



---

贸易和发展理事会  
贸易和发展委员会  
贸易、服务与发展问题多年期专家会议  
第一届会议  
2013年2月25日至26日，日内瓦

## 贸易、服务与发展问题多年期专家会议第一届 会议报告

2013年2月25日至26日在日内瓦万国宫举行

## 目录

	页次
一. 主席的总结 .....	3
A. 开幕发言 .....	3
B. 通过扶持性规章和机构吸引和维持投资 .....	3
C. 采用基准比照评估方法检验和提高基础设施服务部门的业绩 .....	5
D. 刺激创新, 使管理适应市场变化 .....	7
E. 确保普遍获取 .....	8
F. 前进之路 .....	9
二. 组织事项 .....	10
A. 选举主席团成员 .....	10
B. 通过议程和安排工作 .....	10
C. 会议结果 .....	10
D. 通过会议报告 .....	10
附件 .....	11

## 一. 主席的总结

### A. 开幕发言

1. 会议由贸发会议副秘书长主持开幕。他说,《多哈授权》要求贸发会议继续在服务领域开展工作。此种工作包括向发展中国家的决策者和管理者提供协助,便利其处理对基础设施服务部门实行管理方面的挑战。基础设施服务部门包含以下几个分部门:能源、电信、水、运输及金融服务。良好的基础设施服务有利于经济体所有部门包括服务业部门的发展。基础设施服务部门对国家的社会努力起着重大的推动作用,同时又是实现《千年发展目标》的手段,因此,极有必要作一次审慎的评估,以便确定为实现《千年发展目标》是否充分利用了基础设施服务部门,并且确定该部门在帮助实现 2015 年之后的可持续发展目标方面能够发挥的作用。

2. 想要获得基础设施服务部门可能产生的经济和社会益处,就必须相应制定有针对性的、切实有效的措施,逐步建立健全的管理和体制框架,以便为该部门的健康运行奠定基础,同时争取实现多项公共政策目标。贸发会议的研究和刚刚过去的一轮多年期专家会议证实,管理参数应当适合特定的部门状况和当地状况。基于这种思路,交流良好做法例子和吸取的经验教训应当证明非常有用。他鼓励与会者为决策者和管理者,特别是发展中国家和最不发达国家的决策者管理者提出具体想法,帮助他们采取步骤建立管理和体制能力并提高本国的基础设施服务质量。

3. 商品和服务国际贸易及初级商品司司长介绍了秘书处的说明(TD/B/C.I/MEM.4/2),并概述了吸引和维持投资;采用基准比照评估方法检验和提高业绩、管理和创新;确保普遍获取及扶持性机构框架等方面有待研讨的主要问题。

### B. 通过扶持性规章和机构吸引和维持投资

4. 与会者表示,由于需求的增长往往快于政府为供应能力的扩张供资的能力,因此存在着极大的投资缺口。私人投资已经日益成为一种重要的融资模式。各种弥补全球投资缺口的办法包括:外国投资、公私伙伴关系、项目债券等新型供资机制,以及旨在共享同一基础设施的区域一体化等。

5. 通过自由化和私营化促进竞争,同时辅之以建立一个独立的管理机构,是许多国家共同采取的做法。在土耳其,2001 年以来经济的持续增长促使能源需求上升,因而有必要扩大能源供应能力。土耳其通过解除对电力生产、批发和销售部门的管制促进竞争,同时维持电力输送方面的垄断地位。土耳其于 2001 年开始解除管制,设立了能源市场管理局,之后对国营公司实行私有化,并对能源行业作了拆分。这使私人对解除管制部门的参与和投资增加。电力生产和批发市场

的发展使交易能够按市场价格进行，并使收回成本(以反映石油和天然气价格的上涨)成为可能。

6. 土耳其采取多种手段，设法加大投资，使能源来源多样化并确保可持续的能源供应。按预先确定的价格提供的部分购买保证被用来促进核能发展。土耳其还设法通过采用入网电价，包括规定使用国产发电设备可享有额外的入网保证，更多地使用可再生能源发电。

7. 有些专家认为，普遍有必要将竞争机制引入原先具有垄断性质的基础设施服务部门，但另一些专家认为，私营化并非目的，而是为达到目的所采用的手段，而且并非唯一的手段。在这方面，为了决定是保持基础设施服务部门的公有性质还是将其私营化，似可参考一套标准：

- (a) 私营公司是否具备最佳管理能力；
- (b) 国家是否仍然具有约束或管理这一部门的能力；
- (c) 私营化是否是获取资本的最佳途径；
- (d) 私营公司和政府如何分担风险；
- (e) 管理机构是否有能力设计和实施恰当的机制以实现公共政策目标；
- (f) 改革在资金和社会两个层面上是否能够持续；
- (g) 管理者是否有能力驾驭该部门私营化之后的治理；
- (h) 该部门在最大限度地创造收入和维护公众利益之间是否存在利益冲突；
- (i) 私营化是否会切实引入竞争；
- (j) 该部门需要何种技能——创业能力和承担风险只是私营公司通常需要的能力。

8. 由于国家的作用已从提供服务转变为实行管理，因此，建立扶持性机构和管理框架对于为竞争奠定基础 and 达到多项公共政策目标来说已变得十分重要。具体而言，确保部门管理机构和竞争主管机构之间的一致性已经成为一个突出问题。在德国，一个管理着多种部门的监管机构，即 **Bundesnetzagentur**，在对网络区段的使用，即输电和配电包括定价实行事先管理以确保有效竞争方面发挥着至关重要的作用。该机构负责管理网络的进入。事后竞争管理由一个竞争主管机构负责。一项法律授权、单独的预算拨款、透明度义务、类似法院的管理程序以及执行方面的独立性等，为该机构的独立性和中立地位提供了保障。该机构还管理着一项网络计划。

9. 秘鲁在基础设施服务部门管理，尤其是保护和促进竞争包括知识产权问题和消费者利益方面，提供了一个独特的模式。国家竞争和知识产权保护局(西班牙文缩略为 **INDECOPI**)是一个竞争管理机构，负责进行事后管理，依法享有充分的自主权，包括预算上的自主权。该机构与部门管理机构的关系依据的是额外原

则，因此，如果发生抵触，以管理机构为准(但电信部门除外，因为该部门的部门管理机构同时也充当竞争管理机构)。

10. 在澳大利亚，仍在进行的涉及重型车辆、铁路安全和海运的管理改革努力可望产生节余。澳大利亚继承了一个复杂、烦琐的管理系统，但过去几年中，该国的管理机构数目持续减少。该国原先共有 500 个区域和地方管理机构，但这一数目现已锐减，取而代之的是 4 个大型管理机构。成功的关键，是让行业参与发展和决策的每个阶段。还有必要让管理从发号施令转变为真正解决问题。

11. 由于政府设法在不改变所有制的前提下将新型技术和管理办法引入传统的政府采购，并把私人资本引入金融基础设施项目，公私伙伴关系变得更加引人注目。切实驾驭公私伙伴关系并非易事。例如，向会议介绍的研究表明，强有力的法律机构和高效率的管理进程，筹备得当的基础设施项目以及合理的合同管理等，是吸引成功的基础设施投资的关键。1985 至 2004 年间，拉丁美洲授予的合同(特别是与供水和交通运输有关的合同)约有 30%需要重新谈判，即便这些合同是在竞标之后授予的。项目筹备、谈判和评估方面合理的管理和机构框架对于降低合同重新谈判的发生率来说非常重要。规章一旦被纳入合同，就证明特别有效。注重产出的合同，例如采用业绩基准的合同，能够较好地确保合同的管理和执行。

12. 在意大利，为进一步推动基础设施服务部门的公私伙伴关系，出台了特殊税收待遇，以便利参与基础设施服务部门项目的公司的债券和其他债务的发行和出售。这包括扣减从证券包销商那里收取的利息，以及把合同持有人支付的项目债券利息视为所支付的银行资金利息。新的规章还设法通过退税处理基础设施融资问题。这种偿还税款办法将适用于公私伙伴关系之下的所有基础设施项目，包括现行方案未予涵盖的铁路网络和机场基础设施。对于没有得到这种财政支持的基础设施项目，将把此种工程产生的新所得税的三分之一偿还给合同持有人和项目公司。

13. 区域一体化是一种鼓励投资以应对能源需求的增加和争取实现能源保障目标的手段。为了优化能源供应，完善已有的与邻国的跨界电力联系，土耳其探索了区域合作途径。

### C. 采用基准比照评估方法检验和提高基础设施服务部门的业绩

14. 为了逐步实现自由化和私营化，激励式管理做法正日益得到采用，在这一背景下，基础设施服务部门采用基准比照评估方法(基准比照评估)检验和提高业绩已经变得很常见。为提高服务质量，增强问责和提高总体效率，包括国有企业和公私伙伴关系的效率，各国求助于基准比照评估方法。一位专家指出，基准比照评估可界定为有系统地将业绩衡量标准与参考标准进行比较从而提高业绩的过程。基准比照评估的益处在于激励经营者提高效率，创新，提高服务质量，以更公平的方式收回成本以及提高透明度。管理者采用基准比照评估方法，主要是

为了规定价格，衡量服务质量和提高公司业绩；而经营者也采用这种方法，目的是提高业绩和降低成本。采用基准比照评估方法检验和提高业绩，要求各国克服信息不对称，监测和比较业绩，设定目标，发现效率低下情况，并确定最佳做法。

15. 在计算业绩矩阵时，对作为所达到的业绩水平的依据的解释性因素进行评估至关重要，这些因素有：市场结构，以及历史因素、社会因素、环境因素、管理因素和当地因素等。因而，向会议介绍的研究显示，铁路部门的相关业绩(以由使用密度、服务质量和安全性等组成的综合指数衡量)与政府补贴数额和基础设施投资相关，而不是与治理结构(不论是否拆分)或市场自由化程度相关。基准比照评估还需要设定据以衡量业绩的参照值，这些参照值应当与市场的最佳做法相一致。确保数据的可靠性和准确性，包括为此进行审计至关重要，但这项工作绝非易事。

16. 基准比照评估方面的分析可能会十分复杂。需要谨慎从事，对“可比项目”进行比较，并且把握好衡量易受多种因素(例如公司所有制结构)影响这一问题。一些专家认为，就采用基准比照评估方法检验和提高经营者的业绩而言，原则上不应当对公私经营者作出区分。对工业和私营企业适用相同的基准或许并不恰当，因为相关的成本结构、激励办法及核算制度可能不同。尽管这些基准的确可能在不同的框架内运行，但优化公共服务提供方面的业绩应当成为终极目标。

17. 一位专家表示，有必要使业绩概念化，因为基础设施可理解为一个复杂的社会和技术系统。基准比照评估的一个极为重要的方面，是清楚衡量对象，即系统业绩或具体行为者的业绩。尽管基础设施服务部门可以被拆分，但该部门的每个环节是作为一个系统运行的，在该系统中，各种技术、机构和行为者相互作用并且影响到总体业绩。因此，部门业绩应当视为对整个系统或许多行为者的相互作用进行治理的结果。专门对某些行为者进行管制可能会对整个系统的业绩产生不当影响。

18. 某些制约因素，如数据收集能力、专门知识、经验及本国市场/部门知识缺乏等，仍然构成重大困难，特别是对发展中国家来说。在马里，水电事务委员会借助其他管理机构尤其是非洲公用事业管理机构论坛在制定服务质量标准和最低限度服务最低标准方面的经验，制定了一套职能标准，以便利采用基准比照评估方法检验服务供应商的业绩。这些准则涉及采用基准比照评估方法检验业绩所需的管理信息和会计要求。由于此种要求作为执照发放条件的一部分得到实施，因此它们具有强制性和法律效力。收集到的信息使管理机构能够核实管理目标的实现情况，并且调查经营者遵守合同义务的情况。

19. 西非国家经济共同体的一些成员国(这些国家仍实行国家垄断做法)难以在国家一级采用基准比照评估方法。不过，在区域一级对纵向一体化的国有企业的业绩进行比较，已经证明是一种解决国家一级基准比照评估方面的困难的办法。数据缺乏阻碍着有效的基准比照评估，这种缺乏的部分原因在于以往国家垄断企业的存在，这些企业不愿披露数据。处理这一问题的一种有效手段，是将本国经营者向管理机构提供相关数据作为一项执照发放条件。信息不对称是又一个问题。还有一个制约因素是常常难以利用信息技术基础设施。就在区域一级进行比较而

言，另一个问题在于西非国家经济共同体成员之间的发展水平和国情不尽相同，这就会给跨国比较带来困难。

20. 为了克服这种能力上的缺陷，需要开展各种形式的合作(南北、南南合作)，以便有助于建立网络联系和交流知识，支持能力建设并鼓励传播最佳做法。

#### D. 刺激创新，使管理适应市场变化

21. 管理的一项重要职能，在于创造有利于基础设施服务部门的创新的环境，并且使服务适应市场和消费者不断变化的需要。由于创新可在很大程度上改变基础设施服务提供的方式，因此，管理者应当时刻了解技术和市场动态，以便不断提供恰当的管理框架。关注创新和管理之间这种双向关系需要得到密切关注。

22. 一位发言者说，出于一些原因，受管制的公用事业不会轻易进行创新。其中一个原因是：公用事业往往会尽量降低风险而不是最大限度地实现利润，私营实体的情况往往如此。此外，受管制公司往往会保护其收益源流。所以，也许难以指望受管制公司倡导提高成效等公共政策目标，因为能源消耗一旦减少，公司的收益就必然会减少。管理机构动用公用事业用户的钱款推动创新，但这种创新往往注重局部，侧重面过于狭隘。这种创新倾向于注重其支持群体的利益。在公用事业激励不足或难以落实的情况下，一个替代办法是开放市场以开展竞争，让敢于承担风险的创业者进入市场。

23. 一个贴切的例子是，一些受管制的运营商对智能电表相对缺乏兴趣。除非商定一份更加快速的折旧明细表，否则这些运营商可能无意投资于智能电表，因为据认为智能电表的技术寿命要比其实际寿命短。不过，管理机构会提出以下疑问：如将创新收益私有化，那么将与创新相关的风险社会化是否恰当？如果管理倾向于通过形成不愿冒险的实体而阻碍创新，那么可采取一些步骤处理这种状况，例如确立创新激励，使供应商和消费者能够得益于共同节余，以及通过采用收益上限定价方法确定生产率预期等。可采用一些标准确定最佳管制激励，而不是补贴。例如，管制激励应当在竞争上无偏向且具有短期性质，规定如果在规定时间内缺乏预期的创新，就会终止实行激励措施。

24. 专家们指出，使管理适应创新和市场方面存在的困难体现在金融服务领域。金融理论、技术创新和统计工具等方面的发展催生了金融创新，这使风险管理和定价方法出现转变，从而使一系列新的金融产品得以出现。金融部门开发了新的、具有创新性质的衍生品，包括证券化和结构化产品，这使银行能够转移债务，使其不体现在资产负债表上，并使银行能够提高杠杆作用，承担更大的风险。这些产品基本上没有受到管制，部分原因在于管制方面的错配以及这些产品具有极高的复杂性，这就使恰当定价和风险评估变得十分困难。另外，还造成了道德风险问题，即一些银行“太大或过于相互依存而不能倒闭”，这就使金融机构愿意扩大规模，从而承担更大的风险。

25. 金融创新、新产品和金融工程技能的发展速度总体上超过了现有规章、管理技能和管理机构的适应速度。因而，风险被外部化并累积在金融系统内，造成系统性风险。国家和国际两级正在进行的金融管理改革旨在确保进行恰当的风险管理，使金融创新得到控制。至关重要的，是设计一个能够恰当兼顾金融创新和有效管理并使与创新相关的风险和成本内部化的管理框架。这就需要通过拓宽和调整管理范围(例如针对影子银行)加强微观审慎和宏观审慎管理，并且加强机构框架。

## E. 确保普遍获取

26. 普遍获取基础设施服务仍然是管理机构追求的一项重要的公共政策目标，它与《千年发展目标》特别是减贫直接相关。普遍获取侧重的是服务的提供、获取和调整。有必要采取管理措施，以便将网络扩展到尚未入网的群体，并使基础设施服务对已经入网的人来说变得更加负担得起。此种措施采取以下形式：向贫困家庭和农村家庭等特定消费群体提供关键基础设施服务使用补贴，对此种服务的生产和分销实行补贴，并且对服务供应商规定法定普遍服务义务。

27. 孟加拉国的经验便是采取措施为基础设施服务的普遍获取提供支持方面的例子。旨在实现普遍获取的政策采取以下形式：政府牵头发展基础设施，向贫困的提供补贴，以及对私营部门实行各种激励式管理。在金融服务领域，管理机构(中央银行)负责执行普遍服务规章，这些规章规定，国内银行须在农村地区设立一定数目的分行。此外，管理机构允许客户以较低的价格开设银行账户，这就可以使贫困者拥有的银行账户数目增加。在交通服务领域，政府掌管着运输网络开发，包括农村地区的运输网络开发。在电信行业，私营部门在落实普遍获取方面发挥着关键作用，同时，管理机构设置了一个社会义务基金，以便提供普遍获取基础设施服务政策的落实所需的资金。在政府管理的供水部门，98%的人口能够使用经过改善的水源，这种改善是通过建造和使用手泵得到实现的。

28. 在供电方面，普遍获取仍然至关重要，因为孟加拉国目前只有 53%的人口能够用上电。私人现已参与发电，但输电和配电仍由国有企业经营。随着发电成本因使用进口石油而上升，政府面临着增加补贴的问题。政府设法建造商业电厂，同时规定，供应商须按固定价格将所生产的电力的 30%出售给政府，这样，就能够以负担得起的价格向贫困者供电。

29. 在拉丁美洲，由于采用补贴做法，管理机构须面对在能源和供水部门的效率和社会包容之间取得兼顾平衡这一问题。研究显示，拉丁美洲国家采取在能源(电和天然气)供应方面提供全面消费补贴的做法，而同时又存在着能源消耗和获取水平不对称的问题。这种不确定具体对象的补贴做法会造成市场扭曲。对此，似可采取特定补贴做法，以有助于提高能效，促进社会包容。

30. 关于供水，获取饮用水仍然是力争消除不平等这项工作所面临的一项重大挑战，因为难以获取饮用水的人口中，有 70%的人口为土著居民和/或贫困者。



饮用水方面的费率政策要素应当包括可持续性、效率和公平。为实现社会包容，大规模过境基础设施投资必不可少。

31. 确定能源部门的补贴对象可促进普遍获取。有些专家说，一些已经建立声誉的公司往往可以得益于这些补贴。肯尼亚征收较低的煤油税，这样做是认为煤油主要被贫困者用作燃料。然而，补贴的主要受益者却是大公司。在另一个事例中，尽管肯尼亚向只是使用最低限度水平燃料的实体收取较低费率，但甚至是大农场主也可从中获益。因此，有必要恰当设计补贴办法，以便让目标群体能够真正获得相关福利。

32. 在金融服务方面，现已发现有以下关于金融包容的法律规定：

(a) 银行获准开办的分支机构的数目须与该银行应当在农村地区开办的分支机构数目挂钩；

(b) 向中小企业的强制性放款；

(c) 银行必须向贫困家庭提供特定数额或特定比例的信贷(放款额度)，用于购置低价住房；

(d) 优先部门放款政策，如农业贷款承诺；

(e) 适用多种不同利率，据以按极低的利率提供贷款，使贷款易于偿还，并且不从生活在贫困线以下的民众那里获得利润；

(f) 不得拒绝向贫困客户提供基本金融服务；

(g) 禁止采用“标注红线”做法(因某些地区有大量贫困者而拒绝向其提供服务)；

(h) 社区再投资法。

33. 某些贷款方式有助于改善普遍获取状况。例如，在印度尼西亚，伊斯兰小额贷款方案有利于微型企业和小企业及最贫困社区利用银行服务。伊斯兰小额贷款方案以伊斯兰银行和合作社为基础。前者提供银行业务、资本市场和保险等核心金融服务；而后者(称为 Baitul Mal wa Tamwil)则向贫困者提供小额贷款服务。伊斯兰小额贷款系统面临的困难包括缺乏足够的人力资本，缺乏审慎的管理包括有效的监督，以及金融可持续性等。为克服这些困难，目前正在设法加强能力，改进金融机构之间的合作机制，加强地区一级的自我管理和监督，并且促进银行与合作社之间的政策和规章协调。

34. 肯尼亚的经验表明，“移动货币”(mobile money)可以成为增加获取金融服务机会的一种有用工具。肯尼亚拥有商业银行账户的人口比例(在五年内)从 2007 年的 20%增至大约 50%，这主要归因于移动银行业务的激增。

## F. 前进之路

35. 多年期专家会议为交流基础设施服务部门方面的经验、最佳做法和这方面

吸取的经验教训提供了一个有益的平台。会议开展的讨论有助于更好地了解最为合适的基础设施服务部门国家管理和体制框架的建立和运行所需的关键要素。许多与会者对贸发会议在管理和体制框架方面开展的工作以及秘书处的说明表示赞赏。与会者要求贸发会议继续便利交流经验和吸取的教益，并请贸发会议酌情进一步深化审议活动之后出现的与基础设施服务部门相关的新领域的工作。

## 二. 组织事项

### A. 选举主席团成员

(议程项目 1)

36. 在开幕全体会议上，多年期专家会议选举主席团成员如下：

主席：Peter Mulrean 先生(美利坚合众国)

副主席兼报告员：Carlos Fidel Martín Rodríguez(古巴)。

37. 由于 Mulrean 先生缺席，副主席兼报告员 Martín Rodríguez 先生在第二场非正式会议上主持会议，直到会议于 2 月 26 日闭幕。

### B. 通过议程安排工作

(议程项目 2)

38. 在 2013 年 2 月 25 日的开幕全体会议上，多年期专家会议通过了会议临时议程(TD/B/C.I/MEM.4/1)。该议程如下：

1. 选举主席团成员
2. 通过议程和安排工作
3. 贸易、服务和发展：管理和体制方面的挑战
4. 通过会议报告

### C. 会议结果

39. 在开幕全体会议上，多年期专家组商定由主席编写讨论情况总结。

### D. 通过会议报告

(议程项目 4)

40. 在 2013 年 2 月 26 日的闭幕全体会议上，多年期专家会议授权副主席兼报告员在会议结束之后将报告定稿。

## 附件

## 出席情况\*

## 1. 下列贸发会议成员国出席了本届专家会议：

阿尔及利亚	哈萨克斯坦
安哥拉	肯尼亚
孟加拉国	科威特
巴巴多斯	老挝人民民主共和国
白俄罗斯	马达加斯加
贝宁	马里
布隆迪	毛里求斯
加拿大	墨西哥
中非共和国	缅甸
中国	尼加拉瓜
古巴	尼日利亚
多米尼加共和国	秘鲁
厄瓜多尔	俄罗斯联邦
埃及	沙特阿拉伯
爱沙尼亚	南非
埃塞俄比亚	西班牙
法国	瑞士
希腊	泰国
海地	土耳其
印度尼西亚	阿拉伯联合酋长国
伊朗伊斯兰共和国	坦桑尼亚联合共和国
伊拉克	美利坚合众国
爱尔兰	委内瑞拉玻利瓦尔共和国
意大利	越南
牙买加	津巴布韦
约旦	

## 2. 以下国际组织派代表出席了会议：

非洲、加勒比和太平洋国家集团(非加太国家集团)

\* 本出席情况名单列出登记的与会者。关于与会者名单，见 TD/B/C.I/MEM.4/INF.1。

非洲联盟委员会

欧洲联盟

3. 以下非政府组织派代表出席了会议：

普通类

瑞士乡村非政府组织

---