

# 强化和健全财政对绿色贷款的贴息机制<sup>①</sup>

对绿色贷款的贴息是用较小的财政资金撬动十几倍、乃至几十倍社会资金的有效手段。近年来，我国不断加强节能环保的工作力度，在财政支出政策上陆续出台了数十项政策。但目前节能环保领域的财政支出中，直接补贴较多、财政贴息支出占比较低，贴息政策虽然存在但具体运用相对有限。我们认为，为了让有限的财政资金能够撬动更多的社会资本，应该加大财政贴息在节能环保领域的运用力度，健全财政对绿色贷款的高效贴息机制。

## （一）健全财政对绿色贷款高效贴息机制的必要性

财政贴息，也称为贷款贴息，是指政府基于支持特定领域发展的目的，对相关领域或项目的贷款利息在一定时期内按一定比例（部分或全部）给予补贴的政策。但目前节能环保领域的财政支出中，政府对项目的直接补贴较多、财政贴息支出所占比重很小，贴息政策虽然存在但具体运用有限。

### 1. 财政贴息的特点与有效性

第一，财政贴息方式具有资金放大的杠杆作用。财政贴息作为一种间接投资引导机制，具有很强的杠杆作用。从原理上看，杠杆效应=财政贴息引导社会资金额 / 财政贴息额=1 / 贴息率。政府可以利用贴息政策，支付较少的资金拉动较大的投资。这种杠杆效应习惯上被称为财政贴息的“四两拨千斤”。

---

<sup>①</sup>执笔人为王桂娟、许文、杨姝影和余贞利。王桂娟为财政部人员，许文为财政部财政科学研究所研究员，杨姝影为环保部政策研究中心研究员，余贞利为财政部财政科学研究所助理研究员。本文为绿色金融工作小组所著《构建中国绿色金融》书中的一章。该书由中国金融出版社于2015年4月出版。

例如，假设金融机构年贷款利率水平为 10%，某一项目需要资金 10 亿元，项目自身却只能承担 5% 的年利率，按照市场机制运作，项目无法获得商业性银行贷款资金。但是，如果采用财政贴息政策，由财政补贴 5% 的利息，银行因可以获得 10% 的利率而愿意向项目贷款，项目也可以获得贷款而不会增加利息支出。在这个过程中，财政仅仅支付了 5000 万元贴息资金，就引导了 10 亿元的金融资本使用，杠杆效应高达 20 倍，有效地支持了项目建设。

第二，财政贴息机制具有引导和激励作用。财政贴息是一种政府投资行为，也是财政激励措施。其作为一种政府间接引导投入的机制，不影响市场对资源配置的决定性作用，但又体现出国家的经济意图，通过向社会资本发出信号，动员和引导社会资金投向符合国家政策意图的领域。财政贴息一方面减轻企业付息负担，另一方面也降低了银行贷款回收中的风险，提高了贷款偿还率。因此，财政贴息政策具有很强的正向引导和激励作用。

第三，财政贴息方式具有低风险的优势。不同于财政直接投资可能造成的低效率或面临较大的资金损失风险，财政贴息以较小的财政资金来启动企业、银行和社会资本投资，且项目投资者和承贷银行也关心投资效益并努力控制风险。由于贴息方式中贴息支出占项目建设资金的比例较小，即使项目投资出现问题，财政损失的也只是贴息部分的资金，这可以降低或锁定财政贴息政策的风险。

## **2. 目前节能环保财政支出中大量采用对企业直接补贴的方式存在弊端**

近年来，我国不断加强节能环保的工作力度，制定和实施了促进资源环境保护、节能减排等一系列政策措施。在财政支出政策上，围绕着节能和提高能效、促进新能源和可再生能源发展、促进资源节约综合利用和循环经济发展、促进污染物减排和生态环境保护等方面，

陆续出台了数十项财政支出政策，不断调整财政支出结构。据不完全统计，2007-2012 年中央财政累计安排 4000 多亿元资金，为促进我国绿色低碳发展提供了有力支撑和保障。

但在这些财政支出政策中，多是针对企业的“点对点”的直接补贴/奖励，如节能技术改造财政奖励资金、淘汰落后产能中央财政奖励、合同能源管理财政奖励、工业企业能源管理中心建设示范项目财政补助、交通运输节能减排专项资金、民航节能减排专项资金、高效照明产品推广财政补贴、“节能产品惠民工程”财政补贴、循环经济发展专项资金，等等。

毋庸置疑，这些财税政策的实施在节约能源使用、降低污染物排放、实现绿色低碳发展等方面发挥了积极的作用，但财政针对企业的直接补贴也存在着不少弊端和问题。

第一，绿色发展涉及领域多，政策出台频繁并且呈碎片化。由于相关政策之间缺乏统一的统筹与规划，不同领域的政策交叉重复，导致了节能环保领域政策多但见效小的尴尬局面。

第二，直接针对企业的“点对点”财政补贴，成为“跑部钱进”的根源，容易滋生腐败。数量有限的政府工作人员也难以全面、准确地了解掌握所有涉及企业的真实情况。

第三，企业对这种直接财政补贴重事前申请、轻项目落实和真正效果。2013 年国家审计署对 10 省 1139 个节能环保项目审计结果显示，1139 个节能环保项目中，有 42 家单位（企业）实施的 44 个项目因设计目标不符合实际、项目实施过程中监督管理不到位等原因未达到预期节能减排效果，涉及专项资金 15.87 亿元。少数企业和项目实施单位通过提供虚假信息、编造虚假资料等方式违规申请并获得 1.41 亿元专项资金，违规将 1.29 亿元专项资金用于日常办公、企业经营等非节能减排方面支出。

### 3. 财政贴息的运用可以实现企业、银行、财政的多赢

通过贴息，从事绿色投资的企业可以降低融资成本，提高利润率。有贴息支持的产业、项目有望迅速发展，这种暗示作用也可带动更多社会资金投向绿色领域，给相关产业提供更雄厚的资金后盾。

银行在开展金融业务的过程中主要考虑金融资产的安全性、收益性、流动性等问题。实行财政贴息，贷款的部分利息或全部利息由财政支付，可在减轻企业付息负担的同时提高贷款偿还率，减少金融机构对贷款的风险厌恶，从而对金融机构放贷有较强的激励作用。

与直接补贴相比，贴息可以使财政以少量的贴息资金实现更大的社会效益，并引导带动更多的社会资金进行投资，进而促进全社会资源的优化配置。同时，贴息机制可将项目甄别选择的责任部分转移给更为专业的商业银行和其他经济主体，在一定程度上可减轻财政的管理和监督责任。

## （二）健全财政对绿色贷款的高效贴息机制

### 1. 针对绿色贷款的贴息政策长期存在

我国从 1984 年就开始尝试实施财政贴息贷款，如对国家需要特殊鼓励的某些技术改造项目贷款给予财政贴息。此后，随着对财政贴息政策作用的逐步认识和重视，财政贴息运用的领域不断拓宽，在引导社会资金流向基础设施建设等许多方面发挥了积极作用。目前，中央财政贴息政策的运用已经涉及到中央预算内投资贴息、基本建设贷款贴息、基础设施项目、技术改造贷款项目、粮棉生产、民族用品生产、边境贫困国营农场、国家储备烟叶、国家救灾备荒种子储备、国家科技攻关计划项目、农业综合开发、原料奶收购、扶贫、节水灌溉、旅游、服务业、进口、小额担保贷款、国家助学贷款、灾后重建、林业、再生节能建筑材料、公共建筑节能、环境保护等领域。

与绿色贷款相关的贴息政策规定包括五类。一是《中央财政资金贴息管理暂行办法》（财预〔2001〕388号），这是中央财政为了加强财政贴息资金管理，提高贴息资金使用效益，建立内部约束机制所制定的规定；二是《技术更新改造项目贷款贴息资金管理办法》（财政部〔2002〕第26号令），其中明确包括节能降耗，减少污染、促进环境保护的项目；三是《国家机关办公建筑和大型公共建筑节能专项资金管理暂行办法》（财教〔2007〕558号），是针对建筑节能改造的贴息支出；四是《再生节能建筑材料财政补助资金管理暂行办法》（财建〔2008〕677号），针对再生节能建筑材料企业扩大产能贷款贴息；五是《国家级经济技术开发区国家级边境经济合作区基础设施项目贷款中央财政贴息资金管理办法》（财建〔2012〕94号），其中明确包括开发区内污水、生活垃圾处理等生态环境保护项目，开发区内为节约能源，集中实施的能源系统优化工程、余热余压利用工程、绿色照明工程等重点节能工程项目等。

## 2. 财政贴息的实际运用相对有限

如前所述，在节能环保领域的各种专项资金中大量采用直接拨款补助/奖励的方式，对贷款贴息的方式主要体现在一些污染减排或治理项目。

根据中央环保专项资金项目申报指南中的规定，除了明确要求燃煤电厂脱硫脱硝技术改造项目采用贷款贴息方式外，贷款贴息也同样适用于其他项目并应该优先给予支持。从该规定看，贷款贴息实际上能够适用于所有的污染防治项目。

而从地方环保专项资金的有关规定看，一般也强调污染治理项目或重点污染减排项目原则上采用贷款贴息方式，即鼓励企业使用各种贷款进行污染治理，且主要是用于污染治理项目的基本建设和设备购置方面。

从中央环保专项资金的具体使用看，贷款贴息方式实际运用得较少。根据规定，燃煤电厂脱硫脱硝技术改造项目明确是采用贷款贴息，但其他项目采用贴息方式较少。从地方环保专项资金的情况看，有部分地区规定了贷款贴息的支持方式，甚至有部分地区强调重点污染减排项目原则上全部采取贴息的方式予以支持。但基于目前收集到的情况，实际运用贷款贴息的地区并不多。部分地区甚至在后期对环保专项资金管理办法修订时删除了贷款贴息的规定。

### 3. 对健全财政贴息机制的具体建议

初步分析，贷款贴息方式在财政节能环保类专项资金中运用不足和进展缓慢的主要原因在于：一是对贷款贴息项目的相关申报材料要求较严格，对污染治理设施建设项目来说，要求对用于贴息部分的贷款必须是污染治理设施建设贷款，而非主体生产工艺设施建设贷款，但在实际操作中二者很难区分，即无法出示银行的相关证明。二是贷款贴息一般是对一定时间范围内的利息进行补贴，往往利息的资金量较小，时间较短但在申请过程中相关材料准备等成本较高，导致企业申请贷款贴息的比例较低。三是由于财政部门对贴息项目评估所配备的人力和专业能力有限，限制了其扩大贴息的操作空间。

我们对健全财政对绿色贷款的高效贴息机制提出如下具体建议：

一是加强财政贴息手段在节能环保类财政支出中的运用，扩大财政贴息资金规模。

二是建立财政、银行、环保多部门单位的信息沟通共享机制，理顺和打通绿色信贷与财政贴息决策机制，同时明确各利益相关方的职责。

三是完善财政贴息制度建设，包括：

第一，适当提高财政贴息率。目前多要求贴息率不能高于同期中国人民银行贷款基准利率或银行贷款利率；也有部分政策是以当年实

际利率为限，但也给予 3% 的上限限制。建议针对绿色贷款的贴息可以实际利率为限全额贴息。

第二，合理划定贴息期限。目前中央财政贴息政策的期限总体上不超过 3 年甚至更短，这大大限制了贴息政策的运用。建议根据绿色贷款的实际情况，取消人为的三年期限限制。

第三，确定绿色贷款贴息项目清单，符合清单的项目简化和加快审批流程。

四是健全相关配套措施，给予放贷银行一定的风险补偿。包括：

第一，设计针对绿色贷款的担保制度，财政给予一定支持；

第二，发展第三方评级制度，加强对绿色贷款的监督评价；

第三，以结果为导向，在针对绿色贷款总体贴息的基础上，对效果好的项目和银行给予一定的财政奖励。

五是借鉴德国复兴信贷银行的经验，试点由财政部门委托商业银行的生态金融事业部（或未来的绿色银行）管理绿色贷款贴息的制度。财政部门可确定若干有专业能力的银行作为授权银行，从中央和地方政府获得利息补贴，由授权银行开发出不同的低利率绿色金融产品，销售给其他商业银行。这些商业银行再根据边际信贷风险和运行利率确定优惠利率，在节能环保领域投放信贷，支持节能减排项目。

## 附件：德国政府支持德国复兴信贷银行进行贴息贷款的案例

德国政府委托政策性银行——德国复兴信贷银行（KfW）集团——对环境项目进行贷款贴息，最大效率地发挥政府补贴资金的作用。KfW 集团在三个核心的商业领域都有其自己的银行，专门提供贷款、补助和贴息，包括：主要帮助中小企业和初创公司的中小企业银行（the Mittelstands bank），作用于建筑、住房和节能领域的私人客户银行（the Privatkunden bank），市政基础设施以及教育的市政银行（the Kommunal bank）。

### 1. 贴息计划的具体案例

KfW 在不同领域以及不同项目中，其贷款贴息的做法也不尽相同。本专栏以 CO<sub>2</sub> 建筑改造项目、“房屋节能”计划为例，解释 KfW 在贷款贴息中的具体做法。

（1）CO<sub>2</sub> 建筑改造项目（CO<sub>2</sub> Building Rehabilitation Programme）

1990-2006 年，德国在 CO<sub>2</sub> 建筑改造项目中，通过 KfW 对改建现存建筑项目进行的贴息，使其二氧化碳排放降低了 24%，该项目包含了 36000 项贷款，贴息额达到 29 亿欧元，保障或新增了约 22.5 万个工作，二氧化碳减排量达 58%，居民的供暖成本也减半。该贴息项目被认为德国史上巨大的成功。关于贴息率的测算，具体而言：

KfW 测算出盈利利率和优惠利率（盈利利率指按微利的原则测算出此金融产品的贷款利率，优惠利率是指国家贴息后的利率），将从资本市场融来的资金“加工”成长期、低息的融资工具销售给各商业银行，商业银行获取低息融资后根据微利的原则再适度调整利率，然后以较市场更为优惠的利息和贷款期为终端客户提供支持环保、节能和二氧化碳减排的绿色金融产品和服务。

## (2) “房屋节能”计划(Efficiency House)

“房屋节能”是由 KFW、德国能源机构 (DENA)、联邦交通、建筑及城市发展部联合实施的计划。该计划对既有房屋和新建房屋实行新的能耗标准，通过贴息来推动节能。根据房屋价格的不同，设定不同的贴息率。比如，若能源消耗在新建筑标准 70%以下，住所单价不超过 8750 欧元，则可享受 17.5%的贴息。节能效率越高，所获得的贴息率就越高，贴息率从 7.5%-17.5%不等，单位房屋获得的贴息金额从 5625 欧元-13125 欧元不等。

不同于其他支持项目（这些项目下，个人必须通过商业银行才能申请贴息，能否获得贴息不取决于申请者的收入水平）在“房屋效能”计划中，申请者可以直接向 KFW 申请贴息。但申请者首先需要提供有资质的能源顾问出具的对技术的认证文件。

### 2. 保证贴息计划的有效性

德国复兴信贷银行实施的贴息计划，有明确的政策导向和一系列配套措施，以保证其有效性。第一，整个贴息计划的目的是配合国家的改善环境、提高能源效率的战略，并在相关的法规下运行；第二，为使项目执行符合标准，KFW 为融资方提供了能力强大的专家咨询服务，以降低项目风险。第三，在能源效率领域的投资中，要求先有投资后才能获得可再生能源贴息；第四，对于节能领域而言，倾向于支持捆绑打包信贷产品。第五，鼓励创新和实践。第六，发挥公共产品的示范效应，努力提高全民的环保意识。

事实证明，德国利用贴息的形式支持环保节能项目的做法取得了很好的效果，国家利用较少的资金调动起一大批环保节能项目的建设 and 改造，“杠杆效应”非常显著。同时，项目投资者也能够获取长期的低息贷款，商业银行的利益也能够得到保障，形成了一个良性的投资信贷循环。利用贴息政策调动信贷各方积极性、保证各方利益以及

有针对性地支持节能环保领域的做法非常值得我国借鉴。

### **3. 对我国的启示：完善贴息机制设计，放大贴息政策作用**

由于我国目前环保领域的投资大多投资回报率低，回收周期长，银行业的信贷收益和风险不对等，对环保领域的投资积极性不高。因此，应借鉴德国的经验建立以国家贴息为基础的绿色信贷模式，充分发挥财政贴息的“杠杆作用”，带动更多的资金进入环保领域。国家可确定若干银行作为授权银行，从中央政府获得利息补贴，由授权银行开发出不同的低利率绿色金融产品，销售给其他商业银行。这些商业银行再根据边际信贷风险和运行利率确定优惠利率，在节能环保领域投放信贷，支持节能减排项目。在具体的绿色贷款项目中，根据申请者的不同类别及领域，设计不同的贴息金融产品，同时应引入第三方机构对申请资格进行严格审查，从源头控制风险。此外，应引入并组建专家团队，对项目提供咨询服务，降低项目运营风险。