



## 欧洲经济委员会

### 创新、竞争和公私伙伴关系专业委员会

#### 第十三次会议

日内瓦，2019年3月25-27日

临时议程的第4b项

#### PPP工作组

工作方案的执行情况

## 支持联合国可持续发展目标，确立以人为本的PPP ——导言<sup>1</sup>

### 秘书处致辞

#### 摘要

一直以来，人们将公私伙伴关系（PPP）视为物有所值评价工具，而联合国可持续发展目标对此提出新的挑战。整体看来，并非所有PPP模式都与可持续发展目标相契合。但目前尚未找到既富革新性又具针对性的模式来应对中低收入国家所面临的各种困难。中低收入国家急需PPP，但是如果应用不当，PPP会带来问题。

为确保传统PPP模式与联合国可持续发展目标全面契合，联合国欧洲经济委员会（以下简称“欧经会”）倡导PPP以人为核心，并创设“以人为本的PPP”概念（以下简称“PfPPP”），以期实现可持续发展目标。尽管物有所值的概念仍然至关重要，但随着2030年可持续发展议程的启动，人类所面临的任务在于广泛落实PPP整体标准，始终贯彻“人本价值”。

本文详细阐述PfPPP概念，讨论一系列全新PfPPP指导原则。2018年

<sup>1</sup> 此文件为非官方翻译。

• 秘书处对清华大学PPP研究中心（联合国欧洲经济委员会PPP中国中心）的翻译工作表示感谢。

11月PPP工作组在第二次会议上签署这一文件并由秘书处向委员会递交该文件以获得批准。

秘书处对文件准备过程中提出宝贵意见的以下专家表示诚挚谢意（以姓氏字母为序）FrédéricBobay, BrunodeCazalet, AnandChiplunkar, FelixDodds, DavidDombkins, ChristopherFinck, MarcFrilet, BeatriceFlorahlkilai, KaimengLi, DietrichLingenthal, RaymondSaner, PrashantSharma, StevenVanGarsse, ScottWalchak 和 SedefYavuzNoyan.

## 一、导言

1. 多年来，欧经会始终坚持PPP可以促进可持续发展。2008年欧经会在PPP有效管理指南中提出七条原则，其中之一呼吁PPP要以人为本。2015年，联合国把SDGs作为2030年可持续发展议程（2030年议程）的一部分，倡导积极开展并完善公私伙伴关系。2016年3月，欧经会在国际PPP论坛上进一步明确指出，为实现2030年新议程，应该认可并推动以公共利益为重心的PPP。随后，论坛首次使用术语“以人为本”的PPP。

### 短暂回顾

2. 在过去的20年中，PPP模式常被用作融资工具，这种倾向导致有关PPP专业知识的讨论和发展主要集中在金融业界。值得一提的是，当政府财政与预算资金不足时，吸引民间资本进行基础设施建设的能力很大程度上推动PPP模式的实施。当预算限制放松，而仍需从财务层面对基建项目进行评估时，“物有所值”的分析才会出现。

3. 值得注意的是，鉴于财政可持续性，某些国家的PPP并不是项目融资手段，也不是化解债务和平衡投资的方法。例如，在德国和法国，PPP仅仅是诸多交付方式中的一种。仅出于融资方面的考虑，德国的财政体系甚至禁止采用PPP模式。只有和其他解决方案相比，PPP代表最有效的选择时，才可使用。在法国，政府付费PPP应基于绝对优势不是仅仅基于融资优势。同时这种模式可以为私营合作伙伴创造适当的风险激励，从而确保服务交付与性能的质量。在这两个国家，不管使用何种交付方式，都要确保实现包括可持续发展目标在内的公共利益目标。

4. 2030年议程以PPP为核心，因此需要大力发展PPP，以实现可持续发展目标。但目前尚未开展明确行动，而各国政府机构中负责PPP的部门，少有承认可持续发展目标是他们工作的参考标准。事实上，在PPP促进可持续发展目标方面，出现了观望的态度。

### 不“符合目标”的模式

5. 为什么2030年议程中，PPP的推动工作出现短暂停滞？

6. 首先，传统 PPP 模式是否与联合国可持续发展目标相契合，存在疑问。有人认为，尽管可持续发展目标需要 PPP 的推动，PPP 模式并未与“可持续发展目标”所关注的结果恰当匹配。

7. 还有人认为，通常情况下，PPP 把政府原本的关键角色委托给非国有机构，例如私营部门或民间团体，这不但没有促成政府成功交付基础设施和服务，反而可能意味着政府责任缺失。也有人认为，政府使用 PPP 提供公共服务的过程中会带来逐利动机，这很危险。对此，政府应放弃或改变。<sup>2</sup>比如，某些民间团体认为，私有企业逐利为先，他们提供的任何产品或服务都有盈利需求，会不可避免地增加项目成本，损害公共福利，给居民生活带来负担。<sup>3</sup>换言之，他们认为，PPP 模式“使获益私有化而成本社会化”。<sup>4</sup>

8. 然而，由于很多公共服务由私营部门提供，政府会定期向私营部门购买商品和服务，这些担忧可能会被忽视。总而言之，并非所有的 PPP 都“与联合国可持续发展目标契合”。

9. 根据英法两国最近的报告以及国际货币基金组织的建议，私人融资倡议 PPP 模式<sup>5</sup>投入市场之前，必须谨慎评估其对未来带来的预算负担。发展融资问题第三次国际会议《亚的斯亚贝巴行动议程》的第 48 段要求各国政府高度重视潜在弊端，呼吁通过细化 PPP 指导方针，提高其在实现可持续发展目标方面的应用和效果。

10. 经验表明，PPP 可以包含国际可持续发展项目和捐赠资金；并可以通过某些方法（包括 PPP，投资保险，混合融资和 AMC 先期市场承诺）提供各种手段来改善可持续发展项目的风险回报状况。但是必须谨慎，因为如果未充分评估前期投资成本和随后的收入流（投资收益），PPP 可能会成为比较昂贵的融资方式，增加公共部门的成本。对于那些在技术、制度和谈判能力方面较弱的国家，这点尤为重要。<sup>6</sup>

11. 很明显，即使某些 PPP 模式在发达国家以外的地区运行良好，多数传统的 PPP 模式会持续在经济成熟、风险相对较低的西方发达国家开展，风险由项目双方共同承担。另一方面，既具有变革性又能应对中低收入国家所面临挑战的 PPP 模式，有待发现。这种务实的新模式应该针对普遍存在的问题，以经验证据为基础，形成具有普遍意义的指导原则。PPP 模式，首先应该帮助这些国家实现可持续发展目标。为此，实施 PPP 项目应坚持健康可持续的发展模式，切实服务公众需求。

---

<sup>2</sup>详见菲利克斯·多兹 (Felix Dodds) 先生在博客中的论述。地址：<http://blog.felixdodds.net/2017/11/presentation-on-unece-principles-for.html#comments>。

<sup>3</sup>正如霍尔 (2015, p. 3) 所说，“私营部门要想生存必须最大化利润。从根本上来说，保护环境与确保人们普遍获得优质的公共服务之间彼此矛盾。”

<sup>4</sup>在英国，私人融资倡议正遭受这样的攻击，并受到民间社会组织的批评，称其利润过高，运营和维护成本过高。

<sup>5</sup>PFI: PFIs: 私人融资倡议是 PPP 的一种形式，也被称之为基于特许权的安排。

<sup>6</sup>PPP 模式中政府方面相关的风险示例包括较高的财政投入或难以估算的担保成本 (例如，当政府根据需求，汇率或其他成本提供担保时)。详见 2015 年联合国贸易与发展委员会会议。联合国贸发会议 (2015)，《可持续发展投资政策框架》，第 43 页。

## 二、可持续发展目标与合作伙伴关系的重要性

12. 实现 2030 年议程的关键，是倡导新型投资注入中低收入国家和高质量的基础设施建设项目。总体来看，基础设施投资是推动经济和社会进步、创造就业机会、提高生产力和促进贸易发展的重要动力。这些投资作用很大，其中包括广泛开展基础设施建设，公平有效分配公共服务，例如医疗和教育服务、可再生能源、水资源和卫生设施，因此这类投资可以直接消除贫困。以中亚为例，公路和铁路运输资源匮乏，生产者无法将产品送往市场，无法帮助边缘地区摆脱贫困。

### 资金与融资缺口

13. 实现可持续发展目标需要大量的资金和融资。据测算，到 2030 年，发展中国家每年需要的资金在 3.3 万亿美元到 4.5 万亿美元之间（联合国贸易和发展会议，2014）。资金投入仅是需求的一方面，同时还需要更多的投入以及运营支出，即基础设施资产的运营与维护。此外，在某些领域如卫生部门，新医护人员和其他人员的培训支出将极为庞大。

14. 在很多情况下，这些工作都由公共部门实施，从公共预算中划拨资金，但是，仅靠政府通过增加税收、扩大产能和提供开发援助(ODA)等手段来满足资本需求并不可行。我们应该采用 PPP 模式，因为和其它模式相比，它对现在和未来的公共预算影响较小。

15. 私人融资需要回报，这必然产生公共债务。因此，尽管政府可以从私人融资和扩大产能中受益，但仍旧可能面临融资缺口的问题。要偿还私营合作伙伴对 PPP 融资的款项，应建立并明确偿付的资金来源，这是确保某些形式的 PPP 可行性的关键一步，也是财政可持续性的一个关键因素。政府需要特别关注，以防止产生意外和隐藏的公共债务（例如，表外处置）。

16. 此外，不应忽视私营部门在设计或运营基本公共服务（例如交通、水、电和城市服务）方面的能力。事实上，经验表明，这一点可能具有可持续性意义。最近二十年的经验教训表明，PfPPP 可以解决公共利益和私人利益之间的长期的均衡困境。在这一过程中，“人本利益”必须始终放在首位。

17. 还应指出，激励私营企业实现“人本利益”的方法有很多，PPP 只是其中一种模式。如果要向公众提供广泛适用的有效服务，就需要综合战略，考虑吸引私营部门参与的其他方法。<sup>7</sup>

### 联合国内部 PPP 专业知识的有限性

18. 有关 PPP 的专业知识多来自于多边发展银行，如世界银行、亚洲发展银行和欧洲投资银行等。这一事实佐证了 PPP 来自金融界的观点。这些银行引领了辅助工具的开发，这些工具可以用于准备基础设施项目以及有关 PPP 的其它资源和知识产品。除了大型的国际金融机

---

<sup>7</sup>这可能包括削减或授权国家垄断、透明、非歧视性的市场准入等适宜法规的综合运用。

构外，联合国国际贸易法委员会（UNCITRAL）、欧经会和联合国贸易和发展会议（UNCTAD）无疑是国际 PPP 最佳实践的主要受托方。

19. 有关 PPP 的专业知识分散在联合国机构之中。<sup>8</sup>目前没有设立联合国全球合作伙伴关系，来推动 PPP 实现可持续发展目标。联合国内部 PPP 相关部门之间存在合作，但每项活动都缺乏资源，且影响力有限。实际上，欧经会（一个区域委员会）是致力于发展 PPP 的唯一政府间机构。欧经会拥有一个跨越地域界限的国际专家库。此外，非欧经会成员国也在使用欧经会的标准和建议，欧经会还拥有联合国体系内唯一的 PPP 商业咨询委员会，为全球各个国家提供 PPP 能力建设服务。

### PPP 需要走向“以人为本”的模式

20. 建立一套新的指导原则，突出 PPP 模式的人本价值，提升影响力，借鉴各种 PPP 模式的国际经验，使 PPP 模式更先进更包容。PPP 模式将会降低风险并公平分担风险，优化结果，使融资可持续、更公平，并与“做好事，做善事”结合。这样，PPP 的普遍问题将迎刃而解，真正符合可持续发展目标。

21. PfPPP 项目可以定义为，以可持续发展成果为目标，以人为核心，提高所有人的基本公共服务获得感。随着 2030 年可持续发展议程的启动，政府和私营部门所面临的任务，根据一系列整体标准实施 PPP，自始至终坚持“人本价值”。因此，与传统公共采购方式相比，如果 PPP 在数量、服务或设施的质量、成本和项目中的风险转移方面为公众带来了净经济利益，则应被视为“物有所值”的交易，达成了可持续发展目标。因此，对 PPP 的“物有所值”评价标准应基于 PPP 中“物有所值”的传统概念，而且还应考虑项目性能为服务对象所带来的最大利益。PfPPP 模式应确保传统的“物有所值”理念通过更广泛的方式，整合可持续发展目标所取得的高效成果。因此，就实现可持续发展目标而言，在决定公共机构是否应订立 PPP 协议的过程中，物有所值，包括人本价值这两个评价标准应该发挥重要作用。

22. 从本质上讲，这意味着 PPP 需要做更多的工作，并按照可持续发展目标所要求的影响力加以衡量。这包括以下的评估：

- (1) 在项目生命周期中，是否根据公众需求提高了基本服务获得度和公平性（尤其是对弱势群体）；
- (2) 是否产生较大经济效益和革新性影响，并有助于财政可持续性；
- (3) 是否可复制；
- (4) 是否消除或大幅减少二氧化碳排放量，使基础设施更具有抗灾韧性；及
- (5) 是否与所有利益相关者有效互动。

---

<sup>8</sup>欧经委，亚太经社会，贸易法委员会，贸发会议及其他各方分别进行研究，组织对话，开展能力建设并编制 PPP 资源材料。

## 指导原则的目的

23. 指导原则<sup>9</sup>包括以下主要目标：

- (1) 将 PPP 模式升级为 PfPPP，应明确政府和私营部门需要扮演的角色和需要承担的新责任。
- (2) 概述 PfPPP 的关键要素，尤其针对中低收入国家实施 PPP 所需的要素；<sup>10</sup>
- (3) 为政府采取下一步行动提供基准和框架，并使政府各项活动与以人为本模式保持一致；
- (4) 联合国体系的不同部门，特别是区域委员会，多边发展银行和其他 PPP 专业组织，共同行动，指导促进 PPP 活动向前发展；
- (5) 作为基础设施项目准备工作的参考。

## 三、PPP 经验和关键点

24. 调整 PPP 模式，以应对 2030 年议程的挑战。为此，应提出以下问题：

- (1) 迄今为止，PPP 在不同领域进展如何？为促进更广泛的可持续性发展，PPP 面临哪些挑战？
- (2) 根据迄今为止的经验，有效实施 PPP 项目面临哪些挑战？
- (3) 普遍适用的 PPP 模式应该是什么？

### (一) PPP 在不同领域的发展和面临的挑战

25. 人们现在经常提到，PPP 已经不是一种新模式。其最近一次的迅猛发展出现在上世纪 90 年代和本世纪初。英国、澳大利亚和加拿大将其用于“私人融资倡议”中。但是，私人融资倡议只是 PPP 领域的一个分支，其他国家，尤其是那些民法传统强的国家（例如法国），更多地使用特许协议的形式。<sup>11</sup>各国也在不断使用其它形式的 PPP。

26. 各种模式的 PPP 之间存在实际差异。例如，PPP 结构，PPP 可行模式以及如何以可持续的方式服务公众才能真正实现“以人为本”的目标。由于 PPP 的形式呈现多样化，因此在全球范围内，许多国家

---

<sup>9</sup>指导原则载于欧经会欧洲国际合作中心 2019 年 5 月文件。

<sup>10</sup>这些调整除其他外，涉及对国际 PPP 最佳实践方案，政策和机构层面的调整，应对项目风险的新方法，对公众的新问责制以及采取重要的新举措，例如妇女增权赋能和实施 PfPPP 的能力建设。

<sup>11</sup>实际上，今天 PPP 业界所说的私人融资倡议主要有英国用于医院和医疗设施改造项目中。但是，从上世纪 80 年代末到 90 年代初，澳大利亚和加拿大也都采用了不同的 PPP 模式，尽管在少数普通法传统管辖区中私人融资倡议再次兴起，但法国也许是采用 PPP 模式最早的国家之一。1438 年法国贵族路易斯·德·伯南(LuisdeBernam)获得了著名的水运收费特许权，收取莱茵河上的货物运输的费用。法国的悠久传统使他们的民法很好的区分了私人融资倡议(PFI 模式)和特许权，其中特许权(包括棕地项目的人员配备)是 PPP 的一种独特模式。特许权将公共服务委托给私人运营商。相较而言，私人融资倡议仅仅是 PPP 的一种实现工具，公共机构仍旧对提供与设施相关的“公共”服务负有最终责任。

在“私人融资倡议”、特许协议和其它形式之间没有进行明确区分，而是将所有形式统称为 PPP。

27. 随着 PPP 进一步发展，现在 PPP 趋向于以行业为导向，服务于行业常见的项目类型，满足使用国的需求。

### 供水与公共卫生

28. 在供水和公共卫生方面，政府目前所提供的服务和实现可持续发展目标要求政府应提供的服务之间存在差距。据世界银行观察：“今天至少有 6.63 亿人无法获得安全的饮用水，而 24 亿人在公共卫生方面获得的服务有待改善”，并且“到 2050 年，至少有四分之一的人可能生活在长期缺水或经常出现淡水短缺的国家”。另一方面，2013 年，从私营部门获得供水服务或废水处理服务的总人数首次超过 10 亿。

29. 为达到目标，供水和公共卫生系统面临巨大的资本成本。通常认为，几乎所有供水和卫生系统面临的主要挑战是公众对资费费率的敏感性。政府自然不愿提高资费。<sup>12</sup>然而，保持低费率（或零费率）却不能反映实际的生产成本。还需要考虑的是，如果国家公共供水公司处于次优地位，运营和维护效率低下，成本增加；如果逐步改善服务质量，结果可能会提高终端用户的支付意愿。

30. 尽管存在诸多挑战，但在过去十年中，私营部门参与供水和卫生设施建设的一些案例让人们看到了希望。私营部门在参与将废水再利用、用于灌溉、建造小型供水和卫生系统以及解决城市供水和卫生方面取得了成功的经验。<sup>13</sup>海水淡化厂和废水处理厂中的独立 PPP 也已取得成功，<sup>14</sup>基于性能的增效租赁，以及用于减少系统泄漏或扩大整体连通性的管理合同均有成功的先例<sup>15</sup>。

### 能源

31. 十年来，随着新能源（特别是水电、太阳能和风能）的生产，能源行业发生了重大变化。由于成本的比较优势，能源行业更加高效，更富有竞争性。但是，全球大部分地区仍依靠煤电，能源需求源源不断。所以，能源生产存在多种方式，各国政府努力满足人民需求，以绿色环保方式扩大其发电和配电能力（特别是将其网络扩展到贫困落后地区）。在许多国家，非邀约投标书和不必要系统或能力发展（或不必要担保条款）仍然是一个问题。这些挑战提出的背景是公共预算逐步收紧，却依然要向无法支付服务成本的客户提供能源。

32. 因此，对于政府来说，主要的挑战是增加获得能源的途径，同时解决建立或扩大发电和配电网络所需的大量前期费用。

---

<sup>12</sup>如果需要上调资费，最好在 PPP 投标之前进行。可以避免与私营部门产生关联，从而避免抵制私营运营商计费 and 收取费用的行为。

<sup>13</sup>例如，新开罗污水处理厂成功地利用城市废水灌溉了当地的农业地区，这既减少了排入尼罗河的污染物的数量，又减少了整体淡水的使用。马尼拉水务公司已经成功实施了 PPPs，将其城市供水范围从 1997 年东区人口的 26% 增加到今天整个城市的 99%。

<sup>14</sup>巴西和沙特阿拉伯也有成功的范例。

<sup>15</sup>越南的胡志明市使用 PPP 模式也取得了成功。

33. PPP 机制可能是政府应对这一挑战的重要工具,因为它可以吸引私人投资,利用新技术、高效率和创新提高能源生产能力。实际上,新技术、小型独立系统、并网和离网的分布式发电能力<sup>16</sup>以及真正的可再生能源<sup>17</sup>,为行业改造升级、进一步创造就业机会和缓解气候变化<sup>18</sup>、促进能源安全和能源公平服务,提供了广阔的前景<sup>19</sup>。

34. 但是,政府应谨慎行事,不应限制能源生产,反而应开发一种全球化发展模式(包括面向全球消费者输送电力)。对于大多数低收入国家而言,这是一个真正的挑战。在这些国家中,电力输送往往由处于财政困境的国家电力公司所垄断。

## 医疗

35. 提供医疗基础设施和服务是政府和私营部门的一项重要义务。据估计,过去十年在医疗基础设施上的累计支出超过 3.6 万亿美元。<sup>20</sup>当服务增加时,支出高达 68.1 万亿美元<sup>21</sup>。同时,世界上许多国家的公民甚至无法获得最基本的医疗服务,因此《可持续发展目标》呼吁政府为所有公众提供服务,帮助那些贫困和高风险人群,采取有效措施,为人们提供真正的全民医疗服务——所有这些都会增加原有成本。

36. 政府面临的挑战是,如何通过提高政府提供医疗服务的整体能力,并扩大其覆盖范围来改善医疗服务的效率、效果和公平。医疗服务 PPP 有助于缓解些压力,特别是在创建、扩大和修复医疗基础设施方面,但是在为公众提供服务方面,PPP 仍然面临困难。

37. 医疗服务 PPP 的成功案例包括总体福利计划<sup>22</sup>、改善设施管理和提高设施性能的计划<sup>23</sup>,以及针对性医疗计划(例如向非洲偏远地区提供疫苗),<sup>24</sup>这些都显示出良好前景。鉴于此,政府可以集中精力建立合作伙伴关系,从而增加医疗服务的获得度、拓宽医疗服务覆盖面并采取经济有效和可复制的举措。

---

<sup>16</sup>在印度农村和牙买加可以找到并网分布式发电项目的示例。

<sup>17</sup>佛得角的 Cabeolica 风力发电公司。配备 11 台风力涡轮机的风电场已全部投入运营,可满足该国 25% 的电力需求,大约 50,000 佛得角人可以使用该公司的电力。

<sup>18</sup>在摩洛哥,得益于这座 350 兆瓦的太阳能发电厂,努奥二期和努奥三期太阳能光热项目使每年约减少 CO<sub>2</sub> 521,670 吨,这是摩洛哥承诺(到 2020 年可再生能源达 2000 兆瓦)缓解气候变化的重要一步。

<sup>19</sup>肯尼亚的奥卡瑞第三地热发电厂。该项目使用户端的电力成本变得比燃油或其他替代能源产生的电力成本低。实际上,这有助于降低消费者和整个行业的用电成本。

<sup>20</sup>普华永道会计师事务所

<sup>21</sup>同上。

<sup>22</sup>“玩耍”计划是宜家与难民署之间的合作推出的一个项目,旨在保护儿童的玩耍权利,从而为难民儿童提供心理支持,提高他们的心理适应能力和整体福祉。

<sup>23</sup>菲律宾国家肾脏移植研究所为整个实验室自动化签订了 PPP,该协议不仅改善了设备,还强化了管理培训,从而增加了能够在该机构接受治疗的患者人数,并大大提高了机构效率。

<sup>24</sup>GAVI 基金会,全球疫苗免费联盟。



## 交通运输

38. 交通运输业仍然是最强劲的 PPP 市场之一，特别是公路、铁路和城市交通方面的 PPP（包括收费公路，收费桥，收费隧道，港口，机场和其他基础设施），这些都得益于交通运输业相对较长的发展历程。很多国家在交通运输 PPP 项目开发方面既有成功的经验也有失败的教训。即使 PPP 的成功条件未能转化为最佳实践方案，但在市场方面已经得到证明。除此以外，运输部门有能力对连通性、公众生活和经济全面繁荣产生重大积极影响，这使运输部门中的某些 PPP 模式对于政府来说极具吸引力。

39. 例如，世界银行指出：“无论是在实物投资还是在社会和经济利益方面，公路都可能成为任何国家的重要资产”；<sup>25</sup>在货物运输活动中，在人与人之间互通互联方面，为先前边远地区提供经济发展机会方面，公路已经展示出其增进经济活动的的能力。

40. 政府的交通运输部门面临的主要任务是做好计划升级，确定哪些项目和方案应得到优先发展<sup>26</sup>，并确定哪些公路项目既能带来最大收益又能为纳税人省钱等。<sup>27</sup>此外，还要确定交通运输系统在哪些方面可以更现代、更安全、更具防灾韧性并且可以加强经济网络的建设。<sup>28</sup>为减轻公路对环境和社会的潜在负面外部影响，还要考虑项目的社会环境影响评估；<sup>29</sup>考虑哪些项目最具灵活性和可扩展性，对于国家和地区的交通发展目标最具针对性；从用户收费和财政预算可持续性的角度来看，哪种 PPP 模式能最好地服务公众，等等。

## （二）目前有效实施 PPP 项目所面临的挑战

### 以项目为重点，没有针对 PPP 的统一政策

41. 总体而言，政府推进 PPP 工作的重心往往在项目上，未将以人为本置于综合行动方案来革新基础设施政策。这是因为在大多数国家中 PPP 仅仅是：应用于单个项目，解决单一问题，并且通常仅限于个别部门。PPP 模式很少被纳入一项综合性和整体性国家基础设施计划。只有当 PPP 成为基础设施变革计划的组成部分时，才能扩大规模，满足可持续发展目标的要求：不同领域的多个项目协作，有效应对地球所面临的挑战（例如消除贫困和应对气候变化）。

---

<sup>25</sup>世界银行 PPP 知识实验室

<sup>26</sup>详见弗吉尼亚州的高载客量车道项目(联邦 95 号和 395 号州际环城公路高载客量收费车道项目(“HOT 车道”))。

<sup>27</sup>达喀尔(塞内加尔共和国的首都)Diarniadio 收费公路通过帮助缩小社区与工作，市场，学校，医院和其他基本服务之间的流动性和获得性差距，为塞内加尔提供了新的发展动力，使他们的生活变得更好并创造了新的发展机会。

<sup>28</sup>哥伦比亚政府特许建设和扩展“太阳之路”公路，该公路将首都波哥大与该国内陆和加勒比海沿岸的其他大城市地区连接起来，建成后将通过为乘客和货物运输改善公路和交通条件来帮助提高该国的竞争力。

<sup>29</sup>印度的提鲁瓦南萨普拉姆市的城市改善项目和道路特许经营权不仅提供了高质量的道路，而且还通过植树和采取其他措施(如捕获地表径流)解决了 CO<sub>2</sub> 排放和环境问题。

## 政府能力不足

42. 实施 PPP 的国家，特别是低收入国家，通常缺乏推进项目流程的经验和能力。在大多数情况下，这些国家一方面缺乏基本法律框架和机构（例如 PPP 中心）来实施大规模项目，另一方面缺乏专业人员和知识，无法成功实施项目并利用 PPP 制定战略计划。实际上，项目中许多问题都是由于相关公共部门前期工作不充分所致（例如，未进行适当的尽职调查，包括准确的需求研究、成本收益分析等，或者没有发布环环相扣的项目计划和活动方案）。

43. 公平地讲，从项目计划到项目筹备直至通过有竞争力的投标吸引有诚意的竞标者，整个过程的组织成本较高。目前大多数中低收入国家无法在公共预算中负担这些成本。而且到目前为止，项目开发组织也无法进行适当的资助。因此，围绕项目（以及何时如何开展）的决策往往不够明智。因此，从基本能力建设到政府部门内部与政府部门之间的协调以及政策、计划和项目之间的协调、项目运营的许多方面都需进行实质性的改善。

## 高风险

44. 在缺乏现行制度条件且公共机构能力薄弱的情况下，启动高端、复杂和昂贵的项目，会带来高风险投资环境并危及项目的成功。如此高的风险加剧了人们的担忧（基于某些国家的经验教训），即如果盲目地采用 PPP 模式，那么一个国家的整体经济将付出沉重的代价。

## 改善项目环境的需求

45. PPP 项目的运行需要多种条件，主要是健全的机构环境以及有利的投资环境和商业氛围。这通常应包括具体的法律体系和特定公共管理体系，确保透明度并建立 PPP 有效运营体系，促使私营部门愿意并且能够接受相应风险（尤其指低收入国家，投资面临较高风险）。政治稳定，政治领导层和利益相关团体对 PPP 的价值的强烈共识，有助于实现 PPP。因此，PPP 模式通常在发达国家更容易推广和使用。发达国家条件更易预测，市场经济长久成熟，相关机构和法律健全。

46. 相比之下，低收入国家无法满足其中某些条件。如果中低收入国家普遍存在的项目开发和 PPP 合同等其它问题得不到解决，PPP 模式很难大规模地应用。

## “可持续发展的智慧城市”将发挥重要作用

47. 世界人口越来越多地聚集在城市和城市中心。技术创新的兴起也可以带来机遇。例如，世界各地的城市都在通过使用新的信息和通信技术提高数据收集的效率，并为城市问题提供必要有效的服务和解决方案，从而创建了所谓的“可持续发展的智慧城市”。这些城市更加灵活，为城市地区面临的不断变化的挑战提供更及时、有效和创新的解决方案。

48. PPP 还需要适应城市的实际情况，明确城市最终是居民、企业和机构的聚合体这个事实，并提供机会使城市获得更大利益。PPP 可以

扩散正面外部效应，使城市中的许多人受益。像政府这样的地方当局应该研究如何在城市中规划并确定优先发展的项目，提高人民福祉。

### **过渡性 PPP 或多方参与的合作伙伴关系成为 PPP 的前身**

49. PPP 模式可能需要在一定程度上被解构。也就是说，政府参与的是已知的过渡性项目，或项目采用了具有 PPP 特征的合作伙伴关系，但又为形势所迫需要额外支持。某些国家的项目需要进行大幅的“去风险化”融资，或需要项目运营方面的专业知识，例如，这些项目可能需要多边开发银行参与或承保，或者寻求发展补助金的支持和监管，或者需要非政府组织的专业运营技能促进项目的有效实施。实施这种过渡性 PPP 或者多方参与的合作伙伴关系，可能并不符合传统 PPP 模式。但如果政府能在全面实施 PPP 协议之前充分准备，这种模式在高风险国家不失为一种选择。

### **公众参与**

50. 政府的宗旨是促进共同利益，代表人民利益采取行动，造福于民。因此，政府必须更系统地尽早让相关群体参与，让他们获得成就感和更有效的服务。事实上，有些政府会宣称要为民众进行基础设施建设或提供服务，但并不和相关民众沟通。这种自上而下的“政府最了解”的方法充其量只能得出混杂的结果。有可能导致公共服务无法满足人民需求、基建过剩或基建不足、服务系统制造障碍，而不是提升或扩大服务范围、提高服务质量等问题。

51. 显而易见，其解决方案是政府通过在各个阶层之间进行恰当有效的协商，提高政府倾听公众诉求的能力，更好地响应公众需求。事实证明，这些做法在几个重大项目中都是成功的。因此，如果要使政府行为贴合民意，在项目建设前期、项目概念论证和实施期间以及终止之后，利益相关者的参与和磋商至关重要。

## **（三）普遍使用的 PPP 模式**

52. 有人认为，由于 PPP 模式经常面临挑战和问题，因此该模式可能完全不是“符合目的”的。但是，首先要专注 PPP 怎样应运而生。

53. PPP 向愿意支付服务费的公众提供公共服务，并已允许政府：

- (1) 利用私营部门的技能提供更具经济价值的服务；
- (2) 由终端用户支付全部服务或大部分服务（例如：运输，供水，供电和医疗费用）；
- (3) 限制公共预算的消耗；
- (4) 减少服务交付对现有或未来税收预算的影响。

54. 此外，由于实施 PPP，政府能够修复传统公共采购系统在建设、交付和维护公共基础设施和服务方面的缺陷。<sup>30</sup>

55. 由于这些原因，政府利用 PPP 提高私营部门的效率，按时交付项目，更好地使用公共预算，为公共基础设施和服务提供更好的管理制度以及长期运营和维护的方法。值得一提的是，随着时间的推移，实际上通过公开招标获得的 PPP 提高了传统采购的效率。在当前资源匮乏和公共部门替代品有限的环境下，有必要更明确地推广此类模式。要借鉴发达国家和中低收入国家的经验，将可持续发展和人民看做 PPP 的重要基础。

56. 我们需要的是《2030 年发展议程》所倡导的 P4PPP，以及一系列指导原则确保这种 PPP 交付议程成为主流。

—

---

<sup>30</sup>经常发现，传统上采购和交付的项目经常超出预算，往往无法按时交付，并且往往是对公共基础设施“建造随后忘却”。