

关于加快探索推进辽宁省 EOD 模式的对策建议

唐玲丽 程永军 王磊

摘要：EOD (Ecology-Oriented Development) (生态环境导向开发) 模式是以生态保护和环境治理为基础，以特色产业运营为支撑的环境治理与产业发展融合模式。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，推动收益性差的生态环境治理项目与收益较好的关联产业实现有效融合，以实现项目整体收益与融资自求平衡。当前，该模式已成为集合 PPP 模式、专项债等各领域政策，具有“生态主题、反哺特征、环境效益、产业融合”的特点，成为各地争相探索实施的区域整体性综合整治与产业开发的重要抓手，加快推进 EOD 模式探索与实践，对助力新时期辽宁省全面振兴实现新突破意义重大。

关键词：EOD 融资 开发 辽宁省

一、辽宁省 EOD 模式探索实践

(一) 国家试点阶段，辽宁 2 个 EOD 模式试点申报成功

2018 年以来，国家密集出台系列政策支持 EOD 模式发展，2020-2021 年，生态环境部、国家发改委、国开行等多部门连续两年公开征集了 94 个 EOD 模式试点项目，其中辽宁阜新市百年国际赛道城废弃矿区综合治理、盘锦辽河新城起步区生态环境导向的开发项目成功入围。相比周边省份试点数量吉林 (4 个)、河北 (4 个)、内蒙古 (5 个)，辽宁省在探索实践 EOD 模式推进生态引领的整片区推进“规划+融资+建设+运营”全过程从谋划、申报到创建实施都亟待加大探索力度。

(二) 常态化入库阶段，辽宁各市开始重视并加快谋划

2022 年，生态环境部下发《生态环保金融支持项目储备库入库指南 (试行) 的通知》(环办科财〔2022〕6 号)，生态环

境部将 EOD 模式项目纳入生态环保金融支持项目类型，目的在于按照“成熟一个，申报一个”的原则，积极引导金融资金投入，加强金融对深入打好污染防治攻坚战精准支撑，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，EOD 项目实现常态化入库。入库项目包括大气污染防治、水生态环境保护、重点海域综合治理、土壤污染防治、农业农村污染治理、固废处理处置及综合利用、生态保护修复、其他环境治理等八大类，并确定各省 (自治区、直辖市) 每年入库 EOD 项目原则上不超过 5 个。据悉，2022 年度，辽宁省并没有入库 EOD 项目，一方面省级层面严格把关辽宁省 EOD 项目的成熟程度；另一方面，市级层面虽然政府部门谋划项目的态度比较积极，但由于对整片区 EOD 模式政策理解不深、缺乏“规划+融资+运营”可落地的操盘企业等因素，往往在组织环节就已然望而却步。

(三) 辽宁积极探索 EOD 模式融资渠道

在辽宁省生态环境保护“十四五”规划中提到要推广政府和社会资本合作模式，引导社会资本参与生态环境治理；要完善多元化的生态环境投入机制，积极引导社会资本参与生态环境保护、创新各类投融资方式，大力推进生态环境治理市场化等相关内容。同时，相关部门也积极探索 EOD 项目除国开行之外的融资渠道。2022 年 1 月，辽宁省新民市林业生态保护与修复及经济产业导入 EOD 项目、盘山县芦苇生态保护与修复及经济产业导入 EOD 项目同日实现贷款投放，资金规模达到 8 亿元，由建设银行辽宁省分行发放，是省内首笔 EOD 项目贷款放款。

二、推进 EOD 模式发展的关键问题

EOD 模式采取产业链延伸、联合经营、组合开发等方式，将公益性较强、收益性差的生态环

境治理项目与收益较好的关联产业项目有效融合,探索创新生态环境治理投融资渠道,从而提升区域整体价值。EOD的核心包含“融合”“一体化”“反哺”三个关键词,因此,在实践操作过程中主要面临三个关键问题。

(一)生态环境与产业发展的强相关性问题

目前,许多地方政府出于融资需求考虑,普遍存在简单划片区,随意搭配生态治理与产业项目组合,仅以资金平衡衡量项目可行性,没有充分考虑生态环境和产业强相关性,应用领域盲目效仿已申报成功案例等问题。事实上,EOD模式并非是简单的片区开发投融资模式,更是投融资后的实施模式。地方政府EOD项目包装入库后的运营实施环节过程中,产业与生态项目融合度不高,产业收益往往难以弥补生态修复支付成本,影响EOD模式实践的积极效果。

(二)EOD模式主体的操盘能力问题

EOD模式要求一体化开发,由一个市场主体方统筹实施项目的投资、融资、建设、运营维护,项目主体明确、边界清晰。这就涉及生态环境综合治理专业要求高,更涉及一二三产业产业导入、开发和运营,行业跨度较大。从开发主体来看,仅交由单一社会主体完成概念规划、产业规划、项目策划、工程施工、产业招商和资产运营等内容几乎难

以统筹。鉴于此,实践中需要第三方专业咨询机构与地方政府部门、金融机构、社会资本方、项目实施平台公司等在项目谋划前期就要紧密协调、协同推进,保证在谋划阶段科学设置组织框架与职能划分,并在项目谋划及入库后实施打下良好基础。

(三)EOD“反哺”面临的长周期性问题

EOD模式强调关联产业开发和资源收益的持续性反哺机制,金融机构对于EOD项目要求产业收入作为项目还款主要来源,因此在测算过程中要确定明确的用地类型和规划方案,结合用地性质明确产业类型和经营收入,测算投入产出进而提出平衡方案和开发时序。但产业培育和产业导入需要一定的时间才能见效,造成项目整体投资回报周期长。这不仅影响了开发主体实施EOD模式的积极性,也影响产业对生态治理的反哺和价值闭环的形成。因此,起步阶段资金和政策保障力度是EOD模式实现资源高效利用和资产良性循环的关键。

三、辽宁省加快推进EOD模式的对策建议

(一)聚焦建立全省EOD模式项目库和支撑平台

当前,辽宁省还缺乏省级统一政策指引,EOD项目数较少。而发达省份EOD模式除积极申

报国家库之外,多地已建立起地方库。国家库由生态环境部、国家发改委、国开行进行统一批复、评审和授信,试点时期计划投入5000亿元。2021年,安徽、浙江、山东等省生态环境部门与国开行、工行、农发行等金融机构联合建立了省库;浙江省“十四五”期间意向合作融资总量不低于600亿元。建议辽宁省根据自身情况,加快工作机制建设和政策引导,包括强化自主探索创新模式、推进政策宣贯及执行,注重全环节拉通,建立辽宁省地方EOD模式绿色项目库,完善绩效评估与环境评价,确定省库筛选标准,完善入库出库机制,培育并推广“生态+产业”案例,关注已进入试点的阜新、盘锦EOD项目落地环节的执行等;推动政府部门、产业园区、企业、银行等各方的合作,形成良好的沟通机制,共同推动项目高质量开展。拟实施EOD项目的县(市)区,聚焦八大领域生态环境问题进行全面摸排,结合地区产业类投资建设项目,积极申报入选国家和省级EOD项目库。抓好项目库建设同时,着力搭好政策法规、专家智库、技术转化、项目对接、金融服务、第三方服务等平台,促进要素深化合作。

(二)聚焦探索因地制宜确立片区开发模式

通过梳理全国两批EOD模式试点项目,表明已入库项目类

型涉及十余种产业门类，覆盖文化旅游、现代农业、健康产业等生态休闲主题的第三产业，也涉及以节能环保、循环经济、新能源、高端制造等绿色生产制造业的第二产业，包括美丽乡村环境提升、矿山修复、光伏能源开采等项目均纳入试点范围。EOD模式项目多元化的特征显著，但模式化的特征却不清晰，建议地方政府要从城市特征、环境堵点、生态价值、产业反哺等方面综合考虑，因地制宜找准地区EOD片区开发模式。

（三）聚焦探索资源枯竭型城市片区开发模式

辽宁省抚顺市、阜新市、北票、杨杖子、南票、弓长岭（6地）被列入国家资源枯竭城市名单，在生态环境、民生保障、发展内生动力等领域仍存在若干短板，且在国家资源枯竭城市转型年度绩效评价中位次较低，推进辽宁省资源枯竭城市功能完善、能源绿色低碳转型、接续替代产业发展、提升绿色发展水平等诸多领域有望在EOD模式引领下实现新突破。2023年初，辽阳市弓长岭区基于汤河流域及矿区人居环境生态治理的片区开发（EOD）模式已进入国家生态环保金融支持项目储备库，是资源枯竭型城市转型发展模式的重大实践，聚焦探索结合农旅融合、新型城镇化的矿山生态修复模式。以弓长岭区为代表的资源枯竭型城市从废弃矿山修

复、流域综合治理、人居环境整治、文旅康养产业发展、循环产业园角度考量实现生态和产业的投入与产出平衡，矿山修复后的土地可用于建设农旅、城镇公园、特色产业等，拓展经济效益。

（四）聚焦探索重点流域和生态清洁小流域治理片区开发模式

在八个生态治理类型的两批试点中，水环境治理类项目数量占比超过1/3，水系环境类项目是EOD项目的重要类型。2023年1月，辽宁省出台《辽宁省重点流域水生态环境保护“十四五”规划》，明确了辽河、浑河、太子河、大小凌河、鸭绿江和沿海诸河六大水系共计47条河流河湖保护方案，辽宁省各市区借此规划出台契机，应全面梳理辖区流域内生态产品资源，挖掘周边土地资源和产业资源的潜在价值。今年2月14日水利、农业农村、国家林草、乡村振兴等部门联合发文《关于加快推进生态清洁小流域建设的指导意见》（水保〔2023〕35号），进一步明确了以流域为单元，以水系、村庄和城镇周边为重点，山水林田路村统一规划，治山、治水、治污协同推进，统筹流域水系整治、生活污水和农村生活垃圾治理，培育和发展乡村特色产业。辽宁省营口老边区正积极谋划大旱河流域治理、营口水街文商旅综合体、葵花小镇农旅特色小镇、盐场工业园区等一体化发展的EOD项目，探索通过

“水资源+文化旅游+生态农业+生态工业”等举措，加快水旅融合、水农融合、水工融合，形成生态环境与产业关联联动的良性循环。

（五）聚焦探索乡村振兴类EOD片区开发模式

生态农业、生态渔业、果蔬采摘、乡村旅游等是将农业生产与环境治理相结合的代表模式，EOD模式对于乡村振兴生态价值发展和经济价值转换具有重大意义。国家层面通过顶层设计来提高乡村、生态、产业等各方面治理能力，把“EOD+乡村振兴+生态环保”政策贯穿起来形成闭环。2020年9月，中共中央办公厅、国务院办公厅《关于调整完善土地出让收入使用范围优先支持乡村振兴的意见》，《意见》明确“未来各地要实现土地出让收益用于农业农村比例逐步达到50%以上的目标要求，且资金投向包括与农业农村直接相关的山水林田湖草生态保护修复等”，为生态环境治理项目拓宽了平衡资金来源，为农村农业产业与环境协调开发提供了资金保障。

（六）聚焦探索城市更新类EOD片区开发模式

当前，EOD模式试点项目主要集中在河道流域治理、废弃矿山修复、水生态环境治理以及农业农村综合开发等领域，项目实施地点多远离城市空间。但加强城市自然生态和绿色空间的绿

色基础设施建设,将高架路网、市政管廊、泄洪水渠、停车场等城市灰色空间生态化,从自然生态效应和城市宜居品质两个视角出发,将为EOD项目带来更多特色收益。建议辽宁省把握EOD模式的良好契机,结合新一轮城市更新以及新型城镇化规划建设,围绕全省“一圈一带两区”区域协调发展战略和各市区特色资源,开展EOD战略性规划与空间建设指导,推进城镇生态系统保护修复,实施生态廊道、生态清洁小流域、生态基础设施和生态网络建设,提升城镇生态系统质量和稳定性,带动地区GDP、工业增加值、税收收入等直接经济收益,激活地区经济发展,吸引人口集聚,促进价值开发导向的生态资源利用、产业升级与宜居环境水平的进一步提升,推动生态价值在片区综合开发中的市场化进程,引领高质量发展阶段的城市绿色化开发新模式。

(七) 加快出台辽宁省从政策到推进主体的EOD辽宁模式

近两年来,从全国各省及自治区情况来看,江西、安徽、甘肃等省都出台了本省《关于鼓励和支持社会资本参与生态保护修复的指导意见》,规范了社会资本参与生态保护修复的管理程序和省级鼓励支持的具体措施。江苏省提出重点开展“农村生态小流域”EOD模式,并将EOD模式推广应用到各市市

政基础设施建设层面。浙江省相关部门为有申报需求的市县区提供EOD模式概念和实践案例的免费培训。建议辽宁省相关部门进一步加强EOD概念内涵研究,进一步理清EOD模式中的产业发展模式、资本运作模式、空间建设模式、工作组织实施模式等重要支撑性内容,针对辽宁省受损退化、功能下降的山水林田湖草沙等自然生态系统、农田生态系统、城镇生态系统连通不畅、空间结构不合理、生态空间不足、历史遗留矿山存在等突出问题出台相对应的修复工作意见,并在产权激励、碳汇交易、财税支持、金融扶持等方面出台具体支持政策,逐步将抽象模糊的发展理念转化为可复制可推广的EOD开发模式和可应用可落地的指导意见,引导辽宁省科学有效的应用EOD模式引领片区开发建设实现新突破。■

参考文献:

[1] 王忠杰. 创新EOD模式:探索生态产品价值实现路径的空间解决方案[N]. 四川日报, 2022-12-19.

[2] 贾颖娜, 卢瑛莹, 贾曦. 生态环境领域推进EOD模式实践的意义、挑战及路径探析[J]. 环境保护科学, 2023,(2).

[3] 郑彩娟. 基于EOD理念的水库流域综合治理模式综述[J]. 上海建设科技, 2023,(6).

[4] 胡健, 许云芳, 贾文. 金融支持生态价值实现的探索[J]. 金融纵横, 2022,(9).

[5] 李荣. EOD模式下流域治理项目投融资方式浅析[J]. 环境与发展, 2023,(6).

[6] 贾鸿潜, 吴爽, 马长虹, 姜慧慧, 刘琪, 闫喆群. 关于EOD模式在蓟州落地的探索[J]. 天津经济, 2023,(2).

[7] 文洁. 我省创新环境治理模式积极开展环保金融引资[N]. 甘肃日报, 2023-03-19.

[8] 金秋时. 鼓励和支持社会资本参与生态保护修复[N]. 法制生活报, 2023-02-07.

[9] 乔殿新, 王力, 郭莹莹. 论现阶段水土保持生态清洁小流域发展[J]. 中国水利, 2022,(7).

[10] 徐卫星. 哪些能进入生态环保金融支持项目储备库?[J]. 环境经济, 2022,(4).

[11] 杨文杰, 郑贤, 王慧群. 国新办新闻发布会聚焦加强新时代水土保持工作[N]. 中国水利报, 2023-01-13.

[12] 张文举, 魏明慧. 推动水利高质量发展融资路径案例分析[J]. 中国水利, 2023-02-13.

[13] 张涛. 贵州明确鼓励支持社会资本参与生态保护修复重点领域[N]. 中国自然资源报, 2023-02-10.

[14] 安然. 加大投入 协同推进 加快开展生态清洁小流域建设——水利部水土保持司有关负责人解读《关于加快推进生态清洁小流域建设的指导意见》[J]. 中国食品, 2023,(3).

(作者单位: 辽宁省规划咨询与公共政策研究中心)

责任编辑: 康伟