



植德新能源专刊

2025年4月上

目录

立法和监管动向	3
国家能源局关于开展 2025 年电力领域综合监管工作的通知.....	3
财政部发布《清洁能源发展专项资金管理办法》	3
国家能源局正式印发《2025 年电力安全监管重点任务》	3
国家发展改革委、国家能源局关于加快推进虚拟电厂发展的指导意见.....	3
行业资讯	4
我国首次探获海上深层—超深层碎屑岩亿吨油田.....	4
2025 中关村论坛双论坛联动 共启绿色能源新程.....	4
国际能源署发布最新报告显示——可再生能源需求增长加速.....	4
全球可再生能源装机容量增长创历史新高.....	4
植德观点	5

立法和监管动向

国家能源局关于开展2025年电力领域综合监管工作的通知

根据2025年能源监管工作部署，国家能源局决定在山西省、辽宁省、江苏省、江西省、贵州省、青海省开展电力领域综合监管工作。[\[查看更多\]](#)

财政部发布《清洁能源发展专项资金管理办法》

财政部印发《清洁能源发展专项资金管理办法》，明确2025-2029年中央财政设立专项资金，支持可再生能源、清洁化石能源及化石能源清洁化利用，涵盖技术示范、规模化开发、公共平台建设等五大领域。2025-2029年专项资金重点支持可再生能源技术示范与产业化，采用竞争性分配和以奖代补方式，优先支持光储一体化、氢能等项目。[\[查看更多\]](#)

国家能源局正式印发《2025年电力安全监管重点任务》

国家能源局正式印发《2025年电力安全监管重点任务》（以下简称《任务》），首次将电化学储能电站安全监管提升至专项任务层级。文件明确要求“杜绝重大以上电力人身伤亡事故”，并提出“构建新业态安全监管工作机制”，标志着我国储能产业从“规模扩张”正式迈入“安全与质量并重”的新阶段。[\[查看更多\]](#)

国家发展改革委、国家能源局关于加快推进虚拟电厂发展的指导意见

随着新型电力系统建设和电力市场建设的加快推进，虚拟电厂的发展条件日益成熟、作用日益显著、需求日益增长。为加快推进虚拟电厂发展，国家发展改革委、国家能源局于2025年03月25日发布《关于加快推进虚拟电厂发展的指导意见》。

[\[查看更多\]](#)

行业资讯

我国首次探获海上深层—超深层碎屑岩亿吨油田

中国海油发布消息，我国在南海东部海域勘探发现惠州 19-6 亿吨级油田。这是我国首次探获海上深层—超深层碎屑岩大型整装油田，展示出我国近海深层—超深层领域油气勘探潜力。南海东部海域油气勘探屡获突破，已连续两年发现亿吨级油田，为海洋油气持续增产打造了新的增长极。公司将继续加大油气勘探开发力度，持续夯实增储上产资源基础。[\[查看更多\]](#)

2025 中关村论坛双论坛联动 共启绿色能源新程

以“绿色能源变革·创新驱动未来”为主题的 2025 中关村论坛中国北欧可持续发展与创新论坛及航星绿色智慧能源产业生态论坛，在中关村国际创新中心与中关村雍和航星科技园两地举办。

“2025 中关村论坛中国北欧可持续发展与创新”论坛聚焦“绿色低碳产业数智化”与“氢能源助力碳双控转型”，邀请全球知名科学家、学者、企业家、投资人，共同探讨如何加速以风、光、氢为载体，构建多能互补综合能源系统，维护新能源产业链供应链稳定，促进绿色产品和技术的可及性与革新，加快培育新质生产力。[\[查看更多\]](#)

国际能源署发布最新报告显示——可再生能源需求增长加速

国际能源署发布《全球能源评估》最新报告，针对 2024 年全球能源行业发展趋势进行了全面分析。报告显示，2024 年全球能源需求同比增长 2.2%，增速超过 2013 年至 2023 年间 1.3% 的年平均增长水平。在能源需求增量中，新兴市场国家和发展中经济体的需求增量仍占 80%。发达经济体的能源需求在经历连续数年萎缩后呈现复苏态势，实现了近 1% 的正增长。[\[查看更多\]](#)

全球可再生能源装机容量增长创历史新高

国际可再生能源署（IRENA）发布《2025 年可再生能源装机容量统计报告》指出，2024 年，全球可再生能源装机容量新增 585 吉瓦，占全球新增电力装机容量的 92.5%，年增长率达到 15.1%，创下历史新高。[\[查看更多\]](#)

植德观点

新能源项目施工合同的结算法律问题研究

随着新能源产业的快速发展，风电、光伏等项目的施工合同纠纷日益增多，其中工程款结算问题尤为突出。本文结合《民法典》《建设工程司法解释》及相关典型案例，对新能源项目施工合同中的结算 ([法律问题] 进行系统性分析，重点探讨固定总价、固定单价、合同无效情形下的结算规则，以及发包方拖延结算的救济路径，以期为实务操作提供参考。

一、合同性质对结算的影响

在新能源电站项目建设中，广泛采用的 EPC 模式虽有其优势，但合同性质的界定却存在诸多争议，而这直接关乎结算规则的适用。司法实践中，对于新能源电力工程签订的 EPC 合同性质，主要存在两种裁判意见。

一类观点认为，该类合同属于建设工程施工合同，应适用建设工程合同的法律规范及司法解释。例如在 (2017) 最高法民辖终 151 号案件中，法院基于项目整体性质和特征，将 EPC 合同认定为建设工程施工合同。这是因为多数新能源项目，如集中式光伏、风电项目，直接建设于地面之上，属于电力基础设施建设范畴，使用年限较长，建设成果构成土地上的不动产，且履行过程受国家推荐性标准严格管控，具备建设工程合同的典型特征。

另一类观点则认为，此类合同属于承揽合同或其他无名合同。例如，在 (2018) 苏民再 261 号案件里，法院认为合同内容仅涉及电池组件安装、变电设备调试等部分工作，法律特征更接近承揽合同。

当合同被认定为建设工程施工合同时，在结算方面，施工人可主张建设工程价款优先受偿权，且适用专属管辖规则；若被认定为承揽合同，承揽人虽享有留置权，但定作人拥有任意解除权，这无疑会对结算的稳定性和预期性产生重大影响。因此，准确界定新能源项目 EPC 合同性质，是合理确定结算规则和保障各方权益的重要前提。

根据《中华人民共和国民法典》第七百八十八条规定，建设工程合同是承包人进行工程建设，发包人支付价款的合同，建设工程合同包括工程勘察、设计、施工合同。EPC 合同通常包括建筑工程、土建工程、安装工程施工等，目的是向

发包人交付满足竣工验收条件的工程项目，核心目的是进行工程建设，包括项目的基础设施施工或相关设备的采购与安装，因此，从承包范围和合同标的物的属性、承包方式、合同价款的约定综合考量，通常情况下，我们更倾向于将新能源项目 EPC 总承包合同认定为建设工程合同，其特殊性明显胜于承揽合同的一般性，涉及工程建设的多个方面，更加符合建设工程合同的法律定义。

二、固定总价合同的结算规则

（一）法律基础与一般原则

根据《最高人民法院关于审理建设工程施工合同纠纷案件适用法律问题的解释（一）》（法释〔2020〕25号，下称《建工解释一》）第28条，当事人约定固定总价结算的，法院原则上不再支持工程造价鉴定申请，除非存在法定例外情形。例如，在（2022）新民申323号中国能源建设集团西北电力建设工程有限公司与天津市渤海兴安建筑工程有限公司建设工程施工合同纠纷案中，双方签订的《施工项目分包合同》约定工程承包总价2800万元，采用总价固定不调原则。西北电力公司主张按固定价结算超出业主支付的结算价，应进行鉴定确定工程款。然而，依据上述司法解释，法院认定应依照合同约定按固定总价结算，西北电力公司与业主之间的结算方式不能约束渤海兴安建筑公司。这充分体现了固定总价合同在一般情况下对双方当事人的法律约束力，强调了合同约定的优先性。

（二）例外情形：情势变更与设计变更

当然，固定总价并非绝对不可调整。若因情势变更（如环保政策导致材料价格暴涨）或设计变更超出合同范围，法院可能判决突破固定总价。例如，（2021）内民申2号赤峰市盛能新能源有限公司与内蒙古东冉电力工程有限责任公司建设工程施工合同纠纷案中，工程延期导致施工期间赶上国家环保政策变化，材料采购价格涨幅巨大，施工成本剧增。若继续按固定价履行，对承包人显失公平。最终法院认定在合同期外按定额和市场信息价格确定工程单价，以确定工程造价。

此外，因设计变更导致工程量或质量标准发生变化时，总价通常也需相应调整。如在（2018）最高法民再166号案件中，后湖公司与四建公司签订的建设工程施工合同涉及某小区建筑工程，施工期间，3号楼施工面积大幅增加，工程量、工期等均超出原合同约定范围，被认定为重大设计变更。最终再审法院基于公平原则，认为应适当调整3号楼工程价款。在新能源项目中同样如此，若因

设计变更引发类似重大变化，固定总价也应作出合理调整。

再如，在(2020)豫04民终2416号案件中，案涉合同虽约定为固定总价，但设计变更引起了工程量增加。经发包人、监理方、业主方三方认可后，对此部分据实结算，且存在发包人签字确认的《现场签证审批单》，以及载有合同增补款和相关结算条款的《会议纪要》，发包人对增量部分工程及价款结算予以认可。在此情况下，法院支持对增量工程价款进行鉴定，并认可鉴定意见书作为认定增加费用的依据，这进一步说明了固定总价合同在特定情形下可对增量工程价款进行调整结算。

三、固定单价合同的结算规则

(一) 单价固定的法律约束

固定单价合同通常以“单价×工程量”确定总价，其核心在于单价不变，但工程量可据实调整。在风电项目中，风机吊装环节常约定固定单价，如每台风机安装费固定为XX元/台。若施工过程中因设计变更增加或减少风机安装数量，就需要按照实际工程量和固定单价进行结算。若设计变更影响到施工难度和成本，还可能涉及单价的调整，具体需根据合同约定和实际情况判断。例如，若设计变更导致风机安装位置的地质条件发生重大变化，增加了施工难度和成本，此时就可能需要对单价进行合理调整。

(二) 单价调整的触发条件

根据《建工解释一》第19条，因设计变更导致建设工程的工程量或者质量标准发生变化，当事人对该部分工程价款不能协商一致的，可以参照签订建设工程施工合同时当地建设行政主管部门发布的计价方法或者计价标准结算工程价款。当工程量显著变化（如大幅减少）或外部环境变化（如材料价格剧烈波动）时，法院可能重新核定单价，以确保合同的公平履行。

四、施工合同无效情形下的工程款结算

新能源项目施工合同若存在违反法律和行政法规的效力性强制性规定的情形，可能被法院认定为无效，如施工单位没有资质、超越资质、招投标行为违法等。在合同无效的情况下，工程款结算依据的认定较为复杂。

根据《建工解释一》第二条规定，如果施工合同无效，但工程经竣工验收合格，承包人可以参照合同约定的工程款计算标准、方式、金额等，要求发包人支

付工程款。在（2017）最高法民申 4412 号案中，二审法院认为，即使发包人与承包人签订的施工合同已被认定无效，仍应按照双方合同约定的固定价，减去发包人已付款项和工程应扣减款项后的金额，支持承包人诉请的工程款，该认定得到最高人民法院的支持。

然而，实践中部分法院认为，合同无效且工程质量存在争议时，应进行造价鉴定，据实结算工程价款，不参照无效合同约定。若工程发生大量变更，如增项或减项，或者工程未完工，或者原合同约定的计价基础发生重大变化等，法院通常会委托相关工程造价专业机构进行造价鉴定，以更准确地查明案件事实，维护双方当事人合法权益，但这也可能导致诉讼周期延长。

五、发包方拖延结算的救济

（一）审计拖延的处理规则细化

在新能源项目施工合同结算中，当约定工程造价以审计意见为准时，审计拖延的情况时有发生。司法观点及在实践中有很多司法案例是支付以司法鉴定结论作为工程款支付依据的，例如：最高人民法院民一庭在《最高人民法院新建设工程施工合同司法解释一理解与适用》第三十二条【审判实践中应当注意的问题】中认为：“在审计长期没有结果的情况下，应当区分情况，如果查明政府部门确实无法进行审核审计的，应当允许通知司法鉴定的方式确定工程造价，解决当事人的纠纷。”

同时，各地也出台了相关规定，为承包人申请司法鉴定提供了合法依据。如《重庆市高级人民法院、四川省高级人民法院关于审理建设工程施工合同纠纷案件若干问题的解答》（2022 年）第五条：

建设工程施工合同约定工程造价以审计意见为准，但审计单位未能出具审计意见的，人民法院应当对审计单位未能出具审计意见的原因进行审查，区分不同情形分别作出处理：

（1）因承包人原因导致未能及时进行审计的，如承包人未按照约定报送审计所需的竣工结算资料等，承包人请求以申请司法鉴定的方式确定工程造价的，人民法院不予支持；

（2）因发包人原因导致未能及时进行审计的，如发包人收到承包人报送的竣工结算资料后未及时提交审计或者未提交完整的审计资料等，可视为发包人不

正当地阻止条件成就，承包人请求以申请司法鉴定的方式确定工程造价的，人民法院予以支持；

(3) 因审计单位原因未及时出具审计意见的，人民法院可以函告审计单位在合理期间内出具审计意见。审计单位未在合理期间内出具审计意见又未能作出合理说明的，承包人请求以申请司法鉴定的方式确定工程造价的，人民法院予以支持。

如在某新能源项目中，发包人故意拖延提交审计资料，使得结算工作停滞，这种行为损害了承包人的合法权益，法院为保障公平，会支持承包人通过司法鉴定确定造价的请求。

(二) 司法实践观点

司法实践中，对于审计拖延后是否启动司法鉴定确定工程价款，法院秉持谨慎态度，并结合具体案件情况作出判断。

(2020) 最高法民终 630 号案例：一般而言，当事人约定以审计部门的审计结果作为工程款结算依据的，应当按照约定处理。但审计部门无正当理由长期未出具审计结论，经当事人申请，且符合具备进行司法鉴定条件的，人民法院可以通过司法鉴定方式确定工程价款。这表明在审计部门无故拖延的情况下，法院为保障当事人权益，会允许通过司法鉴定来打破僵局。

(2019) 最高法民终 989 号案例：合同约定以财政评审结果为付款条件，但发包人长达三年未提交评审报告，且无证据证明存在客观障碍，视为其怠于履行义务，承包人有权要求以司法鉴定结果支付工程款。此案例进一步明确了发包人在无正当理由拖延审计时，需承担相应不利后果，承包人可借助司法鉴定获取工程款。

(三) 审计期限参考标准

为规范审计工作，减少审计拖延现象，相关法规制定了审计期限参考标准：

《政府投资项目审计规定》（2010年）第九条：审计机关对列入年度审计计划的竣工决定审计项目，一般应当在审计通知书确定的审计实施日起3个月内出具审计报告，确需延长审计期限时，应当报经审计计划下达机关批准。这一规定为政府投资的新能源项目审计设定了时间限制，确保审计工作高效进行。

《基本建设财务规则》第二十八条：项目建设单位应当严格按照合同约定和

工程价款结算程序支付工程款。竣工价款结算一般应当在项目竣工验收后 2 个月内完成，大型项目一般不超过 3 个月。该规则对项目竣工价款结算时间作出明确规定，有助于督促各方及时完成结算工作，保障承包人的资金回笼。

六、实际交付的认定标准

新能源项目的实际交付涉及工程竣工、竣工验收和转移占有等多个环节，对工程结算款支付条件影响重大。

工程竣工是指承包人按照合同约定完成合同范围内的全部工作（发包人同意的甩项工程和缺陷修补工作除外）。根据《建工解释一》第十四条规定，建设工程经竣工验收合格的，以竣工验收合格之日为竣工日期；承包人已提交竣工验收报告，发包人拖延验收的，以承包人提交验收报告之日为竣工日期；建设工程未经竣工验收，发包人擅自使用的，以转移占有建设工程之日为竣工日期。竣工日期直接关系到工程款支付节点、质量保修期起算和建设工程价款优先受偿权起算等重要法律事项。

新能源项目的竣工验收需按照行业规范及合同约定进行，通常需经过单位工程验收、启动验收、移交生产验收和竣工验收四个阶段。在（2017）最高法民申 4412 号吉林协合电力工程有限公司与中国能源建设集团安徽电力建设第二工程有限公司建设工程施工合同纠纷案中，吉林协合电力工程有限公司主张光伏行业存在特殊惯例，并网发电不属于移交生产，但因未提供充分证据证明，其诉请未获支持。这表明，新能源项目发包人和承包人需严格按照项目验收规范对工程进行验收，承包人不能仅以工程已完成试运行且并网发电等理由主张工程已经竣工验收合格。

建设工程未经竣工验收，发包人擅自使用的，视为其认可工程质量合格或自愿承担质量瑕疵和风险，同时也表明发包人实现了合同目的，此时工程视为已竣工，发包人丧失以工程未验收合格为由拒付工程款的权利。在认定新能源项目是否转移占有和擅自使用时，法院会综合项目工程建设、实际控制、运营等情况判定。若满足“工程移交生产验收”条件，且发包人实际掌控项目并已开始生产发电产生收益，即便缺少验收手续，也应认定新能源项目已转移占有和擅自使用。发电业务许可证的办理、并网协议等文件的签订，也会影响对新能源项目转移占有和擅自使用的认定。

为获取补贴，部分项目存在“虚假验收”或提前并网发电的情况。根据(2017)最高法民终 894 号案，若发包方已实际使用电站并获利（如发电或转让收益），即使未完成法定验收流程，法院可能认定为“拟制竣工”，结算条件视为成就。但此类操作可能导致质量责任难以追溯，建议双方严格按《光伏发电工程验收规范》完成四阶段验收（单位工程、启动、移交生产、竣工），避免后续争议。

七、质量异议期限与结算关联性

（一）设备质量瑕疵对结算的影响

新能源项目中，设备质量至关重要，如光伏组件、储能电池的质量问题会影响发电效率，进而引发结算纠纷。根据《民法典》第六百二十条，买受人需在合理期限内提出质量异议。在(2017)最高法民申 1114 号案中，法院认定签收设备不视为质量合格，承包方在调试后发现瑕疵仍可主张减价。为避免此类纠纷，建议在合同中约定“试运行期”（如并网后 6 个月），明确质量异议期限，并将验收合格作为结算尾款支付条件。

（二）质量责任与结算款抵扣

若施工方原因导致质量缺陷，发包方可依据《建设工程质量管理条例》要求修复或索赔。在(2019)最高法民终 1369 号案中，发包方因组件损坏申请抵扣工程款，但需证明质量缺陷与施工行为的因果关系。建议在结算协议中预留质保金（通常为 5%-10%），并约定质保期内优先修复后支付，以平衡双方权益，保障工程质量。

八、工期延误与结算纠纷

（一）工期认定与违约金计算

新能源项目常因“抢装潮”面临工期压力。根据(2017)最高法民申 4412 号案，竣工日期以实际转移占有为准，若发包方拖延验收，则以承包方提交报告之日为准。工期延误违约金可根据合同约定按日计算（如合同总额的 0.1%/天），但法院可能依据《民法典》第五百八十五条调整过高违约金。

（二）交叉责任下的工期顺延

若延误由混合原因导致（如设计变更与恶劣天气），需根据责任比例划分违约金。例如，(2020)最高法民终 630 号案中，法院因发包方延迟提供图纸，减免承包方 30%的违约责任。建议在合同中明确“不可抗力”和“发包方责任”清单，

并约定工期顺延申请程序（如事发后 14 天内提交书面报告），以便合理处理工期延误与结算纠纷。

结语

新能源项目施工合同的结算涵盖多个复杂且关键的方面，从固定总价和固定单价结算的规则，到鉴定的适用情形；从施工合同无效时的结算依据，到发包方拖延结算的救济途径以及实际交付的认定，每一个环节都紧密相连且涉及诸多法律规定和实践要点。发承包双方在签订和履行合同时，应充分了解并重视这些内容，明确各自权利义务，规范合同管理和履行行为，以减少结算纠纷的发生。一旦发生纠纷，当事人应依据相关法律规定和合同约定，合理主张权利，通过合法途径解决争议，维护自身合法权益。

特别声明

本刊物不代表本所正式法律意见，仅为研究、交流之用。非经北京植德律师事务所同意，本刊内容不应被用于研究、交流之外的其他目的。

如有任何建议、意见或具体问题，欢迎垂询。

参与成员

编委会：蔡庆虹、杜莉莉、高嵩松、任谷龙、唐亮、张萍、郑筱卉、钟凯文、钟静晶、郑彦

本期执行编辑：钟静晶、龚梦滢



前 行 之 路 植 德 守 护

www.meritsandtree.com