规范运用 PPP 模式 创新高质量支持乡村振兴战略

财政部清洁机制基金（PPP 中心）青年调研组

政府和社会资本合作（PPP）模式作为公共服务领域贯彻落实全面深化改革决定的一项具体举措，持续推动落实乡村振兴战略，着力补齐农业农村公共服务短板，提升农民的幸福感和获得感。清洁机制基金（PPP中心）组成青年联合调研组赴安徽省、江西省和天津市等地开展PPP支持乡村振兴的专题调研。

用好政府市场两种资源实现共建共治共享发展

（一）山水田园焕新颜，补足农村公共服务“历史欠账”

一是全面提振农村基础设施。PPP模式全面回应农村公共服务迫切需求，规模化解决了农民“办不了、办不好、办起来不划算”的问题，助推乡村基础设施全面提档升级。目前全国农业农村已在交通、环保、水利、旅游等13个行业采用PPP模式，引入先进生产要素，激发农村公共服务内生动力。例如，安徽省黄山市浦溪河综合治理PPP项目通过坝体加固、清淤疏浚等系列工程，使当地经受住2020年“7.6”特大洪水考验，保障了沿线5个村庄4000余农民生命财产安全。项目获“2019年亚洲都市景观大奖”“国家优质工程奖”等。

二是重点缓解农村突出环境问题。PPP模式将农村环境规划与企业技术创新有机结合，把生态效益、社会效益内化为项目运营经济收入，全面改善农村人居环境。例如，安徽省黄山市通过1个农村垃圾处理PPP项目完成全市所有农村垃圾统筹有序收储运送，实现全封闭压缩转运、全程不落地不穿城、全方位数据监管，116万农民因此获益；天津市武清区PPP项目将农村污水处理设施覆盖率达100%，一次性处理全部农户废水，出水水质合格率达95%以上。

三是有效牵引农村要素流动。PPP模式提高市场配置效率，缓解城乡间生产要素不平衡不充分矛盾，引导基础设施建设向农村延伸、公共服务向农村倾斜。例如，安徽省黄山市PPP项目在水环境综合治理基础上催生“地摊经济”“夜色经济”“网红经济”等经济新业态，推动周边老百姓发展“农家乐”4000余家，引导城市要素向农村流动；江西省以PPP模式建起全国第一个以大数据、5G、区块链技术全覆盖的农博园，融合农民培训和农耕文化展览，引入欧盟认证企业、农大等国内外产学研要素与农村交互流动。

（二）三产融合布新局，提升现代农业发展质量

一是大幅提升农业现代化水平，“农民满意度99%”。PPP模式为农业注入市场机制，促进农业价值链交叉融合和多技术集成创新，加速农业质量提升、科技应用和成果转化。例如，江西省智慧农业PPP项目建立起全省智慧平台，实现“每一亩田、每一头畜禽、每一辆农机、每一项服务、每一笔交易、每一条关注”信息化管理，受益农民超1000万，农民满意度达99%。

二是不断丰富农业与二三产业的融合发展，“田间地头、云上农业”。PPP模式促进三大产业优化重组与深度融合，吸引多元主体形成乡村振兴专业化、市场化、品牌化业态模式，不断丰富农业功能、提升农业服务层次。例如，安徽省黄山市通过环境综合治理PPP项目打造“智慧河道”，提升周边环境，盘活河道周边烂尾工程3处，引入3大工业群47家优质企业，成为当地

中国财政杂志社


清洁机制基金（PPP中心）党委委员、副主任、青年导师杨剑敏带队现场调研。

投资兴业、乡村旅游“新热土”；江西省智慧农业PPP项目推出电商“赣农宝”，帮助偏远贫困山区与市场对接，免费推广农产品，平均月销售额超500万元，“要想吃得好，就上赣农宝”品牌已享誉全国。

（三）乡风文明育新机，长效改善农民福祉

一是提高农民文明程度，“最是乡风文明时”。PPP模式把实实在在的基础设施建在农民身边，打造出一个个高效治理的样板，有效提高了农民参与公共服务积极性和主动性，激发了农民生产生活新动能。例如，安徽省黄山市农村垃圾处理PPP项目通过创设“生态美超市”，引导村民“垃圾换酱油”，改变农民乱丢乱扔陋习；甘肃省武山县西梁灌区农田水利高效节水灌溉PPP项目改变3万多人耕地节水意识，高效节水累计624万方。

二是增加农民就业机会，“藏富于农、增智于农”。PPP模式有效扩大基础设施的正外部效应，通过让农民参与基建项目实施过程、定期生产技能培训等，把公共服务效益、就业岗位、获得收入留在乡村，结果让农民受益。例如，贵州省六盘水市盘县西冲河统筹城乡发展乡村旅游综合体PPP项目完成50余万方工程，为448户贫困户782人提供就业岗位，为务工农民提供劳务报酬500余万元。

三是强化惠农民生投入，“盘活资金好下乡”。PPP模式充分体现“花大家的钱办大家的事”和“集中力量办大事”的社会主义制度优越性，通过盘活政府存量资产，腾出乡村民生建设资金，创新了涵盖乡村的环境驱动发展模式（EOD）、交通驱动发展模式（TOD）等多方联动新模式，均彰显了PPP盘活资源支持乡村振兴战略的实效。例如，安徽省安庆市4个农村污水处理项目2019年底化解地方政府存量债务4亿元，既盘活存量反哺财政，又引导多方合力支持农村公共服务。

四是巩固农民脱贫效果，“长效脱贫不返贫”。PPP模式构筑企业参与扶贫的强大合力，以项目带动构建公共服务发展机制、贫困地区资源动员机制、贫困人口参与机制、资金项目管理机制和绩效激励机制，促进脱贫攻坚和乡村振兴政策衔接和长效耦合。截至2020年10月末，全国贫困县中先后有517个县实施1582个PPP项目支持脱贫攻坚和乡村振兴，投资额约1.2万亿元。

当前面临的问题和挑战

（一）企业对农村公共服务的市场化投资机制仍不

中国财政杂志社

成熟。乡村公共服务因“历史欠账”，当前企业投资农村基础设施的数量少、规模不足、市场理念不成熟，尚未形成社会资本积极参与乡村公共服务的内生增长机制，难以满足全面推进乡村振兴战略所需的优先级、多样化投融资机制要求。

（二）政府资源统筹不够、资金缺口较大。乡村亟需发展的公共服务缺口大，越是缺乏公共服务的乡村越需要PPP项目实现跨越式发展，但目前乡村振兴PPP项目的资金来源仍较为有限，受农村综合财力、PPP财政承受能力10%红线所限，与强农惠农补贴结合度不高、对基建企业的创新激励作用不明显、对银行融资的吸引力不够，PPP优先支持乡村振兴的力度仍不到位。

（三）基层组织现代治理理念和能力需提升。乡村振兴PPP项目涉及的乡镇政府、村集体、农民、新型经营主体等，在PPP发展理念、专业能力、契约精神、信息获取水平等方面仍有差距，需进一步提升乡镇政府、村集体等基层乡村组织对PPP的科学认知和管理水平，将资源优势加速转化为公共服务实效和村集体收益。

有关建议

（一）精准方略，拓展乡村振兴PPP项目资金投入。落实《关于调整完善土地出让收入使用范围优先支持乡村振兴的意见》，加大PPP在农村土地出让收入资金的使用比重，整合基建领域的强农惠农补贴，缓解乡村振兴PPP项目投入来源问题，提高PPP项目在农村地区公共服务适用程度，加快补齐乡村公共服务发展短板。

（二）统筹合力，支持农业农村PPP项目重点领域。引导企业、乡镇、村集体和农民，积极盘活农村集体建设用地等资源，探索一批智慧农业、农村人居环境整治、农业深加工基础设施、三产融合等行业侧重、区域协调的项目模式，分类推动农业农村PPP项目长效、高质量发展。

（三）搭建平台，深化农业农村PPP智能政务功能。用好全国PPP综合信息平台，设置“乡村振兴”项目等信息专栏和重点清单，对接金融机构和产销平台，回应农村公共服务信息技术需求。

（四）推广经验，加强农业农村PPP能力建设。开展农业农村PPP专题培训，推广行业良好实践，总结不同区域的经验模式，提升企业、村集体和农民等多方主体的规范意识、质量观念和管理水平。

责任编辑 雷艳



调研组赴安徽省、江西省和天津市开展调研。

中国财政杂志社