



联合国
贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/B/41(2)/8
20 December 1994
CHINESE
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会
第四十一届会议
第二期会议
1995年3月20日，日内瓦
临时议程项目2

贸易政策、结构调整和经济改革：

与发达国家结构调整政策有关的发展及其影响

贸发会议秘书处的报告

目 录

段 次

摘要和结论.....	1 - 13
------------	--------

章 次

导 言.....	14 - 16
一、发达国家的结构调整政策.....	17 - 67
A. 综述.....	17 - 26
B. 发达国家工业部门的结构调整政策.....	27 - 60
1. 对研究与发展和革新的帮助.....	30 - 33
2. 对面临困难的行业的帮助.....	34 - 51
3. 对支持结构调整的劳工培训的帮助.....	52 - 60
C. 发达国家农业部门的结构调整政策.....	61 - 67
二、对发展中国家和转型经济的市场影响.....	68 - 79
三、“超出国界”的调整政策及其影响.....	80 - 96
A. 通过区域一体化实现的结构调整.....	80 - 83
B. 支持全球企业重新布局的战略.....	84 - 96
四、作进一步政策分析的必要性.....	97 - 102

摘要和结论

1. 在世界经济中，结构调整的压力有可能会增加。发达国家将尤其需要作出调整，以应付日趋激烈的竞争。这将是《乌拉圭回合》承诺付诸实施，迄今受高度保护的整个生产部门日益自由化以及对于一些国家来说，区域一体化日益增长的结果。

2. 按照相对优势的变化而继续投资、减少投资和重新布局以及技术革新和人的技能的开发是结构调整过程的核心。企业愈来愈在全球范围内奉行大公司战略，以便最佳利用各国的生产能力。

3. 除了确保有利于调整进程的宏观经济条件外，发达国家政府还执行了旨在影响微观经济调整进程的结构调整政策，特别是通过对投资、革新、研究与发展和劳工培训的帮助而实现。结构调整政策基本上仍然是以国家为背景的。

4. 政府认识到这类政策需要有一种随着相对优势的变化而促进结构调整的“积极”态度。它们日益强调支持对技术革新、基础研究和人的技能开发投资的重要性，以促进生产形态朝着他们认为相对优势所在的新技术和技能密集型行业转化。此外，也在很大程度上为传统工业提供了支持，以帮助这些工业在其内部朝着具有竞争性的高价值产品发展。

5. 这种调整帮助的方向可鼓励发达国家从传统工业的许多中低档部门的生产中脱身而让给具有竞争性供应能力的许多发展中国家和转型经济。

6. 然而，这一帮助政策并未完全致力于退出传统部门中不能维持的生产。因政治和社会制约因素，为维护这类生产仍然提供了补贴和进口保护。但这种帮助剥夺了低成本国家有竞争力的供应商的新市场机会。政府需要表现出更大的决心，以抵御给予浪费性补贴的压力。在给予有助于使产出转向有竞争力的高档市场部分的帮助时不妨更严厉地要终止无法维持的能力。

7. 越来越多的发展中国家正在使它们的出口供应能力转向更高的技能和技术密集工业。通过行业内的专门化，它们将获得新的市场机会。然而，市场的自由准入是一个关键的先决条件。

8. 一些发达国家正日益将培训劳动力的帮助用于实现劳动力的资格符合扩展部门的技能需要。它们还致力于通过帮助工人“终生学习”以加强行业的适应能力。这种培训政策会有助于减少对竞争力下降的部门作为就业出路的依赖，为脱离这些部门提供便利。

9. 农业方面的调整帮助尚未带来基于相对优势的重大调整。帮助尤其需要按照竞争力地位的变化促进结构调整，而这种变化将是《乌拉圭回合》发起的长期自由化进程的结果。

10. 政府需要认真审查调整帮助是否符合《关贸总协定》的规则，特别是《关于补贴和反补贴措施和关于农业的乌拉圭回合协议》。这种一致性有助于确保贸易伙伴的市场机会不会受到有害影响。

11. 在全球一级刺激“跨界”调整的政策应当发挥更重要的作用。发达国家的政策普遍忽视了对将正在衰落的生产部门迁移到在这些活动方面具有相对优势的发展中国家和转型经济的支持。发达国家支持外国直接投资和其他形式的工业合作的计划可能会在更大的程度上便于这种迁移。

12. 组成大经济区(欧洲联盟、欧洲自由贸易联盟)的一个主要目标正是在于通过经济一体化引发的结构调整过程提高竞争能力。这种政策应当是外向型的。它们不应当减弱进口竞争对区域内更有效的重新分配资源的作用。

13. 发达国家的决策者们可能会更加重视为结构调整对行业的有力调整作出的贡献，这些行业在履行《乌拉圭回合》承诺而开放时可能会导致增加从发展中国家和转型经济的进口。这方面的重要例子包括农业、纺织品和成衣。需要对能有助于在这类行业中开放新的市场机会的横向结构调整政策和针对具体部门的措施加以更深入的分析。

导 言

14. 联合国第八届贸发大会承认将国际发展伙伴关系转化为实际行动需要在国家和国际一级作出相互支持的努力。在这方面，发达国家的结构调整政策被视为是除其他外，确保提高发展中国家和正在向市场经济过渡的国家参与世界经济的途径之一（《卡塔赫纳承诺》第63段(1)）。会议阐明，理事会在其年度常会的其中一期会议上应讨论与贸易政策、结构调整和经济改革有关的问题（《卡塔赫纳承诺》第66段）。

15. 理事会在其第三十九届会议第一期会议上（1992年9月28日至10月14日）在反对保护主义的范围内审议了与国家透明机制有关的问题。第三十九届会议第二期会议（1993年3月15日至26日）审议了关于贸易政策的一个专题（“发展中国家的贸易政策改革和所需要的国际支持”）。第四十届会议第二期会议（1994年4月28日至29日）讨论了一项与经济改革有关的专题（“发展中国家和转型经济更多地参加国际商品和服务：问题和机会”）。理事会在第四十一届会议第二期会议（1995年春季）上，将通过审议与发达国家结构调整政策有关的发展及其影响而注意结构调整问题。

16. 本报告正是为了便于理事会的审议而编写的。报告以世界经济为背景，评价了发达国家结构调整政策的主要特征。目前世界经济的特征是为自由贸易逐步开放边界、跨界经济一体化日益增强、技术迅速变化和对劳动力技能的要求同样迅速变化。

第一章

发达国家的结构调整政策

A. 综述

17. 未来，对于许多国家的经济参与者来说调整压力将会增加。首先，随着《乌拉圭回合》的自由化承诺的执行和进而使国内生产商面对更大的国际竞争，调整压力可能会增加。再者，面向区域经济一体化的政策将会诱发起出本国经济领域范围以外的结构调整。

18. 在农业部门，《乌拉圭回合》已经开始了一种重要的长期自由化进程。从短期看，由于关税化在许多情况已导致禁止性关税的程度，因准入承诺和削减关税而带来的额外贸易流量只会对少数农产品（例如牛肉、某些奶制品、部分蔬菜、水果和水果罐头）具有重要意义。

19. 在工业部门，市场进入的改善将会更快，从而迅速带来新的调整压力。除了削减关税之外，非关税措施领域的放宽，特别是由《乌拉圭回合保障协议》逐渐取消的灰色区域措施将会在相当大的程度上使国内市场面临更大的进口竞争。例如，在医药、钢材、农业设备、家具和玩具部门的许多产品种类方面已经取消了关税。一些主要市场对鞋类部门的许多产品种类已经作出重大的关税削减。在纺织品和成衣方面，在十年过渡期内进口竞争将会更加激烈，在十年期结束时《多种纤维安排》及其许多对进口的数量限制将会终止，这些部门将会重新纳入关贸总协定。

20. 在新的国际贸易环境下，贸易机会特设工作组将会对因执行《乌拉圭回合》的各项协议而产生的新的市场机会进行详细分析。调查结果将会使人们对发达国家各部门之间新的调整压力作出评论。

21. 在市场经济，结构调整的主动行动和责任在于企业家和劳动大军成员。政府的作用首先在于创造有利于调整进程的“框架条件”。因此，政府必须：（一）保持一种稳定的宏观经济环境；（二）保证一种有竞争力的国际环境，更具体地说，开放国际贸易和投资；（三）创造一种有助于资本形成的财政政策和货币政策；（四）避免过分管制金融和劳务市场并促进工资的灵活性；（五）提供有形基础设施；（六）确保达到高水平的教育和专业培训；（七）保持适足水准的社会保护。

22. 即使有了这些措施，市场仍然有可能无法令人满意地履行资源分配的职能。因此，政府除了争取确保有利的宏观经济条件外，还执行了特别是通过为工业和劳务市场提供帮助以期影响微观经济调整进程的结构调整政策。这种政策需要具有一种按照相对优势的变化促进结构调整的“积极”方式。这类政策必须补充市场力量，但还需要缓解因调整进程而受到影响的人的困难。

23. 经合发组织制定了某些原则，用以指导“积极的”结构调整政策。经合发组织指出，作为一项规则，只有短期内必要调整的经济或社会代价过高而无法接受时，政府才有理由给予支持，它认为，帮助应当是暂时的，透明的（例如贸易伙伴能够观察到），并且与逐渐淘汰过时的能力和放宽有碍进口的保护主义措施挂勾。¹

24. 实际结构调整政策在许多情况偏离了这些原则。因此，需要采取实际行动，促进那些在中期内将会越来越大地受到国际竞争的下列部门的结构调整：纺织品、成衣、钢材、造船、农业、某些服务行业和其他等。面临的第二项任务是彻底重新评价已采用的政策手段：它们的有效程度如何，并且在何种程度上满足“积极态度”的要求？可行的标准应包括它们在下列方面的程度：促进灵活性，便于改变生产，刺激革新创造或缓解因放弃某些生产门类 and 关闭工厂而造成的不良社会后果。

25. 积极的调整政策可在相当大的程度上扩大第三国的市场机会并使全世界的生产效率和前景得到改善。剩下的大部分敏感部门属于对发展中国家特别具有出口利益的部门。然而，发达国家目前的支持政策正是为了改进其国内生产和出口的竞争能力。为发展中国家创造新的出口机会并不是首要考虑，而是这类政策的一种副作用。然而，放弃无利可图的部门或转向高质量产品可为发展中国家的出口开放市场。

26. 尽管公司的战略日益全球化，但国家的结构调整政策基本上缺乏一种全球层面。探讨发达国家可在何种程度上利用促进企业之间的国际合作和生产（及生产阶段）的重新布局作为一种积极的结构调整政策手段看来不无裨益。这种支持可有助于提高本国企业的国际竞争能力，促进现有企业战略中已有的趋势并把范围扩大到中小型企业。利用区域一体化达到结构调整目的的做法有增无减。然而，一些发展中国家和转型经济通过企业合作解决结构调整问题会有更大的机会。因此，结构调整政策应当从国家和区域角度发展到全球角度。

B. 发达国家在工业部门的结构调整政策

27. 工业方面的结构调整需要不断的资本形成和作出革新努力，如引进新的产品和工艺技术，推动高附加值商品的生产并向新增长部门发展多样化，同时必须舍弃衰退的生产部门或将它们迁移到成本较低的经济地区。根据相对优势的变化投资、停止投资和重新布局，开展技术革新和开发人的才能是“积极的”结构调整进程的核心。在这方面所产生的问题是政府的实际政策在何种程度上符合这一构想。

28. 发达国家政府已经实施了范围广泛的支持计划，在方向上既有横向的，也有针对具体部门的，除了区域援助方案和出口促进措施外，它们特别以投资、科研与发展和劳动力的培训为手段提供帮助。据估计，从1986年至1989年这类支持方案总的费用平均每年为660亿美元，约占发达国家制造业总的附加值的2.5%。² 自那时以来，政府的支持程度并没有发生显著变化。发达国家为保护敏感工业和农业而支付的费用估计成倍超出上述费用。

29. 以下三种类型的积极调整手段就外部效果和全球效率收益而言似乎提供了特别令人感兴趣的前景：（一）对研究与发展和创新的帮助；（二）对敏感工业的帮助；（三）对劳工培训的帮助。

1. 对研究与发展和革新的帮助

30. 政府的政策越来越重视支持对技术革新、基础研究和人才开发的投资。欧洲委员会关于“在公开和竞争性环境下的工业政策——欧共体处理办法的准则”的文件中强调，“对工业调整的积极处理办法”意味着采取发展基础能力和人力资本作为工业竞争能力关键性决定因素的政策。³ 欧共体第四期技术框架方案（1994--1998）已将用于支持革新投资和研究与发展的资金增加到130亿欧洲货币单位，第三期框架方案（1990--1994）所提供的资金为86亿欧洲货币单位。

31. 同样，美利坚合众国的做法也是更加重视在民用方面促进对关键技术领域和人力资源发展的研究。它在一项总额约为125亿美元的技术方案中提出了若干项通过鼓励对具有长远重要意义的各种技术领域投资来增强美国竞争能力的建议。日本通商产业省对该国九十年代科学与技术的设想则更加重视基础研究。⁴ 以往相对忽略了这种研究，给进一步提升产业结构造成了严重的限制。

32. 重新强调对研究与发展、革新和人的技能的开发，其基本原因在于通过促进生产形态朝着发达国家具有相对优势的新技术和人的技能密集型工业转化，加强

国民生产基础的竞争能力。同样，已在更大程度上对传统工业的革新、工厂设备的现代化以及技能的开发提供了帮助，使这些行业的产出转向有竞争力的高附加值产品并提高生产率。从某种程度上说，这种帮助还有助于传统生产多样化，使之转向其他更有前景的部门。

33. 凡公司利用支持转向高质量产品的部门，它们从低档市场部分的撤出即应开辟新的市场机会。然而，对研究与发展的支持还可以加强成熟工业的生产率和竞争力，因此使人们担心发展中国家可能丧失其劳动力成本低的优势(见第二章)。关于某些高技术行业，一些准备打入世界市场这类部门的发展中国家可能难与发达国家企业的资金能力加政府给予研究与发展和革新的支持进行较量。

2. 对面临困难的行业的帮助

34. 在欧洲联盟内部政府不得不在很大程度上依赖保护性措施保护面临困难的工业以防外来竞争。这些保护性政策与有助于结构调整的积极帮助措施并举。这种特别是对资本投资、研究与发展和创新活动的帮助似乎越来越广泛，并且帮助了例如纺织、成衣、皮革和制鞋工业将生产转向高质量、高档次和更与众不同的商品并且提高了生产率。

35. 投资帮助了造船工业转向生产技术上更先进的船只。欧洲煤钢联营的研究方案旨在通过发展新产品技术和生产工艺加强钢铁业的竞争能力，特别是强调促进钢产品在若干用途方面的使用(例如运输、工程、能源、环境)以抗衡竞争产品。在电子部门，政府的帮助，特别是通过研究与发展活动，已经缩小了欧洲在半导体器件技术方面的差距。

36. 在区域发展方案下也提供了帮助，以加强面临调整问题的行业的竞争能力(例如农用工业、纺织和成衣、鞋类)。它们还帮助扩大生产范围，从事具有良好增长前景的新的活动(例如电子、电信技术、信息技术、测量技术)。所取得的经验中既有成功的例子也有失败的例子。转向“黎明”工业的一个关键困难在于欠发达地区接受新技术的能力相对欠缺和技术人才稀少。

37. 许多传统生产部门继续从补贴中受益，使公司得以维持缺乏竞争力的生产门类，因而阻碍而不是促进了结构调整。在这方面钢铁部门和机动车辆工业就是突出的例子。有时甚至为已经受生产能力过剩困扰的部门建立新的能力提供补贴。区域帮助在某种程度上也用来维持缺乏竞争力的生产的运转。灰色区域措施，例如带有保护主义动机的反倾销和反补贴措施也帮助维持了无竞争能力的活动。

38. 执行这类政策大部分是为了应付政治压力和社会压力。利益集团为补贴缺乏竞争力的工业进行游说，而特别是以持续的高失业率为特征的不利经济环境更突出了关闭工厂的社会负效应。因此，政府并未充分致力于摆脱传统工业中无法维持的生产能力。

39. 为使企业从无竞争力的部门脱身而提供的帮助很少。而提供这种帮助主要是为了缓解关闭工厂的社会代价，特别是通过支持提前退休计划而达到的。这种帮助只限于少数部门，主要是钢铁和造船业，由于它们对整个区域所具有的重要意义，因此造成了特殊的政治和社会问题。

40. 欧洲委员会旨在对成员国的帮助进行严格监督。委员会监视国家的帮助是否符合《欧洲联盟条约》的竞争规则。为造船、钢铁、人造纤维、机动车辆、纺织品和成衣工业制定了针对各部门的国家帮助准则。委员会的基本政策方向是限制成员国对那些虽然面临困难，但政府协助下经过结构调整有可能重新确立受援对象长期生存能力的企业给予帮助。以为现代化投资和革新的方式给予的帮助应当促使生产转向“高档市场”并改善生产率。此外，投资援助的批准越来越与实施削减能力，特别是削减纺织品、成衣、人造纤维、钢铁和造船能力的情况挂钩。然而，对于区域方案下的投资援助，委员会基本上采取一种较为宽容的态度。

41. 日本于七十年代后期开始着手在一项全面的立法范围内进行结构调整，它无一例外地适用于受到调整压力的所有行业。⁵ 在这一范围内一共约有25个行业得到帮助：3个矿产品加工业（电炉炼钢、制铝和硅铁合金）、5个人造纤维行业、5个石油化工行业、5个化肥工业、2个纺织行业（棉纺和毛纺）和贴面板、造船、纸张生产、水泥和制糖业。

42. 提供帮助的一个主要目标是按照针对部门的《改善结构计划》减少利用不足的高成本能力。《反垄断法》给予的豁免允许公司组成“削减能力”卡特尔、“商业分配协定”和联合企业。除此之外，有限的财政帮助可为削减能力提供支持。

43. 1983年，政府的政策在某种程度上由“向外调整”转向“现代化”。除了帮助缩小生产能力之外，还帮助受到调整压力的行业进行工程和设备的现代化，改进和开发产品，并且转向新的生产门类。政府的一个主要手段是由政府开发银行管理的工业贷款方案。

44. 实际砍掉的能力平均达到了《改善结构计划》所定目标的98%。⁶ 但仍难以确定政府帮助实现减少这些能力的效率到底如何。主要取决于所实现的削减在多大程度上偏离了本应由市场力量运作而产生的结果。一些分析家指出，在确定削减

能力目标时表现出的保守态度妨碍了本来在正常市场力量条件下应出现的更大削减。⁷

45. 1987年终止了对组成削减能力卡特尔的贷款设施，但仍保留了财政和金融支持措施，以帮助受到调整压力的行业作出结构调整努力。接受调整帮助的“被压缩的”行业的数目大量减少。日本通商产业省1994年颁布的对产业结构调整进程的最近“展望”确认了朝着更多地通过市场力量的影响确定削减衰落行业能力的转变。⁸除此之外，自八十年代中期以来，以低收入国家为对象的工业重新布局战略在调整过程中发挥了重要作用(见第四章)。

46. 美国一般依赖面向贸易和基本上属于保护主义性质的措施--例如关税、配额、或自愿出口限制--以缓解面临困难的行业的调整压力。受到进口压力的行业还主动采用了反倾销和反补贴措施。此外，军事采购和研究也被作为手段用来支持民用工业。然而，在联邦一级的财政帮助相对来说只是个别情况。

47. 大量面临调整问题的典型小企业通过上述美国的国际贸易委员会获得临时进口保护。批准这种临时保护的依据是1974年的《贸易法案》第201节(它照搬了《关贸总协定》第19条)，以“防止由此而对行业的严重伤害或威胁...并便于有秩序地按照新的竞争条件作出调整”。自1988年以来，一直鼓励要求豁免的行业提出面对外国竞争如何采取具体调整步骤的计划。这种计划是确定是否给予豁免的一个重要因素。

48. 然而，大量的衰退行业一般并没有利用国际贸易委员会的这种保障途径。相反，这类行业却施加政治压力，争取获得保护，而这类期限一般远远超出国际贸易委员会豁免条款的4-5年关税豁免期。在这方面得手的主要工业有纺织和成衣、钢铁、汽车，农业部门中有肉类和糖业生产。

49. 一些分析家指出，受到国际贸易委员会临时保护的许多行业进行了相当大的调整。⁹在许多情况下，公司在保护期内减少或取消了生产能力并设法保持竞争能力。虽然一些行业又找到国际贸易委员会以图获得更多的保护，但国际贸易委员会一般认为已经作出了调整，因而剩下的公司不再需要免受伤害的保护。

50. 这表明，通过国际贸易委员会的保障途径取得的贸易豁免较为成功地促进了调整。在这类情况下调整的关键在于使公司确信保护只是暂时的，别无选择只能屈服于市场的压力。相反，对于通过政治压力获得较为持久保护的行业来说，尽管就业下降，但几乎看不到竞争能力得到加强的迹象。¹⁰

51. 然而，很难确定临时保护与积极调整之间的因果关系。如果没有保护，削减能力的程度可能会更大。此外，保护缩小了具有竞争力的外国供应商，特别是发

展中国家供应商的市场机会。

3. 对支持结构调整的劳工培训的帮助

52. 在大多数发达国家正在收缩的工业多余出的工人的资格在很大程度上与正在扩展的工业所需要的劳工技能要求不符。政府对劳工培训的帮助旨在缓解劳务市场的这一“结构不匹配”问题。然而,在实际中这种帮助对于促进就业过渡常常并不那么有效并遇到了各种困难。

53. 首先,在进口竞争已成熟的工业--其中许多发展中国家和转型经济已具有出口供应竞争能力。对过剩的工人进行再培训尤其困难,原因是老年工人和技术及教育水平相对较低的工人比例高。

54. 第二,培训活动在许多情况下未能充分适应劳工市场的需要。其重点在很大程度上放在对失业者的基本培训方面,而不是放在更高水平的技术培训方面。第三,用于帮助劳工培训的财政资金相对有限。几乎在所有发达国家,政府用于培训计划的资金不到国内生产总值的0.5%(而用于失业福利的开支则占国内生产总值的5%左右)。最后,在最需要培训的欠发达地区,用于培训设施的拨款似乎最少。

55. 如果政府支持的培训方案在很大程度上旨在为解决扩展中的工业的人力需要、传授使用新技术所需要的知识和技能以及使工人适应更复杂的生产组织结构,这种方案对结构调整的贡献将会得到加强。此外,拟订培训方案时与企业部门密切协商将有助于确保它们符合企业的需要和支持在职培训。

56. 因此,在欧洲联盟内部已将,“特别通过职业培训和再培训(使工人)适应工业变化和生产制度的变化”作为来自共同体结构基金,特别是欧洲社会基金的经济援助的另一主要目标(见欧洲联盟条约第123条)。根据这一目标,欧洲联盟对在职但有可能受到工业变化影响的工人和管理人员的培训方案提供帮助。还注意到通过让工人和雇员在其整个工作生涯中定期得到培训以改善工业的适应能力。目的是通过适应结构变化的及时再培训而不是拨出财力使过剩工人重新加入劳动力大军来维护面临失业危险的人的就业和发展新的就业机会。这一战略的执行需要企业正确和及时地分析并预测其劳动力技能和资格需要的变化。这种与培训有关的帮助可能变得更针对具体部门,并且今后愈来愈重视培训与工作之间的联系(例如在工作场所开设理论与实际经验相结合的课程)。

57. 增加财政资源将会使更多人参加培训方案。目前,在多数发达国家不到3%的劳动力参加这种培训方案。参加率超过5%的国家很少。鉴于使工人受到经常再培

训的需要日益增加,这种参加率不高。另一方面,不应该忽视,就业前景暗淡可能会打击失业劳工谋求再培训的积极性。

58. 欧洲联盟,在1994-1999年期间为结构基金财政部门与培训有关的新目标拨出20亿欧洲货币单位用于对正经历特别严峻结构变化的部门(包括纺织业和汽车业)的工人进行再培训。假定每个工人的再培训费用约为10,000欧洲货币单位,而欧洲委员会的基金承担这一费用的一半,有80,000名工人可以通过这一资金设施得到再培训。¹¹

59. 在美国,1980年代参加根据工作伙伴关系培训法制定的培训方案的人数很少有任何一年超过10万人,而每年平均约有400万至500万人非自愿失业。根据贸易调整和援助方案(该方案在因进口造成工人失业的情况下向失业工人提供培训福利),1980-1990年期间受到培训的工人平均人数每年大约为12,000人。¹² 同样,国家方案只解决了需要补习培训和技术更新的劳动力中的问题很小一部分。

60. 同样,在日本接受根据政府资助的培训计划提供的援助的潜在受益者也十分有限,甚至在面临严峻困难的工业部门也如此,如纺织业、钢铁业和造船业。但是,在日本,雇主和过剩工人个人和工会经过努力极为成功地找到了替代性的就业机会并提高了技术水平。大公司通常通过终身聘用制努力为核心劳动力提供长期工作保障。将被解雇的职员安排到同行业集团内其他企业的工作岗位的私下做法为就业调整提供了便利。此外,大公司集团企业生产的日益多样化也使这种重新安排更容易。而职员本身也表现出较高的部门间和不同工作地点之间的流动能力。日本失业率低体现了私人部门的就业战略将工人重新安排到新的具有竞争力的工业方面相对比较成功。

C. 发达国家农业部门的结构调整政策

61. 调整帮助尚未导致农业方面的重大结构调整,而许多发达国家大范围的生产过剩突出地说明了这一点。在过去几十年里,农业方面的政策重点是保护主义支持政策而不是对调整农业结构的帮助。政府为农业结构调整提供的财力很少,而用于市场和物价补贴和出口补贴的公共开支则十分庞大。

62. 土地暂时休耕计划在一定程度上控制了生产过剩,但对于让土地不再用于农业作用不大。政府帮助农场现代化(例如提供新的投资、引进新农业技术)在许多情况提高了生产力,但并不一定是在相对优势部门,因而仅加剧了生产过剩。政府对实现多样化(发展具有更好增长潜力的其他作物,如某些水果和蔬菜以及发展林业和

水产养殖)的支持,包括对研究与发展的支持,尽管范围有限,似乎取得一些效果。政府还提供了一些帮助,便于由农业转向小规模工业和服务业。

63. 对农业部门人力资源调整的帮助包括提前退休计划。但是,对提前退休者的补偿常常太少,不足以构成真正的刺激因素。此外,许多政府提供援助,培训农民,帮助他们改善管理能力,提高技术技巧水平,使他们了解农业生产、技术和销售等方面的新的趋势。尽管如此,一些迹象表明过去对农业培训的帮助没有充分注意由市场起决定作用的环境下如何从事种植作业。

64. 关贸总协定多边贸易谈判《乌拉圭回合》的结果为农业贸易和国内政策的长期改革制订了框架。农业协定的主要内容是分阶段削减界内保护、国内支助和出口补贴。非关税措施必须转变为相应关税。另一方面,不受削减承诺影响的国内补贴除了与生产相分离的收入补贴外,还包括结构调整帮助和根据环境和区域援助方案提供的支付。

65. 从长远看,农业方面的调整压力可望会增长。但是,中期内,自由化的影响不大可能导致大规模的结构调整。由关税化造成的高关税将抵销许多生产部门的调整压力。另外,对农民的总的国内补贴削减20%仍为补贴留下了相当大的余地,而且并不针对具体产品。直接收入补贴将进一步减少调整压力。此外,新保护条款的适用将抑制进口扩展和市场压力。

66. 因此,调整援助可发挥重要作用,促进发达国家建立更具竞争力的农业结构。它必将以严格的相对优势为基础。它尤其应该根据竞争地位的转变促进结构改革和促进有效执行《乌拉圭回合》发起的更为长期的自由化进程。

67. 发达国家的决策者们如果要帮助农业部门有效适应日益受市场力量左右的形势并摆脱过剩生产,不妨研究更全面的调整援助战略备选办法,而不是继续采用目前这种对调整援助似乎没有多大效果的粗略处理办法。这种战略尤其可致力于加强各种措施,便于停止无竞争能力的生产、实现多样化,发展更具增长潜力的农业产出以及退出农业,转入新的活动(如林业、农场旅游业、手工业活动、小规模服务行业)。

第二章

发展中国家和转型经济带来的市场机会

68. 许多发达国家的结构调整政策尚未严格采取支持和便于根据相对优势方面的变化而进行的的结构调整和为发展中国家和转型经济的出口扩大市场的“积极”处理办法。在主要传统部门,包括纺织品和成衣、鞋类、钢铁、和造船等,仍存在因竞争能力下降或丧失和能力过剩造成的严重调整问题。在农业方面,发达国家在实现有意义的结构调整方面进展甚微。

69. 对旨在促进生产型态向新技能和技术密集工业转变的革新、研究和人力技术培训进行投资这一对调整援助的新的重视可能会证明有助于关闭中低档市场部门的工业,因为这方面许多发展中国家和转型经济具有竞争性供应能力。

70. 此外,帮助传统工业在其内部向高附加值产品发展可能会产生同样有利的效果。这种帮助可以将更严格地以削减没有生产活力部门的能力作为条件。对传统工业的调整帮助导致与来自低成本国家的进口竞争的市场部门生产率提高时,这些国家面临更激烈的竞争。另一方面,生产率的提高常常伴之以向高价值产品的转变。

71. 在这方面,发展中国家表示担心,通过用资本取代劳动力提高生产率的发展工艺革新帮助可能会意味着它们失去劳动力密集型工业的相对优势。事实表明,工艺革新并没有导致相对优势发生“逆转”。相反,因工艺革新而取得的成本优势往往是短时间的。

72. 一些传统工业(如成衣、鞋类)并不容易高度自动化,因而仍属于相对劳动密集型。在纺织品行业,纺纱和织布过程中的技术进步提高了生产率,增加了资本程度,但新技术迅速传播到许多发展中国家。尽管它们的劳工成本优势缩小了,但它们仍能维护其在大量标准产品方面的相对优势,它们向发达国家市场的日益进口渗透正说明了这一点。

73. 相反,采用保护性补助仅起到维持传统工业中没有竞争力的生产线,这种做法剥夺了发展中国家和转型经济中有竞争能力的供应商的新的市场机会,制订边界保护办法和使用反倾销、反补贴和灰色区域措施作为对抗进口竞争的保护主义手段就属于这样的情况。

74. 各国政府认识到,削减没有竞争能力的生产能力很大程度上需要由市场力

量决定。例如欧洲联盟条约强调,需要“在开放和竞争市场范围内”加速结构变革(第130条)。但是,政治和社会限制因素特别是失业程度高使人们难以迅速接受进口竞争造成的全面影响。

75. 除非各国政府作出更大的努力,抵制来自要求补贴的利益集团的压力,否则结构调整将会进一步受到拖延,其代价甚至会更高。凡工业集中于某一地区因而关闭工厂的社会扰乱风险极高时,可在很大程度上考虑解决关闭工厂的社会代价问题。

76. 越来越多的发展中国家正将它们的出口供应能力转向生产技能和技术密集型产品的工业。发达国家的经验表明,在这些产品的贸易和生产中实现工业内部的专业化有很大的潜力,发展中国家可望通过特别是以产品差异和靠市场近这一相对重要条件为基础的工业内部专业化而获得新的市场机会。¹³ 然而,进入发达国家市场的自由程度是这种专业化的关键先决条件。

77. 各国政府认真研究支助措施是否符合关贸总协定规则,更具体地说是否符合《乌拉圭回合》关于补贴和反补贴措施的协定,这将有助于确保贸易伙伴的市场机会不会受到消极影响。根据协定针对具体部门的措施如果对其他国家的利益造成“不利影响”(如损害、严重伤害)会导致诉讼。横向措施不属于协定范围,根据关贸总协定规则可自由适用。在笼统界定的限制范围内允许为研究与发展提供帮助,无论是横向还是具体部门都可以。

78. 在农业方面,结构调整政策不大可能在给发展中国家和转型经济带来新的市场机会方面有多大作为,除非这种政策得到相当大的加强。此外,调整措施对农业的影响将会大大削弱,除非因取消目前大量补贴和保护的自由化政策加大农民的调整压力。然而,《乌拉圭回合》发起的自由化进程的效果只有在中长期才能体现出来。

79. 虽然农业方面的调整帮助需要予以加强,但这种措施必须符合《乌拉圭回合》农业协定的有关条款。根据协定附件二,帮助对农业运作进行财务或实际结构改革的投资帮助必须适合“客观表明的结构不利条件”,尽管协定允许各国政府对何为结构不利条件作相对自由解释。此外,投资帮助可能要求农民不生产某一具体产品。这一条款可能会证明是一项有效的保障措施,它确保投资帮助的提供不是为了支持生产者继续从事可能已不再具有成本优势而可能有相当过剩的产出。对使农业部门受益的研究与发展的支助属于补贴和反补贴措施协定的范围。

第三章

“超出国界”的调整政策及其影响

A. 通过区域一体化实现的结构调整

80. 若干发达国家视区域一体化为促进其经济中结构调整的一种手段。经济一体化旨在通过在更大区域范围内更有效地分配资源,降低生产和交易成本以提高国际竞争能力,吸引更多的投资和创建更有效的公司结构。

81. 欧洲联盟把单一市场作为提高其高科技工业的国际竞争能力和减少四分五裂的欧洲市场与世界主要市场竞争者的技术差距的主要途径。欧洲联盟除了使用贸易自由化和一体化的传统办法外,还制订了若干具体政策行动作为补充,包括实现这一目标的研究和发展方案。然而,还没有迹象表明欧洲技能和技术密集工业的相对竞争地位得到了有效改善,达到了预期水平。

82. 同样,《北美自由贸易协定》常被认为是促进墨西哥经济结构调整和保护已经取得的经济改革的一项手段。更大的投资和技术转让应导致这样的效果。反过来,《北美自由贸易协定》为发达成员国的工业提供了就近、低成本生产场所,因而带来了提高其国际竞争能力的进一步可能性。欧洲联盟与东欧国家之间的密切结合和最近关于与地中海国家缔结自由贸易区协定的建议也可望为欧洲工业结构调整扩大选择。

83. 尽管如此,区域经济一体化集团常常通过保持较高的边界保护或维持苛刻的原产地规则限制外部压力对某些生产部门调整进程的影响。这有碍发展与更具有竞争力的外国供应商的联系并妨碍了最佳利用合理分配资源的全球机会。

B. 支持全球企业重新布局的战略

84. 在许多情况下,发达国家的企业将已经没有竞争能力的生产迁往发展中国家的新地点,因为在那里这种生产将享有相对优势。迄今为止,向转型经济国家的这种迁移规模小得多,但预计会增长。

85. 迁移的手段是外国直接投资,包括合资和其他形式的生产合作,如分包或许可证安排。有一部分迁移采取转让劳动密集生产阶段的形式。这种“加工进程向

外迁移”的做法在很大程度上利用了发展中国家出口加工区、保税工业和特别海关和进口许可等设施。

86. 向发展中国家迁移在一定程度上包含在跨国公司区域或全球生产和分销网络中。这种网络允许使用各种来源的生产要素、材料和技术投入,使公司降低成本和保证适合当产品在主要市场同时出现。跨国公司也正在修订其投资战略,争取尽可能向新型经济进军。此外,中等企业日益将其业务向区域和全球扩张。

87. 亚洲地区若干快速增长的发展中国家是发展中国家中这种跨界生产网络的主要受益者。此外,这些发展中国家中的一些国家日益推行向成本更低的经济(主要在该地区内)迁移的战略。在转型经济国家中,经济改革取得成就的一些中欧国家与欧洲联盟达成了联系协定,它们在地理上与欧洲联盟市场距离近,是与西欧生产结构内在联系日益密切的主要候选者。

88. 许多发达国家执行了支持其企业进行外国直接投资的方案。“有些方案专门用于支持在发展中国家的投资;其他方案适用于一般情况。经合发组织的几乎一半成员国具有公共发展投资机构,作为向发展中经济输送外国直接投资的工具。美国海外私人投资公司的政策是对在低收入发展中国家进行外国直接投资的公司给予优惠。发达国家基本上仍缺乏与支持向转型经济进行外国直接投资相吻合的计划。

89. 政府也为劳动力密集阶段生产的外迁提供了便利,在这种情况下,组装好的产品又重新出口到投入供应国。根据“海外组装”和“外地加工贸易”条款,许多国家的政府对进口不征税,只要进口的产品含有进口发达国家的供应商提供的投入(如制品和部件)。此外,根据普惠制方案的优惠市场准入也可能为将传统生产部门迁往具有相对优势的受益国起到一定的刺激作用。但是,配额限制和原产地规则因普惠制产品的进口竞争在很大程度上缓和了调整压力。

90. 政府支持对发展中国家外国直接投资的目标通常属其政策方向。因此,这些政府要求它们的支持对发展中国家的经济发展起到有利影响(如创造就业、提高人的技能、技术转让),但也给发达国家带来经济好处(如确保就业和出口扩张)。另一方面,支持方案很少考虑投资在为发展中国家创造出口机会方面的潜力。相反,这种潜力可能被视为有悖于发达国家国际收支平衡和就业目标。因此,得到政府支持的外国直接投资流动情况的资料严重夸大了外国直接投资支持方案对发达国家机构调整的贡献。

91. 日本可以作为一个例外,因为该国在很大程度上以结构调整目标为支持外国直接投资的条件。这种条件远远超过其他国家,日本不断通过向海外移植形式向

发展中国家进行工业转移来解决衰退工业的问题。日本在发展中国家的外国直接投资(主要集中在亚洲地区)显然是“整顿和革新的手段”,¹⁵并根据其在国际贸易中竞争地位的变化,为国内经济的工业更新提供便利。

92. 日本工业于1980年代中期进入了向亚洲地区迁移的新阶段,因为日元急剧增值迫使日本企业比过去更大规模地向海外转移。1985与1990年期间,日本对亚洲发展中的地区投资增加6倍以上。根据一些估计,日本制造业的约10%在此期间向海外转移,为亚洲创造了70多万个新的工作机会。¹⁶投资发生在轻工业(如消费者电器、电视机、家用电器、纺织品和成衣)和其他部门(如普通和电子机械、运输设备、精密设备)并在很大程度上面向出口,其中有一部分重新出口到日本。这种类型的投资自1990年代初以来已放慢,表明这一阶段的结构改革已接近其极限。

93. 将衰退生产线迁移到亚洲发展中地区的战略是在与政府密切协商的情况下进行的并得到了财务援助。¹⁷这种处理办法推行的面很广,严格淘汰了日本再不能在国内利用竞争优势的工业活动。迁移战略不仅帮助改革了日本经济,而且同时促进了东道国经济的发展。其他主要发达国家仍缺乏类似的范围广泛的战略。亚洲地区一些先进的发展中国家正效仿日本的处理办法--一种常常被称为“野飞鹅形式”的现象。

94. 发达国家投资支助办法显然对减少外国直接投资明显集中在少数几个发展中国家和将更多的发展中国家经济发展的所有阶段纳入发达国家经济调整战略所起的作用不大。在1985和1990年期间,约10个发展中国家,其中6个在亚洲,占在发展中经济所有外国直接投资的四分之三。此外,资格要求(如东道国享有充分的政治稳定)在利用投资支助办法方面掺杂了任意成份,这种要求常常导致低收入和最不发达国家以及债台高筑经济被排除在外。出于同一原因,“外向加工”的迁移在某些部门,主要在纺织品和成衣业受到进口配额的限制。

95. 真正全球范围内“超出国界”的在生产和贸易方面的能动结构调整进程至关重要,关系到能否将所有发展中国家和转型经济纳入国际劳动分工并为所有贸易伙伴创造利益。发达国家支持外国直接投资的计划可以在更大程度上促进已无可挽回地失去竞争力的生产活动的外迁。

96. 需要进一步作出分析,制定更全面的政策框架,为工业中没有竞争能力的生产门类的外迁调动企业和调整援助。对于日本的经验作更深入的分析会证明不无裨益。

第四章

作进一步政策分析的必要性

97. 贸发会议关于在新的国际贸易条件下贸易机会特设工作组除了其他外,将审查《乌拉圭回合》关于贸易自由化的承诺会在多大程度上使发达国家为发展中国家和转型经济创造新的市场机会。

98. 发达国家的结构调整政策可帮助其工业适应必需进行调整的新压力。因此这些国家的决策者不妨更加重视结构调整政策对各个行业的积极调整的贡献,在这些工业中,为履行《乌拉圭回合》承诺实行的自由化有可能因来自发展中国家和转型经济的进口增加而导致更强大的竞争压力。这方面重要的例子是农业、纺织品和成衣,它们正受到逐步实现自由化进程的压力。

99. 对于将面临日益强大的进口竞争的这些部门和其他主要部门,决策者不妨(一)查明那些已对生产作出调整,使之适应变革,处于竞争地位,因而帮助低成本外国供应商开辟了新市场机会的企业战略;(二)审查结构调整政策是否和在多大程度上促进(或导致)这些企业战略的产生;和(三)查明如何加强结构调整政策以便为这种战略提供更有力的支持。

100. 对特定部门结构调整政策效率的分析很复杂,特别是分析从一系列调整战略的若干项调整帮助措施中受益的工业和企业就更是如此。工业界常常将若干战略相结合,来应付日益增加的竞争压力(如关闭工厂,提高生产率、转向技能和技术密集的生产门类,向其他部门发展和向发展中国家转移)。

101. 不妨特别注意评估为把没有竞争能力的生产门类迁往具有相对优势的低成本国家制定的鼓励办法和支持措施,以便确保该政策着眼于全球。

102. 在农业、纺织品和成衣方面(它们正在较长期的过渡阶段中逐步实现自由化),结构调整政策可能需要在更大程度上致力于在新的进口竞争压力形成之前推动调整。在农业部门,很有可能需要在相当大的程度上重新制定和加强结构调整政策。

附 注

¹ 见调整政策：某些一般考虑，1978年6月15日的理事会公报(C(78)96(最后一期)附录二)。

² 见经合发组织，经合发组织国家的工业支持政策，1986--1989，巴黎，1992年(OCDE/GD(92)126)，表1。

³ 见“在公开和竞争性环境下的工业政策--关于共同体处理办法的准则”，欧洲共同体公报，COM(90) 556，补编3/91。

⁴ 见通商产业省，日本工业技术趋势和今后任务，白皮书，东京，1988年，引自C. Watanabe 和 Y.Honda的“九十年代日本的工业科学和技术政策”，日本与世界经济，第四卷，第1号(1992年10月)。

⁵ 见1978年颁布的“关于稳定专门受到压力的行业的临时措施法”。1983年对该法律作出修改，又延长了5年并改名为“关于特定行业结构调整的临时措施法”。

⁶ 见日本提出的国别报告“工业政策在第二次世界大战后日本经济发展中的作用”，UNCTAD TD/B/WG.4/Misc.17。

⁷ 见 S.Sekiguchi 和 T. Horiuchi 的“日本工业政策的神话与现实”，世界经济第5卷第4期(1985年12月)，和同两位作者的“对贸易和调整的帮助”，见 R. Komiya、Okuno 和 K. Suzumura 的日本的工业政策(东京、圣地亚哥、伦敦：学术出版社，1987年)。

⁸ 通商产业省，工业结构理事会临时建议中的长期问题小组委员会，东京，1994年2月。

⁹ 见 R.Z. Lawrence “对萎缩行业政策的悲观看法”。见R.M. Stern (编辑)的美国、加拿大和日本之间的贸易和投资关系(芝加哥：芝加哥大学出版社，1989年)。

¹⁰ 见R.Z. Lawrence “对萎缩行业政策的悲观看法”，同上。

¹¹ 见《欧洲联盟公报》，第1/2号，1994年和CON(94)49；还请见P.Buigues和A. Sapir的“共同体的工业政策”。在：P.Nicolaidis(ed.)《欧共体中的工业政策：对经济一体化的必要对策》多德雷·赫特、波士顿、伦敦：马蒂纳斯·尼霍夫出版社，1993年)。

¹² 见“市场机会(环境措施、结构调整政策、限制性商业惯例)”，贸发会议秘书

处的报告(TD/B/WG.4/6)。

¹³ 见 W. Gerstenberger, “Strukturwandel in den führenden Industrieländern: Setzen sie alle auf die gleichen Pferde?”, ifoschnelldienst, 5-6/89。

¹⁴ 提供的鼓励措施可分为五大类:(a) 投资信息服务和投资促进活动,特别是为投资前的调整和可行性研究供资;(b) 投资担保方案,包括非商业风险(如战争、没收和转让风险);(c) 财政鼓励措施;(d) 财务援助(如给希望在发展中国家投资的公司提供优惠贷款);和(e) 成立政府发起的投资公司,为合资提供自由和贷款资本。在许多情况下便于设备出口的出口信贷和出口信贷保险方案在外国私人投资供资中也是决定性因素。

¹⁵ T.Ozawa, “处于跨国公司经营体制和工业更新新阶段的日本:贸易、增长和外国直接投资职能一体化”,《世界贸易杂志》,第25卷,第一期(1991年2月)。

¹⁶ 见 K.Furuya, “高级劳动力和日本的对外援助”,为1991年9月至12日在东京召开的关于国际劳动力流动和在亚洲的外国投资会议编写的论文,在 Pang Eng Fong”中援引,《亚洲太平洋劳动力流动的区域化》,经合发组织发展中心(1993年巴黎)。

¹⁷ 除了由日本进出口银行提供信贷外,海外经济合作基金和日本国际合作机构也向迁往海外的企业提供信贷。这两个机构的目标是促进发展中国家的经济发展。

XX XX XX XX XX