

浅析新时期绿色片区开发项目策划要点

柳陈 杨帆 李桂红 郑东凤 黄文海

中建三局绿色产业投资有限公司

DOI:10.12238/eep.v8i1.2457

[摘要] 为支撑绿色片区开发项目在新的时期策划工作,本文重申绿色片区开发理论基础,找准绿色片区开发的理论依据,在政策企稳的新时期背景下,通过分析聊城EOD项目、广宁县EOD项目、环洱海流域PPP项目成功推进的关键因素,提出要在现行政策指导下合法合规推进项目、项目策划自平衡、做深做实产业金融模式、积极扩展政策性基金合作等意见。

[关键词] 绿色片区开发; EOD; 产业金融

中图分类号: F121.3 文献标识码: A

Analysis of the key points of green area development project planning in the new era

Chen Liu Fan Yang Guihong Li Dongfeng Zhen Wenhui Huang

China Construction Third Bureau Green Industry Investment Co., Ltd.

[Abstract] In order to support the planning of green area development projects in the new era, this paper reiterates the theoretical basis of green area development, identifies the theoretical basis of green area development, and analyzes the key factors for the successful promotion of Liaocheng EOD project, Guangning County EOD project and PPP project in the Erhai River Basin under the background of policy stabilization.

[Key words] green area development; EOD; Industrial Finance

为支持绿色片区开发项目在新的时期策划工作,有效推进项目落地,对当前绿色片区开发项目案例进行了一定研究,通过分析政策、理论、结合内外部优秀项目实践案例,分析项目阶段性成功的关键性因素,总结新时期绿色片区开发模式策划要点。

1 绿色片区开发理论基础

1.1 绿色片区开发的定义和内涵

绿色片区开发,全称为“绿色发展理念指导下的土地征收成片开发”。其中绿色指“绿色发展理念”^[1],以人与自然和谐为价值取向,以绿色低碳循环为基本原则,以生态文明建设为基本抓手;其中片区开发指“土地征收成片开发”,目前有文件定义:“指在国土空间规划确定的城镇开发边界内的集中建设区,由县级以上地方人民政府组织的对一定范围的土地进行的综合性开发建设活动。”^[2]

1.2 绿色片区开发的理论背景

绿色片区开发的主要理论背景来源于生态文明建设的相关政策指导,整体与“EOD”模式的发展高度关联。

2015年5月5日,国务院发布《关于加快推进生态文明建设的意见》中指出加快推进生态文明建设是加快转变经济发展方式、提高发展质量和效益的内在要求,其中要强化主体功能定位,优化国土空间开发格局,大力推进绿色城镇化。

2022年4月,生态环境部发布《生态环保金融支持项目储备

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。

2023年12月22日,生态环境部、国家发展和改革委员会、中国人民银行、国家金融监督管理总局联合印发《生态环境导向的开发(EOD)项目实施导则(试行)》,明确以产业导入的方式与公益项目融合模式推进项目包装策划,实现项目的市场化投资、融资、建设与运营,为产业金融模式解决公益性项目提供了思路与政策保障。

时至今年,多部委陆续出台了一系列EOD开发相关的文件和政策,中央重视程度逐增,且实施相关要求逐年规范,为绿色片区开发提供了坚实的理论基础。

2 新时期的主要影响

2.1 政策倾向企稳

《财政部关于废止政府和社会资本合作(PPP)有关文件的通知》《关于金融支持融资平台债务风险化解的指导意见》《关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见》《EOD项目实施导则(试行)》等系列文件出台,我国12省市项目在地方债务风险降低至中低水平之前,严控政府投资项目,严格清理规范在建政府投资项目,全面暂缓基建项目。

2.2 片区综合开发类项目暂不纳入到EOD项目中

2023年12月出台的EOD《实施导则》中规定,生态环境治理内容应满足“确定性”,即“组织实施具有明确的政策依据,短期能够落地实施。片区综合开发、污染场地修复+原位开发项目等实施规模大、周期长、不确定因素多、政策风险大的暂不纳入”,对项目子项策划深度有了更清晰的要求,同时规避了将不确定的土地收益纳入项目中,造成政府隐形债的风险。

2.3 主要影响小结

政策愈发企稳,具体表现在国办发2023年35号文及47号文中12省市暂缓基建项目的推出和严控城投新增负债,也表现在2023年底EOD模式《实施导则》对项目子项策划深度有了更清晰的要求,实施规模大、周期长、不确定因素多、政策风险大的片区开发类项目暂不纳入到EOD项目中。综上来看,新时期的绿色片区开发项目需要策划更合规、更精准、自平衡、融资可行性要求更高。

3 绿色片区开发典型案例分析

3.1 聊城市高铁新区水系修复与绿色发展EOD项目

3.1.1 项目基本情况

项目位于聊城市高铁新区。建设内容为绿色农创智研中心、绿色农创科训基地、聊城高铁创智城、聊城云创谷、再生水循环利用共5个子项目,建设内容主要包含景观工程、建筑工程、安装工程、水生态工程及其他配套附属工程等。

项目总投资53.63亿元,合作期为17年,其中建设期2年,运营期15年。

项目采用“投资人+EPC”模式实施。聊城市高铁新区规划建设工作领导小组授权聊城市高铁新区管理委员会作为项目申报单位和实施主体,授权相关单位依据批复的实施方案,通过公开招标方式选定合格的投资人共同完成授权范围内的工作。

3.1.2 项目关键因素分析

项目需求迫切,项目生态建设需求与产业需求迫切,优选生态环境治理项目与关联性产业项目打包,按银行关注点优选资金还款来源项目。

项目整体资金测算平衡,项目整体平衡方案获得了业主、实施单位、银行等各个单位的认可。

银行指导支持,项目整体策划过程中,涉及产业方向选择、产业资源沟通、项目内容筛选、平衡机制沟通等部分工作,银行方全程进行支持指导。

3.2 广宁县人居环境改善与产业融合发展EOD项目

3.2.1 项目基本情况

该项目是广东首个正式获得政策性金融支持的EOD(生态环境导向的开发模式)项目,已获得了农发行广东分行30亿元的贷款授信,其中首期7亿元已成功获批。项目的实施周期为23年,包括3年的建设期和20年的运营期。经初步测算,项目投资所得税后财务内部收益率为6.73%,投资回报期12.8年,在项目边界范围内能达到资金平衡。^[3]

项目涵盖了“生态+产业”两个方面,生态环境治理项目包

括绥江广宁段水环境综合整治和北片区饮用水源安全保障等。其次是特色产业发展项目,包括“林竹茶”现代林业综合开发、绿美广宁生态文旅开发和光伏产业清洁能源开发等。^[3]

3.2.2 项目关键因素分析——从银行融资角度

项目关注度高。广宁县入选全国第六批生态文明建设示范区,该项目作为推进广东省“百县千镇万村高质量发展工程”的重点工作大力推进。^[3]其中广宁县生态环境问题突出,污水治理设施存在较大短板,受到广东省生态环境厅高度关注。

产业金融做实,产业相关资源禀赋优质,政府主导产业培育,产业未来可期。广宁县生态环境基础好、底子厚,森林覆盖率达82.17%,竹林面积达108万亩,是全国第六批生态文明建设示范区。古水镇有24万亩竹林,产业以传统牙签、烧烤竹签等为主,规模也比较小。当地引入企业建立竹子产业示范基地,用竹子生产蛋糕行业刀叉等产品,提升产品附加值。后续规划了1000亩的竹产业园,不断延伸产业链,形成产业集聚,做大做强竹子产业。广宁县将培育5家规模以上竹产业企业,推动竹子传统加工产业由粗加工向精加工转变,竹产品走向标准化、规模化和自动化。通过EOD项目实施,广宁县竹产业加工集聚区培育形成后年产值将达到18亿元以上。^[3]

放款领域是银行支持的细分领域同时尚属区域空白。该项目由农发行广东分行信贷支持项目建设的发展竹林碳汇、开发利用太阳能发电等新型清洁能源,是该行在持续贯彻政策性金融支持“碳中和、碳达峰”的一次创新探索,填补了该行辖内金融服务碳汇资源、分布式光伏发电项目开发的空白,为信贷资金支持新兴低碳产业领域打开了新局面。^[3]

3.3 大理市环洱海流域湖滨缓冲带生态修复与湿地建设工程PPP项目

3.3.1 项目基本情况

该项目由云南建投集团投资建设,主要包括生态修复及湿地建设工程、生态搬迁、生态监测廊道、管网完善、带有湿地修复科研功能的试验地建设等五大工程。这些工程的建设目标是充分发挥湖滨带修复和湿地生态功能,有效削减入湖污染负荷,改善洱海水质,维持水生态稳定。^[4]

项目位于云南省大理市,旨在修复洱海流域湖滨缓冲带的生态和湿地建设。项目以PPP模式实施,总投资约98.74亿元,是生态功能系统完善的环洱海廊道,充分发挥湖滨带修复和湿地生态功能,有效削减入湖污染负荷,改善洱海水质,维持湖泊生态稳定,是洱海保护的最后一道绿色屏障、防线。^[4]

3.3.2 项目阶段性成功的关键因素分析——从资金角度

该项目整体投资体量大,得到国家绿色发展基金的投资支持是项目阶段性成功的关键,为项目的后续建设提供了有力的资金保障。

4 结论与建议

4.1 合法合规推进项目开展

在推进项目时,应始终坚持合法合规的原则,涉及PPP模式时,现阶段应参照国务院办公厅转发国家发展改革委、财政部

《关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见》的通知(国办函〔2023〕115号)执行;涉及EOD模式时,现阶段应参照生态环境部、国家发展和改革委员会、中国人民银行、国家金融监督管理总局等四部门联合印发的《生态环境导向的开发(EOD)项目实施导则(试行)》执行;涉及“投资人+EPC”时,应按照国家及地区对相关投标的管理办法执行,做好项目筛选、股权合作、资金筹措、投资回报支付等一系列策划,保障项目开展整体合法合规开展。

4.2 项目策划自平衡

在合法合规的前提下,绿色片区开发项目不论是以什么方式推进,项目策划整体要求的核心就是自平衡。项目整体应与关联性产业打包策划,不单独投资无经营收益的公益性项目,在找好项目资金来源的同时规避政府信用背书和还款承诺,不新增地方隐性债。项目产业策划应在关联产业项目中优选产业园、厂房等有市场化收益的项目,在项目推进银行融资时,项目期限内项目经营收入及业主市场化收入可覆盖信托规模。

4.3 做深做实产业金融模式

项目整体开发自平衡的前提要求是做实产业收入策划与实际产业运营,一方面是结合国开行、农发行等金融机构的贷款审核条件,提前做好项目的可融性测试,保证实现项目融资需求;另一方面,要结合区域可获得的自然资源资产使用权或特许经营权发展适宜产业,通过产业导入获得运营收入,建立长效的反哺

机制,在融资的基础上,还需要进一步聚集产业资源,帮助业主做好产业招商,做深做实产业金融模式,真正形成后期产业经济收入弥补前期公益性投入的一本账。

4.4 积极扩展政策性基金合作

绿色片区开发项目的策划及推进需要积极拓展与政策性基金的合作,建议加强与政策性基金的沟通与交流,建立长期稳定的合作关系;深入研究政策性基金的投资方向和重点领域;协同对接业主,策划符合政策性基金投向领域的项目,实现共赢发展。

[参考文献]

[1]刘玉亭.论绿色发展理念的价值取向[J].现代商贸工业,2017,(25):3-4.

[2]自然资源部.土地征收成片开发标准[S].自然资源,2023.7.

[3]陈小珊.粤首个政策性金融支持EOD项目启动[EB/OL].广东建设报,2023.

[4]李承韩.国家绿色发展基金全国首个项目类投资落地云南[EB/OL].云南日报,2022.

作者简介:

柳陈(1994--),男,湖北武汉人,学士,助理工程师,主要研究方向为生态环境导向的开发模式(EOD模式)、管网科技。