

Practice and Reflection on Ecological Environment Oriented Development Mode (EOD)

Yi Chen¹ Jinyong He²

1. Shenzhen Shentai Environmental Technology Co., Ltd., Shenzhen, Guangdong, 518017, China

2. Shenzhen Municipal Environmental Protection Industry Association, Shenzhen, Guangdong, 518129, China

Abstract

The ecological environment oriented development model (EOD) is an important way to build ecological civilization in the new era of the 14th Five Year Plan, and also one of the new paths to promote the transformation of “two mountains”. This paper analyzes the origin of the EOD concept and policy evolution, and points out that the core essence of implementing the EOD development model is “integration, integration, and feedback”; Based on the analysis of the distribution of two batches of EOD pilot projects, ecological and industrial projects, and investment quota distribution, it is clarified that there are problems in the current implementation process of EOD, such as lack of prominent ecological environment problems, insufficient integration of related industries, and lack of systematic project planning. Countermeasures and suggestions are proposed to provide policy and theoretical references for the planning and application of subsequent EOD development models.

Keywords

ecological environment oriented development model; experimental unit; problem; suggestions for countermeasures

生态环境导向的开发模式（EOD）的实践与思考

陈义¹ 何晋勇²

1. 深圳深态环境科技有限公司，中国·广东 深圳 518017

2. 深圳市环境保护产业协会，中国·广东 深圳 518129

摘要

生态环境导向的开发模式（EOD）是“十四五”新时期生态文明建设的重要方式，也是推进“两山”转化的新路径之一。论文通过分析EOD概念由来、政策演变等，指出推行EOD开发模式的核心要义为“融合、一体化、反哺”；并基于两批EOD试点项目分布、生态环境类及产业类项目、投资额度分布等分析，明确当前EOD实施过程中存在生态环境问题不突出、关联产业融合不够、项目谋划缺乏系统性等问题，并提出对策建议，为后续EOD开发模式的谋划及申报提供政策及理论参考。

关键词

生态环境导向的开发模式；试点；问题；对策建议

1 引言

近年来，习近平总书记“绿水青山就是金山银山”的理念逐渐深入人心，生态环境保护的重要性和迫切性愈发凸显。由于生态环境属于公共产品，长期以来由政府承担了开展生态环境保护工作的责任，生态环境保护的市场化程度不高，市场主体参与环境保护工作的积极性不强，加之去杠杆清债务政策和疫情的影响，地方财政日渐吃紧，地方政府开始寻找在不增加政府债务负担的前提下帮助政府解决生态环境治理问题的途径。但是生态环境产品自身又面临“难度量、难抵押、难交易、难变现”问题，社会资本和

金融机构因项目缺乏投资回报机制难以介入。因此，在此背景下，生态环境导向的开发模式（Eco-environment-oriented Development，简称 EOD 模式）应运而生。论文从 EOD 模式的内涵、政策演变和特征入手，结合国家目前已实施的两批 EOD 试点项目的实践情况，分析当前 EOD 模式推广应用中的问题，并提出相关建议。

2 EOD 模式概念及内涵特征

生态环境导向的开发模式（EOD）是以习近平生态文明思想为引领，以绿色可持续发展为目标，以生态保护和环境治理为基础，以特色产业运营为支撑，以区域综合开发为载体，采取产业链延伸、联合经营、组合开发等方式，推动生态环境治理项目与关联产业有效融合、统筹推进、一体化实施，将生态环境治理带来的经济价值内部化，是一种创新

【作者简介】陈义（1988-），男，中国广东深圳人，硕士，工程师，从事生态环境咨询与管理研究。

性的项目组织实施方式。EOD模式是“十四五”新时期生态文明建设的重要方式，也是推进“两山”转化的新路径之一^[1-4]。具体来看，EOD模式的定义包含三项核心要点。一是“融合”：肥瘦搭配，推进公益性生态环境治理与关联产业开发项目有效融合。二是“一体化”：一个市场主体统筹实施，将生态环境治理作为整体项目一体化推进，建设运维一体化实施。三是“反哺”：在项目边界范围内力争实现项目整体收益与成本平衡，减少政府资金投入^[5-7]。

3 EOD模式实践分析

2021年、2022年生态环境部先后确定了94个项目开展EOD模式试点，主要分布在华中、华东地区，特大城市上海、天津、重庆均有涉及。一方面，各地政府积极包装项目争取入选国家试点项目库；另一方面，安徽、山东等省还设立了省级试点项目库，以加快推进EOD项目建设，扩大项目范围。自严管政府隐形债之后，银行在片区开发融资始终保持谨慎态度，但对EOD项目，银行配合度较高，且农发行也开始介入EOD模式融资服务。根据生态环境部公布的第一批、第二批试点名单，从地区分布看，27个省/直辖市申报了试点项目，其中，华东地区试点项目数量最多，涉及27个项目，占比28.72%；西北地区涉及16个项目，占比17.02%；西南地区涉及13个项目，占比13.83%；华北和华中地区均涉及11个项目，占比11.7%；华南地区涉及10个项目，占比10.64%；东北地区，涉及6个项目，占比6.38%。

3.1 试点项目环境及产业类别

通过EOD试点项目生态环境类项目分析发现，试点项目生态环境类项目主要集中在生态保护修复、水生态环境保护、农业农村污染治理、固废处理及资源综合利用和土壤污染防治5个方面，其中以生态保护修复和水生态环境保护为开发内容申报EOD试点的项目占较大比重，合计占比79.79%。其关联的产业门类丰富，涉及一、二、三产多门类，主要集中在三大类，分别是：①生态产业开发项目：文旅观光、医疗康养、特色农林种植加工等；②新能源绿色产业开发项目：风光氢储、风电环保、光伏、绿色建材等；③高新技术产业开发项目：环保装备高端制造、智能网联汽车、金融碳交易、数字经济等。其中以旅游产业、现代农业、健康产业占比最高，分别占比24.22%、21.74%、11.80%。截止到2023年6月底，已知投资额度的项目有70个，总投资额为4420.17亿元。投资额在50亿元以下和50亿元-100亿元之间的项目数量分布较多，共计59个，占已调查项目的85.13%。

3.2 试点项目实施单位

在94个EOD试点项目中，通过公开资料能查询到项目承建单位、招投标信息、签署战略合作协议或已开工建设的项目合计有63个，在两批试点项目总数的占比为

67.02%，并且大多数EOD试点项目的承建单位都是央企或者地方国企，据统计，涉及央企16家、地方国企30家，合计46家，占已开工建设项目总数的73.01%。除此之外，在已确定中标单位的15个项目中，有10个项目是以联合体方式中标。从项目中标人来看，建筑央企是绝对主力。毫无疑问，央企在EOD项目上的优势显著：一方面，EOD项目投资规模均较大，且包含了项目运营、产业导入等，对投资人的融资能力、运营能力均提出较高要求，因此资金实力雄厚以及有产业运营经验的央企在项目承接中具备较大优势；另一方面，EOD项目仍有较强的公益属性，这与央企的社会责任也更相符合。

3.3 EOD模式存在的主要问题

3.3.1 生态环境问题不突出，治理目标不明确

EOD项目核心是要解决突出的生态环境问题，实践中，部分人认为只要与环境有关的内容就是以“环境为导向”的项目，都能包装成EOD项目。所谓环境导向，突出的是片区最为突出及亟需解决的环境问题，应纳入片区所在地或区县规划，而不是只要是环境相关的问题。项目实施的边界范围过大，环境问题提出过于笼统，生态环境治理目标未定量，且治理目标与实施治理工程效果不匹配。同时，在项目包装过程中生态环境治理项目与产业开发项目的数量过多，未围绕主要生态环境问题突出重点治理方面，造成生态环境治理与产业开发项目边界不清晰，捆绑无关联项目^[8]。

3.3.2 关联产业融合不够，相互支撑和依托关系不明显

通过EOD项目获得的环境治理范围内的“资源”当然可以作为项目的收益来源，但不能视为是关联的产业或项目。将EOD项目中的“资源”理解为融合发展的关联“产业”，这显然存在一定的误解。另外，EOD项目能否实现整体投入与产出的平衡，是项目能否实施的重要前提和基础，如果在谋划产业项目时，将“收益好”作为前提条件，进而忽略了产业与治理二者之间的相互依赖和共融的关系，即关联产业需要对良好的生态环境有所依赖，而良好的生态环境是产业赖以发展的基础。若不能通过有效“肥瘦搭配”促进融合运营，使关联产业反哺生态治理，EOD模式将是空谈。

3.3.3 项目谋划缺乏系统性，市场化融资能力不高

部分地方或项目将生态环境改善相关的市政、文旅等工程，都纳入EOD模式实施。如：水利部门的防洪排涝工程、自规部门实施的矿山生态修复工程；文旅部门实施的景区环境改善提升工程等。上述工程对生态环境的整体改善都有一定的帮助和促进作用，但这类工程的建设只是治理环境问题的措施和方法，不是EOD模式“生态环境导向”的内容，解决的只是职能部门的工程建设，而不是解决整体生态环境问题，更不能产出具体的环境效益，均不符合EOD模式“环境导向”的核心和关键要素。另外，大部分关联产业收益很弱，无论相关产业导入生态农业、旅游、康养，还是污水固废治理、清洁能源等，可预期营收规模有限，其收益

反哺支持环境治理的能力较弱,在不以出让土地取得收益的前提下,若无足够的还款来源,项目能从金融机构获得的贷款支持将非常有限,将使项目市场化运作实施的目标初衷大打折扣。因此,要围绕治理生态环境问题和产出生态效益目标的角度去谋划EOD项目。

4 EOD 模式实施建议

4.1 聚焦生态环境问题这一核心,系统谋划

EOD项目的谋划需要解决片区突出的环境治理问题,需要结合地区十四五规划、十四五生态环保规划、国土空间规划等,找到片区突出的生态保护和环境问题、治理方向,并结合生态环境治理项目的筛选,明确要解决的突出环境问题及依据,提出明确的生态效益、经济效益、环境效益等产出目标和具体实现指标,在此基础上结合区域生态环境治理实施的必要性、紧迫性、效益性来综合判断确定建设内容。

4.2 合理布局关联产业,找准融合点

从实践经验看,在地区资源禀赋、产业开发条件不同的地方,尤其是县区一级,项目投资额适度是EOD成功申报入库的另一个关键因素。如县区仅仅依靠农业产业开发收益要实现项目收益自平衡,原则上投资总额最好控制在15亿元,甚至10亿元范围内,因为农业产业具有收益不高、运作复杂和运营风险较高的特点,高额投入将面临收益无法平衡的情况。其次,在一个EOD项目投资组合里,生态环境治理项目投资与关联产业项目投资之间也需要做出一定比例的控制,一般生态环境治理项目投资占总投资比例不低于30%^[9]。

4.3 深化资金平衡测算,找准平衡点

融资与还款本息整体平衡是金融机构融资的基本条件,金融机构对项目偿债备付率、有收益项目占比、资本金配比、补流资金占比、贷款年限等指标均有不同的要求。因此,在EOD项目策划阶段,最好能邀请金融机构提前介入,就“肥瘦搭配”项目建设内容、比例,投入与产出的平衡测算,征求金融机构的意见和建议。另外,EOD项目合作期内投融资建管营交由社会投资人实施,政府在项目中投入较少或没有投入,EOD项目不能形成政府隐性债务,这些要求都对社会投资人提出较高要求,尤其是体现在投融资能力和运营能力方面。很多县区级国有公司因为信用评级较低,财务状况不稳定,负债率高,现代企业制度不健全、经营风险较大等原因,往往难以获得金融机构的信任和支持,从而导致融资难度加大,需要引入强有力的外部投资人作为融资主体。只有当地政府应选择具有较强的社会责任意识、丰富的项目建设经验、高效的运营管理经验的市场主体,才能有效确保项

目“融投建运”一体化高效实施和EOD理念高质量落地。

4.4 建立长效管理机制,保障项目顺利实施

EOD项目要求从生态环境治理与产业项目的一体化实施,到确保产业开发项目持续运营,项目要符合国家和地方产业政策等各项要求,依法依规推进项目规范实施,不得以任何形式增加地方政府隐性债务。因此,在项目启动初期,应主动建立项目推进的“工作专班”及相应的保障制度,这是项目得以规范顺利推进的基础。同时,要建立常态化考核机制,对项目建设进度及实施情况进行考核,不仅要考核项目取得经济效益、社会效益等,还需对项目生态环境治理目标完成情况、运营管理进行全面考核。

5 结语

在当前政府财力有限、防范政府隐性债务风险的多重限制下,以EOD理念实施生态环境保护项目,是实现高质量发展的重要举措。由于EOD项目内容综合性强、领域跨度大、实施周期长、参与各方多、实施难度较大等。在策划EOD项目时,首先应该理解EOD模式有什么要求,要充分理解掌握核“一体化、融合、反哺”核心要义,而不是把EOD的内容往自己的项目上套,不能以EOD的名义去突破现有的政策约束,尤其在红线管控、自然资源管理、土地政策等方面。另外,进入项目库并不代表项目就能落地,也不代表一定能融资,更不代表一定能做成EOD项目,因此按照EOD要求规范实施极为重要,实施中要将打造EOD典型案例作为目标,确保不变形、不走样。

参考文献

- [1] 李竞一.EOD的答案——“守、破、立”的博弈[J].新理财(政府理财),2021(10):25-29.
- [2] 生态环境部办公厅,发展改革委办公厅,国家开发银行办公厅.关于推荐生态环境导向的开发模式试点项目的通知[Z].2020.
- [3] 生态环境部办公厅.关于同意开展第二批生态环境导向的开发(EOD)模式试点的通知[Z].2022.
- [4] 生态环境部办公厅.关于印发生态环保金融支持项目储备库入库指南(试行)的通知[Z].2022.
- [5] 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.
- [6] 逯元堂.EOD模式创新与实践[J].中国生态文明,2022,54(6):31-33.
- [7] 翁祥健,杨汕,郭伟.社会资本参与生态环境导向(EOD)项目面临的困境及对策研究[J].建筑经济,2022,43(5):22-28.
- [8] 张伏中,苏艳蓉,宋江燕,等.EOD项目实践关键问题分析与对策研究——以湖南省为例[J].环境生态学,2023,5(5):109-114.
- [9] 柳宇佩,禹建奇,庾杜锋.以生态环境为导向的城市片区开发实施路径研究[J].中国工程咨询,2022(4):86-90.