

支柱一： 改进国家发展战略

将贸易纳入减贫战略主流

要使国际贸易成为最不发达国家减贫的一种更为有效的机制，第一个关键步骤是拟订更好的国家发展战略。对多数最不发达国家来说，这是一个制定和落实《减贫战略文件》的问题。

《减贫战略文件》曾受到批评，因为据说此种文件对贸易问题关注不够。第一代《减贫战略文件》的情况的确如此，这些文件的要旨是将扶贫的政府开支模式与深入、广泛的结构改革和早先结构调整方案实行的宏观经济政策相结合。但最不发达国家最近的《减贫战略文件》已经变得更加以增长为导向。贸易问题是这些《减贫战略文件》的中心内容。所有文件都列有出口增长和进口增长指标，这些指标构成宏观经济框架的一部分。此外，虽然《减贫战略文件》几乎都没有单群关于贸易的章节，但这些文件一律都列出了一系列贸易目标，这些目标是：进一步开放，提高竞争力和加强多样化；降低出口不稳定性；开发新的出口品，包括高价值农产品、制成品和旅游业；以及发展区域贸易联系等。总的来说，在《减贫战略文件》中，贸易开发与发展私营部门和改善投资环境问题密切联系在一起。但从大体上看，总的战略目标与政府优先行动之间的联系薄弱。此外，构成宏观经济框架一部分的贸易指标(这些指标通常假设出口增长快于最近的过去，进口需求的收入弹性较小。)随意浮动，与《减贫战略文件》的其余内容脱节。

本报告提出一种将贸易纳入减贫战略主流的方法。该方法侧重国际收支制约和进出口收入弹性变动，这些是为实现增长率足以帮助达到减贫指标的可持续增长所必须具备的要素。该

方法包括研究传统出口品的出口需求前景，并且定出标准，用以认定能够有助于实现贸易开发目标的有希望的贸易部门。在此基础上，可以探索多种贸易政策变通措施。在具备一个有大量利害关系方特别是私营部门参与的强力国家贸易政策进程的情况下，此种方法将最为有效。

这种方法能够有助于将贸易纳入减贫战略。但是，正如《2002年最不发达国家报告》所指出的，关键的挑战不仅在于将贸易纳入减贫战略，而且在于除此之外还应当向基于一项国家发展战略的、以发展为导向的减贫战略进一步靠拢。从这一角度来看，可以最恰当地把贸易纳入《减贫战略文件》的任务视为一项将贸易和发展这两者纳入减贫战略主流的双重任务。

自由化之后的发展战略

最不发达国家目前面临的一项关键挑战是，如何在一个刚刚实行自由化的开放的经济体中促进发展和减贫。需要以创新方式加以思考的关键问题有：一项自由化之后的发展战略具有何种性质？何种政府行动能够在不阻碍国际贸易的前提下推动经济体内的发展和减贫？这些问题是紧迫的问题。正如一位来自最不发达国家的常驻联合国和世贸组织代表(这位代表来自一个1990年代在实行自由化方面走得最远最快，但至今仍然面临着提高生活水平、确保更充分就业和减轻贫困等紧迫问题的国家。)最近在世贸组织的一次发言中所说，“我们[最不发达国家]中的多数仍然在黑暗中飞奔”。

正如本报告的分析所指出，以出口带动增长的战略本身不会促成最不发达国家的良性贸易—贫困关系。在最不发达国家(这些国家存在大规模贫困，多数人处在或低于仅够维持基本需求的收入水平。)，以出口带动的增长总的来说等同于一条排他性增长轨迹，益处全部集中在一个局部地区。不过，本报告的一个主要论点是，以出口带动增长并非贸易自由化之后能

够奉行的唯一有希望的开放型发展战略。还有另外一些变通的开放型发展战略，在这些战略中，贸易是增长的一个要素而不是增长的主要来源，这些战略可以在一种开放经济贸易制度中得到执行，在此种制度中，奖励措施既不向出口倾斜也不向进口倾斜，而且不区分农业部门和制造部门。此种发展战略在这里被界定为自由化之后的发展战略。

一些可能的自由化之后发展战略包括但不限于：

- 以出口带动增长的以人为本的战略，包括加强联系以利分散益处，还包括一项基本需求战略；
- 基于农业生产率增长和依靠出口加速工业化的均衡的增长战略；
- 以农业发展带动工业化，含有一个出口组成部分的战略——包括农业部门基础设施投资和技术进步，以及与加工活动的前向联系；
- 通过管理矿产资源收入争取发展和实行多样化；
- 开发基于自然资源的生产群组；
- 内含三个要素的一项发展战略，包括促进开发有竞争力的贸易品、就业密集型非贸易品，以及在维持生计的活动中推动技术变革，以便减少家庭劳动时间方面所受的制约。

出口增长是所有这些发展战略的一个重要组成部分。但是，尽管在第一项战略中，出口是经济增长的主要需方组成部分，但另外几项战略则属于开放型发展战略，其目的在于实现充分的出口增长而不是以出口带动的增长。在寻求充分出口增长的战略中，扩大内需是经济增长的一个重要的需方组成部分。因而，在增长过程中，国内需求和出口扩张之间就会取得进一步的平衡。

目前，似乎正以隐约而不是刻意的方式在一些最不发达国家出现的，是第一种混合型战略，将以出口带动的增长与基本

需求战略相结合。在这种新的、实在属于实验性质的混合型战略中，以出口带动增长的部分建立在贸易自由化的基础上，同时采取“境内”措施以减少对外贸易面临的内部制约因素(如因贸易便利不足和港口基础设施薄弱而引起的较高交易费用等)，并且采取措施促进关联从而使出口增长的成效传至贫困群体和贫困地区。同时，基本需求部分将越来越多地由最不发达国家的发展伙伴负责，它们调拨的发展援助将越来越多地用来满足基本需求。

这项战略肯定会比纯粹的以出口带动增长的战略促成更为积极的贸易与贫困的关系。然而，该战略是否具有可持续性，目前还不得而知。由于有限的国际援助会被越来越多地用于基本需求供应，发展生产部门和私营部门可用的援助就会减少。这项战略的最大危险是，一些国家最终将面临日益严重的债务问题。

正是在这一背景下，才需要更为广泛地讨论和探索本报告所述自由化之后的变通发展战略的意义。

促进发展的政策

不论采用何种战略，都需要制定新型政策，以便在新的开放型贸易环境中促进发展。这里，必须领会的一个要点是，如贾格底什·布哈格瓦蒂所说，自由贸易并不等同于放任自流。需要制定国内政策，以便纠正国内扭曲现象、市场失灵和协调失灵问题，这些在十分贫困的国家都涉及到诸多方面。此种政策应当设法补充而不是取代市场机制。

在执行自由化之后的发展战略时，最不发达国家的公共政策应当利用着眼于开辟市场、发展市场和加速完善市场的市场支持机制。这些政策决不能仅仅提供恰当的价格奖励措施，而是还应当建立恰当的机构和现代市场经济恰当运行所需的基础设施。提供公共货物以填补最不发达国家生产部门当前的空白

和短缺至关重要。还应当注入新投资以求在最不发达国家整个经济体内增强消化进口技术和新生产工艺的能力。私营部门发展应当成为一个优先事项。必须大力发展面向生产而不是仅仅进行交换的本国企业部门。必须特别注重中小企业，另外，需要制定新的面向市场的农业发展方针，以便填补撤消原有初级商品销售部门后留下的真空。

支柱二： 改进国际贸易体制

如果不改进国际贸易体制，减少最不发达国家发展受到的国际制约，再好的国家发展战略也无法产生积极的效果。

这不仅要求对世贸组织的规则予以关注，而且要求关注超越世贸组织问题的多边规范、规则和做法。有必要采用这些广泛的概念对国际贸易体制进行界定，因为实际上最不发达国家在国际贸易环境中面临的许多关键国际问题处于世贸组织的议程之外，例如，涉及国际初级商品经济运行的问题，部分受到世贸组织问题的影响，部分并不受到这种影响。另一个重要问题是发达国家与最不发达国家、发展中国家与最不发达国家之间优惠市场准入协定的性质以及区域贸易协定的性质。矿产租金和收入的透明度是另一个关键问题。取消援助附带条件的过程对进口竞争十分重要，正通过经合组织的发展援助委员会进行监督。在这个背景下，如果仅限于讨论世贸组织问题，就会闭目塞听，不懂得恰当地开展分析，研究如何才能通过改进国际贸易体制将国际贸易与最不发达国家减贫联系起来。

本报告主张，改进国际贸易体制应包括：(1) 普遍适用于所有发展中国家的全球级别的措施，(2) 用于最不发达国家的特殊国际支助措施，(3) 在贸易和投资领域加强南南合作。