



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期专家会议
第九届会议
2017年10月12日至13日，日内瓦
临时议程项目4

对初级商品的依赖与可持续发展目标

贸发会议秘书处的说明

内容提要

各国须在 15 年内实现可持续发展目标，初级商品部门将在促进这些目标的实现方面发挥关键作用，特别是在依赖初级商品的发展中国家。对初级商品部门的可持续管理能够刺激全球经济增长，同时减少人类活动的环境足迹，在提供体面就业、商业发展以及增加财政收入的机遇方面至关重要。反过来，延续初级商品部门的不当管理做法会导致可持续发展目标由于环境退化、人口流离失所、经济和社会不平等情况恶化、武装冲突以及避税和腐败行为而变得难以实现。本说明讨论初级商品部门发展与可持续发展目标之间的复杂关系，特别是与粮食和能源安全、为初级商品增值以及改善自然资源的管理有关的项目标和具体目标。



一. 导言

1. 2015年9月，联合国的193个会员国通过了将指导2015-2030年发展政策的可持续发展目标。《2030年可持续发展议程》是全世界关于社会融合、环境可持续性和经济发展的最全面的行动计划。实现议程中的各项目标需要各国政府、民间社会、私营部门和地方社区在合作和协作方面付出前所未有的努力。

2. 各国须在15年内实现可持续发展目标，在依赖初级商品的发展中国家，初级商品部门将在促进这些目标的实现方面发挥关键作用。对初级商品部门的可持续管理能够刺激全球经济增长，同时减少人类活动的环境足迹。减少与初级商品生产和使用有关的温室气体排放量对于减缓气候变化具有重要意义。改善粮食和能源的获取将有助于减少饥饿和贫困，同时提高人民的福祉。在依赖初级商品的发展中国家，初级商品能够提供机会实现体面就业、商业发展、增加财政收入和基础设施发展，因此对于促进经济发展也至关重要。

3. 反过来，延续初级商品部门的不当管理做法会导致可持续发展目标由于环境退化、人口流离失所、经济和社会不平等情况恶化、武装冲突以及避税和腐败行为而变得难以实现。此外，限制污染性能源来源的使用若效果不佳可能会严重影响为在发展中国家加强粮食安全和适应气候变化而做出的其他努力。同样，若未能在各国之间和国家内部适当分配粮食和能源等其它初级商品，将很难按照可持续发展目标的要求在2030年前消除饥饿。

4. 因此，初级商品部门发展与可持续发展目标之间的相互作用是多重而复杂的，涉及社会转型的一种动态过程，为在依赖初级商品的发展中国家建设可持续和创新经济，同时为后世保护自然资源基础与环境创造了机会。改善对初级商品部门的管理是实现《2030年可持续发展议程》中规定的可持续发展目标的一个主要优先事项。特别需要关注的目标和具体目标如下：(a) 粮食与能源安全(具体目标2a, 2b, 2c, 7.1和7.b)；¹ (b) 增加初级商品附加值(具体目标9.b)；² 以及(c) 通过提高资源利用效率和可再生能源的使用改善对自然资源的管理(目标12, 14和15)。³

¹ 《2030年可持续发展议程》在这方面界定了下列目标：具体目标2.a, “通过加强国际合作等方式，增加对农业基础设施、农业研究和推广服务、技术开发、植物和牲畜基因库的投资，以增强发展中国家，特别是最不发达国家的农业生产能力”；具体目标2.b, “根据多哈发展回合授权，纠正和防止世界农业市场上的贸易限制和扭曲，包括同时取消一切形式的农业出口补贴和具有相同作用的所有出口措施”；具体目标2.c, “采取措施，确保粮食商品市场及其衍生工具正常发挥作用，便利及时获取包括粮食储备量在内的市场信息，限制粮价剧烈波动”；具体目标7.1, “到2030年，确保人人都能获得负担得起的、可靠的现代能源服务”；以及具体目标7.b, “到2030年，增建基础设施并进行技术升级，以便根据发展中国家，特别是最不发达国家、小岛屿发展中国家和内陆发展中国家各自的支持方案，为所有人提供可持续的现代能源服务”。

² 目标9, 具体目标9.b, “支持发展中国家的国内技术开发、研究与创新，包括提供有利的政策环境，以实现工业多样化，增加商品附加值”。

³ 目标12, “采用可持续的消费和生产模式”；目标14, “保护和可持续利用海洋和海洋资源以促进可持续发展”；以及目标15, “保护、恢复和促进可持续利用陆地生态系统，可持续管理森林，防治荒漠化，制止和扭转土地退化，遏制生物多样性的丧失”

5. 本说明分三部分讨论对初级商品的依赖与实现可持续发展目标之间的相互作用。说明第二章分析了丰富的自然资源就可持续发展目标而言带来的机遇和挑战。第三章指出依赖初级商品的发展中国家提高实现可持续发展目标的概率所需要应对的具体挑战。第四章提出了一些政策备选方案供依赖初级商品的发展中国家考虑采纳，以实现可持续发展目标。

二. 丰富的自然资源：机遇与挑战

A. 管理良好的初级商品能提供机遇

6. 初级商品出口收入对于若干依赖初级商品的发展中国家至关重要。⁴ 尽管初级商品价格容易波动，对发展的影响也不确定，但事实证明，在初级商品部门得到良好管理的少数几个国家，初级商品是一种福祉，对发展作出了重要贡献。⁵ 例如，世界最大的铜出口国智利成功利用本国的矿产财富，通过发展下游联系在一定程度上实现了经济的多样化。这是实施了促进建设强大的有利环境和成功开展公私协作的政策的结果。地方利益攸关方对铜业价值链的参与通过全世界最大的铜矿公司国有企业 Codelco 得到了加强。其他私营铜矿公司也与 Codelco 建立了伙伴关系，为地方供应商网络提供支持。这有助于在铜矿部门内外创造一种充满活力的地方经济。因此，智利成功实现了铜产品和非铜产品出口的多样化。

7. 同样，阿根廷和巴西的大豆行业也帮助这些国家改善了社会和经济表现，尽管大豆行业对环境的影响产生了一些争议。由于价格相对较高，大豆极大地促进了经济增长，创造了财政盈余和贸易顺差。巴西利用大豆行业的大量收益发展了一种以出口导向性农业企业部门为基础的方针来促进穷人和弱势群体更好地融入社会，例如通过社会保障方案。⁶ 现在由于大豆价格下跌，这种方针已经远远达不到以前的成功，但它凸显出一种初级商品如何能够为包容性发展提供支助。

8. 在某些情况下，依赖初级商品的发展中国家成功逃离了对初级商品依赖的囚笼，降低了它们遭受国际初级商品市场反复无常影响的可能，并为可持续发展铺平了道路。例如，哥斯达黎加已经实现经济的多样化，从专门生产咖啡和香蕉向更先进的制造企业和服务业发展。因此，尽管香蕉和咖啡价格依然容易波动，哥斯达黎加的贸易条件自 1980 年代以来却得到显著改善。哥斯达黎加的经济增长与其出口收入仍然保持着密切的关联，但与该国初级商品出口的关联程度则越来越低。这种结果主要是通过特别支持旨在实现经济多样化的投资的公共政策实现的。⁷ 这凸显出公共政策的作用，它可以将“初级商品诅咒”变成福祉。

⁴ 贸发会议，2015 年，《2014 年初级商品依赖状况》，UNCTAD/SUC/2014/7，日内瓦和纽约。

⁵ 采掘业透明度倡议，2016 年，《2016 年进展报告——从报告到结果》，奥斯陆。

⁶ 贸发会议，2017 年，《初级商品与发展报告》，即将出版。

⁷ GFC Ferreira, PAG Fuentes and JPC Ferreira, 2017 年，《哥斯达黎加出口多样化政策的成功与缺陷》，联合国粮食及农业组织(粮农组织)工作文件(即将出版)，罗马。

9. 除了国内生产总值(GDP)增长,对初级商品的可持续管理还能促进创新,并有助于实现所需的经济结构转型,从而实现可持续发展目标。⁸可以通过针对提高生产率、创新和新出口市场的关键政策行动实现这一点。因此,提高资源利用效率能够提高资本和人力的生产率,同时实现创造价值和解决环境问题的新方法。初级商品部门还能够刺激对绿色技术、商品和服务的需求,从而创造新的就业机会。

10. 但是,应该预见到,初级商品部门的转型意味着就业市场会发生重大改变。初级商品部门中的一些活动可能会面临就业损失,因而需要支持在旧活动与新扩展的活动之间重新分配工人。尽管如此,这种转型带来的创造就业的潜能是巨大的,可再生能源部门的发展就是例证。到2030年,全世界可再生能源生产和销售部门可创造多达2000万个就业岗位。⁹

B. 对初级商品的依赖与人类发展低迷及发展前景惨淡的关联

11. 平均而言,在对初级商品的依赖与人类发展之间确定存在一种负关联。已经确定了对初级商品的依赖对发展成果产生不利影响的若干传播渠道。这些渠道既包括直接关联也包括间接关联,最重要的一些关联与贸易条件的影响、财政与货币政策挑战以及微观经济渠道有关。¹⁰

12. 根据普利维什·辛格假说,依赖初级商品的经济体的贸易条件长期而言往往会随着初级商品价格相对于制造品价格的长期下降而恶化。因此,这些出口品的相对价值呈现下行趋势,削弱了以进口价值为体现的初级商品出口的购买力。¹¹因此,在大多数发展中国家,对初级商品出口的依赖一直都不是长期发展战略的可行基础。此外,贸易条件冲击和贸易条件的变化性都会给依赖初级商品的发展中国家造成负面影响。由于贫困与GDP增长以及GDP增长的稳定性为负相关,对初级商品的依赖通常与高度贫困相关联,下文对此进行了讨论。

13. 初级商品价格波动造成的不稳定也会影响政府收入和资本流入,从而给依赖初级商品的发展中国家的预算和国际收支平衡造成压力。由于依赖初级商品的发展中国家的公共收入依赖初级商品出口,价格冲击会缩小政府的政策空间,从而在社会方案、基础设施建设和经济社会发展其他要素的连续性上制造极高的不确定性。此外,初级商品价格的波动往往与国内价格的大幅波动以及通胀联系在一起。更进一步,与对初级商品的依赖有关的汇率大幅波动可能降低长期的生产率增长。¹²

⁸ 经济合作与发展组织,2011年,《迈向绿色增长,给决策者的简介》,巴黎。

⁹ 同上。

¹⁰ 下述讨论基于即将出版的2017年《初级商品与发展报告》。

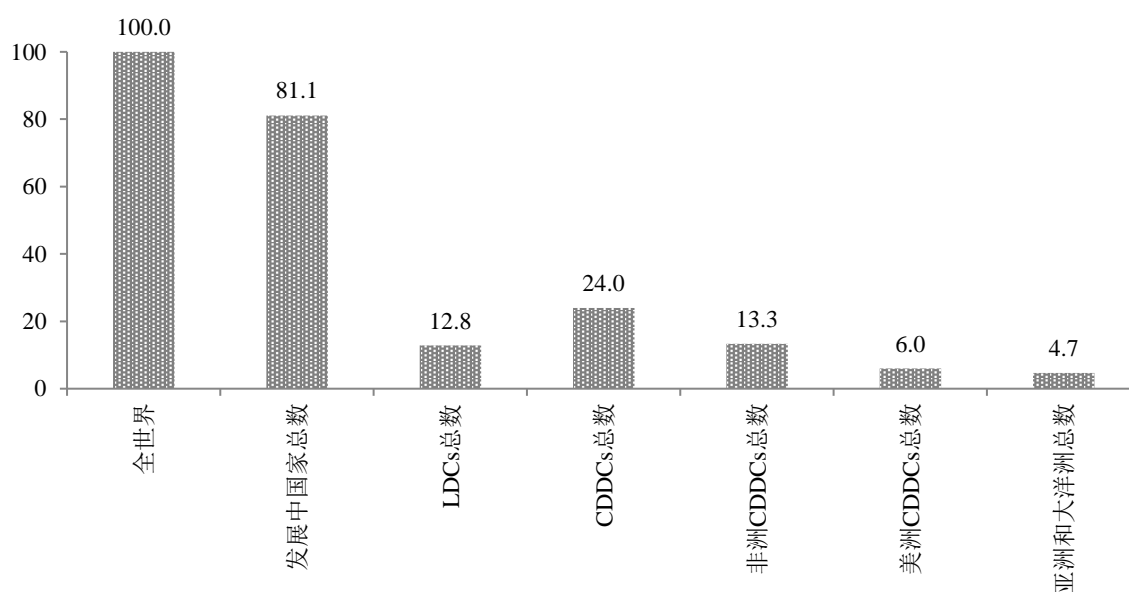
¹¹ HW Singer, 1950, [United States of America] foreign investment in underdeveloped areas: The distribution of gains between investing and borrowing countries. *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 40: 473-485.

¹² P Aghion, D Hemous and E Kharroubi, 2009, Credit constraints, cyclical fiscal policy and industry growth. Working Paper No. 15119, National Bureau of Economic Research, Cambridge (Massachusetts), United States of America.

14. 在微观层面，严重的价格变化给个人的决定和财政规划造成了困难，特别是那些没有积蓄来缓解总体经济波动的贫困家庭。初级商品价格下降和收入减少可能导致生产商和家庭推迟重要的投资开支，包括在健康和教育方面的投资。例如，1995年至2000年期间，随着价格普遍出现下降，10个最不发达国家的咖啡生产商价格下跌了逾50%，咖啡生产商的消费和投资决定受到严重的遏制。¹³ 初级商品价格上涨还可能给依赖初级商品的发展中国家的本土生产商和家庭造成不利影响。粮食和能源价格上涨会影响最贫困人群，特别是贫困的粮食净购买者的购买力。这会加剧粮食不安全，可能导致长期饥谨和营养不良，长期而言对健康以及人力资本造成严重的不利影响。中期而言，粮食价格上涨可能刺激投资，前提是农户拥有自己的土地，并能够获得扩大生产所需的地方生产要素和农业投入。

15. 这种联系有助于理解为何对初级商品的依赖在许多国家与贫困密切关联。近期的数据显示，64%的发展中国家依赖初级商品出口，而45%依赖初级商品进口。¹⁴ 全世界近四分之一的人口生活在依赖初级商品的发展中国家(图1)。此外，依赖初级商品的情况在最不发达国家中特别普遍，有79%的最不发达国家依赖初级商品出口。¹⁵

图1
2015年人口，按居民人数分列
(百分比)



资料来源：联合国，2015年，《世界人口前景：2015年修订本，主要发现和演变表》，纽约。

缩略语：LDCs，最不发达国家；CDDCs，依赖初级商品的发展中国家。

¹³ 贸发会议，2002年，《2002年最不发达国家报告：摆脱贫困陷阱》(联合国出版物，出售品编号E.02.II.D.13，纽约和日内瓦)。

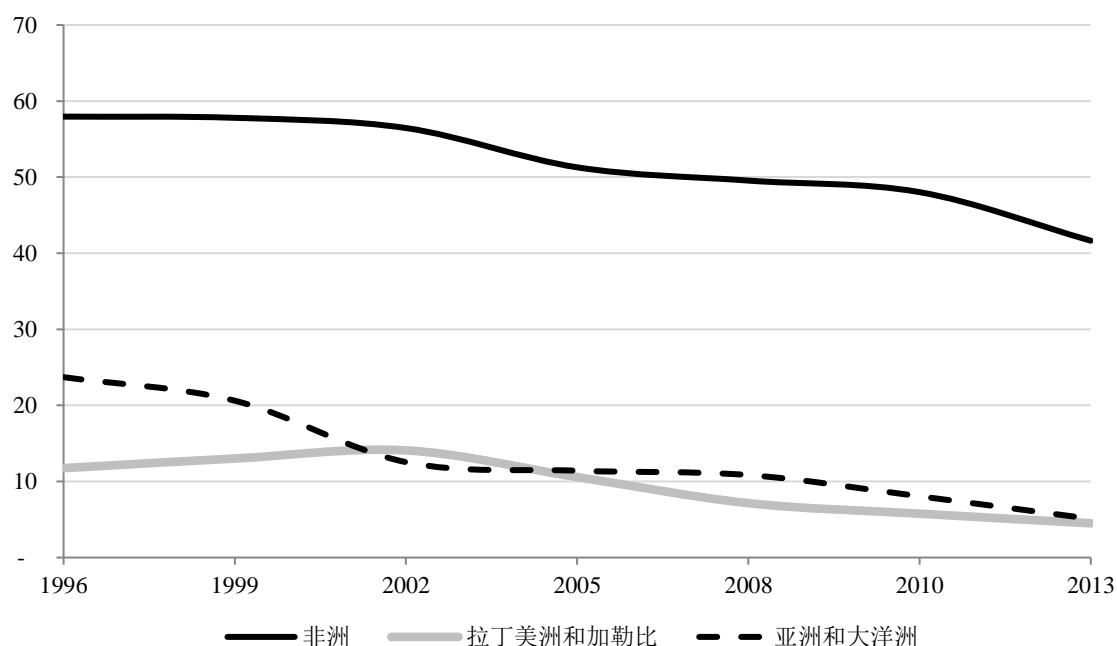
¹⁴ 当一国至少60%的商品出口属于初级商品类组时，这个国家便被视为依赖初级商品出口。当一国粮食和燃料进口价值占总体商品进口价值的比例等于或大于0.3%，这个国家便依赖初级商品进口。这个门槛是1995-2014年期间发展中国家的平均水平。

¹⁵ 贸发会议，2017年，《初级商品与发展报告》，即将出版。

16. 人口在依赖初级商品的发展中国家内外的分布也反映了贫困的分布。贫困在依赖初级商品的发展中国家更为普遍，这些国家的平均贫困率(按购买力平价(2011年)计算每日生活费用在1.90美元贫困线以下的人口比例)为28%，为发展中国家整体水平的两倍。非洲依赖初级商品的发展中国家的贫困率尤其高，这里有42%的人口生活在贫困线以下(图2)。相比之下，美洲和亚洲依赖初级商品的发展中国家的贫困率较低，但并不清楚这是否反映了这些地区对自然资源的管理更好。因此，如果要在依赖初级商品的发展中国家实现可持续发展目标，在2030年前需要使近4亿人口脱贫。

图2

依赖初级商品的发展中国家的贫困人口，按地区分列^a
(百分比)



资料来源：贸发会议数据库(贸易数据)；世界银行 Povcalnet(贫困人数)。

注：降幅，1998-2013：非洲，-28%；拉丁美洲和加勒比，-62%；亚洲和大洋洲，-79%。

^a 这项计算中没有包括西非的大部分国家，因为没有这些国家的贫困数据。巴林、伊拉克、科威特、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯、阿拉伯叙利亚共和国、阿拉伯联合酋长国和也门都是依赖初级商品的发展中国家，但都没有长期的贫困数据。此外，由于缺少数据，下列国家也没有包括在内：厄立特里亚和索马里(东非)、赤道几内亚(中部非洲)、阿尔及利亚和利比亚(北非)、古巴(加勒比)、阿富汗(南亚)、文莱达鲁萨兰国和缅甸(东南亚)以及瑙鲁和帕劳(大洋洲)。

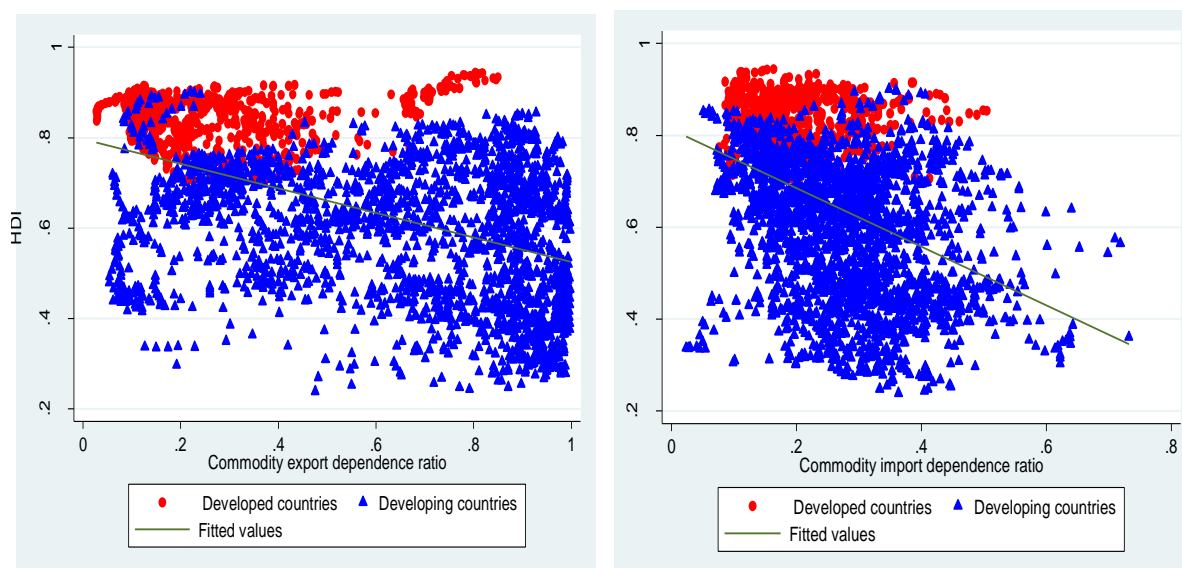
17. 如图3所示，对初级商品的依赖和人类发展之间的负关联似乎在对初级商品进口的依赖中比在对初级商品出口的依赖中更强，特别是对粮食和能源进口的依赖。¹⁶ 利用分量回归分析进行进一步研究后显示，依赖初级商品对人类发展的负效应会随着人类发展指数的上升而下降。这表明，依赖初级商品对各国的影

¹⁶ JD Nkurunziza, K Tsowou and S Cazzaniga, 2017, Commodity dependence and human development, *African Development Review*, 29(S1): 27-41.

响因各国人类发展程度的不同而各异。值得注意的是，对澳大利亚、加拿大和美丽坚合众国等发达国家而言，初级商品部门的重要性似乎与人类发展呈现正相关。这表明，不能认为依赖初级商品是致命的；初级商品能够刺激经济发展，“资源的诅咒”也可以转变为一种福祉。

图 3

人类发展指数与对初级商品进出口的依赖比率



资料来源：基于贸发会议数据库(贸易数据)以及联合国开发计划署(人类发展指数数据)。

18. 陷于贫困的依赖初级商品的国家必须至少解决下列 4 项关键挑战

挑战 1: 价格波动对宏观经济的影响

19. 初级商品价格波动在依赖初级商品的发展中国家造成了重大的微观经济和宏观经济动荡。易变的外汇收益限制了依赖初级商品的发展中国家的政策空间，严重侵蚀了它们管理本国经济的能力。出口收益减少也妨碍了资本形成，阻碍了走向更具生产力的活动的多样化努力。

20. 初级商品价格的反复无常成为初级商品市场的内在特性，2003 至 2011 年部分由于初级市场金融化而产生的初级商品繁荣又放大了这种特性，因此依赖初级商品的发展中国家经济体特别难以作出支持教育、卫生以及其他发展优先事项的长期投资规划。为了应对初级商品价格波动，一些依赖初级商品的发展中国家开发了主权财富基金等工具，借此在高价阶段进行储蓄，在价格下跌时使用这些储蓄。在使用此类工具的大多数国家，现实情况是，这些工具的有效性受到阻碍，因为初级商品价格下跌的周期通常要比初级商品价格暴涨的周期长得多。因此，许多主权财富基金宣告失败。事实上，依赖初级商品的发展中国家过多地承担了初级商品市场波动造成的全球调整代价。这种情况反过来又阻碍了这些国家通过经济结构转型降低受外部冲击影响程度和执行有助于它们摆脱对初级商品依赖的长期发展战略的努力。因此，在 2014-2015 年期间，有 91 个国家被贸发会议列为依赖初级商品的发展中国家，相对于 2009-2010 年期间增加了 11%，当时这一类别的国家有 82 个。

挑战 2: 依赖初级商品的发展中国家受“荷兰病”困扰

21. 在初级商品价格高企期间，外汇大量流入依赖初级商品的发展中国家，导致对本国货币的需求增加，从而助长了对它的高估。这削弱了依赖初级商品的发展中国家在出口市场上的竞争力，同时鼓励了消费品的进口。此外，在实行固定汇率的国家，大规模的外汇流入提振了国内需求，产生了额外的通胀压力，导致宏观经济的不稳定。这两种效应对于投资有不利影响，从而在中长期对于经济增长也有不利影响。还必须注意的是，在依赖采掘业这个相对资本密集型产业的国家，投资集中于这些部门，但产生的国内工作岗位有限。这正是 1959 年荷兰发现和开采大规模天然气田时发生的情况。出口显著增加，但同时国内经济衰落。1970 年至 1977 年期间，失业率从 1.1% 升至 5.1%，而企业投资减少。

22. 当时产生的“荷兰病”一词阐明了大多数依赖初级商品的发展中国家在过去四十年里所面临的挑战。它们不仅要艰难应对因初级商品价格剧烈波动而造成出口收入不稳定的影响，还必须面对在初级商品价格高企期间本国国际竞争力受到侵蚀的后果。

挑战 3: 全球价值集中，远离依赖初级商品的发展中国家

23. 在国际初级商品生产在全球价值链中日益集中的背景下，依赖初级商品的发展中国家往往被锁在由全球零售商和分类买家控制的买方驱动链条中。全球范围内，贸易的日益集中，以及大型企业的纵向整合对地方生产商造成伤害。国际贸易作为减贫引擎的能力因为全球价值链的组织方式而受到损害。例如，四家跨国公司控制着全球 60% 的咖啡市场；这减少了咖啡生产商对定价过程的参与，阻碍了咖啡出口国家的可持续生产和经济多样化。¹⁷ 在可可行业也观察到了类似的模式，2013 年三家最大的可可贸易和加工企业所交易的可可占全世界可可产量的 50% 至 60%。四家跨国公司控制着全球可可研磨加工超过 60% 的份额。¹⁸

挑战 4: 治理不善

24. 依赖初级商品的发展中国家正面临与贸易专门化有关的特殊挑战。生产和出口初级商品，特别是燃料和矿物，常常成为国家建设进程的障碍，并往往与治理不力联系在一起。这是由大多数初级商品产业的不透明，以及所创造财富的集中造成的。这可能会在国内和国际上产生分配方面的冲突。因此，依赖初级商品的发展中国家实施和奉行有利于可持续发展的政策的能力受到严重损害，为大多数依赖初级商品的发展中国家实现可持续发展目标的努力制造了额外的障碍。

¹⁷ 贸发会议，2013 年，《初级商品和发展报告：长期存在的问题、新挑战和不断变化的视角》，UNCTAD/SUC/2011/9，纽约和日内瓦。

¹⁸ 贸发会议，2016 年，《可可工业：将小农户纳入全球价值链》，UNCTAD/SUC/2015/4，纽约和日内瓦。

三. 依赖初级商品的发展中国家和可持续发展目标

25. 《2030 年可持续发展议程》有三项可持续发展目标似乎更具体地与依赖初级商品的发展中国家的挑战有关：实现粮食和能源安全，为初级商品增加附加值和通过提高资源利用效率和可再生能源的使用改善对自然资源的管理。¹⁹

A. 反复出现的粮食与能源不安全问题

26. 在 2030 年前减少和消除饥饿和营养不良是可持续发展目标基础框架的核心所在。²⁰ 考虑到许多国家粮食生产系统面临的自然限制，实现这些目标需要付出艰苦的努力，以便更好地分享现有的粮食，并在全球层面减少粮食浪费。许多依赖初级商品的发展中国家的营养不良程度很高。根据世界粮食计划署²¹，粮食无保障达到临界点甚至更糟糕的报告人口数最多的 10 个国家²² 都是依赖初级商品的发展中国家。

27. 高企的粮食价格给贫困的粮食净购买家庭带来了沉重的负担，这些家庭花费收入中很大一部分来购买粮食，有损于这些家庭所在国家在 2030 年前消除饥饿和贫困的努力(图 4)。对于人口中最贫困的群体，这种情况常常导致营养不良和营养不足。²³ 例如 2007-2008 年的粮食价格危机在 30 多个发展中国家引发了公共骚乱和暴乱事件。²⁴ 2010 年 6 月以来，粮食价格上涨又将 4400 万民众推到了每日 1.25 美元的贫困线之下，这对于在 2015 年前实现千年发展目标 1 是一个重大打击。

¹⁹ 见脚注 1、2 和 3。

²⁰ 联合国粮食及农业组织，2015 年，《粮农组织与 17 项可持续发展目标》，罗马。

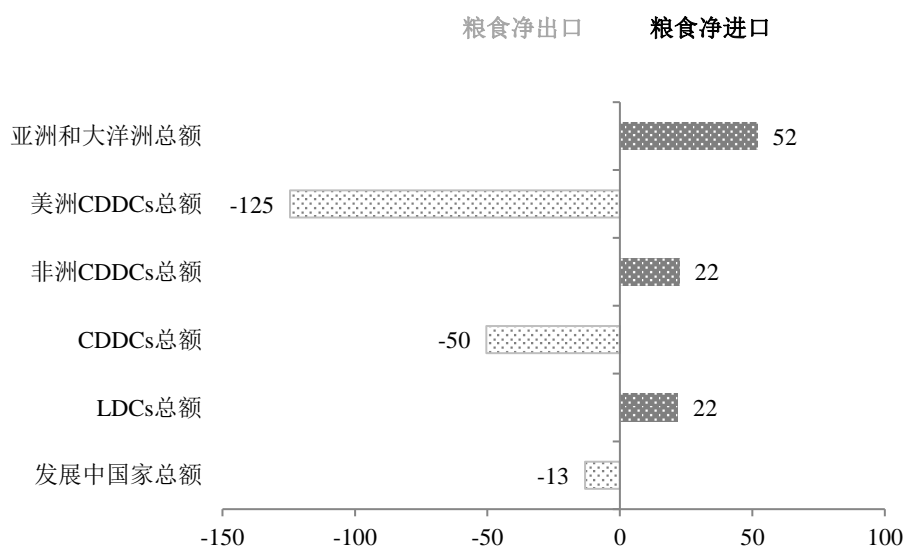
²¹ 世界粮食计划署，2017 年，《2017 年全球粮食危机报告》，罗马。

²² 这 10 个国家是阿富汗、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、马拉维、尼日利亚、南苏丹、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、也门和津巴布韦。根据“粮食安全阶段综合分类”这些国家被归为第 3 阶段或以上，意味着它们处于危机状态(第 3 阶段)、紧急状态(第 4 阶段)或饥荒状态(第 4 阶段)。

²³ 尽管如此，由于粮食补贴政策以及运输和储存成本的差异，国际价格变动未必会造成国内价格变动，特别是在发展中国家。

²⁴ 贸发会议，2013 年，《初级商品和发展报告：长期存在的问题、新挑战和不断变化的视角》，UNCTAD/SUC/2011/9，纽约和日内瓦。

图 4
粮食贸易净总额，2014/15 年
(百万美元)



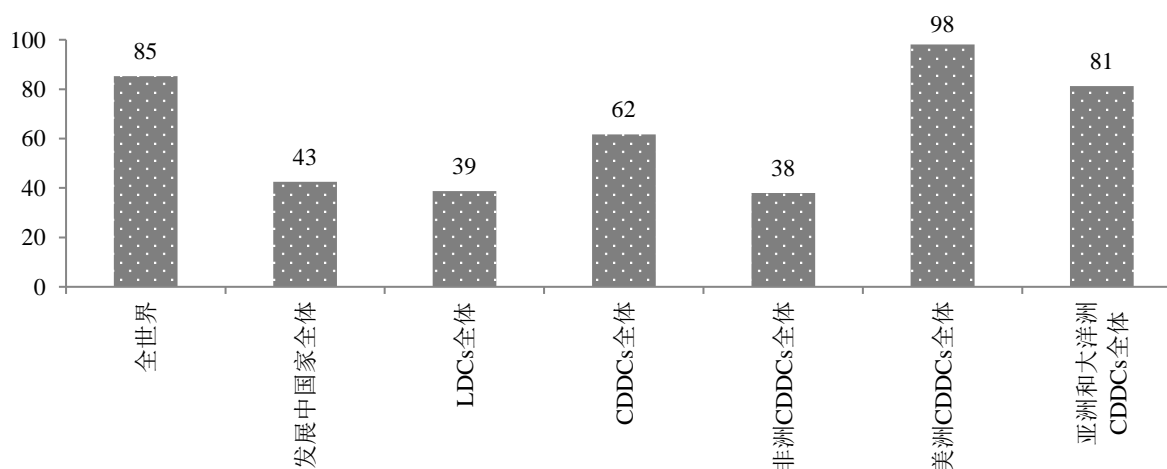
资料来源：贸发会议数据库。

缩略语：LDCs，最不发达国家；CDDCs，依赖初级商品的发展中国家。

注：净粮食进口国的余额为正。

28. 同样，能源的获取存在限制，必须以更加公平的方式对能源进行分配，以确保对能源的普遍获取。依赖初级商品的发展中国家的情况确实令人担忧，尤其是在非洲。非洲依赖初级商品的发展中国家的通电率最低(图 5)，仅为 38%，相比之下，所有依赖初级商品的发展中国家的通电率为 62%，而世界平均水平为 85%。

图 5
2014 年的通电率
(百分比)



资料来源：世界银行，世界发展指标数据库。

缩略语：LDCs，最不发达国家；CDDCs，依赖初级商品的发展中国家。

29. 高企和不可预测的能源价格对于依赖初级商品的发展中国家的伤害尤其大。能源价格高对这些经济体的直接影响根据每个国家进出口构成的不同而迥异。作为燃料净出口国的依赖初级商品的发展中国家的贸易条件得到改善，2008年之前的6年里便是如此，但其他依赖初级商品的发展中国家在能源价格上涨时遭遇了贸易条件的恶化，因为它们是能源的净进口国。例如，在2008年，主要出口热带农产品的国家便遭遇了这种情况，因为农产品价格的上涨无法弥补进口燃料成本的上涨。

30. 此外，初级商品价格高企对于消费品的负面影响往往超出了依赖初级商品的发展中国家的生产商获得的任何积极的收入效应。²⁵ 其中部分原因是众多依赖初级商品的发展中国家都是净粮食购买国(图4)。穷人通常无法从出口收入提高带来的收入盈余中受益，同时面临国内粮食和能源成本的上涨。因此，初级商品价格上涨的整体福利效应即便在依赖初级商品的发展中国家也可能是负面的。

B. 使初级商品增值

31. 如上文所述，对初级商品出口的依赖让依赖初级商品的发展中国家很难实现长期增长，特别是通过产业增长战略实现长期增长。此外，价值链在发达国家和发展中国家的分布加剧了依赖初级商品的发展中国家在国际贸易中的边缘化，并加重了它们在实现经济多样化方面遇到的困难。

32. 尽管早期的经济发展模式表明，发展中国家可以利用它们相对富饶的土地和劳动力方面的天然优势发展工业，但事实证明，对于大多数依赖初级商品的发展中国家而言，这是不现实的。初级商品产业与经济其他部门之间的联系通常很弱或压根不存在；因此，在初级商品部门和工业部门之间不存在溢出效应。此外，来自初级商品部门收入的不稳定性以及宏观经济普遍的不稳定性导致大多数依赖初级商品的发展中国家都未能实现实质性的工业化水平。这一点在非洲尤为严重，这里依赖初级商品的发展中国家的工业化程度甚至不如最不发达国家集团(见下表)。

农业和工业增加值在 GDP 中所占比例，2015 年

	增加值, 2015 年 (10 亿美元)		增加值, 2015 年 (占 GDP 百分比)	
	农业	工业	农业	工业
发展中国家总体	288,092	1195,277	9	38
LDCs 总体	195	273	22	31
CDDCs 总体	593	2,389	8	34
非洲 CDDCs 总体	288	403	20	29
美洲 CDDCs 总体	198	953	6	29
亚洲和大洋洲 CDDCs 总体	108	1,033	5	46

资料来源：世界银行，世界发展指标数据库。

缩略语：LDCs，最不发达国家；CDDCs，依赖初级商品的发展中国家。

²⁵ 贸发会议，2013年，《初级商品和发展报告：长期存在的问题、新挑战和不断变化的视角》，UNCTAD/SUC/2011/9，纽约和日内瓦。

C. 资源利用效率低和对发展的影响

初级商品管理不善造成不可持续的环境负担

33. 初级商品的生产和消费快速而大规模地改变着生态系统，特别是在应对日益增长的对粮食、木材、矿物以及燃料的需求时。²⁶在依赖初级商品的发展中国家，这些改变摧毁了许多生态系统，提高了发生自然灾害的风险，同时扰乱了气候。这些影响反过来又可能严重影响可持续发展目标的实现，特别是目标 12、14 和 15。²⁷

34. 粮食和木材的生产导致土地的密集使用，使农业生产能力和环境质量退化。²⁸据粮农组织称，全球土地有 25% 已经严重退化，或正迅速退化。有 44% 的土地中度退化，仅有 10% 的土地在不断改善。²⁹

35. 采矿活动也加剧了污染。金属和矿物的开采产生了广泛的环境影响，例如向水、土壤和空气中释放有毒或酸性化合物。³⁰例如，对磷酸盐等化肥成分的开采往往导致重金属和放射性核素的释放。进一步使用这些成分会产生大量的养分污染，包括富营养化、细颗粒物和地表水的酸化。这些都会转化为生物多样性的丧失和由于产生一氧化二氮而造成温室气体排放增加。³¹

36. 化石燃料的开采和燃烧是污染的另一项重要来源，也是人类引起的气候变化的最重大的来源。除了排放二氧化碳，化石燃料消费还导致酸性污染物的排放和小颗粒物及其他有毒污染物的释放，损害人类健康。因此，改进对燃料初级商品的管理是抗击气候变化所必须采取的紧急行动中的重要优先事项(可持续发展目标 13)

依赖初级商品的发展中国家资源利用效率低的挑战

37. 对依赖初级商品的发展中国家而言，形势更具挑战性，因为它们还需要预期本国资源消费的影响。近几十年以来，初级商品的消费水平一直稳步增长，对于人类活动的足迹造成了重大影响。根据环境署的估算，1990 至 2005 年期间，全球开采的材料总量由于经济和人口增长而增加了 8 倍。³²关于材料生产率的数据显示，全球范围内都出现了材料开采与 GDP 增长相对脱钩的现象，但尚不足以阻止初级商品消费持续增长的趋势。

²⁶ Millennium Ecosystem Assessment, 2005, *Ecosystems and Human Well-Being: Synthesis*, Island Press, Washington D.C.

²⁷ 见脚注 3。

²⁸ 联合国环境规划署(环境署)，1997 年，《世界荒漠化地图册》，第二版，Arnold，伦敦。

²⁹ 粮农组织，2011 年，《世界用于粮食和农业的土地和水资源状况：管理处于危急中的系统》，粮农组织和 Earthscan，罗马和伦敦。

³⁰ 环境署，2013 年，《金属回收：机遇、限制、基础设施。国际资源委员会全球金属流工作组的报告》，巴黎。

³¹ 环境署，2014 年，《评估全球土地利用：在消费与可持续供给之间取得平衡，国际资源委员会土地和土壤工作组的报告》，巴黎。

³² 环境署，2011 年，《将自然资源利用和环境影响与经济增长脱钩，国际资源委员会脱钩工作组的报告》，巴黎。

38. 在未来几年里，随着世界人口继续增长，世界经济继续扩张，这些因素将继续影响对初级商品的需求。³³ 联合国预计 2050 年世界人口将接近 100 亿，比 2015 年时的水平增加 33%。因此，每年全球开采的原材料预计到 2050 年将达到 1830 亿吨，超过 2015 年水平的两倍。³⁴

39. 对于依赖初级商品的发展中国家而言，筹集这种规模的材料数量将日益困难。初级商品的短缺可能成为一个反复出现的问题，对需要消除贫困和饥饿的依赖初级商品的发展中国家的经济社会发展造成负面影响。例如，发展中国家必须应对化肥可能出现的短缺，而化肥对于提高这些国家的农业生产率至关重要，尽管如果使用不当它们会对生态系统产生负面影响。³⁵

40. 同样，矿石和矿物也是有限的，而且大多集中在少数几个国家。³⁶ 但是，由于大多数矿石和矿物可以再生，在 2030 年前不太可能出现短缺风险。尽管如此，如果供应未能根据需求加以调整，价格可能出现的上涨会影响工业发展。而这有可能影响到依赖初级商品的发展中国家的大规模基础设施建设，因为这需要这类初级商品的大量投入。

41. 铟、铂、铯和钷等金属的供应也存在不确定性，尽管它们需要筹集的数量较少。这些金属的价格可能因此受到影响，并因拖延低碳经济扩张而在中期抑制经济增长，因为太阳能光伏电池、电池组和风力涡轮机等低碳技术都需要使用这些金属。³⁷ 可再生能源成本的增加会惩罚在经济绿色化方面比较落后的经济体，特别是依赖初级商品的发展中国家。

四. 政策建议：依赖初级商品的发展中国家和在 2030 年前实现可持续发展目标

A. 通过小农户的可持续农业生产消除饥饿

42. 消除贫困和饥饿是可以做到的，但需要反思粮食生产和管理的方式。据粮农组织称，³⁸ 专门针对极端贫困人口(其中大部分为农村人口)的粮食安全和营养

³³ F Krausmann, S Gingrich, N Eisenmenger, KH Erb, H Haberl and M Fischer-Kowalski, 2009, Growth in global materials use, GDP and population during the 20th century. *Ecological Economics*, 68(10): 2696–2705.

³⁴ H Schandl, S Hatfield-Dodds, T Wiedmann, A Geschke, Y Cai, J West, D Newth, T Baynes, M Lenzen and A Owen, 2016, Decoupling global environmental pressure and economic growth: Scenarios for energy use, materials use and carbon emissions. *Journal of Cleaner Production*, 132: 45–56.

³⁵ K Senthilkumar, A Mollier, M Delmas, S Pellerin, and T Nesme, 2014, Phosphorus recovery and recycling from waste: An appraisal based on a French case study. *Resources, Conservation and Recycling*, 87: 97–108.

³⁶ 环境署，2015，《国际资源贸易：生物物理评估，国际资源委员会的报告》，巴黎。

³⁷ 环境署，2013 年，《人类造成的金属流和循环的环境风险与挑战，国际资源委员会全球金属流工作组的报告》，巴黎。

³⁸ 粮农组织，2015 年，《粮农组织与 17 项可持续发展目标》，罗马。

的投资需要大幅增加。根据粮农组织的计算，2016年至2030年期间，消除饥饿所需的额外投资每年为2650亿美元，相当于全球GDP的0.31%。

43. 这些投资应重点放到社会保障和扶贫发展部门。要有政策帮助农民和其他贫困的农村家庭克服资金限制，改善风险管理，从而对粮食生产和投资产生直接影响。政策应特别支持提高小农户的生产率，因为他们是粮食安全方面的主要行为方。³⁹ 依赖初级商品的发展中国家的良好做法显示，以小农户为核心的政策能够减少饥饿、营养不良和贫困。在重要的良好做法中⁴⁰，有一些必须被视为与可持续发展目标有关的优先事项。例如，亟需在国家一级通过稳健和可预测的经济政策、稳定的宏观经济框架、有保障的土地保有权系统和适足的基础设施创造一种有利的环境。事实证明，通过切实有效和设计良好的公私伙伴关系等方法处理农村地区基础设施严重不足的问题有助于许多发展中国家实现农业发展。

44. 若要使小农户成为依赖初级商品的发展中国家农业发展的基石，致力于发展小农耕作的强有力的政治领导至关重要。巴西将以小农户为重点的“零饥饿方案”纳入政府战略主流的例子就很好地说明了这一点。这类政策重点要求，除其他因素外，大幅增加对农业和小农耕作的预算承诺。此外，扶持更强大和更专业的农民组织能够使个体小农户集中对生产投入的需求以及生产，以便加强他们的谈判能力。这还有助于小农户更好地融入日益复杂的国际市场。

45. 根据小农户的需求量身定制科学、技术以及信息和通信技术也能够带来真正的变化，因为这些技术影响着小农户在提高生产率和实现环境可持续性方面的进展。更具体而言，对移动技术的获取至关重要，因为它们被用于提供市场和价格信息，帮助小农户与市场行为方建立联系，并促进他们获得农业服务。因此，扩大农村地区的连通性应成为优先事项。

46. 关于融资问题，小农户的处境似乎尤为不利，需要采取符合他们需要的创新融资工具。此外，迫切需要填补巨大的投资空白，因为小农户依赖于极不稳定的外部资金(包括援助)。这要求加强调动国内用于农业发展的财政资源。还需要开发创新性融资机制，例如仓单融资和保理融资，以及风险管理工具，例如天气指数保险和订单农业。

47. 在区域一级，需要扩大合作规模，以下列领域为主要优先事项，从而为小农户提供帮助：

- (a) 区域基础设施和贮存设施，包括应急跨国谷物储备；
- (b) 根据每个成员国的比较优势和共同的贸易政策，加强区域集团内农业价值链的专业化分工；
- (c) 建立区域公私伙伴关系，向小农户推广现行最佳做法。

48. 在国际一级，需要为促进小农户参与可持续性初级商品生产和贸易作出更多努力。备选举措可包括为严重依赖口粮农业的国家应对重要农业市场例如棉花市场上的重大波动。当国家和投资者就投资合约进行谈判时，还必须保障小农户

³⁹ 贸发会议，2015年，《初级商品和发展报告：小农和可持续初级商品发展》，纽约和日内瓦。

⁴⁰ 同上。

在国际投资条约中的利益。与此同时，在制定与初级商品市场有关的条例时，也应该考虑到小农户的利益。除其他外，这意味着需要提高市场透明度，并就初级商品价值链的每一个节点提供更优质和及时的数据。

49. 此外，考虑到农业在实现粮食安全和消除营养不良进程中的核心作用，应该将官方发展援助的更多份额分配给农业和农村发展。这项工作应包括增加向小农户提供的气候资金，以资助环保型农业。从这种角度出发，必须加强对涉及小农户的关键承诺和供资允诺履行进展情况的问责和监测。应在国内、区域和国际各级加强数据系统，并采用适当的统计工具来衡量承诺的实现程度，以及它们如何惠及小农户和普遍的农业发展。

B. 加强依赖初级商品的发展中国家的抗御能力

50. 鉴于依赖初级商品的发展中国家应对的具体问题(见上文第二章 B 节)以及在减贫和减少饥饿方面的制约，这些国家应成为国际社会实现可持续发展目标的工作重点。因此，对于各国政府及其国际合作伙伴而言，对依赖初级商品的发展中国家具有重要性的三个领域应成为优先事项。

应对初级商品的低价格和价格剧烈波动问题

51. 矿物、燃料以及粮食和农业初级商品价格现已连续几年经历下滑趋势。这种事态发展对于依赖初级商品的发展中国家的生产商伤害尤为严重。为了缓解低价对依赖初级商品的发展中国家发展的不利影响，可以实施下列措施：

(a) 从以往对农业和矿业产品的依赖转向初级商品加工(见下文)

(b) 降低农业生产成本，并提高生产率，以确保依赖初级商品的发展中国家在国际初级商品市场中的竞争力。特别是，依赖初级商品的发展中国家需要获得低成本的生产资料和可负担的信贷。此外，还必须扩大援助内容，以确保依赖初级商品的发展中国家具备进入初级商品市场所需的技能和能力。

(c) 处理再分配问题，以确保绝大多数人口能够从初级商品部门制造的财富中获益。

(d) 改进资源分配，优先考虑对生产部门而不是消费的投资，这将有助于依赖初级商品的发展中国家实现经济多样化和减少对初级商品出口的依赖。

(e) 采取长期战略帮助依赖初级商品的发展中国家应对初级商品价格的动荡。这也至关重要；必须在繁荣时期积累储蓄才能在价格下跌时安全度过萧条时期。

经济多样化

52. 多样化是依赖初级商品的发展中国家抗御价格冲击能力的关键要素，因为多样化让它们能够从各种来源获得收入，并发展形成更具包容性的增长方法。在三种多样化战略中(横向、纵向和非初级商品的多样化)，横向多样化可能无法帮助依赖初级商品的发展中国家尽可能减少价格波动的影响，而纵向和非初级商品驱动多样化可以帮助减少依赖初级商品的发展中国家受全球市场不稳定性的影响。这类多样化要求满足若干条件，特别是促进投资、贸易和工业发展的有利环境；宏观经济和政治的稳定；以及有利于发展的治理体系。

基于市场的风险管理战略

53. 基于市场的战略，包括金融风险管理机制，使各国及其经济行为体能够保护自己免受初级商品价格不确定性的影响。这些战略尚未在依赖初级商品的发展中国家得到广泛使用，原因除其他外包括对这类工具不熟悉以及机构和法律框架薄弱。相关数据和历史记录的缺失也是在依赖初级商品的发展中国家推广这类工具的一大障碍。

54. 获得使用基于市场的风险管理工具方面的专门知识需要依赖初级商品的发展中国家及其发展伙伴在建设人力和金融能力方面进行大规模投资。智利和墨西哥等已经在这些工具的使用方面获得一定成功的国家的经验值得参考。

改善对自然资源的管理

55. 改进初级商品价值链的透明度和问责可以提振初级商品部门的发展。重要的是继续努力披露从价值链的生产端直至收入进入政府以及如何惠及广大民众的信息。继《采掘业透明度倡议》制定的举措之后，必须开展更多努力以确保以透明的方式授予许可证和合同并加以登记。由此公众将得以获得信息，了解会从这些行动以及相应的财政和法律安排中受益的实体，以及自然资源部门对经济的贡献，包括直接和间接创造的就业机会。

C. 提高自然资源利用效率，作为经济社会转型的推动力

56. 依赖初级商品的发展中国家应该成为为实现可持续发展目标必须进行的全球社会环境转型进程的优先考虑。

消除提高资源利用效率的障碍

57. 为了在依赖初级商品的发展中国家促进对初级商品的可持续管理，需要逐渐消除在提高资源利用效率方面的一些主要障碍。这将减少对初级商品市场的压力，同时激励创新。在与提高资源利用效率有关的关键问题中，有一些需要得到优先对待，例如需要采取公共干预措施确保初级商品的定价适当，正如化石燃料的案例所显示的那样。在没有适当的碳定价的情况下，将没有充分的动机来提高燃料利用效率和开发可再生燃料。规模经济也可能成为阻碍采用新技术的一个因素，而新技术有助于减少所使用的初级商品数量及其负面的外部效应。除非得到政府的支持，至少在初始阶段获得支持，否则新技术可能无法与现有的技术竞争。因此，公共支持对于促进这些新技术的兴起同时降低技术锁定和竞争不充分的风险至关重要。贸易和投资壁垒可能阻碍初级商品可持续管理必不可少的绿色技术的传播，也是需要作为优先事项处理的其他领域。

促进可持续消费和生产政策

58. 初级商品的可持续管理有赖于有效部署以可持续消费和生产为目标的系统性方针。2012年里约+20大会上通过的《可持续消费和生产模式方案十年框架》是实现初级商品的可持续管理所需的社会经济转型的关键机制。该框架为有关可持续消费和生产的现有举措构建了一个共同框架，也为依赖初级商品的发展中国家与其他发展中国家和发达国家伙伴分享有关可持续消费和生产的经验和最佳做法提供了一个平台。

59. “资源效率和清洁生产方案”是应该在依赖初级商品的发展中国家得到更加系统性复制的举措。该方案寻求提高工业生产率，同时降低工业对自然资源的依赖，并减少污染。初级商品可持续管理的其他重要方法还有“循环经济”倡议。该倡议在世界范围内得到推广，包括中国、日本和欧盟委员会。其宗旨是汇聚工商企业、政府、城市和大学，减少生产和消费中使用的材料，并对这些材料进行最大限度的循环利用和回收。例如，欧盟委员会于 2015 年通过了“循环经济一揽子计划”，以刺激欧洲向以更可持续的方式利用资源的循环经济过渡。这些方法的发展需要以监管措施和激励措施相结合，鼓励更多的再循环和再利用，减少人类的足迹，同时促进经济增长和就业创造。

60. 若干国家已经借助“减量、再用、循环”的方法制定了资源利用效率政策。这构成了 2015 年作为知识共享平台成立的“七国集团资源效率联盟”的基石。每个国家可以围绕减量、再用、循环的方法制定各种活动，这使得初级商品管理获得了一种“从摇篮到坟墓”的连贯的愿景。⁴¹ 依赖初级商品的发展中国家应该更为积极地参与这种方法在全球的使用。

⁴¹ “从摇篮到坟墓”的分析是用于评估产品寿期的各个阶段(从原材料开采到加工、制造和循环或处置)对环境影响的一种手段。