

生态补偿领域PPP模式的合作机制构建

程瑜 | 张学升

摘要：近年来，生态补偿机制建设取得了阶段性进展。但仍存在补偿的范围偏小、标准偏低、资金来源单一、体制机制尚不完善等问题。引进PPP模式有利于缓解这一困境，提升生态环境公共产品与服务的质量，构建起生态补偿PPP项目的回报机制、收益分享机制和风险分担机制。

关键词：生态补偿；PPP模式；收益分享；风险分担

近年来，各地区、各有关部门积极稳妥有序推进生态保护补偿机制建设，取得阶段性成果。但总体看，生态保护补偿资金规模仍然偏小、标准仍然偏低，生态保护者和受益者良性互动的体制机制尚未完全形成，补偿资金来源较为单一。因此，有必要在生态补偿领域引进PPP模式，促进社会资本进入生态补偿项目，以更好缓解生态资金压力，同时也有利于明确权责利关系，更好实现生态目标。

生态补偿领域引入PPP模式的现实意义

（一）提高生态环境公共产品与服务供给质量。生态产品具有公共产品的自然属性，因此政府应该承担主要供给责任。在传统政府供给机制基础上，引进生态补偿PPP模式来调动市场主体的积极性，形成多元供给格局，可以更好满足人们对生态类公共产品与服务的多样化需求。

（二）提升生态环境污染防治和生

态补偿能力与效率。私人部门对市场敏感度比较高，其高效管理机制与成熟的项目运作流程有助于生态补偿项目稳妥推进。同时，在生态补偿项目中引进社会资本也有利于摊薄项目的周期性成本，而且社会资本的进入还会带来更多的项目衍生类收入，提升生态补偿项目潜在利润率。为了实现生态补偿项目的顺利推进，需要明确认定项目各环节责任主体，这将提升生态补偿效率。另外，PPP模式的引入，可以使生态补偿项目从设计、建造到运营管理各个环节都有机结合并且风险可控，也会大大提升项目的执行效率。

（三）多渠道融资，弥补财政投入不足。现阶段，我国生态补偿资金主要来源于中央对地方的纵向转移支付以及地方之间的横向转移支付，受制于经济新常态以及疫情的影响，仅靠财政投入来维系生态补偿项目的良性运作已经力有不逮，拓展生态补偿资金融资渠道已经是当务之急。而PPP模式可以创新资金筹集机制，通过引

入社会资本以及运作良好的环保企业，拓展资金来源渠道，扩大补偿资金规模，有效解决生态补偿领域的资金供求矛盾。

（四）有利于实现主体间的风险共担、收益共享。在生态补偿中引入PPP模式实现项目参与主体多元化，需要对项目各风险点进行充分评估，并且确定各参与主体的风险分担比例，使得生态补偿项目的风险可控。同时，在项目运营过程中，因为有了私人部门的加入，项目激励机制更加完善，会充分调动私人部门的建设运营积极性。而私人部门对市场更加敏感，对项目建设与运营富有经验，对项目显性与隐性成本的核算更加详尽，这就使政府从这类繁杂的事务中得以解脱以更好履行本职工作，更加关注项目所产生的社会收益以及公共收益。

生态补偿领域引入PPP模式存在的难点分析

（一）合作主体结构复杂。当下，

我国生态补偿项目主要集中于重点生态功能区、流域、耕地、荒漠、海洋森林、草原、湿地等领域,而这些由大自然主导的区域划分与人为的行政区划往往都存在着一定的差异,生态保护工作往往需要两个以上省级政府以及下辖的市级、县级政府通力合作、协调完成。因而,中央政府对地方政府的纵向转移支付以及地方政府之间的横向转移支付成为区域生态补偿机制的主要资金来源。这种财政转移支付依然由政府主导、较少发挥市场作用,导致我国区域生态补偿中社会参与度较低,资金来源渠道过于单一。将PPP模式应用于生态补偿机制的投融资实践中,也引入了一个新的主体——社会资本方。与一般的PPP项目只涉及一个层级的政府与社会资本合作不同,生态补偿PPP项目可能涉及不同省域、市域政府和社会资本方的合作,合作主体多、结构复杂,易产生多头管理的局面导致效率损失,或者不利于监管。

(二)生态补偿领域项目公益性
强,投资回收期长,社会资本吸引力不足。生态领域类产品服务具有公共物品的自然属性,国家重点生态功能区以及跨省的大规模流域生态系统所提供的生态服务的潜在受益者众多,具有显著的非排他性和非竞争性,基本属于纯公共产品,其他的生态服务也均属于准公共物品,因此其产生的收益具有明显的外部性,容易导致“搭便车”现象,使得社会资本介入热情不高。同时,重点生态功能区的自然资源一般具有提供生态产品的比较优势,而生态产品与服务一般无法在现实市场中进行交易,因此,重点生态功能区很难依靠市场获得相应的收益,这也就使得投资于生态补偿与生

态功能区的建设在市场上能直接获得的经济利益十分有限。其主要获利手段也是通过财政补偿或者构建生态产品交易的市场机制来实现。此外,生态治理是一个系统性、长期性的工程,生态补偿领域项目也因此具备所需资金体量大、投资回收期长等特点,这都在一定程度上影响了社会资本投入生态补偿领域的热情。

(三)与已有的生态补偿政策相衔接的难度比较大。近年来,我国生态补偿领域政策频出。相关政策既强调了生态补偿机制的重要性,又对生态补偿机制持续创新发展提出了更具体的目标,这在给社会资本以PPP模式参与生态补偿机制建设打开一扇门之余,也为其设置了一道“门槛”,对生态补偿领域PPP模式的回报机制、收益分享机制和风险分担机制设计都提出了更高的要求。

生态补偿项目的回报机制、收益分享机制和风险分担机制设计

(一)回报机制

回报机制是区分生态领域PPP项目和传统的公益性环保项目的重要标志之一。PPP项目中需要社会资本的参与,因此在PPP项目的设计中,社会资本需要适当的盈利来弥补成本,这就需要项目建设和建设中有盈利项目的存在。生态补偿PPP项目的回报包括社会效益和经济效益两个方面,相应的,生态补偿PPP项目付费机制包括政府付费、使用者付费及其可行性缺口补助。

1.政府付费。政府付费是指政府付费购买公共产品和服务,包括可用性付费、绩效付费以及使用量付费这三类。在生态补偿领域中,政府付费所追求的应当是生态环境的改善、物

种多样化发展,自然与人和谐共同发展等非市场化效益。社会效益难以通过市场价值来反映,但生态补偿PPP项目所追求的目标应当是可以量化的。在量化目标的基础上,采取成本加成定价法、高峰负荷定价或两部制定价等方法确定政府付费标准。同时,政府还有激励、扶持、调控社会资本参与生态补偿PPP项目的职能,这一方面主要在可行性缺口补助方面详细分析。

社会效益方面的政府付费标准,应当以覆盖成本或满足项目公司适当盈利为原则予以确定。追求社会效益是生态补偿PPP项目最基础的目标,也是生态补偿PPP项目和环保公益项目之间相通的地方。因此政府付费标准可以参照过去传统的环保公益项目进行定价。

政府付费标准还需要考虑到生态资源的经济价值,按照一定期限或标准设计阶梯付费标准。项目运营期间,如社会效益目标已经完成,或者生态资源的经济价值逐渐显现时,政府付费标准可以适当降低或不再付费。此时政府的职能应当更多转变为管理和调控,在保证生态补偿PPP项目基础社会效益、基本项目量化目标完成的基础上,鼓励社会资本利用生态资源发展生态旅游、有机农产品,甚至狩猎、野生动植物餐饮特许经营等特色产业,促进生态、经济平衡发展。

2.使用者付费。使用者付费是指由最终消费用户直接付费购买公共产品和服务。生态补偿PPP项目中,可以通过市场定价实现经济效益的领域,应当由使用者付费进行补偿。生态补偿PPP项目不是单纯的环境污染治理工程,生态环境修复中带来了非



新安江流域——生态文明建设的“黄山样板”。张强 摄 来源：中新社

常丰富的物产资源、旅游资源。政府应当鼓励社会资本在不破坏当地生态平衡的基础上,充分开发利用生态资源,实现经济效益。譬如,植被生态环境修复相关的PPP项目中,可以发展徒步旅游、牧草供给、野生动植物产品等各类产业。政府还可以在动植物多样性修复项目中,试点狩猎旅游等特许经营项目,在控制数量、物种种类的范围,探索多种经营方式吸引消费者。使用者付费的标准,应当由市场供需力量来确定。

3. 可行性缺口补助。可行性缺口补助主要是指社会资本或项目公司成本较高或收益较低,仅靠使用者付费不足以满足利润要求,而由政府以股本投入、财政补贴、优惠贷款及其他优惠政策的方式,给予社会资本或项目公司的实际经济补助。有的生态补偿PPP项目可以分割成经营性项目、准经营性项目和非经营性项目,而有的生态补偿PPP项目可能无法非常清

晰划分不同项目之间的界限,不同项目中非经营性项目占比不同,不同细分项目的外部性也不尽相同。当综合投资收益难以弥补成本时,需要政府对其成本缺口予以补贴支持。政府提供可行性缺口补助,应当基于吸引鼓励社会资本和宏观调控两个方面进行设计。

吸引鼓励社会资本参与生态领域PPP项目,政府应当考虑社会效益和社会资本投资特点进行可行性缺口补助设计。从社会效益方面来看,有些生态补偿PPP项目所带来的社会效益也是存在递减的趋势,可行性缺口补助标准也应随着社会效益的递减而有所降低。地方政府在提供可行性缺口补助时,除考虑本辖区财政实力等综合因素外,应当重点关注辖区内不同生态补偿PPP项目间利润率的平衡。社会资本具有逐利的特性,会集中于利润率较高的产业或领域。因此,政府应当统筹兼顾不同领域PPP项目,

差异化制定可行性缺口补贴,定期进行项目可行性评价和利润率评价,动态调整产业间补贴水平,防止社会资本过分集中以及部分生态补偿领域的资金不足现象。

(二) 收益分享机制

1. 政府与社会资本方之间的收益分享。根据生态补偿PPP项目收益的社会效益和经济效益分类,原则上,政府应当分享项目中的社会效益和少量经济效益,甚至不分享经济效益,而社会资本应分享主要的经济效益。根据财政部《政府和社会资本合作模式操作指南》规定,“设置超额收益分享机制的,社会资本或项目公司应根据项目合同约定向政府及时足额支付应享有的超额收益”,因此政府分享的主要是超额收益。项目收益的分享往往与产权划分、投入多少相挂钩,也应充分考虑PPP项目利用少量财政资金实现较大社会效益的目标特性,合理分配政府与社会资本间生态补偿

PPP项目收益。

政府采用PPP模式应当发挥其“四两拨千斤”的作用,通过少量的财政投资带动大量社会资本进行项目建设运营。政府投资生态补偿PPP项目的资本金是较少的,实践中政府投资一般占项目资本金约10%—20%,其他债权性融资主要由项目公司或社会资本筹措。但少量投资并不代表政府少投入,更不意味着政府分得的收益就少。项目收益的依据源于产权的界定和收益贡献的划分,在不同类型的PPP项目中应当明确土地、房屋、设备、生态动植物、产品等权属问题。根据宪法规定,矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源,都属于国家所有。政府合法享有森林、草原、滩涂湿地等生态资源的收益,即使采取土地划拨等方式鼓励项目建设,也不宜放弃合理的收益分成。社会资本应当按照不同类型PPP模式中建设、运营、所有权等投入因素的大小确定收益分享的比例。

2. 不同省域、市域政府之间的收益分享。跨省域、市域的生态补偿PPP项目的收益分享需要考察具体PPP项目的外部性特征和生态资源流动性特征。生态补偿项目普遍具有较强的外部性特征,本区域内提供的生态补偿产品所产生的社会效益在其他区域也可以获得,一般难以测算。项目产生的经济效益产品,如农牧作物生长质量、旅游环境水土空气等也会受到区域间环境的整体影响。因此,跨省域生态补偿PPP项目可由国家统筹提供,由国家财政分享区域整体所获得的整体收益;跨市域的生态补偿项目可由省一级政府统筹提供,并适当分享收益。

考虑到生态补偿PPP项目产品及

相应经济效益由当地地方政府提供,因此项目收益也需要统筹考虑上下级政府、同级跨区域政府间的收益分享。同级跨区域政府间收益分享可以考虑生态资源的流动性等因素。对于土地、植被等缺乏流动性的生态资源所产生的经济效益,如当地旅游、农产品作物所产生的效益,地方政府可以分享收益。对于动物、空气、河流等区域间流动性较强的生态资源,其收益可以由上一级政府分享并统筹分配。如存在河流、产业上下游等方面,一方为另一方发展基础的生态补偿PPP项目,可以考虑相关因素通过管理费等方式由上游方或基础方分享收益,或由上一级政府统筹安排。

(三) 风险分担机制

PPP项目风险分担机制是指由于项目的各种不确定性造成的损失在项目参与者之间的划分过程,一般包含两个方面内容:一是某一风险归属明确、独立,即某一风险由政府、社会资本中的一方全部承担。二是某一风险没有明确的归属,由公司双方共同承担,需要政府与社会资本协商,或由责任一方承担,或按照一定比例分摊。

1. 政府与社会资本方之间的风险分配。政府和社会资本间的风险分配应当遵循以下原则:一是合理评估项目风险,并合理分配评估的风险。按照风险主体最优的原则,项目的设计、建造、财务管理以及商业运营维护等风险建议由社会资本方承担,而法律政策变更以及最低需求萎缩等风险建议由政府承担。二是所担风险与所享收益相匹配,政府不能一力承担项目的全部风险,要综合考虑财政预算约束,合理分配风险,并使之与收益相匹配。三是私人部门的风险需要有上

限,不能呈现无限发散状态,超风险上限应该由政府启动调节机制。

具体来说,按照上述原则,可以将生态补偿领域PPP项目的风险分担划分为三个主要阶段:一是风险的初步分担阶段(可行性研究阶段),该阶段需要由政府明确具体风险点,以及对风险进行初步分配。二是风险的全面分担阶段(投标与谈判阶段),该阶段中社会资本方需要对风险初步分担结果进行自我评估,以判断其所分配风险是否具有掌控力,进而可以进行风险补偿议价,最终签订项目合同。三是风险的跟踪和再分担阶段(建设和运营阶段),该阶段需要对新增风险进行再识别与再分配,务必确保风险处于可控状态。

2. 不同省域、市域政府之间的风险分配。不同省域、市域间合作建设生态补偿PPP项目,政府间应做好地方性法规、地方性政策衔接工作,相应地应当承担法律、政策变动风险。不同地区间政府对生态领域的支持政策各有不同,支持比例也各有差异,土地、产权规划也各有差异,对水、土、空气的质量标准要求也不同,不同的政策间会导致有的地区项目运营效果好,有的地区运营效果不尽人意,甚至不同辖区间政策冲突可能导致项目运营困难。因此,不同省域、市域政府应当在项目实施方案设计阶段统一相关政策、规划、实施标准,在项目实施过程中确有必要变动的,责任政府应当承担政策、规划或标准变动所带来的风险并提供补偿。□

【该文为国家重点研发计划《生态补偿融资机制与政策措施》课题阶段性研究成果,课题编号:2016YFC0503406】

(作者单位:中国财政科学研究院)

责任编辑 韩璐