



联合国
贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/B/C.I/MEM.3/2
6 January 2009

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：管理和体制问题多年度专家会议

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的监管和体制框架问题，如：电信、运输、能源和金融服务。这些部门，对经济效益、增长和竞争力，对人的发展，对实现千年发展目标，都至关重要。本说明是对《阿克拉协议》的响应，该协议承认服务在经济发展中的作用以及监管和体制框架对发展中国家发展有竞争力的服务部门的重要性(第 94(b)段)。本说明探讨如何改进监管和体制框架的设计和绩效问题，认为监管和体制框架没有普遍适用的模式。但是，“最合适的方法”应考虑国家社会经济背景以及监管、体制和人力资源能力。

导 言

1. 本说明审查基础设施服务的趋势和主要特征，并讨论以经济监管为主对这种服务予以监管的诸种理由。它探讨在竞争日趋激烈，自由化程度日盛的经济环境中如何实现对基础设施服务的监管目标的问题。本说明就采用各种监管和体制框架实现公共政策目标的问题，举了几个例子，提出了一些国家的政府获得的教训，随之又讨论了金融服务这一特殊个案，因为这些部门在监管和体制方面遭受了严重挫折，造成目前的世界经济危机。它特别研究了发展中国家面临的挑战，讨论了发展中国家监管和体制框架能力建设的各条途径。最后，它审视国际贸易协定与监管和体制框架之间的关系。

一、趋 势

2. 高效益、便于获得的基础设施服务，是社会经济发展的要项。它们能催生经济多样化、提高国内供应能力及其效益和出口竞争力；促进千年发展目标；推动各国融入世界经济。有些基础设施服务的其中一些主要特点是：它们是网络服务；自然垄断和经济发展的主干。有些基础设施服务是公共货物，有些则具有各形态所特有的特征(如规模经济或范畴经济)。许多是资本高度密集型的，有长期资产(25 年至 50 年)和不易于重新调配到其他活动中的沉底资产。在有些基础设施服务中，技术进步使这些特性为之普及(如新颖的电信服务)。基础设施服务既不是典型的网络性服务，也不是自然垄断，但由于稳定可行的金融系统对经济增长和发展的重要性，这种服务应予以特别注意。

3. 基础设施服务与其他经济活动密切相关，也是对其他经济活动，包括工业用途和家庭的主要投入。它们本身也是重要的经济部门，因为世界基础设施服务市场极其广大，并随着人口的增长和收入水平的攀升，特别是在发展中国家，这种市场也在迅速扩张。据估计，基础设施服务全球年收入总额为 13 万亿，即占世界 GDP 总额的 24%(2007 年)。基础设施服务是就业的主要渠道，刚好约占全世界就业的 10%(电信 0.5%，电和水总共 1%，运输 6%，金融服务 3%)。此外，金融服务在经济中有牢固的后向和前向联系，因此有助于许多有关的部门创造就业。

4. 基础设施服务贸易规模巨大，而且在继续扩大。基础设施总共占全球服务贸易的 35%以上，运输占 22.5%，金融占 10.2%，电信占 2.3%，电和水占 2%以上(2007 年)。基础设施服务贸易也迅速增长：从 2004 年至 2007 年，运输出口年增长率为 14%，电信为 16%以上，金融服务为 21%以上，而全世界服务出口年增长率为 13%以上。

5. 历史上，许多基础设施服务由政府提供。三十年前，在基础设施服务中出现了一种趋势，扩大商业化和私有化(包括公私伙伴关系、特许经营或建营转合同)、竞争和贸易。1990 年代，大多数发展中国家和经济过渡期国家开展基础设施改革，以提高基础设施服务的质量和效益，其结果是好坏参半。基础设施服务改革是在国际金融机构市场改革和结构调整方案的大背景中进行的(如 1980 年代世界银行关于在拉丁美洲和加勒比加强电信的私有化和竞争的方案)。这种改革常常发生在经济、政治和体制困难的背景中，因为各国陷入缓慢或负增长，面临贫穷、失业和分配方面的挑战。

6. 各国拟定国家监管制度，作为上述改革的重要部分。监管制度有多个目标，其中如：促进服务部门的发展，应对市场失灵，减少对社会经济的不良后果。建立独立的监管机构常常对改革至关重要。但是，监管制度并非在所有国家都获得成功或者范围足够，发展中国家与发达国家在现有基础设施服务的数量和质量方面仍有巨大的差距。过去十年发生过基础设施服务监管失败的情况。联合王国(铁路)和加利福尼亚(电力)的经验，以及当前的金融危机，都表明即使是监管和体制框架既强大又先进的国家，其监管也会失败。这突出表明要对监管和体制框架作反思，进行适当的设计。

7. 基础设施服务具有增加私人融资需求和扩大投资流动的双重趋势。基础设施服务的年度投资需求将近 2 万亿美元，占全球 GDP 的 3%：电、水、电信和运输每年各需要 2 千亿至 3 千亿美元的资本投资。基本设施服务中的外国直接投资流量在增加，包括南南投资的流量。基础设施服务中全球外国直接投资流入存量从 250 亿美元(1990 年)增加到 8 千亿美元以上(2005 年)，它在外国直接投资存量总额中的比例在全球从不到 2%增加到 8%(发展中国家从 4%增加到 16%)。发展中国家在全世界基础设施服务外国直接投资存量中累计占 25%(到 2006 年为 2 千亿美元)。除了国内公共和私营渠道外，跨国公司的参与，是为发展中国家基础设施融

资的一个重要来源。¹ 官方发展援助是外国直接投资的一个补充，每年约提供 110 亿美元(2002-2007 年)。

8. **技术和革新**，产生更加复杂/新的服务，改变了基础设施服务监管的背景。在电信业，语音 IP 服务逐渐取代了传统上公共转换式的电话网络，要求监管做法的技术中立。² 在基础设施服务中，电子金融和技术进步降低了金融经纪机构的作用，便利了跨边界贸易，刺激了新颖的金融零售产品(如衍生工具、掉期产品等等)和金融实体(对冲基金)的产生。这些产品很具吸引力(收益较高)，但风险也更高，需要监管机构适应这些新的现实。

9. **众多的基础设施服务实行了分而治之**。电力部门实行改革，分散成了四个主要部分：生产、输送、分销和零售。电信部门的当地环线实行了分而治之。分而治之是一个复杂的过程：如，从垂直一体化的公用事业部门过渡到分而治之的结构，在生产商与分销商之间造成新的价格风险。金融服务部门实行分而治之，使客户能够从不同的供应商购买专门的金融服务。在发展中国家，这种分而治之的程度仍然较低。

10. **分享基础设施，可提供新的机会**。在基础设施服务部门之间(即利用一个部门的现有设施来降低另一部门的网络建设成本，如将电话电缆沿着供水线铺设)或者在各国之间实行基础设施分享。

11. 基础设施服务中也出现了全球性的**区域化趋势**，基础设施服务的区域贸易在增加(包括南南贸易)，区域贸易协定涵盖了基础设施服务(特别是通过服务和(或)投资自由化等章节)。许多区域贸易协定载有监管和体制问题的具体规定，包括合作机制、培训、区域英才中心等等。在欧共体一体化中，为了协助新的或未来的成员落实“共同体成果”而提供能力建设和技术援助，援助的范围包括在自由化程度较高和竞争更激烈的环境中基础设施服务规章和体制的主要方面。

¹ 贸发会议，2008 年《世界投资报告》。

² 电联，2008 年《电信改革趋势》。

二、为何要监管？

12. 以体制为支撑的行之有效的政策、法律和监管框架，对于高效率提供基础设施服务和改善社会福利至关重要。国家能否为基础设施服务提供有效的监管和体制框架，对整个经济业绩至关重要。首先，监管的目的是纠正市场失灵(如信息不对称、自然垄断、外部性问题等等)，创造稳定而有竞争力的市场环境，以鼓励投资、私人参与和提供高效的基础设施服务。第二，监管的目的在于实现国内其他的主要政策目标(如保护消费者，发展国内供应能力，保护环境，减缓气候变化)，确保能普遍获得基本服务。但是，监管和体制框架也有代价，即落实这种框架和企业予以遵守所必需的行政和人力资源方面的代价。

13. 关于“监管”一词，没有普遍认可的定义。从最广的意义上讲，监管是通过政府政策和措施来影响、管制和指导经济或其他活动的过程，并对另外一些活动产生影响；监管可以在不同层面上实行：国家、区域和国际。在国际层面，监管也许特别适用于某些部门(如金融部门(巴塞尔)、电信部门(电联)、能源(全球能源网络、世界能源监管机构论坛)等等)。区域监管往往涉及到区域一体化、统一和合作。监管制度既有指导市场交易取得预期结果(监管主旨)的监管措施(如立法、指令、标准和程序)，也有监管机构，负责拟定、落实、监测和执行各种监管措施(监管管理)。基础设施服务监管可以分成有时会重叠的两大类：技术监管和经济监管。有人将经济监管与竞争监管区分开来，还有人则将这两者合并在一起。

14. 技术监管常常是每个部门有每个部门的做法。它涉及到指定和执行关于安全/保障、质量、可靠性、客户关系或环境/气候变化等等的生产和流程标准。技术标准往往与基础设施网络和服务的有形方面和维持相关联。这方面的例子有：关于建立减少线路失灵、为宽带通信指定通频带和确保电子联系信息容量度的标准(电信)；关于减少服务中断和稳定供电频率的标准(电力)；关于确保家用水质、促进水利、指导取水或放水的标准(水)；或者关于旅客和货物安全/保障或统一集装箱标准以利于转运的标准。

15. 经济监管处理整个基础设施服务中类似的问题，包括为私人参与创造竞争性环境，指导价格拟定和服务质量，保护消费者，吸引和监管外国直接投资，以产生有利于发展的结果；还包括确保穷人和弱势者普遍获得基本服务，处理收入和财富分配的不利影响，实现提高效益、降低成本的目标。经济监管的目的在

于确保在市场失灵的行业中的竞争性市场结构。竞争法、政策和监管措施的目标又在于促进和确保竞争，以提高消费者福祉。典型的竞争法文书包括合并管制和禁止反竞争做法，如滥用市场权、违规定价和违规市场分享。经济监管与竞争法/政策之间的一个主要不同点，是前者常常是总体性的，预先已有的(如对投资者的奖励、给与经营特许、确定可接受的价格)，而竞争当局常常是事后根据案例的不同情况进行干预。

三、经济监管

16. 虽然关于开展监管工作的理由得到广泛的承认，但在什么是有效的监管方面，意见不太一致。要使监管能促进社会增长、社会福祉和环境可持续性，能产生达到主要利害相关方(如消费者、营运者、投资者)的期望的结果，监管就必须行之有效(实现计划的目标)，必须高效益(以最低的成本实现目标)。行之有效，取决于两个方面：一是监管：监管决定的质量(内容)；二是体制和程序：监管治理的质量。效益和行之有效需要结合其他公共政策目标来追求，如卫生/安全、根除贫困、普遍获得、环境质量和文化或文明目标等等。以下是经济监管方面一些主要的内容。

17. **价格监管**对市场结构、公司间的竞争、投资和消费者福祉带来影响。棘手的问题在于定价要在投资者的利益与消费者的利益之间达成一种社会能接受的平衡。如果收益率足够，跨国公司就能够持续执行有形投资方案，服务于未来的消费者。定价法主要有两种：收益率法，即确定的价格能收回公司的资本和营运成本以及商定的对投资的“公平”收益率；价格上限法：价格预先确定，公司按发生的资本和营运成本获取收益。

18. 两种方法都有其优缺点，如：收益率机制会刺激成本上涨；价格上限机制可能会造成资本不足。在这两者之间如何抉择，要取决于国民会计/审计系统的质量、经济/技术体制能力和投资需求等等因素。经济和体制发展也很重要：许多发展中国家一开始采取价格上限法(有时把起始价格定得很高，以吸引资本和保证公司的生存力)，后来随着体制能力的发展，就采取混合方法，将两者合并。混合方法常常能支持向收益率制度的逐渐过渡，能帮助消费者与供应商之间分摊负担。

框 1. 混合定价

智利采取混合定价法(电力)，每隔六个月，对未来四十八个月按预期平均边际成本作定价。1998/1999 年干旱(降低智利水电发电能力)以后，2004 年，阿根廷限制了天然气的出口，严格的定价方案造成了种种的困难。电价不允许上涨，迫使公司重新考虑对新的发电能力的投资决定。2005 年 5 月，对价格的管制放松。获得的教训有：定价机制必须反映市场现实，以维持增长/效益。2005 年，南非建立了国家能源监管机构，这是一个对能源服务，包括气体和石油的多部门独立监管机构。对经营配电公司的国家电力单位 Eskom 和各市政的电价作了规定，主要是按收益率法定价，这种做法能稳定价格。南非经济增长率高，造成电力短缺(2008 年)，迫使 Eskom 减少对大型工业用户的供电。根据收益率定价法，Eskom 对电费收费增加 60%。国家能源监管机构只允许增加 13%，但计划在今后三年电价每年上涨 20%至 25%。各市政对涨价提出抗议，它们担心这可能会对家庭福祉和小型企业的生存带来消极影响。根据南非在普遍获得方面的政策，国家能源监管机构规定对低收入消费者的价格不上涨。获得的教训有：独立监管机构必须将考虑贫困用户的必要性与为了今后提高能力而作投资的必要性作平衡。

19. 普遍获得方面的监管³ 的目的在于加强穷人、边远地区和在其他方面被边缘化的人普遍获得服务的机会。贫穷消费者常常被忽略在网络服务之外，因此要有一个主要的政策选择，以便在接通未接通者予降低服务价格，使已经被接通者更能承受这两者之间找到平衡。有时，市场上新增供应商，能有助于将服务扩大到未受服务者。这常常需要监管，以支持基于社区的主动行动、补贴、普遍服务义务(规定服务供应商必须将服务扩大到某些没有服务到的领域或者以易于承受的价格提供)。如果出于正常的商业利润考虑，供应商不愿提供服务，那么普遍服务义务则要起关键作用。如果普遍服务义务要成为可行的解决办法，这种义务就

³ 贸发会议关于普遍获得服务的背景说明 (TD/B/COM.1/EM.30/2) 和关于普遍获得服务问题专家会议的报告 (TD/B/COM.1/EM.30/3)。

应现实，应明确界定；对履行要给予充分的奖励；便于适应但不能任意；考虑技术变化。此外，程序问题也很重要，包括多重利害关系方拟订普遍服务义务的进程；保护消费者；适当监测指标；信息要求等等。

20. 在为普遍服务义务供资和融资方面的挑战，如要解决的棘手问题涉及对普遍服务义务的投资和融资，如通过转让方案，包括补贴、普遍服务基金、福利付款或预算专门拨款。普遍服务义务引起一些关注，主要是因为这种义务可能不会产生效益，行之无效；可能阻碍市场竞争；可能对公司的财务持久力带来影响(如果公司不能收回投资)；也可能不保护消费者。履行方面的困难涉及强制执行机制不足，目标过高。因此，在履行普遍服务义务时，发展中国家必须厉行灵活，必须有机会反复试验。

21. 政府也利用**补贴**来资助社会上较贫穷或者得不到服务的群体。随着竞争机制的引进，对贫穷消费者的直接(非税率)补贴在日益取代交叉补贴。面临的挑战涉及补贴指标的确定，这要求大量的信息和行政能力。一个重要的抉择是，要么是供应方干预，要么是需求方干预(如对公司扩大供应范围给予财务奖励；或者对消费作补贴)。

框 2. 普遍获得

秘鲁在电信业引进竞争机制的同时，制定了一个补贴方案，为农村地区的电信投资融资。电信业监管机构经管这些基金，选择要执行的项目，主管部门负责项目核准。基金的资产来自对公司营业额 1%的征税。就公共基金用于发展农村技术而言，这个项目被认为是成功的，它将服务带给了以前被视而不见或者难以达到的农村人口。

22. 发展中国家在**投资政策和监管措施**方面的挑战有：基础设施投资需求的规模，资金缺口，必须平衡各种政策目标，以确保投资能够积极地对东道国做出贡献，如提高它们的生产能力。跨国公司参与的成本和收益取决于东道国的政策和监管措施(包括价格监管)。虽然外国直接投资和跨国公司其他形式的参与能对发展中国家国内的基础设施服务公司作补充，但跨国公司的参与也会在监管方面带来新的挑战(如在监管中增加利害关系方的数量，市场力，挤出效应，国家垄断转

为外国私人垄断，特许合同重新谈判，跨国公司撤出)。这在发展中国家尤为明显，但较先进的监管制度也面临这种挑战。要加强跨国公司的参与，在能支付性、获得和其他有利于发展的结果等方面产生最佳成果，就必须确立充足的监管和体制框架。

23. **与竞争有关的考虑**，目的在于在一些行业中引进竞争市场结构，因为在这些行业中，由于规模经济或范畴经济、信息失衡，外部因素，自然垄断以及随之而来的收入和财富分配效应，从而导致了市场失效。在大多数基础设施服务部门，改革(如私有化、公司化、纵向一体化国有公用事业分解)使竞争政策和监管更具必要性。在一些市场上，凡竞争不可能得到发展的(如自然垄断)，价格和服务监管则尤为重要。服务的分散和技术革新往往能在价值链的许多关节产生竞争。在有些基础设施服务中，确保进入瓶颈设施的机会，是必须要通过竞争监管予以解决的一个关键挑战。在有些国家，通信监管几乎完全采取竞争政策(欧盟电信指令以欧盟竞争政策规则为基础)。在基础设施服务中，对竞争的关注涉及：转换成本(如消费融资)，外部因素(如电子金融)，获得网络服务(如付款、分销和信息系统)，由于并购的趋势和金融服务市场日益复杂化和全球化而造成的挑战。有些公司定价过高，还有的公司采取阻止新的竞争者进入市场的战术，这引起了贯穿各领域的关注。

24. **消费者保护监管措施**处理的问题如下：对消费者投诉作回答并予以解决，提供各种公平的出账单/付款选择，号码可移动性(电信)、服务质量和普遍服务，安装或修理时间，或者服务取消条件。消费者保护监管常常是横跨各领域的，涉及到许多货物和服务的采购，从而也涉及到基础设施服务。具体的手段能促进消费者参与监管，如公民报告卡使消费者能够对服务的提供情况表达意见(例如在价格、质量、效益、服务是否充分等方面)。

四、体制问题

25. **体制和程序(监管治理)**是决定监管质量的关键因素之一。执行和监督部门政策和监管措施的具体体制，是新生事物：直到 1990 年代，大多数基础设施服务是公共服务，是自我监管的，或者是由某一个部来监管。政策和收费率从政治因素考虑，而不是从效益和经济可持续性来考虑。

26. 主要的体制方法有两种：合同监管和机构监管。两者也可以合二为一。第一种方法是通过并立合同，将服务外包，常常是通过招标或者公私伙伴关系来实现目标，第二种是建立监管机构，监督某一部门的运作情况。如何选择“最合适的”制度，取决于部门的经济属性、技术方面的考虑、国家的经济、社会、体制和政治禀赋以及人力和行政资源。

27. 监管合同(包括公私伙伴关系、服务合同、管理合同、租赁和特许经营)一般是在私营部门参与的情况下使用，但也有助于改进国有公用事业的业绩。通过合同来监管，投资决定则直接由政府作出，这要求通晓市场运作，并对可能产生的不同情况有一个不同预见。鉴于对所有可能发生的情况提出假设很困难，因此合同中应该有重新协商条款。除了国际仲裁的支持和适用外，世界银行的保障措施也可能有帮助。合同的履行和执行要求监测发展中国家在哪些方面可能产生与能力有关的问题。拉丁美洲和加勒比区域预先没有建立监管机构，因此在通过合同监管方面遇到了困难。主要的挑战是投资者是否能够从战略的角度来做事情。

28. 在由机构监管时，政府确立一个依法界定的程序，据已拟定和执行供应条件(包括价格)。监管机构具有适应不断变化的条件的能力；因此不太需要预见所有可能会发生的情况。机构的监管者，其责任可以行使咨询和决策权，也可以在少数或许多问题上发挥权威作用，亦可以监管私人或公共实体。有时候，监管者与决策有密切的关系，即监管者与政府一起决定实现某一“目标组合”的正确的“政策组合”。

29. 当由机构和合同进行监管时，则在私有化或特许经营合同中列条款而作出监管决定，但只针对具体的一段时间。当由机构进行监管时，合同可以用来(特别是在初步阶段)避免或减少监管风险和不确定性。如果监管者属新建机构，工作人员有限，或者必须承担重大的政治任务(如将价格提高到经济成本的程度)，那么这种方法是有用的。虽然这种模式有助于减少监管中自行决定的情况，但在某一点上仍必须要像增加自行决定的制度过渡。立法与合同规定的一致和协调对此非常重要。

30. 当由机构进行监管时，可以有若干种模式作出机构安排，包括部级/部级加咨询机构、竞争管理机构/专业法院、普通法院、合同监测/强制执行机构或其他准监管机构、独立的监管机构等等进行的监管。

31. **当由部级监管时**，该部制定大政方针，作出监管决定(通常是经过与其他政府机构协商后)，但这种安排使人对监管的独立性产生疑问。这种方法通常与国家对部门/受监管公司的牢固控制有关，但正在逐渐消失。

32. **当由部级加咨询机构进行监管时**，部级按外部监管机构提供的咨询意见采取监管决定。这也许是向独立监管机构过渡的一步，但它也可能推迟新的独立监管机构确立自己的声誉和信誉，因此最好不要变成一种长期的解决办法。

33. **当由竞争管理当局进行监管时**，政府可选择普通的竞争管理当局，而不是具体针对某一部门的管理机构。两者常常是同时并存的。鉴于两者的职能可能重叠，因此必须进行有效的协调，尽量减少某些管理机构管辖权方面的不确定性，避免引起消费者和企业界的混淆。

34. **当通过独立监管机构进行监管时**，监管决定由一个独立的监管机构作出。建立独立监管机构，政府是要表明它们致力于消除政府实体和占统治地位的公司基础设施服务市场上的影响。独立监管机构不受政治压力，因此较少受到自由决定和任意的干预。通过防止投资者和消费者受到政策逆转的影响，独立监管机构对政府信誉和承诺的问题作出反应。虽然独立监管机构等模式已被视为“神圣”，但仍然有许多不同的变体，有些令人对这种模式是否能适用于所有发展中国家产生了疑问。

35. **有些独立监管机构已建立了几十年，但有些则是最近才建立的**：例如，新的欧盟成员国必须对电信、电和天然气建立独立监管机构。世界银行的一次研究对 150 多个国家作了抽样调查，表明：从 1990 年至 2003 年，设有独立监管机构的国家，在电信方面从 5%增加到 67%，在电力方面从 4%增加到了 54%，在水方面从 1%增加到了 23%。一般来说，独立监管机构的设立是为了便于私人参与基础设施服务。许多独立监管机构取得了积极的成果，特别是在电信和电力方面，但在水和运输方面的成果较少。在行之有效的独立监管机构方面，博茨瓦纳是一个例子，在固定线路的安装方面增加了四成(从 2001 年至 2008 年)，移动电话覆盖到了 88%的人口。最近的一项经验性调查表明，独立监管机构与降低费率、扩大覆盖率，减少服务中断有着积极的关系。

36. **正式设立独立监管机构，这还不够**。相反，重要的是声誉和稳定性，最近设立的独立监管机构首先必须确立其作用和声誉，克服体制上的弱点。要有效

地形成并牢固确立治理、管理和组织系统及惯例，可能需要一段时间，特别是在发展中国家，它们缺乏合格的工作人员，缺乏资金，没有支持独立监管机构的法律传统。“法律”与“惯例”可能存在很大的差距，如在监管独立性方面。监管人员流动性很大，证明政治私利在损害监管独立性。

37. 有人表示关注，一些独立监管机构对部门发展没有作出积极的贡献，它们在监管方面缺乏独立性、信誉、强制执行的权威以及责任。对独立监管机构模式的批评缘来自部门的现实：信息不对称的情况依然存在，监管者在消费者需求或者受监管供应商的技术能力方面很难得到十全十美的信息。有些发展中国家的独立监管机构缺乏人力、行政能力以及其他能力。现在采用的制度越来越多的是过渡或混合制度。在建立电力混合体制结构方面，智利是一个成功的例子，从过渡安排成功地转变成可持续的长期制度，对有些国家来说很困难。

38. 在建立独立监管机构时，政府面临多种选择。一种选择是：单一部门监管者还是多部门监管者(两个以上部门)。就多部门监管者提出的长处有：可以利用不同基础设施服务的共同点，处理类似的监管问题；对各部门一起监管时的范畴经济；更好地利用各部门分享的稀缺的人力/财政资源；有效地管理经营于一个以上部门的公司；在处理部门间联系方面更加便利；提高抵制政治干预的能力(因为监管范围越大，独立监管机构就越能独立于各行业所属的部)。此外，着眼于单一的部门，可能有困难，因为各部门相互都有关系，相互影响。鉴于资源紧缺，特别是专业/人力资本的紧缺，多部门监管者可能对发展中国家有益，牙买加的情况就是证明。牙买加于 1995 年建立了公用事业监管局，以监管电信、电力、水和运输方面的公用事业公司。起初，公用事业监管局的权利局限于咨询，但又经过几次改革(2002 年)，公用事业监管局被赋予全面的监管权利：发放许可证和确定费率。其他的选择涉及建立职能监管机构(如处理跨部门普遍服务等等的职能问题，而不是某一行业特有的多种问题)；行业专门监管者(如只监管基础设施的基础设施监管者)或者内容监管者。

39. 国家更广泛的政策和法律现实很重要，因为独立监管机构即使人员完备，在法院、商法制度和其他政府机构运作不良的环境中开展工作也会困难重重。监管者还可能不得不参与政策辩论和政策拟定，使本已薄弱的机构进一步受到压力。

框 3. 改善体制方面的原则

在监管方面提出了三大元原则：信誉(投资者相信监管制度能履行其承诺)；合法性(消费者相信该制度能保护他们，使他们不受垄断势力的影响或者其他不利的影响)；透明(利害相关方了解游戏规则)。其他原则涉及：法律框架和监管独立性，法律权利，尊重产权，监管措施和政策的作用明确，监管决定明确全面，可预见和灵活性，消费者的权利和义务，相称性，监管机构的资金来源，监管问责，监管程序和透明度，公众参与，对监管决定的上述审查和道德规范。原则可以作为指导，但各国也不妨确定最适合于自己预期需要的组合和执行方式。因此，这要求采取专门针对国家和专门针对部门的方法。

资料来源：Brown, Stern and Tennenbaum (2006). Evaluating Infrastructure Regulatory Systems. World Bank.

40. 主要问题是考虑监管机构的决定是否有助于或者阻碍所有利害相关方取得好的成果。在这样的分析中可以采用如下一些基准：产出、消费水平及其增长率，效益/生产水平及其增长率，提高质量的速度，财务业绩，适当的能力水平、投资，维持方面的支出，消费者/生产者有效的价格标志和价格水平，普遍获得方面的改进，竞争。

五、 能力建设

41. 发展中国家在努力建设有效监管的能力时遇到各种挑战。监管决定的质量和信誉主要取决于监管人员的能力。监管者自由决定权越大，就越需要要经过培训，有经验和称职的工作人员。缺少合格的工作人员，是监管者面临的最严重的制约之一。因此，能力建设以及高质量、相关的培训，对改善监管业绩至关重要。⁴

42. 最近对监管者作了一次全球性调查，确认缺少专门人才是一个重要的问题(30%的答复者将培训不够作为一个严重的制约，61%认为培训有缺陷，没有连续

⁴ Eberhard (2006) .

性)。对 13 个亚洲国家的一项研究发现, 80%的监管者得不到培训, 监管局通常人员不足。监管机构要配备适当的人员, 固定费用很高, 尤其是在小型、低收入的发展中国家, 因此很难实现这个目标。监管者需要的人才和经验是非常专门具体的, 能力最强, 最称职的人员往往被吸引到了私人部门。有目的的培训 and 人的能力建设, 有吸引力的就业条件, 聘任不同背景的人员, 都可能有帮助。

43. **培训和能力建设**对发展中国家开发人力资本至关重要。工业化国家培训人员的课程, 后继学习和长期性专业联网的机会少, 这都没有充分注意发展中国家监管者的具体需求。区域培训中心(如南亚基础设施监管论坛、非洲公用事业监管者论坛和区域电力监管者协会)可能会有帮助。

44. 对外部承包人的**外包**监管职能在发达国家和发展中国家都很普遍, 监管者有时将三分之一的预算专用于此。据 2004 年世界银行的一项调查, 大多数监管者(75%)将监管任务外包, 并计划继续这样做。在尚未外包的监管机构中, 90%计划这样做。外包能提高监管能力、独立性和合法性, 从而加强机构的效力。关于哪些职能需外包的决定, 可能随着时间的不同而不同。外包的职能有: 协商或对监管者的技术支持, 咨询服务或专家小组, 业绩审计, 编写公开协商文件, 解决争端等等。外包, 包括外包给专家小组, 在中短期可能特别有吸引力, 但也可能引起政治上的敏感。它需要有健全的合同管理和有效的人才转让, 应该是补充, 而不是代替当地监管能力的建设。

45. **国际和当地专门知识相结合**: 许多发展中国家依靠国际顾问, 根据在各国成功实施的监管和体制框架要素来起草新的监管规章。发展中国家没有照搬其他国家监管和体制框架的主要结构属性, 而是根据国内人力和体制能力、各种市场结构和不同程度的政府参与对各种解决办法作调整适应。有时, 开展这项工作所需的当地专门知识仍需要予以开发。在开发当地专门知识方面, 哥斯达黎加是一个例子, 它将政府/行业工作人员的培训纳入外部顾问的职权范围。

46. **混合方法**, 如果与分阶段方法相结合, 就能够使人力和体制能力得到训练, 并使之逐渐积累。许多非洲国家最初建立的是混合监管结构, 常常与行业所属的部挂钩。这种结构后来常常演变成充分独立, 行之有效的监管机构, 如在乌拉圭(电力)和摩洛哥。在定价中也实行混合方法: 泰国成功地将价格上限法与收益率法相结合。

47. **采取一种渐进方法：**有时，监管机构在开始时是一种最起码的监管和体制框架，目的是实现某些必要的目标。这使得发展中国家能够建立这样一种监管机构，即在初期能够享有有限的监管自由决定权，并将某些职能外包。随着工作人员的经验日益丰富，监测能力的提高，信誉的获得，监管机构逐渐承担进一步的责任。

框 4. 监管/体制能力建设

解决发展中国家能力限制的手段有：对当地能力要现实的认识，建立将某些公用事业职能外包给外部代理人的机制，限制监管自由决定权并尽量减少监管的复杂性，在合同中具体列明主要规则(费率确定)而不是允许充分的自由决定，尽量减少监管机构的任务，对修改监管机构的责任采取一种渐进的方法，采用简单的监管工具，积累称职、熟练和有经验的核心工作人员并在专门性任务上依靠外部顾问，提供有吸引力的就业条件，从各部门(政府、私营部门、民间社会)招聘，尽量减少固定费用，建立多部门机构，中央一级(而不是地方)的监管机构，加强消费者群体作为制衡机制，创建区域监管机构/网络，交流经验，制定共同的方法/工具，分摊培训支出，实行结对，开展在职培训。

非洲公用事业监管机构论坛就初始监管和体制框架提出了一些关键原则，包括实现政策/部门目标所必需的最低监管规章，遵守透明决策和正当程序的要求，尽量实行独立或自治的监管，对政府、投资者和终端用户的问责，在不与政府政策特权冲突的情况下的不歧视，防止投资者受到物质和规章条例的剥夺，通过限制反竞争行为来促进竞争。

资料来源： Tremolet/ Shah (2005)

48. **集中区域资源**可以有帮助，特别是在小岛屿发展中国家，对它们来说，监管机构的成本效益比非常重要。加勒比地区在建立一个区域监管机构，支持各国监管机构方面汇集了所有的资源，例如东加勒比电信局，它充当东加勒比五国的区域电信监管机构。随着该区域电信市场的开放，东加勒比电信局帮助建立了一个强大的监管系统，协调电信构架，开展技术和经济研究，从而减少了国家监管机构的行政和财政负担。有时，多国监管机构会遇到明显的监管合法性的问题。

49. 区域培训中心也开展集中区域资源的工作，它们能在区域范围内传播当地知识。它们能帮助创建监管机构网络，能通过关于部门改革和监管趋势的研究和培训进一步了解当地的挑战和问题，以确保适合于本区域监管机构的需要。成功的例子有：南部非洲发展共同体、南亚(南亚电信监管机构理事会)和拉丁美洲(美洲国家电信委员会)。

50. 建立区域专家小组，能更有效地利用稀缺的资源，促进技术援助的连续性和一致性。它们能协助建立统一监管制度，支持区域一体化。还有区域监管机构协会。南部非洲发展共同体在基础设施服务监管方面积极开展区域合作。在电信部门，各国电信监管当局通过南部非洲电信监管机构协会，在监管协调和依靠区域培训网络开展能力建设方面进行合作。

51. **结对**就是在任务和目标类似的发达国家和发展中国家监管机构与工作人员之间结成对子。它能促进有效的体制能力建设，自 1980 年代初以来已被各双边合作机构所采用。结对对跨国转让技术技能、知识和最佳做法来说证明是成功的。例如，2000 年菲律宾和美国能源监管机构之间的一个结对方案使菲律宾监管机构得以亲自学到一些切合实际的方法。在发展中国家之间，结对也是成功的。1990 年代，世界银行供资赞助与马来西亚私营电力公用事业公司的一个结对安排，以改进部门监管和效益，老挝人民民主共和国国家电力公用事业公司从中获益。

52. **事先监管影响评估**通常是在执行之前系统地评估监管条例的益处和成本，从而有助于完善监管改革。几乎所有经合组织国家按照《经合组织监管质量和业绩指导原则》实行事先监管影响评估。40 个发展中国家和经济过渡期国家中，有 7 个国家，即阿尔及利亚、博茨瓦纳、牙买加、墨西哥、大韩民国、菲律宾和坦桑尼亚联合共和国，都依法要求采用事先监管影响评估。此外，这 40 个国家中有 30 个国家即使没有法律要求，也在采用事先监管影响评估。**事后审查**有时是在法律中规定的，是对监管业绩和影响所事先计划、定期、独立的审查，它既审查实质性问题，也审查与治理有关的问题。这种审查能够提供获得的重要教益，建立监管机构的能力、信誉和合法性，特别是公布建议时。例如，南非总统和国家财政部的审查对国家电力监管当局作了评定，得出结论：它对价格监管尚未采取一种强有力的方法。提出的问题是：事先监管影响评估是否能最佳利用发展中国家稀缺的人力和行政资源。事后评估以及随后得出的教益能提供有用和有利于发展的另类方法。

六、金融服务⁵

53. 当前的金融危机引起了关于改善基础设施服务监管和体制框架的讨论。始于美国刺激房贷市场的违规做法造成了全球金融和经济危机，冲击了实体经济。美国和欧洲联盟陷入衰退，发展中国家也开始感受到信用紧缩和进口需求收缩的影响。政府救助基础设施服务供应商(在美国达 7000 亿美元)，宣布对某些存款的担保，采取一揽子经济刺激方案，以补救全球经济下滑最严重的部分。

54. 开始，改革的目标是减少政府在金融系统中的作用，接着采取国家支助措施，包括基础设施服务供应商的再国有化。大多数国家，包括发展中国家和经济过渡期国家，实行了监管/贸易政策改革，以改进部门业绩(如增加产品区别/为获得信贷提供便利)，包括放松国内金融系统以及放松经常性资本账户的若干措施。各国取消了对基础设施服务和机构的控制(如消除对部门内活动的限制)，撤出政府干预(如国有银行私有化)，或者放松跨界银行业务。

55. 放松金融管制也在几大趋势之内，其中包括加紧金融全球化，基础设施服务供应商的一体化/整合，监管机构大多无法控制和不了解的金融工具的扩散，股权市场增加，信息技术的革新等等。随之而来的挑战造成了一种实行新的监管条例的平行趋势，即所谓的“监管重建”，它采取有重点的手段、机构和做法，这在新的放松监管环境中日显重要。局势的迅速发展，发达国家和发展中国家的监管机构都难以跟上，当前的危机就是突出的证明。

56. 这次危机就是一个例子，说明基础设施服务监管对整个系统的重要性。实行监管的理由有：解决市场失灵；避免道德风险；实现确保金融系统长期存在、完善和稳定的谨慎目标；追寻国内发展目标，包括普遍获得；其他目标。

57. 谨慎监管的目的是减少对机构的风险和系统性风险，如确保市场安全和清偿力，并在金融服务提供者失败时保护消费者。具体的谨慎监管工具有：资本充足率和清偿率/幅度，对投资监管、风险评估和管理的监管。金融服务专业人员(经纪人、保险代理人、保险精算师)没有受到像金融服务公司那样的谨慎监管。谨慎监管的目标可以通过登记、专业行为守则和最低程度经验等来实现。此外还特

⁵ 贸发会议背景说明(TD/B/COM.1.EM/33/3)和报告(TD/B/COM.1/EM.33/4)。

别需要提高透明度，改善公司治理，推行社会目标(普遍获得、微型融资)。在建立监管和体制框架的过程中，各国采取了不同的方法，各有代价和收益。

框 5. 巴塞尔改革

《巴塞尔二号协定》提供了一个加强全球监督和风险管理做法的框架。它的三个支柱是：最低监管资本要求，银行资本充足率监督检查，披露和透明度规则。最近，巴塞尔委员会宣布一项综合性改革战略，以加强《巴塞尔二号协定》的风险覆盖情况(特别是对交易账户和资产负债表外风险的覆盖)；提高第一层资本(股权和类似工具)的质量；建立更多的震荡缓冲器，以遏制亲周期性；评估用简单粗放的风险措施替代基于风险的措施的必要性；加强评估跨界银行资金流动性的监督框架；加强银行的风险管理和治理做法；加强银行交易对手信用风险资本、风险管理和披露；促进全球协调落实，以确保实行监督原则。

58. 需要机构来设计、监督和确保遵守监管规章。监管和体制框架的结构视管辖情形而不同，主要取决于历史、公共政策重点和区域一体化。它们在金融服务操作的数量、权力、层次和部门方面各有不同。鉴于金融服务危机，正在考虑如何使监管和监督结构更加协调，更加巩固的问题。

59. 金融服务监管的体制方法包括根据目标、职能和业务活动组建的机构。各国必须决定是建立一个覆盖银行、保险、证券业的单一监管机构(如联合王国金融服务管理局)，还是建立多个专门性监管机构的问题。有些国家为处理新问题创建了专门的机构，如微观融资和伊斯兰融资。相邻的国家之间实行区域体制，建立一个谨慎监管/监督的银行委员会。

60. 许多成员认为监管和体制失灵是当前金融危机的主要原因(如对新的复杂而深奥的金融产品、对冲基金和信用评级机构缺乏有效的监管；过度杠杆化形成高风险)。对采用衍生产品来分散金融风险的情况很不透明，监管严重不足。承销标准薄弱，再加上风险管理不健全，使问题更加严重。即使在发达国家，决策者、监管机构和监督机构也不了解，不处理日积月累的风险，促使发出要求适当改革、监管和监督的呼吁。

61. 有些成员指出他们所认为的监管制度的其他弱点：道德风险(兼管机构在制定严格的行业标准方面不仅畏缩不前，而且任由自我监管)；对市场的纠错力过分信任，并因此而实行最低程度干预开放市场和国际贸易的政策；金融服务供应商与监管机构之间的关系过分密切(扭曲并降低监管的效力)。

62. 当前的危机还表明**国际金融服务治理制度的缺陷**。虽然国际机构制定了许多国际标准和准则，但这没有帮助防止这次危机。国际上已经在开展协调行动，如：20 国集团国家首脑商定采取措施处理动乱以及关于改进国际金融构架的建议。这包括加紧监管机构之间的国际合作，加强国际标准；改革国际金融机构的治理，特别是布雷顿声明体系和金融稳定论坛；鼓励世界银行和其他开发银行支持发展历程，同时确保这些机构保持充足的资源；推进货币基金组织的监测议程，审查其贷款作用；系统地界定重要的机构，确定对它们适当的监管/监督。

63. 发展中国家所关注的问题涉及执行监管规章和建立有效机构的财政、技术和人力资源。它们的监管机构与变化迅速的市场难以保持一致，这要求援助和提供专门支持(包括在监测市场发展情况和速度方面)以及监管合作。具体的挑战产生自国际标准，因为这些标准在拟定过程中，发展中国家常常没有有效的声音。因此而制定的标准忽略了发展中国家紧迫关切的问题(如关于资本流动的困难、缺乏可最后求助的国际贷款方，外债高筑，“千篇一律”的解决法)。发展中国家和经济过渡期国家因其在金融发展和稳定方面的具体需求，因此所面临的挑战更加严重。但就是这些国家可能在发展金融服务体制和监管框架方面遇到的困难最大。即使在成功的工业化国家，建立这些框架也需要大量的资源和大量的时间。

七、贸易协定

64. 关于**宽放服务贸易的国际规则与基础设施服务监管和体制框架之间有着密切的关系**。通常，服务贸易壁垒不是关税，而是国内监管规章。因此，在宽放服务贸易时，多边和区域谈判直接处理各国的监管措施。服务监管和服务贸易宽放之间所固有的紧张状况，促使人们对监管权开展讨论，这种紧张的状况也反映在国际贸易协定中。

65. 《服务贸易总协定》(服贸总协定)多处承认政府的监管权，包括在序言部分和第十九条中(逐渐自由化)，这两处都强调发展中国家特别需要行使这种权

利。而且，《服贸总协定》的肯定列表法可以在市场准入和国民待遇承诺以及成员国权利中附上履行承诺的条件和限制，这有助于预防对主权和监管特权的不当制约。

66. 《服贸总协定》的一般例外和安全例外允许采取保护公共道德，维持公共秩序，或者保护人类、动植物生命或健康等等所必要的措施。但是，这种措施绝不能造成任意或没有正当理由的歧视或对服务贸易的隐性限制。根据金融服务附件的谨慎例外原则，不应以谨慎为理由采取措施，但是，违反《服贸总协定》的谨慎措施不应用来免除成员国在该协定下的承诺或义务。《电信参考文件》确认各成员“有权对它希望保持的普遍服务义务类别作出界定，”但要求以透明、不歧视和中性对待竞争的方式履行普遍服务义务，而且不能没有必要地负担过重。

67. 《服贸总协定》将“在行使政府职权时提供的服务”排除在外，这为公共服务，包括基础设施服务保留政策空间提供了一种工具。这个例外的范围模糊不清，对在试验监管改革的政府造成了不确定因素：要免于适用《服贸总协定》，提供的服务必须“既不依据商业基础”，也“不与一个或多个服务提供者竞争”。若干成员在它们的乌拉圭回合承诺中又另外采纳“公共服务例外”，或者保留被视为公用事业的部门采取某些政策手段(如补贴)的空间。有些成员提到为私营部门参与作出的治理或合同安排的具体层次。

68. 关于监管权，有一些进一步的问题产生自《服贸总协定》关于关键监管手段的范围(如“法律、规章、规则、程序、决定、行政行动或者其他形式的措施”)和关于机构的范围(如中央、地区或地方政府和主管机关；由中央、地区或地方政府或主管机关授权行使权力的非政府机构)以及关于具体机构的规定(如需要有独立监管机构的《通信参考文件》)。《服贸总协定》也通过市场准入和国民待遇承诺而影响监管灵活性，包括在使监管和体制框架能动的方面。在更改承诺以及随之而来的补偿要求方面，经验仍然有限。

69. 《服贸总协定》的义务可以对良好的监管做法发挥指导作用。关于透明度的规定(第三条)，关于避免任意性的规定(关于以合理、客观和公正的方式实施措施的第六条第1款)；关于正当程序的规定(第六条：司法、仲裁或行政法庭或程序的规定，以迅速审查影响服务贸易的行政决定，但必须遵守《宪法》)，都可以

作为例子。《服贸总协定》的有些规定超出了程序和体制内容，也处理监管措施的实质问题(关于新的金融服务准入的金融服务业谅解备忘录)。

70. 作为多哈谈判的一部分，关于国内监管的纪律草案旨在确保国内监管规章(资格要求/甄选程序，许可证发放要求/程序，技术标准)不对服务贸易造成不必要的壁垒。有些担心的是，“必要性标准”要求监管规章不得造成超过必要的负担，这可能会不适当地限制国内监管特权。最初提出“必要性标准”的成员现在已更加谨慎，而其他成员则肯定地认为它们能确保有效的市场准入。引起关注的其他建议有：关于国际标准或者许可证费用与引起的成本一致的要求的建议(后者可能会使发展中国家发展和建立监管机构的努力受到窒息)。设想的“纪律”能支持良好的监管做法的领域有：透明度，正当程序，公共参与/多利害相关方程序，程序的简化或监管规章的明确。

71. 有些双边和多边要求含有监管的内容(如电信要求)和对《电信参考文件》所有规定的承诺，在服务供应商的建立及其数量方面不应有任何限制(如限额、专属服务供应商或者在某一成员国境内的地域限制)。关于市场准入、规则(补贴和政府采购)和国内监管规章的谈判都必须为发展中国家的监管试验和监管权提供灵活和政策的空间。

72. 许多南南协定和北南协定载有关于监管和体制框架方面的规定，包括合作机制。《欧盟—加勒比论坛经济伙伴关系协定》，特别是关于电信和金融的章节，载有超出《服贸总协定》的监管规定(如透明度、公共参与、对监管、国际协调采取多厉害攸关方的，对“监管管理机构”的定义以及关于指定普遍获得政策的建议(电信))。南南协定，如《安第斯自由贸易协定》和南锥共市，含有对自由化作补充的诸如电信等部门性监管框架。

八、结 论

73. 基础设施服务具有社会经济的重要性，对减轻贫困有特别的影响。过去几十年，基础设施服务一直在实行改革，以实现商业化、私有化、增加投资、竞争、贸易自由化和社会福祉/平等(普遍获得)。随着基础设施服务日益向私人投资开放，监管机制便开始引入，以保护公众利益。这种改革既有成功的证据，也有失败的证据。监管的失败和体制的失败，包括在工业化国家，引起了这样的疑

问，即：监管和体制框架是否足够？发展中国家在建立效益和效率高的监管和体制框架方面是否具备人力/财政资源？

74. 要使基础设施服务的改革和贸易产生有利于发展的结果，必须要有适当的政策以及监管和体制框架。监管和体制框架必须可信，可持续，并能够面对由于基础设施服务市场日益参差不齐和复杂而产生的多种挑战。因此，政府可发挥主要的作用。

75. 监管和体制框架必须适用当地实际情况。一个监管和体制框架的成败与否，要取决于它是否符合一国的需求和情况，要取决于体制和人力资源的禀赋。发展中国家不妨从各种监管方法中作选择，建立适合于它们国家具体情况的混合模式。将最佳做法蓝图有效地适用于当地需要，要求有当地的专业资源和支持。最合适的模式会随着时间的变化而变化，随着监管独立性和能力的建立，逐渐发展和不断的适应便成了成功的主要因素。监管和体制框架还必须安全地定位在各国政治、宪法和法律安排之内。各种体制安排之间相互补充，要非整体性地改变整个国家的制度便很困难。Rodrik 提出的非正统但因地制宜的解决办法可以使发展中国家以较低的成本取得预期成果。多利害相关方协商，包括关于贫穷问题的协商由民间社会、消费者群体和私营部门的参加，也非常重要。

76. 国际贸易协定影响监管和体制框架，例如，这种协定能取消监管措施，限制政府的监管特权或者引出良好的监管做法。国际承诺是否适合于当地经济、社会和监管的具体情况，对总体结果来说起决定性作用。如果国际义务一定要采取某种可能不适用于所有人的方法，那么就会引起关注。发展中国家在选择最适合于它们的承诺方面要求有灵活性。随着监管和体制框架的发展，贸易规则可能会落后于形势，有一些义务会过时。因此，各种协定必须对国别性的监管、经济和社会要求有敏感性。贸易谈判者与服务政策决策者、监管机构与民间社会之间的互动和互惠交流能有助于改善监管和产生更有利于发展的成果。

77. 发展中国家资源短缺，没有财政和技术援助，它们可能难以落实监管和体制框架。加强能力建设和捐助方的支助，这至关重要。必须要有安排得当的研究议程和经验交流，以促进了解发展中国家在减轻贫困、生产能力建设和监管政策效力方面的监管目标和成果。