



联合国 贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.1/75
8 December 2005
CHINESE
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会
商品和服务贸易及初级商品委员会
2006年2月6日至10日，日内瓦
临时议程项目3

支持发展的初级商品政策： 脱贫斗争新框架*

贸发会议秘书处的背景说明

内 容 提 要

本报告研究发展与初级商品生产及贸易之间的关系，着重于贸发会议增强初级商品生产和贸易能力的各种项目和方案如何促进减贫。每日生活费用低于1美元的12亿人口中有四分之三在农村生活或工作。约一半的世界饥饿人口来自于小农户社区，其余20%是农村无地人民，10%左右的生计依赖于牧业、渔业和林业资源。由于初级商品需求的近期和预期发展，目前是依赖初级商品发展中国家改善经济的多年来的最佳机遇。这需要发展中国家政府的行动和国际社会的行动。

第一章讨论发展中国家生产者如何增强在全球初级商品供应链中的参与。第二章论述如何提高发展中国家初级商品生产者的供应能力。第三章探讨初级商品部门的管理。报告认为，许多必要的行动，包括初级商品政策的相关方面和减贫方案的融合，属于发展中国家各国政府的权限，为了成功落实这些行动，很多情况下也需要国际社会的援助。为给予贫穷人民机会依靠其自身努力脱贫，本报告的提议可以成为更积极减贫方针的核心。

* 本文件因技术原因在上述日期印发。

目 录

	<u>页 次</u>
导言：努力减贫的主流初级商品政策.....	3
一、增强参与供应链.....	5
增强小农户供应全球市场的能力.....	5
贸易机构建设：初级商品交易所和风险管理.....	7
初级商品信息：减少不对称.....	9
二、提高供应能力.....	11
使发展中国家从世界贸易新兴初级商品产业中获益.....	12
达到国际市场标准.....	13
通过改善投资和贸易融资加强供应能力.....	14
三、改善初级商品部门管理.....	16
改善公司一级的资源管理：初级商品企业的公司社会责任 战略.....	17
循环利用初级商品收入和管理初级商品相关的宏观风险.....	18
结论.....	20

导言：努力减贫的初级商品政策

1. 八个千年发展目标中的第一个即是消除赤贫和饥饿。每日生活费用低于 1 美元的 12 亿人口中有 75% 在农村生活或工作。估计约一半的世界饥饿人口来自于小农户社区，其余 20% 是农村无地人民，10% 左右生活在生计依赖于牧业、渔业和林业资源的社区。在最不发达国家和撒哈拉以南非洲国家，贫穷集中在农村地区，绝大多数只有仅能维持生存的农业。这些国家依赖于少数传统农业初级商品或矿产品来赚取大部分的出口收入，它们出口极其有限数量的较高价值和加工产品。

2. 初级商品价格是监测初级商品状况的最可见指数，过去三年中猛增，尤其是燃料和工业原材料。然而这次恢复是从历史性低价位开始的，对大多数初级商品来说，整体价格仍保持低水平，特别是从实际价格来看。此外，汇率变化，尤其是美元(大多数初级商品价格以其标价)和进口产品标价货币之间的变化，也影响从初级商品价格上涨中获取的实际收益。亚洲发展中国家尤其是中国和印度经济的迅速增长，预期将为国际初级商品市场继续带来活力，因此为发展中国家增加初级商品出口收益打开“机会之窗”。如果发展中国家能成功满足全球初级商品需求的增长和南南贸易的潜力，至少对一些初级商品来说，良性循环就能出现。

3. 尽管从中期来看强劲需求或许有助于提高价格，但未必意味着长期持续上涨或不稳定性降低。通过市场干预扭转初级商品实际价格的长期下降趋势，这不大可能，除非出现极强有力的政治意愿或承诺。虽然关于如何改善价格状况的进一步研究和讨论会有所助益，但是经验表明即使是价格的短期稳定都极其困难。影响初级商品价格趋势或变化的努力被证明是不可持续的。这不是说价格的提高并不重要。相反，目前的状况为改善依赖初级商品的发展中国家经济提供了多年来的最佳机遇，这些国家出口的初级商品正获益于这一有利发展。

4. 不稳定的出口收入对依赖初级商品国家是个关键问题。需要提高补充融资办法的实用性并实行这些办法，使其成为有效的安全网和创新性风险减缓工具。贸发会议在这个方向的重要一步，就是评估其它备选方案和分析不稳定型的本质及来源，从而设计一个适当和有效的机制来处理外部冲击，并减缓世界初级商品价格波动等问题和经济行为者无法控制的事件(例如自然灾害)的影响。

5. 为了提高发展中国家初级商品部门的竞争力，开发新产品和较高价值产品，保证初级商品的更多附加值留存于当地经济中，政府政策和民营部门战略需要服务

于这些目标。不仅存在着供过于求的风险，而且多元化经营也具有风险，所以必须降低这些风险。新的生产技术和商业惯例有别于传统活动，但难于采用。小生产者在进入新活动领域时特别需要有所准备并得到帮助，而高成本生产者需要帮助来克服退出壁垒。确定机会和满足市场在质量、追踪、标准、数量和供应持续性方面要求的能力和机构需要予以加强。有形基础设施，包括仓储设备，需要予以改善，质量检验实验室和支持服务也是如此。提高竞争力和供应能力需要目标明确的国家政策，辅以增强生产力和满足市场需求的大规模国际社会支持。

6. 如果发达国家以需求增长为借口，沾沾自喜地认为有必要降低农业关税并支持国内生产者，或者更糟的是，如果它们决定继续提供大量支持，利用市场成长来满足其自身利益，发展中国家从现有活力中的获益将减少。发生何种情况将主要取决于世贸组织多哈工作方案目前谈判的结果。长期需求增长和价格稳定性的提高应使发达国家较易克服国内对降低支持的抵触，在世界农业贸易中促进向更公平竞争环境的转变。

7. 贸易援助是使依赖初级商品发展中国家能够享受世界市场中出现的利益的关键工具。建设相关贸易基础设施与提高供应能力以及竞争力等与援助有关的具体领域将在本报告稍后章节述及。各国需要贸易援助的第三个领域是如何适应贸易规则的变化，这些规则对诸如食糖和香蕉等产品具有重大影响，传统上这些产品在特别安排下经营。

8. 为了保证这些政策面向了有关国家福利目标，主流初级商品政策融入减贫努力和发展计划的整体框架必不可少。事实上，由于国家发展战略(如减贫战略文件)没有强调初级商品部门，国际援助经常受到束缚。

9. 本报告有三章：增强参与供应链；提高供应能力；改善初级商品部门管理。一些方案兼顾若干个领域，但是本结构可以帮助区分主要目标和方案成功的条件。本报告表明，初级商品领域有意义的行动是可行的，而且对于以成本低效率高的方式减贫的初级商品部门项目和方案来说有大量的机会，这些项目和方案大多是建立在伙伴关系方式上。它们和国际支持一起可以将贫穷的恶性循环转变为增长的良性循环。本报告不打算列出国际社会和各政府可利用的备选方案，而是着重于来自贸发会议工作的近期实例，在这些工作中专业知识得到了发展。

一、增强参与供应链

10. 农民一般只收到消费者为其产品支付的价格的一小部分；即使在“公平贸易”中也是如此。对国际贸易的农业初级商品来说，常见的份额是 4%至 10%。发展中国家在下游活动的参与非常有限，初级商品生产的很多附加值流出这些国家的经济。整个初级商品范围内都是如此，从农产品直至矿产品和燃料。投入要素通常是进口的，必要的服务(包括诸如银行和保险等服务)由外国公司提供，整体而言，初级商品生产、加工和贸易的“发展乘数”低于其可达到水平。

11. 发展中国家生产者、加工者和服务提供者在初级商品链中的更多参与，可以提高生产者的收益(特别是，如果生产者通过组织工作和更多信息壮大力量)，并增强初级商品出口在经济增长中的乘数效应。本章论述了具有重大改进潜力的三个领域的经验：壮大农民力量，使其在供应链中变得主动积极；加强贸易支持机构，减少交易成本；通过更好的信息，提高小经营商讨价还价的地位。

增强小农户供应全球市场的能力

12. 尽管全球化为经济增长提供了机会，也带来了竞争的加剧和不确定性的提高，影响了当地企业的生存发展。许多小生产者并不具有竞争性，在经营和满足市场的迫切需要方面具有缺陷。

13. 竞争壁垒包括：效率低下的经营和生产过程、薄弱的管理能力和劳动力技能以及不充分的技术和信息。几乎占小农一半的女性农民，以及女性企业家因社会角度而面临更多的壁垒。同样的壁垒影响了其他弱势群体诸如年轻人，他们为了找寻赚钱机会大量向城市移民，但又不具备所需技能。此外，许多中小型企业(中小企业)公司内部联网和合作的程度低，妨碍了它们享有规模经济和变得更有竞争力。

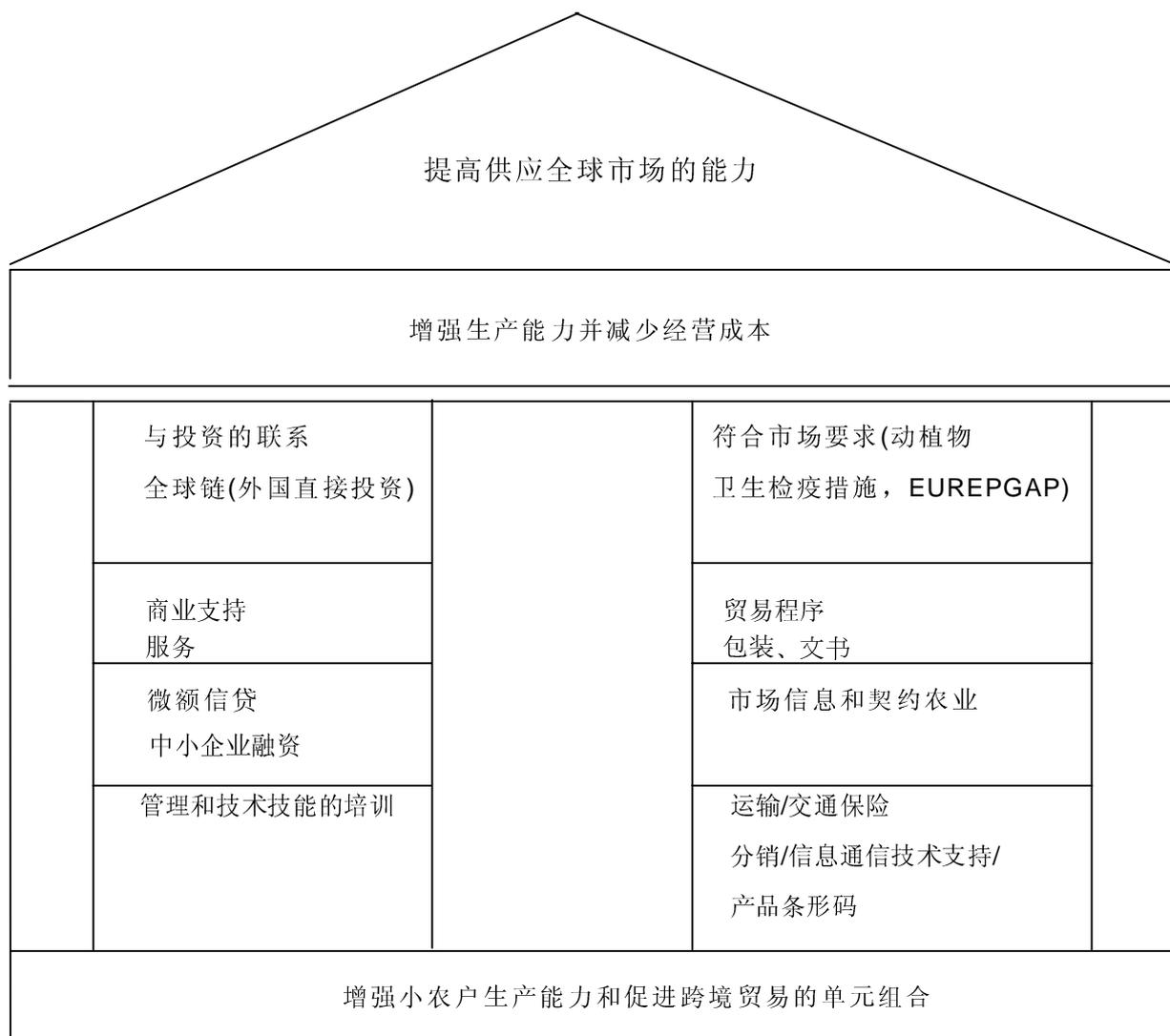
14. 一些依赖初级商品国家的经济进行了多元化经营，诸如超市等大型配送商正在那里寻找产品来源。但是，小农户没有能力以具有竞争性的价格提供产品并达到质量和数量要求，与大型供销商做生意以及利用成长市场提供的直接机会的可能性仍然微乎其微。

15. 为了解决这些问题，贸发会议帮助瑞士连锁超市 Migros 和加纳的小生产者建立了伙伴关系。这种关系旨在增强加纳果蔬小生产者市场进入和讨价还价方

面的能力，帮助这些生产者在保障可追踪性和始终如一的产品质量及数量的同时获取高收益，保证可持续的生产方式，以及获得有利可图的合同。

16. 该计划使用了促进优先化、试验、测试和复制的单元式方法。这个方案利用市场驱动方式完成，从市场评估和各类产品的确认开始，继而发现现有和潜在供应者，确定技术援助需求，确认农民已经和可能面临的束缚。Migros 和 10 家生产者协会参与了该过程的不同阶段，构划出对目标集团有具体市场机会的特定产品，并和 Migros 合作一起评估其供应链。然后，与利益相关者来磋商选择项目的区域和部门/产品。

图 1. 瑞士连锁超市 Migros 和加纳小生产者之间契约性安排模式的指导要素



17. 小生产者协会和诸如连锁超市等大型分销商之间的联系，可以为进入成长市场和获得诀窍、资金与技术，提供了有效的、可持续的渠道。这种合作模式为小生产者获得成长市场的直接机会提供了切入点和机遇。它也有助于保证小生产者在提升其生产力、产品质量和供应能力方面的能力建设，因此提高了所有行为者的竞争力和利润。生产者协会在此发挥了巨大作用，充当其成员与相关服务之间的主要渠道。

18. 贸发会议作为“促进者”在该方案中发挥了关键性作用，提供技术援助，以保证农民和现有商业发展服务提供者(公共和民营)可以满足瑞士市场的要求。该项目制订了可以升级和复制的经营模式。在负责贸易、工业和农业的部委与机构以及地方当局之间发展了联系。为了配合加纳政府权力下放的政策，该项目与当地组织合作支持地方经济发展。

19. 只要具备各类资源进行组织工作和壮大生产者力量，Migros 加纳方案很容易推广到其他生产者国家和连锁超市。对小农户直接有用的实际措施，或许也能引起技术援助资金提供者的兴趣。瑞士进口促进方案已经表达了其意图，支持在其他一些国家推广该方案。希望其它的捐助者也引导其活动向这个方向努力。

贸易机构建设：初级商品交易所和风险管理

20. 印度的小农户经济养活了约 5 亿人口。尽管几十年来政府一直引导向农业投资，但许多农民仍然被排除在有效参与初级商品供应链之外。这种边缘化加剧了低投资低收益的恶性循环，抑制了经济发展和减贫。但是，自从千禧年以来，印度政府已制定了广泛改革的方案，开始在整个初级商品部门收获实际收益。

21. 三家新创建的国家多种初级商品交易所，是印度改革方案核心的机构支柱。尽管它们不能解决该部门的所有问题，初级商品交易所还是可以大大提升市场效率，增强竞争力，提高冲击后的恢复力，整合该部门关键的辅助服务如初级商品融资和仓储。特别是通过帮助改善供应链中最弱势行为者的参与，初级商品交易所可以支持经济发展和减贫。

22. 初级商品交易所的基本职能，是通过将交易集中在一处场所来降低交易成本，以此来大大提升市场效率。买方和卖方节约了寻找合适的交易对手的时间和资源。这是近来努力建立泛非初级商品交易所背后的主要动力。在支持这个计划的工

作中，贸发会议认为泛非交易所将为非洲割裂市场上的生产者提供了一个扩大的产品市场，并且借助作为国际初级商品购买者的唯一采购论坛，成为非洲初级商品有效率贸易的通道——不仅是当地和区域市场的大量贸易的产品，也有向世界市场出口的较少量产品(主要是散货初级商品)。¹ 由于经合组织市场准入的改善以及发展南南贸易的强烈鼓励，初级商品交易所可以使发展中国家成为新增需求的直接蓄水池。

23. 在否则是混乱无序的市场中，交易所可以作为“学习场所”，将高水平的业绩和做法扩展到整个供应链，并对有形市场形成纪律。通过对发送至交易所的产品可接受性规定标准和运用严格的评级程序，交易所鼓励生产者满足交易初级商品的终端用户要求。对克服新的贸易壁垒，诸如日益严厉的卫生和检疫要求，也是一个重要机制。这会刺激在改善标准方面的投资。

24. 交易所定价信息的获得(“价格发现”)有益于生产者，不然他们就会脱离市场，容易从更知情的中介那儿接受次优价格。在印度，在遥远的当地市场安装价格行情显示器，可以使当地市场的初级商品现货价格和初级商品交易所价格之间的价差缩小。(实际上，印度最大的食物购买商，即那些向穷人布施食物的寺庙基金，也安装了此类价格行情显示器，现在可以更好地和交易商议价。)作为印度国家交易所的顾问，贸发会议支持了新交易业务模式的发展，信息通信技术的进步使此种模式成为可能。此种模式显然具有促进发展的前景，因而可望将边远初级商品生产者带入市场，并提高农民福利。印度国家交易所的原则可以激励农村地区发展，包括整个发展中世界尤其是非洲、亚太地区和拉丁美洲大量零散的农村人口的发展。

25. 由于很难甚至无法解决初级商品价格不稳定问题，对价格风险的管理成为关键的目标，而且是成熟的初级商品交易所的核心职能。(无论如何得承认，不是在所有的国家和对所有的产品，交易所都会发展到这个阶段。)当从减贫角度评估价格波动时，可以看到长期以来扰乱世界初级商品市场的众所周知的价格波动是发展中国家面临的最紧迫挑战之一。价格波动孕育了风险，容易受到风险攻击是造成贫穷的四个方面之一。初级商品交易所可以有助于处理该问题中的一个方面。

¹ 贸发会议，“Progress in the Development of African Commodity Exchanges”，2005年11月21至24日向非洲联盟贸易部长大会第二次特别会议提交的文件。

26. 初级商品交易所使农民可以在一个作物周期内(而且对可储存的初级商品来说,可进一步延长六个月至一年)获得价格的可预期性和安全性,尽管还是具有不稳定性。这一点至关重要,因为政府撤销了对发展中国家农业生产者的支持,主要出口产品的短期价格冲击越来越多地落在农民身上。初级商品价格风险损害了农民生计,不仅是当季收入的直接损失,而且将生产者困在低投资低收益的循环中。随着整个耕种周期的确定性增加,农民可以从事具有长期收益的投资,而且他们可以投资于种植高风险高收益的作物。即使是面临初级商品价格的长期下降,抵御短期价格波动的对冲能力为农民提供了一扇“时间之窗”,可以籍此调整作物类型并将风险组合多元化。考虑到即使是国际农业贸易中最深远的改革也会使发展中国家生产者受到世界初级商品价格剧烈波动的冲击,初级商品价格风险管理是保证从这样一个协议中获得福利收益的必要措施之一。认识到小农户使用风险管理工具的现实可能性和实际限制非常关键。但是,近年来各国政府和国际社会几乎没有做任何事(除世界银行一个小型计划和贸发会议更有限的活动)来增强小农户的力量,了解和进入风险管理市场,并克服目前妨碍大多数农民利用交易所的束缚(在认识、体制性支持和进入金融体系方面)。

“这种不安全……使弱势人民处于和经济衰退有关的突发贫困中,需要对这种突然剥夺的危险予以特别关注。人类安全需要保护免受这种危险和壮大人民力量,从而他们可以处理——当可能克服时——这种危险。”
— Amartya Sen, 人类安全委员会报告《Human Security Now》(2003年)

27. 发展中世界目前有一些经营很成功的商品期货交易所。但是,贸发会议收到了各国政府关于在建立新的初级商品交易所和发展现有交易所方面征询建议的请求。这表明需要更多的行动,使得整个发展中国家的初级商品部门可以学习一家交易所提供的全面服务,而印度初级商品部门也是直到现在才开始享受到这一好处。这仅仅是捐助机构和甚至许多发展中国家政府的方案中忽视初级商品部门能力建设和机构建设需求的一个后果。

初级商品信息: 减少不对称

28. 喀麦隆种植可可的农民在收获时出售的每公斤可可,收取的价格相当于国际平均价格的十二分之一至四分之一之间不等。在 Yokadouma(离杜阿拉港口 800 公里)和 Mbanga(离杜阿拉港口 60 公里)之间的价差高达 50%。这种在大多数发展中

国家存在的价差，来自于市场缺陷，主要是在获得关键初级商品市场信息上的不对称。这种状况反过来又损害市场效率，使小农户的处境更加恶化。许多传统的信息库消失了，其他的初级商品相关信息来源相当分散，而且并不总是井井有条的。信息的获得已被普遍认为是贸易利益不平衡分布的关键因素。信息不对称导致了增长不对称。

29. 初级商品贸易需要大量整理好的信息。初级商品生产国很难及时获得国际市场所有方面的相关信息，例如价格、市场结构及市场链、质量标准、国际公司、销售渠道、技术和市场。缺乏适当的信息，利益相关者无法优化它们的市场决定，确定新的充满活力的销售渠道，通过采用创新技术提高他们的竞争力，或者适当谈判。

30. 信息通信技术可以发挥重要作用。在结合市场分析和创新工具来收集和传播战略信息，并增强初级

贸发会议初级商品信息服务一揽子计划

贸发会议方案以五个单元为基础，其大部分资金来自于法国政府的资助：

为了监测这些部门，以及收集影响市场功能的基本要素方面的关键战略信息，**Infocomm** 门户提供了主要初级商品的最近更新信息。

Infoshare 是一个灵活的工具，允许有兴趣的伙伴收集农场交货价格或其他价格方面的信息，以及和中介费用有关的信息（例如投入、当地交通、储存、检查）。它也可以收集不同质量方面的信息（例如国家质量标准、出口清单、部分部门使用的利率）。

统计出版物和数据库概述了初级商品贸易和生产的发展。

《**世界初级商品普查**》是经常出版物，提供了 80 多种初级商品的市场、结构和创新方面独到和实际的信息。

创新电子产品和工具箱对具体初级商品部门提供了深入的分析。

商品链各利益相关者力量方面发挥先驱者作用的贸发会议，已经成为提供初级商品信息、市场智慧和知识管理的关键机构。一些发展中国家从日益提高的初级商品市场透明度中获益匪浅。在有 90 万户可可和咖啡小农户的喀麦隆，对这些市场的更好理解促进了 2005 年 4 月有关青咖啡和可可国家贸易法律方面的变化。这些变化促使国家根据新市场现实修改了法律。提高了透明度，农民更加了解巴西对其可可的潜在需求，增加了向该国新的销售——一个因更好信息而形成的南南贸易的一个实例。为收集和传播增强小农户力量的信息，正在规划进一步的工作来产生参与性工具。

31. 其它监测初级商品市场的计划包括贝宁监测 64 个农村市场的系统(包括 25 种最重要主食的市场)——Infoprix 的发展, 以及肯尼亚帮助 35,000 户园艺小农家庭进入国际市场的 Fintrac。

32. 新兴信息通信技术社会的一个关键发展是有机会建立协作、互补的公用服务。此种方式可以使初级商品生产者受益于价值链其它利益相关者的知识和经验。在增强小农户力量之外, 通过联合平台分享初级商品共同信息可以创造更大的凝聚力和巩固不同行为者之间的团结。

33. 在国际一级, 初级商品部门的战略信息加强了全球透明度并提高了初级商品战略和政策。从长期来说, 也可以产生不同的溢出效应, 如建立以市场为基础的计的可能性(如一些初级商品和国家计算基本风险的工具), 制定国际基准和指数(如可以作为世贸组织争端解决机制、知识产权讨论和竞争政策的参考)。最后, 初级商品信息的更好传播, 可以促进援助社会增加对初级商品部门的支持, 提出可采取有效行动迅速见效的关键领域。

二、提高供应能力

34. 自治农民很少过上舒适的生活, 大多陷于贫穷的恶性循环之中。为了摆脱这种状况, 他们在市场中的参与利润必须更加丰厚。有些情况下, 农民因为更多参与市场而一贫如洗(尤其是政府提供的安全网突然撤销)。更普遍的情况是, 发展中国家农民不仅在获得技术和资金方面有困难, 而且得遭受来自发达国家补贴出口的竞争。主要问题是, 许多农民, 尤其是贫穷的农民, 无法满足市场需求, 并难于置身于供应链中。

35. 减贫的任何有效方案都必须解决初级商品部门供应链的问题。尽管受限于资源束缚, 但贸发会议这方面的工作表明政府和国际社会仍可以采取有意义的行动。

36. 本章着重于三个这样的行动领域。开篇讨论农民如何实行多元化经营, 进入新兴初级商品产业的经验。继而考察可以增强农民力量来满足国际市场的标准和其它市场准入条件(以及发展中国家其他当地大购买者, 诸如加工商和超市)的实际方式。最后部分描述了投资和贸易资金获得的改善如何增强供应能力并在该过程中降低交易成本。

使发展中国家从世界贸易新兴初级商品产业中获益

37. 国家贸易的主要方向正在发生变化。南北贸易固然重要，南南贸易也在迅速成长。由于环境和健康原因，新的需求特征正在发达国家出现。因为消费者口味变化，一些产品在发达国家取得了新的活力。例如，消费者已经习惯于各类新鲜热带水果、蔬菜和花卉。

38. 传统初级商品在发展中国家出口中的份额下降，而以制造品为主的高附加值出口有所增加，但是只有少数发展中国家参与了这种趋势。发展中国家之间的贸易不仅在亚洲变得更重要，占了此类贸易的五分之四，在非洲和拉丁美洲也是如此。这种新增需求可以为进入世界贸易中新兴初级商品产业创造动力。

39. 发现新兴初级商品产业，需要对基本要素进行仔细分析和深入了解。近期一系列的专家会议，和初级商品区域及国家讲习班一起，加强了贸发会议的分析能力，并可以发现一些为发展中国家提供良好前景的部门。在这方面，过去二十年的出口额增长率已被用作主要指标来确定活力部门。这种指标对具有统计资料的著名国际贸易初级商品有效。

40. 对发展中国家而言，针织品和服装等制成品已经显示了巨大的活力。其中一些国家能够使用其初级商品基地进行纵向多元化经营。例如，一些国家整合了棉花纺织和其后的成衣过程，贝类和鱼类制成品等附加值产品贸易也有所增加，热带水果或园艺产品等其他初级商品的世界出口也大量增长。

41. 对一些初级商品而言，潜在的贸易活力没有在国际统计资料中显示出来。传统产品可能出现这种情况，例如乳油木(果仁油脂)几乎不存在任何数据。有关乳油木，欧洲委员会的新指令允许将植物油列入巧克力，可能对其需求产生直接有利的影响。其他统计的限制归因于初级商品市场的割裂。比如咖啡，甚至在整体市场面临供过于求的危机时，一些局部市场仍可能极其活跃。公平贸易、生物标签和有机产品的销售和国际市场相比微不足道，但是它们正在成长，而且对发展中国家是有吸引力的。

42. 对初级商品新用途的想法也可以发展和传播。目前原油价格的高企和对环境变化关注的增多，繁荣了生物原料部门。20多年前开始将糖转化为乙醇进程的巴西，目前是生物燃料的唯一潜在出口者。高油价和来自京都议定书的约束，导致可再生资源燃料的需求不断增长，因此替代传统能源。

43. 但是，这样的需求不会自动增加生物燃料贸易，尤其是南北贸易。生物燃料生产对北方农业生产来说是有吸引力的替代方案，发展中国家从这类新需求中获得的利益可能有限。但是生物燃料的生产也是减轻能源花费负担的一种方式。此外，它们可以在遥远的地区生产，在当地能源生产中使用——例如，在小乡村提供电力并容许成年人在工作之余上学。生物燃料生产给农民提供了选择机会，或是作为传统产品或是作为生物燃料出售，取更大收益者。

44. 如生物燃料情况所示，贸发会议的作用超越了分析工作，扩展到技术援助，以帮助发展中国家进入充满活力的部门并更具体地建设出口能力。

达到国际市场标准

45. 发展中国家成功从事向发达国家出口农产品和进入新市场的能力，关键取决于它们能否满足一大堆严格的质量和标准。尽管在这方面食物产品首当其冲，但是其他大多数产品也有同样的情况，包括棉花和其他纤维甚至胶合板等农业原材料。这些要求超出了传统质量标准，需要供应商对化学品、能源和水的使用负责，还需要减少社会和环境的影响。这些高标准经常变化，往往难于达到，且成本很高。

46. 各国制订了一些标准，以保证产品符合具体的实物特征，产品认证有赖于产品测试或者生产不同阶段的认证过程。运用其他一些标准来保证生产符合具体的特征，以达到过程或其影响方面规定的具体目标(例如 EurepGap 标准、ISO 14,000)此外，无论是官方的还是商业的，各种标准都有差异。官方标准是指政府制订的强制性标准，是世贸组织争端解决程序的主体；商业标准包括非政府组织、生产者协会和企业制订的那些标准(民营标准)。一般后者无法在官方讨论。

47. 为了了解最不发达国家在实施国际质量标准时面临的困难，2004 年贸发会议秘书处在三个非洲最不发达国家实施了有关卫生和植物检疫措施的“遵守成本”和“农粮标准”的项目。这个项目由芬兰政府资助。标准方面的主要问题在每个特选国家都相当类似。在政府机构方面，主要问题是难以让私营部门了解术语和规则，以及国家质量控制服务的设备和培训能力低下。在民营部门，利益相关者指出，在质量控制和可追踪性方面，发达国家市场比国内和区域市场要求更高。供应

商经常缺乏市场要求方面确切信息，没有足够的培训和设备，组织工作存在缺陷，无法通过合作性努力来达到标准，无法实施一致的策略来进入外部市场。

48. 可以得出以下结论：

- 国家政策需要加强，国家政策和国际条例及标准之间的差距需要缩小。提升基础设施和援助私营部门的资金来源匮乏是严重的束缚。发展中国家的决策者需要将政策方向定为：农业不仅是生产性的，也是市场性的。为了跟踪国际潮流，政府应当加强或检查有关食品安全的国家法律，包括落实诸如分析危害关键控点等观念。
- 迫切需要发展技能并加强技术能力。政府机构应当加强现有能力(例如质量管理方面的员工培训、实验室准确性、检查服务)来达到国际标准。民营部门利益相关者需要被告知出口市场农粮标准方面立法经常性变化的信息。
- 有必要为生产者提供信息并将生产者组织起来。在国内市场和外部市场的合并方面，政府机构的支持是关键因素。如贸发会议讲习班与会者反复建议的那样，国家行政管理必须加强和支持生产者和出口者的组织和操作能力，借助诸如为促进技术培训会议将农民分成小组、分享一段时间内的想法和经验、以及从“成功故事”中吸取经验来更好的理解管理小生产者援助的种种方式。
- 生产者难于获得资金来帮助其达到市场要求。遵守标准的成本很高。在民营部门和农民协会的协作之下，政府可以研究建立循环基金的可能性，为这一领域基础设施和培训需求提供资金。此外，获得负担得起的贷款和资金需要予以考虑：获得银行贷款、担保贷款或促进投资的国家措施应当帮助生产者和出口者努力加强其活动竞争力。(该问题将在下节进一步讨论。)

通过改善投资和贸易融资加强供应能力

49. 2002年，印度拉加斯坦邦损失了75%的作物，41,000个村庄全部宣布遭受旱灾。需要为下个耕作期购买种子的农民不得不同放债人联系，因为其中许多人没有土地，没有抵押品或第三方担保。资金可以得到，但是利率是每个月10%多。

这样的贷款束缚可以将农民困在贫穷的恶性循环中。这些农民幸运的是，过去的两三年中，一些印度银行和农产工业公司制定了一些新的融资计划，既不要求土地抵押也不要第三方担保。小额贷款(其标准方式不是非常适合农业借款)取决于社会关系的力量而不是单个借款人，但是这些新的融资计划取决于经济关系的力量——更具体是指商品供应链的力量。

50. 这种融资方式在西方银行被称为结构性初级商品融资。这是将融资中的风险以保证自动偿还相关资产预付款的方式，从承受能力较弱的一方转向更具备承受能力的一方。尽管认识到风险在不断增加，发达国家银行在 1980 年代后期还是使用这种融资机制，作为向发展中国家持续提供资金的一种方式。这种机制被证明即使在严重的经济危机时期适应能力也非常强。

51. 十多年来，贸发会议的工作是将这些初级产品融资的新概念融入金融业(尤其是当地银行)实务和政策的主流，使其前所未有地深入发展中国家经济，尽可能接近农场门户。从提供资金者的观点来看，贷款的成本和可得性是由风险观念决定。但是令人遗憾的是，在大多数银行，这些观念受到传统实务和没有足够的风险管理能力的困扰。改变这些观念并大幅提升风险管理能力可以放出大量的新债。基本方法不是很复杂。例如，初级商品的购买者可以直接付款给资金提供者，有效减少了贷款风险；风险可以从借款者转至实地仓库；银行可以控制货物。创新的可能性是不计其数的，就像许多成功的案例证明的那样。

52. 结构性初级商品融资的大多数方法是将借款者(生产者、农民协会、加工者或贸易者)看作是初级商品供应链的部分内容。贷款是基于供应链中借款者的业绩，而不是借款者的信用风险。例如，在农业融资中提供资金者只关心农民的预期业绩(生产)能力(甚至这种风险可以减轻)，而不再关注农民偿还贷款的意愿。实际上，银行必须超越这种融资方法，着眼于打包服务、建设供应链伙伴关系和提供自始至终的解决办法。尽管全面审查超出了本报告的范围，但是一些实例可以更好地认识这些关键的机制是如何运作的。

53. 在菲律宾，帕纳博农村银行建立了一家碾米及营销企业，作为银行和小农户合作开办的“社团”。通过这个社团，提供了营销服务以及投资和营运资本的资金。这种机制不仅保障了银行的信贷偿还(以货代款)，而且随着时间的推移，可以使农民成为碾米厂的多数股东。在印度，银行不仅是农业经营公司设定的契约性耕

作计划的伙伴，而且采取措施，将供应者和购买者联系在一起。例如，印度 Rabo 融资公司在农村建立了农产服务中心，提供一揽子服务，包括契约耕作、存货融资、设备租赁和信息。

54. 发展中国家有许多成功创新农业融资机制的实例。最主要的挑战是知识分享以及修改和复制这些模式。贸发会议建立了一个创新者数据库，并组织专家会议汇集这些模式。如初级商品融资直接进入资本市场(哥伦比亚)、结合基础设施融资和贸易融资(赞比亚、津巴布韦)以及使用技术和农业营销公司同小农接触(印度、肯尼亚、莫桑比克和赞比亚)等成功模式，已经引起了发展中国家银行的强烈兴趣。为了促进结构性融资的原则运用于具体的初级商品部门，贸发会议已经为园艺、可利用再生资源、渔业以及油气服务等制定了蓝图。

55. 但是，如果创新融资机制有效，政府(贸发会议一直在必要的法律和管制框架方面向发展中国家政府提供建议)和民营部门(贸发会议一直在向当地和区域银行提供建议和培训，并制定在线培训方案)克服机制性弱点仍很重要。而且，需要更强有力的机构来支持初级商品融资(抵押管理机构、初级商品交易所)，贸发会议推动建立这类实体，而且，还有余地制订新的区域协议。南南贸易正以几乎三倍于世界贸易的速度增长，在初级商品融资方面主要是加强此类贸易机构的力量。进出口银行和发展金融机构形成了国际贸易金融的关键组成部分，而且认识到来自于它们之间更多合作的巨大利益，贸发会议已经倡议创建一个联结这些机构的网络。

56. 通过将供应链各伙伴“联锁”，结构性融资为农民、加工者和其他当地企业开创了新的机遇，降低了成本，加强了南南贸易和投资，并为提供这些资金的机构带来了具有吸引力的收益。由于来自国际社会的更多支持，许多被证明切实有效的模式可以推广到很多国家，帮助农民和其他人获得当地、区域和国际市场的直接机会。

三、改善初级商品部门的管理

57. 大多数最不发达国家的经济仍然严重依赖于初级商品，而且其他发展中国家的大部分人口也是如此。尽管长期看这种依赖性需要降低，但是短期内有必要从初级商品资源中获取最大的发展贡献，来提高初级商品生产、加工和贸易的直接发展影响，同时创造增长和多元化经营所需要的资源。

58. 本章讨论在公司、国家和国际各级改善初级商品部门管理的经验。尽管讨论提供了有关问题和可能的解决办法，但是并没有提供全面的方案：如没有讨论贸发会议进行大量工作的农民和企业一级的价格风险管理，² 也没有建议修改和采取新的国际措施来帮助发展中国家处理贸发会议其他近期出版物中广泛讨论的具体风险(如改善补充融资办法，或者在世贸组织框架内讨论国际粮食融资措施)。

改善公司一级的资源管理：初级商品企业的公司社会责任战略

59. 每天早晨，大量寻找工作的人聚集在秘鲁库斯科地区必和必拓 Tintaya 矿的大门外，大多数人失望而返。该矿不能雇用所有 Espinar 省内需要工作的人，该省海拔为 4000 米，远离主要城市中心，当地鲜有经济活动有成功的希望。尽管该矿提高了当地收入，许多人仍批评矿业公司和当地政府没能实现期盼中的收入猛增以及加速发展。当 2002 年该矿由于铜价格过低临时停止其大部分经营业务时，当地经济反应剧烈，评批更甚。矿业公司、省政府和当地民间社团之间的讨论最终形成了一项框架性协议的结论意见，其中矿业公司投入税前利润的 3% 或者至少每年 150 万美元，来资助当地基础设施和其他发展项目。代表所有利益相关者的委员会选择了这个方案。

60. Espinar 居民、省政府和矿业公司面临的问题非同寻常。大型矿业项目在当地一级引起巨大的人口和经济变化，调整问题严重。有形和社会基础设施面临的需求增加，当行政结构和政治结构试图回应新经济活动的紧急需求和当地社区的渴望时，它们面临压力。矿业为当地人民脱贫，开辟基础更广泛、更可持续的当地经济前景提供了机会。它还创造了新的就业机会(在贫穷地区每个矿业工作可带来其他部门 10 个新工作，并不罕见)，收入增加。但是，预望容易膨胀，当其希望没有实现时各社区会失望。

61. 省政府为当地经济发展规划一条道路是困难的，尤其因为它们的经验和资源一般非常有限，因此必须作出困难的抉择。尽管所有目标都是利用矿业项目的刺

² 最近的文件是 2002 年 1 月的“Farmers and Farmers’ Associations in Developing Countries and Their Use of Modern Financial Instruments”，(UNCTAD/DITC/COM/35)；其载有以后文献可参考的内容。

激来建设繁荣和多元化的当地经济，在矿业最终结束时也不会崩溃，但是如何切实去做可能是有争议的问题。规划必须经过这样一个过程，必须倾听所有利益相关者的意见并予以考虑。

62. 通过支持当地政府和民间团体建设可持续经济方面的努力，公司对发展可以表现出负责任的态度，除非这完全属于社会的责任。此类支持具有不同的形式。公司可以以当地的商品和服务供应者为目标，为帮助他们达到必要的业绩标准提供培训和技术援助，并协助资助当地计划。但是公司不能也不应当试图替代政府，它们的支持可作出显著贡献。

63. 贸发会议在与一系列利益相关者合作方面有着悠久历史，包括民营企业，在依赖初级商品的地区内促进多种经营和当地经济发展。在 Espinar，通过资助一个商品共同基金的项目，贸发会议为区域发展计划和筛选发展项目的过程提供支持。贸发会议在能力建设和发挥公司提供资金的最大发展影响方面，与省政府、必和必拓 Tintaya、民间团体和附近阿雷基帕的圣奥古斯汀大学进行合作。在大型公司直接涉及农村地区的农业和林业的项目中，也可以设想类似的合作安排。

循环利用初级商品收入和管理初级商品相关的宏观风险

64. 2004 年，当铜价格高于以往多年时，智利政府从国有矿业公司 Codelco 收到 30.09 亿美元的税收和股利。这笔金额相当于政府收入的 14.7%，或者经合组织国家发展援助总额的 5%。该年，智利铜的出口收益达到 145.3 亿美元，占出口的 55%，比 2003 年收益增加了约 70 亿美元。在石油出口国家相应数字更高：例如，尼日利亚和安哥拉，公共部门收入总额中各 83% 和 90% 来自于石油。

65. 来自出口初级商品高价格的意外收益可以使得许多本来缺乏资金的发展项目成为可能，并可以大大提高经济增长。但是，如果收益管理薄弱，可以引起实际汇率的升水，降低经济中非迅速增长部分的竞争力。

66. 有效配置政府可直接控制的新增收入，对各政府而言也是个挑战，许多雄心勃勃的项目说明了这一点，当意识到它们超出了需求的比例或资金来源枯竭时，则被弃于一旁。经济学理论和常识都指出，消耗自然资源资本获得的收入应当投资于其他形式的资本有形资本或人力资本。但是，实际上政府很难拒绝在消费上支出更多的要求。

67. 贸发会议具有解决有关资源依赖经济中宏观经济平衡问题的长期经验。最近，它与国际采矿和金属理事会及世界银行一起编写了一份深入的研究报告。报告来自于常识性假设：在矿业促进了迅速增长和减贫，收益分配争议得以避免的情况下，什么事情做对了？这些国家与其他国家有何不同？政府的做法有何差别？其他国家是否可以模仿，如果可以又该如何模仿？该报告将由国际采矿和金属理事会于2005年下半年出版，围绕四个国家的案例组织编写：智利、加纳、秘鲁和坦桑尼亚共和国。

68. 当初级商品价格下降，依赖资源经济体面临的问题与价格上涨引起的问题截然相反；事实上，问题更加严重，可能引起直接的社会灾难。政府收入的突然下降会损害发展和收入转移方案。在短期内急剧削减支出对经济有不利影响，维持预算计划增加的借款成本高昂。正如贸发会议的非洲石油和天然气贸易和资金会议(非洲最大的能源年会)强调的那样，当石油价格上涨时，石油进口国家面临完全同样的问题，可以运用同一解决办法。当制定了有效的风险管理系统时，可以在整个价格周期内维持预算支出。这需要找出解决办法来保障收入使政府支出和贷款偿还免受石油价格游移不定的影响。设立稳定基金，留出意外收入来平衡预算短缺，这类解决办法，吸引了大量的关注，并被认为在智利等国有成效。在其他国家，情况较不乐观，通常是因为政府发现难于遵守必要的财政纪律。主要问题在于基金是可转换的，也是可耗尽的。无论何时其他经济部门需要投资，它们都得充当资本来源。在财政收支以及中央银行运作方面良好治理和透明度高的国家，基金工作最有效。

69. 宏观一级更具有希望的备选方案是利用金融工具对冲价格风险，或以结合初级商品价格的基础为发展支出筹集资金。不是交易所提供的所有工具都一定适合发展中国家，但是场外交易中定制的、私下协议的金融工具可以满足它们的需求。为有效对冲和避免灾难事件，必须存在政治意愿、防止滥用的良好的监测系统、升值和突然出现大量现金需求时可得的货币，以及对工具如何运作的良好理解。

70. 贸发会议投入很大精力研究如何克服这些障碍，执行风险管理方案，尤其它们因为对减贫具有潜在利益。所以，贸发会议制定了实际的风险管理培训方案，为监测和评估与选择工具来缓和风险提供建议，及为与场外交易供应者进行交易提供指导。目前最迫切的任务是提高对金融工具的认识，并鼓励发展中国家运用风险管理技术。

结 论

71. 由于大多数的世界贫穷人口依赖于初级商品生产和贸易，其宝贵的资源大多数花费在初级商品消费上，所以初级商品问题需要一个广泛的、多管齐下的解决方法。以贸易、发展和金融的综合问题为重点，贸发会议已经在改善初级商品实务和政策方面作了先驱性工作。其经验表明，借助适当的方式，通过初级商品部门项目和方案在减贫方面有可能获得重大杠杆作用。

72. 本报告讨论了值得关注的不同政策和措施。许多必要的行动，包括初级商品政策相关方面与减贫方案的融合，属于发展中国家各国政府的权限，但是如果没有有利的国际环境和足够、有效、有目标的国际援助也不可能成功。国际社会可以提高成功的可能性，即依赖初级商品国家采取的政治意愿和经济政策可以取得预期效果。增加技术支持和贸易援助，可以帮助发展中国家生产者建设必要的能力，进入供应链和克服供应方面的障碍。

73. 在能力建设方案以及直接或间接促进改善贫穷人民生活水准的政策和措施方面，本报告提供了一些实例。这些方案远没有发挥其有效作用，应当进一步深入和拓宽。在援助之外，在国际农业贸易中建立更公平的竞争环境，包括提高市场准入和大幅降低发达国家的生产者支持，仍然是国际社会减少世界初级商品市场中不公平和不平等的最显著、最有效和最低成本高效率的方式。其他措施，即 2003 年在贸发会议的初级产品问题知名人士小组建议的所有措施，包括解决初级商品供过于求问题；提高补充融资办法的实用性并实行这些办法；探索关于设立新的国际多样化基金的可能性。在有必要给予贫穷人口机会来依靠自身努力脱贫的基础上，这些建议继续吸引了政策制定者的关注，并形成了更积极减贫方式的核心。贸易援助——特别关注依赖初级商品国家的需求、处理贸易相关基础设施、供应能力和竞争力以及贸易调整——是有助于此方向发展的关键工具。