

doi: 10.7621/cjarrp.1005-9121.20190925

· 问题研究 ·

农业项目运用 PPP 模式的困境及对策研究^{*}

赵勇智, 李建平, 李俊杰[※], 李文娟, 陈凡, 王牧野, 梁晨

(中国农业科学院农业资源与农业区划研究所, 北京 100081)

摘要 [目的] PPP 模式是近几年兴起的一种投融资模式, 政府资本和社会资本通过利益共享, 风险共担的互利互惠合作关系, 可以充分调动社会闲置资本, 实现资源的优化配置, 加速基础设施建设进程, 谋求社会公众福利的最大化。[方法] 文章通过梳理政策性文件, 结合农业项目自身公益性强、投资回报慢、发展潜力大的特点, 分析阐释了在农业项目中运用 PPP 模式的困境及对策。[结果] 农业项目运用 PPP 模式能够有效解决财政资金不足与农业基础设施建设资金需求巨大之间的矛盾, 能够充分利用社会闲置资金用于公共服务与产品的供给, 同时为私人部门提供一定的投资回报, 是一种高效的政府和私人部门合作的模式。[结论] 由于我国目前的农业 PPP 项目尚处于起步阶段, 相关政策制度、服务理念不够完善, 导致现有农业项目在运行过程中出现了一些问题, 严重影响了公共服务的供给质量。对此, 该文从制度安排、体系完善、融资模式、人才培养等方面提出了一些政策建议, 以期推动我国农业 PPP 项目早日走上规范发展的快车道。

关键词 农业项目 PPP 内涵 困境 政策建议

中图分类号: F812 文献标识码: A 文章编号: 1005-9121 [2019]09212-06

0 引言

PPP (public-private partnership) 最早兴起于 19 世纪的欧洲, 英国政府在进行公共基础设施建设过程中出现了财政资金短缺的情况, 有关学者就提出政府资本和社会资本进行合作, 共同参与基础设施建设从而向公众提供服务, 这种新兴的伙伴关系就是 PPP 模式的雏形。由于运作模式和缔约方案的多样性, PPP 模式自首次被提出以来就吸引了广大学者展开充分讨论, 然而到目前为止其准确定义在业界并没有形成统一, 联合国发展计划署和世界银行都认为, 广义的 PPP 是指政府机构等非营利性组织与私营部门之间形成的一种“利益共享、风险分担”的互惠互利的合作伙伴关系。Jede Bettignies 和 Ross (2004) 及 Hodge 和 Greve (2007) 等^[1-2]学者对于 PPP 的概念及内涵均进行了不同程度的研究和讨论。随着世界各国对于重大项目进行 PPP 模式的不断尝试, 有关公私合作伙伴模式的理论与实践正在不断发展之中^[3]。

PPP 按照定义范围的不同可以分为狭义的 PPP 模式和广义的 PPP 模式。从世界银行对于 PPP 的定义中, 狭义的 PPP 模式可以分为外包类、特许经营权类、私有化类 3 种^[4]。外包类一般是指由社会私人部门出资承包整体项目, 政府部门具体负责其中的个别几项职能, 例如政府负责项目工程建设、工期监督或者负责项目落成之后的管理运营与日常维护, 具体可以细分为模式外包和整体式外包。特许经营类是指在某些市场中, 法律只允许政府的特许公司营业, 未获得特许专营权的主体不能进入行业市场, 政府往往会收取高额的特许费用, 而获得专营权的私人企业则会将成本转移到设施使用者身上, 通过收取使用费用来获得投资回报, 这一形式主要包括但不仅局限于传统的 BOT、TOT 等模式。私有化类简单而言是指在政府部门的监督管控之下, 社会私人部门具体负责项目的全部投融资、工程建设、运营维护以及后期实现投

收稿日期: 2018-07-19

作者简介: 赵勇智 (1995—), 男, 山西晋城人, 硕士。研究方向: 农村财政与金融

※通讯作者: 李俊杰 (1989—), 女, 四川简阳人, 助理研究员。研究方向: 农业经济管理。Email: lijunjie@caas.cn

* 资助项目: 农业农村部农业法制建设与政策调研课题“地方政府债券支持农村社会事业发展案例研究”(2130112)