

**贸易和发展理事会**

投资、企业和发展委员会

投资促进发展问题多年度专家会议

第三届会议

2011年2月2日至4日，日内瓦

临时议程项目3

公共投资与发展

**公共与私人合作投资促进发展****贸发会议秘书处的说明****内容提要**

投资在促进增长和可持续发展，提高国家竞争力，创造就业以及减少社会和收入差异方面发挥至关重要的作用。由于只靠公共投资，不能满足关键需要，必须促成(外国和本国)私人投资的增加。为发展目的带动私人投资的方式之一是将之与公共投资联系起来。各类公私伙伴关系既可创造机遇，也会带来风险。因此，政策性挑战是如何使利益最大化，并适度管理风险。这涉及一系列问题，例如建立正确的管理框架，确定适于公私合作的投资项目，注重最有可能实现发展目标的一类伙伴关系，以及公共部门与私人部门适当分担风险。其他重要政策问题，包括加强区域合作和国际社会的支持，以促进战略性行业中的公私伙伴关系。一些重大行动领域，除其他外，或为促进基础设施发展，缓解气候变化，提高农业产量。专家会议第二届会议将这三个行业确定为加强本国投资与外国投资之间协同作用的关键行业。

## 目录

	页次
内容提要.....	1
一. 公共投资与私人投资：宏观视角.....	3
A. 按区域分列的整体趋势.....	3
B. 公共投资、私人投资和经济增长.....	8
1. 公共投资与增长.....	8
2. 私人投资与增长.....	9
3. 公共投资与私人投资之间的伙伴关系，以及经济增长.....	10
二. 公共投资与私人投资之间的伙伴关系：案例研究.....	11
A. 基础设施.....	11
B. 农业.....	13
C. 气候变化.....	15
三. 促进公共投资与私人投资之间互动的政策选择.....	16
A. 国家一级.....	16
B. 区域和国际各级.....	18
参考文献.....	20
图表	
图 1 1995-2009 年全球公共与私人投资.....	4
图 2 1995-2009 年发展中经济体和转型期经济体的公共投资与私人投资.....	5
图 3 1995-2009 年全球公共投资与私人投资.....	6
图 4 1993-2009 年(外国和本国)公共投资与私人投资在国内生产总值中所占份额.....	7
图 5 1994-2009 年私人投资占国内生产总值的比例.....	9
图 6 外国投资者、本国私人投资者和本国公共投资者在基础设施业投资承诺中所占份额.....	12
框	
框 1 公共研究机构与跨国公司之间的国际公私伙伴关系：巴西的 Embrapa 案例.....	15

1. 发展投资问题多年期专家会议第三届会议将审议“公共投资与发展”。这是继第一和第二届会议而来，该两届会议的主题是“国际投资协定的发展层面”和“外国直接投资和本国投资与发展：提高生产能力”，分别于 2009 年 2 月 10 日至 11 日和 2010 年 2 月 3 日至 5 日召开。贸易与发展理事会在其第五十五届会议上同意“专家会议将审查对发展尤其重要的公共投资和私人投资之间的伙伴关系。除其他外，会议将考虑国家、区域和国际各级的政策可以如何加强公私伙伴关系的协同作用”(TD/B/55/9; 2008 年 10 月 1 日)。

2. 本说明简要介绍关于既有外国来源又有本国来源的投资对发展的影响方面要解决的问题，包括设计和制订有效和积极的政策，促进公私伙伴关系的协同作用。会议将主要审议三个案例研究——基础设施、农业和气候变化，专家会议上届会议确认所有这三个领域都是可以加强本国和外国投资协同作用的领域，并可探讨不同国家的经验(TD/B/55/9)，同时适当考虑公共投资与私人投资之间的伙伴关系。本说明还审查了这两个投资来源，即(本国和外国)公共投资和私人投资，在发达国家和发展中国家如何演进，强调了二者之间的主要不同。

## 一. 公共投资与私人投资：宏观视角

3. 过去 30 多年来，公共投资与私人投资在促进发展和经济增长方面的作用逐渐发生变化。<sup>1</sup> 虽然实现更为活跃的经济增长需要私人部门发挥更大作用，同时在公共投资与私人投资之间建立更强大的伙伴关系，但近来的金融危机使人重新认识到公共投资在刺激总需求中的重要性。在讨论不同类型的投资对经济增长的影响之前，本节审查了全球和区域各级公共投资与私人投资的趋势和模式。

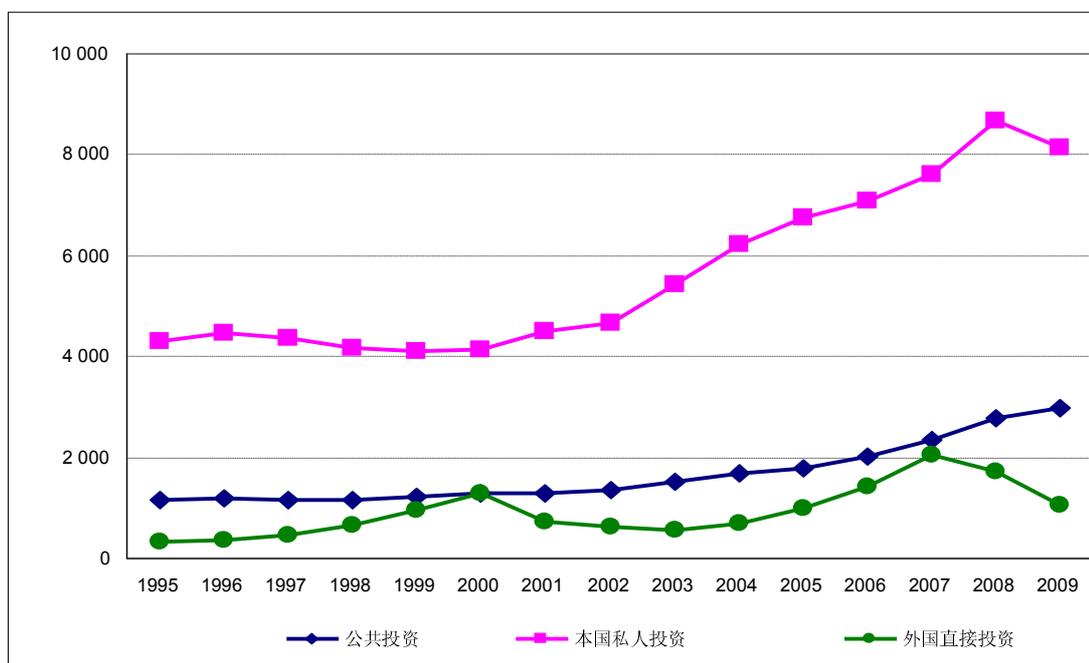
### A. 按区域分列的整体趋势

4. 2009 年，全球投资(公共、本国私人和外国直接投资)达 12 万亿美元，2002 至 2008 年期间翻了一番还多。随后在 2009 年，由于全球金融和经济危机，减少了 8%(图 1)。过去 10 年来投资增长的原因在于发达国家和发展中国家的高经济增长率。国内私人投资<sup>2</sup> 的绝对价值始终大于公共投资和外国直接投资流量；此外，它在近年来增长更快，尤其是 2000 年以来。虽然全球范围的外国直接投资 2008 年和 2009 年有所降减，但公共投资持续增加，因为许多政府用它来作为反周期手段，应对经济下滑。同样，在一些国家，例如由于高商品价格，公共资金充溢，这就带来了巨额公共投资资金。部分是由于这一点，例如通过国营企业和主权财富基金，发展中经济体和转型期经济体在全球外国直接投资流量中的份额也增加了，2009 年达全球外国直接投资流量的一半(贸发会议，2010 年)。

<sup>1</sup> 在说明中，只有政府预算拨款的直接投资，不管是中央一级还是国家以下一级，可称为公共投资。

<sup>2</sup> 计算为私人投资总额与外国直接投资流量之差。因此，据认为只代表了私人投资的实际价值。

图 1  
1995-2009 年全球公共与私人投资  
(按 10 亿美元计)

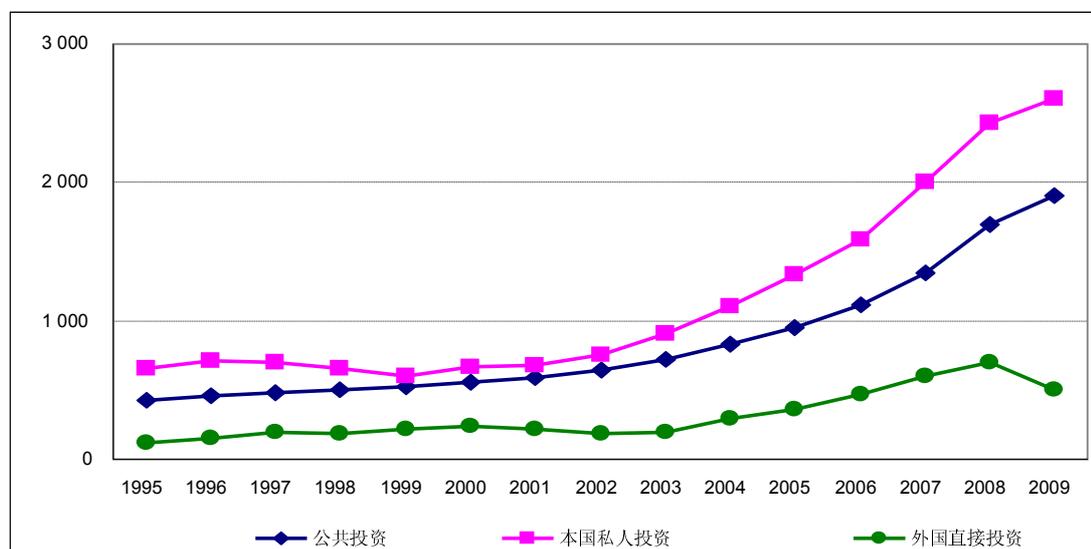


资料来源：贸发会议根据国际货币基金组织的《世界经济展望》、经济合作与发展组织(关于公共与私人投资)和贸发会议外国直接投资数据库(关于外国直接投资流量)的数据进行的计算和估计。

5. 仅在发展中经济体和转型期经济体，本国私人投资 2000 年以来迅速增长，2009 年达 2.6 万亿美元，反映了强劲的经济增长和对重新强调私人部门的信心(图 2)。同样，过去 10 年来，公共投资也增加了，国内投资，包括公共投资和私人投资，在 2009 年从全球经济和金融危机中恢复活力。外国直接投资在发展中国家和转型期国家总投资中的份额几乎始终高于在发达国家的份额，包括外国直接投资流量减少的 2009 年(虽然 2000 年和 2007 年有所例外)。

图 2

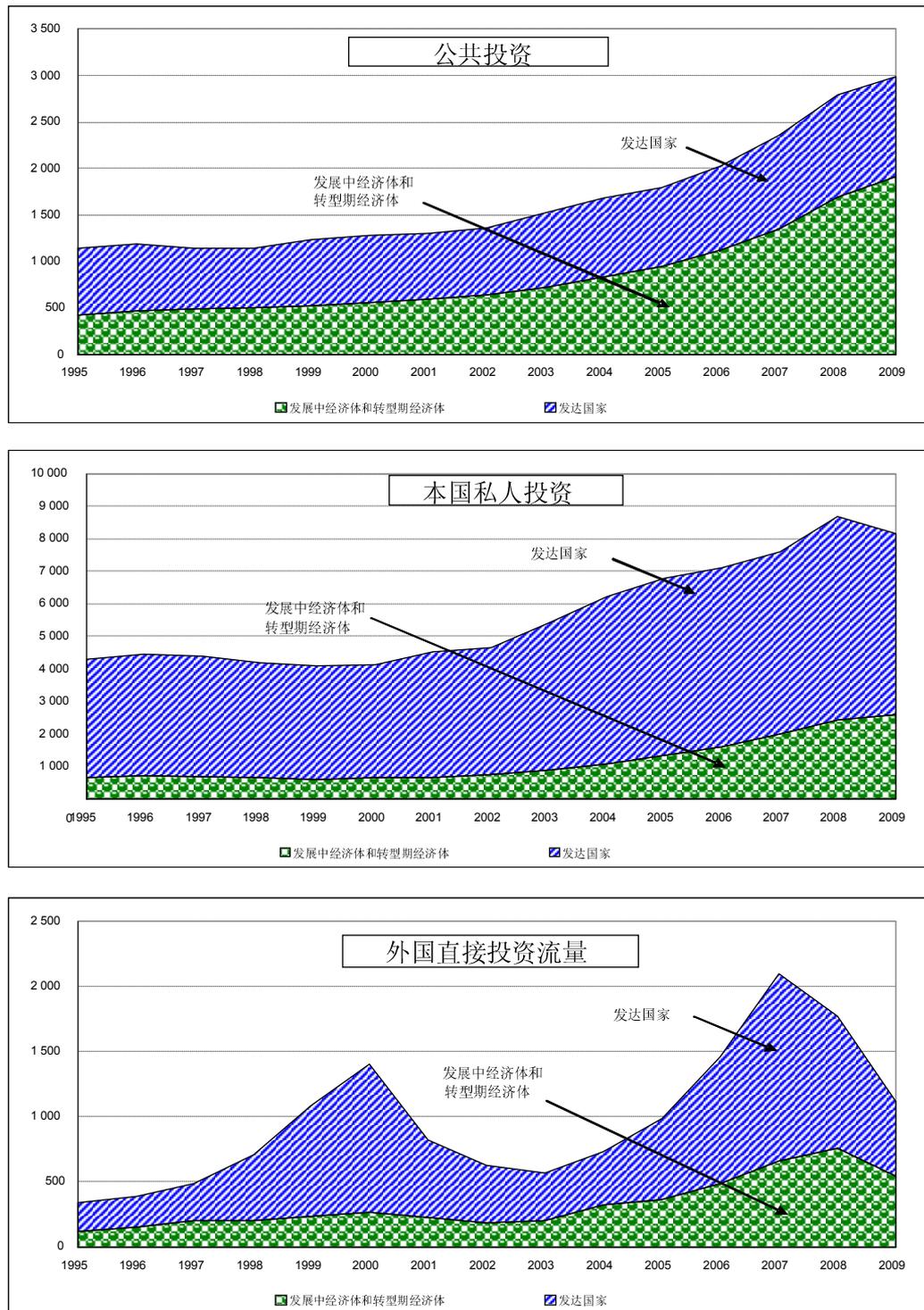
1995-2009 年发展中经济体和转型期经济体的公共投资与私人投资  
(按 10 亿美元计)



资料来源：贸发会议根据国际货币基金组织的《世界经济展望》、经济合作与发展组织(关于公共与私人投资)和贸发会议外国直接投资数据库(关于外国直接投资流量)的数据进行的计算和估计。

6. 发展中经济体和转型期经济体就其公共投资与私人投资的活力而言，与发达国家有所不同。发展中国家投资巨大，尤其是在基础设施领域，因此，过去 15 年来，公共投资在全球公共投资中所占份额增加了，从 1995 年的 37% 增加到 2009 年的将近占三分之二(图 3)。发展中经济体和转型期经济体的私人部门能力有限，加上在这些经济体中资本市场薄弱，促使政府广泛参与大规模投资项目，相形之下，全球的本国私人投资主要发生在发达国家，虽然其在总投资中所占份额由 1995 年 84% 减少到 2009 年的 68%(图 3)。

图 3  
1995-2009 年全球公共投资与私人投资  
(按 10 亿美元计)



资料来源：贸发会议根据国际货币基金组织的《世界经济展望》、经济合作与发展组织(关于公共与私人投资)和贸发会议外国直接投资数据库(关于外国直接投资流量)的数据进行的计算和估计。

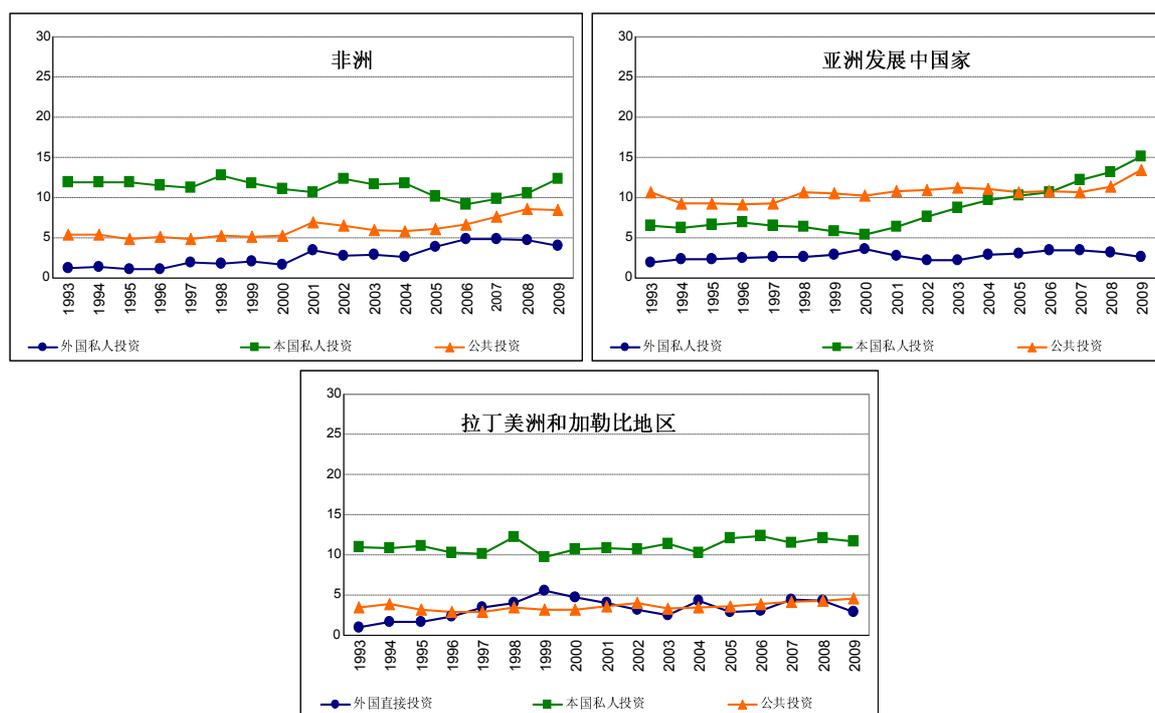
7. 公共投资在发达国家的相对重要性(其与国内生产总值之比)在过去 20 年来不断下降,到 2009 年降至 2.8%。相形之下,公共投资在发展中经济体和转型期经济体中(与国内生产总值)的相对份额在 2009 年达到国内生产总值的 15%,而 1995 年为 11%。

8. (外国和本国)公共投资与私人投资的模式在区域一级有所不同(图 4):

- 在非洲,公共投资占国内生产总值的份额自 2006 年开始增加,2009 年保持稳定。本国私人投资占国内生产总值的比例近年来始终低迷,2007-2009 年期间出现反弹,在此次金融危机期间甚至增加了。2008 和 2009 年,在非洲的外国私人投资占国内生产总值的比例,在 2000 年始终保持稳定的基础上又有所增加,这大体上是由于金融危机对作为该地区主要投资者的各国的影响。

图 4

1993-2009 年(外国和本国)公共投资与私人投资  
(百分比)



资料来源: 贸发会议根据国际货币基金组织的《世界经济展望》、经济合作与发展组织(关于公共与私人投资)和贸发会议外国直接投资数据库(关于外国直接投资流量)的数据进行的计算和估计。

- 在拉丁美洲和加勒比地区，1993年至2009年，公共投资和本国私人投资占国内生产总值的比例始终极为稳定，显示与国内生产总值同比增长或下降。外国私人投资占国内生产总值的比例1999年达到峰值，过去10年始终在3%至5%之间波动。
- 在亚洲发展中国家，本国私人投资占国内生产总值的比例激增，由2000年的大约5%增加到2009年的15%。2009年，其份额增长更加迅速，在某种程度上反映了中国在政府政策影响下的信贷宽松。私人投资占国内生产总值的比例相对稳定，但2009年大幅度跃升，这是由于一些国家的政府，包括中国和印度大力拓展该部门，以抵消危机的影响。

## B. 公共投资、私人投资和经济增长

9. 如《蒙特雷共识》所强调的，投资是创新、经济增长和减贫的强力催化剂，发展中国家要想达成《千年发展目标》，需要远比现在更多的投资。虽然投资总量很重要，但同样重要的是理解公共投资与私人投资不同或细微差别，因为这两个组成部分可对经济增长产生不同影响。

### 1. 公共投资与增长

10. 公共投资对发展和长期增长至关重要，因为它在扩大生产能力，帮助刺激总需求和在整个经济的资源配置方面发挥了重要作用，尤其是在最不发达国家。通过扩大生产能力，公共投资将有助于刺激私人投资，提高劳动生产率。近来的金融危机进一步强化了对公共投资作为潜在的反周期手段的关注，许多政府，包括发展中国家和发达国家政府，启动和推行了新的公共投资方案，既是为了支持和创造就业，也是为了给新的和可持续增长奠定基础。

11. 显然，目前的危机期间，巨额公共投资可帮助许多经济体防止进一步的衰退，但公共投资对增长的影响并非始终很明显或很迅速。这是由于公共投资往往用于支持政府的广泛职能，只能间接地促进影响生产力增长的生产要素。在基础设施领域，许多公共投资是在长期之后才对生产力产生影响。此外，基础设施中的公共投资表明，影响随投资规模和与其他行业的互动而有差别(Sunderland, 2009年)。公共投资对经济增长的影响还与区域政策视角有关。政府可影响各区域积累生产要素，尤其是通过区域基础设施积累生产要素的速率。这些生产要素影响生产力和流动私人生产要素的定位，进而影响区域收入离差(de la Fuente 和 Vives, 1995年)。

12. 有大量证据表明，在三个领域需要公共投资，在这三个领域，可加强本国投资与外国投资之间的协同作用，即基础设施、“气候变化”和农业。在基础设施投资上，许多国家的基础设施可得性指标显示，存在巨大差距。基本卫生设施服务缺乏、电力和/或水供应短缺、道路频繁堵塞，以及城乡地区之间基础设施的明显差距，所有这些都需要大量公共投资。气候变化缓解、适应当前的气候变

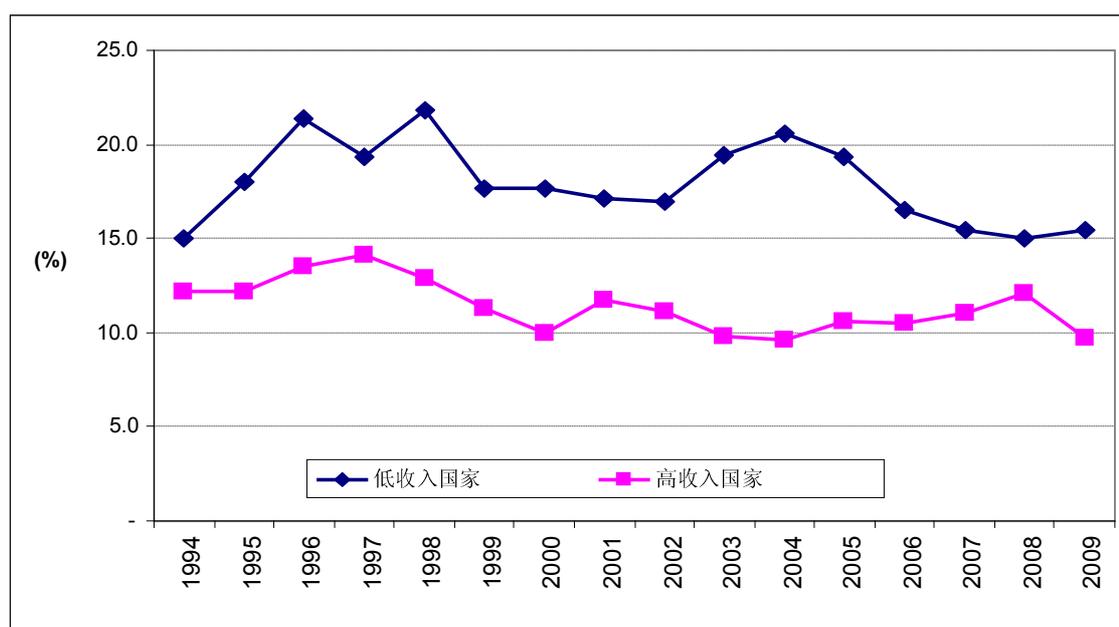
化发展(尤其是海平面上升和不断变化的降水模式)以及利用减少碳排放的技术来改造能源部门等方面的压力,也都需要大量公共投资。同样,农业部门需要结构性改造,以加强长期粮食安全,在此进程中,公共投资有其关键作用,例如提高农场生产力。

13. 一些经济体,例如亚洲发展中国家的强劲增长,加上高公共投资率,促使人们就是否有实现最大限度增长的公共投资和资本存量的最佳水平展开辩论(Kamps, 2005年; Marrero, 2008年)。然而,不同国家以及不同地区之间,此类最佳水平显然也有不同,取决于资本存量的数量和质量,以及体制和政策要素。

## 2. 私人投资与增长

14. 人们普遍同意,扩大本国和外国私人投资是经济增长的主要动力。例如,过去20年来,一些高增长率国家的私人投资始终高于没有经历此类持续经济扩张的国家(图5)。

图5  
1994-2009年私人投资占国内生产总值的比例



资料来源: 贸发会议秘书处根据国际货币基金组织的《世界经济展望》、经济合作与发展组织和贸发会议外国直接投资数据库的数据进行的计算和估计。

注: 低增长国家的平均增长率低于每年2%, 高增长率国家的平均增长率高于每年8%。

15. 本国私人投资仍然是世界(图1)以及发展中经济体和转型期经济体(图2)资本构成的主要来源(虽然后者的程度较低), 其对发展中国家的增长和发展战略至关重要。在某些情况下, 公共投资和外国直接投资对国内生产总值之比尽管很高, 但如果缺乏重大国内私人投资, 则不足以确保高经济增长率(Roache, 2006年)。

16. 不过，尽管实证证据不是结论性的，但总的来说，文献表明，除本国投资外，发展中国家还吸收了外国私人投资(主要是外国直接投资)推动经济发展。外国私人资本向发展中国家的流动(尤其是外国直接投资)被视为一种有用的手段，用以尤其是在最不发达国家，通过私人部门主导的增长，以及提供促进发展的额外和稳定的外部资金、投资和技术，加速减贫。外国直接投资流量尤其重要，因为它们提供了具体和有形的资产，还因为作出投资的公司，即跨国公司目前是全球经济中的重要参与者。跨国公司通过补充本国投资，并开展贸易以及知识、技能和技术转让，可影响发展进程。然而，跨国公司不可替代本国努力：它们只能提供获得有形和具体资产的途径，促成国内投资和能力。在一个竞争加剧和技术变化加速的世界上，这种补充和催化作用是非常宝贵的(贸发会议，1999年)。

17. 若干研究和调查，例如发展融资国际在非洲和拉丁美洲 22 个国家进行的外国私人资本能力建设方案研究表明，虽然外国私人资本提供了额外资本，但也产生了一些消极影响。例如，对国际收支的净影响(例如可得外汇)不如预期那样积极，这是由于进口和资本外流水平偏高，虽然外汇收入增加了(Bhinda 和 Martin, 2009 年)。关于证券投资，接受调查的大多数国家都在缓慢发展正规的资本市场。虽然这类投资可能有高度的投机性和不稳定性，在一些情况下，它们也可能是稳定的，促进了私人部门发展。就列明企业的数量和类型而言，所显示正规市场带来的好处很有限，不过它们也加剧了在全球冲击面前的脆弱性(Bhinda 和 Martin, 2009 年)。

### 3. 公共投资与私人投资之间的伙伴关系，以及经济增长

18. 公共投资与私人投资之间的关系是 1980 年代初以来有关文献关注的焦点，主要问题是公共投资和私人投资是否对经济增长产生不同影响。在理论意义上，没有明确的理由显示为什么应当看重总投资水平的体制性来源。然而，如果伴随使用公共投资发生低效或扭曲(私人投资的情况则非如此)，那么，这方面的差异可能确实就很重要。一些研究报告得出结论认为，私人投资和公共投资都对长期增长产生积极影响，但这两类投资的量值却大为不同，私人投资对经济的影响远比公共投资更强大(Khan 和 Kumar, 1997 年；Bouton 和 Sumlinski, 2001 年)。

19. 就公与私之间的两分而言，人们也在谈论公共投资是提高还是降低了私人投资的效率。例如，某些公共投资可能补充了私人投资，同时就私人投资可对增长产生积极影响而言，这些公共投资对增长也是有好处的。此类互补性产生于，例如在基础设施、教育、气候变化缓解和农业领域的公共投资。另一方面，由于公共投资使用直接与私人部门竞争的稀缺资源，它也可能排挤私人投资。在此情况下，增加公共投资有些时候就可能对私人投资和增长产生不利后果。

20. 由于发展中国家的政府预算有限，尤其是在人口增长和城市化加速的那些国家，它们需要借助(本国和外国)私人部门筹措资本、技术和专门知识，以资助、发展和管理基础设施和其他领域中的公共部门项目。公私伙伴关系对经济增长产生怎样的影响？证据表明，在所有其他条件相等的情况下，一国的公私伙伴

关系项目越多，国内生产总值增长率就越高，因为此类项目往往是大规模的和长期的。这一性质的私人投资还会吸引其他私人投资者进入市场，创造良性经济增长循环。

## 二. 公共投资与私人投资之间的伙伴关系：案例研究

21. 人们日益认识到，公共投资与私人投资之间的伙伴关系是发展中国家应对复杂的发展挑战，实现千年发展目标的有效和适当机制。

22. 本节将讨论一些成功的案例，以描述在专家会议上一届会议确认的三个领域，即基础设施、农业和气候变化中公共投资和其他投资来源之间的伙伴关系。

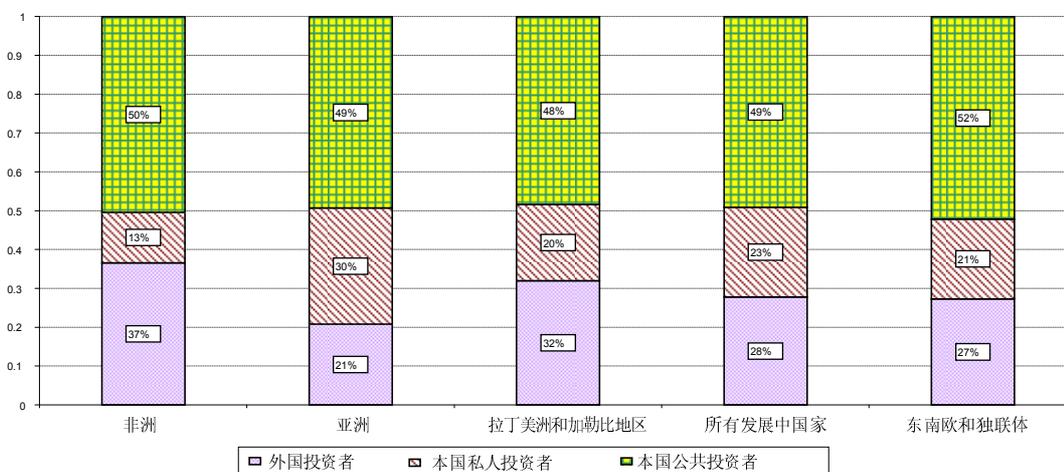
### A. 基础设施

23. 基础设施是公共投资与私人投资之间密切联系可大大有助于满足当地发展需要的一个领域。发展中国家在基础设施领域的投资需要远远超出了公共部门所能提供的数量，因此，政府开放了基础设施行业和服务，以利私人部门，包括跨国公司在更大程度上参与进来(贸发会议，2008年)。实际上，不管是为了促进一般意义上的公私伙伴关系项目，还是为了吸引具体的外国公司加入此类安排，具体国家都已设立了“公私伙伴关系中心”，例如最近设立的哈萨克斯坦公私伙伴关系中心。<sup>3</sup>

24. 财政空间限制和债务可持续性考虑促使许多发展中国家政府评估了在今后由私人部门为一些得到承认的公共基础设施投资需要融资的潜在作用。例如，根据世界银行公共投资与私人投资数据库，1996-2008年期间，私人投资者在发展中经济体基础设施行业中的投资承诺总额占50%(图6)。按地区计，亚洲私人投资者占总承诺额的比例较高(80%)，拉丁美洲和非洲相对较低(77%和64%)。在转型期经济体，这一比例在所有基础设施行业中都高于任何发展中地区。

<sup>3</sup> “哈萨克斯坦的公私伙伴关系”。哈萨克斯坦公私伙伴中心副主任 Kairat Tilebaldinov 先生在 2009 年 12 月 3 日至 4 日在日内瓦举行的公私伙伴关系会议专家小组第二届会议上所作陈述。Presentation available at: [http://www.unece.org/ceci/ppt\\_presentations/2009/ppp/presentationppp09.html](http://www.unece.org/ceci/ppt_presentations/2009/ppp/presentationppp09.html) (2010 年 11 月 8 日评估)。

图 6  
外国投资者、本国私人投资者和本国公共投资者在基础设施业投资承诺中所占份额  
(百分比)



资料来源：贸发会议，根据世界银行私人参与基础设施数据库。

25. 一些伙伴关系的例子和案例研究可用来说明公私伙伴关系在发展中国家各基础设施行业的重要性，以及私人部门如何参与这些行业。

26. 在第一个例子中，乌干达政府启动了 Bujagali 水电项目，通过提供可持续和可负担的电力来促进经济增长，它引进了伙伴来解决资金和技术能力缺口(Q Finance, 2010 年；New Vision, 2010 年)。在这一公私伙伴关系中，主要伙伴是乌干达政府、若干私人公司、Aga Khan 经济开发基金以及多边和双边发展金融机构和商业贷款人。

27. 在这一公私伙伴关系中，私人部门负责在 Bujagali 的发电设施的开发、筹资、建设和维修；代表政府(所有人和营运人)管理营建将设施与国家电网联接的有关互联项目；根据为期 30 年的电力采购协议，将所有电力完全销售给政府。大约 8.60 亿美元的融资将涵盖发电设施和互联项目。这包括 22%的股权和 78%的有限追索权基础上的债务(即仅担保特定数额的债务)：股权主要是由私人部门提供，乌干达政府作出少量实物捐助；债务主要是由若干国际开发金融机构负担。

28. 虽然该项目尚未完工，据认为合同安排是成功的，因为通过与政府和国际组织合同和保险安排，减轻了与项目有关的风险(由项目赞助者和商业贷款人承担)。然而，人们对该项目更广泛的影响有一些严重关注，包括利益的分配仅限于主要企业而不是全体人口，以及高估了生产力和缺乏透明度(开发金融国际，2010 年)。

29. 第二个例子是南非的姆博贝拉(内尔普雷特)水利权项目。1999 年内尔普雷特过渡期地方议会向国家和国际私人部门行为者拥有的大内尔普雷特公用设施公司授予 30 年的水利权特许(2003 年修正), 据此, 该公司应提供资本和管理资源。大内尔普雷特公用设施公司的租赁成本是基于地方议会目前在这些资产上的借款成本。处置动产的收益将用于再投资。所有资产在合同结束时将移交地方议会。此外, 还要求该公司支付水利权特许年费和履约保证金, 并需支付不履约的罚款。消费者的交费只能由市政府规定, 虽然该公司可就每年的必要收费提出建议, 以行使水利权特许, 实现商定的回报率。如果市政府规定的费率低于收费水平, 则应向特许经营人支付收益中的差额。

30. 评估是基于与项目目标相对的 11 个领域, 其中 9 个目标反映在合同中。成功意味着满足了以下目标, (a) 管理质量; (b) 用水权; (c) 基础设施的扩展和升级; (d) 在以往服务欠缺的地区充分利用了市政府的资本赠款; (e) 雇员培训和发展; (f) 费率。一些遗留挑战包括 (a) 确保 24 小时供应; (b) 监测综合合同; (c) 资金风险从公司向政府/市政府的实质性再分配(Bender 和 Gibson, 2010 年)。

31. 在运输业中, 利用私人部门资助和经营基础设施的例子非常普遍, 最后一个例子为 Enfidha 机场项目, 它涉及在一家土耳其跨国公司支持下拓展突尼斯的运输基础设施。<sup>4</sup> 为利用私人部门的财政和技术能力, 所采用的投资模式涉及两个为期 40 年的特许合同: (a) 营运、维持和发展现有的 Monastir 机场; (b) 在 Enfidha 的新机场的建设—营运—移交计划。TAV 机场控股公司是一家设在伊斯坦布尔的公司, 专长是机场的建设、营运和管理, 曾在前南斯拉夫的马其顿共和国、格鲁吉亚和土耳其进行机场的营运, 它获得了合同。

32. Enfidha 机场项目是各类行为者如何协同努力的例子, 在这个例子中, 世界银行的国际金融公司、商业银行以及非洲开发银行都参与了资助该项目。开展这个项目的理由是缓解现有两个机场的压力, 以继续推动扩展该国的旅游部门。

## B. 农业

33. 扩大和振兴农业生产对发展中国家至关重要, 这既是为了满足其人口日益增加的粮食需要, 也是为了给经济多样化和发展奠定基础。公共投资和私人投资都可以推动农副业部门的发展, 二者之间的互动有极大潜力。在发展农业, 应对全球粮食安全挑战和为整个农业价值链提供解决办法等方面, 公私伙伴关系不可或缺。

34. 在发展中国家农业生产中, 有许多公私伙伴关系的成功例子。此类伙伴关系尤其见之于改进农业技术、研究与发展、种子, 以及帮助农民从维持生存走向

<sup>4</sup> 资料来源: 非洲开发银行网站, <http://www.afdb.org/en/news-events/article/tunisia-enfidha-airport-leveraging-public-private-partnership-in-development-7258/>(2010 年 11 月 8 日评估)。

市场导向的生产的推广服务中。例如，在乌干达，建立了植物油公私伙伴关系安排，以发展该行业，创造就业，增加农民收入，包括以振兴和增加国内植物油生产来取代出口。通过涉及一家种植企业——威尔玛国际(新加坡)的联营企业推行了公私伙伴关系项目，管理外包方案，吸收小农户，直接雇用了 1,400 多名当地农民。大约 8 万个家庭从增加收入中受益，该国今后预期将实现植物油的自给自足。<sup>5</sup>

35. 一些公司，例如 BASF(德国)和 Syngenta(瑞士)与一些发展中国家建立了农业研究与发展方面的伙伴关系。<sup>6</sup> Syngenta 在中国和印度与政府农业研究所建立了伙伴关系。<sup>7</sup> 在中国，Syngenta 的公私伙伴关系包括与湖北生物农药工程研究中心和上海有机化学研究所合作，开展植物保护创新。<sup>8</sup> 在印度，Syngenta 通过公私伙伴关系，支持改进耕作方式，改善贫穷小农户的生计。另一个成功的公私合作的有趣例子涉及埃及的农业遗传工程研究所与 Pioneer Hi-Bred 公司(美国)试用有关技术，开发抗虫害玉米。<sup>9</sup> 雀巢公司(瑞士)与国际开发组织一道，参加了在越南的公私伙伴关系项目，促进罗布斯塔咖啡的可持续生产和有效灌溉的采用，同时培训当地咖啡种植者。<sup>10</sup>

36. Embrapa (巴西)是一个非常有趣的例子，显示了一家主要的公共农业研究所如何积极建立与跨国公司和本国的非跨国公司私人行为者，以及与发达国家和发展中国家的伙伴关系(框 1)。

<sup>5</sup> 国际农业发展基金(农发基金)。乌干达共和国：临时评估——植物油开发项目提要。农发基金文件 EC 2010/63/W.P.4, 2010 年 6 月 25 日。可查阅 <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/ec/e/63/EC-2010-63-W-P-4.pdf>。另见：农发基金：东非和南部非洲的进展。第 9 号。2008 年 9 月。可查阅 <http://www.ifad.org/newsletter/pf/9.htm>。

<sup>6</sup> 国际粮食政策研究所(2005 年)。公共部门与私人部门能否携手扶贫济困？国际粮食政策研究所论坛。6 月。见 <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/ifl1.pdf>。

<sup>7</sup> Syngenta 基金会。农业领域的公私伙伴关系：团队工作实现了多项目标。见 <http://www.syngentafoundation.org/index.cfm?pageID=602>。另见：提高千百人的生产力。见 <http://www.syngentafoundation.org/index.cfm?pageID=182>。

<sup>8</sup> Syngenta：公司史。见 [http://www2.syngenta.com/en/about\\_syngenta/companyhistory.html](http://www2.syngenta.com/en/about_syngenta/companyhistory.html)。

<sup>9</sup> 现代生物技术中的公私伙伴关系。科学和发展网络。2002 年 10 月 1 日。见 <http://www.scidev.net/en/policy-briefs/public-private-partnerships-in-modern-biotechnolog.html>。

<sup>10</sup> 国际贸易中心(2009 年)。雀巢公司在农业方面的公私伙伴关系：促进在越南多乐省的罗布斯塔咖啡的可持续生产。国际贸易讲坛，第四期。见 [http://www.tradeforum.org/news/fullstory.php/aid/1502/Nestl\\_E9\\_92s\\_public-private\\_partnerships\\_in\\_agricultural\\_sourcing.html](http://www.tradeforum.org/news/fullstory.php/aid/1502/Nestl_E9_92s_public-private_partnerships_in_agricultural_sourcing.html)。

## 框 1

## 公共研究机构与跨国公司之间的国际公私伙伴关系：巴西的 Embrapa 案例

Embrapa 成立于 1973 年，是巴西的一个主要公共农业研究机构。它与跨国公司建立了若干种类型的国内和国际伙伴关系：

- 与跨国公司的开发新技术的伙伴关系。在此类伙伴关系中，Embrapa 及其伙伴共同制订了研究与发展项目，产生的技术随后在当地得到了更广泛的应用。例如，BASF 和 Embrapa 签署了技术合作协议，培植抗灭草剂的品种。这些栽培品种将很快上市。
- 将其他公司的技术纳入 Embrapa 产品的伙伴关系。此类协议使 Embrapa 得以确认其他组织的技术并获得特许，将之纳入其自己的产品中。它协助研究与发展进程，促进技术转让。一些跨国公司和技术包括：BASF(抗除草剂)、孟山都(抗草甘膦除草剂)和 JIRCAS(耐旱)。
- Embrapa 向跨国公司提供技术特许的伙伴关系。在此类伙伴关系中，Embrapa 的技术在国外得到确认和商业化应用。根据此类合同，获得特许者支付使用费或类似费用。

1998 年以来，Embrapa 在国外，包括法国、荷兰、英国和美国创办了若干虚拟试验室。此外，为通过技术转让向低收入发展中国家提供人道主义援助。Embrapa 在所有南美国家和 13 个非洲国家开展了若干合作项目。

资料来源：贸发会议 2009b。

## C. 气候变化

37. 公共投资与私人投资在缓解气候变化影响方面的互动有其巨大潜力(贸发会议，2010 年)，尤其是在再生能源发电领域。鉴于可再生能源技术与传统的碳密集技术相比，价格上还不具竞争力，私人公司对此类技术的应用往往要求某些形式的公私伙伴关系。此类伙伴关系可采取一系列形式，但主要包括政府保证接入电网和电力的优惠费率，此外还有长期采购协议和补贴优惠费率。风能发电部门的一些典型例子如下：

38. 在哥斯达黎加，政府拥有的电力设施——国家电信公司向 JUWI 集团连同 GDF Suez(法国)发放了为期 20 年的合同，以建设、拥有、营运和转让一个 49.5 兆瓦的风能项目。风电园在清洁发展机制下得到核证。作为 GDF Suez 附属公司的能源国际将拥有该项目直到 2012 年预期每年将产生的 37,000 核证的减排量。哥斯达黎加计划到 2021 年通过可再生能源满足其全部电力供应。<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Thomson Reuters。项目融资国际数据库，以及 JUWI 集团和 Enercon 的公司网站。

39. 在巴西，巴西开发银行核准 7,200 万雷亚尔(3,500 万美元)，用于皮奥伊州的 18 兆瓦的 Pedra do Sal 风力园，该风力园已于 2009 年初投入运营。这笔融资占项目总投资的 69.5%，其他资金来自私人来源。该项目是政府加速增长和促进可再生能源方案的一部分。项目于 2007 年 8 月宣布，GDF Suez 的附属公司——能源国际将参与进来，该能源国际签署了设备采购和安装协议，以安装 20 台 900 千瓦的风力涡轮机。该公司已获得了项目 100% 的采购权，只要得到政府批准。<sup>12</sup>

40. 在约旦，2010 年批准了《可再生能源法》，加上希望加强能源独立性，促使政府寻求风力园投资。对位于卡米沙的一个 30-40 兆瓦风园的投标已经结束，政府目前正在与一家希腊公司谈判，最终达成建造—营运—转让合同。资金将由世界银行提供。<sup>13</sup>

### 三. 促进公共投资与私人投资之间互动的政策选择

41. 上述案例研究表明，促进私人投资与公共投资之间的互动，以产生发展效益是一项复杂的挑战。首先，最有可能出现公共投资与私人投资之间互动的部门往往在政治上很敏感，有许多利益攸关者可能将受到影响。因此，需要适当管理投资者、政府和民间社会之间的互动。第二，没有“千篇一律”的解决办法，可适用于所有国家和行业/部门，制订“正确的”政策框架，以及确定公私合作的“最佳”形式，需要适当技巧和能力。而由于在这些部门中投资需求巨大，各国都在竞争外国投资者，就使这一切变得更加复杂。基础设施发展、农业以及气候变化缓解的情况都是如此，在这些领域，投资需求很大，私人投资，包括外国和本国的私人投资有其重要的作用，可有效补充公共资金，提供诀窍和技术。

#### A. 国家一级

42. 东道国发展中国家的优先考虑，应是加强法治，制订透明和可预测的部门性法律和条例。高质量的体制和管理框架对加强公共投资与私人投资之间的互动，实现伴随而来的发展目标至关重要。如果投资是高度资本密集和/或有很长的孕育期和强力政府参与(例如在基础设施领域)，同时，各行业处在发展的初级阶段(例如低碳投资)，或有关部门显示了巨大的社会挑战(例如农业)，则这一点更加重要。

43. 在私人投资者提供迄今为止始终由国营企业提供的服务时，适当的管制同样至关重要。政府面临的挑战是确保在私人部门生产和交付服务时，将最初推动

<sup>12</sup> Thomson Reuters。项目融资国际数据库，以及 [http://www.greenmomentum.com/wb3/wb/gm/gm\\_content?id\\_content=955](http://www.greenmomentum.com/wb3/wb/gm/gm_content?id_content=955)。

<sup>13</sup> Thomson Reuters。项目融资国际数据库，以及 2010 年 8 月 31 日《约旦时报》。

公共部门投资的同样的公共政策因素(例如权益因素、自然垄断条件或外部性)也考虑在内。这可能包括定价政策(贸发会议, 2009a)。

44. 各国需要确定它们准备在何种程度上向私人投资开放其行业, 同时这是否包括外国投资。许多国家已将本国产业私有化, 随之带来了政策挑战, 并面临最终的发展影响, 这些都因不同的经济体和部门而有所不同。例如, 虽然农业主要是在私人手中, 但在许多与基础设施有关的行业中, 政府控制仍然很普遍。如果允许私人投资, 政府还需要确认私人投资的关键瓶颈, 并制订它们认为需要吸引私人投资者的优先项目清单。

45. 是否允许外国投资的决定特别关系到战略性行业, 例如能源的分配和传输以及天然资源产业, 还涉及到因社会文化理由在政治上敏感的产业(例如农业)。政府或许希望限制外国直接投资, 以确保对这些产业的控制, 但也可能倾向其他形式的投资, 限制向私人部门转移控制权。

46. 各国需要考虑公共投资与私人投资之间何种类型的互动最适合其发展需要。有三种基本的政策选择, 从公共投资与私人投资之间的直接合同关系到基于股权的伙伴关系:

#### 选择 1

47. 在特定产业支持相应私人投资的公共投资。一个例子是通过国家研究与发展方案加强高科技产业(例如可再生能源)的发展。另一个例子是基础设施中的公共投资, 例如建立工业园区或服务农民的储存设施。这些投资或可独立于具体的私人投资(例如公路或电网建设), 或与特定的私人投资项目相联系(例如工厂的接驳站)。

#### 选择 2

48. 公私股份制合营企业。在下列情况下, 这可成为一个选择, 即业务与政府通过国营企业积极参与的活动有关(例如在天然资源产业), 但也允许私人股份投资。另一个例子是与研究与发展有关的公司合资企业(例如农业)。

#### 选择 3

49. 支持公共投资的非股本私人投资。在此情况下, 私人投资可发挥补充作用, 例如通过管理合同或修建—拥有一转让模式。例如, 在基础设施中, 外国的参与可限于公私伙伴关系, 所有权最终保留在国家手中, 而业务控制权则建立在特许基础上。

50. 任何种类的公私伙伴关系都带有机遇和风险, 公共部门与私人部门之间, 要想真正地分享利益, 分担风险, 必须抓住机遇, 管理风险。这包括评估发展影响的能力(与本国私人投资者还是外国投资者合作, 通过公私伙伴关系还是其他形式的伙伴关系)以及制订具体投资项目。

51. 公私伙伴关系吸引政府支出是能够发掘私人部门的潜力，以比公共部门更高的效率调动和运作投资。与此同时，以私人部门来取代公共供应，政府可节省稀缺的公共资金，缓解预算紧张(贸发会议，2009a)。公共部门还可通过此类伙伴关系带来的技术和诀窍而大大受益。

52. 关于风险，需要(a) 留心公私伙伴关系的高成本和潜在的高风险，意味着在廉价融资和替代性技术能力不具备时，限制高度优先考虑/高回报项目；(b) 深入和透明的需求评估和可行性研究；(c) 公众的充分参与和协商；(d) 尽职尽责；(e) 透明的选择标准和采购。由于不能始终依赖私人部门融资，政府还应加强努力，创造更多的财政空间，优化应当执行的公共投资项目(贸发会议，2009a)。

53. 在各方之间适当分配风险也需要政府在整个合同期大力参与监测、评估和管制投资。公共部门与私人部门之间的投资合同也可成为强制外国投资者履行某些发展承诺的手段，例如支持公共基础设施发展。

54. 投资促进机构的积极推动也可有助于提高对现有公私投资机遇的认识。投资促进机构需要确定具有此类互动潜力的经济活动，通过确定投资者(包括确定有关产业的核心参与者、信息和投资接洽)以及确保适当的投资后续服务来促进此类投资。

## B. 区域和国际各级

55. 应鼓励加强发展中国家之间的区域合作，以促进私人投资与公共投资之间的互动。更紧密的区域一体化有助于创建更大的市场，进而增加投资机会。这对在发展中国家发展一系列产业，包括与农业、能源和气候变化缓解有关的产业很重要。区域合作还可发挥重大作用，通过区域一体化基础设施项目促进市场准入(对内陆国家尤其重要)，推动创立区域研究机构(例如在农业研发中的区域公私伙伴关系)。

56. 需要对公私投资互动给予国际支持。此类支持可通过若干途径提供，包括官方发展援助、东道国措施，以及国际投资协定和特定部门倡议中的发展条款。重要的是发展伙伴必须充分注意某些项目的融资，这些项目如果缺少资金就可能无法调动私人部门的充分参与。

\* \* \*

57. 专家除其他外，不妨讨论在通过私人投资与公共投资之间的协同作用提高生产能力和实现发展目标方面的下列问题和政策措施：

- 如何利用公私伙伴关系建立生产能力(产业升级、技术发展和研究与发展，以及新办企业和人力资源开发)？
- 何种水平的公共投资、本国私人投资和外国私人投资有利于最大限度的增长而又不致相互排挤？在确定任何特定国家的此类水平时，有哪些相关因素？

- 
- 哪些产业/部门通过公私伙伴关系的投资前景最明朗？这些产业中存在哪些妨碍此类伙伴关系的瓶颈？
  - 国家、区域和国际各级的政策对加强此类伙伴关系的作用？需要做哪些事情实现伴随而来的利益最大化和风险最小化？
  - 如何采取才能最大限度地发挥本国投资(公共与私人)和外国投资之间建立联系和产生增效作用的潜力？南半球跨国公司和主权财富基金能否在这方面发挥更大的作用？
  - 还需要进一步开展哪些工作，以理解和更好地利用公共投资与私人投资之间的协同作用，包括在基础设施发展、农业和气候变化领域？

## 参考文献

- Bender P and Gibson S (2010). Case study for the 10 years of the Mbombela (Nelspruit) water and sanitation concession, South Africa. Study commissioned by the World Bank at the request of the Public–Private Partnership Unit of the National Treasury of the South African Government and the Mbombela Local Municipality. Available at <http://www.ppp.gov.za/documents/casestudies/Nelspruit%20Case%20Study%20Final%2029%20May%202010.pdf>
- Bhinda N and Martin M (2009). Private capital flows to low-income countries: Dealing with boom and bust. Development Finance International Group. November. Available at [http://www.development-finance.org/en/component/docman/doc\\_download/583-fpc-cbp-series-2.html](http://www.development-finance.org/en/component/docman/doc_download/583-fpc-cbp-series-2.html).
- De la Fuente A and Vives X (1995). Infrastructure and education as instruments of regional policy: evidence from Spain. *Economic Policy*: 13–51.
- Development Finance International (2010). Synergies with domestic public and private investment: how foreign private capital can contribute more to development. Background paper prepared for UNCTAD.
- Marrero G (2008). Revisiting the optimal stationary public investment policy in endogenous growth economies. *Macroeconomic Dynamics*. No.12.
- New Vision (2010). Bujagali dam to be ready next year. 12 March. Available at <http://www.newvision.co.ug/D/8/12/712732>.
- Kamps C (2005). Is there a lack of public capital in the European Union? European Investment Bank papers 3/2005.
- Khan MS and Kumar MS (1997). Public and private investment and the growth process in developing countries. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 59 (1): 69–88.
- Khan MS and Reinhart CM (1990). Private investment and economic growth in developing countries. *World Development*. 18 (1): 19–27.
- Koveos P and Yourougou P (2010). Public–private partnerships in emerging markets. Available at <http://www.qfinance.com/financing-best-practice/publicprivate-partnerships-in-emerging-markets?page=1>
- Roache S (2006). Domestic investment and the cost of capital in the Caribbean. IMF working paper 06/152.
- UNCTAD (1999). *World Investment Report 1999: Foreign Direct Investment and the Challenge of Development*. United Nations publication. Sales no. E.99.II.D.3. New York and Geneva.
- UNCTAD (2008). *World Investment Report 2008: Transnational Corporations and the Infrastructure Challenge*. United Nations publication. Sales no. E.08.II.D.23. New York and Geneva.
- UNCTAD (2009a). *The role of public investment in social and economic development. Public investment: vital for growth and renewal, but should it be a countercyclical instrument?* Note prepared by the UNCTAD secretariat.
- UNCTAD (2009b). *World Investment Report 2009: Transnational Corporations, Agricultural Production and Development*. United Nations publication. Sales no. E.09.II.D.15. New York and Geneva.

UNCTAD (2010). *World Investment Report 2010: Investing in a Low-Carbon Economy*, United Nations publication, New York and Geneva.

---