



## 可持续发展委员会

## 第十五届会议

2007年4月30日至5月11日

临时议程<sup>1</sup> 项目3

2006-2007年执行周期(政策会议)的一组主题

## 工业发展：加快执行工作的政策办法和可能行动

## 秘书长的报告

## 摘要

工业发展几乎没有仅靠自由市场力量实现的。政府政策和投资发挥了重要的辅助作用。在作出政策选择时，最好先在国家一级诊断各种关键制约因素，而且，即使按照历史标准，政府的政策能力受到某些限制，但政府仍然有发挥作用的空间，可以制订政策，促进工业发展、工业多样化和工业升级。

通过贸易可以获得进口技术和中间投入，还可以进入全球和区域市场，壮大经济规模，学习经验，因此，贸易有助于促进工业发展。因此，向发展中国家工业出口品开放国际贸易制度是授予这些国家能力的一项重要条件。

基础设施、研究与开发和教育方面的公共投资有助于工业发展，这尤其是因为，工业已经日益成为知识密集型行业。如果政府支持筹措风险资金，则可以鼓励企业家冒更大的风险，探索新产品市场。应制订措施，包括通过建立公营和私营部门伙伴关系，鼓励私营部门进行投资，训练工作人员，这对促进技术转移可能很重要。在许多情形中，可以通过有针对性的政府方案和行业协会的行动，解

<sup>1</sup> E/CN.17/2007/1。



决中小型企业面临的各项具体挑战，例如，进入正规信贷市场的机会有限、管理和技术技能薄弱、市场信息不足等等。

各国政府通常已经制定保护工人权利和环境的基本立法，但许多国家政府在执行立法时遇到困难。如果企业将公司社会和环境责任和经营责任原则内在化，则可以减轻政府的执法责任，如果民间社会积极行动，也可以减轻政府的执法责任。但是，各国政府仍然需要技术援助，以加强对工作场所和环境条规的监测，加强执法能力。在许多情形下，采用各种经济工具有助于以最有效率的方式实现各项可持续工业发展目标。

## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-3	4
二. 促进形成有利环境 .....	4-11	4
三. 增加私营部门的贡献 .....	12-13	6
四. 提升技能和技术 .....	14-17	6
五. 中小型企业 .....	18-19	7
六. 提倡可持续消费和生产形态 .....	20	8
七. 清洁和资源效率较高的工业生产 .....	21-23	8
八. 公司环境和社会责任及经营责任 .....	24-25	9
九. 国际一级的政策办法和可能行动 .....	26	9

## 一. 引言

1. 可持续发展委员会在其第十四届会议——即 2006-2007 年第二个执行周期审查会议——上评价了在执行《21 世纪议程》、《进一步执行 21 世纪议程方案》、委员会第六届会议各项决定和《可持续发展问题世界首脑会议执行计划》（“约翰内斯堡执行计划”）方面取得的进展，与此同时，委员会集中精力，努力确定在落实本组主题方面面临的各种限制和障碍。本组主题包括能源促进可持续发展、工业发展、空气污染/大气层和气候变化等议题。审查会议报告<sup>2</sup> 包括一个主席摘要部分，该部分叙述了在执行这些政府间协定方面存在的各种限制和障碍、可能采取的办法和最佳做法，并叙述了参加高级别部分的各位部长确认的今后方向。
2. 委员会将讨论各种政策办法和可能行动，以处理审查会议报告确认的在落实工业发展过程中遇到的各种限制和障碍，本报告是这种讨论的一部分。为本组主题的其他议题拟定了类似报告，鉴于各主题之间存在联系，应该一并阅读这些报告。可持续发展委员会第十五届会议将对加快执行选定主题组各项议题的切实措施和办法作出决定，同时还将考虑政府间筹备会议的讨论、各项秘书长报告和其他有关投入。
3. 本报告依据的是各种来源的数据和信息，包括各会员国提交的国家报告和实例研究、区域执行会议的结果和各主要集团和联合国各公约秘书处提供的资料。鉴于本组主题四个议题之间存在密切联系，单独拟定了一项报告，审议这些联系对各种政策办法的意义。虽然本报告各部分都讨论了第十一届会议确认的贯穿各领域的问题，但上述单独报告讨论了许多贯穿各领域的问题。

## 二. 促进形成有利环境

4. 可以在国家和国际两级采取各种政策和切实措施，促进工业发展，而工业发展则是促进经济增长和提供可持续生计的关键。最重要的国际政策包括确保发展中国家出口品不受阻碍地进入市场的政策。
5. 处理发展中国家在进入市场方面的关切将有助于促进工业发展，这些关切包括关税升级、一些国家的高工业关税以及低收入国家出口品面临的日益增加的非关税壁垒。随着最惠国关税进一步减少，最不发达国家工业品和其他出口品获准自由贸易（即：获得特别待遇）显得更加重要。如果主要市场努力降低关税和非关税壁垒，则可以支持出口从可再生能源设备和生物燃料到有机食品的不损害环境物资和服务的厂商。
6. 加强援助贸易举措可以帮助发展中国家、特别是最不发达国家建设执行各项《世界贸易组织协定》并从中受益所需要的供应方能力和贸易基础结构。国际社

<sup>2</sup> E/2006/29。

会可以采取的一项行动是向能够促进遵守国际产品标准的技术机构提供财政和技术支助。这可以包括各种机构、实验室和机关，这些实体能够确保产品、特别是中小型企业产品符合产品质量标准，包括符合卫生和植物卫生标准，并且符合向受环境指令管理的市场出口的其他要求或消费者对“可持续产品”的强烈偏爱。

7. 在国家一级，如果建立处理以下四项重大政策任务的框架，将能够促进工业发展：(a) 使生产和出口产品多样化，使厂商承担得起入门费用，处理开发新行业的协调问题；(b) 使技术、组织结构、设计、行销活动和后勤活动升级，使厂商能够进入比较尖端的行业；(c) 扩大国内联系，这对出口行业和外国直接投资尤其重要；(d) 促进小企业发展，通常，小企业都是就业密集型企业。一些国家（包括中国在内的东亚新兴工业化国家）确实采取了积极的工业政策，取得了一些成果。人力资源战略投资也很重要，可以促进广泛分享社会和经济利益的工业发展。如果建立适当的管理和鼓励框架，则有助于指导工业发展走上不损害环境的道路。

8. 如果综合利用各种国家政策措施，则可以支持提高质量和生产力，促进进入全球供应链和网络，促进工业发展。对创新的最好理解是广义的理解，它不仅仅包括开发新技术，而且还包括改良技术、发现和开发新市场、组织创新、改善后勤和降低交易成本的其他措施。例如，是否能够从新技术中受益往往取决于能否同时在运销和组织方面实现创新。如果建立政策框架，在进入国际技术流通的同时，加强国内所有这些方面的创新能力，则可以促进工业发展。

9. 特定国家的新产业在世界上可能不是新产业，而且使用的往往是现有技术，因此，必须采取措施，促进以优惠条件获得外国技术，加强国内厂商吸收这些技术的能力。促进技术转移的积极主动政策可以发挥重要作用，增加外国直接投资产生的正面技术影响。例如，中国政府关于合资企业技术转移的要求使国内厂商能够向技术比较先进的外国公司学习。

10. 政府政策可以降低探索新市场的风险，促进工业多样化。一项政策办法是，给予私营部门研究与开发支出优惠税务待遇。另一项政策办法是，政府支持有希望的新产品和处理技术的研究与开发活动，假设的前提条件是，存在产品商业化的有利环境，例如，有风险资本筹资渠道，已经制订适当的知识产权保护法规。例如，在智利，政府支持风险资本筹资活动，在支持开发非传统产品组方面产生了重大影响。一种办法是，各国际金融机构借鉴智利、大韩民国和其他地区的经验，与有兴趣的发展中国家政府和私营部门合作，制订公共或公私风险资本筹资计划，鼓励企业家冒更大的风险，以发现新市场。

11. 经验显示，促进产品多样化的政策、尤其是通过非传统出口品的强劲增长促进产品多样化的政策在支持经济增长和提高生活标准方面非常有效力。具体的促进进出口措施可以有效地促进多样化，生产具有重要创新内容的非传统出口品。这

可以包括各种措施，例如，免关税获得进口投入、让税、信贷补贴、提供具备主要服务的土地和基础结构、建立制订标准、进行测试和进行认证的机构和政府赞助的促进出口市场活动。在相当大程度上，尖端产品开发取决于人力资源才能，因此，教育投资、尤其是科学、技术和管理教育投资可能是使这些产品进入市场的关键。

### 三. 增加私营部门的贡献

12. 发展中国家企业家往往缺少进入新商务领域的资金。处理这个问题的一些政策办法包括，担保部分贷款，以鼓励私营金融机构为风险工业企业提供保险，承担责任，并且在管制和财政方面给予风险资本资金优惠待遇。许多发展中国家在税务方面优待新优先行业的早期投资。但是，针对性不强或过于慷慨的财政鼓励措施使政府丧失亟需的收入，例如，使政府丧失提供经济基础结构、教育和保健投资所需要的收入，因此，可能适得其反。应采取措施，促使资本在区域间流通，以实现地域平衡工业发展，大国尤其应该这样做。工业集中在某些地域往往具有巨大优势，因此，不妨提高劳工的地域流动性，使工人能够前往存在就业机会的地方。

13. 公私部门应进行对话，从而有效地向政府介绍工业面临的主要问题，讨论处理这些问题的政策办法和切实措施。这种对话应该透明，应邀请各方参加，以尽量减少被管制行业对负责管制内线交易的机构产生不适当的影响。制订基准数据可以使企业和行业获得比较信息，使它们了解自己按照各种标准衡量的相对业绩。例如，荷兰政府与行业谈判达成的协定成功地利用了基准数据，能源密集型公司在协定中承诺达到世界最高能源业绩标准。一如波斯尼亚和黑塞哥维纳“推土机”行动所证明的那样，公私营部门应分阶段举行改善投资环境的对话，以动员地方企业确认立法和行政障碍，寻找解决办法，要求进行改革。

### 四. 提升技能和技术

14. 教育和技能发展投资可以促进向比较有创新能力、知识型经济过渡。马来西亚和新加坡提供了有趣的模式，这些模式展示了各种方法，可以通过综合实施各种措施，例如，为技能发展提供资金的工资薪金税和为具体行业和技能设立的公私联营训练机构，支持提升技能的努力。以劳动力密集制造业为主的发展中国家不妨考虑实施提升技能方案，支持多样化，以制造技术含量较高的比较尖端的产品，从而减少仅仅依靠人工成本优势的情形，减少生产线因此而转移到人工成本更低的国家的风险。如果制订奖励措施，鼓励厂商作更多的培训投资，提升工人的技能，则有助于吸收技术。因此，如果旨在促进技术转移的政策和方案包括重大的技能培训部分，则可能更有效力。

15. 经济体中比较有活力、技能密集型行业雇用的穷人往往比较少。例如，印度和菲律宾软件和业务过程外包行业雇用的基本上是大学毕业生。因此，在一切可

能的情况下，应加强这些有活力行业与雇用教育程度较低工人较多的其他行业之间的联系，这对减少贫穷工作很重要。这种联系可能有许多形式。例如，一些有活力的农业活动创造对劳动力密集服务的需求，例如，对包装的需求，这些服务的报酬可能高于农活报酬。在智利，小土地主直接参与鲜果出口行业的情形较少。但是，由于雇用非熟练劳动力的农业加工行业劳动力高度密集，而且由于雇用这种劳动力的较大农场增加了就业和工资，农工部门对减贫工作作出了贡献。小岛屿发展中国家可以通过农业旅游和针对游客市场的微型行业，将农业和工业与旅游业结合起来。

16. 此外，在制造和服务行业运用信息技术可以提高人均产量和总就业率。虽然创造的一些就业机会可能只适合技术工人，但就像在农业中见到的情形一样，技术工人的就业与非技术工人的就业可能存在互补性。如果创造政策环境，确保国内厂商可以不断降低信息技术设备成本，则有助于提高竞争力。

17. 一些其他政策办法也有助于确保广泛分享工业发展惠益，其中包括，训练补贴和公共投资或建立公私合营企业，以提供技术教育，加强各种工艺技能，对于教育程度有限的人而言，这可能是进入正规就业市场的敲门砖。例如，这些就业市场包括建筑行业、农工行业、信息技术设备和软件维护以及运输设备维修。

## 五. 中小型企业

18. 可以在政策和体制方面提供支助，帮助微型企业和中小型企业进入国内和国际供应链。可以采取以下政策办法：设计和建立支持中小型企业法律和管理体系；为中小型企业提供便利，使它们能够获得银行信贷，进行生产能力和周转资本投资；建设管理能力；通过贸易展览会和国际贸易代表团等形式，公开向中小型企业提供市场信息和推广服务。例如，墨西哥工业一体化方案建立了两个中心，帮助中小型企业寻找供应链机会，提升能力，寻找并提供技术支助、训练和贷款。虽然各国政府可以提供宝贵的支助，但行业协会也可以发挥重要作用，这尤其是因为它们最了解其成员的具体需要。此外，还可以考虑实施帮助女企业家的推广方案，因为女企业家拥有和经营着相当大比例的小企业，尤其是非正规部门的小企业。

19. 如果国际社会向发展中国家提供支助，支持中小型企业发展，则可以帮助它们在本国和国际市场成功地竞争。这种活动的一个例子是，国际金融公司和加拿大国际开发署正在支持印度的自营职业妇女协会贸易便利化中心。该协会协助商业风险企业 15 000 多名女工匠进入本国和世界市场。此外，在工发组织和/或联合国环境规划署支助下，在若干发展中国家建立了国家清洁生产中心，可以进一步加强这些中心，从而可以更好地向希望采取可持续生产方法和制造在国际市场具有竞争力的产品的中小型企业提供技术、管理和行销支助。

20. 对于难以获得信贷的行业和国家而言，尤其是对于中小型企业而言，客户或供应商提供贸易资金是重要的金融资助手段，因为生产的货物可以用作贷方的抵押品。虽然在发生金融危机后，这种短期信贷服务可能很脆弱，但在某些情形中，政府在调整偿债期限协定中为贸易融资提供了优惠待遇。政府可以加强贸易融资，例如，给予电子文件法律地位，为签发信用证提供便利；给予转让的应收款法律地位，为用应收款进行借贷提供便利。巴西、哥伦比亚和墨西哥的国家开发银行提供这类服务，为出口融资提供便利。同样，援助贸易举措可以帮助发展中国家、特别是最不发达国家建设供应方能力，更加广泛地扩大贸易。

## 六. 提倡可持续消费和生产形态

21. 必须从根本上重新思考社会生产、使用和处理产品的方式，只有这样，才能形成可持续消费和生产形态。由于最近设立的若干工作队作出的努力，目前正在马拉喀什进程下考虑许多可能的行动，其中一些行动有效地利用供应链关系，支持中小型企业向比较可持续的生产系统过渡，其他行动则通过传播信息、加生态标签和增强行销作用，帮助消费者作出比较有利于可持续性的选择。一些国家和地区、特别是欧盟正在通过颁布各种环境指令，采取重大可持续消费和生产形态举措。其中一些指令可能影响到欧盟贸易伙伴，发展中国家可以获得信息而且在某些情形中可以获得技术援助，促进对工序或产品设计进行必要的调整，从而受益。任何这类举措都应考虑并尽量减少对发展中国家及其产品、尤其是对最没有调整能力发展中国家的负面影响。

## 七. 清洁和资源效率较高的工业生产

22. 各国政府通常采取制订具体标准和遵守标准规则等管制手段，鼓励进行清洁和资源效率较高的工业生产。有些国家还与行业谈判达成协议，在这种协议背后，往往存在强制性管制的可能性。此外，还利用市场工具，包括征税和收费，以提高不想要的浪费性产品的成本；严格执行污染或危险材料的赔偿责任规则；提供补贴，促进开发和采用清洁技术。各国政府还可以通过公布行业环境业绩等信息战略，促进采用比较能持续的工序。例如，澳大利亚、加拿大、联合王国和美国采用了《污染排放和转移登记册》，丹麦要求提出法定的环境报告，印度尼西亚实施了污染控制、评价和评级方案。其他办法包括，实施生态标签办法，组织清洁生产竞赛，大张旗鼓地提供奖品。政府还可以促进采取各种会计方法，明确衡量生产的环境和社会成本，使管理阶层能够更好地作出决策。

23. 澳大利亚政府采用了一种很有前途的处理工业废物流以及特别是管理有害废物的模式，澳大利亚政府建立了法律框架，制订了政策，以处理工业废物管理各方面的问题，包括废物产生、存放、搬运、处理、运输、回收、循环、改造和再使用。鉴于有害废物处理设施可能成本很高，政府可以鼓励建立某个地域多家



企业共用的处理设施，用处理废物的收费支付经营费用。可以通过建立公私合营企业，或许还需要提供低息贷款或贷款保障，促进建立处理设施。

24. 在工作场所，有害物质也令人担忧。政府完全有能力支持建立健康和安全的工作环境，包括制订设备设计要求、雇主提供保护设备、建立充分运作的环境风险监测和应急系统以及在工厂内建立健康和安全委员会。公司有责任妥善管理工业有害物质，向工人和大众介绍风险，让工人及其组织以及附近社区参与关于管理和减少风险的决策。例如，在越南制鞋业，越南工商部、地方行业协会和国际采购方建立了伙伴关系，促使近三分之二的制鞋厂家努力提高健康和安全标准。由于工人生产力提高，旷工和更替现象减少，国际订单增加，使越南受益匪浅。

## 八. 公司环境和社会责任及经营责任

25. 在私营部门，全球供应链已经成为公司环境和社会责任及经营责任守则的日益重要转播机制。许多跨国公司是各项倡议的成员，例如，是联合国全球契约和全球报告倡议的成员，它们与供应商、包括发展中国家的供应商共同努力，使其管理做法符合这些守则。遵守这些行为守则的公司往往是行业的领导者，或由于它们所生产消费品的消费者具有社会和环境意识，或由于它们所处的行业可能具有重大社会和环境影响，例如，采掘业，它们在各行业具有很高的知名度。可以在行业内部和行业之间进一步扩大落实公司环境和社会责任及经营责任的做法。如果说公司环境和社会责任及经营责任可以促进创造利润，那么，这种责任就会自然落实，但是，政府可以制订政策，通过鼓励和执行所有公司实体都必须遵守的道德、环境和治理标准，给予协助。

26. 对发展中国家而言，鼓励承担公司环境和社会责任及经营责任是可以采取的一项行动，这种行动可以帮助国内企业进入国际市场，改进遵守条规的情形和执法工作，支持实现社会和环境目标，加强工序和管理体系现代化。一种可行办法是签署三方协议，例如，柬埔寨政府、服装业和国际劳工组织签署了三方协议，在全国执行一项监测工厂遵守最低劳工标准情形的方案。另一项政策办法是，极力鼓励外国投资者遵守广泛承认的公司环境和社会责任及经营责任守则，例如，国际劳工组织的《关于多国企业和社会政策的三方原则宣言》。可以向中小型企业提供支助，使它们能够遵守其国际消费者实施的公司环境和社会责任及经营责任政策。在这方面，一种政策办法是向中小型企业提供部分补贴，支付公司环境和社会责任及经营责任认证的费用，可以采取的一种切实措施是，加强马拉喀什可持续企业工作队，使其成为分享关于以最佳方式促使中小型企业与可持续全球供应链建立联系的国际经验的机制。

## 九. 国际一级的政策办法和可能行动

27. 可以考虑在国际一级采取以下政策办法和可能行动，以支助发展中国家实现工业发展的努力：

- 努力建立多边贸易制度，为发展中国家提供更多机会，使其可以扩大工业品和其他加工品出口，使出口产品组合多样化并且提升出口产品组合；
- 建设发展中国家、特别是最不发达国家的贸易和生产能力，使它们能够抓住新出口机会，有效地提供供应；
- 加强发展中国家政府能力，使它们能够通过旨在建设技术和企业经营能力的各项政策和各种体制，支持改革经济结构，使经济多样化；
- 鼓励各国际金融机构与有关发展中国家政府和私营部门合作，制订风险资本融资计划，支持开发新市场；
- 支持发展中国家的教育和训练体系，以创建有能力有效吸收、改良和开发技术的技术工人队伍；
- 提供技术支助，以建立和加强技术机构，例如，计量机构、测试实验室和认证机构，以促进遵守国际产品标准；
- 加强向中小型企业提供技术和财政支助的方案，以帮助它们进入国内市场，包括通过进入全球供应链，进入国内市场；
- 向发展中国家提供技术援助，帮助它们精简影响私人投资风险和经商成本的许可证颁发、管理、财政和与行业有关的其他措施，并使这些措施合理化；
- 鼓励工业企业以及工业产品的公司和政府采购方更广泛地遵守公司环境和社会责任及经营责任良好做法守则；以及
- 支持马拉喀什进程各工作队建立可持续消费和生产方案十年框架的工作和努力，尤其是支持其建立可持续企业的工作。