doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2019.04.007

府际PPP政策差异研究

——基于2008—2018年政策文本的量化分析

周付军，胡春艳
（中南大学 公共管理学院，长沙 410083）

摘 要：中央和地方政府是中国PPP政策制定的重要主体，探索央地两级政府间政策差异将有助于理解政策执行效果不佳的问题。研究搜集整理了2008—2018年中央政府和湖南省颁布的相关PPP政策文本，采用文献计量和内容分析法，开展基于政策发文时间、发文单位、主体协作程度的文献外部属性特征分析，以及文献内容的政策工具类别剖析，描绘中央政府和地方政府间PPP政策差异，进而探讨政策差异与PPP发展的关联性。研究发现：中国PPP政策发文时间的初始颁布年份和政策发文高峰期存在差异；PPP主导部门和发文单位层级存在差异；政策工具使用的重点、目标和时间存在差异；不同层级政府政策对PPP发展有明显导向作用。

关键词：PPP政策；政策差异；政策工具；量化研究
中图分类号：D63-31 **文献标志码：**A **文章编号：**1672-626X(2019)04-0069-10

一、引言

当前我国PPP政策主要有中央层面各部委和地方政府部门两大政策主体，相比于地方PPP政策需要符合地方特色因地制宜，中央层面PPP政策通常具有较强的宏观性和指导性。两者间政策差异的存在实际反映出中央政府和地方政府在推广和应用PPP模式过程中所追求的政策目标和工具的使用思路及重点的不同。对PPP政策展开政策差异研究，一方面利于理解地方政府发挥地方优势，制定有针对性的具体政策方略；另一方面能够为进一步完善和优化PPP政策，强化中央政府和地方政府间政策协同提供必要支持。

党的十八届三中全会以来，PPP模式因迎合政府存量债务削减同时提高公共服务供给效率和质量的需要而在全国各地得到全面推广和应用。财政部、国务院等中央部委随即出台一系列支持和引导PPP发展的政策。然而依据财政部全国PPP综合信息平台数据显示，截至2017年底全国PPP项目实际落地率仅10%~20%[1]。这种政策数量与政策效果的差异是否与中央政策和地方政策间协同程度具有相关性，如何谋划PPP政策布局和未来导向，实现PPP政策高效执行落地，是一个亟待解决的问题。鉴于我国PPP政策与PPP项目落地率之间的这种差异性的存在，本文搜集整理中央政府和湖南省政府颁布的相关PPP政策，通过对政策文本的外部属性特征和文本内容的计量分析，剖析中央政府和地方政府在政策发文时间、发文单位、主体协作和工具选择与使用方面的差异，以探究这种差异性与PPP实际发展的契合程度以及差异是否影响执行效果。

收稿日期：2019-03-11
基金项目：国家自科基金面上项目(71873147)；中南大学中央高校基本科研经费资助项目(502241809)
作者简介：周付军(1994-)，男，湖南怀化人，中南大学公共管理学院硕士研究生，研究方向为PPP治理、公共政策；胡春艳(1977-)，女，湖南郴州人，中南大学教授，哲学博士，研究方向为PPP治理、问责制。

二、国内外研究进展

从国内外关于政策差异研究的文献来看，研究关注点主要集中于对某一具体政策的国别、区域比较，相关研究涉及政策支持机制、政策制度环境和政策网络的差异。Lewis和Wiser（2005）[2]通过对12个国家风能产业政策支持机制的差异展开分析指出，大规模、稳定的、专门为本土风电技术提供激励的政策，更有可能建立起具有国际竞争力的风电行业。Jänicke（1992）[3]对英美等国1970—1985年环境政策对比分析认为，成功的环境保护政策不仅取决于政治投入和产出能力的制度化，而且还取决于解决生态问题的社会机制。Sakakibara（2002）[4]等人对日本和韩国研发促进政策差异进行分析发现，符合国情的政策制度环境更容易导致研发促进政策的成功。Schneider（1992）[5]对德国“化学品控制”和“电信”政策比较分析，指出政府在政策制订和执行方面越来越依赖于私营部门的横向合作，政策“生产过程”趋向于与私人行动者（组织和个人）进行高度非正式甚至“秘密”的合作。姜玲等（2017）[6]采用文献计量方法，从政策“时间、主体、目标、工具和机制”五个维度出发对京津冀及周边地区大气污染治理政策差异进行了分析。刘雯雯等（2009）[7]运用定量研究方法，对地域性科技园间的政策差异对科技园区创新环境营造产生的主效应和交互效应展开了研究。章文光等（2016）[8]指出区域创新政策差异化调整应以不同区域创新能力、区域创新基础和现有发展模式为参考。卢章平等（2012）[9]从政策结构、政策目标、政策工具和政策效果四方面采用内容分析法对国家和江苏省科技成果转化政策差异展开研究。

从国内外有关政策工具研究来看，主要的研究伴随着公共管理的发展和公共政策的日益复杂化而兴起。Howlett（2009）、Stewart（2007）和顾建光（2006）[10~12]将政策工具定义为政府执行政策实现政策目标的特定手段或技术。Salamon（2002）和盖伊等（2006）[13~14]则认为政策工具是通过对政策特定过程的影响和治理来达成既定目标，主要关注政策工具对政策过程的影响作用。众多学者还针对影响政策工具选择和使用的因素展开了研究。Keohane（1998）[15]研究指出国家意识形态对于政策工具选择和使用至关重要。Howlett（2000、2010）等[16~17]在这个基础上进一步研究认为，国家能力和国家政策风格同样是工具选择和使用必须考虑的因素。Shrestha（2001）[18]从经济学角度对环境政策工具选择和使用过程中成本和收益的不确定进行分析发现，当成本和收益之间的不确定性存在相关性时，对工具使用会产生显著影响。Chávez等（2009）[19]从技术角度出发探讨了工具政治可行性和政府掌握的技术资源之间的关系。Linder等（1991）[20]则指出工具选择和使用还会受到决策者偏好、专业背景和过去经验等个人特质的影响。

从国内外PPP政策的研究来看，刘徽（2017）[21]对PPP政策演化模式和路径展开分析发现，我国PPP政策核心主题的变迁始终围绕着项目试验和PPP模式创新和应用的具体实践展开。陈琤等（2017）[22]从政策变迁与政策学习视角对中国PPP政策研究发现PPP政策经历了从“被动反应”到“积极推动”再到“全面主导”的变迁过程，PPP政策学习则呈现出“吸取教训”模式而非“社会学习”模式的特征。Sadran（2004）[23]则指出PPP项目为解决紧急性公共政策问题提供了一种可行方式，但其本身并不会产生善治，甚至可能会掩盖效率低下的问题[24]。房引宁等（2017）[25]通过探究PPP项目政策效果影响因素，认为PPP政策实施应重视政府信用水平、项目发展环境等因素的影响。温来成等（2016）[26]对PPP税收政策展开研究发现，加强税收政策工具的协调、配合是保障PPP税收政策有效发挥作用，实现公私合作共赢的关键。

总体来看，目前国内外关于政策差异研究主要以质性研究为主，研究方法囿于单一质性规范研究，缺乏客观量化研究和分析。从上述文献梳理可知，已有研究较少以政策文献为对象展开政策差异研究。从我国PPP研究来看，尽管近年来PPP在基础设施、污水处理等诸多领域得到大力推广和应用，但学界对于PPP政策的府际间差异未予以足够重视。本文通过对我国PPP政策文献的外部属性特征梳理和文本内容编码开展量化分析，将有助于理解府际间政策差异，促进PPP政策执行效果提升。

三、数据基础和研究方法

（一）数据搜集与整理

本文选取中央政府和湖南省政府出台的PPP政策作为量化分析对象。基于经济发展水平和示范项目实际落地率，本文选择了经济发展水平位于全国中上游和财政部示范项目落地率达到80%以上的中部省份湖南省作为地方政府代表，展开中央与地方府际间PPP政策差异研究。

政策文献选取主要来源于北大法宝、中央和湖南省政府门户网站和中国政府网、人民网等主流媒体，本文搜集整理了2008—2018年间PPP相关政策。经过筛选构建政策文本数据库，最终得到政策文献97份。其中，中央政府65份，湖南省政府32份，政策文献主要数据字段包括标题、发文时间、发文单位、政策全文。

（二）研究设计与方法

不同于以往经验研究，本文采用政策文本量化分析方法对PPP政策文献开展内容分析。政策文本计量主要是对我国PPP政策的颁布时间、政策主体和政策主体间协作程度等外部政策特征进行统计，进而比较中央政府与地方政府间的政策文本外部属性差异。政策发文时间、发文单位和政策主体是政策文本基本信息的重要构成部分。对于政策发文时间的分析，有利于了解PPP政策在时间维度上的分布特征和情况。对于政策发文主体的分析，有助于明晰中央和地方层面PPP发展主导部门。对于PPP政策主体协作程度的分析，对于了解政策主体间政策协同状况具有重要作用。政策内容分析是对政策文本内容进行挖掘，基于政策工具分类，本文对PPP政策文本进行逐份编码，并采取多专家咨询方法对政策分类划分的科学性和合理性进行检验，在此基础上开展政策工具使用差异分析。主要研究思路设计如图1所示。

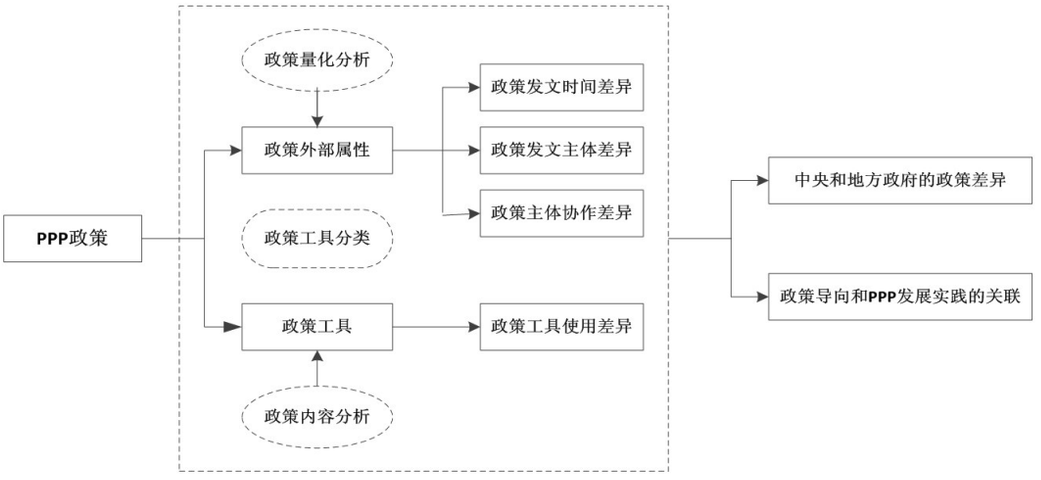

图1　研究思路设计

四、中国PPP政策差异的实证分析

（一）政策发文时间差异

从政策发文时间分布来看（见图2），2013—2015年为中央政府颁布PPP政策快速增长期，这一时期中央政府为推广和使用PPP模式而出台了一系列支持、引导和规范PPP发展的政策文本。湖南省PPP政策快速增长期为2015—2018年，尤其是2015—2016年，政策数量直接上升到7份，增长幅度高达600%。从图2可知，第一，中央政府和湖南省在政策发文规模上存在显著差异，中央政府PPP政策文献规模明显大于湖南省；第二，中央政府和湖南省政府的PPP政策快速增长期及政策峰点存在差异，中央政府政策快速增长期始于2013年，政策峰点是2015年。湖南省政策快速增长期始于2015年，政策峰点是2016年。

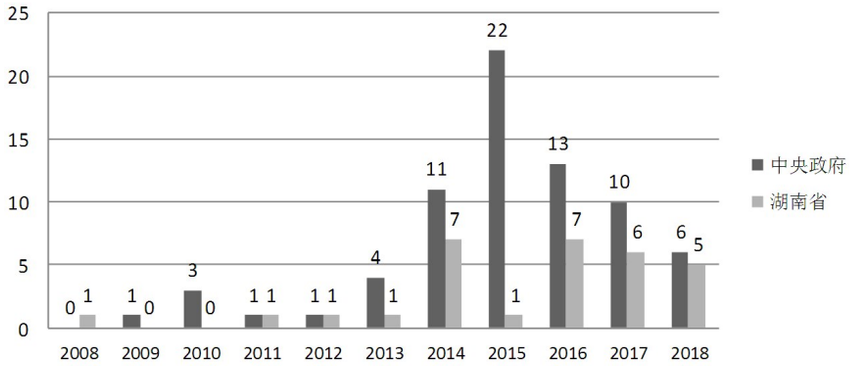

图2 2008—2018年中央政府和湖南省PPP政策数量分布(份)

(二)政策发文单位差异

图3给出了中央政府和湖南省发文数量位居前三的部门名称。从图3可见,中央政府发文最多的三个部门分别是财政部(32份)、国家发展和改革委员会(简称国家发改委)(19份)和国务院(包括国务院办公厅)(13份)。湖南省政府发文量位居前三的部门分别是湖南省人民政府(包括省政府办公厅)(16份)、湖南省财政厅(12份)和湖南省发展和改革委员会(5份)。从PPP政策发文单位的分布来看,中央政府和湖南省政府主导和管理PPP发展的部门存在一定差异性。中央政府层面,财政部是主导和管理PPP发展的绝对领导部门,财政部对PPP发展具有显著的引领和管理作用,其发文数量远超国家发展和改革委员会与国务院。湖南省政府层面,湖南省人民政府是领导和管理PPP发展的主要部门,其次是湖南省财政厅,相比之下,湖南省发展和改革委员会在PPP发展中的引领作用远小于国家发展和改革委员会。

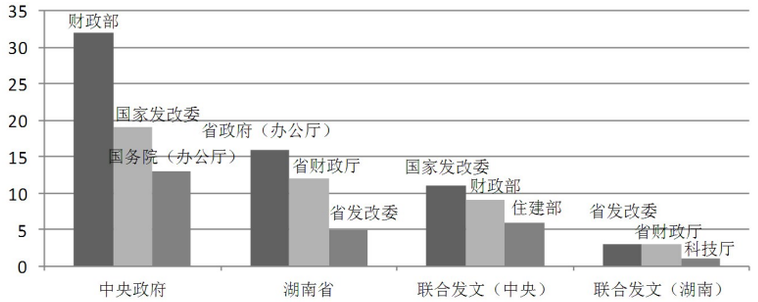

图3 中央政府和湖南省PPP政策发文单位分布

(三)政策主体协作差异

为直观地呈现中央和地方层面PPP政策制定主体间政策协作情况,本文借助社会网络分析方法绘制了PPP政策制定主体间的网络关系图。首先,从所搜集政策样本中提取政策制定主体,并统计各个政策制定主体与其他政策主体两两配合频次,利用EXCEL表格构建PPP政策制定主体共现矩阵。其次,将生成的共现矩阵文件利用UCINET和NETDRAW软件进行分析,最终得到如图4所示的政策制定主体协作网络关系图。图中的节点表示各个政策制定主体,图中线条的粗细则表示政策制定主体间互动强度,即配合紧密程度。从图4中可以看出,中央层面国家发改委、财政部、住建部、中国人民银行和中国银监会位于网络的核心地位,相互之间链接关系较多,即这些部门是网络结构的核心。湖南省政府层面,政策制定主体间配合程度相当,多元政策主体相对分散,尚未出现核心政策制定主体。从线条的粗细程度来看,中央层面财政部、住建部、中国人民银行、国家发改委等部门之间关系紧密,说明这些政策制定主体间合作程度较高,其他网络主体合作程度较低。湖南省政府层面,仅有湖南省发改委与财政厅之间互动程度高,其他政策制定主体均为单独决策。上述分析表明,总体来看中央层面PPP政策主体间协作程度表现优于湖南省政府,其中,中央政

府层面已经形成PPP政策核心决策群，湖南省层面则尚未形成PPP政策制定核心决策群。量化研究分析可以为质性研究提供支持，能够直观地呈现复杂政策网络关系，客观地表明政策制定主体间政策协同程度。

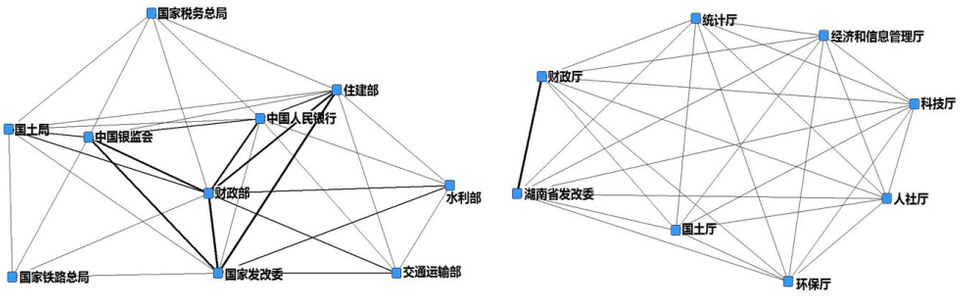

图4　中央政府（左）和湖南省（右）政策主体协作网络关系图

（四）政策工具使用差异

在对我国PPP政策文本进行初步分析基础上，结合诸多学者已有研究，本文将基本政策工具划分为供给型、环境型和需求型政策工具三大类，表1给出了三类政策工具的具体工具及其含义示例。

表1　政策工具类型和含义

类别	政策工具	定义和举例
供给型	基础设施建设	支持PPP发展的机构或设施，如重点实验室、研究基地、研究中心、PPP机构、研究协会等
	科技和信息支持	通过建设PPP数据库、信息中心、网络平台等为PPP发展提供信息服务或技术支撑等
	人才培养	有关PPP人才培养的各种政策，如专家库、PPP人才发展规划、教育、培训和人才引进等
	资金支持	政府通过财政补贴、专项资金和经费支持等手段支持和推动PPP发展
环境型	财务金融	商业银行等金融机构及其衍生机构提供的贷款、担保、风险投资等
	策略性措施	有利于PPP发展的各种策略性措施，如规划、奖励、鼓励发展和辅助策略等
	法规及管制	政府制定的与PPP相关的各项法规、制度和限制措施等
	目标规划	包含PPP发展目标、规划或指导思想及意义的条款等
	税收优惠	给予PPP项目相关方各项赋税上的减免，如税率优惠等
需求型	海外交流	政府直接或间接协助企业设立PPP海外机构或资助海外交流
	贸易管制	PPP相关管制措施，如外资管制、贸易协定、关税、货币调节等
	示范工程	PPP示范项目或实施试点项目，如倡导和支持开展PPP示范试点
	政府采购	政府的各项采购规定，如政府采购、公营事业采购、合约研究等

从政策工具使用分布（见表2）来看，中央政府和湖南省政府存在一定的差异。首先，策略性措施、法规管制等环境型政策工具是中央和地方政府较为偏好的政策工具，其次是供给型政策工具，需求型工具的使用相对不足。两者间的差异在于，相比于湖南省政府，中央政府对环境型政策工具的依赖程度更甚，而在对PPP发展具有重要推动和拉动作用的供给型政策工具和需求型政策工具使用比例上则明显低于湖南省政府。可见，中央政府仍旧是以宏观指导为主要政策导向，地方政府则以微观可操作为主要政策导向。

表2　PPP政策工具基本类型分布

类型	中央政府	比例（%）	湖南	比例（%）
供给型	87	17.4	80	24.8
环境型	381	76.2	204	63.4
需求型	32	6.4	38	11.8
合计	500	100	322	100

1. 供给型政策工具使用差异

中国PPP政策供给型政策工具的数量和比例分布如表3和图5所示。从供给型政策工具数量分布来看，中央政府和湖南省政府工具使用侧重点不同，中央政府更多地采用科技和信息支持这一政策工具，湖南省政府则以资金支持工具作为主要供给型政策工具。从供给型政策工具使用比例来看，中央政府对于人才培养工具投入最少，湖南省则对基础设施建设工具关注较少，两者使用比例差异明显。

表3 供给型政策工具数量分布

具体工具	中央政府	湖南省
基础设施建设	13	8
科技和信息支持	41	25
人才培养	8	13
资金支持	25	34
合计	87	80

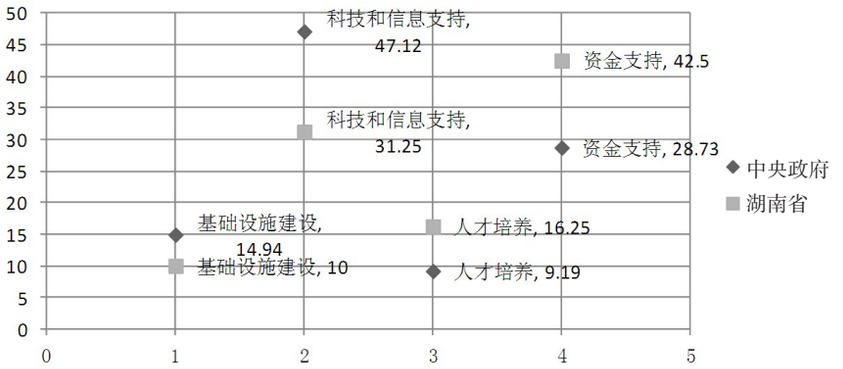

图5 供给型政策工具比例分布(%)

具体而言，从基础设施建设工具来看，中央政府与湖南省对该工具使用相对不足，工具使用频次较低。从比例分布来看，中央政府对该工具的使用比例略高于湖南省。从科技和信息支持工具来看，两者间差异在供给型政策工具中最为明显。其中，中央政府分别于2015年和2017年颁布《关于规范政府和社会资本合作(PPP)综合信息平台运行的通知》和《关于印发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》这两份政策文件。可见，中央政府将这一工具作为推动PPP发展的主要供给型政策工具来使用，使用比例高达47%。从人才培养工具来看，湖南省对于这一政策工具的使用频次和使用比例均高于中央政府。湖南省政府2017年印发《关于印发湖南省政府和社会资本合作(PPP)专家库及2017—2019年度政府和社会资本合作(PPP)咨询服务机构库名单的通知》，足以见得湖南省在推动PPP发展过程更多地强调PPP专业人才的作用。从资金支持工具来看，湖南省将这一政策工具作为供给型政策工具主力来推动PPP发展，而中央政府在这一政策工具的使用比例不到供给型政策工具的三分之一。可见，中央政府和地方政府在支持推动PPP发展的供给型政策工具使用数量和比例搭配上侧重点存在较大差异。

从供给型政策工具使用侧重点来看，中央政府对于科技和信息支持工具的使用一方面有助于提高PPP模式与创新驱动战略间的契合度，促进PPP发展效率的提升；另一方面能够减少PPP推广和应用过程中信息不对称问题，降低PPP模式推广和应用的成本。但中央政府尚未考虑到全国各地经济和技术发展水平的差异，急于推进科技和信息化应用可能加剧PPP发展区域失衡。此外，湖南省政府以资金支持作为支持本省PPP发展主要工具，资金支持对PPP推广和应用虽具有较强的作用力，但也有可能导致部分公共部门和私营企业将注意力放在如何利用政策条款获取资金以扩大本单位预算规模或以套取资金获利为目的，导致PPP

支持资金无法得到准确运用，使得政府PPP政策转化和应用效果适得其反。

2. 环境型政策工具使用差异

表4和图6展示的是中央和地方层面环境型政策工具使用频次与比例分布。总体来看，无论是中央政府还是湖南省，环境型政策工具占据了政策工具使用的主导地位，数量分别占到全部政策工具的76.2%和63.4%。具体来看，中央政府和湖南省在环境型政策子工具的运用上存在较大差异。

表4　环境型政策工具数量分布

具体工具	中央政府	湖南省
财务金融	31	26
策略性措施	152	96
法规及管制	110	50
目标规划	80	20
税收优惠	8	12
合计	381	204

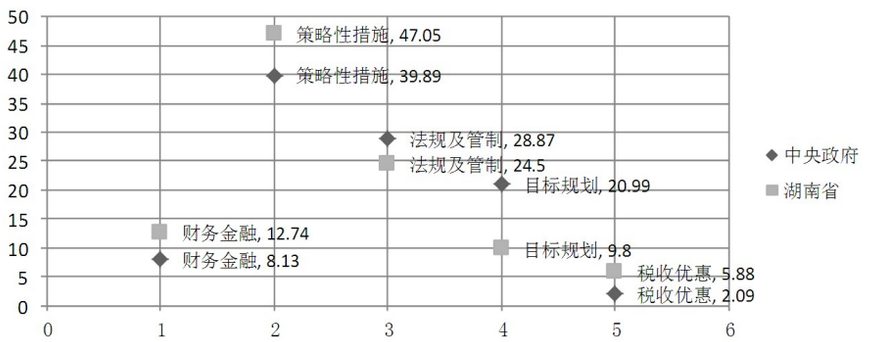

图6　环境型政策工具比例分布(%)

从高频环境型政策工具使用来看，策略性措施、法规管制和目标规划是中央政府较为偏爱的工具，2013年至今中央政府特别是财政部颁布了一系列规范PPP发展的指南和行业规范标准等政策文件，这三类工具总数占中央环境型政策工具数量比例高达89.8%。可见，中央政府仍旧是以规范PPP发展和营造PPP发展环境作为其主要的政策目标。湖南省政府环境型政策工具使用重点则侧重于策略性措施和法规管制。其中，目标规划工具使用频次远低于中央政府使用频次，一定程度上说明地方政府层面政策目标重点在于实现政策落地和项目执行，主要聚焦于政策实际转化和可操作。从环境型政策工具的使用比例分布来看，中央政府在法规管制和目标规划两种工具使用频次上高于湖南省政府，而在财务金融、策略性措施和税收优惠三种政策工具使用频次上低于湖南省。

总体来看，中央政府和湖南省政府在环境型政策工具作用目标上存在较大差异。中央政府主要运用法规管制和目标规划等政策工具来规范PPP发展和为PPP发展营造良好发展环境，政策工具焦点在于实现宏观性政策目标。湖南省政府则主要运用财务金融、税收优惠等政策工具来影响PPP发展，其政策工具运用目标重点在于实现与中央PPP政策有效对接和政策转化，提高PPP模式在地方上的操作性，政策工具焦点在于实现地方PPP发展。

3. 需求型政策工具使用差异

表5和图7给出了PPP需求型政策工具中具体的数量和使用比例分布。整体而言，无论是中央政府还是湖南省政府，需求型政策工具使用比例均较低，政策工具类型相对其他两类工具而言较为单一，主要采用的政策工具包括政府采购和示范工程。

表5 需求型政策工具数量分布

具体工具	中央政府	湖南省
海外交流	0	1
贸易管制	2	6
示范工程	12	11
政府采购	18	20
合计	32	38

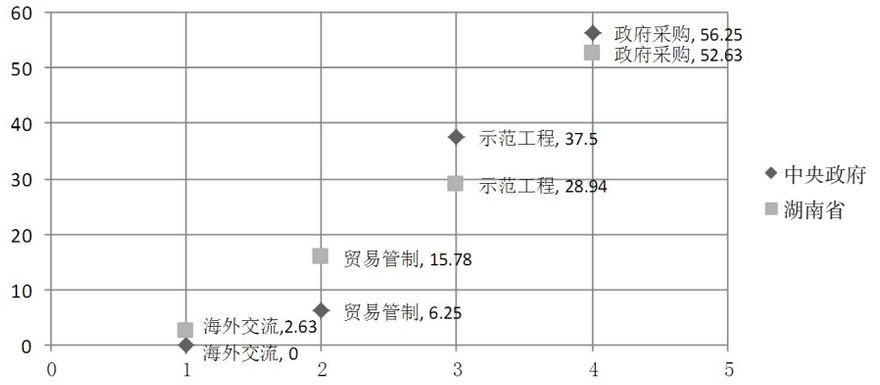

图7 需求型政策工具比例分布(%)

从具体工具使用来看,政府采购是中央和地方政府共同偏好的工具。2013年9月,国务院印发《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》,为社会主体进入公共服务领域发挥社会资本力量提供了政策支持。意见指出,要将政府无法提供或提供效果不佳的一部分公共服务或产品交给具备提供资质和实力的社会资本提供,政府依据服务或产品提供质量及数量向社会资本支付费用。12月,财政部印发《政府采购非招标采购方式管理办法》,以进一步推动政府采购行为规范化,强化对政府各项采购活动监督和管理,防止国家利益、社会公共利益和政府采购当事人权益受损。从图7可知,湖南省政府政府采购工具在使用时间维度上要明显晚于中央政府,且多数政策与中央层面政策联系密切。湖南省政府PPP政策颁布与施行时间基本滞后于中央政府同类政策颁布与施行时间,这一方面体现出地方政府对中央PPP政策的认可,另一方面也表明政策在不同层级间传递存在一定的时间滞后性。尤其是对于地方而言,政策出台不仅需要在不违背中央政府政策前提之下进行,更重要的在于如何结合地方特色进行政策创新和政策实践。

从示范工程工具的使用来看,中央政府早在2014年就已开始进行PPP示范项目评审,在全国范围内筛选出30个PPP示范项目。2015年,中央政府为了尽快发挥PPP示范项目辐射带动作用,印发了《关于进一步做好政府和社会资本合作项目示范工作的通知》。相比于中央政府,湖南省政府关于示范工程政策颁布时间相对较晚。在2014年底湖南省财政厅印发《关于全省政府和社会资本合作首批示范项目实施有关问题的通知》,一方面是对中央政策贯彻落实,另一方面旨在推动湖南省PPP模式推广和应用,进一步保障PPP示范项目质量,充分发挥辐射带动作用。2017年11月,湖南省财政厅再次印发《关于建立政府和社会资本合作(PPP)项目联审机制的通知》,要求对PPP示范项目实施方案进行联合评审,构建PPP项目联合评审制度,保障示范项目质量发挥示范作用。

总体来看,中央政府和地方政府需求型政策工具运用相对匮乏,工具运用时间差异明显。其中,中央政府在诸如政府采购、示范工程等需求型政策工具的使用时间上要早于湖南省政府,其使用频次比例也要高于湖南省政府。相比之下,在海外交流和贸易管制等政策工具使用上,湖南省的使用频次高于中央政府,一方面表明湖南省政府相比于中央政府在需求型政策工具选择上存在不同,另一方面也显示湖南省在需求型政策工具的使用思路上与中央政府存在一定差异,更加注重对外工具的使用。

五、结论

本文以2008—2018年十年间中央政府和湖南省政府颁布的PPP政策文本为分析对象，对央地两级政府颁布的PPP政策文本进行外部属性特征和文本内容量化分析，剖析中央政府和地方政府在政策发文时间、政策发文单位、政策主体协作和政策工具使用等方面的差异，探讨不同层级政府政策导向与PPP模式发展的实际关系。图8对主要研究结论进行了总结归纳。

图8　中国PPP政策差异总结

从政策发文时间来看，中央政府和地方政府PPP政策初始颁布年份和政策峰点等方面存在差异。中央政府PPP政策数量快速增长期始于2013年，政策峰点及政策密集期为2014—2016年。湖南省政府政策快速增长期始于2016年，政策峰点及政策密集期为2016—2018年。从政策发文主体来看，中央政府PPP政策发文主体主要是财政部、国务院（办公厅）和国家发展和改革委员会。湖南省政府PPP政策则主要由湖南省人民政府（省办公厅）和湖南省财政厅颁布。从政策主体间协作关系来看，中央政府层面政策主体间协作程度较高，政策主体协作主要以两两联合为主，多部门（三个及以上）协作则较少，政策主体间协作网络尚待完善和进一步加强。湖南省政府层面政策主体间协作匮乏，政策主体联合发文次数仅为3次，无论是两两协作还是多部门协作都有较大的发展空间。从政策工具的使用来看，中央政府和湖南省政府存在较大差异，反映出了央地两级政府在引导和支持PPP发展过程中的角色差异。就PPP政策来看，中央和湖南省在不同类型工具的使用上存在较为明显的差异。对于供给型政策工具的使用，中央政府主要选择科技和信息，湖南省政府则更多地使用了资金支持。对于环境型政策工具的使用，中央政府更为频繁地采用了鼓励性支持性较强的策略性措施和宏观性指导性较强的目标规划政策，湖南省政府在目标规划使用频次上远远低于中央政府，更多地采用了中央政府运用较少的财务金融和税收优惠政策。从需求型政策工具的使用来看，总体上中央政府和湖南省政府对于该类政策工具的运用均显示出重视不够。具体而言，政府采购和示范工程是两级政府均使用较多，但两者在使用时间维度上存在明显差异，中央政府政府采购和示范工程的使用时间要早于湖南省政府，说明湖南省在该类政策工具的使用上主要是落实中央政策。值得注意的是，在海外交流和贸易管制这两种需求型政策子工具的运用频次和比例上，湖南省政府表现要优于中央政府。

中央和湖南省在PPP政策上存在的差异，科学地反映了中央政府和地方政府在推动PPP发展过程中，政策目标和政策手段的不同。央地两级政府之间存在的府际政策差异，说明地方政府除了要贯彻落实中央政

府政策，还需要依据本地区经济发展水平等客观条件和PPP发展阶段，综合考虑资金、技术和专业人才对本地区PPP发展的制约，采取具有地区特色和针对性的政策措施。从目前关于PPP政策差异的研究来看，未来怎样结合具体案例对PPP政策差异的量化分析结果进行验证，搜集更多更新PPP政策并扩大政策比较范围以增强政策分析科学性将是下一步研究可供参考的方向。

参考文献：

[1] 中国经济周刊.“中国PPP大数据”之全国PPP综合信息平台项目管理库2017年报[EB/OL]. http://www.zgppp.cn/hyzx/zxdt/5912.html，2018-01-29.

[2] Lewis J I, Wiser R H. Fostering a Renewable Energy Technology Industry: An International Comparison of Wind Industry Policy Support Mechanisms[J]. Energy Policy, 2005, 35(3):1844-1857.

[3] Jänicke M. Conditions for Environmental Policy Success: An International Comparison[J]. Environmentalist, 1992, 12(1):47-58.

[4] Sakakibara M, Cho D S. Cooperative R&D in Japan and Korea: a Comparison of Industrial Policy[J]. Research Policy, 2002, 31(5): 673-692.

[5] Schneider V. The Structure of Policy Networks[J]. European Journal of Political Research, 1992, 21(1-2):109-129.

[6] 姜玲，叶选挺，张伟.差异与协同:京津冀及周边地区大气污染治理政策量化研究[J].中国行政管理，2017，(8):126-132.

[7] 刘雯雯，杨震宁，王以华.科技园区差异性创新环境:地域要素的主效应和交互效应[J].科学学研究，2009，27(4):629-638.

[8] 章文光，韩明.区域创新政策差异化的实现路径与策略保障[J].中国行政管理，2016，(8):48-55.

[9] 卢章平，王晓晶.国家和地方科技成果转化政策对比分析[J].图书情报工作，2012，56(24):83-88.

[10] Howlett M, Ramesh M, Perl A. Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems [M]. Oxford University Press, 2009.

[11] Stewart J, Hedge D M, Lester J P. Public Policy: An Evolutionary Approach [M]. WADSWORTH INC FULFILLMENT, 2007.

[12] 顾建光. 公共政策工具研究的意义、基础与层面[J].公共管理学报, 2006, 3(4):58-61.

[13] Salamon L M. The Tools of Government: A Guide to the New Governance [M]. Oxford University Press, 2002.

[15] Keohane N O, Revesz R L, Stavins R N. The Choice of Regulatory Instruments in Environmental Policy [J]. Harvard Environmental Law Review, 1998, 22(2):313-367.

[16] Howlett M. Managing the “Hollow State”: Procedural Policy Instruments and Modern Governance [J]. Canadian Public Administration, 2000, 43(4):412-431.

[17] Howlett M, Ramesh M. Patterns of Policy Instrument Choice: Policy Styles, Policy Learning and the Privatization Experience [J]. Review of Policy Research, 2010, 12(1-2):3-24.

[18] Shrestha R K, Shogren J F, Smulders S. The choice of Environmental Policy Instruments Under Correlated Uncertainty [J]. Resource & Energy Economics, 2001, 23(2):175-185.

[19] Chávez C A, Villena M G, Stranlund J K. The Choice of Policy Instruments to Control Pollution Under Costly Enforcement and Incomplete Information [J]. Journal of Applied Economics, 2009, 12(2):207-227.

[20] Linder S, Peters B G. The Logic of Public Policy Design: Linking Policy Actors and Plausible Instruments [J]. Knowledge & Policy, 1991, 4(1-2):125-151.

[21] 刘徽. 基于政策文本计量的中国PPP政策演化研究[D].天津：天津大学，2017.

[22] 陈琤，李丹.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[J].中国行政管理，2017，(2):102-107.

[23] Sadran P. Public-Private Partnership in France: A Polymorphous and Unacknowledged Category of Public Policy[J]. International Review of Administrative Sciences, 2004, 70(2):233-251.

[24] Mouraviev N, Kakabadse N K. Public Private Partnerships in Russia: Dynamics Contributing to an Emerging Policy Paradigm[J]. Policy Studies, 2014, 35(1):79-96.

[25] 房引宁，蒋丹璐，赵敏娟.流域治理的PPP政策满意度及其影响因素分析[J].当代经济科学，2017，39(3):102-107.

[26] 温来成，王涛，彭羽.政府与社会资本合作(PPP)项目税收政策研究[J].兰州财经大学学报，2016，32(3):81-86.

（责任编辑：卢 君）