



经合组织国家公共服务监管: 讨论议题

2007年11月26日

经济合作与发展组织

目录

.....	1
经合组织国家公共服务监管: 讨论议题.....	1
经合组织国家公共服务监管: 讨论议题.....	3
基础设施服务监管框架.....	4
监管规则.....	5
市场准入控制.....	5
价格控制.....	5
质量控制.....	6
监管机构.....	6
专家.....	6
独立.....	6
各级政府.....	7
监管程序.....	7
经合组织的实践在中国的运用.....	7
优先性.....	8
承受力制约.....	8
管理和监管能力.....	8

¹此文件由经合组织秘书处准备, 并提交监管政策小组讨论 (SG/GRP(2007)9)。



经合组织国家公共服务监管: 讨论议题
2007年11月26日
经济合作与发展组织

经济和监管风险.....8
经合组织实践的应用.....8

经合组织国家公共服务监管: 讨论议题

1. 上世纪大多数时间, 经合组织各国政府通常会提供公共服务, 特别是和基础设施有关的行业, 通过国有独资垄断提供“普遍服务”, 它们通常包括在统一的国定税率框架体系内。此措施旨在通过“自然”垄断行为利用规模经济的优点。同样, 此措施目的在于为重大投资提供稳定的资金来源, 通过高收入和低收入用户之间的交叉补助体系实现普遍服务。
2. 此措施的结果利弊参半, 经合组织各国政府制定出一些新政策, 以应对如何提供高效、可靠、安全和可承担的公共服务的问题。经合组织各国政府已经应用一些监管规则、机构和各种程序为公民提供公共服务。分析这些经验能够提供丰富的知识体系, 而发展中国家, 比如中国, 可以利用这些知识制定适合国情的政策。本文件概述了监管政策小组可能会讨论的一些议题。它是SG/GRP(2007)10文件的补充, 该文件提供了一些经合组织国家在水资源、垃圾管理和公共交通服务领域监管框架的详细评论。
3. 本文件的目的是促进有关讨论, 探讨在中国实施经合组织国家基础设施服务方面的监管措施会带来什么影响。这是初步的、开拓性工作。经合组织关于中国的规制改革评估报告仍未完成, 因此关于中国改善其监管架构, 以利于未来融资及提供高效基础设施服务方面的最终结论还没有得出。然而, 即使这项工作完成后, 希望确定单一正确的模式以解决多方面问题的愿望实际上是期望过高并被完全误导的。比如供水和排污服务、垃圾管理和公交服务具有不同结构和市场特征, 需要不同方法。另外, 无论就行业还是地区而言, 提供这些服务的中国各个地区的经济发展阶段不尽相同。
4. 然而, 将经合组织各国监管基础设施服务时所采取的方法及原理作为起点, 以评估中国可能的解决方法是可行的。可以得出一个强有力的论点, 那就是经合组织各国在处理基础设施行业自然垄断时所面对的问题是先天性的, 在中国可能会遇到类似问题。即使在中国目前发展阶段、可用资源、或政治情况等各方面条件下进行分析, 也要谨慎评估这些解决方案是否能立即应用于中国或适合中国的需要。

5. 此简短议题文件摘自 SG/GRP(2007)10, 并讨论了经合组织国家公共基础设施服务监管的各方面问题。其重点是围绕基础设施服务的提供和投资, 介绍相关经济和监管问题。特别是经合组织各国已经采取措施, 建立市场及监管框架, 通过基建分拆和将竞争因素引入基础设施服务, 以及建立独立监管方等方法应对自然垄断。

6. 本文件的目标不是对经合组织国家全部行业采取框架的所有因素做全面综述, 但它试图鼓励对监管框架的突出方面进行讨论, 这些对经合组织国家来说行之有效的框架, 可能将来会应用于中国, 有可能适合中国也可能不适合中国。

7. 为此代表们应考虑以下问题:

- 经合组织国家采取的监管模式有何启示?
- 中国处于目前发展阶段必须排除特定的监管框架吗? 经合组织各国采取的措施依赖于特定的成功发展水平吗? 如何在适用于中国?
- 在中国采取什么方法促进消费者表达在服务中所享有的利益?
- 中国的行政管理在多大程度上排除独立监管?
- 政治独立性是否处于基础设施服务监管的中心, 或者说是否能够通过管理权力分立达到目标?

基础设施服务监管框架

8. 基础设施行业全面的监管框架是整个经合组织政策制定者的主要杠杆, 用来提供高效、可靠、安全和可承担的公共服务。在本文中, 监管系统规定了三个不同但又紧密相联的因素:

- 一套监管规则, 规定包含在法律、许可、合同或类似文件中所允许的行为;
- 一个或多个监管机构, 负责管理和实施这些规定; 以及
- 一套监管程序, 监管机构予以运用以履行其职责。

监管规则

9. 基础设施服务监管规则通常有三个要点: 市场准入控制, 价格控制, 以及服务质量控制。在过去二十年间, 经合组织国家的经验凸显了与过分监管相关的许多成本。这导致舆论越来越多的认为政府干涉应该更保守和慎重。在一般层面上, 管理和监管能力的制约以及其他监管环境中的不利条件可能会减少预期监管成果, 并可能增加意外成本。这将影响到关于干涉行为的预期利益是否超过可能成本的计算, 并因此导致更谨慎地实行监管。这对各种主要的监管干涉形式也有一些影响。

市场准入控制

10. 传统上, 按照一个公司要比两个或两个以上公司以更低的成本提供市场服务的观点, 大部分基础设施服务被认为属于“自然”垄断。技术和经济思想的进步已经向自然垄断的概念提出挑战。这体现在新的政策和监管扩大了提供基础设施服务的竞争机会, 从而导致放松或消除市场准入的监管壁垒, 并通过已有企业的重组积极推动竞争。此种策略现在已广泛应用于交通、电信、能源、和供水服务等行业。

11. 在由一个公用事业主导机构控制的市场中, 开放实质竞争要求该机构进行竞争前的重组。经合组织各国传统上采用两种方式: 水平分割——比如将一个现存的发电企业分为几个发电公司——以及垂直分割——比如将其分为发电、输电、电力分销等不同类型企业——为竞争和市场准入提供新机会。扩大市场准入的一个考虑重点是要求监管者谨慎审核排他性规定和其他市场准入的监管壁垒。

12. 这种监管举措经常会建立一个市场或导致该市场竞争增加。这反过来刺激企业降低成本, 更加积极地开发新客户, 包括那些以前无法获得服务的人。其他益处包括, 更开放的措施减少了对价格和质量进行高强度监管的需求。

价格控制

13. 国家价格监管传统上出于对国家本身造成或认同的过度垄断的顾虑, 以及希望利用基础设施定价满足社会各方面的需求目标。但是根据经合组织各国的经验, 价格监管在技术上的要求过于苛刻, 特别是在那些体制能力薄弱的国家。监管者需要公共服务成本信息、消费者特点、和价格反馈来制定合适的价格; 他们需要额外的体制能力来实施价格监管。更大的潜在顾虑是, 基础设施服务价格具有政治敏感性, 并且监管因短期政治考虑而不符合行业或消费者的长期利益从而变得脆弱。

14. 因为传统定价措施所产生的问题, 一些经合组织国家已经放松了高强度的价格监管, 而更多依靠加强规范新加入市场的参与者之间的竞争。在建立新价格监管制度时, 经合组织各国确定了加大市场开放的程度以及放松控制的程度。有些国家在开放服务价格时曾面临抵触。有些国家的新企业市场准入缓慢而且不顺利, 从而限制了新市场的规模。在发展的市场, 价格差异经常导致对不平等待遇的关注。同样重要的是, 政府和监管者经常不得不应民粹派人士的要求, 进行价格干涉以“保护”消费者免于支付感觉到的“额外”高价。

15. 经合组织国家出于对环境、安全、健康或其他保护消费者的考虑，对服务质量进行监管。为避免价格监管遭到破坏而带来的风险，同样也需要进行质量控制。

16. 对许多国家来说，扩大竞争已经改变了质量监管的任务，即需要实施更灵活的着眼于产出的措施。例如，质量监管调整时，在适当的层面制定标准经证明是最重要的。政策制定者应意识到，更高的标准会导致更高的成本和价格。同样，干涉的形式也改变了，即试图监管产出或结果而不是投入，这一措施经证明可以减少公司追求和应用低成本方法达到其预期结果的动机。

监管机构

17. 经合组织国家的大部分基础设施监管系统包括一些执行规则的机构。这些机构在经合组织内没有标准体制模式。这些独立机构的最佳特性，经证明取决于它们受托的任务和进行运作的环境。除了上述不同，这些机构还有一些典型特征：监管所需要的专家、“独立”的概念、和各级政府中此类机构的最优化定位。

专家

18. 监管机构所需要的专家取决于他们的特定职责。在大多数经合组织国家，这包括价格监管的能力，即使仅局限于关系沟通联络的监管。这也是监控和执行质量标准实施的需要。

19. 在那些对市场准入、价格和质量控制采取更为开放措施的国家，监管者的职责已经改变。这些机构都趋向于转移其监管重点，从监管单一公用事业机构及其现有消费者，到监管大量采取不同的技术和商业策略的供应商，为客户提供多样化的配套服务。

独立

20. 经合组织在过去 30 年间一个重要的发展趋势是独立监管机构的出现。“独立”监管的概念包含两个主要观点。第一，监管者和被监管公司保持一定距离——以减少“非法牟利”或其他不当影响的顾虑。第二，监管者和政府机关保持一定距离，以减少投资者面临的监管风险，从而减少投资成本。

21. 保证监管者与被监管公司保持一定距离的目标, 在一个更为开放的市场环境下尤为重要。在所有经合组织国家, 监管者的一个主要任务是维持竞争中立或“公平竞争环境”。这是全部任务, 但是如果监管机构因某个公司的成功而获利, 这个任务则不可能完成。不能做到这一要求会对监管体系的合法性产生深远的影响, 并增加政治反冲力的风险, 使更开放的改革措施遭到反对。

22. 保证监管者与政府机关保持距离的重要性取决于监管者受托的职责。因为监管者进行价格调控或处理其他政治敏感问题, 对短期政治压力绝缘非常重要, 这可以减少投资者面临的风险。定价对促使能源的有责任的利用也很重要, 例如水资源。实际操作上, 毕竟建立一个完全“独立”的监管机构在许多经合组织国家是困难的, 即使在具有独立公共机构传统的国家也是如此。

各级政府

23. 在经合组织国家, 基础设施服务监管机构分别定位于超国家、国家和次国家的各级政府。对选择最佳定位时所要考虑的主要因素已有普遍共识, 尽管权衡起来非常困难。支持分权到较低层次政府机关的因素包括: 更接近用户, 可以使措施更适合当地条件和情况; 更接近服务提供者, 使监控更有效, 还可以增加创新机会。支持更加集中化措施的因素包括: 管理上具有规模经济的特点; 提高应付跨辖区人口流动问题的能力; 并且减少被监管公司及当地政府机关“非法牟利”的机会。在当地体制和政治关系背景下衡量这些因素, 不同社会可能会导致不同结果。

24. 一些国家采取了一些实际措施, 以分割监管职责。比如, 一个中央机构负责监视整个市场并处理公用事业主导机构的相互关系及定价问题。更多分权参与者——如地方政府或非政府组织——负责监管个别服务提供者的行为, 处理不能在服务提供者和消费者之间直接解决的投诉, 并帮助处理与当地社区之间的关系。这种共同职责表明了, 经过监管能力建设努力, 这些实体的角色发生了重大变化。

监管程序

25. 经合组织国家已经设计了一些监管程序以提高各方参与者的积极性。这些程序考虑到了一系列因素, 包括: 反映全部相关观点和看法的效力问题; 边远或不发达地区获得服务的便利性; 保障不与任何特定利益“太靠近”; 对与监管决定相关的成本和推迟给与的影响。各国已经制定出各种措施, 包括在美国较为普遍的正式监管听证会, 专家咨询或顾问委员会——比如英国用水行业建立的制度——以及一系列非正式措施。公共教育成为新监管日程中一个重要方面。所有现代措施的一个主要特征是透明——保证问责制, 为各方参与者提供保证, 并提高决定的可预见性及公正性。

经合组织的实践在中国的运用

26. 扩大基础设施服务的政策措施, 其成功取决于它如何适应特定的执行环境。有一个主要的问题是, 经合组织国家的经验在多大程度上适合中国政府, 而它已经制定了自己的公共服务监管框架。经合组织国家与中国在执行环境上的明显差异表现在四个方面。这些差异将限制经合组织的公共服务政策及实践在中国的应用。

27. 在经合组织国家, 绝大多数公民已经获得现代基础设施服务, 政策和监管策略的重点在于监督已确定的企业与消费者之间的关系。相反, 中国大多数人口缺少正规的基础设施服务。在中国, 服务监管框架的效力只能通过扩大服务这个目标来衡量, 而非改进已有服务。

承受力制约

28. 公共服务的定价在所有国家都是敏感的, 无论是经合组织国家还是其他国家。但是中国公民要面对其购买力的实际制约, 其影响包括获取服务和已经获得服务者的消费能力等问题。任何框架要在中国增进服务必须特别关注供应问题, 并努力缩减成本, 包括干涉政策本身导致的成本。

管理和监管能力

29. 大多数经合组织国家具有完善的管理和监管能力, 包括大批合格的法律和经济专业人员以及基础设施, 与被监管实体进行有效互动。中国没有上述条件, 其管理和监管能力不足, 特别在北京以外的地区很不发达。落后的交通和通信网络更加剧了监管者对公司监管以及与消费者及其他参与者有效互动时面临的困难。尽管有显著的进步, 但来自民间的证据表明, 虚弱的管理和监管能力与腐败共存。在这样的环境下, 存在以下风险, 即官员们利用监管创造寻租机会, 而不是追求合法的公共利益。

经济和监管风险

30. 大多数经合组织国家具有相对稳定的政治体系和合理的独立可信的司法制度。它们还有长期公平对待私人投资者的记录, 因而投资者认为政治和监管风险相对较小。相反, 中国仍在进行经济和司法体制改革。它将需要很长时间才能在保护私人财产和知识产权方面建立信誉。因此, 投资者可能注意到基础设施投资所面临的高政治风险, 这在监管领域常转化为对监管裁量特别敏感。

经合组织实践的应用

31. 改变传统做法从来都不容易——无论是在相对温和的程度下促使参与者更积极参与关于提高其基础设施服务的决定, 还是大刀阔斧地改变监管政策, 以在长期国有垄断的情况下促进行业竞争。面对变革时无法回避的阻力, 中国政府需要坚定地承担责任以改善公共服务。在任何政策创新领域, 中国政府通过协调的努力, 可以从经合组织国家改革经验中汲取许多教训。任何政策的成功最终取决于谨慎适应中国自身的优先事项和各种条件。