

农业项目周期长、投资回收慢，需要通过多渠道增加投资——

【做法】

农业PPP如何扎根“希望的田野”



农业 PPP 投资是我国农业向现代化转型、农村生产要素关系变化的必然结果。由于农业项目周期长、投资回收慢，因而加快完善农业生产经营保险、探索开展特色优势农产品价格指数保险以及贷款保证保险和信用保险等业务势在必行——

敏锐的市场观察人士发现，越来越多的社会资本正加速投入农业，其中既包括互联网巨头下乡，也有工商资本跨界，还有土生土长的农业龙头企业。在诸多投资形式中，政府和社会资本合作（PPP）占有一定的比例。日前，国家发展改革委、农业部下发了《关于推进农业领域政府和社会资本合作的指导意见》，提出大力推进农业领域政府和社会资本合作，提升农业投资整体效率与效益。这是农业领域首个PPP指导文件。

农业 PPP 投资是我国农业向现代化转型、农村生产要素关系变化的必然结果，也是市场利润、政策红利等共同导致的现象。专家认为，在国家 PPP 新政策支持下，农业 PPP 投资将迎来新的机遇，此前一系列困扰农业 PPP 投资的“痛点”有望缓解。

●公私合营为哪般

“政府对农业农村的投资和支持形式很多，有的看得见，有的看不见。但仅靠加大财政投入远远不够，迫切需要通过多种渠道来增加投资。”农业部产业政策与法规司副司长郭永田说，农业是投资数额很大且回收周期长、见效比较慢的行业，要想成功吸引社会资本通常是比较困难的。但 PPP 是引导社会资本增加农业投入的重要手段。

PPP 的本质在于通过政府和社会资本合作，提高公共产品和服务的供给质量和效率，这需要各级政府全方位提高治理能力，转变政府农业投入方式。加快从农业领域公共产品的直接“提供者”，向社会资本“合作者”和项目“监管者”转变。通过政府投入与社会资本的有机结合，增强农业农村基础设施和公共服务供给能力。

哪些领域适合农业 PPP 进入？《意见》提出，重点支持社会资本开展高标准农田、种子工程、现代渔港、农产品质量安全等农业基础设施建设和公共服务；引导社会资本参与农业废弃物资源化利用、农业面源污染治理、规模化大型沼气、农业资源环境保护等项目；鼓励社会资本参与现代

农业示范区、农业物联网与信息化、农产品批发市场、旅游休闲农业发展。

郭永田分析，从上述重点领域可以看出，一些成功的 PPP 项目应具备如下特征：一是准公益性。农业领域一些项目的成本和效益有外部性，其社会效益高于直接经济效益。需要政府部门与社会资本以特许权协议为基础实行全程合作。二是有持续的收入。农业项目一般有比较稳定的效益，但不会有暴利，收益需要通过 10 年、20 年甚至更长时间合作获得。三是资金投入量大，需要政府投入一部分，社会资本融资一部分，共同注资开展经营。

●资本下乡有“痛点”

近几年，社会资本加快进军农业，投资规模逐年增长，虽然有的规模不大，不能算是真正的 PPP 模式，但不少已具雏形。据了解，PPP 项目库中属于农业的 PPP 项目还不多。财政部 PPP 中心数据显示，截至 2016 年 9 月底，全国 PPP 项目库属于农业 PPP 项目共有 109 个，仅占 1%。与之相吻合的是，目前国内对农业领域 PPP 的研究还比较少，其中相对成熟的是农业部农村经济研究中心的研究团队。

“农业 PPP 投资虽有一定发展，但规模和范围都很有限。”农业部农村经济研究中心研究员龙文军表示，原因之一是合作持续性较差。一些政府与社会资本的合作并不是规范合作。政府投资以后，有的接管或经营主体积极性不高，经营出现年年投资，项目年年见成效，缺乏可持续性，归根到底就是政府投资没有与社会资本形成稳定的合作机制。

项目吸引力不大是另一个原因。一方面农业生产周期长影响投资回报周期，社会资本必须要有足够的耐心和承受力等待未来的资金回报。另一方面我国农业基础设施薄弱。农业基础设施建设投入较大，首先就把一部分社会资本挡在了外面，即使部分资本勉强进入，也容易导致采取“短期行为”。

投资环境配套问题也需要正视。郭永田认为，主要有三方面制约。一是用地资源相对紧缺。随着国家土地政策的调整，用地难矛盾突出，特别是农业设施用地紧张，制约了需要较大规模设施用地的农业项目的发展。二是劳动力成本上升。随着农村青壮年劳动力外出，社会资本投入农村劳动密集型产业后面临“用工难”，日益上涨的劳动力成本也影响到其利润空间。三是农业金融服务滞后。由于缺少可抵押物而难以通过银行的贷款审批。

●投资风险咋防控

针对农业 PPP 项目发展的“痛点”，文件提出，建立分工明确的风险防控机制，政府负责防范和化解政策风险，项目公司或社会资本方承担工程建设成本、质量、进度等风险。加快完善农业生产经营保险，探索开展特色优势农产品价格指数保险，以及贷款保证保险和信用保险等业务。

PPP 并不是免费的午餐，不可能完全替代其他投融资方式。推进农业 PPP 也要遵循农业农村经济的发展规律。专家建议，可以首先选择一些条件成熟、基础较好且有过探索实践的地区，作为社会资本投资农业试验区（示范区），探索总结经验后再推广，有序推进。

龙文军建议，由于农业项目周期长、投资回收慢，引进中长期资本需要有充分保障以满足 PPP 项目的资金回收和偿付需求。为更好地调动银行贷款的积极性，建议加快设立 PPP 农业项目担保基金，对因地方政府失信行为而给银行造成不良贷款带来的投资损失，可由基金给予相应的补偿。

郭永田说，要强化社会资本准入资格审查，因地制宜，避免由于社会资本进入农业的盲目性导致资本流失，甚至失去再投入的信心。加强社会资本进入农业的资本审查，尤其是对社会资本流转农户土地发展现代农业前，要对其投资动机、资金情况、经营能力等方面作出评估，对实施情况实行全程监控，做到优胜劣汰。

乔金亮

【案例】

四川丹棱：老果园如何“返老还童”

柑橘是四川省丹棱县的传统产业，经过多年发展，种植面积达 13 万亩。但柑橘产业也面临成长的烦恼，老果园品质退化，品种单一。如何转型升级，丹棱进行了探索。

从老果园到产业园：

改种新品种，覆盖物联网

深冬时节，丹棱县满山遍野的柑橘树依然枝繁叶茂，树上挂满套着白色纸袋的柑橘。

“这个时节还挂果，是因为我们选用了晚新品种。”丹棱县生态源果品合作社理事长陈波说，他们推广的“不知火”“爱媛 38 号”等新品种柑橘，皮薄、无核、味甜，每年 12 月—翌年 1 月份左右错峰上市，平均每斤价格能卖到 5 元。

近几年，丹棱县不断压缩老品种，合理搭配晚熟品种，全县建成了 10 万亩“不知火”柑橘产业园。

种植方式更新换代。在梅湾村柑橘示范基地，一排排果树整齐地长在高高的垄上。陈波说，果园采用聚土起垄技术，增加土壤透气性，

促进根系生长，提高挂果率。垄距加宽，每亩果树数量由 75 株调整到 50 株。“种植密度减少，产量并没受影响，因为品质提升，每亩收入还增加了。”

在梅湾村柑橘标准园管理中心，大屏幕上实时显示柑橘产、加、销全过程。果园建立现代物联网，精准施肥用药，消费者可通过二维码实现质量追溯。丹棱县委书记朱莉说：“全县推行柑橘生产技术规程，实现标准化和规范化生产，确保果品健康安全。”

从好果子到好产品：

发展初加工，延伸产业链

当前水果市场的“大路货”多，优质产品偏少，与城乡居民的消费结构不适应。实现产地初加工，正是提升水果品质的重要途径。

丹棱县的柑橘种植面积广，是农民重要的收入来源，过去增产不增收问题突出。丹棱果润加工合作社理事长郑刚分析，柑橘商品率偏低，导致好产品没有好身价。

在果润加工中心，生产线的一端，工作人员正把一筐筐柑橘倒在传送带上，柑橘蹦蹦跳跳地进入“洗澡”环节。在生产线另一端，布满不同尺寸圆孔的滚筒不停转动，柑橘根据体型自动分类。

据介绍，这里引进自动生产线，实现自动分拣、清洗；建设 10 座冷藏库，仓储能力达 1000 吨；与物流公司紧密合作，发展冷链运输。

丹棱柑橘初加工快速发展，目前建成 9 个商品化处理中心，但精深加工是短板。精深加工是做大做强果业必须面临的课题。“目前柑橘加工主要产品是罐头和橙汁，罐头原料果产量足，但市场饱和。橙汁市场大，但原料果不足。”西南大学教授周常勇分析，企业需要加大研发投入，创造新产品。比如在已用鲜橙汁、浓缩橙汁的基础上，加大对多元橙汁产品的研发，开发香精油、化妆品和保健品的精深加工。另外要建立种植、采收、加工等整个环节的质量可溯体系，不断提升价值链。

王浩

宁夏建设
土壤环境监测网

《宁夏回族自治区土壤污染防治工作实施方案》日前发布。根据方案，宁夏将在 2017 年底前，完成土壤环境质量国控监测点位设置，基本形成土壤环境监测能力，建立土壤环境质量监测网络。自 2017 年起，各市、县（区）将结合土壤污染情况，根据建设用地土壤环境调查评估结果，逐步建立污染地块名录及其开发利用的负面清单，合理确定土地用途。在 2020 年底前，将实现土壤环境质量监测点位所有市、县（区）全覆盖。

朱磊

河北宣化
玉米秸秆变压缩饲料

在河北省张家口市宣化区顾家营镇黄家堡村，黄氏饲草种植专业合作社理事长黄勇峰很是开心。合作社的 3 台秸秆揉丝打捆机正在作业，玉米秸秆经打碎、除尘、搅拌等工序，一下子变成了压缩饲料，目前已实现销售收入 12.2 万元，全村 30 户贫困户每户可分红 450 元。当地在脱贫攻坚和大气污染防治两场攻坚战中，把秸秆转化再利用作为根治大气污染源、拓宽贫困群众增收渠道的主攻方向。宣化区组建 20 余家饲草种植专业合作社，发挥扶贫资金“四两拨千斤”的引导作用，购置秸秆揉丝打捆机等饲草加工机械 50 余台套，引进建设了 5 家饲草加工基地，加快发展秸秆转化饲草产业，吸纳贫困户社员 700 余户，解决剩余劳动力就业 600 余人，亩可增收 100 多元。目前，已累计处置玉米秸秆 3.25 万吨，为贫困户增收 1300 余万元。

孙明鹏

种粮大户特殊“年货”
背后的供给侧改革

孟庆波是山东邹平县明集镇解家村的种粮大户。买小麦收割机，还是在去年玉米收获季动的心思。站在自己的 400 亩玉米地面前，老孟望着新购置的玉米收割机来回穿梭，空气中散发着庄稼成熟的味道，他就寻思要是麦收也用上“大家伙”得多美。这年，他用农机帮别人收割，一算，一个多月赚了 7 万多元钱，他当即向家里人宣布，现在就想买台小麦收割机。

“我去年 11 月就交了定金，这个月 6 号才开回来。”孟庆波说，过完年，春耕时就能马上用起来。

因为农机的事，县里的农机销售代表曹光钊，被老孟盯上了。“老孟给我打了不下 5 个电话，还来了好几趟，一直催他买的小麦收割机什么时候到呢！”

这些年，邹平县里农民购置了不少收割机、拖拉机等设备。但原来的收割机，喂入量小，收割效率低，一天最多收割 100 亩地。这不是邹平县独有的现象。在农机市场，低端产品社会需求基本饱和，而智能高效、节能环保的高档农机却供不应求，我国由农机制造大国到制造强国仍需诸多跨越。老孟也一直盼着农机质量能更好。这次他添置的新机，一天轻松就能收 150 多亩。

曹光钊给老孟推荐的这款收割机的生产企业雷沃重工，连续 16 年居国内行业领先地位。“看着路上跑的、田里用的机械，功能好的收割机、拖拉机很多牌子都是日本的、美国的，心里很不是滋味。”老孟说，看到报纸上说越来越多国产创新智能机械产品问世、投放市场，很激动。希望新年大家再加把劲，早点实现农机强梦。

张志龙