

创新农业 PPP 模式推广应用路径的思考

——基于潜江市农业废弃物资源化利用的启示

陈军 程敏 曾卓

【摘要】自国家再次鼓励运用 PPP 模式促进产业发展以来,相较于市政、交通、环保等行业的喧嚣,农业领域的 PPP 推广应用显得相对的寂寞,根据财政部 PPP 中心的统计:截至 2017 年,全国农业 PPP 项目占入库项目的比重不足千分之三。尽管面临增加政府隐性债务的质疑,但从实现乡村振兴战略的大局考虑,加快农业领域 PPP 的推广应用对补齐农业现代化这块“短板”有着十分重要的现实意义。本文直面当前农业领域 PPP 模式推广应用的困境,通过对潜江市运用 PPP 模式开展农业废弃物资源化利用项目实践的梳理,总结分析潜江市活学活用 PPP 模式解决农业发展难题的做法,从资金筹措、项目收益、风险防控三个方面提出了创新农业 PPP 推广应用机制的思路与建议。

【关键词】农业 PPP 模式 农业废弃物 资源化

【中图分类号】F302.4 【文献标识码】A 【文章编号】1003—7470(2019)—04—0116(06)

【作者】陈军 博士研究生 中南财经政法大学金融学院 湖北武汉 430070

程敏 博士研究生 中南财经政法大学金融学院 湖北武汉 430070

曾卓 湖北财贸学院 湖北武汉 430070

一、引言

长期以来,国家在财力投入上始终对农业发展给予高度的重视和支持,2002 至 2013 年,中央财政“三农”支出(包括农业生产支出、农民补贴支出、粮油物资储备费用支出、农村社会事业支出等四部分)投入规模从 1905 亿元增加到 13799 亿元,年均递增 19.7%,占中央财政支出比重从 13.5%稳步增长到 19.8%,占全国财政支出比重从 8.6%持续提高到 10%。2014 年起,按剔除属于教育、医疗等方面的农村社会事业支出的小口径,即中央财政用于农业、林业、水利、扶贫、农业综合开发等支出,2017 年全国财政农林水支出也达到了 1.9 万亿元,占全国财政总支出比重仍然保持在 10%。在惠农政策的强力推动下,我国农业生产的规模化、标准化、产业化程度不断提高,农业产业不再局限于传统的种养环节,开始“接二连三”,通过三次产业的融合发展来引入工业化、城镇化的要素,加快传统农业产业的现代化再造。产业链条要加长加厚、发展生态要求新求变、经营主体要培育壮大、消费市场要提档升级,这些更高层次的发展要求必然导致对农业投入的需求不会停留在小富即安的“小康阶段”,迫切需要通过多种渠道来增加投资。

考虑到农业项目投资额度大、回报周期长、运行风险高的特点与 PPP 项目具有较高的契合度,自 2016 年底开始,政策层面开始鼓励支持运用 PPP 模式来引导社会资本增加对农业的投入。2017 年 2 月 5 日发布的《中共中央国务院关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》明确提出,推广政府和社会资本合作,撬动金融和社会资本更多投向农业农村,支持社会资本以特许经营、参股控股等方式参与农林水利、农垦等项目建设运营。2017 年 2 月 17 日,国务院办公厅发布《国务院办公厅关于创新农村基础设施投融资体制机制的指导意见》(国办发[2017]17 号),明确提出引导和鼓励社会资本投向农村基础设施领域,提高建设和管护市场化、专业化程度,支持地方政府将农村基础设施项目整体打包,提高收益能力,并建立运营补偿

机制,保障社会资本获得合理投资回报。2017年6月,财政部、农业部发布了《关于深入推进农业领域政府和社会资本合作的实施意见》(财金[2017]50号),重点引导和鼓励社会资本参与农业绿色发展、高标准农田建设、现代农业产业园、田园综合体、农产品物流交易与平台、“互联网+”现代农业等六大领域农业公共产品和服务供给。

截至2018年4月19日,进入全国PPP综合信息平台项目管理库的农业项目有60个,单个项目最低投资金额5384万元,最高投资金额1112400万元。投资金额小于3亿元的项目有22个,投资金额3亿~10亿元的项目有20个;超过10亿元的项目有18个。入库项目在回报机制情况,可行性缺口补助类项目27个,使用者付费类项目24个,政府付费项目9个。

二、农业PPP推广应用研究的现状

自20世纪90年代以来,大多数国家PPP模式的应用主要集中在基础设施建设领域,2008年全球金融危机后,以欧美主要发达国家为代表,PPP模式的应用从基础设施建设领域逐渐扩张到一般公共服务领域,如交通运输、燃料和能源、公共秩序、环境和卫生、娱乐和文化、教育和国防等,而应用于农业领域的实践不多,相应的专注于农业领域PPP模式推广应用的研究也十分有限,有限的研究成果也主要集中在对发展中国家农业领域应用PPP模式的探讨。Mukherjee et al.通过对印度农业推广体系现状的研究,发现传统的农业推广系统,在为农村地区提供信息和服务时,并不能满足农户的期望,这种供需缺口吸引了私营部门的参与者进入农业领域,尽管它是以盈利动机为导向的,但客观上通过与政府部门的合作,不同程度地解决了农户未被满足的需求,再加上农业不适合完全私有化,因此,有必要在农业领域加强PPP模式的应用力度。⁽¹⁾Calin et al.通过研究认为,农业保险部门能够取得快速发展的原因之一就是引入PPP机制,在政府部门与市场主体之间建立了风险分担、合作共赢的伙伴关系。⁽²⁾

国内关于农业PPP模式推广应用的研究相关活跃些,黄可权认为,在新型农业经营发展体系中推广应用农业PPP,其有利于利用有限的政府资源带动大量社会资本进入农业领域,进而对优化农业资金投入方式、提高农业生产要素配置效率、增强农业经济发展活力具有重要意义。⁽³⁾对于不同的农业PPP项目,应采取不同的操作模式,多措并举,完善农业PPP项目制度框架、制定农业PPP项目实施方案、健全农业PPP项目技术支撑体系,加快推进农业PPP项目落地生根。⁽⁴⁾何平均以农业综合开发项目为切入点,指出在农业领域推广PPP模式,有助于解决我国农业发展仍然面临的资金需求大、投资周期长、投资风险高等主要困难,并以“农发基金”为例,说明我国在农业领域已经具备引入PPP模式的基础条件,为进一步推动农业PPP模式的实施,应当尽快完善农业PPP制度框架,加强农业PPP技术支撑,鼓励开展更多的农业PPP试点项目。⁽⁵⁾阮晓东认为:PPP模式让现代农业迎来了新的发展机遇期,我国社会主义初级阶段的基本国情决定了大规模依靠政府投资来反哺农业和支持农村是不现实的,积极运用PPP模式引导社会资本投入到农业和农村,是现阶段“反哺农业、支持农村发展”的重要手段之一。⁽⁶⁾但由于政策不完善、农村土地制度不清晰、农业基础设施薄弱、农业金融和保险服务滞后、企业合作持续性难保证等因素,我国农业PPP项目投资的规模和范围还十分有限,存在发展瓶颈。下一步,应当在明确用地政策、加大财税支持、拓宽融资渠道、完善配套设施建设等方向上发力以促进PPP项目的落地。王亚琪根据“PPP+农村”两者的契合点,对农业具体领域运用PPP模式进行了探究,提出“PPP+美丽乡村”、“PPP+产业升级”、“PPP+农业信息化”、“PPP+绿色生态园”等四种应用方式。⁽⁷⁾

综上所述,目前国内外研究者对于农业领域引入PPP模式的必要性和可行性认知比较一致,也指出了农业PPP项目发展中存在的各种瓶颈和制约因素,在如何加大农业PPP项目推广应用力度上,提出的应对措施比较传统和宏观,如加强政策的顶层设计,明确土地的产权关系,加强人才的培养储备,完善金融的配套制度等,但对于农业PPP项目中财政出资到位率、基本收益率等问题的解决显得创新不够。

三、当前我国农业领域PPP推广应用的困境

1. 政策起步较晚,手脚还未放开,已经受到PPP先行项目不规范行为的负面影响

2014年(又被称为中国“PPP元年”),国务院、国家发改委和财政部先后出台了一系列关于“政府和社会资本合作模式

(PPP)”的指导性文件,随着《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》、《国家发改委关于开展政府和社会资本合作的指导意见》以及财政部的《政府和社会资本合作模式操作指南(试行)》的出台,PPP 作为政府融资的法定模式正式登场。市政、交通、环保等市场认可度高的领域迅速掀起了一波 PPP 的热潮,截止 2017 年,全国 PPP 入库项目已超过 13554 个,总投资额达 16.4 万亿元,覆盖全国 31 个省(自治区、直辖市)及新疆兵团,19 个行业领域。但农业领域直到 2016 年 12 月,国家发改委、农业部才发布《关于推进农业领域政府和社会资本合作的指导意见》(发改农经[2016]2574 号)。作为该领域首个正式的 PPP 指导文件,首次从政策层面明确提出了农业领域 PPP 的重点领域与发展路径,不仅在制度上保障了社会投资的资本安全,而且在保障合理投资回报的同时建立了分工明确的风险防控机制,农业 PPP 项目推进落地才真正有了可操作的政策依据。2017 年 6 月,财政部、农业部又出台了《关于深入推进农业领域政府和社会资本合作的实施意见》(财金〔2017〕50 号);在土地利用规划上,2017 年 5 月 8 日,国土资源部颁布了《土地利用总体规划管理办法》(国土资源部令第 72 号)。这些政策的相继出台为农业领域推广应用 PPP 模式送来了喜人的东风,农业 PPP 正准备趁势而上时,其他领域推进 PPP 的不规范行为已经引起了监管层的高度警惕,财政部 PPP 工作领导小组组长、副部长史耀斌坦言,推广 PPP 模式的初心,是要推动公共服务领域供给侧结构性改革,引入市场机制和资源,提升管理能力,促进公共服务提质增效,而不是单纯地解决融资问题。“目前,一些地方政府通过 PPP、政府购买服务等方式,变相举借债务,导致债务规模增长较快,债务率甚至超过了警戒线,形成潜在的风险触发点。”中国人民大学重阳金融研究院研究员刘英表示,受制于既有经验,部分地方政府仍将其作为缓解债务压力的工具,甚至将部分债务项目包装成 PPP 项目,从而未能使用 PPP 政策引导产业环境,反而由于债务项目的包装,加大了 PPP 项目承担的债务风险。

为此,监管层提出严控财政承受能力“红线”,严格项目筛选审核关口等一系列规范 PPP 项目管理的举措,从行业规范的角度看是很有必要的,但对于刚刚起步的农业 PPP 工作来讲,相关项目入库的难度无形中加大,项目落地的周期不得不拉长,各方支持的态度也必然会趋向保守,在举国上下打好防范金融风险攻坚战,严控因 PPP 项目引起政府隐性债务的环境下,推广应用农业 PPP 的困难可想而知。

2. 农村土地确权进度相对滞后,影响了社会资本进入农业 PPP 的时效性

农业 PPP 项目的运作离不开有效的土地供给,土地的产权不明晰,划界不明确,社会资本难以有勇气开展项目周期在 10 年、20 年甚至更长的 PPP 合作投资。2014 年,国家启动了农村土地承包经营权确权登记颁证整省推进试点,这次确权通过政府采购的方式,由专业化的数据公司采用规范的测绘技术,将农户承包地的面积、位置、座标等信息详细记录在案,并附上四至清晰的地块示意图,录入全国统一的土地确权信息平台,制作成格式统一的土地证书,在进一步明确土地承包权的基础上,让土地经营权的分离、流转有法定的产权依据。但是,由于我国小农户分散经营的方式仍然没有根本性的改变,绝大多数的农村土地被碎片化地承包给千家每户,再加上城镇化引起的农村人口大范围流动迁移,没有及时地调人调地,造成积累数十年的土地权属问题一次性爆发,基层协调处理的难度远远超出了确权前的估计,以湖北为例,原定于 2017 年完成的确权工作延后到 2018 年底,这也只是完成全部确权数据的归集,真正人、地信息的完全过关,必须经过两到三年的实际应用测试,预计到 2020 年,绝大多数农户都认可了确权结果,土地确权的数据才真正能够被广泛运用。

没有土地确权数据作为基础,农村土地的“三权分置”改革很难真正到位,土地经营权进入农村产权交易市场,在农户与社会资本间自由流转就缺少有法律保障的稳定性和可持续性,这很容易让社会资本在参与农业 PPP 项目时,只敢小规模试水探路,不会大手笔地通过土地经营权的规模化来实现 PPP 项目经营的长期化。

3. 缺乏保障的收益机制,影响了社会资本参与农业 PPP 项目的积极性

首先是农业产业自身的收益率偏低,与二、三产业相比,农业整体的收益率长期处于微利状态,自然条件或市场价格有点风吹草动,农业经营出现亏损基本是大概率事件,以利润最大化为目标的社会资本自然很难对农业投资产生兴趣。

再是社会资本认可的收益率缺乏有力的保障措施。让社会资本参与农业项目的前提是保证收益率,尽管农业 PPP 项目的设计

收益率通常低于交通、市政等行业,但如果能够有相对稳定的保障机制,从抢占市场、抢占资源、宣传企业社会责任的角度,不少社会资本还是能够接受的。实际上,不少农业 PPP 项目推进中,财政出资停留在纸面上的多,真金白银到位少、到位慢。合作协议的落地受政府人事变动的影响大,因人事变动而导致协议搁置、空转的现象时有发生。同时,面对可能发生的自然灾害,缺少足够的风险分担机制(如政策性的农业担保、农业保险)来化解农业生产经营的自然风险。

四、潜江市运用 PPP 模式推进农业废弃物资源化利用项目实施的经验与成效

1. 把握政策契机,迅速跟进破题

潜江市每年产生约 30 万吨农作物秸秆和 178.81 万吨左右的畜禽粪污,同全国其他农业大市一样,如何最大程度地实现农作物秸秆、畜禽粪污等农业废弃物的资源化利用,有效解决农业面源污染问题一直是困扰当地建设绿水青山的难题。近年来的实践已经表明,行政命令式的禁烧、禁养、限养、处罚等做法仅仅是治标之策,运用不当,不仅无助于问题的解决,反而在一定程度上会激化干群矛盾,形成影响社会稳定的隐患。2017 年 6 月,财政部、农业部出台了《关于深入推进农业领域政府和社会资本合作的实施意见》,以农业废弃物处理为代表的农业绿色发展被明确纳入政策重点引导和鼓励运用 PPP 模式的六大领域之一。在同年 8 月份召开的全国农业 PPP 培训班上,潜江市农业局的同志课上学习领会政策,课后就地寻找合作主体,课后考察达成合作意向企业——河南未来再生能源股份有限公司。针对农业部门提出的运用 PPP 模式推进农业废弃物资源化利用的建议,潜江市委、市政府也高度重视,先后安排分管农业的副市长、分管财政的常务副市长率市直多个部门负责人赴意向合作企业考察,对河南未来再生能源股份有限公司开展农村废弃物(畜禽粪污、种植秸秆、厕所污水、生活垃圾、生活污水)处理的建设运行情况进行了实地调研,在充分调研的基础上,确立了引入 PPP 模式,实施农业废弃物资源化利用项目的新思路。

2. 加强资源整合,注重统筹推进

潜江市在运用 PPP 模式推进农业废弃物资源化利用项目的操作上,立足“生态环保、资源转换、循环农牧、安全食品”的目标定位,切实做到“三个通盘考虑”,一是关于需要处理的废弃物范围通盘考虑,不仅仅局限于畜禽粪污、农作物秸秆,应当按照大农业、大农村的概念,与“厕所革命”结合起来,包括畜禽粪污、种植秸秆、残果尾菜、厕所污水、生活垃圾等适合资源化利用的全部废弃物;二是项目实施的范围通盘考虑,不能只办个点,做“盆景”,要在市辖范围内全域布点,整市推进;三是参与项目的政府部门通盘考虑,该项目不仅仅是个农业 PPP 项目,更是全市打好污染防治攻坚战示范引领项目,项目的推进不单是农业局、财政局、畜牧局几家的事,交通、国土、税务、水务等部门都要积极参与,齐抓共管,形成合力。

3. 盘活存量资金,保障财政出资

财政出资的足额到位是 PPP 项目顺利推进的重要基础,有没有可能在不增加本级财政压力的情况下筹措到相应资金,潜江市从国家出台的涉农资金统筹政策中找到了一条新路径。按照中央深改组第 38 次会议提出的:“探索建立涉农资金统筹整合长效机制,优化财政支农投入供给,推进行业内资金整合与行业间资金统筹相互衔接配合,创新涉农资金使用管理机制。”的要求,打破长期以来农业领域“打酱油的钱不能买醋”的传统思维,从实际需要出发,用好用足用活统筹资金这一新的政策工具,对农口部门结余时间超过两年的农业项目资金,一律收回财政统筹;对农口不同途径下达的支农资金,按照大类间打通,同类间合并的原则,2017~2018 年,先后整合农业生产全程社会化项目 500 万元,畜禽粪污无害化处理项目 1500 万元,生猪调出大县奖补资金 500 万元,省农机秸秆综合利用项目 400 万元,市级秸秆综合利用项目 700 万元。在不增加本级财政预算支出的条件下,累计统筹到位财政资金 3600 万元左右,为吸引社会资本合作打下了坚实的基础。

4. 敢于突破常规,项目推进迅速

PPP 项目的筛选、论证、入库、执行有一套规定的流程,如果照搬文件的框框,潜江市农业废弃物处理项目引入 PPP 模式不太可

能短时间进入操作阶段,而农业废弃物处理是关系到乡村人居环境整治的大事,等不得、拖不得。为此,潜江市从解放思想上找出路,突出 PPP 模式应用的本质——通过与社会资本的合作共赢,增强政府提供特定公共产品或服务的能力。通过集体研究,以《潜江市人民政府第 29 次常务会议纪要》(2018 [1]号)的形式,允许市农业局牵头,比照 PPP 项目的运作模式,先制定过渡方案,严格按照 PPP 项目的要求推进,边实施边排队入库。项目启动 1 年来,社会资本方已经入驻潜江市,与政府方按照 PPP 模式签订了合作协议,成立了运营公司,完成了可行性报告的评审,确定了 8 个乡镇的项目建议地点,其中老新镇、张金镇已经分别建设完成 1.5 万方粪污厌氧发酵处理设施。

五、创新农业领域 PPP 模式推广应用机制的建议

1. 建立健全资金统筹整合机制,提高财政出资到位率

根据第三次全国农业普查的数据,截止 2016 年 12 月 31 日,全国耕地面积 20.24 亿亩,自然村 317 万个,按剔除属于教育、医疗等方面的农村社会事业支出的小口径测算,平均每亩耕地获得的财政投入大约 935.74 元,平均每个乡村获得的财政投入接近 60 万元。这样的财政支农水平能否满足农业发展的需要呢?以农业企业、农民合作社、家庭农场为代表的新型农业经营主体普遍反映和焦虑的“融资难”现象说明,支农投入的供不应求是一种常态,此时,引入 PPP 模式首先要解决好第一个“P”的问题,即财政出资到位情况。伴随着我国经济进入新常态,财政收入的增长已经结束了持续高增长的状态,进入中低速增长的区间,地方财政可用于支持 PPP 项目的财力十分有限,相对弱势的农业 PPP 项目如果依靠整体财力的自然增长来解决财政出资问题,时效性不会太理想,必须在财政资金筹措上另辟蹊径,农业领域有涉农资金统筹的好政策,我们在推广应用 PPP 项目时,应当充分运用统筹的理念和整合的思路,在存量资源的优化组合上做文章,合理统筹政策、资产、资源、资金,合理统筹公共预算、政府基金、专项收入、地方政府债券等,合理统筹本级与上级、当年与上下年、存量与增量,加强政府出资间的衔接配合,发挥协同和集聚效应,科学地减少农业 PPP 项目支出的硬增长,减轻地方财政筹措资金的压力,为加快农业 PPP 项目的落地提供必要的财务支撑和“政府信用”。

2. 全方位打通产业链条,确保合理的项目收益率

农业产业投资的长周期性比较适合 PPP 的运作模式,但是农业项目投资的低回报率难以维持农业 PPP 项目的长周期运转,即使政府通过各种承诺和优惠吸引到社会资本参与,缺少稳定合理的收益保障,双方的合作经常是“短命鸳鸯”,不会是“长久夫妻”。以潜江项目为例,单纯的农业废弃物资源化利用并不能带来较理想的收益,比如说,畜禽粪污处理后的固体物可以加工成有机肥、有机种植的底肥、无土栽培基质、育苗的载体;液体可以加工成标准水肥、冲施肥、喷施肥。如果仅仅通过销售肥料,收益有限。但如果在项目建设地附近配套果菜种植基地,用优质的肥料来种植有机瓜果蔬菜,再辅以适当的初、深加工设施,那么种养加一体的全产业链循环必然会大大提升资源化利用成果的附加值,这种“吃干榨尽”利用模式更能为农业 PPP 项目的持续运行提供合理的收益率保障。

3. 积极引入政策性农业金融资源,降低农业项目运行的自然和经营风险

政策性农业保险和农业担保是比较适合农业 PPP 项目的金融资源。这是因为:尽管农业现代化的程度在不断提高,但是农业产业“靠天吃饭”的本质仍然没有改变,自然风险依然是所有农业产业的第一风险。农业 PPP 项目由于时间跨度比较长,相对遭受自然灾害的概率也会增大,在灾害发生时,为了避免出现意外,可以为项目涉及的农产品投保国家已出台的财政补贴型险种,也可以根据项目的特点,请有资质的农业保险公司订制设计新险种,通过保险机制的建立,为项目增强抵御自然灾害能力,保留灾后恢复运转的元气,避免运转良好的项目因大灾而被迫中断。再就是农业 PPP 项目的合作前期,基本没有多少收益,需要持续的资金投入来支撑建设,对社会资本来讲,投融资的压力不会小,如果将政策性的农业担保平台(财政出资为主,对政策性担保业务有一定的奖补和风险补偿机制)引进来,充分发挥其专注于农业,不以盈利为目的的特性,为农业 PPP 项目提供政策性担保,不仅可以降低融资的成本,而且可以拓宽融资的渠道,同时也建立了一种风险分担机制,减少了市场波动对项目运营的影响。

参考文献:

- (1) Mukherjee A., Maity A. Public-Private Partnership for Convergence of Extension Services in Indian Agriculture [J]. Current Science, 2015, (109).
- (2) Calin H, Izvoranu A. Public-Private Partnership and Its Influence on Agricultural Insurance [J]. Quality-Access to success, 2018, (19).
- (3) 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, (01).
- (4) 何平均, 刘思璐. 农业基础设施 PPP 投资: 主体动机、行为响应与利益协调——基于利益相关者理论 [J]. 农村经济, 2018, (01).
- (5) 唐祥来, 杨娟娟. 农业基础设施建设 PPP 模式的投资激励决策机制 [J]. 农业技术经济, 2012, (10).
- (6) 阮晓东. PPP 模式让现代农业迎来机遇期 [J]. 新经济导刊, 2017, (11).
- (7) 王亚琪. 探究 PPP 模式在乡村振兴中的运用和发展 [J]. 当代经济, 2018, (12).