

# PPP模式下中国农村环境治理的成效和问题及对策建议

杜焱强

(南京农业大学公共管理学院, 南京 210095)

**【摘要】**农村环境污染是我国城乡全面发展面临的突出问题。在PPP项目快速扩张及美丽乡村建设硬任务下,探究农村环境治理PPP模式的具体做法及成效具有现实意义。结果发现,农村环境治理PPP实践可分为独立环节、专项治理和全域治理三种典型模式,这在一定程度上可解决资金、技术和主体等关键短板。但不可忽视的是,其实践效果不太理想且面临诸多难点,例如融资功能依旧占主导、项目规模偏大且盈利性弱、竞争性市场未形成等。因此,农村环境治理PPP模式需从实际出发并审慎推进、项目规模坚持适度原则、强化政府契约精神和有效监管,发挥农民主体作用并增强获得感。

**【关键词】**农村环境;治理经验;政府和社会资本合作

**中图分类号:** X21 **文献标识码:** A **文章编号:** 1673-288X(2019)05-0069-04 **DOI:** 10.19758/j.cnki.issn1673-288x.201905069

我国正处于快速工业化和城镇化进程,农村的社会、经济和环境等方面发生巨变并伴随诸多挑战。其中农村环境污染与生态破坏问题尤为突出,已成为直接影响人民群众的获得感和幸福感的关键因素。据统计,自2008年以来在环境问题来信与来访中50%的来信和70%的来访都是反映农村环境污染问题;2015年农业源的化学需氧量和氨氮等污染物排放量分别是工业源的3.6倍和3.3倍<sup>[1]</sup>。为此,国家近年来高度重视农村环境整治,比如农村环境连片整治、美丽乡村建设和“厕所革命”等,但始终存在缺口大、效率低等问题;与此同时,当前农村公共事务治理呈现普遍性衰败及地方政府的财政资源约束大等现象<sup>[2]</sup>。在如此复杂的形势下,选择一种相适宜、相匹配并长效的农村治理模式,已是全面实施乡村振兴战略的难点,更是一个复杂而极有意义的研究议题。

PPP模式(Public Private Partnership,政府和社会资本合作)作为公共治理变革的一种制度安排,在国际上日益流行且被我国于2014年再次高度关注并赋予新的历史使命,农村环境治理也毫不例外。PPP在我国环保领域并非新鲜事物,诸如城市的生活垃圾和污水处理等固定收益的项目都较早付诸实践,但在农村环境治理领域仍为一种新模式还处于实践初期<sup>[3]</sup>。再加上当前PPP盲目扩张及冷热交替发展,项目异化、夭折、持续性弱等困境突出,亟待总结我国农村环境治理PPP模式经

验并正本清源。为此,课题组于2017年4月—8月对全国6个农村环境治理PPP案例进行深度调研<sup>①</sup>,包括主要项目相关方深度访谈、典型乡镇(村落)的座谈会和农村现场观察等。

## 1 PPP介入农村环境领域的典型模式及其成效

### 1.1 典型治理模式

近年来,PPP在公共基础设施、生态环境等领域快速发展,并越来越多地扩散到农业农村领域,其具有明显的中央及地方政府大规模政策推动及制度初创。自2014年以来PPP政策密集出台,在很大程度上拉动了社会资本在社会各领域的应用,农村环境治理领域也相应如此。譬如《全国农村环境综合整治“十三五”规划》中要求建立农村环境治理市场化机制,财政部和原农业部《关于深入推进农业领域政府和社会资本合作的实施意见》中明确PPP模式聚焦重点领域,包括农业绿色发展的畜禽养殖污染治理、农作物秸秆综合利用、废旧农膜回收等。

截至2018年9月底,全国范围内PPP项目总额已达11.85亿元,其中环保类项目占比为7.1%,农业类项目占比为3.1%。具体实践中,农村环境治理PPP项目共涉及15个省份,其中湖南、贵州和云南资金规模处于前三,新疆、河北和安徽项目数量较多,但总体规模较小。总体而言,农村环境治理PPP项目范围

**基金项目:**国家自然科学基金青年基金项目“农村环境综合整治PPP项目绩效评价及影响机理研究”(41901263);教育部人文社科青年项目“农村环境治理PPP模式有效性研究”(19YJC630029)

**作者简介:**杜焱强,讲师,博士,研究方向为农村环境可持续治理

**文献格式:**杜焱强.PPP模式下中国农村环境治理的成效和问题及对策建议[J].环境与可持续发展,2019,44(5):69-72.[DU Yanqiang.Effects, problems and suggestions of rural environmental governance under PPP mode[J].Environment and Sustainable Development,2019,44(5):69-72.]

**①**典型案例分别为福建南平畜禽养殖污染治理、四川蒲江畜禽养殖污染治理;安徽全椒县农村生活垃圾、上海重固镇新型城镇化;浙江余姚农村生活污水处理、四川广安全域性水环境治理。

包括农村生活垃圾、生活污水处理的单独项目,也包括综合环境整治(生活垃圾、污水及人居环境等)、生态农业、乡村旅游等项目捆绑;区域规模包括乡镇、县级和市级层面。其背后逻辑在于不同规模和范围下

农村环境治理 PPP 项目通过相应的不同措施解决其非盈利性和降低企业成本等难点,并通过价值捕获和收回机制实现相互匹配和适用,故其具体模式可归纳为三大类(见表 1)。

表 1 当前中国农村环境治理的 PPP 模式归纳

类型	内容	优势	劣势
独立环节模式	将全部或者部分地区的建设、管理运营、监管等环节打包	政府应对相对容易;投融资压力相对较小;企业进入门槛较低	项目总额小,运营管理市场吸引力不大;容易导致最低水平的监管
专项治理模式	将区域内全部农村生活污水处理打包	能够发挥企业的专业化优势;重点解决政府资金性投入大等难题	项目的吸引力较小;不同对象考核难度较大;对政府的治理能力有较高的要求
全域性治理模式	将区域环境保护、经济发展整体打包,类似新型城镇化模式	项目总额大,社会关注度高,资本进入意愿高;可以实现区域范围内城乡资源的统筹安排和优势互补	项目内容庞杂,情况多样,处理难度大,推进速度相对比较慢;农村在项目处于弱势地位;农村的环境治理更为弱势
	将区域某类污染源的环境治理整体打包		

一是独立环节的 PPP 模式,即将农村环境治理中的部分比较容易市场化的环节通过 PPP 模式交给社会资本负责。独立环节外包主要有两种情况:一是政府建设环境处理设施,经营环节采用 PPP 模式。因为环境处理设施的建设费用很大,通过政府建设可以降低对企业的资金要求,来吸引更多的企业进入农村环境治理领域。另一种是由不同的企业参与 PPP 模式的建设、运营、维护,可以利用企业不同的专项优势来使得整体项目得到优化。

但该模式应用并不被提倡。一方面,对于农村环境治理 PPP 项目,普遍认为其建设环节的利润会高于运营,因此会削弱企业对农村环境治理 PPP 项目运营环节的积极性,不利于项目整体进行。另一方面,负责建设的企业和负责运营维护的企业对于专利技术的掌握有所不同,实际运行中可能会存在着需要重复建设的情况;部分环节完工后需要进行移交审查,会使得项目整体成本增加。

二是专项治理模式,即政府将特定的农村环境治理任务全部转给社会资本来负责推进。其中较为普遍的案例是区域内农村生活污水处理。在许多情况下,政府缺乏财政资金投入到基础设施建设中,由此将技术设计、建设、管理和运营、废弃等全过程都转交给社会资本负责。这也是政府增进 PPP 项目对社会资本的吸引力的主要手段,即通过扩大项目规模(建管一体化、区域范围等)等方式提升社会资本的盈利空间。

三是全域治理模式,该模式的治理规模较大,对整体性的要求最高。其与专项治理 PPP 模式的区别在于,它并不存在单一性的治理措施,均需要通过多个领域(或不同污染源)的系统推进才有可能实现最终目标。例如全域性的水环境治理,除了城乡生活污水处理之外,还涉及畜禽养殖污染的治理、农业面源污染的治理

和河道的生态修复等诸多方面。全域性治理模式投入大、周期长,对企业具有很大的吸引力。但是这一模式还处于探索阶段,存在许多制度性难题,客观上要求企业与政府之间不断协商。

## 1.2 实施成效

当前农村环境治理的 PPP 项目实践时间较短,对结果进行系统评估尚早,同时难度也大。但是通过案例调研综合分析发现,农村环境治理 PPP 模式优势明显且成效初现,一定程度上缓解了环保资金短缺、治理技术不匹配和治理人员不足等问题。

首先破除资金短缺难题。PPP 模式对于资金需求量大、政府财政供给不足的农村治污项目而言是利好消息,其治理优势充分体现在多渠道融资、治理成本内部化和释放政府财政资金等多方面<sup>[4]</sup>。为了吸引社会资本进入和防止将当前财政压力转嫁给未来政府,通过“小而散”项目打包、“肥瘦搭配”方式捆绑(创建一揽子项目,以生态农业、乡村旅游等附加值弥补公益性强的农村治污项目)、整体签约和设计等运营机制形成规模优势而降低交易成本或实现治污成本内部化。调研发现,诸多农村环境治理项目因前期投入高、利润低且无现金流等导致非经营性极强,但充分利用内部范围经济原理实现环境资产捆绑,将不盈利性项目和盈利性项目等产品捆绑,既减少多个项目的交易成本又弥补其公益性,通过扩大产品的范围和使用“收回机制”从而实现“价值捕获”。

其次解决人员不足问题。PPP 模式介入农村环境治理领域,一般都会以项目公司形式加以操作,包括解决建设、运营和维护等环节所需要的人员问题。一方面,政府和社会资本之间形成“委托—代理”关系,政府由传统的农村环境治理的“生产者”转变为“监管者”或“购买者”,进而克服农村环境领域工作人员不足现

象,尤其可减轻政府基层环境治理事物繁杂等难题。另一方面,社会资本通过市场化方式来解决人力资本不足问题。无论是农村生活垃圾清运还是污水处理厂站管理等,都对本区域劳动力或专业人员依赖性较强。治污企业可通过专业培训、技术指导等方式增加劳动力人力资本,进而提高工作效率和加快环保技术推广。例如垃圾收集及转运完全可由60岁以上老人负责,可弥补因农村空心化而人员不足的问题并拉动乡村就业。

再者因地制宜选择技术。PPP模式的核心优势是通过“专业人干专业事”以提高治污效率。调研发现,诸多环保企业对治污项目技术运用极为谨慎,在综合考虑成本低、效率高和监管简便等约束条件下,依据不同农村的特点(污染源情况、地理位置和村民民俗等)选择适应性强和成本较低的工艺。主要原因在于企业需对污染治理技术全过程负责,具有内在高能激励和动力去优化技术和降低成本等,由此企业极为重视技术方案选择,避免农村环境治理项目出现“有人建设,有人使用但无人管理”的困境。

## 2 农村环境治理 PPP 模式存在的问题

农村环境治理的公益性强、经营性弱以及治污分散性等特征对PPP造成严峻挑战<sup>[5]</sup>。尽管PPP模式优势明显,但根据迄今为止的实施情况依然不难发现,农村环境治理PPP项目在效率提升方面的表现并不如预期,主要问题表现如下:

一是农村环境治理PPP模式属于新生事物,基本处于投融资认知阶段。在具体实践中,大部分地方政府将PPP项目作为简单的融资手段,进而引发风险分配不合理、明股实债和政府变相兜底等问题。通过实地调研及资料文献查阅发现,经济发达地区推进PPP的意愿普遍较低,而越是欠发达地区寻求PPP项目的积极性越高。对这些地区而言,PPP项目的主要功能依然是解决融资问题。社会资本的根本目标是利润最大化,易因代理人的自利行为和产业信息优势等而过度追求经济利润,而忽视农村环境治理与其他交通设施等项目的区别,进而导致社会资本做完工程后跑路等问题。

二是项目规模盲目扩张趋势明显。无论关联项目捆绑或无关联的“拉郎配”项目,还是涉及超规模的全市域项目,都可看到农村环境治理PPP项目的规模不断增大,从数亿元扩张至数百亿元。规模过大的PPP项目,客观上不是促进了竞争,反而是遏制了竞争,即项目规模越大意味着有资格参与竞争的企业越少,已对社会资本的资金实力、融资能力及综合运营能力等构成了巨大的挑战。同时规模过大的PPP项目也面临着更高的交易成本。在工程技术层面很难发挥社会资本的专业化优势,在绩效考核上也增加了难度。

三是社会资本并不擅长做农村工作,甚至将利益相

关的村集体和村民排除在外。诸多企业市场经验大多集中于城市区域,甚至大部分企业属于第一次介入农村环境领域,并未有农村工作经验,尤其是大型国企央企,习惯了市政工程的简单直接,对农村社区人情关系等方面的复杂性缺乏认识,用城镇的工作方式解决农村的问题,往往是事倍功半。例如在浙江余姚农村生活污水的PPP模式中,首创在农村污水管网铺设过程中并未提前与村委、村民等群体沟通,后续两个月施工都难以按期推进。在福建南平畜禽养殖污染治理案例中,养殖户和社会公众被忽视,成为PPP项目的被动接受者,对PPP模式了解不多,配合度不高。

四是竞争性市场还没有形成。PPP项目中“国进民退”现象依旧存在,尤其是在市政、交通、生态建设和环境保护领域,国企的优势更加突出,例如中西部地区的诸多环境治理一体化项目绝大部分被首创集团、中国水环境集团、中车集团等巨无霸型的央企获得。调研发现,作为“买方”的地方政府,选择国企的意愿更强,因为与国企开展合作,不但容易解决融资难题,还能够分散地方政府政治风险、社会风险、法律风险和财政风险。

五是PPP制度及农村变迁等不确定性强。农村环境问题复杂多变,尤其是在缺乏相应的环境标准、社会结构动态变化的情景下,各种因素(环境标准调整、人口流动性较强、劳动力成本上升和领导更换等)都可能诱发项目失败。通过案例发现,由于当前政策的不稳定,人口动态变化等原因,PPP模式的长期有效性和可持续性变得更加脆弱,例如安徽全椒县案例中由于人口的流动导致农村生活垃圾处理难以测算精确,福建南平畜禽养殖污染治理中因领导更换致使项目终结等。

## 3 以理性与健康的PPP模式推进农村环境治理

随着乡村振兴战略的全面推进,PPP模式介入农村环境治理需客观、理性看待。若各地、各领域一窝蜂采用PPP项目,或将已有的项目包装成PPP,其后果很有可能是重复犯错且继续在迷途中越走越远。同时也需认识到,任何一种环境治理模式从探索到成熟都需要一个不断完善和纠偏的过程,不可将其“一棒子打死”,更不可将其当作“万能药”。

第一,PPP模式需从实际出发,审慎推进。农村环境治理相对于其他领域而言,公益性强、经营性弱且分散性特征会降低资源配置效率。PPP模式在农村环境治理中的应用需要注意其适用范围、治理模式及项目规模,需基于不同污染源选择相应的介入类型,也要考虑到农村的经济水平、环境状况、自然条件等因素会影响PPP模式的应用范围与力度,进而因地制宜选择一条符合本区域农情的PPP道路。

第二,项目规模需坚持适度原则。农村环境治理PPP项目规模不宜过大,不宜捆绑过多内容,并且应当

与政府的治理能力相匹配。比较合适的选择是适合区域的专项治理模式,以县域为治理单元较为合适。它能够较好地发挥社会资本的专业化能力,适度的规模也有利于不同社会资本之间的竞争;此外,通过专项治理模式,还能够培育出一批专业方面各具特色的社会资本。相对于政府而言,管理的部门相对明确,能够减少部门间的协调成本,也有利于政府更好地发挥谈判、监督和服务功能。

第三,转变传统政府职能定位,强化契约精神和有效监管。PPP模式并不意味着政府“甩包袱”,而需要政府从生产者向监管者角色转变,更需要政府具有现代化治理能力。尤其需要强化契约精神和有效监管,比如在财政税收、土地政策和项目建设等环节需要政府加以协调并保障治污项目的顺利实施,“按照合同办事”,降低社会资本进入农村治污市场的风险;在市场准入、成本价格和服务质量等方面构建有效监管网络。

第四,发挥农民主体作用并增强获得感。无论是选

择哪种农村环境治理模式,都需要充分发挥农民群体的主体性作用。一方面,高度重视党的群众路线,依托农村社区、各种集体经济组织(如各类合作社)和集体组织(如妇女组织、老人协会等),发动群众、组织群众,促使农民参与到环境治理的决策与维护等环节。另一方面,以增强农民获得感为核心,注重项目实用及农户监管,防范“面子工程”与涉农资源浪费。

#### 参考文献:

- [1] 金书秦,邢晓旭. 农业面源污染的趋势研判、政策评述和对策建议 [J]. 中国农业科学, 2018, 51(3): 593-600.
- [2] 王亚华,高瑞,孟庆国. 中国农村公共事务治理的危机与响应 [J]. 清华大学学报(哲学社会科学版), 2016(2): 23-29.
- [3] 杜森强,刘平养,吴娜伟. 政府和社会资本合作会成为中国农村环境治理的新模式吗? 基于全国若干案例的现实检验 [J]. 中国农村经济, 2018(12): 67-82.
- [4] 谷晓明,邢可霞,易礼军,等. 农村养殖户畜禽粪污综合利用的公私私营合作制(PPP)模式分析 [J]. 生态与农村环境学报, 2017(1): 62-69.
- [5] 张玉林. 农村环境: 系统性伤害与碎片化治理 [J]. 武汉大学学报(人文科学版), 2016, 69(2): 9-12.

## Effects, problems and suggestions of rural environmental governance under PPP mode

DU Yanqiang

(Department of Public Administration, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095, China)

**Abstract:** The rural environmental problem has always been the bottleneck faced by China's social and economic sustainable development, and it is also a huge challenge for the rural revitalization strategy. At present, China's PPP is developing alternately, and it is of practical significance to explore the specific practices and effects of rural environmental governance PPP model. The results show that the rural environmental governance PPP practice can be divided into three typical models: independent link, special governance and global governance, which can solve the key shortcomings such as capital, technology and subject to a certain extent. However, it cannot be ignored that its practical effects are not ideal and face many difficult problems, such as large differences in cognition of each subject, large project scale and weak profitability, and the formation of competitive markets. Therefore, the rural environmental governance PPP model needs to proceed from the reality and prudently advance, the project scale adheres to the principle of appropriateness, strengthens the spirit of government contract and effective supervision, exerts the role of farmers and enhances the sense of acquisition.

**Keywords:** rural environment; governance experience; public private partnership

### 《环境与可持续发展》在线投稿系统开通公告

《环境与可持续发展》在线投稿系统已建成并于2019年8月1日上线。作者可登录期刊网页: <http://hjkd.cbpt.cnki.net>, 点击“作者投稿系统”, 按照相应程序完成注册后进行在线投稿。本刊不再接收邮箱投稿; 目前邮箱自动回复也同步发布了该公告, 请投稿作者根据自动回复公告, 在线上再次提交稿件。系统使用过程中遇到问题, 请随时与编辑部电话(010-84634241; 010-84665621)直接联系。在此感谢广大作者和读者一直以来的大力支持和帮助!