

节水贷实践探索与节水绿色金融体系构建

曹鹏飞¹, 易雅宁^{2,3}, 李恩宽⁴

(1. 水利部节约用水促进中心, 北京 100038; 2. 中国水利水电科学研究院, 北京 100038;
3. 北京中水科工程集团有限公司, 北京 100048; 4. 黄河水利科学研究院, 河南 郑州 450003)

摘要:在江苏、福建、浙江、上海、山东、河北节水贷实践的基础上, 总结节水贷的主要特征, 分析当前节水贷在制度设计、应用领域、政策支持、运行机制等方面存在的问题; 以建设国家绿色金融体系为导向, 借鉴碳减排政策框架, 构建节水绿色金融1+N+X政策框架体系, 从国家、地方、银行层面完善节水贷运行机制及实施路径, 助推我国节水产业加快发展。

关键词:节水贷; 节水绿色金融体系; 地方实践; 政策体系; 运行机制

中图分类号:TV213.4; F323.213 **文献标志码:**A **文章编号:**1003-9511(2023)05-0045-04

资源节约和环境保护是护航我国经济社会高质量发展的两大重要战略举措, 水资源节约是实施全面节约战略的重要组成部分^[1]。节水贷作为绿色金融支持节水的创新手段, 同时也是落实国家节水行动的重要措施。根据2019年《国家节水行动方案》(发改环资规[2019]695号)提出的“拓展融资模式, 完善金融和社会资本进入节水领域的相关政策, 积极发挥银行等金融机构的作用, 依法合规支持节水工程建设、节水技术改造、非常规水源利用等项目”, 江苏、福建、浙江、上海、山东、河北等落实国家节水行动要求, 相继推出节水贷金融工具。节水贷发挥了节水导向作用, 有效降低了节水企业的融资成本, 成为节水绿色金融体系的重要组成部分^[2-3]。在研究层面, 节水金融政策研究主要集中在节水财税金融政策^[4-5]、合同节水激励^[6-8]和节水设备补贴^[9]等领域, 针对节水贷的研究相对较少。因此, 本文通过分析节水贷的主要特征和应用情况, 分析各地推广节水贷实践中存在的问题, 以国家绿色金融体系建设为导向, 借鉴碳减排政策框架, 从国家、地方、银行层面整体设计构建节水贷运行机制, 以节水贷为突破口, 助推我国节水产业的发展。

1 节水贷的概念与实践

1.1 节水贷的概念及应用

a. 概念。节水贷是政府和银行联合研发的绿

色金融工具, 通过对节水技术、节水装备、节水工程、节水产品、节水服务等项目和各类节水企业给予融资支持, 引导金融机构、社会资金更多投向节水领域, 以提高全社会水资源集约节约利用水平。发放金融机构为政策性银行、全国性股份制商业银行等。

b. 支持方式。节水贷从额度、利率、审批、期限、担保等方面为节水项目和节水企业提供优惠, 引导金融机构加大节水绿色金融支持。在额度方面, 对节水普惠小微企业贷款额度最高达1000万元, 对大中型节水项目可达投资额的60%~80%; 在利率方面体现“2个接近”, 即接近贷款市场报价利率(LPR)、接近银行优质客户利率标准; 在审批方面, 贷款审批程序更加迅捷, 最快10个工作日完成审批; 在期限方面, 节水企业经营周转类贷款期限为1~3a, 节水技术改造类项目贷款期限为5~8a, 供水管网改造类项目贷款期限可超10a, 最长可达20a; 在担保方面, 担保物范围包括取水权、收益权、企业信用、股权质押等。

c. 应用领域。节水贷提供3个应用领域、9类支持项目和4个优先方向。应用领域包括节水企业、节水项目和节水服务; 支持项目包括城镇供水一体化、污水资源化、农业节水增效、工业节水减排、城镇节水降损、合同节水管理、节水型城市、节水型社会、节水载体; 优先支持方向包括水效领跑者、节水型企业、国家节水标志认证企业、信用良好企业。

基金项目:水利部财政项目(126216243000190001)

作者简介:曹鹏飞(1984—),男,高级工程师,硕士,主要从事水资源节约与管理研究。E-mail:caopengfei84@163.com

通信作者:李恩宽(1980—),男,正高级工程师,硕士,主要从事水资源节约集约利用与保护研究。E-mail:leek2007@126.com

d. 操作流程。节水贷由企业自主申报,经水利部门审核后推荐纳入备选项目库,金融机构行对备选项目库中的项目独立审贷并进行贷后管理。

1.2 节水贷各地实践

截至2022年9月7日,节水贷已累计在江苏、福建、浙江、上海、山东、河北等地开展实践,支持节水企业、节水项目和节水服务共556个(江苏70个,福建14个^[2],浙江472个^[3]),累计发放专项贷款270.41亿元(江苏90.83亿元,福建3.58亿元^[2],浙江176亿元^[3])。上海、山东、河北节水贷政策刚刚发布,尚未有具体项目落地。各地节水贷实践有效发挥了政策的导向作用,拓宽了节水融资渠道,降低了节水融资成本。

从发布部门看,节水贷大部分由水利部门、银行联合发布,也有水利部门、财政部门、工信部门联合发布。江苏省是由水利部门、财政部门联合发布;福建省是由水利部门、兴业银行联合发布;浙江省是由水利部门、中国人民银行杭州中心支行联合发布;山东省是由水利部门、中国人民银行济南支行联合发布;上海市是由水务部门、中国人民银行上海支行联合发布;河北省由水利部门、工信部门、兴业银行石家庄分行联合发布。其中,浙江省、上海市和山东省均由水利(务)部门联合中国人民银行参与发起,有意向的银行均可参与,使节水贷受惠面更广。

从优惠力度看,节水贷利率均低于同期商业贷款利率。江苏省节水贷同时为节水企业及其企业员工提供一揽子金融服务;福建省、上海市节水贷在审批及放款流程上享受绿色通道,在融资成本上享受绿色金融政策倾斜,在审批上接受多种抵(质)押担保物组合;浙江省、山东省和河北省节水贷对符合条件的企业给予优惠贷款利率,适当延长贷款期限,增加中长期贷款投放,在审批和放款流程上建立绿色通道,提高了办理效率。

2 节水贷实践中的问题

各地节水贷有效促进了当地节水产业的发展,但当前节水贷缺乏顶层设计,与我国节水产业发展目标和节水市场实际融资需求尚存在较大差距,相比碳减排支持工具等,节水贷在应用领域、优惠力度、补贴机制等方面也存在不足。

2.1 顶层设计不够

a. 节水概念不明确。节水贷应首先明确节水的概念。当前各地普遍按减少水的消耗、提高用水效率来划定节水范围,使节水贷应用领域受到局限。在实践中,节水往往概念更宽、涉及领域更多,如减少水的浪费、提高用水效率、提高用水效益(水权交

易)、增加用水循环、减少和治理水污染、推动污(废)水资源化利用、减少输配水损失、增强节水意识等。

b. 节水贷政策体系不健全。节水是一项复杂的系统性工程,需要各部门分工协作、相互配合、形成合力。目前节水贷仅是水利部门、金融机构等联合发布了工作性文件,各地标准不同、要求不同,缺乏总体指导性文件和整体政策体系设计。

c. 节水贷传导机制不完善。目前节水贷尚不属于央行货币政策工具,商业银行无法得到低成本资金支持,也无法享受类似碳减排领域先贷后借的直达机制。本质上,在商业银行资金成本没有明显降低的情况下,节水贷的低利率实际上是商业银行的主动让利行为。在利差不断收窄、信用风险上升但未收到足够补偿的情况下,商业银行利润空间受到挤压,贷款利率进一步下降的空间有限,导致政策效果减弱,无法形成传导机制和长效模式,真正让“金融活水”流向节水领域。

2.2 应用领域不足

a. 节水贷产品相对单一、支持领域不足。以最早参与节水贷的兴业银行为例,其业务集中在传统市政供水、污水处理等方面,如福建恒源供水股份三明市第二供水工程项目、福州洋里污水处理厂四期工程污水资源化项目等。针对新兴节水服务企业、节水转型企业、节水智慧化项目、节水项目后期运营等领域支持不足,也缺乏像低碳信用卡、绿色按揭贷款和绿色消费贷款等针对个人的节水信贷产品。

b. 节水贷在新兴节水领域的政策需完善。合同节水是近年发展起来的一种市场化节水模式,节水服务企业为用水单位提供节水服务,用水单位购买实际节水效果并支付费用,其特点决定了接受节水服务的用水单位多为用水效率较低、节水底子较差、需要进行节水改造的单位,而提供节水服务的企业多为专业化小微企业。由于目前节水贷主要支持大型国企和用水效率较高的企业,而这两类企业参与合同节水很难获得支持。此外,在抵押物上节水贷支持取水权、收益权和企业信用抵(质)押,这就限制了如公共供水管网内用水单位(无取水权)和开展效果保证型合同节水管理模式的节水服务企业(前期不产生收益)获得节水贷支持。

2.3 政策力度不强

a. 节水贷参与银行的层次和数量不够。大型国有银行是我国绿色金融主力军,2021年,包括工商银行、农业银行、中国银行、建设银行、交通银行、邮政储蓄银行在内的六大国有银行绿色信贷余额合计高达8.68万亿元,包括节能贷^[10-11]、碳金融^[12-13]

等众多绿色金融工具。而参与节水贷的银行除兴业银行、江苏银行、南京银行等几家股份制商业银行外,其余多为城市商业银行或农村商业银行,呈现参与银行数量较少、规模较小、层次不够的特点。

b. 节水贷优惠力度不足。对比节水贷、节能贷、风电/光伏贷、碳金融等绿色金融工具,可以发现节水贷在贷款的额度、期限、利率上支持力度不足,尤其是融资利率明显高于其他三类绿色金融工具(表 1)。

2.4 缺乏有效的激励约束机制

a. 节水贷的激励和约束机制不足。在激励机制方面,节水项目普遍具有很强的公益性和正外部性,贷款周期较长,收益率明显低于其他行业,并且具有一定的投资风险,因此节水贷离不开外部激励政策支持。碳减排同属公益性项目,2021 年,中国人民银行出台《关于设立碳减排支持工具有关事宜的通知》(银发[2021]278 号),提出对碳减排项目提供利率为 1.75% 的再贷款融资。碳减排再贷款政策出台后,金融机构针对碳减排市场的资金投放量较之前相比增加了 10 倍。反观节水贷没有中国人民银行贴息、担保、再贷款等低成本资金的支持,仅靠商业银行提供节水优惠贷款的力度有限。在约束方面,节水贷约束机制也尚未建立。2021 年中国人民银行发布的《银行业金融机构绿色金融评价方案》(银发[2021]142 号),将绿色金融业绩评价结

果纳入宏观审慎评估体系(MPA)^[14-16],考核结果直接影响各金融机构法定存款准备金率,对金融机构开展绿色金融业务有较强的正面驱动效应。但就目前来看,有关节水贷对银行 MPA 考核的驱动因素占比较低,对银行的考核压力不大。

b. 缺乏节水贷资金监管和考核评估机制。节水贷尚处于起步阶段,没有形成节水贷资金流向和用途监管、绩效考核等机制,尚未开展节水贷项目实施效果评估、建立节水贷事前事中事后全流程的监管等机制。

3 构建节水绿色金融体系,完善节水贷运行机制

节水本质是经济问题,节水原动力在市场。节水贷通过市场手段调动社会力量,有效促进了节水产业的发展,各地在实践中取得了一定成效,但缺乏制度设计、统筹考虑,难以形成政策合力。因此有必要按照国家绿色金融体系的要求,顶层构建节水绿色金融体系,完善节水贷工具运行机制。

3.1 构建节水绿色金融政策体系

节水是一项多维、立体、系统性工程,涉及各地区、各部门及金融机构和用水单位等各个主体。构建和完善节水绿色金融政策体系,应以《关于构建绿色金融体系的指导意见》(银发[2016]228 号)为

表 1 绿色金融工具对比

分类	额度	期限	利率	担保	业务	特点	优惠政策
节水贷	项目总投资的 80% 或实际运营所需,一般不超过上年收入的 50%	项目贷款根据项目投资回收期确定,多为 5~8 a; 流动资金贷 1~3 a	LPR+(10~50)BP	取水权、收益权、企业信用等	项目贷、流动资金贷	还贷资金单一来自用水成本节约,审批高度依赖用水主体资信水平,单笔金额难以做大	①部分省引入水利及财政部门的损失分担(实际项目较少,覆盖面及优惠力度较弱),中小企业融资可得性不强;②暂无再贷款等利率支持,企业融资成本偏高、金融机构参与意愿不强
节能贷	项目总投资的 80%	项目贷款根据项目投资回收期确定,最长不超过 15 a	LPR-(20~100)BP	项目未来收益权质押或其他担保方式	项目贷	还贷资金来自能耗节约和屋顶光伏发电设施的发电收益,有双重还款来源,有利于资金封闭,单笔金额可以较大	
风电/光伏贷	项目总投资的 80%	项目贷款根据项目投资回收期确定,最长不超过 25 a	LPR-100BP	电站未来发电收益质押,股东担保,项目公司股权质押	项目贷	主要应用于独立的发电设施,还款来自发电收益,项目现金流可完全封闭管控,单笔金额可以较大	①可享受中国人民银行碳减排再贷款政策支持的项目,中国人民银行对贷款投放总额的 60% 部分给予 1.75% 的低成本资金支持;②如为小微企业,可享受中国人民银行支持小微企业再贷款政策
碳金融	项目总投资的 80% 或实际运营所需,一般不超过上年收入的 50%	项目贷款根据项目投资回收期确定,最长不超过 15 a, 流动资金贷 1~3 a	LPR-100BP	抵押、担保、质押等担保方式,如引入损失分担机制,可放宽至信用免担保项目贷、流动资金贷	项目贷、流动资金贷	碳交易市场价值可评估,可质押、可转让,银行对该押品具备一定处置能力	

注:LPR 为市场报价利率;BP 为基点。

指导,借鉴碳减排政策框架,构建目标明确、分工合理、保障有力、衔接有序的节水绿色金融1+N+X政策体系,其中:1指顶层设计,即在国家层面发布的《关于构建节水绿色金融体系的指导意见》;N指分地区分领域的实施方案,包括31个省级行政区的节水绿色金融实施方案,以及6+6个重点领域的节水绿色金融行动方案(6+6指《国家节水行动方案》中提出的火力发电、钢铁、纺织、造纸、石化和化工、食品和发酵等六大高耗水工业领域和、洗浴、洗车、高尔夫球场、人工滑雪场、洗涤、宾馆等六大高耗水服务业领域);X指节水绿色金融支持保障政策,包括财税、金融、价格、统计等方面的专项配套政策或方案。通过绿色金融政策导向,逐步形成以节水信贷、节水债券、节水基金、节水保险为核心的四大节水金融板块,以支持全社会实现绿色转型。

3.2 完善节水贷运行机制框架

具体针对节水贷工具,将节水贷融入国家绿色金融体系,按照市场主导、政府引导的原则,从国家、地方、银行层面完善节水贷运行机制框架(图1),以节水贷促进全社会加快节水产品研发、节水技术改造和节水服务升级。具体包括:在国家层面研究制定节水贷政策制度,加强政策指导和监督;在地方层面搭建节水贷平台,促进市场供需对接;在银行层面完善节水贷产品和服务,加大信贷投放。

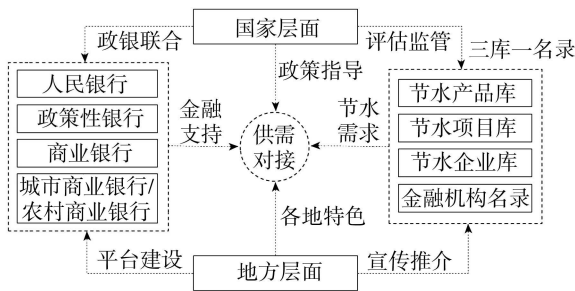


图1 节水贷运行机制框架

3.3 推动节水贷实施具体路径

按照图1,具体到操作层面,提出10条实施路径。

3.3.1 国家层面

a. 出台国家层面节水贷指导意见。根据2022年6月13日中国人民银行、水利部关于金融支持水利基础设施建设推进工作电视电话会议精神,用好政策性、开发性金融新增的8000亿元信贷额度,从国家层面出台节水贷指导意见,顶层推动节水贷工作实施。

b. 签订节水贷战略合作协议。水利部门联合节水优惠力度大、节水服务意愿强的大型国有银行、股份制商业银行、地方性城市商业银行或农村商业银行等金融机构,分层次分批次签订节水贷战略合

作协议,通过国家新闻媒体宣传发布节水贷(节水+金融)战略合作签约情况。

c. 完善节水贷外部激励和约束机制。①争取给予节水企业更多包括增进信用、贴息、再贷款等政策支持;②争取中国人民银行对节水贷给予类似碳减排、专精特新、普惠养老同等低成本资金支持和先借后贷直达机制,引导商业银行加大节水贷信贷投放力度;③进一步提高节水贷在银行宏观审慎评估(MPA)考核中的地位;④建立水资源刚性约束机制,加大对于浪费水、低效用水和超标排放的处罚力度,多措并举提高全社会参与节水贷的内生动力。

d. 加强节水贷指导评估和金融创新。对各地开展节水贷业务培训和技术指导,建立健全相关分析预警机制,强化对节水贷资金效果评估。组织科研机构对节水贷市场规模、标准体系、项目识别、绩效管理等重点问题开展专题研究,持续支撑节水贷金融创新。

3.3.2 地方层面

a. 出台地方节水贷支持政策,如针对缺水地区能源化工基地存在的节水转型需求,节水贷应重点瞄准工业节水改造、污水循环利用方向,加大对专业化节水服务企业运用合同节水管理模式进行节水改造的支持;丰水地区存在大量的节水减污需求,应加大节水贷对水环境治理等的支持力度。

b. 建设节水贷相关数据库,包括节水产品库、节水项目库、节水企业库和金融机构名录(三库一名录),建立节水贷项目管理台账,定期跟踪节水贷项目实施进展。

c. 搭建节水贷供需对接平台,搜集节水市场需求,联合金融机构开展节水贷项目推广,引导节水企业与金融机构持续开展项目推介和供需对接。

3.3.3 银行层面

a. 扩大节水信贷普惠面。提高节水贷授信额度,加大节水贷在绿色金融中的比重,加快节水贷投放,为符合条件的节水贷项目企业提供一揽子金融服务。开发节水贷系统接口和政府、银行、企业三方管理系统以及业务平台建设,增强节水贷使用的便利度。

b. 创新节水信贷产品。探索节水贷产品和服务创新,丰富节水贷产品服务体系,撬动更多社会资本投入节水领域,扩大节水贷担保品范围,降低实际利率。

c. 加强节水信贷金融监管。明确节水贷监管标准和规则,建立节水贷信息披露机制,防止借节水贷名义盲目举债扩张,加强贷后资金监管,确保节水贷专款专用,防止出现一水多贷、低额高贷等情况。

(下转第77页)

经济,2023,41(2):86-92.

- [10] 李明勋,尤世玮.《张謇全集》(4):论说演说[M].上海:上海辞书出版社,2012.
- [11] 李明勋,尤世玮.《张謇全集》(3):函电(下)[M].上海:上海辞书出版社,2012.
- [12] 李明勋,尤世玮.《张謇全集》(1):公文[M].上海:上海辞书出版社,2012.
- [13] 李明勋,尤世玮.《张謇全集》(5):章程规约告启说略帐略[M].上海:上海辞书出版社,2012.
- [14] 李明勋,尤世玮.《张謇全集》(6):文艺杂著[M].上海:上海辞书出版社,2012.
- [15] 郑肇经.中国水利史[M].北京:商务印刷馆,1939.
- [16] 卢勇,王思明.张謇水利思想及其实践试探[J].农业考古,2007(4):166-171.
- [17] 李明勋,尤世玮.张謇全集(2):函电(上)[M].上海:上海辞书出版社,2012.
- [18] CHU S C. Reformer in modern China, Chang Chien, 1853—1926[M]. New York: Columbia University Press, 1965.
- [19] 中国水利学会水利史研究会.中国近代水利史论文集[C].南京:河海大学出版社,1992.

- [20] 刘厚生.张謇传记[M].上海:上海书店出版社,1985.
- [21] 严学熙.近代改革家张謇:第二届张謇国际学术研讨会论文集(下册)[M].江苏:江苏古籍出版社,1996.
- [22] 戴维·艾伦·佩兹.工程国家:民国时期(1927—1937)的淮河治理及国家建设[M].姜智芹,译.南京:江苏人民出版社,2011.
- [23] 蒋国宏.张謇与孙中山水利思想之异同[J].南通大学学报(社会科学版),2017,33(3):150-155.
- [24] 庄安正.论张謇的外聘人才观[J].贵州师范大学学报(社会科学版),2000(1):37-40.
- [25] 鲁扬,郑大俊,姜晓平.水利高等教育先贤的水利教育思想及当代启示[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2022,24(5):8-13.
- [26] 宋希尚.近代两位水利导师合传[M].台北:台湾商务印书馆,1977.
- [27] 刘晓群.河海大学校史(1915—1985)第2版[M].南京:河海大学出版社,2005.
- [28] 习近平.决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利:在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2017.

(收稿日期:2023-02-21 编辑:余迪)

(上接第48页)

4 结语

本文在分析各地开展节水贷实践探索的基础上,总结了节水贷作为绿色金融产品的概念、支持方式、应用领域、操作流程等特征,讨论了节水贷实践中存在的顶层设计不够、应用领域不足、政策力度不强、缺乏有效激励约束机制等问题。根据国家绿色金融体系建设要求,从顶层入手,构建1+N+X节水绿色金融政策体系,在国家、地方、银行层面完善节水贷的运行机制和实施路径。建议深入节水绿色金融政策体系和节水贷金融工具的理论研究,借鉴节能、环保等领域的相关做法,建立健全节水绿色金融相关标准规范,对节水贷落地项目的实施效果进行持续的跟踪评估,开展节水贷政策效应量化实证分析,不断优化节水贷金融工具,持续推动节水绿色金融发展。

参考文献:

- [1] 周海炜,杨月影,王腾.国家级节水政策的量化评价及优化路径探析[J].水利经济,2022,40(1):47-54.
- [2] 张智杰,陈莹.福建:节水贷助跑节水路[N].中国水利报,2022-03-30(001).
- [3] 温婷婷.浙江节水贷金融助企成效显著[N].中国水利报,2022-09-07(004).
- [4] 陈如仪,李晓东.绿色金融支持城市节水发展初探[J].

- 上海节能,2022(3):255-259.
- [5] 陈秀凤,李平.节水企业所得税优惠政策研究[J].财会月刊,2013(8):48-50.
- [6] 唐忠辉,罗琳.推行合同节水管理的绿色金融政策分析[J].水利发展研究,2018,18(2):8-11.
- [7] 唐忠辉.细化强化合同节水管理财税激励政策[J].环境经济,2017(22):58-61.
- [8] 马妍,刘峰.基于合同管理模式的节水产业税收政策研究[J].水利经济,2017,35(5):53-56.
- [9] 付健,卞磊.加大节水灌溉设备购置与使用财政补贴的思考[J].节水灌溉,2018(5):67-69.
- [10] 北京银行“节能贷”金融服务方案[J].投资北京,2012(11):88-89.
- [11] 孔德财,成亚东.商业银行绿色消费金融产品体系与发展模式[J].金融纵横,2022(4):52-56.
- [12] 冯少卿.中国商业银行碳金融业务发展与应用研究[J].中国商论,2023(1):99-101.
- [13] 陈婉.碳金融蓄势待发[J].环境经济,2022(14):23-25.
- [14] 人民银行发布绿色金融评价方案[J].金融市场研究,2021(7):127-128.
- [15] 李亮,李晓红.高质量发展背景下绿色金融纳入央行MPA考核的制度设计与实证分析[J].管理学报,2019,32(4):32-40.
- [16] 孙秀梅.碳中和目标下完善绿色金融评价研究[J].北方金融,2021(12):53-56.

(收稿日期:2023-02-23 编辑:胡新宇)