



联合国国际贸易法委员会
第三十一届会议
1998年6月1日至12日，纽约

私人融资基础结构项目

私人融资基础结构项目立法指南各章草案

秘书长的报告

增编

第二章. 部门结构和管理*

| | 段 | 次 | 页次 |
|----------------------|---------|---|----|
| 立法建议 | - | | 3 |
| 立法建议的说明 | 1 - 95 | | 6 |
| A. 市场结构和竞争 | 1 - 13 | | 6 |
| 1. 分析基础结构市场的要素 | 3 - 4 | | 6 |
| 2. 竞争政策和垄断 | 5 - 9 | | 7 |
| 3. 不同部门的竞争范围 | 10 - 13 | | 8 |
| B. 进行部门的法律措施 | 14 - 40 | | 9 |
| 1. 取消法律阻碍和障碍 | 15 - 16 | | 9 |
| 2. 基础结构部门的结构改革 | 17 - 31 | | 9 |
| 3. 过渡性措施 | 32 - 35 | | 12 |
| 4. 控制剩余垄断 | 36 - 40 | | 14 |

* 秘书处在此谨向为本章草案实质性内容供稿的国际复兴开发银行（世界银行）私营部门发展部表示感谢。

| | 段 | 次 | 页 | 次 |
|--------------------|----|------|----|---|
| C. 基础结构服务的管理 | 41 | - 95 | 15 | |
| 1. 概述 | 41 | - 48 | 15 | |
| 2. 实质性规则 | 49 | - 63 | 16 | |
| 3. 管理机构 | 64 | - 82 | 20 | |
| 4. 管理过程和程序 | 83 | - 95 | 23 | |

立法建议

市场结构和竞争

- (1) 为拟定方案促进私人部门对发展和运营基础结构的投资，似宜重新审视原先据以建立国家垄断的那些假设，着眼于
 - (a) 确定仍保持着自然垄断特征的那些活动，
 - (b) 评估在其他基础结构或在其某些部分实行竞争的可行性和可取性（见第 1 至 13 段）。

消除法律阻碍和障碍

- (2) 开放基础结构部门的私人参与和竞争，首先需要废除那些不准私人参与或加入的条条框框并消除影响竞争的其他法律障碍（见第 15 至 16 段）。

对基础结构部门进行结构调整

- (3) 针对某些基础结构部门拟定竞争政策时，似应考虑是否需要把基础结构服务的提供同其有形基础结构的运营截然分开并考虑其可能涉及的费用（见第 18 至 21 段）。

过渡性措施

- (4) 如果目前尚不宜马上开启竞争，法律中可规定暂时的专有权利，限制特许权公司的数目或对竞争作出其他限制。此种限制的范围和时间通常应尽量压缩到最低必要极限。法律可规定对此种限制作定期复审，以便核实是否仍存在当初实行限制时的那种状况（见第 33 至 34 段）。
- (5) 若改革形势要求对目前的公共服务企业实行调整或私有化，在实行私有化之前似宜取消、限制或缩短其专属权利或垄断地位（见第 35 段）。

控制剩余垄断

- (6) 如果提供某一特定服务的权利是受到限制的，似宜通过竞争选择程序来授予专营许可或特许权，而且隔一段时间再要求举行该专营权或特许权的投标。初次授予至再次投标的间隔时间的确定应考虑到投资额及专营权或特许权获得人面临的其他风险（见第 37 至 38 段）。
- (7) 在经济和技术可行情况下，似可把剩余垄断的地域分割成较小的区域（见第 40 段）。

授予许可和特许权的条件

- (8) 对进入市场并无限制的情况下，审批机关的作用也许只是核实新的申请人是否符合提供公共服务的基本法律要求。在参与者数目有限的情况下，最好是采用

某种竞争性选择程序来授予所需的单个或多个许可证（见第 50 段）。

联网和用网的管理

- (9) 服务提供者应有权使用网络经营者的基础结构，其使用条件的优惠程度应不低于网络经营者给予其本身服务部门或给予竞争者的条件（见第 51 至 54 段）。

价格和利润的管理

- (10) 如果垄断状况仍然存在或市场未形成真正的竞争，似宜实行某种价格或利润管控机制（见第 55 至 56 段）。
- (11) 价格管控可局限于市场中的无竞争部分，对于竞争性的部分市场则放开价格。也许只宜在法律中确定一个粗略的定价原则，而此种原则的实际执行则交由有关的管理机构处理或落实在许可证和特许权的条款条件之中。对定价办法也宜有一种复审机制（见第 57 段）。

补贴和普及的服务

- (12) 如果要求服务企业以免费或低于成本的方式提供某些服务，则有必要考虑给予适当形式的直接补偿（见第 62 段）。

经营标准

- (13) 应要求服务提供者达到技术标准和服务标准，应将此种标准详细规定在实施细则、特许权文件、许可证或其他文件中（见第 63 段）。

管理机构的独立性和自主权

- (14) 似宜考虑把管控职能与运营职能彻底分开，消除仍然掌握在公共服务提供者手中的管控职能，将之全部委托给一个法律上和职能上独立的机构（见第 67 至 69 段）。
- (15) 还应考虑给予此种管理机构充分程度的自主权，确保它的决定以技术理由而不是以政治理由作为根据（见第 70 至 71 段）。

管理机构的部门属性

- (16) 似宜考虑按部门原则或按跨部门原则安排管理责任的可能利弊，包括费用考虑在内（见第 72 至 73 段）

管理机构的法定任务

- (17) 似应在法律中定出一种管理机制，规定一系列总目标作为管理机构的行动指南（例如促进竞争，保护使用者的利益，满足需求，该部门或公共服务企业应有的效率，它们的财政维持能力，维护公众利益或公共事业的义务，保护投资者

的权益) (见第 74 段)。

管理机构的权力

- (18) 法律中应明确规定管理机构是否拥有决定权、或只是单纯的咨询权。还应在法律中具体指明何种权力属其他政府机构掌握, 何种权力属管理机构掌握 (见第 75 至 78 段)。

管理机构的组成

- (19) 如管理机构采取委员会形式, 似宜保持一个较小的成员数目 (见第 80 段)。
- (20) 最好由多方面的机构参与酝酿管理委员会成员的提名, 并要求具有某些最低限度的专业资历, 而且确信其个人利益与所负职责无冲突, 因其冲突影响到忠于职守 (见第 81 段)。

透露信息的要求

- (21) 似宜在法律中明文规定公共服务企业的某些特定义务, 其中包括向管理机构提供关于公司运营情况的准确和适时资料的义务, 并赋予管理机构某些执行权。这种执行权可包括查问和审计 (包括详细的运营和守法审计); 惩处不予合作的公司; 有权发布命令至少是促使发布命令; 或以惩罚手段强制透露信息 (见第 84 至 86 段)。

程序

- (22) 法律中应要求公布管理程序, 此种程序应具有客观性和明晰度。法律还应要求管理机构的决定阐明其依据的理由并通过公布手段或其他手段传达到有关的当事方 (见第 87 至 88 段)。
- (23) 管理程序可包括在做出重大决定或建议之前的协商过程。为提高透明度, 经协商后得出的意见或建议应予公布或使公众得以知晓 (见第 89 段)。

制裁

- (24) 法律可赋予管理机构适当的执行权力, 包括有权修改许可证、特许权或批准书, 或下令中止或收回; 有权规定公共服务企业之间的合同条款 (例如联网或上网协议); 动议撤消某一占支配地位的公共服务公司; 向公共服务企业发布命令; 施加民事惩处, 包括对拖延执行管理机构的决定的处罚, 和提出司法诉讼 (见第 94 段)。

上诉

- (25) 似宜在法律中规定针对某一管理机构所作决定的上诉程序。法律可对有理由提出上诉的原因加以限制, 以防止轻率或无休止的上诉行为 (见第 95 段)。

立法建议的说明

A. 市场结构和竞争

1. 近年来，有些国家通过私人投资建立了新的基础结构，在大多数这些国家中，私人融资基础结构项目不仅是公共基础结构传统融资方法的一种替代方式，而且也是满足本国基础结构需求的重要手段。因此，实施各个项目的条件一般都是参照所在政府对有关的基础结构部门的总政策来拟定的。国家政策的实质性成分包括对每一个基础结构部门所要达到的竞争水平，如何筹划该部门的结构以及采用何种机制来确保基础结构市场的妥善运行。

2. 在推行促进私人对基础结构投资的国家政策的同时，往往还采取措施，在可以实行竞争的地方让公共服务企业之间开展竞争，或防止滥用垄断地位。人们发现竞争可以降低基础结构投资的费用并增大生产力，还可加强对顾客需求的适应能力。通过降低费用和改进质量，竞争改善了各个经济部门的商业环境，从而增强整个国家的竞争能力。人们更认识到，私人参与可促进现代管理技术和创新办法的采用。在有外国公司参与竞争的情况下，它可对吸引外国直接投资、促进专门知识的国际转让，起到重大推动作用。

1. 分析基础结构市场的要素

3. 不同基础结构部门之中，竞争的范围差异甚大。某些部门成功地开放了自由竞争，而另一些部门或其中某些部分仍有自然垄断的特点，因而开放竞争通常不是一种经济可行的办法（见第 5 至 9 段）。为分析垄断性状况（包括支配地位的存在）和确定引进竞争的潜力，有必要认真评估与之相关的市场，酌情考虑到某些市场在多大程度上可以相互联结或可以分割开来。例如，有些国家把电力和煤气两个部门合在一起考虑改革，因这两种能源具有相当大程度的可替代性（及由此产生的竞争性）。运输部门也是如此，不同运输方式往往相互竞争；与之相关的市场可以是例如货物运输市场，包括铁道、公路、航运和空运。

4. 为促进各个基础结构部门中的竞争，所需采取的措施主要取决于现存的市场结构（见第 22 至 32 段）。形成某一特定市场结构的主要方面包括对参与竞争的各种障碍（例如经济、法律、技术和其他障碍），纵向或横向融合的程度，市场内开业公司的数目以及是否能得到替代产品或服务。这些方面加在一起，决定着某一市场在多大程度上具有或不具有竞争性。因此，对这些因素的分析对于制定政策干预的战略而言，十分重要。

2. 竞争政策和垄断

5. 在拟定促进私人部门投资开发和运营基础结构的方案时，一些政府发现有必要重新审视原先据以建立国家垄断企业的那些假设，目的是(a)查明仍然保持着自然垄断特征的那些活动，(b)评估在某些基础结构部门实行竞争的可行性和可取性。

6. 垄断一词的严格含义是指某一市场只有一家供应商。然而，纯粹的垄断和完全的竞争尤如一幅光谱的两端。多数商品市场或服务市场都有着处于这两端之间的某种程度的竞争。一般来说，垄断又可分为三类：自然垄断、法定垄断和事实上的垄断；每一种垄断都需要有不同的政策办法。

(a) 自然垄断涉及这样的经济活动：由单独一家公司来供应整个市场反而比两家或多家公司共同供应的成本更低。这种情况一般见于需要大量投资和较高固定费用，但根据需求的增大，每增产一个服务单位（例如增产一个立方米的水）即可递减生产成本的经济活动。自然垄断往往显示需要大量的预付固定投资，这个特点使一个尚无相当的规模经济的新公司难以挤进市场并抢去现有公司的生意。

(b) 法定垄断是由法律确立的，所涉及的部门或活动也有自然垄断的，也有不是自然垄断的。在不是自然垄断的那一类部门或活动中，垄断的存在仅仅由于不允许竞争。许多国家之所以建立起法定垄断，往往出于这样一种考虑：国家对基础结构的需求，无论是质量还是数量方面，若通过基础结构完全开放而形成自由市场，是无法充分达到的。

(c) 事实上的垄断不一定由于经济基本因素也不一定由于法律规定而造成，而是事实上没有竞争，原因在于例如基础结构公司的一体化性质，而且有能力控制至为必要的设施，排除其他供应商的进入。

7. 从政策角度看，垄断（不管是何种形式）可造成多方面的问题。一家提供服务的公司如果是在垄断情况下进行运营，那么，它就可以自己决定价格。由于这种不充分竞争的状况而得到的剩余利润称之为“垄断租金”。垄断租金可以认为是不公平的，因为它意味着财富从消费者手中转到生产者手中。再说，垄断租金从经济观点上看很有问题，因为它给国民经济造成一笔财富净损失。这种财富损失——有时又称为“死负载损失”——是由三个主要原因促成的：

(a) 垄断租金来自价格膨胀，它是由人为的低产量（静态低效率）所造成；

(b) 缺乏竞争必然降低革新速度并减弱降低生产成本的努力（动态低效率）；和

(c) 尤其是在基础结构部门，有可能对其他市场产生二级效应（例如，电信部门缺乏竞争和效率必然对全盘经济产生不利影响或使其成本增大）。

8. 尽管对经济有不利影响，但有时仍在并无自然垄断的状况下保持着某些垄断和其他调控障碍。为保留某些垄断而列举的理由之一是，它可用来达到某些政策目的，例如确保在某些区域提供服务，或以低价甚至低于成本向某些类别顾客提供服务。这种价格低于成本的服务例如有救生电话，水电服务，对某几类旅行者（例如学生、老年人）的减价车票，以及对低收入或农村用户的其他服务。垄断性的服务公司可以通

过内部的“交叉补贴”，从其他地区或其他类别顾客的赢利服务中匀支填补此种低票服务的亏损。但是，一系列国家的经验表明，交叉补贴花费高昂而且针对性很差；此外，此种补贴通常没有透明度，不遵循通常对支出款项的预算分配机制，有可能使政府无法加以监督。有些国家发现以其他政策手段，例如对服务企业支付直接补贴，更适合于确保那些服务的提供而不再依靠垄断状况的继续保持。

9. 对于在并无自然垄断条件下仍然保持法定垄断，有时列举的另一个理由是要使该部门对私人投资者更具有吸引力。私人运营者坚持得到提供某一服务的专有权利，目的是减少其投资的商业风险。要使环境对投资者更具有吸引力，另有其他的、社会代价更小的选择办法，这包括设法增大透明度和减少管理制度上的不确定因素。对授予专营权利被认为是刺激私人投资的必要手段的国家而言，是否可以考虑把限制竞争只是作为一种暂时的办法（又见第四章，“项目协议的缔结及其一般性条款”，第 17 至 21 段）。

3. 不同部门的竞争范围

10. 直到最近，垄断性状况仍存在于多数基础结构部门，有的因为该部门属于自然垄断，或者因为有规章障碍或其他因素（例如公共服务提供者的纵向一体化结构）而妨碍了有效的竞争。然而，飞速的技术进步向许多原先形成自然垄断的经济基础因素提出了挑战。这些变化常常造成经济上可取的市场结构与现行法律之间的差距。这促使一系列国家的立法者设法把竞争扩大到基础结构部门，为此，他们颁布了取消垄断、为进入市场消除障碍的法律，改变基础结构各部门的结构安排，建立了促进有效竞争的管理框架。达致这一目标的程度如何，既取决于部门类别，也取决于市场的规模和其他因素。

11. 例如，在电信部门，一些国家采用了新的电信系统，主要由于这一部门在技术上的迅猛发展。新的无线技术不但使移动式电信服务成为可能，而且还越来越激烈地与固定的（有线）服务相竞争。光纤网络、有线电视网络、电力线路上的数据传输、全球卫星系统、日益增大的计算能力、改进的数据压缩技术、通信与广播及数据处理的三位一体等等，进一步有助于摧垮传统的垄断和服务提供方式。由于这些方面以及其他方面的变革，电信服务已变成竞争性部门，各国纷纷开放这一部门，允许自由进入，限制进入的只是那种需要使用稀有公共资源（例如无线电频率）的服务。在这方面，市场结构和竞争条例均应有足够的伸缩性才能适应不断变化的情况，这日益要求技术上的中性做法。

12. 在能源部门，组合循环式燃气涡轮机和实现小规模高效发电的其他技术以及发电设备生产中的标准化，使一些国家得以改变国内电力市场的垄断局面和纵向一体化结构。日益增大的计算能力和改进的数据处理软件使人们更容易跨区送电，组织电力库和以其他办法进入电力网络和供电市场。如同电信部门一样，电力也正在成为一种可交易的商品。

13. 在许多国家，技术也是运输部门的变化之源：集装箱的采用和其他技术革新，例如可在全球跟踪货船运输的卫星通信，不但给航运、港口管理以及铁路和卡车运输产生深刻影响，同时还有利于发展多式联运。由此带来的结果是出现了更快、更便宜和更具竞争力的运输方式并消除了运输部门往往存在的垄断。

B. 进行部门的法律措施

14. 许多国家发现，允许私人参与基础结构的做法可提供重新考虑现有市场结构和管理制度的极好机会。立法方面的行动一般首先是废除那些禁止私人参与基础结构的规定，同时消除有碍于竞争的所有其他法律障碍。此外，在作出了将某些基础结构部门开放竞争的决定后，一些国家还对市场结构和竞争规则作出改变，在此之后或与此同时开放该部门的私人参与。¹

1. 取消法律阻碍和障碍

15. 垄断状态如果不是或不再是由于经济和技术基本条件所造成，而是法律禁例的结果，对于进行改革而言，乃是最容易的改革目标。在这些活动中开展竞争是比较简单的，不一定需求对目前处于垄断地位的公共服务企业进行结构改革。需采取的主要行动是消除法律上的障碍，同时也许还应定出一套竞争规则（例如禁止互相串通，禁止卡特协议、掠夺性定价和其他不公平的贸易手段）并加以管理监督（见第 41 至 95 段）。

16. 然而，对于某些活动而言，要想实现有效的竞争，也许不仅仅是取消法律障碍，此外还应采取立法措施来改变有关部门的结构。有些国家暂时保持着垄断，仅仅是为了有一段时间作为促进从垄断性结构迈向竞争性市场结构的过渡期，以利于渐进式的、有条不紊的和较易为社会接受的过渡。

2. 基础结构部门的结构改革

17. 即使对进入市场并无经济和法律障碍，但有些纵向或横向联合的基础结构企业也能妨碍有效的竞争。联合起来的公司会力图将其在某一市场或某一部分市场中的垄断实力扩大到其他市场或市场的其他部分，以期在这些活动中同样地攫取垄断租金。要把某一部门中的垄断性成分（例如许多网络中的专用网）同竞争性成分分割开来，也许需要逐一分拆那些实现纵向或横向联合的活动。这种分拆还有利于对剩余的、不太复杂的垄断性部分进行管理。值得注意的是，许多国家直至最近而且在取得了技术

¹ 见《1994 年世界发展报告。促进发展的基础结构》，世界银行，华盛顿特区，特别是第 3 章“利用基础结构市场”（第 52 至 72 页）。

进步之后才能采用此种分拆办法。

(a) 纵向和横向分拆

18. 纵向分拆的实现是把上游活动与下游活动完全分开，例如把电力部门的生产、输送、分配和供应活动各自分开。目标通常是把关键的网络部分或基本的设施同该行业的竞争性部分分割开来。

19. 横向分拆的实现是把一个垄断性质的公共服务企业的一种或多种平行活动分给单独的若干公司经营，这些公司可以是在同一市场内直接相互竞争（如同电力生产中逐渐出现的情况）也可以是在一个较小地域内保持垄断（如同电力分配这种情况）。横向分拆既指某一种活动或某一部分市场的分割（如同电力部门的实例），也指一个或多个市场内另外组成的替代服务（例如，手提电话服务从有线电话的市场中分离出来）。

20. 大体上说，基础结构的服务趋向于竞争性质，而相应的有形基础结构常常具有垄断特征。许多国家发现两者截然分割开来后，就可以设计出新的、更有效率的部门管理办法。分拆之后，就可以在该部门并非自然垄断的那些部分引进竞争。余下的带垄断性的活动将仍由一家公司（例如一家输电公司或铁道公司）运营，对其所经营的活动需要加以管控，因为它包含有垄断成分。分拆办法可使国家和管理机构可以分别针对竞争性活动和自然垄断性质的活动，采用不同的管理手段和方法。

21. 然而，有必要对这些变革的费用和得益加以仔细考虑。费用包括变革本身所涉及的费用（例如交易和过渡费用，包括新制度的实行使有些公司失去利益或失去其受保护地位而遭受的损失）和实施新制度所涉及的费用特别是更高的协调费用（例如较复杂的网络规划、技术上的标准化和进一步复杂化的管理）。得益则包括新的投资，更好的或新的服务，更多的选择，更低的经济成本。由于实施变革的方法不同，费用和得益也会有所差异。

(c) 主要基础结构部门中的新经验

(一) 电信

22. 电信部门的分拆至今尚不多见。在有些国家，长途和国际电信服务已经同本地服务分开，前者引进了竞争，后者基本上仍属垄断性质。其中有的国家，这一趋势正在被扭转，本地电话公司被允许提供长途服务，长途公司也被允许提供本地服务，都处于一种竞争状态。各国对电信部门普遍制定了强制性的开放市场规则，让历来提供此种公共服务的企业与其他公司一起竞争，但同时仍控制着电信网络的基本部分。

(二) 电力

23. 新颁布的电力法规多数要求分拆电力部门，把电力生产、传输和分配完全分开。有些情况下，进一步把供应与分配区分开，以便仅仅留下带垄断性质的活动（例如在线路上运送公众使用的电力）进行垄断经营。在这些国家内，电力传输和配给公司并不买电或卖电，它只是按规定的收费负责运送电力。电力的交易是以生产商或经纪人为一方而以使用者为另一方来进行。这些国家之中，有的国家只允许大用户之间的竞争，或者有步骤地逐渐实行竞争。

24. 凡是在电力和煤气部门引进了竞争的国家，新法律促成了新的市场结构，规定必须在多大程度上把市场分解开来（有时还规定必须在打破现有垄断基础上创立多少个公共服务企业），或消除对进入市场的障碍。新的能源法规还确立了具体的竞争规则，不管是结构规则（例如禁止该市场不同部分的公司之间的交叉所有权，例如发电、输电和供电公司之间或煤气与电力销售供应公司之间的交叉所有权）或是行为规则（例如第三方进入的规则，禁止组成联盟或其他串通安排）。建立了新的机构和管理机制，例如电力汇集、发送机构或能源管理机构，使这些新的能源市场得以运行。最后，能源法规和政策的其他方面也需结合这些改革加以修改，其中包括对石油、燃气、煤和其他能源市场的管理规则。

(三) 水和卫生

25. 在水和卫生部门实行的市场结构改革多数是属于横向分拆。有些国家在原来只有一家自来水公司的地方创立了多家自来水公司。这种情况尤其发生在（但并不局限于）这样的国家：它们拥有相互间并不连接或很少连接的单独网络。这种分拆办法的优点之一是方便于比较各私人公司的运营情况。

26. 有些国家招请私人投资者为一家自来水公司提供水量或建造和运营例如自来水处理和去盐工厂。在此种纵向分拆过程中，通常是让私人投资者根据订立的合同向自来水公司提供服务（和所需的各项投资），并不在根本上改变市场结构的垄断性质：这些工厂通常并不相互竞争，但通常不允许它们越过自来水公司直接供应给用户。这是一个设计问题，然而，在少数国家，这些服务是在一种竞争状态下提供的。有些国家对大量用水的供应和输送实行了竞争；在有些国家中，已经有了活跃的水市场。在另一些地方，竞争只局限于昂贵的瓶装水、罐车水和私人水井。

27. 废物处理部门可划分为几个不同部分，包括收集、转运站、运输、土埋、焚化或其他处理手段，和再循环利用。同样地，把这些可分离的活动分拆开，政府即可在该部门引进竞争。市场的大小将是决定是否可实行竞争以及能分拆到何种程度的主要参数。

(四) 运输

28. 逐渐地，人们把运输基础结构与运输服务区分开来。前者可能经常具有自然垄断特征，而运输服务一般都具有竞争性。运输服务的竞争不仅应局限于某一种运输方式之内，而且还应考虑在各种方式之间展开，因火车、卡车、公共汽车、航空公司和船舶都趋向于争夺客运和货运。

29. 对于铁路运输，有些国家选择的做法是把基础结构（例如铁道、信号系统、车站）的拥有和运营同铁路运输服务（例如客运、货运）区分开。采用这种做法时，法律不允许铁道运营者同时经营运输服务，运输服务是由另外的一些公司运营，常常是相互竞争。另一些国家让一些综合性公司同时运营基础结构和服务，但规定了第三方使用基础结构的权利，此种权利有时又称铁道使用权。在这种情况下，运输公司，不管是另一铁道的公司还是运输服务公司，有权按某种条件使用铁道，而控制着铁道的公司有义务准予使用。这一部门中对投资和运营的障碍也在逐渐消除。

30. 在许多国家，港口直至最近仍由公共部门进行垄断管理。为把这一部门开放私人参与，立法者考虑了各种模式。按照地主港口办法，港口当局只负责基础结构及港口活动的全面协调；但它不对船舶和商品提供服务。在服务港口中，该实体同时运营基础结构和服务。在地主制度下，各服务单位（例如拖船、装卸、仓储）之间的竞争较易建立和保持。除了一个港口之内共用某些设施的各服务企业之间的竞争或提供设施的竞争之外，各个港口之间也会有强烈的竞争。事实上，由于内陆地域的交错重叠，船舶运输业者往往有不同港口的选择。因此，另一类型的部门改革在于鼓励港口之间的竞争，为此，既可把国家港口当局划分开，也可加强弱势港口不同运输方式的连接，或采用其他手段。许多国家政府发现，通过促进港口之间或港口范围内的竞争，不但使服务质量得到改进，而且减少了管理事务。

31. 机场管理法规也许也需要作出变革，允许私人投资，或允许机场之间或机场范围内的竞争。机场运营与空中交通控制这两者之间的联系也许要认真加以考虑。在机场范围内，许多国家已在各种服务项目中引进了竞争：装卸服务、餐饮供应和针对飞机的其他服务，还有商业性的旅客服务，例如零售商店、餐馆、停车场等等。在某些国家，在现有机场新建和运营一个停靠站是委托给新的经营者进行，从而开创了停靠站之间的竞争。另有一些国家以 BOT 方式建设了新的机场，而现有的机场则转给私人拥有。最后，许多国家发现，航空运输（班机航线）的自由化大大激发了机场服务的需求，从而激发了私营机场项目的经济活力。

3. 过渡性措施

32. 无论部门改革涉及取消法律障碍，或分拆市场的各个可分部分，其他措施，或不同措施的结合，各国政府常常对改革过程给予极大注意。从垄断到市场的过渡期需认真加以管理。出于政治、社会或其他因素，一些国家采取了渐进或阶段式的实施

方针。由于技术和其他外界力量总在不断变化，一些国家采取了可以根据上述情况的变化而加快步伐或调整步伐的部门改革。

(a) 逐步消除障碍

33. 有些国家觉得不应马上实行竞争。在此情况下，法律规定了临时的专有权利，对提供公共服务的公司数目作出限制或规定其他方面的竞争限制。此种限制的范围和时间通常压到所需的最低限度（一般都在许可证或特许权的范围和期限之内）。首先是要使现有的公司有充分时间作好竞争准备，调整收费价格，后者旨在刺激公共服务公司进行投资和扩大服务。有些法律规定，如果提供公共服务的实体不遵行许可证的各项要求，这些专有权利或保护就会全部丧失或部分丧失；提供某些服务的专有权利是会丧失的，例如，如果占支配地位的公共服务提供者并不切实提供服务。另一些国家列入了要求对此种限制定期加以复查（例如，在重新审查收费标准之时）的规定，以便查明当初实行限制时理所当然的那种情况是否依旧存在。

34. 电信部门近年来的经验可为此种过渡性措施提供实例。许多国家的一系列现代电信法律允许在整个市场或大部分市场中充分实行竞争。立法官员常常选择逐步过渡办法，向全面开放的电信部门过渡，在一个时期内，一般在一年至七年的时间内，逐渐降低或消除对进入市场和对竞争的障碍。采取渐进方法的国家常常是首先开放终端设备（例如电话机、电脑的调制调解器、私用交换机），然后在移动服务（例如手提电话、播呼）中引进一家或几家提供服务的竞争经营者，以及开放一些增值服务（例如电子邮件、电子数据库、语音邮件）。数年后，再开放长途和国际服务，最后是本地服务，进而整个部门，包括基础结构和服务在内，均开放自由竞争。这种办法的一个优点是使当前的公共服务经营者有一段时间来适应新的竞争形势，尤其需要调整其收费率，以便消除某些服务之间的交叉补贴。有些国家为达到同样目的而采取了其他手段，例如在消除交叉补贴的同时逐步把较高的初始接通费降至按成本计算的水平。过渡期的代价包括推迟用户从竞争得到的惠益，同时有可能使受保护的国内公共服务企业相对处于较弱地位，敌不过在自由化环境下运营的外国竞争者。在这个意义上说，早改革总比晚改革好，因为可以有更多的时间来管理走向竞争市场的过渡期。

(b) 结构调整和私有化

35. 另一项过渡性措施，至少对于建立起公共服务的国有实体的国家而言，是调整现有服务实体的结构或使之私有化。涉及纵向及横向分解的所有改革，它本身的性质就要求调整现有公共服务实体的结构。此外，把国有的公共服务实体实行私有化往往被认为是必要的，通过私有化，让该公司与新进入市场的私人公司进行有效而公平的竞争。私有化和自由化的先后安排，各国并不一致，但一般而言，自由化是伴随着或先于私有化而进行。有些国家不是这样，它们首先把享有专营权利的公司实行私有化，这往往增大私有化的得益。但是，它们后来发现，在较后阶段再去剥夺、限制或缩短那些私有实体或私有化实体已经得到的专有权利或垄断权，十分困难，有时甚至

代价高昂。

4. 控制剩余垄断

36. 凡是存在着自然垄断状况而不能实行市场内的竞争(亦即多个公司争夺现有的顾客)时,许多国家采取的做法是引进针对该市场的竞争(见第 37 至 39 段)。还可通过基准方法推动公司之间的间接竞争(见第 40 段)。在有些情况下,政府并不能取消法律障碍、分拆那些一体化的部门,也无法采取其他措施来建立某一部门的竞争。在此情况下,也可以采用针对该市场的竞争和间接竞争来削减垄断的需费。

(a) 使用竞争性选择程序

37. 针对市场的竞争是指在多个相互竞争的公司集团之中选定一个公司,最后授予它提供基础结构服务的专有权利这一过程(关于筛选方法的讨论,见第三章,“特许权公司的选定”)。通过邀请多个公司投标竞争这一权利,实际上提供一种减少或消除垄断租金的办法。它要求私人参与,但不一定排除公共部门的候选资格。例如,有些地方政府最后把废物收集的专营权或特许权给予现在运营的或后继的公共当局,那是因为它们在与私人公司的竞争投标过程中成功地夺了标;在这种情况下,私人进入市场的实际威胁导致了公共部门运营状况的极大改善。

38. 一些国家颁布的法律要求此种专营许可权或特许权隔一个时期重新竞标(见下文第十章,“期限、展延和提前终止”,——)。初始授标到第一次(再到下一次)重新竞标的间隔时间应考虑到投资额和投资者面对的其他风险。对于并不需要巨额固定投资的废物收集专营权来说,间隔时间可相对短一些(例如三至五年),而对于例如供电或供水合同而言,间隔期似宜长一些。在许多国家,重新竞标刚好定在合同期结束之时,另一些国家则授予一个很长时期的特许权(例如九十九年),但定期地重新竞标(例如每隔十年或十五年)。根据已为少数国家采用的后一种方法,第一次重新竞标定在投资者完全收回其投资之前;在营的实体如果在下一轮竞标中失败,它拥有的财产权将需得到补偿,在这种情况下,全部或部分投标收益回归现在运营的公司。定期重新竞标给予公共服务企业强大的运营刺激。虽然它可能增大投资者和放款的长远风险,但也给它们提供一种难得的退出选择。

39. 不但所涉市场属于自然垄断时可以使用针对市场的竞争,而且由于资源所限(例如波长频谱的有限)或由于政府的决定而限制了可授予的特许权或专营权数目,因而产生“稀缺”租金时,也可使用针对市场的竞争。例如,政府决定只发给两个或三个手提电话通讯许可证,即可使用同样办法选择许可证持有人;但在这种情况下,许可证一般不包括专属权,或者只是暂时性的专属权,政府可以在几年之后,再发给另外的许可证。

(b) 剩余垄断的地域划分

40. 通过分拆办法，许多国家政府创造了进行间接竞争或“基准”竞争的条件，得到特许权的一些公司虽然不在同一地域相互竞争，但管理机构可以对比各个公司(每个公司拥有某一地域的垄断权)的运营状况，再把这种信息运用到管理职能的行使之中(见第八章，“运营阶段”，——)。这样一来，对某一部门中的若干特许权公司(其中一些也许是公有公营实体)拥有管辖权的管理机构就可以更好地进行管控。一般地说，管理机构可以使用国际价格作为基准，评判所管理的公司的费用和运营状况。这些国内和国际的基准点对于垄断部门的公司来说，提供了强烈的间接运营刺激。有时，这种基准价格甚至被包括在收费公式内。

C. 基础结构服务的管理

1. 概述

41. 管理涉及若干不同的要素，包括实质性规则、程序、手段和机构。某一国家和部门的管理框架——它决定着提供服务者、顾客、管理机构和政府的权利和义务——是这些因素相互作用的结果。根据不同国家及其法律、政治传统，建立这一框架的基础可以是条约、宪章、法律、行政指令、条例、管理机构的决定、判例法、许可证、特许权或者其他契约或文件。

(a) 历史条件

42. 许多国家对基础结构实行管控，目的是制止掌握垄断权的实体或公共服务企业集团一方面减少产出另一方面把价格提高到超过经济及社会合理水平以便获取最大限度的利润。各国政府采取了各种方法来控制这些垄断性质的倾向。在许多国家，其垄断性质的基础结构服务实体是作为(或后来在国有化之后成为)一个公共部门的企业而成立的。国家或省市所有制被认为是防止滥用权力的一种保证和对消费者利益的保护；在这种情况下，管理是以公有制方式来实现的。在另一些国家或部门，基础结构实体是或始终是一家私人公司。为控制其运营，防止运用垄断式的定价和销售方法，政府常常建立有一般性的(例如反托拉斯)和部门性的管理机制。早在十九世纪中叶就建立了第一批管理委员会。

43. 转向更大私人参与和更大竞争的过程还伴随着另一转变过程，即对公共服务实体的侵扰式管理逐渐减少(不管它是国有实体或私人实体)。由于认识到短期政治压力常常引致参与障碍和其他管理干预，并不一定符合公众利益，许多政府限制了它们的决定权(常常写在合同条款中)，采用了较少承受政治压力的自主、独立管理机制。这些改革的成功实行降低了私人投资者的风险，从而降低融资费用。

(b) 管理的目的

44. 管理的主要目的在于促进竞争和效率，处理和尽可能改正市场缺陷，更广泛的目标是保护广大用户免受占支配或垄断地位的公共服务实体滥用权力之害，保护投资者免受政府专断行动之害。管理上的干预必须是万不得已才采用，例如常常会出现这么一种情况：市场以本身的手段并不能产生应有的社会效果。管理可包括控制垄断权力(包括支配地位)，同时也处理环境、安全、公共健康以及其他方面的问题。那些问题通常并非基础结构部门或私人公司所特有，而是对经济活动的全面管理框架的一部分。

45. 根据所涉部门的特点，管理的性质可大有不同。对自然垄断部门，管理的重点主要着眼于以经济的价格生产出社会所需水平的服务，特别要限制公共服务实体收取垄断租金的机会。如果整个部门都是垄断性的，价格控制往往是关键手段。如果该部门的一个和几个部分是垄断性的、其他部分是竞争性的，则需特别注意使竞争者有机会进入垄断性质的那些部分。

46. 另一重大因素是在多大程度上实行了或实行着市场改革。市场结构的改变，基础结构部门实行私人参与或竞争，一般都要求建立新法规和新机构。有些部门正在向市场竞争过渡，管理上主要注重于对这个过渡的管理，确保竞争得到有效的实行和促进。一旦某一部门或某一部分已经建立起竞争(如同某些国家的电信服务部门那样)，具体部门的管理则可让位于覆盖大多数经济部门的一般性竞争体制。由立法者建立的管理法规和机构通常都考虑到这些因素。还需留有灵活性，以便适应情况的变化。

(c) 管理的费用和得益

47. 基础结构的管理是需要相当多资源的一项复杂工作。对许多国家来说，它是相当新的工作，但可以从已经实施类似改革的那些国家吸取经验教训。

48. 然而，重要的事项是衡量管理的费用和得益。有效的管理可以促进向竞争性市场的过渡，保护消费者和投资者，但也需作出花费。直接的管理费用不仅包括管理机构本身的费用，而且包括所管企业的执行费用。间接的管理费用有可能更大。管理有可能造成失常状态，有时这种失常甚至大于预料中的市场缺陷。造成这种失常状态的原因有可能是管理机构获取信息方面有薄弱环节，或是利益集团控制着管理过程，或者管理机构缺少专业上的合格人才和经验(这种情况至少有部分原因是管理资源和经费的不足)，或者法规和程序中缺少灵活性甚至有些实质性条款考虑欠妥或已过时。最后，随着某一部门走向竞争性市场结构，特定管理的必要性也将消失。

2. 实质性规则

49. 管理上的干预可分为两大类。第一类包括直至授予专营许可或特许权之前的各种行动；其中又可包括部门改革和立法，管理最终授予专营许可或特许权的挑选过程。第二类是授予了此种专营权或特许权之后的管控干预。以下各段简要讨论在不

同部门中同样情况下遇到的某些主要的管理问题，包括管控竞争者的进入和退出，相互联接，价格(收费)，补贴和普遍服务，以及质量和运营状况。

(a) 授予许可和特许权的条件

50. 进入和退出规则是基础结构部门组织安排的核心。此种规则可允许服务实体自由进入某一部门或其某一部分，也可加以限制，只让那些通过许可证或特许权形式由政府特准的实体进入。如果是开放自由进入，如同越来越多的国家对许多电信服务或电力生产部门所作的那样，颁发特许的当局应起的作用就仅仅是核实新进入者是否达到提供此种服务的基本法律要求。在某些国家，新加入者只须递交一份声明即可开始服务，除非审批当局在一定期限内(例如一个月内)明确表示反对。如限制加入者的数目，法律往往要求政府安排一个竞争程序来决定单个或多个专营许可的颁发(又见第三章，“特许权公司的选定”)。

(b) 联网和用网的管理

51. 在网络行业，例如铁路运输、电信、电力或煤气供应，历来的或占支配地位的公共服务实体可能要保护其市场或限制第三方使用它的网络，而其网络往往是这些行业中具垄断性质的部分。为引进竞争，一般对新加入者使用网络制定了强制条例，作为部门改革和管理的重要一环。有些情况下，此种条例补充了纵向分拆措施(见第 18 至 21 段)，另一些国家则以此种条例针对仍然完全一体化或部分一体化的部门，促进竞争的形成。

52. 用网条例一般规定网络经营者有义务按某种条件提供使用网络，其条件无论从经济角度或技术角度看均应是公平合理、不带歧视性质的。不带歧视的含义是，新的加入者或服务实体应能使用占支配地位的公共服务实体所拥有的网络，其使用条件不得低于网络经营者给予本身的或给予竞争者的服务的条件。但是，应当指出，许多输油管网使用法规并不对承运者和用户对手要求完全平等的条件。其提供使用的义务只限于某些方面：例如只限于多余的能力，或须遵循合理的(而不是平等的)条款条件。

53. 一般来说，管理机构对价格的要求是，一方面确保提高到足以刺激对所需基础结构的维持和扩展作出投资，另一方面又压低到足以促进该部门的竞争。用网的定价通常按成本计算。如果网络公司提供服务是与另几家公司竞争，可要求从核算角度将其活动分开，以便决定第三方使用网络或部分网络的实际成本。

54. 提供使用的技术条件同样重要，似可要求占支配地位的公共服务实体对其网络作适应性改造：以满足新加入者的用网要求。网络的使用可以是涉及整个网络，也可以是网络中的垄断性部分或地段(有时又称之为瓶颈设施或基本设施)。许多国家允许提供服务的实体建造自己的基础设施或使用现有的替代基础设施；在此种情况下，服务实体也许只需动用网络的一小部分，按照许多条例的规定，并不能迫使它支付高昂费用，高出其使用特定设施的相应成本；这种情况可以是例如只使用电信网络的本地线路，使用输送能力来供电，或使用铁路网络的某一路段。

(c) 价格和利润的管理

55. 多数国家对基础结构部门的管理条例都包括价格和利润的管控。经济上的理由是，在形成垄断局面或市场中尚未形成真正的竞争的情况下，占支配地位的公共服务实体可能将其服务价格提高到足以赚取超额利润的水平，或者压得很低(暂时地)以期挤跨新进来的企业(掠夺性定价)。基础结构服务中的高昂价格和不充分的竞争可对所涉部门乃至对整个国民经济产生有害作用。

56. 各个基础结构部门有着不同的市场结构，因而有不同的分拆和竞争范围。各国越来越多地把价格管理局限于非竞争性的市场部分，而任由竞争性部分自由定价。例如，手提电话价格在有些国家不加管控，而本地电话收费仍然受管控。公路运输(或水路运输)已提供充分竞争的国家，铁路运输价格同样不加管控。如果一家公司同时提供管控价格的服务和不管控价格的服务，似应建立保障办法，防止该公司用管控活动的收入来补贴其竞争性活动；为促进禁止交叉补贴的实施，典型的保障办法包括分开进行成本核算，或建立一家或多家分公司来经营竞争性或潜在竞争性活动。此外，许多国家的最高价格限制只对占支配地位的公共服务实体实行(使它们无法滥用其支配地位)而不对新进入者实行。

57. 许多国家采用的办法是只在法律中规定一些粗略的定价原则，而此种原则的具体执行则交由有关的管理机构处理或体现在专营许可或特许权的条款条件中。另一些国家以立法手段规定收费计算公式。大致而言，力求平衡兼顾使用者利益和投资者利益以及兼顾目前使用者和未来使用者的利益。例如，如把收费定得太低，公共服务实体受到损害，投资者望而却步，未来的使用者亦受惩罚，因他们必须支付延迟投资的代价。收费管控制度还要求充分的稳定性和可预测性，使公共服务实体和使用者均能作出相应规划。

58. 许多基础结构项目需要巨额投资，投资摊还期相对较长。收费计算公式不可能一次定下来就永远不变，因为技术、汇率、工资水平、生产力和其他一些因素在相对较长的投资偿还期之内必然有相当大的变化(而且往往难以预测)。许多国家制订了收费计算公式的修改办法。计算公式的定期修改(例如间隔四年或五年)通常等于是重新谈判合同，兼顾到使用者利益和整个经济的利益以及投资者和放款人的利益。

59. 立法者往往采用各种价格管控制度，最常见的制度是回报率管控和价格套子管控。许多收费法规都包括这两个方面，在回报率管控之下，基础结构的服务实体被允许获取其投资的一定回报率，通常以百分比来表示。每年(或每当管理机构、有关公司或其他有关当事方认为现行价格产生的利润太多或太少时)，由管理机构核查该公用事业实体的支出费用，确定该公司的投资在多大程度上可计入费率基数之内，然后计算出需要得到多少收入才够填补可允许的支出并达到共同商定的投资回报率。有条件时，管理机构可使用经风险调整后的市场比率来确定回报率数字。这种办法要求得到大量信息和进行必要的谈判(例如谈判合宜的支出和成本分配)。它对公共服务实体并不提供强烈的效率刺激，因一年内在提高效率上的得益会引致下一年更低的收费率。

60. 按照价格套子制度，所定价格公式只实行一个时期(例如四至五年)。每年的价

格允许在公式所定限度内浮动。在有些国家，价格公式是各种指数的加权平均数，另一些国家则是消费价格指数减去生产率因数。如需作出大量的新投资，公式中可含有一个附加部分，填补这些额外费用。所定公式可对该公司的所有服务均适用，或者只适用于某些服务套别，也可针对不同套别定出不同公式。在竞争环境下提供的服务可从所定套别中排除掉，不受管控，而每一套服务的构成可每隔一段时间根据新的市场状况重新审查。此种价格套子技术近年来得到越来越多的采用。它可对公共服务实体提供更大的刺激，因效率上的得益可保持到下一个调整期之前。有些国家的价格套子公式要求将效率得益的一部分转到消费者身上。不管怎样，公式的定期调整是以回报率计算方式为依据的，因而也需要上面所述的那种详细信息，只不过无需那么频繁。

61. 另一种可用以确定价格或一般地用以监测价格水平的价格管理技术是基准衡量或尺度衡量定价。把某一公共服务实体的价格与另一家实体的价格以及与国际标准作对比，管理机构即能判断该公共服务实体所要求的费率调整是否合理。无论采用哪一种技术，定价办法的复杂程度不应超出那些对它负执行、监测和调整责任的人员的行政能力。

(d) 补贴和普及的服务

62. 许多国家的法律规定某些特定的服务是必须提供的，即使是无偿地或低于成本地提供服务。免费服务的例子是一些紧急情况的服务(例如打电话呼唤警察、消防车、救护车；实地检查据称的煤气泄漏或危险供电线路)。价格不足以抵偿成本的服务包括救生电话、水电服务、针对某些类别旅客(例如学生、老年人)的减价客运，以及针对低收入或农村用户的其他服务。公共服务实体可通过多种方式补偿这些服务负担，例如通过政府的补贴，通过某种基金或为了使这些义务的财政负担由所有各公共服务实体共同分摊而创立的其他正式机制，或通过从其他赢利服务匀支来进行内部交叉补贴。交叉补贴应截然有别于有区别的定价，即不同类别的使用者支付不同价格(除其他外，视其需求的价格弹性而定)，但各种价格加到一起，至少在短期内可弥补该服务的边际成本。在这个意义上说，区分价格的做法是有效率的，不应加以禁止。直接的政府补贴或基金补贴的一个优点是更有透明度，比之交叉补贴更容易监测。

(e) 运营状况标准

63. 在受管控的部门中运营的公司一般都必须达到一定的技术和服务标准(见第九章，“迟延、缺陷和其他不履约情况”，——)。这种标准常常过于繁琐，不大可能规定于部门法规之内，多数是列入实施法令、特许权、许可证或其他文件内。这种标准包括例如网络部门确保得以联网的最低条件，质量标准(例如自来水纯度和压力方面的要求)，完成修理的时间限度，差错或投诉个案数的极限，交通服务的正点率，供应的连续性，以及健康、安全和环境方面的标准。但是，在法律中可以规定一些基本的原则，要求如何拟订详细标准或要求遵行国际标准。

3. 管理机构

64. 管理各基础结构部门的法律条款一般同时包括实质性规则和机构规则。这种规则由若干机构所确立而由另一些机构来执行和监测。“管理机构”一词是指为执行和监测实质性规则所必需的机构。

65. 管理机构之所以必要，因为在基础设施的运营方面，有必要在运用规则中允许某种程度的酌处权；需要有人实施或执行那些实质性规则，对之作出解释，监测遵守情况，施加制裁并解决执行规则过程中产生的争议。其具体的管理任务和所涉酌处权大小将由有关的规则加以确定，这方面有可能差异很大。

(a) 建立机构的一系列方式

66. 管理基础结构部门的机构多种多样。许多国家仍然把这方面的管理职能委托给一些政府部门(例如有关的部或主管价格或竞争事项的部门)，但总的趋势是建立起独立的管理机构，同政府分开。同一个国家有可能把某些基础结构部门交给某机构进行自主和独立管理，同时把另一些基础结构部门仍留给某个部直接管理。管理权也可能由某一单独的管理机构与政府分享，例如颁发专营许可常常是这样。

(b) 管理机构的独立性和自主权

67. 管理机构必须单独分割出来，保护它免受不适当的压力。管控决定的作出不应受到公共服务实体的干涉。为此目的，多数国家的法律条款都规定了管控决策过程的独立性。有效的独立性和自主权大有益于减少管理风险并降低基础结构服务的成本。

68. 首先一项要求是把管理职能与运营职能分开，勾销仍然由公共服务实体掌握的任何管理职能，转而委托给法律上、职能上完全独立的一个实体。管理职能和运营职能混淆不清的例子有：在营的公共服务实体有权查核用于某一网络的设备或单方面定出联网或用网条件，或者一个港口运营者有权分配进港船只的泊位。

69. 另一重要要求是管理机构应完全独立于它们所管控的行业。为确保这种独立性，常常禁止管理机构的工作人员在所辖公司中兼职，接受礼物，与所管辖的各公司包括其母公司或分公司订有合同或有其他任何关系(直接地或通过家庭成员或其他中间人)。这种独立性是管理机构取信于民的一个条件。它还意味着，特别是在其中有国有企业运营的那些国家和部门，为避免利益冲突，管理工作应完全摆脱来自政府和来自该部门企业所有人的干涉。

70. 这就引出一个有关的问题，亦即管理机构相对于政府的自主权。必需具有这种自主权，才能把下述风险减至最小程度：作出决定或影响作出决定的机构同时也是所管部门各运营企业的所有者，或只从政治考虑而不是基于技术上的考虑而作出决定。

71. 独立性和自主权不应仅仅从管理职能的机构地位来考虑，还应考虑到其职能上的自主权，这要求管理机构有必要的财力和人才来专职地、公正廉明地履行它们的责任。

(c) 管理机构的部门属性

72. 管理职责既可按部门安排，亦可跨部门安排。采取部门办法的国家往往把密切相关的某些部门或部分置于同一管理范围，例如电信、有线电视和广播；电力和煤气；机场和航空公司；或更广一点，把相互竞争的各种运输方式放在一起。另一些国家采取跨部门安排管理的方针，有些情况下由一个管理实体来管理所有的基础结构部门，另一种情况是一个实体管公用事业(水、电、煤气、电信)，另一个实体管运输。

73. 一种或另一种模式的采用部分地取决于国家的管控能力；此种能力越是弱，越有理由减少独立机构的数目，力求实现规模经济。建立多部门机构的其他理由包括：不同基础结构部门出现的问题相同，并可吸取另一些部门所取得的经验；部门之间管理方法的一致；改革计划的范围和顺序(如果只从某一部门开始改革，该实体往往是针对具体部门)；以及更好地抵制来自部门利益集团的压力。跨部门机构的一个可能缺点是它不一定有利于开发技术方面(部门针对性的)专门知识。

(d) 管理机构的法定任务

74. 据以建立管理机制的法律往往规定了用以指导管理机构的行动的一系列总目标，例如促进竞争，保护使用者的利益，满足需求，该部门或公共服务实体的效率，它们的财政维持能力，维护公众利益或公共服务义务，以及保护投资者的权利。把某一项或两项目标定为压倒一切的目标有助于明确管理机构的法定任务，为有时相互冲突的目标确立优先次序。明确的法定任务也可加强管理机构的自主权和信誉。

(e) 管理机构的权力

75. 管理机构可拥有决定权，咨询权或单纯的协商权，或视所涉事项而兼有这些不同程度的权力。有些国家的立法部门决定在开始时给予管理机构有限的权力，但随着管理机构建立了独立性和专业能力的良好记录之后，即增大所赋予的权力。法律中往往具体规定哪些权力属于政府，哪些权力属管理机构掌握。这一方面的明确性是重要的，可避免不必要的冲突和混乱。应让投资者、消费者以及其他有关各方都知道向哪些部门提交各种要求、申请或投诉。

76. 例如，发给公共服务实体专营许可，在许多国家就是一个既涉及政府又涉及管理机构参与的过程。如果授予项目的决定涉及政治性质而不是技术性质的审查决断，如同基础结构私有化过程那样，则最后的决定责任往往由政府承担。如果授予项目的标准主要是技术性的，如同对电力生产和电信服务的开放式许可证制度那样，许多国家则把决定权委托给一个独立的管理机构。另外的做法，政府在发给许可证之前需征求管理机构的意见。另一方面，也有一些国家不允许管理机构直接参与发证过程，根据的理由是，它有可能影响到管理机构日后对许可证使用的管理方法。

77. 管理机构的管辖权通常包括对其管控部门的所有企业的管控，不论公办或私营。有些管控权力或手段的运用，法律规定只限于针对该部门中占支配地位的公共服务实体；例如，一个管理机构只能对在营的或占支配地位的公共服务实体拥有价格决

定价；而新加入的公司则允许其自由定价。

78. 管理机构必须表示自己看法的事项相当广泛，从规范责任(例如发给许可证的规则，发给设备使用证的条件)到许可证、特许权或批准书的颁发；这些文书的修改；审批所管实体提议的合同或决定(例如网络使用的计划或合同)；确定和监测提供某种服务的义务；对公共服务实体的监督(特别是对专营条件、规范、运营指标的执行情况)；收费价目的确定或调整；否决某些补贴、免责或可能影响该部门正常竞争的其他优越条件；惩罚措施和解决争端。

(f) 管理机构的组成及其工作人员

79. 对于管理职能的专业水平、职能水平、效率和公正无私，投资者和公众是否信得过，在很大程度上取决于由谁来行使这一职能。以何种方法任命管理机构及其工作人员，他们的资历和经验以及他们依据何种规则来运作，在这方面都是极为重要的。

80. 在建立管理机构时，若干国家采取的办法是一个管理机构只由一个官员组成，但多数国家是采用管理委员会形式。委员会形式可提供更大的保障，抵制外来影响或说情，还可减少草率作出管理决定的风险。另一方面，单人的管理机构可随时地很快作出决定，其责任界限更分明。为改进一个管理委员会决策过程的管理，委员会成员数往往保持在一个小数目上(一般三个或五个成员)。一般避免双数以防止陷入僵局，但委员会主席当然有权投一决定票。

81. 为增大管理机构的自主权，一些不同机构可参与提名；在某些国家，管理机构是由国家元首根据国会提出的名单而任命；另一些国家由政府的行政部门任命管理机构，但需经过国会的确认，或须由国会、使用者协会或其他机构提出名单。对于管理机构，往往要求有最低限度的专业资历，同时不能有利益冲突，以防影响职能的公正行使。管理委员会成员的任期要适当错开，避免发生大换班，由同一届政府任命所有成员；任期的交错还可促进管理决策的连续性。委员的任命往往采取定期制，可能是不得连任，但在任期届满之前的终止只能出于某些有限的理由(例如被判罪服刑，精神失常，严重渎职或玩忽职守)。某些规定条件的实行范围扩大到管理机构的全体工作人员。许多法律允许相当优厚的人事待遇，包括适当的薪酬标准，目的是吸引合格的人选、并减少腐化风险。管理机构常常遇到富有经验的律师、会计师或其他专家为所辖行业提供服务，因而管理机构也需具备同样水平的专门知识、技能和专业水平，除机构内部人员外，必要时还可聘用外面的专家人才。管理机构常常被允许把某些管控任务包给外面的专家去做，但最终的管控决定权除外。

(g) 管理机构的预算

82. 合适的工作人员和薪酬水平，外聘专家和培训的预算，以及稳定的外来资金是管理机构成功运作的关键所在。在许多国家，管理实体的预算经费来自对所辖行业的收费和其他收缴项目。此种收费可定为所辖公司企业利润的一个百分比，或从颁发许可证、特许权或其他批准事项中收取。在某些国家，管理机构的预算必要时由预算拨款作补充，并

在年度财政法中加以规定，但这会产生不确定因素，减弱管理机构的自主权。

4. 管理过程和程序

83. 任何管理法规都包含有程序性规则，规定负责各种管理职责的机构如何行使它们的权力。

(a) 透露信息的要求

84. 为使管理机构得以履行其职责，法律通常对受管控企业规定具体义务，包括有义务向管理机构提供关于公司运营状况的准确、及时信息，在这方面，法律还赋予管理机构具体的执行权利。这种权利可包括查询和审计，包括详细审核运营和守法情况；对不合作的公司施加惩罚；发出指令或至少提议发出指令或采取惩罚程序来强制透露信息。

85. 受管控的公司通常被要求保存和透露其财务帐目和报表，保存详细的成本核算记录，使管理机构得以分别查核该公司活动的各个方面。公司与附属公司之间的财务往来项目也需要审核，因有些公司会企图把利润转到不受管控的商社或外国分公司。受管控的企业还可能要提出详细的技术报告和运营报告。不管怎样，受管控的企业总要比管理机构更多地了解其成本结构，它们只需透露确属需要透露的信息，而且采用对本身利益最为有利的方法。

86. 促进有关基础结构部门中的竞争是对付此种根本性信息难题的一种方法。实行竞争的好处之一是，它使管理机构有多种观察角度和参考点，借以判断某一所辖公司的建议或状况是否合理，是否符合公共利益。例如，从竞争者获得的成本信息或技术信息可使管理机构得以不容许把按成本计算的收费率提高到超过整个行业的标准(见第八章，“运营阶段”，——)。

(b) 程序

87. 管理过程要取得人们的信任，必须要有透明度和客观性，无论管理权是由某一政府部门或某个部或由某个自主的管理机构来行使。规则和程序应是客观的、明晰的，以便确保公正不偏。为达到透明度，法律应要求公布有关的规则和程序。管理中的决定应陈述所根据的理由，并应通过公开刊载或其他合宜方式使有关各方得以知晓。

88. 为进一步增大透明度，如同有些法律所要求的，最好由管理机构每年发表一份该部门的年度报告，报告行使管理中所作的决定，发生哪些争议，如何解决，等等。此种年度报告还可列出管理机构的帐目以及独立审计员对帐目的审计。许多国家的立法还要求将年度报告提交国会的一个委员会审查。

89. 管理性质的决定可能对各个方面的利益产生影响，包括所涉及的公共服务企业，目前的和潜在的竞争者，商界或非商界的使用者。在许多国家，管理过程(不管由一个机构或一个部来管理)包括就重大决定或建议举行协商程序。在有些国家，这种协

商采取意见听取会形式，另一些国家采取协商文件形式，印发征求有关各方的意见的文件。有些国家还建立了由使用者和其他有关各方组成的协商机构，并要求在作出重大决定和建议时必须征求它们的意见。为增大透明度，从协商过程中产生的评论、建议和意见需予公布或使公开提供查阅。

(c) 争议的解决

90. 提供基础结构服务有可能引起各种各样的分歧或争议，许多争议一般都属于法院系统的管辖范围；提供公共服务的企业与其供应商和人员之间的争端即属于此种情况。公共服务企业与使用者之间的争议也是如此，但消费者(或消费者协会)常常还另外向管理机构提出投诉。须由管理机构解决的重大争议很可能发生于基础结构服务企业之间，例如用网和联网方面的争议。

91. 另一类冲突是所辖公司与管理机构或与政府之间对修改许可证或收费标准而发生的冲突。这种冲突常常由管理机构处理，而且可以上诉。

92. 此外，针对该部门的法规、保护投资的条约以及许可证或合同的条款往往规定投资者有权诉诸国际仲裁，在政府与有关实体之间一旦发生认为违反合同之事，提请进行国际商业仲裁(见第十一章，“争议的解决”，——)。

93. 由于任何这些争议都会对有关公司的运营发生负面影响，而且鉴于多数基础结构服务的公共性质，许多法律(以及许可证或合同条款)都拟定了必要机制，使这种分歧迅速得到解决，无须诉诸法院、管理机构或诉诸仲裁。这方面的机制可能包括由一个独立的第三方作出技术性的专家鉴定、审计或证明，以及设立常设调解小组或机构。

(d) 制裁

94. 许多国家的法律赋予管理机构以某种强制或惩罚权力。此种权力包括有权修改、中断或撤消许可证、特许权或批准书；有权确定公共服务实体之间的合同条款(例如联网或用网协议)；提议撤消某一占支配地位的公共服务实体；向公共服务实体发出指令或命令；施加民事惩罚，包括对拖延执行管理机构的决定之事处以罚款，以及提出刑事诉讼或其他法院程序。

(e) 上诉

95. 立法者往往规定了针对某一管理机构的决定的上诉程序。但是，许多国家的法律对于足以提出上诉的原因有所限制，以便防止管控方面出现不确定因素，主要防止为了推迟管理决定生效而有意提出上诉。因此，似应同时、兼顾到保护所辖产业的正当权益和维护管理系统的声誉这两个方面。迅速作出决定常常是十分必要的。例如，拒绝某一竞争者的加入这种问题如果不能迅速解决，有可能迫使竞争者陷于破产境地。凡赋予了上诉权利的地方，主管上诉的机构应是具有必要的技能和专门知识来裁决这种事项的机构。有些法律允许公共服务实体有权对管理机构的某些决定向国家主管竞争的当局提出上诉，另一些国家规定可向行政法庭或司法法院提出上诉。