

绿种萌动——河北清洁发展委托贷款项目落地三年纪实

《河北经济日报》2014年5月19日

《中国财经报》2014年5月22日第一版

政府“钱袋子”里的钱，到底该怎么花？

一方面，经济形势发生重大变化，财政收支矛盾愈发尖锐，财政人必须锱铢必较，管好钱袋子，算好支出账。

另一方面，河北实现绿色崛起、科学发展，经济转型升级、生态环境治理、大气污染防治、过剩产能压减等等任务迫在眉睫，艰巨繁重，需要财政深度参与、大力支持。

就是这样一幅场景，生态发展祈雨求霖，悬釜待水，而财政资金凿井取泉，难解众渴。

如此情况下，清洁基金落地我省三年以来实践的颇为值得注目。

2010年底，财政部、国家发改委、外交部等7部委共同发布了《中国清洁发展机制基金管理办法》。该《办法》明确，基金以开展有偿使用业务，基金有偿使用将直接服务于产生应对气候变化效益的活动，特别是可以直接发挥减排温室气体作用的活动，直接支持从事相关领域的企业。

投资的闸门至此打开。

而作为首批“吃螃蟹”的省份，基金项目在河北落地已近三年，从萌芽生长，到开花结果，乃至下一步的举措，都饱含着各级财政人的心血，也积攒着财政支出方式创新的动能。

支持6个项目，累计使用清洁发展委托贷款达到3.25亿元，项目投产后将实现二氧化碳减排量超过400万吨，这是我省开展清洁发展委托贷款项目交出的

答卷。在河北全省上下演绎绿色崛起大势之际，清洁基金正把绿色的种子埋在燕赵大地的广袤田野下。

首单：开花绿色钢铁之上

在国内各种产业投资基金风起云涌发展之时，涉及绿色生态产业的基金却仍显薄弱。清洁基金落地河北，也应和着河北乃至全国绿色发展不绝于耳的呼声。

那么，清洁基金在我省的用途都包括哪些方面？

对此，省财政厅涉外处处长王琳做了基本说明：“目前，清洁基金在我省开展的是清洁发展委托贷款项目，所谓委托贷款，即基金管理中心委托中资或中资控股的银行，向省财政部门提供的有利于产生应对气候变化效益的贷款，支持的对象是中资或中资控股企业，项目主要为节能、能效提高、新能源、可再生能源、可替代能源，以及与此相关的制造业、服务业和其他有利于控制和减少温室气体排放行业中减排效益明显，经济效益好，发展前景大的项目。”

在三年前刚拿到贷款管理办法时，最引起财政部门关注的则是贷款偿还的责任认定：办法明确规定，由省级财政部门承担行政区域内的贷款还款责任。说白了，这笔钱不是白给，是有偿使用，更得盘算的是，如果还不了这责任财政必须扛着。

接上这个有点“烫手”的项目，首当其冲的任务，就是寻找合适的投资项目。

2011年初，春寒料峭，坐落在河北钢铁重镇武安市的武安裕华钢铁有限公司，正在面临一个困难的选择：新上的44.5MW发电循环项目，要不要继续建设？

作为当地的钢铁行业的老牌龙头之一，裕华钢铁彼时正在艰难转身。“在全行业转型升级的语境下，必须一方面保证规模产能，一方面削减落后产能，增加技术内涵，更新环保设置，压力很大。”裕华钢铁副总经理何海江坦诚，“发电循环项目虽已上马，但却遭遇了资金周转不畅等困难，陷入等米下锅的境地，只能叫停，核准建设期也被迫延期。”

三年前，裕华钢铁就在这道关卡前踌躇。何海江感慨，“转型升级，不是说漂亮话那么简单，往前一步海阔天空，退后一步或许就是百丈深渊。”——而就广大民营制造业而言，时至今日，这种境况也并不鲜见。

2011年3月，基金管理中心与省财政厅、武安市财政局一行来到裕华钢铁，深入企业一线和项目现场，展开了考察与调查。

5 月份，裕华钢铁得到第一笔清洁基金扶持贷款 6000 万元。

何海江说，“经营这么多年，可以说清洁基金给的贷款是最‘好用’的一笔。这次贷给我们的 6000 万元占到整个项目资金的四分之一，比国家的基准贷款利率优惠 15%。更可贵的是，从省财政厅到财政部，从立项申请到贷款发放，全部都是高效率。”

8 月份，2 座 15MW 的高炉煤气发电项目和 4.5MW 高炉余压 TRT 发电机组全部建设完工并投产，至 2012 年 3 月份，项目最后一组 10MW 余热发电项目投产，至此，44.5MW 机组全部顺利发电。

清洁发展委托贷款项目缘何首单花落裕华钢铁？

“这是个能转得起来的节能项目”，何海江认为，“通过发电循环，我们能够将炼钢过程中产生的余气、余热、余压回收发电，比购买工业用电更便宜，更节能。可不要小看节能，钢铁行业对生产成本和利润非常敏感，哪怕节能 1%，也会带来巨大的经济效益！这个项目，一运转就相当于在给企业挣钱。”

而王琳更加关注的是首个项目的指向意义。“着眼宏观经济层面，转变经济增长方式、实现转型升级正在成为新时期经济增长的基本动力，而重中之重在于让节能环保成为实现经济增长方式转变的基本手段。”王琳说，这是清洁基金与河北企业的首次对接，是支持河北企业绿色发展开出的首单。作为河北民营钢铁的招牌企业之一，选择裕华钢铁也寄予了财政对于传统制造业“老中生新”的期待。

项目究竟运转效果如何，数据来说话。

根据何江海的介绍，从去年的实际情况看，这 44.5MW 的发电项目，实际减排二氧化碳 36.1 万吨，减排煤气 21.85 亿 m³，二氧化硫 10936 万吨，氮氧化物 5318 吨。用专家的话来说，就相当于上百公顷生长茂盛的树木每年可吸收的量，环保节能的效果十分显著。

5 月将至，这笔委托贷款也将即将到期，何江海给记者算了一笔账，“这三年以来，我们按期还息，每次都是提前一周付款，贷款到期，我们也保证及时还贷。先不说我们很难拿到银行普通项目贷款，单就比利息，这笔贷款三年也让我们省下一千五百万元左右。可以说，一笔贷款就是一颗种子，给企业播下了信心 and 希望。”

运行：规范管理贯穿始终

历数我省开展的 6 个委托贷款项目，既有传统产业改造升级的典型，也不乏城区集中供热这样的公共事业项目，还有充满锐气的新兴战略产业。

“财政能认可我们这样的项目，就是看重我们的技术优势，认可我们这个新兴行业的发展前景。”2012 年，廊坊财政部门申报了固安联孚新能源科技电子公司的 2 万辆电动场地车项目，上海联孚集团董事长张根发颇为自信，“联孚就是技术驱动的企业，已经取得了电动场地车相关专利 30 余项。我们电动车产品在白天日照充足时，整车可以完全依靠太阳能电池动力行驶，夜晚可以利用电网低谷电力进行充电。”但回忆当时的场景，张根发也颇有感慨，“当时，咱们的生产基地也在过资金关口，厂房框架虽已搭起，但后续仍需不少投入，当时厂区内连路都没修，可以说接近断粮状态。”

当年 11 月份，6500 万元的委托贷款发放到位。

“说起来财政的钱，企业的感受就是不用白不用，可这次是委托银行的贷款，不能随便花，更不能打水漂。”谈及这次与财政部门的合作，张根发有了全新的感受，“更重要的是，企业感到了政府和财政的信任，我们有更大信心把项目做好，把企业做好。”

去年 9 月份，联孚电动场地车项目试生产，产品销售也顺利起步，驶入北京、山东、黑龙江和台湾等地市场。

当然，创新绝非一劳永逸，如果不妥善设计和实施，同样可能带来风险。

以委托贷款项目而言，项目技术不规范、商业可行性不匹配、风险分配机制缺失、项目准备不充分等一系列因素都可能造成项目失败。

今年年初，主管清洁基金工作的财政部副部长史耀斌就对基金工作提出三点具体希望：一是放大 PPP 发展模式，开创基金发展新局面；二是抓好重点工作，提高基金影响力；三是加强能力建设，提高管理科学化、规范化、专业化水平。

“事实上，财务监管对于任何一个财政支出项目都是非常必要的，而在清洁发展委托贷款项目中，财政部门、银行和私营部门共同承担项目运行的责任，必须有相应的财务和项目监管手段。保证在不影响企业日常工作的前提下，让财政部门能够查询相关账户情况、及时掌握资金流向等，有效监督私营部门的项目和资金运作。”省财政厅涉外处副调研员王铁骊表示。

具体来看，要实现这样的“一举三得”，必须把规范运作贯穿整个项目周期，让三方相得益彰。

在项目申报端——

根据贷款组织工作办法，市县一级财政部门是项目申报的责任主体，负责对项目的可行性做基础判断，足够近的观察距离，足够长的观察时间，让市县财政部门有能力选出优秀的企业和项目。

在项目管理端——

一方面，省级财政部门要对项目实施尽职调查，就贷款项目的技术、经济、财务、组织管理和社会环境等方面进一步确认，对项目的立项报告等材料进行评审；另一方面，贷款由基金管理中心委托银行发放，由受托银行负责具体管理贷款事宜，包括督促付息还款等，同时按要求向财政部门报送债务统计数据和报告。在省财政厅，王铁骊向记者翻看了《河北省财政厅清洁发展委托贷款 2013 年度贷款管理分析报告》，“我们根据受托银行提供的债务报告，还有企业报送的项目进度报告、财务报表和审计报告，了解项目动态情况，确保企业按约定用途使用贷款，完成项目实施，达成项目效果。”

支出：新思维下用钱有道

近年来，我省财政积极举措、加大投入，大力推进新能源和节能环保等战略性新兴产业发展，取得了良好成效。

但显然，不能只依靠财政来“单打独斗”。

去年，省财政厅对大气污染治理的资金安排进行了初步测算。省财政厅经建处处长胡宝民举例介绍，“仅对淘汰黄标车进行补贴一项，去年就安排省级以上财政资金 5.7 亿元，而治理大气污染项目，除了淘汰黄标车，还包括脱硫、脱硝、除尘等常规减排项目，以及小企业整治、重污染企业搬迁等优化生产力空间布局项目，这些治理项目总投资将高达 4000 多亿元。”

4000 多亿元是个什么概念呢？2012 年，我省公共财政预算收入 2293.5 亿元，这意味着，全省一年不吃不喝，将财政收入全部拿出来，也难以满足大气污染治理的需要。

就在近日，《中国低碳发展报告（2014）》也正式发布，该《报告》认为，进入“十二五”以后，财政资金的杠杆撬动效应开始减弱，难以持续带动社会资

金投入，应转变过于依赖财政投入推进节能减排的传统融资模式。该《报告》同时显示，2011年中国在能效领域的投资约为4162亿元。其中，企业自筹资金占总融资额接近一半，财政资金占比超过3成，其余渠道资金仅占20%。节能减排项目中，更多是企业依靠自筹资金和政府补贴操作，而通过贷款等市场化融资依然较少。

毋庸置疑，资金是推动全社会应对气候变化行动的基本手段，亦是发展方式转型升级的基本保障，那么，创新财政支出和金融融资的模式，则是打开资金问题这要害之处的一把金钥匙。

在王琳看来，委托贷款项目，就是通过创新政策性资金投入，发挥四两拨千斤的杠杆作用，来撬动更多私营和金融资本进入环保产业的一种探索。

王琳表示，“首先可以明确的是，资金是有偿使用，不仅要实现保值，还要增值，这一约束针对的是项目的效率，项目必须有真东西，能转得起来，能持续运行；另一方面，我们重视项目的公益性，重视项目的减排实效，通过制作碳减排预算，量化项目减排实效，并以此作为选择项目的重要依据。”通过投资引导社会开展市场减排、产业减排和技术减排行动，帮助绿色低碳企业解决发展初期融资难问题，清洁基金可以带动更多市场资金进入低碳产业，支持产业转型和新兴产业发展，实现政府、市场、社会三方共赢。

在去年底的全国财政工作会议上，财政部部长楼继伟要求积极发展PPP（Public-Private-Partnership，公共私营合作制）模式，并鼓励引导民间资本参与节能减排。清洁基金，亦是公共部门与私营机构合作搞节能减排的尝试，作为财政机制体制创新的产物，同时又是发展中国家第一个国家层面专门应对气候变化的政策性基金，是按照社会性基金模式管理的政策性基金，清洁基金的运作与PPP的联系与生俱来。

事实上，除了已经落地我省的委托贷款项目，清洁基金还在其他省份尝试开展了提供损失风险分担等方式，通过为商业银行开展节能减排贷款提供损失风险分担，为银行贷款“增信”，扩大银行贷款规模，带动更多市场化资金进入节能减排项目，同时，并没有减轻银行贷款审查和风险管理的要求，使得此类贷款资金的使用更为市场化，使公共资金和市场资金各自发挥所长。

“PPP 模式更加注重契约精神、市场观念，更加注重公共部门和私营部门公平参与、平等协商、绩效评估和结果导向。有助于减轻财政过重的负担，推进公共产品和服务市场化配置，使市场在资源配置中起决定性作用。”王琳这样理解，以委托贷款项目为探索和实践的新起点，我省的支出思维也应进一步从强化引导、研究制度等方面入手，创新模式，建立政府与企业市场主体的“利益共享”机制，让政府达成公共政策目标，同时让企业“有钱可赚、有利可图”，从而更多民营企业有信心和能力进入和参与环保产业。

结束语：

应对气候和环境变化，是实现可持续发展所面临的重大课题，面对这一挑战，财政责无旁贷。

但在节能环保产业领域，资金供给不足、投入管理低效等问题也确实存在。

为此，必须高举改革的旗帜。在今年年初召开的全省财政工作会议上，省财政厅厅长高志立明确提出，要把改革贯穿于财政运行的各个环节和财政管理的全过程，发展要用改革作动力，工作要靠改革来推进，问题要用改革的方法加以解决，要着力创新财政投入方式。

清洁基金在河北的实践，不仅为助推省内民营企业绿色发展发挥了积极作用，同时为我省财政创新投入方式提供了一个可以借鉴的模式。

具体看清洁发展委托贷款项目，在社会层面，提高了公共产品供给效率，提升了公共环保事业的水平。在运作效率层面，整合了财政、金融、私营部门的各自优势，能“让专业的人做专业的事”，把政府的政策意图、社会目标和私人部门的运营效率、市场经验结合起来，充分提高了公共产品供给效率。在企业层面，拓宽了融资的渠道，拓展了发展的空间。

可以说，一系列的制度安排，本身就携带了创新的基因，新颖而有效率。

委托贷款项目，同样让财政部门更好地意识到企业所应扮演的角色，企业不应仅仅被视为一个资助者，而应是具有互补合作经验的运营者，能够保证双方共同目标的实现。在项目运行中，财政要由一个管理者转变为监督者、合作者，通过这种方式，支持一批具有专业知识、懂管理、讲信誉，对企业和社会有责任感的企业家队伍，支持和培育一批具有市场竞争力的民营企业。这也是转变政府职能、改善公共服务的题中之义。

当下，我省财政部门也正在着手进一步延伸清洁基金的使用方向，进一步向广大企业普及清洁基金的合作理念。

播下“绿色种子”，长出“参天大树”，让我们倾听清洁基金在河北拔节生长的声音。