

君合专题研究报告

JUNHE

2023年4月13日

《固定资产投资项目节能审查办法（2023）》修订亮点详解

引言

2010年，我国在国家层面正式确立了固定资产投资项目节能审查制度，《固定资产投资项目节能评估和审查暂行办法》（国家发展和改革委员会令第6号，以下简称“《暂行办法》”）开始施行。2017年，《固定资产投资项目节能审查办法》（国家发展和改革委员会令第44号，以下简称“《原节能审查办法》”）取代《暂行办法》，确立了我国延续至今的固定资产投资项目节能审查监管体系。

在《原节能审查办法》施行逾六年之际，为适应“双碳”战略下节能工作方针、落实能耗调控政策要求、优化细化具体操作办法，国家发改委对《原节能审查办法》进行了全面修订，并于2023年3月28日发布了《固定资产投资项目节能审查办法》（国家发展和改革委员会令2023年第2号，以下简称“《新节能审查办法》”）。《新节能审查办法》将自2023年6月1日起正式施行。以下我们将对本次修订亮点进行逐一介绍。

一、适用范围：整合现有规定、范围保持不变

《新节能审查办法》重申，除法律规定不需要单独进行节能审查的项目外，在我国境内建设的固定资产投资项目均需要履行节能审查程序。固定资产投资项目节能审查意见是项目开工建设、竣工验收和运营管理的重要依据。对于企业投资项目而言，建设单位需在开工建设前取得节能审查机关出具的节能审查意见。未按规定进行节能审查，或节能审查未通过的项目，建设单位不得开工建设，已经建成的不得投入生产、使用。

就不单独进行节能审查的项目范围，《原节能

审查办法》规定了两类项目，即：(i) 年综合能源消费量不满1000吨标准煤且年电力消费量不满500万千瓦时的固定资产投资项目，以及(ii) 国家发改委制定公布的行业目录中所列的用能工艺简单、节能潜力小的行业。此后，国家发改委又在2017年11月15日发布的《关于印发<不单独进行节能审查的行业目录>的通知》（发改环资规〔2017〕1975号）中提出，“涉及国家秘密的项目”参照适用不再单独进行节能审查的规定。此次修订，《新节能审查办法》在《原节能审查办法》规定的两类可不单独进行节能审查的项目基础上明确增加“涉及国家秘密的固定资产投资项目”可不单独进行节能审查，完善了不单独进行节能审查的项目条件，落实了既有实践。

需要注意的是，不单独进行节能审查的项目并非不受节能监管。《新节能审查办法》第九条规定，不单独进行节能审查的项目仍然应在项目可行性研究报告或项目申请报告中对项目能源利用、节能措施和能效水平等进行分析。此外，根据第十八条规定，不单独进行节能审查的项目应通过投资项目在线审批监管平台报送项目能源消费等情况。

二、节能审查监管权限：缩小省级机关监管范围

在《原节能审查办法》规定下，年综合能源消费量5,000吨标准煤以上的固定资产投资项目的节能审查均由省级节能审查机关负责。《新节能审查办法》将由省级节能审查机关审查的固定资产项目的年综合能源消费量标准提升至10,000吨标准煤及以上。年综合能源消费量未达10,000吨标准煤的固定资产投资项目的节能审查管理权限由省级节能审查机关自行决定。这意味着，对于年综合能源消

费量在5,000吨标准煤及以上但未达到10,000吨标准煤的固定资产投资项目，在《新节能审查办法》生效后，其节能审查权限可能被下放至属地节能审查机关管理。

对于改扩建项目，《原节能审查办法》规定，改扩建项目的节能审查权限按照项目建成投产后年综合能源消费增量确定，但并未明确改扩建项目的具体范围。《新节能审查办法》填补了这点不明确之处，规定只有“建设地点、主要生产工艺和设备未改变”的改建项目可按照建成投产后年综合能源消费增量计算，其他项目均应按照建成投产后年综合能源消费量（即项目能耗总量）计算。《新节能审查办法》的细化规定将有效防止实践中建设地点、主要生产工艺或主要设备已发生重大改变的项目以“改扩建”的名义逃避节能审查或降级审批层级。

三、 增加区域节能审查制度，反映区域节能审查实践

相较《原节能审查办法》，《新节能审查办法》新增了区域节能审查制度。地方可在各类开发区、新区和其他有条件的区域实施区域节能审查，明确区域节能目标、节能措施、能效准入、化石能源消费控制等要求。对已经实施区域节能审查范围内的项目，除应由省级节能审查机关审查的，节能审查实行告知承诺制。这意味着，在实施区域节能审查制度的开发区、新区内，除年综合能源消费量在10,000吨标准煤及以上的固定资产投资项目仍需按一般程序进行节能审查外，其余项目的节能审查程序将大大简化。

区域节能审查制度最早由浙江省于2015年、江苏省于2017年在其试点区域开展，该等试点不仅限于区域能评，还探索在环评、安评、地质灾害危险性评估、社会稳定风险评估、地下水水质监测等方面开展区域评估。作为一项推进节能领域行政审批制度改革、优化营商环境的重要举措，在各地试点经验基础上，国务院办公厅于2019年3月13日发布《关于全面开展工程建设项目审批制度改革的实施意见》（国办发〔2019〕11号），正式提出推行区

域评估。在各类开发区、工业园区、新区和其他有条件的区域，推行由政府统一组织对压覆重要矿产资源、环境影响评价、节能评价、地质灾害危险性评估、地震安全性评价、水资源论证等评估评价事项实行区域评估。对已经实施区域评估的试点区域内符合条件的工程建设项目，相应的审批事项实行告知承诺制。目前，已有浙江、江苏、吉林、重庆、河北、湖北、天津、江西、广西、安徽、山东、河南、内蒙古和山西等多地出台专门规定落实区域节能审查制度。

以浙江为例，根据浙江省发改委于2021年2月10日发布的《关于进一步加强固定资产投资项目和区域节能审查管理的意见》（浙发改能源〔2021〕42号）以及浙江省发改委、省能源局于2022年12月2日联合发布的《浙江省区域能评工作指南》（浙发改能源〔2022〕300号），浙江省目前在整合后的开发区（园区）、高能级战略平台等特定区域，实行区域能评制度，由区域管理机构根据区域产业发展规划，基于区域主导产业、重点用能单位摸底调查，编制区域节能报告，并按权限报省级节能审查机关或所在市节能审查机关审查。省/市节能审查机关在节能审查时，实施区域用能预算管理，确定一个时期内区域能源消费强度、用能总量、煤炭消费总量及产业能效标准等控制目标，区域管理机构负责落实区域节能审查意见和区域用能计划，接受能耗双控年度评价、中期评估和五年考核等区域能评事中事后监管。对区域内的固定资产投资项目，实施固定资产投资项目节能审查负面清单管理。负面清单内的项目实行节能审查管理，负面清单外的项目实行承诺备案管理。

《新节能审查办法》基本上反映了目前的区域节能审查实践，同时允许省级管理节能工作的部门依据实际情况制定区域节能审查具体实施办法，这将延续区域节能审查制度在地方的丰富实践。

四、 修订节能报告内容要求、更加关注可再生能源消费和碳排放控制

“十四五”以来，国家推动能耗总量和强度双控逐步向碳排放总量和强度双控制度转变。2021年

9月11日，国家发改委印发《完善能源消费强度和总量双控制度方案》（发改环资〔2021〕1310号），提出在“十四五”期间，能耗双控政策将向“将能耗强度降低作为国民经济和社会发展规划的约束性指标，增加能耗强度降低指标考核权重，合理控制能源消费总量并适当增加管理弹性”转变。另根据国务院于2021年12月28日发布的《“十四五”节能减排综合工作方案》（国发〔2021〕33号），新增可再生能源电力消费量不纳入地方能源消费总量考核；原料用能不纳入全国及地方能耗双控考核。与此同时，国家加强碳排放管理，2021年起正式构建全国碳排放权交易市场，压实企业碳减排责任。

本次《新节能审查办法》的修订反映了上述国家在节能降碳领域的政策转向。《新节能审查办法》特别强调，地方节能主管部门应“落实能源消耗总量和强度调控，强化能耗强度降低约束性指标管理，有效增强能源消费总量管理弹性，控制化石能源消费，坚决遏制高耗能、高排放、低水平项目盲目发展”。

在此基础上，对于固定资产投资项目编制的节能报告，要求增加化石能源、可再生能源、原料用能消费量等数据提供和应用要求，包括项目单位产品化石能源消耗、单位增加值（产值）化石能源消耗、化石能源消费量、可再生能源消费量和供给保障情况、原料用能消费量，及有关数据与相关标准、行业水平的全面比较等。同时要求具备碳排放统计核算条件的项目，在节能报告中核算碳排放量、碳排放强度指标，提出减碳措施，分析项目碳排放对地方降碳目标影响等。

五、完善节能审查变更规定

《新节能审查办法》细化了需申请节能审查变更的情形。《新节能审查办法》第十六条在《原节能审查办法》列举的项目“建设内容、能效水平等发生重大变动”的基础上，细化列举需要申请节能变更的情形包括“建设地点、建设内容、建设规模、能效水平等发生重大变动，或年实际综合能源消费量超过节能审查批复水平10%及以上”。

此前，由于《原节能审查办法》缺乏细化指引，各地在“能效水平发生重大变动”的认定上各有规定，如按年实际综合能源消费增量10%（北京、上海；上海同时要求年综合能源消费增量达到1,000吨标准煤以上）、15%（江苏）不等认定为“重大变动”。《新节能审查办法》的这一细化反映了部分地方实践经验，使得节能审查变更制度更加清晰。

《新节能审查办法》还进一步明确了变更申请的审查机制，原节能审查机关依据实际情况，提出同意变更的意见或重新进行节能审查；项目节能审查权限发生变化的，应及时移交有权审查机关办理。

六、进一步明确节能审查有效期要求

对节能审查有效期，《原节能审查办法》仅规定了节能审查意见自印发之日起2年内有效。对此，长期以来地方上对节能审查意见有效期的主要限制为，要求建设单位在取得节能审查意见2年内开工建设。然而部分项目出于融资、技术、客户等原因，在满足开工时限要求后，又长期暂停建设，导致项目只见开工、不见竣工的现象时有发生。《新节能审查办法》第十五条新增了一项能评时效限制，即建成时间超过节能报告中预计建成时间2年以上的项目，也应重新进行节能审查。

我们注意到，此前实践中已有部分地区以能评约束特定项目的建设完成时限。例如，北京市自2020年起，在大部分数据中心项目节能审查意见中，均增加了对项目建设完成时限的要求。上海市则明文规定相关项目未按时限投产运营，将视情收回项目用能支持。

《新节能审查办法》的此项规定，将不仅规范项目延迟开工的情形，同时以建成时间约束开工后建设延期、暂停或停止建设等情况，将建设过程首尾纳入监管，推动项目落地并提高能源利用效率。在《新节能审查办法》施行后，建设单位需特别注意根据节能报告中预计建成时间要求，及时推进建设，按时投产运营。

七、加强节能验收监管

《原节能审查办法》规定了固定资产投资项目投入生产、使用前，应对其节能审查意见落实情况进行验收。但是，国家层面对节能验收的具体内容、程序和监管措施长期缺乏规定。目前，节能验收在各地的政策和落地情况各有不同，在验收内容、开展方式、验收形式等方面存在区别。例如，北京市要求建设单位针对项目节能审查意见落实情况自主验收，在验收完成后10个工作日内将验收报告上传至北京市固定资产投资项目在线节能审查管理系统。而上海市则要求建设单位向节能审查部门申请验收，节能审查部门在收到建设单位的节能验收申请（材料含节能验收自查报告）后组织节能验收工作，验收针对项目主要耗能工艺、节能技术方案、主要用能设备落实节能审查意见要求情况和项目落实国家及上海市节能法律法规、规章标准中强制性要求情况。

《新节能审查办法》第十七条为节能验收工作的内容和程序提供了统一的框架性指引，提出固定资产投资项目投入生产、使用前，应对项目节能报告中的生产工艺、用能设备、节能技术采用情况以及节能审查意见落实情况进行验收，并编制节能验收报告。实行告知承诺管理的项目，应对项目承诺内容以及区域节能审查意见落实情况进行验收。分期建设、投入生产使用的项目，应分期进行节能验收。节能验收报告应在节能审查机关存档备查。

此外，《新节能审查办法》第十九条还将“节能验收情况”纳入了节能监察工作内容，并在第二十六条新增了未按规定进行节能验收的罚则。未按规定进行节能验收或验收不合格，擅自投入生产、使用的固定资产投资项目，以及以提供虚假材料等不正当手段通过节能验收的固定资产投资项目，由节能审查机关责令建设单位限期整改，并处3万元以上5万元以下罚款。

八、 加强节能监察

《新节能审查办法》完善了节能审查实施情况的事中事后监管和监察机制，规定：节能审查机关应会同相关行业主管部门，组织对项目节能审查意见落实、节能验收等情况进行监督检查。管理节能

工作的部门应将节能审查实施情况作为节能监察的重点内容。

与此同时，《新节能审查办法》规定国家发改委对各地节能审查实施情况进行监督检查，对重大项目节能审查意见落实情况进行不定期抽查。并特别规定，国家发改委的检查抽查结果，将作为节能目标责任评价考核的重要内容。

九、 强化节能审查的法律责任

除前述提及的节能验收的相关罚则外，《新节能审查办法》还规定了一系列违法违规行为的处罚处置措施及相关工作人员的法律 responsibility。特别地：

- 对“未批先建”的项目，除由节能审查机关责令停止建设或停止生产、使用，限期整改外，增加“对建设单位进行通报批评”，以及“视情节处10万元以下罚款”的处罚措施。经节能审查机关认定完成整改的项目，节能审查机关可依据实际情况出具整改完成证明。不能整改或逾期不整改的生产性项目，由节能审查机关报请本级人民政府按照国务院规定的权限责令关闭，并依法追究有关责任人的责任。
- 对以拆分项目、提供虚假材料等不正当手段通过节能审查的项目，由节能审查机关撤销项目的节能审查意见。
- 对以不正当手段逃避节能审查的项目，由节能审查机关按程序进行节能审查。项目已开工建设或投入生产、使用的，按未批先建的有关规定进行处罚。
- 对未落实节能审查意见要求的固定资产投资项目，由节能审查机关责令建设单位限期整改。不能整改或逾期不整改的，由节能审查机关按照法律法规的有关规定进行处罚。

此外，《新节能审查办法》还特别规定要将建设单位的违法违规行为及其处理信息纳入全国信用信息共享平台和投资项目在线审批监管平台，在“信用中国”网站向社会公开；对列入严重失信主体名单的，依法依规实施联合惩戒措施。

结语

《新节能审查办法》共有六章三十三条，覆盖了节能审查、节能验收及事中事后监管的各个环节。该办法衔接能源消耗总量控制向碳排放总量控制转变、强化降低能耗强度、控制化石能源消费，在优化和完善节能审查权限、区域节能审查等制

度、节能审查变更、节能审查意见有效期、节能验收，强化法律责任约束机制等方面，既吸纳既有实践经验，丰富了现有节能审查制度，又反映了“十四五”时期节能降碳政策导向。企业新建固定资产投资项需更加重视节能审查的相关要求，落实节能审查意见，及时完成项目建设与节能验收。

陈 伟 合伙人 电话：86 10 8553 7988 邮箱地址：chenwei@junhe.com
武 宁 律 师 电话：86 10 8540 8618 邮箱地址：wun@junhe.com
金鹿敏 律 师 电话：86 10 8540 8762 邮箱地址：jinlm@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。

