

---

# 乡村振兴战略背景下

## PPP 模式助力特色田园乡村发展研究

### ——基于东罗村视角

崇永祥 刘彦

2017年10月,在党的十九大报告中,习近平总书记提出“必须始终把解决好‘三农’问题作为全党工作的重中之重,实施乡村振兴战略”。实施乡村振兴战略,是全面建成小康社会的需要,是新时代做好“三农”工作的关键举措,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”的总要求,统筹推进农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和党的建设,走中国特色社会主义乡村振兴道路。江苏省立足前期村庄环境整治、美丽乡村的建设实践,着眼于乡村未来发展模式,作出推进特色田园乡村建设决策部署,特色田园乡村作为乡村振兴战略背景下我国未来农村发展的一种方向,对解决“三农”问题、构建和谐社会具有重要意义。

PPP(Public-Private-Partnership)即一种广义的公私合作的运营管理模式,指政府与社会资本通过风险分担机制、利益共享机制和相关的监督机制建立伙伴关系来提供准公共产品或服务,且能够促使合作者获得较各方独自行动更为有利结果的一种方式。PPP模式最早在英国的基础设施建设领域发挥了重大作用,有效缓解了英国的财政压力,并在一定程度上缓解了就业问题。目前,PPP模式已被广泛应用于基础设施建设、医疗、教育、保障性住房等公共物品项目中,并取得了良好的成效。在特色田园乡村的建设过程中,需要大量的资金和人才,如果仅靠政府财政拨款肯定难以实现,因此在特色田园乡村建设中引入公私合作的PPP模式,就显得很有必要。我国对PPP模式研究始于2000年前后,虽然PPP模式在我国的应用起步比较晚,但在政府的大力支持与宣传推广下,近几年PPP模式不断发展。2013年11月,党的十八届三中全会明确提出“允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营”,紧接着2014年9月,财政部发布《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》。根据财政部PPP中心的数据统计,截至2018年6月,全国政府和社会资本合作(PPP)综合信息平台项目管理库累计项目数7749个,投资额11.9万亿元,且均已完成物有所值评价和财政承受能力论证的审核,覆盖31个省(自治区、直辖市)及新疆兵团和19个行业领域,成绩斐然。

#### 一、东罗村特色田园乡村建设PPP模式应用实践

东罗村位于江苏省兴化市缸顾乡,地处里下河地腹地,由原东罗、西罗两个自然村合并而成,耕地面积2239亩,水面1272亩,户籍人口2538人。2017年入选江苏省特色田园乡村建设首批试点村庄,同年7月,万科集团、兴化市政府和村集体三方通过“社会资本+地方政府+村集体”的创新合作模式,联手打造新时代乡村振兴的样本项目——“碧水东罗”。在该合作模式中,兴化市国资公司负责基建、房屋征收方面的投资;万科集团负责村内建筑、景观整修以及乡村旅游、农产品推广等方面。此外,双方还成立合资平台公司,专门负责东罗村的建设和运营,村民以集体土地作价的形式实现入股。在三方携手下,一条社会资本参与乡村振兴的可持续、可复制、可推广之路正不断夯基拓宽。

##### (一) 针灸式改造,延续乡村肌理文化

---

乡村振兴,生态宜居是关键。万科在东罗村特色田园乡村建设中,不是照搬城市开发模式,而是遵循提升乡村外在形象与保存历史肌理相统一,变的是乡村风貌,不变的是亲情与乡情交融的厚土文化。

与传统社会资本进驻乡村“大拆大建”模式不同,万科利用东罗村现有景观、建筑进行针灸式改造。尽量保留原有的乡村肌理,既不刻意营造传统村落风貌,也不片面追求城镇化印记。针对东罗村村居建筑沿水布局的老庄台片区多为传统建筑,沿公路分布的则以现代楼房为主这一“年轮式”分布特点,万科集团对东罗村的改造方案为保留改善现代民居,复兴改建老旧庄台,重点改造具有历史文化价值的建筑。作为东罗村“文化地标”的村头大礼堂曾经一度破败不堪,万科集团在保留其红砖、五角星和五星红旗这些时代特色元素基础上,对礼堂内部进行了现代化改造。东罗村文脉悠长,新建成的“东罗秋实——兴化乡村发展展览馆”生动地展示了兴化独特的农耕文明在当地留下的印记。

## (二) 产业蝶变,传统农业“接二连三”

乡村振兴,产业兴旺是根本。特色田园乡村建设,优美的居住环境是面子,持续的增收保障才是里子,也是留住农民的最大吸引力。如何激发产业“造血”功能,实现以“强产业”带动“富农民”目标的实现,东罗村正努力探索以乡村旅游和农业产业化为核心的发展道路。

凭借紧邻中国最美油菜花海——千垛菜花景区这一独特地理优势,万科在东罗村积极开展以“村落+垛田+果园”为主题的乡风民俗体验、四季果蔬采摘及风景参观等活动。为了解决乡村旅游的“潮汐”现象,万科还打造了“二十四节气,学游项目,通过

展示不同时令的农作物,使城市里的孩子更好地了解农村、农民和农业。此外,为了配合全季旅游的需要,万科在东罗村大力发展农宿经济,在自建农宿的同时指导村民改造民居发展农家民宿,有效地提升了周边的旅游配套服务。在农业产业化方面,万科在兴化政府大力推动“兴化大米”品牌的基础上,推出了全新的特色农业品牌——八十八仓,通过打造农业IP,实现了当地农产品的品牌溢价。同时,万科利用自己的营销网络优势,将东罗村的农产品带入自己的城市社区,打通了城乡之间的物流壁垒,解决了东罗村农产品的销路问题。

东罗村通过在特色田园乡村建设中引入PPP模式,吸引人口、资源和技术等要素向乡村回流,实现了以产业带动村民致富,初步探索了一条具有特色的乡村振兴道路。

## 二、运用PPP模式建设特色田园乡村的优势

### (一) 多渠道融资,缓解财政约束

特色田园乡村建设中的基础设施建设,如道路建设、房屋改造、绿化植被等,需要大量的资金持续投入,村镇基层政府难以满足如此高额的资金需求。通过PPP模式引入私人资本,极大地缓解了资金投入不足问题,加快了乡村振兴步伐。政府可以在较长的时间内分摊成本,减轻了政府的财政约束。PPP模式在引入私人资本时,丰富了融资形式,产业基金、银行融资和债券融资并举,最大程度上拓宽了资金来源渠道。

### (二) 提高基础设施建设效率,增强服务质量

社会资本的进入,可以使得多个项目同时开工而不互相挤占资金,极大地提高了建设进度。在PPP模式下,政府和私人部门各司其职、各尽其能:私人部门发挥其技术、经验优势,广泛地参与到项目的前期设计、建筑施工、项目运营和后期维护等方面;政府则负责项目监督管理,相关政策制定工作。政府和民间企业在项目不同的发展阶段承担着不同的职能与义务,使得PPP

---

模式下的项目运行流畅有序，有效地提高整个基础设施项目建设效率。PPP 模式在引入资金的同时，也将市场化约束带入整个特色田园乡村项目建设中。债权人关注项目收益，会要求更多的信息披露，会更换不合格的管理层。项目公司关注市场需求，会重视用户体验，改进服务质量。

### （三）加强政企互补，合理分担乡村 PPP 项目风险

特色田园乡村固有的建设周期长、投入资金大、运营成本较高等因素导致特色田园乡村存在着较大的战略风险、投资与运营风险。PPP 模式的核心就是将特定的风险转移给最善于管理这种风险点一方，在 PPP 模式合作中，政府和私人部门在充分考虑各村在建设过程中的各种潜在风险问题的基础上，签订特许经营条约，共同承担在特色田园乡村建设过程中可能出现的各种风险。有政府的担保，私人部门可以更加放心地投入到乡村建设中。同样，有了企业的市场化运作，可以减轻政府部门在项目建设中的压力，方便政府安排其他事务。

### （四）提高农村基层政府活力

通过发挥 PPP 模式资金来源多元化的优势，实施市场行为，鼓励和引导私人部门参与特色田园乡村建设，改变了传统农村基层政府项目建设的做法，提高了政府的积极性，增强了农村基层政府活力。资金困难是制约农村基层政府开展项目的最大障碍。在 PPP 合作模式下，基层政府由提供项目的主导方变成了项目建设的合作方，切实减轻了政府负担，释放了基层政府活力。

## 三、PPP 模式在特色田园乡村建设中存在的问题分析

### （一）项目监管机制不健全

政府和私人部门是特色田园乡村 PPP 模式中的两大主体部门。在两者的角色定位上，政府往往凭借其政治影响力成为强势主导方。这种情况会导致政府在项目建设中以领导者而不是合作者自居。当企业的“经济人”属性与政府的“道德人”角色发生冲突时，政府势必依靠政治力量制定符合其利益的政策。地方政府对自身角色和职能的错误把控，会产生监管越位与监管不到位的现象。同时，特色田园乡村项目建设对私人部门的专业性有着较高的要求，如果因为项目运行公司自身原因导致项目失败，将使公共利益受损。而且，特色田园乡村中多为周期长、盈利低的项目。这些项目主要依靠政府的财政补贴得以保障实施，如果拨款过程监管不善容易滋生腐败。

### （二）风险分担与收益分配机制不合理

当下，乡村振兴上升为国家战略，一些政府部门为了吸引私人资本参与特色田园乡村建设，提高其政绩，没有制定合理的风险分担机制，盲目作出一些承诺。如发生风险全由政府来负责或者采取先降低标准，完成招标后再修改条款的做法，私人部门为了获取项目，也有可能采取先开出优厚条件，开工后再提出重新谈判的做法。地方政府想在投资方承担风险的过程中把政府的责任也推卸掉，投资者想利用政府的责任把风险都交给政府承担，双方存在的机会主义倾向导致互相推诿扯皮不愿意承担责任局面的出现，长此以往不利于项目的顺利进行。

### （三）社会资本在特色田园乡村发展中的参与度不足

虽然在乡村振兴战略的指引下各地乡村基础设施建设、产业融合正如火如荼的进行中，但出于各种因素的考虑，社会资本参与特色田园乡村建设的积极性不高。一方面，在 PPP 模式下特色田园乡村项目具有周期长、回收慢等固有弊病，加上政府信用这个不确定外部因素，导致民营资本参与信心不足，落地意愿不强，大多持观望态度。另一方面，由于社会资本水平良莠不齐，缺乏合理商业模式规划，盈利能力低，为了保证项目发展的稳定性、持续性，地方政府更倾向与国有企业、国有资本合作。

---

## 四、PPP 模式助力特色田园乡村的对策建议

### （一）完善 PPP 模式运作监管体系

将 PPP 模式运用于特色田园乡村建设就是通过发挥政府和私人部门各自优势，更好地建设美丽乡村，一个健全的监管体系的缺失使得各方无法在特色田园乡村建设中形成合力，难以达到理想的目标。应加快监管体系建设，完善项目合同条款，明确不同主体职责权益；建立公开透明的财政支出预算体制，加强群众监督管理；确立高效稳定的审计体系，确保项目风险可控，从根本上杜绝因责任承担归属问题而导致项目失败的可能性。地方政府也应积极转变自身角色，明确自身职责，履行应尽义务，不越位也不缺位，加强监管，提高工作透明度，严防贪污腐败等恶性事件发生。私人部门也应提高自身建设、运营水平，在高质量完成特色田园乡村项目建设任务的基础上切实维护乡村人民的利益。

### （二）构建风险共担、利益共享机制威廉姆森认为，信息共享能够减少决策主体的

有限理性和制约机会主义。在多利益群体参与的特色田园乡村 PPP 模式中，如何使得地方政府和社会资本有足够的动机和激励不去利用信息的不称和合同的不完全追逐机会收益就显得尤为关键。首先，要进行合理完备的风险预测。政府和私人部门在特色田园乡村 PPP 项目中扮演着不同的角色，因此双方也应承担各自角色所特有的风险。一般来说，PPP 模式风险可分为政府决策风险、项目运行风险和不可抗力风险。若因政府政策制定失误所引发的风险则由政府自行承担，而如果是项目建设、运营过程中所产生的风险则由私人部门承担，而类似地震、海啸等自然灾害所引起的风险应由双方共同承担。其次，要有合理的分配制度。在对特色田园乡村项目利益进行分配时需考虑各方诉求，在保证乡村集体、个人利益的同时，不能损害私人部门的权益。在公平公正的基础上，努力使各方利益达成一致。

### （三）加大对民营资本的政策支持

调动民营企业参与 PPP 项目的积极性，吸纳更

多的民间资本进入公共服务领域才是 PPP 模式的真谛，因此政府对特色田园乡村 PPP 项目应该有更多的政策偏向。首先，在引导方面，政府应该加强对特色田园乡村 PPP 项目的宣传，使更多的民营企业了解特色田园乡村 PPP 项目，提升其参与特色田园乡村 PPP 项目建设的兴趣。其次，在服务方面，政府可以降低民营企业进入门槛，对进入特色田园乡村 PPP 项目的民营企业给予减免税收、降低贷款率等扶持，增强民营资本进入特色田园乡村建设的信心。最后，在保障方面，政府可以通过行政手段拓宽民营企业融资渠道，丰富融资方式，消除各类金融主体对民营资本投融资的贷款歧视与条件限制。

（作者单位：中共江苏省委党校）