



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
第四届会议
2016年5月18日至20日，日内瓦
临时议程项目3

服务、发展与贸易：监管和体制问题

贸发会议秘书处的说明

内容提要

服务部门具有引发结构转型，有助于落实《2030年可持续发展议程》的潜力，对所有经济体的高效运行和提高生产能力来说至关重要。政策、规章和体制框架的质量是决定服务业绩效的一个关键因素。在多边、诸边和区域贸易协定下，服务业自由化的程度日益提高。这使得采用一致方法处理服务部门的国内监管和贸易自由化问题变得至关重要，例如，可在贸易谈判者、政策制定者和监管者之间建立有效的协调机制。有必要设法制定“最合适的规章”，同时认识到，这种改革议程可能使国家的监管自主权、政策空间和急迫的发展需要面临一些风险和权衡。



导言

1. 服务部门对所有经济体的高效运行和提高生产能力来说至关重要。¹ 服务业是实现结构转型的关键，符合发展中国家对经济升级和多元化以及提高竞争力的渴望。相关政策、规章和制度框架的质量是决定服务业绩的一个主要因素，对于利用服务部门发展带来的诸多促发展益处具有决定作用。一个充满活力的服务经济可以为可持续发展目标作出显著贡献，因为要实现这些目标，就需要建立高效、公平运转的服务部门，需要人人都能获得基础设施服务和基本服务，无论是电信服务、能源服务、金融服务、医疗保健、卫生设施服务，还是教育服务。

2. 在利用服务经济和贸易尤其是基础设施服务业对发展的益处中，规章非常重要，因为服务经济和贸易受到网络外部性和信息不对称的影响，也容易遭受市场失灵。恰当的政策干预有助于部门和整个经济的发展。发展中国家在多边、诸边和区域进程中的参与越来越多，而服务业日益受到这些进程下各项贸易自由化倡议的影响。最重要的是，新一代区域贸易协定，尤其是新兴的超大型区域贸易协定把自由化和国际规则制定的前沿延伸到了服务业，本质上涉及国家监管措施的问题，因为这些措施适用于外国服务和服务提供商。这些协定不仅定义了市场准入和进入条件，也提供了关于资质、技术和许可要求的纪律。它还提出了一个棘手的政策问题：有效的市场开放可以带来一些商业利益，而政府有权执行必要的监管措施来支持公共政策目标，这两方面如何平衡？这一问题突出了用协调一致的办法处理贸易自由化和服务监管问题的重要性。

3. 近期的区域贸易协定在监管方面特别着重于谋求实现监管一致性和趋同，从而解决出口方所谓的国内监管措施造成的贸易限制效应，包括各地监管分歧造成的结果；这一点表明，有必要制定最适合各国国情和发展需求的“智能型”规章。这对于把监管不经意间造成的贸易限制效应最小化，并引入有效、高效和公平的监管做法十分必要。虽然各国最合适的规章要素各不相同，但可以从各国的经验和各项国际倡议中获得有用的教益。应该把建立国内监管和自由化之间的政策一致性，放到在日益开放的贸易环境中努力建设一个最合适的监管和体制框架这一宏观背景下考察。同时，有必要注意这种改革议程对于国家的监管自主性和政策空间可能包含着哪些风险、成本和利弊。

¹ 贸发会议，2010年，《服务、发展和贸易：技术设施服务的管理和体制问题》（纽约和日内瓦，联合国出版物）。

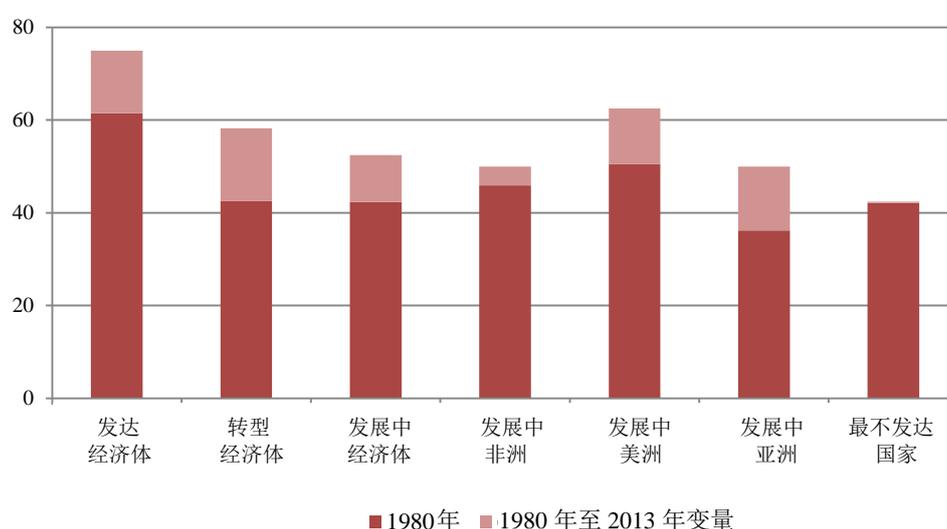
一. 服务经济和贸易的趋势

A. 服务部门的增长

4. 经济“服务化”是许多国家长期趋势的特征。1980年至2013年，服务在国内生产总值中的比重在所有收入类别中均有增加，发达国家从61%增长到75%，发展中国家从42%增长到52%(图1)。2013年各发展中区域中，服务业对拉丁美洲和加勒比区域产出的贡献率最高，达到63%；在非洲和发展中亚洲也占主导地位，占比达到50%。服务占最不发达国家产出中的42%，虽然这一比例最低且更为稳定，但在产出中的占比依然最大。

图1

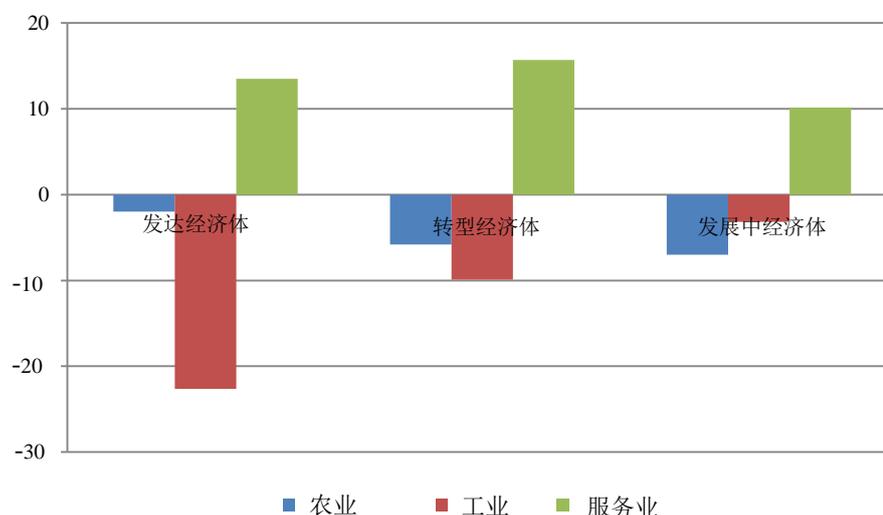
1980年至2013年按区域和收入水平分列的服务业对国内生产总值的贡献率(百分比)



资料来源：贸发会议数据库。

5. 1980年至2013年，发达经济体服务占比的增加总体上与工业占比降低(-23%)有关；而发展中国家服务占比的增加对应的是农业对国内总产值贡献率的降低(-7%)(图2)。服务业的主导地位和增长表明，各国需要设计最合适且一致的监管和体制框架，这些是服务业绩效的决定因素，因而在利用其潜力实现发展目标中居于中心地位。

图 2
按收入水平和经济部门分列的服务业对国内生产总值的贡献率，1980 年至 2013 年的变化情况
(百分比)



资料来源：贸发会议数据库。

B. 对就业的影响

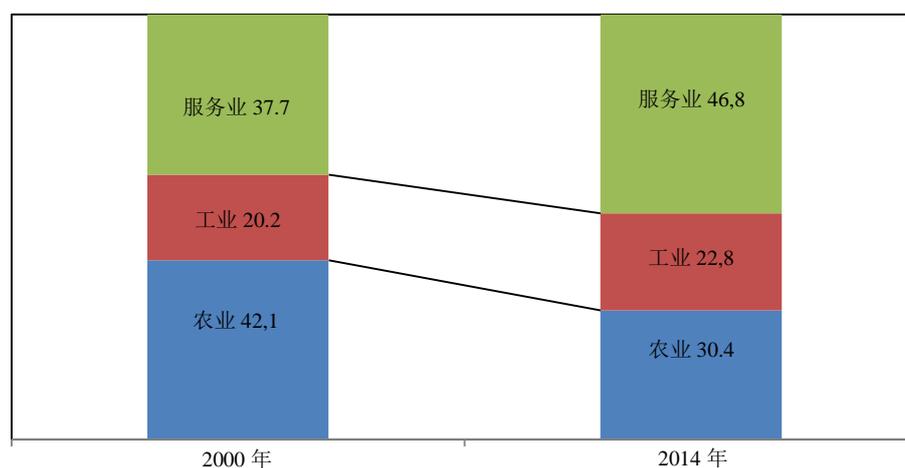
6. 迈向服务化的趋势也反映在就业水平上。2000 年代中期以来，即便在 2008 年至 2009 年的全球经济危机期间，服务业也一直是就业的主要来源。广义的服务部门仍然是提供就业的主要部门，2014 年对全球就业的贡献为 47%(图 3)，预计到 2016 年将再雇佣约 15 亿人。新工作的主体部分可能是服务部门创造出来的。虽然工业活动在结构转型中发挥重要作用，但预计不会对就业恢复作出强劲贡献。²

7. 服务业对创造与全球价值链相关的就业日益重要。2000 年至 2013 年，服务业占发达经济体中新工作的最大部分，是新兴国家中仅次于制造业之后的贡献新工作的第二大部门。2000 年至 2011 年，一些服务部门显露出创造贸易相关工作的更大潜力，也就是发达国家的商业服务、交通和通信行业，以及新兴经济体中的商业服务、酒店和餐饮业。2014 年的数据显示，虽然妇女在几个服务部门中的就业占很大一部分，但就业比重在创造与全球价值链有联系的大部分工作的部门中较低。某些部门产生的服务出口间接效应更有力，旅游业的一份工作可以在别的部门创造出三份工作；在印度，信息技术中的一份工作可以在别处创造四份

² 国际劳工局(劳工局)，2015 年，《2015 年世界就业和社会展望：趋势》(日内瓦)。

工作。³ 特别是基础设施服务业，在创造供给和出口能力以及利用贸易的就业益处方面是一个关键部门。

图 3
2000 年和 2014 年各经济部门的全球就业情况
(百分比)



资料来源：贸发会议基于劳工组织数据库所做的计算，数据库可访问 www.ilo.org/legacy/english/weso/2015/WESO_jan2015.xlsx。本文件引用的所有网站都访问于 2016 年 3 月 7 日。

注：2014 年数值为估算。

C. 出口、移徙与服务部门

8. 2014 年，世界最大的 5 个商业服务出口国是美利坚合众国(在全球商业服务出口额中的占比是 14%)、大不列颠及北爱尔兰联合王国(6.9%)、法国(5.5%)、德国(5.4%)和中国(4.7%)。这些国家也是当年主要的服务进口国。居于领先地位的发展中经济体虽然较少，但其 2005 年至 2014 年间服务出口扩大的速度比发达国家快，在全球服务出口中的占比从 24% 上升到 29%。

³ 贸发会议，2014 年，《利用服务贸易的潜力促进发展 2》(纽约和日内瓦，联合国出版物)。

9. 2014 年商业服务出口的部门构成表明发达国家和发展中国家存在差异。虽然运输、旅行和其他商业服务都是这两种经济体的最大类别，但运输和旅游对发展中国家的相对重要性更为明显，占其商业服务出口总量的 57%。相反，发达国家金融保险服务和知识产权使用收费占商业服务出口总量的比重更高。这表明发达经济体更精于这些高附加值服务；而发展中经济体，尤其是非洲和最不发达国家更依赖于传统服务活动，例如运输和旅游服务(表 1)。

表 1

2014 年按区域、收入水平和类别分列的商业服务出口情况
(百分比)

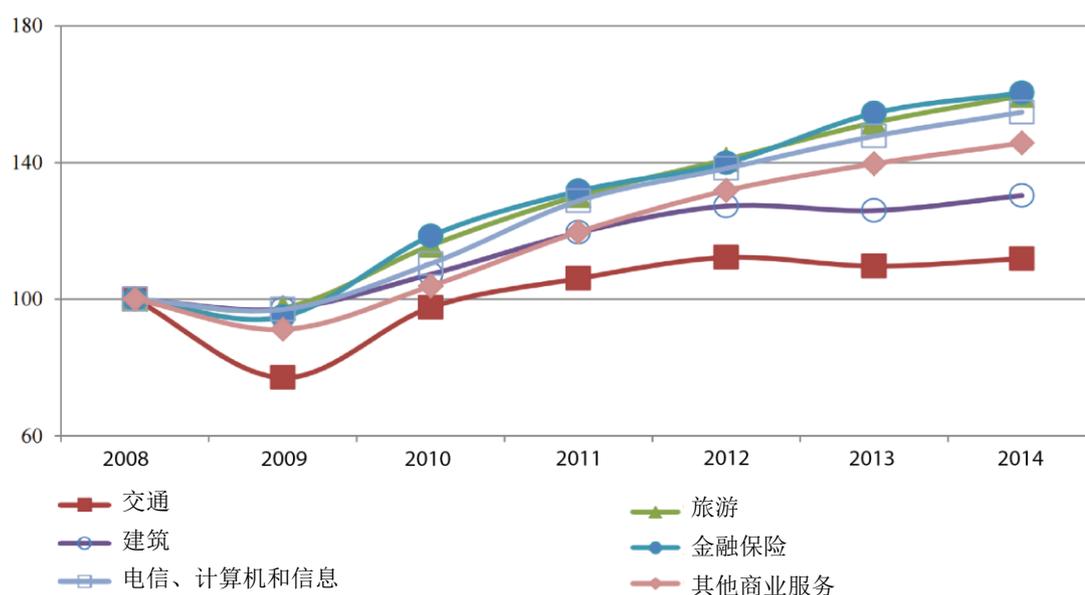
服务类别	发达经济体	发展中经济体	发展中非洲	发展中美洲	发展中亚洲	最不发达国家
商品相关服务	3.2	3.0	2.1	2.5	3.2	1.5
运输	17.9	21.4	30.7	19.0	20.9	25.9
旅行	20.9	35.3	44.4	44.8	33.2	57.7
建筑	1.6	3.2	1.7	0.3	3.7	1.1
金融保险	13.6	6.0	3.0	5.1	6.4	1.7
知识产权	8.4	0.9	0.2	0.5	1.0	0.1
电信、计算机和信息	9.7	8.3	5.2	5.1	9.0	4.5
其他商业服务	23.5	21.3	12.3	21.7	22.0	7.2
个人、文化和休闲	1.0	0.6	0.5	1.0	0.6	0.3
总计	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

资料来源：贸发会议数据库。

注：“其他商业服务”包含研究和开发、专业和管理咨询以及技术、贸易相关的和其他商业服务。

10. 发展中经济体 2008 年至 2014 年间商业服务出口的演变情况表明金融保险服务、电信、计算机和信息服务业的动态变化，其中一些是受到严重监管的服务部门(图 4)。这一趋势肯定了某些高附加值服务类别在发展中经济体最为活跃，对其经济升级具有贡献。知识产权使用收费是同期发展中国家最活跃的商业服务出口，这主要是外国直接投资(直接外资)增加的结果，但 2014 年对此类出口的贡献率仍低于 1%(表 1)。

图 4
2008 年至 2014 年发展中国家几类商业服务的出口情况
(2008 年为 100)



资料来源：贸发会议数据库。

11. 2005 年至 2015 年间，发达国家服务业在其商品和服务出口总额中的占比徘徊在 25% 左右，发展中国家的这一占比徘徊在 15% 左右。然而，跨境服务贸易的数据仅捕捉到服务贸易的一部分，因为服务贸易日益通过直接外资以及自然人的临时流动(即模式四服务)，以商业存在的形式发生。商业存在是服务供给的一个主要模式。贸发会议估计，2014 年所有子公司的销售总额为 36 万亿美元。假如其中一半来自服务业，则通过外国子公司发生的贸易额约为 18 万亿美元，几乎是全球跨境服务出口额的四倍。⁴ 2014 年，服务业在全球已宣布的绿地直接外资项目金额中占 49%，为 3,410 亿美元。其中，基础设施服务业占 47%。2005 年至 2014 年间，服务业直接外资增加最多的是在水、电、气、建筑、卫生和社会服务等行业。⁵

12. 由人员的临时流动来供给服务在专业和商业服务中，以及与农业、制造业和矿业相关的服务中尤为重要。考虑到汇款持续增长，通过模式四实现的贸易似乎有上升趋势。2015 年，全世界的汇款资金流估计已经超过 6,010 亿美元，其中 4,410 亿美元流向发展中国家。⁶ 移徙工人在服务业中的比例(71%)也突出了移徙

⁴ A/70/277。

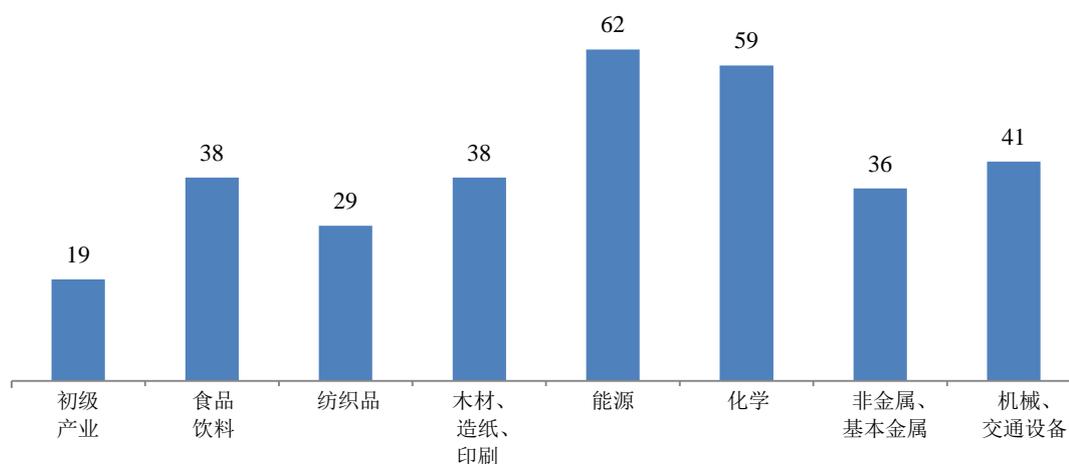
⁵ 贸发会议，2015 年，《2015 年世界投资报告：国际投资治理的改革》(纽约和日内瓦，销售品编号 E.15.II.D.5，联合国出版物)。

⁶ 世界银行，2016 年，《2016 年移徙与汇款情况》(华盛顿特区)。

活动对服务部门的重要性。2013 年，移民数量为 2.32 亿人，其中 1.5 亿是移徙工人。⁷

13. 此外，服务已根本地嵌入到货物出口之中。2011 年，服务增加值在发达国家的商品出口总额中占 59%，在其他国家中占 43%，远高于服务在发达国家和发展中国家商品和服务出口总额中的占比。在能源、化学、机械和运输设备等部门中，商品所含的服务价值往往较高(图 5)。

图 5
各部门出口所含的服务增加值
(百分比)



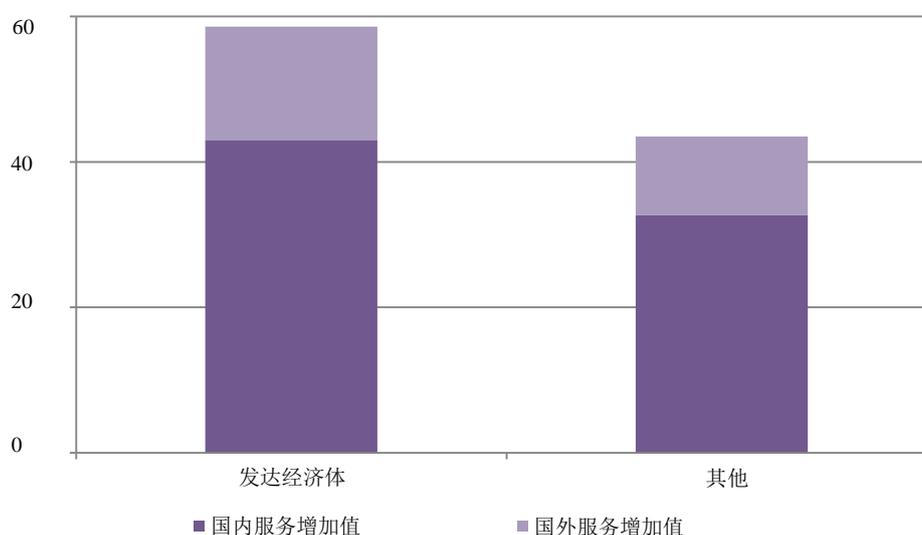
资料来源：L Cernat, JM Rueda-Cantuche 和 N Sousa，题为“*How important are mode 5 services for export-related jobs in Europe?*”的演示，经济政策理事会，瑞士日内瓦，2015 年 11 月。

注：“初级产业”指农业原材料、狩猎、林业、渔业、矿业和采石业。

14. 外国服务增加值在出口总额中的占比十分可观，发达国家为 16%，其他国家为 11%；这肯定了服务可贸易性的提高及其对参与全球价值链的有利作用(图 6)。生产的国际细分需要高效的专业、商业和基础设施服务，以及研究和开发、产品设计和营销方面的服务。包括基础设施服务业在内的服务部门因而是出口多元化的一个重要选项。

⁷ 劳工组织，2015 年，《劳工组织全球移徙工人估计：结果和方法》(日内瓦)。

图 6
2011 年国内外服务增加值在出口总额中的占比
(百分比)



数据来源：贸发会议根据经济合作与发展组织(经合组织)“增加值贸易”数据库的数据所做的计算。

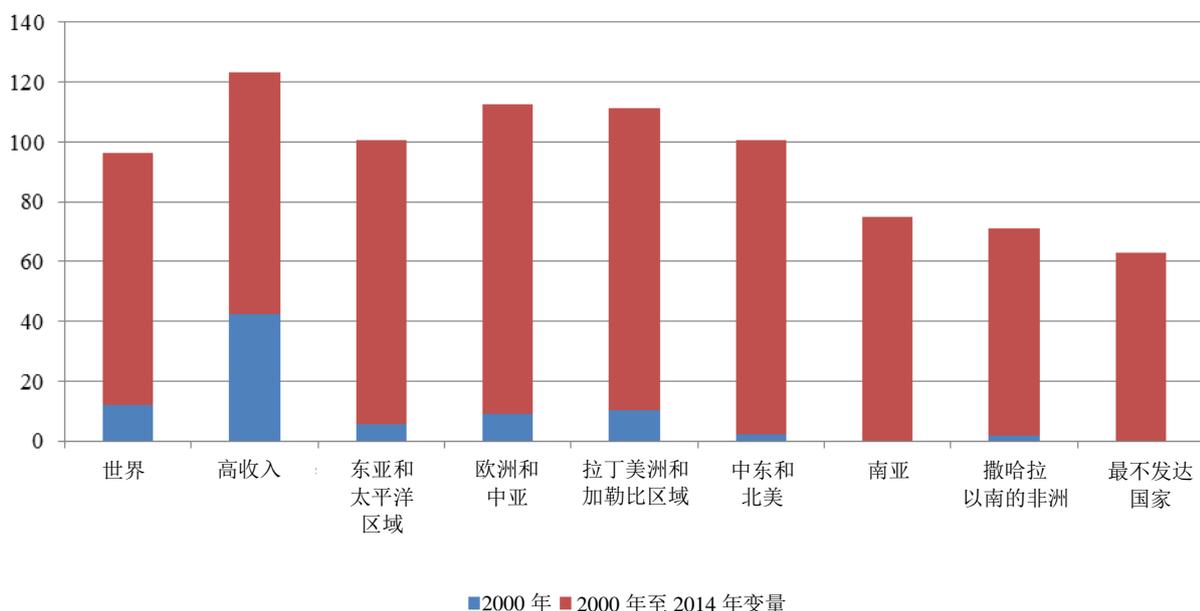
D. 电信、计算机和信息服务

15. 电信、计算机和信息服务在发展中经济体中的动态变化非常重要，因为这些服务使得现代经济社会活动成为可能，为提高生产力和竞争力作出贡献。出口国互联网使用率提高 10%，双边贸易的产品数量就会增加 0.4%，每种产品的平均双边贸易额就会提高 0.6%。⁸ 可持续发展目标中提到的这些活动有助于实现《2030 年可持续发展议程》。

16. 发达国家和发展中国家之间的数字鸿沟有所缩小，每 100 人中的移动电话用户数反映出这一点。2000 年，高收入国家用户数量与世界平均水平的差距是 30 人，2014 年的差距是 27 人。这一点还肯定了进步仍然不足。四个发展中区域的普及率高于世界平均值，而南亚、撒哈拉以南的非洲和最不发达国家的用户数尽管在 2000 年至 2014 年间稳健增长，但仍然低于平均值(图 7)。此外，互联网用户数和宽带用户数等其他指标也证实发展中国家依然落后。

⁸ 世界银行，2016 年，《2016 年世界发展报告：数字红利》(华盛顿特区)。

图 7
2000 年至 2014 年按区域和收入水平分列的移动电话用户情况
(每 100 人)



数据来源：贸发会议根据世界银行世界发展指标所做的计算

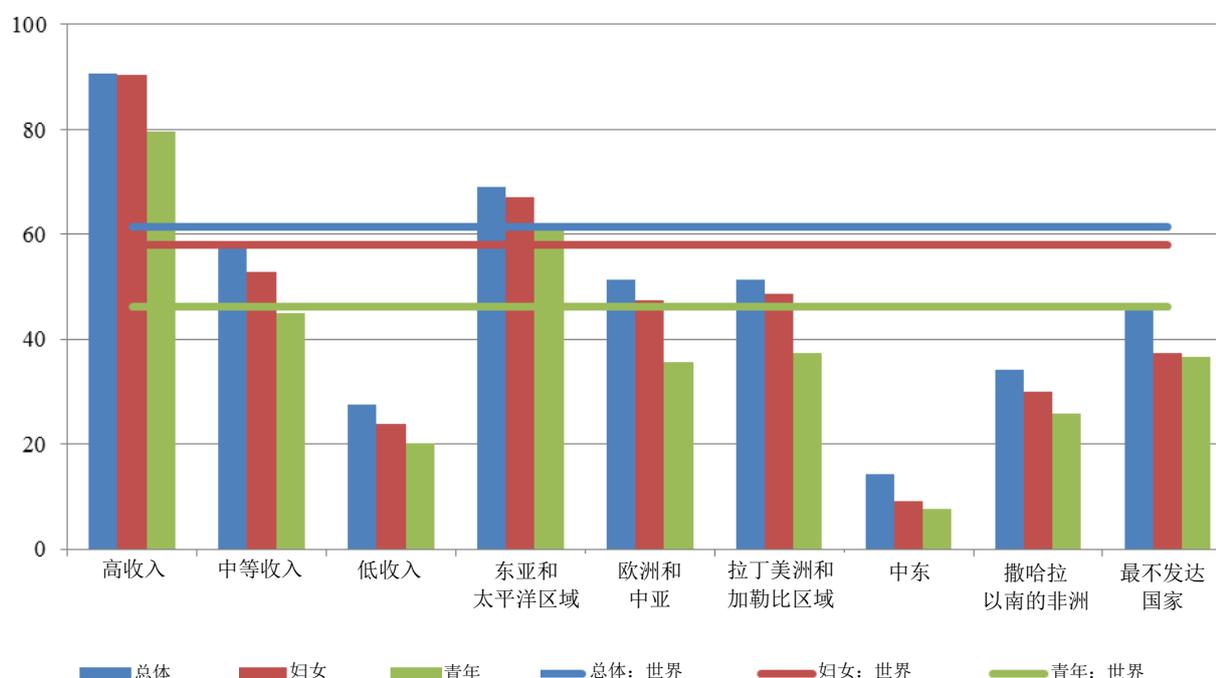
注：根据世界银行的分类；高收入经济体是 2014 年人均国民总收入达到或超过 12,736 美元的经济体。

17. 金融服务的重要性是多重的：为总体经济提供宝贵的投入，促进国内和国际交易，调动和引导储蓄，使为实体经济提供生产性投资信贷成为可能。获得金融服务是执行《2030 年可持续发展议程》中的一个关键要素。缺乏获得金融服务的机会会是阻碍个人(尤其是贫困人口、妇女和青年、农村人口、移民和非正规经济从业者)以及企业(尤其是微型、小型和中型企业)的收入机会的一个主要障碍。⁹ 2014 年，15 岁以上的人口中有 62% 拥有银行账户。妇女(58%)和青年(46%)的比例较低(图 8)。虽然 2011 年以来已有重大改善，但仍需进一步提高。包括移动货币计划在内的数字金融服务减少获得服务的物理和经济障碍，对 2011 年至 2014 年间服务机会的改善作出了贡献。

18. 2014 年，金融保险服务的跨境出口额达到 5,480 亿美元。发展中经济体在这些出口额中仅占 16%。但发展中经济体的金融保险服务出口增长比发达国家快。2014 年，发展中亚洲在发展中经济体金融保险服务出口额中占 87%。10 个最大的发展中出口方占到这一出口的 89%。除墨西哥和巴西外，这些主要的出口方均来自亚洲。

⁹ TD/B/C.I/EM.6/2。

图 8
2014 年按区域中和收入水平分列的拥有银行账户的人口
(百分比)



资料来源：贸发会议根据世界银行全球金融包容性数据库的数据所做的计算。

注：根据世界银行的分类。高收入经济体是 2014 年人均国民总收入达到或超过 12,736 美元的经济体；中等收入经济体，在 1,046 美元和 12,735 美元之间；低收入经济体，不足 1,046 美元。“总体”包括年龄在 15 岁以上的人，“青年”指年龄在 15 岁至 24 岁之间的人。

二. 服务业政策和规章的趋势

A. 概述

19. 政策、监管和体制框架的质量是决定服务业绩的一个关键因素。由外部性、信息不对称和以某些基础设施服务为特征的垄断性市场结构产生的市场失灵是经济调控的正当理由。给纵向整合的网状产业松绑，使诸多提供基本基础服务的国有垄断企业私有化，这些措施引入了竞争，把国家的角色从供应商转变为监管方。政府通过监管推行多种公共政策目标。它们通过设定市场准入和进入的条件，包括通过许可和资质来行使监管权力。它们把价格设定在对供应商和消费者都公平合理的水平。它们决定企业所有权的条件，因而决定私人参与和竞争的水平。它们还把控服务的质量和运行，处理支配企业的反竞争行为并确保普遍准入，包括通过普遍服务义务。

20. 权衡下列四个监管目标的利弊并实现这些目标的一致平衡处于经济监管问题的核心位置。

- (a) 在创造足够收入以覆盖成本方面的可持续性；
- (b) 在确保生产成本为消费和投资发出正确信号方面的配置效率；
- (c) 为公司提供激励，使生产成本最小化的生产效率；
- (d) 在确保普遍获得基本服务方面的公平性。

21. 政府行使这些监管权的方式已随时间推移而演变，各部门各有不同。另外，监管工具和办法要持续适应不断演变的市场条件和公共政策需求，这是监管者面临的挑战。在贸易自由化进程中，这些监管措施对贸易和投资的效应也受到了更密切的考察。

B. 电信服务

22. 在技术巨变、新商业模式聚增和市场结构不断演变的背景下，需要处理多重监管需求，电信部门正是其中很好的一个例子。电信业的环境日益以宽带为中心，从各具特色的基础设施平台转向云生态系统，因数据的收集和存储能力增强而产生了大数据现象。电信部门的国际影响日益重要，具有可贸易性，外国投资活动活跃。这一复杂的环境产生了第四代监管，监管者的工作范围更宽，要监管由信息和通信技术(信通技术)与电信服务愈发融合所形成的数字生态系统，靠多重网络和渠道来实现。用一致、前瞻和执行有力的第四代监管框架来利用最新的技术和创新，这些服务就增长得更快。¹⁰

23. 在固定线路部门中，网络扩张得到了事前监管、相关任务授权和要求的支持，包括进行当地环线分拆、发布互连参考报价、设定服务质量最低规范，以及促进技术中立、互操作性和不歧视。人们对移动部门的看法已经从高级服务演变为近乎公用事业；它往往采用事后监管，依靠竞争法律、规章和市场办法，进入门槛较低。监管者批准了新的许可证，现有许可证的范围也被扩大。单一许可证没有以前普遍，有时被技术中性许可和全球授权制度取代。

24. 市场扩张和宽带移动技术的快速增长，如第四代和第五代以及长期演化的应用、服务和供应商，增加了对移动数据流量和频谱带宽的需求。这使得频谱管理成为一个关键的监管问题，可能对竞争、成本和推广速度造成影响。频谱监管的新模式注重于根据频率、时间和地域来评估频谱的替代性用法，重新使用和重整，以及对当前频谱的使用效率重新审查。执行频谱计划的一个重要部分是确保及时发放许可，并同时确保各频率能够在长期得到最高效和最有价值的使用。

¹⁰ 国际电信联盟，2015年，《电信改革趋势：为数字经济做好准备》(日内瓦)；TD/B/C.I/MEM.4/8。

25. 普遍覆盖依然是监管上的一个重大关切。公共政策和监管努力鼓励运营商使其服务对全民可用、可负担和便捷。这可能损害促进基础设施开发、提高服务人数、靠竞争拨付款项以及履行许可证各项义务的金融激励措施或其他供资机制。鼓励创新和共享基础设施也符合扩大网络和服务覆盖。通过扩延全民数字技术素养等方式来提高对电信服务的需求，也能激励运营商扩大覆盖面。

26. 竞争是促进电信服务可用性、可负担性、便捷和质量的一个中心部分。有利竞争的环境包括：市场准入更加开放，许可措施更为便利，在共享接入、促进携号转网、允许频段迁移、允许或规定基础设施共享、解决移动终端费高的问题并确保网络中立性(即通过一个网络传递的所有电子通信应受到平等对待的原则)等方面的鼓励措施或法定义务。由于服务的融合、互联网使用率的提高、物联网的出现，以及由广告和收集用户数据驱动的商业模式盛行，现在消费者保护比以往更为重要。新的关切都围绕着网络安全和数据保护。¹¹ 许多国家正在采用为信通技术客户特别设计的规章，这些规章由信通技术部门的监管者或指定的消费者保护机构来执行。

C. 金融服务

27. 人们需要降低未来爆发金融危机的可能性，并且一旦发生危机要减少其成本，这就要求把整个金融系统的监管重点转向宏观审慎目标。这一转变旨在内部消化单个金融机构创造的负面外部性，解决系统性风险，并确保全面覆盖。新的国家监管框架力图采用银行资本和流动性方面的标准，例如根据《巴塞尔协议三》，来提高银行弥补损失的能力。巴塞尔委员会表示，资本和流动性要求的执行情况总体上是及时的，与商定的巴沙尔标准一致。非巴塞尔委员会成员在采纳《巴塞尔协议三》的各项标准上也取得了进展。¹² 几个市场已开始实施的要求比《巴塞尔协议三》规定的更为严格，包括将最低杠杆率定在 3% 以上，以及追求更严格的流动性标准。

28. 普遍获得金融服务仍然是发展中国家的一个关键监管议程。目前正在部署创新商业模式来解决金融普惠障碍。事实证明，国有银行、合作银行、开发银行和社区银行尤其有利于向更广泛的未覆盖人口提供金融服务。新的支付技术以及使用银行代理使得综合利用银行、邮政和零售网络成为可能，从而扩大覆盖面并降低提供金融服务的成本。相关技术还允许使用新的支付系统，包括利用庞大的移动电话用户数量、以较低的基础设施成本来提供多种多样的金融服务的移动货币计划。数字金融服务监管已经着重于促进网络互操作性、推动创新、用许可制来确保公平的竞争环境，以及解决信息安全风险。

¹¹ 例见 TD/B/C.II/EM.5/2。

¹² 国际清算银行，2015 年，《巴塞尔标准的执行情况》。巴西、中国、印度等几个发展中国家是巴塞尔委员会的成员。

29. 例如，肯尼亚的金融普惠战略关注的是移动电话金融服务、小额融资银行、代理银行业务以及改善支持服务。¹³ 数字金融服务把移动电话支付平台与金融机构整合起来，提供转账、付款、储蓄和信贷等金融服务，从而对金融普惠做出巨大贡献。Safaricom 移动货币系统“M-Pesa”就是说明监管需要通过哪些方式在不同的监管目标之间实现一致的一个例子，在这里也就是普遍服务和竞争方面的目标。监管者允许 Safaricom 通过排他性协议保持 7 年的支配地位，协议考虑了开发系统产生的高昂成本。这使得快速增长和规模经济成为可能。2014 年，竞争当局开放该系统允许竞争，把交易成本从 4.91 美元降到 0.43 美元。考虑到肯尼亚与邻国的紧密经济联系，人们认为有必要开展区域监管合作来识别跨境和跨部门的风险，从而预防金融危机。

30. 国际电信联盟数字金融服务焦点小组表示，¹⁴ 金融普惠从数字金融服务中得到了好处。在享受不到银行服务的 20 亿人中，约 16 亿人的家中有移动电话，这有利于发展移动货币服务。在撒哈拉以南的非洲，81% 的市场得到这些服务的覆盖。¹⁵ 焦点小组还强调了电信和金融服务的监管者之间保持一致和进行合作的重要性。

三. 服务业国内规章和贸易自由化

A. 概述

31. 区域和多边贸易协定下的贸易自由化日益涵盖基础设施服务。监管改革和竞争是在背后推动该部门近期自由化的力量。服务贸易自由化从本质上涉及监管措施，因为是否、在何种程度上，以及如何允许国际竞争参与国内市场在本质上是一个监管决定。贸易自由化进程因而从根本上影响国内监管和制度框架的设计和运转，进而影响政府的监管能力。关键的挑战是确保一边自由化一边监管的进程具有适足的内容、步伐和顺序，从而在私有化和自由化之前建设有效的监管和机制框架以及国内能力，同时保留适应新挑战的能力，包括适应自由化市场产生的挑战。

32. 在世界贸易组织(世贸组织)多哈回合谈判下，服务的逐步自由化一直在多边层面进行。虽然服务是乌拉圭回合批准的一个既定议程项目，但服务谈判没有得到优先重视。2015 年 12 月在内罗毕举行的世贸组织第十届部长级会议产生的 6

¹³ 贸发会议，2015 年，把获得金融服务作为 2015 年后发展议程的推动力，第 35 号政策简报；以及《2015 年非洲的经济发展报告：释放非洲服务贸易的潜力，促进增长和发展》(纽约和日内瓦，出售品编号 E.15.II.D.2，联合国出版物)。

¹⁴ 贸发会议属于这个焦点小组，它是一个处理金融普惠和数字金融问题的多利益攸关方平台。

¹⁵ GSMA, 2014, *2014 State of the Industry: Mobile Financial Services for the Unbanked*, available at http://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2015/03/SOTIR_2014.pdf.

项部长决定。其中一项涉及根据最不发达国家服务豁免对最不发达国家的服务业给予优惠待遇的问题，决定把豁免和服务优惠再延长 4 年，到 2030 年 12 月 31 日。多哈回合服务谈判的前景不太确定，正如《内罗毕部长宣言》所承认：“各会员对如何处理谈判有不同看法。”自此以后，涌现出了多个诸边和区域倡议。在世界服务贸易中占 70% 的 23 个世贸组织成员自 2012 年以来就在开展诸边服务贸易协定的谈判。¹⁶ 该协定力图促进多边化和新成员的参与。

33. 服务是面向深入和全面的一体化、有明确的监管重点的新一代区域贸易协定的一大特色，这些贸易协定涉及影响到服务、投资和竞争的境内监管措施。截至 2016 年 2 月 1 日，625 个此类协定被通报给世贸组织；其中，419 个已生效，153 个含有服务协定。虽然 2000 年前通报给世贸组织的区域服务贸易协定只有 6 个，但之后通报的附加协定已超过 130 个。尤其值得注意的是出现了两个超大型区域贸易协定，也就是最近订立的《跨太平洋伙伴关系协定》和《跨大西洋贸易和投资伙伴关系协定》。除建立起大型市场和促使市场深度开放外，这些协定还会引入各项纪律，从而促使监管一致并减少各国监管标准的分歧。发展中国家还在区域贸易协定的背景下实施区域服务自由化。东南亚国家联盟正在建立自身的经济共同体，提供技能劳动力、商品、服务和投资的自由流动。非洲国家已经就包括服务在内的一系列问题开启谈判，以便到 2017 年建立起一个泛非洲大陆的自由贸易区。

B. 监管障碍、差异和趋同

34. 贸易协定与国家监管权之间的相互关系是人们长期讨论的一个问题。在服务部门中，监管者制定规章往往是为了满足合法的公共政策目的。监管可能在法律上或事实上起到阻碍贸易的作用，而贸易自由化和解决国家监管框架的承诺可能影响国家的监管自主性。由于今天的产品日益与增值服务融为一体且彼此联系，这一问题有可能随着监管日益登上中心舞台而变得更为重要。这些产品与互联网或云服务相连，嵌入多种使用跨境数据流的增值服务，其性质要求进行新的监管来解决安全、隐私、知识产权、消费者保护和产业政策等方面的关切。这些政策限制或提高数字贸易和数据流的成本，重要性正迅速提高。¹⁷

35. 从出口方的视角看，一系列适用于服务的监管措施有可能具有限制贸易的效应，即便监管者没有限制贸易或歧视性的目标。研究表明，与涉及所有限制权、对董事会成员国籍和居留权的要求，以及阻碍竞争和许可制度透明度的障碍

¹⁶ 澳大利亚、加拿大、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、欧洲联盟、中国香港、爱尔兰、以色列、日本、大韩民国、列支敦士登、毛里求斯、墨西哥、新西兰、挪威、巴基斯坦、巴拿马、秘鲁、瑞士、中国台湾省、土耳其和美国。

¹⁷ B Hoekman and P Mavroidis, 2015, *Regulatory Spillovers and the Trading System: From Coherence to Cooperation* (Geneva, International Centre for Trade and Sustainable Development and World Economic Forum).

等歧视性做法相比，公有制和价格控制措施对贸易的限制性更小。¹⁸ 监管者的权力仅限于境内可能助长贸易限制性监管的发展，因为监管者没有干涉别的地区的能力，因而可能偏爱本地供应商。另外，在专业服务等服务部门内，监管是由几个管理当局和(或)服务协会发展起来的，其中一些方面可能对国内供应商有所偏爱。这一点得到了市场准入许可方面的研究的支持，研究表明虽然许可标准往往是公开的，但许可证一般是自行决定发放的。¹⁹

36. 各国监管系统的多样性也可能产生对国际服务贸易的障碍。向几个市场供货的服务供应商承担由适应不同监管要求产生的成本。在这种情况下，贸易协定的重点不是消除监管本身，而是对监管多样性进行管理。在监管分歧主要是通过不同的规章来追求类似目标的情况下，一些国家已开展了监管协调、相互认可或对等等监管合作。这样的监管合作在发展水平和监管倾向相近的国家之间比较可行。区域贸易协定通常要求这些措施对贸易的限制不得超出必要程度，以减少监管的自由处置权。在监管分歧是由目标和方法的根本差异产生的情况下，合作可能不太可行。

C. 国内监管的规则制定

37. 服务贸易的壁垒不是关税，而是国内规章。《服务贸易总协定》(《服贸总协定》)的多个部分都承认政府的监管权，包括在序言部分和第十九条(逐步自由化)中。这两部分都强调发展中国家行使这项权利的需要。然而，虽然寻求确保许可、资质及其他要求不给外国供应商造成过度负担，或者垄断企业不滥用其地位来阻碍准入和竞争，《服贸总协定》除不歧视和透明以外，却没有对国内监管实施许多限制。例如，第六条第1款规定在世贸成员已作出具体承诺的部门中，所有措施应以“合理、客观和公正的方式”实施。另据《关于金融服务的附件》的审慎例外规定，不得阻止世贸成员为审慎原因而采取措施；但如审慎措施违反《协定》，则不得用作逃避该成员在《协定》下的承诺或义务的手段。《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……”；这一条件可能在实践中阻碍各国使用这项权力的能力。

38. 《服贸总协定》还通过第十四条的一般例外和第十四条之二的的安全例外，试图保障各项关键政策目标与贸易自由化承诺之间的平衡，涵盖的有：为保护公共道德或维护公共秩序，以及为保护人类、动物或植物的生命或健康所必需的措施。

¹⁸ <http://www.oecd.org/trade/services-trade/43080529.pdf>。

¹⁹ A Mattoo, 2015, *Services Trade and Regulatory Cooperation* (Geneva, International Centre for Trade and Sustainable Development and World Economic Forum).

39. 世贸成员正开展谈判，就许可、资质和技术标准的国内监管问题制定多边纪律，以便这些工具不成为合理的贸易壁垒。²⁰ 所提纪律的一个主要方面是必要性检验，也就是要求这些措施不得具有歧视性或贸易的限制不得超出必要程度。有人担心，这会限制监管者通过制定和修改规章来解决公共政策的合法目标的能力。例如，对服务供应商征收用户费，以便为普遍接入提供资金的做法便与这种检验相冲突。研究表明，人们提出的许可要求等国内规章必须“前定”，这一规定可能意味着使外国服务提供商“对现有法律的依赖”无法为继的监管变化，可能会被认为与《服务贸易总协定》规定的维持一个“稳定和可预见的”框架之要求不相兼容。²¹ 《服务贸易总协定》也试图加强这一领域的纪律。关于透明度的条款草案和关于国内监管的附件草案对贸易协定与监管之间的相互关系尤为重要。关于透明度的条款草案据说解决的是措施的公布、评论的机会，以及要求各国政府把采取的措施的理论依据加以通报的问题。关于国内监管的附件草案所涵盖的范围与世贸组织关于国内监管的纪律草案类似。

40. 新一代区域贸易协定和超大型区域贸易协定已经强调各方要实现监管一致。就国内监管而言，《跨太平洋伙伴关系协定》与《服务贸易总协定》的草案案文类似，坚持了《服务贸易总协定》序言部分成员有监管权的原则，且有权对服务的供应制定新的规章。然而，《跨太平洋伙伴关系协定》在一些方面超越了《服务贸易总协定》，实施了与下列因素相关的附加义务：

- (a) 处理申请的时间框架；
- (b) 向被驳回的申请人提供信息；
- (c) 申请人有可能纠正申请中的细微错误；
- (d) 接受用经过验证的文件副本来代替原件；
- (e) 征收合理、透明的验证费用；
- (f) 对提交申请给予合理的时间期限；
- (g) 保证具有相关的国内程序来评估另一方专业人员的能力。²²

41. 国家监管制度对市场进入和准入条件具有特别意义，这提高了贸易谈判对某些基础设施服务的关注，尤其是电信和金融服务业。区域贸易协定有关电信服务的监管纪律往往是依据《服务贸易总协定》关于基础电信的《参考文件》，作出对基本电信网络和通信平台增值服务的非歧视性准入承诺。这些纪律可以延伸《参

²⁰ M Mashayekhi and E Tuerk, 2008, GATS negotiations on domestic regulation: A developing country perspective (chapter 7), in K Alexander and M Andenas, eds., *The World Trade Organization and Trade in Services* (Leiden, Brill).

²¹ TD/B/C.I/MEM.3/8。

²² 《协定》全文可查阅 <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/trans-pacific-partnership/tpp-full-text>。

考文件》，从而加入新的定义和纪律。区域贸易协定会深化监管纪律，这往往建立在《服贸总协定金融服务承诺谅解》基础上，解决诸如审慎例外、静止、新的金融服务和反竞争做法等问题。

插文 1：《跨太平洋伙伴关系协定》下关于电信和金融服务业的监管纪律

《跨太平洋伙伴关系协定》在许多层面上都超越了《服贸总协定》或其他区域贸易协定。就电信服务而言，该《协定》关于普遍服务的措辞承认明确普遍服务义务的权利，但指示对已明确的普遍服务的种类的义务不应超出必要程度而负担过重。该《协定》规定，另一缔约方的服务提供商应具有接入和使用境内提供给公共电信服务的机会，必须不加歧视地给予获得电话号码的机会。某一缔约方境内的公共电信服务供应商需提供与另一缔约方此类服务供应商的互联以及携号转网。《协定》包括对公共电信服务的主要供应商的规定，涵盖竞争性保障、服务转售、网络要素分拆和互联等问题。就金融服务而言，该《协定》去除了对金融机构高级管理层的国籍或居留权等的要求，从而超越了《服贸总协定》。与《服贸总协定》类似，该《协定》不妨碍缔约方为审慎原因而采取措施。但与《服贸总协定》不同的是，它规定这些审慎措施要受到国民待遇和市场准入等其他规定的制约。对这两个部门而言，各缔约方要提前公布拟定的规章，允许有兴趣的人和其他缔约方事先评论，并处理实质性评论。这些义务可能要求做出重大努力，对一些发展中国家可能意味着高昂的成本。

资料来源：贸发会议。

42. 在区域贸易协定下对国家监管程序和框架进行国际约束，促使人们关注国家监管自主权可能受到的负面效应。例如，《跨太平洋伙伴关系协定》含有关于监管一致的规定，将要求每个成员都具有一个机制，以促进中央协调和审查新的“所包含监管措施”，以促进对良好监管做法的趋同，包括对监管措施的影响评估。投资者与国家争端解决机制吸引了许多关切。这一机制在为外国投资者提供法律确定性的同时，可能会赋予外国投资者更大的权利，导致监管冷却，监管机构可能会因为很多争端涉及到电信、能源等服务部门，担心在投资者与国家争端解决机制下的法律挑战，结果避免采取某些监管行动。世贸组织成员表达的多项关切中就有可能给监管者施加的约束，包括一些体制、财政和人力资源及能力有限的发展中国家表达了这样的关切。²³

²³ 参见 <https://www.uschamber.com/sites/default/files/legacy/grc/TPPRRegulatoryCoherenceWorkingGroupPaper.pdf>。

四. 努力用一致办法处理贸易和服务监管问题

A. 概述

43. 设计出一套稳健的监管和体制框架既十分重要，也颇具挑战。没有一刀切的解决方案，因为优先任务受到多种变量的制约，包括发展水平、生产能力、与其他部门的相互联系、开放度，以及基础设施服务的质量。国际贸易又给监管和体制框架增加了几重复杂性。贸易层面要求各国政府在追求合法的公共政策目标的过程中，处理可能对贸易具有不当限制效应的监管措施。这可能是对国家监管自主性的一个限制。发展中国家因服务监管发展程度不对称，其关切尤为强烈。监管能力、问责制、政治承诺和财政能力等方面的一系列体制性限制往往阻碍它们建立稳健的监管和体制框架的能力，因而其监管制度具有不经意间扭曲贸易的风险。

44. 贸易、监管和发展之间的这种密切联系突出了政策一致性的重要性，也就是同时解决服务监管的贸易层面以及贸易自由化倡议的监管层面，从而在国内改革和贸易自由化进程之间建立起适足的设计、步伐和顺序。人们虽然认识到贸易自由化倡议可能对国家监管自主性产生潜在风险，但订立贸易协定可以创造出一个引起服务部门开展积极监管改革和能力建设的契机。应该朝稳健的监管和体制框架以及智能、最适宜的规章而努力，从而把它们对贸易的不经意限制效应最小化，并且采用有效、高效和公平的监管做法。虽然各国的最佳规章的要素各不相同，但可以从各国经验和国际倡议中吸取到一些有用的教益。

B. 国家和国际两级的经验

45. 澳大利亚率先把最佳做法监管程序作为一个工具，把监管用在给社会提供最多好处的地方。²⁴ 这个工具力求促进良好的政策制定，保障多个监管机构的单个倡议与政府的总体目标一致。例如，澳大利亚监管影响分析要求的目的是确保公共政策以成本效益的方式实现既定目标，其根据的想法是只有在监管显示出提供总体净收益时才予以实施。在美国，总统颁布了一系列行政命令，制定出各监管机构应该遵循的监管原则；信息与监管事务办公室作为管理和预算局的一部分，审查各机构规章以确保其符合这些原则，并且不与其他机构的规章冲突。²⁵

46. 亚太经济合作组织(亚太经合组织)服务业小组制定了一个服务业合作框架，各监管框架的一致性被作为主要成果之一而得到突出。一个多方论坛和多利益攸关方议程将为追求这一目标作出贡献。²⁶ 包括东加勒比电信管理局和非洲公用

²⁴ www.dpmc.gov.au/office-best-practice-regulation。

²⁵ https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/infoereg/eo12866/eo13563_01182011.pdf。

²⁶ 亚太经合组织服务合作框架(2015年)。

事业监管者论坛在内的多个区域性监管机构已经明确了稳健的监管和体制框架的几个关键原则。世界银行开发了一个评估服务贸易和投资监管情况的工具包，提出了一套能够被视为稳健监管的一般原则。²⁷ 经合组织监管政策与治理委员会发布的一份建议建立了监管质量和改革的几项原则，其中包括通过超国家、国家和次国家政府层面的协调机制来促进监管一致性。²⁸ 贸发会议服务政策审评起到了工具包的作用，帮助各国评估和设计适当的政策组合，从而改善服务部门的业绩并提供监管普查。²⁹

C. 设法制定最合适的规章

47. 从这些国家和国际经验中可以提炼出一些共同支撑最适宜的规章的原则。规章只有经推理确定对社会具有净收益时才能实施，应忽略特定的利益集团。必须把它们设定在实现目标所必需的最低水平上，避免不必要的限制，与实现监管目标一致，并符合相关国家的发展水平。规章还应与其他政策、法律和国际义务统一、一致。它们还应该以业绩为基础，不应规定性过强；应该可以查阅、透明且能够解释，清楚、稳定且简明，并且得到有效传播。它们应该能够执行，考虑到产生的合规负担，并且应该代表合理合规所需的最低激励。

48. 政策制定者和监管者也发挥作用。他们要选用使净收益最大化的监管方法。他们应明确并评估直接监管的可用替代办法，包括经济激励。他们要真诚、及时地与包括在次国家层面上受影响的企业、民间组织和个人进行协商。他们应相互协商，包括与竞争主管当局协商，从而避免创造出累积的或重叠的监管负担，执行监管时应体现常识、设身处地和尊重。

49. 应该在私有化和自由化之前建立监管和体制框架及能力，贸易协定要把公共政策目标作为考虑因素，要定期审查所有规章以及检测其持续意义。

50. 促进最适宜规章的努力从确保有力的体制框架开始。参与监管过程的机构要独立于政治影响之外且能够问责。³⁰ 监管机构应朝着国家和次国家合作努力，在监管设计、执行和评估的整个监管周期内促进协调的监管办法。可以利用不同机制，包括可促进多利益攸关方协商的常设协调机制。³¹ 监管设计是确保一致性的一个主要组成部分。政策制定者可以有效考虑吸收以上所列良好做法的要素，以及包括国际标准化组织制定的标准等其他国际标准；同时要认识到这可

²⁷ 世界银行，2014年，《监管评估工具包：评估服务贸易和投资监管情况的实用方法》（华盛顿特区）。

²⁸ OECD, 2012, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance* (Paris).

²⁹ 贸发会议，2014年，《服务政策审评：审查服务政策、监管和体制框架的详细方法》（纽约和日内瓦，联合国出版物）。

³⁰ 世界银行，2006年，《基础设施监管制度评价手册》（华盛顿特区）。

³¹ OECD, 2015, *Regulatory Policy Outlook 2015*, (Paris, OECD Publishing).

能对发展中国家带来的成本，以及需要确保发展中国家有效参与制定标准的各个机构。³² 通过监管影响评估来进行评价将使监管措施的持续调整成为可能。应用这些原则要有高层政治承诺以及相关资源。

51. 要确保用一致办法来处理服务贸易和监管问题，就要在负责部门服务监管的政府实体和贸易部委之间开展有效持续的交流、信息流动和协商程序，这至关重要。为了实现贸易监管的一致性，就要在贸易部委和各监管机构之间持续、双向交流信息。按这种办法，各监管机构要向贸易部委通报现有规章对具体部门的监管状态，例如相关立法、规章、政策目标和任何监管倡议。贸易部委随后就有能力评估并制定服务贸易政策，包括明确贸易谈判的目标、立场和策略。随后产生出与服务相关的各项贸易政策承诺和倡议，可以通过各监管机构职权内的必要监管措施来执行。贸易部委和各监管机构都要保持持续对话，允许在起草拟定的新规章或贸易倡议的早期进行查阅。

52. 例如在美国，美国贸易代表办公室维持着一个自创的跨部门结构，从而协调贸易政策，解决联邦监管机构的政策分歧，并且制定和实施美国贸易政策。办公室通过贸易政策审查组和贸易政策工作委员会与各联邦机构开展商议，这两个小组是在次内阁层面指导美国国际贸易立场的主要手段。两个小组都具有来自 19 个联邦机构和办公室的成员，包括负责商业、能源、交通、财政、环境保护和国际开发的部委和机构。委员会拥有 90 多个涵盖专门贸易领域的小组委员会，包括处理区域和职能问题，如服务业、能源问题、基础电信以及国际金融和投资。另外，办公室还举行听证会并发布《联邦公报》公告，公众可通过公告建言献策。由国会成立的私营部门咨询系统的设计目的是确保美国的贸易政策符合该国的商业和经济利益。

53. 中国利用密切的政策协调来确定加入世贸组织时在银行业所做的承诺。中国人民银行(即中央银行)负责银行业的监管，与商务部密切协商来确定中国的入世承诺。为了监督入世承诺的执行情况，中国于 2003 年成立了中国银行业监督管理委员会，以便根据巴塞尔标准等国际标准来加强银行业的监管。大韩民国用全面、一致的办法把贸易自由化与监管框架联系起来，为强化电信部门的竞争力作出了贡献。该国制定了支持信通技术总计划的各项政策，制定了一个有利的体制框架，成立了一个专门负责信通技术服务、与贸易部密切协调的部委。政府提供并刺激必要投资，成立了一个信通技术信息基金，开发了多个公私伙伴关系。宽带互联网服务市场被放开，不进行许可和价格控制。这种宽松的办法鼓励了服务提供商之间进行以设施为基础的竞争。确保在重大贸易谈判前后对国内规章进行调整，包括大韩民国与美国的自由贸易协定。

³² National Centre for APEC, 2012, *Strategic Framework for Regulatory Coherence in APEC: An Impact Assessment for the Dairy, Electronics, and Off-Highway Vehicle Industries* (Seattle).

插图 2：贸发会议服务政策审评的教益

贸发会议服务政策审评的经验突出了政策一致协调，体制稳健、治理良好，以证据为依据制定政策，以及有利的生产、技术和商业环境和劳动力技能开发的重要性。要制定一个一致的服务部门发展国家总体战略，与其他补充政策特别是贸易政策一致，同时要考虑到单个服务部门的不同经济特征；部门政策举措的横向和纵向协调对此非常重要。孟加拉国政府寻求发展信通技术服务部门，使经济朝制衣业以外的方向多元化发展；审评工作突出了以一致方式解决紧要瓶颈的重要性，例如外汇监管、许可障碍、劳动许可和带宽价格等。在卢旺达和乌干达，审评工作突出了需要改善电信和金融服务监管与移动货币倡议的广泛普遍服务目标之间的协调。

资料来源：TD/B/C.I/MEM.4/8。

注：参见贸发会议，2013年，《服务政策审评：尼加拉瓜》；贸发会议，2015年，《秘鲁服务政策审评》；孟加拉国服务政策审评(即将发布)。

D. 结语

54. 用促发展的办法来处理贸易自由化问题，就要在监管和贸易议程之间实现一致，要在监管机构、行业部委和贸易部委之间进行有效协调。区域和国际协调也对确保这种一致性发挥关键作用。在为实现相互支持的监管和贸易战略而构建协调一致的过程中，可以从相关做法和经验中吸取教益。其中包括贸发会议服务政策审评的教益，审评工作协助各国设计适当的政策组合并确保一致性，从而改善服务部门的监管和业绩、出口多元化和结构转型。专家们不妨探讨下列一些问题：

- (a) 相关政策、规章和贸易自由化战略如何影响服务业绩及其对发展的作用，包括如何影响实现可持续发展目标？
- (b) 国际贸易监管框架有哪些潜在影响？
- (c) 贸易政策会如何影响监管框架？
- (d) 有哪些具体制约因素影响发展中国家在监管和贸易自由化之间构建有效的一致性？
- (e) 为了解决监管差异，确保充分采纳国际标准并限制监管选项的制约因素，有哪些原则、机制框架和协调机制有助于实现监管和贸易自由化之间的一致？