



联合国工业发展组织

Distr.: General  
28 October 2009  
Chinese  
Original: English

大会  
第十三届会议  
2009年12月7日至11日，维也纳  
临时议程项目9  
工业发展问题论坛

## 工业发展问题论坛

秘书处的议题文件

### 第一部分：全球经济衰退——对制造业的影响

#### 一. 引言

1. 当前的经济危机被称为“2008年大衰退”，是自1929年大崩盘以来最为严重的一次经济危机，尽管有新的证据表明全球制造业反弹正在加速，从而提升了人们对一年内实现可持续复苏的希望。最近股票市场的触底反弹迹象和起伏不定的乐观情绪不应掩饰仍然存在的对全球前景和工业发展的严重挑战。虚幻财富创造所具有的错误对实体经济造成严重影响，对生产体系、全球价值和供应链、贸易网络以及全球要素市场一体化产生消极影响。

2. 三次高级别会议（2008年11月，华盛顿；2009年4月，伦敦；2009年6月，纽约）专门力求找出解决办法。2009年9月在匹兹堡举行的20国集团首脑会议意在评估自华盛顿首脑会议和伦敦首脑会议以来在从全球金融和经济危机中可持续地复苏方面取得的进展。这次20国集团首脑会议要求建立更加实质性的监管框架来应对紧要问题。

#### 二. 宽泛的主题

3. 从2008年大衰退中产生了八个至关重要的涉及工业发展前景的主题：

(1) 在出现导致形成危机原因的明显失误之后，**社会经济发展的主导经济原理应当是什么？**

为节约起见，本文件仅作少量印发。敬请各位代表自带所发文件与会。



(2) 随着各国匆忙拯救本国的工业并防止因不可接受的高失业水平而造成社会崩溃，国家和政府在失业型复苏背景下的社会经济发展方面应发挥什么样的经济作用？

(3) 随着对国家的作用进行了重新讨论，该作用对于促进可持续工业发展而言，在多大程度上应当是“干预主义式—发展式”或“放宽监管式—监管式”？换言之，工业政策的作用是什么？

(4) 必须解决的经济治理上的关键争议是市场是否因国家干预而不起作用，或者市场是否只因国家监管权力而起作用？

(5) 挽救和刺激一揽子计划相当于使损失社会化。应当对这些措施实行什么样的限制以及在撤回财政刺激措施之后应当采取什么样的后续行动？

(6) 人们对实现千年发展目标表示深切关切。刺激措施应当在多大程度上转向实现千年发展目标而无需牺牲加强复苏之路的各种要素？

(7) 绿色产业正在从这场危机中出现。以技术进步为基础实现产业绿化是否会使得失业型复苏问题进一步恶化？

(8) 保护主义保护不了任何人。新出现的保护主义压力是否正在表明迫切需要加强贸易规则？

### 三. 关键议题

4. 以下几页对这场金融危机产生的某些重要议题和疑问加以说明。

#### 议题 1: 危机的起因

5. 当前这场危机的起因可以认为在于金融监管的政策动态：各大西洋经济体实行自由化和放宽监管以及金融治理未能跟上所谓的金融市场创新。在出现大量全球性经常项目不平衡之后不久，这些因素就造成了信贷加速扩张并造成资产价格普遍上升到不可持续的水平，尤其是由借贷投机和债务激起的房地产市场。

6. 这场危机的性质从信贷市场风险日益增长演变到首先是家庭然后是公司部门普遍得不到信贷，导致消费需求急速下降，从而影响到贸易。2008 年至 2009 年，世界贸易额下降 9%至 13%，商品出口价值下降 45%。

7. 经合组织国家占全球国内生产总值的约 70%，据预测，2009 年这些国家的产出将萎缩 4%至 5%。

#### 产生的疑问

8. 在一个日益相互联系的世界里，鉴于金融危机普遍存在，发展中国家——已在奋力实现千年发展目标的各项指标——如何才能使自己做好准备以经受全球经济中的外部冲击？

## 议题 2：这场危机的传输渠道和动态

9. 在当今的全球化生产体系中，下滑趋势的传输渠道是国际一体化的跨国公司网络。跨国公司占世界贸易额的约 65%至 75%，其中大部分流向发达国家（发达经济体为 68%，发展中国家为 27%，转型期经济体为 5%）。“全球工厂”的特点是其组成部分相互依赖。

10. 因此，鉴于需求暴跌，随着发达国家的公司部门向下调整其成本结构并重新配置其网络以尽量降低成本，制造业就势必下降。这方面的例子很多，例如 2009 年与上一年比较：制造业在欧洲下降了 12%，在巴西下降了 15%，在中国台湾省下降了 43%。美利坚合众国的工业生产萎缩大约 14%。

11. 由于在相互联系的经济中每一个供应商同时也是一个中间产品消费者，因此在经合组织投资总额下降 11%之后不久，全球、国家和国以下一级价值和供应链上的各个环节正在发生断裂。这些动态正在导致全球制造业生产每年下降约 20%至 25%（新兴市场为 20%，新兴亚洲地区为约 25%）。

### 产生的疑问

**12. 鉴于制造业和生产体系在空间上的分布和一体化，发展中国家如何才能增强其对国际公司和跨国公司所作微观经济调整的工业弹性，以及增加南南全球价值和供应链联系？**

## 议题 3：千年发展目标和制造业的作用

13. 全球经济下滑带来的冲击会在多大程度上影响发展中国家为通过工业发展实现千年发展目标所做的努力？在将数万亿美元注入以挽救和刺激一揽子计划为形式的拯救计划的同时，重要的是不要忘记穷人及其潜力。除非开始作出坚决的努力，否则许多国家不太可能实现千年发展目标的各项指标。直到最近，在许多国家中，由于生产部门对宏观经济稳定采取了对策而带来强劲的收入增长，这帮助加快了在减少收入贫困方面的进展。而最近出现的商品繁荣带动的增长却将许多人推入了贫困陷阱。这场金融危机对就业的影响大于对产出的影响。

14. 根据联合国经济和社会事务部利用一个关于六个拉丁美洲国家的综合建模框架进行的一项新的研究，所预测的在 2009 和 2010 年的衰退，以及随后在 2015 年前缓慢而逐渐地复苏到危机前的增长水平，将使该区域一些低收入国家（玻利维亚、洪都拉斯和尼加拉瓜）进一步大大偏离实现千年发展目标的轨道。即使诸如巴西、智利和哥斯达黎加等完全在正轨上的国家也据预测因为全球金融危机而达不到千年发展目标的某些指标。

### 产生的疑问

**15. 制造业是否可作为在复苏道路上促进发展中国家实现千年发展目标的强大驱动力？**

#### 议题 4：针对经济衰退的对策

16. 各发达国家政府针对经济衰退的对策遵循了广泛类似的模式：提供刺激一揽子计划。而发展中国家则在寻找针对具体国情的政策来解决其问题。

17. 在 1930 年代期间，旨在使世界摆脱大萧条的干预措施一般侧重于传统的凯恩斯学说所主张的泵水做法：途径是通过临时增加政府支出和（或）减税来刺激消费和投资。这些一般是使经济得以运行的短期措施。在当前的衰退中，各国正在具体寻找正确的刺激一揽子计划和正确的变革性增长道路。正在出现的刺激创新是变革性进程的一个关键部分。

18. 俗话说：“千万别浪费危机”。从工发组织的角度看，我们目前所见到的是在工业政策制定和气候变化议程中正在出现利益趋同。当前的危机正日益被视为一个鼓励产生真正“绿芽”的机会。重点资助研究、教育、新的清洁技术和能源、绿色技术投资和其他形式的创新，是这一新的绿色增长议程的一个主要部分。

19. 在经合组织国家，由经济国家主义主持的战略性财政救济措施和刺激一揽子计划涵盖各个方面：存款保险；银行债务担保；资本注入；国有化；对有毒资产的围堵和购买；对商业票据和资产支持证券的供资；限制卖空；以及常规措施和非常规措施相结合。

20. 相比之下，一般而言发展中国家和具体而言最不发达国家发现自己很脆弱，面临着各种事后冲击（贸易减少；石油和粮食价格波动；汇款、外国直接投资和官方发展援助减少），并且不得不依赖国际社会来解决其脆弱性问题，其中包括国际货币基金组织、世界银行和联合国各专门机构。

21. 这些对策的每一个财政和货币方面都有着较广泛的影响。这些影响包括，一方面，使收益私有化和使费用和风险社会化，而另一方面，形成通货膨胀压力和建立会限制创新的监管制度。对发展中国家来说，减少重新陷入贫困的人数是最为关切的问题。

22. 针对经济衰退的对策中一个令人不安的因素是保护主义日益增长。或许各国应当立即加强贸易规则以控制保护主义倾向。面临的挑战是用保护主义之外的任何手段使世界摆脱金融困境。

#### 产生的疑问

**23. 鉴于政策“自由程度”和“财政空间”上的巨大差异以及遭受危机的各经济体的对策上的不对称，发展中国家如何维持、产生和调动资源来应对危机的各种影响并使研究与开发以及创新成为从增加数量到改进质量的转变的一部分？贸易保护主义是否是应对当前经济危机的途径？抵制保护主义措施从经济和社会角度看是否可以接受？**

#### 议题 5：复苏前景

24. 扭转需求下跌、产出和制造业崩溃、全球贸易下降，以及避免失业上升和双重衰退的可能性，仍是发达国家和发展中国家中央银行和工业政策制定者的最高优先事项。主要政策挑战是如何避免失业型复苏。鉴于制造业产能过剩以

及技术进步得到加强，产出可在无需重新雇用劳动力的情况下得以增加。这确实是一个真正令人关切的原因。

25. 对市场力量的过度依赖正在消退，而带有政策细微色彩的基于市场的公共行动主义正在出现，作为一种供替代的选择。

26. 按货币计算的附带后果和要求——意味着对经济和工业活动的影响——令人吃惊：迄今为止金融部门减记了大约 4 万亿美元；各国政府的刺激措施向银行注资约 9 万亿美元；国际货币基金组织估计 2011 年重新筹资差额的再筹资额为约 256,000 亿美元；用于将杠杆比例降至 17 比 1 的股本在美国为大约 5,000 亿美元，在欧元区为 7,250 亿美元，在联合王国为 2,500 亿美元。联合国秘书长的报告“世界金融和经济危机及其对发展的影响”（A/CONF.214/4，2009 年 6 月 22 日）估计自 2008 年 9 月 1 日以来，注入全球金融体系的大量流动资金达到 180,000 亿美元，占世界总产值的大约 30%。鉴于全世界在产出上的同步衰退，以及新兴市场（大多在中欧和东欧）进一步需要偿付价值大约 18,000 亿美元的债务，存在着较少重视向一般而言发展中国家和具体而言最不发达国家提供技术援助的风险。

### 产生的疑问

27. 鉴于全球经济衰退的规模、伴随而来的制造业困难和随之出现的可能导致全世界丧失 5,100 万个工作岗位的就业危机，发展中国家应如何做才能从这一损害中挺过来、渡过危机并在危机之后变得更加强大？

## 第二部分：全球经济复苏——抓住机遇实现产业绿化

### 一. 导言

28. 在全球经济复苏的迹象中，“绿色”产业正在作为一种长期发展必要事项出现于世。数十亿美元的国家刺激一揽子计划着眼于支持从增加资源的利用到提高全球产业效率的改革性转变。复苏的绿芽已可见到，联合国带头广泛呼吁为绿色全球经济达成一项新的绿色交易。使投资流向资源高效和清洁的产业、可持续能源安全、低碳产业基础设施和环境保护，对于绿色复苏至关重要。环境技术和低碳产业的全球市场目前估计为大约 10,000 亿美元，预计到 2020 年将增加到大约 30,000 亿美元。

29. 完全绿色全球经济既是可能的也是有利可获的，需要将其用于防止出现由过渡使用自然资源、生态系统耗竭和气候变化带来的最糟糕影响。大量机遇存在于各产业部门中，只要辅之以可操作的全球立法框架，就可帮助到 2050 年将温室气体排放量减少 50%，条件是有必要的技术选择、政治意愿和财政资源。当前的经济危机为使各经济体走上更加可持续的复苏和增长道路提供了机遇，办法是进行绿色公共投资和实施鼓励绿色私人投资的公共政策。许多国家在各自的刺激一揽子计划中专门为此目的规定了相当大的比例，从西班牙的 6%到大韩民国的 81%不等。

30. 针对这些发展情况，工发组织绿色产业举措需要在负责可持续工业发展的机构中增进认识、了解和能力。该举措要求协助企业进行产业绿化。这除其它外包括走低碳型工业发展道路，更多地高效率使用原材料，更多地使用经回收利用的副产品，采用国际承诺和高度明晰的环境标准，以及将接受环境管理系

统作为参与全球价值链的一项要求。该举措还处理诸如回收利用、废物处理和材料与能效方面咨询等绿色活动的新公司的创建和启动。对标准和贴标签办法的明智使用当辅之以有效的规章时，就能够为促进绿色产业和贸易提供基于市场的刺激。为公共采购决定使用标准和贴标签办法以促进可持续的产品、设备和服务，也可发挥至关重要的作用。政府、私营部门和非政府组织正在拟订各种着眼于生产的整个生命周期和可持续力的标准、标签和认证方案。

31. 发展中国家进入资源高效的低碳产业及有关服务的潜力非常巨大。消费者和政府环境政策对可持续力的考虑正在驱动发达国家的这些产业迅速增长，而一些发展中国家，尤其是新兴市场经济体，显示了在建立低碳产业中有国际竞争力的公司方面取得的成功。在发展中国家的某些人口无法获得电力的情形中，为农村穷人提供可再生能源不仅对减轻气候变化产生积极的影响，而且还可为产生环境上可持续的工业活动和企业家精神起到重大刺激作用。

## 二. 宽泛的主题

32. 在复苏的迹象和产业绿化的机遇中，预期的今后几年绿色复苏产生 9 个宽泛的主题：

(1) 鉴于必须应对气候变化，利益攸关者正踊跃进入产业绿化工作是因为刺激一揽子计划、补贴和奖励措施中有可用的数十亿美元还是因为有长期可持续的商业回报？

(2) 发展中国家能否负担得起对其产业进行绿化？

(3) 鉴于产业绿化机遇的实现有赖于传播知识、转让技术和进行能力建设，发展中国家在多大程度上有能力遵守清洁生产的要求以及发展中国家能否开始进行低碳型工业化而不延迟经济增长？

(4) 随着侧重于使研发和创新成为朝向低碳生产的复苏和变革过程的一部分，旨在促进提高绿化率的扶持性政策和体制环境的条件是什么？如何创造扶持性政策和体制环境来加快系工业化过程中后来者的国家的绿色创新？

(5) 鉴于为实现产业绿化而改变能源和材料使用模式在于缩短与技术前沿的距离，以及鉴于发展中国家往往缺乏真实、有效和可靠的数据来评估其与与技术前沿的距离，提供什么支助以能够在生产过程绿化方面采用针对具体产品的最佳做法？

(6) 在出现预期的就业复苏之后，发展中国家是否在促进绿色产业方面享有比较优势？

(7) 千年发展目标的各项目标、减贫和低碳经济是否相兼容？

(8) 考虑到因进行产业绿化而带来的潜在机会，国家计划是否正在为绿色刺激措施分配充足的资源，如果是，则“绿色伪装”（在没有向低碳生产实际过渡的立法和国际压力的情况下提供补贴）的危险是什么？

(9) 鉴于国际气候变化谈判，工业企业如何通过监管而令人信服地参与？

### 三. 主要议题

33. 以下几页介绍在预期的全球经济复苏的背景下与产业绿化有关的某些重要议题和疑问。

#### 议题 1: 全球复苏——从“褐色”到“绿色”经济

34. 虽然在建立新的绿色产业方面的潜在市场价值可能非常大，但现有产业的绿化所具有的环境和经济潜力可能甚至更为巨大。据估计，提高包括碳捕获和存储在工业生产工艺的效率到 2050 年可减少大约 37% 的二氧化碳排放量。以日益清洁、更高能效和更节省材料的技术取代“褐色”生产工艺并重组生产，将有助于提高一个产业的总体效率和竞争力，并因此提高股本的效率。此外，这还将减少能源价格和原材料价格波动的影响。

#### 产生的疑问

**35. 进行产业绿化是否能成为世界经济的可持续“驱动力”以及是否为高增长绿色产业内的就业奠定基础？**

#### 议题 2: 为进行产业绿化有效转让技术

36. 第十四届缔约方会议的促成制定全球环境基金波兹南技术转让战略方案的决定提请注意有必要从北方向南方以及从南方向南方有效转让技术，并辅之以可在加快绿色产业增长方面发挥重要作用的知识和信息流动。技术出口国可得益于从不断增长的对各种节省能源和材料的低碳技术的需求中出现的机会。工业化过程中的迟到者确可利用可持续的制造技术和环境知识服务来适应对进行产业绿化的需求，条件是在资助有助于转让技术的机制方面有越来越多的意愿。这一点的主要方面是新的基于市场的政策和经济手段，其中不仅考虑到公司带来的私人回报，而且考虑到新的环境友好型低碳技术带来的社会回报。

37. 相对先进的技术对于收入较低的国家的发展至关重要。不过，发展中国家往往是创新产品和生产技术的被动接受者。据环境署估计，对清洁能源和低碳技术的投资到 2030 年可促成在低碳产业中创造大约 2,000 万个工作岗位。然而，即使如此光明的创造就业前景也可能不足以应对发展中国家中的就业挑战。

38. 发展中国家中提供资源往往要求选择能优化劳动力使用的手段，而新的低碳技术的特点往往是资本密集型的。自相矛盾的是，采用非常先进的低碳技术，尤其是由中小企业加以采用，可能导致就业水平更低，而不是更高。不过，应当将此视为发展中国家在技术上适应当地情况的一个机遇，以及以具备的生产要素的方式支助国家科学和技术能力的一种方法。

#### 产生的疑问

**39. 鉴于资源高效的低碳技术具有的创新特点，如何才能以产生绿色研究并同时促进将这种研究从发达国家转让给发展中国家的方式利用国际贸易？**

### 议题 3：研发和创新的作用

40. 为走出当前的全球经济危机以及为减轻气候变化的最糟糕影响，有必要进行绿色产业革命，以不断地使增长与自然资源消耗的日益增加和碳排放量的增长相分离。由气候融资予以部分支助的研发和创新对于这种绿色产业革命至关重要。刺激创新应当是创建能重新平衡资源利用方面整体选择的新业务框架的变革进程的一个基本方面。

41. 2008 年宣布的复苏一揽子计划有着对创新和绿色投资的各种支助。根据汇丰银行的研究，这方面的范围从占一揽子计划的 1%（意大利）到 69%（大韩民国）不等。大韩民国的最大胆做法是到 2015 年将在“绿色增长”方面支出多达 870 亿美元，据理解其中不仅包括新的绿色产品、工艺和产业，而且包括环境可持续的社会经济安排和生态友好标准。

42. 不过，尽管 20 国集团宣布了 2,000 亿美元的创新刺激措施，但有必要为基于知识的增长和复苏创造正确的框架条件。当前这场危机正日益被视为一次鼓励绿色增长的机遇，不过，鉴于发展中国家的财政缺陷，筹资和技术援助应当成为新的绿色增长议程的一个主要部分。

#### 产生的疑问

**43. 在将我们的重点转向绿色创业的范围经济过程中，发展中国家的竞争力潜力是什么？**

### 议题 4：为抓住机遇进行能力建设

44. 为使发展中国家达到与工业化国家相同的生产标准，有必要有配置良好的战略、适当的技术和提供以能力建设和政策刺激为形式的支助。这从而促进并刺激制造商重新设计其生产工艺以便不仅尽量减少每生产单位所用的物料和能源，而且尽量增加可回收利用的物料。

45. 为资助在向资源高效的低碳经济过渡方面的能力建设进行的投资数额巨大，但与所需要的必要资本投资相比相形见绌。吸引私营部门投资至关重要，由重点十分突出的公共政策和强有力的监管加以调节。

#### 产生的疑问

**46. 在日益相互依赖的全球复苏过程中，为实现产业绿化而进行能力建设是否是一项全球公共利益，如果是，则高效率能力建设的最低限度先决条件是什么？**

### 议题 5：国家的作用

47. 在全球经济复苏过程中抓住机遇进行产业绿化，这要求国家不是从拥有产业资产的角度而是从规范和刺激有活力的绿色增长源的角度成为一个企业家。从这场金融和经济危机吸取的经验教训已迫使各国政府在工业发展中发挥更加积极的政策和监管作用。据认为，无监管的市场不一定产生环境领域中具有社会优越性的结果，人们仍在就国家政府在工业和市场方面的作用进行辩论。不



过，如果没有最近大量的政府干预和支助，若干全球一体化的产业本会崩溃，从而随之造成巨大社会代价。这种政府干预的相对成功不仅为政府就工业结构改革和发展采取的行动提供了合法性，而且为国家政府以创新形式参与产业绿化开辟了机会。

48. 工业政策被普遍理解为由政府激励和刺激的干预措施，目的是修改工业生产的结构，以使之适合开展更高级、有更高生产率和增值价值的活动，从而最终给福利选择带来更多的回报。在战略层面，可持续的工业政策确保，朝向更先进产业的迈进会消除贫困并建立资源效率更高的低碳产业。机会并不是保证，因此国家有必要作出政策反应。在全球经济下滑和正在出现的复苏过程中，重新发现了国家的重要作用。

### 产生的疑问

49. 鉴于工业化国家的一般政府支出平均占国内生产总值的 45%，国家政府在协助绿色产业发挥强有力的作用方面担负什么样的职责以及应当对国家的职权范围作什么样的限制？

简称表

第十四届缔约方会议	联合国气候变化框架公约缔约方会议第十四届会议 (2008年, 波兰, 波兹南)
经合组织	经济合作与发展组织
研发	研究与开发
环境署	联合国环境规划署

---