



# PPP 模式下特许经营项目定价机制探究

何利辉

2014年以来我国政府热推PPP项目，并明确部分项目可以采取特许经营模式，而使得PPP模式下特许经营项目顺利落地的关键要素之一是项目建成后的产品和服务定价。PPP特许经营项目涉及到政府、社会投资者和消费者三方，从政府和消费者的角度看，希望获得较高的性价比产品或服务，而从投资者的角度看，希望获得较高的投资回报，也就是说尽量低的成本和较高的产品或服务定价，因此制定一个各方能够接受且社会福利最大化的定价是项目能顺利推进的关键。目前国内大多数研究

未能从社会福利最大化角度去分析和建立定价机制，本文正是基于PPP特许经营特征，以社会福利最大化为目标，探究政府、社会投资者、消费者三方均能接受的平衡价格形成机制。

## PPP 模式下特许经营的特征

PPP模式下的特许经营类项目需要私人参与部分或全部投资，并通过一定的合作机制与公共部门分担项目风险、共享项目收益。在风险共担、利益共享的模式下，政府能控制公益项目的所有权，又能提高服务水平，因此，受到政

府和私营部门的极大关注。

PPP模式下特许经营同时具有公私合作和特许经营两方面的特征。具体而言：一是发生在公私之间。政府与市场投资主体之间是契约关系；二是垄断性。市场投资主体所获得特许经营的项目和提供的产品或服务具有一定的垄断性，如果纯粹通过市场机制决定价格，将会导致社会福利损失；三是产品或服务的排他性。由于产品或服务的排他性，才使得产品和服务能够通过向使用者收费的形式弥补投资者的投入和形成利润；四是投入规模大，回收周期长。

项目投入较大,公共部门通过合作引入社会资本可以起到弥补自身投入不足的问题,从而更好地提升公共部门的资源配置效率。

### PPP模式下特许经营定价原理

PPP模式下特许经营项目有多个利益相关者,各个利益主体有各自的定价取向,私营投资主体希望利润最大化,产品或服务使用者希望高的性价比,而公共部门则追求社会效益的最大化。

PPP模式下特许经营所适用领域和行业大多数具有较强的垄断性,近似于完全垄断,若交由市场决定价格,经营者会依据边际收益等于边际成本原则决定服务数量与规模从而获得最大化利润,市场均衡价格与数量不一定是长期平均成本的最低点会导致福利损失(生产者剩余和消费者剩余之和减少)。为了减少福利损失,政府必须对价格采取管制,尽可能使社会福利最大化。

政府对产品和服务的定价可以分别定在垄断价格、平均成本定价和边际成本定价。当价格为垄断价格时,价格高于完全竞争市场下的价格,价格偏高,产品和服务数量低于完全竞争市场下的均衡数量,产生较大福利损失。如果采取边际成本定价,会使得社会福利最大化,但是社会投资者会亏损,导致合作失败,没有人愿意投资,也就无法实现社会福利最大化,可能有些人考虑政府补贴投资者使得投资者获得正常利润,但采取边际成本定价,政府补贴太多,加重政府负担,在大多数情况下行不通。既然边际成本定价会使企业发生亏损,从而无法实现社会福利最大化,那么至少应该限制企业的超额利润,使其盈亏相抵,收支平衡。本着这样一种思想,按平均成本确定产品的价格,使社会福利达到次优状态,就成为自然垄断条件下公共定价的又一可选方法。

在平均成本定价法下,投资者经济

利润为零,但会计利润不为零,即获得正常利润。平均成本定价法是一个让政府、投资者、消费者均能接受的定价。因此,从理论上讲PPP模式下的特许经营采取平均成本定价法较佳。本文中的定价把平均成本定价法作为该模式下定价的理论基础。此处的平均成本法中的成本是指机会成本,和会计成本不同,正常利润为收入减会计成本。在平均成本定价法的实际应用当中,需要测算项目和服务的会计成本,确定一个利润,至于利润或者投资收益率可以依据行业标准协定或者采取竞标的方式确定。在下文中把会计成本均简称为成本。

### 定价和调价的关键因素

从采用基于平均成本定价理论的定价中可以看到影响特许经营定价要考虑的因素有:项目的建设总投资与项目运营成本,这两个构成项目价格的基础;物价指数,反映社会经营成本变化趋势和消费者支付能力,可作为调价的基础;国家有关税费政策;产品和服务质量,需要相关部门监测;利润水平,利润是吸引社会资本进入该项目的主要因素,一般采用行业平均利润作为该项目的利润,低于行业平均利润没有吸引力,太高了,推高价格,导致社会福利损失。

### PPP模式下特许经营项目合理定价与调价策略

目前,我国市政公用事业产品和服务的价格主要由政府以行政手段制定和管制价格,价格和供求机制的作用十分有限,价格制定不科学。应更好地发挥市场与政府作用,建立符合PPP模式下特许经营产品价格形成机制,达到优化资源配置、促进社会分配公平、刺激企业生产效率和维护企业发展潜力的目的,从而实现社会福利最大化。在项目的建设和运用中引入市场但又不能完全放松管制,主要策略有以下几方面:

一是科学测评和确定成本、平均利润及质量。当前应该推动成立一些专业、公正的成本估算机构、质量评价机构,以对项目成本进行估算和利润初步确定作为定价的基础,测定服务质量是否达到合同规定的服务水平。

二是以成本和行业平均利润为基础合理定价和调价。可以根据测定的成本和一个确定利润来确定产品和服务的价格,根据物价指数的变化、经营成本的变化、行业平均利润的变化来调整价格。由于成本的测定也不可能是一个精确计算,只能根据行业发展水平得出一个大概数字,不同企业成本也不尽相同。特许经营期间产品和服务的数量、规模可以事先规定,而价格、质量和调价可以通过竞标确定,价格尽量不高于预估的成本与利润之和。这样可以激励企业节约经营成本,同时又能选择高生产率的企业,达到优化资源配置、节约政府资金和提升产品性价比的目的。

三是完善价格听证制度。听证制度的使用可以实现价格决策民主化,使消费者成为定价的参与主体,有利于提高定价的合理性和公正性。针对当前听证的不足,应该从听证代表的选择、听证信息的披露、听证主持人的中立性等方面进行完善。如果有需要,还可以采取多次听证,使定价决策有可靠的社会基础和广泛的参与性。

四是加强对PPP特许经营项目的监管工作。在特许经营期间可能会产生不符合PPP项目特许经营协议规定的事件,有些事件产生争议可以根据事先规定来解决,有些争议可能是事先没有预料到,也没有相应的规定,解决起来较麻烦,还有些争议可能按事先规定来解决不是特定情况下的最优解决办法。因此,目前亟需制定一套完善的制度和措施来进行规范监管。

(作者单位:财政部财政科学研究所)

责任编辑 韩璐