



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

落实以人为本的PPP指导原则

秘书处致辞：

概要

以下文件包含若干针对政府自愿遵循的政策建议¹，如他们根据亚的斯亚贝巴议程²的第48段，有意实施以人为本的PPP（以下简称“PfPPP”）十项指导原则（载于ECE/CECI/2019/5）。

2018年11月，PPP工作组第二次会议通过该文件，并要求秘书处呈交委员会批准。

下列专家对本文件的编写提出了宝贵意见，秘书处表示感谢（按字母为序）：
Frédéric Bobay, Brunode Cazalet, Anand Chiplunkar, Felix Dodds, David Dombkins, Christopher Finck, Marc Frilet, Beatrice Florahililai, Kaimeng Li, Dietrich Lingenthal, Raymond Saner, Prashant Sharma, Steven Van Garsse, Scott Walchak and Sedef Yavuz Noyan.

¹ 欧经会政府间组织（PPP工作组和创新、竞争力及公私合作关系专业委员会）对欧经会的PPP标准、指导原则、最佳实践方案、声明和建议给予高度认可并予以采用。成员国对PPP模式的推行完全遵循自愿原则，不存在强制性的义务。

² 亚的斯亚贝巴议程网址：

<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。

一、导言

1. 我们不仅需要明确最紧急的挑战（如不良的、非包容性的基础设施，不完善的 PPP 运作程序、不成熟的磋商机制等）和确定性的原则和指导思想，还需要采取措施尝试解决问题，即将原则付诸实践。有改革意愿的各国政府可参考以下可以贯彻各项原则的建议清单。该建议清单并非详尽无遗，但可以对国家和地方层面各项权限内的现行政策法案进行补充³。

原则 1-构建“以人为本”的基础设施转型战略，倾听民众诉求。

2. PfPPP 理所当然立足于人民，使人民能够保护自己的权益。人民应该更清楚地了解自己有权享有优质服务，而且可以对是否接受、拒绝或修订 PPP 项目进行协商。因此，各国政府应该发展与民互动的新模式，促使公众参与 PPP 项目实施各阶段的决策过程。

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。

（一）项目

3. 为促进 PfPPP 项目主流化，可采取以下举措：
- 开发并实施 **10 个 PfPPP 的旗舰项目**。这些项目将产生不同层面和规模较大的变革效应。它们应该展示接受创新和新技术可以产生较大的变革效应。例如，移动电话的使用将为弱势群体尤其是妇女提供更多的服务，有助于减少他们所面临的地域和社会性隔阂，并为她们提供更多的自我发展机会。
 - 各国政府、私营部门和民间团体已经向联合国欧洲经济委员会（以下简称“欧经会”）数据库提交了 **130 个“PfPPP 项目”**。这些具体的案例研究告诉不同的利益相关者可以效仿的途径，同时那些提交的项目得到了数据库本身的正式认可。我们仍然需要充足的资源来扩充和更新 PfPPP 案例研究数据库。
 - 需要建立新的**影响评估方法**，以识别和验证 PfPPP 指标。
 - 设立 **PfPPP 项目国际奖项**，宣传“以人为本”方法，表彰该模式在供水、卫生、交通等不同领域为实现社会和环境可持续发展所取得的成就。

³援助基础设施项目准备的多边联合开发银行平台 SOURCE 是一种通用软件，可用于宣传欧经会的原则，协助各国政府践行这些原则。<https://public.sif-source.org/>

（二）落实联合国贸易和发展会议的一揽子行动方案，促进新一轮的投资和便利化。

4. 政府可以根据 PfPPP 的原则要求，对联合国贸发会议的促进投资和便利化的一揽子行动方案进行调整。需要加大力度促进可持续发展项目（如基础设施、可再生能源等）的投资和便利化。可持续发展项目中潜在投资者所面临的最常见问题是，缺乏对大型的、有影响力的可融资项目的具体建议。PPP 中心可以与推广部门携手合作，借力于最高政治层面的优先支持，推动实施一系列项目。

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术。

5. 与以往相比，发展 PfPPP 模式需要政府从上到下进行更有效的能力建设工作：

（一）联合国 PfPPP 能力建设国际卓越中心

6. 2012 年，欧经会政府间机构批准设立联合国欧洲经委会 PPP 能力建设国际卓越中心。该机构可以继续扩大规模，成为联合国的整体组成部分。因此，联合国区域委员会、联合国贸发会议、联合国其他机构以及各国政府需要如民间团体那样发挥更大的作用，在设施和设备共享方面尤其如此。该中心获得国际 PPP 专业技能国际中心的支持，后者涵盖不同领域，得到各国政府的批准。这些中心在能力建设、收集案例研究和向各国政府提供培训方面取得了可喜的进展，但应当尽快使其运作起来。关键在于贯彻执行，而不是停留于理论案例的创造。各部门中心不能闭门造车、固步自封，因为没有任何一个中心可以独立协调全世界的资源。可以在世界不同地区建立中心，以三角合作的形式满足发达国家和发展中国家的需求。更加完善的“一个联合国”的路径有助于建立正确的治理方针，使全球范围内的 PPP 与发展目标更加契合。

（二）精打细算能力建设开支

7. 政府捐资者倾向投资一次性项目，对国家的发展影响有限。然而，更智慧的做法是以项目为导向为能力建设分配资源，这样影响将更为深远、资金使用将更为合理。

8. 能力建设应该涵盖整个项目周期的技术支持，因此不仅要为支持项目运作的有利环境提供支持，还要开创对《2030 年议程》产生影响的项目。能力建设应该为发展带来成果，因此，能力建设应该围绕 PfPPP 制定正确的政策和战略，开发一系列符合 PfPPP 成果的项目。数字工具是推进这项工作的关键。

（三） 私营部门

9. 私营部门可以大力助推能力建设。例如，在增强女性权益方面⁴，私营部门可以与公共部门合作，确保项目的产出说明能够应对女性在日常生活中所面临的特殊挑战。应该让更多的女性担任项目团队领导或负责人，让其参与项目设计、执行和融资所有阶段的工作。为此，私营公司可以采用欧经会的四点计划，提高 PPP 项目中公司内外的女性的地位⁵。私营部门可以与国家和地方的提高女性地位的组织合作制定国际目标，例如，使私营公司认可提高妇女地位方案的行动计划。

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。

（一） 对腐败零容忍

10. 各国政府可以认可《联合国欧洲经济委员会宣言》⁶“PfPPP 采购标准中对腐败的零容忍态度”⁷，并将该标准中的建议纳入立法。

（二） 完善立法，提高 PPP 决策的公众参与度

11. 目前，联合国国际贸易法委员会（UNCITRAL）《2003 年立法指南》目前正在更新。我们强烈建议将“以人为本”的方针纳入《指南》⁸，同时还需要制定 PPP/特许权示范法，⁹其中包含处理“以人为本”方法的具体要素。由此，政府需要建立协商机制，让利益相关者充分参与，首先从公众参与立法改革开始。公众应当在项目的整个周期——设计、采购、运作——发挥积极作用。

（三） 通过制定国家和国际标准，实现标准化

12. 为准备和批准 PPP 项目，各国政府可以努力将 PPP 的各种运作程序、共同的合同条款、其他法规和内部程序标准化。

13. 欧经会的国际 PPP 标准已经设立了基准。这是有关民间和其他联合国机构制定 PfPPP 路线图的基础，同时也与欧经会相关的专门的 PPP 中心有关，尤其是与法律、政策和机构中心有关。

⁴除私营部门外，其他利益利益相关者如政府、民间、学术界、国际组织等，也应该在各自领域促进提高妇女的地位。

⁵欧经会四点计划包括以下行动：1.增强女性在 PPP 执行公司以及 PPP 项目中的作用；2.帮助供应链中由女性领导的公司参与项目的招标竞争；3.协助她们在业务上有所作为，培养青年女性成为未来的商业领袖；4.在项目实施的设计和运行阶段，帮助女性应对她们在日常生活中面临的特殊挑战。

⁶关于欧经会 ZTC 宣言，见文件 ECE/CECI/WP/PPP/2018/4。

⁷欧经会 ZTC 标准载于文件 ECE/CECI/WP/PPP/2017/4。

⁸ UNCITRAL 2003, https://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurement/pfip/model/03-90621_Ebook.pdf

⁹创新、竞争和 PPP 专业委员会授权联合国欧经会(详见 ECE/CECI/2018/2)成立一个项目小组，拟订 PPP/特许权示范法。这项工作是在欧洲复兴开发银行的支持下，与联合国国际贸易法委员会协调进行的。

原则 5-向社会披露更多的项目相关信息¹⁰，包括对合作各方的承诺。

完善国际透明度和问责制的方针

14. 欧经会的下一步行动是审查有关透明度和问责制的现有研究和方针¹¹。如果存在空白，欧经会将会对此进行补充。

15. 关于可持续发展目标的公司报告的现有倡议，对这种任务具有指导性的作用，例如联合国秘书长 2009 年发起的可持续证券交易所倡议。这份倡议是由联合国贸发会议、联合国全球盟约、联合国责任投资原则组织和联合国环境规划署（UNEP）筹资倡议协会共同达成的，呼吁证券交易所自愿致力于促进市场的可持续性，从而建立合作伙伴关系。联合国贸发会议在这方面的决策者和证券交易所提供了指导，其经验使 PfPPP 的透明度和问责制成为主流。

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。

16. 各国政府、国际社会和国际金融机构应该在多方面开展工作，降低中低收入国家的高风险，因为这些国家推行 PPP 的机构和能力较为薄弱。各国政府可以：

- (1) 为公司提供担保。在投资过程中，如果因公众利益和援助 PPP 项目而更改合约，公司将获得充分的补偿；
- (2) 推行国家改革。通过健全宏观经济政策、改善运作环境等措施“降低国家风险”，使商业条件更具吸引力；
- (3) 将激励机制（如可行性缺口基金）引入合同框架¹²，并适时利用企业社会责任的法律要求，从而有利于引导投资和组织项目；
- (4) 在可行的情况下，采用基于本地做法和能力的 PPP 解决方案，而不是从发达国家寻求高端技术驱动的解决手段。本地解决方案成本更低，可以支持当地制造商、增大当地就业机会和降低维护成本。

17. 国际金融机构可以提供更有效的风险化解工具（如金融担保和保险）。私营部门通常对这些金融工具及其使用感到困惑。

18. 在过渡时期，政府可以与其他伙伴合作，开展创新型的 PPP 任务，如建立政府与非政府组织的合作伙伴关系，以满足基本服务的需求，从经验上为当地 PPP 提供能力开发。

¹⁰但不包括项目的专有信息。

¹¹在“PPP 知识实验室”网站上可以找到各种研究和指导方针：pppknowledgelab.org

¹²可行性缺口基金是由印度政府提出的，从国家预算中拨款，为 PPP 项目提供前期资金补贴。资源来源：<https://pppknowledgelab.org/guide/sections/19-the-role-of-public-finance-in-ppps>

19. 对规模更大且具有里程碑意义的项目，政府可以考虑使用 PPP 模式（如反向投标模式）¹³吸引资金并降低风险。

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。

20. 政府需要把“以人为本”的成果转化为项目投标。PfPPP 项目需要更高级别的关键绩效指标。政府过去通常根据价格进行招标，但现在已经开始考虑除价格以外的其他标准，如“最经济有利投标”，其中包括除价格以外的其他特点¹⁴。PfPPP 项目标准的指标因招标行业的不同而变化，但支持以“人本价值”为目标。对于政府使用“以人为本”方法选择招标，以及“以人为本”的合同所规定的产出说明，指导方针都是不可或缺的。

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。

21. 各国政府可以通过制定战略、寻求合作伙伴的方式，降低风险，使基础设施适应气候变化。这包括制定相关影响的度量标准，从而提高抗灾韧性（如楼房、建筑物等）和/或抗极端天气（如洪水、地震）的生存能力。

22. 在涉及 PfPPP 项目时，可以执行联合国贸发会议重新调整投资激励政策的一揽子行动计划。因此，可以专门调整合同中隐含的投资激励计划，从而促进作为风险分解方案一部分的可持续发展项目。总体的目标应该是，使投资的激励手段从纯粹“基于地方”（即利用地方的竞争力）转向“基于可持续发展目标”（即利用可持续性的特点）。¹⁵

23. 欧经会正在拟订 PfPPP 影响力评估方法，这有助于甄选那些能保障环境可持续发展的项目。

¹³反向投标模式是由市场主导的自发提案组成，政府在该提案中鼓励大型私营部门进行创新和投资。这种模式可能不适用于那些 PPP 经验很少或根本没有的国家。

¹⁴欧盟实施了最经济有利投标的模型，该模型不仅公开了评估方法，而且公开了评分矩阵，加权标准不仅基于成本，还基于质量结果。资料来源：http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_public_proc_en.pdf

¹⁵联合国贸发会议(2015)，《可持续发展投资政策框架》，第 149 页

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。

24. 影响力投资的重要性与日俱增，对实现可持续发展目标至关重要。然而，还需要采取进一步措施来加强其影响力，其中包括制定指标来指导影响力投资行业。这些指标帮助财务顾问和“以人为本”项目的贷款方对行业的影响力进行评估，鼓励行业实施 PfPPP 项目。同时，银行和其它金融机构的参与也非常重要。可以采取下列措施：

- 制定 PfPPP 影响力评估方法；及
- 与金融机构就“以人为本”指标的适用性以及在其借贷策略中使用这些指标的可能性进行高层磋商。

25. 这些工具应考虑金融机构采用的赤道原则¹⁶。

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。

26. 可持续资金是每个 PPP 项目和计划得以顺利实施的生命线。虽然 PPP 欢迎私营部门参与公共服务建设，但无论是直接通过可用性付费结构，还是间接通过用户付费结构——后者似乎降低了政府的风险，但如果资金或绩效出现问题，政府最终仍然负有责任——政府最终要为交付（支付）那些服务负责。因此，资金的可持续性对项目能否长期运行至关重要。

27. 政府可以采取下列措施：

- 对 PfPPP 项目在全生命周期中的预算和财政影响力进行早期评估；
- 促使 PfPPP 项目的融资选择、风险、短期和长期担保和义务以及或有债务的透明化；促进资产债务“平衡”，防止隐性公共债务；及
- 确保所有 PfPPP 项目的长期财政可持续性。

—

¹⁶详见：<http://equator-principles.com/>