



贸易和发展理事会

第六十二届会议

2015年9月14日至25日，日内瓦

临时议程项目4

非洲的经济发展：释放非洲服务贸易的潜力，促进增长和发展

概述

内容提要

非洲在确定和形成转型议程的过程中正处于一个重要的十字路口。鉴于服务业在非洲经济中发挥的作用，该行业能够也必须加入这一进程。《2015年非洲经济发展报告》审视了非洲服务业背后的一些主要政策问题，并围绕该行业如何促进非洲区域一体化并创造包容性增长和就业来提供政策指导。《报告》分析了非洲服务业的监管和体制框架以及区域一级的自由化和增长，还分析了《服务贸易总协定》和非洲自由贸易区等服务贸易协定和规章如何与国内服务业的规章衔接的问题。



导言

1. 非洲服务业的经济潜力巨大，它占该大陆产出的近一半。某些非洲国家已经崭露头角，成为服务导向型经济体。实际上，从 2009 年到 2012 年，非洲服务业增长迅猛，是世界平均水平的两倍还多。过去十年，非洲的增长轨迹无疑得益于服务业的表现。

2. 在非洲，服务经济是收入与就业的关键来源。有些国家从事服务业工作的劳动力达三分之二。从 2009 年到 2012 年，服务业整体占非洲正规就业的三分之一。若算进非正规部门，服务业的比重会更大。此外，非洲的中产阶级不断壮大，照目前的人口和城市化趋势来看(预计到 2025 年非洲人口将翻一番)，服务业有望扩张。

3. 服务业对非洲贸易增长的贡献同样很重要。2012 年，非洲服务进出口总额为 2710 亿美元。虽然非洲在全球服务贸易中处于边缘地位，出口份额仅占 2.2%，但服务业却是其出口收入的重要源泉。非洲若要在服务贸易中发挥全球性参与者的作用，就应进一步开发服务业。

4. 服务业在非洲发展战略方面也发挥重要的作用，无论这种战略的出发点是利用自然资源基础¹，还是劳动密集性轻工业和制造业²。不管何种战略，要取得成功，发挥非洲服务业的潜力都是可持续发展的关键。实际上，服务业是许多非洲经济体的支柱产业，它必须支持结构转型进程。这一进程的特点是：从低生产力活动转向高生产力活动；农业在产出和就业中的份额减少，制造业和现代服务业在产出的份额增多。服务业中部分新兴子行业活力旺盛，有可能创造出目前尚未发掘的增长、贸易和就业机会。例如，物流和分销可令非洲的农业(包括农业综合企业和食品贸易)与制造业受益匪浅。因此，非洲的政策制定者需要更多地重视如何提供更高端的服务，此种服务不仅附加值更大，而且能够带来技术转让的机会，还可以与其他经济行业形成衔接。

5. 某些服务业被认为是经济活动的主力，影响着社会的发展。尤其是基础设施服务(包括运输、电信、水、能源和金融服务)，它是经济发展的关键，有助于解决非洲有形基础设施短缺的问题，促进包容性增长，改善社会福利。由其提供、受其支持的基本服务(即电、气和饮用水)决定着 2015 年后可持续发展目标能否实现。最后，基础设施服务是旅游、分销(批发和零售)、信息与通信技术服务和业务流程外包服务等其他服务行业发展的必要条件。基础设施服务要切实推动非洲经济和社会发展，就必须有一个良好的体制和监管环境。

¹ 非洲开发银行、联合国经济合作与发展组织、开发计划署和非洲经济委员会，2013，《2013 年非洲经济展望：结构转型与自然资源》(经济合作与发展组织(经合组织)，巴黎)。

² AE Harrison, JY Lin and LC Xu, 2014, Explaining Africa's (dis)advantage, *World Development*, 63(C): 59–77; JY Lin and D Rosenblatt, 2012, Shifting patterns of economic growth and rethinking development, Policy Research Working Paper Series No. 6040 (World Bank)。

6. 非洲已在挖掘服务业的部分潜力。例如，有些非洲经济体在服务业开发方面相对比较成功，开始在非洲各地提供服务。新兴的区域服务方面有如下一些例子：毛里求斯和尼日利亚的金融和银行服务业、埃塞俄比亚和南非的商业和货运航空业、加纳和乌干达的教育服务业、埃及的电信服务业以及吉布提和肯尼亚的港口服务业。

7. 然而，主要挑战依旧存在。在非洲寻求从基于消费的增长转向其他更加持久的增长点之时，尤其是如此。非洲需要摆脱对自给自足性服务和非贸易型服务的依赖，转向能产生更大的附加值和实现更强劲增长的服务。因此，关键的政策问题就是，如何把服务引领型增长转化为就业的稳定和附加值的提高，从而促进发展。非洲在某些服务子行业表现出巨大的潜力，这些子行业有助于开展货物贸易，非洲通过这些子行业有机会与国际价值链接轨。同样的，一些国家已设法将服务业发展到了国界以外，为其他非洲国家提供服务。

8. 在此方面，本概述侧重阐述在监管和政策方面阻碍非洲服务贸易发展的主要制约因素，以及服务业如何帮助非洲在融入世界经济的同时获得更多收益，并实现可持续且更具包容性的增长与发展。以下部分简要介绍《2015 年非洲经济发展报告》中的一些主要发现、关键信息和政策建议。

一. 主要发现

A. 非洲服务业快速增长

9. 非洲服务业的增速之快与发展中国家相当，而且未来极有可能带动整体增长。从 2009 年到 2012 年，非洲服务业增长率是 4.6%，发展中国家为 5.4%。非洲增速最快的服务子行业是运输、仓储和通信，它们对于非洲经济发展发挥着举足轻重的作用。过去十年，主要是由于大宗商品热，非洲经济增长扩大，出口收入增加，对上述可喜的趋势也起到了推动作用。区域服务贸易也有极大增长，金融、电信和零售这三个板块的表现尤为突出。

10. 许多非洲国家正在经历一个转变过程，即从农业转向主要是非贸易型的服务，中间跳过了以生产率显著提高、正规就业岗位增加、高端产品出口和技术在经济中广泛应用为特点的制造业发展阶段。从 2001-2004 年这个时期到 2009-2012 年这个时期，在服务业占产出比重上升的 45 个国家中，有 30 个国家的制造业收缩。这说明这两个行业的互补性在某些国家尚未完全得到开发。

11. 针对每个非洲国家，都计算了加权实际国内生产总值(GDP)增长率，并评估了服务业对实际增长的贡献。这项工作得出的结果肯定了服务业的重要性，它在全球经济震荡时能对国民经济起缓冲作用。从 2009 年到 2012 年，非洲 54 个国家中有 30 个国家，其服务业是经济增长最主要的动力，占实际经济增长的 50% 以上。有 12 个国家的服务业占实际经济增长总额的 70% 以上，其中又有 7 个国家的服务业占国内生产总值的 50% 以上。

12. 服务业占非洲实际产出的比重从 2001-2004 年这个时期的 45.8% 提高到 2009-2012 年这个时期的 49.0%。按出口专业化门类划分, 制成品出口国(包括莱索托和突尼斯)的这一比重居首, 达到 61.7%; 服务出口国紧随其后, 为 57.0%; 燃料出口国垫底, 为 33.9%。

B. 非洲服务业的就业增加

13. 从 2009 年到 2012 年³, 服务业占非洲总就业的 32.4%。相比之下, 农业和工业分别是 56.4% 和 11.0%。自 2001 年以来, 服务业占就业的比重稳步增长, 制造业和农业则停滞不前。然而, 服务导向型国家的服务业未必在它们的正规就业中占很大的份额。从 2009 年到 2012 年, (埃塞俄比亚、莫桑比克、卢旺达和赞比亚等)一些国家的服务业对国内生产总值的贡献超过 40%, 但只占总就业的不到 20%。这或许是由于服务业在这些经济体的性质和劳动强度所导致。若要提高服务业对就业的贡献, 需要解决非正规部门的问题, 它在非洲总就业中占了 60-80%。

C. 非洲——国际服务进出口的边缘角色

14. 2012 年全球服务出口达到 4.4 万亿美元, 发展中国家为 1.3 万亿美元(按当前价格计)。同年, 非洲服务总进口与预计数据持平, 为 1730 亿美元, 服务出口总额也和预计数据相当, 为 980 亿美元⁴。2012 年, 非洲仅占世界服务进口总额的 2.2%, 相对而言, 美洲发展中国家是 3.6%, 亚洲发展中国家是 24.3%。非洲占世界服务进口总额的 4.0%, 相比之下, 美洲发展中国家是 5.2%, 亚洲发展中国家是 27.9%。自 2005 年以来, 仅有 11 个非洲国家始终保持服务净出口国的地位, 其中 9 个依赖旅行(主要是旅游)服务出口。非洲在全球服务贸易中所占比重持续保持低位, 原因是该行业缺乏战略支持, 因此, 非洲需要以能够产生更高附加值的服务贸易活动为基础来进行发展和扩张。

D. 加强协调: 发掘非洲金融服务潜力的关键

15. 20 世纪 90 年代以来, 非洲银行的所有制结构急剧转变。自 1995 年起, 外国银行数量几乎翻了一番, 从 120 家增加到 2009 年的 227 家。2009 年, 非洲外国银行资产占银行总资产的 58%, 经合组织的这一数字为 38%。全球金融危机爆发后, 非洲银行业呈现出跨境业务增多、整合力度加大的趋势。

³ 国际劳工组织, 2014 年, 全球就业趋势数据库, 见 <http://www.ilo.org/empelm/units/employment-trends/lang--en/index.htm> (2015 年 2 月 24 日查阅)。

⁴ 贸发会议统计数据库, 见 <http://unctadstat/EN/Index.html> (2015 年 2 月查阅)。

16. 随着跨境银行业务日愈普遍，因此对于非洲一些最大的跨境银行来说，国家需要考虑建立针对具体银行的监管团体，加强国家和区域的跨境监管工作。这就需要改进中央银行的协调、解决框架，强化责任分担安排。对查明确有系统性跨境风险的国家和银行，这也可能需要通过撒哈拉以南非洲金融稳定委员会区域咨商组和非洲银行监管者联合会实施更大的泛非洲协调和监控。

17. 20 世纪 80 年代到 90 年代，多数非洲国家是在结构调整方案的框架中启动金融业自由化的，但如今，金融服务的自由化在《服务贸易总协定》（《服贸总协定》）的框架下实施。的确，金融服务是非洲《服贸总协定》承诺表中承诺排名第三的服务子行业，仅次于旅游和商业服务。共计 20 个非洲成员国已就金融服务作出重要承诺。非洲的大部分限制涉及授权和许可证要求，以及外国银行主要按模式 3 和模式 4 进行投资的形式、数量或控制。这两种模式指导关于特定市场上外国银行活动的投资和就业决定，能够左右欲设立海外分支机构的外国银行的决定。因此，它们是两个关键的因素，也反映了外国银行在非洲受限制的程度，影响了当今非洲大陆正在形成的国际银行业务格局。

E. 非洲国家——需要探索潜在的全球和区域货物与服务价值链

18. 服务业也能对很多生产和销售流程起到扶持作用。制造业和服务业之间有重要的投入—产出关系。例如，在南非，全部由国内生产用于制造业的中间投入中有 31.4% 购自服务业；全部在国内采购用于服务业的中间投入中有 18.6% 来自制造业。非洲国家拥有广阔空间，可以把自己定位成制造业价值链上可靠且具竞争力的服务供应方。全球价值链可为非洲结构转型提供重要的新机遇。全球贸易中约有 60% 是中间产品和服务的贸易，它们融入在供最终消费的产品和服务的生产流程各阶段⁵。

二. 主要信息与建议

19. 本概述的政策分析和讨论可细分为六个主要信息。第一，服务业有望成为非洲持续经济增长和结构转型的重要动力。但是，这需要协调各种政策，使服务业与其他经济行业，特别是制造业形成互补。某些服务可能会对(信息和通信技术、金融和基础设施，还有分销和物流等)其他经济行业产生正面溢出效应。非洲必须加大力度把这些服务和产业联系起来，也就是说，某一价值链如对某一国家具有战略重要性，则与之相关的服务要放在优先位置。(例如，博茨瓦纳加强了与切割和抛光等下游产业的联系，钻石行业的收益从此提高；同样的，尼日利亚的石油业与勘探、计划和建筑服务建立起坚固的上游联系。)此举的前提是非

⁵ 贸发会议，2013 年，《2013 年世界投资报告：全球价值链：投资和贸易促进发展》(联合国出版物，销售品编号：E.13.II.D.5, 纽约和日内瓦)。

洲政府有前瞻性的政策应对，专门制定措施扶持服务业的活动，并建立公私伙伴关系。

20. 第二，服务的提供情况仍然不尽人意，而且成本高昂。各种各样的监管和政策缺陷很普遍，这是上述效率低下的原因，也是阻碍非洲充分发挥服务业潜力的绊脚石。非洲要更好地驾驭服务经济的潜能，基础设施服务的监管和政策就得更好地瞄准现有市场失灵之处，包括准入性、质量、可购性和竞争等问题。确实，因为基础设施服务对大宗商品和制造品等非洲许多出口产品的成本结构有强烈影响，所以此类服务质量的改善和数量的提高将增强非洲的竞争力。非洲如要实现结构转型，这点尤其重要。

21. 第三，与将大宗商品出口到世界其他地区相比，非洲已有内部贸易的结构更加复杂，服务组成也更加紧密，因此，若要在非洲已有内部贸易的基础上更进一步，就得更好地支持人力资本和高附加值服务之间建立联系(即高素质软件开发人员和高学历金融专家等)。这要求政府更多地介入技术培训系统的开发和高等教育的补贴。没有政府扶持，多数非洲国家将难以利用“知识密集型贸易”机会，也无法作为服务供应方加入价值更高的全球和区域货物和服务价值链。

22. 第四个信息有关服务贸易自由化的监管挑战和机遇。非洲国家虽已采取措施在国家、区域和全球层面上规制服务贸易，但这三个层面的政策有脱节，妨碍非洲享受服务贸易增加所带来的好处。这三个层面的政策制定者和谈判者需要相互配合解决这一问题，使非洲更好地享受服务贸易增加和市场一体化深化所产生的实惠。

23. 第五个信息侧重于服务业对加强现有区域一体化措施和进程所发挥的潜在作用。为了增进非洲内部贸易扩大可能产生的好处，非洲自由贸易区的谈判需要纳入服务贸易。服务与货物贸易共同开放，覆盖整个非洲的自由贸易区才能真正产生影响。

24. 最后，近期研究表明，非正规部门占非洲国内生产总值 50%到 80%。这阻碍了企业发展，压抑了非洲服务贸易的潜力。需要采取具体措施，支持非正规服务提供者向正规化转变，从而提高生产力。这是可以做到的，例如，可以通过运输和物流价值链的现代化：解决税务系统的效力和公平问题，减少腐败和监管负担，提供服务扶植小型企业，拓宽小型企业的信贷渠道，确保遵守监管框架而改善公共机构的效率和问责。

25. 除上述主要信息，《报告》还就如何更好地利用非洲服务贸易的潜能以及发展、就业和增长方面的好处，提出具体的政策建议。其中主要的几点在下文有论述。

26. 对非洲大陆在国家、区域和全球层面的现有服务贸易政策进行了一次非穷尽性摸底调查，从中可以看出这三个层面存在脱节，需予以连接起来，使非洲能够享受服务贸易增加所带来的好处。

27. 以下政策建议旨在从务实的角度来解决这种脱节的情况：

(a) 利用多利益攸关方磋商，促进各个层面的政策进程

28. 非洲国家在国家、区域和全球层面监管服务贸易方面已有大踏步发展。尽管如此，三个层面的政策仍有脱节，妨碍非洲享受服务贸易增加所带来的好处。三个层面的政策制定者和谈判者需要相互配合解决这一问题，使非洲更好地享受服务贸易增加和市场一体化进程深化所产生的实惠。

29. 协调不同层面的政策，需要政治意愿、大量资源和宣传倡导议程。非洲成员国和区域经济共同体有一些工具(例如多利益攸关方磋商进程、部际和议会协调组和工作组、焦点小组和调查等)可以使用，为政策进程提供参考和支持。此项工作必须在早期就开始，即在包括多利益攸关方方法和磋商的政策设计阶段就开始。

(b) 加大力度贯彻落实非洲联盟关于贸易的现有决定和文书

30. 国家和区域必须加倍努力落实非洲联盟的决定，因为有实在证据表明，导致政策与现实脱节的部分原因是未能在检测和评价等现有政策工具中纳入服务贸易并实现其主流化。对各国服务政策调查表明，国家和区域经济共同体层面在制订服务业发展战略方面都很薄弱，这有可能挫败在全大陆层面制定泛非洲服务业战略的任何努力。与此同时，高级别非洲贸易委员会等现有机构要有足够资源和自主权利，以便实施在三个政策层面上连贯、协调的服务贸易议程。

(c) 在有关非洲自由贸易谈判的所有战略中纳入服务贸易

31. 为增进非洲内部贸易扩大可能产生的好处，非洲自由贸易区的谈判需纳入服务贸易。非洲范围的自由贸易区若要真正产生影响，就得在实现货物贸易自由化的同时放开服务贸易，尤其是因为许多服务能对贸易起到关键的扶持作用，有潜力在服务经济中形成重要的后向联系和前向联系，从而创造就业和增长机会。

32. 还有一些政策建议涉及金融业，因为该服务子行业近年发展迅速。随着非洲在外国银行的推动下越来越多地融入全球金融市场，非洲的政策制定者和监管者在发掘机遇利用更多资本的流动来提高生产能力和经济多样性，以实现非洲的转型议程时，需要避免和考虑一些隐患。非洲的政策制定者必须改善该部门的审慎监管。

(d) 消除金融服务的结构性障碍

33. 要实现金融服务业繁荣和高效所带来的利益，一个当务之急就是：非洲必须克服阻碍金融业的发展、增长和包容性的几大结构性障碍。这些障碍包括基础设施薄弱、垄断和对该行业的监管不足。许多非洲成员国仍需实行各种政策，以提高国内竞争，解决金融市场集中的问题。改善监管，以提高金融业的多元化水平和竞争程度，这还可减少外部冲击所造成的影响。为帮助银行跨越限制获得金融服务的监管障碍，可采取以下措施：更多地以电子形式发放国家福利，提供正

式身份证以便银行验证潜在客户的身份，从而使没有银行账户的人能更容易地获得金融服务。

34. 农村地区金融服务长期短缺，在解决这一问题时，监管对克服金融市场信息不对称和道德风险发挥着举足轻重的作用，同时还可支持政府努力提高金融包容性、诚信性和稳定性。可实行改革的主要领域有：改善物权制度；借助国家银行和开发银行四通八达的农村网点，迅速以相对较低的成本开拓农村金融服务的渠道；建立各种监管制度，树立对非银行金融机构在动员农村储蓄中的作用的信心，以及对它们作为农村支付和汇款的渠道的信心；实现银行业金融产品与服务的多样化；通过区域层面的法律协调和交叉上市，完成金融市场区域化。

(e) **协调金融服务的区域和多边监管框架**

35. 非洲还可以加强金融服务业现有的区域和多边框架的一致性，从而改善监管，并从中受益。例如，审慎监管似乎在许多非洲国家的《服贸总协定》承诺表中被忽视。在这个领域，非洲国家，凡欲规制外国银行进入的，都应能根据自身的审慎监管规定斟酌而行。此外，尚未开放金融服务业的国家必须确保系统中的灵活性得到利用，例如把审慎例外列作最惠国豁免。审慎例外的定义需要贸易政策制定者、中央银行、其他金融业主管单位和利益攸关方加强协调。

36. 此外，要加大力度，使该行业符合现有区域监管规定，例如阿拉伯马格里布联盟、东部非洲共同体、西非国家经济共同体和南部非洲发展共同体有关金融业一体化和/或投资的议定书。随着非洲的区域一体化进程向前推进，也需要规定例外，以应对金融一体化的发展和区域银行业的兴起。

37. 前述脱节现象尤其容易对监管工作产生适得其反的效果，而且还会影响区域贸易的深化。(例如区域经济共同体中)有些国家的金融服务监管框架与区域金融服务和投资议定书相抵触，而议定书本应对区域经济体的成员国具有约束力。一项国内战略或计划，凡将金融服务纳入其中的，都必须按本国所属的区域经济共同体，与区域计划挂钩，还必须与全球事务相联系。此外，这些战略必须按照《服贸总协定》的四种模式清楚地界定服务的含义，并且确定附加服务和内嵌服务，以便适当地判断和理解它们在处理或规划的服务业。

结论

38. 促进贸易、投资、金融和技术的综合处理，实现包容性和可持续发展，可能成为联合国贸易和发展会议第十四届大会(贸发十四大)的一个关键的分主题。推动非洲服务业的增长、贸易和发展是一个重要手段，贸发十四大可籍此开始实现这一目标，并在非洲自由贸易区的道路上支持非洲区域一体化进程。非洲联盟承诺在 2017 年前建立一个实现货物和服务自由贸易的自由贸易区。报告欢迎对非洲自由贸易区的承诺，同时也指出非洲国家尚未借助《服贸总协定》和双边投资条约完全收获服务贸易所带来的惠益。此外，报告强调政府需要处理国家、区

域和全球层面的政策脱节问题，因为非洲要能够从服务贸易的增加中受益，就必须解决这个问题。最后，报告强调，服务业有潜力成为非洲经济持续增长和结构转型的主要动力，但前提是对有效的监管框架和政策加以协调，以在服务业与其他经济行业(特别是制造业)之间形成互补关系。
