



联合国
贸易和发展会议

Distr.: General
15 December 2011
Chinese
Original: English

贸易和发展理事会
贸易和发展委员会
服务、发展与贸易——监管和体制问题多年期专家会议
第四届会议
2012年2月23日至24日，日内瓦
临时议程项目3

服务、发展与贸易：监管和体制问题

贸发会议秘书处的说明

内容提要

基础设施促进经济增长和发展服务，有助于实现千年发展目标。基础设施发展仍是危机后增长战略的一个要素。在提供基础设施服务方面，日益鲜明的特点是，方法和行为方(公共、私人、公共—私人)多种多样，对这些部门的运作起着规范作用的监管和体制框架也是如此。在寻找最适合国情和部门特点的监管框架过程中，“反复试验；不断摸索”的做法十分常见。需将基础设施服务的监管工作纳入一个全面、综合的增长和发展战略之中。发展型国家在实现具有社会意义的高效和公平结果方面起着十分关键的作用。

导言

1. 若欲最大限度地发挥基础设施服务部门(ISS)对有利于发展的结果作出的积极贡献,就需要有能够促进国内供给能力、竞争性环境和持续的贸易和投资流的良好监管和体制。良好监管并无独一无二的处方。监管和体制框架(RIFs)需适合各国的具体需要和国情,这就要求在国家层面拥有妥善的、可持续的监管和体制能力。各国制订“监管和体制框架”的能力受到国际贸易和贸易体系的影响。稳妥的“监管和体制框架”是有效利用贸易收益的先决条件。贸易、贸易自由化和监管政策需在一个综合连贯的发展战略中加以协调。

一. 经济趋势

2. 基础设施服务部门不仅其本身是国民经济的一个重要组成部分,而且也用作对所有经济活动的根本性投入。该部门在全球供应链上起着关键作用。现有文献和贸发会议的研究有力表明,在基础设施的质量和整体经济竞争力以及收入水平之间存在正相关关系,这表明基础设施服务部门作为经济增长原动力的性质。基础设施服务部门的资本密集度很高。这方面的投资不仅促进基础设施服务部门的增长和生产率,而且也促进使用基础设施相关服务作为生产流程投入品的部门的增长和生产率。因此,将多样化纳入服务部门,包括基础设施服务部门,可作为发展中国家重要的新一代增长战略。

表 1

基础设施服务部门在总产出、就业和服务贸易中的份额(%)

部门	国内生产总值 (2000 年代中期)		就业 (2008 年)		服务出口 (2009 年)	
	全世界	发展中国家	全世界	发展中国家	全世界	发展中国家
通信	2.4	2.0	5.9	5.9	2.6	2.8
运输	3.6	4.9			19.5	22.9
电力、燃气和供水	2.5	3.3	0.8	1.0	-	-
金融	5.1	2.7	2.9	1.8	10.0	4.9
总计	13.6	12.9	9.6	8.7	32.0	30.6
相关服务	2.9	-	3.0	-	-	-

资料来源: 贸发会议的计算, 基于贸发会议统计司、劳工组织劳动力市场主要指标体系、经合组织结构化分析数据库和欧盟统计局的数据。

3. 2010 年，全球基础设施服务部门总产出估计为 8.6 万亿美元，也即占世界总产出的 13.6%(表 1)，2009 年则为 7.9 万亿美元。如果将“相关服务”¹ 计算在内，该部门总产出则升至 10.4 万亿美元(16.5%)。在所有基础设施服务部门中，金融服务是最大的部门(3.2 万亿美元，也即占 2010 年世界 GDP 总值的 5.1%)。其次是运输、能源和通信。发展中国家在 2010 年世界基础设施服务部门总产出中占 30.5%。运输是发展中国家的最重要部门，很明显，金融服务在国内生产总值中所占份额则很小。这表明，与商品出口和人员流动相联系的运输的重要性，但在许多发展中国家，经济的金融化程度和金融服务的成熟度十分有限。

4. 基础设施服务部门，尤其是能源部门，资本密集度高，劳动密集度低。然而，通过促进整体经济增长，这些部门对创造就业可作出很大贡献。2008 年，基础设施服务部门吸纳了 2.91 亿工人，占世界总劳动力的 9.6%。该份额低于产出份额(13.6%)。尤其是，电力、燃气及水业部门的劳动密集度较低。2005-2008 年，发展中国家基础设施服务部门的就业密集度更低(例如，非洲(不包括南非)，4.8%)，因为许多国家依赖于农业。

5. 随着技术进步和运输和通信费用的下降，基础设施服务部门贸易日益增加。2009 年，基础设施服务部门的全球服务出口价值达 1.1 万亿美元，相当于世界服务出口总额的 32%。在过去十年中，发展中国家的份额从 24.4%增至 28.4%(3,000 亿美元)。然而，该份额低于发展中国家的世界商品出口份额(43.6%，2009 年)，这表明，许多发展中国家在基础设施服务方面的专业化程度相对较低。2011 年，汇往发展中国家的汇款量达到 3,470 亿美元，通过模式 4 提供基础设施服务可能占不小比例。在所有区域，运输都是最大的部门，尽管它在国内生产总值中所占份额较小(表 2)。

表 2

基础设施服务部门及其所属部门在服务出口总额中的份额，按地区分列，2009 年(%)^a

	运输	通信	金融	基础设施服务部门
全球	19.5	2.6	10.0	32.0
转型期经济体	30.8	3.5	2.7	37.0
非洲	24.1	3.9	2.9	30.9
拉丁美洲	19.1	2.9	4.8	26.8
亚洲	22.3	2.6	5.5	30.4

^a 计算依据的是 148 个国家样本，完整地提供了 2009 年的部门性数据。

资料来源：贸发会议统计司。

6. 2009 年，发展中国家在世界出口总额中所占份额增加了，运输业增至 34.9%，通信业增至 32.9%；但金融服务业仅增至 14.7%。亚洲占这些出口额的

¹ 包括运输和金融中介的辅助服务。

大约 80%。发展中国家充满活力的出口增长是由一些有竞争力的出口国带动的(表 3)。然而, 发展中国家各部门的贸易平衡和“显性比较优势(RCA)”指数²表明, 在主要发展中出口国的 30 个不同部门案例中, 只有 15 例有贸易顺差; 17 例 RCA 指数大于 1(表示一个国家在该部门的相对专业化程度)。这表明, 即使已取得了可观市场份额的国家也未建立起强有力的出口基地。

表 3

基础设施服务部门主要发展中国家出口国, 2009 年

通信	出口 (十亿美元)	世界出口总额 中的份额(%)	贸易顺差 (十亿美元)	RCA ^a
科威特	6.9	7.8	6.7	23.8
印度	1.4	1.6	0.1	0.6
新加坡	1.3	1.5	-0.3	0.6
中国	1.2	1.4	-0.0	0.4
印度尼西亚	1.0	1.2	0.5	2.9
运输				
新加坡	30.7	4.6	4.2	1.7
大韩民国	28.9	4.3	5.5	2.0
香港(中国, 特别行政区)	23.7	3.5	11.4	1.4
中国	23.6	3.5	-23.0	0.9
印度	11.0	1.6	-24.4	0.6
金融				
香港(中国, 特别行政区)	11.8	3.4	7.8	1.4
新加坡	10.7	3.1	5.5	1.2
印度	4.9	1.4	-2.9	0.6
大韩民国	2.8	0.8	1.3	0.4
中国	2.0	0.6	-10.0	0.2

^a 显性比较优势。大于 1 表示, 某种服务占服务业出口总额的份额高于世界平均值。

资料来源: 贸发会议统计司。

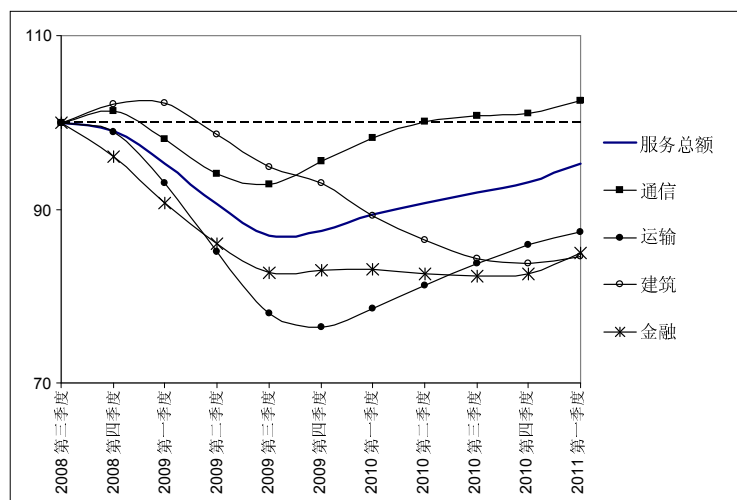
7. 到 2011 年第一季度, 全球基础设施服务出口仍比危机前水平低 10-15%, 通信服务除外(图 1)。金融服务恢复乏力, 折射出主权债务危机相关的不确定性依然持续。2010 年, 在商品贸易和旅行/旅游业回升带动下, 作为第二大服务类别的运输业走出谷底, 但仍低于危机前水平。旅行服务占服务贸易的四分之一, 游客抵达人数达到 9.4 亿, 预计 2011 年将增长 5%。³ 通信和有关信通技术服务继续保持蓬勃增长, 这表现在, 移动电话、移动宽带和互联网用户需求充满活力, 尤其是在新兴市场。

² RCA 指数使用贸易模式, 通过比较某个经济体的贸易概况与世界平均值, 确定该国拥有比较优势的部门。

³ 国际航空运输协会(2011 年), 《2011 年年度报告》。

图 1

若干服务类别的世界出口额，2008 年第三季度=100

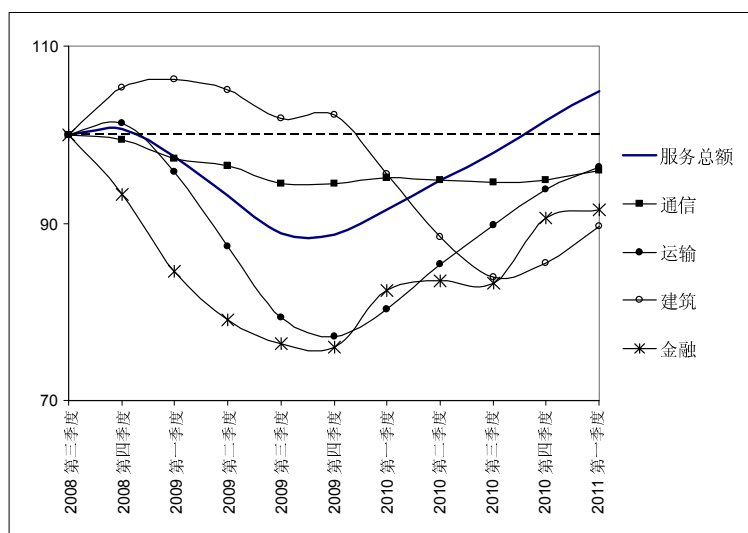


资料来源：贸发会议的计算，基于货币基金组织的国际收支平衡表统计数据。

8. 发展中国家和转型期经济体的变化轨迹与发达国家不同(图 2)。发展中国家在金融和运输服务业的复苏强于发达国家：其活跃的实体经济活动带动了基础设施服务部门出口。基础设施服务部门的出口复苏情况不如全部服务出口。

图 2

发展中国家和过渡经济体的若干服务类别出口情况，2008 年第三季度=100



资料来源：贸发会议的计算，基于货币基金组织的国际收支平衡表统计数据。

9. 以基础设施服务部门为目标的外国直接投资(FDI)逐年增加。从 1990-1992 年到 2007-2009 年,投入基础设施服务部门的世界 FDI 总流量从 370 亿美元增至 4,970 亿美元, 占全球 FDI 总流入量的三分之一(1.6 万亿美元)。这些投资额大部分(\$3,520 亿美元)投入金融部门。在同一期间, 由于金融业的全球流入量以更快的速度扩张, 发展中国家在全球 FDI 基础设施服务部门流入量中的份额从 22.2% 下降到 20.7%。南南直接外资(FDI)日益突出。2009 年, 发展中国家在基础设施服务部门的世界直接外资流出总量中所占份额从 2000 年的几乎为零升至 9%, 香港(中国)和中国成为主要投资方。

10. 据估算, 未来十年, 基础设施服务部门每年需要投资全球 GDP 的 3%, 与此相比, 2009 年, 该部门的投资差额估算为全球 GDP 的 1.7%, 即 1 万亿美元。例如, 电网互联经常阻塞; 八十年代后期以来, 发电容量似乎没有多少净增加。⁴ 70%的基础设施资金是公共资金, 20%由私人投资者提供。私人投资, 包括跨界投资, 已成为一个重要的融资方式。以可持续的方式弥合融资缺口十分关键。

二. 基础设施服务部门监管趋势

11. 基础设施服务部门绩效易受监管的影响, 这些部门的监管程度很高。监管议程上的主要项目是, 使监管适合于不断演变的市场结构; 技术进步; 竞争力量; 外部环境和新的政策优先事项。

12. 在能源和运输服务方面, 各国政府对可再生能源的重视日益加强。例如, 欧洲联盟(欧盟)的“可再生能源指令”(2009)力图在 2020 年前实现 10%的运输能源来自可再生能源这一有约束力的目标。补贴是一种主要的监管工具。2008 年, 全球可再生能源补贴额达到 430-460 亿美元, 化石燃料则得到 5,570 亿美元。这些补贴包括以“强制上网定价”(保障电价)形式提供的补贴。在印度, 可再生能源公司受益于免税期和优惠关税。在西非, 通过消费者补贴, 推动在农村地区使用沼气作为一种燃料来源。在道路运输方面, 欧盟正在修订其“能源税指令”, 使能源税从 2023 年起对燃料中立。在海洋运输方面, 国际海事组织(海事组织)通过了规定, 强制所有新船舶使用“能源效益设计指数”。⁵ 在航空运输方面, 欧盟排放贸易系统要求所有进入欧盟地区运营的航空公司购买超出免费配额的 CO₂ 排放许可。

13. 通信和信通技术服务的监管者面临以下挑战: 持续评估日新月异的技术进步和新服务并使监管适合于利益相关方的不同需要。⁶ 该部门的竞争加剧了。侧重于简化核准程序(包括 3G 服务核准程序)的许可制度改革(例如, 坦桑尼亚联合共和国、肯尼亚和马来西亚)促进了移动宽带渗透率的增长。

⁴ Sutherland 等, 2009 年。

⁵ 欲了解更多信息, 请参见贸发会议《2011 年海运述评》。

⁶ 进一步分析请参见贸发会议, 《2011 年信息经济报告》。

14. 建网和聚合的现象无所不在，而且在迅速扩展，这要求作出监管调整，扩大各自为政的监管者的授权，以采用不同的体制结构。此外，在多个经济部门中(例如，卫生、教育、金融和私营)，信通技术日益普及，协调一致的跨部门信通技术监管已成必要。对高速宽带服务的日益增长的需求有可能增加以下方面的投资需要：网络扩展和升级、对基础设施共享方面的分配和竞争进行有效监管、频谱定价和网络使用以及确保普遍接入宽带服务。国际电联的《最佳做法导则》(2011 年)要求，除其他外，(a) 利用公共—私人伙伴关系，使普遍服务方案现代化，以发展宽带基础设施；(b) 通过许可制度合理化和增加移动宽带可用频谱等途径，促进私人投资；(c) 加强研究和发展投资，包括通过使用普遍接入服务基金之途径。

15. 使用移动设备接入网络日益流行，便利了低收入消费者接入 IT 支持的服务，亦便利了信通技术微型企业的创立。创新服务(例如，移动银行及移动钱包服务)扩大了银行服务使用途径。估算表明，到 2012 年，可能有 3.64 亿低收入、无银行账号者使用移动金融服务。这可望促进跨国界银行服务，包括汇款。这表明，有必要使信通技术与金融服务之间的监管趋于统一。各国政府将需要开拓良好的“监管和体制框架”；国际社会则需要支持这些努力。需解决国际移动漫游服务的高费用，包括通过促进有效竞争之途径。提高消费者意识和透明度(例如，费率)以及对批发和/或零售价格进行监管，十分重要。

16. “监管和体制框架”设计的复杂性以及经常性的监管失灵，已使改善监管质量成为普遍关切。人们发现，监管者的自我完善是不足的。各国越来越多地选择建立监管监督机构(例如，澳大利亚的最佳监管做法办公室)，作为“监管者的监管方”，以通过监管影响评估之途径确保政策的连贯性、效率和质量三标准。这种举措可为其他国家提供一些有用的教益。

三. 高效能和高效率的监管和体制框架

17. 作为各部门特征的市场失灵(外部性、信息不对称和垄断市场结构)为经济监管提供了正当理由。接下来的问题是，如何最好地实施这种监管？以多大成本？如何使其与市场失灵的性质相称？要达到何种目的？对纵向一体化的基础设施服务部门进行拆分，这引入了竞争，使国家的作用从提供方转变为监管方。国家通过以下行为行使监管权力：有条件地发放、监测和实施许可；制定费率和技术标准；解决争端。政府通过监管推行多种公共政策目标，最终目标是具有包容性和可持续性的发展。

18. 虽然有人强调基于私有化和私营部门的监管模式，但研究和经验表明，适用于各国和各种情况的“普适型”监管和体制框架模式并不存在。“反复试验；不断摸索”，这是很正常的，因为监管改革是一个递增进程，需要掌握节奏和顺序，并由各种利益相关方加以实施。鉴于私有化和公私伙伴关系方面的结果好坏参半，而且，国家继续提供该部门的服务，优化“监管和体制框架”以处理供应

方的多元化已成为一个重要问题。对于私人提供相对于公共提供的相对优越性，并无确切证据。部门监管必须以综合全面的贸易和发展战略为根基，并且，通过一系列政策——发展规划、宏观经济、工业、社会、贸易、竞争、消费者保护、环境、产业和就业政策使其具有连贯性。

插文 1

大韩民国的电力服务监管改革

在大韩民国，一家国有公司(韩国电力公司/韩电)负责发电、输电和配电。1990 年代后期，该国开始进行监管改革，分三个阶段引入竞争。在第一阶段，拟将发电部门拆分为 6 个发电公司，韩电则负责管理输配电。在第二阶段，拟将配电从韩电中拆分出来，输电系统将作为共同传输方。在第三阶段，拟将配电网络私营化。到 2002 年，从韩电拆分出 6 个发电公司并在批发市场上竞争。2001 年，韩国电力交易所成立了，韩国电业监管委员会也成立了。⁷ 由于需要为工业竞争力和生活水平提供支持，确定反映成本的价格是一项挑战。最近，为节省能源，提高了电价，以覆盖成本。

19. 处于监管问题核心的是，在四个监管目标之间存在权衡取舍：(a) 可持续性(在创造足够收入以覆盖成本方面)；(b) 配置效率(在确保生产成本为消费和投资发出正确信号方面)；(c) 生产效率(为公司提供激励，使生产成本最小化)；(d) 公平(在确保普遍获得基本服务方面)。

A. 定价监管

20. 价格监管是基础设施服务部门监管的核心问题。这方面的挑战是，将价格定在一个公平合理的水平上，以促进竞争，使投资者可以收回成本并确保向消费者提供负担得起的服务。这就需要有先进的监管，包括核算和数据。因此，通过独立审计提高透明度十分重要。另一项挑战是实行成本转嫁机制方面的政治压力。一个实际解决办法是，将价格公式中的要素内嵌于特许权投标，以便通过竞争过程确定最适当的公式。三个主要定价方法——回报率、价格上限和收入上限，在不同程度上得到使用。⁸ 价格上限在电信中使用得最广泛；回报率方法在电力、水业和运输业中使用得最广泛。收入上限的好处是，可通过鼓励消费者节省能源之途径使运营商增加利润，但实施可能具有挑战性。虽然没有“拇指规则”，但一些“混合”办法已产生了成果。

⁷ 大韩民国知识经济部，《2010 年白皮书》。

⁸ Jon Stern (2010)，“基础设施服务的监管和体制问题”，贸发会议。

插文 2**联合王国的电价监管**

在联合王国的“根西岛”，即公有电力公司根西电力公司(根西电力)的监管方是公用事业监管办公室。根西电力诉称，由于价格定得太低，现有的价格上限制度使其无法收回成本。监管政策研究所进行的审查对价格上限监管法提出了质疑。因此，公用事业监管办公室决定中止价格上限制度并采用了收入上限法，这种方法可使电力公司更加灵活地定价。公用事业监管办公室实施的新制度使根西电力提高收入 6.5%。

资料来源：George Yarrow and Christopher Decker, “根西岛的公共事业监管制度之审查”，2010 年。

B. 所有制

21. 经验和证据表明，作为基础设施服务部门绩效的决定因素，监管质量和体制能力，而不是所有制，更加重要。事实上，在经历了众多的自由化插曲之后，所有制结构呈现多样形态，国有企业仍是一种有效选择，尤其是在发展中国家。这突出表明，需要调整监管方法。

插文 3**乌拉圭的水业国有化**

在 1990 年代，水服务私有化是作为公有水业垄断绩效低下的一种解决办法进行的。然而，在许多城市，绩效低下问题持续存在。在乌拉圭，供水和污水处理服务由 15 家私营公司和公有公司 Obras Sanitarias del Estado(OSE)提供。OSE 公司在蒙得维的亚和几乎全国各地拥有供水独家垄断，占管线连接的 90%以上。一项《宪法》修正案禁止私人提供供水服务，其后，2004 年，供水公司被国有化。使用与水相关的儿童死亡率和质量基准作为安全和清洁用水使用途径的替代指标，贸发会议最近进行的一项研究发现，在国有化之后，儿童死亡率下降了，水质也有改善，这一发现对公共部门可与私营部门同样称职之命题提供了支持。

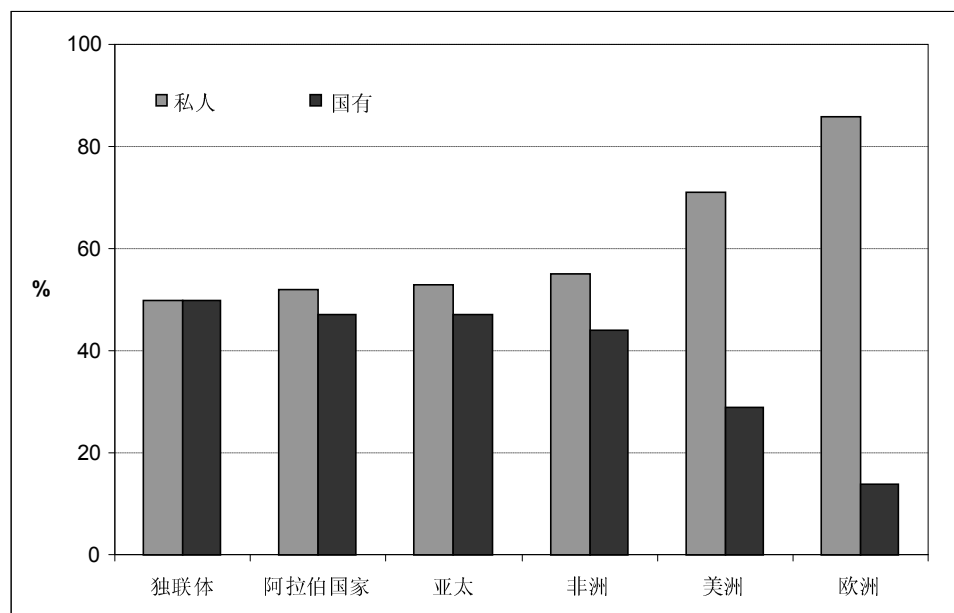
资料来源：贸发会议，《服务、贸易和发展》，2011 年。

22. 私营部门的参与可采取不同形式，从全面私人所有到无所有权的基于合同的私人管理(例如，特许权合同、租赁合同、管理合同)或两者的混合形式。私人参与在电信、发电和港口业相对较高，但在道路、铁路、电力和配水方面仍然有限。在电信业，66%的现有设施已完全或部分私有化(图 3)。私营部门在改善服务方面的绩效好坏参半，这种情况可部分地归因于监管不足，尤其是在定价方面。公私伙伴关系如欲取得成功，适当的监管和体制框架和政治承诺以确保投资

者的信心，是十分重要的。可通过以下做法做到这一点：参照合同服务的质量和数量基准，包括基于绩效的多年定价系统(“合同监管法”)。

图 3

主要固话线的当前提供商状况，2010 年



资料来源：国际电信联盟世界电信/信通技术监管数据库。

23. 国有企业的监管侧重于确保这些企业处理其内部公司治理问题。主要措施包括，给予董事会更大的决策自主权和严格披露利益冲突。为优良管理绩效和职员绩效纳入激励措施，此种绩效基准法可产生积极效果。例如，在越南和新加坡的供水业，工资和晋升基于制度化的绩效审查和资历，以奖励和留住熟练工人。在乌干达，总体绩效基准基于能源消费和收入情况。

C. 竞争和消费者保护

24. 占支配地位企业的反竞争行为是对有效的监管和体制框架的一个主要威胁。在当前提供商控制关键基础设施的情况下，在接入网络(例如，电信和配电)方面，它可对新进入者进行歧视。⁹ 在价值链的竞争性和非竞争性市场上运营的当前提供商可利用交叉补贴。在消除这种反竞争做法方面，竞争政策十分重要。在零售市场上引入竞争还需辅之以消费者保护措施。在已放开的部门方面，从当前提供商转移所产生的高转换成本是消费者利益的主要障碍。高转换成本可表明，存在当前提供商滥用支配地位的做法。

⁹ 贸发会议关于能源市场竞争问题的研究(TD/B/COM.2/CLP/60)，2007 年。

插文 4**能源部门的消费者保护**

在联合王国，从 2011 年 6 月起，六个主要能源供应商(为联合王国 99%的家庭提供能源)提高了价格。联合王国的能源部门监管方(OGFEM)认为，这种价格上涨使其利润率从每个客户 15 英镑/年提高到 125 英镑/月。联合王国首相于 2011 年 10 月召集的一次消费者能源峰会达成了一项协议，确定了减轻能源负担的一套措施——“节省三措施：检查、转换和隔绝”。“检查”：帮助客户检查是否有其他较便宜的方式支付账单；“转换”：使消费者能够更方便地转换到一个较廉价的能源公司；“隔绝”：通过政府和供应商的举措，促进能源效率。

资料来源：http://www.decc.gov.uk/en/content/cms/news/consumer_summi/consumer_summi.aspx。

D. 普遍接入

25. 需采取监管措施，将网络扩大到未联通者并以更加负担得起的价格向已连通者提供这些服务。消费者补贴是通过定价和直接补贴途径提供的，普遍接入基金(例如，藉以支持社区举措)和普遍服务义务则常用来扩大网络。经验表明，普遍服务义务应当务实，其实施机制也应明确界定。使用新技术(例如，流动电话)可促进电信和金融服务以具有成本效益的方式扩展。常见困难包括：为普遍接入基金确保充足资金及其有效实施。

插文 5**宽带网络的普遍接入**

下一代宽带网络的发展是监管方的主要关切。70 个国家通过了促进宽带国家战略，其中大部分侧重于建立全国性宽带基础设施和提供网上公共服务(电子保健、电子教育、电子政府、电子商务)。例如，卢旺达的卫生保健管理系统纳入了如下电子保健举措：开源医疗记录系统和 TracNET47 与 Trac PLUS 系统(以监测传染病)。移动应用和服务也对农村和贫困人口参与经济的能力有深远影响，有以下例证：移动银行服务和移动支付(例如，肯尼亚、巴基斯坦和菲律宾)以及农业领域的其他举措(例如，塞内加尔的“移动农业”，帮助农业价值链提高效率)。国际电信联盟(电信联盟)五分之一的成员国已将宽带列入普遍接入对象。在推动网络发展和扩大接入方面，富有创新性的监管措施包括，促进基础设施共享、开放接入和频谱重整。

资料来源：电信联盟(2011 年)，“2010/2011 年电信改革趋势”。

E. 体制框架

26. 设立独立监管方——与前国有提供商脱钩——是监管改革方面的一个关键步骤。通过设立独立监管方之举措，政府发出这样的信号：它们承诺削减占支配地位企业的市场权力。独立监管方可归属于不同实体(部、自主机构)，可涵盖一个特定部门或多个部门。独立必须是真正的和有效的，而且，有足够的财力和人力资源。对于独立而言，透明度必不可少。多利益相关方磋商有利于提高透明度和可信度。有效的争端解决和上诉程序对问责制而言十分重要。随着各种特许模式的出现，产生了“合同监管法”。

插文 6

合同监管法：塞内加尔的供水服务

1995 年，塞内加尔的公共用水事业分为三个实体。国有公司 SONES 根据特许合同负责供水基础设施；私人公司 SDE 签署了一份供水租赁合同；公共实体 ONAS 负责水处理。租赁合同将国家、SONES 和 SDE 之间的联系维系十年。另一个三年期合同为 SDE 规定了技术和财务绩效指标，按照双倍奖励公式支付 SDE。这一收入公式旨在提高总体绩效。根据特许合同，SONES 为国家监测 SDE 的绩效。对每项合同，设立一个监测委员会，以确保合同的有效执行。这种方法调整了模式，将重点放在绩效控制和体制支持之上，在改善 SDE 公司绩效方面，该方法已证明十分成功。

资料来源：Sophie Trémolet and Diane Binder, 发展中国家的供水和排污事业监管现状。2010 年。

27. 基础设施服务部门监管经常有以下困扰：在管辖权方面与竞争管理局重叠。在双方都对某个问题有管辖权时，由于政策目标不同可产生冲突。¹⁰ 例如，在电信业，关于频谱使用的技术决定影响竞争强度。十分重要的是，明确界定每个机构的责任，建立跨机构协调机制，以尽量减少“择院行诉”和“双重审理”的可能性。通常，竞争性部门可使用普通竞争法监督，非竞争性部门可由部门监管方监管。另一种可能性是，由一个机构(一般竞争管理局或部门监管机构)负责这两个方面(例如，澳大利亚竞争和消费者委员会)。

¹⁰ 贸发会议(2009 年)，TD/B/C.I/MEM.3/3。

插文 7

津巴布韦电力部门竞争状况

在津巴布韦，电力供应由津巴布韦电力供应局主导。2002 年《电力法》启动了改革进程，设立了津巴布韦电力监管委员会，作为部门监管机构，其广泛授权是，促进竞争和监查滥用市场力量的可能情形。竞争委员会在接到一项投诉后，于 2003 年调查了电力行业滥用支配地位的一个案件，该投诉指称津巴布韦电力供应局滥用市场地位，例如定价过高。竞争委员会的干预促成了一项同意协议，根据该协议，津巴布韦电力供应局将改善与消费者的沟通。

四. 金融服务

28. 全球危机展现了金融服务监管失灵的经济成本。据估计，2007 至 2010 年，欧洲银行所蒙受的危机相关损失为 1 万亿欧元(欧盟国内生产总值的 8%)。2008 至 2010 年，欧盟批准了向金融机构提供 4.6 万亿欧元(39%)的国家援助措施。¹¹ 全球金融监管景观正处于重塑进程之中。监管景观的新构置将对各国的监管能力和参与国际贸易和贸易协议的情况产生重要影响。

29. 监管改革努力旨在扩大监管范围，使其包括宏观审慎和微观审慎目标。这些改革努力的基本目的是，内化个别金融机构造成的副外部性。最终目标是，恢复金融部门向实体经济的生产活动提供支持这一核心职能。具体而言，这些改革努力的目标是，提高资本基础以吸收损失；将监管扩展至监管薄弱但日益庞大的“影子银行系统”；提高衍生品交易透明度；加强对具有系统重要性的金融机构和保障消费者安全的金融消费者保护实体的监管。

30. 核心改革议程所依据的是，巴塞尔银行监管委员会(巴塞尔委员会)的加强银行资本和流动性标准(“巴塞尔 III”)，将于 2013 年至 2019 年实行。为提高银行覆盖损失的能力，巴塞尔 III 力图改善监管银行资本(例如，普通股及留存收益)的质量，到 2019 年，将其金额增至风险加权资产的 7%，包括 2.5%的“资本留存缓冲”以抵御未来压力。为处理银行风险模型和资本要求的顺周期偏误，新规则要求银行在繁荣时期增加资本缓冲应对压力时期的提取(“反周期缓冲”)。

31. 国家监管改革努力在继续进行，往往超出了国际标准。在美国，在资本充足率标准尚待最终确定之时，2010 年通过的《多德—弗兰克华尔街改革和消费者保护法》是全面和同时改革美国金融服务的一个重大尝试。欧盟力图通过建议的“第四号资本要求指令(第四号指令)”实施“巴塞尔 III”框架。第四号指令建议涵盖在欧盟运营的所有 8,300 家银行，而不仅仅是巴塞尔 III 所涵盖的国际运营银行。在联合王国，银行业独立委员会(“维克斯委员会”)建议，银行建立资

¹¹ 货币基金组织(2010 年)，《全球金融稳定报告》。

本缓冲，至少占国内零售资产的 10%(超出了巴塞尔 III 的要求)；大银行建立安全缓冲，占最优质资产的 17-20%。

32. 改革议程的一个核心问题是，是否将接受存款的零售/商业银行提供的基本银行服务与基于资本市场的投资银行的高风险活动相隔离？如何隔离？

《多德—弗兰克法》的“沃尔克规则”被视为最有深远影响的一项改革建议，该规则要求银行控股公司停止对私人股权和对冲基金的大部分形式的自营交易和投资，从而鼓励了两种商业模式之间的事实分离。欧盟的“第四号指令”也阻遏了银行对私人股权和对冲基金的投资，对其分配了较高的风险权重。联合王国的维克斯委员会建议将零售银行业务“围栅隔离”于投资银行业务，而不是将两者完全分开：它要求从事投资银行业务的银行单设子银行开展所有零售银行业务，有其独立的治理架构和自己的额外资本。

插文 8

印度的监管改革¹²

印度的金融监管体现了宏观审慎监管的特点。2004 年，印度储备银行纳入了金融稳定目标，将宏观审慎监管置于管控范围之内。在谋求财政稳定方面，印度储备银行大力扩展了监管制度，使其包括涵盖风险暴露管理、新金融产品(衍生品)许可、监管资本要求、影子银行业务、证券化和场外衍生品交易等方面的规则。与改革后的规则相配套的，使强化的监督准则，以及新的体制安排，以协调不同部门的监管方，最近所采用的形式是“金融稳定和部门发展委员会”。

33. 近期开展的监管改革侧重于确定和监管具有全球系统重要性的银行(全球系统重要性银行)，这些银行，由于其规模，常常受益于政府的隐性担保。在危机期间，在全世界报告的 1.8 万亿美元损失中，18 家大银行占了一半。据一项全球银行抽样调查的估计，含有低筹资成本的补贴每年达 600 亿美元。¹³ 对于全球系统重要性银行，正在使用两种宽泛的方法。第一种方法是，通过提高其资本要求，减少失败可能性。将要求全球系统重要性银行保持 1-2.5%的风险加权资产额外资本要求。另一种方法是，通过实行事先的安全、迅速、有效的“解决”制度，包括跨国界规模的制度，减少失灵对金融系统的影响。在发展中国家，外国大银行经常占据金融部门的支配地位，对这些国家而言，对该银行在金融部门的份额规定一个上限被视为一种可行选择。

34. 已提出的金融交易税可望作为一个机制，通过对过度冒险行为征税之途径改善审慎监管。在欧盟，一项建议是，对交易方至少有一方是设在欧盟的银行机构实施金融交易税，对所有交易的征收税率为 0.1%，对所有衍生合约的征收税率为 0.001%。预计一年可征收大约 780 亿美元。

¹² 贸发会议，TD/B/C.I/MEM.3/9。

¹³ 贸发会议，《2011 年贸易和发展报告》。

35. 金融服务业的相互关联性要求在非银行金融服务(特别是保险服务部门)中进行监管改革。对于整个部门的系统性审慎监管而言,跨部门监管协调十分重要。在欧洲,关于开办和从事保险和再保险业务的欧共体指令(2009)(“清偿能力 II”)旨在为整个欧盟的资本充足率和风险管理建立一个单一的共同框架。美国已开始自身的改革,例如,“清偿能力现代化举措”。在国际层面,国际保险监督官协会对涵盖资本充足率和企业风险管理问题的“保险业核心原则”实施了后续措施。

36. 政策辩论中的突出内容是拟议措施的经济成本和利益。金融业的一个主要关切是,新的监管措施可能会使银行利润率减少三分之一,特别是会增加中小企业的借款成本和减少信贷可获得度,并放慢经济增长。然而,提高资本率会减少利润率,这一点并不确定;近期研究也表明,在若干国家,减小金融部门规模实际会促进增长。¹⁴ 此外,预计高资本要求的可能成本会由危机可能性降低所带来的潜在利益抵消。巴塞尔委员会的一项研究估计,资本率增加 2%将会使金融危机可能性降低 2.9%。巴塞尔委员会的分析认为,全球系统重要性银行框架应能提供 GDP 40-50 个基点的年度利益,反映出金融危机可能性的下降。

37. 经验表明,受危机影响最轻的银行是那些坚持侧重于传统银行业务的银行。金融机构的多样性为该系统免遭国际金融市场的干扰力量提供了缓冲。国有银行、国家发展银行和社区银行在提供不可或缺的生产性投资方面的作用十分重要。2003 年,这些银行占南亚总资产的 80%。国有银行在补偿信贷紧缩方面已证明具有韧性,亦可促进寡头市场上的竞争。增加经营汇款业务的机构的多样性(例如,邮政、金融合作社和小额融资机构)也可降低转账成本。¹⁵

插文 9

巴西的金融整合

1990 年代,通过一个由邮政网络支持的“联络”银行系统,巴西政府加强了在提供金融服务方面的一个创新方法。作为银行代理的银行联络点负责顾客的金融交易。在该框架内,邮政银行——巴西邮政提供的一种特别的邮政金融服务——充当一家私人银行(Bradescobank)的联络点。邮政银行的一般原则是由巴西通信部制定的;该机构的社会包容目标反映了这些一般原则。这些目标规定,没有银行的城市优先,以向其提供使用金融服务的初步途径,并规定了有具体时间表的目标(到 2002 年底向至少 1,000 个城市提供服务)。贸发会议的研究表明,该政策有助于促进最贫困地区获得金融服务。

资料来源:贸发会议,《服务、贸易和发展》,2011 年。

¹⁴ Admati A *et al.* (2010), “资本监管讨论: 谬误、不相关的事实和神话”; Arcand JL, Berkes E and Panizza U (2011), “金融过度?”。

¹⁵ 贸发会议, TD/B/C.I/EM.4/3。

38. 对金融部门的救助产生了重大的贸易扭曲影响。一个问题是，在存在此种扭曲的情况下，如何进行服务业自由化？这是很重要的问题，因为金融服务的放开程度最大，有 110 个承诺表，尤其是通过模式 3(商业存在)之途径。一些国家设有大量外国银行，但它们十分重视东道国监管，要求通过子公司进行设置，而不是直接设立分行，以确保对外国银行的有效监管。这被视为是正当的，因为金融部门一旦放开，要改回来是特别困难的。

插文 10

俄罗斯联邦加入世贸组织的金融服务承诺

俄罗斯联邦入世谈判中的一个主要争议问题是，是否允许银行和保险公司设立分支机构。俄罗斯法律禁止外国银行开设分行，要求它们作为子公司进行组建。子公司必须注册为俄罗斯实体，有自己的资本，任命当地的董事会并接受俄罗斯中央银行的监督。在俄罗斯的最后入世承诺中，虽然它同意允许银行 100% 的外国所有权，但该国坚持要求外国银行以子公司公司的方式来组建。

39. 特殊金融救助和金融监管改革突显了以下问题：《服务贸易总协定》(《服贸总协定》)是否为国家监管提供了足够灵活性？有人论称，世界贸易组织(世贸组织)协定为其成员提供了监管金融服务部门的充分自由，例如，在“审慎例外”条款下。也有人主张，虽然有“审慎例外”条款，但这些措施需在例外理由下证明合理，这可被视为一种迹象，表明《服贸总协定》的基本规则需进行认真考虑。

40. 鉴于人们对资本管制的兴趣复燃，《服贸总协定》的纪律对各国实施这种管制的能力所产生的潜在影响已成为一个突出问题。监管措施的优点已日益得到承认，包括国际货币基金组织(基金组织)在内。问题产生的原因是，某些《服贸总协定》的规定通常禁止对与具体承诺相关的国际转移施加限制。再者，一旦对一项具体服务(资本流动对于提供该服务必不可少)承诺了充分市场准入(例如，通过模式 1 接受存款(跨国界提供))，便无法实施任何资本管制。根据金融审慎例外的规定实行资本管制是否正当，这也是一个问题。有人认为，只有巴塞尔进程所承认的那类审慎监管措施(例如，资本要求)可被视为审慎措施。

41. 具体监管改革的推进也突显了《服贸总协定》纪律对这些措施的潜在影响，尤其是在已作出放开承诺的情况下。例如，有人认为，已提出的金融交易税可被视为间接限制转移和支付——如果交易成本因此增加。将商业和投资银行在事实上分开的建议可能与《服贸总协定》第十六条(市场准入)相关，该条禁止对金融服务提供商的规模、法律实体或总数加以限制。这对发展中国家限制银行的市场份额(以解决“大而不倒”的问题)的能力也有影响。

42. 在“关于金融服务承诺的谅解”之下作出的承诺必然导致加深放开。其“冻结义务”规定，对承诺的任何限制应局限于现有措施，这实际上锁定了监管的现有水平并限制了未来再监管的范围。允许在境内营业的任何外国提供商提供

“新的金融服务”之义务可能与对金融产品安全问题所增加的监管关注背道而驰。这种深层义务再现于南北区域贸易协定和加入世贸组织进程之中。

五. 基础设施服务部门的监管和国际贸易体系

43. 区域和多边协定下的贸易自由化日益涉及基础设施服务，因为一连串的监管改革已将此类部门的某些部分置于竞争。监管改革和竞争是推动基础设施服务部门近期放开的力量。从本质上看，服务贸易自由化涉及的是“监管”措施，这是因为，是否、在何种程度上、以及以何种方式允许国际竞争进入国内基础设施服务市场，这基本上是一个监管决定。因此，贸易自由化进程内在地对国内的监管和体制框架的设计产生影响，从而对政府的监管能力产生影响。主要挑战是，确保自由化和监管进程的内容、速度和顺序适当，以便在私有化和自由化开始前建立起有效的“监管和体制框架”和国内能力。

44. 不同部门的贸易开放程度不同，大体反映了国内市场竞争程度。《服贸总协定》承诺所反映的“正式”开放程度在电信业中很高(108个国家作出了承诺)，在能源部门中较低。运输服务居中，有38个国家参与国际海上货物运输。多哈回合建议在一定程度上改进关于部门范围、跨国界供应、许可要求、外资参与、业务种类和有利于竞争的监管原则(如《基础电信参考文件》)的适用等71个初始出价和31个订正出价。与能源服务相关的出价局限于采矿、能源分配和管道输送服务的“附带”服务及其它服务。不过，人们相信，这些部门的实际“开放”程度事实上高于此。

45. 并非所有监管措施具有同样的贸易限制效果。经济合作与发展组织(经合组织)的研究表明，相较于限制所有权方面的歧视性措施、对外国公司的运营限制、对董事会成员的国籍和居住地要求、竞争壁垒(例如，网络联通和互连)以及许可制度的透明度问题，公共企业的公共所有制、规模和范围对贸易的限制程度要低。¹⁶ 然而，对于任何贸易限制效果，都需权衡这些措施在确保有序竞争和市场发展方面所发挥的正当监管职能。

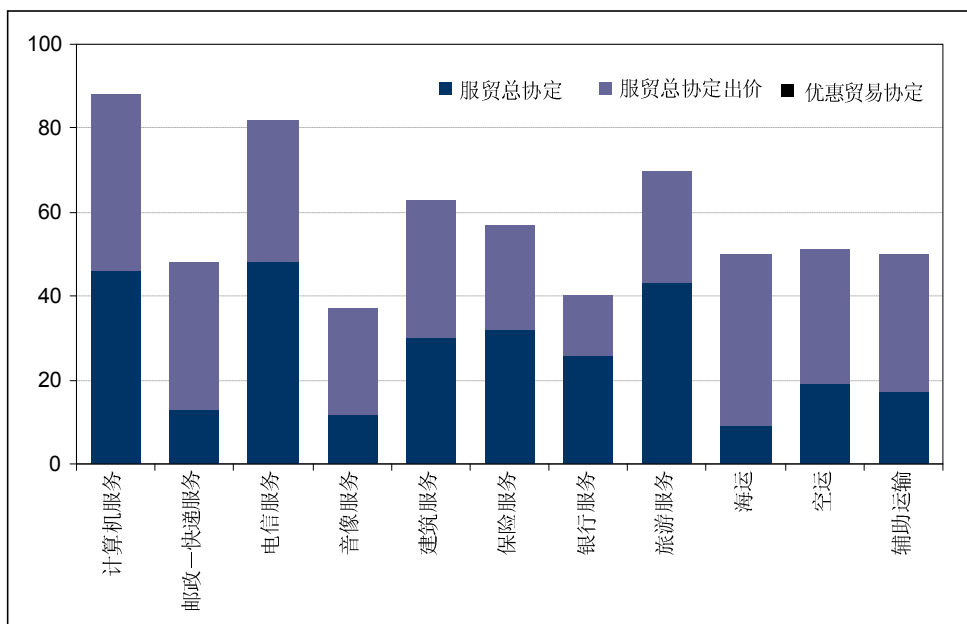
46. 虽然多边谈判陷入僵局，但在区域层面，贸易自由化努力日益增加。现在，在包含深度“境内”承诺的“区域贸易协定”中，服务业也成为一项主要内容。2000年之前，虽然仅向世贸组织通报了五项服务业“区域贸易协定”，但此后又通报了85项协定；因而，大部分世贸组织成员国都是至少一项包含服务业的“区域贸易协定”的成员。尽管三分之二的现有“区域贸易协定”并不涵盖服务业，但大部分北南“区域贸易协定”涵盖服务业。在近期举措中，尤其重要的是，10个太平洋周边国家提出的以“高标准”承诺为目标的“跨太平洋伙伴关系协定”。在“北南区域贸易协定”中，电信和金融服务业十分突出。“跨

¹⁶ <http://www.oecd.org/dataoecd/7/9/43080529.pdf>

太平洋伙伴关系协定”力图通过以下途径确保“监管一致性”：建立国家协调机构，以监测和审查监管措施，包括通过进行影响评估之途径。

图 4

按选定部门分列的指数平均得分



资料来源：Roy, Martine (2011)。优惠贸易协议中的服务业承诺。世贸组织。

47. “区域贸易协定”在服务业方面的承诺一般超出了在《服贸总协定》之下所作的承诺和多哈回合服务业出价。模式 1 和模式 3 都是这种情况(见世贸组织数据集)。在区域贸易协定中，就超越《服贸总协定》承诺的程度而言，发展中国家超过了发达国家。这突出表明，在发展中国家，“区域贸易协定”在引导服务业自由化方面起着重要作用。在不同部门中，“区域贸易协定”的进展情况不同(图 4)。在《服贸总协定》下开放程度已经很高的一些基础设施服务部门(计算机和电信)，在“区域贸易协定”下又进行了进一步的放开。就金融服务(保险和银行)而言，其《服贸总协定》承诺和超越《服贸总协定》的区域承诺水平不高，银行业所吸引的“区域贸易协定”承诺水平特别低。就运输服务业(海运、空运和附加服务)而言，由于部门敏感性(例如，海洋运输中的沿海航行权)，其《服贸总协定》承诺水平最低，但在“区域贸易协定”下，其超越《服贸总协定》的承诺水平最高。

48. 关键的国内监管文书——许可、资格和技术标准——特别受到关于国内监管的多边规则的约束。纪律建议的一个主旨是，通过要求此种措施的贸易限制程度不应超过必需(“必要性测试”)，减少监管方面的自由酌处权。有人担心，这会限制监管机构制定和修改规章以回应公共政策目标的能力。例如，对服务提供商征收用户费以便为普遍接入提供资金的做法便与这种测试相冲突。研究表明，与措施

相关的“前定”这一拟议概念可能意味着，使外国服务提供商“对现有法律的依赖”无法为继的监管变化，可能会被认定与《服务贸易总协定》规定的维持一个“稳定和可预见的”框架之要求不相兼容。

49. 监管协调和相互承认可消除由于不同技术标准所产生的障碍，尤其是运输、金融和相关专业服务，在这些行业中，信息不对称程度很大。在区域范围内，这种监管协调更加可行。虽然服务一体化仍处于萌芽阶段，但南南一体化和合作在该领域前景广阔，因为这可直接促进规模经济和提高生产能力。

插文 11

东南亚的监管合作

东南亚国家联盟(东盟)的电信监管者理事会致力于统一和协调竞争、互连性、许可、能力建设和普遍接入等监管问题。一项联合合作方案力图扩大宽带服务，提高普遍接入程度；它们还达成了相互承认协定，包括工程服务和软件设计方面的协定。大湄公河次区域经济合作方案的目标是，开发该区域的道路网。该方案下的一个“跨国界运输协定框架”规定，相互承认司机驾驶证和从事运输业务者的签证，并为道路车辆签发大湄公河次区域道路运输许可证，使其具备跨境交通资格。

50. 在贸易协定下，基础设施服务部门的市场开放程度扩大，突显了如何处理基础设施服务部门(这些部门被视为“公共服务”并可能不在自由化承诺之列)的问题。贸易协定在多大程度上规定“公共服务”免于实行自由化的问题产生了，因为被视为“公共服务”的许多服务现在是在商业市场上以竞争方式提供的。被界定为“以行使政府权力的方式提供服务”——“既不是以商业方式提供、也不与其他供应商竞争”的公共服务——通常被排除于《服贸总协定》和许多“区域贸易协定”之外。在许多国家，许多国家垄断的网络基础设施服务部门已经私有化并放开竞争。免于实行自由化的性质也不明确：免于实行自由化适用于现有措施(即，维持现状)还是适用于现有和未来措施？一种意见认为，免于实行自由化仅适用于现有措施(例如，在《服贸总协定》时存在的国家垄断)，这意味着，免于实行自由化可能不适用于已放开竞争的基础设施服务部门。

51. 因而，自由化承诺与许多基础设施服务部门有关。自由化承诺可能会限制未来政策逆转的范围，例如重新国有化和对市场进入条件进行重新监管。不同自由化方法——否定和肯定清单——可能对监管产生十分不同的影响。默认使用的否定清单方法假定对所有部门消除限制，除非明确列出了保留。这种方法要求，以详细、审慎的方式排定限制市场准入或国民待遇的现有监管的时间表，因为任何“疏漏”都可产生自由化之结果。此种保留一般被视为“维持现状”承诺，即不允许各国降低某项措施符合有关义务的程度。这种方法产生自由化的“棘轮效应”。与此形成对照的是，在肯定清单方法下，自由化承诺仅适用于各国决定减

让的部门，而且，须接受在减让表中附列的限制和条件。这种方法所允许的灵活性更大。

52. 在作出了充分市场准入承诺的部门中，国家不能维持对市场准入的限制，从本质上讲，这种限制涉及监管措施，这些监管措施确定进入和所有权条件，包括公共垄断、独家服务供应商或经济需求测试，这种测试在基础设施服务部门经常使用。充分市场准入承诺还要求，服务提供商的数目不受限制。由于通常禁止此种进入和所有权要求，市场准入义务可限制使用这种传统的监管手段。

53. 此外，补贴对于发展中国家的基础设施服务部门发展而言十分重要。虽然在《服贸总协定》下，没有对服务贸易补贴规定纪律措施，但是，如果对某个部门作出了全面国民待遇承诺，可给予补贴的方式会受国民待遇要求的制约。因此，国家在补贴方面不能区别对待外国和国内服务提供商。许多国家实际上已对补贴开列了一般免除，作为减让表中的限制因素。例如，欧盟在其减让表中列明，对公共部门的一项服务实行补贴并未违反其承诺。

54. 现有北南区域贸易协定下的各种境内监管措施也可产生潜在的“监管冷却”效应，因为由于担心潜在冲突，监管机构可能不愿制定和修改监管以实现公共政策目标。保护投资者免遭间接征收的条款和对监管决定的司法审查(即，投资者与国家之间的争议)可能会产生这种效应，投资者与国家之间的争议经常涉及基础设施服务部门。¹⁷ 在电信业，在无歧视接入基础电信网络和电信增值业务平台方面的义务承诺可能会被局限于世贸组织的《基本电信参考文件》。

六. 结论

55. 基础设施服务部门极大促进国家收入、增长、就业和减贫。十分关键的是，开发适当机构、进程和资源，以充分监管基础设施服务部门的服务提供。在提高有效监管能力方面，发展中国家面临挑战。许多监管机构人员不足，而基础设施服务部门监管要求拥有较高的技术专门知识。国际合作在克服监管和体制制约方面十分重要。¹⁸ 服务、发展与贸易——监管和体制问题多年期专家会议的过去三届会议审议了关键基础设施服务部门的各国不同经验、最佳做法和成功事例。这些经验表明各国使用的方法多种多样，提供了可加以利用的丰富教益，可藉以分析哪些是行之有效的、哪些是行不通的，从而理解机会范围和潜在危险。所吸取的一些广泛教训如下：

(a) 鉴于市场参与者的多样性，优化“监管和体制框架”以应对提供商的多样性是一个重大问题；

¹⁷ Markus Krajewski (2011), “欧盟双边自由贸易协定中的公共服务”。

¹⁸ 贸发会议对 66 个基础设施服务部门监管局的调查。

- (b) 需将“监管和体制框架”内嵌于一个全面、综合和连贯的促进增长、发展和贸易的战略之中，并与配套政策密切协调；
- (c) “监管和体制框架”需适合当地实际和迅速变化的经济、社会和技术情境；
- (d) 一个主要目标是，弥补市场失灵，并且在可行的情况下，监管机构需促进竞争，将其作为实现具有经济效率结果的一种途径；
- (e) 在要求受监管公司为某些社会目标服务的情况下，应明确阐述这些目标，使其能够理解；
- (f) 价格应定在公平和合理的水平上，以促进竞争，使投资者可收回成本，并确保向消费者提供能够负担得起的服务；
- (g) 透明度和公众参与对于监管进程的公信力和有效性而言不可或缺。多利益相关方的互动十分重要；
- (h) 监管机构在其管辖领域作决策的独立性可极大提高透明度和公信力；
- (i) 需先建立稳妥的“监管和体制框架”和国家能力，然后再进行基础设施服务部门的私有化和自由化；
- (j) 多边和区域贸易协议和自由化进程需充分考虑“监管和体制框架”所追求的公共政策目标；
- (k) 政府需拥有足够的体制能力和技能，以监管、监测和实施“监管和体制框架”。建设发展中国家监管者和政策制定者的人力、监管和体制能力十分关键；
- (l) 在打造高效率的“监管和体制框架”方面，需利用各种形式的伙伴关系。需促进强化的贸易和监管合作，特别是南南合作；
- (m) 需开展进一步研究、影响评估和服务政策审查，以加强理解和确定在制定和实施可最大提供发展利益的最佳适配“监管和体制框架”方面的最佳做法。
-