

新农村建设可采用 PPP 模式

加强农村基础设施建设,需要政府投入之外的多渠道投融资,而 PPP 正是多渠道投融资的较好模式之一。而且,PPP 有利于避免以往政府投入模式的重建设轻管理的现象,并提高农村基础设施经营管理的效率

贾康 孙洁

市场经济条件下可以通过 PPP 模式为农村提供基础设施

党的十六届四中全会审时度势地提出“两个趋势”的重要论断,指出“在工业化初期,农业支持工业,是一个普遍的趋向;在工业化达到相当程度后,工业反哺农业,城市支持农村,也是一个普遍趋向。”党的十六届五中全会又进而提出了建设社会主义新农村的重要方针。

关于社会主义新农村的要点,有“生产发展、生活宽裕、乡村文明、村容整洁、管理民主”的 20 字表述。我们可以看出,建设社会主义新农村首先是要发展生产,而生产发展要以提高农业综合生产能力为建设重点,这是建设社会主义新农村的物质基础。但要提高农业的综合生产能力,也包括优化生活条件、改进文明与村容等,都必须有良好的公共基础设施作为保证。近几年,国家已采取“多予、少取、放活”的方针,出台了“两减免、三补贴”等一系列惠农政策,并停征农业税,使农民负担减轻,收入提高,但是,由于长期“二元经济”格局下农村公共基础设施的低起点,加之长期实行的城乡不同的财政政策,公共产品与服务在城市和在农村的差距,仍然十分鲜明,可以说新农村建设的要义,也凸显了农村公共产品供给的不足。实事求是地说,新农村建设有可能加快改变这种现状的步伐,但公共财政阳光普照广大农村区域的进程,仍然只能是逐步的。多年的实践和基本的国情表明,改善和增加农村基础设施和公用事业,光靠农民自己的力量不行,但光靠政府的资金,面对中国如此广阔的农村区域和欠发达地区,也是力所不及的,难以适应形势发展的要求。我们认为,在市场经济发展的背景之下,我国已经越来越有可能、也越来越有必要发掘市场微观主体的潜力、通过公私合作伙伴关系(PPP)管理模式来为农村提供基础设施,以求更好地满足在新农村建设中日益增长的公共基础设施需求。

在农村基础设施建设中使用 PPP 管理模式所要解决的关键问题

农村基础设施有一些方面不同于城市基础设施,特别是可营利性较低,因此在农村基础设施建设中,要想成功使用 PPP 管理模式,必须更加注意以下几个问题:

选择合适的项目。在我国选择农村基础设施项目采用 PPP 管理模式的时候,首先要选择盈利能力较强、具有较好现金流量的项目,如果项目本身的盈利能力较弱,则应该注意构造较好的盈利模式。一些基础设施项目有较强的社会性,即具有较高的间接经济效益,而直接的经济效益较弱,因此,构造盈利模式时可合理加入垄断性。如水厂项目的供水、电厂项目的供电,都是政府的垄断项目,产品的定价和出售都可同有关部门签订合同而得到一定保证。垄断性有利于保证项目有足够把握达到财务目标。如果所选择的项目盈利能力较强,其垄断性可以低一些,相反,如果项目的盈利能力较弱,其垄断性应该高一些。

灵活的政策和有力度的激励措施。根据项目的特点,政府应该为经营者提供相应的优惠激励措施。通常有如下几个方面:1 最低经营收入保证。为了确保项目的成功实施,政府应该在一定时期内以固定的价格购买一定数量的产品或服务,如电厂、水厂等。或者在现金流大幅度下降时,政府给予以适当的补贴,如隧道或公路交通等。即使补贴产生财政压力,也会比政府自己办项目

的财政压力低很多。2 授予经营现有收费设施的专营权。3 商业自由空间。准许项目公司在授权范围之内进行符合公司利益的开发。4 无第二设施担保。必要时政府应该担保在该项目经营期内不再建设第二设施,以保证该项目的独家经营权。

技术上的创新。在新农村的基础设施建设中,强调使用新的技术是非常关键的。例如现代的水利灌溉技术在我国农村水利基础设施中的应用、农村能源的有效利用等。如果缺乏技术创新的公私合作,其意义就会大打折扣。公私合作的一个重要目的就是利用民营企业的管理效率和新技术。

重视财务经济分析。我们传统的基础设施经济评价重点放在项目的社会效益,容易忽视财务状况。重视财务经济分析是国际惯例,也正是我们以往的薄弱环节。政府如何对项目公司作出承诺和担保,如何商定项目设施的收费标准及收费标准的调整幅度,如何合理形成具体的 PPP 操作方案(合同和专营管理办法)?这些都需要财务经济分析作为依据。由于目标的差异,不言而喻,民营申办方在获取最大利润目标的驱动下倾向于把风险推给政府方,而政府部门如何判别其合理性与可接受性,其基础正是项目的财务经济分析。

制定有效的专营管理办法。专营管理办法的主要内容取决于具体项目的特点及财务状况。一般应该包括以下几方面:首先是要界定项目的边界;其次是明确项目公司的职责;第三是明确政府的权力范围;第四是政府对项目公司的承诺。

政策建议

为了更好地落实《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》中提出的:“要把国家基础设施建设投入的重点转向农村”方针政策,加快我国社会主义新农村的建设,有必要在农村基础设施建设及经营管理中,积极探索和采用公私合作伙伴关系(PPP)管理模式。其主要原因有如下两点:

加强农村基础设施建设,需要政府投入之外的多渠道融资,市场经济环境也提供了这方面的潜力和可能性。

PPP 有利于避免以往政府投入模式的重建设轻管理的现象,并提高农村基础设施经营管理的效率。

因此,PPP 模式有可能在将来成为农村基础设施建设中的一种重要的经营管理模式。

为了争取 PPP 管理模式在我国新农村基础设施建设中得到成功实施,充分发挥其对新农村基础设施建设的促进作用,提出如下政策建议:

应积极宣传和探索在我国新农村基础设施建设中运用 PPP 模式。建议首先鼓励沿海发达地区和城镇周边地带的试点。

今后欠发达地区得到中央对于农村较大型基础设施的专项资金支持时,也应积极配套和延伸可能的 PPP 项目。

积极构建民间资金进入农村基础设施建设的激励机制,以必要、合理的政策手段,鼓励更多的民营企业财力和信贷资金,参与到新农村基础设施建设中来。

积极为民间资金进入农村基础设施出台相关的法规和形成政策保障。在实践探索、总结经验的基础上,逐步地、由粗到细地形成明确规定,哪些基础设施可以由民营企业实行哪类管理,哪些基础设施可以由民营企业阶段性拥有,等等。

各地新农村建设中,应高度重视引导农民自愿出资出劳的方式开展小型基础设施建设,或自愿与公共资金“拼盘”从事本地基础设施建设。有条件的地方可采取以奖代补、项目补助等方式给予支持,并由政府方面实施必要的建设与运营监督。

名词解释

PPP 是英语 Public-private partnership 的缩写,通常翻译为公私部门的伙伴关系或“公私合作伙伴关系”。是目前国际上愈益为人们所看重的为基础设施和公用事业进行融资与管理的一类模式。在基础设施建设中,一些国家已较为广泛地使用 PPP。