



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
第八届会议
2020年5月5日至6日，日内瓦
临时议程项目3

利用服务业包括基础设施服务实现《可持续发展目标》

贸发会议秘书处的说明

概要

在依赖少数产品或单一产品生产和出口的发展中国家，实现《可持续发展目标》尤其具有挑战性。缺乏经济多样性加大了一个国家在外部冲击面前的脆弱性，无论这种冲击是自然的还是人为的，并阻碍了《可持续发展目标》的实现。为了长期增加财富，多样化是必要的，这一规律同样适用于个人和国家层面。各国如何才能成功地驾驭经济多样化是一个持续争论的议题。

本说明分析了利用包括基础设施服务在内的服务业实现《可持续发展目标》的情况，以协助贸易、服务和发展问题多年期专家会议第八届会议的审议工作。服务业日益成为世界范围内的主要经济部门，这主要是由于生产的服务化。一些国家已经将商品生产转向服务生产，以实现多样化，减少对少数产品或单一产品的依赖。如本说明所示，有些服务作为对其他部门的投入，对经济的贡献大于其他服务，因此在经济多样化中变得不可或缺。本说明最后讨论了各国如何能为经济多样化提供这种服务。



一. 导言

1. 经济和环境脆弱性加大了外部事件对经济可能产生的影响，进而有可能影响生计。联合国经济脆弱性指数衡量一个国家对经济和环境冲击的结构脆弱性。¹ 指数得分高表明存在实现可持续发展的重大结构性障碍。
2. 经济多样化是降低经济脆弱性的重要工具，是经济复原力的基石，也是《可持续发展目标》的关键组成部分。具体而言，关于经济增长和就业的目标 8 旨在通过多样化提高经济生产力水平，目标 9 涉及确保有利于工业多样化等的政策环境。
3. 许多发展中国家依赖少数初级商品或单一初级商品的出口。² 大多数不依赖初级商品的小岛屿发展中国家也缺乏出口多样化。³ 缺乏经济多样化使各国面临自然灾害和经济危机等外部冲击带来的各种脆弱性，并使长期持续发展变得愈加困难。
4. 服务部门增长迅速，成为发达国家的一个主要部门，并日益成为发展中国家的一个主要部门。该部门为发展中国家提供了一个机会，通过加强提供服务来扩大和加强其农业和制造业基础。这样做有助于增加收入和就业，包括妇女的收入和就业，除了直接促进实现关于增加发展中国家和最不发达国家出口的目标 17 之外，还有助于实现将获得服务纳入具体目标的许多目标，如目标 1、2、5-9 和 11。
5. 本说明分析了如何利用服务，包括基础设施服务，来实现这些目标。侧重点是通过服务，特别是电信和信息通信技术服务以及运输和金融服务实现经济多样化，从而建立抵御经济脆弱性的能力。本说明特别关注依赖初级商品的发展中国家和小岛屿发展中国家。

二. 服务业的发展趋势：主要特征

6. 在过去几十年里，服务部门在推动所有国家的经济和贸易增长方面变得越来越重要。在这方面可以观察到四个显著的特征。
7. 首先，长期趋势是服务业在经济体中的份额增加，导致经济体的三级化。在 1980 年至 2017 年期间，所有收入类别的服务业在国内生产总值中的份额都有所增加，发达经济体从 61% 增加到 76%，发展中经济体从 42% 增加到 56%。2017 年，在小岛屿发展中国家，服务业平均占国内生产总值的 70%，而 1980 年为 60%。在依赖初级商品的小岛屿发展中国家，服务业增加值对国内生产总值的贡献相对较低，通常低于 60%；在不依赖初级商品的小岛屿发展中国家，这一比例通常超过 65%，在一些国家，如巴哈马、帕劳和圣卢西亚，这一比例上升到

¹ 该指数考虑以下八项指标下的数据：人口；偏远性；商品出口集中度；农业、林业和渔业在国内生产总值中的份额；低海拔沿海地区的人口比例；商品和服务出口的不稳定性；自然灾害的受害者；农业生产的不稳定性。

² UNCTAD, 2019, 《初级商品与发展报告：初级商品依赖、气候变化和巴黎协定》(联合国出版物, 出售品编号 E.19.II.D.18, 日内瓦)。

³ TD/B/C.I/48。

85%以上。1980-2017年，国际服务贸易迅速扩张，尤其是在2005年之后，导致2018年强劲增长，出口总额增至5.8万亿美元。⁴

8. 发展中经济体实现了服务出口的强劲增长，在世界服务出口中的份额从2005年的23%上升到2018年的30%。与货物出口相比，最不发达国家的服务出口增长也更快，尽管在世界服务贸易中的份额仍然很低，不到1%。2005-2018年，最不发达国家的服务出口每年增长11%，致使服务在其总出口中的份额从14%增加到19%。这可能表明服务业正在促进最不发达国家的经济多样化。在许多小岛屿发展中国家，服务是主要的出口部门，2018年占半数这些经济体的出口总额80%以上。⁵

9. 自2000年以来，服务业的就业率一直在上升，当时服务业占全球就业的38%。2017年，发达国家和发展中国家服务部门在总就业中的份额分别达到75%和46%。截至2017年，服务业占全球就业的51.1%，是创造新就业的主要领域。该部门也有助于增加妇女对就业市场的参与，从而对就业中的性别平等产生积极影响(目标5)。2018年，最不发达国家服务部门的妇女就业率仅占工作妇女的28%，但在整个发展中国家却超过50%。相比之下，发达国家的这一比例为87%。⁶

10. 服务业在产出、贸易和就业方面的总体显著增长是服务化程度提高的结果，通过服务化，服务业特别是基础设施服务，如电信和信通技术服务以及运输和金融服务，成为货物和服务生产的投入。大量其他服务活动也分布在整个价值链中，如研发，以及工程、管理咨询、分销和售后支持等专业服务。贸易数据表明，服务在经济活动中的使用日益扩大，从附加值的角度来看，服务附加值占国际货物和服务贸易价值的近一半。

11. 在全球范围内，分销、金融、电信以及计算机相关服务和运输服务是四大贸易服务，2017年分别占世界服务贸易总额的19.9%、18.6%、13.2%和11.8%。自2005年以来，计算机相关服务和研发服务贸易快速增长，年均增长率达到10%以上，专业服务和管理咨询服务年均增长8%。⁷

12. 在数字转型时代，随着物联网和人工智能等信息技术的应用，服务化将显著增加，这可能会拓宽业务领域，如优化、客户关系以及更高效的制造和农业。根据在28个国家进行的一项调查，数字化每年可以提高4.1%的效率，同时每年降低3.6%的成本。⁸

13. 其次，服务产出和出口比货物产出和出口更具复原力。在发达经济体和发展中经济体，2008/09年全球经济和金融危机期间，服务业比制造业更有复原力，在发展中国家，服务业比农业更有复原力(图1和2)。2001-2017年，发展中国家

⁴ 贸发会议根据贸发会议数据库的数据计算。另见 <https://unctad.org/en/Pages/DITC/Services/M Measurement-of-services-value-added-in-exports.aspx>。

注：本说明提及的所有网站均为2020年2月检索。

⁵ 贸发会议根据贸发会议数据库的数据计算。

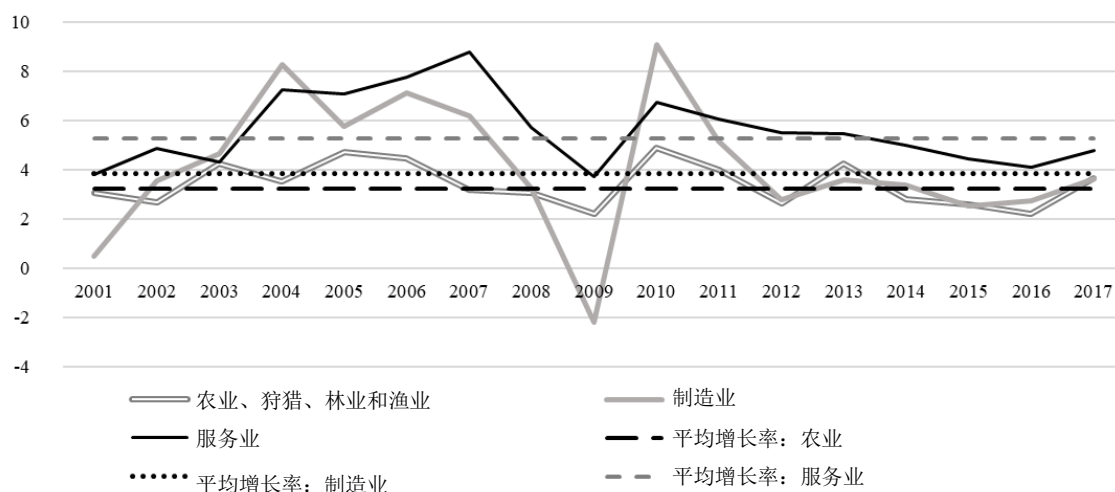
⁶ 贸发会议根据国际劳工组织劳工统计数据库的数据计算。

⁷ 世界贸易组织，2019年，《世界贸易报告：服务贸易的未来》(日内瓦)。

⁸ Pricewaterhouse Coopers, 2016, 2016 global industry 4.0 survey.

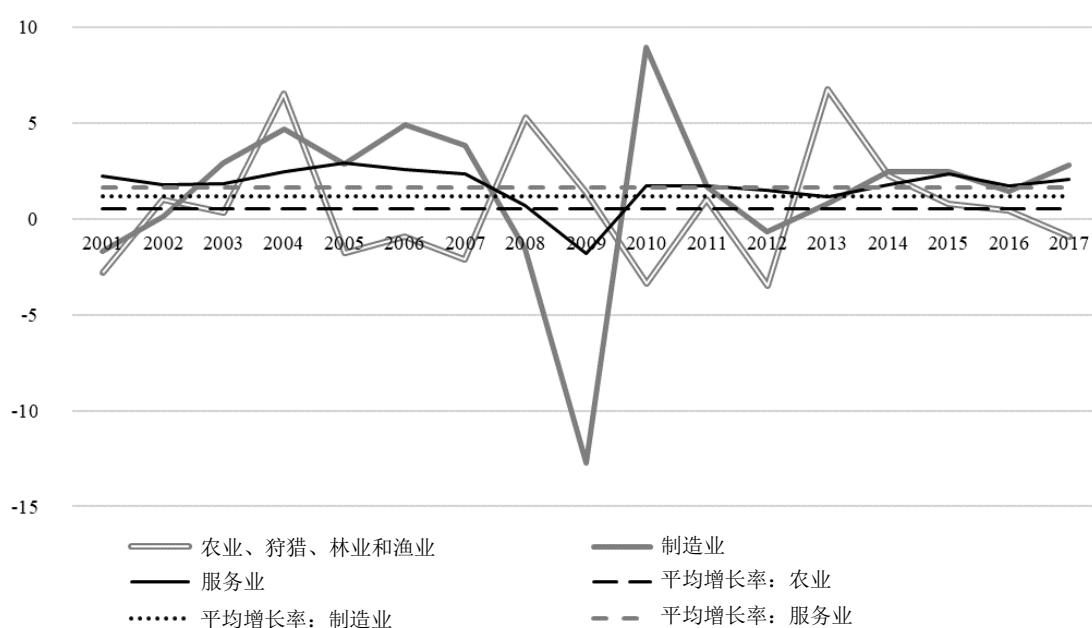
的服务业增长率在 3.9%至 8.8%之间。制造业的增长率波动更大，在-2.2%至 9.1%之间。农业增长率在 2.2%到 4.9%之间。在同一时期，发达国家在某个时间点经历了所有部门的收缩，而在发展中国家，这仅发生在制造业部门。在发展中国家，农业和服务业都经历了持续增长，服务业保持了最强劲的增长。因此，发展中国家可以考虑加强其服务部门，以确保针对全球经济危机造成的脆弱性提供更多保护。

图 1
发展中国家：若干部门在国内生产总值中的占比变化
(百分比)



资料来源：贸发会议根据贸发会议数据库的数据计算。

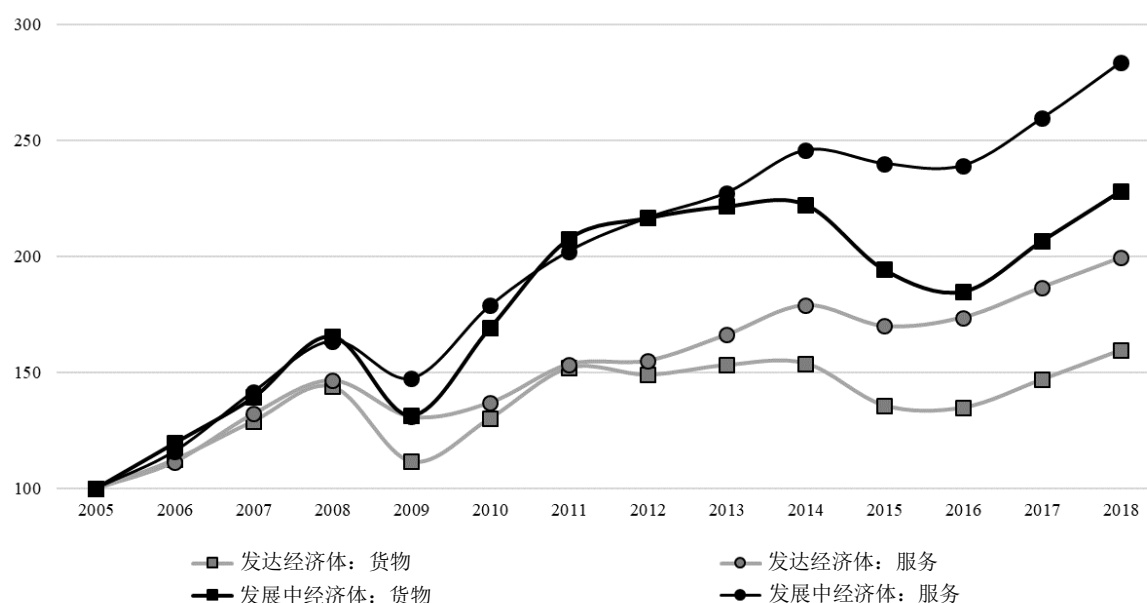
图 2
发达国家：若干部门在国内生产总值中的占比变化
(百分比)



资料来源：贸发会议根据贸发会议数据库的数据计算。

14. 在发达经济体和发展中经济体，服务出口仍然比货物出口更具复原力(图 3)。2005-2018 年，发展中经济体的服务出口年增长率为 8.3%，货物出口年增长率为 6.5%(图 4)。服务业对发展中经济体出口总额的贡献从 14%增加到 17%，货物出口的贡献下降了 3%。服务出口也比货物出口更具弹性，在 2008/09 年全球经济和金融危机期间以及 2015 年贸易下滑期间下降幅度较小。2005-2018 年，发展中经济体的服务出口年增长率比发达经济体高 2.9%。这种有利于发展的额外增长也出现在货物出口中，但对小型和大型出口国出口的分析显示了服务的突出包容潜力。2005-2017 年，出口收入较少的国家的货物出口增长为负，增加了它们与其他国家的距离。然而，这些国家的服务出口增长是正值，尽管比其他国家要小。值得注意的是，中等出口收入经济体的服务出口增长更多，在一定程度上缩小了与较大服务出口国的差距。⁹ 最后，一些具体的服务分部门在经济衰退期间证明是有复原力的，例如由国家部分或全部资助的部门，如教育、保健和社会服务，以及公司或个人寻求转移风险的部门，如保险服务、套期保值和期货合同。

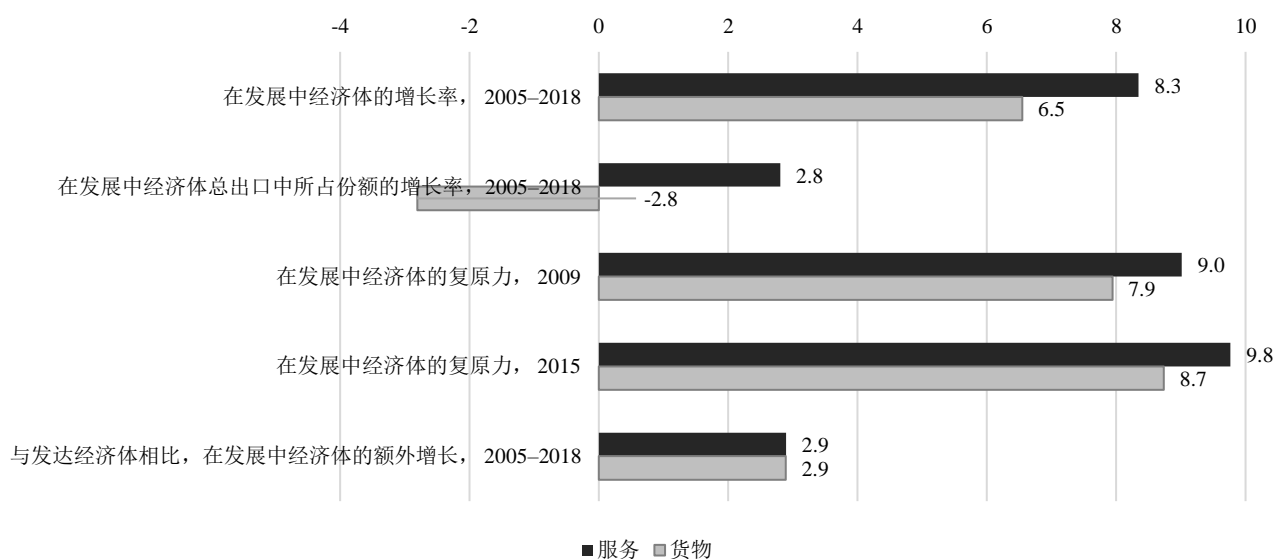
图 3
服务和货物出口
(2005 年=100)



资料来源：贸发会议根据贸发会议数据库的数据计算。

⁹ 联合国，2019 年，《2019 年世界经济形势与展望》(联合国出版物，出售品编号 E.19.II.C.1, 纽约)。

图 4
服务和货物出口业绩
(百分比和复原力指数)



资料来源：贸发会议根据贸发会议数据库的数据计算。

注：复原力指数以上一年度的数值设置为 10 衡量变化。

15. 第三，出口中服务业附加值涨幅的近三分之二是由于所有部门出口中服务含量的增加。服务业的这种间接作用表明，服务业不是农业或工业发展的替代品，而是补充和加强农业和工业化战略的关键手段。因此，服务化不仅通过提供服务，而且通过提供更多更好的初级产品和工业产品促进着多样化。¹⁰

16. 第四，根据多边、诸边和区域贸易协定，服务业日益自由化。截至 2018 年底，世界贸易组织共收到 152 项区域贸易协定的通知。世界贸易组织大多数活跃于服务贸易的成员都是涵盖服务自由化的区域贸易协定的成员。发展中国家也积极参与此类协定，只有 8% 的服务自由化协议不涉及发展中国家。自 2016 年以来，三分之二的服务协定是在发展中国家之间缔结的。¹¹ 服务市场的自由化与电信和信通技术服务的发展相结合，使许多服务成为可交易的服务。

17. 货物和服务生产的日益服务化和服务业市场的日益自由化，使得对货物和服务部门的国内政策制定、监管和贸易自由化采取协调一致的办法至关重要。

三. 服务业的发展：经济多样化的一种可行选项

18. 在大多数发展中国家，经济多样化势在必行。如果一个国家的大部分经济活动是以初级商品为基础的，那么整个经济就会变得不稳定。三分之二的发展中国

¹⁰ 关于出口中服务附加值的更多信息，见 <https://unctad.org/en/Pages/DITC/Services/M Measurement-of-services-value-added-in-exports.aspx>。

¹¹ 贸发会议根据世界贸易组织区域贸易协定数据库的数据计算。

家依赖初级商品；撒哈拉以南非洲 10 个国家中有 9 个依赖初级商品；80% 的最不发达国家依赖初级商品。大多数内陆发展中国家也高度依赖初级商品，约 80% 的出口来自初级商品。¹² 依赖初级商品的发展中国家容易受到初级商品价格冲击和国际市场价格波动的影响，而这是它们无法控制的。大多数小岛屿发展中国家缺乏经济多样化，因此容易受到全球外部金融和经济冲击的影响。

19. 多样化可以通过生产新的产品和在新的部门减少对范围狭窄的产品的依赖来实现，也可以通过增加产品的价值来实现。¹³ 鉴于服务的作用越来越大，服务对其他部门的贡献越来越大，以及服务在经济危机期间表现出的复原力，服务发展应纳入依赖初级商品的发展中国家和小岛屿发展中国家的战略，以实现其经济结构的多样化和转型。通过降低成本和提高效率，提供高质量的关键服务活动，如电信和计算机相关服务、运输、金融和研发服务，可以改变一个经济体中货物的相对价格。相对价格的这种变化反过来又会导致与消费、生产、就业、投资和国际贸易有关的决策发生变化，从而刺激结构转型和经济多样化，这是实现《可持续发展目标》的关键。¹⁴

20. 最近，一些依赖初级商品的发展中国家，包括依赖初级商品的小岛屿发展中国家，特别是依赖能源的国家，试图通过服务部门，从出口的主要产品转向横向或纵向多样化。服务部门在经济中所占份额最高的非初级商品依赖型小岛屿发展中国家正试图减少对单一服务活动的依赖，如旅游业，以促进更多的服务活动，特别是高价值服务。因此，实现经济多样化的多种途径是可能的。插文 1 提供了一些例子。

插文 1

出口多样化

巴哈马

在巴哈马，在 21 世纪的第一个十年里，除了旅游服务之外，离岸金融服务也发挥了重要作用，将服务业在国内生产总值中的份额提高到 80% 以上，将出口总额的份额提高到 80% 以上。

博茨瓦纳

博茨瓦纳是世界上最大的钻石生产国。以钻石开采为主的博茨瓦纳采矿部门约占国家外汇收入的 85%，政府收入的三分之一和国内生产总值的四分之一。多样化是必要的，因为钻石业正面临供过于求和来自更廉价的实验室生产钻石的长期威胁。下游部门的特点是服务活动，如切割、抛光、贸易和分销，将生产者与消费者联系起来。2011 年，博茨瓦纳政府和世界领先的钻石公司德比尔斯(博茨瓦纳是该公司 15% 的股东)商定了两种增值方式。首先，戴比尔斯把钻石的供应和销售转移到哈博罗内。这一转移于 2013 年完成，大约 160 个职位被转移到博茨瓦纳，一半的新工作岗位提供给了当地人。第二，博茨瓦纳每年将向当地的切

¹² 贸发会议，2019 年。

¹³ 同上。

¹⁴ 贸发会议，2017 年，《服务业和结构转型促进发展》(联合国出版物，纽约和日内瓦)。

割工和抛光工提供大约 8 亿美元的毛坯钻石。博茨瓦纳的切割和抛光行业目前雇用了 3,500 多名员工。将钻石在整个价值链中产生的价值最大化，推动了对教育和培训服务的需求，如从工匠到高技能专业人员的持续技能培训。当地产业的目标是建立一个毛坯钻石和抛光钻石交易中心，以补充切割和抛光活动。还可以通过支持向主流钻石企业提供辅助服务的新企业来创造机会。

智利

智利提升了其传统的依赖初级商品的铜出口，纳入了辅助和物流支持服务的发展，并向农业出口多样化发展，例如鲑鱼和葡萄酒。

哥斯达黎加

哥斯达黎加通过提供医疗设备和信通技术组件进入区域价值链，这些设备和信通技术组件包含工程和编程等高价值服务内容，从而摆脱了以前香蕉和未加工咖啡出口国的既定地位，实现了多样化。

马来西亚

马来西亚是一个出口橡胶、锡和棕榈油的初级商品经济体，通过将其产品融入从卫生和医疗服务到汽车工业等广泛行业的各种全球价值链，实现了经济多元化。例如，医疗服务部门正在向医疗旅游市场扩张，2020 年估计有 200 万游客来到马来西亚。

沙特阿拉伯

2017 年，沙特阿拉伯宣布了根据《2030 年愿景》实现经济多样化的计划。此外，沙特阿拉伯最近为一些国家开发了电子签证，以刺激旅游业。

特立尼达和多巴哥

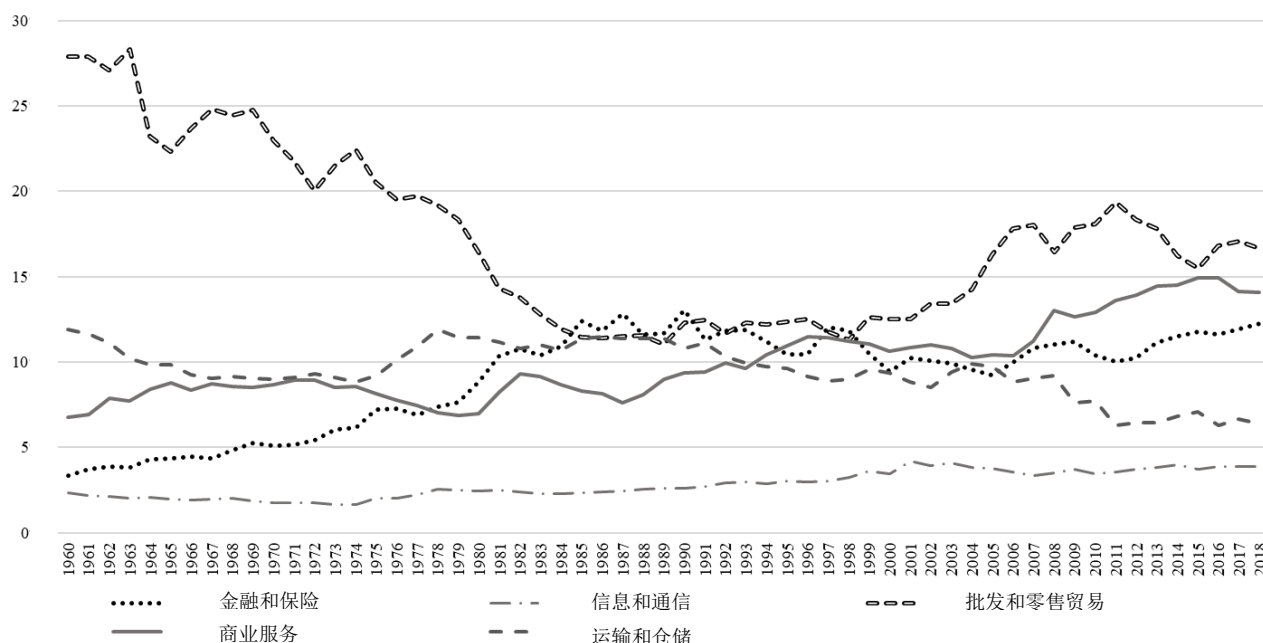
特立尼达和多巴哥通过增加石油和天然气下游部门的价值，扩大了其在非初级商品出口中的份额。此外，在 1998-2017 年间，该国将化学品出口从 19% 扩大到 28%。目前，三大出口是矿物燃料，包括石油(58 亿美元，占总出口的 53%)；有机化学品(19 亿美元，即 17.4%)；和无机化学品(13 亿美元，即 12%)。伴随着出口多样化的是工程和建筑等服务以及技术服务，包括检查、校准、实验室测试和分析、操作和维护。

资料来源：亚太经济合作组织，2017 年，《服务贸易在全球价值链中的作用案例研究：马来西亚的卫生和医疗服务》(新加坡)；《我们如何在非洲制造》，2014 年，《毛坯钻石：增加博茨瓦纳矿产的价值》，3 月 4 日；《采矿周刊》，2019 年，6 月 25 日，奥卡万戈钻石公司称，钻石继续为博茨瓦纳人民造福；2019 年 9 月 13 日，萨夫迪科将博茨瓦纳视为世界下一个国际钻石中心；公共通讯社，2019 年，沙特阿拉伯宣布旅游签证，9 月 27 日；TD/B/C.I/48；世界贸易组织和经济合作与发展组织，2019 年，《2019 年贸易援助一览：经济多样化和就业》；《2019 年世界最大出口》，特立尼达和多巴哥十大出口，7 月 1 日。

21. 新加坡也实现了服务业的多样化。批发和零售贸易以及运输和仓储在 1960 年占国内生产总值的 40% 左右，20 世纪 80 年代，在新加坡将资源转移到发展其他服务业分部门之后，这一比例减少了一半。自那时以来，各种服务分部门对国

内生产总值的贡献逐渐发生变化，从低附加值和低技能转向高附加值和高技能（图 5）。

图 5
新加坡：若干部门在国内生产总值中的占比
(百分比)



资料来源：贸发会议根据新加坡统计局的数据计算。

22. 必须注意不要把力量全部集中在服务业或某个分部门。利用服务部门实现经济多样化并不意味着该部门应该优先于其他部门。促进农业或制造业的计划还应包括发展配套服务。精心设计的部门发展战略对于避免过早的去工业化是必要的。从服务业在国内生产总值、出口和就业中所占的份额来看，大多数发展中国家的经济三级化正在加剧，但人们担心过早的去工业化，发展中国家可能会在没有经历工业化的情况下转变为服务经济。过早的去工业化可能会增加一个国家的脆弱性，因为随着制造业的萎缩，需要得到服务的产品越来越少。¹⁵ 此外，低技能工人可能受影响最大，因为如果不对劳动力进行再培训，不断增长的服务业就无法吸收失业。一些问题值得仔细研究，包括发展中国家去工业化的根本原因。由于技术进步以及资源和价值链的全球部署，全球生产和贸易格局正在发生重大变化，因此国家发展战略应侧重于增长路径，其中部门优先事项应当基于智能专业化战略、多样化和升级的潜力以及每个部门内的后向和前向联系类型。

四. 高质量的基础设施服务：经济多样化的基本条件

23. 电信和信通技术服务以及运输和金融服务等基础设施服务与经济多样化密切相关，这归因于它们在经济中的双重作用，既是必要的独立经济活动，也是其他

¹⁵ 见 D Rodrik, 2016, Premature deindustrialization, *Journal of Economic Growth*, 21:1–33。

经济活动不可或缺的投入。因此，一个国家以高质量和可负担的价格提供这种服务的能力可以极大地促进经济的多样化。电信和信通技术服务在创造创新和创造性商品和服务方面尤其不可或缺。

A. 电信及信通技术服务

24. 电信和信通技术服务已成为经济多样化的关键，无论是与市场、产品还是流程多样化有关。数字化可以提高生产率，提高效率，降低生产、交易和贸易成本。¹⁶ 《可持续发展目标》多次提及技术和创新以及在具体目标 9.c 和 17.8 中明确承认了电信和信通技术服务的重要性。通过后向联系获得的经验或转让的知识也可以支持一个国家基于知识的服务发展，例如通过高等教育服务、旅游或出口高端服务(插文 2)。

插文 2

互联网促进跨境服务

电信和信通技术服务促进着出口多样化，在经济活动与生产过程和价值链参与者之间建立了联系。例如，一个出口国互联网使用量增加 10%，两国之间的产品贸易额就会增加 0.4%，每种产品的平均双边贸易额就会增加 0.6%。信通技术的最新发展降低了信息生成、传输和存储成本，以及远距离协调活动所需的时间。这种发展增加了出口知识型服务的潜力。这种服务过去需要提供商和用户之间人与人的联系，但现在可以遥距提供。例如，作为罗马教廷参加 2018 年威尼斯建筑双年展的一部分，来自 10 个不同国家的建筑师各自设计了一个教堂。

资料来源：Arch Daily, 2018, 10 architects to design chapels for the 2018 Venice architecture biennale, 16 January; World Bank, 2016, *World Development Report 2016: Digital Dividends* (Washington, D.C.)

25. 电信和信通技术服务扩大了覆盖面，降低了贸易成本和对规模经济的依赖，从而促进了多样化进程。这种服务通过为不同活动提供互动、协调和促进生产过程所有阶段的手段而建立联系，例如质量控制和工程服务，以及生产前、生产后和售后阶段。¹⁷ 信通技术的进步为新的金融服务铺平了道路，从而展现了电信和信通技术服务如何有助于产品多样化。数字金融服务大大减少了金融准入的物质和经济障碍，特别是对偏远和农村地区的金融准入而言。这种服务以电信和信通技术服务为基础，以降低基础设施成本和扩大覆盖面。此外，数字金融服务可以为经济上被排斥的妇女和虽然金融上被包容但服务不足的妇女提供增强妇女经济权能的宝贵工具，从而有助于缩小与性别相关的金融差距。¹⁸

26. 信通技术服务主导的数字贸易在小岛屿发展中国家和内陆发展中国家特别重要，特别是对于将微型企业和中小型企业融入全球和区域经济和贸易而言。信通

¹⁶ OA León, JI Igartua and J Ganzarain, 2016, Relationship between the use of ICT and the degree and type of diversification, *Procedia Computer Science*, 100:1191–1199.

¹⁷ 贸发会议，2017 年。

¹⁸ 见 https://www.g20-insights.org/policy_briefs/financial-inclusion-for-women-a-way-forward/。

技术服务可以通过改善信息的可获得性、扩大覆盖面和降低成本，帮助克服与地理位置有关的不利条件，改善与市场的联系，提高旅游业的竞争力。一些旅游服务可以通过信通技术服务带动的贸易提供，包括与旅行社和目的地营销组织有关的贸易。信通技术服务对于加强旅游价值链中的后向联系、改善投入和降低成本也很重要。

27. 电信和信通技术服务的多样化潜力可以促进各国投资于应对自然冲击(包括与气候相关的冲击)的适应措施的经济手段。此类服务还可以在促进气候抗御能力方面发挥更直接的作用。通常用于适应气候变化相关影响的信通技术工具包括地理信息系统、电子治理、预警系统和无线通信。前两者通常用于灾难预防和恢复。¹⁹ 此外，信通技术服务方面的区域合作和一体化已成为发展中国家的共同现象，目的是汇集资源、分享专门知识和改善连通性，以促进区域和国家两级的业务(插文 3)。

插文 3

区域联通项目

为了扩大区域数字联通，从而促进基于信通技术的社会和经济的发展，下列国家启动了区域合作和一体化战略：伯利兹、哥伦比亚、哥斯达黎加、多米尼加共和国、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、墨西哥、尼加拉瓜和巴拿马。鉴于认识到加强体制的重要性，成立了一个电信服务一体化机构，并确保符合该机构的目标，成立了一个补充性的高级别政治机构，即电信主管部门论坛，以便决定和批准将要制定的方案、项目和行动。该中美洲项目下各国之间的机构合作还包括确定资金来源、培训和其他合作方案的联合工作。在基础设施方面，中美洲信息高速公路于 2015 年启动，由一个高容量光纤网络组成，受益于中美洲以前建造的电力互联系统。信息和能源网络之间的协同作用优化了资源，提高了这两方面投资的回报率。从危地马拉到巴拿马的信息高速公路全长 1,800 公里，在首都设有连接点，并允许该区域各国之间的互联互通，促进互联网连接和接入，降低连接费用，促进信通技术服务的使用。伴随信息高速公路的是该区域的部门监管协调，以及区域电信市场的发展，其目的是解决现有的竞争力和连通差距，并利用公共需求作为调动因素，建立必要的联盟来解决这些差距。

资料来源：拉丁美洲和加勒比经济委员会，2015 年，*Una Mirada a los Países del Proyecto Mesoamérica* (联合国出版物，墨西哥城)。

B. 运输服务

28. 运输服务，包括与人员和货物流动有关的船舶和其他车辆的运营，不仅通过允许一国货物进入外国市场而促进经济多样化，而且还创造了对其他服务的需求。例如，对运输服务的需求来自于建设公路、铁路和桥梁等运输基础设施的需要，这反过来又为建筑服务供应商创造了商业机会，例如在勘测、建筑设计、建筑规划和成本计算方面。此外，服务于人和货物需求的运输网络往往以多种方式

¹⁹ World Bank, 2012, *Municipal ICT Capacity and its Impact in the Climate-Change Affected Urban Poor: The Case of Mozambique* (Washington D.C.).

相互联系，以采用多种替代运输方式。一些城市有多式联运网络，包括船只、公共汽车、出租车、火车、地铁和/或有轨电车，它们连接在一起形成一个网格，如果两个节点之间的连接中断，则允许有替代方案。这种多式联运网络有助于人们离开脆弱地区，也有助于紧急物资等货物的运输。²⁰

29. 如果出口，运输服务可以产生国外收入。例如，设在法国的图瓦克斯集团 (Touax Group) 是拉丁美洲沿希多维亚水道运营的最大的河流运输租赁公司之一，其船队在南美洲约有 50 艘船只。同样，班轮运输公司，如总部设在瑞士的地中海航运公司，为世界各地的货物贸易提供服务。

30. 运输服务的提供也为政府带来了机会，通过雇用信息服务提供者、系统技术人员和计算机操作员等，满足性别观点标准(目标 5)。然而，运输部门存在弱点，表现为一个或多个网络节点或链路出现故障的风险。这可能是地震等自然灾害的结果，也可能是设计不良导致的桥梁倒塌。通常，漏洞无法完全消除，但损害的后果可以减轻。损害的影响可能与时间有关，也可能与财务有关，或者两者都有。从时间或金钱来说，恢复成本是恢复过程的重要组成部分，需要进行适当的评估和准备。抵御力是指网络通过适应给定情况下变化的动态来吸收变化和干扰的能力。

31. 提供一个以多种方式连接其他国家的国家运输网络，有助于抵御脆弱性。例如，《亚洲公路网政府间协定》划定了一个 140,000 多公里长的公路网，如果一个国家出现交通堵塞，运输服务提供商可以使用穿越邻国的走廊。

32. 抵御脆弱性的能力可以通过其他方式提供。例如，机场、海港以及与其他国家的铁路和公路连接的多样性和质量，可以使服务供应商从受自然灾害或其他事件影响的地区吸收过剩的能力。因此，传输服务可以被看作是万维网，即使当单个节点不工作时，也能够通过网络进行传输。此外，通过创新的售票和计费、服务安排的计算机化以及旨在最大限度地提高占用率的货位利用程序，可以促进互联互通以及人员和货物的无缝流动。运输服务的统计数字往往是指车辆的数量、速度和旅行时间等数字。运输服务网络的利用率并不经常计算。这种情况在公路运输部门最为普遍，在公路运输部门，卡车将货物运送到目的地，随后的回程则空载，原因是缺乏关于空间可用性的信息共享或政策限制，如沿海运输，这可能是许多政府的一个敏感政策问题。关于空间可用性的透明度和信息共享值得进一步研究，以提高运输服务的效率和减少有害污染物。

33. 运输服务方面的区域合作正在增加，特别是在货物流动方面。国际货物运输往往是端到端的，即没有中间点。例如，一列运载中国制造服装货物的列车经过哈萨克斯坦、俄罗斯联邦、白俄罗斯、波兰、德国、比利时和法国，然后抵达大不列颠及北爱尔兰联合王国的最终目的地市场。²¹ 因此，根据 2009 年生效的《泛亚铁路网政府间协定》，货物不是运往中转点，而是通过中转点运输。²² 根据

²⁰ 见 goalsystems.com/en/blog-en/markets-en/multimodal-transport-for-increasingly-better-connected-cities/。

²¹ 见 <https://thediplomat.com/2017/04/from-london-to-yiwu-in-17-days-obors-british-connection>。

²² 见 <https://www.unescap.org/our-work/transport/trans-asian-railway/about>。

2005 年生效的《亚洲公路网政府间协定》，类似的公路行程也是可能的。²³ 此外，《政府间陆港协定》强调通过建立陆港实现节点交叉，并可促进亚洲及太平洋公路和铁路之间的货物运输模式转变。²⁴ 正在讨论在非洲建立一个类似的互联走廊网络。²⁵ 这种安排需要公共和私营基础设施和运输服务的合作及一体化。

34. 例如，在海运方面，铁矿石等大宗商品由散装货船从巴西直接运往中国进行卸载和加工。²⁶ 大宗商品通常是为了生产另一种商品而购买的。另一方面，就班轮运输而言，由于实行了 20 英尺集装箱的运输单位标准化，因此转运量很大。例如，在从亚洲到欧洲的东西向主要航线上，95%的运力由三大联盟下的运营商完成。

C. 金融服务

35. 金融服务为政府、企业和家庭之间的交易提供便利，调动储蓄并为生产性投资提供资金。以资本流动为中心的金融服务部门对一个经济体至关重要。金融服务也是一个有可能实现经济多样化的部门，如毛里求斯的例子所示(图 6)。毛里求斯的经济以甘蔗生产为中心，即农业的初级部门。²⁷ 1980 年代初，毛里求斯开始摆脱对初级部门的依赖，发展纺织品和服装生产，将剩余产品从初级商品生产转向服装生产。²⁸ 在 2000 年代初，重点再次转移，将制造业二级部门产生的盈余转向服务业和经济的三级化，服务业在国内生产总值中的份额不断增加。特别是，毛里求斯重点发展高附加值服务，如金融、保险和房地产服务。随着高端酒店的发展，旅游业也成为多样化努力的重点，并正在创造就业和商业机会，是毛里求斯增长最快的部门之一。²⁹ 此外，离岸银行业务于 1988 年推出，作为将该国定位为国际金融中心的第一步。³⁰ 在转型过程中，一级和二级部门的绝对数字继续增长。然而，随着经济转向服务部门，特别是转向附加值更高的服务活动，它们的相对重要性和对国内生产总值的贡献逐渐下降。离岸金融部门目前在金融服务部门发挥着越来越重要的作用，并正在成为经济的增长工具。这些努力得到了 2007 年《金融服务法》的支持，该法更新了商业惯例，并明确规定，只要一家公司不在毛里求斯开展任何业务并符合尽职调查要求，该公司就有可能创

²³ 见 <https://www.unescap.org/resources/intergovernmental-agreement-asian-highway-network>。

²⁴ 见 <https://www.unescap.org/resources/intergovernmental-agreement-dry-ports>。

²⁵ 见 <https://www.au-pida.org/pida-programmes/>。

²⁶ 贸发会议，2018 年，《2018 年海运述评》(联合国出版物，出售品编号 E.18.II.D.5，纽约和日内瓦)。

²⁷ 见 <http://tourism.govmu.org/English/Tourism%20sector/Pages/Overview-of-Mauritius.aspx>。

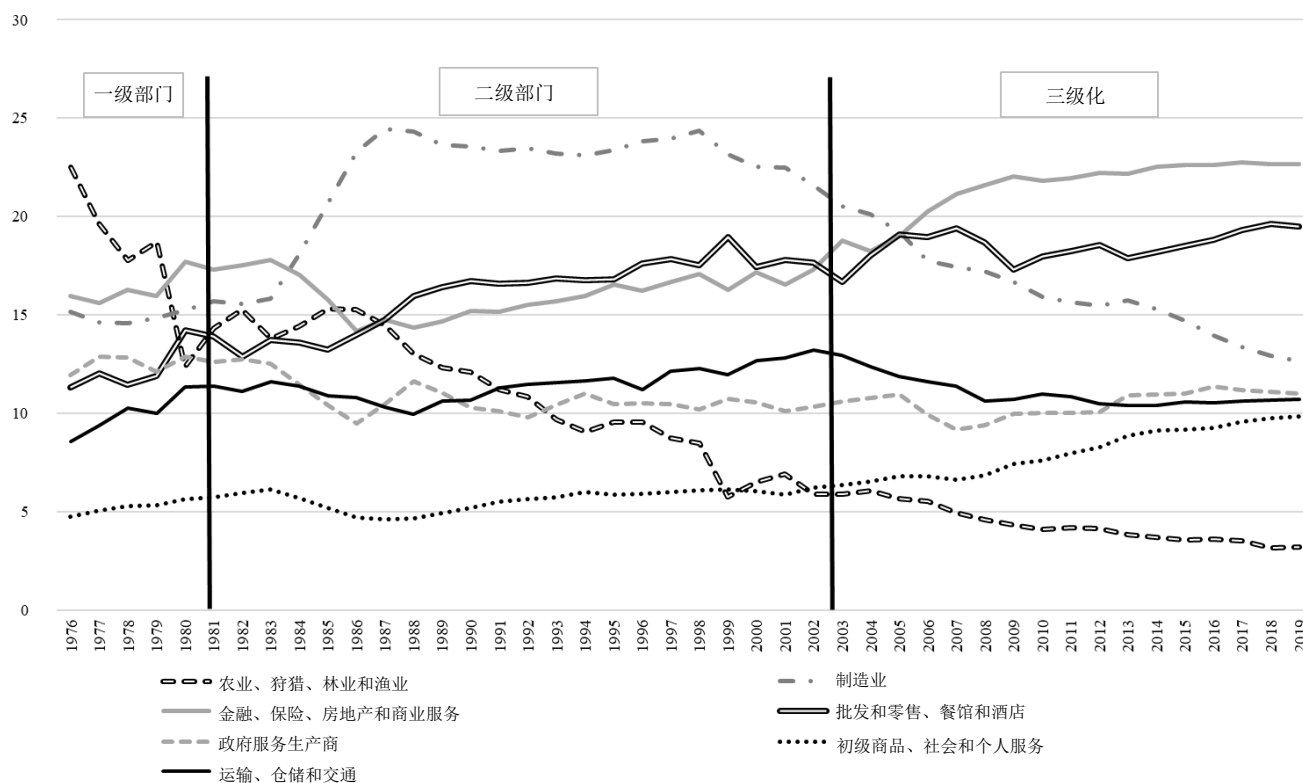
²⁸ N Treebhooon and R Jutliah, 2015, Mauritius country illustration, background paper to *European Report on Development 2015: Combining Finance and Policies to Implement a Transformative Post-2015 Development Agenda*.

²⁹ 同上。又见 <http://tourism.govmu.org/English/Tourism%20sector/Pages/Tourism-Sector.aspx>。

³⁰ A Zafar, 2011, Mauritius: An economic success story, in World Bank, *Yes Africa Can: Success Stories from a Dynamic Continent* (Washington, D.C.: 91-106).

建离岸金融结构。最后，毛里求斯的公司税率很低，是许多避免双重征税协定的缔约国。

图 6
毛里求斯：若干部门在国内生产总值中的占比变化
(百分比)



资料来源：贸发会议根据毛里求斯统计局的数据计算。

36. 近年来，由于有利的税收制度和提供离岸银行服务，巴哈马等几个小岛屿发展中国家已成为金融中心。然而，国际社会对提高金融透明度的关注使得过去基于离岸金融的发展战略难以维持。然而，数字化经济的快速发展为小岛屿发展中国家提供了新的发展机会，这些国家发展电信和教育基础设施，以满足金融数字化相关需求。

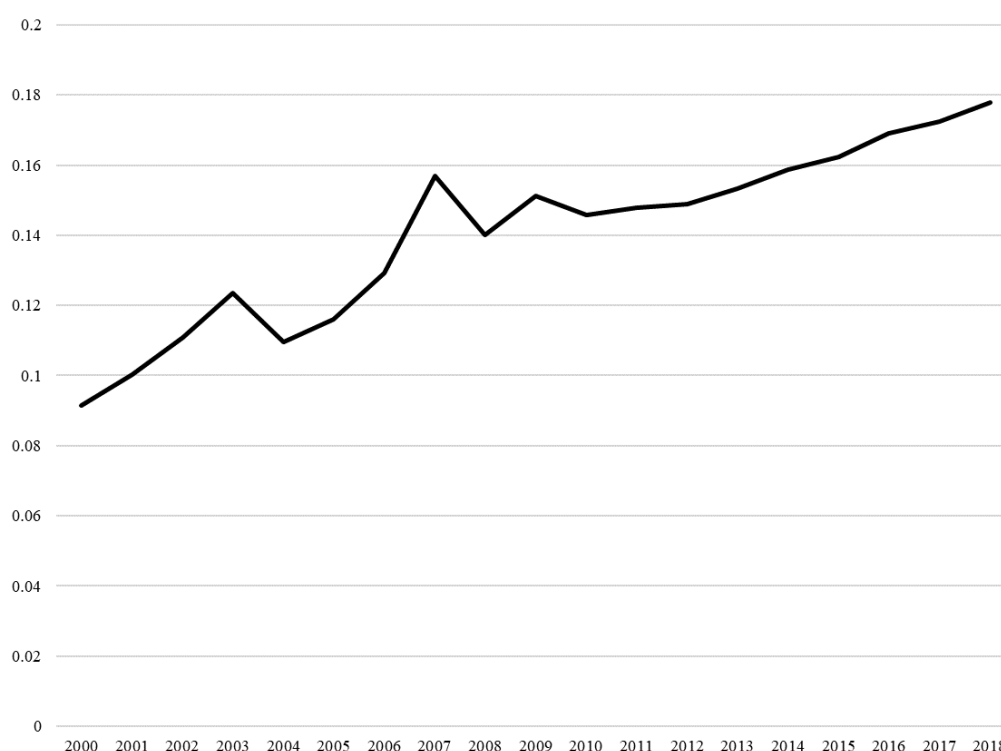
37. 政府机构之间的协调对金融服务部门的增长具有重大影响，因为该部门的特点是迅速发展新的创新服务，包括金融技术服务。在许多发展中国家，不同部委之间需要协调发展努力；例如，电信部可以重点扩大移动覆盖面，并可以考虑与其他相关部委一起发展作为信通技术自然延伸的服务，如移动银行业务。

38. 例如，在新加坡，政府在 2014 年建立了一个智能国家倡议，以加强机构间协调，其基础是政府从技术初创企业采购服务。³¹ 该倡议由总理办公室下属的智能国家和数字政府办公室和政府技术局负责协调。几位部长直接参与协调工

³¹ 见 <https://www.tech.gov.sg/media/technews/digital-government-smart-nation-pursuing%20singapore-tech-imperative>。

作，其中包括广泛的一系列分部门，如政府服务、保健服务和流动，金融技术是其中重要的一部分。对于后者也通过作为金融监管机构和新加坡中央银行的货币管理局进行协调。为了刺激金融技术部门，除了为初创企业促进投资之外，新加坡还提供低税率和受过高等教育的人力³²。继一批发达国家之后，新加坡现在是金融技术最具活力的地区之一。³³ 由于人口相对较少使得市场过于狭窄，无法加速金融科技业的发展，政府已与多个其他国家，特别是澳洲和英国，签订金融科技合作及贸易协议，以进一步扩展该行业。³⁴ 因此，2000年至2018年期间，新加坡的金融和保险服务出口翻了一番，从9%增至18%，新加坡已成为该区域的金融技术中心(图7)。

图7
新加坡：金融和保险服务在出口中占比
(百分比)



资料来源：贸发会议根据新加坡统计局的数据计算。

39. 包括小岛屿发展中国家在内的发展中国家可以采取类似的方法，由政府主导举措，寻找差异化的领域。新加坡的例子突出表明，在技术工人、投资和资本准入方面，制定适当的激励措施并提供必要的便利至关重要。在经济数字化的时

³² 在新加坡，83.3%的成年男子和76.3%的成年妇女至少达到了中等教育水平。这两个数字都高于东亚和太平洋区域的百分比。见 http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/SGP.pdf。

³³ Findexable Limited, 2019, *The Global Fintech[Financial Technology] Index 2020*, available at <https://findexable.com/>.

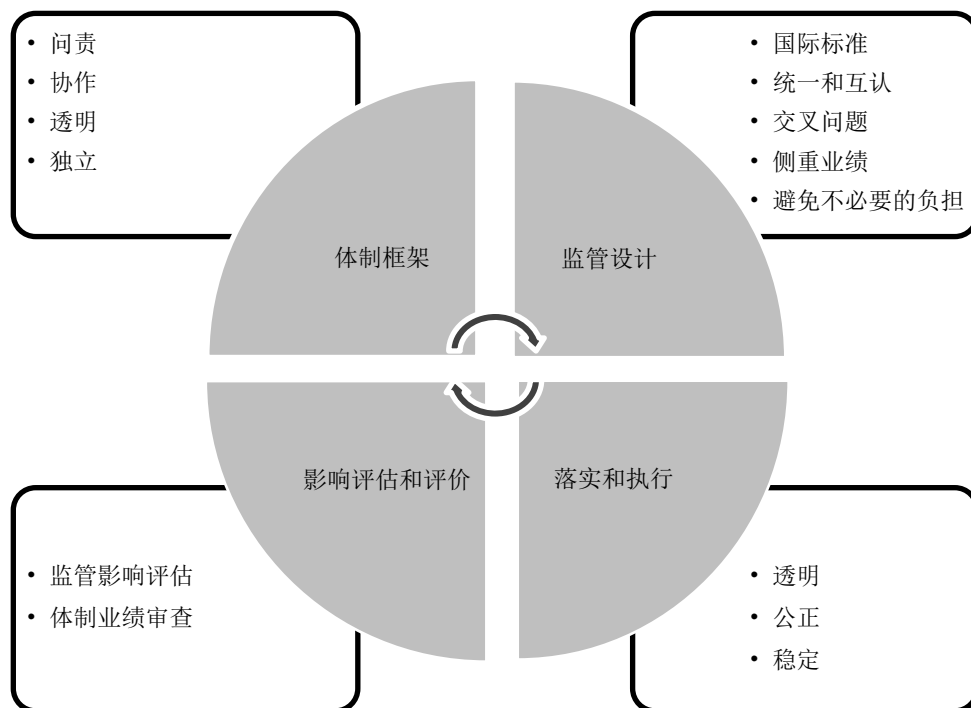
³⁴ 见 <https://www.mas.gov.sg/development/fintech/fintech-cooperation-agreements>。

代，小岛屿发展中国家国内市场小、远离主要市场、增加规模回报的空间有限以及其他不利因素，可以通过对信通技术相关基础设施的投资来克服。

五. 通过健全的监管和体制框架确保高质量的基础设施服务

40. 贸发会议一直通过开展服务政策审查协助发展中国家和最不发达国家发展服务业。应某一个国家请求开展的这种审查，大多数涵盖了电信和信通技术服务、运输和物流服务以及金融服务。这表明发展中国家和最不发达国家都越来越重视此类基础设施服务，而且迫切需要促进增长，以确保除了保证普遍性准入之外，工商企业还能获得这些服务。与许多发达国家基本基础设施服务由政府提供的情况相反，在大多数发展中国家，中小型企业需要自费得到这种服务。从贸发会议服务政策审查以及贸易、服务和发展问题多年期专家会议前几届会议的审议中汲取的跨领域经验教训表明，有必要在服务部门和其他部门，包括工业政策和贸易及投资政策有效协调的基础上建立健全的监管和体制框架。最佳监管的要素因国而异，但可以从各国的经验和智能监管的国际举措中吸取一些有益的教训(图8)。

图 8
监管闭环中的智能监管原则



资料来源：贸发会议根据贸发会议服务政策审查和亚太经济合作国家中心的数据计算，无日期，亚太经济合作监管一致性战略框架，可查阅

<https://www.ncapec.org/docs/Strategic%20Framework%20for%20Regulatory%20Coherence%20in%20APEC.pdf>; Organization for Economic Cooperation and Development, 2012, Recommendation of the Council on regulatory policy and governance; Organization for Economic Cooperation and Development, 2015, *Regulatory Policy Outlook 2015* (Paris); and World Bank, 2006, *Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems* (Washington, D.C.).

41. 监管机构的独立性对于保持公众对决策客观性和公正性的信心至关重要。当监管机构的决定可能对特定利益产生重大影响时，独立的监管机构最为合适。监管机构的作用和目标应在立法中明确规定，以提高受监管实体的合规性。如果独立监管机构不向立法机构报告，而是向负责受监管基础设施服务部门的部委负责人报告，则应对该部指导监管机构的权力有明确规定的限制，即，关于可以指示什么和何时指示，以及任命理事机构成员和解除其职务的标准及相关理由和正当程序。

42. 监管机构必须认识到监管行动和决策的影响。监管影响评估是根据经济和社会政策目标促进监管框架演变的有用工具。评估不应侧重于个别法规，而应侧重于总体监管框架。它们有助于提供关于监管必然作出的权衡的信息，包括风险和负担的分配以及不必要的监管或监管失败的风险。此外，应预先建立适当的评价实效和效率的衡量标准。评价应侧重于审查监管机构的绩效，包括决策的一致性、清晰性和连贯性。

43. 经济合作与发展组织成员国和正在加入该组织过程中的国家十分注重制定法律和条例，对这些法律和条例的执行和审查的侧重不够。³⁵ 系统性方法并不经常用于评估法律法规的目标是否实现。此外，大多数国家的监管不均衡，没有涵盖监管政策的所有相关方面。

44. 在一个技术以指数级速度发展的时代，监管者需要保持对新技术的开放心态，并展示出对技术的公正性。他们在制定监管规则时应该有预见性，特别是考虑到所涉及的技术的快速发展性质，并在风险和创新之间找到平衡。国家一级政府机构和监管机构之间的合作与协调，对于加强包括数字服务在内的服务与其他经济部门之间的联系十分重要。例如，在电信部门，监管和体制框架对于实现电信和信通技术服务以及数字生态系统的变革作用至关重要。从严格的规则转向宽松的监管方法可以促进相称性，并为支持经济和社会政策目标的监管框架铺平道路。监管越来越多地侧重于扶持投资和商业环境、鼓励基础设施和网络共享、频谱共享和支持技术集群。

45. 这些努力的核心是刺激竞争和保护消费者。由于数字经济可以涵盖不同的行业，分类问题往往会推迟对数字经济的几个组成部分适用法规。这种情况正在改变。数字经济的监管正在向新的方向发展，监管成为受监管经济主体的合作伙伴。消费者保护是这种合作监管的核心，政府和产业资源通过协商和合作为消费者提供杠杆作用。这要求用激励方法而不是用命令和控制来驱动监管框架。它还要求信通技术监管者与负责竞争、消费者保护和其他基础设施服务监管的部门之间开展合作。³⁶

46. 国际、区域、国家、国家以下和地方各级监管机构之间的合作对于解决监管分歧也至关重要，特别是在国际贸易发挥重要作用和参与国际价值链日益重要的背景下。在多级监管框架中，国家以下和地方各级的合作也很重要，因为一级政府的高质量监管可能会受到其他各级低质量监管的不利影响。为了实现这种协作

³⁵ Organization for Economic Cooperation and Development, 2018, *Regulatory Policy Outlook 2018* (Paris).

³⁶ 国际电信联盟，2018年，《2018年全球信通技术监管展望》(日内瓦)。

一致性，应设计多方利益攸关方协商以实现问责和相互学习，制定绩效基准以分享或促进最佳监管做法。

47. 世界贸易组织的大多数服务承诺表都包含基础设施服务。在区域贸易协定中，各国的服务承诺也经常涉及这些问题。鉴于影响服务贸易的措施本质上具有监管性质，一国在贸易协定中做出的服务承诺不可避免地会对基础设施服务的国家监管产生影响。因此，贸易谈判者和监管者之间需要密切协调。目前，世界贸易组织的一些成员正在就服务方面的国内监管纪律进行谈判，预期将以基础电信参考文件为范本出台一份参考文件，供参与成员比照拟订其服务承诺表。³⁷

六. 结论

48. 更加多样化的经济可以实现更大的经济弹性和抵御自然冲击的更大弹性。

《2030 年可持续发展议程》许多方面的实现取决于关键服务活动的发展，包括电信和计算机相关服务、运输、金融和研发服务以及其他商业服务。

49. 服务通常与实物商品或产品交织在一起。因此，服务部门应被视为一个补充部门，基础设施服务应被视为农业和制造业的投入，而不是替代。所有国家都有必要用增值服务来补充其农业和制造业基础。

50. 要确保提供高质量的基础设施服务，就必须有一个健全的监管和体制框架。明智的监管需要一个支持性的体制框架，有负责任的监管者，包括与决策的一致性、清晰性和连贯性相关的标准。重要的是确保监管透明度，特别是在执法方面，以确保稳定性、可预测性和信心。

51. 规章的设计应尽可能考虑国际标准，并与其他监管框架建立联系。如果监管是基于绩效而非指令性的，那么监管会更加有效，能减少僵化、促进创新并降低合规成本。监管影响的评估、实施情况的监督和评估必须成为监管设计的一部分，以确保监管符合目的。实施和执行机制应该透明和公平，并着眼于稳定性。

52. 服务，包括基础设施服务，越来越多地包含在贸易协定中，这影响到对此类服务的国家监管。为了从任何服务贸易协定中获益，有必要对国内决策、监管和贸易自由化采取一致和协调的办法。

³⁷ 见 <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2021>。