



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.17/1997/2/Add.1
5 February 1997
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

可持续发展委员会

第五届会议

1997年4月7日至25日

联合国环境与发展会议
以来所取得的全面进展

秘书长的报告

增编

加速发展中国家可持续发展的国际
合作和有关的国内政策*
(《21世纪议程》第2章)

* 本报告是联合国贸易和发展会议(贸发会议)秘书处作为贸易、环境和可持续发展的任务主管机构编写的。编写报告时,贸发会议秘书处参考了世界贸易组织(世贸组织)、联合国环境规划署(环境规划署)、联合国秘书处政策协调和可持续发展部及经济合作与发展组织(经合组织)秘书处的意见。本报告很多部分是以世贸组织特别是其贸易和环境委员会、贸发会议、环境规划署、经合组织及其他机构的工作为基础。

目录

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
导言	1	3
一、分析和审查成功事例	2 - 15	3
二、未能实现的期望	16 - 25	7
三、令人乐观的变革	26 - 36	9
四、新问题	36 - 44	11

导言

1. 本报告审查执行《21世纪议程》第2章所载目标(加速发展中国家可持续发展的国际合作和有关的国内政策)¹自1992年6月联合国环境与发展会议(环发会议)以来所取得的进展。²《21世纪议程》第2章各个方案领域的进展并不均匀。虽然在执行方案领域B,特别在通过政府间审议这方面已取得了一些进展,但其他领域的进度甚为缓慢。贸易方面处于边缘地位的国家往往是那些债务沉重和无外资流入的国家。双管齐下的方法可使贸易与可持续发展相辅相成,这种方法就是:(a)查明低收入国家的优先需要;(b)查明中等收入的发展中国家的优先需要。

一、分析和审查成功事例

A. 通过贸易促进可持续发展

2. 方案领域A(通过贸易促进可持续发展)的政策目标包括:(a)促进建立一个开放的非歧视的和公平的多边国际贸易制度;(b)改善发展中国家出口品进入市场的机会;(c)改善商品市场的运作和在国家和国际各级制订健全、兼容和一致的商品政策,以期尽可能使商品部门对可持续发展作出最大的贡献,要考虑到环境方面的顾虑。

3. 环发会议以来在贸易与可持续发展关系上最重要的发展是通过《乌拉圭回合多边贸易协定》。《乌拉圭回合协定》是国际社会通过制定规章更为健全的国际贸易体制以创造比较可靠的贸易环境的重要步骤。同时,《乌拉圭回合协定》大大促进贸易自由化,办法是减少关税,将多种非关税壁垒改为透明的约束关税,加强和保证市场准入的承诺,对农业和服务首次采用多边贸易规则和准则、限制使用补助来促进国内生产和贸易。《乌拉圭回合协定》还制订一套多边贸易义务制度,以共同办法解决争端,从而使多数国家的多边义务在较短的时间内达到差不多相同的水平。

4. 预期《乌拉圭回合协定》在两个主要方面会对国际贸易(首先对需求方,然后对供应方)和受贸易限制的收入增长产生有利影响。第一,《乌拉圭回合协定》一旦全面付诸执行,预期《乌拉圭回合关于农业的协定》、制成品和工业产品的市场准入改革以及纺织业方面的《多种纤维安排》的逐步结束,将大幅度提高全球收入(以1992年基准期国民生产总值约23万亿美元为准,估计增加数从400亿美元至2 150亿美元不等)。预期东亚发展中地区将从收入增长获益甚多,拉丁美洲发展中地区也会在较低程度上,这将使它们能够在处理可持续性问题上取得进展,不受收入所限制。

5. 第二,减少关税和关税化、加强非关税措施方面的规章制度以及增强贸易制度的透明度和稳定性,都会产生各种潜在的好处。迄今所作的初步分析显示,多种农业商品,包括植物油和脂纺、油渣粉、稻米、小麦和玉米预期会有许多新的贸易机会,发展中出口国的收入也会相应增加。在金属和矿物方面,《乌拉圭回合协定》将使发展中国家的纵向多样化得到改善。同时约束关税率的提高应可刺激对出口前地方加工的投资。所有这些因素,对于采用有利于可持续发展的政策,应可减少收入方面的限制。

6. 但是,一个《乌拉圭回合协定》也认识到的问题是,导致农业贸易自由化程度更高的改革方案会使最不发达国家和粮食净进口国受到不利影响,即可能无法按合理条件从国外来源获得足够的基本粮食供应,包括在短期内难以筹措资金从商业渠道进口正常数量的基本粮食。由于贫穷与不利于可持续发展的做法,尤其与不可持续的种植方法之间的关联作用,《乌拉圭回合协定》对最穷和最易受害国家可能产生的不利影响应予密切注意。世界贸易组织(世贸组织)和联合国系统内部--联合国贸易和发展会议(贸发会议)正在密切监测这种情况。

7. 发展中国家可能因《乌拉圭回合协定》丧失一些现有好处。造成这种情况的原因包括:由于一般税率减低,给予发展中国家的贸易优惠将逐步减少;由于贸易和投资转移到拟设、新兴或正在扩大的自由贸易或优惠贸易地区或集团的成员,或

由于实行普遍优惠制度(普惠制)的国家给予这些成员特别优惠或更多的优惠,普惠制所提供的机会可能会转变。但是权衡利弊时应当顾到签订和执行《乌拉圭回合协定》对世界经济普遍产生的有利作用,以及预期可能由此产生的直接好处和间接好处,在《21世纪议程》所指定的其他领域,例如在额外财政资源的提供以及技术的取得和转让方面所取得的进展难以令人鼓舞,因此贸易自由化和市场准入的改善,更显得为创造可持续发展资金的必要手段。

B. 使贸易和环境相辅相成

8. 使贸易和环境相辅相成,除其他外,包括下列目标:(a) 使国际贸易和环境政策相辅相成,促进可持续发展;(b) 澄清关税及贸易总协定(总协定)/世贸组织、贸发会议和其他国际组织处理有关环境的贸易问题的作用。

9. 在后环发会议期间,政府间审议的行动指导显然是使贸易和环境相辅相成,实现可持续发展。但是究竟取得多少进展,却有许多不同的意见。部分原因是,实现可持续发展有各种不同的途径,在环境政策与贸易政策相互配合的具体问题上,各国的优先考虑都不一样,主要是取决于环境和发展的情况。贸发会议、世贸组织、经济合作与发展组织(经合组织)上的政府间审议强调国家一级协调和国际一级合作的重要性。

10. 后环发会议期间进行深入的政府间审议,其最重要结果可能是,虽然在如何处理具体的贸易和环境问题上各国的优先考虑不同,意见也不一致,但环发会议所带来的势头仍能保持不减,增强意识和理解的工作得到推动,贸易、环境和发展社区之间也建立了更大的信任和相互尊重。

11. 在后环发会议的整个辩论期间,政府和民间社会重申,它们致力于贸易的自由化和环境的保护。《关于环境与发展的里约热内卢宣言》和《21世纪议程》所载的原则,以及多边贸易制度的原则已获得大力支持;国际社会仍然强烈的反对单方面政府,继续设法寻求多边合作方式。

12. 此外,诸如贸发会议等政府间机构还优先考虑执行《21世纪议程》第2.22段所提出的环境/贸易和发展议程。

C. 向发展中国家提供足够的财政资源

13. 特别指明向发展中国家提供足够财政资源的两个方案领域是:(a) 减少外债;(b) 促进外国直接投资。

14. 自1992年以来发展中国家外债上升的趋势持续存在,但个别国家的债务指标趋势差别很大。债务总额虽然增加,但经济业绩和市场准入情况良好的国家,指标却有改善,东亚某些国家的情况就是例证。从布雷迪计划获得好处的拉丁美洲中等收入债务国,其经济情况也见好转。但在许多债务沉重的穷国(重债穷国),债务负担仍然高得无法支撑。对重债穷国来说,一个重要的步骤是国际社会支持采取行动,设法制订处理重债穷国的债务问题的全盘方案。世界银行和国际货币基金组织1996年9月在发展委员会会议上提出这一方案。倡议的目的是确保所有债权国能够适量减免债务,使重债穷国有能力承担全部外债,摆脱不断重订还债期限过程,加强其减少贫穷方案。债务的减免取决于债务国的业绩和政策记录是否良好。多边机构和非经合组织成员的官方债权人也须参加该项倡议。自1995年初以来,巴黎俱乐部官方债权人(大多数是经合组织国家)开始减免一些低收入国家的债务,减免数额达67%(那不勒斯条件)。巴黎俱乐部现已同意在那不勒斯条件之上更进一步,对于根据重债穷国倡议有资格获得更多减免数额的国家,可削减其债务达80%。

15. 1990年代期间在向发展中国家提供长期资本这方面,外国直接投资的作用越来越重要。《1996年世界投资报告》³指出,1995年流入发展中国家的外国直接投资达1 000亿美元。此外,发展中国家也成为重要的对外投资者,1995年对外投资额达470亿美元。这些趋势反映出发达国家与发展中国家之间的经济联系越来越密切,也反映出国际生产网络一体化日趋重要通过这种网络有助于达到环境目标,因为

这样实现的经济一体化鼓励无害环境技术的越界转让和协调统一。最近若干自动化生产者在墨西哥装置最新型的生产设备就是这种反应的一个例证。

二、未能实现的期望

A. 通过贸易促进可持续发展

16. 关于商品贸易,许多发展中国家,特别是最贫穷的发展中国家仍旧极为依赖商品贸易,《乌拉圭回合关于农业的协定》的积极影响(以及潜在的消极影响)已在上文提到。除乌拉圭回合各协定之外,自1992年以来国际合作方面没有出现重大突破。虽然在此期间六项国际商品协定(可可、咖啡、橄榄油和食用橄榄、食糖、热带木材和小麦)经过重新谈判已经生效,预计重新谈判的《国际天然橡胶协定》不久也将生效,但是,这些协定中很少包括注重行动的规定,以求改善有关商品的生产或消费的有利于环境的特征。下文谈到了一些较为积极的事态发展。

17. 《国际黄麻和黄麻产品协定》的一项目标是,在协定缔约国的活动中适当重视环境方面,特别是让人们意识到使用黄麻作为天然产品的有益效果。《国际橄榄油和食用橄榄协定》也包括一项规定,适当重视橄榄和橄榄油生产的所有阶段的环境方面。由于更加重视商品生产和加工中的环境方面,国际咖啡组织举办了一次国际研讨会,探讨咖啡生产和加工中的环境方面。

18. 《国际热带木材协定》的一项明确目标是协助可持续发展进程。协定的目标还包括增进成员的能力,以执行争取在2000年之前实现热带木材和木材产品的出口均取自永续经营资源这一战略;促进来自可持续来源的热带木材国际贸易的扩大和多样化;促进生产成员国对取自可持续的热带木材进行更多和更广的加工;鼓励工业用热带木材的更新造林和森林经营活动以及退化林地的恢复;改善取自永续经营资源的热带木材出口的销售和经销。

19. 环发会议后力求加强发展中国家的能力,¹ 使其生产多样化,避免过于依赖

少数商品,但这种努力没有取得明显成效。曾提议为非洲商品多样化设立基金,但在大会没有取得进展。贸发会议内的努力也成效甚微,虽然各成员国最近同意研究一些极为成功的经验,作为改善这一领域的决策行动的依据。同样,贸发会议为实现可持续发展力求将环境代价和收益计入商品价格之中,但这一努力没能成功。

B. 使贸易和环境相辅相成

20. 人们广泛认为,贸易、环境和发展界之间的相互理解仍嫌不足,仍需在共同的纲领方面扩大共识,以加强贸易、环境和发展之间的互补性。在制定和有效落实内容广泛的积极措施方面进展不足。在向参加世界贸易程度有限的国家,特别是向最不发达国家提供优惠条件的倡议方面,取得的进展甚微。

21. 在若干情况下,使贸易和环境相辅相成的努力受到阻碍,因为《21世纪议程》中列举的其他优先方面缺少进展,而这些方面特别是财政资源和机制(第33章)和转让无害环境技术、合作和能力建设(第34章),影响到贸易和环境的相互联系。

C. 向发展中国家提供足够的财政资源

22. 尽管有帮助重债穷国倡议,但最贫穷国家的债务问题可能不会迅速解决,因为符合条件的债务国须在3到6年期间表现出良好的业绩和政策记录,然后才有资格获得进一步减免。即使是一些政策适当的低收入国家中,发展的不足--结构僵硬、体制和行政能力薄弱、市场运作不良、技能和基础结构欠缺--妨碍了对改革的努力作出迅速有力的响应。根据倡议减免债务的行动可能因而受到拖延。此外,有些国家的调整方案范围有限,或因出现内乱而受到影响,其中包括一些拖欠了大笔债务的主要债务国,虽然这些国家可被定为重债穷国,但似乎不会在这一计划下得到较早的考虑。

23. 尽管国际投资的总体情况出现积极趋势,但仍有若干问题。在区域一级,非洲获得外国直接投资的比例很少,这仍令人感到不安:1995年,流入非洲的外国直接

投资基本上仍停留在50亿美元水平。鉴于非洲需要大量资本,又面临严重的环境挑战,这一情况尤其令人担忧。此外,外国投资者是否在实现当地和全球环境目标方面发挥应有的带头作用也是不明确的。最后,外国直接投资为许多发展中国家的经济稳定作出了积极贡献,但外国证券投资比例的增加也使人关注,深恐这种流动性很强的投资可能会给接受这种投资的发展中经济的稳定带来消极影响。

D. 鼓励有助于可持续发展的经济政策

24. 人们目前已经普遍认识到,可持续发展需要各国政府和商家在其决策进程中共同表现出远见卓识。另一种共识是:政策改革需要长期设计、落实和产生结果;调整,特别是最不发达国家中的调整是一个缓慢的进程,需要从长计议,解决这些国家的结构问题。不过,结构调整方案的落实和资助方面并不总是反映这种共识。的确,有关的方案和资金如结构调整专用资金或扩大结构调整专用资金都是比较短期的:通常这期一至三年,而且每半年评价一次执行情况,这缩短了决策者目光,迫使其急功近利,而不是执行带来长久效益的政策。

25. 同样,在受到外来冲击而补偿贷款不足的情况下,国家被迫迅速调整其国际收支除其他外,这往往需要迅速增加出口收入,有时为此付出重大的环境代价。1980年代,中等收入的债务国的这种紧急出口尤其明显,当时这些国家大多数被迫面对商品价格大幅度下降,借贷消减,偿债义务增加的情况。一些国家在清偿协议迫使下力求迅速调整收支,这也是使得商品价格面临更大下调压力的重要原因。重债穷国今天仍旧面临同样的情况。

三、令人乐观的变革

A. 使贸易和环境相辅相成

26. 若干国家的政府已采取步骤,包括通过体制机制,在国家一级把贸易和环境更好地融合起来,如加强贸易和环境部之间的协调。有若干国家的非政府组织扩大

了参与。

27. 在提高环境标准和管理效率,解决当地、跨界和全球环境问题方面也出现了进展。这些进展并没有与多边贸易制度的各项规定发生抵触,也没有妨碍乌拉圭回合谈判中商定的贸易自由化措施的落实。基本上也避免了对贸易产生的不必要的不良影响。在寻找成本效益高的方法以解决环境问题方面,以及在加强政府和工业合作以制定环境政策方面,现在已取得了一些经验。

28. 各国政府已采取步骤,坚定地将《21世纪议程》后续活动,包括贸易和环境领域的活动列入总协定/世贸组织、贸发会议和其他有关国际组织的工作方案中。

29. 关于总协定/世贸组织,《设立世界贸易组织马拉喀什协定》序言首次在多边贸易制度的范畴内提到实现可持续发展的目标,和保护并保全环境的必要。此外,世界贸易组织在不同协定中多数次提到环境问题。1994年4月的《贸易和环境问题马拉喀什部长级决定》规定了世界贸易组织贸易和环境委员会的任务和职权范围,新加坡部长级会议则指示该委员会继续在其现行职权范围内开展工作。

30. 联合国贸易和发展会议第九届会议(贸发会议第九届会议)最近赞同可持续发展委员会关于贸易、环境和可持续发展问题的第4/1号决定,继续执行贸易、环境和发展领域的任务。

31. 其他国际组织的作用也由其理事会加以澄清。此外,可持续发展委员会发挥了重要作用,加强世贸组织、贸发会议和环境规划署之间的合作和工作的相互补充,并指出了工作上的差距。

32. 关于贸易和环境的辩论,已经努力采取综合全面的手法。特别是作出一些努力将发展问题包括在内。同样,若干发展中国家已采取较积极的态度,在辩论中提出一系列发展中国家感兴趣的问题。

33. 通过辩论,人们更加相信多边贸易制度能够照顾到环境方面的问题和可持续发展的目标。的确,世贸组织贸易和环境委员会得出结论,认为讨论结果表明多边贸易制度能够进一步兼顾环境方面的考虑,加强对可持续发展推广工作的贡献,而不

必妨害其公开、公平和非歧视性质；乌拉圭回合各协定的实施将是这一方面的重大贡献。⁴

34. 此外，理论和实际分析以及辩论都有助于打消早先基本上毫无根据的恐惧心理：贸易和环境政策可能相互抵触，因此导致政策选择失当。

B. 鼓励有助于可持续发展的经济政策

35. 联合国系统负责宏观经济政策的主要机构是世界银行和国际货币基金组织。自从召开环发会议以来，货币基金组织越来越重视综合考虑环境和宏观经济政策。除协助各国实现可持续的宏观经济和财政稳定——可持续发展的一个先决条件——之外，货币基金组织还协助其成员国编制包括环境政策的三年政策纲领，并与各成员国合作将环境政策所带来的宏观经济和财政问题纳入政策对话之中。自从环发会议以来，货币基金组织和世界银行还协助开展国别工作，帮助各国认识到宏观经济问题和环境问题的综合考虑切实可行，而且工作人员定期汇报在其实地工作中出现的环境问题。这两个机构随时准备将环境（和其他社会）问题纳入其与各国之间的政策对话之中，如果国家当局有所要求的话。货币基金组织最近在一份关于宏观经济和环境问题的出版物中探讨了可持续发展领域里可采取进一步行动的范围。

四、新问题

A. 通过贸易促进可持续发展

36. 尽管上文指出缺乏进展，然而在环发会议之后，由于认识到商品生产活动和工业生产活动都影响自然资源基础，经济增长和自然环境之间关系明显开始受到关注。大家认识到如果产品的价格没有考虑到环境成本和效益，或如果不以市场手段促进采用有利环境的生产方法，就更难于改变生产模式使其符合可持续利用自然资源的要求。

37. 与此同时,发展中国家关切商品部门可能采用环境限制条件,使商品生产国承担额外负担并将资源抽离一般发展方案。这两个相关问题看来值得进一步探讨,不论是在国际商品协定范围内或通过其他机制。

B. 使贸易和环境相辅相成

38. 有必要以综合和周全的方针重新推动关于贸易、环境和发展的辩论。可持续发展应该着眼于促进贸易和投资,以贸易自由化、经济改革、改进自然资源和环境的管理之间的协作关系为基础。有必要促进商界和民间社会参与设计具体的培养能力措施,包括通过增强能力的措施,特别是在外国直接投资的环境措施方面。也有必要进行进一步的经验分析和数据收集来支助这项讨论。

C. 向发展中国家提供足够的财政资源

39. 在重债高筑的穷国倡议范围内,可持续债务的概念和定义成为一个重要问题。除了采用哪种方法的问题之外,分析可持续债务所采用的衡量法和标准也需要加以考虑。例如,标准是否足够灵活到可以考虑到不同的债务情况,特别是债务对预算造成的负担?而且,在遵循可持续债务分析所需的方法时,应该评估社会和人的发展因素,也必须考虑到债务国实际面临的问题。

40. 关于国际投资和必须实现要可持续发展的主要新问题涉及 (a) 使没有从1990年代外国直接投资激增的情况中获益的国家和地区获得其惠益, (b) 跨国公司同各国政府一起在达成关于排放标准的全球目标方面可发挥的潜在积极作用,以及 (c) 发展中国家为吸引外资彼此不断竞争。关于最后一个问题,情况依然是,迄今发展中国家和可持续发展从国际投资获得惠益一直是在自由化进程的范围内实现的,自由化促使跨国公司积极争夺货物和服务及生产要素的市场。各国政府因此必须慎加考虑和衡量各种政策,以期鼓励和助长健康的竞争,和必须避免采取牺牲开放和竞争的政策来吸引资本或采取不惜一切但求吸引资本的政策。

D. 鼓励有助于可持续发展的经济政策

41. 在工业基础薄弱的发展中国家,收入水平的急剧和持续增长要依赖日益增长的投资,这种投资含有很高的进口成分。这转而需要在开头依赖开发自然资源以换取必要的出口收益来资助进口和投资。可是,如果所开发的资源是不可再生的,如矿产,或如果开采的速度超过再生的速度,如木材,这样开发可能不利于可持续发展。自然资源所遭受的压力随国家而不同,但在建立妥善和竞争性工业出口基础之前进口就自由化时,所遭受的压力很可能更加沉重。

42. 增长的可持续提高因此需要从依赖自然资源储藏转到增强工业基础。成功的工业化经验显示,这一进程通常从多样化着手,开始进行商品加工,及转到非传统的农产品出口或以资源为基础的工业,以便提高生产和出口的工业增值部分。下一步是发展劳力密集的低技术、低技能和低资本强度的工业,经过一段时间后,利用以资源为基础的出口利润进行新投资,再把活动所需的技术和技能推至更高的层次。如果能够迈上这种工业化道路,这个国家不仅可以减少外贸问题可以对其造成的冲激,而且也可以减少依赖以有限的自然资源作为进口和投资活动的筹资来源。投资增加和工业升级因此可以大有助于保护自然资源基础和更合理地、可持续地利用初级商品,特别是木材,以及矿产和其他不可再生资源。

43. 因此,综合地对待经济增长的各种基础,在确保宏观经济的均衡和稳定外还注意工业基础和奖励结构,可能大有助于促进针对个别国家可持续发展的环境和社会方面的政策的可行性。

E. 关于未来工作的建议

44. 进一步分析和讨论应该着眼于如下问题:(a) 寻求积极性鼓励办法以帮助发展中国家提高环境标准,包括与非产品有关的加工和生产方法标准;(b) 具体商品将环境成本计算在内的成功经验;(c) 有效促进技术的取得和转让以帮助解决贸易

和环境问题；(d) 使外国直接投资在支助发展中国家努力，包括在多边环境协定的范围内实现可持续发展目标方面尽量发挥作用的政策和措施；(e) 区域一级的贸易和环境问题，包括区域经济和贸易协定范畴的问题；(f) 中小型企业贸易和环境相互作用方面的特殊情况和需要；以及(g) 查明环境措施方面创新的有利办法，包括在多边环境协定框架内查明这种办法。进行这些工作时，应该考虑到贸易和环境方面的新问题，例如，气候变化和生物多样性领域的政策应考虑到这些新问题。此外，也应该探讨可否以指定发展援助目标及提供贸易优惠的办法促进最不发达国家和低收入国家的可持续发展。

注

¹ 《联合国环境与发展会议的报告》，第一卷，《环发会议通过的决议》(联合国出版物，出售品编号：C.93.I.8和更正)，决议1，附件二。

² 更详尽的分析载于题为“贸易和环境：具体进展和尚未解决的问题”的报告，这是贸发会议秘书处根据大会1995年12月20日第50/95号决议第26段要求编写的。贸发会议秘书处也正在编写一份关于贸易和环境的文件，供订于1997年4月3日和4日在纽约举行的关于执行《21世纪议程》援助最不发达国家的特别措施问题特设专家组会议审议。

³ 联合国出版物，出售品编号：96.II.A.14。

⁴ 见世贸组织，贸易和环境委员会的报告，1996年(PRESS /TE 014)，1996年11月18日。

- - - - -