

国际发展合作 PPP*

——更有效的发展合作新模式？

姜璐 吴泽涛

【内容摘要】 进入 21 世纪以来，以经合组织发展援助委员会成员国为代表的发达国家官方发展援助模式正面临一系列挑战，其中之一就是过去十余年在发达国家及国际组织日益流行的“国际发展合作公私伙伴关系”。通过考察公私合作这一国际发展合作新型模式的渊源、内涵与机制，探讨其在实践中面临的主要问题，并在此基础上与中国的“发展包”模式进行比较，可以对中国对外发展合作提出政策建议。目前，在国际发展合作领域引入非政府行为体与商业模式已是大势所趋。中国在开展国际发展的公私合作方面虽是先行者，但亟待将自身丰富的实践加以系统化、理论化，并就公私合作制定更为明确的指导原则及管理细则，同时设立相关的机构机制，促进公私合作伙伴关系的成长。这不仅可以创新完善中国的对外发展合作，进一步扩展中国在发展中国家的影响力，也有助于逐步建立南方国家在全球发展合作领域的话语权，推动国际发展合作向更加包容、多元和公正的方向发展。

【关键词】 国际发展合作 公私伙伴关系 私营部门 发展援助 发展融资

【作者简介】 姜璐，上海对外经贸大学国际发展合作研究院助理研究员，复旦发展研究院兼职研究员（上海 邮编：201620）；吴泽涛，复旦大学国际关系与公共事务学院硕士研究生（上海 邮编：200433）

【中图分类号】 D812

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2019)06-0046-22

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201906003

* 本文系国家社科基金青年项目“中国对非援助创新与非洲国家发展自主性研究”（18CZZ011）的阶段性成果。

北方发达国家的国际发展合作^①从 20 世纪中叶兴起至今已有近 70 年的历史，其中成立于 1960 年的经合组织发展援助委员会（OECD-DAC）及其成员国^②在北方乃至全球发展合作领域掌握着事实上（援助总量）和话语上（议题设置、规则制定等）的主导权。但是，自 21 世纪以来，至少三方面的形势变化正在悄然推动北方乃至全球发展合作的转型与变革。

首先，由 OECD-DAC 成员国所主导的北方发展合作特别是其官方发展援助（official development assistance, ODA）模式的有效性受到广泛质疑。从 20 世纪 90 年代末开始，国际发展学界对历时数十载的 ODA 究竟是否以及在多大程度上促进了欠发达国家和地区的发展展开了激烈争论，^③ 尽管对此莫衷一是，但争论各方大多都承认 ODA 的效果不尽人意。因此，在过去十几年中 OECD-DAC 先后召开了多次“援助有效性高端论坛”，特别是在 2005 年的《巴黎宣言》中提出了广为人知的“自主、一致、协调、成果、问责”五点原则，以期能够消除其在实践中的弊端，取得更好的援助效果。

其次，以中国、印度、巴西、土耳其、南非等南方发展中国家为代表的新兴援助国（emerging donors）的兴起改变了全球发展合作的既有版图，在一定程度上冲击了 DAC 援助国的主导地位。随着综合国力的提升，国际发展合作开始成为这些发展中世界的“领头羊”与发达国家竞争影响力及话语权的又一重地。就绝对数量而言，尽管这些南方国家的援助额尚不足全球援助总量的 1/10，但其明显区别于 DAC 援助国的发展合作形式，已引起北方国家政界及学界的广泛关注与讨论。^④

再次，包括公私伙伴关系（public-private-partnership, PPP）在内的一系

① “国际发展合作”或“国际发展”是指国际社会成员（主要是主权国家，也包括政府间国际组织、非政府组织及私营部门等）旨在促进欠发达国家和地区经济及社会发展目标而进行的双边或多边合作，最典型的是官方发展援助，但也涵盖更广泛的合作形式，如“发展合作 PPP”。一般认为，发达国家的国际发展合作肇始于美国杜鲁门总统于 1949 年提出的“第四点计划”，这也是美国自“马歇尔计划”取得成功之后有意识地将对外发展合作进一步向欠发达国家和地区拓展的尝试。

② 截至目前，OECD-DAC 已有 30 个成员，主要为欧美发达国家及亚太地区的日本、韩国、澳大利亚、新西兰等。

③ Finn Tarp, “Aid and Development,” *Swedish Economic Policy Review*, Vol. 13, No. 2, January 2006, pp. 9-61.

④ Lu Jiang, *Beyond Official Development Assistance: Chinese Development Cooperation and African Agriculture*, Introduction, London, New York & Shanghai: Palgrave MacMillan, 2020.

列新型发展合作模式的兴起开始对 ODA 模式构成挑战。从 2014 年开始，OECD-DAC 的年度《发展合作报告》越来越明确地提出并鼓励私营部门的加入，同时强调 ODA 通过共担风险等方式调动私营部门力量的作用。^① 2015 年联合国可持续发展目标的提出及《亚的斯亚贝巴行动议程》的通过，进一步反映了国际社会对可持续发展实现路径的全新认识，即除了传统的官方发展援助，私营部门也可以在国际发展合作领域发挥更重要的作用。从实践层面看，国际发展合作领域的公私伙伴关系（以下简称“发展合作 PPP”）最早可追溯到 20 世纪末，如英国的“挑战基金”（Challenge Fund）与德国的“发展 PPP”（develoPPP.de），而且，公私伙伴关系此后在美国、日本、澳大利亚、荷兰、瑞典、丹麦等北方国家以及包括联合国、世界银行等在内的国际组织得到日益广泛的应用（见表 1）。

表 1 发达国家主要双边发展机构发展合作 PPP 使用情况

对外援助主管机构	对外援助总额 (2016 年, 美元)	PPP 主管机构	PPP 主管机构 成立时间	PPP 项目总价值 (截至 2016 年, 美元)
美国国际开发署 (USAID)	223 亿	转型伙伴关系中心 (Center for Transformational Partnerships)	2014 年	200 亿 (超过 1600 个 伙伴关系)
德国国际合作机构 (GIZ)	23 亿	私有部门合作部 (Private Sector Cooperation Unit)	1999 年	10 多亿 (超过 2000 个 伙伴关系)
英国国际发展部 (DFID)	120 亿	商业促进中心 (Business Engagement Hub)	2011 年	24 亿 (2012—2016 年 总融资)

① 在此之前，其《发展合作报告》仅关注官方发展援助（ODA）的发展及使用情况。

澳大利亚外交与贸易部 (DFAT)	30 亿	商业伙伴关系平台 (Business Partnership Platform)	2015 年	290 万 (BPP 首轮资助)
日本国际协力机构 (JICA)	114 亿	私营部门伙伴关系和财务省 (Private Sector Partnership and Finance Department)	2008 年	3.42 亿 (2015 年总价值)

资料来源：作者根据 Devex 报告^① 以及上述机构官方网站信息整理。

值得注意的是，2018 年 10 月，特朗普政府出台了《更好地利用投资促进发展》(BUILD Act) 法案，宣布成立新的国际发展融资公司 (IDFC) 取代此前的海外私人投资公司 (OPIC)，以期通过吸引私营资本的介入创新美国参与国际发展合作的方式，同时促进美国企业海外投资，带动国内就业，进而服务于美国的国家利益。参众两院最终通过了为新机构提供高达 600 亿美元经费的预算，是此前 OPIC 的两倍多。美国此举也被普遍解读为一种与中国在发展中世界竞争投资机会与软实力的重要表现。随着“一带一路”倡议的提出与推进，中国在发展中国家和地区不断扩大的影响力已引起美国政界、商界的广泛关注与担忧。^② 此外，同样受到中国日益多样化的发展模式刺激，欧盟及其成员国的国际发展政策亦与其贸易、外交、安全等问题日益紧密地结合。^③

从中国来看，尽管并未采用 PPP 的说法，但事实上在对外发展合作中采用公私合作、“商援结合”的模式并不少见，本文将之称为“发展包” (development package) 模式。^④ 不同于发达国家对“发展合作 PPP”的概

^① Devex, “Bilateral Donor Agencies Open for Partnerships: A Closer Look at 5 Development Leaders,” 2017, https://pages.devex.com/rs/685-KBL-765/images/Devex_Reports_Bilateral_Donor_Agencies_A_Closer_Look_at_5_Development_Leaders.pdf.

^② Daniel F. Runde and Romina Bandura, “The BUILD Act Has Passed: What’s Next?” Center for Strategic and International Studies, October 12, 2018, <https://www.csis.org/analysis/build-act-has-passed-whats-next>.

^③ Sven Grimm and Christine Hackenesch, “China in Africa: What Challenges for a Reforming European Union Development Policy? Illustrations from Country Cases,” *Development Policy Review*, Vol. 35, No. 4, 2017, p. 549.

^④ “发展包”在本文中被界定为，中国在对外发展合作实践中所采取的将传统援助与发展导向的商业模式相融合，旨在促进受援国及中国共同发展的合作形式。参见 Lu Jiang,

念及使用相对严格的限定,中国对类似模式并无明确界定,应用也更为广泛、灵活,且明确彰显了中国倡导的共同发展理念。^①那么,公私合作是一种什么样的发展合作模式?新在何处?是否比传统官方援助模式更有效?存在怎样的问题?应用前景如何?与北方援助国及包括中国在内的南方发展合作伙伴的实践及理念上存在怎样的共性与分歧?发达国家对这一模式的应用对中国对外发展合作又有哪些经验教训可供借鉴?本文拟回答这些问题。

“发展合作 PPP”模式尽管尚未成为主流,但它的出现代表了当前发达国家发展合作领域的重要趋势,也共同构成了促进北方甚至是全球发展合作转型的外部驱动力,因此引起相关各界的高度关注。包括国际政府间组织、国际非政府组织、各国官方发展机构、高校和智库等在内的政界及学界业已对“发展合作 PPP”展开了广泛深入的研究,主要涉及发展合作 PPP 的内涵、模式、现状以及案例,^②各双边、多边发展机构采用发展合作 PPP 的具体方式与策略,^③对发展合作 PPP 效果的评估、手段及解释^④等方面。目前,

Beyond Official Development Assistance: Chinese Development Cooperation and African Agriculture, Introduction.

① 西方学者对中国互利共赢的“共同发展”观在一定程度上仍持保留态度,可参见 Richard Manning, “Will ‘Emerging Donors’ Change the Face of International Co-operation,” *Development Policy Review*, Vol. 24, No. 4, 2006, pp. 375-377.

② “Partnering for Global Development: the Evolving Links between Business and International Development Agencies,” Washington, DC: Business Civic Leadership Centre (BCLC) of US Chamber of Commerce, 2009; Daniel Runde, Holly Wise, Anna Saito Carson, and Eleanor Coates, “Seizing the Opportunity in Public-private Partnerships: Strengthening Capacity at the State Department, USAID, and MCC,” Washington, DC: Center for Strategic & International Studies, October 2011; José Di Bella, et al., “Mapping Private Sector Engagements in Development Cooperation,” Ottawa: The North-South Institute, September 2013; Margaret Callan and Robin Davies, “When Business Meets Aid: Analyzing Public-Private Partnerships for International Development,” Discussion Paper 28, Development Policy Centre of Australian National University, 2013; and Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, “Public-Private Partnerships in Developing Countries,” IOB Study, No. 378, 2013.

③ Andrea Binder, Markus Palenberg, and Jan Martin Witte, “Engaging Business in Development,” GPPi Research Paper Series No. 8, Berlin: Global Public Policy Institute (GPPi), 2007; DFID, “The Engine of Development: The Private Sector and Prosperity for Poor People,” London and Glasgow, 2011; “Business Accountability for Development: Mapping Business Liability Mechanisms and Donor Engagement with the Private Sector in Development,” Brussels: CPDE, ITUN-TUDCN and EURODADA, 2015; UNDP, “UNDP’s Private Sector and Foundations Strategy for the Sustainable Development Goals 2016-2020,” New York and Istanbul, July 2016; and George M. Ingram, Anne E. Johnson and Helen Moser, “USAID’s Public-Private Partnerships: A Data Picture and Review of Business Engagement,” Global Economy & Development Working Paper 94, Washington DC: Brookings, February 2016.

④ Kent Buse and Andrew M. Harmer, “Seven Habits of Highly Effective Global

国内对北方国家“发展合作 PPP”这一新兴模式的关注还较为有限，也尚未有将其与“发展包”模式进行比较的研究。随着国家国际发展合作署的成立，中国对外发展合作在服务国家宏观利益及对外政策目标的同时，日益独立化、专业化，这也对学界就国际发展合作的多元模式特别是前沿模式进行深入研究提出了更高的要求。

一、理念：公私伙伴关系及其在国际发展领域的兴起

“公私伙伴关系”或“公私合作”最初是一个描述公共部门与私营部门在国内公共设施尤其是基础设施^①与服务领域开展合作的概念，这一概念从 20 世纪八九十年代开始被众多国家及国际组织普遍采用，^② 并自 2005 年以来在世界银行等国际机构的倡导下在全球范围尤其是发展中世界再度掀起应用热潮。^③ 尽管从概念上讲这是一个较新的提法，但就其本质而言，PPP 的实践在中外都有着较为悠久的历史，如欧洲国家上百年的私人供水服务和 20 世纪初中国第一条民营铁路的建造。^④ 迄今为止，对于 PPP 的概念尚无权威的界定，但一般认为，有别于通常由公共部门承包、独揽公共产品的供

Public-Private Health Partnerships: Practice and Potential,” *Social Science & Medicine*, Vol. 64, 2007, pp. 259-271; Keith A. Bezanson and Paul Isenman, “Governance of New Global Partnerships: Challenges, Weaknesses, and Lessons,” CGD Policy Paper 14, Washington, DC: Center for Global Development, 2012; Sabá Loftus, “Public-Private Partnerships: Benefiting or Hindering International Development?” *Global Policy Watch*, 2016; Lea Stadler, “Scrutinizing Public-Private Partnerships for Development: Towards a Broad Evaluation Conception,” *Journal of Business Ethics*, Vol. 135, 2016, pp. 71-86; and David W Parker, Uwe Dressel, Delroy Chevers, and Luca Zeppetella, “Agency Theory Perspective on Public-Private-Partnerships: International Development Project,” *International Journal of Productivity and Performance Management*, Vol. 67, No. 2, 2018, pp. 239-259.

① 公私伙伴关系已越来越多地扩展到包括学校、医院及医疗服务等在内的社会基础设施范畴，参见 Samuel Colverson and Oshani Perera, “Sustainable Development: Is There a Role for Public-Private Partnerships?” International Institute for Sustainable Development Policy Brief, October 2011, p. 3.

② Lawrence L. Martin, “Making Sense of Public-Private Partnership (P3s),” *Journal of Public Procurement*, Vol. 16, No. 2, 2016, pp. 191-207; 贾康：《公私合作伙伴关系（PPP）的概念、起源与功能》，《经济研究参考》2014 年第 13 期，第 4—16 页。

③ Kate Bayliss and Elisa Van Waeyenberge, “Unpacking the Public Private Partnership Revival,” *Journal of Development Studies*, 2017, pp. 577-593.

④ 贾康：《公私合作伙伴关系（PPP）的概念、起源与功能》，第 7—11 页。

应，PPP吸收私营部门的力量，更强调资源共投、风险共担、收益共享，以期能在满足私人诉求的同时更有效地实现公共利益。^①自PPP概念提出至今，其外延不断拓展，逐渐发展成为政府和私营企业长期合作提供公共产品各种模式的统称，涵盖了如外包、特许经营、合资企业、私人融资倡议、国有企业股权私有化等多种多样的形式。^②

（一）发展合作PPP模式受到各方关注和欢迎

PPP被引入国际发展合作领域始于20世纪末。自二战后国际发展合作兴起以来，援助国政府及政府间国际组织等正式的官方机构（以下简称“官方发展机构”）始终是合作发起与执行的主体。尽管在过去几十年中也出现过一些私营部门介入的雏形，如USAID在20世纪80年代初提出的“私营企业倡议”（Private Enterprise Initiative）中曾明确提出并推动私营企业作为美国对外援助的执行者，^③但PPP在发展合作领域真正大规模发展起来则是从21世纪才开始的。随着冷战结束和经济全球化的发展，进入发展中世界的私人资本^④在体量上不断赶超官方发展援助，到20世纪90年代末已经占全球流入发展中国家资本总量的82%，而官方发展援助额仅占18%。^⑤

这种变化使官方发展机构开始意识到私营部门是国际发展合作领域不可忽视的一股力量，并开始考虑如何在尽可能撬动私营部门庞大的资源的同时（特别是将其导向较难吸引外部投资的最不发达国家），限制其潜在的负外部性。^⑥此外，私营部门的介入也被认为有助于提升发展合作项目的影

① 如荷兰学者在比较28种对PPP的定义之后对其共性特点进行的概括，参见Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, “Public-Private Partnerships in Developing Countries,” p. 17.

② 王守清、刘云：《公私合作（PPP）和特许经营等相关概念辨析》，《环境界》2014年第25期，第18—25页；The Stationery Office of the UK, “Public Private Partnerships: The Government’s Approach,” London: The Stationery Office, 2000, pp. 8-9.

③ Curt Tarnoff, “The Private Enterprise Initiative of the Agency for International Development,” Congressional Research Service, 1989.

④ 主要包括对外直接投资（FDI）、间接投资、商业银行贷款，有时也包括私人慈善资金和汇款。

⑤ Doug Ierley, “Private Capital Flows as a Springboard for World Bank Reform,” *Journal of International Law*, Vol. 23, No. 1, 2002, pp. 1-2.

⑥ Andrea Binder, et al., “Engaging Business in Development: Results of an International Benchmarking Study,” pp. 13-4.

范围及可持续性。^①与此同时,不少有意在发展中世界开展直接投资的私营企业也有与官方发展机构合作的需求,它们希望从官方发展机构的良好声誉、强大的号召力、长期从事海外 ODA 项目所积累的经验与关系网络等优势中获益,进而有利于其在发展中世界寻求合适商机、改善营商环境、降低投资风险、增加盈利等。^②而对于一些希望通过开展社会公益活动树立负责任的企业形象或有意识地通过采纳“包容性商业模式”^③ (inclusive business model) 或“金字塔基底方式”^④ (base of pyramid approach) 来实现盈利与发展目标之间平衡的企业而言,拓展与官方发展机构甚至私人慈善和非政府组织等的合作,对于增强其活动的影响力与持续性也大有裨益。^⑤在此背景下,公私部门行为体在协力开展国际发展合作上一拍即合。

(二) 发展合作 PPP 的广泛性与多元化

国际发展合作领域的 PPP 与国内以公共基础设施为主要应用领域的 PPP 相比,既有共性又有特点。在共性方面,发展合作 PPP 也是遵循“目标共通、资源共投、利益共享、风险共担”的逻辑,通过引入私营部门的力量来变革传统上通常由公共部门主导国际发展合作的局面。在特点方面,发展合作 PPP 更广泛地服务于所有为国际社会所普遍承认的发展目标,如 2015 年由联合国提出的 17 个可持续发展目标。^⑥

发展合作 PPP 在参与主体、应用领域、伙伴关系模式等方面比国内领域的 PPP 表现得更为多元。一是在参与主体方面,公共部门行为体不仅涵盖了

① Daniel Runde, et al., “Seizing the Opportunity in Public-Private Partnerships: Strengthening Capacity at the State Department, USAID, and MCC,” p. 6.

② George M. Ingram, et al., “USAID’s Public-Private Partnerships: A Data Picture and Review of Business Engagement,” pp. 67-70; and Andrea Binder, et al., “Engaging Business in Development: Results of an International Benchmarking Study,” pp. 15-17.

③ 通过将贫困人口纳入价值链的不同阶段,使之成为商业所有者、生产者、雇员、消费者或用户,进而从商业活动中获益。参见 UNDP, “Creating Value for All: Strategies for Doing Business with the Poor,” 2008, p. 14.

④ “金字塔基底”是指年均购买力低于 3000 美元的 40 亿世界人口。

⑤ Daniel Runde, et al., “Seizing the Opportunity in Public-Private Partnerships: Strengthening Capacity at the State Department, USAID, and MCC,” pp. 5-6.

⑥ 包括消除贫困、消除饥饿、良好健康与福祉、优质教育、性别平等、清洁饮水和卫生设施、廉价和清洁能源、体面工作和经济增长、工业、创新和基础设施、缩小差距、可持续城市和社区、负责任的消费和生产、气候行动、水下生物、陆地生物、和平正义与强大机构、促进目标实现的伙伴关系。

主权国家政府，也包括不同地区与层级的政府间国际组织及政策性金融机构（如世界银行、非洲开发银行、双边发展融资机构）等；而私营部门行为体除了包括最典型的私人所有制企业，有时也包括国有、公共企业在内的所有市场性力量，^① 还包括非政府组织、慈善机构、大学与科研院所这一类混合着公共、私人 and 志愿性部门属性的单位。^② 由此可见，发展合作 PPP 中的私营部门是一个广义的概念，事实上更接近于一个非公共部门行为体集合。二是在应用领域方面，发展合作 PPP 并不限于基础设施与公共服务这类公共产品的提供，而是包括基础设施、医疗卫生、性别平等、环境保护、产业发展等在内的旨在促进发展目标的各个重要领域。三是在伙伴关系模式方面，发展合作 PPP 也显示出更大的空间和灵活性，如公共部门和私营部门可根据各自专长在某一特定的方案或项目的不同阶段（发起、设计、融资、执行、监管等）介入，贡献不同的资源，包括资金、理念、技术、经验、关系网等，并采用不同的公私结合方式，如公共部门以无偿资金或贷款、股权、担保等形式带动私营部门。

二、模式：国际发展合作公私伙伴关系的不同类型

发展合作 PPP 作为一种新兴模式，其区别于传统 ODA 的本质特征在于广义的私营部门特别是企业行为体在发展合作中的介入及角色的发挥。不同于在以往合作模式中发挥相对次要或执行层面的角色，发展合作 PPP 中的私营部门被赋予了与公共部门行为体平等的“伙伴”地位。首先，私营部门被定义为“资源伙伴”（resource partner），往往被要求在发展合作项目中必须提供相当比例的包括资金、专业知识、技术、销售渠道等在内的资源要素。

① UNDP, “UNDP’s Private Sector and Foundations Strategy for the Sustainable Development Goals 2016-2020,” July 2016, p. 4.

② 以 USAID 的发展合作 PPP 旗舰项目“全球发展联盟”（Global Development Alliances/GDA）为例，该项目基本涵盖了前述所有类型的行为体。参见 Marian Lawson, “Foreign Assistance: Public-Private Partnerships (PPPs),” Washington, DC: Congressional Research Service, 2011; Daniel Runde, et al., “Seizing the Opportunity in Public-Private Partnerships: Strengthening Capacity at the State Department, USAID, and MCC”。

以资金这一最主要的资源类型为例，USAID 的 GDA^① 和被很多发展机构所采用的“挑战基金”模式都明确规定参与企业提供融资不得少于整个项目成本的 50%。其次，私营部门被鼓励参与到发展合作议程或项目从决策、融资、执行到监管的各个环节，而不再是 ODA 模式下仅仅作为官方援助项目的外包方或执行者，甚至类似的外包关系也逐渐不再被纳入发展合作 PPP 的范畴。^② 再次，私营部门的盈利目标往往被承认、允许并鼓励，有时甚至被作为与公共部门行为体结成合作关系的必要条件，如 USAID 的 GDA 项目和德国联邦经济合作与发展部（BMZ）的 develoPPP.de 项目，都明确要求合作项目能够体现申报企业的核心商业利益。根据项目中是否包含营利性目标，发展合作 PPP 又可被划分为非商业性和商业性合作模式两种类型。

（一）非商业性合作模式

在这一模式下，私营部门无偿投入资源到 PPP 项目，这种资源的投入主要是出于承担企业的社会责任（corporate social responsibility）和绿色营销（green marketing）的需要，并非以直接盈利为目的。^③ 这种非商业性合作模式往往并非私营部门出于良知的主动选择，而是多方共同努力的结果，尤其是非政府组织和媒体的监督与倡导在一定程度上倒逼私营部门重视其经营行为可能导致的社会与环境问题，敦促其承担社会责任并无偿投入相应资源。在非商业性合作模式下，私营部门提供的资源是多方面的。^④ 一是智力支持，即私营部门参加由官方发展机构组织的公私部门政策对话或知识分享，为在不同领域内促成公私合作提出建议，或为具体的 PPP 项目设计方案等。^⑤ 二是技术支持，即私营部门为公共部门和发展项目提供专业的技术支

① 参见 Marian Lawson, “Foreign Assistance: Public-Private Partnerships (PPPs),” Washington, DC: Congressional Research Service, 2011; Daniel Runde, et al., “Seizing the Opportunity in Public-Private Partnerships: Strengthening Capacity at the State Department, USAID, and MCC”。

② 如 USAID 对 PPP 的界定，参见 “Public-Private Partnerships Historical Dataset Background,” <https://www.usaid.gov/opengov/developer/datasets/PPP%20Dataset%20Background%208.4.14.docx>。

③ 尽管客观上企业社会责任的履行从长远看亦有利于实现其商业利益。

④ José Di Bella, et al., “Mapping Private Sector Engagements in Development Cooperation,” pp. 17-19.

⑤ 如 OECD 商业及工业咨询委员会通过年度政策对话与咨询会的形式建立与工商业企业在发展合作领域的伙伴关系。

持。^① 三是能力建设，即私营部门通过援助、知识传递和培训等方法提升公共部门和发展合作 PPP 对象的能力。^② 四是产品及渠道支持，主要指私营部门为发展项目提供产品和渠道支持，使发展项目能够更好地与服务对象相连接。^③ 五是资金和捐赠，即私营部门为发展合作 PPP 项目提供免息或减息贷款、信用担保及物资捐赠等。

（二）商业性合作模式：发展导向投资

在这一模式下，私营部门特别是企业被要求利用自己的优势与专长，通过提供明确、具有经济可行性的商业投资方案参与到发展合作的议程或项目中。相较于仍明显带有传统发展合作色彩的非商业性合作模式而言，发展合作 PPP 的商业性合作模式由于将盈利投资与公益性活动相结合而更具创新性，因此也是本文讨论的重点。

在这一模式下开展的投资活动与纯商业性投资具有两个特点。首先，投资兼顾发展而非单纯以盈利为目标，因此可称其为“发展导向投资”或“影响力投资”（*impact investment*）。当这种发展导向投资明确以增进欠发达国家 and 地区贫困人口的福利为目标时，即上文提到的“包容性商业模式”或“金字塔基底方式”。如果投资回报率低于纯商业投资的平均水平、回报周期更长甚至存在亏损的风险，官方发展机构相应会将其视为中长期“耐心资本”（*patient capital*），对可能的投资亏损甚至失败有所准备。其次，由于公共部门的加入，发展导向投资预期能够带来更大的发展效果或“增加值”，这是因为如果没有发展机构牵头并主动承担一定的成本和风险，私人企业可能根本不会有兴趣在那些存在种种不利因素及较高投资风险的不发达市场进行商业投资；同时，没有公共部门的参与，私营部门的投资也无法在促进发展目标上发挥同等效应。

① 如中国企业四达时代（*Startimes*）与联合国艾滋病规划署开展公私合作，在世界艾滋病日通过该公司在非洲的电视台播放预防艾滋病主题的视频，还在其手机程序中专门增设艾滋病预防与检测板块，以帮助非洲青年更为便捷地学习预防艾滋病的知识。

② 如 IBM 通过与全球多个公共部门开展公私合作，利用其技术与专业知识对对象国的青年劳动力进行技能培训。

③ 如香皂品牌卫宝（*Lifebuoy*）在与英国 DFID 的公私合作中，通过免费或低价提供并负责在当地分发香皂来促进东南亚国家卫生习惯的改善。

虽然越来越多的盈利企业特别是实力雄厚的跨国企业开始主动通过包容性商业模式在欠发达国家或地区进行影响力投资，但这远未成为主流。为了更大规模地撬动盈利私营部门参与国际发展事业，以 PPP 形式开展的发展导向投资或将成为一种有效的动员方案。当然，官方发展机构往往还需要通过一些具体措施来吸引盈利企业加入，目前最常见的方式主要是利用性质及目的有所区别的各种资金杠杆。^①

第一，鼓励资金。这种资金是指官方发展机构通过提供一笔无偿资金作为资助或奖金来鼓励企业进行发展导向投资。被发达国家发展机构广泛采用的“挑战基金”就是一种典型的鼓励资金。“挑战基金”通常由发展机构针对发展合作领域某个具体问题或领域，向受援国当地企业、援助国企业或跨国公司进行公开竞争性招标，寻找合适的商业模式来作为解决方案，特别是具有一定创新和试行性质的方案，因此中标的通常是一些中小型项目。竞标成功者可以获得官方发展机构提供的资金支持，但是根据“资源伙伴”的要求，企业也需提供相当比例的资金。挑战基金的具体数额从几百美元到上亿美元不等，绝大多数都以无偿资助形式提供，少数通过贷款形式提供；基金的支持年限一般在三年左右，之后则希望项目能够实现自给自足。^②此外，官方发展机构还可通过其他方式使用鼓励资金，如通过政府招标（德国的 develoPPP.de、荷兰的 PSOM^③）或由企业自行申请（美国的 GDA、加拿大的 ICP^④），这些方式往往不限定发展合作的具体领域，机构在项目方案的遴选过程中拥有较大的自由裁量权，同时，无偿资助的比例与“挑战基金”也有所区别，有些项目的无偿资助比例是 70%—80%（加拿大的 ICP^⑤）。

第二，投资资金。这种资金是指官方发展机构特别是专门致力于支持发

① Daniel Runde, et al., “Seizing the Opportunity in Public-Private Partnerships: Strengthening Capacity at the State Department, USAID, and MCC,” pp. 29-31.

② Claudia Pompa, “Understanding Challenge Fund,” London: Overseas Development Institute, 2013. 由英国、荷兰、丹麦、瑞典、加拿大、澳大利亚六国政府及两家发展融资机构共同出资建立的“非洲企业挑战基金”是这方面的典型案例。参见 <https://www.aecfafrica.org/>。

③ Program for Cooperation with Emerging Markets.

④ Industrial Cooperation Program.

⑤ Andrea Binder, et al., “Engaging Business in Development: Results of an International Benchmarking Study,” pp. 27-28.

展中国家私营部门发展 (private sector development, PSD)^① 的各类发展融资机构 (development finance institution, DFI^②)，通过提供贷款、参股等方式推动企业进行发展导向投资。采用 PPP 模式的发展导向投资往往由于具有促进 PSD 的性质，因此顺理成章地获得相关 DFI 的资金支持。而且，由 DFI 提供的资金一般也具有“耐心资本”和发展促进的属性，即更为关注资本在未来所能带来的经济及社会长期效益而非短期的投资回报，同时更可能针对最不发达国家或地区的投资项目提供融资支持。^③ 在投资资金模式下，向参与发展合作 PPP 的企业提供贷款或与其参股合作通常通过 DFI 来实现。与鼓励资金相比，投资资金模式由于依托有利润回报的 DFI 而拥有更大的资金池，因此也能够资助一些大中型项目，对单个项目的资助力度也相对更大；与无偿资助相比，投资资金模式也更接近市场化商业投资。

第三，减险资金。这种资金是指官方发展机构及发展融资机构通过提供无偿资金或贷款、参股、担保等，并以承诺购买投资的部分产出或承担投资失败的部分损失等降低企业投资风险的方式，促进后者进行发展导向投资。例如，全球疫苗免疫联盟 (GAVI) 在肺炎球菌疫苗领域采取的提前市场承诺 (advance market commitment, AMC) 模式，即通过从双边发展援助机构及私人基金会等融资，用于从私人药企购买符合世界卫生组织标准的疫苗，再投入到最急需此疫苗的欠发达国家，从而建构一个有效的公私合作体系，这种较稳定、低风险的购买方式极大地激发了私营部门的参与热情与长期合

① 私营部门在促进欠发达国家和地区经济增长及发展目标方面发挥的突出作用已成为一项共识，北方各主要援助国及国际组织几乎都有自己专门的 PSD 方案。

② DFI 多由相关国家所有或控股，并以国家或国际援助资金作为资本来源或以主权做担保，其信用程度较高，更容易从国际资本市场融资并以更具竞争力的条件提供资金。双边 DFI 如荷兰的 FMO、德国的 KfW-DEG、英国的 CDC、美国的 OPIC 等；多边 DFI 或国际金融机构的 PSD 分支，如亚行 (ADB)、非开行 (AfDB)、泛美开行 (IDB)、欧投行 (EIB)、欧洲复兴开发银行 (EBRD) 及世界银行下属的国际金融公司 (IFC) 等。参见 <http://www.oecd.org/dac/stats/development-finance-institutions-private-sector-development.htm>。

③ 例如，英联邦发展公司 (CDC) 及私人基础设施发展集团 (PIDG) 分别作为双边及多边 DFI 的典型代表，均通过提供大量投资资金的方式推动私营部门的参与。截至 2017 年底，CDC 投资组合总市值累计达 53 亿英镑，其中参股占 90%，贷款占 10%，担保小于 1%；同年，PIDG 累计投资 337 亿美元，帮助 40 多个国家近 2 亿人获得更完善的基础设施。参见 CDC 及 PIDG 官网，<https://www.cdcgroup.com/en/our-investments/key-data/>；<https://www.pidg.org/our-impact/>。

作意愿。^①又如，在“影响力投资”领域应用日益广泛的“催化性首先损失资本”（catalytic first-loss capital/CFLC）模式，由发展援助或融资机构向合作企业提供一定资金，并承诺在投资失败时作为首先损失方，借此来吸引私营部门进行发展导向投资。此外，提供担保也是一种常见的减险方式，一般而言，担保业务由 DFI 提供，但有时也由官方发展机构来提供。^②

三、问题：国际发展合作公私伙伴关系的局限性

过去十年，尽管越来越多的官方发展机构开始积极推动公私合作，但总体来看其尚未成为主流，目前仍是以公共部门为主导的官方发展援助的一种补充。对发展合作 PPP 模式的评价也存在分歧，虽然推动者大多认为其体现了传统发展合作模式一种可能的转型模式，^③但也有学者指出 PPP 尚未被证明是一种优于传统 ODA 的模式。^④ 本文认为，发展合作 PPP 在规则与操作层面存在的一些问题，将直接影响该模式的预期效果及应用前景。

（一）规则层面

在规则层面，发达国家及国际组织制定了一系列原则、规定，试图规范发展合作 PPP。这突出体现在增加值、中立性、约束性等方面。

第一，增加值。几乎所有涉足发展合作 PPP 的发达国家以及国际发展机构都将增加值即更大的发展效果作为一项重要原则。它们认为如果 PPP 未能在资源、效率、可持续性等方面优于公共部门主导的 ODA 模式，或者其所产生的效果与纯商业投资自然外溢的发展效果在是否会发生、发生的规模、时间、地点和标准上并没有太大区别，则采用公私合作不仅没有充分的理由，

^① “AMC Changes Mindset of Pharmaceutical Industry,” GAVI, November 24, 2009, <https://www.gavi.org/library/news/roi/2009/amc-changes-mindset-of-pharmaceutical-industry>.

^② 前者如 PIDG 的 GuarantCo 项目和 CDC 的担保业务，后者如 USAID 的 Development Credit Authority 和瑞典 Sida 的担保业务。

^③ José Antonio Alonso, “From Aid to Global Development Policy,” DESA Working Paper No. 121, September 2012.

^④ CAFOD, “Public-Private Partnerships (PPPs) in International Development: Are We Asking the Right Questions?” Discussion Paper, Catholic Agency for Overseas Development, April 2013, pp. 7-19; and Marian Lawson, “Foreign Assistance: Public-Private Partnerships (PPPs),” pp. 10-14.

而且可能会造成不公平竞争。^①然而在实践中层面上，暂且不论对这种双重增加值进行量化衡量的设计难度与执行成本，仅从现实情况来看，既有的较为有限的一些评估报告也未显示出 PPP 在增加值方面的突出效果。^②例如，ICAI 及另一份来自荷兰环评机构的评估报告同时质疑 PPP 模式下的发展导向投资在多大程度上有助于增加穷人的福利。^③

第二，中立性。中立性是北方及国际援助机构一直比较强调的一项原则，其核心可以理解为发展机构或援助国本身不应从援助项目中获取利益，至少不能是直接的经济利益，特别是通过各种方式帮助本国企业从中获得经济利益。^④具体而言，政府提供的支持不能在参与公私合作的私营企业与其他市场行为体之间造成不公平竞争。^⑤强调中立性是必要的，因为参与发展合作 PPP 的私营部门行为体往往是援助国的私人企业，与增加值问题相联系，如果公私合作不能确保产生更大的发展效果，那么以国家资金助力本国企业发展导向投资与一般性的政府海外投资促进措施的界限势必变得十分模糊。

然而，中立性原则在操作中很难实现。首先，能够得到政府资助并受益于发展机构经验与当地网络的企业，往往自身实力也较强，这些企业与不具备这些条件却有意愿拓展不发达国家市场的其他当地、受援国或第三方的企业如何实现公平竞争是一个问题。其次，更根本的困难还在于援助施予者的动机。援助国不是天使，援助从来都是国家对外政策的隐形工具，即使援助

① European Commission, “A Stronger Role of Private Sector in Achieving Inclusive and Sustainable Growth in Developing Countries,” May 13, 2014, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52014DC0263&qid=1400681732387&from=EN>, p. 5.

② 例如，英国独立援助评估机构 ICAI 在对 DFID 公私合作项目的评估报告中提到，在一些企业原本就有投资意向的项目上，在接受挑战基金的资助之后，企业继续使用自有资金维持项目投资，在这种情况下，DFID 其实并没有起到预期的示范效应，并非是“从无到有”地促成不可能发生的投资发生，而是用公共资金资助了私人企业投资。参见 ICAI, “Business in Development,” London: Independent Commission for Aid Impact (ICAI), 2015, pp. 26-28.

③ PBL-NEAA, “Public-Private Partnerships in Development Cooperation: Potential and Pitfalls for Inclusive Green Growth,” PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, 2015.

④ 例如 OECD-DAC 对 ODA 高优惠性（以无偿援助为主，贷款也必须包含指定的优惠成分）及去除捆绑援助等要求。而在发展合作 PPP 模式中，欧盟委员会将“中立性”界定为“政府给予的支持不能扰乱市场，应该公开、透明、公平，且有明确规定的退出机制”，参见 European Commission, “A Stronger Role of Private Sector in Achieving Inclusive and Sustainable Growth in Developing Countries,” p. 5.

⑤ Marian Lawson, “Foreign Assistance: Public-Private Partnerships (PPPs),” p. 13.

表面上独立于政府外交、商贸系统，但是发展机构在实践中也不同程度的与母国的外交与商贸利益相联系。特朗普政府此前将 USAID 重新并入国务院的提案更是将“美国优先”的理念赤裸裸地纳入其国家对外发展合作的议程之中。英国 DFID 的官方报告谈到，“促进最贫困国家致富与就业不仅具有道德正确性，同样符合英国的自身利益。今天的英国企业正是在那些十年或二十年前非常贫穷的新兴市场国家赢得新的商业机会并迅速扩张，”^① 英国的 CDC 也从初建时就秉持“不亏本做善事”(“Do good without losing money”)的共赢理念。美国的 OPIC 也向来将“促进美国对外政策和国家安全”及“帮助美国企业在新兴市场立足”作为资助发展导向投资的目标之一。^② 其他涉足发展合作 PPP 的发达国家发展机构绝大多数也都将参与企业限定于本国企业，部分是受援国当地企业，但基本不考虑第三国企业，很多也并不讳言借此推动本国企业开拓潜在的新兴市场的政策动机。

第三，约束性。虽然参与发展合作投资的企业在名义上不以利润最大化为目标，但这并不能改变企业的逐利本性。首先，在参与发展合作 PPP 的过程中，私营企业寻找和涉足的总是对其而言更加有利可图的领域。美国布鲁金斯学会一份关于 USAID 发展合作 PPP 的报告指出，所有 PPP 项目中有 83% 都与参与企业的商业利益相关（其中 54% 是直接的经济收益，29% 是间接的战略收益），只有 17% 的项目由慈善目标驱动。^③ 同时，尽管政府非常希望参与企业作为“资源伙伴”能够积极贡献包括技术专长在内的各种要素，但统计数据表明，企业在技术专长方面的投入力度与项目所能带来的商业利益密切相关，涉及直接经济利益的项目中 98% 都有技术专长投入，涉及战略利益的降至 80%，而出于慈善目标的项目中只有 18% 有技术专长投入。^④ 再次，在选择合作地点时，企业参与在发展程度更高的中等收入国家的 PPP 项目明显比在最不发达国家的 PPP 项目热情更高，这也引起了一些人关于

① DFID, “The Engine of Development: The Private Sector and Prosperity for Poor People,” p. 7.

② 参见 OPIC 官网 <https://www.opic.gov/who-we-are/overview>。

③ George M. Ingram, et al., “USAID’s Public-Private Partnerships: A Data Picture and Review of Business Engagement,” pp. 67-70.

④ Ibid.

“PPP 会扭曲发展优先项”的质疑，认为更需要资源支持的最不发达国家较难从 PPP 模式中获益。^① 最后，参与发展合作 PPP 的企业并不一定比独立运作的企业在商业行为上更负责任。对此，DFID 评价道，“我们并不幼稚，私营企业可能表现得很差劲或根本无视边缘人群，”^② 而发达国家也同样意识到与行为不端的私营企业合作或将损害援助机构的自身形象。^③

公共部门主要通过设立标准、考核筛选（如尽职调查）、签订协议、加强监管等方式约束私营部门行为体的行为，从目前实践来看，其中加强监管从理论上讲是能够直接接触到私营企业真实执行情况并予以调控的方式，但也是最难实现的方式。首先，官方发展机构往往面临人力不足、技术水平低下等困境，都很难进行有效监管，通常需要外包给专业的管理公司，^④ 这又进一步降低了 DFID 的直接管控力。其次，过多的监管也无法吸引企业参与，与“伙伴关系”的宗旨背道而驰，从而降低私营部门行为体参与发展合作 PPP 的热情。

（二）操作层面

发达国家及国际组织的发展合作 PPP 项目在实际操作中也存在一些问题。首先，项目连续性差。发展合作 PPP 项目往往具有时间周期长、项目阶段多、合作关系复杂的特点，因此，合作各方领导人和决策者的变动都可能导致项目的中断或停滞，甚至转换项目发展的方向，影响项目质量。^⑤ 另外，缺乏严格执行的规章制度，公私部门的权利和义务得不到有效维护与监督，也会导致 PPP 项目的中途夭折。其次，合作水平有限。PPP 项目成功的基础是公共部门和私营部门的有效合作，但现实中不少项目的合作方缺乏彼此协调、沟通、合作和支持。这部分是由于很多公共部门在确定项目范围与目标

① Marian Lawson, “Foreign Assistance: Public-Private Partnerships (PPPs),” p. 61.

② DFID, “The Engine of Development: The Private Sector and Prosperity for Poor People,” p. 5.

③ Marian Lawson, “Foreign Assistance: Public-Private Partnerships (PPPs),” p. 13.

④ ICAI, “Business in Development,” p. 34.

⑤ 如旁遮普教育基金会（Punjab Education Foundation）由于致力于通过构建公私合作关系来提高教育质量而在早期获得了成功，但由于 2008 年突然更换领导和管理团队，项目长期停滞，名誉也严重受损。参见 Allah Bakhsh Malik, “Public-Private Partnerships in Education: Lessons Learned from the Punjab Education Foundation,” *Asian Development Bank Report*, 2010, p. 28.

之后才以招标等方式寻找私营部门合作伙伴，导致后者难以在规划阶段介入发展项目，只能在政府既定的项目框架和偏好之下参与。私营部门与公共部门之间的不同利益诉求难以得到充分表达，这为项目启动之后双方发生矛盾埋下了伏笔。此外，在项目合同确立和执行过程中，公私各方权责不清和落实不到位也导致了一些矛盾和冲突。再次，缺乏职员激励。目前，不管是公共部门还是私营部门，其项目和制度设计都较缺乏对职员使用 PPP 方案的激励措施，既没有对项目本身提供更多的资金支持，也没有通过绩效考评或职业升迁等方式对员工进行有效激励。最后，项目评估不足。即使进行评估，目前大多数的发展合作 PPP 项目的评估方法不够科学与合理。一是只有极少数 PPP 项目进行全程跟踪与评估；二是 PPP 项目的评估在范围上仅限于资源共享层面，尚未较多涉及风险分担和收益分配这些更为关键的内容；^①三是目前 PPP 项目的评估方式不精细，仅有很少的评估涉及与事实不符、二重差分等专业的影响力评估方法。^②

综上所述，发达国家官方发展机构所倡导的发展合作 PPP 尽管在理念上具有一定吸引力，设计也相对完善，但在现实执行层面仍存在诸多问题与困难。在一定程度上，其严格的规则设定反而限制了执行的灵活性，甚至导致自相矛盾，如中立原则与双赢诉求在现实中难以调和。这都可能影响发展 PPP 的扩展速度与应用规模。此外，发展合作 PPP 能否逐渐主流化，还取决于以 OECD-DAC 为核心的政策制定者在目前 ODA 模式遭遇质疑和困境的背景下所采取的应对方案，其是将沿着历届“援助有效性高端论坛”的路径进一步对 ODA 进行改革，还是彻底转换思路，逐步采纳如发展合作 PPP 这样超越传统 ODA 的新型模式，^③尚有待观察。

四、比较：国际发展领域公私合作的中外比较与政策建议

在中国对外发展合作领域，尽管 PPP 的说法鲜被提及，但在实践中对类

^① Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, “Public-Private Partnerships in Developing Countries: A Systematic Literature Review,” p. 13.

^② Ibid.

^③ José Antonio Alonso, “From Aid to Global Development Policy,” pp. 30-32.

似模式的应用早已有之，甚至正如一些国外学者评论的那样，在将商业与无偿元素相融合方面，中国比发达国家应用得娴熟得多。^① 以对非农业发展合作为例，进入 21 世纪以来，中国在这一领域的“发展包”中至少涵盖了三种合作形式：传统农业援助、创新型农业援助及农商投资模式。^② 其中，传统农业援助更多是对中国自 20 世纪 50 年代末以来对非农业援助的一种继承与发展，而后两种形式则将广义私营部门及相应解决方案纳入，与发达国家兴起的发展合作 PPP 模式具有异曲同工之效。

作为创新型农业援助旗舰项目的援非农业技术示范中心，其对非政府行为体特别是企业的吸纳及“三年技术合作期+七年商业运营期”模式的采用，与发达国家发展合作 PPP 的鼓励资金（特别是“挑战基金”）模式颇为相似。但与此同时，示范中心最多可称之为“准 PPP 项目”。其一，与中国政府形成伙伴关系的民营企业只是少数，同时还包括国企和高校、科研机构等，这些均属于广义的私营部门；其二，这些非政府行为体尚称不上“资源伙伴”，其投入的资源要素特别是资金非常有限，更多还是传统意义上的外援项目执行者。尽管如此，示范中心项目在突破传统援助，探索与私营部门合作及与商业模式结合的新型发展合作模式方面仍具有突出意义，这一模式如果能够在不断改进的基础上^③ 扩展并更有效地应用于农业之外的其他领域，那么无论是对中国自身还是全球发展合作的改革进程都具有借鉴意义。

在农商投资模式下，中国政府通过政策促进、财政支持、外交推动等方式吸引并扶持中资企业开展对非农业投资，进而通过投资促进粮食增产、带动当地就业、提供技术培训等，并调动投资者的主动性如兴建道路、桥梁、学校，通过捐粮、捐物等实现推动当地农业乃至社会发展。在这一过程中，中国政府通过两大政策性银行及其他金融保险机构向相关企业提供贷款、股权投资及担保保险等服务，如进出口银行提供的中长期优惠贷款、非洲中小

① Laurence Chandy, “Reframing Development Cooperation,” in “From Aid to Global Development Cooperation,” Brookings Blum Roundtable Policy Briefs, 2011, p. 10.

② Lu Jiang, *Beyond ODA: Chinese Development Cooperation and African Agriculture*, Introduction.

③ 示范中心项目在实践中存在的问题可参见 Lu Jiang, et al., “Chinese Agriculture Technology Demonstration Centres in Southern Africa: The New Business of Development,” *Public Sphere*, 2016.

企业贷款以及国家开发银行提供的各类贷款及基金，包括中非合作基金、中葡合作发展基金等，这些服务对推动中资企业走进非洲并扩大投资规模发挥了重要作用。这在一定程度上也与发达国家发展合作 PPP 中的投资资金模式相类似。二者的差异也很明显，首先，中国参与公私合作的官方金融机构（进出口银行和国家开发银行）都不是严格意义上的对外发展融资机构（DFI），而且进出口银行是典型的出口信贷机构，由其发放的贷款通常被认为是以促进本国企业商品出口与对外投资为主要目的，因此导致外界对中国由此类贷款所资助的发展投资项目的认识产生偏差。其次，能够获得政府金融支持的多为国有企业或少数实力较强的民营企业。再次，与发达国家的 DFI 相比，中国官方金融机构提供的投资资金具有种类少但单项数额大的特点。

综合比较来看，中国对类似发达国家的投资资金的使用比鼓励资金更为广泛，但尚未大量应用减险类资金。此外，在开展公私合作的动机方面，中国与发达国家也具有明显的相似之处。尽管发达国家对中立性原则的强调在一定程度上模糊了其对盈利目标的强调，而中国在开展“发展包”模式过程中则始终明确秉持“共同发展”的理念。如在上述对非农业发展合作的案例中，无论是创新农业援助还是农商投资模式，都将促进对象国农业发展与粮食安全作为重点目标，明确提出应尽可能推动中资农业企业“走出去”，通过发展合作项目为中资企业提供平台与服务。^①

在实践和效果层面，中国的“发展包”模式不仅面临与发达国家发展合作 PPP 类似的挑战，还面临一些自身特有的难点与痛点，需要加以积极应对。

第一，在全球发展合作模式转型过程中，中国本是行动派、先行者，但是仍较多使用“对外援助”或“发展援助”这类旧概念，特别是用其称谓中国业已广泛采用的更为多样的合作方式，最多将其进行一些限定，如“新型援助”等，这不仅会在对外沟通上造成困扰，^②而且也会对指导自身的实践造成困扰。^③因此，在概念使用这一基本问题上，可以更多使用“发展合作”，

① Lu Jiang, *Beyond Official Development Assistance: Chinese Development Cooperation and African Agriculture*, chapters 3 and 4.

② 中国语境下的“援助”与 OECD-DAC 所界定的“援助”（ODA）存在很大区别。

③ 一方面，商业活动的事实与援助属性的称谓之间自相矛盾；另一方面，当中国公布对外援助数据的时候也会使国内民众产生误解，认为这些“援助”都是以传统意义上的无偿

而将“援助”仅作为其方式之一。更为重要的是，发达国家无论是在 PPP 还是更广泛的发展合作的实践过程中，始终进行着评估、反思以及将其系统化、理论化的尝试，并反映在新一轮的政策改进中；而中国往往有着非常丰富的实践经验，但对反思与系统化的重视不够，从而导致实践与理论在一定程度上脱节。因此，今后中国的对外发展合作宜更重视实践总结、理论构建以及建立评估体系与反馈机制，这样才能与国际发展界进行有效对话，从而使中国不再总是处于自我申辩的被动地位。

第二，在“发展包”模式是否能够产生比传统援助或纯经贸投资更大的效果或不让国家资助成为变相的商贸促进等问题上，由于中国没有自己的先设标准而更容易在出现相关情况时受到指责。因此，中国有必要结合自己作为发展中国家的特殊性，作出能够与北方的发展合作 PPP 模式对话但又不尽相同的界定。这尤其体现在一些核心原则上，如可尝试以务实性、互利性等原则取代北方国家所强调的增值性、中立性等，坦承在当前中国尚未实现全面工业化、自身仍面临诸多发展问题的阶段，中国需要将有助于对象国发展目标的投资与促进本国企业“走出去”等战略目标相结合。应该认识到，发达国家之所以如此强调发展合作的纯粹性，一定程度上源于其自身的优越性及对过去殖民历史的补偿心理，而中国及其他一些南方国家并不具备这样的条件或存在类似的“负担”，因而在追求互利共赢方面具有更强的说服力，但前提是绝不违背合作对象国的意愿。因此，中国在开展“发展包”类型特别是涉及盈利目标的发展合作时，需要秉承历来遵循的与合作对象国平等协商的原则，充分尊重合作对象国的意愿。

第三，对企业行为的有效约束同样也是中国在采用“发展包”模式时面临的问题。^① 需要指出的是，不宜只寄希望于赢利组织的自觉、自律，考虑到发展合作不仅具有经济意义，而且对中国外交特别是塑造“负责任大国”形象具有重要影响，中国有必要进一步细化在发展合作领域开展公私合作的具体规则，有效管理私营部门行为。一方面，可以加强对一些价值、原则的

形式赠予的。

^① Lu Jiang, *Beyond Official Development Assistance: Chinese Development Cooperation and African Agriculture*, chapter 5.

倡导，如习近平主席强调的“义利观”等；另一方面，要采取一系列切实可行的措施，如开展公开、公正的项目招标，进行严格的资格审批特别是尽职调查，签订明确规定政企双方责任、义务及收益、风险的合同，建立系统的发展合作项目评估体系，对使用国家资金的项目开展公正的监管等。

第四，在机构设置及机制建立方面，如必要，可考虑采取发达国家设立专门的对外发展融资机构的做法，如将进出口银行和国家开发银行的相关业务合并，以及在新成立的国家国际发展合作署下设立专司公私合作的机构和商务、外交、发展部门间联席会议机制等，以推动统筹相关业务发展、法规落实以及行为体监管等。此外，可建立更多国际发展类研究机构或智库，并形成与国家国际发展合作署的互动，这一方面可有效弥补官方发展机构通常面临的人力资源不足的问题，另一方面亦可协助国家国际发展合作署建立并完善对包括公私合作在内的发展合作项目至关重要的可持续性、合作、激励、评估及反馈等具体机制。

结 束 语

当前，对于北方援助国或南方发展合作伙伴，在国际发展合作领域中引入广义的私营部门行为体特别是企业已是大势所趋。尽管发展合作 PPP 也有其局限，但这一新型模式仍具有重要价值，并可能在研究与实践的互动中发挥更大作用。一方面，这是由于传统官方援助在规模及效果上越来越无法满足现实需求，公私合作至少可以成为既有模式的补充方案之一。另一方面，公私合作特别是商业性合作模式承认双赢理念，能够给援助方提供必要的经济激励，促进发展融资的多元化与持续性，为国际发展合作增添更多活力。

对中国而言，加强对自身在公私合作方面丰富实践的系统总结与理论提炼，不仅可以创新对外发展合作，也有助于逐步建立南方国家在全球发展合作领域的话语权，推动国际发展合作向更为包容、多元和公正的方向发展。

[责任编辑：石晨霞]