



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
第十三届会议
2022年10月10日至12日，日内瓦
临时议程项目4

依赖初级商品的发展中国家实现经济多样化的途径

贸发会议秘书处的说明

摘要

本说明回顾了与依赖初级商品的发展中国家和粮食净进口发展中国家实现多样化有关的问题。近期的危机，如疫情、乌克兰战争和气候危机，突显了实现多样化的紧迫性。对初级商品的依赖会带来一系列负面影响和严重风险，多样化不仅能减轻国际初级商品市场带来的波动，还能推动增长和发展。多样化的成功范例表明，摆脱“初级商品陷阱”，需要强有力的政治领导。在这方面，本说明讨论了需要创造的全面有利条件和可以采取的针对性政策措施。此外，所采取的战略必须符合具体国情，区域一体化和国际合作也有助于消除多样化和价值升级的障碍。最近一段时间，初级商品价格高涨，有利于依赖初级商品的发展中国家，可以利用这一机会促进多样化和价值升级，从而降低未来对初级商品的依赖。粮食净进口发展中国家可以通过粮食进口来源的多样化来增强韧性，包括开展区域贸易，提高国内粮食生产的生产力和多样性，以及建立粮食储备以吸收短期冲击。



导言

1. 《阿克拉协议》第 208 段授权贸发会议贸易和发展理事会设立初级商品问题多年期专家会议。《多哈授权》第 17 段重申了这一授权，将其延长至 2016 年，《内罗毕共识》第 100(s)段再次重申了这一授权，将其延长至 2020 年。《布里奇顿协定》第 123 段和第 127 段(m)和(kk)分段进一步延长了授权期限；后者指出，贸发会议应“特别关注依赖初级商品的发展中国家和粮食净进口发展中国家面临的挑战”，“继续应对发展中国家在经济多样化过程中面临的挑战，协助其制定有利于实现可持续和包容性发展的政策”。¹

2. 根据贸易和发展理事会第七十一届执行会议关于正式批准多年期专家会议和单年期专家会议议题的决定，本说明讨论了依赖初级商品的发展中国家和粮食净进口发展中国家实现经济多样化的途径。² 对初级商品的依赖仍然很普遍，给依赖初级商品的发展中国家带来了外部风险和波动，贸发会议近期的研究表明，依赖初级商品可能会成为一个陷阱³。本说明提出了这些国家摆脱这一陷阱、实现生产和出口结构多样化的途径。此外，本说明还重点阐述了粮食净进口发展中国家面临的挑战，特别关注近期对国际粮食市场造成重大影响的多重危机。本说明指出，多样化和价值创造是牵涉面极广的发展挑战，需要综合性的政策框架，既要创造全面有利条件，又要采取针对性措施。最后，提出了依赖初级商品的发展中国家和粮食净进口发展中国家促进多样化的几个切入点。

一. 初级商品依赖状况和相关挑战

A. 依赖初级商品出口

3. 如果一个经济体 60%或以上的商品出口收入来自粮食、农业原材料、贱金属和原油等初级商品，则属于依赖初级商品的经济体。基于这一标准，根据贸发会议数据库的数据⁴，在 2018-2020 年期间，贸发会议 195 个成员国中有 101 个依赖初级商品，另有 14 个国家的初级商品出口份额在 50%至 60%之间。依赖初级商品在早期发展阶段更为普遍。同期，16%的经济合作与发展组织成员国(38 个国家中的 6 个)依赖初级商品，而非成员国中依赖初级商品的比例为 62%(153 个中的 95 个)。此外，81%的内陆发展中国家(32 个国家中的 26 个)、61%属于联合国会员国的小岛屿发展中国家(38 个中的 23 个)和 78%的最不发达国家(46 个中的 36 个)依赖初级商品(图 1)。很多依赖初级商品的发展中国家还面临的一个让情况更加复杂的因素，即依赖少数几种初级商品甚至单一初级商品的出口收入。例如，根据贸发会议数据库的数据，2020 年，铜、原油和黄金分别占赞比亚、伊拉克和苏里南商品出口总收入的 74%、79%和 81%。

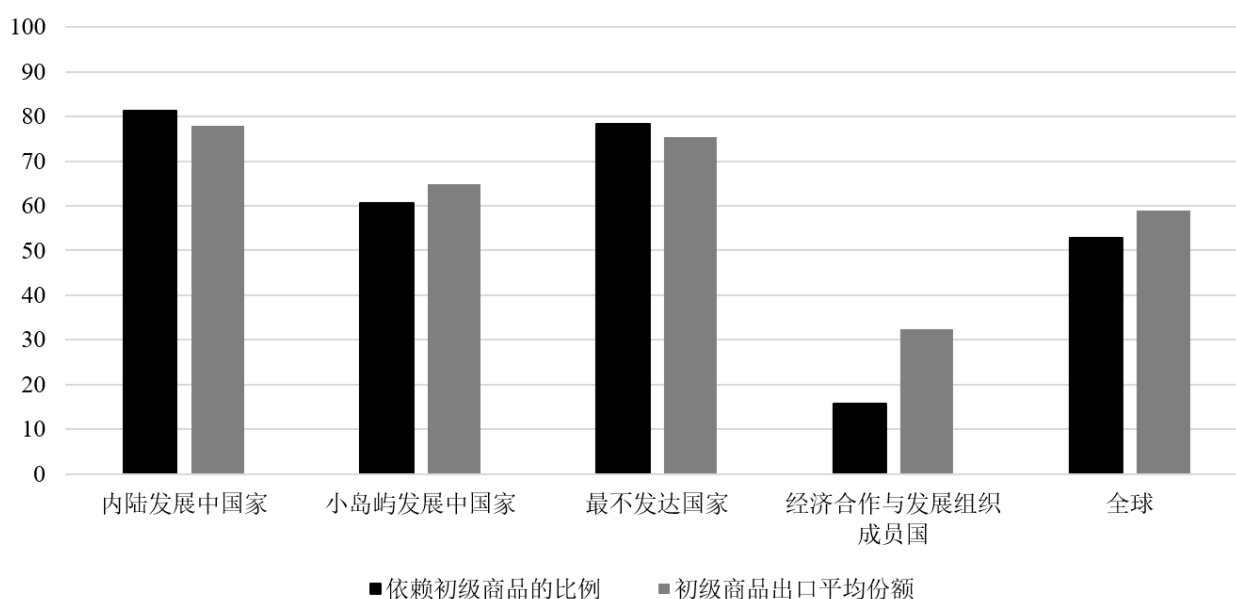
¹ TD/541/Add.2。

² TD/B/EX(71)/3。

³ 贸发会议，2021a，《2021 年初级商品与发展报告：通过技术和创新摆脱初级商品依赖陷阱》(联合国出版物，出售品编号：E.21.II.D.14，日内瓦)。

⁴ 摩纳哥、圣马力诺和罗马教廷的数据不详；列支敦士登的贸易数据与瑞士的数据合并报告。第 2 至第 4 段中的国家分类与贸发会议数据库中的国家分类一致。

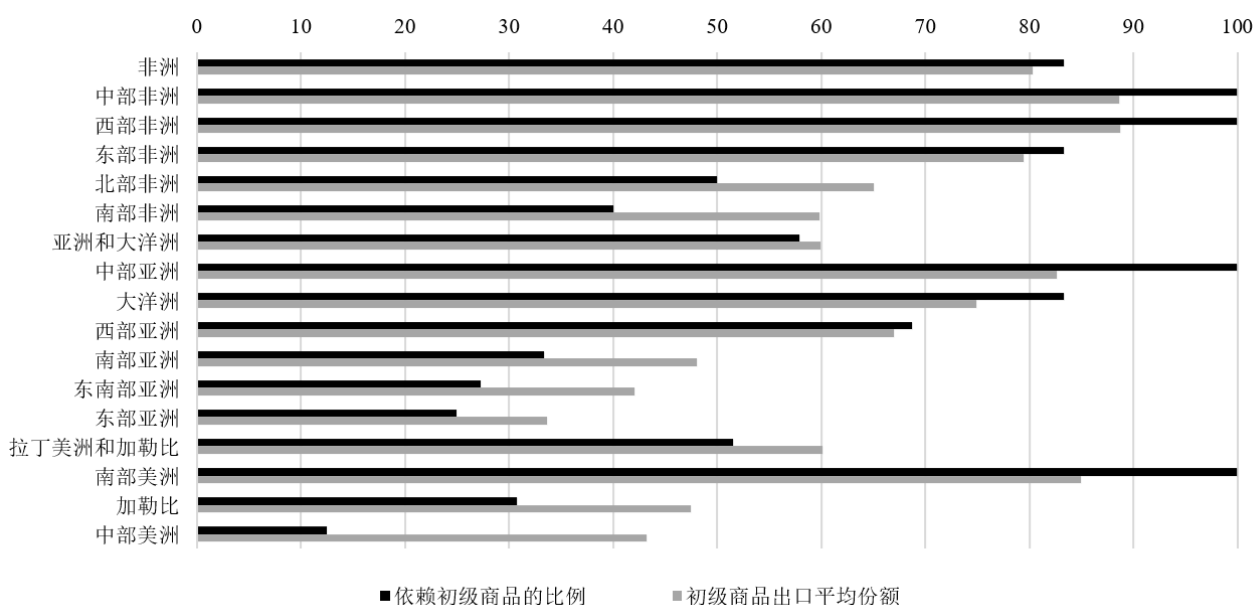
图 1
2018-2020 年各类国家的初级商品依赖情况
(百分比)



资料来源：贸发会议秘书处根据贸发会议数据库的数据计算。

4. 依赖初级商品是发展中国家普遍存在的问题，但在一部分区域和次区域尤为集中(图 2)。2018-2020 年期间，非洲 83% 的国家(54 个国家中的 45 个)依赖初级商品，中部和西部非洲的所有国家都属于这一类；在非洲，初级商品占商品出口总额的平均份额是 80%。同期，亚洲和大洋洲 58% 的国家(57 个国家中的 33 个)依赖初级商品，中部亚洲的所有国家都属于这一类。在亚洲和大洋洲，初级商品占商品出口总额的平均份额为 60%。同期，拉丁美洲和加勒比 52% 的国家(33 个国家中的 17 个)依赖初级商品，南部美洲所有国家都属于这一类。在拉丁美洲和加勒比，初级商品占商品出口总额的平均份额为 60%。

图 2
2018-2020 年各地区的初级商品依赖情况
(百分比)



资料来源：贸发会议秘书处根据贸发会议数据库的数据计算。

注：2018-2020 年期间，非洲、亚洲和大洋洲以及拉丁美洲和加勒比地区初级商品在商品出口总额中所占份额的中位数分别为 87%、71% 和 60%。国家类别与贸发会议数据库中的国家分类一致。

5. 事实证明，依赖初级商品会产生各种负面的社会和经济影响，包括人类和社会发展水平低下、生产力增长缓慢、收入波动、宏观经济不稳定、政治不稳定和汇率高估等。⁵ 除了依赖初级商品本身带来的挑战，在疫情、乌克兰战争和气候变化等影响到全球经济的危机下，依赖初级商品的发展中国家也受到重大和往往不成比例的影响。因此，在这些国家建设韧性经济对于实现可持续发展目标至关重要。

6. 疫情导致 2020 年全球经济活动大幅放缓，初级商品市场也严重萎缩。2020 年 1 月至 4 月，也就是疫情爆发之初，贸发会议初级商品价格指数下降了 35.7%。2020 年的经济下滑吞噬了各国的发展成果，包括依赖初级商品的发展中国家。例如，据估计，2020 年，疫情又致使 9,700 万人陷入贫困。⁶ 疫情还减缓或逆转了可持续发展目标下其他具体目标的进展，如教育和粮食安全，可能拖累未来增长和发展前景。例如，据估计，在低中收入国家，疫情可能导致学习贫困率，即无法阅读简单文本的 10 岁儿童比例，从疫情前的 53% 上升至 70%。⁷ 此外，在全球范围内，营养不足发生率从 2019 年的 8.4% 上升至 2020 年的 9.9%，

⁵ 见贸发会议，2021a。

⁶ 见 <https://blogs.worldbank.org/opendata/updated-estimates-impact-covid-19-global-poverty-turning-corner-pandemic-2021>。

注：脚注中提及的所有网站均于 2022 年 7 月访问。

⁷ 见 <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/10/29/world-bank-pandemic-threatens-to-drive-unprecedented-number-of-children-into-learning-poverty>。

其中，对初级商品的依赖较深、营养不足发生率最高的非洲地区上升幅度最大。⁸ 疫情对最脆弱群体的影响格外严重，进一步加剧了国家内部和国家之间的不平等。例如，2020年，疫情导致妇女就业率下降4.2%，男性就业率下降3%。国家之间的收入差距预计也会因疫情而扩大。⁹ 面临收入损失时，贫困家庭，如依赖初级商品的发展中国家的众多小农，倾向于采用会损害未来收入前景和降低减贫可能性的应对策略。¹⁰ 所有这一切表明，不平等应成为国内和国际疫情复苏努力的关注重点。

7. 气候变化对依赖初级商品的发展中国家的影响远超它们对全球变暖的贡献。例如，2019年，25个最脆弱国家都是依赖初级商品的发展中国家。¹¹ 除了气候变化对初级商品价值链的影响，为了实现《联合国气候变化框架公约》下《巴黎协定》的目标，全球经济需要快速去碳化，这导致依赖化石燃料出口的国家面临重大风险，其中大部分是依赖初级商品的发展中国家。在这方面，对于依靠这些资源筹集实现可持续发展目标所需资金的依赖初级商品的发展中国家，搁浅资产和资源的相关成本可能会造成格外严重的影响。

B. 依赖粮食和其他基本商品进口

8. 许多国家在粮食、燃料和化肥等基本商品方面依赖进口。然而，在内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和最不发达国家中，这些关键商品类别的净进口国（进口价值高于出口价值的国家）比例最高（图3）。例如，2018-2020年期间，在内陆发展中国家中，基本粮食净进口国的比例为84%（32个国家中的27个），远高于除这三类外其他国家31%的比例。同期，95%的小岛屿发展中国家（38个国家中的36个）是谷物和谷物制品净进口国，粮食安全几乎完全依赖国际贸易。同样，98%的最不发达国家（46个国家中的45个）是肥料净进口国，表明最贫困国家的农业生产与这一关键投入品的供应和可负担程度密切相关。此外，原油、天然气和煤炭等燃料净进口国在这三类国家中的比例显著高于在其他国家中的比例。

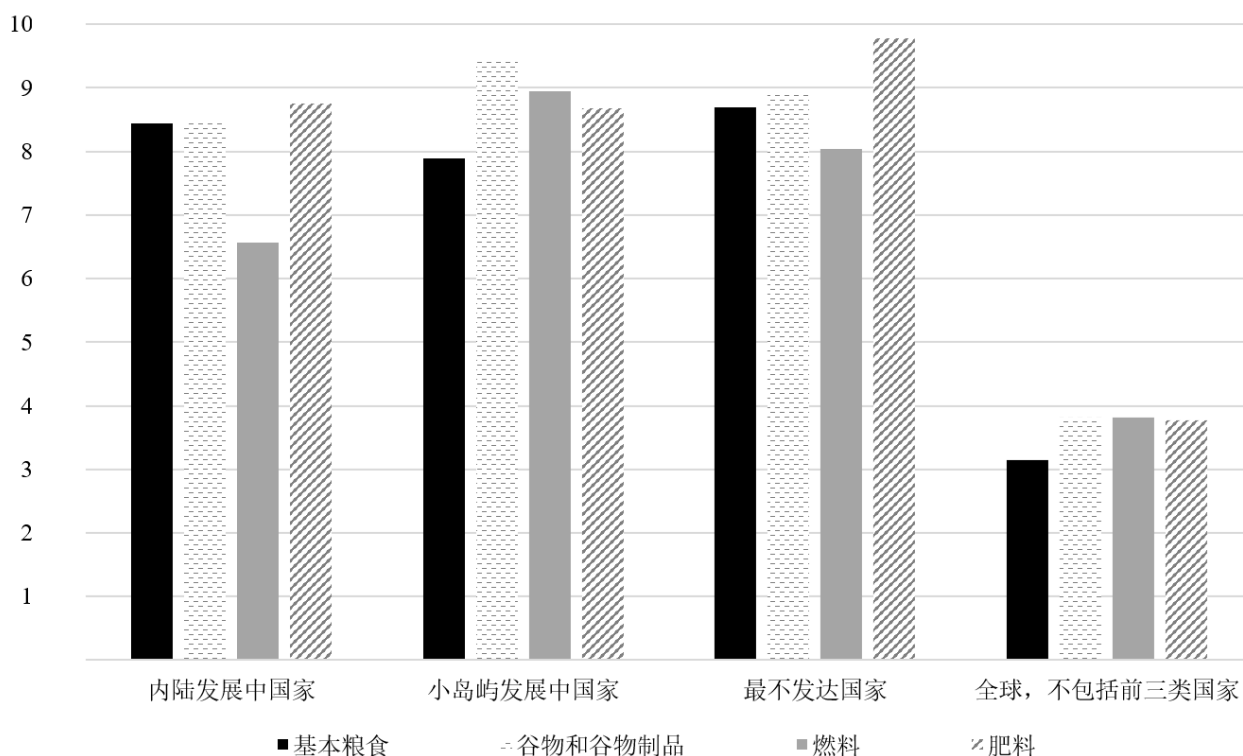
⁸ 见 https://www.fao.org/3/cb4474en/online/cb4474en.html#chapter-2_1.

⁹ 见 https://www.ilo.org/gender/Informationresources/Publications/WCMS_814499/lang--en/index.htm.

¹⁰ 世界银行，2013年，《2014年世界发展报告：风险和机会——管理发展风险》，华盛顿特区。

¹¹ 见 <https://gain.nd.edu/our-work/country-index/rankings/>.

图 3
2018-2020 年各类国家中基本商品净进口国的比例
(百分比)



资料来源：贸发会议秘书处根据贸发会议数据库的数据计算。

注：基本粮食对应国际贸易标准分类下的第 0 部门和第 4 部门(不包括第 07 类(咖啡、茶、可可、香料及其制品))以及第 22 类；谷物和谷物制品对应第 04 类；燃料对应第 3 部门；肥料对应第 56 类的第 562 组。小岛屿发展中国家类别只包括联合国会员国。

9. 疫情和乌克兰战争给粮食净进口发展中国家以及依赖燃料和肥料等其他基本商品进口的发展中国家带来了巨大挑战。这些挑战包括价格波动、价格突然上涨和供应链受阻，包括在重要主食方面。例如，俄罗斯联邦和乌克兰是全球市场上小麦的主要供应国，2020 年两国小麦出口量合计占全球小麦出口量的 27%。¹² 由于乌克兰战争，商船无法离开黑海港口，导致该地区小麦出口供应量大幅减少。因此，主要依赖从该地区进口小麦的国家，包括非洲的很多国家和最不发达国家，不仅面临进口开支持续上升的问题，还面临小麦实际供应的不确定性。在全球供应存在不确定性的背景下，一些国家对小麦和其他谷物实行出口禁令，导致全球市场上的局面进一步恶化。这些危机突出表明，基本商品供应来源的多样化是减少过度依赖少数进口来源相关风险的重要手段。

¹² 贸发会议，2022a，《乌克兰战争对贸易和发展的影响：贸发会议快速评估》，可查阅 <https://unctad.org/webflyer/impact-trade-and-development-war-ukraine>。

二. 多样化的途径

A. 生产和出口多样化

10. 多样化可以被定义为降低生产和出口的集中度，或增加生产和出口的多样性。从这个意义上说，依赖初级商品的发展中国家实现多样化与结构转型的进程息息相关，结构转型意指重新分配各部门、行业和企业生产要素，以生产更多和/或更有价值的产品及服务。这一重新分配进程可以发生在很多层面上，例如，在广义的经济部门之间进行，从农业重新分配到制造业或服务业，也可以在单个初级商品部门内部进行。如果主要是扩大生产和出口基础，则称为横向多样化，如果涉及增加现有部门价值链的多样性，则称为纵向多样化。后者在复杂程度和技术水平上可能各不相同。关于相对小规模纵向多样化进程，一个例子是从出口未经加工的农粮商品，如未经加工的腰果，转变为在国内加工并出口附加值食品，如腰果仁。至于需要大量资源和投资的大规模纵向多样化进程，一个例子是，一个石油出口国将一部分原油生产转变为塑料和化工品制造。降低出口市场的集中度也是依赖初级商品的发展中国家实现多样化的一个方面。

11. 向更多样化的生产和出口结构转变，能给依赖初级商品的发展中国家带来一系列益处。最主要的是，初级商品部门集中度下降，意味着当国际初级商品市场在超出单个国家控制范围的力量支配下受到冲击和发生波动时，这些国家的脆弱性将会降低。出口收入波动直接导致依赖初级商品的发展中国家的公共收入波动，这些国家的税费收入常常严重依赖初级商品生产和贸易。这反过来又会破坏可持续发展重点领域公共支出的连续性，从而威胁到可持续发展目标的实现。例如，2014-2015年原油价格下跌时，许多石油出口经济体(阿尔及利亚、安哥拉、伊拉克、尼日利亚、沙特阿拉伯和委内瑞拉玻利瓦尔共和国)面临预算危机，被迫削减开支和政府投资。同期，由于初级商品价格下降，许多依赖初级商品的发展中国家货币急剧贬值，包括安哥拉宽扎、尼日利亚奈拉和赞比亚克瓦查。此外，在缺乏健全财政政策框架的情况下，政府收入的波动可能导致开支呈现顺周期模式，破坏财政可持续性，加剧产出波动。在这方面，必须指出的是，降低对初级商品的依赖需要建立在政府收入来源多样化的基础上。这意味着各国政府需要扩大税基，增加来自非初级商品来源的收入。如此一来，不仅能维持多样化进程期间的公共支出水平，还能实现总收入的长期稳定，因为非资源性收入的波动性一般小于初级商品收入。

12. 多样化不仅是一种帮助依赖初级商品的发展中国家减轻国际初级商品市场波动影响的保险机制，还能起到推动经济增长和发展的作用。例如，依赖初级商品的发展中国家在推动提升生产力的结构改革和提高部门内生产力方面都有巨大潜力。¹³ 多样化可以推动生产力提高，创造就业机会，促使实际收入增加。经验证据表明，出口多样化对发展中国家的人均收入增长有积极影响。¹⁴ 此外，贸发会议关于初级商品依赖陷阱的研究表明，要摆脱这一陷阱，需要强有力的政

¹³ 贸发会议，2021a。

¹⁴ H Hesse, 2008, *Export diversification and economic growth*, Commission on Growth and Development Working Paper No. 21, World Bank; D Lederman and WF Maloney, 2007, *Natural Resources: Neither Curse Nor Destiny*, World Bank, Washington, D.C.

策。¹⁵ 依赖初级商品的发展中国家面临着特殊的挑战，必须根据这些挑战制定实现多样化的战略。然而，经验表明，大多数已经成功实现经济多样化的国家同时采取了总体改善经济活动基础的横向政策和直接促进重点部门发展的针对性措施。需要具备的基本要素之一是有利于投资、商业活动和国际贸易的市场环境。这包括稳定的宏观经济条件、提升私营部门主动性的监管框架和强大的人力资本基础。

13. 市场准入条件也是多样化取得成功的关键要素之一。在这方面，关税升级是依赖初级商品的发展中国家面临的一项重要挑战。当加工产品的进口关税高于作为这些产品生产流程投入品的初级商品进口关税时，就会出现关税升级。关税升级在制造业中比在农业中更为普遍，发达国家和发展中国家的贸易制度都具备这一特点。¹⁶ 制造业关税升级可能是导致依赖初级商品的发展中国家工业化程度不足的因素之一，阻碍了出口多样化。关税高峰往往集中在粮食等农产品上，也会限制这些国家出口多样化的空间。在这方面，世界贸易组织框架下的贸易自由化进程需要通过谈判，解决很多依赖初级商品的发展中国家面临的关税升级和关税高峰问题。此外，在这些国家的多样化战略中，应该对它们在出口市场上面临的关税结构，包括现有贸易优惠带来的机会，进行详细分析。

14. 除关税外，非关税措施也可能对依赖初级商品的发展中国家造成市场准入限制。此类措施包括除贸易关税外，所有可能对贸易数量或价格产生影响的政策和条例。例如，作为许多依赖初级商品的发展中国家的关键部门，农粮产品普遍面临卫生与植物卫生措施和技术性贸易壁垒。这些措施包括质量标准、食品安全条例以及标签和可追溯性要求等。依赖初级商品的发展中国家试图扩大出口到主要消费市场的农粮产品范围并增加其附加值时，合规成本和能力不足往往会成为它们面临的障碍。为了应对这些挑战，这些国家需要与发展伙伴一道，建设国家能力，降低非关税措施带来的成本，从而改善更多附加值产品的市场准入。在这方面，加强国内优质基础设施也有助于确保产品的质量和安全，促进市场准入，从而减轻非关税措施的影响。此外，依赖初级商品的发展中国家还将得益于以下举措：贸易伙伴国合理精减阻碍多样化和价值升级的非必要非关税措施；提高非关税措施的透明度，特别是确保依赖初级商品的发展中国家的私营部门企业能便捷地获取与条例和合规要求有关的信息，有助于降低出口国的合规成本。

15. 多样化和价值升级能否成功，还取决于能否获得生产附加值更高的新产品所需要的投入品。如果国内市场上没有这些中间产品或服务，贸易政策制度应有利于当地企业以具有竞争力的成本获取这些产品或服务。此外，国内投入品市场缺乏竞争，可能会削弱出口国在国际市场上的竞争力，需要通过适当的竞争政策措施予以解决。例如，有证据表明，在马拉维和坦桑尼亚联合共和国，缺乏竞争导致作为农业基本投入品的肥料价格上涨。¹⁷ 运输和电信等关键服务也可能受到反竞争行为的影响，导致质量下降、价格上升，从而削弱依赖这些服务的企业的竞争力。由一个强有力的竞争管理机构有效地起诉串通和其他反竞争行为，有助

¹⁵ 贸发会议，2021a。

¹⁶ 贸发会议，2022b，《2021年贸易政策主要统计数字和趋势》(日内瓦)。

¹⁷ 见 <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/27527>。

于维护高效的投入品市场，从而提高依赖初级商品的发展中国家出口企业的竞争力。

16. 影响贸易成本和竞争力的另一项关键因素是有无优质的实体基础设施，包括公路、港口和机场等运输基础设施。改善基础设施对所有依赖初级商品的发展中国家都有益，但依赖初级商品的内陆发展中国家需要依靠邻国的基础设施和政策，因此受到地域劣势的制约，对它们而言，改善基础设施是一个尤其重要的政策领域。区域一体化有助于确保这类国家能经由过境国实现与全球市场的贸易连通性。非洲大陆自由贸易区的实施可在这方面发挥重要作用。

17. 建立经济特区是其中一种促进多样化和工业升级的针对性措施。世界各地已经建立了大量经济特区，2019年，全球147个经济体共有近5,400个经济特区。¹⁸ 总体而言，不同地区、国家和经济特区之间的表现差异较大。经验表明，经济特区若要取得成功，其设计、政策框架和战略侧重点适应具体国情和国际经济趋势是关键。¹⁹ 例如，经济特区需要有优质的基础设施服务，如供电和电信，并与运输路线连通。其设计还需要考虑劳动力供应条件。政策和机构协调也是重要因素，政府、国际机构和企业之间的有效合作同样是关键。采取措施加强经济特区和当地企业之间的联系，能提升经济特区的影响力，将知识和创新传播到特区之外。这类措施可以包括：针对具体行业的能力建设和培训方案，以强化当地私营部门企业的生产力和能力；联络活动，将经济特区中的企业和当地企业聚集在一起；以及与经济特区中的外国企业分享关于当地供应商的资料。例如，埃塞俄比亚在加强服装工业园与当地供应商之间的联系方面取得了一些成功。²⁰

18. 在依赖初级商品的发展中国家推动生产和出口多样化时，能源供应是关键考虑因素。能源是几乎所有产品和服务的关键投入品，因此，能源的供应和可负担性是重要因素，决定了生产成本，从而决定了一国向国际市场出口时的竞争力。因此，一个高效、可靠的能源部门是多样化和价值升级的前提条件。然而，在许多依赖初级商品的发展中国家，特别是在非洲，能源供应仍然是一项挑战。例如，2020年，通电人口比例最低的20个国家都是撒哈拉以南非洲依赖初级商品的发展中国家(见表)。2018-2020年期间，这类国家初级商品在出口总额中所占平均份额为89.2%，说明对初级商品的依赖根深蒂固。安哥拉、乍得、莫桑比克和南苏丹等原油、天然气和煤炭出口国属于这20个国家之列，说明丰富的能源资源并不一定能转化为普遍的能源供应。因此，面临能源供应难题的依赖初级商品的发展中国家应与发展伙伴一道，重点开发能源资源，以改善能源供应，实现可持续发展目标7：确保人人获得负担得起的、可靠和可持续的现代能源，并建设促进多样化和价值升级所需要的能源基础设施。

¹⁸ 贸发会议，2019年，《2019年世界投资报告：经济特区》(联合国出版物，出售品编号：E.19.II.D.12，日内瓦)。

¹⁹ 见 <https://unctad.org/webflyer/handbook-special-economic-zones-africa>。

²⁰ L Whitfield, C Staritz and M Morris, 2020, Global value chains, industrial policy and economic upgrading in Ethiopia's apparel sector, *Development and Change*, 51(4):1018–1043.

电力普及水平最低的国家
(百分比)

	2020 年通电 人口比例	2018-2020 年初级商品 在商品出口总额中所占份额
南苏丹	7.2	99.9
乍得	11.1	98.4
布隆迪	11.7	93.1
马拉维	14.9	92.0
中非共和国	15.5	79.9
布基纳法索	19.0	97.2
刚果民主共和国	19.1	82.8
尼日尔	19.3	87.0
塞拉利昂	26.2	85.5
利比里亚	27.5	71.7
莫桑比克	30.6	95.6
几内亚比绍	33.3	99.8
马达加斯加	33.7	72.9
坦桑尼亚联合共和国	39.9	78.3
贝宁	41.4	91.1
乌干达	42.1	85.0
赞比亚	44.5	89.8
几内亚	44.7	95.7
卢旺达	46.6	91.7
安哥拉	46.9	96.4

资料来源：贸发会议秘书处根据贸发会议数据库和世界银行世界发展指标数据库的数据计算。

19. 在依赖初级商品的发展中国家中，对于依赖化石燃料出口的国家而言，多样化也是提前为原油、天然气和煤炭市场萎缩做好准备，避免本国自然资源和相关资产搁浅的手段。例如，据估计，为实现《巴黎协定》中全球气温较工业前水平升幅不超过 2 摄氏度的目标，在 2050 年前，三分之一的石油储量、一半的天然气储量和超过 80% 的煤炭储量应处于未使用状态。²¹ 在这方面，可以趁目前化石燃料价格相对较高的机会，利用这些自然资源产生的租金推动生产和出口的多样化，从而降低未来对初级商品的依赖。为了支持上述结构转型，可以实行绿色产业政策，促进转向符合绿色能源转型目标、有助于应对气候变化相关挑战的生产和出口结构。

²¹ C McGlade and P Ekins, 2015, The geographical distribution of fossil fuels unused when limiting global warming to 2°C, *Nature*, 517:187–190.

20. 技术是多样化的另一项关键要素。贸发会议的研究表明，对初级商品的依赖与技术水平低密切相关。²² 因此，创新和技术发展应成为依赖初级商品的发展中国家经济实现多样化的重要支柱。这些国家实现多样化，发展更具活力的部门，就需要大力推进创新，而这离不开国家干预。应建立机制，形成生态系统，促进外国技术转让和相关学习。因此，依赖初级商品的发展中国家的国际公共及私营部门伙伴必须支持技术转让，加大努力建设新技术所需要的人力、物质和体制能力。

21. 创新和数字技术还有助于依赖初级商品的国家提高初级商品部门的生产力水平，向价值链分工的高端发展。许多初级商品的价值链不透明、很长、支离破碎，主要集中在少数几个大型参与者手中。例如，贸发会议的研究表明，50%以上的全球腰果生产活动发生在非洲，但85%以上的脱壳产业位于亚洲，60%以上的腰果仁出口到美利坚合众国和欧洲联盟。²³ 同样，2020年，根据联合国商品贸易统计数据库的数据，美国和欧盟(28个国家)合计占可可豆进口总量的63%。咖啡市场也高度集中。例如，2016年，超过40%的全球咖啡贸易由五家国际贸易公司经手，全球市场的约四分之一由两大烘焙商控制。²⁴ 创新和技术不仅有助于依赖初级商品的发展中国家提高初级商品加工生产力，还能降低贸易成本和提高透明度，这是帮助初级商品出口国获得消费市场直接准入的关键因素。

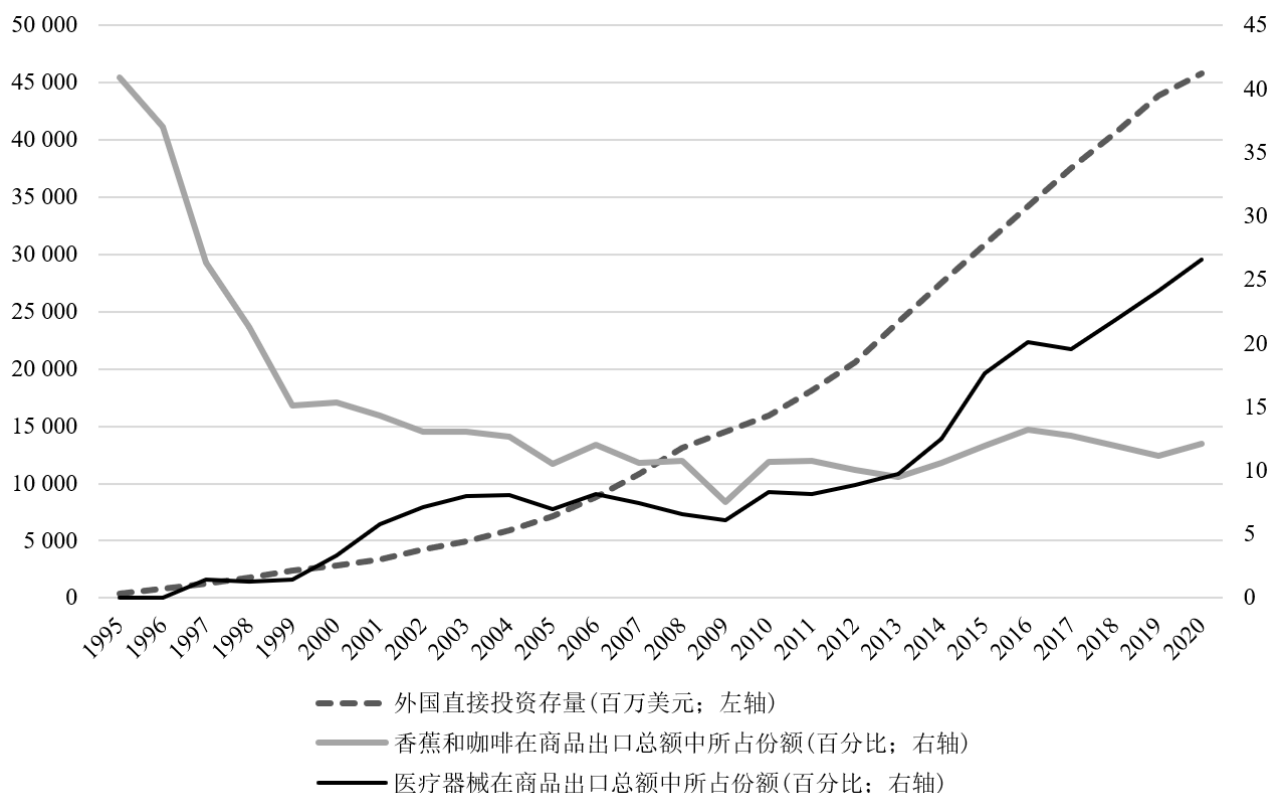
22. 大多数成功实现经济多样化的国家综合运用了横向政策和针对单个部门的措施。哥斯达黎加在这方面是一个很好的例子。1990年代初以前，香蕉和咖啡是哥斯达黎加的主要出口商品，此后，该国开始积极吸引外国直接投资，这在经济转型中发挥了巨大作用(图4)。随着外国直接投资存量增加，香蕉和咖啡在商品出口总额中所占份额从1995年的41%下降到2005年的11%。发展起来的高附加值部门包括医疗器械生产，1995年，该部门微不足道，但到2020年，它占出口总额的27%。在这方面，市场准入至关重要，因为该国主要吸引追求效益的外国直接投资，重点是出口在哥斯达黎加生产的产品。因此，产业政策、投资促进和贸易政策相互配合，推动了结构转型。哥斯达黎加还投资发展旅游业，2019年，旅游业直接和间接贡献了国内生产总值的13.2%，以及总就业的12.9%。

²² 贸发会议，2021a。

²³ 贸发会议，2021b，《初级商品概览：腰果特刊》(联合国出版物，日内瓦)。

²⁴ 贸发会议，2018，《初级商品概览：东非咖啡特刊》(联合国出版物，日内瓦)。

图 4
哥斯达黎加：外国直接投资存量和某些部门在出口中所占份额



资料来源：贸发会议秘书处根据贸发会议数据库和联合国商品贸易统计数据库的数据计算。

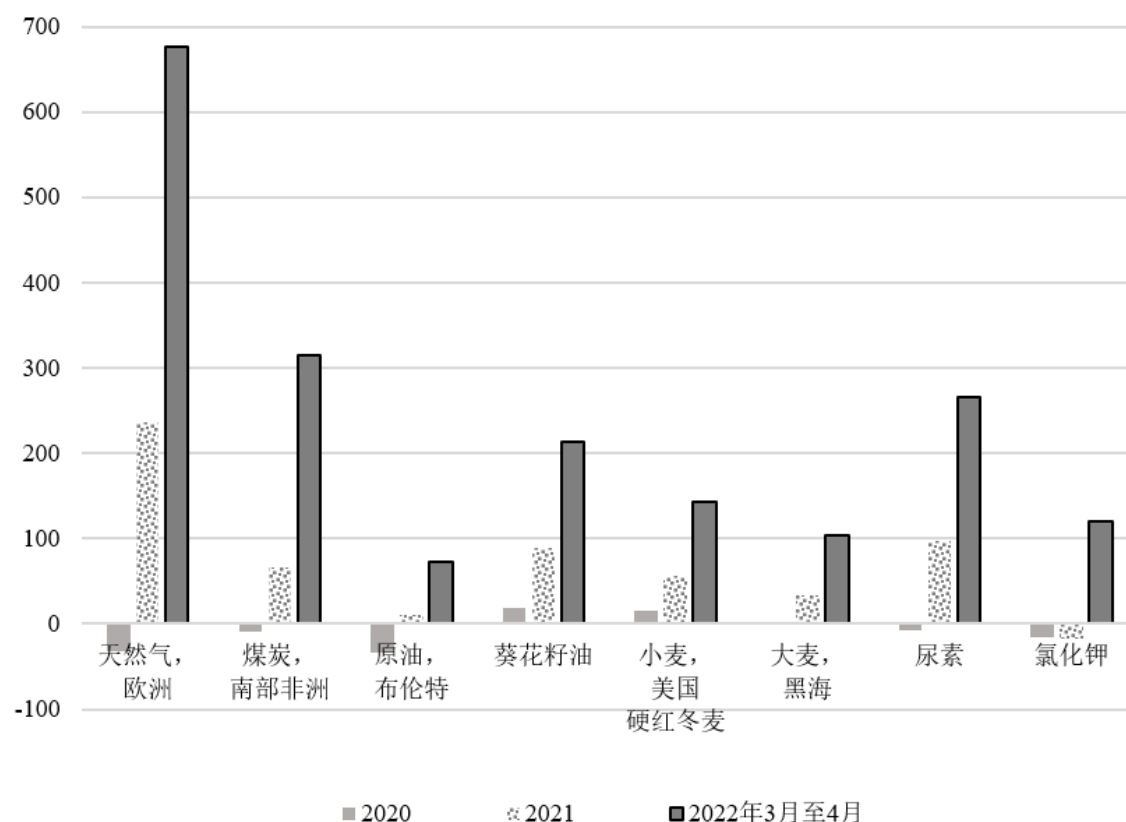
注：香蕉对应协调制度编码 0803；咖啡对应编码 0901；医疗器械对应编码 9018。

23. 还有一些其他国家也成功实现了生产和出口的多样化，或向初级商品出口价值链分工的高端发展。例如，博茨瓦纳发展起了钻石加工业，包括对未加工的钻石进行切割和抛光，还建立了日益增长的旅游业；智利在铜生产和出口不断增长的同时，发展了多样化的非矿物出口部门；印度尼西亚促进矿产部门在国内选矿，以期成为领先的不锈钢出口国。在印度尼西亚，根据商品贸易统计数据库的数据，钢铁部门(协调制度编码 72)的出口额在五年内增加了十倍以上，从 2016 年的 18 亿美元增至 2021 年的 209 亿美元。此外，马来西亚的经济已经实现多样化，摆脱了高度集中于初级商品的生产 and 出口结构，2020 年，制造业占商品出口总额的 73%，其中电气和电子产品零部件占出口总额的 34%。其他依赖初级商品的发展中国家也制定了实现多样化的战略，目前正处于多样化和价值升级道路上的不同阶段。例如，经济多样化列入了依赖天然气和石油的海湾合作委员会成员国的关键前瞻性政策文件，如巴林的《2030 年远景规划》、科威特的《2035 年远景规划》、阿曼的《2040 年远景规划》、卡塔尔《2030 年国家远景规划》、沙特阿拉伯的《2030 年远景规划》以及阿拉伯联合酋长国阿布扎比的《2030 年经济远景规划》。

B. 粮食净进口发展中国家的多样化

24. 多样化也可以成为粮食净进口发展中国家缓解风险的工具。与依赖初级商品出口类似，过渡依赖粮食和其他基本初级商品进口可能会带来风险和波动。如果这些进口商品的供应来源集中在一个国家或地区，会加剧相关风险，一旦供应短缺或供应链上出现市场扰动，可能会产生严重后果。乌克兰战争的某些影响体现了基本商品净进口国，特别是依赖少数供应来源的基本商品净进口国面临的风险，战争爆发后俄罗斯联邦和乌克兰出口的主要商品价格上涨(图 5)就是明证。这一轮上涨加剧了 2020 年中疫情初期冲击之后商品价格的普涨趋势。由于乌克兰战争，基本粮食、能源商品和肥料的价格较 2019 年疫情前水平的涨幅高达两位数甚至三位数。例如，2022 年 3 月至 4 月小麦和葵花籽油的平均价格分别比 2019 年高出 143% 和 213%。²⁵

图 5
部分商品价格与 2019 年相比变动情况
(百分比)



资料来源：贸发会议秘书处根据联合国粮食及农业组织和世界银行的数据计算。

²⁵ 见 <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/5d903e848db1d1b83e0ec8f744e55570-0350012021/related/CMO-Pink-Sheet-May-2022.pdf>.

25. 价格上涨可能对粮食净进口发展中国家的可持续发展造成一系列负面影响。特别是，粮食价格的突然上涨可能造成或加剧粮食不安全。如果政府补贴主粮，进口价格上涨将耗费公共财政，促使债务水平上升，导致与实现可持续发展目标有关的其他关键领域支出不足。在粮食价格上涨时期，另一个需要担心的重要问题是消费物价通胀侵蚀实际收入，这对穷人的影响尤其严重，因为食品开支占其收入的份额较大。除了这些一阶效应，肥料的可负担性下降可能会导致农业生产中的肥料用量减少，从而导致产量下降，最终减少粮食供应，进一步加剧粮食不安全。

26. 最近影响全球粮食供应链的多重危机表明，粮食供应来源多样化对粮食净进口发展中国家有好处。与依赖初级商品出口类似，减少依赖粮食进口相关风险和波动的战略需要适应具体国情。在这方面，可以考虑的政策选项包括投资提高国内粮食生产的生产力和多样性，建立粮食储备以吸收短期冲击和波动，通过区域粮食贸易缩短供应链，实现国际和区域粮食供应市场的多样化等。发达国家和国际组织应支持粮食净进口发展中国家努力确保粮食安全。这包括在短期内，加大粮食援助，帮助发展中国家筹资支付持续增加的粮食进口开支。在这方面，联合国粮食及农业组织提议建立的粮食进口融资机制是一个很好的倡议。²⁶ 此外，需要支持发展中国家加强和扩大社会安全网，以减轻粮食价格上涨对最脆弱人群的影响。

三. 总结和政策考虑

27. 依赖初级商品是普遍长期存在的现象，特别是在发展中国家。最近的疫情和乌克兰战争等危机揭示了许多依赖初级商品的发展中国家和粮食净进口发展中国家的脆弱性。实现可持续发展目标是首要任务，为了完成这项任务，这些国家的发展途径需要能够抵御未来全球商品市场上的冲击及其造成的社会、经济和政治影响。在这方面，多样化是减轻脆弱性、建立社会和经济韧性、确保可持续发展的关键。

28. 在依赖初级商品的发展中国家，最近一段时间初级商品价格高涨可以视为推进多样化和价值升级的机会。在此情况下，获得的意外利润应该用于投资人力资本和基础设施等横向因素，同时采取有针对性的措施，提升附加值活动和非商品部门的经济活力。初级商品价格过高，会使投资从非初级商品部门流出，引起汇率高估，可能对多样化造成不利影响。因此，依赖初级商品的发展中国家政府必须展现领导力，防止加深对初级商品的依赖。此外，促进多样化和价值创造的政策需要融入到全面综合的可持续发展政策框架中。这包括贸易和产业政策，以及区域一体化、教育和竞争政策等关键领域。除了国家政治领导力，促进多样化和价值升级还需要加强依赖初级商品的发展中国家和发达国家以及国际组织之间的合作。这些合作有助于依赖初级商品的发展中国家加强自身能力，填补基础设施缺口，打破关税高峰和关税升级等对这些国家出口的附加值商品造成市场准入限制的贸易壁垒。

²⁶ 见 <https://www.fao.org/3/cb9444en/cb9444en.pdf>.

29. 乌克兰战争冲击全球商品市场，对许多粮食净进口发展中国家和依赖燃料、肥料等其它基本商品进口的发展中国家造成了重大负面影响。在内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和最不发达国家中，这些商品类别的净进口国所占比例最高。特别是，粮食价格上涨可能危及许多国家的粮食安全，带来一系列其他负面影响，如财政失衡和消费物价通胀。在短期内，国际社会需要限制当前粮食价格上涨对最脆弱国家和人群的影响。这可以通过增加对受影响国家的人道援助和不采取进一步限制或阻碍粮食贸易流动的临时措施来实现。²⁷ 向最受影响的国家提供紧急发展资金也应成为优先事项，否则，这些国家只能用有限的手段应对进口开支上升的压力。从中长期来看，粮食进口结构高度集中的国家必须实现粮食供应来源的多样化，以提高抵御未来全球粮食市场冲击的能力。现在是时候了，应该重新思考粮食市场，探索各种增加国内粮食生产的办法；并尽可能从长供应链转向区域供应链。

²⁷ 联合国，全球粮食、能源和金融危机应对小组，2022年，《乌克兰战争对粮食、能源和金融系统的全球影响》，可查阅 <https://news.un.org/pages/global-crisis-response-group/>。