

上海市固定资产投资项目节能审查和碳排放评价 实施办法（第二次征求意见稿）

第一章 总则

第一条 为建立能耗双控向碳排放双控全面转型新机制，加强固定资产投资项目能源消费和碳排放管理，根据《中华人民共和国能源法》《中华人民共和国节约能源法》《中华人民共和国行政许可法》《民用建筑节能条例》《公共机构节能条例》《固定资产投资项目节能审查和碳排放评价办法》《上海市节约能源条例》等有关法律法规，落实碳排放双控制度要求，制定本办法。

第二条 本办法适用于本市各级人民政府投资主管部门管理的在本市行政区域内建设的固定资产投资项目，包括新建、改建、扩建和技术改造等项目。本办法所称节能审查及碳排放评价按照《固定资产投资项目节能审查和碳排放评价办法》（2025 年国家发展改革委令第 31 号，以下简称“31 号令”）第二条定义。

第三条 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。政府投资项目，建设单位在报送项目可行性研究报告前，原则上需取得节能审查机关出具的节能审查意见，对项目审批与节能审查属同一个部门办理的，建设单位在报送项目节能报告时，可一并报送可行性研究报告。企业投资项目，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。未按本办法规定进行节能审查,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。

第四条 固定资产投资项目节能审查及验收、业务培训、监督管理等相关工作经费,按照国家和本市有关规定纳入部门预算,并按照规定程序向同级财政部门申请。对项目进行节能审查及验收、业务培训、监督管理不得收取任何费用。

第二章 管理职责

第五条 市发展改革委负责制定本市节能审查的相关管理办法,组织编制技术标准、规范和导则,开展业务培训,依据全市能源消费和碳排放形势、节能降碳目标完成情况等,对节能审查工作进行督导。

第六条 区发展改革委应根据本区节能降碳工作实际,强化项目节能审查实施工作;坚持节约优先、能效引领,强化节能降碳指标管理,合理控制化石能源消费,坚决遏制高耗能、高排放、低水平项目盲目上马,积极稳妥推进碳达峰碳中和。

第七条 本市节能审查机关为市、区发展改革委和市政府确定的机构(中国(上海)自由贸易试验区管委会、临港新片区管委会、长兴岛开发建设管委会、上海化工区管委会)。

各级节能审查机关应当制定并公开服务指南,列明节能审查的申报材料、受理方式、审查条件、办理流程、办理时限等,为建设单位

提供指导和服务，提高工作效能和透明度。上级节能审查机关应加强对下级节能审查机关的工作指导。

市经济信息化委、市住房城乡建设管理、交通、财政、市场监管、机关事务等部门根据各自职责，协同做好节能审查工作。

第八条 按照 31 号令需进行节能审查的项目，除应由国家发展改革委开展节能审查的固定资产投资项目外，其节能审查实行分级分类管理。

（一）国家发展改革委核报国务院审批（核准）和国家发展改革委审批（核准）的固定资产投资项目；被列为高耗能高排放的固定资产投资项目；涉及两个及以上区的固定资产投资项目；年综合能源消费量（建设地点、主要生产工艺和设备未改变的改建和技术改造项目按照建成投产后年综合能源消费增量计算，其他项目按照建成投产后年综合能源消费量计算，电力折算系数按当量值，本条下同）5000 吨标准煤及以上或年煤炭消费量 1000 吨及以上的固定资产投资项目，其节能审查由市发展改革委负责。

（二）其他需进行节能审查的项目，其节能审查根据审批（核准、备案）权限分别由市、区发展改革委和市政府确定的机构负责。

（三）对节能降碳相关指标进展滞后、专业力量不足、审查质量偏低的区域，市发展改革委应及时调整或暂停其节能审查权限，暂停时段及暂停期间节能审查权限由市发展改革委结合实际确定。

第九条 国家发展改革委负责实施节能审查的固定资产投资项目、年综合能源消费量 5000 吨标准煤及以上、年煤炭消费量 1000 吨

及以上的固定资产投资项、被列为高能耗高排放的固定资产投资项、应同步开展碳排放评价。各级节能审查机关可结合本地实际对重点项目同步开展碳排放评价。碳排放评价报告中应提出降低碳排放总量或强度的相关措施，节能审查机关应在项目投产后加强随机抽查，确保各项降碳措施实施落地。

第十条 市发展改革委可依据实际情况另行制定区域节能审查办法。

第三章 审查程序

第十一条 需进行节能审查的固定资产投资项、建设单位应编制节能报告，不具备报告编制能力的建设单位应委托具备相应技术能力的机构编制节能报告。节能报告应按照 31 号令第十二条、国家发布的编制指南以及本市发布的相关导则编写。

负责节能报告编制的单位应严格按照国家和本市节能降碳有关法律法规、政策文件和标准规范等要求据实编制节能报告，确保节能报告的专业性、真实性和操作性。项目建设单位应出具书面承诺，对节能报告的真实性和完整性负责，原则上节能审查范围应与项目审批（核准、备案）范围一致，不得以拆分或合并项目等不正当手段逃避节能审查。若项目涉及分期建设、投运，应在节能报告中明确分期建设内容和投运时间。

第十二条 国家发展改革委负责实施节能审查的固定资产投资项目，由市发展改革委开展影响分析后形成项目情况说明，和节能审查申报材料一并报送。项目情况说明应按照 31 号令第十三条编写。

第十三条 节能审查申报材料要求、节能审查机关受理要求按照 31 号令第十四条执行。

第十四条 节能审查机关受理节能审查申报材料后，应委托具备技术能力的机构进行评审，形成评审意见，作为节能审查的重要依据。

第十五条 节能审查机关应按照 31 号令第十六条以及本市节能降碳相关管理要求对项目进行审查。

第十六条 节能审查机关应在法律规定的时限内出具节能审查意见或明确节能审查不予通过，节能审查意见出具前，应书面征求相关节能管理部门的意见。

有下列情形之一的固定资产投资项目，节能审查不予通过：

- （一）节能报告内容严重缺失、数据来源不明或存在明显错误的；
- （二）对于高能耗高排放项目，主要用能设备能效水平未达到国家、行业先进水平的；对于其他项目，主要用能设备能效水平未达到国家、行业节能水平的；
- （三）对于高能耗高排放项目，主要产品单位产品能耗超过本行业能耗限额先进值的；对于其他项目，主要产品单位产品能耗超过强制性节能标准、行业能耗限额准入值的；
- （四）项目对所在区域或行业碳排放总量和强度有重大影响但未采取切实可行的降碳措施的；

(五)其他不符合国家和地方节能降碳和资源节约有关法律法规、标准规范、政策制度的。

第十七条 项目建设单位应严格按照节能审查意见开展项目建设。通过节能审查的项目，在开工建设前或建设过程中发生重大变动的，建设单位应向原节能审查机关提交变更申请。项目节能审查权限发生变化的，建设单位应向有权审查机关提交变更申请。节能审查机关依据实际情况，作出同意变更的决定或重新进行节能审查。项目重大变动的情形应按照 31 号令第十八条判定。

第十八条 项目自节能审查机关出具节能审查意见或同意变更决定之日起 2 年内未开工建设，节能审查意见或同意变更决定自动失效。

第四章 监督管理

第十九条 固定资产投资项目节能审查应纳入上海市投资项目在线审批监管平台统一管理，实行网上受理、办理、监管和服务，实现审查过程和结果的可查询、可监督。不单独进行节能审查的项目应在项目申报阶段通过投资项目在线审批监管平台报送项目各能源品种年消耗量、年综合能源消费量、年碳排放量及项目建成投运时间等信息。涉及国家秘密的固定资产投资项目，年综合能源消费量超过节能审查门槛的应在立项文件中增加节能相关内容，按照国家和本市相关要求采取节能措施，并估算项目年综合能源消费（碳排放）总量和强度等内容。

第二十条 固定资产投资项投入生产、使用前（按规定需要试运行的，原则上应在试运行之日起6个月内），建设单位应编制节能验收自查报告报请节能审查机关，由节能审查机关对该项目审查意见落实情况进行验收。节能验收相关要求按照《上海市固定资产投资项节能验收管理办法》实施。

在项目投产后，节能审查机关应加强随机抽查，重点核查项目实际年综合能源消费（碳排放）总量和强度、能效水平以及非化石能源消纳情况是否达到审查意见的相关要求。

第二十一条 固定资产投资项节能审查日常监督管理和违法违规行处理按照审批权限由各级节能审查机关负责。具体要求按照31号令第二十二條。

市发展改革委实施全市节能审查动态监管，对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、节能验收等情况进行不定期抽查。检查抽查结果依法依规作为节能降碳相关评价考核的重要内容。

第二十二条 各级节能审查机关应加强节能审查统计分析，并报送至市发展改革委，具体要求按照31号令第二十三條要求执行。

第二十三条 未通过节能审查的固定资产投资项，市、区住房城乡建设管理部门不予发放施工许可证；未通过节能验收的固定资产投资项，不予出具竣工验收合格报告。市电力公司、燃气供应企业、热力供应企业应定期将项目电力、燃气、热力设施接入信息以及用量情况推送至双碳数智平台。

第五章 法律责任

第二十四条 对未按本办法规定进行节能审查、节能验收，或节能审查、节能验收未获通过，擅自开工建设或擅自投入生产、使用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，由节能审查机关按照 31 号令第二十四条、第二十七条执行。

第二十五条 以拆分项目、提供虚假材料等不正当手段通过节能审查的固定资产投资项目，按照 31 号令第二十五条执行。

第二十六条 项目已投入生产、使用，发生本办法第十七条规定的重大变动，或存在未落实节能审查意见要求的，按照 31 号令第二十六条执行。

第二十七条 从事节能咨询、评审、验收等节能服务的机构有违规行为的，按照 31 号令第二十八条处罚。

市发展改革委对节能报告、节能评审报告、节能验收报告质量开展定期抽查，并对节能咨询、评审和验收等节能服务机构建立考核评价机制，考核评价结果适时公布，并作为入围政府节能评审服务机构名单的参考。

第二十八条 节能审查机关对建设单位、节能服务机构等的违法违规行处理按照 31 号令第二十九条执行。

第二十九条 负责审批政府投资项目的工作人员，对未进行节能审查或节能审查未获通过的项目，违反本办法规定予以批准的，依法给予处分。

第三十条 节能审查机关、节能评审机构工作人员以及其他参与评审的有关人员在节能评审中存在违纪违法行为，依法依规给予处分，构成犯罪的依法追究刑事责任。

第六章 附 则

第三十一条 本办法由市发展改革委负责解释。

第三十二条 本办法自 2025 年 × × 月 × × 日起施行，有效期至 20 × × 年 × × 月 × × 日。