社会主义新农村基础设施建设中应积极探索新管理模式——PPP

贾 康 孙 洁

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求，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。

PPP是英语Public-Private Partnership的缩写，通常翻译为公私部门的伙伴关系，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。本文从下面几个方面讨论在我国社会主义新农村的基础设施建设中采用新管理模式——PPP的相关问题。

一、农村基础设施的基本内容和特殊经济属性

(一)农村基础设施所包括的基本内容。

1.乡村交通。

在这里主要指农村村庄内的道路规划、建设以及村与村之间的道路建设。有资料显示：目前全国还有近5万个村不通公路，但没有资料显示全国还有多少个村内没有修成道路。在农村调查中，我们可以见到，依然有许多村内没有像样的道路可走，雨雪后泥泞满地，干旱天尘土飞扬。农村随处可见“要想富，先修路”的标语。说明农民已经意识到交通道路的重要性，当然这还主要是指与外部路网接通的道路是发展生产、提高收入的前提条件之一，但也逻辑地关联着村内道路是必然的配套因素和乡村生活状况改善的标志之一。

2.农村通讯。

这主要是指农村区域固定电话、移动通讯和网络通信的基本建设。由于农村不像城市那样有着高密度的居住人群，加上农民收入水平较低，

© 1994-2008 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

能够用得起固定电话、移动通讯、网络的人较少，导致通讯设备的安装使用成本高，电信、移动通讯公司为农村提供服务的积极性低。

3.农村自来水设施。

自来水设施是指提供净化处理后的生活用水的水管网络。目前在我国农村区域缺水的地区，往往连用上井水、河水都是最大的奢望。就是在东部沿海地区，也有未使用自来水的村庄。

4.农田水利设施。

在农村实行联产承包责任制二十余年之后，原来一些大型的、传统的农田水利设施老化或被破坏了，新型的农田水利设施亟待建设起来。虽然国家一直鼓励支持农民采用新型灌溉技术和方法，但是由于成本较高，所以一直没有得到普及。

5.农村电力供应。

电力是农村生产和生活的一个重要条件。我国农村电力供应近年有所改善，但是还存在一些问题：一是电力供应上的保障不足，特别是在急需时，如在播种、收割、抗旱等时间。二是农村用电的价格仍偏高。

6.农村基础教育的设施。

农村的基础教育可以分为两个方面：一是九年义务教育；二是对农民的科普教育。在农村普及义务教育所需的基础设施配套事项包括校舍、远程教育网络建设等。国务院关于《推进社会主义新农村建设的若干意见》中指出要“继续实施国家西部地区‘两基攻坚’工程和农村中小学现代远程教育工程。”至于对农民的科普教育，在我国农村更显薄弱，相关设施在欠发达地区往往是空白，或者难以维持。

7.农村医疗卫生基础设施。

农村医疗历史上曾由政府统一安排，各乡设卫生院，要求各个行政村都有卫生所。但是，近年农民看病难、看不起病，因病致贫、因病返贫的问题比较突出。在构建新型农村合作医疗制度的过程中，亟需加强农村医疗卫生基础设施建设。

8.农村文化、娱乐设施。

农村的文化、娱乐设施包括图书馆、电影院、体育活动场所等。目前我国农村普遍存在文化、娱乐设施不足的现象，而这又产生了与一些农村封建迷信活动、赌博、私彩盛行的关系。农村文化娱乐设施的建设，不仅仅是为农民提供社区娱乐场所，同时也是为他们提供学习、交流和提高素质的一种平台。

（二）农村基础设施的特殊经济属性。

1.某些具有自然垄断性质。

农村基础设施和城市基础设施一样，许多具有自然垄断性。正是由于这种自然垄断性，私人进行农村基础设施投资和经营时，有必要受到政府的合理管制。

2.具有准公共产品性质。

无论是城市基础设施或农村基础设施，大多都属于准公共产品而不是纯公共产品，有的具有非排他性，有的具有非竞争性。但其中有一些较接近于纯公共产品，另一些较接近私人产品。如村内道路就可能是一定意义上的纯公共产品，很难想像对其收费，而农村文化娱乐设施比较接近私人产品，一般可以向前来娱乐的人收取合理的费用。

3.受益范围的区域性、有限性和使用上的相对低效性。

通常基础设施随着使用者的增加，其边际成本会不断降低。由于大多数农村社区具有明显的区域性、边缘性和分散性，基础设施使用者明显少于城市，使得农村基础设施产品相对城市基础设施产品而言受益范围较有限，使用效率也较低。

4.较弱的可经营性，私人参与意愿不高。

农村基础设施和公用事业的可经营性较弱表现为其运营不能产生足够的现金流量和投资回报能力，特别是在经济欠发达的地区，如想通过建成后向消费者收费的方式收回投资，困难很大。因此，一般情况下私人参与农村基础设施建设的意愿不高。

二、以往管理模式存在的主要问题

（一）政府对农村基础设施投入不足。

提供基础设施首先要解决其建设资金投入从何而来，过去农村的小型基础设施投入主要是由当地政府投入，大型的则有些能得到上级政府转移支付的支持。由于农区地方政府的财力不够雄厚，很难拿出足够的资金用于农村基础设施建设。即使是一些较为发达的地区，地方政府往往重视城市基础设施的建设，追求城市化，而鲜有把农村基础

© 1994-2008 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

设施建设放在首位的。现阶段的上级转移支付，还远不可能全面解决其供给问题。

（二）体制不顺、基层财政困难。

体制不顺、机制不活是造成农村基础设施建设不足的另一个重要原因。从财政体制框架看，农村基础设施建设事权（职责）主要落在低端层级（县乡），而由于分税分级财政体制在1994年财税配套改革后迟迟未能在省以下、特别是在县乡基层实质性地贯彻到位，过渡体制的负面因素积累而造成县乡财政普遍困难，更无力加强农村基础设施。

（三）对多元投融资激励不足。

农村区域基础设施的多元投融资，通常要难于城镇区域，客观上需要更有力度的政策优惠来激励，以提高非公共部门的市场主体介入的意愿，而我国过去这种政策激励也是不足的。

（四）管理效率低。

由于农村基础设施的建设者与受益者联系不紧，易造成只有建设、使用中却无人管理的现象。例如政府在农村建设的小型水利基础设施，由于国家、集体、受益农户三者的职责和义务没有明确界定，导致建设、管理、使用三个环节脱节，往往疏于管理，经常出现“国家管理不到、集体管理不好、农户管理不了”的尴尬局面。

三、引用PPP管理模式的可能性和必要性

（一）私人可能参与农村基础设施供给的理论依据。

1.公共产品理论。

公共产品可分为纯公共产品和非纯公共产品。纯公共产品必须同时具有两个属性，非竞争性和非排他性。所谓非竞争性就是指一个人对公共产品的使用并不减少其他人对公共产品的使用。非排他性是指一旦提供某公共产品，就不可能排除任何人对它使用。

现实生活中纯公共品甚少，大量存在的是准公共品，而对于准公共品没有必要完全由政府来提供，可以通过私人参与的方式让政府与市场来共同提供。特别是具有排他性的“俱乐部物品”，为私人提供创造了条件。由于排他性，可以把使用者和没有使用者区别开来，对于使用者可以收费。

2. 世界银行的基础设施可销售性评估理论。

在公共产品理论的基础之上，世界银行在1994年发展报告中对基础设施的性质进行了详细的分类，并提出了对于不同类型基础设施评估和推行体制改革的政策建议。世界银行选取竞争潜力、商品或服务的特点、向用户收费补偿成本的可能性、公共服务的责任、环境外部性等五个因素作为可销售性评价指标，最后给出了可销售性的综合评价估值（具体参见表1）。

在表1中，各种产品或服务的可销售性从1到3计分，数值越大越容易销售，最后一栏是前五项的平均值。

从世界银行的基础设施可销售性评估理论可知，公私合作的潜力

表1　基础设施可销售性评估表

		竞争潜力	商品或服务的特点	向用户收费补偿的可能性	公共服务的责任	环境外部性	市场化指数
电信	地方性服务	中	私人产品	高	中	低	2.6
	长途、增值服务	高	私人产品	高	很少	低	3.0
电力和天然气	热力发电站	高	私人产品	高	很少	高	2.6
	电力输送	低	俱乐部产品	高	很少	低	2.4
	电力分配	中	私人产品	高	很多	低	2.4
	天然气生产、运输	高	私人产品	高	很少	低	3.0
运输	农村道路	低	公共产品	低	很多	高	1.0
	铁路货运和客运服务	高	私人产品	高	中	中	2.6
	一级公路、二级公路	中	俱乐部产品	中	很少	低	2.4
水	管道网络	中	私人产品	高	很多	高	2.0
	非管道系统	高	私人产品	高	中	高	2.4
排污	管道排污与处理	低	俱乐部产品	中	很少	高	1.8
	公寓污水处理	中	俱乐部产品	高	中	高	2.0
	现场处理	高	私人产品	高	中	高	2.4
水	收集	高	私人产品	中	很少	低	2.8
	净化处理	中	公共产品	中	很少	高	2.0
灌溉	一级与二级网络	低	俱乐部产品	低	中	高	1.4
	三级网络	中	私人产品	高	中	中	2.4

资料来源：World Bank,1994c:World Development Report 1994:Infrustructure for Development,pp.115. New York,Oxford University Press.

© 1994-2008 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

可以参照基础设施的可销售性来判断。可销售性越强的基础设施和公用事业项目，私人进入的可能性就越大，那么采用公私合作管理模式的可能性就越大。相反，可销售性越弱的基础设施项目，私人提供的可能性就越小，采用公私合作管理模式的可能性就越小。虽然世界银行的基础设施的可销售性评估表大多是针对城市基础设施进行的评估，但是由于城乡基础设施的普遍特征在主要方面是相同的，其评价理论框架同样适合农村基础设施的建设和管理，但有些指标的量值和相关判断需要修正调整。

（二）从现实生活看对PPP的要求和其可能性与优点。

1.随市场经济发展，开展多渠道融资，为农村基础设施建设提供一部分资金，弥补财政投入的不足，既有必要也有可能。

目前我国农村基础设施建设的水平远远不能满足广大农民生产生活的需要，距离建设社会主义新农村的目标有很大的差距，如果仅仅依靠财政投资，不能适应形势发展，也不符合市场经济的环境特点。运用多渠道的融资方式来为农村基础设施建设筹集财力，在经济较发达的沿海地区和中部某些地区，已首先具备了可能性；即使在欠发达的西部，也不应排除结合土特产基地、旅游资源项目开发等活动，在“招商引资”中，运用适当方式吸引民间资金介入相关基础设施融资。PPP管理模式，能够为农村基础设施建设提供多渠道的融资模式：一方面可以利用民营企业的自有资本；另一方面也可以通过民营企业向银行贷款等方式融到更多的资金，这样有利于加快我国社会主义新农村建设的进程。

2. PPP模式有利于提高农村基础设施的经营管理效率。

过去我国农村基础设施十分缺乏的同时，对已经建设的基础设施又往往没有能够很好地加以利用和保护。农村基础设施和城市基础设施相比，重建设轻管理的现象更为严重。常出现有人建设、有人使用，却没有人管理的情况。例如建设出来的乡村道路，往往只有使用没有维护、时间不长便被破坏了。农村基础设施和公用事业的经营管理效率低下是一个普遍现象，主要是由于责权不明晰所导致的结果。如果以PPP模式建设并管理农村基础设施和公用事业，其管理效率则有望得到大幅度的提高。

四、在农村基础设施建设中如何采用PPP管理模式

（一）基础设施的PPP管理模式。

根据美国民营化专家萨瓦斯的研究，可以根据基础设施的不同形态，采用不同的PPP管理模式（参见表2）。

可知，政府与民间资金合作的主要途径可分三个方面：

1.已有基础设施。

已有的基础设施，政府可以通过出售、租赁、运营和维护合同承包等形式与民营企业合作，由政府向民营企业发放特许经营权证，让民

表 2　PPP 管理模式的分类

基础设施类型	模式	描述
现有基础设施	出售	民营企业收购基础设施，在特许权下经营并向用户收取费用
	租赁	政府将基础设施出租给民营企业，民营企业在特许权下经营并向用户收取费用
	运营和维护的合同承包	民营企业经营和维护政府拥有的基础设施，政府向该民营企业支付一定的费用
扩建和改造现有基础设施	租赁-建设-经营 购买-建设-经营	民营企业从政府手中租用或收购基础设施，在特许权下改造、扩建并经营该基础设施；它可以根据特许权向用户收取费用，同时向政府缴纳一定的特许费
	外围建设	民营企业扩建政府拥有的基础设施，仅对扩建部分享有所有权，但可以经营整个基础设施，并向用户收取费用
新建基础设施	建设-转让-经营(BTO)	民营企业投资兴建新的基础设施，建成后把所有权移交给公共部门，然后可以经营该基础设施20-40年，在此期间向用户收取费用
	建设-拥有-经营-转让或者建设-经营-转让	与BTO类似，不同的是，基础设施的所有权在民营部门经营20-40年后才转移给公共部门
	建设-拥有-经营	民营部门在永久性的特许权下，投资兴建、拥有并经营基础设施

资料来源：转引自E.S.萨瓦斯：《民营化与公私部门的伙伴关系》，中国人民大学出版社 2002年6月，第259页。

© 1994-2008 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

营企业进行经营和管理。民营企业可以直接向使用者收费，也可以通过政府向使用者收费。如果民营部门通过购买或租赁的形式获得基础设施的使用权，民营部门就可以在政府的特许经营权下，自己向用户收费。如果是民营企业对政府拥有的基础设施进行经营和维护，那么就由政府向民营企业支付一定的费用。通过出售、租赁、运营、维护的合同承包等形式的合作，可以提高基础设施的使用效率。在出售和租赁的形式中，还可以为政府融资和置换资金，从而支持和从事新的基础设施建设。

2.扩建和改造现有基础设施。

这方面政府可以通过租赁-建设-经营、购买-建设-经营、外围建设等形式与民营企业合作。政府向民营企业发放特许经营权证，由民营企业对原有的基础设施进行升级改造，并对升级改造后的基础设施经营管理。经营者在特许权下向使用者收费，并向政府交纳一定的特许费。通过这种形式，可以加快提升农村基础设施的功能和基础设施升级、改造的速度。在提升原有基础设施的同时，也可为政府新建其它基础设施筹集一定的资金。

3.新建基础设施。

对于新建的基础设施，政府可以采用建设-转让-经营、建设-经营-转让、建设-拥有-经营等形式与民营企业合作。建设-转让-经营是指由民营企业对基础设施进行建设，建设完成后转交给政府部门，然后再由民营部门进行经营管理。这种形式有利于提高基础设施建设的效率和质量，也可以提高经营管理的效率。在民营企业对基础设施经营管理期间，所有权属于政府。民营企业以租赁的形式获得经营权，同时也可以把建设时所使用的资金作为租金，从而获得优先租赁权。建设-经营-转让是指由民营企业对基础设施进行建设，建成后由民营企业进行经营管理，按照特许经营的合约时间，经营到期后转交给政府。在经营管理期间，基础设施的所有权是属于政府的，但是，不需要向政府交纳使用费，只是在经营到期后，无偿交还政府。在交给政府之前，必须保证基础设施的完整性、正常功能等。建设-拥有-经营是指由民营企业建设基础设施，建设完成后，民营企业获得基础设施的所有权，同时获得基础设施的“永久性”经营权。当然这里的“永久性”经营权是个相对概念，是在特许权下面的“永久性”经营。这三种合作的形式主要目的是为新建基础设施融入民间资本，同时提高资金的使用效率和提高基础设施的建设质量。

（二）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，在其建设中要想成功使用PPP管理模式，必须着重注意以下几个问题：

1.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。

2. 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。

3.技术上的创新。

在新农村的基础设施建设中，

© 1994-2008 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

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。

4.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经济效益，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。

5.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。

五、小结及政策建议

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：

1. 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。

2. 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。

3. 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。

4. 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经营管理，哪些基础设施可以由民营企业阶段性拥有，等等。

5.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。

参考文献

[1]萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》，中国人民大学出版社，2002。

[2] Stevens: "Comparing Public and Private-sector Efficiency".

[3]世界银行:2004年发展报告《让服务惠及穷人》，中国财政经济出版社2004。

[4]加雷斯.D.迈尔斯:《公共经济学》，中国人民大学出版社，2001。

[5]欧文·E·休斯:《公共管理导论》，中国人民大学出版社，2001。

[6]孙洁:《城市基础设施经营的公私合作管理模式研究》博士论文，2005。

[7]《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》，2006年中央一号文件。

[8]丹尼斯·C·缪勒(杨春学等译):《公共选择理论》，中国社会科学出版社，1999。

作者单位:财政部科研所

(责任编辑　刘静武)

© 1994-2008 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net