



## 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

第二届会议

2014年4月15日至17日，日内瓦

临时议程项目3

## 服务业、发展和贸易：管理和体制问题

## 贸发会议秘书处的说明

## 内容提要

服务业，尤其是基础设施服务部门，支持经济增长和发展，促进实现千年发展目标，并最终将有助于未来 2015 年后的可持续发展目标。尽管有在印度尼西亚巴厘岛的世界贸易组织(世贸组织)部长级会议的成果，多边贸易制度仍然面临着在落实谈判结果包括服务方面的挑战。区域贸易协定已经扩展到世界各地，成为当今国际贸易制度和贸易政策环境的典型特征。新一代区域贸易协定拓展了国际贸易规则和对服务的市场准入的边界。许多发展中国家开始着手区域一体化和合作，充分利用基础设施服务部门的潜力。国内改革与区域和多边自由化之间的适当设计、速率和顺序，对实现符合国情和发展重点的连贯和综合性的政策和监管组合很重要。整合了自由化和合作框架的发展型区域主义为基础设施服务部门提供了一个大有希望的发展途径。



## 导言

1. 基础设施服务部门，即交通运输、能源、通讯和金融服务，对所有现代经济的有效运作，以及加强生产能力都是不可或缺的。它们是各项经济活动，包括商品和服务活动的基本投入，对发展、贸易和投资起到促进作用。贸易在全球价值链中的地位不断上升，更提高了其重要性。今天的企业依赖获得高品质且价格适中的服务来奠定其竞争地位。现有的研究强烈表明了基础设施的质量与整体经济的竞争力和收入水平之间的正相关关系。获得一些基本的基础设施服务，对实现千年发展目标，包括普遍享有水、能源、金融、技术以及消除贫困至关重要，对实现 2015 年后的可持续发展目标也是必不可少的。

2. 法规与利用基础设施服务部门的好处密切相关，因为这些部门很容易产生一系列的市场失灵。在日益开放的贸易环境下，制定最符合国情和优先考虑的适当的监管和制度框架，已成为各国政府面对的一个严峻挑战。监管者努力调整监管手段，以更好地应对技术进步和新的商业模式(电信、信息和通讯技术(信通技术))，为先手预防金融危机而加强宏观审慎的法规(金融)，并处理气候变化和能源效率问题(能源、运输)，在此过程中，国家监管格局不断演进。随着区域贸易协定成为市场开放的关键驱动力，并对国家监管体制产生重要影响，现在的问题是确保对多边和区域贸易自由化和国家监管程序采取一个一致的方针。

### 一. 基础设施服务部门的贸易趋势

3. 2012 年，基础设施服务部门全球跨境出口额达 1.4 万亿美元，相当于世界服务出口总额的 32%(表 1)。<sup>1</sup> 据估计，2010 年，基础设施服务部门占全球服务产出的大约 14%，吸纳了全球劳动力的 10%左右。交通运输显然是最重要的基础设施服务部门，占服务出口总额的 20%，远远超过金融服务(9.1%)和通讯(2.5%)。<sup>2</sup> 除了纯粹的市场规模，这还表明，服务的跨境提供(模式 1)是交通运输部门伴随商品贸易和人员流动而来的主要贸易形式。

<sup>1</sup> 能源服务的数据不详。

<sup>2</sup> 在本文件中，除非另有说明，金融服务包括保险。

表 1

按区域分列的基础设施支助服务在服务出口总额中所占份额，2012 年  
(百分比)

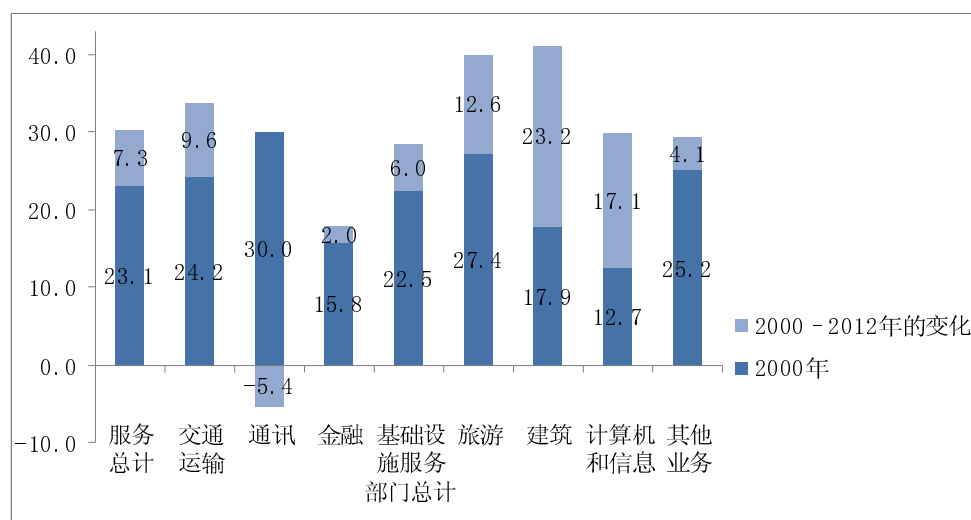
	交通运输	通讯	金融	基础设施服 务部门总计	旅游	其他业务服务
世界	20.2	2.5	9.1	31.8	25.1	25.5
发展中国家	22.4	2.0	5.3	29.8	33.0	24.5
转型期经济体	32.8	3.1	2.1	38.1	29.1	20.4
发达国家	18.6	2.7	11.1	32.4	21.3	26.1
非洲发展中国家	27.2	4.5	3.4	35.1	43.9	10.7
美洲发展中国家	18.3	2.7	5.9	27.0	38.2	27.3
亚洲发展中国家	22.6	1.7	5.4	29.8	31.2	25.4

资料来源：贸发会议 stat 数据库。

4. 2012 年，发展中国家的基础设施服务部门的跨境出口总额为 4,010 亿美元，或占其服务出口总额的 29.8%。其在基础设施服务部门世界出口中所占份额从 2000 年的 22.5% 上升到 2012 年 28.5% (图 1)。这表明了发展中国家在这些部门的竞争力提高。发展中国家的动态竞争地位因部门而有显著不同。2012 年，发展中国家在世界出口中所占份额，以交通运输服务为最高(33.8%)，金融服务为最低(17.8%)，2000 年至 2012 年之间，交通运输部门的份额增加了 9.6 个百分点，通讯减少了 5.4 个百分点。

图 1

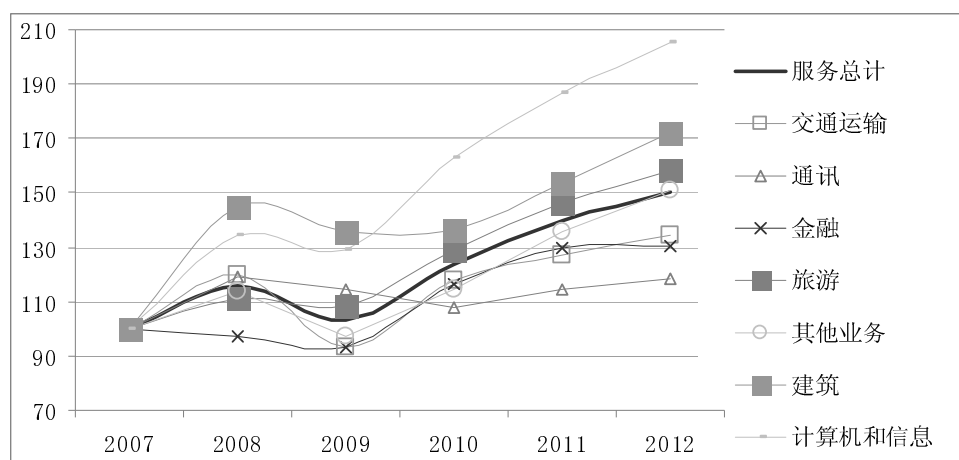
按部门分列的发展中国家在世界服务出口中所占份额，2000-2012 年  
(百分比)



资料来源：贸发会议 stat 数据库。

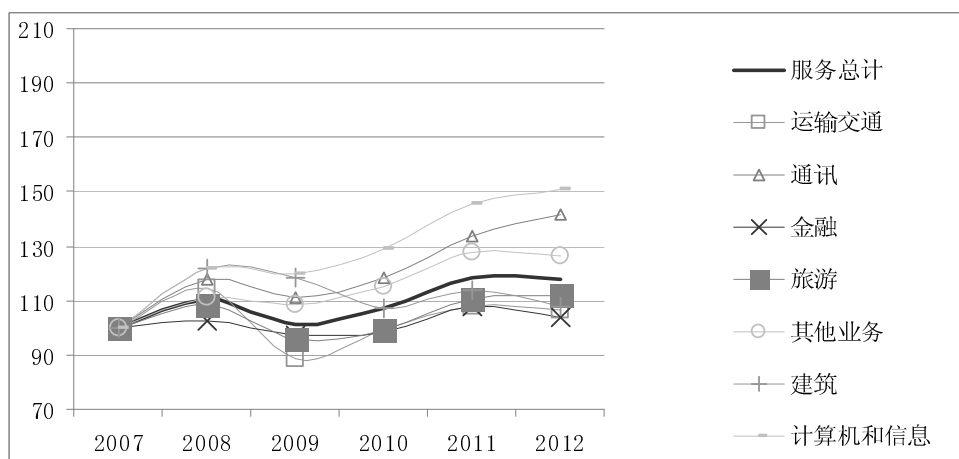
5. 近年来与其他更有活力的服务部门相比，基础设施服务部门的跨境出口普遍绩效不佳(图 2)。基础设施服务部门有数据可查的三个领域显示自全球金融危机以来复苏缓慢，这部分与制成品贸易增长缓慢和金融市场持续疲软相重合。它与计算机和信息、建筑和旅游服务更具活力的出口扩张形成鲜明对照。在发展中地区，亚洲仍然占据领军地位，占发展中国家交通运输和金融服务出口总额的80%。发达国家在所有部门的出口复苏甚至更为缓慢，尤其是交通运输和金融服务(图 3)。

图 2  
发展中国家在特定服务类别的出口，2007-2012 年  
(2007 年=100)



资料来源：贸发会议 stat 数据库。

图 3  
发达国家在特定服务类别的出口，2007-2012 年  
(2007 年=100)



资料来源：贸发会议 stat 数据库。

6. 跨境贸易仅为服务贸易的一个方面。如果考虑到通过模式 3(商业存在)进行的贸易,则将呈现另一幅画面。在美利坚合众国,关联交易(即由美国公司控股的外国子公司提供的服务),占美国在基础设施服务部门贸易的大多数,外国子公司提供了 6,410 亿美元的此类服务,比跨境服务出口高 5 倍。<sup>3</sup> 这表明,大部分服务出口是通过外国直接投资进行的。

7. 2009-2011 年,世界外向外国直接投资额达 1.4 万亿美元,其中 69%指向服务部门。基础设施服务部门整体占外向外国直接投资总额的 31%。发展中国家外向外国直接投资额的 12.5%为基础设施服务部门。这一份额较 1990-1992 年有显著增长,当时仅为 0.4%。发展中国家外国直接投资的最大部分投入金融服务(15.4%),电力、燃气和水(1.0%)以及交通运输、仓储和通讯业(3.9%)的份额则很小。

8. 一些行业的收入趋势有助于了解国家层面贸易状况背后的市场力量。电信市场的规模随着信通技术的获得和吸纳大力拓展。2007 年到 2011 年,电信总营收增长了 12%,攀升至 1.8 万亿美元,或世界国内生产总值的 2.6%。<sup>4</sup> 发展中国家在电信总营收中所占份额由 26%提高到 30%。在金融服务方面,商业银行业的收入以 1.3%的平均年率小幅增长,到 2013 年的五年达到约 3.5 万亿美元。据估计,2013 年该行业的收入将有 4.2%的增长。<sup>5</sup> 至于交通运输,国际海运贸易量在 2012 年估计增加了 4.3%。2012 年,持续的产能过剩导致总体运价偏低,使运营商的所得接近运营成本,从而给其未来收入前景带来不确定性。

9. 虽然没有关于通过自然人临时流动进行的贸易的数据(模式 4),模式 4 在提供基础设施服务及相关专业和商业服务方面具有潜在的重要性。2013 年,流向发展中国家的全球汇款估计增加了 6.3%,达 4,140 亿美元,而全球流量估计为 5,500 亿美元。<sup>6</sup> 因此,全球汇款流量的约 75%进入了发展中国家。预计到 2016 年流入发展中国家的汇款将增至 5,400 亿美元。促进劳动力流动,包括通过模式 4,可进一步推动增加汇款流量。

10. 服务部门缺乏数据,包括缺乏关于模式 3 和 4 贸易的数据,凸显了改进数据收集工作,以便进行影响评估分析、知情决策和监管改革,以及多边和区域贸易谈判的重要性。巴西 Siscoserv 即是一个例子,显示了如何通过国家举措,改进企业层面的服务数据收集。

<sup>3</sup> 美国,国际贸易委员会,2012 年,《美国服务贸易的近期趋势:2012 年年度报告》(哥伦比亚特区华盛顿)。

<sup>4</sup> 国际电信联盟,2013 年,《2013 年信息社会评估》(日内瓦)。

<sup>5</sup> 贸发会议,2013 年,《2013 年海上运输评述》(纽约和日内瓦,联合国出版物,出售品编号:E.13.II.D.9)。

<sup>6</sup> 世界银行,2013 年,“移民与汇款流量:近期趋势与展望,2013-2016 年”,《移徙与发展简报》第 21 号,见 <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1288990760745/MigrationandDevelopmentBrief21.pdf>。

## 二. 区域服务贸易协定概览

11. 在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。虽然服务问题谈判是乌拉圭回合留下的一个内置议程，但对服务部门没有给予优先关注，服务贸易谈判的进展在很大程度上取决于农业和非农产品市场准入谈判的进展。尽管有最近世贸组织第九次部长级会议成果，包括贸易便利化协定，以及关于落实在优惠待遇问题上对最不发达国家的服务和供应商的豁免的部长决定，但情况依然如此。部长决定，除其他外，要求服务贸易理事会启动加速落实豁免的进程。

12. 正是在这一背景下，复边和区域行动得到加强。占全球服务贸易 70% 的 23 个世贸组织成员就复边服务贸易协定展开了谈判。据称，服务贸易协定中的范围很广，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，实现自主和优惠的贸易自由化。有可能在横向基础上对所有部门和模式适用国民待遇。设想只要加入服务贸易协定的世贸组织成员没有达到临界点，依据最惠国原则的该协定的自动多边化则将暂时推后。这就意味着，未来的服务贸易协定可能是《服贸总协定》第五条项下涵盖的优惠协定。讨论过的另一种选择是世贸组织内的复边协定。

### 专栏 1. 服务贸易协定和区域贸易协定

对服务贸易协定的市场准入规定，以及参与者和非参与者规则产生的发展影响，需要仔细加以评估。虽然现有的估计表明，服务贸易协定将导致高达 780 亿美元的双边出口潜在增长，但这一评估需要考虑到服务贸易协定参与者间订有区域贸易协定的因素。智利与 23 个服务贸易协定参与者中的 17 个订有区域贸易协定，哥伦比亚、墨西哥、秘鲁、美国和欧盟各与至少 9 个服务贸易协定参与者订有区域贸易协定。如果一对对已经订有的区域贸易协定的国家都被排除在外，则服务贸易协定在各个国家的总出口量所占比重将会相应降低。例如，虽然服务贸易协定参与者占加拿大服务总出口的 74%，但排除之后，这一比例将降低到 19%，美国则由 61% 降低到 42%。此外，多哈回合中的复边请求表明，服务贸易协定参与者的整体出口利益可能主要依赖服务贸易协定的非参与者。

资料来源：J Marchetti 和 M Roy(2013 年)。“服务贸易协定举措：市场准入问题概述”。工作人员工作文件 ERS-2013-11，世贸组织。

13. 服务已经成为 21 世纪意在实现深入和全面的一体化，并有明确的监管重点的区域贸易协定的一大特色，这部分是为了通过全球价值链促进贸易。这些区域贸易协定处理涵盖服务、投资、竞争政策、资本流动、知识产权、政府采购、标准、劳工和环境等方面的“境内”措施。截至 2013 年 7 月，向世贸组织通报的区域贸易协定有 575 项，其中，379 项已生效，129 项已根据《服贸总协定》第五条通报。在 1985 年以来通报的区域贸易协定中，发达国家签订的协定有约

60%，发展中国家签订的协定有 55%包含服务(表 2)。2000 年之前只有六个区域贸易协定通报世贸组织，但此后，有超过 100 个新的协定向世贸组织作了通报。

表 2  
1985 年后的区域贸易协定所涉服务

	与发达国家			与发展中国家			总比例
	有	无	比例	有	无	比例	
发达国家	7	5	58%	55	35	61%	60%
发展中国家							
拉丁美洲	22	2	92%	39	5	89%	90%
亚洲	17	1	94%	27	14	66%	75%
非洲和中东	2	13	13%	0	21	0%	6%
转型期经济体	0	0	-	0	31	0%	0%
<b>总计</b>	<b>41</b>	<b>16</b>	<b>72%</b>	<b>66</b>	<b>70</b>	<b>49%</b>	<b>55%</b>

资料来源：贸发会议根据世贸组织数据。

14. 特别值得注意的是两个“巨无霸”区域贸易协定的出现，即《跨太平洋伙伴关系协定》和欧盟与美国之间的《跨大西洋贸易和投资伙伴关系协定》。鉴于其宏大的规模和意向，它们被看作是各国在寻求加强经济一体化过程中的“游戏规则改变者”。有 12 个国家参与的拟议的《跨太平洋伙伴关系协定》将创建一个区域市场，占全球国内生产总值的 40%和世界出口额的 24%，连同东南亚国家联盟(东盟)与其六个贸易伙伴之间谈判的全面的区域经济伙伴关系，可能为签署亚太全区域的自由贸易协定铺平道路。未来的《跨大西洋贸易和投资伙伴关系协定》将创建世界上最大的市场，约占世界国内生产总值的一半和全球贸易的三分之一。因此，区域贸易协定预计将涵盖美国服务总出口的 60%-70%。

15. 发展中国家也在着手实现区域服务贸易自由化。往往是双边性质的越来越多的北南区域贸易协定，将贸易自由化的范围延伸到发展中国家的服务业。值得注意的是非洲、加勒比和太平洋国家与欧洲联盟之间正在谈判的《经济伙伴关系协定》，它将以互惠来取代以往的单边优惠关系(例如《非洲、加勒比和太平洋国家加勒比论坛—欧盟经济伙伴关系协定》)。

16. 正在努力巩固和扩大现有的南南区域倡议，包括与较大的或发达的国家伙伴建立同盟，而这往往是基于市场开放应与生产能力和基础设施建设相结合的发展型一体化概念。东盟正走向到 2015 年组成东盟经济共同体。中国—东盟自由贸易区已作为世界上最大的区域贸易协定浮现，容纳了世界人口的三分之一和世界国内生产总值的 13%。非洲现在的目标是通过加速到 2017 年建立一个非洲大陆的泛非自由贸易区，推动非洲内部贸易。非洲大陆自由贸易区是建立在三项自由贸易区举措的基础上，即东非共同体、东部和南部非洲共同市场和南部非洲发展共同体，正在通过它们作出努力，以深化服务一体化。大阿拉伯自由贸易区为服务业

自由化提供了平台，海湾合作理事会正推动建立共同的监管框架。在拉丁美洲，南方共同市场、安第斯共同体和加勒比共同市场正走向更深层次的一体化。

### 三. 区域贸易协定下的基础设施服务部门自由化

#### 基础设施服务部门的区域自由化

17. 基础设施服务部门受制于一系列监管措施，从出口者角度来看，可能产生贸易限制后果。但是，对任何贸易限制后果，都必须参照监管措施预期实现的合法的公共政策目标加以权衡。许多国家的发展战略都立足于服务部门的逐步自由化，包括在自主基础上的逐步自由化，直至所实施体制的开放程度往往超越了《服贸总协定》甚至区域贸易协定载明的正式体制“约束”。最近中国着手在上海自由贸易实验区大幅开放服务贸易，采用了负面清单方式，覆盖六个关键部门的 18 个分部门，但不包括银行和信通技术服务，即是一个很好的例子。区域的服务自由化试图缩小服务贸易政策体制的约束与应用水平之间的差距，进一步引导降低现有的服务贸易壁垒。

#### 专栏 2 所适用服务部门措施的相对限制性

最近的研究工作探讨了采取何种方法来量化适用于服务部门的各项措施可感知的限制性。表 3 根据世界银行的服务贸易限制指数报告了影响基础设施服务部门和专业服务的各项措施的相对限制性。总体而言，受限制最严重的主要是专业服务。这是因为专业服务的提供依赖模式 4，而该模式同时受制于移民法规以及特许和资格认证。实际上，与模式 4 有关的壁垒似乎加剧了对专业服务的限制。

表 3  
平均服务贸易限制指数

	整体	模式 1	模式 3	模式 4
金融	22.3	32.4	21.5	不详
专业	48.3	28.3	40.1	60.3
电信	26.7	不详	26.7	不详
交通运输	31	28.6	31.8	不详

资料来源：贸发会议根据服务贸易限制指数所作计算。

相形之下，与直觉相反的是，就外来竞争而言，金融服务似乎是受限制最少的部门。平均说来，各国对模式 3 的限制要比对模式 1 更严格。这可能反映了监管部门的关注，银行服务跨境贸易的开放意味着允许资本流动。

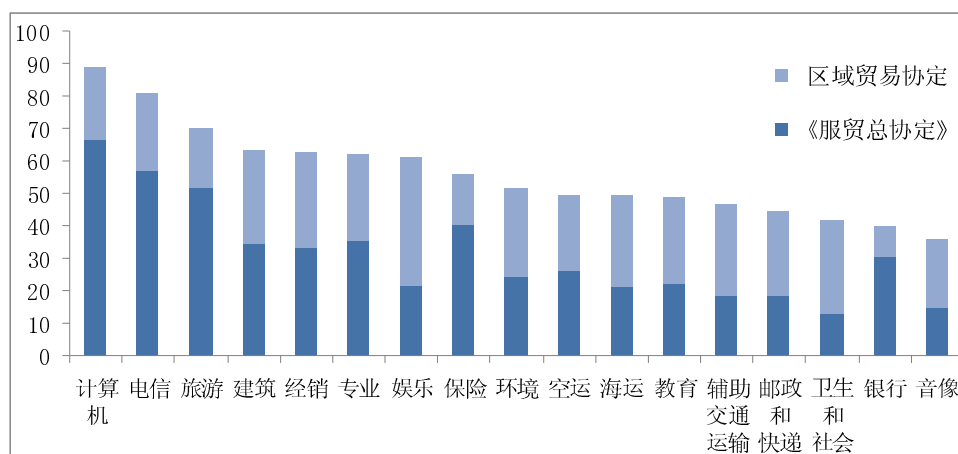


18. 在多边层面，各部门的贸易开放程度不同，反映了国内市场的竞争。《服贸总协定》对基础设施服务部门的承诺在电信业很高，有 108 个国家作出了承诺，在能源部门则偏低。交通运输服务处于中间，有 38 个国家就国际海上货物运输作出了承诺。在多哈回合下并在信号会议上，对 71 个初始出价和 31 个订正出价提出了改进。区域贸易协定对服务部门的承诺，一般都超出了根据《服贸总协定》作出的承诺和多哈回合出价。

19. 《服贸总协定》和区域贸易协定的承诺水平，因部门而有所不同(图 4)。在《服贸总协定》下，电脑和电信部门似乎是所有服务部门的最开放者，并在区域贸易协定下进一步自由化。在所有基础设施服务部门中，三个运输部门(海运、空运和附加服务)通常面对极低的《服贸总协定》承诺水平，但在区域贸易协定下则有相对显著的改善。相形之下，金融服务显示了较高的《服贸总协定》承诺水平，但在区域贸易协定背景下，改进最少，尤其是在银行业。这可能是因为交通运输服务业，优惠待遇的范围更大，在该行业中，地理上的邻近或特殊的双边关系要比在金融服务业更重要，而在后一行业，优惠待遇可能会引起监管套利。

图 4

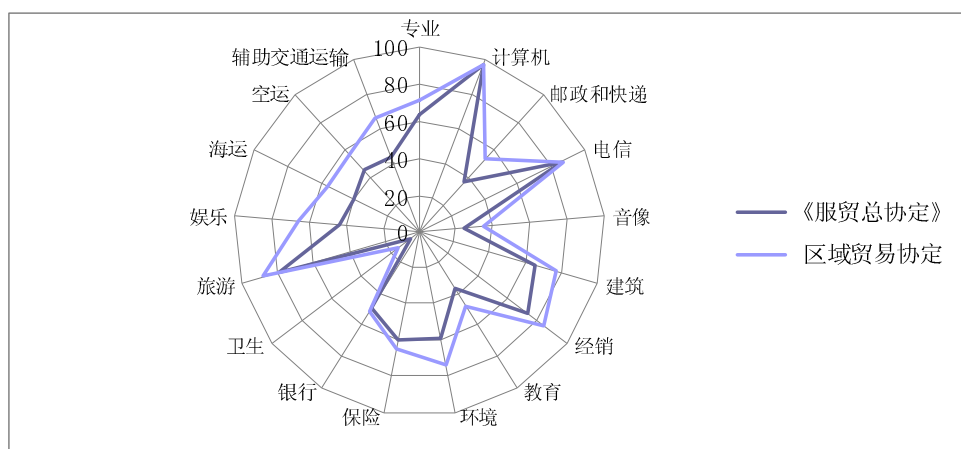
所有国家在《服务贸易总协定》和区域贸易协定下所作承诺的平均指数



资料来源：贸发会议根据世贸组织区域贸易协定服务承诺数据集所作计算。

20. 对发达国家来说，区域贸易协定承诺仅显示了对其《服贸总协定》承诺的有限改善，尽管这些国家的《服贸总协定》承诺水平普遍高于发展中国家(图 5)。实际上在计算机、电信和金融(银行)部门没有超《服贸总协定》承诺，而交通运输业明显有适度改善。

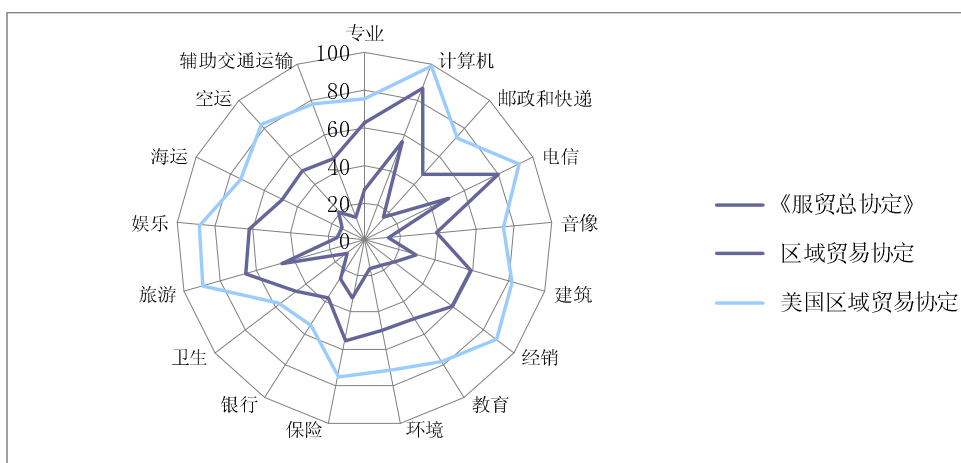
图 5  
发达国家在《服务贸易总协定》和区域贸易协定下所作承诺的平均指数



资料来源：贸发会议根据世贸组织区域贸易协定服务承诺数据集所作计算。

21. 相形之下，在发展中国家，区域贸易协定似乎对诱导自由化产生了更强烈的影响。在所有部门，区域贸易协定的承诺水平都显著高于《服务贸易总协定》水平(图 6)。这部分是由于这样一个事实，即发展中国家的《服务贸易总协定》初始承诺水平相对较低，虽然一些国家作出了更大承诺，特别是加入世贸组织的国家。然而，这也可以由北南区域贸易协定的非对称议价结构加以解释。图 6 显示，与美国缔结了区域贸易协定的发展中国家，在所有部门都显示了很高程度的开放性，包括通常被认为敏感的部门，如邮政和快递、交通运输、专业和金融服务部门。

图 6  
发展中国家在《服务贸易总协定》和区域贸易协定下所作承诺的平均指数



资料来源：贸发会议根据世贸组织区域贸易协定服务承诺数据集所作计算。

注：美国区域贸易协定包括巴林、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、多明尼加共和国、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、约旦、摩洛哥、尼加拉瓜、阿曼、巴拿马、秘鲁、大韩民国和新加坡。

22. 在超越正式承诺后,《服贸总协定》和区域贸易协定的承诺是否以及在何种程度上导致了所适用的服务业壁垒水平方面的宽放化,很难定量表示。一种替代方法是审查各国区域贸易协定的实施立法。例如,研究发现,根据《美国—中美洲自由贸易协定》,危地马拉的实施立法就该国的服务业法律提出 16 项修正案(尤其是电信),美国的实施立法没有修正任何法律,这意味着美国的服务业承诺相当于消除服务措施的约束与应用水平之间的差距,而危地马拉的承诺则要求切实自由化。

#### 区域贸易协定承诺示例

23. 各个国家的具体承诺似乎证实了上述基础设施服务部门区域贸易协定自由化的广泛模式。例如,根据摩洛哥与美国的《自由贸易协定》,摩洛哥已在 94 个分部门(占总数的 66%)绑定了模式 1,在 80 个分部门(53%)绑定了模式 3。在电信部门,摩洛哥作了充分的承诺,而其《服贸总协定》承诺则排除私人租用线路。关于保险业,美国寿险和非寿险公司获准四年内成立分支机构,两年内提供跨境海运、空运和运输保险。根据巴林与美国的《自由贸易协定》,巴林作了充分的承诺,虽然《服贸总协定》承诺仅限于电信。在金融服务业,巴林承诺在七年内逐步取消模式 1 的当地存在要求,并允许美国保险公司获得不受任何限制的新的非寿险执照。

24. 大韩民国与欧盟的《自由贸易协定》和大韩民国与美国的《自由贸易协定》通常被视为新兴的 21 世纪高标准区域贸易协定的原型。两份协定改进了法律、金融、交通运输和电信服务部门市场准入条件。在电信业,韩国原则上允许在两年内欧盟和美国的供应商拥有基于设施的公共电信服务的韩国总部供应商 100% 的投票股权。在保险业,韩国同意开放其在海运、商业航空和国际货运方面的直接保险市场。在银行业,韩国允许欧盟和美国的金融机构跨境提供和传输金融信息和数据,并提供咨询服务。韩国与美国的自由贸易协定的独特之处在于,金融服务供应商获准通过模式 3 提供现有各种金融服务,以及任何新的金融服务,而模式 1 服务供应商仅限于提供预先选定的金融服务。在法律服务业,欧盟和美国的律师事务所将获准开设代表处,嗣后与韩国律师事务所组成合资企业。

25. 南南区域贸易协定已经实现了在基础设施服务部门的明显的超《服贸总协定》承诺。根据《东盟服务框架协议》,就交通运输,尤其是空运以及铁路和公路运输作出了超《服贸总协定》承诺,而东盟成员国只作出了有限的《服贸总协定》承诺或没有此类承诺。谈判导致了在六个空运分部门(如飞机维修、空运服务的销售及市场推广)的改进,外资股权上限达到 40%-51%。在能源部门,就与能源生产、包括电力相关的服务,以及能源分配附带服务作出了超《服贸总协定》承诺,股权上限提高到 40%-70%。在电信业作出改进,股权上限提高到 49%-70%。

26. 在非洲，目前东部和南部非洲共同市场、东非共同体和南部非洲发展共同体的区域一体化进程，普遍认定基础设施服务部门是应予优先考虑的自由化领域。例如，东非共同体谈判导致了大幅度的超《服贸总协定》开放，而东非共同体国家的《服贸总协定》的初始承诺水平则较有节制(表 4)。在通讯方面，肯尼亚调整了其股权上限为 30%的《服贸总协定》承诺。在金融服务业，所有东非共同体国家承诺对银行和保险服务仅设少量限制(如银行经理的居住要求)。在交通运输业作出了大力改进，扩大了分部门覆盖面，包括对所有运输模式的服务配套。肯尼亚深化了其《服贸总协定》承诺，对空运和公路运输全面放开模式 3。

表 4  
东非共同体的自由化和《服务贸易总协定》

国别	东非共同体 承诺的部门 (7 个部门中)	东非共同体 承诺的分部门 (140 个分部门中)	东非共同体自 由化承诺比例	《服贸总协定》中 的自由化承诺比例
布隆迪	7	89	59%	18%
肯尼亚	7	67	42%	31%
卢旺达	7	105	74%	6%
坦桑尼亚联合共和国	7	56	37%	≤1%
乌干达	7	102	72%	7%

资料来源：“三方协议下的服务谈判：应予考虑的问题”。工作文件，6 月 15 日。贸易法中心。斯泰伦博斯，南非。P Kruger(2011 年)。

27. 南部非洲发展共同体正在其《服务贸易议定书》下进行的服务谈判，将于 2015 年完成，重点放在六个重点部门(通讯、建筑、能源、金融服务、旅游和交通运输)。谈判寻求解决南部非洲发展共同体不同国家发展水平的不对称性。主要问题涉及促进模式 4 贸易和模式 3 的措施，包括所有制形式、原产地规则和竞争问题。同时与欧洲联盟欧盟进行的经济伙伴关系协定谈判，提出了南部非洲发展共同体内侧重六个部门的自由化如何与可能的经济伙伴关系协定相对应的问题(在这方面，《服贸总协定》第五条要求在“几乎所有”服务部门中实现自由化)，以及南部非洲发展共同体下的优惠服务待遇如何与经济伙伴关系协定下的优惠服务待遇相对应。

28. 在拉丁美洲，南方共同市场寻求在 2015 年肯定列表基础上，进一步深化服务贸易自由化。已在电信部门作出了超《服贸总协定》承诺；剩下的限制包括对供应商的数量限制、所有权限制和经济需求测试。海运、空运、公路和铁路运输方面的承诺也超出了《服贸总协定》，剩有一些短途海运限制、所有权限制和国籍限制。安第斯共同体采取了否定列表方式。其余的不符措施常常涉及运输和能源服务部门的国籍要求、所有权限制和垄断问题。

## 区域贸易协定中的问题

29. 区域贸易协定下的不同自由化方针，可能对基础设施服务部门的自由化和监管程度产生不同影响。否定列表方式往往伴随与美国的《北美自由贸易协定》模式而来。该模式在某一章中涉及跨境服务(即模式 1 和模式 2，以及模式 4 的某些方面)，而在关于投资的另一章中涉及服务(即模式 3)和货物两方面的投资。否定列表不同于《服贸总协定》模式中的肯定列表方式，它假定所有部门都被覆盖，除非通过一些豁免明确加以限制。所有部门中的限制假定都被取消，除非明确列出保留。因此，它需要了解在各个部门有哪些措施，详细列明限制市场准入和国民待遇的现有不符措施。未列明的任何措施都可能导致无意中的自由化。

30. 相形之下，按照肯定列表方式，自由化承诺只适用于各国决定列明的部门，受制于可能附加的任何限制和条件。因此，它允许有更大的灵活性，尤其是对那些在制定部门规章，确定适用的不符措施时面临制约因素的国家而言。但是，一旦作出完全的市场准入承诺，国家即不可保留限制，包括对供应商数量、所有权和设立形式的限制。因此，肯定列表和否定列表都可能导致同等程度的自由化，区域贸易协定实现巨大成果的能力并不一定依赖具体的表列方法，而是依赖各方在特定的时间框架内对该一目标的承诺。

31. 最近的区域贸易协定纷纷推出触发进一步自由化的创新。例如，承诺可建立在市场准入条件的应用水平基础上，包括通过静止的要求，即不允许各国降低有关措施与各自义务的符合程度，以及一个“棘轮”条款，规定自动纳入今后的进一步自由化措施。国民待遇可横向适用于所有部门和模式。在最近的区域贸易协定中，针对《服贸总协定》的最惠国原则，还列入了“(第三方)最惠国”条款，目标是确保区域贸易协定缔约方从其他贸易协定伙伴那里获得可能的最惠待遇。该条款在北南区域贸易协定下适用，引起了人们的关切，担心该条款可能打消一方的积极性，不再参与包括在南南区域贸易协定下的同第三方的大规模的市场开放。对此类自由化工具的发展影响需要认真评估。

32. 往往以基础设施服务部门为目标的部门性监管纪律和自由化方式，在最近的区域贸易协定，例如电信部门区域贸易协定中表现得尤为突出。有关纪律往往是依据《服贸总协定》关于基础电信的《参考文件》。大韩民国与欧盟的《自由贸易协定》作出了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。东盟、澳大利亚和新西兰的《自由贸易协定》将《服贸总协定》关于基础电信的《参考文件》延伸适用，增加了新的定义和纪律，包括对基于设施的供应商的定义和主要国内供应商提供最低限度服务和设备协同定位的义务。2011 年，欧盟和美国就《信息和通信技术服务贸易原则》，包括网络接入和使用、跨境信息流动、利用频谱和互连达成协议，可能对《跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定》谈判产生影响。

### 专栏 3 电信业的监管问题

电信业一些新出现的监管问题与今后的未来自由化和监管合作相关。宽带接入供应商在管理数据流，以避免拥塞时，可能歧视某些服务、应用程序或内容，这就引出了网络中立性问题。宽带应用需求的增加，加剧了频谱的稀缺性。监管者的目标是维持流动数据流量的增长，并更有效地管理频谱。国际漫游价格高企来自用户所访问国家监管当局主导的高批发价格，表明需要进行国际合作。随着公司数据不再作为公司财产存储，并可能会存储在另一个国家，确保隐私和数据安全构成了对云计算的一个关键挑战。

资料来源：国际电信联盟(2013年)。《2013年电信改革趋势》。日内瓦。

33. 区域贸易协定深化了金融服务业监管纪律，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。人们担心“静止义务”可能有效地锁定现行监管水平，在法规涉及到承诺时，限制今后重新颁布法规。允许任何外国供应商通过模式 3 提供新的金融服务的义务，除非有适当的设计，可能有悖于加强对金融产品安全的监管关注的要求。

34. 事实证明，发展中国家对通过模式 1 开展的银行业务很谨慎。这可能反映了监管部门的担心，即第一，模式 1 自由化由于方便对在其管辖范围内设立的银行行使监管控制，可能会带来更多风险。这也解释了监管者要求商业机构通过子公司，而不是分支机构开展业务的近期趋势，允许分支机构将意味着接受其母国的法规，包括对资本充足率的要求。第二，模式 1 承诺要求开放资本账户，因为资本应当被允许自由流动，只要此类资本对提供有关服务是必不可少的(例如跨境接受存款)。例如，印度和中国在大多数银行服务中没有对模式 1 贸易作出承诺。

### 专栏 4 金融监管改革

正在进行的金融监管改革旨在降低未来危机发生的概率，并通过将监管重点转向宏观审慎目标，以减少成本。中心改革议程是加强计划于 2013 至 2019 年间推出的《巴塞尔协议 III》下的银行资本和流动性标准，并提高银行弥补损失的能力。最近的一个重大发展是美国在 2013 年 12 月批准了“沃尔克规则”，禁止接受存款的银行从事多数形式的自营交易，以遏制对存款被用于自营交易的可感知的政府隐性担保。大不列颠及北爱尔兰联合王国推出了更具限制性的“围栅”措施，将零售银行业务与投资银行业务相隔离，它要求所有投资银行业务应通过单设的子公司进行，有其独立的管理架构和自己的额外资本。在欧盟，已经采取步骤建立银行业联盟，包括单一清算机制，旨在减轻银行倒闭对金融体系和 2014 年 1 月 1 日开始适用并移植了《巴塞尔协议 III》的《资本要求指令 IV》的影响。

35. 区域贸易协定对国际海运以及邮政和速递服务的部门性监管纪律，力图确保自由和公平竞争，所采取的方式是保证对基本设施(港口)的享有，预先制定货运分担安排，并禁止在与私营供应商如快递服务竞争时，国家邮政垄断可能引发的交叉补贴。国家沿海航行权和空运中的空中交通权通常被排除在区域贸易协定和《服贸总协定》之外。

#### 专栏 5 世界贸易组织《贸易便利化协定》

新的世贸组织《贸易便利化协定》可能影响运输和物流服务，特别是快递方面的贸易。该协议明确了在关于过境、费用和手续的海关程序，以及贸易法规管理领域的现行纪律。它载入了新的有约束力的承诺，包括关于抵达前处理、授权运营商和加速装运的承诺。提出了经由管道(石油)和道路货物运输(卡车)的过境自由，但不包含在《协定》中。对发展中国家给予了灵活性，可以立即或按预定过渡期，或在得到能力建设支持和获得能力后，自我认定和履行不同的承诺。

36. 北南区域贸易协定下的模式 4 承诺往往与模式 3 密切相关，因为强化的承诺通常适用于“关键人员”(商务访客、公司内部调动人员、管理人员)、毕业实习生和伴随商业存在而来的业务服务销售人员，不适用于与模式 3 脱钩的外包服务供应商和独立的专业人员。大韩民国与欧盟的《自由贸易协定》以及东盟、澳大利亚和新西兰的《自由贸易协定》即是这种情况。模式 4 自由化的一个主要绊脚石是其与移民和劳动力市场政策的联系。一些区域贸易协定一直在寻求监管合作，包括促进劳动力的临时流动。例如，东盟正在解决临时入境和居留以及承认资格问题。美国与智利以及美国与新加坡的《自由贸易协定》规定了对商务人士临时入境签证的年度配额的数量限制(如新加坡每年为 5,400 份申请)，但这是在既定的美国签证方案中设想的，导致了人们对其与《服贸总协定》承诺的关系的关注。

37. 监管协调和相互承认可以消除因不同的许可和资质要求而产生的障碍。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(“必要性检验”)，以减少监管的自由处置权。近来的区域贸易协定往往会设置制度性框架，鼓励相关的专业机构制定相互承认标准，以利对服务供应商的授权、许可、经营和认证，并谈判制定相互承认协定。

#### 专栏 6 专业服务相互承认协定

在欧盟，2013 年《专业资格指令》建立了一个“欧洲专业卡”，这是由专业人员本国颁发的电子证书，用以方便在目的地国的自动承认。东盟已经签署了七项相互承认协定，除其他外，包括建筑、会计和工程服务。工程和建筑服务协定催生了“东盟注册专业人士”的概念，对这些人士，参与国予以承认。亚太经济合作论坛建立了自己的“商务旅行卡”，以方便商务人士的流动，并允许在参与经济体的预放行和便利的短期入境。

38. 新的 21 世纪区域贸易协定超越自由化，将其重点转向监管协调，减少国家标准的歧异。《跨太平洋伙伴关系协定》提议的纪律包括监管的一致性，将要求每个成员都有一个机制，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。

39. 通过基本上是基于区域贸易协定的贸易自由化进程，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产生的负面效应。投资者与国家争端被越来越多地纳入区域贸易协定是一个很好的例子。投资者与国家争端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基础设施服务部门(如电信、能源)，担心在投资者—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(如环境法规)。另一个例子涉及对国有企业潜在的反竞争影响的拟议纪律行动，因为国有企业往往会得到一些优惠待遇，包括优惠资金。一些区域性纪律力求消除这种结构优势，建立国有企业与民营企业之间的“竞争中立”。发展中国家则强调国有企业在实现公共政策目标，包括在能源、电信、邮政和快递以及金融服务方面目标的重要性。

40. 北南区域贸易协定的非对称谈判结构，尤其是在发展中国家面临极大的生产和监管能力限制的服务部门，表明了在此类区域贸易协定中列入可操作的特殊和差别待遇规定、生产能力建设承诺和合作机制的重要性。

#### 四. 区域监管和经济合作计划

41. 自由化只是区域一体化进程的一个方面。它通常伴随着各种形式的监管合作。事实证明，这种合作，包括协调和相互承认，在发展水平相似的邻近国家之间比较可行。区域监管机构和协调机制，如东加勒比电讯管理局、南亚电信管理理事会和南部非洲电信联盟，对此类合作计划是有助益的。

42. 区域贸易协定还是一个平台，推动发展区域交通运输和基础设施网络，加强对提供基础设施服务必不可少的连接性。此类合作举措，连同自由化，是发展型区域主义至关重要的组成部分。

##### 能源

43. 能源领域的区域合作，其通常目的是实现区域能源供应的最优化，包括为此建立对提供电力和天然气必不可少的区域共同基础设施和设置。东盟通过了《东盟 2010-2015 年能源合作行动计划》，协调区域监管框架和加速跨境电力联网和贸易的实施，协调东盟电网的技术规范和促进可再生能源，提高能源效率。东盟电网项目旨在通过便利电力跨境贸易，提高发电能力，推进储备共享计划，以满足不断增加的电力需求，促进能源服务的获取。跨东盟天然气管道是为确保能源安全进行基础设施联合建设的另一个例子。

44. 在拉丁美洲，区域发展机构将基础设施建设，包括能源和运输列为优先考虑。例如，南美洲国家联盟下设的南美洲基础设施和计划委员会，开展了电力并



网和输电线路项目。同样，南方共同市场的结构趋同基金正在支持该次区域的电力并网、输电线路和变电站项目。安第斯共同体已设立区域并网监管框架，以期在今后建立安第斯电力并网系统。

#### 专栏 7 中美洲电力并网系统

中美洲能源行业的特点在于规模和资源蕴藏不对称。中美洲国家面临石油供应的挑战，而墨西哥和哥伦比亚则有较大的能源储备。因此，进行能源整合，优化区域能源供应的潜力巨大。中美洲电力并网系统引入了一条输电线路，涵盖所有中美洲国家，提供与墨西哥和哥伦比亚的互连。230 千伏输电线路长 1,800 公里，有 15 个变电站，允许各国之间 300 兆瓦的交流。这将实现在区域电力市场上的能源流动，所涉交易将包括合约和现货市场。

45. 能源部门是对撒哈拉以南非洲的一大挑战。这里的电力平均价格为其他发展中地区的两倍，只有不到 30% 人口用上了电。据认为，制定区域能源政策和协调的监管框架对克服这些瓶颈至关重要。南部非洲发展共同体力图加强电力并网，实现跨境传输(如安哥拉—纳米比亚并网)，以落实南部非洲发展共同体的《能源议定书》。建立了南部非洲电力联营集团，促进区域多国竞争性电力贸易，推动区域一体化，以提供可靠、经济的电力。

#### 交通运输

46. 在交通运输部门，合作主要集中在扩展区域交通运输网络和跨境连通方面。东盟正在作出持续努力，促进跨境公路运输。东盟的《国家间运输便利化框架协议协定》(2009 年)进一步推进了这一目标。该协定通过规定东盟国家内的运输经营者用于国家间运输的车辆的最大数量(每一方 500 辆)，并制定区域法规，包括关于国家间运输线路的法规，统一了运输许可要求和对车检合格证的相互承认。

#### 专栏 8 中国—东盟合作计划

《大湄公河次区域经济合作计划》于 1992 年启动，将基础设施服务部门列为它的五个战略领域之一，目前被认为是对《东盟与中国全面经济合作框架协议》的一个重要补充。根据该计划，六个参与国将分摊硬件基础设施建设费用。横跨泰国和老挝人民民主共和国之间湄公河的大桥，自 2013 年 12 月开通，标志着沿大湄公河次区域北南经济走廊，并连接中国、老挝人民民主共和国、缅甸和泰国的有形工程的完工。至于能源，邻国之间的电网并联和电力交易是合作的重点。为利用缅甸的江河资源，中国通过建设—运营—移交项目，支持该国的瑞丽江水电站建设，并将之与中国南方电网并网，使缅甸可以向中国出口电力。

47. 在拉丁美洲，安第斯共同体已制定了关于交通运输(公路、海上和空中)的区域倡议。南美洲基础设施和计划委员会正在实施的交通运输项目侧重于公路基础设施和边境口岸，而南方共同市场结构趋同基金支持公路和铁路基础设施。在中美洲，中美洲项目一直在通过国际中美洲公路网支持发展公路运输和连接。

48. 在非洲，《东部和南部非洲共同市场、东非共同体和南部非洲发展共同体三方倡议》明显引导了该次区域交通运输政策和体制框架的趋同。在东部和南部非洲共同市场、东非共同体和南部非洲发展共同体制定次区域交通运输政策时，可以看到这种趋同。2010 年根据《东部和南部非洲共同市场交通运输和通讯战略》和《重点投资计划》制定的东部和南部非洲共同市场交通运输政策，鼓励其成员在其国家政策中纳入区域层面。2011 年末制定的《东非共同体交通运输战略》纳入了东部和南部非洲共同市场的战略和计划，在有形基础设施和统一的监管制度方面采用了同样的原则。

49. 区域交通走廊占据了非洲交通运输合作计划的中心位置。近期的经济走廊方针扩大了运作范围，将建设、维修和重建项目以及贸易便利化措施包括在内，在此过程中，将区域交通线路视为促进线路周边地区社会和经济发展的手段加以处理(例如北南走廊贸易援助方案)。有研究表明，以质量为导向的物流服务对区域走廊的有效运作尤为重要。此外，一些区域经济共同体采用了一站式边境检查站模式，作为重要的贸易和运输便利化措施，减少在边境口岸所花费的时间和费用。

## 电信

50. 在电信业，重点特别放在区域互联互通、频谱管理和宽带基础设施的建设方面。东盟正致力于通过《2015 年东盟信通技术总体规划》，实现电信服务的无缝提供。东盟意识到普及信通技术的重要性，加强了在宽带、信息安全和中小企业采用信通技术方面的信通技术合作，以通过例如有效的频谱管理，弥合该区域的信通技术发展差距。

51. 在拉丁美洲，安第斯电信管理局委员会和安第斯共同体致力于促进电信业的一体化，包括在边境地区的漫游服务和宽带发展。安第斯枢纽正在进行的开发项目，目的是在现有基础设施和新的光纤投资之间建立协同。在中美洲，正在发展中美洲信息高速公路，使之作为一个技术平台，改善宽带连接。该信息高速公路包括一个光纤中枢和将光纤中枢与次区域各主要城市连接的辅助光纤网络。

52. 在非洲，非洲发展新伙伴关系的《电子非洲方案》自 2001 年以来一直在整个大陆支持信通技术发展政策和项目。其中的主要项目包括非洲信通技术宽带基础设施网络和电子学校倡议，以帮助非洲国家通过现有和计划中的海底和陆地光缆系统进行国际连接，并促进方便和承受得起的贸易、社会和文化交流。东非海底系统已经沿非洲东海岸敷设了海底电缆，预计将为该地区提供更好的连接。

## 金融服务

53. 金融服务部门的区域合作集中在建立区域金融基础设施和机构，支持金融系统和发展融资的区域监管和整合方面。非洲正在努力建立西非货币区支付系统，为西非国家的单一货币作准备。在欧洲，单一欧元支付区(2010 年)意在提高其 33 个成员国的欧元跨境电子支付的效率。

54. 在亚洲，东盟与中国、日本和大韩民国共同制定了清迈倡议多边化安排，这是一个通过 1,200 亿美元的掉期协议分担流动性风险的安排，目的是降低金融危机的风险。另一项举措是信用担保与投资设施，目的是加强区域资本市场，以为当地货币计价的债券提供信用担保。拉丁美洲设立了一个重要机构，即南方银行。该银行，连同南方共同储备基金和一个南方货币单位的创建，预期将为经济发展输送资源。

## 五. 结论

55. 区域贸易协定已成为市场开放的关键驱动力。服务部门区域贸易协定受具有竞争性服务出口能力的发达国家推动，不断涌现的大型区域贸易协定将很快涵盖大部分世界贸易，对多边贸易体制产生重要影响。越来越多的发展中国家加入区域贸易协定，而其他许多国家，特别是那些人均收入较低和服务能力薄弱的国家，继续怀着忧虑观望雄心勃勃的区域贸易协定。国际贸易制度的这种转变值得审慎分析，以确定发展中国家如何参与这些进程才能实现其本国监管框架的最佳协调，最大限度地提高基础设施服务部门的发展效益。然而，由于各种因素，包括服务数据的缺乏，评估区域贸易协定的发展影响是一件很复杂的事情。基础设施服务部门在整个现代经济中普遍存在的重要性，也使得它难以精确测量，而区域贸易协定带动的自由化可能会体现在经济成果中。

56. 协调区域贸易协定下不断深化的自由化与国家监管程序二者，仍然是一个关键的政策挑战。深化自由化和监管协调的新方针，将对国家监管体制和国内服务业产生重要影响。反之，区域自由化的程度也受监管框架的制约。就帮助发展中国家建立有竞争力的服务，尤其是加入全球价值链，加强监管和机构能力而言，区域贸易协定下适当的特殊和差别待遇就显得尤为重要。在基础设施服务部门的区域合作可大大便利区域内贸易和进入市场，同时加强区域基础设施网络。

57. 总而言之，与国家政策和监管程序充分协调和保持一致的区域自由化和基础设施服务部门中的合作，可以作为催化剂，促进发展型一体化，将贸易一体化的效益转化为包容性和可持续发展。贸发会议在服务业的全面工作，包括本多年期专家会议、服务政策审查和全球服务业论坛，作为一个知识平台，可支持发展中国家努力通过发展服务业和贸易，进一步推进发展型一体化。