

“一带一路”如何吸引私人部门参与

基础设施具有一定的公共产品的属性，只靠私人市场是很难达到最优的供给水平，公共资本和政府应该起到重要的引领作用。不过，这并不意味着只靠政府和国有企业，就可以达成满意的效果。

面对基础设施建设的巨大资金缺口，政府自身的资金显得十分有限，即使是中国政府也是如此。政府资金不足还不是最主要的问题，公共部门效率低下才是最主要的挑战。相较于私人企业，国有企业通常缺少硬预算约束，加之“一带一路”基础设施项目受政治因素驱动很大，经济效率往往是次要的目标。

此外，由于“一带一路”项目涉及国家利益和国际地缘政治的角逐，如果投资方仅仅是中国政府和国有企业，容易受到人们的质疑，尤其在项目遇到困难的时候。我们看到在“一带一路”的前几年，中国政府和国有企业主导的一些建设项目面对一些非议，部分原因与投资来源不够多元化有关。

解决方案之一是有必要引入私人资本的投资，特别是国际私人资本和跨国公司。这不仅有利于汇集更多的资本以减缓资金不足，更主要是让项目的遴选更符合市场需求并符合成本收益原则。当私人资本和公共资本以类似公私合作（PPP）模式结合在一起时，不仅增加了资本量，也改善了项目的运行机制，从而提高项目的经济效率。

同时，私人企业的参与也会带来新技术和先进的管理经验。很多跨国公司长期在国际市场上耕耘，具有非常丰富的跨国和跨文化管理经验，这有助于“一带一路”的项目采用全球最佳实践。

另外，通过全球私人企业参与“一带一路”并从中受惠，会使得“一带一

路”建设更具有包容性。当“一带一路”被全球企业所共同拥有时，“一带一路”的可接受性必然大大增强。中国和其他国家的企业可以在这个合作平台互相学习，共同提高国际化运营的水平。

私人资本的资金能力是相当雄厚的。亚洲开发银行的报告显示，全球养老基金、主权财富基金、保险公司和其他机构投资者管理的私人资本总额约为50万亿美元（约67万亿新元），但只有0.8%的资金用于基础设施建设。同时，亚洲也拥有高额的储蓄。

不过，私人资本参与“一带一路”仍有许多顾虑和障碍，难以转化为基础设施建设资金。问题主要有三个方面，一是“一带一路”项目大多是在发展中国家，项目风险较高，这也是这些地区长期得不到外部有效投资的原因之一，由此导致恶性循环。在这些风险中，最突出和难以解决的是大量非传统风险，包括国际地缘政治冲突、恐怖主义威胁、环境和社会风险，以及政治不稳定所带来的不确定性。解决好这些风险成为吸引私人投资的关键。国际合作与协调，以及各类风险的担保机制变得十分必要。

此外，由于基础设施项目投资回报周期一般比较长，因此投资的灵活性就变得十分重要。必须将一个建设项目进行有效分割，针对不同的投资周期而设计不同的融资工具，方便私人资本的进入和退出，分散风险。这些都需要相应的金融创新。

基础设施项目回报较低，这也是吸引私人投资的一大难点。基础设施的正外部性和外溢效应很大，项目本身的回报一般不能反映全部的外溢效应。这些效应包括对产业发展、城市化、减少贫困等发展目标的促进作用。如何测量这些广泛的外溢效应，并以此为依据，建

立对私人投资的有效激励机制，是值得探讨的方案。例如，基础设施建设促进了经济发展，政府的税收因此增加了，这个增加的税收就是基础设施项目的外溢效应的结果。

因此，将政府增加的税收的一部分，对私人投资进行风险担保，甚至用于投资收益的额外补贴，应该是合情合理的。这类机制安排对鼓励私人投资会起到非常大的作用。公共部门在资金有限的情况下，不应全额投资一个项目，而应把重点放在发挥公共资金的杠杆作用上，最大限度地撬动私人部门的投资。

国际多边发展银行的参与对吸引私人投资者也非常重要。除了直接提供资金、担保、风险管理和技术支持，国际多边发展银行在提出政策建议和协调各国政府行动方面，发挥不可或缺的作用。不少“一带一路”项目是跨境项目，其影响超越某个特定的国家，在不同国家和利益群体之间进行有效协调就变得十分重要。

国际多边发展银行，包括世界银行、亚洲开发银行、欧洲复兴银行等，在跨国投资方面积累了丰富的经验。它们所形成的一系列标准、规范和最佳实践，有助减缓投资风险和提高投资回报，这都提高了私人部门参与的积极性。

毋庸置疑，投资国和被投资国的公共部门在“一带一路”中发挥了积极和不可或缺的领导作用。但私人部门的参与也非常必要。为了鼓励私人资本的参与，必须消除私人资本进入的种种障碍，而这需要一系列的制度安排和金融创新。

作者是新加坡国立大学
李光耀公共政策学院副教授
本文发表于“思想中国ThinkChina”