

二元治理衡平与PPP争议治理效果

——要制度激励还是制度抑制？

孙雷霆, 单文宣, 赵赫新, 刘忆宁

海军勤务学院, 天津

收稿日期: 2022年10月8日; 录用日期: 2022年11月7日; 发布日期: 2022年11月14日

摘要

以中国社会经济情境下的PPP模式为研究对象, 针对当前国内部分PPP项目争议频发情况, 通过实证研究分析契约治理和关系治理组成的二元治理结构对PPP争议治理效果所发挥的作用, 并考察制度治理的调节作用。研究发现: 契约治理和关系治理组成的二元治理结构对争议治理效果有显著的正向影响, 同时制度治理调节了二元治理对争议治理效果的影响作用水平: 在制度激励条件下, 契约治理作用水平较低而关系治理作用水平较高; 在制度抑制条件下, 契约治理作用水平较高而关系治理作用水平较低。研究明确了当前中国PPP模式应由快速发展转变为高质量发展, 并进一步重视二元治理体系对改善PPP项目争议治理效果的重要作用; 确立了制度治理应在制度激励导向和制度抑制导向中取得平衡, 以实现二元治理体系对PPP项目争议治理效果的最大贡献水平。

关键词

PPP, 二元治理, 争议治理, 制度治理

Dual Governance Equity and Governance Effect of PPP Disputes

—Institutional Incentive or Institutional Inhibition?

Leiting Sun, Wenxuan Shan, Hexin Zhao, Yining Liu

Naval Logistics Academy, PLA, Tianjin

Received: Oct. 8th, 2022; accepted: Nov. 7th, 2022; published: Nov. 14th, 2022

Abstract

This paper takes the PPP model in China's social and economic context as the research object, and conducts research on the frequent disputes of some domestic PPP projects. An empirical study

was carried out to analyze the role of the dual governance structure composed of contractual governance and relational governance in the governance effect of PPP disputes, and to examine the regulatory role of institutional governance. The research finds that the dual governance structure composed of contractual governance and relational governance has a significant positive impact on the effectiveness of dispute governance. At the same time, the paper also finds that institutional governance regulates the impact of dual governance on the effectiveness of dispute governance: under the condition of institutional incentives, the role of contractual governance is low while that of relational governance is high; Under the condition of institutional restraint, the role of contract governance is higher than that of relationship governance. The study clarified that the current PPP model in China should change from rapid development to high-quality development, and suggested that further attention should be paid to the important role of the dual governance system in improving the governance effect of PPP project disputes. A policy reference was proposed that the establishment of institutional governance should achieve a balance between institutional incentive orientation and institutional inhibition orientation to achieve the maximum contribution of the dual governance system to the governance effect of PPP project disputes.

Keywords

PPP, Dualistic Governance, Dispute Governance, Institutional Governance

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

在中国 PPP 实践中, 将 PPP 项目异化为新的融资平台会大幅度形成隐性债务风险增量。PPP 项目争议多发是困扰和阻碍当前中国 PPP 模式发展的重要影响因素。从政策控制层面上看, 财政部作为政府部门会根据中国 PPP 项目主要矛盾问题出台响应政策, 采用“制度抑制”或“制度激励”的治理措施, 以控制项目风险、减少项目争议。研究 PPP 模式的争议发生机制并采取相应措施化解、减少冲突一直是 PPP 项目治理的关键和长久难题。通过观察中国 PPP 项目经济实践, 在当前关系治理和契约治理的二元治理作用下, 仍然出现了大量不能控制的 PPP 项目争议问题。如何调整二元治理结构、进一步提高争议治理绩效和项目运行绩效, 是当前中国社会经济情境下发展 PPP 模式的关键治理节点。必须通过合理的治理安排将不同的利益冲突汇集成为一致的利益, 使面临不同利益冲突的项目各方利益相关主体更好地进行合作[1]。本文以中国社会经济情境下进行二元治理与 PPP 争议治理效果为研究对象, 建立契约治理、关系治理与争议治理效果的关系理论模型, 并考察制度治理的调节作用, 讨论当前中国社会经济情境下 PPP 争议治理的平衡点, 为 PPP 项目治理和提高项目绩效提供参考。

2. 理论基础与研究回顾

2.1. 关系治理与契约治理的二元治理结构

一直以来, 关系治理与契约治理的二元治理是项目治理领域重要的研究范畴[2]。已有研究证实关系治理与契约治理对项目冲突问题有较好的抑制作用[3]。一方面, 关系治理重点强调关系结构和契约的自我执行, 通常不需要正式的契约, 而是通过社会关系与共享规范来实现治理的体现[4]。在面对 PPP 契约环境不确定性或动态条件时, 通过一定的关系制度安排可以促进项目主体合作互动, 保证 PPP 项目顺利

进行,为项目治理提供了关系改善路径[5]。另一方面,契约治理是针对正式契约而进行的,重点强调通过正式的协议约定来保障实现治理的体现,契约激励将各方主体的利益在缔约之初捆绑起来,从而减少项目各方发生冲突的可能性[6]。在当前中国社会经济情境下,PPP项目已经广泛开展二元治理,并起到了一定的积极作用。

2.2. PPP项目危机与争议治理

在上述二元治理结构下,当前中国PPP运行过程中仍然出现了一系列项目争议问题。PPP项目协议争议通常表现在PPP项目全生命周期(项目识别、项目准备、项目采购、项目执行、项目移交)中随时产生的项目目标冲突、项目剩余权利冲突以及一系列重大项目偏差。一方面原因是部分PPP项目存在风险分配不合理、明股实债、政府变相兜底等问题;另一方面原因是PPP项目制度环境并不能完全包含任何可能发生的情况,在不确定性较强的情况下,项目参与各方在追求项目目标实现条件上不完全等同[7],正如PPP项目在识别阶段一般运行比较平顺,在准备和采购阶段,各方利益相关主体为了在较高风险预期和较高不确定性下争夺项目剩余权利,就会产生矛盾冲突。信任机制、选择机制、不确定性处理准则等关系调节能力下降,利益相关主体在较高的不确定性中寻求自身利益最大化,往往只能依靠更强的契约治理来调节各方主体在项目目标上的实现条件[8],而该条件却很难完全等同,这在一定程度上弱化了二元治理带来的有利作用。在公私合作层面少有PPP模式争议治理角度的研究,而PPP项目争议及其治理问题是目前值得关注的问题。

2.3. 制度治理

制度治理是在某领域确认一个技术可行的制度规范,用以决定相关的博弈规则并提供相应的行为激励。PPP项目不确定性较强,更需要比较完善的制度安排。通常的观点是,尽量出台能够实现最优实现的激励机制,构建合理的制度体系[9],此时必须构造精准的制度条款,形成相对理想的制度条件,促进项目参与各方的自我履约行为,降低利益相关主体之间爆发冲突的可能性。核心思想是使PPP项目参与各方的利益一致,进而实现良好的项目实施机制。然而,当前对于制度治理的研究,并未从激励和抑制两个角度进行区别研究。从中国社会经济现实情境来看,制度激励与制度抑制虽然同属于制度治理范畴,但在调节契约治理和关系治理上拥有不同的作用力度。本文意在探寻制度治理在激励和抑制两种调节作用下PPP项目危机二元治理的作用强度和关系。

3. 理论模型与研究假设

3.1. 理论模型

契约治理和关系治理组成的二元治理结构为PPP项目治理提供了合理的逻辑框架,也为项目争议治理提供了机制保障,契约治理和关系治理与争议治理效果应存在显著的相关性。同时,本文认为PPP制度治理决定于政府对PPP模式的制度导向[10],既包括制度激励方面,也涵盖制度抑制方面。制度激励会刺激地方PPP市场化、法治化程度,强化PPP模式作为市场化转型的助推器作用,具有诱致性制度变迁特点。由于中国社会经济国情与西方国家不同,必须通过改革创造制度条件才能推行PPP模式,因而制度激励作用在推行PPP方面起到了至关重要的作用。制度抑制则提供了严格、系统化的规则约束,包括一系列秩序规则、行为道德、伦理规范,能够对PPP利益相关主体行为产生结构性制约影响。强制性权力为制度变迁提供了内在动力,作为国家权力的拥有者,政府利用制度抑制矫正PPP模式中的规范失衡现象。政府通过制度变迁实现制度从均衡到不均衡再到均衡的循环往复,是对构成制度框架的规则、准则和实施组合的边际调整。本文认为,对于PPP项目二元治理结构,制度治理在二元治理所提供的争

议治理作用中提供了激励和抑制两方面的调节，使契约治理与关系治理在不同制度治理偏好上实现不同的治理水平。

上述关系如图 1 所示。

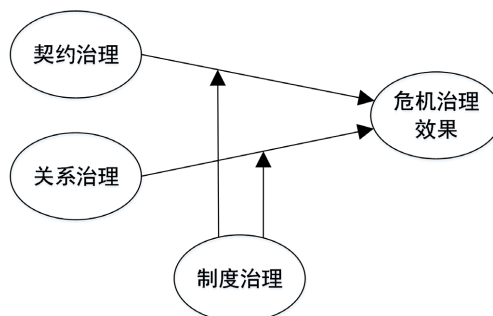


Figure 1. Theoretical model

图 1. 理论模型

3.2. 研究假设

契约治理对项目绩效提升有显著正向影响作用已经被得到证实[11]，而在治理争议方面，学者们普遍认为契约治理依靠正式约束实现项目利益相关主体的利益捆绑，实现最优设计缔约，并强调通过控制项目主体的市场显性表现使各方减少机会主义行为，这有利于减少项目冲突，起到了争议治理的直接作用[12]。通过契约治理可以对项目运行中的或然状态进行有效补充，有助于履约效率的提高。契约不完全和较高的不确定性使 PPP 项目目标矩阵在运行过程中动态变化，一旦利益相关主体的利益平衡被打破，各方不得不对项目目标进行动态调整以降低潜在的风险损失，这种谈判协调有益于减少契约冲突[13]。项目目标治理会推动项目剩余权利治理，即对剩余索取权进行科学合理的再分配。项目利益相关主体有意愿在缔约事后灵活处理契约未写明的权利并通过缔约后再谈判获取额外的契约利益。剩余权利治理可以促进契约继续稳定履行，通过影响履约过程中契约主体权利分配进而保障契约目标实现，从而实现良好的争议治理效果。对剩余权利进行合理再分配按照谈判涉及契约内容改变的原则包括责任重新划定(包括契约条款包含的范围改变等)、风险重新分担、偶然性收益获取等方面[14]。一些学者证明了剩余权利再分配内在构成因素对减少冲突、提高绩效是有效的[15]。恰当的契约责任、合理的风险分担以及正当的偶然性收益获取是剩余权利治理的最终目的，也是实现争议治理的关键。因此，提出如下假设：

H1：契约治理对 PPP 争议治理效果有正向驱动作用。

PPP 项目的各参与主体基于一定的信任进行合作，并逐渐增加交往频率以促进相互了解，各方基于自身能力进行良好契约未来的预期[16]。首先，在长期合作导向下，参与主体专注于项目目标，以确保实现预期利益，此时各参与主体间的承诺反映了为获得关系价值而为之投入的意愿，这些意愿通过具体行动体现出来[17]。参与主体为了项目实现而对项目共同目标进行理解与认可并为此付诸于出于发展稳定关系的愿望而传递维持关系价值态度的行动。这些行动有利于消除彼此冲突[18]。其次，PPP 项目运行过程中存在信息不对称情况，通过关系治理，利益相关主体可以进行意在获得更有效、更开放信息的沟通，建立有效的信息共享机制[19]，这是争议治理的重要环节。再次，关系治理还重视各方合作中的权力结构，使各利益相关主体在权力制约条件下不断调整共同责任和利益占主导地位的交易关系中所形成的伙伴关系，以保证合理的行为。权力制约是各方主体对于合作权力的限制程度，它是维护合作关系的行为[20]。利益相关主体的合作体现在具有各自追求目标的互惠依赖关系，是一种有意识的或刻意的协作行为，同时必须强调在权力制约下形成主体主观意识行为。主体之间权力制约越强，行使外部法律权力的可能性

越小, 关系价值越高, 更有利于消除冲突和处理危机。这体现了在较高不确定性下关注各方主体联合行动或维护关系的价值取向[21]。可见, 关系治理作为能够减少因交易不确定性而产生的交易成本所进行的关系调整手段, 目的是应对交易环境的复杂性、信息不对称以及利益相关主体的有限理性和投机主义行为, 实际上是对在项目运行过程中必然存在的不确定性而进行的、必要的对应策略, 有利于减少项目冲突[22]。鉴于以上分析, 提出如下假设:

H2: 关系治理对争议治理效果有正向驱动作用。

制度治理为 PPP 项目争议治理提供了较强约束力的规制。在“命令型”的政府管理体系下, 政府偏好是影响项目运行行为的重要因素[23]。在当前中国社会经济情境下, PPP 运行环境及其发展动力很大一部分来自于政府的政策导向, 而国家层面或上一级政府要求是约束地方政府具体政策体制的重要元素。政策体制要求有多种具体的表现形式, 根据上级政府推动的意愿强弱和控制力度的高低, 形成激励和抑制两类政策导向作用。激励导向依靠政府通过确定政策推进目标、改革推进方案等, 促进 PPP 制度环境进行创新发展实践[24]; 抑制导向则需要政府通过强有力的规制划定 PPP 模式的运行方式, 约束 PPP 项目的实际承担者对运行偏差进行纠偏, 以确保和维护该模式能够合理有效地提供良好的公共服务[25]。制度治理受到制度变迁的影响, 制度学家已经广泛研究了政府权力、市场行为的关系及其变迁问题[26]。PPP 项目治理过程受到制度治理调节的影响, 随着制度变迁而产生不同的作用力度。因此, 制度安排的形式是多样的, 激励导向下更偏重于自我规制, 抑制导向下更偏重于政府控制。观察当前中国社会经济情境发现, 制度激励下, PPP 项目参与主体对项目利益有良好预期, 开展关系治理更容易实现各方彼此信任, 关系治理对争议治理效果的影响水平较高, 在良好预期下契约治理水平对争议治理效果的影响水平偏低; 制度抑制下, 政府的强制性约束力更强, 此时各参与主体更重视契约治理对 PPP 项目的正式规制约束, 契约治理对争议治理效果的影响水平较高, 各方主体对合作过程更趋于有限理性, 关系治理对争议治理效果的影响水平偏低。单独偏向于制度激励或制度抑制的任何一方, 都会降低二元治理对项目绩效的贡献度。据此, 提出如下假设:

H3: 制度治理在二元治理对争议治理效果影响中起调节作用。

H3a: 在单独依靠制度激励作用时, 随着制度激励的增强, 关系治理对争议治理效果的影响水平被增强, 契约治理对争议治理效果的影响水平被削弱。

H3b: 在单独依靠制度抑制作用时, 随着制度抑制的增强, 契约治理对争议治理效果的影响水平被增强, 关系治理对争议治理效果的影响水平被削弱。

4. 研究设计

4.1. 样本选择与数据收集

本研究采取问卷调查与半结构化访谈相结合的数据收集方式, 对政府主管部门、PPP 项目社会资本股东、PPP 项目公司、高校及研究机构人员进行问卷调查, 收集用以验证假设的结构化数据, 对调查涉及单位的中高层管理人员进行回访, 保证研究结论的可靠性与实用性。针对本研究所涉及的问题制定调查样本的选择标准包括两点。一是调查对象尽量选取直接从事 PPP 项目股权融资代理、PPP 契约管理工作的人员。原因在于, 为保证调查对象能够胜任回答问卷, 受调查对象应了解国内 PPP 运行制度环境、运行模式和方式、PPP 项目争议治理方面的实际问题, 具有一定的管理控制权或能够影响 PPP 项目中的合作冲突关系。二是调查问卷发放选择自由式而非强制式。原因在于, 为保证调查问卷收集的数据具备一定信度, 应选择愿意并敢于回答的相关人员。通过事前沟通保证受调查对象对问卷调查的投入, 并说明数据只用于学术研究且匿名采用, 使受调查的相关单位和人员不会因担心泄露企业秘密或影响 PPP 项目关系网络而刻意回避或随意填写调查问卷中的问题。

本研究共筛选调查财政部入库的 PPP 项目 107 个, 共发放调查问卷 755 份, 回收有效问卷 390 份, 有效回收率为 51.7%, 回收率受到疫情带来的不利影响, 但本文认为不影响研究结果。在所有调查对象中, 本科及以上学历占全部调查对象的 88.1%, 保证调查对象能够较好理解问卷目的与测量条件; 在 PPP 股权代理、PPP 管理领域从业 3 年以上的人员占全部调查对象的 92.6%, 保证调查对象具备一定的普遍性, 保障调查数据的可靠性。在问卷的基础上对 12 名调查对象进行了回访, 进行深层访谈, 其中 1 人是政府主管部门管理人员, 1 人是某咨询公司 PPP 项目运营业务总监, 2 人是分别来自不同 PPP 项目的股权融资业务总监, 4 人是分别来自不同 PPP 项目的社会资本股东, 4 人是来自不同 PPP 项目公司运行团队中高层管理人员, 以上 12 人拥有 PPP 项目管理的直接决策权或主要决策权, 并大量接触 PPP 项目合作过程中的争议问题和合作冲突问题。上述回访为问卷调查数据的可靠性提供了进一步保障。

4.2. 变量定义

经过综合分析和评判, 本文确定如下变量: 契约治理维度确定为声誉机制、选择机制、最优条款设计、风险分担机制、问责机制和偶然性收益激励; 关系治理维度确定为信任机制、沟通机制、权力制约机制和不确定性处理准则; 争议治理维度确定为冲突评价机制、危机管理机制和谈判机制; 制度治理维度确定为激发机制、引导机制、协调机制、规范机制、评价机制、约束机制, 其中激发机制、引导机制、协调机制表现为制度激励导向, 规范机制、评价机制、约束机制表现为制度抑制导向。

本研究为了保证问卷调查的科学性, 在大规模问卷调研前, 向 30 位参与 PPP 项目的专业人员发放了初始问卷, 进行小规模预检验。对问卷预检反馈结果进行专家讨论, 根据专家提出的量表问题过长问题, 将部分量表题项进行了表达上的简洁化处理, 根据 CITC 指标对部分测量题项进行了删除和修正, 在参考了外文量表的相关用语、表达方式、习惯称谓等方面进行中国语言化处理, 使其尽量贴近中国社会经济情境的管理实践, 最后形成正式问卷, 采用 Likert 5 点量表法进行测量。

上述变量定义及变量维度参考文献如表 1 所示。

Table 1. Variable definition

表 1. 变量定义

变量类型	变量	变量维度
解释变量	契约治理 (contract governance, 简化为 CG)	声誉机制(reputation, 简化为 Rep) 选择机制(choice, 简化为 Cho) 最优条款设计(design, 简化为 Des) 风险分担机制(risk, 简化为 Ris) 问责机制(accountability, 简化为 Acc) 偶然性收益激励(profit, 简化为 Prof)
	关系治理 (relationship governance, 简化为 RG)	信任机制(trust, 简化为 Tru) 沟通机制(communication, 简化为 Com) 权力制约机制(power, 简化为 Pow) 不确定性处理准则(uncertainty, 简化为 Unc)
调节变量	制度治理导向 (institutional governance guidance, 简化为 IGG)	激励机制(excitation, 简化为 Exc) 引导机制(guidance, 简化为 Gui) 协调机制(adjustment, 简化为 Adj) 规范机制(criterion, 简化为 Cri) 评价机制(evaluation, 简化为 Eva) 约束机制(restraint, 简化为 Res)
被解释变量	争议治理效果 (crisis governance effect, 简化为 CGE)	冲突管控效果(control, 简化为 Con) 危机管理效果(management, 简化为 Man) 谈判效果(negotiation, 简化为 Neo)

5. 检验与结果

5.1. 变量测量与可靠性分析

使用 SPSS 22.0 对样本进行可靠性分析, 检验各个变量的信度。量表的可靠性分析结果如表 2 所示。各阶段所有测量维度的 Communalities 值均大于 0.4 (阈值), Cronbach's α 值均大于 0.7 (阈值为 0.6), 因子荷载均大于 0.7 (>0.45 为理论建议值, 阈值为 0.3); 各潜变量的组合信度均超过 0.8 (阈值为 0.6)。上述结果表明本研究量表具有良好的信度。

Table 2. Reliability coefficient
表 2. 可靠性系数

变量	Communalitie	因子荷载	Cronbach's α	KMO	组合信度	AVE
CG	Rep	0.549	0.749	0.878	0.882	0.8882
	Cho	0.526	0.739			
	Des	0.578	0.761			
	Ris	0.562	0.755			
	Acc	0.589	0.786			
	Pro	0.511	0.738			
RG	Tru	0.725	0.857	0.889	0.843	0.905
	Com	0.667	0.821			
	Pow	0.690	0.837			
	Unc	0.672	0.842			
IGG	Exc	0.773	0.863	0.769	0.752	0.9358
	Gui	0.752	0.852			
	Adj	0.731	0.869			
	Cri	0.686	0.835			
	Eva	0.720	0.830			
	Res	0.671	0.799			
CGE	Con	0.740	0.881	0.841	0.736	0.8987
	Man	0.725	0.862			
	Neo	0.730	0.850			

鉴于本研究调查过程中测量工具的设计过程经过了详尽的文献归纳和多次专家讨论, 可以认为具有较好的内容效度与效标效度, 因此效度检验的关键在于建构效度。采用验证性因子分析(CFA)方法检验效度, 进行 KMO 测度与 Barlett 检验, 见表 2 标示值。量表样本总体 KMO 值为 0.861, 各潜变量内部的 KMO 值均大于 0.7 (阈值)。Barlett 检验显著性检验 P 值为 0.000, 达到极其显著水平。CFA 各项指标均达到参考值, 上述数据说明该量表的建构效度较好。根据各变量对应的观测变量标准化荷载计算各潜变量的组合信度和平均方差抽取量。计算结果表明, 各潜变量的组合信度均大于 0.8 (阈值为 0.6); 各潜变量的平均方差抽取量(AVE)均大于 0.5 (阈值), 表明量表具有一定的收敛效度。对各潜变量进行降维、中心化和标准化处理, 并进行 Pearson 相关性分析, 见表 3 标示值。各潜变量 AVE 的平方根均大于该变量

与其他构念的相关系数,同时各潜变量之间的相关性系数符合区分度要求,表明各潜变量间具有良好的区分效度。在各潜变量内部对观察变量进行相关性分析,均具有较高的内部一致性。上述检验证明,量表效度指标符合理论建议值,理论模型建构相对较合理,并得到了样本数据的支持。

Table 3. Correlation coefficient

表 3. 相关系数

	<i>CG</i>	<i>RG</i>	<i>IGG</i>	<i>CGE</i>
<i>CG</i>	1			
<i>RG</i>	0.384**	1		
<i>IGG</i>	-0.090*	-0.117**	1	
<i>CGE</i>	0.582**	0.579**	-0.137**	1

注:在 0.1%的置信区间上显著($P < 0.001$)表示为***,在 1%的置信区间上显著($P < 0.01$)表示为**,在 5%的置信区间上显著($P < 0.05$)表示为*。

5.2. 回归分析及相关解释

使用 SPSS 22.0 进行分组回归分析,即在制度激励条件下(IGG_1)和制度抑制条件下(IGG_2)分别进行回归,在每个条件下分别对契约治理和关系治理对争议治理效果的影响进行检验,数据如表 4 所示。

Table 4. Regression analysis

表 4. 回归分析

变量	<i>CGE</i>			
	M_1	M_2	M_3	M_4
<i>CG</i>	0.524***		0.586***	
<i>RG</i>		0.563***		0.483***
IGG_1	0.251***	0.057		
IGG_2			-0.053	0.382***
$CG \cdot IGG_1$	-0.125***			
$RG \cdot IGG_1$		0.114***		
$CG \cdot IGG_2$			0.126***	
$RG \cdot IGG_2$				-0.125***
<i>R</i>	0.635	0.588	0.575	0.686
R^2	0.391	0.346	0.343	0.457
调整 R^2	0.391	0.354	0.346	0.462
<i>F</i>	147.338***	125.642***	117.639***	194.383***

注:在 0.1%的置信区间上显著($P < 0.001$)表示为***,在 1%的置信区间上显著($P < 0.01$)表示为**,在 5%的置信区间上显著($P < 0.05$)表示为*。

模型 M_1 考察在制度治理表现为单一的制度激励作用时,契约治理对争议治理效果的影响情况以及制

度治理的调节水平。模型的拟合优度 R 为 0.624 (绝对值越接近 1 表示拟合度越好), 拟合判定系数 R^2 为 0.390 (阈值为 0.1), 回归方程显著性检验值 F 显著; 契约治理对争议治理效果的主效应系数为正, 契约治理与制度激励的交互项系数为负, 系数均为显著。该数据结果表明, 当单独依靠制度激励时, 随着制度激励强度的增加, 契约治理对争议治理效果的正向影响作用被逐渐减弱。模型 M_2 考察在制度治理表现为单一的制度激励作用时, 关系治理对争议治理效果的影响情况以及制度治理的调节水平。模型的拟合优度 R 为 0.593, 拟合判定系数 R^2 为 0.352, 回归方程显著性检验值 F 显著; 关系治理对争议治理效果的主效应系数为正, 关系治理与制度激励的交互项系数为正, 系数均为显著。该数据结果表明, 当单独依靠制度激励时, 随着制度激励强度的增加, 关系治理对争议治理效果的正向影响作用被逐渐增强。同理考察模型 M_3 与模型 M_4 , 数据结果表明, 当单独依靠制度抑制时, 随着制度抑制强度的增加, 契约治理对争议治理效果的正向影响作用被逐渐增强; 当单独依靠制度抑制时, 随着制度抑制强度的增加, 关系治理对争议治理效果的正向影响作用被逐渐削弱。模型中的调节作用如图 2 所示, 分别表示在制度激励表现水平较低或较高情况下, 契约治理和关系治理分别对争议治理效果的作用水平及变化趋势。由图 2(a)、图 2(b)可知, 在制度激励条件下, 契约治理作用水平在高制度激励时斜率较小, 在低制度激励时斜率较大; 关系治理作用水平在高制度激励时斜率较大, 在低制度激励时斜率较小。由图 2(c)、图 2(d)可知, 在制度抑制条件下, 契约治理作用水平在高制度抑制时斜率较大, 在低制度抑制时斜率较小; 关系治理作用水平在高制度抑制时斜率较小, 在低制度抑制时斜率较大。综合数据结果, 假设 H1、H2、H3 分别得证。

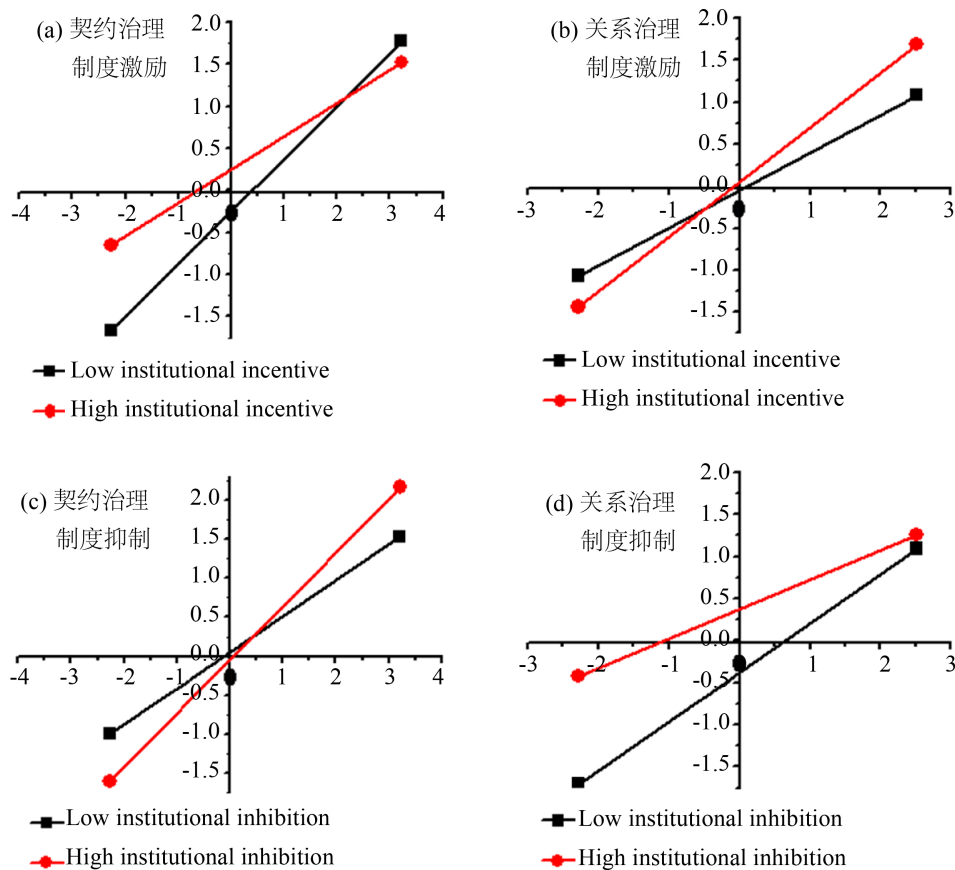


Figure 2. Regulatory role of institutional governance
 图 2. 制度治理调节作用

6. 研究结论与管理启示

6.1. 研究结论

本研究着眼于国内 PPP 项目危机频发的问题，围绕契约治理和关系治理对争议治理效果的影响进行研究，以制度治理为调节变量，分别考察二元治理在制度激励、制度抑制条件下对争议治理效果的影响作用水平，收集数据并进行实证检验。研究认为：

第一，契约治理和关系治理组成的二元治理结构对争议治理效果有显著的正向影响。无论是契约治理还是关系治理，都对 PPP 项目争议治理起到一定的效果。契约治理和关系治理的二元治理体系为 PPP 项目争议治理提供了完整的治理平台。一方面，契约治理提供了正式的契约安排，对项目利益相关主体的权利义务以正式文本的形式固定下来，用以约束各方行为。各方主体关注于正式契约内权利安排是否合理，期望依靠正式契约形成合理的权力制约机制和不确定性处理准则，并通过反复谈判消除项目冲突。另一方面，关系治理重点在利益相关主体之间实现以非正式契约的形式实现自我实施干预，通过关系契约使项目各方主体形成更具备持续可信赖性的信任或承诺。各方主体期望通过关系治理维系项目合作关系，减少剩余权利冲突对项目开展带来的负面影响。综合来看，二元治理体系对 PPP 项目危机的治理以及项目冲突的消除起到的关键作用。

第二，制度治理调节了二元治理对争议治理效果的影响作用水平，表现为：在制度激励条件下，契约治理作用水平较低而关系治理作用水平较高；在制度抑制条件下，契约治理作用水平较高而关系治理作用水平较低。一方面，当制度治理表现为激励导向时，PPP 项目所带来的价值会被高估，项目利益相关主体低估项目外部环境风险，从而弱化正式契约谈判的作用。虽然此时契约治理仍然是项目争议治理以及消除项目冲突的重要治理手段，但制度激励降低了契约治理的作用水平，而关系治理对争议治理的作用则会被进一步强化。另一方面，当制度治理表现为抑制导向时，利益相关主体因受到抑制性政策法规的限制不再完全依靠信任和沟通机制，而更关注于项目权利安排与利益划分是否合理，期望获得更强的正式契约安排，实现对其他利益主体的权力制约，并依靠正式的谈判解决项目不确定性带来的各种冲突问题。此时关系治理对争议治理以及消除项目冲突仍然起到关键作用，但关系治理作用水平被制度抑制弱化，契约治理对争议治理的作用会被进一步强化。综合来看，偏向于单纯的制度激励或单纯的制度抑制，都将使二元治理体系中的一种作用水平被强化，而另一种被弱化，而在制度激励与制度抑制两种导向中寻求一种平衡，使二元治理体系都具备普遍较高的作用水平，会使二元治理对争议治理效果的综合表现贡献更大。简而言之，PPP 项目争议治理不能使用单纯的制度激励或制度抑制，而应寻求制度治理均衡点，在该点上实现二元治理的平衡，以实现更高的争议治理综合表现。

6.2. 管理启示

PPP 项目的优势在于使合作各方达到比单独行动预期更为有利的结果——政府的财政支出更少，企业的投资风险更轻。在激励制度导向下，能够促进国内 PPP 项目快速发展，极大地促进市场模式转型；制定一定的制度抑制措施，也能够有效控制 PPP 乱象，划出了红线，重申了规矩。基于上述制度治理激励和抑制两方面调节作用的视角，本文的研究结论对中国 PPP 项目实践主要有如下启示：

第一，PPP 模式应由快速发展转变为高质量发展，并进一步重视二元治理体系对改善 PPP 项目争议治理效果的重要作用。我国经济发展阶段的转变决定了 PPP 模式必须走高质量发展道路。当前国内 PPP 项目的一系列前期失控现象为高质量发展敲响了警钟。高质量的 PPP 模式发展，不仅要符合我国国情，更需要不断在创新中总结和反思。高质量发展离不开良好的治理机制，尤其是针对当前国内 PPP 模式发展及其项目不确定性较高情况下利用契约治理和关系治理的有机结合实现科学治理。本文的研究结论已

经证实, 契约治理和关系治理均能单独对争议治理效果起到良好的促进作用, 但通过考察制度治理的调节作用后发现, 二元治理随着制度治理的调节作用在作用水平上产生波动。从数据结果来看, 强调契约治理和关系治理的综合作用能够带来更好的治理效果, 为争议治理提供更高质量的二元治理结构平台。在当前中国社会经济环境中, PPP 项目契约不完全几乎是必然的, 项目权利存在争议是常见的问题, 如不能妥善处理极易引发项目冲突, 最终形成一系列项目危机, 使 PPP 项目走偏甚至最终走向终结。治理不能单方面着眼于“解决项目冲突”, 应更多地考虑项目各方相关主体的利益, 以达成“多赢”。各方主体对各自利益最大化实现呈现出的行为是非完全正相关的, 在各方利益不可能完全同消同长情况下, 需要合理运用二元治理体系促使主体实施积极的履约行为, 尽可能促使各方主体在追求项目目标实现条件上一致化。

第二, 制度治理应在制度激励导向和制度抑制导向中取得平衡, 以实现二元治理体系对 PPP 项目争议治理效果的最大贡献水平。PPP 模式的健康发展必须依靠合理的制度治理体系, 一方面要继续不断深化改革, 强化正面引导, 持续激励 PPP 模式在经济转型、体制改革中的巨大推动作用; 另一方面也要防止 PPP 模式实践走偏异化, 要依靠一系列抑制举措, 加大“伪 PPP”曝光力度, 达到打假纠偏、健康发展的目的。如果引入社会资本只是出于融资的话, 是一个站不住脚的出发点; 这种做法也只会沦为执政政府美化政绩、递延财政支出、推脱给下届政府的手段。”因此, PPP 应以提升效率为初衷, 制度治理必须以 PPP 模式效率提升为根本出发点, 激励与抑制两手抓, 实现 PPP 持续高质量、高速发展。在实践中, 2018 年初财政部出台的一系列制度政策进一步规范了地方融资平台运作、政府基金投资、政府购买服务和 PPP 文件管理的严格约束方式, 这一系列制度抑制措施虽然对一些地方 PPP 模式开展产生了极大的抑制和市场震动, 但从整体上有利于规范国内 PPP 项目运作并形成良好的整体发展态势。实践证明, 在利用制度抑制规范 PPP 模式健康运行的同时, 必须继续重视制度激励所带来的改革红利, 综合考虑各方主体的利益, 激励各方进一步运用二元治理体系促进 PPP 模式争议治理水平进而提升项目绩效水平。

参考文献

- [1] 李宝良, 郭其友. 冲突与合作经济治理的契约解决之道——2016 年度诺贝尔经济学奖得主主要经济理论贡献述评[J]. 外国经济与管理, 2016, 38(11): 115-128.
- [2] 王旭, 褚旭. 债权融资是否推动了企业创新绩效?——来自治理二元性理论的动态解释[J]. 科学学研究, 2017, 35(8): 1264-1272.
- [3] 王旭. 债权治理、创新激励二元性与企业创新绩效——关系型债权人视角下的实证检验[J]. 科研管理, 2017, 38(3): 1-10.
- [4] Zhou, K.Z. and Xu, D. (2012) How Foreign Firms Curtail Local Supplier Opportunism in China: Detailed Contracts, Centralized Control, and Relational Governance. *Journal of International Business Studies*, 43, 677-692. <https://doi.org/10.1057/jibs.2012.7>
- [5] Ling, F.Y.Y., Ke, Y., Kumaraswamy, M.M., et al. (2014) Key Relational Contracting Practices Affecting Performance of Public Construction Projects in China. *Journal of Construction Engineering & Management*, 140, 156-165. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)CO.1943-7862.0000781](https://doi.org/10.1061/(ASCE)CO.1943-7862.0000781)
- [6] Holmstrom, B. (2014) The Economic Theory of Agency—The Principal’s Problem. *Decision Making under Uncertainty*, 63, 134-139.
- [7] 张春流, 章恒全. 产权性质、代理冲突与股权治理效应[J]. 南京社会科学, 2013(4): 29-36.
- [8] Halonen, A. and Hart, O. (2015) Short-Term, Long-Term, and Continuing Contracts. Social Science Electronic Publishing, Rochester.
- [9] 李鑫, 李香梅. 代理冲突、公司治理因素的激励约束效应与资本配置效率[J]. 管理世界, 2014(11): 166-167.
- [10] 丁利. 制度激励、博弈均衡与社会正义[J]. 中国社会科学, 2016(4): 135-158.
- [11] 王雷, 党兴华, 杨敏利. 两权分离度、剩余控制权、剩余索取权与公司绩效——基于两类国有上市公司的实证研究[J]. 管理评论, 2010, 22(9): 24-35.

- [12] Fehr, E., Hart, O. and Zehnder, C. (2015) How Do Informal Agreements and Revision Shape Contractual Reference Points? *Journal of the European Economic Association*, **13**, 1-28. <https://doi.org/10.1111/jeea.12098>
- [13] Halonen, A. and Hart, O. (2016) *Continuing Contracts*. Social Science Electronic Publishing, Rochester.
- [14] 闫妍, 刘宜. 2016 年度诺贝尔经济科学奖获得者 Oliver Hart 与 Bengt Holmstrom 研究工作评述[J]. 管理评论, 2016, 28(10): 3-10.
- [15] Hart, O. (2017) Incomplete Contracts and Control. *Nobel Prize in Economics Documents*, **107**, 1731-1752. <https://doi.org/10.1257/aer.107.7.1731>
- [16] 严玲, 史志成, 严敏, 等. 公共项目契约治理与关系治理: 替代还是互补? [J]. 土木工程学报, 2016(11): 115-128.
- [17] 杜亚灵, 李会玲, 闫鹏, 等. 初始信任、柔性合同和工程项目管理绩效: 一个中介传导模型的实证分析[J]. 管理评论, 2015, 27(7): 187-198.
- [18] 严玲, 邓娇娇, 吴绍艳. 临时性组织中关系治理机制核心要素的本土化研究[J]. 管理学报, 2014, 11(6): 906-914.
- [19] Faisal, N., Dainty, A. and Price, A. (2005) The Concept of “Relational Contracting” and a Tool for Understanding Inter-Organizational Relationships in Construction. *Proceedings of the 21st Annual Association of Researchers in Construction Management Conference*, London, Volume 2, 1075-1084.
- [20] 尹贻林, 王焱. 合同柔性与管理绩效改善实证研究: 信任的影响[J]. 管理评论, 2015, 27(9): 151-162.
- [21] Wiengarten, F., Humphreys, P., Cao, G., et al. (2010) Collaborative Supply Chain Practices and Performance: Exploring the Key Role of Information Quality. *Supply Chain Management: An International Journal*, **15**, 463-473. <https://doi.org/10.1108/13598541011080446>
- [22] Girmscheid, G. and Brockmann, C. (2010) Inter and Intraorganizational Trust in International Construction Joint Ventures. *Journal of Construction Engineering & Management*, **136**, 353-360. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)CO.1943-7862.0000142](https://doi.org/10.1061/(ASCE)CO.1943-7862.0000142)
- [23] Birney, M. (2014) Decentralization and Veiled Corruption under China’s “Rule of Mandates”. *World Development*, **53**, 55-67. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.006>
- [24] 吴勇. 论公众参与 PPP 项目的制度激励[J]. 湖湘论坛, 2018(1): 127-136.
- [25] 罗虎. 论中国特色的现代国有企业管理制度——激励约束机制和业绩评价制度[J]. 福建论坛(人文社会科学版), 2016(1): 191-197.
- [26] 郁建兴, 黄亮. 当代中国地方政府创新的动力: 基于制度变迁理论的分析框架[J]. 学术月刊, 2017, 49(2): 96-105.