

中央环保专项资金应用贷款贴息政策问题研究

2014 年 10 月

目 录

一、国内财政贴息政策的理论与实践情况.....	3
(一) 财政贴息的概念及其作用.....	3
(二) 国内现行财政贴息政策应用及其制度内容比较.....	3
(三) 对国内财政贴息政策运用的基本结论.....	11
二、现行环境保护专项资金运用贷款贴息的情况.....	12
(一) 中央环境保护专项资金.....	12
(二) 地方环境保护专项资金.....	13
(三) 环保专项资金对财政贴息政策运用的特点.....	15
三、对国内环保领域运用财政贴息政策的评价.....	15
(一) 对国内部分地区运用财政贴息政策的调研情况.....	15
(二) 对财政贴息政策的再认识.....	17
(三) 财政贴息政策在环保领域运用中存在的问题.....	18
四、财政贴息方式在大气污染防治领域的应用.....	19
(一) 大气污染防治积极运用财政贴息方式的必要性.....	19
(二) 适合运用财政贴息方式的大气污染防治项目选择.....	20
(三) 采用财政贴息政策的大气污染防治项目情况.....	25
五、大气污染防治项目财政贴息政策的设计.....	26
(一) 完善环保及大气污染防治项目财政贴息政策的思路.....	26
(二) 大气污染防治贷款财政贴息政策的基本制度内容分析.....	27
(三) 草拟《大气污染防治项目财政贴息资金管理办法》.....	28
附件：调研问题.....	32

一、国内财政贴息政策的理论与实践情况

（一）财政贴息的概念及其作用

1、财政贴息的概念

财政贴息（Fiscally Subsidized Interest Rate），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。

财政贴息属于财政支出的一种手段方式，在某些情况下也将财政贴息作为政策性融资的工具之一。财政贴息的主体为各级政府，其他任何组织或个人都不可能成为此主体，且其资金来源于中央和地方各级财政预算。财政贴息的具体对象是政府为实现一定目标支持的相关领域和项目，既可以为企业和相关单位，也可以是一个人。

2、财政贴息的作用

财政贴息作为目前在经济社会领域中普遍运用的政策手段，有其自身一定的特点和作用。具体为：

（1）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，是一种投资杠杆，具有很强的杠杆作用。从原理上看， $\text{杠杆效应} = \text{财政贴息引导社会资金额} / \text{财政贴息额} = 1 / \text{贴息率}$ 。政府可以利用贴息政策，支付较少的资金拉动较大的投资。这种以小拨大的杠杆放大效应也习惯上被称为财政贴息的“四两拨千斤”。

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，按照市场机制运作的原理，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，由财政补贴另外 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。

（2）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，但又可以体现出国家的经济意图，通过贴息政策规定向社会资本发出信号，从而动员和引导社会资金投向符合国家政策意图的产业等领域。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引导和激励作用。

（3）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着资金损失风险，财政贴息以较小的财政资金来启动企业、银行和社会资本，且项目投资者和承贷银行也关心项目投资效益。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。

（二）国内现行财政贴息政策应用及其制度内容比较

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¹。其后，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和符合国家产业政策、技术经济政策的项目，以及促进经济增长等方面都发挥了积极作用。目前中央与地方财政都较为广泛地运用财政贴息政策，下面主要对国内中央财政的各种贴息政策进行分析：

1、中央财政贴息的基本规定

《中央财政资金贴息管理暂行办法》（财预〔2001〕388号）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。其主要规定内容见下表。

表 1-1 中央财政资金贴息的基本规定

序号	项目	内容
1	界定	中央财政贴息资金是指国家为支持特定领域发展，根据国家宏观经济形势和财政政策目标，利用财政杠杆的调控职能，对承贷单位的银行贷款利息给予的适当补贴。
2	贴息资金范围和分类	中央财政贴息资金，包括用预算内资金、增发国债资金、政府性基金安排的所有贴息资金。 中央财政贴息资金分为中央本级项目贴息资金和补助地方项目贴息资金。
3	贴息项目的条件	申请中央财政安排贴息资金的项目，必须同时具备以下条件： （1）该项目贷款已经中国人民银行、商业银行或政策性银行批准同意，并与承贷单位签订贷款合同；（2）该项目已经承贷单位上级主管部门同意；（3）该项目属于国家财政政策需要重点支持或发展的领域，具有经济和社会效益；（4）其他必要条件。
4	贴息资金安排原则	坚持先有贷款，再安排贴息资金的原则。贷款要贯彻自愿原则，在确定银行已安排贷款的前提下，财政才可安排贴息资金；贷款没有确定的项目，财政不安排贴息资金。
5	贴息率	财政对某一贷款项目的贴息率不得超过该项目当期的银行贷款利率，具体项目贴息率可根据实际情况区别对待。贴息率应根据国家经济发展、财政政策的调整以及银行利率的变化，适时进行调整。借款单位应按期归还银行贷款。对借款单位逾期不归还银行贷款产生的逾期贷款利息、加息、罚息，中央财政不予贴息。
6	贴息期限	贴息期限一般为 1-3 年。贴息期限要严格按每个贴息项目统一规定的期限执行。对超过规定的贴息期限的贷款一律不予贴息。
7	其他规定	贴息资金的申请及拨付，管理与监督等规定略。

2、主要的中央财政贴息政策情况

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。下面对上述主要的中央财政贴息政策的规定内容进行分析 and 比较。

¹ 《关于 1984 年国家预算执行情况和 1985 年国家预算草案的报告》。

表 1-2 贴息领域和范围的比较

序号	政策法规	规定内容
1	《中央预算内投资补助和贴息项目管理办法》（2013 年第 3 号令）	贴息资金重点用于市场不能有效配置资源，需要政府支持的经济和社会领域： <ul style="list-style-type: none"> （1）公益性和公共基础设施投资项目； （2）保护和改善生态环境的投资项目； （3）促进欠发达地区经济和社会发展的投资项目； （4）推进科技进步和高新技术产业化的投资项目； （5）符合国家规定的其他项目。
2	《基本建设贷款中央财政贴息资金管理办法》（财建[2012]95 号）	基本建设项目原则上为基本建设贷款安排的中央级大中型在建项目，以及经国务院批准设立的国家级高新技术产业开发区内的基础设施项目。 <ul style="list-style-type: none"> （1）农业； （2）林业； （3）水利：跨地区、跨流域的水利枢纽工程（不含发电部分）； （4）司法部、新疆生产建设兵团所属的监狱、劳教等项目； （5）国家级高新技术产业开发区管辖区域范围内的基础设施项目； （6）军工集团“三线”搬迁、核电项目（优先考虑国内设计和制造的堆型）； （7）西部铁路项目； （8）根据国务院要求，经财政部认定的其他项目。
3	《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）	<ul style="list-style-type: none"> （1）开发区内道路、桥涵、隧道等项目。 （2）开发区内污水、生活垃圾处理等生态环境保护项目。 （3）开发区内供电、供热、供气、供水及通信网络等基础设施项目。 （4）开发区内为中小企业创业、自主创新提供场所服务和技术服务的孵化器、公共技术支撑平台建设，以及为服务外包、物联网企业提供场所服务和技术服务的公共基础设施项目。包括物理场所建设、为实现设施功能所必需的软硬件设备系统购置以及专用软件开发等，不包括中小企业拥有和开发的部分。 （5）开发区内为集约利用土地，节约资源，服务中小企业，统一修建的标准厂房项目。 （6）开发区内为节约能源，集中实施的能量系统优化工程、余热余压利用工程、绿色照明工程等重点节能工程项目。 （7）开发区内教育、文化、卫生等社会事业发展项目。
4	《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）	<ul style="list-style-type: none"> （1）高新技术产品研究开发项目； （2）节能降耗，减少污染、促进环境保护的项目； （3）提高产品质量和档次、增加品种规格、增强市场竞争力的项目； （4）推动产品结构调整的项目。
5	《农业综合开发中央财政贴息资金管	<ul style="list-style-type: none"> （1）贴息资金重点扶持国家级和省级农业产业化龙头企业，包括省级农业综合开发办公室（局）审定的龙头企业，同时适当

	理办法》(财发[2008]62号)	扶持正在成长上升、确能带动农民增收的较小规模龙头企业以及农民专业合作社。 (2) 申请贴息资金的项目(以下简称项目)应当属于农业综合开发产业化经营项目扶持范围并符合立项条件。
6	《节水灌溉贷款中央财政贴息资金管理暂行办法》(财农[2005]279号)	渠道防渗灌溉、管道输水灌溉、喷灌、微灌等节水灌溉工程及相配套的节水灌溉措施,节水灌溉水源工程及相配套的设施设备,集雨节灌等节水灌溉项目建设
7	《中央财政林业补助资金管理暂行办法》(财农[2014]9号)	对符合以下条件之一的林业贷款予以贴息: (1) 林业龙头企业以公司带基地、基地连农户的经营形式,立足于当地林业资源开发、带动林区、沙区经济发展的种植业、养殖业以及林产品加工业贷款项目; (2) 各类经济实体营造的工业原料林、木本油料经济林以及有利于改善沙区、石漠化地区生态环境的种植业贷款项目; (3) 国有林场(苗圃)、国有森工企业为保护森林资源,缓解经济压力开展的多种经营贷款项目,以及自然保护区和森林公园开展的森林生态旅游贷款项目; (4) 农户和林业职工个人从事的营造林、林业资源开发和林产品加工贷款项目。
8	《进口贴息资金管理暂行办法》(财企[2012]142号)	企业以一般贸易方式进口列入《鼓励进口技术和产品目录》中的产品(不含旧品)、技术。
9	《关于加强小额担保贷款财政贴息资金管理的通知》(财金[2013]84号)	具体包括符合规定条件的城镇登记失业人员、就业困难人员(一般指大龄、身有残疾、享受最低生活保障、连续失业一年以上,以及因失去土地等原因难以实现就业的人员)、复员转业退役军人、高校毕业生、刑释解教人员,以及符合规定条件的劳动密集型小企业。上述人员中,对符合规定条件的残疾人、高校毕业生、农村妇女申请小额担保贷款财政贴息资金,可以适度给予重点支持。
	《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)	再生节能建筑材料企业扩大产能贷款贴息;
10	《国家机关办公建筑节能和大型公共建筑节能专项资金管理暂行办法》(财教[2007]558号)	建筑节能改造贴息支出;
11	《旅游发展基金补助地方项目资金管理暂行办法》(财行[2009]47号)	主要用于中西部地区 A 级以上旅游景区(点)旅游开发项目和旅游新业态开发项目的贷款贴息补助,项目业主为具有独立的企业法人资格或实行企业化管理、独立核算的事业法人资格的建设单位。

表 1-3 贴息条件的比较

序号	政策法规	规定内容
1	《中央预算内投资补助和贴息项目管理办法》（2013年第3号令）	——
2	《基本建设贷款中央财政贴息资金管理办法》（财建[2012]95号）	贴息资金实行先付后贴。项目单位必须凭贷款银行或其他金融机构开具的利息支付凭证向财政部门申请贴息。 不予贴息的情况： （1）未经有关部门批准，延长项目建设期发生的借款利息； （2）已办理竣工决算或已交付使用但未按规定办理竣工决算的项目发生的借款利息； （3）在贴息范围内，项目未按合同规定归还的逾期贷款利息、加息、罚息。
3	《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）	开发区管辖区域范围内已落实贷款并已按期支付利息的基础设施在建项目，均可按规定申报贴息资金。
4	《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）	（1）属于规定范围内的项目； （2）项目贷款经国家商业银行或政策性银行批准同意，企业与承贷银行已签定贷款合同； （3）项目竣工后，按规定经项目立项审批部门或项目立项主管部门验收合格； （4）项目在合理工期内竣工； （5）项目投资决算不超过概算的20%； （6）项目未列入其他贴息计划。 对借款单位逾期不归还银行贷款产生的逾期贷款利息、加息、罚息，不予贴息。
5	《农业综合开发中央财政贴息资金管理办法》（财发[2008]62号）	贷款贴息对象为项目前两个会计年度内通过银行立项的贷款，中央财政只对项目上一个会计年度内发生的贷款利息进行贴息。
6	《节水灌溉贷款中央财政贴息资金暂行管理办法》（财农[2005]279号）	中央财政给予贴息的对象为：具有还款能力的地方水管单位、农户、农民合作组织、村组集体及新疆生产建设兵团所属单位、农业部直属垦区所属单位。 地方财政可对中央财政贴息的节水灌溉贷款项目给予贴息。
7	《中央财政林业补助资金管理办法》（财农[2014]9号）	——
8	《进口贴息资金管理办法》（财企	（1）申请企业近三年内没有违法违规的行为，无恶意拖欠国家政府性资金行为。

	[2012]142号)	<p>(3) 进口产品的, 申请进口贴息的企业应当是《进口货物报关单》上的收货单位; 进口技术的, 应当是《技术进口合同登记证书》上的技术使用单位。</p> <p>(3) 申请进口贴息资金的进口产品应当是上年度 1 月 1 日至 12 月 31 日期间已完成进口报关; 申请进口贴息资金的进口技术应当是上年度 1 月 1 日至 12 月 31 日期间执行合同, 并取得银行出具的付汇凭证。</p> <p>(4) 进口产品、技术未列入其它贴息计划。</p> <p>(5) 技术进口合同中不含违反《中华人民共和国技术进出口管理条例》(国务院令第 331 号) 规定的条款。</p> <p>(6) 进口《鼓励进口技术和产品目录》中“鼓励发展的重点行业”项下的设备, 未列入《国内投资项目不予免税的进口商品目录(2008 年调整)》。</p>
9	《关于加强小额担保贷款财政贴息资金管理的通知》(财金[2013]84 号)	财政贴息资金支持的小额担保贷款额度为, 高校毕业生最高贷款额度 10 万元, 妇女最高贷款额度 8 万元, 其他符合条件的人员最高贷款额度 5 万元, 劳动密集型小企业最高贷款额度 200 万元。对合伙经营和组织起来就业的, 妇女最高人均贷款额度为 10 万元。
	《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)	在建立起有效的建筑节能监管体系、节能量可以计量基础上, 中央财政对采用合同能源管理形式对国家机关办公建筑和大型公共建筑实施的节能改造, 予以贷款贴息补助。
10	《国家机关办公建筑节能专项资金管理暂行办法》(财教[2007]558 号)	——
11	《旅游发展基金补助地方项目资金管理办法》(财行[2009]47 号)	坚持先有贷款, 再安排贴息资金的原则, 对 2009 年 1 月 1 日以后的商业银行或政策性银行旅游开发项目贷款, 经审核同意后适当给予贴息补助。

表 1-4 贴息率的比较

序号	政策法规	规定内容
1	《中央预算内投资补助和贴息项目管理办法》(2013 年第 3 号令)	——
2	《基本建设贷款中央财政贴息资金管理暂行办法》(财建[2012]95 号)	财政部根据年度贴息资金预算控制指标和当年贴息资金申报情况等因素确定贴息率(国务院有明确规定的项目除外), 原则上不高于 3%。
3	《国家级经济技术开发区 国家级边境	财政部根据年度贴息资金预算控制指标和当年贴息资金申报情况等因素确定贴息率, 最高不超过当年中国人民银行同期贷款

	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)	基准利率。
4	《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)	贷款项目的贴息率最高不超过该项目当期的银行贷款利率；
5	《农业综合开发中央 财政贴息资金管理 办法》(财发 [2008]62 号)	贴息资金的贴息率不得高于同期中国人民银行公布 的同档次人民币贷款基准利率(以下简称基准利率)。具 体贴息率由国家农业综合开发办公室根据年度贴息资 金预算指标、基准利率和项目对贴息资金需求等情况 确定。
6	《节水灌溉贷款中央 财政贴息资金管理 暂行办法》(财农 [2005]279 号)	中央财政对地方贷款项目的年贴息率,以当年实际利 率为限,原则上不超过 3%;对新疆生产建设兵团、农 业部直属垦区的贷款项目按照实际利率全额贴息。中 央财政结算贴息的贷款额为上年第四季度和当年前三 季度期间实际发生的贷款额。
7	《中央财政林业补 助资金管理办 法》(财农[2014]9 号)	对各省符合本办法规定条件的林业贷款,中央财政年 贴息率为 3%。对新疆生产建设兵团、大兴安岭林业 集团公司符合本办法规定条件的林业贷款,中央财政年 贴息率为 5%。
8	《进口贴息资金管理 办法》(财企 [2012]142 号)	(1) 贴息率不高于贴息清算时中国人民银行公布的 最近一期人民币一年期贷款基准利率。 (2) 财政部和商务部在年度进口贴息资金总额内确 定贴息系数,核定进口贴息资金金额。 (3) 为进一步发挥财政资金的引导作用,设定单户企 业的进口贴息资金最高限额为 3,000 万元人民币,超 过此限额对应的本金部分不予贴息。
9	《关于加强小额担 保贷款财政贴息 资金管理的通知》(财 金[2013]84 号)	财政贴息资金支持的个人小额担保贷款利率为,中 国人民银行公布的同期贷款基准利率的基础上上浮不 超过 3 个百分点。
	《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)	中央财政贴息资金将按再生节能建材生产企业扩 大产能实际贷款额及中国人民银行同期贷款基准 利率计算。
10	《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)	地方建筑节能改造项目贷款,中央财政贴息 50%; 中央建筑节能改造项目贷款,中央财政全额贴息。
11	《旅游发展基金补 助地方项目资金 管理办 法》(财行 [2009]47 号)	贴息资金的贴补率不超过当期银行贷款利率。

表 1-5 贴息期限的比较

序号	政策法规	规定内容
1	《中央预算内投资补助和贴息项目管理办法》（2013 年第 3 号令）	——
2	《基本建设贷款中央财政贴息资金管理办法》（财建[2012]95 号）	对项目建设期少于 3 年的（含 3 年），按项目建设期进行贴息；对项目建设期大于 3 年的，除特大型项目外，均按不超过 5 年进行贴息；属于购置的，按 2 年进行贴息。
3	《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）	项目建设期少于 3 年(含 3 年)的，按项目建设期进行贴息；项目建设期大于 3 年的，按不超过 5 年进行贴息；属于购置的，按 2 年进行贴息。
4	《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）	贴息期限最多不超过 3 年。
5	《农业综合开发中央财政贴息资金管理办法》（财发[2008]62 号）	对用于固定资产投资的跨年度贷款，贴息期限原则上为 1 年，项目单位可申请连续贴息，最长不超过 2 年。对于连续贴息的项目，其第二次贴息的对象相应变更为前三个会计年度内通过银行立项的贷款。 对季节性收购农副产品流动资金贷款，按照实际贷款期限贴息，最长不超过 1 年。
6	《节水灌溉贷款中央财政贴息资金暂行管理办法》（财农[2005]279 号）	中央财政对节水灌溉贷款项目的贴息期限为 12 个月。贷款期限不足 12 个月的，按贷款实际期限计算贴息。
7	《中央财政林业补助资金管理办法》（财农[2014]9 号）	林业贷款期限 3 年以上（含 3 年）的，贴息期限为 3 年；林业贷款期限不足 3 年的，按实际贷款期限贴息。对农户和林业职工个人营造林小额贷款，适当延长贴息期限。贷款期限 5 年以上（含 5 年）的，贴息期限为 5 年；贷款期限不足 5 年的，按实际贷款期限贴息。农户和林业职工个人营造林小额贷款是指贴息年度内（1 月 1 日至 12 月 31 日，下同）累计额 30 万元以下的营造林贷款。
8	《进口贴息资金管理办法》（财企[2012]142 号）	——
9	《关于加强小额担保贷款财政贴息资	财政贴息资金支持的小额担保贷款期限最长为 2 年，对展期和逾期的小额担保贷款，财政部门不予贴息。

	金管理的通知》(财金[2013]84号)	
	《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)	贷款期限不长于3年的,按实际贷款期限贴息;贷款期限长于3年的,按3年贴息。
10	《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)	项目实际贷款期少于3年(含3年),按项目实际贷款期计算财政贴息;项目实际贷款期超过3年的,按3年计算财政贴息。
11	《旅游发展基金补助地方项目资金管理办法》(财行[2009]47号)	贴息期限原则上为1年,最多不超过2年。

(三) 对国内财政贴息政策运用的基本结论

根据上述所介绍的中央财政贴息政策的国内实践和基本规定情况,可以初步得出以下结论:

1、国内财政贴息的运用领域相对广泛

根据上述介绍,财政贴息实际上可广泛应用于公共基础设施项目,欠发达地区以及相关产业的基础设施项目,以及农业、林业、工业技术改造、服务业、科技创新、弱势群体等多个领域。但是,财政贴息的运用领域也不能够过宽,因为其政策范围太宽,只会干扰市场利率的确定反而不利于政策的宏观调控。具体看,适合运用财政贴息政策的领域主要为:一是可以参与市场不能有效配置资源,具有正外部性(准公益性)和关系到国民经济整体素质,需要政府支持的经济和社会领域;二是属于投资规模大、投资回报期长,投资收益相对较低的项目或领域。

2、部分中央财政贴息政策与环保相关

综合看,污染防治项目等环境保护领域应属于财政贴息可应用的领域中。在现行中央财政贴息政策中,与环保相关的贴息政策主要包括五类:一是《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;二是《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;三是《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;四是《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,集中实施的能量系统优化工程、余热余压利用工程、绿色照明等重点节能工程项目等²。

3、“先有贷款,再安排贴息资金”是财政贴息的基本条件

² 中央环保专项资金中也有财政贴息政策的规定,本文在第二部分进行详细介绍。

大部分的中央财政贴息政策都要求“先有贷款，再安排贴息资金”，即贴息项目的贷款应该贴息前已经成立（签订贷款合同）。在某些财政贴息政策中，还要求项目单位已经支付了贷款利息，这是申请贴息的前提条件，即实行先付后贴。同时，对于未经批准延长项目周期、贴息范围内项目未按合同规定归还的逾期贷款利息、加息、罚息，一般都确定为不予贴息的内容。

4、贴息率基本以银行同期贷款利率为限

在财政贴息的贴息率制度设计上，多数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。

同时，在贴息比例上，既有全部给予贴息，也有部分给予贴息的情况，这应该需要根据相关领域的实际情况和政策目标的需要合理进行设计。

5、贴息期限总体上不超过3年或更短

除了个别项目的贴息期限超过5年，一般来说，中央财政贴息政策的期限多为最高3年，也有更低的为2年。

二、现行环境保护专项资金运用贷款贴息的情况

（一）中央环境保护专项资金

现行中央环境保护专项资金（以下简称中央环保专项资金）的来源为排污费，根据《排污费征收管理条例》规定，排污费必须纳入财政预算，列入环境保护专项资金进行管理。同时，《排污费征收管理条例》、《排污费资金收缴使用管理办法》和《中央环境保护专项资金项目申报指南（2006~2010年）》中都对环保专项资金的支持方向和支持方式进行了规定。

具体从支持方式看，中央环保专项资金主要采用拨款补助和贷款贴息两种方式。同时，在项目申报指南中也给出了两种支持方式所对应的不同领域或范围。

（1）拨款补助主要支持环境监管能力建设项目、城乡集中饮用水源地污染防治项目、建设社会主义新农村小康环保行动项目、目前无责任主体的区域环境安全保障项目。

（2）燃煤电厂脱硫脱硝技术改造项目采用贷款贴息方式；其他项目根据项目实际情况可选择贷款贴息或拨款补助支持方式，优先支持贷款贴息项目。

此外，也对贷款贴息的基本规定进行了相关明确。贷款贴息项目一般不超过三年，贷款贴息范围为项目实施期内实际支付的贷款利息。贴息方式为全部贴息或部分贴息。贴息时限为上年6月21日至本年6月20日。

表 2-1 中央环境保护专项资金的支持方向和方式

序号	相关规定	具体支持方向	支持方式
1	《排污费征收管理条例》(国务院令 第 369 号)	(1) 重点污染源防治； (2) 区域性污染防治； (3) 污染防治新技术、新工艺的开发、示范和应用； (4) 国务院规定的其他污染防治项目。	主要用于规定项目的拨款补助或者贷款贴息。
2	《排污费资金收缴使用管理办	(1) 重点污染源防治项目。包括技术和工艺符合环境保护及其他清洁生产要求的重点行业、重点污染源	应当用于规定的污染防

	法》(财政部环保总局令第 17 号)	防治项目; (2) 区域性污染防治项目。主要用于跨流域、跨地区的污染治理及清洁生产项目; (3) 污染防治新技术、新工艺的推广应用项目。主要用于污染防治新技术、新工艺的研究开发以及资源综合利用率高、污染物产生量少的清洁生产技术、工艺的推广应用; (4) 国务院规定的其他污染防治项目。	治项目的拨款补助和贷款贴息。
3	《中央环境保护专项资金项目申报指南(2006~2010 年)》(财建[2006]318 号)	(1) 环境监管能力建设项目; (2) 集中饮用水源地保护项目; (3) 区域环境安全保障项目; (4) 建设社会主义新农村小康环保行动项目; (5) 污染防治新技术新工艺推广应用项目; (6) 财政部、环保总局根据党中央、国务院有关方针政策确定的其他污染防治项目。	专项资金采取拨款补助和贷款贴息两种支持方式。

(二) 地方环境保护专项资金

根据《排污费征收管理条例》规定,地方环境保护专项资金(以下简称地方环保专项资金)与中央环保专项资金的支持领域和支持方式是一致的,在各地的环境保护专项资金管理办法中,也对环保专项资金采用财政贴息的支持方式进行了规定。

表 2-2 地方环境保护专项资金对财政贴息支持方式的规定

序号	地区	对财政贴息的规定	政策法规
1	湖南	(1) 本办法中所称“贷款贴息”指对项目单位用于污染治理项目,购买设备、仪器、工程支出等发生的银行贷款产生的利息,从省级环保专项资金中安排一定比例的财政补助。 (2) 省级环保专项资金采取项目法及因素法两种方式下达,其中,项目法方式通过“以奖代补”、“先建后补”、“专项补助”、“贷款贴息”等方式下达。 (3) 申请贷款贴息的项目,需提供相关银行贷款合同、贷款到位凭证、银行签证利息单等材料。	《湖南省环境保护专项资金使用管理办法》(湘财建(2014)6号)
2	吉林	(1) 专项资金根据项目性质选择不同的支持方式,对企业污染治理项目主要采取贷款贴息、以奖代补、事后奖补、项目补助等支持方式,对区域性综合治理项目采用以奖代补支持方式,对专项整治项目适当引入竞争方式选取部分市县予以重点支持,对确需财政投入的公益性项目采取项目补助的方式予以支持。 (2) 贷款贴息方式,主要是对污染治理项目基本建设和设备购置贷款予以贴息。 (3) 事后奖补方式,主要是纳入省级项目库的企业污染治理项目,建成后经环保部门验收达到污染防治效果的,	《吉林省省级污染减排和大气污染防治专项资金管理办法》

		<p>专项资金给予适当比例的奖补。</p> <p>(4) 以奖代补方式, 主要是对大气污染治理及监管能力建设等项目, 采用因素分配和指标考核等方法, 对市(州)、县(市)予以补助。</p> <p>(5) 项目补助方式, 主要是对政府确定的监管能力建设等行政性和公益性项目, 以及重点污染防治项目, 由专项资金予以补助。</p> <p>(6) 对部分可量化、在规定时限内完成的专项污染防治项目, 专项资金可适当引入竞争方式选取部分市县予以重点支持。</p>	
3	陕西	<p>(1) 省级减排专项资金采取贷款贴息和以奖代补的方式。重点污染源减排、减排技术创新等项目必须已落实不少于项目总投资 30% 的资本金, 或已经获得地方财政资金的配套支持或资金保证, 方可申报。</p> <p>(2) 重点污染减排项目原则上全部采取贴息的方式予以支持, 贴息资金实际发生的利息计算, 贴息期限为一年。对于“以奖代补”形式支持的项目, 补助资金采用因素法进行分配, 并与项目总投资和污染物减排量相挂钩。奖励资金分两次拨付, 在项目开工后先拨付 70%, 验收合格后再拨付 30%。</p>	《陕西省主要污染物减排专项资金项目申报指南(2011-2013)》(陕财办建[2011]37号)
4	辽宁	<p>(1) 专项资金采取拨款补助和贷款贴息两种支持方式。</p> <p>(2) 拨款补助主要支持环境监管能力建设项目、重点污染源治理项目、流域区域环境综合整治项目、农村小康环保行动计划试点项目等。</p> <p>(3) 贷款贴息主要支持燃煤电厂脱硫脱硝项目、循环经济和清洁生产中高费项目, 鼓励企业使用各种贷款进行污染治理。使用省清洁生产周转金、世行环境周转金或商业银行污染防治贷款的项目, 均可以申请环境保护专项资金贷款贴息支持。贷款贴息范围为项目实施期内实际支付的贷款利息。贷款贴息期限为 1-3 年。贴息比例不超过发生利息的 70%。</p>	《辽宁省省级环保专项资金项目申报指南(2007—2010年度)》
5	四川	<p>(1) 专项资金采取“以奖代补”、“专项补助”、“贷款贴息”等方式对污染防治项目进行补助。</p> <p>(2) “以奖代补”是指经省或市(州)环境保护、财政部门验收合格、达到环保标准的工程项目, 环境保护和财政部门给予申报单位一次性的财政补助。</p> <p>(3) “专项补助”是指对符合支持范围的污染防治项目中的部分支出和环保能力建设项目, 环境保护和财政部门给予定向的财政补助。</p> <p>(4) “贷款贴息”是指项目单位用于污染防治项目, 购买设备、仪器、工程支出等发生的银行贷款产生的利息, 环境保护和财政部门按一定比例给予的财政补助。</p>	《四川 2013 年度省级环境保护专项资金污染防治项目(非农村类)申报指南》
	山东	<p>(1) 省级环境保护专项资金作为政府引导性资金, 通过财政补助、贷款贴息的方式, 吸引地方、企业、金融机构、</p>	《山东省省级环境保护专项

		社会资金等渠道资金的投入。	资金管理办法》 (鲁财建 [2004]13号)
6	浙江	(1) 对污染防治项目主要采取贷款贴息方式支持, 贴息率按上一年度贷款总额的 3%—5% 掌握。(《浙江省省级环境保护专项资金管理办法》(浙财建字(2009)191号)中已删除此规定。) (2) 对污染防治新技术新工艺的推广应用项目、循环经济示范项目、监控监测能力建设项目, 主要采用补助的方式, 补助数额一般不超过项目投资总额的 30%。	《浙江省省级环境保护专项资金管理暂行办法》(浙财建字[2004]95号)(已废止)

(三) 环保专项资金对财政贴息政策运用的特点

1、中央与地方环保专项资金管理规定中均包括贷款贴息的支持方式

根据上述所收集到的政策情况, 无论是中央环保专项资金, 还是地方环保专项资金, 都对环保专项资金运用贷款贴息的支持方式进行了明确的规定。从这个角度看, 环保专项资金运用贷款贴息方式有其充分的依据。

除贷款贴息外, 环保专项资金还包括其他支持方式, 主要为拨款补助。同时, 地方在后续发展中提出了其他一些支持方式, 如以奖代补、事后奖补等。

2、贷款贴息方式主要适用于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。

3、在贷款贴息的贴息率和期限等方面各地规定不一

按照中央环保专项资金项目申报指南中的要求, 贷款贴息项目一般不超过三年, 贷款贴息范围为项目实施期内实际支付的贷款利息。贴息方式为全部贴息或部分贴息。贴息时限为上年 6 月 21 日至本年 6 月 20 日。

而各地环保专项资金管理规定中则存在着差异, 如陕西规定: “贴息资金实际发生的利息计算, 贴息时限为一年。” 辽宁规定: “贷款贴息范围为项目实施期内实际支付的贷款利息。贷款贴息期限为 1-3 年。贴息比例不超过发生利息的 70%。” 浙江(早期)规定: “贴息率按上一年度贷款总额的 3%—5% 掌握。”

三、对国内环保领域运用财政贴息政策的评价

(一) 对国内部分地区运用财政贴息政策的调研情况

为了充分了解和掌握国内在财政贴息上的情况, 课题组也组织实施了对地方财政贴息实

践情况的调研。其中，与江苏昆山市和四川成都市的财政等政府部门和相关企业进行了座谈，以及赴河北唐山市的企业进行了实地调研和座谈。由于不同地区的经济发展水平和财政管理水平不同，对于财政贴息政策的运用也呈现出不同的特点。课题组计划对地方的环保财政贴息政策进行专门的调研，也设计了调查问题。但从地方反馈来看，实际上财政贴息政策在环保领域运用并不广。下面对调研的基本情况介绍。

1、江苏昆山市

课题组与江苏省昆山市的财政、发改委等政府部门和部分企业举行了座谈会。根据财政等部门的介绍，昆山市财政贴息政策运用的主要领域是城乡居民创业小额贷款和残疾人福利企业。其中，根据《昆山市城乡居民创业小额贷款实施办法》，财政对“初创型”贷款对象、“成长型”贷款对象和种植养殖业户的贷款利息都给予一定比例的贴息。

根据部门和企业的介绍，昆山市在节能环保领域却基本不采用财政贴息政策的主要原因在于：一是财政贴息要求企业实际发生贷款才能给予贴息，这会导致有贷款的企业能够享受贴息政策，而不贷款的企业却不能享受贴息政策，存在着不公平的问题；二是当地企业多属于台资企业，融资渠道多，企业进行的节能减排等技术改造多数采用自有资金来完成，采用在国内贷款方式的情况较少；三是当地财政部门在节能减排的财政支出政策上主要运用投资补贴的方式，即企业实际进行了节能减排方面的投资，财政将根据企业的实际投资额进行财政补贴。财政等部门认为，对企业在节能减排项目上的实际投资额进行补贴，而不考虑其资金来源如何要更为公平，且财政管理上也能够保障企业确实进行了节能减排改造项目。

2、四川成都市

课题组与四川省成都市财政等部门进行了座谈，主要是了解企业财政贴息政策的总体情况，其在节能环保领域的运用也很少。与江苏省昆山市相比，当地财政等部门明显更为重视财政贴息政策的运用。在中小企业的财政补贴中，贷款贴息的资金一般要资金补助的 60%—70%。

根据部门的介绍，当地实施财政贴息政策的主要对象是成长期的企业，因为只有成长期的企业才能获得银行贷款，而初创型的企业不能获得贷款，因而不采用财政贴息而采用无偿资助的方式。同时，对于财政贴息政策，其认为并不能在根本上解决企业融资难的问题，银行并不是将企业是否能够获得财政贴息作为贷款的条件。

当地财政部门倾向于更多地应用财政贴息政策的原因主要在于：一是对于财政应支持的项目，由于财政等部门对企业的信息掌握程度较低，如果要求财政等部门来筛选应该支持的项目存在一定的难度，且易于发生腐败问题。而实行财政贴息，相当于银行替代财政等部门对企业项目进行了审核，即企业能够拿到银行贷款意味着银行认可该项目，管理上相对简单，也可以避免部门直接筛选企业项目可能存在的风险问题。二是财政贴息政策虽然不能完全解决企业融资难问题，但企业能够获得财政贴息，还是可以对企业起到一定的增信作用。三是部分行业或项目对利息较为敏感，财政贴息能够较大程度地解决企业资金成本高的问题。

此外，相关部门建议应该以结果为导向来设计环保方面的财政补贴等政策，即根据企业在节能减排上取得的实际效果给予财政补贴或奖励。

3、河北唐山市

课题组也对河北省唐山市的 1 家钢铁企业（属于中小型的民营企业）进行了实地调研。根据企业介绍，企业享受到有关节能减排的财政资金 2460 万元，涉及四个项目：电机项目节能改造、能源管控中心项目、风机水泵改造项目和煤气发电项目。这 4 个项目都是企业的自有资金，没有银行借款，财政支持资金也属于财政奖励和补贴政策。

企业没有享受过财政贴息政策，企业也曾经申请过，但根据河北省有关财政贴息的政策

规定，申报手续繁琐，贴息规模设定总盘子，县里面也没有让企业进行申请，申请的基本都是国有大中型企业。

企业希望能够在节能减排方面得到财政政策的支持，其对于财政贴息的看法和建议主要为：

一是财政贴息手续相对繁琐，一般都要到银行先立项，但银行的项目贷款很难批，时间长，企业等不及，因此，他们都申请的是流动资金贷款。目前银行也没有要求专款专用，何况他们认为也做不到这一点。他们认为时间对企业来说最关键。

二是银行对他们是授信额度的，但有些好的环保项目就会占用掉他们的所有授信额度，比如咱们列出的活性炭法技术，他们认为很好，目前只有太钢一家在用，他们曾经也想过要上此技术，但技术总投资需要 1.5 个亿，他们的授信额度好像也就 1 个亿多一点。

三是银行目前在对“两高一剩”行业压缩贷款总量，他们也很受影响。同时，民企一般都是先向民间资本进行短期拆借，然后再从银行贷款还民间资本。

四是企业建议可将贴息优惠落到环保公司身上，这样环保公司就有积极性去找企业，国家可以按照订单量和一副预付款来判定贴息拨付，但合同要钢铁厂、环保公司和政府部门三家来签署，这样防止环保公司恶意向钢铁企业抬高价格。同时，财政贴息也应参照其他财政奖励办法，实行事后奖励的方法。

五是节能减排政策中存在的一个问题是监察政策与奖励政策的冲突。该企业原计划采用活性炭除尘技术，项目周期需要一年半。环保部针对大气污染防治行动计划，要求 2015 年底所有企业的末端处理技术都应到位，且必须达标排放，但河北省下的命令是 15 年 6 月份，到了唐山市就变成了 14 年底，所以企业根本没有时间去使用该技术，只能放弃选择其他技术。

（二）对财政贴息政策的再认识

理论上，财政贴息具有较强的杠杆作用和资金放大效果，且政策时滞期限短和财政负担低的优点。但从实践看，财政贴息政策的一些优点并不能发挥出来。下面根据调研的结果，对财政贴息在实践运用中存在的优缺点问题进行分析：

1、财政贴息政策在实践中的优点

财政贴息在实践中的优点主要为：

（1）财政贴息政策的管理简便、资金使用效率高。

财政贴息政策直接与企业的银行贷款相关联，由于银行的信息比政府信息充分，企业获得银行贷款相当于是一种市场对企业的筛选。财政等政府部门在企业银行贷款的基础上进行贴息，有利于了解企业实际情况，也有利于对财政资金进行管理和避免骗取财政补贴的政策风险，相应提高了财政资金的使用效率。从这点出发，部分地区的财政部门为了规避在财政资金使用上的政策风险，相对偏好于使用财政贴息政策。例如，在对四川省成都市的调研中，财政等相关部门都提出了这个观点。

（2）财政贴息政策可有效降低企业的融资成本。

尽管从资金规模上看，相对于其他财政补贴等政策对企业或项目的支持力度较小，不能满足有较大规模无偿财政资金需求的项目需要。但部分行业 and 企业的融资成本高，财政贴息对于减轻相关企业的资金成本和负担上也能够发挥充分的作用。例如，对于临时需要有贷款周转且资金量大的项目，以及对于初创期的企业，财政贴息可较好地减轻这些企业在贷款融资上的资金成本和负担。

总体看，在环保领域采用财政无偿补贴存在着较大的弊端。一是直接针对企业的“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；二是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。由于缺少对企业节能减排绩效的评估，财政资金使用效率低。因此，与直接补贴相比，贴息可以使财政以较少资金实现更大的社会效益，带动更多的社会资金进行投资，促进全社会资源的优化配置，进而可以实现企业、银行、财政的多赢。

2、财政贴息政策在实践中的缺点

但是，财政贴息政策在实践中也存在着一些缺点，这也可能导致其在部分地区和相关领域中不能得到较全面地运用。

(1) 财政贴息政策并不能解决融资难问题。

理论上讲，财政贴息能有利于企业获得银行贷款，进而实现其资金放大的作用。但从实践看，财政贴息并不能解决企业的融资难问题，只能解决融资成本降低的问题。也就是说，尽管取得财政贴息对企业也能起到一定的增信作用，但并不能产生与担保相同的作用，银行对于企业的贷款并不是以其取得财政贴息为依据。在财政贴息的实际操作中，其前提条件是企业能够取得相关贷款，只有企业有贷款且需要支付利息的情况下才给予贴息。因此，财政贴息理论上资金放大作用实际上被减弱。

(2) 财政贴息政策的支持对象范围有限。

由于财政要求企业能够获得贷款和支付利息时才能获得贴息，因而贴息政策的支持范围实际上只限于这些能够获得贷款的企业。从实践中看，对于初创期的企业基本上难以获得贷款，也就不能获得贴息，获得贴息的主要是成长期和成熟期的企业。为此，为了发挥财政贴息对初创期企业的支持作用，还需要有其他相关政策进行配套。例如，在江苏省昆山市财政贴息的运用中，主要是对小额贷款贴息。为了能够使这些申请小额担保贷款的个人和企业能够获得银行贷款，还制定符合实际需要的个人和相关机构担保制度。

(3) 财政贴息政策可能存在着不公平的问题。

与上述问题类似，同样是要求企业有贷款才能获得贴息，这将不能获得贷款或不使用贷款进行融资的企业排除在财政贴息政策的支持范围外。从江苏省昆山市的调研看，当地企业的实际情况是企业资金实力相对雄厚、融资渠道多，因而很多企业在实施项目时并不是通过银行贷款进行融资。在这种情况下，财政就很少通过财政贴息来鼓励相关项目。例如，为了促进节能改造项目，当地财政是以企业对于节能改造的实际投资额的一定比例给予补贴和奖励，而不是采用财政贴息方式。因为部分企业的项目改造资金并不是来源于银行贷款，为了公平性的考虑，财政并不采用财政贴息的方式。

(三) 财政贴息政策在环保领域运用中存在的问题

结合政策分析和实际调研，财政贴息政策在环保领域的应用也存在着一些问题。

1、贷款贴息方式在环保专项资金的运用上相对不足

从中央环保专项资金的规定看，贷款贴息方式相对运用的较少。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规定看，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。但基于现行收集到的政策情况，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。

根据课题组对国内部分地区的调研和了解可知，在财政扶持的“以奖代补”、“专项补助”、“贷款贴息”等方式上，部分地区总体上就很少使用贷款贴息政策，主要的运用领域是小额贷款，相应地对环境保护项目给予贷款贴息的支持也很少。但在其他地区，贷款贴息手段还是能够得到较广泛地应用，相应也在环境保护专项资金中作为一个主要的手段运用。（各地区环保专项资金的政策情况，以及贷款贴息方式的具体使用规模情况，难以取得具体的数据资料）

2、贷款贴息在环保领域运用不足的主要原因

贷款贴息方式在环保专项资金中运用不足和进展缓慢的主要原因在于：

（1）政府部门对财政手段的选择偏好影响贷款贴息政策的运用。

尽管贷款贴息政策有着管理简便、资金使用效率高的优点，但同样也存在着政策不公平等一些缺点。因此，在各地区不同的融资环境和政府部门管理财政资金的水平下，对于贷款贴息手段的运用存在着不同偏好。部分地区的政府部门倾向于对于环保项目的实际投资进行补贴，或者根据环保项目实施后的实际效果给予奖励的手段，而不是采用贷款贴息手段。

（2）贷款贴息政策的适用条件和要求影响到政策的运用范围。

国内目前对于贷款贴息政策的规定都是要求企业必须有贷款才能给予贴息，这自然将部分采用自有资金或其他融资渠道筹集环保项目资金的企业排除在政策支持范围之外。同时，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贷款，而非主体生产工艺设施贷款，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。

（3）贷款贴息的相对成本较高影响企业申请的积极性。

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。因此，确定污染防治贴息项目清单，制定合理贴息规模和贴息率，明确各利益相关方的职责，合理划定贴息期限是亟待我们解决的关键性问题。

四、财政贴息方式在大气污染防治领域的应用

（一）大气污染防治积极运用财政贴息方式的必要性

目前由于环保专项资金中用于财政贴息的资金规模很小，财政贴息方式尚未充分发挥作用，这对于我国加大污染减排和环境治理力度的要求是不一致的，也带来一些问题。主要为：

（1）无法有效带动社会投资，环保投资严重不足的问题无法得到改善和解决。

（2）由于补助资金相对较少，因此企业申请项目补助和防治污染的积极性也会大大降低。

（3）政府大包大揽的局面没有得到改善，导致很多污染防治项目的投资效率非常低下，且行政成本非常高昂。

为此，一方面有必要转变环境保护的管理模式，尽量减少行政审批，作为更多地运用市场的手段，以解决环保资金不足的问题；另一方面有必要尽可能地运用引导社会资金效果好的一些财政支持手段。

我国目前大气污染形势严峻，以可吸入颗粒物（PM₁₀）、细颗粒物（PM_{2.5}）为特征污染物的区域性大气环境问题突出，且未来因能源资源消耗持续增加所带来大气污染防治压力。因此，大气污染防治也成为我国现阶段环境保护中的一项重点任务，政府也有必要进一步地加大对大气污染防治的投入。相应地，也有必要合理选择财政支出方式，更有效地运用现有财政资金，引导更多的社会资金投入到大气的污染防治领域。

2013年6月14日，国务院总理李克强主持召开国务院常务会议，部署大气污染防治十条措施，其中特别强调“加大对大气污染防治的信贷支持”。2013年9月，国务院发布《大气污染防治行动计划》，也再次明确指出“发挥市场机制作用，完善绿色信贷政策，引导银

行业金融机构加大对大气污染防治项目的信贷支持”。

国际经验也表明，利用政府贴息贷款促进节能环保领域的发展已成为发达国家推动绿色经济发展的一项重要筹资渠道。如德国设立了专门的金融机构，对环保、节能项目予以一定额度的贷款贴息，对于环保节能绩效好的项目，可以给予持续十年，贷款利率不到 1% 的优惠信贷政策，利率差额由中央政府予以贴息补贴。在日本，环境省则通过财政资金对在“环境评级贴息贷款”框架下的日本政策投资银行的低息贷款利差进行财政补贴。

基于上述要求，运用环保专项资金对污染防治项目进行财政贴息就是一个重要的突破口和融资渠道。通过建立中央环保专项资金的贴息贷款制度，合理选择相关污染防治项目，不仅能充分发挥环保专项资金的引导作用，减轻企业大气污染防治的贷款压力，同时也是落实国务院部署的大气污染防治十条措施的具体体现。这也将为下一步拓宽环境治理的投融资渠道，促进节能环保产业发展提供有益的借鉴。

（二）适合运用财政贴息方式的大气污染防治项目选择

针对大气污染的突出问题，为了切实改善空气质量，国务院于 2013 年 9 月 10 日印发《大气污染防治行动计划》（国发[2013]37 号）（以下简称《大气行动计划》）。《大气行动计划》明确了加大综合治理力度，减少多污染物排放；调整优化产业结构，推动产业转型升级；加快企业技术改造，提高科技创新能力等十大方面改革要求，具体有近百项任务。

从性质上看，上述任务中既有靠政府行政命令和管制解决的，也有需要政府引导下由政府和市场协力推动的，还有完全应由市场完成的。不同性质的任务，应当采用不同的政策手段，以不同的资金模式来作为保障并实现。

为了分析财政贴息政策支持《大气行动计划》实现的问题，有必要对其中重要任务进行梳理。根据任务的公益性、准公益性和市场性的属性判断³，明确哪些任务需要完全由财政解决、哪些需要财政适度介入进行引导以及哪些应交由市场解决，其中财政手段应发挥什么作用。同时，也给出各项任务的融资强度判断⁴。

对《大气行动计划》任务性质及资金需求识别的结果表明（见下表），《大气行动计划》资金需求量巨大，涉及行业任务众多，归口多个部门管理。在当前中央财政预算较为紧张背景下，属纯公益性任务的资金需求应当考虑由中央财政提供资金支持；对准公益性可通过中央或地方财政的投入并带动社会资金给予支持。

总体看，适合运用财政贴息政策的大气污染防治领域主要有：

- （1）重点行业脱硫、脱硝、除尘改造工程建设；
- （2）推进挥发性有机物污染治理；
- （3）开展餐饮油烟污染治理；
- （4）加快淘汰落后产能；
- （5）全面推行清洁生产；
- （6）大力培育节能环保产业；
- （7）积极发展绿色建筑，政府投资的公共建筑、保障性住房等要率先执行绿色建筑标准；
- （8）推进企业环保搬迁。

³ 公益性具体指由政府发起的、为社会大众的利益而实施的、以谋求社会效应为目的的任务，一般具有规模大，投资多，受益面宽，服务年限长，影响深远等特点；准公益性主要是由政府牵头并给予一部分资金作为引导，由企业参与的任务；市场性主要是由企业牵头完成的任务。

⁴ 融资强度分为小、中、大三类。融资强度小指的是融资量低于 10 亿人民币；融资强度中指的是融资量介于 10 亿-100 亿人民币之间；融资强度大指的是融资量大于 100 亿人民币。

表 4-1 《大气行动计划》资金需求识别表

总体任务	行业任务	具体任务	行为性质	资金需求
加强工业企业大气污染综合治理	全面整治燃煤小锅炉	加快推进集中供热、“煤改气”、“煤改电”工程建设。在供热供气管网不能覆盖的地区，改用电、新能源或洁净煤，推广应用高效节能环保型锅炉。在化工、造纸、印染、制革、制药等产业集聚区，通过集中建设热电联产机组逐步淘汰分散燃煤锅炉。	市场	大
	加快重点行业脱硫、脱硝、除尘改造工程建设	所有燃煤电厂、钢铁企业的烧结机和球团生产设备、石油炼制企业的催化裂化装置、有色金属冶炼企业都要安装脱硫设施，每小时 20 蒸吨及以上的燃煤锅炉要实施脱硫。除循环流化床锅炉以外的燃煤机组均应安装脱硝设施，新型干法水泥窑要实施低氮燃烧技术改造并安装脱硝设施。燃煤锅炉和工业窑炉现有除尘设施要实施升级改造。	公益性+准公益性	大
	推进挥发性有机物污染治理	在石化、有机化工、表面涂装、包装印刷等行业实施挥发性有机物综合整治，在石化行业开展“泄漏检测与修复”技术改造。限时完成加油站、储油库、油罐车的油气回收治理，在原油成品油码头积极开展油气回收治理。	准公益性	中
深化面源污染治理	综合整治城市扬尘	加强施工扬尘监管，积极推进绿色施工，建设工程施工现场应全封闭设置围挡墙，严禁敞开式作业，施工现场道路应进行地面硬化。渣土运输车辆应采取密闭措施，并逐步安装卫星定位系统。推行道路机械化清扫等低尘作业方式。大型煤堆、料堆要实现封闭储存或建设防风抑尘设施。推进城市及周边绿化和防风防沙林建设，扩大城市建成区绿地规模。	公益性	小
	开展餐饮油烟污染治理	城区餐饮服务经营场所应安装高效油烟净化设施，推广使用高效净化型家用吸油烟机。	准公益性	小
强化移动源污染防治	加强城市交通管理	优化城市功能和布局规划，推广智能交通管理，缓解城市交通拥堵。实施公交优先战略，提高公共交通出行比例，加强步行、自行车交通系统建设。	公益性	小
	提升燃油品质	加快石油炼制企业升级改造，力争在 2013 年底前，全国供应符合国家第四阶段标准的车用汽油，在 2014 年底前，全国供应符合国家第四阶段标准的车用柴油，在 2015 年底前，京津冀、长三角、珠三角等区域内重点城市全面供应符合国家第五阶段标准的车用汽、柴油，在 2017 年底前，全国供应符合国家第五阶段标准的车用汽、柴油。加强油品质量监督检查，严厉打击非法生产、销售不合格油品行为。	准公益性+市场	中
	加快淘汰黄标车和老旧车辆	采取划定禁行区域、经济补偿等方式，逐步淘汰黄标车和老旧车辆。	准公益性	中

	加强机动车环保管理	加强在用机动车年度检验,对不达标车辆不得发放环保合格标志,不得上路行驶。加快柴油车车用尿素供应体系建设。研究缩短公交车、出租车强制报废年限。鼓励出租车每年更换高效尾气净化装置。开展工程机械等非道路移动机械和船舶的污染控制。	公益性+市场	小
	加快推进低速汽车升级换代	不断提高低速汽车(三轮汽车、低速货车)节能环保要求,减少污染排放,促进相关产业和产品技术升级换代。自2017年起,新生产的低速货车执行与轻型载货车同等的节能与排放标准。	市场	小
	大力推广新能源汽车	公交、环卫等行业和政府机关要率先使用新能源汽车,采取直接上牌、财政补贴等措施鼓励个人购买。北京、上海、广州等城市每年新增或更新的公交车中新能源和清洁燃料车的比例达到60%以上。	公益性	中
加快淘汰落后产能	加快淘汰落后产能	按照《部分工业行业淘汰落后生产工艺装备和产品指导目录(2010年本)》、《产业结构调整指导目录(2011年本)(修正)》的要求,采取经济、技术、法律和必要的行政手段,提前一年完成钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃等21个重点行业的“十二五”落后产能淘汰任务。2015年再淘汰炼铁1500万吨、炼钢1500万吨、水泥(熟料及粉磨能力)1亿吨、平板玻璃2000万重量箱。2016年、2017年,各地区要制定范围更宽、标准更高的落后产能淘汰政策,再淘汰一批落后产能。	市场	大
压缩过剩产能	压缩过剩产能	加大环保、能耗、安全执法处罚力度,建立以节能环保标准促进“两高”行业过剩产能退出的机制。制定财政、土地、金融等扶持政策,支持产能过剩“两高”行业企业退出、转型发展。发挥优强企业对行业发展的主导作用,通过跨地区、跨所有制企业兼并重组,推动过剩产能压缩。严禁核准产能严重过剩行业新增产能项目。	市场	大
强化科技研发和推广	强化科技研发和推广	加强灰霾、臭氧的形成机理、来源解析、迁移规律和监测预警等研究,为污染治理提供科学支撑。加强大气污染与人群健康关系的研究。支持企业技术中心、国家重点实验室、国家工程实验室建设,推进大型大气光化学模拟仓、大型气溶胶模拟仓等科技基础设施建设。加强脱硫、脱硝、高效除尘、挥发性有机物控制、柴油机(车)排放净化、环境监测,以及新能源汽车、智能电网等方面的技术研发,推进技术成果转化应用。加强大气污染治理先进技术、管理经验等方面的国际交流与合作。	公益性	小
全面推行清洁生产	全面推行清洁生产	对钢铁、水泥、化工、石化、有色金属冶炼等重点行业进行清洁生产审核,针对节能减排关键领域和薄弱环节,采用先进适用的技术、工艺和装备,实	准公益+市场	中

生产		施清洁生产技术改造;推进非有机溶剂型涂料和农药等产品创新,减少生产和使用过程中挥发性有机物排放。积极开发缓释肥料新品种,减少化肥施用过程中氨的排放。		
大力 发展 循环 经济	大力 发展 循环 经济	鼓励产业集聚发展,实施园区循环化改造,推进能源梯级利用、水资源循环利用、废物交换利用、土地节约集约利用,促进企业循环式生产、园区循环式发展、产业循环式组合,构建循环型工业体系。推动水泥、钢铁等工业窑炉、高炉实施废物协同处置。大力发展机电产品再制造,推进资源再生利用产业发展。到2017年,单位工业增加值能耗比2012年降低20%左右,在50%以上的各类国家级园区和30%以上的各类省级园区实施循环化改造,主要有色金属品种以及钢铁的循环再生比重达到40%左右。	市场	中
大力 培育 节能 环保 产业	大力 培育 节能 环保 产业	着力把大气污染防治的政策要求有效转化为节能环保产业发展的市场需求,促进重大环保技术装备、产品的创新开发与产业化应用。扩大国内消费市场,积极支持新业态、新模式,培育一批具有国际竞争力的大型节能环保企业,大幅增加大气污染防治装备、产品、服务产业产值,有效推动节能环保、新能源等战略性新兴产业发展。鼓励外商投资节能环保产业。	准公益 + 市场	中
加快 清洁 能源 替代 利用	加大 天然 气、 煤 制 天然 气、 煤 层 气 供应	到2015年,新增天然气干线管输能力1500亿立方米以上,覆盖京津冀、长三角、珠三角等区域。优化天然气使用方式,新增天然气应优先保障居民生活或用于替代燃煤;鼓励发展天然气分布式能源等高效利用项目,限制发展天然气化工项目;有序发展天然气调峰电站,原则上不再新建天然气发电项目。	市场	中
	提高 非化 石能 源消 费比 重	积极有序发展水电,开发利用地热能、风能、太阳能、生物质能,安全高效发展核电。到2017年,运行核电机组装机容量达到5000万千瓦,非化石能源消费比重提高到13%。	市场	大
	加快 重点 区域 天然 气替 代步 伐	京津冀区域城市建成区、长三角城市群、珠三角区域要加快现有工业企业燃煤设施天然气替代步伐;到2017年,基本完成燃煤锅炉、工业窑炉、自备燃煤电站的天然气替代改造任务。	市场	中
推进 煤炭 清洁 利用	提高 燃煤 品质	提高煤炭洗选比例,新建煤矿应同步建设煤炭洗选设施,现有煤矿要加快建设与改造;到2017年,原煤入选率达到70%以上。禁止进口高灰份、高硫份的劣质煤炭,研究出台煤炭质量管理办法。限制高硫石油焦的进口。	市场	中
	减少 煤炭 使用	扩大城市高污染燃料禁燃区范围,逐步由城市建成	市场	小

	量	区扩展到近郊。结合城中村、城乡结合部、棚户区改造,通过政策补偿和实施峰谷电价、季节性电价、阶梯电价、调峰电价等措施,逐步推行以天然气或电替代煤炭。鼓励北方农村地区建设洁净煤配送中心,推广使用洁净煤和型煤。		
提高能源使用效率	积极发展绿色建筑,政府投资的公共建筑、保障性住房等要率先执行绿色建筑标准	新建建筑要严格执行强制性节能标准,推广使用太阳能热水系统、地源热泵、空气源热泵、光伏建筑一体化、“热—电—冷”三联供等技术和装备。	准公益性+市场性	小
	推进供热计量改革	推进供热计量改革,加快北方采暖地区既有居住建筑供热计量和节能改造;新建建筑和完成供热计量改造的既有建筑逐步实行供热计量收费。加快热力管网建设与改造。	准公益性	中
优化空间格局	实施城市规划	科学制定并严格实施城市规划,强化城市空间管制要求和绿地控制要求,规范各类产业园区和城市新城、新区设立和布局,禁止随意调整和修改城市规划,形成有利于大气污染物扩散的城市和区域空间格局。研究开展城市环境总体规划试点工作。	公益性	小
	推进企业环保搬迁	结合化解过剩产能、节能减排和企业兼并重组,有序推进位于城市主城区的钢铁、石化、化工、有色金属冶炼、水泥、平板玻璃等重污染企业环保搬迁、改造,到2017年基本完成。	准公益性+市场性	大
	建立节能减排奖励制度	分行业、分地区对水、电等资源类产品制定企业消耗定额。建立企业“领跑者”制度,对能效、排污强度达到更高标准的先进企业给予鼓励。	公益性	小
	全面推进环境经济政策	全面落实“合同能源管理”的财税优惠政策,完善促进环境服务业发展的扶持政策,推行污染治理设施投资、建设、运行一体化特许经营。完善绿色信贷和绿色证券政策,将企业环境信息纳入征信系统。严格限制环境违法企业贷款和上市融资。推进排污权有偿使用和交易试点。	公益性+市场性	中
完善价格税收政策	实施脱硝电价政策	根据脱硝成本,结合调整销售电价,完善脱硝电价政策。现有火电机组采用新技术进行除尘设施改造的,要给予价格政策支持。实行阶梯式电价。	市场性	中
	完善成品油价格改革补贴政策	按照合理补偿成本、优质优价和污染者付费的原则合理确定成品油价格,完善对部分困难群体和公益性行业成品油价格改革补贴政策。	市场性	中
	加大排污收费政策实施力度	加大排污费征收力度,做到应收尽收。适时提高排污收费标准,将挥发性有机物纳入排污费征收范围。	公益性	小
	税收制度改革	研究将部分“两高”行业产品纳入消费税征收范围。完善“两高”行业产品出口退税政策和资源综合利	公益性	中

		用税收政策。积极推进煤炭等资源税从价计征改革。符合税收法律法规规定,使用专用设备或建设环境保护项目的企业以及高新技术企业,可以享受企业所得税优惠		
拓宽投融资渠道	建立引导性基金,财政预算保障工作经费	地方人民政府要对涉及民生的“煤改气”项目、黄标车和老旧车辆淘汰、轻型载货车替代低速货车等加大政策支持力度,对重点行业清洁生产示范工程给予引导性资金支持。要将空气质量监测站点建设及其运行和监管经费纳入各级财政预算予以保障。	公益+准公益	中
	设立专项资金	在环境执法到位、价格机制理顺的基础上,中央财政统筹整合主要污染物减排等专项,设立大气污染防治专项资金,对重点区域按治理成效实施“以奖代补”;中央基本建设投资也要加大对重点区域大气污染防治的支持力度。	公益性	大
提高环境监管能力	完善监管体制	完善国家监察、地方监管、单位负责的环境监管体制,加强对地方人民政府执行环境法律法规和政策的监督。加大环境监测、信息、应急、监察等能力建设力度,达到标准化建设要求。	公益性	中
	完善监管机构	建设城市站、背景站、区域站统一布局的国家空气质量监测网络,加强监测数据质量管理,客观反映空气质量状况。加强重点污染源在线监控体系建设,推进环境卫星应用。建设国家、省、市三级机动车排污监管平台。到2015年,地级及以上城市全部建成细颗粒物监测点和国家直管的监测点。	公益性	中
建立监测预警体系	建立重污染天气监测预警体系	环保部门要加强与气象部门的合作,建立重污染天气监测预警体系。到2014年,京津冀、长三角、珠三角区域要完成区域、省、市级重污染天气监测预警系统建设;其他省(区、市)、副省级市、省会城市于2015年底前完成。要做好重污染天气过程的趋势分析,完善会商研判机制,提高监测预警的准确度,及时发布监测预警信息。	公益性	小
广泛动员社会参与	环保宣传	环境治理,人人有责。要积极开展多种形式的宣传教育,普及大气污染防治的科学知识。加强大气环境管理专业人才培养。倡导文明、节约、绿色的消费方式和生活习惯,引导公众从自身做起、从点滴做起、从身边的小事做起,在全社会树立起“同呼吸、共奋斗”的行为准则,共同改善空气质量。	公益性	小

(三) 采用财政贴息政策的大气污染防治项目情况

在上述适合运用财政贴息政策的大气污染防治领域中,针对目前大气污染防治的重点,可适度缩小支持范围,将贴息的项目选择需要支持的火电、钢铁和水泥三个重点行业。

同时,火电、钢铁和水泥三个行业的大气污染防治项目必然涉及到相关技术,根据重点

行业关键绿色技术专题研究的结果，关键绿色技术清单如下：

表 4-2 重点行业的关键绿色技术清单

重点行业	关键绿色技术
电力	(1) 1000 兆瓦级超超临界广义回热技术；(2) 冷热电联供的分布式能源技术；(3) 燃气-蒸汽联合循环发电技术；(4) 外滤分室反吹袋式除尘技术。
钢铁	(1) 活性焦（碳）协调处理技术；(2) 烧结烟气循环利用工艺；(3) 焦炉烟道废气余热煤调湿分级技术；(4) 钢渣辊压破碎-余热有压热闷工艺技术；(5) 捣固炼焦技术。
水泥	(1) 水泥窑协同处置城市生活垃圾技术；(2) 水泥立磨/联合粉磨系统；(3) 预分解窑协同处置城镇污水厂污泥技术；(4) 水泥窑 NO _x 减排技术；(5) 水泥行业能源管理和控制系统。

五、大气污染防治项目财政贴息政策的设计

(一) 完善环保及大气污染防治项目财政贴息政策的思路

根据前面分析环保项目财政贴息政策所存在的问题，进一步完善环保及大气污染防治项目财政贴息政策的主要思路为：

1、加大财政贴息手段在大气污染防治项目中的运用

考虑到现行环保运用财政补贴政策的现状，应该加大财政贴息手段在环保及大气污染防治项目中的运用，扩大财政对绿色信贷贴息资金占财政支出的比重，减少无偿补贴手段的应用，从而更好地提高财政资金的使用效率。

2、创新财政贴息手段的运用方式

针对目前环保及大气污染防治项目的实施状况，在不是通过企业自身融资而是通过环保公司融资进行相关环保项目改造的情况下，也可将环保公司作为财政贴息的对象，减轻环保企业的资金成本压力。考虑到国内各地情况差异较大，应允许各地根据各自的实际情况合理选择对环保项目的财政支持手段，以及财政贴息的具体方式，从而更好地满足各地的需要。

3、合理完善财政贴息的制度规定

应针对现行财政贴息政策中有关贴息率、贴息期限等方面存在的问题，进一步的进行改革完善，具体包括：

(1) 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。建议针对环保项目贷款的贴息可以实际利率为限全额贴息；

(2) 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三年甚至更短，这大大限制了贴息政策的运用。建议根据环保项目贷款的实际情况，取消三年期限限制；

(3) 确定环保项目贷款贴息项目清单，符合清单的项目简化和加快审批流程；

(4) 鉴于中国实际，目前还要坚持“先有贷款，再安排贴息资金”的财政贴息基本条件。但在有较高管理水平和具备条件的地方，可借鉴德国经验进行试点，直接将环保项目贷

款的审批权和贴息申领权交给某一（政策性）银行机构；

（5）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。

4、健全相关配套措施

基于银行是财政贴息政策实施的主要参与方之一，为鼓励银行对于环保项目的贷款，可给予放贷银行一定的风险补偿。包括：（1）设计针对环保项目贷款的担保制度，财政给予一定支持；（2）建立第三方评级制度，加强对环保项目贷款的监督评价；（3）以结果为导向，在针对环保项目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奖励。

（二）大气污染防治贷款财政贴息政策的基本制度内容分析

参考国内现行主要中央财政贴息政策设计的经验，结合污染防治项目财政贴息政策的主要特点，对大气污染防治项目财政贴息政策的制度设计如下：

1、贴息政策依据和目的

大气污染防治贷款贴息是指从中央环保专项资金中安排的，专项用于符合规定的环境保护项目银行贷款贴息资金。其主要政策依据是国务院的《排污费征收使用管理条例》（国务院令 369 号）、财政部、环保部《排污费资金收缴使用管理办法》（财政部、环保部令第 17 号），以及《中央财政资金贴息管理暂行办法》（财预〔2001〕388 号）等规定。

大气污染防治贷款贴息政策的目的是落实国务院部署的大气污染防治十条措施，提高环保专项资金的使用效率，充分发挥环保专项资金的引导作用，带动和引导社会对大气污染防治的投资。

2、贴息范围、项目主体和条件

（1）贴息范围。

贴息资金主要适用于需要大气污染防治领域中政府鼓励和引导社会投资的竞争性、经营性项目。具体为火电、钢铁和水泥等重点行业运用关键绿色技术实施的大气污染防治项目。

一是电力行业：1000 兆瓦级超超临界广义回热技术、冷热电联供的分布式能源技术、燃气-蒸汽联合循环发电技术、外滤分室反吹袋式除尘技术。

二是钢铁行业：活性焦（碳）协调处理技术、烧结烟气循环利用工艺、焦炉烟道废气余热调湿分级技术、钢渣辊压破碎-余热有压热闷工艺技术、捣固炼焦技术。

三是水泥行业：水泥窑协同处置城市生活垃圾技术、水泥立磨/联合粉磨系统、预分解窑协同处置城镇污水厂污泥技术、水泥窑 NO_x 减排技术、水泥行业能源管理和控制系统。

（2）贴息项目主体。

对于申请贷款贴息的主体，一般情况下因为实施大气污染防治项目的企业。但考虑到在现行企业环保项目的实施中存在着环保服务公司先行垫资进行建设的情况。由于建设期间的项目资金主要是环保服务公司提供的，且环保服务公司也可能就此环保项目进行银行贷款。因此，为了鼓励环保服务公司推广贴息政策所要求的大气污染防治技术，可对环保服务公司的项目贷款进行贴息。由于对大气污染防治项目的贴息只能针对一个对象，不能重复补贴，因而应该由企业、环保服务公司协商确定申请贴息的具体对象，并经财政和环保部门的审核确认。

（3）贴息条件。

申请财政贴息的大气污染防治贷款项目，应该具备的条件为：

一是要求符合上述贴息范围和相关贴息资金管理办法的要求；

二是要求大气污染防治项目已经正式开工建设或实施；

三是要求是已落实银行贷款并已按期支付利息的大气污染防治项目。即能够提供银行出具的与申请贴息项目建设内容相符的正式贷款证明（合同书和贷款凭证），且与申请贴息相匹配的贷款。同时，考虑到目前企业很难申请到环保项目的专项贷款，如可能申请的是打包贷款，对于此类贷款可不要求直接与企业申请贴息项目相对应，但企业应分类详细列清具体项目所使用的贷款金额。

3、贴息标准、期限和周期等规定

具体包括大气污染防治项目贴息政策的贴息条件、贴息标准、贴息期限和贴息周期等。

（1）贴息标准。

为了降低企业实施大气污染防治项目的贷款成本，项目的贴息资金贴补率可确定为贷款的实际利率，但最高不得超过当期银行贷款利率。贴息资金总额根据符合贴息条件的项目银行贷款总额、当年贴补率和贴息年限计算确定，不得超过项目建设期实际支付的银行贷款利息总额。

（2）贴息期限。

为了鼓励和加快推进环保项目，可不对环保项目确定贴息期限，根据项目的实际建设期和贷款情况进行贴息。从实际情况看，随着国内对大气污染防治的重视，对企业大气污染防治项目有着一定的限期，因而项目贷款贴息期限一般不超过三年。

（3）贴息周期。

原则上，本年度大气污染防治项目贷款贴息的周期为上年的全年（1月1日—12月31日），具体的贴息周期可由根据国内大气污染防治的实际情况确定。

（4）贴息方式。

大气污染防治项目贷款贴息可采取直接和间接两种方式。“直接贴息”是指将贴息资金直接拨付到项目承担单位；“间接贴息”是指将贴息资金拨付到项目的贷款银行，银行和项目承担单位再进行清算。

（三）草拟《大气污染防治项目财政贴息资金管理办法》

根据上述分析，初步拟定的大气污染防治项目财政贴息资金管理办法如下：

大气污染防治项目财政贴息资金管理办法

第一章 总 则

第一条 为加强中央环保专项资金的贴息资金（以下简称“贴息资金”）的管理，提高财政资金使用效益，带动和引导社会投资，根据国务院《排污费征收使用管理条例》（国务院令 369 号），财政部、环保部《排污费资金收缴使用管理办法》（财政部、环保部令第 17 号）和有关环保专项资金管理办法，制定本办法。

第二条 本办法所称贴息资金是指由中央环保专项资金安排的，专项符合规定的大气污染防治项目银行贷款贴息资金。

银行贷款是指国有商业银行、股份制商业银行、城市商业银行、农村信用合作社等金融机构（以下简称银行）提供的符合本办法规定贴息范围及条件的贷款。

第二章 贴息范围与条件

第三条 贴息项目范围：主要适用于政府鼓励和引导社会投资的竞争性、经营性项目。主要为火电、钢铁和水泥等重点行业运用关键绿色技术实施的大气污染防治项目，包括：

（一）电力行业：1000兆瓦级超超临界广义回热技术、冷热电联供的分布式能源技术、燃气-蒸汽联合循环发电技术、外滤分室反吹袋式除尘技术。

（二）钢铁行业：活性焦（碳）协调处理技术、烧结烟气循环利用工艺、焦炉烟道废气余热煤调湿分级技术、钢渣辊压破碎-余热有压热闷工艺技术、捣固炼焦技术。

（三）水泥行业：水泥窑协同处置城市生活垃圾技术、水泥立磨/联合粉磨系统、预分解窑协同处置城镇污水厂污泥技术、水泥窑 NO_x 减排技术、水泥行业能源管理和控制系统。

（四）其他运用关键绿色技术实施的大气污染防治项目。

第四条 贴息项目主体：申请财政贴息的项目承担单位包括实施大气污染防治项目的企业或环保服务公司。如果以环保服务公司作为贴息项目主体，应由企业与环保服务公司共同申请，并经项目主管部门确认。

第五条 申请财政贴息的贷款项目，必须具备以下条件：

（一）要求符合上述贴息范围和相关贴息资金管理办的要求；

（二）要求大气污染防治项目已经正式开工建设或实施；

（三）要求是已落实银行贷款并已按期支付利息的大气污染防治项目。项目贷款为打包贷款的，应分类详细列清具体项目所使用的贷款金额。

第六条 贴息资金实行先付后贴，即项目单位必须凭贷款银行或其他金融机构开具的利息支付凭证向财政部门申请贴息。

对未按合同规定归还的逾期贷款利息、加息和罚息，不予贴息

第三章 贴息标准与方式

第七条 贴息资金贴补率为贷款的实际利率，但最高不得超过当期银行贷款利率。

第八条 贷款贴息项目一般不超过三年，可根据项目的实际建设期和贷款情况进行确定。

第九条 贴息资金总额根据符合贴息条件的项目银行贷款总额、当年贴补率和贴息年限计算确定，不得超过贴息期实际支付的银行贷款利息总额。

第十条 贴息采取直接和间接两种方式。“直接贴息”是指将贴息资金直接拨付到项目承担单位；“间接贴息”是指将贴息资金拨付到项目的贷款银行，银行和项目承担单位再进行清算。

第十一条 贴息资金可根据项目建设实施进度和贷款的实际发生额一次或分次安排。

第四章 贴息项目的申报、审核和下达

第十二条 符合本办法规定的大气污染防治项目，由项目单位申报贴息资金。凡已申请中央其他贴息资金的项目，不得重复申报。

第十三条 项目单位申报贴息资金，应按要求填制大气污染防治项目贴息申请表(附表)，并附项目批准文件、贷款合同或相关材料、资金到位凭证、利息支付凭证等材料，经贷款经办机构签署意见或出具证明后，报送到项目所在地的环保部门和财政部门。

第十四条 省级财政部门会同省级环保主管部门对本省申报贴息补贴的贷款及其项目实

施情况进行审核，对其真实性、合规性负责，确定应向环保部和财政部申请的贴息补贴额。财政部根据各省大气污染防治项目资金申请文件和贷款项目落实情况，确定贴息补贴额，并切块到省。

第五章 贴息资金财务处理与监督管理

第十五条 各项目单位要严格按照本办法规定的贴息范围、贴息期限、贴息比率等事项填报贴息申请表（附表）。项目单位收到贴息资金后，必须专款专用，单独核算，并分别按以下情况进行财务处理：在建项目冲减工程成本，竣工项目冲减财务费用。

第十六条 建立资金跟踪管理制度，对已落实到项目单位的贴息资金，按管理权限及时检查，对发现的问题要及时按有关规定进行纠正和处理，并将检查情况和发现的问题及处理情况及时报送省级环保和财政部门。

第十七条 贴息资金是专项资金，必须保证贴息资金的专款专用。任何单位不得以任何理由、任何形式截留、挪用财政贴息资金。违反规定，骗取、截留、挪用贴息资金的，依照《财政违法行为处罚处分条例》（国务院令 427 号）的规定进行处理。

第六章 附则

第十八条 本办法自发布之日起施行。

第十九条 本办法由财政部会同环保部进行解释。

附表：中央环境保护专项资金银行贷款财政贴息项目申报表

项目承担单位：（公章）

项目名称	项目承担单位	贷款银行	贷款时间及期限	贷款金额	贷款用途	实际支付贷款利息	备注

借款单位签章

单位负责人联系地址和电话

年 月 日

贷款银行（签章并加注意见）

单位负责人联系地址和电话

年 月 日

附件：调研问题

财政贷款贴息政策调研内容

一、调研目的

通过调研，系统了解地方财政运用贷款贴息政策的总体情况，以及贷款贴息政策在节能减排等相关领域的应用情况，分析贷款贴息政策在实践中存在的问题与不足，研究提出完善贷款贴息政策以及贷款贴息政策更有效地支持环境保护的政策建议。

二、调研问题

（一）政府部门（财政局及相关政府部门）

- 1、××市财政在哪些领域开展了贷款贴息政策？每年每个领域大约的贴息资金量有多大？每家企业的贴息规模有多大？贷款贴息政策的总体效果如何？
- 2、贷款贴息的资金来源是哪？是不是各个部门掌握的专项资金？
- 3、贷款贴息的主要政策规定情况？包括贷款贴息的提交文件、审批周期等流程规定？
- 4、目前××市每年用于节能减排的财政资金规模有多少？具体科目和各科目的资金量？
- 5、××市是否在节能减排等相关领域开展了贷款贴息？政策效果情况及其原因？
- 6、对财政贴息政策在现有财政支出政策手段中的地位 and 优缺点的评价？目前还有哪些可提高财政资金使用效率的政策手段和运作模式？
- 7、请对利息市场化背景下，增强贷款贴息政策的可操作性、有效性以及政策完善提出政策建议？
- 8、请对如何加大贷款贴息政策在节能减排领域的运用提出政策建议？

（二）企业（享受过贷款贴息政策的企业）

- 1、企业在哪些领域享受到贷款贴息政策？贴息规模情况？是否在节能减排领域享受到贷款贴息政策？
- 2、企业对贷款贴息、财政补贴、财政奖励等政策手段的比较和看法？
- 3、企业对贷款贴息政策规定、程序和效果等方面的意见？
- 4、企业对进一步完善贷款贴息政策有何建议？