

· 政府和社会资本合作(PPP) 研究专题 · (主持人: 张海波 南京大学政府管理学院教授、博导)

政府和社会资本合作(Public Private Partnerships, PPP) 是一种涉及基础设施的制度安排形式,其本质是充分发挥公共部门和私营部门各自的禀赋优势、同时兼顾效率和公平的互补性合作,以破解“政府失灵”和“市场失灵”双重迷局,推动公共服务领域供给侧结构性改革。然而,PPP 模式被中央和地方大力推广应用的同时,不断涌现出“融资困境”“逆民营化”“政府回购”等诸多乱象,亟需理论界应用新视角、新方法对 PPP 实践困境进行回应。李永奎在《重大工程 PPP 模式适应性提升路径》一文中,通过分析制度变迁和组织治理环境的演化,认为制度障碍和项目复杂性是当前重大工程 PPP 模式实施内在挑战,主张建立基于项目类型学以提升 PPP 模式权变适应性。丁翔在《情景认知视角下政府与社会资本(PPP) 合作机制研究》一文中指出,PPP 模式具有强烈的情景依赖性,需要从情景认知的视角分析政府与社会资本在 PPP 全生命期内合作行为的演化,并建立 PPP 模式的鲁棒性分析和多阶段治理体系,以完善 PPP 合作机制的设计。这两篇文章均提出了需要关注 PPP 模式的“情景(境)”演化特性,由此可见,PPP 研究正在注入全新的视角和方法,这不仅有利于 PPP 实践的改进,也能助力于“一带一路”倡议的顺利实施。

重大工程 PPP 模式适应性提升路径: 基于制度理论和复杂性视角^{* 1}

李永奎

摘 要 中国正迎来全球最大规模的重大工程政府和社会资本合作(PPP) 热潮,其在推动公共服务领域供给侧结构性改革,通过引入市场机制和资源实现公共服务提质增效等方面发挥了重要作用,但也出现了诸如“一刀切”“一窝蜂”等乱象,需要及时厘清问题本质,为治理策略的制定提供理论依据。本文基于制度理论和复杂性科学,对中国重大工程项目外部制度情境及“政府—市场”二元作用机制的演化进行了长周期考察,认别了重大工程 PPP 模式实施的制度障碍及复杂性。本文认为,PPP 模式需要适应各地区的制度成熟度差异,建立基于项目类型学的多元模式,提高 PPP 管理组织的工程复杂性治理和面向变化环境的复合能力。

关键词 重大工程; 政府和社会资本合作 PPP; 制度理论; 复杂性; 适应性

中图分类号 F294 文献标识码 A 文章编号 1001-8263(2017)11-0068-08

DOI: 10.15937/j.cnki.issn 1001-8263.2017.11.010

作者简介 李永奎,同济大学经济与管理学院复杂工程管理研究院教授 上海 200092

世界已经进入重大工程的“万亿级时代”^①。据全球著名咨询公司麦肯锡预计,到 2030 年基础设施投资总额约为 57 万亿^②,Flyvbjerg^③ 进一步

测算,全球每年重大工程投资额达到了 6-9 万亿美元,约占全球 GDP 的 8%^④。在中国,重大工程也是经济建设、社会发展和城市化推进的重要支

* 本文是国家自然科学基金面上项目“复杂项目组织能力与任务分配的适应性测度及优化”(71471136)、国家自然科学基金重大项目子课题“重大基础设施工程的组织行为与模式创新研究”(71390523)和上海市浦江人才计划“复杂工程弹性组织模式研究”(17PJC101)的阶段性成果。

柱 2016 年发布的《交通基础设施重大工程建设三年行动计划》中投资项目数为 303 个,投资总额为 4.7 万亿,2017 年全国 31 个省份重大工程投资额将超过 10 万亿。与此同时,在政府和社会资本合作(PPP)方面,截至 2017 年 7 月份,全国超过 10 亿以上的入库项目共计 3582 个^⑤。

重大工程是为社会生产、发展和民众生活提供基础性公共服务的重大物质设施,具有和一般工程不同的规模大、投资大、技术复杂、影响广泛且深远等特点,从而给工程决策、项目管理和后期运行带来了巨大挑战,致使“超投资、超工期、低收益”成为重大工程的国际普遍“铁律”^⑥。过去 30 年,中国重大工程大多靠政府推动,“集中力量办大事”的体制优势使中国重大工程取得了举世瞩目的成就,但同时也出现了决策失误、投资浪费、市场失衡等一系列问题。在经济新常态背景下,推行 PPP 模式,引入市场机制,解决工程融资和专业化问题,平衡政府和市场关系,这些既是国际趋势,也是中国现实情况下的必然选择。但是,在政府的强力推动下,PPP 实施存在过热过快现象,忽视了制度情境和项目特征的复杂性,出现了“一刀切”“一窝蜂”等乱象,PPP 实践在亟待规范的同时,也需要厘清问题本质并为治理策略的制定提供理论依据。

为此,本文基于制度理论和复杂性科学,对中国重大工程项目投融资及其管理模式的制度演化进行长周期考察,以深刻认识这一“中国问题”的制度情境依赖性;进而对重大工程 PPP 模式的制度障碍及项目复杂性进行多维分析,以理解重大工程 PPP 模式的复杂性根源。本文认为,在现有制度情境下,需要对重大工程 PPP 模式适应性进行能力提升,形成 PPP 模式的“中国方案”。

一、中国重大工程 PPP 模式的外部制度情境影响: 治理机制演化

中华人民共和国成立以来,重大工程一直在中国的经济和社会发展中处于关键地位,但受到政治和经济体制改革的外部情境影响,其治理机制一直在不断演化。

新中国成立后,由于西方国家对我国实行封

锁、禁运和冻结,以及中国自身技术体系和工业体系存在着重大结构缺陷和规模限制,中国利用苏联贷款进行了 156 项工业和国防的重大工程建设,这些项目以苏联模式为蓝本,建立了政府主导资本化的建设模式,利用“集中力量办大事”的计划管理办法保障“计划体制的工业革命”^⑦。20 世纪 60 年代后,中国开展以“三线”建设为代表的有组织、有计划和有规模的国防、科技、工业和交通基本建设,其主要管理组织是“基本建设指挥部”。在这一时期,重大工程建设仍然采用由中央政府直接主持、中央财政拨款、倾全国之力进行的国家集中开发和管理体制^⑧。中央政府主导全社会固定资产投资一直持续到 70 年代末,也引发了一系列问题,从而开始了“调整、整顿和改革”^⑨。总体来看,建国后的 30 年,重大工程的投资和治理主要采用以下方式:国家直接投资,通过集权化的计划经济体制将人、财、物集中于国家经济亟需的重要领域,并通过行政方式进行直接管理。

1980 年,基本建设领域开始试行拨款改贷款的有偿使用方式,并于 1985 年全部推行,从而改变了重大工程项目投资由国家包揽一切的做法。1988 年,国务院颁布《关于投资管理体制的近期改革方案》,将拨款改为基金并通过新成立的六大投资公司投放。1992 年,党的十四大召开,决定建立社会主义市场经济体制,明确了企业作为投资主体的改革方向。在此背景下,重大工程的管理体制开始了一系列改革,如前期项目经理负责制(1983 年)、招投标制(1985 年)、建设监理制(1988 年)、项目法人制(1996 年)和重大项目稽查制(2000 年)等制度的推行。因此,1980—2003 年的 20 余年间,重大工程的投资管理体制和治理模式开始探索由政府直接投资和管理转变为投资主体多元化、资金来源多渠道、投资方式多样化和建设实施市场化的新模式。

2004 年,《国务院关于投资体制改革的决定》印发,强调在国家宏观调控下充分发挥市场配置资源的基础性作用,确立企业在投资活动中的主体地位,规范政府投资行为等,推行代建制,引入社会资本,试行特许经营。2014 年颁布《国务院

关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》要求建立健全政府和社会资本合作 (PPP) 机制,这标志着中国重大工程项目 PPP 时代的到来。2016 年发布的《中共中央国务院关于深化投融资体制改革的意见》提出着力推进供给侧结构性改革,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好的发挥政府作用,进一步推动了 PPP 的实施热潮。受此推动,2016 年 6 月到 2017 年 7 月入库的 PPP 规模约为 5.76 万亿人民币(约 8640 亿美元,见注释⑤)。相比而言,PPP 推行较早的英国过去 15 年每年实施 PPP 的项目规模约 58 亿美元,美国 2015 年约为 24 亿美元^⑩。显然,中国近两年的 PPP 规模远超欧美国家。然而,中国 PPP 应用飞速发展只有短短三年,重大工程 PPP 模式仍不成熟。

中国重大工程 PPP 模式推行的外部制度环境变迁具有以下特征:(1) 制度情境的特殊性。中国重大工程治理机制具有历史上的特殊性,也具有独特优势,和欧美国家具有根本性区别。随着社会经济情境的变化,过去三十年的成功经验无法再简单复制,需要立足中国国情进行突破性创新和改革,形成 PPP 的“中国模式”。(2) 制度体系的路径依赖性。中国重大工程投融资和管理制度脱胎于苏联体制特别是“斯大林模式”,在很大程度上决定了其具有强烈的起点敏感的第一级路径依赖。从长周期看,重大工程投融资模式和治理体制一直以来“锁定”在政府财政发挥主导作用的“源初环境”,具有一定的路径依赖性和制度惯性。受此制约,虽然中国近几年改革力度不断加大,但政府和市场的关系改革依然未达预期,社会资本“挤出效应”和“国进民退”问题依然普遍存在。(3) 制度的阶段跃迁性。改革一直是中国经济和社会发展的根本动力,在重大工程领域同样如此。外部社会和经济体制的重大改革、重大典型事件和标志性工程的最佳实践等往往成为制度突变性跃迁的诱因,例如供给侧改革对 PPP 的推动以及“4 万亿计划”对基础设施投资的刺激等。(4) 制度体系的成熟度及差异性。任何新制度体系的成熟都有一个过程,甚至是相当漫长的过程。虽然中国自 20 世纪 80 年代即开始探索实

施 PPP,但制度建设非常不成熟,2014 年以后出现了 PPP 推行规模和制度成熟度不匹配情况,呈现“一刀切”和“一窝蜂”乱象。

二、中国重大工程 PPP 模式的组织治理环境:政府与市场二元作用的演化

投融资模式会影响项目的治理机制,反过来治理机制也会影响融资的吸引力。因此,PPP 模式既是投融资问题,也是项目治理问题。由于重大工程的特殊地位,政府对工程治理的干预和作用在国际普遍现象,以保证工程战略目标的实现、公共利益的保护、生态环境的可持续、甚至政治声誉的维护等,例如索契冬奥会场馆建设采用的国家干预模式^⑪、厄勒海峡连接线的业主分别由丹麦和瑞典的政府拥有^⑫等。由于重大工程需要调动大量社会资源,专业性较强,需要借助市场手段,通过企业化运作实现管理的规范化和资源运用的高效化,因此呈现“政府—市场”二元交互作用和一定程度上的动态均衡。

中国重大工程政府与市场关系的演化过程与制度演化具有相关性。建国后,伴随着“一五计划”的展开,在苏联专家协助下形成了“集中主要力量进行苏联帮助的 156 个建设项目为中心”的重大工程建设组织模式,其显著特点是在中央层面通过建筑工程部、铁道部、重工业部以及第二机械工业部等国家机构成立筹备处或工程局,领导项目实施活动。到 20 世纪 60 年代中期,为加强和改进重大项目决策管理、上收下放权力以及加强基本建设领域的集中统一和指令性计划管理,国家计委于 1961 年发出通知成立重大工程“基本建设指挥部”,统一指挥设计、施工、物资供应等工作。指挥部形成一个有权威的领导班子,协调各方关系,加强协作配合,保证了工程建设顺利进行,其主要负责人大多由当地党政领导干部担任,或由上级领导机关指派。这种指挥部模式对中国重大工程管理影响深远。

改革开放之后,国家一方面强调重大工程建设必须依靠国家计划调节,另一方面也开始着力消除吃大锅饭的弊端,建立中央和地方分工负责制。在此基础上,组建了具有法人地位、独立经

营、自负盈亏的工程承包公司,并实行政企职责分开。政府主要强化部署重点工程的建设职责,而企业则履行重大工程建设项目法人负责制。项目法人全面负责重大工程项目建设有关筹建、建设管理等相关实施工作,并与工程指挥部“两块牌子,一套班子”。指挥部履行建设期项目法人职能,项目法人则负责建设资金的筹措、工程建成后的运营、债务偿还和资产保值增值等。这种模式直到现在仍然在部分项目上采用,在项目推进和组织协作上显示出一定优势^⑬。

进入 21 世纪后,伴随着市场经济地位的确立,地方政府取代中央政府成为重大工程投资的主体,社会资本也开始参与到重大工程建设中,逐步建立了政府与市场合理分工与合作的管理组织体系。中央和地方政府逐渐从原来包揽一切过渡到加强组织和协调,强调政府主导和社会参与相结合,通过特许经营、投资补助、政府购买服务等多种形式,全面落实建设单位项目法人责任制,并逐步向独立核算、自主经营的企业化管理模式转变。特别是最近几年,随着供给侧改革以及 PPP 模式的推进,如何树立企业的市场地位以及如何界定政府的行为边界成为重大工程投融资和治理的关键问题。从历史看,PPP 社会资本来源从最初的部分外资企业、到部分民营企业再到国有企业占绝对主导地位^⑭,显示出这一问题尚未得到解决。

重大工程 PPP 模式的组织治理环境及其演化具有以下特征: (1) 多种模式的共存性。由于重大工程类型多样、战略重要性差异大、投融资模式多样、地区发展水平不一致等,重大工程治理的组织模式呈现多样性,传统的指挥部模式依然存在,代建制和 PPP 等新的模式不断涌现,多样化模式在各个阶段都呈现共存性。(2) 治理的多层次性。重大工程多为战略性工程,因此组织治理呈现从中央、地方到项目公司、参建单位的多层次治理体制和机制。(3) 政府的主导性。尽管自改革开放以来,中国一直在大力推动重大工程的企业治理模式,但实践证明,政府仍然在绝大部分领域具有主导地位,一些机构或项目型公司仍然具有强烈的政府或准政府属性,这是未来 PPP 推行

中“政府-市场”二元平衡需要解决的关键问题。(4) 制度惯性和路径依赖性。重大工程一直是中国经济、社会和城市发展的关键支撑,由此也形成了一些最佳实践、制度体系和惯常做法,破除这些制度和经验藩篱需要一个过程,在一定程度上可能会出现反复,例如 PPP 推行的“国进民退”现象以及指挥部模式的设置等。因此,PPP 模式的设计不能假设是“无阻力真空”或“白纸上作画”,必须考虑这些情境的延续性、制度惯性和路径依赖性。

三、中国重大工程 PPP 模式实施的挑战根源: 制度障碍和项目复杂性

(一) 制度障碍是 PPP 实施挑战的外部根源

重大工程不是一般工程的“放大版”,而是一个“社会工程”,是极度复杂的社会经济系统,因此在从传统投融资模式向 PPP 转型时,面临着制度障碍。尽管引入 PPP 模式有助于缓解政府在重大工程上的财政负担,但 PPP 并不是万能的“特效药”,不是政府的“超级信用卡”,也没有证据表明 PPP 模式比传统模式具有普遍性的优势,PPP 不能自动解决相应问题^⑮。其中,制度障碍是外部核心问题。亚洲开发银行《2011 年 PPP 制度环境评估报告》指出,中国的 PPP 应用成熟度得分仅为 49.8 分,与其他 PPP 应用成熟国家相去甚远,这在一定程度上影响了社会资本尤其是民营资本的进入。数据显示,截至 2017 年 6 月底,在 PPP 项目总成交方面,民营资本介入规模仅占四分之一,较 2015 年和 2016 年呈现出直线下降趋势^⑯,大量处于竞争优势的国有资本占据主导地位,从而对民营资本产生了“挤出效应”,这显然与中国 PPP 模式的发展宗旨不相符。另外,不合理的风险分担及透明度也是问题。世界银行报告显示,当前 PPP 项目的成功率约为 60%,大量项目面临着项目失败以及需求量远低于当初预期的情况,导致参与的社会资本无法实现正常收益。政府的不透明操作也往往导致利益相关者无法及时获知项目具体情形,出现社会资本沦为政府的“第二财政资源”的现象。

近几年,中国重大工程的成就在一定程度上

掩盖了其制度缺陷,这也成为PPP实施的制度障碍,包括:(1)决策机制不健全、不规范。PPP项目启动还属于粗放式决策,缺乏有效的数据支撑、失败案例学习和经验借鉴,决策的公众和社会参与程度不足,信息的公开和透明度较差,一些项目的重大风险没有充分暴露,为PPP项目后期实施及运营带来巨大隐患。(2)项目交付模式或承包模式单一,新模式不成熟。尽管重大工程领域既有传统的设计招标施工(DBB)、工程总承包等方式,也有代建制等政府投资项目建设管理新模式,但总体而言,传统的DBB模式仍是主流,其他新的模式还缺乏有效的制度和政策、体系性的示范合同等文件体系进行支撑,无法适应复杂和多样化的项目需求。(3)项目融资法规、政策和制度还不匹配。和国外不同,中国的PPP应用规模异常之大、应用范围异常之广、应用项目异常之多,前所未有。这就要求现有项目融资的法规、政策和制度与之匹配,但由于PPP推行的时间较短,相应制度的制定和完善需要一个过程,这就必然出现一段制度滞后期。(4)招投标制度和合同结构不匹配,理念落后。现有工程招投标制度是传统模式下基于价格的竞争模式,合同的履约往往是短期的,双方的合作往往是一次性、对抗式的,这无法适应重大工程高度复杂性、长期性运行的特点,必须进行理念转变以及模式改革,发展基于价值的、长期的、合作的、关系的采购理念和合同策略。(5)政治关联性强,社会资本介入缺乏现实空间。重大工程的特殊地位使得工程组织和交付模式设计倾向于政府的行政驱动或者“准政府”(如指挥部或者国有项目型企业等)借助行政力量驱动。项目组织的主要目标是进度,即尽早形成所谓的形象工程或者政绩工程,但却忽略了投资控制、质量和安全控制甚至无视环境保护和公共利益等,致使重大工程超投资、质量安全、环境破坏等问题频发,甚至引发社会不稳定群体事件,这些问题反过来又由政府为主进行解决,由此产生了“政府驱动—问题产生—政府解决”的闭环,缺乏企业发挥作用的空间。另一方面,在行政影响下,政府的“届别主义”,即每隔一定周期就会进行主要领导轮换,会极大影响重大工程的战

略及政策的连续性。(6)市场发育不健全,行业组织不完善。重大工程长期受政府及国有企业主导,民营和外资企业介入较少,从而使得民营企业缺乏培育和成长空间,有实力、有能力参与重大工程PPP项目的企业不多,无法满足如此大规模的PPP需求。此外,长期以来,行业组织缺乏相互学习、知识管理和实践研究,无法为民营企业提供必要的成长平台,致使民营企业成长缓慢,缺乏竞争力。

由于以上制度障碍,鼓励和保护企业尤其是民营企业参与重大工程的制度就会长期缺失,一旦大规模推动PPP模式,必然缺乏相应成熟的制度基础和制度保障,这是影响重大工程PPP模式推行的主要外部障碍。

(二)项目复杂性是PPP模式实施挑战的内部根源

重大工程极度复杂,但由于长期以来缺乏有效的理论支持,导致重大工程管理多采用传统项目管理理论和方法。最近几年,复杂性科学和复杂项目管理研究的兴起为认识重大工程提供了全新视角,也为设计PPP治理模式提供了新的思维。

从中国的具体情境出发,重大工程的项目多维复杂性体现在:(1)项目构成复杂性。项目规模大,往往由多个相互关联的子项目组成,不同项目的功能和项目属性差异大。例如,三峡水利枢纽工程不仅包括大坝、电站、船闸和升船机等,还包括输变电和移民工程等。(2)进度复杂性。重大工程具有战略性,进度目标严肃,但工程任务多、任务之间的耦合关系复杂,可能涉及设计、技术、创新、管理、金融、预算和环境影响等各个方面,参建单位多,协调难度大,不可预见的未知因素也多,进度控制难度高。(3)技术复杂性。重大工程往往突破现有工程技术和和管理技术储备,具有技术创新和技术集成的复杂性。例如,青藏铁路是世界上海拔最高的铁路工程,面临多年冻土、高寒缺氧、生态脆弱三大世界性工程难题。(4)组织复杂性。由于重大工程规模大、技术复杂、影响范围大,需要多层次、多方面的资源调动、协调和集成,参建单位多,组织关系复杂。例如,

港珠澳大桥建设管理采用“专责小组—三地委—项目法人”架构,参建单位数百家,组织关系十分复杂。(5) 利益相关者复杂性。重大工程影响范围广,内外部利益相关者之间存在复杂的利益分配、发展冲突和社会公平等方面的问题。例如,南水北调工程是国家在全国范围内进行水资源合理配置的战略工程,所涉及的利益相关方众多,包括投资主体、工程项目法人、分销商、材料供应商、贷款人、非政府组织、水源区居民、工程移民等,它们都对工程推进影响大。(6) 制度复杂性。重大工程涉及中央和地方、不同地区和不同性质的参建单位,相应制度和文化的存在不一致,从而为工程推进带来外部制度影响。例如,港珠澳大桥工程既涉及“一国两制”制度框架下的管理制度和工作方式问题,也涉及社会环境和文化差异问题。

在面对以上多维复杂性时,民营企业体现出能力不足,很难发挥自身优势。相反,政府和国有企业则优势明显:一是因为国有企业实力强,具有调动优秀资源应对复杂性的能力;二是国有企业抗风险能力高,是承担重大工程风险的最后屏障,由此多被决策者优先采用。这种复杂性导致了长期以来重大工程管理以政府或国有企业为主,社会资本没有动力或者无法主导重大工程的决策、建设和运营。另一方面,由于重大工程存在长期风险,政府和社会资本责任界面不清晰,各方长期履约的信用不确定性强,容易引起合作关系变化甚至是异化。以杭州湾大桥 PPP 为例,社会资本占股从最初的 55% 下降到 2012 年的 15%,这既源于社会资本认识以及抵抗长期风险能力不足,也源于重大工程长期风险确实存在。在面临这些风险时,由于缺乏有效的制度保障,政府和社会资本目标不一致特点被放大,从而动摇了原本脆弱的合作基础,这也是重大工程 PPP 模式失败的重要原因。

为了应对重大工程的多维复杂性,需要采用复杂的治理制度、治理结构和治理策略,从而也形成了不同的治理模式。即使在西方发达国家,政府对重大工程的治理方式也有差异,如挪威、丹麦、瑞典、荷兰等国家在项目的不同阶段采用了不

同的方法,以应对不同的问题^{①⑦}。从总体上看,一方面,重大工程的治理机构体现出多层次性,需要厘清政府和企业的功能定位,并在项目生命周期的不同阶段不断变化和转换,以适应实际需要。另一方面,治理结构呈现网络特征,各类组织具有复杂的多元关系,从而形成了一种“元组织(Meta Organization)”形态^{①⑧}。这既可以避免仅仅依靠市场无法解决重大工程的协商、协调和协同问题,也可以发挥各类组织的相应优势,通过专业化分工及知识共享来应对项目的复杂性挑战。因此,从复杂性视角出发,利用复杂性治理策略来设计中国 PPP 模式的治理机制,是提升 PPP 模式成功应用的重要策略。

四、中国重大工程 PPP 模式的适应性提升路径

由此,本文从制度理论和复杂性科学两个视角提出中国重大工程 PPP 模式的适应性提升路径,其基本逻辑是:制度基础决定了中国重大工程 PPP 模式的特殊性,项目复杂性决定了重大工程 PPP 模式下项目组织能力的特殊性,要实现重大工程 PPP 模式的成功,需要形成适合中国实际情境的权变复合能力模式。

(一) 基于制度成熟度,形成差异性模式

过去 30 年,中国重大工程的成功得益于政府的强力推动以及与此配套的制度体系。中国制度基础的差异性也决定了不能简单照搬国外经验。在中国的制度情境中,政府与市场关系的处理是重大工程 PPP 模式推行的核心问题。

要形成合理的政府市场关系,尤其要关注四个问题:(1) 在政策制定时应综合考虑中国体制、机制与法制的特色和现状,走具有中国特色的 PPP 道路;(2) 中国幅员辽阔,各地政府管理水平和市场发展程度不同,制度成熟度差异大,在推行新的改革和新的模式时,相应基础也不同,不能搞“一刀切”;(3) 各地政府应对自身推行 PPP 模式的制度成熟度进行评估,因地制宜地制定适应性政策,避免简单复制其他地区的经验和政策;(4) 不同行业制度成熟度差异大,推行 PPP 模式的基础也不同,不同主管部门也不宜采用同一种模式或者策略推行 PPP,仍需对自身制度环境进行系

统评估,从而制定符合行业特征的PPP模式。

(二) 基于项目类型学,形成多样性模式

重大工程类型复杂多样,不同类型的工程对管理模式要求也不同,不存在适应所有项目的通用模式,即“One Size Does Not Fit All”。同样,重大工程PPP模式设计也不存在通用的模式。自2014年以来,中国推出了上万个PPP项目,应对这些项目进行分类管理,针对不同类型项目形成多样性模式、甚至“混合”模式,基于权变理念进行模式匹配,将“正确的模式应用于正确的项目”。

在构建重大工程PPP项目类型学时,应考虑三个视角:一是项目视角,应综合考虑项目类型、复杂程度、收益性、风险性、目标特征等因素,对项目进行分类;二是组织视角,包括政府和社会资本的能力、合作的程度、各方的管理深度和角色等,对项目组织进行分类;三是过程视角,考虑项目的生命周期特征、程序特征等,对项目进行纵向分类。由此,形成重大工程的项目类型图谱,并基于不同类型的项目构建不同的模式,进行模式匹配。同时,在进行模式设计时,应考虑模式的可应用性和可管理性,应尽量减少类型数量,“类似的项目采用类似的模式”,在模式内形成差异化管理。

(三) 基于项目复杂性,形成适应性模式

规模性、多元性、多维性、不确定性和动态性是项目复杂性产生的根源,给重大工程管理带来了挑战。重大工程建设是典型的集体行动,参与方越多,行动越复杂。在传统模式下,行政力量为主的推动方式带来的诸多问题尚未有效解决,新的PPP模式会进一步加剧项目的复杂性。因此,应寻求新的理论和方法来指导PPP模式的设计。

根据复杂性理论,适应性造就复杂性,同时适应性也是面对复杂环境组织所必须具备的能力。应对重大工程的多维复杂性,组织应提升适应多变内外部环境的能力。PPP不仅仅需要解决投融资问题,还要解决重大工程全生命周期管理问题,例如战略问题、跨域协调、利益相关者协调、移民和拆迁、环境影响、目标控制、风险管理、长期运维等等。这就要求重大工程PPP模式必须构建复

杂的组织架构。在政府职能管理和市场化效率导向下,组织模式既涉及传统的职能结构,也涉及线性层级和矩阵式结构,体现出混合结构(Hybrid)形态^⑨。此外,随着外部环境、工程阶段、项目采购、目标调整等一系列的变化,尤其是在论证期、决策期、准备期、实施期和运行期,工程组织的结构一直处于动态调整中。这样一来,要实现重大工程的战略层面和实施层面目标,就需要对纵向上多层次的组织进行垂直集成,对横向上的跨地域、跨机构和跨部门的组织构成进行水平集成,并由此形成组织的多层次结构和功能,以适应于复杂的内外部环境。当前,PPP模式的实施更多强调了制度和合同治理结构,而忽略了多元动态项目治理机制和项目复杂性管理策略。

(四) 基于能力复合性,形成多元性模式

投融资模式会影响到重大工程的组织设计,而组织是保证重大工程成败的关键因素。依据系统科学和复杂性适应性理论,为了应对外部复杂性环境,组织需要具备面向变化的被动稳定能力和主动应变能力。这种性能框架不是单一的,依据能力层级维度和外部环境的变化剧烈程度,应包括刚性(Rigidity)、鲁棒性(Robustness)、柔性(Flexibility)以及弹性(Resilience)性能等。在工程复杂性测度的基础上,组织通过“政府—市场”二元手段构建具有复合性能的重大工程PPP组织模式,充分发挥政府和企业各自优势,并不断调整 and 适应,采用权变和适应性策略,来应对和管理重大工程复杂性。

由于中国目前PPP经验还不丰富,碰到的问题还非常多,还缺乏足够的知识和经验来应对这些问题,因此,除项目层级外,各个地方政府和行业主管部门也应成立相应的集中管理部门和研究中心,以针对区域性、地方性或行业性特点,开展相应政策、模式、工具和案例研究,并对地方PPP进行集中顶层管理。

五、结束语

根据国际经验以及中国社会、经济改革和发展趋势,PPP将成为公共产品供给的重要模式,也会有越来越多的重大工程采用PPP模式。由于

重大工程的复杂性, 以及中国政治经济体制、机制和法制环境的特殊性, 重大工程不能照搬国外 PPP 经验, 也不宜采用同一种模式, 搞“一刀切”。制度惯性和治理环境路径依赖深刻影响着中国重大工程的 PPP 模式构建, 中国要走出一条符合中国情境的重大工程 PPP 模式道路, 就必须要了解外部制度情境的历史变迁, 以及政府与市场对工程治理的影响。此外, 重大工程自身的复杂性是 PPP 模式推行的内部挑战根源, 这是影响 PPP 模式成功推行的核心问题。本文对中国重大工程 PPP 模式的外部制度情境和组织治理环境进行长周期考察, 分析了影响 PPP 模式推行的制度变迁因素, 强调了影响 PPP 模式构建项目复杂性, 提出了中国重大工程 PPP 模式的适应性能力提升路径。下一步的研究需要与欧美等 PPP 实施经验较为丰富的国家进行国际比较, 进一步深入分析重大工程 PPP 的“中国情境”, 识别这一情境下的“中国问题”, 提出解决这一问题的“中国方案”助力“一带一路”倡议的实施。这种国际比较对于 PPP 模式助推“一带一路”倡议的实施也具有重要现实意义。(感谢扬州大学建筑科学与工程学院张兵博士在前期研究所提供的帮助)

注:

- ①③Flyvbjerg B. 2014. What you should know about megaprojects and why: An overview. *Project Management Journal*, 45, 2: 6 – 19.
- ②Dobbs R, Pohl H, et al. 2013. Infrastructure productivity: how to save \$1 trillion a year. <https://www.mckinsey.com/industries/capital-projects-and-infrastructure/our-insights/infrastructure-productivity>
- ④该研究用巨型项目(megaprojects)的概念, 但有关巨型项目也缺乏统一的定义, 通常认为投资约 10 亿美元以上的项目被视为巨型项目。有关巨型项目更广泛的定义, 可参考文献 Li Y, Lu Y, Taylor J E, et al. Bibliographic and comparative analyses to explore emerging classic texts in megaproject manage-

ment, *International Journal of Project Management*, 2017.

- ⑤⑥数据来源: 财政部政府和社会资本合作中心《全国 PPP 综合信息平台项目库第 7 期季报》, 发布日期 2017 年 7 月 28 日。
- ⑥Li Y, Lu Y, Taylor J E, et al. 2017. Bibliographic and comparative analyses to explore emerging classic texts in megaproject management. *International Journal of Project Management*, <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2017.05.008>
- ⑦唐艳艳《“156 项工程”建设中政府主导资本形成得失评析》, 《理论月刊》2010 年第 4 期。
- ⑧王庭科《三线建设与西部大开发》, 《上海党史与党建》2000 年第 5 期。
- ⑨杨瑞龙《制度变迁方式的转换与中国投融资体制的演变》, 《教学与研究》1998 年第 10 期。
- ⑩Abadie R. 2014. Capital project and infrastructure spending: Outlook to 2025. <https://www.pwc.com/gx/en/capital-projects-infrastructure/publications/cpi-outlook/assets/cpi-outlook-to-2025.pdf>
- ⑪Müller M. 2011. State dirigisme in megaprojects: governing the 2014 Winter Olympics in Sochi. *Environment and Planning A*, 43, 9: 2091 – 2108.
- ⑫⑬Helena R.: 《伙伴关系—厄勒海峡通道项目管理成功之道》李英译, 人民交通出版社股份有限公司 2017 年版, 第 8—13 页。
- ⑬Zhai Z, Ahola T, et al. 2017. Governmental governance of mega-projects: the case of EXPO 2010 Shanghai. *Project Management Journal*, 48, 1: 37 – 50.
- ⑮Flyvbjerg B. 2017. *The Oxford Handbook of Megaproject Management*. Oxford University Press.
- ⑰Samset K F, Volden G H, et al. 2016. Governance schemes for major public investment projects: A comparative study of principles and practices in six countries. https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262010703/Concept_report_No47_WEB-OjAyh68F.pdf/0c6ca6fd-41ac-46fa-bcc0-7b0f0838d801?version=1.0
- ⑱⑲Lundrigan C P, Gil N A, Puranam P. 2015. The (under) performance of mega-projects: A meta-organizational perspective. *Academy of Management Proceedings*.

(责任编辑: 若 谷)

(下转第 121 页)

Reflection on Universalism of Micro-culture Research Methodologically

Sun Shicong

Abstract: Micro-culture Research have faced contemporary cultural forms rationally and responsibly , and shouldn't similarly avoid the universalism inclination methodologically which related closely to the pursuit of knowledge truth with the consequence of magnifying the university , to generalizing , schematizing , and alleging impatiently. Review the universalism inclination methodologically highlights deliberately the perspectivism of micro-culture research , the priority of the object , and the reflectiveness of subject so as to be vigilant against the simplification of the research to grasping knowledge of micro-culture.

Key words: micro-culture research; methodology; universalism; object

(上接第 75 页)

Promoting the Adaptability of Public-Private Partnership Models for Chinese Megaproject: from an Institutional Theory-Based Complexity Perspective

Li Yongkui

Abstract: China is facing the largest Public-Private Partnership (PPP) boom in the construction industry. The adoption of PPP in megaprojects not only promotes structural revolution of the supply side in public service , but also plays an important role in stimulating public service quality through the introduction of proper market and resource distribution mechanism. However , some unexpected issues are also occurred to hinder successful project delivery and development. It is necessary to understand the fundamental drivers of the problems caused , and therefore , providing a theoretical basis for the forming of governance strategies. Based on the institutional theory and complexity science , this study investigated the external institutional context of Chinese megaprojects and the evolution of “Government-Market” interacting mechanism longitudinally , and conducted multi-dimensional analysis on the institutional obstacles and complexity of megaprojects. It is also revealed the importance of PPP models in megaprojects with higher adaptability under current institutional contexts. In other words , PPP models need to adapt to regional maturity differences , to establish project typology-based multi-dimensional model , as well as to improve the capability in governing the complex and changing PPP management organization. The study helps to further improve the policy strategy sets and the application level and management efficiency of PPP models in Chinese megaprojects.

Key words: megaprojects; government and social capital cooperation; PPP; institutional theory; complexity; adaptability