联 合 国 TD/B/C.I/EM.10/2

联合国
贸易和发展会议

Distr.: General
7 August 2019
Chinese
Original: English

贸易和发展理事会
贸易和发展委员会
通过赋予地方经济权能促进增值
和提高国内生产能力专家会议
2019 年 10 月 16 日，日内瓦
临时议程项目 3

通过赋予地方经济权能促进增值和提高国内生产能力专家会议

贸发会议秘书处的说明

内容提要

发展中国家融入全球贸易体系的一个关键挑战涉及这些国家为出口生产的商品和服务的范围和技术含量。因此，随着发展中国家谋求以获益方式参与全球贸易，促进增值和提高国内生产能力对于发展中国家具有持续的重要意义。除了国内生产能力外，商品和服务贸易的市场准入条件也构成了巨大的挑战。本说明讨论了与应对这些挑战有关的贸易政策问题，以期促进发展中国家更多地参与国际市场。

精心筹划的战略可以结合使用横向、纵向和质量多样化。市场准入的成本以及质量升级给小公司和低收入国家带来更多的困难。在合规评定系统和监管框架方面的区域合作可为在区域生产网络内发展的新的非传统出口铺平道路。各国政府和相关利益攸关方需要在这些努力中结为伙伴。

GE.19-13540 (C) 160819 230819
1913540

请回收

导言

1. 实验证据表明，增加对国际贸易的参与可刺激经济增长和促进可持续发展。《2030 年可持续发展议程》和“可持续发展目标”，特别是目标 17, 确定了若干行动，使国际贸易和贸易政策能够促进发展中国家更全面有益地融入全球商品贸易。1995 年，发展中国家在全球商品贸易中所占比例为 27.7%；到 2018 年，这一比例上升至 44.6%。然而，许多发展中国家，如最不发达国家、小岛屿发展中国家和依赖初级商品的发展中国家，在全球商品贸易中处于边缘地位，或参与方式未达到预期效果。1995 年，最不发达国家在全球商品贸易中所占比例为 0.5%；2018 年为 1%。加强发展中国家融入国际贸易体系取决于诸多因素；其中最重要的是出口生产能力和影响进出口的市场准入条件。本说明阐述了发展中国家在这些领域中所面临的挑战。

一. 增值和提高生产能力面临的挑战

2. 依赖初级商品的发展中国家的经验教训说明了发展中国家在增值和提高国内生产能力方面面临的典型挑战。一些发达国家和经济转型国家也是初级商品生产国。例如，澳大利亚是矿物、石油和粮食的主要生产国；加拿大是石油、粮食和木材的重要生产国；俄罗斯联邦是世界上最大的石油和天然气生产国之一；美国是石油和粮食主要生产国。然而，与发达经济体的初级商品部门相比，发展中国家的初级商品部门在这些国家融入全球贸易的过程中发挥着更为核心的作用。大约 65%的发展中国家依赖初级商品。在这些国家，初级商品的出口收入至少占其商品出口收入总额的 60%。这种依赖度使仰赖初级商品的发展中国家容易受到初级商品价格波动和初级商品贸易对经济增长和发展提供的刺激的影响。自 1960 年代至 2010 年代中期，发展中国家的数据显示，初级商品价格变化与人均收入变化之间的相关系数为 0.79, 非洲和南美洲是初级商品依赖度最高的区域。[1] 这些区域在初级商品价格高涨时期经济增长强劲，而在价格周期呈下降趋势时则增长疲软。鉴于初级商品价格遵循的周期以长期低价和相对短期高价为特征，这些国家的经济增长也遵循类似的周期。

3. 初级商品价格周期通过几个渠道影响经济增长，包括价格波动和贸易条件下降；初级商品价格对财政和货币政策的影响；以及初级商品价格对公司和家庭的直接和间接影响。关于价格波动，贸易条件论认为，从长期来看，初级商品价格显示出贸易条件的下降，导致依赖初级商品的发展中国家的收入减少。资源的这种减少限制了为发展项目的供资能力，从而影响了增长和促进人口发展的能力。此外，高度波动的价格加剧了这些国家的不确定性，阻碍了投资，干扰了发展规划，从而威胁到发展项目的可持续性。初级商品价格对宏观经济变量的影响可通过荷兰病现象观察到。许多发展中国家在发现了某种主要自然资源后的一段时期经历了去工业化。依赖初级商品的发展中国家经济空心化加大了国际初级商品市场变幻莫测的脆弱性。当出口收入下降时，依赖初级商品还伴随着高预算赤字，资本流动引发汇率波动；而且，在价格下跌时期，债务无法维系。宏观经济的高度波动导致这些国家的经济放缓。关于初级商品价格对微观经济变量的影响，这些国家的公司和家庭受到上述负面宏观经济的影响，损害了公司的盈利能力，而且侵蚀了家庭的实际收入。更直接的是，尽管净食品购买家庭可能会在食品价格下跌时受益，但咖啡和可可等食品和饮料出口商的收入会下降。它可能会对粮食安全和卫生、教育和其他福利领域的支出产生直接影响。初级商品部门的其他经济主体，如收购商、贸易商和出口商，也可能受到收入下降的影响。

[1] 贸发会议，2016 年，《20 国集团与最不发达国家的政策和出口业绩》(联合国出版物，纽约和日内瓦)。

4. 依赖初级商品与经济增长之间的关系突出表明，初级商品依赖是一个发展挑战。保护经济免受初级商品依赖的有害影响的最有效方法莫过于产品多样化。这种多样化有两种方式：通过为初级商品增值的纵向多样化和通过生产和出口更多的产品的横向多样化。第三种非排他性替代方案称为质量横向多样化，是指通过提高质量来增加产品的价值，广义的理解包括：承认环境价值或符合更高的卫生或技术标准。

5. 纵向多样化意味着生产国增加初级商品的价值，以便成功地将它们的经济从初级商品价值链的入门级别移向更高的环节。如果一种初级商品的转化过程足够深，就会产生一种新的产品，这种新产品较少受到初级商品部门所面临的问题的影响，例如，从棉花到棉花副产品的多样化潜力(方框 1)。深度增值的另一个好处是，新产品可以获得更高的价格，这增加了生产国获得的价值份额。这一点很重要，因为价值分配不均，价值链中的下游营销商(零售、包装和品牌)所占有的份额不成比例。如果初级商品的转化不够深入，新产品有可能已出现，但可能受到影响初级商品的同样问题的波及。因此，要想成为一种可行的多样化战略，增值必须导致产品与基础初级商品极为不同。换言之，增值必须具有足够的深度。

方框 1

开发棉花副产品

农业作物的商业用途或维持生计用途通常只涉及植物的一部分，如种子、纤维或果实，而这些部分可能只占植物总量的一小部分。由于剩余的秸秆、茎、叶或外壳无商业用途，这些作物的残留物经常被浪费，因为它们没有得到充分利用，只作为未经加工的饲料或家用燃料，或者被销毁。同样，在农产品加工价值链的每个节点，无有利可图应用的残留物通常被当作废物处置。这代表了数量相当大的生物质能源、有机物质和营养物质的浪费。在种植棉花的东部和南部非洲国家，棉花作物的主要残留物是茎和叶，约占植物总质量的 70%。在这些国家，害虫管理条例要求农民销毁秸秆。在其他棉花生产国，已经开发了创新技术，将这些残留物加工成有商业价值的产品。例如，在印度，中央棉花技术研究所已经开发出将棉花短绒中的高纤维素含量用于货币纸和纳米纤维素应用的工艺；企业已经开始使用轧棉和纺纱残渣生产脱脂棉，包括医用敷料；而且在过去十年中，在将棉花秸秆加工成生物质压缩块和颗粒成为一种蓬勃发展的行业，作为诸如木炭和煤之类脏污燃料以及诸如燃料油和液化石油气之类不可再生燃料的替代品，对它们的需求量很大。

依据这个例子，非洲的棉花生产国可以考虑通过将秸秆加工成生物质压缩块或颗粒来实现棉花的多样化和增值。在这方面，在印度取得成功的简单、小规模技术和商业模式在非洲也是可行的。这种生产转型将是一项重大成就，有助于增加棉花和其他作物的价值，扩大获得更清洁的现代能源的途径，同时减少毁林和温室气体排放，从而有助于实现可持续发展目标和《联合国气候变化框架公约》下的《巴黎协定》目标。存在某些挑战。建立具有成本效益的原材料(棉秆和其他农业残留物)供应是与商业有关的主要挑战。第二个挑战包括提高农民和企业家对棉杆潜在应用的认识，并鼓励最终用户获得燃烧颗粒的炉子或转换锅炉。

资料来源：贸发会议，基于 2016-2019 年在乌干达、坦桑尼亚联合共和国、赞比亚和津巴布韦实施的联合国发展账户关于在东部和南部非洲推广棉花副产品的项目 1617K。

6. 横向多样化意味着国家生产和出口的商品数量多样化。如前所述，这可能是通过增值，也可能是通过生产与经济所依赖的主要初级商品无直接关系的其他产品，或者两者兼而有之。例如，依赖可可的经济体不仅可以通过生产和出口可可粉实现多样化，还可以通过种植

香蕉、咖啡和棕榈树等其他农业商品，以及通过生产制成品等非农业产品实现多样化。方框 2 中哥斯达黎加的例子就说明了这一点。

方框 2

哥斯达黎加：多样化的例子

1965 年，咖啡占哥斯达黎加商品出口总额的 42%，香蕉占 26%。2016 年，咖啡占商品出口总收入的不到 3%，香蕉约占 12%。最重要的出口部门是医疗器械和器具，占商品出口总收入的 18%。其他重要部门是水果(鲜果或干果)(占 11%)；矫形器械(占 5%)；和电子线路(占 3%)。哥斯达黎加已将生产多样化，生产出的产品不像传统出口产品那样面临同样的风险和脆弱性。随着哥斯达黎加转向高价值制成品出口产品，包括切块菠萝等水果，该国经济改善了贸易条件，减少了受到价格冲击的影响，这种冲击对初级商品的影响比对制造业产品的影响更大。

资料来源：贸发会议和联合国粮食及农业组织，2017 年，《2017 年商品和发展报告：商品市场、经济增长和发展》(联合国和联合国粮食及农业组织，出售品编号：E.17.II.D.1, 纽约和日内瓦)。

7. 从哥斯达黎加的多样化经验和产业政策中可以汲取若干政策教义。首先，需要一个明确和现实的多样化战略，并有专门的机构予以实施。哥斯达黎加成立了一个出口部和一个出口和投资促进中心，以促进多样化。第二，必须审慎考虑所追求的多样化类型。哥斯达黎加促进了农业部门和非农业部门的非传统出口产品的生产，包括虾、花卉、菠萝、棕榈心、纺织品和制成品。建立出口促进区为潜在投资者提供激励措施，要求他们至少出口 75%的产品。高科技制造发端于这些区域，包括电子电路，它成为该国跻身电子制造和数字产业的第一步，并进一步发展为研究和创新及其他相关服务。它也向全球发出了强烈的信号，吸引了随后的外国直接投资。第三，人力资本是任何成功的多样化战略的关键。哥斯达黎加全民教育政策带来的高识字率使劳动力能够受益于多样化战略创造的机会。第四，需要在改革和政策方面做出数十年的持续努力和调整才能取得成功。哥斯达黎加最初的进口替代工业化战略没有成功，主要是由于国内经济规模较小。嗣后，采纳出口增长作为一项长期增长战略。施行了财政改革，例如通过补贴和其他与税收有关的激励措施，提供财政奖励以吸引非传统出口行业。农业部门是最先受益的部门之一。这说明，必须将多样化视为一种长期战略，需要在此过程中不断进行调整。第五，可以采用纵向和横向多样化相结合的方式。哥斯达黎加通过扩大为出口和在相关情况下增值生产某些作物，将农业作为多样化的驱动力。哥斯达黎加在二十世纪八十年代开始出口菠萝，并围绕这种商品建立了一个制造业，投资于切割、包装和罐装业务，出口供消费用的切块菠萝。到 2012 年，哥斯达黎加已成为世界上最大的菠萝出口国。其他类似的附加值出口产品包括橙汁、木薯和许多加工水果。第六，宏观经济稳定有助于成功。汇率稳定，特别是在 1980 年代结构调整之后，帮助哥斯达黎加随时间的推移扩大了出口，稳定了贸易条件。

8. 哥斯达黎加的例子说明了一个更普遍的实证经验，即生产率低且不易替代的投入对整个价值链都会产生负面影响。这些是经济中的薄弱环节，除非以连贯和全面方式加以解决，否则它们的存在会减少多样化努力的影响。[2] 一个经济体中的部门结构及其相互作用会影响国家一级的效绩。

[2] 贸发会议，2014 年，《薄弱环节与多样化》(联合国出版物，纽约和日内瓦)。

二. 市场准入挑战

9. 增加价值需要知识，获得技术，基础设施和其他投入。参与生产链是增加价值的一种方式。生产网络利用一个国家不同任务和可用能力的比较优势。发展中国家可以分担某一产业链的某个生产阶段，进而加入全球生产网络，而无需参与生产和营销的所有阶段并具有竞争力。目前大多数贸易发生在区域或全球价值链中。这种可能性提供了机遇，但也带来了一些挑战。

10. 生产和出口多样化的国家需要在国际市场上用其新产品、最终产品或中间产品参与竞争，并确保进入这些市场。除了关税之外，规范性贸易管制措施事实上会影响市场准入并增加成本。由于中间产品在抵达最终市场目的地之前多次跨境，生产环节的分散化使生产商面临更高的贸易成本。为了有效参与区域或全球价值链，各国需要考虑进出口成本；有效的市场准入不仅取决于关税，更重要的是取决于非关税措施以及私人贸易和与可持续性相关的产品标准。

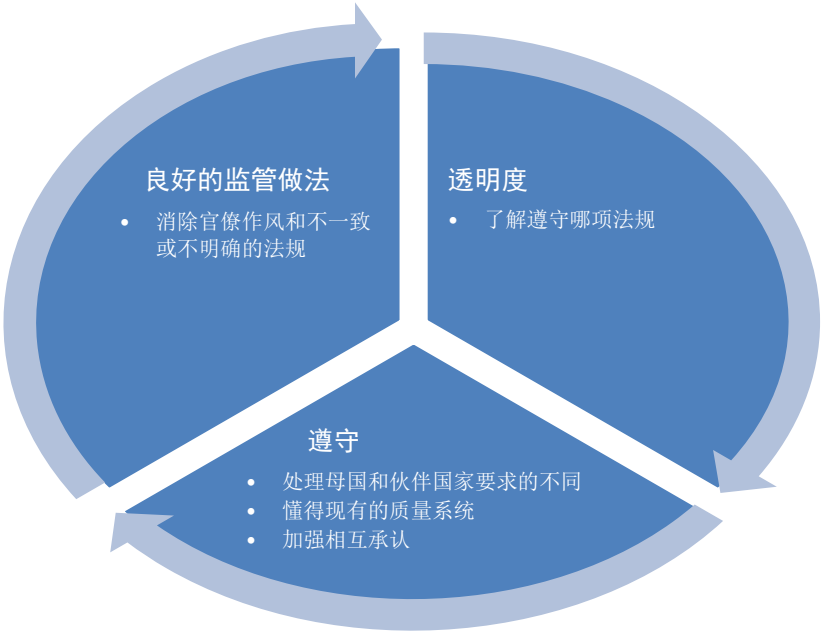
1. 贸易成本

11. 关于贸易成本，进出口流程需要高效，同时铭记发展出口需要某些进口。进出口的法规和流程影响贸易产品的生产力和生存能力。官僚主义、不一致或复杂的法规以及多变或缺乏透明度，增加了最终的贸易成本，使发展中国家难以使出口多样化。这是一个经常被忽视的政策领域。货物在运达最终出口市场之前会多次跨境运输。因此，贸易成本沿着价值链累积。存在与非关税措施相关的低水平发展陷阱，参与成本较高的国家的生产链变得不可行。通过价值链的贸易网络需要密切协调和及时交付，并在成本特别是政府诱发的成本较低时发展。[3]

12. 降低贸易成本的政策并非直接面向多样化战略，而是走上这条道路的一个台阶。高昂的贸易成本可能会妨碍多样化战略政策奏效或提供有效的成果。与非关税措施相关的贸易成本包括涉及如何向某一市场出口的信息有关的成本(透明度的价值)；一旦获得信息，与符合要求相关的成本；以及在没有实施良好监管做法的情况下，本国和伙伴国官僚机构所产生的成本(图 1)。还与清关或贸易便利化的成本密切相关，通常以延误天数衡量，但该讨论超出了本说明的范围。

[3] MJ Ferrantino, 2012 年，“使用供应链分析审查非关税措施的成本和贸易便利化的好处”，可查阅 https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtr12_forum_e.htm。

图 1
为降低与非关税措施有关的贸易成本应当处理的政策领域



资料来源：贸发会议。

13. 关于透明度，要了解主要市场的进口要求有多种工具可供选择。近年来，贸发会议带头努力收集非关税措施方面的信息并加以系统化，使之在各国之间具有可比性，并就每个国家而言可靠全面。该信息提供了 100 多个国家的协调制商品名称及六位数编码。

14. 一个国家现有的质量体系即实验室和认证办法，影响到遵守出口市场诸多产品法规的能力。几乎每四美元的全球出口中就有三美元受到至少一项非关税措施的影响；最常见的类型是技术性贸易壁垒，特别是非食品产品。此外，不仅几乎所有农产品都受到监管，而且每个此类产品的平均措施数量(通常是卫生和植物检疫措施)都是最多的。产品必须经过合规评定过程，证明它们符合相关标准的要求，以遵守这类法规。此种评估是出口所固有的，发展中国家核实符合要求的能力非常重要。当投入或最终产品来自可能具有不同生产标准的国家时，独立的合规评定变得愈加重要。一个国家确保符合其要求的最简单的方法是通过国际认可的实验室和认证机构的独立认证和测试；“在全球价值链业界中，需要有标准来保护消费者，对信息和可追溯性的担忧甚至更为强烈。”[4] 可用的质量体系决定了符合法规的能力和进口的适宜性。

15. 在国家一级，重要的是实施良好的监管做法，避免不必要的官僚作风和来自不同政府部门的各行其是的监管。统计数据表明，与出口有关的非关税措施斯通见惯。[5] 甚至在到达出口市场之前，出口商在国内就经常遇到困难。海关和行政程序或程序性障碍，是可以大大降低成本的领域。执行世界贸易组织的《贸易便利化协定》，导致设置贸易便利化基础设施，可以大大降低贸易成本，使发展中国家能够更有效地参与全球贸易。

[4] 经济合作与发展组织，2018 年，“全球价值链的贸易政策影响”，《政策简报》，可查阅 https://www.oecd.org/trade/topics/global-value-chains-and-trade/。

[5] 贸发会议和世界银行，2018 年，“看不见的非关税措施的影响：源自新数据库的透视”(联合国和世界银行，日内瓦)。

16. 各国可以通过区域合作解决贸易成本问题。总的来说，在处理贸易伙伴之间的贸易壁垒方面的合作，特别是在区域一体化下的合作，减少贸易商遇到的障碍，并有助于巩固新的或正在出现的非传统出口的出口多样化。例如，非洲大陆自贸区下的一项倡议旨在解决私营部门报告的极大增加贸易成本的非关税壁垒。此外，“几个邻国同时降低贸易成本，可能会给每个国家带来更多好处”。[6] 监管合作可以通过降低贸易成本来鼓励多样化。实现这一目标的一个直接方法是通过相互承认相关部门的合规评估，并在某些情况下进一步协调关键产品。

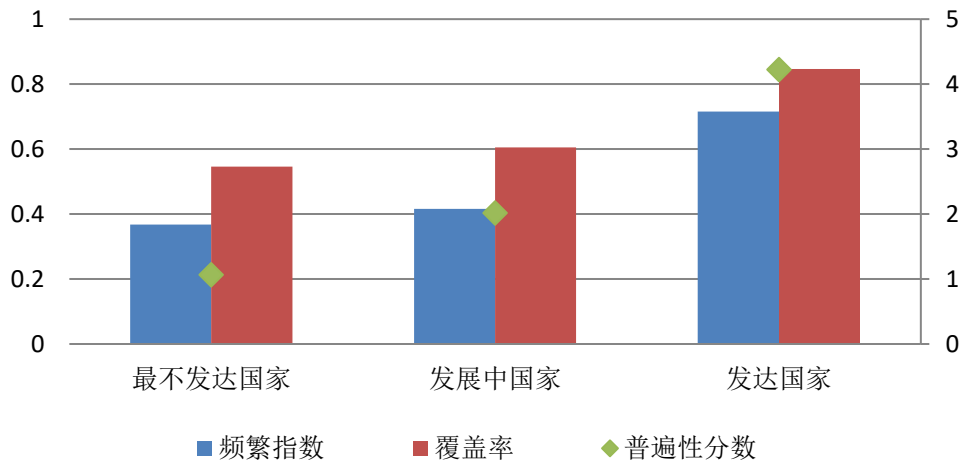
2. 非关税措施

17. 关于非关税措施产生的成本，重要的是，全球近四分之三的出口至少受到一项此类措施的影响。影响贸易的法规包括技术性贸易壁垒和卫生和植物检疫措施，以及许可证和配额、影响价格的措施和金融或汇率规定。通常，缺乏伙伴国进口要求方面的公开信息本身就构成了障碍和成本。

18. 贸发会议贸易分析和信息系统数据库提供了关于 100 多个国家源于官方条例的进出口要求方面的详细全面的公开信息。该数据库以合计方式算出关于非关税措施普遍性的描述性统计数据。数据表明，用一个称为覆盖率的指标衡量，发达国家监管的贸易份额大于其他国家，用一个称为普遍性分数的指标来衡量，发达国家中每种产品的非关税措施的平均数量更高(图 2(a))。在所有国家类别中，农业食品比制成品或自然资源受到更严格的监管(图 2(b)和(c))。

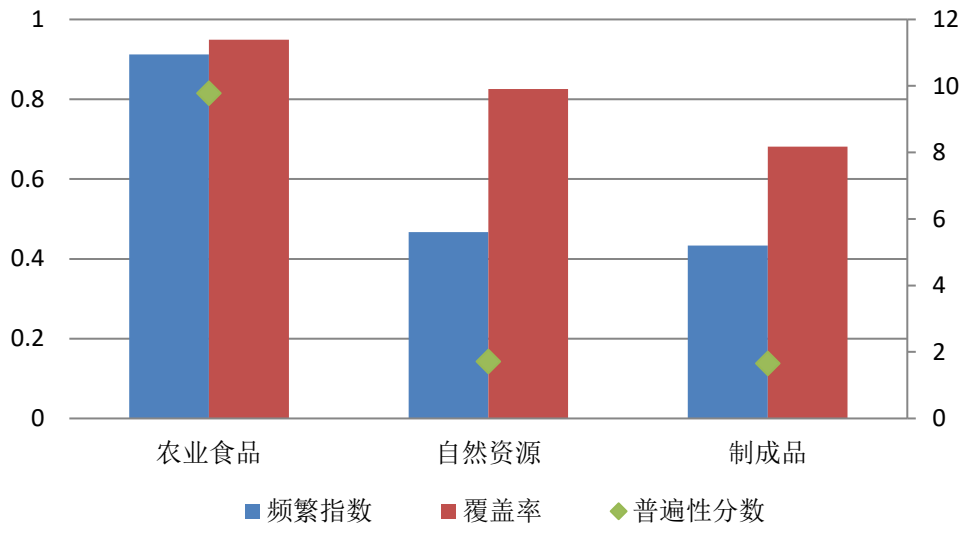
图 2
按国家和主要产品类别分列的非关税措施的普遍性

(a)

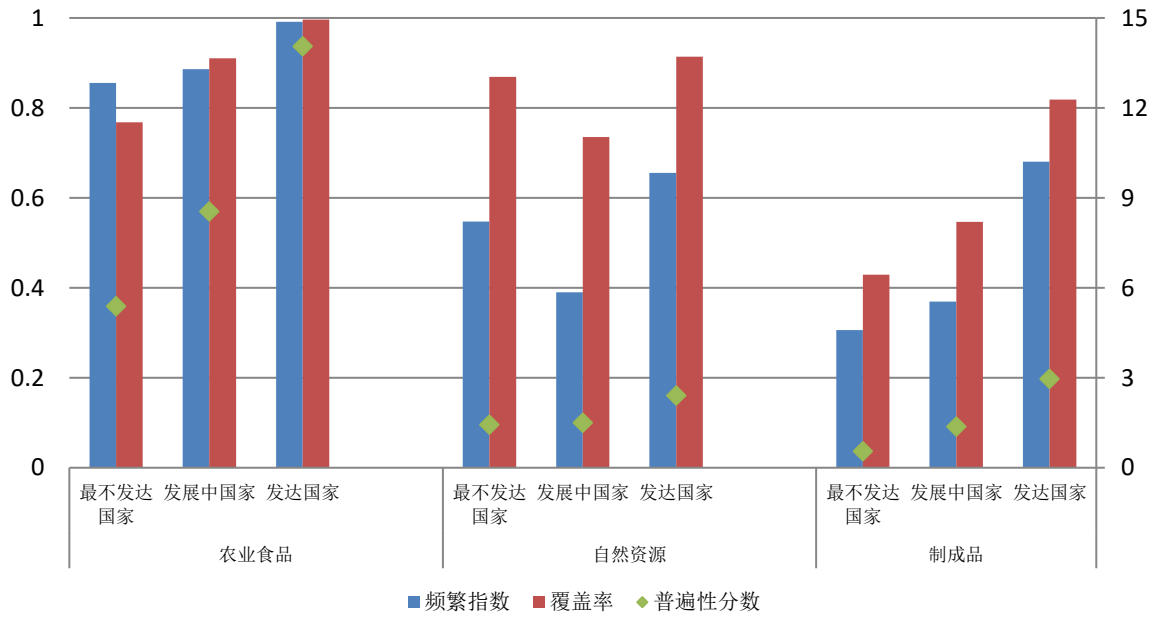


[6] Ferrantino, 2012 年。

(b)



(c)

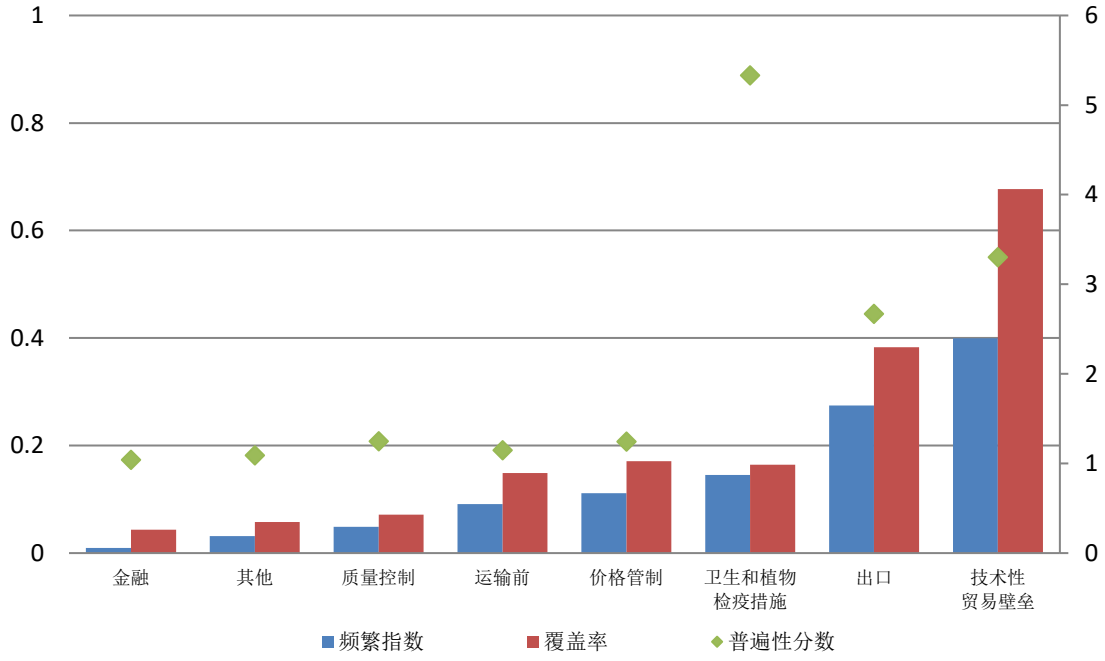


资料来源：贸发会议的计算，基于贸发会议贸易分析和信息系统数据库。

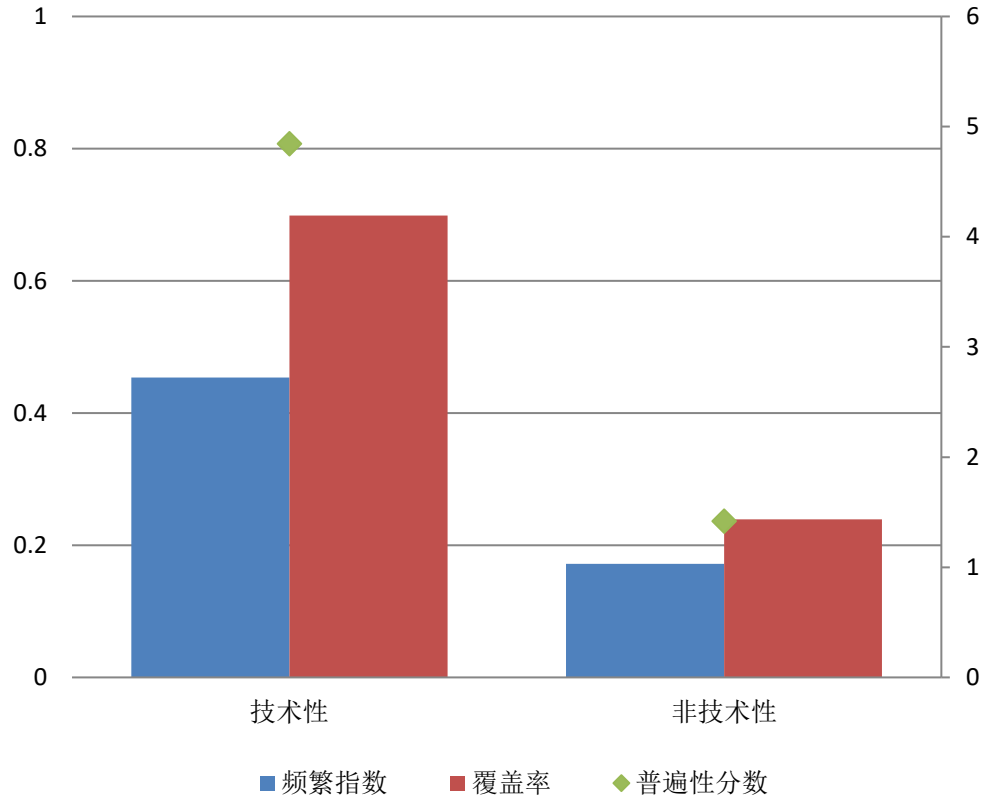
19. 关于按类型划分的非关税措施，技术性贸易壁垒是国际贸易中最常见的，其次是出口措施，即出口国在出口产品离开该国之前对其产品施加的要求。卫生和植物检疫措施不太普遍，因为它们基本上只适用于农业食品。然而，这类措施的平均数量是所有类型措施中最高的(图 3(a))。广泛的经济部门和区域，相对比其他措施而言，更频繁和更密集地使用技术措施——卫生和植物检疫措施以及技术性贸易壁垒(图 3(b)和(c))。

图 3
最常见的非关税措施

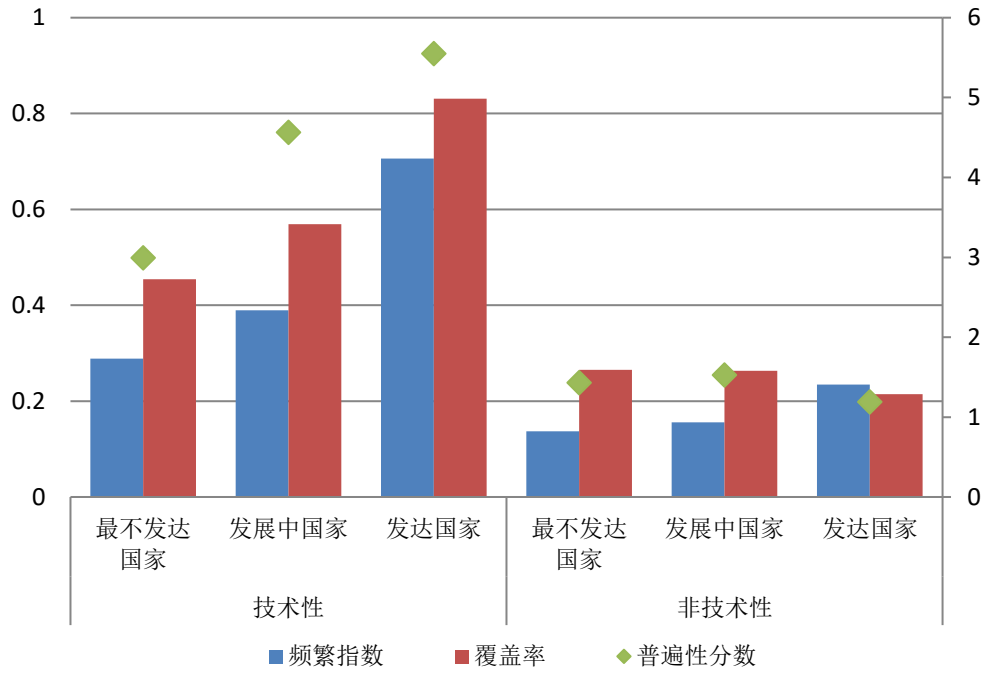
(a)



(b)



(c)



资料来源：贸发会议的计算，基于贸发会议贸易分析和信息系统数据库。

20. 与非关税措施有关的成本对企业生产力具有直接影响，并与市场准入直接相关。希望扩大出口基地的国家需要认真考虑其出口市场中普遍存在的法规。法规通常涉及产品特征或生产过程。获得可靠市场准入的能力越来越取决于遵守传统贸易政策领域以外的监管贸易措施。换言之，不遵守监管要求实际上等同于禁止入境。非关税措施提高了旨在以新产品使出口多样化所需的投资水平，它们对最不发达国家和较小的公司造成不成比例的影响，有时将它们排除在市场之外。最近的研究包括贸发会议的研究表明，这类出口商的实际成本更高。所需的高质量卫生条件，或所需的昂贵且有时无法获得的世界级实验室和认证以及认证机构，使那些缺少资源者被边缘化。在这种情况下，例如在依赖初级商品的发展中国家，初级商品依赖成为一个越来越难以摆脱的陷阱。在区域或全球价值链中，贸易成本被转嫁到下一个生产环节，从而抬高了最终的消费价格。因此，成本会随着生产链中的各个步骤而累积并放大。如果低收入发展中国家产生的附加值较低，影响就更大。增值主要用于支付员工的薪酬和投资资本。高于平均水平的贸易成本会降低工资，减少投资。全球价值链节点的高成本也会影响整个价值链的生产率。降低进出口方面的贸易成本符合发展中国家的利益，因为它降低了总成本，提高了参与全球价值链的机会。[7]

21. 如果贸易成本使国内价格高于世界竞争性价格，就会产生抑制出口偏好。这种情况发生在接受价格的小国。只有在进口投入时，关税退税和出口加工区等政策才能补偿额外的贸易成本，但会抑制后向联系，使经济能够通过国内产业间联系进一步多样化和发展，从而为经济带来更大的弹性。当伴随的政策促进与参与区域或全球价值链的生产步骤有关的商业联系相整合时，可以实现更高的利润。飞地生产计划对开发的影响很小。开放型经济必须能够以有竞争力的方式生产高质量的产品，才能完全整合。所需的政策应范围广泛，以便能够影响整个经济和提高生产力。然而，因经济体的规模和出口公司的不同，影响可能会有所不同。

[7] H Escaith, 2017 年，“累积的贸易成本及其对国内和国际价值链发展的影响”，见《2017 年全球价值链发展报告》，世界银行，华盛顿特区：97-117, 可查阅 https://ssrn.com/abstract=3045077。

跨国公司不仅比中小企业更多地与全球价值链联系在一起，而且非关税措施对小公司和低收入国家有更大的负面影响。[8]

3. 私人标准

22. 私人标准包括价值链企业或零售商所要求的产品质量标准和特征，它们正在成为市场准入的重要决定因素。它们不是源于与安全、健康或技术问题有关的政府法规，而是基于国际市场上消费者的口味和偏好。顾名思义，它们不是由法律强制执行的，但仍可能对市场准入产生类似于强制性法规的影响。对出口商来说，私人标准构成了类似于与非关税措施有关的挑战。与非关税措施和其他政府强加的贸易法规一样，对于低收入国家的公司来说，这些措施的成本可能相对较高，特别是当第三方认证机构需要认证时。这在有能力采用私人标准的大公司和生产率高的公司与可能被排除在国际市场之外的小公司和生产率较低的公司之间打入一个楔子。因此，私人标准与非关税措施一样，可以成为市场准入壁垒，导致降低全球贸易的参与程度。

23. 在这种情况下，一种私营标准——自愿性可持续性标准，已经成为增值的工具，以应对绿色产品日益增长的需求，从而促进可持续发展目标的实现。联合国可持续发展标准论坛将自愿可持续性标准定义为“具体规定可能要求生产商、贸易商、制造商、零售商或服务供应商需满足的要求的标准，它们涉及广泛的可持续性衡量标准，包括尊重基本人权、工人健康和安全、生产对环境的影响、社区关系、土地使用规划等”。[9] 自愿可持续性标准认证可以使生产商打入特有绿色市场并获得相关的价格溢价，从而为公司采用以下生产过程提供经济激励：它们更健康、更尊重工人、环境以及消费者关心的其他社会经济目标。它属于横向质的多样化。环境或社会要求(和标签)代表环境或社会保护方面的附加值。与技术性贸易壁垒以及卫生和植物检疫措施等技术性非关税措施一样，自愿可持续性标准解决了产品的质量和属性问题，但也为生产和加工方法制定了标准。大多数自愿可持续性标准旨在减少农林渔业或低技术制造业对当地和全球发展挑战的潜在负面影响，例如与童工、改善初级部门生产者的工资和生物多样性流失等有关的挑战。目前，180 个国家的 80 多个部门有 240 多项自愿可持续发展标准。[10]

24. 自愿可持续性标准重新定义了想定增值和多样化的框架，确定了与生产过程和资源使用有关的新的优先事项、限制和要求。这一新框架提供了升级过程的机会，但也可能排挤无法适应它的行为者。自愿可持续性标准可以成为市场准入壁垒。一些因素可能使采用这类标准具有挑战性，特别是对小农生产者和微型企业以及中小型企业来说。这使得很难确定采用它们的好处是否大于潜在的非计划中的影响，这是一个需要认真评估的领域(方框 3)。一般来说，自愿可持续性标准的数量越来越多，细节越来越复杂，这可能会在生产者和消费者之间造成混淆，并使市场中表面上相当的标准之间出现分化。这导致需要增加透明度，在各国和各种标签之间寻求自愿可持续性标准的相互承认和协调。与私营部门结为伙伴关系是成功的核心。

---

[8] M Fugazza, M Olarreaga 和 C Ugarte, 2017 年，“关于非关税措施的不同效应：来自秘鲁公司的小组证据”，贸发会议，研究论文第 4 号。M Murina 和 A Nicita, 2017 年，“有条件的贸易：卫生和植物检疫措施对低收入国家农产品出口的影响”，《世界经济》，第 40 辑第(1)期：168-181 页；贸发会议，2013 年，《全球价值链与发展：全球经济中的投资和增值贸易》(联合国出版物，日内瓦)；贸发会议，2014 年，《非关税措施对贸易进口的平均效应研究》(联合国出版物，纽约和日内瓦)；贸发会议，2016 年。

[9] 联合国可持续性标准论坛，2013 年，“自愿可持续性标准”(日内瓦)。

[10] 联合国可持续性标准论坛，2018 年，“自愿可持续性标准、贸易和可持续发展”(日内瓦)。

方框 3

贸发会议自愿可持续性标准认知评估工具包

在实践中，很难定量确定自愿可持续性标准是否有助于发展中国家的附加值和生活条件的改善，主要是因为采用这些标准对当地生产者的影响非常具体。此外，低收入国家生产者面临的标签和认证成本可能很高，因此，即使他们获得更高的价格，标签也不一定会增加认证生产者的福利。实证文献表明，认证企业的价格、质量和工人福利高于非认证企业，但由于受可获得数据的限制，通常无法确定认证的因果影响。这阻碍了公共部门对这一领域的决策。

因此，贸发会议开发了一个自愿可持续性标准认知评估工具包，以帮助政策制定者发现哪些领域的政策可以抵消自愿可持续性标准在具体情况下产生的非计划中的影响。该工具包旨在帮助用户系统收集数据和基于事实的信息，说明不同利益攸关方在特定农业价值链中采用此类标准的准备情况。该工具包指导用户绘制感兴趣的价值链，并使用拟议的结构式问卷和开放式问题指南确定所有相关利益攸关方，以完成调查。还提供了分析结果数据指南。该工具包可以揭示价值链中不同利益攸关方的理解和关切，而价值链是采用认证和可持续生产方法的基础。对政策制定者来说，动机的可视化不仅可以帮助识别价值链参与者之间的权力和认知方面的不对称，而且有助于发现在哪些领域政策可以发挥作用，减轻采用自愿可持续性标准带来的非计划中的影响。

资料来源：J de Melo 和 M Olarreaga, 即将出版，“与贸易有关的机构和发展”，见：J-M Baland, F Bourguignon, J-P Platteau 和 T Verdier 所编《经济发展和机构手册》，普林斯顿大学出版社，美国普林斯顿；贸发会议。

三. 政策考虑因素

25. 发展中国家参与国际贸易体系受到诸多因素的影响，其中最重要的因素是这些国家的出口生产能力和面临的关键市场的准入条件。促进增值和提高生产能力，包括通过赋予地方经济权能，是一项长期的关键挑战。依赖初级商品的发展中国家的经验教训说明了发展中国家在增值和提高国内生产能力方面所面临的典型挑战。贸发会议的分析表明，下列政策在增加价值和提高生产能力方面可能很重要：

(a) 多样化需要一项长期一致的综合战略，在国家和区域两级设立专门机构。可能需要数十年的改革和政策持续努力才能成功。增值需要知识、获得技术、基础设施和发展中国家可能无法获得的其他投入。投资、服务和竞争领域的政策也可能是必要的。因此，发展中国家需要增加获得这种扶持性资源的机会，并铭记促进增值和生产能力需要一致性的政策；

(b) 必须仔细考虑所追求的多样化类型，例如在农业部门和非农业部门发展非传统出口生产。新部门的选择必须结合一个国家的现有能力作出分析，以便在产业政策中优先考虑那些利用现有经验、资源和服务的新产品，而不是那些需要更多初始投资的新产品。可以采用纵向和横向多样化相结合的方式，并在某些情况下追求质方面的多样化；

(c) 人力资本是任何成功的多样化战略的关键；

(d) 宏观经济稳定是增值和多样化的一个重要因素，特别是汇率稳定，因为它可以帮助一个国家随着时间的推移扩大出口，稳定贸易条件。

26. 增值意味着一个国家创造了一种需要寻找市场的新产品。鉴于现行国际贸易的格局，关税升级和非关税壁垒和措施可能使发展中国家难以打入受不同于初级商品规则管辖的市场。例如，出口可可豆与出口可可粉或巧克力有很大的不同。因此，要取得成功，基于增值的多样化战略必须与市场分析、对消费者品味的了解、品牌和营销、关税和非关税措施的知识以及现有的合规评定能力相结合或先于这些努力。

27. 关于非关税措施和私人标准构成的市场准入条件，有一些重要的考虑因素。首先，必须解决贸易成本问题。旨在降低成本的政策可以提高生产率，并将利润提高到收支平衡水平以上，从而增加一些本来可能没有竞争力的产品在生产链中的参与。这可以通过以下行动来实现：

(a) 在国家一级实施良好的监管做法：扫除官僚作风；审查不一致或不明确的法规或不同部门之间监管措施的不一致之处；避免各行其是，如未经宣布或未经咨商的法规；并考虑到国内可接受的风险，尽可能多地采用国际标准；

(b) 探索区域合作机会。总的来说，在处理贸易伙伴之间的贸易壁垒方面的合作，特别是在区域一体化下的合作，可减少贸易商遇到的障碍，并有助于巩固新的或正在出现的非传统出口的出口多样化。一个地区内相关产业往往具有更高的附加值和更高的技术含量；因此，在区域内贸易中更容易发现对发展、多样化和更高工资产生积极影响的潜力。监管方案的差异可能会增加成本。因此，通过相互承认协定或通过某些关键部门的协调，解决母国与伙伴国的需求差异可能是有益的；

(c) 作为一种全球商品提高透明度，包括通过实施贸易网站和收集非关税措施数据。透明度特别有利于那些找不到信息的人，特别是受非关税措施负面影响最大的小公司和低收入国家。

28. 第二，必须以促进私营部门生产能力和出口产品质量和安全性提升的方式处理合规成本。在大多数情况下，非关税措施提高了投入的价格，但也可能反映出质量的提高。当一个国家成功满足出口市场的要求时，就可能产生增值。应当考虑以下因素：

(a) 发展中国家糟糕的质量控制系统经常成为出口多样化的瓶颈，因为强制性或自愿合规评估往往需要国际认可的实验室进行测试和认证，而且可能费用昂贵；

(b) 遵守所需的非关税措施能够进入有利可图的市场和发展有利可图的商业网络。为了实现这一目标，需要提升生产能力。有利于整体竞争力的政策也有助于改善出口多样化，因为企业可以在全球变得更具竞争力。可能需要通过链接小生产者来提供部门支持，以实现规模经济。推广可能需要政策，例如在出口整合之前为固定成本的新投资提供融资便利；

(c) 与企业进行监管和制定标准协商有助于确保更顺畅的合作伙伴关系。监管不应妨碍或限制私营企业的努力，而应就具有成本效益的投资和学习曲线提供指导，以便使尽可能多的私营企业成为成功的非传统出口商。

29. 最后，为了尽量减少自愿可持续性标准造成的市场准入困难和最大限度地发挥其增值潜力，各国政府和国际组织不妨考虑以下一些政策选择：[11]

(a) 透明度：提供关于自愿可持续性标准及其益处的信息，促进利益攸关方参与这类标准的治理，并促进不同标准之间的可比性；

[11] 这里引用的选项取自 2018 年联合国可持续发展标准论坛对旨在影响自愿可持续性标准的贸易影响的政策工具进行的更广泛和详尽的分析。

(b) 伙伴关系：发展与自愿可持续性标准及其利益攸关方有关的伙伴关系，以提高视野，打造能力建设伙伴关系，与企业和/或民间社会一道开发新的标准，建立平台以促进标准制定者之间的协调，鼓励修订与这些标准相关的程序，并确保所创造的任何价值不会流失给国际中介机构；

(c) 经济激励：为寻求认证或承诺自愿遵守可持续性标准的生产商提供免税或财政支持，在公共采购中让这些标准受益，并为标准制定者之间的协调平台提供财政支持；

(d) 法律事项：为与自愿可持续性标准有关的第三方监察员或组织提供公共认证，并对此类标准的体制要求给予法律定义。

30. 在考虑这些政策选择时，应牢记两点告诫。首先，自愿可持续性标准对当地生产者的影响因情况各异而极为不同，需要根据利益的价值链悉心定制政策选择。其次，要真正增加价值，标准必须可信，并反映市场所追求的社会经济目标。