

Elements of a Sustainable Trade Strategy for China Policy Makers' Summary

Aaron Cosby
International Institute for Sustainable Development

可持续中国外贸发展战略的基本要素 摘要



国务院发展研究中心



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Federal Department of Economic Affairs FDEA
State Secretariat for Economic Affairs SECO

iisd International Institute for Sustainable Development
Institut international du développement durable

国务院发展研究中心



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Federal Department of Economic Affairs FDEA
State Secretariat for Economic Affairs SECO

iisd International Institute for Sustainable Development
Institut international du développement durable



引言

对中国的决策者来说，过去的30年是激动人心的时代。上世纪70年代中国实行外贸改革政策的时候，中国在全球贸易方面位列第32位，到今天为止中国已经成为世界上最大的出口国，从1978年以来中国的对外贸易总额已经增加了整整一百倍，平均年增长率达到了16.3%，对外贸易的强劲增长主要得益于中国政府实行的改革开放政策，改革开放政策的实施还为中国带来了大量的外国直接投资，1986年中国的外国直接投资仅为19亿美元，到2005年这一数字已经增长到接近1000亿美元。

中国引人注目的出口增长主要得益于中国政府实行的积极吸引外国直接投资以及鼓励外贸发展的相关政策，强劲的出口在中国经济史无前例的快速发展过程中发挥了关键作用，中国经济的发展使得成千上万的人口摆脱了贫困，中国货物和服务出口占GDP的比重也由1986年的10%增长到了今天的40%。


随着中国对外贸易量的增长，中国的对外贸易结构也发生了巨大变化。在1978年，中国出口产品中有一半以上都是初级产品——现在这一数字已经降低到5%，相比之下，1978年农产品在所有出口产品中的比重仅为46%，现在这一比重翻了一番还不止，达到了95%，而且其中超过30%的产品还属于高新技术产品。

但是，中国借以取得今天在外贸方面成就的各项战略，也许并不能确保中国有一个可持续繁荣的未来。不平衡的经济增长模式令当今中国面临越来越多的挑战：比如说经济发展和社会发展之间的矛盾、城市和农村发展的不平衡、经济发展和环境之间的矛盾以及其他各种矛盾。上述种种矛盾概括起来可以分为经济、环境和社会三大类，这三大类的问题也是可持续发展的三个主要问题。

从经济发展的角度来说，尽管中国出口的价值总额很高，而且出口产品中高新技术产品的比重也很高，但是出口产品中的附加值却很低，中国很大程度上仍然仅仅承担一个生产商的角色，其生产的产品品牌属于别人，产品销售也是别人的，中国出口额的40%都属于加工贸易，在加工贸易中中国只是将进口的产品和高科技零件进行组装，在这一过程中中国对附加值的贡献很少（某些时候甚至还不到10%），因此获利也不多。最终，全球价值链中的附加值中大部分都被品牌所有人、产品创新者和销售者占据，而非产品组装者。

其次，随着中国出口结构的改变，中国出口商也发现自己越来越难以满足国外产品和产品生产工艺方面的标准，中国目标出口市场（几乎占到中国出口总额的50%）——发达工业国家也是一步步提升其进口产品必须满足的标准和要求，这些标准和要求或是与能源效率有关，或是与卫生检验检疫的要求有关，或是与回收处理有关，或是禁止在进口物品中使用某些物质。上述种种要求一般来说比较容易对发展中国家的出口商产生不利影响，因为发展中国家的出口商技术能力都不太强。据估计，2005年上述技术性贸易壁垒导致中国遭受了相当于出口价值总额9%的损失。无法满足上述要求，特别是健康和方面标准的好几起典型案件严重损害了中国品牌在消费者心目中的形象。中国的“品牌”形象不仅对于中国出口商来说是十分重要的，而且对于走出国门的中国投资者来说亦是如此，中国企业走出国门的收购活动经常会因收购对象国政策决策者和一般公众对中国的反感情绪而无功而返。





从社会发展的角度来说,中国未能提升自己在全球价值链上的地位,这也就意味着中国对外贸易的发展未能完成其作为经济发展和脱贫事业推手的潜在使命。无论是从质量方面来说,还是从数量方面来说,中国对外贸易都未能充分发挥其潜力,为其数量不断增加且受教育程度也不断增加的劳动力带来就业机会,而中国又必须创造出这些就业机会,中国的经济发展面临着每年需创造出1300万个就业岗位的巨大挑战,以解决下岗工人、大学毕业生、退伍军人和来自农村地区农民工的就业问题。

从社会发展的角度来说,工作的质量也是很重要的,在我们考虑对外贸易怎样才能帮助我们达到这个目标的时候,一个重要的领域就是发展服务业,因为一般而言服务领域的工作要比制造领域的工作好,尽管有时候也有人对这种观点持不同意见。但不幸的是,长期以来中国在服务贸易国际收支方面一直处于逆差的地位,这也就意味着中国错失了通过发展服务业提升社会整体福利水平的机会。

从环境的角度来说,中国的对外贸易量并没有体现出中国在环境方面所付出的巨大成本,也就是说,中国为出口所进行的相关生产活动给中国国内和全球都造成了环境方面的损害,但最终产品的外国消费者却并没有为这些损害买单,比如说2004年,中国的出口生产估计占到了其全部二氧化碳排放量的23%。尽管中国政府为减低出口对环境造成的损害,特别是生产和加工贸易对环境的损害方面做出了巨大的努力,但同绝对的生产规模相比,科技进步、产品质量改善和更加严厉的环保标准给环境保护所带来的积极效果却被抵消于无形。除了能源生产所导致的环境污染之外,我们还担心农业生产和工业生产对水资源的污染以及工业生产所导致的固体废弃物污染,此外以有毒和挥发性有机化合物形式存在的工业性空气污染也是一个令人担忧的问题。上述这些担忧不仅关乎环境方面,而且也关乎社会方面,因为上述种种形式的污染会损害人们的健康,减低人们的福利水平。

环境方面的挑战实际上也是经济上的挑战,中国粗放型的增长模式以及高科技能力的缺乏导致中国对稀缺性的环境资源使用效率低下,与经合组织国家的竞争对手相比,中国主要经济部门的每单位产出的平均能耗要高出许多。2007年,中国单位发电的煤耗量要比经合组织国家高出40%,钢铁、水利和纸浆纸张生产过程中的能源消耗也要分别比经合组织国家高出21.4%,45.3%和120%。尽管在中国政府的努力下,中国在自然资源和能源消耗方面的效率也在不断地快速提高,但是同发达经济体相比,中国自然资源和能源效率仍有巨大的差距,这也就意味着中国会产生更多的污染和更多的废弃物,中国的生产成本也会更高。

上述所有这些挑战是在全球发生深刻变化的大背景下发生的,这就加大了中国改变过去经济增长模式的压力。不管是从当今全球贸易谈判所面临的僵局来看,还是从陷入困境的全球气候变化谈判来看,多边贸易体制都面临着巨大的挑战,这对中国这样一个高度依赖开放、非歧视性全球贸易体制的国家来说都绝对不是一个好消息。基本大宗商品,如金属、矿物、石油和农产品的价格在2008年达到令人眩晕的高点后开始回落,但目前又重回上升通道。除了价格波动造成的损害之外——这也是大宗商品市场的基本特征之一,大宗商品价格的上升趋势还导致人们对高度依赖进口生产要素的经济增长模式的担忧。油价的高企尤其让人感到担忧,因为油价的高企会影响一般货物贸易的可行性,当2008年油价达到120美金每桶的时候,据估算运输成本的上涨几乎相当于对中





国出口到北美的货物征收9%关税。从生物多样性到全球气候变化，再到生态系统服务方面，在各条不同的战线上，我们都看到世界各国在自然环境方面面临的压力越来越大，担忧也越来越多。自然环境保护方面恶化的趋势将意味着，消费者会越来越将其对环境的担忧转化成消费习惯的改变，这将会给中国的出口商带来更加多的压力，因为中国的出口商将不得不面对国外越来越多更加严格的环境标准和要求，无论是公共领域还是私人领域都将如此。

中国可持续的贸易战略

中国当前发展道路所面临的一系列挑战和矛盾，以及影响中国未来经济发展轨迹的种种全球因素都强烈预示着，中国在过去实施并取得成功的各种政策并不是能够确保中国有一个可持续繁荣未来的成功政策。其中在贸易政策方面，中国需要的是一个可持续发展的贸易战略——这就需要对当前贸易政策的各个方面进行审视，以期更好地理解贸易和投资怎样才能更好地促进中国经济、社会和环境福利的提高。最终，这样一个可持续的贸易发展战略需要触及中国所面临的关键门槛，中国需要克服这道门槛，以便将其经济带入下一个更加成熟的经济发展阶段。如果成功实行，这样一个开创性的对外贸易战略将帮助中国在21世纪牢固树立起自己在对外贸易方面的领导地位。

综合的可持续对外贸易发展战略必须以一种可持续的视角来看待货物和服务贸易(其中包括进口和出口)以及可持续的投资流，包括投资的流入和流出。这一对外贸易发展战略必须有助于确保所有这些贸易流和投资流，以及他们对中国经济和社会其他方面产生的动态效应都有利于中国的进步和发展，这就需要从最广阔的角度来看待贸易政策，其中包括制造业领域结构的升级，在中国出口市场上强制和自愿实施各种标准，探索中国发展服务贸易的影响，重新审视中国在国际贸易方面所采取的各种战略以及所签署的与贸易有关的相关协定；它还需要中国企业的通力配合，以确保中国企业能够继续和超越全球对中国领导角色所寄予的期待，从而为中国的对外投资创造一个良好的环境，它还需要对贸易和相关全球性问题，比如说全球气候变化和其他全球性挑战之间的关系有一个清醒的认识。

对于中国来说，可持续的对外贸易政策在中国当前实施的一些政策重点中也能找到相应的依据。中国共产党第十六届三中全会提出了“科学发展观”(这种理念随后在“十一五”规划和其他地方得到了重申)，以指导未来中国的发展，并提出了以人为本、创新、均衡发展、可持续发展和社会和谐等等原则，其核心就是要将中国的发展模式从粗放型向集约型转变，相应地，中国的对外贸易政策也需要从以前单纯的出口导向型经济模式向可持续的贸易战略转变，更加关注经济、社会和环境方面三大类的问题。沿着相同的政策轨迹和方向，中国“十一五”规划也特别强调指出，中国需要采取互利共赢的开放战略，这就一改过去那种只注重数量的做法，更好地利用好全球化提高中国经济增长的质量。“十一五”规划同时还指出需要建设一个资源节约型和环境友好型的社会，这就突出强调了环境和国家经济可持续发展体系之间的联系。

本摘要所依据的研究项目(关于研究的深度细节详见《可持续中国外贸发展战略》一书)目的就在于探究中国可持续的对外贸易战略将会是什么样的，比如说提升价值链的战略意味着什么？发展服务贸易的战略以及强化产品和产品生产程序标准的战略都意味着什么？我们在下文中将要探讨的6个问题并不能穷尽中国可持续贸易战略的所有方面，但是通过对重点领域的审视，我们相信我们的报告应该触及了可持续贸易战略的实质内容。此外，我们在报告中还提出了一些特定的建议，我们在下文中也对这些建议进行了总结。



制造业产业结构的升级

谈论制造业产业结构升级已经有好几十年了，上世纪90年代初期，依靠自己在重工业和原材料加工方面的底子，中国抓住了全球化生产分工为不同附加价值链条的机遇，全球化生产分工使得一个产品的不同生产环节可以在全球不同的地方进行，中国首先抓住的发展纺织和成衣等轻工业和制造业的机会。从上世纪90年代中期开始，中国越来越开始依赖信息密集型制造业的出口，比如说电子设备和通讯设备，正如前面所述，这些产品在中国加工贸易中占到了主导地位。自从中国加入世界贸易组织之后，全球各大跨国公司都拓展了他们在中国的业务运营目标，并通过在中国引入处于产业链上游的产品研发、核心部件和中间产品设计生产以及位于产业链下游的销售和物流等方式，对他们在中国的业务运营进行整合。



在这过程中，对外贸易起到了关键作用——从上世纪90年代以来，加工贸易占到了出口总额的一半以上，中国吸引的外商直接投资（中国成为世界上吸引外商直接投资最多的国家）中有超过70%都投向了加工贸易。吸引外商大量投资的，是中国大量高质量低成本的劳动力，国内市场潜力巨大，中国对外来资金和对外贸易采取的优惠政策等等。

中国在当前全球价值链分工中所处的地位有其一定的优势，其中就包括能够有机会接触国外的做法和技术，从而能够学以致用，还有就是中国劳动密集型的出口生产为中国创造了大量的就业机会。但同时中国也有着其劣势，其中就包括作为世界贸易的低成本产品供应商，在一个竞争越来越激烈的世界市场上，中国不得不面临越来越多的贸易摩擦，并且在全球价值链条上对产品附加值的分享十分有限，此外就是中国这种能源和资源密集型的加工和制造业对环境带来的巨大压力。



中国亟待升级其制造业的产业结构，这主要是因为以下几个方面的因素：

- 在全球价值链的低端，中国面临着东亚地区和世界其他地区低成本国家生产商越来越激烈的竞争，中国在劳动力成本方面所享有的优势实际上已经不复存在，而且中国的土地价格也越来越贵；
- 越来越多的证据表明，中国目前这种高资源消耗以及能源密集型的制造业活动在环境方面付出了巨大的代价；
- 中国希望能够从全球价值链上分享到更多的产品附加值，并且为中国的工人创造出性价比更高的工作机会。

但是产业结构的升级，归根到底这一过程还是企业层面的事情，而且也高度依赖于企业员工和管理人员的能力，看他们是否有能力在需求和技术发生改变的时候发现并抓住新的机遇，正因为如此，尽管政府也可以采取一些重要的措施来培育企业的上述能力，但整体来说这种支持是非直接和有限的，具体的措施可包括：

- **全力以赴促进技术创新：**通过提供金融支持、开展联合研究、注重教育培训等促进更多的研发活动；对国有企业和垄断行业的企业进行改革，使得他们能够更好地响应市场需求；加强对知识产权的保护力度，以鼓励对知识产权领域更多的投入，促进知识产权转移和创新；
- **促进清洁工业的结构升级：**产业结构的升级应在特定的监管激励环境下进行，这种监管激励环境不鼓励对资源和能源的过度使用以及由此带来的重度环境污染，这样一来，随着中国企业能效的提升，中国企业也能从长期竞争力提升中获益，而且这对公共健康和实现国家能源安全和资源安全方面的目标也大有裨益；
- **促进加工贸易的本土化生产：**通过为私营领域投资进入加工贸易领域扫除障碍，从而延伸中国在加工贸易领域上下游的价值链条；支持中国国内的企业在全球范围内对其价值链进行整合；注重教育和培训以期为中国国内企业提供高素质人才；
- **促进海外投资的稳健发展：**对国内企业来说，海外投资是其获得先进技术、获取海外资源以及建立起全球品牌和营销网络的关键。在本摘要报告后面部分，我们还谈及了中国政府应该怎样促成这一目标的实现，至少中国政府应该在促进“中国品牌”的正面形象方面应该做出一番努力。

总而言之，无论是从经济的角度，还是从社会发展和环境保护的角度来看，中国制造业领域产业结构的升级都是一件十分紧要的事情，这应该被看成是中国可持续对外贸易战略的核心组成部分。

中国服务业及其相关贸易的增长

同其他经济活动相比，特别是农业生产和资源开采（第一产业）以及货物制造和能源生产相比（工业或第二产业）相比，服务业有着自己的独特特征。服务业经常被认为是无形的，正与一位观察人士所指出的那样，服务就是你可以买卖，但是却不能亲身触碰到的东西。



服务业同可持续对外贸易政策的经济、社会和环境三大支柱都有着诸多重要的联系，一方面，服务业越来越被认为是第二产业或制造业生产效率的一个重要决定因素，因此服务业的发展对于制造业产业结构升级的前景也至关重要。更加高端的金融服务能够减少交易的成本和风险，并在各种相互竞争的经济活动之中更好地分配资源。成本的降低和可靠的通讯服务能够促进知识的传播，通常这也是在全球供应链条中牢牢占据一席之地的前提条件。交通运输、零售和分销服务都能影响到货物运输和供应的成本，其中就包括出口货物。

另一方面，服务业对于环境质量也有着十分重要的直接关系。各种环境方面的服务能够帮助我们去避免和应对经济增长在环境方面带来的压力，其中包括废弃物和污水处理、公司环境管理、环境污染治理、远程测控服务等等。

很多致力于减少能源和资源投入的管理和技术方面的服务在环境保护方面也有着其价值，从而减少能源资源的消耗，减少污染。

服务业的出口还能够促进经济增长。2008年，中国商业服务的出口总额就达到了1460亿美元（在全球排名第六），相当于中国当年GDP的3.4%。

最后，服务业还是创造就业机会、吸纳劳动力的重要行业。从上世纪90年代中期开始，中国第三产业吸纳的劳动力人数就已经超过制造业吸纳的劳动力人数。有时候，人们还认为服务业领域的就业机会要比第一产业和第二产业一般的工作机会质量更高，这种看法可能会有点以偏概全，但毫无疑问的是，发展专门化的服务行业能够创造出更多高质量的就业机会。

同其他中等收入国家相比，中国服务业占整体GDP的比重还处于比较低的水平，但中国服务业占整体GDP的比率增长速度却非常快，从1978年到2007年，第三产业附加值的年均增长速度达到了10.8%，增长速度要比同期中国农业和制造业的增长速度高出6个百分点，服务业占GDP的比重也从20%增长到了现在的40%左右。自从2000年开始，中国服务贸易也开始高速增长，服务贸易的增长速度甚至比整个服务业的增长速度还要快，但与此同时，中国在服务贸易方面的逆差也在不断扩大。

中国在服务业方面的整体竞争力还不强，同国际标准相比，中国服务业的整体价格偏高，质量偏低，旅游业和建筑行业可能是唯一的两个例外行业，但中国在这两个行业的竞争力也在慢慢消退。中国交通运输、电脑和信息服务方面的竞争力越来越强，但整体上来说仍然落后于全球其他竞争对手，这就对中国构成了挑战，因为高质量的商务和环境服务对于制造业产业结构升级、中国国内的环境质量以及中国是否有能力从服务业的出口中分享到经济和社会发展的好处来说可谓至关重要。



对于中国来说,要想提升自己在国际市场上的竞争力,其中的一个办法就是对国际竞争持开放的态度。在服务业领域,中国的服务贸易受中国在WTO《服务贸易总协议》项下所做的有关承诺以及中国政府在地区性和双边协定中所做的一系列重要承诺的约束。尽管中国在很多服务行业都对外国投资采取了完全不限制的开放政策,但是中国在服务业领域还是存有很多的障碍和门槛,以便对本国的服务供应商形成保护。

中国政府已经采取相关措施来确保服务贸易能够支持可持续发展的经济,其中包括取消对高能耗、高资源消耗服务业的政府财政支持和其他形式的支持。此外中国政府还采取措施促进对各种商业和环境服务领域的投资,中国政府应进一步加强这方面的努力,其他可供考虑的政策选择还包括:




- 取消城市户籍和移民方面的限制将扩大中国一些城市的规模,从而为专门的服务性企业的发展奠定基础;与之同时,鼓励与环保相关的服务业发展能够最大限度地减少城市化给环境造成的压力;
- 继续承诺对战略性服务行业采取自由化政策,对外国投资采取开放政策,这可以加速制造业领域的产业结构升级(商业服务),并帮助中国更加有效地去应对环境保护方面的压力(环境保护方面的服务);也许中国在服务贸易方面的逆差将进一步扩大,但与在对中国可持续发展起关键作用的服务行业,提升其质量、降低服务成本相比,中国在服务贸易方面的逆差也许并不会显得那么重要。

可持续发展的标准

尽管中国在经济和国际贸易方面取得了不俗的增长成就,但是其出口商在主要出口市场上却疲于应对环境保护、社会、卫生、安全和质量方面越来越多的标准要求,这其中就包括卫生检验和植物检验检疫方面的标准、其他强制性技术规范以及来自私人买家的各种标准和要求,要想销售货物就必须首先满足这些前提条件。

提升中国出口商在应对国外越来越多的产品技术标准方面的能力,对中国在大型发达国家市场上取得出口的成功至关重要,而且这也是中国实现建立起“中国品牌”这一重要目标的先决条件。随着中国出口商在价值链上的地位提升,更加“接近”最终消费者,成功应对这一挑战就变得十分重要。满足环境保护和其他社会方面的标准要求还能带来其他的好处,比如说减少环境污染,提高公众健康和福利水平,提升自然资源可持续使用的年限,并提升中国出口领域的生产效率。

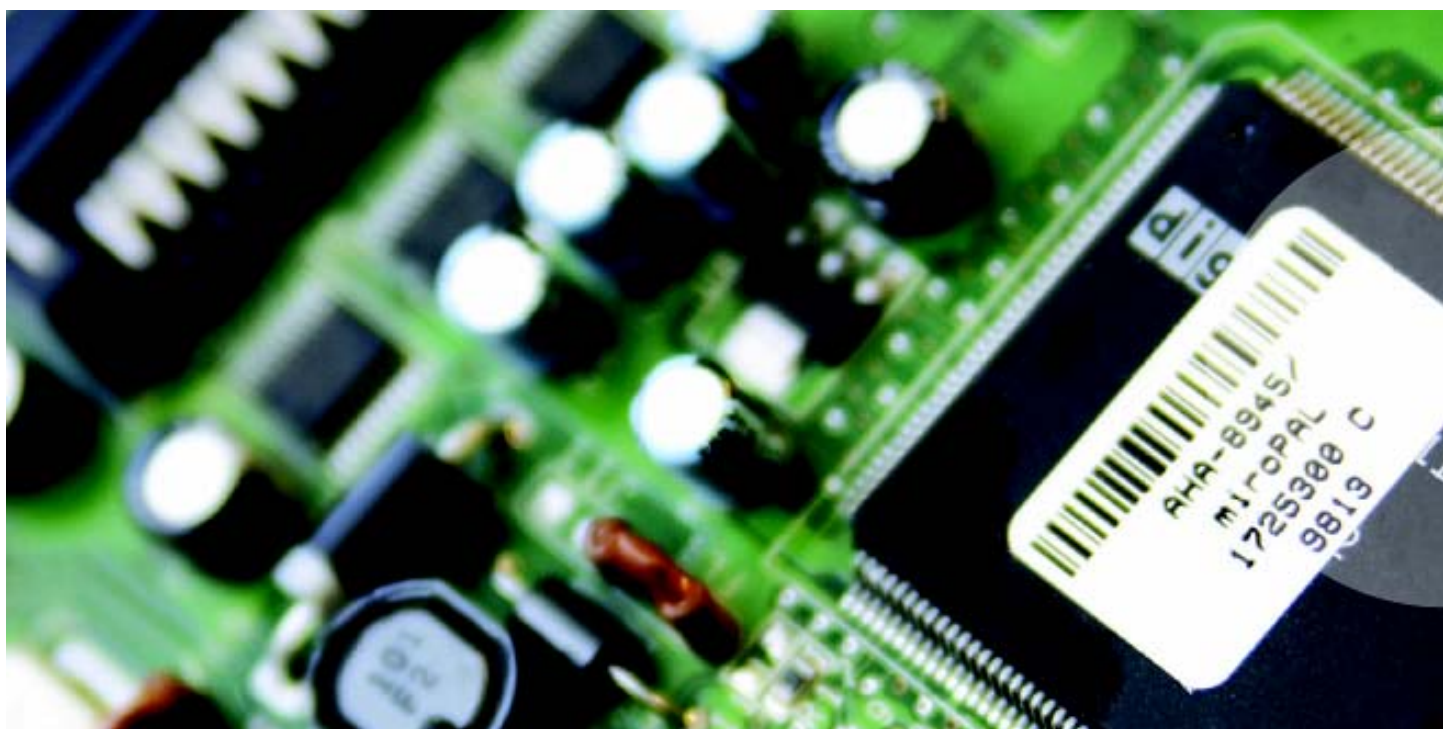
无论是由政府还是由私营领域提出的强制性技术标准,类似这样的标准和要求将越来越多,其影响力也将越来越大。过去十几年中,中国的关键出口市场都实行了一系列产品质量和生产方面的重要新规,其中包括:

- 
- 欧盟有害物质限制指令 (ROHS); 欧盟化学品的注册、评估和授权指令 (REACH) 以及欧盟电器与电子设备废弃物指令 (WEEE);
 - 日本食品安全综合法案;
 - 美国有害物质控制法案和联邦杀虫剂、杀真菌剂和灭鼠剂法案框架下现行的各种新规。

除此之外, 还有其他的一些现行标准和要求, 比如说全球良好农业规范 (GlobalGAP), 这是在农业和农产品出口方面越来越重要的环境保护和社会标准, 还有就是其他买家采用的要求和标准, 比如说半强制性的危害分析和关键控制认证 (HACCP)、卫生检验检疫方面的要求, 这些都给中国出口商带来了越来越多的要求, 成为中国出口商进入这些国家市场的门槛和前提。

尽管有些中国的出口商已经开始积极采取行动来应对这些挑战, 但更多的中国出口商还处于疲于应付阶段。2006年, 国外环境保护和卫生安全方面的各种标准和要求给中国带来了360亿美元的直接损失 (产品召回和改进方面的损失), 相当于出口货物总价值的3.7%。这还不包括各种标准和要求在生产领域合规方面带来的更大影响。这些标准和要求主要来自中国的三大出口市场——美国、欧盟和日本, 涉及的出口产品主要包括机电产品、纺织品和农产品。据日本报道, 2007年日本政府禁止进口的1515种食物样品中, 有大约三分之一就是来自于中国。尽管中国出口产品中有问题的只是很小一部分, 但是偶尔一两个不符合相关标准和要求的典型案例就足以损害“中国品牌”的形象, 特别是在中国出口的货物属于最终消费品的情况下, 比如说食物和玩具。此外, 中国品牌形象的损害所波及的还远远不止货物出口这么简单, 中国在对外进行战略性投资的时候, 中国形象也起着至关重要的作用。

在这方面, 中国政府可以采取各种措施来确保产品质量和生产方面的标准要求成为中国可持续对外贸易战略的积极元素。





- **提升中国国内的相关标准体系：**通过缩小中国国内标准和国际标准之间的差距（特别是在卫生、安全和环境保护领域的差距），强化执法和合规经营，中国政府可以帮助中国出口商更好地去应对国外越来越严格的标准和要求，并逐步淘汰这些对中国国家声誉造成损害的“无赖”生产商。中国应该在相关国际新标准和新要求的制定和监管过程中继续发挥积极作用；
- **提升出口商应对国外标准和要求的能力：**出口商需要获取有关国外标准要求的更好、更及时的信息，以了解他们需要采用什么样的技术和系统来满足这些标准和要求。此外，中国政府也应该加大对国内相关认证设施的投入，以便在产品检测和认证方面与国外标准保持一致；
- **加强与私营部门出口的互动：**应对上述种种挑战并不是政府能够独自完成的使命，它需要政府、行业协会和个体出口商之间加强合作。中国国内的相关标准协会需完全了解出口公司的需求，而出口公司反过来也需要了解国内和国际最新的标准和要求，以及他们采取什么样的措施才能满足这些标准和要求。


提升中国跨国公司的可持续竞争力

要想保持其经济快速发展的步伐，中国就必须打造提升其国际竞争力的各种战略，其中最核心的就是提高资源使用效率，实现和谐发展。这一挑战的一个重要方面就是中国跨国公司在海外的种种行为，在海外中国跨国公司的“品牌形象”既可以促进中国国际竞争力的提高，也可能对中国的国际竞争力产生负面影响，甚至带来危险。

中国跨国公司在可持续发展方面所展示出来的良好实践，这对中国成为世界经济和政治领域的主要参与者可谓是一个越来越重要的前提。不能做到这一点，其损失和损害将不会简单地局限于商业损失，而是会对“中国品牌”带来损害，并在更加广阔的范围內波及中国的出口贸易和投资。过去五年在采矿业、消费产品以及其他各个领域发生的不少典型案例都表明，中国的对外直接投资经常受到投资东道国政治认知的影响。

在这方面，中国出口商和跨国企业所面临的第一道门槛就是证明自己符合本报告前面部分提到的各种技术规范的要求，但是仅仅符合国际和各国法律法规的要求还是不够的，在这些传统的法律框架之外，是一套更加复杂、更为动态的规则体系，他们由一系列规范、期望和利益演变而来，其背后代表着各种各样的全球公民，有最终消费者、雇员、投资者和政治领域的积极分子。这一软性法律世界对于很多中国跨国公司来说是一个未知的不安世界，因为他们还没有习惯与社会组织打交道，而且对商业在全球社会中角色的演变也不太清楚。在最新发布负责任竞争力指标中，中国排名第87位，中国的这一排名远远低于其他金砖国家的排名，这背后的主要原因就是中国的跨国公司未能在目标市场和投资接受国与当地的公民组织打好交道，很多的中国公司对包括自愿性标准在内的软性法律工具缺乏信任，从而采取了一种回避的策略进行应付。

为了证明自己遵守了可持续发展方面的规范并借以对自己提供指导，当今的一些跨国公司开始联手实行一些标准和倡议，这些标准和倡议的主要参与者都是非国有公司和不以法定身份行事的公共机构，他们试图通过以公民为对象的宣传活动，在资本市场上



推出种种基于风险管理的应对措施、来自于同业的竞争压力以及某些时候在一些关键市场威胁施加法定监管等等手段,从而创造出一种事实上的监管执行机制,上述种种机制都有其特定的发展领域,而且在规模、涵盖领域和质量方面也都是零散的。但不管怎么说,从整体上来看,这种现象在全球范围内也越来越具有影响力,涵盖了上百种不同的标准和原则,其中就包括:

- 国际金融公司对项目融资的赤道原则;
- 森林管理委员会有关森林管理的标准;
- 有关用工规范的 SA8000 标准;
- 采矿业透明度倡议;
- 国际标准组织有关公司社会责任的 ISO26000 标准;
- 国际纺织环保协会 100 标准—纺织行业有关环境保护和用工规范的自愿性行业标准。

很明显,根据各家公司情况、市场、核心优势以及长期业务发展战略规划的不同,不同的公司将自己决定是否采用上述这些标准。除了简单地采取措施满足上述种种标准和要求之外,其他的选择还包括创造出更加切合自身需要的标准(对于比较挑剔的消费者来说,这招通常难以奏效),或是积极投身于标准制定过程,以便对现行标准进行改变。后一种选择不仅有利于中国在进行海外投资的时候能够更好地理解先前并不太熟悉的企业社会责任,更好地与公民社会组织打交道,而且也能够在全球市场上对下一代可持续发展方面的标准制定产生积极影响。

总而言之,可持续标准是抵消竞争劣势的一个重要手段,也是向中国这类已经选择要更加可持续发展的国家和企业提升自己竞争力的一个重要手段。在这方面,中国政府可以采取很多的政策,以鼓励和促进中国跨国企业更好地应对这一挑战,从而更好地促进中国出口行业的最大利益,这应该成为中国可持续贸易战略的一部分。

- **制定并实施各种激励政策:**符合特定标准或准则的要求是获取各种政府支持和补贴的先决条件,比如说税收优惠政策、获得国际投资基金的支持、出口信贷或贷款担保、获得外汇储备资金支持等等;
- **知识开发:**中国政府可以设立专门机构来促进国际投资(类似于日本外贸振兴机构的角色),其主要使命将是促进可持续发展方面的能力建设。此外,中国政府还可以加快和提升对管理人员的培训,其中就包括在国际可持续发展期待方面的培训,将有关可持续发展的培训单元加入到外交工作岗位中去,从而为中国的海外投资提供人力资源方面的支持;
- **品牌整合:**如果能够或是看起来能够与受援国的可持续发展战略进行整合,中国以促进国际投资为目标的对外援助将更加具有效率。外交人员处理可持续发展问题的能力将变得越来越重要,通过在区域性和双边贸易协定中增加有关可持续发展的内容,中国将会从中获益。



可持续的贸易和国际投资应被认为是中国政府促进经济社会发展战略的应有之义，这对任何国家的政府来说亦是如此。正确的做法不仅仅是制定出可持续的发展战略，而是拥有一个可持续发展的视野，并彻底体现在相关贸易和投资政策的核心部分。



中国的商务政策

在前面的部分，我们详细讨论了中国怎样以及为什么会采用一个可持续的对外贸易发展战略。很显然，要回答这样的问题，对中国的相关商务政策进行审视就是十分重要的，去审视一下中国的商务政策是属于多边贸易政策，还是属于双边和地区性的贸易政策，还是属于单边的贸易政策，还是属于区域性合作或其他与贸易相关的软性法律工具？去审视一下中国怎样使用这些协定和政策去促进可持续贸易发展战略的实施？这一战略的实施对中国在商务政策方面的行为又将产生什么样的影响呢？


在思考上述这些问题的时候，将中国商务政策战略的历史和现今做法考虑在内，这将是非常重要的。在中国加入世界贸易组织之后（也有人认为在此之前），中国在贸易自由化方面取得了显著成绩，其中包括关税的降低，实行了根本性的监管体制变革，在随后制定的五年发展规划中，中国也越来越强调多边和区域经济合作，发展的重心也由以前粗放增长转变到更加集约的“科学发展”。

在过去15年里，中国在区域和双边层面也采取了快速行动，签署了一系列重要的自由贸易和合作协定，主要包括中国—东盟自贸区的设立，这些自由贸易和合作协定磋商的背后，主要目标就包括促进区域性经济和谐整合，共享地区经济发展繁荣的好处以及由此带来的安宁，这些区域性贸易合作协议的签订是值得肯定的事情，因为他们为一些创造性的贸易政策提供了试验的空间，从而避免了在多边层次上实行起来可能带来的种种不利后果。

部分由于中国外向型经济发展所取得的巨大成功，中国也比世界其他任何国家都遭受到了更多的贸易纠纷和摩擦。从1995年到2008年，世界上每7件反倾销案件中就有一件是针对中国的，最终对中国实施的一些反制措施都基本达到了现行WTO规则所允许的最高界限，但是从中期来看，要对这些规则进行改变的可能性很小，世界贸易组织多哈回合的谈判也是迟迟没有进展。

要实现本报告前述的种种目标，在当前中国面临的实际情况下，中国应该采取什么样的商务政策才能有利于其实施可持续的外贸发展战略呢？以下是几种可能性：



- 
- 考虑到中国制造业产业结构升级的需要，中国的商务政策应该有着更加宽广的目标，而不仅仅是市场准入问题，其中包括在海外市场对知识产权进行保护、对中国海外投资进行保护等。中国商务政策还应该对实施不公平的标准和技术壁垒所形成的保护主义进行关注，特别是在高端产品领域。这方面的政策选择主要包括通过谈判的形式加强监管政策方面的自律，但这种做法也是一把双刃剑，因为这种自律措施也会同等适用于中国国内相关贸易活动。采用软性的法律手段，比如说和东盟地区可能意味着能够找到切合中国最大利益的替代方案。从长期来看，区域性贸易政策的成功将为在多边层面进行类似努力提供成功模板。
 - 前面部分，我们指出中国可以从提升服务业质量中获益，特别是发展同商业和环境保护有关的服务业，因为这能够促进制造业的产业结构升级，帮助应对好中国未来经济发展对环境造成的影响。要是中国政府在服务业对来自国外服务供应商的投资采取战略性的开放政策，中国也会获得类似的两类好处，这将需要相关政策决策者有着更加广阔的政策目标，而不能仅仅着眼于对某些行业领域提供保护上。
 - 是以自由贸易协定的方式开放服务贸易，还是以多边贸易体制的形式开放服务贸易，这或许是一个仁者见仁智者见智的问题。简单地在有一个权利在中国设立机构的国家建立起商业机构，第三国家的服务提供商就可以在中国享受到同该国企业同等的待遇。从多边层面上来说，尽管多哈回合的谈判仍然踌躇不前，中国应该考虑单边开放服务业，但在多边贸易谈判取得实质性有利之前，中国可以保留不实施这种开放的权利，以作为相关谈判筹码。
 - 通过外包和临时的人员流动，中国商务政策也能够促进中国扩大服务业出口目标的实现。在当前全球经济危机的大背景下，有很多国家都收紧了对服务贸易的限制，这就为中国和其他相关国家一起携手推进该领域大家共同面临的法律义务提供了空间；
 - 为了应对中国所遭受的越来越多的贸易纠纷和摩擦，中国政府应该定期开展双边对话，以在这些案件转变成正式的贸易纠纷之前进行应对，以图消除双边贸易关系的紧张局面；
 - 中国应具有一定的超前意识，考虑在后多哈谈判时期怎样利用多边贸易谈判机制来推进中国自身在可持续贸易发展战略方面的利益，这样一来，中国也许就会找到与中国存在相同利益、想法类似的其他发展中国家一道来推进相关工作。

中国电力行业

中国电力行业和一般的可持续发展，特别是可持续贸易战略有着很多重要的联系。首先，中国的电力行业由于其对环境的影响而显得特别重要，在中国，电力生产是环境污染和环境退化的一个主要因素，2007年中国的电力生产产生了1540万吨二氧化硫（形成酸雨的主要物质之一）和28亿吨二氧化碳（几乎相当于中国全部二氧化碳排放量的一半）。据估计，中国2002年到2005年新增二氧化碳排放量的整整一半都同出口贸易有关，其中大部分又都来自于生产出口货物过程中所使用的电力。



电力还是中国工业领域的支柱，2006年中国工业电力用户占到了中国整体电力消费量的74%。这种情况下，任何增加电力供应可持续性或安全、或是提升电力使用效率的政策都必将提升中国生产商和出口商的竞争力，但反过来情况并不一定是这样的。国际上的相关经验和证据都表明在环境保护方面实行的一些增加企业用电成本的政策，有可能会带来企业竞争力的提升，因为企业会在产品生产过程中寻求一些削减成本的方法，实现生产程序的革新。而且从长远的角度来看，电力行业实行的一些政策能够促进低碳出口，这也许会帮助出口行业在未来应对更多的政策挑战，因为现在有些国家已经提议对国际贸易货物中的碳征收特别关税。

从这个意义上来说，电力行业就是我们在进行有关可持续的贸易战略研究时一个有趣的政策案例，但其影响远远超过贸易政策的范畴。这样的例子很多，但很明显，电力行业是其中最为重要的行业之一。


2007年中国发电装机容量的78%都属于火电（燃煤电站），这一数字是全球平均水平的两倍，而水电只占到了全体装机容量的20%，核电的比率也只有1.2%，风力发电的比重目前来看还几乎可以忽略不计，但其增长速度很快。2007年，中国的发电装机容量增长超过94%，中国对火电的高度依赖已经成为一个问题，这不仅因为火力发电对环境造成的影响，也是因为这种高度依赖火电的局面已经对国内的燃料供应链形成了巨大的压力，国内燃料供应链几乎已经达到极限。

自从中国从1980年开始实行电力行业改革以来，中国的整体装机容量已经增长超过十倍，而且这种快速增长的趋势还在继续。中国目前的发电装机容量已经排名世界第二，仅次于美国，但同国际标准相比，中国的人均发电装机容量仍然偏低，其中韩国的人均发电装机容量是中国的2.4倍，日本的人均发电装机容量是中国的4倍，美国的人均装机容量大约是中国的7倍。由于用电效率不高，这种人均发电装机容量不足的局面更加恶化。需要指出的就是，同国外的生产厂商相比，中国的工业生产商对能源的消耗明显要多，哪怕是同中等收入国家的生产厂商相比亦是如此。此外，中国在发电和输电方面的效率也相对低下，要是中国能够采用更先进的发电技术，中国每年将节省1亿吨的标准煤，中国发电的低效率很多情况下都是由于大部分的发电厂其装机容量不足100兆瓦，这些规模不大的发电厂在2007年占到了中国整体装机容量的20%。

在中国，发电企业在环境方面需要遵守的法规至少有十四部，其中不少是相互重复的，中央和地方政府都拥有对污染控制的管理权，在中国，发电行业是被当成一个主要污染者和特定行业来进行监管的，在这方面中国政府主要采取了“谁污染，谁付费”的原则，也就是说根据污染排放量的多少来征收相应的治污费。在“十一五”规划中，中国政府为电力行业制定了一个雄伟的目标，强制要求从2005年到2010年每单位GDP能耗要下降20%，可再生能源在中国能源结构中的比率应达到10%。为了实现上述目标，中国国务院提出在此期间关闭总计50吉瓦效率低下的各个小规模电站，这是中国经济结构调整方面实行的重要而且史无前例的政策。此外，地方政府也出台了各种强有力的政策，以确保中央政府提出的上述目标能够得以实现。

此外，为了强力推进可再生能源的发展，中国还采取了各种科技发展政策和行业政策，其中包括一些可再生能源示范工程、对新型清洁能源技术研发的支持等。所有这些都帮助中国朝着更加有效、低碳排放的电力生产和输送机制迈出了坚实的步伐，但同国际标准相比，中国做得还远远不够，下面所列的这些政策建议就值得相关决策者考虑，这不仅对于电力行业本身的发展来说是有价值的，而且对于中国可持续的贸



- 
- **继续从他国发展经验中汲取经验和教训：**世界各国几乎都在追寻同样的目标，这就为哪些措施能够起到作用，哪些措施不能起到作用提供了很好的试验田。中国应该继续从他国发展经验中汲取经验和教训，并结合中国的实际国情具体加以运用；
 - **开展相关研究工作，以确定和量化利弊关系：**尽管最小化环境污染和提升能源效率的成功战略有可能会带来重大的益处，这点是毋庸置疑的，但是与采取相关行动的成本相比，这些益处到底处于一个什么样的水平就不太清楚了。比如说强制上网电价带来的益处是否能够覆盖实施这种措施的成本？
 - **综合运用各种政策工具：**习惯上，中国政府在监管方面一般倾向于采用命令和控制式的手段，但最近几年中国政府也开始尝试着综合运用各种政策工具，其中就包括更多地应用经济工具，比如说税收政策、补贴政策和市场化的措施以及其他各种政策工具，这种对各种政策工具的综合运用，使得各种政策工具在中国应对各种挑战的过程中能够各尽其用，这是一种比较理想的状态，应该继续这种做法。
 - **实行碳定价措施：**中国政府应该考虑采用的一个关键政策工具就是碳定价机制，比如说碳排放交易机制或碳税体制，与其他各种监管政策一道实施，这些碳定价机制在促进创新方面的潜力将是无穷的，其必将给经济和社会方面带来各种好处。

结论

在中国从传统贸易政策港湾起航驶向可持续贸易发展目的地这一过程中，我们并不奢望我们上面所做的种种分析能够成为中国的线路图，相反我们只是试图对这一旅程中的一些关键里程碑进行审视，对这些我们认为必须进行研究、加强理解的贸易政策领域进行评估。中国如何驾驭这一航程将决定最终中国是否能够从一个传统贸易商的身份——在追求财富和表面经济数据的同时造成了严重的环境和社会断层，成功转型为探求可持续发展贸易的世界领导者。正如我们在前面提到的那样，这种新型的贸易发展战略不仅有潜力为中国带来经济上的益处，中国在过去几年就是依靠出口来实现经济强劲增长的，更为重要的是，这种新型贸易发展战略还构成一种新的发展模式，它将给中国民众带来长期高质量的生活，并为更加平衡、更有弹性、更加稳定的世界打下基础。

在对贸易发展可持续这一未知领域进行探究的过程中，中国已经再次证明自己不仅是全球贸易增长的领跑者，同时在对更加美好未来不断的追寻中，中国也是一位领导者，一位创新者。