联 合 国 E/CN.17/1998/4

经 济 及 社 会 理 事 会

Distr. :General
30 January 1998
Chinese
Original: ENGLISH

可持续发展委员会

第六届会议
1998 年 4 月 20 日至 5 月 3 日

# 工业与可持续发展*

## 秘书长的报告

目录

| | | 段次 | 页次 |
|---|---|---|---|
| 一. | 导言 | 1-3 | 2 |
| 二. | 工业与经济发展 | 4-23 | 2 |
| | A. 工业在发展战略中的作用 | 4-10 | 2 |
| | B. 政府和工业界的经济政策挑战 | 11-18 | 3 |
| | C. 国际社会的经济政策挑战 | 19-23 | 4 |
| 三. | 工业和社会发展 | 24-42 | 4 |
| | A. 工业在社会进步中的作用 | 24-31 | 4 |
| | B. 政府和工业面临的社会政策难题 | 32-38 | 5 |
| | C. 国际社会面临的社会政策挑战 | 39-42 | 6 |
| 四. | 工业与环境保护 | 43-66 | 6 |
| | A. 工业对环境的影响 | 43-45 | 6 |
| | B. 政府和工业面对的环境政策挑战 | 46-58 | 7 |
| | C. 国际社会面临的环境政策挑战 | 59-66 | 8 |

* 本报告是联合国秘书处经济和社会事务部根据可持续发展机构间委员会商定的安排而编写的。它依据国际劳工组织、联合国环境规划署和联合国工业发展组织提供的材料以及可持续发展机构间委员会成员提出的意见。更详细的资料载于本报告增编 1、2 和 3。

98-02347 (c) 120298 130298

# 一、导言

1. 自从 1987 年布伦特兰委员会将“可持续发展”一词变为通常用语以来,工业及其对经济和社会发展与环境的影响一直是关于可持续发展问题辩论的核心问题。现在政策制定者达成了一种共识,即为了实现可持续发展,政府和非国家为主体必须作出更大的努力,将经济、社会和环境目标纳入工业政策和决策之中。

2. 本报告第二节将叙述工业在促进经济增长和经济体制结构转变方面的作用。第三节将说明社会发展会怎样受到工业的影响,特别是工业对创造就业和减轻贫困的影响。最后,第四节将讨论工业活动对各国政府、工业及公民社会所面临的环境与政策难题的影响问题。

3. 人们希望,着重讨论工业与可持续发展之间的关系将从不同的方面提高可持续发展委员会历届会议成果的价值。首先,报告将讨论过去在《21 世纪议程》若干章节的标题下所讨论的许多问题,并且比以前更多地着重讨论工业,包括工业的各个分部门,如钢铁、纸和纸浆、水泥和化工。第二,报告将再次探讨经济、社会及环境的目标之间某些相辅相成和相互冲突的方面。第三,将讨论因最近的若干国际事件,如审查《21 世纪议程》实施情况的大会特别会议(1997 年)、社会发展问题世界首脑会议(1995 年)、第四次妇女问题世界会议(1995 年)、多边贸易谈判乌拉圭回合的完成(1994 年)等等,而给工业方面带来的国家和国际上的重大政策挑战。第四,将评估在促进可持续发展方面最近的若干国家和国际政策改革的有效性。第五,将讨论在国家和国际层面制定政策和设立标准方面工业的参与情况。最后,将评价工业通过志愿措施对可持续发展目标的支持。

# 二、工业与经济发展

## A. 工业在发展战略中的作用

4. 可持续的工业政策处于发展战略的核心位置,涵盖广泛和相互关联的经济、社会和环境目标,例如(a) 在稳定和有利的经济社会环境范围内,通过采取适当的工业与贸易政策,包括逐步使国际和区域贸易自由化,鼓励建立一个开放、具有竞争机制的经济体;(b) 创造生产就业,特别是长期的就业,以便在家庭收入和社会发展方面提供持续增长;以及(c) 通过高效率地使用可再生和不可再生的资源保护自然环境。

5. 工业在对任何国家的经济和社会发展非常关键的技术革新和研究与发展活动发挥着至关重要的作用。例如在欧洲联盟各国,工业提供了用于研究与发展活动的国家财政资源总额的 50%以上,工业在花费于研究与发展活动方面的国内支出总额中所占的比例超过 60%。因此,工业在发展和传播构成可持续发展关键要素的对环境友善的技术方面发挥着重要作用。

6. 为了应付各国多年来推行的发展战略以及各种其他变化(消费形态、技术进步、国际分工、以及跨国公司的作用),工业生产的结构和地点发生了很大的变化。就整个世界来说,如今经济活动按三大部门划分,即初级部门、工业和服务业,[1] 最令人惊讶的变化是服务业的迅速增长,它在世界国内生产总值中所占的比例从 1980 年的 53%增长到 1995 年的 63%。这一增长降低了初级部门和工业所占的比重;制造业在世界国内生产总值中所占的比重从 1980 年的 23%下降到 1995 年的 21%。不过,对许多发展中国家来说,提炼业仍然十分重要。

7. 如果按照主要国家类别来分解这些总体趋势,则可以看出一些重要的格局。在发达国家,这种趋势要强得多,在许多较大和中型发达国家内,制造业产值占国内生产总值的比重已下降到 20%以下。另一方面,在大量发展中国家,制造业产值占国内生产总值的比重随着经济发展一直在上升,而且这一趋势预期将继续。不过,在制造业已达到占国内生产总值较高比重的许多其他发展中国家,服务业的增长超过了制造业的增长,导致制造业产值的比重下降,正如发达国家所经历的那样。

8. 由于发展中国家与发达国家相比制造业的增长率更为迅速,发展中国家在世界制造业产值中所占的比例从 1980 年 12.9%上升到 1995 年的 20.9%,预期在 2000 年将达到约 25%。[2] 世界国内生产总值的区域比重中发生了某些变化当然是由于贸易自由化和日益全球化的世界生产提供了动力。不过,某些方面的人士对制造活动大规模地从发达国家向发展中国家迁移所感到的担忧也许受到夸大。事实上,从发展中国家进口的制成品在欧盟、日本、美利坚合众国和加拿大的明显消费制成品中所占比重 1994 年只有 4.7%,比 1980 年的 2.5%有所增加。[3] 当然,在另一些分部门,对发达国家市场的渗透范围更大。例如,来自发展中国家的进口在欧盟、日本、美国和加拿大等国明显消费的服装中所占的比重从 1980 年的 13.7%上升到 1994 年的 35.3%。[4] 事实仍然是,发展中国家在与发达的贸易伙伴国家进行的制成品贸易中仍然有逆差。

9. 大量的环境压力(例如空气和水污染、土壤腐蚀和污染)与上述某些工业部门是相关的。随着人均生产水平的提高这些环境压力的程度预期也会上升。例如,以某些较工业化的发展中国家的城市居民为例,对若干工业部门(如钢铁、水泥和工业化工产品的使用)的人均产出和使用情况的估计表明,它们已在达到接近发达国家的水平。[5] 因此,看来如果不能更迅速地实行无害环境的技术的话,这些发展中国家城市地区的居民可能会暴露在不久以前发达国家的公民所处于的高度工业污染之下。

10. 更好地理解这些趋势及其预计的未来演变可有助于设计和实施更好的政策以实现可持续发展,为此就应当理解某些重要的问题。例如,世界经济在变得更加能源汇集和材料汇集,还是在减缓这种趋势?向来与广泛的环境和污染问题有关的工业部门(采矿、纸和纸浆、水泥、钢铁、能源和运输、化工生产和使用)是在通过改善政策来减少其环境影响,还是在向环境标准较低的国家迁移?诸如城市化这样的工业化进程在发展中国家的社会代价如何?诸如银行业和保险业这样的商业服务提供者能否成为日益建设性的变革力量?如果审查过去15 年来经济结构中某些较为突出的趋势并评估未来的趋势,则会为考虑上述问题提供有益的背景,因此在这方面继续努力将十分重要。

## B. 政府和工业界的经济政策挑战

11. 为了实现可持续发展的目标,国家政府和工业界都面临若干重大挑战。政府需要将经济、社会和环境方面关心的问题纳入其政策制定工作中,并通过宏观经济和其他政策促进经济增长和工业的国际竞争力。此外,政府还需执行各种政策来促进本国创业精神并协助吸引外国直接投资和技术。而且至为关键的是制定国家技术战略。同时政府也需进行能力建设,以便促进同工业界的伙伴关系,加强同社会所有主要群组的对话。发达国家和发展中国家的政府需继续同工业界进行对话,创造一个有利于工业发展的政策环境。

12. 一般说来,必须进行旨在促进可持续增长的政策改革,以提供一个框架,让工业发展能够在其中以有利于社会发展和环境保护的方式增长。例如,生态效率高的技术可加强工业竞争力(减低生产成本、增加产品数量和提高质量),改善工作环境的社会方面,有时还能创造就业机会。经改善的人力资源也有利于生产力的提高,并提供环境管理所需的技能。

13. 一项重要的政策领域是维持一个稳定的宏观经济环境。各国除进行宏观经济改革外,还应注意在中观经济和微观经济两级上进行改革,以便提高经济体总的或全系统的竞争力。微观经济政策改革将在公司一级进行,而中观经济改革将针对公司在其中运作的环境(生产要素市场和有形及机构基础设施)。为了促进竞争力和提高生产力,应适当注意在人力资本和技术的公共投资。

14. 对于发展中国家和转型期经济体,外国直接投资往往是资本、新技术、组织和管理方法以及进入市场的重要来源。经验表明,本国投资和外国投资之间有很强的互补性,包括后向和前向联系,这种互补性是可以增强的,例如可以通过建立合营企业和其他安排予以增强。为了吸引和留住外国直接投资,必须有一个稳定的政策环境,确保本国企业家和外国投资者对经济有信心。寻找技术流入的发展中国家也应寻求其他发展中国家的外国直接投资,因为这类技术转让可使双方能够通过区域合作更好地利用其区域相对优势。通过技术进步,发展中国家可扩大在技能较高的职类创造就业的机会并支助各种服务。一些较为先进的发展中国家的公司通过在工业化国家的直接投资取得一些关键的技术和其他战略的资产。

15. 必须有一个发展健全的技能和知识基础,才能制定成功的本国技术战略和吸收进口的技术。还应通过工业界和本国研究与发展活动之间加强合作来提高本国的技术能力。例如可采取政府支助的形式以激励商界和学术界之间的生产联系。此外,特别是通过促进无害环境的技术,各经济体既能更新技术,同时又可促进环境可持续能力。

16. 为了鼓励本国私营企业和促进整个经济的竞争力,政策改革的目标应放在创造有利的政策环境,特别是通过改善基础设施和教育,鼓励研究与发展活动,简化出口手续和放宽对本国市场的管制。若干国家如大韩民国和马来西亚等国的经验表明,如进行改革以解除和放宽对市场的管制,则很有可能获得创新。扩散技术和更有效利用资源等好处。在许多发展中国家和转型期经济国家里,发展中小型企业的努力往往由于资金不足和缺乏工业支助服务而受阻。鉴于许多发展中国家非正规部门的重要性,政策改革务需涉及这类企业潜力的来源。

17. 政府面对的另一项重大挑战是确保其经济和工业政策都是性别中立的。例如,私有化政策可以不同的方式影响到男女的经济地位。在许多发展中国家和转型

期经济体里,妇女的工资和就业条件在公营部门较好,公营部门工资的性别差距比私营部门的小。此外,在公营部门里,妇女所享受的附加福利比受雇于其他地方的妇女多,也较容易获得社会保障。

18. 随着政府积极参与生产的努力减少,私营部门的作用便扩大,包括在诸如在人力资本和技术开发的投资等领域。这样一来,有效的可持续发展政策越来越是政府、商业和社会其他主要行动者如雇主组织和工人组织之间的对话和伙伴关系的结果。

### C. 国际社会的经济政策挑战

19. 国际社会在工业和经济发展方面面对的挑战令人心悸。迫切需要应付全球在引起的问题以及国际贸易和投资的有关问题。虽然有些发展中国家能利用市场日益全球化带来的机遇,但大多数国家特别是最不发达国家都无法通过扩大贸易和增加外国直接投资来使其工业多样化,从而加强其工业。因此,国际社会需把工作集中在协助发展中国家加强其面对全球市场竞争的能力,以获取多边贸易谈判乌拉圭回合的好处。此外,国际社会将需要支助区域贸易安排并讨论与投资有关的国际条约所涉的问题。

20. 国际社会在协助发展中国家和转型期经济体加强其创造业部门面对全球市场竞争的能力方面能发挥重要的作用。特别是,需要提供多边和双边援助,支助各国制定各项战略和政策以促进国际竞争力,建立本国能力和鼓励发展各自的工业活动。例如,联合国全系统援助非洲特别倡议就是这类克服非洲工业发展障碍的国际行动的榜样。此外,应鼓励联合国各区域委员会审查可持续工业发展的各个方面,同时考虑到其各成员国和整个区域的工业发展的具体特征。

21. 乌拉圭回合协定和世界贸易组织的设立提供了在一个更为开放的全球环境内扩大国际贸易的前景。这项事态发展将大大影响到发展中国家特别是那些将获得更多机会进入发达国家市场的国家的工业化步伐。但是,大多数非洲国家和一些加勒比国家开始时由于现有优惠幅度减少而可能遭受损失,因此应对这些国家给予特别考虑,确保它们不会为了对新的全球贸易体制进行调整而承受沉重的负担。

22. 在全球贸易体制内,提出倡议以扩大区域一体化和发展中国家间的联盟,例如自由贸易区或关税联盟,可大大促进出口增长。东南亚国家联盟(东盟)自由贸易区和亚洲太平洋经济合作组织(亚太经合组织)是亚洲成功的区域经济安排的好榜样。欧洲若干转型期经济体同个别欧洲国家和欧盟谈判各项协定,这些安排将使它们有重大机会发展贸易和投资联系。但是,在这些转型期经济体里,如何创造鼓励本国生产者应付外国竞争的商业气氛,仍然是决策者的一项重大挑战。

23. 许多发展中国家依赖外国直接投资作为技术和资本的来源,因此国际社会必须促成一个更加有利于投资流动的稳定环境。1997 年初,已经达成 1 300 多项双边投资协定,其中越来越多是发展中国家间的条约。关于制定有关外国投资的国际规则的区域倡议和其他倡议也在激增,包括例如北美洲自由贸易协定(北美贸协)、能源章程条约和亚洲太平洋经济合作组织关于投资的工作。鉴于这类与投资有关的条约和倡议的激增,经济合作和发展组织就一项多边投资协定进行谈判的努力以及东盟的类似倡议都是受人欢迎的。

## 三、工业和社会发展

### A. 工业在社会进步中的作用

24. 社会发展目标是上文第二节所讨论的可持续发展战略的组成部分。工业化一直是推动经济发展的主要动力,工业化本身也具有潜力可直接或间接地促进各种社会目标,例如创造就业、减轻贫穷、男女平等以及更容易得到教育和保健服务。社会与工业发展之间有一种相互促进的关系。仍未成功促进工业发展的国家往往也还没有在达成这些社会目标方面取得持续进展。另一方面,仍未充分投资于教育和保健等社会发展方面的国家也往往缺乏长期保持工业竞争能力和获利能力的基础。

25. 工业对社会发展的主要贡献之一是创造生产性就业。上文第二节所讨论过的工业结构改变对就业,特别是发展中国家内的就业产生重大影响。事实上,1965 年至 1990 年间,发展中国家就业于工业部门的分额从 11%增至 14%。不过,这一景象掩盖了发展中国家的不同经验。总的来说,虽然新出现的工业化亚洲经济体在工业就业份额出现明显的增长,撒南非洲在这类就业方面的增长则微不足道。同一期间,在发达国家内,就业于工业部门的份额从 37%降至 26%,反映出就业从工业急剧转至现代化服务部门。不过,所有国家普遍出现一种共同的趋势:服务部门是就业的一个日益重要的来源。

26. 发达国家和发展中国家内的工业就业形态与实际工资及制造所需技能水平方面的差别相关连。例如,就南亚和东南亚一些低收入发展中国家而言,正式制造业

部门内的实际工资下降。同时,在工业就业机会率较高的另一些发展中国家,实际工资则有上升的趋势。在收入较高的国家。平均实际工资一般没有下降,但却出现工业方面节省劳力技术变革和就业减少的趋势,特别是对非技术工人而言。至于中等收入国家,实际工资有所上升,但在开始将其出口能力多样化,使扩展至新的、更为技术密集的产品领域时,它们发现需要人数较少,但技能较高的工人。

27. 已有充分的资料显示出工业可以透过创造就业为减轻贫穷作出贡献。过去 20 年来,一些发展中国家,特别是东亚,已能够大大减少贫穷情况(以每日不足一美元过活的人口比额)。在一些国家,包括中国、印度尼西亚、大韩民国和马来西亚,贫穷情况减少 70-80%。另一方面,例如在撒南非洲,本身仍有待推行工业化,这些国家的贫穷人数在 1980 年代末和 1990 年代初实际上有所增加。

28. 发展中国家改善接受教育和获得保健的情况。一般来说与工业化的快慢相关。例如,在迅速增长的东亚发展中国家,工业增长或先于教育的日益普及,或与之并行,普及教育首先是普及初等教育,然后是增加中学教育机会。过去三十年来,发展中国家内获得保健的情况大有改善,平均而言,获得保健的人口现在约有 80%。不过,这掩盖了某些地区进展欠佳的情况:例如在撒南非洲国家,只有一半人口能获得这种服务。

29. 工业发展和结构改变也透过增加总的就业机会促使发达国家和发展中国家的妇女更多地加入劳动队伍,在工业化国家,妇女主要在服务部门增加就业,这是增长最快的部门。另一方面,在发展中国家,制造业使妇女的就业机会大增,特别是在面向出口的制造业活动迅速增长的发展中国家。虽然增加进入发展中国家市场所获利益对促进男女平等极为重要,但这些国家的妇女所得往往仍低于平均工资。

30. 上述工业化的积极社会效应与一些消极效应并存。例如,在某些政治、社会和经济条件下,工业发展会带来一些消极效应,例如剥削童工和受约束的劳工、工作环境恶化、工作不稳定、就业非正式化及工会弱化。此外,由于日益全球化而引起的激烈竞争可导致企业削减用于社会保障的经费或减轻对其雇员的合同义务。不过,仍无法明确了解日前加强的全球化本身是否真的促成这种情况。在国家一级,非正式部门中小型企业工业生产也可能对实现社会目标产生重大的不利影响。由于生产和就业惯例方面没有充分的规章和监督,这类企业可以庇护不安全的工作条件、侵犯劳工权利、剥削女工和童工以及缺乏社会保障。这些消极结果绝不限于发展中国家,情况说明,在工业化国家,有人利用脆弱群体,其中还包括不成比例的妇女来发展“第三世界”劳工条件和小型“血汗工厂”。

31. 在处理工业化问题时,所采取的社会政策并非一定是男女一视同仁。妇女接受的教育和训练往往比男子少,特别是在发展中国家,而且还可能面临不断减少的就业机会。这除其他外还可能对减少贫穷产生不利的影响,因为众所周知,妇女占最贫穷人口的大多数,妇女经济发展对增加其福利是极为重要的。

## B. 政府和工业面临的社会政策难题

32. 政府和工业面临的最大的政策挑战是在促进工业活动对社会发展的积极影响的同时要限制或消除工业活动对社会发展的不利影响。就政府来说,它们面临的主要政策挑战是要开发人力资源、减轻贫困、改善社会安全保障、减少男女不平等、以及保护核心劳工标准(自由结社、集体谈判、消除童工剥削、以及消除性别歧视)。为此目的,政府需要扩大和加强同工业、工会及公民社会的其他团体的合作。工业面临的主要挑战是要通过进一步遵守核心劳工标准、由公司开展更多的社会主动行动、注重人力资源开发以及工人福利等来促进社会发展的目标。在很大程度上说,致力解决工业面临的这些挑战的最佳方式是改善同工会及政府的对话,特别是通过扩大自愿的主动措施来支持政府的各项努力。

33. 为了通过改善获得教育的机会来促进人的发展,发展中国家的政府应当优先确保普及基础教育和扩大获得中学教育的机会。工业和公民社会应当同政府一道努力,加强中学、职业和高等教育,并确保这些教育满足社会和经济的发展需求。政府和公民社会也应当致力解决劳动力队伍迅速扩大的问题,特别是青年劳动力迅速增多的问题,为此应当在需求未得到满足的方面扩大生殖保健和计划生育服务。

34. 创造就业可在减轻贫困方面发挥极为重要的作用,政府刺激就业增长所作的努力必须不仅涵盖正规部门,还应包括非正规部门。由于非正规部门是发展中国家就业的重要来源,政府应当确保政策和管理环境通过消除进入市场的障碍来支持中小型企业。还应当减少对正规化的官僚障碍,并为获得信息、培训和贷款提供便利。工业发展政策应当包括为便利和促进非正规与正规部门的企业、包括在适当时与跨国公司之间的联系而作出的努力。关于涉及贸易的就业政策,政府应当努

力确保国际贸易和贸易协定的好处得到广泛分享。必须为社区提供调整援助并为工人提供再培训方案,以便尽量最佳地扩大贸易自由化创造净就业的潜力。

35. 人们对发展中国家现行的社会保障方案涵盖面有限以及就业质量的恶化日益感到关切。为解决这些问题,政府应当同工业、工会及公民社会的其他有关组织合作,扩大、加强和确保社会保障安排的可持续能力。而且,由于包含雇主和雇工贡献的以就业为基础的安排是多数国家社会保障制度的中心构成,政府应当确保这种制度的好处是安全的,并且可以随着变换雇主而转移。此外,政府应当同工业配合,确保社会保障涵盖面尽可能的广泛,并且在可行的情况下强制要求工人和雇主参加。关于就业质量问题,政府必须加强努力,与工业和公民社会合作,确保工业部门普遍遵守核心劳工标准。应当传播良好的工业做法的经验和范例,并为改善工作条件提供鼓励。与此同时,还应当努力将核心劳工标准的保护延伸到非正规的企业中。

36. 鉴于在收入、就业、教育和保健等领域持续存在着男女不公的现象,政府、工业、工会及公民社会的其他组织,特别是妇女组织,应当共同努力消除就业、教育、财产拥有和获得贷款方面对妇女的歧视,并确保妇女能够平等和有效地获得经济机会和社会参与权。

37. 政府应当鼓励工业单位在正规和非正规部门开展的自愿主动行动得到更广泛的扩散。这些自愿的主动行动在很大程度上反映出工商企业对其社会责任的看法发生了变化。“公司责任”运动目前已在经合组织成员国家内的公司总部取得十分积极的进展,在这些国家,各公司发现,通过改善保健和安全条件、缩短工作时间、以及加强协商式的管理,可以从许多方面改善公司的经济业绩。

38. 各公司还在重新评价公司道德的观念,诸如防止腐败等问题正在成为公司的商业原则之一,并一直是国际谈判的构成部分之一。发达国家的若干公司还将人权列入其商业原则及道德守则。但是,一般来说,不应期望工商企业完成社会的其他部门所未能完成的任务。因此必须了解:公司必须做到什么(遵守法律和确保安全的工作条件)、公司可以做到什么(在社区项目中投资、研究发展雇员培训计划、促进使用地方人员从事技术和管理工作、促进公众辩论),以及它们不能做什么(干涉政治和法律程序)。在第一类情况下必须采取监测和强制行动,在第二类情况下有必要建立有利的框架及伙伴合作计划,以及在第三类情况下必须清楚地了解行动的局限和界限。

### C. 国际社会面临的社会政策挑战

39. 国际社会所关心的中心问题之一应当是日益加剧的国际收入分配不均以及某些国家和集团可能陷入更加贫困和孤立之中的危险。社会问题世界首脑会议也许为这一方面的国际合作提供了最强有力的基础。各种政策应当基于各国在宣言中所表示的承诺,其中包括:扩大生产就业和减少那些能够工作的人们的失业、以及增进社会保护和减少最贫穷群体的易受伤害性。

40. 采取协调一致的行动实施 20:20 倡议,将为社会发展作出重大贡献,这在较穷的发展中国家之间更是如此。得到社会发展问题世界首脑会议赞同并得到 1996 年奥斯陆协商一致意见重申的“20:20 倡议”,要求各国政府和各捐助方将其预算的 20%分配用于基本的社会服务。

41. 国际社会应当继续鼓励遵守核心劳工标准及与工作条件有关的其他标准。国际机构必须提供技术援助,协助在低收入国家的公司、以及在所有地区的小型企业达到所要求的标准,同时不致削弱他们在全球经济中的竞争地位。

42. 最后,采取后续行动落实第四次妇女问题世界会议的成果将十分重要。该会议重申了联合国环境与发展会议取得的进展,并强调有必要将性别观点纳入发展议程的主流。对性别问题的讨论必须渗透到关于工业与可持续发展之间关系的讨论中,并且必须成为在国家和国际层面用来评价制定政策和设立准则工作的标准之一。

## 四、工业与环境保护

### A. 工业对环境的影响

43. 由于工业在促进经济发展方面的作用有所扩大,因此,各项工业活动对环境的影响也有相应的增加。所有工业部门的排放和废物都是有害的,因此便可以产生全球性、区域性或地方性的影响。在地方一级,工业排放造成城市空气污染,也使土壤和河流受到污染。区域一级的影响包括酸雨、水污染和沿海区污染。重大的全球性影响是气候变化、臭氧层损耗和生物多样性的损失。

44. 由于目前的工业生产已分布在全球各地(见上文第二节),因此与工业有关的大部分全球性环境问题便来自各工业国家。例如,在 1994 年,发达国家和转型期经济体占工业活动在全球所排放二氧化碳的约 64%,而在人均排放量中则为发展中国家的 6.5 倍。[6] 但是,如第二部分内所指出的,由于发展中国家和转型期经济体工业的进一步发展,因此与工业过程有关的环境压力便对国家一级的生态系统和人体健康构成威胁。

45. 最近对当前工业发展模式的可持续能力和经济增长与环境保护此消彼长等问题的关切已因为有一种较乐观的看法而缓和下来,这种看法是:环境的可持续能力与工业发展并非一定是相互排斥。应当特别指出的是,由于有适当的技术、体制、政策和奖励制度,因此工业发展与环境保护在某些程度上便具有相辅相成的目标。处理工业的环境影响问题是国际社会、各国政府和工业所面对的重要的政策挑战。

## B. 政府和工业面对的环境政策挑战

46. 各国政府的首要任务就是要使各项工业活动对经济和社会发展产生最大的正面影响,而同时又使制造品的生产和消耗对自然环境产生最小的影响。因此,各国政府有需要处理如何促使环境和工业政策进一步结合的问题,并强调各项环境政策的预防性的办法。为此目的,各国政府将需要审查其各项关于经济奖惩办法的管制性政策和制度。同时,各国政府也需要采取其他行动,例如能力建设和环境数据收集,因为这有助于工业和民间社会的各项环境保护努力。工业本身所面对的挑战就是改变公司的宗旨、做法和道德观念以促进可持续的发展,特别是通过改善环境的管理和使政府和民间社会建立密切的合作关系。

47. 各国政府需要采取一种为商业和工业制定明确环境宗旨和目标的综合性政策办法和管制框架。这需要在国家一级上和国家一级以下制定各项战略性环境政策,以确保有一个综合性的办法,包括制定环境宗旨和目标、执行各项条例和市场奖励/管制、监测政策和采取矫正行动。改善工业的环境性能的办法就是要审慎地使各项文书搭配,包括奖励以及直接管制,因为这有助于进行革新,补各项经济政策的不足。大多数国家仍十分依赖以排放和排污标准、惩罚和罚款为根据的传统指令和控制办法。这些办法需辅之以诸如征收税款和污染费及消除对资源使用的津贴等经济手段,从而导致较好的资源管理和可持续发展,因为它们对污染控制提供奖励和使环境费用内部化。以排放交易计划作为其他经济手段的替代办法这种做法越来越受到注意,应进一步加以探讨。但是,这些计划在发展中国家适用性可能有限,因为建立一个可以转让的排放许可的有效市场是不容易的。

48. 关于制定环境目标问题,就因素 4 和因素 10 问题进行的讨论使目前进行中的辩论增加了一个新的层面,即制定各种限定发达国家在一定时间内达到的物质和能源效率指标。[7] 所建议的指标是,因素 4 将在 2020 年至 2030 年实现,因素 10 则在 2050 年以前实现。许多专家认为现有生产技术能在 2020 年至 2030 年改善到至少因素 4 的程度。要实现在京都议定的温室气体排放减少指标可能需要作出这些努力或类似的努力。不然,在使能源非碳化的工作方面将承担极大的负担。委员会将在 2001 年当能源和运输问题列入其议程时审议这些问题。

49. 各国政府可以通过采取各种国家措施来促进转移到生态效率高的工业。例如,绿色采购政策和生态标签方案可以扩大绿色产品的市场。监测工业的环境性能是大多数国家不断面临的挑战,特别是由于供执行各项方案的预算正在减少。这最终需要制定国家标准以作为国家环境政策计划的效率基准和制定用以测量工业环境性能的指标。供测量自然资源使用总量的备选国民核算是这种所需要指标的一个例子。此外也需要定期审查排放情况和执行各项政策,以指导为环境政策的拟订、执行和评价作出合理有效的决策。

50. 虽然各项政府条例促使工业对环境问题作出初步的响应,但是各个利害攸关者现已日益要求各公司对其业务和产品在整个生命周期内对环境产生的影响负责。工业,主要是通过各工业协会,对这些日益增加的要求作出响应,即制定自愿性行为守则、章程和良好做法守则。《21 世纪议程》核可了这项自愿性办法,并鼓励商业和工业使用这些守则以促进采取最好的环境措施。

51. 工业的一个主要的挑战就是更好地取得供其改善环境性能的适当资料、专门知识和决窍。为使环境管理标准最为有效,各国政府便必须意识到其在确保建立一个使这些标准获得成功执行的适当基础结构方面的作用。若干国家正在对设立环境管理制度采取积极主动的办法,并通过制定以 ISO 14 000 或欧洲管理和审计计划为基础的国家标准的办法来促进其在国家一级上的执行,并对选择执行环境管理制度的商业,特别是中小型企业,提供训练和给予奖励。各国政府和工业必须合作制定各项政策,以确保各发展中国家内的公司或中小型企业不需付出太大的代价而且很容易就能遵守各项标准。应当特别指出的是,应适当考虑到环境管理

制度对没有基本管理制度的中小型企业的现实意义,以及需要有第三方核证不过对于这些企业来说,可能成本太高。为确保这些标准不成为非关税贸易壁垒,有需要制定合理的训练和核证费和制定一个供核证获多边认可的计划。

52. 关于各工业分部门的政策挑战,这些分部门各自都面临一直具体的关键环境问题,因此各自采取不同的方式作出反应。举例来说,化学工业是最早集中致力于环境监管工作的分部门之一。它制定了一套涵盖整个工业的准则标题是“负责任的经营”,以促进在广泛基础上改善业绩,减少风险,建立最好的管理做法。除了“负责任的经营”外,各不同国家和区域的化工协会也都制订和执行了本身的方案。

53. 就钢铁分部门来说,必须指出钢的需求和产量不断上升,特别是在发展中国家。为了促进最好的环境管理做法,占有世界产量 70%的国际钢铁协会通过了一项政策指导方针。钢业的一项不寻常的特色是公开交流技术。结果,一些最有效率、最清洁的炼钢厂都在发展中国家境内。但是,主要的挑战是前中央计划经济体的业绩需要提高,因为正是在这些国家内能看到最坏的业绩。

54. 除了钢以外,水泥也是所有建筑方案的一项基本投入。这个部门两项最重要的环境问题是能源利用和向大气层的排放。制订高效率能源和替代能源方案是水泥工业的重要挑战。关于后者,利用废物作为能源的方案使本部门企业不仅能够提高它们的业绩,并且由于提出一种安全处理废料的方法而可以帮助其它部门解决它们本身的问题。技术的发展也促成水泥部门大量减少向大气层的排放。不过,这种进展大部分集中在经合发组织国家,因此应当向所有国家推广。

55. 关于纸和纸浆分部门,公司的倡议也一直令人鼓舞。举例来说,加拿大企业-政府联合加快减少/消除有毒物质方案是纸和纸浆制造者的一项自愿承诺,要把总的毒气和毒水排放水平从 1988 年的水平减少 44%。另外又有计划要在 2000 年前将排放再减 51%。此外,许多国家的公司推广回收利用的倡议也很成功。自 1970 年代初以来,主要的纸和纸浆厂都已减少了它们对环境的影响,例如它们回收利用污水来完成封闭循环漂白和在漂白过程中利用氯气的替代品。但是,这门工业的主要挑战是拟订森林部门的最佳做法。

56. 关于采矿业,企业的倡议已经比较受人注意。在国际一级,国际金属与环境理事会已有一项环境宪章,规定以产品和环境的监管作为这门工业的目标。国家一级也有重要的企业倡议。例如,加拿大的矿产环境中性排水方案减少酸性矿的排水的经验和作为采矿业的战略性远景的怀特霍斯采矿倡议协定,都是工业、政府和民间社会合作的有价值的例证。鉴于采矿活动及其潜在的环境影响遍布全球,因此这门工业的主要挑战是促进采矿区的最佳做法和更新,并设法同政府和民间社会增强合作,努力保护当地人民的生境和生计。

57. 象银行和保险等分部门,由于它们对所有工业部门都有影响,因此也能对可持续发展作出间接贡献。首先,银行正在努力把对环境风险的评价纳入信贷过程,而保险公司在确定保险费时也要评价环境业绩。其次,关于投资,银行正在提倡增加认识环境投资机会。最近,投资基金和银行开始利用一系列非财务标准包括环境业绩来评价公司。

58. 虽然所有的工业分部门的自愿倡议都是保护环境的有价值的工具,一些利害攸关者和政府官员对它们贡献的程度仍然采取怀疑态度。有效的监测和后续方案是表明这类行动手则不只是徒托空言的重要因素。公司环境报告数目越来越多,这是一项积极的贡献,特别是当这些报告包括具体目标和对公司实现这些目标取得的进展作出评价或含有第三方核查的因素。此外,为了便利对整个部门或国家取得的进展作出评价,必须制订一套共同的指标和尺度,让数据具有可比性,而且可以汇总。

## C. 国际社会面临的环境政策挑战

59. 国际社会必须解决具有跨界和全球影响的污染问题,并支持发展中国家改善国家一级环境可持续能力的努力。具体而言。需要在国际一级进行政策协调,以解决全球环境问题、有关有害废物贸易的问题。以及生态标签计划和贸易环境管理制度可能产生的消极影响。为减轻全球环境问题达成的国际、区域和多边环境协定必须有效地转化为可以由工业界执行的实际方案。对于工商业特别重要的是《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》、《联合国气候变化框架公约》(包括最近通过的《京都议定书》)、《生物多样性公约》、《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》、欧洲委员会《远距离越境空气污染公约》和政府间森林问题论坛的各项建议。

60. 世界贸易自由化可能促成世界制造业的迅速增长,这使人们进一步关切全球范围内经济增长与环境可持

续能力之间的联系。这在很大程度上取决于贸易水平变化造成的结果将改善环境还是损害环境。如何帮助发展中国家逐步提高环境标准,并便利它们采取能减少环境压力而同时使其在国际市场上有竞争力的生产技术,这是国际社会面临的重大挑战。此外,国际社会应进一步解决加强监测危险废物贸易问题。尽管有《巴塞尔公约》,这些危险废物通常一直是从工业化国家运到低工资国家进行处理和回收利用。定于 1998 年 2 月 23 日至 27 日举行的《巴塞尔公约》第四次缔约方会议预期将决定有关禁止从经合组织国家向非经合组织国家出口危险废物的禁令将包括那些危险废物。将来也许应该更加重视对没有明令禁止的危险废物进行的风险管理。

61. 有必要更广泛地向政府和工业界传播有关生态高效技术和管理手段的资料。现在已经建立了若干国际方案,目的是在世界范围内提高对于接近生态高效生产中体现的预防性环境保护战略,并帮助政府和工业界拟订方案和活动,以扩大采用洁净生产技术和管理方法。在这方面,在竞争力问题限制了国家一级方法的情况下,特别是在发展中国家,也许还有必要就造成严重环境污染行业的环境标准问题达成国际协定。

62. 对于使用危险化学品所造成风险的国际关切日益增加,已促成制定解决这一问题的《农药销售和使用国际行为守则》和《关于化学品国际贸易资料交流的伦敦准则》。1989 年,在“事先知情的同意”名下,增加了一项有助于控制有害化学品进口的程序。在初步定于 1998 年 3 月举行的最后谈判会议可能决定在某些危险化学品和农药的国际贸易中强制实施这一程序。各国政府有必要积极参加这一方案,以便确保充分获得收益。

63. 国际上还一直十分重视持久性有机污染物、在环境中持久存在的化学药剂,以及可能造成环境风险并对人体健康产生有害影响的通过食物链产生的生物累积问题。最近,远距离运输这些物质的证据已经导致为减少和消除释放这些化学品而进行国际谈判。政府间化学安全问题论坛发现,有足够的科学证据显示,有必要对 12 种特定持久性有机污染物采取国际行动。这个进程是个良好的范例,说明政府、联合国专门机构和工业界开展合作能够实现问题的解决。所有参加的组织应努力最后确定这些谈判的工作,以便制定出有效的程序。在这方面,值得注意的是,欧洲经经济委员会预期将于 1998 年 6 月最后确定关于持久性有机污染物的议定书。

64. 关于环境问题的国际公约有必要发挥“资料中心”的职能,以便为工业界提供咨询意见和技术,以使其履行公约规定的各项义务。

65. 就关于投资问题的国际协定而言,应该考虑是否和如何考虑环境目标。

66. 最后,国际社会还必须加强发展合作,以使工业发展更加具有环境可持续能力。对此,为加速无害环境技术的转让提供财政资助和采取财政措施是至关重要的。

注

[1] 初级部门包括农业、林业和渔业;工业部门包括采矿和采石、制造业、公用事业和建筑业;服务部门包括银行和保险、批发和零售业、房地产、其他商业服务、餐馆和饭店、旅游、教育、卫生和各种政府服务。

[2] 取自联合国工业发展组织、《国际工业统计年鉴》(维也纳,1997 年);数字包括中国。

[3] 表面消费量是指国内生产总值减去出口加上进口所得的结果。

[4] 计算依据是贸发会议《国际贸易与发展统计手册》(日内瓦 1995 年)

[5] 联合国秘书处可持续发展司的估计数。

[6] 人均比率是根据《1997 年世界经济和社会概览》(联合国出版物,出售品编号:E.97.II.C.1)的数据得出的。

[7] 因素 4 是指通过资源使用减半和生产能力翻一.番,使全球资源生产率番两番的潜力。见 von Weizsacker ,Lovins 和 Hunter,《因素 4:财富加倍,资源使用减半》,(伦敦,Earthscan 出版公司,1997 年)。

联 合 国 E/CN.17/1998/4

经 济 及 社 会 理 事 会

Distr. :General
30 January 1997
Chinese
Original: ENGLISH

98-02347 (c) 120298 120298