



联合国
贸易和发展会议

Distr.: General
6 June 2017
Chinese
Original: English

贸易和发展理事会
贸易和发展委员会
贸易、服务和发展问题多年期专家会议
第五届会议
2017年7月18日至20日，日内瓦
临时议程项目3

服务经济和贸易在结构转型和包容性发展中的作用

贸发会议秘书处的说明

内容提要

服务经济和贸易能够带来结构转型，支持实现《2030年可持续发展议程》。服务经济和贸易可以视为发展中国家一个新的前沿，积极帮助发展中国家融入全球服务经济，从而为发展发挥重要作用。国家政策和监管工作以及多边和区域贸易政策合作都应当认识到服务业的这一发展潜力。

现有研究和政策讨论以及贸发会议在这一领域的经验包括贸发会议的服务政策审评都指出，为了发挥利用服务对结构转型的潜力，必须有统一和适应目标的政策、监管和机构框架，包括在贸易自由化方针方面，同时必须发展人力技能。



一. 导言

1. 服务业已经成为最大的经济部门和经济引擎，在国内生产总值、贸易和就业中的占比越来越高。服务经济的兴起为结构转型创造了巨大机遇，特别是源自颠覆性技术和数字经济的机遇。服务部门为生产率和全经济范围增长做贡献，因为它为其它产品和服务提供基本的投入。特别是随着电信与信息通信技术(信通技术)服务业的发展，许多服务已经成为发展中国家前景看好的可贸易服务。此外，高效的服务会促进区域和全球价值链的扩展。

2. 许多具有重要社会功能的服务活动(在卫生、金融、能源、运输和电信领域)对于实现《可持续发展目标》具有不可或缺的作用。例如，基本服务和基础设施服务可为实现下述目标作出显著贡献：目标 1，消除贫困；目标 2，消除饥饿；目标 3，健康；目标 4，教育；目标 5，性别平等；目标 6，水和清洁卫生；目标 7，能源；目标 8，经济增长和体面工作；目标 9，基础设施发展(包括金融、电信和信通技术服务)；目标 10，减少不平等；目标 11，人类住区(如通过交通服务)和目标 17，执行手段(如通过信通技术服务)。许多可持续发展目标及具体指标的实现取决于普及基本服务和基础设施服务，这就意味着服务业在实现 2030 年议程方面具有关键性的重要作用。鉴于服务业具有多层面的贡献，因此探索服务驱动的增长和发展战略具有重大机遇。

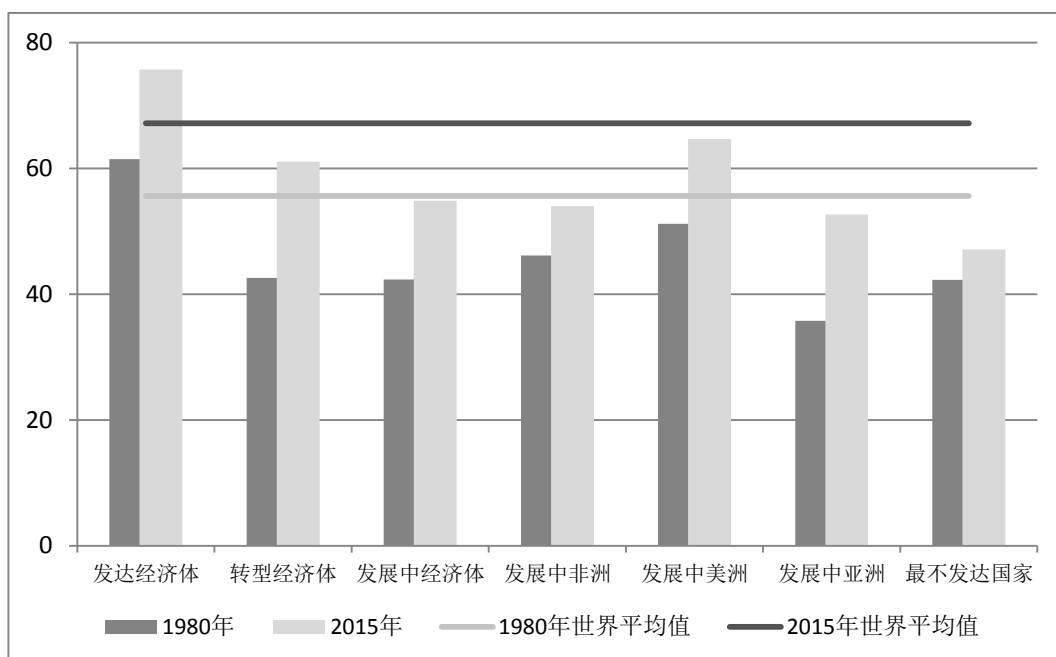
二. 服务经济和贸易趋势

A. 服务是经济中不断增长的一个部门

3. 服务对经济的贡献不断增长。1980 至 2015 年间，服务业在 GDP 中的份额在各种收入水平的经济体中都在增长，发达经济体是从 61%增加到 76%，发展中经济体是从 42%增加到 55%(图 1)。在各个发展中地区，包括在最不发达国家，服务业都居于主导地位。这一时期，服务产出的增长大体对应发达经济体工业产出的下降和发展中经济体农业产出的下降，可视之为反映了两种不同的结构转型(图 2)。在发达经济体，服务业部门增长，生产资料从工业部门转移出去。在发展中国家特别是最不发达国家，生产资料主要是从农业部门转型到服务业。

图 1

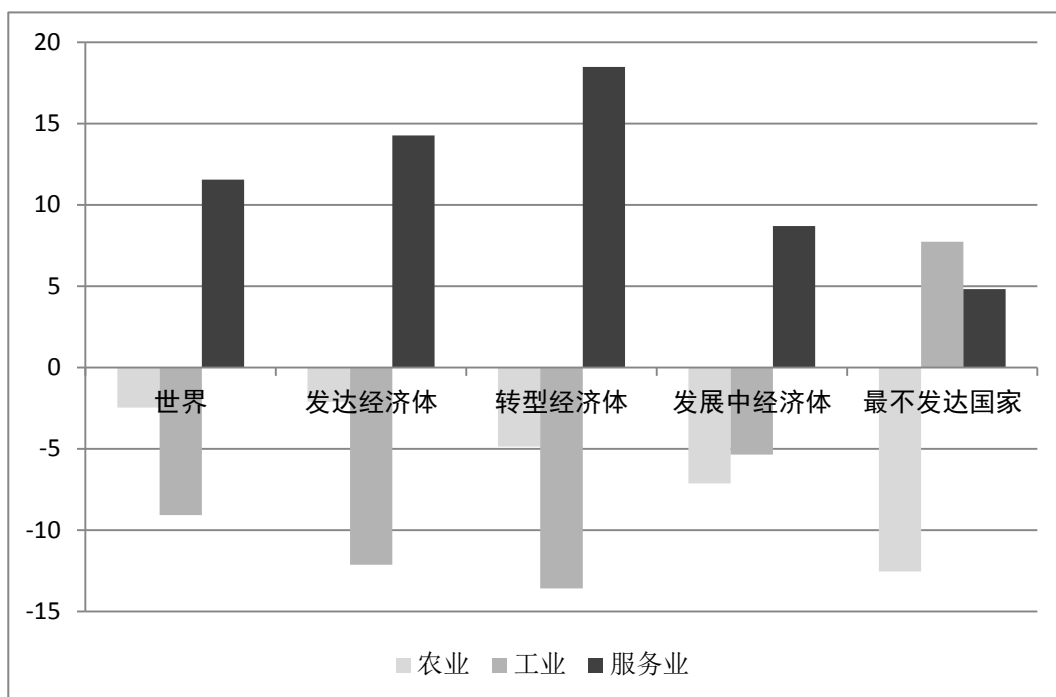
1980 年和 2015 年服务业占国内生产总值的份额，按收入水平和区域分列
(百分比)



资料来源：贸发会议数据库。

图 2

1980-2015 年间各经济部门占国内生产总值的份额，按收入水平分列
(百分比)

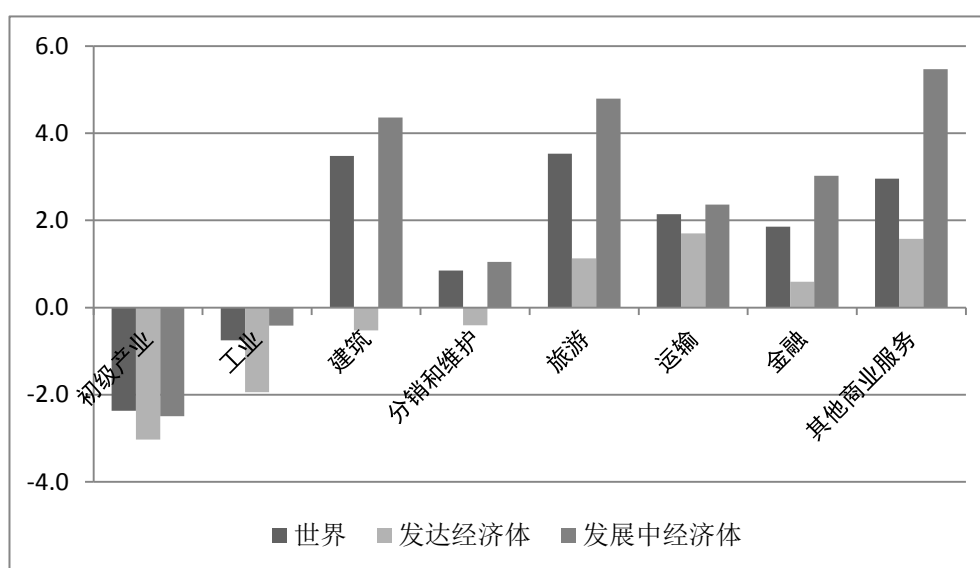


资料来源：贸发会议数据库。

4. 服务业在就业方面也居于主导地位。据估计, 2016 年广义服务业在全球总就业中占了接近一半(49%)。和产出一样, 服务业的重要性在发达经济体(服务业岗位占到总就业岗位的 75%)比在发展中经济体(44%)更为突出。¹ 自 2000 年代中期以来, 服务业已经成为主要的提供就业部门, 包括在 2008-2009 年全球经济和金融危机期间也是如此。从 2001 年到 2016 年, 建筑、旅游和其他商业服务部门在全球就业市场中的重要性每年都在增长, 包括在发展中经济体也是如此(图 3)。²

图 3

2001-2016 年间就业的部门分配年度变化情况, 按收入水平分列
(百分比)



资料来源: 贸发会议秘书处基于劳工组织 2017 年数据的计算结果。

5. 服务业就业尤其适合妇女, 因为在全球范围内, 妇女在该部门的就业比例最高。在发展中经济体, 妇女在服务业岗位的就业比例为 41%, 仅次于农业。³ 服务就业对移民工人也很重要, 因为像加拿大和美利坚合众国等一些移民接收国都大量依靠移民从事广泛的服务业工作。因此, 有关服务业的政策也关系到包容性就业, 特别是在当前失业水平居高不下的情况下。

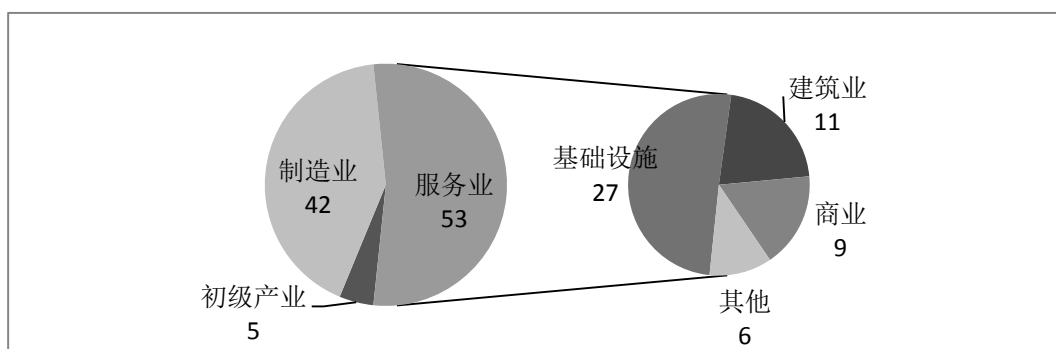
6. 服务业也普遍存在于外国直接投资中, 近十年来宣布的绿地投资主要集中在服务业部门。2015 年, 服务业获得的投资占到 53%。此外, 服务业部门外国直接投资的增长比初级部门和制造业部门的外国直接投资增长更为迅速。在基础设施服务部门的增长尤为迅速; 2015 年, 服务业宣布的绿地投资中有一半以上是在基础设施服务部门(图 4)。

¹ 国际劳工组织(劳工组织), 2017 年, 劳动市场数据库主要指标。

² 贸发会议, 即将推出的《贸易、就业与发展》。

³ 劳工组织, 2016 年, 《世界就业与社会展望: 2016 年趋势》(日内瓦)。

图 4
2015 年宣布的绿地外国直接投资的部门分配情况
(百分比)



资料来源：贸发会议秘书处基于下述资料的计算结果：贸发会议 UNCTAD, 2016a, 《2016 年世界投资报告》(联合国出版物, 出售品编号 E.16.II.D.4, 日内瓦)。

B. 服务贸易趋势

7. 2015 年, 全球最大的服务出口国和进口国主要是发达经济体, 特别是美国 and 德国及大不列颠及北爱尔兰联合王国等欧洲国家以及中国等新兴经济体(图 1)。前十大出口国占到全球服务出口的 50%以上, 前十大进口国也显示出同样的趋势, 显示出服务出口大国的差异性。

表 1
2016 年服务业主要出口国和进口国
(百万美元, 百分比)

主要的服务出口国	服务出口总额	占全球服务总出口的份额	主要的服务进口国	服务进口总额	占全球服务总进口的份额
美国	752 411	15.6	美国	503 053	10.7
联合王国	327 176	6.8	中国	453 014	9.6
德国	272 738	5.6	德国	312 074	6.6
法国	236 760	4.9	法国	235 679	5.0
中国	208 488	4.3	联合王国	198 653	4.2
荷兰	179 776	3.7	爱尔兰	191 939	4.1
日本	173 821	3.6	日本	184 710	3.9
印度	161 845	3.3	荷兰	169 458	3.6
新加坡	149 642	3.1	新加坡	155 581	3.3
爱尔兰	146 678	3.0	印度	133 710	2.8
合计	2 609 334	53.9	合计	2 537 870	53.9

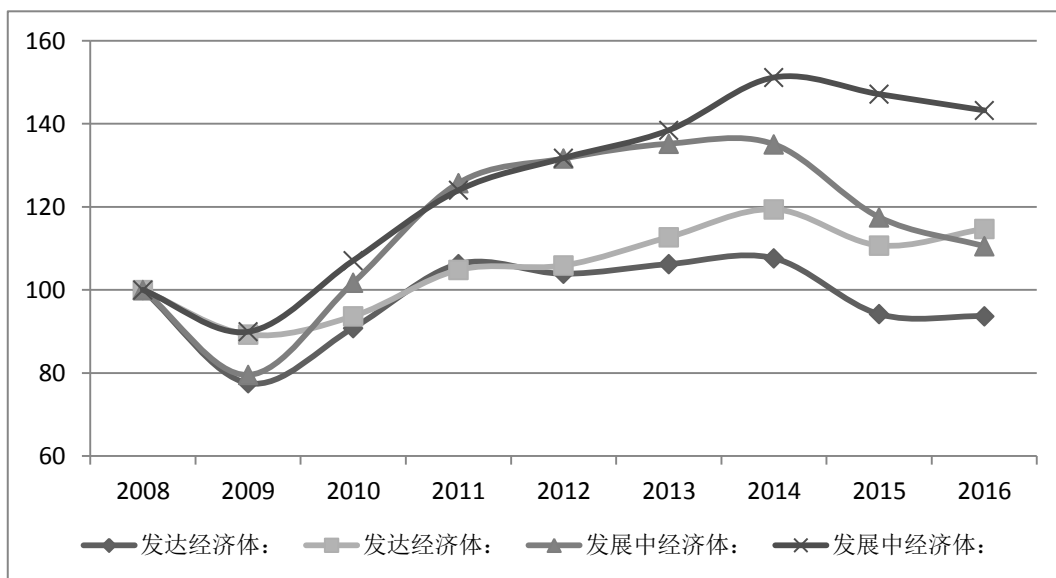
资料来源：贸发会议数据库。

8. 2005-2016 年间, 服务出口在发展中经济体的增长比在发达经济体更为迅速。发展中经济体占全球服务出口的份额从 23%提高到 29%。2008-2016 年间, 服务出口在发展中经济体扩张比在发达经济体更为迅速, 服务出口的扩张速度超过商品出口(图 5)。在发达经济体, 服务出口占货物和服务出口总额的比重从 2005 年的 24%提高到 2016 年的 28%, 在发展中经济体, 这一比重从 14%提高到 17%。服务

出口比货物出口抗冲击力更强。在 2009 年发生全球经济和金融危机之后，2015 年发展中经济体服务出口的下降幅度(3%)小于货物出口的下降幅度(13%)。

图 5

2008-2016 年间货物和服务出口增长情况，按收入水平分列
(指数：2008=100)

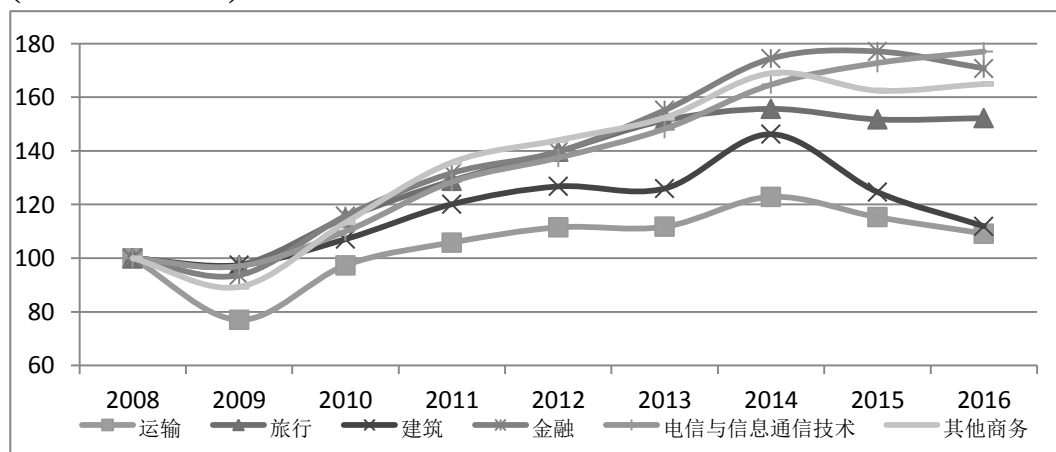


资料来源：贸发会议数据库。

9. 具体到服务业各部门，发展中国家在电信和信通技术、金融服务和其他商业服务部门的出口增长更为强劲(图 6)。但是，部分数据显示，发达经济体和发展中经济体的贸易形态仍然不同。尽管运输、旅游和其他商业服务在发达经济体和发展中经济体都是最大的类别，但发展中经济体和转型经济体中运输和旅游服务的份额总是更高一些(表 2)。与此形成对照的是，发达经济体继续专长在附加值更高的类别，如金融服务。

图 6

2008-2016 年间发展中经济体部分商业服务出口
(指数：2008=100)



资料来源：贸发会议数据库。

注：其他商业服务包括各种杂项商业、专业和技术服务。

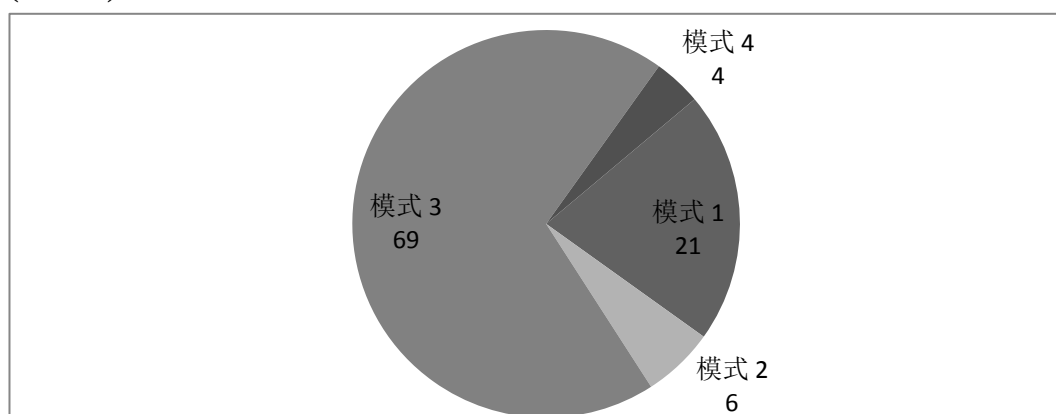
表 2
2016 年部分商业服务出口情况，按收入水平和区域分列
(百分比)

服务类别	发达经济体	转型经济体	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
与货物有关	3.4	6.4	3.4	2.0	2.5	3.6	1.9
运输	15.8	35.1	21.1	29.2	16.2	21.2	23.1
旅行	21.4	23.2	33.8	39.1	47.4	31.4	53.5
建筑	1.3	5.6	2.8	2.3	0.1	3.2	1.8
金融服务	13.6	2.2	6.5	4.2	5.0	6.9	2.1
知识产权	9.0	0.8	1.4	0.3	0.8	1.5	0.3
电信与 信息和通信技术	10.6	9.4	9.5	6.6	4.7	10.4	8.6
其他商务	23.9	16.6	20.6	15.7	20.7	21.0	7.8
个人、文化和娱乐	1.0	0.8	0.9	0.7	2.7	0.7	0.8
总计	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

资料来源：贸发会议数据库。

10. 有关当前收支平衡表的数据只涵盖服务贸易的一部分，因为没有包括通过商业设点开展的贸易(模式 3)和自然人临时流动(模式 4)。商业设点是最重要的供应模式，这从外国子公司销售额持续增长就可以推论出来，如果假定这些销售额也源于服务业的话。这一数额从 2014 年的 34 万亿美元增加到 2015 年的 37 万亿美元。⁴ 有关欧洲联盟的数据也显示出模式 3 的主导地位(图 7)。通过自然人临时流动来提供服务在专业和商业服务领域尤其重要。考虑到可观的汇款额——2016 年，全世界汇款额估计为 5,750 亿美元，其中 4,290 亿美元均流向发展中国家⁵——因此模式 4 对于发展中国家而言极其重要。

图 7
欧洲联盟：2013 年服务出口，按供应模式分列
(百分比)



资料来源：欧洲统计局数据库。

⁴ 贸发会议，2016a。

⁵ 世界银行，2017 年，移民和汇款，第 27 号移民和发展简报。

11. 跨境服务贸易数据未能反映货物出口中服务带来的可观的增加值。2011年，服务为总出口贡献的增加值在发达经济体是 44%，在发展中经济体是 32%，都高于服务出口占出口总额的比例。1995-2011 年间，进口服务在进口总额中的增加值占比在全体国家都在增长，发达经济中增长 16%，发展中经济体中增长了 11%。这表明服务的可贸易性在增加，作为贸易助力的重要性也在增加。⁶ 国内外包也会涉及服务贸易，如通过人员流动进行。

12. 服务活动在制造公司中日益增长的重要性也没有体现出来。为了对产品增值并增加创新内容，发展客户关系并将战略性的商务职能保留在公司之内，各公司可能会发展服务活动而不是予以外包。在一项研究覆盖的样本国家中，服务业投入在制造业出口价值中占 37%；如果加上制造公司内部的服务活动，这一比例会提高到 53%，服务业对出口的总体贡献接近三分之二。⁷

13. 优质、可靠、及时、全面和分类齐全的服务贸易数据对于推动具体、基于证据和面向政策的行动非常重要。重数据是制订正确的政策以发展正确的服务业来推动结构转型的必要战略(插文 1)。具备数据是衡量《可持续发展目标》实现情况的一个关键要素。鉴于全部四种供应模式的服务贸易通常有广泛的各类机构参与，因此提供有效的统计数字要求开展机构间合作。

插文 1

数据收集：巴西案例研究

在巴西，“服务和无形产品对外贸易和使净价值发生变化的其他业务综合系统”是进行服务业分类、数据收集和政策行动的一个重要工具。该系统涵盖居民与非居民之间所有服务交易，数据收集也覆盖四种供应模式。该系统发挥实效依靠的是重视以及对于数据具备性和质量的政治支持，还有该国在电子政务和电子平台方面的经验。该系统帮助各管理局查明服务出口潜力，支持贸易促进，并为贸易谈判提供资料。以该系统的数据为基础，该国形成了具体的统计数字，以支持服务部门的商业战略，还启动了一个公私伙伴倡议即“服务出口拉动平台”，通过确认相关措施来提高竞争力。

资料来源：来自巴西工业、外贸和服务部的通报；全球移民小组，2016 年，《改进移民数据的收集和利用，促进发展》；贸发会议即将推出的《贸易、移民和发展》。

三. 服务在实现结构转型促进发展中的作用

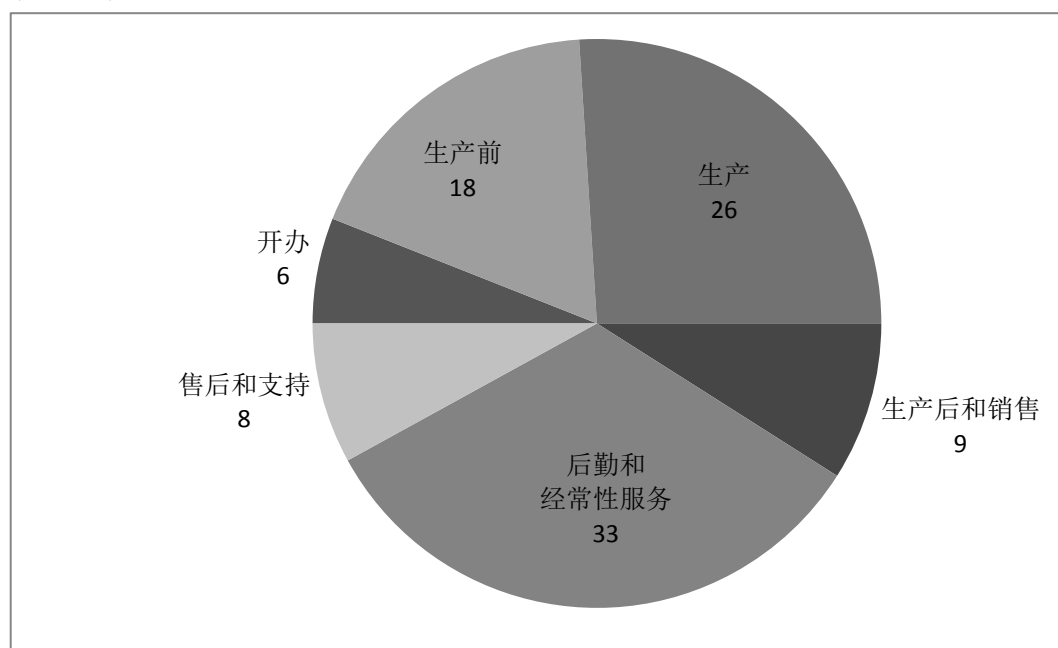
14. 服务业对经济的贡献非常显著，因为这个部门特别是基础设施服务能为所有经济活动提供中间投入。这种服务化——服务业在所有经济部门日益增长的重要性——在整个生产过程中为生产和出口提供动力，主要是在后勤办公室和生产阶段(如质量控制和工程服务)以及开办、生产前、生产后和销售后阶段(图 8)。2015 年，服务支助活动(如研究和开发、工程和分配)在制造公司内部贡献了 25-

⁶ 贸发会议，2011 年，《服务、贸易和发展》(联合国出版物，纽约和日内瓦)。

⁷ S Miroudot and Cadestin, 2017, “全球价值链上的服务业：从投入到创造价值的活动”，第 197 号贸易政策文件，经济合作与发展组织。

60%的就业。⁸ 服务业对于协调生产过程也非常重要。例如，电信服务使得生产工序中的各项活动之间可以进行合作，而基于知识和技术的服务则会推动专业化。

图 8
服务活动在生产工序各阶段中的份额
(百分比)



资料来源：亚洲环球研究所，2015 年，“服务业在全球价值链中的作用”，贸发会议贸易和发展理事会第六十二届会议上的发言，9 月 17 日，日内瓦。

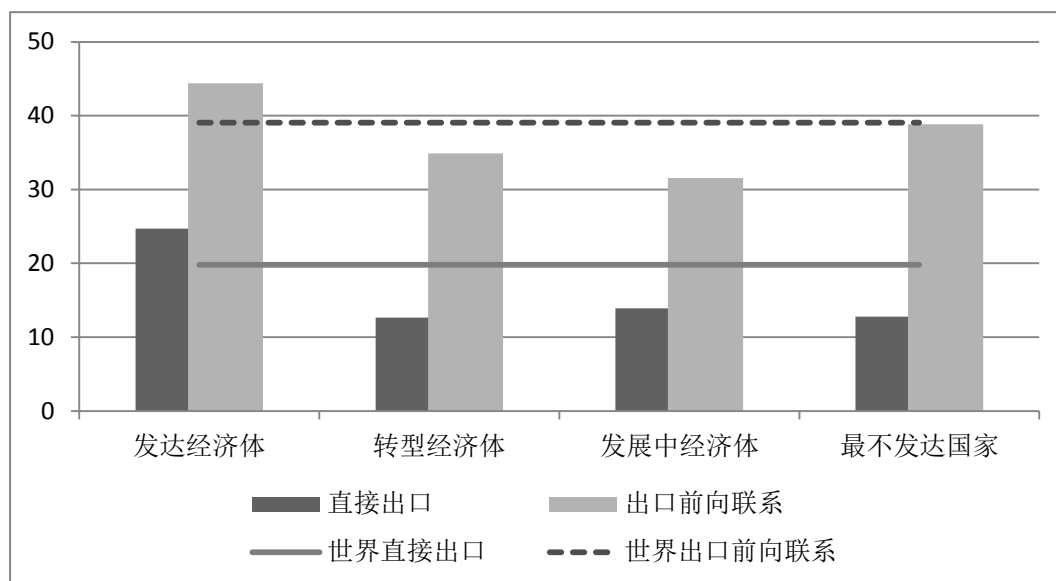
15. 服务业增加值纳入各经济部门的产出和出口，包括农业和制造业。它比服务对产出和出口的直接贡献水平更高，表明各种收入水平的经济体都在发生服务化。2011 年，服务出口在货物和服务出口总值中的比例在发达经济体是 24%，在发展中经济体是 14%。但是如前所述，服务增加值占出口总额增加值的比例在发达经济体是 44%，在发展中经济体是 32%(图 9)。它在某些研究中被称为供应模式 5，也反映出国际贸易中的服务化。⁹ 直接服务出口与出口中服务增加值的重大差异可能表明服务在提高出口能力方面的重要性以及服务日益增长的可贸易性，特别是当服务增加值与自身可贸易的货物和服务增加值同时进行贸易时。

⁸ UNCTAD, 2011.

⁹ L Cernat and Z Kutlina-Dimitrova, 2014, Thinking in a box: A mode 5 approach to service trade, Chief Economist Note Issue No. 1, European Commission.

图 9

2011 年服务在直接出口总值中的份额及出口中的总体前向联系，按收入水平分列
(百分比)



资料来源：贸发会议秘书处根据世界银行出口增加值数据库的计算结果。

16. 提供中间投入的服务业可作为提高各部门效率、生产率和竞争力的催化剂，会为经济主体带来机会，加入价值链支持出口，有时会为微型企业和中小企业带来这种机会(中小微企业；插文 2)。单只是加入全球价值链不能保证一定带来相关的发展收益。需要注意向高附加值服务活动转移，如设计、分销和营销。

插文 2

服务业与微型企业和中小企业

全世界中小微企业在公司总数中占 95%，产出占 50%，就业占 60%。在经济合作与发展组织国家中，中小企业在总就业中平均占到 60%，在增加值中占到 50-60%。中小微企业是创新来源，为妇女和青年提供机遇。但是，中小微企业也面临重大挑战，如生产率低，对国际贸易参与极小，集中在低附加值生产领域。由于不具规模，因此中小微企业的贸易成本更高，包括在获取信息和融资以及合规方面。而服务业，特别是基础设施服务通过在整个生产工序中提供投入和联系，能够提高中小微企业的生产率，并使之实现多样化和升级。服务业活动往往资本密集度较低，并依靠规模经济，因此能够推动中小微企业融入经济和贸易。中小微企业可集中生产专门的服务投入，用于更广泛的生产工序中的不同阶段。由此产生的中小微企业及其工人正规化的动力是有益的。例如，巴西自 2000 年以来经济的日益正规化似乎促进了增长。对于利用网上市场从事电子商务的中小微企业也是如此。例如，通过电子商务公司阿里巴巴开展商务交易的中小微企业的比例比在非信通技术支持市场中的这一比例要高，而通过阿里巴巴进行贸易的中国公司能远达 98 个出口目的地，这几乎是非信通技术支持市场的两倍。

资料来源：爱丁堡集团，2013 年，“全球经济通过中小企业实现增长”；经济合作与发展组织，2017 年，《小、中、强：中小企业业绩和商务条件走势》(巴黎)；联合国，2017 年，《2017 年世界经济形势与展望》(纽约)。

17. 服务业通过支持生产和出口能力，可改变所贡献部门的相对价格，从而影响到有关这些部门的生产、就业、投资、贸易以及消费决定。这样就会在经济结构中带来服务引领的变化，使一些部门通过发展有竞争力的服务投入而胜出。如果这种结构变化有利于那些生产率更高、技术更为密集或有更大升级潜力的部门，那就特别有益，会带来服务业引领的增长。甚至可以认为，不应将服务业视为工业化的替代，而应视为包括制造业在内的各行业转型战略的一部分。

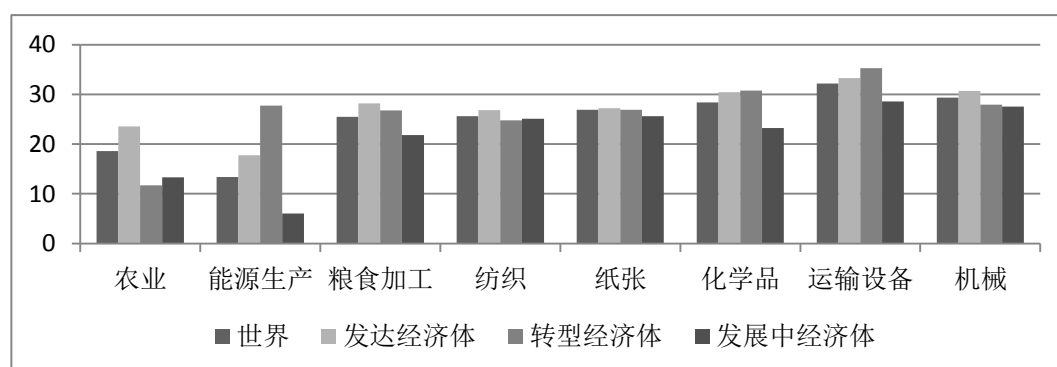
18. 亚洲自 1990 年代以来经历了从低生产率部门到高生产率部门的结构转型从而带来了增长，这一过程得到有竞争力的服务业与经济其他部门特别是制造业更密切联系的支持。相反，在其他地区，工人往往被转移到更低生产率的活动中，包括服务业和非正规部门，结果是抑制了增长。¹⁰ 因此，服务化有可能促进工业化，成为技术进步的动力，并对经济其他部门产生重要的溢出效应。¹¹ 在制造业富有活力，生产率和收入增长较快的国家，服务业部门更有可能为加速结构转型发挥更大的支持作用。¹² 例如，在越南等一些制造业发展迅速的国家中，不低于三分之一的总量生产率增长与服务部门的业绩有关。¹³

19. 在许多部门，特别是农业和能源生产，发展中国家纳入的服务增加值少于发达国家。2011 年，服务业增加值在农业产出中的比例在发达经济体为 23%，在发展中经济体为 9%；而在纺织产出中的份额在发达经济体和发展中经济体均为 27%。

20. 在出口中也可以观察到类似的趋势。2011 年，服务业增加值在农业出口中的比重在发达经济体为 24%，在发展中经济体为 13%，而在纺织品出口中的比重在发达经济体为 27%，在发展中经济体为 25%(图 10)。

图 10

2011 年部分部门出口中服务业对总体后向联系的参与率，按收入水平分列 (百分比)



资料来源：贸发会议秘书处基于世界银行出口增加值数据库的计算结果。

¹⁰ M McMillan, D Rodrik, and I Verduzo-Gallo, 2014, “全球化、结构转型和生产率增长，非洲最新情况”，《世界发展》，63:11–32。

¹¹ 海外发展研究所，2017 年，“服务贸易和经济转型”。

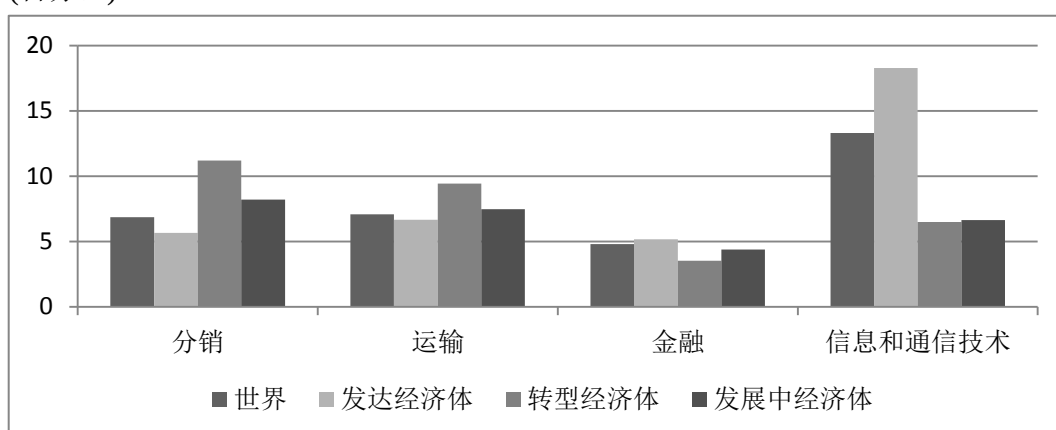
¹² 贸发会议，2016b，《2016 年贸易和发展报告》(联合国出版物，出售品编号 E.16.II.D.5, 纽约和日内瓦)。

¹³ 海外发展研究所，2017 年。

21. 2011 年，服务业中对全球总出口增加值贡献最大的部门是分销(7%)、运输(7%)、金融和保险(5%)和信通技术(13%)。转型经济体和发展中经济体中，对总出口贡献的附加值较多地来自分销和运输服务，而发达经济体中，这些附加值更多地来自金融和保险服务，特别是信通技术服务(图 11)。

图 11

2011 年部分服务部门在出口总体前向联系中的份额，按收入水平分列
(百分比)

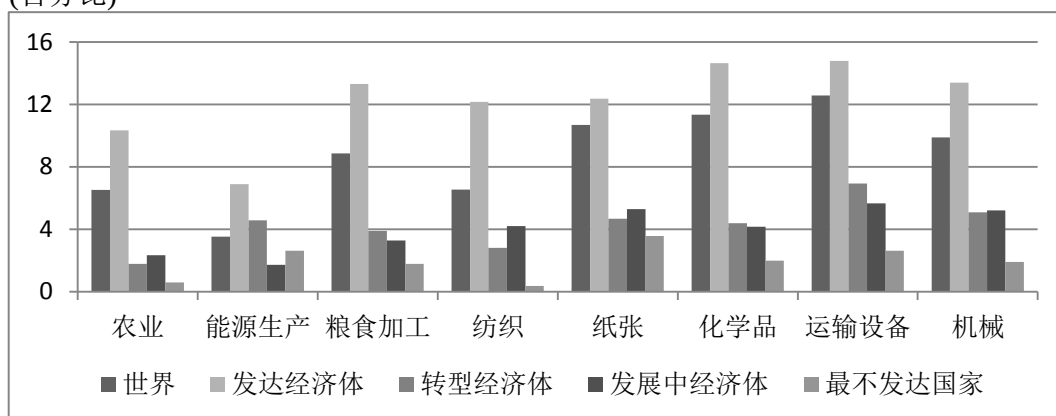


资料来源：贸发会议秘书处基于世界银行出口增加值数据库的计算结果。

22. 发达经济体在将信通技术服务增加值植入农业和制造业出口方面更为超前。2011 年，信通技术服务在农业出口中的增加值在发达经济体为 10%，在转型经济体和发展中经济体都是 2%，而在最不发达国家则不到 1%。在制造业中，信通技术服务在运输设备出口中的增加值在发达经济体为 15%，在转型经济体为 7%，而在发展中经济体为 6%(图 12)。信通技术服务还有助于改进服务业活动业绩。信通技术传播会带来批发和零售贸易及商业服务生产率的提高。研究发现，欧洲与美国劳动生产率之间的差别主要来自这两个部门。¹⁴

图 12

2011 年一些部门出口中信息和通信技术在总体后向联系中的份额，按收入水平分列
(百分比)



资料来源：贸发会议秘书处基于世界银行出口增加值数据库的计算结果。

¹⁴ C Buiatti, JB Duarte 和 LF Saenz, 2017, “欧洲因何落后？欧洲与美国之间结构转型与服务业生产率差异”，剑桥经济学工作文件，第 1708 号。

四. 有助于结构转型的政策和监管条例

A. 监管和体制框架经验

23. 为改进服务部门业绩，支持有利于高生产率和高增加值部门的经济转型，就需要一套扶持性的政策和监管条例。支持服务业部门发展的政策组合要素见于现有文献和各国经验。

24. 在非洲，服务业为农业、能源和制造业方面的出口提供投入。获得低成本和高质量的服务会帮助各国加入地方、区域和全球价值链，并实现社会发展目标。这要求有服务贸易政策，如规定充足的开放和监管水平。农村地区成功的结构转型要求有投资鼓励措施、生产率提高和风险管理。因此，政策优先要务可包括投资于缺失的实体和机构基础设施，如道路、电力、电话和互联网接入，以及金融和农业推广服务，以科学、技术和创新服务为重点，从而确保增长的可持续性与可用尽的自然资源脱钩。¹⁵ 还必须鼓励农村金融机构和产品的兴起，以帮助农民和商人更有效地管理风险，因为农村地区金融市场失灵会造成有问题的资源分配模式，使低生产率和赤贫盘桓不去。¹⁶ 例如，肯尼亚在将服务业纳入转型战略方面取得了相对成功¹⁷，其中有一项“2030 前景战略”，其中为旅游、零售业、商业外包和金融服务部门都规定了明确的目标。成功因素也包括公共和私营部门坚定发展信通技术扶持的服务业，对信通技术基础设施进行大量公共投资，强势监管，如对金融服务。

25. 智利大力发展金融服务，以筹集调动资源，鼓励对高生产率部门投资，促进结构转型。该国放开了金融部门，但国家银行这一国有商业银行在对中小企业提供金融服务方面仍然是主要力量。¹⁸

26. 中国的经济转型进程经历了几次工业升级，以该国加入世界贸易组织(世贸组织)为高潮。政府选择筹集有限的资源来建设经济特区和工业园区，在其中提供有竞争力的基础设施和商务环境。更广泛的全经济范围改革则逐步推进。¹⁹ 2013 年，上海自由贸易区试点采取了几项改革措施，以进一步改善商务环境，对开资开放。2016 年推出外国投资负面清单，以检验市场开放政策，其中列出 122 项，之后还会减少，然后上海自贸区模式会扩大到全国（见 <http://en.shftz.gov.cn>）。

27. 印度经济主要是服务业密集型；经济活动中 55%都是服务密集型的。虽然服务业与农业的相互依赖似乎很少，但工业也是高度服务密集型；70%的工业活

¹⁵ 贸发会议，2012 年，《2012 年非洲经济发展报告》(联合国出版物，出售品编号 E.12.II.D.10，纽约和日内瓦)。

¹⁶ CB Barrett, L Christiaensen, MB Sheahan 和 A Shimeles, 2017 年，“非洲农村的结构转型”世界银行政策研究工作文件，第 7938 号。

¹⁷ 海外发展研究所，2015 年，“贸易政策和经济转型”。

¹⁸ 贸发会议，2014 年，《2014 年最不发达国家报告》(联合国出版物，出售品编号 E.14.II.D.7，纽约和日内瓦)。

¹⁹ 林毅夫和王燕，2014 年，“结构转型中的中非合作：观点、机遇和金融”，世界发展经济学研究所研究工作文件，第 46 号，联合国大学。

动与服务有关。服务业部门比农业和工业更能引领增长，但这一潜力需要其他部门提供增长刺激。²⁰

28. 上述国家的经验以及贸发会议的研究都显示，为实现贸易和服务促进结构转型的潜在效益，必须有健全和基于证据的政策，同时辅以适应本地条件和逐步推行的监管和体制框架。这些是服务业政策的重要组成部分，也是必须之举，以应对服务业特别是基础设施服务中国内供给侧局限性、外部性和协调问题；尽可能减少无意中带来的限制贸易的后果；并决定服务业绩效。这些对于确保高效和有竞争力的市场以及可得、可负担、方便、公平和优质的基础设施服务尤其重要。²¹ 此类框架能否有效取决于在若干政策领域之间以及这些领域和贸易自由化之间实现必要的协调一致。²²

29. 贸发会议服务政策审评中提出的有效监管和体制框架的跨领域教益也指向服务业部门与其他领域包括贸易、投资、竞争以及工业和社会政策之间的政策连贯与协调。²³ 这就要求在制订政策时采取多利益攸关方办法，让私有部门参与进来，包括通过服务业联盟的办法。为确保连贯一致，一个重要方面是在设计监管时要确保政策目标，防止不正当的限制。也需要健全的机构和良好的治理，包括在次国家、国家、区域和国际协调层面上。这些教益还强调，必须有一个扶持性和有效的技术和商业环境，为商业便利化、经济正规化、强化技术和生产者协会及集群发挥促进使用。也需要发展劳动技能，因为一个合格的劳动力队伍能促进知识和技术密集型服务，同时要有一个健全的教育战略作为支持，使劳动市场需求与技能相匹配。最后，改进服务业数据的收集和分析是基于证据制订政策的关键。²⁴

B. 部门政策和监管

1. 电信与信息 and 通信技术服务

30. 电信与信通技术服务是所有经济活动的基础，因为数字化能带来生产力和效率的提高，并降低生产、交易和贸易成本。但是，在缩小发达国家与发展中国家数字鸿沟方面取得的进展仍然不够；发展中经济体在互联网用户和固定宽带用户数量上仍然滞后(图 13)。数字鸿沟也体现在电信和信通技术服务出口领域；关于显露出来的比较优势审评确认，发展中国家这些服务的专业化程度较低。

²⁰ SK Hansda, 2005 年，“服务业引领增长的可持续能力：对印度经济投入和产出的探索”。

²¹ 贸发会议，2012 年，《服务、发展和贸易：基础设施服务的监管和体制层面》(联合国出版物，纽约和日内瓦)。

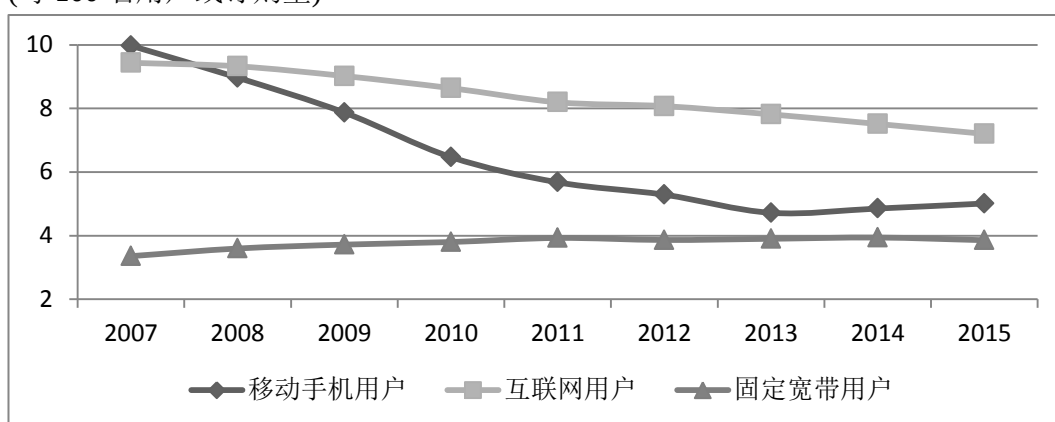
²² TD/B/C.I/MEM.4/11.

²³ 贸发会议，2013 年，《服务政策审评：审评服务政策、监管和体制框架的方法详述》(联合国出版物，纽约和日内瓦)。见孟加拉国、吉尔吉斯斯坦、莱索托、尼加拉瓜、尼泊尔、巴拉圭、秘鲁、卢旺达和乌干达服务政策审评，可查阅：<http://unctad.org/en/Pages/Publications/Services-Policy-Reviews.aspx>。

²⁴ TD/B/C.I/MEM.4/8.

图 13

2007-2015 年部分通信和信通技术服务用户数量和使用方面全球水平与中低收入经济体之间的差距
(每 100 名用户或订购量)



资料来源：贸发会议秘书处基于世界银行世界发展指标数据库的计算结果。

31. 监管和体制框架仍然是扶持性的电信和信通技术服务以及互连互通的关键。推动全民接入是这一广泛目标的一个重要内容，包括用于基础设施和服务业启动的融资机制，提供拨款，鼓励创新和增加需求，如扩大数字素养。例如，大韩民国通过一个信息促进基金来推动家庭接入互联网，这一基金重点进行信通技术投资，包括将部分信通技术利润指定用途，同时新的融资办法(如“先投资，后还款”)和政府种子资金也吸引了私人投资。²⁵

32. 推动投资和商业环境，包括支持技术集群也至关重要。监管机构可以在扩大电信和信通技术基础设施的公私伙伴关系中发挥作用，鼓励基础设施和网络共享和频谱共用，并规定基于许可的义务。确保竞争是另一项关键内容，采取措施便利进入市场和获得许可，鼓励非歧视准入和手机保号制度，解决高移动终结费问题。物联网以及手机应用程序和服务的增长也带来新的挑战，涉及改进连接性，解决与频谱、换服务商、漫游和编号等有关的监管问题。²⁶

2. 金融服务

33. 金融服务便利交易，筹集储蓄，为包括中小微企业在内的公司和家庭带来投资和贷款。尽管近年来取得了一些进步，但金融普惠——即有效获得和使用来自正规供应商的可负担、方便、优质和可持续的金融服务——在收入、区域、性别和年龄上仍存在很大差异。拥有金融服务账户的成年人比例在发达经济体比在发展中经济体要高得多，而妇女和年轻人较为滞后(图 14)。金融普惠是实现《可持续发展目标》的一个核心内容。接入金融服务能帮助人们更方便、更迅速、更安全和更廉价地进行汇款，使汇款充分发挥促进发展的作用，因为它便利人们选择将私人资金投资于生产性活动、社会服务和基础设施。²⁷

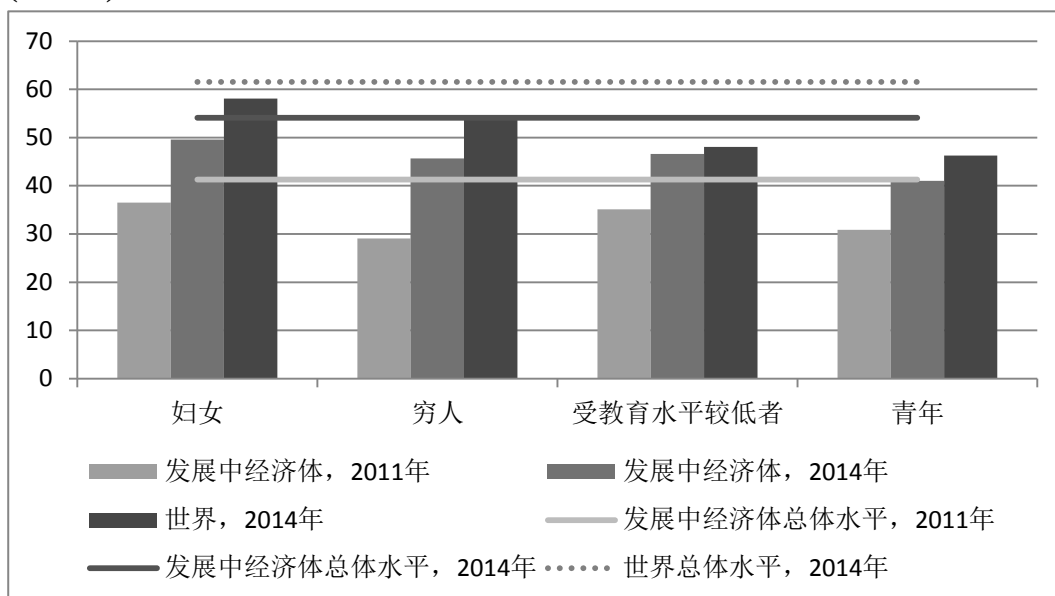
²⁵ 同上。

²⁶ 国际电信联盟，2016a，《2016 年电信改革趋势：实施监管鼓励措施，实现数字机遇》(日内瓦)。

²⁷ 贸发会议，2013 年，《最大限度地发挥汇款对发展的影响》(联合国出版物，纽约和日内瓦)；贸发会议，2015 年，“获得金融服务是 2015 年后议程的一个推动力量”第 35 号政策简报。

图 14

2011 年和 2014 年全球和发展中经济体的金融服务账户持有人情况，按性别、收入、教育水平和年龄分列
(百分比)



资料来源：贸发会议秘书处基于世界银行全球金融普惠数据库的计算结果。

34. 金融服务的供给侧政策包括增强普惠的补贴和强制要求，如普及服务义务，与解决供应不足和供应过剩相称的监管和体制框架。例如，印度实施了简化设点批准手续，推出基本支票账户服务；墨西哥推出了简化账户要求，通过相称性实现普惠。²⁸ 监管水平和报告要求的提高导致监管技术的发展，或称“监管技术办法”，这是数字服务重要性的又一个实例(插文 3)。供给侧政策包括政府使用金融服务，支持信息可得性(如规定披露和透明标准)，以及提高金融素养和改进消费者赋权。²⁹

插文 3

监管技术解决办法

监管越多，要求越多，经济行为者就面临更大的合规挑战。特别是在发展中国家，在执行条例和准备合规报告和证据方面，管理和业务的影响较为明显。和生产程序其他许多领域一样，服务能推动提高公司对监管框架的合规水平。技术服务，其中最突出的是软件服务，在应对监管要求方面日益重要；——服务能够为执行监管条例和报告监管合规提供更加灵活和全面的解决办法，特别是在金融服务中需要处理和分析较大数据集的情况下。相关的工具包括用于管理信息和开展监管差距分析、培训、监测和报告、自动完成合规任务和减少不合规风险的工具。

资料来源：德勤，2015，“监管技术是新的金融科技：灵活的监管技术如何帮助公司更好地理解和管理风险”。

²⁸ 贸发会议即将出版的《获得金融服务，进入数字经济，实现可持续发展》。

²⁹ 同上。

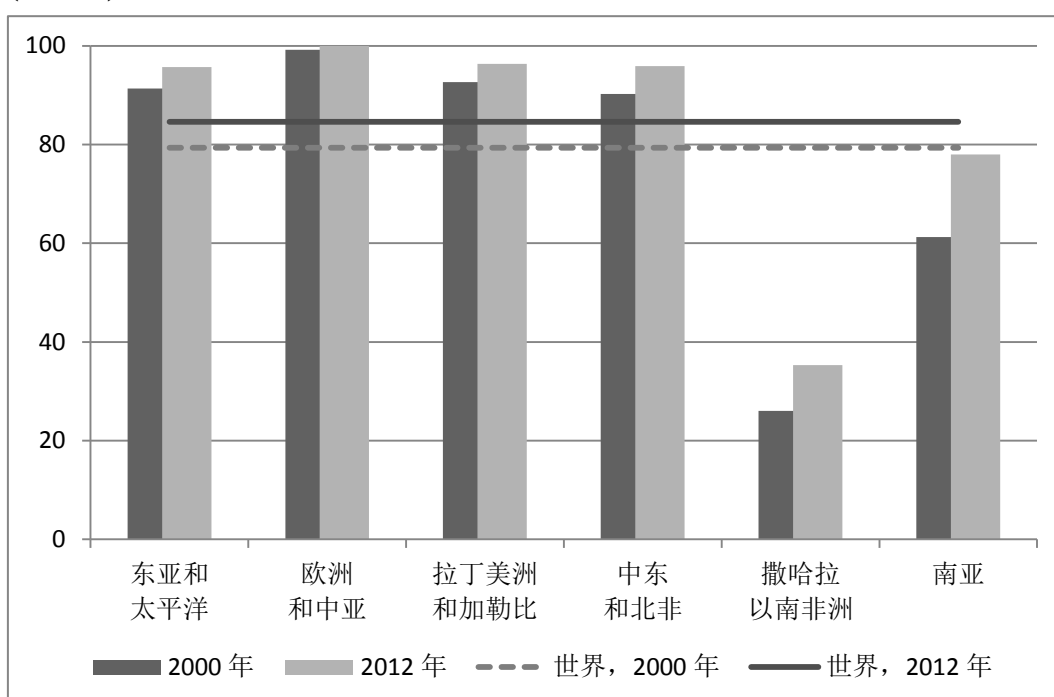
35. 数字金融服务可为金融普惠发挥关键作用，通过信通技术服务降低基础设施成本，提高覆盖率。数字金融服务包容性更强，并具有积极的外部性，如鼓励使用银行服务。发展数字金融服务要求解决若干挑战，如基础设施空白，举例来说，能源和信通技术服务的具备性和可靠性；数据和个人隐私问题；安全问题；缺乏技术方面的技能问题；需要有充足的代理网络以及互操作性问题。³⁰

3. 能源服务

36. 对于经济繁荣和社会福祉而言，能源服务，特别是电力服务仍然是最重要的。这体现在关于能源的可持续发展目标 7 上。尽管它如此重要，但撒哈拉以南非洲等一些地区仍未实现较高的电力普及水平(图 15)。改进能源的获得要求一个与监管框架相协调的区域政策，发挥优化供应的区域潜力，这就涉及创建通用的区域基础设施和电力连接，统一规格，并实现促进跨境能源贸易的共同市场。数字生态系统对能源服务非常重要，能够实现智能电网，改进输电效率以及配电系统的监测和维护。³¹

图 15

2000 年和 2012 年，电力普及情况，按区域分列
(百分比)



资料来源：贸发会议秘书处基于世界银行发展指标数据库的计算结果。

³⁰ 国际电信联盟，2016b，“数字金融服务生态系统，联络组技术报告”。

³¹ 国际电信联盟，2016a。

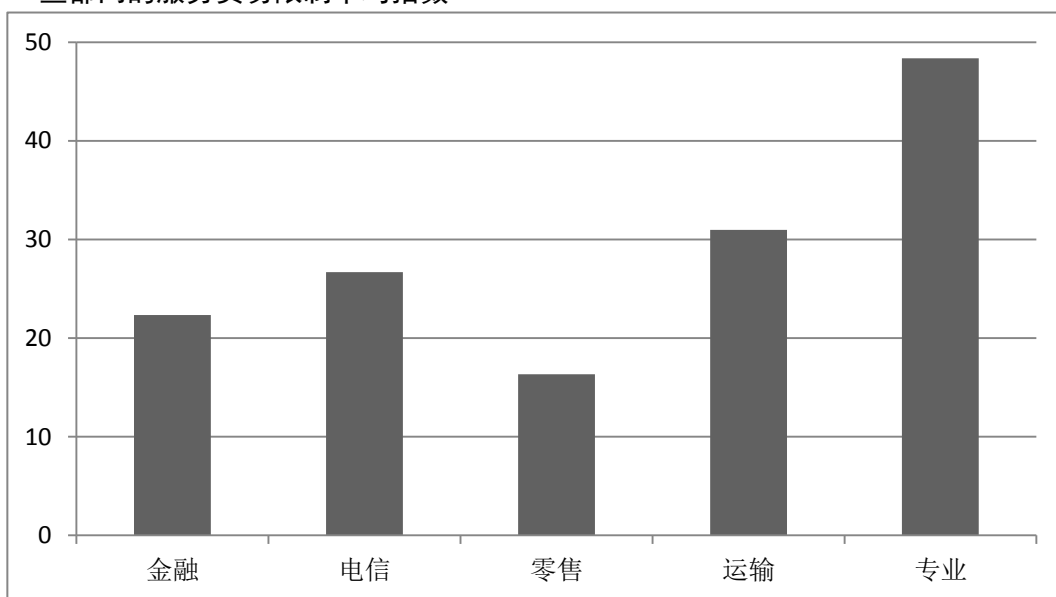
五. 国际贸易体系在服务部门发展中的作用

A. 服务贸易政策

37. 鉴于服务部门的重要性，解决国际服务贸易中的壁垒对利用服务部门的发展潜力非常重要。这些壁垒可采取禁止外国供应商、限制外国所有权以及资格和许可要求中的人身歧视和隐含歧视等。服务贸易限制的影响在服务出口中比在服务进口中更大，因为它影响到本地出口公司和提供中间服务的外国公司的竞争力。尽管一些国家减少了限制，主要是涉及模式 3 的限制，但对通过模式 4 以自然人临时流动形式提供服务却有更加严格的限制，如配额、劳动市场考试和限制停留期限等。³² 尽管服务贸易非常重要，但它仍面临一些制约因素，特别是在专业服务和运输方面(图 16)。

图 16

一些部门的服务贸易限制平均指数



资料来源：服务贸易限制数据库。

注：指数从 0 开始一直到 100 代表该部门完全对贸易开放，100 则表示该部门完全封闭。

38. 解决限制问题要求采取积极和适时推进的贸易政策，以改革服务部门，包括通过贸易谈判、贸易便利化和贸易促进来进行。最好的方式是采取包容性的多利益攸关方进程。自由化政策要求重视改革议程可能对国家监管自主和政策空间带来的风险、成本和取舍。这就表明充分设计自由化进程的内容、速度和次序的重要性，这样才能在自由化之前就建立起来监管和体制框架，同时也表明必须确保贸易体系允许各国应对调整方面的挑战，包括对承诺适当的复查和反悔机制以及为调整支持提供便利。为走向一个逐步推动实现《可持续发展目标》的国际贸易体系，必须要支持发展中国家，例如通过优惠待遇和贸易援助来培养供应能力。区域、多边和国际合作也是必要的，特别是为了加强国家的监管框架。

³² 国际货币基金，世界银行和世贸组织，2017 年，“推动贸易成为惠及所有人的增长引擎：贸易以及有利于调整的政策的重要性”。

B. 多边贸易体系

39. 多边层面上，在世贸组织之下一直在推动逐步实现服务自由化。服务谈判已经纳入了 2001 年启动的多哈回合。但是，缺乏进展和前景不确定促使有关方面在世贸组织之外加紧了诸边和区域倡议。为达成多边成果，近来各国选择了力度较小的议程。2015 年 12 月举行的第十次部长级会议取得的有关服务业的主要成果是将优惠待遇扩展到最不发达国家的服务和供应商，并再延长四年，直到 2030 年 12 月 31 日。服务业也关系到最不发达国家的“毕业”问题(插文 4)。

插文 4

与服务业有关的优惠待遇和最不发达国家毕业问题

《2011-2020 年最不发达国家十年行动方案》的目标是，到 2020 年，有一半的最不发达国家能达到毕业标准，而《可持续发展目标》17.11 要求 2020 年最不发达国家占世界贸易的份额翻一番。最不发达国家尚未走上实现这一目标的轨道，最不发达国家商品出口在全世界出口总额的比例从 2010 年的 1.1% 下降到 2016 年的 0.9%。来自最不发达国家的服务出口从 2010 年的 0.6% 增加到 2016 年的 0.7%。鉴于最不发达国家的出口仍集中在少数初级产品上，因此必须加强它们的工业和服务业生产能力，促进经济多元化，包括解决服务贸易壁垒。

对 23 份服务豁免通知的初步评估显示在多哈回合下提交了一些优惠，区域贸易协定中也有相应的优惠。通过模型分析显示，有一些优惠属于模式 4，但其中大多数都存在限制。总体而言，很少有通知将重点放在优惠监管待遇，支持最不发达国家遵守国内监管条例和达到外国市场的质量标准上——而这是提供真正和切实优惠的一条关键途径。

资料来源：A/71/275；海外发展研究所，2017 年。

40. 在定于 2017 年 12 月举行的第十一次部长级会议之前，新的努力旨在查明服务方面可实现的成果，即国内监管纪律；提议一份服务贸易自由化协议；解决电子商务中的服务业问题。长期而言，需要使《服务贸易总协定》(服贸总协定)中的发展条款切实投入运作，如第四条和电信附件，以便各国能采取必要的积极政策，挖掘服务业促进结构转型的潜力。

1. 国内监管

41. 国内监管纪律尤其关系到各国加强服务业对结构转型和全球价值链贡献的努力。服贸总协定授权世贸组织成员国举行谈判，制订关于资格和许可要求及程序以及技术标准等国内条例的多边纪律，以防止这些文件成为不合理的贸易壁垒。此前多年的谈判旨在制订一套全面的纪律，覆盖第四.4 条下关于透明、许可、资格和技术标准要求及程序的全部问题，但无法达成结果，因此已经采取了一个减小力度的构件式办法，重点突破有可能达成的纪律的少数一些具体要素。

42. 最近的一项提议旨在解决许可、资格和技术标准要求和程序的行政管理，目的是为申请获准在世贸组织成员国已作出具体承诺的部门和供应模式中提供服务的供应商简化步骤要求，如设立统一窗口等。另一项提议针对透明性问题，提议成员国提供必要的信息，以便服务供应商或希望提供一项服务的人员遵守获得批准的要求。一个关键要素是让相关人员能有机会在条例生效前作出评论和收到

信息。另外两个有关制订措施的提案引起对于政策空间的关切，因为有些规定可能对发展中国家作出限制，如涉及出版物、信息可行性和询问要点(这可能导致服贸总协定下成员国义务对供应商或寻求提供某项服务的人员披露信息而不对其他成员披露信息)。

2. 服务贸易便利化协议

43. 世贸组织成员近期针对印度关于服务贸易便利化协议的一项提案开启了讨论。这一提案的前提是必须确保成员及时和廉价地交付服务，与此相关的是需要便利信息、数据、技术以及自然人和法人的流动，以便服务贸易能够在一个日益全球化和数字化的世界中进行，同时减轻监管负担，实现服务贸易的充分利益。提议这一协议应适用于成员国中影响到在作出具体承诺部门的服务贸易的全体措施。

44. 所提议的协议包括国内监管的若干内容，涉及出版、信息可得性和措施的实施。协议还就收费、开展经济需要测试及承认资格和许可要求等提供了指南。提议采取一些措施来推动通过不同模式有效提供服务，如通过电子手段跨境传播信息，便利国外消费，便利自然人流动的规定(如根据作出了哪些承诺对每一类别自然人规定单独的签证种类，对从事服务供应的自然人给予多次入境签证和免除社会保险缴费)。协议中的特殊和差别待遇条款以《贸易便利化协议》为样板。另一方面，所提议协议中的一些内容也受到质疑，即对发展中国家的可能影响，包括有关透明度、信息流动和经济需要测试的条款。有些提案强调说，服务供应和消费很少只涉及到孤立的一种单一模式，因此必须讨论所有模式。最常见的情况是，模式 1 和 3 是对模式 4 的补充。这个专题一直被视为特别关系到发展中国家利益的一个领域，但他们的服务供应商在模式 4 中面临各种壁垒。有人提议进一步讨论模式 4 区域贸易协定，包括准入、相关监管纪律和在更广泛监管框架下实施的承诺，如劳工和移民框架，在这一领域非经济和非贸易政策目标具有重大作用。

45. 世贸组织其它讨论涉及投资便利化，这可能影响到服贸总协定和提议的服务贸易便利化协定。有人提出是否需要在这一领域制订规则的问题。

3. 电子商务

46. 关于电子商务，一组国家建议审查有关商业机会方面的进展和潜在制约因素，以及贸易纪律可促进电子商务的方式。他们这样建议是希望确保平衡，一方面是进一步释放电子商务的潜力，另一方面是实现有关电子商务合理的监管目标，如数据保护、隐私保护和网络安全。这些目的可能导致有争议的条例，如商业网点和本地化要求。因此必须审查在这方面制订规则的必要性，确定确保政策目标的最佳技术和监管手段。

47. 有项提案是建议在部长级会议上延长对于电子商务的暂不适用规定，继续不对电子交易征收关税。而另一项提案重点在电子签名，即电子商务和电子合约及银行业务的一项基本工具。另一项提案重点是贸易政策考虑以及数字技术是如何转变全球经济的。一些发展中国家强调电子商务对于发展的重要性。关系到发展中国家利益的相关问题包括对小企业赋权，使之使用电子商务并降低开展贸易的成本(如获得物流服务)；解决基础设施空白(如宽带接入)以便能够开展电子商

务；改善企业和消费者获得各种支付办法的机会，包括移动电话支付和货到付款，从而使之能够更好地开展和接入跨境电子商务。

C. 诸边和区域倡议

48. 服务业已经成为面向更深入和更全面一体化的新一代区域贸易协定的一项重要内容，这些协定非常强调监管，并针对影响到服务、投资和竞争的境内监管措施，这些协定有非洲大陆自由贸易区(插文 5)和跨太平洋伙伴关系。

插文 5

非洲大陆自由贸易区

2015 年 6 月启动的非洲大陆自由贸易区谈判旨在 2017 年达成一个全面互利的贸易协定。谈判第一阶段涵盖货物和服务，第二阶段预期将涵盖投资、知识产权和竞争问题。目前谈判人员正在审议一份服务贸易协定草案以及服务贸易谈判模式。谈判主要原则包括：谈判应由非洲联盟、区域经济委员会和关税区成员国推动；自由贸易协定应作为非洲大陆自由贸易区的基础；保留既得利益；可变几何；大量自由化；并且在谈判中不应先验地排除任何服务部门或服务供应模式。

资料来源：非洲联盟，2015 年，“启动非洲大陆自由贸易区谈判的决定”，第 569-587 号决定。

49. 自 2017 年 1 月美国退出跨太平洋伙伴关系后，剩下的成员国试图通过“减去一个”办法来争取达成协议。作为与服贸总协定的一个显著差异，跨太平洋伙伴关系协定中的投资章节涵盖了所有投资包括服务业投资，而跨境服务贸易一章则包括了服务供应模式 1、2 和 4。这份协定中还有一章是监管统一问题，将其定义为“在规划、设计、发布、实施和审查监管措施过程中使用良好的监管做法，以推动实现国内政策目标”。这份协定重申，查明监管优先重点是主权，但协定也倡导监管一致性，作为推动各方之间增加贸易和投资的一个手段。

50. 2012 年以来在世贸组织 23 个成员国之间谈判的服务贸易协定涵盖了全球服务贸易的 70%。谈判本预期在 2016 年结束，但未能实现。参加国家已经确定了用于评价各方出价的共同标准，包括超越服贸总协定的承诺，与各国自由贸易协定相称的承诺。谈判特别强调模式 4 下的承诺水平以及新服务的待遇。在有些问题上出现了分歧，如公共服务自由化，数据保护以及在承诺时间表中处理新服务的程序。

六. 结论

51. 服务为支持经济转型发挥关键性作用。适当的监管和国际贸易能够带来进一步的转型机会，特别是对发展中国家。服务贸易为经济转型、创造就业和增加值发挥重要作用，使国家能够实现经济多元化和升级，包括融入全球价值链。各经济体需要采取平衡的增长战略，利用服务业引领增长和催化的作用。而且服务对于结构转型和实现《可持续发展目标》方面的积极效果也必须广泛宣传 and 肯定。

52. 为了最大化地实现服务的积极贡献，前提条件是要有良好的政策、适当的监管和强有力的机构，它们能够共同为服务经济和贸易创建一个扶持性环境。基于证据的政策制订要求有完善、及时和分门别类的数据，包括在公司层面上。人力、监管和体制能力建设是使发展中国家出口商能够出口、生产商能够使用进口的服务投入和制订政策者能够有效监管和发展服务部门的根本要求。在服务业政策制订中需要采取包容性和多利益方措施，并实行公共私营伙伴关系，以确保政策和监管的协调统一。对国内服务经济和监管框架进行评估和审查是制订基于证据和积极的实现服务业引领增长政策的前提条件。在这方面，贸发会议服务政策审评尤其有益。

53. 在国际层面上，需要努力在国际贸易体系内推进一个全球服务贸易议程，支持《可持续发展目标》，并包含优惠待遇、灵活性、实验性、调整机制以及发展中国家支助和能力建设，以释放服务贸易的转型潜力，刺激增长和发展。为创建一个有利于服务贸易的环境，关键是要适当设计自由化进程的内容、进度和次序，并使这一进程与实施国内政策和监管协调一致。补充措施也可做出重要贡献，如加强有关服务贸易的监管合作，创建一个更加便利的服务贸易环境。
