



联合国贸易和发展会议

Distr.: General
22 January 2020
Chinese
Original: English

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

第十二届会议

2020年4月1日和2日，日内瓦

临时议程项目4

提高商品市场的透明度

贸发会议秘书处的说明

摘要

本背景说明回顾了与商品市场透明度有关的问题。强调了透明度作为商品部门问责和善政先决条件的必要性。透明度有助于防止腐败、管理不善、公共收入损失和来自依赖初级商品的发展中国家的非法资金流动。本说明认为，提高商品市场的透明度需要依赖初级商品的发展中国家与发达国家一同协调努力。在这方面，依赖初级商品的发展中国家必须与发展伙伴一起，建设确保透明度和阻止非法资金流动所需的能力。此外，参与国际和区域举措以及采用标准和认证计划均有助于加强透明度。另外，促进市场信息的可得性有助于提高透明度。技术也可发挥作用，特别是在产品溯源和改善小户农民的市场准入方面。



导言

1. 《阿克拉协议》(TD/442)第 208 段授权联合国贸易和发展会议(贸发会议)贸易和发展理事会设立初级商品与发展问题多年期专家会议。《多哈授权》(TD/500/Add.1)第 17 段重申了这一授权,并将授权延长至 2013 至 2016 年期间。贸发会议第十四届大会通过的《内罗毕共识》(TD/519/Add.2)第 100(s)段也重申了这一授权,并将授权进一步延长至 2020 年。本次会议是初级商品与发展问题多年期专家会议第十二届会议。

2. 本背景说明强调了透明度对商品市场善治的重要性。从这个意义上说,本说明是对《内罗毕共识》第 55(b)段的回应。该段呼吁贸发会议“就不断变化的国际贸易格局开展研究和分析并提供技术援助,包括确定如何激励经济多样化、降低贸易成本、促进高附加值生产,包括在全球货物和服务价值链内促进高附加值生产,同时处理透明度问题、社会和环境责任问题以及它们对发展的潜在影响”。此外,贸易和发展理事会第六十五届会议决定将提高商品市场透明度作为初级商品与发展问题多年期专家会议第十二届会议的主要议题之一。本背景说明系执行这一决定。¹

3. 本背景说明重点探讨透明度作为问责和善政基础这一议题。在这方面,商品价值链的所有阶段以及商品收入的可持续管理都需要透明度。此外,本说明认为,透明度是依赖初级商品的发展中国家与发达国家面临的共同挑战。本说明还确定了若干切入点,例如通过区域和国际举措、标准和认证计划,以及促进商品市场信息,以加强商品部门的透明度。

一. 商品市场的透明度: 发展中国家和发达国家面临的共同挑战

A. 透明度的重要性

4. 尽管对透明度并无普遍商定的定义,但透明度指的是这样一种情况,即公众可以全面、及时地获得所需的信息和数据,从而使决策者、机构和企业对其行为负责。从这个意义上说,透明度本身并非目的,而是更广泛意义上的问责和善政的先决条件。缺乏透明度滋生腐败、非法商业行为和不道德行为。

5. 商品市场往往缺乏透明度,这对依赖石油、矿产和农产品等商品出口的发展中国家尤其不利。在其中许多国家,商品收入对于消除贫困和资助发展方案至关重要。例如,64%的发展中经济体和转型期经济体被贸发会议归类为依赖初级商品的经济体。²在这些国家,初级商品部门的出口收入至少占商品出口总收入的60%。低收入国家尤其依赖初级商品。它们中有91%是依赖初级商品的发展中国家。许多依赖初级商品的发展中国家需要加强透明度,以确保资源开发的收益得到广泛分享,并有助于可持续发展。

6. 透明度是一个关系到整个商品价值链的问题,涉及勘探、生产、加工和交易的各个阶段。在价值链的每个阶段,透明度有助于减少腐败和管理不善的范围,

¹ TD/B/65(2)/4, 第 82 段和附件二。

² 贸发会议,2019 年,《2019 年商品依赖状况》(联合国出版物,出售品编号: E.19.IID.8, 日内瓦)。

改善治理，并导致更公平地分享商品收入。在这方面，加强透明度需要政府、民间社会和商品部门的企业共同努力。

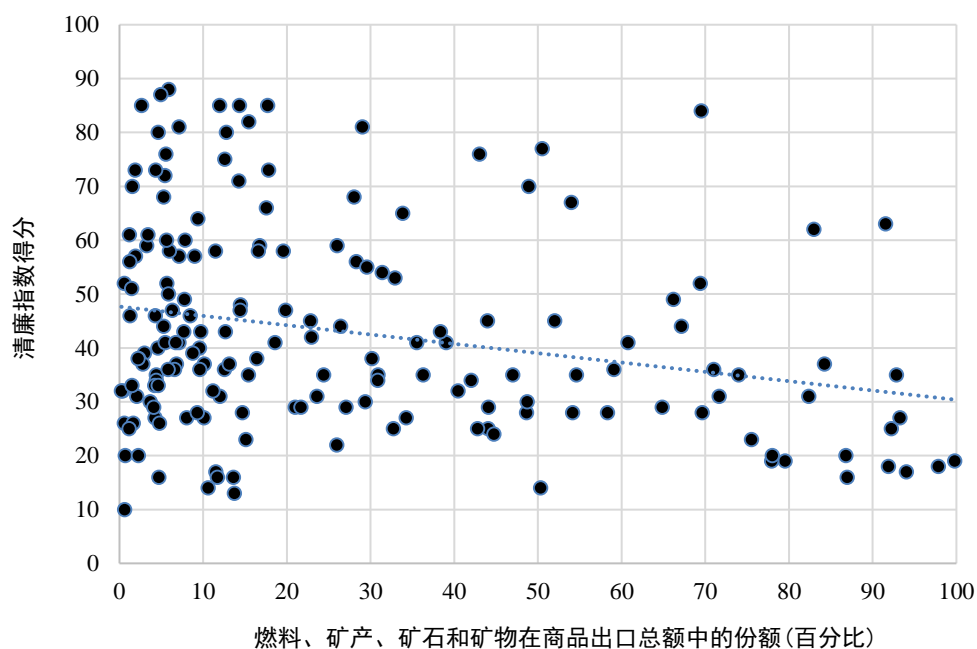
B. 商品价值链的透明度

7. 透明度是所有商品部门善治的一个关键方面。然而，采掘业，即石油、天然气和矿产部门，特别容易缺乏透明度。例如，石油、天然气和矿产部门的特点往往是政府高层自由决策，而机构监督有限。此外，采矿作业技术复杂，且往往集中在偏远地区，这给公众监督带来困难。

8. 缺乏透明度创造了一个滋生腐败的环境，从而阻碍了依赖采掘业的依赖初级商品的发展中国家的增长和发展。根据经济合作与发展组织(经合组织)的一项评估，在经合组织《禁止在国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》1999年起生效至2014年期间完成的外国贿赂案件评估中，石油和采矿部门所占份额最高(19%)。³此外，根据透明国际的清廉指数(高分意味着所知的腐败程度较低)，2018年商品出口中燃料、矿石和金属所占总份额最高的20个联合国会员国的平均得分是30.5，大大低于所有国家的平均得分43.0。图1显示了清廉指数得分与对采掘部门的依赖程度之间的负相关性。

图一

采掘业与清廉度



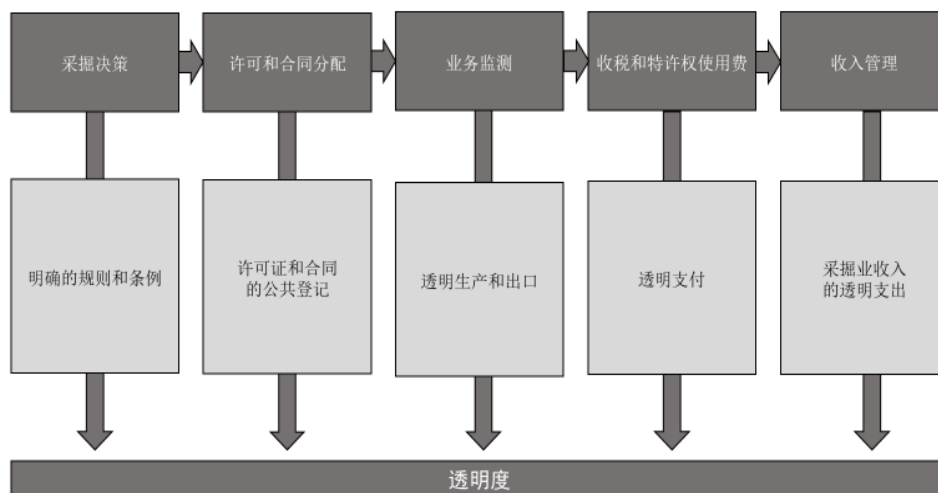
资料来源：贸发会议贸易统计数据库；透明国际的清廉指数得分(可查阅<http://www.Transparency.org/cpi2018>)。

注：根据贸发会议数据库和清廉指数中176个联合国会员国的2018年数据进行计算。清廉指数得分越低意味着所知的腐败程度越高。燃料、矿物、矿石和金属涵盖标准国际贸易分类第3、27、28、68、667和971节。

³ OECD, 2014, *OECD Foreign Bribery Report: An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials*, OECD Publishing, Paris.

9. 整个采掘业价值链都存在透明度问题。对石油、天然气和采矿价值链的分析有不同的概念框架，要么根据单个项目的时间顺序(勘探-开发-生产-退役)，要么侧重于采掘部门可持续管理的相关政策领域(采掘决策-许可-业务监测-收税和特许权使用费-收入管理)。本背景说明采用后一种方法，因为它更适合对政策制定和执行的分析，且在相关文献中被广泛使用，并已被采掘业透明度倡议和自然资源治理研究所等侧重于采掘业透明度和治理的组织所采用。图 2 显示了石油、天然气和采矿价值链的主要政策领域。

图 2
采掘业的透明度和价值链



资料来源：贸发会议秘书处。

10. 采掘部门的透明度首先要有决策上的明确规则和条例，包括是否采掘新发现的资源。在这方面，在决策时必须对预期收入和其他收益以及预期成本和风险深入了解、仔细分析和核算。这包括对潜在环境、健康和社会影响的分析，特别是对采掘活动即将发生的社区及其周围的分析。透明度要求潜在采掘项目的成本和效益都要经过广泛的公开辩论，并由所有相关利益攸关方参与。

11. 在采矿部门，利益攸关方进行有意义的公开讨论的一个先决条件是，能否获得有关资源的详细信息。在这方面，政府、民间社会和采矿业投资者必须清楚了解勘探结果，包括资源或储量的关键指标，如数量和矿石品位。有了这些信息，政府就可以更好地预测未来收入，民间社会可以知道潜在的采矿活动，潜在投资者的风险和不确定性也可以降低。为了提高勘探结果的透明度，许多国家制定了报告和分类标准。在国际一级，制定共同和可比的报告标准有两个主要举措，即矿产储量国际报告标准委员会以及联合国化石能源和矿产储量及资源框架分类。矿产储量国际报告标准委员会是一个国际咨询机构，它为固体矿产储量和资源开发了一个报告模版，许多国家的报告条例都与该模版一致。因此，对于在许多证

券交易所上市的矿业公司而言，委员会的报告原则是强制性的。⁴ 欧洲经济委员会制定的联合国化石能源和矿产储量及资源框架分类提供了适用于矿产、化石能源、核能和可再生能源储量和资源的分类框架。⁵ 固体矿产资源方面则有一份衔接文件，允许在联合国化石能源和矿产储量及资源框架分类的编码系统内，根据矿产储量国际报告标准委员会的定义对估计数进行分类。

合同透明度

12. 许可证和合同分配的透明度是资源善治的另一项关键因素。这包括有关颁发许可证、执照和合同的规则、程序和标准的公共信息。在这方面，必须指出，披露政府和公司之间的协议对双方都有好处。特别是，合同透明度可以加强对公司业务的社会许可，即公众对公司商业活动的接受度。同样，合同透明度还加深了公民对政府良好管治采掘业的信任。

13. 采掘业的合同透明度涉及公开披露政府与石油、天然气和采矿部门公司之间的所有协议。这包括，勘探或开采矿藏的许可证和执照、环境影响评估以及关于环境监测、健康影响评估、社会影响评估的协议，以及包括当地含量要求在内的任何其他协议。

14. 越来越多的国家确立了促进合同披露的做法或制定了有关法律。例如，自然资源治理研究所 2017 年的一项研究确定有 22 个国家的法律或政策规定，采掘部门必须有一定程度的合同披露。⁶ 矿产勘探和生产许可证和合同的公共登记可以提高透明度，便利包括民间社会团体在内的所有利益攸关方获取信息。若干国家，如哥伦比亚、刚果民主共和国、几内亚、菲律宾、塞拉利昂和突尼斯已经启动了这样的资源合同在线登记。一个收集石油、天然气和矿产部门公开合同的在线资料库收录了 2 000 多份文件，涉及 93 个国家和 53 种资源。⁷ 下表列出了石油、天然气和采矿项目公开合同文件数量最多的 15 个国家，其中包括 9 个非洲国家、4 个拉丁美洲国家和 2 个亚洲国家。

石油、天然气和采矿项目的公开合同文件

国家	披露的文件数量
突尼斯	297
秘鲁	271
哥伦比亚	266
刚果民主共和国	147

⁴ 现有成员包括大多数欧洲国家，以及澳大利亚、巴西、加拿大、智利、哥伦比亚、印度、印度尼西亚、哈萨克斯坦、蒙古、俄罗斯联邦、南非、土耳其和美利坚合众国。

⁵ 联合国化石能源和矿产储量及资源框架分类已得到联合国欧洲经济委员会 56 个成员国的认可。

⁶ Pitman R and Hubert D, 2017, *Past the Tipping Point? Contract Disclosure within EITI [Extractive Industries Transparency Initiative]*, Natural Resource Governance Institute. 可查阅 <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/past-tipping-point>(2019 年 12 月 18 日访问)。

⁷ 根据 <https://resourcecontracts.org/> 的数据(2019 年 11 月 14 日访问)。

国家	披露的文件数量
墨西哥	136
菲律宾	101
几内亚	86
伊拉克	84
赞比亚	71
塞内加尔	52
多民族玻利维亚国	50
加纳	40
利比里亚	37
刚果	28
毛里塔尼亚	26

资料来源：根据 <https://resourcecontracts.org/> 的数据(2019年11月14日访问)。

15. 私营部门也可以促进采掘部门的合同透明度。例如，采掘业透明度倡议在其网站上列出了 62 家支持公司，其中包括一些世界上最大的石油、天然气和采矿企业。⁸ 一些公司在自己的网站上发布了合同协议。例如，设在美利坚合众国的石油和天然气勘探和生产公司 Kosmos 能源公司的网站显示了与九个非洲国家和一个南美洲国家政府的石油协议和产量分成合同。⁹ 位于大不列颠及北爱尔兰联合王国的 Tullow 石油公司也在其网站上公布了与加纳和圭亚那的产量分成协议。¹⁰ 采掘部门的大部分公司似乎都支持合同透明度。例如，乐施会 2018 年的一项调查显示，在被评估的采掘业透明度倡议支持公司和国际采矿和金属理事会成员中，超过半数支持某种形式的合同披露。¹¹

16. 业务监测对于采掘部门的透明度至关重要。善治要求政府对石油、天然气和采矿公司的生产和出口业务，以及健康、安全和环境做法进行监测。这包括定期核查公司是否遵守许可证和其他合同协议中规定的条款。例如，政府需要、通过抽样和测试来核实采矿公司关于出口矿物价值的陈述是否准确。在缺乏有效监测的情况下，会有矿业公司低估价值，政府收入受损的风险。¹² 在这方面，必须明确划分政府机构和当局在业务监测上的职责。此外，为使监测有效，责任机构必须具备履行任务所需的能力和资源。

⁸ 见 <https://citi.org/supporters/companies>(2019年11月14日访问)。

⁹ 见 <https://www.kosmosenergy.com/transparency/>(2019年11月14日访问)。

¹⁰ 见 <https://www.tulloil.com/sustainability/equality-and-transparency/transparency-of-tax-and-petroleum-agreements>(2019年11月14日访问)。

¹¹ Oxfam International, 2018, Contract disclosure survey 2018, Oxfam Briefing Paper (May).

¹² Readhead A, 2018, Monitoring the value of mineral exports: Policy options for Governments, International Institute for Sustainable Development and OECD.

支付和收入透明度

17. 支付和收入透明度是资源善治的核心。为了评估一个国家是否从其资源财富的开发中获得公平份额，需要有资源部门支付和收入的详细信息。在这方面，公众须及时、准确和全面地获得关于支付许可费、税收和特许权使用费、红利以及实物支付，如转让给政府或国有企业的产量份额的信息。此外，为便于审查和问责，政府或国有企业向商品贸易公司出售石油、天然气或矿物所得收入的信息也应公开。在许多国家的商品收入中，此类商品贸易占的份额很大。例如，在阿塞拜疆、刚果、伊拉克和尼日利亚，石油销售占政府总收入的三分之二以上。¹³

18. 此外，关于财政激励措施的信息，如向采掘业提供的免税期、税收或特许权使用费减免、加速折旧、投资减税等，都是支付透明度的一部分，因为这种激励措施可能与政府损失的大量收入相关。例如，采矿、矿物、金属与可持续发展政府间论坛税收优惠数据库中的 21 个国家中，有 12 个提供免税期。¹⁴ 在这方面，还需要考虑对财政激励措施的潜在行为反应，如公司将生产和收入转移到免税期。¹⁵ 如果激励措施不透明，民间社会、议会和其他利益攸关方就无法对资源部门对本国福利和发展的贡献作出知情判断。

非法资金流动

19. 缺乏透明度会造成助长管理不善和不道德商业行为的环境，从而导致非法资金流动。近年来，与商品部门有关的非法资金流动日益受到关注。虽然非法资金流动尚无公认的定义，但通常对它们的描述是非法赚取、转移或使用的跨境资金。¹⁶

20. 非法资金流动消耗重要资源的预算，某些情况下其规模估计超过官方发展援助流量。例如，据非洲非法资金外流问题高级别小组估计，每年从非洲外流的非法资金为 500 亿美元。¹⁷ 可持续发展目标 16 下的相关具体目标 16.4，即“大幅减少非法资金和武器流动，加强追赃和被盗资产返还力度，打击一切形式的有组织犯罪”(A/RES/70/1)，也证明了非法资金流动问题的重要性。此外，各国在《亚的斯亚贝巴行动议程》中承诺加倍努力，“在 2030 年前大幅减少非法资金流量，以期最终消除非法资金流动”(A/RES/69/313)。

21. 在商品市场环境下，转让定价不当是驱动非法资金流动的一个关键因素。转让定价不当是一种减少应税利润的做法，企业以虚高价格而不是根据独立交易原则进行内部交易。这类交易的目的是将利润从高税收管辖区转至低税收管辖区，

¹³ Poretti P, 2019, Transparency in the first trade, Extractive Industries Transparency Initiative. 可查阅 <https://eiti.org/document/transparency-in-first-trade>(2020 年 1 月 20 日访问)。

¹⁴ 采矿、矿物、金属与可持续发展政府间论坛，2019 年，采矿税收激励数据库。可查阅 <https://www.igfmining.org/tax-incentives-mining/> (2020 年 1 月 20 日访问)。

¹⁵ Readhead A, 2018, *Tax Incentives in Mining: Minimizing Risks to Revenue*, International Institute for Sustainable Development and Organization for Economic Cooperation and Development.

¹⁶ 见 <https://developmentfinance.un.org/illicit-financial-flows>(2019 年 12 月 16 日访问)。

¹⁷ 联合国，非洲经济委员会，2015 年，《非法资金流动：非洲非法资金外流问题高级别小组的报告》，亚的斯亚贝巴。

从而减少纳税。缩小该做法以及其他逃税和避税方法的范围是经合组织/二十国集团税基侵蚀和利润转移项目的核心。据该项目估计，避税每年使政府损失 1 000 亿至 2 400 亿美元，相当于全球企业税收的 4% 至 10%。¹⁸

22. 在这方面，采矿活动所在国政府和国际矿业公司总部所在国政府必须开展合作，才能遏制转让定价不当行为。这一点尤其重要，因为许多活跃在依赖初级商品的发展中国家采掘业的公司都是总部设在发达国家或在某种程度上设在其他发展中国家的跨国企业。例如，2017 年，采矿、石油和天然气部门的 717 家澳大利亚公司在 106 个国家设有项目，其中 34 个为非洲国家。¹⁹ 同样，2017 年，1 364 家加拿大矿业公司在海外拥有 2 601 亿美元的采矿和勘探资产，其中南美洲 550 亿美元，非洲 263 亿美元。²⁰

23. 近年来，发达国家出台了多部旨在提高自然资源部门透明度的法律法规。例如，欧洲联盟第 2013/50/EU 号指令要求其证券在欧盟内交易并活跃于采掘业或原始森林伐木业的公司每年披露向运营所在国政府支付的款项。在加拿大，《采掘部门透明度措施法》于 2015 年生效。该法规定，在加拿大证券交易所上市或在加拿大开展业务的公司必须披露因石油、天然气和矿产部门的税收、特许权使用费、费用、生产权益、奖金、红利和基础设施改善而向外国政府支付的款项。在美国，2010 年《多德-弗兰克华尔街改革和消费者保护法》第 1504 条规定，在美国上市的公司必须披露向外国政府支付的与石油、天然气和采矿权有关的款项。不过，美国证券交易委员会就此发布的实施细则²¹ 于 2017 年废止。²²

受益所有权

24. 受益所有权是商品部门透明度的一个重要因素。金融行动特别工作组是负责制定反洗钱政策的政府间组织，该组织将受益所有人定义为“最终拥有或控制某个客户的一个或多个自然人和(或)某项交易被代理的自然人。受益所有人还包括对某一法人或法律安排享有最终有效控制权的人”。²³ 因此，受益所有人是实际

¹⁸ OECD, 2015, Taxing multinational enterprises: Base erosion and profit shifting, Policy Brief, October, OECD Publishing.

¹⁹ Publish What You Pay Australia, 2017, Abundant resources, absent data: Measuring the openness of Australian listed mining, oil and gas companies on the African continent, London.

²⁰ Natural Resources Canada, 2019, Canadian mining assets, Information Bulletin, February. 可查阅 <https://www.nrcan.gc.ca/mining-materials/publications/19323> (2019 年 11 月 15 日访问)。

²¹ Rule on disclosure of payments by resource extraction issuers (document 81 FR 49359), issued by the Securities and Exchange Commission of the United States of America on 27 July 2016. 可查阅 <https://www.federalregister.gov/documents/2016/07/27/2016-15676/disclosure-of-payments-by-resource-extraction-issuers> (2020 年 1 月 22 日访问)。

²² United States of America, 2017, Public Law 115-4, 可查阅 <https://www.congress.gov/115/plaws/publ4/PLAW-115publ4.pdf>.

²³ 金融行动特别工作组，2012 至 2019 年，《关于打击洗钱及资助恐怖主义和扩散的国际标准：金融行动特别工作组建议》，巴黎，可查阅 www.fatf-gafi.org/recommendations.html (2020 年 1 月 22 日访问)。

拥有或控制公司的人。在受益所有权缺乏透明度的情况下，业务可以由匿名空壳公司进行，这会滋生腐败、利益冲突和逃税行为。

25. 近年来，包括依赖初级商品的发展中国家在内的一些国家在本国法律中对受益所有权的透明度作出规定。例如，利比里亚在其法律中列入一项规定，要求申请石油合同资格预审的公司披露受益所有权信息。²⁴ 加入采掘业透明度倡议的国家必须在 2020 年前公布在石油、天然气和采矿部门运营的公司的受益所有人详细信息。受益所有权登记还有助于加强透明度，减少商品部门内外的利益冲突的范围。

管理商品收入

26. 对依赖初级商品的发展中国家政府而言，管理商品收入是一项关键且富有挑战的任务。商品市场的特点是波动程度大，进而导致收入波动和未来收入流的不确定性。在这方面，设计得当的透明财政政策框架可以提高公共支出的效率。例如，国际货币基金组织 2019 年版《财政透明度守则》就反映了这一点，该守则对自然资源收入管理作出一项新的支柱规定，“应以公开、透明的方式收取、管理和支付自然资源勘探和开采活动产生的政府收入”。²⁵ 在这方面，透明度可以促进社会监督，限制低效和腐败态势。

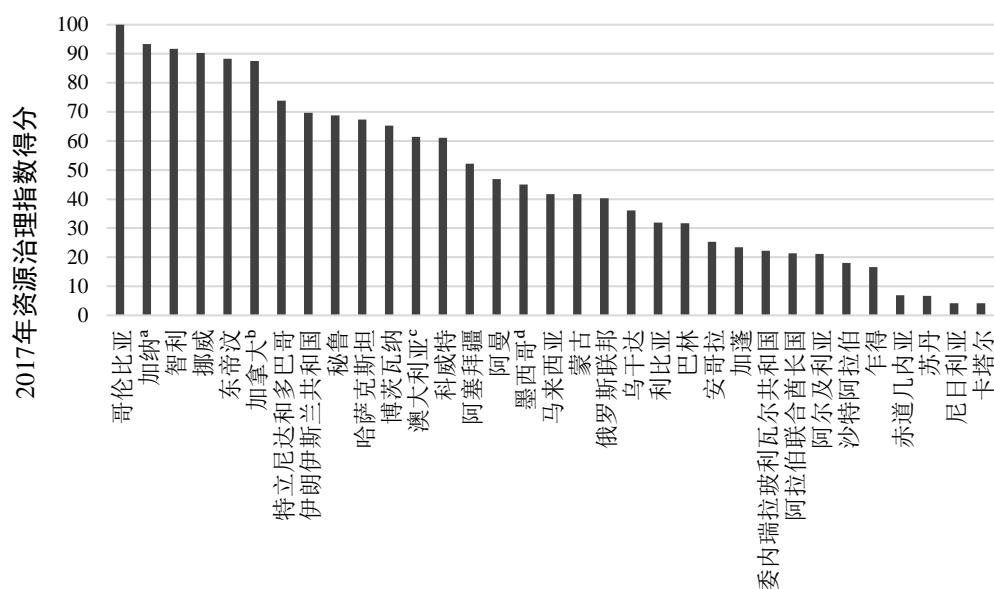
27. 当一个国家利用其石油、天然气或矿产等不可再生资源储备创造收入时，可持续性和代际公平成为收入管理的重要方面。将一部分当前商品收入用于积累人力资本、实物资本和金融资产等其他形式资本，是确保收入流可持续以及确保后代从国家商品财富中获得公平份额的办法。

28. 实行商品收入透明管理同样适用于商品型主权财富基金。许多资源丰富的国家，包括依赖初级商品的发展中国家，都设立了这类基金。这方面的例子包括阿尔及利亚收入调节基金(石油和天然气)、安哥拉主权基金(石油)、博茨瓦纳普拉基金(钻石)、哥伦比亚储蓄和稳定基金(石油、天然气和采矿)、哈萨克斯坦国家石油基金和东帝汶石油基金。商品型主权财富基金只有依托稳健的财政政策框架，建立透明度、强有力治理以及流入/流出方面的规则，才能确保效力和可持续性。例如，以铜收入为基础的智利经济和社会稳定基金通常被视为商品型主权财富基金的成功典范。该经济和社会稳定基金配备了透明的结构平衡规则，保护预算不受铜价波动的影响，但也对基金的支取作出限制。在列入 2017 年石油、天然气和采矿部门资源治理指数的 33 个主权财富基金中，6 个获得高分(定义为 75 分以上)，其中 4 个来自依赖初级商品的发展中国家。然而，所有被评定为失败的主权财富基金(低于 30 分)也都来自依赖初级商品的发展中国家(图 3)。

²⁴ Natural Resource Governance Institute, 2018, Beneficial ownership screening: Practical measures to reduce corruption risks in extractives licensing, Briefing, May.

²⁵ 国际货币基金组织，2019 年，《财政透明度守则》，可查阅 <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/Code2019.pdf>。

图 3
商品型主权财富基金的资源治理指数得分



资料来源：根据自然资源治理研究所 2017 年资源治理指数的数据。

^a 石油和天然气。

^b 阿尔伯塔。

^c 西澳大利亚。

^d 石油和天然气。

29. 透明度也是国有企业面临的一个重要问题。国有企业往往体量大，在采掘部门中扮演关键角色。例如，石油、天然气和矿产部门上游的国有企业控制着全球约 80% 的石油储量。²⁶ 因此，国有企业腐败除了会破坏公众对政府的信任之外，还会造成极大的经济损失。经合组织的一项研究显示，在报告的 131 起采掘部门腐败案件中，有 20% 涉及国有企业，与其他经济部门相比，该部门国有企业的腐败风险更高。²⁷ 此外，在列入 2017 年资源治理指数的 81 家国有企业中，只有 9 家达到了良好的透明度和问责治理标准。²⁸

C. 如何提高商品市场透明度

30. 依赖初级商品的发展中国家可以遵循国际标准和倡议，提高商品部门的透明度。对于石油、天然气和矿业资源丰富的依赖初级商品的发展中国家，采掘业透明度倡议有助于改进上述三部门的治理。采掘业透明度倡议是 2002 年 9 月在约

²⁶ 国际货币基金组织，2012 年，《采掘业财政制度：制定与实施》，政策文件。

²⁷ OECD, 2016, *Corruption in the Extractive Value Chain: Typology of Risks, Mitigation Measures and Incentives*, OECD Publishing, Paris.

²⁸ Natural Resource Governance Institute, 2018, *Guide to extractive sector State-owned enterprise disclosures*. 可查阅 <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/guide-to-extractive-sector-state-owned-enterprise-disclosures>(2020 年 1 月 21 日访问)。

翰内斯堡(南非)可持续发展问题世界首脑会议上发起的一项多利益攸关方倡议。该倡议为石油、天然气和矿产部门的透明度和善治设置了标准。实施采掘业透明度倡议的国家必须满足涵盖整个采掘业价值链以及公共收入管理的一系列要求。截至 2019 年 11 月,有 52 个国家正在实施采掘业透明度倡议,其中 37 个是依赖初级商品的发展中国家。在这些依赖初级商品的发展中国家中,经评估,5 个国家取得了令人满意的进展,25 个国家取得了积极进展,3 个国家暂停实施或进展不足。此外,有 4 个加入采掘业透明度倡议的依赖初级商品的发展中国家尚未按照该倡议 2016 年的标准进行评估。²⁹

31. 实施区域标准和原则,例如《非洲矿业远景》的标准和原则,也有助于提高商品部门的透明度。《非洲矿业远景》由非洲国家元首在 2009 年非洲联盟首脑会议上通过。《非洲矿业远景》以其《行动计划》和《非洲矿产治理框架》为补充,旨在透明、公平和最适当地开采矿产资源,以实现区域可持续发展。³⁰ 通过各国的国家矿业远景,《非洲矿业远景》可以在国家一级得到调整和实施。

32. 对于拥有商品型主权财富基金的依赖初级商品的发展中国家,所谓的圣地亚哥原则提供了 24 条自愿的最佳做法准则。³¹ 这些原则的主要目标之一是确保主权财富基金建立透明健全的治理结构,实现适当的运营控制、风险管理和问责制。认可圣地亚哥原则的商品型主权财富基金包括:阿布扎比投资局、安哥拉主权基金、阿塞拜疆国家石油基金、科威特投资局、利比亚投资局、博茨瓦纳普拉基金、卡塔尔投资局和东帝汶石油基金。³²

33. 与商品部门有关的非法资金流动会减少可用于资助可持续发展目标的公共资源,因此遏制这种流动成为根据《亚的斯亚贝巴行动议程》促进国内资源调动的一项重要内容。由于不透明助长非法资金流动,提高透明度成为打击非法资金流动的重要内容。解决非法资金流动问题首先需要可靠的证据,这意味着需要加强非法资金流动的计量方法。此外,需要改进打击非法资金流动的机构之间的一致性和协调性。最后,至关重要,税务机关等国家一级打击非法资金流动的机构应具备有效开展这类工作的手段和能力。例如,税务调查人员可以通过参加培训活动和同行学习,建设和增强自身能力,以便评估跨国企业的转让定价是否遵守独立交易原则。

34. 核实矿物来源的认证计划是提高采掘部门透明度的有效办法。特别是,可追溯性是受冲突影响国家可持续矿产开发的一个重要方面。已经针对不同的矿物、区域和采矿程序制定了一系列认证标准。2003 年设立的金伯利进程证书制度是道德采购矿物方面的首个认证计划。金伯利进程证书制度源于联合国大会第 55/56 号决议,旨在防止冲突钻石进入全球钻石市场。

²⁹ 见 <https://eiti.org/countries>(2019 年 11 月 20 日访问)。

³⁰ African Union, 2009, Africa Mining Vision, 可查阅 <https://au.int/en/documents-9>(2020 年 1 月 21 日访问)。

³¹ 见 International Working Group of Sovereign Wealth Funds, 2008, *Sovereign Wealth Funds, Generally Accepted Principles and Practices – “Santiago Principles”*。

³² 主权财富基金国际论坛成员名单见 <https://www.ifswf.org/our-members>(2020 年 1 月 20 日访问)。

35. 《经合组织负责任矿产供应链尽职调查指南》于 2011 年获得通过，以多利益攸关方进程为基础，这些多利益攸关方包括大湖区 11 个国家以及民间社会、采矿业和联合国设立的刚果民主共和国问题专家组。该经合组织指南的主要目标是确保公司不因购买矿产而助长侵犯人权行为和冲突。最初，该经合组织指南将锡、钽、钨和黄金指定为冲突矿产，但后来的版本将范围扩大到所有采自受冲突影响和高风险地区的矿物。

36. 一些认证计划和尽职调查条例基于或借鉴了经合组织指南。例如，美国证券交易委员会确认，该经合组织指南可以作为在《多德-弗兰克华尔街改革和消费者保护法》(第 1502 条)规定的冲突矿产报告框架内开展尽职调查的基础。经合组织指南的原则还被纳入了大湖区问题国际会议的矿产认证计划。大湖区问题国际会议要求矿区应做到无冲突、不使用童工、不侵犯人权。认证程序包括矿址检查、矿物追踪、出口认证、矿产追踪数据库和第三方审计，并设置了独立矿产链审计师。符合所有标准的矿场获得证书或绿色标志。由欧洲议会和欧洲理事会于 2017 年 5 月通过、将于 2021 年 1 月生效的第 2017/821 号(欧盟)条例根据经合组织指南，定义了从受冲突影响和高风险地区进口锡、钽、钨及其矿石和黄金的欧盟进口商的供应链尽职调查义务。私营部门协会制定的各种行业标准，如世界黄金理事会的无冲突黄金标准和责任珠宝业委员会的监管链认证，也借鉴了该经合组织指南。

37. 提供市场信息也有助于提高商品市场的透明度。一个例子是农产品市场信息系统，该系统由二十国集团农业部长于 2011 年建立，旨在应对 2007/08 年和 2010 年全球粮食价格上涨。农产品市场信息系统提供有关小麦、玉米、大米和大豆市场基本面和价格的数据和预测，从而减少市场不确定性，促进政策协调。另一个例子是联合组织数据倡议，该平台由亚洲太平洋经济合作组织、欧盟统计局、天然气出口国论坛、国际能源署、拉丁美洲能源组织、石油输出国组织和联合国统计司共同发起。联合组织数据倡议通过可自由访问的数据库提供生产、消费、交易和库存数据，从而提高全球石油和天然气市场的透明度。³³

38. 商品交易所可以成为为小农户、交易商和出口商等一系列利益攸关方提高市场透明度的工具。商品交易所是受监管的市场，履行多项重要职能，包括通过公布价格、市场流动性和仓储数据来提供市场信息。发达国家以外规模最大、最先进的商品交易所都在新兴经济体。这些交易所包括 B3(Brasil, Bolsa, Balcão)交易所(巴西)；阿根廷的罗萨里奥贸易委员会；印度多种商品交易所、国家商品及衍生品交易所(印度)；中国的大连商品交易所、上海期货交易所、郑州商品交易所；马来西亚交易所；南非期货交易所(南非)。

39. 除了成交量大的期货交易所，一些设在依赖初级商品的发展中国家的商品交易所通过提供现货市场、仓单系统和其他重要服务来提高市场透明度。例如，2006 年成立于马拉维的非洲农产商品交易所运营着几个仓库，主要从事谷物、豆类和坚果交易。另一个例子是 2008 年成立的埃塞俄比亚商品交易所，该交易所拥有电子仓单系统，拥有咖啡、芝麻种子和其他商品的现货市场。东非交易所于 2013 年在卢旺达成立，此后业务扩展至肯尼亚和乌干达。东非交易所交易的商品包括

³³ 见 <https://www.jodidata.org/>。

豆类、玉米、大米、大豆、高粱和小麦。加纳商品交易所自 2018 年末开始交易业务。加纳商品交易所目前交易的商品包括玉米、芝麻、高粱和大豆。依赖初级商品的发展中国家内正常运作的商品交易所可以通过向所有市场参与者公布现行价格和交易量来提高商品市场的透明度。然而，必须指出，需要具备某些前提条件，包括拥有适当的监管和法律框架以及满足实物基础设施要求，才能使商品交易所实现效力和可持续性。³⁴ 虽然诸如埃塞俄比亚商品交易所和东非交易所等一些设在依赖初级商品的发展中国家的商品交易所在交易量和产品范围方面一直在增长，但其他一些交易所却难以实现足够的市场规模。³⁵

二. 总结和政策考虑

40. 透明度是商品部门实行问责和善治的基础，而问责和善治是确保依赖初级商品的发展中国家的资源开采促进可持续发展的必要条件。在这方面，提高商品市场的透明度需要依赖初级商品的发展中国家与发达国家共同努力。依赖初级商品的发展中国家需要建立有利于透明度和善治的机构，实施相应规则和流程。国际和区域倡议以及标准和认证计划可以成为开展合作协调、提高透明度的有效工具。在这方面，透明度规则和标准不仅必须适用于依赖初级商品的发展中国家和其他资源丰富的发展中国家(这些国家向全球市场供应大量初级商品)，而且也必须适用于许多主宰全球商品生产和贸易的公司总部所在的发达国家和新兴经济体。

41. 除了制定细则和条例，依赖初级商品的发展中国家必须为监督和实施这些细则和条例建设并维持必要能力。例如，依赖初级商品的发展中国家及其发展伙伴需要满足能力需求，才能有效打击与商品市场有关的非法资金流动。这包括建设和加强发现和跨国企业转让定价不当的能力。例如，税务调查人员需要接受适当培训，加强能力，以便评估是否适用了独立交易原则，许多发展中国家由于缺乏数据很难进行评估。在这方面，诸如国际货币基金组织、经合组织、联合国和世界银行集团共同发起的税务合作平台举措可以通过知识信息共享、技术援助和能力建设提供帮助。

42. 最后，依赖初级商品的发展中国家以及发达国家和私营部门可以从评估提高初级商品市场透明度的技术方案中受益。例如，电子仓单系统和交易平台有助于提高商品交易所的效率和透明度。此外，移动技术和基于区块链的系统可以帮助跟踪商品或将农民与市场和服务提供商联系起来。例如，区块链技术被用来确保黄金、大米和咖啡等商品的供应链的可追溯性。³⁶ 此外，设计了基于区块链的应用程序，旨在改善小农获得融资和保险的机会。³⁷

³⁴ 贸发会议，1997 年，《新兴商品交易所：从潜力到成功》，贸发会议秘书处的报告。

³⁵ Sitko NJ and Jayne TS, 2012, Why are African commodity exchanges languishing? A case study of the Zambian Agricultural Commodity Exchange. *Food Policy*, 37(3):275-282.

³⁶ 见 <https://www.ledgerinsights.com/blockchain-food-traceability-rice-thailand/>和 <https://www.ledgerinsights.com/douwe-egberts-coffee-traceability-blockchain-farmer-connect/>(2020 年 1 月 21 日访问)。

³⁷ 见 Global Lab for Climate Finance, 2019, Blockchain climate risk crop insurance, 可查阅 https://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2019/10/Blockchain_instrument-analysis.pdf。