



联合国  
贸易和发展会议

Distr.  
GENERAL

TD/B/C.I/MEM.2/3  
22 December 2008

CHINESE  
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会

贸易和发展委员会

商品与发展多年度专家会议

2009年3月3日至5日，日内瓦

临时议程项目4

将初级商品政策纳入发展和减贫战略：  
成功经验、透明度和问责制

贸发会议秘书处的说明

内容提要

许多发展中国家的福祉和发展资源仰赖初级商品。在许多情况下，特别是对于低收入国家来说，初级商品部门是该国启动经济发展的唯一基础。然而，初级商品市场常常变化莫测，曾经历过实际价格的长期下跌，对宏观经济管理和微观经济管理带来挑战。本说明探究了发展中国家为适应这类挑战和确保基于初级商品的发展，包括减贫在内所奉行的战略。本文讨论了发展中国家初级商品政策发展的历史背景和将农业初级商品政策纳入本国、区域和国际发展的政策。本文还探讨了各级为改善初级商品部门——尤其是矿产品、天然气和能源分部门——的透明度和问责制所涉及的问题。

## 导 言

1. 大多数依赖初级商品的发展中国家向来易受市场起伏变化的影响。因此，这些国家本国的初级商品政策一向是对所谓“初级商品关联难题”的一种回应——对加剧这类经济体宏观经济管理困难的两大主要问题如何应对。问题之一是世界初级商品价格起伏不定——常常短时间剧烈波动，且每年变化幅度很大——主要源于需求的波动和供给回应的滞后。第二个大问题是初级商品实际价格长期下跌(在最近的价格高涨之前一向如此)及其伴随的贸易条件的损失。

2. “初级商品关联难题”经常给大多数依赖初级商品的发展中国家造成沉重代价——收入损失、投资减少以及负债和贫困增加，而这些均转化为低水平的发展。这类影响对于仅依赖少数初级商品出口的国家就更为明显。大多数依赖初级商品的发展中国家的宏观经济管理在若干情况下曾注重遏制初级商品市场(尤其是农业初级商品)“繁荣—萧条”周期循环的恶劣影响。然而，稳定初级商品价格和确保回报能使生产者“盈利”是发展中国家和发展国家的共同关切。从历史上看，出现了两种明显有别的趋势，一种涉及发达国家的生产者，另一种涉及“南方”的生产者。

3. 经济合作与发展组织(经合组织)国家为其农业人口(约占其劳动力的 3%至 4%)提供的稳定收入和保护生计支持每天约为 10 亿美元，而发展中国家由于财力上捉襟见肘无法堪比。后者代之以期待国际社会为其依赖初级商品和伴随的相关问题提供解决办法。非洲尤其是这种情况，非洲的农业部门雇佣约 70%的劳动力，其中绝大多数人的生活费用每天不到一美元。

4. 本文探讨了为解决依赖初级商品伴随的挑战所开发的不同机制以期确保基于初级商品的发展。第一章概述了发展中国家初级商品政策发展的历史背景。第二、第三和第四章讨论了如何将农业初级产品政策纳入本国、区域和国际发展和减贫战略的问题。每章结尾处列出了一些供讨论的问题。第五章探讨了如何在国家、区域和国际三级提高初级商品部门，尤其是矿产品、天然气和能源分部门的透明度和问责制问题。

## 一、初级商品政策：从历史角度作出的观察

5. 自上个世纪 40 年代以来，稳定初级商品市场的需要即已成为经济学家们所关心的问题。这种关注表现在制定国际初级商品协定(初级商品协定)以稳定价格，确保生产者获得合理、稳定的收入和扭转因初级商品供过于求造成的不利局面。初级商品出口国对于初级商品协定运作日积月累的不满，最终导致将初级商品问题交由联合国经济及社会理事会和最终交给联合国贸发会议处理(见以下内容)。

6. 南方国家在独立时，其农业初级产品的生产和销售大部分继承了殖民时代的生产和销售系统，其中国家发挥关键的作用。生产单位(例如庄园)为私人拥有，政府通过准国家机构组织国内和国际方面的销售，并为生产提供各种方式的支持。

7. 继 1973-1974 年和 1979-1980 年两次石油危机之后的全球经济危机给依赖初级商品的发展中国家，尤其是撒哈拉以南非洲发展中国家造成了沉重打击。外部环境急剧恶化减少了许多农业初级产品的出口需求并压低了价格，后一场危机伴随的全球衰退一直持续到 1982 年。亚洲一些拥有强有力制造业基础的发展中国家，借助各种出口促进措施和产业政策，通过扩大出口额抑制了债务水平的增长。另一方面，许多其他发展中国家并没有以这种方式做出调整，或者是因为其经济不够多样化，或者是因为它们故意没有做出这种选择。大多数撒哈拉以南非洲国家求助于外部借贷为消费造成的财政失衡和外部失衡融资——误以为衰退是短期的，而且非能源初级商品的价格将会快速回升。对于非洲依赖初级商品的国家来说，这不仅是其债务危机的根源，而且还意味着其中部分国家自独立以来所享有的较强劲经济增长的终结。非洲年度国内生产总值(GDP)增长率由 1971-1975 年的 4.3% 下跌到 1981-1985 年的 1.1%。<sup>1</sup>

8. 在经济表现恶化的情况下，国际金融机构进一步的资金援助多以实施一套面向市场的改革政策为先决条件，自 1980 年代初以来它们通称为结构调整方案。根据国际金融机构对危机的诊断，这套改革方案着重于国家在宏观一级和部门一级的政策改革。

---

<sup>1</sup> UNCTAD (2008a). *Economic Development in Africa: Export Performance Following Trade Liberalization: Some Patterns and Policy Perspectives*. E.08.II.D.22. Geneva.

## 二、农业初级产品政策在国家发展战略中的地位

9. 结构调整方案不仅标志着宏观经济改革的开端，而且还标志着农业部门政策和体制改革的开端。农业改革的主要特征是：

(a) 取消：

- (一) 国家对某些农业投入和产出销售的垄断；
- (二) 对粮食价格的控制，尽管有些时候价格改革不那么明确；
- (三) 全国统一定价和对农民的价格支持
- (四) 对农业投入的补贴；

(b) 私有化或关闭：

- (一) 国家农业银行或减少其借贷活动，同时取消信贷补贴并改革贷款组合；以及
- (二) 国有农业加工和储藏设施以及国家农业销售合作社和贸易公司。

10. 这类改革的结果良莠不齐。人们普遍认为，这类改革消除了大多数发展中国家曾阻碍农业部门提高生产力和产出的政策导致的扭曲。然而，尤其是非洲的改革未能解决结构性制肘(社会和体制方面)，而这两个方面是打造一种积极的供应机制的关键。这类限制依然阻挠了非洲农业潜力的发挥，尽管宏观经济基本面有所改善，而最近以来粮食价格上扬对非洲大部分国家的影响就见证这一点。

11. 审阅大多数发展中国家农业效绩方面的文献表明，国家或政府在制定和落实推动该部门的具体政策方面起着关键作用。从历史上看，这些国家的政府实施的稳定价格计划效果参差不齐。过去 30 多年来，尤其是作为以上讨论的宏观经济改革的一部分，大多数依赖初级商品的发展中国家曾尝试过其他类型的战略。这些包括国内稳定计划，供应管理、多样化经营和基于市场的管理战略。

### A. 国内稳定计划

12. 许多发展中国家尝试过解决初级商品问题的国内价格稳定措施。在许多情况下自殖民时代以来就存在的农作物产销社和稳定价格管理局在许多初级商品出口国中起着调和世界市场与生产者之间关系的作用。

13. 这类机构的效绩纪录有好有差。1970 年代末和 1980 年代初，其中部分机构为一些问题所困扰，包括贪腐。尽管存在这类问题，农作物产销社的确在一

些国家出口部门的发展中发挥了至关重要的作用。然而，许多国家在执行结构调整方案中解散了这类机构，使初级商品生产者不得不面对世界初级商品市场的瞬息变化。尽管调整后的经验总的说亦良莠不齐，实际生产者的价格反映的是现实世界初级商品市场价格持续下跌的趋势。由于生产成本和销售成本速增，化肥价格和运输成本飞涨，净收入减少，农业生产者蒙受了不利后果的影响。因此，小生产者保护自身直面初级商品价格下跌的能力下降。

## B. 供应管理

14. 供应管理是指生产商面对需求旨在控制对某一初级商品的供应以便影响价格的协调行动或机制。这种机制常常导致减少对市场的供应或恢复对市场的供应，以便影响价格走势。这种政策曾经为若干依赖初级商品的发展中国家在不同的时期采用而获得不同程度的收效。

15. 2005年5月，最大的香蕉出口国厄瓜多尔新政府签署了一项政令，对该国出口的香蕉数量做出了规定。<sup>2</sup>两个月之后，马来西亚和印度尼西亚公布了一项双边计划，在棕榈油、香蕉、可可、木材和其他产品方面进行合作，确保价格稳定并消除其他方对两国地位的损害。

16. 有些时候，供应管理借助初级商品卡特尔，例如石油输出国组织(欧佩克)和初级商品协定，在生产国与消费国之间作出调停。这些卡特尔(或借助初级商品协定运作的生产商)通过抑制库存或能力而使价格上扬。虽然欧佩克在管理石油价格方面相当成功，但初级商品协定因各种原因效果却好坏参半。<sup>3</sup>

17. 私人企业为最大限度地谋取利润也发展的这种机制。德比尔公司对钻石销售的控制就是这方面的一个例子。铝、镍跨国公司在1980年代以前也采用了这种机制控制价格。在铝贸易的前90年中，该金属系统的运作极为成功(且可争议地说有益于消费者)。

---

<sup>2</sup> 香蕉网(Banaalink)(2005)。香蕉贸易新闻公报第33号，香蕉网，英国诺福克：2。

<sup>3</sup> 贸发会议(2003)。《非洲的经济发展：贸易消极和对初级商品的依赖》，E.03.II.D.34，日内瓦：第二章。

18. 在任何大的国际市场上，沿着供应链在某一点上可以使供应受到有效控制。一体化供应链中的即时库存流程也使得有可能以一种较以前更复杂的方式控制供应的数量。

### C. 多样化

19. 使经济结构本身多样化并非是一种全新的概念或战略，但在过去的十多年中其声势扩大，可能是因应国家和国际价格稳定计划的“失败”的缘故。多样化战略目标的最初形成为的是通过开展增加现有一揽子初级商品价值的活动(例如加工)，向价值链上游移动，从而减少一国对某种有限且剧烈波动的收入来源的依赖。近年来，这一词也用于涵盖生产与价格浮动无关的新的农作物——即横向多样化，从事具有收入弹性、高价值的农业初级产品，例如园艺产品(水果和剪枝花卉)和渔业产品。

20. 科特迪瓦 1960 年代由于国家的巨大投资将其农业部门多样化，嗣后辅之以“农作物多样化”政策，推出了新的作物，并将其他作物由某一地区移植到其他地区以改进品质和生产率。虽然该战略最初被认为是成功的，但主要由于政治不稳定的缘故，多样化的收益似乎受到溶蚀。迄今，可可仍占该国全部初级商品出口的 80%。

21. 其他国家——例如埃塞俄比亚、加纳、肯尼亚、乌干达和赞比亚——已将多样化扩大到其他非传统出口产品，包括园艺产品，当然一部分国家目前只是这类市场中的次要角色。肯尼亚的私营部门在该国“私营部门发展战略”框架内带头做出的努力是使新兴园艺部门作为传统咖啡和茶叶出口代替的关键。

22. 然而，非洲最成功的多样化事例莫过于毛里求斯，该国利用制糖业的收入将多样化推向纺织品和成衣的生产和出口。制糖业提供了启动资本以及技术和管理技能，形成参与制造业的出口加工区企业(见插文一)。

### 插文一. 毛里求斯成功的多样化

毛里求斯在直至 1990 年代末的 30 年中在全面管理经济方面非常成功，国内生产总值平均增长近 6%，而出口收入的增长提高了 250 倍。1964 年，毛里求斯政府实行了一种进口替代计划，但 1970 年代初，该计划由出口加工区所取代，它为国内外投资者提供了一系列奖励。其中包括对原料和设备降低进口税，扶持海外销售，降低企业税和慷慨的免税期以及优惠贷款计划。在成衣部门，外国企业似乎跟随国内企业走，但无疑，它们作为生产和销售技术的来源也发挥着关键作用。在另一个关键增长部门——旅游业中，更多的是依赖本国公司并限制外资拥有。毛里求斯成功的关键在于 1970 年代初，成功地管理了庞大的经济租金(并将这类租金转化为生产性投资和就业)。当时毛里求斯糖的出口在欧洲市场享有优惠待遇，后来在糖价上涨时根据《洛美协议》出口进一步扩大。它为毛里求斯的企业家们提供了盈余从而将投资转向成衣出口，而这种出口通过《洛美协议》和《多纤维安排》又从北方市场的有利准入条件中获益。毛里求斯结合一种侧重于巩固传统行业并使之现代化和创造新的增长领域的多样化战略得以减少对糖的依赖。然而，毛里求斯政府尤其是在《多纤维安排》到期之后，没有意识到严重依赖两种出口项目的危险(糖和成衣仍占其出口收入的 3/4)。因此，近年来毛里求斯制定计划欲将该岛打造成离岸金融服务中心。

资料来源：贸发会议(2005)。《非洲的经济发展：重新思考外国直接投资的作用》。E.05.II.D.12, 日内瓦。

23. 亚洲国家从最初的不同发展条件水平出发，通过各种非正统的政策，包括国家的强势作用，但也采取自由市场政策，成功地将多样化扩展到新的农业产品方面，包括加工产品和制成品。马来西亚(插文二)和泰国捕捉到了世界电子产品的市场的一部分商机，同时通过增强农业部门的生产力和效率，依然保持着农产品重要出口国的地位。

## 插文二. 马来西亚：国家在多种经营方面的作用

马来西亚成功发展以出口为导向的农业综合企业突出表现为广泛的发展规划和有部门针对性的干预，查明并帮助有前途的初级商品部门按照国际市场的需求从事立足科学的开发和产品销售。政府推动多样化的努力可追溯到 1960 年代，包括(a) 查明具有较高经济潜力的初级商品(例如棕榈油)；(b) 为棕榈油和可可开辟新的种植土地和基础设施；(c) 设立扶持机构以便增加农业收入和粮食安全；(d) 通过研究、规章制度和销售机构提供支持；以及(e) 成立专门的土地管理发展机构，包括颁布土地租赁法。

马来西亚在全球农业综合企业中的竞争地位还归功于有组织的销售或满足买方要求的质量保障，以及良好的基础设施、高效的物流(现代化的运输/搬运、散装和运输设施)和有竞争力的运费。就多样化而言，马来西亚的棕榈油产业提供各式各样的产品、副产品和下游产品。在棕榈油价值链中，多达 100 种产品 2006 年出口总额超过 60 亿美元。目前，正在试验新的高价值作物供同样的开发，其中包括生物燃料作物。

采用的其他政策手段——尤其是开发棕榈油部门的政策手段围绕的是投资奖励和税收措施。

资料来源：(a) Tawang Ariffin (2008)。 “成功的农业初级商品发展和多样化战略 - 马来西亚的例子”， 贸发会议秘书长主持的高级别利益攸关多方就贸发十二大下初级商品问题开展的对话， 2008 年 1 月，印刷品，日内瓦。

(b) Petronas-[http://www.petronas.com.my/internet/corp/centralrep2.nsf/frameset\\_map\\_corp?OpenFrameset](http://www.petronas.com.my/internet/corp/centralrep2.nsf/frameset_map_corp?OpenFrameset)

24. 越南通过一套折中性的政策——最终导致其对外销售系统的逐渐自由化进程——现已成为全世界咖啡和稻米的第二大生产国和出口国。近年来，越南通过与国内外企业的合资提高了其部分农产品，包括咖啡在内的附加值，进而向价值链上游移动。阿根廷、巴西和智利是拉丁美洲多样化最成功的例子，这些国家生产和出口初级和经过加工的农产品和制成品相结合，令人惊叹(插文三)。

### 插文三. 智利的多样化：从矿业起家到高价值农产品创新

智利的经济繁荣和高度多样化主要归功于对市场有利和稳妥的宏观经济政策，改政策为采矿业吸引投资创造了环境。这一成功事例的一个重要方面是驾驭由智利得天独厚的生态系统养育的高价制农产品——例如葡萄、鱼类、水果和蔬菜——的创新战略。

继 1970 年代中期采纳自由市场政策以来，智利经历了从 1980 年代末至 1990 年代初的经济繁荣期。1974 年，《外国投资法规》保障 (a) 法律上平等对待国内投资者和国外投资者；(b) 可进入经济的所有行业；和 (c) 主管当局对投资者活动的干预降低到最低限度。该法规还规定了有吸引力的财政奖励措施。

政府成立了若干机构，包括国有企业和专业协会，它们与政府机构一道为采掘业设计发展战略并加以监督。面对矿产品出口收入的多变和采矿投资的膨胀，智利保持了宏观经济稳定。智利实现了高增长率，并使多样化达到能向 177 个国家出口 3,800 种产品，其中包括高附加值农业食品，例如葡萄、水果和蔬菜。智利将矿产品出口转化为发展动力的成功关键在于两种主要因素：(a) 立足于开放经济和自由贸易的长期发展战略；和(b) 审慎的财政和货币政策，它并未因矿产品的意外收益而导致实际汇率升值。然而，智利在 1982 年至 1991 年期间实施了有限度的国家干预，基于私有化的“新自由化方案”提高了关税保护和出口补贴。

1990 年，政府出台了立足技术升级、创新和国际竞争力的政策，它对农业部门产生了重大影响。通过签署优惠贸易协定和推动出口促进而对这些新的政策给予了支持。在国家的财政支持下，创建了全国创新体系，作为大学、企业和国家机关等支助机构的一个网络，帮助农业各行业开发和传播新技术。1982-1983 年的经济衰退促使政府将这一政策体制改为依靠市场分配研发资源。1990 年代，开发了许多项目，促进私营部门与公共研究机构之间的协作，包括大学与企业挂钩。

为了保持农业综合企业的效绩和促进技术、管理创新研究活动和培训，政府着手开展了加速产业、公共部门和研究机构群聚和挂钩的工作。政府还推动促使国家创新系统与生产商协会加强协调的政策，这一政策为在国际市场上协调共同战略和促进技术转让网络化起到了重要的推动作用。

渔业部门因国家创新系统的重视而获益。该部门的繁荣靠的是有利的汇率政策，取消非关税壁垒和宽松的信贷，它使企业家能够方便地获得融资。

资料来源：(a) Katz J and Spence R (2008). Chile: Universities and the National Innovation System. Facultad de Economía y Negocios, Santiago de Chile.

(b) Giuliani E (2003). Evidence from a Chilean wine cluster. Study paper for EADI workshop on Clusters and Global Value Chains in the North and the Third World. October. University of Sussex, United Kingdom.

(c) Lagos G (1997). Developing National Mining Policies in Chile: 1974-1996. Catholic University of Chile, Santiago de Chile.

(d) UNCTAD (2008). Mining and Economic Development. Mimeo. Geneva.

#### D. 基于市场的风险管理

25. 自 1990 年代以来就开始注重采用基于市场的机制管理初级商品的价格风险。其背景是国内和国际价格稳定计划在解决发展中国家的初级商品问题方面取得的进展有限。这些手段是通过金融市场或其他机构抵消面临的价格风险。相关的衍生品合同通常在主要金融中心(例如伦敦和纽约)等国际商品交易所交易。技术上, 这些机制允许生产商或生产国政府通过将风险转移给投资者(投机商)而限制因未预料到的价格变化而产生的风险。

26. 然而, 低收入发展中国家采用这类基于市场的手段并不普遍, 原因在于使用这些手段复杂、规模大和成本高。因此, 发展中国家当前的兴趣集中于建立能符合国内生产商和贸易商需要并提供对冲机会的商品交易所。然而, 并非所有发展中国家, 尤其是低收入依赖初级商品的发展中国家拥有必要的“临界质量”——能以可行和有效的对冲能力经营交易所需要的专业贸易商/出口商和大型初级商品生产商。无论如何, 尽管期货市场有助于解决与价格波动有关的问题, 但它们无法解决初级商品价格长期下跌的问题和初级商品依赖国际贸易条件恶化的趋势。

27. 过去十年中, 发展中国家对使用部分这类机制, 例如商品交易所产生了政治兴趣, 2005 年非统组织贸易部长会议上的声明就是例子。发展中国家拥有可行的商品交易所运作需要的复杂的体制架构、市场和专业特征者数量有限。马来西亚和巴西通过私营部门的主动行动, 利用其国内市场的规模, 或两国的初级商品占主导地位的市场份额, 成功建立了商品交易所, 并受一些政府规章制度的监督。

28. 若干低收入依赖初级商品的非洲国家也组建了(或正在考虑组建)商品交易所。例如, 埃塞俄比亚商品交易所于 2008 年 4 月开始咖啡的交易业务。此后该交易所开启了其他商品, 例如玉米、小麦、加工和未加工的毛豆和芝麻的合同交易业务。

#### E. 预算管理措施

29. 一些政府作为全国收入管理工作的一部分, 实行预算管理措施, 通过稳定基金和投资规则, 理顺政府在一定时期内的开支。例如, 马来西亚利用盈利的能源部门的资源成立了由政府通过财政部控制的若干主权财富基金。

30. 博茨瓦纳成功的关键在于其立足资源的发展战略，在这一战略框架内，私营部门和政府有明确的职责分工，由政府担任股东和管理者。政府从管理者的地位出发，确保审慎地将矿产品收入投用于生产部门和长期发展方案，例如农业现代化和开发人力资本。

31. 供讨论的问题包括：

- (a) 国家的作用是否在于提供核心公共物品和一种能使所有利益攸关方(公共和私人)以最优方式发挥职能的扶持环境？
- (b) 哪种类型的环境有助于提高生产力？
- (c) 国家如何改善销售和分配系统？

### 三、区域一级的政策

32. 虽然在国家和国际两级采取了许多主动行动解决初级商品问题，但在区域一级有针对性的初级商品政策很少。这是令人奇怪的，因为就在完成乌拉圭回合贸易谈判(已对多边主义疑虑重重)之前刚萌发的区域贸易协定快速增长之势尚未陷入低潮。然而这类区域贸易协定中农产品的覆盖范围通常不像工业制品的覆盖范围那样全面。这可能是由于农业传统上的受保护地位，直到发起乌拉圭回合之前，它仍不受多边贸易纪律的约束。因此，虽然有证据表明优惠贸易安排(除某些例外之外)一般可扩大农业贸易并提高农业收入，但直至最近，拥有涵盖这一部门的全面贸易规则的区域贸易协定凤毛麟角。

33. 即便区域贸易协定对农产品给与优惠待遇，数量仍然是有限的，并且将某些被认为敏感的产品排除在外。例如，在东南亚国家联盟(东盟)自由贸易区的自由化第一阶段中，所有未加工的农产品均被排除在关税放宽之外。拉丁美洲南方共同市场也将许多“敏感行业”的产品，包括部分农产品排除在外。尽管非洲区域贸易协定历史悠久，一般认为，由于各种各样的原因，区域贸易协定不能有效促进贸易和外国直接投资(外资)。这其中包括外部贸易壁垒相对较高，成员国之间资源互补性低，运输设施差和贸易成本高。成员资格经常重叠造成相互竞争有时甚至相互冲突的自由化方案，它意味着这些方案不能充分实行。

34. 至今，中国—东盟自由贸易区协定早期收获方案(2004-2006)成为区域贸易协定范围内农业部门贸易自由化成功的最典型范例。该协议涵盖 500 多种产

品，包括来自泰国和中国的 188 种蔬菜和水果，它们自 2003 年 10 月以来即享有零关税。

35. 非洲的自由贸易协定尽管缺乏对初级商品贸易的重视，但一些区域技术性组织发挥作用，推动在可持续性资源管理和利用方面的区域合作，例如蓄水盆地和森林，包括维护生态系统。区域贸易协定同这类区域技术性组织并未开展系统性的政策协调，因而难以对农业生产自然资源管理和自然资源的利用产生影响。

36. 供讨论的问题包括：

- (a) 其他区域包括发达国家在内，区域贸易协定中农业贸易竞争力的原因何在？
- (b) 制定推动依赖初级商品的发展中国家高效和有竞争力的农业区域政策存在哪些制肘和障碍？

## 四、国际政策

### A. 致力稳定价格的努力

37. 第二次世界大战结束后，国际社会在谈判导致 1948 年《哈瓦那宪章》的协定过程中(该协定未得到成员国的批准)，首次认真考虑了如何解决初级商品的问题。1950 年代，对初级商品问题的审议移交给了联合国经济及社会理事会。初级商品出口国贸易条件持续下滑的趋势加之初级商品价格和收入不稳定，致使初级商品问题在 1964 年贸发大会议程上高居榜首。其后，在贸发会议框架内，为制定可行的国际初级商品政策做出了努力，导致 1976 年在内罗毕举行的第四届贸发大会上通过了《综合商品方案》。其基本设想是，通过谈判单项商品协定，使各国能够利用本国的资金和为此目的将建立的共同基金所提供的贷款建立缓冲储存，以减少价格波动幅度并将价格稳定在生产者有利可图的水平上。但是，经过数年紧张谈判，在贸发会议《综合商品方案》框架内谈成的唯一一项新的商品协定就是《国际天然胶协定》。该协定还建立了商品共同基金，它于 1981 年通过，但 1989 年才生效。

38. 随着全球经济于 1980 年代进入衰退期，一些现有的单项商品协定，例如糖协定，在价格低迷的压力下中断实施，而诸如咖啡和可可等协定中的经济条款

则被删除。随着 1980 年代面向市场的战略开始时兴，对市场进行干预的做法不再为人们所推崇。市场力量可通过价格自由化和对管制松绑而自由发挥作用，则被奉为能对资源作最有效率分配，并能为 1980 年代深陷国际收支困境和债台高筑的发展中国家带来福祉的希望。

## **B. 补偿性融资机制**

39. 补偿性融资机制是国际货币基金组织(货币基金)首创的，也曾用来在宏观和微观层面为出口初级商品的发展中国家和其出口商提供缓冲支持，使初级商品价格的波动和收入不稳定不致对其造成过于严重的影响。最广为人知的这类机制就是 (a) 国际货币基金的应急和补偿贷款机制(1988 年)，其前身为 1963 年创建的补偿贷款机制；(b) 还有欧洲联盟与非洲、加勒比和太平洋国家之间在一系列《洛美协定》和《科托努协定》下缔结的种种安排。虽然上述种种文书拥有雄厚的资金，但遭遇到设计和运作方面的问题。这影响到国家获得贷款的资格和数量、出口下降获得补偿的比例和贷款的发放速度，从而限制了本应发挥的抵消经济周期影响的作用。

## **C. 世界贸易组织与《多哈工作方案》**

40. 农业是乌拉圭回合谈判中 5 个新的贸易领域之一(关税贸易总协定第 8 轮贸易谈判回合)。虽然这些谈判导致《世界贸易组织农业贸易协议》的产生，但计划在世贸组织既定议程框架内举行进一步谈判，以便将农业充分纳入多边贸易纪律。农业贸易的全面自由化有望为初级商品生产者带来由此产生的利益增加。

### **《多哈工作方案》**

41. 《多哈工作方案》的长期目标是建立一种公平和面向市场的贸易体制，其中包括纠正并防止世界农业市场的限制和扭曲。在该工作方案框架内设想的综合谈判，目的尤其是“大幅度改进市场准入；减少各种形式的出口补贴，以期逐步予以消除；并大幅度减少扭曲贸易的国内支持”。毫无疑问，在农业谈判中取得了某些进展，2005 年在香港(中国)世贸组织部长级会议上就农业问题作出了三项

具体决定，然而，一些观察家指出，发展中国家仅得到了一些无关痛痒的收益，尤其是部长级宣言并没有要求主要发达国家取消国内补贴。

42. 自 2005 年部长级会议以来开展的谈判似乎在满足世贸组织成员中依赖初级商品的发展中国家若干需要方面取得了某些进展。<sup>4</sup> 提出了一系列措施建议，以便 (a) 解决关税升级问题(对加工产品提高关税)；(b) 取消影响初级商品贸易的非关税措施；和 (c) 澄清成员可采取联合行动，包括通过政府间初级商品协定采取联合行动的条件。这一点尤其反映在修订后的办法草案第 91、93 和 95 段中。

43. 这些修订条款草案还包括 (a) 尤其是为改善世界初级商品市场提供技术援助，并通过和实施政府间初级商品协定；和 (b) 监督国际贸易组织和其他组织按照相关规定，通过世贸组织为管理贸易援助所设立的机制提供技术援助所需要的资金。

44. 供讨论的问题：

- (a) 如何有效解决对发展中国家农业竞争力产生消极影响的问题，例如发达国家的出口和国内补贴、“不公平”或不透明的使用标准(健康、安全和技术)、关税，包括关税高峰和关税升级以及非关税措施？
- (b) 竞争规则对于促进国内投资者进入全球价值链并加强他们对价值链高端的参与是否是必要的？

## 五、自然资源收入管理方面的透明和问责问题

### A. 定义和背景

45. 开发利用自然资源可产生庞大的收入来源，可将它们用于促进增长和减贫。同时，巨大的资金来源流入东道国政府，这种突然性的膨胀以及它们的可以谈判性质引发了贪污、腐败或管理不善的风险。在这一背景下，最近以来一大批透明度倡议背后的根本原因是，越来越多的了解政府从采掘业中获得的收入使人民有权利要求政府对管理这些收入用于国家发展承担责任。赋予公民这一权利的关键是监督资源(不可再生)管理和它对生产地区当地社区的影响。透明度的提高还

---

<sup>4</sup> 世贸组织(2008)。修订后的农业办法草案，农业委员会。特别会议，12月6日，日内瓦。

有助于政府查明和弥补企业对政府交税方面的漏洞，并以双方满意的方式谈判开发利用自然资源的透明和公平合同条件。

46. 商业透明度问题产生于相关方之间的技术转让、限制性商业惯例和交易之中，通常称为“转移定价”。转移定价被认为是一个关键问题，因为它可能导致企业将税收当局的税收收入转往它处。这给依赖采矿业的发展中国家造成严重问题，其中跨国公司居支配地位，而当地的伙伴缺乏能力和资源，无法查明操纵转移定价所含有的转移利润效应。在中间一级，透明度和问责问题尤其产生于信息不对称和不透明的价格显现机制，以及制定标准过程缺乏透明度和问责制。总体上说透明度适用于多边贸易和金融体系。

47. 1980年代在结构调整方案背景下开始的对采矿部门的放松管制，使这些问题变得异常尖锐。这类改革强调的是国有采矿企业的商业化和私有化、能力建设、私营部门发展和吸引外国直接投资。矿业改革背后的主要原因是将政府在矿业部门中的目标转向创造税收。主要决策标准是实现一种稳定的法律和财税框架，其中包括采矿守则、合同稳定性、一种有保障的税收制度、利润汇回和赚取外汇。反过来，政府期望从该部门产生的扩大的租金中获得“公平”的一份儿。然而，改革引发了某些关切，因为在有的情况下改革导致“飞地经济”的发展，技术、就业或其他外溢效果很少，据称合同协议奉送给跨国公司过多的采矿租金而损害了东道国的利益。它们还因为缺乏附加值和造成环境损害而受到批评。

## **B. 研究成功经验和思考前进的道路**

48. 初级商品部门透明度和问责制方面的一些新的倡议和标准已导致发展中国家加强对收入和管理。它们适用于国家、区域和国际各级，不过很难将不同的层面加以明确区分，因为国内措施可能在域外适用，而实际产生全球影响。一些国际倡议采取国内用办法，而转化为国内一级的最佳做法。此外，部分最突出的国际倡议直接吸引企业与国家和公民社会组织一道实行，超越了传统的国际(即政府间)系统。

49. 本节中探讨的倡议带来了一些重要挑战。首先，透明度如同问责制一样，不再是一个地方性问题，而成为一个国际现象，需要各级所有利益相关方跨地域(东道国和母国)采取协调一致的行动。尤其是在商业监管方面可以察觉到东道

国政府的地域能力与与企业聚合的跨国性质形成不对称状态。第二，所有关键利益攸关方有意义地担当是将解决透明度和问责制努力化为体制干预的关键。第三个问题是使新兴经济体中的角色的负起担当责任的规则，它们正在迅速成为初级商品部门重要的全球经营者。全球行业协会(例如国际采矿和金属理事会)在铲平赛场和克服集体行动问题方面发挥着重要作用。政府一级的多边讨论对于构筑指导采取行动的共同理论和政策框架至为关键。

## C. 国内措施

### 1. 东道国的做法：依赖国内政治进程与有国家针对性地落实国际倡议

50. 在采掘业管理方面已有高标准的一系列国家(包括博茨瓦纳、马来西亚和智利)依靠国内政治进程相对成功地管理大量、波动性、可用尽的收入来源，例如博茨瓦纳的钻石占国内生产总值的约三分之一，占出口的四分之三和政府收入的一半以上，其税收立法简单透明。很多年来节省了大量的矿业收入以舒缓流动性影响。该国收入管理战略在强有力的体制安排配合下，更侧重于有效的中长期优先任务，而不是单靠透明度。

51. 其他国家认同的是一种大体一致的透明度做法，有些明显的变化，体现的是部门特有和国家特有的情况和敏感问题。尼日利亚是《采掘业透明度倡议》<sup>5</sup>首批签署国之一，并且率先对其实施给予了法定支持(以便使该进程在某些程度上不受国内政治进程的影响)。尼日利亚通过一项国际竞争性招标委托一个外部、独立机构审计 1999-2004 年该国与石油和天然气公司的往来资金。审计结果通过尼日利亚采掘业透明度倡议网站公诸于世。审计找出了与石油和天然气部门治理有关的若干薄弱环节，并制定了一项补救行动计划。

52. 在阿塞拜疆，收入披露已经体制化，企业对政府的支付和政府从采掘业获得的收入受到独立审计，相互吻合并以合计方式公布于众。一些政府正朝着披露采矿业开发协议，就石油和天然气产业来说，生产分摊协议方向发展。东帝汶通过网站公开披露收到的竞标和合同的最终授予。总之，政府对石油生产、税收

---

<sup>5</sup> 《采掘业透明度倡议》是一个由国家发起和承认的倡议，在国际一级得到八国集团、商业界(采掘公司和与该部门有关的机构投资者)和公民社会的支持。

和收入管理采用了一种法律框架被视为国际最佳做法。国家一级，在落实《采掘业透明度倡议》标准和促进一个传统神秘部门(采掘业)透明度的范围广泛的倡议中，有三种披露办法(分计披露、合计披露和合同透明)。一些情况下遇到的挫折包括执行进程技术复杂和费用高。

## 2. 母国措施：抓住透明度和问责制的跨国要害

53. 在一些情况下，东道国可能缺乏针对在其境内经营的跨国公司执法和执行规定(包括披露要求)的体制能力，或者因为需要为投资开展国际竞争而感到这样做有阻力。一种替代办法是母国对其管辖内开设的国际经营的公司实行严格要求并加以监督。股市挂牌要求作为母国(在此有意指公司筹集资金的国家)借以将收入透明度转化为标准的全球做法的一种机制而特别引起重视。然而，证券法披露义务(它取代了母国的保密条款)为其中有许多商家公开上市的初级商品部门(例如石油)提供了一种有效的政策工具。<sup>6</sup> 在这些部门，允许将披露要求的范围扩大到无同类要求国家的发布者，其中包括披露给外国政府的支付。将获得项目融资与资金收到透明度挂钩(例如要求金融家、风险保险人和出口担保人只披露收入的公司打交道)，是另一种处理透明和问责制的做法。这些单边行动预示着良好做法，其限度是它们吸收了在多边一级拟定的共同构想和政策议程，进而兼顾对主权、法律和合同的关切。

54. 贪污腐败/洗钱等由于这些现象的跨国性质，可能是最需要东道国和母国采取协调一致行动的领域。在母国管辖范围内已采取了具体的立法行动，扼制国际贪腐现象的供应方。例如，根据美国《反海外贿赂法》，一家美国公司在海外根据美国法律将对其行为负有刑事责任。加入经合组织《禁止在国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》的经合组织国家，也颁布了类似于《反海外贿赂法》的立法。人们普遍感到需要收紧这类反贿赂法，以囊括现实中所发生的范围广泛周密众多的行贿办法(其中包括在某些情况下，外国投资者与执政精英家庭成员或商业协会之间的商业交易)。扼制贪腐的另一种实际机制是不准犯有贪腐罪的公职人

---

<sup>6</sup> 其他采掘业(例如采矿)或许多大宗农业初级商品并非是这样情况。因为其他许多重要商家(商业工会和在农业部门，某些大型加工商/贸易商)并没有上市。

员、受益于这种贪腐的家属和那些力图行贿者入境(“安全庇护”),并查明、追踪、冻结或剥夺和最终没收受贿所得的财产。然而,需要采取重要的补充行动,加强对海外金融中心的监视。

#### **D. 区域框架: 构建发展中国家对透明度的承诺**

55. 发展中国家的一些区域倡议显示了推动透明度和善治的政治承诺。非洲的主要倡议包括《非洲发展中国家新伙伴关系中的非洲同行审议机制》(非洲发展新伙伴 + 非洲同行审议机制)。非洲同行审议机制是由非统成员国作为一种自我监督机制自愿达成的一项相互商定的文书。其任务是鼓励非洲国家遵守政治、经济和企业治理价值守则和标准以及非洲发展新伙伴关系内的社会经济发展目标。在亚太地区,亚洲开发银行(例如亚行/经合组织亚太反贪腐倡议)和亚洲太平洋经济合作组织(亚太经合组织)(政府采购专家组和反贪腐透明化工作队)推动了重要的透明化和反贪腐倡议。在拉丁美洲,在美洲国家组织主持下谈判的《美洲间反贪腐公约》是发展中国家区域行动的一个代表性例子。美洲国家组织和亚太经合组织论坛也讨论了不为受贿官员和行贿者提供安全庇护的政治承诺。

#### **E. 国际倡议: 一种新型利益攸关多方的软法律行动方式**

56. 本节侧重谈及初级商品部门透明度和问责领域中由政府、行业和公民社会组织联合形成的新型利益攸关多方软法律行动方式的若干例子。其中最突出的是金伯利进程证书制度和《采掘业透明度倡议》。部分这类国际倡议来自行业内的自我约束和政府间组织所发挥的制定标准作用,并包括企业报告和反贪腐领域中的重要行动。

57. 金伯利证书制度是通过国内法实施的一项全球证书制度,以确认毛坯钻石来自“非冲突”地区。它主要包含筑栅栏机制(参加国只能交易金伯利证书制度伙伴国家的毛坯钻石)、详细的包装规定、主管局的证明和公司的监管链担保。就参加者遵守而言,金伯利证书制度对成员国进行同行审查,人们普遍承认,金伯利证书制度减少了冲突地区钻石的货源,如将类似的证书制度扩大到可能成为冲突源泉的其他初级商品(例如木材和“钶钽铁矿石”)是有其意义的。

58. 采掘业透明度倡议在一国内实施的关键在于建立两级报告制——采掘业利润的流向：披露采掘公司向政府支付的所有实物付款(“支付”)和政府从采掘公司收到的所有物质收入(“收入”)。公司申报的支付和政府收到的收入需符合国际审计标准，并随后将经过审计的采掘业透明度倡议报告广泛分发给广大受众。采掘业透明度倡议尽管具有外向性(就认可国际标准而言)，但它是当地推动的，并允许在执行方面有某些灵活余地，尤其是它是由政府自愿认可的，关键决定由执行国自己作出。采掘业透明度倡议做法的另一个特征(如同金伯利制度一样)，是其混合性质，也就是倡议的严格自愿性和强制性区分不那么明确。具体而言，虽然采掘业透明度倡议是政府的一种自愿，但国家一旦认可参加这一倡议，这一进程即对在该国经营的所有采掘公司，其中包括国有企业具有强制性。尽管没有外部机构评估其遵守情况，但采掘业透明度倡议最近建立了一种认可程序，受该倡议理事会的监督，不遵守成员的地位可能会被公开降低。在非政府组织和国际金融机构的大力推动下，对采掘业透明度倡议有重要的补充办法/行动，例如“公布你付的钱”运动。

59. 这类利益攸关多方倡议的最终力度取决于进程的信誉和效率，而它们反过来又依赖于严格的报告和审计标准和具有详细格式和时间限定的外部核证程序。这些方面使得实行技术上复杂，成本多，一些国家出现能力方面的困难。此外，利益攸关多方倡议是在复杂的协作网内建立问责机制的，它可以加强参与做法，但有可能损害加强国内(议会)机构的地方积极性。<sup>7</sup> 关键在于建立一种良性循环，其中利益攸关多方的对话并入并加强国内的政治进程。

## 六、结 论

60. 发展中国家初级商品生产商需要获得“赢利价格”一再成为如何解决初级商品问题的政策对话的主题。这是因为一般观察到初级商品价格周期不对称，直至最近的价格景气之前上扬周期相对于下跌周期要短，以及初级商品实际价格长期下跌。1960年代和1970年靠带有经济条款的国际初级商品协定解决这一问题的尝试结果成效不佳。在1980年代新自由派发展日程下，对付这一长期问题的新

---

<sup>7</sup> 见 Jones S(2008)，撒哈拉以南非洲和“资源诅咒”：常规智慧的局限性，工作文件第2008/14号，DIIS，哥本哈根：34。

式努力偏向于基于市场的机制。然而，最近在金融市场动荡——随后它引发了自上次大萧条以来前所未有的全球经济危机——中出现的最近粮食危机，再度引发了对解决依赖初级商品的贫困发展中国家所面临的这一问题的辩论。重温国际初级商品协定最初构想并设计出一种更好的执行方式是否现实？尽管由目前金融和经济危机所暴露的市场运作的种种弊病，是否应当在以市场为基础的机制框架内寻找该问题的持久解决办法？是否应当做出更加协调的努力设计出一种综合国际初级商品协定和以市场为基础的机制两者最佳特征的解决办法？是否能有一种对付初级商品价格长期相对下跌趋势的长期机制？如果没有，如何实现特定初级商品供求增长的可持续平衡？

61. 对于管理资源租金的相关问题，人们普遍同意东道国政府和跨国公司都需要有透明度和问责制。已经在国际和利益攸关多方一级采取了各种主动行动，在国家、区域和国际三级解决这种双重问题。一些区域经济合作安排以其本身的倡议应对这一问题而补充国际倡议证明它们已认识到这个问题的严重性和应予以解决的紧迫性。然而，这些问题的跨国性突显了在各个层次和在所有利益攸关方之间有效合作的重要性。为有效解决这一问题，发展伙伴(或母国政府)、公民社会组织和东道国政府应当发挥什么样的作用？

-- -- -- -- --