

Research on the Policy Framework and Implementation Pathways of Eco-environment Oriented Development (EOD) Model in China

Yu Zhang Yongyan Liu Rufeng Xiao* Lin Huang

1. Chongqing Ecological Environment Science and Technology Research Institute, Chongqing, 401336, China
2. Chinese Research Academy of Environmental Sciences Southwest Institute, Chongqing 401336, China

Abstract

As an innovative practice in China's ecological civilization construction, the Eco-environment Oriented Development (EOD) model integrates ecological governance with industrial development, offering new solutions to environmental financing challenges. This paper systematically reviews the policy evolution, pilot practices, and developmental characteristics of the EOD model in China, proposing a tripartite developmental framework: Policy Exploration, Pilot Implementation, and Standardized Management. At the national level, a comprehensive framework encompassing "policy guidance-pilot demonstration-financial support-institutional standardization" has been progressively established. Regionally, differentiated implementation pathways have emerged, characterized by policy innovation, integrated development, and preliminary exploration.

Keywords

EOD; Ecological product value; Policy evolution; Industrial integration; Sustainable development

中国 EOD 模式的政策框架与实践路径研究

张羽 刘咏妍 肖入峰* 黄麟

1. 重庆市生态环境科学研究院, 中国·重庆 401336
2. 中国环境科学研究院西南分院, 中国·重庆 401336

摘 要

生态环境导向开发(EOD)模式作为中国生态文明建设的重要创新实践,通过统筹生态环境治理与产业开发,为破解环境治理融资难题提供了新路径。本文系统梳理了EOD模式在国内的政策演进、试点实践与发展特征,提出其发展历程可分为政策探索、试点推进与规范管理三阶段。国家层面通过顶层设计逐步构建起"政策引导-试点示范-金融支持-制度规范"的完整链条;地方层面则形成政策创新、融合推进与初步探索三类差异化实践路径。

关键词

EOD模式;生态产品价值;政策演进;产业融合;可持续发展

1 引言

在生态环境部未对 EOD 模式进行定义之前, EOD 模式在学术界以及实务界并没有统一的说法,其中几种主流说法有绿色生态办公区^[1]、生态引导的城市可持续发展模式^[2]以及以环境为导向的一体化区域经济发展模式^[3]。

【基金项目】重庆市技术创新与应用发展专项面上项目(项目编号: CSTB2022TIAD-GPX0048)。

【作者简介】张羽(1987-),女,中国重庆人,硕士,工程师,从事环境咨询研究。

【通讯作者】肖入峰(1983-),男,中国重庆人,博士,正高级工程师,从事产业生态学研究。

2020 年,生态环境部在《关于推荐生态环境导向的开发模式试点项目的通知》一文中明确了 EOD 模式定义:“以生态文明思想为引领,以可持续发展为目标,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,推动公益性较强、收益性差的生态环境治理项目与收益较好的关联产业有效融合,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,是一种创新性项目的组织实施方式”。

中国 EOD 模式的政策发展历经“政策探索-试点推进-规范管理”三阶段,逐步构建起生态治理与产业开发融合的制度框架。

2 国家政策梳理

从国家政策发展角度来看,生态环境导向的开发模式

从纲领性的绿色理念到模式探索，再到基于环境治理的产业合作领域、合作模式的政策转变^[4]。目前，中国政策对 EOD 模式的探索构建可以分为 3 个阶段（见表 1）。

2.1 政策探索阶段（2015–2020）

以《生态文明体制改革总体方案》（中发〔2015〕25 号）为起点，国家开始探索市场化环境治理机制。2016 年“十三五”生态环境保护规划首次提出“环境治理+产业开发”组合模式，2018 年《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》首次明确 EOD 模式概念。至 2020 年，《关于构建现代环境治理体系的指导意见》等文件形成政策合力，重点解决两大问题：一是通过特许经营、土地开发权益赋予等方式吸引社会资本；二是明确民营企业参与主体地位，提出“环境修复+开发建设”等实施路径。

该阶段政策突破在于将生态治理从政府单一投入转向市场化运作，为进一步实施 EOD 模式夯实了基础。

2.2 试点推进阶段（2020–2022）

随着 EOD 模式政策体系的初步完善，2020 年生态环境部正式在全国推动生态环境导向开发模式试点工作，印发了

《关于推荐生态环境导向的开发模式试点项目的通知》。

2020 年开始逐步启动两批国家级 EOD 试点（94 个项目），配套政策聚焦三大机制创新：一是价值转化机制；二是社会资本参与机制，提出“修复+产业导入”收益模式；三是金融支持机制，联合 10 家金融机构建立融资对接平台。

该阶段通过完善政策体系，建立健全生态产品价值实现机制、鼓励社会资本参与生态保护修复、加强金融支持等措施，推动 EOD 模式试点项目的落地实施。

2.3 规范管理阶段（2023–至今）

随着 2023 年《生态环境导向的开发（EOD）项目实施导则（试行）》出台，EOD 模式进入标准化阶段。政策重心转向项目全周期监管，2024 年启动项目实施评估与试点案例征集工作，重点评估项目合规性、方案一致性与生态效益转化率等，同时总结 EOD 模式试点经验形成案例供推广参考。

这一阶段的核心是通过政策和制度的完善，推动 EOD 模式的规范化发展，确保其在生态治理与产业融合中的可持续性，提炼形成典型案例，逐步建立健全模式实施的指导文件。

表 1 EOD 模式国家政策汇总

Table 1: Summary of National Policies on the EOD (Ecological Environment-oriented Development) Model

编号	时间	政策文件
政策探索阶段		
中发〔2015〕25 号	2015 年 9 月	《生态文明体制改革总体方案》
国发〔2016〕65 号	2016 年 12 月	《关于印发“十三五”生态环境保护规划的通知》
中发〔2018〕17 号	2018 年 6 月	《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》
环规财〔2018〕86 号	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》
环综合〔2019〕6 号	2019 年 1 月	《关于支持服务民营企业绿色发展的意见》
中办发〔2020〕6 号	2020 年 3 月	《关于构建现代环境治理体系的指导意见》
发改环资〔2020〕790 号	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》
发改农经〔2020〕837 号	2020 年 6 月	《全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划（2021—2035 年）》
发改高技〔2020〕1409 号	2020 年 9 月	《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》
试点推进阶段		
环办科财函〔2021〕201 号	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》
中办发〔2021〕24 号	2021 年 4 月	《关于建立健全生态产品价值实现机制的意见》
中办发〔2021〕50 号	2021 年 4 月	《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》
环办科财函〔2021〕468 号	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》
国办发〔2021〕40 号	2021 年 10 月	《关于鼓励和支持社会资本参与生态保护修复的意见》
环办科财函〔2021〕158 号	2021 年 11 月	《关于深入打好污染防治攻坚战共同推进生态环保重大工程项目融资的通知》
国发〔2021〕33 号	2021 年 12 月	《“十四五”节能减排综合工作方案》
国办函〔2022〕7 号	2022 年 1 月	《国务院办公厅转发国家发展改革委等部门关于加快推进城镇环境基础设施建设指导意见的通知》
环办科财〔2022〕274 号	2022 年 4 月	《生态环保金融支持项目储备库入库指南（试行）》
环办科财函〔2022〕172 号	2022 年 4 月	《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》
规范管理阶段		
环办科财函〔2024〕102 号	2024 年	《关于开展生态环境导向的开发（EOD）项目实施评估的通知》
环办科财函〔2024〕362 号	2024 年	《关于开展生态环境导向的开发（EOD）模式试点总结与案例征集的通知》
环办科财函〔2025〕58 号	2025 年 2 月	《关于进一步推进生态环境导向的开发（EOD）模式工作的通知》

3 省市政策梳理及 EOD 项目实践

各省市在 EOD 项目上的表现呈现出不同的偏向。一些省市在国家政策的框架下,主动探索并制定了省级 EOD 项目的管理办法。另一部分省市则采取了更为稳健的策略,将 EOD 理念融入到地方生态修复保护或自然生态开发工作中,推进 EOD 项目的落地实施。此外,还有一些省市目前尚未推出省级统一政策,EOD 项目数量较少。

3.1 政策突破与模式创新

积极响应国家政策,积极探索创新模式。

山东省率先建立省级 EOD 试点体系,通过“三年行动计划”以及建立省库,推动项目规模化。截至目前,入库项目 19 个,11 个获金融机构授信,聚焦黄河流域治理与生态农业融合等方向。以流域、湖泊治理为核心,注重农业、文旅产业反哺,与国家黄河流域战略为项目提供资金与政策倾斜,契合度较高。

江苏省则侧重制度创新,出台全国首个省级 EOD 实施方案及配套技术指南,明确项目环评“绿色通道”、污染物削减指标纳入总量指标储备等鼓励政策。其试点项目凸显“数字化+低碳化”特色,2023 年同意开展了第一批以及第二批江苏省生态环境导向开发模式(EOD)试点项目。

3.2 政策融合与稳步推进

将 EOD 理念与地方资源或原有的建设工作进行融合。

湖南是中国革命和中国共产党的重要策源地,红色政权和人民军队的重要发祥地,有 38 个县市区纳入湘鄂渝黔、湘赣边革命老区规划范围,其中有 27 个脱贫县,发展基础薄弱,历史欠账较多。基于本地实情,湖南在探索如何利用 EOD 模式支持水生态环境治理保护和革命老区振兴发展。

张伏中等通过对湖南省 6 个试点入库项目与 2 个非试点项目分析发现,以水生态环境保护为导向也是湖南省 EOD 项目投资的重点领域,针对一些具有优良生态基础、丰富生态底蕴的大型生态片区整体开发,具有针对性的从线到面扩展。2024 年湖南省正式开展省级 EOD 试点工作,虽起步较晚,但已逐渐扩展对 EOD 模式的探索。

3.3 政策探索与初步尝试

浙江省、江苏省、福建省、山东省、安徽省、广西壮族自治区 6 个省均已制定出台本省 EOD 项目库及相关配套管理办法。四川省率先将国库 EOD 项目纳入财政贴息范围,成为全国首个对 EOD 项目进行贴息支持的省份。山东省省库项目率先获得政策性银行贷款贴息政策支持,福建省和浙江省根据国库项目情况予以资金奖励,浙江省地方县市出台了配套奖励政策。可以看出,省级层面仍以执行中央政策为主,缺乏政策指引,实施范围有限,但已开始通过培训和融资对接等方式加强对 EOD 模式的宣贯和推广,为未来的项目实施奠定基础。

4 EOD 项目申报实施的主要问题

4.1 项目申报单位认识不到位

当前申报缺乏可行的实施路径谋划,在项目中贴线捆绑,

生拉硬拽,求凑不求谋、求量不求质、求大不求精、求快不求稳、求偏不求正、求异不求同,不仅导致 EOD 项目产业关联性不强,并且生态环境价值也未形成有效增值反哺。

4.2 项目实施单位能力不足

生态环境部虽然明令禁止采用 ABO 方式实施 EOD 项目。但就目前入库情况,EOD 项目大多由政府平台公司实施,而生态环境治理工作本身综合性强、专业要求高,再加上产业开发,行业跨度极大,仅交由单一平台公司完成概念规划、产业规划、项目策划、工程施工、产业招商和资产运营等内容,难度之大。平台公司拿到 EOD 项目授权后,再招标引入投资、建设、运营,易造成 EOD 项目空心化。

4.3 缺乏优质产业

已入库 EOD 项目关联产业多集中生态农业、林下经济、生态旅游、医疗康养、休闲娱乐、文化创意等生态环境依赖型产业。这类产业普遍投资大、周期长、回报低,难吸引社会投资人。而附加值高的医药、制造加工等生态环境敏感型产业由于要素保障等原因,必须进入园区,造成与生态环境治理内容关联性较差,无法纳入实施方案。

4.4 金融机构绿色投资投向过窄

目前金融机构对绿色投资认定范围只限于环境整治类(比如公园建设,岸线整治等),排污治理类(比如污水处理站,垃圾处置站等)为绿色投资,其他建设项目附属的节能、降碳等乃至新建污水管网均不认定为绿色投资,从而导致绿色资金的使用范围有限。

5 结语

EOD 模式作为生态文明制度创新的重要载体,其发展历程体现了中国环境治理从政府主导向市场驱动的模式转变。国家层面通过三阶段政策推进,逐步构建起涵盖顶层设计、试点示范和金融支撑的完整制度框架。地方实践中,山东、江苏等省份通过省级试点和政策创新,形成了具有地方特色的典型路径;湖南等地则侧重将 EOD 理念融入区域发展战略,探索生态治理与老区振兴的协同机制。这些实践表明,EOD 模式通过资源捆绑开发、价值反哺机制,有效破解了公益性环境项目的融资困境,助推了生态优势向经济价值的转化。

参考文献

- [1] 骆艳华. 浅谈绿色生态办公区设计模式下的雨水调蓄池设计策略——以增城某新 EOD 项目为例[J]. 低碳世界, 2018(07): 146-147.
- [2] 国研经济研究院课题组, 中信国安城市课题组. EOD 生态引领发展模式研究: 以中信国安实践为例[M]. 中信出版集团, 2018.
- [3] 鄢鸿宇. 基于博弈论的 EOD 项目风险分担研究[D/OL]. 重庆大学, 2023.
- [4] 李强, 孟广艳. 生态环境导向的开发模式的山区城市实践——以石柱县为例[J/OL]. 安徽农业大学学报(社会科学版), 2022, 31(4): 37-43.