源效率标准（简称：能效标准）和单位产品能耗限额标准（简称：能耗限额标准）。

能效标准是对用能产品、设备的最低能源利用效率水平或在一定时间内最大能源消耗水平进行规定的标准。其作用在于限制低能效、高能耗的产品进入市场，引导企业不断提升节能技术水平，努力生产高效节能的产品。

能耗限额标准是对单位产品（包括服务）生产过程中的最大综合能源消耗进行规定的标准。其作用在于限制企业生产过程的能源消耗，鼓励企业提升节能管理水平和节能技术水平，不断提升生产过程的能源利用效率。

能效标准和能耗限额标准 2 类强制性节能标准是加强节能监管的重要技术支撑，已成为政府实施节能目标责任制、节能评价考核制度、固定资产投资项目节能评估和审查制度、高耗能产品淘汰制度、能效标识制度、节能产品认证制度、“节能产品惠民工程”等财税优惠政策的技术依据，同时其本身也成为我国节能工作的重要组成部分。

节能标准既可以成为有效的约束措施，也是用能单位加快节能减排技术创新、管理创新和制度创新的技术基础，还是市场化节能机制顺利实施的重要保障。其中，强制性节能标准作为政府意志的体现，不仅为政府加强节能监管提供了切实可行的约束措施，同时也为实施相关节能制度和政策提供了技术依据。

1.3.2 制定和实施强制性节能标准的重要性

进入新世纪以来，我国的经济建设和社会建设快速发展，但也面临着资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势。坚持节约资源和保护环境的基本国策，大力推进绿色发展、循环发展、低碳发展，扭转生态环境恶化趋势，成为社会各界的共识。

“十一五”时期，国家第一次把能源消耗强度降低和主要污染物排放总量减少确定为国民经济和社会发展的约束性指标，把节能减排作为调整经济结构、加快转变经济发展方式的重要抓手和突破口。2009年，我国又提出了2020年相比2005年单位GDP温室气体排放下降40%到45%的减排目标。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》进一步提出单位国内生产总值能源消耗降低16%，单位国内生产总值二氧化碳排放降低17%的节能减排目标。

根据《节能减排“十二五”规划》的指导思想，应加快构建政府为主导、企业为主体、市场有效驱动、全社会共同参与的推进节能减排工作格局。《节能减排“十二五”规划》提出了节能减排工作的基本原则：强化约束，推动转型；控制增量，优化存量；完善机制，创新驱动；分类指导，突出重点。在“完善机制，创新驱动”方面，特别提出要“健全节能环保法律、法规和标准，充分发挥市场配置资源的基础性作用，形成有效的激励和约束机制，增强用能单位自觉节能减排的内生动力。加快节能减排技术创新、管理创新和制度创新，建立长效机制，实现节能减排效益最大化。”

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》指出“完善节能法规和标准，制订完善并严格执行主要耗能产品能耗限额和产品能效标准”。《“十二五”节能减排综合性工作方案》要求，加快节能环保标准体系建设。加快制（修）订重点行业单位产品能耗限额、产品能效等强制性国家标准，提高准入门槛。《节能减排“十二五”规划》中提出：到 2015 年，主要产品单位能耗指标达到先进节能标准的比例大幅提高，部分行业和大中型企业节能指标达到世界先进水平。风机、水泵、空压机、变压器等新增主要耗能设备能效指标达到国内或国际先进水平，空调、电冰箱、洗衣机等国产家用电器和一些类型的电动机能效指标达到国际领先水平。为实现以上目标，“十二五”期间将“加快节能环保标准体系建设，扩大标准覆盖面，提高准入门槛。组织制修订粗钢、铁合金、焦炭、多晶硅、纯碱等 50 余项高耗能产品强制性能耗限额标准，高压三相异步电动机、平板电视机等 40 余项终端用能产品强制性能效标准。加强标准实施的后评估工作。”

可见，通过扩大强制性节能标准的覆盖范围，提高现有标准的能效要求，完善标准的实施机制，充分发挥节能标准的倒逼和引领作用，将有效支撑高效节能产品推广、固定资产投资项目节能评估审查制度、万家企业节能低碳行动、绿色照明工程、绿色建筑行动、淘汰落后产能等重点节能工作。这些工作对于加快产业结构调整和优化升级，确保实现“十二五”节能减排目标也具有重要意义。

1.3.3 强制性节能标准现状

(1) 能效标准

强制性能效标准以其投入少、见效快、影响大、节能和环保效果显著等优点，近年来一直是世界各国积极采用的重要节能手段之一。据国际器具标准标识合作组织（CLASP）的统计，目前已有 50 多个国家和地区制定并实施了强制性能效标准。国际经验表明，通过对量大面广的终端用能产品实施能效标准，国家最终获得的节能经济效益通常为标准研发、实施所投入成本的上千倍。

截止到 2012 年底，我国现行有效的能效标准共计 49 项，涉及家用电器、照明器具、商用设备、工业设备、办公设备五大类产品。其中 30 种主要用能产品年耗电总量约为 1.1 万亿度，占全国总耗电量的 15% 左右。针对相关产品制定和实施能效标准，具有巨大的节能潜力。根据美国能源部劳伦斯—伯克利实验室和中国标准化研究院的合作研究成果，与 2009 年相比，到 2030 年能效标准的制定和实施有望带来 8375 亿千瓦时的累计节电量，折合 2.8 亿吨标煤，约为 2008 年全国能源消耗总量的 10%。研究还表明，随着能效标准范围的不断扩展，其节能减排效果将更加凸显。

以能效标准作为技术支撑，国家还陆续实施了节能产品认证制度、强制性能效标识制度、节能产品政府采购、企业所得税优惠政策以及“节能产品惠民工程”等一系列旨在推动能效提高、促进节能技术进步的节能政策措施，取得了十分显著的经济和社会效益。

(2) 能耗限额标准

强制性能耗限额标准是应对淘汰落后高耗能产品、遏制高耗能行业过快增长、促进产业升级等政策需求而创新制定的新型强制性节能标准。第一批 22 项能耗限额标准于 2008 年 4 月首次发布。据测算，22 项高耗能产品生产过程的能源消耗约占全国总能耗的 40%左右，该 22 项标准的全面贯彻实施有望为国家节约 2 亿吨标准煤。截至 2012 年底，单位产品能耗限额标准已达到 54 项，涉及钢铁、有色、化工、建材、电力、煤炭等重点耗能行业。能耗限额标准已成为相关行业淘汰落后产能、固定资产投资项目节能评估的主要技术依据。同时，在节能主管部门的引导下，广泛开展的能效对标活动也多以能耗限额先进值为标杆。能耗限额标准为重点行业用能单位的节能工作发挥了重要的技术支撑作用。

1.3.4 强制性节能标准制定实施面临的挑战

近年来，我国制定发布的能效标准及能耗限额标准在我国节能减排工作中发挥了巨大作用，但与节能工作的迫切需求相比，能效标准及能耗限额标准的研制及实施仍存在着一些重要挑战，影响了相关标准有效的发挥作用。

一是政府的重视和投入不够。节能标准化与产品标准化的最大不同在于它具有更强的公益性。很多发达国家的节能标准制定经验表明，节能标准是社会效益、企业效益、公众效益协调统一的产物。以美国为例，对强制性能效标准的研制十分重视，从法律基础、发展规划、数据基础、资金投入等多方面给予保障。强制性节能标准的体系和指标确定是一个系统工程，由于我国政府重视和投入不够，没能建

立统一完整的能效基础数据，标准研究过程中缺乏系统、严谨的科学分析，致使我国标准研制水平总体上偏低，标准长期发展规划不足，研究机构的独立性和权威性不够。

二是标准研究的技术基础薄弱。首先是强制性节能标准研制工作缺乏共性技术支撑。目前我国能效标准和能耗限额标准的研制仍然采用比较简单、粗糙的统计和分析方法，缺乏共性方法和理论模型的指导，各个标准中能效指标的确定原则不一、方法不同，使标准的科学性、权威性受到一定的影响。另外，相关数据和信息缺乏，收集渠道不畅，准确性差。目前，标准研究中依据的数据一般只来自部分企业的自我申报，基本没有通过实验室和市场的验证，能效数据少，数据准确性不高，满足不了标准研制的需要，影响了能效指标的确定，进而也影响到节能标准的水平。

三是标准覆盖面不够。当前，提高主要用能产品能效、限制重点行业能耗过快增长，仍然是节能工作的重点任务之一。相对于我国种类繁多的用能产品、设备以及高耗能产品生产体系，我国现行强制性节能标准覆盖面还有待进一步拓展，例如：电焊机、潜水泵、高压电动机等工业设备，售货机、商用灶具等商用设备，服务器、投影机等信息产品、LED灯等照明器具，以及甲醇、多晶硅、造纸、煤炭开采等一些重点用能产品和主要耗能行业还缺乏强制性节能标准，标准的覆盖面亟待拓展。

四是标准的实施机制不健全。尽管我国的强制性节能标准制修订工作取得了很大进展，但是标准的实施机制还不完善。以能效标准为

例，尽管建立了能效标识制度这一能效标准的有效实施模式，但没有建立起完善的监督、核查及处罚机制，相关责任不清，企业违法成本很低，难以保证符合率。又以能耗限额标准为例，由于宣传、培训、教育的不足，企业和节能监察机构对于能耗限额标准的认知不足，也难以准确执行相关标准。

五是标准的管理机制不完善。在现行的强制性节能标准管理链条中，还有一些重点环节需要进一步完善，包括标准的定期更新机制和实施后评估机制等。我国能效标准的定期更新机制缺乏制度安排，部分标准长期得不到修订。自动电饭锅能效标准从 1989 年首次发布，到 2008 年第一次修订版发布，历时 19 年。另外，我国没有建立强制性节能标准实施后的评估和反馈机制，节能标准实施情况的后评估几乎还是空白，导致无法准确评价节能标准实施成效，不能很好的指导强制性节能标准的制修订和实施。

第二章 强制性节能标准化管理办法研究

随着产品节能技术水平的不断提高和节能减排形势的日益严峻，强化强制性节能标准作为节能减排工作重要抓手的作用，进一步规范节能标准化工作，继续挖掘终端用能产品和高耗能行业的节能潜力、引导扩大高效节能产品的市场份额将成为未来几年的节能减排工作的重要内容。

在国务院印发的《“十二五”节能减排综合性工作方案》中，中国明确提出建立“领跑者”标准制度，强调“制定领跑者能效标准”、“加快标准的更新换代”。从2011年起，国家发展和改革委员会等节能主管部门已经着手组织研究“领跑者”能效制度，并初步确定了其基本概念和主要任务。中国“领跑者”能效制度的基本概念是通过确定产品和行业的能效领先指标，促进高效产品推广和行业能效提高，并采取措施提高能效准入要求。加快建立“领跑者”能效制度主要包括以下三个方面的工作任务：1) 研究确定主要终端用能产品和高耗能行业能效领先指标，及时发布相关信息；2) 加快制修订能效标准和能耗限额标准，不断提高准入要求；3) 完善配套政策措施，有效提升产品、行业能效水平。“十二五”期间，“领跑者”能效制度的实施，预计将实现终端用能产品能源利用效率的大幅度提高和重点行业高耗能产品单位产品能耗显著降低，主要终端产品和高耗能行业的能效领先指标达到国际同行业先进能效水平，部分产品和行业能效领先指标达到国际领先能效水平，带动行业节能技术和管理水平的不断进步，为我国“十二五”期间节能减排工作做出重大贡献，对实现“十

二五”节能减排目标具有战略意义。

我国目前正在进行的“领跑者”能效制度体系框架和实施方案研究为我国建立“领跑者”能效制度指明了方向，奠定了初步基础。在“领跑者”能效制度确定的三项主要任务中，“加快制修订能效标准和能耗限额标准，不断提高准入要求”是最具实践基础的工作。因此，作为“领跑者”能效制度的技术支撑机构，中国标准化研究院申请了该项目——《强制性节能标准化管理办法》研究，希望在当前正在研究的“领跑者”能效制度框架下，通过扎实有效的工作，制定相关的节能标准化管理规章，来加强强制性节能标准化管理，规范节能标准化研制工作，提高标准准入门槛，提高标准先进性和适用性，不断强化标准节能引导作用，进而为“十二五”期间中国建立实施比较完善的“领跑者”能效制度提供坚实的研究基础和技术支撑。

2012-2013年，在和国家标准化管理委员会、国家发改委等部门充分沟通的情况下，结合我国标准化管理框架，中国标准化研究院起草了《强制性节能标准化管理办法》草稿，对强制性节能标准制修订组织管理、技术研究、后端实施和监督各环节等作出明确规定，尤其对强制性国家标准和地方标准提出和归口、制修订程序、制修订原则、标准内容、指标设置等进行了明确规定。这一办法若获得实施，将强化国家和地方两极节能标准管理，加快节能标准更新频次，不断提高技术指标水平并鼓励企业实现，以此推动我国终端用能产品和高耗能行业能源利用效率不断提高。该办法也将为“领跑者”能效制度的建立和实施提供坚实的技术支撑和保障。

该办法草稿见附件一所示。2013年，该办法草稿被提交国家标准化管理委员会审阅，但恰逢国务院作出了深化行政体制改革、加快转变政府职能的指示，《国务院机构改革和职能转变方案》提出加强技术标准体系建设，要求2013年12月底前提出改革完善强制性标准管理的方案并组织修订一批急需的强制性标准；2014年12月底前建立健全推荐性标准体系；2015年12月底基本建成强制性与推荐性标准协调配套、符合经济社会和科技发展需要的技术标准体系。至此，前期中标院提出的强制性管理办法被搁浅，国家质检总局、国家标准委主导方向开始转变为强制性标准管理方案研究等工作。

第三章 新形势下技术标准体系研究和强制性标准管理方案

研究

3.1 加强技术标准体系建设的思路和方向

按照国务院关于深化行政体制改革、加快转变政府职能的要求，结合标准化工作实际，加强技术标准体系建设，关键是要解决好政府与市场、政府与社会的关系问题。一方面，要把该管的管住管好，着力改革完善强制性标准，强化政府责任和统一管理，整合优化现行强制性国家、行业、地方标准，减少强制性标准层次，提高发布层级，完善公开透明的制定程序，提高强制性标准的权威性和严肃性；配套改革完善推荐性标准管理，调整优化现有推荐性标准体系，重点覆盖市场不愿、不能或不宜提供的基础通用类、公益类标准和关系国计民生的重要战略性产品标准，增强推荐性标准的协调性和基础公益性；完善标准实施监督体系和公共服务体系，增强标准实施效益，营造标准化事业健康发展的良好环境。另一方面，要把该放的放到位，着力培育发展团体标准，鼓励产业联盟、社会组织、技术机构等社会力量在产品类、服务类标准等领域制定发布标准，进一步激发市场主体的创造活力，积极发挥社会组织的作用，增强标准化发展的内生动力；标准化管理部门加强标准化宏观管理，建立对团体标准的管理制度，构建公平公正的标准化环境。通过加强强制性标准管理和培育发展团体标准的“双轮驱动”，充分发挥政府、行业、消费者以及各类社会组织、企业的作用，到2015年底基本建成强制性标准与推荐性标准协调配套、符合经济社会和科技发展需要的技术标准体系，更好地服

务经济社会科学发展。

按照上述总体思路，建立由强制性标准、推荐性标准和团体标准构成的新型技术标准体系。今后，只在国家层面设立强制性标准，强制性标准主要功能是“兜底线”；推荐性标准包括推荐性国家标准、推荐性行业标准和推荐性地方标准，其主要功能是“保基本”；团体标准主要包括产业联盟、社会组织、技术机构等社会力量制定的标准，其主要功能是“促发展”。推荐性国家标准通过被强制性标准引用而实现对强制性标准的支撑。团体标准在满足一定条件时，可通过特定程序转化为各级推荐性标准，从而实现对整个技术标准体系的完善。技术标准体系架构见下图 3-1。

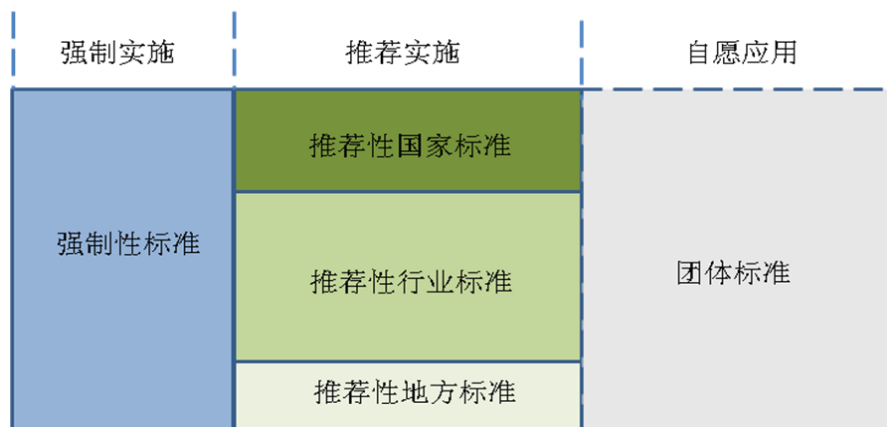


图 3-1 建议技术标准体系架构

总的看来，对应于加强技术标准体系建设的要求，尽快制定改革完善强制性标准的管理方案、推动团体标准有序发展、加强推荐性标准体系建设、开展标准化公共服务体系研究等成为了新型标准化体系建设的重要工作，尤其是强制性标准管理方案需要尽快研究出台，以更好发挥强制性标准对相关行业的指向和引导作用。

3.2 加强技术标准体系建设重点工作

按照国务院要求和加强技术标准体系建设总体思路，技术标准体系建设重点工作如下：

一是制定改革完善强制性标准管理方案。开展强制性标准体系优化试点，细化强制性标准管理相关措施，进一步完善方案。广泛征求国务院相关部门、行业和地方的意见，加强重大问题的协调，确保年底前形成改革完善强制性标准管理方案，并组织制修订一批重大急需的强制性标准。明年重点开展强制性标准清理整合工作，出台强制性标准管理相关制度。

二是推动团体标准有序发展。深入研究团体标准发展现状，开展设立团体标准的可行性论证。今年选择有条件的行业协会、产业联盟和技术机构开展制定、发布团体标准试点工作，在试点基础上，研究提出团体标准发展路径、运行机制和管理模式。明、后两年稳步扩大行业协会、技术机构等社会组织制定发布团体标准的范围，并提出团体标准管理办法。

三是加强推荐性标准体系建设。进一步研究推荐性标准的范围和形式，完善推荐性标准制修订程序，建立技术委员会考核评价机制。明年重点加大推荐性标准制修订力度，进一步优化技术委员会体系结构，建设与强制性标准配套的推荐性标准体系和标准化技术组织体系。

四是开展标准化公共服务体系研究。深入调研标准化服务需求，今年研究提出标准化公共服务体系框架和强制性标准公共服务体系

建设方案。逐步健全适应强制性标准、推荐性标准、团体标准各自特点且能够有效满足各方需求的标准化公共服务体系。

五是同步推进标准化法修改。深入各行业、各地方开展立法调研和专题研究，与加强技术标准体系建设工作协调推进，争取年底前形成新的修法草案。推动修法草案报送国务院审议，配合国务院法制办和人大法工委开展相关工作，尽早颁布新标准化法。

3.3 完善强制性标准管理思路

改革完善强制性标准的管理，一要坚持立足国情，国际接轨，结合我国经济社会发展实际需求，发挥好强制性标准保安全的“底线”作用，并与WTO的有关要求相协调；二要坚持统一管理，分工负责，整合标准体系，强化统一管理，明确各部门和地方政府在标准制定和实施中的职责；三要坚持政府主导，广泛参与，突出政府主导地位，保证行业协会、企业、技术机构和消费者代表等相关方广泛参与，体现国家意志和公共利益；四要坚持公平公正，科学权威，标准体系要科学，制定过程要透明，技术内容要合理，标准实施要有效，从而提高强制性标准的权威性和严肃性。依据上述原则，提出改革完善强制性标准管理的工作思路，即“准定位、减层次、提层级、严程序、重实施、强服务”。

准定位。强制性标准是以保障健康安全、保护环境为目的，对经济和社会活动的过程或其结果作出规定，且必须执行的可操作的程序或可检验的技术要求。强制性标准兼具法规属性和技术属性。**减层次。**将现有强制性国家标准、强制性行业标准和强制性地方标准整合为强

制性国家标准。按照“优化存量、改革增量”原则，对现行强制性标准进行整合优化。今后尽量制定通用性强、覆盖面广的跨领域标准，对强制性标准“瘦身”。提层级。强制性标准由国务院或国务院授权发布。设立国务院标准化委员会，综合协调、审定批准强制性标准。委员会下设办公室，负责强制性标准的规划制订、综合协调、统一报批、实施监督以及技术组织的管理。在强化统一管理的同时，充分发挥部门、地方在标准制定和实施的作用。严程序。完善强制性标准过程管理，其制定和实施包括提出、立项、起草、征求意见、审查、审定批准、发布、实施、实施监督和后评估 10 个阶段。建立强制性标准评审体系，加强强制性标准立项和实施的评估，提高强制性标准科学性。建立快速程序和简化程序，及时满足各方需求。重实施。明确国务院各行政主管部门和各级政府对强制性标准的组织实施和监管职责。明确企业、社会组织等各类组织在强制性标准实施中的主体责任。建立强制性标准实施情况统计、报告、公布制度。强服务。按照政府推动、社会参与、培育市场的原则，建立健全强制性标准公共服务体系。探索通过政府购买服务等方式，为全社会提供强制性标准信息、管理、技术咨询和服务。通过对强制性标准体制机制的系统性改革和现有标准体系的整合优化，加快形成结构合理、规模适度、内容科学、实施有效的新的强制性标准体系。按照工作安排，近期将组织开展强制性标准体系优化试点，细化强制性标准管理相关措施，进一步完善改革方案。同时，广泛征求国务院相关部门、行业 and 地方的意见，加强重大问题的协调，确保年底前形成正式方案上报国务院，并

继续推动制修订一批重大急需的强制性标准。

3.4 完善强制性标准管理的主要措施

(1) 优化强制性标准的体系结构

强制性标准以“保障健康和安全、保护环境”为制定目的，并与WTO/TBT的有关要求相协调。从体系层次上，按照覆盖范围，将强制性标准划分为“跨领域”、“领域”和“产品/服务”三个层次，尽量制定通用性强的跨领域和领域层次的标准。在技术内容上，强制性标准对活动或其结果做出规定，其技术内容应可操作、可检验。

整合强制性国家标准、强制性行业标准和强制性地方标准，在国家层面建立权威的强制性标准体系。按照“优化存量、改革增量”原则，对现行强制性标准进行整合优化。一是按照制定目的，将不符合“安全”目的的强制性标准转化为推荐性标准。二是按照体系层次，提取共性技术要求制定通用性强、覆盖面广的跨领域和领域强制性标准。三是协调好强制性标准与推荐性标准、团体标准的关系。整合优化工作设置合理过渡期。过渡期内，不再发布新的强制性行业标准、地方标准，现行强制性行业标准、地方标准继续有效，直至新的强制性标准发布后再行废止，实现新旧标准平稳过渡。

(2) 健全强制性标准管理的组织体系

在管理机构方面，设立由国务院有关行政主管部门组成的国务院标准化委员会，共同研究拟订国家标准化发展战略和重大政策措施，统筹协调全国标准化工作重大事项，综合协调、审定批准强制性标准。委员会由国务院领导任主任，国家质检总局局长任常务副主任。委员

会下设办公室，承办委员会的日常工作。办公室由国家标准化管理局（国家标准化委员会）承担，负责强制性标准的规划制订、综合协调、统一报批、实施监督以及技术组织的管理。国务院各行政主管部门和省（自治区、直辖市）人民政府负责强制性标准立项申请、起草与协调、风险评估、技术审查和组织实施。法律对强制性标准制定另有规定的，从其规定。

在技术组织方面，国务院标准化委员会、国务院行政主管部门分别成立强制性标准评审委员会和强制性标准专业评审委员会。强制性标准评审委员会由国务院有关行政主管部门代表、消费者代表和专家组成，负责对强制性标准进行综合协调把关，为强制性标准批准发布提供支撑。强制性标准专业评审委员会由政府、行业协会、企业、消费者组织、科研机构、高等院校、检测认证机构等方面代表组成，负责本领域强制性标准技术审查。国务院行政主管部门负责成立起草工作组或委托技术委员会承担强制性标准起草工作。

（3）完善强制性标准的过程管理

强制性标准的制定和实施包括提出、立项、起草、征求意见、审查、审定批准、发布、实施、实施监督和后评估 10 个阶段。在提出阶段，强制性标准由国务院各行政主管部门、各省（自治区、直辖市）人民政府提出立项申请。在立项阶段，国务院标准办负责组织立项评估、协调和公示，编制并下达制修订计划。在起草、征求意见和审查阶段，国务院各行政主管部门、各省（自治区、直辖市）人民政府负责组织开展相关工作。在审定批准阶段，国务院标准办负责向国务院

标准化委员会成员单位征求意见、开展协调，必要时可向社会再次公开征求意见；国务院标准化委员会负责审定批准强制性标准。标准批准前，根据 WTO/TBT 有关规定进行对外通报。在发布阶段，国务院或国务院授权发布强制性标准。标准制修订过程相关信息及时向全社会公开。

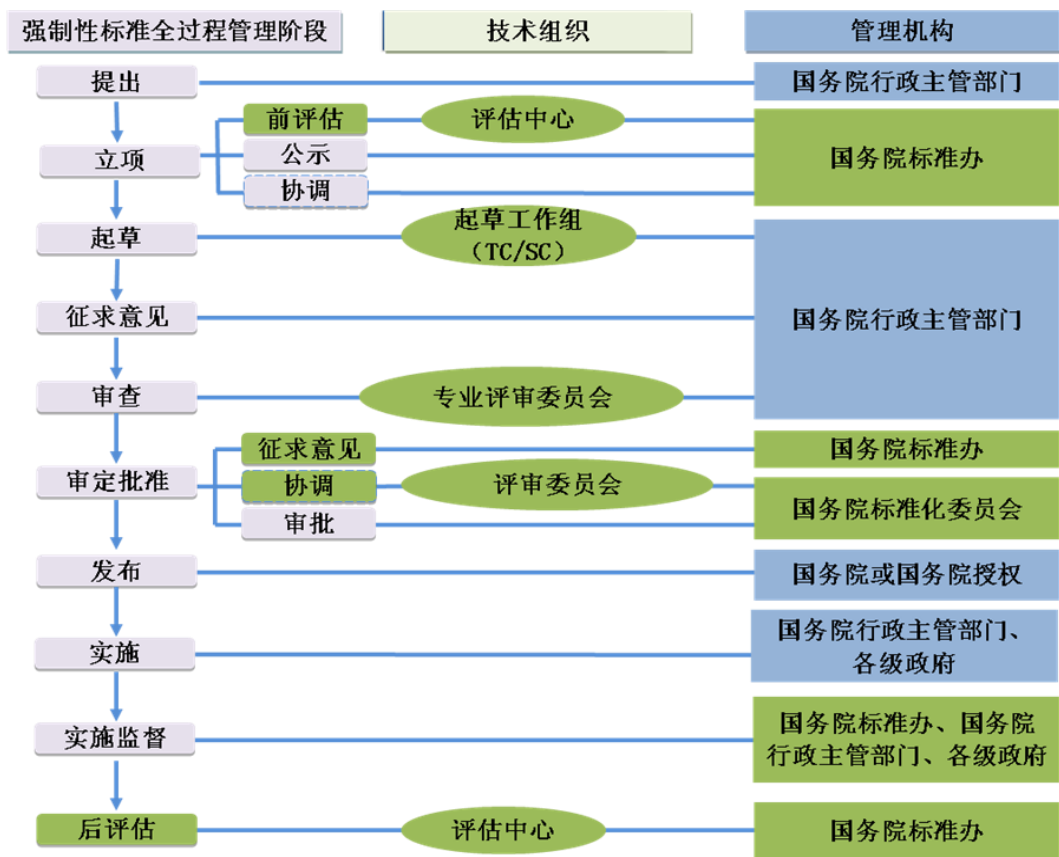


图 3-2 强制性标准管理组织体系和全过程管理示意图

为应对突发事件而需要紧急制定的强制性标准，适用快速程序。快速程序项目随时立项、随时批准发布，有关阶段的时限要求可适当缩短，向 WTO/TBT 委员会通报可在标准发布后再行开展。对不涉及部

门职责交叉、各方意见基本一致的，或适用范围仅限于某个特定区域且不影响贸易的一类强制性标准，适用简易程序。国务院有关行政主管部门向国务院标准办提出适用于简易程序的领域，经国务院标准化委员会审议通过，相关项目按照简易程序组织制定，简易程序项目直接立项，并可简化某些阶段中的特定环节。快速程序和简易程序可同时适用。

国务院各行政主管部门和各级政府负责组织强制性标准的实施。企业、社会组织等各类组织是强制性标准的实施和责任主体，国务院有关行政主管部门、各级地方政府负有监管职责，对强制性标准执行情况监督检查。在重点领域建立以强制性标准为重要依据的市场准入和退出机制以及激励机制。组织开展强制性标准后评估。建立强制性标准实施情况统计、报告、公布制度。

（四）建立健全强制性标准公共服务体系

按照政府推动、社会参与、培育市场的原则，落实政府责任，发挥社会组织、技术机构和企业各方面积极性，建立健全强制性标准公共服务体系和服务平台，创新服务机制，为全社会提供标准化政策、法规、信息、管理、技术咨询和服务。规范和改进标准出版发行工作，保证强制性标准文本及时公开、便捷获取。加强强制性标准宣传贯彻和应用推广，完善新闻发布制度，加强标准化宣传，普及标准化知识。积极探索通过政府购买服务等方式，运用市场机制，积极培育和发展标准化咨询服务新业态。

3.5 改革完善强制性标准管理方案研究

在以上思路和原则的指导下，国家质检总局、国家标准委组织相关技术部门研究起草了《改革完善强制性标准管理方案》，见附件二。目前该方案正在征求意见和修改中。

附件一、

强制性节能标准化管理办法

(草稿)

第一章 总则

第一条（目的和依据） 为节约能源、保护环境，加强节能标准化工作，保障强制性节能标准的先进性和科学性，引领节能技术进步，推动能源效率提升，依据《中华人民共和国节约能源法》、《中华人民共和国产品质量法》、《中华人民共和国标准化法》，制定本办法。

第二条（定义） 本办法所称的强制性节能标准包括终端用能产品能源效率标准（以下简称能效标准）和生产过程中耗能高的产品的单位产品能耗限额标准（以下简称能耗限额标准）。

能效标准是指在不降低产品的使用性能和安全要求的前提下，用以规范终端用能产品能效（能耗）指标及要求的标准。

能耗限额标准是指在有效组织生产的前提下，用以规范生产过程中耗能高的产品能源消耗指标及要求的标准。**第三条（适用范围）** 本办法适用于强制性节能标准的制修订、实施和监督管理。

第四条（标准属性） 强制性节能标准属部分条款强制性标准。

第五条（标准类别） 强制性节能标准分为强制性国家节能标准和强制性地方节能标准。

第六条（职责与分工） 国家质量监督检验检疫总局（以下简称国家质检总局）和国家标准化委员会（以下简称国家标准委）负责强制性国家节能标准的制修订和发布工作，统一负责全国标准实施的监

督。国务院有关主管部门分工负责本部门、本行业的标准实施的监督。国家发展和改革委员会对强制性国家节能标准的制修订提供指导。

省、自治区、直辖市标准化主管部门负责本行政区域内的强制性地方节能标准的制修订和发布工作，并报国务院标准化主管部门备案，统一负责本行政区域内标准实施的监督。省、自治区、直辖市人民政府有关行政主管部门分工负责本行政区域内本部门、本行业标准实施的监督。

第二章 强制性国家节能标准的制修订

第六条（职责与分工） 国家质量监督检验检疫总局（以下简称国家质检总局）和国家标准化管理委员会（以下简称国家标准委）负责强制性国家节能标准的制修订和发布工作。国家发展和改革委员会（以下简称国家发展改革委）对强制性国家节能标准的制修订提供指导。

第七条（提出与归口） 强制性国家节能标准的制修订建议由国家标准委、国家发展改革委以及其他有关部门提出，由全国能源基础和管理标准化技术委员会（以下简称全国能标委）负责归口。

第八条（制修订原则） 强制性国家节能标准的制修订应遵循以下原则：

- （一）应贯彻落实国家有关节能和标准化法律法规和政策规划要求；
- （二）应符合国家标准编写的相关要求；
- （三）应根据各类用能（耗能）产品的节能潜力、社会拥有量、耗能量以及技术经济发展水平，有计划的逐步组织标准制修订工作，并优先组织制定重点终端用能产品和生产过程中耗能高的

产品强制性节能标准；

- (四) 国家质检总局、国家标准委应建立能效标准的评估制度，标准归口单位应及时组织相关单位对标准进行复审，研究并提出修订建议；
- (五) 应定期开展标准修订工作（一般为 3-5 年）。标准制修订时应充分考虑技术进步与产业发展，始终保持标准能效指标的先进性和合理性，并尽可能与国际有关标准及指标水平相协调；
- (六) 产品能效测试方法或能耗统计、计算方法有修改时要及时修订强制性国家节能标准，并与相关标准保持协调一致；
- (七) 有目标能效限定值的能效标准，应在目标能效限定值实施前一年开展修订工作；
- (八) 标准制修订应充分吸收行业协会、检测机构、科研单位、生产企业等相关方参与。

第九条（标准内容） 能效标准的主要内容应包括：范围、规范性引用文件、术语和定义、能效限定值、能效等级、节能评价值、目标能效限定值（部分产品）、待机功耗、试验方法等。其中，能效限定值、目标能效限定值、待机功耗属于强制性指标，为用能产品的市场准入指标，目标能效限定值一般在标准实施 2-5 年之后开始实施，并替代能效限定值；节能评价值是我国开展节能产品认证和评价的依据；能效等级是我国实施强制性能源效率标识制度的技术依据；

能耗限额标准的内容应包括：范围、规范性引用文件、术语和定义、能耗限额限定值、能耗限额准入值、能耗限额先进值、统计范围

和计算方法、节能管理与措施等。其中，能耗限额限定值、能耗限额准入值属于强制性指标，分别为既有项目（机组或工艺）和新建项目（机组或工艺）高耗能产品的市场准入指标。

第十条（指标确定原则与方法）强制性国家节能标准中各种指标的确定应以充分的市场调研、准确的实验验证、科学的分析研究为基础，应科学反映具体产品和行业的技术发展水平和能效现状，符合先进、合理、可行的原则。能效标准各种指标确定原则与方法包括：

- （一）能效限定值的确定应根据国家节能政策的需要、产品技术特点及能效现状，一般以淘汰当时国内市场上 10%-20%的低效终端用能产品为原则；
- （二）节能评价值确定方法有两种：一是根据各类用能产品的能效现状，以当时国内市场上 10-25%的高效节能产品为取值原则；二是以产品的全寿命周期成本分析中所确定的技术经济最佳点为取值原则；
- （三）能效等级应根据各类用能产品的技术特点和物理特性进行划分，一般分为 3 级或 5 级。1 级表示能效水平最高，原则上应达到当时国内市场上产品能效领先水平或国际先进水平；2 级为节能评价值；3 级或 5 级为能效限定值。
- （四）目标能效限定值的确定原则上应与本标准节能评价值保持一致，同时应根据各类用能产品的节能技术发展趋势，充分考虑未来 2-5 年各类用能产品可能达到的能效水平，做到技术上可行，经济上合理，最大限度的促进产品能源效率的提高和节能

技术的进步。

(五) 待机功耗的确定应与国外先进国家相关标准保持一致。

能耗限额标准各种指标确定原则与方法包括：

(一) 能耗限额限定值的确定原则是淘汰现有 20%-30% 的落后工艺或设备；

(二) 能耗限额准入值的确定原则上与国家发改委发布的产业政策协调一致，并尽量取最先进水平；

(三) 能耗限额先进值的确定原则上是行业的国际先进水平，或是国内最高水平。

第十一条（制修订程序） 强制性节能国家标准的制修订的工作程序主要包括以下内容：

(一) 相关标准化技术委员会在预研究的基础上向国家标准委提出标准制修订立项申请；

(二) 相关单位在获得标准立项批复后，组织成立标准制修订起草组，调研国外相关行业、产业、市场现状，以及相关国际标准和典型发达国家标准情况；

(三) 调研国内相关行业、产业、市场现状，包括国家节能政策、产业政策和发展规划、产业发展现状、节能技术、能耗现状和能效水平、相关标准情况等；

(四) 开展必要的技术分析和实验验证工作，包括：工程经济分析、寿命周期成本分析、节能潜力分析和环境影响分析等，确保强制性国家节能标准的科学性和可行性；

(五) 开展必要的标准研讨会，按照相关要求广泛征求意见，组织召开标准征求意见处理会和审定会等，形成标准报批稿报送国家标准审查部和国家标准委。

(六) 标准的批准、发布、实施和复审。

第十二条（保障措施） 国家质检总局、国家标准委应开辟绿色通道，简化强制性国家节能标准的制修订程序，加快标准的制修订工作。

第三章 强制性地方节能标准的制修订

第十三条（职责与分工） 省、自治区、直辖市标准化主管部门负责本行政区域内的强制性地方节能标准的制修订和发布工作，并报国务院标准化主管部门备案。

第十四条（提出与归口） 强制性地方节能标准的制修订建议由地方标准化主管部门以及其他有关部门提出，并按各省、自治区、直辖市人民政府的有关规定进行归口管理。

第十五条（制修订原则） 强制性地方节能标准的制修订应遵循以下原则：

- (一) 应贯彻落实国家及地方政府有关节能和标准化法律法规和政策规划要求；
- (二) 应符合国家标准编写的相关要求及地方标准制修订程序；
- (三) 地方政府根据各地的产业发展现状和经济发展水平，积极组织制定严于国家标准要求的强制性地方节能标准，但要避免出现地方保护主义的现象；
- (四) 强制性地方节能标准应报全国能标委进行技术审查，并及时报

国务院标准化主管部门和国务院有关行政主管部门备案；

(五) 地方标准化主管部门应建立强制性地方节能标准评估制度，在国家标准修订或产品能效测试方法等重要技术内容修改时，地方标准归口单位应及时组织标准的复审和修订工作。

(六) 标准制修订应充分吸收行业协会、检测机构、科研单位、生产企业等相关方参与，并接受全国能标委的指导。

第十六条（标准内容） 强制性地方节能标准的主要内容原则上应与相应国家标准保持一致，在相应国家标准缺失的情况下，应参考现有类似产品节能标准的相关内容规定。

第十七条（指标确定原则与方法） 强制性地方节能标准中各种指标的确定应科学反映各地区产业技术现状和经济发展水平，在现行强制性国家节能标准确定的能效等级及相应指标的基础上，研究制定高于国家标准要求的地方标准。

原则上地方能效（能耗）准入指标可在国家准入指标的基础上提升1个等级，个别地区可根据本地区产业和经济发展实际情况进一步提升准入指标。地方能效（能耗）节能指标原则上采用国家标准中最高效指标，个别地区可根据本地区产业和经济发展实际情况进一步提升节能指标，但在相应国家标准能效指标提升后应及时组织修订，确保与国家标准相关指标的协调一致。

第十八条（制修订程序） 强制性节能地方标准的制修订的工作程序主要包括以下内容：

(一) 地方政府标准化主管部门在预研究的基础上向地方政府提出标

准制修订立项申请；

(二) 相关单位在获得标准立项批复后，组织成立标准制修订起草组，调研国内相关行业、产业、市场现状，包括国家及本地区的节能政策、产业政策和发展规划、产业发展现状、节能技术、能耗现状和能效水平、相关标准情况等；

(三) 开展必要的技术分析和实验验证工作，包括：工程经济分析、寿命周期成本分析、节能潜力分析和环境影响分析等，确保强制性地方节能标准的科学性和可行性；

(四) 开展必要的标准研讨会，按照相关要求广泛征求意见，组织召开标准征求意见处理会和审定会等，形成标准报批稿报送全国能标委做技术审查，并及时报国务院标准化主管部门及国务院有关行政主管部门备案。

(五) 标准的批准、发布、实施和复审。

第十九条（保障措施） 省、自治区、直辖市地方政府标准化主管部门应开辟绿色通道，简化强制性地方节能标准的制修订程序，加快标准的制修订工作。

第四章 强制性节能标准的实施与监督管理

第二十条（基本要求） 强制性节能标准实施与监督管理的基本原则包括：

(一) 从事科研、生产、经营的单位和个人，必须严格执行能效标准。不符合能效标准的产品，禁止生产、销售和进口；

(二) 对有实施基础的用能产品及时实行能效标识制度和节能产品

认证制度；

（三）能效标准的实施与监督管理应与国家生产许可证制度、国家产品质量安全、固定资产投资项目节能评估等管理制度相结合。

第二十一条（职责与分工）国家质检总局和国家标准委统一负责全国标准实施的监督。国务院有关主管部门分工负责本部门、本行业的标准实施的监督。

省、自治区、直辖市标准化主管部门统一负责本行政区域内标准实施的监督。省、自治区、直辖市人民政府有关行政主管部门分工负责本行政区域内本部门、本行业标准实施的监督。

第二十二条（保障措施）

（一）国家质检总局、国家标准委、国家发展改革委应负责组织有关单位及时开展能效标准的宣贯和培训工作。

（二）国家质检总局、国家发展改革委应完善相关节能约束和激励机制，保障能效标准的有效实施。

（三）制定了能效标准的用能产品和设备，应纳入国家质检总局《国家监督抽查重点产品目录》及其《年度产品质量国家监督抽查计划目录》；制定了能耗限额标准的生产过程中耗能高的产品，应纳入有关企业的年度节能目标责任和考核评价工作。

（四）制定了能效标准的用能产品和设备的生产者、销售者和进口商以及生产过程中耗能高的产品的生产单位应当接受监督检查。

（五）任何单位和个人对违反本办法的行为，可以向地方节能管理部门、地方质检部门举报。地方节能管理部门、地方质检部门应当及

时调查处理，并为举报人保密。

第五章 罚则

第一条 生产、进口、销售不符合强制性能效标准的用能产品和设备的，由产品质量监督部门责令停止生产、进口、销售，没收违法生产、进口、销售的用能产品、设备和违法所得，并处违法所得一倍以上五倍以下罚款；情节严重的，由工商行政管理部门吊销营业执照。

第二条 生产单位超过单位产品能耗限额标准用能，情节严重，经限期治理逾期不治理或者没有达到治理要求的，可以由管理节能工作的部门提出意见，报请本级人民政府按照国务院规定的权限责令停业整顿或者关闭。

第六章 附则

第一条（责任） 本办法由国家质检总局和国家发展改革委负责解释。

第二条（实施日期） 本办法自××××年××月××日起施行。

附件二、

改革完善强制性标准管理方案

《国务院机构改革和职能转变方案》提出加强技术标准体系建设，要求 2013 年 12 月底前提出改革完善强制性标准管理的方案并组织修订一批急需的强制性标准；2014 年 12 月底前建立健全推荐性标准体系；2015 年 12 月底基本建成强制性与推荐性标准协调配套、符合经济社会和科技发展需要的技术标准体系。国家质检总局、国家标准委高度重视，按照转变职能、简政放权的总体要求，结合群众路线教育实践活动中社会各方面反映的突出问题，在去年开展强制性标准体制机制研究基础上，经深化研究、反复论证，研究提出了改革完善强制性标准管理的方案。

一、现状和问题

根据现行标准化法，我国标准按照适用范围分为国家、行业、地方和企业标准四级，按照性质分为强制性标准和推荐性标准两类。强制性标准必须执行，不符合强制性标准的产品，禁止生产、销售和进口。强制性标准兼具法规属性和技术属性，是 WTO/TBT 框架下技术法规在我国的重要表现形式。据统计，截至目前，我国强制性国家标准共 4172 项，强制性行业标准近 2 万项，强制性地方标准约 2900 余项。

强制性标准是我国技术标准体系的重要组成部分，在调整产业结构、规范市场秩序、提高产品质量、加强社会管理、服务民生改善、节约资源保护环境发挥了重要作用。但是，面对政府职能转变、完善社会主义市场经济体制的新要求，强制性标准体系还存在不适应

和跟不上的问题。首先，强制性标准统一管理体制需要加强。强制性标准涉及健康安全，政府必须管住管好。目前，30个部门和31个省、自治区、直辖市共制定发布国家、行业、地方三级强制性标准两万余项，标准化管理条块分割，多头分散制定，标准代号、编号和发布渠道不统一，数量庞大、内容繁杂、超范围制定的问题较为突出，存在一定程度的交叉、重复和矛盾，不利于全国市场统一，给企业和社会实施造成困扰，也增加了政府管理成本。同时，强制性标准制定程序不尽合理，与推荐性标准制定程序基本相同，未充分体现其法规属性，部分强制性标准未履行WTO通报义务。强制性标准实施的政策引导、监管力度和实施反馈不够，一些强制性标准没有有效执行。这些都影响了强制性标准的权威性和严肃性。

二、基本原则和工作思路

强制性标准是以保障健康安全、保护环境为目的，对经济和社会活动的过程或其结果作出规定，且必须执行的可操作的程序或可检验的技术要求。改革完善强制性标准的管理，应遵循以下原则：

——**立足国情，国际接轨**。结合我国经济社会和科技发展实际需求，以保障安全为目的，创新体制机制，释放改革红利，满足市场经济环境下的“底线”要求，并与WTO/TBT的有关要求相协调。

——**统一管理，分工负责**。整合优化强制性标准体系，保证技术底线的唯一性。在统一立项、统一批准发布的基础上，明确各部门和地方政府在标准制定和实施监督中的主体责任。

——**政府主导，广泛参与**。强化政府在强制性标准制定中的主导

地位，保证行业协会、企业、技术机构和消费者代表等相关方广泛参与，体现国家意志和公共利益。

——**公平公正，科学权威**。建立健全过程清晰、运作透明、权责分明的标准制定程序，科学界定技术内容，强化标准实施监督，提高科学性和权威性。

依据上述原则，按照准定位、减层次、提层级、严程序、重实施、强服务的工作思路，通过优化标准结构、健全组织体系、完善过程管理、提升服务能力等系统性改革措施，形成结构合理、规模适度、内容科学、实施有效的新型强制性标准体系。

三、主要措施

（一）优化强制性标准的体系结构

强制性标准以“保障健康和安全、保护环境”为制定目的，并与WTO/TBT的有关要求相协调。从体系层次上，按照覆盖范围，将强制性标准划分为“跨领域”、“领域”和“产品/服务”三个层次，尽量制定通用性强的跨领域和领域层次的标准。在技术内容上，强制性标准对活动或其结果做出规定，其技术内容应可操作、可检验。

整合强制性国家标准、强制性行业标准和强制性地方标准，在国家层面建立权威的强制性标准体系。按照“优化存量、改革增量”原则，对现行强制性标准进行整合优化。一是按照制定目的，将不符合“安全”目的的强制性标准转化为推荐性标准。二是按照体系层次，提取共性技术要求制定通用性强、覆盖面广的跨领域和领域强制性标准。三是协调好强制性标准与推荐性标准、团体标准的关系。整合优

化工作设置合理过渡期。过渡期内，不再发布新的强制性行业标准、地方标准，现行强制性行业标准、地方标准继续有效，直至新的强制性标准发布后再行废止，实现新旧标准平稳过渡。

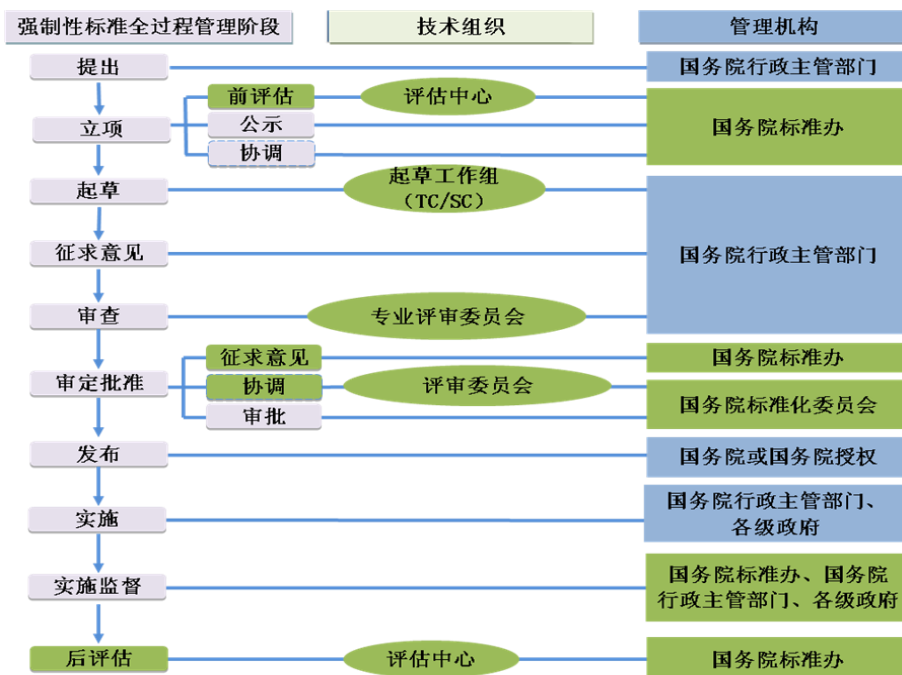
（二）健全强制性标准管理的组织体系

在管理机构方面，设立由国务院有关行政主管部门组成的国务院标准化委员会，共同研究拟订国家标准化发展战略和重大政策措施，统筹协调全国标准化工作重大事项，综合协调、审定批准强制性标准。委员会由国务院领导任主任，国家质检总局局长任常务副主任。委员会下设办公室，承办委员会的日常工作。办公室由国家标准化管理局（国家标准化委员会）承担，负责强制性标准的规划制订、综合协调、统一报批、实施监督以及技术组织的管理。国务院各行政主管部门和省（自治区、直辖市）人民政府负责强制性标准立项申请、起草与协调、风险评估、技术审查和组织实施。法律对强制性标准制定另有规定的，从其规定。

在技术组织方面，国务院标准化委员会、国务院行政主管部门分别成立强制性标准评审委员会和强制性标准专业评审委员会。强制性标准评审委员会由国务院有关行政主管部门代表、消费者代表和专家组成，负责对强制性标准进行综合协调把关，为强制性标准批准发布提供支撑。强制性标准专业评审委员会由政府、行业协会、企业、消费者组织、科研机构、高等院校、检测认证机构等方面代表组成，负责本领域强制性标准技术审查。国务院行政主管部门负责成立起草工作组或委托技术委员会承担强制性标准起草工作。

（三）完善强制性标准的过程管理

强制性标准的制定和实施包括提出、立项、起草、征求意见、审查、审定批准、发布、实施、实施监督和后评估 10 个阶段。在提出阶段，强制性标准由国务院各行政主管部门、各省（自治区、直辖市）人民政府提出立项申请。在立项阶段，国务院标准办负责组织立项评估、协调和公示，编制并下达制修订计划。在起草、征求意见和审查阶段，国务院各行政主管部门、各省（自治区、直辖市）人民政府负责组织开展相关工作。在审定批准阶段，国务院标准办负责向国务院标准化委员会成员单位征求意见、开展协调，必要时可向社会再次公开征求意见；国务院标准化委员会负责审定批准强制性标准。标准批准前，根据 WTO/TBT 有关规定进行对外通报。在发布阶段，国务院或国务院授权发布强制性标准。标准制修订过程相关信息及时向全社会公开。



强制性标准管理组织体系和全过程管理示意图

为应对突发事件而需要紧急制定的强制性标准，适用快速程序。快速程序项目随时立项、随时批准发布，有关阶段的时限要求可适当缩短，向 WTO/TBT 委员会通报可在标准发布后再行开展。对不涉及部门职责交叉、各方意见基本一致的，或适用范围仅限于某个特定区域且不影响贸易的一类强制性标准，适用简易程序。国务院有关行政主管部门向国务院标准办提出适用于简易程序的领域，经国务院标准化委员会审议通过，相关项目按照简易程序组织制定，简易程序项目直接立项，并可简化某些阶段中的特定环节。快速程序和简易程序可同时适用。

国务院各行政主管部门和各级政府负责组织强制性标准的实施。企业、社会组织等各类组织是强制性标准的实施和责任主体，国务院有关行政主管部门、各级地方政府负有监管职责，对强制性标准执行情况监督检查。在重点领域建立以强制性标准为重要依据的市场准入和退出机制以及激励机制。组织开展强制性标准后评估。建立强制性标准实施情况统计、报告、公布制度。

（四）建立健全强制性标准公共服务体系

按照政府推动、社会参与、培育市场的原则，落实政府责任，发挥社会组织、技术机构和企业各方面积极性，建立健全强制性标准公共服务体系和服务平台，创新服务机制，为全社会提供标准化政策、法规、信息、管理、技术咨询和服务。规范和改进标准出版发行工作，保证强制性标准文本及时公开、便捷获取。加强强制性标准宣传贯彻

和应用推广，完善新闻发布制度，加强标准化宣传，普及标准化知识。积极探索通过政府购买服务等方式，运用市场机制，积极培育和发展标准化咨询服务新业态。

四、工作安排

1. 选择部分领域开展强制性标准体系优化试点。选择农药、橡胶和橡胶制品、工程机械、汽车、建材、特种设备、烟花爆竹、防爆电气、体育场所等典型领域，按照新的强制性标准体系架构和内容要求，开展强制性标准体系优化试点，为明年全面开展清理整合工作打好基础。

2. 制定改革完善强制性标准管理方案。在目前工作基础上，结合试点工作开展，细化强制性标准管理相关措施，进一步完善方案，广泛征求国务院相关部门、行业和地方的意见，加强重大问题的协调，确保年底前形成改革完善强制性标准管理方案并上报国务院。

3. 组织制修订一批重大急需的强制性标准。按照强制性国家标准制修订计划，推进油品、玩具安全、学校安全等事关国计民生的重大急需强制性标准制修订工作，确保今年批准发布一批重要的强制性标准。

4. 开展强制性标准公共服务体系研究。深入调研标准化服务需求，研究提出标准化公共服务体系框架和强制性标准公共服务体系建设方案。结合推荐性标准体系建设，逐步完善标准化公共服务体系。

5. 开展强制性标准清理整合工作。质检总局、标准委统一组织，各部门、行业、地方分工负责，按照强制性标准体系构建原则，组织

专家对各级强制性标准进行综合评估，提出清理意见。在清理工作基础上，稳步推进强制性标准体系整合优化。

6. 出台强制性标准管理相关制度。出台强制性标准管理办法。建立健全强制性标准管理组织体系，成立国务院标准化委员会及其办公室，组建强制性标准评审委员会和专业评审委员会，成立强制性标准评估中心。