



贸易和发展理事会

贸易和发展委员会

服务、发展与贸易：管理和体制问题多年度专家会议

第二届会议

2009年3月17日至19日，日内瓦

临时议程项目3

服务、发展与贸易：管理和体制问题

贸发会议秘书处的说明

内容提要

本说明讨论基础设施服务部门——电信、运输、能源、水——和金融服务的监管和体制框架问题。充满活力的基础设施服务部门可以促进经济多样化、提高国内供应能力和竞争力，同时为就业、投资和贸易提供机会。这些服务部门也是人类发展和实现千年发展目标、尤其是减贫所必不可少的。本说明试图探讨发展中国家如何通过各种监管和体制框架选择来发展其基础设施服务部门，同时还介绍国家经验。鉴于在金融和经济危机及气候变化方面所面临的具体挑战，本说明还特别关注金融和能源服务部门。

导言

1. 基础设施的有效运行和扩大对于经济增长、发展和减贫十分重要。虽然做出了重大努力，但发展中国家尤其是最不发达国家在建设坚实的基础设施服务部门方面取得的进展仍然参差不齐，而且不全面。尝试了各种所有权模式，包括国有企业、私营部门或二者的结合体(如公私伙伴关系)，但强有力的监管和体制框架也可发挥重要作用。在这种情况下，政府作为起推动作用的发展型政府，承担了特别重要的职能。政策制定者面临的挑战是制定最适合各国当地条件和发展需要的政策及监管和体制框架，以保障公平竞争、适当的投资水平、公平定价和普遍获得、优质服务以及消费者保护。在这方面，政策制定者不能只采取部门性做法。必须认真调整贸易、工业、服务和宏观经济政策，以实现与发展基础设施服务部门有关的综合预期目标。为设计和实施适当的监管和体制框架，还需要大量的时间、财政和人力资源、技术和技能。此外，国际监管和贸易合作也可能在支持发展中国家努力建立有效、高效和可行的监管和体制框架方面发挥重要作用。¹

一. 趋势

2. 近些年来，随着人口的增长和收入水平的攀升(特别是在发展中国家)，全球对基础设施服务的需求迅速扩大。2008年，这些服务的年收入总额为14.5万亿美元，占世界国内生产总值(GDP)的24%。基础设施服务部门还是创造就业的重要渠道，2008年占全世界就业的9.3%。这些服务部门通过牢固的后向和前向联系，为相关部门创造了更多就业机会。

3. 基础设施服务部门在国际贸易中也占有重要地位。2007年，该部门贸易占全球服务贸易的35%以上，其中运输占22.5%，金融占10.2%，电信占2.3%，电力和水占2%以上。2003至2008年，运输和电信出口的年平均增长率为16%，金融服务为21%，而全世界服务出口的年增长率为15%以上。南南服务贸易占世界服务贸易的10%，南南运输出口、其他商业服务出口和旅游出口分别占世界出口总额的8.5%、15%和16%。

4. 基础设施服务部门的外国直接投资也迅速增加，2007年达到近4.4万亿美元，约占全球GDP的7%。² 电力、水、电信和运输每年各需2000亿至3000亿美元的资本投资。贸发会议估计，用于发展中国家基础设施服务部门的外国直接投资，包括南南投资在内，约为1000亿美元。南南投资流量开始在基础设施项目融资方面发挥重大作用，特别是在撒哈拉以南非洲。2007年，仅中国对非洲基础设施的承付款就达45亿美元，其中很大一部分用于水电和铁路项目。2007

¹ 贸发会议(2009年)，“服务、发展与贸易：管理和体制问题”，TD/B/C.I/MEM.3/2。

² 贸发会议(2009年)，《世界投资报告》。

年，中国、印度和海湾合作委员会国家的投资合占非洲基础设施投资总额的四分之一。从发展中国家流入撒哈拉以南非洲的官方经济援助同经济合作与发展组织国家提供的官方发展援助及私营投资者投入的资本相当。

5. 许多发展中国家仍然面临巨额的基础设施赤字。在撒哈拉以南非洲，仅是水和卫生服务就需要每年投资 70 亿美元，远远超过目前 8 亿美元的投资水平。改善电力、电信和运输服务需要同样数额甚至更多的资金。

6. 当前的经济和金融危机使基础设施服务部门取得的积极进展出现停滞，并使得在实现千年发展目标方面取得的进展发生逆转。基础设施服务部门的投资被暂停。危机还导致基础设施服务部门的贸易减少，因为产出和消费水平下降、信贷和贸易融资受到限制、公共收入有所减少。如果经济长期衰退，基础设施服务部门的产出、收入和利润会继续螺旋式下滑，从而给该部门的公司和消费者带来风险。国际能源机构估计，2009 年全球能源消费下降了 3%，是过去 40 年来最大的降幅。国际公路运输联盟预计，2009 年国际公路货物运输产出将减少 20% 以上。国际航空运输协会预计，2009 年航空客运量和货运量将分别减少 4% 和 14%。为 80% 以上的世界商品贸易提供便利的海运部门已停止增长。2009 年前六个月，全球集装箱运输量下降了 16%。

7. 2009 年 1 月至 9 月，服务出口总额的平均下降情况如下：欧元区为 9%，美国为 11%，日本为 32%，大韩民国为 25%，墨西哥为 21%。印度的服务出口占整个发展中国家服务出口的 10%，在今年上半年下降了 5%。

8. 危机对基础设施部门外国直接投资流量的净影响预计为负。2007 和 2008 年间，发展中国家整个服务部门的跨国并购从 650 亿美元降至 594 亿美元，2009 年上半年只有 150 亿美元。2008 年，基础设施服务部门下降了 9%，主要是运输和金融服务，电力、煤气和水部门的跨国并购则在 2008 年呈现出 23% 的正增长。

9. 经济刺激措施推动了基础设施服务部门的发展，这些措施以基础设施的发展、更新、升级和改造为重点，是为创造就业机会和恢复经济增长而作的反周期刺激开支努力的一部分。在发展中国家，基础设施开支在一揽子刺激计划中所占的份额平均为 64%，发达国家为 22%。通常特别关注基础设施赤字、维护和更新、消费者使用和保护，以及投入新的公共资金促进绿色改造，减少对环境的影响。鉴于 2009 年失业人数预计将从 1.8 亿人增加到 2.1 至 2.39 亿人，³ 与基础设施服务部门有关的政府措施可协助解决金融危机对就业的影响。

³ 劳工组织(2009 年)，《全球就业趋势：2009 年 5 月最新资料》。

框 1

一揽子刺激计划中的基础设施服务部门

公共部门干预主要是通过一揽子救助计划，对金融部门进行干预。据国际货币基金组织报告，政府对金融部门的前期支持在发达国家平均占 GDP 的 5.8%，在发展中国家占 0.3%。此外，基础设施投资成为一揽子刺激计划的一个重要组成部分。欧洲联盟(欧盟)已为基础设施拨款 2000 多亿美元。美国的一揽子刺激计划为运输、能源和信息技术基础设施投入了大量公共资金。加拿大、芬兰、德国、葡萄牙、联合王国和美国已经列入了增加宽带接入、建设更快捷的固定线路和下一代无线网络以及将宽带连接扩大到农村地区等措施。印度正在投资 300 亿美元更新国家基础设施；南非计划保持高额投资(700 亿美元)，主要是在运输、能源、水和卫生基础设施以及信息和通信技术基础设施领域。中国 5700 亿美元的一揽子计划包括在两年之内将以前计划的铁路投资方案从 3000 亿元增加到 5000 亿元，并加速水、卫生和城市交通方面的投资。

10. 最近，在气候变化背景下，各国政府必须使本国经济走上更具环境可持续性的发展轨道，这给基础设施服务部门的监管带来了新挑战。有关政策激励措施和技术条例的“绿化”在鼓励私营部门减少对环境的影响方面变得非常重要。利用新的公共投资来支持基础设施服务部门的绿色技术，将是发展服务领域清洁生产工艺的关键，尤其是在能源和运输部门，这两个部门占导致气候变化的人为二氧化碳排放量的 60%。

11. 基础设施服务部门的监管必须适应技术的发展。技术发展可有助于通过降低成本和推出新产品来增加获得基础设施服务的机会。⁴ 例如，在能源部门，技术发展主要涉及采用气点火联合循环燃气轮机及小型模块技术。

二. 基础设施服务部门的主要监管问题

12. 总的来说，过去三十年是广泛改革的三十年。随之而来的是，人们相信市场能够自我调节，包括在许多基础设施服务部门。各国政府目前正在对这段经历进行重新评估，尤其是在金融服务部门；随着监管失灵的经济和社会代价日益明显，急需加强监管和进行重新监管，在有些情况下需将某些部门和公司收归国有。在此背景下，政府的作用变得极为重要。

13. 进行经济监管的部分原因是，需要纠正市场失灵，以取得具有社会效益的公平成果，而这种成果是市场自由分配资源所无法实现的。传统的监管理论认为市场失灵的原因有：(a) 外部因素；(b) 信息不对称；(c) 垄断性的市场结构。所有这三者在基础设施服务部门都很普遍，而且众所周知，这些部门容易出现市场

⁴ 世界银行(2009年)，《2009年全球监测报告：发展紧急情况》。

失灵的情况。不过，对于应当监管哪些方面并未达成一致，因此，对市场结构和进入市场的条件、竞争程度、所有权规则、投资水平、服务质量、定价和网络利用等等，都进行了严格程度各不相同的管理监督。

A. 基础设施服务部门的所有权和管理形式

14. 由于基础设施服务部门被界定为“自然”垄断行业，这些服务历来由政府提供，尤其是在电和水等公用事业方面。这些部门的国有企业往往被要求实现多项目标，有时是相互冲突的目标，如盈利、为弱势群体或偏远地区提供服务、创造就业或有义务使用国家认可的供应商提供的某些投入等。部分由于任务过于宽泛，国有企业遭到了批评，被认为生产效率没有达到最高、问责制不充分和激励结构不恰当。

15. 在过去几十年里，已通过基础设施改革，将多数基础设施服务部门分解，并向私人开放，包括通过私有化、公私伙伴关系、特许经营、建设一经营一转让、外国投资和国际贸易等。这使基础设施服务部门的良好监管变得更加必不可少。基础设施服务部门尤其是网络行业的改革涉及五个相互依存的要素：分解、私有化、批发商竞争、零售商竞争以及第三方在受到监管或经过谈判的情况下进入输送和分配(电力和运输)及储存(天然气)领域。过去的改革差别很大，具体在于各国是对部分供应链(例如发电系统)实行改革，还是保持纵向一体化，是让私营部门参与，还是采取国有与私有相结合的办法。⁵

16. 随着各国实施的这些改革，私营部门提供的基础设施服务有所增加。在1990年代，全球配电部门中，只有3%的用户由私营公司提供服务，到2003年，这一数字已经增加到60%。固定电信和水分配的情况与此类似。对私营部门参与提供基础设施服务的影响进行了各种研究。有些研究发现，由于所有权的改变，拉丁美洲在电力分配方面有了很大改进，公司业绩大大好转。⁶另一些研究表明，监管类型尤其是定价是决定公司业绩的一个关键因素。经验分析似乎表明，虽然私营部门参与好像改善了基础设施服务部门的运营情况，但决定能否取得积极成果的一个更重要的因素是监管措施的类型和质量以及机构能力。⁷有必要对私人经营者的业绩进行监测，包括通过以下方法：(a) 制定被监管公用事业统一使用的业绩标准；(b) 采取激励性监管措施；(c) 对业绩较差的部门实行资金制裁。

⁵ 贸发会议(2007年)，“能源市场的竞争”，TD/B/COM.2/CLP/60。

⁶ Andres L等人(2006年)，“私有化对基础设施服务部门业绩的影响：拉丁美洲国家的电力分配情况”，世界银行第3936号政策研究工作文件，6月。

⁷ Estache A and Rossi M(2008年)，“监管机构：对公司业绩和社会福利的影响”，世界银行第4509号政策研究工作文件。

框 2

基础设施服务部门的小型供应商

私人参与的一种特殊形式是由小型供应商提供基础设施服务。在当地发展起来的这类供应商主要是用水车提供供水服务，用小货车提供运输服务，用小电网或家用太阳能电池板提供电力服务。这些供应商通过使用廉价技术和灵活付款方式、降低服务质量和避免使用网络(例如当地发电或蜂窝电话)等途径，向穷人提供能够负担得起的服务。小型供应商包括社区企业、非政府组织和商业企业等。它们所占的市场份额可能很重要，例如，发展中国家有 20-30%的城市居民用桶买水。在监管和体制框架中有必要对这些供应商给予更密切的关注。

17. 虽然许多政府在 1980 和 1990 年代采用私有化的办法来纠正在公共部门提供服务方面所发现的问题，但缺乏适当的体制和监管基础的彻底私有化往往无法取得预期成果。此外，信息不对称也使监管者很难对定价是否公平进行评估。近年来，主要挑战被重新确定为建立适当的监管和激励机制，提高国有企业的业绩。

18. 一些已证明有效的措施包括：

(a) 制定适当、透明、定期监督和评价的业绩指标，作为提高国有企业声誉的一种机制。乌干达有效利用了业绩合同来改善水供应服务的业绩和改变管理工作；

(b) 采取各种治理措施，例如设定预算限额，促使监管者将投资与盈利结合起来并提高效率，或者实施与业绩挂钩的薪酬结构，以建立组织方面的内部激励机制；

(c) 推行私营部门风格的监管文化，例如下放决策权、将日常经营与业绩监测/监管分开，并鼓励节省成本、提高服务质量和加强资产管理；

(d) 实施其他的业绩公开报告制度和政策，例如可以更好地评价业绩的经济盈利政策；

(e) 引进私人少数参与；

(f) 建立独立的公用事业监管和竞争政策机构；

(g) 促进消费者参与决策。

19. 由于国有企业往往存在于发展中国家，因此需要对这些企业予以更密切的关注。虽然在许多国家，对国营企业的监管很常见，但就私营公司提供的基础设施服务的监管工作开展的经济研究更为普遍。与国有企业监管相比，在私营公司监管方面拥有相对丰富的知识，这可能具有意想不到的政策意义，即可以推定，从监管方面讲，私营部门参与是一个较好的选择。需要开展进一步的预先研究，了解公私营企业监管之间的差别。

20. 公私伙伴关系模式是 1990 年代开始实行的，作为公营或私营部门提供基础设施服务的一种替代方式。公私伙伴关系包括各种安排，根据这些安排，私营实体按照与政府订立的某种协议，承诺提供基础设施投资、服务、管理或资产。最初实施公私伙伴关系的经验喜忧参半，特别是在最不发达国家。在有些情况下，利用公私伙伴关系建立了生产力更强的企业。例如，在塞内加尔，1996 年在供水部门与 Saur 公司签订的十年公私伙伴关系合同大大提高了该部门的业绩。另一个例子是苏伊士公司与约翰内斯堡水管理局 2001 年在南非签订的管理合同。在另一些情况下，公私伙伴关系方面的财政和政治困难导致了以下后果：对合同进行重新谈判，未能达到改善服务的目标，消费者之间利益(价格)分配不均以及公司退出市场等。法国和葡萄牙率先在 1960 年代建立了公路发展方面的公私伙伴关系。但 1970 年代的油价震荡使得无法按公私伙伴关系协议预期的那样增加税费，结果导致许多特许经营企业退出了伙伴关系，另一些此类企业被国有化。在联合王国，伦敦地铁系统 2003 年被转为公私合营，但这一合营关系在 2007 年解体，因为成本过高迫使特许经营企业退出了伙伴关系，因而该公司最终被重新收归国有。

B. 竞争相关问题

21. 基础设施既有潜在竞争部分，又有自然垄断部分，两者的纵向一体化可能会导致竞争和(或)监管问题。供应链两个不同环节的纵向一体化可能会使针对未被一体化、参与竞争的经营商的歧视变得可行并使当事人有利可图。它们可能会通过严格限制进入垄断环节(输送网)或“价格挤压”(当事人同时从事批发业和零售业时出现的一种做法)而实施反竞争行为，未被纵向一体化的零售商则以批发价购买，以零售价出售。

22. 垄断市场力的监管是基础设施服务部门所面临的一项突出的监管挑战，尤其是因为这些部门具有以下特点：实行规模经济、需求方的反应较差、经济监管具有复杂性以及显然存在将以前分解的部分重新纳入供应链的趋势。利用管道送电或供水的服务通常由单一实体提供。由于基础设施服务会造成大量的“沉没成本”——如果公司从市场撤出即无法收回的成本——潜在的市场进入者很少会带来保持低价的压力。所提供的服务往往是必需品(例如饮用水)，因此需求没有弹性，使具有市场支配力的供应商更易保持高价。电力和天然气市场的改革经验表明，在引入竞争后，强大的市场支配力和集中问题依然存在。政府实施此类改革的能力还受到改革的政治经济学和宏观经济条件的限制，例如能源价格的特殊敏感性导致必须对低于成本的能源定价予以补贴。

23. 技术变化使得能够对基础设施行业的不同部分进行分解，这需要调整监管措施。监管机构为了限制刺激公司实施非竞争和歧视性的行为，可能会要求进行纵向分解——赋予生产和输送企业以明确的所有权。在其他市场上，程度较低的纵向分解，例如对联合经营决策或企业间信息流动的限制，被用于限制歧视能力。

24. 在引入竞争时，有效的经济监管非常重要。实践证明，在从被监管市场向竞争性市场过渡的过程中，确保发展有效的竞争并非易事：不仅需要第三方进

入垄断环节的机会进行调控，还需要建立批发市场和其他金融中介，以促进上下游各方之间的贸易。有些国家或地区设立了独立的系统经营者，它们是一些从拥有传输设施所有权的公用事业单位获得对指定的主要传输设施营运控制权(而不是所有权)的独立非营利组织。

25. 有些发展中国家选择根据本国的具体情况逐步实施改革，因为激烈的改革在很多情况下会出现中断。在监管和机构能力有限、经济薄弱的低收入国家，分解也许不起作用，在改革电力市场方面，循序渐进的方法可能比一步到位的做法更为持久。基础设施服务部门的改革对不同社会阶层的影响也不同。在设计改革时，为确保成功，应当考虑到分配问题。

框 3

阿根廷电力部门的经验

在阿根廷电力部门，人们相信进行战略性的资本投资和建立新的管理层能够提高发电、输电和配电方面的生产力。当局打算把国有资产卖给私人投资者，其中大部分是外国投资者。发电方面的竞争非常必要，因为当局只设想进行最低限度的、主要是反托拉斯的监管。同时实施了改革的三个基本组成部分——市场设计、独立监管和私有化，从而在该部门取得了积极成果。

C. 定价

26. 价格监管是基础设施服务部门监管工作的核心。在过去，虽然出于各种公共政策的原因，包括普及服务在内，不得不从低定价，但这是一个共同的政策问题，往往会导致供应不足、服务质量达不到最佳和政府进行补贴等。收益率和价格上限是两种主要的定价方法。另外还有一种混合方法，在这种方法中，有些成本变化被自动转移到关税中。目前的研究表明，定价制度的类型影响到基础设施服务部门的总体业绩。

27. 在收益率监管方法中，所确定的价格涵盖公司的资本和运营成本以及所商定的“公平”的投资收益。成本估计依据的是以往的成本和考虑到通货膨胀的未来预测。对被监管公司而言，这种方法提供了未来盈利水平的可预测性和稳定性。对监管者而言，这种方法可以吸引投资者，因为收益风险低于普通公司的风险。收益率监管方法遭到质疑的理由包括：这种方法可能会产生对监管者的负面舆论，因为被监管公司可能力求保持高额利润；这种方法可能低估资产折旧，这在需要适应外部技术发展的行业(电信)中会产生问题；该方法还可能会促使相关公司为增加收入而抬高成本。

28. 在价格上限监管方法中，服务价格预先确定，公司收益随发生的资本和运营成本而有所不同。这种方法被用于经常需要适应外部技术变化的行业。在此情况下，这种方法能够更好地鼓励资本重置，实践证明，它在监管者和被监管者之间普遍存在信息不对称的部门中是行之有效的。价格上限法可有助于降低成本，

提高生产效率。主要的挑战是制定激励措施，鼓励在整个特许经营期间采取降低成本的态度并作出最大努力。这一点对于垄断行业具有特别重要的意义。

29. 进行费率基础审查的频率和严格程度是这种方法的关键。最佳基础审查视特许经营期限而定，因为降低成本的态度是与公司创造收益的时间长短联系在一起的。对短期特许经营而言，通常建议采用固定价格。对更长期的特许经营而言，建议在第二个期间的期初进行部分费率审查。经常调整费率对于需求对价格条件敏感的部门来说可能是有益的。建议对那些预计会增加投入的特许经营制定灵活的审查规定。被监管公司若是私营公司，价格上限机制需要为逐渐降低成本提供适当的刺激。不设定效率目标会降低消费者从提高效率中获益的速度。价格上限法被用于国营公司的，不会产生这种刺激，在此情况下，外部加给的效率目标就变得很重要。就不同定价方法对发展中国家的影响开展进一步的研究将会有所助益。

D. 普及服务

30. 普及服务监管工作采取的形式是：为服务供应商提供补贴或对其规定法定的普遍服务义务，以扩大按可以承受的价格向否则即得不到服务的偏远地区或贫困人口提供的服务。许多国家都设立了协助实现普及服务目标的基金。这类基金经常被用于为公司提供补贴支助，以加大投资，在贫困的城市和农村地区扩大基础设施并改善维护工作。

31. 政府利用补贴来争取实现经济、社会或环境目标。很大一部分基础设施服务补贴被发放给能源部门。政府对表现出积极的外部效应如很可能促进整个经济的生产力增长、技术进步和推动人类发展的部门或活动进行补贴。补贴由于其所涉财政问题以及可能会过分有利于某些群体而损害其他群体的利益，有可能产生副作用。发展中国家的一个关键问题是将补贴发放给真正需要的部门。在基础设施服务市场中，补贴以消费补贴或准入补贴的形式发放。由于大部分补贴被分配给较富裕的用户，而贫困用户的消费情况很难衡量，从而使其无法获得根据消费数量提供的补贴，因此，补贴可能会具有反作用，并产生问题。将准入补贴发放给错误群体是一个重大问题。允许公司交叉提供补贴可能是许多发展中国家的一个选择。⁸

32. 调查可作为确定目标的一个有效工具。斯里兰卡开展了一项调查，对供水的四个属性(价格、质量、安全和可靠性)进行评价。调查为改进服务方案提供了有益的信息，因为它有助于明确确定用户群体。此外，还可以根据消费者的喜好和收入，逐一对有关供水的不同政策工具(例如补贴、提供贷款、优惠券和有针对性的关税结构)进行评价。

⁸ Estache A 和 Wren-Lewis L(2009 年)，“建立发展中国家的监管理论：跟随让-雅克·拉丰的引导”，《经济文献杂志》，第 47 卷第 3 期。

三. 监管体制与合作机制

33. 国家监管者面临着通过有效和高效的监管和体制框架，实现多种——并且经常是相互冲突的——经济和公共政策目标的挑战。虽然取得了重大进展，但加强发展中国家监管和体制框架的努力所取得的成果令人喜忧参半。研究表明，发展中国家的监管工作往往依赖于传统的监管理论，这种理论所依据的是能够在发达国家发挥效用的方法，而很少考虑到发展中国家的体制背景。这些发现表明，需要根据各国的具体情况、能力和需要调整监管方法，尤其是在体制方面。

A. 体制效力

34. 在评估监管和体制框架的效力方面确定了一些方法和标准，其中包括：**(a)** 独立于政治部门；**(b)** 在体制和非体制利益攸关方面前的透明度；**(c)** 对行政、立法和司法部门负责；**(d)** 促进体制发展的工具。有些体制因素可能会导致监管失灵，其中包括：**(a)** 监管能力有限；**(b)** 责任有限(导致不同利益方之间可能发生冲突)；**(c)** 决心有限(如一再发生重谈合同的情况所表明的那样)；**(d)** 财政效率有限。国家监管机构的机构能力可能会大大影响监管进程和结果。

35. 研究表明，有效的监管和体制框架可能比所有权或管理类型更能决定基础设施部门的业绩。因此应适当注意发展和监督监管工作的体制层面。由于监管措施必须最符合国家现状，因此需要不断根据新情况来调整体制结构和进程。监管者面临的挑战是在一个经济、社会、技术和环境变化难以预测的时代保持一个可预测的环境。监管者的体制设计必须足够灵活，以适应市场和其他现实，同时又不损害自己的声誉。

36. 让各种国家利益攸关方(消费者、地方政府、投资者、私营部门和非政府组织)参与决策进程是一种有益的做法。多个利益攸关方之间的协商有助于建立监管的自主权、提高监管透明度和增强其合理性。这种协商有助于监管者了解利益攸关方所关切的问题。主管部门与服务供应商及其他利益攸关方之间的监管合作特别有益于确保监管具有相关性，尤其是存在某种自我调节的情况下。监管合作可包括由服务供应商提出监管内容，然后将其纳入政府监管或共同监管，例如电信服务，在这一服务部门，一些新的技术发展，例如与信息技术和互联网等其他部门合并等，使得传统监管措施变得不重要，要求监管者就制定和调整新的监管措施开展合作。

B. 体制安排

37. 基础设施服务监管主要有两种体制安排，即 **(a)** 独立的监管机构和 **(b)** 公共服务特许经营。当一个国家由于缺乏能力或决心而无法实施独立的监管机构模式、或者建立新的监管制度过于艰难时，传统的监管制度比较常见。独立监管机构的有些方面不符合国家的法律和文化规范。独立监管机构模式试图通过将政策

制定者排除在监管进程之外来实现经济监管的非政治化，而实施公共特许经营模式的前提是不能免除政府在基础设施服务部门的公共服务义务。在独立监管机构模式中，这些服务也可仍然是政府或履行公共服务义务的私人经营者的责任。

38. 许多国家在实施基础设施服务部门改革时都采用了独立监管机构模式，以防止各机构成为基础设施服务供应商的规制“俘虏”，以及通过可靠和可以强制执行的监管措施，促进竞争性市场。经验表明，在机构缺乏政治决心、所处的法律环境薄弱或为私人利益服务时，独立监管机构模式就会失败。另外还需要制定高质量的监管和体制框架，促进简单透明的监管程序并以公正、负责和独立的方式作出决定。

39. 确保拥有高素质的专业工作人员对于独立监管机构取得成功至关重要，因为基础设施服务部门监管是一项知识和信息密集型的工作。由于专业人员有限，单一部门的独立监管机构对发展中国家来说并非总是可行的选择。解决这一问题的一种方法是共享人力资源，无论是在国家一级与多部门机构共享，还是在区域一级与促进多国监管合作的多国监管者和机构共享。招聘和培训监管人员很重要。需要提供国际支持来加强人员和机构能力。

40. 公共服务特许经营模式参照了法国在水和卫生部门的经验，法律禁止市政当局将这两个部门的设施私有化。该模式有时还在有些情况下参照了公私伙伴关系安排，在这种安排中，主管部门将资产租赁给由其指定履行公共服务义务的特许经营企业使用。特许经营合同全面规定了各种细节。这等于是没有监管者的“合同监管”。各项安排可由法院依法强制执行或者由外部法律体系管辖。

41. 要建立成功的体制，各国需要可以颁布适当法律的立法机构、有效的法院系统或争端解决程序、政策制定机构、明确的政策目标以及能够编制合同并进行合同招标的政府机构。⁹ 各国需要确定改革的最佳顺序，分清轻重缓急。需要更明确地界定基础设施服务监管者和竞争机构之间的关系，并在二者之间开展更加密切的合作，包括正式合作和非正式合作，因为基础设施服务监管与竞争问题之间有着密切而复杂的关系。

C. 监管合作

42. 国际监管合作及合作机制对于处理跨国界外部因素以及克服监管和体制上的限制非常重要，包括国家一级的资源和能力限制。大多数国家目前都参加了某种形式的双边、区域或国际合作。经常在区域一级建立跨国界基础设施网络或进行基础设施共享，以巩固区域一体化。

⁹ Brown A 等著(2006年)，《基础设施监管制度评价手册》，哥伦比亚特区华盛顿，世界银行。

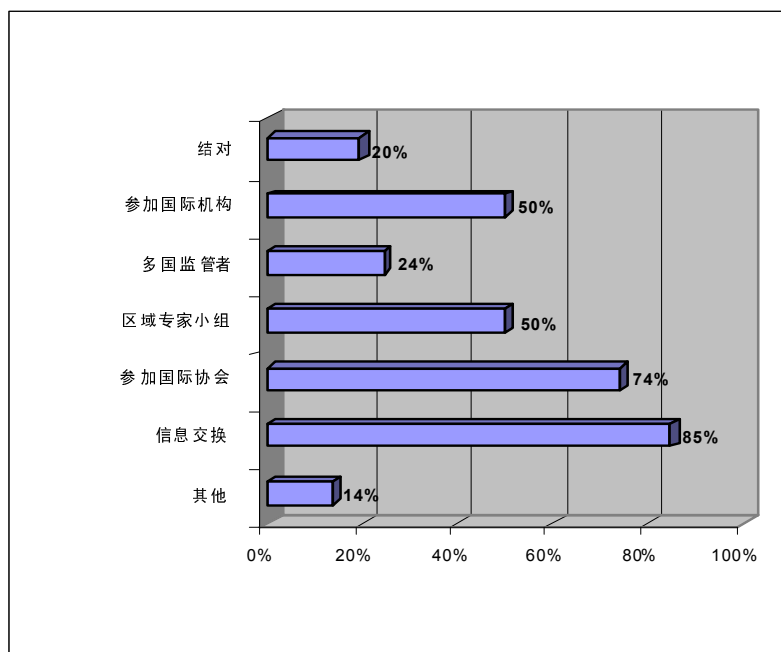
框 4

海湾合作委员会在电力部门的合作

海湾合作委员会国家面临着电力需求急剧增加的问题。鉴于提供充足用电的重要性，海湾合作委员会成员国已在电力部门开展了长达 30 年的合作。2002 年的一份协定强调，成员国应当在基础项目和基本公用事业方面采取综合的经济政策。合作范围非常广泛，包括电网互联、电力信息数据库的开发、运行技术、发电站的维护、电力标准和关税的统一以及私有化。这些改革旨在分解纵向一体化结构，允许发电行业存在竞争，允许输电和配电公司在不歧视基础上向所有网络用户提供平等服务，以及建立一个独立的监管机构。大多数海湾合作委员会国家已经着手将电力部门分解为独立的发电、输电和供电部分。

43. 正式和非正式的合作侧重于“硬”基础设施以及政策和监管。“软”合作形式包括区域监管机构、专家小组和协会、信息交流、区域培训和研究，以及“结对”活动。这些形式的合作并不是监管的替代形式。贸发会议利用调查表对基础设施服务部门的 66 个监管机构进行的调查表明，信息交流和参加国际协会是此类合作最常见的形式，其次是参加区域机构和专家小组。

参与国际合作的监管机构



资料来源：贸发会议

44. 监管者通过“结对”——即负有类似任务的监管机构之间结成对子——进行的合作三十年来在许多双边和多边合作方案中取得了成功，这些方案旨在实现技术技能、知识和良好做法的转让，以促进基础设施服务部门的机构能力建设。结对的重要因素是促进监管系统同行审评的培训方案和交流。

45. 美国国际开发署和全国公用事业管理机构主管协会制定了美国与一些发展中国家监管者交流经验和信息的监管伙伴关系方案，目的是加强机构能力、改进监管做法和建立长期关系。欧盟通过协助中东欧的欧盟候选国，促进了结对活动。结对有助于受益人建立有效的行政管理机构，这些机构应具有实施欧盟法律(包括在基础设施服务部门)所需的结构、人力资源和管理技能。这种援助是加入前战略的一个关键工具。重点是机构建设、能力建设和投资融资。为这项工作投入的大量人力和财政资源(1999-2006年约为57亿欧元)表明了区域或国际一级的类似举措将会需要的援助类型(例如贸易援助)。

46. 在区域一级，研究和培训中心协助建设国家监管能力，包括在南非和南亚。¹⁰ 这些中心由区域监管协会建立，一般按部门进行组织。各中心为研究、培训、同行审评和交流方案提供了一个平台。

框 5

非洲电力公用事业的同行审评举措

2008年开始实施的一项同行审评举措汇集了加纳、肯尼亚、纳米比亚、乌干达、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚等国的电力监管者。其目标是通过加强领导和管理能力，促进改善电力公用事业的业绩、增加投资、扩大供应以及增加价格具有竞争力的可靠的电力服务。这些监管者定期举行会晤，分析各成员的治理安排、监管方法和决策进程。所涉及的利益攸关方包括监管机构、负责电力的部委、地方公用事业以及工业、民间社会和地方媒体代表。

四. 金融服务和监管改革

47. 全球金融危机以实例证明了适当的金融服务监管和体制框架的极端重要性，在这个服务领域，市场和监管失灵的代价可能会很高。普遍认为，在危机前的私有化、放松管制和自由化浪潮中出现的金融市场繁荣以及全球一体化的资本市场，没有得到充分的国家和全球监管及市场监督。在危机期间，新的放松监管环境中的监管失灵变得非常明显。

48. 这场危机还令人对以前的监管方法所依据的假设即合理和自我调节的市场，以及对所盛行的赞成金融市场自由化并限制国家对经济干预的政策方略产生

¹⁰ Eberhard A(2007年)，“发展中国家的基础设施监管：混合模式与传统模式探索”，哥伦比亚特区华盛顿，公私合作促进基础设施发展咨询机制/世界银行。

了怀疑。这将影响到国家实行金融服务自由化的能力，因为对自由化和监管采取更加小心谨慎的方法日益被认为非常重要。例如，一些国家或地区强调，需将在当地设立外资企业(作为附属机构而不是分支)作为允许外国金融机构进入的条件，需对母国和东道国进行更明确的费用分摊以顾及跨国界破产情况，并需谨慎允许外国金融公司在本国领土上提供新产品，即便这些公司被允许在其母国提供这些产品。

49. 金融危机期间，以下方面的监管失灵变得很明显：复杂和高风险金融产品的产品安全控制；风险和杠杆的管理；对非传统金融机构和“影子银行系统”的不对称监管；信用评级机构；相对于单个公司风险评估的系统风险评估；资本充足监管的顺周期性；道德风险和薪酬制度的奖励结构等。为挽救受影响公司而注入的公共资金和作出的政府保证以及很大一部分市场的实际国有化，进一步突出了潜在的道德风险。

50. “全面修订”国家和国际金融部门规章现已被列入主要经济体和国际机构的政策议程，其中包括金融稳定委员会、巴塞尔银行监管委员会、国际证券委员会组织、国际会计准则委员会、国际货币基金组织和 20 国集团。联合国国际货币和金融体系改革问题专家委员会(“施蒂格利茨委员会”)的报告也讨论了监管办法。贸发会议的《2009 年贸易与发展报告》(第三和第四章)对这一问题作了深入分析。

51. 各种改革方案主要是为了建立一个更加稳定、可为生产性投资项目提供长期融资的金融部门。许多改革还寻求通过监管建立一个具有更大社会效益和更加公平的市场。改革的一些主要内容包括：

(a) 加强监督，根据充分合并的资产负债表查明在整个体系中非常重要的公司，并防止有可能影响经济稳定的系统风险；

(b) 进一步明确监管者的作用、责任和任务，监管者要有等级分明的决策结构，并掌握最新监管信息，以便使其能够迅速采取行动，包括保护消费者和投资者免受扰乱金融事件的影响，加强金融产品安全，并在国家和国际范围内加强中央银行、监管者和政府之间的协调，以避免“监管套利”，并对流动性和破产风险进行监测；

(c) 加强金融机构系统性的宏观审慎框架，作出资本需求、流动性管理和风险监督方面的规定；

(d) 针对《巴塞尔二号协定》的市场、信贷和运营风险等核心领域以及流动性风险，加强降低风险的结构和进程；

(e) 根据进行更好的风险管理以消除在多种监管制度下开展业务的公司数据缺口方面的需要，改善金融机构的数据管理；

(f) 拟定压力测试和流动性方面的规定，使监管者能够区分流动性风险和破产风险；

- (g) 提高财务报告的透明度，包括评价金融工具的规则；
- (h) 改革信用评级和信用评级机构的使用和运作，并对后者进行监管；
- (i) 加强监管者之间的跨国界合作与信息交流，并作出危机管理安排，其中可包括利用监管者协会来协调对跨国界金融机构的国际监管；
- (j) 改革会计准则，尤其是在“资产负债表以外”的活动方面。

框 6

《巴塞尔二号协定》及其他

一直在对《巴塞尔二号协定》进行改革，包括针对以下方面：资本充足率规定有限，没有充分考虑系统风险，以及缺乏结构严谨的金融评级等。观察家认为，需要提高《巴塞尔二号协定》中的银行最低资本要求，包括限制“资产负债表以外的”业务，降低顺周期效应。巴塞尔委员会正在加强对某些证券化的处理(涉及最低资本要求)，例如要求银行对外部评定的证券化风险进行更加严格的信用分析。这需要监管者具备充分的专门知识和资源，对银行的风险管理模式进行监测，并开发自己的评估工具。

52. 需要开展国际协调，交流信息，并需要监管者着眼于制定类似的准则，避免金融监管中的恶性竞争。但实行统一的监管标准是错误的，因为没有一个是能够适合所有国家的监管制度。发展水平和监管能力各不相同的国家需要采取不同的监管方法。通过加强发展中国家对负责金融监管和保障国际金融稳定的各种机构的参与，可使这些机构更好地了解不同的监管需求。

五. 贸易协定中的监管规定

53. 将服务纳入多边贸易制度和区域贸易安排的做法引起了对以下方面的关切：服务自由化与监管之间的潜在冲突；以及贸易规则对国家监管自主性的影响，即贸易协定是否会限制监管者的监管能力，如果是，限制程度如何，以及这种限制是否合理。

54. 《服务贸易总协定》(《服贸总协定》)承认各成员有权进行监管和就服务供应实行新的管制，以实现国家的政策目标，同时认识到服务监管中的不对称性，以及发展中国家行使这一权利的特殊需要。在作出具体承诺的部门，《服贸总协定》以合理、客观和公正的方式规定了具有普遍适用性的监管措施。在制定新规则之前，世贸组织成员适用的许可、资格和技术要求及程序应当：**(a)** 基于客观透明的标准；**(b)** 不会造成确保服务质量以外的不必要负担；**(c)** 如为特许经营程序，则这些程序本身不应构成对提供服务的限制。

55. 在电信和金融服务方面存在有关国内监管的更加具体的规定。关于电信，世贸组织成员应当以合理和不歧视的条款与条件提供并准许使用公共电信网络和

服务，同时确保关税和技术标准的透明度。对基本电信服务适用“参考文件”的国家需要设立独立的监管机构，该机构应独立于任何基本电信服务供应商，而且不对其负责。有些国家如印度对“参考文件”作了一些修改。印度没有列入关于设立独立监管机构的规定，但保留了涉及监管者的规定的第二部分，其中指出，监管机构的决定和程序应当公平对待所有市场参与者。各成员还应保证避免反竞争做法、确保与主要供应商的互联以及稀缺资源的分配和利用。

框 7

《服贸总协定》争端中的监管问题

墨西哥一电信(Telmex)一案审查了《服贸总协定》对国家监管的影响。原告美国声称，墨西哥未能确保墨西哥最大的电信公司 Telmex 根据“电信参考文件”的要求，按照以成本为导向和分类足够明确的收费为美国跨国界供应商提供互联服务。审查小组得出结论认为，所提出的成本与结算费率之间的差额“不在‘参考文件’以成本为导向的费率概念所允许的监管灵活度之内”。只有与互联本身有关的成本才能反映在价格中，网络总体开发和普及服务方案的成本被认为与确定互联费率的成本基础并不相关。虽然成员国的监管者可以从一些定价方法中选择某种方法来确定互联费率，但关于收取合理、以成本为导向和分类明确的费率的要求意味着在所选定价方法的最终结果方面，灵活度是有限的。各国需要确保其承诺为充分的政策灵活性留有余地，从而能够在整个基础设施服务改革过程中进行监管试验。

56. 在金融服务领域，《服贸总协定》关于金融服务的附件明确准许采取审慎措施。虽然“审慎措施”一词并无商定的定义，但该定义的范围很广，包括保护投资人、存款人和保单持有人的措施，以及为确保金融体系完整和稳定而采取的措施。危机期间采取的金融救助措施可能就是以此为根据的。目前加强金融监管的举措可有助于更好地了解审慎措施的范围。

57. 正在谈判制定关于许可要求和程序、资格要求和程序以及技术标准方面国内监管制度的多边纪律，以确保这些制度除其他外符合上述标准，而不会构成妨碍服务贸易的不必要障碍。有一个未决问题是：是否应当进行“必要性检验”（有些人认为这种检验会给国家监管自主权带来更大压力），以及如果进行，这种检验是应适用于作出自由化承诺的所有部门，还是只适用于具体部门（例如会计）。特殊和差别待遇将是多边纪律的一部分，例如在过渡期给予这种待遇。发展中国家表示，它们在根据不断变化的情况调整监管制度方面需要有更大的余地，因为其国内监管发展水平较低，并且在建立监管和体制框架方面需要有效的特殊和差别待遇及支持。

框 8

基础设施服务部门的方式 4

放宽自然人的临时流动(方式 4)在基础设施服务部门,尤其是在会计、工程师和技术人员等专业人员的流动中发挥着重要作用。世贸组织成员通常作出与公司内部被调动人员和商务访问者/服务销售人员有关的总体水平承诺。在有些国家(如巴西、中国和印度),这些承诺适用于专业人员服务类别,例如与基础设施服务部门有关的会计、审计和工程服务。美国在其关于方式 4 的横向承诺中,承诺允许服务销售人员和公司内部被调动人员的流动。在后一种类别中,美国承诺允许具备世贸组织研究设备或技术方面知识的专家流动。在方式 4 的国民待遇方面没有约束,尽管对能源分配的附带服务和各种运输服务并无任何限制。那些根据《金融服务承诺谅解》作出具体承诺的国家准许外国高级管理人员和专家进入(包括计算机专家、电信专家、会计、保险精算专家和法律专家,但以有合格专业人员为前提)。有些国家在多哈回合合作出的方式 4 应允中,增加了新的人员类别,如为职业发展目的进入的人员、毕业实习生、合同服务供应商和独立的专业人员。关于国内监管和共同承认资格的纪律可进一步促进方式 4 准入。

58. 根据《服贸总协定》,世贸组织成员可在遵守国民待遇承诺和最惠国义务的前提下向服务部门提供补贴。基础设施服务部门得到了补贴。有 107 个成员报告对运输业进行了补贴(其中有 32 个成员补贴海运、22 个成员补贴航空运输、16 个成员补贴公路运输)。有 49 个成员为金融服务、28 个成员为电信服务、22 个成员为能源服务提供了补贴。正在进行关于就扭曲贸易的服务补贴制定多边纪律的谈判,这项谈判到目前为止取得的进展微乎其微。没有服务补贴的定义是造成谈判困难的一个原因。许多受危机影响的政府都为金融服务部门提供了大量补贴。所产生的问题是,这些补贴是只提供给国家银行,还是也提供给在本国领土上设立的外国银行。

59. 各种区域贸易协定包含关于国内监管的其他规则和纪律,尤其是在电信和金融服务、提高透明度以及针对具体部门的某种认可方面。这些规则包括对提供增值服务的管制和与标准有关的措施。这些规定反映了日益放松对增强型或增值电信服务管制的趋势。在金融服务领域,这些规定包括对供应新的金融服务产品以及供应这些产品可能采取的体制和司法形式的管制。

框 9

区域贸易协定中的监管规定

澳大利亚、新西兰和东盟之间的自由贸易协定包含一些监管规定，其中有的适用于所有部门，有的只适用于电信和金融服务。横向规定主要参照了相应的《服贸总协定》规则，但比这些规则更加具体。各项纪律涉及以下方面的谈判：承认专业人员的资格、许可和登记要求及程序，在互联网上公布影响服务贸易的措施，为事先就新措施发表意见提供合理机会，以及商业名称的使用和创建后的投资保护(包括投资者与国家之间争端的解决)等。电信服务方面的纪律涉及互联条款、条件和费率，以及将与普遍服务义务有关的交叉补贴排除在反竞争做法的定义之外。金融服务方面的纪律则涉及审慎监管、监管的透明度以及信息的转让和处理。各方可以采取审慎措施，确保某些条件下汇率的稳定性，但须以“必要性”检验和逐步取消要求为前提。

60. 国际服务贸易的障碍似乎在很大程度上源于监管制度的不同。贸易协定的重点不应是减少监管本身，而是对反映每个国家在监管内容和形式方面法律传统的监管多样性予以管理。这一事实使得很难通过贸易协定统一服务监管，尤其是在多边一级，并提出了这种做法是否可行的问题。监管机构(包括负责部门监管的竞争主管机构)与贸易部委之间的密切合作以及在贸易自由化谈判方面为监管和体制框架提供政策咨询和援助至关重要。

六. 结论

61. 基础设施服务部门为国家收入、增长、就业和减贫作出了重大贡献。要最大限度地扩大这些积极贡献，必须有能够提高国内供应能力、促进竞争性环境和持续的贸易和投资流量的良好监管和体制。不存在单一的良好监管处方。监管和体制框架必须适合每个国家的具体需要和国情。必须特别关注分配效应。

62. 虽然存在私营部门参与提供基础设施服务的趋势，但在许多发展中国家，尤其是最不发达国家，在某些部门如电力和水部门，由公共部门提供服务仍然是一种可行的选择，在有些情况下还是一种优先选择。鉴于完全的公共或私营部门参与所面临的挑战，公私伙伴关系模式近来赢得了关注。

63. 不断变化的经济、社会、技术和环境背景要求政府不断根据新条件调整监管和体制框架，并具备指导、监管和监测基础设施服务部门并就其进行谈判的充分的机构能力和技能。

64. 合作机制(包括南北和南南合作机制)可在制定有效的监管和体制框架方面发挥至关重要的作用。许多国家担心基础设施服务部门的自由化、包括通过国际贸

易协定进行的这种自由化会限制它们的监管权。贸易谈判者与服务决策者、监管者和民间社会之间的经常互动与协作可有助于改善有利于发展的监管成果。

65. 需要开展更多的研究，协助发展中国家确定和实施能带来最大发展效益的监管和体制框架。重点领域可包括：确定监管私有和国有企业所需的不同政策制度；了解监管和体制框架如何需要随着国家的进一步发展而变化；以及明确基础设施服务部门的贸易自由化承诺是否影响到经济和监管的发展。
