

# PPP 模式在内蒙古生态环境保护中的应用研究

阿茹娜 杨大镛

**摘要：**在内蒙古的生态环境保护中，PPP 模式被广泛应用，并取得了一系列成果。由于社会各界对此创新性融资模式的认知不足，内蒙古生态环境类 PPP 项目也面临一系列问题，如何优化 PPP 模式的应用，已成为内蒙古生态环境保护中的主要关注点之一。

**关键词：**PPP 内蒙古 生态建设 环境保护 EOD

## 一、引言

1982 年，英国政府首次提出 PPP (Public-Private Partnership, PPP) 的概念，我国译为“政府和社会资本合作”，但是时至今日，关于这一概念，国际上也未形成统一的解释。

1985 年，这一创新性融资方式，由香港企业家引入中国，两地公司合作完成中国首个 PPP 项目——深圳沙角 B 电厂建设项目；1995 年广西来宾 B 电厂建设项目，是中国首个国家推动并成功进入移交阶段的 PPP 项目。

2013 年底开始，中国密集发布了一系列政策，带动 PPP 项目的规范化。同一时期，国务院发布《关于加快推进生态文明建设的意见》(中发[2015]12)，昭示

进一步加强生态环境保护的决心。至此，作为两项国策的契合点，又具备诸多优势的 PPP 模式，受到各地方政府追捧，得到迅猛发展。

截至 2021 年末，中国财政部 (PPP) 综合信息平台项目管理库，入库项目数为 10243 个，总投资金额 162077 亿元。生态环境类项目数为 959 个，占项目总数的 9.4%；生态环境类投资额为 10739 亿元，占总投资额的 6.6%；总投资金额排在“交通运输、市政工程、城镇综合开发”之后，位列第四。

## 二、PPP 模式在内蒙古生态环境保护中应用的现状

截至 2021 年末，中国财政部

(PPP) 综合信息平台项目管理库中，内蒙古的入库项目数为 272 个，总投资金额 2427 亿。其中，生态环境类项目为 79 个。

### (一) 所属行业

PPP 模式在内蒙古生态环境保护中应用以来，主要集中于 3 个行业：污水处理、生态环境综合管理、垃圾处理。截至 2021 年底，内蒙古的这三类项目分别为 30 项、17 项和 11 项，占总数的 84%。在全国范围内，环境保护类 PPP 项目也主要集中于这三个行业，由于在全国范围内这三类项目实施较广，为内蒙古环境保护类 PPP 项目的发展，提供了诸多可借鉴的先进经验。

### (二) 回报方式

现有 PPP 项目的回报方式有三类，政府付费、可行性缺口补助和使用者付费。内蒙古的生态环境类项目中，30 个项目采取“政府付费方式”、41 个项目采取“可行性缺口补助方式”、8 个项目采取“使用者付费方式”，各自占比依次为 38%、52% 和 10%。“使

表 1 中国探索试行阶段典型 PPP 项目

项目名称	开始时间	投资额(亿元人民币)	期限	运作模式
深圳沙角 B 电厂	1985 年	52	15 年	BOT
广西来宾 B 电厂	1995 年	51.3	18 年	BOT
成都第六自来水厂	1996 年	9	18 年	BOT
广深高速公路	1997 年	122.2	30 年	BOT

资料来源：财政部政府和社会合作中心网站。

**基金项目：**2020 年内蒙古工业大学科学研究重点项目 (SZ202001)；2022 年内蒙古社会科学基金项目 (2022AY57)。

表 2 内蒙古生态环保类 PPP 项目 (截至 2021 年底)

所属行业	项目数量	回报方式(项)	运作方式(项)	所属阶段(项)
生态环境 综合管理	17	可行性缺口补助 :5 政府付费 :12	DBFOT :1 BOT :15 其他 :1	执行阶段 :17
生态旅游	4	可行性缺口补助 :4	BOT :3 其他 :1	执行阶段 :4
草原生态	2	政府付费 :2	BOT :1 其他 :1	执行阶段 :1 采购阶段 :1
新能源	3	可行性 缺口补助 :3	BOT :3	执行阶段 :3
城镇综合 开发	5	可行性缺口补助 :2 政府付费 :3	DBFOT :1 BOT :3 其他 :1	执行阶段 :4 采购阶段 :1
供气	1	政府付费 :1	BOT :1	执行阶段 :1
供热	6	可行性缺口补助 :2 政府付费 :2 ; 使用者付费 :2	BOT :5 其他 :1	执行阶段 :5 采购阶段 :1
垃圾处理	11	可行性缺口补助 :6 政府付费 :3 ; 使用者付费 :2	O&M :1 BOT :9 其他 :1	执行阶段 :8 采购阶段 :3
污水处理	30	可行性缺口补助 :19 政府付费 :7 ; 使用者付费 :4	TOT :4 ROT :9 BOT :16 其他 :1	执行阶段 :19 采购阶段 :11

数据来源 :财政部政府和社会资本合作中心网站。

用者付费方式”占比较低,政府的财政负担依然较重。

### (三) 运作方式

PPP 项目主要的运作方式有 : BOT、TOT、ROT、BBO、BOO、OBFO、OBFOT、LOT、MC、O&M 等。内蒙古的生态环境类项目中,56 个项目采用 BOT 模式,占项目总数的 71% ;另外,2 项 OBFOT、4 项 TOT、9 项 ROT、1 项 O&M、7 项其他。运作方式以 BOT 为主,其他方式运用较少,创新性不足。

### (四) 所属阶段

按中国财政部(PPP)综合信息平台项目管理库统计口径,PPP 项目实施阶段主要包括 :准备阶段、采购阶段和执行阶

段。内蒙古的生态环境类项目中,62 个项目已进入执行阶段,落地率达到 78.5%。与居全国第一的——北京的落地率(98.2%)相比较,还是有较大的差距。

## 三、内蒙古生态环境类 PPP 项目实施中存在的问题

### (一) 政府方面

1. 法律制度不完善。2016 年,《中华人民共和国政府和社会资本合作法(征求意见稿)》向社会发布,但到现在为止未最后成文。虽然法律未成文,但随着一系列政策的提出,PPP 项目的管理制度得到了进一步完善。由于中央层面的法律制度的缺失,没

有明晰的、针对生态环境类 PPP 项目的专业法律制度做依据,地方政府处理各方矛盾时没有法律依据,不利于纠纷的解决,成为生态环境类 PPP 项目在内蒙古广泛实施的主要障碍。

2. 政府过度参与。内蒙古生态环境类 PPP 项目中,30 个项目采取“政府付费”。长此以往,短期内 PPP 项目可以降低政府一次性付费压力,但是长期来说,财政负担依然非常沉重,不利于内蒙古经济的可持续发展,优化回报机制势在必行。

3. 政府监管不到位。对于 PPP 模式这种新鲜事物,地方政府对制度规则、运作方式、项目流程、管理方式,学习研究不足,认为是解决公共服务融资的好办法,就盲目上马。内蒙古亦存在上述现象,政府对 PPP 了解不足,未建立起适合地区特点和行业特点的绩效评价体系,导致政府监管中出现了过度干预和管理不足等两个极端,未形成规范合理的监管流程和监管制度。

### (二) 社会资本方

1. 私有资本参与不足。在我国,PPP 项目建设过程中,出现了国有企业偏好。根据《中国环境报》(2020),中国十大生态环境类 PPP 项目的社会资本方均为国有企业。内蒙古亦存在上述现象,生态环境类 PPP 项目的国有企业参与率在 80% 以上。这就严重违背了通过 PPP 项目吸引非国有资本参与公共服务的目的,



变相加重了财政负担。

2. 社会资本方的资质不足。生态环境类 PPP 项目存在收益低、技术复杂、长期性、资本密集等特殊特征。部分社会资本方对自身能力和项目复杂性认识不足,暴露出技术能力、融资能力、运营能力的不足。出现了部分入库项目因社会资本方无法攻克技术难题令项目受阻、社会资本方的资金链断裂令项目受阻等一系列问题。在 2017 年和 2018 年,内蒙古出现了大量中国财政部(PPP)综合信息平台项目退库的现象,凸显了社会资本方资质不足的现象。

(三) 新兴行业的分布数量不足

传统行业的 PPP 项目回报机制和绩效要求较明确,有诸多的成功案例可借鉴,但新兴行业制度不够明确,风险较大,社会资本不敢介入。这就导致内蒙古的生态环境类 PPP 项目主要涉及生态环境的综合治理、垃圾处

理、污水处理等领域,占比高达 84%;生态旅游、新能源、生物质能、海绵城市等新兴行业占比不足 20%。其次,草原生态恶化是内蒙古现阶段最严重的生态问题,但是草原生态保护类 PPP 项目仅 2 项,该领域 PPP 项目的缺失,不利于内蒙古草原生态环境的改善。内蒙古的生态环境类 PPP 项目主要集中于传统行业,不利于内蒙古的经济结构调整和经济的高质量发展。

(四) 乡村生态环境类 PPP 项目缺失

内蒙古生态环境类 PPP 项目,主要涉及城镇,涉及乡村的项目较少。内蒙古地广人稀,乡村相对比较分散,所以 PPP 项目很难形成规模效应,风险较大,社会资本不愿介入。其次,乡村 PPP 项目,涉及地方政府、社会资本、村民、村民自治组织等多方参与者,利益关系更为复杂,矛盾冲突更难协调,不利于各方达成协议。

#### 四、完善 PPP 模式在内蒙古生态环境领域应用的建议

(一) 制定地区性的相关政策

为加快 PPP 项目在内蒙古环境保护领域的推广,在中央层面法律制度还不完善的前提下,内蒙古应该把握相关部门的现有政策的主旨,结合地区特点和行业特点,制定适合本地区的相关政策。广泛听取各方意见,分析过往相关纠纷,总结经验教训,借鉴国际国内的先进经验,才能有针对性地制定出一套符合各方利益的管理制度。

(二) 推行 EOD 模式

内蒙古生态环境类 PPP 项目中,“政府付费”的占比较高,财政负担较重,优化回报机制势在必行,而 EOD 模式的实施是优化回报机制的有效手段之一。EOD (Ecology-Oriented Development) 就是通过组合开发等方式,将收益性差的生态环境类 PPP 项目与收益性强的关联产业有效融合,通过关联产业的收益,反哺生态环境类项目。内蒙古的生态环境类项目也可以与生态旅游、生态农业、生态牧业、生态养老等产业结合,提高生态环境类项目的自我造血功能,降低政府付费的压力。其中难点在于识别关联产业,找到与生态环境类项目可以有效契合的关联产业,这是 EOD 模式有效实施的关键。

(三) 引导激励支持私有资本积极参与 PPP 项目

1. 为私有资本提供更多的参与机会。首先,合理设置生态环境类 PPP 项目的准入门槛,避免隐形壁垒,为私有资本参与提供公平竞争的环境。其次,为提高私有资本的竞争力,也可以引导民营企业联合竞标;私营企业和国有企业混合竞标等,通过强强联合提高社会资本方的资质。再次,成立项目基金引导私有资本入股,以股权投资的方式令更多的民营企业和个人,参与 PPP 项目,提高私有资本的参与率。

2. 为私有资本拓宽融资渠道。现阶段,社会资本主要通过银行长期贷款获得所需资金,单一的融资渠道,提高了项目各方的风险,成为项目成功的最大障碍。一是充分利用生态环境领域的财政补奖政策,加大对具有示范作用的 PPP 项目的财政补助;二是大力发展绿色金融,鼓励各级银行为生态环境类 PPP 项目提供优惠的倾斜性贷款;三是成立项目基金,可以广泛吸收社会各界的股权投资;四是引入世界银行、亚洲开发银行、国开行等金融机构的优惠资金支持;五是综合运用股权、担保、融资租赁等资本市场金融化理念,引入市场化运作模式。

3. 在内蒙古建立专业的咨询机构。PPP 模式作为新兴投融资方式,政府和社会资本都缺乏相关知识的掌握和运作经验。在内蒙古,引进和培养专业人才,建

立专业机构,提供专业服务,才能保证项目各方有问题时,能及时得到专业的指导和协助。

(四) 严格执行按效付费制度 根据内蒙古的实际情况和生态环境类项目的特性,进一步细化绩效考评体系,构建有针对性的专业绩效考评体系。通过严格规范的评价,如实掌握生态环境改善的效果。政府根据生态环境改善质量进行付费,既可以完成环境改善的目标,也可以倒逼合作方进行技术革新提高创新能力,平衡经济效益和生态效益,实现经济和生态的双赢。

(五) 均衡 PPP 项目在各领域的发展

传统行业,重点在于修复和综合治理,属于事后管理;新兴行业,重点在于预防环境破坏,属于事前管理。健全新兴行业的管理制度,降低各方风险,加强新兴行业中 PPP 项目的应用,从污染源头治理环境,才是最经济的做法。

内蒙古乡村经济,借着“乡村振兴”的政策红利,得到了长足发展,与此同时,乡村生态环境的治理也得到了政府高度重视,但与城镇相比治理力度明显不足。建议以“乡村生态环境类 PPP 项目”为突破口,通过政策倾斜、金融支持、咨询指导,推动乡村振兴,全面实现小康社会的建设,实现内蒙古乡村经济的可持续发展。

在内蒙古,重视生态环境的保护尤为重要。可以尝试将 PPP 模式引入草原生态保护中,解决草原生态补偿的资金缺口,资金使用效率等问题,恢复内蒙古的草原生态环境。

随着社会各界对 PPP 模式的日趋了解,相关市场的日趋成熟,PPP 模式对内蒙古环境保护的贡献愈发明显。但当前生态环保 PPP 的发展仍然面临着政府监管不力、政府和国有企业过度参与,新兴行业推广难度较大,社会资本方资质不足等一系列问题。建议引导激励私有资本积极参与 PPP 项目,发挥更大的作用;大力推行 EDO 模式;建立科学合理的绩效考核体系;均衡 PPP 项目在各领域的发展,坚持科学发展 PPP 项目。■

#### 参考文献:

[1] 陈志敏,张明,司丹.中国的 PPP 实践:发展、模式、困境与出路[J]. 国际经济评论,2015,(4).

[2] 刘穷志,张森.中国 PPP 的发展历程、主要问题与改革展望[J]. 财政监督,2017,(4).

[3] 赵云皓,卢静,辛璐等.十大生态环境 PPP 项目是哪些、在哪里?[N]. 中国环境报,2020-06-04(7).

[4] 逯元堂,赵云皓,辛璐等.生态环境导向的开发(EOD)模式实施要义与实践探析[J]. 环境保护,2021,49(14).

(作者单位:内蒙古工业大学经济管理学院)

责任编辑:康伟