

市政工程 PPP 项目的成本控制与利益相关者协同管理策略

石镇尧

广东工业大学龙洞校区, 广东 广州 510000

DOI:10.61369/UAID.2024100021

摘要： 市政工程 PPP 项目作为推动基础设施高质量发展的重要机制，在提升公共服务供给效率的同时，也面临复杂多元的成本控制与利益协调难题。本文立足于 PPP 模式下市政工程项目运行特征，探讨成本控制逻辑的演变路径与现实困境，进一步引入“协同嵌入”视角重塑成本控制概念，并从利益相关者的行为动力机制与关系网络出发，剖析协同障碍与合作潜力。通过构建基于共识机制、关系信任与信息联通的协同管理路径，提出系统性策略建议，旨在实现成本效能与多元利益共赢的双重目标。研究强调，在治理逻辑重构背景下，唯有突破传统“控制导向”范式，方能推动 PPP 项目走向更为可持续、协同、高效的发展轨道。

关键词： 市政工程；PPP 模式；成本控制；利益相关者；协同治理

Cost Control and Stakeholder Collaborative Management Strategies in Municipal PPP Projects

Shi Zhenyao

Longdong Campus, Guangdong University of Technology, Guangzhou, Guangdong 510000

Abstract： Municipal engineering PPP (Public-Private Partnership) projects, as an important mechanism for promoting the high-quality development of infrastructure, while improving the efficiency of Public service supply, also face complex and diverse problems of cost control and interest coordination. Based on the operational characteristics of municipal engineering projects under the PPP model, this paper explores the evolution path and practical predicaments of the cost control logic, further introduces the perspective of "collaborative embedding" to reshape the concept of cost control, and starts from the behavioral dynamic mechanism and relationship network of stakeholders to analyze the collaborative obstacles and cooperation potential. By constructing a collaborative management path based on consensus mechanism, relationship trust and information connection, and putting forward systematic strategic suggestions, the aim is to achieve the dual goals of cost efficiency and win-win for multiple interests. The research emphasizes that under the background of the reconstruction of governance logic, only by breaking through the traditional "control-oriented" paradigm can PPP projects be pushed towards a more sustainable, collaborative and efficient development track.

Keywords： municipal engineering; PPP model; cost control; stakeholder; collaborative governance

引言

市政工程 PPP 是一项集政府和社会资本于一体的工程项目，它是一种集政、建、管于一体的制度安排。然而，PPP 项目各参与主体之间的利益诉求差异较大、治理结构较复杂、工期较长，导致 PPP 项目实施过程中存在成本管控不力、目标错位和责任推诿等问题。传统的以“成本最小化”为目标的管理方式很难同时兼顾多个目标，特别是在公共与商业交织、灵活性与规范博弈的现实语境下，亟需一种更具治理视角和协同逻辑的管理范式。目前学术界在模型建构和实证分析方面已有不少成果，但对成本控制“协同缺位”这一本质问题的讨论还不够深入。本项目突破单一管控视角，聚焦多主体关系相互作用、行为机理和协同结构，通过逻辑重构和概念拓展，为 PPP 项目成本控制和协同治理提供理论支持和实践思路。

一、成本控制的演进逻辑与困境重申

（一）成本控制在 PPP 项目中的内涵延伸

传统的成本控制侧重于优化资源配置和降低成本，适合于明确责任划分和收入结构清晰的工程项目。但 PPP 项目的成本不仅关系到投资收益，而且关系到项目全寿命周期内的风险分担、服务绩效和公共利益的实现，具有多维、多周期、多主体的动态性。这一扩展要求企业不仅要考虑财务数据，还要考虑制度环境、协作机制和服务产出等非财务因素。工程造价管理从静态的计算逻辑逐步过渡到动态的协同逻辑，其核心是在嵌入式治理结构中实现成本和协同目标的协调统一。由于合同不完全、信息不对称、关系嵌套等特点，“强控制弱协作”机制已不能适应 PPP 项目造价管理的实践需求。

（二）传统成本控制的局限：以控制代替协调

在多数 PPP 项目实践中，政府或主导方往往延续 EPC 模式，采用刚性合同条款、设置费用上限等方式压缩成本。然而，这种思维方式忽视了 PPP 项目运作的不确定性和演化性特点，造成了项目管理中权责不明、激励不足、风险转嫁频繁等问题。这类以控制代替协调的策略本质上是把多智能体之间的关系简化成一条线性的命令—服从结构，不能适应现实的合作博弈和利益交换^[1]。在社会资本主体缺乏参与感和弹性空间的情况下，成本控制容易演化成被动应对和规避责任，甚至导致契约履行扭曲和服务质量下降等次生风险，“结构失效”是 PPP 项目成本失控和利益分化的制度性根源。

（三）“协同嵌入”视角下成本控制的再定义

基于“协同嵌入”的视角，本研究将成本控制定义为跨主体、跨阶段的价值协调过程，其核心是建立共识机制、加强关系互信和实现信息对称。从这一角度来看，成本控制不仅仅限于预算执行和财务结算，还应该融入到决策和执行的各个环节，实现全过程的参与。在这一逻辑框架下，项目企业、政府、运营主体和用户四个主体通过一个协同治理平台进行持续的沟通和利益调整，共同识别成本风险和调整资源配置策略^[2]。协同嵌入既是管理机制又是关系治理的制度性表达，其最终目的是形成动态反馈和激励共生结构，促进成本管理从封闭控制走向开放协同。

二、利益相关者网络的动力机制与影响路径

（一）权责非对称下的行为激励与协同障碍

PPP 项目利益相关者网络表现出高度异质性，政府、社会资本、金融机构、设计和建设运营主体以及公众在权责分配、风险容忍度和资源控制力等方面存在明显的不对称性。这一结构紧张导致了激励机制的碎片化，影响了合作各方的合作意愿和合作效率。当社会资本一方面对“责任放大”与“收入压缩”之间的失衡时，他们会采取逆向选择和道德风险策略来抵御成本压力。同时，由于政府既是监管者又是服务者的双重身份，也容易在责任界限模糊的情况下产生“责任空转”，缺乏共同承担和积极激励的项目治理系统，很难建立起稳定的协作关系，相反，还会激起各方对自己有利的行为逻辑，从而使成本控制的效果变得更差^[3]。

（二）信任与信息在协同中的结构性价值

PPP 项目的高复杂性和长周期特征决定了 PPP 项目的高信

任基础和信息透明性，信息不对称既限制了企业成本判断的准确度，也削弱了企业在协同治理过程中的反应效率和期望的一致性。当各方基于防御心理预设展开博弈时，合作意愿会急剧下降，最终导致治理机制失效^[4]。信任是一种非正式的制度安排，它可以弥补合同的缺陷，提高交流效率，降低监管成本，建构结构性信任需要建立在稳定的沟通机制、历史的合作经验和第三方中介的介入基础上，形成多层跨阶段的信息流动和共识累积机制，透明的信息交流结构和信任嵌套体系，可以大大提高各方对于成本控制目标的认同度和执行力，是协同治理的制度基础。

（三）“共识—合作—互惠”路径下的互动逻辑建构

在多核心交互关系中，协同行为的实现取决于一个渐进的信任积累和行为反馈机制。构建共识形成目标一致性，强化合作推进责任互认，最终实现合作结构制度化嵌入，是 PPP 项目协同治理的根本路径。该逻辑需要借助动态反馈机制和自适应调节机制，在项目实施过程中实现阶段对话和策略修正，互动逻辑的建构要突破合约限制，加强软治理手段在实践中的深度嵌入，如建立多边协调平台、引入中立协调人机制和建立绩效基准制度等^[5]。以此为导向，将协同转化为成本控制中的价值共创过程，促使项目由对抗型治理向关系型协作转变，达到成本绩效和协同稳定双目标。

三、协同导向的成本控制策略重构

（一）基于关系治理的协调机制设计

关系治理范式强调通过非契约性机制规避交易摩擦，特别适用于市政 PPP 项目中高频交互、目标冲突和不完全信息情境。传统合约结构常以形式理性为基础，忽略行为理性驱动下的声誉、信任与长期关系维度，易导致刚性履约与非预期成本外溢^[6]。关系治理强调网络化互依结构，依托心理契约、非正式规则与社会嵌入机制增强合作黏性。在 PPP 项目中，协调机制需引入多边信任保障装置，如联合风险缓释协议、集体预警机制与问题联合响应机制，以实现成本偏移的共识化管理。政府方可通过设立跨周期协调窗口与联合工作组，提升治理协同性；社会资本则应在合作早期投入关系资本，接受过程透明化规则，以增强契约外承诺可信度^[7]。成本控制过程因而转化为集体博弈下的行为约束重构，其有效性依赖于持续性的关系秩序维持与合作期望的一致性生成，进而实现制度安排与行为动机的协同融合。

（二）多元参与机制中的动态博弈调适

PPP 项目在多边博弈框架下，各方利益函数存在明显差异，使得 PPP 项目成本控制呈现动态非平衡状态，博弈调整需要借助信息渗透和激励结构的耦合机制来实现动态收敛。多阶段参与构成了一个不对称的纳什博弈模式，参与者不断调整自己的策略以使自己的收益最大化，在缺乏协调机制的情况下，极易引发多轮机会主义行为和系统成本漂移。动态博弈调整需要建立弹性策略反馈机制，反馈绩效，促进行为选择向合作均衡进化。协商式协调平台应发挥动态信号机制的作用，由中立的第三方主持跨期议程的设定，实现利益的重新平衡^[8]。在激励结构上，通过引入延迟付款机制、分阶段积分激励和违约责任分担机制等措施，强化长期收入相关性。该机制可以减少市场折扣预期波动对企业合作动机的影响，为企业成本控制策略制定提供依据，动态博弈调适

本质上是一种演进的治理机制，它以非线性的反应结构来应对复杂协同中的行为激励偏向和治理失序。

（三）成本控制前移：从设计源头实现协同引导

传统成本控制策略往往滞后于项目运作阶段启动，忽略了前端设计对资源配置和风险锁定的决定性作用，造成成本刚性上升、治理响应滞后等问题。协同型成本控制战略需要“成本前移”，将协同原理和价值增量逻辑嵌入计划设计阶段，实现成本约束的内化。设计前置策略强调在功能规划、参数设置和选材阶段引入多元利益主体共创机制，通过联合设计评审、集成建模协商和柔性配置等手段实现技术和经济边界的统一。通过社会资本和运营主体的早期介入，可以在全生命周期内对成本进行识别和锁定，避免频繁的设计变更所带来的成本积累效应。同时，要加强非结构化的成本信息集成，建立参数化成本预测模型，实现跨维成本影响因素的映射。若能在规划设计环节实现治理结构、融资渠道和实施职责的同步配置，则可以在成本控制过程中嵌入协同治理，提升工程项目的自适应能力和抗干扰能力。成本控制前移，不但可以提高治理效率，还可以提高整个工程的运行韧性。

四、提升协同效能的组织与政策保障机制

（一）管理边界的清晰化与角色再定位

要提高PPP项目的协同有效性，首先需要明确PPP项目各方的职责界限，避免出现功能重叠和职责真空。在治理边界模糊的情况下，政府一方的权力渗入、社会资本的过度收缩和专业化的职能定位不明确，造成了组织内部的内耗和决策失衡。按照项目的生命周期特点，将其分为决策性权力、执行权力和监管权力三个层次，并在可操作的层次上通过规则式的契约实现边界的固化。在角色重塑上，需要构建“治理中心—实施界面—反馈平台”的三层结构，在此基础上，政府将从一个单一的监管者转变为一个价值整合者，将社会资本从投资和投资引导转变为全程协同，而专业机构则从工具性的服务者向知识增益型的治理支撑体系转变。在此基础上，通过构建垂直的信息渠道和水平反应机制，可以突破政府主导的路径依赖，促进多边治理框架的平稳形成。只有在管理边界明确和功能匹配的情况下，协同才能由观念转化为实践，才有了成本控制的组织嵌入和行为激励。

（二）制度弹性与弹性契约在协同中的作用

制度弹性是一个可适应的指标，它不仅影响着系统对外部环境的快速反应和适应能力，也直接关系到复杂工程中的协同治理效果。刚性体制虽然具有稳定性，但缺少对动态风险和行为调节

的包容能力，使得PPP项目在高度不确定性条件下容易失效。在协同过程设计、规则修改和例外条款的设计中，通过嵌入柔性合约逻辑，使系统结构和行为方式之间形成双向耦合。柔性合约假设合约不完备，可在触发条件下重新协商、指标重构和分润机制调整，可有效地缓解因阶段性业绩偏差而引起的利益冲突。在制度设计上，要建立激励相容的激励相容机制，把灵活性和责任分担相结合，防止“制度柔性”成为规避履约的藉口^[9]。在运作层次上，提出建立弹性指数、政策调整速率和自适应审计等制度实施的柔性指数，以提高制度对企业合作的导向作用。系统性地配置制度柔性，为项目的协同治理提供保障，保证其在外界扰动和内部扰动下的稳定运行。

（三）激励与约束并举的长效协同机制建议

要建立长期的协作机制，关键是要同时引入积极的激励和行为的约束，避免合作关系的形式化和短期化。在此基础上，结合不同的业绩考核指标，将成本管控业绩和利益分配路径相结合，建立收入弹性空间和贡献度奖励机制^[10]。本项目拟构建“业绩分享”、“风险共担”、“信誉积分累积”和“政府购买”等复合激励机制，以促进收入和价值的联动增长。在约束上，建立合同履行透明和动态惩戒机制，对协同失败、成本失控等行为实行周期预警和问责跟踪。在制度层次上，需要将激励和限制条款融入到可操作规则中，并构建治理效果的反馈机制，以达到对后续协作过程中行为轨迹的路径依赖性。在此基础上，提出构建跨期信用评估平台，通过社会信用和行业信用评级相结合，构建反激励机制，通过正、负的激励关系和系统的监管嵌套，可以使协同机制在组织惰性和行为惰性中不断地发挥作用，提高了治理的韧性和项目的收入弹性。

五、结语

市政PPP项目在复杂治理环境中，成本控制早已突破财务逻辑范畴，进入利益博弈与关系治理交织的系统性议题。本文基于协同嵌入视角，分析传统成本控制的约束机制失效原因，重构关系驱动、博弈调节与前端介入等多元控制路径，强调协同治理在提升成本绩效中的中介与支撑功能。同时，从组织结构与制度环境层面提出管理边界、弹性契约与激励机制的系统配置建议，指向长效化、内生化的协同机制建构。未来研究可进一步拓展至信用治理机制、多中心协同调度与公共参与路径，以完善PPP治理生态，回应公共服务需求复杂化趋势下的新治理挑战。

参考文献

- [1] 苏普梓. 市政工程项目中的变更管理与成本控制 [J]. 中国产经, 2024, (04): 143-145.
- [2] 南宁. 甲方视角下的市政工程项目变更管理与成本控制 [J]. 中国住宅设施, 2024, (02): 115-117.
- [3] 肖利慧. PPP市政工程项目成功关键要素研究 [D]. 天津大学, 2023.
- [4] 杨政严. 市政工程施工项目质量成本核算与控制 [C]// 中国智慧工程研究会智能学习与创新研究工作委员会. 2022工程建设与管理桂林论坛论文集. 重庆: 中环建设有限公司, 2022: 272-274.
- [5] 汤海波. 市政工程造价成本控制探析 [C]// 中国智慧工程研究会智能学习与创新研究工作委员会. 2022工程建设与管理桂林论坛论文集. 五矿二十三冶建设集团有限公司, 2022: 275-276.
- [6] 潘广德. 市政PPP项目财务风险管理研究 [D]. 清华大学, 2022.
- [7] 李维高. 市政工程施工项目成本控制措施的分析与思考 [J]. 当代会计, 2021, (22): 118-120.
- [8] 魏志雯. 浅析市政工程项目造价的成本控制 [J]. 质量与市场, 2021, (16): 163-165.
- [9] 吴圣莲. 市政工程项目造价成本控制和管理的分析 [J]. 住宅与房地产, 2021, (05): 54-55.
- [10] 陆磊. 市政工程项目成本管理控制策略 [J]. 财经界, 2020, (36): 68-69.