

# 中国PPP项目落地难现象探究

——基于地方政府管理效能视角

郭雪萌(博士生导师), 王卓君

**【摘要】** 基于地方政府管理效能视角,利用世界银行的数据,研究中国基础设施领域PPP项目落地难的相关问题,并对政府治理手段(地方政府管理效能)、制度环境(市场化进程)和区域政府融资行为(PPP模式)的内在作用机理和效果等问题进行探讨。研究表明:地方政府管理效能对基础设施领域PPP项目投资有着促进作用;市场化进程会提升地方政府管理效能对基础设施领域PPP项目的促进作用;地方政府管理效能水平的提高会降低公私双方的信息不对称,进而促进公私双方实现PPP融资模式的合作。同时对地区和行业因素进行控制,发现地区和行业市场化程度越高,地方政府管理效能对基础设施领域PPP项目的促进作用越强。要逐步解决中国PPP项目落地难的问题,应大力提高地方政府电子政务和信息化的水平,控制地方政府规模,实现基础设施领域供给质量和效率的提升。

**【关键词】** 地方政府管理效能; 市场化进程; PPP项目投资; 基础设施领域

**【中图分类号】** F812      **【文献标识码】** A      **【文章编号】** 1004-0994(2019)10-0104-8

## 一、问题的提出

PPP融资模式(以下简称“PPP模式”)即政府与社会资本为提供公共物品或服务而形成的长期的合作伙伴关系。自2014年国家在基础设施领域大力推广PPP模式起,PPP模式的运用便遇到了诸多的问题。财政分权导致政府对PPP的驱动力偏离、认知和操作能力欠缺导致PPP无法有效推进、职能和理念难以转变导致PPP推进的动力不足等问题的不断出现,导致PPP的相关工作无法得到有效开展。根据全国PPP综合信息平台项目管理库的统计,截至2018年3月底,全国PPP项目落地率仅为44.8%,且各省份(自治区、直辖市,下同)落地率差异较大,其中河北省落地率为53.5%,黑龙江省落地率为35.9%。这引发了诸多学者对PPP模式的深入研究。是何种原因导致PPP项目落地难?各省份PPP项目落地率为

何差距显著?根据上海财经大学发布的《2017中国PPP市场透明度报告》,PPP项目信息公开程度直接影响各地区PPP项目的推进情况。PPP项目信息公开程度越高意味着PPP项目的各项管理越规范,而PPP项目的管理是否规范则与地方政府管理效能密切相关。这便引发了本文对于PPP模式的研究兴趣:地方政府管理效能的提高能否有效促进公私双方实现PPP模式合作?通过什么方式能够提高地方政府管理效能?

由于政府方和社会资本方有着不同的利益诉求,PPP模式的达成并不是一蹴而就的。PPP项目的达成还需考虑多方面的因素,相关学者也对此进行了较为深入的研究。从宏观角度来看,区域经济发展水平<sup>[1]</sup>、区域市场化进程<sup>[2]</sup>、区域制度质量<sup>[3]</sup>、多边金融机构支持<sup>[4]</sup>对PPP项目的达成有着十分重要的影响;从微观角度来看,社会资本方的筹资能力、技

**【基金项目】** 中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“中国式PPP项目落地难现象研究——基于地方政府视角的分析”(项目编号:2019YJS401)

术实力、政治关联水平<sup>[5]</sup>、所在行业、股东特征<sup>[6]</sup>以及政府方的信誉水平、法律执行力<sup>[7]</sup>、会计信息披露水平<sup>[8]</sup>对PPP项目的达成有着积极的影响。我国基础设施领域公共物品的供给长期以来由地方政府负责,地方政府的水平直接影响公共物品的供给质量和效率。即便是在允许社会资本进入基础设施领域投资后,地方政府的效能也对能否成功实现PPP项目合作以及PPP项目的落地发挥着至关重要的作用。现有的研究并没有考虑该影响因素,关于区域政府治理手段(地方政府管理效能)和区域政府融资行为(PPP模式)的内在作用机理和效果等尚未有学者进行梳理。此外,制度环境(市场化进程)对于上述两者之间关系的影响也尚未有学者进行探索。因此,在“一带一路”倡议、供给侧结构性改革和重新发展混合所有制经济的政策背景下,探究区域地方政府管理效能、市场化进程和基础设施领域PPP项目投资之间的关系,明确地方政府对于公共物品供给的“采购者”和“监督者”的定位,推动基础设施领域PPP项目的顺利落地,以实现政府公共治理改革与创新<sup>[9]</sup>,倒逼有效投资,对冲经济下行<sup>[10]</sup>,具有较强的实践意义和现实价值。

本文对中国PPP项目落地难的现象进行研究,利用世界银行关于我国31个省份2011~2016年的平衡面板数据,通过构建OLS回归模型,对地方政府管理效能、市场化进程和基础设施领域PPP项目投资之间的关系进行了实证分析,分别论证了地方政府管理效能对基础设施领域PPP项目投资的直接影响,以及地方政府管理效能通过市场化进程这一调节变量对基础设施领域PPP项目投资的间接影响,并区分行业属性和地区属性对地方政府管理效能和基础设施领域PPP项目投资的关系进行了进一步检验。本文试图探讨地方政府管理效能、市场化进程和基础设施领域PPP项目投资的关系和作用机理,并寻找提高地方政府管理效能的途径。

本文可能的贡献表现在以下三个方面:①从政府的视角去探究如何促成基础设施领域PPP项目顺利落地,丰富了从宏观、微观角度研究如何促成公私双方达成PPP合作的相关成果,具有一定的理论意义;②将区域政府治理手段(地方政府管理效能)、制度环境(市场化进程)和区域政府融资行为(PPP模式)纳入同一框架进行研究,探讨在一定制度环境下,地方政府治理手段的改善对其融资行为的影响,对于深化地方政府改革和优化公共物品配置具有一

定的现实意义。③运用结构化的分析方法,区分地区和行业对地方政府管理效能和PPP项目投资的关系展开进一步分析,对于我国在基础设施领域推行PPP模式时应重点在哪些地区和行业进行优先推广,形成示范效应,有着较强的理论和现实意义。

## 二、理论分析及研究假设

地方政府管理效能即地方政府治理效率,亦称公共管理绩效<sup>[11]</sup>,即地方政府以较小的规模或成本实现最优的公共物品和公共服务产出,达到预定的目标。良好的政府治理能够有效维护市场经济的稳定以及促进资源优化配置<sup>[12]</sup>,并促使政府做出有利于社会公众的决策<sup>[13]</sup>。但是,由于委托代理问题的存在,地方政府的代理人(地方官员)与委托人(国家立法机关或社会公众)会因目标和利益的不一致产生道德风险和逆向选择问题<sup>[14]</sup>。

一方面,根据地方政府“攫取之手”的观点<sup>[15,16]</sup>,作为“经济人”的地方官员会为了满足其个人利益而在一定程度上侵占、损害企业与社会资本的利益,从而产生道德风险问题。另一方面,根据官员“晋升锦标赛”的观点<sup>[17]</sup>,地方官员为了实现政治晋升,会借助其所掌握的有效信息更多地运用行政手段来干预地方经济的发展,忽视市场在资源配置中的决定性作用,从而产生逆向选择问题。这两类问题的根源在于委托人和代理人之间存在信息不对称,如果委托人和代理人之间的信息不对称情况得不到有效缓解,无疑会降低地方政府的管理效能和公信力,致使社会资本可能会为了保护自身的利益而不愿与地方政府达成PPP模式的合作,从而无法共同完成基础设施领域的投资建设,最终导致公共物品或公共服务供给效率和质量的低下。

Easterly<sup>[18]</sup>研究指出,由信息不对称导致的地方政府低效或腐败会对公共资源的配置效率产生致命的影响。由此可见,提高地方政府治理水平对于改善资本市场投资者保护<sup>[19]</sup>、降低行政干预度、增强地方政府对社会公众的公信力有着至关重要的作用,同时也对基础设施领域PPP项目的顺利落地有着积极的影响。根据北京师范大学公布的《中国地方政府效率研究报告》,地方政府管理效能主要从政府公共服务、政府公共物品、政府规模、居民经济福利以及电子政务五个方面来进行测度,这五个方面都与基础设施领域PPP项目的顺利落地密切相关。

1. 政府公共服务和公共物品。政府公共服务主

要包括科教文卫服务、公共安全服务、气象服务和社会保障服务;政府公共物品主要包括社会基础设施和城市基本设施<sup>[20]</sup>。得益于改革开放和经济发展所带来的巨大红利,我国各省份公共服务和公共物品的供给水平得到了显著提高。但随着社会公众物质文化需求的日益增长,公共服务和公共物品的供给质量和效率日益成为公众关注的焦点,这与供给侧结构性改革的初衷完全一致。随着地方政府管理效能的提高,地方政府开始思考如何通过改变公共服务和公共物品的供给方式来实现效率和质量的提升,作为供给侧结构性改革重要抓手的PPP模式应运而生。PPP模式是指在基础设施领域引进私人部门先进的管理经验和技能,从而实现公共服务和公共物品供给端的改革。因此,从政府公共服务和公共物品的角度来说,政府管理效能的提高能够促进基础设施领域PPP模式的应用。

**2. 政府规模。**政府规模即政府机关人员、政府开支的相对规模,直接反映政府运行成本并影响政府治理效率<sup>[21]</sup>。文雁兵<sup>[22]</sup>曾指出,政府规模具有扩张偏向和福利效应:当政府规模较小时,体现为增长效应;当政府规模较大时,体现为挤出效应;当政府规模适度时,体现为福利效应。也就是说,当政府规模较大时,其命令、政策等的下达需要层层审批,导致资源的错配和低效率<sup>[23]</sup>,从而造成公共服务和公共物品质量低下,供给效率也不高。而政府管理效能提升有助于地方政府控制规模,简政放权,实现政府行政体制现代化,吸收先进的管理技术,优化基础设施领域的供给模式,发挥市场在资源配置中的决定性作用。因此,从政府规模的角度来说,政府管理效能的提高能够促进基础设施领域PPP模式的应用。

**3. 居民经济福利。**居民经济福利代表着社会公众的生活水平,是政府收益的重要体现。通常来说,地方政府管理效能与地区经济发展质量有着正相关关系<sup>[24]</sup>,而地区经济发展质量越高,该区域居民经济福利也就越好。同样,区域居民经济福利水平的高低对区域社会资本发展程度有着重要的影响,社会资本力量的强大使得其能在资本市场中获得更多的资源和信息,以便增加其在与地方政府合作中的话语权,促进其与地方政府合作。从居民经济福利的角度来说,政府管理效能的提高能够促进基础设施领域PPP模式的应用。

**4. 电子政务。**电子政务是指运用现代信息技术、网络技术等手段推动国家机关办公、管理透明化

的一种全新管理模式。电子政务的应用和普及改变了政务信息传递的方式和手段<sup>[25]</sup>,简化了行政审批流程,提高了公共部门决策的质量和效率,最终实现优化资源配置的目的。传统的国家机关办公、管理方式造成地方政府和社会公众之间的信息不对称,降低了地方政府的公信力,使得地方政府的一些良好愿景和设计无法得到有效实施。而随着电子政务的推广,在降低信息传输所耗费的人力资本和时间成本的基础上,通过增加公共管理的透明度<sup>[26]</sup>,提高社会公众对地方政府的信任度,有利于促成公私双方PPP模式合作。因此,从电子政务的角度来说,政府管理效能的提高能够促进基础设施领域PPP模式的应用。由此,本文提出如下假设:

H1: 地方政府管理效能与基础设施领域PPP项目投资正相关。

渐进式的市场化改革虽然提高了我国整体的市场化水平,推动我国由计划经济向市场经济转变,但是,由于我国地域辽阔、资源分布不均、政策扶持力度不同等多方面因素的影响,各地区市场化进程存在较大的差异,体现为东部地区的市场化程度远高于中西部地区<sup>[27]</sup>。而市场化改革的目的是消除传统以行政划拨方式发展经济的弊端,释放经济发展活力,促进生产要素的自由流动,以实现资源的优化配置。

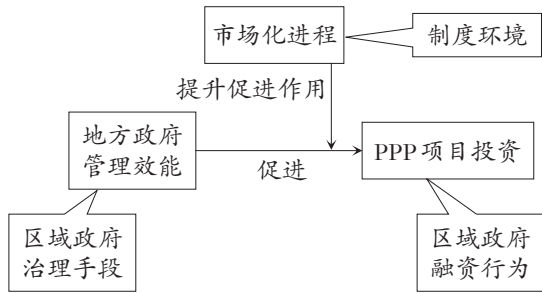
基于我国四十年的市场化改革实践,市场化程度较高的地区对外开放程度较高,外商投资和社会资本运行较好,资源、信息、生产要素等在各部门自由流动程度较高,先进的管理技术和经验引入门槛较低且易于传播。而在市场化程度较低的地区,非市场因素仍然处于主要地位,该地区地方政府的行为规范性尚未达到市场经济的要求,向市场化转型的摩擦成本较高,契约经济发展受到限制。由此可知,市场化进程的不断加快,为我国的经济发展带来了全方位的改变,使得市场在资源配置中的决定性作用越来越得到重视,地方政府与市场经济的摩擦成本也在不断降低,促进市场中优质资源和有效信息的自由流动水平逐步提升。

传统的仅通过政府行政命令划拨的方式已不能满足我国经济发展的要求,这就倒逼地方政府必须改革和创新治理手段,调整相应的行为以适应市场经济的发展要求,从而缓解地方政府与市场之间的矛盾。通过引入先进的技术手段和管理经验,可以促进地方政府管理效能的提升,推动地方政府在基础

设施领域采用PPP模式,以提升公共物品和公共服务的质量和效率。因此,市场化进程会改善地方政府管理效能水平与基础设施领域PPP项目投资之间的关系。由此,本文提出如下假设:

H2: 市场化进程对地方政府管理效能与基础设施领域PPP项目投资之间的正相关关系起到促进作用。

本文的分析框架如下图所示:



地方政府管理效能、市场化进程和PPP项目投资三者逻辑关系图

### 三、研究设计

#### (一)模型设定

为验证假设H1,参考Hammami等<sup>[1]</sup>的研究,将回归方程定义为:

$$PI = \alpha_0 + \alpha_1 GOV + \sum \lambda_k Control_k + \varepsilon \quad (1)$$

其中:PI为PPP项目投资额;GOV为地方政府管理效能;Control为一系列控制变量,包含地区经济基础设施资本存量(INF)、地区财政支出水平(FE)、地区通货膨胀程度(CPI)、地区经济发展水平(GI)、地区教育水平(EDU)、年度固定效应(YEAR)等; $\alpha_1$ 、 $\lambda_k$ 为回归系数; $\alpha_0$ 为常数项; $\varepsilon$ 为残差。

为验证H2,参考Hammami等<sup>[1]</sup>等的研究成果,将回归方程定义为:

$$PI = \alpha_0 + \alpha_1 GOV + \alpha_2 MI + \alpha_3 MI \times GOV + \sum \lambda_k Control_k + \varepsilon \quad (2)$$

其中:MI为市场化程度,MI×GOV为市场化程度与地方政府管理效能的交乘项; $\alpha_1$ 、 $\alpha_2$ 、 $\alpha_3$ 为回归系数;其他变量的含义与式(1)相同。

#### (二)变量定义

1. 被解释变量。本文的被解释变量为PPP项目投资(PI)。本文借助世界银行PPI数据库,以地方政府在基础设施领域年度取对数后的PPP投资额作为PPP模式的代理变量进行估计。

2. 解释变量。本文设置了两个解释变量:

(1)地方政府管理效能(GOV)。本文借鉴北京师范大学政府管理学院自2011年起发布的《中国地方政府效率报告》,采用其从政府公共服务、政府公共物品、政府规模、居民经济福利、电子政务五个方面考量的政府效率水平作为地方政府管理效能的代理变量。

(2)市场化程度(MI)。本文借鉴樊纲等编制的《中国市场化指数——各地区市场化相对进程2011年报告》以及《中国分省份市场化指数报告(2016)》中的数据,并采取年内标准化的方法进行数据处理。

3. 控制变量。本文借鉴前人的研究成果设置了一系列控制变量,包括:①地区基础设施资本存量(INF),选用金戈<sup>[28]</sup>的方法,以经济基础设施资本存量与地区GDP之比进行衡量;②地区财政支出水平(FE),以各地方政府财政支出与各地GDP之比进行衡量;③地区通货膨胀程度(CPI),以各地区年度居民消费价格指数进行衡量;④地区经济发展水平(GI),以各地区年度生产总值的增长率进行衡量;⑤地区教育水平(EDU),以各地区教育经费与各地GDP之比进行衡量;⑥年度效应(YEAR),为控制时间因素影响基础设施领域PPP项目的投资,设置年度虚拟变量来控制时间效应。

表1 变量名称解释

变量	符号	名称	解释
被解释变量	PI	PPP项目投资额	采用取对数后的PPP投资额来衡量
解释变量	GOV	地方政府管理效能	取自历年《中国地方政府效率报告》
	MI	市场化程度	采取樊纲等得出的市场化指数,并采取年内标准化的方法处理
控制变量	INF	基础设施资本存量	采用地区经济基础设施资本存量与地区GDP之比来衡量
	FE	财政支出水平	采用地区政府财政支出与地区GDP之比来衡量
	CPI	通货膨胀程度	采用地区居民消费指数来衡量
	GI	经济发展水平	采用地区GDP增长率来衡量
	EDU	教育水平	采用地区教育经费与地区GDP之比来衡量
	YEAR	年度固定效应	采用年度哑变量进行衡量

#### (三)样本来源

考虑到数据的可得性、客观性和完整性,本文的

样本为2011~2016年共31个省、自治区、直辖市的平衡面板数据。我国各省级政府在基础设施领域PPP项目投资的数据来源于2011~2016年的世界银行PPI数据库;地方政府管理效能的数据取自北京师范大学政府管理学院发布的《中国地方政府效率研究报告》;市场化程度的数据取自《中国市场化指数——各地区市场化相对进程2011年报告》以及《中国分省份市场化指数报告(2016)》;控制变量的数据来源于《中国统计年鉴》。

#### 四、实证结果及分析

##### (一)样本描述性统计

表2报告了各个变量的描述性统计结果。

表2 变量描述性统计

变量	样本数	均值	标准差	最小值	最大值
PI	123	4.836	1.286	0.723	8.885
GOV	186	0.000110	0.278	-0.986	0.822
INF	186	0.320	0.150	0.132	0.982
FE	186	0.277	0.213	0.110	1.379
CPI	186	0.0556	0.0256	0.0303	0.190
GI	186	1.027	0.0140	1.006	1.063
EDU	186	0.107	0.0630	-0.224	0.263

从表2可以看出,基础设施领域PPP模式投资额最大值为8.885,最小值为0.723,说明我国各地区采用PPP模式的程度差异较大。从地方政府管理效能(GOV)的最大值(0.822)和最小值(-0.986)来看,我国各省份地方政府管理效能有较大差异。此外,各变量的标准差较小,说明样本中数值的波动性不大,适合进一步分析。

##### (二)实证结果分析

为检验本文的H1,建立了地方政府管理效能和基础设施领域PPP项目投资的回归模型,实证结果如表3所示。由表3中模型(1)的回归结果可以看出,地方政府管理效能与基础设施领域PPP项目投资在1%的水平上显著为正,这说明地方政府管理效能对于我国各地区PPP项目投资有着重要的影响,且区域地方政府管理效能越高,区域基础设施领域PPP项目的投资也越多。正如前文所述,PPP项目信息公开程度直接影响各地区PPP项目的落地进展,而地方政府管理效能的高低直接影响PPP项目的信息公开程度,这为当前基础设施领域PPP模式落地难的局面提供了一个解决方案,即地方政府应通过提高

其管理效能,降低其与社会资本之间的信息不对称程度,以促进基础设施领域PPP项目的顺利落地。由此,H1得到验证。

表3 地方政府管理效能、市场化进程与PPP项目投资的回归结果

变量	模型(1)		模型(2)	
	全样本		市场化程度高	市场化程度低
	OLS	OLS	OLS	OLS
GOV	1.6409*** (2.6220)	-1.7547 (-0.8424)	2.2225*** (2.6776)	0.4005 (0.2946)
MI		-0.1587 (-0.9320)		
MI×GOV		0.4992* (1.6816)		
INF	-1.2836 (-1.0237)	-1.6216 (-1.2469)	-2.0248 (-0.7580)	-1.2413 (-0.7546)
FE	0.8848 (0.4237)	-2.0666 (-0.7587)	-9.5451 (-1.2822)	0.8127 (0.2626)
CPI	1.2151 (0.0384)	6.7889 (0.2110)	-31.5163 (-0.5180)	6.8878 (0.1477)
GI	2.6506 (0.8071)	2.2595 (0.6795)	3.9268 (0.9420)	-0.1446 (-0.0183)
EDU	4.1626 (0.2642)	4.7624 (0.2888)	59.5797* (1.7576)	-2.5208 (-0.0985)
YEAR	控制	控制	控制	控制
常数项	2.8685 (0.0866)	-1.4434 (-0.0426)	14.480 (0.4400)	123.170 (1.6000)
样本量	123	123	66	57
R <sup>2</sup>	0.1217	0.1447	0.2802	0.1087

注:括号内为t值;\*\*\*、\*\*、\*分别表示1%、5%和10%的显著性水平,下同。

为检验本文的H2,建立了地方政府管理效能、市场化进程和基础设施领域PPP项目投资的回归模型,实证结果如表3所示。由表3中模型(2)的回归结果来看,地方政府管理效能与市场化进程的交乘项MI×GOV的系数为0.4992且在10%的水平上显著为正,表明市场化进程在一定程度上促进了地方政府管理效能和基础设施领域PPP项目投资的正相关关系。进一步的分组检验结果也印证了这一点。

表3的最后两列展示了市场化程度分组样本回归的结果。从实证结果来看,当市场化程度较高时,地方政府管理效能与基础设施领域PPP项目投资在1%的水平上显著为正;而当市场化程度较低时,地方政府管理效能与基础设施领域PPP项目投资的正相关关系不显著。由此可以看出,市场化进程对地方

政府管理效能和基础设施领域PPP项目投资的正相关关系有着促进作用。这是因为,市场化改革促进区域政府对经济发展放权程度不断提高,各地区地方政府越来越看重市场在资源配置中的决定性作用,倒逼地方政府进行有效改革,提升地方政府的公信力,促进基础设施领域PPP项目的顺利落地。由此,H2得到验证。

### (三)扩展性检验

1. 分地区扩展性检验。方军雄<sup>[29]</sup>指出,我国的市场化改革虽然整体提升了市场化水平,但我国仍属于转型经济体,存在着比较严重的政府代理问题<sup>[16]</sup>。即地方政府在发展经济的过程中仍然掌握着较多的政治权力和经济权力,地方官员作为地方政府的代理人则很可能利用这些权力影响资源的配置,这种现象在区域发展不平衡的地区尤其明显。由于我国各地区区位要素不同、政府政策倾斜力度不同、资源禀赋不同等原因的存在,东中西部地区政府代理问题存在着显著差异,这与侯青川等<sup>[30]</sup>的观点一致,即政府代理问题在市场化程度较低的地区更为严重。

为检验区域因素对地方政府管理效能和基础设施领域PPP项目投资关系的影响,设置区域虚拟变量(Region),当地方政府位于东部地区时,Region取1,否则取0。实证结果如表4所示。

表4 地方政府管理效能与PPP项目投资分地区、分行业的回归结果

变量	分地区		分行业		
	东部地区	中西部地区	能源	交通	水处理
GOV	2.9731** (2.3169)	-0.2294 (-0.2136)	-0.1716 (-0.2941)	4.0183* (2.1332)	1.5568* (1.8332)
INF	-3.7907 (-1.1598)	-0.9504 (-0.7079)	-1.6519* (-1.7410)	1.8250 (0.3292)	-1.5826 (-0.5109)
FE	-8.3775 (-0.8911)	1.1134 (0.4991)	1.3206 (0.8188)	-1.3443 (-0.1061)	-1.0966 (-0.1718)
CPI	-118.4735 (-1.6223)	48.3138 (1.2658)	6.1163 (0.2469)	37.5945 (0.3962)	40.5778 (0.6816)
GI	2.8606 (0.5955)	-2.5258 (-0.4563)	1.4720 (0.5716)	22.7481 (1.3026)	2.8446 (0.3944)
EDU	148.2547* (2.0411)	-11.6268 (-0.6542)	-8.2974 (-0.6467)	51.2079 (0.6515)	13.7283 (0.3942)
YEAR	控制	控制	控制	控制	控制
常数项	125.3993 (1.6444)	-45.3299 (-1.1382)	-1.6262 (-0.0627)	-42.1600 (-0.4308)	-39.7949 (-0.6401)
样本量	42	81	94	26	58
R <sup>2</sup>	0.4612	0.0596	0.0861	0.4458	0.2415

由表4可以看出,在东部地区,地方政府管理效能对基础设施领域PPP项目投资的促进作用非常显著;而在中西部地区,该促进作用不再显著。这说明区域位置更靠近东部沿海的地区对外开放水平较高,其地方政府更加看重市场在资源配置中的主体地位;而中西部地区较为封闭,其地方政府更加依靠行政命令促进资源的划拨,导致区域间基础设施领域PPP项目投资存在差异。也即区域位置的差异导致市场化进程存在差异,地区市场化程度越高,地方政府管理效能对基础设施领域PPP项目投资的促进作用越强。

2. 分行业扩展性检验。张静、付金存<sup>[31]</sup>指出行业间的政府管制水平有着显著的差异,导致行业准入限制的不同,进而影响市场化进程。在世界银行划分的基础设施领域PPP项目投资的行业中,能源和通讯行业的政府管制水平较高,交通和水处理行业政府管制水平较低,使得行业间的市场化进程也存在显著差异。

为检验行业因素对地方政府管理效能和基础设施领域PPP项目投资关系的影响,设置行业虚拟变量(Industry),剔除样本期间几乎没有PPP项目投资的通讯行业,Industry为交通行业时取0,则水处理行业取1、能源行业取0。实证结果如表4所示,在政府管制水平较高的能源行业,地方政府管理效能对基础设施领域PPP项目投资的促进作用不再显著;而在政府管制水平较低的交通和水处理行业,该促进作用仍然显著。也即行业间政府管制水平的差异导致市场化进程也存在差异,行业市场化程度越高,地方政府管理效能水平对基础设施领域PPP项目投资的促进作用越显著。

### (四)稳健性检验

为控制变量间可能存在的内生性问题,本文参照Fan等<sup>[32]</sup>和蔡贵龙等<sup>[33]</sup>的研究,以地方政府放权意愿(SURPLUS)来作为地方政府管理效能的替代变量,对地方政府管理效能、市场化进程和PPP项目投资三者的关系进行稳健性检验。其中,地方政府放权意愿以地方政府财政收支差与地区GDP之比进行衡量。实证结果如表5所示,与上文的结果相比并没有发生显著变化,结论稳健。

本文还对模型中的变量在1%的水平上进行Winsorize处理后代入原回归方程进行稳健性检验,实证结果也如表5所示,与上文的结果相比并没有发生显著变化,结论稳健。

表 5 稳健性检验的回归结果

变量	替代变量			Winsor		
	主检验	市场化程度高	市场化程度低	主检验	市场化程度高	市场化程度低
SURPLUS (GOV)	10.5206* (1.8252)	22.4086*** (2.9240)	2.6916 (0.2085)	1.6409*** (2.6220)	2.2225*** (2.6776)	0.4005 (0.2946)
INF	-2.3424* (-1.9253)	0.1417 (0.0497)	-1.4524 (-0.8184)	-1.2836 (-1.0237)	-2.0248 (-0.7580)	-1.2413 (-0.7546)
FE	12.6185* (1.9196)	0.4418 (0.0522)	3.7744 (0.2505)	0.8848 (0.4237)	-9.5451 (-1.2822)	0.8127 (0.2626)
CPI	10.4677 (0.3302)	-58.5302 (-0.9432)	13.1559 (0.3105)	1.2151 (0.0384)	-31.5163 (-0.5180)	6.8878 (0.1477)
GI	0.9592 (0.2863)	5.0318 (1.2130)	-0.9842 (-0.1271)	2.6506 (0.8071)	3.9268 (0.9420)	-0.1446 (-0.0183)
EDU	-18.1530 (-1.1439)	61.3080* (1.8270)	-7.2541 (-0.2397)	4.1626 (0.2642)	59.5797* (1.7576)	-2.5208 (-0.0985)
常数项	-6.4115 (-0.1927)	64.3961 (0.9896)	-8.7496 (-0.1972)	2.8685 (0.0866)	36.5921 (0.5724)	-2.2736 (-0.0468)
年度	控制	控制	控制	控制	控制	控制
样本量	123	66	57	123	66	57
R <sup>2</sup>	0.0972	0.2960	0.1078	0.3118	0.2802	0.1087

## 五、结论及政策建议

### (一)研究结论

利用世界银行 2011~2016 年我国基础设施领域 PPP 项目投资的样本,本文研究区域政府治理手段(地方政府管理效能)和区域政府融资行为(PPP 模式)的内在作用机理和效果,并加入制度环境(市场化进程)变量,结合行业属性和地区属性对区域政府治理手段(地方政府管理效能)和区域政府融资行为(PPP 模式)的关系做进一步的检验。

研究发现:地方政府管理效能对基础设施领域 PPP 项目投资具有正向促进作用。这为当前中国 PPP 模式落地难的问题提供了一个解决方案,即应从地方政府的角度入手寻找如何有效提高 PPP 模式合作效率的路径和方法。加入市场化进程变量后研究发现,市场化进程对于地方政府管理效能和基础设施领域 PPP 项目投资的正相关关系有促进作用,这为地方政府继续面向市场进行改革以提升管理效能指明了方向。此外,本文还分地区和行业对地方政府管理效能和基础设施领域 PPP 项目投资的关系进行了扩展性检验,实证结果均支持本文的结论。

### (二)政策建议

在中国基础设施领域 PPP 模式迅速发展的背景下,相关学者对于如何解决中国 PPP 模式落地难的

研究较少。本文从地方政府管理效能的角度入手,分行业和区域对地方政府管理效能和基础设施领域 PPP 项目投资的关系进行结构化分析,对已有的相关研究是一个很好的补充,具有一定的理论和现实意义。

为推动 PPP 模式在基础设施领域的应用,解决中国 PPP 模式落地难的现状,深化供给侧结构性改革和“一带一路”战略,根据文中结论可以得到如下政策启示:第一,应着力提高区域地方政府管理效能,大力推进电子政务的发展,推动中国地方政府办公信息透明化,降低公私双方之间的信息不对称程度,以提升地方政府的公信力。第二,继续深化市场化改革,发挥市场在资源配置中的决定性作用,逐步减少东中西部地区之间的差异,实现资源、要素在不同区域之间的自由流动,为社会资本的良好发展奠定坚

实的基础。第三,逐步推动地方政府规模的优化,通过简政放权,控制地方政府的相应成本,发挥政府规模的“福利效应”<sup>[22]</sup>,促进地方政府在经济发展中由“干预型”角色逐步向“服务型”角色转变。

### 主要参考文献:

- [1] Hammami M., Ruhashyankiko J. F., Yehoue E. B.. Determinants of Public-Private Partnerships in Infrastructure [J]. Social Science Electronic Publishing, 2011(6):99.
- [2] 王卓君,郭雪萌,李红昌.地区市场化进程会促进地方政府选用 PPP 模式融资吗?——基于基础设施领域的实证研究[J]. 财政研究, 2017(10):54~64.
- [3] 刘穷志,芦越.制度质量、经济环境与 PPP 项目的效率——以中国的水务基础设施 PPP 项目为例[J]. 经济与管理, 2016(6):58~65.
- [4] 霍伟东,陈若愚,李行云.制度质量、多边金融机构支持与 PPP 项目成效——来自非洲 PPP 项目数据的经验证据[J]. 经济与管理研究, 2018(3):52~64.
- [5] 刘穷志,任静.社会资本参与 PPP 模式的“素质”研究——来自中国上市公司的证据[J]. 经济与管理评论, 2017(6):39~47.

- [6] 沈梦溪. 国家风险、多边金融机构支持与PPP项目融资的资本结构——基于“一带一路”PPP项目数据的实证分析[J]. 经济与管理研究, 2016(11): 3~10.
- [7] 郑子龙. 政府治理与PPP项目投资: 来自发展中国家面板数据的经验分析[J]. 世界经济研究, 2017(5): 62~77.
- [8] 王卓君, 郭雪萌. 政府会计信息披露、官员晋升激励与地方政府选用PPP模式[J]. 当代财经, 2018(10): 123~131.
- [9] 王俊豪, 付金存. 公私合作制的本质特征与中国城市公用事业的政策选择[J]. 中国工业经济, 2014(7): 96~108.
- [10] 欧纯智, 贾康. PPP在公共利益实现机制中的挑战与创新——基于公共治理框架的视角[J]. 当代财经, 2017(3): 26~35.
- [11] 常丽. 新公共治理、政府绩效评价与我国政府财务报告的改进[J]. 会计研究, 2008(4): 19~24.
- [12] Porta R. L., Shleifer A.. Corporate Ownership around the World [J]. Journal of Finance, 1999(2): 471~517.
- [13] Fan J., Wei K., Xu X.. Corporate Finance and Governance in Emerging Markets: A Selective Review and an Agenda for Future Research [J]. Journal of Corporate Finance, 2011(2): 207~214.
- [14] Jensen M., Meckling W.. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structure [J]. Journal of Financial Economics, 1976(3): 305~360.
- [15] Shleifer A., R. W. Vishny. The Grabbing Hand: Government Pathologies and Their Curses [M]. Cambridge: Harvard University Press, 1998: 1~100.
- [16] Stulz R.. The Limits of Financial Globalization [J]. Journal of Finance, 2005(60): 1595~1638.
- [17] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究 [J]. 经济研究, 2007(7): 36~50.
- [18] Easterly W.. The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics [M]. Cambridge: The MIT Press, 2002: 275~277.
- [19] 陈德球, 李思飞, 雷光勇. 政府治理、控制权结构与投资决策——基于家族上市公司的经验证据 [J]. 金融研究, 2012(3): 124~138.
- [20] 北京师范大学政府管理学院. 2016中国地方政府效率研究报告 [M]. 北京: 经济管理出版社, 2016: 1~100.
- [21] 谢柳芳, 韩梅芳. 政府财政信息披露在国家审计服务国家治理中的作用路径研究 [J]. 审计研究, 2016(3): 63~70.
- [22] 文雁兵. 政府规模的扩张偏向与福利效应——理论新假说与实证再检验 [J]. 中国工业经济, 2014(5): 31~43.
- [23] Quinn D.. The Correlates of Change in International Financial Regulation [J]. American Political Science Review, 1997(3): 531~551.
- [24] 陈诗一, 陈登科. 雾霾污染、政府治理与经济高质量发展 [J]. 经济研究, 2018(2): 20~34.
- [25] 张铠麟, 王娜, 黄磊等. 构建协同公共服务: 政府信息化顶层设计方法研究 [J]. 管理世界, 2013(8): 91~100.
- [26] 樊博, 奚俞懿. 政府内部运转因素对“三公”经费透明度的影响 [J]. 经济与管理研究, 2016(11): 90~101.
- [27] 樊纲, 王小鲁, 马光荣. 中国市场化进程对经济增长的贡献 [J]. 经济研究, 2011(9): 4~16.
- [28] 金戈. 中国基础设施与非基础设施资本存量及其产出弹性估算 [J]. 经济研究, 2016(5): 41~56.
- [29] 方军雄. 市场化进程与资本配置效率的改善 [J]. 经济研究, 2006(5): 50~61.
- [30] 侯青川, 靳庆鲁, 陈明端. 经济发展、政府偏袒与公司发展——基于政府代理问题与公司代理问题的分析 [J]. 经济研究, 2015(1): 140~152.
- [31] 张静, 付金存. 城市基础设施领域中政府与市场的互补及融合——基于规制与竞争互动演进视角的分析 [J]. 城市问题, 2015(1): 2~9.
- [32] Fan J., Wong T., Zhang T.. Institutions and Organizational Structure: The Case of State-Owned Corporate Pyramids [J]. Journal of Law Economics & Organization, 2013(6): 1217~1252.
- [33] 蔡贵龙, 郑国坚, 马新啸, 卢锐. 国有企业的政府放权意愿与混合所有制改革 [J]. 经济研究, 2018(9): 99~115.

作者单位: 北京交通大学经济管理学院, 北京 100044