

公共投资项目特许权经营研究（一）造价工程师考试 PDF 转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/541/2021\\_2022\\_\\_E5\\_85\\_AC\\_E5\\_85\\_B1\\_E6\\_8A\\_95\\_E8\\_c56\\_541933.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/541/2021_2022__E5_85_AC_E5_85_B1_E6_8A_95_E8_c56_541933.htm)

1 引言 随着我国城市化进程的加快，对公共投资项目的投资需求也越来越大。目前，我国公共投资项目大多数由政府投资建设及经营管理，其结果是经营管理效率低下、建设资金短缺、融资难等问题日益突出。为提高我国公共投资项目的经营效率、弥补巨大资金缺口，发展特许权经营，将成为公共投资项目融资、建设、经营的有效模式。特许权经营是指政府为了提供基础设施、社会福利及相关服务与非公有实体之间所做的一种安排，它是在特许权合约的基础上非公有实体参与的一种经营模式。其初始理论最早由英国人查德维克于1859年提出，后由德姆塞茨于1968年将其作为对自然垄断的管理方法进行了理论上的升华和更新。对自然垄断的传统管理方法是对价格进行管制，而德姆塞茨则建议采取特许权经营的方法，其内涵是用获得市场所进行的竞争来代替市场内的竞争，以较好地处理规模经济和竞争的关系。企业通过竞争获取一项业务在一定期限内的垄断经营权。在利益的驱动下，经营者将提高经营效率，改善服务质量，以获得大部分垄断性租金。特许权经营不同于一般意义上的民营化。民营化除了私人拥有外，其运作主要受制于市场机制和政府一般性的规则；特许权经营则不同，合作各方的责任、风险和回报主要受制于特许权出让合约，同时政府承担不同程度的责任，如提供土地、保证一些资源的供应，作出必要的允诺以及过程的监管。

## 2 公共投资项目实施特许经营的原因

### 2.1 政府建设、经营城市

公共投资项目效率低下 我国的公共投资项目几乎都是由国家拥有、垄断经营的。因为国家拥有，国有公共投资项目单位缺乏努力经营的动力，导致国有、国营公共投资项目企业普遍亏损经营，政府财政负担沉重。因为垄断、缺乏竞争，使得这些企业用政策性亏损掩盖经营亏损，结果是由广大消费者来承担价格高、服务质量差、效率低等经营不善的后果，这从根本上违背了消费者的利益及市场经济的规律，不利于国民经济的可持续发展及和谐社会建设。通过政府经营公共投资项目内部人偷懒的博弈(见表1)与民营化内部人偷懒博弈(见表2)的比较，可以清楚地说明政府在经营城市公共投资项目时效率低下。政府管理公共事物的纳什均衡出现在内部人偷懒上，而由私人管理经营时，纳什均衡出现在内部人不偷懒上，因此，私人经营公共投资项目可以从制度上消除内部人偷懒的问题。

## 2.2 在公共投资项目的建设与管理中存在政府失灵

在公共投资项目的建设与管理过程中，政府出于维护公共利益的考虑对其实施严格的法律管制。政府对公共投资项目产品或服务的管制主要体现为行政管制机构运用公法手段对被管制厂商的一种行政控制过程。管制过程中施管者和被管制者地位的不对等和管制的行政程序性运作都造成管制具有强烈的行政法特征，即，使用带有命令与服从等强制性的“单向被动”特征的公权手段和程序介入公共投资项目的市场交易。但现实的管理情况却并非如。美国著名经济学家、诺贝尔奖金获得者斯蒂格利茨曾经对美国政府的电力价格管制进行了实证性分析。分析数据表明，政府对电力价格的管制“反而对价格起到了推升的作用”。因此，他批评政府已经被厂商所“俘获”并指出，“一个行业中的厂商想

要受到管制是因为那时它们能够“俘获”(劝说、贿赂或威胁)管制者，从而使管制者按照该行业厂商的要求去做，管制保护了厂商免于竞争”。斯蒂格利茨的“政府俘获理论”就是要从经济实证分析的角度回答“为什么一个产业宁要国家权力的强制性干预。……在何时，因何故能操纵国家以实现它的目的，或反过来被国家控制，实现不同的目标。……管制过程在某些方面通常有利于受管制产业。当条件有利于该产业(不利于局外人)时，该产业是管制过程的主要获利者”。按照斯蒂格利茨的理论，尽管政府对公共投资项目的行政控制或法律调整形式上是为了维护公众利益，但政府中的官员们却属于人格化的经济人，此时作为被管制的厂商利益集团利用经济利益的赠与或诱惑来俘获行政者为其所用。在这种情况下，政府反而经常成为厂商利益的“保镖”。结果，原来政策和法律设计中的“单向制动”强制性交易关系(公法施管主体管制私法被管主体)就通过厂商与行政者之间的利益博弈改变了性质，成为了厂商与行政者之间的合意的“双向(利益)互动”关系，导致政府官员利用职权寻租，而政府管理正由于这种被调整关系性质的改变产生了失灵，从而扭曲了经济资源的有效配置，导致政府失灵等。(百考试题造价) 100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 [www.100test.com](http://www.100test.com)