

全国中文核心期刊

中文社会科学引文索引(CSSCI)来源期刊

中国人文社会科学期刊AMI综合评价(A刊)核心期刊

中文科技期刊数据库(全文版)收录期刊

RCCSE中国核心学术期刊(A)

2025. 2

VOL.18 NO.2

公共行政 评论

JPA

Journal of Public Administration

●专栏：试点选择研究

试验类型对试点选择模式的异质性影响

——基于两类科技创新政策试验的案例分析

..... 蒋林秀 李 泉 1

政务服务改革的试点选择逻辑及其变迁

——基于婚姻登记“跨省通办”的多时段组态分析

..... 祝辰浪 陈水生 20

●论文

地方政府预算行为与经济高质量发展

..... 李 鑫 张明媛 邓淑莲 43

专项债券发行管理、城市基础设施投资与地方债务增长

..... 卓何佳 王欢明 66

公共服务市场化中的关系网络与合同绩效：来自中国 PPP 项目的证据	
.....	熊 伟 沈晓菲 林佳佳 85
平台驱动的城市网络治理：生成、连接与耦合	
.....	锁利铭 耿佳皓 卫荷宁 104
专业性再造：综合行政执法改革的协调失灵与张力调和	
.....	冉鹏程 魏 姝 吴少微 123
业界创新何以跃升为国家政策？	
——以“政策方案可采纳性”为中心视角的研究	
.....	陈 杰 石曼卿 144
 ●理论综述	
争论与整合：国家信息能力的理论演进与未来展望	
.....	徐子涵 165
 ●书评	
基层社会何以重构？	
——评郁建兴等著《重构基层社会》	
.....	邱泽奇 185
 ●英文目录与摘要	196

公共服务市场化中的关系网络与合同绩效： 来自中国 PPP 项目的证据

熊 伟 沈晓菲 林佳佳*

【摘要】 公共服务市场化是提高公共服务供给效率的重要路径。然而，关于公共服务市场化的已有文献主要从公共部门的视角切入，忽视了作为市场主体的承包商的影响，从而无法全面解释公共服务市场化中出现的“市场失灵”现象。论文基于 2014—2019 年政府与社会资本合作（PPP）项目的数据，结合社会网络分析和生存分析的方法，实证检验了公共服务市场化中企业关系网络对合同外包绩效的影响效应和作用机制。研究发现，拥有良好先天政治和业务资源禀赋的承包商会拥有更好的合同绩效，在先天资源禀赋一定的情况下，占据关系网络中更优越位置的承包商也会拥有更好的合同绩效；另外，承包商通过采取与行政层级更高的企业进行合作的策略，从网络中汲取更多的政治资源，可以加强其在网络中的优越位置以及对合同绩效的积极影响。上述结论表明，承包商在公共服务外包市场中通过积极、合理地选择合作伙伴，能在一定程度上改变先天资源禀赋支配下“强则恒强”的竞争逻辑，构建多元市场主体“百花齐放”的市场格局。

【关键词】 公共服务市场化 企业关系网络 政府与社会资本合作（PPP）
合同绩效

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486（2025）02-0085-19

一、引言

在新公共管理运动的推动下，各国政府越来越倾向于将部分公共服务通过

* 熊伟，同济大学经济与管理学院公共管理系副教授。通讯作者：沈晓菲，同济大学经济与管理学院硕士研究生。林佳佳，同济大学经济与管理学院博士研究生。感谢匿名评审专家和编辑部的修改意见。

基金项目：国家自然科学基金面上项目“PPP 模式下企业行政负担的形成机理、影响后果与应对机制”（72374155），教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“新基建驱动区域平衡充分发展长效机制研究”（21JZD029）。

合同外包的方式让市场来承担,并按照一定的标准对公共服务的数量和质量进行评估,然后支付服务费用。这一创新制度安排被认为是提高公共服务供给效率、解决传统政府供给模式弊端的良药 (Osborne, 2000)。然而,公共服务市场化改革进程中不断涌现出“市场失灵”现象^①,公共服务供给质量下降、公众收费增加、逆向合同外包等问题痼疾难除 (Hefetz & Warner, 2012)。

为了应对上述问题,已有研究多从政府或公共管理者的角度出发,分析了包括政府支持 (汪峰等, 2020)、地方政府财政能力与项目管理经验 (Tan & Zhao, 2021),以及地方官员政治动机 (Maskin & Tirole, 2008; Xiong et al., 2022) 等在内的多种因素对公共服务外包项目投资和绩效的影响。然而,值得注意的是,这些研究相对忽视了合同外包过程中市场组织和商业行为的作用 (王盈盈等, 2020)。当政府外包公共服务时,合同绩效在极大程度上依赖于承包商在服务提供中的行动 (詹国彬, 2015)。为了更全面地理解公共服务合同外包的运作机制,我们需要将视角转向市场组织和商业行为,并深入探究这些因素如何影响公共服务外包项目的实施效果。

关于市场组织及其绩效关联的研究主要存在两种观点,一种观点认为,企业的内部资源,如企业规模、股权结构、资本结构等均是影响企业绩效的关键因素 (陈小悦、徐晓东, 2001)。因而先天资源优越的企业在外包过程中可能展现出更优的合同绩效。然而,对先天资源禀赋的过分依赖可能导向“资源决定论”的误区,忽视了资源禀赋较弱的企业通过策略行为扭转竞争地位劣势的可能性,助长了市场中的“马太效应”。相比之下,网络理论的学者则强调外部关系对企业绩效的影响,认为占据优势网络位置的企业绩效更优 (Powell et al., 1996; Zaheer & Bell, 2005)。因此,企业可以通过策略性地构建合作伙伴网络、整合互补资源,从而优化自身网络位置,实现合同绩效的提升。这对于增强我国外包市场竞争活力、打破优势垄断的局面也更具启发意义。

本研究旨在利用企业网络的理论,探究承包商的合作网络如何影响公共服务外包的绩效。管理学领域有大量的文献研究了企业网络与绩效之间的关系,关注了企业网络的结构特征及其形成演变过程,以及这些网络为企业带来的资源和能

^① 通常而言,公共服务市场化被视为解决以官僚制为核心的公共服务供给体系低效率问题的良方。然而,无论在理论还是经验上,公共服务市场化所带来的绩效改善都十分有限。从理论上讲,以效率为基础的市场化是对公共服务根基“公共性”的威胁,包括“空心国家”带来的问责困境,以及外包市场竞争充分性的缺乏、政府监管的缺失等问题,都揭示出公共服务市场化安排成效的局限性。从经验上看,英美等国家早在 21 世纪初便出现了“逆市场化”;而在中国,曾经世界最长的跨海大桥——杭州湾跨海大桥,作为国内首个以地方民营企业为主体、投资超百亿元的国家特大型交通基础设施项目,最终也由于成本收益不匹配等诸多问题而沦为黯然离场的失败项目。市场失灵通常指的是市场无法或难以有效率地配置经济资源,本文将上述外包合同失败或合作关系的中止现象概述为公共服务市场化过程中出现的“市场失灵”问题。

力如何影响企业的财务、创新等绩效（Uzzi, 1996; Zaheer & Bell, 2005），这些研究为本文提供了坚实的理论基础。但是，这些研究大多聚焦于私人产品的生产，没有充分考虑到公共产品生产的特殊性。本研究将企业网络的应用场景转移至公共产品的生产上，在公共议题的背景下探讨企业网络与公共服务绩效之间的关系。因此，本研究是对传统企业关系网络和绩效研究的有益借鉴与延展，为外包市场中推动“有为政府”与“有效市场”的良性互动提供经验。

本研究以财政部政府和社会资本合作（Public-private Partnership, PPP）项目库中 2014—2019 年间发起的 2610 个成功签约的项目为样本进行实证分析。通过运用社会网络分析与生存分析模型，研究发现承包商先天的资源禀赋和后天的关系网络，均会显著影响企业的履约绩效。具体而言，承包商先天的政治和业务资源越丰富，其在 PPP 项目中的履约表现越好。同时，承包商在关系网络中的位置越好，其在 PPP 项目中的履约表现也越好。上述结论表明，即便是不具备先天资源禀赋优势的承包商，也可以通过积极寻找市场合作伙伴以改变自身劣势。然而，通过网络进行资源汲取并非万能药方，承包商通过网络获得的新增业务资源会在一定程度上削弱网络位置对合同绩效的积极影响。本文的结论表明，承包商通过灵活地选择合作伙伴、制定联盟策略，能够聚“散沙”为合力，真正实现资源共享与优势互补，激发多元市场主体提供公共服务的新动能。

本文对已有文献作出了如下贡献：首先，聚焦于承包商的行为逻辑，将市场组织提到与科层组织同等重要的地位进行研究，丰富了公共服务外包影响因素的文献。其次，从关系网络的视角探究导致中国 PPP 项目大范围提前终止的原因，拓展了网络治理的应用场域，同时也有利于推进我国基础设施与公共服务供给的高质量发展。

二、文献综述

（一）公共服务合同外包成效影响因素

既有研究对公共服务合同外包的成效及其影响因素主要聚焦在两个方面，一是外包市场竞争的充分性，二是合同外包管理的有效性。就前者而言，越来越多实证研究发现政府在公共服务外包决策中面对的是一个非充分竞争的薄市场（Lamothe & Lamothe, 2010），这会极大地影响合同外包的绩效和效率。因此，为了提升合同外包的效果，政府官员经常需要通过一系列举措来干预市场，以期提高和巩固市场竞争程度（Brown et al., 2015）。相应地，这类市场管理行为需耗费一定的行政资源，将增加合同外包过程中的交易成本，从而降低合同外包所带来的成本优势（Brown et al., 2018）。

部分文献关注了合同外包管理的有效性对公共服务供给效率和质量的影响。其一，在宏观制度层面，政策冲突矛盾与不持续（陈琤、李丹，2017）等被证实会影响市场主体参与公共服务供给的积极性与效果。其二，在中观地方政府层面，政府能力（谈婕等，2019）、官员晋升激励（汪峰等，2020；Xiong et al.，2022）等被认为是关系公共服务外包项目运作绩效的关键。其三，在微观项目层面，控制权配置、项目资产专用性、合同程序的透明度、采购方式和交易成本等合同机制的合理设计（熊伟等，2021；Brown & Potoski，2003），是公共服务外包项目运作成功的重要因素。

（二）网络治理：公共服务市场失灵的新药方

网络治理作为多组织治理的重要形式，可以指代国家与私营部门（或社会）之间的网络或相互依赖关系，也可以指企业间的非正式协调，诸如企业间网络等（Iborra et al.，2018；Jones et al.，1997）。网络的形成可能经由公共管理者精心设计（Isett et al.，2011），也可能是自组织和临时的。网络治理研究主要包括政策网络（Policy Networks）、服务提供网络或协作网络（Service Delivery Networks/Collaborative Networks）、治理网络（Governing Networks）（Isett et al.，2011）。政策网络侧重研究国家与利益集团之间的关系；服务提供网络将网络视为服务交付和实施的工具，关注服务提供方法的改善；治理网络侧重于协调组织朝着共同努力。近年来，项目越来越多地采用网络而非科层结构来提供服务（Walker et al.，2007），服务提供网络的重要性日益凸显，本文也主要关注服务提供网络。

当单个公共部门无法单独创造商品或服务，或私营部门无法或不愿提供所需数量的商品或服务时，它们将共同提供公共产品、服务或“价值”，由此形成服务提供网络（Agranoff & McGuire，2001）。既有研究主要关注此类网络在心理健康服务（Huang & Provan，2007）、危机响应（van den Oord et al.，2020）等领域的应用。PPP模式作为一种典型的服务提供网络，近年来也被学者所关注。马恩涛和李鑫（2017）探索了PPP项目中参与者之间的复杂网络关系，并以点度中心性、居间中心性和接近中心性三个指标来量化各参与者在关系网络中的地位和作用（个体特征）。Hu等（2023）对中国4个直辖市的基础设施PPP合作网络进行了动态演化分析，发现PPP模式下的合作网络正从政府主导型迈向多元主体共治型（结构特征）。

然而，网络治理的有效性取决于网络的良好运作。Provan和Kenis（2008）提出将关注点从“网络作为一种治理形式”转向“如何治理网络”。网络有效性的衡量可以从结构层面（Structure/the Network）和行为层面（Behaviour/Networking）两方面进行。在结构方面，学者考察了网络治理模式、内部信任、资源性质及丰富程度、网络稳定性等因素的影响（Milward et al.，2010；Siciliano

et al., 2021)。在行为方面,学者强调管理者的行为在网络治理中的重要性,如管理策略(Wegner & Verschoore, 2022)等。

(三) 企业关系网络及其绩效关联

企业关系、企业间协调是网络治理研究的重要组成部分(Jones et al., 1997),其被广泛认为能够在转轨经济体中起到降低交易成本和减少不确定性的重要作用(张军, 1995)。企业关系网络可以分为投融资关系网络、生产协作网络、协同创新网络等。

关于企业网络绩效的研究大多集中于两个层面:网络层面的联盟成败和企业层面的企业绩效。只有少部分研究关注了网络层面的联盟成败(许小虎、项保华, 2006),相较而言,企业层面的相关研究则更为丰富多面。既有研究肯定了网络这一组织形式对企业财务绩效、创新绩效等方面的积极影响(Zaheer & Bell, 2005),并关注企业在网络中的关系嵌入与企业绩效之间的关系(Uzzi, 1996)。企业在网络中的位置决定了其资源获取和吸纳的能力。企业关系网络的大量实证研究发现,企业的绩效表现会受到其在关系网络中的中心性的影响。一家企业在网络中的中心性越高,就意味着它在整个关系网络中的影响力越强,能够更好地收集信息和资源,从而提高企业的绩效表现(Runge et al., 2022)。

(四) 研究评述

上述文献为我们的研究带来了一定启示,但仍存在进一步拓展的空间:首先,现有文献关于公共服务合同外包的成效及其影响因素的讨论大多基于政府和公共管理者的视角,鲜有研究从市场主体与商业行为的视角进行研究。其次,管理学领域的文献对企业网络的构建、网络位置和网络绩效等议题已进行详细的阐释,但是其关心的焦点在于私人产品生产中企业网络对企业自身绩效的影响,忽视了公共产品供给中企业网络对公共服务绩效的影响。最后,在PPP模式的研究中,尽管少量学者基于社会网络分析刻画出了PPP模式下企业网络的结构特征与动态演化,但相关研究也仅局限于描述性分析,没有深入分析企业网络对公共服务绩效的影响。因此,本研究将在公共服务外包与企业网络绩效的文献基础上,结合社会网络分析和生存分析的方法,深入探究企业网络的结构特征如何影响公共服务的外包绩效。

三、理论分析和研究假说

(一) 网络位置、资源与项目绩效

资源依赖观点在网络治理文献中得到广泛的支持(Agranoff & McGuire,

2001)。它强调占据网络核心地位的行动者能更好地依托网络汲取各种资源,从而对组织绩效产生积极影响。社会网络分析通常采用“中心度”来识别占据核心地位的参与者,包括度中心度和中介中心度。度中心度(Degree Centrality)反映了行动者在网络中的影响力。一般而言,具有较高度中心度的行动者能更轻易地获得所需的多样化资源,从而提升自身绩效(O'Toole Jr & Meier, 2004)。同时,他们能通过促进网络内的信息流通和机会传递来帮助其他行动者改善绩效(Jackson, 2008)。中介中心度(Betweenness Centrality)衡量一个行动者作为“桥梁”的作用(Wasserman, 1994)。具有较高中介中心度的行动者通常被称为“掮客”(Brokers),他们将本不相关的行动者加以联系,在网络中发挥着信息杠杆的作用。得益于此,此类行动者往往具有良好的声誉与影响力,位置优势帮助他们获取更丰富的资源和信息以提升自身绩效。

作为合作网络的典型代表,企业关系网络可以促进企业间信息和资源的共享。基于上述分析,本研究认为承包商在网络中的优势位置将强化其在PPP项目中的履约能力。本研究主要利用中心度测度承包商在PPP合作网络中的位置,包括度中心度和中介中心度。如果承包商与许多其他企业结盟或积极合作(度中心度高),那么他们可能在合作网络中获得更多资源,从而有利于提高其履约绩效。如果承包商在合作网络中连接其他企业的最短路径较多(中介中心度高),作为资源交换的关键中间人,他们可能拥有更好的履约绩效。因此,本研究提出以下假设。

H1: 承包商在企业关系网络中的中心度越高,该企业所投资项目的失败概率越低。

(二) 企业联盟策略

本研究进一步考虑企业关系网络对外包合同绩效的具体作用机制,以探析在合同外包情境下承包商积极拓展合作伙伴、搭建合作关系的策略与目的。承包商主要有两大联盟策略。

第一,通过网络获取政治资源。基建类项目投资巨大,对地方经济社会发展有很大影响,通常受到主政官员的重点关注。一方面,为应对晋升压力,官员需迅速上马基建项目以拉动短期GDP的增长。此时,出于信任,他们往往与其关系网络中的企业进行合作,即在其主政时期曾承接过同类项目且履约顺利的企业。另一方面,主政官员如果出现异地调动,通常也会大力招商,吸引在原主政城市和其有政治关联的企业进行投资(钱先航、曹廷求, 2017)。而受到网络外部性的影响,占据着更优越网络位置的企业更有可能获得更多的政治信息和外部关联,进而在项目获取和推进方面取得优势。因此,本研究提出以下假设。

H2: 承包商通过选择行政层级更高的企业进行合作,获得更多政治资源,

从而加强其在关系网络中的优越位置对所投资项目的积极影响。

第二，通过网络获取业务资源。PPP 项目通常将设计、融资、建设、运营和维护等不同工作内容打捆发包，但极少有企业具备上述所有的业务能力。全面的业务能力（或联合体协作）是 PPP 项目能顺利落地和履约的关键，因此也成为地方政府遴选承包商的重要考量。虽然企业无法在短时间内培养全面的业务能力，但其可通过选择与其主营业务互补的合作伙伴弥补短板。占据着更优越网络位置的企业在拓展多元化合作伙伴方面更具优势。因此，本研究提出以下假设。

H3：承包商通过选择多元合作伙伴，可弥补业务资源短板，强化其在关系网络中的优越位置，从而提高履约绩效。

四、社会网络分析

社会网络分析（Social Network Analysis, SNA）的目的是利用图论来描述网络结构，即确定网络中每个行为者是如何与其他人联系的，以及每个行为者在整个网络中的位置有多“重要”。本研究利用 SNA 分析工具 UCINET6.0 与 Gephi 建构 PPP 项目中各基建参与方之间的关系网络，并分析企业合作网络的结构与特征。现有文献已经开发了许多指标来量化社会网络的结构和特征，其中包括度中心度、中介中心度和特征向量中心度（Jackson, 2008）。假设有 N 个企业，表示为 $[N] = \{1, 2, \dots, N\}$ 。 $C = \{c_{ij}, (i, j) \in [N] \times [N]\}$ 表示边的集合，边 c_{ij} 为企业 j 在企业 i 的领导下参与的 PPP 项目的数量。在 PPP 项目中，企业 i 被称为牵头社会资本方，企业 j 被称作联合体成员。假设企业 i 的规模为 s_i 。为方便起见，本研究也定义 $x_i = (x_{i1}, \dots, x_{ip})$ 为企业 i 的属性特征。这些特征可以是企业的规模、年龄、地位、主要行业和本研究感兴趣的任何其他特征。整个网络可以被描述为：

$$= \{[N], C, (x_i, s_i)_{i \in [N]}\}$$

第一，度中心度。度中心度衡量了一个节点与其他节点之间的直接连接数量，即该节点的度数。度中心度越高的节点意味着它在网络中与其他节点有更多的直接连接。通常情况下，企业的度中心度越高，它的影响力就越大，越能够在该组织内部立足。

第二，中介中心度。度中心度的一个潜在问题是，它们只取决于局部信息，而不是网络的全局信息。中介中心度反映了一个节点所处的最短路径的位置，常用于衡量网络全局的信息流关系。具体来说，如果企业 j 和企业 k 之间存在至少一条最短路径，则用 g_{jk} 表示这些最短路径的总数；若其中经过企业 i 的最短路径数量为 $g_{jk}(i)$ ，则企业 i 的中介中心度为：

$$betweenness_i = \sum_{j \neq k} \frac{g_{jk}(i)}{g_{jk}}$$

五、样本选择与变量描述

（一）样本、变量与描述性统计

为了检验研究假设，本研究搜集了以下数据：（1）PPP 项目信息数据。在财政部 PPP 综合信息平台收集了 2014—2019 年所有 PPP 项目的数据^①，并逐个翻阅每个项目的合同，记录关键的合同信息。选择 PPP 作为研究样本有两方面的原因。其一，PPP 模式是该段时间地方基建投资的主要模式（汪峰等，2020），因此选择该部分样本具有代表性^②。其二，PPP 项目是唯一可完整获得项目信息的项目类型，尤其是其公开的合同文本对共同参与项目的企业职责分工作出了明确的规定说明，为本研究提供了可行性^③。（2）企业特征数据。研究通过天眼查软件结合国家工商行政总局企业信息数据库，获取 PPP 项目的社会资本方（承包商）的相关数据，包括注册地、注册资本金、所有权性质、是否上市公司，以及主要控股股东等信息。在剔除数据严重缺失的样本后，共获得 2610 个 PPP 项目的相关数据，实际发生项目退库事件的个数为 79 个，965 家企业构成 PPP 项目的合作网络。我们将上述企业及其关系网络层面的数据匹配到项目层面，从而构建了一个项目层面的混合截面数据集。变量的描述性统计以及定义的信息汇总见表 1。在相关性分析中，所有变量的相关系数都小于 0.8，表明模型中的多重共线性问题并不严重。

① 本文选择的数据为 2014 年 1 月 1 日—2019 年 12 月 31 日签约成功的 PPP 项目，且这批项目的发起时间均在 2017 年 11 月前。因此，本文采用的数据库基本不受 2017 年 11 月财政部发布的《关于规范政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台项目库管理的通知》（财办金〔2017〕92 号，简称“92 号文”）的政策冲击影响。

② 2014 年 10 月，国务院出台了《关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号），该文件明确提出“在城市基础设施建设中要推广使用 PPP 模式”。并且，据笔者统计，2014—2022 年间，PPP 项目投资规模占全社会固定资产投资规模的比重高达 53.46%，PPP 项目从金融机构信贷融资的规模占金融机构发放贷款总额的 15.84%。

③ 2015 年 5 月，《国务院办公厅转发财政部发展改革委人民银行关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》（国办发〔2015〕42 号）明确指出：“推广 PPP 模式要坚持公开透明的基本原则……依法充分披露政府和社会资本合作项目重要信息……”由此，信息公开成为 PPP 项目执行的一项重要制度安排。随后，财政部于 2017 年 1 月出台了《政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台信息公开管理暂行办法》（财金〔2017〕1 号），这进一步推动了 PPP 信息公开的规范化、制度化和法制化。由此，社会各界人士可以从财政部 PPP 项目管理库中获取所有 PPP 项目的重要信息。

表 1 变量描述性统计

变量类型	变量名	解释	平均值	标准差	最小值	最大值
项目失败	是否退库	PPP 项目是否最终被退库，观测时间为 2021 年 12 月 31 日，是为 1，不是为 0	0.03	0.17	0.00	1.00
网络特征	度中心度	承包商在关系网络中的位置	6.02	7.68	0.00	49.00
	中介中心度	(对中介中心度进行标准化处理)	0.07	1.09	-0.26	11.02
资源汲取	新增政治资源	“承包商与合作伙伴成立的 PPP 项目公司的行政层级”和“承包商自身的行政层级”二者之差，并取自然对数	0.14	0.40	0.00	1.61
	新增业务资源	承包商与合作伙伴成立的 PPP 项目公司的合作伙伴数量	1.94	1.23	1.00	21.00
	项目规模	PPP 项目总投资的自然对数	11.23	1.24	7.54	15.32
项目特征	合作期限	PPP 项目的合作期限	18.12	7.20	7.00	41.00
	回报机制	PPP 项目所采用的回报机制，含使用者付费、政府付费和可行性缺口补助三类	1.55	0.56	1.00	3.00
	Ln (GDP)	城市年度 GDP (万元) 的自然对数	16.98	0.81	15.04	18.71
城市特征	Ln (土地出让收入)	城市年度土地出让金收入 (亿元) 的自然对数	4.47	1.26	1.50	7.47
	工业化水平	第二产业占 GDP 比重	45.83	8.20	19.88	63.67
	第三产业水平	第三产业占 GDP 比重	45.48	9.82	27.50	75.26
	企业年龄	承包商成立至今的运营年限	24.04	11.19	5.00	74.00
	地理关联	承包商是否在本市，是为 1，不是为 0	0.18	0.39	0.00	1.00
企业特征	是否上市	承包商是否在 A 股或者 H 股上市，是为 1，不是为 0	0.21	0.41	0.00	1.00
	先天政治资源	承包商实际控制人的行政层级数	2.34	1.64	0.00	4.00
	先天业务资源	承包商是否具有多种主营业务类型，是为 1，不是为 0	0.45	0.50	0.00	1.00

资料来源：作者自制。

(二) 代理变量设置

1. 企业所有制类型与政治资源

我国基础设施与公共服务行业呈现明显的国强民弱的特征，相较私营企业，

国有企业与地方政府间保持着更为紧密的合作关系。这缘于中国转型经济背景下市场机制尚不完善，政府仍在资源配置中发挥着关键性的作用。特别是在重大投资项目领域（铁路、公路），政府依然掌握着最终的决定权（Li & Zhang, 2007）。而国企通常能够获得大量的稀缺资源和优惠政策，如低息贷款和政府提供的大额订单（田利辉，2005）。此外，政治关联对企业而言是一类关键资源，它可以为企业提供更多的财政补贴和贷款资源以及进入管制行业的机会（张敏、黄继承，2009）。根据行政等级的不同，国有企业可分为央企或省级、地市级、县区级政府控股企业等。行政等级越高，企业的政治资源和市场竞争能力越强。有鉴于此，本研究根据企业的所有制类型与行政层级来代理其政治资源禀赋，依次赋值民营企业、民营控股企业=0，县区级政府控股企业=1，地市级政府控股企业=2，省部级政府控股企业=3，央企及其附属公司=4。此外，Bai 等（2020）发现中国的大量民营控股企业通过吸纳国有资本为普通（小）股东实现与各级政府的政治关联，从而提升其资源配置的效率，获得发展优势。故本文将“承包商与合作伙伴成立的 PPP 项目公司的行政层级减去承包商自身的行政层级”，视为承包商通过网络新增的政治资源，并对该数值取自然对数。其中，承包商与合作伙伴成立的 PPP 项目公司的行政层级指 PPP 项目参与方中国企的最高行政层级。

2. 主营业务多样性与业务资源

企业主营业务是指企业为完成其经营目标而从事的主要业务，通常是企业主要的收入和市场知名度的主要来源。本研究整理了所有 PPP 项目的附属合同中承包商需承担的业务范畴，共分为设计、融资、建设、运营和维护，其中建设和运营类的主营业务尤为稀缺^①。此外，根据天眼查和工商行政总局企业注册信息数据库判断，企业的主营业务类型也可分为 5 类，即建筑承包商、材料供应商、技术支持方、运营商和投资机构。由于我国 2014 年突然开始大范围推广 PPP 模式，极少有企业能够在短时间内拓展其主营业务，因此大部分企业都只有其中一种主营业务类型。但地方政府在招投标时通常要求承包商具备上述所有业务类型。承包商只有通过寻找联营体成员参与投标，才能弥补自身的业务能力缺陷。本研究将企业是否具有一种以上的主营业务（即业务多样性）作为企业业务资源的代理变量（是=1，反之=0），并用项目公司的合作伙伴数量代表企业通过网络获取的新增业务资源。

① 大型基础设施项目（铁路、高速公路、桥梁、隧道等）的建设通常需要特定的施工资质，因此具有特资质质的企业就拥有稀缺的主营业务类型。基础设施项目的运营管理也需要专业的团队和设备，在推行 PPP 模式之前，我国绝大部分此类项目是由地方平台公司运营，但是这些公司又不能参与本地的 PPP 项目投标，导致运营管理成为 PPP 模式下稀缺的主营业务类型。

3. 控制变量

借鉴已有文献（谈婕等，2019），本文对部分企业特征和城市特征变量进行控制。此外，本文选择项目是否退库作为因变量，但考虑到地方隐性债、操作不规范等因素均有可能导致 PPP 项目退库，本文进一步对项目特征进行控制^①。

六、实证及结果分析

（一）基准回归：企业关系网络位置的影响效应

本研究考虑承包商所处的网络位置对 PPP 项目合同绩效的影响。PPP 项目从发起、签约到进入执行阶段，是一个完整的生命周期，项目签约以及中途失败退库可能发生在项目生命周期的任何时刻。因此，检验承包商所处网络位置与 PPP 项目失败退库之间的关系（H1），宜采用生存分析模型。我们以 PPP 项目发起时间为起点，以项目合同正式签署为主要关注的“事件”，构建了 Cox 比例风险模型（Cox, 1972）来分析 PPP 项目的牵头社会资本方所处的网络位置对 PPP 项目合同绩效的影响。模型具体如下：

$$h_i(t) = h_0(t) \exp(\beta_1 \text{Centrality}_i + \sum \beta_m \text{Control}_{mi}) \quad (1)$$

其中 $h_i(t)$ 表示 PPP 项目失败退库这一事件发生的风险率， $h_0(t)$ 是基准风险率。 Centrality 表示参与 PPP 项目的牵头社会资本方所处网络位置的度中心度（Degree Centrality）和中介中心度（Betweenness Centrality）。 $\sum \text{Control}$ 代表一系列控制变量。 β_1 为本研究所关注的系数。 β_1 符号为正表示承包商网络位置的特征会增加 PPP 项目失败退库这一“事件”的概率，即降低项目后续执行的连续性。反之， β_1 符号为负表示项目的执行连续性增强。Cox 比例风险模型需要遵循比例风险假设，即无论基准风险率如何，每一个个体发生事件的风险是恒定的，不随时间变化。若模型无法通过比例风险假设，模型的结果便可能存在偏误。我们采取舍恩菲尔德残差检验（Schoenfeld Residuals Tests）对比例风险假设进行检验，发现这一假设并未被违背，因此模型的估计结果是可靠的。

承包商网络位置的分析结果见表 2 第（1）列，度中心度的系数显著为负

① PPP 项目中政府提供的隐形担保会成为政府或有债务的来源，因为当承包商无力承担损失时，政府有责任介入，由此形成额外支出。地方政府隐形债务可能导致社会资本方对政府的履约能力存疑，政府信用风险上升，项目退库的概率也随之增加。对项目的回报机制进行控制能较好地缓解这一问题。PPP 项目的回报机制可划分为使用者付费、政府付费和可行性缺口补助三类。仅政府付费的项目涉及政府的预算、财政支出，可能影响政府的债务水平；另外两类项目的收入来源于使用者的支付，与政府举债行为的关系不大。

($p < 0.05$), 表明承包商在关系网络中的度中心度越高, 其所牵头的 PPP 项目越不容易失败, 这与 H1 部分一致。然而, 中介中心度的系数并不显著, 说明承包商在关系网络中具有较高中介中心度这一条件对 PPP 项目成功推进的影响不大。该结论与本文的预测不符, 这可能是因为尽管作为“掮客”的企业在获取资源等方面发挥积极作用, 但其需要处理来自多个方向的大量信息, 企业处理信息的能力有限, 大量信息的涌入可能导致信息过载的问题, 进而增加了项目管理和决策的困难 (Berardo, 2009)。因此, 中介中心度对合同绩效的影响可能是复杂和多面的。

表 2 Cox 比例风险模型回归结果

变量	β				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
度中心度	-0.381*** (0.109)		-0.313*** (0.090)	-0.297*** (0.084)	-0.323*** (0.086)
中介中心度	-0.153 (0.343)		-0.088 (0.298)	-0.110 (0.303)	-0.173 (0.320)
先天政治资源		-0.266*** (0.070)	-0.235*** (0.075)	-0.285*** (0.075)	-0.256*** (0.077)
先天业务资源		-1.198*** (0.275)	-0.947*** (0.281)	-0.732*** (0.271)	-0.260 (0.411)
新增政治资源				1.219 (1.065)	
新增政治资源 * 度中心度				-0.920** (0.423)	
新增业务资源					-0.726** (0.303)
新增业务资源 * 度中心度					0.036*** (0.011)
项目规模	0.049 (0.095)	-0.001 (0.102)	0.098 (0.094)	0.126 (0.093)	0.124 (0.092)
合作期限	-0.002 (0.016)	0.004 (0.016)	-0.001 (0.016)	-0.001 (0.016)	-0.003 (0.016)
回报机制	-0.061 (0.214)	-0.039 (0.215)	-0.074 (0.209)	-0.065 (0.206)	-0.064 (0.204)
LnGDP	0.242 (0.254)	0.085 (0.267)	0.209 (0.261)	0.188 (0.261)	0.218 (0.262)

(续上表)

变量	β				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Ln 土地出让收入	-0.375** (0.171)	-0.305* (0.173)	-0.371** (0.172)	-0.359** (0.171)	-0.381** (0.169)
工业化水平	0.049** (0.024)	0.049** (0.024)	0.050** (0.024)	0.047** (0.023)	0.051** (0.025)
第三产业水平	0.054*** (0.019)	0.050** (0.020)	0.057*** (0.019)	0.056*** (0.019)	0.059*** (0.020)
企业年龄	0.012 (0.010)	0.012 (0.012)	0.017 (0.011)	0.016 (0.011)	0.016 (0.011)
地理关联	0.145 (0.251)	0.301 (0.262)	0.003 (0.255)	0.001 (0.257)	0.038 (0.254)
是否上市	0.163 (0.314)	-0.679** (0.307)	-0.127 (0.017)	-0.167 (0.315)	-0.208 (0.314)
观测值总数	2610	2610	2610	2610	2610
伪判定系数 (Pseudo R^2)	0.032	0.010	0.033	0.034	0.065

注：回归系数为标准回归系数。括号内数字为标准误。***、**和*分别表示相关系数通过 0.01、0.05 和 0.10 水平的显著性检验。

资料来源：作者自制。

(二) 新增资源的调节效应

为了探究企业合作网络对合同绩效表现的影响机理，我们沿用了上文的 Cox 模型以检验网络位置对企业的具体影响路径，即承包商通过关系网络获取了什么以改变自身资源禀赋，从而改善项目合同绩效。回归结果见表 2 第 (2)、(3) 列。首先，在企业先天资源禀赋方面，企业先天政治资源与业务资源的系数均显著为负 ($p < 0.01$)，这意味着在不考虑网络位置的情况下，行政隶属层级较高企业、具有多元业务类型的承包商所牵头的 PPP 项目越不容易失败。

随后，本文引入了承包商通过关系网络新增的政治与业务资源两个维度分别与度中心度做交互项，以检验二者是否存在调节效应。回归结果见表 2 第 (4)、(5) 列。结果显示，新增政治资源与度中心度的交互项系数显著为负 ($p < 0.05$)，这表明承包商从关系网络中获得的新增政治资源显著强化了其在网络中的优越位置对良好合同履约绩效的影响，与 H2 相一致。然而，新增业务资源与度中心度的交互项系数显著为正 ($p < 0.01$)，意味着承包商通过关系网络获得的新增业务资源显著削弱了其在网络中的优越位置对良好合同履约绩效的

影响，这与 H3 的预测相反。这可能是由不同主营业务的承包商知识的专业化和差异化特征所引致的。一方面，专业知识壁垒的存在使得不同企业之间难以有效地传递和共享知识，合作愈发难以协调，进而影响合同绩效。另一方面，随着差异化程度的增加，网络内部的行为可能越难得到统一。牵头社会资本方难以理解所有领域的专业知识，因此也很难监督网络中各企业的生产或服务行为；而监督和管理力度的加强，合作伙伴可能变得更加不满，也更有可能避责，最终导致合同绩效不尽如人意。因此，即便承包商占据着网络中的优越位置，新增业务资源的膨胀也将在一定程度上对合同绩效造成负面影响。这也呼应了 Milward 和 Provan（1998）的观点。尽管资源汲取对网络运转至关重要，但资源富集并非总会提升网络的有效性，有时对网络的集中管理和资源整合等因素往往更重要。

（三）异质性检验

1. 项目规模

已有文献指出，项目规模越大，项目往往越复杂（Anderson & Dekker, 2005），项目融资、管理的难度随之增加，不易与承包商及其伙伴进行合作协调，进而将加剧项目失败的风险。因此，在不同的项目规模下，度中心度对合同绩效的影响可能存在异质性。本文基于项目投资额的上四分位数（即 75% 分位数）对样本进行了分组（分为中小规模与大规模两组），以检验度中心度对合同绩效的影响是否在不同项目水平上存在差异。回归结果显示（见表 3），大规模项目与中小项目规模的度中心度系数均显著为负。这意味着无论项目规模的大小，承包商均可以通过积极地与其他企业进行有效的合作，占据关系网络中的优越位置，提高合同履行绩效。

表 3 异质性：按项目规模、承包商主营业务分组

变量	β			
	中小规模	大规模	原料供应商	专业服务商
度中心度	-0.314*** (0.104)	-0.403* (0.224)	-0.313*** (0.098)	-0.279 (0.176)
中介中心度	-0.353 (0.580)	0.050 (0.366)	-0.249 (0.537)	-0.029 (0.454)
政治资源	-0.285*** (0.086)	-0.030 (0.188)	-0.300*** (0.104)	-0.356** (0.150)
业务资源	-1.069*** (0.321)	-0.762 (0.563)	-1.038** (0.426)	-0.953* (0.489)
控制变量	YES	YES	YES	YES

(续上表)

变量	β			
	中小规模	大规模	原料供应商	专业服务商
观测值总数	1952	658	1641	848
伪判定系数 (Pseudo R^2)	0.029	0.057	0.044	0.031

注：回归系数为标准回归系数。括号内数字为标准误。***、**和*分别表示相关系数通过0.01、0.05和0.10水平的显著性检验。

资料来源：作者自制。

2. 承包商主营业务

不同类型的承包商拥有不同领域的专业知识和经验。若承包商的主营业务与PPP项目需求相契合，且同时占据着网络中更为优越的位置，他们便能更好地整合资源和能力，有效识别项目潜在风险，降低项目失败的可能性。相反，若承包商的主营业务与项目需求匹配度不高，在推进项目的管理和实施方面可能“心有余而力不足”。本文将承包商的主营业务类型划分为两类，分别是原料供应商（包括材料设备供应商、建筑承包商）和专业服务商（包括技术服务商、金融机构、投资机构和运营商）。具体而言，原料供应商专注于提供项目所需的物资、材料、设备等物质性原料的支持，专业服务商则在项目的技术支持、财务和风险管理等方面发挥重要作用，提供诸如设计、咨询、融资等方面的服务。

回归结果显示（见表3），第一，原料供应商在关系网络中的度中心度越高，其所承包的PPP项目失败的概率越低。第二，对于专业服务商而言，承包商在关系网络中的位置对项目失败与否的影响有限。这可能是因为我国PPP项目往往以支持基础设施建设为主，建材等原料的提供至关重要。原料供应商普遍在项目中扮演着实施和交付的角色，其工作更加具有操作性，可控性高。因此，占据关系网络中的优越位置的原料供应商，能更容易地进行资源协调、项目管控等方面的工作，维系项目的成功推进。相比之下，专业服务商可能发挥着辅助性的作用，因此是否占据网络中的优越位置对此类承包商合同履行绩效的影响不大。

七、结论与展望

本文基于2014—2019年财政部2610个地市级的PPP项目数据，探究企业在关系网络中的位置与其承包项目绩效之间的关系。基于Cox模型的回归结果表明，拥有良好先天政治和业务资源禀赋的承包商拥有更好的合同履行绩效。在先天资源禀赋一定的情况下，占据关系网络中更优越位置的承包商合同履行

绩效也更优。本文进一步分析发现,第一,承包商与行政层级更高的企业合作获得更多的政治资源,强化其因在网络中的优越位置而对合同绩效的积极影响。但丰富的资源并非必然带来良好的绩效,承包商通过关系网络获得的新增业务资源将削弱其网络位置对合同绩效的这一效应。第二,无论项目的规模水平,承包商均可以通过广结盟友的策略提升合同绩效,而相较专业服务商而言,这一策略对原料供应商类型的承包商更为有效。

相比已有文献,本文可能的贡献在于以下三个方面。

第一,本文丰富了公共服务外包影响因素的文献,补充了对市场主体承包商的分析,为政府更好地干预外包市场提供了理论依据。本文利用中国 PPP 项目的数据,研究承包商的资源禀赋及网络位置对于其在公共服务外包市场中绩效表现的影响,是从企业网络的角度出发探析外包合同绩效的一次尝试。相较于从公共部门及其公职人员视角来考察公共服务外包,对承包商行为逻辑的分析更为直接。而本文对承包商结盟行为及其影响的分析与发现,也为公共部门引导外包市场竞争格局的形成带来一定启示。

第二,本文拓展了对公共服务外包市场中承包商行为的分析,特别关注承包商积极的主观能动性。既有对承包商进行分析的文献往往关注的是政府在选择承包商时的偏好,包括组织的正式化和专业化程度 (Suárez, 2011) 等;抑或是倾向于将其刻画为负面的代理人形象 (詹国彬, 2015)。上述研究主要讨论的理论机制是政府如何选择承包商,以及承包商的消极行为逻辑,忽略了承包商作为市场主体的积极的主观能动性。基于项目层面的现实证据,本文论证了承包商能够通过占据更优越的网络位置从而获得更优的合同绩效,深化了对公共服务外包市场中承包商的认识。

第三,本文具化了对合同外包中竞标组织的分析并提供了实证证据。与以往将竞标方视作一个抽象的独立个体展开研究的传统不同 (Girth et al., 2012),本文基于组织间的合作网络,分析了公共产品外包市场中竞标组织的联盟策略及其影响,对现有文献形成补充,为公共服务外包市场中的竞标组织分析提供了一个新视角。

本文的发现也为我国公共服务外包市场的发展提供了一定启示。对政府和公共管理者而言,应努力创建公平的市场竞争环境和平台,促进承包商之间的合作网络发展,打破外包市场中“强者愈强、弱者愈弱”的传统逻辑。同时,鉴于许多承包商在管理合作网络上面临困难,政府和公共管理者应采取相应的网络管理策略进行干预。例如,在项目的规划和实施阶段给予承包商合作网络一定的指导和支持,使合作网络的效益最大化,提高外包市场的活力、韧性以及可持续性。而对公共服务外包市场的众多企业而言,本文的结论为承包商积极参与市场竞争提供了新的思路。尽管目前国有企业在公共服务外包市场中占

据主导地位（熊伟等，2021），但承包商仍可以通过与行政层级更高的企业搭建合作关系，谨慎地选择业务互补的合作伙伴，抑或拓展自身主营业务，为企业发展寻得机遇。

本文仍存在许多不足之处，有待后续研究进一步探讨。首先，本文仅讨论了政治、业务资源对合同绩效的影响，未涉及隐性资源（如声誉、可信度）及知识共享的影响，而这些因素在网络中具有重要作用（Siciliano, 2017）。其次，本文也未考察承包商与合作伙伴间的关系强度，而关系强度（频繁接触）被认为是影响合作与网络绩效的关键因素（Shrestha, 2018）。最后，研究结论的可推广性是网络研究面临的主要挑战。本文的结论仅局限于提供基础设施的领域，对提供其他公共服务领域的适用性仍有待讨论。

参考文献

- 陈小说、徐晓东 (2001). 股权结构、企业绩效与投资者利益保护. *经济研究*, (11): 3-11+94.
- Chen, X. Y., & Xu, X. D. (2001). Equity Structure, Firm Performance and the Protection for Investors' Interest. *Economic Research Journal*, (11): 3-11+94. (in Chinese)
- 陈琰、李丹 (2017). PPP 政策变迁与政策学习模式：1980 至 2015 年 PPP 中央政策文本分析. *中国行政管理*, (2): 102-107.
- Chen, C., & Li, D. (2017). Policy Change and Policy Learning in China's Public-Private Partnership: Content Analysis of PPP Policies Between 1980 and 2015. *Chinese Public Administration*, (2): 102-107. (in Chinese)
- 马恩涛、李鑫 (2017). PPP 模式下项目参与方合作关系研究——基于社会网络理论的分析框架. *财贸经济*, 38(7): 49-63+77.
- Ma, E. T., & Li, X. (2017). A Study on Relationships among PPP Actors: An Analysis Framework Based on Social Network Theory. *Finance & Trade Economics*, 38(7): 49-63+77. (in Chinese)
- 钱先航、曹廷求 (2017). 钱随官走：地方官员与地区间的资金流动. *经济研究*, 52(2): 156-170.
- Qian, X. H., & Cao, T. Q. (2017). Money Following Politicians: Local Officials and Interregional Cash Flows. *Economic Research Journal*, 52(2): 156-170. (in Chinese)
- 谈婕、郁建兴、赵志荣 (2019). PPP 落地快慢：地方政府能力，领导者特征与项目特点——基于项目的连续时间事件史分析. *公共管理学报*, 16(4): 72-82.
- Tan, J., Yu, J. X., & Zhao, Z. R. (2019). Explaining PPP Landing Speed: Local Government Capacity, Leadership, and Project Characteristics: A Continuous-Time Event History Analysis. *Journal of Public Management*, 16(4): 72-82. (in Chinese)
- 田利辉 (2005). 国有产权，预算软约束和中国上市公司杠杆治理. *管理世界*, (7): 123-128+147.
- Tian, L. H. (2005). State Ownership, Budget Constraints, and Leverage Governance of Listed Companies in China. *Journal of Management World*, (7): 123-128+147. (in Chinese)
- 汪峰、熊伟、张牧扬、钟宁桦 (2020). 严控地方政府债务背景下的 PPP 融资异化——基于官员晋升压力的分析. *经济学(季刊)*, 19(3): 1103-1122.
- Wang, F., Xiong, W., Zhang, M. Y., & Zhong, N. H. (2020). The Alienation of PPP Financing under Strict Control of Local Government Debt: An Analysis Based on Promotion Incentive. *China Economic Quarterly*, 19(3): 1103-1122. (in Chinese)
- 王盈盈、甘甜、郭栋、王守清 (2020). 从项目管理到公共管理：PPP 研究述评与展望. *管理现代化*, 40(6): 67-74.
- Wang, Y. Y., Gan, T., Guo, D., & Wang, S. Q. (2020). From Project Management to Public Management: Review and Prospect of PPP Research. *Modernization of Management*, 40(6): 67-74. (in Chinese)
- 熊伟、李良艺、汪峰 (2021). 复杂项目外包中的正式规则与非正式关系——基于 2014—2019 年 PPP 项目的生

- 存分析. 公共行政评论, 14(5): 23-40+196.
- Xiong, W., Li, L. Y., & Wang, F. (2021). Formal Rules and Informal Relationships in Complex Contracting: Survival Analysis Based on PPP Projects Between 2014 and 2019. *Journal of Public Administration*, 14(5): 23-40+196. (in Chinese)
- 许小虎、项保华 (2006). 企业网络理论发展脉络与研究内容综述. 科研管理, (1): 114-120+126.
- Xu, X. H., & Xiang, B. H. (2006). A Review on Evolution of the Firm Network Theory and Its Content. *Science Research Management*, (1): 114-120+126. (in Chinese)
- 詹国彬 (2015). 公共服务逆向合同外包的理论机理、现实动因与制度安排. 政治学研究, (4): 106-117.
- Zhan, G. B. (2015). Theoretical Mechanism, Practical Motivation, and Institutional Arrangement of Reverse Contract Outsourcing of Public Services. *CASS Journal of Political Science*, (4): 106-117. (in Chinese)
- 张军 (1995). 关系: 一个初步的经济分析. 世界经济文汇, (6): 47-55.
- Zhang, J. (1995). Guanxi: A Preliminary Economic Analysis. *World Economic Papers*, (6): 47-55. (in Chinese)
- 张敏、黄继承 (2009). 政治关联, 多元化与企业风险——来自我国证券市场的经验证据. 管理世界, (7): 156-164.
- Zhang, M., & Huang, J. C. (2009). Political Connections, Diversification, and Corporate Risk: Empirical Evidence from China's Securities Market. *Journal of Management World*, (7): 156-164. (in Chinese)
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2001). Big Questions in Public Network Management Research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3): 295-326.
- Anderson, S. W., & Dekker, H. C. (2005). Management Control for Market Transactions: The Relation Between Transaction Characteristics, Incomplete Contract Design, and Subsequent Performance. *Management Science*, 51(12): 1734-1752.
- Bai, C. E., Hsieh, C. T., Song, Z. M., & Wang, X. (2020). The Rise of State-connected Private Owners in China (No. w28170). *National Bureau of Economic Research*.
- Berardo, R. (2009). Processing Complexity in Networks: A Study of Informal Collaboration and Its Effect on Organizational Success. *Policy Studies Journal*, 37(3): 521-539.
- Brown, T. L., & Potoski, M. (2003). Managing Contract Performance: A Transaction Costs Approach. *Journal of Policy Analysis and Management*, 22(2): 275-297.
- Brown, T. L., Potoski, M., & Van Slyke, D. M. (2015). The Impact of Transaction Costs on the Use of Mixed Service Delivery by Local Governments. *Journal of Strategic Contracting and Negotiation*, 1(4): 239-267.
- Brown, T. L., Potoski, M., & Van Slyke, D. M. (2018). Complex Contracting: Management Challenges and Solutions. *Public Administration Review*, 78(5): 739-747.
- Cox, D. R. (1972). Regression Models and Life-Tables. *Journal of the Royal Statistical Society: Series B (Methodological)*, 34(2): 187-202.
- Girth, A. M., Hefetz, A., Johnston, J. M., & Warner, M. E. (2012). Outsourcing Public Service Delivery: Management Responses in Noncompetitive Markets. *Public Administration Review*, 72(6): 887-900.
- Hu, Z., Wu, G., Wang, H., & Qiang, G. (2024). Dynamics in Network Governance of Infrastructure Public-Private Partnerships: Evidence From Four Municipalities of China. *Public Management Review*, 26(11): 3126-3150.
- Huang, K., & Provan, K. G. (2007). Resource Tangibility and Patterns of Interaction in a Publicly Funded Health and Human Services Network. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(3): 435-454.
- Iborra, S. S., Saz-Carranza, A., Fernández-i-Marín, X., & Albareda, A. (2018). The Governance of Goal-directed Networks and Network Tasks: An Empirical Analysis of European Regulatory Networks. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(2): 270-292.
- Isett, K. R., Mergel, I. A., LeRoux, K., Mischen, P. A., & Rethemeyer, R. K. (2011). Networks in Public Administration Scholarship: Understanding Where We Are and Where We Need to Go. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(suppl_1): i157-i173.
- Jackson, M. O. (2008). *Social and Economic Networks* (Vol. 3). Princeton: Princeton University Press.
- Jones, C., Hesterly, W. S., & Borgatti, S. P. (1997). A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms. *Academy of Management Review*, 22(4): 911-945.
- Lamothe, M., & Lamothe, S. (2010). Competing for What? Linking Competition to Performance in Social Service

- Contracting. *The American Review of Public Administration*, 40(3): 326–350.
- Li, H., & Zhang, Y. (2007). The Role of Managers' Political Networking and Functional Experience in New Venture Performance: Evidence from China's Transition Economy. *Strategic Management Journal*, 28(8): 791–804.
- Maskin, E., & Tirole, J. (2008). Public-private Partnerships and Government Spending Limits. *International Journal of Industrial Organization*, 26(2): 412–420.
- Milward, H. B., & Provan, K. G. (1998). Principles for Controlling Agents: The Political Economy of Network Structure. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2): 203–222.
- Milward, H. B., Provan, K. G., Fish, A., Isett, K. R., & Huang, K. (2010). Governance and Collaboration: An Evolutionary Study of Two Mental Health Networks. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(suppl_1): i125–i141.
- O'Toole Jr, L. J., & Meier, K. J. (2004). Public Management in Intergovernmental Networks: Matching Structural Networks and Managerial Networking. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(4): 469–494.
- Osborne, S. P. (2000). *Public-private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*. London: Routledge.
- Powell, W. W., Koput, K. W., & Smith-Doerr, L. (1996). Interorganizational Collaboration and the Locus of Innovation: Networks of Learning in Biotechnology. *Administrative Science Quarterly*, 116–145.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2): 229–252.
- Runge, S., Schwens, C., & Schulz, M. (2022). The Invention Performance Implications of Coopetition: How Technological, Geographical, and Product Market Overlaps Shape Learning and Competitive Tension in R & D Alliances. *Strategic Management Journal*, 43(2): 266–294.
- Shrestha, M. K. (2018). Network Structure, Strength of Relationships, and Communities' Success in Project Implementation. *Public Administration Review*, 78(2): 284–294.
- Siciliano, M. D. (2017). Ignoring the Experts: Networks and Organizational Learning in the Public Sector. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(1): 104–119.
- Siciliano, M. D., Carr, J. B., & Hugg, V. G. (2021). Analyzing the Effectiveness of Networks for Addressing Public Problems: Evidence From a Longitudinal Study. *Public Administration Review*, 81(5): 895–910.
- Suárez, D. F. (2011). Collaboration and Professionalization: The Contours of Public Sector Funding for Nonprofit Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(2): 307–326.
- Tan, J., & Zhao, J. Z. (2021). Explaining the Adoption Rate of Public-private Partnerships in Chinese Provinces: A Transaction Cost Perspective. *Public Management Review*, 23(4): 590–609.
- Uzzi, B. (1996). The Sources and Consequences of Embeddedness for the Economic Performance of Organizations: The Network Effect. *American Sociological Review*, 61–698.
- van den Oord, S., Vanlaer, N., Marynissen, H., Bruggemans, B., Van Roey, J., Albers, S., Cambré, B., & Kenis, P. (2020). Network of Networks: Preliminary Lessons from the Antwerp Port Authority on Crisis Management and Network Governance to Deal with the COVID-19 Pandemic. *Public Administration Review*, 80(5): 880–894.
- Walker, R. M., O'Toole Jr, L. J., & Meier, K. J. (2007). It's Where You Are That Matters: The Networking Behaviour of English Local Government Officers. *Public Administration*, 85(3): 739–756.
- Wasserman, S. (1994). *Social Network Analysis: Methods and Applications*. The Press Syndicate of the University of Cambridge.
- Wegner, D., & Verschoore, J. (2022). Network Governance in Action: Functions and Practices to Foster Collaborative Environments. *Administration & Society*, 54(3): 479–499.
- Xiong, W., Zhong, N., Wang, F., Zhang, M., & Chen, B. (2022). Political Opportunism and Transaction Costs in Contractual Choice of Public-private Partnerships. *Public Administration*, 100(4): 1125–1144.
- Zaheer, A., & Bell, G. G. (2005). Benefiting from Network Position: Firm Capabilities, Structural Holes, and Performance. *Strategic Management Journal*, 26(9), 809–825.

责任编辑：王秋石

英文目录与摘要

JPA Journal of Public Administration, Vol. 18 No. 2, 2025

●SYNOPSIS: Pilot Selection Study

Heterogeneous Effects of Experiment Typology on Pilot Selection Patterns: A Comparative Policy Analysis of Two Science and Technology Innovation Trails Linxiu Jiang & Quan Li

Abstract The selection of pilot units is a pivotal step in policy experiments. While existing research has not yet reached a consensus on pilot selection patterns, three distinct perspectives have emerged: positive selection pattern, representative sampling, and multiple selection logics. This paper endeavors to bridge this inconsistency by integrating experiment types into the analysis of pilot selection. Based on the interaction between different levels of governments, we distinguish two types of experiments: the central-led model, which emphasizes vertical administrative departments, and the local-led model, which prioritizes horizontal administrative divisions. Through the examination of technological innovation experiments and the application of fsQCA and cluster analysis, we uncovered the diverse impacts of experiment types on pilot selection patterns. Specifically, our findings reveal that positive selection sampling in this domain is not influenced by a single factor alone, but rather is a result of the intricate interplay among multiple factors. Furthermore, our research identifies distinct characteristics in different types of experiments. In local-led policy experiments, the selection of pilot sites primarily follows a multi-factor positive selection pattern, driven by the centralized pursuit of success and variations in local bargaining power. In contrast, pilot selection in central-led policy experiments also adopts a multi-factor positive selection approach, but additionally takes into account other governance goals. These findings not only offer insights into the experimental nature of scientific and technological innovation, but also enrich the theoretical framework of pilot selection by examining the differing impacts of policy context.

Key Words Technological Innovation Experiments; Experiment Types; Pilot Patterns; Diversity Selection

The Logic of Pilot Selection in Government Service Reform: A Dynamic Qualitative Comparative Analysis of Cross-Provincial Marriage Registration Chenlang Zhu & Shuisheng Chen

Abstract Policy experimentation serves as a crucial mechanism driving administrative service reform in China. However, the lack of empirical attention to the issue of “pilot selection” in existing research has created a theoretical gap from localized experimentation to broader implementation, which has led to debates over the how pilot sites are selected. Building on a theoretical framework of pilot selection, this paper centers its analysis on cross-provincial marriage registration to explore the logic of pilot selection and its evolutionary patterns, employing multiple QCAs across different time periods. Our findings reveal six configurations in two rounds of experimentation: innovation-driven, implementation-capable, action-responsive, as well as economically-supported, broadly-deployed and peripheral-exploratory. The central government follows a complex logic in its pilot selection process, characterized by context-driven and timing-sensitive decision, multi-condition configurations, and economic benchmarking. This results in diverse and complementary pilot sites that mutually drive the deepening and broadening of reform

through the interaction between policy formation and action, as well as time and space. These findings provide a holistic understanding of pilot selection and provide a novel theoretical perspective for comprehending the central government's design and coordinated planning of administrative service reform.

Key Words Policy Experimentation; Administrative Service Reform; Pilot Selection; Cross-Provincial Marriage Registration

●ARTICLES

Local Government Budget Behavior and High-quality Economic Development

..... Xin Li, Mingyuan Zhang & Shulian Deng

Abstract In any modern economy, the government is the largest participant, and its actions and incentives are crucial factors affecting economic development. As an essential tool of national fiscal and tax management, government budget behavior inevitably impacts the functioning of both the government and market entities, thus influencing the quality of economic growth. This paper uses local government budget data to analyze the impact of budget deviations on high-quality economic development. The findings indicate that the extent of budget deviations significantly negatively affects the level of high-quality economic development. Smaller deviations are associated with higher levels of economic development. The implementation of the new *Budget Law* enhances the impact of budget deviations on economic quality, while the phenomenon of “spending sprees” weakens this effect. Additionally, the impact of budget deviations on economic development varies around the 8.5% threshold, with more significant effects observed when deviations are below this level.

Key Words Budget Deviation; High Quality Economic Development; Threshold Effect

Special-purpose Bond Management, Urban Infrastructure Investment and Local Debt Expansion

..... Hejia Zhuo & Huanming Wang

Abstract Infrastructure constitutes a fundamental basis for the development of Chinese cities and represents a key area of competition among local governments. As a significant source of financing for urban infrastructure development in China, the expansion of local government debt is inextricably linked to the regional competition surrounding infrastructure construction. The issuance and management system of special-purpose bonds is a significant reform in China's infrastructure investment and financing system, offering a novel context for relevant research. This study employs a Spatial Durbin Model to empirically examine the effect of investment in infrastructure construction by neighboring cities on local government debt, using spatial panel data of 200 prefecture-level cities from 2018 to 2020. The study's findings are as follows: (1) Investment in infrastructure construction by neighboring cities has a significant impact on the debt expansion of the focal city. Specifically, an increase in infrastructure construction investment by neighboring cities in close geographical proximity is associated with an expansion of debt in the focal city. Conversely, an increase in infrastructure investment within the same provincial administrative unit has a suppressive effect on the debt expansion of the focal city. (2) The relationship between infrastructure investment in neighboring cities and debt expansion in the focal city exhibits significant spatial heterogeneity, with the effect being more pronounced in the central region. Consequently, the present system of issuing and managing special bonds effectively constrains local governments from transforming the debt impulse generated by regional infrastructure investment competition into actual borrowing. However, under the institutional arrangement combining top-down and bottom-up approaches, local governments may be trapped in a new cycle of “investment impulse”

in order to secure a larger amount of special bond issuance.

Key Words Special-purpose Bond; Urban Infrastructure; Regional Competition; Spatial Durbin Model; Local Government Debt

Network Relationships and Contract Performance in the Marketization of Public Services: Evidence from China's PPP Project Wei Xiong, Xiaofei Shen & Jiajia Lin

Abstract The marketization of public services represents a significant approach to enhancing the efficiency of public service provision. However, existing literature on the marketization of public services has primarily approached the topic from the perspective of the public sector, neglecting the impact of contractors as market actors, and thus has been unable to provide a comprehensive explanation for the phenomenon of “market failure” within the marketization of public services. This study, based on data from Public-private Partnership (PPP) projects from 2014 to 2019, combines social network analysis and survival analysis methods to empirically test the effects and mechanisms of enterprise relationship networks on the performance of outsourced contracts in the marketization of public services. The research finds that contractors with favorable inherent political and business resource endowments tend to have better contract performance. In situations with certain inherent resource endowments, contractors in superior positions within the relationship network also tend to have better contract performance. Additionally, contractors can enhance their advantageous position in the network's positive impact on contract performance by adopting the strategy of collaborating with enterprises with higher administrative ranking and drawing more political resources from the network. The conclusion suggests that contractors can change the competition logic in the public service outsourcing market, which is dominated by inherent resource endowments, and build a diverse market structure to some extent through actively and judiciously selecting partners. The research findings provide insights for the institutional construction of the public service outsourcing market.

Key Words Public Services Marketization; Network Relationships; Public-private Partnerships; Contract Performance

Platform-Driven Urban Network Governance: Generation, Connection, and Coupling

..... Liming Suo, Jiahao Geng & Hening Wei

Abstract The emergence of various complex issues in the operation of urban systems has given rise to a network governance model with multiple participants. The highly developed network has responded to the demand for collaboration. Meanwhile, problems such as disorder and inefficiency within the network have gradually emerged. Digital platforms, as the relatively advanced form of current digital infrastructure development, are intelligent “agents” for the government to achieve the goal of efficient and smart governance. This study aims to focus on how digital platforms exert their functions within the urban governance network composed of multiple entities, thereby facilitating the orderly and efficient upgrading of urban intelligent governance. Through long-term observations of the practice of the urban operations and management center of District J in City C, it is discovered that the coordinating function of digital platforms, by generating a multilateral cooperative network, connecting the bilateral supply-and-demand networks, coupling multiple networks, can realize the matching in three aspects: governance domain, functional objectives, and network structure, thereby enhancing the orderliness and efficiency of urban governance.

Key Words Digital Infrastructure; Digital Platform; Network Governance

Professionalism Reengineering; Coordination Failure and Contradiction Resolution of Comprehensive Administrative Law Enforcement Reform Pengcheng Ran, Shu Wei & Shaowei Wu

Abstract The “pendulum” between professionalism and holism in administrative reform is the concentrated embodiment of bureaucracy dilemma. In this regard, under the guidance of the holistic government concept, the existing research focuses on the conflict coordination mechanism under the influence of external factors such as bureaucratic pressure and digital technology, then ignores the value of professional elements within the organization. Based on perspective of professionalism, this paper is committed to explaining the organizational coordination failure caused by the contradiction between professionalism and holism and its adaptation path in the comprehensive administrative law enforcement reform. The case study found that in the professional dimensions of organizational identity, responsibility content, procedural rules, and individual skills, the comprehensive administrative law enforcement reform would produce various contradictions, such as fuzzy identity after organizational integration, separate responsibilities after territorial management, decentralized process after joint action, and lack of skills after task synthesis. In this regard, the government has constantly adjusted the logical focus of reform, and innovated a professional reengineering model including the independent construction of organization, the centralized setting of responsibilities, the standardized process reengineering, and the general training in individual skills. These ways achieved the tension resolution and functional integration of professionalism and integrity through the dynamic mechanism of legitimacy identification and efficiency incentive. As an innovative attempt to “chemically” integrate and organically reshape inter-departmental professional elements, professional reengineering is applicable to the grass-roots governance situation at the township and street level, which has an overall demand for professionalism in different fields. It not only theoretically expands the professionalism of the bureaucratic system, but also provides practical enlightenment for deepening the reform of the administrative system and promoting high-quality development.

Key Words Professionalism Reengineering; Holistic Government; Legitimacy Identification; Efficiency Motivation; Comprehensive Administrative Law Enforcement Reform

How Does Industry-Led Innovation Ascend to National Policy? A Study Centered on the “Adoptability of Policy Proposals” Perspective Jie Chen & Manqing Shi

Abstract Respect for grassroots innovation has been a critical factor in the success of various endeavors since the reform and opening-up in China. In recent years, industry-led innovation has emerged as an important source of public policy innovation. This paper focuses on the evolution of “Property management corporations providing home-community elderly care services (PMES)” from a business model innovation to a national-level public policy innovation. Utilizing a theoretical framework of “policy filed-key actors-action strategies-policy proposals” and adopting the “adoptability of policy proposals” as a central perspective, the study dissects the entire process by which PMES ascended to national policy into three stages: the initial diffusion of innovation, the policy agenda stage, and the formal policy formulation stage. In each stage, the paper examines how key actors acted as policy entrepreneurs, engaging in iterative interactions with action strategies and proposals, shaping a favorable policy filed, and thereby increasing the likelihood of commercial ideas evolving into viable policy proposals. The study further reveals that key actors facilitated the adoptability of the policy proposals through the “co-supply of public value” as a value logic, the “institutional network embedding” as an action logic, and the “balancing of departmental interests” as an administrative logic. These mechanisms ensured the directionality, conceptual acceptability, content feasibility, and inter-

departmental accessibility of the policy, ultimately ensuring that the policy proposal was adoptable.

Key Words Industry-Led Innovation; Policy Innovation; Property Management Corporations Providing Home-community Elderly Care Services (PMES); Adoptability of Policy Proposals; Policy Field

●THEORETICAL REVIEWS

Debates and Integration: Theoretical Evolution and Future Prospects of State Information Capacity

..... Zihan Xu

Abstract What constitutes state information capacity, how it can be strengthened, and where it fits within the broader study of state capacity have long been unresolved questions. Recent advancements in state information capacity research offer promising avenues to address these gaps. The development of the concept of state information capacity not only fills a longstanding void in the study of state capacity but also provides fertile ground for theoretical exploration by political scientists. Currently, several interpretations of state information capacity and corresponding measurement indicators have emerged within the academic community. However, the absence of a clear consensus on its definition, frequent conceptual conflation, and the disconnect between definition and measurement have hindered research progress in this field, impeding effective knowledge accumulation. Therefore, this paper proposes a power-technology-actor analytical framework to integrate and deepen the understanding of state information capacity. Future research can advance this field by fostering conceptual consensus, investigating the dynamic evolution of state information capacity, analyzing its interconnections with other dimensions of state capacity, and assessing the impact of digital and smart technologies on its development.

Key Words State Information Capacity; State Capacity; Legibility; Conceptualization and Measurement; Analytical Framework

●BOOK REVIEWS

Why Reconstruct the Grassroots Society? A Review of *Reconstructing the Grassroots Society* by Jianxing Yu, et. al Zeqi Qiu

Abstract The publication of *Reconstructing the Grassroots Society* has triggered a renewed discussion on the relationship between the central/state and the grassroots society within the fields of political science, public administration, and sociology. By situating grassroots governance within the grassroots society and the grassroots society within the broader Chinese society, *Reconstructing* undoubtedly offers a new theoretical perspective for understanding grassroots governance. At the same time, it also raises some issues worthy of further exploration. Building on reconstructing, this paper argues that there are at least two types of relationship models between the central/state and the grassroots society, namely the formal one and the technical one. Starting from these two models, it is possible to clarify some conceptual controversies, such as those related to unitary state, state and society, and grassroots society.

Key Words *Reconstructing the Grassroots Society*; Tongxiang Experience; Relationship Between the State and the Grassroots

公共行政评论

双月刊, 2008年创刊
第18卷, 第2期(总第104期)
2025年4月15日出版

Journal of Public Administration
Bimonthly, Since 2008
Vol.18 No.2
Published in April 2025

主管单位 中华人民共和国教育部
主办单位 中山大学
协办单位 教育部人文社会科学重点研究基地-
中山大学中国公共管理研究中心
广东省行政管理学会

社 长 肖 滨
主 编 朱亚鹏

联系电话 020-84113029 020-84038746

电子邮件 jpachina@163.com

编辑出版 《公共行政评论》编辑部
(广州新港西路135号; 邮编510275)

印 刷 广州一龙印刷有限公司

国内发行 广东省报刊发行局

国外发行 中国国际图书贸易总公司
(北京399信箱)

传 真 020-84111478

网 址 <http://jpa.sysu.edu.cn>

Administrator Ministry of Education of the People's Republic of China

Sponsors Sun Yat-sen University

Supporters Centre for Chinese Public Administration Research, Sun Yat-sen University
Guangdong Public Administration Society

President: Bin Xiao

Editor in Chief: Yapeng Zhu

Tel: 86 20 84113029 86 20 84038746

Fax: 86 20 84111478

Email: jpachina@163.com

Website: <http://jpa.sysu.edu.cn>

Edited by Editorial Office of *Journal of Public Administration*

(NO.135 Xin Gang Xi Road, Guangzhou, China. 510275)

Distributed by China International Book Trading Corporation

(P.O.Box 399, Beijing, China)



刊号 ISSN1674-2486
CN44-1648/D

邮发 国内46-364
代号 国外BM8839

国内外公开发行
国内定价: 20.00元

ISSN 1674-2486



9 771674 248258