

中国西部农村基础设施供给 PPP 模式研究

郭瑞萍, 苟娟娟

(陕西师范大学 政治经济学院, 陕西 西安 710062)

摘要:为解决中国西部农村基础设施供给不足、效率低下等难题,对 PPP 模式应用于西部农村基础设施的内在逻辑、现状以及存在的问题进行理论剖析。分析认为,中国西部农村基础设施供给的 PPP 模式存在运用范围小、私人产权界定不清、政府职能错位等突出问题,需从建立健全 PPP 模式的宣传机制、规划机制、政策保障机制、风险分担机制和监管机制等方面着手加以解决。

关键词:西部农村;基础设施;PPP 模式;多元投资主体

中图分类号:F320.3

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2009)03-0050-04

长期以来,中国西部农村基础设施的建设与供给一直处于较低的水平,成为西部大开发和社会主义新农村建设的难点。近年来,针对西部农村基础设施供给面临的困境,国内学者提出农村基础设施的 PPP 模式,并对其必要性和可行性进行了研究。PPP(Public-Private Partnerships,公私部门伙伴关系)模式是指公共部门通过与私营部门建立合作关系来提供公共产品和服务的一种合作模式^[1]。王周喜、张勇通过对 PPP 模式在西部农村基础设施建设中的可行性进行分析,指出 PPP 模式可以为政府减轻预算压力和负担,为社会效益突出、经济效益不足的准经营性项目提供融资^[2];贾康、孙洁、胡静林指出由于农村基础设施的公益性、外部性特征,完全市场化的可能性不大,PPP 模式是引导企业和个人参与的较为理想的模式^[3-4];肖海翔通过分析中国农村基础设施的供给方式,指出中国农村基础设施的 PPP 模式已经具备一定的运作基础^[5];蒋青纯探讨了 PPP 模式运用于农村基础设施建设的范围以及优势,强调政府应当给予私人一定的优惠政策和激励措施^[6]。这些研究对于推进 PPP 模式在农村基础设施运用以及加快农村基础设施的建设具有重

要的启示作用,但目前针对中国西部农村基础设施供给 PPP 模式的应用研究尚比较缺乏。本文分析当前中国西部农村基础设施 PPP 模式的现实基础以及存在的问题,进而提出政策建议。

一、PPP 模式是中国西部农村基础设施供给的逻辑选择

(一)建国后中国农村基础设施供给体制的历史演变

建国初期,农村基础设施的供给主要是靠农民自我提供。在人民公社体制下,农村基础设施的供给和使用由公社(包括下属的大队及生产队)统一组织安排,实施以集体经济组织为主、政府财政为辅的供给渠道,广大农民是大部分农村基础设施的生产者和成本承担者,国家并没有完全承担起农村基础设施供给的责任。由于人民公社的“两金”(公积金、公益金)提留制度和“政社合一”的组织体制的强力推行,当时中国西部农村基础设施尤其是农田水利建设得到较大发展。

人民公社解体后,家庭联产承包责任制的实施

收稿日期:2009-03-09

作者简介:郭瑞萍(1966-),女,甘肃华池人,副教授,管理学博士。

使农民有了生产和经营的自主权,导致乡镇企业快速发展,积累了大量的财富和资本。因而这一时期农村基础设施的多元供给模式形成,但作为农村基础设施主要供给主体的乡镇政府仍采取制度外供给方式,农村基础设施的建设资金主要依靠“三提五统”(三提即公积金、公益金和管理费等三项村提留,五统即乡村两级办学、计划生育、优抚、民兵训练、修建乡村道路等五项统筹)和“两工”(积累工、义务工)制度安排,由于集体力量的削弱和西部农村的地缘劣势,这一时期农村基础设施建设呈现出较大的地区差异^[7]。

2000 年税费改革后,国家逐渐取消“三提五统”和“两工”制度,取消农业税等相关税种,国家加大对农村基础设施的投资力度,鼓励第三部门和私人企业投资基础设施,这时农村基础设施的多元主体下政府制度内供给模式形成。据统计,2003 ~ 2007 年,中央预算内和国债投资中用于农村建设的总量超过 3 000 亿元,占当年中央政府投资总额的比重由 2003 年的 36% 提高到 2007 年的 48%^[8]。但由于历史欠账太多以及相关配套改革措施尚未建立,政府有限的财政供给并没有改变西部农村基础设施“供给不足”的状况,农村基础设施利用率低、管理效率低的形势仍然严峻。

(二) 中国西部农村基础设施供给推行 PPP 模式的内在逻辑

建国以来中国农村基础设施供给体制经历了单一的政府体制外供给到多元化的政府体制内供给的演变,这个演变过程也是农村基础设施投资模式的改革与发展过程。但这一改革并没有从根本上解决西部农村基础设施供给不足、管理效率低下的困境,因而引入 PPP 模式就成为西部农村基础设施供给的逻辑选择。

农村基础设施供给 PPP 模式引入市场竞争机制,各参与主体(主要是政府、私人投资者和银行或借贷机构)基于某个基础设施项目形成一种以共赢为理念的长期合作机制,通过合同共同对项目负责。政府主要是制定标准,对各参与方进行协调、指导和监督;私人部门主要负责提供融资、建设、维护等工作;银行或金融机构在政府的担保下提供部分资金支持。在这种合作机制下,各参与主体的力量得到整合,利益得到协调,因而达到更为有效的结果,这样无疑加大了中国西部农村基础设施的投入,缓解了供需矛盾。

公共选择理论的“经济人”假设认为,政府官僚

在一定程度上是“政治市场上的经济人”,他们和经济中其他人一样理性,也在追求个人利益的最大化,因而就有了背离和损害公共利益的驱动力^[9]。公共部门的决策者可能出于“政绩”和“利益”的需要而不是根据当地公众的需求来做决定,这样就直接导致农村基础设施供给的结构失衡。而 PPP 模式的多元参与主体,既包括政府、私人部门,也包括公共组织、社会公众等,并且他们在项目的前期就对介入项目进行识别、确认以及可行性论证,因此可以更好地实现农户的真正需求,解决供给结构失衡问题。

在 PPP 模式下,政府和私人部门以特许协议为基础进行全程合作,以市场化运作为前提组成战略联盟,协调各方不同的目标,加强支出管理,实现以最小的投入获得最大的产出,提高供给效率。这主要体现在:一是私人部门的管理经验、专有技术和专业人员可以缩短项目建设工期,从而减少成本,提高效率;二是私人部门的趋利本性使其具有实现资金最优价值的动力,达到效率提高;三是私人部门和公共部门取长补短,发挥各自优势,更好地为农民提供优质服务。

二、中国西部农村基础设施供给 PPP 模式的应用现状

由于受历史条件限制和西部特殊的地缘环境制约,目前西部农村基础设施和农业生产条件中仍存在着诸多亟待解决的矛盾和问题。国务院发展研究中心郭建军指出:中国不通公路的乡(镇)88.6%在西部地区;不通公路的行政村 82.5%在中西部地区;西部电装机容量仅占全国的 21%;目前中国有 3 亿人存在饮水不安全的问题,其中 1.9 亿的人口饮用有害物质含量较高的水,这些人口基本绝大部分集中在西部地区^[10]。西部地区在基础设施方面的不足制约了该地区农村经济的进一步发展。近几年 PPP 模式广泛应用于中国农村基础设施的建设与管理。按照萨瓦斯的研究,针对不同类型的基础设施,应采用不同的 PPP 模式(表 1)。

表 1 基础设施供给 PPP 模式的应用

基础设施类型	PPP 具体模式
现在基础设施	出售、租赁、运营和维护的合同承包
扩建现有基础设施	租赁—建设—经营、购买—建设—经营、 外围建设
新建基础设施	建设—转让—经营、建设—经营—转让、 建设—拥有一经营

目前中国西部农村基础设施供给的 PPP 模式尚处于探索阶段,运用 PPP 模式的范围小、模式单一。具体来说,主要有两种类型:一是运营和维护外包的方式,应用这种方式运作的诸如乡村道路建设、下水管道铺设、梯田改造以及农村发电供电;二是建设—经营—转让方式,目前这种方式主要运用于农村自来水设施、农田水利、通讯设施。以陕西省延安市小型农田水利工程为例,在 2006 年建设小型农田水利工程中改变了旧有建设模式,在工程建设的投融资和管理运营机制方面进行了探索,运用 PPP 模式,即以群众投资、投劳和社会筹资为主、政府投资为辅多渠道筹措资金,总计完成投资约 1 800 万元,其中中央投资 650 万元,其他主要靠地方政府配套资金与农民的集资和投劳投工。工程建成后,由村里通过“一事一议”方式,实行承包管理,工程产权归村集体所有,工程维护、管理、收费等管理事项由承包人负责。这样确保了工程的产权明晰,管理责任清楚,加快了农村小型农田水利的发展^[11]。

三、PPP 模式在中国西部农村基础设施供给应用中存在的问题

(一) PPP 模式在西部农村基础设施供给中应用不足

PPP 模式运作的首要目标是发挥市场机制,优化资源配置。由于中国西部农村市场化程度低,经济水平相对较低下,私人部门的能力有限,所以在这种市场机制发展还很不充分的情况下私人部门不得不投资建设一些小型的基础设施。同时,PPP 模式对于西部部分干部来说是新生事物,他们不仅对 PPP 模式所涉及的法律、政策、技术等缺乏必要的认知,而且主观上对应用 PPP 模式的积极性较低。

从前文 PPP 模式的运用现状可以看出,当前西部农村主要采用建设—经营—转让和合同承包方式,主要原因在于这两种方式 20 世纪 80 年代在中国城市就开始运用,已经积累了比较丰富的经验,因而在西部农村得到广泛运用。其他方式在实践中大多限于一次性的、分散式的、短期的合作,呈现“星星点灯”状态。这样就不能实现农村资源的有效配置,在某种程度上限制了公共服务水平的提升。

公私部门的长期合作关系是 PPP 模式成功运作的关键。在西部农村基础设施现有的 PPP 模式中合作双方短期化倾向比较严重。合作双方往往是急功近利,对项目面临的风险评估不足,决策草率,

导致项目中途夭折或是建成后背离预期目标,造成项目使用效果不明显,浪费了资源。

(二) PPP 模式在西部农村基础设施供给中运作不规范

由于中国有关 PPP 模式运作的法律法规欠缺以及实施 PPP 模式的项目各方对于 PPP 模式项目合同的认识还不尽一致,出现各级政府之间、政府与私人之间在合同认定上还没有一定的标准可循,造成产权界定模糊不清,因而在项目实施过程中不能形成合理的风险责任承担机制,况且在这种情况下政府可能会给私人部门施加压力,而私人部门又没有一个合适的诉求途径,进而影响私人部门投资的积极性。农村基础设施的 PPP 模式要求政府从以往公共服务的直接生产者转变为间接提供者,政府的主要角色应该是基础设施项目的规划者、标准的制定者和服务质量的监管者,然而政府可能不同程度地存在着越位、缺位现象,导致职能不清,难以发挥引导作用。

四、中国西部农村基础设施供给 PPP 模式应用的途径

中国西部农村的特殊性决定了其基础设施供给的特殊性,在运用 PPP 模式时,必须结合西部农村的实际情况,因地制宜,灵活运用。按照“明晰所有权、放开建设权、搞活经营权”的原则,鼓励社会资本和农民参与西部农村基础设施建设。

(一) 完善宣传机制

地方政府是西部农村基础设施建设的关键,必须提高认识,更新观念,加强对 PPP 模式试点工作的宣传。PPP 模式不但可以提高农村基础设施供给效率和水平,而且可以提高人民生活水平。地方政府要充分利用海报、电视、广播、网络等媒介加大对 PPP 模式的宣传力度,使政府内部工作人员、企业主以及农民认识到 PPP 模式不仅可以加快西部农村基础设施建设,而且是发展西部农村经济的有效方式之一。

(二) 加强科学规划

鉴于西部不同区域自然条件、地形地貌差别大的情况,在农村基础设施供给上不可能“一刀切”,各地方部门要充分考虑各地农村经济发展的不平衡性,尊重地方需求,科学规划,合理统筹。根据基础设施的不同类型,选择合适的项目应用 PPP 模式,

确定各类基础设施供给的先后顺序,要先保障生产性基础设施的优先供给,以满足基本生产、生活需要,再根据农村的发展状况决定其他基础设施的供给。各级政府可以根据农村基础设施的可经营性强弱和收益范围,灵活应用 PPP 模式,既可以采取“民办公助”、“公办民助”,也可以采取许可证经营的方法,调动各类主体的积极性。

(三) 健全保障机制

健全的法律法规和政策措施是 PPP 模式良好运作的必要条件。一是逐步完善市场经济的法律体系,加快产权改革,建立和健全 PPP 模式的相关法律法规,为私营企业参与农村基础设施建设提供法律保障;二是提供灵活的政策支持,放宽农村基础设施项目对私营企业直接投资的限制,允许私营企业采取合资、合作、特许经营权转让等多种方式提供基础设施;三是建立社会公众对 PPP 模式的表达渠道,完善优惠激励措施,鼓励更多的私营企业参与西部农村基础设施建设。

(四) 完善风险机制

PPP 模式的实质是以共赢为合作理念,公私部门通过合作共享投资收益、共担投资风险和社会责任。尽管 PPP 模式在公共项目初期就可以实现风险分配,政府的承诺可以减少私营企业的融资难度和风险,但西部私营企业规模小、资金并不丰厚,况且政府因为各种原因而有时难以兑现承诺,这使得风险更加复杂和不确定。因此,西部地方政府要根据自己履约的能力确定长效的风险分担机制以及制定与 PPP 模式相配套的补贴方案和争端解决机制,吸引私人资金参与基础设施建设。

(五) 建立监管机制

PPP 模式具有双主体供给、双负责机制的特点^[12],必须贯彻和落实“受益者负担、投资者受益”的原则,政府部门通过和私人部门的全程合作来完成项目的建设、营运、管理和服务。在西部农村基础设施建设中,地方政府和私人投资者首先要对双方合作项目的可行性进行评估,确保项目完成后有一定的盈利能力^[13];其次,加强市场准入的管理,严格按照法定的招标程序,确保招标工作公开进行,增强公私合作的透明度,保证招标的公平性;最后,完善农村基础设施资金拨付使用制度,建立公私合作的监管机制,促进农村基础设施供给的 PPP 模式健康发展和规范运作。

五、结 语

在中国西部农村基础设施供给的 PPP 模式中,地方政府应该准确把握自己的角色定位,由以往农村基础设施项目中全部资金的提供者和经营管理者的角色转变为项目的引导者、组织者和合作者,发挥监督、指导以及扶持的作用,切实转变职能,尽快完善政策和法规,不断改善投资环境,调动社会资源,改变农村基础设施建设的总量不足、效率低下的状况,加快社会主义新农村建设的步伐。

参考文献:

- [1] E S 萨瓦斯. 民营化与公私部门的伙伴关系[M]. 周志忍,译. 北京:中国人民大学出版社,2002.
- [2] 王周喜,张 勇. PPP 融资模式在西部基础设施建设中的可行性分析[J]. 西北农林科技大学学报:社会科学版,2003,3(2):106-110.
- [3] 贾 康,孙 洁. 新农村基础设施建设中 PPP 模式的应用[J]. 地方财政研究,2006,3(5):4-7.
- [4] 胡静林,周法兴. PPP 模式在农村基础设施建设中的应用[J]. 中国财政,2006,51(9):49-50.
- [5] 肖海翔.“公私部门伙伴关系”模式:新农村基础设施供给的新选择[J]. 财经理论与实践,2007,28(2):19-22,39.
- [6] 蒋青纯. 浅谈农村基础设施优化管理的 PPP 模式[J]. 山西建筑,2008,34(2):261-262.
- [7] 陈锡文,韩 俊,赵 阳. 中国农村公共财政制度[M]. 北京:中国发展出版社,2005.
- [8] 国家发展改革委员会. 农村基础设施发展报告(2008)[M]. 北京:中国环境科学出版社,2008.
- [9] 黄恒学. 公共经济学[M]. 北京:北京大学出版社,2000.
- [10] 王旭东. 建构西部农民需求导向的公共产品供给制度的思考[J]. 北京电子科技学院学报,2009,17(1):57-61,72.
- [11] 石雪银.“民办公助”小型农田水利设施建设项目实施浅析[J]. 陕西水利,2008,30(2):54-55.
- [12] 邵 源. 国外有关构建农村公共产品供给机制的理论依据与实践经验综述[J]. 经济研究参考,2007,29(12):40-45.
- [13] 郭瑞萍. 西部大开发的产业定位[J]. 理论导刊,2000,2(6):10-11.

(下转第 59 页)

