

政府如何支持公私合营模式发展 ——20个欧洲国家PPP的政府支持情况评估比较

Koen Verhoest¹, Ole Helby Petersen², Walter Scherrer³, Raden Murwantara Soeipto¹ 著, 张帆⁴ 译

(1.安特卫普大学 政策系 公共行政和管理研究组,比利时 安特卫普 22000;2.罗斯基勒大学 社会和全球化系,丹麦 罗斯基勒 DK-4000;3.萨尔茨堡大学 经济系和萨尔茨堡欧盟研究中心,奥地利 萨尔茨堡 95010;4.中国城市规划设计研究院,北京 100037)

摘要: 本文从制度的视角构建一个政府支持公私合营模式(Public Private Partnership, PPP)程度的指数——PPP政府支持指数(PPP Governmental Support Index, GSI)——以评估政府规定的制度体系对在交通基础设施和其他行业引入和推广PPP具有何种程度的促进或阻碍作用。首先,基于大量文献综述界定PPP政府支持指数的要素,包括关于PPP的政策和政治承诺、法律和监管框架,以及精心设计的PPP支持安排。其次,计算20个欧洲国家的PPP政府支持指数,将其分类并比较各国政府对基础设施领域PPP支持程度的异同。再次,探讨20个欧洲国家的制度指数得分与基础设施领域PPP行为的潜在联系。最后,讨论当前的PPP政府支持指数的潜力、实用性以及方法局限性,并详细阐述如何将该指数用于加强交通或其他领域PPP的比较研究中。

关键词: 公私合营模式; PPP政府支持指数; 欧洲; 比较研究

How Do Governments Support the Development of Public Private Partnerships? Measuring and Comparing PPP Governmental Support in 20 European Countries

Written by Koen Verhoest¹, Ole Helby Petersen², Walter Scherrer³, Raden Murwantara Soeipto¹, Translated by Zhang Fan⁴

(1. Research Group on Public Administration and Management, Department of Politics, University of Antwerp, Antwerp 22000, Belgium; 2. Department of Society and Globalization, University of Roskilde, Roskilde DK-4000, Denmark; 3. Department of Economics and Salzburg Center of European Union Studies, University of Salzburg, Salzburg 95010, Austria; 4. China Academy of Urban Planning & Design, Beijing 100037, China)

Abstract: Taking an institutional perspective, in this article we develop an index of the governmental support for public private partnership(PPP)—a ‘PPP Governmental Support Index’ (GSI)—which aims to measure the extent to which national governments provide an institutional framework that is either conducive or preventive for the introduction and diffusion of PPPs within transport infrastructure and other sectors. First, based on a substantive review of the literature, we define the elements of the PPP GSI, including the policy and political commitment regarding PPPs, the legal and regulatory framework, and the presence/absence of dedicated PPP-supporting arrangements. Second, we calculate the PPP GSI for 20 European countries, cluster them and compare similarities and differences in national governmental support of infrastructure PPPs. Third, we explore the potential link between national institutional index scores and infrastructure PPP activity in the 20 countries. Lastly, we discuss the potential and usefulness of the presented PPP GSI, as well as methodological limitations, and elaborate on how this index might be utilized to strengthen future comparative research on PPP in transport and other sectors.

Keywords: public private partnership; PPP Governmental Support Index; Europe; comparative research

收稿日期: 2015-06-18

基金项目: 欧洲科学技术合作行动(COST TU 1001 Action)研究网络基金资助项目“交通领域公私合营模式: 趋势和理论”(Public Private Partnerships in Transport: Trends and Theory)

作者简介: Koen Verhoest(1970—), 男, 比利时人, 博士, 教授, 主要研究方向: 公共事务组织协调、代理机构化、公私合营模式。E-mail: koen.verhoest@uantwerpen.be

译者简介: 张帆(1973—), 男, 湖北通城人, 博士, 高级工程师, 主要研究方向: 城市交通与区域交通。E-mail: zhang_fan00@163.com

文章来源: Transport Reviews, 2015年第35卷第2期118-139页, Taylor & Francis Ltd. (<http://www.tandfonline.com>)版权所有, 文章链接: <http://dx.doi.org/10.1080/01441647.2014.993746>

0 引言

过去几十年，促进公私合营模式(Public Private Partnership, PPP)的政策和制度在全世界范围内推广^[1-2]。与此同时，人们也逐渐意识到PPP因各国制度环境的不同而存在较大差异^[3]，且各国政府对PPP改革趋势的应对方式也非常不同^[4-5]。然而，这些国家的差异性在以往的研究中并未得到充分、系统地体现和考量，主要原因是已有的PPP研究往往基于单一国家，鲜有比较研究(少量比较研究包括文献[3, 6-9])。然而学界和政界对PPP及其实施的兴趣日益浓厚，显然有必要进行比较分析，以便厘清不同国家PPP政策和制度的差异以及由此导致的不同结果。

本文研究国家制度环境在交通基础设施和其他领域PPP发展中的一些关键因素。重点关注中央政府如何通过加强制度来支持PPP的发展，包括明确的政策和政治承诺、合适的法律规范框架以及专门的PPP配套措施。本文探讨以下问题：制度理论基础文献和实践导向文献认为国家制度环境的哪个方面有利于PPP的发展？不同行政制度的国家关于这些制度存在何种程度的差异？政府对PPP的支持程度不同是否与这些国家的PPP执行程度有关？

为了回答这些问题，针对20个欧洲国家构建一个综合的PPP政府支持指数(PPP Governmental Support Index, PPP-GSI)：1)政策和政治环境鼓励或限制PPP发展的程度；2)具体的PPP法律和软性法规是否已经得到应用；3)有无专门PPP支持安排，如专门的PPP单位、标准框架和绿色通道^①。本文的分析仅限于公众支持的基础设施PPP。这意味着私人机构支持的PPP，例如包括银行业、信贷系统和提供私人专业咨询，超出本文的研究范围。后续PPP研究可以使用从PPP政府支持指数对比中获得的知识来研究政策的推广和转移过程，以便弄清楚PPP的配套政策、规章制度和其他安排的推广以及这些因素如何限制基础设施PPP的发展。

本文结构如下：第一章从制度的角度讨论国家层面的PPP；第二章建立PPP政府支持指数表明政府对PPP的支持对交通基础设施领域引入和推广PPP的促进或阻碍程度；第三章通过比较分析20个欧洲国家，归纳并评估这些政府支持PPP的异同；第四章探

讨不同国家对交通基础设施PPP的政府支持与项目执行量之间的联系；第五章讨论PPP政府支持指数的实用性和局限性，并得出结论。

1 从制度视角探讨国家层面的PPP环境

越来越多的学术文献认为，各国PPP推广和实施的在不同相当大的程度上受国家制度和政治环境的影响，这导致PPP生存土壤的差异^[8, 29-33]。在经济社会的新制度理论下，制度被视为社会结构框架的象征和来源，能约束和引导社会行为^[34-35]。制度从正式到非正式框架包括公共政策、法律程序框架、其他正式机制以及共同的社会认知。制度也可以从规范或认知框架中产生，包括适当的行为价值标准、信念体系和意识形态，它潜移默化地影响人的行为。本文关注正式的制度，以便提供一种标准化的数据集，这一数据集是从大量的国家样本中界定和收集得到，学者和从业者认为这些数据与PPP发展有关系。但是，我们也承认非正式标准和认知框架的重要性，因为它会对公共机构和私人机构的行为产生影响。此外，这些框架也支持和塑造了更加正式的制度^[8]。但这样的非正式标准和认知框架很难系统地从多个国家的研究中反映出来。

但是，哪种正式制度与PPP的发展有关呢？文献[8, 36]建立了一个框架并以一定的机制将加强PPP的制度进行分类，这一机制能促进合法性的建立、相互信任和功能的增强，且能与早期研究联系起来^[29, 31]。在这些研究中，合法性源自于有利的政治环境、明确的政策和透明的执行程序，而公共部门和私人部门之间的信任则借助于具体的法规、标准、公共部门的清晰角色和事前评估。PPP的有效管理源自于不同层面的专业知识聚集、精密的组织结构、学习和知识拓展体系以及适当的风险融资机制。文献[8]认为这一系列机制是相互联系并强化的。

在PPP实践中这些机制非常重要。国际组织、区域发展银行如亚洲开发银行(Asian Development Bank)和欧洲投资银行(European Investment Bank, EIB)，其附属机构如欧洲PPP专家中心(European PPP Expertise Centre, EPEC)和联合国欧洲经济委员会(United Nations Economic Commission

for Europe, UNECE)以及与PPP相关的私人机构^[4, 37-43]传播一种PPP的理想制度设置,包括:1)明确的政策和政治承诺;2)法律法规条款;3)为加强PPP发展的支持安排、采购合同管理以及标准化评估。这三种可由政府建立和使用的机制以及不太受政府直接控制的相关因素(例如一个国家成熟的金融市场、宏观经济商务和投资环境)决定了国家PPP的准备状态。

对公共投资的需求、源于国际组织和咨询公司的规范压力等其他因素对国家政府在建立一个理想的政府支持PPP时造成强大的同构压力(isomorphic pressures)^[44]。但这些同构压力可能也具有强制性,例如欧盟委员会(European Commission)和欧盟统计局(Eurostat)为公共采购和公共债务制定法规^[45]。此外,国家政府也存在对PPP运行较好国家进行效仿的同构压力,这会受影响将PPP作为公共投资工具的意愿^[46]。由于这些同构压力,预计PPP政策设计和支持安排的政治主体和行政人员的行为具有相似性。然而,如文献^[31]所述,在政策和政治支持、法律框架以及支持安排等方面不同国家提供政府支持的程度差异很大。

从演变的角度^[46-48],当面对一个特定国家的宏观制度因素,如政治、社会文化、行政管理历史和国家经济金融背景等,这些对PPP制度建设的国际和超国家(Supranational)压力会发生转变,这也许会导致各国之间在PPP政府支持方面的不同反应和具体行动。这意味着不同政治和文化特征的国家将以不同方式借鉴国际传播的有关政府支持PPP的思想。理论上,这种思想的转变部分植根于历史制度主义^[49]:国家政策设计的变革存在路径依赖,国际规则必须结合过去的行政历史和政治行政文化才能得到应用。尽管关于PPP的“官方言论”(official rhetoric)可能体现了国际宣扬的教义,然而政策、法规和支持安排的选择以及政治家和管理者的行为仍有所不同^[50]。因此,不同行政体系的国家在政府支持PPP方面的政策、法规和支持安排等存在很大差异。

从这个角度看,本文在文献方面做出以下贡献:1)通过查阅学术文献中实践资料,界定被国际组织和咨询公司认为是必要和受欢迎的PPP中政府支持的组成部分。进而可以将这些被列在学术制度理论文献中的要素

细分为子要素和可量度的指标^[8, 29, 31]。2)建立一个指数以便对行政制度不同的欧洲国家的PPP政府支持力度进行比较,并从演变的角度评估各国政府支持力度的差异。3)对学术和实践文献均主张的关于PPP政府支持力度的不同是否确实与该国的PPP的执行程度有联系进行了探索性地评估。

2 从政策、法规和支持安排层面界定PPP政府支持

本章对学术文献中提及的使PPP成为可能的正式制度^[31]归纳为3个可证实和测量的层面,以便构建PPP政府支持指数。评估政府支持PPP的发展主要涉及3个层面:制定政策和表达政治承诺,制定法律和监管框架,建立支持安排。针对这几个层面如何进一步细化和操作,相关学术资料仅涉及一般性的论述,因此本文将使用由政府提供指导的国际组织和咨询公司所创作的实践类文献。

具体的PPP政策和长期政治承诺,即评估政府支持PPP的第一个层面,对确立PPP作为公共投资工具的合法性非常关键^[8],进而促进项目的成长和发展。文献中显示长期的政策和政治承诺是实现项目成功的一个关键变量^[29, 31, 51-52]。其次,PPP政策有助于规范PPP对其他基础设施服务的采购选择以及说明采用方案的原因和目标。最后,PPP政策能指导和协调利益部门和政府机构使之建立良好的合作。根据更为详细的实证类文献,已有和定期更新的PPP详细政策文件尤为关键,正如特定PPP项目明确的程序一样。此外,主要政治团体对PPP长期稳定的具体政治支持也很关键^[37, 42, 53-55]。建议PPP政策涵盖以下部分:定义和范围,项目目标,协议原则,项目风险分配,组织机构建立,执行程序和项目审计^[56-57]。

PPP的法律和监管框架是评估政府支持PPP的第二个层面。研究表明,“硬”、“软”规章应用于不同国家PPP^[58-59]均可能产生促进或抑制其执行的作用。此外,文献显示,各国PPP采用的法规差异较大,一些国家推出了专门法律、正规的融资程序和项目绿色通道,另一些国家则采取不太正式且较为分散的途径^[3, 58]。这一层面涉及PPP明确规定的法律框架的出台和内容,以及与PPP

相关的公共采购法规的相关规定^[38, 55, 60]。关于PPP法律法规最为详细的阐述是欧洲投资银行^[40]和欧洲复兴开发银行(European Bank for Reconstruction and Development, EBRD)^[39]的研究, 本文基于此构建PPP政府支持指数的第二层面(见表1)。

评估政府支持PPP的第三个层面是PPP的支持安排, 其中专门PPP组织的存在是一

个关键因素。PPP支持安排的作用和功能成为近期研究的重点, 这些组织被认为是形成国家和地方制度条件的主要参与者^[31, 36]。因此, PPP政策的实施和项目的发展可能受到这些机构是否存在以及与其职能角色、组织结构、正式授权、工作程序和制度逻辑相关工作的影响^[7, 61]。依据大量的政策和实证类文献, 支持性制度框架中的相关要素包括:

表1 PPP-GSI指数中PPP政府支持的运行

Tab.1 Operationalisation of PPP governmental support in the PPP-GSI index

层面	一级指标	二级指标	分值				
			4	3	2	1	
政策和政治承诺	33.33%	是否具备PPP政策文件	有, 2006年之前公布, 有更新	有, 2006年之前公布, 没有更新	有, 最近才公布, 没有更新	没有	
	33.33%	是否具备PPP一般程序	有, 包括特定的交通方案, 有明确的时间计划	有, 包括特定的交通方案, 但缺乏明确的时间计划	有, 只是一般的PPP方案, 没有明确的计划	没有	
	33.33%	政策支持情况	相当有力、稳定、增强	相当有力、减弱	相当低、增强	相当低、稳定、减弱	
法律和监管框架	50%	具体的PPP或特设法律: a) 具备	1)一般的PPP或特许法律; 2)交通方面的PPP法律; 3)采购法律; 4)与欧盟一致	符合4个标准	符合3个标准	符合2个标准	符合1个或没有符合的标准
		具体的PPP或特设法律: b)4个定义的范围	界定1)PPP; 2)公共设施或服务的部门资质和服务类型; 3)承包权限; 4)私人团体资质	符合4个标准	符合3个标准	符合2个标准	符合1个或没有符合的标准
	50%	一般法规中规定的因素(包括公共采购法)	4个二级指标涵盖程序和推荐, 5个二级指标有关PPP合同中的强制性规定 ^②	符合8~9个指标	符合6~7个指标	符合4~5个指标	符合0~3个指标
PPP支持主体	33.33%	是否具备PPP支持单位	具备, 2006年以前	具备, 2006年以后	现在没有了	从来没有过	
		代理公共机构、PPP支持单位	PPP支持单位的法律组织基础	有私营部门参与的私人法律机构	没有私营部门参与的私人法律机构	政府主导下的公共(法律)机构	没有
		PPP支持单位的一般职能	传播、政策功能和绿色通道	传播和政策指导或绿色通道	仅有传播	均没有	
	33.33%	项目评估优化程序, 项目各阶段主要部门的角色	单位员工规模	≥20	5~<20	<5	0
		是否具备事前评估标准工具	强制所有项目	超出阈值强制实施	具备, 但不强制	没有	
		在PPP项目中使用前评估标准的情况	应用于所有项目	应用于大部分项目	应用于有限的项目	无应用	
	33.33%	在工程招标前是否有第三方对PPP项目进行审批	是	是, 超出特定阈值	现在没有了	从来没有过	
		在签订最终合同前是否有第三方对PPP项目进行审批	是	是, 超出特定阈值	现在没有了	从来没有过	
		交通领域使用PPP标准合同的情况	应用于大部分工程	应用于有限的工程	具备但没有应用	没有	
33.33%	交通领域PPP标准化的流程和文件	在交通领域使用PPP标准模型的情况	应用于大部分工程	应用于有限的工程	具备但没有应用	没有	

PPP支持主体的正式组织及其角色,是否存在PPP项目评估优化固定程序,标准化的PPP实施合同或流程^[43, 62-63]。

表1列出了评估政府支持PPP三个层面的要素,体现了政府直接控制下的PPP政府支持的正式机制。这将PPP政府支持指数与那些评估一个国家PPP发展有利环境的指标区分开,例如PPP完备度(PPP-readiness)^[38, 42], PPP成熟度(PPP maturity level)^[37], PPP立法质量(quality of PPP legislation)^[39-40]。这3个指标^[37-38, 42]涵盖范围很广,包含许多性质非常不同的背景因素。文献[42]对国家PPP完备度的评估包括非PPP相关问题的投资环境、社会环境和政治支持因素。文献[38]从金融设施等6个层面衡量PPP完备度,但不考虑政府承担的PPP项目的政策和政治承诺。文献[40]的指数专注于PPP的立法评估质量和实施效果。文献[37]的指数使用一组不同的参数来表示PPP项目发展的成熟度,包括政治环境、当地地理、资本市场成熟度和伙伴关系。

本文表明,一个国家的PPP完备度和成熟度不仅指政府支持,而且指不在政府直接控制下的宏观制度和非制度因素。这些宽泛的概念也涵盖了非PPP相关投资环境、社会环境和资本市场可用率。本文对PPP政府支持的关注显得太集中和狭窄,但避免了将宏观经济和金融问题不同性质的内容混为一谈。当然,这些广泛的因素并非无关紧要,但是更需要了解政府直接控制的要素与政府很难影响的要素之间的差异。在这方面,既有的4个指数没有一个能够包含PPP政府支持的所有方面,因此政策和政治承诺、监管框架和PPP支持安排共同构成政府促进PPP最直接的手段。

3 数据收集与验证

针对20个具有不同政治行政传统和体制的欧洲国家,比较政府对PPP的支持情况,包括北欧、欧洲大陆、拿破仑一世时期的拉丁区、中东欧前共产主义国家和英美集团国家中的英国^[64]。正如本文在第一章采用制度和演变视角所期望的,行政制度的差异能够反映政府对PPP的支持程度。此外,由于大多数国家是欧盟成员国,或与欧盟有密切联系(瑞士),因此可以预见法律和监管框架具有协调效应。基于数据收集的局限性,

本文未能包括一些PPP方面很重要的国家,例如爱尔兰、西班牙和波兰。

指标构建、评估和数据收集源于欧洲科学技术合作行动TU1001(COST TU1001 Action)交通领域的PPP项目。数据收集工作分配给各国家的团队,提供基于对立法、政策文件、其他文件和选定访谈分析的国家档案。国家档案包括叙述性内容^[5, 65]、标准数据包和表1中列出的指标。使用国家工作团队的优势在于数据收集是由具有很深的国家制度和实践背景知识的研究者执行。背景知识在比较研究中起关键作用(同时也是出于语言问题),有助于确保有效性和可靠性。国家团队工作的缺点集中在数据收集时的变化风险和报告高度个体化国家数据的方式差异。本文试图通过联合研讨会(joint seminars)解决这一问题,大多数国家代表参与并解决国家之间观念上的主要差异,并详细解释模板中的每一项,为国家工作团队提供详细的指导方针。国家工作团队交付数据的完整性和一致性受到检查,如果有必要则要求其提供额外数据或说明。这一过程产生了20个国家的指标,这些指标最后的编码由3名成员独立完成,以避免潜在的偏见造成的解释与编码数据之间的差异,随后开展进一步讨论以便用于计算PPP政府支持指数。

政治承诺和建立PPP政府支持的过程随时间而变化(例如,英国等一些国家原本有成熟的PPP政策和单位却将其改革甚至撤除)。部分一级指标或二级指标试图把握随时间的变化规律(参见政策和政治承诺指标和是否具备PPP单位),但是在大多数层面,PPP政府支持指数主要是静态的且基于2013年4月的情形。尽管权利的分散决定了国家结构,然而国家数据通常是指中央政府层面的情况^③。最后,PPP政府支持指数的3个层面权重相同,其二级指标也被赋予均等的权重。国际学术文献对“组成”(composed)指数选择非加权计算^[66],鉴于很难估计精确权重,本文对政府支持PPP不同的方面和指标均衡分配权重。各国内部和各国之间不同的公共和私人机构对各自的要素和重要性评估具有显著区别。学术文献尚未达到一个使我们能够提取不同层面相对重要性的阶段。

为了克服这一问题并测试国家排名和分类的可靠性,本文对所有PPP政府支持指数的3个层面进行聚类分析。结果表明,通过非加权计算结果得到的PPP政府支持指数国

家排名和分类非常可信。

4 20个国家的PPP政府支持情况比较

PPP政府支持指数涵盖了第二章提到的评估政府支持的3个层面。各项具体指数得分和整体指数得分见表2。

在PPP项目的政策和政治承诺层面，指数得分最高的是英国、德国、荷兰(均为3.7)和比利时-弗兰德(为3.0)。中等程度的承诺(>2.0~2.9)包括瑞士、丹麦、希腊、意大利和葡萄牙，而剩下50%的国家的政策和政治承诺处于较低层次(≤2.0)。比利时、瑞士、捷克共和国、丹麦、荷兰、英国和德国存在一个总体显著的PPP政策框架，希腊、荷兰、英国和德国存在一个总体显著的PPP程序。随着时间的推移，比利时、意大利、葡萄牙、德国和荷兰可以观察到高水平的政治支持。英国近几年对PPP的政策支持力度在下降，但相比其他国家仍然很高^④。只有

荷兰、英国和德国政策和政治支持层面的3个二级指标得分均高于3.0，而奥地利、爱沙尼亚、法国、塞尔维亚、斯洛文尼亚、瑞典、塞浦路斯、芬兰3个二级指标得分均不高于2.0。在得分低于捷克共和国的瑞士，已经构建了一个总体的PPP政策框架，但既没有PPP程序也没有对PPP的政治支持。相反，希腊除了没有一般的PPP政策框架，只有中等程度的PPP政治支持，却存在一个显著的PPP程序。

在法律和监管框架层面，表2显示分数的差异不大，因为国家的法律系统通常将PPP作为一类合同，且已包含在国家民法中；而且样本中的所有国家都遵循欧盟公共采购标准，因此差异缩小。欧盟在公共采购上的指令确实成为了强制性的同构压力(见第一章)。法国、希腊、葡萄牙和塞尔维亚已经起草了一份具体的PPP法律或特许权法。捷克共和国、塞浦路斯和意大利提供了非常全面的法律框架，规定程序和私人合营

表2 20个欧洲国家的PPP政府支持指数
Tab.2 PPP-GSI for 20 European Countries

国家	PPP政府支持指数			整体得分
	政策和政治承诺	法律和监管框架	PPP支持安排	
奥地利	1.0	1.8	1.5	1.4
比利时-弗兰德	3.0	1.8	2.8	2.5
瑞士	2.3	1.8	1.8	2.0
捷克共和国	1.7	2.3	2.1	2.0
丹麦	2.3	1.0	1.8	1.7
爱沙尼亚	1.0	1.3	1.3	1.2
法国	1.3	2.8	3.1	2.4
希腊	2.3	2.8	2.3	2.5
意大利	2.0	2.3	2.3	2.2
荷兰	3.7	1.8	3.3	2.9
葡萄牙	2.0	2.8	2.8	2.5
塞尔维亚	1.3	2.5	2.0	1.9
斯洛文尼亚	1.3	2.3	2.2	1.9
瑞典	1.0	1.8	1.2	1.3
英国	3.7	1.8	3.6	3.0
塞浦路斯	1.7	2.3	1.8	1.9
芬兰	1.3	1.8	1.3	1.5
斯洛伐克共和国	2.0	1.8	1.9	1.9
德国	3.7	1.8	3.4	2.9
匈牙利	1.7	1.8	2.4	1.9

伙伴的选择标准,以及在特殊情况下的非竞争性程序、审查程序、合同终止事件、赔偿条款和政府收费条款^[18]。英国得分低也许归因于其基于普通法的法律体系。PPP和PFI由一般的公众采购法律框架调节,没有专门的PPP或特许权法可用。其他规定,例如程序非应标建议书、合同终止、赔偿和收取费用,并无法律规定但出现在各种文件中,不具备英国财政部(HM Treasury)授权的法律地位。丹麦和爱沙尼亚的法律和监管框架可能是发展最差的。丹麦没有涵盖所有行业的专门的PPP采购法,但丹麦的建筑立法于2004年在国家层面做出改变,要求所有由中央政府机构代理的建筑项目必须考虑PPP的渠道。

在PPP支持安排层面,20个国家的指数差异很大。法国、荷兰、英国和德国4个国家已开展相当广泛的PPP支持安排(不低于3.0分)。“英国伙伴”(Partnership UK)是最大和最商业化的全球化PPP支持单位,其为财政部和私人机构之间的合资企业,发展黄金时期拥有约75名员工;自其2011年关闭,有另外2个PPP单位产生。葡萄牙和比利时-弗兰德斯的PPP支持安排层面的3个二级指标中2个得分很高。8个国家的得分低于2.0,说明PPP支持安排的薄弱或不具备。奥地利于2007年建立了“PPP评价中心”(PPP Competence Centre),由于国家层面的政策转变和金融危机2008年便停用(实质上等于关闭)了。丹麦于2004年在中央政府层面成立了一个资源有限的PPP认知中心,由于资金匮乏于2009年关闭,PPP联络点于2010年重新启动。爱沙尼亚、瑞典和芬兰始终没有运营专门的PPP单位,也缺失其他支持安排,因此在这一层面得分最低。

由PPP政府支持指数的整体得分可知(见表2),英国得分最高(3.0);荷兰、德国、比利时-弗兰德、希腊和葡萄牙的得分为2.5~2.9;意大利、捷克共和国、瑞士和法国的得分为2.0~2.4;而奥地利、丹麦、爱沙尼亚、塞尔维亚、斯洛文尼亚、瑞典、塞浦路斯、芬兰、斯洛伐克共和国和匈牙利得分均低于2.0。这4组国家有着不同程度的政府支持,这似乎与以地理或政治行政文化分类的结果不相匹配(例如拉丁区、欧洲大陆和英美集团国家)。唯一例外的是,样本中北欧国家的PPP政府支持指数得分均低于2.0。一项运用聚类分析的鲁棒性(Robustness)测试支持了PPP政府支持指数

得分的国家排名,结果显示:

第一,不同的PPP政府支持行为并非配套出现。英国、荷兰、德国和比利时-弗兰德等国家在政策和政治支持层面的得分高但不一定在其他层面得分也高。奥地利、爱沙尼亚、芬兰和瑞典等国家在所有3个层面的得分均相对较低(小于2.0),这表明这些国家政府对PPP的支持相对有限。包括瑞士、捷克共和国、法国和意大利在内的大部分国家似乎已经推出了适度的政府机构支持PPP制度。不考虑法国长期以来一直拥有特许权传统,其虽然在法律和支持安排方面得分较高,但是缺少具体的PPP政策文件。

第二,国家之间在PPP政策和支持安排层面差异最大,而在法规层面差异却很小,这是由于受到欧盟采购法规强制协调的影响。

第三,PPP政策层面和支持安排层面往往是正相关的。有明确的政策框架、PPP程序和强有力政治承诺的政府(例如比利时、荷兰和英国)相比缺乏明确的政策和政治承诺的政府(例如捷克共和国和瑞典),往往有更为详细的支持安排。此外,PPP政府支持指数表明具有政府明确的政策和政治承诺的PPP无须详细的法律框架加以促进。指示性的结论是这20个欧洲国家的具体政策与支持安排或法律框架之间的关系并不紧密。

5 PPP政府支持指数与PPP执行之间的关系

PPP政府支持指数显示,政府确实对PPP投入了支持,只是程度不同。观察中发现一个令人困惑的问题,即政府支持是否有用:相比对PPP政府支持投资较低的国家,对PPP政府支持越大的国家对基础设施或PPP交通项目的执行量也越大吗?大量的学术文献和实践文件都做出这样的假设。本文进行一项探索性分析来检验一个国家对PPP的支持程度(及类型)与其PPP的活跃度之间的协方差。这些分析为将来的研究提供基础。然而,PPP研究人员普遍认同不存在对各国长期普适的PPP活跃度(即项目数量、交易额及投资份额)对比数据。

目标数据源应可以提供PPP项目数量和交易额的长期数据,并向欧洲投资银行资助的项目分享项目明细。EPEC 2010—2012年最新数据库^[67-69]是唯一一公开可利用且符合要求的数据源。由于PPP活跃度数据比本文构

建的PPP政府支持指数涵盖的时间跨度短，所以为了建立二者的关系，20世纪90年代的PPP活跃度数据未被包含在分析范围内。另一个需要注意的是，文献[67-69]报告的重点是国家层面的PPP项目，而地方项目的统计不够系统，而且EPEC只提供本文原始样本中11个国家的数据。然而，这组数据似乎是欧洲相对最系统的数据源，因此尽管意识到这些数据的局限性和由此造成的分析的初步性，本文仍然选用该数据。

依据2010—2012年完成的项目(项目数量和交易额)^⑤，本文比较国家层面启动的PPP项目的政府支持指数及其分项指数。表3展示了完成的PPP项目的绝对数量和交易额(百万欧元)以及完成的PPP交易额与GDP总额的比值，GDP数据来自EPEC提供的2010—2012年11个欧洲国家GDP的(不完全)数据。EPEC处理的项目具有以下特点：1)设计-建设-融资-运营(Design-Build-Finance-Operate, DBFO)或设计-建设-融资-维护(Design-Build-Finance-Maintain, DBFM)或特许权约定，其特征是公私部门建设要素、公共服务过程和真正做到风险共担；2)2010—2012年通过“项目融资”的交易资金全部到位；3)交易价值至少为1 000万欧元。

从表3可以看出，英国的PPP政府支持指数得分很高，2010—2012年英国完成97个PPP交易。完成的PPP交易量占英国GDP

的0.22%，与大多数国家相比这一比例更高，但是相对比利时、法国和葡萄牙所占的比例要低(得分低于3.0)。由于英国的PFI活动始于20世纪80年代，因此所研究的时间段内政治上对PFI的怀疑开始上升，同时金融危机对PPP项目完成的数量和份额造成影响^[23]。

荷兰、德国、比利时-弗兰德斯和葡萄牙的PPP政府支持指数得分为2.5~2.9。荷兰政府从英国引入PPP的概念，并于1989年开展2个项目(Wijkertunnel and Noordtunnel)^[19]；尽管有政府大力支持，2010—2012年却仅完成7个项目，占GDP的0.10%(这接近PPP政府支持指数得分更低的瑞典)。

德国在21世纪初期开始发展PPP^[27]，2010—2012年共完成36个PPP项目，占GDP的0.02%。比利时-弗兰德斯2003年才通过PPP法律，2004年政府换届使得PPP政府支持有所增长^[11, 71-72]，2010—2012年，完成的14个PPP项目平均份额占GDP的0.24%。葡萄牙铁道部门自20世纪90年代初便将特许经营合同应用于交通基础设施建设；第一部关于PPP的专门立法于2003年通过^[20]；虽然很多项目在2010年之前完成，但是2010—2012年仅有4个项目完成，占GDP的0.6%。

法国、意大利和捷克共和国的PPP政府支持指数得分为2.0~2.4，法国2010—2012

表3 PPP政府支持指数与EPEC的PPP活跃度数据之间的关系

Tab.3 Linking the PPP-GSI with EPEC PPP activity data

国家	PPP政府支持指数得分	PPP项目数量 ^[67-69] /个				PPP交易额/百万欧元				PPP项目占GDP的份额 ^[70] %
		2010	2011	2012	总计	2010 ^[67]	2011 ^[68]	2012 ^[69]	总计	
比利时-弗兰德斯	2.5	5	6	3	14	1 700	700	300	2 700	0.24
捷克共和国	2.0	4			4	150			150	0.03
丹麦	1.7	1	3		4	200	50		250	0.03
法国	2.4	19	19	22	60	1 800	11 100	3 900	16 800	0.27
意大利	2.2	2	3	1	6	400	800	250	1 450	0.03
荷兰	2.9	3	1	3	7	1 000	25	900	1 925	0.10
葡萄牙	2.5	3		1	4	3 150		25	3 175	0.60
瑞典	1.3	1			1	1 100			1 100	0.09
英国	3.0	44	27	26	97	3 850	3 200	5 750	12 800	0.22
德国	2.9	14	16	6	36	400	1 200	200	1 800	0.02
芬兰	1.5		1		1		300		300	0.05

年完成60个项目，占GDP的0.27%。虽然20世纪50年代以来，大量高速公路的建设使用了特许权，然而1993年PPP的现代模式(如公共服务授权)才被引入，合伙制合同的引入则更晚^[16]。意大利2010—2012年仅完成6个PPP项目，占GDP的0.03%。在捷克共和国，PPP作为一种扩大基础设施投资的工具于2004年受到社会民主党政府的欢迎^[13]，但整体上政府支持和PPP活跃度仍然表现一般。

最后，丹麦、芬兰和瑞典的PPP得分低于2.0。在丹麦，PPP概念于1999年被财政部正式引入^[14]，但活跃度较低；2010—2012年完成的PPP项目平均份额仅占GDP的0.03%。芬兰于1990年首次采用PPP作为一种手段解决资本投资缺口^[25]；2010—2012年仅有1个PPP项目，占GDP的0.05%。瑞典2010—2012年仅完成一个大型PPP项目(占该时期GDP的0.09%)，表明其在基础设施领域利用PPP作为政府采购计划或合营模式的经验有限^[22]。

综上所述，根据EPEC的数据，葡萄牙、法国、比利时-弗兰德斯和英国等国家2010—2012年完成的PPP项目份额占GDP的比例不少于0.20%。有趣的是，这些国家不断加强PPP的制度环境建设，这反映在PPP政府支持指数的得分上(2.4~3.0)。2010年葡萄牙实施PPP的项目约占GDP的1.75%，但由于金融危机的影响，随后几年PPP活跃度有所下降。PPP项目完成份额与GDP的比值最高的分别为法国2011年0.54%和英国2012年0.28%。并非所有指数得分高于2.0的国家在这一时期都有相对较高的PPP投资量：德国和荷兰的PPP政府支持指数得分为2.9，但是PPP份额分别仅占GDP的0.02%和0.10%；意大利的PPP政府支持指数得分为2.2，PPP份额仅占GDP的0.03%。PPP政府支持指数得分低于2.0的国家则如预期一样，丹麦、芬兰和瑞典相比于GDP，仅表现出中等程度的PPP执行量。

政府对PPP的支持与PPP项目执行量之间似乎是正相关的，但是联系较弱。PPP政府支持指数作为一个国家PPP强化制度框架的近似表征，与PPP执行量之间的统计学联系较弱：PPP政府支持指数与PPP相对GDP的比值之间的相关系数是0.31，其与PPP项目数量之间的相关系数是0.58。当解释这一

不够显著的关系时，必须考虑到初步测试工作仅使用3年的不完整EPEC数据这一局限性。例如，德国和意大利的EPEC数据仅获取了国家层面的PPP活跃度，可能系统地低估了PPP的活跃度，因为大量的PPP项目发生在地方层面。

6 结论

本文为理论和实践文献做出了许多贡献，同时为PPP政策制定者提供见解，本章将提出未来研究的方向。本文首要目标是通过分析20个国家的政府支持指数来提供一个PPP制度框架的关键因素比较性概览。研究的出发点是国际组织和咨询机构对国家政府施以规范压力，敦促其创建能促进PPP发展的适当规范制度。在有关制度的文献中列举的那些受政府控制的正式制度旨在加强合法性、信任度和能力^[8]，被作为PPP政府支持指数的核心因素。这些因素包括明确的PPP政策、方案和持续明确的政治支持、合适的法律法规框架以及一系列PPP支持安排。这些层面的操作基于国际组织发布的规范性文件。该指数还旨在通过尝试掌握因素长期的演变规律(例如政治支持的演变)提供一些动态视角。目前的学术文献缺乏这样可比较的指数。

相比其他评估PPP强化环境的指数，政府支持指数在深度和广度上有所不同。当政府在PPP项目中充当支持角色时，政府支持指数较其他指数具有更大的包容性。但是它不包括与PPP没有具体联系且仅部分受到国家政府影响的宏观经济和财政特性。

另一个贡献是，尽管在国际规范(或强制)压力下，本文的分析依据政府的支持程度将国家划分为不同组别，正如基于演变的视角所期望的那样。欧洲国家在政策和PPP支持安排方面有很大不同，但由于受欧盟采购法强制调和的影响，法律法规框架差异较小。此外，对PPP发展具有明确政策和政治支持的政府将会着力制定详细的支持安排，但在PPP具体法律法规方面并非如此。

基于演变的视角，可以预见政府对PPP模式支持的不同受到国家特定的宏观制度和宏观经济因素的间接影响。因此，在解释和理解政府的支持行为时应当考虑国家更宏观的特征。一种可能的途径是分析拥有特别行

政传统的国家其政府政策、法规和支持安排的详细程度^[64]。具有英美集团和北欧行政传统的国家相比具有拿破仑和日耳曼行政传统的国家更早接受新公共管理(New Public Management, NPM)理念的熏染且程度更深^[46]。同样, 公众管理的研究发现, 具有某些社会特征的国家更易于创新和进行公共服务的改革^[73-74]。

然而, 本文对国家的聚类分析表明国家的行政制度传统与PPP的政府支持间没有直接联系。因此, 未来对PPP政府支持的研究应着重特定宏观制度因素相互作用的影响, 例如政治^[75-76]、文化和行政改革传统^[77](参见文献[78]关于另一个领域的研究)。宏观经济和财政特征也应该包括在分析中(包括经济类型学, 见文献[79])。国家为支持PPP的发展是否应该维持高负债率并进行更多的经济增长投资? 进一步的研究是必要的, 但作者的初步分析表明高水平的政府债务与PPP的政府支持正相关。

本文的第三个贡献是结合学术及实践类文献的基本假设陈述了为PPP发展配备的PPP相关制度。基于当前有限的PPP执行量方面的比较数据进行分析表明, 政府对PPP支持的程度(即PPP政府支持指数)与国家PPP执行的程度存在正相关关系, 但是并不直观。低水平的政府支持似乎确与较弱的PPP活跃度相关。然而, 2010—2012年, 并非所有具有高水平政府支持的国家的PPP活跃度都高。在荷兰等一些国家, 虽然PPP项目受到政府制度、政策及法律框架的大力支持, 但是PPP的实际执行量却很低。

然而, 本文揭示的结论可能表明: 政府支持对解释一个国家的PPP活跃度可能是必要因素, 而非充分因素。当然, 在观察过程中许多其他因素可能会影响PPP的实施。其中一个原因是正式制度可能因面子工程和适当性(appropriateness)这类原因被接受, 这对实际态度和进程毫无意义。在制度方面, 行动者可能采取改革的方式自我合法化, 但这些改革与其实际决策行为脱节^[44, 80]。事实上, 局限性可以解释分析得到的这些结论。首先, 政府支持高度发达的一些国家在研究周期内显示出相当弱的PPP活跃度, 主要原因很可能是国家的宏观经济以及投资环境受2008年金融危机的影响^[81]。其次, 另一个因素是2010年前的PPP总活跃量, 这造成2010—2012年的起点不同。政府支持只是众

多复杂、相互作用的原因中的一个因素, 并非政府支持的所有因素都同样重要。再次, 未来对政府支持PPP项目具体因素的研究可能需要寻找一种更精细的方式。例如, 引人注目的是有更广泛政府支持的国家(如英国和荷兰), 将PPP单位在垂直管理中由中央向下分散。也许, 早期的PPP中央单位功能性更强, 本质上是一个政策推进器。但随着各国PPP发展不断成熟, PPP中央单位的功能从政策推广向实施运作转移, 这需要能力素质更高的直线部门(line departments)。然而, 这一理论在荷兰的应用或将不同于其在英国的应用, 因为尽管荷兰有长期政策评估, 但PPP项目非常少。

PPP的进一步研究应该探索结合不同国家行政文化的非正式制度及其对不同国家PPP执行量的影响。未来的PPP研究还应该了解如何在跨国家和地方政府层面为PPP活动共同建立一个在国家、跨国家和各级地方政府下的多层次的管理框架。此外, 与银行业、信贷系统和专业咨询公司相关的私人机构的支持也是国家制度性的PPP支持体系的重要组成部分。审视私营机构对PPP项目的贡献具有重要意义, 尽管其已经超出本文的研究范围。最后根据对PPP支持体系与PPP运作潜在联系的理解, 同样有必要分析PPP制度支持与社会相关利益群体价值创造的数据之间的关系。

声明:

作者不存在潜在利益冲突。

注释:

- ① 这一分析框架基于 COST Action TU 1001 项目中的 AWG1 有关交通 PPP 项目的内容构建。国家信息来源于文献[10-28]。
- ② 现行立法是否包括以下规定和程序? 通过竞争程序确定私营合作方, 特殊情况下的非竞争程序, 非应标建议书的程序, 复查程序, 合同终止事件, 赔偿条款, 政府收费或缴费规定, 公共权威机构对借贷方或替换私营合作方具有支持、监管和介入权。
- ③ 比利时是一个例外, 弗兰德斯(Flanders)之外的地区几乎没有 PPP 项目。弗兰德斯向联邦政府和地方传播其专业技术和制度框架, 这不同于德国、奥地利等联邦制国家仍然有中央政府主持。弗兰德斯的的数据将代表比利时, 因为多数机动化政策都不包

括地方政府的权限，自制及财政独立的地方政府尤其强大。

- ④ 在重新评估2012年的民间主动融资(Private Finance Initiative, PFI)、PPP过程之后，新的PPP形式被发布，旨在使政府成为PPP公共设施项目的合作投资方。
- ⑤ 未考虑尚处于投标或协商阶段的项目。

参考文献:

References:

- [1] Hodge G A, Greve C, Boardman A E. International Handbook on Public-Private Partnerships[R]. Cheltenham: Edward Elgar, 2010.
- [2] Klijn E H, Teisman G R. Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases[J]. *Public Money and Management*, 2003, 23(3): 137-146.
- [3] Petersen O H. Public - Private Partnerships as Converging or Diverging Trends in Public Management? A Comparative Analysis of PPP Policy and Regulation in Denmark and Ireland [J]. *International Public Management Review*, 2011, 12(2): 1-37.
- [4] Organisation for Economic Co-operation and Development. Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money [R]. Paris: Author, 2008.
- [5] Verhoest K, Carbonara N, Lember V, Petersen O H, Scherrer W, van den Hurk M. Public Private Partnerships in Transport: Trends and Theory P3T3, 2013 Discussion Papers Part I Country Level[C]. Brussels: COST, 2013.
- [6] Greve C, Hodge G. Public-Private Partnerships: A Comparative Perspective on Victoria and Denmark[C]//Christensen T, Lægheid P. *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Farnham: Ashgate, 2007: 179-201.
- [7] Jooste S F, Scott W R. The Public-Private Partnership Enabling Field: Evidence from Three Cases[J]. *Administration and Society*, 2012, 44(2): 149-182.
- [8] Matos-Castaño J, Mahalingam A, Dewulf G. Unpacking the Path- Dependent Process of Institutional Change for PPPs[J]. *Australian Journal of Public Administration*, 2014, 73(1): 47-66.
- [9] McQuaid R W, Scherrer W. Changing Reasons for Public- Private Partnerships (PPPs) [J]. *Public Money and Management*, 2010, 30(1): 27-34.
- [10] Scherrer W. Austria[C]//Verhoest K, Carbonara N, Lember V, Petersen O H, Scherrer W, van den Hurk M. *Public Private Partnerships in Transport: Trends and Theory P3T3, 2013 Discussion Papers Part I Country Level*. Brussels: COST, 2013: 2-17.
- [11] van den Hurk M, Verhoest K. Belgium, Flanders[C]//Verhoest K, Carbonara N, Lember V, Petersen O H, Scherrer W, van den Hurk M. *Public Private Partnerships in Transport: Trends and Theory P3T3, 2013 Discussion Papers Part I Country Level*. Brussels: COST, 2013: 18-41.
- [12] Jeanrenaud C. Switzerland[C]//Verhoest K, Carbonara N, Lember V, Petersen O H, Scherrer W, van den Hurk M. *Public Private Partnerships in Transport: Trends and Theory P3T3, 2013 Discussion Papers Part I Country Level*. Brussels: COST, 2013: 69-87.
- [13] Witz P. Czech Republic[C]//Verhoest K, Carbonara N, Lember V, Petersen O H, Scherrer W, van den Hurk M. *Public Private Partnerships in Transport: Trends and Theory P3T3, 2013 Discussion Papers Part I Country Level*. Brussels: COST, 2013: 265-280.
- [14] Petersen O H. Denmark[C]//Verhoest K, Carbonara N, Lember V, Petersen O H, Scherrer W, van den Hurk M. *Public Private Partnerships in Transport: Trends and Theory P3T3, 2013 Discussion Papers Part I Country Level*. Brussels: COST, 2013: 180-198.
- [15] Lember V. Estonia[C]//Verhoest K, Carbonara N, Lember V, Petersen O H, Scherrer W, van den Hurk M. *Public Private Partnerships in Transport: Trends and Theory P3T3, 2013 Discussion Papers Part I Country Level*. Brussels: COST, 2013: 199-217.
- [16] Bonnet G, Chomat G. France[C]//Verhoest K, Carbonara N, Lember V, Petersen O H, Scherrer W, van den Hurk M. *Public Private Partnerships in Transport: Trends and Theory P3T3, 2013 Discussion Papers Part I Country Level*. Brussels: COST, 2013: 42-54.
- [17] Roumboutsos A. Greece[C]//Verhoest K, Carbonara N, Lember V, Petersen O H,

- Scherrer W, van den Hurk M. Public Private Partnerships in Transport: Trends and Theory P3T3, 2013 Discussion Papers Part I Country Level. Brussels: COST, 2013: 107-125.
- [18] Carbonara N, Pellegrino R. Italy[C]//Verhoest K, Carbonara N, Lember V, Petersen O H, Scherrer W, van den Hurk M. Public Private Partnerships in Transport: Trends and Theory P3T3, 2013 Discussion Papers Part I Country Level. Brussels: COST, 2013: 126-141.
- [19] Dewulf G, Castaño J M. The Netherlands [C]//Verhoest K, Carbonara N, Lember V, Petersen O H, Scherrer W, van den Hurk M. Public Private Partnerships in Transport: Trends and Theory P3T3, 2013 Discussion Papers Part I Country Level. Brussels: COST, 2013: 55-68.
- [20] Macario R, Couchinho R, Ribeiro J. Portugal [C]//Verhoest K, Carbonara N, Lember V, Petersen O H, Scherrer W, van den Hurk M. Public Private Partnerships in Transport: Trends and Theory P3T3, 2013 Discussion Papers Part I Country Level. Brussels: COST, 2013: 142-162.
- [21] Mladenovic G, Vajdic N. Serbia[C]//Verhoest K, Carbonara N, Lember V, Petersen O H, Scherrer W, van den Hurk M. Public Private Partnerships in Transport: Trends and Theory P3T3, 2013 Discussion Papers Part I Country Level. Brussels: COST, 2013: 163-179.
- [22] Ågren R, Olander S. Sweden[C]//Verhoest K, Carbonara N, Lember V, Petersen O H, Scherrer W, van den Hurk M. Public Private Partnerships in Transport: Trends and Theory P3T3, 2013 Discussion Papers Part I Country Level. Brussels: COST, 2013: 232-245.
- [23] van den Hurk M, Liyanage C L. United Kingdom[C]//Verhoest K, Carbonara N, Lember V, Petersen O H, Scherrer W, van den Hurk M. Public Private Partnerships in Transport: Trends and Theory P3T3, 2013 Discussion Papers Part I Country Level. Brussels: COST, 2013: 246-264.
- [24] Christodoulou Ch A, Efstathiades Ch O. Cyprus[C]//Verhoest K, Carbonara N, Lember V, Petersen O H, Scherrer W, van den Hurk M. Public Private Partnerships in Transport: Trends and Theory P3T3, 2013 Discussion Papers Part I Country Level. Brussels: COST, 2013: 88-106.
- [25] Leviakangas P. Finland[C]//Verhoest K, Carbonara N, Lember V, Petersen O H, Scherrer W, van den Hurk M. Public Private Partnerships in Transport: Trends and Theory P3T3, 2013 Discussion Papers Part I Country Level. Brussels: COST, 2013: 218-231.
- [26] Szekeres K. Slovak Republic[C]//Verhoest K, Carbonara N, Lember V, Petersen O H, Scherrer W, van den Hurk M. Public Private Partnerships in Transport: Trends and Theory P3T3, 2013 Discussion Papers Part I Country Level. Brussels: COST, 2013: 281-293.
- [27] Möpert F, Witz P. Federal Republic of Germany[C]//Romboutsos A, Farrell S, Verhoest K. Public Private Partnerships in Transport: Trends and Theory P3T3, 2014 Discussion Paper: Country Profiles & Case Studies. Brussels: COST, 2014: 10-25.
- [28] Juhasz M, Scharle P. Hungary[C]//Romboutsos A, Farrell S, Verhoest K. Public Private Partnerships in Transport: Trends and Theory P3T3, 2014 Discussion Paper: Country Profiles & Case Studies. Brussels: COST, 2014: 26-42.
- [29] Dehli V S K, Palukuri S, Mahalingam A. Governance Issues in Public Private Partnerships in Infrastructure Projects in India[C/OL]//2010[2014-01-01]. http://academiceventplanner.com/EPOC2010/Papers/EPOC_2010_DelhiPalukuriMahalingam.pdf.
- [30] Galilea P, Medda F. Does the Political and Economic Context Influence the Success of a Transport Project? An Analysis of Transport Public-Private Partnerships[J]. Research in Transportation Economics, 2010, 30(1): 102-109.
- [31] Jooste S F, Levitt R, Scott D. Beyond ‘One Size Fits All’: How Local Conditions Shape PPP Enabling Field Development?[J]. Engineering Project Organization Journal, 2011, 1(1): 11-25.
- [32] Meunier D, Quinet E. Tips and Pitfalls in PPP Design[J]. Research in Transportation

- Economics, 2010, 30(1): 126-128.
- [33] Mu R, de Jong M, Heuvelhof E T. Public-Private Partnerships for Expressways in China: An Agency Theory Approach[J]. *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, 2010, 10(1): 42-62.
- [34] North D C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance[R/OL]. 1990 [2014- 01- 01]. <http://www.cambridge.org/us/academic/subjects/politics-international-relations/political-economy/institutions-institutional-change-and-economic-performance>.
- [35] Scott W R. *Institutions and Organization* (2nd Ed.)[M]. Thousand Oaks: Sage, 2001.
- [36] Mahalingam A, Devkar G A, Kalidindi S N. A Comparative Analysis of Public-Private Partnership (PPP) Coordination Agencies in India: What Works and What Doesn't?[J]. *Public Works Management & Policy*, 2011, 16(4): 341-372.
- [37] Deloitte. Closing America's Infrastructure Gap: The Role of Public Private Partnership [R/OL]. 2007[2014- 01- 01]. http://worldbank.mrooms.net/file.php/251/docs/optional_readings/Closing_America_s_Infrastructure_Gap.pdf.
- [38] Economist Intelligence Unit. Evaluating the Environment for Public Private Partnerships in Asia-Pacific: The 2011 Infrascop: Findings and Methodology[R/OL]. 2011[2014- 01- 01]. http://graphics.eiu.com/upload/eb/Infrascop202011_Asia.pdf.
- [39] European Bank for Reconstruction and Development. Concession/PPP Laws Assessment 2011[R]. London: Author, 2012.
- [40] European Investment Bank. Study on PPP Legal & Financial Frameworks in the Mediterranean Partner Countries. Volume 3: Best Practices and Lessons Learned: Selected Experiences from Other Countries[R]. Luxembourg: Author, 2011.
- [41] European PPP Expertise Centre. The Guide to Guidance: How to Prepare, Procure and Deliver PPP Projects[R]. Luxembourg: Author, 2011.
- [42] United Nations Economic and Social Commission for Asia and Pacific. PPP Readiness Self-assessment: Transport and Tourism Division[R/OL]. 2005[2014- 01- 01].[http://www.unescap.org/sites/default/files/Previous%20version%20of%20ESCAP%20Readiness%20Tool%20\(long\).pdf](http://www.unescap.org/sites/default/files/Previous%20version%20of%20ESCAP%20Readiness%20Tool%20(long).pdf).
- [43] World Bank, Public Private Infrastructure Advisory Facility. Public-Private Partnership Units: Lessons for Their Design and Use in Infrastructure[R]. Washington DC: Author, 2006.
- [44] Di Maggio P J, Powell W W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields[J]. *American Sociological Review*, 1983, 48(2): 147-160.
- [45] Petersen O H. Emerging Meta-Governance as a Regulation Framework for Public-Private Partnerships: An Examination of the European Union's Approach[J]. *International Public Management Review*, 2010, 11(3): 1-23.
- [46] Pollitt C, Bouckaert G. *Public Management Reform: A Comparative Analysis—New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*[M]. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- [47] Christensen T, Lægread P. A Transformative Perspective on Administrative Reforms[C]// Christensen T, Lægread P. *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate, 2001: 15-17.
- [48] Wollman H. *Evaluation in Public Policy Reform*[M]. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2003.
- [49] Steinmo S, Thelen K, Longstreth F. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*[M]. New York: Cambridge University Press, 1992.
- [50] Pollitt C. Convergence: The Useful Myth? [J]. *Public Administration*, 2001, 79(4): 933-947.
- [51] Flinders M. The Politics of Public - Private Partnerships[J]. *The British Journal of Politics and International Relations*, 2005, 7(2): 215-239.
- [52] Johnston J. Examining "Tunnel Vision" in Australian PPPs: Rationales, Rhetoric, Risks and "Rogues" [J]. *Australian Journal of Public Administration*, 2010, 69(S1): 61-73.
- [53] IMF. *Public-Private Partnerships*[R]. Washington DC: International Monetary Fund,

- 2004.
- [54] Organisation for Economic Co-operation and Development. Review of the National Policy, Legislative and Institutional Environment Necessary for the Development of Municipal Public Private Partnership (PPPs) for Public Service Delivery and Local Development in the Europe and CIS Region[R]. Paris: Author, 2006.
- [55] World Bank Institute, Public-Private Infrastructure Advisory Facility. Public-Private Partnerships. Reference Guide (Version 1.0) [R]. Washington DC: Author, 2012.
- [56] Public Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF). Developing a Public Private Partnership Framework: Policies and PPP Units (Note 4)[R]. Washington DC: Author, 2012.
- [57] Public Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF). Draft PPP Policy Outline(Note 7)[R]. Washington DC: Author, 2012.
- [58] Bovis C. Public Private Partnerships[M]. Oxon: Routledge, 2013.
- [59] Mörth U. Public and Private Partnerships as Dilemmas between Efficiency and Democratic Accountability: The case of Galileo[J]. Journal of European Integration, 2007, 29(5): 601-617.
- [60] United Nations Commission on International Trade Law. Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects[R]. New York: Author, 2001: 467.
- [61] Farrugia C, Reynolds T, Orr R J. Public-Private Partnership Agencies: A Global Perspective[M]. Stanford: Collaboratory for Research on Global Projects, 2008.
- [62] European Investment Bank. The EIB's Role in Public-Private Partnerships (PPPs)[R]. Luxembourg: Author, 2004.
- [63] Organisation for Economic Co-operation and Development. Dedicated Public Private Partnership Units: A Survey of Institutional and Governance Structure[R]. Paris: Author, 2010.
- [64] Painter M, Peters B G. Tradition and Public Administration[M]. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.
- [65] Roumboutsos A, Farrell S, Verhoest K. Public Private Partnerships in Transport: Trends and Theory P3T3, 2014 Discussion Paper: Country Profiles & Case Studies[C]. Brussels: COST, 2014.
- [66] Gilardi F. Delegation in the Regulatory State: Independent Regulatory Agencies in Western Europe[M]. Cheltenham: Edward Elgar, 2008.
- [67] European PPP Expertise Centre. Market Update: Review of the European PPP Market in 2010[R]. Luxembourg: Author, 2011.
- [68] European PPP Expertise Centre. Market Update: Review of the European PPP Market in 2011[R]. Luxembourg: Author, 2012.
- [69] European PPP Expertise Centre. Market Update: Review of the European PPP Market in 2012[R]. Luxembourg: Author, 2013.
- [70] Eurostat. Eurostat Database[R/OL]. 2013 [2014-01-01]. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/national_accounts/data/database.
- [71] van den Hurk M, Verhoest K. The Governance of Public-Private Partnerships in Sports Infrastructure: Interfering Complexities in Belgium[J]. International Journal of Project Management, 2015, 33(1): 201-211.
- [72] Van Gestel K, Willems T, Verhoest K, Voets J, Van Garsse S. Public-Private Partnerships in Flemish Schools: A Complex Governance Structure in a Complex Context[J]. Public Money & Management, 2014, 34(5): 363-370.
- [73] Bouckaert G. Cultural Characteristic from Public Management Reform Worldwide[C]// Schedler K, Proeller I. Cultural Aspects of Public Management Reform. Bringley: Emerald Group Publishing Limited, 2007: 29-64.
- [74] Verhoest K. The Relevance of Culture for NPM[C]//Laegreid P, Christensen T. Ashgate Research Companion to New Public Management. Hampshire: Ashgate, 2010: 47-64.
- [75] Lijphart A. Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries[M]. New Haven: Yale University Press, 1999.
- [76] Hague R, Harrop M. Comparative Government and Politics: An Introduction[M]. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.

(下转第29页)