

联合国
贸易和发展会议Distr.: General
8 April 2010
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期专家会议

第二届会议

2010年3月17日至19日，日内瓦

服务、发展与贸易——管理和体制问题多年期专家会议第二届会议的报告

2010年3月17日至19日，在日内瓦万国宫举行

目录

	页次
一. 主席的总结	2
A. 开幕发言	2
B. 基础设施服务和改革的趋势	3
C. 关键的监管问题	4
D. 体制安排	7
E. 金融服务：改变中的监管景观及其对增长和发展的影响	9
F. 监管和体制框架的合作机制	11
G. 贸易协定的监管和体制问题	13
H. 今后步骤	15
二. 组织事项	16
附件	
与会情况	17

一. 主席的总结

A. 开幕发言

1. 贸发会议副秘书长佩特科·德拉甘诺夫先生宣布服务、发展与贸易——管理和体制问题多年期专家会议开幕。德拉加诺夫先生申明，金融、能源、水、电信和运输等基础设施服务在支持其他服务、农业和工业市场方面发挥关键作用。它们是国民经济的支柱，对加快社会发展和增进人类福祉至关重要。因此，必须使它们成为国家和国际发展努力的重要组成部分，包括实现千年发展目标的努力。
2. 德拉加诺夫先生强调，许多国家担心目前的金融和经济危机已经使基础设施服务部门的进展放缓。许多国家的政府已采取经济刺激措施，强调基础设施发展、改造和升级以及适应，旨在增加环境的可持续性，作为其努力创造就业机会和恢复经济增长的一部分。其中一些措施是要维持基础设施服务，直至在这些部门恢复正常的经济活动。重要的是要探索各种途径，使基础设施服务部门的监管和体制框架更具弹性，防止在危机时刻失灵。
3. 德拉加诺夫先生强调说，贸易和投资协议并没有减少各国有效监管的政策空间。因此，在多哈回合中，重要的是发展中国家过去十年在推动监管和体制框架方面的进展不要受到负面影响。德拉加诺夫先生最后说，专家会议应着手找出切实可行的解决方案，以应对主要挑战。
4. 贸发会议货物、服务及国际商品贸易司主管官员明娜·马沙耶赫女士介绍了秘书处编写的背景说明(TD/B/C.I/MEM.3/5)。她评论说，发展中国家——特别是最不发达国家在建立基础设施服务部门方面的进展仍然反复不定且不完整。各种所有制模式都已经尝试，涉及国有企业、私人公司或两者相结合，如公私伙伴关系，但结果参差不齐。政府对扶持发展型国家承担特别重要的作用。决策者面临的挑战是制定政策和建立最适合各国当地条件和发展需要的监管和体制框架，以维护公平竞争、充分的投资水平、公平的价格、普及、优质服务和消费者保护。贸易、工业、服务业和宏观经济政策需要认真调整，以实现与基础设施服务部门发展相关目标的理想结合。此外，国际监管合作对支持发展中国家在这方面的努力可以发挥重要作用。南南合作与投资流动呈上升趋势，鉴于许多发展中国家持续存在大量基础设施赤字，南南合作与投资流动至关重要。
5. 马沙耶赫女士说，在危机前的私有化、放松管制和自由化浪潮中，金融市场的繁荣并没有伴随足够的国内和全球监管及市场监督。监管失灵在危机期间显现出来，危机也对合理自我调节市场的假设提出了质疑。为实现一个更加稳定的金融部门而对国家和国际金融机构的“彻底审查”现在已列入主要经济体和国际机构的政策议程。
6. 马沙耶赫女士最后说，建立和维持可行的监管和体制框架对各国政府提出了挑战，最不发达国家在人力资本和财政资源方面面临特别的制约。良好监管没有

单一的处方。服务业的决策者、监管者、贸易谈判者和民间社会之间的定期互动和合作有助于改善监管的结果。

7. 在会上介绍了贸发会议对所有成员国的基础设施服务监管机构的调查结果。调查的重点是与监管机构有关的问题、工作人员和工作人员发展以及财政资源、设备和合作。这项调查表明，除其他外，随着时间的推移独立监管机构的数量明显增多，但各部门间的差异显著，所有国家都有普及政策，而主要做法是普及的义务，其次是普遍服务基金和消费补贴。国外运营商一般可以从国外临时引进其管理人员和专家。

8. 许多国家提交了论文和/或个案研究报告，特别是阿塞拜疆、中非共和国、中国、埃塞俄比亚、危地马拉、印度、伊朗伊斯兰共和国、牙买加、哈萨克斯坦、肯尼亚、老挝人民民主共和国、马达加斯加、塞尔维亚、南非、阿拉伯联合酋长国和也门。

B. 基础设施服务和改革的趋势

9. 讨论的重点是监管和体制框架改革的发展变化。由于基础设施服务的社会和经济特点，各国政府历来试图通过直接拥有、通过行使管理监督，或通过两者来控制这些部门。为了满足对这些服务日益增长的需求，20 世纪 80 年代以来许多国家进行了改革。竞争性市场的存在或潜力使基础设施服务部门私有化和在某些特定部分引进竞争成为可能。在私有化过程中，政府试图平衡收入最大化的短期目标与优化这一特定部门可行性的长远目标。研究表明，虽然私营部门参与似乎改善了基础设施服务部门的绩效，但取得积极结果的一个更重要的决定因素是法规和机构能力的种类和质量。专家们一致认为在私有化之前必须建立监管和体制框架，因为监管纠正市场失灵；确保盈利；落实公共政策目标，特别是普及基本服务；营造适当的经济环境；创造就业机会；以及提供消费者保护。各国政府面临的挑战是确保同时追求这些多元——在某些情况下是相互冲突的——目标。

10. 监管和体制框架还可以使市场行为者了解服务的提供和消费条件。基础设施监管制度的种类繁多，但各国主要采用两种模式，即通过合同监管和通过规则监管。各国政府认为，通过合同监管要求政府提前考虑未来可能出现的各种情况，而投资者则认为，通过规则监管向监管者提供太多的灵活性或随意性。在这些监管中，有各种可以采取的体制模式。无论国家选择何种体制模式，特别重要的是监管机构在法律上能够作出它认为是在法律规定的框架内最好的决定。由于存在交叉政策、基础设施服务部门的监管和体制问题，在一个部门取得的经验可以有利益地应用于其他部门。

11. 电信部门是监管改革如何促进该部门发展的一个例子。国际电信联盟(国际电联)副秘书长指出，第一波监管改革的重点是电信业开放竞争，促进了信息和通信技术部门的发展，技术发生了快速变化。160 个国家建立了独立的电信监管机构。由于改革和技术发展，世界大多数人口得到了电话服务，这方面的千年发

展目标已经实现。尽管如此，发达国家与发展中国家——特别是最不发达国家和孤立的小岛屿国家——之间仍有很大的差距。国际电联还指出，在全球金融危机中该部门已显示出应变能力，这可能归功于各国创造的良好政策和监管环境。然而，投资者已经变得谨慎，而作为回应，监管者优先鼓励投资，并与投资促进机构密切合作。政府的刺激计划是资助基础设施现代化的一个契机。

12. 国际电联指出，网络衔接可以使服务衔接，正在推动监管改革，导致第二波监管改革。基础设施共享、服务中立和技术中立牌照以及将普及固定线路语音服务扩大到宽带是第二波监管改革的主要挑战。专家们一致认为，政策、法规和规章应该是动态的，以适应技术变革，而相关的政策奖励及技术法规绿化对在气候变化的背景下促进更加环保的可持续发展轨迹至关重要。

13. 坦桑尼亚联合共和国的经验表明了适应信息和通信技术新技术的监管何以能够促进经济发展和贸易。作为建立具有服务中立和技术中立特点的融合监管框架的先驱之一，坦桑尼亚联合共和国在提供电信服务方面取得了显著成就。竞争与普及政策导致坦桑尼亚联合共和国的远程普及率在 2009 年达到 33%，高于大多数非洲国家。目前正在努力通过海底电缆使坦桑尼亚联合共和国成为东非地区的连接枢纽。促进有效竞争、经济效率和消费者的利益以及保护有效供应商的财政可行性，并确保所有消费者——包括低收入、农村和弱势群体消费者——普遍获得监管服务应该是监管机构的核心职责。发展信息和通信技术的挑战包括提供有形的信息和通信技术基础设施、高成本带宽、频谱管理、将信息和通信技术服务扩展到农村、负担得起的收费以及提供电力和道路等其他基础设施。

14. 在运输部门，公共供应已不占主导地位并引进了竞争，正如尼泊尔的经验所表明，切实有效的交通运输联系对国内供应和国际贸易的竞争力很重要。在发展运输基础设施时应考虑采取涵盖所有运输模式的综合办法。双边和区域运输合作协定对帮助最不发达国家更容易到达出口市场至关重要。发展伙伴和包括贸发会议在内的联合国机构在协助发展包括运输在内的基础设施服务部门和加强与其他行业，特别是最不发达国家的旅游业的联系方面发挥重要作用。

C. 关键的监管问题

15. 基础设施服务监管机构的主要目的是平衡所有利益攸关方的多重目标。为此，监管机构必须妥善处理关键的问题，如市场结构和准入条件、竞争力度、所有权规则、价格和费率制定方法、服务质量以及普及基本服务。虽然 20 世纪 80 年代以来许多国家的政府采取私有化作为所发现的公众提供问题的补救办法，但没有适当监管和体制框架的彻底私有化往往不能取得预期的结果。国有企业仍然是一种有效的选择。由于国有企业往往是在发展中国家，需要密切注意这些企业，进一步研究探讨监管私营企业与监管公营企业之间的差异将很重要。会议强调，不良监管可能导致糟糕的结果，但好的监管并不一定得到良好结果，因为可能受到众多其他变数，包括宏观经济困难的影响。

16. 关于公私伙伴关系，专家们注意到缺乏一个明确的定义，但指出公私伙伴关系介于传统的公共采购与全面私有化之间。经济合作与发展组织(经合组织)的专家提请注意经合组织在 2008 年对公私伙伴关系进行的研究，其中强调只有当足够的风险从公共部门转移到私营伙伴时，公私伙伴关系才与传统的公共采购不同。竞争，包括在合同前和合同后各阶段的竞争，是确保风险有效转移的关键因素。决定公私伙伴关系是否只是一种私有化形式的主要特征是“伙伴关系”。私营合伙使其利润最大化的目标可与政府提供高效和有效服务的目标相一致。这样做要通过政府指明——通常比较详细——其需要的服务数量和质量两方面，并通过双方在订立合同时就有有关的服务价格达成协议。与此相反，私有化不涉及目标严格一致，因为它通常意味着政府不卷入私有化实体的产品规格。建立公私伙伴关系的理由往往是强大的——包括私营部门能够以比公共部门更低的成本提供以及地方政府参与。然而，过去的经验表明，公私伙伴关系不一定总是公共基础设施和服务需求的唯一或最佳选择。

17. 会议强调有必要在有关部委建立一个知识中心，以便在选择和形成公私伙伴关系的过程中，包括在采用明确界定的法律框架方面向地方政府提供建议并与之合作。这对发展中国家尤为重要，以使公共部门能够维护其相对于私营部门的利益。需要作出政治承诺，以支持项目，减少反对意见，并通过连续的选举周期确保完成合约。

18. 会议讨论了小规模供应商的特殊情况，以及如何才能确保监管涵盖它们并保护消费者。有人指出，在某些国家有很多小规模供应商活跃在某一部门，所以对他们活动的监管是一个真正的挑战。建议的方法包括鼓励小规模供应商融入正规经济，监管者区分哪些是必须监管的(例如：水的质量)，哪些可以留给市场(例如服务价格，由小规模供应商之间竞争即可)。在一些地区，城市和基层组织而不是国家政府可能最适合在基础设施服务部门的监管方面进行干预。

19. 关于竞争管理机构与其他监管机构之间的关系，印度尼西亚的商业竞争监督委员会的经验表明，必须在两者之间进行充分的协调，以确保连贯性并实现改善基础设施服务。竞争管理机构应通过协调竞争法与对部门的监管进行介入，消除营运商之间公平互连的障碍，确保与竞争标准一致，降低成本，评估兼并和收购的可行性，研究所有权问题，并签署谅解备忘录，以方便竞争机构、监管机构和政府之间的合作。谅解备忘录可以提高监管机构对存在竞争法的认识，并使竞争机构能够参与草拟有关法规，确保遵守竞争法。在法规生效以后商业竞争监督委员会还主动监测竞争相关规定的执行情况。

20. 会议指出，对价格监管采取了不同的价格调控机制，如回报率、价格上限和收入上限。利用回报率调控，价格设定为涵盖公司的资本和运营成本以及商定的“公平”投资回报。对于受监管的公司，这种方法提供了未来盈利水平的可预测性和稳定性。对于监管机构，这种方法可使其吸引投资者，因为回报面临的风险低于一般企业。回报率监管在几个方面受到质疑：它可能造成对监管机构的负

面民意，因为被监管公司可能寻求维持高利润。此外，它可能低估资本贬值，在需要适应外生技术进步的产业这是一个问题。

21. 利用价格上限监管，服务价格在前期确定，公司的回报因所招致的资本和运营成本的水平而异。这种方法用于经常需要适应外来技术变化的行业，因为它为资本置换提供更好的激励。它已被证明在监管者与被监管者之间普遍存在信息不对称的行业中有效的。价格上限能够促进降低成本和提高生产效率，但人们认为有必要进行费率审查，以确保在整个特许期间保持这些努力。

22. 较复杂的“收入上限”方法对经营者在一定时期内可以获得的收入确定一个上限。与价格上限一样，这种方法也是以成本为基础，但可因终端使用效率的提高调整收入。经营者可以通过鼓励消费者节约能源而产生利润。在三种价格选项中，收入上限似乎最有吸引力，因为它促进需求方有效利用公用设施，以应对气候变化的影响。然而，对于哪个方案更适合于某一特定国家并不存在经验法则。在发展中国家，人们有时争辩说，提高终端用户效率可能并不足以保证收入上限方法的交易成本。然而，较贫穷的国家正是那些最经不起浪费能源消耗的国家。

23. 专家们一致认为，监管机构需要某种程度的灵活性，即使刚性/可预见性是投资者的首选。可预见性与灵活性之间的平衡被认为至关重要。就价格体制而言，可预见性的要求意味着这一体制应该是透明的，其基本方法由法律规定，并予以公布，而不涉及具体的价格。

24. 会议讨论了水服务的定价问题，这被认为是许多发展中国家的一个问题，这些国家的一部分人口可能无力负担水服务的费用。这再次表明监管不能总是从发达国家输入发展中国家，因为在发达国家，主要的问题可能是，例如，限制价格上涨，而在发展中国家，主要挑战可能是保证足够高的价格，以确保充足的优质服务。有区别的价格和针对人口贫困阶层的补贴(最好是连接补贴，而不是消费补贴)是所考虑的两个其他备选方案。

25. 普及是各国政府努力落实的一个共同政策目标。为了增加农村地区和贫困农民获取的机会，中国在 20 世纪 80 年代允许私人资本进入发电领域，并增加了地方政府参与管理电力部门的力度。2002 年，中国还分拆电网运行，通过创造一个私人企业与国有企业之间公平竞争的环境，以及将农村地区与主要电网联网，包括通过使村村户户联网的项目，为发电方面的稳定投资提供激励措施。2010 年推出了横跨中国的新一轮农村电网检修。此外，通过推广向偏远地区的居民提供独立于主要电网的替代能源(地热、水力和太阳能)项目，满足农村地区的需要。结果，99.9%的农户用上了电，并通过“同一电网、同一价格”计划，使城市和农村地区享有相同的价格，减轻了农村居民用电的费用负担。与全球减轻气候变化负面影响的努力一致，中国还采取供需措施，鼓励消费者节电和激励大型企业提高能源效率(例如通过使用清洁技术)。

26. 最近在非洲观察到一种创新现象，即许多国家在金融监管框架外通过移动电话提供汇款服务。在国际一级，该问题从审慎监管的角度尚未得到解决，但正在从反洗钱和反恐怖主义的角度加以解决。由于缺乏关于这些金钱交易的数据，难以设计和实施宏观经济政策。由于涉及的金额巨大，缺乏监管可能成为一种系统性风险，并导致金融不稳定。一位专家建议，在发达国家，电话服务供应商应与金融服务提供商连接，金融服务提供商又应与中央银行直接或间接连接。20国集团的发展中国家成员可将这些问题和发展中国家的其他主要问题列入国际议程。

D. 体制安排

27. 监管基础设施服务的各种体制模式包括：(a) 自我监管；(b) 合同监管；(c) 机构监管；和(d) 混合模式。审查过的所有模式既有优点也有缺点，所以没有单一的模式可以适用于所有国家。当公司自己决定自己的条件(如设置自己的价目表)时即为自我监管。当这些公司不充分考虑更广泛的公共目标时，自我监管失败——导致需要将监管职能移交给其他实体。通过合同监管可限制监管成本，但不可能预先确定可能在合同期内出现的所有情况，这种模型不大适合冲突解决机构不完美的国家。机构监管有助于集中人力和财政资源，确保监管过程的透明度，但对资源有限或难以保证独立于政治当局的国家不适宜。在引入发展中国家的各种模式失败以后开发了混合模式。混合模式的某些监管职能被外表化，以补充内部能力和降低长期成本。然而，当决定需要政治投入或当聘请的专家对国家的挑战缺乏长远眼光时混合模式不适宜。

28. 一位专家介绍了一种多部门监管模式的具体事例，即监管电信、电力、水和运输的牙买加公用事业监管办公室。下列因素是多部门监管模式的主要优点：(a) 成本效益高；(b) 更好地利用稀缺人员；(c) 促进跨部门培训；和(d) 与公用事业服务融合的趋势一致。鉴于小经济体的规模、范围和可用资源，这种模式被认为很适应小经济体，但也有人指出美国在州一级利用这种模型，而在联邦一级则利用单部门监管模式。一位专家对利用多部门监管模式监管运输部门表示关注。她认为，一些独特的要素适用于运输部门。一般用于能源和水定价的边际定价方法不适合运输部门。所以，将运输纳入单一多部门监管机构可能影响运输部门的长期可持续性。

29. 有效监管的关键因素包括：(a) 透明度；(b) 决定的一致性和可预见性；(c) 独立性；及(d) 可信度、合法性和问责制。为了保持透明度，重要的是要有一个与利益攸关方公开协商的制度，全面披露信息以及关于决策过程的充足信息。为了实现一致性和可预见性，为企业规划目的预先提供信息以及平等对待利益攸关方极为重要。独立于政治进程和资金独立对监管机构独立至关重要。最后，为了实现可信度、合法性和问责制，关键的因素是决策能力和制定明确的业绩指标和提交报告。

30. 关于合同监管，由于一方面与政府谈判的私营公司的经济重要性，以及另一方面政策制定者和监管者软弱的谈判地位，政治干预被认为是一个特别的挑战。为了对付这种情况并最终成功地缔结公私伙伴关系，项目的规则从一开始就必须清晰和透明。虽然决策者们要保持对某一行业的长期政策目标的控制，但这被认为对基于经济考虑的监管和将监管者的作用限制在执行决策者确定的原则是必须的。

31. 会议指出，发展中国家考虑需要履行的具体监管职能而不是寻求采用一种现成的模式可能更加恰当。就水而言，确定了以下主要功能：对自然垄断的监管，对价目表、质量控制的监管，对竞争、消费者保护和环境保护的监管。有关其中每一项职能的具体任务包括收集资料和数据、监测现有规则的执行情况、制定和实施新的规则和解决冲突。会议指出，需要开展更多关于基准表现手段、确定价目表和限制监管实体酌情权的研究，并需要特别注重卫生法规，这些法规在很大程度上仍然落后，在发展中国家尤其如此。

32. 会议讨论了监管机构是否始终能够象对国内服务供应商的活动那样有效监测外国服务供应商的活动。提出了活跃在电信领域的外国投资者的例子和在隐私与消费者保护法方面的政策问题。新加坡的经验是制定客户保护法，禁止电信运营商向营销公司出售有关他们客户的资料。在不遵守这项禁止的少数情况下，公司受到了严重惩罚，因此可以应对这些情况。

33. 会议还讨论了提高监管机构的效率可采取的措施，例如增加监管机构的执法权力，确保有足够的薪酬留住专业人才，以及建立国家监管数据库。一些专家认为具有上诉程序和争端解决程序对有效监管至关重要。会议指出，由监管机构对一个受害方的请求进行第一次审查(在诉诸法庭和法院之前)的优点是有使监管机构有第二次机会彻底审查一个案件，并能避免与法庭程序相关的长期拖延。专家们一致同意监管机构的决定得到法院支持的重要性，这是其可靠性及其决定的质量的标志。

34. 马达加斯加能源部门改革的经验说明了体制(建立能源监管机构)和部门发展(促进旨在改善服务质量和提供的公私伙伴关系)的两个组成部分。提出了关于监管机构既负责监管又负责行业发展是否适当的重要问题。一些专家认为，这可以视为一种优势，因为某些监管职能(如设定价目表以及为推出某些服务提供奖励)可直接促进行业的发展，如新加坡的经验所证明的那样。新加坡机构的目标不仅是监管，而且是促进发展竞争性高品质电信服务。另一位专家认为将部门发展纳入监管机构的职能可能需要谨慎对待，因为什么是对发展好的决定是一个政治决定，而不是管理机构的一项职能。

35. 新加坡电信监管机构的经验表明，监管机构可能需要区分必须进行干预的领域和市场机制可能足够的领域。适用的主要监管原则是：(a) 依靠市场力量，并通过法律规定的强有力的执法权力促进有效的和可持续的竞争；(b) 透明的决策过程；以及(c) 有效和快速的争端解决机制。

E. 金融服务：变化的监管景观及其对增长和发展的影响

36. 贸发会议秘书处为本次会议编写的背景说明据说正确地分析了金融部门改革的范围。发达国家庞大的一揽子援助计划清楚地表明，金融部门的问题是发达经济体的主要问题，改革建议正在解决过度放松管制所带来的不稳定问题。在这种情况下，作为应对危机的强制性改革与发达国家直接相关，与其他国家间接相关。

37. 有一种普遍的观点认为，这场危机的经济和社会影响程度巨大，导致人们重新思考主流经济政策的思路 and 正统范式(往往作为援助和贷款以及参加自由贸易协定的一个先决条件强加给发展中国家)，即金融服务自由化和放松管制始终是最佳选择。在危机发生后，已经放松市场管制的许多国家现在正试图重新对其进行监管，以恢复更加稳定和健全的金融市场。

38. 会议指出，发展中国家的金融部门受危机的影响不太严重，部分原因是他们较少融入全球资本市场，也由于这些国家放松管制尚未推进到与危机起源的主要发达国家相同的程度。在目前的危机中发展中国家的问题是通过资本跨境流动蔓延和金融中介机构跨境存在以及跨境流量减少和资本干涸与高成本的问题。

39. 在这方面，充分和有效监管跨境资金流动对发展中国家提出了特别挑战，这是在目前关于金融部门监管改革的辩论中日益突出的一个问题。短期投机性有价证券投资目的的资本跨境流动应该受到更严格的控制和管理，特别是在发展中国家，因为这种流动对真正的经济无用，可能是市场高度波动的一个主要因素。接受国在监管跨境资本流动方面发挥更大的作用显然很重要。对资本控制——“资本帐户管理”的态度出现了值得欢迎的变化。印度的经验表明，资本账户管理对战胜危机可能有效，在与审慎监管金融中介机构相结合时尤其如此。这表明了充分的国家监管自主权和政策空间对接受国监管机构的重要性。另一方面，这可能是对发展中国家的挑战，因为他们可能难以有效地监管复杂的金融产品和在其管辖范围内经营的(往往)强大的外国金融机构(分公司或子公司)，以及复杂的国际监管框架使发展中国家的监管机构处于不利地位。这是一个需要进一步研究的领域，包括由贸发会议研究。

40. 关于许多金融创新工具效益的经验证据并不是正面的。即使是正在考虑的改革建议，一个合理的共识是，这些创新的有利影响应在其得到允许前表现出来。发展中国家谨慎行事有其优点，包括通过加强对这些创新的监管，以及在一段相当长时间评估其效益然后在其管辖范围内允许这些创新。

41. 一个总的看法是，金融全球化先于监管全球化。监管全球化可能更为复杂，协议可能要非常广泛才能被接受，但过于广泛会导致无效。全球治理安排不足以执行一个全球金融监管制度。虽然金融监管全球化的问题仍有待解决，但考虑重新调整全球金融与一个可接受的全球化的金融监管制度相匹配符合逻辑。认识到金融过早全球化的风险，回到原状——类似于金融部门放松管制回到原状——需要列入改革议程。

42. 会议强调了在监管方面国际合作的重要性。值得注意的是，20 国集团和金融稳定论坛的金融部门改革议程集中在适当的监管改革，基本上考虑主要发达国家的经验，这些国家一直鼓吹私人银行的作用而忽视国有银行。然而，联合国大会主席国际货币和金融体系改革专家委员会(斯蒂格利茨委员会)，以及在一定程度上沃里克委员会，指出了该问题的一个更大的层面。金融部门受影响较小的国家——如澳大利亚和加拿大——可提供重要的经验教训。亚洲国家——特别是中国和印度——的经验可与其他一些国家，尤其是东欧国家的经验形成对照。虽然改革建议优先考虑那些对全球金融具有系统重要性的国家，但在考虑全球金融监管制度时借鉴其他国家的经验教训是有益的。20 国集团中的发展中国家应整合全体发展中国家的关切。可能的优点是具有适应发展中国家需要的单独标准。

43. 过去金融监管的基本目标是确保一个公平的市场竞争环境和各个机构的偿付能力。一些国家的监管范围仅限于商业银行，而监管制度对投资银行等非银行金融公司较松，对冲基金等实体不受监管。这些目标被重新定义为包括金融稳定，其中包括反周期性要素，资产价格走势的认定，以及以存款人的利益为重点。目前的改革旨在扩大监管的范围，以涵盖非银行机构。这考虑到了接受存款活动的重要性、创造流动性的能力以及系统稳定机构的关键性。有人还建议将监管力度与机构正在履行的职能的性质挂钩，将这些职能的恰当性与稳定性相连，从发展中国家的角度来看这是有益的。

44. 除微观监管外，重要的政策取向是使宏观审慎框架确保财政稳定。一个重大的政策问题是这将如何影响发展中国家。发达国家采取的反周期措施严重影响了规模较小的经济体，资金已从核心经济部门转移。发达经济体为管理危机而不断增加公共债务，也可能引起前所未有的严重情况和一系列全新的挑战。他们的公共债务占国内生产总值的比例不断增加将意味着全球公共债务成倍增加，必须由少许一体化的全球金融市场供资。鉴于金融市场对发达经济体给予过多的偏爱，由此导致挤出可向私营部门提供的资源，可能对发展中国家产生重大影响。发达国家大量公共债务的全球影响问题——特别是当国内住户的储蓄水平低时——值得更多关注，包括值得 20 国集团更多关注。

45. 各国的经济、体制和金融市场发展水平不同。全球金融危机的影响和所需要的监管校正行动因国家而异。因此，提出了要求这些国家采用与治疗发达国家的问题相同的处方是否适当的问题。这场危机表明，需要重新思考向发展中国家指出的发展道路，包括国有银行的作用，在具有较高波动影响的脆弱金融体系中这似乎增加了消费者的信心。

46. 在当前的危机中没有经验证明一个特定的监管架构有助于加强稳定。对是否需要建立一个新的体制结构尚未达成一致意见，对是否将任务完全交给中央银行也未达成一致意见。在发展中国家，中央银行比其他新成立的监管机构具有更大的可信性，它们拥有其他监管机构缺乏的技术专长。鉴于传统商业银行在发展中国家的的重要性，将稳定金融的任务正式赋予中央银行有相当大的好处，中央银行也应负责监管银行和支付系统。

47. 一些专家说，对监管失败和监管机构失败应加以区分。当前的危机主要是由于本来应该实施的法规执行不力造成的。从全球金融危机汲取的重要教训是，监管机构的技能应该与金融市场的成熟同步。虽然提高监管机构的技能可能需要数年时间，但新的金融产品可在一夜之间投放金融市场。

48. 会议强调，在设计金融监管时应考虑发展的组成部分。正在考虑的改革建议还要分析过度放松管制对发展和增长的不利影响。例如，包括中国和印度在内的一些发展中国家，一直在使金融部门的运作面向发展，取得了明显的积极成果。此外，还必须认识到公共政策确保金融部门——特别是银行部门——涵盖大部分人口的重要性。金融包容政策和监管措施以及奖励必不可少。会议建议，贸发会议对开展这方面的研究可以发挥重要作用。

49. 大型金融机构很可能具有系统重要性。一个机构或银行自认为是“太大而不能倒”可能导致一种承受极端风险的倾向。有人怀疑开出额外资本的处方是否足以阻止承受这种风险。因此，对一个机构在金融部门的份额加以限制在发展中国家可能有相当大的好处。还可能需要考虑对外国银行的份额加以限制，因为往往是这种情况，即特定机构拥有不相称的特定市场份额。例如，在印度，少数外资银行约占外汇市场的一半，约占政府证券二级市场的四分之一，这表明了这方面的某些复杂性。

50. 国际保险经济研究会的专家指出，欧洲联盟通过的新的欧盟保险偿付能力监管标准 II 是金融监管发展前沿的一项改革，是保险监管的一个重要的参考标准，对地方和区域制度以及其他国家具有重大影响。他认为，这对行业盈利能力和投保人不利。这将对贫困经济体系造成不成比例的影响，在这些经济体中保险吸收对成本敏感。保险业占全球国内生产总值的 7% 以上，占世界资产的 11%。该行业对缓解和适应风险有独特的理解，并在开拓新市场、确保贸易流量和保护外商投资方面发挥重要作用。

F. 监管和体制框架的合作机制

51. 合作机制支持交流国家的经验和专门知识，是帮助各国——特别是发展中国家——克服监管资源和能力制约的重要手段。通过监管机构网络进行机构间合作在二十一世纪变得越来越普遍。这些网络以自愿和协商一致为动力。它们往往缺乏正式的条约地位，一般以信息、执行和协调等技术问题为重点。专家们介绍并讨论了提高法规和机构的质量和信誉以及确保能够管理知识的高素质专业工作人员和信息密集型基础设施服务部门规章的合作办法。

52. 会议强调了合作的几个例子，包括加勒比公用事业监管者组织与为该地区的监管者提供高级培训课程的佛罗里达大学公用事业研究中心之间的合作；美洲水监管实体协会与阿根廷德拉恩普里萨大学之间的合作；以及连接佛罗伦萨监管学校与非洲监管机构网络的欧洲联盟网络。专家们告诫说，良好的监管培训应着

重于交流经验，而不是引进在其他国家采用过的方法。他们还强调了机构间合作及与学术机构合作的重要性。

53. 非洲公用事业监管者论坛的专家指出，监管机构之间需要为区域市场逐步一体化、公用事业管理和良好治理开展合作。可能有两种合作方式：保证对市场的直接监管，或通过同一区域监管者之间的合作促进监管。非洲公用事业监管者论坛采取了后一种方法。监管者共同通过非洲公用事业监管者论坛的公报和活动报告共享信息；通过关于重大课题的年度会议、各部门委员会、研讨会、统一政策和立法加强能力；并通过在能源、通信、水和卫生领域采用最低服务质量标准推广法规。非洲公用事业监管者论坛与非洲联盟和监管问题次大陆一体化小组以及其他具体部门机构，如世界能源监管论坛密切合作。非洲公用事业监管者论坛最近得到了德国技术合作公司的支持，以促进机构能力建设。

54. 在海湾地区，阿拉伯联合酋长国的各酋长国正在与海湾合作委员会(海合会)的各成员国进行监管合作。例如，在阿布扎比酋长国，监管及监督局目前正在与海合会的其他监管机构就海合会电网连接项目进行合作。由于其参与阿拉伯电力监管者论坛、区域能源监管者协会和国际水协会，推进了该地区的合作。

55. 乌干达的经验突出表明了通过地方一级的公私伙伴关系在乌干达城镇合作提供水服务的重要性。由部级法定文书所设立的地方水务部门负有向某一城镇供水的责任，这些部门指定私人经营者根据合同管理供水系统的日常运作和维修。私人经营者通过合同中规定的管理费获得收入。经验证明，乌干达的私人参与小城镇供水系统管理的模式比以前市政当局的管理模式明显更加切实有效。最近，由于该国政府对供水基础设施的资助减少，许多城镇的水务局延长了私人经营者的合同期限，并采取措施使他们能够对供水基础设施投资。这种与私人公司更深入合作的形式取代政府作为投资者，展现了发展中国家通过公私伙伴关系发展地方公司独特能力的一个有希望的“渐进”方式。

56. 吉尔吉斯斯坦在能源领域的经验说明了在基础设施服务部门区域合作的机会。鉴于中亚国家的自然资源禀赋不同，人们不仅认为他们考虑迈向发展一个区域能源市场并就资源的利用达成政府间协议是适宜的，而且建议这可以伴随发展一个区域能源监管机构。

57. 会议认为其他形式的双边和多边合作有助于提高管理机构的效率，其中包括发达国家提供援助(如在一个管理机构成立时资助一名顾问协助其发展)。也可以通过南南交流计划进行合作，如牙买加与坦桑尼亚联合共和国在公用事业监管方面的结对安排。另一项有益的活动是与同一地区的监管机构或国际组织共享经验和信息，而同行评审则可以为国家监管机构提高监管质量和能力提供动力。

58. 在金融部门，为了协调监管工作，中美洲银行、保险及其他金融机构监事会的成员在 2007 年 9 月签署了一份交流和相互合作及跨境综合监管多边备忘录。该文书导致成立了一个联络委员会，在危地马拉监管局的协调下，截至 2009 年 1 月，该委员会为行使跨界监测执行了战略行动，包括信息交流和审批

及监测程序。虚拟会议定期举行，以跟进区域金融集团的主要风险，重点的是流动资金的变化情况。

59. 几位专家指出，发展伙伴提供的资金在发达国家与发展中国家的合作过程中或在帮助区域合作机制继续运作方面发挥了非常有益的作用。

G. 贸易协定的监管和体制问题

60. 由于将服务纳入贸易协定引起了人们对服务自由化与监管之间潜在冲突和贸易规则对国家监管自主权影响的担心，会议讨论了贸易和投资协定——包括世界贸易组织的协定——对国内监管框架的影响。会议认为，如果在自由化以后才对服务部门进行监管，一个国家可能最终出现监管真空，从而阻碍服务部门的发展并造成负面结果。

61. 世贸组织的代表指出，这并不意味着自由化等同于放松管制，也不意味着监管真空是由服务贸易总协定造成。他还建议需要透明度启发的、加强竞争的机构改革，对监管挑战妥善应对并排序。

62. 对一些发达国家重新监管金融是否与他们在世贸组织的承诺，包括他们根据《服务贸易总协定》和关于金融服务承诺的谅解所作的关于“维持现状”和国民待遇的承诺不一致存在不同的看法。几位专家强调了《服务贸易总协定》关于金融服务的附件规定的审慎例外的广泛范围，它允许世贸组织成员出于审慎原因采取几乎任何措施(包括救市措施)，以保障金融体系的完整和稳定。对处理当前危机影响的措施没有任何争议被作为审慎例外允许各国采取他们认为必要的纠正措施的证明。另一些专家质疑，这些重新监管措施是否允许一些国家免除其根据《服务贸易总协定》所作的承诺。这些专家认为，应根据目前的危机对《服务贸易总协定》——还有发展中国家与发达国家在危机之前签订的关于服务和投资的自由贸易协定——进行审查。

63. 自由化承诺可在基础设施服务部门发挥重要作用的一个具体供应模式是自然人的临时流动(模式 4)，特别是会计师、工程师和技术员等专业人员的流动。

64. 只要涉及移民和劳工的一些国家法律和法规不区分模式 4 类与和一般类移民，改进这种模式的管理可能仍然是一个挑战。在《服务贸易总协定》的本轮谈判中，缺乏这种区别以及缺乏在商业上有意义的承诺，导致使模式 4 作为提供服务的手段及使更广泛的各类服务供应商进一步自由化的努力出现了问题。不承认服务供应商的资格往往使市场准入变得毫无意义。此外，会议强调，当涉及监管的一致性和协调问题时，国内监管和模式 4——无论是在世贸组织还是在区域和双边情况下——也相互作用与合作。

65. 墨西哥有关专业服务的自由贸易协定的经验说明了何以贸易协定可以协助提供基础设施服务的相关类人员的自由流动。它还表明，发展中国家应鼓励各部门的专业人员组成强大的国家协会，以便在自由贸易协定的谈判中表达他们的利益。例如，在北美自由贸易协定的框架内，将专业标准的制定委托给专业协会，

然后将它们可能拟定的相互承认协议提交给自由贸易委员会。墨西哥的各项协定表明了在这方面各种程度的目标(北美自由贸易协定的目标最雄伟,载有关于专业服务的单独附件;与日本的自由贸易协定规定了较低程度的专业人员准入;与欧洲联盟和欧洲自由贸易协会的协定规定了今后的谈判)。

66. 在会上介绍了加勒比共同体(加共体)的经验及其为建立一个单一市场和经济体的努力。管理建立一个加勒比单一市场和经济体以及制定服务监管框架是该地区的两个主要挑战。服务业被确定为一个关键部门,因为该地区 65%的国内生产总值和 70%的就业机会来自服务业。此外,加共体大多数国家的服务贸易有盈余,旅游业的贡献最大。这个地区仍在争论是否要对各种服务部门,包括基础设施服务部门,采取国际、区域或私人标准。总的目标是协调加共体国家的监管框架,以减少因监管过程中的差异而出现的寻租,降低发展加勒比单一市场和经济体的成本,并促进区域内和区域外的贸易。会议还关注查明应根据模式适用监管的领域。关于模式 4,所作的决定是所有服务提供商将被视为专业人员(包括理发师,女子美发师和出租车司机),注册和发放许可证将有统一的要求和程序,以及将要求所有服务提供商具有在一个合格的专业人员监督下的若干年工作经验。

67. 在会上介绍了东南亚国家联盟(东盟)的经验。基础设施服务被认为是一体化经济的关键,因为它们被作为增值服务的引擎或工业生产的重要因素。它们还允许一些东盟国家本身定位为区域金融或电信启用服务中心。在国家发展计划中对基础设施服务部门有一个明确的社会公正问题;强制性普及电信和水往往是这种情况。东盟经济体的经验参差不齐——例如在金融服务和电信方面有一些成功的事例,但在水和能源等领域存在问题。因此,该地区正在仔细考虑基本服务部门进一步自由化的速度和顺序,并对现有监管制度进行全面审查,以确保这些部门的合理性和可持续性,特别是那些涉及金融服务和电信等敏感的基础设施系统。

68. 世界银行的一位专家指出,贸易协议对基础设施服务部门的影响取决于协议的类型,其中包括监管规定的类型和所涉及的贸易伙伴。发展中国家之间的协议一般不包括监管问题,而发达国家与发展中国家之间的协议则包括一些仅与某些部门(如金融和电信部门)有关的某些规定,其中伙伴的贸易利益强大。很难将北美自由贸易区类型、服务贸易总协定类型与欧盟类型的协定进行比较。发言者建议,一般原则(例如在服务贸易总协定和基础电信参考文件中已有的那些原则)应包括在内,但并非约定俗成的规定,因为各国的监管和体制框架不同,监管需要随着时间的推移而变化。然而,规定应代表监管者使用的语言和监管者思考的方式,以免在监管界与贸易界之间造成差距。

69. 区域和双边协定经常提及世贸组织关于未来国内监管纪律的谈判,以便审查世贸组织的国内监管纪律并可能将其纳入这些协定。谈判拖延对这些协定造成了系统性问题;然而,为每一项协定谈判具体的国内监管规定可能导致区域贸易协定中的规定出现相应的意大利面条碗现象。但是,一些专家则质疑贸易协定对处理可能出现的新情况和范式转移是否有足够的灵活性。

70. 与会者普遍认为,加强贸易部、监管机构和其他部(电信、能源、交通、财政等)之间的合作以及这些机构与司法和立法部门之间的合作是实现适当平衡的一个重要组成部分。

H. 今后步骤

71. 认识到多年期专家会议第一届会议以来开展的有价值的工作,第二届会议讨论了未来的方向和今后的步骤,包括贸发会议对今后工作的建议。

72. 专家们建议,需要在以下方面进行更多的研究和分析:

(a) 与所有基础设施服务部门相关的跨部门问题(如解决市场失灵、确保竞争、促进普及),和发展中国家扩大参与基础设施服务生产和贸易的机会,以及经济和金融危机可能的负面影响;

(b) 监管与贸易自由化之间的连贯性(即如何加强连贯性,贸易规则如何影响国家监管的自主权,如何使监管和贸易议程相互支持,以及如果两者之间没有连贯性意味着什么,特别是对发展意味着什么);

(c) 案例研究,将有助于找出成功的经验和失败的教训,重点是为何一种特定的模式在一个国家可行,并查明私有化、自由化和服务监管之间潜在的冲突领域;

(d) 国家服务业政策审查,包括监管评估,通过与现有监管网络及与决策者和其他利益攸关方合作;

(e) 按部门组织对基础设施服务监管机构的最佳做法以及最佳做法工具可能的准备情况进行审查,发展中国家可以从中获取适用于本国的信息,并将协助他们探索不同的政策和监管办法;

(f) 查明哪些国家或国家集团有共同的问题和困难,但处于不同的发展阶段,以鼓励作出合作安排和相互援助,包括相互交流方案的供资,以及同行评审;

(g) 金融和保险服务,特别侧重于发展方面;

(h) 基准性能测试、设置价目表和限制监管实体酌处权的手段;

(i) 进一步发展贸发会议的基础设施服务监管机构调查,以及收集和传播关于基础设施服务部门的资料;

(j) 调查双边、区域和多边贸易协定的监管规定;以及

(k) 分析国内监管对贸易和发展的影响,以及《服务贸易总协定》关于国内监管的可能纪律,特别模式 4;

73. 专家们建议，贸发会议可向国家和区域监管机构提供支持，并促进它们之间的进一步交流和联网，以加强机构间合作及与学术机构的合作。会议还建议，在下届专家会议上可能需要更多地注意运输和供水问题。

74. 最后，专家们建议，贸发会议在向决策者和监管者提供关于基础设施服务部门的技术援助方面应发挥重要作用。

二. 组织事项

A. 选举主席团成员

(议程项目 1)

75. 在全体会议开幕会议上，多年期专家会议选举了下列主席团成员：

主席：奇察卡·希帕齐瓦先生(津巴布韦)

副主席兼报告员：朱迪思·阿列塔女士(墨西哥)

B. 通过议程和安排工作

(议程项目 2)

76. 在全体会议开幕会议上，多年期专家会议通过了本届会议的临时议程(载于 TD/B/C.I/MEM.3/4)。议程如下：

1. 选举主席团成员
2. 通过议程和安排工作
3. 服务、发展与贸易：监管和体制问题
4. 通过会议报告

C. 会议的结果

77. 在 2010 年 3 月 17 日(星期三)的全体会议开幕会议上，多年期专家会议同意主席对讨论进行总结。

D. 通过报告

(议程项目 4)

78. 同样在全体会议开幕会议上，多年期专家会议还授权副主席兼报告员在主席的领导下在会议结束后将报告定稿。

附件

与会情况*

1. 贸发会议下列成员国的代表出席了专家会议：

阿尔及利亚	马达加斯加
安哥拉	马来西亚
澳大利亚	墨西哥
阿塞拜疆	缅甸
贝宁	尼泊尔
不丹	尼日利亚
多民族玻利维亚国	阿曼
巴西	巴基斯坦
布基纳法索	巴拉圭
布隆迪	秘鲁
柬埔寨	菲律宾
喀麦隆	罗马尼亚
加拿大	俄罗斯联邦
中国	沙特阿拉伯
哥伦比亚	塞尔维亚
刚果	新加坡
古巴	南非
多米尼加共和国	西班牙
厄瓜多尔	苏丹
法国	斯威士兰
危地马拉	瑞士
海地	阿拉伯叙利亚共和国
印度	泰国
印度尼西亚	特立尼达和多巴哥
伊朗(伊斯兰共和国)	土耳其
伊拉克	乌干达
意大利	阿拉伯联合酋长国
牙买加	大不列颠及北爱尔兰联合王国
约旦	美利坚合众国
哈萨克斯坦	委内瑞拉(玻利瓦尔共和国)
肯尼亚	越南
吉尔吉斯斯坦	也门
老挝人民民主共和国	津巴布韦
莱索托	

* 与会者名单见 TD/B/C.I/MEM.3/Inf.2 号文件。

2. 下列观察国派代表出席了会议：
巴勒斯坦
3. 下列政府间组织派代表出席了专家会议：
非洲联盟
东非和南部非洲共同市场
大湖国家经济共同体
欧洲联盟
国际服务贸易信息机构
南方中心
4. 下列联合国组织派代表出席了专家会议：
国际贸易中心(贸发会议/世贸组织)
5. 下列专门机构或相关组织派代表出席了专家会议：
联合国粮食及农业组织
国际劳工组织
国际电信联盟
世界贸易组织
6. 下列非政府组织派代表出席了专家会议：
消费者团结与信任协会
世界工程师协会
国际律师协会
第三世界网络
7. 下列专题小组成员应邀参加了专家会议：
阿希雷·布朗女士，哈佛大学哈佛电力政策组执行主任
赵厚麟先生，国际电信联盟副秘书长
约翰·恩科马先生，坦桑尼亚联合共和国坦桑尼亚通信管理局局长
普鲁肖坦·欧嘉先生，尼泊尔商务及用品部部长
斯特凡·雅各布佐纳先生，经济合作与发展组织公共治理与领土开发局监管政策处高级经济师
特雷斯纳·苏马尔迪先生，印度尼西亚企业竞争监督委员会主席

贺刚先生，中国国家电力监管委员会政策法规司处长

克恩·亚历山大先生，剑桥大学研究员

索菲·特雷莫莱女士，Trémole Consulting 咨询公司

雷米·拉巴里韦卢先生，马达加斯加能源部能源规划局局长

梁景泰先生，新加坡资讯通信发展管理局副执行官

安索德·休伊特先生，牙买加公用事业管理办公室秘书

乌拉别克·马捷耶夫先生，吉尔吉斯斯坦 Kyrgyzaltyn 管理咨询公司

亚格一维努戈帕尔·雷迪先生，印度储备银行前行长、联合国大会主席国际货币和金融体系改革专家委员会成员

塞萨尔·马罗金一费尔南德斯先生，危地马拉中央银行银行监督高级顾问

帕特里克·利特克先生，国际保险经济学研究会秘书长兼常务董事

马丁·霍尔先生，日内瓦南方中心执行董事

马利亚姆·范德一施蒂歇尔女士，跨国公司研究中心高级研究员

马克·贾米森先生，佛罗里达大学公用事业研究中心主任

贾迈赫·塞吉·奥诺雷·博格莱先生，非洲公用事业监管者论坛法律研究主任

乔治·瓦卢西姆比一姆潘加先生，乌干达服务出口商会协会执行秘书

费尔南多·德马特奥先生，墨西哥常驻世贸组织代表团大使

哈米德·马姆杜先生，世贸组织服务贸易司司长

莫里斯·奥德尔先生，加勒比共同体秘书长经济顾问

塞瓦斯蒂内·赛斯先生，世界银行高级贸易经济学家

若泽·维克托·陈一贡萨加先生，菲律宾驻世贸组织代表团
