

马来西亚消除农村贫困经验考察

韦 红

【摘要】 马来西亚在消除农村贫困方面取得了重大成就,其经验在于:将消除农村贫困与农村经济发展战略相结合,在经济发展中消除贫困;注重提升农民的能力,鼓励通过自助、自立摆脱贫困;建立起一套完善的机制,以保证各种消除农村贫困计划得到切实有效的贯彻执行;鼓励多种力量参与消除农村贫困事业,让非政府组织、私营部门、外国资本、农民合作组织等都在其中发挥应有的作用。

【关键词】 马来西亚; 农村; 贫困; 经验

【中图分类号】 F31 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1001-4527(2006)05-0108-03

【基金项目】 教育部人文社会科学重点研究基地2005年度重大项目“农村基层组织、公共服务体系与政府兴农政策的国际经验研究”(项目批准号:05JJDZH233)。

【作者简介】 韦红(1964-),女,华中师范大学中国农村问题研究中心教授。

一、在发展中消除农村贫困

自上个世纪70年代以来,马来西亚政府一直将消除贫困尤其是农村贫困作为经济发展的重要目标之一。在1971—1990年的“新经济政策”时期,马来西亚并没有实行专门的消除农村贫困计划,而是将消除贫困贯穿于各种农村发展计划之中。政府的理念是“通过项目方式来提高生产力、增加收入水平和为不分种族的所有马来西亚人增加工作机会来消除贫困。”^{[1](P1)}因此,这一时期马来西亚消除农村贫困的主要方式是通过各种农村发展计划为贫困农民就业、提高收入提供各种机会和支持。

土地发展计划:政府通过该计划将无地农民迁移到政府新开发的土地上,并帮助其种上高产的橡胶、果树及粮食作物。联邦土地发展机构向迁居者提供财政上的支持,包括给予津贴直到农林作物成熟,同时还提供必要的经济和社会服务设施,如给每个家庭提供水电设施等。

原地发展计划:该计划通过推行更好的种植技术以及换植新的高产作物,帮助生产率低下地区的农民提高收入,逐步摆脱贫困。

农村综合发展战略:马来西亚于1971年开始推行农村综合发展战略,希望通过一系列的项目建设为农业发展提供支持,扩大农村人口就业,实现农业部门的现代化。开展的项目主要有自然资源和土地发展、农村基础设施和社会环境建设、提供农业支持服务如信用、市场、研究、农场资金投入等、发展非农产业、农村公共工作和社区发展等。

乡村工业化战略:积极发展乡村工业,如鼓励出口农产品的初级加工,发展传统手工艺生产,扩大满足本地市场的

农产品生产。在第六、七个马来西亚计划期间(1991—2000),政府投入了大量资源来促进乡村工业化,其中包括贷款、补助、咨询、服务、培训、基础设施、税率优惠等。

农村增长中心战略:该战略是通过乡村城市化、农业商业化和现代化来为农村地区的经济增长提供动力,从而消除贫困,改进农村人口的生活质量。具体做法是围绕一个主要村庄或一组具有单一经济功能的传统村庄建立农村增长中心,政府为这些村庄提供必要的基础设施。

马来西亚通过以上各种农村发展战略和发展计划,为贫困农村人口提供了大量就业和增收机会,许多贫困家庭深受其惠。在1970年到1987年,马来西亚总共实施了422项土地发展计划,共开发土地76万公顷,安置无地移民111,728人。^{[2](P260)}在1971—1995年间,大约有2,349,568公顷土地被纳入原地发展计划。在1991—1995年,仅橡胶业小农发展局就对305,420公顷土地进行了换植,使118,900橡胶小农获益。农村综合发展战略自推行以来,其覆盖率达到61%的农业地区,共计513万公顷,惠及514,000个家庭。^{[3](P12,16)}

二、以提高贫困农民能力为主的救助模式

在1991—2000年的“国家发展政策”时期,消除贫困仍是其重要目标之一,但与“新经济政策”时期不同的是,除了继续在各种农村发展计划中消除贫困外,政府还专门实施了反贫困计划,帮助特定人群摆脱贫困。这一时期主要实施了以下两个反贫困计划:

第一,特困人员发展计划。该计划始于1989年,政府将特困家庭登记在册,并设计一系列满足这些特困家庭需要的

项目,以增加其就业机会和提高收入。这些项目包括小型贸易、家庭手工业、家畜饲养、水产养殖、粮食作物的商业化生产等。政府还为贫困家庭提供无息贷款和培训、改善住房条件、为孩子们提供食物和教育资助等。至 2000 年 4 月,马来西亚共发放 76720 万马元的无息贷款,大约有 153500 贫困人员从中获益。除此之外,联邦土地发展机构还给那些因伤残无力工作以及年龄超过 60 岁以上的贫困家庭提供直接经济救助,每人每月获 50 马元救助,一个家庭每月最高可获 250 马元的救助。总共有 7000 个贫困家庭获得救助。^{[4](P59)}

第二,土著少数民族脱贫计划。马来西亚土著少数民族大多从事农业和渔业,其贫困率高达 50.9%。为了帮助其摆脱贫困,马来西亚在第七个马来西亚计划期间(1996 – 2000)实施了一个专门帮助土著少数民族脱贫的计划。该计划的资助形式主要是鼓励土著少数民族参加各种能够增加收入的活动,如土地开发、蔬菜种植、零售业、家庭手工业等。在新土地开发和安置计划中,共有 8100 个土著少数民族家庭获益,涉及土地面积达 19,800 公顷。到 1999 年底,15820 个土著少数民族家庭获得了 7900 万元的补贴,其贫困率已由 50.9% 下降到 15.4%。^{[4](P60)} 在 2001 年开始的“国家远景政策”时期,政府继续实施类似的反贫困计划,以资助边远地区的土著少数民族。

以上反贫困计划显示,反贫困的主要措施仍然是通过各种生产发展项目为贫困农民就业、提高收入提供各种机会和支持,“新经济政策”时期的“在发展中消除贫困”的理念得以继续坚持。基于这一理念,政府对贫困农民的救助是以提高其生存能力和生产能力为核心。提升农民能力主要通过两种途径来实现:一是通过为贫困家庭提供培训、教育资助,提高其文化水平和生产技能,使其更具生产能力和竞争能力,从而能够从事获得较高收入的农业活动或非农活动,或在乡村和城市中心开办自己的企业。二是通过为贫困家庭提供良好的生存环境和生产环境,使其靠自助自立来摆脱贫困。在反贫困计划中,政府为农村贫困家庭提供一系列基础设施、卫生医疗等社会服务。到 1995 年,72% 的农村贫困家庭通了电,65% 的农村贫困家庭有了安全的饮用水;77% 的农村贫困家庭在 9 公里的范围内有一家政府的或私人诊所,还有汽车牙科医疗队和诊疗所、村卫生队、飞行医生为边远的农村地区提供医疗服务;94% 的农村贫困家庭在 9 公里范围内有一所小学,60% 的贫困家庭在同样距离内有一所中学,另外还有各种教育资助,如奖学金、免费课本、食宿、制服等提供给贫困家庭的学生。在 1991 – 1995 年间,由于特困家庭发展计划的实施,农村地区的特困家庭由 1991 年的 5.2% 下降到 3.7%。^{[5](P61)} 在反贫困计划中,直接的现金救助是很有限的,只限于老年人和无力就业的残障人士。马来西亚反贫困走的是一条以提高农民能力为主、现金救助为辅的救助脱贫模式。

三、建立起一套保证消除农村贫困目标实现的机制

在马来西亚,消除农村贫困计划从制定到贯彻都有一套比较完善的机制,各层次和各部门的机构能够相互协调,共

同合作,保证着消除贫困目标的实现。

制定机制:消除贫困计划作为国家整个发展计划的一部分,其制定由总理署的经济计划组(Economic Planning Unit,简称 EPU)来领导和协调。参与计划制定过程的机构涉及多个层次与部门,有最基层的村领导和最高层的议会,还有内阁以及联邦、州和地方级别的公共服务机构等。除这些官方机构外,大学、非政府组织和私人专家也在制定消除贫困计划中发挥重要作用。他们关注的焦点是现存的计划有哪些成就和不足,然后提出补救措施以及新的计划。

贯彻和监管机制:由于马来西亚的消除贫困计划大多包含在国家的各种发展计划之中,因此消除农村贫困计划的贯彻涉及到联邦的多个部,如乡村发展部、人力资源部、国家团结与社会发展部、卫生部、教育部、房屋与地方政府部等。这些部通过其州一级和次州一级(区级)甚至是村级的执行机构,对各种农村发展项目和反贫困项目的实施进行组织和管理。为了协调各部门工作以及使相关项目真正落到实处,总理署还成立了贯彻协调组(Implementation Coordination Unit,简称 ICU),从事协调和监管工作。为执行好协调和监管任务,ICU 建立了各个层次的协调和监管委员会。在联邦级别上建有三个层次的委员会,最下层是各部建立的部级发展委员会,其次是由政府部长任主席的国家发展劳动委员会,最上层是总理负责的国家发展理事会。在各州级别上也建立了三个层次的协调和监管委员会,最下层是区发展劳动委员会,其次是州发展劳动委员会,最上层次是州发展理事会。最下层的委员会密切注视各项目的进展情况,及时解决项目进行中的各种问题,并把有关情况报告给上一级委员会。上一级委员会则负责解决下一级委员会提交上来的未能解决的问题。1995 年,ICU 的协调和监管功能转给了乡村发展部。

评估机制:马来西亚的统计部门通过定期的家庭收入调查,密切注视着脆弱群体的生活状况以及各地的贫困发生率,并以此为依据,对现行的消除贫困计划所取得的成就进行评估。另外,总理署的 EPU 以及其他机构也根据需要对消除贫困的某些更具体方面进行委托研究和评估。这些评估和研究结果将用于下一轮消除贫困计划的制定。

资金保障机制:除了建立起一套制定、贯彻、评估消除贫困计划的机制外,马来西亚还为消除贫困计划的实施提供资金保障。1971 – 1995 年间,在联邦政府 468 亿马元的总开发支出中,有 28.3% 的经费用于降低贫困项目。在第二个马来西亚计划中,用于促进农业贫困人口生产能力和生活质量提高的公共开支达到 24 亿马元,在第六个马来西亚计划中,则增至 139 亿马元,其间增长了 5 倍多。^{[6](P22)}

四、鼓励多种社会力量参与消除农村贫困事业

由于消除农村贫困是一个庞大的工程,马来西亚政府积极鼓励其它社会力量参与其中。如上文所述,在制定消除贫困计划的过程中,除了各级政府机构外,还有大学、非政府组织和私人专家参加。特别是在各计划的贯彻过程中,私营企业(包括外资)、非政府组织、农民合作组织等都在其中发挥

着不可或缺的作用。

在提高农作物产量和促进农业工业化、商业化的各种项目中,马来西亚积极鼓励本国资本参与农村地区的开发与投资。在吉打州,有70%的相关项目由私营部门来运作,政府机构对其进行监管和评估。只有30%项目才由合适的政府机构来运作。^{[6][P28]}私营部门除了直接参与投资开发外,还为贫困人员提供技术培训、工作机会、实物和财政资助等。虽然马来西亚对外国资本在投资农业部门的控股比例上有所限制,但仍积极吸引外资开发农工商一体化发展区,鼓励外资在农村地区创办农工商联合企业。由外资和本国大资本开办的经济作物农场、禽畜饲养场、农产品加工企业,生产组织先进,它们将农产品、禽畜产品的生产、管理、加工、运输、销售连为一体,具有相当高的经济效益。^{[7][P270]}在农村综合发展计划中,一些项目资金还来自于世界银行和亚洲开发银行的贷款。本国私营资本和外来资本的参与为农村地区的脱贫做出了不言而喻的贡献。

非政府组织在国家的反贫困计划也发挥着重要作用。“马来西亚努力信用”(Amanah Ikhtiar Malaysia,简称AIM)是一个金融方面的非政府组织,是参与消除贫困项目的非政府组织中最为成功的一个。自1987年以来,该组织用政府分配的30000万马元的无息贷款为69000个贫困家庭提供信用服务,使其能够从事小商业和家畜饲养业。^[8]AIM还为一些潜在的服务对象实施了特别预备项目,以促进贫困家庭的自尊和自立。

为培养农民的互助合作精神,并在互助中消除贫困,马来西亚政府鼓励农民成立各种合作团体。最初农民合作团体的主要形式为农民合作社和农民协会。农民合作社主要提供信贷服务,合作社享有所得税率低于其他私营企业20%的优惠待遇。农民协会主要从事综合性商业活动,为农民提供生产生活资料、推销农副产品等。农民合作组织在促进当地农业经济发展、降低贫困中扮演着重要角色。在慕达地区,自1968年成立第一个农民协会以来,至今已有27个,并在当地经济发展中取得很大成功。至2001年,该地区农民协会成员达到48736人,资本达907万马元,积累资产达6777万马元。除此之外,还有上百个各种各样的农民团体被组织起来,它们不仅起着组织生产的作用,而且还具有为农村提供社会福利服务的功能。如农民组织教育基金,每年为农民的孩子提供奖学金,资助其接受教育。^{[9][P129]}上个世纪80年代以后,马来西亚推行“合作社新纪元”计划,鼓励建立新型合作社,如地区开发、家庭工业、住房、学校、投资等种类繁多的合作社,使农民通过合作得到更多的帮助和就业机会。这充分体现了马来西亚通过互助自立来促进农村发展、消除贫困的理念。

结论

综上所述,马来西亚在消除农村贫困过程中有如下经验:(1)将消除农村贫困与农村经济发展战略相结合,在经济发展中消除贫困。通过大规模的土地开发以及农业经济的

现代化和商业化,给贫困农民提供更多的就业机会和增加收入的途径,从而为其摆脱贫困提供良好的外在经济环境。(2)注重提升农民的自我脱贫能力。马来西亚通过给贫困农民提供培训、教育、信用贷款、基本的生产和卫生设施,提升贫困农民的生产能力和竞争能力,使其能够改变传统的生产方式,参与高附加值的农业生产活动以及非农活动,从而依靠自身的能力来摆脱贫困,提高生活水平。在自助自立的原则下,马来西亚不主张给予贫困农民过多的直接现金资助,直接的现金资助只限于提供给无劳动能力的成员。(3)建立起一套机制以保证消除农村贫困目标得以实现。无论是消除农村贫困计划的制定,还是各种计划的贯彻及其实施效果的评估,从中央到地方都有一套机制来执行和监管。多层次的政府机构相互协调,相互配合,共同保证着各项消除贫困计划得以切实有效地实施。(4)鼓励多种力量参与消除农村贫困事业。在一个传统农业国家,消除农村贫困是个庞大的工程,仅靠政府的力量是不够的,为此马来西亚政府积极鼓励国内外各种力量参与其中。非政府组织、私营部门、外国资本、农民合作组织等都在促进农村经济发展、消除农村贫困方面发挥着不可忽视的作用。马来西亚的经验对于正处于工业化进程中经济尚不十分发达的发展中国家制定消除农村贫困政策具有重大的参考价值。

〔参考文献〕

- [1] Government of Malaysia, Mid - Term Review of the Second Malaysia Plan 1971 - 1975, Kuala Lumpur, Government Press, 1971.
- [2] 韩方明. 华人与马来西亚现代化进程[M],北京:商务印书馆,2002.
- [3] Fatimah Mohd Arshad & Mad Masir Shamsudin, “Rural Development Model in Malaysia”, Paper presented to the Hon. President of Peru, Mr. Alberto Fujimori, Lima, PERU, 13 October, 1997.
- [4] The Eighth Malaysia Plan: Poverty Eradication and Restructuring of Society, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN017504.pdf>
- [5] Poverty Eradication in Malaysia, 1971 - 1995: Some Lessons, http://www.unescap.org/rural/doc/beijing_march97/malaysia.PDF
- [6] Jeffrey Henderson, David Hulme, Richard Phillips and Nooral Ainur M Nur, Economic Governance and Poverty Reduction in Malaysia, <http://www.gapresearch.org/governance/MalaysiaReportMay2002.pdf>.
- [7] 沈红芳. 东亚经济发展模式比较研究[M],厦门:厦门大学出版社,2002.
- [8] Poverty Eradication: Malaysia's Experience, <http://www.epu.jpm.my/Bi/issues/poverty.pdf>
- [9] Robiah Bt. Lazim, “Malaysia (1)”, in Dr. D. A. Cruz (ed.), Rural Life Improvement in Asia, Published by the Asian Productivity Organization, 2003.

〔责任编辑 胡宗山〕