



贸易和发展理事会

第六十四届会议

2017年9月11日至22日，日内瓦

临时议程项目9

在采掘部门建立发展联系：实地的经验教训

内容提要

本背景说明总结了正在进行的一个贸发会议技术合作项目的经验教训。该项目题为“加强中非国家经济共同体增进矿产资源部门发展联系的能力”，由联合国发展账户第九批供资提供资金。贸发会议正在中非国家经济共同体的三个成员国，即乍得、刚果和赤道几内亚执行该项目。本说明概述了从贸发会议协助乍得和刚果这两个项目国家建设和加强采掘业与其他经济部门发展联系的努力中汲取的经验教训。



导言

1. 本背景说明总结了正在进行的一个贸发会议技术合作项目的经验教训。该项目题为“加强中非国家经济共同体增进矿产资源部门发展联系的能力”，由联合国发展账户第九批供资提供资金。贸发会议正在中非国家经济共同体(中非经共体)¹的三个成员国，即乍得、刚果和赤道几内亚执行该项目。本说明概述了从贸发会议协助乍得和刚果这两个项目国家²建设和加强采掘业与其他经济部门之间发展联系的努力中汲取的经验教训。

2. 关键的信息是，依赖初级商品的发展中国家³需要克服通常在采掘项目周围形成的飞地，途径是创造有利的环境，促进这些项目与更广泛经济的联系，从而促进包容性的可持续发展。

3. 本说明的结构如下：第一章介绍对初级商品的依赖和项目国家；第二章概述与项目国家有关的发展联系概念；第三章介绍和分析迄今为止实施的项目活动；第四章介绍从实地吸取的经验教训；第五章为结论。

一. 背景

4. 在许多依赖初级商品的发展中国家，开采可采掘的资源产生了巨大的收入，为经济增长和可持续发展创造了重要的机会。根据贸发会议《2016年初级商品依赖状况》(即将出版)，在2014/15年，碳氢化合物和矿物商品的出口，主要是石油的出口，占乍得商品出口总额的93%，刚果的87%，赤道几内亚的95%。

5. 然而，大多数依赖初级商品的发展中国家将其可采掘资源作为原材料出口，没有带来多少增值，因此无法将其资源财富转化为惠益经济其他部门的可持续发展收益。对可采掘资源的高度依赖使得这些国家易受市场价格波动的影响。由于采掘业的飞地和资本密集性质，与广泛经济的联系不足导致该部门对创造就业和经济多样化的贡献有限。

6. 各国可采取以下方式应对这一挑战，即从出口未精炼或半精炼的初级商品，转到创造促进经济发展和多样化的下游产业。可以通过加强采掘部门与更广泛经济的联系来实现这一点。

A. 中非国家经济共同体选定国家对初级商品的依赖

7. 中非经共体各国的燃料和非燃料矿产资源储量丰富。例如，中非经共体的钴产量占世界钴产量的51%，工业钻石占25%，原油占非洲原油的30%。

8. 中非经共体的五个国家(安哥拉、乍得、刚果、赤道几内亚和加蓬)依赖原油出口。如图1所示，2015年，这五个国家每天生产约270万桶原油，即非洲日

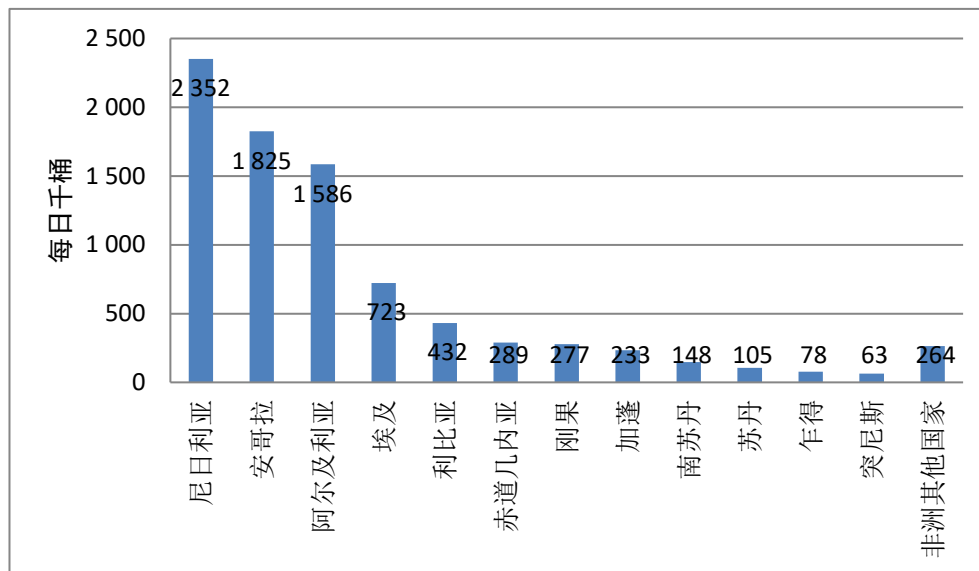
¹ 中非经共体包括11个成员国：安哥拉、布隆迪、喀麦隆、中非共和国、乍得、刚果、刚果民主共和国、加蓬、赤道几内亚、圣多美和普林西比和卢旺达。

² 由于推迟任命该项目的政府协调部门，项目活动在赤道几内亚尚未开始。

³ 依赖初级商品仍然是大多数发展中国家的一个核心问题。当一个发展中国家的初级商品出口收入占其商品出口总收入的60%以上，贸发会议就会将其列为依赖初级商品的发展中国家。

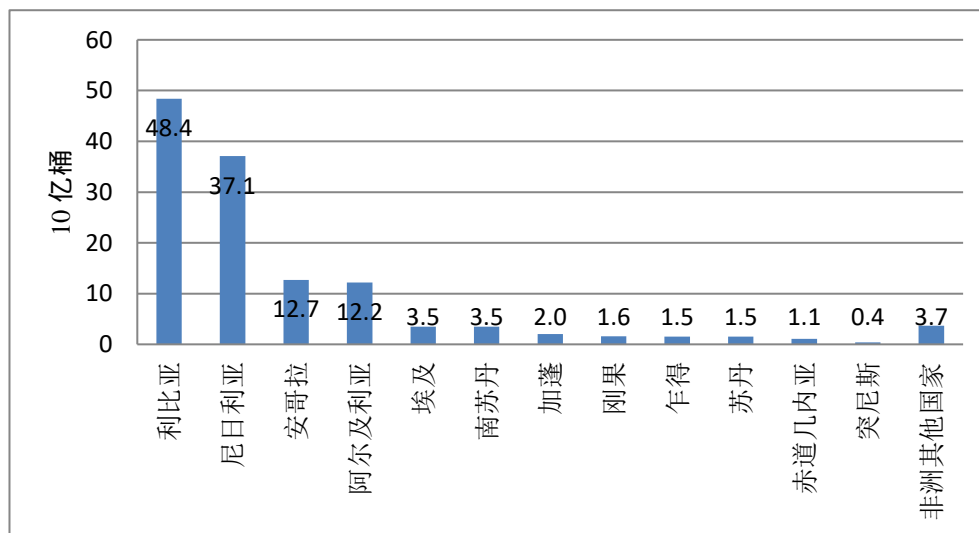
产总量 850 万桶的 32%。图 2 显示，这些国家的探明总储量为 189 亿桶，占非洲探明总储量 1,291 亿桶的 14.6%。⁴

图 1
2015 年石油产量：中非国家经济共同体选定国家和非洲其他国家



资料来源：英国石油公司(2016 年)。《英国石油公司世界能源统计评述》，2016 年 6 月。见 <https://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/statistical-review-2016/bp-statistical-review-of-world-energy-2016-full-report.pdf> (2017 年 7 月 10 日查阅)。

图 2
2015 年探明石油储量：中非国家经济共同体选定国家和其他非洲国家



资料来源：英国石油公司(2016 年)。《英国石油公司世界能源统计评述》，2016 年 6 月。见 <https://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/statistical-review-2016/bp-statistical-review-of-world-energy-2016-full-report.pdf> (2017 年 7 月 10 日查阅)。

⁴ 喀麦隆的石油生产与其他生产者相比相对有限；在图 1 中，喀麦隆的数字被列入非洲其他国家项下。

9. 关于天然气，安哥拉和赤道几内亚是中非经共体的主要生产国。2015 年，安哥拉的市场生产量估计为 7.725 亿立方米，赤道几内亚为 65.55 亿立方米。⁵ 估计非洲的天然气总储量为 14.1 万亿立方米。⁶

10. 中非经共同体所覆盖地区拥有各种非燃料矿物，包括稀有金属和贵金属。例如，刚果民主共和国生产金、铜、钴、钻石、铌、钽、锡和钨。安哥拉是重要的钻石生产国(2013 年的产量约为 9,360 克拉，90%是宝石质量，10%是工业等级)，还生产矿物商品，如水泥、漂白土、花岗岩、石膏、石灰石、大理石、石英、盐、砂、硅砂、金和碎石。⁷

11. 然而，在三个项目国家，则是以开采碳氢化合物为主。例如，在乍得，通过小规模的内国采矿和采石作业，为国内消费生产诸如混凝土骨料、水泥、粘土、金、石灰、石灰石、盐、砂、碳酸钠和石料的矿物商品。⁸ 刚果有潜在的金、钻石、钾镁、铁矿石和镁、多金属(铜，铅和锌)、磷酸盐和泥炭储量，⁹ 但生产还没有进入到采矿阶段，部分原因是缺乏基础设施。¹⁰ 在赤道几内亚，开采的非燃料矿物仅限于国内建筑行业使用的粘土、砾石、砂和火山岩。¹¹ 加蓬生产和出口锰和黄金，但仍未开采铁矿石储量。¹²

B. 乍得

12. 2003 年，农业占乍得国内生产总值(国内总产值)的 42%，石油则占 14%。自 2004 年以来，石油开采已成为国家收入和经济活动的主要来源。¹³ 2015 年，乍得的石油出口额为 12,020 亿非洲金融共同体法郎，牲畜出口额为 928 亿非洲金融共同体法郎，棉花出口额为 539 亿非洲金融共同体法郎，分别占出口总额的

⁵ 石油输出国组织，2016 年，《欧佩克年度统计公报》。见 http://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/ASB2016.pdf (2017 年 7 月 4 日查阅)。

⁶ 英国石油公司，2016 年，《英国石油公司世界能源统计评述》，2016 年 6 月。见 <https://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/statistical-review-2016/bp-statistical-review-of-world-energy-2016-full-report.pdf> (2017 年 7 月 10 日查阅)。

⁷ 美利坚合众国，美国地质调查局，2016 年，《2013 年矿产年鉴：安哥拉》。见 <https://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2013/myb3-2013-ao.pdf> (2017 年 7 月 4 日查阅)。

⁸ 美利坚合众国，美国地质调查局，2016 年，《2014 年矿产年鉴：乍得》。见 <https://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2014/myb3-2014-cd.pdf> (2017 年 7 月 4 日查阅)。

⁹ 世界银行，2012 年，刚果共和国：采矿部门审查。见 <http://documents.worldbank.org/curated/en/954411468234271193/pdf/743920ESW0P1230C0disclosed020260130.pdf> (2017 年 7 月 7 日查阅)。

¹⁰ 《经济学人》信息部，2017 年，刚果(布拉柴维尔)国家报告，5 月。见 <http://country.eiu.com> (2017 年 7 月 7 日查阅)。

¹¹ 美利坚合众国，美国地质调查局，2013 年，《2012 年矿产年鉴：赤道几内亚》。见 <https://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2012/myb3-2012-ek.pdf> (accessed 4 July 2017)。

¹² 《经济学人》信息部，2016 年，加蓬：停产后中国企业的锰销售额暴跌。见 <http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1244490908&Country=Gabon&topic=Economy&subtopic=Forecast&subsubtopic=Economic+growth&u=1&pid=315292815&oid=315292815&uid=1> (2017 年 7 月 4 日查阅)。

¹³ 贸发会议，2016 年，乍得项目执行情况的社会经济环境分析报告。在 12 月恩贾梅纳全国讲习班上提交的论文。

58%、4.5%和 2.6%。2014 年油价下跌对经济造成严重影响，低于预期的国际油价继续侵蚀增长的前景。¹⁴

13. 根据《经济学人》信息部，乍得的实际国内总产值增长从 2014 年的 6.9% 下降至 2015 年的 1.8%，部分原因是石油产量下降和国际价格下跌。¹⁵ 2016 年，预测实际国内总产值将下降 3.1%。

14. 自 2003 年 10 月开始生产以来，石油部门对公共财政收入的贡献超过 8 万亿非洲金融共同体法郎，占出口收入总额的 80% 以上。在这些收入的推动下，公共投资和支出增加了 20 多倍。公共支出的增加使得社会经济指标得到温和改善，¹⁶ 并为国家安全支出提供了资金，有助于改善该地区的政治稳定。

C. 刚果

15. 刚果于 1960 年开始开采石油，1975 年至 1984 年期间规模扩大，这改变了刚果经济的结构。¹⁷ 2015 年，石油约占出口总额的 85%，木材占 3.6%。尽管不断努力使经济多样化，但刚果依然严重依赖石油。根据《经济学人》信息部，2015 年，石油占国内总产值的 40% 左右，占出口收入的 70%，财政收入的 40% 以上。¹⁸ 对石油的高度依赖使得刚果易受市场价格波动的影响。

16. 2012 年和 2016 年，石油产量下降 14.2%，价格下跌 59.2%。然而，由于非石油部门，例如制造业、电力、天然气和电信的强劲增长，刚果经济平均增长了 3%。

17. 2014 年至 2016 年石油价格的下跌导致收入减少 54.4%，致使政府大幅削减公共开支。据世界银行预测，随着莫霍北部油田的启动，国内总产值的增长将出现复苏，2017-2019 年的年平均增长率为 3.6%。¹⁹

18. 在 2004-2011 年石油价格大涨期间，刚果的社会经济指标有所改善。²⁰ 此外，在 2010 年至 2013 年期间，公共投资增加了 300%。然而，根据国际货币基

¹⁴ 《经济学人》信息部，2016 年，乍得国家报告，12 月。见 <http://country.eiu.com> (2017 年 7 月 7 日查阅)。

¹⁵ 同上。

¹⁶ 例如，2000 年至 2009 年期间，婴儿死亡率为每千人 91 人，2010 年至 2014 年期间下降到每千人 72 人。关于基础设施，2011 年至 2014 年期间，获得清洁水的比例从 29% 上升到 39% 获得电的比例从 3.7% 上升到 3.9%。铺设道路的网络从 2003 年的 700 公里增加到 2011 年的 1,600 公里。然而，尽管有所改善，但是在 2016 年版的联合国开发计划署人类发展指数中，该国在 189 个国家仍排名第 186。

¹⁷ 贸发会议，2017 年，刚果项目执行情况的社会经济环境分析报告。在 5 月布拉柴维尔全国讲习班上提交的论文。

¹⁸ 《经济学人》信息部，2017 年，刚果(布)国家报告，5 月。见 <http://country.eiu.com> (2017 年 7 月 7 日查阅)。

¹⁹ 世界银行，刚果共和国：概述。见 <http://www.worldbank.org/en/country/congo/overview> (2017 年 7 月 5 日查阅)。

²⁰ 例如，小学的完成率从 2008 年的 77% 上升到 2011 年的 83%，但根据非洲开发银行和国际货币基金组织，质量和受教育机会仍是一个挑战。出生时的预期寿命从 2000 年的 52 岁增加到 2013 年的 59 岁。儿童死亡率 2000 年为每千人 121 人，2013 年下降到 49 人。同一时期，产妇死亡率从每千人 781 人下降到 426 人。

金组织的统计，石油价格上涨带来的国内总产值增长并没有使贫困与不平等现象相应减少，这一现象在农村地区仍然特别严重。²¹ 此外，预计 2019 年至 2034 年，刚果成熟油井的产量都会下降，突出强调了该国迫切需要实现经济多样化。

D. 赤道几内亚

19. 赤道几内亚的采掘业以近海原油和天然气生产为主。²² 2015 年，碳氢化合物约占国内总产值的 60%，财政收入的近 80% 和出口的 86%。相比之下，非石油部门规模小，对国民经济贡献较小。依赖碳氢化合物的出口使国家易受油价波动的影响。²³

20. 尽管近年来政府为实现国民经济多样化作出了努力，但赤道几内亚仍严重依赖碳氢化合物。2015 年，由于碳氢化合物产量下降，加上公共投资和私营部门建设减少，国内总产值下降了 8.3%。预测 2016 年至 2018 年期间国内总产值的增长将平均每年收缩 6%。²⁴

二. 通过发展联系实现多样化

21. 2004-2011 年初级商品的繁荣鼓励中非经共体国家扩大开采可耗尽的碳氢化合物和矿物初级商品。在中非经共体所覆盖的地区，开发这些资源有可能为各国政府产生大量出口收入和税收。如果有负责任的治理和足够的机构能力，这些收入可为资源丰富国家的可持续经济增长作出贡献。

22. 然而，只注重向工业化国家出口原材料商品，却是以国家发展为代价的。原材料商品往往没有在国内被加工成高价值产品，且某些采掘活动对靠近开采地点的社区具有不利的社会和环境的影响。

23. 此外，依赖初级商品的发展中国家易受商品价格震荡和收入波动的影响，这有损它们的宏观经济管理。为了减轻这一脆弱性，各国政府需要建立和加强采掘部门与经济其他部门的联系。这将有助于克服通常在采掘项目周围形成的飞地，并促进经济多样化。

24. 在这方面，资源丰富国家的政府可以制定措施，建立和加强发展联系，包括(前后向)生产、财政、消费和空间联系(见方框)。这些联系相互关联；例如，加强财政制度可筹集基础设施投资所需的资金，从而产生吸引国内对上下游活动

²¹ 国际货币基金组织，2015 年，第 15/264 号国家报告：刚果共和国，见“刚果共和国的贫穷与不平等：有利于包容性增长的公共支出优先事项”。见 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15264.pdf> (2017 年 7 月 5 日查阅)。

²² 美利坚合众国，美国地质调查局，2016 年，《2014 年矿产年鉴：赤道几内亚》。见 <https://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2014/myb3-2014-ek.pdf> (2017 年 7 月 5 日查阅)。

²³ 国际货币基金组织，2016 年，第 16/358 号国家报告：赤道几内亚共和国。见 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16358.pdf> (2017 年 7 月 5 日查阅)。

²⁴ 世界银行，赤道几内亚：概述。见 <http://www.worldbank.org/en/country/equatorialguinea/overview> (2017 年 7 月 5 日查阅)。

即前后向生产联系的投资所需的空間联系。然而，贸发会议技术合作项目的范围主要注重前后向生产联系，因此这也是本说明的范围。

发展联系的类型

前向生产联系涉及在当地加工采掘业开采的初级商品，以生产制成品，而不是以原始状态出口初级商品。这有助于在国内保留更多的财富，并促进就业、工业化和经济多样化。

后向生产联系将商品和服务的当地供应商与采掘公司联系在一起，以建立其他的地方工业。这可以带来显著的社会和经济效益，并对当地的工资和收入产生乘数效应，从而进一步推动当地的经济發展。

财政联系可以收取资源租金，并对其进行战略性利用。例如，从销售碳氢化合物和矿产品(例如从税收和特许权使用费)获取的收入，可用于促进非初级商品部门的工业发展。

空间联系涉及为促进资源开采建立必不可少的基础设施。采矿公司或东道国政府在发电、公路、铁路或港口等基础设施方面的战略性投资，可为其他经济部门带来惠益。例如，公路投资可以改善当地市场的运作。

消费联系涉及将采掘业产生的收入用于购买经济中其他部门生产的商品和服务。采掘业工人收入增长所带来的需求，加上参与该行业的企业购买本地生产的产品支出，可有助于新产业和就业的发展。

横向联系涉及利用采掘部门获取的技能 and 能力，来发展其他工业活动或部门。例如，通过创造有利于企业的环境，政府的支持可促进中小企业的发展，并推动工业化和创造就业。

资料来源：非洲预算改革合作倡议(2016年)，采掘业及其与经济其他部门的联系。主题论文 1。见 http://www.cabri-sbo.org/uploads/files/Documents/keynote_paper_2016_extractives_and_linkages_cabri_revenue_management_in_the_extractives_sector_in_africa_english.pdf (2017年7月5日查阅)；Hailu D, Gankhuyag U 和 Kipgen C (2014年)，采掘业如何促进增长、工业化和创造就业？为12月3日至5日举行的采掘部门和可持续发展问题对话向联合国开发计划署和巴西政府提交的论文。见 <http://www.extractivedialogue.com/wp-content/uploads/2014/12/HowDoesTheExtractive1.pdf> (2017年7月5日查阅)。

25. 与同样拥有自然资源的国家相比，例如与南非，以及在某种程度上与博茨瓦纳相比，中非经共体国家的生产联系很少。造成中非经共体国家联系薄弱的原因，是政策和私营部门的能力有限，无法将对采掘业的投资转化成增加就业机会、当地参与供应链和使所有利益攸关者(例如东道社区、工人、工匠、企业家和子孙后代)获益。可以通过当地含量政策，加强当地对该部门的参与，从而缩小这样的差距。

26. 然而，基于生产联系和当地含量概念的政策应尊重一国根据其贸易协定和双边投资条约所作的承诺。就采掘部门而言，当地含量要求包含有义务在特定的服务部门雇用当地的服务供应商和工人，以及购买当地生产的商品，例如机械和其他硬件。关于与当地劳动力签订合同的要求应符合世界贸易组织成员国根据《服务贸易总协定》第十六条(市场准入)和第十七条(国民待遇)所作的承诺。

《服务贸易总协定》与国外供应商的市场准入和国民待遇有关。同样，要求从当地供应商采购货物的要求，也将与世界贸易组织成员国根据《与贸易有关的投资措施协定》所承担的义务相冲突。只有世界贸易组织的最不发达国家成员国才对这些义务享有部分和有时限的例外。

A. 项目国家实施的政策

乍得

27. 乍得在 2003 年开始开采石油。石油迅速取代农业，成为主要的出口和经济活动来源。收入和政府的财政收入大幅增长。政府增加了对基础设施、安全和教育的投资。此外，石油运营商对商品和服务的采购，促成了乍得中小企业的崛起。²⁵ 尽管有这些改善，经济多样化和工业化仍然有限，持续的结构弱点²⁶ 阻碍了该国进一步的经济的发展。

28. 石油业是该国主要的经济部门和雇主，占正规经济部门就业的 72.5%。但是，当地就业主要集中于低技能工作。例如在多巴的一个项目，2013 年，嘉能可公司雇用了 1,828 名乍得人，其中 64% 的人从事低技能工作，33% 的人担任需要较高技能的职位，3% 的人担任管理职位。²⁷

29. 关于当地参与价值链，约 10% 从事与石油有关活动的公司是乍得公司。²⁸ 例如，据报道，埃克森美孚、双龙、雪佛龙与国有石油公司——乍得碳氢化合物公司——之间的一个企业集团，在其多巴项目中，给予乍得公司 73 份合同，远低于给予喀麦隆公司的 1,024 份合同。²⁹ 除合同总数以外，分析给予乍得公司的合同类型，例如涉及的技能或技术水平，也是可以说明问题的。

30. 乍得目前关于石油部门的法律框架未含有当地含量的正式定义。当地含量条款存在于一般立法的不同部分。例如，2007 年 5 月 2 日关于碳氢化合物的第 006/PR/2007 号法，包括在勘探和生产，以及基础设施合同、财产转移、当地招聘和培训以及采购等领域的具体当地含量要求。

31. 与此同时，规范勘探和生产共享协议的第 001/PR/2010 号法令，规定至少将 20% 的项目股份给予乍得碳氢化合物公司，并为采购、就业和培训规定了当地含量要求。

²⁵ 贸发会议，2016 年，乍得项目执行情况的社会经济环境分析报告。在 12 月恩贾梅纳全国讲习班上提交的论文。

²⁶ 包括基础设施和技能方面的差距，培训和商业支持服务不足，以及缺乏资金。

²⁷ 埃索乍得勘探与生产公司(2015 年)。2015 年年终报告，乍得/喀麦隆开发项目，第 35 号情况更新。http://cdn.exxonmobil.com/~media/global/files/chad-cameroon/chad_cameroon_project_update_35_ye2014_rpt_fr.pdf (2017 年 7 月 6 日查阅)。

²⁸ 贸发会议，2016 年，乍得项目执行情况的社会经济环境分析报告。在 12 月恩贾梅纳全国讲习班上提交的论文。

²⁹ 埃索乍得勘探与生产公司(2015 年)。2015 年年终报告，乍得/喀麦隆开发项目，第 35 号情况更新。http://cdn.exxonmobil.com/~media/global/files/chad-cameroon/chad_cameroon_project_update_35_ye2014_rpt_fr.pdf (2017 年 7 月 6 日查阅)。

32. 投资和劳动力规则中也存在间接的当地含量要求。这些一般性准则涉及技术转让、当地就业和参加采购。

33. 由于与当地含量有关的一系列规则未经协调，实际上在乍得碳氢化合物公司与运营商签订的合同中，当地含量的要求是逐案列入的。合同条款一般与当地就业、国家培训、地方采购、企业社会责任政策和监测与评价相联系。³⁰

34. 同样，1995 年的乍得采矿业法并没有具体提到当地含量，但它含有关于本地就业和培训、技术转让、国有公司优惠待遇和企业社会责任等相关条款。

刚果

35. 经济多样化是 2012-2016 年刚果国家发展计划中的优先事项，有助于经济增长和减贫。³¹ 石油和采矿都被列为促进刚果经济工业化和发展的战略部门。尽管如此，国家发展计划承认，由于缺乏技能、基础设施和商业支助服务，以及缺乏价值链国家一体化战略，石油和采矿业的当地参与仍然很弱。

36. 为克服石油部门缺少技术娴熟的刚果工人这一问题，政府与 Total E and P Congo 公司建立伙伴关系，在 Marien Ngouabi 大学(布拉柴维尔)开设了石油工程和地质学硕士学位课程。这一合作伙伴关系还创办了国家理工学院，作为 Moho Nord 项目实施工作的一部分。E and P Congo 还在中非高等技术研究所主办了一个工业维修培训中心。³²

37. 在采矿部门，一项总统令设立了在该部门进行研究的两个机构：地质矿业研究中心和贵金属专业知识、评价和认证中心。

38. 为解决基础设施方面的差距，刚果政府修建了一个国际机场、一个深水港和一条铁路，以把石油生产地区与其市场相连接。提供持续的能源和水供应仍然是对该国采矿业发展的一个挑战。

39. 2017 年，政府正在就建立中小企业支持中心的立法草案进行辩论，该中心与碳氢化合物部挂钩，将提供亟需的企业支助服务。根据该立法草案，中心的任务重点是协助刚果中小企业增加对石油部门的参与。刚果已存在一个隶属中小企业、手工业和非正规部门部的中小企业发展机构；因此，政府正在讨论如何将这两个职能合并在一个机构内。

40. 在 2016 年底之前，刚果与当地含量有关的各种法律、法令、规章和条例都是一般性的，即没有具体到任何部门。此外，对分散的规则没有进行中央协调，而且在许多情况下，也不清楚哪个政府机构对具体规则有管辖权。在石油部门，这造成对公司监管的混乱环境，以及对规则的执行薄弱或不一致。

³⁰ 贸发会议，2016 年，关于乍得当地含量和对其改进的贡献的情况报告。在 12 月恩贾梅纳全国讲习班上提交的论文。

³¹ 见 https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/Congo_-_Document_de_strat%C3%A9gie_pour_la_croissance_l_emploi_et_la_r%C3%A9duction_de_la_pauvrete%C3%A9_DSCERP_2012-2016_.pdf (2017 年 7 月 6 日查阅)。

³² 贸发会议，2017 年，刚果项目执行情况的社会经济环境分析报告。在 5 月布拉柴维尔全国讲习班上提交的论文。

41. 因此，实际上，在刚果政府与国际石油经营者谈判的合同中，当地含量条款的列入是在逐案基础上进行的。一些公司，如 Total E and P Congo，也实施了当地含量措施，作为其企业社会责任战略的一部分。Total E and P Congo 的企业社会责任活动包括：(a) 在个人卫生、安全和环境以及质量和合规方面为中小企业举办培训方案；(b) 国家中小企业优惠采购计划；(c) 创建本地供应商数据库。

42. 2016 年 10 月 12 日，刚果政府通过了第 28-2016 号法，即《碳氢化合物法》，它为碳氢化合物部门提供了全面的财政、海关和法律框架，包括具体的当地含量要求。该法第七章第 3 条详细列出了实施有关当地就业、当地采购、伙伴关系、技术转让和监测与评价方面当地含量的标准。³³

43. 就刚果的采矿部门而言，2005 年《采矿法》并没有具体提及当地含量。截至 2017 年 5 月，政府正在审查该《采矿法》，预计新草案将包括当地含量要求。政府在其与运营商的合同中，逐案应用当地含量规定。2016 年 9 月 26 日的第 21-2016 号法是一个例外，³⁴ 它具体关于在刚果南部马约科的铁矿开采，包含有关技能发展、当地采购、分包合同和建立地方发展基金的当地含量要求。

B. 项目理由

44. 贸发会议启动了一个加强中非经共体国家增进矿产资源部门与其他经济部门潜在发展联系的能力的项目。该项目针对高度依赖碳氢化合物，主要是石油的三个中非经共体国家(乍得，刚果和赤道几内亚)。项目的资金来源是联合国发展账户第九批供资。项目的目的发展制定和实施参与性战略的能力，以建立和加强国内经济与矿物开采相关活动的可持续的联系。

45. 该项目为实现其目标开展了各种活动，重点是加强各机构，促进研究合作和推动利益攸关方之间的对话。这些活动包括能力建设讲习班和考察团，以增加对以下领域的了解：例如培养该部门的供应商、实施当地含量政策、增值和技能转让。

C. 建立发展联系所面临的挑战

46. 三个项目国家仍处于为采掘业建立发展联系创造有利环境的早期阶段。查明在实施这一技术合作项目方面，主要的挑战包括：

(a) **获得资金。**采掘业的中小企业和其他当地企业强调，获得负担得起的融资渠道有限，限制了它们对采掘业的参与。缺乏资金扼杀了中小企业的发展，阻碍了它们投资新技术和设备的能力，而这些新技术和设备是它们与国际供应商在质量和成本方面进行竞争所必需的。当地银行要求相当于贷款金额 100-150% 的抵押，条件也不灵活，这有效地阻碍了中小企业获得它们的服务。

³³ 刚果，2016 年，《刚果共和国官方公报，特别版，第 8 号》。见 http://www.sgg.cg/imageProvider.asp?private_resource=2588&fn=jo_es2016_08.pdf (2017 年 7 月 10 日查阅)。

³⁴ 刚果，2016 年，《刚果共和国官方公报，第 41 号》。见 http://www.sgg.cg/imageProvider.asp?private_resource=2528&fn=jo_2016_41.pdf (accessed 10 July 2017)。

(b) **缺乏技能。**项目国家的中小企业和其他当地企业缺乏技术和管理技能，无法利用采掘业前后向生产联系机会。除其他因素外，项目国家的利益攸关方表示，职业培训机构太少，无法弥补技能方面的差距。这些国家的政府可以审查现有机构的课程是否对行业需求作出了适当反应。

(c) **机构能力有限。**虽然项目国家在发展联系(例如当地含量)方面制定了一些法律，但它们的机构能力有限，特别是执行法律、法规的能力有限，这促成了该部门本地企业的发展和参与缓慢。

(d) **缺乏基础设施。**缺乏或没有充足的基础设施(如电网、道路或水网)，促成了中小企业对采掘业的参与有限。中小企业引证了基础设施不足对其生产率、成本和利润产生负面影响，影响了其相当于国际供应商的竞争力。

(e) **信息流量不足。**与当地含量有关的机会信息流量不足，对多国承包公司和潜在的当地承包商都有不利影响。在项目国家，多国公司难以确定合格的当地供应商，因为关于这些公司没有一个中央公共登记处。对于中小企业来说，它们没有什么交流的渠道来了解采掘部门的机会，因此得出这个行业对它们封闭的印象。在刚果举行的第一个研讨会上，与会者提议建立一个在石油部门经营的当地合格公司登记处。这个项目的目标之一就是建立这个登记处。

(f) **民间社会的参与有限。**民间社会对采掘部门的参与度很低，这减少了它们在促进政策、合同透明度和改进商业惯例方面的宣传作用，而所有这些，都有助于建立可持续的发展联系。

(g) **在合同谈判中实现利益最大化的能力。**由于谈判能力薄弱，依赖初级商品的发展中国家政府往往会缔结有利于采掘公司的协议。因此丧失了最大限度地扩大该部门与其他经济部门的广泛联系的潜力。

三. 项目概述

A. 项目活动回顾

47. 这一项目的总体目标，是加强乍得、刚果共和国和赤道几内亚为惠益经济而加强采掘部门发展联系(见方框)的能力。为实现这一目标，该项目实施了各种活动，包括战略规划、能力建设讲习班和考察活动。这些活动寻求进行以下专题的能力建设，例如建立国内供应商基地、实施当地含量要求、增值、利用可转让技能开发其他部门、治理，加强机构和研究合作。

48. 2015年11月，为启动这一项目并制定实施路线图，贸发会议在乍得举办了一个国家能力建设和区域讲习班。采掘部门的利益攸关方，包括公共部门官员、机构、私营部门、学术界和非政府组织，接受了关于促进当地含量和发展联系以及评估矿业部门发展的社会和环境影响的培训。由于进行了参与需求评估，利益攸关方确定了乍得项目活动国家路线图的一般准则。这项工作审议了内部和外部环境，如适用的法律、法规和政策、惯例和可用资源。在讲习班结束时，与会者组成了一个国家工作队，批准了该路线图，并将其发送贸易部秘书长供官方认可。

49. 在这一乍得讲习班上，与会者为实现项目的预期目标，起草了国家和区域路线图，并批准了国家路线图。区域路线图仍需得到各项目国家政府和中非经共体的正式批准。讲习班的与会者包括矿业和地质部长、相关部委的高级决策公职人员和当地私营部门的利益攸关方(乍得)；规划、统计和区域一体化部长、相关部委的高级决策公职人员、联合国开发计划署驻地协调员、采掘部门的利益攸关方、高等教育机构和中部非洲经济和货币共同体的代表(刚果)。各部委和机构的参与使贸发会议能够在项目与这些机构的活动之间建立协同增效作用。

50. 2016年9月，该项目在刚果举办了国家和区域讲习班，目标与在乍得举行的第一个讲习班相似。还利用讲习班来分享在与矿产部门建立联系方面的区域最佳做法，以及中非经共同体在执行当地含量政策方面的经验教训。

51. 2017年3月，完成了对乍得和刚果采掘部门的详细评价，以确定每个国家在实施项目建议方面的需要。此外，在乍得和刚果都设立了国家工作队，负责监督为当地含量的实施制定战略计划、框架和准则，并促进相关部门之间的信息交流。

52. 拉丁美洲的证据与教训方案是(大不列颠及北爱尔兰联合王国)国际开发部的一个项目，2016年，作为贸发会议与该项目合作的一部分，国家工作队的成员参加了一个关于非洲和拉丁美洲当地含量的在线课程。2016年11月，在课程结束后，每个国家工作队有两名成员参加了拉丁美洲证据与教训方案的厄瓜多尔考察团，以加深他们对拉丁美洲采矿业发展与更广大经济之间联系的感受。此次考察还使非洲和拉丁美洲参与者之间分享知识，从而加强南南合作。

53. 更具体地说，在考察过程中讨论了以下主题：(a) 厄瓜多尔的石油和天然气工业；(b) 加强石油和天然气行业多样化的公共部门战略；(c) 私营部门在厄瓜多尔石油和天然气行业运营的远景；(d) 厄瓜多尔石油部门的石油业务和最佳做法；(e) 从私营公司角度看在亚马逊地区采用的当地含量做法；(f) 采掘部门在地方一级的影响以及地方行动者(民间社会、社区和公共部门)的作用；(g) 实施当地含量战略在地方一级的挑战。

54. 2016年12月，在乍得举办了第二个能力建设讲习班。专家们就查明扩大当地含量的机会问题向与会者提供了培训。四名专家(两名来自乍得，两名来自刚果)还与讲习班的参加者分享了他们从拉美考察获得的知识。在讲习班期间，互动会议使来自不同背景的参与者分享了关于扩大当地含量的经验和实际案例。讲习班有助于机构能力建设，并向与会者介绍了国际和区域最佳做法。

55. 2017年2月，贸发会议和非洲经济委员会在赤道几内亚举办了一个联合讲习班，旨在建设合同谈判以及监测和实施采矿和石油合同方面的机构能力。“非洲采矿愿景”强调了合同谈判是改善资源治理的关键干预点。因此，加强非洲国家与私营公司谈判的能力至关重要，不仅为了减少信息的不对称，还为了确保该部门与其他经济部门之间的广泛联系。³⁵ 与会者接受了以下方面的培训：谈判、监测和实施采矿和石油合同，制定和执行当地含量战略，加强矿产资源部门

³⁵ K Busia, 2016年，非洲矿业开发中心和合同谈判，在CONNEX谈判支助论坛的多方利益相关者全体会议上提交，巴黎，6月23日。见 <https://www.oecd.org/dev/inclusivesocietiesanddevelopment/Session%203%20-%20AMDC%20and%20Contract%20Negotiation%20Project%20-%20Kojo%20Busia.pdf> (2017年7月7日查阅)。

的国内生产联系。与其他能力建设讲习班一样，讲习班的与会者分享了在当地含量实施方面的最佳做法。

56. 2017年5月，在刚果举办了第二个能力建设讲习班。这一讲习班侧重公共政策问题。例如，专家介绍了在以下方面的方法和最佳做法：中小企业的发展，提高中小企业的竞争力，改善中小企业融资渠道，促进和发展采掘业的当地含量。还有关于在价值链的不同阶段确定机会的专家介绍。在讲习班结束时的问卷回答中，许多与会者写道，研讨会使他们具备了更好识别和实现矿产价值链中机会的能力。

B. 初步结果

57. 该项目目前还在实施中：将通过活动结束后进行的评价来评估其全面影响。然而，利益相关者之间存在广泛的共识，即该项目为促进项目国家采掘部门的发展联系引入了一种战略方式。

58. 在这方面，乍得和刚果的能力建设讲习班有助于加强中部非洲的教育机构与私营部门合作，设计将提高当地劳动力技能以参与采掘业的方案。

59. 此外，公共部门的官员和其他利益攸关者通过能力建设讲习班，学习制定参与采掘业的战略计划的方法和最佳做法。

60. 与会者经过考察访问厄瓜多尔，对厄瓜多尔石油和天然气部门的经验和最佳做法，更普遍地说，是对拉丁美洲采掘部门的经验和最佳做法，获得了第一手的知识。与会者观察到厄瓜多尔如何处理多样化和当地含量战略，以及如何应对石油和天然气的公共和私人投资产生的社会和环境挑战。

61. 学习考察的参与者与其国家工作队分享本次考察所获的知识。对于传播在制定前进道路方面的最佳做法，这已证明是非常宝贵的。

62. 贸发会议目前正在与安哥拉伙伴机构合作，如与 Agostinho Neto 大学和安哥拉中小企业商业支持中心合作，讨论第二次赴安哥拉考察的条件。这第二次考察的重点将是发展当地参与采掘业所需的公共政策和体制框架，实施中小企业支持机制，以及与私营部门合作制定培训方案。

63. 利益攸关方报告说，在这一项目实施之前，中非经共同体成员国之间就发展采掘部门联系进行的交流很有限。这种情况在该项目启动和随之举办了能力建设讲习班之后发生了变化。除了乍得和刚果的学者以外，中非经共同体和中部非洲经济和货币共同体的代表以及来自安哥拉、喀麦隆、加拿大、中非共和国、加蓬、尼日利亚和乌干达各大学的学者也分享了在有关议题方面的经验教训，例如制定和实施当地含量政策、公私伙伴关系、有利于技能开发的教育方案、当地中小企业参与矿产和石油价值链、企业社会责任政策、基础设施建设和民间社会参与采掘业。

64. 讲习班的参加者强调了这一平台有益于增加他们对当地含量政策和发展的认识，以及有益于在区域一级分享与采掘部门建立联系的经验。

65. 预计项目结束时将取得的进一步成果包括：

(a) 中非经共同体各国政府谈判达成公平和可持续的资源开采合同的能力得到提高；

(b) 项目国家的政府和民间社会监测合同执行情况并确保其遵守监管框架的能力得到增强；

(c) 决策者制定和实施战略计划和框架以促进本地运营商/社区参与采掘业相关服务的能力得到改善；

(d) 国家、区域和国际培训机构为与矿产价值链相关的职业提供职业培训方案而进行合作增加；

(e) 利益相关方利用矿产价值链信息进行差距分析和作出知情决策并确定本地参与的切入点的能力得到增强。

四. 经验教训和初步建议

66. 迄今从项目实施中获取的关键教训包括：

(a) **促进对话。**建立利益相关者可公开、坦率地讨论问题的环境，从而促进对话。这可在利益相关者之间建立信任，并提供包容地实施生产联系战略所需要的社会稳定。

(b) **及早进行广泛的沟通。**及早得到所有利益相关者的接受可促进整个项目实施过程中的沟通。因此可以为实现项目的目标设计一份可行的路线图。此外，将民间社会包括在内，促进了在分析当地参与采掘部门的机会并强调社区目标方面的透明度和问责制。贸发会议指出，政府、学术界、民间社会和企业必须继续合作，探讨企业与发展目标之间的协同增效。

(c) **区域协作。**在区域一级分享经验可促使设计更适合国情的框架。乍得和刚果在改善当地参与采掘业方面面临类似的挑战。分享有关这些挑战以及应对这些挑战的政策的信息，使两国利益攸关方能够对问题有深入的了解。例如，刚果财政部下属的自然资源局就该国自然资源的开采和商业化提供技术援助。这有助于石油和矿产活动的数据收集，并促进采矿、石油和财政部门之间的机构协调。另一个相关的例子涉及关于刚果中小企业支助机制的讨论。关于民间社会参与，非政府组织对石油活动的监测，例如乍得-喀麦隆集团的替代研究和石油监测项目，提供了关于采掘业治理和透明性的相关教训。

(d) **机构间协调。**各国需要建立协调机制，以使各部委和机构有效地参与促进发展当地含量。例如，在项目国家，商会与石油、采矿和商业部门之间缺乏协调，导致不能为促进中小企业参与采掘业有效地利用资源。它还扼杀了对采掘业多样化至关重要的政策、法律和框架的制定。项目组了解到，必须在不同的有关机构之间建立广泛的项目意识，并提供一个协调机制，允许每个机构参与政策的制定。

(e) **设定现实的目标。**由于在技能、基础设施、融资渠道方面的差距，且私营部门薄弱，政府就采掘业当地含量所设定的目标有时是不现实的。

67. 所获经验教训将有助于剩余项目活动的实施，以及贸发会议未来的项目。截至本说明之日，根据上述初步意见，可以提出若干潜在的政策建议：

(a) 建立多利益攸关方国家小组，由负责采掘部门和相关问题的部委、私营部门、民间社会和所有其他利益攸关方组成，以促进信息交流、透明度、善政和更具包容性的政策，从而制定现实的、具有可行目标的政策。

(b) 深化已在两国启动的改革，以改善机构处理问题的方式，例如当地私营公司的宣传，技能开发，以及这些机构是否获得一部分预算，以使它们能够实施这些新的活动。

(c) 建立(虚拟或有形的)平台，供跨国公司和中小企业交换有关石油和采矿部门可用机会的信息(供中小企业使用)，以及有关当地中小企业的信息(供跨国公司使用)。这需要负责石油和采矿的部委与负责中小企业的部委进行协调。该平台可以成为当地中小企业和在这些国家运作的跨国公司的数据库，并根据其所在地点并按其参与的活动排列。

(d) 建立得到跨国公司和政府支持的担保资金，以便利中小企业融资。这将有助于提高竞争力和生产力。虽然已做出一些努力来帮助中小企业获得银行部门的贷款，但需要通过创新的政策(如促进电子货币和流动资金)加强这些努力，目标是改进经济交易，减少利益相关者处理过多现金可能引起的潜在腐败的影响。

(e) 加强注重获取实践技能的培训方案。在这两个国家，针对当地中小企业的培训方案数目有限，特别是关于卫生、环境和质量管理等问题的培训方案。需要扩大培训方案，以包括指导中小企业如何参与与跨国公司和当地中小企业建立工业、金融和商业伙伴关系。后者可包括与跨国公司建立合资企业，或由跨国公司对当地的中小企业加以指导。这些方案应针对对促进部门发展联系至关重要的“战略部门”或活动，从而为更广大的经济发展作出更大贡献。在区域一体化的背景下，还必须使这些培训方案与邻国的培训方案协调一致。

(f) 培训员工利用国有公司(如乍得碳氢化合物公司和刚果国家石油公司)与石油、碳氢化合物、矿业、地质、贸易等部委之间的协同增效作用。

(g) 建立国家利益攸关方谈判达成更好的石油和采矿合同的能力，以及执行与当地含量有关条款的能力。

(h) 加强区域合作。在区域一级，中非经共体国家需要协调其努力，建立一个信息共享平台。在这个平台上，与当地中小企业参与有关的成功与失败，包括需要利益攸关方密切监测的挑战，形成所汲取的经验教训的基础。例如，乍得将分享其在处理与石油和采矿业有关的环境问题方面的成功经验，而刚果将分享其在指导中小企业方面的成功经验，以及 Total E and P Congo 公司及其合作伙伴执行的培训方案。贸发会议可以成为该区域各国交流经验的主要推动者，从而制定和执行有效的当地含量政策。

五. 结论

68. 采掘部门提供的许多发展机会超出原料或半加工商品的出口。正如本说明中强调指出的那样，可以在采掘部门与更广大的经济之间建立生产联系。然而，在一些发展中国家，采掘业仍然是飞地，使得国民经济更易受到市场价格波动的

影响，正如自初级商品价格在 2014 年中期普遍崩盘以来项目国家的困境所见证的那样。

69. 乍得和刚果处于执行促进发展联系和当地含量政策的不同阶段，部分原因在于其石油部门的成熟度不同。在刚果政府 2016 年 10 月通过《碳氢化合物法》之前，其成熟的石油部门受制于涉及征聘和采购等当地含量要素的各种法律、法令、条例和规则。这些规则没有明确提及“当地含量”，因为其中许多规则是在这一概念进入政策讨论之前制定的。已证明没有中央协调，这些不同的规则是难以执行的。因此，这些规定被逐案适用于政府与外国公司的合同。《碳氢化合物法》旨在为石油部门创建一个连贯的法律框架，包括具体、现实的当地含量要求。

70. 与此同时，乍得仍在为其年轻的石油部门制定法律框架，而现在是一个“当地含量”概念普遍存在于自然资源政策讨论的时代。不过乍得目前只存在一般规则，例如与招聘和采购有关的规则。这些规则并未明确适用于石油部门的当地含量；而且它们没有经过协调，只是得到部分覆盖和执行。事实上，乍得政府表示打算为石油部门通过一项全面的、有具体当地含量要求的法规。与此同时，与当地含量有关的规定是逐案适用于乍得碳氢化合物公司和其他运营商签订的合同。

71. 尽管在乍得和刚果，与发展联系有关的立法处于不同的阶段，但两国在将这种立法转变为经济和社会发展的有形成果方面都面临持续的挑战。例如，如本说明所强调的那样，项目国家受到以下方面的限制：技能差距、缺乏相关的职业培训机构、本地企业获得的融资机会有限、基础设施薄弱、合同谈判能力有限，以及没有途径获得关于本地公司可获机会的信息。这些制约因素限制了本地企业参与这一部门。

72. 整体上说，迄今为止的项目结果指出，依赖初级商品的发展中国家有可能通过建立和加强采掘业与更广泛经济之间的联系，使其经济实现多样化，并减轻受到市场价格波动影响的风险。这些联系有助于减少对初级商品的依赖，并使国民经济多样化。它们还可以为实现可持续发展目标做出直接的贡献，例如消除贫穷(目标 1)，提供体面工作和经济增长(目标 8)，以及建立产业、创新和基础设施(目标 9)。