

· 财政与税收 ·

# 社会资本参与EOD项目的应对策略研究

贾康<sup>1</sup>, 陈通<sup>2</sup>, 邓金丽<sup>3</sup>

(1. 中国财政科学研究院, 北京 100091; 2. 中国科学院大学 现代产业研究院, 北京 100145;

3. 华夏新供给经济学研究院, 北京 100085)

**摘要:** 生态环境导向的开发(EOD)模式是将生态环境治理项目搭配资源、产业开发项目一体化实施, 统筹推进, 将生态环境治理带来的经济价值内部化, 是“两山”理念在项目运作和实操层面的具体应用, 是推进生态产品价值实现的重要探索, 是加强环保投融资的重要渠道。EOD项目不新增政府隐性债务, 通过关联产业开发收益弥补生态环境治理成本, 在力求财政资金“零投入”的前提下, 实现项目资金自平衡和生态环境治理的双重目标, 符合生态文明建设与国民经济协同发展的要求。EOD项目投融资规模大、涉及行业多、专业性强, 对社会资本方的综合实力尤其是生态环境治理能力和产业运营能力要求较高, 因而社会资本参与EOD项目面临很多挑战。为了更好地吸引社会资本参与EOD项目, 破解社会资本参与EOD项目可能存在的难题, 本文总结了EOD项目的优势, 梳理了我国EOD项目的投融资模式并对其进行比较, 在此基础上分析了当前社会资本参与EOD项目面临的挑战, 并基于政府和社会资本合作新机制, 从社会资本方角度提出应对策略, 以为生态文明建设与国民经济协同发展提供决策依据。

**关键词:** 社会资本; EOD项目; 生态环境治理; 关联产业开发; 政府和社会资本合作新机制

**中图分类号:** F832.48 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-176X(2024)04-0071-10

## 一、引言

生态文明建设是关系中华民族永续发展的根本大计。在习近平生态文明思想的指导下, 我国生态文明建设取得了很大发展。习近平总书记指出, “生态文明建设从理论到实践都发生了历史性、转折性和全局性变化, 美丽中国建设迈出重大步伐。”生态环境的修复和改善是一个持续性过程, 需要付出长期的艰苦努力, 不可能一蹴而就。2023年7月, 习近平总书记在生态环境保护工作会议上强调, “我国生态环境保护结构性、根源性、趋势性压力尚未根本缓解。我国经济社会发展已进入加快绿色化、低碳化的高质量发展阶段, 生态文明建设仍处于压力叠加、负重前行的关键期。”2023年中央经济工作会议提出, “深入推进生态文明建设和绿色低碳发展。”

美国学者Honachefsky<sup>[1]</sup>最早提出以生态环境引导城市开发的“生态导向”概念。经过长期

收稿日期: 2024-01-29

作者简介: 贾康(1954-), 男, 北京人, 研究员, 博士, 博士生导师, 主要从事宏观经济、财政理论与财政政策研究。

E-mail: mofjk@163.com

陈通(通讯作者)(1987-), 男, 广东东莞人, 博士后, 主要从事政府与社会资本合作研究。E-mail:

109366593@qq.com

邓金丽(1993-), 女, 河南周口人, 特聘研究员, 主要从事政府投融资研究。E-mail: dengdeng2666@163.com

探索,生态环境导向的开发(Ecology-Oriented Development, EOD)模式受到国内社会各界广泛关注。作为“两山”理论在项目端实践的具体体现,EOD模式可以帮助地方政府探索出一条既能合理解决辖区内较为棘手的生态环境问题又不新增政府隐性债务的可持续发展新路径,推动“两山”理论与实践统筹发展,实现生态效益、社会效益、经济效益的协调统一。

2018年,中华人民共和国生态环境部(以下简称“生态环境部”)提出,“推进生态环境治理模式创新,探索开展生态环境导向城市开发(EOD)模式。”此后,我国EOD模式先后经过政策引导、试点摸索和入库支持三个阶段,全国各地探索EOD模式的热情不断高涨,受到地方政府、金融机构和社会资本方的广泛关注。与此同时,国内学术界也掀起对EOD模式研究的热潮。此前,学者们对EOD模式的研究主要侧重于EOD模式实施要义<sup>[2-4]</sup>、实施难点<sup>[5-7]</sup>、现行政策<sup>[8-10]</sup>、典型案例<sup>[11]</sup>和“PPP+EOD”经验分享<sup>[12]</sup>。整体来看,学术界对EOD模式的理论研究缺乏系统性,有待深化。为进一步丰富EOD模式研究成果,积极执行《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),本文总结了EOD模式的优势,比较了EOD项目的投融资模式,深度剖析社会资本方参与EOD项目面临的挑战并从社会资本方角度提出应对策略,以期为生态文明建设与国民经济协同发展提供决策依据。

## 二、EOD项目的优势

### (一) 生态环境导向, 国家政策支持, 地方积极策划

习近平总书记指出,“生态环境保护与经济发展是辩证统一、相辅相成的”,二者相互促进、协调发展。EOD项目在不新增政府隐性债务的前提下,力求财政资金“零投入”,通过关联产业的收益反哺生态环境治理,实现“资金自平衡”。既能解决生态环境问题,又能发展壮大产业,促进国民经济发展。我国EOD项目的发展离不开国家政策支持、地方政府积极执行和金融机构的高度配合。自2016年《国务院关于印发“十三五”生态环境保护规划的通知》提出“探索生态环境治理项目与经营开发项目组合开发模式”以来,中央和地方陆续出台了一系列保障性政策,支持EOD项目。截至2023年底,生态环境部已经向金融机构推送了166个EOD项目,包括前期的94个试点项目和后来各地申报的72个项目。为加快EOD项目推进,完善辖区内项目管理,安徽、山东等部分省份设立省级项目库。同时,政策性银行和商业银行等金融机构也积极成立相关工作专班为EOD项目提供融资服务。

### (二) 特色产业运营, 推动可持续发展

在“双碳”目标下,EOD项目是围绕生态文明建设和经济高质量发展的一种实施模式,是构建绿色低碳循环经济发展体系的有力支撑。EOD项目通过生态环境治理与关联产业开发的融合发展,关联产业开发的经济效益反哺生态环境治理的资金投入,实现生态产品内在价值效益化,基本不依靠政府资金投入,在项目边界范围内实现“资金自平衡”,摆脱生态环境治理依赖财政资金支持困境。同时,通过区域内优良生态环境的培育及公共服务配套设施的建设,促进产业结构和人口结构的良性互动,发挥区域内产业和人才集聚效应,实现生态效益、经济效益和社会效益最大化,推动项目边界范围内区域经济良性循环、可持续发展。

### (三) 项目整体打包, 助力城市整体开发

EOD项目要求在解决区域内严峻生态环境问题的同时实现生态环境治理与关联产业开发融合发展。因此,在策划EOD项目时,要充分考虑项目的整体性,既要符合生态文明建设的要求,又要满足生态、产业循环发展的要求。EOD项目生态、产业一体化发展要求在进行项目策划时以城市整体发展为本,在项目策划初期植入“EOD开发理念”,全过程引领,总体打包开发。不论是存量项目、在建项目还是新建项目,不论项目属性是经营性、准经营性、权益伦理性<sup>[13]</sup>还是纯公益性,只要项目是以解决区域内实际存在的生态环境问题为前提,关联产业开发符合国

家政策导向和地方规划,立足于当地资源禀赋,与生态环境治理项目之间存在实质性关联且能够高度融合,即行业、区域、市场资源紧密相关,功能相互促进,都可以打包进入“EOD模式项目筐”。EOD项目的实施为区域内产业发展和人才引进奠定了良好的生态基础,推动区域内生态环境、基础设施和关联产业开发融合发展,增加区域内居民的就业机会,提高居民收入水平,实现企业利润和政府税收双增长,营造区域内良好的招商引资环境,助推城市整体发展。

#### (四) 丰富的融资渠道,多元化的资金支持

《关于推荐生态环境导向的开发模式试点项目的通知》(以下简称“环办科财函〔2020〕489号文件”)提出,“探索政府债券、政府投资基金、政府与社会资本合作(PPP)、组建投资运营公司、开发性金融、环保贷等多种投融资模式推进试点项目实施,推动建立多元化生态环境治理投融资机制。”从试点项目的投融资运作方式来看,EOD项目具有丰富的资金筹集渠道,中央预算资金、省级补助资金、地方政府一般债、专项债、生态环保类专项资金、政府投资基金投资和社会资本等均可以支持EOD项目的开发建设。在具体实践中,企业通常积极争取符合政策要求的资金,综合运用多种投融资模式(PPP、社会投资人+EPC等)解决项目融资问题。EOD项目信贷政策较其他项目有很大优惠,如周期长、利率低且资金规模大等。

### 三、EOD项目的投融资模式及比较

EOD项目获得入库审批后,如何解决项目融资问题依然是EOD项目实施的难点。环办科财函〔2020〕489号文件提出,“探索创新型投融资模式”。通过对试点项目实践的考察发现,目前,EOD项目的投融资模式主要有政府债券、环保贷、开发性金融、政府投资基金、组建投资运营公司、政府和社会资本合作(PPP)模式、政府和社会资本合作新机制。政府债券、环保贷和开发性金融仅仅是创新型资金的来源渠道,真正意义上成为创新型投融资模式的是政府投资基金、组建投资运营公司、政府和社会资本合作(PPP)模式、政府和社会资本合作新机制,在具体项目实践中,通常综合存在多种投融资模式。

#### (一) EOD项目投融资模式

##### 1. 政府债券

政府债券,即前期通过发行政府专项债券为项目获得融资,项目的收入可以作为还款来源。政府债券是落实EOD项目资金来源的有效方式之一,具有资金成本低、期限长和申报成功率高等特点。受地方债券额度的制约,政府债券投融资模式难以完全满足EOD项目的资金需求。

##### 2. 环保贷

环保贷由政策性银行提供,是一种创新型融资方式,支持生态环保类市场主体开展生态环境建设、生态修复和节能环保等生态环保类项目。截至2022年底,国家开发银行已向25个试点项目发放贷款225亿元,涉及水生态环境保护、废旧资源再生利用、农业农村污染治理、生态保护修复等多个领域。政策性银行作为创新型融资主力军,利率普遍较低,是EOD项目首选的融资方式。环保贷的信贷风控审批较为严格,对项目资本金、收益核算、还款来源和信贷担保等方面的要求较高。在具体实践中,EOD项目通过政策性银行信贷审批较为困难,并且即使项目获得政策性银行的信贷审批,审批金额往往也低于项目所需的融资金额。

##### 3. 开发性金融

开发性金融由政策性银行提供,也是一种创新型融资方式,重点支持地方EOD项目库内环保型企业等市场主体。开展减污降碳、生态修复、节能环保、资源循环利用等生态环保及环保产业发展项目。开发性金融虽然是创新型融资方式,但仍然要遵守贷款的风控审批原则。

##### 4. 政府投资基金

政府投资基金作为创新型融资工具,通过发挥政府引导作用,鼓励社会资本方在市场化运作

下投向特定领域。EOD项目作为生态环保类项目，逐渐引起各大政府投资基金的重视，但要求回报期短、回报率高。

#### 5. 组建投资运营公司

组建投资运营公司，即政府独资或与社会资本方合资成立项目公司，EOD项目实践中，共同组建项目公司作为项目实施主体的情况较多，运用较多的开发方式是“投资人+EPC”。“投资人+EPC”形式上表现为“企业+企业”合作，打破了政府直接融资的限制，但由于缺乏明确的法律依据，实施过程中部分项目存在政府变相支付绩效服务费作为项目公司收入来源的情形，存在新增地方政府隐性债务的隐患。

#### 6. 政府和社会资本合作(PPP)模式

政府和社会资本合作(PPP)模式是我国积极推进的一种与EOD模式相结合的新模式，二者理念相通、本质契合、优势互补，可持续发展能力较强。在PPP模式基础上增加EOD理念，既能减少PPP模式下政府的支出责任，又能保障项目未来收益的现金流，极大地提高了项目吸引力，是EOD项目实施中除政府债券、环保贷和开发性金融外最便捷的一种融资方式。虽然PPP模式推进流程较为繁琐，但推行十多年来，经验比较丰富、技术较为成熟、合规性较强<sup>[14]</sup>。不过，受地方财政承受能力的限制，很少有企业能单独承接动辄几十亿元的EOD项目。

#### 7. 政府和社会资本合作新机制

《关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见》(国办函〔2023〕115号)提出了政府和社会资本合作新机制，就如何规范实施政府和社会资本合作项目提出了新的要求。2023年中央经济工作会议提出，“完善投融资机制，实施政府和社会资本合作新机制，支持社会资本参与新型基础设施等领域建设。”政府和社会资本合作新机制着重在行业领域、回报机制、合作期限、审批时限、参与主体和存量资产盘活等方面进行调整和改进，能够弥补PPP模式中民间资本参与程度低、过度透支未来财政支出责任、异化为地方政府隐性债务工具等方面的缺陷。

政府和社会资本合作新机制全部采用特许经营模式，聚焦使用者付费项目，要求经营收入能够覆盖项目建设成本和合理回报，或根据项目实际资金平衡情况给予一定比例建设期资金投入和行业运营补贴，实现项目投入和产出平衡，减少财政支出责任。政府和社会资本合作新机制继续强化“重项目运营”理念，更加关注企业专业运营能力、管理经验、信用评级状况和综合实力等，切实加强运营监管，不再一味重视社会资本方的投资、建设能力，彻底纠正PPP模式下“重建设、轻运营”的做法，重新构建政企合作规则。在PPP模式下，政府主要投资基础设施和公共服务；政府和社会资本合作新机制下，政府注重产业园区招商引资，能够在招商引资过程中，解决“七通一平”“配套基础设施建设”等前期工作的资金问题，促成“政府搭台、企业唱戏”的多赢局面。政府和社会资本合作新机制下，通过设定《支持民营企业参与的特许经营新建(含改扩建)项目清单(2023年版)》，支持民间资本优先参与经营，有效拓展民间资本的投资空间，鼓励社会资本方通过技术和商业模式创新，提高管理能力，提升运营效率，降低项目全生命周期成本，企业可以获得额外收益，切实减少国有资本对民间资本的排挤。同时，政府和社会资本合作新机制明确鼓励国有企业参与盘活存量资产，将未来具有长期稳定现金流的政府存量资产与EOD项目打包或单独实施，消除PPP模式下按照建设成本虚高评估价值、虚增财政收入，减小财政支出压力，促进投资良性循环。通过搭建“政银企”平台合作机制，充分发挥政府、国有企业(含中央企业)、民营企业、政策性银行等参与方的优势，激发不同所有制下的市场活力；通过提高项目策划质量，缩短行政审批时限，延长项目合作期限，择优遴选专业运营机构等，增强EOD项目的可行性、可实施性和可融资性，实现EOD项目高质量发展。

#### (二) EOD项目投融资模式比较

政府债券受限于本地政府债务额度，地方政府申报债券项目多，债券额度难以满足EOD项

目的全部资金需求。政策性银行信贷审核较为严格的政府债券、环保贷和开发性金融模式的组合使用成为EOD项目适用的主要投融资模式。但是，政策性银行对EOD项目合规性、偿债能力和融资主体等方面要求较高，融资信贷风控审核也较为严格，EOD项目成功入库后也并不意味着能获得政策性银行信贷支持，环保贷和开发性金融模式在一定程度上受到限制。通过对第一批和第二批试点EOD项目实践的考察发现，近一半的EOD项目融资模式为政府和社会资本合作（PPP）模式，但也受地方债务率、地方财力和政府信用等因素制约。《关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见》的出台为EOD项目实施提供了新的路径。政府和社会资本合作新机制满足了EOD模式的核心要求。EOD项目符合政府和社会资本合作新机制调整的实施范围，其“资金自平衡”的理念也是政府和社会资本合作新机制所要求的政府和社会资本合作项目“聚焦使用者付费”的合作理念。政府和社会资本合作新机制能够弥补PPP模式在行业领域、回报机制、合作期限、审批时限、参与主体、存量资产盘活、财政承受能力等方面的不足，相对于当前EOD项目的各种融资模式具有明显优势，且合规性高，二者实施本质相互契合、理念相通。

#### 四、社会资本参与EOD项目面临的挑战

##### （一）政策法规不健全，缺乏规范体系

2016年，《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）提出，“探索‘环境治理项目+经营开发项目’的开发模式。”随后，从中央到地方陆续出台相关扶持政策 and 相应举措，鼓励EOD模式发展，完成EOD模式两次试点工作。EOD模式初期阶段的保障性政策对生态环境治理项目及关联产业开发反哺项目的长效治理至关重要。国家层面政策的落实，需要基层结合实际出台配套举措，并进行市场实践和检验，根据实践结果进行必要的调整和改进。通过对我国EOD模式两次试点项目实践的考察发现，政策法规不完善、连贯性不强，缺乏规范体系，需要在实践中进一步探索、完善和发展。虽然生态环境部出台了《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“环办科财〔2022〕6号文件”），但环办科财〔2022〕6号文件仅适用于申报国家EOD项目储备库的项目，并没有政策文件要求所有的项目都必须申报进入国家EOD项目储备库。有些省份，如安徽、山东，为使项目有更大的自由度、更灵活的融资渠道，选择不进入国家EOD项目储备库，而是创建省级项目库。创建省级项目库是地方创新之举，但缺乏统一管理，后期执行过程中难免会出现与国家政策法规要求不一致的问题。土地开发方面，虽然环办科财〔2022〕6号文件提出，“严禁土地出让收益返还补助作为项目收益”，但实践中由于项目仅依靠经营性收益难以实现“资金自平衡”，多数项目通过各种方式将土地出让收益转化为项目公司收益。因此，为避免EOD项目执行过程中新增地方政府隐性债务，各部门要加快完善环保、土地、工程建设、法律和金融支持等方面的指导性文件，规范EOD项目融资发展。

##### （二）投资规模大，资金实力要求高

环办科财〔2022〕6号文件提出，“地市级及以上政府申报EOD项目，原则上投资总额不超过50亿元；区县级政府申报EOD项目，原则上投资总额不超过30亿元。”虽然生态环境部对EOD项目的投资规模作了原则性限定，但试点项目实践中多数EOD项目的投资规模突破了生态环境部的最高限额要求，甚至有的项目投资规模高达上百亿元。投资规模较高，主要是为了满足项目“资金自平衡”的要求，使项目更加引起社会资本方的关注，更加系统性地解决生态环境治理问题，纳入关联产业提升项目可实施性，以多元化产业开发收益弥补生态环境治理成本。地方政府为了绕开生态环境部对项目投资规模的限制，某些省份建立了省级项目库，拟建项目申报进入省级项目库后便已开展招投标工作，国家EOD项目储备库的申报工作变得可有可无，致使拟建项目建设规模、必要性、开发强度、开发边界、收益核算、成本预估等关键环节缺乏更高级

政府指导,一定程度上影响了中央政府在区域经济发展中的产业通盘布局和总体规划,项目的规范性也难以得到保障。

生态环境修复和环境治理效果并非立竿见影,良好生态环境的长期培育,回报周期较长,需要产业作支撑,依赖于产业基础、产业配套基础设施和公共服务提升等。在EOD项目的初期阶段,社会资本方的资金实力是决定项目成败的关键。生态环境治理及关联产业开发前期对资金的需求量大,对企业的专业技术水平要求高。一方面,需要社会资本方具备强大的资金筹集能力,弥补项目前期资本金和运营初期产业运营的资金缺口;另一方面,需要依托自身行业优势,投入大量研发资金,不断进行管理创新和技术创新,降低投资建设与运营成本,提高项目收益。

### (三) 关联产业开发不足,难以实现资金平衡

EOD项目投资规模大,长期持续稳定的经营性收益能够反哺资金投入是项目成功实施的前提。EOD项目收益来源包括但不限于矿产资源收益、土地溢价收益、生态产业溢价反哺收益、土地指标交易收益、股权转让所得和关联产业开发收益等。其中,通过生态环境治理发展旅游、农业、康养等生态产业溢价反哺收益和关联产业开发收益是项目最重要的收益来源,但这两种收益存在滞后性。通过生态环境质量的提升、关联产业及相关配套基础设施的开发建设,以未来周边土地的溢价支付绩效服务费作为项目公司主要的收益来源,能够直接、快速地实现项目资金平衡,但缺少上位法的支持,在合规性方面存在疑问。从我国城镇化建设的阶段特征与发展趋势来看,以“区域资源堆砌、公共配套升级、聚集产业人口”等为特点围绕“土地赋能”开展的城市开发逻辑已悄然转换,早已不是“搬政府大楼,换新区繁荣”的发展阶段了,各地政府更不应该以此作为城镇开发建设的主要逻辑。

《国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》(国办发〔2006〕100号)明确规定,“土地出让收益严格执行收支两条线管理,纳入政府基金性预算。”同时,环办科财〔2022〕6号文件强调:“不得以土地出让收益、税收、预期新增财政收入等返还补助作为项目收益。”虽然土地开发收益非常大,短期用来平衡生态环境治理支出是很好的选择,但违背了EOD项目以关联产业开发收益反哺生态环境治理项目的初衷,与新型城镇化建设的发展不匹配,无法实现生态环境的长效治理,缺乏可持续发展能力,也会新增政府隐性债务风险。因此,土地出让收益已经不能作为EOD项目的收益来源。在我国EOD项目推广初期,土地溢价收益是项目公司收益的主要来源。然而,关联产业开发收益和生态产业溢价反哺收益占比较低,并且生态产业溢价反哺收益出现的时间不确定,反哺的经济价值也难以衡量。环办科财〔2022〕6号文件规定不能使用土地出让收益后,许多项目依靠经营收益难以平衡项目的资金投入。因此,在EOD项目策划阶段,要充分挖掘、合理策划关联产业,实现项目经营性收益的持续性和稳定性。

### (四) 关联产业匹配度低,收益不确定性大

EOD项目综合性和专业性强,在实践中,很难准确把握生态环境治理与关联产业之间的边界和关联关系。EOD项目的“关联性融合”要求具有良好收益的关联产业与强公益性的生态环境治理项目有效结合,强调关联产业开发与生态环境治理之间的依赖性和互融性,即生态环境治理与关联产业开发互融共生,生态环境问题的有效治理是关联产业得以发展的基础,生态产品价值得以转化依赖于关联产业开发,关联产业开发反哺生态环境治理。在已实施的EOD项目中,一些项目未能真正按照环办科财〔2022〕6号文件的要求精准策划生态环境治理及关联产业开发,各级策划项目中不乏“东边一条河、西边一座园”的包装,建设内容仅仅包含生态环境治理相关内容,不论关联产业开发项目与环境治理项目是否有关联,都机械地按照EOD模式实施。

EOD项目产业培育周期长,需要经过长期积累才能逐步产生经济效益。同时,生态环境治理及良好生态网络的构建也需要较长时间。更为关键的是,由于缺乏规模化发展,关联产业开发前期的收益较低,无论是选择符合当地经济实际发展情况的农业、旅游、康养等产业,还是选择

收益高的光伏、医药等产业来平衡前期资金投入，在实现规模化发展以前，EOD项目的实际收益难以弥补成本。而且，受未来市场需求、价格波动等因素影响，EOD项目也存在长期收益不足的风险。同时，生态环境治理项目前期资金投入较大，诸多项目投资达到数十亿元甚至数百亿元，真正能够挖掘出来的关联性产业项目少之又少，部分项目存在关联产业项目收益虚高或脱离实际盲目打包等情形，在合作年限内，EOD项目经营性收益难以实现，导致项目的成本回收缺乏保障，社会资本方不愿意投资。

#### （五）行业跨度大，专业化水平高

生态环境治理与关联产业开发一体化实施是EOD项目必不可少的条件，也是当今EOD模式最主要的实施方式。EOD项目一体化实施主要是为了避免生态环境治理与关联产业开发出现割裂，违背EOD模式生态环境治理经济价值内部转化理念及关联产业开发反哺生态环境治理的初衷。一体化实施对参与项目投资开发建设的社会资本方的专业性要求较高，需要综合能力强、专业化程度高的企业参与EOD项目的投资开发。

环办科财〔2022〕6号文件提出，EOD项目应属于“大气污染防治、重点海域综合治理、生态保护修复等8大生态问题领域”，社会资本方作为EOD项目开发实施的主体，不仅需要具备较强的各生态环境治理行业的专业技术能力，以保障现有的生态环境问题有效治理，还需要具备综合的生态产业开发、产业集聚开发、城市综合开发、产业运营和管理能力，以确保关联产业开发收益反哺生态环境治理。因此，EOD项目的潜在社会资本方需要具备项目规划、项目设计、生态环境治理、工程建设、产业策划、生态产业开发、招商、特色产业运营和管理等全生命周期一体化推进实施的专业技术能力。当前我国的EOD模式还处于初期探索阶段，传统城市片区综合开发企业往往仅在工程建设、产业开发方面具备一定的经验，在生态环境治理、生态产业开发、特色产业运营和管理方面的实践经验匮乏，无法承接投资规模大且专业技术性强的EOD项目，因而当前急需一批既具备城市片区综合开发能力，又具备生态环境治理、生态产业开发、特色产业运营和管理能力的社会资本方参与到EOD项目开发建设中。

#### （六）项目成本收益核算缺乏科学依据

投入与产出的资金平衡是EOD项目财务核算环节的关键。在具体实践中，为满足EOD项目入库条件——“资金自平衡”的要求，在策划、包装、实施过程中，一些项目财务核算处理不到位，收益核算中出现数据来源不明或数据核算脱离实际的情况，如未深入开展市场调研，违背市场定价要求，仅依靠自身经验取值，导致价格虚高、盲目定价、忽视市场接纳容量、过度设定市场饱和度、项目经营性收入过度虚高、项目经营性收益与实际严重脱离。同时，也存在未做细、做实项目的现象，如为了追求工作便利性，无视行业标准，主观忽视项目实际情况，按照“收入”一定比例取值。为实现财务平衡，故意漏算、缺项，导致成本核算不合理。部分项目成本收益核算缺乏科学依据，导致项目现金流不足，存在极大的偿债风险，无法满足金融机构“还本付息”的要求，难以实现项目融资的真正实施。

## 五、社会资本方的应对策略

### （一）健全风险识别和分担机制，强化项目全生命周期风险管控

良性的风险识别和分担机制是保障EOD项目合作方关系稳定的基础，是EOD项目顺利实施的关键。在具体实践中，要确保项目生态效益、社会效益和经济效益的实现，必须健全风险识别和分担机制，强化项目全生命周期风险管控。EOD项目存在政策、法律、融资、土地、收益、建设和设计等多种风险。项目策划前期，在现行法律法规的指导下，各参与方应深入研判项目可能存在的风险，坚持“风险共担，利益共享”的风险分担原则，确保项目风险得到充分的识别和合理的分担。

社会资本方在应标EOD项目时,需要做好全方位多角度的尽职调查,充分识别项目实施过程中可能存在的风险,对已识别风险和未识别风险,分别建立风险评价体系和风险分担机制,综合考虑项目的收益和各参与方的风险承受能力、风险管理能力,并依据风险与收益对等原则,合理地将项目已识别风险和未识别风险控制各参与方都可接受的范围内。确保各参与方依据自己的收益情况、风险承受能力和责任义务承担相应风险,做到收益与风险相匹配,并做好项目全生命周期风险管控,真正发挥激励相容机制的作用,保障项目各参与方合作稳定、顺利实施,实现各参与方收益与风险相匹配。

## (二) 科学甄别、评判项目的可实施性,因地制宜挖掘优质关联产业资源

环办科财〔2022〕6号文件要求的项目“资金自平衡”是EOD项目入库的“红线”,在策划和包装项目时一定要实现“资金自平衡”。为满足项目入库条件,项目实施主体在策划项目时,在将生态环境治理与关联产业融合的过程中,可能会出现捆绑无关联的基础设施和产业项目,扩大实施范围,增加投资的行为。潜在社会资本方在投标该EOD项目前,要科学评估项目的可实施性,明确生态环境治理项目是否是当地急需治理的生态环境项目,开发的关联产业项目是否符合产业规划政策,生态环境治理项目与关联产业开发项目是否在产业链上存在上下游或区位联系,关系是否密切等。

社会资本方应组建调研团队深入基层开展实地调研,不仅要与项目实施主体进行充分的沟通和交流,更要与项目受益方开展座谈。因为作为EOD项目受益方的当地居民深知生态环境状况,对周边区域适合开展哪些关联产业有直观判断,能发现项目中存在的细节问题并提出建设性意见,也是真心希望从良好的生态环境中受益。因此,要广泛征求当地居民意见,科学评估项目产业资源的经济价值,评判产业资源与生态环境治理项目的密切程度,是否是无关联的捆绑项目,结合当地经济发展实际情况及资源禀赋状况,因地制宜挖掘生态环境关联度高、收益大的优质关联产业资源。

## (三) 创建政银企沟通协调机制,全程参与项目策划实施

EOD项目的成功实施不仅是社会资本方的任务,也与政府部门的政策保障、金融机构的融资支持紧密相关,是政府、金融机构和社会资本方共同努力、相互赋能的结果。三方协调机制可以充分发挥三方作用、整合三方资源,通过部门联动、信息共享,有效解决信息不对称问题,提高EOD项目融资的成功率。

在EOD项目策划阶段,潜在社会资本方应该凭借其丰富的项目实施经验,依据银行等金融机构发放融资的审核标准和条件,按照政府的要求,全过程参与项目开发建设,为项目能够顺利融资出谋划策。银行等金融机构可以提前告知EOD项目审核的具体条件和要求,做到在项目策划阶段满足银行的融资要求,不断优化项目的实施内容,根据融资要求对项目进行融资测试,用好政策工具,让合规合法多元化的项目收益来源成为符合金融机构审核要求的核心支撑点。

在EOD项目包装阶段,EOD项目入库的关键在于“资金自平衡”。要想真正做到“资金自平衡”,就要全方位挖掘区域内可以开发的关联产业。社会资本方要深入实地调研,评判项目实施内容是否符合EOD模式的理念,搭配的关联产业的市场准入、收益来源、土地获取方式是否合法合规。同时,社会资本方也应该对实施方案设定的现金流进行核算、复盘,评估资金的总体平衡性,收入来源是否真实、合规且稳定,对于虚增现金流的部分提出优化建议。政府、金融机构和社会资本方共同合作,搭建良好的沟通协调机制,共同推动项目高质量、高标准开展。

## (四) 构建战略合作伙伴关系网络,增加复合型、专业性人才储备

生态环境治理与关联产业开发一体化实施是EOD模式的核心,也是EOD项目顺利实施的充分必要条件。EOD项目涉及的行业覆盖范围较广,包括生态修复、环保、规划、建设、运营、管理等多个领域,且专业性要求较高,必须集中各参与方的力量,由一个市场主体统筹实施。从



已经实施EOD项目的招标公告来看,目前,我国并没有具备EOD模式要求的集合多方力量的单独企业,项目实施主体均为联合体。随着EOD模式进入常态化发展阶段,越来越多的地方政府希望借助国家政策支持,抓住发展契机,投入到EOD项目中。因此,潜在社会资本方需要尽快提升自身实力。短期内,与相关行业内符合政策要求的企业建立战略合作伙伴关系,构建EOD模式下各行业的战略合作伙伴关系网络,凝聚合力,共同推进EOD项目的发展;长期内,以EOD模式发展要求为指引,增加复合型、专业型人才储备,增强企业参与EOD项目的核心竞争力,持续提升自身的竞争优势。

#### (五)厘清项目成本收益,开展项目“可融资性”测试

潜在社会资本方在参与EOD项目时,要厘清项目的成本收益,根据各子项目的盈利状况和现金流稳定情况开展综合评估,剔除不符合当地经济发展需要、盲目捆绑的项目,对项目收费定价缺乏来源依据或依据不充分的项目,按行业收费标准进行整改。深入基层实地调研,根据市场需求和预测情况科学设置饱和率。全面考虑项目成本,厘清、算好、算准社会资本方账目。

EOD项目成功实施的关键在于项目融资能否到位。潜在社会资本方在参与EOD项目时需要对项目开展“可融资性”测试,以此判断是否承接该项目。社会资本方应凭借自身的资源优势,邀请金融机构对项目的实施内容和建设规模进行评估。具体评估EOD项目的关联产业是否以低碳绿色经济为先,与生态环境治理项目的关联是否密切,是否结合当地资源禀赋和经济发展的实际情况,关联产业未来的现金流是否充足和稳定。在科学评估的基础上,对项目的融资规模、融资结构和还款来源提出优化建议。

#### 参考文献:

- [1] HONACHEFSKY W B. Ecologically based municipal land use planning [M]. London, New York: Routledge, 1999:24.
- [2] 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.
- [3] 豆中强,周霖林.生态环境导向开发的金融支持[J].中国金融,2022(16):47-48.
- [4] 赵云皓,徐志杰,辛璐,等.生态产品价值实现市场化路径研究——基于国家EOD模式试点实践[J].生态经济,2022,38(7):160-166.
- [5] 张伏中,苏艳蓉,宋江燕,等.EOD模式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):109-114.
- [6] 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(4):107-113.
- [7] 郑世伟.EOD模式在城市片区开发中的实践探析——以重庆某试点项目为例[J].中国工程咨询,2023(4):63-67.
- [8] 翁祥健,郭伟,陈巍.社会资本投资开发EOD模式项目的实施策略研究[J].中国工程咨询,2022(10):80-84.
- [9] 刘涛,黄晓亮,刘兴亮.工程建设企业EOD模式研究[J].水利水电技术(中英文),2022,53(S2):48-51.
- [10] 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(8):22-28.
- [11] 王盈盈,王守清.生态导向的政府和社会资本合作(PPP+EOD)模式之探讨[J].环境保护,2022,50(14):44-48.
- [12] 陈婉.“PPP+EOD”创新城市可持续发展新模式[J].环境经济,2021(15):26-29.
- [13] 贾康,陈通,唐丹彤.运用PPP提供“权益—伦理型公共产品”:理论、实践与改进[J].西部论坛,2022,32(4):1-10.
- [14] 贾康,陈通,邓金丽.政府与社会资本合作:实践进步及完善建议[J].财会月刊,2023,44(18):3-8.

## Response Strategies for Social Capital Participating in EOD Projects

JIA Kang<sup>1</sup>, CHEN Tong<sup>2</sup>, DENG Jin-li<sup>3</sup>

(1. China Academy of Fiscal Sciences, Beijing 100091, China;

2. Modern Industry Research Institute of University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100145, China;

3. China Academy of New Supply-side Economics, Beijing 100085, China)

**Summary:** The environment oriented development (EOD) mode is to integrate the ecological environment governance projects with resources and industrial development projects. It is a concrete application of the “two mountains” concept in projects operation, an important exploration to promote the realization of the value of ecological products, and it does not add any implicit government debt, and can support ecological environment governance expenditures through related industry benefits. Under the premise of striving for “zero investment” in fiscal funds, it achieves the dual goals of “self balance of funds” and “ecological environment governance” for projects, which is in line with the requirements of ecological civilization construction and coordinated development of the national economy. The EOD projects has a large scale of investment and financing, multiple industry categories, and strong professionalism. It requires a high level of comprehensive strength, especially industrial professional operation ability, from the social capital side.

This paper conducts the following analyses. Firstly, the advantages of EOD model are analyzed as follows: ecological environment orientation, national policy support, and local active planning; operating characteristic industries to promote sustainable development; overall projects packaging to assist in the overall development of a city; and rich financing channels and diversified financial support. Secondly, it sorts out the current investment and financing models of EOD projects, as well as new mechanisms for cooperation between government and social capital. It analyzes the mainstream investment and financing models of future EOD projects. Once again, the challenges faced by the current participation of social capital in EOD projects are analyzed, mainly including incomplete policies and regulations, lack of normative system; large investment scale and high requirements for financial strength; insufficient industrial introduction makes it difficult to achieve financial balance; low matching degree of related industries and strong uncertainty of returns; large industry span and high level of specialization; the calculation of projects benefits and costs lacks scientific basis, and the “financeability” is low. Finally, relevant response strategies are proposed from the perspective of social capital. A sound risk identification and allocation mechanism should be established to strengthen risk control throughout the entire projects lifecycle; a sound risk identification and allocation mechanism should be established to strengthen risk control throughout the entire projects lifecycle; a communication and coordination mechanism between government, banks, and enterprises should be established for them to fully participate in projects planning and implementation; a strategic partnership network should be built to innovate the reserve of composite and professional talents.

This paper provides policy references for the successful implementation of EOD projects, in-depth promotion of ecological civilization construction and green development, and promotion of high-quality economic development.

**Key words:** social capital; EOD projects; ecological environment management; related industries development; new mechanisms for cooperation between government and society capital

(责任编辑: 巴红静)

[DOI]10.19654/j.cnki.cjwtyj.2024.04.006

[引用格式]贾康,陈通,邓金丽. 社会资本参与EOD项目的应对策略研究[J]. 财经问题研究, 2024(4):71-80.