联合国 E/CN.17/2001/PC/10

经济及社会理事会

Distr.: General
2 March 2001
Chinese
Original: English

可持续发展委员会作为可持续发展问题
世界首脑会议的筹备委员会

组织会议

2001 年 4 月 30 日至 5 月 2 日

资金与贸易*

秘书长的报告

目录

		段次	页次
	导言	1	2
一.	资金	2-19	2
	A. 用于可持续发展的国际资金	2-10	2
	1. 官方发展援助	2-4	2
	2. 国际私人资金流动	5-8	2
	3. 外债	9-10	3
	B. 用于可持续发展的国内资金	11-14	3
	C. 新的财政机制	15-17	3
	D. 发展筹资问题国际会议	18-19	4
二.	贸易	20-35	4
	A. 贸易和交换	20-24	4
	B. 政策和政治	25-32	5
	C. 科学与公众	33-35	6

* 本报告是联合国贸易和发展组织作为《21 世纪议程》第 2 章任务主管机构和联合国秘书处经济和社会事务部作为《21 世纪议程》第 33 章的任务主管机构编写的，联合国其他机构和国际组织提供了意见。报告简述实际情况，旨在向可持续发展委员会说明专题领域的关键事态发展。

01-27434 (C) 280301 290301

导言

1. 本报告探讨有关可持续发展问题的资金与贸易的专题，并审查在《21 世纪议程》第 2 章中的贸易[1]和《21 世纪议程》第 33 章中的资金方面的执行进度。这个问题都是最近在 2000 年可持续发展委员会第八届会议中探讨的课题。第一节处理与资金有关的问题并审查在可持续发展方面资金的总体趋势。第二节处理与贸易和可持续发展有关的问题，重点特别是在世界贸易组织和联合国贸易和发展会议（贸发会议）的框架内，结合贸易政策与环境政策的各种努力，在这方面，1990 年代期间提出的贸易—环境间的联系，是一项重大的问题。

一. 资金

A. 用于可持续发展的国际资金

1. 官方发展援助

2. 1992 年到 1997 年期间，经济合作与发展组织（经合发组织）发展援助委员会成员国给予发展中国家和多边机构的官方发展援助总额从占捐助国国产总值 0.33%稳步下降到 0.22%，远低于联合国指标，即国产总值 0.7%的水平。1998 年，此一趋势略有逆转，官方发展援助从 1998 年的占国产总值 0.23%增至 1999 年的占 0.24%。[2] 增加的部分预期仅为过渡性质，却也部分反映了某些捐助国承诺要增加其援助流动额。

3. 在官方发展援助的拨款方面也有变化，在 1990 年代，某些援助效益评估的结论认为，在某些国家政策的环境中，援助是有效果的，但在其他的国家则并非如此。结果，某些国家的官方发展援助遭到急剧的削减，但对那些捐助国认为其政策较有利于援助成效的其他国家，削减便很少。某些国家在 1990 年到 1998 年期间遭到的削减至少达人均援助 50%。[3]

4. 除了对各国的拨款有改变外，官方发展援助的部门拨款，特别是对可持续发展的关键领域也有改变。官方发展援助拨给环境保护和基本社会服务的份额，从 1990 年到 1998 年期间，不论为双边或多边的官方发展援助，增加约达一倍，而且是持续上升的趋势。但到 1998 年，这两类份额合计低于双边承付总额的 12%，低于多边承付总额的 8%。[4]

2. 国际私人资金流动

5. 在国际私人资金流动方面，过去 10 年间外国直接投资一直迅速增加。1999 年，全球外国直接投资流出量达 8 000 亿美元，从 1988-1993 平均有将近四倍的增长。[5] 在 15 个发达母国的跨国母公司数目从 1960 年代末的约 7 000 家增至 1990 年代末的 40 000 家，跨国公司国际产品的生产总额从 1982 年的占国内生产总额 5%，增至现在约占 10%。[6]

6. 投资与生产的全球化部分原因是国家政策框架改变的结果。1991-1999 年期间，根据联合国贸易和发展会议（贸发会议）的统计，在全球关于外国直接投资法律的 1 035 项改变中，94%的改变是改为更有利于外国直接投资的框架的。[7] 大多数发展中国家和转型经济国家的新措施，都是在针对外国直接投资方面减少了原先属于封闭性或限制性的部门或在工业中减少对外国投资的限制。至于对土地所有权的限制、外国人就业限制、外国汇兑的管制方面，都予以放松或取消。1980 年到 1999 年期间，双边投资条约和双倍课税条约也大幅增加。

7. 对某些发展中国家，特别是中等收入的国家而言，私人资金流动是可持续发展的外来资金的最大来源。前往发展中国家的外国直接投资净流动从 1990 年的约为 200 亿美金稳步增长到 1999 年的 1 260 亿美元。[8] 但外国直接投资仍然是一种高度集中的状态。10 个发展中国家得到了占发展中世界外国直接投资流动总额的 80%，而且并无迹象显示这种集中状态会有减弱之势。[9] 但在许多最不发达国家中，虽然同其他国家相较外国直接投资流动较少，这些投资仍然在国内投资中占举足轻重的地位。

8. 尽管前往发展中国家的外国直接投资流动稳步增长，整套有价证券投资流动和银行流动方面却显示出波动甚大。发展中国家内整套有价证券投资净额在

1994 年达到 900 亿的尖峰，而在 1998 年却降至几乎全无，直到 1999 年才略有恢复。[10] 其他前往发展中国家的私营流动，主要以银行为首，也是从 1991 年月流入金额 700 亿美元，到 1994 年净流出 360 亿美元，1995 年流入 800 亿美元，1999 年流出 770 亿美元。[11]

3. 外债

9. 不可持续的外债已日益被认识到是对贫国追求可持续发展能力的限制因素。为此，1996 年世界银行和国际货币基金（货币基金）发动了重债穷国倡议（重债穷国倡议）得到 180 国政府的核可。1999 年重债穷国倡议经通过后将提供“更广泛、更深入、更迅速”的减免债务。2000 年 12 月底，查明确定有 37 个重债穷国负有不可持续的债务，22 国根据重债穷国倡议被批准可减免债务，13 个国家列为 2000 后决定点国家，有两国应其政府要求，不寻求减免债务。[12]

10. 重债穷国倡议面临的挑战包括要确保重债穷国方案增加资源的原则；为某些提供减免债务的债权人参与者克服财政困难；并在参与国内制订有效的减贫方案。根据倡议的减免债务应与接受国根据迅速、可持续增长和改善社会服务的原则，拟订全面消减贫穷战略的措施挂钩。

B. 用于可持续发展的国内资金

11. 可持续发展的筹资还必须调动国内投资，甚至应包括能吸引大量外来私营的投资。1990 年代，为推动国内和外国投资，许多发展中国家进行了财政与货币改革。它们解除了利率管制，消减政府指导的信贷，制订新的工具进行长期投资的筹资，并为财金部门建立更有效的规范和监督结构。

12. 发达国家和发展中国家在征收环境税与环境费以增加国家税收，增进资源生产并造福环境方面都有很多经验。但执行时必须要有财政和环境部门的强有力的机构，这在许多发展中国家中形成重大障碍。在大多数国家内，来自环境税的收入仍然偏低。但欧洲联盟（欧盟）的某些成员国家以增加利用环境税。[13] 来自 21 个经合发组织成员国的数据显示，1995 年来自环境有关的税收达 1.0%到 4.5%。[14]

13. 大部分被用于推动不可持续发展的补助金，全球每年估计数额达 6 000 亿美元以上，其中约三分之二是在发达国家。[15] 减少这些用于推动不可持续发展的补助金会因而减少环境损害并可释放出大量资源用于投资。许多发展中国家和经济转型期国家的补助金过去十年来已有所削减，部分是因自由化的进程造成，但减少补助是一个复杂的政治问题，因为它不可避免地意味着某些团体，通常是政治上有影响力的团体会因此蒙受经济上的损失。

14. 在为可持续发展的筹资方面，私营部门具有更大的潜力。但对于如何在各种经济、政治和社会条件下调动这种潜力的最佳方式仍然了解有限。私有化日益成为一种为基础结构筹措资金的方式，一般而言在可持续发展的经济方面，以私营资金接办原先属公营部门的事务，过去的经验一直很好。但这种做法在环境和社会影响方面的证据还不甚清楚。

C. 新的财政机制

15. 《21 世纪议程》要求国际社会寻找大量新的资金来协助各国，特别是最不发达国家追求可持续的发展。过去十年财政部门已制订了许多革新的文书，特别是制订了诸如电力、水、卫生和公共运输等基础建设的文书。随着制订的各种革新的筹资文书，资金市场以一种补充的方式，也逐渐有所演进，包括各种公私合营、新的信贷保证形式、无需主权保证的国家次级筹资、非正式和农村部门的新的微型筹资机制，和联合投资等方式。此外，《联合国气候变化框架公约》（A/AC.237/18（Part II）/Add.1 和 Corr.1，附件一）的《东京议定书》（FCCC/CP/1997/7/Add.1，第 1/CP.3 号决定，附件）的清洁发展机制（第 12 条）可能是一个为可持续发展提供资金的重要来源，但其操作机制仍有待拟订。

16. 全球环境基金（全球基金）是一项新的筹资的主要来源。1991 年全球环境基金已变成一项试验性的设施，有 167 个国家成员。它的 805 个项目跨越了 150

个以上的发展中国家和转型经济期国家。它为各项倡议拨出的款项近 32 亿美元，另有共同筹资 8 亿美元以上。全球环境基金是《生物多样性公约》[16] 和《联合国气候变化框架公约》设计的“财政机制”。2000 年 12 月，关于持续有机污染物问题的《斯德哥尔摩公约》草案也将全球环境基金列为临时财政机制的主要实体。

17. 全球环境基金的捐款参与者已经两度补充了全球环境基金信托基金。1994 年，响应《21 世纪议程》的呼吁，34 个捐款国在过去四年间认捐了 20 亿美元。1998 年 36 个捐款国为全球环境基金进入新千年的工作认捐了 27.50 亿美元。《全球环境基金》已倡议为预期要在 2002 年 2 月完成的第三次补充进行谈判。全球环境基金又从其他来源调集资金，并努力将全球环境的行动结合到其他国际机构、政府和私营部门的主流方案中。

D. 发展筹资问题国际会议

18. 1999 年 12 月，大会在其第五十四届会议中决定召开一次发展筹资的高级别国际政府间活动会议。[17] 2001 年 2 月 23 日发展筹资的高级别国际政府间活动会议第2届实质性会议的筹备会议建议大会通过一项决议草案，其中大会将决定，将这项活动的名称定为发展的筹资问题国际会议，墨西哥将担任会议的东道国。

19. 会议订于 2002 年初召开，将会在全球化和相互依存的范围内，全面地审议与发展筹资有关的国家、国际和制度方面的问题。会议将透过资金的角度，透过调动财政资源充分落实 1990 年代联合国历次重大会议及首脑会议成果的角度，探讨发展问题。秘书长在他提交发展筹资的高级别国际政府间活动筹备委员会的报告中，就这次会议将要探讨的问题提出分析性评估。[18]

二. 贸易

A. 贸易和交换

20. 自环发会议以来国际贸易的数量急剧增加。虽然发达国家仍然是主要的世界贸易者，但在世界贸易总额中发展中国家的份额已达 30%。发展中国家之间的贸易也在上升，发展中国家 40%以上的出口是销往发展中国家。“新经济”的来临使货物与服务的可贸易性大为增加。许多的国际交易，以前被认为是过于昂贵而受禁止的，现在由于人民跨国界旅行便利和电子通讯频繁已变得司空见惯。

21. 但是这一势态的发展尚待进一步观察。贸易流动的大份额属于区域和公司间活动。发展中国家力求参与日益相互依存的全球经济的进程，还不时受阻于贸易制度中的各种偏见。发展中国家的出口商还须为进入发达国市场奋斗。商品价格和贸易条件持续下降仍是一项重大挑战，特别是对最不发达国家。急剧的物价波动曾使商品生产者深受其苦，现在已开始影响到制造商。

22. 过去十年，各种多边、区域和单边的贸易自由化已不断扩大。根据关税和贸易总协定（总协定）和世界贸易组织带来的自由化造成关税巨幅削减，贸易规则更形强固而全面。但发展中国家的某些部门，特别是对其出口有重大关系的部门，关税仍然居高不下。[19] 加工产品的关税高于原料的关税仍然是许多以原材料为主的产品的一大问题，因为它使发展中国家很难升入工业出口的阶段。许多最贫穷发展中国家，虽然在改革上进行了多种努力，仍未能从自由化进程中分享到利益。大多数最不发达国家没有实现经济增长和溶入全球市场。

23. 通过贸易方式实现国际经济一体化会产生环境方面的影响。市场力量越来越报偿那些对环境照顾表现良好而非不顾一切只图节省成本的作法。这种现象有一大半原因是全世界的商业和民间社会都认识到产品的环境影响和生产商在照顾环境方面的表现。越来越多的顾客喜好无害环境的产品，为发展中国家带来新的贸易机会。事实上，若干发展中国家已扩大了它们的无害环境产品和“公平贸易”产品的出口。

24. 现有的数据似乎否定了发达国家将污染工业移往发展中国家的说法，虽然其中也有例外情况。[20] 贸易的主要载体——跨国公司一般在其国外的附属公

司较愿意从环境管理制度的标准化的规模经济中获取利益，而不愿利用当地立法方面的弱点图利。[21] 越来越多的最大的跨国公司承诺愿意遵守公司对社会责任的自愿原则和标准，利用它们巨大，而多半尚未探测的潜力为可持续发展作出贡献。

B. 政策和政治

25. 环境政策和机构，包括支助性的规范文书，对贸易的环境影响具有重大的决定性力量。目前，在国家一级推进环境影响的评估程序和间接政策，诸如土地使用政策、税收及其他财政奖励、和政府采购等政策方面，已取得一些进展。但直接影响到贸易和环境的政策，例如技术转让、财政援助和能力建设的政策则被延后了。

26. 某些情况下，结合市场也会导致“结合”市场的失误，包括那些与公共货物有关的失误。不断拆除经济边界加强了环境事项的合作需要，特别是那些穿越边界或具有全球影响的环境事项。对贸易与环境之间各种互动的管理已成为各国政府努力发展国际合作新形式以改正市场失误，改正因国内政策引起的其他扭曲的领域之一。[22]

27. 即使在环发会议以前，当然更在环发会议以后，贸易政策方面的各项决定会受到环境利益的影响。但在贸易与环境的议程上却少有进展。某些国家，特别是某些发展中国家，视环境问题主要为发达国家的关切，但很少发达国家在其贸易政策中持续采取行动，结合环境保护的因素。发展中国家已表示担心环境问题可能会被利用来造成贸易的新障碍，阻碍得来不易的市场进入，从而有效地把环境保护转变成贸易保护主义。

28. 结合环境与贸易政策的困难之处，部分是在于某些人认为环境措施本身即为目的，而没有把它当作可持续发展的一个根本的组成部分。环境保护和经济发展通常被看作是分开的课题，那些为环境理由辩护的人没有重视迫切需要为贫困人民，特别是发展中国家的贫困人民创造财富的这一基本要求，反之亦然。

29. 在关于贸易政策的各种辩论中，一些企图在环境问题与劳工标准间建立联系的作法使这两方面的工作都更增复杂。造成这些企图的部分原因是，1990 年代这两个问题约同时再度出现在贸易政策的议程中，另一部分原因是，那些以贸易自由化作为重点的人多认为，环境与劳工都是他们心目中的中心主题之外的两个枝节问题。这种态度主要基于对贸易的关切，忽视了这两个主题之间，在跨边界的实际与潜在影响方面，以及在两者所涉及的原则方面，都存在重大差异。

30. 关于环发会议就贸易与环境问题的辩论，其起点是从一系列有争议的贸易争端展开的。[23] 某些国家的环境界人士认为关贸总协定/世界贸易组织的解决争端程序威胁到环境、决策，特别是威胁到利用贸易措施支助环境目标的作法。另一方面，某些贸易自由化的提案者关切利用贸易措施达到“领域以外”的环境目标，会破坏多边贸易制度及其经济利益。

31. 对于力图完成乌拉圭回合多边贸易谈判的总协定而言，谈判后日益高涨的公众反贸易情绪无疑是一次艰苦的顿挫，为了建立对贸易自由化的信心，并为环发会议作出贡献，总协定把重点放在：就有关国家环境规章的透明性可能对贸易的影响的问题，就为保护环境而采用新包装与加印标签的要求对贸易的影响方面的问题来审查多边环境协定（多边环境协定）中的贸易规定同总协定的原则与规定两者间对立的问题。环发会议以后，总协定/世贸组织的贸易——环境议程内容扩大，加入了《21 世纪议程》内提到的事项，期望使贸易政策和环境政策能相互支持。随着世贸组织成立，总协定的环境措施与国际贸易小组已升格为世贸组织贸易和环境委员会，反映《世贸组织协定》的范围扩大。[24] 许多重大的贸易和环境问题进入了世贸组织的“内在构造议程”，超越了这些协定而将新的谈判纳入诸如农业与服务的某些领域，并会在其他领域内对特定时期的情况进行评估。

32. 就在乌拉圭回合进行谈判之际，许多重大的国际环境协定已在拟订，环发会议最终签署了《联合国气候变化框架公约》和《生物多样性公约》。由于国际

环境制度的结构复杂，它逐渐结合了联合国环境规划署（环境规划署）和许多其他公共与私营行动者的参与。如今，推动世贸组织与多边环境协定的通力协作，制订一套制度化、可预测、能被广泛接受的方式以便能用于保护环境的贸易措施，已成为重要的课题。

C. 科学与公众

33. 最近几年，对保护环境的贸易措施问题的许多不同意见已关切到应更加重视科学与社会喜好的问题。谨慎预防原则 [25] 已得到相当的国际支持并被纳入国际环境文书中，最近的文书有《卡塔赫纳生物安全议定书》（2000 年 1 月 29 日《生物多样性公约》缔约国会议通过（第 EM-1/3 号决定））。在相关的世贸组织文书中，《关于适用卫生和植物检疫措施的协定》具体处理了科学不确定情况。在决策进程中，除了对风险的科学评估以外，其他诸因素也在发挥作用，包括决策者可能面对的责任，谨慎预防措施的成本、风险的可接受性，这些都是因社会和国家不同而可能有差异的，此外还有社会关切和公众参与。如何调和这些因素是正在辩论中的问题。

34. 环发会议后，关于贸易自由化和保护环境问题的辩论已充分显示，结合两个目标的进程必须得到广泛的公众支持。有关环境与发展问题的各种非政府组织，加上其他民间社会的不同机构，已调动起足够的公众情绪来干扰多边经济和贸易的谈判。1999 年世贸组织成员举行的《贸易和环境以及贸易和发展问题的高级别讨论会》便是逐步汇集了贸易、环境与发展各界人士于一堂，澄清世贸组织在环境事项中的作用并调和贸易与可持续发展政策与目标的一项重要的先例。

35. 虽然最近公众对贸易和环境问题的一些辩论中有很大部分是源于误解，但这些辩论也确实把贸易自由化将会对人类福祉与环境品质造成何种影响这一合理的考虑推到了前台。它们也显示出，环境界与贸易界间的持续冲突将会对两者的目标都形成伤害。

注

1 《联合国环境与发展会议记录；1992 年 6 月 3 日至 14 日，里约热内卢》第一卷，《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 经济合作与发展组织（经合发组织）发展援助委员会（http://www.oecd.org/dac），2000 年 12 月。

3 世界银行，《2000 年全球发展资金》（华盛顿，哥伦比亚特区；2000 年 5 月）；box3.1。

4 背景文件第 2 号，题为“资金流动统计(DESA/DSC/2002/2)，可持续发展委员会第八届会议编制。

5 贸发会议，《2000 年世界投资报告》（联合国出版物，出售品编号：E.00.II,D.20 号），附件表 B.2。

6 同上；概览，第十六页。

7 同上；第十五页。

8 秘书长题为“追求稳定的国际财政制度，响应特别是发展中国家的发展挑战”的报告（A/55/187），表。

9 贸发会议，《2000 年世界投资报告》，第十六页。

10 秘书长题为“走向稳定的国际财政制度，响应发展、特别是发展中国家的发展挑战”的报告（A/55/87），表。

11 同上。

12 重债穷国，网址《http://www.worldbank.org/hipc/》，2000 年 12 月 22 日。

13 背景文件第 15 号，题为“可持续发展的财政：检验新政策的方式”（可持续发展委员会第八届会议编制），其中载列题为“欧洲生态税改革的新近经验概览”的文章，作者 Kai Schlegelmilch，第 185 页。

14 秘书长题为“财政资源和机制”的报告（E/CN.17/2000/2），第 59 段。

15 背景文件第 15 号，题为“可持续发展的财政：检验新政策的方式”（可持续发展委员会第八届会议编制），其中

载列题为“推进补贴改革：寻求可行的全套政策”的文章，第 171 页。

[16] 见联合国环境规划署，《生物多样性公约》（环境法和机构方案活动中心）；1992 年 6 月。

[17] 大会第 54/196 号决议。

[18] A/AC.257/12。

[19] 这些部门包括重要的农业主食产品；水果、蔬菜、鱼等；粮食工业；纺织和成衣；制鞋、皮革和旅行用品；和汽车部门，以及少量的其他运输和高科技货物，如消费电器和钟表。

[20] 根据特别研究 4：贸易和环境，编著：世贸组织（索取网址：http://www.wto.org/english/tratope/envire/environment. pdf，第 4 页） 最近几十年来发达国家污染工业的份额仍然保持没有大变化（约占 75-80%），并且到 1990 年代增加甚少。

[21] 贸发会议第十届会议会前关于外国直接投资和可持续发展问题讨论会，日内瓦，万国宫，1999 年 11 月（见 http://www.unctad-10.org/index-en.htm）。

[22] 有名的例证包括对能源、农业、和渔业的补助，这些补助加重了污染和资源恶化。

[23] 见 http://www.who.org/english/tratop_e/envir_e/edis00e.htm。

[24] 见《落实乌拉圭回合多边贸易谈判成果的法律文书，1994 年 4 月 15 日在马拉克什完成》（总协定秘书处出版物，出售品编号：GATT/1994-7）。

[25] 关于环境和发展问题的里约宣言原则第 15 条（《环发会议报告，1992 年 6 月 3 日至 14 日，里约热内卢》，第一卷，《会议通过的决议》（联合国出版物，出售品编号：C.93.I.8 和 Corregendum），决议 1，附件二）。