



# 经济及社会理事会

## 亚洲及太平洋经济社会委员会

### 贸易与投资委员会

第一届会议

2009年11月4-6日

曼谷

## 制定连贯一致的贸易与投资政策

(临时议程项目 5)

秘书处的说明

### 内容提要

随着亚太域出口下降、失业率上升，其以出口为主导的增长模式随之受到了巨大的压力，并因此而暴露了其面对外部冲击时的脆弱性。虽然可针对目前的局势采取一些旨在刺激内需的中长期措施，但决策者眼前更为关切的是如何恢复贸易并使之成为经济增长的发动机。在本文件中，秘书处简要探讨了贸易与发展之间的联系，并呼吁审议政府在利用贸易推动具有包容性的和可持续的发展中所发挥的作用。尤其是，鉴于贸易与发展之间存在着多种联系，因此迫切需要：(a) 使贸易成为主流事项；(b) 在贸易与发展政策之间取得连贯一致；(c) 与所有参与贸易政策制定和执行的机构以及其他各利益攸关方、并在它们之间开展相互协作和协商。

委员会不妨对本文件中所讨论的各项议题、尤其是秘书处在处理这些议题中所发挥的作用问题，进行审议。

### 目 录

	页 次
导言 .....	2
一、贸易与发展之间的关系 .....	2
二、审议政府在贸易与发展中发挥的作用 .....	3
三、制定和执行具有包容性的和可持续的贸易政策 .....	4
四、如何取得连贯一致和开展相互协作 .....	5
五、供审议的议题 .....	6

## 导 言

1. 本文件系根据《2009年亚太贸易与投资报告》第一章的内容编写。该报告中重点探讨了应如何利用贸易政策来促进实现具有包容性的和可持续的发展问题。<sup>1</sup> 随着在美国和欧洲暴发了金融危机，亚太区域国家的传统出口市场需求大幅下降，致使其出口急剧下跌，失业率上升，并因此而招致了各方对过度依赖贸易的强烈批评。秘书处在本文件中指出，尽管贸易仍然是发展进程中的重要因素，但目前有必要重新调整贸易政策制定的重点，以期增加贸易对可持续发展和减贫事业的贡献。换言之，各国必须大力推动贸易、并使之能够切实促进具有包容性的和可持续的发展。在此方面，秘书处审视了政府在利用贸易来促进发展方面的作用，并探讨了关于如何把作为主要工作把贸易纳入发展政策和目标之中、从而确保政策的连贯一致的必要性。如需了解关于这些议题的更为详细的综述和分析，请参阅上述《贸易与投资报告》。

### 一、贸易与发展之间的关系

2. 亚太区域已通过贸易获益良多。在过去二三十年里，许多亚洲经济体的经验都表明，出口情况（以及泛指贸易）与经济增长之间存在着密切的联系（见表1）。自各不同国家从取代进口的做法转向大力促进出口后，其经济因此而变得充满活力、并取得了长足的增长，从而验证了此方面的经验。

表 1. 亚洲及太平洋各次区域的出口情况与国内生产总值增长率

(百分比)

次区域	1988-1997年		1998-2007年	
	出口增长率	GDP 增长率	出口增长率	GDP 增长率
东亚和东北亚	9.9	7.9	12.7	7.2
北亚和中亚	-10.1	-4.6	7.4	5.6
南亚和西南亚	8.3	4.7	8.6	5.4
东南亚	10.5	6.9	6.3	3.5
亚太经社会发达经济体	5.3	2.8	4.9	1.3

资料来源：亚太经社会根据世界银行“世界发展指标数据库”（2009年7月）数据计算的数字。

<sup>1</sup> 亚太经社会，《2009年亚太贸易与投资报告》（联合国出版物，出售品编号：E.09.II.F.19）。《报告》的印刷本将在委员会本届会议上分发，其电子版将于2009年10月10日登入网页<http://www.unescap.org/tid/aptir.asp> 在线发布。由于篇幅有限，《报告》将不会全面探讨投资政策问题，但关于连贯一致性问题的讨论同样适用于贸易与投资政策。投资问题将在今后某一期《报告》中专门论述。

注：出口增长率的表述是：年度出口变化值的简单平均值（按 2000 年美元计算）。

GDP 增长率的表述是：年度 GDP 变化值的简单平均值（按 2000 年美元计算）。

3. 出口有助于创造就业机会，增加可用于促进发展的财政资源（通过税收以及再投资收益），并可提高要素生产力。关于出口与经济增长之间的关系，更概括地说，关于贸易与减贫之间的关系，业已在许多实证文献中作了广泛探讨。这些讨论得出的结论是，两者之间的联系非常复杂，并非那么直截了当，而且还受许多内部和外部因素的制约。从迄今为止进行的所有研究中，可得出的最有效结论是，出口对经济增长和减少贫困非常重要，但其重要性只是在某些条件下才起作用，如已建立了相应的扶持性政策和体制、宏观经济稳定、供应方能力得到开发等。

4. 针对 2008 年年底出现的出口崩溃情况，有人呼吁重新审视以出口为驱动力的增长模式，并应代之以大力刺激和拉动内需（私营部门的需求）。尽管一些国家在增加内需方面确实存在着潜力，但这些潜力需要时间来挖掘。此外，在许多情况下，许多经济体的内部市场规模太小，容量太少，难以弥补出口的减少。各国目前最好的选项是，设法使其市场和产品多样化，从而确保在其内需和出口之间保持一中可持续的平衡。

## 二、审议政府在贸易与发展中发挥的作用

5. 如上所述，贸易政策非常重要，但仅仅执行贸易政策本身并不能使我们切实实现所有的发展目标。为推动贸易取得发展，我们还需要有相应的扶持性政策。此外，目前的全球性经济危机表明，市场也不能提供所有的答案，而是还需要政府在市场出现失灵时采取干预措施来应对。所谓的亚洲“奇迹”现在已表明，政府可在推动发展取得成功方面发挥重要作用。为此，需要再度对政府与企业之间的互动作用进行审视，以便使贸易能够切实促进具有包容性的和可持续的发展。这些作用可用许多方法来定义和归类。一下表 2 中显示了其中一种办法。尤其重要的是，政府应在适当逐步地放松管制和自由化维持这些系统的效率同时，通过审慎的管理和监督维持经济（如贸易和金融）系统的稳定性发挥作用。《2009 年亚太贸易与投资报告》中阐述了政府可在这些领域内发挥的作用。

表 2. 政府和企业 在贸易与发展中的作用

政府	企业
制订、执行、监测和评价把贸易列为主流事项的国家发展计划	提高竞争力
有选择性地采取干预措施：促进和指导经济和产业重组	提高生产力及开发和因地制宜地应用各种新技术
制定和执行包容性和可持续的贸易政策	与区域和全球市场互动
制定应对外部冲击的应急计划和调整相应的成本	有效使用资源

创造有利于贸易与投资的环境	建立企业伙伴关系
就政策进行协商和协作，并为此建立公 私营伙伴关系	采用企业社会责任原则
开展区域和国际合作	

资料来源：亚太经社会，《2009年亚太贸易与投资报告》（联合国出版物，出售品编号：E09.II.F.19）。

### 三、制定和执行具有包容性的和可持续的贸易政策

6. 政府在促进贸易并使之推动发展中所发挥的第一项、而且可以说是最重要的一项作用是制定和执行连贯一致的贸易政策。这就涉及查明和界定贸易政策的目标、以及实现这些目标的手段。政府必须确保在制定贸易政策时把各项发展目标列为主要事项。同时还需要了解贸易与其他发展领域之间的联系；贸易可有助于实现多种多样的目标，例如基础设施发展和提供支付得起的医疗保健服务。在此方面，需要将贸易本身列为国家发展计划的主流事项，以确保贸易政策与其他发展政策之间的连贯一致。最后，要把贸易列为主流事项，就要有制定和执行贸易政策的有效机构协调机制，以及需要建立起与各主要利益攸关方——尤其是企业——进行协商的有效机制。

7. 为实现贸易政策目标，已综合采取旨在扩大海外(和/或限制境内)市场准入、努力直接促进出口、以及通过供应方的能力建设加强出口竞争力等不同政策。从传统上看，侧重点通常放在获得海外的市场准入方面。市场准入可通过多边贸易体系、区域和双边贸易协定的谈判以及通过贸易伙伴的单边措施来获得。多边贸易体系据认为是最有效的国际贸易管理制度和获取市场准入的最有效模式，因为多边贸易体系是唯一的一套普遍的、非歧视性的和可切实执行的规则。然而，通过多边贸易谈判达成的自由化相对有限，原因是其具有的复杂性和在各种多边贸易回合中所达成的承诺程度有限，而“多哈发展议程”，<sup>2</sup>或多哈回合，就是其中最新一轮多边贸易谈判回合。

8. 秘书处支持对贸易政策及其对包容性和可持续发展的贡献进行审议。如果贸易本身具有包容性和可持续性，换言之，如果贸易能够切实直接促进有利于穷人的、不带任何性别歧视的可持续的增长和发展，则无疑能够促进发展。在需要采取国家的和全球两级的协调行动来应对气候变化等各种环境问题时，这一点就变得更加重要。

9. 关于包容性问题，所适用的普遍原则是，在推动开展涉及货物和服务的贸易时，应努力使穷人在其中占有相当大的比例，同时也能够帮助各国国内那些境况不利的地区。这就要求要在现有的国际承诺范畴内采取积极的政府干预措施(尤其是通过公私营伙伴关系)，以及采取贸易扭曲程度最低的措施。在此方面，供应方的能力建设最为重要。就可持续性而言，贸易政策必须能以可持续的方式推动货物和服务的生产和贸易。换言之，这些贸易政策必须能够支持以下系统：(a) 生产流程中

---

<sup>2</sup> 见文件 A/C.2/56/7，附件。

所使用的自然资源和投入能够得到有效和可持续的管理；(b) 投资和贸易产品的生产必须采用污染最少和具有高能源效率的流程和技术；(c) 贸易本身是以无害环境的形式进行的。

10. 在制定有利于穷人的贸易政策时，需要予以特别关注的部门是农业和服务业。之所以特别关注农业部门，是因为本区域的大多数穷人生活在农村地区，而且面临着市场准入和供应方的双重制约。之所以关注服务业，则是因为服务业：(a) 所生成的污染往往较少；(b) 具有成为主要就业渠道的潜力；(c) 能够产生间接效益，因为服务业能够有助于供应方的能力建设(例如，交通运输、信息和通信技术、以及与能源有关的服务等)、并提高其效率。此外，与制造业企业相比较，服务业企业往往比较容易启动，而且投资较少。关于制造业，推动和扶持面向出口的中小企业仍然是有利于穷人的贸易政策的最重要层面。

11. 具有包容性的和可持续的贸易政策尤其需要所有企业推动、采纳和实行公司的社会责任原则。这将增加私营部门的竞争能力，并增加企业对包容性和可持续发展的贡献。此外，还需要采取一些相应的政策，使贸易切实惠及男女两性以及整个社会。为此目的，需要政府采取干预行动，例如制定财政和社会保护政策等，以此确保以更为公平的方式分配贸易活动所产生的各种利好和效益。

#### 四、如何取得连贯一致和开展相互协作

12. 与几十年前相比，贸易细则和条例的应用范围如今要大得多，涵盖各类复杂的新政策领域，包括农业、服务业、投资、贸易便利化、知识产权、竞争、环境、劳工标准、移民、相互承认、政府采购和电子商务等。尤其是服务业贸易领域，涉及多种行业，诸如电信、银行业、医疗卫生、教育和旅游业，因此也涉及没有在日常工作中或者没有密切地参与国际贸易与投资政策问题的不同部委和机构，导致关于这些行业的政策缺乏连贯一致、协作和可预测性。<sup>3</sup> 例如，贸易协定和投资条约是由不同部委谈判订立的，从而可能导致商定的承诺之间出现不一致。尽管贸易政策与其他政策在与供应方能力有关的政策方面(甚至在市场准入方面)的联系可能比较强，但多边、区域和双边贸易协定的谈判和执行却需要大多数政府部委和机构、以及其他利益相关方的参与。世界贸易组织的一揽子承诺概念使得此种连贯一致和协作更加重要，因此成为国内体制改革进程的主要推动因素。

13. 贸易政策的制定工作涉及经济、社会和环境方面的关联。因此，为了确保贸易能够成为实现包容性和可持续发展的有效手段，必须把贸易列为发展政策和目标的主要内容。为此，在制定和执行贸易政策时，便需要在企业和民间社会等参与机构和利益攸关方之间开展适当级别的协商和协作。

---

<sup>3</sup> Yann Duval、Debapriya Bhattacharya、Tilani Jayawardhana、Dilli Raj Khanal、Tazeen Tahsina 和 Prakash Kumar Shreshta 著，“贸易与投资的联系和政策协调：从亚洲发展中国家的案例研究吸取的经验教训”，亚太贸易研究和培训网(亚太贸易研培网)政策简报第 15 号(2008 年亚太经社会，曼谷)，见 [www.unescap.org/tid/artnet/pub/polbrief15.pdf](http://www.unescap.org/tid/artnet/pub/polbrief15.pdf)。

14. 为能有效地开展协作，强有力的机构和政治意愿是必不可少的，不仅在中央政府级别如此，在国家以下的各级单位亦如此。然而，这两项需求往往都无法得到满足。相关部委和机构通常没有足够的资源和技能来有效运作，更不用说建设性地参与适当级别的协商和协作。中央政府和地方政府通常不能有效地进行沟通，而且在中央一级制定的细则和条例并非总能在地方一级得到切实的落实和执行。反过来，由于缺乏这样的协作，又妨碍了连贯一致的贸易和发展政策的制定和执行。

## 五、供审议的议题

15. 秘书处积极参与利用贸易推动发展的工作，重点放在市场准入和供应方能力建设，并积极参与分析多边和区域/双边贸易协定和谈判对发展的影响。然而，在使贸易更具包容性和更可持续方面、以及在通过把贸易列为发展政策和活动的主流事项来使其更加连贯一致方面，所采取的相关行动不多。秘书处目前正在努力通过各种涉及贸易与环境及贸易与交通运输便利化的项目，着重强调贸易与其他发展领域之间的相互联系，并设法使之产生协同增效效应。

16. 可把本文件中重点介绍的各项议题归纳总结如下：

(a) 贸易与发展之间的关系问题，以及如何努力恢复贸易、并使之成为推进发展的发动机；

(b) 出口与内需在推动经济增长过程中的作用；

(c) 政府在利用贸易推动发展方面所发挥的作用；

(d) 如何使贸易政策具有包容性和可持续性，以便推动实现具有包容性的和可持续的发展；

(e) 使贸易与发展政策更加连贯一致，并为此目的把贸易列为发展政策的主流事项；

(f) 加强参与贸易政策制定和执行的各相关机构以及各利益攸关方之间的协作和协商。

17. 委员会不妨就上述各项议题、尤其是就秘书处可在处理这些议题过程中发挥的作用问题，进行审议。

. . . . .