



欧洲经济委员会

创新、竞争和公私伙伴关系专家委员会

第十三次会议

日内瓦，2019 年 3 月 25 - 27 日

临时议程的第 4b 项

工作方案的执行情况

PPP 工作组

支持联合国可持续发展目标，确立以人为本的 PPP 指导原则¹

秘书处致辞：

概要

针对亚的斯亚贝巴议程第 48 段，以下文件包含 10 项以人为本的 PPP（以下简称“PiPPP”）指导原则。²

联合国欧洲经济委员会（UNECE）（以下简称“欧经会”）PPP 专家小组于 2016 年 10 月第八次即最后一次会议上启动了指导原则的制定工作。自此，各成员国、民间社会组织、私营部门和国际组织代表积极参与，在不同场合对指导原则的各种草案进行了多次讨论。

2017 年 11 月，PPP 工作组在第一次会议上接受了指导原则，称赞这项指导原则聚焦于欧经会“以人为本”的标准是把握住了可持续发展目标的精髓，即将人民作为 PPP 项目的主要受益者（2017 年 12 月 11 日发布的 ECE/CECI/WP/PPP/2017/2 号文件中的

¹联合国欧洲经济委员会政府间组织(PPP 工作组和创新、竞争力及 PPP 专业委员会)对联合国欧洲经济委员会的 PPP 标准、指导原则、最佳实践、声明和政策建议高度认可并予以采用。其组织成员国的政策执行是完全自愿的。

²亚的斯亚贝巴议程可通过下方网址查阅：<https://sustainabledevelopment.un.org/frameworks/addisababaactionagenda>。

• 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。

2017-5.9 号决议)。2018 年 3 月，创新、竞争力和 PPP 专家委员会在第十二次会议上邀请秘书处最后确定指导原则，并提交工作组，随后提交委员会进行最后审议和通过（2018 年 4 月 6 日发布的 ECE/CECI/2018/2 号文件中的第 2018-4b.5 号决议）。

2018 年 8 月，欧经会 PPP 工作组理事局对指导原则进行审核，并认可了其中列出的内容。

2018 年 11 月，PPP 工作组第二次会议上同意该文件，并请秘书处将其提交委员会批准。

秘书处感谢下列专家在编写本文件时提出的宝贵意见（按英文字母顺序排列）：
Frédéric Bobay, Bruno de Cazalet, Anand Chiplunkar, Felix Dodds, David Dombkins, Christopher Finck, Marc Frilet, Beatrice Florahkilai, Kaimeng Li, Dietrich Lingenthal, Raymond Saner, Prashant Sharma, Steven Van Garsse, Scott Walchak and Sedef Yavuz Noyan.

目录

	页次
一、导言.....	4
二、促进实现联合国可持续发展目标，确立 PfPPP 指导原则.....	9
原则 1：构建“以人为本”的基础设施转型战略，倾听公众诉求。.....	9
原则 2：与政府联手，允许城市及各级地方政府自行开发项目，提供并提升简化优质的“以人为本”项目。.....	12
原则 3：提高官员“以人为本”的项目执行能力，确保政府了解如何在项目中为妇女赋权，以及如何鼓励私营部门移交必要技能。.....	16
原则 4：制定更具包容性的政策和法律框架，允许社会各方积极参与，对腐败零容忍。.....	20
原则 5：向社会披露更多的项目相关信息，包括对合作各方的承诺。.....	24
原则 6：在有利环境下提供更多可预见性信息以降低项目风险。.....	26
原则 7：明晰项目的甄选准则，提升“人本价值”，选拔最佳“以人为本”项目。.....	28
原则 8：将环境可持续性作为评价、授予和实施 PfPPP 项目的关键。.....	31
原则 9：确保混合融资，促使私营合作伙伴投资“以人为本”项目。.....	33
原则 10：确保“以人为本”项目的财政可持续性和财政政策的透明度，避免债务陷阱。.....	35

一、 导言

可持续发展目标为我们提供了一个改变世界的机会，并将经济发展纳入主流，这种经济发展涉及多个层面，同时：

- **具有变革性：**在国际上进行全球性的改变游戏规则的转变；
- **具有包容性：**倡导“不让任何人掉队”；
- **提高抗灾韧性：**适应和缓解气候变化带来的多重挑战；
- **以社会和环境为导向：**不只是以经济发展为中心；
- **可循环：**从线性经济转向循环经济，遵循“减少、再利用和再循环”的原则，培养更负责任的更可持续的生产和消费模式，从而节约能源和自然资源。

要实现如此广泛的经济发展目标，就必须大幅增加基础设施方面的支出。而公共部门无法独立提供所需开支，因此需要建立伙伴关系，特别是与私营企业的合作伙伴关系。正如《可持续发展目标》第 17 项所述，需要“公共部门、公私合作和民间团体之间的有效伙伴关系”，以进一步实现可持续发展目标。

新型的“以人为本”模式

“PfPPP 模式”³是 PPP 模式的一种类型，旨在实现可持续发展的目标，从而达到“符合目标”的要求。它是优化的 PPP 模式，克服了传统 PPP 模式实施方式上的一些弱点。⁴PPP 模式是一种合同交付工具，用于在初始阶段有私人融资参与的公共基础设施供应。它主要包括两类：⁵主要由纳税人出资的“政府付费 PPP 模式”和主要由基础设施的使用者出资的“特许经营模式”。

PfPPP 模式符合可持续发展目标，PPP 才会“与目标相符”，并满足“以人为本”的需求。基础设施投资的重点则是实现“人本价值”，PPP 的焦点是使基础设施投资达成期望和必要的成果，这一观念至关重要。

此外，虽然公路、铁路、桥梁、发电站对实现许多可持续发展目标都十分重要，但更重要的是，要将这些基础设施资产所产生的效果放在更广泛的可持续发展议程和具体项目的系列成果的大背景下进行考量。虽然筹备 PPP 项目时，可能会忽略外部因素，但“以人为本”应侧重于核心标准，这些标准可根据以下五项宽泛的预期成果进行分类（在方框 1 中进一步阐述）：

- (1) 机会与公平
- (2) 环境可持续性

³ 2015 年，欧经会提出了“PfPPP”。

⁴ 一些国家已经在其监管框架和实施 PPP 的过程中考虑到了“以人为本”这一标准。

⁵ 欧洲会计制度(ESA)根据联合国国民账户体系(SNA)提供了关于 PPP 范围和界限的详细框架，和出于统计和经济利益考虑的特许经营。这一框架独立于 PPP 的任何国家体制和法律框架。ESA 2010(详见第 15 章)可通过以下网址查阅：

<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925693/KS-02-13-269-EN.PDF/44cd9d01-bc64-40e5-bd40-d17df0c69334>

- (3) 经济效益，包括财政可持续性效益
- (4) 可复制性，及
- (5) 利益相关者参与度

“以人为本”的五项成果

PfPPP 模式旨在：

(1) 增加获得基本服务的机会，减少社会不平等和不公正现象。

增加水和能源供应，改善卫生状况等等，着重考虑社会和经济弱势群体的需要，并有助于消除不平等的项目将得到重点关注。

(2) 提高基础设施弹性，对环境可持续性高度负责。

通过减少温室气体排放和开发“循环”项目而非线性项目，发展弹性基础设施，提高环境的可持续性。

(3) 提高经济效益和可持续性。

成功交付能够实现物有所值和财政可持续性的项目，这些项目同时具有变革性，持续产生较大影响。

(4) 提升可复制性，开发更多项目。

这些项目可以复制和升级，以实现 2030 年可持续发展议程所要求的变革性影响。这个标准的落实要考虑当地工作人员和政府是否有能力或是否接受开展类似项目所必需的培训和知识。

(5) 让所有利益相关者全面参与到项目之中。

让那些直接参与 PPP 项目的或在长/短期内间接或直接受到影响的所有利益相关方参与进来，同时创造新的手段让迄今未曾发挥作用的特殊群体融入进来。

PPP 模式要以人为核心

这种 PPP 新模式应该直接支持和造福于人民，这并不容易，但非常重要。特别是以下人群：

- 在社会及经济方面处于弱势的群体；
- 边缘群体和社区（失业者，残疾人，老年人，少数族裔等）；
- 生活上依赖于稳固且安全的公共基础设施的市民；
- 妇女和女童。

PfPPP 模式应当为这些群体带来长期和短期利益。短期来看，可以使他们通过以下方式受益：

- 增加获得关键服务和稳定基础设施（供水、能源、运输、医疗和教育等）的机会；
- 提供价格适宜的服务；

- 减少歧视，增加最弱势群体的服务获得度，并在项目设计阶段考虑到他们的需求；
- 使以上群体成为项目的真正决策者，从而使项目更具包容性。

长期来看，可以通过以下方式受益：

- 有助于达到“良性循环”所要求的发展水平，创造就业机会，减少贫困人口比例，促进经济增长，减少不平等，最终改善数百万人的生活；
- 帮助人们掌握 PPP 流程，通过培训和指导，提高他们的能力，使其在更易复制的“以人为本”项目中承担关键的角色，助力项目成功实施。

PfPPP 模式的可行性

当然，PPP 本身就十分复杂，这种新模式又增添了一些被批评人士称为“华而不实”的东西，使政策制定者面临更多的复杂问题，可能会导致 PfPPP 难以实现。事实上，一些人认为，“以人为本”的做法可能会产生不好的结果，比如增加私营企业的成本，挫伤私人投资积极性，尤其是在低收入国家。这些国家对更好的基础设施的需求已经很大，面临的挑战也很严峻。

然而，目前看来，PfPPP 模式是可行的。首先，越来越多的私营部门在寻求机会以具体有效的方法推动可持续发展的目标的实现。其次，许多现有的 PPP 模式已经取得了五项 PfPPP 的部分成果。最后，在项目的采购规格中或在应用上文提到的五项成果的过程中增加适当的关键绩效指标是完全可行的。长期的经济效益和人民利益有望弥补短期内可能出现的较高成本，使“以人为本”的模式切实可行。

PPP 指导原则的现状

在选择项目时，对于如何通过物有所值的方法交付 PPP 项目，已经有了很好的指导。例如：

- 国际货币基金组织在其 2006 年出版的《PPP、政府担保和财政风险》中发布了一些关于 PPP 的前期指导思想；
- 世界银行发布了《PPP 参考指南》（2017 年最新版 3.0 中载有定期修订版）、《PPP 合同条款建议》（2015 年）和《PPP 信息披露框架》（2016 年）；
- 欧洲投资银行通过其欧洲 PPP 专家中心（EPEC）发布了《指导指南，如何准备、采购和交付 PPP 项目》（2011 年）；
- 亚洲开发银行（ADB）发行了《公私伙伴关系（PPP）手册》（2014 年）；
- 《欧洲联盟委员会 PPP 的成功准则》（2003 年）、联合国亚洲及太平洋经济社会委员会（ESCAP）的《PPP 基础设施指南》（2011 年）；

- 经济合作与发展组织（OECD）的《公私伙伴关系（PPP）：追求风险分担和物有所值》（2008年）和《PPP公共治理原则》（2012年）；
- 多边发展银行还联合创建了关于项目筹备的“SOURCE”平台，可用于向各国政府和项目小组提供准则、标准和成功实践的案例，这些准则、标准和成功案例是多边机构为协助各国政府进行基础设施项目筹备和管理而制定的。⁶

2017年，联合国经济和社会事务部的机构间开发融资特别工作组在《PPP应用范围研究》（2017年）中，对当时的指南制定情况进行综述。对指南情况进行调查后，他们得出一个有意义的结论，即，虽然已经制定了广泛的指导思想，但现有的PPP材料主要是：⁷

- 资讯类的而非规范性的；
- 有分歧的而非趋同的，例如，各种资料对PPP的定义不尽相同；
- 对可持续发展的重视不足，过于注重PPP的商业可行性，对PPP如何产生公共利益、如何提高民众福祉思考不足；
- 过于注重事前成功因素，对这些因素是否产生了实际成果和影响没有定论；
- 不符合2030年可持续发展议程。

提出“以人为本”议程的原则

根据对现有PPP模式的分析，亚的斯亚贝巴议程第48条认可了采取新办法的必要性，并呼吁颁布PPP的合理结构和使用准则，该准则应遵循以下原则：

- 风险分担和利益共享；
- 符合社会和环境标准；
- 符合可持续发展原则，确保“可持续、可获得、可负担和稳固性的优质基础设施”；
- 确保明确的问责机制；
- 确保透明度，包括公共采购框架和合同的透明度；
- 确保参与度，尤其要保证当地群众能够参与制定影响他们生活的决策。
- 确保或有债务的有效管理、报账和预算，确保债务可持续性；
- 符合国家优先项目和有效发展合作的相关原则；
- 采用混合融资工具。

⁶ SOURCE平台可通过以下网址查阅：<https://public.sif-source.org>。

⁷ PPP应用范围研究(2017年2月)，Aizawa, Motoko, 机构间开发融资特别工作组，工作报告系列。

基于上述提到的现有指导材料，目前的挑战是摆脱现有的 PPP 模式，扩大伙伴关系模式的范围，并制定一套新的指导原则，以实现优化的“以人为本”的项目。这就意味着要以 2030 年议程为导向，设计出比现在更多的 PfPPP 的新方法。本机构或其他各主管机构发布的新标准或指导材料不应违背和无视上述现有标准方法以及其他机构和国际组织的工作。因此，这些 PfPPP 的指导原则应该建立在现有 PPP 工作成果的基础之上。

努力实现 PPP 助力可持续发展目标，PPP 应遵循怎样的路径呢？我们需要怎样的指导原则才能有效促进大量转型性项目的实施，使各个国家，尤其是低收入国家，更加繁荣；才能制定出新的议程，使基础设施具有可持续性，使所有利益相关者为提高人民福祉和社会福利负责？

答案主要在于革新 PPP 的支撑原则，重写 PPP 应对可持续发展目标带来的挑战所依赖的“工具箱”。要帮助各国政府和其他利益相关方顺利过渡，还需要确定一份全面的行动原则清单：

PfPPP 十项原则：

- 原则 1：** 构建“以人为本”的基础设施转型战略，倾听民众诉求。
- 原则 2：** 与政府联手，允许城市及各级地方自行开发项目，提供并提升简化优质的“以人为本”项目。
- 原则 3：** 提高官员“以人为本”的项目执行能力，确保政府了解如何在项目中为妇女赋权，以及如何鼓励私营部门移交必要技能。
- 原则 4：** 制定更具包容性的政策和法律框架，允许社会各方积极参与，对腐败零容忍。
- 原则 5：** ⁸向社会披露更多的项目相关信息，包括对合作各方的承诺。
- 原则 6：** 在有利环境下提供更多可预见性信息以降低项目风险。
- 原则 7：** 明晰项目的甄选准则，提升“人本价值”，选拔最佳“以人为本”项目。
- 原则 8：** 将环境可持续性作为评价、授予和实施 PfPPP 项目的关键。
- 原则 9：** 确保混合融资，促使私营合作伙伴投资“以人为本”项目。
- 原则 10：** 确保“以人为本”项目的财政可持续性和财政政策的透明度，避免债务陷阱。

这些原则中的每一项都是对可持续发展 PPP 所面临关键挑战的回应，应采取一系列行动加以实施。下一节将介绍每一项原则以及这些原则所面临的挑战，并说明实施这些原则可以采取的关键行动。

⁸但不包括项目专有信息。

这并非结语。指导原则还需要进行“维护”，还要结合重要的经验教训、目前态势和政策经验，并在国际社会的各种论坛上进行讨论，交流意见，提出建议。

二、促进实现联合国可持续发展目标，确立 PfPPP 指导原则

原则 1：构建“以人为本”的基础设施转型战略，倾听公众诉求。

误解：PPP 项目的融资和合同非常复杂，普通民众难以理解，所以没必要咨询他们的意见。

然而，公众是 PfPPP 的核心，因此政府必须向普通民众征求意见，并着力阐明 PPP 项目将给他们带来哪些益处。

挑战 1.1-增加服务需求

在不断增长的人口驱动下，人们对服务的需求越来越大。全球人口和移民不断增加，给城市服务供给带来巨大压力。此外，经济结构转型（即从农村到城市）或某些国家发生的冲突，增加了城市管理者的压力。许多城市对于清洁和安全的用水、卫生设施、垃圾管理、医疗服务、电力、住房、交通和其他公共服务的需求十分迫切。⁹

建议

发展国内基础设施，实现可持续发展目标，需要大规模投资，这无法完全由政府出资。例如，向绿色经济转型往往需要引进昂贵的技术和和服务。由于 PPP 是经济增长的主要推动力，往往能够助推生产能力，因此，需要将 PPP 作为国家发展战略的一个不可分割的组成部分。这不仅要求对预期成果和成本作出明确评估，而且要全面了解基础设施投资所涉及的复杂技术细节及其在成本、服务质量、实用性以及民众承受能力等方面的长远影响。¹⁰最后，按照国际人权标准提供关键服务。

挑战 1.2-可持续发展

PPP 对可持续发展目标强调不足。可持续发展目标要求新型和更高质量的 PPP 和基础设施投资：不仅要建设有形资产，还要确保这些资产能够促进可持续发展。例如，可持续发展不是单纯建造一座桥梁、一条公路或一条铁路线；而是要造福当地民众、弱势群体和那些生活在远离市场或大城市的人。

建议

为实现可持续发展目标，PPP 需要制定更广泛的发展战略和投资政策。反过来说，实现可持续发展是每个 PPP 项目的核心目标。

⁹到 2040 年，全球人口预计增长 20 亿，城市人口增长 46%，而亚洲在 2040 年需要 52 万亿美元的投资来满足这一需求(G20 全球基础设施中心，2017 年)。

¹⁰联合国贸易和发展会议(2015)，《可持续发展投资政策框架》，第 43 页。

在这种战略下，PPP 的目标就是实现可持续发展。然而，一直以来，PPP 模式通常并不是将消除贫困、实现绿色发展、建立包容性社区、实现城市再生和其他可持续发展目标作为其目标。我们可以对 PPP 进行调整，将这些问题纳入 PPP 长期合同的“产出说明”，从而将“以人为本”这一维度引入 PPP。在合同中对私营合作伙伴提出成果规范可能会拉高项目成本，但是这些调整也是必不可少的。

挑战 1.3-满足“实际需求”

从发展角度来看，太多的基础设施项目提案并非出于“真正需要”，往往是出于政治原因和动机，而不是基于“实际需求”。例如，提议建造或重建一个耗资巨大的大型足球场或运动场可能是“受欢迎的”，但 these 设施在赛事结束后可能得不到充分利用。

建议

与所有主要利益相关者协商具体项目的优点和缺点。利用互联网和社交媒体更好地倾听公众对基础设施和公共服务的需求和偏好：PPP 项目要有社区参与。在项目进程的适当阶段进行公开协商，并将协商结果公之于众。政策制定者必须就以下问题征求相关社区和民众的意见：

- 就项目筛选和优先顺序进行讨论；
- 确保基础设施建设能够在社会价值与经济价值之间达到平衡，制定政策，发展真正具有可持续性的项目；
- 在项目层面，评估包容性、平等性、性别敏感性、环境和其他方面的社会影响；
- 可行性研究和影响评估必须纳入以上考量并及时公布。

在项目实施中，创造机会让民众发声，这一点应该成为主流趋势。明确基础设施项目建设的轻重缓急，保证基础设施建设兼具社会意义和经济意义；重点建设以满足妇女需求为主的项目，从而实现男女平等；降低项目的社会性风险。

挑战 1.4-展示影响力

各国政府必须向其人民表明，在建项目对发展具有重大的影响，同时，政府需要制定一套新的指标来反映 PfPPP 的可持续成果。新的评估制度和评价方法将使政府和私营部门能够评估其项目与可持续发展目标的匹配程度。那么，对拟议项目的评价就能够证明可持续发展目标的实现所带来的影响，并确定项目建设的优先次序：需要跳脱出以融资为重心的思路，找到新的指标，评估“以人为本”的五项成果，并向公众明确传达这些成果。

建议

开发“项目影响力投资工具”，评估项目在多大程度上符合“以人为本”的成果和可持续发展目标。

个别项目应根据三组因素进行衡量：

(1) **目的：**真正的“以人为本”项目具有一个特点：项目各方明确表示项目旨在产生社会和环境的影响，实现可持续发展目标。这种意图应有明确表述（例如，在公司年报中，在政府政策中，或在与项目相关的营销和交流材料中）。

(2) **影响力：**（以 PfPPP 的五项标准进行衡量）：

- *提高基本服务获得度，改善社会公平；*

可以通过如下事实证明，公众尤其是那些社会和经济方面的弱势群体的基本服务获得度越来越高，例如，曾经缺水，如今能够享用清洁水源的总人数在不断提高。

- *环境可持续性和环境抗灾韧性；*

通过诸如二氧化碳排放削减幅度、浪费或消耗下降幅度以及水和能源使用减少幅度等指标来证明基础设施项目符合环境可持续性和抗风险性。

- *经济效益，包括财政可持续性；*

项目的经济效益和财政可持续性可以通过一些指标来证明，这些指标反映了物有所值标准和财政透明度，并表明项目具有变革性，具有可持续性的较大影响（例如，较好的绿色就业机会，地方收入的年均增长，妇女的经济能力提升等）。

- *可复制性；*

通过展示项目在地方/区域/国家层面培训了多少官员等，展示该项目的可复制性和可扩展性，以实现 2030 年可持续发展议程所要求的变革性影响。

- *利益相关者参与度。*

通过各种指标显示利益相关者的参与度，例如，与项目相关社区进行协商的次数等。

(1) **验证：**提供有力证据验证已达成的效果，这点非常重要。

下面是必要的指标：例如通过独立审计得出的积极成果，通过受益人反馈正视他们确实得到了更好的服务等等。

- *评估*

项目影响力投资工具将对项目“以人为本”和可持续发展目标的影响程度进行评分，因此它可以作为衡量标准。¹¹每个“以人为本”的成果都可以按 0 到 3 的等级进行评分。分数越高，项目就越契合“以人为本”标准和可持续发展目标。这种契合度也可以用蜘蛛网状的图表呈现，项目可按以下方式分级：

- 高契合度表示项目的六个要素得分接近三分；
- 一般契合度表示项目得分在 1 到 2 分之间；
- 低契合度表示项目得分在 0 到 1 之间。

¹¹来源：欧经会。衡量标准与 UBS 开发的影响力投资银行的构建结构类似。

评论

1. 指标之间的权衡

人们认为上述成果和指标不能同时全部实现。具体而言，有望获得经济效益的项目不一定在可持续性的和抗灾韧性方面取得相关成果。换言之，各国政府必须面对一系列不同的选择，必须正视由此带来的经济繁荣增长与可持续发展环境之间的不稳定平衡。

但这种非此即彼的二分法很可能是错误的。例如，有关城市温室气体排放量的数据表明，如何取舍并没有预期的那样显而易见。在绿色发展和循环经济方面的工作表明，收益远远大于成本。比如在应对气候变化的过程中可以实现就业增长。强大的轨道交通给人们提供工作机会和各种商机，同时可以减少交通拥堵和空气污染。节能措施节约了消费者开支，净化了空气，同时也减少了城市的碳排放量。这些特征让城市变得更加美好、清洁、健康，同时产生更大的经济效益，减少碳排放。¹²

因此，可持续发展战略带来的变化将对经济增长和繁荣产生积极影响，从而对企业绩效产生积极影响，最终将鼓励企业将可持续发展成果作为企业政策的重要考量指标。这种趋势已经蔚然成风，我们看到在越来越多的经济部门、公司努力提高市场份额，寻求与可持续发展有关的商业机会，以此将公司的社会和环境责任转化为比较优势。¹³

2. 新的指标和方法需要真正利益相关方（包括民间团体）的验证

提出新的指标只完成了一半任务。还需要进行广泛的验证工作，涉及社会、学界、商界和项目贷款方，即国际银行、多边开发银行等。例如，最终，将由项目贷款方决定项目成果是否可以实现。能否将成果和指标纳入其贷款政策，必须征求贷款人的意见。

所幸，赤道原则的经验表明，银行愿意调整其贷款，以免对环境造成不利影响。¹⁴

原则 2：与政府联手，允许城市及各级地方政府自行开发项目，提供并提升简化优质的“以人为本”项目。

误解：*由于缺乏融资资源，项目无法进行。*

然而，*问题往往不是缺乏资金，而是缺乏好的项目。*

挑战 2.1-项目交付

交付的项目不足：我们迫切需要采取行动，筹措开发重点项目。就目前针对可持续发展目标相关部门的投资水平而言，仅发展中国家每年就面临 2.5 万亿美元的缺口。¹⁵对社会基础设施（医疗、教育、电力、

¹²《城市的品格》第 28 页迈克尔·布隆伯格，卡尔·波普，圣马丁出版社，2017 年。

¹³例如，2017 年伊比德罗拉的可持续发展报告。

¹⁴详见：<http://equator-principles.com/>

¹⁵联合国贸发会议(2017)，《世界投资报告》。

供水、垃圾管理和卫生设施)的投资需要根据国家优先顺序进行大幅度调整。

建议

在实施 PPP 时,各国政府需要转变项目导向、专项处理的做法,而是将“以人为本”的项目纳入一贯性的计划中,形成项目流程和投资方案,涵盖针对交付方式进行的考量与分析。因此,如果政府采用 PPP 模式,就应当优先考虑“以人为本”项目中有魄力的基础设施计划,因为他们将“以人为本”置于重要位置,同时考虑到基础设施在实现目标过程中发挥的关键作用,还会将之与可持续发展目标的实施联系起来。要想最大限度地开发和推进这类项目,部门政策也不可或缺。

发动新的参与者提高 PfPPP 的供给。各国政府应设法鼓励其他利益相关方参与“以人为本”项目的设计,特别是在市级层面。通过创新和发展伙伴关系提供基本服务,各级城市可以在应对社会和经济转型挑战方面发挥重要作用。因此,中央政府需要赋予各级城市更大的权力,以便能够有效地开展大规模行动。例如,在实施交通和能源服务方面,政府可以赋予城市更大的权力。

面对气候变化,许多城市已经大力采取行动,动员人们自下而上应对这一威胁。市级政府本身也已积极行动,以适应和缓解气候变化带来的问题。在市级层面采取行动意义重大,因为人口密度大,市级政府采取措施可以促成大量人口减少碳排放量。

此外,城市处于气候变化问题的最前沿,温室气体排放量的 80%左右来自于城市,其居民也往往最容易受到排放的影响¹⁶,因此,城市更易于采用各种措施,例如建设抗灾韧性强的新住房、公园、学校和卫生诊所。

农村和城市的经济需求也应该保持平衡(可持续发展目标要求公平发展,以克服各国城乡收入差距),重视项目战略重点。鼓励面向农村地区的投资,促进农村地区的发展。这需要提供与农业相关的基础设施,例如灌溉以及连接农场和市场的道路。同时,这种基础设施也可以使农村地区本身提高生产,创造就业,增加收入。电子商务和其他技术可以提高农村企业家和小型企业的生产力。¹⁷

挑战 2.2-改善投资环境

加快项目交付难免会遭遇交付条件不达标的商业环境

建议

制定适当的政策,改善商业环境是项目成功交付的先决条件。投资政策,包括有关 PPP 的投资政策,都受到一系列其他政策领域的影响,该领域又影响着各国的商业大环境。投资的相关政策可涵盖政府法律规定的许多领域(如土地使用权、竞争、环境政策、税收、贸易创业、知识产权等)。根据不同国家的国情、发展水平和正在开发的 PPP 类

¹⁶欧经会,2011年,《气候中立城市》:“如何减少城市能源和碳密集度,提高抵御气候挑战的能力”,第12页。

¹⁷联合国贸发会议(2009),《世界投资报告》:“跨国公司,农业生产与发展”。

型，有些领域的重要性可能更加突出。然而，许多中低收入国家仍需提高法律能力和制度能力，以确保其相关政策与 PPP 的法律和制度框架相关联，以此吸引 PfPPP，并从中获益。

挑战 2.3-政府内部的协调

PfPPP 项目交付的一个严峻挑战是需要将不同部门联合起来，使项目产生综合的可持续性影响。

建议

PfPPP 的项目交付取决于协调机制的连贯性和有效性，这就要求不同部门之间的合作和国家级 PPP 中心的参与。此外，实现可持续发展目标需要不同部门确保可持续性成果，因此各国政府需要发展跨部门协作的能力。在 PPP 中心内部任命一名 PfPPP 项目协调员，既可以促进协调，同时推动“以人为本”项目达成目标。

挑战 2.4-自下而上-自上而下

迫切需要打破从前项目开发自上而下的做法，这种方法不利于可持续发展和“以人为本”目标的实现。一般而言，政府不了解地方情况，不清楚基于什么样的条件和需求来设计和运作可持续发展项目。

建议

与自上而下方法相对的是自下而上的方法，但完全靠自下而上的方法也行不通。市级政府确实更了解当地社区的具体需要及其面临的挑战。然而，它们往往缺乏资源和能力来开发大型项目，尤其是交通、数字技术和其他能够促进城乡联系、增加市场准入、创造就业、促进教育和医疗事业发展的项目。

因此，开发地方项目应在地区和（或）国家政府制定的更广泛、更协调的基础设施规划战略范围内进行。将自下而上和自上而下的方法相结合，可以推动可持续发展项目，正如城市可以推动由当地社区在更广泛的框架下发起的项目。这将使公众更多地参与项目，并确保对该项目进行长期投入和支持。

要想更好地加强不同公共部门之间的协调，基础设施项目面临的挑战及其解决方案往往相互关联。例如：

- (1) 水质差会增加疾病的发病率，给医疗服务带来压力；
- (2) 交通系统不完善会增加通勤工人或商品上市的成本负担，降低总体经济生产率。
- (3) 儿童受教育程度低会妨碍他们充分参与经济、政治和社会生活，从而扼杀他们的潜力和创造力以及他们对未来社会的贡献。

政府行政部门内的 PPP 中心需要发挥新的作用，鼓励当地人民采取更多自下而上的解决方案，同时更好地协调跨部门解决方案和实施项目的各部门之间的合作。跨部门合作还需要在政府和当地社区创造一种创新和合作文化。利益相关方团体的特别小组应坐到谈判桌前，为当

地社区面临的若干问题，如就业、交通、安全、治安、污染等，找到解决办法。

挑战 2.5--社会基础设施的重要性

实现可持续发展目标的关键途径是重视社会基础设施。

投资教育和医疗等社会基础设施，是实现有效可持续发展的先决条件，因此也是推动可持续发展目标的关键。在启动《2030年可持续发展议程》时，发展中国家每年对教育的投入估计约为800亿美元。为实现这一领域的可持续发展目标，每年的投入需求约为3300亿美元。医疗投资需求的规模类似——目前对医疗的投入约为700亿美元，而每年的总需求估计应为2100亿美元。¹⁸ PPP有可能缩小这两个部门中的投资缺口。

然而，医疗和教育一般被认为是敏感部门，需要利益相关方的参与和当地社区的认同。在发展中国家，投资这些部门可能无利可图。¹⁹虽然私营部门对发展中国家的医疗事业投入很大，但无论在发展中国家还是发达国家，其对教育的贡献仍然小到可以忽略不计。²⁰

建议

强调社会意义也意味着将政策重点放在规模较小的项目上。应根据可持续发展目标确定项目的优先次序，力求项目规模多样化，而不仅仅是优先考虑大型、复杂的基础设施项目。大型项目经常受到预算超支和施工超期的困扰，因此大型项目的优势有时会低于项目开工前的预测。相比之下，那些规模更小、更注重人的项目，风险更低，效益更高，投资者更容易实现商业收益，社会经济收益非常可观，有助于降低公共部门面临的风险。最重要的是，小型项目会考虑到可扩展和可复制的解决方案。这类项目可以集中在一起，以降低单个项目的开发成本。

挑战 2.6—从影响力角度考虑项目优先度

需要把重点放在能够释放生产力、促进制造业和服务业发展的基础设施项目上，确保发展影响最大化。

建议

项目流程应优先考虑能够释放生产力的基础设施领域，如公用事业部门、运输部门和其他部门。要支持发展绿色基础设施，如可持续的交通基础设施、可再生能源以及应对气候变化的节约型弹性基础设施。项目规划者应认识到可持续发展目标之间的相互关联，以确保一个领域的解决办法不会导致另一个领域出现问题。还要明确界定可用资源和PPP可能采用的规划，包括模板、实施方法和日程安排等。

¹⁸联合国贸发会议(2014)，《世界投资报告》：“投资可持续发展目标：推动私营部门工作的行动计划”，第143页。

¹⁹同上，第176页。

²⁰详见《实现可持续的未来》，加拿大政府，2016-2019年。

由于地方和国家能力有限，可能需要对项目进行排序。在进行需求评估之后，各国政府应按照五项“以人为本”的标准、有效的投资回报率和可支付能力设计技术和合同框架，对投资进行排序，从而帮助政府选择基础设施部门内的项目，并根据相应的成本及预算评估效益。

评论

私人融资

可持续发展目标将在全世界产生巨大的资源影响。仅发展中国家的投资总需求就达到了平均每年 3.9 万亿美元。而目前的投资水平产生了大约 2.5 万亿美元的缺口。从全球来看，每年投资总需求约为 5 万亿到 7 万亿美元。²¹各国政府需要探索革新性的融资方案，以满足这些需要，包括向社会投资方筹集资金。

有些部门推动社会投资方参与的可能性会大于其他部门。电力和可再生能源、运输、供水等基础设施部门自然会吸引一些大型私营部门积极参与，但其他可持续发展目标项目不太可能为其带来大量利益，要么是因为很难设计出能够吸引投资者的风险回报模型，要么是因为它们属于公共部门的责任范围，故而对私营部门的参与极为敏感（例如教育和医疗）。²²

在寻找新的融资方案时，人们应该谨记，为特定类型的 PPP 提供私人融资必然会产生公共债务，因为私人融资是必须偿还的。因此，即便政府从私人融资和能力扩展中获益，但仍旧可能面临“融资缺口”的挑战。落实和说明资金来源，以偿还为 PPP 项目融资的私营合作伙伴要求的欠款，是确保 PPP 项目具有可行性的关键一步。防止产生意外和隐性的政府债务和义务（如表外处置），也是保持政府融资可持续性的一个关键因素，需要政府给予特别关注。

原则 3：提高官员“以人为本”的项目执行能力，确保政府了解如何在项目中为妇女赋权，以及如何鼓励私营部门移交必要技能。

误解：PPP 需要私营部门提供技能，政府要获得这些必要技能，可以从私营部门雇人来承担政府工作。

然而，实施 PfPPP 需要多种技能，如合同谈判、项目融资安排等，但必须首先立足于保护公共利益和实现可持续发展目标。这必须由具有公共事业精神的全职公共部门官员来完成。

挑战 3.1-政府内部缺乏能力

缺乏足够 PfPPP 的项目实施能力，可能是完成必要项目流程时需要克服的最为重大的障碍。要完成“以人为本”项目，需要做出彻底改变。

²¹联合国贸发会议(2014 年)，《世界投资报告》：“投资可持续发展目标：推动私营部门工作的行动计划”，第 145 页。

²²同上。

实现可持续发展目标需要大量项目，不只是数量的增加，还有质量的提升，但各国政府通常没有根据所需规模实施项目流程的真实记录。

可以说，实现可持续发展目标和克服基础设施差距的真正障碍不仅在于缺乏资金或融资问题；也在于政府缺乏识别和实施正确项目的技能和吸引投资的能力。当然，并非所有国家的情形都一样，近年来许多国家状况一直在改善，但缺乏交付能力的确是一个令人关切的问题，尤其是在大多数低收入国家。

建议

国际社会和国际金融机构对 PPP 能力建设的支持不足。迄今为止，国际金融机构在 PPP 能力建设方面发挥了重要作用，但所提供的资源无法充分满足发展中国家的需要。培养良好的能力并不容易，因此需要新的方法来确保有效提高能力，以便能够满足与可持续发展目标相关的各种要求。

越来越多的人达成共识：各国要成功实施 PPP 能力建设方案，需要多方面的考虑，以下基本要求需要提前满足：²³

- 第一，需要一个 PPP 中心，全面负责建设 PPP 能力，执行 PPP 政策、方案和项目；
- 第二，开展 PPP 取决于高层的政治意愿和长期一贯（而非一时兴起的）的支持。

实施 PfPPP，应对 PPP 部门提供更多资源和培训，使其保持工作能力，并通过实施更好的项目更有效地为实现可持续发展目标做出贡献。

挑战 3.2-标准化

政府做项目初期，首要目标是搜集世界各地类似项目的所有必要信息和现有经验——这是一个漫长且耗资巨大的过程。在全球范围内，有太多重复的无用功和资源浪费，这些都可以节省下来用于基本的“以人为本”项目的开发。

建议

主要基于 PfPPP 国际标准，制定国家级的惯例和规范，可以节约大量资源，提升能力。因此，各国政府应制定标准化的进程和程序来实施 PfPPP。有些国家制定出标准化的程序，比如制定通用合同条款，或为不同公共部门制定指南；有充分证据表明，这些国家更有可能开发出一套项目实施流程。

各国政府应利用最好的国际惯例和标准进一步改善其 PPP 方案，推进程序，避免每次 PPP 立法产生新的成本。欧经会已经开始制定“以人为本”的国际 PPP 标准和建议，以协助这方面的工作，包括：

²³欧经会，“促进 PPP 有效治理指南”（2008）；联合国贸发会议（2009），“投资促进发展的最佳实践：如何利用外商直接投资改善运输基础设施——道路”，“澳大利亚和秘鲁的经验教训”；联合国贸发会议（2014）。“投资政策审查：危地马拉”。

- 关于 PfPPP 政策、法律和机构的国际惯例；
- 国际部门标准（供水与卫生、医疗、铁路、公路等等）。

部门标准确定了与 PPP 实际交付相关的步骤和流程，并参照世界各地此类项目的近期实例。这些简单的文件涉及经验和趋势、技术、使用模型类型、社会和环境影响、典型的融资安排以及与项目有关的法律和合同问题，所有这些文件都覆盖了可持续发展目标，以及某些模型如何才能最好地在该部门达成可持续发展目标要求的成果。这些文件主要是开放式建议：事实上，如果有证据表明某个模型可能产生负面影响或风险过高，这些标准可以建议不使用该模型。

这些标准有助于政府获取信息，又无需他们自己进行研究，既节省时间和金钱，又加快了开发进度。

挑战 3.3-培训步骤

许多国家对包括“以人为本”方案在内的形式多样的 PPP 都非常陌生，由于经验有限，启动和推进项目的开发非常困难。

建议

认为专业知识非常有限的国家不可能完成项目，这种看法是错误的。相反，有了工作重心和预期目标，这些国家可以在相对较短的时间内成功实施并交付具体项目。

要培养这种能力涉及几个基本步骤：

- 初始准备状态评估；
- 制度能力建设,包括设立一个跨部门基础设施委员会和一个 PPP 中心；
- 对政策制定者和立法者进行 PfPPP 的培训，包括必要时修订法规；
- 培训主要利益相关方，重点培养当地工商业界的能力，培训公民团体；
- 区域培训；
- 项目鉴别；及
- 项目交付。

最后，一旦采取了这些步骤，政府就能够交付一系列有效的 PfPPP 项目。

挑战 3.4-妇女利益表征不足，缺乏性别视角

在基础设施行业，尤其在关键项目的交付过程中，妇女利益无法充分体现。越来越多的实证研究表明，这种缺失对项目的质量和数量产生负面影响，导致项目设计和建设中缺乏性别视角。

建议

政府和私营部门可以动员妇女提高在基础设施和 PfPPP 项目方面的参与度。各国政府应该为妇女提供更多接受中高等教育的机会：在某些情况下，还应该以法律形式消除妇女参与社会的障碍。

私营部门能够也应该在增强妇女权益方面发挥关键作用，包括以下四点：

- (1) 提高妇女在实施 PPP 的公司和 PPP 项目中的代表性，确保她们享有平等的充分参与项目的机会；
- (2) 帮助供应链中由妇女领导的公司参与项目投标竞争，消除授标过程中的性别歧视；
- (3) 帮助妇女在从事商业活动的社区中发挥作用，通过培训使其成为未来的商业领袖，推广使用新技术，使妇女获得更多技能；及
- (4) 设计基础设施项目时考虑妇女在日常生活中面临的特殊挑战，评估项目对妇女造成的差异化影响。

评论

1. 加强国际支持与合作，促进 PfPPP 能力建设

至关重要，联合国系统和多边开发银行在能力建设方面密切合作，会明显协同增效。联合国体系非常清楚地认识到可持续发展目标的重要性以及在“以人为本”的项目中采用这些目标的必要性，而多边开发银行，特别是世界银行要通过其多方捐助机制——PPP 基础设施咨询基金——来帮助低收入国家。

然而，大多数国际金融机构在系统性 PPP 能力建设中没有发挥太大作用，而是偏重项目本身。因此，当务之急是动员它们为全面的 PPP 能力建设提供更多支持，促进政府内部的技能发展，从而推动开发更多的项目。

展望未来，PPP 基础设施咨询基金和其他国际金融机构的类似部门可以采用 PfPPP 方法，更积极地促进可持续发展目标议程。本着包容的精神，这些机构还可以扩大促进物有所值的最佳实践，接受人本价值的概念，并考虑到项目受益者、民间社会组织和联合国等机构的利益。

2. 欧经会 PPP 国际卓越中心

如上所述，联合国系统内缺乏关于 PPP 的专业知识和专门技能，这需要现有联合国机构做出更大努力并展开合作。对此，几年来，一直建议联合国五个区域委员会在 PPP 方面加强合作，于是在 2012 年创建了 PPP 国际卓越中心，²⁴该中心是非洲经济委员会（ECA）、亚洲及太平洋经济社会委员会（ESCAP）和欧经会（UNECE）在 PPP 能力建设方面合作的结果。

²⁴PPP 国际卓越中心设在日内瓦的欧经会。

该中心应扩大，以包括所有希望就 PPP 基础设施和服务项目进行合作并能够分享 PPP 能力建设工具和手段的所有联合国区域委员会，如欧经会 PPP 业务咨询委员会。

该机构应与联合国其他机构合作，确保增强 PPP 工作的总体影响，特别是以下机构：

- 联合国贸易和发展会议（UNCTAD）；
- 联合国工业发展组织（UNIDO）；
- 联合国经济和社会事务部（UNDESA）；
- 联合国开发计划署（UNDP）；及
- 联合国国际贸易法委员会（UNCITRAL）

欧经会 PPP 国际卓越中心旗下设立了七个国际专家中心。他们的任务是提供高质量的政策咨询服务，即起草具体的项目招标文件，进行市场营销，并在各自领域内进行培训，即：

- 政策、法律和机构（法国）；
- 智慧城市（西班牙）；
- 水和卫生设施（葡萄牙）；
- 抗灾韧性（美国）；
- 地方政府（日本）；
- 公共运输物流（中国）；及
- 港口（黎巴嫩）。

原则 4：制定更具包容性的政策和法律框架，允许社会各方积极参与，对腐败零容忍。

误解：签订保密合约，不受政府和其他外部挑战的干扰。

然而，“以人为本”强调强有力的政策和法律框架，不仅要充分保护、保证社会投资方的投资安全，还要保护、保障人民的利益。

挑战 4.1—优先考虑 PfPPP 的政策和立法

这里的挑战是确保将“以人为本”的方法充分纳入 PPP 政策和法律框架。政府——尤其是低收入国家的政府——如何建立必要政策和法律框架，并将其纳入五个“以人为本”的成果，方法如下：

- 增加获得基本服务的机会，减少社会不平等和不公正现象；
- 增强环境抗灾韧性以及对环境可持续性的责任感；
- 提高经济效益和可持续性；
- 增强可复制性，开发更多项目；
- 让所有利益相关者共同参与到项目中。

政府是否知道要从哪些方面制定政策与法规？事实上，这个问题才真正具有挑战性。

PPP 法律框架的设计因各国不同的法律传统和现行法律而有所不同。合理的 PPP 法律框架应包括：

- 能让 PPP 项目实施并促进其执行的条款（例如，建立 PPP 项目公司的合法权利、公共资产转移到非公共实体的条款和条件、PPP 项目公司自主选择分包商的权利等）；
- 使政府能够为其提供资金的条款（例如，政府在 PPP 项目合同有效期内提供补贴或者政府对其公共支出长期投入）。²⁵

关于 PPP 法律框架的指导文献相当多。但是，其中很多文献都已经过时，不能再反映现实。因此，应该对这些过时的文献进行全面系统的更新，并尽快帮助政府为其 PPP 项目设立有效的法律框架。

建议

如果政府希望实施 PfPPP 项目，就应在项目制定初期考虑有利于项目发展环境的所有相关因素，包括政策和法律框架。为此，他们需要在政府内部不同部门将“以人为本”的原则融入到以下几点中：

1. 国家政策和法规

各国政府除其他事项外应该：

- (1) 在设定切实可行的项目路径之前，制定一个明确的 PfPPP 政策。包括确定与可持续发展目标相一致的明确的经济目标，解决严峻的社会和环境问题，制定切合实际的目标以及实现目标的方法，确定明确的与利益相关者进行磋商的程序，并明确符合“以人为本”的部门和项目；
- (2) 如若适用，应在所有相关的政策声明、部门战略、国家计划和行动纲领中均提出明确的可持续发展目标和指标；
- (3) “以人为本”要求制定一个法律框架，推动 PPP 有效发展，政府各级部门应制定使 PPP 全面发展所需要的法律体系。该法律框架不仅应符合“以人为本”的原则和国际人权标准，还应包括问责机制，从而确保私人企业遵守“以人为本”的原则；
- (4) 赋予人民权力，尤其是在基础设施部门工作的女性，从而促进和提高经济发展；
- (5) 确保经济效益和财政清廉。

2. 地方政府

作为为促进可持续发展而提出的自下而上与自上而下相结合的方法，国家政策和立法框架应在地方政府层面体现出来，从而有助于地方政府优化社区基础设施和社会服务方面的供给。地方政府应推广自下而上的方法，以保证 PfPPP 的交付，这样，不仅能让当地社区、弱势群

²⁵资料来源：EPECPPP 指南 - PPP 法律框架注释

体受益匪浅，还能造福偏远地区的人们。²⁶这些方法的设计应与国家框架相一致，还应：

- 增加获得基本服务的机会，创造体面的工作岗位，并支持当地（尤其是农村和偏远地区）的可持续就业；
- 与地方社区协商，确保他们参与项目执行的所有阶段，尤其是那些关系到他们生活和未来的项目（交通便利、安全，环境健康，高质量教育等）；
- 培训地方官员，以便继续推行成功的项目；及
- 将权利赋予地方工商界、经济边缘化社区、弱势群体、女企业家等。

3. 公务员在 PPP 项目中贯彻“以人为本”的管理指南

已经就如何进行传统的 PPP 向公务员提供了大量的指导。²⁷为了将“以人为本”的方法融入其中，所有的指导材料都必须加以修订，并需要指导公务员将“以人为本”的方法融入到项目中。

此外，应将重点放在与保护普通公民以及社会和经济上的弱势群体息息相关的法律和实践中。具体的法律和实践中可能会有所不同，但以下几点制定及执行极为重要：

(1) 对腐败零容忍

穷人受腐败之害最深，腐败实际损害了人们的利益。其实一旦得到支持项目得以启动，具有实质性影响的就是许多项目的启动既没有经济理由，也不产生效益，结果将导致人们错失重要资源。除非腐败得到控制，否则任何可持续发展目标都无法实现。

因此，各国政府应该执行欧经会关于 PPP 采购腐败零容忍的标准并尽力将这些标准纳入法律、程序和实践中。反腐败程序的详细介绍在原则 7 中。

各国政府还可以向欧经会提交一份关于其对腐败的承诺的背书，提供政策和程序变化的证据，以及风险发生的地点和解决这些问题的方法，从而表明它们对 PPP 采购中腐败行为零容忍的承诺。可以根据实际经验将这些处理方法纳入 PPP 的腐败风险类型中，以此培训参与采购的政府官员。

²⁶威尔士政府认同 PfPPP 模式便是这样的案例。威尔士政府已经通过交通部门的社区及社会项目将 PfPPP 方法列入立法工作中。企业必须遵守若干要求，包括招聘和培训失业人员和从事非经济活动者、建立学徒制和毕业生实习制、提供教育方案和专业服务、提出社区倡议、鼓励居民参与和为小型机构提供机会等。

²⁷示例：英国财政部关于实施 PPP 的维多利亚合作关系框架：PFI 项目标准化合同；等等。

(2) 公平性及可持续性采购

经济效益需要开放的市场，这样人们才能获得最好的服务，而采购系统越开放，选择最佳合作伙伴的可能性就越大，“以人为本”的可能性也就越大。

联合国贸易和发展会议关于特许经营的指导意见也是这样的：如果有可能，对私人投资者的特许应旨在引入竞争，从而避免私人垄断取代公共垄断。但是将自然垄断性的项目置于私营特许经营之下应仅限于提高效率 and 提供服务的情况。

公共采购政策也可以侧重于优先采购环境及社会友好型产品。许多城市采用了这些采购项目，具体体现在：购买可再生能源，升级公共交通系统，采用绿色城市建设模式或者推广回收系统。²⁸

(3) 利润汇回

确保资金可以自由汇回，对于激励私营部门投资 PPP 项目至关重要。投资者面临的一个关键挑战是，政府以何种方式与途径通过立法限制他们对利润和其他款项的汇回。联合国贸易和发展会议总结的良好做法表明，各国应保障与生产性资本投资相关的资本转让和汇回自由，遵守报告要求（包括打击洗钱）并事先履行纳税义务，还应遵守由国际收支危机和遵守国际法可能受到的临时限制。对于可能实施的任何控制措施，都应定期审查其有效性。此外，各国应保证其本币在经常项目交易中可以自由兑换，包括与投资有关的收益和股息、利息、特许权使用费等。对于经常账户交易兑换的任何限制，都应符合国际惯例并且应当遵守当地法律法规，特别是要符合国际货币基金组织协定条款。

(4) 争端解决

法院可以通过外部干预解决争端以保护公共利益。事实上，当项目因公私实体之间的争端而被搁置时，穷人就变成了社会上的弱势群体。因此，尽管有争议，法院最重要的关注点仍然是公私实体是否继续提供关键服务。

为了最大限度地减少争端，联合国贸易和发展会议关于投资待遇和投资保护的指南应有助于各国建立牢固的法律框架。因此，所有投资者在执行合同时都可以享有平等的待遇。合同执行的机制和程序应透明、客观、高效和有效，并向所有投资者开放。与投资者签订投资合同时，各国应履行合同中的义务，除非依照法律规定，将会引发合同发生本质性变化或有其他正当理由。

(5) 人民的救济权和被倾听权

因为“以人为本”要求人民直接采取行动维护自己的权益，所以法治应延伸到那些无法诉诸司法保护自己权利的人。法律授权的一种方法是让人们更好地认识到他们享有优质服务的权利，并使他们能够（最

²⁸联合国贸易和发展会议，2010年，《世界投资报告》：“投资低碳经济”。

好是在项目仍处于计划阶段时)参与决策。各国政府还应建立早期公众参与机制,并划分使用这一机制的选举区。

例如,欧经会的奥尔胡斯公约就是一个明显的关于政府在决策过程中承认公共权利的例子。这一公约强调公民要参与环境问题讨论,还强调公民有必要获得公共机构掌握的相关环境信息。如此看来,这是迄今为止在联合国主持下关于环境民主化最弘远的尝试。²⁹

原则 5: 向社会披露更多的项目相关信息³⁰, 包括对合作各方的承诺。

误解: PPP 与其他交付模式相比透明度较低。

然而, 信息公开的限制对于所有交付模型都是通用的。所有关于 PPP 项目的非专有信息都应以易于理解和适用的形式向公民最大限度开放。

挑战 5.1-有关项目协议的信息

PPP 的实施常因不透明合同条款和对公众不够负责而受到影响。PPP 经常被过多地掩盖在商业秘密的面纱下,因此,公民一直不知道 PPP 项目是什么,这严重损害了他们做出决定或判断的能力。迄今为止,尝试使公众更容易获得信息常以失败告终,因为提供这些信息的形式不被公众所理解。

人们对 PPP 项目的总体认知度仍然很低,更不用说人们在 PPP 生命周期中(尤其是在项目确定和绩效监控阶段)的有限参与。除了立法要求外,PPP 的问责制也很重要,原因有很多,既包括“公共关注”,也包括“社会关注”。

建议

如果要在 PPP 项目生命周期的各个阶段实现 PfPPP, 问责制是关键要素。

因此,应就项目的选择、设计和影响,向所有利益相关者(特别是社会和经济方面处于弱势的利益相关者)提供常规信息。

例如,这包括提供有关环境影响和实施项目的碳排放量的详细信息。公共部门与私营合作伙伴可以借鉴利益相关者的意见来提高项目的效率。除了需要鼓励上述的这种合作方式,各国政府还应考虑将向人民传播信息作为一项合法权利。

挑战 5.2-增强投资者信心

很少有人能看到披露项目信息与为实现可持续发展目标而保证足够的私人资本流动之间有何联系。的确,人们似乎普遍认为,向人们公开的信息越多,投资者投入项目资金的可能性就越小。

²⁹详见: <https://www.unecce.org/env/pp/introduction.html>

³⁰但不包括项目专有信息。

建议

提高透明度为私人投资者带来了许多好处，能够促使他们进行投资，确保所有潜在的私人参与者都可以同时获取相同的信息，从而营造一种公平的竞争环境。为了实现有效的公平，必须公开公布客观标准（即资格和报价评估等），进而让招标过程具有更大的可预测性，使潜在的投资者相信其竞争的公平性。

此外，更透明的招标过程可以减少项目生命周期后期阶段的重新谈判次数，因为当潜在投资者相信招标过程的公正和客观时，就更有可能参与进来，从而提高竞争力。努力实现公开宣布的绩效指标，对于私营实体保持标准和履行约定也大有裨益。

保护私营部门合作伙伴的商业秘密以及知识产权是对某些信息进行保密的合理理由。在一些国家，商业机密和知识产权甚至作为基本权利要素受到宪法的保护。但是，受宪法保护并不能作为完全拒绝公开信息的借口。保密性不得超出法律要求的范围。

挑战 5.3-加强问责制的核查清单

“以人为本”的项目需要确保完全对公民的利益负责并为之服务。

建议

将问责制直接纳入 PPP 合同协议中，例如体现问责制原则的“以人为本”的合同。一个真正的“以人为本”项目的社会契约，应该包括，但不限于，以下几点：

- (1) 鼓励所有利益相关者参与项目；
- (2) 为当地创造就业机会；
- (3) 允许受项目影响者表达自己的感受，从而保护他们的利益；
- (4) 尽量减少项目对社会和环境的负面影响；
- (5) 以公开透明的方式诚实行事；
- (6) 使用合法的争端解决机制；及
- (7) 遵守一致同意的透明原则和信息公开准则。

评论

在过去三十年里，全球范围内政府运作和公共开支更加透明和负责的现象激增。例如，1988 年只有 13 个国家可以以任何形式通过国家信息立法。截止目前，其数量已增加到 117 个。³¹而大多数信息自由法都直接或间接地适用于 PPP，因为 PPP 通常直接或间接地使用公共资源。

在 PPP 生命周期的所有阶段都提高透明度、改善问责制，可以提高人们对 PPP 的总体认知水平，尤其是在区分常规采购或合同方面。例如，PPP 生命周期的信息透明度可以带来明显的长期效益，包括加强支出

³¹世界银行，2013 年，“财务管理信息系统和公开预算数据”，第 46 页。

方面的问责制，更相信程序的公平性，投标的质量更好，以及可能制定更完善的 PPP 政策。³²

及时主动公布相关信息，特别是项目识别和绩效监控方面的信息，可以极大地满足公众的期望。此外，公布选择 PPP 模式的理由（特别是在物有所值评估方面的理由），也可以提高公众对 PPP 项目的信任度，使项目完成效果更显著。

此外，提高透明度与减少腐败之间的关系是众所周知的。采购过程越透明、可预测越强、越客观，就越不容易为既得利益方所左右。此外，在 PPP 项目生命周期的每个阶段都持续公开所有相关信息的方式也可以减少诉讼请求数额。由于诉讼可能会减慢整个项目实施过程（比如可能导致不必要的延误，甚至导致项目难以实施），因此改善信息获取途径也可以提高项目的实施效率。

最后，在提高 PPP 绩效方面，提高 PPP 的透明度、改善问责制能够产生非常积极的影响。如果关键绩效指标、绩效报告和财务审计在整个项目生命周期中一直处于公开状态，那么政府和最终用户可以直接追究 PPP 实体和/或合同授权机关的责任。

原则 6：在有利环境下提供更多可预见性信息以降低项目风险。

误解：PPP 是政府免费获得基础设施资产并将所有风险转移给私营合作伙伴的项目。

但是，政府必须发挥作用，并与私营部门分担成本和风险。

挑战 6.1—平衡分担风险

PPP 理论指出，通常情况下，项目风险应由最有能力进行损失控制的一方承担。³³但是由于项目面临的风险可能会在项目生命周期内发生重大变化，所以政府和私营部门通常会进行谈判，将尽可能多的风险转移给另一方承担。但是如果让私营部门承担过多风险，他们以后会拒绝承担此类风险，并将风险转移给政府，或者在无法承担风险的情况下投机取巧。那么最终导致的结果就是，政府可能完不成项目并面临巨大风险敞口，因为政府最终要按照国际人权标准提供公共基础设施和公共服务，而最终受益者也可能因必须支付更高的服务价格而犹豫。

³²世界银行，<http://pubdocs.worldbank.org/en/773541448296707678/Disclosure-in-PPPs-Framework.pdf>

³³尽管现实中的风险分担策略可能因项目、国家/地区而异，但与项目实施的总体环境相关的风险通常是由政府来承担。这包括政治风险（政府政策的改变等）、金融风险（通货膨胀和货币风险等）以及法律与监管风险（法律变更、无效的法律程序和缓慢的官僚审批程序）。另一方面，与项目直接相关的项目特定风险（例如项目设计风险、施工风险、运营风险和性能风险）理论上应由私营部门分担。公共部门与私营部门合作伙伴应共同承担双方无法控制的风险（需求风险和供应风险）。无论采用哪种典型的划分方法，适当、公平和平衡的风险分摊对于能够经受时间和状况变化考验的 PPP 项目始终至关重要。

建议

各国政府应主动承担一定程度的项目风险和成本，并在各种形式的 PPP 项目中找到分担风险和成本的一个平衡点：总的来说，项目的商业风险应由私营部门承担，而政治风险（立法变化、事件的批准程序等）则由公共部门承担。但是当一方或双方对收益期望值过高时，也会出现问题：总之，就项目的风险分担与收益分配而言，双方的期望值都要更切合实际。

政府还需要提供保障和支持，尤其是要保护私营部门免受无法预测或控制的风险。事实上，某些 PPP 合同规定了最低收入保证，以免私营部门遭受需求风险危机。但是，公共部门在提供此类支持时必须保持谨慎。因为 PPP 的要点之一就是提高项目的绩效，而提高绩效是通过利用投资风险激励私营部门取得良好业绩实现的。

此外，政府在提供支持的同时也承担了过多的债务，而这些债务具有重要的财政影响（见下文原则 10），并且还可能影响到政府的信用等级和借款能力。

挑战 6.2-高风险国家

公司对于高风险、低收入国家的收益期望值往往会更高。但是，这笔费用将转嫁给最终客户或纳税人，而较高的价格对于低收入国家和/或受冲突影响地区的贫困客户而言往往是无法承受的。因为低收入国家及其政府通常没有足够的经验和知识来处理复杂的 PPP 项目，所以相关市场对私营部门的吸引力较小。私营部门实体也不会考虑进驻这些特别脆弱和易受冲突影响的地区。

建议

1. 政府可能会试图说服私营公司接受不同的风险回报率，并将风险回报率保持在与工业化经济体相同的水平。政府认为这些公司可能会从长远角度进行投资，着眼于未来几年的回报。公司可能也会认为，即使现在进入 PPP 项目市场不能立即获得丰厚的回报，但是他们的投资从长远来看是具有战略意义的。

2. 面对吸引私人融资的挑战，政府有时试图将项目置于“特别区域”，甚至对它们实行限制性保护，以使它们在一定程度上免受当前商业环境的风险或其他负面后果的影响。其中一些倡议取得了成效。然而，当一般商业条件（例如影响组件供应的运输、边界和清关等）最终侵入并破坏项目时，这种限制性保护的做法显然并不是长久之计。

3. “去风险化”是描述政府采取更为激进的方法的一个新术语，这个术语传达了私营部门在项目合作中需要采取的措施，即这种方法会减少整个国家及其 PPP 项目的风险。私营部门希望看到政府表现出对于改革的承诺，建立健全的机构，宣扬法治，实行更加开放的商业经济，等等。

4. 为了提供基本服务，政府在紧急情况下也可以考虑其他类型的合作伙伴，尤其是医疗保健领域的合作伙伴，因为为受战争影响的人

或特殊弱势群体建立关键的医疗保健服务的项目可能需要与非政府组织（NGO）建立伙伴关系。通常，这些项目会得到国际慈善机构、宗教或国家基金会的资助。随着时间的推移，这些政府与非政府组织的伙伴关系可能会让位于更典型的 PPP 项目。

5. 除了在合作伙伴之间适当地平衡风险、去风险和其他策略外，最重要的是要知道一些可持续发展目标部门对风险特别敏感。除 PPP 外，还有其他风险分担工具可以促进对可持续发展目标的投资。典型的的分担工具会根据不同部门的特定项目需求而有所不同。尽管它们不一定是 PPP 协议的一部分，但可以减少某些类型的项目中规避风险的行为。

原则 7：明晰项目的甄选准则，提升“人本价值”，选拔最佳“以人为本”项目。

误解：PPP 的解决方案只关注最低价。

其实，P4PPP 不仅需要最低价格，还需要取得广泛成果。

挑战 7.1-细化 PPP 项目选择标准

各国在选择 PPP 项目时，往往过于关注其最低价格。而这种做法根本达不到项目的真正目的，也无法实现可持续发展目标。为了真实、准确地评估物有所值标准，各国需要采用不同的方法和指标。不过，也有人认为这些方法存在固有弊端，不能满足项目实施的充要条件，无法推进可持续发展目标的实现。但是，“物有所值”的概念符合“以人为本”的方法。因此，与传统公共部门采购方式相比，如果 PPP 在数量、服务或设施的质量、项目周期中的成本和风险转移、实现可持续发展目标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。所以，对 PPP 的“物有所值”的评估应基于 PPP 中“物有所值”的传统概念，但也应基于产出的情况，即为项目旨在服务的人群带来最大利益。P4PPP 方法应确保传统的“物有所值”的基本原理能够更广泛地纳入有效实现可持续发展目标的要素。

建议

政府在组织竞争性投标时应推行“以人为本”的标准。不论预期的交付形式如何，政府都应组织招标，这样只有那些有能力完全符合以下采购评估规范的投标方才能中标：

- 提高各种服务的可及性；
- 克服社会不平等；
- 提供“适合目的”的设计和服务；³⁴
- 促进经济转型；

³⁴适合目的意味着服务和项目应有助于实现可持续发展目标，遵循 P4PPP 成果。有关联合国“适合目的”治理建议的更多信息可参阅以下网址：https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2101Fit_for_whose_purpose_online.pdf

- 建立抵御气候变化威胁的设施；
- 致力于减少碳排放；
- 提高运营效率并降低成本；
- 提高服务质量；
- 提高女性在社会中的企业家地位，促进女性充分、平等就业，以此来增强女性的经济实力；
- 为当地劳动力提供转移就业技能培训；及
- 支持当地的体面就业和可持续就业。

最终的物有所值评估应该根据收到的投标进行，以确定预期的交付形式是否能够最有效最快速的满足要求。只有这样，最初的选择-----如，PPP模式的运用，才能够得到实施。

挑战 7.2-竞争性投标的成本

公司参与投标会增加成本，而高成本可能会使资源较少的小公司受到排挤。

建议

政府应努力建立采购系统，尽可能降低投标成本：无论怎样，实现P4PPP和进行相应的“以人为本”的投标都不应以过于繁琐的程序或过高的投标成本为代价。为了营造足够的竞争环境，政府必须设计有效的采购方案。例如，以诚信及维持竞争环境为目标进行的“互动式投标过程”³⁵可以减少不确定性，大幅降低成本，从而，在长远意义上，获得运营成功。

PPP采购的合同模型和利益相关者的参与都是项目成功的重要组成部分，应仔细考虑。为了降低交易成本，还应进行良好的治理，实行透明的资格预审，贯彻投标谈判以及合作伙伴选择流程。

挑战 7.3-产出说明

对于所有类型的PPP，至关重要的是，项目规范应侧重于实现“产出”而不是传统采购中的“投入”。“投入”针对如何构建基础结构资产和服务提出了特定的任务和合同要求，而这些任务和合同要求已经落实，只需要再提供令人满意的公共资产或服务即可。然而，基于投入的规范没有将实现项目和实现预期产出的责任留给服务提供商，所以会导致采购和性能效率低下。³⁶

³⁵欧盟的一些国家、澳大利亚和新西兰使用对话或互动的投标过程。首先，发出报价请求，目的是预先选择合格投标人的短名单。基本业务术语和项目结构是惯例。然后，对话或互动与征求建议书过程一起进行。参阅网址：<https://ppp-certification.com/ppp-certification-guide/2-main-types-ppp-tender-processes>

³⁶例如，在电力项目中，无需指定灯的类型和数量，只需要指定设施所需的照度水平，而将投入的选择权留给服务提供商。这意味着应通过服务提供商提供的最佳投入来满足性能和质量。

建议

公共部门应该在“产出”甚至是“成果”方面指定其要求，而不是在 PPP 合同中指定“投入”，因为对于 PfPPP 而言，如果它不能带来理想的结果，“产出”本身意义并不大。因此，PfPPP 合同应规定可衡量的结果（即，虽然未指定供水项目中使用的管道、泵和处理系统，但合同应根据消费者的饮用水质量以及其他技术要求来规定“产出”）。

在重新拟订合同结果和“产出”时，政府必须将可持续发展标准纳入其主要绩效指标中，以使其 PPP 真正做到“以人为本”，并符合可持续发展目标和国际人权标准。政府在谈判奖励措施和罚款时应意识到：PPP 成果能否实现取决于项目范围以外的条件。因此，虽然没有实现“产出”可能会受到惩罚，但可以考虑把实现的成果作为合同中的激励措施。³⁷

挑战 7.4—合同期内的技术变更

PPP 合同可以持续 30 年，但与大多数商业产品不同的是，基础设施将持续数十年。因为基础设施具有长期性，所以对于政府来说签订一份能够维持如此长时间的合同是一个巨大的挑战。对于一些资产（例如医院），外部环境可能会在其使用期内发生变化，因此可能需要政府制定新的法律法规。

建议

各种类型的交易型 PPP（包括 PfPPP）都需要支持变更，而无需重新进行合同谈判。PPP 安排不应在确定的合理范围之外约束项目的细节。因此，政府应在已知的确定性水平上检测 PPP 的范围和合同设计，或者为项目建立弹性机制以适应环境变化。

挑战 7.5—让利益相关者参与

采购是公开竞争的选择，而挑战在于在此过程中要包括尽可能多的利益相关者和决策者，以确保人们的“所有权”，可以有更多机会拥有实现“人本价值”的项目，当然还包括对 PPP 采购中的腐败零容忍。

建议

为了加强民众对采购工作的信任，克服上述困难，政府可以采取以下方法：

- 利益相关者组织应有选择权。实际上，这些组织在采购工作中发挥着越来越重要的作用，而且取得了良好的成果。例如，通过让关键利益相关者（即项目受益人）参与进来，可以更容易地证明价值是否已经实现，采购流程是否得到改善，包括成本降低以及公众对解决方案和服务的接受度。³⁸应进一步加强与利

³⁷在某些情况下，政府在确定部门发展计划战略时最好能对结果进行监测。

³⁸可以在以下网址访问英国医院的利益相关者参与示例：

<http://www.commonwealthgovernance.org/assets/uploads/2014/03/14-stakeholder-engagement-John-Seed.pdf>

益相关者的交流和互动。利益相关者还可以检测 PPP 在实施后及运作后的性能。

- 可能需要通过法律方式促进与社区利益相关者的交流。在瑞士，政府通过投票获取公民对大型基础设施项目（例如运动场或交通项目）的意见。增加信任度的方法还有很多。
- 各国政府采取行动表明已经建立了公开、透明的程序，并根据明确、公平的标准赢得了项目。否则，在没有得到明确信息的情况下，民众可能会认为政府在采购中存在掩盖或其他欺骗行为。

挑战 7.6—反腐败程序

如上所述，腐败是实现 PfPPP 的最大挑战之一，而政府面临的挑战是，它们必须制定程序和流程，以降低腐败发生的风险。

建议

政府在制定反腐败措施的同时掌握的信息和经验也越来越多；可以根据欧经会的经验，采取以下良好做法的措施清单：

- **监督：**将合同授予项目合作伙伴时，应建立并遵守治理和质量审查制度，确保合同履行得到有效监管，并符合预定的投资标准。由独立的私营部门和会计机构组成的监督委员会要有助于确保遵守适当的招标程序、合同要求和资金支付。
- **付款：**只有在尽职调查圆满完成后才能付款。独立的审计办公室可以确保公众实现物有所值和人本价值。
- **举报人：**政府应建立有效的投诉机制，包括举报人的做法。如果认为这一过程有任何不公平，所有人都应有对其补救的权利。
- **数字化：**数字化和电子支付系统有助于大大减少腐败，因此所有文件都应作为公共记录在互联网上提供。此外，数字化不仅支持治理，还能监控项目的影响。
- **拒绝腐败：**应该对腐败采取零容忍的态度。在这方面，各国政府可以根据欧经会标准的建议，规划自己的进程和程序，同时充分参与所建议的执行机制，包括各国政府为推进腐败零容忍而发出的声明。总之，要使 PPP 采购产生深远的效益，所涉公共实体必须对腐败采取零容忍的态度，并建立制度和诚信文化以支持其 PPP 计划。

原则 8：将环境可持续性作为评价、授予和实施 PfPPP 项目的关键。

误解：PPP 的环境目标总是以牺牲经济利益为代价而实现的。

然而，PjPPP 应该既能实现经济利益，又能实现社会和环境目标。

挑战 8.1–环境可持续性

环境可持续性必须成为评估、评价、授予和执行 PPP 项目的关键组成部分，除此以外，应基于全生命周期进行评估。迄今为止，在某些项目中环境可持续性几乎被视为可选择的附加项目，因为人们担心为确保项目具有环境可持续性而采取的必要措施可能会增加项目成本。

建议

政府应将环境可持续性原则纳入 PPP 项目中，在项目目标中反映环境因素，制定规则，并将项目授予那些完全符合绿色标准的投标人。

在决定实施项目或方案之前，政府权威机构需要评估并考虑环境和健康因素。在某些情况下，他们将在项目的级别上进行环境影响评估（EIAs），作为拟定可能对环境产生重大影响的计划、方案和立法的一部分。

作为缔约方，政府不仅有责任确保 PPP 符合绿色标准，还必须在合同中制定明确的目标和具体要求。他们要确定把哪些环境因素作为关键绩效指标，还应确定环境风险及其管理方。

挑战 8.2–“人本价值”

对于政府来说，抵制以最低价中标是一项巨大的挑战。从本质上讲，这种挑战主要在于要看到对项目的投资是为了实现环境可持续发展，是为了确保地球未来的安全，而不仅仅是为了项目启动。

建议

政府在选择项目时，必须坚持“人本价值”内涵，基于项目全生命周期的成本以及项目的可持续性。例如，与建造于市中心黄金地段的大型办公室相比，在家办公可能是一种更具成本效益、更环保、更有益于社会的选择。此外，寻找机会减少闲置空间并最大限度地利用整个公共部门土地上的棕地，可能是某些项目的解决方案。如果计划新建或搬迁，应优先考虑公共交通服务良好的地点，以减少汽车尾气排放。

各国政府可以将环保产品纳入合同，例如避免使用消耗臭氧层的化学品，选择低能耗的低维护材料，并尽可能使用可回收材料。政府还应指定建筑物的类型，使其从开始时就被设计为可拆卸和可回收的。要倾向于使用棕地，而不是绿地，减少对汽车的依赖性。

此外，往往通过在一个地方建立经济特区（SEZs）或工业园区来最大限度地发挥可持续发展投资的影响，并通过 PPP 安排加以管理。可以加大力度，加速将现有企业转变为注重可持续性的实体，并产生以下积极影响：建立与企业紧密关联的集群和网络，并开展支持发展包容性外溢和联系的活动；为区域的可持续发展支持服务和基础设施设计孵化器设施和流程，以培育当地企业和社会公司/企业家；区域承担起

传播负责任投资机制的作用，包括劳工惯例、环境可持续性、健康与安全以及善政方面。

挑战 8.3-评估环境影响

确保项目的环境可持续性对于实现有效的 PfPPP 至关重要。

建议

各国政府需要设立适当的环境主管部门，以促进环境影响评估的实施，这种评估应当是透明的、对外国投资者一视同仁的、可预测的和稳定的；环境许可程序的执行不得有过度拖延，且应具有客观充分的技术做支撑。

评论

PPP 可以为增强环境可持续性提供更好的解决办法：

- 第一，必须进行技术革新，以实现向低碳经济的重大转变和必要的技术突破。PPP 可用于有效地调动必要的资源和分担风险，尤其在需要大量财务支出的特定情况下。
- 第二，实际的 PPP 项目本身可以直接有助于适应和减缓气候变化。例如，在把废物转化为能源时，一些国家仍然是在垃圾场或填埋场进行处理--分解过程导致甲烷的排放，对全球变暖有重大影响；而垃圾焚烧发电 PPP 项目利用私营部门获得的最新技术收集这种气体并将其转化为电力。由于专项立法，此类项目在欧盟国家已成为标准。
- 第三，通过生命周期方法将 PPP 方法纳入公共采购可以进一步为缓解气候变化做出贡献。PPP 模式将设计和施工等项目要素合成一个单一的集成项目。采用全生命周期的方法，这有助于从长远角度选择最有效和可持续的解决方案，而不是从短期角度选择最便宜的解决方案。

原则 9：确保混合融资，促使私营合作伙伴投资“以人为本”项目。

误解：PPP “以利为本”，而非“以人为本”。

但是，创新融资机制是实现可持续发展目标的关键，因为混合融资是一种融资形式，在促进 PfPPP 中发挥重要作用。

挑战 9.1-混合融资

这样做的想法不是将混合融资投入到私营部门已经退出的项目中，而恰恰是促使公共或慈善资本与私人资本融合并真正起到催化作用和/或促进私人投资者将其资本投资于本来不会考虑的地方。

建议

各国政府可以努力确保混合融资³⁹能够真正起到催化作用，而不是补贴已经开展的项目。

挑战 9.2-放大效果

实现可持续发展目标所需的融资规模是数万亿美元而非数十亿美元，这表明了扩大混合融资工具和基金的重要性。

建议

为实现可持续发展目标所投入的每一分钱，都需要政府资金，慈善资金特别是私人资本的参与。

因此，应着重加大政府对私营部门的杠杆作用。

挑战 9.3-关注 PPP 对发展的影响

迄今为止，由混合融资方式投资的行业潜力巨大，发展迅猛。这些行业面临的挑战是如何促进低收入国家更快发展（基础设施建设被确定为优先鼓励方面）。例如，在发达国家修建公路可能会对通勤时间产生微不足道的影响，对穷人的生计几乎没有实质性影响；但是在发展中国家修建道路可能会对许多村庄产生重大影响，因为虽然这些村庄以前与国家 and 地区经济隔绝，但现在他们都已经参与到经济活动中。例如，他们现在可以将农产品和制成品出售给首都及其他地区。

建议

将五个“以人为本”的成果整合到项目指标中，可能会推动混合融资行业的发展。可以想象，这样做可以使位于美国纽约金融之都的金融投资者不必到项目现场视察和做尽职调查，就能对具有适当衡量标准的项目进行投资。这种“以人为本”的指标提供了可扩展性，以增加混合金融业，并进一步提高其已经产生的积极影响。项目影响力投资工具可供混合金融行业使用，以衡量项目的影响力。

评论

以前所未有的规模调动私人融资是实现可持续发展目标时代的必要条件，因为需要这笔资金来确保可以弥补基础设施差距。在上述关于风险的讨论中已经指出，在私人投资风险高的国家，减少风险的一个方法就是鼓励私营部门采用不同的风险回报比率，而其中关键的挑战仍然是说服投资者在市场发展过程中接受有限的回报，因为随着这些经济体的发展，它们以后能获得更高的回报。

一个更直接的机制是所谓的“混合融资”机制，它可以克服在中低收入国家投资的高风险。这涉及战略性地使用包括慈善来源在内的发展资金，以动员私人资本流向中低收入国家。发展来源已经为一些国家的项目提供了支持机制，并通过管理风险和降低项目交易成本来吸引和支持私营部门投资者。

³⁹亚的斯亚贝巴议程(2015年)第48段提到了混合融资。混合融资被定义为一种将优惠公共融资与非优惠私人融资相结合的机制。

因此混合融资可以克服这些国家存在的各种障碍，降低风险，从而推动发展进程。混合融资还可以为参与促进发展的各方带来重大利益：

- 杠杆作用：利用发展资金和慈善基金吸引私人资本；
- 影响力：增加推动社会、环境和经济进步的投资数量；
- 回报率：对私人投资者而言，符合基于感知风险的市场预期。

影响力投资反映了投资者渴望创造新价值（即社会、环境、文化价值）以及获得融资回报的愿望。影响力投资可以成为一种宝贵的资金来源，以满足中低收入国家的需求或为弱势群体提供产品和服务。而所谓影响投资的金融工具正在激增（例如社会影响债券、绿色债券），这些金融工具为投资社会或环境方案筹集资金，他们的目标客户是那些担心将社会和环境问题纳入其投资决策的投资者。金融工具不仅确保了投资者的安全回报（许多都得到了捐助者或多边银行的支持），还可以帮助投资者确定可持续的项目或产品。

影响力投资正在增长并有可能成为一个新行业，这一事实证明不仅政府和慈善组织应该为解决全球挑战做出贡献，私营部门和个人也应该发挥作用。迄今为止，一些特定部门已经受益，例如保障性住房部门、教育服务部门和可持续能源部门。这些部门作为资本的来源，其供应量注定会增长。⁴⁰在客户希望利用其投资推动可持续发展的愿望的推动下，全球甚至传统金融中心的基金出现了大幅增长。

原则 10：确保“以人为本”项目的财政可持续性和财政政策的透明度，避免债务陷阱。

误解：PPP 会导致“债务陷阱”，尤其是在低收入国家。

然而，谨慎和明智地使用 PPP 模式以及透明的财政政策是避免长期贷款对项目产生不良后果的方法。

挑战 10.1-向低收入国家提供贷款

私人融资必然意味着相关的政府债务，因为这种融资是必须偿还的。因此，即使从私人融资中受益，政府仍然面临“融资缺口”的挑战。他们仍然需要建立并阐明向为 PPP 融资的私营合作伙伴偿还所需款项的资金和预算来源。为公共基础设施投资调动私人融资，政府需要关注其预算的可持续性。这是为了防止出现意外和隐藏的公共债务（资产负债表外）。

如果项目的资金和/或融资涉及国家补贴，在商业交易结束前，民众应了解其补贴、支持和担保的范围。PPP 交易产生了公共部门对项目金额的支付义务以及或有债务，这些款项数额往往很大，远远超过任何政治周期的时限。PPP 交易还涉及公共资金的分配和认捐，以及政府对私营部门伙伴的充分信任和信用，这不仅会对当代人，而且会对纳税人未来的财政义务产生重大影响。

⁴⁰在未来 20 年，将有 460 位亿万富翁向其继承人交出 2.1 万亿美元的资金--相当于印度的 GDP 规模。

资金和财务透明度包括公开项目评估所依据的假设以及这些假设的确定性程度。这包括明确说明需求假设和项目生命周期内用户费用的增加。最重要的是，资金和财务透明度包括应急条款的透明度以及变更和合同重新谈判程序的透明度。

建议

因此，PPP 结构必须确保担保、补贴、利润、或有债务或付款义务不会过多地超过有关部门或国家预算；⁴¹并确保在项目的全生命周期内，不会因还款过多而使公共资源负担过重。⁴²

PPP 是合同安排，因此可以轻松地将促进供资、融资责任及问责制的合同条款纳入协议，并使其成为与政府进行投标和合作的最低要求。除其他事项外，此类合同可能包含以下承诺：

- (1) 与项目的所有利益相关者协商资金和财务影响；
- (2) 在流程早期，明确供资和融资假设，并随时监控其绩效、准确性和可行性；
- (3) 保护受影响社区或用户的公共预算和公共利益；
- (4) 尽量减少项目的负面融资或融资影响；
- (5) 以公开和透明的方式保证财政和融资诚信；及
- (6) 遵守商定的透明度原则和信息披露准则。

评论

最大限度地减少公共债务和隐性债务。

向 PfPPP 转变要求 PPP 项目和方案不得产生额外的和隐性的公共债务和负债，特别是在发展中国家和新兴市场。此外，实现可持续发展目标的巨大需求以及通过 PPP 筹集私人融资填补这一缺口的相关努力，将增加政府的长期供资和财政义务，并可能进一步加重后代的负担。因此，必须确保 PPP 的供资是可持续的，而不是强调公共预算。

披露项目的相关信息。

其中一项关键挑战涉及政府在偿还债务方面承担的筹资责任和负担程度，以及政府需要向私营部门合作伙伴提供担保的或有债务。PPP 融资对国家财政影响的模糊性导致人们指责政府可能利用 PPP “隐瞒公共借款”。⁴³缺乏透明度可能会增加腐败的可能性，因为私营实体为赢得合同向政府支付额外费用而导致许多项目遭受损失。

⁴¹例如，如果涉及一个项目，而该项目无法服务到足够大比例的人数。

⁴²不同于传统的公共项目，财政负担通常分散在政府的总体预算和债务能力中，而 PPP 则是个性化的义务，在项目期间具有反复性。有些人认为“用户付费”项目是一种更安全的方式，因为其融资是基于用户的使用收入，而不是纳税人。但是必须牢记，如果私营合作伙伴的商业模式失败，那么公共部门合作伙伴必须承担继续提供服务的责任。

⁴³资金和债务义务缺乏透明度，会促使非政府组织(NGOs)发起运动，提醒人们注意这种安排所包含的内在风险，并提出 PPP 实际上是一种非常昂贵和无效

财政可持续性还包括向民众宣传 PPP 对预算的影响。

重要的是，民众能够获得关于政府将在多大程度上被迫偿还 PPP 的贷款和对其财务承诺的信息，而这些贷款和承诺往往涉及多年的支出，有时甚至长达 20 或 30 年。一些批评者认为，这种关系和长期的义务强化了政府的义务，即披露这些交易的影响（超出通常披露的范围），并应谨慎评估预算影响和财政影响。这就要求政府为了本国公民的福利而提高谨慎，提高评估、披露和问责的水平。

—