

# JIANZHU

# JIANENG

# 建筑节能

# 让广西逐绿前行

策划 / 编辑

本刊编辑部

黄婉婵

## 卷首

改革开放以来,我国的城镇化建设取得了瞩目的成就。但与此同时,过去粗放型的增长模式也带来了一些问题,如经济社会发展与资源消耗之间的矛盾、建筑节能减耗没有跟上建筑面积增长的步伐等,给我国城市进一步发展带来了巨大的挑战。不得不正视的是,在经济高速发展的背后,我国的能源、土地等资源已经到了严重短缺的程度。城镇化发展中持续的城乡建设活动消耗了大量的资源,高能耗高排放的建设方式无疑是雪上加霜。

加强生态文明建设纳入“十三五”规划,表明生态文明建设将从制度安排向加快实施落实推进,意味着环境治理将持续引向深入和全面化。节能环保是生态文明建设的根本措施和手段,而强化建筑节能则是节能环保补短板措施的重要支撑。

我国建筑节能立法工作已走过30余年的历程。但是,根据各地实践情况,无论从法律法规体系的效力层级、建筑节能标准贯彻实施的法律保障,还是在建筑节能法律法规的可操作性方面,距离形成完整的法规体系、促进我国建筑节能工作健康发展,还有较长的路要走。我国应从法律、条例、管理办法、技术标准等多层次形成和完善全方位、各效力层级的法律法规体系,调动各阶层推行建筑节能工作的积极性和主动性,使建筑节能工作有法可依,步入法律轨道,实现可持续发展。

广西于2016年9月29日通过《广西壮族自治区民用建筑节能条例》,并于2017年1月1日起正式施行。条例的出台是对国务院《民用建筑节能条例》的细化,同时又切合了广西民用建筑节能管理的实际,具有鲜明的地方特色。不仅有针对性地解决了广西建筑节能管理过程中的实际问题,而且从立法本身,将实施性规定和创制性规定有效结合起来,为加强广西民用建筑节能管理、降低民用建筑能源消耗、提高能源利用效率起到了至关重要的作用。同时,对落实五大发展理念、促进广西能源资源节约和合理化利用、改善人居环境质量、推进生态文明建设具有十分重要的意义。(黄婉婵/文)



文 / 广西住房和城乡建设厅科学技术处  
执笔 / 韦盼兰



## 我国建筑节能立法工作已走过 30余年的历程

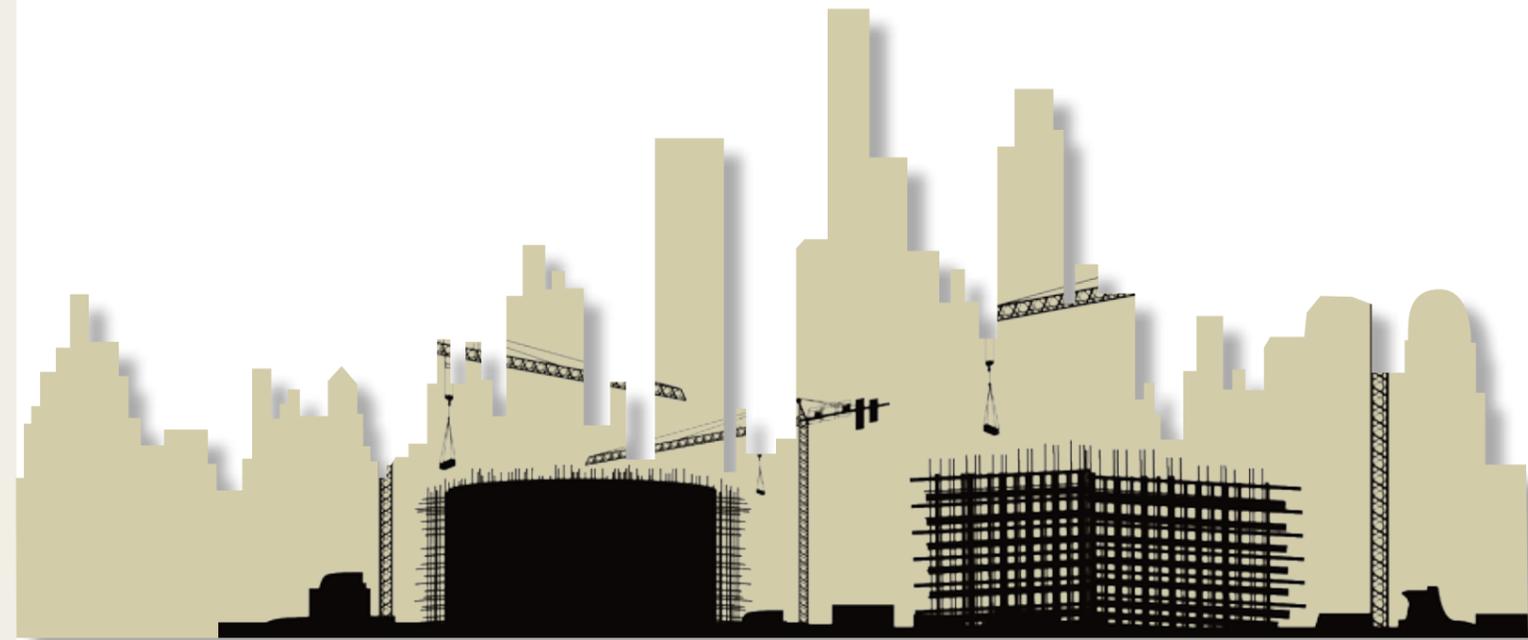
建筑节能是世界各国改善生存环境、实施可持续发展的重要战略措施之一。我国处于加速城镇化的进程中,着力解决建筑用能效率低和污染严重的问题尤为突出,推进建筑节能的必要性和迫切性更为明显。我国建筑节能立法工作已走过30余年的历程。但是,根据各地实践情况,无论从法律法规体系的效力层级、建筑节能标准贯彻实施的法律保障,还是在建筑节能法律法规的可操作性方面,距离形成完整的法规体系、促进我国建筑节能工作健康持续发展,还有较长的路要走。探讨如何建立与完善建筑节能法规体系,为我国建筑节能的立法具有深远的理论价值和现实的实践意义。我国应从法律、条例、管理办法、技术标准等多层次形成和完善全方位、各效力层级的法律法规体系,调动各阶层推行建筑节能工作的积极性和主动性,使建筑节能工作有法可依,步入法律轨道,实现可持续发展。

### 一、国外建筑节能立法现状

早在20世纪60年代,部分发达国家就开始了建筑领域的可持续发展探索,节能建筑和太阳能建筑便是现代建筑对环境问题最早期的响应。半个多世纪以来,对建筑领域的节能探索已初见成效,无论是设计、建设、评价和政策等方面都有了很大的发展。如美国的能源之星项目(Energy Star)、LEED绿色建筑评估体系,加拿大的绿色建筑挑战行动(Green Building Challenge)以及瑞典的“百万套住宅计划”等,都对建筑节能的发展做出了贡献。表1是部分国家建筑节能的相关法律法规和激励政策。这些措施为建筑节能在全球范围内的实施和发展起到了很好的保障和激励作用。

**表1: 部分国家建筑节能相关法律法规和激励政策**

国家	法律法规	激励政策
英国	《建筑法案》《可持续和安全建筑法案》《建筑法规》《零碳建筑标准》等	碳基金、节能基金等政府节能补贴以及能源税、节能设备补贴等
美国	《税收激励政策》《能源政策法案》《能源独立与安全草案》等	节能基金、现金补贴、低收入家庭节能计划等
日本	《节能法》《地球温暖化对策推进法》《促进住宅品质保证法》等	“环境共生住宅街区示范工程”奖励、节能补贴、生态积分、税率优惠等
德国	《保温条例》《能源节约条例(2014)》	绿色政治、生态环保税收改革、资金资助项目、低息贷款支持绿色建筑等
澳大利亚	《全国温室气体以及能源行动法案》《可再生能源法案》、“澳大利亚建筑规范”等	绿色建筑基金、减税措施、国家太阳能学校等
新加坡	《环境保护及治理法案》《建筑控制法》《节能法》	节能分级奖励、“既有建筑绿色标志激励计划”“能源效率提升援助计划”“10%能源挑战计划”等
加拿大	《国家建筑能源规范》《能源效率法案》《健康和舒适的住房标准》	商业建筑鼓励计划、绿色市政基金、环境选择计划等



## 二、国内建筑节能立法现状及工作现况

粗放式经济发展之下, 各种社会能耗的不断增加, 使得中国环境污染越来越严重。建筑节能是减轻环境污染、改善城市环境质量的一项最直接、最廉价的措施。我国出台了一系列建筑节能法律法规与技术规范, 旨在推动节能建筑的建造和非节能建筑的改造以及控制非节能建筑的产生。

**1. 在立法方面。**2007年, 全国人大常委会修订并通过了《中华人民共和国节约能源法》, 专设建筑节能章节。2008年, 国务院出台了《民用建筑节能条例》, 确定了建筑节能一系列法律制度。截至2016年底, 全国有30个省(区、市)制定了专门的建筑节能地方法规, 河北、山西、山东、陕西、上海、湖北、湖南、重庆、贵州、广东、广西等11个省(区、市)出台了民用建筑节能条例, 江苏、浙江出台了绿色建筑发展条例。天津、吉林、黑龙江、甘肃、安徽、福建、海南等7省(区、市)编制的节约能源条例中都包含建筑节能有关内容。现行《中华人民共和国建筑法》(以下简称《建筑法》)对建筑活动的管理规定比较偏重建筑施工环节, 未能覆盖建筑立项、规划、设计、验收、运行维护及改造、拆除等整个建筑全生命周期全过程活动; 对建筑节能、绿色建筑、建筑工业化等方面内容缺乏规定。据悉, 住房城乡建设部目前正在组织对《建筑法》的修订工作, 拟将绿色建筑、建筑工业化等方面的内容纳入其修订内容中, 为绿色建筑产业的规范化发展提供法律保障。

**2. 关于绿色建筑强制推广。**全国省会以上城市保障性住房、政府投资公益性建筑以及大型公共建筑开始全面执行绿色建筑标准。北京、天津、上海、重庆、江苏、浙江、山东等地进一步加大推动力度, 已在城镇新建建筑中全面执行绿色建筑标准, 广西在新颁布实施的《广西壮族自治区民用建筑节能条例》中亦明确提出了城市规划区内的新建民用建筑全面执行绿色建筑标准。截至2016年底, 全国累计竣工强制执行绿色建筑标准项目超过2万个, 面积超过5亿平方米。北京、上海、江苏、浙江、广东、河北、吉林、云南、海南、新疆生产建设兵团等地绿色建筑占城镇新建民用建筑的比例超过了全国平均水平。

**表2: 我国历年来发布的建筑节能相关政策文件**

时间	政策文件	发布机构	主要内容
1986年	《北方地区居住建筑节能设计标准》	建设部	正式启动国内的建筑节能战略。
1986年	《民用建筑节能设计标准》	建设部	要求新建居住建筑, 在1980年当地通用设计能耗水平基础上节能30%。
1995年	《民用建筑节能设计标准》修订版	建设部	将第二阶段的建筑节能指标提高到50%。
1997年	《中华人民共和国节约能源法》	全国人大常委会	用法律的形式明确了“节能是国家发展经济的一项长远战略方针”, 首次给节能赋予法律地位。
2000年	《民用建筑节能管理规定》	建设部	明确了建筑节能的有关规定和要求, 并对违反建筑节能要求的行为明确了处罚措施。
2001年	《夏热冬冷地区居住建筑节能设计标准》	建设部	对夏热冬冷地区建筑从建筑、热工和暖通空调设计方面提出节能措施, 对采暖和空调能耗规定了控制指标, 标志着我国的建筑节能已向中部地区推进。
2005年	《关于发展节能省地型住宅和公共建筑的指导意见》	建设部	强制执行建筑节能50%的标准, 北京、天津、大连、青岛、上海、深圳6个发达地区率先试点节能65%标准; 2020年全国所有城市强制执行节能65%标准。
2006年	《民用建筑节能管理规定》修订版	建设部	大力鼓励发展建筑节能新技术和产品、施工工艺、管理技术及可再生能源的开发利用, 为推动民用建筑节能工作指出了明确的发展方向。
2006年	《节能减排综合性工作方案》	国家发展改革委	提出单位GDP能耗下降20%的节能目标, 主要污染物排放总量减少10%的目标。
2007年	《国务院关于印发节能减排综合性工作方案的通知》	国务院	对新建筑实施建筑能效专项测评, 节能不达标的不得办理开工和竣工验收备案手续, 不准销售使用。
2007年	《建筑节能管理条例》	国务院	明确实施节能建筑的重点是地级以上城市, 政府办公楼、大型公共建筑(2万平方米以上)率先进行节能改造。

续表:

时间	政策文件	发布机构	主要内容
2007年	《中华人民共和国节约能源法》修订版	全国人大常委会	调整范围扩大, 增加了建设、交通、公共机构等工业之外, 强调建筑节能是民用建筑工程的必须内容; 法律明确了国家实行促进节能的财政、税收、价格、信贷和政府采购政策。
2008年	《民用建筑节能条例》	国务院	明确政府应引导金融机构对既有建筑节能改造、可再生能源的应用, 以及民用建筑节能示范工程等项目提供支持。民用建筑节能项目依法享受税收优惠。
2008年	《关于资源综合利用及其他产品增值税政策的通知》	财政部	财政部公布实行免征增值税政策产品, 涉及新型墙体建筑隔热保温材料。
2009年	《民用建筑外保温系统及外墙装饰防火暂行规定》	住房和城乡建设部、公安部	对保温材料的防火性做出了明确规定, 要求民用建筑外保温材料的燃烧性能宜为A级, 且不应低于B2级。
2011年	《关于进一步明确民用建筑外保温材料消防监督管理有关要求通知》	公安部	强制要求民用建筑的外保温材料, 必须采用燃烧性能为A级的材料。
2011年	《国务院关于印发“十二五”节能减排综合性工作方案的通知》	国务院	提出单位GDP能耗在2010年的基础上下降16%的节能目标, 北方采暖地区既有居住建筑供热计量和节能改造4亿平方米以上, 夏热冬冷地区既有居住建筑节能改造5000万平方米, 公共建筑节能改造6000万平方米。
2011年	《“十二五”建筑节能专项规划》	住房和城乡建设部	到“十二五”末, 建筑节能将形成1.16亿吨标准煤节能能力。城镇新建建筑执行不低于65%的节能标准, 鼓励北京等有条件的地区实施节能75%的节能标准, 完成4亿平方米的既有建筑改造任务, 开始实施农村建筑的节能改造试点。
2011年	《国务院关于加强和改进消防工作的意见》	国务院	明确规定外保温材料一律不得使用易燃材料, 严格限制使用可燃材料。
2012年	《关于加快推动我国绿色建筑发展的实施意见》	财政部、住房和城乡建设部	2012年在建筑节能方面的投入将超过40亿元; 提高绿色建筑在新建建筑中的比重, 到2014年政府投资的公益性建筑和保障性住房全面执行绿色建筑标准; 到2015年, 新增绿色建筑面积10亿平方米以上; 到2020年, 绿色建筑占新建建筑比重超过30%。

续表:

时间	政策文件	发布机构	主要内容
2012年	《关于推进夏热冬冷地区既有居住建筑节能改造的实施意见》	财政部、住房城乡建设部	中央财政设立专项资金,支持夏热冬冷地区既有居住建筑节能改造工作,地方各级财政要把节能改造作为节能减排资金安排的重点。
2012年	《“十二五”节能环保产业发展规划》	国务院	提出到2015年我国节能环保产业总产值达4.5万亿元,增加值占国内生产总值的比重为2%左右的总体目标。
2013年	《绿色建筑行动方案》	国家发展改革委、住房城乡建设部	切实抓好新建建筑节能工作;大力推进既有建筑节能改造;开展城镇供热系统改造;推进可再生能源建筑规模化应用;加强公共建筑节能管理;加快绿色建筑相关技术研发推广;大力发展绿色建材和推动建筑工业化。
2016年	《中华人民共和国节约能源法》修订版	全国人大常委会	主要涉及关于固定资产投资项目节能评估和审查等事项简政放权的修改。
2017年	《关于印发“十三五”节能减排综合工作方案的通知》	国务院	实施建筑节能先进标准领跑行动,开展超低能耗及近零能耗建筑建设试点,推广建筑屋顶分布式光伏发电。编制绿色建筑建设标准,开展绿色生态城区建设示范,到2020年,城镇绿色建筑面积占新建建筑面积比重提高到50%。
2017年	《建筑节能与绿色建筑发展“十三五”规划》	住房城乡建设部	2020年,城镇新建建筑能效水平比2015年提升20%。城镇新建建筑中绿色建筑面积比重超过50%,绿色建材应用比重超过40%。完成既有居住建筑节能改造面积5亿平方米以上,公共建筑节能改造1亿平方米,全国城镇既有居住建筑中节能建筑所占比例超过60%。城镇可再生能源替代民用建筑常规能源消耗比重超过6%。经济发达地区及重点发展区域农村建筑节能取得突破,采用节能措施比例超过10%。

(资料整理:国产建筑节能大师微信公众号、本刊编辑部)

随着中国建筑节能政策的不断出台、标准体系的不断完善、建筑节能实施的不断深入及国家对建筑节能财政支持力度的不断增大,建筑节能已成为未来城市建设的永久“主旋律”。根据住房城乡建设部于2017年4月组织对2016年全国建筑节能与绿色建筑工作进展情况进行专项检查的情况通报可知,我国各省(区、市和新疆生产建设兵团)建筑节能与绿色建筑各项重点工作正在有序推进,并在“十三五”开局之年取得了阶段性进展。

总体上看,2016年,各级住房城乡建设部门围绕国务院确定的建筑节能、绿色建筑工作重点,进一步加强组织领导,落实政策措施,强化技术支撑,严格监督管理,推动各项工作取得积极成效。截至2016年底,全国城镇新建建筑全面执行节能强制性标准,累计建成节能建筑面积超过150亿平方米,节能建筑占比47.2%,其中2016年城镇新增节能建筑面积16.9亿平方米;全国城镇累计建设绿色建筑面积12.5亿平方米,其中2016年城镇新增绿色建筑面积5亿平方米,占城镇新建民用建筑比例超过29%;全国城镇累计完成既有居住建筑节能改造面积超过13亿平方米,其中2016年完成改造面积8789万平方米;全国城镇太阳能建筑应用集热面积4.76亿平方米,浅层地热能应用建筑4.78亿平方米,太阳能光电装机容量29420兆瓦。全国各省(区、市和新疆生产建设兵团)2016年完成公共建筑能源审计2718栋,能耗公示6810栋,对2373栋建筑的能耗情况进行监测,实施公共建筑节能改造面积2760万平方米。





### 三、广西建筑节能从此有本地法规可依

广西壮族自治区人民政府历来高度重视民用建筑向节约、循环、和谐、绿色方向发展，并出台了相应的法规和文件。2008年10月1日，国务院颁布实施了《民用建筑节能条例》，于同年12月10日，广西壮族自治区建设厅印发了《广西民用建筑节能条例实施细则》，从新建建筑节能、既有建筑节能、建筑用能系统运行节能等方面作了明确规定，使建筑节能工作有法可依，为推进建筑节能工作打下了坚实基础。2013年10月23日，经自治区人民政府同意，自治区发展改革委会同自治区住房城乡建设厅联合印发了《广西壮族自治区绿色建筑行动实施方案》（桂发改环资〔2013〕1407号），进一步强调了开展绿色建筑行动的重要意义，并着力推进绿色生态城区、绿色住宅在内的绿色建筑发展。

根据国务院部署和国家、自治区“十二五”规划要求，自治区住房城乡建设厅一直致力于推动全区建筑节能和绿色建筑发展，并通过多种形式，大力开展公共建筑节能改造、可再生能源建筑应用和绿色建筑试点示范工作，鼓励房地产开发企业建设绿色住宅小区，引导消费者购买绿色建筑。

“十二五”期间，广西先后编制完成了《广西壮族自治区“十二五”建设科技发展规划》《广西壮族自治区

“十二五”建筑节能规划》《广西壮族自治区可再生能源建筑应用“十二五”专项规划》等专项规划。科学规划建筑节能、绿色建筑与可再生能源建筑应用等相关工作，有目标、有重点、有措施，正确引领全区建筑节能与绿色建筑工作稳步推进。

然而，在促进和保障房地产业向集约、低碳、绿色发展方面，我国尚未制定专门的法律法规，有关规定散见于有关法律法规中，如《中华人民共和国节约能源法》《民用建筑节能条例》等。通过立法，明确建筑节能、绿色建筑等的法律概念，建立统一协调的管理机制，确保相关标准规范的执行，有利于改善广西民用建筑面临的能源和环境现状，推动广西未来经济和社会可持续发展。故而，结合广西发展实际，开展建筑节能、绿色建筑等方面相关立法研究，适时向自治区人大、人民政府提出立法建议十分必要且迫切。

根据自治区人民政府《关于印发广西壮族自治区人民政府2014年立法工作计划的通知》（桂政发〔2014〕15号）和《关于印发广西壮族自治区人民政府2015年立法工作计划的通知》（桂政发〔2014〕75号）要求，自2014年3月初，自治区住房城乡建设厅制定了《广西壮族自治区民用建筑节能条例》立法起草调研工作方案，成立了条例立法起草调研工作



领导小组; 4月, 自治区住房城乡建设厅借鉴国内省市已出台的建筑节能地方法规, 对原来起草的《广西壮族自治区民用建筑节能条例》初稿作了进一步修改, 广泛征求了厅内各处室、全区各设区市和各有关单位的意见, 组织调研组赴湖北省、广东省就条例立法进行调研考察、学习, 形成了条例立法调研报告; 5月, 自治区住房城乡建设厅组织厅科学技术处人员根据收集到的修改意见及区外调研考察经验, 对条例初稿进行了认真修改; 7月, 第二次征求自治区住房城乡建设厅内各业务处室的修改意见, 对条例初稿进行了新一步的修改、完善。

2015年3月, 自治区住房城乡建设厅组织调研组赴区内南宁市、桂林市、河池市、防城港市、百色市、东兴市、宾阳县、灵川县、隆林县等9个市(县)就条例立法工作进行调研考察, 对条例初稿进行反复的讨论、修改, 形成了条例草案; 就条例立法工作, 组织召开了厅务会, 对条例草案进行审议, 形成条例草案送审稿, 报送自治区法制办审议。

# 2017

《广西壮族自治区民用建筑节能条例》经由自治区第十二届人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过(第60号公告), 自2017年1月1日起正式施行

2016年, 《广西壮族自治区民用建筑节能条例》列入自治区人大常委会2016年立法工作计划; 3月, 自治区住房城乡建设厅组织调研组赴湖南省、贵州省就条例立法工作进行考察、学习, 就建筑节能或绿色建筑发展条例出台情况、执行情况等进行研讨、学习; 5月, 《广西壮族自治区民用建筑节能条例(草案)》通过自治区人民政府常务会议, 并通过了自治区第十二届人大常委会第二十三次会议首次审议; 8月, 为做好《广西壮族自治区民用建筑节能条例(草案)》的修改工作, 自治区人大法工委、自治区住房城乡建设厅组织调研组赴金秀瑶族自治县开展立法调研, 征求对条例草案的修改意见, 并了解当地建筑节能、绿色建筑、可再生能源建筑应用等工作开展情况; 9月29日, 《广西壮族自治区民用建筑节能条例》经由自治区第十二届人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过(第60号公告), 自2017年1月1日起正式施行。

《广西壮族自治区民用建筑节能条例》的出台是对国务院《民用建筑节能条例》的细化, 同时又切合了广西民用建筑节能管理的实际, 具有鲜明的地方特色, 对落实五大发展理念、促进广西能源资源节约和合理化利用、改善人居环境质量、推进生态文明建设, 具有十分重要的意义。🏠