

# 长江大保护“钱”的问题如何解决

## ——中国农业发展银行创新社会性项目融资调查

本报记者 彭江

“

2016年1月5日召开的推动长江经济带发展座谈会强调,把修复长江生态环境摆在压倒性位置,共抓大保护、不搞大开发。5年过去了,长江经济带生态环境保护发生了转折性变化,这离不开资金支持——在长江大保护过程中,“钱”的问题究竟该如何解决?为什么政策性金融发挥了重要作用?资金解决的过程中有哪些创新?经济日报记者近日开展了深度调研。

“我住长江头,君住长江尾。日日思君不见君,共饮长江水。”长江流域以18.8%的国土面积,承载着全国32%的人口和34%的经济总量,保护好中华民族的母亲河是每个中华儿女的责任。

近年来,随着长江沿江各地坚持生态优先、绿色发展,长江流域的生态环境得到了较大改善。生态修复离不开资金支持,在长江大保护过程中,政策性金融发挥了重要作用。数据显示,中国农业发展银行作为政策性银行,自2018年以来累计投放长江大保护贷款4423亿元,为长江大保护提供了有力资金支持。未来,政策性金融将如何在“一江清水向东流”中更好地发挥作用?经济日报记者前往江苏、安徽两省进行了调研。

### 补上融资“短板”

“芦苇萧萧吹晚风,画船长在雨声中。”走进安徽省马鞍山市薛家洼生态园,只见长江沿岸芦苇、杨柳随风起伏,远眺一片楚天开阔之感,人与自然十分和谐。

马鞍山是一座工业城市,以“中国钢铁基地”著称。出人意料的是,在这座钢铁城市还能遇见如此原生态的江边湿地。其实,在长江生态综合治理前,这里曾是另一番景象。

“此处有畜禽养殖场2个,非法码头3家,固废堆放点1处,散乱污企业7家,沿江还有渔民住家、作业船223条,危旧民居96户。”安徽省马鞍山市雨山区城投公司董事长丁传宝告诉记者,作为一座资源型城市,过去的马鞍山沿江钢铁产业布局密集、污染排放大,一度让当地“滨江不见江、临水不亲水”。

为重现碧水蓝天,马鞍山着力实施综合治理。然而,没有钱,生态修复工作无从开展。“在马鞍山市薛家洼地区整治项目中,预算资金约6.4亿元,资金能否到位是长江整治工作的关键。”丁传宝说。钱的问题如何解决?商业性银行贷款意愿不强,政策性金融发挥重要作用。在薛家洼地区项目中,农发行马鞍山市分行提供了生态环境建设与保护贷款5亿元,目前已投放3.3亿元。

“我们还全力支持了长江马鞍山段东、西两岸整区域生态环境综合治理,是这些项目的独家贷款银行。”农发行马鞍山市分行行长陈立俊介绍,他们共支持长江岸线治理项目7个、审批贷款40亿元,已发放贷款14.85亿元,实现了辖内43公里长江岸线整治信贷全覆盖。

有了政策性金融支持,长江(马鞍山段)沿江岸线整区域综合治理工程顺利开展,目前已搬迁沿江“散乱污”企业77家、居民1391户,整治码头、渡口26座,让长江岸线1.18万亩土地得以生态修复。

在此过程中,发挥金融力量必不可少。记者在调研中发现,由于长江大保护项目大多具有公益性、准公益性、社会性,商业性银行参与项目的积极性不高,因此,积极引入政策性金融力量,为具有社会性项目融资“补短板”,成为长江大保护项目落地的关键。

记者发现,与商业银行相比,农发行作为政策性银行,其贷款资金具有三大特性。一是贷款价格优惠,由于政策性银行资金成本较低,其贷款利率低于商业银行同类产品。二是贷款资金充足,动辄几十亿元的项目贷款需求都能满足。三是贷款期限较长,一般项目贷款期限可达10年左右,长的可达20年以上。这三大特性使农发行天然地与长江大保护的项目资金需求相吻合。

“长江经济带是一条黄金水道,保护好这条黄金水道,需要在重大基础设施方面投入大量资金,仅靠地方政府财力是远远不够的。除了需要中央、省、市各个层级共同推进外,还迫切需要利用好金融贷款资金,尤其是农发行等政策性银行的参与。”江苏扬州市政府副秘书长吴军说。

为解决地方政府在“治水”中资金不足的问题,农发行江苏省分行与沿江城市南通、泰州、镇江、扬州、无锡等地市政府签署服务长江大保护战略合作协议,意向合作金额超2000亿元,建立了良好的政银合作机制,将政策性金融贷款积极运用到生态修复治理中。

据统计,2020年以来,农发行江苏省分行累计支持长江大保护项目12个,金额达84.6亿元;2019年以来,累计为长江大保护提供低成本PSL(抵押补充贷款)资金近100亿元,以及享受首年利率优惠的项目金额近200亿元。这些都有效助力了长江流域区域生态环境保护、沿线综合整治及码头区域环境三者有机统一。

### 创新贷款模式

虽然,政策性金融可在支持长江大保护中发挥重要作用,但传统的信贷模式制约了贷款进一步发放。一般而言,政策性金融贷款往往偏重于政府购买服务类项目,这限制了政策性贷款的发放,让缺少政府购买的项目难以获得贷款支持。

如何才能让政策性金融在支持长江大保护中发挥更大作用?农发行安徽省分行基建处处长周正泉说:“政策性银行贷款实质上是财政的延伸,长江大保护是涉及长江流域生态环保与数亿人口生活幸福的大事。作为唯一的农业政策性银行,农发行要深化银政合作,在信贷产品供给上不断创新融资模式,将贷款资金投放出去。”

针对长江大保护项目公益性、自身现金流不足等问题,农发行积极探索“准公益性、市场化运作”的融资模式,从现金流和合规性出发,帮助地方政府设计融资方案,帮助客户组合各类现金流,破解项目还款来源的难题。

安徽省巢湖市全域废弃矿山生态修复项目就是发现“现金流”的一个创新。巢湖作为长江中下游流域的五大淡水湖之一,是长江中下游的重要生态屏障。由于巢湖流域矿山众多,多年来“小、乱、散”的粗放式采矿让周边山体“伤痕累累”。更为严重的是,废弃的矿石随着雨水流入江河中,给水质带来较大污染。随着废弃矿山次生灾害日益突出,巢湖废弃矿区的综合整治对恢复区域内自然生态系统,保护巢湖水环境,改善



在农发行政策性信贷资金支持下,安徽马鞍山市43公里长江岸线生态环境保护成效明显。

本报记者 彭江摄

周边农户居住环境极其重要。

2020年,农发行巢湖市分行将全域废弃矿山生态修复项目确定为信贷支持重点,主动对接巢湖市政府,全面了解区域发展规划,找准政银合作契合点,通过市场化方式支持巢湖全域废弃矿山修复。

由于该项目并非政府购买类项目,为了让项目贷款早日落地,农发行巢湖市分行集中全行资源,成立创新课题组,通过专班作业,先后引入合肥金玺公司、巢湖大矿山民爆公司、巢湖投资公司作为承贷主体。

贷款主体确定了,下一步是解决可供还款的“现金流”问题。农发行信贷工作人员认为,该项目的还款“现金流”是能得到保障的。首先,修复矿山可以获得废弃石料处置收入,矿石石料可以为安徽省引江济淮工程建设提供石料。其次,修复矿山还能获得国家土地指标补偿收益。

“现金流”找到后,贷款得以顺利发放,巢湖市废弃矿山生态修复项目也随之顺利开展。“我们初步规划将废弃矿山划分为几大板块,一块建成绿地公园,另外一块可以做成民宿、攀岩等项目,促进当地旅游业发展。项目的开展实现了生态效益、社会效益、经济效益‘三丰收’。”合肥金玺柳生态建设公司总经理孔月林说。目前,农发行巢湖市分行已审批项目4个,贷款36.6亿元,已投放贷款4.39亿元;拟审批项目1个,贷款5

亿元。

“农发行安徽省分行通过创新融资模式,走出一条支持(准)公益性项目市场化运作的新路,目前‘特许经营+公司综合收益’‘公司融资建设+运营主体租赁’等创新融资模式在农发行系统内推广。”周正泉介绍,“十三五”期间,农发行安徽省分行累计投放农业农村基础设施贷款2764亿元,其中长江大保护贷款467亿元。

农发行江苏省分行则针对大保护项目公益性强、探索研究长江大保护项目商业化运作的思路,从现金流与合规性出发,出台《借款人综合收益作为还款来源评估指引》,指导江苏省各级农发行破解项目还款来源难题。

### 提高放贷效率

长江大保护项目,每晚落地一天就会让生态多被破坏一天。贷款发放速度直接影响到项目实施进程。与商业贷款相比,政策性贷款存在一个不足——放贷流程比较繁琐,审批层级较多,贷款发放时间相对较长。针对这一不足,农发行在推进政策性金融资金服务长江大保护项目中,积极创新、优化放贷流程,确保长江大保护贷款资金及时落地。

江苏省南通市五山滨江片区生态修复一期

在长江大保护过程中,政策性金融发挥了重要作用

与商业银行相比,作为政策性银行的中国农业发展银行贷款资金具有**三大特性**,天然地与长江大保护项目资金需求相吻合

贷款价格优惠

贷款资金充足

贷款期限较长

2018年以来——农发行累计投放长江大保护贷款**4423亿元**

2020年——农发行累计投放长江大保护贷款**2438亿元**,贷款余额**5791亿元**



工程项目就是创新的受益者。2018年,农发行江苏省分行在《南通城市西部滨江地区城市设计》规划出炉后,成立五山滨江片区生态修复信贷专项服务小组,迅速与政府和企业达成合作意向;并将该项目作为全省支持长江大保护贷款示范项目和“信贷服务长江行”重点项目,快速启动绿色办贷机制。从2019年5月13日启动调查,到2019年6月20日顺利获批13亿元中长期贷款,该项目贷款从调查至审批仅38天。

在农发行政策性信贷资金的快速支持下,五山滨江片区生态修复进程加速,目前片区内已拆迁“散乱污”企业203家、危旧民居2508户,腾退修复岸线5.5公里,梳理河道12条,栽植树木20多万棵,新增绿地面积约6000公顷,生态环境焕然一新。

据农发行江苏省分行工作人员毛亮介绍,他们建立了省市县三级联动营销机制,重点项目前中后联合办贷等多项机制,集中系统合力,推动长江大保护项目优先受理、优先审批、优先放款,创新开展前中后协同作业,平均办贷周期比其他贷款缩减三分之二。新冠肺炎疫情期间,为保证长江大保护项目建设资金供应不断档,我行还为长江大保护项目配套出台多项信贷支持政策,积极开辟绿色通道。”毛亮告诉记者。

“通常来讲,贷款审批、考察是分开进行的。但针对长江大保护项目,我们采用审批、联合办贷的方式,前、后业务同时进行,大大缩短了时间。”农发行扬州市分行营业部经理朱江告诉记者。

“生态环境修复是长期目标,这类项目落地前,通常比较繁琐。因此,我们会根据地方需求,与农发行共同开发一些产品,争取做到‘一个项目一策’,缩短贷款时间。”扬州发改委长江处处长韩世来说。

为不断加大长江大保护支持力度,农发行总行相关负责人表示,他们深入研究支持长江大保护方式方法,通过设置专项考核任务目标,开展专项行动等方式,切实加大长江大保护支持力度。目前,该行已在同业中最先制定了10条专项优惠政策,从贷款规模保障、利率优惠、担保方式等10个方面给予长江大保护差异化信贷政策,进一步体现政策性银行在服务国家重大发展战略中的“先导”作用。

# 金融可为生态保护贡献更多

彭江 武亚东

望着长江中可爱的江豚上下跳跃,浪花翻涌,人们会情不自禁地发出欢呼,这是人与自然的相互感知——保护好母亲河,我们义不容辞。因而,运用金融工具将更多资源配置到保护长江、绿色发展中去,也是金融工作的应有之义。

长江大保护资金需求多,投入期限较长,且项目大多具有公益性、准公益性、社会性,难以产生直接的商业利润。因此,政策性金融、开发性金融要发挥主力军作用,对涉及国计民生的项目持续加大投入。欲揽瓷器活,先有金刚钻。政策性、开发性金融机构在支持长江大保护项目时,不能简单地一放了之,应积极创新融资模式,确保资金贷得出、收得回。

在具体工作中,政策性、开发性金融应结合实际情况,探索新路径,按照市场化运作原则,不

断优化完善PPP模式,探索支持工程总承包模式;还应围绕借款人综合现金流定项目,帮助企业“发现现金流、创造现金流、设计现金流”,形成具有复制推广价值的信贷模式。此外,政策性、开发性金融机构还需要积极了解国家有关长江大保护项目规划和实施情况,主动参与相关配套制度设计与重大问题研究工作,做好全方位金融服务;并积极争取有关支持,综合运用中长期贷款、基金、债券承销等多元化金融工具,多渠道为长江大保护提供资金支持。

当然,金融支持长江大保护还需“大家搭”。商业性金融要积极探索创新融资模式,在商业可持续基础上,以市场化方式加强对长江大保护项目的支持服务。其实,商业银行可以在多个方面提供更大的支持力度。比如,提供专项贷款额度保障长江大保护信贷资金投放,

适当降低长江大保护贷款利率水平,延长贷款期限,在贷款审批上简化长江大保护相关贷款的审批流程等。此外,还可发挥政策性融资担保公司作用,为相关项目提供担保。

金融支持长江大保护的关键,是要通过金融资源配置和引导,鼓励地方政府、相关企业和项目正确处理短期和长期的关系,将生态保护、绿色发展和社会责任纳入核心价值观,以此助力绿色低碳产业发展,积极培育绿色生态,在长江经济带推动构建由绿色产品、绿色项目、绿色园区、绿色供应链、绿色企业等要素组成的绿色发展体系。

大船中流下,青山两岸移,金融业可为长江大保护贡献更多智慧,助力江更清、水更甜。

调查手记