

发展中国家的农村贫困问题

对公共政策的影响

Mahmood Hasan Khan



发展中国家的农村贫困问题

对公共政策的影响

Mahmood Hasan Khan



©国际货币基金组织, 2001年

丛书编辑
基金组织对外关系部
Jeremy Clift

封面设计及排版
Massoud Etemadi, Choon Lee
和基金组织制图科

ISBN 1-58906-010-5
ISSN 1020-8399
2001年3月出版

如欲订购基金组织出版物, 请联系:

International Monetary Fund, Publication Services
700 19th Street, N.W., Washington, D.C. 20431, U.S.A.
电话: (202) 623-7430 传真: (202) 623-7201
电子信箱: publications@imf.org
互联网址: <http://www.imf.org>

前言

编写《经济问题》丛书是为了向广大的非专业读者介绍基金组织工作人员进行的一些专题性经济研究工作。丛书的素材主要选自基金组织的工作文章—由基金组织工作人员和访问学者撰写的技术性论文-和与政策有关的研究文章。

本文取材于基金组织工作文件第00/78期—“发展中国家的农村贫困问题：问题与政策”。读者可以从基金组织的出版物服务处购买文中提到的研究文章（定价10美元），或从基金组织的网站（www.imf.org）下载原文。这本小册子由Paul Gleason编写。

发展中国家的农村贫困问题

农村贫困的根源复杂多样、范围很广。它们涉及文化、气候、性别、市场和公共政策。像其它问题一样，农村穷人面临的问题多种多样，解决的方法也各不相同。此小册子研究了农村贫困问题如何演变、什么原因使其长期存在、要消除或减轻贫困应采取哪些具体措施等问题。

人们普遍承认，宏观经济稳定性、竞争性市场，以及对有形和社会基础设施的公共投资是实现可持续经济增长和削减农村贫困目标的重要前提。此外，因为农村穷人与经济之间的联系千差万别，因此公共政策的重点应是以下问题：获得土地和信贷、教育和医疗卫生、支持性服务，以及通过设计周全的公共工程计划和其他转移支付机制获得食品的权利。

世界人口中的大约1/5受到贫困的折磨——这些人每天的生活费不足1美元。贫穷不仅仅是一种存在的状态，它还是一个具有很多内容和复杂性的过程。贫困可能是持续的（长期的）或短暂的，但如果短暂的贫困来势汹汹，也能使后来几代人陷入困境。穷人采取了各种策略来化解和解决他们的贫困问题。

要理解贫困，至关重要的是研究经济和社会问题，包括国家的机构、市场、社区和家庭。贫困的程度因性别、种族、年龄、居住地（农村还是城市）和收入来源不同而有区别。在家庭中，妇女和儿童比男人遭受的苦难更多。

在社区，少数民族或少数宗教群体遭受的痛苦多于多数群体，农村穷人苦于城市穷人；而在农村穷人中，无地的短工又比小地主或佃户更苦。这些穷人中的差异反映了文化、市场和公共政策极其复杂的相互关系。

农村贫困问题占全球贫困问题的近63%，在像孟加拉这样一些国家则达到了90%，在撒哈拉沙漠以南的非洲达到了65%-90%。（这种格局的例外发生在一些拉丁美洲国家，那里的贫困集中在城市地区。）在几乎所有国家，在个人消费、接受教育、医疗卫生、饮用水和卫生设施、住房、交通和通讯等方面，农村穷人的境况远比城市贫民更糟。不论总体经济是否在增长，长期居高不下的农村贫困水平致使人口迅速增长和农村人口向城市地区迁移。事实上，城市贫困的主要起因是农村穷人努力想借迁入城市来摆脱贫困。政府扭曲的政策，包括惩罚农业部门的政策和忽视农村（社会和有形的）基础设施的政策一直是造成农村贫困和城市贫困的主要原因。

关于经济发展的最新文献相当深入地研究了贫困、经济增长和收入分配之间的联系。如能满足以下这两个最起码的条件，就能消除绝对贫困：

- 必须在可持续的基础上实现经济增长，或平均收入必须增长；
- 在收入分配或减少收入不平等现象方面，经济增长必须是中性的。

一般而言，如果没有经济增长，就无法削减贫困。事实上，如果巨大比例的人口长期贫困，就会破坏经济增长的前景。而且，收入（和财富）的初次分配也会极大地影响增长的前景和大范围贫困的消除。大量事实表明，收入分配的极端不平等既无益于经济增长，也不利于减轻贫困。经验表明，如果国家制定出激励性机制并进行补充性投资，以确保改善医疗卫生和教育状况能增加收入，那么穷人将

通过增加当前消费和提高未来的收入而双重受益。

经济增长的格局和稳定性也是重要的。一方面，传统的增长是资本密集型的、进口替代型和向城市倾斜的，它是由政府在定价、贸易和公共支出方面的政策促成的，但消除贫困的效果普遍不佳。另一方面，在土地所有权的集中程度不高和采用劳动密集型技术的情况下，农业增长几乎总是有助于削减贫困。最后，因冲击和经济调整造成的经济增长急剧下降可能会增加贫困的发生率；即使恢复了增长，如果不平等程度因危机而上升了，贫困发生率也不会下降。



农村穷人：他们是谁？

农村穷人主要以务农、渔业、林业，以及相关的小型工业和服务业为生。要了解贫困如何影响这些穷人和家庭，并为削减贫困制定政策方案，我们首先需要了解谁是农村穷人。

农村穷人并不是一个性质同一的群体。将农村穷人划分为各个组别的一个重要方式是根据他们是否占有农田的情况：自耕农作为小土地所有者和土地承租人可以占有农田，非自耕农则是无地无技能的农工。但在这两种之间在职能上有很多交叉，这反映了穷人为适应经济和社会变革而制定的削减贫困的战略。

自耕农构成了发展中国家农村穷人的主体，他们直接

从事农作物和牲畜的生产和管理。由于这些家庭不能依靠自有或自耕的少量土地为生，因此他们也向村内的其他人提供劳动力，从事农业和非农业活动。这些家庭中的一些成员或是轮流或长期迁入城镇。很多国家的小土地所有者和承租人均面临着一起脱离农业的日益增加的压力。构成“非农民化”进程基础的是市场力量，是影响土地持有、地租、物价、信贷和对社会及有形基础设施进行公共投资的政策。

非自耕农，也许是农村穷人中的赤贫者。由于人口的自然增加和非农民化的发展，他们的数量一直在迅速增加。这些农工依靠的是对农业和农村非正式小型工业和服务业劳动力的季节性需求。无地的农工易于受劳动力需求、工资水平和食品价格变动的伤害。他们认为，与小土地所有者和承租人相比，他们更加难以获得公共基础设施和服务。此外，与城市贫民不同的是，他们经常被排斥在公共部门安全保障网络之外（如食品配给）。

农村妇女遭受的苦难远远超过农村男人。在绝大多数社会中，其贫困和低下的社会地位是形成长期贫困的主要原因。很多国家的大量证据表明，重点解决妇女需要和赋权问题是人力发展的关键之一。



穷人拥有什么？

为了理解农村地区贫困的形成及对不同群组的影响，

我们需要看一下穷人拥有或者可以获得的资产，以及他们与经济的联系。农村穷人面临的经济形势受到在家庭、社区和超社区水平持有的各种资产（和资产的收益）的影响。穷人的有形资产包括自然资本（土地、草原、森林和水域的私人 and 共同产权）、机器、工具和结构物、家畜和食物的存量，以及金融资本（珠宝、保险、储蓄和获得信贷）。

他们的人力资产是家庭和社区中劳动力储备—包括各种年龄、性别、技能水平和健康状况的农工。他们的基础资产是公共和私人提供的交通和通讯、上学和去医疗中心、及仓库、饮用水和卫生设施。他们的制度资产包括受法律保护的权利和自由，他们参与家庭和社区决策的程度，以及在超社区水平上参与决策的程度。前两类资产主要通过个人间和社区之间正式和非正式的网络受到规范。绝大多数农村人口—尤其是妇女和无土地的家庭人口，由于资产匮乏和这些资产的收益低且不稳定而处于极其不利的状态。

农村穷人之间的差别在他们与经济的关系上反映得更明显，这种联系决定着他们如何使用其资产和参加生产活动。所有农村穷人都参加可贸易和非贸易产品与服务的生产。手工业和熟练工人提供众多小自耕农也生产的非贸易服务和某些非贸易产品（如主食品）。但只有自耕农通过占有或（交租种的谷物）租用土地而获得少量土地。他们也是穷人中唯一拥有或租用工具、农具和机器的群体。手工业者和小农场主只有有限的有形资产。他们只能获得有限的金融资本，并主要通过非正规机构得到这些资本，土地承租人不同，他们可以利用其东家作为获得正规信贷的渠道。借来的资本通常成本很高，用途是在年景不好时维持消费，或购买农耕时所需的供应品和设备。家庭的劳动力既在家庭中使用—无报酬家庭成员完成的工作—也要在农业和非农业活动中挣取付给无土地熟练工人的工资。

对于气候、健康状况、市场、投资和公共政策的变化造成的严重风险，农村穷人的所有群体都易受到伤害。其财产和产品的价格、数量上发生的变化，可能加重其贫困的程度，也会赋予他们脱离苦海的机会。其主要原因是农村穷人对缓解突然的金融冲击束手无策。此外，经济危机和自然灾害会造成贫困程度的急剧上升，并使穷人更加难以逃脱贫困的苦海。



农村贫困是如何产生的

一国的经济和社会的众多特点和某些外部影响造成了农村贫困并使之长期存在：

- 政治不稳定和内乱；
- 对性别、种族、民族、宗教或种姓的系统性歧视；
- 农田和其他自然资源的产权定义含混，或运用这些权力时有失公允；
- 土地所有权高度集中和承租协议不对等；
- 腐败的政客和寻租的官僚；
- 歧视农村穷人或将其摒弃在发展进程之外的经济政策，以及强调形成其他贫困进程作用的经济政策；
- 大家庭与迅速扩大的家庭，赡养率很高；
- 由于土地和其他财产的高度集中和扭曲性公共政策造成的市场缺陷；以及
- 源于自然原因（如气候变化）和国际经济环境的变

化的外部冲击。

国家经济和社会政策上的偏差是导致农村贫困问题的原因，这可以通过将农村穷人排除在发展福利之外，强调形成其他贫困的影响得以实现。对农村穷人的政策偏差一般包括下列：

- 在对基础设施的公共投资和提供社会保障方面偏重城市；
- 通过所谓的支持价格和高估的汇率对农产品实行隐含税收；
- 对农业进出口补贴直接收税；
- 对资本密集技术进行补贴；
- 重视出口作物胜于食品作物；
- 在土地所有权和承租权方面，偏重大的土地所有者和商业制造者，公开提供延期服务，以及获得（补贴）信贷。

上述政策对农村穷人既有短期影响，又有长期影响。这些影响在结构调整规划中尤其明显，很多发展中国家实行结构调整规划来恢复宏观经济稳定和拓展经济能力，提高生产、就业和收入水平。



削减农村贫困的政策

为设计有机会有效地帮助农村穷人的政策，政策重点应集中在以下四个主要群体：

-
- 耕种自有土地的小土地所有者;
 - 耕种他人土地的无地佃农;
 - 依赖于在农业和非农业部门临时或长期就业的无地劳动力; 以及
 - 妇女, 他们可以成为上述三个群体中任何一个群体的一部分。

所有这些群体将受益于良好的宏观经济管理, 这种宏观的经济管理有助于控制通货膨胀并保持价格没有得到补贴。因为良好的宏观经济管理通过私人投资和竞争性的市场促进经济持续增长。无需讳言, 法律不公正或现有法律执行不力、或将穷人排除在决策之外、公共部门腐败成风, 所有这些对穷人幸福安康造成的损害要绝不会低于它们对一国经济总体增长的危害。

采用新技术促进农业增长是削减农村贫困的最重要手段之一。但这种努力对农村穷人的影响取决于期初条件、取决于相关机构的结构和鼓励措施。研究表明, 农业发展停滞打击撒哈拉以南非洲农村穷人的方法是造成食物短缺和提高粮价, 它们削弱了穷人购买粮食和寻找工作的能力。相反, 绿色革命的经验表明, 农业的迅速进步明显削减了南亚部分地区的农村贫困。研究人员发现, 农作物的高收益既能减少农村穷人的数量, 也能降低农村贫困的严重程度。但只有满足了下列条件后, 这些效果才能明显地显现出来。

- 土地和资本市场没有由于自然资源(农田)所有权的高度集中被扭曲, 包括不平等的承租合同, 资本市场约束(限制获得融资);
- 在价格、税收和汇率上采取的公共政策没有对农业进行惩罚, 鼓励或补贴劳动力置换;
- 对基础教育和医疗卫生要进行较大的公共投资, 并且有效地使用这些投资; 农民的识字水平和良好的健康状

况对农业生产力有很大影响;

- 公共部门积极支持农业研究,产生的改善对小农民来说具有有效性;

- 有形资本,像灌溉系统、修路应充分维护;

- 赤贫者,特别是无地(零散)工人和农村妇女,都能获得以公共工程规划、微观融资和食物补贴为形式的社会保障和社会资助。

- 农村穷人与规划的确立、设计和执行都有直接联系,确保有效地使用资源和均衡分配利益。

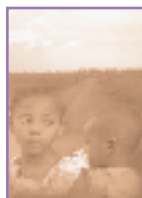
因为农村穷人的情况千差万别,我们需要了解宏观经济变化和政策是如何影响他们的。政策影响农村穷人的三个主要途径是通过市场、基础设施(包括公共服务)和转移支付。

市场,农村穷人参与的市场为产品市场、投入物(劳动力和非劳动力)市场和融资市场(从正规和非正规来源)。这些市场的若干重要特性影响农村地区的形势。

基础设施直接影响农业部门的生产力和农村穷人的生活质量,包括经济基础设施(交通、通讯、扩展服务和灌溉),还有社会基础设施(教育、医疗卫生、水与排污设施)。鉴于一国的基础设施的绝大部分都是通过公共资金提供的,因此支出水平、成本效益、服务质量、以及农村穷人获得基础设施和公共服务的状况等,都会对农村地区的人力资本和生产率产生重要的影响。

转移支付,既有私人转移又有公共转移,它为防止预期和预料之外的冲击提供了某种保险。绝大多数农村穷人依靠居民间、亲友家庭间和其他亲戚间的私人转移支付。公共转移采取重新分配形式,比如土地、就业于公共工程项目,以及目标定为投入物和某些消费品的补贴。这些转移支付是补充还是取代私人转移支付,取决于政策工具 and 如何使用这种工具。但是由于每个穷人群体与经济的联系

千差万别，因此，市场基础设施和转移支付这些渠道影响全体农村穷人的方式并不完全相同。



削减农村贫困所需要的关键政策内容

因此，在精心制定政策以减少农村贫困的关键因素是什么？

人们普遍承认，竞争性市场、宏观经济稳定性，以及对有形和社会基础设施方面的公共投资是实现可持续经济增长和削减贫困的重要前提。此外，削减农村贫困政策的首要前提是，向在农村部门中从事农业生产和分配体系的人们提供环境和资源。

为削减农村贫困，其它国家策略的政策内容一涉及政府、私人（盈利性）部门和民间社会，包括：

- **信息收集。**农村穷人面临很多不同的问题，不是同一类群体。因此，必须坚持努力收集有关专门问题的信息，以便充分解决这些问题。

- **重点放在积累资产上。**政府应该估计穷人所最需要的资产，帮助他们挣得多一些。这可以是农田或其它资源、获得信贷或在健康和教育上得到改善。依靠纯劳动力，而不把重点放在积累其他资产上，是造成持续贫困的一个最重要的原因。

- **获得充分的土地和水的权利。**基础广泛的土地改革计划包括地契发放、土地再分配、以及公正和可执行的承

租土地合同，是削减农村贫困的关键。规划使小（边际）土地所有者和承租人成为效率更高的生产者，并提高他们的生活水平。

- **基本卫生保健与识字。**农村穷人应建立和加强自身的人力资本，以便摆脱贫困并为经济和社会做出更多贡献。基本卫生保健（免疫、提供清洁用水和计划生育）和教育，尤其是妇女和儿童的教育（识字、学校和技术培训）是要建立的基本内容，应以合理的价格让穷人获得这一切。

- **地方参与。**如果目标群体能参与关于设计、实施和监测以及确保负责其事务的政府官员建立起责任心工作，那么医疗卫生和教育的基础设施和服务就能获得最佳的资助和维护。

- **提供基础设施。**如果一国有形基础设施（灌溉、交通和通讯）和支持性服务（研究与推广）的某些关键部分在数量或质量上有所不足的话，农村穷人就不能最充分地利用其资源，包括人力资本。如果目标群体参与设计、实施和监督，以及参与确保负责其事务的政府官员建立起责任心工作，那么社会和有形的基础设施以及服务就能获得最佳的资助和维护，即，它们的成本效益较好，质量也不错。

- **有目标的信贷。**对农村穷人而言，非正规和正规来源的信贷通常都代价过高，或根本没有。目标确定的公共部门农村信贷计划，特别是得到补贴的计划，造福非穷人的程度要远远高于穷人。穷人需要的信贷是条件可以接受的信贷，是当他们需要时能获得的信贷。最近开展了基于社区的信贷规划实验，以合理的成本成功地包括了目标群体，穷人在实验中积极参与借贷决策的制定，这种决策受到同样责任心制约。在以合理的成本向目标群体提供信贷方面，实验是成功的。

- **公共工作。**由于大量和日益增加的农村穷人除了劳

动力以外一无所有或仅有极少量资产（少量土地和家畜）。一项灵活的公共工程计划能极大地帮助近乎无地者和无地的穷人解决家庭消费问题和避免陷入暂时的贫困。如果是在可持续的基础上运用这类规划，那么它还能加强农村地区穷人的谈判能力。

- **下放食品规划。**有些农村贫困的个人和家庭在大多数时间内都遭受营养不良之苦。他们需要的是不同种类的支持，这要取决于他们的具体情况而定。这种支持可能包括食品补充规划；通过学校、卫生所和社区中心提供的食品援助；以及现金转移支付。权力下放的计划和目标确定的计划看来效果最好。



经济问题丛书

1. *Growth in East Asia: What We Can and What We Cannot Infer*. Michael Sarel. 1996.
2. *Does the Exchange Rate Regime Matter for Inflation and Growth?* Atish R. Ghosh, Anne-Marie Gulde, Jonathan D. Ostry, and Holger Wolf. 1996.
3. *Confronting Budget Deficits*. 1996.
4. *Fiscal Reforms That Work*. C. John McDermott and Robert F. Wescott. 1996.
5. *Transformations to Open Market Operations: Developing Economies and Emerging Markets*. Stephen H. Axilrod. 1996.
6. *Why Worry About Corruption?* Paolo Mauro. 1997.
7. *Sterilizing Capital Inflows*. Jang-Yung Lee. 1997.
8. *Why Is China Growing So Fast?* Zulu Hu and Mohsin S. Khan. 1997.
9. *Protecting Bank Deposits*. Gillian G. Garcia. 1997.
10. *Deindustrialization—Its Causes and Implications*. Robert Rowthorn and Ramana Ramaswamy. 1997.
11. *Does Globalization Lower Wages and Export Jobs?* Matthew J. Slaughter and Phillip Swagel. 1997.
12. *Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth*. Vito Tanzi and Hamid Davoodi. 1998.
13. *Fixed or Flexible? Getting the Exchange Rate Right in the 1990s*. Francesco Caramazza and Jahangir Aziz. 1998.
14. *Lessons from Systemic Bank Restructuring*. Claudia Dziobek and Ceyla Pazarbaşıoğlu. 1998.
15. *Inflation Targeting as a Framework for Monetary Policy*. Guy Debelle, Paul Masson, Miguel Savastano, and Sunil Sharma. 1998.
16. *Should Equity Be a Goal of Economic Policy?* IMF Fiscal Affairs Department. 1998.

-
17. *Liberalizing Capital Movements: Some Analytical Issues*. Barry Eichengreen, Michael Mussa, Giovanni Dell’Ariccia, Enrica Detragiache, Gian Maria Milesi-Ferretti, and Andrew Tweedie. 1999.
 18. *Privatization in Transition Countries: Lessons of the First Decade*. Oleh Havrylyshyn and Donal McGettigan. 1999.
 19. *Hedge Funds: What Do We Really Know?* Barry Eichengreen and Donald Mathieson. 1999.
 20. *Job Creation: Why Some Countries Do Better*. Pietro Garibaldi and Paolo Mauro. 2000.
 21. *Improving Governance and Fighting Corruption in the Baltic and CIS Countries: The Role of the IMF*. Thomas Wolf and Emine Gürgen. 2000.
 22. *The Challenge of Predicting Economic Crises*. Andrew Berg and Catherine Pattillo. 2000.
 23. *Promoting Growth in Sub-Saharan Africa: Learning What Works*. Anupam Basu, Evangelos A. Calamitsis, and Dhaneshwar Ghura. 2000.
 24. *Full Dollarization: The Pros and Cons*. Andrew Berg and Eduardo Borensztein. 2000.
 25. *Controlling Pollution Using Taxes and Tradable Permits*. John Norregaard and Valérie Reppelin-Hill. 2000.
 26. *Rural Poverty in Developing Countries: Implications for Public Policy*. Mahmood Hasan Khan. 2001.

Mahmood Hasan Khan是Simon Fraser大学（加拿大英属哥伦比亚伯纳比）经济学教授。在撰写本册子据以成文的文件时，他是国际货币基金组织学院的访问学者。

