



经济及社会理事会

Distr. :General
6 February 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 1 日

工业与可持续发展

秘书长的报告

增编

工业与经济发展*

目录

段次 页次

一. 工业在发展战略中的作用	1-14	2
二. 政府政策方面的挑战.....	15-30	3
三. 国际社会政策方面的挑战.....	31-37	5

* 本增编是联合国工业发展组织根据可持续发展机构间委员会商定的安排而编制的。这是与联合国各机构、国际组织、感兴趣的政府机构以及各种其他机构和个人进行协商和交流资料的结果。

一、工业在发展战略中的作用

1. 尽管本世纪所有主要经济体的经济发展大体上是工业化,特别是制造业的扩充以及制成品贸易的成果,但是制造业对发展的影响不限于有形货物的生产:制造部门由于其对人力资源、组织和基础设施的要求,已成为创造现代社会的主要力量。

2. 因此,经济其他部门(即初级活动、服务、教育、公用事业和有形基础设施)的发展与制造业增长必然会互补。即使就直接就业的后果来说,服务部门——以及在发展中国家的农业——经常较为需要大多数国家的制造业对技术、经济和社会的改革继续发挥重要的促进作用。

3. 今后的挑战是如何尽量扩大制造业对发展的影响——这包括了通过更多和尤其更好的职业,提高生活水平——而同时将生产和消费对自然环境的影响尽量减到最低。

4. 制造业在发展战略中的作用因空间、时间和结构的不同而异。在发达国家,自 70 年代以来,已从劳力密集大量生产转变为技术先进高度专门的工业。与此同时,组织和技术方面的发展促进了中小型工业的灵活性和增长,尽管在此过程中一些传统的部门分支,诸如纺织业,损失不菲,但在同一部门分支之内,情况也不尽相同,在某些产品领域转向高增值的活动。这就是象食品加工之类的活动在发达经济体维持比较强的地位的部分原因。由于制造活动广泛国际化(严格来说,现在对许多产品都确定不了到底来自哪个国家),更加难于以制造业部门中各分支所占的相对份量来描述一国的工业结构。

5. 工业结构的改变不仅仅是市场力量的结果:政府经常积极鼓励市场力量——例如通过技术政策、大宗国防订单以及小型企业特别方案——尽管政府直接介入(拥有工厂)以及对某些行业的统制态度大体上已成陈迹。一般来说,近年来工业政策已变成如何将政策工具和资源用来消除对私营企业有妨碍的市场缺少问题。在这一领域,各国政府日益发挥促进和催化作用。

6. 前中央计划经济体的经济战略曾以制造业为主导部门,主要重点在于资本货物,并委托庞大企业来实现发展目标,而这些企业反过来又由生产部门控制。支助服务主要是技术性的,而且是工业联合大企业的一个组成部分;管理和销售技能未发展起来。由于制造业部门不

必从事竞争,产品质量和多样化、灵活性和高效利用资源等得不到重视,尤其是在消费品部门。由于所有这些因素,消费品部门很难适应经济自由化。私有化、改组以及尽量利用发展起来的技术和人力资源基础是这些国家复苏战略的重要部分。

7. 在本国国内缺乏一个强大的现代企业阶层的情况下,有时受到中央规划经济体工业化动力的启发,发展中国家以往经常依赖大型国营制造企业来带动工业发展。大多数发展中国家的主要战略长期以来建立在受保护市场的内向进口替代的基础上,这些在创造有活力的经济体上业已证明没有实效,不曾导致大量减少贫穷程度和失业人数在撒哈拉以南非洲,这种问题尤其显著,因为该区域国家赢得独立时已有的环境不大可能成为一个现代的制造部门;在大多数情况下,独立后的发展战略未能将这种情况大加改善。

8. 但是,发展中国家一直重新考虑制造业在发展战略中的作用,从 70 年代以来,发展中国家(主要是亚洲国家,还有若干拉丁美洲国家和一些非洲国家)成功地利用其廉价工资以及大量劳动力以吸引劳力密集的外国工业从工资高昂的国家迁至发展中国家,再向全球市场出口制成品。从传统工业(诸如纺织业)开始,很快包括电子业和汽车装配在内。在政府推动人力资源和技术开发的配合下,技术发展成为若干亚洲和拉丁美洲国家技术逐渐精密和制造业出口市场具备竞争力的基础。此外,由于政府的积极支助,特别是在亚洲国家,中小型企业有助于就业和商业机会的广泛扩散;不过工作条件和环境管理通常受到忽略,以致对该部门构成重大挑战。

9. 除了一些例外情况,这一趋势在撒哈拉以南非洲落后于其他区域。这些国家的一个主要问题是,它们作为制造业者已迟了一步,因为在全球经济中,一些工业传统较坚实的国家也已提供廉价劳工和自然资源。此外,由于新技术和材料的发展、原料密集制造业的式微以及技能和技术密集生产日益重要,上述生产因素所发挥的作用其重要性已大不如前。可以说一国的优势越来越在于其人力资本。设计战略让制造业对区域发展作出充分贡献是撒哈拉以南各国政府和商业界所面对的重大挑战之一。若干撒哈拉以南经济体最近有好转,标志这些国家现在真正有这样做的机会。

10. 在发展中国家中,中国在许多方面是一个显著的例外,构成一个特殊的实例:一个具备广大国内市场的发展中中央计划经济体,其经济自由化进程的开始远远早过

其他大的转型经济体,它吸引了外资,并且通过一个庞大和迅速扩充的中小型工业部门鼓励开发地方性企业潜力。

11. 对全球制造业发展趋势作出适当回应的发展中国家在全球制造业增值中所占份额均已增加。到 1995 年,发展中国家在全球制造业增值中所占的总份额已达 20%,但进展十分不平衡,取得成果的主要都是一些亚洲国家。一些转型期经济体已出现复苏,但即使在中欧较先进的转型经济体,制造业尚需一番发展才能转变为具备国际竞争力的部门,而制造业还有相当一段时候才能进入持续增长。

12. 联合国工业发展组织(工发组织)《1997 年全球工业发展报告》的数据显示,1970 至 1995 年期间按国家分类的整体发展和工业发展趋势很有意思,其中一个趋势是转型经济体的复苏趋势。另一个是东亚(日本除外)和东南亚国家制造部门的高增长率(绝对和相对的国内生产总值)。在 1994 至 1996 年期间,中国在制造业增值方面出现两位数字增长,而该区域的其他国家的制造业增值的增长率一直超过 7%。

13. 亚洲区域整体显示国内生产总值和制造业增值的增长率大大超过其他国家集团在这两方面的增长率。此外,制造业增长有相当一个部分属于高科技工业:据工发组织的数字,中国和其他东亚和东南亚国家的制造业有 20% 以上属于这一类。尽管许多种工业的先进程度不同,这些数字与工业化经济体和转型经济体的数字堪可比拟。在大多数年份和大多数国家集团,制造业增值的增长数字比国内生产总值的增长数字高,这显示制造业继续是推动经济发展的主要因素。

14. 在撒哈拉以南非洲,近年来一些国家经济在复苏,其中以马拉维、赤道几内亚、乌干达和莱索托领先,1995 年的增长率高达两位数字。这也许意味着在一些撒哈拉以南国家工业部门会有新的开始,如果复苏能够持续下去,同时能加紧努力创造出竞争力强的制造部门的条件。已有工业从毛里求斯和南非迁至该区域工人工资较低的其他国家。

二、政府政策方面的挑战

15. 要作出有效的决策就需要国家政府、商业界和社会的其他主要参与者进行对话。发达市场经济体以及转型经济体和发展中经济体不但日益在国家一级上,而且也日益在(国家一级以下)区域和地方一级上进行这种对话。假定地方或区域一级有足够的潜力、地方或区

域行动者有行动自由和有一套前后一贯的国家战略,这种从下到上的努力便可以大大促进国家的经济成绩。但是,将不同参与者的各种不同的发展概念和办法加以调和可能是一项重大的挑战。

16. 对于在最近几十年来兴起的(超国家)区域经济实体,情况也是如此,其中一些实体,例如欧洲联盟(欧联)正在获得曾为国家政府所独占的决策权力。此外,除其他外,有约束力的多边贸易协定的数量正在增加。

17. 从更为分散的决策过程的背景来看,极具竞争性的全球经济和由于有需要协调各项经济、社会和环境目标,迫使国家政府将各项努力集中于三个对制造业将有重大影响的相互关连的政策问题:可持续的增长、对国内企业和外国投资者有利的环境和通过人力资源开发和技术政策的办法来提高社会的技术水平。

18. 可持续发展可以定义为一种维持(或增加)人类福利,而同时又确保世代内公平和保护地球的自然、人力和人为资本的全部资本的发展形式。由于制造业部门是通过人力和人为资本促使自然资本变化的主要部门,因此可持续制造业必须是任何可持续发展战略的重点。

19. 可持续工业发展战略必须完成三件事。第一,它必须鼓励竞争性的经济,由工业来为出口以及国内市场从事生产,例如通过各项技术和投资政策。第二,它必须创造生产性就业,特别是长期性就业以促进持续繁荣,例如提供训练和教育并减少创建企业所遇到的各种障碍。第三,它必须通过有效使用可再生资源 and 不可再生资源的办法来保护自然环境,把资源使用限制在生态系统的功能范围内,例如在适当情况下对资源保护提供奖励和使国家排放标准与国际标准一致。促进可持续增长的政策改革必须均衡包括所有这些部分。各项措施的拟订和执行将需要在有关政府一级上进行能力建设的工作。同时,参与决策过程的非政府伙伴也将需要进行能力建设的工作。

20. 激励国内私有企业的政策环境应当:

- (a) 避开干预、保护主义和管制,转向旨在通过改进基础结构和教育、激励研究与发展、与业挂钩等等办法促进整个经济的竞争力的略;
- (b) 促进对出口市场的调查和促使国内市场自由化;

工
战

- (c) 尽量发挥国家的企业潜力,并以促进各项地方性活动和设立中小型工业的办法来促进职业创造和职业平等。

21. 许多发展中国家和转型期国家的一个重大障碍,特别是对发展小型部门的障碍,就是缺乏足够资金和工业支助服务。对这些领域内的直接公共部门支助的经验有好有坏。在财政方面,各项政策和条例的目的应当是建立健全的私人银行制度并鼓励发展资本市场。对于小型部门,政府支助的信贷计划如果也同时进行好的业绩监测便可以发挥效用。除这些计划以外还必须努力在该部门更有效地推动节约,并必须废除直接和间接歧视中小型工业的立法。如果私人部门尚未能提供工业支助服务,中央、区域和地方政府就必须使作为这些服务的对象的商业界参与建立和经营这些服务。

22. 全球化过程的一个特征就是国际资本流动,特别是外国直接投资,大为增加。对于发展中国家和转型期经济体,外国直接投资通常是新技术、组织和管理办法的主要来源。虽然不能期望外国直接投资取代本国的投资;但是本国和外国投资却可以有极强的互补性。要建立成功的合营企业便需要有积极和能力强的当地伙伴。为大型外国公司分包部件和零件可以是促进中小型部门增长的一个重要因素。最重要的是,若一国政府所建立的商业环境也完全支助本国企业和投资的发展,则外国直接投资对本国经济只会产生重大的倍增效应。

23. 在促进外国投资方面必须使外国直接投资政策与国内投资促进活动取得协调。总的来说,对外国投资者给予的财政奖励也应当同样给予本国商业。同时,为使本国企业家和外国投资者对经济有信心,必须要有稳定的国家政策环境。而且,决策者也必须能对经济环境的变化作出有效的回应,除其他外,需要经常与商业界进行对话。要确保各项经济政策改革获得长期成功就必须对各种不同企业给予公平对待、国家政府对其政策作出承诺和有能力和跟上形势变化。

24. 根据经验提出的证据显示,如果投资的概念扩大到包括对人力资本和技术资本的投资,则投资与工业增长的关系就更加密切。这一点从高增长率的亚洲各发展中国家便看得很清楚。这两种资本是关连的:如果缺乏健全的技能 and 知识基础,本国技术战略便没有基础,而进口的技术也无法吸收。技术进步将导致就业机会转到高技能的职业种类和转到支助服务,而决策者便应当意

识到这些转变所涉及的社会问题。关于环境的可持续性,许多国家已可以得到成本效益高而又不损害环境的技术。促进这种技术就是经济、技术和环境政策起相互作用的一个领域。

25. 国际领域内的最近事态发展,例如技术迅速发展、新的技术转让方式、外国投资和战略性合作、自由化和不断变动的对知识产权采取的办法,正在使国际技术市场发生极大变化。特别是发展中国家,它们通常缺乏关于这领域的各种机会和选择办法的资料,也没有能力有效处理各项有关的问题。同时,技术转让也因缺乏适当的技能和工业基础结构而没有成功。通过外国直接投资进行技术转让的可能性和速度大部分取决于受援国的技术能力和学习能力,从而使那些拟订技术和教育政策的人承担重大的责任,也取决于外国投资者是否愿意鼓励当地征聘的高级人员担任重要技术和管理职位。各转型经济体和一些发展中经济体由于有大量高技能的劳工,如果能创造适当的投资环境,则将处于非常有利的地位。

26. 较先进发展中国家用比较新的办法取得重要技术和其他战略资产,这个方法就是通过对工业国家进行直接投资。大韩民国和中国台湾省的若干公司已取得工业国家新投产企业的股权和现有公司有用的副产品。这领域之所以取得成绩,部分原因是政府对技术现代化发挥积极主动的作用和与工业部门积极进行合作。

27. 需要技术流入的最不发达国家可能经常发现,从发展中国家吸引外国直接投资比从工业国家较容易。发展中国家之间可以进行技术转让,以利用区域合作的机会,使它们能从新的技术得到最大的利益。进行这种合作时可以先交流信息,然后再发展商业关系。

28. 同时,本国能力也应当通过加强工业和本国的研究与发展之间的合作予以提高。在这方面,转型经济体和若干较大发展中经济体有相当大的潜力,虽然将军事技术转用于民间市场是一些转型经济体的一个重大问题。工业和研究与发展可以各种方式挂钩,并应当考虑采取建立培养人才的中心、改良工业区等逐步办法之后才对正式科学区进行代价高的投资,虽然如果有适当的全面投资环境,这些科学区将有助于吸引外国的高科技公司。在地方或区域一级上,积极主动的政府可以做大量工作来激励使商业界与学术界在生产方面挂钩。

29. 由于技术、管理办法、销售技术、职员解决问题的能力等等所体现的知识作为生产要素日益重要,因此一国的教育制度和社会基础结构日益决定其总的竞争力。政府的一个主要责任是提供一般性基本教育和有接受中学教育和高等教育的充分机会。对妇女来说取得好的教育特别重要,因为她们通常没有足够的参与机会。在一个竞争性极为激烈的全球经济中,教育制度所提供的知识和技能需适当符合各企业的需要,而且不应完全着重于目前经济的需要,因为这将减弱长期的创造力和适应力,从而限制可持续发展。在发展中国家中,教育制度培养不出足够多的具有有关技术和非技术(管理、销售等等)技能的毕业生;转型经济体则由于缺乏与市场经济有关的非技术技能而处于不利的地位。

30. 国家政府与私人部门的协商有助于使教育和训练配合劳动市场信息和使教育的一部分经费改由政府预算以外来源承付。教育方面的立法应当允许设立教授商业技术的私立学校。公营部门和私营部门的合作在许多发展中国家已日益普遍,这种发展确保通过正规教育得到的基本技术和理论将由以企业为基础的实际训练来予以补充。但是,只有在各训练机构的严格监督下和各企业决心对工作人员训练,包括使工作人员熟悉技术、市场战略等等的变化的各种方案进行投资,这个制度才能行之有效。同时也必须使女工作人员有同等机会参与这些方案。减税奖励可以激励企业对训练进行投资。

三、国际社会政策方面的挑战

31. 乌拉圭回合的协定以及世界贸易组织的成立将对发展中国家的工业化产生深远的影响。发展中国家加入世界贸易组织就是决心落实整个乌拉圭回合一揽子贸易改革。从出口市场前景来看,发展中国家所得到的主要好处将是改善进入发达国家市场的机会,以及获得一项保险单为防止今后这些市场出现壁垒提供保证。不过虽然这些好处为发展中国家提供了许多机会,但大多数的非洲国家以及一些加勒比国家将会由于优惠贸易安排的消失而遭受损失。另外,虽然发展中国家总的出口收益可能很大——据估计,取消配额后纺织品和服装的出口到公元 2005 年将会增加 800 亿美元——但增长的大部分预计都会归属中国和印度,对许多其它国家则意味着要改组它们的出口活动。减少关税将会对发

展下游加工业有利。短期来说,发展中国家的工业中受益最大的将是皮革和鞋类、旅行物品、橡胶、木制品和纸制品以及毛线或麻类。

32. 根据乌拉圭回合缔订的与贸易有关的投资措施协定意味着不到几年内将要取消各种关于本国制定的条例和平衡贸易的检验办法,虽然为保护其本国新生工业以及国际收支平衡的理由将会暂时允许一些这类措施存在。这对发展中国家和转型期经济体的工业政策会有重大的影响。对于明显的出口补贴将必须用对出口工业的间接支助来代替,例如通过培训方案、支助研究和发展、以及协助国际推销等方式。诸如前瞻性贸易政策、促进技术能力建设的投资政策以及基础设施的建造等全面改善商业环境的做法总的来说将对出口商有所助益。同国内商业界密切合作在制订有效的政策方面还是必不可缺的。

33. 发展中国家间的一体化协定,例如自由贸易区或者关税同盟,能够大大地促进出口的增长,但是若要避免早期协定所导致的失望就必须采取一些新的办法。对欧洲一些转型期经济体来说,最近同个别欧洲国家和欧洲联盟达成的协定以及即将达成的协定都提供了极大的机会,但是创造一种会鼓励国内生产商应付国外竞争的商业气氛仍然是决策者们面对的一项挑战。

34. 国际经济日益相互依赖,所以通讯和消费的全球化就必须以生产形态、就业机会和收入增加方面的有效全球化加以补充,若做不到这一点,则和平与社会稳定就会受到危害。这些目标不能完全交给市场力量和私营部门,而是比从前更为需要通过专门机构和网络来进行国际合作。

35. 为了加强发展中国家和转型期经济体制造业部门面对全球市场竞争的能力,多边和双边援助必须起以下的作用:

- (a) 支助制订各种促进国际竞争力的战略和政策;
- (b) 建立本国能力;
- (c) 促进发展个别的工业活动。

此外,一种正在全球化的经济需要多边组织加强其作为世界论坛的作用,以辩论发展问题,以及鼓励不同区域之间和国家集团之间的合作。

36. 为克服非洲工业发展方面的各种障碍,工发组织在联合国全系统非洲特别倡议的范围内已经成立了一个非洲工业化同盟。这个同盟的目标虽然是非洲,但是对于非洲区域外的最不发达国家也是密切有关的。在非洲工业界、各国政府和机构的合作下,这项倡议将解决下述三个具体问题:

- (a) 人力资源开发方面的能力建设、私营部门和公营部门方面的体制建设、提高政府的效率以及社会经济进步;
- (b) 通过私营部门的发展、战略联盟和投资、以及创新和更新那些享有潜在相对优势的工业等方式,来促进竞争力;
- (c) 在个别国家具有相对优势的领域促进以自然资源为基础的工业。

37. 世界贸易的自由化将促进全世界的制造业,重新引起人们对经济增长与环境可持续性之间联系的关切。一些发展中国家内制造业的迅速发展将需要环境政策方面的逐步改善以及转让或开发无害环境的技术,这是对国际社会的一项重大挑战。应付转型期经济体实行中央计划时代造成的工业污染也是一项同样艰巨的国际挑战。
