

**贸易和发展理事会**

评估公共—私营部门伙伴关系对发展中国家

贸易和发展的影响专家会议

2013年3月26日至28日，日内瓦

临时议程项目3

评估公共—私营部门伙伴关系对发展中国家

贸易和发展的影响

**促进中小型企业在全球价值链中参与的公共—私营部门
伙伴关系****贸发会议秘书处的说明****内容提要**

公共—私营部门伙伴关系(公私部门伙伴关系)可以发挥重要作用，确保在全球价值链的参与促进发展中国家的可持续增长和发展。公私部门伙伴关系有利于建设发展中国家中小企业的本地供应和增值能力，以在全球价值链中有效参与和向上扩展。本文力求阐述有跨国公司参与的公私部门伙伴关系有助于在发展中国家实现这一目标的特定方式和手段，包括发展基础设施，在本地生产商和全球供应链之间建立联系，特别是在农业和商品行业建立联系，以便总结经验教训。本文还讨论了公私部门伙伴关系如何将企业社会责任和性别平等观念纳入这些价值链。此外，也详细介绍了好的做法，特别是贸发会议商务联系方案中收录的好做法。

目录

	页次
导言	3
一. 全球价值链的结构及其对贸易的影响	3
二. 促进供应能力和中小企业在全球价值链中的参与.....	5
三. 不同类型的公私部门伙伴关系及其协助中小型企业融入 全球价值链的作用	7
四. 使全球价值链具有社会包容性	11
A. 性别平等问题	11
B. 企业社会责任	14
五. 政策影响和讨论议题	15
参考文献	18

导言

1. 公共—私营部门伙伴关系(公私部门伙伴关系)一词是指公共、私营、非营利行为者或机构之间的任何合作安排。公共和私人资源集中于—项公私部门伙伴关系结构中统筹使用，可以发挥每一合作伙伴的比较优势，为任何有关进程增添价值。
2. 这一概念最初主要关注基础设施项目，近年发展中国家对更宽泛的公共私营部门合作概念愈感兴趣，有关的高调声明就是范例，如 2011 年在釜山举行的援助有效性高层论坛发表了《关于扩大和加强公共与私营部门合作的联合声明》。
3. 与跨国公司当地子公司的公私部门伙伴关系安排，对建设发展中国家中小企业的本地供应和增值能力可发挥重要作用，从而确保外国直接投资有助于本地企业融入全球价值链。通常情况下，发展中国家中小企业面临着双重挑战：要么供应和技术能力不足，难以满足跨国公司的标准和要求；要么面对各种经营困难，如交通基础设施落后和电力成本较高，影响其生产成本。此外，中小企业在国际网络中建立有效联系的能力往往有限。公私部门伙伴关系可以帮助它们克服这些问题，以及改善全球价值链的治理和企业社会责任标准。
4. 本议题阐述了政策制定者与私营部门结成伙伴关系时遇到的各种选项和突出问题，不仅涉及通常与全球价值链相联系的高技术领域，而是涉及所有领域，包括基础产业、农业、初级商品和基础设施。第一章分析全球价值链对发展中国家出口的影响。第二章分析国内中小企业参与的挑战和机遇。第三章介绍利用公私部门伙伴关系提升中小企业参与价值链能力的各种模式。第四章讨论公私部门伙伴关系如何消除将性别平等观念和企业社会责任政策纳入全球价值链主流的挑战。第五章阐述政策影响和专家会议与会者需要进一步探讨的问题。

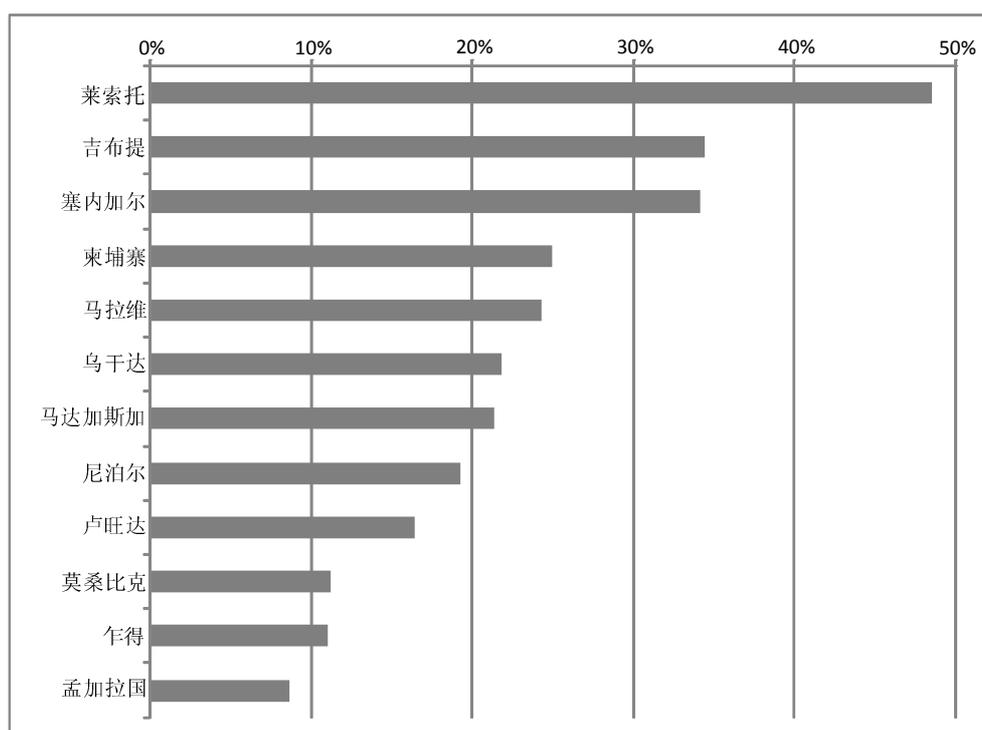
一. 全球价值链的结构及其对贸易的影响

5. 全球价值链包含企业和工人将—项产品或服务从概念设计到送达最终用户手中所经历的分散于世界各地的全部任务和活动。全球价值链是评估各国融入国际经济的市场和政策制约的非常有用的工具。随着—些行业逐渐将其生产链“精细切割”成在不同地点完成的离散任务和活动——典型的例子包括电子、汽车和机械，全球价值链分析已成为—个重要学科。因此，传统上，沿全球价值链的活动被分解为：概念、设计、生产、营销、分销、零售、研究与发展，—直延续到废物管理及循环再造。在全球价值链中的参与是按—个经济体从事这些活动的程度来衡量的，也就是对价值链中以前的步骤增添价值，并向后续步骤出口附加值。
6. 贸发会议近期关于全球价值链的工作，以及新的关于全球价值链贸易和投资附加值数据库中的资料，表明全球价值链囊括所有行业，包括初级商品行业，以及所有产业，包括发展中国家往往占主导地位的基础产业的经济活动。即使是最

不发达国家也在加工第三国生产的附加值，并将其纳入自己的出口中。这些外国附加值可能是价值链中的关联活动生产的(例如，服装生产的面料)或是其他行业包括服务行业生产的。例如，莱索托出口的服装在使用中国台湾省(织物)、印度(针织品)、马拉维和博茨瓦纳(纺织品)的附加值，也在使用一些欧洲国家批发商生产的附加值。发展中国家出口中外国附加值可能相当大，一些最不发达国家甚至超过 40%(图 1)，证明即使是最不发达国家也越来越多地参与全球价值链。

7. 全球价值链的范围(包括所有产业和经济活动)，以及价值链中各行为者之间的相互依存，表明在全球价值链中的参与可为发展中国家本地公司提供在全球价值链相关任务和活动中向上游和下游连接的机会。然而，增加在全球价值链的参与和最大限度地从中获取发展利益，需要发展生产能力，包括基础设施、技术、技能和诀窍。公共部门可以发挥重要作用，与私营部门合作促进参与全球价值链所需生产能力的发展，克服阻碍这一发展的市场失灵。

图 1
2010 年若干最不发达国家出口产品中的外国附加值
(百分比)



资料来源：贸发会议(即将出版)的 EORA 全球价值链数据库。

二. 促进供应能力和中小企业在全球价值链中的参与

8. 供应能力是制约发展的长期性问题之一，阻碍本地企业和中小企业在全球价值链中的参与。本地公司往往无法回应潜在的需求，无论是来自国内或国外市场的国际买家需求。企业面临着各种能力制约，包括缺乏资金、经营和管理技能，权限和训练有素的人员；还存在市场营销、产品和价格壁垒(价格缺少竞争力，难以达到产品标准和要求)，以及分销和物流障碍(包括信息和通信技术)。¹

9. 过去，关于中小企业竞争力的比较研究关注单个企业或单个集群，现在人们普遍认为，价值链中的关联起着决定性作用，竞争力不再与一家公司或一个集群的绩效有关，而是涉及整个价值链。在全球价值链中，大型企业愈加引领当地业务伙伴向上游和下游移动。这些公司的优势来自于它们特定的能力，主要是创新、创立品牌或协调整个生产和/或分销过程的能力。跨国公司——特别是龙头企业，经常要求中小型供应商改进成本、质量、交货时间和工艺适应性。因此，了解全球价值链的特点和要求，对认识中小企业参与全球价值链和在其中得到提升的机遇和挑战至关重要。

10. 以前，东道国政府依靠强制性政策创造连接，如当地含量要求、对外籍管理人员的人数限制，甚至实行强制性技术转让条款。后来，这一做法转变为与私营部门合作，由政府采取政策，消除国外和国内企业增加互动的障碍。这些障碍包括采购商与供应商关于连接机会的“信息差距”以及外国子公司要求与当地公司供应能力之间的“能力差距”。

11. 目前，处于不同经济发展阶段的许多国家仍然使用当地含量要求，尽管世界贸易组织法律对此予以限制。许多研究证实，当地含量要求除非辅之以正确的经济政策和实证分析，否则不会产生预期结果。只有在某些条件下，当地含量要求才能够促进供给能力的发展，加强本地中小企业在国际市场上的竞争能力。这些条件因国家、行业和技术而异。总体而言，当地含量不能过于苛刻，需要与学习方案相联系(见插文 1)。

¹ 见贸发会议(2005)，通过国际化加强发展中国家公司的生产能力专家会议，2005年12月5日至7日(TD/B/COM.3/EM.26/3)。

插文 1. 增加外国直接投资在国内基础设施建设领域的溢出效应：赞比亚建筑行业的案例

赞比亚是世界上最大的铜生产国之一，过去十年一直保持年均近 6% 的国内生产总值增长率。主要是受新兴采矿业的驱动，该国出现了道路和建筑施工行业公共和私人基础设施投资蓬勃发展的局面。基础设施建设行业按实际价值约占国民总产值的 10%，是赞比亚增长最快的部门，吸引了来自中国、马来西亚和南非等国的外国直接投资。

然而，这些大型跨国建筑承包商竞相争夺建设赞比亚新公路、工业园区、购物商场和体育场馆的大型公开招标项目，而该国国内微型企业和中小型企业(中小微企业)建筑承包商则面临被边缘化的危险。实际上，一位赞比亚专家估计，国内中小微企业承包商占该行业公司总数的 90% 以上，但仅获得承包额的 10%。多数这类企业在提升其技术和管理能力上面临一系列制约，必须继续依赖过时的建筑方法，所以被限制在低附加值活动，如小型住宅建筑中；它们难以学习和成长，无法从在全国建筑施工行业占据机遇和招标额巨大份额的跨国公司中得到赢利的分包安排。

赞比亚政府希望加强国内承包商的生产能力，最近向赞比亚中小微企业推出了一系列当地含量配额，根据 2006 年国家《公民经济授权法案》(第 9 号)和 2011 年《优先采购法定文书》(第 36 号)，在公开招标中给予优惠待遇和某些最低限度参与配额。然而，经验表明，当地含量规则除非置于更广泛并具针对性的产业发展战略中，否则本身可能不足以促进外国直接投资的溢出学习效应和后向联系。如果在保护领域中使用，致使提升能力的投资压力减少，可能导致中小微企业的效率低下，整个经济陷入成本高、技术过时或冗员的结果，最终是弊大于利。

作为最近推出的“联合国促进赞比亚基础设施建筑行业可持续性和竞争力的四年倡议(2013-2017 年)”的一部分，贸发会议正在与赞比亚当地机构如赞比亚发展署配合，以有针对性的商务联系方案补充国家当地含量规则，使赞比亚中小微企业承包商通过外国直接投资的溢出效应获得先进建筑技术。该方案的基石是鼓励跨国公司建筑承包商与赞比亚公共房地产开发商，如该国的国家房屋管理局及国民年金计划管理局之间，建立合资企业和公私部门伙伴关系。当地中小微企业可作为分包商参与其中。希望参与该方案的中小微企业必须坚持严格的绩效标准。作为交换，它们将获得赞比亚发展署和联合国贸发会议的专门支持。

资料来源：贸发会议(即将出版)，在赞比亚的绿色建筑行业建立商务联系。

12. 许多发展中国家大力发展农业价值链，以提高粮食安全和营养；它们邀请私营部门与本地和国家政府合作，参与供应链管理和食品的附加值加工，以满足消费市场需要。例如，尼日利亚政府已开始把农业当作商业来对待，以价值链将

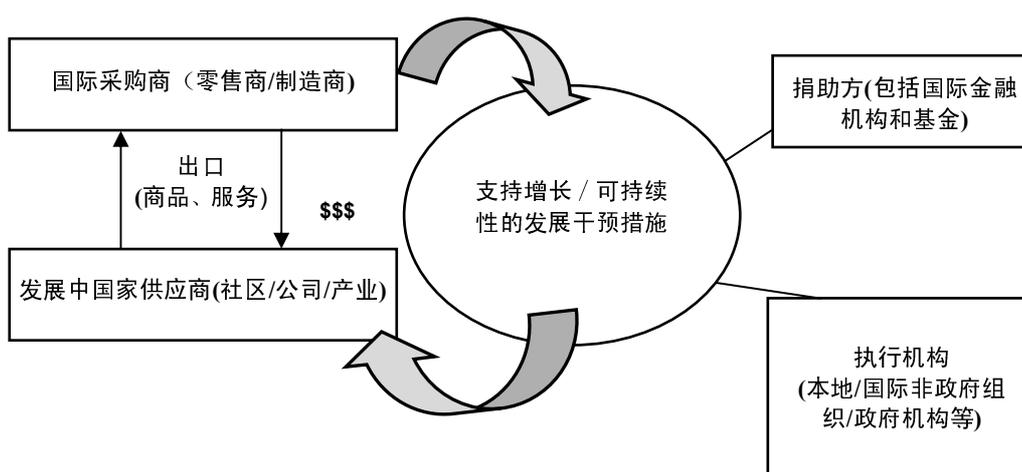
粮食生产、储存、食品加工和工业生产整合在一起——从农场到餐桌。政府鼓励国内和国外企业在尼日利亚具有比较优势的价值链上投资。因此，通过公共私营部门伙伴关系，可以利用私营部门的专业知识和资源改善商业和发展成果。

三. 不同类型的公私部门伙伴关系及其协助中小型企业融入全球价值链的作用

13. 如上文第 3 段所述，近年来发展中国家对更宽泛的公共和私营部门合作概念兴趣大增，比如“关于扩大和加强公私部门合作的联合声明”（第四次援助有效性高层论坛(2011 年，大韩民国釜山)，以及各种双边和多边捐助倡议和主要大学的研究成果。² 公私部门伙伴关系可能存在于各个行业和价值链活动，有时还涉及复杂的合作伙伴联盟，如捐助机构和非政府组织的联盟(图 2)。

图 2

促进中小企业在全球价值链中参与的公私部门伙伴关系安排



资料来源：Kindornay and Higgins (2012)。

14. 例如，秘鲁“加强塞丘拉(Sechura)省中小企业能力项目”就是秘鲁企业管理研究所、贸发会议、塞丘拉省辖市、塞丘拉商会、大区政府和巴西跨国公司淡水河谷(Vale Rio Doce)子公司米斯基梅奥矿业公司(Miski Mayo Mining Company)之间对话和协调的结果(见插文 2)。作为其社会责任政策的一部分，淡水河谷公司推出 INOVA 计划，旨在开发本地含量提供商和加强地方组织的能力，以结成联盟促进可持续发展。

² 请参阅“哈佛大学肯尼迪学院非洲的企业社会责任倡议与商业行动”(2011)。

插文 2. 建立公共和私营部门伙伴关系，促进可持续的全球价值链——秘鲁的矿业投资案例

2010 年，米斯基梅奥矿业公司投资于一个大型非金属矿业项目——Bayóvar，包括开采作为各类化肥生产主要原料投入的磷矿，加工精矿及其出口。该项目位于皮乌拉大区塞丘拉区和省，经过四年的矿区基础设施建设，现在已正处于开采阶段。

项目施工阶段向当地经济注入了前所未有的活力，增加了就业。也促进了当地企业发展，创造了新的商业机会，吸引了本地区内外企业家和商人的到来。目前，采矿业务直接雇佣约 750 名员工，但在 2008-2009 年高峰期，淡水河谷公司在矿山建设方面雇佣了 4,000 名员工。然而，据估计，这些直接就业机会，不仅刺激了当地需求，还为试图以更高质量产品和服务满足所增加需求的中小企业创造了更多间接就业机会。

根据皮乌拉商会，该大区收到了超过 12.95 亿美元的投资，约 20% 与 Proinversion——国家投资促进机构授予 Bayóvar 项目的特许权有关。除了淡水河谷外，其他投资者还包括太平洋磷酸盐公司(Cementos Pacasmayo S.A.A.)、胡安保罗码头公司(Juan Paulo Quay S.A.C.)(秘鲁)和美洲石油天然气公司(Americas Petrogas)(加拿大)。

与这项投资相联系的，还设立了一个社会基金，目的是资助实施可持续发展项目的社会方案。作为人类发展的首要任务，将资助有助于减少儿童营养不良和改进教育质量、医疗保健和基本卫生设施的基本服务。第二个重点是实施生产性项目：建设、维护和维修入村道路和农村公路、农业基础设施、电信基础设施和发展价值链。由此，为企业家和中小企业带来了各种商业和就业机会，如果它们能够提高自己的能力和竞争力，就有可能进入矿业公司的价值链。“加强塞丘拉省中小企业能力项目”——由加拿大国际开发署和龙头企业资助，计划通过加强当地企业，推介新的商业倡议，对地方官员进行能力建设以鼓励初创和加强价值链中的现有企业，到 2017 年在建设 Bayóvar 磷矿开采价值链中，实现创造当地就业机会和增加收入的目标。

资料来源：秘鲁企业管理研究所(2013)，加强塞丘拉省本地供应商和中小企业的建议。

15. 秘鲁的案例表明，公私部门伙伴关系往往是涉及多个驱动因素的复杂现实。这种伙伴关系可以在政府授权的旗帜下在一个部门运行，而另一部门的活动也可能与企业社会责任或捐助者资助计划有关。最近的研究按照最初发起方对公私部门伙伴关系进行分类(Kindornay 和 Higgins, 2012)。这些供分析使用的类别从政策的角度来看是相关的，因为需要确定这些伙伴关系类别的目标、受益方和利益相关方，以及促成的激励措施类别。

公共部门主导

16. 许多公私部门伙伴关系是公共机构推出的。它们往往十分复杂，参与方有发展中国家政府、发达国家和发展中国家的私营机构、研究机构以及私营机构协会，大多由多个利益相关方的机构如指导委员会负责管理。例如，作为巴西主要公共农业研究机构的巴西农业研究公司(Embrapa)，就是公共机构积极在发达国家和发展中国家创建公私部门伙伴关系的很好案例。巴西农业研究公司与跨国公司建立了联合研究开发伙伴关系(然后将技术提供给更多的本地中小企业使用)，获得巴斯夫(BASF)和孟山都(Monsanto)等公司的农业技术专利权，将其纳入自己产品销售中，而且还出让自己的技术，在国外确认和商业应用(UNCTAD, 2009)。

捐助方主导

17. 公私伙伴关系常常是双边捐助倡议专门针对这个目的的行动结果。大多数情况下，捐助方有具体的方案或基金，主要为虽然有重大商业风险但可能产生积极实质性发展成果的私营机构项目提供共同融资和风险分担，这方面的实例有德国的公私部门发展伙伴关系³、丹麦的国际开发署商业合作伙伴计划⁴、芬兰的伙伴关系计划⁵和美国的国际开发援助署全球发展联盟计划⁶等。值得一提的是，许多这类举措都与捐助国国内企业参与相挂钩。

公司主导

18. 有时，公私部门伙伴关系是跨国公司自己主动发起的，目的是减少当地采购成本或实施供应商发展计划。例如，雪佛龙(Chevron)公司成为了第一个与哈萨克斯坦建立合资企业——Tengizchevroil(TCO)以开发阿特劳地区(Atyrau)田吉兹油田(Tengiz)的西方石油公司。哈萨克斯坦政府试图建设本国丰富的自然资源基础，以实现经济多样化，并认为发展小企业是一项重要战略。TCO 的小企业发展集团认定本地中小企业具有向 TCO 提供产品和服务的潜力，所以优先向它们提供融资，加强当地制造业创造附加值的能力。TCO 的当地采购额每年稳步增长，2010 年与哈萨克斯坦当地公司的商业联系占总支出的 68%。⁷

非政府组织主导

19. 促进当地附加值和发展的公私部门伙伴关系，最初也可能是非政府行为者发起的。它们积极寻求跨国公司和公共机构的合作，以结成发展伙伴关系。例如，2009 年初，比尔和梅林达·盖茨基金会拿着市场评估报告与可口可乐公司

³ 见 <http://www.developpp.de/en/index.html> (2013 年 2 月 6 日贴入)。

⁴ 见 <http://um.dk/en/danida-en/activities/business/partnerships/> (2013 年 2 月 6 日贴入)。

⁵ 见 <http://www.finnpartnership.fi/www/en/index.php> (2013 年 2 月 6 日贴入)。

⁶ 见 <http://idea.usaid.gov/gp/about-gda-model> (2013 年 2 月 6 日贴入)。

⁷ 见 http://www.tengizchevroil.com/en/responsibility/kazakhstan_content.asp (2013 年 2 月 6 日贴入)。

联系，向其展示在肯尼亚和乌干达发展芒果和百香果当地供应链的清晰商业案例。经过 10 个月的谈判，双方签订了四年合作伙伴关系来开拓市场。盖茨基金会向非政府组织 TechnoServe 融资，由其将农户组织起来，向农户提供农业技术推广服务，开拓融资渠道。可口可乐公司提供 50% 的项目总成本和水果生产市场。2010 年，该公司的“美汁源芒果花蜜果汁”产品成为第一个使用本地加工商原浆的果汁产品，出口或在肯尼亚市场销售。该加工商的生产设备就是在这一项目中得到升级换代的。该项目总共培训了数百名政府推广人员和吸收了 5 万多小农户参加。⁸

20. 该领域走向成熟的一个令人鼓舞的迹象是，最初是各类机构创建的联盟，现在出现了一些可复制的公私部门伙伴关系模式，成为某些行业的良好做法。难以进入全球价值链的中小企业和达不到国际大型采购商要求的小农户，也有机会受益于公私部门在培训上的投资、基础设施的发展和企业采购政策的改变。供应能力方案，使小农户更容易将自己的产品与其他生产者联系起来或为大买家所购买，小企业也容易在竞争中获胜，赢得供应链合同。

21. 比如，联合国发展计划署非洲包容性市场基金(UNDP, 2012)最近一份报告提出了所谓的“后向一体化模式”，作为促进中小企业融入农业全球价值链的最佳做法。“后向一体化”被广泛认为是小农户融入价值链的最有效手段之一。这一模式具吸引力的地方是其“双赢”的能动力，可以缓解多数小农户受农业加工瓶颈制约时面临的多数挑战。可口可乐、雀巢、南非米勒啤酒公司和联合利华等跨国公司都在与发展机构、非政府组织和公众支持机构合作大量采用这一模式。农产品加工公司找到小农户，帮助他们组成生产合作社，每个合作社有一个牵头农户。然后签订所提供产品的价格、数量和质量的合同，并注明各个合作伙伴的角色和责任。农产品加工公司提供土地、现货市场、原料投入信贷和技术支持，以及推广服务。有时它也提供市场情报，指导农户按市场需求生产。生产商提供土地、劳动力、原料，有时还提供对整个项目成功至关重要的当地生产知识。参与这一项目的政府提供公共产品、推广服务、基础设施和激励机制。发展伙伴有时提供推动这一进程的担保基金，雇用服务供应商向小农户提供额外技术支持。当所涉当事方在业务中遇到困难，寻找能够使它们具有竞争力和生产能力的解决方法的时候，这一模式最行之有效。政府和捐助方激励措施的结果包括农户的收入、加工商缴纳的税金和农村的经济发展。

22. 成功推介这一模式数年后，贸发会议的商务联系方案与有关国家投资促进机构——乌干达投资管理局和莫桑比克投资促进中心以及南非米勒啤酒公司当地子公司合作，使这两个国家数千家大麦农户受益。在乌干达，该方案使中小企业的净利润和就业增长一倍；在莫桑比克，参与农户年收入因伙伴关系增长了一倍多(UNCTAD, 2011b)。

⁸ 经合组织(2011)，项目培育的案例研究，见 <http://www.oecd.org/aidfortrade/48367101.pdf> (2013 年 2 月 6 日贴入)。

23. 公私部门伙伴关系也可以通过基础设施发展来促进中小企业融入全球价值链。在农业和初级商品部门尤其显而易见。对做生意有影响的基础设施领域有许多。例如，如果电力供应不可靠，一些企业不得不使用相对昂贵的发电机；如果仓储设施不完善，易腐食品难以储存或库存管理无效率可言。此外，如果缺乏道路，港口设施不足或电信网络落后，不仅造成后勤问题，也阻碍企业满足远程市场对商品和服务出口的需求条件。

24. 虽然私营部门参与可以减轻政府的大量资本支出，但也对政府的机构能力提出了更高要求。政府需要进行行业监管，监督私营伙伴的合约承诺履行，建立有效的竞争管理机构以反对垄断行为。基础设施领域有效和运行良好的监管环境，可以吸引当地和外国投资。在农业和初级商品价值链中具有竞争力，主要是提供可负担得起的有形基础设施，如农业生产(灌溉、能源)、高效率交易(电信)、将农产品从农场运到加工设施和批发商(运输和大容量存储)的设施。基础设施不足可能是发展中国家中小企业和小农户不愿意在提高生产力和附加值能力上投资的主要因素——如果将农产品运到初级市场费用过高，或道路和仓储条件使运输损耗大。

25. 有很多机会可以扩大公私部门伙伴关系模式在农业和初级商品部门基础设施建设中的作用(UNCTAD, 2008)。长期性挑战是知道公私部门伙伴关系何时何地可以创造附加值，以及如何为此种合作制定财政和体制安排(Warner 和 Kahan, 2008)。例如，尼日利亚的“激励型农业贷款风险管理系统”是由农业部和中央银行联合管理的，旨在改善农业价值链，使银行对鼓励其贷款的技术和财政激励措施有投资信心。为了避免代价高昂的错误，政策制定者必须从一开始就从发展的视角看待全球价值链，评估软硬基础设施的公共私营部门投资机会，确保项目是需求驱动的，与能够参与全球生产和销售网络相联系。

四. 使全球价值链具有社会包容性

26. 融入全球价值链将带来变化。例如，在农业价值链中，可能涉及从利用土著或当地知识的生产系统转变为依赖龙头企业技术知识以满足国际标准和消费者偏好的生产过程。销售也将从现货交易过渡到由合同安排制约的较可靠和可预测的关系。要生产能满足苛刻买家(最终消费者)具体要求的更大量产品，农民可能需要更多土地、贷款，以及知识、信任和方便横向及纵向联系的网络。为了达到全球认证标准，农民也需要获得土地和水资源，以及稳定和长期信贷以支付检查和管理费用。

A. 性别平等问题

27. 上述变化虽然可以增加农民收入，使小农户具有更大优势，但也可能影响到性别角色和关系。例如，引进新技术和农耕方法可能对男性和女性产生不同影响。有些国家发现，保护性农业或最低限度耕作农业，一方面可以减少妇女的劳

作，如无须除草，使工作机会转移到靠工资收入维生的女性民工。再如，随着妇女掌控作物销路的改善，男性往往接管女性的活动，从而限制了她们获得土地的机会。此外，在市场连接正规化的过程中，家庭态势也受到影响。例如，参与订单农业将需要使用银行账户。农民个人在开立银行账户注册名字时，通常使用男性的姓名。家庭做法的这一转变可能减少妇女的创收机会，需要通过丈夫来调解收入。

28. 农业价值链所涉性别平等方面尤其复杂，因为小农户以市场为导向的农业仍然依赖于农户和家庭劳动。妇女在这一领域被边缘化的风险，需要采取政策措施加以纠正，最好一开始就与有关伙伴密切合作进行。“冈比亚诊断型综合框架”最近对渔业价值链的性别平等情况进行了分析。该国渔业出口行业的不断发展，造成了渔业的双重结构，即投资从国内市场(新鲜鱼和传统加工产品在国内的营销和分销)分流到出口导向市场(尤其是新鲜和冷冻鱼产品供应欧盟市场)。价值链的这一二元结构对主要在国内市场经营的小型妇女经营者(制作干鱼、熏鱼者和零售商)具有不利影响。也可能损害整个当地人口的利益。贸发会议的“增强诊断型贸易一体化研究”在建议中指出，需要建设基础设施，满足发挥关键社会经济作用(营养)的小型经营者(包括妇女)的要求，也需要提供专门信贷和技术培训，以提高妇女在良好生产规范、营销、加工、搬运和保证渔业产品质量和安全方面的能力。

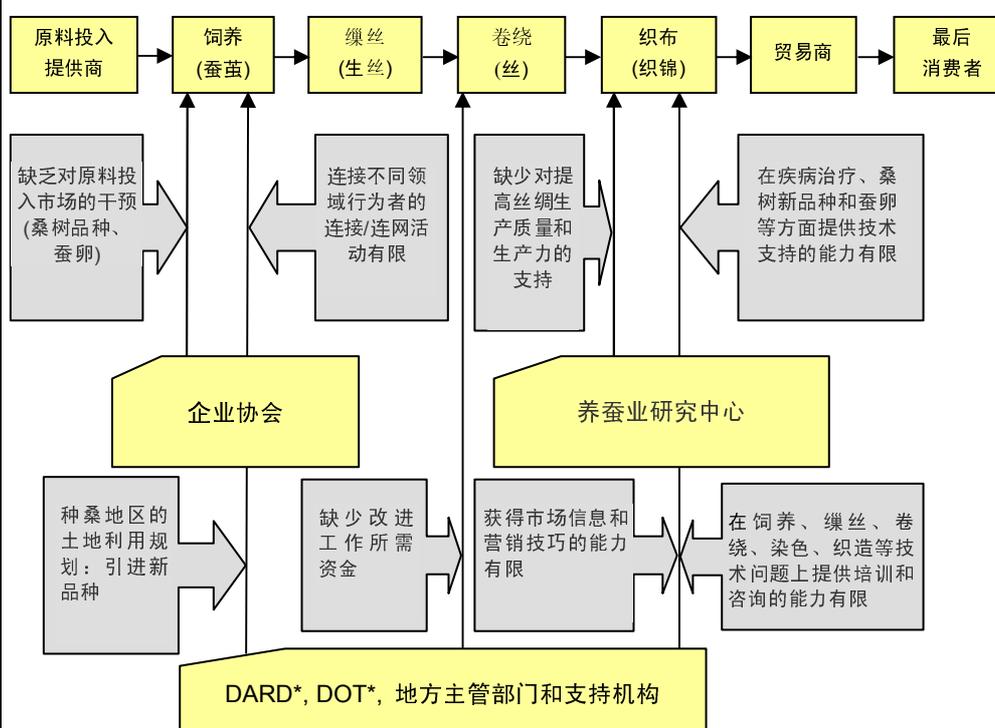
29. 在许多情况下，妇女仍然需要克服阻碍其参与和/或领导全球价值链的严峻挑战，包括：

- (a) 土地、财产所有权和继承权方面的歧视性法律、政策和制度；
- (b) 有限的教育和必要业务培训机会；
- (c) 获得资金和产品进入市场的困难；
- (d) 缺少对企业成功至关重要的网络、指导和领导机会。

30. 一些发展中国家政府采取了大胆措施来解决这些问题。例如，2012年津巴布韦妇女事务、性别和社区发展部，根据对三个关键行业(农业综合企业、采矿和旅游)价值链的分析，出台了一个基础广泛的妇女经济赋权框架。越南政府认识到有必要增加农村贫困人口，尤其是北部省份农村女企业家的收入，促进她们的就业机会，与联合国于2010年推出了《千年发展目标联合方案》，旨在提升生产者在手工业五个价值链中的技能(见插文3)。

插文 3. 越南的绿色价值链

越南与联合国的《千年发展目标联合方案》—“增加农村贫困人口收入和就业机会的绿色生产和贸易联合方案”——利用价值链方法来开发融合程度高、有利于穷人和环境可持续的绿色价值链，从而使贫困种植者、收获者和生产者能够提高他们的技能和产品质量，与赢利的市场连接起来。在工艺品行内，与目标贫困群体特别重要和相关的价值链包括：竹/藤、蚕桑、海草、漆器和手工纸。在五个价值链中，义安省的养蚕和织锦价值链是一个具有意义的案例，从中可以看出，所包含的成功举措提高了有关机构促进妇女合作社实力、提高合作社成员及其家庭收入及生计的能力。价值链研究发现，养蚕和织锦业从地方政府、行业协会、农林机构或贸易促进机构等中间层次机构得到的支持不多，因为这些机构没有具体的政策。



资料来源：<http://www.greentrade.org.vn/mdl/valuechains>.

* DARD: 农业和农村发展局。DOT: 贸易局。

除了增加产品质量、提高生产力和将生产商与国际市场连接起来的针对性干预措施外，还采取了具体行动，加强合作社领导人和成员的能力，以及当地支持机构的能力。该方案也提高了和前(Hoa Tien)纺织合作社—泰族纺织女工群体—领导人的管理和组织能力。合作社成员不仅重拾信心和增强了谈判能力，还可以进入因其小批量生产而无法企及的市场，在购买原料和销售产品上实现了规模经济。合作社于 2011 年和 2012 年获得支持参加了“越南生活方式国际博览会”(<http://lifestyle-vietnam.com/>)。在博览会上，不仅做到了直销，更重要的是生产商有机会与国际消费者和进口商如宜家建立了联系。

联合方案的工作不断取得进展，通过农民学校，改善了 1,722 个农户的种植、养殖和收获技术。还通过苗圃和示范区向 487 个农户供应苗木。有些作物如藤条的收获成熟期较长，但一些目标省份的养蚕工作取得了很好效果。养殖户报告说每月约增加收入 60 万越南盾。

资料来源：联合国、越南政府(越南贸易促进局)(2012 年)，以价值链方法促进当地经济发展和妇女经济赋权——越南 Hoa Tien 村个案研究。可查阅 <http://www.greentrade.org.vn/>。

B. 企业社会责任

31. 另一变化是在全球价值链中推行企业社会责任，以确保投入品的可追溯及对全球标准规范的遵守。然而，对于许多发展中国家中小企业而言，随着这些公司试图进入全球价值链，遵守企业社会责任规范提出了一系列新挑战。发展中国家中小企业供应商往往缺少能力、资源和知识，无法满足大型采购商的企业社会责任要求，如果不采取措施予以纠正，可能被排除在全球价值链之外。由于公司之间缺乏很好的协调，拥有多个客户的中小企业供应商面临着大量的常常是多余的审计问题，执行采购领域有时相互矛盾的企业社会责任政策困难重重。

32. 其他的挑战也影响到价值链结构：大多数代码针对供应链第一层供应商，而如何遵守在整个复杂价值链中不易追溯的社会和环境问题则不予理会。在涉及代码标准化问题时，不同产品行业的供应链结构和运作模式又造成了新的问题。可可、咖啡、棉花和棕榈油等产品历来由中介机构交易，抑制了消费者与供应商之间的直接互动。现在的间接关系，加上产品本身无明显特征，使消费者很难或无法追溯商品来源。可可或咖啡等由众多小农户供应的产品尤其如此。

33. 消费者和民间社会的关切在驱动着企业社会责任，提高了发展中国家供应商进入市场的门槛。满足这些需求，往往需要提升管理技能。在中小企业能够达到这些国际标准的国家，国内企业更容易进入全球价值链并取得成功。

34. 另比如，时装、化妆品及珠宝行业的“负责任生态系统采购平台”已成为一项国际倡议，将参与、影响、调节或支持这些产业全球价值链中的相关行为者汇集在一起。该平台通过公私部门伙伴关系，积极动员供应链末端的公司和当地中小企业，与其他主要利益相关者共同努力在整个供应链创建共享价值观，以改善商业和可持续发展进程。公私部门伙伴关系对该平台的一个最重要作用是提供渠道，在价值链进一步发展、共享和转让知识，以及实施供应商和生产者的能力建设活动。

35. 近年来，公私部门伙伴关系在企业社会责任倡议中的作用越来越重要。许多倡议将各国政府、私营部门、政府间组织、民间社会和发展机构聚集在一起，不仅着眼于微观层面，而且支持各国政府努力执行整体的企业社会责任政策框架，使这些国家能够在各自国家开展企业社会责任活动(UNCTAD, 2012)。

五. 政策影响和讨论议题

36. 以下政策问题可作为希望促进公私部门伙伴关系的政策制定者讨论的议题，目的是使全球价值链行之有效，促进可持续发展。

37. 跨领域议题：

(a) 高质量的体制和监管框架，对促进公共和私人投资和贸易商的互动，以及实现所伴随的发展目标至关重要；

(b) 成功的公私部门伙伴关系利用所有合作伙伴的核心竞争力，从而提高整体效果和效率。政策制定者需要考虑以何种方式和手段促进协同合作，并为参与者之间建立信任和相互谅解所需要的额外成本、时间和措施作出备付(Boland, 2012)；

(c) 政策制定者需要十分了解他们愿意通过公共干预手段资助私人项目所涉及的商业风险，并在此基础上作出安排，包括建立激励标准和适当监测及评价机制；

(d) 加强区域合作，可以促进私营和公共部门的国家间互动。更紧密区域一体化有助于创造更大市场，从而增加投资和贸易机会。区域合作，通过区域一体化基础设施项目和建立区域研究机构，可有力促进市场准入；

(e) 各国可以考虑利用公私部门伙伴关系，提高国内和区域运输效率、贸易便利化和通信基础设施，从而便利整个价值链货物和服务的交流，以及公私部门伙伴关系中所有利益相关者的互动。

38. 提升中小企业：以下各点阐述通过公私部门伙伴关系安排使中小企业能够抓住全球价值链带来机遇所涉及的具体问题：

(a) 技能开发：潜在当地供应商的技术和管理技能，以及正确的创业态度，是国内中小企业参与全球价值链的核心要求。政府可能利用贸发会议“经营技术方案”等渠道来支持培训计划和在创业教育上投资，向国内中小企业提供适当工具，促进它们的成长和国际化。培训方案应当明确面向全球价值链的要求，鼓励建立企业发展中心，向妇女和青年等弱势群体提供高效培训和融入机会；

(b) 技术升级：当地企业的技术能力是它们能够成为全球公司供应商的决定性因素。除了提供有效利用不同行业和生产流程的技术的针对性培训外，政策措施还可包括加强供应商与跨国公司之间在技术升级方案上合作。此外，政策制定者也可考虑建立物流技术中心，加速全球价值链管理技术的转出，包括使用电子标签；

(c) 质量标准：符合全球标准以及质量和工艺的国际认证，对希望进入全球生产商价值链的中小企业日益重要。政策制定者可考虑提高中小企业的国际标

准和认证意识，与全球公司合作鼓励提供培训，提升本地中小企业“为伙伴关系准备就绪”的能力。遵守国际标准的类似要求也可应用于国内采购；

(d) 中小企业融资：融资渠道不畅仍然是许多有抱负的企业家，特别是发展中国家企业家面临的主要障碍。许多发展中国家企业家可以受益于有针对性的金融知识能力建设活动和使用现代金融技术的创新交付机制。政策制定者也可考虑使用公共担保基金，便利全球价值链中的中小企业供应商获得私人融资，包括通过出口保理机制等与跨国公司建立合作伙伴关系。还应该考虑专门针对女企业家的计划；

(e) 跨国公司与中小企业的联系：国家商务联系方案是本地供应商与大型企业建立长期持久关系的有效工具。考虑到具体国家或市场的情况，以及经济、文化和社会背景等其他影响因素，政府可以发挥中心作用，提高国内企业对跨国公司的供应能力，协助国内企业进入出口市场。为此，政府机构和私营部门之间需要经常对话和互动，使连接关系得以持续。另一重要任务是建立公私部门伙伴关系支持机制，鼓励所有主要公共和私营利益相关者对话和参与；

(f) 中小企业集群：对于全球采购商而言，中小企业集群比单个企业更容易被发现。集群的企业可以产生集体效率，使之对全球生产具有吸引力。政府可以支持产业聚集区的建立，促进企业间的网络以及大学、研究机构、实验室和技术中心的机构合作。还应针对女企业家开展指导和网络化活动；

(g) 知识产权保护：发展中国家广大本地供应商缺乏对充分保护和利用其知识资产以及充分受益于全球价值链的足够意识、能力和资金。政策制定者可考虑提高中小企业的保护知识产权意识，帮助它们依法从大学和研究中心获得知识产权资产，协助中小企业的专利申报，制订跨国公司公平对待中小企业知识产权准则。

39. 企业社会责任问题涉及鼓励在全球价值链中采取负责任的商业行为：通过制定有效的政策框架，鼓励负责任的商业行为，多个利益相关方公私部门伙伴关系可以协助国内企业，尤其是中小企业满足全球采购商的企业社会责任要求，确保企业采取负责任的社会和环境行为。通过公私部门伙伴关系有效促进全球价值链中企业社会责任标准的政策措施可包括：

(a) 在各国政府和跨国公司合作伙伴的积极参与下，将企业社会责任问题纳入国家企业发展战略的主流；

(b) 在国际组织和私营部门跨国公司合作伙伴的支持下，协助制订中小企业遵守国际标准业务指南；

(c) 通过多个利益相关方伙伴关系，鼓励跨国公司协调行业层面的企业社会责任规范，并简化应用程序。

40. 此外，还请与会专家们讨论以下问题，涉及公私部门伙伴关系如何发挥作用，确保在全球价值链的参与有利于可持续增长和发展：

(a) 发展中国家本地企业面临的主要供应侧制约是什么？对出口和外国直接投资有何影响？克服这些制约的最佳做法是什么？

(b) 哪些领域的企业和投资政策最能受益于鼓励大公司协助当地企业能力建设方面的技术援助？

(c) 建设发展中国家中小企业本地供应和增值能力的成果，如何通过相关和可比指标加以衡量？哪些统计源可以提供实证趋势性数据，以及通过公私部门伙伴关系有效支持国内中小企业进入全球价值链的数据？

(d) 在全球价值链的每个生产步骤传播企业社会责任的最佳做法有哪些，如何使国内中小企业供应商具备遵守国际标准的能力？公私伙伴关系可在这方面发挥什么样的作用？

(e) 如何通过公私部门伙伴关系将性别平等问题纳入工作主流和增强妇女参与全球价值链的能力？

参考文献

Boland W (2012), “影响在发展中国家建立农业研发和价值链公私部门伙伴关系的挑战和机遇的隐性变量分析, 为 Syngenta 基金会和加拿大国际发展研究中心编写的报告, 见 <http://www.idrc.ca/EN/Documents/PPP-March-2012-Boland.pdf> (2013年2月7日)。

第四次援助实效问题高级别论坛(2011年), “扩大和加强公私部门合作, 以促进基础广泛、包容性和可持续的增长”, 11月29日至12月1日, 韩国釜山。

哈佛大学肯尼迪政府学院非洲企业社会责任倡议和企业行动(2011年), “促进非洲发展的企业合作伙伴关系: 重绘可能的边界”, 见 http://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/CSRI/publications/BAARreport_2010.pdf (2013年2月7日)。

Kindornay、S 和 Higgins K(2012), “促进发展的涉贸私营部门伙伴关系模型”, 初步报告, “公平经济增长计划的治理”, 南北研究所, 见 <http://www.nsi-ins.ca/wp-content/uploads/2012/11/2012-Models-for-Trade-Related-Private-Sector-Partnerships-for-Development.pdf> (2013年2月7日)。

贸发会议(2008), 《2008年世界投资报告》: “跨国公司与基础设施的挑战”, 联合国出版物 UNCTAD/WIR/2008, 销售编号 E.08.II.D.23, 纽约和日内瓦。

贸发会议(2009), 《2009年世界投资报告》: “跨国公司、农业生产和发展”, 联合国出版物 UNCTAD/WIR/2009, 销售编号 E.09.II.D.15, 纽约和日内瓦。

贸发会议(2010a), “建立商务联系: 政策视角”, 联合国出版物 UNCTAD/DIAE/ED/2009/1, 纽约和日内瓦。

贸发会议(2010b), “促进发展的公共和私人投资伙伴关系”, TD/B/C.II/MEM.3/8, 11月23日, 日内瓦。

贸发会议(2011a), 《2011年世界投资报告》: “国际生产和发展的非股权模式”, 联合国出版物 UNCTAD/WIR/2011, 销售编号 E.11.II.D.2, 纽约和日内瓦。

贸发会议(2011b), “扶贫的技术、创新和创业政策”, TD/B/C.II/MEM.1/12, 11月8日, 日内瓦。

贸发会议(2012), 全球价值链中的企业社会责任, 见《2012年世界投资报告》: “投资促进发展: 探索新一代的投资政策”, 联合国出版物 UNCTAD/WIR/2012, 销售编号 E.12.II.D.3, 纽约和日内瓦, 第93-94页。

开发计划署(2012), “私营部门在非洲农业食品产业的角色和机会”, 开发署非洲包容性市场基金, 约翰内斯堡。

Warner M 和 Kahan D(2008), “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”, 海外开发协会项目简报第 9 号, 见 <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/837.pdf> (2013 年 2 月 6 日)。
