

经济及社会理事会

Distr.: General
31 January 2000
Chinese
Original: English

可持续发展委员会

第八届会议

2000年4月24日至5月5日

经济增长、贸易和投资*

秘书长的报告

目录

段次 页次

一. 导言.....	1-6	2
二. 经济增长.....	7-24	2
A. 经济增长和环境	8-21	2
B. 所涉政策问题	22-24	3
三. 贸易和环境.....	25-56	4
A. 寻求平衡	25-29	4
B. 通过贸易促进可持续发展	30-37	4
C. 使贸易和环境相互支持	38-48	5
D. 体制问题	49-53	7
E. 风险和机会	54-56	7
四. 使外国直接投资促进可持续发展.....	57-76	8
A. 新的企业环境	57-64	8
B. 环境管理系统和作法	65-68	8
C. 转让无害环境技术	69-72	9
D. 对跨界环境管理的多利害攸关者办法	73-76	9
五. 结论和建议.....	77-86	10

* 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,按照与可持续发展机构间委员会商定的安排编写的。它是与联合国环境规划署(环境规划署)、联合国秘书处经济和社会事务部和世界贸易组织(世贸组织)协商的结果。

一. 引言

1. 过去十年,各国国内市场放松管制和向国际竞争开放的做法使人们产生了在全球一级上增长较快、收入趋于一致和在国家一级上,主要在发展中国家,收入较平等和经济较稳定的期望。

2. 但与这些期望相反,出现了一些消极的事态发展,例如经济增长不能令人满意、增长较不稳定、收入无保障和国内及国家之间的收入差距扩大。紧急需要处理许多发展中国家,尤其最不发达国家低增长和陷入边陲处境的问题。¹

3. 人们还日益认识到整个世界不能走发达国家过去环境密集的生产和消费老路。为使经济增长走上合乎环境要求的可持续途径,必须使经济增长与环境压力分离,并为发展中国家创造环境空间。另一方面,有许多环境挑战,不是由日益富裕的因素,而是由日益贫穷的因素造成的。在低增长经济实体内的,穷人和无地者由于贫穷和缺乏选择而对自然资源基础造成了更大的压力。

4. 贸易和投资自由化的迅速发展突出了增长—环境关系的跨国界特点。本报告的焦点是:全球市场一体化如何可能影响经济增长、增长利益的国际分配和增长对环境的后果。报告还说明了通过与环境有关的贸易政策和跨国公司的环境做法使经济增长的传统目的符合可持续发展的种种方法。

5. 报告还指出有必要就可以平衡发达国家和发展中国家的利益的贸易、环境和发展议程建立信任和达成共识。该议程应以《关于环境与发展的里约宣言》、²《21世纪议程》³和《建立世界贸易组织(世贸组织)马拉喀什协定》所规定的目的为依据。它还应设法促进多边贸易制度对可持续发展的贡献和在世贸组织的框架外寻找解决办法。

6. 在外国直接投资方面,公共部门和私人部门对保护环境的注意有待趋于一致。各国政府设法在本国范围内促进可持续发展;跨国公司力求增强其在国际上的竞争力。后者正在认识到竞争力和保护环境不必互相排除,因此越来越关心公众对其环境影响的看法。政府正在试行革新办法,挖掘跨国公司在促进可持续发展方面大部分仍未发挥的巨大潜力。

二. 经济增长

7. 近年来,发展中国家越来越依赖外部资源来实现足以克服贫穷和发展不足问题的增长率。《1999年贸易和发展报告》⁴审查的发展中国家中几乎一半的国家(不仅包括商品出口国,而且还包括制成品出口国)出现了增长率降低或停滞不前的趋势。在实现较快增长的国家中,大多数出现了贸易差额扩大的情况,而资金则由流入私人的资本提供。不过,这些资本流入不能永远维持下去,最终将导致货币危机、经济紧缩和削减进口量。⁵商品价格多剧下跌和天灾使经济增长率降低或停滞不前的趋势恶化,因此自1988年以来发达国家的增长率首次超过发展中国家的增长率。

A. 经济增长和环境

8. 从长远来说,世界经济增长可因环境在国家和国际两级的有限吸收力而受到制约。直到目前,环境政策一直不是国民经济增长的明显制约因素。不过,如果环境制约变得较为明显,这个情况就可能会改变。

9. 整个世界不能仿效发达国家过度耗损资源和环境的生产与消费模式。为了全球实现可持续发展,必须逐渐使经济增长与环境压力分离和为发展中国家创造环境空间。大多数在全球一级造成最低程度的环境退化的迅速增长假想情况都是要求同时按绝对条件(即在发达国家减少自然资源消费)和按相对条件(即在发展中国家按人均国内生产总值(国内总产值)减少自然资源消费)把经济增长与自然资源使用和相关污染分开。

10. 有若干处理环境空间的假想情况。倍数四假想情况⁶有可能使经济产出增加两倍,同时使资源使用量减少一半,并说明了实现此目的的具体技术。除减少能源消费外,还有可能减少木材、水和矿物的使用量,同时提高生活水平。倍数十假想情况要求发达国家在今后十年将资源使用量和排放量减少十倍,以便为发展中国家创造更多环境空间。

11. 联合国环境与发展会议(环发会议)把环境政策与发展连系起来,强调为使环境政策有效,就必须首先处理贫穷和不平等问题。提议的假想情况要求发达国家带头改变生产与消费模式,为发展中国家提供环境空间以及促进技术转让和财政援助。还须要发达国家和发展中国家在贸易、科学、技术和金融领域根据发展权利和后世权利的原则以伙伴关系的方式进行合作。

12. 在发达国家,增长和环境退化之间的关系有许多形式。在大多数情况下,在高发展水平上已减少了水污染和二氧化硫排放量,但矿物燃料消费和二氧化碳排放并未减少。虽然按人均国内总产值计算,一些金属,例如锡和锌的消费量已锐减,但有几种其他金属,例如钢和铜只是由其他金属,塑料或木材替代。不过,这种材料代用并未,或只稍微减少增长的总材料密度。同样的,在日本,经济增长的能源密度略为降低,但在美利坚合众国继续提高。

13. 增长的材料/资源密度也显示出了经济增长的污染密度,它受到几个因素的影响。在发达国家,以下因素促使分离:

(a) 经济的部门间变化(即改革),导致资源密集较低的部门,例如服务部门在国内总产值内占到较大的比例;

(b) 较高的生态效率,导致减少材料消费;

(c) 环境意识的提高促成消费模式的变化。

14. 多年来,大多数发达国家大力改革,以扩展服务部门但可预期在未来改革将会减缓。不过,环境意识的提高可加速消费模式的变化。除几个领域(例如粮食、美容和保健产品及农业商品)外,这些变化的作用有限,将需要较长时间才会发挥较大作用。因此,可认为现代的、生态有效的技术的发展、推广和有效使用将是在发达国家降低生产的材料和污染密度的最重要因素。

15. 新技术在几乎整个人类活动领域,特别是信息和通讯、材料科学领域创造了新的机会,导致对其他领域,例如能源使用产生了强大的作用。这些发展扩大了经济增长的限度并具有减少其生境足迹的巨大潜力。

16. 尽管技术进展具有巨大潜力,但由此造成的材料和资源节约将不会导致发达国家绝对减少资源的使用量。各国政府可以发挥作用,通过使用新的生产与消费模式,例如大大延长产品寿命;订立服务合同租用而不购买产品;或翻新和回收产品等奖励办法来鼓励研究和开发活动。这须要改变生产和服务的成本,以使这种活动成为经济上可行的。因此,将经济对环境的影响计入货物和服务的价格的做法可能在政府政策中将变得日益重要。只有这种政策才能够保证有害环境的生产与消费方法受到市场生产力量的惩罚并使材料和资源节省方法受到奖励和变得有利可图。

17. 同样在发展中国家,改革、⁷生态效率和消费模式也在确定经济增长对环境的影响方面发挥了作用。不过,有两个造成环境压力的其他主要因素:贫穷和高人口增长率。

18. 大多数这些因素导致南方国家经济增长时对环境产生了更大的影响。许多发展中国家的经济改革走上了,尽管在较低程度上,材料密集的工业化老路。缺乏现代、无害环境技术的因素使得大多数发展中国家无法改进生产的生态效率和为技术跃进创造有利条件。在许多发展中国家,由于对许多消费品的大量需求和严重贫穷,消费模式不会发生重大变化。而且由贫穷引起的有害环境生产模式也是一个限制因素。迅速的人口增长造成对环境资源的另一股重大压力。因此,需要适当的政策来扭转发展中国家环境压力不断增加的不良趋势。

19. 由于主要的环境挑战也是因缺乏增长而造成的,因此首先应满足人民的基本最低消费需要。其次,增加消费的规模作用不仅因消费模式,而且因人口增长而增加。最后,发展中国家很难取得无害环境的生产与消费模式所需的技术。

20. 在日趋全球化的世界经济中,减缓贫穷需要投资和贸易机会,以便提供就业机会和创造收入,由此改变由贫穷引起的消费模式。许多中小型企业在这方面可发挥重大作用,不过需要先从贸易自由化获益。有必要增强其供应能力和其满足出口市场上所需的质量和无害环境条件的能力。

21. 不论在发达国家还是在发展中国家,技术一般来说是减少经济增长的环境压力和为发展中国家提供环境空间的成败关键因素。显然,发展中国家的现有技术发展和应用水平远远低于其促进资源的生态有效使用和为技术跃进创造有利条件的潜力。为挖掘这股潜力,发展中国家需要取得技术和开发适当的人力资源,以便能够有效使用不引起污染的技术。这将须要向发展中国家的产品开放市场和适当的金融机制,以取得在市场上可得的无害环境技术。外国直接投资具有转让这些技术和有效使用这些技术所需的知识的巨大潜力。国际产权制度应促进当地发展和向发展中国家转让急需的无害环境技术。

B. 所涉政策问题

22. 国家间环境空间的分配对实现可持续发展十分重要。由于全球化是由市场力量推动的,必须保证包括与

公益有关的市场的一体化不造成市场失败的一体化。⁸ 需要有效的环境政策,以防止失败或较处理好所发生的市场失败情况。

23. 在发达国家仅是通过技术解决办法来增加生态效率是不足以使自然资源使用与经济增长完全分离的。完全分离还须要政府执行强有力的政策和大幅度改变消费模式。货物和服务价格中包含环境成本和效益的做法将在使市场力量有利于腾出环境空间方面发挥较过去远为重大的作用。

24. 全球环境持续性的实现将要求程度上较目前高得多的组织和有效决策。这要求在例如技术发展、传播技术和改变消费模式等领域进行远为密切的全球合作。还要求国际社会致力在发展中国家促进基本货物和服务消费的增长。

三. 贸易和环境

A. 寻求平衡

25. 全球化和贸易自由化对可持续发展可以产生积极和消极的两方面作用。必须继续支助发展中国家参加多边贸易制度和从中获益的努力。同时,应充分注意促进多边贸易制度对可持续发展的贡献和追求在世贸组织框架外的许多机会。

26. 在西雅图部长会议的范围内平衡处理贸易和发展的问題变得十分显著。首先,应以平衡的方式来处理多边贸易制度中现正考虑的各种贸易和环境问题。其次,贸易和环境问题应在可持续发展较广的议程的范围内加以审议。

27. 人们普遍认为贸易和环境政策可相辅相成。不过,必须保证环境措施不对贸易造成不必要的阻碍或具有保护主义意图,并且贸易规则不会妨碍适当的环境保护。

28. 必须认真审议人们关切全球化对人类福利和环境质量的影响的问题。同样令人关切的是,发展中国家认为把贸易和环境联系起来可掩饰保护主义意图的观点。在寻求平衡时,各国政府应促进对环境退化的根源以及最佳的解决办法取得深入理解和达成较广泛的共识。这要求审查全球化和自由化对可持续发展的影响和审查可采取的一揽子政策,以促进贸易自由化、环境保护和可持续发展的其他作用之间的增效作用。为使贸易和环境相辅相成以支助经济发展,需要建立涉及国

家和国际经济活动的几个层面的机制。这些机制可通过有关国家和国际两级上的立法和决策、能力建设、技术和财政援助、公私伙伴关系、发展基础设施和民间社会的建设性参与等各种倡议建立起来。

29. 这个议程的基本参数已由环发会议进程加以规定,尤其是《里约宣言》、《21 世纪议程》和进一步执行《21 世纪议程》方案(大会第 S-19/2 号决议,附件),其中强调国际合作和对实现可持续发展负有共同但有差别的原则。将须要全面审查贸易、金融、投资、技术和可持续发展等问题并在几个论坛上,包括在世贸组织、联合国贸易和发展会议(贸发会议)、联合国环境规划署(环境规划署)和可持续发展委员会上讨论基础广泛的议程。

B. 通过贸易促进可持续发展

30. 委员会在过去的会议上强调消除贸易障碍和扭曲因素可对可持续发展作出重大贡献。讨论重点已逐渐从可能“双方有利”或双重利益转到“三方有利”,即对环境、贸易和发展都有利的结果。在筹备西雅图会议时,已建议消除 (a) 造成渔业部门超产的津贴; (b) 农业出口津贴; (c) 林业部门关税升级;和 (d) 对环境货物和服务贸易的限制。须要作出更大努力,把这些建议推广到与发展中国家有关的其他出口品,例如纺织和服装、皮革和皮革制品、鞋、森林产品、矿物和矿产品、其他自然资源产品及初级商品等。

31. 委员会第五届会议确认在进行贸易自由化时,还应该执行环境和资源管理政策,以便更有效地分配和使用资源,使贸易自由化发挥最大潜力,促进改善环境保护和可持续发展(大会第 S-19/2 号决议,附件)。1994 年,委员会第二届会议指出,建立一个框架以促进评价对贸易政策对环境的影响至关重要,其中应考虑到发展中国家的特别需要和条件(E/CN.17/1994/20)。

32. 重点已从环境影响评价转移到可持续影响评价,后者按经济原则来衡量成本和效益。这一转移反映出人们试图综合考虑经济、环境和社会发展问题。人们普遍确认进行这种评价和按评价结果作出政策选择的责任应由国家当局承担。⁹ 不过,在方法和跨国公司的能力建设等方面,可以进行某种程度的国际合作。预测贸易自由化可能不利的规模作用是一项挑战,并在可行时执行适当的环境政策以避免或减轻这些作用。这些评价还应当包括对发达国家和发展中国家之间贸易所得的利益分配情况的评价。应优先注意,与贸易自由化和

扩展有关的生产模式的变化最有可能造成环境影响的各主要部门。例如环境规划署与贸发会议合作,促进了一系列关于贸易自由化和自然资源可持续发展政策的环境影响的个案研究。经济合作与发展组织(经合组织)最近举办了一个关于贸易自由化协定的环境评价方法讲习班(1999年10月26日至27日)。世界野生生物基金会(野生生物基金会)正在基多筹办一个关于贸易自由化的可持续性评价国际专家组会议(2000年3月2日至8日),讨论结果将在可持续发展委员会第八届会议上报告。¹⁰

33. 环境方面的要求对贸易机会有好处,也有坏处。发展中国家关切某些环境要求会妨碍进入发达国家的市场的机会。发展中国家可能缺乏遵守工业化国家的环境条例的技术和财政能力。在西雅图筹备进程中,一些发展中国家对环境标准对贸易的影响以及目前制订国际标准的方式表示关切。它们除其他外,主张充分执行技术性贸易壁垒协定内的技术援助规定和发展中国家充分参与国际标准制订进程。

34. 贸发会议所进行的关于市场准入的工作表明大公司一般在遵守环境规定方面没有遇到困难,但中小型企业往往面临困难。所汲取的一个重要教训是,在大多数情况下,可在国家和国际两级通过适当的政策和措施来消除竞争力方面的顾虑。若干发达国家在同其主要发展中国家贸易伙伴合作方面已吸取经验,例如通过在引进新标准以前先进行协商,举办旨在散发资料的讲习班和进行技术合作。不过,按照《21世纪议程》的建议和后环发会议的讨论结果,须要进一步制订某些在设计 and 执行可能对贸易有重大影响的环境政策时可以考虑的概念和建议。此外,大会第十九届特别会议要求对中小企业的需要予以特别注意。

35. 委员会再三强调消费者对无害环境产品的喜爱为发展中国家提供了新的贸易机会。有几个发展中国家确实已扩大这些产品(和“公平贸易”产品)的出口。目前的挑战是如何使更多的发展中国家和其企业能够把这股潜力转变成财政、社会和环境的利益的数。由于消费者更加关切食物安全 and 质量,这重新引起了对有机食物的需求。对于如何克服政策、市场和技术障碍,例如缺乏资料、技术能力和本国及外国政策等已取得了经验。商界也发挥重大作用,尤其因为大零售商的购买政策和大公司的供应程序管理对无害环境产品的需求有重大影响。

36. 一个重要问题是如何使小生产者较易付得起证明费用,办法是例如某些产品的“总括证明”办法,(即整个地区或生产者集团,而不是个别企业的证明)或建立区域及国家证明机构。在委员会以前的讨论中提出的另一个问题是,如何为无害环境产品,尤其源自发展中国家的固有无害环境产品的生产提供贸易奖励办法(包括使得较易进入市场)。提倡无害环境产品的做法可能会涉及其他贸易和环境问题,例如促进以传统知识和生产方法为基础的无害环境产品的生产和贸易会涉及例如生物多样性和保护知识产权的问题。

37. 在国际贸易中使用以生产和加工方法为根据的标准引起了各种问题。奖励办法和有利措施将协助发展中国家转用对环境较友善的生产和加工方法。政府间组织和非政府组织更加注意多利害攸关者的办法,以此作为转用对环境较友善的生产和加工方法的手段。在这方面,许多发展中国家促进使用环境管理制度,例如按照 ISO 14 001 国际标准进行管理的努力值得赞扬。

C. 使贸易和环境相互支持

38. 多边环境协定在根据国际共识处理全球环境问题方面的重要作用已经得到了人们的充分确认。贸易与环境委员会大部分辩论是以按照此种协定采取的贸易措施和多边贸易制度的各项规定之间的关系为焦点的。

《21世纪议程》和委员会欢迎澄清此一关系。贸易措施在某些情况下能起到实现多边环境协定的目标的作用。同时,国际社会已广泛认识到了支助措施(譬如能力建设和改善取得资金和技术的机会)在帮助发展中国家达到多边环境协定中多边商定的各种指标方面的重要作用。委员会第四届会议确认,多边贸易协定内各项不同的贸易规定可能会有不同的目标,可能涉及广泛的经济和发展问题。经合组织 1999 年关于多边环境协定中的贸易措施的报告对这些问题进行了进一步的分析。

39. 虽然人们广泛同意,多边环境协定与多边贸易制度之间应有和谐的关系,但对于是否需要修改世贸组织任何规则的问题却没有商定的看法。有些人提议使贸易措施符合多边环境协定,譬如以对关税和贸易总协定(总协定)第二十条(例外)提出解释的方式。其他人认为,总协定第二十条已经为以适当方式进行的贸易措施提供了充分的余地。至今世贸组织内还没有人对按照多边环境协定制定的贸易措施提出异议。但有些重要的问题仍尚未解决。

40. 国际辩论已经产生了若干措施,可能可以帮助避免多边环境协定中的贸易措施和世贸组织规则之间的冲突的,那些措施包括 (a) 加强国家一级协调; (b) 加强世贸组织、环境规划署和多边环境协定秘书处之间的协调(譬如若干多边环境协定的秘书处向贸易与环境委员会和世贸组织专题讨论会提出了情况介绍。环境规划署举办了讲习班,将由环境规划署管理的公约、世贸组织和贸发会议的秘书处聚集在一起); (c) 就多边环境协定的贸易问题或如何进一步发展此种文书的问题设立工作组(譬如《关于事先知情同意措施的鹿特丹公约》最后谈判当中所设立的); (d) 设立商业/非政府组织联合专家组(1998年7月举行的世贸组织专题讨论会中提出了这样的提案); (e) 更好地执行各种积极措施。有人还提出了为处理环境问题的争端解决小组制定准则的建议。

41. 发展中国家应付各种环境挑战的能力在很大的程度上取决于是否能利用到无害环境的技术。《21世纪议程》突出了促进以公平而优惠的条件利用和转让此种技术的重要性。《世贸组织关于与贸易有关的知识产权方面的协定》第7条为该协定规定的一个目标是以有利于社会和经济福利的方式,在平衡权利和义务的情况下,促进技术创新和转让和散播,使技术生产者和使用者都得到好处。有些发展中国家提议执行《关于与贸易有关的知识产权方面的协定》时应更加注意到第7条的目标。这也适用于多边环境协定所规定的技术。

42. 技术大部分是通过企业转让的,而不是通过政府对政府的作业转让的。但是,发展中国家政府方面仍作出了一些承诺。例如,发展中国家承诺为转让多边环境协定规定的技术方面的财政机制提供充分资源。此外,《关于与贸易有关的知识产权方面的协定》和某些多边环境协定载有某些规定,责成政府为转让技术向企业和机构提供奖励办法的规定。¹¹ 对如何加强世贸组织协定规定的技术转让进行全面审查将是有用的。在为西雅图会议进行筹备的范围内,有些发展中国家提议在世贸组织内设立一个关于技术的工作组。

43. 发展中国家是生物多样性和传统知识的最大的保存者,它们试图从以它们的生物多样性为基础的产品获得更大的利益。发展中国家关键的考虑因素包括 (a) 《生物多样性公约》之下权利和义务的关系,以及按照《关于与贸易有关的知识产权方面的协定》的权利和义务的关系; (b) 对生命形式取得专利所涉及的更广泛的伦理、经济、环境和社会问题。发展中国家提出了一

系列提案,以确保《生物多样性公约》和《关于与贸易有关的知识产权方面的协定》的原则彼此相容,特别是关于保护社区、农民和土著人民的权利,以及关于主权和事先知情同意方面的原则,以期促进利益的公平分享。关于对生命形式取得专利所涉及的更广泛的伦理、经济、环境和社会问题,若干发展中国家希望能扩大将生命形式排除在专利之外的选择余地。有些国家认为,永远不能就植物、动物和基本上属于生物的过程取得专利。世贸组织、世界知识产权组织(知识产权组织)、《生物多样性公约》、环境规划署、贸发会议、¹² 联合国粮食及农业组织(粮农组织)和其他有关机构应就此问题进行更密切的合作。在确定适当形式以保护传统、地方和土著知识方面应取得进展。需要进行更多工作,审查执行实际上自成一类的系统的备选办法。此外,非政府组织应在建立发达国家和发展中国家政府间的信任方面发挥重要作用。

44. 委员会第五届会议建议,贸易规则和环境原则应在《21世纪议程》框架内和谐地互相作用(见大会第S-19/2号决议,附件)。在筹备西雅图部长级会议时,有些国家提议,部长宣言应提及《里约宣言》所载的某些环境原则,例如预防原则和污染者付清理费原则。发展中国家突出了其他环发会议原则的重要性,特别是关于共同但有差别的原则7。

45. 在若干多边环境协定,例如《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》和《生物多样性公约》等都提到了预防原则。因此许多观察家认为,预防原则已经成为了国际环境法的一部分。世贸组织关于适用卫生和植物检疫措施的协定第5.7条也反映出了预防原则。它允许成员,在有关的科学证据不充足的情况下,根据某些条件,暂时采用卫生和植物检查疫苗措施。但它只允许以此作为暂时措施,需进行进一步的研究和审查。一个重要的问题是,目前的贸易规则是否为处理食品安全方面的顾虑和卫生和植物检疫措施的可能不利的贸易影响提供充分的余地。在牛肉/激素的争议中就提出了这些问题,在公众对基因改变的生物体的关切的范围内这些问题也是相关的。

46. 有些人指出,或许可以审查一下,在多大的范围内可以斟酌情况利用预防原则,要求出口商为可能具有危险的产品(例如国内禁止的货物、危险废物和化学品)的贸易提出最低程度的安全证据,特别是在发展中国家缺乏控制和检验进口货物的能力的情况下。不过许多世贸组织成员对于更灵活的使用预防原则可能会带来的不

利的贸易影响感到关切,因为该原则的滥用或适用不当可能会妨碍市场的准入。改善世贸组织的工作同粮农组织和世界卫生组织(卫生组织)等其他国际组织的工作间的协调可能有助于建立信任,从而能够促进食物产品的贸易,同时照顾到食物安全和食物贸易伦理方面的合理关切。

47. 人们认为世贸组织的争端解决程序缺乏透明度和没有足够的环境投入,对此有人,特别是发展中国家十分关切。但有人指出,世贸组织的争端解决小组和它的申诉机关在它们提出的论证中已更加认识到环境的层面了。其他一些人则对发展判例法所涉问题表示关切。争端解决程序作出的法律裁决并不必定会考虑到贸易与环境委员会平衡的议程中目前正在讨论的相同的考虑因素,也可能不符合所有成员国的愿望。贸易和环境的问题可以通过利用争端解决小组和申诉机关,按每个案件的具体情况予以解决。或者,成员国可以根据一个协商一致意见的过程,自行审查是否有需要修改贸易规则。这应该可以减轻争端解决机制受到的压力。

48. 提高争端解决的透明度方面已取得了进展,例如取消了文件方面的限制,并在分发给世贸组织成员后立即把它们刊登在世贸组织的网址上。由于在日内瓦设立了一个世贸组织法律咨询中心,向发展中国家提供争端解决方面的协助也取得了进展。

D. 体制问题

49. 发达国家和发展中国家都十分重视贸易与环境委员会的工作。该委员会对于增进人们对贸易和环境问题的了解方面作出了重大贡献,而且它的工作也鼓励人们国家一级的研究和政策协调。在西雅图过程里,对该委员会在帮助确保将来的贸易谈判能对可持续发展作出贡献方面所起的作用进行了一些辩论。许多国家指出,该委员会应根据它目前的任务和平衡的议程继续工作。

50. 联合国,通过贸发会议、环境规划署、联合国工业发展组织(工发组织)、联合国开发计划署(开发计划署)、国际贸易中心(贸发会议/世贸组织)等机构在促进贸易和环境问题的融合方面发挥重要作用。贸发会议的主要目标是从发展的角度来审查贸易和环境的问题。它的焦点是政策分析、建立共识和建设能力。大会第十九届特别会议请贸发会议继续对贸易、投资、技术和金融和可持续发展之间的联系加以综合审查,从而继续在《21 世纪议程》的实施中发挥关键作用(见大

会第 S-19/2 号决议,附件)。贸发会议将来的工作计划将由贸发会议第十届会议决定。

51. 环境规划署的经济和贸易股正在展开一系列活动,对经济、金融和贸易同环境的相互作用进行审查和拟定政策反应。这项工作旨在提高各国,特别是发展中国家和经济转型国家的能力,以便把环境的考虑因素纳入发展规划和宏观政策,包括贸易政策内。工作方案的活动包括关于贸易自由化的环境评估的国家研究、关于渔业和能源补助对环境的影响的政策性研究、编制关于环境和贸易的手册,向广泛的读者解释各复杂的相互关系。大部分工作将是贸发会议工作的补充,这两个组织预期将组织一个关于环境、贸易和发展的联合能力建设工作队。

52. 在促进贸易和发展间的平衡议程方面民间将发挥越来越重要的作用。在若干领域,非政府组织正处于研究和提倡政策对话的最前线。民间社会编制了定期的通讯,将相当多的资源用来进行宣传。非政府组织还参与了能力建设的工作。在许多发展中国家里,非政府组织同政府进行了密切的合作,譬如在可持续农业发展和保护和可持续利用生物多样性等领域里。若干关心环境和发展工作的非政府组织还同商业界建立了有用的合作关系,例如为了促进无害环境产品的贸易和更广泛地利用环境管理系统。

53. 可持续发展委员会第三、第四和第五届会议强调了需要建设贸易、环境和发展领域的的能力。其第八届会议为审查能力建设方面的需要以及评估现有和计划中的能力建设方案提供了机会。这可能有助于人们确定空隙、促进协调和合作,和提高能力建设努力的用途和效率。委员会可能还愿意考虑能力建设如何能帮助推动建立信任的过程。将印发一份关于贸易和可持续发展方面的能力建设的背景文件以帮助委员会进行审议。

E. 风险和机会

54. 关于贸易、环境和发展问题的政府间审议可以以巩固进展和建立信任为目标。人们日益认识到,贸易和环境间的相互作用的问题必须在更广泛的发展的范围内来处理。发达国家必须履行它们在财政、利用和转让技术和能力建设等方面所作的承诺。必须确保环境标准不会成为贸易的障碍。需要建立信任使人们更有可能制定出同时得到发达国家和发展中国家两者的支持的平衡安排,以期确保将来的贸易谈判能对实现可持

续发展作出贡献。为了保持目前为促进国家一级上的政策对话和协调所进行的各种努力的动力,尤其是在发展中国家里,也需要建立信任。

55. 委员会不妨为一个旨在按照设立世贸组织的《马拉喀什协定》、《里约宣言》、和《21 世纪议程》所列各项目标,探讨和促进贸易自由化、环境保护和其他可持续发展因素间的增效作用的广泛议程提出各项要素。这一议程将以综合审查贸易、投资、技术、金融和可持续发展间的联系为基础。它应同时考虑到多边贸易制度对实现可持续发展可以发挥的贡献以及多边贸易制度之外的解决办法两者。

56. 拟定和执行一个建设性的议程,以巩固进展和建立信任和共识需要在若干论坛上作出协调一致的努力,那些论坛包括世贸组织、贸发会议、环境规划署、其他机构和民间社会。委员会不妨审议贸发会议、环境规划署和开发计划署和世贸组织等不同的多边机构以及民间社会的能力建设方案如何能帮助加强发达国家和发展中国家间的对话和建立它们之间的信任。环境规划署和贸发会议的联合倡议旨在成立一个工作队,集中利用两机构和机构的专门知识和网络关系,它可以成为一个有用的参照点。

四. 使外国直接投资促进可持续发展¹³

A. 新的企业环境

57. 外国直接投资过去十年中增加了十倍,包括在污染严重的部门。但是除了投资量的作用以外,外国直接投资的环境影响关键取决于两个因素:环境管理系统和转让无害环境技术。

58. 工业活动所造成的环境退化程度与公司的生产效率及其革新能力紧密相关。使用已淘汰技术,使用过时工作方法,人力资源开发不佳,能源利用效率低下和资本有限的低生产率作业往往造成最大的环境损害。

59. 这表明,公司有改进其环境业绩的很大余地,办法是采用促进发展和掌握工艺流程并协助实行环境管理系统的公司战略。这种环境管理系统包括过程控制,不断改进和机构学习。这意味着,环境业绩在很大程度上取决于在有效率的环境管理框架内使用不引起污染的清洁技术。

60. 关于跨国公司对发展中国家可持续发展的影响存在着不同看法。一方面跨国公司被视为协助可持续发展

展的清洁技术的保存者;另一方面,它们被指责把造成污染的生产和较差技术转移到其分公司,利用技术差距,对其“环境脚印”不负责任,并破坏实现可持续发展的努力。

61. 越来越多国家日趋严格的国家环境条例反映出了人们对跨国公司改变其业务的环境影响的要求。这种关切也体现在国际承诺中。其中最主要的是《21 世纪议程》,该议程五个章节都有一些直接涉及跨国公司的规定。环境问题列入了一些国际投资协定。例如,玻利维亚-美国双边投资条约就提到了环境问题。在区域一级,对自由化贸易和投资的环境影响的关切已导致在北美自由贸易协定框架内设立了北美环境合作委员会。

62. 跨边界环境管理不仅涉及对污染的传统关切。它还涉及规模。许多实际和潜在的环境问题与跨国公司业务的巨大规模有关,不仅是与其生产方式有关。产量大和环境控制差的低污染活动可造成重大的环境损害,如在农业综合企业及木材采运方面。

63. 对于发展中国家来说,环境保护问题还涉及时间或缺少时间。实现高增长率和吸引外国直接投资的压力意味着,必须针对近期产出和就业目标作出政策决定。在监测和执行中缺少资源和专门知识,以及有时没有能力与跨国公司协作等使问题更加复杂。

64. 管制和道德考虑在引导外国直接投资促进环境可持续性方面目前和将来都始终重要。但这些考虑不再是外国直接投资-环境关系的主要决定因素。注意力——和行动——的重点已转到环境管理经济学。公司遵守的战略正让位于考虑生态效率、以奉命周期对待产品和生产程序以及环境成本内在化等做法。随着跨国公司认为“绿化”有相当大的竞争优势,管理环境风险正在成为公司行为的标准特点。但这种承诺远远没有达到普遍的程度。日趋竞争和强硬的管理方式通常使尽量赢利成为压倒一切的目标。加上在全球舞台上的垄断力量,消费者和环境利益可能成为牺牲品。可能需要外部压力,如促进监测跨国公司及跨国公司问责制的公开披露法。在使用这种资料时,民间社会强调对良好业绩的奖励,如奖品和宣传,往往比更传统的管制办法更有效。

B. 环境管理系统和作法

65. 国际范围内更加透明和重组增值链的趋势一直影响跨界环境管理。跨国公司现在采用广泛的环境系统和作法,从保证连贯一致地处理其世界范围环境影响的

全面办法(集中处理战略)到注重保证遵守当地条例的办法(分散处理战略)。对东道国的环境影响取决于跨国公司所采取的战略种类以及执行特定战略的公共政策网络。

66. 在涉及大量周期长的投资,公司十分引人注目,可能承担很多债务和第三方贷款者提出环境要求情况下,通常会在整个公司系统中使用环境方面有效率的管理作法。这样做不一定因为公司特别有环境意识(虽然一些公司可能是这种情况),而是因为这样做对企业有利。这种战略在高度综合的工业,如自然资源和资本密集工业特别有效。在劳力密集工业,一个重要变量是增值链的结合程度:结合性越强,越鼓励环境升级。其实,当环境升级成为一个工业的事实上准则时,如果公司达不到新的标准,便有被挑出来,包括被其竞争者挑出来指责的危险。

67. 不是所有公司都采取——或可以采取——这种集中处理战略。多数公司,尤其是中小型跨国公司采用分散处理战略。有些公司可能试图规定统一的标准,但可能因为缺乏技术或资源而失败;其它公司在不受环境关切同样影响的那部分市场运作。主要在价格上竞争的发达国家次要公司和许多中小型跨国公司及为外国跨国公司工作的供应商也采取分散处理战略。这些公司既没有资源,也没有能够从技术和有效率的环境管理作法方面的长期投资得到明确回报的保证。

68. 跨国公司对其供应商(和消费者)的环境管理责任日趋重要。跨国公司应与其发展中国家的正常供应商合作,以期协助它们改进其环境业绩。在这种情况下,重要的不是所有权,而是这些供应商与跨国公司系统的联系。

C. 转让无害环境技术

69. 转让无害环境技术不仅涉及工厂、设备或咨询服务。这种转让涉及分享管理技术变革所需的知识、专门知识和经验,涉及开发人力资源从而在整个工厂和设施里进行组织改革并改进总体生产效率和环境管理。

70. 生产过程的全球化、那些管制、同行、供应链和内部的压力、行为守则、行动团体、财务考虑、环境变化——这些因素在转让无害环境技术中的相对重要性各个公司和部门皆不相同。转让无害环境技术的成功因素包括从“管道终端”作法转到程序修改,发展创新技术来适应发展中国家的特殊需要,扩散技术从而使国内供应商和公司受益于技术流动。

71. 公共采购在改进技术转让中发挥重要作用。公共当局通过制定环境要求,可利用其购买力来促进技术转让。此外,它们可通过发放许可证来协助地方工业获得技术转让。

72. 战略联盟和合资企业为转让无害环境技术创造最佳条件,同时跨国公司和地方公司之间的前后联系是外溢效应的通道。在这方面处理小公司情况并探讨向它们转让无害环境技术的方式尤其重要。

D. 对跨界环境管理的多利害攸关者办法

73. 外国所有权可能很重要,因为公司系统可成为转让环境管理作法和无害环境技术的管道,这种转让在有全面统一的公司标准时甚至超越公司系统本身。然而一般来说,在环境业绩方面国内所有权和外国所有权是否会产生重大差别还是一个未决问题。其他因素——如规模、工厂年代、技能水平、技术和东道国管制——很可能同样重要或更加重要。此外,各个工业情况也许不一样,这种情况因一些工业(尤其是自然资源和资本密集生产)由跨国公司支配而复杂化。

74. 在缺乏有系统的证据的情况下,不可能得出关于所有权在环境影响方面的重要性的一般性结论。然而,跨国公司适应不断变化的环境问题管制框架的能力可以是它们给发展中东道国带来的重要资产。东道国可制订政策来鼓励跨国公司使用这种资产,充分利用跨国公司具有的潜力,促进无害环境发展。对决策者的挑战——尤其在激烈竞争外国直接投资而且这种竞争可能对环境条例具有冷却作用的情况下——是加强跨国公司可能作出的积极环境贡献,同时减少消极影响。各国政府应根据这种目标平衡其增加投资、产出、出口、技术转让和创造就业方面的目标,这些目标可能在每个国家和发展层次上十分不同。作出正确的权衡通常是很困难的。

75. 各国政府的一个重要政策干预点是跨国公司进入的时候,尤其是在大型项目和造成严重污染的工业方面。对外国直接投资的竞争不应导致使用低环境标准作为吸引外国直接投资的手段,即使仅仅因为经验证明,一些其它因素对决定外国直接投资的地点更为重要。此外,新的企业环境也鼓励公司不利用这种条例诱惑。

76. 东道国政府曾经十分依赖筛选作为审查外国直接投资对其经济贡献的机制。但这种机制不再象过去那样有效。然而,改进所有国家公司环境业绩的一个有用工具是要求在执行项目前通过环境筛选。然而这需要

特别技术。无论如何,尤其在大项目的情况下,各国政府可要求跨国公司提供公司环境政策说明,定期报告环境业绩。

五. 结论和建议

77. 经济增长应 (a) 支持发展以缩小发达国家和发展中国家之间的福祉差距, (b) 在环境和社会上都是可以持续的。经济增长和无经济增长均可引起环境退化。环境退化的根源之一是不可持续的生产和消费模式以及发展中国家与贫困相关的环境压力。

78. 技术在使增长和环境影响“脱钩”方面发挥关键作用。发展中国家是程序和产品技术两方面创新和飞跃的重要地方。在发展中国家中应鼓励的技术除其它外包括:

(a) 提供基本需要,如住房、水、卫生和保健的低成本技术;

(b) 用于废料管理的清洁生产过程和有效率的技术;

(c) 有效率的“下一代”技术;

(d) 为穷人开发的低成本、简单但有效率的技术;

(e) 用于生态脆弱地区的农业技术;

(f) 环境公益,如节能公共运输方面的技术革新;

(g) 在发展中国家建设社会和信息基础设施,促进技术革新和吸收。

79. 有效的环境政策应注重纠正市场失败,取消不正当的补贴,规定和实施适当的环境条例,推动使用经济工具,加强国家机构和促进国际合作。

80. 委员会第八次会议可促进国家之间建立信任和改进对话,以便推动有关贸易、环境和发展的讨论。执行建设性议程来巩固进步并加强信任和协商一致要求几个论坛,包括世贸组织、贸发会议、环境规划署、其它机构及民间社会作出协调一致的努力。以下作法可使这种努力更为有效:

(a) 加强世贸组织、贸发会议和环境规划署各秘书处间的合作,就贸易、环境和发展推行平衡、透明而基础广泛的议程;

(b) 建设发展中国家处理与贸易相关的环境问题和与环境相关的贸易问题的能力;

(c) 有效地执行《21 世纪议程》;

(d) 推动使用综合性、多方利害攸关者的办法来查明具有成本效益和有利于发展的选择,促进贸易和环境政策结合。

81. 加强贸易自由化和可持续发展之间的增效作用要求除其它外充分注意,包括在世贸组织、贸发会议、环境规划署和其它机构工作中充分注意:

(a) 保障并改进发展中国家产品的市场准入;

(b) 为发展中国家,包括为有利环境的产品促进新的贸易机会;

(c) 继续研究贸易自由化的可持续性影响,其中对国家之间贸易收益分配保持敏感;

(d) 消除贸易障碍和歪曲;

(e) 探讨“赢-赢-赢”设想;

82. 多边环境协定和多边贸易体系之间应有和谐的关系。这除其它外需要国家一级的协调,以及世贸组织、环境规划署和各项多边环境协定各秘书处之间的合作。委员会不妨重申其第三次和第四次会议的请求,请环境规划署和贸发会议审查各项多边环境协定的贸易和发展影响。

83. 应进一步研究所有环境原则,包括预防原则和污染者付清理费原则的贸易影响。还应进一步研究共同但有差别责任原则的适用性,这项原则是实现全球环境目标的公平办法的依据。

84. 发展中国家回应环境挑战的能力在很大程度上取决于获得无害环境技术的机会。应促进发展中国家在本国发展无害环境技术并向它们转移这种技术,包括通过执行《与贸易有关的知识产权方面的协定》第 7 条和第 66.2 条。

85. 应在查明保护传统知识的适当方式,包括互利分享办法的选择方面取得进展。世贸组织、知识产权组织、《生物多样性公约》、粮农组织、环境规划署和其它有关机构,包括非政府组织之间应密切合作。

86. 外国直接投资和跨国公司在促进东道国的可持续发展方面具有很大但基本上未探索的潜力。加强这种潜力除其它外要求:

(a) 探讨保证许多国家受益于外国直接投资的方式;

(b) 促进发展中国家分公司使用环境管理系统,应向其转让无害环境技术,并把这种技术扩散到发展中东道国的其它公司;

(c) 探讨鼓励投资者使用最佳做法的可能性;

(d) 同其它利害关系者合作,开发改进供应链和废料管理方面环境业绩的潜力;

(e) 发展促进无害环境的外国直接投资的多利害关系者办法;

(f) 加强透明度,例如鼓励有效的公开披露程序以促进最佳做法和环境上负责任的公司行为。

注:

¹ 一些发展中国家比工业化国家增长得更快,但不足以缩小绝对人均收入差距。只有少数东亚经济体能够维持,足以缩小同北方的差距,在某些情况下甚至赶上北方的快速增长。但随着这些经济体升级到高收入俱乐部,很少发展中国家能够取代它们的位置。重要的是,收入类别之间差距在较成功和欠成功的发展中国家内均有明显扩大趋势,外向战略和内向战略情况都有这种趋势。

² 《联合国贸易和发展会议的报告,1992年6月3日-14日,里约热内卢》,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,附件一。

³ 同上,附件二。

⁴ 联合国出版物,出售品编号 E.99.II.D.1。

⁵ 只有少数国家,尤其是中国和智利,能够以结合快速增长和改进贸易业绩的方式抵制这种普遍趋势。

⁶ Ernst von Weizsäcker、Amory B. Lovins 和 L. Hunter Lovins,《Factor Four: Doubling Wealth, Halving Resource Use: The New Report To The Club Of Rome》(伦敦 Earthscan Publishing,1997 年)。

⁷ 在工业基础薄弱的发展中国家,快速和持续地提高收入水平取决于增加进口含量很高的投资。这又要求最初依靠自然禀

赋。获得出口收入,并以此为进口和投资提供所需的资金。但如果资源,如矿物不能再生,或其减少率大于恢复率,如木材的情况,开发这种资源就会损害到可持续发展。各国自然资源所承受的压力不同。但在健全和具有竞争力的工业出口基础确立以前实行进口自由化,这种压力可能更大。

⁸ “Hans Opschoor, “Mondialisering en Institutioneel Verankerd Internationaal Milieubeleid”,载于 Essays Internationalisering van het Milieubeleid,1999 年。

⁹ 在某些情况下,可在区域一体化协定,如欧洲共同体和北美洲自由贸易协定范围内进行合作。

¹⁰ 厄瓜多尔政府作为东道国的这次会议是与 Fundacion Futuro Lation Americano 合作组织的,并得到几个经合组织国家政府的财政资助。

¹¹ 《关于与贸易有关的知识产权方面的协定》,第 66.2 条和第 67 条以及《生物多样性公约》。

¹² 贸发会议的生物贸易倡议提供技术合作,帮助发展中国家加强其改进可持续管理生物资源的能力。

¹³ 这一节利用了 1999 年 11 月在日内瓦就“让外国直接投资为可持续投资作出贡献”这一主题举行的第十届贸发会议会前讨论会的成果,以及利用了《1999 年世界投资报告》第十章。

经济及社会理事会

Distr.: General
31 January 2000
Chinese
Original: English