



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  
第三届会议  
2015年5月11日至13日，日内瓦  
临时议程项目3

## 服务、发展和贸易：监管和体制问题

### 贸发会议秘书处的说明

#### 内容提要

服务部门对所有现代经济的高效运行，以及提高生产能力和竞争力都是至关重要的。它们应作为推动实现新出现的可持续发展目标的关键因素发挥重要作用。政策、规章和体制框架的质量是决定服务业绩的关键因素，对于利用服务部门发展促进经济发展的益处很重要。制定最符合国情和优先事项的适当政策、监管和体制框架，是各国政府面临的一个严峻挑战。在这一过程的一开始就应该评估服务部门的业绩以及决定这种业绩的监管和体制框架。贸发会议的服务政策审评提供了有用的工具包，能协助各国应对这一挑战，并设计一个适当的政策组合，以改进服务部门的业绩和出口多样化。可以从各国的经验中获得一些教益，以便确定利用服务经济和贸易促进可持续发展的最合适做法。



## 导言

1. 服务部门，包括基础设施服务——交通、能源、金融服务、电信以及信息和通信技术(信通技术)——对所有现代经济的高效运行，以及提高生产力都至关重要。它们是各项经济活动，包括商品和服务活动的基本投入，并因此直接决定着各国的竞争力。今天的企业有赖于获得高品质的服务来奠定其竞争地位。技术变化带来了新的服务类型以及服务贸易的新方式，使得服务成为出口多样化的一个相关选项。服务可贸易性的提高是近来国际贸易的一项重要进展。贸易在全球价值链中的地位不断上升，进一步凸显出其重要性。发展中国家仍有大量潜力未得到发掘利用，它们可利用服务部门促进多样化、结构转型和可持续增长与发展。

2. 通过确保基本服务的普遍获取，服务部门还能促进可持续发展。充满活力的服务经济可以为实现 2015 年后可持续发展目标作出重大贡献，因为所提出的总体目标和具体目标的实现间接或直接依赖于基本服务的获取。其中包括健康(目标 3)、教育(目标 4)、水和卫生(目标 6)、能源(目标 7)、以及基础设施和创新(目标 9)。所提出的许多具体目标还提到了电信、金融服务获取、可持续旅游业和交通等服务领域。一些具有跨部门性质的总体目标和具体目标，例如关于消除贫穷的目标 1、关于包容性和可持续经济增长以及生产性就业的目标 8、关于不平等的目标 10，以及与环境 and 性别问题相关的目标，都以服务部门高效、清洁和公平的运转为前提。此外，贸易总体和具体的服务贸易预计将作为目标 17 中的“实施手段”发挥重要作用。

3. 政策、规章和体制对于利用服务部门这些影响深远的多重好处很重要。但是，在日益开放的贸易环境中，制定最符合国情和优先事项的适当监管和体制框架，依然是各国政府面对的一个严峻挑战。贸发会议《服务政策审评》提供了一个工具包，使政策制定者和监管部门能够评估服务部门生产能力和贸易的潜力，以及监管和体制的有力程度，旨在查明阻碍服务业发展的制约因素，并确定实际的解决办法和适合的政策组合。本说明审查了近期影响服务、贸易和发展问题的经济、政策和监管趋势，并引入《服务政策审评》的方法，<sup>1</sup> 来探讨从贸发会议在关于服务、发展和贸易问题的综合工作(特别是《服务政策审评》)中所调查和研究的国别经验中获得的教益。

---

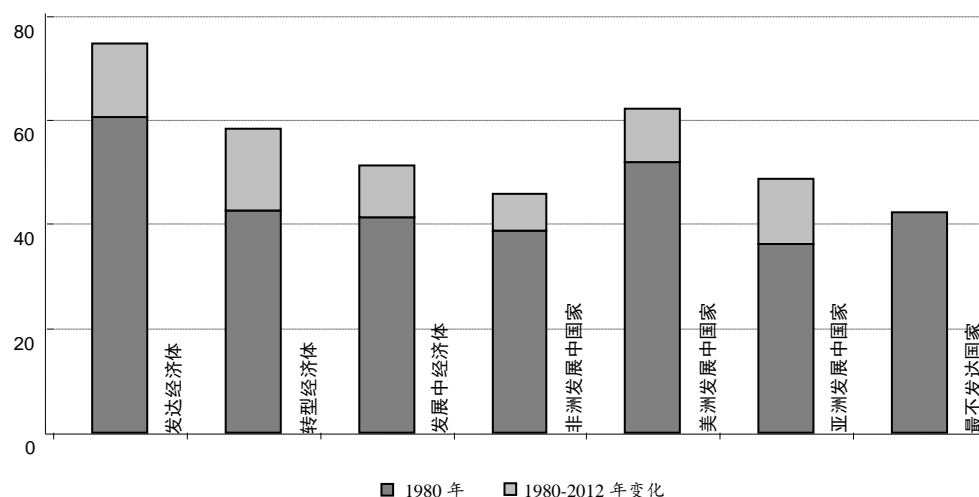
<sup>1</sup> 贸发会议，2014 年，《服务政策审评：审查服务政策、监管和体制框架的详细方法》(纽约和日内瓦，联合国出版物)。

## 一. 服务经济和贸易的趋势

4. 对长期趋势的分析确认，许多国家的国内经济出现“服务化”。<sup>2</sup> 1980 至 2012 年期间，在所有收入类别国家，服务占国内生产总值的比重都有所增加：发达国家从 61% 增至 75%，发展中国家从 41% 增至 51% (图 1)。发达国家的服务比重增加主要是由于工业比重减少，而发展中国家的服务比重增加主要是由于农业比重减少。在发展中区域，拉丁美洲和加勒比区域的服务部门对于产出的贡献最多 (62%)。虽然服务仍然重要，但非洲农业和亚洲工业继续占据主导，使得服务部门显得不那么突出。值得注意的是，最不发达国家的服务部门所占比重最低，并稳定在 42%。

图 1

1980 年和 2012 年按区域分列的服务对国内生产总值的贡献率 (百分比)

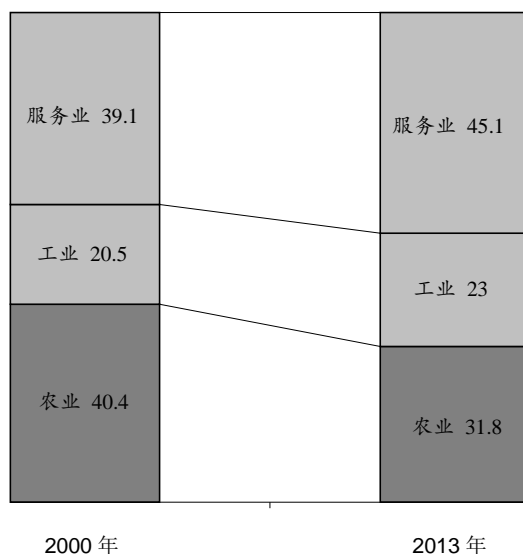


资料来源：贸发会议 Stat 数据库。

5. 服务部门也在创造就业机会方面发挥着重要作用。自 2000 年代初以来，服务部门一直是就业机会的首要来源。该趋势在全球金融危机后的时期一直存在，当时全球范围内存在巨大的就业机会差距。服务部门范围广泛，依然是全球就业机会的主要提供者 (图 2)，预计到 2015 年将雇用 15 亿人。

<sup>2</sup> 服务在所有经济部门中的重要性不断增加。

图 2  
2000 年和 2013 年服务部门对全球就业的贡献率  
(百分比)



资料来源：国际劳工组织，2014 年，《2014 年全球就业趋势：是否可能出现失业型复苏？》，日内瓦。

注：2013 年的数值为估计数。

6. 近年来，服务在商品和服务出口总额中的估计份额发达国家为 25%，发展中国家为 15%。这些数值可能没有反映出服务部门对于国际贸易的全部重要性。服务代表了出口所包含附加值的很大一部分，而这在贸易统计数据中没有得到体现。在以附加值衡量贸易方面已经取得了进展。以附加值衡量，2009 年服务占世界出口总值的 45%。事实上，对许多发达经济体而言，出口总值中的服务附加值约占 50%。

7. 2000 年至 2013 年期间，发展中国家服务出口的增速快于发达国家，而前者在世界服务出口中的份额从 23% 增长至 30%。发达区域和发展中区域服务出口的部门构成呈现出鲜明的对比(表 1)。在两类区域，运输、旅游和其他商业服务都是最主要的三个部门，但在发展中国家，旅游业和运输业的相对重要性更为突出。相比之下，发达国家商业服务出口中其他商业服务、金融和保险服务、版权和许可证费的贡献更大。这表明，发达经济体在高附加值活动方面的专业化程度更高，相反，发展中经济体在传统服务活动中的专业化程度更高。非洲和最不发达国家的情况最为生动地体现了这种模式，它们对于旅游业和运输业的依赖性特别强。在亚洲，计算机和信息服务的份额近年来有所增长，而在美洲发展中国家，其它商业服务的重要性有所提高。

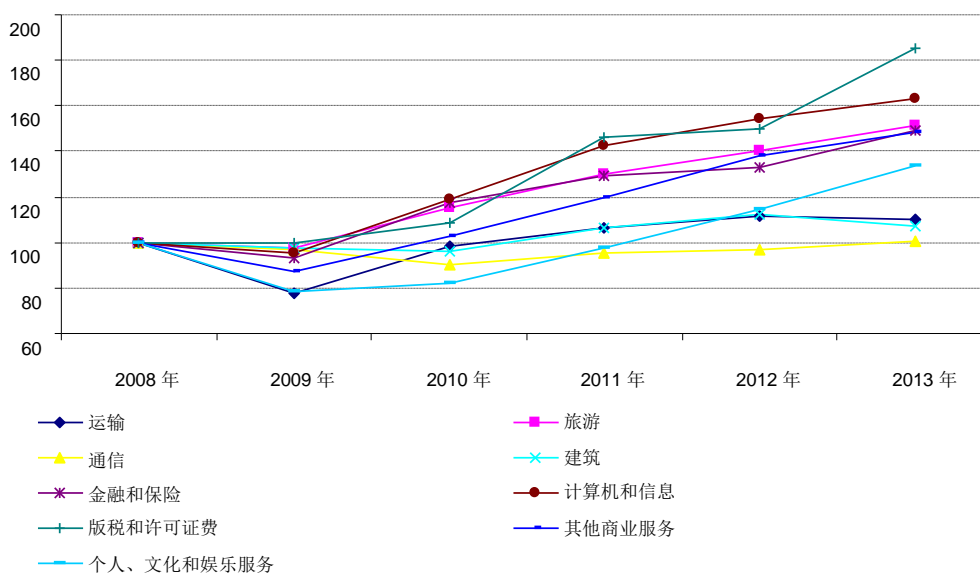
表 1  
2013 年按区域和部门分列的商业服务出口  
(百分比)

服务种类	发达经济体	发展中经济体	非洲发展中国家	美洲发展中国家	亚洲发展中国家	最不发达国家
运输	18.2	21.2	30.3	18.7	20.8	23.8
旅游	21.7	34.1	43.4	39.8	32.5	44.6
通信	2.9	2.0	5.2	2.3	1.7	7.6
建筑	1.8	3.0	2.0	0.1	3.5	4.6
金融和保险	11.4	5.7	3.9	6.1	5.8	3.2
计算机与信息	6.3	6.0	1.4	3.5	6.7	1.2
版税和许可证费	9.5	1.0	0.3	2.1	0.8	0.3
其他商业服务	27.3	26.5	12.9	26.6	27.6	14.4
个人、文化和娱乐	1.1	0.6	0.5	0.8	0.6	0.4
总量	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

资料来源：贸发会议 Stat 数据库。

8. 近来，发展中国家的部门出口业绩似乎印证了计算机和信息、其他商业服务和金融服务、以及版税和许可证费、旅游等部门特别突出的活力(图 3)。版税和许可证费的迅速增长可以主要归因于美洲发展中国家这类服务部门的活力，而计算机和信息服务特别受到亚洲的推动。在发达经济体，增长最快的服务类别是计算机和信息、版税和许可证费、通信和其他商业服务。版税和许可证费的大幅增长主要反映了外国直接投资的增长。

图 3  
2008-2013 年按类别分列的发展中国家商业服务出口  
(2008 年 = 100)



资料来源：贸发会议 Stat 数据库。

9. 2013 年，世界五大商业服务出口国为美利坚合众国(世界总额的 14.3%)、大不列颠及北爱尔兰联合王国(6.3%)、德国(6.2%)、法国(5%) 和中国(4.5%)。五大进口国分别为美国(9.8%)、中国(7.6%)、德国(7.2%)、法国(4.3%)和联合王国(4.0%)。

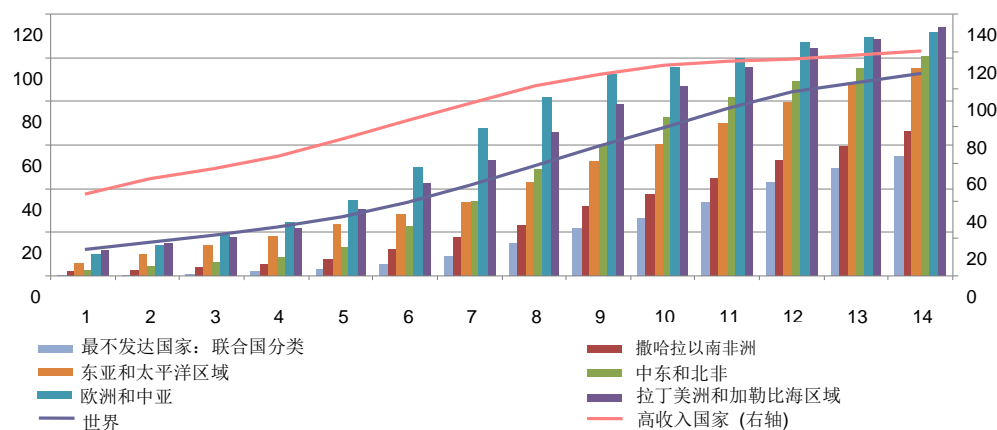
10. 通过直接外资实现的商业存在是服务供应的主要形式。服务部门的外国直接投资在 20 年里增长了 20 倍，2010-2012 年期间达到近 1 万亿美元。服务部门直接外资的增速要高于初级部门和制造部门的投资增速，值得注意的是，采矿业和石油开采业是例外。2010-2012 年期间，金融服务部门的直接外资流入量达 4,520 亿美元，较 1990-1992 年期间增长了 16 倍。商业活动也是过去的 10 倍。金融和商业服务增幅的绝大部分是由发展中经济体和转型经济体贡献的。此外，对交通、仓储以及通信服务的直接外资在这段时间内也大幅增长。

11. 发展中国家通过自然人的临时流动(模式 4)实现的服务出口显得相当可观，其根据是移民人数和汇款流动值出现强劲增长。2013 年，世界各地共计 2.32 亿移民估计汇往国内 5,420 亿美元，其中超过 80%流入发展中国家。亚洲发展中国家收到了全球汇款流动中的大部分，估计超过 2,600 亿美元。

12. 服务部门中，电信和信通技术服务是推动现代经济和社会活动的关键因素，并有助于增强一个经济体的竞争力。高收入国家和发展中区域之间的数字鸿沟近年来所有收窄(图 4)。四个发展中区域的移动电话渗透率高于世界平均水

平，但在撒哈拉以南非洲和最不发达国家，尽管过去 13 年里出现了稳定增长，其移动电话渗透率依然相对较低。许多发展中国家的固定宽带互联网渗透率稳步增长。但撒哈拉以南非洲和最不发达国家依然明显落后。

图 4  
2000-2013 年按区域和经济类型分列的移动电话注册情况  
(每百人)



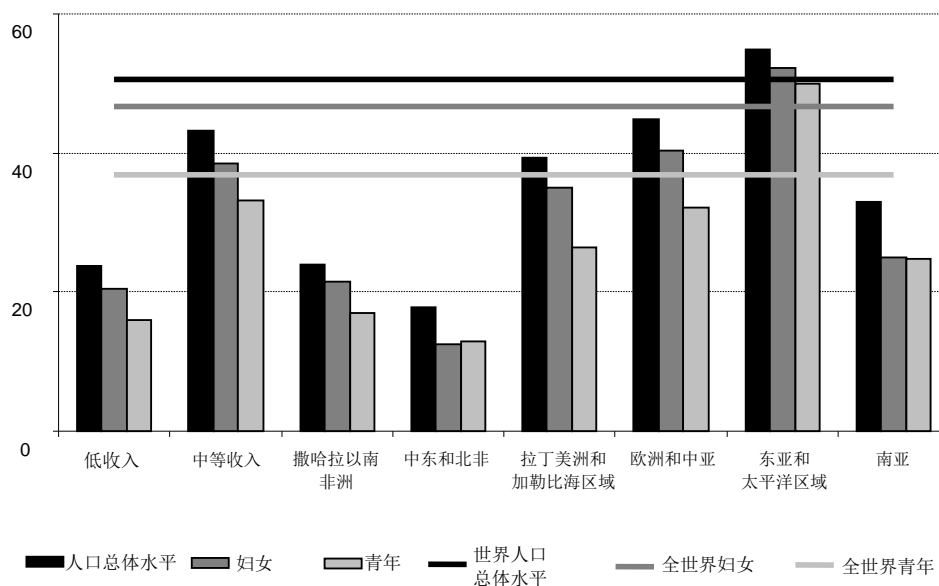
资料来源：世界银行，世界发展指标数据库。

13. 金融服务在实体经济生产性投资的流动和配置方面发挥着关键作用。有所增加的国际金融交易已经成为该部门的重要组成部分。2013 年，金融服务国际出口额达到 4,450 亿美元，其中 80% 来自于发达国家。但发展中国家的份额已经增至 19%。亚洲占发展中国家出口的近 80%，而最大的十个发展中出口国占了 87%。

14. 全世界在金融普惠程度方面差异较大。2011 年，年龄在 15 岁以上的人群中，只有 50% 拥有正式银行账户(图 5)。<sup>3</sup> 超过 25 亿的成年人(约占世界成年人口一半)没有银行账户。发达国家和发展中国家在金融服务的使用方面也存在显著差异。发达国家中，在正规金融机构拥有银行账户的成年人比例是发展中国家的两倍以上。在发展中国家，对于个人和公司的金融普惠程度也依收入群体和区域的不同而大不相同。

<sup>3</sup> TD/B/C.I/EM.6/2 和 TD/B/C.I/EM.6/3。

图 5  
2011 年按收入和区域分列的拥有正规银行账户人口的比例  
(百分比)



资料来源：贸发会议基于世界银行全球金融普惠数据库(Global Findex)计算的结果。

注：“人口总体水平”包括 15 岁以上者；“青年”包括年龄在 15 岁到 24 岁之间者。

15. 过去十年里，全球商品贸易的强劲增长伴随着国际海洋运输服务的扩张。2000 至 2012 年期间，中低收入国家的集装箱港口吞吐量有所增长，几乎达到了世界集装箱港口吞吐总量的 50%。这反映出，发展中国家越来越多地使用集装箱进行干散货的国际贸易。<sup>4</sup> 贸发会议班轮航运连通指数衡量各经济体与全球航运网络的连通性，该指数显示，2004 年以来中国在班轮航运连通性方面一直排名第一，其连通性自 2004 年以来已经增长了 65%(表 2)。

<sup>4</sup> 贸发会议，2014 年，《2014 年海运评述》(联合国出版物，出售品编号：E.14.II.D.5)。



表 2  
班轮航运连通指数  
(最高 100 = 2004 年)

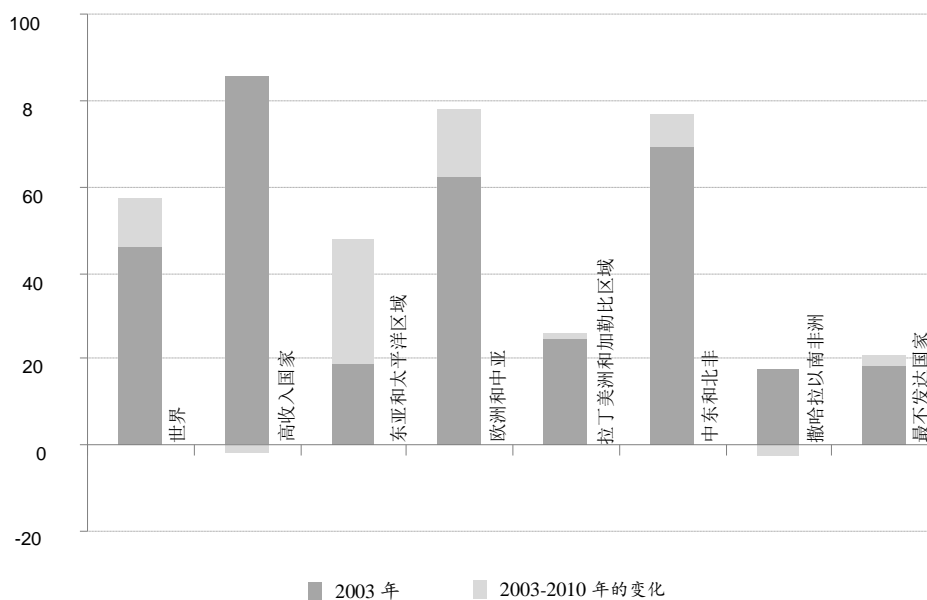
	2004 年	2009 年	2014 年
巴西	26	31	42
中国	100	132	165
埃及	43	52	62
德国	77	84	94
印度	34	41	46
肯尼亚	9	13	12
墨西哥	25	32	40
荷兰	79	89	94
尼日利亚	13	20	23
泰国	31	37	45
美国	83	82	95

资料来源：贸发会议 Stat 数据库。

注：指数以 2004 年平均指数最高的国家的数值为基数 100。

16. 道路基础设施的质量可以反映内陆运输成本，进而反映一国的贸易竞争力，特别是内陆国家和转型期国家。基础设施的质量与贸易成本之间存在负相关。在发展中国家，得到铺砌的道路不到半数，尽管 2003 年至 2011 年期间除撒哈拉以南非洲外的大部分发展中区域的铺砌道路比例都有所提高(图 6)。

图 6  
2003 年和 2011 年全球及按区域分列的铺砌道路情况  
(占道路总量的百分比)



资料来源：世界银行，世界发展指数数据库。

17. 缺乏负担得起的、可利用的和可靠的能源是经济发展的主要障碍。事实上，在最不发达国家和撒哈拉以南非洲，只有 30% 的人口能够以有竞争性的价格获得电力，而在其他发展中国家，约 90% 的人口能用上电。<sup>5</sup> 在除经济合作与发展组织(经合组织)成员国之外的所有区域，一座新建仓库获得永久电力供应的成本约相当于人均国民收入的 100%(表 3)。撒哈拉以南非洲的成本最高，相当于人均国民收入的 4,000%。

<sup>5</sup> 世界银行，世界发展指数数据库。

表 3  
新建仓库获得永久电力供应

区域	前沿距离	程序个数	时间(天)	成本(占人均国民收入的百分比)
东亚和太平洋区域	78.76	4.6	77.4	887.6
欧洲和中亚	64.71	5.9	138	471.1
拉丁美洲和加勒比海区域	77.32	5.5	67.4	444.5
中东和北非	76.03	4.8	84.9	972.5
经济合作与发展组织 高收入国家	81.83	4.7	76.8	73.2
南亚	62.47	5.9	145.7	1536.2
撒哈拉以南非洲	56.96	5.5	138.3	4348.5

资料来源：世界银行，2014 年，获得电力，营商环境，衡量商业规则，可查阅 <http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/getting-electricity>，于 2014 年 2 月 24 日访问。

注：经济体的前沿距离用 0 至 100 的区间表示，0 表示最差表现，而 100 则代表前沿水平。

## 二. 政策与监管趋势

18. 得到健全体制支持的有效政策和监管对于高效提供服务和提高福利至关重要。监管制度旨在促进服务部门发展，应对信息不对称等市场失灵，并减轻经济和社会不利结果。服务业绩容易受到规章的影响，因为这些部门的监管程度很高。但是，并不是所有国家的监管制度都很成功，而且各国之间在基础设施服务的数量和质量方面存在巨大差距。出现过许多监管失败的情况。

### 电信以及信息和通信技术

19. 在电信和信通技术方面，监管者在今天这种融合性环境中所面临的问题是：有必要采用适当的监管工具来应对指数型的技术进步、新商业模式的扩散以及更广泛的公众利益。<sup>6</sup> 2013 年，活跃移动宽带注册用户的数量超过 20 亿。移动宽带已经比固定宽带更加普及。宽带通信的出现改变了内容的打包和交付方式。互联网变得一体化或者说融合，也出现了新的创新服务。例如 Skype 等网络电话服务和移动货币服务。这类由技术驱动的快速市场变化提出了“第四代”监管的需要。第四代监管与之前的几代监管模式不同，必须应对服务种类的增加及其造成的更广泛经济社会影响，这些服务通过构成新数字生态系统的多重宽带和相互融合的网络交付。

<sup>6</sup> 贸发会议，2013 年，《2013 年信息经济报告：云经济与发展中国家》(纽约和日内瓦，联合国出版物，出售品编号 E.13.II.D.6)；国际电信联盟，2014 年，《电信改革趋势特刊：第四代监管——推进数字通信》。

20. 事前监管导致了网络扩张和固定线路市场部门中新服务的出现。要求进行当地环线分拆、发布互连参考报价和确定技术中立等措施帮助提高了该技术行业的竞争力。但是，其累积效应进展缓慢。相比之下，对移动市场的监管采取了更宽松的监管方针，更加侧重于为市场创造发展机会。例如，中国已决定放松监管方针，对电信服务的定价从政府定价变成基于消费者需求的市场定价。<sup>7</sup>

21. 由于转向结合一般竞争法和监管的事后监管，市场准入变得更加容易。许多国家已经为特定类型的信通技术服务引入了全球授权制度，包括统一许可证或多服务许可证，使服务供应商能以新服务满足市场需求。较为刻板的单一服务许可证已经变得不太流行。在这种背景下，移动宽带应用、服务和供应商的迅速发展使频谱监管成为一个重要问题。这产生了对频谱带宽不断扩充的需求，以及维持移动数据流量增长和更有效管理频谱的必要性。频谱监管的新模式注重于评估频谱的替代性用法、重新使用和重整，从而使各频率能够在长期得到最高效和最有价值的使用。

22. 竞争对于发展信通技术的连通性和为可负担的服务铺平道路而言很重要。截至 2013 年底，在 80%至 95%的国家，移动和互联网部门、DSL、<sup>8</sup> 电缆调制解调器、固定无线和移动宽带行业都支持竞争。在大约 30%的国家，基本电话服务依然是垄断行业。许多市场正在经历重整，导致基础设施运营商和移动网络供应商数量减少。与本土运营商相比，拥有成本和战略优势的全球性和区域性运营商可能会对产品进行跨国的交叉补贴，从而降低价格，并在得到补贴的市场占据主导。确保网络中立性特别重要，因为宽带接入服务商可能会歧视某些服务、应用或内容，特别是当它们与运营商自身的产品形成竞争时。墨西哥寻求实现该部门的现代化，为此该国通过了新的联邦电信法以促进竞争，例如，允许外资持有公司 100%的股份。新法的其他目标包括扩大服务覆盖率和服务质量，以及降低成本和价格。

23. 随着互联网使用的增加，消费者保护变得前所未有的重要。互联网已经成为一些人进行欺诈、侵犯隐私、发表不宜内容和进行其他网络犯罪活动的媒介。许多国家正在通过专门为信通技术消费者制定的监管条例，将由信通技术部门监管机构或指定的消费者保护机构执行。

24. 向尚未覆盖的 44 亿人口普及宽带网络接入是该部门最重要的监管议程。各国政府和各监管机构一直力求通过各种措施鼓励私人运营商覆盖更多不同人群和地理区域。其中包括使用财政补贴和鼓励创新的激励机制，扩延数字技术素养，并设计一个融资机制来促进对宽带基础设施的公共和私人投资，包括通过投资激励机制。各种政府计划都旨在鼓励安装宽带基础设施(包括基于许可证的义务)，

<sup>7</sup> 世界贸易组织，2014 年，《国际贸易环境发展动态总结：总干事的年度报告》(WT/TPR/OV/17)，11 月 24 日。

<sup>8</sup> 数字用户线路。

通过竞争获取补助金以及建设新的宽带网络。在南非，新的《电子通信修订法案》(2014 年)改善了普遍服务和接入局的治理(例如，与广泛的黑人经济赋权倡议相一致)并强化了许可程序和频率分配。

## 金融服务

25. 在金融服务部门，反复出现的监管失灵对许多国家的增长、就业以及经济福利造成了重大影响。各级都继续努力彻底改革监管框架，通过将监管重点转向宏观审慎目标来降低未来爆发金融危机的可能性。这些改革本质上目的都是在内部消化单个金融机构创造的负面外部效应。核心改革议程的基础是根据最迟将于 2019 年执行的“巴塞尔协议三”加强银行资本和流动性标准，该协议力求提高银行弥补损失的能力。越来越多的国家努力被用于将资本要求和其他标准转化成新的国家监管框架，包括那些影响外资银行准入和运营的要求和标准，例如美国针对银行控股公司和外资银行机构的更高审慎标准，以及关于金融工具市场的欧盟指令(简称 MIFID 2)。在美国，禁止吸收存款的银行开展短期自营交易的“沃尔克规则”被推迟两年至 2017 年实施，因为银行业实体需要时间调整它们受到影响的资金活动和投资。

26. 人们也更加关注通过允许设立子公司而不是分支机构的形式对外资银行进行监管，因为允许设立分支机构意味着接受外资银行本国监管，包括在资本充足率要求方面。从东道国的视角来看，对以子公司形式在其管辖范围内成立的银行进行监管控制更为容易。例如，印度采纳了关于设立全资子公司的新计划。该政策以两项原则为指导：互惠原则和单一实体模式原则。全资子公司将获得“近乎国民的待遇”，从而能够和印度银行一样在该国各地开设分支机构。适用于计划内国内商业银行的分支机构扩张政策也将同样适用于外资银行的全资子公司。

27. 考虑到近期的监管恐慌，即多个主要市场已经开始强制实行比“巴塞尔协议三”更严格的要求，可以想象，新的全球标准(巴塞尔协议四)也许很快会出台。比如，瑞士、美国和联合王国已经将最低杠杆率定在 3% 以上，其他发达国家也要求对流动性制定更严格的标准。这一切或许是在为不久以后巴塞尔协议四的出台奠定基础。可能会应用一些更严格的规则，包括更高的最低杠杆率、增加对银行使用内部模型计算风险权重资本要求的限制、对压力测试的态度更加强硬以及更多披露要求。<sup>9</sup>

28. 各国政府通过补贴和各种直接干预手段推动了基本金融服务的普及并促进了金融普惠。“获取金融服务产生的影响，尤其是汇款对发展的影响——赋予妇女和青年经济权能问题专家会议”(2014 年 11 月 12 日至 14 日)强调了新技术和

<sup>9</sup> 毕马威国际合作组织，2013 年，《巴塞尔协议四——从迷雾中现身？》9 月，可查阅 <http://www.kpmg.com/Global/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/regulatory-challenges/Documents/emerging-from-the-mist.pdf>，于 2015 年 2 月 24 日访问。

创新商业模式在克服获取金融服务的障碍方面的重要性。扩大账户渗透率的政策特别有效，例如，要求银行提供基本账户或低费用账户，对于繁琐的文件要求予以豁免，并允许通过邮政网络等形式的代理银行业务。监管可以要求金融机构履行普遍服务义务，包括优先部门贷款、面向中小型企业的强制性贷款、针对穷人的低利率和无利润率贷款。在需求方面，提高金融修养、能力以及增加对消费者赋权可以增加对金融服务的需求。汇款能够创造对正规银行服务的有效需求，因此对于实现金融普惠至关重要。所以，在 2030 年之前按照可持续发展目标所提出具体目标的要求将汇款转账费用降至 5% 或更低能够为金融服务的普及提供支助。

## 贸易协定下的服务

29. 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。<sup>10</sup> 当前为在 2015 年 7 月前制定后巴厘工作计划进行的谈判工作，旨在同时处理农业、非农产品和服务的所有核心市场的准入问题。根据最不发达国家提交的集体请求，2015 年 2 月举行了一次高级别会议，会上发达国家和有能力的发展中国家就它们打算在哪些部门和供应模式方面为最不发达国家的服务业和服务供应商提供优惠待遇作了表示。与此同时，占全球服务贸易 70% 的 23 个国家正在为《服务贸易协定》进行多边谈判。据称，《服务贸易协定》范围广泛，是基于《服务贸易总协定》(《服贸总协定》)的方针来促进随后的多边化和新成员的参与，并反映现有的自主和优惠的贸易自由化。

30. 服务已经成为二十一世纪意在实现深入和全面的一体化、并有明确监管重点的区域贸易协定的重要内容。<sup>11</sup> 这些协定处理涵盖服务和投资等问题的“境内”措施，通常所形成的承诺程度要深于服贸总协定下的承诺。特别值得注意的是，欧盟和美国之间出现了两个特大区域贸易协定：《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》。这些新出现的协定特别强调实现缔约方之间监管的一致性，而同时存在的关切是，自上而下的统一标准行动可能会对发展中国家出口商满足这些标准的能力产生负面影响。近期的区域贸易协定中的突出内容包括针对关键服务，包括金融、电信、信通技术、运输和专业服务的各种部门性监管纪律。

<sup>10</sup> 联合国，2014 年，《秘书长关于国际贸易与发展的报告》(A/69/179)，7 月 23 日；贸发会议，2014 年，《建立一个扶持性多边贸易体系促进包容性和可持续发展》(TD/B/C.I/MEM.5/5)，9 月 29 日。

<sup>11</sup> 贸发会议，2014 年，《服务、发展和贸易：监管和体制问题》(TD/B/C.I/MEM.4/5)，2 月 3 日。

### 三. 服务政策审评：强化监管和体制的工具包内容

31. 发展中国家有机会利用服务业实现经济多样化、结构转型和可持续发展。健全的政策和监管，以及有力的体制有助于在国内一级创造有利环境。由于服务的多面性和复杂性，实现这一点特别具有挑战性。产生的问题是，如何才能确定服务的最佳政策和监管方针，确保政策的一致性并建设所需的体制能力，同时照顾到公众的正当利益。应针对每个国家量身订做解决办法。解决这个问题需要对服务部门进行彻底的评估。

32. 贸发会议服务政策审评正是为满足这种需求而设计的，可用来评价经济成果和规范该部门的体制，查明造成束缚的瓶颈，并提出实际、量身订做的解决办法。因此，服务政策审评的目的是提高发展中国家政策制定者、监管者和贸易谈判人员的能力，以建设服务部门的生产和贸易能力，提高整个经济体的竞争力，并协助他们实现经济、人文和社会发展目标。每项审评首先对国家服务部门作为一个整体的广泛经济活力进行审查。随后审评将聚焦于一些特定部门以进行深入分析。这包括对优势、劣势、机会和威胁(SWOT)的分析，以评估与该部门相关的机会和挑战。

33. 服务政策审评由贸发会议与国内的专家小组共同协调和开展，专家小组的专家成员将开展实地研究工作。这些专家(研究人员、学者和政府代表)将拥有经济、法律和政策方面的背景。国家利益攸关方的参与是审评过程一个不可或缺的组成部分，可以为审评提供关键意见，并核实政策建议。为确保质量控制，将与一个由内部及外部专家组成的同级审评小组开展深入审查和评价程序，并与国家利益攸关方定期开展对话。多利益攸关方协商与核实确保了政策的相关性和对政策的采纳。开展服务政策审评的主要顺序步骤如下：

(a) 正式启动审评程序。程序第一步是由相关国家提出正式请求。在这第一个阶段，将在政府中确定一名主要联络人，在整个程序期间提供持续支助。接着贸发会议将为《服务政策审评》制定职权范围，定义目标、范围、优先部门和模式，并与联络人合作指定一个国家专家小组。

(b) 对服务部门的经济成果进行案头评估。贸发会议开展案头研究工作，并编写一份初步报告，对服务经济进行全面概述，并对现有政策、监管和体制框架进行深入分析。该研究报告将构成服务政策审评国家报告的基础。

(c) 实地研究和多利益攸关方协商。一旦完成案头研究，将在该国国内进行实地研究，并组织国家多利益攸关方协商和第一轮的国家讲习班，以寻求关键利益攸关方的意见和指导。协商将以案头研究的结论和全国性调查所得的资料为基础。

(d) 后续调查和编写服务政策审评综合报告。基于案头研究和实地研究，贸发会议将与国家专家组合作开展后续调查，并编写综合报告的草稿。在这一阶段，由于纳入了通过国内实地研究和多利益攸关方协商收集的最近定量和定性数

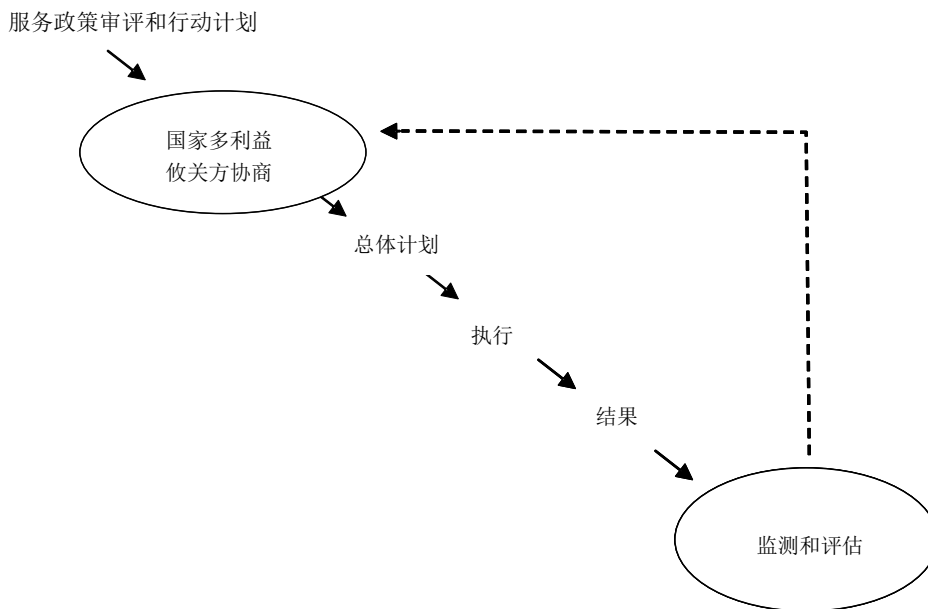
据与资料，以及不断与国家利益攸关方及外部同级审评小组开展互动以进行审查和获得评论，分析将更加深入。

(e) 为核实服务政策审评的结论、建议和提出的行动计划开展多利益攸关方协商。综合报告将在另一轮多利益攸关方协商讲习班中接受国家利益攸关方的审查。将对建议进行批判性审查，以确定并拟定一套商定的行动建议。国家利益攸关方还将编写一套行动计划供政府讨论。

(f) 在国内和多国散发。将出版服务政策审评报告以供更广泛地散发。在国际一级，这有助于丰富知识，并促进交流成功案例以及通过查明国家最佳做法获得的教益，专门开展的区域间协商程序以及部长级和技术性政府间审议程序将促进这种交流，例如贸发会议全球服务论坛、贸易和发展委员会以及多年度专家会议。在国家一级，对审评的散发构成了关键知识基础，并进一步促进与服务相关的知情和参与性决策。

34. 最终，服务政策审评有望催化服务政策制定、执行和审评的自发过程并使其体制化(图 7)。行动计划制定后将为这种改革过程提供清晰的步骤和时间期限，而改革有望促成国家服务总体计划的制定。提供赞助的政府部委能够确保定期监测服务总体计划的执行情况，并评估已执行措施的影响。监测和评估工作的结果随后可以提交各利益攸关方，为服务总体计划的修改提供基础。

图 7  
服务总体计划：从执行到发展





35. 有一些方法问题值得着重提及。首先，对服务部门的评估需要提供及时和详细的统计数据。收集和整合这些信息必然是每个国家和部门所特有的经验过程。此外，认识到为评估获取充足数据的困难，整套方法依赖于使用各种国家和国际数据、分析工具和在对国家利益攸关方的调查中使用的关于具体部门的调查问卷。

#### 插文 1. 服务政策审评：审查和改进服务数据的机会

在大多数国家，关于服务部门的统计数据有限。在国际一级，不同的数据来源都存在关于服务部门的跨国时序数据。这些数据有助于衡量、计算和评价与服务相关的关键指标，例如显性比较优势、出口集中程度、多样化和产品空间分析。有用的资料来源包括：

- 贸发会议 Stat 数据库 (贸发会议)
- 世界发展指标 (世界银行)
- 国际收支数据 (国际货币基金)
- 服务贸易数据库 (世界银行)
- 贸易增值率(TiVA)数据库 (经合组织—世贸组织)

在国家一级，考虑到分析服务部门所需的各种数据是由不同的国家机构所收集的，国家专家小组需要咨询各种国家机构和私人部门组织，包括商会以及贸易和行业协会。重要的是，在与《服务政策审评》相关活动的早期执行阶段，就明确对于只能通过调查、问卷、访问和同部门行为方进行访谈才能收集的额外数据的需求。

36. 其次，服务政策审评应该能够详述出适用于特定服务部门的政策和监管框架，并查明可能存在的监管差距和改革领域。应该重视外资公司和服务是否获准进入市场并与本国同行竞争。为此有必要同时审查横向立法和部门具体立法。普遍适用的相关法律和规章涉及以下领域：外国投资、商业企业、国际资金转移、土地所有权、货币汇率、个人的进入和逗留、竞争、政府采购、向法庭和仲裁机构申诉。此外，调查和访谈将提供资料说明法律和规章如何适用和实际中的工作，以及服务贸易和投资的其他感知限制。

37. 第三，审评同样对指导特定服务部门的体制框架进行评估。分析应着重于参与部门监管的主要政府机构，并评估它们的任务、机构设置、效力以及制定、监测和执行规章的能力。对监管机构与其它政府实体、包括竞争主管机构的互动方式的审查，对于确定它们建立政策一致性的能力和查明它们在国际贸易谈判中的国家服务部门利益很重要。可以开展调查和访谈以收集关于体制有效性的信息。

38. 贸发会议政府间审议程序(特别是贸易、服务与发展问题多年期专家会议)为专家审议提供了一个有用的平台,可以通过交流各国经验和教益来查明关于服务、贸易和发展问题的最合适的做法。这些程序有助于确定关于最合适做法的政策建议,以及针对与服务发展有关的问题在哪些领域深化研究。作为这些建议的成果,已经启动了一些重要研究项目,并发布了结果。<sup>12</sup> 根据 2009 年多年期专家会议的建议,贸发会议开展了一系列关于基础设施监管部门和竞争主管机构的调查<sup>13</sup> (第一部分关于基础设施监管和体制,第二部分关于基础设施服务的贸易和出口),针对监管和体制做法与挑战提供了有用的见解。

#### 四. 服务领域最合适的国家做法方面的教益

39. 服务政策审评作为一套有用的工具包,协助各国制定适当的政策组合,以改善服务部门的业绩。已对孟加拉国、吉尔吉斯斯坦、莱索托、尼泊尔、尼加拉瓜、巴拉圭、秘鲁,卢旺达和乌干达进行了审评(第一和第二阶段)。在支持为选定的国家和地区进行国家服务评估,<sup>14</sup> 以及制定面向发展的贸易政策框架(其中包括服务)方面,<sup>15</sup> 贸发会议也有着 20 多年的经验。从这些经验中可以汲取有用的教益,以确定最合适的做法。

##### 跨部门的教益

40. 这些经验显示,有以下一些国家对服务业的有利因素:

- (a) 政策一致性和协调性;
- (b) 健全的体制和善治;
- (c) 以证据为基础的政策制定;
- (d) 有利的生产、技术和商业环境;
- (e) 劳动力技能开发。

41. 政策一致性和协调性。行业政策举措的横向和纵向协调对制定连贯的整体国家服务业发展战略是重要的。由单一政策文件制定的旨在促进服务业总体发展

<sup>12</sup> 贸发会议,2011 和 2012 年,《服务、发展和贸易:基础设施服务的监管和体制问题》,UNCTAD/DITC/TNCD/2010/4/Vol. I 和 UNCTAD/DITC/TNCD/2010/4/Vol. II (纽约和日内瓦,联合国出版物);贸发会议,2011 年《服务、贸易和发展》UNCTAD/DITC/TNCD/2010/5 (纽约和日内瓦,联合国出版物)。

<sup>13</sup> 贸发会议,2014 年,《贸发会议关于基础设施监管部门和竞争主管机构的调查》UNCTAD/DITC/TNCD/2013/5(纽约和日内瓦,联合国出版物)。

<sup>14</sup> 例如,印度、约旦、墨西哥、南部非洲发展共同体和一些非洲国家。

<sup>15</sup> 例如,安哥拉和牙买加。

并特别明确各优先部门的国家议程，有助于优化不同政策措施的总体影响。服务发展战略必须与其他宏观经济政策和补充政策（贸易、投资、竞争、产业和社会政策）保持一致。总体服务战略应考虑到各个服务部门不同的经济属性，因为一些部门较其他部门而言具有更高的附加值及更先进的技能、知识和技术；它们对经济发展也有更大的贡献。

42. 在单个服务部门，重要的是以协调一致的方式按照正确的顺序部署一套政策措施。例如，与私人部门的合作鼓励投资和竞争，同时以积极主动的公共政策干预建立信通技术基础设施和高端技术，并创造有效的需求和教育，这就是大韩民国信通技术部门发展的关键。

#### 插文 2. 大韩民国信息和通信技术政策

信通技术部门已成为大韩民国增长的引擎。自 2010 年以来，该国连续四年在国际电信联盟公布的信通技术发展指数中名列第一。自 1990 年代中期以来，政府为发展信息社会制定了多个总体计划。信息化促进基金(1996)创立了一个系统，使信通技术领域的利润被重新分配到信通技术部门。该基金还促进了对信通技术的重点投资。此外，新的筹资方法——“先投资，后结算”以及提供与保证金同等的金额——将政府资源作为原始经费，吸引了私人部门的投资。宽带互联网服务市场得到开放，许可和定价不受监管或管制。这种宽松的方针有利于在服务提供商之间开展基于设施的竞争。竞争加剧给价格施加了下行压力，进而创造了更多的需求。从 2000 至 2002 年，该国政府提供了面向 1,000 万人(占人口的 21%)的互联网和计算机扫盲方案。发放廉价电脑，使更多人能够接入互联网，在全国各地建立了 4,000 多个免费信息设施。所有学校都免费或以折扣价格接入互联网。这一努力创造了重要的需求和人力基础设施。2013 年以来，一直由科学、信通技术及未来规划部负责信通技术政策。

43. 健全的体制和善治。确保政策横向和纵向的一致性需要有利的体制框架，以便通过跨部门和多利益攸关方的协调，来界定战略目标、优先事项和战略并分配资源(人力、财力和其他)。机构间协调机制若要有效，需得到政治高层的认可并通过必要的法律授权、资源和能力进行制度化。这意味着必须有有效的体制能力并需要能力建设支助。在秘鲁，设立机构间委员会，并将国家议程转化为一份公共文书可推动机构间的协调。

44. 部门监管机构是监管具体部门的关键，特别是基础设施服务。尽管不同的体制模式都有可能，独立监管机构的存在是确保中立、有效和有利于竞争的监管的根本。在电信业、特别是信通技术服务中，需要调整监管任务的范围并加强与其他监管机构的合作。在中国香港，广播和电信监管机构合并设立了通信管理局。在乌干达，移动银行的发展也要求在电信、金融和竞争监管机构间进行更好的协调，因为移动银行业务涉及各种跨部门监管问题，包括消费者保护、互操作性和漫游。

45. 鉴于根据国际标准制定机构进行标准化和统一的重要性，国际和区域合作对监管机构的重要性日益增加。区域监管合作可以促成区域标准的制定，并加强在处理诸如漫游费用等问题方面的监管合作。在中美洲，区域电信技术委员会协调通信行业在该地区的发展和监管统一。

### 插文 3. 贸发会议对基础设施监管机构和竞争主管机构的调查

这些调查提供了有关监管机构关键参数的有益资料。调查结果显示，独立监管机构似乎自主性最强，而向政府各部委报告的独立咨询机构自主性稍弱，政府各部委下设的监管部门属于独立性最低的机构。电信和金融服务部门有更强的独立性，而运输和用水被视为独立性较低的部门。此外，由主要法律或国家宪法授权的机构，往往比其他由附属立法授权的机构有更大的自主性。在大多数情况下，这些机构的预算和/或收入来自于政府。运输和竞争主管机构主要接收政府资金。能源部门的收入主要来自销售，而电信部门收入主要来自许可证费用。

46. 以证据为基础的决策。有可用的可靠数据是进行以证据为基础的决策的先决条件。改进对服务数据的收集、处理和分析的措施应作为优先事项列入国家监管议程。在巴西，服务和无形资产行业对外贸易综合系统(SISCOSERV)提供了解决这一问题的一种创新办法和进行南南合作的机会。该系统确保根据《联合国产品总分类》对服务活动进行适当的分类。它还确保对四种服务贸易模式的统计数字进行收集。经济行为主体对居民和非居民之间所有服务交易的强制性报告为服务和无形资产行业对外贸易综合系统提供了资料。总统令和国家在电子政务和电子平台方面的经验所创造的有力体制环境为其运转提供了便利。

47. 有利的生产、技术和商业环境。以协调的供方措施建立服务的生产能力和潜力，突出成为国家对服务的主要有利因素。发展生产集群可促进公司之间的合作与协调，并实现规模经济，从而降低运营成本和提高竞争力，以期对区域和全球价值链中高附加值的环节进行更好的整合。这种政策特别支持中小型企业，例如从事计算机相关服务的中小型企业。加强国家创新体系，对整合处于全球价值链中更高附加值环节的公司也是一项重要的有利因素。对秘鲁的服务政策审评建议，作为发展计算机相关服务的一项战略，设立一个软件技术创新中心。由于非正规性影响到许多中小微型企业，对非正规经济的正规化有助于创造一种有利环境，而正规化的中小企业能够和经济体的其他部分建立更紧密的联系。可进行税务改革，减少非正规中小企业的税务负担，并采取其他形式的激励措施，例如扩大社会保护覆盖面。

48. 劳动力技能开发。合格劳动力的短缺仍然是发展知识和技术密集型服务，如计算机、商业和专业服务的主要障碍。执行合理的教育战略，使技能要求与劳动力需求这两者更好地相适应，对这些部门的发展和生产活动的升级是至关重要的。因而既发展技术又发展高等教育的政策是重要的。学术界、商业界和政策制定机构之间强有力的联系和对话有助于明确技术差距和诸如研究生方案等学术方面的解决办法。国内大学与国外大学签订的进行学术交流的协定及推动国内大学获得国际认可，将加强国内大学的学术方案和获认可度。在加强劳动力供应(特别是在以信息技术为本的服务行业)方面，英文语言技能具有特别的重要性。

## 特定部门问题

49. 关于电信，监管议程最重要的项目之一是逐步实现普遍接入，以弥合数字鸿沟，为此可采用一系列措施——普遍接入义务、激励措施和资金。在巴拉圭，由于其内陆位置，高昂的运输费加剧了接入限制。该国依靠邻国与海底电缆网络相连接。“国家电信计划”通过制定投资目标和促进确保宽带接入的长途光纤电缆公私合营伙伴关系，来处理这一问题。该战略包括通过普遍服务基金进行补贴，以建设必要的基础设施。通过提供免费 Wi-Fi 网络及对网络连接进行补贴，促进培训和教育，利用公共采购并鼓励政府使用这些服务(例如，电子政务倡议)，也可激发对电信服务的需求。

50. 部门监管和竞争政策的协调已变得日益重要。在乌干达，电信监管机构与竞争主管机构的协调非常重要。竞争主管机构提出不具约束力的初步意见供审议，而部门监管机构采取行动。在巴拉圭，竞争法是新近颁布的，但也需要与国家电信委员会(通常按照其西班牙语缩写被称为 CONATEL)进行协调。监管措施应当包括以有竞争力的费率接入现有网络，消除或减少排他性安排，并促进事前和事后竞争。对发放许可和授权的行政程序进行简化，有助于新运营商的加入。在尼加拉瓜，这种简化可能包括为电信服务供应商设立单一许可证。

### 插文 4. 卢旺达关于信息和通信技术部门的服务政策审评

自 2008 年以来信通技术部门在卢旺达展现出强有力的发展。该国的发展议程《卢旺达 2020 年愿景》呼吁，努力在本国人口中扩大对信通技术的获取并为开展电子服务(包括治理、教育和能力建设)促进信通技术。该国政府已遵循审评建议，建立了国家主干网项目，以增加全国各地的宽带连通性和基础设施。自 2011 年以来，国家光纤主干网络已连接到所有的 30 个区和 9 个边防哨所。该国政府还与三个海底光纤电缆公司谈判，提供资金延长光纤电缆的铺设并提高接入公共机构的光纤带宽容量。然而该国地处内陆的状况影响到信通技术部门，增加了接入国际通信主干，如东非海底电缆系统(EASSy)的费用，导致卢旺达的信通技术服务费用高于东非共同体的其他国家。

51. 至于金融服务，过去十年巴拉圭的金融部门以 9% 的平均增长率扩大。尽管取得了这样的进展，该部门尚未实现金融普惠，也未能协助向中小企业提供资源。中央银行正在成立一个信贷局，以平衡导致金融价差扩大的信息不对称，起草保障基金法并与消费者保护局秘书处合作开展金融教育项目。此外，中央银行创立了基本储蓄账户，不设开户最低金额或最低平均余额，从而为获得银行存款提供了便利。客户不必亲自去银行开设账户，可通过电子媒介(如移动电话)开户。

52. 尼加拉瓜的金融服务规模小而集中。金融部门只包含七家运营中的银行，其中四家控制了超过 90% 的市场。在银行开放及开发银行倒闭后，信贷和其他金融服务的提供并没有蔓延至大部分人口和中小型企业。2012 年的金融深度(信贷总额/国内总产值)为 27%，远低于其他类似规模国家 40-50% 的比例。然而，金

融机构却把重点放在仔细挑选潜在客户，主要提供消费和贸易信贷，而不是支持投资和生产活动。对尼加拉瓜的服务政策审评建议，应将现有的公共银行 *Produzcamos* 银行(以支持有生产力的微中小型农业和工业公司为主要目标)改造成一家全方位的开发银行。由于 *Produzcamos* 银行资源有限，最好以一个混合资本基础为新的开发银行提供资助。

53. 在莱索托，金融普惠水平较高，达到 81%，但城乡差距很大：城市有 58%，而在农村仅为 30%。仍然没有专门机构向中小微型企业提供易于获取的资本。因此，《金融机构法》(2012 年)致力于解决莱索托服务政策审评所查明的弱点，并设法改进支离破碎的现有条例。新法制定了新版的金融机构报告制度，以改进数据收集和分析。《信贷汇报管理条例》(2013 年)旨在解决服务政策审评所查明的缺乏中央信用存储库的缺点，这种缺失使个人和中小微型企业无法为其投资获得信贷。有必要为个人和中小微型企业财务报表的编制设立一个国家识别系统，以充分显示它们的信用记录并提高获得信贷的机会。此外，政府与四家商业银行合作，成立了一家部分担保基金，通过承担和分担不良贷款相关风险，帮助中小微型企业获得信贷。

## 五. 结论和供讨论议题

54. 贸发会议的服务政策审评提供了一套办法，供各国审查和评估其服务经济和贸易，并制定恰当的最合适政策和规章，并建立健全的体制框架，以利用服务业的潜力促进发展。审评获得的一些教益指出了在国家经验和所采取做法方面的共同点及分歧领域。对经验、成功案例和教益的交流将有助于更好地了解哪些因素影响到确定最合适政策、规章和体制。

55. 专家们可探讨的问题如下：

- (a) 服务、经济和贸易以何种方式帮助实现 2015 年后可持续发展目标？
- (b) 服务和服务贸易的发展有哪些主要制约因素？
- (c) 政策和规章如何影响服务部门业绩？
- (d) 监管机构和治理框架应发挥何种作用？
- (e) 如何加强服务企业，特别是中小企业的竞争力？
- (f) 如何最好地确保基本服务的普遍获得，包括金融普惠？
- (g) 处理贸易自由化和监管的最佳方式是什么？
- (h) 进行知情服务政策制定，需要哪些数据，以及如何改进与服务相关的统计资料的收集？