

借力 PPP 模式推动乡村振兴 ——以无锡示范镇建设为例

孟菲¹ 段玉峰²¹

(1. 中共无锡市委讲师团, 江苏 无锡 214131;

2. 中粮集团中粮工程科技有限公司, 江苏 无锡 214035)

【摘要】: 以示范镇为引领, 加快城乡融合协调发展, 是推进乡村振兴的有益尝试, 但基层财力普遍比较薄弱, 引入社会资本共同开发和建设农业农村项目是破解这一难题的有效方式。以江苏省无锡市为例, 对如何基于 PPP 模式推进示范镇建设进行研究。

【关键词】: PPP 乡村振兴 示范镇

【中图分类号】 F283; F323.8 **【文献标识码】** A

江苏省无锡市镇域经济发达、实力雄厚, 有着引领改革创新风气之先的优良传统, 在上世纪八十年代推动农业农村经济向现代化、城镇化迈进中, 发挥了巨大的引领支撑作用。但近几年来随着资源环境约束增强、产业发展动能转换滞后, 镇域经济总体实力出现了明显下降。以地区生产总值、城乡居民人均可支配收入、公共财政收入为评价标准的全国百强镇排名, 2012 年无锡占 9 席, 到 2016 年下降为 4 席, 入围数减少了一半以上。在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期, 在实施乡村振兴战略、加快城乡融合发展的大趋势中, 2017 年无锡市委市政府作出深入推进城乡发展一体化示范镇建设的重要部署, 提出: 围绕产业集聚型、生态旅游型、古镇保护型三大建设类型, 重点完善和提升产业发展、基础设施、公共服务、社会治理、体制机制创新五大体系, 到 2020 年, 重点培育 10 个左右产业特色鲜明、文化特质彰显、生态环境优美、空间形态合理、功能配套完善、具有较高承载能力和可持续发展能力的示范镇, 并以示范镇为引领, 加快形成城乡融合协调发展新格局。这一战略部署, 为做好新常态下镇域经济转型升级确立了鲜明导向, 为推进新型城镇化和乡村振兴明确了实现路径。本文拟就推进示范镇建设中的融资模式创新作些探讨。

1 示范镇建设现有投融资方式

新一轮示范镇建设, 将江阴市新桥镇、徐霞客镇、长泾镇, 宜兴市官林镇、湖汊镇、丁蜀镇, 锡山区东港镇、鹅湖镇, 惠山区洛社镇、阳山镇, 滨湖区马山街道, 新吴区鸿山街道 12 个镇(涉农街道)列入培育创建名单。从各镇街建设发展规划来看, 围绕城乡发展“六个一体化”开展的基础设施和公共服务建设项目主要包括: 支持农村人口就地城镇化、提升公共服务水平和城镇承载能力的居民安置房、学校、医院、交通、社区服务中心等设施建设, 促进产业发展的工业园区、农业园区、旅游景区的配套设施建设, 促进宜居环境塑造和传统文化传承的生态治理、古镇保护、老街改造等工程建设。这些项目主要由政府主导投资, 资金来

作者简介: 孟菲(1973—), 女, 安徽萧县人, 研究员, 工学博士, 农林经济管理博士后, 研究方向: 农业经济、食品安全管理等; 段玉峰(1970—), 男, 江西九江人, 正高级会计师, 工程硕士, 研究方向: 财务管理、资本运营等。

源一般都是传统的财政资金和利用政府投融资平台的银行贷款,尚无充分利用基金、债券等其它金融工具。

据初步统计,为培育创建成示范镇,这12个镇街到2020年项目总投资将达到350多亿元。但从各地可用财力看,2017年这12个镇街可用财政收入合计约60亿元,这意味着这一轮建设若无新的融资模式和渠道,将可能新增较大财政资金缺口。

2 当前政府基础设施和公共服务建设领域的融资制度安排

为推动各级党委和政府树立准确的政绩观,国家层面持续强化地方政府债务管理,依法设定地方政府举债规模的“天花板”,启动了“史上最严”的问责处理机制,严控地方政府债务风险。在坚决堵住违法违规举债“后门”的同时,加快存量政府债务置换步伐,开好合法合规举债的“前门”,适应不同地区经济社会发展需要。开“前门”的重要举措之一,即大力推广运用政府和社会资本合作(PPP)模式。

PPP为“公私合伙制”,指公共部门通过与私人部门建立伙伴关系提供公共产品或服务的方式。PPP模式从公共基础设施建设中发展而来,通过引入社会资本,有效提高管理水平和运营效率;同时通过政府扶持,提高项目的经济强度,降低项目风险,既维护投资者和贷款方的利益,又为政府减轻预算压力和债务负担,是以各参与方“多赢”为合作理念的现代融资模式,主要为社会效益突出、经济效益不足的“准经营性项目”提供融资。

自2015年5月国务院办公厅转发财政部、发展改革委、人民银行《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》,将之作为转变政府职能、激活市场活力、打造经济新增长点的重要改革举措以来,国家相关部委陆续出台了多个政策文件,力推PPP模式发展。目前PPP模式已在能源、交通运输、水利、环境保护、农业、科技、保障性安居工程、医疗卫生、教育文化、养老等公共服务领域得到广泛应用。截止2018年10月31日,全国PPP综合信息平台项目管理库入库项目8440个,总投资12.58万亿元;其中江苏省入库项目358个,总投资7824.48亿元;无锡市入库项目11个,总投资315亿元,总体上进度偏慢规模偏小。

3 基于PPP模式推进示范镇建设的构想

直观地看,PPP是一种融资机制,政府带动社会资本跟进,支持基本公共服务供给;同时,PPP还是一种管理机制,通过对接市场机制,借助企业和私人部门的效率优势,提升公共服务的供给质量和效率;从全局看,PPP更是一种治理机制,使政府和非政府的多元主体一起,提供优质高效的基本公共服务,实现公共利益最大化。因此,借力PPP模式推进示范镇建设,有利于坚持问题导向,推进一批保基本、补短板的重大民生基础设施建设,切实解决公共服务供给不足不优、建设资金投入短缺渠道不畅问题,提高财政资金使用效益;有利于坚定改革方向,激发市场、要素、资源活力和创造力,增强经济增长动力,有效提高示范镇建设发展效率;有利于坚守价值取向,促进乡镇服务型政府建设,加强规范管理,提升治理能力。

示范镇建设,涵盖城乡规划、产业发展、基础设施、公共服务、就业社保、社会治理“六个一体化”领域的建设内容,涉及面广,内涵丰富。若采用现有PPP项目在医疗、教育、交通等单一领域构造的方式,难以取得全域性突破、整体性效果,也无法形成示范效应、推广价值。因此,借力PPP模式推进示范镇建设,重点把握以下三个方面:

3.1 突出“一核一体”,创新实施路径

“一核”即以产业为核心,突出PPP模式和项目在培育特色主导产业上的价值,通过政府和社会资本合作方式,引进资本方在特色产业业态创新、资源有效叠加、产业合理延伸、科学集成管理等方面的优势和能力,打造具有持续竞争力的独特产业生态,为区域经济社会可持续发展提供新动能。“一体”即围绕产、城、人、文“四位一体”,对基础设施和公共服务领域的各项配套进行系统性、通盘性布局,通过引入市场机制和优质资源,促进公共服务提质增效,推进综合管理模式创新。总体思路是:聚

焦产业集聚型、生态旅游型、古镇保护型三大建设类型,明确定位、整合资源,每个建制镇规划 1~2 个核心建设区,高起点策划形成核心建设区的 IP 品牌项目,如智能科创园、民俗特色小镇、旅游风情小镇等,以核心建设区为辐射引领,统筹提升全镇域生活、服务、商业等发展环境,推动产业集聚、人口集中、功能集成,形成“一镇一核、一核一品”“点上精品、面上风景”的全面协调发展格局。核心区打造及全镇域配套所涉及的各项项目,按照产业园区、基础设施建设、商业业态等不同类别,以及政府付费、使用者付费、可行性缺口补助等不同回报机制,兼顾短期中高收益和长期较低收益等盈利状态,进行策划组合,分别组成项目资产包,按照不同的建设内容确定融资方式、风险分配、合作期限等,积极稳妥推进实施,助推镇域经济获得稳定增长。

3.2 坚持试点先行,形成高效成果

目前,全国 PPP 项目落地率在 30%左右,影响落地的因素主要包括:一些地方政府对 PPP 模式理解不够全面、不太准确,只将其视为单纯的融资工具和地方融资平台的替代手段;社会资本未摆正自身定位,如施工企业不具备运营资质、不愿承担运营风险,只是为了获取短期施工利润;金融机构参与 PPP 大多希望取得短期固定回报,不愿意以真实股权形式参与,要求各种附加增信保障。从而导致“收益共享、风险共担”的原则被违背,造成了 PPP 项目的不规范及异化现象。鉴于无锡 PPP 项目推进现状和示范镇建设项目的系统性、复杂性,宜选择若干改革创新意愿较强、经济规模适度、各方面条件具备的镇街,在对其资源禀赋、产业选择、业态组合、开发策略、运营模式等做好充分调研论证的基础上,顶层策划,精心组织,规范运作,先行开展试点,切实提高项目的落地成功率。推动单个镇率先破局探路,并冲刺省级以及国家级示范项目,为整体性推广推进做出示范。如,长泾镇从打造民俗特色小镇入手,融入长泾老街片区保护开发、“中国粗纺呢绒名镇”产业创新升级、智慧城镇建设等内涵,打响“中国历史文化名镇”的金字招牌。湖汭镇进一步培育升级全域旅游产业孵化,在旅游+创意、旅游+策划、旅游+投融资、旅游+文化等方面,形成产业链,推动旅游目的地向旅游思想库的攀升,使生态价值得到进一步彰显和迸发。

3.3 探索基金模式,放大整体效能

研究建立城乡融合发展产业基金,积极创新城乡融合发展建设投融资模式,为示范镇建设乃至全市域城乡融合发展提供强大支撑。通过基金方式,丰富资金来源,切实放大财政资金引导效能,积极引入金融机构发挥金融工具作用,有序吸引社会资金进入到城乡融合发展建设中来,使财政资金的杠杆作用、社会资本的主体作用、金融资本的促进作用得到有机聚合,发挥更大效用。通过 PPP 模式,提高投资有效性,使政府优质资源与社会优质资本和优质运营团队相结合,发挥各自优势,在项目不同阶段管控相应风险,切实提高城乡融合建设发展成效。通过创新实施路径,探索形成示范镇建设 PPP 模式,在化解地方政府负债、引入战略投资者以减少政府购买服务支出、帮助地方政府以股权方式获得产业发展回报和培育形成高附加值的成长性产业等方面,试点试验、形成经验,使示范镇建设真正成为引领全市域城乡融合发展的旗舰,成为新时期推进农业农村现代化和城乡融合发展的标杆。

参考文献:

[1]贾康,孙洁.公私合作伙伴机制:新型城镇化投融资的模式创新[J].中共中央党校学报,2014(18):64-71.

[2]张曦.PPP 模式下的农业产业投资基金运作探讨[J].时代金融,2016(2):128-129.

[3]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):30-31.