

**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度专家会议

第二届会议

2010年3月24日至25日，日内瓦

临时议程项目5

贸易相关政策和工具以及如何用其解决初级商品问题

**通过贸易相关政策处理初级商品问题****贸发会议秘书处的说明****提要**

一些国家成功地通过采取以初级商品为基础的发展战略实现了发展。但是，对初级商品的依赖更多的是与低增长及低水平经济和社会绩效相联系，导致许多经济学家谈论“资源祸害”。这份背景文件概述依赖初级商品的发展中国家处理初级商品问题的贸易相关政策和工具。本文件首先提醒指出，创建一个有利于发展特别是投资的国内外环境非常重要，因为想要从初级商品出口中获得潜在收益，光靠贸易措施是不够的。本文件讨论可在国家一级采取的推动初级商品贸易的具体贸易促进措施，评述在现有多边贸易体制范围内采取贸易相关政策处理初级商品问题的机会和制约因素。文件还审查在多边贸易体系下处理其中一些制约因素的机制。本文件最后一章载有结束语，并提出专家可重点讨论的一些问题。

## 导言

1. 《阿克拉协议》第 93 段指出，贸发会议应“协助依赖初级商品的发展中国家，特别是较小的初级商品生产国，努力做到：制订国家初级商品战略，包括将初级商品政策纳入本国和区域发展战略的主流；扩大供应能力并形成竞争力；向价值链分工的高端发展，并使商品部门多样化……”（第 93 段(a)分段）；并“促进在初级商品领域开展政府间合作，……建立共识……解决初级商品问题的与贸易有关的政策和工具”（第 93 段(b)分段）。

2. 一些国家成功地采取了以初级商品为基础的发展战略(如澳大利亚、加拿大、挪威、智利、马来西亚、毛里求斯和博茨瓦纳)。但是，主要是由于所谓的“荷兰病”以及人们所称的“资源祸害”，对初级商品的依赖几乎总是与低增长以及低水平经济和社会绩效相联系。<sup>1</sup>

3. 资源祸害的论点受到了一些研究的质疑。具体而言，有些观点认为，资源禀赋“既非祸也非福”。<sup>2</sup> 所出现的，最多不过是“资源失望”现象。<sup>3</sup> 从这一论点延伸开去，一些研究表明，因果关系应当是机构的质量引发对初级商品的依赖性，而不是相反，因而更加强调使用资源租金对发展成果至关重要。<sup>4</sup>

4. 鉴于目前进行的这种关于初级商品的讨论，这份背景文件概述处理依赖初级商品的发展中国家所面临的挑战的贸易相关政策和工具。本文件首先提醒指出，在依赖初级商品的发展中国家，创建有利于发展特别是(国内外)公共和私营部门投资的环境非常重要(第一章)，因为想要从初级商品出口中获益，单凭贸易政策是不够的。本文件接下来叙述国家一级的一些具体贸易促进措施(第二章)；评述在现有多边贸易体制范围内采取与贸易有关的政策(第三章)方面的机会和制约因素，并且评述处理这些制约因素的机制(第四章)。本文件最后为结束语(第五章)。

<sup>1</sup> Sachs J and Warner A (1997). Natural resource abundance and economic growth. Working Paper. Center for International Development and Harvard Institute for International Development. Harvard University, Cambridge MA. Available at [http://www.cid.harvard.edu/ciddata/warner\\_files/natresf5.pdf](http://www.cid.harvard.edu/ciddata/warner_files/natresf5.pdf).

<sup>2</sup> Lederman D and Maloney WF (Eds.) (2007). Natural resources: Neither curse nor destiny. The World Bank, Washington, DC and Stanford University Press, Palo Alto, CA.

<sup>3</sup> 事实上，如 Davis 所说，“称拥有丰富资源的国家因有资源反而情况更糟的依据是与难以衡量的反事实的比较。这种观点认为，即使没有发现并从地底下挖掘自然资源，刚果、安哥拉和尼日利亚的状况也不会太差”。In Davis GA (2008). Book review of *Escaping the Resource Curse*. Edited by Humphreys M, Sachs JD and Stiglitz JE. New York, Columbia University Press. *Resources Policy*. Vol. 33, Issue 4, December 2008: 240–242

<sup>4</sup> Brunnschweiler CN and Bulte EH (2008). The resource curse revisited and revised: a tale of paradoxes and red herrings. *Journal of Environmental Economic Management* 55 (2008): 248–264.

## 一. 在依赖初级商品的发展中国家创建扶持环境

5. 初级商品部门为实现繁荣兴旺，需要一种扶持环境，这种环境能够鼓励对本部门的公共和私营投资，包括增强供应方的能力。这反过来又需要有良好的体制并将初级商品政策纳入国家发展战略。

### A. 良好体制

6. “良好体制”尤其重要，不仅是因为它能够支持促进初级商品，而且还因为它能够支持全面发展。优质体制的准确定义有待商榷，但通常认为，良好的体制能够便利制订支持整体经济发展和增长的政策和举措，包括私营企业举措。

#### 治理风格

7. 人们试图确定促使东亚新兴工业化经济体取得非凡经济业绩的因素，之后出现了“发展型国家”概念，这一概念包括部分或全部以下特征：<sup>5</sup>

(a) 在拟订和实施政策时，在一定程度上独立于可能使其无法注重国家的长期发展利益的社会力量；

(b) 动员支持其政策的社会行为者网络；

(c) 提供“允许试验和犯错误的”决策空间，以务实方式将市场与国家行为相结合；

(d) 强有力的意识形态支助，推动该国将(人力、财政和政治)资源用于追求经济发展；

(e) 同时开展政策和体制改革，鼓励有效地管理“经济租金”，并使各部门依次面对国际经济力量的竞争；

(f) 适合本地需要和条件的强有力的法制和监管体系。

8. 对倡导“强力国家”的限制包括：发展中国家在多边贸易体制下的政策空间有限；而且占主导地位的新自由主义观点认为，国家是由完全受私利驱使，制定和实施政策的能力有限的政客和官僚所管理的一个组织。

9. 上述观点必须与认为政治制度的形式在决定经济成果方面起着重要作用的结论相调和。<sup>6</sup> 关于“资源祸害”，经验分析表明，在总统制和非民主政体下发生“祸害”的可能性更大。此外，资源类公司游说总统制政府时比游说议会制政府

<sup>5</sup> 有关文献概览见贸发会议(2007年)。《非洲的经济发展：开拓政策空间：国内资源调动和发展型国家》。联合国出版物，出售品编号 E.07.II.D.12, 纽约和日内瓦，联合国。

<sup>6</sup> Persson T and Tabellini G (2004). Constitutional rules and fiscal policy outcomes. *American Economic Review*. 94 (2004) 25–46.

更容易成功。在依赖农业的国家，产业游说之所以失败，部分原因在于，农业部门与相对矿业资源的集中性相比具有分散性。<sup>7</sup>

10. 在发展中国家，包括依赖初级商品的发展中国家，所有政府都应当采取措施，以促进有利于工商业的扶持体制环境。这类措施包括减少与开展工商业所需时间有关的交易费用，消除政策反复的可能性，创建可预测和稳定的政策环境，创建改进政府与部门利害关系方之间的对话的平台。

## B. 将初级商品和相关部门纳入国家发展战略

11. 在制订国家发展战略时，往往会忽视与初级商品有关的政策，从而使初级商品部门丧失机会。尽管《增强综合框架》和《贸易援助计划》(见第四章)的目的是协助各国将贸易融入发展战略，但是很少明确将初级商品单列出来。初级商品也关乎《千年发展目标》的实现，尤其是关于贫困和饥饿的目标 1 和关于环境可持续能力的目标 7,但它们不属于有关为实现《千年发展目标》分配资源的讨论的一部分。此外，第一代减贫战略中很少明确讨论初级商品对于发展和政府减贫努力的作用。

12. 在最近出现的几个事例中，特定的初级商品部门对于驱动增长的作用得到承认。例如，马拉维政府于 2004 年启动了《马拉维经济增长战略》，作为将减贫、经济增长以及贸易和竞争力问题相联系努力的一部分。<sup>8</sup> 该战略还确定了三个核心部门(制糖、茶叶和烟草)和五个发展部门(棉花、纺织品、旅游、服务和农产品加工)，将其作为重点支持领域，从而明确承认初级商品对于经济增长和发展所发挥的关键性作用。

## 二. 提高依赖初级商品的发展中国家竞争力的贸易措施

13. 自世界贸易组织(世贸组织)于 1995 年成立以来，所有成员的共同义务已经成为多边贸易体制的特征。由于“单一承诺”原则的引入，这一点变得尤其突出。但是，特殊和差别(及更优惠)待遇原则已植根于各个协定，这项原则考虑到了发展中国家特别是最不发达国家特殊的发展挑战。<sup>9</sup> 此外，区域贸易协定的加

<sup>7</sup> Brunnschweiler CN and Bulte BH (2008). *Op. cit.*

<sup>8</sup> 贸发会议(2006 年)。《马拉维与多边贸易体系：世贸组织协定、谈判及实施的影响》。日内瓦。关于一些依赖初级商品的发展中国家多样化战略的例证，见贸发会议(2009 年)。《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》(TD/B/C.I/MEM.2/3)，贸发会议秘书处为 2009 年 3 月 3 日至 5 日在日内瓦召开的初级商品与发展问题多年度专家会议准备的说明。

<sup>9</sup> 一些特殊和差别待遇措施也载于《乌拉圭回合最后文件》所附的“有利于最不发达国家的措施决定”。但是，关于这些条款的执行并非毫无问题。特别是，缺乏充分启动或实施特殊和差别待遇条款的政治意愿。因此，作为这些条款最初目标的“政策灵活性”并未在真正意义上向发展中国家提供。关于多边贸易体系内不平衡和不公平的问题还有其他许多例证，但不在本说明的范围之内。

入赋予各国一定的灵活性，因为这些灵活性根据 1947 年《关税和贸易总协定》第二十四条(第 4 至 10 款)以及“授权条款”是正当的。尽管有这些条款，但是许多发展中国家担心，在当前的多边体制中，它们的发展关切没有得到应有的考虑。<sup>10</sup>

14. 依赖初级商品的发展中国的经济表现在很大程度上取决于如何使用贸易和与贸易有关的政策措施处理初级商品部门问题，以便进一步创造贸易机会。但是，这些政策无论是国家一级的还是区域一级的，都必须符合世贸组织的总体纪律，包括特殊和差别待遇条款。如下文所述，这并非没有自身的制约因素，因此减少了一些依赖初级商品的发展中国在利用最适合其特殊情况的贸易政策方面的回旋余地。尽管如此，依赖初级商品的发展中国家实施了各种贸易政策措施，以努力处理初级商品问题。下文将对其中一些措施进行讨论。

#### A. 贸易便利化措施

15. 在全世界的内陆国家中，撒哈拉以南非洲占到了一半，其中乍得、尼日尔、赞比亚和津巴布韦属于离最近的海岸线距离最长的国家之列(超过 2000 公里)。在这一背景下，地理位置偏远及由此产生的高额运输费用被视为这些国家在区域和国际市场上无法具有竞争力的主要制约因素之一。<sup>11</sup>

16. 鉴于这些地理上的制约因素，贸易便利化就成为提高许多发展中国家外部竞争力的关键所在。目前在非洲和其他地方有一些贸易便利化措施，其中包括撒哈拉以南非洲交通政策方案。这是由 35 个非洲国家、8 个区域经济共同体、3 个非洲机构——非盟/新伙伴关系秘书处和非洲经委会——国家和区域组织以及国际发展伙伴所组成的一个伙伴关系。该方案的目标是确保“交通充分发挥对于实现撒哈拉以南非洲发展目标的作用：减贫、有利于穷人的增长和区域一体化”。该方案得到了大量双边和多边捐助者的资助，包括欧洲委员会、伊斯兰开发银行、非洲开发银行和世界银行。

17. 作为区域一体化方案的一部分，撒哈拉以南非洲交通政策方案旨在将服务于内陆国家的过境通道作为优先事项。这些重点通道如下：<sup>12</sup>

(a) 北部和中部通道，分别利用蒙巴萨港和达累斯萨拉姆港，为乌干达、卢旺达、布隆迪和刚果民主共和国东部地区提供出海口；

(b) 吉布提—亚的斯亚贝巴通道，为埃塞俄比亚提供便利；

<sup>10</sup> 例如，见贸发会议(2010 年)。《关键初级商品市场的近期动态：趋势和挑战》(TD/B/C.I/MEM.2/7)，为 2010 年 3 月 24 日至 25 日在日内瓦举行的初级商品和发展问题多年度专家会议编写的说明。

<sup>11</sup> 贸发会议(2006 年)。同上。

<sup>12</sup> World Bank (2008). Sub-Saharan Africa Transport Policy Program (SSATP). SSATP Annual Report 2007. SSATP Report No 06/08/ AR07. Washington DC.

(c) 北南通道，使博茨瓦纳、刚果民主共和国、马拉维、赞比亚和津巴布韦与德班港相连接；

(d) 达累斯萨拉姆通道，为马拉维、赞比亚和刚果民主共和国提供便利；

(e) 中部非洲和刚果河通道，为中非共和国和乍得提供便利；

(f) 西非通道，使布基纳法索、马里和尼日尔与洛美和特马(阿克拉)港相连接。

18. 关于国家竞争能力的其他重要条件，包括交付的可预测性、国际物流服务的成本效益以及跨境业务的效率。

## B. 遵守标准问题

19. 遵守标准对于区域和国际市场都非常重要。由于最不发达国家没有能力达到这些严格的要求，其出口竞争力和抓住市场机遇的能力受到削弱。例如，南非是南部非洲莫桑比克等邻国最重要的园艺市场。但是，达到严格的标准始终是一项挑战，特别是对小型农户来说。达到这些标准对于本地供应商来说意味着一个重要的机会，因为有人指出，这样还会使莫桑比克的农民能够发掘欧洲的市场机会。<sup>13</sup> 要做到这一点，供应商就需要遵守私营商业标准，如《全球良好农业规范》(以前称为《欧盟良好农业操作规范》)。

20. 西非依赖初级商品的发展中国家在遵守标准方面也面临重大挑战。作为能力建设活动的一部分，贸发会议已经制订并正在实施一个项目，以帮助几内亚的生产者协会和出口集团遵守卫生和植物检疫规定以及零售商农业食品安全标准。这个项目于 2005 年 11 月利用标准与贸易发展基金的资金启动，因几内亚目前的政治形势而未完成。<sup>14</sup>

## C. 提高附加值

21. 非洲仍然是依赖初级商品国家比例最高的大陆，但与此相矛盾的是，在非燃料初级商品出口方面，非洲位居世界上其他的发展中地区之后。因此，初级商品实际价格的长期下滑，最近的价格飙升，都表明撒哈拉以南非洲缺乏竞争力，以及需要向价值链上游移动。在向价值链上游移动的战略中，有利的环境气候、

<sup>13</sup> 贸发会议(2008 年)。《将非洲小型生产商与大型分销网络连接起来：加强莫桑比克生产商对南非市场的供应能力》。日内瓦。

<sup>14</sup> 到目前为止已经完成的活动包括：(a) 开发培训材料，用于质量管理、食品安全以及应对日益严格的市场的方式等重点模式；(b) 建立了一个公共视察小组，由来自主要国家机构的 10 名视察员组成；(c) 在选定的三个试点农场制订和实施了良好农业规范以及其他安全保证制度(如 HACCP、ISO 9000、ISO 2200 等)，争取获得认证；(d) 与得到国际认证的一个认证实验室以及几内亚 CERE 实验室的国家公共/私营审计员建立了联系，从而有助于增强国家的认证能力。关于这个项目的更多情况，见贸发会议(2009 年)。《为西非几内亚园艺部门制订公共私营安全控制系统的模型》，STDF/SPS 第 65 号项目，日内瓦。

可靠而廉价的电力、工业自由区、集聚经济都是一揽子政策中最重要的组成部分。

22. 许多国家制订了投资法，但是研究显示，投资法并不是吸引外国直接投资的万能药，其他因素，如技能水平、基础设施以及高层的政治领导和承诺，也许对促进投资更为重要。最后一项因素的最佳例证是加纳的纺织和服装业(插文 1)。<sup>15</sup> 由于成功地实施了一项投资激励方案，加纳被认为在西非棉花产业中是业绩最好的。

#### 插文 1.

##### 加纳的棉花、纺织和服装部门附加值战略

根据“总统特别倡议”，加纳设立了一个投资激励计划，特别对服装制造业倾斜。“总统特别倡议”有三层战略：

- (a) 吸引 10 家大型的外国服装/纺织制造商将其工厂设于/迁往加纳的出口加工区；
- (b) 发展加纳 100 家中型服装公司的出口供应能力；
- (c) 创建大量的小型本地分包商和二级供应商。

出口自由区地位享有优厚的一般税(盈利税免 10 年)、关税(如产量的 70%以上供出口)和其他税赋减免，并享有不受限制的资本和利润返回，除此之外，服装制造商可通过快轨道获得厂房用地。对租金和电费实行部分补贴。这方面，在位于特马港的加纳主要出口加工区，已创建了 178 英亩的服装和纺织用地，可容纳 112 家工厂，其中六个工厂业已建成和入驻。还要增加一所医院。

在阿克拉还有一个更为集中的服装制造出口加工区，已设立了四家公司，还有三家工厂正在建设。每一家均可容纳 300 至 400 台缝纫机，加上仓库、裁剪工作台、熨衣台/熨衣设备以及检查和包装区。

“总统特别倡议”已经投资了 120 万美元，用于一个现代化的服装技术和培训中心，以培训服装业各个层次的可用人力(从图案制作、裁剪和缝纫到质检、监督和管理)。中心培训能力每年达 10,000 人。已经有 500 名受训者完成了培训，但是大多数公司经理声称，在公司能够根据订单作业前，还需要大量的公司内部培训。根据不断增长的工厂数目以及进入加纳的机器数量，受过培训的工人总数需要增加到约 3,500 人。最近宣布肯尼亚一家工厂将搬迁过来，这就意味着还有 2,000 人在未来 6 个月内需要得到培训。

资料来源：USAID (2006). Adding value to West African cotton: Assessment of the cotton-textile-apparel value chain. WATH/Accra Technical Report No. 1:17

<sup>15</sup> USAID (2006). Adding value to West African cotton: Assessment of the cotton-textile-apparel value chain. WATH/Accra Technical Report No. 1.

## 1. 可靠和负担得起的电力

23. 可靠和负担得起的电力对于吸引投资进入附加值更高的活动非常重要。在各国，供电费用差别很大。<sup>16</sup>除了成本考虑外，可靠的供应对于确保提高生产力的贸易技术手段的正常运作也很重要。例如，在一些非洲经济体(如加纳、肯尼亚和坦桑尼亚联合共和国)中，由于得不到不间断的能源供应和高速互联网接入，因而阻碍了自动化海关系统的使用。<sup>17</sup>

24. 关于初级商品部门，低电力成本能够有助于提高特定产业的竞争力。例如，在 1990 年代中期，南非的一家公司 Gencor 选择莫桑比克作为扩大其铝业生产的一个基地。由于电力是铝制造成本的主要组成部分，因此这一举措的部分动机是公司的比较优势，即属于全世界冶炼厂单位电费最低的行列，<sup>18</sup>从而使它在世界市场上具有竞争力。

## 2. 工业自由区

25. 工业自由区通常对参与出口加工品的本地和外国公司提供税收减免和其他的财政和基础设施优惠。一般要求在工业自由区设立的外国公司协助本地工商业获得技术、机器和技能。还期望这些公司通过与产业链下游的当地制造厂订立合同而创造直接就业机会和产生前向的联系。最为人熟知的案例是毛里求斯的自由贸易区。其他例子包括插文 2 重点列出的喀麦隆工业自由区，认为它成功地吸引了对矿业部门的投资。

## 3. 集群

26. 虽然认为集群能够为部门的发展提供有力的环境，但是在撒哈拉以南非洲，初级商品制造业集群数目有限。最近的一份研究列出了肯尼亚的切花、毛里求斯和南非的纺织和服装业、以及南非的葡萄酒业(见表 1)。研究表明，集群的形成取决于是否存在若干有利的条件。就肯尼亚的切花和南非的葡萄酒业而言，诸如有利的气候条件、丰富的土地和水资源等自然禀赋促进了同一区域一些农场的集中。在集群里的公司能够获益于外延增值性——即诸如仓库等共享设施以及任何其他公共出资的基础设施，也获益于因具体价值链上的许多组成部分相邻近所带来的交易费用的降低。

<sup>16</sup> 世界银行(2006 年)。同上。

<sup>17</sup> 世界银行(2006 年)。同上。

<sup>18</sup> Pretorius L (2001). *Industrial free zones in Mozambique: A case study of the Mozal aluminium smelter*. Mimeo. Centre for Southern African Studies. University of Western Cape.



表 1  
撒哈拉以南非洲产业集群的产品和地点

产品	地点	公司数目
切花	肯尼亚 Naivasha 湖	24
纺织和服装	毛里求斯	260
纺织和服装	南非	327
葡萄酒	南非	+ 340

资料来源：Adapted from Zeng DZ (2006). Knowledge, technology and cluster-based growth in Africa: Findings from 11 case studies of clusters in Africa. WBI Development Study. World Bank, Washington DC: 4.

27. 肯尼亚切花集群的案例表明，外国投资也发挥重要作用，从 2002 年至 2004 年，花卉业的投资总额为 2 亿至 3 亿美元。主要的投资人来自和荷兰。集群的由来和现状见插文 2。

#### 插文 2.

##### 肯尼亚的切花集群

肯尼亚的花卉集群是在 1970 年代伴随着园艺部门一起出现的，也包括水果和蔬菜。就生长条件和产品的易腐性而言，切花、水果和蔬菜有一些相似特点。

切花集群的增长在 1980 年代开始加快，当时主要的出口商开始进行商业玫瑰花栽培。但是，在 1980 代，这一产业仍然以低价值和简单的露地花卉为主，分类有限。在 1990 年代，产业转向价值更高的温室花卉种植。产量有了显著的提高，种植者将种植区域扩大了 250%。到 1999 年，肯尼亚业已出口约 10 万吨的园艺产品，比 1975 年增长了 10 倍，其中切花约占 37%。

近年来，这一部门受益于新的外国投资的猛增，特别是来自以色列和荷兰的投资，主要的许多花卉苗圃由外国人拥有和管理。根据世界银行的一项统计，从 2002 年到 2004 年，花卉业的投资总额为 2 亿至 3 亿美元。对这一部门的持续投资使集群的技术、生产技能和市场知识得到进一步升级。

今天，园艺是肯尼亚最大和增长最快的出口商品集群，切花出口日益巩固地成为肯尼亚的一项主要外汇收入来源。2005 年，园艺出口额为 5.9 亿美元，占肯尼亚商品出口总额的 18%。在园艺这一类别下，肯尼亚的切花集群赚取了 3.04 亿美元，占园艺出口的约 60%，而玫瑰占总切花出口的 63%。

资料来源：Hornberger K et al. (2007). Kenya's cut-flower cluster. Microeconomics of Competitiveness: 17.

28. 集群便利了知识网络的建立，使得各公司能够获益于如分包等不同形式的公司间联系以及与消费者和供应商的更便捷的联系。例如，分包使得小公司能够出售给大公司，而大公司具有向欧洲市场出售的资格认证。分包还使得大公司能够依靠小公司为其提供大公司自身囿于额外的业务费用而不愿从事的多样化产品。其他的集群优势包括通过与外国公司的合作获得知识。

29. 集群的最佳生存条件是存在有利工商业环境的一般条件，即基本的基础设施、有利的体制制度、掌握技术的劳动力和密切的公私伙伴关系。

### 三. 多边贸易体制中的机遇和限制

#### A. 区域贸易协定

30. 到 2008 年 12 月，已通知关贸总协定/世贸组织的区域贸易协定有 421 项。除了促进贸易自由化和深化成员国之间的一体化之外，区域贸易协定为改善基础设施、统一标准和海关程序、形成强有力的政治意愿实施改革以及加强区域在多边贸易谈判中的谈判实力方面发挥重要的作用。例如，在东部和南部非洲，南部非洲发展共同体(南非洲发共体)准备将重点放在基础设施方面的限制上，而东部和南部非洲共同市场(东南非共市)则处理统一标准和海关程序以及便利贸易的问题。

31. 通过消除基础设施瓶颈，区域贸易协定能够有助于改进区域内初级商品贸易的运作。此外，鉴于其独特的区域专长，区域贸易协定能够为制定区域初级商品战略发挥领导作用。在这样做的同时，它们还可以使初级商品问题获得更多的政治关注，一个例证是非洲联盟的 2005 年《阿鲁沙非洲商品宣言》。

32. 区域贸易协定能够从法律上规定并实施一些步骤，以便建立整个区域的初级商品市场领域的法律和监管框架，如初级商品交换和仓单系统。它们也有作出和实践全行业承诺的专长。例如，非洲联盟作为非洲发展新伙伴关系的一部分所通过的“综合农业发展方案”目前正在 20 多个国家中实施，其中 8 个国家业已实现了将国家预算的 10%分配用于这一部门的目标。

33. 但是应当指出，大多数有关制造品待遇的区域贸易协定中没有综合的农业初级商品待遇规定。<sup>19</sup> 此外，如区域贸易协定将优惠待遇扩大到农产品，也是有限的，往往将被视为“敏感”的产品排除在外。

34. 区域贸易协定也附带着一些限制因素。首先，在非洲，区域贸易协定创造贸易机会的潜力受到挑战，原因是成员国之间的产品缺乏互补性。例如，有些研究表明，东南非共市/南非洲发共体中的不对称互补性意味着，较为发达的经济

<sup>19</sup> 例如，见贸发会议(2009 年)。《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》(TD/B/C.I/MEM.2/3)。贸发会议秘书处为 2009 年 3 月 3 日至 5 日在日内瓦举行的初级商品和发展问题多年度专家会议编写的说明。

体，如肯尼亚、埃及和南非等能够在东南非共市/南非洲发共体中找到自己的出口市场，而其他的成员国却不能在这里找到重要的市场。其次，就非洲而言，多项区域贸易协定的成员国互有重叠，因此造成贸易自由化的方案相互竞争甚至有时相互冲突，行政和财务费用高昂，并使业已紧缺的贸易谈判能力更为紧张。

35. 为努力迎接这些挑战，东部和南部非洲的三个区域经济共同体——东南非共市、东非共同体和南非洲发共体——于 2005 年联合开展了三方倡议，此后，它们商定共同努力实现工作的统一。此外，规定了 2012 年 1 月以前实现三方自由贸易区的路线图。估算显示，在 26 个三方成员国中，出口额从 2000 年的 70 亿美元增加到 2008 年的 270 亿美元，进口则从 2000 年的 90 亿美元扩大到 2008 年的 320 亿美元，显示了三个自由贸易区融合潜力。<sup>20</sup>

36. 三方协定还承诺在经济伙伴关系谈判以及世贸组织多哈发展回合谈判等多边谈判中加强协调和统一。最后，联合基础设施举措包括建立航空运输自由化联合竞争管理局，实现单一、一体化空域的一个联合方案，以及实现快速、一体化区域间信通技术宽带基础设施网络的一个联合方案。

37. 尽管落实仍然是一项挑战，但是这些旨在促进成员国之间贸易的举措必然会进一步推动区域内的初级商品贸易，并创建一种有利的环境，协助依赖初级商品的发展中国家向价值链的上游流动。特别是，这可能有助于农业初级商品(特别是食品)的大量非正式边贸实现正常化，从而创建促进有关这些产品贸易的机会。

## B. 多哈发展议程

38. 《多哈发展议程》于 2001 年 11 月启动，包括新的谈判以及承诺就乌拉圭回合谈判产生的目前协定的实施开展工作。继坎昆(2003 年)、中国香港(2005 年)和日内瓦(2004、2006、2008 和 2009 年)部长级会议之后，这一回合仍未结束。

39. 由于产品可以免税、不受配额限制的方式进入发达国家和发展中国家市场，富国大幅度削减农业补贴，出口补贴的取消，以及渔业补贴纪律的制定和实施，《多哈发展议程》可望使最不发达国家获得更多贸易机会。这是首个大力强调农业贸易自由化的回合。普遍预期是：贸易自由化将为发展中国家带来福利收益。

40. 尽管有这些潜在的益处，但是许多发展中国家在进行谈判和实施现有的贸易协定方面仍然遇到困难。其他的制约因素包括关税升级，这限制了依赖初级商品的低收入发展中国家实施纵向多样化战略的益处。人们还对一些谈成的纪律的不公平之处，特别是这些纪律的适用或解释的方式表示关切。

<sup>20</sup> <http://www.comesa.int>.

41. 许多研究表明, 尽管《多哈发展议程》带来的贸易自由化福利收益是积极的, 但是对大多数的发展中国家来说却将是有限的。似乎只有少数国家能够因多哈假设情景下的局部农业改革而减少贫困人口。早先的一些研究结果表明, 《多哈发展议程》的减贫效果有限,<sup>21</sup> 据此, 一些分析强调指出, “全面改革[即《多哈发展议程》改革与发展中国家的国内农业贸易自由化政策相结合]的减贫效益几乎相当于多哈改革的两倍”。<sup>22</sup>

42. 但是, 估算《多哈发展议程》的福利收益有可能会低估主要初级商品的贸易自由化对于依赖初级商品的发展中国家减贫的重要性。棉花就是一个恰当的例子。例如, 美国每年对棉农的补贴估计约达 30 亿美元, 超过了美国 2001 年对撒哈拉以南非洲全部外援的两倍, 因而说明这个部门存在相当大的贸易扭曲现象。2003 年, 贝宁、布基纳法索、乍得和马里(棉花四国)提升了棉花在《多哈发展议程》中的重要性, 启动了所谓的“棉花倡议”, 该倡议强调经济合作与发展组织(经合组织)国家提供的补贴对于生产棉花的发展中经济体所造成的损害, 并要求设立一个赔偿基金。自从这四国提出请求之后, 棉花业已成为农业谈判的一项关键内容。但是, 由于棉花贸易问题是整体农产品谈判不可或缺的组成部分, 因此在棉花贸易方面并未取得重大进展。

43. 诸如稻米和糖等其他部门也遭受发达国家补贴产生的贸易扭曲, 但是例如糖业的情况已随着新的经济伙伴关系协定的实施而得到改观。

### C. 优惠市场准入

44. 50 个最不发达国家享有发达国家的特殊优惠。特殊和差别待遇包括: (a) 欧洲联盟(欧盟)与最不发达国家的“除军火外所有产品”贸易协定; (b) 欧盟与非洲、加勒比及太平洋(非加太)国家集团于 2000 年签署的《科托努协定》, 取代了《洛美协定》及议定书; (c) 美国于 2000 年颁布的《非洲增长和机会法》, 将贸易优惠扩大到撒哈拉以南非洲国家; (d) 美国的《加勒比海盆计划》; (e) 加拿大给予加勒比国家的特别优惠安排。

45. 鉴于非加太国家与某些欧洲国家之间的历史联系, 欧盟与非加太国家之间的协定常常在关于优惠市场准入的谈判中居于中心地位。作为《科托努协定》的一部分, 有关各方承诺谈判“经济伙伴关系协定, 这是欧盟与参加的非加太国家之间的一系列单独双边条约”。经济伙伴关系协定将为下述国家群体规定具体的权利和义务: 西非、东部和南部非洲、中非、南非洲发共体、加勒比和太平洋。

46. 经济伙伴关系协定谈判最初预计于 2007 年 9 月前结束。但是在有些国家, 关税收入损失引起的争议和欧盟进口产品有可能大量涌入等关切, 引发了制止签

<sup>21</sup> Ivanic M (2006). The effects of a prospective multilateral trade reform on poverty in developing countries. Chapter 14 in Hertel TW and Winters LA (editors). *Poverty and the WTO: Impacts of the Doha Development Agenda*. World Bank and Palgrave.

<sup>22</sup> Hertel T, Keeney R, Ivanic M and Winters A (2008). Why isn't the Doha Development Agenda more poverty friendly? GTAP Working Paper No. 37.

约的运动。一些调查了经济伙伴关系对非加太国家的潜在影响的研究强调指出，即使贸易会增加，就业和福利仍可能面临损失。<sup>23 24</sup> 但是，许多国家仍然同意签订临时的经济伙伴关系协定，塞内加尔则发誓绝不签署，除非发展关切得到应有的考虑。表 2 介绍了截至 2009 年初的经济伙伴关系协定的状况。

表 2  
截至 2009 年 1 月临时经济伙伴关系协定的状况

区域和进展情况
中部非洲：与喀麦隆达成了一项区域协定(本区域其他国家最后选择不加入该协定)
南部非洲(南非洲发共体区域)：与博茨瓦纳、莱索托、斯威士兰、莫桑比克和纳米比亚达成了一项区域协定
西部非洲：与科特迪瓦和加纳分别达成协定
东部非洲：与东非共同体(肯尼亚、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、卢旺达和布隆迪)达成一项区域协定
东部和南部非洲：与科摩罗、马达加斯加、毛里求斯、塞舌尔、赞比亚和津巴布韦达成一项区域协定(但有各自的市场准入时间表)
太平洋：与巴布亚新几内亚和斐济达成一项区域协定(但有各自的市场准入时间表)

资料来源：Adapted from European Union. 2009. Fact sheet on the interim Economic Partnership Agreements: An overview of the Interim Agreements. Brussels.

47. 近期的动态包括 2009 年 8 月欧盟与来自东部和南部非洲地区的国家签署一项临时性经济伙伴关系协定，其名单包括毛里求斯、塞舌尔、津巴布韦和马达加斯加。<sup>25</sup> 这项协定允许这些国家能够立即和充分地进入欧盟市场(对大米和糖业规定了过渡期)，并改进了原产地规则。作为交换，东南非国家在未来 15 年内将逐渐对欧盟开放市场。例外规定包括奶、肉、蔬菜、纺织品、鞋类和服装等敏感产品。

#### 四. 处理多边贸易体制制约因素的机制

48. 最不发达国家在世界出口中的份额停滞不前，扩大出口商品基础的能力有限，这突出表明需要援助这些国家处理仍在妨碍其充分从贸易中获利的体制限制和落后的基础设施问题。因此，近年来，国际发展界提供了更多的用于与贸易有关的技术援助的资源。

<sup>23</sup> Morrissey O and Zgou E (2007). The impact of economic partnership agreements on ACP agriculture imports and welfare. CREDIT Research Paper No 07/09. University of Nottingham.

<sup>24</sup> Milner C, Morrissey O and Zgou E (2009). EU-ACP Economic Partnership Agreements and ACP integration. CREDIT Research Paper No 09/05. University of Nottingham.

<sup>25</sup> 赞比亚和科摩罗将于晚些时候签署，而吉布提、埃塞俄比亚、厄立特里亚、马拉维和苏丹等国家有可能受益于这项综合安排。

## 与贸易有关的技术援助

### 1. 技术援助需要

49. 大多数依赖初级商品的发展中国家的贸易谈判能力有限，除了通过技术援助发展自身的谈判能力之外，这些国家还需要与状况相似、利益相近的国家建立同盟。例如，在经济伙伴关系协定谈判中，像马拉维这样的仍在犹豫是否签署临时性经济伙伴关系协定的国家，可以与同样有兴趣与欧盟签署经济伙伴关系协定的其他非加太国家合作。

50. 在世贸组织谈判中，非洲集团和非加太国家整体上显示出它们有能力坚持要求自身的共同利益得到考虑。但是，中央政府与驻日内瓦的谈判人员之间的定期监测和提供信息仍然是一个挑战，因而需要专门的技术援助。

51. 在营销领域和实际执行世贸组织协定包括政策和法律咨询意见方面也需要技术援助。需要提高与贸易有关的技术援助的连贯一致性的问题，结合《综合框架》和《贸易援助计划》得到了研究。

### 2. 综合技术援助联合方案

52. 贸发会议、世贸组织和国际贸易中心通过综合技术援助联合方案协调有关建设非洲与贸易有关的人力、企业和机构能力的应对工作。综合技术援助联合方案于 1998 年 3 月开始实施阶段，利用共同信托基金的资源，得到广泛的捐助。截至 2005 年，已有 16 个国家受益于该方案的能力建设活动，更明确地拟定了出口战略。干预领域包括木薯、皮革和毛皮、纺织、鱼制品以及水果和蔬菜。<sup>26</sup>

### 3. 增强综合框架

53. 向最不发达国家提供与贸易有关的技术援助综合框架，通常称为综合框架，是 1997 年由 6 个多边机构正式设立的：国际货币基金、国际贸易中心、贸发会议、联合国开发计划署(开发计划署)、世界银行和世贸组织)。建立综合框架是为了支持最不发达国家政府的贸易能力建设，并协助它们将贸易问题纳入国家整体发展战略。综合框架的目的还包括协助以国家主导权和伙伴关系原则为基础协调提供与贸易有关的技术援助。

54. 2003-2004 年，对综合框架的一项评估表明，与贸易有关的改革仍未纳入国家发展战略的主流。评估还显示，捐助方的协调很差，用于支助重点项目的资金有限。此后设计了增强综合框架，以解决这些制约因素。

55. 增强综合框架有三个相互关联的目标：提高国内生产能力，改进全球治理和增加供资。增强综合框架已经成为协助最不发达国家获得额外的贸易援助资源的一个重要机制。它通过一个程序，找出与贸易有关的援助和能力建设的需要重点，包括贸易基础设施、供应和生产能力，并列出的优先次序，从而使最不发达国

<sup>26</sup> [www.jitap.org](http://www.jitap.org).

家和捐助方能够匹配需求方和供应方，然后将最不发达国家的需要通报给捐助界，从而使供资的来源扩大到框架自有的信托基金之外。由于增强综合框架确保更好地协调所有捐助方的援助，从而被视为《援助实效问题巴黎宣言》的一项实际转化。

#### 4. 贸易援助计划

56. 贸易援助计划是在 2005 年中国香港举行的世贸组织部长级会议上启动的。这项计划的目标是协助发展中国家特别是最不发达国家发展必要的与贸易有关的技能和基础设施，以提高在全球经济中的竞争力。2009 年 7 月对贸易援助计划进行了审查，显示贸易在伙伴国发展战略中的地位得到提升，捐助方对于建设贸易能力活动的回应也在增加。后者的证据是，自 2005 年以来，贸易援助资金流量每年约增长 10%。<sup>27</sup> 但是，对于非洲地区贸易援助活动的评估也表明，尽管对非洲的贸易援助数额从 2002 年至 2006 年平均增长了 12.8%，但是似乎最需要的国家得到的最少。<sup>28</sup> 尽管计划的结果好坏不一，但是它为一些活动提供了资源，对初级商品部门产生了直接影响。

#### 5. 世贸组织的争端解决机制

57. “争端解决机制”是在世贸组织的机构框架内解决贸易争端的官方架构。当“一国采取了一项贸易政策措施或采取了一些行动，而世贸组织一个或多个其他成员国认为这违背了世贸组织协定；或未能履行责任”时，往往出现争端。争端的问题涵盖各个类别。关于初级商品，争端事项包括大米、渔业、水果和蔬菜，以及纺织和钢铁等加工产品。最不发达国家得到特殊关照，因为要求发达国家“在提出涉及一个最不发达国家的事项以及寻求最不发达国家的赔偿或伸张对最不发达国家报复的权利时，采取应有的克制”。<sup>29</sup> 但是，世贸组织的争端案例清单也显示，在原告或第三方中最不发达国家并不突出。例如，纺织品案件只涉及或是主要的发达国家，或是一个发达国家诉一个发展中国家，或是两个发展中国家。在所列举的 18 起案件中，除孟加拉国之外，并没有最不发达国家作为当事方介入。参与不足部分原因在于争端解决诉讼程序所涉及的高昂费用。因此，尽管世贸组织秘书处对感兴趣的成员国就争端解决程序和做法开办了特别培训课程，但是并没有规定就此类程序所生产的费用对最不发达国家进行协助。

58. 资金紧缺的发展中国家可以要求国际贸易信息与合作局提供协助，该局的任务就是为这些国家有效参与世贸组织和多边贸易体制提供支持。该局活动资金来自于提供捐助的成员国和其他的自愿捐助。

<sup>27</sup> OECD and WTO (2009). The Aid for Trade at a glance 2009: Maintaining momentum. Paris and Geneva.

<sup>28</sup> UNECA (2009). Global review on Aid for Trade 2009: Issues and state of implementation in Africa: Does supply meet demand? Addis-Ababa.

<sup>29</sup> www.wto.org.

## 五. 结束语

59. 多边贸易体制是由现有的世贸组织协定以及在世贸组织框架下正在进行的(和未来的)贸易谈判所产生的协定确定的。因此,贸易政策,包括与初级商品有关的贸易政策,必须与这些协定相一致。但是,对于最不发达国家和世贸组织其他的贫穷成员国来说,还有特殊和差别待遇措施或这些协定所附的给予它们在贸易政策方面一定灵活性的条款。区域贸易协定也对所有国家提供了一定的灵活性。

60. 但是,依赖初级商品的发展中国家似乎并未利用这些灵活条款来制定与贸易有关的政策,具体处理它们在国家或国家层面上的初级商品问题。这方面的原因除其他外包括,缺乏遵守或实施这些特殊和差别待遇条款的政治意愿,在国家发展战略或区域贸易协定中初级商品以及与初级商品有关的贸易政策几乎从未成为重点。

61. 与初级商品有关的问题引起了系统性问题,这些问题需要通过在国家、区域和多边各层面采取协调和一致的行动加以处理。而且,新出现的问题(如初级商品市场的“金融化”)表明了新的复杂性,即贸易、金融和投资日益相互联系。但是,规范全球初级商品经济的规则和机构的发展却似乎并未跟上步伐。就是说,没有在多边层面上进行相应的机构创新和立法,以应对贸易、投资和金融的日益融合。这就损害了多边机构处理结构和系统问题的能力,将责任不适当地转移到了国内一级。这阻碍了制定有效的战略和政策应对全球初级商品市场挑战的能力,特别是处理全球初级商品经济中顽固的结构不平衡问题的能力。

62. 初级商品期货交易的“金融化”也引起了紧迫的监管问题,可能要求采取“高明的监管”干预行动。关于需要严格监管问题的讨论主要涉及投机头寸限仓<sup>30</sup>和掉期交易商漏洞。<sup>31</sup>当前金融危机提出的问题不只是加强对初级商品交易监管的问题。除了监管问题之外,这场危机重新引发了人们对于直接干预破坏稳定的投机的重视,包括通过缓冲储存方案。

63. 这些新动向带来了一些相关问题,专家们可能需要就此提供一些政策指引:

(a) 将初级商品部门政策纳入国家和区域发展战略的机制有哪些?

(b) 区域和多边两级应当采取何种行动,以应对初级商品贸易、金融和投资的联系日益密切的形势?

<sup>30</sup> 投机头寸限仓指的是,除有资格获得对冲减免者外,其他人能够持有或控制的包括在净长仓或净短仓中的某种初级商品期货(或期权)合约或某种初级商品期货(或期权)总合的最多头寸数量。贸发会议,《全球经济危机:36》。

<sup>31</sup> 掉期交易商通常从框台上向顾客出售掉期产品(并利用初级商品的长仓期货头寸来对冲价格风险。掉期交易商通常属于“商业交易商”一类,不受有关投机头寸限仓的监管。贸发会议,《全球经济危机:36-37》。



(c) 我们如何应对初级商品部门当前危机的结构性原因？

(d) 是否有可能遏制金融投资者在加剧价格偏离基本要素方面的可能作用，同时又不给投机头寸持有量施加过于严格的限制，因为这将损害市场的流动性水平并降低初级商品交易的对冲和价格发现功能？<sup>32</sup>

(e) 我们能否确定或设计技术上在当前市场缺乏监管的背景下，可行的机制？我们如何能够在丧失改革的紧迫意识之前抓住这场危机所带来的变革势头？

---

<sup>32</sup> 贸发会议(2009年)。《全球经济危机：系统失灵与多边对策》。纽约和日内瓦：联合国，2009年。