

养老服务中政府与社会资本合作的利益机制构建

严宇珺¹ 严运楼²¹

(1. 同济大学 上海 200092; 2. 上海工程技术大学 201620)

【摘要】：养老服务 PPP 模式必须平衡政府公益性与社会资本营利性的关系。合理的市场赢利机制是社会资本投资养老服务业建设和发展的“经济动力”；科学的激励机制是促进社会资本投资养老服务业的“政策性动力”；合理的风险分担机制能充分发挥双方的风险控制优势，实现彼此收益的最大化；行之有效的监督机制能对社会资本进行有力的外部监督和约束，减少异化行为的发生，推动我国养老服务业健康发展。

【关键词】：养老服务 PPP 模式 社会资本 投资回报机制

【中图分类号】：D669.6 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1005-1309(2022)05-0104-009

一、前言

我国人口老龄化不断加深、经济发展进入新常态，养老产业供给与需求失衡日趋严重，社会资本投入养老服务业，有助于养老服务均衡化与专业化发展。养老服务 PPP 模式是一种新型养老服务供给模式，是政府深化养老服务业改革的重要战略举措，以提供养老产品和服务为出发点，以“利益共享、风险共担、目标一致”为原则，在政府和社会资本之间形成伙伴关系。这种新型养老服务供给模式打破了传统意义下政府—企业—市场的潜在对立关系，实现了跨时空动员和资源配置。

近年来，社会资本参与养老服务 PPP 模式的意向较高，然而“围观者”众，合作成功的少。养老服务 PPP 项目多数属于建设周期长、回报率较低的公益性项目，对于逐利的社会资本来说，在投资发起、收费方式、回报率、利益分配、监督退出等机制尚未健全的情况下，表现谨慎事出有因。因此，社会资本回报机制的缺失成为当下制约养老服务 PPP 模式发展的瓶颈。

国内外研究表明，养老服务 PPP 模式必须平衡政府公益性与社会资本营利性的关系，既要避免社会资本获得暴利，又要确保社会资本的合理回报，构建社会资本的合理回报机制成为决定养老服务 PPP 模式成败的关键。综观国内外研究，发现社会资本回报机制构建的研究尚需加强，应当重视社会资本合理的利益诉求，实现政府和社会资本共赢。

二、养老服务 PPP 模式回报机制的基本原理

(一) 养老服务 PPP 回报机制构建的必要性

1. 养老服务 PPP 模式的专业性与复杂性需要构建体系化的回报机制

一是形成合作机制，通过合作协议或契约达成主体间合作，在共赢基础上确保社会资本利益。二是构建控制权配置机制，控

作者简介：严宇珺，同济大学马克思主义学院博士研究生。严运楼，上海工程技术大学马克思主义学院副院长，教授。

基金项目：国家社会科学基金项目“养老服务 PPP 模式的社会资本投资回报机制研究”（17BGL192）；国家社会科学基金项目“新中国成立以来中国共产党领导社会建设的历程与经验研究”（21BKS059）；上海市哲学社会科学规划项目“养老服务政府和社会资本合作模式研究”（016BGL007）

制权配置决定养老服务 PPP 模式的不同利益格局，契约是控制权配置的载体。三是有风险分担机制，PPP 项目周期长、投资大、不确定性多等特点，必须确定风险分担框架，且要通过谈判并用合同条款确定下来。四是建立监督机制，对于政府、社会资本和公众来说，监督既是行为约束也是利益保障。五是确立收益分配机制，PPP 模式特点是风险共担、利益共享，公平的收益分配机制是激励社会资本付出和获得合理回报的重要保障。六是有规范的退出机制，分为合作中退出和合作结束后退出，包括项目转让、政府回购、破产清算等方式。

2. 社会资本的逐利性需要构建体系化的回报机制

社会资本的逐利性使其参与 PPP 模式时高度重视投资回报问题。只有稳定、合理、可持续的投资回报机制才能充分调动社会资本的参与热情，成功推动 PPP 项目的运营。换句话说，投资回报机制是 PPP 项目合作成功的关键，是积极推进 PPP 模式的重要前提。^[1]如果社会资本长期在养老产业投资中无法获得合理的回报，其行为就可能产生“异化”。一方面，“异化”表现为社会资本忽视养老群体需求，批量生产低质量的养老产品，降低成本以获得更高的经济利益。另一方面，表现为社会资本打着投资养老服务业的旗号进行“圈地运动”，试图从政府手中“圈地”获得暴利。若如此，我国养老服务业的建设和发展势必会受到严重影响，尤其是社会资本的直接退出使得我国的养老服务资源难以得到优化配置，老年人正常的养老需求也无法充分满足。

3. 社会资本投资养老服务业需要构建体系化的回报机制

合理的市场赢利机制是社会资本投资养老服务业建设和发展的“经济动力”；科学的激励机制是促进社会资本投资养老服务业的“政策性动力”；合理的风险分担机制能充分发挥双方的风险控制优势，实现彼此收益的最大化；行之有效的监督机制能对社会资本进行有力的外部监督和约束，减少异化行为的发生，推动我国养老服务业健康发展。因此，不同的机制对社会资本介入养老服务业会产生不同的作用，有必要构建体系化的回报机制。体系化的回报机制有助于提高社会资本参与养老服务业的积极性，在某种程度上破解养老服务业发展的资金缺口难题，有效缓解政府的财政压力，进而促进我国养老服务业的持续健康发展。因此，在养老服务 PPP 模式中，建立恰当的市场赢利机制、科学的激励机制、合理的风险分担机制、行之有效的监督机制是非常必要的。

(二) 养老服务 PPP 回报机制的利益相关者及付费方式

1. 养老服务 PPP 回报机制的利益相关者及诉求

养老机构 PPP 模式涉及的参与主体众多，涵盖了政府部门，用户、社会资本、银行、金融公司、建设机构、设计方、管理运营等。^[2]按照利益主体划分，可以分为政府、使用者为首的公共利益以及社会资本为首的私人利益，因此养老服务 PPP 回报机制的利益相关者主要是政府部门和社会资本。

在养老服务 PPP 项目中，各利益相关者是不同利益诉求的理性参与者，他们的利益诉求需要 PPP 项目所有参与人的共同协作才能得以实现。只有将项目中的利益相关者，尤其是政府和社会资本的利益诉求分析透彻，才能设计出公平、合理、符合双方利益诉求的收益分配方案，从而为项目顺利实施打下坚实基础。政府和社会资本的利益追求各不相同，政府部门的公共属性决定了其更看重项目带来的社会效益，而社会资本的逐利性让其更强调项目经济效益的最大化(表 1)。

在养老服务 PPP 项目中，政府不仅是项目发起人、授权人、监督人、推动人，同时也是直接参与者。政府在养老服务领域引入 PPP 模式，一方面希望借助社会资本减轻财政负担，转移和分散部分责任风险；另一方面希望引入先进的管理理念来实现资源的优化配置，提供安全、环保、高质量的养老设施，最大化地满足社会需求。社会资本是项目设计、建设和运营的主要参与者和操作者。它为项目提供了大量的资金支持，还为项目的建设和运营带来先进技术和管理经验，提高项目运营效率，保证了项目目标的实现。

表 1 政府和社会资本利益诉求分析表

核心利益相关者	项目角色	利益诉求
政府部门	合作者、促进者、参与者和监督者	养老服务提供的持续性 养老服务价格合适 对养老服务的消费者公平对待 满足健康安全、环保的质量标准 对未来条件变化的适度弹性 项目健全的法律法规
社会资本	项目主要股东、合作者	对私人投资者合理的回报及保护 项目建设运营的认可与支持 项目中良好的冲突解决机制 合作到期后社会资本良好的退出机制安排

2. 养老服务 PPP 回报机制的付费方式

养老服务 PPP 项目回报机制是指社会资本参与养老服务项目的建设、运营、管理、维护过程的投资，是作为项目回报最基本的条件。政府通过价格调整，并给予社会资本一定财政补贴，保证社会资本达到预期收益。养老服务 PPP 项目的付费方式通常包含政府付费、使用者付费、可行性缺口补助 (VGF) 3 种。^[3]

(1) 政府付费。

在养老服务 PPP 模式中，政府付费主要是指政府向社会资本购置养老服务项目的相关设备，通常又分为可用性付费、使用量付费、绩效付费。政府付费机制下，社会资本的补贴额应由养老项目的建设成本、运营成本以及合理利润率决定，具体的运营补贴依据下列公式：

$$\text{当年运营补贴支出数额} = \text{项目全部建设成本} \times (1 + \text{合理利润率}) \times (1 + \text{年度折现率})^n / \text{财政运营补贴周期 (年)} + \text{年度运营成本} \times (1 + \text{合理利润率})$$

n 代表折现年数，财政运营补贴周期是指财政提供运营补贴的年数。

(2) 使用者付费。

养老服务 PPP 模式中，使用者付费是指享受养老服务的公众直接向养老项目负责方支付费用，实现服务产品的购买。在这一过程中，社会资本回收项目的建设和运营成本并逐渐获得收益。在使用者付费模式下，社会资本拥有养老服务项目费用的定价权，但考虑到社会资本逐利的本性，容易损害养老服务项目的公益性，政府会介入并对价格进行管控。但养老服务项目收费价格很大程度上会影响社会资本的回报水平，因此，政府和社会资本需在合同期内制定出合理的服务价格和调价机制。

(3) 可行性缺口补助。

养老 PPP 项目的特征是前期投资高、短期回报率低且具有较高公益性，最为合适的付费机制是可行性补助，而事实上超过 80% 的项目采用了使用者付费模式，可行性补助项目和政府付费项目占比很小。养老服务 PPP 模式下，可行性缺口补助是指在预估养老项目营利状况及合理投资回报的基础上，使用者支付的费用无法弥补社会资本的项目成本与回报缺口，此时政府来补助项目，从而对社会资本的亏损进行填补，推动项目顺利进行。政府需要支付的运营补助额的计算公式为：

当年运营补贴支出数额=项目全部建设成本×(1+合理利润率)×(1+年度折现率)ⁿ/财政运营补贴周期(年)+年度运营成本×(1+合理利润率)-当年使用者付费数额(n 代表折现年数)

三、养老服务 PPP 回报机制的主要内容

(一) 风险分担机制

风险分担机制是养老服务 PPP 回报机制构建的前提。风险分担主要是依据双方能力，充分发挥双方的风险控制优势，实现彼此收益的最大化。^[4]具体来说，较大风险由承受力较强的一方承担，如政府等公共部门可以承担政策等系统性风险；较小风险则由承受力较弱的一方承担，如社会资本一般承担技术和运营风险。由于风险识别和风险分担会直接影响养老服务 PPP 项目的收益，因此合理的 PPP 模式风险分担机制必不可少。需要事前仔细研究、规划、评估，提前针对潜在的风险准备完善的解决方案，并遵循“风险由能者承担”的原则，在政府与社会资本之间合理分担风险，在合作过程中双方要做到及时沟通，灵活调整风险分担。^[5]

(二) 分配激励机制

分配激励机制是养老服务 PPP 回报机制构建的动力。养老产业具有投资成本高、资金回收慢、运营周期长、投资风险大、盈利空间小等特点，在很大程度上影响了社会资本介入养老领域的积极性，阻碍了我国养老产业的长足发展。这就需要政府通过政策支持和资金补贴等方式对社会资本进行激励，调动其参与积极性。分配激励机制是指政府给予社会资本一定的“鼓励与投入”达到双方责任合理分配、实现收益共享。^[6]具体来说，“鼓励”是指政府给社会资本税收优惠，降低社会资本进入养老服务行业的门槛；“投入”是指政府通过转移支付等手段对养老服务项目进行适当补贴。总之，政府的激励支持是推动社会资本投资养老服务产业必不可少的“外部动力”，是社会资本投资养老机构的重要政策保障，如果没有政府激励政策的支持，社会资本的合理利益诉求就难以得到保障。因此，政府实施激励机制来吸引社会资本参与是十分必要的。

(三) 市场赢利机制

市场赢利机制是养老服务 PPP 回报机制构建的核心。逐利性决定了社会资本投资养老产业的根本动力就是获利。在 PPP 模式中，政府作为合作协议的担保人理应保证社会资本在养老机构 PPP 项目中的基本收益。^[7]也就是说，政府应该及时调整、转变职能，适度放权给社会资本，保证其拥有一定的自主权，比如养老服务资源开发权等，使社会资本获得合理稳定的投资回报。一是政府在项目审核环节要建立一套科学、规范的程序，借助市场机制来选择合作方。二是政府有必要建立严谨的承诺机制，以保障双方的最低收益。三是政府要进行分类管理。一方面，政府可借助财政补贴等方式保证价格的公允性，满足老年群体的基本养老需求；另一方面，政府要引入市场化竞争机制，通过使用者付费保障社会资本合理的投资受益，满足老人个性化养老需求。

(四) 监督评估机制

监督评估机制是养老服务 PPP 回报机制构建的保障。政府与社会资本追求的目标不同，公益性和逐利性是一对矛盾。PPP 养老项目既包括提供护理型的软性服务，也包括基础设施建设类的硬性设施采购和建设，对后者大多用明确的指标考核运营成效，而对前者，设定细致的操作和考核指标难度较大，需要政府进行大力度监管。政府可以借鉴互联网的用户思维，让使用者对管理

与服务进行打分和反馈，并将这一结果作为是否向项目公司支付足额费用的依据。此外，考虑到以政府为主体的评估环节过程较为简单，评估标准较为宽松，有些还流于形式，因此有必要引入第三方机构来监管养老服务 PPP 项目，这不仅能对运营成果进行合理评估，更能弥补项目运行过程中暴露的不足。^[8]

四、养老服务 PPP 回报机制运行中的问题及其原因分析

(一) 养老服务 PPP 回报机制运行中存在的问题

1. 投资收益率难以科学确定

投资收益是所有 PPP 项目的原生动力，投资收益率是构建 PPP 项目投资回报机制最核心的指标。养老服务 PPP 项目的投资回报率反映了项目的盈利情况。政府和社会资本在养老服务项目 PPP 合作中，相关利益目标不一致，在回报层面体现为投资收益率难以科学确定。尽管政府对养老服务行业的投资回报率做出过一定表述：“当前所实行的使用者付费的养老项目将财务收益率规定在 7%~8%之间，而政府付费类 PPP 项目则是 5%~6%。”由于项目的性质不同，收益率标准不统一，差异较大。另外，同一养老机构采取多种回报方式也加大了投资回报率的确定难度，政府和社会资本经常就投资回报率问题谈不拢，导致合作无法继续。在项目实际运营过程中，政府为了保障公共利益的最大化，往往会压低投资回报率，这就导致社会资本不愿意参与养老服务业，因此，长久以来投资回报率是公私双方博弈的焦点。^[9]

2. 价格调整不合理

一是价格调整原则不够明晰，养老服务 PPP 项目中价格调整需要同时满足三方主体的利益需求，寻找价格平衡点。^[10]目前养老服务 PPP 项目价格调整未形成合理的规范，项目主体之间没有可以用来调整价格的规定，或者即使有，但调价的时间太长，容易挫伤社会资本参与养老项目的积极性。二是价格调整内部机理尚未建立。政府和社会资本合作指南中明确规定，双方应按风险和收益对等、社会的接受能力等原则进行价格调整，但文件仅作了原则性的规定，并没有出台具体的操作细则和流程。目前，养老服务 PPP 项目内部调价机理比较缺乏，要素之间界限不清，特别是在实际运营中，经济因素成了价格调整的唯一因素。三是缺乏完善的保障体系。法律法规的不完善导致政府和社会资本之间契约关系不强，调价缺乏一定的法律保护。同时，缺乏规范的行业标准使得价格调整过程和方法过于随意。此外，公私双方信息不对称，监管部门缺乏对项目实际运营情况和支出的了解，无法严谨地预估调价是否可行和科学。

3. 多重风险难以短期化解

一是可行性风险。养老服务 PPP 项目通常由政府发起，并根据项目实际情况进行招投标，但政府一般缺乏对项目的总体规划，若项目运行方面存在较大的可行性风险，成本会大幅提升，最终引发项目合作谈判成本的增加。二是监管风险。当前我国对于养老服务 PPP 项目建设的经验不足，很难根据现有的建设经验设置合理的监管指标，在考核社会资本提供的养老服务层面存在较大难度。三是经营风险。由于养老服务产品价格弹性较大，收费机制复杂，项目投资回收期较长，使得项目设计的整体难度增加，项目的经营也面临更大的风险。四是移交风险。当前，项目建设和运营的大部分资金都由社会资本提供，并且退出审核程序相当严格，一旦社会资本选择退出，将会付出很大的代价。尽管遵循风险共担的原则，但项目建设运营中的商业性风险通常是社会资本承担得更多。

4. 完善的绩效考核指标缺乏

绩效指标的设置有助于对养老服务 PPP 项目公司的服务水平、服务效率以及资产维护状况进行考核，但是目前尚未制定出完善的绩效考核指标。主要有以下 3 点原因：一是养老服务 PPP 项目涉及的主体较多，各主体之间相互关系复杂，项目时间跨度

大，这均会对项目的绩效评价产生影响，导致原有的绩效评价体系无法对养老服务 PPP 项目公司做出合理的绩效评估。^[11]二是养老服务项目投资建设运营时间长，在项目的全生命周期内，政府对项目的成本与支出缺乏科学的监测方法，进而难以建立起完善的绩效考核指标。三是政府需要通过绩效考核对运营期内社会资本提供的服务进行考核与评价，并以此为依据判断是否给予社会资本奖励或者惩罚，但是考核指标的缺乏削弱了对社会资本的激励作用，造成社会资本回报滞后。

5. 社会资本退出机制尚未成熟

一是养老机构公司合作期限大约在 20~35 年，建设期由社会资本融资建设，政府给予少量工程补贴，社会资本是不盈利的，项目只有在运营期逐渐收回成本并盈利。^[12]合同期满后项目就移交给政府或者政府指定的机构运营，这种方式决定了社会资本进来相对容易，但退出就比较难。二是政府法规不完善，缺乏成熟的顶层设计。近几年虽然出台了一系列文件为社会资本进入养老服务业提供政策支持，但对于社会资本的退出仍没有明确规定，缺乏法律层面的制度。由于社会资本在与政府的博弈中处于弱势，使得目前大量项目都是政府在兜底或者以明股实债的形式存在。三是资本市场不够健全，PPP 项目缺乏多元化的交易渠道。随着社会资本与政府合作 PPP 项目越来越多，合作的广度和深度不断加深，现有的产权交易平台，已远远不能满足 PPP 项目的产权交易和退出需要。

(二) 养老服务 PPP 回报机制运行中问题的原因分析

1. 政府层面

政府对社会资本的扶持力度不够，缺乏激励性。政府是公共服务的主要提供者，在维护社会稳定、促进经济发展上发挥着重要作用。养老服务是一项关乎我国民生的大事，需要政府大力支持，尤其在当前人口老龄化日益严重的背景下，养老服务及产品的供给成为政府重点工作内容。养老机构 PPP 模式中，政府要保障公众的利益，要在养老服务中发挥托底作用。^[13]政府的政策支持是推动社会资本参与养老产业发展的重要外部动力，养老服务业社会效益大于经济效益的特性决定了它的发展需要政府在财政税收、土地使用等方面给予支持。然而，当前政府在这方面有所欠缺，未能及时完善相关法律法规，从而导致养老服务项目的专项资金投入不足。尽管我国近年来陆续出台养老服务业的相关文件，出台针对社会资本参与养老服务业的优惠政策，但这些文件大多是一些倡导性的规定和意见，法律效力不强，且执行力度也不大，未能对社会资本产生有效激励。

2. 社会资本层面

逐利性和养老服务业的低回报是社会资本参与度低的主要原因。养老服务是准公共产品，公益性是其本质特性，这决定了社会资本不可能牟取暴利。因此，养老服务公益性与社会资本逐利性之间的矛盾，是影响社会资本进入养老业的重要障碍。社会资本的逐利性本质，决定了其投资养老机构、提供养老服务、参与运营管理是为了获取投资回报。与其他行业相比，养老行业所需的土地、人力以及配套设施等所需的成本较高，盈利空间较小。社会资本在逐利性的推动下必然会忽视养老群体的需求，提供低质量的养老产品和服务。此外，社会资本注重投资的时效性，对于养老产业这种高风险的行业，社会资本更多抱着“试水”的目的，一般都希望尽快收回成本。政府与社会资本之间存在的利益诉求差异，表现为回报机制的诉求差异。

五、养老服务 PPP 模式回报机制的设计与构建

(一) 养老服务 PPP 模式回报机制的设计目标与优化原则

1. 养老服务 PPP 模式回报机制的设计目标

在政府和社会资本合作中，社会资本合理回报机制的设计既要兼顾政府代表的公共利益和社会资本自身利益，同时又不能

损害公众利益。因此，社会资本回报机制的设计目标就是“利益共享、风险共担”。社会资本参与养老服务 PPP 项目主要是为了逐利，只有获取了自己满意的回报，社会资本才会愿意参与养老服务的建设和运营，提供优质、高效、多元化的养老服务。因此，回报机制的设计要充分考虑社会资本的合理回报，保障其参与养老服务项目的积极性。^[14]政府采取 PPP 模式建设运营养老服务是为了引进社会资本科学先进的管理理念和技术，充分利用社会资本提高养老服务项目的运营效率，化解养老服务的供需矛盾，从而获得项目所带来的社会经济利益，同时又减轻政府财政负担。此外，回报机制的设计还要保障公众利益最大化。

回报机制的优化设计需要以平衡社会资本为代表的私人部门的利益为出发点，保障其参与养老服务的积极性，又要保障以政府部门为代表的公共部门的利益。两者不可或缺，任何一个条件的缺失都会导致养老服务 PPP 项目的失败。

2. 养老服务 PPP 模式回报机制的优化原则

(1) 经济效益与社会效益相统一原则。

坚持资本的盈利性与养老服务公益性的平衡是社会资本回报机制设计的重要原则之一。养老服务的第一属性是公益性，政府对养老事业起着托底作用。虽然社会资本的本质是以盈利为目的，但社会资本(企业)也有其需要承担的社会责任。现代商业模式正逐渐改变商业回报最大化的传统模式，并对其输入新型的社会价值，使社会资本获取相关利益的同时，又能与政府保持良好的关系，最终实现互利共赢。

(2) 风险分担原则。

回报机制的设计要求政府与社会资本风险共担。将风险在主体间进行合理分配有助于风险最小化或者说在风险发生后使损失降到最低，实现双方共赢或者多赢，这也是风险防控追求的最优目标。养老服务 PPP 项目的投资金额较大、建设周期长、不确定性因素较多，因此合理的风险分配应注意以下几点：风险由最有控制力的一方承担；风险管理的成本要降到最低；投资成本、利益分配与所承担风险之间的平衡；承担的风险要有上限。^[15]

(3) 契约原则。

契约，通俗来说也就是合同。契约精神就是指合作双方经过口头或者签订书面合同约定事项且严格遵守，它要求只要是在法律范围内的，双方就必须履行各自的义务。考虑到养老服务 PPP 项目的投入成本较高且回报周期较长，存在许多不确定的风险，这就更需要契约的保证。如果不严格执行契约，社会资本的合法权益易受到损害。通过立法来实现并保障项目参与主体的公平性，这有助于激发社会资本参与项目的积极性。

(二) 养老服务 PPP 模式合理回报率的确定

在过去采用 PPP 模式进行的公共项目中，大多都将社会效益放在首位，这虽然保障了消费者的权益，但对投资方来说是不公平的，投入与收益失衡，导致投资方产生消极懈怠情绪，这对后续工作带来不利影响。因此，今后在 PPP 模式下进行利益分配时，需要重视社会资本的利益，坚持利益公平分配的原则。

养老服务 PPP 模式合理回报率要确保公平。在签订特许经营合同的过程中，政府和社会资本都有各自的考虑。社会资本方希望能在自己的投资成本得以保障的前提下获取更多利益，由于养老项目的生存周期要长达十几甚至几十年，社会资本方担心自己的成本投入过大，影响企业效益。而政府更加注重社会效益的提升，担心作为社会资本方的企业利用与政府的合作关系滥用私权，损害社会效益。因此，政府在设计价格区间时，既要考虑使用者的利益与社会效益，同时也要重视投资方的利益，以公平的态度制定回报率，增强社会资本方的信心，实现公私双方的公平合作。

养老服务 PPP 模式合理回报率要提高效率。养老服务 PPP 项目中，政府在选择社会资本方的时候，要将社会资本的生产效率作为选择的衡量标准。国外许多国家在引进 PPP 模式时，效率是他们考虑的首要指标。他们认为，只有在效率达到要求的基础上引入 PPP 模式，才能使项目实现最优利用率。因此，我国政府在养老服务领域引入 PPP 模式时，应当充分考虑社会资本的生产效率是否达标，是否能保障利益最大化，是否能实现养老服务的有效供给，而这些都是养老服务 PPP 模式确定合理回报率的前提。为应对效率低的问题，政府可以采用价格调整的策略，这必然有助于社会资本方提高效率，防止投机取巧。

养老服务 PPP 模式合理回报率要保证利益相关方的满意度。确保公平和提高效率是养老服务 PPP 项目中应该注意的关键问题。公平和效率之间存在一定关系，衡量两者之间的关系是否平衡，可采用利益相关方的满意度作为衡量标准。只有使项目主体都满意的情况下，才能维持项目的持续长足发展。在这个过程中，政府可以通过价格调整来实现这一平衡。价格调整本质上是调整双方的利益分配，考虑到养老项目的周期较长、风险较多，特别是一旦风险超过预期，某一方的利益便无法保证，效率与公平的平衡就难以保持。因此，政府通过灵活调整价格，可以在一定程度上保障利益受损一方的利益，从而使各自的利益再次达到平衡状态，进而保证了利益相关方的满意度。

(三) 养老服务 PPP 模式回报机制的构建

根据养老服务项目的特点，探索构建“基于合理回报”的养老服务 PPP 模式回报机制，养老服务 PPP 回报机制是一个各环节相互影响的系统，包含完善的绩效评价机制、合理的风险分担机制、项目保底量机制、超额收益分配机制、科学的投资回报调整机制、多元化的社会资本退出机制。

1. 完善的绩效评价机制

完整的绩效评价机制是优化养老服务 PPP 回报机制的重要保障。由于养老服务 PPP 项目周期长，单一的绩效评价机制无法反映各阶段的工作情况。因此，需要分阶段式的绩效评价机制，对项目全生命周期的情况进行反映，这也便于政府对社会资本给予合理回报。完善的绩效评价机制表现为：一是企业应确保项目实施过程的规范性与产品的质量。二是政府要对养老服务 PPP 项目的绩效标准做出明确定义，使其标准化、规范化，并加强对项目的宏观监控。三是政府对项目不定时检查。四是社会资本每隔一定时间要将近期项目运作状况向政府汇报，使政府能够及时掌控项目的进展情况。五是建立评价体系，邀请专业评审机构，结合政府与社会资本对项目的自我评价，评审机构依据其专业技能和实际情况对评价进行完善与改进。六是重视社会公众的反映情况，建立一个评价系统，方便使用者对服务质量进行评价，将客户的评价作为衡量项目绩效的一个重要标准。七是加强社会公众的监督，将结果向全体公众展示，使项目评价趋向透明化、公开化。

2. 合理的风险分担机制

养老服务 PPP 项目会面临来自经济、文化、政策等多方面产生的风险，若只有一方承担风险，很难在问题出现时及时化解，而多元主体的存在有助于分化风险，避免风险过大对项目产生损害。一方面要精确识别风险，将风险进行分类，尤其注意潜在风险，只有精准识别，才能最大限度地预防风险，提升项目质量。另一方面要合理分担风险。在风险分担时，一定要公平且合理，要充分了解政府与社会资本各自的优势所在，这样才能将项目的风险降到最低。也就是说，在进行风险分担时，要对政策类风险与商业类风险进行区分，政府一般承担政策性风险，如政府出台的相关法规政策影响项目的运营等；社会资本承担商业性风险，如产品价格的涨幅、同类企业的竞争等。

3. 项目保底量机制

社会资本为了保障项目公司的预期收益，会向政府索要保底量承诺。但需要说明的是，保底量在回报机制中是一种特殊的方式，和保底收益的性质不同，保底量是一种对市场需求的承诺，如对养老机构的床位入住率承诺。在设计保底量机制时应注意以

下问题：一是养老服务 PPP 项目设置保底量必须有一定依据，如养老服务项目保底量的可行性报告和产出要求。二是政府的保底量承诺是可以改变的，在考虑各种风险因素的基础上，可以给予优惠和让步。三是保底量是对使用量的承诺，不意味着是保底成本或最低价格。四是视具体情况而定，如果由于不可抗拒的因素或者发生无法预测的变化，在这种情况下不能给予保底量承诺。

4. 超额收益分配机制

政府可以根据养老服务 PPP 项目实际运行情况，对社会资本方进行奖励，如果社会资本表现比较好，政府可以考虑在合同期满后继续将项目交给社会资本来运营，或者以奖金的形式从超额利润中分出一部分奖励给社会资本，或者与社会资本按比例抽成，或者延长合同期来奖励社会资本。从防范社会资本过度趋利的角度说，超额收益分配机制是必要的，政府给予社会资本一定的超额收益回报，社会资本通过其他渠道谋取暴利的可能性就会大大降低。

5. 科学的投资回报调整机制

养老服务 PPP 项目长达 20~30 年，这意味着合理回报并非一成不变，也不是项目在初期就能确定的。合理的回报需要在养老服务项目长达几十年的运营过程中，根据内外情况的变化做出适当调整，因此合理的投资回报机制需对项目进行过程监控和动态调整。过程监控是指社会资本与项目负责方要对项目实施过程进行全程监控，同时做好记录，对项目绩效要定期考核，看是否达到要求，并将结果交由政府与社会资本共建的财务部门。动态调整是指为了保证社会资本获得合理的回报，根据养老服务 PPP 项目在合同期运行过程中发生的情况，及时做出调整。目前常见的调整机制包括价格调整、期限调整、交易结构调整。诸如建设材料价格变化、劳动力成本变化、通货膨胀、汇率变化等情况可采用价格调整；若合同需要延期或提前终止，则进行期限调整；由于养老服务 PPP 项目的周期较长，在实际操作过程中，为确保社会资本能获得合理回报，双方在签订合同时可预留一定的调整空间，以备进行交易结构调整。

6. 多元化的社会资本退出机制

社会资本参与养老服务 PPP 项目，不光要有良好的进入机制，同时也需要完备的退出机制，这样才能坚定社会资本参与养老服务项目的信心。政府应该建立并完善多元化的社会资本退出机制，主要涵盖 4 种形式：一是政府回购，在养老服务 PPP 项目合同到期后，政府或其指定单位以约定价格直接向社会资本方购买资本或者项目公司股权。二是社会资本在养老项目运营期满时按合同约定条件退出，这种退出方式的优点是投资回报预期明确、不额外增加退出成本，但退出期限长、投资回报相对固定。三是合同到期退出，这种退出方式是指政府和社会资本按合同规定到期后，社会资本将养老项目转交给政府，移交成功后表示公私双方合作正式结束。四是股权变更，股权变更是社会资本退出养老项目最为直接的方式，在资本市场不发达、项目体量偏小的情况下通常是社会资本的最佳选择，操作简便且易于控制，但合同限制较为严格，股权流动性较低。

参考文献：

[1]杨青,陈胜波,刘永平,陈敏.城市轨道交通 PPP(政府与社会资本合作)项目的补贴模式及回报机制发展建议[J].城市轨道交通研究,2021,24(12):11-16.

[2]康蕊,江华,George Leeson.PPP 模式下我国养老服务投入的经济适应性研究[J].经济问题探索,2018(9):52-61.

[3]鲍睿宁.关于完善 PPP 项目投资回报机制的若干思考[J].财务与会计,2017(5):63-64.

[4]韩焯.养老服务 PPP 模式:运行机制、实现策略与对策研究[J].兰州学刊,2019(3):186-196.

-
- [5]韩喜平, 陈茉. 我国养老产业 PPP 项目运作面临的问题及对策[J]. 经济纵横, 2018(4):81-86.
- [6]沈俊鑫, 王潇涵. 基于系统动力学的养老 PPP 项目政府补偿机制研究[J]. 工程管理学报, 2019, 33(1):61-66.
- [7]段世霞, 邢璐明. 基于演化博弈的 PPP 模式下政府和社会资本方合作策略选择[J]. 财会月刊, 2019(6):117-124.
- [8]岳向华, 林毓铭. 养老 PPP 服务质量监管三方演化博弈关系研究[J]. 江西财经大学学报, 2019(2):71-80.
- [9]沈菊琴, 施文君, 王朝霞. PPP 项目回报机制选择研究[J]. 价格理论与实践, 2018(9):131-134.
- [10]陈丽萍. 城镇开发 PPP 项目价格调整机制研究[J]. 价格月刊, 2020(1):41-47.
- [11]杜亚丽, 孔凡海, 袁正伦. PPP 养老项目运营阶段绩效指标体系研究[J]. 工程管理学报, 2019, 33(6):150-154.
- [12]吴晓严, 游灿宇, 杨璐. PPP 模式中政府和社会资本方利益达成条件研究[J]. 四川建材, 2019(4):233-235.
- [13]蔡晓琰, 周国光. PPP 项目政府和社会资本合作的投资回报机制研究[J]. 财经科学, 2016(12):101-109.
- [14]邓勇. 公立医院与社会资本 PPP 运营中的投资回报机制研究[J]. 中国医院, 2017, 21(5):15-19.
- [15]严宇珺, 严运楼. 养老服务 PPP 项目风险防范机制构建研究[J]. 财会研究, 2018(4):11-14.