



贸易和发展理事会

贸易和发展委员会

初级商品与发展问题多年期专家会议

第八届会议

2016年4月21日至22日，日内瓦

临时议程项目4

**审查贸发会议根据 2015 年后可持续发展目标努力加强依赖
初级商品的发展中国家的初级商品生产以及提高粮食安全和
出口竞争力的情况****贸发会议秘书处的说明****内容提要**

本说明概述了贸发会议根据 2015 年后可持续发展目标开展的惠及依赖初级商品的发展中国家的活动。传达的主要信息是，利用初级商品实现发展走到了十字路口。当下的初级商品繁荣为依赖初级商品的发展中国家争取加快落实贸发会议的某些政策建议提供了机会，特别是需要结构转型的建议。为了利用全球贸易环境下出现的新机会，贸发会议重申，依赖初级商品的发展中国家需要加快在初级商品价值链上的提升并尽可能扩大初级商品部门的各种发展联系。与此同时，依赖初级商品的发展中国家需要抓住新出现的全球环境带来的机会，包括关于农业补贴和棉花问题的世界贸易组织部长级决定，提出气候智能型发展议程，并在所有领域融入科学、技术与创新。



导言

1. 初级商品依赖仍是多数发展中国家的核心关切。发展中国家凡初级商品出口收入占商品出口总收入 60% 以上的，贸发会议即将该国归为依赖初级商品的发展中国家。¹ 按这一定义，2013 年至 2014 年依赖初级商品的发展中国家有 89 个。该数字过去几年变化不大。其中 62 个经济体初级商品出口收入占本国出口收入 80% 以上，故认为它们极度依赖初级商品。这些经济体半数地处非洲。

2. 本说明概述了 2013 年至 2015 年贸发会议按初级商品与发展问题多年期专家会议规定的职权范围开展的协助依赖初级商品的发展中国家的工作。第一章主要介绍初级商品特别股的核心活动。第二章介绍了初级商品市场趋势对依赖初级商品的发展中国家主要宏观经济变量的影响。第三章着重谈论依赖初级商品的发展中国家的长期政策经验。第四章强调与依赖初级商品的发展中国家相关的选定问题。

一. 2015 年贸发会议对依赖初级商品的发展中国家的核心支助

3. 初级商品特别股成立于 2008 年，以延续贸发会议长期的传统，在研究与分析、建立共识和技术合作的三大支柱支持工作方面依赖初级商品的发展中国家。本章介绍了该股 2015 年在这几方面的核心活动。本说明通篇提供了关于该股工作和贸发会议与依赖初级商品的发展中国家相关的活动与产品的更多详情。

4. 在研究方面，初级商品特别股发布了两项两年期报告：《2015 年初级商品和发展报告：小农和可持续初级商品发展》和《2014 年初级商品依赖状况》。两份报告均具有重大的广义政治意义，特别是鉴于 2015 年发生的重要的国际发展事件。

5. 《2015 年初级商品与发展报告》的初步结论和主要政策建议在 2015 年全年举办的主要活动和会议上得以传播(见表 1)。报告于 2015 年 12 月在内罗毕举行的世界贸易组织第十次部长级会议间隙组织的贸发会议活动中推出。这次会议关于农产品和棉花市场准入的决定证实了有关报告中两项主要政策建议的政治意愿。² 同样，报告的主要信息之一——小农户在更加环境可持续的发展议程中可能发挥的中心作用——在 2015 年 12 月《联合国气候变化框架公约》第二十一届缔约方会议达成的历史性协议中得到共鸣。

¹ 关于方法学的详尽说明，见贸发会议，2012 年，《2012 年初级商品依赖状况》(纽约和日内瓦，联合国出版物)。

² 第四章讨论了这些决定对依赖初级商品的发展中国家的影响。

表 1.

传播《2015 年初级商品与发展报告》

报告于 2015 年 12 月公布。报告的选定结果已于 2014 年 10 月在联合国粮食及农业组织贸易和市场司在罗马主办的一次研讨会上和随后 2015 年的以下活动中向政策制定者、国际发展机构、金融机构、农民组织和民间社会代表传播：

1. 欧洲委员会和贝宁政府主办的欧盟—非洲棉花伙伴关系十周年活动(科托努, 贝宁, 3 月);
2. 非洲经济研究联合会高级政策研讨会(马普托, 3 月);
3. 零饥饿挑战机构间会议(意大利, 米兰, 7 月);
4. 欧洲委员会主办、非洲、加勒比和太平洋国家的农民组织协办的农业综合企业投资高级别研讨会(意大利, 米兰, 10 月);
5. 非洲发展新伙伴关系和中非国家经济共同体主办、农业与农村合作技术中心协办的为 2025 年促进区域农业贸易和价值链区域会议(马拉博, 11 月);

最后, 5 位来自民间社会和私营部门的代表于 2015 年 12 月在瑞士日内瓦的小组讨论中讨论了报告并表示赞同。

6. 《2014 年初级商品依赖状况》出版以来, 参考了该报告的初级商品领域的广大机构和利益攸关方确认, 这一参考文献综合提供了关于初级商品依赖问题的最新情况。³

7. 初级商品特别股和往年一样为联合国《世界经济形势和前景》报告及联合国秘书长关于世界商品趋势和前景的报告做出了贡献。两份报告均提供了关于初级商品市场新发展的最新资料。

8. 2015 年全年, 贸发会议继续为联合国全球粮食和营养保障高级别工作队和联合国秘书长的零饥饿挑战倡议提供实质支持。在粮食危机之后于 2008 年成立的高级别工作队制定了一个基于双轨方针的综合行动框架, 争取提出协作应对办法, 满足易受影响人群的迫切需求。工作队还希望培养易受影响群体的长期抵御能力。尤其是为了后一目标, 初级商品特别股同国际贸易及初级商品司密切合作, 联合主持了“零饥饿挑战工作组 3: 所有食品体系可持续性”。所有工作组的工作之汇编于 2015 年定稿。

³ 例如, 8 月 12 日,《经济学家》根据该报告发表了一系列图标(见 <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2015年/08/commodity-dependency>), 9 月 29 日路透社在对初级商品市场的分析中提到该报告(见 <http://www.reuters.com/article/commodities-prices-supercycle-kemp-idUSL5N11Z2RD2015年0929>)。

9. 在建立共识方面，初级商品特别股在日内瓦主办了两次重要会议：初级商品与发展问题多年期专家会议第七届会议和第六届全球商品论坛。两次会议协同增效，专家和政策制定者因此得以讨论初级商品市场的新发展并就国家、区域和国际层面解决初级商品价格波动问题的政策选择分享了本国经验。论坛的重点见表 2。

表 2.

全球商品论坛：利用初级商品实现发展的政策选择

初级商品特别股主办的年度全球商品论坛是免费的公众活动，吸引了来自整条初级商品价值链的与会者前来讨论以发展为导向的关于初级商品的重要议题。论坛为关于初级商品与发展问题的国际政策讨论设定了框架。论坛的一大成绩是吸引了私营部门公司前来讨论基于商品的经济体如何应对发展挑战。

第六届论坛主题为“初级商品贸易：挑战和机会”。讨论议题之一是 2014 年初级商品市场中的重大变化——特别是油价下跌——对资源丰富的发展中国家以及初级商品价值链上其他利益攸关方产生的影响。

多年来，论坛的主要成就包括：宣传农业和农村发展广泛再投入的需要；引导初级商品贸易公司重新思考其在发展中国家的业务做法，从高效交易到平等关系；按第四届论坛建议设立了初级商品管理工作组，负责为在初级商品价值链上改善透明度和问责提出建议。

10. 2015 年 10 月，贸发会议主持了联合国《2005 年国际橄榄油和食用橄榄协定》后续协定谈判会议。会后成功达成的新协定预计 2017 年 1 月生效。贸发会议还主办了采矿、矿物、金属与可持续发展问题政府间论坛，这一年度会议的目的是促进成员国政府、矿产公司和行业协会之间对话，并旨在协调矿产资源部门强化善治的行动。

11. 初级商品特别股协助召开了 2015 年 11 月在喀土穆举办的第十七届非洲石油、天然气和矿产会议和展会。会议的主题是可持续创造就业。同往次会议一样，会议的与会者包括高层政策制定者，例如部长和私营部门的高级别代表，他们探讨了有关采掘业的具体挑战。

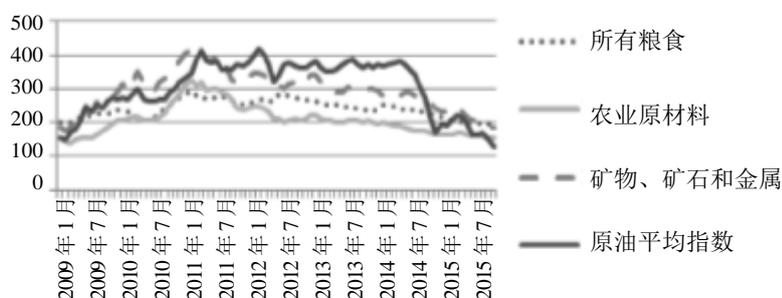
12. 在技术援助方面，初级商品特别股主持的活动大多旨在强化依赖初级商品的发展中国的政策制定能力。目前一个项目正在中部非洲的矿物生产国实施（见表 3）。2016 年将启动另一旨在强化东部和南部非洲共同市场成员国利用棉花副产品创造收益的能力的多国项目。

二. 初级商品市场和宏观经济的新发展及对依赖初级商品的发展中国家的影响

1. 主要市场趋势

13. 近年来初级商品市场有两大新发展——价格大幅下跌和价格波动减缓——但两者幅度均高于 2004-2011 年初级商品繁荣时期。如图 1 所示，初级商品价格 2011 年达到顶峰后于 2014 年中出现大幅下跌，油价迅速下滑，2014 年 8 月至 2015 年 1 月跌落了 52%。相比之下，金属价格同期下跌 12.8%。粮食和未加工农产品价格表现得更有抵御力，价格分别下降了 7.5% 和 8.3%。⁴

图 1
初级商品月价格指数，2009-2015 年



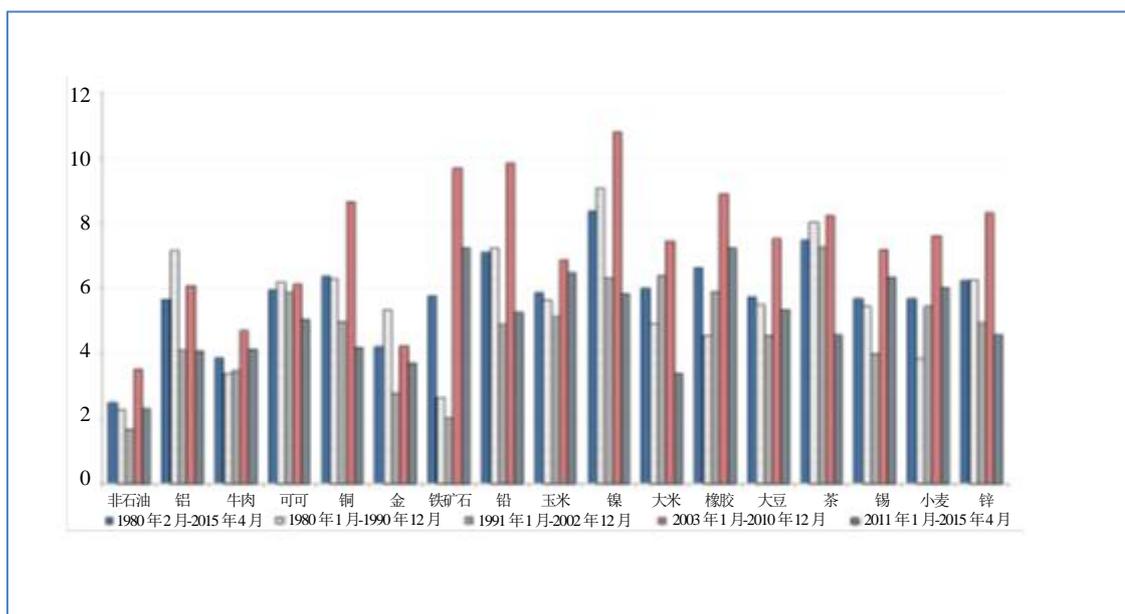
资料来源：贸发会议秘书处根据贸发会议数据库(UNCTADStat)的数据计算，见 <http://unctadstat/EN/Index.html>。

说明：100 = 2000。

14. 与初级商品价格下降相关联的是，价格波动在初级商品繁荣时期大幅加剧后相对减缓。例如，贸发会议非原油初级商品价格指数平均波动值 1991-2002 年间为不到 2%，2003 年 7 月至 2011 年 3 月飙升至 3.6%，随后 2011 年 1 月至 2015 年 4 月间降至大约 2.3%。类似模式可见于多个具体初级商品，如图 2 所示。

⁴ 关于市场趋势的更多详情，见 TD/B/C.I/MEM.2/33。

图 2
以选定初级商品每月价格的标准差计算的平均波动值(百分比)



资料来源：JD Nkurunziza 和 K Tsowou, 即将发表, 全球初级商品市场中的波动及其对多元化政策的影响,《新兴市场国际期刊》。

15. 难以预测这种初级商品价格回落是否代表初级商品超级周期的终结。地缘政治、全球宏观经济环境的变化、人口压力、资源稀缺和气候条件等若干结构性因素都可能逆转这一趋势。同样, 价格波动幅度可能再度加大, 特别是如果出现价格反弹。初级商品金融化的主要原因是气候反复无常导致的难以预测的供应冲击, 可能引起初级商品市场上的进一步金融投机, 推高价格和波动幅度。

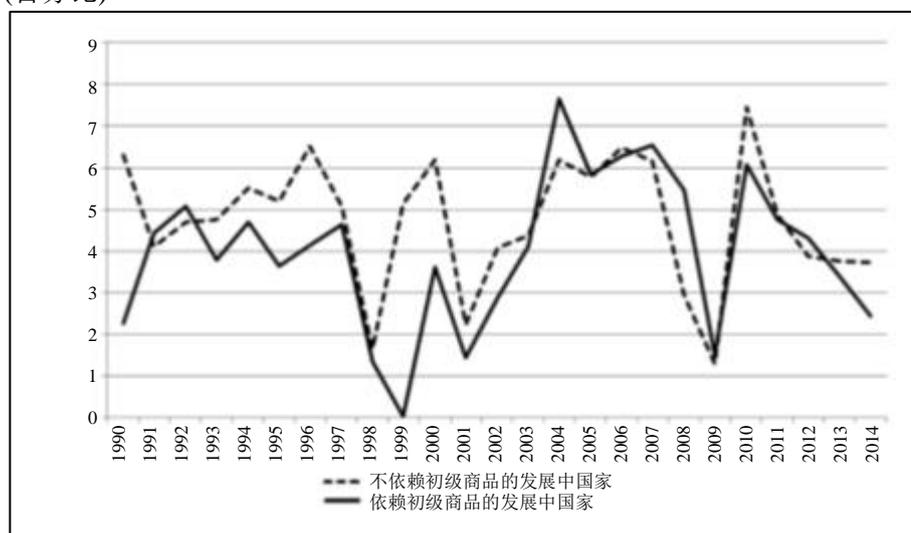
16. 当前市场趋势极大地影响了主要初级商品出口国的出口收入, 并直接影响着整体增长前景。2003 至 2009 年, 依赖初级商品的发展中国家经济增长水平曾超过其他发展中国家, 但目前已比不上其他发展中国家, 又回到以往较低水平的增长模式, 如图 3 所示。多数依赖初级商品的发展中国家仍然既是初级商品的出口国又是进口国, 表明初级商品价格回落对贸易条件产生的影响可能部分抵消这些国家出口收入下跌造成的收益损失。例如, 在近期石油价格冲击之后, 国际货币基金组织大幅调低了多数依赖初级商品的发展中国家的增长预期。货币基金组织 2015 年 1 月指出, “目前预计, 原油和其他初级商品价格降低在中长期增长方面对贸易条件和实际收入的影响更大”;⁵ 2015 年 10 月, 该基金指出, 2012 年以来, 依赖初级商品的发展中国家中期增长前景比五年期增长预期均值下降近 1 个百分点。⁶

⁵ 国际货币基金组织, 2015 年,《世界经济展望》更新, 见 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/update/01/pdf/0115.pdf> (accessed 20 January 2016)。

⁶ 国际货币基金组织, 2015 年,《2015 年 10 月世界经济展望: 大宗商品价格下跌环境下的调整》, (华盛顿)。

图 3

依赖初级商品的发展中国家和不依赖初级商品的发展中国家的实际经济增长率，
1990-2014 年
(百分比)



资料来源：贸发会议秘书处根据贸发会议数据库(UNCTADStat)的数据计算。

17. 由于多数依赖初级商品的发展中国家的政府依靠初级商品收入平衡本国预算，初级商品市场回落对公共财政产生了重大影响。例如，从 2004 至 2007 年、直至 2008 年平经济危机之前，非洲依赖初级商品的发展中国家公共收入平均为国内生产总值的 26.1%，2011 年至 2014 年降至国内生产总值的 21.2%。由此，这些国家两个时期的平均初步预算平衡从国内生产总值 3.6% 的盈余降至国内生产总值 1.8% 的赤字。

18. 一些国家的政府可能未预测到初级商品价格回落趋势，因此未采取保持有竞争力的生产成本和借助稳定基金管理新增收入流等措施，初级商品价格的下行趋势对这些国家损害尤其大。安哥拉、伊拉克、尼日利亚和委内瑞拉玻利瓦尔共和国等国的预算严重依赖石油出口收入，只得实行比往年更严格的预算。预算的估测依据是保本油价上限，也就是平衡以往预算所需的水平。例如，伊朗伊斯兰共和国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国两国的石油保本价格分别为每桶约 130 美元和 160 美元。即便以 2014 年的标准，这一水平也很高，当时平均油价徘徊在 100 美元和 110 美元之间，随后 2014 年 6 月开始大幅下跌，2015 年 6 月平均价格跌至 54 美元。初级商品繁荣时期积累了大量外汇储备的国家也受到了影响。例如，沙特阿拉伯动用本国的大量外汇储备支付 2015 年的资金短缺，还削减了一些非关键投资与开支。

19. 初级商品价格降低后，政府为弥补出口收入和公共收入损失而借贷，可能导致公共债务和融资成本激增。⁷ 例如在尼日利亚，油价下跌后公共债务偿还成本大幅增加，预计 2015 年偿债成本将占公共开支的 26%。⁸ 依赖初级商品的发展中国家国外收支账户情况恶化，本国货币的削弱给平衡公共预算带来了更多困难。2014 年至 2015 年，多个依赖初级商品的发展中国家的货币，例如赞比亚克瓦查，安哥拉匡撒和巴西雷亚尔，出现了近年来对美元的最大幅贬值。出口收入减少的时期进口更加昂贵，加剧了这些国家的贸易和预算赤字。一些在经济放缓时期通过对外举债支付预算赤字的国家，例如安哥拉、尼日利亚和赞比亚等国，可能面临货币风险及债务不可持续，从而中长期内可能出现违约风险。短期内，大量负债可能导致这些国家的国家风险和信誉问题。⁹

2. 自然资源收入管理中反复出现的挑战

20. 自然资源收入管理给依赖初级商品的发展中国家带来了多项挑战，主要事关初级商品征税和有效使用这种税收方面的困难。以转移定价机制为主要手段的避税导致征税困难。这种财政安排令依赖初级商品的发展中国家的税务部门面临重大技术问题，例如定价日期协议的使用似乎令纳税人得以采用最有利的报价。同样，经由某一集团的其他实体向初级商品生产国的纳税人征收人为费用以调整报价，或地处免税或低税辖区的实体进入供应链的现象带来的问题令依赖初级商品的发展中国家的税务部门难以应对。¹⁰

21. 此类税收的最佳预算分配也是重大挑战，可能导致寻租、冲突和社会紧张局势。¹¹ 公共和私营部门在初级商品繁荣期常以初级商品收入积累金融资产。这种做法可能有助于针对价格波动套期保值并减少与收入大规模流入相关的荷兰病的风险¹²，但这意味着放弃固定资本投资或卫生与教育开支，而这二者对发展至关重要。

⁷ 1977-1979 年初级商品反冲击后曾发生这种情况，引发了 1980 年代的债务危机。

⁸ 普华永道，2015 年，尼日利亚 2015 年预算：财政与宏观经济分析，参阅 <http://www.pwc.com/ng/en/assets/pdf/nigerias-2015年-budget.pdf> (accessed 20 January 2016)。

⁹ 联合国，《2016 年世界经济形势与展望》(纽约，出售品编号：E.16.II.C.2)。

¹⁰ 经济合作与发展组织(经合组织)《关于税基侵蚀和利润转移的行动计划之十：跨境初级商品交易中的转移定价》，参阅 <http://www.经合组织.org/ctp/transfer-pricing/discussion-draft-action-10-cross-border-commodity-transactions.htm>(2016 年 1 月 20 日录入)。

¹¹ P Collier 和 A Hoeffler, 2005 年,“资源租金, 管理与冲突”,《冲突解决杂志》, 49(4): 625-633。

¹² 这一术语指出口收入，主要是来自自然资源的收入大增时可能出现的排挤效应，这可能导致汇率升值和地方产业竞争力丧失，这反之又会阻碍投资和创造就业。

22. 调动国内资源促进中长期发展对很多依赖初级商品的发展中国家仍是一大挑战，这些国家往往尚未充分增加社会服务支出。世界银行在“国家政策和体制评估”中强调，资源丰富的撒哈拉以南非洲国家社会融入与平等政策的质量不及资源不丰富的撒哈拉以南非洲国家。依赖初级商品的发展中国家的公共卫生与教育支出增长仍然缓慢且不平均，这对减贫有重大影响。例如，在安哥拉，用于卫生与教育的公共支出的比例分别由 2000 年的 2.9% 和 5.3% 增至 2010 年的 6.3% 和 8.7%。但相比之下这一比例仍低于多数发展中国家。例如，世界银行的指标显示，2010 年，最不发达国家作为一个整体，专用于卫生的开支占公共支出总额的 9.7%。

23. 据估计，初级商品出口价格高是非洲各国过去十年中强劲增长的主要推动力。由于这种经济繁荣，2002 至 2012 年，撒哈拉以南非洲生活水平在每日 1.90 美元贫困线以下的人口(按 2011 年购买力平价计算)相对减少了 25.4%(从 57.1 降至 42.7%)。但其他地区表现更好，拉丁美洲和南亚降幅分别为 57.6% 和 54%。¹³ 《2015 年千年发展目标报告》称，以下依赖初级商品的发展中国家贫困情况加剧：中非共和国、科特迪瓦、几内亚比绍、肯尼亚、马达加斯加、尼日利亚和赞比亚。¹⁴ 与之类似，在实现使遭受饥饿的民众比例降低一半的目标方面，乍得和加蓬列入了取得少许进步的国家。

24. 在其他“千年发展目标”指标方面也是成果各异。例如在儿童死亡率方面，截至 2015 年，20 个“挽救了 92% 以上 5 岁以下儿童的生命”的国家中 18 个是非洲国家，并且多数是依赖初级商品的发展中国家。¹⁵ 进步最大的是尼日利亚，尽管仍未实现目标。

3. 小农户、粮食安全与出口竞争力

25. 《2015 年初级商品与发展问题报告》侧重于小规模生产者。小农场的规模标准因国家、地区和社会经济背景而异，报告侧重的是土地面积 2 公顷或更少的农户。报告强调了小农户对粮食安全的重要性，他们虽然仅拥有全部农业用地的 12%，但是价值计，却生产了 80% 以上的世界粮食。但报告也详细论及，几十年来农业一直为政策所忽视。导致的结果是，最贫困的依赖初级商品的发展中国家——特别是撒哈拉以南非洲——农业生产率增幅一直不足以实现农业转型。但如《2015 年最不发达国家报告：改造农村经济》中所称，在最不发达国家实现可持续发展目标的道路上，农村转型“对所需进展速度的重大飞跃至关重要”。

¹³ 世界银行，2015 年，PovcalNet 参阅 <http://research.worldbank.org/PovcalNet/>。

¹⁴ 联合国，2015 年《2015 年千年发展目标报告》(纽约)。

¹⁵ Brookings，2015 年，15 million success stories under the Millennium Development Goals, 24 September, 参阅 <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2015年/09/24-million-success-stories-millennium-development-goals-mcarthur>(2016 年 1 月 20 日录入)。

26. 《2015 年初级商品与发展问题报告》还提出了小农户融入全球经济程度的新证据，强调尽管这种融入仍然有限，但小农户在国际初级商品市场上却易受负面冲击影响。报告称，在国家、地区和国际层面需要更好地统一政策，这样小农户——从农民到整个农业价值链上的行为方才可能成为可持续的工商实体。考虑到包括妇女和青年在内的小农户对加快减贫可能做出的贡献，必须充分承认他们为有能力改善发展中国家出口竞争力的重要发展代表。在这方面，《2015 年初级商品与发展问题报告》和《2015 年最不发达国家报告》都指出，需要将性别考虑纳入农业政策制定工作的主流。这样做将对实现可持续发展目标 1(在世界各地消除一切形式的贫穷)和目标 2(消除饥饿，实现粮食安全，改善营养状况和促进可持续农业)起关键作用。

三. 为依赖初级商品的发展中国家提供持久的政策经验

27. 依赖初级商品的发展中国家的政府面临的挑战似乎十分严峻，但更加系统地采纳贸发会议过去几年中提出的一些政策建议可加快实现发展目标的进度，这些建议在本章中着重提及，例如贸发会议近期的研究或与依赖初级商品的发展中国家直接相关的活动。

1. 改善自然资源管理

28. 成立于 2014 年的“初级商品管理多利益攸关方工作组”强调指出，改善初级商品价值链的透明度和问责对初级商品部门的发展至关重要。智利的情况表明了采用这种方针可能带来的好处。1990 年代中期，智利在长期以来建设稳定的政治环境、坚实的体制、良好的宏观经济政策及一致的法律框架的基础上启动了集体变革的进程，其中包括：变革税收和投资法律，使资源收入征缴得以大幅增加；设立三个稳定基金，在繁荣期协助管理初级商品收入等。通过了一项有利于透明度的议程，2002-2003 年间该议程不断正规化，2008 年通过了关于增加公众获取信息的法律，还设立了“透明度理事会”这一独立机构，以监测透明度和获取公共数据的情况。智利在开展这一进程的同时还不断努力改善铜产品收入管理，最终实现了经济结构转型，生活水平不足每天 1.90 美元(按 2011 年购买力平价计算)的人数减少了三分之二，降至不到 1%。

2. 初级商品部门发展联系的最大化

29. 在农业发达的经济体，农业部门的发展促进了有效减贫和包容性增长。这些国家的农业增长给总体经济带来了消费和生产联系，从而推动了减贫。但如《2015 年初级商品与发展问题报告》所示，有效的农业发展战略必须发挥小农户耕作的核心作用。

30. 矿产丰富的国家已在努力设计优化利用自然资源租金推动多元化产业基础的框架。近年来油价下跌带来的困难，导致很多富油国采取使将财政和生产联系最大化的政策措施。例如在尼日利亚，直至 2014 年，该国公共收入的 70% 来自石油。面对低油价造成的公共资源短缺，政府扩大了财政基础并提高了征税能力。2011 年 1 月，政府出台了新的国家税收政策，同时实施了提高征税效率等改革。¹⁶ 预计到 2015 年初该举措将带来新增税收 6 亿美元。¹⁷

31. 在生产联系方面，很多国家已出台了法律或政策措施，以便争取通过加工和提炼增加价值，从而将前向联系最大化。这种举措通常称为当地含量政策。一国将当地含量法律转变为经济社会发展的切实成果的能力取决于若干因素。首先，该国必须有适当的人力资源、法律、金融和技术环境。其次，矿产资源部门发展联系最大化部分取决于依赖初级商品的发展中国家是否有能力在与潜在投资方的合同谈判中将本国利益最大化，特别是对于石油、天然气和矿产部门。第三，制定当地含量法律必须遵循一国遵守世界贸易组织《与贸易有关的投资措施协定》和《服务贸易总协定》的承诺。当地含量规定的内容包括特定服务行业签约本地服务提供方或雇佣本地人员的具体规定。这些规定中关于可能影响外国供应商的市场准入和国民待遇的内容可能给遵守《服务贸易总协定》第 16 条带来挑战。但《总协定》的约束仅限于世界贸易组织成员国纳入本国承诺表的服务部门，因此发展中国家因作出的承诺数量有限而具有更加灵活。¹⁸ 当地含量法律还必须符合一国签署的双边投资条约中的具体规定，主要是国民待遇和最惠国义务等不歧视规定在何种程度上影响拟议的当地含量规定。

32. 但当地含量要求并非万应良药，若不辅以发展一国生产能力的广泛工作也难以见效。贸发会议及初级商品特别股认识到需要创造有利的大环境并提高受益国的生产能力，因此正在协助三个中部非洲国家加强制定政策以便使本国矿产资源部门的发展联系最大化的能力(见表 3)。

¹⁶ 非洲发展银行、经合组织、联合国开发计划署、联合国非洲经济委员会，《2012 年非洲发展前景》(巴黎，经合组织出版社)。

¹⁷ N Okonjo-Iweala, 2014 年, Interview in *Jeune Afrique*, 参阅 <http://www.jeuneafrique.com/2714/economie/ngozi-okonjo-iweala-les-gens-ont-une-perception-tellement-injuste-du-nigeria/> (2016 年 1 月 20 日录入)。

¹⁸ I Ramdoo, 2015 年, Unpacking local content requirements in the extractive sector: What implications for the global trade and investment frameworks?, The E15 Initiative Expert Group on Trade and Investment in Extractive Industries Think Piece (国际贸易和可持续发展中心和世界经济论坛)。

表 3.

在中部非洲将矿产资源部门的发展联系最大化

2015 至 2017 年，初级商品特别股将开展一个由联合国发展帐户第九批供资的项目。与联合国非洲经济委员会非洲矿产开发中心密切合作实施该项目，首先在三个国家实施：乍得、刚果和赤道几内亚。项目的宗旨是帮助中非国家经济共同体成员国的政策制定者加强制定政策以便将本国矿产资源部门的发展联系最大化的能力。项目采取完全包容式方针，依据的原则是推动政治领导人、本地工商业组织和专业协会及外国投资方之间——特别是外国公司和本地企业之间——就如何确保对矿产活动的投资有助于创造新的经济活动、就业和分包机会开展对话。该项目还旨在解决法律和监管行动中的缺陷。

33. 发展当地含量框架的推动力之一是希望将初级商品部门的创造就业影响最大化。基础设施薄弱及技术、技能和资金有限限制了在采掘业部门和其他经济部门之间建立密切联系的努力。作有关蒙古和莫桑比克这两个极度依赖初级商品的发展中国家投资政策宣传工作的一部分，贸发会议着重指出，超大型矿产项目对创造就业及促生与本地经济联系的影响有限。¹⁹ 这种信息和随之提出的政策建议已在两国各种全国多利益攸关方政策论坛上传播。鉴于采掘业长期存在可持续地创造就业这一挑战，第七届非洲石油、天然气和矿产会议及展览以可持续地创造就业为主题。与会者借会议之机分享了经验，包括如何成功融入石油、天然气和矿产价值链的各阶段。

3. 认识到工业化的长期需要

34. 依赖初级商品的发展中国家制定本国产业发展战略时应慎重考虑本国国情并权衡短期利益与长期成本。

35. 抓住国际市场份额的能力因地区和国家而异，这体现在各地区融入全球经济的模式各不相同。《2011 年非洲经济发展报告》显示，非洲正逐步失去在劳动密集型制造业中的地盘，其他地区则证实更能够抓住全球经济中的新机会。报告指出，劳动密集型制造业活动在制造业增加值中所占的份额从 2000 年的 23% 降至 2008 年的 20%。还强调，需要制定针对各国的产业发展战略，同时突出以下原则：支持并激励企业家；在国家和工商业之间建立有效的关系；专注于为产业发展清除障碍；设置监测、评价和问责机制。报告强调，实现工业化不能以农业部门为代价。反之，非洲国家应强化本国农业与非农业部门之间的联系。这一建议尤其适用于以农业为基础的依赖初级商品的发展中国家。

¹⁹ 贸发会议，2012 年，《投资政策审查：莫桑比克》（纽约和日内瓦，出售品编号：12.II.D.11，联合国出版物）；贸发会议，2013 年，《投资政策审查：蒙古》（纽约和日内瓦，联合国出版物）。

4. 投资于发展基础设施

36. 基础设施在经济和社会生活的各个领域发挥着关键作用，对建设一国的生产能力至关重要。因此，基础设施投资应是依赖初级商品的发展中国家的首要优先事项之一。贸发会议的估计显示，2015年至2030年，发展中国家每年需投资1.6万亿至2.5万亿美元用于电力、交通、通信、水和卫生事业才能实现可持续发展目标。然而，从现在到2030年，发展中国家可能面临0.75万亿至1.6万亿美元的年度投资缺口。公共融资可能不足以弥补这样大的缺口，因此私人投资应发挥重要作用。基础设施被视为很有潜力引导私营部门投资的部门之一，并且有能力催生重大增效工具。²⁰但私人投资往往忽视边远地区的扶贫基本服务。

37. 交通、连接、仓储和物流能力方面的基础设施发展对经济活动至关重要，特别是对于依赖初级商品的发展中国家的贸易而言。对于内陆依赖初级商品的发展中国家，尤其需要增加交通基础设施投资，因为它们受地理局限，远离国际市场。贸发会议关于内陆发展中国家的研究表明，在过去十年中，这些国家作为一个整体，越来越依赖初级商品。例如，这些国家2011-2013年的出口集中度中位值为赫芬达尔-赫希曼指数0.40，因此出口多元化是这些国家的一个关切问题。²¹

38. 初级商品繁荣时期，依赖初级商品的发展中国家外汇储备大幅增加，基于商品的主权财富基金随之骤增，但鲜有证据表明这种增长已转化为基础设施投资方面类似的增长。例如，尽管初级商品繁荣时期非洲初级商品出口国握有大量金融资产，“非洲基础设施发展方案”这一推动区域内基础设施发展的方案并未募集到2012年至2020年区域基础设施投资所需的680亿美元(至2015年仅获资金380亿美元)。

39. 《2015年初级商品与发展问题报告》提出，低商业价值的基础设施项目投资需要得到公共部门赠款、优惠贷款和担保等形式的资金支持。开发银行提供的长期融资一直不足，公共-私营伙伴关系再启动大型基础设施项目方面发挥作用，乌干达的多领域、多捐助方Kalangala综合基础设施方案就是一例，该方案包括发展道路、渡轮业务和水电供应。但《2015年贸易和发展报告：使国际金融体系促进发展》对公共-私营伙伴关系的审查结果显示，这些伙伴关系尚未交付其提供扶贫基本服务的承诺，例如与水相关的项目。报告对公共-私营伙伴关系以往趋势的分析显示，这些伙伴关系未能在真正经济意义上创造新增资金，并且产生的义务和债务通常超出了政府的预期。²²在多数国家，国家仍是主要供资人。²³

²⁰ 贸发会议，2014年，《2014年世界投资报告》(纽约和日内瓦，出售品编号E.14.II.D.1，联合国出版物)。

²¹ 贸发会议，2015年，协助内陆发展中国家参与价值链(纽约和日内瓦，联合国出版物)。

²² 贸发会议，2015年，《2015年贸易和发展报告：使国际金融架构服务于发展》(纽约和日内瓦，出售品编号E.15.II.D.4，联合国出版物)。

²³ M Warner, D Kahan 和 S Lehel, 2008年，“以市场为导向的农业基础设施建设：对公共和私营部门伙伴关系的评估”，农业、管理、市场营销和金融不定期刊物第23号(联合国粮农组织)。

5. 使投资与竞争政策有利于小农户

40. 投资政策应以发展国内私营部门为重要目标。如《2014 年非洲经济发展报告》所强调，应开展具体工作，加强本地和外国企业之间的联系并利用援助促进投资。贸发会议的估计显示，2004-2014 年，最不发达国家和小岛屿发展中国家的外国直接投资存量是原来的三倍，内陆最不发达国家这一数据翻了两番。²⁴ 在国际社会的协同努力下，到 2030 年该数据有可能翻两番。这一趋势可能有利于这类脆弱经济体，但应密切注意调查全球价值链上国际初级商品生产与贸易中集中在几家跨国公司的程度。例如，四家初级商品跨国公司掌握着全球咖啡市场的 60% 以上，三家公司掌握着全球茶叶市场的 85%。并购在可可，植物油，粮食和铝土等初级商品领域促生了掌握重大市场份额的大型行为方。

41. 考虑到创造就业对于形成有助减贫的包容式增长模式的核心作用，初级商品部门的集中趋势应引起依赖初级商品的发展中国家的关切，因为小型工商业被视为最有潜力创造就业。《2013 年非洲经济发展报告》强调，促进国内创业可能反过来带来非洲内部贸易繁荣，并为发展型区域主义奠定基础。反竞争行为不仅有损小型工商业，还有损贫困人口的利益，例如，公共采购中的不正当行为对他们影响极大。但贸发会议对当前做法的一次审查显示，发展中国家很少有竞争机构能够成功侦查并起诉卡特尔。²⁵

42. 在农业部门方面，《2015 年初级商品与发展问题报告》承认外国直接投资可能带来的利益，但也指出，发展中国家的多数投资政策框架缺乏保障小农户的措施。该报告称，少有证据说明小农户的具体需求在投资政策中有所体现，并提倡在投资法律和投资合同中列入保障小农户的条款。应制定具体的法律与监管工具，以发展包容式工商业模式，满足农业价值链中小型行为方的具体需求。创造这种有利环境对于小农户创立可行的工商业企业的能力至关重要。

43. 近期对矿产市场中的卡特尔和其他反竞争做法的一次审查显示，在国际上，矿产市场更易受生产国单边施加的出口限制的影响。这种限制源自一些发展中大国为优惠获得国内原材料进行的有力游说带来的压力。²⁶ 全球矿业生产的四分之三由私营公司掌控，其中多数是跨国公司。大量知识和资本需求以及高投资风险构成了进入相关部门的壁垒，令小型新进入者难以打入市场。

²⁴ 贸发会议，2015 年，《2015 世界投资报告：改革国际投资治理》(纽约和日内瓦，出售品编号 E.15.II.D.5, 联合国出版物)。

²⁵ 贸发会议，2014 年，《贸发会议前景：2013 年竞争和消费者政策》(纽约和日内瓦，联合国出版物)。

²⁶ J Kooroshy, F Preston 和 S Bradley, 2014 年, Cartels and competition in minerals markets: Challenges for global governance, Chatham House, the Royal Institute of International Affairs.

44. 卡特尔已不复存在，但公司可能使用较微妙的市场操控形式。2000 年至 2010 年，至少发生了 15 起反托拉斯机构发现并惩处企图秘密成立矿产和初级金属国际私营卡特尔的案件。²⁷ 同样，发达国家的监管机构发现了金银市场中操控定价机制的行为。²⁸ 全球和实体市场日益复杂，牵涉的行为方越来越多，包括银行业和其他金融机构，因此尤为需要专门为监管机构提供资源，帮助它们发挥日益复杂的作用。妥善拟定和执行的竞争法有助于保护消费者，还有助于确保中小企业得到机会进入经济的所有部门。

四. 与依赖初级商品的发展中国家相关的选定问题和结论

45. 利用初级商品实现发展走到了十字路口。初级商品依赖放大了依赖初级商品的发展中国家在可持续发展道路上面临的挑战。摆脱初级商品依赖是实现 2015 年后可持续发展议程的必要条件。在初级商品价格下跌的背景下，贸发会议再度强调，依赖初级商品的发展中国家需要加快进程，在初级商品价值链上提升，将初级商品部门的发展联系最大化，实现本国经济多元化，从而走向可持续发展的道路。道路艰难，但维持现状在政治和经济上都是不可持续的。本章节着重论述贸发会议的研究和国际协定及对包括依赖初级商品的发展中国家在内的发展中国家有影响的文献中新出现的问题。

1. 环境问题

46. 环境问题日益重要，加上《联合国气候变化框架公约》第二十一届缔约方会议最近达成协定，化石燃料生产国和依靠集约农业的依赖初级商品的发展中国家可能因此进入一个环境标准更为严格的时代。一些国家已开始抓住无害气候的发展带来的机会。在缔约方会议第二十一届会议之前率先提交国家自主贡献的国家之一加蓬——一个依赖石油的经济体——已提出宏大目标：到 2025 年将本国累计排放量减少 65%；该国的方针侧重于技术投资，以减少天然气明火，发展政策和工具以便以无害气候的方式管理本国的森林和土地，同时发展可再生能源。

47. 在农业方面，《2015 年初级商品与发展问题报告》指出，争取发展本国农业部门的发展中国家不应重复亚洲和欧洲一些国家的做法，这些国家过度施肥，导致自然资源的污染和退化。例如中国，据估计，全国温室气体排放总量的 15% 以上的以及近 90% 一氧化二氮的排放量来自农业，主要原因是过度施肥。中国政府近年来积极推行绿色农业发展模式，但挽回以往做法造成的损害并非易事，这也表明注重短期产量增加而忽视长期目标的农业模式的局限。

²⁷ 同上。

²⁸ 同上。

2. 科学、技术、创新、信通技术和服务

48. 成功发展道路的经验显示，科学、技术与创新是经济与社会发展的主要推动力。科技和创新政策有助于提高生产率，改善公司竞争力并促进加速增长和创造就业。对于依赖初级商品的发展中国家，这些政策应在妥善的知识产权体系内进行创新，有助于超越初级商品、实现多样化，促进原创技术，采用并调整适应外国的创新。

49. 《2015 年技术与创新报告：推动创新政策，促进工业发展》中列有关于尼日利亚和坦桑尼亚联合共和国这两个依赖初级商品的发展中国家的案例研究。该报告指出，两国过去十年中都实现了高增长率，但在将研发开支用于技术学习方面面临困难。2000 年代占国内生产总值高百分比的研发开支并未推动技术学习，特别是在公司层面，主要表现在中高端技术产品出口不足。很多农业发展中国家的技术政策明确或含糊地支持以商业进程采纳技术，这不适应多数小农户的能力和手段。研发开支也一直不高且波动很大，研发依靠捐助方和开发银行这二者外部供资的低收入国家尤为如此。贸发会议倡导制定促进环境可持续的研究和发展议程，同时考虑到小农户的传统知识。有证据表明，这种方针是农业发展的必要条件，可带来切实成果。

50. 贸发会议还强调，发展中国家需要尽可能地利用信通技术的发展。移动技术和通信系统的全球普及、互联网络的发展及宽带基础设施的普遍采用推动了国际生产和贸易模式的变革。为尽可能利用电子商务等领域越来越多的机会，如《2015 年信息经济报告：释放电子商务潜力，造福发展中国家》所强调，政府需要投资于基础设施并建立适当的法律、体制和政策框架。

51. 一些发展专家建议，互联网和信通技术及各项新兴技术的发展可能促成发展中国家跃向服务业经济并得益于这种经济的发展机会，特别是在非洲。²⁹ 除利用这些部门的优势之外，依赖初级商品的发展中国家还应继续为可持续转型打基础。

52. 抓住这种新机会需要融资。为此，尽管改善获得传统资金的渠道仍是重要问题，但当前新的一套创新融资机制的发展，尤其是在农业价值链方面，是一个可喜的趋势。³⁰

3. 国际贸易协定的新发展

53. 世界贸易组织第十次部长级会议关于出口竞争和棉花问题的部长级决定反映了摆脱过去多年来关于这些问题谈判的现状的动态。³¹

²⁹ 例如，见贸发会议，2015 年，《2015 年非洲的经济发展报告：释放非洲服务贸易的潜力，促进增长和发展》（纽约和日内瓦，出售品编号 E.15.II.D.2，联合国出版物）。

³⁰ 例如，见《2015 年初级商品和发展报告》中对发展问题的审议。

³¹ 世界贸易组织，文件 WT/MIN(15)/45 和 WT/MIN(15)/46，参阅 http://www.wto.org/english/news_e/news15_e/mc10_19dec15_e.htm (accessed 20 January 2016)。

54. 关于棉花问题的部长级决定呼吁，自 2016 年 1 月 1 日起准许最不发达国家的棉花免税和免配额进入发达国家市场。但该决定的文本不包括具有约束力的承诺，只提及尽最大努力的成果，也未涉及本国对棉花的支持和全球农业补贴。另外，贸发会议强调，为尽可能利用这种市场准入，最不发达国家需投入更多资源用于建设本国棉花部门的生产能力、转型和市场营销能力，泛非棉花路线图也强调了这一点。³²

55. 关于出口竞争问题的部长级决定中包括承诺立即取消出口农产品补贴(第 4 条)。该决定在一条脚注中规定了加工产品、奶制品和猪肉的具体条件。³³ 还请发展中国家在 2023 年之前取消本国的补贴，请最不发达国家在 2030 年之前履行承诺。

56. 除这些与依赖初级商品的发展中国家直接相关的问题之外，对第十次部长级会议的成果也有不同观点，包括重申《多哈发展议程》的问题。关于粮食安全目的的公共储备的决定重申了 2013 年 12 月在印度尼西亚巴厘岛达成的和平条款，并请世界贸易组织农业委员会确保在下次部长级会议上该解决问题。³⁴ 关于发展中国家的特殊保障机制没有做出决定。这一要要在特殊和差别待遇条款之下提出，目的是保护发展中国家的粮食生产者免受进口激增的影响。

4. 结论

57. 依赖初级商品的发展中国家，特别是农业潜力大的最不发达国家，应增加对国内农业部门的投资并更多地利用现行多边贸易规则之下现有的特殊和差别待遇条款。与此同时，应履行农业部门发展方面的预算承诺。同样，国际社会还应努力兑现现有的援助承诺。需要为农业部门投入更多资源。经济发展与合作组织发展援助委员会的估计显示，农业和农村发展援助从 1980 年代中到 2004 年持续下跌，此后出现上升趋势。最新数据显示，2012 年农业和粮食获得了官方发展

³² 贸发会议，2014 年，“泛非棉花路线图”（纽约和日内瓦，联合国出版物）。

³³ “本段不涵盖同意自 2016 年 1 月 1 日起取消所有向最不发达国家出口产品的补贴、不适用于本决定通过之日前在经农业委员会审查的最近三次出口补贴通知的一次通知中知会此种或此类产品的出口补贴的发达国家成员的加工产品、奶制品和猪肉。对于这些产品，原定出口补贴应于 2020 年底之前取消，至 2020 年底的数量承诺水平应冻结在 2003–2005 年基准期的实际平均数量。而且出口补贴不适用于新市场或新产品”（世界贸易组织，文件 WT/MIN(15)/45）。

³⁴ 世界贸易组织，文件 WT/MIN(15)/44, 参阅 http://www.wto.org/english/news_e/news15_e/mc10_19dec15_e.htm (2016 年 1 月 20 日录入)。

援助总额的 6%。³⁵ 为扩大援助对贫困问题的影响，应更加关注划拨此类资源以满足小农户的需求。

58. 在这一系列政策信息中，为依赖初级商品的发展中国家实现可持续发展目标这一迫切事项，需要制定政策框架，尽可能利用这些国家的初级商品，同时谨记人权问题，并考虑新的环境需求，采取社会和政治上可持续的方针。在全球贸易、投资与技术监管体系方面创造公平的竞争环境的持续进程将为实现这些目标提供便利。

³⁵ 详见经合组织，2010 年，《衡量农业援助》，参阅 <http://www.oecd.org/dac/stats/44116307.pdf> (2016 年 1 月 20 日录入)；经合组织，2012 年，《农业和农村发展援助的趋势》，经合组织，《2012 年发展合作报告：可持续与发展相联的经验》(巴黎，经合组织出版社)，参阅 http://www.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-report-2012/managing-watersheds-for-resilient-livelihoods-in-ethiopia_dcr-2012-15-en(2016 年 1 月 20 日录入)；经合组织，2015 年，《贷方报告制度》，参阅 <http://stats.oecd.org/>；联合国经济和社会事务部，2015 年，为 2015 年后的世界改善划拨，参阅 http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf15/un_improving_oda_allocation_for_post-2015_world.pdf (2016 年 1 月 20 日录入)。