



联合国
贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/428
6 March 2008

CHINESE
Original: ENGLISH

第十二届大会
阿克拉，加纳
2008年4月20日至25日
临时议程项目 8(b)
主要的贸易和发展问题以及新的世界经济格局

二十一世纪初级商品面貌变化

贸发会议秘书处的说明 *

* 本文件因处理延误而在上述日期提交。

内 容 提 要

二十世纪末，初级商品价格一直没有起色，这主要是因为，相对于供应，需求的增长陷于停滞不前。自 1980 年代以来，以实值计算的初级商品价格即处于下跌的趋势。但是，2002 年以后，主要靠新兴工业化发展中国家需求增长的带动，初级商品价格有了回升。如果发展中国家增长和工业化的周期持续下去，当前这种初级商品价格突飞猛进的情况可能标志着二十一世纪的初级商品经济面貌开始发生改变，世界贸易中对初级商品的需求以及初级商品的价值会长期不断升高。依赖初级商品的低收入发展中国家也就因而有可能从初级商品贸易中产生足够的收益来减轻融资方面受到的限制，使它们的经济能够走上收增加、贫困减少的持续增长道路。这一前景为贸易和发展带来了机遇和挑战，也意味着有必要制定适当的政策来应对这一局面。贸发十二大为国际社会商定一项初级商品国际行动计划提供了机会，该行动计划的目的是利用从初级商品价格的当前这种强劲上升中产生的收益来促进发展，并解决长期以来一直存在的初级商品贸易和发展问题。

一、导 言

1. 初级商品贸易对于出口国和进口国都至为重要。为数众多的发展中国家，尤其是最贫困的国家，依赖着初级商品的出口。这些出口对于就业和收入十分重要，也是政府收入的一大来源，在用于发展的资金中占很大比例。另一方面，进口国需要以可预测和负担得起的方式获得原料供应，以维持和驱动工业增长并满足其人民的消费需求。对进口国和出口国来说，其他一些关注也很重要，特别是粮食保障、食品安全以及初级商品生产和使用的环境可持续性和社会可持续性。最后，初级商品市场最近发生的动荡突出表明，确保初级商品市场不致成为全球宏观经济不稳定的一个根源，是符合所有国家的共同利益的。

2. 本背景说明着重论述了商品价格当前出现的迅猛上升所带来的机遇和挑战，也分析了对初级商品的需求长期增长的前景。此外，还指出需要制定适当的政策来应对这一局面。

二、初级商品价格的迅猛上升及其对发展中国家的影响

A. 价格上升幅度

3. 继 1995-1997 年到 2002 年期间暴跌之后，初级商品价格自 2002 年起一直上升。从 1999 年的低谷到 2008 年初每桶 100 美元的新高，石油价格上涨了大约 10 倍。按时值美元计算的贸发会议非燃料初级商品价格指数达到了 1960 年以来的最高水平，比 2002 年升高了 107%(见表 1)。价格的普遍上涨，是金属和矿物价格窜升所带动的，两者自 2002 年以来上升了 224%。按实值计算，初级商品的价格仍低于 1970 年代和 1980 年代初期的水平。只有矿物、矿石和金属类的实际价格超出那个时期的水平。

表 1. 2001-2007 年世界初级商品价格
(与前一年相比的百分比变化)

初级商品类别	2002-2006年*	2007年
所有初级商品(按时值美元)**	89	18
所有初级商品(按特别提款权)	66	12
食物和热带饮料	48	24
热带饮料	51	9
食物	48	26
植物含油种子和植物油	26	66
农业原料	62	15
矿物、矿石和金属	220	4
原油	158	67

资料来源: 贸发会议秘书处计算结果, 根据的是贸发会议《初级商品价格月报》各期和联合国统计司《统计月报》各期。

* 2002 至 2006 年期间的百分比变化。

** 不包括原油。

4. 2006 年以后, 初级商品价格的走势就不能一概而论了。某些初级商品的价格在 2007 年继续走高, 另一些则放缓, 甚至价格出现下跌。目前, 全球经济增长放慢, 某些初级商品的供应增加, 矿物和金属及能源商品会出现替代效应, 投资者在初级商品市场中的行为也正在改变, 而原油价格极大地影响着许多其他商品的价格, 预计这些都有可能在中期内对初级商品价格产生向下的压力。然而, 短至中期的前景是, 初级商品的价格将依然坚挺。

B. 价格上涨的原因

5. 初级商品价格出现当前这种涨势的驱动力来自以下几个方面: 由中国带头的全球需求旺盛, 供应方面应对迟缓, 加上若干初级商品(特别是矿物和金属及谷物)的库存量低。初级商品价格还受到投机行为的影响, 国际金融市场的高流动性和相对较低的利率则助长了这种投机行为, 鼓励寻求比股票和债券更高的回报率。以美元计值的初级商品价格在 2002 至 2006 年期间的上升也可部分归因于美元相对于其他主要倾向的贬值。最后, 对某些农业初级商品特别是玉米和糖的需求目前之所以增加, 一大因素就是对生物燃料的需求有了增加, 而这又与能源价格的走向密切相关。

6. 在供应这方面，对于需求的增长，生产却反应迟缓，尤其是能源、金属和矿物的生产。长期价格低迷，加上采矿业投资周期较长，导致多年来产能增长缓慢，并且意味着供应无法跟上需求的突然增长。因此，金属库存下降，目前的库存量极低。有一些迹象显示，全球石油消费的增长在 2006 年后有所减慢，经济合作与发展组织(经合组织)成员国的石油消费量下降，而中国的石油消费量上升。同时，全球石油生产，特别是炼油能力，增长得很缓慢。因此，从总体上说，即使全球对石油的需求增长得较慢，市场的情况依然紧张，石油输出国组织成员国的剩余产能处于极低的水平。

7. 农业部门价格走势的格局有许多原因。供应吃紧与生产下降，加上全世界的谷物库存量低，而粮食和饲料的消费量却出现了强劲增长——这是由于经济迅猛增长的亚洲国家的食物需求组成正向高蛋白质食品转移，而且对生物燃料的需求旺盛。这些都造成了谷物和含油种子部门紧张。饲料价格的居高不下，也使得动物生产成本增加，导致了家畜和奶制品价格上涨。

C. 对发展中国家的影响

8. 初级商品价格的上升使得许多依赖初级商品的发展中国家的国外收支帐户大有起色，石油和矿物出口国的贸易条件也有很大的改善。表 2 按出口结构估计了发展中国家贸易条件变化的影响。

1. 出口石油和矿物的发展中国家

9. 2004 到 2006 年期间，石油和矿物出口国贸易条件的变化导致收入大为提高，增加额占国内生产总值的百分比分别超过了 7% 和 5%，而其他初级商品出口国的收入则平均出现下降。但在某些情况下，由于参与自然资源开发的跨国公司汇回的利润也增加，收入的暴涨被部分抵销。对于非洲和拉美的石油和矿物出口国来说，情况尤其如此，因为外国公司在其出口导向的生产特别是矿业生产中占很大比例，而其税收制度又对采掘业的私营公司有利。如表 2 所示，2004 到 2006 年期间，矿物出口国与贸易条件有关的收入增长大多以高额收入付款的形式落入了非居民手中。

表 2. 2004 年贸易条件和净收入付款变化对部分发展中国家组的国民可支配收入的平均影响
(占国内生产总值的百分比)

	贸易条件变化的影响	净收入付款变化的影响	最终影响
石油出口国	7.3	-0.2	7.0
矿物和矿业产品出口国	5.7	-4.6	1.2
其他初级商品出口国	-0.2	-0.1	-0.3

资料来源：贸发会议秘书处计算结果，根据的是：联合国统计司，联合国共同数据库；国际货币基金组织，国际收支统计数据库；拉加经委会，国际收支统计数据库；国家资料来源，及贸发会议对进出口单位价值和数额的估计。

2. 出口其他初级商品的发展中国家

10. 农业产品出口国的表现不一。对于出口植物含油种子和植物油、谷物、奶制品和某些肉制品的国家来说，贸易条件在过去几年来有了改善，但对于某些热带农业产品出口国而言，出口价格赶不上燃料和粮食等进口价格的上涨速度，贸易条件因而大为恶化。表 3 和表 4 在一定程度上显示了部分低收入国家的石油进口费用和低收入粮食净进口国的粮食进口费用所受到的影响。

11. 几乎所有主要粮食和饲料商品的世界价格都暴涨，这经由食物价格/供应链产生了一连串影响，助长了食品价格的全面上涨，使粮食保障的形势更形严峻，特别是在穷国。近几个月来，一些国家暴发了粮食动乱，全世界有许多国家的政府采取了一系列措施来限制国内食品的加价幅度和防止消费下降。

表 3. 石油进口费用占部分撒哈拉以南非洲国家进口费用总额的比例
(百分比)

	1996–2000年	2001–2005年
贝宁	9	24
布隆迪	10	15
中非共和国	8	16
肯尼亚	14	18
马达加斯加	10	12
卢旺达	9	18
多哥	8	12
坦桑尼亚联合共和国	9	14

资料来源：贸发会议秘书处计算结果。

12. 农业产品价格兴旺的同时，价格的波动性——价格在短期内的较大起伏——也比过去高得多，特别是在谷物和含油种子部门，这使得农业市场回报率的不稳定性增加。最后，农业市场上的价格高低起伏很平常；因此，当前的高价期迟早会结束，即使长期的趋势是上扬。有鉴于此，一个问题就是如何应对价格周期中萧条阶段的必将到来。

13. 出口初级商品的发展中国家能够继续从初级商品的高价格中受益多少，将取决于不同初级商品的全球需求和供应如何演变。总之，生产初级商品的发展中国家能否长期受益，将取决于它们能否利用较高的初级商品出口收益来推动生产多样化和工业化。这可减低它们对初级商品的依赖程度，从而减小它们的出口收益受初级商品价格被动的的影响程度(见第五部分中的建议)。

表 4. 按区域和类别分列的低收入粮食净进口国的谷物进口费用
(以 10 亿美元计)

	2002–2003 年	2007–2008 年
非洲	6.5	14.6
亚洲	7.0	15.4
拉丁美洲和加勒比	0.3	0.7
低收入粮食净进口国*	14.0	31.2
小麦	7.8	19.1
粗粮	3.3	5.2
米	3.0	7.0

资料来源：联合国粮食及农业组织，“作物前景和粮食形势”（2007 年 12 月）。

* 包括人均收入低于世界银行所规定的有资格获得国际开发协会援助的水平(2004 年为 1575 美元)的粮食净进口国。

三、二十一世纪初期的全球初级商品经济 现实和初级商品贸易展望

14. 目前的初级商品价格兴旺局面改善了初级商品在世界贸易中的处境，也使得初级商品贸易重新有可能在经济全球化的背景下促进持续的经济增长和减轻贫困。但是，到了二十一世纪初期，初级商品经济的主要现实依然如旧，其中包括：这一部门的价格波动性高；初级商品价格和以实值计算的收入处于下跌的长

期趋势；对许多发展中国家尤其是低收入国家来说，初级商品的生产与贸易在促进发展方面影响有限；以及一直难以实现多样化。本节对上述现实作了讨论。

A. 继续依赖初级商品

15. 尽管发展中国家从总体上说出口组成在过去 30 年来有了明显转变，从初级商品过渡到制造品，而且后者目前在所有发展中国家的出口总额中约占 70%，但许多发展中国家仍然高度依赖初级商品的出口。如表 5 所示，初级商品至少占出口收益的 50% 的发展中国家目前共有 92 个。如果不计入石油，则非石油初级商品占平均年出口收益 50% 以上的发展中国家有 47 个。

表 5. 发展中国家对初级商品的依赖程度
(2003-2005 年年平均)

初级商品类别	初级商品至少占出口收益 50% 的发展中国家数目	初级商品占出口收益 20% 至 49.9% 的发展中国家数目
所有初级商品	92	38
非燃料初级商品	47	41
燃料	25	18
矿石和金属	7	13
农业原料	3	6
所有粮食	29	39

资料来源：贸发会议秘书处计算结果，根据的是联合国商品贸易统计数据库的数据。

16. 依赖初级商品的国家的具体情况各有不同，视所依赖的初级商品而定。石油出口国面对的供求局面很特殊。对石油的需求属于高度刚性需求，这是因为能源在现代社会的运作和生产过程中不可或缺，而其他能源供应在短期内从技术上和经济上替代石油的可能性又很低。同时，经济上可利用的能源供应选择只存在于为数有限的国家。矿物出口国在供应方面的情况与石油差不多：供应主要取决于矿藏的存在。然而，在工业化国家和新兴工业化国家，对矿物的需求则紧随商业周期和工业需求增长的情况而起伏。

17. 农业初级商品出口国可分为两类：一类是低收入生产国，依赖一种或几种农业初级商品的出口，诸如小农生产的传统热带产品；另一类是中等收入的农业出口国，具有活力，多样化程度也较高。后一类国家包括阿根廷、泰国、马来

西亚、越南和巴西等一些发展中国家，其所出口的某些散装初级商品(诸如谷物和含油种子)具有很高的竞争力。过去十年来，这些农业多样化程度较高的国家对初级商品的依赖程度事实上越来越低。

B. 低收入国家依赖初级商品的陷阱

18. 与此成对比的是，出口农产品的低收入发展中国家大多专门出口初级商品——传统热带产品，而传统发达国家市场对这种产品的需求近几年一直没有起色。因此，它们在世界初级商品贸易中所占的份额不增反减，而过渡到价值较高的初级商品或制造业的多样化能力也受到了影响。这些国家虽专门出口农产品，但一般却属于粮食净进口国。这类依赖初级商品的国家大多集中于非洲这一个区域。

19. 由于只依赖一种或几种初级商品的出口，这些生产初级商品的低收入发展中国家极易受贸易震荡的冲击，其微观和宏观前景均难以逆料。它们在参加国际市场方面，面对着共同的一些挑战，其中包括：在传统出口的初级商品中，有许多属于结构性的供大于求，因而价格下跌；多边和区域贸易自由化导致了贸易优惠条件紧缩，使它们难以保持国际市场份额；传统的经合组织成员国市场实行的标准越来越多；以这些初级商品为基础的产品的全球供应链的集中程度越来越高，竞争性也随之降低，这使得价值的增加和对价值链的更大参与更为困难。其中一些问题与国际贸易体制的运作有关(见下节)。

C. 对初级商品生产和贸易在促进发展和减轻贫困方面的作用有影响的 结构和体制因素

20. 内部因素和外部因素都影响到初级商品部门作为发展中国家经济增长火车头的的作用。内部限制因素包括体制、政策、基础设施和人力资源方面的不足及结构方面的问题。例如，在石油和矿业部门，它们与其他经济部门的向后和向前联系往往没有建立起来。没有为石油和矿业收入制定适当的投资战略，也限制了这两个部门对发展的影响。在农业部门，供应方限制因素，尤其是与贸易有关的

基础设施、人力资源和技术创新方面的不足，减少了纵向多样化和价值增加的机会。

21. 国际贸易体制中的贸易壁垒——市场准入和进入条件、对国际供应/价值链中的反竞争做法缺乏监管和跟不上不断改变的贸易标准等——也限制了在初级商品的基础上促进发展的可能性。例如，制定最高关税税率和关税升级的做法主要影响到农产品。此外，经合组织成员国在国内实行的巨额农业补助和出口补贴，不但使某些农业初级商品(例如棉花)在世界市场上的价格下跌和更不稳定，而且将发展中国家排挤出出口市场。最后，在多边贸易体制中强迫发展中国家遵守对发达国家适用的大部分规则，也减少了依赖初级商品的发展中国家通过具针对性的奖励政策而在初级商品的基础上促进发展的政策弹性空间。

**D. 初级商品贸易的长期前景：出现新的工业
增长地区和对初级商品的更高需求**

22. 二十一世纪初期出现的一个实际情况是，发展中国家正在成为初级商品的主要消费者。例如，如表 6 所示，从 1995-1997 年到 2003-2005 年期间，发展中国家在所有初级商品和每个主要初级商品类别的全世界初级商品进口中所占的份额均有所增加。发展中国家占世界进口份额增加的幅度最大的部门就是矿石和金属。进口份额上升的国家主要是亚洲国家，尤其是中国。中国在 1991-2000 这十年的年均增长率达 12.4%，2001-2002 年略有减慢之后，2003 年又恢复了两位数增长。印度的增长率也接近两位数。这两个面积可与大陆相比的发展中经济体保持强劲的增长，使得对初级商品的需求也保持旺盛，特别是因为它们正处于能源、金属和原料使用强度上升的发展阶段。同样，生活水平的提高将加大对粮食进口的需求，特别是因为饮食结构向高蛋白质过渡，诸如咖啡和可可等传统上被视为奢侈品的初级商品的消费量也急速上升。虽然发达国家在所有主要类别的初级商品的世界进口中仍占 60% 以上，但处于工业化过程中的发展中国家的增长速度预计会继续快于发达国家，因而将继续为原料市场的需求增长提供支撑。

表 6. 1995-1997 年和 2003-2005 年占世界进口份额
(占每一类世界进口的年均百分比)

区 域	所有初级商品		燃 料		矿 石 和 金 属		农 业 原 料		林 业		所 有 粮 食		渔 业	
	1995-1997	2003-2005	1995-1997	2003-2005	1995-1997	2003-2005	1995-1997	2003-2005	1995-1997	2003-2005	1995-1997	2003-2005	1995-1997	2003-2005
发达国家	69	67	68	67	69	60	68	62	77	70	70	69	84	80
发展中国家	28	30	28	30	28	37	31	36	22	29	27	29	15	18
其中:														
亚洲	20	23	21	24	24	32	24	29	17	25	17	17	12	14
其中:														
中国	2	6	2	4	3	13	5	13	2	12	2	3	1	3
印度	1	2	2	3	1	2	1	2	1	2	0	1	0	0
转型期经济体	4	3	4	3	2	3	1	2	1	1	4	4	1	2
备注:														
世界进口额 (以10亿美元计)	1 236	2 189	437	1 087	182	302	141	160	168	78	476	639	53	71

资料来源: 贸发会议秘书处计算结果, 根据的是联合国商品贸易统计数据库的数据。

23. 鉴于这一需求增长的格局系以燃料、金属和农业原料为主，出口这些初级商品的发展中国家可望从商品的旺盛需求和相对较高的世界价格中受益。另一个对发展中出口国可能有利的因素就是，发展中国家相互间的初级商品贸易在初级商品贸易总额中所占的比例越来越高(见表 7)。

表 7. 按区域分列的发展中国家相互间初级商品(包括燃料)贸易的情况
(1995-1997年和2003-2005年年均)

区 域	出口到发展中国家(占初级商品出口总额的百分比)		从发展中国家进口(占初级商品进口总额的百分比)	
	1995-1997	2003-2005	1995-1997	2003-2005
非 洲	23	30	41	56
美 洲	31	33	51	53
亚 洲	37	48	59	64
所有发展中国家	33	41	56	61

资料来源：贸发会议秘书处计算结果，根据的是联合国商品贸易统计数据库的数据。

24. 虽然发展中国家相互间初级商品贸易的增长还不足以永远扭转初级商品实际价格的长期下跌趋势，但它们对彼此初级商品的需求若持续增长，可继续为发展中国家初级商品出口的增加提供更多的机会，包括争取到形成中的从发展中生产国直接运到亚洲新兴消费市场这一新供应链中产生的附加价值。这样，从中到长期来看，依赖初级商品的低收入发展中国家就有可能从初级商品贸易中产生足够的收益，以帮助其经济走上持续增长的道路上，人均收入不断上升，减贫方面也取得进步。

四、新出现的初级商品政策问题

25. 尽管初级商品的前景不错，但若干新出现的问题也影响到生产国能在多大程度上将初级商品的需求和价格双双兴旺的局面转化为可持续的增长和发展并使贫困得到减轻。

A. 采掘业收益的分配

26. 政府在矿业、石油和天然气部门出口导向活动产生的收益中分享到的份额，有可能成为筹供发展资金的一个重要收入来源。政府的这一收入来自国营出口公司的转账，或通过私营运营商支付的权益税和所得税而分享出口收入。对采掘业产生的收益善加管理尤其重要，因为收益来自非可再生资源的开采，而这样的资源最终将耗竭。

27. 粗略估计一下石油和矿业部门收益的分配，即可看出某些一般趋势和大致情况。在一些主要石油出口国，大部分政府收入直接来自国有出口公司或合营企业，转给公共预算的款额超过燃料出口收益总额的 60%。¹ 但在若干撒哈拉以南非洲国家，这样的转账在石油出口收益中所占的比例则小得多。与撒哈拉以南非洲地区公共部门在石油收益总额中所占比例较低相对应的是，外国投资者获得的比例较高。这些国家的财政收入之所以较低，部分是因为启动费用高和初期折旧率高，从而使应纳税收入减少，但部分也归因于给予外国公司的财政优惠待遇。

28. 石油、矿物和金属价格近几年来上扬重新引发了对采掘业暴利的分配和利用问题的辩论。给予外国投资者的财政优惠待遇受到了批评，特别是在许多拉丁美洲国家。这些优惠办法主要是在矿物价格一直陷于低迷的时期制定的，而许多人认为，在价格目前已高得多的情况下，这种优惠已不必要地过于慷慨。因此，一些国家最近修订了它们在石油和矿业部门实施的财政和所有权条例。²

B. 初级商品供应/价值链中的竞争性

29. 近几年来，世界各地有许多行业，特别是石油和天然气、食物和饮料、金属和矿物等初级商品部门，合并与收购的数量和交易价值急速增加。例如，在矿业部门，与过去十年相比，合并与收购的数量和价值在 2005 年和 2006 年急升，交易价值到 2006 年第三季度约达 600 亿美元。³

¹ 见贸发会议(2005年)，《2005年贸易和发展报告》，第三章。

² 见贸发会议(2007年)，《2007年世界投资报告》，第六章。

³ 贸发会议，跨边界合并与收购数据库，网址：www.unctad.org/fdistatistics。

30. 主要消费市场的初级商品贸易公司、加工商和零售商——例如大型超级市场网络——控制着初级商品供应链，而初级商品购买方的不断集中化和生产方同时出现的分散化又加剧了这一趋势。⁴ 这使得依赖初级商品的发展中国家的大多数生产商只能被动地接受价格。初级商品市场的日益集中化，是消费者为产品支付的款额与生产者实收的款额之间差距日益增大的一个主要原因。⁵

31. 一个挑战就是如何处理初级商品部门的超大公司合并问题和全球供应/价值链中的竞争问题。迫切需要加强初级商品部门的竞争政策，因为少数大型企业日益起主导作用，在全球初级商品贸易和加工活动中居于支配地位。

C. 初级商品、环境可持续性和气候变化

32. 初级商品、环境可持续性和气候变化之间开始显现的相互作用主要表现在两个方面。一个方面是，随着全世界人口增加及工业化和城市化程度提高，全球对能源、工业原料和粮食的需求日益上升，这可能对环境形成了压力，对资源的需求紧张，也制造出更多的污染物。另一方面则是，初级商品的生产和使用影响到气候变化。

33. 气候变化则通过以下两个途径关系到初级商品与发展：气候的变化，诸如气候条件不稳定——某些地方暴风雨和洪水越来越频繁，另一些地方则日益干旱——或沿岸地区生态系统恢复能力下降等，对初级商品生产国，特别是资源贫乏和适应能力薄弱的生产国，造成了不利影响；但是，减缓气候变化的措施则可以减轻这一影响。人们日益认识到，二氧化碳和甲烷等温室气体的排放是引起气候变化的一个主要因素，而大多数温室气体的排放又来自矿物燃料的使用。与此相关的问题还涉及维护热带雨林的重要性。

34. 目前正通过下列种种减少碳排放的政策来解决气候变化问题：监管措施(例如能源利用效率标准或可再生能源的监管和标准财政措施(例如征收碳税或为提高能效和转用其他燃料提供补贴)；以及以市场为基础的奖励措施(例如利用《京都议定书》所允许的灵活性和政府采购)。这些措施应考虑到对发展中国家可能造成

⁴ 有许多依赖初级商品的发展中国家在实行结构调整方案时撤销了市场监管委员会。

⁵ 咖啡和可可等热带产品的价格惨跌期间，贸易公司和加工公司的利润却都上升，这就表明市场的集中化对这些公司有利。

的影响，并促进能力建设、技术转让和采用新的能源技术，包括生物燃料的生产。⁶

D. 能源保障与石油价格高涨的前景

35. 能够获得负担得起的能源，是保持经济增长和改善生活质量所不可或缺的。虽然与石油价格前两个暴涨时期(即 1973-1974 年和 1979-1983 年)相比，这次的油价上涨对石油净进口国的影响一般要小得多，但对于发展中国家则有较大的影响。部分原因是，过去 30 年来，发达国家对石油的依赖程度大为减少，这体现在能源消费总额中石油所占的比例下降，而且与服务相比，对工业生产的依赖程度也有所减少。与此成对照的是，主要由于工业化和城市化的缘故，发展中世界对石油进口的依赖程度增加。在 1972 年，发展中国家(石油输出国组织成员国除外)的石油进口值只占其国内生产总值的 0.8%，而到了 2004-2005 年，这一比例已超过 3.5%，约为经合组织主要成员国同一比例的两倍。亚洲国家石油进口占国内生产总值的比例仍然最高，其次是撒哈拉以南非洲国家(尼日利亚和南非除外)，尽管后者的工业化程度低得多。第二部分已指出，某些进口石油的低收入发展中国家所受的影响尤为严重(见表 3)。

36. 总之，石油价格影响到并将继续影响许多发展中国家的进口支出。然而，其他出口初级商品价格的同时上涨及制造品出口量的日益扩大，在许多情况下部分或充分抵销了油价升高对贸易平衡造成的不利影响。尽管如此，许多发展中国家对石油的依赖程度仍然很高，有 16 亿人仍然缺乏电力供应。对于本身出口的产品价格未见升高的国家而言，油价持续走高的前景将不利于其经济增长和减贫努力。

E. 生物燃料及其对粮食保障的影响

37. 对生物燃料的需求之所以强劲，不但是因为原油价格高，而且也出于对气候变化的日益担心。受此需求增长影响最大的初级商品是可用于生产乙醇的糖

⁶ 进一步的讨论见贸发会议(2007 年)，“贸易与气候变化政策的相互关系及贸发会议的作用(TD(XII)/BP/2)。

和玉米以及可用于生产生物柴油的植物油。除了在碳排放方面无害于环境外，生物燃料的生产还可能对发展中国家的经济有利，因为它也许有助于减少其石油进口支出，通过能源的多样化加强能源保障，并为农业产出的多样化提供机会。

38. 一般而言，发展中国家在生物燃料生产上具有竞争优势。例如，从经济上和环境上说，在巴西利用甘蔗生产乙醇，比在美国利用玉米生产乙醇更有效率。⁷ 然而，发达国家正在推动生物燃料的当地生产，并限制对其市场的准入，办法是实行补贴其生产商的扶持政策 and 征收高额进口关税的保护政策。

39. 粮食、动物饲料和生物燃料的生产都需要利用土地，这种情况引起了对粮食保障的担忧。例如，美国供生产乙醇用的玉米种植面积的增加导致用于种植大豆的土地减少，后者的价格自 2006 年年中起即急剧上升，而这又导致动物饲料和肉类的价格上涨。粮食涨价对粮食净进口发展中国家影响巨大(见以上表 4)。人们还担心，将更多的土地用于种植，会导致森林减少、水源稀缺和损害生物多样性，这就有可能抵销生物燃料的生产为环境带来的好处。一个可能的解决办法也许是从麻疯树一类的热带植物中提取生物燃料，因为这类植物可能在退化的土地上生长，所以不会与土地的其他用途竞争，而且还对环境有好的影响。另一个解决之道是使用经过改良的技术。

五、应对政策

40. 关于初级商品的国际政策行动必须应对两组挑战：一是国际初级商品市场和贸易多年来的问题及其对依赖初级商品的发展中国家促进发展和实现各项“千年发展目标”(特别是减贫)的努力所产生的影响；另一是如何利用目前这种初级商品价格兴旺的局面来促进发展。

A. 初级商品政策：历史回顾

41. 初级商品贸易和发展长期以来的问题涉及初级商品(特别是农业初级商品)市场的周期性兴衰。发展中国家和发达国家都感觉有必要稳定初级初级商品的

⁷ 进一步的讨论见贸发会议(2007 年)，“生物燃料生产技术：现状、前景及对贸易和发展的影响”(UNCTAD/DITC/TED/2007/10)。

价格，确保生产者有利可图。从历史上看，有两个明显不同的趋势，一个涉及发达国家的生产者，另一个涉及南方的生产者。

42. 经合组织成员国一直在为稳定农民的收入和保护他们的生计提供补助，其农民平均占全部劳动力的 3%到 4%，补助的款额相当于每天 10 亿美元左右，⁸ 而发展中国家则由于财力有限而没有能力这样做。后者只有指望国际社会协助它们解决依赖初级商品的问题及相关问题。非洲的情况尤其如此，其农业从业人员约占全部劳动力的 70%，绝大多数的收入不到每天 1 美元。⁹

1. 稳定价格的国际努力

43. 第二次世界大战结束后，国际社会在谈判 1948 年关于《哈瓦那宪章》的协定的过程中首次认真考虑了如何解决初级商品的问题，尽管该协定最后未得到其成员国批准。初级商品出口国贸易条件的持续恶化，加上初级商品的价格和收入不稳定，使得初级商品问题在 1964 年贸发一大的议程上具有高度优先的地位。其后，在贸发会议的框架内，为制定可行的国际初级商品政策作出了努力，最后于 1976 年在内罗毕举行的贸发四大上通过了《综合商品方案》。¹⁰ 其基本设想是，通过谈判缔结各个单项商品协定，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来建立缓冲储存，以减小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，经过几年的紧张谈判，在贸发会议《综合商品方案》的框架内商定的唯一一项新的商品协定就是《国际天然胶协定》。这项协定于 1981 年通过，1989 年方才生效。该协定还建立了商品共同基金，其第一窗口的业务原是为缓冲储存融资，但被中止。

⁸ 例如参看经合组织(2007 年)，“经合组织成员国的农业政策：2007 年的监测和评估报告”，表 2.1。

⁹ 见世界银行(2007 年)，“2008 年世界发展报告：农业促进发展”。

¹⁰ 该方案涵盖五大领域：稳定初级商品的价格(以下列十种核心初级商品为重点：可可、咖啡、铜、棉花、黄麻、橡胶、剑麻、糖、茶叶和锡)；市场准入(进口国和出口国分别对供应和对市场的准入)；在发展中国家加工；销售和分销系统；提高天然产品相对于合成产品的竞争力。

44. 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止实施，而诸如咖啡协定和可可协定等一些商品协定中的经济条款则被删除。随着 1980 年代开始实施面向市场的战略，对市场进行干预的做法不再为人们所接受。市场力量通过价格自由化和放松管制而自由发挥作用，则被认为可对资源进行最有效率的分配，并可为 1980 年代国际收支发生困难和深为债务所苦的发展中国家造福。

2. 补偿性融资机制

45. 补偿性融资机制是国际货币基金组织首创的，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出口者提供缓冲支持，使初级商品的价格波动和收入不稳定不致对其造成过于严重的影响。最为人知的这类机制就是国际货币基金组织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；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，诸如出口收益稳定安排、矿物产品制度和出口收益短期波动融资安排等。虽然上述种种手段拥有丰富的资源，但在设计目的和业务运作上存在问题，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发放速率，从而限制了原应发挥的抵销周期性影响的作用。

3. 稳定价格的国内办法

46. 许多发展中国家也试图通过稳定价格的国内措施来应对初级商品的问题。在世界市场与许多初级商品出口国的生产者之间起协调作用的机构是一些作物销售委员会和价格稳定局，其中有许多机构自殖民时代起就已经存在。它们提供价格支持(管理)及一些辅助服务，诸如产品扩展和农村基础设施改进，在某些情况下还包括卫生和教育设施、提供投入、产品分销和信贷。

47. 这些机构的成效不一，有一些机构在 1970 年代后期和 1980 年代初期问题丛生诸如发生腐败等。但是，在若干国家的农业出口部门的发展中，作物销售委员会确实起了重大作用，而许多国家却在实行结构调整方案的过程中撤销了这一机构，使得初级商品生产者必须直接承受世界初级商品市场价格起伏不定的压力。结构调整之后的表现也有好有坏，但总的说来，生产者的实际价格反映了世

界初级商品市场价格下跌的趋势。农民还受到其他一些不利影响，诸如生产和营销成本增加、肥料价格和运输费用急升、净收入下降等。因此，小型生产者保护自己不受初级商品价格下跌过大影响的能力也为之减弱。

4. 初级商品的价格风险管理

48. 稳定价格的国内办法和国际机制在应对发展中国家的初级商品问题方面成效有限。在此背景下，自 1990 年代以来，主要利用以市场为基础的一些机制来管理初级商品价格风险。相关的派生票据合同通常是在伦敦和纽约等主要金融中心的国际商品交易所进行买卖。从技术上说，这样的机制允许生产商或生产国政府通过上述交易所而将价格起伏不定的风险转移给投资者(投机者)，从而限制这一风险。

49. 然而，由于专门知识欠缺、规模不足和利用上述市场的成本过高，发展中国家并没有普遍利用这些以市场为基础的手段。因此，人们现在开始关注是否应在发展中国家建立初级商品交易所，以根据其国内生产商和贸易商的需要而提供套期保值的机会。但是，要经营一个确能切实提供套期保值可能性的交易所，需要有起码数量的专业贸易商/出口商和大型初级商品生产商参与，而并非所有发展中国家都具有这一条件，依赖初级商品的低收入国家尤其做不到。总之，尽管期货市场也许有助于应对与价格变化有关的问题，但它们不可能解决初级商品价格长期下跌的问题和扭转依赖初级商品的国家的贸易条件恶化趋势。

B. 前进之道

50. 要取得进展，就必须采取行动，利用初级商品价格兴旺的局面来促进发展，并致力于解决长期以来的初级商品贸易和发展问题。这些行动应涵盖与全球治理、协调和团结有关的各个方面。¹¹

¹¹ 还可参看贸发十二大之前的初级商品活动成果，“全球初级商品行动报告”，2007 年 5 月 7 日至 11 日，巴西利亚。

1. 解决长期以来的初级商品贸易和发展问题的行动

51. 需要采取各项政策行动，以求：消除导致市场失灵的因素，从而促进初级商品市场的调整；减轻初级商品(特别是农业初级商品)收入的高度不稳定和下降对于依赖初级商品的低收入国家和穷苦农民所造成的影响；帮助初级商品生产国谋求附加价值和加大对初级商品价值链的参与程度；以及便利它们获得资金，以便为初级商品的发展进行融资。

(a) 促进初级商品市场的调整

52. 可采取下列行动来消除初级商品市场长期陷于失衡和价格高度不稳定的根源：

- (a) 减少或消除导致市场结构失衡和妨碍供应一方针对需求作出调整的因素，诸如导致贸易扭曲的国内支助办法和出口补贴；
- (b) 支持各国根据市场需要而为生产新的供应进行投资，或对供应进行调整以适应国际市场的需要；
- (c) 支持国家和区域各级市场发挥更好的作用，包括加强这些这些市场、营销体制和服务。

(b) 应对初级商品价格不稳定和贸易条件恶化对收入造成的影响

53. 可采取下列行动来减轻初级商品价格高低起伏和波动加剧以及贸易条件恶化对于生产者或消费者的影响，特别是对最不发达国家的影响：

- (a) 加强各种补偿性融资办法，例如：改进资格标准；扩大适用范围，将燃料和粮食等基本进口商品包括在内；以及更加及时地发放贷款；
- (b) 建立国家一级的小生产者有效安全网络。

(c) 帮助发展中国家进一步利用初级商品贸易促进发展

54. 这方面可在国际一级采取的行动包含两个方面：政策或规则制定行动；以及融资行动(见以下(d)项)。

- (a) 促进以初级商品为基础的产品的市场准入
 - (一) 减低或取消适用于以初级商品为基础的产品的关税和关税升级；
 - (二) 减低或取消非关税壁垒，包括监管方面的保护主义措施，并监控对进入市场私自设立的障碍。
- (b) 鼓励谋求附加价值和加大对供应/价值链的参与程度，例如：
 - (一) 在国际贸易规则下，为依赖初级商品的低收入国家提供政策弹性空间，以便在实行初级商品生产多样化的国家方案的背景下奖励投资，包括给予国内支助、暂不减免关税和提供出口补助等，并通过以初级商品为基础的产品加工出口来谋求附加价值；
 - (二) 对付初级商品供应/价值链中的反竞争做法，特别是支持：
 - a. 制定自愿性的企业行为守则；
 - b. 建立各种对付反竞争做法的国家机制和区域机制；
 - c. 成立国家一级的生产者协会；
 - d. 实施关于限制性商业惯例的国际规则。
- (c) 消除南方和发展中地区内具有活力的市场在基础设施方面存在的瓶颈以及在建立新的供应/价值链方面遭到的关税和非关税壁垒。

(d) 为初级商品的发展提供融资

55. 依赖初级商品的低收入发展中国家需要更大更多的支持和投资，以加强其生产部门的竞争力，例如：

- (a) 使传统初级商品部门升级
(通过提高竞争力和生产率——减少生产和交易成本、改进质量和遵守标准——使生产者能够承受较低的价格和/或通过质量超优和占有专门市场来争取更高的价格。)
- (b) 围绕传统初级商品的多样化
(生产国若实现纵向多样化，可在出口前增加更多的价值，从而将更多的收入留给当地经济。)
- (c) 以开发非传统初级商品为目标的多样化

(若实现横向多样化，开发非传统初级商品或开展非初级商品活动以及生产当地生活用品，作为资源贫乏的初级商品小生产者的安全网，可有助于减少或消除由于依赖少数初级商品出口而造成的经济脆弱性。)

56. 可采取下列活动：

- (a) 增加为下列目的提供的官方发展援助和贸易援助：帮助支付贸易改革和优惠待遇渐次取消所引起的调整费用；加强初级商品部门的生产能力和利用有活力的发展中国家为需求带来的新机会；通过提高在遵守标准及其他市场要求方面的能力，例如建立可持续的生产和加工系统，支持加大对国际供应/价值链的参与程度和多样化努力；以及协助建立与贸易有关的基础设施，以减轻供应一方的限制因素。
- (b) 便利获得投资贷款，包括由区域和多边金融机构、主权财富基金和私营金融机构提供优惠贷款，以鼓励对低收入发展中国家的出口初级商品部门特别是价格前景看好的部门进行投资。

2. 利用目前初级商品价格兴旺的局面促进发展的行动

57. 需要采取各项行动，以支持依赖初级商品的发展中国家切实利用初级商品价格走高的机会来启动持续经济增长和减轻贫困的进程，并抵销能源和粮食价格上涨对于能源和粮食净进口发展中国家的增长和发展前景造成的不利影响。

3. 管理石油价格的升高

58. 从发展角度看，面临的挑战包括：各国政府如何与石油公司成功地商订更为有利和透明的合同；如何保证不发生逃税和减少腐败；管理油价升高造成的宏观经济挑战；从战略角度管理石油暴利的使用，以实现经济多样化和确保持续增长；以及应对能源价格上涨对于进口石油的发展中国家的发展前景造成的不利影响。

59. 政策建议如下：

- (a) 在国家一级，鉴于油藏最终会耗竭，应考虑实施一项三管齐下的战略来成功管理石油收入：

- (一) 建立一个宏观经济框架，以保证将相当高比例的节余用于审慎的投资，例如通过一个国家石油基金来投资，并制定有效的政策来减轻周期性影响，以防止实际汇率升值，保护政府开支不受油价周期性波动的影响；
 - (二) 制定一项业务计划，以便将收入盈余投资于提高生产率和增加价值、加强社会经济基础设施和人力资源及发展非石油生产部门；
 - (三) 订立政治和社会契约，在民主参与和透明经济治理的基础上管理石油收入，例如加入“采掘业透明度倡议”。石油收入应在国内各地区间公平分配，以免加深社会矛盾和冲突。
- (b) 在国际一级和区域一级，应支持发展中国家发展其以符合经济经济效益的方式生产生物燃料的能力，以帮助减少石油进口费用、提高农村收入和实现农业生产多样化。此外，通过能源的多样化，还可加强能源保障。应向这些国家提供不致产生债务的补偿贷款手段，作为一种临时措施。

4. 管理矿物价格的升高

60. 从发展角度看，面临的挑战包括：如何在外国投资者与矿藏所在国之间更公平地分配收入，特别是分享价格兴旺时期的暴利；进行人力资源方面的能力建设，例如开展培训；支持矿区的经济多样化；建立强有力的程序和机构来改善资源的管理；以及将个体或小规模采矿者纳入正式经济。

61. 政策建议如下：

- (a) 在国家一级：
 - (一) 采取步骤，以确保价格升高时国家的收益也增加(例如，通过累进税制或生产收益分享协议)；
 - (二) 支持在矿业部门与其他经济部门之间建立更好的联系——上游、下游和辅助服务(例如当地采购)联系；
 - (三) 有计划、有针对性地将资源用于减贫(例如通过卫生保健、教育、社会安全网等)和创造就业(例如通过奖励和促进创业和提供信贷等)。

(b) 在国际一级：

- (一) 支持生产国的能力建设和提高透明度的努力，以防止反竞争行为；
- (二) 考虑建立机制，以确保矿业部门公司的不断集中化不致断绝该部门的竞争可能性。

5. 管理农业初级商品价格的升高

62. 从发展角度看，面临的挑战包括：如何确保生产者得到最大的收益；将生产者和政府获得的暴利用于投资，目的是提高生产率、增加更多的价值和实现农业部门的多样化，以减少价格波动所产生的影响；应对由于粮食价格上涨和由于粮食与出口作物(包括生物燃料)之间争夺土地及其他投入而对粮食保障造成的威胁；以及加强国家一级的机制(例如价格稳定基金、初级商品委员会、安全网方案等)，以应对终将到来的价格下降周期。

63. 政策建议如下：

(a) 在国家一级：

- (一) 将支持农业的笼统声明化为针对具体部门和初级商品并拨给充足预算的详细战略；
- (二) 鼓励农民调整其出口初级商品组合，向价格前景看好的初级商品倾斜；
- (三) 从采掘业获得可观收入的各国政府应考虑在不违反世界贸易组织规定的前提下为农业部门和可交易作物生产者提供支持，包括将价格上升所产生的收入投资于基础设施和农民支助服务——农村道路、电力、灌溉、扩展产品范围、技术和研究；
- (四) 将获得的暴利投资于农业加工活动、附加价值的提高和副产品的利用，以促进国民经济的多样化；
- (五) 提供各项与小生产者的需要和能力相适应的融资手段，使其能够筹到必要的资金以提高生产率；
- (六) 考虑建立价格稳定基金，作为初级商品生产者的安全网；
- (七) 加强农业研究机构，以促进采用、改造和开发更好的技术；

- (八) 检讨和改造销售委员会，使其能够继续发挥有益的监管作用并为农民提供有效的支助服务；
 - (九) 开发有效的系统，使农民能够更方便地获得可靠、准确和及时的市场信息。
- (b) 在国际一级和区域一级支持：
- (一) 争取获得附加价值和加大对供应/价值链的参与程度，办法是改善市场准入和进入条件，包括促进供应/价值链中的公平竞争；
 - (二) 在遵守贸易标准方面进行相关能力建设；
 - (三) 在利用发展中国家和地区内具有活力的市场所提供的机会方面进行相关能力建设；
 - (四) 在国家之间、特别是区域内各国之间建立合营企业来从事增值活动；
 - (五) 采取措施，以减轻粮食价格升高对粮食保障所造成的不利影响；
 - (六) 国家和区域农业研究机构进行技术改造和开发。

C. 贸发会议对于重新提出初级商品议程可作的贡献

64. 初级商品议程的重新提出，不但需要赞同采取上述各项行动，而且还须致力推行一项对先前所作承诺予以扩大和完善的工作方案。贸发会议可作的贡献应立足于三大领域的工作研究和分析：对话和建立政策共识；以及技术合作。

65. 例如，重新提出的初级商品议程上的政策研究和分析可包括：研究如何促进对初级商品市场进行调整，特别是对结构上容易发生供应过多或过少的那些初级商品的市场进行调整；查明各种可加大对初级商品价值链的参与程度的最佳做法，包括如何克服特定初级商品部门在谋求更大的附加价值方面遇到的挑战；政府从采掘业中产生收入以及管理和利用这一收入的最佳做法；能源多样化战略的最佳做法，包括能源的最优组合(例如地热、太阳能或生物燃料)；政府和公共机构在促进初级商品部门的发展方面发挥作用的最好做法，例如：提高产能、出口营销、便利融资、研发活动和产品范围扩大服务等方面；分析依赖初级商品的国家在不违反世界贸易组织的规则和规定的前提下需要多大的政策弹性空间来推行积极多样化的方案；依赖初级商品的发展中国家因贸易政策改革进程而需要进行

何种调整，包括应对优惠待遇渐次取消和财政收入下降所造成的影响；以及非关税壁垒，包括适用于原料形式和加工形式的初级商品出口的各种公定和私定标准。

66. 就解决初级商品问题所需采取的政策行动开展的国际对话和建立共识努力可集中探讨：如何将初级商品政策纳入国家、区域和国际发展与减贫战略；旨在解决初级商品问题的贸易相关政策和程序；关于官方发展援助、贸易援助、补偿贷款办法及其他为促进以初级商品为基础的发展提供融资便利的手段等等的投资和财务政策。

67. 技术合作活动的重点可包括：协助依赖初级商品的发展中国家将初级商品政策纳入其国家和区域发展战略的主流；推行改革；在价值链中向上移动；实现初级商品部门的多样化；遵守公定和私定的国际贸易标准利用初级商品全球需求的新格局为出口带来的机会；建立相关机构和程序，以确保采掘业的透明度、良好治理、公平合同和公平税收以及确保会耗尽的自然资源所产生的收入的健全管理，包括对基础设施和人力资源的发展进行投资；经济上和环境上合理的能源多样化战略选择；包括生物燃料的使用，同时考虑到国内的粮食消费需要；发展中国家采掘业项目的管理、贸易和融资方面的当地能力建设；以及为初级商品小生产者制定和实施不同的营销办法和支助体系，包括经济上可行的安全网方案。

-- -- -- -- --