

农田与水利建设 PPP 项目实践研究

赵云鹏 许东海*

河北师范大学商学院, 中国·河北 石家庄 050024

摘要: 将 PPP 模式应用于农田与水利建设项目, 不仅可以为农业发展提供资金支持, 还可以利用社会资本所带来的现代化农业技术, 提高农业生产效率、增加农民收入。论文分析了当前农田与水利建设 PPP 项目发展的可行性, 并以此为切入点, 讨论引入 PPP 模式参与农田与水利建设项目可能遇到的问题及实施机制, 为地方政府合理推进 PPP 模式应用于农田与水利建设项目提供了政策建议。

关键词: PPP 模式; 农田项目; 水利建设项目

The Research on the Practice of PPP Projects of Farmland and Water Conservancy Construction

Yunpeng Zhao Donghai Xu*

School of Bussiness, Hebei Normal University, Shijiazhuang, Hebei, 050024, China

Abstract: Applying the PPP model to farmland and water conservancy construction projects can not only provide financial support for agricultural development, but also give full play to the modern agricultural technology brought by social capital, which can increase the agricultural productivity efficiency and farmers' revenues. This paper analyzes the development feasibility of PPP model in the farmland and water conservancy construction projects. By taking this as the starting point, this paper discusses the possible issues and the implementation mechanism of introducing the PPP model to participate in the practice of farmland and water conservancy construction projects, which provides the corresponding policy suggestions for the local government to reasonably carry out the PPP model in the farmland and water conservancy construction projects.

Keywords: PPP model; farmland project; water conservancy construction project

1 农田与水利建设 PPP 项目的应用背景

农业是支撑国民经济发展的基础与支柱产业, 农业、农村与农民问题更是关系到国计民生的根本性问题, 故如何解决好“三农”问题已是全党工作的重心之一。在党的十九大报告中, 总书记提出要实施乡村振兴战略, 要坚持农业、农村优先发展, 按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总体要求, 建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系, 加快推进农业、农村现代化发展进程, 以确保国家粮食安全。

由于地方政府的财力有限, 要全面推动农业生产过程中的农田与水利项目现代化建设, 仅仅依靠公共部门与农民的资金投入是难以实现的。为了提高涉农项目的融资效率, 推动农业现代化的发展, 2017 年 5 月财政部和农业农村部联合印发了《关于深入推进农业领域政府和社会资本合作的实施意见》, 这一文件的发布是 PPP 模式涉足农业领域的开端, 为推进乡村发展与振兴, 全面建设“农业强, 农村美, 农民富”的社会主义现代化新农村提供了政策保障。随后, 中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发的《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》中指出, “要加强土地出让收入用于农业、农村资金的统筹使用, 重点用于高标准农田建设、农田水利建设、农村土地综合整治等方面。”

作为第一产业的主要供给品, 农产品不仅承担着满足市场需求的经济职能^[1], 还具有保证国家居民的生存权利、保障国家粮食和经济安全、维护社会就业和农村稳定等准公共物品的社会属性。随着社会经济的快速发展、城镇化进程的不断加快及服务行业的兴起, 从事农产品生产及加工的机会成本越来越高, 导致农村外出打工者众多, 土地撂荒现象严重^[2]。随着从事农业生产活动的劳动力进一步减少, 人工智能与机械化大生产将得到广泛应用, 但中国是一个多山、多丘陵地带的国家, 短时间内实行农业机械化大生产并不是一件容易的事情, 土地平整、水利建设、农产品种植都需要大量的资金投入。而政府和社会资本合作的 PPP 模式可以有效解决农业生产与发展进程中的财政资金投入不足的问题, 通过吸引社会资本参与农业生产经营的方式, 提高农业生产效率和农民收入。

2 PPP 模式应用于农田与水利建设项目的可行性分析

农业项目与水利项目的建设主要用来服务当地农户, 由于主客观条件的限制, 农民的收入水平又相对偏低, 他们并不愿意对使用具有公共物品属性的农业与水利项目给予支付。他们更希望由政府或其他社会慈善机构来提供相应的农业配套基础设施, 进而选择免费“搭便车”。因此, 当社会资本以 PPP 模式投资于农业与水利建设项目时, 受限于

使用群体的相对固定,想要通过使用付费的模式在短期内回收项目投资成本并获得收益是很困难的^[3]。此外,中国经济发展相对落后地区多为山地地区,农村基础设施相对分散且发展缓慢,使得诸如节水灌溉、农村水电、乡村道路等项目的建设变得更加困难,也很难集中进行管理,严重阻碍了社会资本向农业农村领域的倾斜。

虽然将 PPP 模式应用于农田与水利建设的项目还不够成熟,存在着多方面的制约,但其发展具有广阔的前景。现代化农田的建设中主要涉及土地平整、土地复垦及土地开发等,合理的建设高标准农田与水利项目,实现土地肥沃、灌溉便利,将有利于提高农业产量与生产效率。虽然当前社会资本投资于农业项目存在着诸多障碍,但若制定合理的相关政策,社会资本有效激励参与农田与水利建设项目,如丰富农田与水利建设 PPP 项目的付费方式,将政府购买、可行性缺口补贴及使用付费等模式进行组合以吸引社会资本参与到农业项目中来。

将 PPP 模式应用于农田与水利项目建设,对于财政收入不足的地区可以成功地实现项目建设成本向外的转移,这会促进农业基础设施薄弱地区的发展。在具体的项目操作中,可以选择集中并统一农民的土地经营权、复垦撂荒土地以及推进农村宅基地参与“增减挂”交易,这样可以在不改变土地所有权归属的情况下,实现农田与水利项目的可持续发展。虽然应提倡、鼓励社会资本参与到农田与水利建设项目中来,但实践中项目的建设是一项艰巨、长期的任务。因此,处理好项目建设与运营过程中可能遇到的各种问题以及不同项目参与人的利益诉求决定 PPP 模式应用于农田与水利建设项目可行性的关键。

3 农田与水利建设 PPP 项目中的利益相关者分析

农田与水利建设 PPP 项目中,除了政府和社会资本之外,还要涉及当地农民,这是因为农业 PPP 项目直接关系到农民的整个生产过程,是一项惠农项目。在 PPP 项目的全生命周期内,由于不同参与者在项目不同阶段的利益诉求不同,所承担的角色与风险也不同,参与者之间难免存在一定的价值冲突。为了保证惠农 PPP 项目的成功运营,首先要厘清项目不同阶段各参与主体之间的利益诉求关系,根据互利共赢原则来协商参与主体间的收益分配问题,并由项目特征与投入金额制定项目风险分配机制。

政府部门。县、乡镇等基层政府部门财政收入低、可支配收入不足,若仅仅依靠政府出资修建农业农村项目,很难实现推动乡村振兴的目的。地方政府可作为农业 PPP 项目的重要发起者与推动者,其可以向农民广泛宣传农业 PPP 项目的特点与优势,号召农民积极响应并参与到农业 PPP 项目建设中来。为了有效实施农田与水利建设项目,地方政府前期要对项目选择进行严格论证、规划项目建设标准,对社会资本进行实施监管,以保证项目的建设能够为农民、为社会服务。除了作为发起人,政府也是农田与水利建设 PPP

项目的担保人。由农业 PPP 项目的性质决定,社会资本投入项目中的资金将变成沉没成本,沉没成本不可以作为固定资产抵押给银行,故银行部门并不愿意贷款给社会资本,此时,政府可作为银行部门与社会资本之间贷款保证的桥梁。

社会资本。作为投资农田与水利建设项目的另一重要利益相关者,社会资本可带人资金及专业技术参与到项目的建设运营中来。在实施项目建设之前,社会资本首先要对所开展的农业项目进行可行性分析,以确定最优的投资水平与项目实施方案。相比于其他行业的 PPP 项目,农田与水利建设 PPP 项目中社会资本遇到的困难更多,拿高标准农田建设来说,由于农民对 PPP 模式的认知不够,可能会出现土地流转难、整合难等一系列现实问题,从而严重影响农村土地的规模化使用^[4]。社会资本不仅要参与项目的策划、建设过程,还要负责项目的后续运营及一些特定用途的项目移交。但与政府追求社会效益最大化的目标不同,社会资本在逐利性的驱使下,投资农业项目是为了获得一定的投资收益。因此,社会资本事前会充分考虑投资农田与水利建设项目可能存在的各种风险。

银行部门。农田与水利建设 PPP 项目建设周期长、运营维护频率高,需要大量的资金投入,社会资本也许并不能提供项目建设所需的资金,需要向当地的银行进行贷款以满足项目前期投入。以盈利性为目的的银行在发放贷款之前,会对项目的预期收益及社会资本的还贷能力进行评估。实践中,农田与水利建设 PPP 项目的投资大多用于土地租赁、土地平整、田间公路、水利灌溉、田间供电等具体项目的建设,但投资之后这些项目即成为沉没成本,不再具有商业价值,并不能作为银行贷款的抵押物,当无政府担保时,银行并不愿意给予社会资本相应的贷款,这也导致农田与水利建设 PPP 项目出现推进慢、落地难的问题。

当地农民。农田与水利建设 PPP 项目是惠民项目,农民成为项目的重要参与人和受益人。但实践中,农民的参与对农业 PPP 项目的发展是一把双刃剑。具体来说,若农民接受以 PPP 模式建设农田水利项目,积极配合政府推动土地流转、土地连片并支持社会资本的项目建设,则有利于 PPP 项目的发展;若农民对土地集中连片生产的接受程度较低,不支持土地流转或不愿意对项目支付使用费用,将抑制 PPP 项目的发展。实际上,如果农民可以配合并参与农田与水利建设 PPP 项目,他们可以从多种渠道获取收益,如将土地流转给社会资本可以获取一定的土地租金,还可以应聘成为社会资本的员,通过投工投劳的方式获取一定的工资收入。此外,农民还可以形成集体组织并通过自筹资金的方式参与农田与水利项目的建设,然后根据参股比例,可获取一定的股息红利。

4 农田与水利建设 PPP 项目中的政府支持机制分析

为了降低 PPP 项目建设与运营风险并吸引社会资本的参与,政府事前往往给予社会资本财政上的支持。具体来说,

若政府给予社会资本保健型保证,社会资本承担的收益不足风险将降低,其参与项目建设与运营的积极性会增加^[5];若政府给予社会资本激励型保证,不仅可以吸引社会资本的参与,还可以激励其努力提高项目的质量与服务水平^[6]。

农田与水利建设 PPP 项目中,除了面临较高的沉没成本,社会资本还需要承担较高的收益风险,这是由于若所建设的项目不能从使用者那里获得足够的收益,将直接影响到社会资本的投资回报。为了吸引社会资本参与到农田与水利建设项目中来,当地政府部门应提倡因地制宜并制定切实可行的福利政策,例如税收减免、特许期延长、收益不足补贴等,实现风险与收益在政府与社会资本之间的合理分配。但为了细化风险分配原则,政府需要搭建项目全生命周期内的风险调节机制,识别出每一阶段可能导致项目风险的因素,量化不同因素所产生的风险对项目收益的影响,并依据影响的程度给予社会资本相应的补贴。

除了提供满足社会资本投资收益的保健型保证之外,根据项目的特征,政府还可以从全生命周期范围内提供激励型保证,制定激励机制。如在项目的建设期,政府承诺若社会资本以较高的标准建设项目,政府将向其提供投资补贴或银行贷款担保;在项目的运营期,政府可以对不同付费模式的 PPP 项目提供不同的激励型保证,若是社会资本独立经营的项目,政府应允许社会资本通过付出更多的努力而得到超额收益。但无论是保荐型保证还是激励型保证,其目的都是促进农田与水利建设 PPP 项目的发展,以形成政府、社会资本、农民等多个参与方互利共赢的结果,保证农业安全生产,最大化社会效益。

5 结论与政策建议

为了探索 PPP 模式在农田与水利建设项目中应用的可行性,论文从多个维度分析了农田与水利建设 PPP 项目的可行性及运维机制。首先,阐述了农业领域 PPP 项目的发展空间与未来前景;其次,分析了农业与水利建设 PPP 项目的发展模式及所具有的特征;再次,从项目各参与者利益诉求的角度讨论了农田与水利项目建设与运营过程中可能遇到的冲突矛盾问题;最后,从政府支持的角度分析了政府保证(补贴)对社会资本建设与运营项目的吸引及激励作用。所得到的具体政策建议如下。

地方政府要制定出社会资本参与农田与水利建设 PPP 项目的具体实施方案。实践中,农田与水利建设项目规模大、覆盖面积广,且自身特征明显,同时不同区域的地形地貌、土壤成分、水资源存储量也不尽相同,这就要求当地政府需要针对地域特征发起与之相适应的农业 PPP 项目,并规划、引导社会资本的项目运作过程。例如干旱缺水的地区,要积极引导发展片区水利灌溉 PPP 项目,山地丘陵、土壤贫乏的地区,要积极开展土地平整、高标准农田建设 PPP 项目,而对于降水较多、水资源丰富的地区,可以发展水产养殖 PPP 项目。此外,为了促进项目的有序进行,政府要定期组织专业人员对项目进行调研与考察,确定出项目质量评

价体系与绩效考核指标,为实现参与人的利益诉求提供科学指导。

社会资本(特别是从事农作物生产、农业技术研发的企业)应积极参与到县域地区农田与水利建设项目中来,扮演推动农产品安全生产、保障粮食供给的角色。以获取投资回报为出发点,以改善农业生产经营方式为导向,充分利用信息化科学技术,将人工智能应用于播种、收割过程中,将物联网、电子商务应用于农产品的宣传与销售,招聘专业人才,改善农作物品种,提高农作物产量,构建由点及面的结构化服务体系,为提高农民收入,振兴乡村建设而努力。此外,在用工选择上,社会资本可以优先选择当地农民作为项目建设与运营的长期聘用工人,这样不仅可以节省人力成本,还可以调动农民参与农业 PPP 项目的积极性。

农民应从思想上提高对新事物的认识,要积极参与到政府和社会资本的合作过程中来,接受并支持社会资本参与建设、运营的农田与水利项目,这不仅可以提高他们的农业收入,还可以促进他们的就业。对于素质不高但想要以投工投劳的方式参与到项目运营中来的农民,可以定期参与社会资本组织的技能培训,以适应高新技术在农业领域的应用。

参考文献:

- [1] 黄可权.在新型农业经营发展体系中推广应用PPP的基本构想[J].知与行,2018(1):135-140.
- [2] 曹博,赵芝俊.引入PPP模式的高标准农田建设及财政支持体系创新[J].地方财政研究,2017(4):99-105.
- [3] 郑春美,唐建新,汪兴元.PPP模式在我国农村基础设施建设中的应用研究——基于湖北宜都农村水利设施建设的案例分析[J].福建论坛·人文社会科学版,2009(12):23-27.
- [4] 黄可权,耿中元.政府和社会资本合作农业项目实施困境与破解策略[J].学术交流,2018(11):103-111.
- [5] Xu Y, Yeung J F Y, Jiang S. Determining appropriate government guarantees for concession contract: lessons learned from 10 PPP projects in China[J]. International Journal of Strategic Property Management,2014,18(4):356-367.
- [6] Irwin T. Government guarantees: Allocating and valuing risk in privately financed infrastructure projects[M]. The World Bank,2007.

作者简介:赵云鹏(1989-),男,中国河北秦皇岛人,博士,讲师,从事项目管理、区域经济研究。

基金项目:河北省自然科学基金:需求不确定下社会资本参与交通项目的需求量补贴机制研究(项目编号:G2022205001);河北省高等学校人文社会科学研究项目:农村居民收入状况调查与增收举措研究(项目编号:SQ2023154);河北师范大学人文社会科学校内科研基金计划项目:城乡二元基础设施投资对区域内贸易的影响研究(项目编号:S21XB005);河北师范大学博士基金项目:交通PPP项目需求量与排他性保证合同设计(项目编号:L2021B40)。