

doi: 10.7621/cjarrp.1005-9121.20190925

· 问题研究 ·

农业项目运用 PPP 模式的困境及对策研究*

赵勇智, 李建平, 李俊杰^{*}, 李文娟, 陈凡, 王牧野, 梁晨

(中国农业科学院农业资源与农业区划研究所, 北京 100081)

摘要 [目的] PPP 模式是近几年兴起的一种投融资模式, 政府资本和社会资本通过利益共享, 风险共担的互利互惠合作关系, 可以充分调动社会闲置资本, 实现资源的优化配置, 加速基础设施建设进程, 谋求社会公众福利的最大化。[方法] 文章通过梳理政策性文件, 结合农业项目自身公益性强、投资回报慢、发展潜力大的特点, 分析阐释了在农业项目中运用 PPP 模式的困境及对策。[结果] 农业项目运用 PPP 模式能够有效解决财政资金不足与农业基础设施建设资金需求巨大之间的矛盾, 能够充分利用社会闲置资金用于公共服务与产品的供给, 同时为私人部门提供一定的投资回报, 是一种高效的政府和私人部门合作的模式。[结论] 由于我国目前的农业 PPP 项目尚处于起步阶段, 相关政策制度、服务理念不够完善, 导致现有农业项目在运行过程中出现了一些问题, 严重影响了公共服务的供给质量。对此, 该文从制度安排、体系完善、融资模式、人才培养等方面提出了一些政策建议, 以期推动我国农业 PPP 项目早日走上规范发展的快车道。

关键词 农业项目 PPP 内涵 困境 政策建议

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1005-9121[2019]09212-06

0 引言

PPP (public-private partnership) 最早兴起于 19 世纪的欧洲, 英国政府在进行公共基础设施建设过程中出现了财政资金短缺的情况, 有关学者就提出政府资本和社会资本进行合作, 共同参与基础设施建设从而向公众提供服务, 这种新兴的伙伴关系就是 PPP 模式的雏形。由于运作模式和缔约方案的多样性, PPP 模式自首次被提出以来就吸引了广大学者展开充分讨论, 然而到目前为止其准确定义在业界并没有形成统一, 联合国发展计划署和世界银行都认为, 广义的 PPP 是指政府机构等非营利性组织与私营部门之间形成的一种“利益共享、风险分担”的互惠互利的合作伙伴关系。Jede Bettignies 和 Ross (2004) 及 Hodge 和 Greve (2007) 等^[1-2]学者对于 PPP 的概念及内涵均进行了不同程度的研究和讨论。随着世界各国对于重大项目进行 PPP 模式的不断尝试, 有关公私合作伙伴模式的理论与实践正在不断发展之中^[3]。

PPP 按照定义范围的不同可以分为狭义的 PPP 模式和广义的 PPP 模式。从世界银行对于 PPP 的定义中, 狭义的 PPP 模式可以分为外包类、特许经营权类、私有化类 3 种^[4]。外包类一般是指由社会私人部门出资承包整体项目, 政府部门具体负责其中的个别几项职能, 例如政府负责项目工程建设、工期监督或者负责项目落成之后的管理运营与日常维护, 具体可以细分为模式外包和整体式外包。特许经营类是指在某些市场中, 法律只允许政府的特许公司营业, 未获得特许经营权的主体不能进入行业市场, 政府往往会收取高额的特许费用, 而获得专营权的私人企业则会将成本转移到设施使用者身上, 通过收取使用费用来获得投资回报, 这一形式主要包括但不仅局限于传统的 BOT、TOT 等模式。私有化类简单而言是指在政府部门的监督管控之下, 社会私人部门具体负责项目的全部投融资、工程建设、运营维护以及后期实现投

收稿日期: 2018-07-19

作者简介: 赵勇智 (1995—), 男, 山西晋城人, 硕士。研究方向: 农村财政与金融

*通讯作者: 李俊杰 (1989—), 女, 四川简阳人, 助理研究员。研究方向: 农业经济管理。Email: lijunjie@caas.cn

*资助项目: 农业农村部农业法制建设与政策调研课题“地方政府债券支持农村社会事业发展案例研究”(2130112)

资回报与盈利的全部过程,私人部门充分发挥自身市场条件优势,同时结合政府部门机制体制资源优势,实现整个项目有序、高效、安全、稳定的运行。而广义的 PPP 则泛指政府等非营利性部门与社会资本之间的所有合作关系,两部门间优势互补、资源共享、信息互通,共同为社会公众提供产品或服务,提高公共福祉。

虽然 PPP 表现形式千差万别但归纳总结所有 PPP 模式都离不开 3 个重要特征:伙伴关系、利益共享和风险分担^[5]。伙伴关系是 PPP 模式得以成功运作的首要基石,强调的是一种在全社会法制框架下政府的契约精神。只有通过培养全社会的契约精神,并以完善的契约制度进行保障,约束各参与主体的权力,并对不同的行为进行有效的奖惩,才能保证 PPP 合作模式的稳定性和长期性。利益共享是 PPP 模式建立的现实条件,由于项目自身的公益性和垄断性,政府部门和社会部门在良好利益共享机制中能够实现互利共赢,一方面能有效解决财政资金短缺的问题,一方面能充分调动社会闲置资本用于扩大再生产,加速公共基础建设进程,提高社会整体福利,同时也能够为社会资本获得合理的利润回报。风险分担是 PPP 模式的必然要求,在任何一种伙伴关系中,利益共享的同时即意味着风险共担。每一个 PPP 项目都面临各种不可控的潜在风险,如政策法规的调整、市场供需的变动、企业盈利的起伏、材料成本的波动等,因此在协议中完善风险应对机制和风险分担原则显得格外重要。PPP 模式中的项目都是政府部门和社会部门在一定伙伴关系机制中实现利益共享和风险分担,最终达到双方利益的最大化。

表 1 PPP 模式分类

PPP 模式分类		英文名称	中文含义
外包类	模式外包	SC: Service Contract	服务外包
		MC: Management Contract	管理外包
	整体式外包	DB: Design-Build	设计—建造
		DBMM: Design-Build-Major Maintenance	设计—建造—主要维护
		DBO: Design-Build-Operation O&M: Operation&Maintenance	设计—建造—经营 经营和维护
特许经营类	TOT	PUOT: Purchase-Upgrade-Operate-Transfer	购买—更新—经营—转让
	BOT	LUOT Lease-Upgrade-Operate-Transfer	租赁—更新—经营—转让
		BLOT Build-Lease-Operate-Transfer BOOT Build-Own-Operate-Transfer	建设—租赁—经营—转让 建设—拥有—经营—转让
	其他	DBTO Design-Build-Transfer-Operate	设计—建造—转移—经营
		DBFO Design-Build-Finance-Operate	设计—建造—投资—经营
私有化类	完全私有化	PUO Purchase-Upgrade-Operate BOO Build-Own-Operate	购买—更新—经营 建设—拥有—经营
	部分私有化		股权转让
其他			

1 PPP 模式在中国的推广

2013 年 11 月党的十八届三中全会第一次明确提出,允许在城市基础设施投资建设与运营维护过程中引入社会资本,这是党中央适度放松投融资模式管制,大力推广 PPP 项目以加快我国城市化进程的重要决策。此后国家各部委纷纷针对 PPP 模式开展深入学习与研究,先后出台各项政策意见以推进 PPP 在中国的生根发芽,同时也掀起了学术界对于 PPP 模式的理论研究,以期完善理论体系建设,指导全国性模式推广与应用。2014 年 9 月,国务院正式以国发 [2014] 43 号文件形式明确提出要积极推广使用政府和社会资本合作模式 (PPP 模式),赋予地方政府适度举债融资权限,鼓励吸引社会资本参与基础设施建设并获取投资回报,缓解财政压力,释放社会潜力。财政部在充分学习党中央、国务院关于推进 PPP 模式应用的精神之后,会同相关部门相继发布《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》《PPP 项目合同指南 (试行)》《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见》等文件,细

化了各参与主体的权责,约束规范各方行为,为地方政府拓宽投融资渠道,加快城镇化建设进程,完善社会福利保障体系注入了新的动能。

2017年5月财政部和农业农村部印发《关于深入推进农业领域政府和社会资本合作的实施意见》,这一文件的发布标志着PPP模式席卷农业领域的开始,为推进乡村振兴战略,全面建设“农业强,农村美,农民富”的社会主义新农村提供了融资保障。2017年11月,国家发展改革委、国务院国有资产监督管理委员会相继发布《关于鼓励民间资本参与政府和社会资本合作(PPP)项目的指导意见》《关于加强中央企业PPP业务风险管控的通知》,对民间资本和中央企业参与PPP项目融资提出了更为详细具体的指导性意见,同时也为不同类型的社会资本获取合理投资回报,规避市场风险提出了6点要求。同年11月20日,由工业和信息化部、国家发展改革委等16个部门联合印发了《关于发挥民间投资作用推进实施制造强国战略的指导意见》,为释放民间投资的活力,提高社会资本通过PPP模式进入公共基础设施建设领域的可能性,充分激发各种类型社会资本的参与积极性,同时以政策和制度保护其权益,打消各方面顾虑因素,推进PPP模式运用起到了重要的作用。《意见》旨在通过创新金融支持方式、加大财税支持力度,引导带动民间投资参与公共服务建设,运用PPP模式深化供给侧结构性改革,改善公共服务供给,提升社会福利水平。

国家各部门密集连续发布各项政策指导意见推动PPP模式项目在中国呈现井喷式发展,极大地推进了社会基础设施的建设进程,但是由于不同行业领域各自社会属性和产业特征的不同,PPP模式在应用过程中需要不断进行自我调整和优化以适应不同的项目。文章将以农业项目为例,详细探讨PPP模式用于农业综合开发项目建设过程中可能存在的问题及其需要进行的制度优化和应对措施。

2 农业项目的行业特征及问题分析

“民以食为天”,农业与其他行业相比,其重要性在于它是一国经济体系的基石,是社会稳定、国家发展的基础性产业,是一个国家维持稳定和持续发展的根基,涉及国家战略安全层面。同时又由于其自身产业的一些特殊性导致农业项目在建设、运营和维护方面需要投入更多的人力物力财力。

2.1 农业项目的行业特征

农业项目与一般建筑类工程项目不同,具有自己独特的行业特征。

(1) 公益性。农业是一个国家和社会的基石,其提供的产品属于具备有限的非竞争性和有限的非排他性的准公共产品。农业项目的建设和经营,一方面可以改善社会成员居住生活环境,提高满意度和幸福指数,通过向社会公众提供农产品实现投资回报,促进社会总体效益和总体福利的增加^[6]。另一方面在重大经济灾难发生时,建设运行的农业项目可以作为进城务工的农民返乡的避风港,为其提供一定的就业保障和最低生活保障,有利于缓解金融危机对社会体系的冲击,维护社会秩序的稳定,对于国家安全具有一定的战略意义。

(2) 投资回报周期较长。农业项目的资金投入量巨大,运营和维护过程中的种苗、化肥、农药、机械等各方面往往也需要大量的人力和物力,加之农产品自身的生长周期较长等因素导致农业项目很少有社会资本涉足。前期大量资金的投入、较长的投资回报周期,给营利导向的资本带来了较大的投资风险,在农业领域投资的社会资本往往通过银行贷款来实现风险的分担,或者以政府信用背书,通过债务融资来获得大量的建设资金。

(3) 开发潜力巨大。根据相关研究数据估算,到2020年,中国城镇化率将上升到60%,城镇化建设将需要42万亿的资金投入,完全依靠财政资金进行建设难度较大。中国社科院发布的《城市蓝皮书》指出,到2030年将会有3.9亿的农民涌入城市,约50%的村庄凋敝。未来从事农业生产活动的劳动力将大大减少,机械化生产将大规模应用,相应的投资需求将达到51万亿元。在这样的背景下,政府和社会资本合作模式能够有效解决财政投资短缺的问题,完成公共服务建设规划要求,加快我国农业现代化进程和农业产业化发展,切实提高农业资源要素生产率。

(4) 机制体制相对完善。“中央一号文件”已经连续15年聚焦“三农”问题,国务院及财政部、农业农村部等相关文件的出台极大推动了农业综合开发项目的落地实施,现有农业综合开发项目已经具备成熟的交易结构、完备的实施方案和制度细则。现代农业园区建设试点项目、国家级龙头企业认证和产业化经营项目等已经积累了成熟的经验,只要通过优化相关项目的实施方案和行动准则,明确项目主体间的职责和权利,现有农业综合开发项目是具备开展农业PPP试点的物质基础和制度基础。

2.2 我国农业项目运用PPP模式过程中存在的问题

目前我国已经在部分地市产业化项目和特色小镇的建设过程中尝试使用PPP形式的融资模式,其中暴露出的一些问题需深入研究,以期广泛推广农业PPP项目。

(1) 民营资本进入壁垒高。很长时间以来,政企合一成为我国公共事业在管理体制中的鲜明特征^[7]。政府为主体的投资体制、国有企业垄断的经营体制形成了较高的进入壁垒,民营企业很难参与农业项目的过程当中。虽然国有企业体量大、信誉高,参与农业项目建设能够保质保量地推动项目的落地实施,但是随着我国经济社会取得了一系列举世瞩目的成就,民营资本的力量已经不容小觑,加之农业项目的发展速度不能满足新形势下的新要求,民营资本参与农业建设的重要性日渐突出。从我国目前农业项目PPP模式的发展中来看,PPP不再是政府和私人资本之间的合作,而更多的是国有资本和私人资本之间的合作,国有资本在合作中占据绝对的主导地位,央企更是主体中的主体,这种寡头垄断的存在对民间社会资本参与政府部门项目造成了较高的壁垒。

(2) 行政垄断性强。我国农业项目主要是公共机构直接进行建设和运营,较大规模的投资项目也由政府进行招投标和投融资,政府作为政策的制定者,有义务和责任监督项目运行管理;政府作为项目的管理者,又要受到自身的监管;政府作为公共服务的供给者,具有为社会公众提供优质服务的义务。一个角色多种身份导致了垄断市场的出现,使得企业在农业项目的设计、建造、运营等全生命周期中话语权很小,参与度很低^[8]。这种行政性的垄断由于缺少外部的竞争与内部的绩效考核要求,造成了农业项目成本普遍偏高、运营效率与盈利能力偏低等问题。在项目实际投产运营过程中,往往也缺乏管理模式创新的动力,造成服务质量难以提高、社会公众满意程度不够的情况。

(3) 政府管理观念急需转变。PPP模式是顺应经济社会发展,满足社会发展需求的一种政府和社会资本合作的融资模式,政府部门作为社会公共服务的提供者和公共建设项目的发起人,应该摒弃传统项目中的经营者和管理者的原始观念,转而将主要精力放在规划引导、管护监控和绩效评价方面。部分地方政府在PPP项目中只注重项目本身的融资功能,忽视了自身治理角色和自身职能的转变,从而导致很多项目出现了“叫好不叫座”的现象,这样长期以往会使得政府公信力下降,PPP项目对于民间资本吸引力不足,社会闲置资金无法有效用于农业基础设施的建设中。在PPP项目中,政府应转变职能定位,弱化管理者思维模式,立足于社会发展和进步、造福全体成员的初衷,确保各方利益的合理分配,为PPP项目提供良好的运营环境。

(4) 多头监管。目前,财政部PPP中心和国家发展改革委均可以对PPP项目方案进行资格认证和入库审核,通过验证的项目报由地方政府审核并具体负责各项建设工作。随着新一轮国务院机构改革工作的持续推进,中国“条块分割”、行业多头管理格局正在改善,地方政府贯彻中央精神进行机构调整,明确权利与职责,科学配置资源,有利于改善原有的机构重叠、职责交叉等问题,提高政府执行能力。

3 农业项目推广PPP模式的制度安排

为解决上文提到的农业PPP项目在发展过程中出现的各种问题,该文讨论了以下5种制度安排,以期不断优化PPP项目模式、从而提高项目的实际收益和效果。

3.1 完善农业PPP相关的法律框架

PPP模式在农业项目中的应用,将政府部门引入原有市场供需双方的二元关系当中,政府的角色在新的市场关系中也发生了转变,不再担任直接的管理者角色,而是通过制定完善的政策制度,吸引社会资本

参与,实现政府和私人部门的共赢。当前我国在相关领域法律法规不完善,存在大量未被明确规定的模糊地带,甚至部分内容出现重叠,这导致社会资本在面对复杂多变的市场环境时抗风险能力不足,自身利益可能会被侵害,从而影响对于农业 PPP 项目的参与积极性。在这样的情况下,需要有制度和法律来规范项目参与各方的权利与责任,严格按照法律和合同行使各方权利,重点抓好经营性资产量化、资源型资产确权、公共服务型资产管护工作,促使项目投资落到实处,建设质量有监督,资金使用有效益^[9]。

3.2 培育并强化政府部门的契约精神

PPP 项目能够顺利运行的重要基础是伙伴关系和契约精神,这是对于传统政府行政权力意识的一种突破,是强调项目参与方之间的平等和互利。通过培育和强化政府部门的契约精神,建立合作过程中的相互信任关系,才能切实推动 PPP 项目的运行,保持政府部门和私人部门的良好合作。由于政府在合作关系中占据优势地位,对于优化项目参与方之间互信关系具有主动性和重要性,政府需要以平等、理性的态度来处理项目实施过程中问题和挑战,主动承担责任,同时及时与私人部门沟通项目进展,保证信息互换的通畅,避免挤压私人部门合法权益。同时需要建立完善的契约制度,明确规定项目参与各方的职责与权利,并对政府具体权责行为进行详细界定,补充完善各项判定依据,实现奖励惩罚的有理有据,对不同程度的违约行为、违约情况详实记录,并纳入其年度考核体系,由上级政府部门进行管理和监督,同时将 PPP 项目进展定期向公众公示,由社会全体成员同步监督,双轨并行的监管体系能够保证政府部门在项目运作过程中的公开透明。

3.3 简化并规范项目审批程序

PPP 项目的立项工作和投融资模式与传统项目相比,政府角色需要进行转变。在以往基础建设过程中,政府是绝对的主导者,从前期筹划、申报立项、规划设计到采购招标、建设施工、验收竣工以及后期管理维护等过程,政府部门无一不起重要作用。而在 PPP 项目中,政府从台前走向幕后,主要以合作伙伴和监督者的身份,与私人部门一起完成建设与运营的任务。在这个角色的转变过程中,为保障项目持续运转同时响应国家简政放权号召,政府需要通过简化规范审批程序,创新优化管理模式,明确投资发起方式,健全利益保障机制等手段,用清晰的程序框架、完善的制度保障,充分调动社会资本参与农业项目建设,并确保其合法合理的投资回报。先期的项目可以通过在各地市的建立试点工作,不断积累政策经验,逐步摸索出一套成熟完备的理论框架和实践指南,形成具有可操作性、可推广性的农业 PPP 项目体系。中央层面的顶层设计完善以后,各地方可结合当地经济社会发展实情和政治文化民情民俗详细制定 PPP 项目实施细则,同时将各地市的突出问题及时向上级部门反馈,形成有效良好的沟通机制,也方便中央政策的不断优化。

3.4 创新农业项目投融资模式

农业 PPP 项目在投融资过程中,可以突破原有的计划性投资管理模式,公开向社会发布各类农业投资规划项目,吸引并鼓励社会资本发起设立农业 PPP 项目,政府各项配套制度政策、财政扶持资金可以予以适当倾斜。对于由政府主导的农业项目,要健全预决算编制与管理制度,严格按照财务使用指南,规范资金使用,增强财政的透明度。而对于地方通过 PPP 项目置换的财政资金允许其根据自身需求统筹安排,提高财政资金的使用效益^[10]。同时要加快设立中央财政 PPP 项目融资基金,通过债券、股权等市场化方式为 PPP 项目,特别是农业基础设施建设项目,拓宽融资渠道、降低资金成本,为项目建设提供依法合规、来源稳定的扶持资金。要发挥好国家开发银行,农业发展银行等政策性金融机构的“供血”作用,鼓励各大商业性金融机构积极创新融资管理方式,开发 PPP 融资类产品,更好地匹配农业 PPP 项目的需求,建立多元化的渠道提升资本运作效率^[11]。

3.5 加强农业 PPP 模式的政策研究和相关人才培养

PPP 项目自从 2013 年引入我国以来,各方都在进行有益的尝试,但总体而言,相关政策研究与人才体系建设相对滞后,特别是在中小型城市,全社会对于农业 PPP 项目的真正内涵理解不充分不全面,更谈不上有专业的机构和人才来促进项目的有效运作和实施。研究众多案例可以发现,在许多项目的运作和

管理过程中明显感觉到相关管理人员经验的不足以及相关理论知识的匮乏,因此加强政策研究和专业人才储备显得非常重要。可以通过成立相关行业协会,定期组织开展农业PPP项目的头脑风暴,通过专题讨论集思广益,分析探讨制约因素。相关部门可以重点支持一批PPP项目课题研究,引导带动人才资源的集聚,同时提高社会公众对于PPP项目的关注度,提升专业人员整体素养,梳理完善政策支撑框架,为推动农业PPP项目落地实施做好政策储备与人才储备。

鼓励支持引导现有投资咨询类机构开展农业领域PPP项目的探索性设计。投资咨询机构在资产管理、实业投资、工程造价咨询等领域多年的行业经验有助于其开展PPP类项目咨询服务,跨行业涉足农业项目难度较小,政府部门通过一系列鼓励、支持性政策可以帮助其更好地开展农业PPP咨询服务,快速建立一支有知识、有经验、有胆识、有情怀的行业专家队伍。通过鼓励支持引导咨询机构与相关专家学者,以现有条件成熟、初具规模的现代农业园区、产业化经营项目等经典案例为基础,开展农业项目PPP模式的探索性设计,引导学术界进行广泛而充分的研究讨论,与传统政府主导的农业项目实施方案对比分析,形成PPP模式农业领域的案例汇编,以理论指导实践,在实践中不断创新理论,进而将完整理论与实践经验用于培养专业人才,壮大具备PPP知识的专家队伍。

参考文献

- [1] International Monetary Fund, Public - Private Partnerships, Government Guarantees, and Fiscal Risk. 2006, Washington: International Monetary Fund.
- [2] Bettignies Jede, Ross T. W. The Economics of Public - Private Partnerships. Canadian Public Policy, 2004, 30 (2): 135 - 15.
- [3] 刘福江, 孙立新, 毛世平. 农业支持政策结构变迁的国际比较分析. 中国农业资源与区划, 2018, 39 (2): 34 - 41.
- [4] 世界银行. 1999—2000年世界银行发展报告. 北京: 中国财政经济出版社, 2000.
- [5] 刘薇. PPP模式理论阐释及其现实例证. 改革, 2015 (1): 78 - 89.
- [6] 陈萌山. 贯彻落实“十九大”精神, 推进农业资源与环境学科建设进入新时代. 中国农业资源与区划, 2018, 39 (1): 7 - 9, 212.
- [7] 查勇, 梁云凤. 在公用事业领域推行PPP模式研究. 中央财经大学学报, 2015 (5): 19 - 25.
- [8] 张应武, 李董林. 供给侧视角下农业产业竞争力研究——以海南省为例. 中国农业资源与区划, 2017, 38 (5): 6 - 13.
- [9] 党立斌, 李敏. 探索在农业领域推广运用PPP模式. 中国财政, 2016 (6): 32 - 34.
- [10] 谢旭人. 加快完善有利于科学发展的财税体制. 求是, 2012 (24): 33 - 36.
- [11] 敬志红, 杨中. 论农业产业结构调整的政策性金融服务体系. 中国农业资源与区划, 2016, 37 (11): 145 - 150.

STUDY ON THE PROBLEMS AND SOLUTIONS OF APPLYING THE SYSTEM OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS (PPP) IN AGRICULTURAL PROJECTS *

Zhao Yongzhi, Li Jianping, Li Junjie^{*}, Li Wenjuan, Chen Fan, Wang Muye, Liang Chen

(Institute of Agricultural Resource and Regional Planning, Chinese Academy of Agricultural Sciences, Beijing 100081, China)

Abstract PPP (Public-Private Partnership) is a newly developed financing pattern in which public and private sectors work together through partnership, investing jointly in certain projects, sharing either profits or risks from the projects. The pattern is helpful to attract private capitals into public sectors, optimize resources distribution, speed up infrastructure construction, and be beneficial for the whole society. This study made a comprehensive review on policies relating to PPP in China, described the difficulties faced by agricultural projects that were in PPP pattern. The difficulties were resulted from the characteristics of agricultural project, which mainly focused on public welfare with large potential but slow return of investment. Though PPP was an effective way to utilize private capitals for public welfare, balance the gap between huge demand of infrastructural investment and limited public financial resources, agricultural PPP was still in its early stage in China. More efforts such as policy formulation, administration improvement, financing pattern, personal training, etc. need to be made to promote PPP move on smoothly into agricultural projects in China.

Keywords agricultural project; PPP; connotation; dilemma; policy and suggestion