

# 我国“合同能源管理”中存在的问题与对策探析

栾政明

## 【论文摘要】

2010年《关于加快推行合同能源管理促进节能服务产业发展意见的通知》出台后，我国“合同能源管理”产业方兴未艾，节能减排的绿色浪潮即将袭来。但因为我国尚处在“合同能源管理”的初级阶段，“合同能源管理”领域的相关立法、政策、制度、管理等诸多方面均未完备或尚属空白，致使“合同能源管理”产业化的推进和发展面临很多方面的问题，本文通过对主要存在的问题进行梳理和剖析后，提出相应的对策，旨在为我国“合同能源管理”战略的实施提供些许借鉴。

【关键词】 合同能源管理 问题 对策 服务

2010年《关于加快推行合同能源管理促进节能服务产业发展意见的通知》出台，其中提到了税收优惠政策，提出解决融资问题，提出将扶持培育一批专业化节能服务公司，发展壮大一批综合性大型节能服务公司。该《通知》的及时出台为我国合同能源管理的实质性发展奠定了坚实的政策基础，从宏观调控层面为节能服务产业确立了明确的发展方向和充足的发展动力。然而，合同能源管理的产业化进程除了依赖于宏观调控政策扶持之外，尚需要在微观层面就自身的发展模式和合同管理进行更加深入的剖析，方能实现相关产业政策和行业规范化之间的良性互动。

究合同能源管理之本质，是一种契约性的未来收益分享模式，因此，必须在一个比较成熟、完善和规范的市场环境下，才能得到充分的发挥。合同能源管理的有效实施，需要健全的法律保障、可行的财务体系、独立的第三方监管和审计、法律服务、风险控制等中介机构共同参与，是一个系统工程，尚需政府部门的积极介入和干预。

根据中国节能协会节能服务产业委员会的估算，2011我国节能服务产业产值有望达到800亿元，增速保持在30%—40%，未来行业市场容量达4000亿元，发展空间非常巨大。但鉴于我国目前“合同能源管

理”市场尚未成熟，管理体制的自我良性循环尚未建立，“合同能源管理”过程中各方面的风险仍然较大，问题较多。本文将对目前我国“合同能源管理”中存在问题与对策进行一些浅显的探析，以期推进该产业的健康有序发展。

## 一、实施“合同能源管理”模式的积极性问题

节能服务企业(EMCO)帮助企业减少能源的使用量，减少企业开支，相对来说比较受民营企业的青睐，但一些大中型国有企业积极性不高。据了解，许多节能管理公司在向国有企业推广EMCO时都“碰过壁”。“合同能源管理”在国企推广困难重重，除了节能意识差之外，主要原因是节能指标考核不落实，节能缺少紧迫感，节能效益与领导和员工没有直接利益关系，节能改造成了多此一举。一些管理人员甚至认为省下这几百万对于企业来说是“九牛一毛”普遍存在企业“怕麻烦”“白给都不要”的窘境。此外，除还存在类似投资效益和资金筹措的问题；在企业中，目前正在使用的，使用寿命没到而又被列入高能耗的设备，依法是否必须全部报废更新，目前还没有硬性的规定；政府的政策、项目资金等方面的支持不够等因素，都是制约合同能源管理产业推进的发展障碍。

### 对策：

1、建议政府加大扶植力度，从立法开始，明确公共机构建筑节能或用能大户的节能改造必须采用“合同能源管理”模式进行，并对取得资质的EMCO实行公开招标，形成市场机制，能让过去EMCO找项目，逐渐演变成业主找EMCO的积极状况。

2、加大奖励力度，明确项目业主单位与EMCO可共同分享奖励，在奖励计算方法上不仅只参照节能量，也可以参照投资额度和节能率，按一定比例进行奖励，使EMCO能比较容易的获得建立资金。

## 二、合同能源管理市场模式的模式单一问题

由于合同能源管理在我国发展时间较短，且在《通知》颁布之前没有行业公认的关于合同能源管理的界定，因此在合同能源管理模式

选择上明显的体现出单一特点。即 BOT 模式，由节能服务公司与用户公司签订能源管理合同，为用户提供节能诊断、融资、改造等服务，并以节能效益分享方式回收投资和获得合理利润，节能服务公司的节能设备在节能期限届满时归属为用户单位所有。然而，成熟的市场永远存在多元化的需求和多元化的供给，单一的发展模式难以适应不同领域对于节能降耗的技术和资金需求的多样性。对于除了 BOT 模式外的 BOO（建设-运行-拥有）及 BLT（建设-租借-转让）等模式鲜有尝试。

#### **对策：**

- 1、借鉴和学习国外在合同能源管理中比较成熟的经验和模式。
- 2、政府及相关职能部门陆续出台和制定相应的合同范本及相关的规范性文件。
- 3、组织和促进国内节能企业间的交流。

### **三、队伍建设和制度规范问题**

由于我国开展“合同能源管理”模式还处于初级阶段，目前对采用“合同能源管理”机制运作的制度规范还不够齐全，或者是已制定的“指南”等规范，广大企业和 EMCO 又不够了解，制度和规范的建设宣传还有待于进一步加强。主要体现在以下两个方面：

- 1、我国目前的节能服务公司普遍规模偏小，实力偏弱。
- 2、运作机制的规范亟需制定和完善。

#### **对策：**

1、加强对 EMCO 的规范管理和资质认证工作。对此一定要明确必须具有一定条件、经过评审公司才可成为 EMCO，但要防止苛求和复杂的程序。要设置相关的一站式办公程序或便捷高效的为节能服务公司办事的制度和规范性文件，以期实现规范化管理。

2、借鉴国外先进经验和先进技术。大力培育有一定规模的附属于设备制造集团（包括节能设备和产品制造）的 EMCO，或者附属于公用事业公司（电力公司、天然气公司、自来水公司）的节能服务公司。

### **四、资金及融资问题**

## 1、资金短缺而且缺乏融资能力

在当前对于合同能源管理进行摸索和试行的节能企业中，由于缺乏配套的政策支持，很多节能公司用完赠款和相应配套资金后，转行的转行，沉寂的沉寂；没有国家政策支持的合作能源管理工作如同一张空头支票，偌大的市场摸不着，转瞬即逝。对此是可以理解的，但是不能光停留在理解的层面上，国家和地方政府对此应予充分重视并出台相应政策予以解决。目前我国的 EMC O 中，中小企业的比例较大，大多为经济实力较弱，无力对成批的或企业整个系统的节能技改项目实施全过程的服务，而且以分享效益型方式回收资金，期限较长；商业银行最关注的商业贷款的安全性，没有银行愿意贷款给只能拿未来收益作空头抵押的节能公司。而不少 EMC O 无力向银行提供保证其贷款安全性的财政担保或足额的抵押；商业银行或社会投资者对“合同能源管理”了解甚少，一些 EMC O 又没有良好的财务信誉历史记录等，上述种种因素，导致因资金不足，大量好的节能技改项目无法实施。所以，需要在 EMC O 运营初期为其获得商业贷款提供帮助。

## 2、资金回收困难问题

毋庸讳言，“合同能源管理”是新生事物，为开拓市场，节能公司往往和客户先定口头协议，工程运行 1 年见效以后，双方再签订正式合同，埋下了资金回收难的风险。但由于市场秩序不规范，部分企业诚信度差，一些客户在项目运行半年见效之后往往毁约，或是中止合作，或是提出购买设备，导致一些节能企业遭受巨大经济损失。

### 对策：

中小企业的资金短缺和缺乏融资能力是一个普遍性的问题，不单是在“合同能源管理”模式中存在，要完全解决此问题难度较大，正如上所述，要从政策和 EMC O 本身两方面来解决。现提出以下几项建议：

1、考虑在银行系统建立“合同能源管理”模式的专项基金。

2、为了解决贷款的担保问题，可以允许 EMC O 正在执行过程中的投资的设备或技改工程项目的投资作抵押，可以使得 EMC O 的融资能力能扩大一倍。



3、借鉴国外先进经验，可以考虑在采用“合同能源管理”模式的节能技改项目中引入保险机制，在项目中引进保险公司运作，这是个很有前瞻性的课题，在此不予赘述。

4、突出政府的力量。希望政府加强对节能咨询和诊断的奖励力度，并简化取得奖励的操作手续，切实解决进行了咨询而没有得到项目的资金问题。

在某些企业中，由于节能项目一直处在从属地位，一些用户愿意享受节能效益回报，而不愿在节能项目中承担义务，这样对 EMCO 的资金、技术、设备等存在风险就比较大。已经出现过当节能改造项目结束后，用户因种种原因不能按合同支付设备的投入款和分享的效益等情况。

如果在社会诚信和商业诚信相对缺失的情况下，要采用“合同能源管理”模式投资回报期较长的市场选择，把节能技改项目做大做强就比较困难。

即使把项目的责任、义务、风险等所涉及的内容全部写进合同，再著名的单位和企业，也会以生产经营不够正常或结算不够合理等理由，要求改变结算方式和时间，例如上海某公司 20 万吨产品循环水系统节能改造项目，在结算上就出现以世界金融风暴为理由要求推迟付款三个月，并认为合同中节能量计算有问题等分歧意见。使合同不能顺利执行。所以在采用“合同能源管理”模式时，节能服务公司始终伴随着担心、戒心和烦心。

## 五、道德风险问题

“诚信很难得到保障”，国内的节能公司的负责人或者项目实施者大都有这样的切肤之痛。能源合同管理项目实施期短则一年、长则三五年，期间企业生产状况有不确定性，节能服务公司如果遇到不诚信的客户，巨额投资很可能就血本无归。合同能源管理在实际运作过程中充分依赖于项目能源管理合同对于项目各方利益的保护。然而，中国合同能源管理的经验表明，能源管理中的信用和道德风险难以受制于合同条款的严格约束，主要体现在：

### （一）来自客户道德质量的问题

1、客户道德品质即信用状况好坏，是否会按合同如期付款，是不得不面对的重要问题。中国目前的信用机制尚不完善，信用状况差的现象较普遍。客户信用差的情况有：

①客户从一开始就存在恶意隐瞒行为，目的是诱使 EMCO 对其投资；

②合同执行过程中，客户通过各种手段来转移项目的节能收益；

③客户想方设法迟迟不支付属于 EMCO 享有的节能效益部分；

④投资市场竞争加剧，其它节能公司给予更优惠的条件，客户违约而与其它节能公司合作；

⑤客户单位改制或更换领导班子，新一届领导不愿履行合同等。

2、客户的经营问题。一旦客户由于经营不善，盈利能力下降，若无其它更好的措施，势必会压缩生产规模，这样节能改造后的设备就达不到预定负荷，能耗就会减少，预计的节能量及效益就会下降，从而导致 EMCO 的利润下降。另外，客户还有可能由于卷入法律纠纷而发生风险。如客户由于从事非法经营、或其它重大问题而导致停业或关闭，致使 EMCO 遭受损失。

### （二）EMCO 的诚信问题

当然，“合同能源管理”过程中也必然存在 EMCO 诚信问题。并不是采用“合同能源管理”模式的节能技改项目都能达到预期的节能效果，项目单位有时对设备、施工的质量问题也有看法，EMCO 也存在一定的诚信问题。

### （三）合同问题

根据国内 EMCO 的经验，EMCO 与客户签订的合同往往不是非常完善，对一些细节规定得不够详尽。合同的不完善，导致在合同执行过程中及合同纠纷解决时存在着大量的风险。在合同能源管理中，最为主要的法律风险就在于能源管理合同的确定。国家相关管理部门联合法律服务机构根据不同的合同能源管理模式制定专门的合同范本，以达到行业规范和降低法律风险的目的。当前的合同能源管理的法律风险主要集中在：①融资法律风险；②节能服务公司和节能用户单位

道德风险； ③节能用户单位法律主体灭失风险； ④节能效益的测量与验证（measurement & verification）。节能服务公司以及节能用户单位应当聘请专业机构对合同能源管理的风险评定及防范、合同模式的选择以及法律风险的防范给与必要的指导。行业自律机构应当对上述问题进行培训和交流， 制定相应的行业标准和规范，最大限度降低法律风险， 推动合同能源管理健康有序发展。

### 对策

1、政府充分发挥主导作用，引导建立较好的市场诚信度，尊重双方的合法真实的意愿，积极搭建平台，完善该产业相关的立法。对此可参照欧美等发达国家，加强从诚信规则、制度以及立法的层面上给予签订的“合同能源管理”合同的法律地位。

2、客户及节能企业必须注重互相之间对信用状况进行考察。

3、重视合同履行过程中的监管，强化合同履行过程中守约意识。

### 六、税务方面的问题

目前，我国现行税收法律体系对合同能源管理这块产业的税收很不明确，不同公司去不同地点去交税竟然套用三种不同方式，当地税务机关也不知道怎么收税，因为是新生事物，只能用现成规定去套用，税务机关要按照有利于税收的原则来收取，这恰恰加重了节能服务公司的税负，影响了节能产业发展。

由于采用“合同能源管理”模式实施的节能技改工程项目，至今并未明确选择使用的税种或税目，在实施过程中，项目业主单位或主管税务机关人员往往能比较随意的提出或指定税种或税目，从而提高了采用这一模式的节能技改工程的存本。例如某些国营大型企业，比较侧重于关心本企业的经济效益， 希望得“增值税”发票进行抵扣，并不担心这些节能技改工程成本的提高，而要求提供项目的“增值税”发票。因此明确税种或税目的选择很重要，将有利于降低节能技改工程的成本。此外，还不可避免的存在进口设备的关税问题。

### 对策

1、为了避免税种或税目选择的随意性，确保该类工程在税务方面

的合理合法；从有利于降低采用“合同能源管理”模式节能技改工程的成本，有利于促进该模式在我国的实际应用中不断发展和壮大，有利于 E MCO 做大做强的原则，应从法律层面明确指定采用“合同能源管理”模式的节能技改工程使用的税种或税目。

2、按照我国修订的《 增值税暂行办法》（ 国务院令 第 5 3 8 号， 自 2 0 0 9 年 1 月 1 日起施行） 第三条 纳税人兼营不同税率的货物或者应税劳务，应当分别核算不同税率货物或者应税劳务的销售额；要明确当项目中有兼营不同税率的货物或应税劳务，即定为“混合销售行为”，应分别核算货物的销 售额和应税劳务的营业额。项目业主单位或主管税务机关人员不应指定全额采用某种税目（例增值税）。

3、明确 EMCO 采用“合同能源管理” 模式实施的节能技改工程项目中，其应税劳务部分可参照营业税中“服务业”税目的税率即 5 % 的税率。

4、政府支持在税务上享受一定的优惠政策。

## 七、节能量的认定问题

节能量的认定是项目中的主要问题之一， 应予以充分重视， 实践过程中， 很多纠纷的根源都牵扯到节能量的认定。在我国目前对于节能量的检测没有权威的官方机构和检测制度。

在项目业主单位与 E M C O 之间对节能量的认定有时会出现矛盾， 主要原因是某些单位的能量计量系统不齐全， 造成节能量计量的量化程度不够。目前第三方检测单位较少， 要对所有项目进行测试也有困难 ， 同时缺少相关的标准和规程也是主要的原因之一。

此外， 有时一个单位的节能量是由各方面节能工作的综合效益取得的， 从而对某一项具体项目的节能量的看法就会有矛盾等。

### 对策

1、着重培育一批有资质的第三方节能量认证单位来做好此项工作。

2、严格、明确的进行合同签订和管理。由于节能技改项目实施前



后作效果对比时，运行条件（例：负荷、天气等外界条件）要做到完全一样是比较困难的，因此在签订“合同”时，就应特别明确节能量的测试条件，在改造完成后。按此条件进行测试，应得到双方的认可。

3、成立对“合同能源管理”模式规范项目行为的第三方监督保障机构，进行节能效果的检测，确保节能数据为了公正、客观的评价项目的节能效果的检测，确保节能数据的翔实和正确，对于双方的矛盾进行协调和仲裁等方面的工作。

## 八、财务处理问题

当前，合同能源管理中面临的财务问题也是必须解决的关键问题。政府机关、公用事业等节能服务重点领域的财务管理制度对合同能源管理项目的实施却存在着很多来自政策和管理方面的阻碍。一方面，中央和地方财政预算的单位没有支付节能服务收益的对应科目，财政预算没有办法为节能服务提供资金，节能服务公司开具的节能服务发票也不能视同能源费用入账抵扣，使得节能服务公司即使为政府机关、公用事业单位实施了合同能源管理项目并取得了预期的效果，也难以取得服务收益。另一方面，我国财政实行收支两条线，按照现行政策，实行合同能源管理节约的能源费用也不能由用能单位进行处置。这样，必然导致不仅节能服务公司的投资无法收回，而且上述这些用能单位也没有引入能源服务的积极性。

### 对策：

1、建议对采用“合同能源管理”模式的节能技改项目，按照目前现有的财务制度，合理合法地做好财务处理工作，例如明确在财务上，原则可参照“设备租赁”形式处理；支付给 E M C O 的费用，可以列入生产成本等。

2、在采用“合同能源管理”模式以后，包括“合同能源管理”的各种类型，都要按照目前现有财务制度的各个方面进行梳理，逐步实现实施规范化的管理。

3、在财务制度上要明确有“合同能源管理”的财务科目，符合财务审计的要求，受益方效益核算可以单列会计科目核算，也可用统

计核算办法作辅助账目进行统计核算等。

4、完善立法和相关产业政策，使得 EMC0 的资金回收有更好的保障。

除上述，“合同能源管理”在我国还存在一些其他方面的问题，在此不予赘述，相信随着国家和地方政府的重视，通过经济、法律、金融等各种手段进行调整，这些制约“合同能源管理”发展的障碍逐渐得以解决。

总之，合同能源管理本身就是一种基于市场的节能投资机制。不同于一般的投资机制，合同能源管理项是通过项目的实施最终实现各参与方共赢。其关键点就是“服务”。合同能源管理项目重在服务。在合同能源管理服务中“服务”理念贯穿始终。这里所说的服务既包括技术的服务也包括管理的服务。作为节能服务公司，在合同能源管理服务中，应充分发挥自身技术优势，通过专业的产品测评和现场检测、科学严谨的技术分析，以引导客户选择合理的节能方式。作为客户单位，应本着为国家和社会做贡献，为广大众众服务的理念，树立节能减排的意识，树立高度的责任感和使命感，积极完全地履行合同义务，践行承诺。作为政府，在大力倡导节能减排，节能攻坚全民行动，加大节能减排的宣传力度同时，更应增强为节能企业的服务意识，从培养全社会节能意识、拓宽节能企业融资渠道、规范节能管理市场等方面着手，采取多种有效措施，积极为节能企业创造良好的生存发展环境。

### 【参考文献】

- 1、胜利油田孤东采油厂 朱益飞 《推进我国合同能源管理的思考》；
- 2、西南政法大学 张辉 《合同能源管理：模式创新与法律应对》；
- 3、上海建科建筑节能技术有限公司 叶倩 王皖 《合同能源管理

服务的实践与思考》;

4、上海市节能协会 蓝毓俊 《当前实施“合同能源管理”的主要障碍和对策研究》;

5、中冶赛迪工程技术有限公司咨询事业部 王净 《合同能源管理(EPC)模式下财务分析相关问题探讨》。

(本文作者栾政明系北京市雨仁律师事务所创始合伙人 北京市律师协会自然资源专业委员会主任)

