

农业：PPP 模式应用的新蓝海

摘 要

PPP 模式适用于具有公共服务属性、政府无法独立承担、期限较长又具有微利的项目，农村土地确权后，农业产业建设与 PPP 模式的特点不谋而合，且市场规模巨大，结合这几点本文指出 PPP 模式适用于中国农业产业化建设，并对其合作方式进行探讨。

正 文

资本是逐利的，PPP 模式的本质是政府与私人合作，为社会提供公共服务，共同分担风险，又要让社会资本的参与方有利可图，这样才能共赢。目前政府对中国农村、农业基础设施投入不足，又无法独立承担大型的基础设施建设，之前社会资本没有大规模的进入农业，一是因为其它产业利润率较高，二是因为中国的农村土地制度不明晰，不敢进入。现在中国工业企业利润率下滑、市场又处于“资产荒”时期，农村土地确权制度逐渐建立，为农业建设引入 PPP 模式奠定了良好的基础。

一、 农业 PPP 正当时

2003 年前农业处于社会资本不进入、政府投入少的阶段，2003 年后政府逐渐加大了对农业的投入、社会资本少量进入农业领域，但仍远远满足不了农业产业化的需要。总体而言现在农业仍处于政府投入不足、社会资本不敢大规模进入的阶段，之所以出现这种状况在于之前土地所有权、使用权不明晰，土地无法流转的状况，而这种状况正在逐渐得到改善。

（一）制度可行性

之前中国农村的土地制度让农民对土地只有使用权没有所有权，且使用权是否可流转也没有明确的答案，农村土地要素市场配置一直是人们关注的要点，具体包括农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革、土地确权登记颁证工作、耕地保护和补偿制度等问题。目前改革的思路逐渐明晰，具体见下表。

表 1. 农村土地制度政策变迁表

2008 年 10 月	中国共产党十七届三中全会发布《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》	明确提出“健全严格规范的农村土地管理制度”，要求“搞好农村土地确权、登记、颁证工作”。
2011 年 2 月	农经发 2011[2] 号文件《关于开展农村承包经营权登记试点工作意见》	明确指出承包经营权登记的主要任务是“查清承包地块的面积和空间位置，建立健全土地承包经营权登记簿，妥善解决承包地块面积不准、四至不清、空间位置不明确、登记簿不健全等问题，把承包地块、面积、合同、权属证书全面落实到户，依法赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权”。
2011 年 3 月 16 日	发布的“十二五”规划纲要	搞好农村土地确权、登记、颁证工作，完善土地承包经营权权能，依法保障农民对承包土地的占有、使用、收益等权利。在依法自愿有偿和加强服务基础上完善土地承包经营权流转市场，发展

		多种形式的适度规模经营”，并要求“坚持最严格的耕地保护制度，划定永久基本农田，建立保护补偿机制，从严控制各类建设占用耕地，落实耕地占补平衡，实行先补后占，确保耕地保有量不减少。
2014 年 11 月 20 日	中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》	鼓励创新土地流转形式。鼓励承包农户依法采取转包、出租、互换、转让及入股等方式流转承包地。鼓励有条件的地方制定扶持政策，引导农户长期流转承包地并促进其转移就业。
2015 年	土地承包经营权确权登记颁证试点扩容	湖南、湖北、江西、江苏、甘肃、宁夏、吉林、河南、贵州等 9 省区今年将被纳入土地确权登记颁证试点范围。

2015 年 12 月 24 至 25 日中央农村工作会议在京召开，会议总结了十二五时期三农工作，并部署 2016 及十三五时期农村工作。会议提出用发展新理念引领农业现代化，重要议题包括：着力加强农业供给侧结构性改革；推动粮经饲统筹、农林牧渔结合、种养加一体、三产业融合发展；保障粮食安全；农业支持政策要向规模经营主体倾斜；完善农产品价格机制和收储政策等。由以上政策变迁可以看出农村土地流转市场正在逐渐形成，且为改革的重点，社会资本进入农业市场的制度性障碍逐渐得到清理。

（二）农业适合做 PPP 的原因

1. 农业投资的特点适合 PPP 项目

农业适合 PPP 模式取决于其自身的投资特点与回报率。总体而言有以下几点。

第一，农业产业投资改造的特点适合 PPP 项目。规模化农业初期投资大，但使用期长，我国对农业基础设施建设投入一直不足，政府财政对农业基本建设的投资力度也有弱化的趋势。由于投入不足，农业基础设施普遍落后、老化陈旧，很难对农业生产提供持续的保障和促进作用，农业生产能力很难有大的提高。尤其是水利、道路等基础设施建设欠账太多，因此会造成初期投资大的特征，可农业基础设施却具有使用周期长的特点，一旦建成，便可长期使用，且规划得宜，便不存在浪费现象。

第二，农业市场容量巨大，农产品消费具有不可替代性，且潜在需求巨大，如对绿色健康食品的需求日益增长，这一特点可以为投资提供稳定的收益保障，与 PPP 要求长期收益稳定的特点不谋而合。

第三，投资收益率。农业企业收益率很难与新兴行业相比，如 TMT、新材料等行业企业。后者可以小资金投入获取大收益，而农业企业的增长却是以规模整合或自然增长为特点的，投资于农业产业很难有暴利的机会。但目前农业行业的收益率超出社会平均收益率，且在农业规模化生产的情况下收益稳定有保障，稳定增长可期，这恰恰是社会资本所需要的。

第四，目前对农业投资的现状适合 PPP 项目。目前对农业投资呈现出前后两端比重大的情况，即前端投资种子种苗、后端投农产品深加工及品牌化的企业多，而投资于土地规模整合、规模化生产、基础设施改造的资本不多。之所以出现这种状况，原因在于之前土地使用权不明晰，社会资本不敢大规模进入。目前这一障碍已经逐渐得到清理，政府方面也希望社会资本进入、也有诚意与社会资本合作，打通农业产业化的产业链。另外土地收益的属性也适合社会资本进入，土地永远是稀缺的，而土地进行整合、可以规模化生产后的收益是稳定的，适合社会资本的进入。

2. 政策支持

目前我国政府不但推进了土地确权工作，也鼓励社会资本进入农业。如 2016 年 1 月 4 日国务院办公厅发布关于推进农村一二三产业融合发展的指导意见。意见明确提出鼓励社会资本投入农业，对社会资本投资建设连片面积达到一定规模的高标准农田、生态公益林等，允许在符合土地管理法律法规和土地利用总体规划、依法办理建设用审批手续、坚持节约集约用地的前提下，利用一定比例的土地开展观光和休闲度假旅游、加工流通等经营活动。能够商业化运营的农村服务业，要向社会资本全面开放。积极引导外商投资农村产业融合发展。

总结以上几点，不难看出，农业会是 PPP 模式应用的新领域。

二、农业 PPP 市场前景广阔

（一）土壤修复

目前我国耕地污染日益加剧，土壤污染也日甚一日，在此背景下国家相继出台了一系列的政策来扶持土壤修复行业的发展，如国务院、发改委、环保部、财政部、国土资源部等部门密集出台一系列的土壤修复政策，目前，我国待修复的污染场地数量非常之多，保守估计超过 50 万块。2013 年全国土壤修复领域企业由 200 多家增至 500 多家，产值达 140 亿元。我国有待修复的土壤污染面积为 3.83 亿亩，土壤修复市场超 6 万亿元，仅耕地修复市场潜在容量就达到 3.8 万亿¹，空间巨大。

（二）政府补贴

中央对三农问题向来重视，对三农补贴的项目也逐渐增多，2015 年中央累计对三农补贴的政策达 50 项目，明确具体补贴金额的政策有 21 项，金额合计 2066.5896 亿元，具体项目与金额如下表。

¹ 数据来源于民生证券研究报告：6 万亿蓝海待开发，土壤修复成环保下一个风口

政策	金 额 (亿)	政策	金 额 (亿)	政策	金 额	政策	金 额
种粮直补	151	防灾减灾	60.5	农 产 品 质 量安全县	0.8	海 洋 渔 船更新	42
农 资 综 合 补 贴	1071	粮 棉 油 糖 高 产创建支持	20	畜 牧 良 种 补 贴	12	农 技 推 广	26
良种补贴	203.5	测土配方施 肥补助	7	畜 牧 标 准 化	25	培 育 新 型 职 业 农民	11
化肥、农 药零增长	0.0996	草原生态保 护补助	157.69	村 级 公 益 事 业	228	现 代 农 业 示 范 区建设	6
耕地保护	8	振兴奶业	3	扶 持 农 民 合 作 社	20		
渔业资源 保护	4	渔民上岸	10				

以往对城镇和工业领域的投资很大，对农业投资的欠账较多，现在城镇和工业领域重复建设现象高企，投资效率下滑，在此背景下，我们预期政府对于农业的投资补贴与力度会大幅增强。

（三）高标准农田建设市场

国家发展和改革委员会有关负责人 2 月 18 日表示，将在资金整合、投融资方面加大创新力度，大规模推进“十三五”高标准农田建设，为实现“十三五”农业发展目标做出更大贡献。据悉高标准农田建设每亩需要投入 1000-2000 元，初步估算，10 亿亩高标准农田建设需要投资 1 至 2 万亿。

三、PPP 在农业中的模式

（一）初级模式

参与方为政府与社会资本，形如 BT、BOT、BOOT、BOO 等形式，社会资本参与农田水利建设，或从事休闲旅游项目开发，或进行耕田土壤修复以公私合营等形式达到双赢目的。

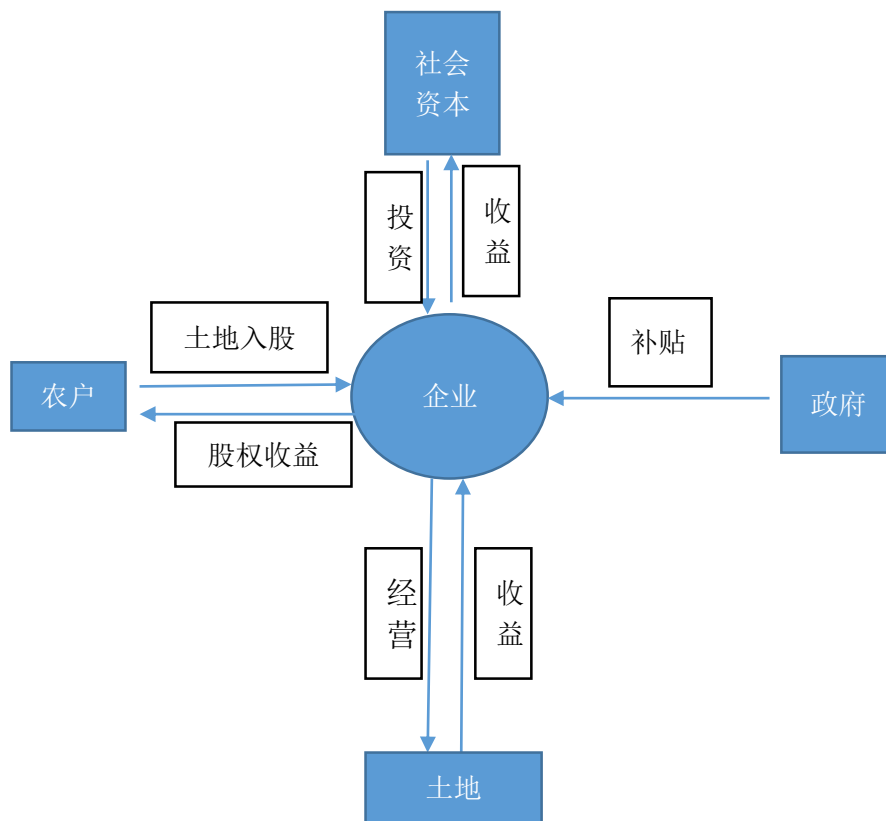
案例2：仁怀市 PPP 模式

2014 年仁怀市政府分别与台湾今日景艺生物科技公司 and 香港东升科技集团正式签订合作协议，打造企业投资与政府配套、农民适当自筹的投资模式，目的是实现整体规划、整体流转、整体运营、利益分享。其项目概算总投资为 6.25 亿元，其中，企业投资 3.45 亿元，占总投资的 55.2%；政府组织投资 2.4 亿元，占 38.4%；农民自筹 0.4 亿元，占 6.4%，利用 PPP 运作模式，使政企民三方组成了真正意义上的利益共同体。这两个项目建成后，除了种植的农产品外，观光农业和乡村旅游形成的风景点会产生门票收入，公司与市政府对收益进行分成，市政府的分成将全部划拨给项目所在地的镇、村，主要用于壮大集体经济、完善服务功能，同时，政府将根据企业投资计划和项目建设进度，按照约定的比例配套投入建设。这种方式减轻了政府财政和融资的压力，降低了企业参与公共领域项目的门槛，也减少了农民改善环境的投入负担。

（二）中级模式

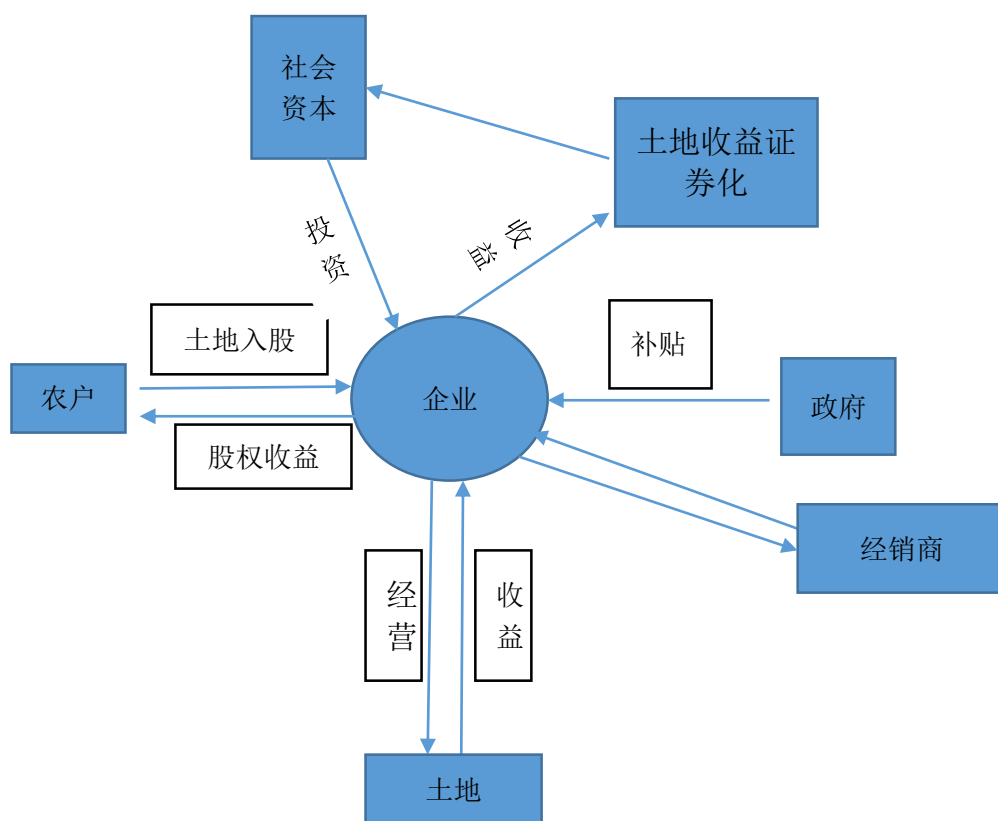
在农田土地确权、土地长期自由流转的基础上，农户以土地入股，社会资本进行一揽子的土地修复、生产经营、基础设施建设、政府进行补贴，实现规模化经营。参与者及流程如下。

² 案例来源：http://www.gz.xinhuanet.com/2014-07/30/c_1111844400.htm



(三) 高级模式

高级模式类似联合体模式，参与者众多，农户以土地入股或提供劳动力，社会资本以资本入股，政府提供补贴，另外的参与者还有农产品经销商、银行、基金证券等。农产品经销商预先提供定单、银行提供贷款，并将未来土地的收益进行资产证券化，实现社会资本的退出，即社会资本、农产品经销商、基金证券联合参与。模式成功的核心在于土地确权与土地集中经营。



四、农业 PPP 的主要瓶颈及国际经验借鉴

长期来看，虽然 PPP 模式在农业中的前景广阔，但短期内仍有许多问题与障碍。

（一）土地使用权期限不明晰

目前虽然土地确权工作在逐步推进，但对土地使用权的期限到底有多久却没有明确的说法，各地也不尽相同，国家并没有立法明确对农村土地承包的使用期限，而 PPP 模式适用于长期项目，因此这也造成了目前 PPP 在农业应用中呈现前后两端重，即对前端投资种子种苗、后端投资农产品深加工及品牌化的企业多，而投资于土地规模整合、规模化生产、基础设施改造的资本不多，深层原因还是在于土地的使用期限不明晰。

（二）土地使用权限分散

目前我国农村土地仍以农户为单位，进行承包经营，呈现出分散化的特点，很难进行规模化生产，有投资意向的往往受“钉子户”困扰，一个自然村的土地集中受到钉子户的困扰便很难成片经营，一个乡至一个县的土地更难集中规模化使用。

（三）政府补贴分散化、权属不清晰

中央与地方政府对三农有各种补贴，但这各种补贴的对象是承包者，如良种补贴和农机补贴直接发放给首次承包人，而不是土地种植者手中，这便造成补贴给不种田人，而种田人得不到补贴的现象，PPP 模式进入农业后，政府补贴给谁的问题尤为突出，并没有明确。

（四）国际经验借鉴

结合我国目前的状况，国际经验借鉴主要有美国的立法与补贴政策、日本政府的宏观调控及法国土地集中政策。

1. 美国立法及补贴

为了全方位的规范和引导农业发展，美国政府主要是通过立法与补贴政策促进农业发展，如政府每隔 5 年就出台一个“农业法案”计划，作为今后 5 年农业科研、教育、推广的纲领与依据；另外，美国农业科技研究局根据美国农业发展的情况，制定 6 年农业科技发展计划，与农业法案相衔接；通过国家税收、补贴、价格干预、信贷管理以及产量定额分配等手段，对农产品市场与农业内部资源配置保持有效调节。

2. 日本政府的宏观调控

日本分散的小农经济能迅速纳入现代化的轨道，主要是依靠日本政府的全面干预和强有力的宏观调控政策。日本在其国内工业化达到一定水平后，在 20 世纪 60 年代中期及 70 年代初期对农业实行反哺政策，如提高农业固定资产装备水

平、加速农村建设等，进行结构调整、扩大经营规模、提高农村组织水平等。

3. 法国土地集中政策

二战结束后，法国政府通过了土地改组政策，加速了土地的集中，实质是国家高价收买没有生产力农户的土地，转卖给经营者或工业企业家去经营，70年代后，为了加速农业用地的集中，法国政府又对农民发放终生养老金，促使44万老年农民离开农业，仅此一项就集中了900多万公顷的土地，相当于全部农用土地的四分之一，与此同时，为了防止矛盾的尖锐化，避免社会动荡，又通过一系列政策，对失地农民进行补贴，对离开农业的青壮年进行培训或发放培训费用，对老年农民发放退休金；实行免费医疗等，为土地集中使用打下了基础。