

探析 PPP 模式在湖南省绿色农业领域的应用¹

余新龙

(湘潭大学公共管理学院, 湖南 湘潭 411105)

【摘要】绿色农业作为一种新型农业发展模式,符合新时代湖南省农业供给侧改革的发展方向,是推进湖南省生态文明建设的重要内容。虽然近几年湖南省在绿色农业领域取得一些成果,但依然因为资金供给不足、技术和人才力量薄弱、产业运营低效等因素,难以实现良好的经济效益。PPP 作为一种能够提供充足资金、先进技术、高效管理方式的新型政社合作模式,契合湖南省绿色农业发展的需要,能有效弥补湖南省绿色农业发展的短板。

【关键词】绿色农业 PPP 生态文明

【中图分类号】F283 **【文献标识码】**A

习近平总书记在全国生态环境保护大会上指出,“生态文明建设正处于压力叠加、负重前行的关键期,已进入提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要的攻坚期,也到了有条件有能力解决生态环境突出问题的窗口期。”绿色农业作为一种新型农业发展模式,在为人民提供更多优质生态产品的同时,满足了人民对美好生态环境的需要,体现了经济发展与保护生态的辩证统一。近几年,PPP 模式在中国呈飞速发展之势,湖南省 PPP 项目数量也位居全国前列,这为湖南绿色农业发展提供了契机。笔者通过分析湖南绿色农业发展现状,对 PPP 模式在中国以及湖南的实践情况进行梳理,探寻 PPP 模式与湖南绿色农业的契合点,并将二者有机连接,力图证实湖南省绿色农业引入 PPP 模式的必要性以及可行性,以期立足于新的历史方位,为推进湖南绿色农业发展,建设生态强省提供现实路径。

1 湖南省绿色农业发展面临的瓶颈

绿色农业是指合理运用先进技术、先进经验,以促进农业生态安全、农业资源安全、农业产品安全为目标,实现农业综合经济效益提高和农业可持续发展的新型农业发展模式。绿色农业是一种可持续发展的农业,不仅体现在生态领域的可持续、技术层面的可持续,更体现在经济和社会效益的可持续上,是农业生态资本化的重要途径,将生态效益、经济效益、社会效益有机融合,有助于生态环境持续向好,食品质量不断提升,农民收入稳定增长。湖南省自 2011 年出台《湖南国民经济和社会发展规划十二五规划纲要》至今,其绿色农业模式由正式确立到稳步发展,但在取得长足进步的同时,也面临一些困境。

1.1 湖南省绿色农业资金供给不足

绿色农业的资本来源主要是财政投入、农民生产性投入、民间投资。然而,目前湖南省绿色农业在以上三个方向的资金供给都存在巨大缺口,严重桎梏着湖南省绿色农业的进一步发展。第一,财政支持乏力。预算限制、巨大的地方债务等客观要素的叠加,使得湖南省政府的钱袋子日益收紧,农业投入却持续维持在低位水平,不仅增速相对较慢,投资总量也相对较低。第二,农户生产性投入不足。农民对于农业生产经营的再投资的意愿持续萎靡,农业投入占总支出比重较低,这就意味着湖南省农民很难依靠自身财力建设经营具有资本密集型特点的绿色农业。第三,民间投资疲软。近几年,虽然湖南省民间投资在总量

¹ 收稿日期 2018-10-09

作者简介余新龙(1994—),男,江西赣州人,湘潭大学公共管理学院研究生,研究方向:行政管理。

以及增长速度上都有较大提升，但从产业结构上看，民间投资在湖南农业领域的投资力度依然非常低。2017 年，全省第一产业民间投资 1073.33 亿元，仅占民间固定资产投资的 5%，可见湖南民间资本对农业的支持力度不足。

1.2 技术能力、基础设施状况不足以支撑绿色农业发展

作为社会先行资本，农村基础设施的数量和质量对农村社会经济的发展起着枢纽性作用，而基于城乡分割的二元体制造成的城乡非均衡的公共产品供给制度，造成农村基础设施总量少、质量低，即便目前湖南省农业基础设施已在逐渐完善，但高质量绿色农业基础设施依旧短缺。一方面，湖南省农业科技水平普遍较低。农业 R&D 投入是衡量农业科技创新水平的重要标准，近几年湖南农业 R&D 投入保持在较低水平，在 R&D 投入总支出比例上则呈递减态势，低度发展程度的农业科技创新是不能为绿色农业持续健康发展提供重要支撑。另一方面，高标准、高质量农业基础设施不完备。农业的发展，离不开基础设施的建设和完善，而绿色农业对基础设施的要求则更加苛刻。就目前来看，在农业生产性基础设施方面，高效节水灌溉系统尚未建立、高标准农田建设有待进一步推进，网络通信设施亟需进一步普及。在农产品流通基础设施方面，农产品交易市场类型、数量和规模有待进一步扩大，农产品冷链物流等农产品流通基础设施建设严重不足。

1.3 运营管理效率较低

受制于政府官僚体制的影响，建设理念落后、管理方式僵化、责任落实不到位，导致绿色农业项目建设与运营效率低等问题十分突出，主要集中在以下三个方面：一是缺少必要的前期论证。许多绿色农业基础设施建设的决策往往由相关机构自行决定，缺少必要的协商讨论，忽视了农民的利益诉求，民主性不足；缺少相关智库学者的科学论证，科学性不足。二是重建轻管理。由于各方面因素，特别是政绩观的影响，绿色农业项目过分关注于建设，而在项目建设完工之后则忽视了对项目本身的运营、维护，如大量水利工程设施的使用效率非常低，长时期处于闲置状态，并且由于缺少必要的维护，大量设施年久失修，功能失效。三是忽视项目绩效考核。由政府主导的绿色农业基础设施建设，对项目成本和收益不敏感，在整个建设、运作过程中缺少对项目的绩效考核，一方面忽视了对相关责任人的绩效考评，另一方面缺少对项目本身的效果评估。

2 PPP 模式与湖南省绿色农业发展的契合性

PPP 是 Public-Private Partnerships 的英文缩写，可称之为“公私合作”融资模式。改革开放以来，PPP 模式逐渐进入我国的视野。从 PPP 模式在我国的发展情况来看，粗略可以分为三个阶段：1984-2013 年是 PPP 模式在中国发展的摸索阶段。这一时期 PPP 模式以 BOT、BT 模式为主，PPP 模式运用的规模、范围小，国家认可程度也是比较低的。2013-2017 年是 PPP 模式在中国的狂奔阶段。这一阶段，PPP 在运营模式、范围、规模上都取得了重大突破，国家认可程度空前提升，加强了顶层设计，完善了政策支持体系，相关法律法规逐步得到建立。2017 年至今是 PPP 模式的规范阶段。2017 年以来，财政部等部委密集出台了关于规范 PPP 项目的系列文件，其目的在于严格考察项目与 PPP 模式之间的适用性问题，剔除假 PPP 项目，严格规范 PPP 运作模式，提升项目质量。

一个项目是否适用 PPP 模式，很大程度上取决于项目本身的性质。绿色农业不同于普通农业，其高投入、高产出的经济属性，政府补贴和使用者付费相结合的收费方式以及拥有广阔的市场等特点非常适合于 PPP 模式。

2.1 湖南省绿色农业 PPP 项目收费技术难度较低

从经济学视角出发，湖南省绿色农业发展所需的各种基础设施建设、科学技术、良好生态环境等都具有准公共物品的经济属性。而这些准公共物品在受益上往往可以排他或者通过提高相关技术使难以排他的准公共物品也可以达致排他，既然在受益上可以排他，也就意味着可以根据谁受益谁付费的原则对使用者进行全部收费或部分收费。目前湖南省已经出台了相关贴息政策，并且农户在参与绿色农业项目的后期将获得比传统农业更高的收益，可以大大提高农户自身的付费能力。于此同时，政府

可以协调运营企业和农户，制定合理的收费价格，采用先高后低的收费模式，在前期农户支付能力不足的情况下适当减免费用，待后期农户支付能力较高的条件下适当提高价格。

2.2 湖南省绿色农业市场前景广阔

一方面，绿色农业覆盖领域广。绿色农业是一个大农业系统，PPP 模式运用领域十分广阔，不仅包括耕地修复、高标准农田建设，也包括农业技术人才培养、农产品冷藏、运输基础设施建设等领域。例如，湖南省土壤污染、盐碱化问题严重。据统计，湖南省土壤修复市场近万亿，仅耕地修复市场潜在容量就存在巨大空间。另一方面，绿色农业终端产品需求量大、利润高。绿色农业的终端产品包括绿色食用农产品、绿色非食用农产品和绿色休闲产品。随着人民生活水平的提高，消费观念的转变，对绿色、高品质、安全的绿色食品的需求量越来越大。与此同时，农业旅游方兴未艾，绿色休闲产品也供不应求。不论是在国际、国内还是省内，湖南省绿色农业终端产品都存在巨大的消费市场，并且急剧增长。

2.3 PPP 模式在湖南省绿色农业领域拥有充分的政策保障

在 PPP 模式中，政府必须给与私人投资者相应的政策扶持、财政补贴作为补偿，才能吸引民间资本、企业的参与。近几年，湖南省不断出台支持绿色农业发展的政策文件。2014 年，湖南省出台《湖南省人民政府关于鼓励和引导社会资本投资农业农村的若干意见》，第一次明确指出鼓励社会资本投资农村基础设施建设；2017 年 3 月《湖南省人民政府办公厅关于推进农村一二三产业融合发展的实施意见》中指出，鼓励社会资本投入、创新农村金融服务、改善农业农村基础设施条件；2018 年湖南省农业工作会议在长沙召开，会议提出要以实施乡村振兴战略为总抓手，坚持质量兴农、绿色兴农、效益优先，推进农业绿色发展、融合发展、高效发展。这些政策文件为 PPP 模式在绿色农业领域得以应用提供了制度保障。

3 PPP 模式纾解湖南省绿色农业的发展困境

湖南省绿色农业之所以亟需引入 PPP 模式，其根本原因在于 PPP 作为一个平台起着桥梁作用，PPP 将农业领域稀缺的资金、技术、管理效率等要素与湖南省绿色农业有机的链接起来，完美契合了湖南省绿色农业发展所需。

3.1 社会资本通过 PPP 项目为绿色农业提供资金支持

PPP 模式为民间资本进入绿色农业领域提供了新渠道。随着湖南省经济的迅速发展，其社会资本总量呈几何增长。截至 2017 年 12 月末，湖南省全省金融机构本外币各项存款存贷差为 1.5 万亿元，而且有逐步扩大的趋势。一方面存在大量的社会闲置资本，另一方面，绿色农业需要巨额的资金投入，以往绿色农业之所以很难吸引民间资本，一个很重要的原因在于缺少融资平台。PPP 模式适时提供了新的融资渠道，通过合作机制安排，将政府、银行、证券公司、建设运营企业等主体有机整合，并通过政府的协调作用，各个合作方合理分担风险，政府提供政策保障降低融资门槛，提高项目的盈利能力，增强了绿色农业项目对社会资本的吸引力，有助于项目融资成功。在政府债务高筑、财力吃紧、农业融资艰难的现实境况下，PPP 模式能够助力湖南省绿色农业突破资金瓶颈。

3.2 PPP 模式提高技术、基础设施支撑绿色农业发展的能力绿色农业是一种高技术、高标准的农业生产方式，其对农

业技术和基础设施的质量要求远远高于传统农业，不仅需要建设集约化的生产基地，也需建立高效、安全的运输系统，更需先进的种养技术。PPP 模式通过建立项目平台，吸引各大农业企业的进入，可以有效的提升绿色农业的技术能力，以及高质量基础设施的供给能力。PPP 模式可以破除农业企业的融资困境和政策困境，极大地提升了绿色农业对农业企业的吸引能力，依靠湖南农业企业在生物工程、良种培育、先进种养技术、农产品精深加工等领域的技术、人才优势，从而为湖南省绿色农业提供强大的科技实力。与此同时，在品牌企业、政府的推动下，绿色农业产业园、绿色农产品研发基地、流通基础设施、市场信息

化数据中心、电商孵化平台等基础设施的建设将获得更大的支持力度，先进的设计理念、科学的设施配套必将极大地推动湖南省绿色农业的发展。

3. 3PPP 模式提高绿色农业项目管理效率

提升公共服务质量和公共管理效率是基础设施领域应用 PPP 模式的重要目标。PPP 模式有力地破除了传统政府主导农业项目建设、运营的低效率困境。PPP 模式中，政府不再参与项目的建设和运营，剔除了官僚主义的管理方式，将现代化的企业管理模式引入绿色农业项目，在项目的维护、运营过程中，以绩效为中心，强调产出，采用更加扁平化的管理结构，优化管理流程，并且利用先进的管理技术，例如建立资源信息数据库、生产成本核算机制和数字农业管理系统，可以在很大程度上提升运营效率。与此同时，政府在外围建立农业绿色发展的监管体系，防止企业因为“利润最大化”动机而偏离公共利益，损害农户的合法权益。PPP 模式合理划分政府与企业的参与职能，各尽其能、各尽其责，实现项目管理效率的最大化。

参考文献

- [1] 习近平出席全国生态环境保护大会并发表重要讲话 _ 中国政府网 [EB/OL].http://www.gov.cn/xinwen/2018-05/19/content_5292116.htm.
- [2] 胡雪萍, 董红涛. 构建绿色农业投融资机制须破解的难题及路径选择[J]. 中国人口·资源与环境, 2015(6):152.
- [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] 王守清, 冯珂. PPP 热潮中的冷静思考[J]. 城乡建设, 2015(8):38-40.
- [5] 王启现, 孙君茂, 刘自杰. 我国绿色农业发展的问题分析[J]. 中国食物与营养, 2008(10):40-42.
- [6] 黄拥政. PPP 项目的运作流程管理探析[J]. 湖南财政经济学院学报, 2016(2):16-23.