

Research on the Ecological and Environment-oriented Development Mode

Yuxiang Qiao¹ Liwen Chen²

1. Ningbo Yonghuanyuan Environmental Protection Engineering Technology Co., Ltd., Ningbo, Zhejiang, 315000, China
2. Ningbo Research Institute of Ecological and Environmental Science, Ningbo, Zhejiang, 315012, China

Abstract

In recent years, the ecological environment-oriented development projects have attracted wide attention from local government departments and social capital. Although the application of this project operation mode enhances the financing ability of ecological and environmental governance projects and reduces the dependence on government investment, the existence of some problems also limits the full play of its application effect. This paper focuses on the analysis and research of the operation mode of ecological environment-oriented development projects, and puts forward some problems in the application of the operation mode of this project for reference.

Keywords

ecological environment; development project; operation mode

生态环境导向的开发模式研究

乔宇祥¹ 陈立文²

1. 宁波市甬环苑环保工程科技有限公司, 中国·浙江 宁波 315000
2. 宁波市生态环境科学研究院, 中国·浙江 宁波 315012

摘要

近几年来,以生态环境为导向的开发项目,受到各地政府部门和社会资本的广泛关注。这种项目运作模式的应用虽然增强了生态环境治理项目的可融资性,降低了对政府投入的依赖,但是一些问题的存在,也限制了其应用效果的充分发挥。论文重点围绕生态环境导向的开发项目运作模式展开分析和研究,针对这一项目运作模式应用中存在的问题,提出几点应对措施,以供参考。

关键词

生态环境; 开发项目; 运作模式

1 引言

在习近平总书记提出“绿水青山就是金山银山”的生态发展理念之后,生态环境治理工作的开展就受到了高度的重视。生态环境治理工作的开展,不仅需要在前阶段投入大量的资金,还需要经过一个较长的时间才能看到结果,生态效益与经济效益无法协同。2020年之后,生态环境为导向的开发项目正式进入试点阶段,深入分析模式内在逻辑和核心理念,结合实际应用中存在的问题,提出应对措施,可以将生态环境导向的开发项目运作模式应用优势更好的发挥出来。

2 生态环境导向的开发项目运作模式的内涵

生态环境导向的开发项目运作模式,是一种通过生态

环境与特色产业协调发展,促进生态效益与经济效益均衡发展的可持续发展理念^[1]。结合生态环境部、国家发改委等部门的政策方针,以及生态环境导向的开发项目运作模式自身特点,可以明确这种模式就是一种具有创新意义的项目组织和实施方法。区别于其他项目打造模式的特点在于,这种模式强调以生态文明思想为指导,以区域生态环境治理为导向,以生态环境改善带动特色产业高质量发展为内在逻辑的新型项目运作模式;以区域综合性开发为载体,以相关产业链延伸、多重项目组合开发或多种主体联合经营为路径,将产业收益反哺给生态环境治理项目,从而实现项目内闭环运行、资金平衡的目的。图1为生态环境导向的开发项目交易结构图。

生态环境导向的开发项目运作模式,以带动关联产业发展为关键环节,可以广泛应用于片区既有突出、迫切生态环境问题要治理,又有收益性产业项目要开发的区域,例如流域治理项目、片区开发工程项目、乡村振兴工程项目等。

【作者简介】乔宇祥(1989-),男,中国河南洛阳人,硕士,工程师,从事环境政策与规划、EOD模式项目研究。

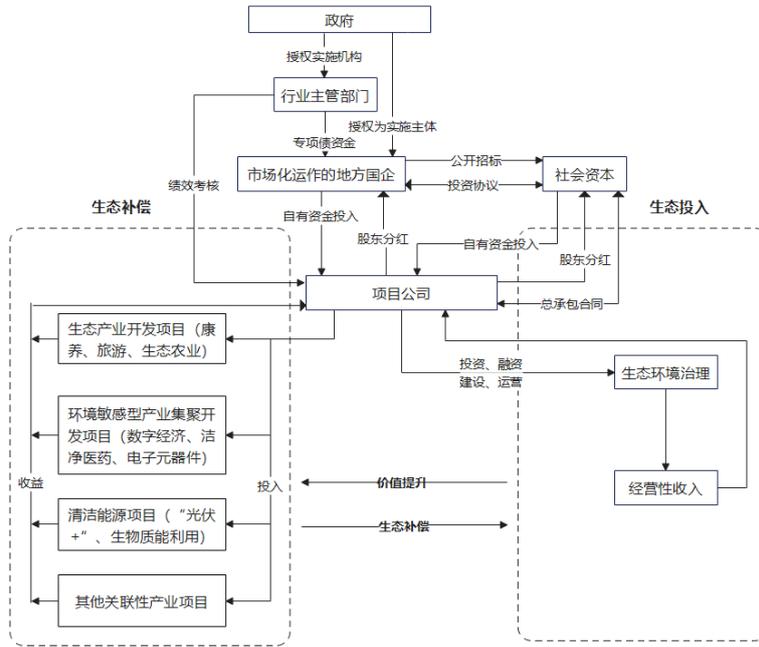


图 1 生态环境导向的开发项目交易结构图

在这一模式运用下，一些生态环保类的项目，例如流域污染治理、土地生态修复、近岸海域整治、农业农村污染治理、固废处理处置及资源综合利用等，在修复生态系统、改善人居环境、优化区域生境等方面可以发挥更为重要的作用。

3 生态环境导向的开发项目运作模式核心理念

3.1 统筹谋划原则

生态环境导向的开发项目运作模式强调将生态环境治理项目与关联产业开发项目融合在一起，实现生态环境改善与片区开发协同。在这一模式下，生态环境治理项目的实施能够充分解决区域内迫切、突出的生态环境问题，包括河道污染、海洋污染、大气环境质量下降等，通过生态环境治理项目与关联产业的一体谋划、一体实施，将“谁受益，谁补偿”“谁保护，谁受益”的原则落到实处。

3.2 一体化实施原则

生态环境导向的开发项目实施离不开政府指导下市场主体的统筹实施，即一个市场主体将两类不同的项目一体谋划、一体实施、一体推进，确保两类项目能够相互支撑，效益互哺。根据《生态环保金融支持项目储备库入库指南（试行）》（环办科财〔2022〕6号，以下简称“6号文”）文件要求，市场主体应是已经建立现代企业制度、经营状况和信用状况良好的市场化企业，且环保信用评价不是最低等级；且市场主体可以是国有企业，也可以是国有企业与社会资本共同组成的项目公司^[2]。通过只有一个市场主体、一体化实施的方式，才能够将关联产业开发项目获得的利润反哺到生态环境治理项目中，保证项目正常运营、稳定获取收益的同时，顺利推进生态环境治理项目，实现生态环境改善。

3.3 收益反哺原则

6号文要求除规范的PPP项目外，不涉及运营期间政府付费，不以土地出让收益、税收、预期新增财政收入等返还补助作为项目收益，通过统筹谋划，应该力争在不依靠政府投入的情况下实现项目整体收益与成本平衡。核心理念是生态环境导向的开发项目运作模式强调项目整体收益与成本投入之间的平衡，尽可能地减少对政府投入资金的依赖。将生态环境质量改善有保证的溢价提前投入到生态环境治理当中，为生态环境治理工作的开展提供充足的资金支持。

4 生态环境导向的开发项目运作模式试行困难

4.1 地方政府政策配套滞后

近年来，围绕生态环境治理，国家相关部门出台了系列支持生态环境导向的开发项目模式的指南、政策。但是受多方面因素的影响，部分地方政府部门却尚未出台配套的政策文件，没有，这可能会对生态环境导向的开发项目谋划、实施产生不利影响。

4.2 土地收益不能用于资金反哺

对区域内的生态环境进行治理和改善，可以有效提高片区内土地价值。但根据6号文要求，项目财务分析中不能以土地出让收益、税收、预期新增财政收入等返还补助作为项目收益。因此项目谋划时的资金筹集方式和比例、项目融资来源和渠道等均需要充分谋划。

4.3 新型模式开展时间短

生态环境导向的开发项目2020—2021年为试点期，从2022年开始进入全面开展阶段，但因为总体开展时间短，很多方面仍在探索。一方面，生态环境导向的开发项目谋划，需要确定反哺路径，提升反哺能力，地方政府在项目谋划阶

段多因缺乏经验而难以提出清晰、明确的反哺思路；另一方面，受限于开展时间短，多数地方政府对该模式并不熟悉，在谋划打包时容易过多关注表面的项目组合，资金平衡，而忽视内在融合思路的创新、生态环境导向的坚持、政府在项目开发过程扮演的角色。

4.4 单体子项目数量受限

为保障生态环境治理项目顺利实施，确保资金收益平衡，地方政府或实施主体会在项目谋划阶段尽可能纳入多个单体子项目，尤其是具有产业收益的项目。但是，这会产生诸多问题。一方面，根据6号文要求，组合实施的单体子项目数量不能超过5个，该项规定不能突破；另一方面，片面糅合多个单体子项目，势必会削弱子项目间的关联性，导致

项目难以聚焦重点、泛化，项目储备质量下降。

5 深化生态环境导向的开发模式项目谋划应用措施

5.1 积极响应国家政策，完善地方政策配套

生态环境改善直接影响到人民群众日常生活、生产的幸福感，通过多种形式促进生态环境治理工作的开展，既是对国家“十四五”时期污染防治攻坚战升级版的积极响应，也是建设美丽中国，加快实现碳达峰碳中和的重要举措。各地政府部门应加强对国家相关文件的研究（表1），并结合本地实际情况，酌情提出针对性地方配套政策，从政策支持、项目实施、资金保障等环节给予充分保障。

表1 生态环境导向的开发项目政策梳理

| | | |
|----------|---|--|
| 2016年11月 | 《国务院关于印发“十三五”生态环境保护规划的通知》（国发[2016]65号） | 探索环境治理项目与经营开发项目组合开发模式意义。 |
| 2018年6月 | 《中共中央国务院关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见》 | 创新环境治理模式。 |
| 2018年8月 | 《关于生态环境领域进一步深化“放管服”改革，推动经济高质量发展的指导意见》（环规[2018]86号） | 探索开展生态环境导向的城市开发(EOD)模式。 |
| 2019年1月 | 《生态环境部全国工商联关于支持服务民营企业绿色发展的意见》（环综合[2019]6号） | 探索生态环境导向的城市开发(EOD)模式。 |
| 2020年3月 | 中共中央办公厅国务院办公厅印发《关于构建现代环境治理体系的指导意见》 | 创新环境治理模式，对工业污染地块，鼓励采用“环境修复+开发建设”模式 |
| 2020年5月 | 《关于营造更好发展环境支持民营节能环保企业健康发展的实施意见》（发改环资[2020]790号） | 推进商业模式创新，积极支持民营企业开展环境综合治理托管服务，参与生态环境导向开发模式创新。 |
| 2020年9月 | 《关于推荐生态环境导向的开发模式试点项目的通知》（环办科财函[2020]489号）；《关于扩大战略性新兴产业投资培育壮大新增长点增长极的指导意见》（发改高技术[2020]1409号） | 向各地征集生态环境导向的开发模式备选项目；探索开展生态环境导向的开发(EOD)模式等环境治理模式创新。 |
| 2021年4月 | 《关于同意开展生态环境导向的开发(EOD)模式试点的通知》（环办科财函[2021]J201号）；中共中央办公厅国务院办公厅印发《关于建立健全生态产品价值实现机制的意见》 | 确定36个项目开展EOD模式试点；拓展生态产品价值实现模式；鼓励将生态环境保护修复与生态产品经营开发权益挂钩。 |
| 2021年9月 | 中共中央办公厅国务院办公厅印发《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》 | 探索多样化补偿方式，推进生态环境导向的开发模式项目试点。 |
| 2021年10月 | 《关于推荐第二批生态环境导向的开发模式试点项目的通知》（环办科财函[2021]468号）；《国务院办公厅印发关于鼓励和支持社会资本参与生态保护修复的意见》（国办发[2021]40号） | 向各地征集第二批生态环境导向的开发模式备选项目；提出社会资本可采取“生态保护修复+产业导入”方式，利用获得的自然资源资产使用权或特许经营权发展适宜产业。 |
| 2021年10月 | 财政部关于印发《重点生态修复治理资金管理办法》（财资环〔2021〕100号） | 对山水林田湖草沙冰一体化保护和修复、历史遗留废弃工矿土地整治等生态保护修复工作给予中央预算内资金奖补。 |
| 2022年4月 | 生态环境部《生态环保金融支持项目储备库入库指南（试行）》（环办科财〔2022〕6号） | 要求推进适宜金融支持的重大生态环保项目谋划，建设生态环保金融支持项目储备库，并明确将生态环境导向的开发（EOD）模式项目列为支持对象。 |
| 2022年5月 | 中办国办《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》 | 提出有序发展重点生态功能区县城。 |

5.2 完善项目组织实施机制，强化实施落地保障

根据6号文要求，地方政府应组建生态环境导向的开发项目工作专班，从政府层面加强项目统筹、部门协同、资金整合、实施监管等，确保生态环境导向的开发项目实施过程中存在的各种问题能够得到标准、高效的处理与解决^[3]。若纳入其中的子项目不符合政策要求被剔除时，应通过专项债、PPP等模式去继续保障实施，消除子项目参与谋划的后顾之忧。

5.3 完善相关投融资政策，营造规范融资环境

国家开发银行、农业发展银行等金融机构，应当在充分控制风险的基础上，完善相关投融资政策，在确保银行监管基础上，为生态环境导向的开发项目贷款、授信打造规范的融资环境。同时，银行机构应扮演好指导角色，指导地方政府合理谋划、规范实施；扮演好市场引导角色，引导社会资本积极参与生态环境治理等社会公益项目建设中，作为政府财政、银行投资的重要补充力量。

5.4 慎重筛选各单体子项目，明确符合入库要求

在生态环境导向的开发项目谋划中，应重点关注子项目的合理性、可落地性。一方面，根据6号文要求，生态环境治理内容需要符合入库范围要求，并且要有明确的生态环境改善目标；产业开发项目应该符合国家和地方产业政策^[4]、生态红线和城镇开发边界等空间管控各项要求；项目实施中应该严格落实招投标、采购、土地、资源开发、政府债务风险管控等各项法规政策要求，不以任何形式增加地方政府隐性债务。另一方面，合理安排各子项目实施顺序，优先实施经营性现金流较强的单体子项目，经营性相对较弱的单体子项目次之，无经营性的单体子项目最后实施，确保项目收益能及时收回。

5.5 加强生态环境质量改善，提高资金反哺能力

在生态环境导向的开发项目的运作过程中，提高其双向反哺能力是关键。一方面，优先选择对改善区域生态环境质量，解决突出生态环境问题，推动地区减污降碳协同增效

有显著促进作用的生态环境治理项目,以突出其生态环境导向,加强生态环境质量提升对产业项目发展的支撑作用。另一方面,产业项目应切实基于生态环境质量改善谋划,充分体现与生态环境治理的强关联性。如,杭州湘湖生态环境导向的开发项目在对片区企业改造升级基础上,引入文创、金融服务业等第三产业,实现美丽风景到美丽经济转化,同时,通过第三产业导入,实现亩均效益大幅提升,减污降碳有效施行,进而促进生态环境改善。

6 结语

虽然生态环境导向的开发模式具备良好的谋划属性,能够推进区域可持续发展,助力生态环保项目落地,推动生态产品价值实现,但不可否认的是该模式仍旧存在诸多不足,尤其是项目前期需要完成建设,后期才能产生收益,项目周期较长。但也要看到,该模式存在的正向引导价值。因

此,需要在未来一段时间内,加强对模式理论的深入研究,对实践应用的深入挖掘,以此来充分探索“两山”转化的路径。

参考文献

- [1] 苏艳蓉,张伏中,尤翔宇.生态环境导向的开发(EOD)模式探索与实践——以湖南省试点项目为例[J].环境生态学,2023,5(4):107-113.
- [2] 杨洲.基于生态环境导向开发(EOD)模式的规划研究——以龙口北河片区项目为例[J].中国高科技,2022(23):96-98.
- [3] 肖伟龙,张伏中,邵伟,等.生态环境导向的开发(EOD)模式与传统模式实施方式差异性分析——以湖南省某试点项目为例[J].环境生态学,2022,4(5):75-78.
- [4] 逯元堂,赵云皓,辛璐,等.生态环境导向的开发(EOD)模式实施要义与实践探析[J].环境保护,2021,49(14):30-33.