

联合国
贸易和发展会议Distr.: General
4 March 2013
Chinese
Original: English

贸易和发展理事会

贸易和发展委员会

促进经济一体化与合作多年期专家会议

第一届会议

2013 年 4 月 11 日至 12 日，日内瓦

临时议程项目 3

支持发展基础设施以促进经济一体化：公共部门和私营部门的作用

贸发会议秘书处的说明*

内容提要

基础设施建设可通过多种渠道(例如降低交易成本，提高资本品的耐久度，促进高水平贸易和投资，扩大需求和供给多元化，实现规模经济和范围经济)对增长和发展作出贡献。然而，在贫困国家中，基础设施发展的资金缺口很大，根据某些估算，每年超过 1 万亿美元。最近几年，私有化和公私伙伴关系已成为关于基础设施发展的许多讨论的焦点，包括发展合作框架内的讨论。然而，每种方案都有各自的代价和益处，如欲高效率地弥合资金缺口并带来明显的发展增益，就需对各种方案认真权衡。区域开发银行，包括具有较强的南南因素的开发银行，可提供替代性融资机制。在基础设施开发项目方面有一些成功实例，这些项目是由亚洲开发银行、非洲开发银行、美洲开发银行和欧洲投资银行领导的。次区域开发银行也在越来越多地发挥填补资金缺口的作用，但在许多发展中地区未设立次区域开发银行。需审议区域和次区域开发银行的供资制约问题，因为这些银行在以下两方面均可发挥关键作用：为基础设施提供直接融资；作为“做市商”，创造并提供融资工具，在债权人与借款人之间更好地分担风险。也可提升这些银行的作用，使其纳入发展责任，向低收入国家提供基础设施开发融资支持。

* 由于处理延误，本文件于上述日期提交。

引言

1. 一个广泛共识是，基础设施有利于经济增长和发展。通过提高生产率、减少调整成本(尤其是对小企业而言)、增加私人资本的耐久度和明显改善保健和教育成果，基础设施有助于增长和发展(Agénor and Moreno-Dodson, 2006)。此外，基础设施开发可促进贸易和外国直接投资，并可促进区域内贸易和投资流动，从而建立区域市场，而且，在此过程中，可进一步加快经济增长和减少贫困。随着需求扩大，基础设施开发也可鼓励供给多元化和区域经济融合。
2. 然而，在急需基础设施开发的发展中国家，除东亚某些地区之外，基础设施开发十分有限(FAY et al., 2011)。融资是一个主要制约因素：根据近期估算，为支持加速增长和发展，在基础设施扩张方面的一个阶跃性变化，其所需要的资金缺口为每年 1.25 至 1.5 万亿美元，这一数额相当于发展中国家国内生产总值的 5-6%。基础设施方面的当前投资大多来自公共部门。私人投资大约为 1,500-2,500 亿美元，几乎不到发展中国家国内生产总值的 1% (Battacharya et al., 2012)。
3. 由于所涉及的外部性和风险，在最近的将来，私营部门本身不大可能大幅增加基础设施投资。基础设施开发是一个多方面任务，通常需要大规模供资，涉及复杂的融资工程、适当的监管框架、积极的公共政策、尤其是人力、技术和体制能力。
4. 基础设施开发支持可采取不同形式。为多年度专家会议第一届会议编写的本份说明考察了三个具体举措和机制：私有化、公私伙伴关系和区域开发银行供资。这些举措和机制启发了关于该领域发展合作的讨论。
5. 过去 30 年来，世界各地广泛开展了私有化，以提高企业绩效、改善服务提供质量、增加服务使用途径并在宏观层面上创造财政收益。很多发展合作都以促进这一趋势为目标。然而，经验证据却使人怀疑这些预期收益。本说明将更详细地讨论为支持私有化所提出的理由、其局限性和实现上述私有化目标可供选择的替代方案。
6. 公私伙伴关系，尤其是长期基础设施项目融资公私伙伴关系，在以下情况下已被视为一种可能的替代方案：国家缺乏开展这些项目的足够资金，而且，不能保证私营部门会开展这些项目。人们还将公私伙伴关系作为实现以下目的的手段加以促进：扩大公共基础设施投资和帮助国家克服在项目设计、建设和运营方面的能力制约。然而，公私伙伴关系可能很复杂，如欲取得成功结果，至少需具备一定水平的技术和体制能力，只有较大的中等收入国家才可能具备这种能力。
7. 关于区域开发银行，本说明将讨论这些银行在为大型跨国界基础设施项目提供融资方面的具体作用。这些银行可处理市场失灵问题，而且，有能力将复杂的融资方案(包括发展中国家之间的融资方案和含有私人资金来源的方案)整合一体。

8. 本说明首先回顾关于基础设施与发展之间的关系问题的文献，重点讨论基础设施提供对增长(包括对贸易便利化等间接渠道的影响)、贫困和不平等现象的影响方面的实证工作。接下来，本说明评估上述三个伙伴关系倡议和合作机制在支持基础设施开发以促进发展中国家之间的经济一体化方面的作用。最后，本说明为专家会议出席者提出了若干问题。

一. 基础设施和发展

9. 基础设施资本包括运输相关设施、供水和污水处理设施、电信和能源生产、输配电。基础设施资本经常被作为发展政策取得成功的一个重要前提。基础设施十分重要，这是因为，它可对广泛的经济活动产生影响，并对企业生产能力和消费者的消费可能性产生直接影响。除这些微观和家庭影响之外，基础设施尤其可支持生产多样化并促进区域内贸易和投资，包括通过贸易便利化之途径。基础设施的微观和宏观效应有助于加速增长，向家庭提供的服务基础设施则有助于进一步提高劳动生产率和实现减贫。

10. 平均而言，三分之一至二分之一基础设施服务是为家庭最终消费提供的(Prud'Homme, 2004)。其余部分对应于中间消耗，主要是企业的中间消耗。就发展中国家的小生产商和地方企业而言，进入遥远市场和与潜在顾客的联系，都依赖于存在一个适当的和相对廉价的运输和通信网络。此外，电力网络存在缺陷，经常受到停电和电压不稳的困扰，这可导致高成本，甚至阻遏某些类型的投资。因此，通过增加资源和提高现有资源的生产率，基础设施可扩大某个地区的生产能力。

A. 基础设施和增长

11. 1990 年代以来，一些实证研究发现，基础设施公共投资可对产量产生积极和重大影响。David Aschauer (1989)在其开创性工作中发表了一项研究报告，他论称，美国 1970 年代生产率的下降是由公共资本投资率下降所促成的，该研究报告触发了经济学家与决策者之间很早就该进行的对话。Aschauer 的研究表明，公共基础设施回报率非常高，政府资本的边际产量每年可达大约 100%或更高。这意味着，在一年或不到一年的时间内，一单位政府资金带来了较高产量。鉴于这些结果，不足为奇的是，Aschauer 的研究启动了“公共基础设施辩论”，并由此产生了大量学术研究(Gramlich, 1994)。

12. 尽管随着时间的推移，Aschauer 的弹性论的最初标题效应已经下降，但总体而言，大量文献的结论是，基础设施资产存量可对产出增长速度产生积极的和显著的影响(Agénor, 2011; Straub, 2008)。在结构转型过程中，发展中国家从初级转向二级和三级经济产业，基础设施在这一过程中往往具有特别重要的意义。在最近一篇文章中，Battacharya et al. (2012)说明，就大多数发达经济体而言，暂时性提高投资和基础设施支出，对于转向经济增长和发展的下一阶段确实是必要的。

13. 此外，还有许多结构上的原因，可据以认为，现在，所需要的基础设施扩张规模与过去相比更大。首先，由于全球贸易在国家发展中发挥着日益重要的作用，因此，基础设施(包括传统的运输基础设施和日益重要的信息技术基础设施)也须发挥日益重要的作用。其次，在发展中国家，城市化和人口增长速度很快，这也对基础设施产生了比以往更大的要求。第三，需确保经济体的环境可持续性，因此，基础设施及其相关网络必需发挥更大作用。

B. 基础设施和不平等现象

14. 通过影响要素生产率，从而影响要素相对回报率，政府在基础设施方面的支出，随着经济随时间发展，也可在财富和收入分配的演变方面发挥关键作用。然而，先验自明的是，这种关系的性质是不明确的。

15. 与公共投资和增长之间的关系形成对照的是，关于基础设施投资与不平等现象之间的关系问题的经验证据不具决定性。例如，Ferranti et al. (2004)、Fan and Zhang (2004)、Lopez (2004)以及 Calderon and Servén (2004)发现，公共投资有助于减轻不平等现象。根据 Wolff and Zacharias (2007)的记载，在美国政府开支与不平等现象之间，存在着短期的逆向关系，不过，他们并未区分公共消费和公共投资。但其他一些经验证据的支持性较差。例如，Khandker and Koolwal (2007)发现，使用铺面道路对孟加拉国农村产生了有限的分配影响。¹

16. 通过单独考察消费服务的影响，有可能获得关于基础设施与不平等现象之间关系的更明确(和积极的)结果。这些服务，例如水、电等服务，一般都占贫困家庭预算的很大部分。因此，增加这些领域的投资可使处于分布低尾的相对更多家庭受益。例如，拉美国家的一个抽样调查显示，最贫穷的五分之一人口家庭往往将 5%以上的收入用于水，7%以上的收入用于电(Straub, 2008)。根据日本国际合作署(2005)，2003 年的数字显示，在东亚地区，水服务占家庭总支出的平均份额在 0.8% (中国)和 3.2%(柬埔寨)之间，但在印度尼西亚的某些最贫困家庭，这项开支可高达 16-33%。

C. 贸易便利化

17. 可提供多种不同的基础设施，以促进国际贸易。与贸易相关的硬基础设施包括港口、机场、公路和铁路线——对于一个国家与外部世界的联系而言，这些都是关键要素。不太明显但亦很重要的是与贸易相关的边界和物流管理等软基础设施(船运、空运、电信、商业环境)。

¹ 亦请参见：Brakman et al. (2002)、Artadi and Sala-i-Martin (2003)、Banerjee and Somanathan (2007)和世界银行(2006)。

18. 贸易便利化正得到学术界和政策制定者越来越多的关注，因为大多数国家都削减了关税，放开了配额，实行了浮动汇率，从而创造了相对更加重要的其他贸易相关交易成本。另外一个革命性变革——跨国界的全球价值链的蓬勃发展，也使人们对贸易便利化的关注日益增加(世界经济论坛，2012)。事实上，60%的全球贸易包含中间产品，其中30%是在相同跨国公司的子公司之间进行的。由此增加了贸易成本，因为在从生产者转到消费者手中的过程中，产生了多次贸易成本，而且，由于跨国公司可很容易地计算贸易交易成本从其全球利润中减掉的金额。

19. 很大一部分文献强调了贸易便利化和物流的重要性，并提出了以下观点：打造一个扶持型贸易环境是促进发展的关键。² 例如，Portugal-Perez and Wilson (2012)采用了世界银行的新物流绩效指数，他们发现，物流方面的佼佼者，其贸易扩张速度更快、经济增长更快、出口也更加多样化。

20. 物流绩效指数比较155个国家的贸易物流形态并按1分(最差)到5分(最好)的尺度对其评级。评级所依据的是，将近1,000个国际货运代理商的6,000项国别评估。这些货运代理商对其公司最经常服务的8个海外国家进行评定。然而，与其他认知类指数相同的是，物流绩效指数的误差范围较大。随着发展援助越来越多地附加了实行改革的先决条件，那些资源最少难以实施“良好”贸易便利化措施的国家，必然会由于取消支持而遭受最大损害，它们恰恰需要这种支持才能有改善贸易相关基础设施的现实机会。因此，基于认知的指数可产生完全相反的效果。³

21. 此外，在实施“良好”贸易便利化措施方面缺乏支持可对某些国家产生压力，将其推向另一个极端。结果，有些国家最终可能采取过度削减进口关税等措施，这不仅会削弱提高其急需的政府收入的能力，而且还会使特定生产部门过度遭受外国竞争。

二. 不同的伙伴关系倡议和合作机制在支持基础设施发展方面的作用

A. 私有化

22. 过去三十年来，私有化的加剧标志着，从公域向私域的转移，其趋势、频率和价值均出现了显著变化，对处于各种发展水平的国家的资产、资本存量和生产的经济组织方式都产生了影响。

² 例如，见 World Bank 2010 and 2012。

³ 对认知类治理指数的批评，请参阅：Arndt and Oman, (2006 年)。

23. 1980 年代初期，全球衰退和许多发展中国家的债务危机蔓延情况出现后，国际货币基金组织和世界银行主导的结构调整方案强调政府预算的财政平衡，这种方案成为削减政府规模并减少政府在经济中的作用之长期目标的短期方略。由于国际组织的压力，而且面临融资制约，发展中国家采纳了私有化计划，这些方案在 1990 年代初势头日增。此后，所有权转移继续成为预算资源的一个确立来源。

24. 在发展中国家进行财政调整过程中，私有化理由日益与生产和管理领域的效率目标相联系，同时，据称亦需处理公共领域的委托代理问题。然而，在私有化文献中，经常发生的串通甩卖事件日益突出并成为关注重心。这促使人们做出努力，建立旨在确保转移过程透明度和公正性的规制系统。

25. 人们认为，私有化的成功不仅取决于适当的公私转移，而且取决于私有化企业生产效率的提高，以及服务提供的全面覆盖、政府以税收的形式从新近私有化企业留扣的公共收入。因此，私有化文献侧重于覆盖问题(在那些不满于转移对水电等关键商品控制权的人士看来，这是个关键问题)和提高效率问题(对于那些急于强调私有化利益的人士而言，这是个核心问题)。生产率的提高来自于技术升级所增加的产量，还是来自于更高效率的管理，抑或来自于裁员和精简，这是一个需要进行逐案认真考察的问题。效率增益如何在经济部门中分配分配，这是对经济总体增长具有重要影响的另一个问题。

26. 在私有化辩论中，以下话题得到很少关注：生产流程的宏观经济学、总体需求水平、实行密集私有化的国家的发展和多样化问题。私有化已与发展中国家制造业下降联系在一起，而生产率的宏观经济学往往要求对制造业进行深度投资。令人遗憾的是，关于私有化与制造业规模萎缩之间联系的分析。而且，很少有人做出努力，探讨以下命题：如果一个经济体的生产规模萎缩或回退到低附加值生产方式，这是由于，政府实施发展方案的力度下降，尤其是，失去了国有企业作为促进变革和发展的工具。

27. 关于基础设施部门的私有化问题，运输部门往往最易成为目标，因为该部门经常给国家带来沉重的财政负担。在危机期间实行私有化的国家(例如阿根廷、玻利维亚、秘鲁)将基础设施置于最初改革浪潮的核心地位，国力相对较强的国家对于如何进行这些部门的私有化问题则比较谨慎(例如巴西、智利和墨西哥)。

28. 关于私有化的影响问题，经验证据好坏不一。其影响似乎视以下因素而有很大不同：企业性质和其运营所在市场的力量水平、其运营所在国家是否有适当的规制框架和体制能力，可藉以增加积极结果的可能性(Roland, 2008)。与私有化的宣称目标相反的是，在多种情况下，由于减少就业、削减社会福利和价格上升，私有化可导致大量福利损失。

29. 即使国家通过直接拥有生产性资产所发挥的经济作用已显著下降，国有企业仍然是重要的经济力量。在许多案例中，国有企业不仅在国内提高了效率，而

且增加了海外投资，包括在其他发展中国家。在这些案例中，使国有企业接受市场纪律是增加效率的一种途径，而不必完全转移所有权。这是通过多种机制取得的，其中包括，独立的监管机制、选定的私营公司的战略性进入、与选定的服务提供商达成的特许协议、销售多数或少数股份(参见：Estache 2007；Chang, 2007)。

B. 公私伙伴关系

30. 对高质量基础设施的需求不断增长，而公共资金日益稀缺，这种情况推动了全球各地的公私伙伴关系。虽然不存在对公私伙伴关系的统一定义，⁴但他们多指公共机构与私营企业之间的长期合约伙伴关系，在这种伙伴关系之中，公共机构保留对参与某个项目的资产的充分所有权和对私营部门在该项目中的活动的充分监督，但允许私营部门运营有关设施并收取所产生的收入。

31. 视有关安排之不同，基础设施方面的公私伙伴关系可采取不同形式，例如，建造—运营—转让；设计—建造—运营；租赁—开发—运营。有关政府作出承诺，通过补贴、担保、影子收费和/或可用性支付等方式，对某个项目作出实物或资金贡献。公私伙伴关系方面的安排在不同国家、部门和项目之间有很大不同。因此，没有一种标准的公私伙伴关系实施方法。相反，每个国家都根据本国的文化、经济、政治环境和法律制度酌情调整这一进程。

32. 尽管“公私伙伴关系”概念可追溯至 1970 年代末，但为提供基础设施而构建的公私伙伴关系直到 1990 年代初才流行起来，这方面的公私伙伴关系可溯源于大不列颠及北爱尔兰联合王国政府 1992 年的私人融资举措。在该举措下实施的最大型项目包括，英吉利海峡隧道、塞文二桥和英吉利海峡隧道铁路。1997 年，工党政府提出了“公私伙伴关系”概念，这一概念逐渐传到法国、德国、希腊和爱尔兰等其他欧洲国家。2004 年，欧盟发布了一份推进公私伙伴关系的绿皮书，此后，这一运动开始腾飞，一个又一个的国家对公私伙伴关系进行了探索。在发展中地区，对基础设施方面的公私伙伴关系的投资承诺也于 1990 年代初开始，从 1990 年的 180 亿美元累计增长到 2000 年的 7,820 亿美元并于 2011 年达到 1.8 万亿美元。⁵

33. 根据世界银行关于私营部门参与基础设施建设的数据库最新资料，2011 年，共有 178 个基础设施公私伙伴关系，其中，仅在印度就有 65 个公私伙伴关系项目，在巴西有 44 个公私伙伴关系项目。因此，这两个国家合计占有所有公私伙伴关系项目的 60% 以上。这表明，公私伙伴关系高度集中于较大的新兴经济体。公私伙伴关系还集中于某些经济部门，因为 74% 的公私伙伴关系项目在电力部门(见图)。该图还表明，7% 的公私伙伴关系项目在非洲，即共有 13 个，其中

⁴ 参见 Khanom (2010)，该书介绍了关于公私伙伴关系定义的辩论。

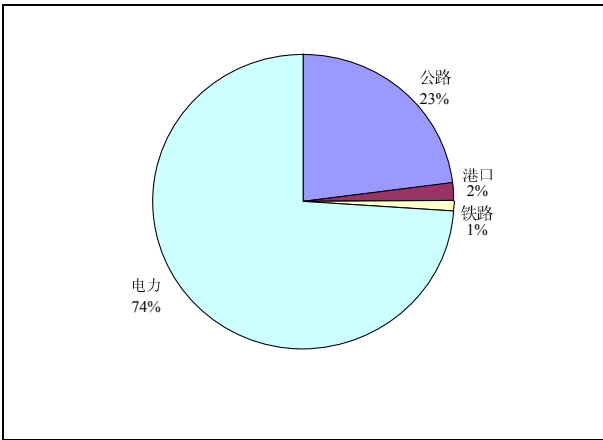
⁵ 私营部门参与基础设施项目数据库(<http://ppi.worldbank.org/>)。

2 个是可再生能源项目；东亚和太平洋地区有 15 个项目(占总数的 8%)，全部是可再生能源项目。在拉丁美洲和加勒比地区，在全部 53 个公私伙伴关系中，2 个是运输项目，51 个是能源项目。在南亚，运输方面的大部分公私伙伴关系是基础设施项目(在 74 个公私伙伴关系中有 40 个)。

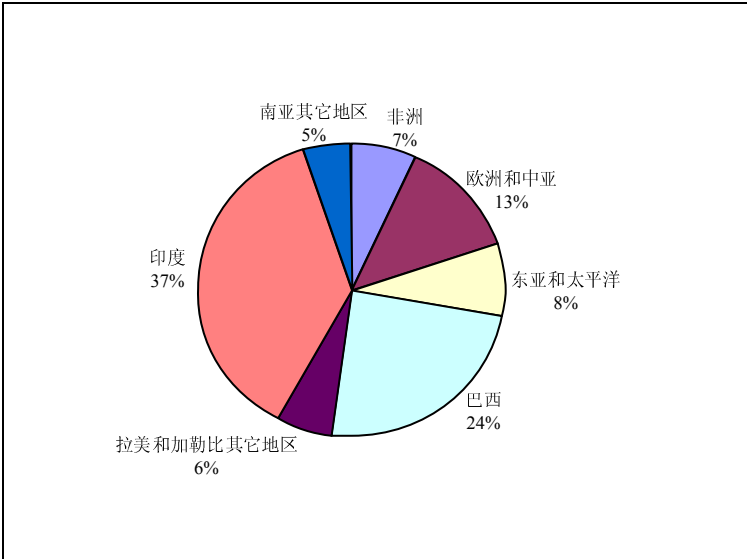
34. 就主要资金来源而言，公共金融机构发挥了重要作用。例如，在巴西，巴西国家开发银行资助了本国 44 个项目中的 22 个项目；在印度，所有公私伙伴关系都使用了地方公共银行的债务融资。

图
基础设施方面的公私伙伴关系(2011 年)

按部门分列的公私伙伴关系项目



按区域分列的公私伙伴关系项目



资料来源：世界银行：公私基础设施咨询机制和私营部门参与基础设施项目数据库。

注：样本规模：178 个项目。

35. 累计而言,在 1990-2011 年期间,拥有最多项目和最大项目投资额的发展中地区是拉丁美洲和加勒比地区,共有 1,586 个公私伙伴关系,总投资额为 6,720 亿美元。紧接其后的地区是东亚和太平洋地区,公私伙伴关系数目几乎相同,总投资额为 3,360 亿美元(见表)。1990-2011 年期间,前三名发展中国家(拥有最多的公私伙伴关系基础设施)是中国(1,018 个)、印度(605 个)和巴西(550 个);按最大投资额计算,巴西居首位,总投资额为 3,250 亿美元,其后是印度(2,730 亿美元)和俄罗斯联邦(1,200 亿美元)。就投资在不同部门的分布而言,电信位于榜首,总投资额为 8,200 亿美元,其次是能源部门(6,300 亿美元)。不过,若按最多项目数计算,能源行业位列榜首(2,283 个),其次是运输行业(1,371 个)。

表

私营部门参与基础设施建设的情况, 1990-2011 年

地区	项目投资(十亿美元)	项目数
拉丁美洲和加勒比地区	672	1,586
东亚和太平洋地区	336	1,564
南亚	320	771
欧洲和中亚	289	742
撒哈拉以南非洲	121	436
中东和北非	85	139
总计	1,823	2,088

资料来源:世界银行:公私基础设施咨询机制和私营部门参与基础设施项目数据库。

考虑在基础设施方面使用公私伙伴关系的理由

36. 在全球范围内,许多政府都探讨了使用公私伙伴关系提供基础设施服务,尤其是在能源、电信和运输、水务部门。公私伙伴关系在公司部门之间分配资源、风险、责任和回报,使政府能克服财政制约并填补现代化基础设施的资金缺口。鼓励公私伙伴关系的理由包括:在项目提交、运营和管理方面,获得先进技术和提高效率,因为私营部门可望比公共部门更有效率。公私伙伴关系可望提高急需的基础设施服务供应(无需即刻现金支出、转移项目风险和可能有更好的项目设计、运营和服务提供),对许多政府尤其是发展中国家政府而言,这种前景为公私伙伴关系增加了额外吸引力。

37. 除上述利益前景之外,人们还经常建议使用公私伙伴关系,以克服在项目交付方面的政府失灵,这种情况可能由于差劣的采购政策、高交易成本和缺乏协调、信息和透明度而产生。公私伙伴关系,由于具有风险分担和资源共享的能力,可通过以下途径加快高优先项目的进展:以新方法采购服务,为大型复杂项目提供专业的管理能力,促成提供私营部门开发的新技术。

38. 高公共赤字国家也寻求使用这种伙伴关系,因为它们有助于为其他项目释放资金并缓解短期流动性约束。一些政府还将公私伙伴关系视为长期发展的桥

梁，因为它们可鼓励私人创业发展，促进创新和鼓励技术升级。随着私营部门企业在本国经验的积累，公私伙伴关系还有助于私营部门的对外投资。总之，人们提出，基础设施方面的公私伙伴关系是价值驱动器，这是因为，由于与公共部门基础设施投资相比，公私伙伴关系具有较高的竞争性、问责和透明度，从而有助于实现支出价值。此外，公私伙伴关系可向用户收取服务费，可有效增加政府总收入。

基础设施方面的公私伙伴关系的限制和陷阱

39. 从理论上讲，公私伙伴关系可望产生协同效应，它可利用每个伙伴的优势，以比公共部门单独提供服务较低的成本高效率地提供公共服务。证据表明，这并非必然情况，公私伙伴关系受到各种问题和限制的困扰。

40. 为试图通过公私伙伴关系克服财政制约，政府可能实际上接受过度财政风险，因为政府对公私伙伴关系的财政承诺可能并不清楚。这些承诺通常是长期性的，因此，它们受需求、汇率和成本等风险的影响，因而，难以将其与传统的政府项目相比较，在传统的政府项目中，资本成本是在初期发生的。无效的风险转移和隐性债务(例如担保)可造成过高的或然负债，从而导致政府作出高额意外支付。例如：

(a) 1990 年代，哥伦比亚政府对收费公路和一个机场的收入作了担保，还对与独立电厂签订长期购电协议的公用事业的付款作了担保。由于需求低于预期并出现了其他问题，政府必须在 2005 年前支付 20 亿美元(Irwin, 2007)；

(b) 也是在 1990 年代，大韩民国政府对一个私人出资建设的公路(连接首尔和仁川的一个新机场)的 90%预期收入作出了 20 年保证。公路开放后，结果，交通收入不到预测的一半。政府不得不每年支付数千万美元(Kim and Kim, 2011)；

(c) 缺乏财政清晰度和对公私伙伴关系进程的控制不力迫使葡萄牙政府接受通过公私伙伴关系产生的风险，这些风险大幅增加了其财政敞口并促成 2011 年财政危机(Abrantes de Sousa, 2011)。

41. 吸引最有竞争力的服务提供方和实现竞争利益，可能也不是公私伙伴关系的真实情况，因为大量合同都重新谈判，在最初商定了特许权之后的几年内，已进行了多次重新谈判。对 1985 年至 2000 年间拉丁美洲和加勒比地区的 1,000 多个特许权样本进行的研究发现，10%的电力特许权、55%的运输特许权和 75%的水务特许权都进行了重新谈判。平均而言，在最初授予特许权之后的 2.2 年发生重新谈判(Guasch, 2004)。重新谈判是在缺乏竞争的情况下发生的，并可产生为私营合作方带来更高利润的结果。较强的游说能力可导致普遍的重新谈判倾向，因此，不一定与技术效率相关。

42. 公私伙伴关系的预期效率利益可能不能实现。英国政府绿皮书(United Kingdom, 2011)强调了项目评估中的“乐观偏见”。Flyvbjerg(2008)进行的一系

列研究⁶表明，在基础设施公私伙伴关系中，成本被系统地低估，而利益往往被高估。Flyvbjerg 对 258 个运输项目进行的一项研究表明，平均而言，实际成本比计划成本高 28%；就欧洲和北美以外的项目而言，平均高 65%。对 25 个铁路项目进行的一项研究发现，交通量被严重高估，平均比实际交通量高两倍多。关于印度的基础设施公私伙伴关系的一份近期报告发现，建设港口、道路、高速公路和机场等关键基础设施项目的实施工作远远落后于时间表，而且比最初的估算成本超出了 14%(India, 2012)。这种延迟可能会削弱成本效益评估。

43. 通过公私伙伴关系改变一个基础设施的运营和管理控制，可能不是改善该资产经济绩效的充分条件。公私伙伴关系的成功还有许多其他必要条件，其中包括，有效的公私伙伴关系签约和政府采购技能、监管效率、跨部门规划和协调、公正性、透明度、问责以及公共部门的效能和效率。所有这些是确保公私伙伴关系成功的重要因素。如果将有限资源用于选择不当的项目，这些项目带来的利益远远低于估算的利益，其结果可能适得其反，尤其是对受资源约束的经济体而言。

44. 公私伙伴关系如欲成功，十分重要的是，政府应有一个明确的政策框架，该框架有助于确定优先部门，设计银行可担保项目，适当分配风险，评估项目的技术和经济可行性，并在一个项目的财务终结之前保持效率。还需制定适当的法律和监管框架。政府也可通过商业贷款或担保参与项目融资，但需保持财政责任。探索开发银行等金融机构的融资也是一个可考虑的可行选择，事实的确如此。

C. 区域开发银行的作用

45. 区域开发银行在基础设施项目融资方面发挥了关键作用。历史悠久的区域银行——亚洲开发银行、非洲开发银行、美洲开发银行和欧洲投资银行——从 1950 年代和 1960 年代创立之初就在基础设施投资方面填补了重大融资缺口。1980 年代和 1990 年代，在发展中国家的许多地区，特别是拉丁美洲和加勒比地区以及撒哈拉以南非洲地区，由于许多国家在这一时期采取的财政调整政策，这种融资缺口和由此导致的基础设施供应不足问题特别严重(Estache, 2010)。

46. 在区域银行中，欧洲投资银行是于 1950 年代创建的，其明确任务是，为基础设施提供融资，以支持区域一体化。因此，欧洲投资银行将其全部贷款的很大比例划拨给基础设施——最初占银行贷款总额的 48%，后来下降至 44%(Griffith-Jones et al., 2008)。在其他三个区域银行中，非洲开发银行和亚洲开发银行都以基础设施为侧重点，美洲开发银行则更加重视社会项目(Ocampo, 2006)。然而，与欧洲投资银行相比，这三家银行对基础设施的贷款比例都较低。此外，“区域公共品”(其中包括区域基础设施项目)贷款不到总贷款的 1%(Birdsall, 2006)。

⁶ 关于引用的研究，亦可在以下网址参阅：<http://flyvbjerg.plan.aau.dk/pub.htm#English>。

47. 在拉丁美洲和加勒比地区，次区域开发银行——中美洲经济一体化银行、加勒比开发银行和安第斯开发公司(西班牙语缩写为 CAF)——已填补了基础设施方面的部分资金缺口。⁷ 安第斯开发公司尤其如此。这家银行创立之初就有一个明确的任务：支持创始成员国(玻利维亚、哥伦比亚、厄瓜多尔、秘鲁和委内瑞拉)的经济一体化。所有这些国家都位于南美安第斯地区。安第斯开发公司创立以来，成员逐步扩大，现已包括大多数拉美国家，还包括加勒比地区和伊比利亚半岛国家。⁸ 2012 年，安第斯开发公司对拉丁美洲整个地区的基础设施项目贷款高于世界银行和美洲开发银行的合计贷款额。⁹ 近年来，安第斯开发公司的贷款总额的 50% 以上划拨给基础设施项目，近 23% 的贷款划拨给一体化基础设施。¹⁰

48. 虽然安第斯开发公司的主要所有者是发展中国家，但其基本基础相当庞大。这一事实和其贷款的良好还款记录，是国际评级机构给予它的投资级别的促成因素，这一级别高于大多数拉美国家的评级。这一评级使其能够在国际金融市场上以低于大多数成员国的成本筹资。安第斯开发公司有许多重要特点，其中包括，明确的、重点突出的任务、精益管理架构、对项目进行严格的经济评估、快速审批程序、贷款获批不附加条件。这些特点有助于解释其成功和高信贷评级(Griffith-Jones et al., 2008)。中东有很多非银行金融机构，亦将基础设施作为侧重点。例如，阿拉伯经济和社会发展基金提供软贷款，主要用于阿拉伯联盟国家的基础设施项目(Ocampo, 2006)。

49. 然而，并非所有发展中地区都有可填补基础设施融资缺口的次区域银行。亚洲缺乏次区域银行，亚洲开发银行在基础设施融资中发挥主导作用。在非洲，非洲开发银行是基础设施融资的主要来源。然而，剩余的资金缺口很大；非洲次区域银行——东非开发银行、西非开发银行、中非国家开发银行和东南非贸易和开发银行——为基础设施项目提供融资的能力有限，其贷款规模难以满足区域需求，尽管对所有这些银行而言，促进区域经济一体化是其近期使命或战略的一部分。¹¹ 这种情况可从这些银行的资本基础得到解释，其资本基础似乎不够庞大；亦可从其所有权情况得到解释，因为大多数所有者即是借款国本身，其财政资源有限，难以大规模扩大这些银行的资本基础。次区域银行，其成员如包括非借款发达(或新兴)国家和其他较大银行等机构所有人，其向成员国贷款的能力往往较大，因此可履行其核心任务。对该领域进行更多研究，是非常令人欢迎之事，这有助于揭示，有哪些因素限制这些银行的贷款能力，有哪些适当行动可减

⁷ 安第斯开发公司目前也称为拉丁美洲开发银行。

⁸ 安第斯开发公司成员此后再度扩大，现亦包括阿根廷、巴西、智利、哥斯达黎加、多米尼加共和国、牙买加、墨西哥、巴拿马、巴拉圭、葡萄牙、西班牙、特立尼达和多巴哥、乌拉圭。

⁹ 《金融时报》，2012 年。

¹⁰ 截至 2006 年年底。参阅：Griffith-Jones et al. (2008)，原文第 7 页，表 2。

¹¹ 非洲还有一个南非开发银行，该银行由南非完全拥有，为南部非洲发展共同体提供服务，其侧重点是大型基础设施项目。

少向基础设施项目提供高贷款能力的障碍，从而进一步推动发展中国家的区域贸易和一体化。

50. 发展中国家基础设施的资金缺口很大。如欲满足发展中国家的增长和发展需要，到 2020 年之前，每年的基础设施支出必须在 1.8-2.3 万亿美元之间，目前水平为每年 0.8-0.9 万亿美元——也即从占发展中国家 GDP 的 3%增长到 6-8%。这些估算所依据的假设是，从现在到 2020 年，发展中国家平均增长 4%。这些估算包括建设更高效、低排放和更能抗御气候变化的基础设施所需资本开支，但未计入运营和维护成本。如果计入这些成本，据估算，年支出应增加一倍。政府预算对基础设施的当前支出水平的贡献率大约 60%-70%，私营部门在 20%-30% 之间，官方发展援助和多边开发银行大约 5-8%(Battacharya et al., 2012)。私人部门投资不仅相对规模较小，而且高度集中在能源、运输和信息、通信和技术部门(Estache, 2010)。

51. 基础设施支出需要在不同发展中地区的分布并不均匀。2008 年发布的估算(Estache(2010)对其作了总结)表明，按占 GDP 的比例计算，如果计入运营和维护成本，最高支出需要占首位的是南亚(11.3%)，其次是中东和北非(9.2%)和撒哈拉以南非洲(8.9%)，最低需要为拉丁美洲和中美洲(4.4%)。在很大程度上，这些百分比反映了这些地区的人均收入水平：低收入国家的基础设施支出按占 GDP 的比例计算需求更大。从绝对数字来看，东亚和太平洋地区的融资需求最大，占发展中国家总需要量的近 37%。

52. 因此，发展中国家面临巨大的基础设施需求，但融资缺口同样很大。虽然 1990 年代初以来，私营部门在基础设施方面的投资保持增长(Fay et al., 2011)，但未来的持续增长受到若干因素的阻碍，其中一个主要因素是，由于信息的不对称性所产生的认知或实际过度风险。贷款人没有足够信息，藉以对风险适当定价和监测。而且，基础设施项目通常是长期项目，这增加了对未来回报的认知风险和不确定性。此外，这些项目所产生的社会效益往往大于私人利益，其差额并未内化于私营部门的利润计算之中。由于跨国界项目的监管框架的复杂性和所涉政治风险，区域基础设施项目还对私人部门的投资意愿产生影响。

53. 在存在市场失灵的情况下，区域开发银行不仅在为基础设施提供直接融资方面可发挥关键作用，而且在担当“做市商”方面亦可发挥关键作用：它可创造并提供融资工具，借助时间之桥梁在债权人和借款人之间更好地分担风险。区域开发银行还有助于缓解私营部门所面临的信息匮乏：它可部分地提供筛选、评估和监测，而且在需要时，可提供资金，从而与私人投资者合伙共同融资。事实上，区域开发银行和私营部门之间的伙伴关系可采取不同形式。例如，区域开发银行可提供长期贷款，私营部门提供短期资源；或者，区域开发银行可提供担保，以覆盖监管和合约风险，私营部门覆盖市场风险。

54. 区域开发银行尤其可在区域基础设施项目中发挥主导作用。这些项目产生正外部性，即周边国家可共享的利益。然而，这些项目产生跨国界集体行动和协调挑战；应对这些挑战，区域开发银行拥有得天独厚的条件：因为它们积累了大

量知识和经验，而且，拥有各种工具，可藉以克服协调问题(Griffith-Jones et al., 2008)。

55. 区域开发银行还有助于满足低收入国家按补贴利率获得基础设施项目融资的需要，即使所涉银行没有发达国家作为股东。只要这些银行产生利润并且不派发股息，它们就可用这些利润扩大银行的资本基础，但部分利润也可用于补贴对低收入国家借款人的贷款。就次区域开发银行而言，尤其是在撒哈拉以南非洲地区运营的银行，其目前放贷能力有限，对于大型昂贵的基础设施项目而言尤其如此。一条前行之路可能是，吸引新兴经济体目前持有的庞大外汇储备的一小部分，用于对这些银行进行投资，从而加强其资本结构，使其能够充分履行支持区域经济一体化之任务。其中一些银行已有新兴国家(例如中国)作为股东，这意味着，已作出了扩大这些银行资本基础的体制安排。

56. 最后，值得一提的是，现已提出关于创建一个金砖国家(巴西、俄罗斯联邦、印度、中国、南非)银行的建议，该银行的股东有能力为形成一个庞大的资本基础做出贡献，从而使其有足够能力向参与国和各自的区域邻国提供贷款。

三. 供专家们讨论的问题

57. 现提出以下问题，供专家们审议：

(a) 有哪些形式的公私伙伴关系(例如服务合同、运营和管理、设计——建设——融资——运营)最有助于取得成功结果？适合于哪些国家类别？

(b) 在公私伙伴关系的成功事例方面，已确定了哪些因素起着决定性作用？已确定了哪些失败原因？在构建公私伙伴关系的机会方面，存在哪些主要障碍和制约因素——法律、技术、风险、融资、政治？各种形式的发展合作在处理这些障碍和制约因素方面可发挥何种作用？

(c) 在提供保障防范公私伙伴关系之下的风险和避免过度或然负债从而面临潜在的严重财政影响之间，政府如何才能取得平衡？

(d) 南南一体化与合作可如何帮助发展中国家扩大基础设施投资？有哪些特别成功的案例值得研究？

(e) 在扩大现有区域融资机制和创建新的融资机制进行基础设施开发方面，存在哪些可能性？

(f) 如何进一步加强区域开发银行(和次区域开发银行)在该领域的作用？

(g) 贸易便利化有哪些潜在的相关利益和误区？

References

- Abrantes de Sousa M (2011). PPP Lusofonia. Managing PPPs for Budget Sustainability: The Case of PPPs in Portugal, from Problems to Solutions. 30 October. Available at ppplusofonia.blogspot.com.
- Agénor P (2011). Infrastructure, public education and growth with congestion costs. *Bulletin of Economic Research*. 64(4):449–469.
- Agénor P-R and Moreno-Dodson B (2006). Public infrastructure and growth: New channels and policy implications. Policy Research Working Paper 4064. World Bank.
- Arndt C and Oman C (2006). *Uses and Abuses of Governance Indicators*. Organization for Economic Cooperation and Development Development Centre Study. Paris.
- Aschauer DA (1989). Is Public Expenditure Productive? *Journal of Monetary Economics*. 23:177–200.
- Artadi EV and Sala-i-Martin X (2003). The economic tragedy of the XXth century: Growth in Africa. NBER Working Paper 9865. National Bureau of Economic Research.
- Banerjee A and Somanathan R (2007). The political economy of public goods: Some evidence from India. *Journal of Development Economics*. 82:287–314.
- Bhattacharya A, Romani M and Stern N (2012). Infrastructure for development: meeting the challenge. Policy paper. June. Centre for Climate Change Economics and Policy.
- Birdsall N (2006). Overcoming coordination and attribution problems: Meeting the challenge of underfunded regionalism. In: Kaul I and Conceicao P, eds. *The New Public Finance*. Oxford University Press. 391–410.
- Brakman S, Garretsen H and van Marrewijk C (2002). Locational competition and agglomeration: The role of government spending. CESifo Working Paper No. 775. Centre for Economic Studies, University of Munich.
- Calderon C and Servén L (2004). The effects of infrastructure development on growth and income distribution. Policy Research Paper No. 3400. World Bank.
- Chang H-J 2007. State-owned enterprise reform. Policy Notes. Department of Economic and Social Affairs, United Nations. New York.
- Estache A and Trujillo L (2007). Privatization in Latin America: The good, the ugly and the unfair. January. The Initiative for Policy Dialogue. New York.
- Estache A (2010). Infrastructure finance in developing countries: An overview. *European Investment Bank Papers*. 15(2):60–88.
- Fan S and Zhang X (2004). Infrastructure and regional economic development in rural China. *China Economic Review*. 15:203–214.
- Fay M, Toman M, Benitez D and Csordas S (2011). Infrastructure and sustainable development. In: Fardoust S, Kim Y and Paz Sepulveda C, eds. *Postcrisis Growth and Development: A Development Agenda for the G20*. World Bank: 329–382.
- Ferranti D, Perry G, Ferreira F and Walton M (2004). *Inequality in Latin America: Breaking with History?* World Bank. Washington DC.
- Financial Times*, Multinational lending: mutual aid works for Latin America, 23 September 2012.

- Flyvbjerg B (2008). Curbing optimism bias and strategic misrepresentation in planning: Reference class forecasting in practice. *European Planning Studies*. 16(1):3–21.
- Gramlich EM (1994). Infrastructure investment: A review essay. *Journal of Economic Literature*. 32:1176–1196.
- Griffith-Jones S with Griffith-Jones D and Hertova D (2008). Enhancing the role of regional development banks. July. Intergovernmental Group of 24 Discussion Paper Series No. 50. UNCTAD.
- Guasch JL (2004). *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing it Right*. World Bank Institute Development Studies. Washington, DC.
- United Kingdom, Her Majesty's Treasury (2011). 2003 ed., updated 2011. *The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government*. London. 29–30.
- India, Ministry of Statistics and Programme Implementation (2012). *Flash Report on Central Sector Projects*. October.
- Irwin TC (2007). *Government Guarantees Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects*. International Bank for Reconstruction and Development/World Bank. Washington, DC.
- Japan International Cooperation Agency (2005). Japan International Cooperation Agency Annual Report 2005. Tokyo.
- Khandker S and Koolwal G (2007). Are pro-growth policies pro-poor? Evidence from Bangladesh. Mimeo. World Bank.
- Khanom NA (2010). Conceptual issues in defining public private partnerships. *International Review of Business Research Papers*. 6(2):150–163.
- Kim J-H and Kim J, eds. (2011). *Public-Private Partnership Infrastructure Projects: Case Studies from the Republic of Korea. Volume 1: Institutional Arrangements and Performance*. Asian Development Bank. Mandaluyong City, Philippines.
- Lopez H (2004). Macroeconomics and inequality. Paper for the Research Workshop, Macroeconomic Challenges in Low Income Countries. World Bank.
- Ocampo JA (2006). Regional financial cooperation: Experiences and challenges. In: Ocampo JA, ed. *Regional Financial Cooperation*. Brookings Institution Press. Baltimore, Maryland: 1–39.
- Portugal-Perez A and Wilson JS (2012). Export performance and trade facilitation reform. Policy Research Working Paper 5261. World Bank. Washington, DC.
- Prud'homme R (2004). Infrastructure and development. In: Bourguignon F and Pleskovic B, eds. *Lessons of Experience* (Proceedings of the 2004 Annual Bank Conference on Development Economics). World Bank and Oxford University Press. Washington, DC: 153–181.
- Roland G, ed. (2008). *Privatization: Successes and Failures*. Columbia University Press. New York.
- Straub S (2008). Infrastructure and development: A critical appraisal of the macro level literature. Policy Research Paper No. 4590. World Bank.
- Wolf E and Zacharias A (2007). The distributional consequences of government spending and taxation in the U.S., 1989 and 2000. *Review of Income and Wealth*. 53:692–715.
- World Bank (2006). *Inclusive growth and service delivery: building on India's success. World Bank Development Policy Review*. Washington, DC.

World Bank (2010). *Connecting to Complete: Trade Logistics in the Global Economy*. The World Bank Group. Washington, DC.

World Bank (2012). *Connecting to Complete: Trade Logistics in the Global Economy*. The World Bank Group. Washington, DC.

World Economic Forum (2012). *The Shifting Geography of Global Value Chains: Implications for Developing Countries and Trade Policy*. World Economic Forum. Geneva.
