联 合 国 TD

联合国
贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.1/EM.30/2
18 September 2006

CHINESE
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会
商品和服务贸易及初级商品委员会
普遍获得服务问题专家会议
2006 年 11 月 14 至 16 日，日内瓦
临时议程项目 3

普遍获得服务

贸发会议秘书处的说明*

内 容 提 要

许多服务是人们生活所必需的，带有重要的基础设施特征并且在实现千年发展目标方面发挥着关键作用。电信、医疗保健和教育，或提供能源和供水服务就是例子。在这些部门，政府面临的挑战是确保充分提供服务，包括向穷人和被边缘化的群体提供服务。旨在确保普遍获得服务的国家政策和规定是由一系列因素决定的，其中包括国家特有的经济社会状况、国家政策目标和国际承诺。本说明分析了关键基本服务部门的特征，各国确保普遍获得服务的政策在不同部门和国家之间表现各有不同，在国际一级应如何作出努力促进普遍获得。说明特别强调了如何掌控服务贸易和贸易自由化，使之成为改善普遍获得基本服务的工具。

* 本文件因处理延误于上述日期提交。

GE. 06-51708 (C) 131106 131106

一、导　言

1. 商品和服务贸易及初级商品委员会第十届会议(2006 年 2 月 6-10 日)商定举行一次关于普遍获得服务的专家会议。服务，尤其是普遍获得必不可少的服务，可为人类发展和经济发展作出重要贡献。政府采用各种管理/政策手段确保国民能够普遍获得服务。其中产生的问题包括：(1) 哪些服务属于普遍获得政策中的关键内容；(2) 推动普遍获得目标具备的政策选项；(3) 支持普遍获得的财政机制和其它机制；和(4) 在具体基本服务部门评估由公共或私人部门提供，或两者结合哪一种能更好地促进普遍获得目标的诸因素。本说明重点在于确保普遍获得基本服务的政策框架和管理框架，并将这一辩论与世贸组织关于开放服务贸易，其中包括未来国内法规方面的纪律谈判联系在一起。

二、如何管理服务和普遍获得的实例

2. 尽管广泛认同确保普遍获得基本服务的重要性，但对于哪些属于这样做的最佳方法和途径共识不多。选择办法包括由公共提供或私人提供以及以社区为基础的提供和其他体制。恰当管理以有利穷人的政策为目标和积极监督服务部门普遍获得的效绩，尤其对于依赖市场力量和私人部门实现普遍获得目标来说，是关键要求。

3. 管理包括通过政府政策和措施影响、监管和指导对其他方面具有影响的经济活动或其他私人活动。管理有助于确保除其他外，实现众多的公共政策目标：保护消费者，保障竞争，发展国内供应能力，保持文化多样性，保护环境和确保所有人普遍获得基本服务，尤其是穷人、社会弱势和被边缘化的群体。

4. 国家干预确保普遍获得的内在理由源于两种不同类型的考虑：解决市场失效(例如，信息不对称，垄断和外部化)和提供“公益产品”，其中没有达到社会理想水平的服务供应其原因在于：利润考虑、公益产品性质和搭便车的可能。[1] 各种思想流派(例如自由经济管理理论、基于分配和其他政策目标的管理和以权利为基础的做法)建议为服务部门精心制定管理框架。管理的最终目标是解决公平、可使用、可获得、可适应和质量/安全以及超出其表象的道德问题，还有市场失效及追求经济

[1] 价值产品/服务具有内在的需要或社会价值，公民有权享有这类产品和服务，而无论他们能否支付得起或实际愿望和偏好如何。

效益。管理框架的平稳运作有助于政府为履行义务作出的努力，并引导私营部门实现普遍获得服务的目标。

5. 对于管理在确保普遍获得基本服务和基础设施改革中的积极作用存在共识。最近，管理方面的失效引起了人们重视建立一种有效的管理框架确保实现社会目标，提高经济效益水平和借助私营部门服务供应商提高质量。这方面的例子包括铁路运输(英国)、供电(加利福尼亚)、安然、世界通、或各种与健康有关的使用者付费和优惠券制度(加纳、肯尼亚、尼日利亚)，以及利用私营部门供水(玻利维亚)。

6. 它触发了对于有效管理以便找出有助于恰当基础设施改革的最关键条件的分析工作，[2] 目标之一是吸引提供满意服务所需要的资本投资。所引起的问题包括：管理机构在决策过程中须不受政治干预；应由司法机构对决定作出审查，或由另一实体作出监督；竞争和透明度，恰当安排改革的步骤和顺序，在发起私有化和自由化进程之前制定恰当的管理框架。为了使普遍获得服务政策对于政府和运营商来说都能持续有效，必须制定恰当的价格政策。对于较好地把握和管理过渡进程的建议(其中包括私有化和自由化)，基本问题可能在于首先引入私营部门和外国运营商是否是最恰当的选择。普遍承认需要政府干预以确保普遍获得服务，并认为是正当的。

三、对普遍获得作出界定

7. 许多服务(例如保健、教育、供水、通信、运输)深植于国家的社会、文化或政治环境中。某些服务对于人的生活必不可少，而其他服务则起到核心基础设施功能。普遍承认某些服务的重要性源于其消费对社会产生的好处(例如公用或公益性质的产品)或产生于它们或对国家竞争力和效率带来的积极影响。对于基本服务没有普遍认同的定义——甚至更没有包罗万象的目录清单——许多服务的中心作用为国际社会所承认(例如《世界人权宣言》和千年发展目标)。

---

[2] Ioannis N. Kessides (2004). *Reforming Infrastructure, Privatisation, Regulation and Competition, A World Bank Policy Research Report, 2004*, Washington D.C。

普遍服务 — 普遍获得

普遍服务是指提供给每个人或每个家庭的服务。反之，普遍获得指的是无论通过个人还是集体方式，使人人都能获得具体服务的目标。这两个概念的核心是普遍性。而其本身是一个广义词，基于三项基本原则：可用性、可获得性和可支付得起。就电信而言，实现普遍服务的目标已经有较好的网络覆盖率和高电信密度的条件下使用的，因此重点在于可支付得起。当网络发展较差，电信密度较低时，目标则是要确保每个公民都能以支付得起的价格做到合理的大众获得。普遍获得的提供可借助于付费电话、社区电话中心、电信亭或社区互联网接入(例如在加纳每 500 人以上的住区就有一部电话)。发达国家一般使用的概念是普遍服务，许多发展中国家的基本目标在于普遍获得。

8. 政策制订者们使用不的概念和定义，例如基本或基础服务、公共服务、公益产品、基本基础设施服务或大众受益服务。依服务的类型、国家的发展水平和所产生的政策披露不同而概念不同。对于不同的部门，普遍获得概念和定义存在种种差异。

9. 贫困、不健康和缺乏**医疗保健**是密切联系在一起的，因此，经济进步有赖于公民的健康。恰如千年发展目标 4、5 和 6 所反映的那样，政府认识到人的健康作为一项人权的重要性。政府也制订了具体的健康目标，例如“5－3”目标，即到 2005 年底使发展中国家 300 万人获得对艾滋病毒/艾滋病的综合抗病毒疫苗注射。基础医疗保健是大多数普遍获得服务政策的重点。尽管对于基本医疗保健没有统一的定义，以基本医疗保健为主的发展保健系统的做法必须以普遍获得高质量服务为目标。基本保健依发展水平而各有不同。

10. **教育**的重要性产生于它对根除贫困、生产率/收入、人力资源能力建设、技术发展和可持续经济增长，包括通过融入全球经济实现可持续经济增长所能做出的核心贡献。没有任何一个国家在没有达到关键性的成人识字率 40%以前实现经济增长。然而，教育目标远未达到，2005 年估计约有 1 亿儿童不能入学(其中 5,800 万为女孩)。普遍获得目标涉及实现普遍获得基础教育；提高识字率，包括成人识字率；优质教育和男女平等；同时开发中学和大学教育，以及全球经济需要的专门技能。这与千年发展目标之二(普及小学教育)和之三(到 2015 年在中小学教育中实现男女平等)密切相关。

11. 可获得干净、适足和可支付得起的**供水**是脱贫、可持续发展和人的健康和福利所必不可少的。供水也是众多生产过程的关键投入。然而，迄今为止，有 11 亿以上的人无法获得干净用水，约有 42 亿人缺乏卫生设施。普遍获得用水目标的定义是：能够获得水源得到改善的人占人口的比例，即每人每天能够从其住家 1 公里以内至少获得 20 升水(儿童基金会、卫生组织)。

12. **电信服务**的不可缺少性质产生于它们对经济增长和有信息和通信技术(信通技术)带来的广泛利益的重要性。电信服务有助于公众参加信息社会活动，促进国家的和谐并减少城乡差别。在许多国家，将获得信通技术视为所有公民的一项基本权利的趋势不断增长。然而，许多发展中国家缺乏这种基础设施，尤其是在农村地区。实现普遍获得目标的定义是：在一定规模和一定距离内能够集中获得(无论是个人还是共有)电话服务。随着技术的不断发展，普遍获得电信服务也由基本电话服务向互联网使用乃至宽带接入转变。

13. **可靠的能源尤其是电力供应**是无数经济活动必不可少的，其中包括产品和服务的生产。它也是社会经济发展必不可少的，因为它提供了照明(例如对于扫盲和更多的就业机会来说)；使用信通技术；取暖和做饭；总的支持创收和就业；对可持续发展的影响。

14. 有收入的所有人和所有公司都需要获得**金融服务**来增进福利和今后的经济前景。然而，发展中国家在利用基本金融服务方面远未做到普及。即便是在发达国家，人口中的某些群体和公司得不到金融服务也被认为是一个严重问题；讨论并执行了旨在弥合金融鸿沟的政策(例如小额贷款、小额融资)。虽然并未一向明确宣布普遍获得金融服务为公共政策，但金融服务与经济增长和减贫之间的密切联系正在改变着人们的观念。金融服务与其他服务(例如健康和保险)之间的联系以及无法获得金融服务给实现关键社会目标(例如病人获得保健服务的能力)造成的消极影响已得到广泛承认。普遍获得金融服务已成为政府政策的一项目标。

15. 必不可少的服务和普遍获得目标表现出某些交叉性质。其中之一是它们对于经济和社会来说**根本和必不可少的性质**，包括它们既是增长/发展的结果又是二者的动力。

16. 普遍获得目标具有**共同的核心公平内涵**。虽然必不可少的服务和普遍获得与人的尊严和可持续发展密切相关，但它们**的提供是不公平和不平等的**。[3] 普遍获得目标中的一项超乎一切的原则是将服务的提供扩大到人民大众，以便使支付能力不再导致某些群体被排除在服务之外，特别重视低收入消费者和弱势群体的需要，包括农村和边远地区的上述群体。需要根据一些**国内因素**制定普遍获得目标(例如国民收入、人口的地理分布、现有基础设施、市场/需求结构、治安情况和金融手段)。需要认真设计普遍获得目标**基本瞄准**社会的特定阶层并为做到政策的持久性而对服务作充分定价。

17. **必不可少的服务彼此密切相关**。其中之一缺乏进展可能会切实妨碍其他服务的进展；它表明在设计和执行实现普遍获得必不可少的服务的政策时，应当采取一种**全面和从全局出发的态度**。

18. 普遍获得目标具有兼顾**不同社会经济/社会发展水平**的灵活性十分关键。例如，能源部门出现了新的技术发展(可再生能源或光电技术的产生)作为农村地区电器化的一项有价值选择为国际所接受。随着实现一项目标，对普遍获得必须重新作出界定。

19. 许多必不可少服务的另一个特征是**普遍承认公共部门在提供方面可发挥的重要作用**——或者作为管理者，或者作为提供者，或两者兼而有之。之所以产生提供或管理某些必不可少服务的公共责任原因在于，它们有可能受市场失灵之害，因为它们有可能被视为人权。在教育、卫生、供水和供电方面，公共部门是服务的主要供应者和创建者。**日益依靠私营部门提供服务**正导致出现一种新的范例，其中政府的作用正在由提供服务转变为监督和管理确保普遍获得。

四、普遍获得方面的政策

20. 普遍获得方面的政策五花八门，没有普遍接受的分类。其范围从公共提供到私人提供，而且还有许多变体介于两者之间。

---

[3] 联合国人类住区和联合国训研所，“使人人获得基本服务，争取达成一项国际伙伴关系宣言”，联合国人类住区和联合国训研所工作文件，可检索以下网站：http://dcp.unitar.org/spip/IMG/pdf/Access_to_Basic_Services-2.pdf。

普遍获得服务政策的多样性

公共服务的提供发生在治理的各个层次，通常是通过金字塔式的官僚体制做到的，其中服务的提供者为公务员。**公共资助的服务的提供**包括得到政府支持的私营部门角色的参与。**普遍服务义务**是国家对服务供应商规定的起码业绩要求。有时采取的形式为非商业服务，它们与其他政策工具，例如奖励机制结合使用。**补贴**可提供给不同的受益者(家庭、运营商)并且具有不同的供资来源(政府预算、普遍获得资金和交叉补贴)。**小额融资、以社区为基础的项目**和其他系统是通过创新办法，借助技术发展和当地社会结构保障普遍获得的。为应对公共部门失灵建议的多种解决办法包括：分包、参与式方法、社会基金、用户协会、社区推动的文职服务改革、私有化、民主化、放权和赋予权力——其中每一种都是通过各种政策/手段来落实的。

21. 普遍获得服务的政策存在差别。取决于确保普遍获得的方式是垄断、起码的社会政策义务，还是受政府干预的竞争提供服务方式。后一类包括不同的政策工具，大体可归类为供应方干预(例如国内调控、财政奖励/惩罚和受管理的价格)，或需求方干预(消费者补贴，例如奖学金、退税或低息贷款)。

22. 重要的是认识到没有哪一种解决办法是灵丹妙药，没有“适合所有人的尺寸”。对于需要管理干预以确保普遍获得基本服务存在广泛的共识。同时，有范围广泛的不同选择办法，每个政府需要找出根据具体需要加以落实的“最适合解决办法”。执行哪项选择的决定取决于一系列复杂的取舍，即促进公平获得可支付得起的一套基本服务；确保效率；考虑政府和家庭的预算限制并根据经济/社会条件作出取舍，以及普遍获得的目标。解决办法必须有国家和部门针对性。管理工具常常结合使用并随着时间而作出修改以取得最佳效果。

23. 对公共和私营部门对待普遍获得服务的办法和现有的不同政策工具(例如普遍获得服务组织、补贴和普遍接入基金)，以及通常采用的部门的如下调查，使得能够对实现普遍获得基本服务的效益和成功之道汲取某些初步的经验教训。

公共部门的参与

24. 公共部门提供基本服务很普遍。在二十世纪的大部分时间内，大多数国家认为提供正规的网络基础设施服务(如水、电)和其他基本服务(例如教育、保健)是国家的主要特权和义务。在许多这类服务市场中，公共部门一向并且仍然是主要提供者(如果不是垄断提供者的话)并且是服务的供资者。政府为学校和诊所提供了大部分资金，许多教师和医务工作者属于政府雇用的。公共服务的提供有别于公共资助的服务的提供。虽然两者都是在国家和地市一级实施的，但后者依赖私营部门提供服务，但获得政府相当多的支持以抵消市场失效。相反，公有服务的供应者可以吸引私人资金(例如通过收费或私人捐款/赞助等)。因此，界线变得越来越模糊。

25. 在**教育服务**中，政府直接参与教育的每一个方面。普遍获得服务的政策五花八门(例如免费/补贴初级教育，综合粮食和健康方案，针对弱势群体的方案(例如妇女、少数群体、打工儿童、游牧部落)；对学生/教师的奖励；确保每个村庄有一定数量的学校；奖学金；教育奖券和使用者付费)。一些国家例如肯尼亚、墨西哥和印度的经验表明，采用这类方案，尤其是通过减少学费(包括对上学人数有条件的补贴)可对学校出勤产生影响。虽然有些国家的公立教育是由每个州或省控制的，但在其他国家全国公共教育系统则是高度集中化的。

26. 国立教育常常与私立教育并存，后者有时是由公共出资的。与某些发达国家相比，发展中国家的私立学校占教育提供者的很大一部分，部分原因在于公共部门没有能力满足对公立学校的需求。发展中国家的政府作出的财政努力主要针对的是小学教育，随后是中学教育。一些发展中国家增加公共开支则注重于高等教育。

27. 一些政府通过收取用户费或通过共同分担费用力求弥补教育支出。这些政策特别是在国际金融机构指导下贯彻的政策，旨在由市场力量为服务确定一种具有经济效益的水平；提高提供服务的效率和公平性(减少零碎需求)；增加收入；改进质量/覆盖面；减少对国家供资的需要。用户交费可使政府分摊开支。然而，但也有人认为，用户交费不适合于资助政府的核心服务，尤其是社会服务和教育计划，这些服务和利益应当根据社会目标提供。

教育使用者付费：非洲的经验

以往，教育服务是免费提供的或象征性收费，但作为为教育开支提供资金的替代形式提出了使用者付费的办法。然而，采用这种付费批评；批评针对的是假设用户能够付得起费用，这个问题具体牵涉到发展中国家。反对用者付费的另一个观点是节省出的资源不可能对于提供其他资本密集型基本服务多重要。对用者付费的跟踪记录，尤其是对撒哈拉以南非洲作出的跟踪记录并不很成功。在乌干达废除学费之前，一名儿童一年小学教育的费用占人均收入的 20%。据报道 2002 年取消小学学费导致学生人数增加。肯尼亚、马拉维、坦桑尼亚和乌干达就是例子。

28. 公共部门没有能力满足教育需求(包括农村地区)有时靠增加私营部门活动解决(例如非政府组织、慈善或宗教团体)并得到政府捐款的支持(例如水电免费、基金、资券制度等)。然而，这只能造成私立教育依赖于政府。非洲国家的政府试验了各种公共部门办法解决具体的教育挑战，其中包括农村社区，报名入学的机会成本很高，对家庭、生计和潜在的收入产生消极影响。

29. 特别是如果政府缺乏资源无法预防不愿意看到的市场失灵和缺乏充分的体制框架管理私人提供和保护消费者的话，**保健服务**的切实公共提供(和资助)是一个很重要的手段。公共资金和公共提供可能是最重要的干预手段，其中处理一个案例既可防止许多其他案例的产生(例如传染病控制)。然而，公共部门面临着挑战(例如改变消费者的需要、新医疗技术、专业保健人员的希望)并且常常被认为无竞争力。有些人提出，在收入水平较低的国家，私人提供保健服务较多，大多数发达国家拥有公共资助的保健系统，覆盖绝大多数人口，公立医院常常由国家维持，受集中管理。此外，几乎拥有公共供资的保健系统的国家都同样拥有平行的私人系统，它们通常为持有私人保健的人提供服务。公共供资的医疗保健可由公立部门中的行医者(负责提供保健的公立机构)或私营机构提供。资金可来自不同的渠道(例如一般政府收入和社会保险系统)。

30. 许多中低收入国家建立了由国家资助的保健系统(其服务由公共官僚机构提供。许多公共系统现在认为趋势是更灵活性。做法是通过“外包”或“松绑”将医院的某些活动推向市场，或赋予它们自行管理的决策权。然而经验参差不齐，最

近，有明显的证据显示用者付费造成使用下降。2001 年卫生组织报告阐明，在大多数情况下，用者付费降低了对保健服务的利用，而穷人更因为用者付费而与保健服务最为疏远 [4] 2004 年世界银行的研究发现，取消用者付费改善了对医疗服务的利用。[5]

私营部门的参与

31. 私营部门的参与和以市场为基础的政策可成为改进普遍获得服务的一个选择，尤其是对于需要大规模投资而公共部门又缺乏资金的部门更是如此。虽然一度认为私有化是提高基础设施服务效率的现有手段，但经验证明效果参差不齐，有的私有化产生效增，其他则失败了。私有化可终止政府的支持，结果造成对某些终端用户的收费上涨(尽管部门变得更为有效和平均价格下降)，或地理覆盖面减少。[6] 在基础电信服务方面，证据显示竞争性的市场结构与更多的人获得服务成正相关关系。就金融服务自由化而言，一些证据显示对农村地区和穷人获得信贷产生不利影响。

32. 借助私营部门改善普遍获得的成功与否取决于一系列因素，其中包括基本服务的类型；私营部门参与的类型(例如私有化、特许经营、合资和建营转)；采用私人(包括外国)参与的方式(例如公众协商、透明决策)；以及配套政策的执行。除了经济理由外，政治上的可行性、观念的考虑和广义上说社会问题，对于私有化和贸易自由化努力的成败都发挥着重要作用。

33. 在大多数国家，**水的供应和管理**无论在全国、区域或地方一级向来被认为是公共实体的领域。然而，国家采用了不同的管理模式，政府在供水部门常常发挥多重作用(例如作为自然资源的管理者、服务供应者和调控者)。在 1990 年代末，公

---

[4] England, S. et al. (2001)， *Practice and Policies on User Fees for Immunization in Developing Countries*. WHO/V&B/01.07, available. Available at http://www.who.int/ vaccines-documents。

[5] Deininger, K. and P. Mpuga (2004)， *Economic and Welfare Impact of the Abolition of Health User Fees: Evidence from Uganda*. World Bank working paper 3276, April 2004, World Bank, Washington D.C。

[6] 世界银行(2002)。“全球经验前景与发展中国家，贸易要为世界穷人谋利益”，世界银行，华盛顿特区。

众辩论的重点是私营部门和它在建立供水基础设施方面发挥重要作用的潜力。由于供水服务的高资本密集性质，凡发展基础设施的资金十分关键，可产生潜在利益，而消费者的较高付费可刺激供应商将管道辅至依靠水车或不干净水源供水的地方。因此，近年来，鼓励私人(常常是外国)投资供水服务和私有化(包括外包和建立公－私伙伴关系)的政策成增长之势。尽管许多这类政策转变基于自主的国家决策，但国际金融机构也主张私营部门的更多参与。但，在供水部门中羽翼丰满的私有化很少见，政府喜欢采用的解决办法是本身保留对设施的拥有权，而将某些任务外包给私人运营商。

34. 私有化对于改善缺乏安全饮水或卫生系统的人口获得供水不视为一种可行的选择方案。的确，存在私有化为那些需要者成功提供供水服务的例子。然而，对于赋予具有公共物品性质的供水服务作用的范围和程度也产生了众多问题。研究表明私有化的结果参差不齐。尽管家庭与供水网络连通增加而产生了好处，但有时水费涨价，也影响到供水服务的可支付性。人们感到，私营企业更强调利润和收回成本，对弱势群体的服务可能不充分，质量差，最后私人运营商可能无法对公众承担责任。对社区供水计划的压力和专门从事供水的跨国公司的出现──其中某些大肆曝光的──私有化未能满足普遍获得目标，已激发了对问题的辩论。最近的实际例子显示，就效率或其他效绩措施而言，公共部门与私人运营商之间没有重大区别。

35. 公共部门提供服务很普遍，对经济发展起着核心作用。然而，由于效率低，它并不能一向变为获得的扩大。改进效绩的回应行动包括，在市场中形成公－私伙伴关系和准市场关系；意义深远的私有化方案；提高问责制；减少腐败和寻租。虽然在公共辩论中两个极端反差很大，但这之间有各种选择办法。一定程度的私营部门参与部分决定了基本服务中外国参与(或国际贸易)的范围。外国供应商可改善服务的获取，为本国市场带来新的资本/技能。然而，外国供应商有可能只为高收入群体服务。

普遍服务义务

36. 普遍服务义务是追求普遍获得目标的核心。它们是国家对服务供应商规定的效绩要求(例如将服务扩大到以前没有服务的地区，或以可支付得起的价格提供某种服务)。有些普遍服务义务是通行的，适用于所有服务供应商，而其他普遍服务义

务则是具体的，适用于有选择的供应商。普遍服务义务常常用于特许环境下，可为公共部门(常常是现任者)和私人供应商作出规定。有些普遍服务义务不具商业性质(非商业服务义务)因为它包含为某些特定的消费者提供服务，而提供服务的费用超出了这些人预期的收入。有时，与其他政策工具(例如奖励机制或特许，包括竞标)结合使用。[7]

37. 在采用普遍服务义务时，需要确保它们现实，有明确的界定，因为执行会有充分的奖励。其他关切包括：它们妨碍市场竞争的可能；对公司财务状况的影响；消费者保护和考虑到技术变化的需要。然而，最重要的挑战来自于它们的供资(例如恰当估计供资需要并予满足)和如何将它们作为目标并加以监督。

38. **电信**无论在发达国家还是在发展中国家都是最广泛利用普遍获得义务的部门。在发展中国家，普遍获得义务是扩大网络的主要机制之一。电信普遍获得义务通常指的是地理范围；服务供应商应当提供的服务类别；和执行的时间范围。在欧洲，普遍获得义务的范围来自于《欧盟普遍服务指示》，它在国家一级执行。例如在联合王国，普遍获得义务包括：对低收入消费者的特别费率；与固定网络连接(具有互联网接入功能)；公共电话亭合理接入；和对残疾顾客的一些服务。

肯尼亚的电信业

肯尼亚的电信部门经历了诸多改变，至今仍存在一系列挑战。肯尼亚固定线路的特点是接入差。而移动部门的情况则很有希望。政府以其广泛的电信改革战略指导该部门，关键目标是确保服务能够以支付得起的费用提供给该国的穷困地区。在逐渐开放时，政府采用特许程序，以确保遵守包括普遍获得在内的目标。其中包括便于在全国范围内展示；改进农村地区的服务渗透率(由每百人 0.16 条线达到(2015 年)每百人 5 条线)和城市地区的渗透率(由每百人 4 条线达到(2015 年)每百人 20 条线)。与之配合的是政府在投资、竞争和旨在鼓励投资人/运营商参与提供普遍获得的增长的广泛战略；提供质量服务和选择。其结果造成在农村地区安装了 150 万条固定线路，在城市地区安装了 240 万条固定线路。

资料来源：贸发会议对服务贸易与发展影响的评估研究，TD/B/COM.1/77。

[7] 这包括特许，由运营商竞争投标。将合同给予标价最低的运营商，或需要补贴数量最少的供应商。在运营商的许可证或特许合同中明确规定普遍服务义务。

39. 许多发展中国家利用普遍获得义务扩大对电信服务的普遍，例子包括印度、中国和墨西哥等。印度由垄断制度转变到私人参与，作为发放执照条件之一，要求私营公司在农村地区提供 10%的电信覆盖率。然而，虽然在执照协议中对普遍提供义务目标作了规定，运营商并未履行，而管理当局无法强制执行。根据中国的“村寨项目”，要求六家电信运营商的每一家负责为若干指定省份的每个村提供普遍获得(两台公共付费电话的责任)。根据公司的规模和财力制定了目标。2005 年的短期目标是为一定比例的村庄提供电话服务；2010 年的中期目标是医院和其他组织连通公共电信网 2020 年的公共电信网络。墨西哥目前的运营商(Telmex)被要求作为私有化的一部分，在五年内为 2 万个农村地区安装付费电话，以便保证使所有至少有 500 个居民的村庄都能够接通线路。

40. 与普遍服务义务有关的关键问题涉及它们的资金、落实和强制执行。缺乏强制执行机制和过分雄心勃勃的目标是失败的部分原因。供资政策包括：普通税收、联通费用、接通收费机制、接通欠费收费(长途接话员在进入当地环线时除了终端费用外还需缴联通费用)；交叉补贴；普遍获得基金(行业内的运营商向基金交纳费用，用以支付获得的净成本)；或竞争投标(在实现具体目标之后对提供者给予补偿)。

补　贴

41. 补贴广泛用于普遍获得。补贴可以住家为目标(例如使处境不佳的消费者直接获益的奖券)，或以服务供应商为对象(例如交叉补贴和普遍获得基金)。供资来源包括：政府预算、普遍获得基金和交叉补贴。补贴可采取各种形式，或者直接转账，或者奖券或免费，或者以低收费提供服务。采用补贴的具体类别取决于获得目标和国家的发展水平。补贴也带来很多挑战，例如没有提供补贴的资金来源，或恰当确定补贴对象的困难。发展中国家的情况尤其如此，其中体制和管理框架薄弱。从更广的角度说，一些补贴因给市场机制造成扭曲(包括贸易扭曲)而受到批评。[8]

42. 对于某些服务来说，穷人的购买力不足以克服价格障碍，显示直接拨款给这些家庭(需求方补贴)是一种可行的政策选择。这可能对于满足弱势群体，例如低

[8] 例如，多年来世贸成员讨论了补贴对于贸易的扭曲效应。见服务贸易理事会《服务贸易总协定》规则工作组的年度报告(2005)，2005 年 9 月 12 日，S/WPGR/W/53。按照《服务贸易总协定》第 15 条关于谈判“以便制定必要的多边纪律避免这种贸易扭曲效应”的授权而作出的讨论。

收入消费者、残疾人或生活在边远地区的人口的服务特别重要。主要问题在于确定对象。在定立选择对象标准(基于家庭、消费者、不同地理管辖区或地区的某些特征)，落实上依然有困难。另一个挑战关系到如何选择补贴的重点(即，是集中努力扩大为接通地区的接入，还是降低已经接通地区的价格)。

43. 教育方面的奖券制度有各种形式，涉及公立学校和私立学校。一些国家开始补贴私立学校，以便扩大影响。虽然常常使用教育奖券，但对于这套制度是否能够成功地贯彻和是否能够表现出良好的效绩有人产生怀疑。这套制度已见成效(例如瑞典)，但也有的表现令人不尽满意(例如哥伦比亚)。赞成者们声称奖券可激励学校之间的竞争并提高学校的效绩；而批评者们则认为奖券可能造成额外的资金问题并有可能吸走公立学校的优秀生。

44. 1990 年代，智利在全国范围内采用了准奖券制，主要针对的是所有市内学校和不收费的私立学校。注册人数尤其是在私立学校有很大的增加。在墨西哥的递进制度中，7 岁以上的儿童就有资格领取教育奖券，资金过户随着年级的提高而增加，说明了家庭送孩子上学的机会成本。上中学的女孩福利也很高，以便鼓励她们注册。补贴取决于儿童的出勤率和成绩。拨款给母亲，以保证合理支出。这套制度被视为取得了成功。

45. 哥伦比亚的 PACES 计划(1991 年)提供奖券，旨在增加穷困生继续读中学的人数(私立和公立学校)。大多数精英私立学校拒不参加，而且奖券价值没有同价格上涨挂钩(需要从口袋里挑钱)。虽然该制度从某种程度上提高了注册人数，许多人认为它没有达到目标，1998 年中止了这一制度，取而代之的是另一项较为成功的计划。印度最近宣布了一项奖券制度，它以普及中学教育为目标；印度教育的奖券计划是一种由税收供资的方案，使受益人能够选择学校，因此扩大了公立和私立学校之间的竞争。

46. 一些国家对它们的补贴方案加以细化，其支持取决于受益家庭的某些增强发展的活动。例如在尼加拉瓜，某些定期生活津贴的条件是使用某些预防性保健服务。按照墨西哥的渐进方案，家庭如果接受医疗检查并参加营养/卫生宣讲会，每月就会得到额外的定期生活津贴。

47. 直接补贴也用于供水部门，主要问题在于选择对象和选择支持接通还是消费。供水补贴可采取不同方式，或者以实物支付(例如每户或每人免费供水)，现金

支付(例如通过开账单管理，从消费者账单中扣掉政府资助的补贴)，或通过交叉补贴贫困家庭的社会税收。关于选择对象，补贴容易使中产阶段受益，有时将穷人排除在外。一份研究揭示，就研究的大部分供水方案而言，人口中最贫困的 40%只占补贴受益的 5-20%。在玻利维亚的拉巴斯，对供水给予补贴，但受益最多的是高收入家庭。

48. 虽然良好的监督和测量，加之数据和普通行政能力十分关键，然而社区在改进确定对象方面能够发挥带头作用。而且对象类型对于漏掉具有影响，按地理区域确定对象具有很高的错误率，使得行政测试费用很高。按照一些人的看法，发展中国家确定对象的最有效方式是将补贴的重点用在连接上而不是消费上，其额外的好处是避免将那些仍被排斥在网络之外的人──通常是最贫困的人──漏掉。在内罗毕，与和网络连接的人相比，卖方顾客每一升水的费用要多出十倍。然而，通常强调对现有顾客保持低价，而对新的用户则收取连接费用。

49. 明确供水补贴对象引发额外问题，例如管理私人/个人和工业/农业消费的界面区域，以及所提供的水低于供水成本(例如 40%的公用设施收取的水费不足以支付运营和保养费)。低收入国家的平均水费约为高收入国家水费的十分之一，但成本大体相同。

50. 与供水部门类似的挑战也出现在发电/能源部门，其中连通补贴成为发展中国家电气化(尤其是鉴于电网成本高的一项重要手段。)也使用消费补贴。在菲律宾，对无法支付全额的低收入受俘终端用户采用“生命线费率”。然而，由于好处为富人而非穷人获得，某些机制可能增加不平等。

51. 普遍获得基金从各种渠道汲取资金并用于实现普遍获得具体目标/大目标。对于某些基本服务来说，普遍获得基金被视为实现普遍性的选择之一，如果不是最佳原则的话。而资金来自不同方面：政府的直接供资；所有服务供应商按比例缴款；由拍卖或收取许可证费用获得的收益；用户定费或来自国际发展机构的资金。而且常常通过普遍获得基金来为普遍服务义务供资。

52. 普遍获得基金在**电信业**获得成功，其资金通常来源于对电信运营商的税收、普通税资金、工业税、资源销售税(例如私有化)或出售许可证收入。在发展中国家，普遍获得基金的资金来源常常靠政府补贴，通常与其他来源相结合。除了经营税外，最低限度补贴近来被证明是一种聪明的补贴方式，其中包括普遍服务基金。

在一些国家，拍卖导致部分满足甚至超过政府确定的目标。在一些情况下(智利、秘鲁)，竞标过程甚至导致以零补贴发放许可证，根本不需要为中标者作出补贴。在其他国家，包括阿根廷、澳大利亚和新西兰，电信业的竞标也被认为十分成功。

五、普遍服务与服务贸易

53. 在保持穷人获得基本服务的同时，必须针对本国国情评估私有化和服务贸易自由化可能提高服务供应效率的程度。选择供放开的具体服务部门，使自由化的部门和仍处于公共领域的部门产生协调作用，市场开放的结构和程度，以及相关市场改革的时间和顺序是自由化进程中的关键考虑。从自由化和服务贸易中取得的普遍获得收益产生于减少对外国服务供应商的壁垒的积极经济效果(包括提高服务部门的效益)；利用开放吸引外资(服务贸易的一种方式)的基础设施；或重新分配资金，其中获得低收入和私人提供的服务可释放政府的资金，使之用于加强那些无法支付的人的获得。

54. 有人担心，自由化可对获得公平产生消极影响(例如自由化带来的好处主要由那些并没有面对最大获得困难的人得到的局面)；自由化可能造成结构变化，导致一种双层式体制和“揩油”现象；有可能使特定服务费用更高，无法获得，尤其是对于穷人和弱势群体来说(尽管自由化总的影响是积极的)。在出现这类情况时，开放可能加剧一国普遍获得体制内部的挑战。

55. 鉴于能获得的证据和分析有限，且表明结果有好有坏，这显示需要谨慎并需认真安排自由化和管理的步伐和顺序。它还突显了建立恰当的体制和管理框架的重要性，确保在开放服务市场之前已备有先决条件，这引发了贸易可能对政府能力产生影响的广泛问题，即政府采用一种审慎/按先后顺序的办法，其中包括对待普遍获得政策。加上政策空间受到限制的可能，这使得政府不愿意接受对某些基本服务部门(例如保健)的有约束力的自由化承诺。

《服务贸易总协定》与普遍获得服务政策

56. 《服务贸易总协定》与普遍获得服务政策之间的关系是多方面的，《服务贸易总协定》的若干条款就涉及到普遍获得服务的政策。《服务贸易总协定》第一条第三款(b)项将“在行使政府职权时提供的服务”排除在外。这反应了成员国希望

将某些服务活动(和管理这些活动的政策)排除在多边规则之外，因为他们认为属于政府的特权。然而，人们对于第一条第三款(b)项的确切范围存在疑虑。有些人称该条款订立了非常严格的标准：凡属于例外涵盖的服务，必须具有非商业性质，而且不与别的服务竞争，政府为确保基本服务部门普遍获得而采取的许多制度并不直接符合第一条第三款(b)项所载的例外。鉴于第一条第三款(b)项覆盖范围狭窄，围绕其解释存在不确定性以及普遍获得框架只部分符合第一条第三款(b)项的标准，一些成员国在他们的承诺中引入了额外的“公共服务排除规定”，包括对公—私衔接面的管理。

57. 成员国在其时间表中对这类排除内容采取了不同方法，或者限制部门覆盖范围，(例如不包括所有污水部门，只涉及咨询服务)；对限制对私营提供的承诺范围(例如只提供私立教育/保健服务；排除公共工程的作用)；排除公共服务；或保留被视为公用事业领域所采取的某些政策手段的空间。一些时间表具体谈到各种治理水平或吸引私营部门参与的活动安排。

58. 与普遍获得有关的条款涵盖电信业。《基本电信参考文件》[9] 第 3 段指出“任何成员都有权对他希望保持的普遍服务义务类别作出界定。这类义务本身不会被视为反竞争，但需要以透明、无歧视和中性对待竞争的方式加以管理。而且成员国界定的普遍服务不能没有必要的负担过重”。《参考文件》还要求成员国备有恰当措施，目的在于防止主要供应商从事或继续反竞争行为，反竞争交叉补贴可能属于这一类。2004 年对一起争端案的解决显示了这类条款的限制：在墨西哥—电信业中，墨西哥作为辩方称“……国家—尤其是象墨西哥这样的发展中国家—有广泛的酌处权，允许持续发展基础设施和实现普遍服务所需要的费率”，这一论点是在《参考文件》第 2.2 节(b)段范围内提出的。[10] 然而，最终审查小组认为“不符合墨西哥根据《参考文件》第 2.2 节(b)段的义务。印度经修正采纳了《参考文件》，主要为的是使它更灵活。印度的参考文件采用的措词明确表明，它保留对其打算保持了普遍服务义务作出界定的权力。印度删去了《参考文件》原有的用词，即普遍

[9] 基本电信谈判小组，1996 年 4 月 24 日。可检索：http://www.wto.org/english/news_e/pres97_e/refpap-e.htm。

[10] 墨西哥—影响电信服务的措施，WT/DS204/R, 4.180 段。

服务义务本身不被视为违反竞争，如果“以一种……竞争中性方式管理并且与成员国界定的普遍服务相比[无]有必要复杂”。

59. 《服务贸易总协定》还载有补贴规则，尽管有限。虽然政府似乎有采用财政奖励的余地，谈判授权(第十五条授权就扭曲贸易的补贴作谈判)；普遍最惠国义务(第二条)；具体的国民待遇规定(第十七条)和《参考文件》的上述措词与补贴都有关。在他们的时间表中，一些成员对为执行某些补贴政策保持政策空间而作出保留。例子包括减让表指出提供服务或补贴在公共部门并不违反有关的承诺；减让表指出奖学金/奖金可只限于相关的国民；减让表是获得补贴的资格取决于国民参加公司董事会；或减让表保持榜样项目要么不受所有补贴，要么不受具体补贴(例如研发)的约束。

60. 第十三条规定，“第二、第十六和第十七条[11] 不得适用于管理政府机构为政府目的而购买服务的法律、法规或要求……”。然而它也确定了谈判授权，但其范围有争议。第十三条引发了复杂的普遍获得有关的问题，即特许合同，建营转安排或管理合同是否被视为政府采购，因而排除在《服务贸易总协定》之外，似乎趋于一致的认为特许合同不应视为政府采购。但涉及建营转──管理合同则较为复杂。而且关于国内法规的第六条和目前就国内法规订立未来纪律的谈判也引起了关于普遍获得政策方面的问题，突出强调了需要按照《服务贸易总协定》的规定保留管理权。

乌拉圭回合承诺

61. 《服务贸易总协定》对于国家普遍获得政策的影响除其他外，取决于就普遍获得有关的部门所作承诺的程度/深度。减让表反应了政府管理权限制方面的考虑(包括普遍获得目标)或对承诺长期影响的考虑，有可能某些政策选择锁定或缺少灵活性。

62. 对普遍获得相差部门作出承诺的成员数目从个别到相当多，取决于所涉部门的情况；相差的敏感性和社会/文化政策目标；以及国家的发展水平。虽然在小学

[11] 第二、第十六和第十七条分别涉及最惠国待遇、国民待遇和市场准入。

教育中作出承诺的世贸成员不到四分之一，但在电信部门(例如语音电话)作出承诺的世贸成员(尽管有限)超过 60%。

63. 对于教育来说，与发展中国家的情况相比，发达国家和转型国家(其中很多最近刚加入世贸)很多具有宽泛的部门覆盖面，一部分成员谨慎地限制了其承诺的范围(例如重点放在私立高等教育方面)。没有哪位成员就水的供给作出承诺，但 42 个成员就相关的基本服务，污水作出约束性承诺。能源的承诺也很少，主要是因为在乌拉圭回合谈判期间能源服务一般具有公共性质，而且在能源部门没有单列。保健服务(属于健康和专业服务)吸引的承诺不少，医疗服务和牙医作出的承诺最多，随后是住院接生/国家的承诺很不一样，有些在四项核心与健康有关的部门没有作出任何承诺。相反，电信承诺很普遍，许多国家，包括加入国采用了《参考文件》。这反映出该部门正在由垄断寡头式结构过渡到开放体制和由此而产生的全部利益。

多哈谈判

64. 多哈关于放宽服务贸易的谈判是沿着两条轨道进行的：一条轨道包括谈判扩大市场准入；另一条轨道则涉及《服务贸易总协定》的规则/国内法规。世贸香港第六次部长级会议提高了服务谈判的影响并带来了动力，《部长宣言》附件 C 为今后的工作确定了重要的目标和时间安排。关于规则市场准入，到 2006 年 8 月，提出了 71 项初步减让方案(由 95 个成员提出)和 30 项经修订的减让(由 54 个成员提出)。然而，成员们作出的改进有限(例如关于分部门的数量和承诺的深度)。除了总的减让有限外，部门性减让大体上遵循的是乌拉圭回合承诺的方式。虽然电信业(同于商业/金融)吸引了众多减让，但教育、环境或健康服务所表现出的减让/改善较少。没有任何成员对供水作出减让——除一个对减让作出小的修改外——没有任何发达国家就某些保健服务作出减让承诺。由于一些基本服务需进行多边谈判，成员们不妨考虑创新式的选择。将《服务贸易总协定》承诺与根据它们对普遍获得目标的影响审查和收回承诺的灵活性相结合，可能提供一个安全阀，使成员们易于一开始就作出承诺。

65. 多边谈判——尽管没有实现具体的市场准入——对于澄清技术问题和勾画出服务套餐的轮廓来说仍视为是有用的。主要是由发达国家提出的一些请求涉及到政府追求普遍获得目标的部门(教育、邮政、环境、电信、能源)，有时具体涉及到

普遍获得政策。这体现在对教育的要求上：谋求在私立高等教育和/或“其他”教育方面新的/改进的承诺；没有要求公立教育方面的承诺；并阐明承诺(尤其是私立教育)并不一定意味着政府将资源用于私人机构。它表明部门覆盖范围排除了成员国认为属于公共物品并限制了政府为学生/机构提供资金的那一部分。

66. 关于国内法规，国内法规问题工作组主席根据发照要求/程序、技术标准和透明度方面的建议印发了一份汇编工作文件。这份文件就适用于一成员作出约束性开放承诺的所有服务部门的纪律提出建议。它澄清了纪律不适用于构成第十六和第十八条下减让表限制的措施。它阐明，并将纪律推定为妨碍成员行使其管理权和颁布新的法规或对国内法规规定或强制规定任何特殊管理办法。虽然文件提到“必要性”，它也承认许多代表团没有就这一构想提出建议，并且不愿意让它列入。它还表明，今后的纪律不是为了妨碍成员以符合《服务贸易总协定》义务和承诺的方式颁布或保持确保提供普遍服务规定而行使的权利。

67. 一些基本问题没有得到解决，人们仍担心今后的纪律可能影响到国家执行符合本国国情的普遍政策的能力。未决问题包括今后纪律的范围/覆盖面(例如未来纪律涵盖普遍获得政策的程度，尤其是鉴于普遍获得义务，例如出于社会、区域和类似政策理由的起码能力/服务要求有可能在特许合同中作出规定)；和“必要性检验”，它能否使管理者难以兼顾和平衡不同利益相关方的利益。对于发展中国家来说，主要挑战是既要保持管理的权利，又要实现明确和具体的国际纪律，包括方式4在内。

六、结　论

68. 确保普遍获得服务是人类发展和经济发展的核心，政府为实现上述目标采取了一系列政策。对于普遍获得目标已有广泛的认同，但对于如何能够最好地实现这些目标意见不尽相同。政府采用一系列普遍获得政策。各种选项包括公共提供或供资，或私营部门参与，两者结合使用/或与其他普遍获得政策(例如普遍服务义务和补贴)结合使用。政府面临的主要挑战是如何确定普遍获得目标和追求这些目标的最恰当政策；改善服务的可获得性和可支付性；提高供应服务的效率；限制对政府/纳税人造成的开支；为服务恰当定价；并监督和瞄准具体的政策及其影响。

69. 随着良好规章制度的确立，私人参与，包括外国供应商参与，可为实现普遍获得服务作出贡献。政策制定者们需要认真审议对外国供应商开放可扩大社会中弱势和边缘化群体获得服务的情况。在某些国家，对于某些部门来说，政府而非私营部门可能处于提供基本服务的最佳位置，或者相反。在追求自由化的情况下，将参与限制在国内公司范围(例如做或不做有限的贸易自由化承诺)可能对实现本国目标更有利。然而，关于各种普遍获得服务政策影响方面的证据有限，凡有证据的情况，其结果也有好有坏。因此，应当谨慎，需要做出更多的研究，改进政府在做出政策选择时的知识和实证基础。研究可以为谋求普遍获得服务目标揭示创新做法。

-- -- -- -- --