



中國國際扶貧中心

International Poverty Reduction Center in China

国际减贫

动态

International Poverty Reduction Briefing

二〇一〇年第九期（总第 20 期）

2010 年 3 月 30 日

## 本期导读

- |         |  |
|---------|--|
| 研 究 前 沿 | 自然资源与长期贫困                                |
| 减 贫 实 践 | 巴西家庭补助金项目对教育的影响                          |
| 专 家 视 点 | 气候变化引发的自然灾害与财政脆弱性                        |
| 新 书 推 荐 | 《全球经济展望 2010：危机、金融与增长》<br>《非洲竞争力报告 2009》 |
| 机 构 介 绍 | 世界粮食安全委员会（CFS）                           |

# 自然资源与长期贫困

Amita Shah, 印度公共管理学院

## 1. 引言

自然资源是生计的重要来源，也是全世界 8.2 亿农村贫困人口中的大多数应对贫困的机制。贫困人口，特别是农村地区的贫困人口，都依赖自然资源谋求生活收入。对他们中的许多人来说，自然资源更是维持生存的唯一资产（WRC，2002）。自然资源占贫困人口收入的大约 20% 到 25%（Parikh，1998）。此外，对于非贫困人口而言，由于非农收入的不确定性，来自耕作小块土地和其他相关活动的收入，也是他们重要的生计策略。然而，对自然资源的绝对依赖也可能会导致在遭遇如旱灾和洪水这样的自然灾害时，家庭经济水平下降。据估计，有 13 亿人居住在边远地区；超过一半的农村贫困人口占有的土地不足以提供足够的收入；其中 1/4 没有土地（UNCHS，1996）。因此，减少自然资源（资本）灾害就会对居住在农村地区的人、以及移居到城镇生活，却仍需要来自农村地区的收入支持的人的收入水平，有巨大的影响（WRC，2002）。

因此，自然资源对农村地区的长期贫困有着多重影响：可以作用于加剧、维持、缓解甚至脱离长期贫困。除了直接影响家庭收入之外，自然资源也会通过污染空气和水影响人们的发病率和死亡率，从而危及人类福祉。然而，自然资源在如印度等农业国家中对整体经济增长的间接推动作用，却远未得到充分认识（Sastry 等，2003）。

具有讽刺意味的是，关于减贫的讨论常常忽视如上文所述的自然资源的多重作用和重要影响（WRC，2002）。导致这种忽略的原因可能是将自然资源等同于第一产业的观点，否认其对经济增长及减贫的推动作用。当自然资源已经面临严峻威胁而导致自然资本缺乏时，由于贫困人口对自然资源的依赖，这一观点就更显得不容置疑。在这种情况下，自然资源会被看作是长期贫困发生或维持的原因，而不是缓

解或脱离长期贫困的可能途径或机制。

在贫困议题中对自然资源的相对忽视可能有另一个原因，即自然资源与贫困之间的联系是千丝万缕、错综复杂又难以证明的（Markandya）。此外，使自然资源管理有效地贡献于缓解或脱离长期贫困，需要解决相应的制度问题，如产权、集体管理、分权治理等，而这些问题十分棘手。当然，所有这些都不应成为忽视自然资源管理的正当理由。

贫困和农业增长之间的关系非常重要，却未得到充分的重视，甚至长期以来一直被忽视，其借口是“农业增长效益涓滴过于缓慢，不可能惠及农村贫困人口”（Gaiha，1995）。而针对自然资源和贫困之间联系的经验研究却为数不多，说服力也有所欠缺。如果再考虑到从环境脆弱地带向经济发达地区的人口流动的影响，经验研究就显得更为不足（Dasgupta 和 Maler，1995）。然而，研究表明：虽然环境退化会对贫困人口造成巨大的影响，不过从总体来看，贫困并不会导致对环境（或自然资源）的破坏（Markandya）。因此，研究自然资源禀赋及其管理方式对长期贫困的影响，尤其是在千差万别的具体情境下产生的影响就尤为必要。

本文希望通过分析农业增长、自然资源和减贫之间的关系，描述影响其相互关系的各种因素，来填补文献中的这一空白。本研究的主要目的是：

- ◆ 为研究印度的自然资源和长期贫困之间的联系构建一个概念框架；
- ◆ 回顾自然资源禀赋不同的邦/地区之间联系的经验证据；
- ◆ 讨论促进可持续的农业增长、经济多元化和发展导向的移民的政策条件。

本文的分析主要基于二手数据，从长期贫困研究中心（CPRC）开展的研究和针对印度的现有文献中获益良多。

## 2. 概念框架

## 2.1 自然资源与贫困的联系：新的视角

如上文所述，针对贫困和环境的联系的经验研究非常泛泛而缺乏精准。这很大程度上是由于二者联系的错综复杂。而这种复杂性源自包含了如土地、水（内陆和海洋）、森林和矿藏等各种资源在内的自然资本，是许多国家减贫的重要先决条件之一。如果没有这些自然资本，人们就只能坐守丰富的自然资源而限于长期贫困，农村人口尤其如此。而不断增长的人口出于公平分配的需求，又会进一步恶化这种情况。移民流出和依靠农业部门之外的就业机会也会一方面通过与城市增长和生活方式改变相应的非农部门的生产过程，对环境产生直接的负面影响；而另一方面又由于忽视流出地的土地和其他资源，导致对环境产生间接的负面影响（Bilsborrow, 1992）。因此，有必要寻求一种策略，使人们能够在对环境的负面影响最小的情况下，采取一系列行动来实现就业和增收。

由英国国际发展部（DFID）、欧盟委员会（EC）、联合国发展计划署（UNDP）和世界银行共同开展的一项研究（DFID 等，2002）为分析自然资源和千年发展目标（MDG）之间的联系提供了很好的切入点。目前，千年发展目标已经涉及了与长期贫困概念相关的一些重要维度，也为构建分析自然资源和贫困之间联系的概念框架提供了基础。本文将在此框架的基础上展开，并将其应用于印度情境，分析自然资源和减贫之间的联系，以及自然资源增长对印度减贫的重要影响。

最近，长期贫困研究中心的研究者们在一篇报告中讨论了环境与长期贫困之间内在联系的外延，尤其强调了环境因素由于能够对脆弱性和不确定性造成影响，从而导致或维持着长期贫困。此外，该研究正确地指出：不应仅仅在讨论脆弱性和不确定性时才谈及环境（或自然资源），事实上，环境（或自然资源）可能会对长期贫困的许多维度有重要影响。

## 2.2 自然资源与长期贫困的联系

基于上文的假设，我们试着在印度探索自然资源在缓解和脱离长期贫困中的作用，及其在未来消除长期贫困的潜力。在研究中，我们首先回顾了印度经济的两个重要特征：部门增

长的不平衡，以及农业增长和维持总体经济增长之间重要的内部联系（世界银行，2006）。采取这样的路径，有助于我们理解自然资源在影响贫困方面的作用，同时将长期贫困的不同维度，如不确定性（风险和脆弱性）、无资产（低回报和不平等）和不合作（社会排斥）等联系起来。

本文的概念框架是以印度自然资源与贫困之间联系的一些重要的现实特征为基础的。自然资源的增长会以很多方式影响减贫。首先，土地是生产的基本要素，因此，农业增长会带来整体的经济增长。Radhakrishna（2002）认为，农业部门每增长 4-5%，当年的农村贫困率就下降 3%。其次，通过改善土地和水资源管理，能够提高环境的可持续性，从而贡献于实际储蓄增长，以及改善经济部门的生产能力。第三，农业部门吸纳了印度将近 57% 的劳动力，因此在农业部门内部增加就业和提高收入就能够大幅度减少农村贫困（Panda, 2003）。第四，提高经济的多元性，增强部门间的联系，特别是农业部门和非农部门的联系，能够促进经济增长。第五，小农通常从耕种土地中获得糊口食物。所以，提供食物、饲料和饮用水能够改善粮食安全状况，减少收集饲料和取水中的危险（特别是妇女）。此外，自然资源增长能够在一定程度上减少向城市的移民，在仍有 60-80% 农民留守的农村地区提高人民福利。最后，增强减贫和自然资源之间的联系，能够实现以自然资源为基础的区域平衡发展，从而减少冲突，促进经济增长的可持续。

这些相互联系决定了自然资源，特别是土地、水和森林资源，对印度贫困的影响的广泛性。这些影响可能是直接的，也可能是间接的。例如，土地、地下水和森林资源的退化可能会造成食物和其他基本需求如教育和医疗等方面的收入和支出的下降。同样地，移民和对自然资源的过度开采也会造成资源生产能力下降，面临干旱、洪水、飓风等自然灾害的脆弱性恶化等间接影响。下文将分别讨论三种主要的缓解途径：农业、经济多元化和农村向城市的移民。

## 2.3 缓解途径

### 2.3.1 依靠自然资源脱离贫困：农业中心地位

最近的研究一再表明农业增长在印度减

贫中的重要作用 (Mehta 和 Shah, 2003; Radhakrishna 和 Ray, 2005)。虽然减贫成就大多发生在绿色革命覆盖的地区,而在当时,即 20 世纪 80 年代,印度一些农业落后的邦也实现了类似的减贫现象 (Bhalla, 2000)。

20 世纪 80 年代初以来,印度的农业及相关产业部门实现了前所未有的增长,年增幅达到 4%。然而,自改革以来,这种增长未能持续。20 世纪 90 年代后半期,增长率下降到 3%,2000-2001 年到 2004-2005 年间,更是下降到 2% (Mathur 等, 2006)。

值得注意的是,绿色革命带来的农业增长在许多发展中国家实现减贫的同时,也导致了它们环境的退化,印度也不例外。显然,至少在中短期内,增长与可持续无法兼顾 (Shah, 2000)。

Fan 和 Hazell (2000) 将土地分为三类:高灌溉潜力地区,介于中等潜力和高潜力之间的地区,以及低灌溉潜力的干旱地区。世界银行 (2006) 的研究《共享性增长和公共服务提供》就如何实现这三类地区的农业增长指出了不同的道路,即集约化、农业生产和非农生产的多元化、以及退出农业生产。该研究未就可持续性问题的特别关注。由于环境退化问题已经在印度这样的农业国家,对推行集约农业生产的政策施加了很大的压力 (Lopez, 1997),世行研究中的这种忽视就尤其令人惊讶。在实现农业增长的道路中,另一个被忽视的问题是生态脆弱地区的贫困问题,特别是在森林地区,集约农业生产可能并非最佳选择。

### 2.3.2 与经济多元化的联系

对农业中心地位的讨论清楚地说明:虽然增长无疑是必要的前提,但增长本身并不能推动全部农村人口实现减贫。同时,有充分证据表明农业增长是劳动力从第一产业转移到第二和第三产业的必要条件,而这种就业多元化正是印度农村减贫的最重要因素之一 (Ravallion, 2000)。而最近关于部门多元化的分析又为这一论点提供了进一步的支持,指出在城市非正式部门就业的持续增长,主要通过提高农业劳动报酬,对减贫产生了巨大的影响 (Lanjouw 和 Shariff, 2004; 也见 Hansda 和 Ray, 2006)。这也表明多元化的经济能够帮助陷于自然、物质、金融、社会和人力资本困境中的长期贫困人口改善境况。

这种观点忽视了以下事实: 1) 农村非农

就业的增长受到农业部门增长速度和增长结构变化的影响; 2) 通过采取技术密集和劳动密集而非投入密集的生产体系,实现农业(及相关)部门的潜力发挥仍有很大的空间;然而,还能够向农业部门之外转移多大比例的劳动力,仍然取决于部门之间的联系,以及第二、第三产业部门的组成结构 (Patnaik, 2007)。此外,确保农业增长不以牺牲自然资源长期的可持续性为代价也至关重要。

从总体上看,针对印度农村就业与贫困的讨论主要关注业已实现的就业,而非潜在的就业弹性。这有时会导致对转移农业部门未就业劳动力的紧迫性被过高估计。因此有必要寻求一种关注自然资源可持续性的减贫机制,将经济多元化看作实现农业部门广泛就业的解决方案的要素,而非一个新的选择。在农村地区非农就业的增长相对缓慢、空间分布不均且不确定的情况下,这一减贫机制的建立就显得尤为重要。

这一建议意味着在未来一段时间内,消除印度农业部门与非农部门的二元分割: 1) 如同其他发展中国家一样,印度的贫困人口一直以来(通过季节性流动)常常在不同地点从事多种生产活动; 2) 可持续农业的定义与农作体系的概念相关,前者只是不仅关注作物生产而已。如果采取农作体系整体发展路径,农村地区的许多长期贫困人口(包括无地人口)就可以就地找到农业或非农就业机会。

农村就业机会增加对长期贫困人口(如无地人口)而言意义非凡。他们的流动性较低,所以在居住地及附近出现不同的工作机会时,他们的要价也较低。

### 2.3.3 移民: 加强城乡联系

长期以来,环境约束都被视为人口流动的主要因素之一。在世界许多地方,当定居农业消耗了土壤的天然肥力之后,人们被迫迁徙到新的地方。近几十年来,人口压力正在加速这个过程。在干旱地区,水资源是最主要的限制因素,由于对水和土地资源的过度使用,人口增长导致了向外迁徙 (Bilsborrow, 1992)。

在现有的迁徙理论中,环境导致的迁徙被视为由“推”力导致的窘迫境地。由于家庭内部缺乏健壮的劳动力,这种迁徙反过来也会导致土地利用方式的次优选择,从而进一步促使土地退化 (Scherr 和 Yadav, 1998)。同样地,迁出带来的额外收入也会加剧土地退化,例如

吸引用于抽水的私人投资等。而如果没有这些额外收入，在抽取地下水方面的投资就会非常有限。当然，在保土蓄水方面的公共和私人投资措施也可能会促进这些资源的可持续利用，从而反过来减少迁出。从总体上看，环境因素只是促使家庭做出各种决定的整体结构因素的一部分，向外迁徙以实现经济利益最大化的决定也是如此。

针对迁徙现象的最近研究提出了一个相反的观点，认为农村发展并不会减少迁徙，最多不过改变迁徙的类型而已。然而，对发展和迁徙之间的联系，特别是资源退化与迁徙的关系，尚没有深入的认识。而理解这种联系对印度这样的发展中国家而言至关重要，因为农业部门正在某种程度上陷于停滞，第二和第三产业只能提供非正式的、低标准的就业岗位。

直到 20 世纪 80 年代末，拥有中小规模土地、并投资于灌溉的家庭，仍然没有必要为糊口而迁出干旱地区（NIRD, 2000）。这些相对富足的家庭的迁徙并非是“窘迫的移动”，而是为了“更好的前景”（Shah, 2005）。对于种植高附加值的商品作物如油籽、香料、花卉等的农户而言，更是如此。同样地，土壤质量和地下水位相对乐观的地区，也不会出现“窘迫的迁徙”。有（关注迁入的）研究表明，从总体来看，在指定的农村地区，流动人口的经济状况比非流动人口的经济状况要好（de Haan, 1999; Kundu 和 Sarangi, 2007）。这些研究结果再次证明了“更好的前景”这一现象。

在印度进行的移民研究表明，在过去 20 年间发生了 4 个重要的转变，这些变化对理解迁徙现象及其与自然资源的内在联系非常重要，包括：1）（由于土地占有不平衡而导致的）无地现象；2）土地和地下水资源的退化；3）城市化和非农就业机会；4）城市和农村地区的移民偏好（de Haan, 1999; de Haan 和 Dubey, 2006; Kundu 和 Sarangi, 2007）。初步看来，这些因素都会促进从农村地区的迁出。而限制从农村地区迁出的因素包括：灌溉设施增加；公共服务项目的可获得性；城市地区过于拥挤或危险频发等。迁出类型的历时变化正是这两方面因素在各邦/地区之间共同作用的结果。

第 59 次国家抽样调查（NSS）结果表明，大约 40% 的农民不希望继续依赖耕种作为主要的收入来源（Bhalla, 2006）。这一现象是农村社区所面临的困境的反映，即处在停滞的农业

和对农村地区之外高质量就业机会的需求不足之间进退维谷。因此，有必要增强城乡之间的联系，而不是将二者视为移民决策中非此即彼的选项（Shah, 2005）。

### 3. 自然资源与减贫：我们了解多少？

针对自然资源与贫困之间联系的现有研究并没有特定地关注长期贫困或长时间的贫困现象。尽管如此，由于大部分农村贫困现象都具有普遍性、严峻性和结构决定性（即无地、林地资源权属缺失、社会分化等）的特征，这些研究也能够反映在占印度贫困人口 1/4 的几个邦内自然资源和长期贫困之间的联系。这些研究大致分为两类，一类关注各邦/地区之间农业与减贫之间的联系，另一类关注资源退化（土地、水、森林）和贫困及人类发展。本节将介绍在印度开展的这两类研究的主要发现。

#### 3.1 按自然资源与贫困的联系对各邦分类

经验研究很少将自然资源的禀赋和状态作为划分印度空间贫困的重要指标。在划分空间贫困时，往往更多地以农业发展潜力，特别是 Fan 和 Hazell（2000）指出的灌溉程度与开发潜力作为标准，这一标准随后也被世界银行接受（2006）。这种方式不过是极简主义的取向，即关注抑制自然资源进一步退化的需求，而非积极寻求在维持农业生产和就业增加的同时，促进自然资源再生的增长路径。

Shah 和 Guru（2004）在印度长期贫困研究中心的支持下开展了一项研究，希望从自然资源禀赋的角度来理解农村贫困，不仅关注上文提到的农业经济潜力，也强调人们对自然资源的获得、使用和权属。该研究在三种类型的地区考察了贫困的相关性：1）森林地区；2）干旱地区；3）其他地区。研究表明，森林地区的贫困发生率总体上高于干旱地区，贫困类型则尚不明朗。

这一研究发现在印度 140 个最为落后的地区得到了印证。其中 53 个属于干旱地区，79 个属于森林地区。研究结果再次证明了以森林为基础的生计和经济落后之间的紧密联系。接下来，我们将在讨论贫困的空间分布时，进一步说明这个观点。

从总体上看，这些地区的森林已经高度退化。国家以工代赈项目（农村发展部，2006）

提供了这些落后地区的清单，确认森林地区的标准是30%的土地有森林覆被，而确认干旱地区则是依据干旱地区项目（DPAP）的标准。

Shah 和 Guru 的分析表明居住在这两类地区的人们面临着不同的贫困，也有着不同的贫困应对策略。例如，干旱地区的贫困率较低，多为暂时性的，而森林地区的贫困则更为普遍，更为长期。同时，他们还指出干旱地区较低的贫困发生率，更多地归功于对地下水的过度开采而提高农业生产率。这样，如果不能采取抑制过度开采地下水的措施，一些干旱地区就可能陷入长期贫困的泥沼。另一方面，森林地区由于资源禀赋较好，如果能够采取合适的政策和制度，保障人们对自然资源的权属，那么在解决长期贫困方面潜力更大。

国家农村发展研究所（NIRD）的一份报告描述了印度农村发展现状，总结了干旱地区和森林地区不同的贫困类型。这份报告指出“较为干旱的地区（西部）比较为湿润的地区（东部）的贫困人口比例要低。从邦的层次上来看，处于地主土地管辖制（Zamindari）的各邦在过去经历了相对无效的农业和土地改革、以及绿色革命，在减贫方面较为失败；西部各邦则从这些改革中获益。然而在这些邦内，对季风的依赖程度较高。风调雨顺就会丰收，否则就会带来损失”（NIRD，2000）。

## 3.2 自然资源与贫困：土地、水和森林

### 3.2.1 土地与多维贫困

在印度，仍有60%的人口居住在农村地区。土地不仅为他们提供生计支持，也是他们谋求社会政治地位最重要的资产。印度42%的农村贫困人口没有土地，说明了土地权属和贫困之间存在紧密联系（Chelliah 和 Sudarshan，2001）。而农村季节性雇工（多数为无地农民）在所有农业劳动者（和非农业劳动者）中的贫困发生率最高（Bhalla 等，2004），也进一步为这一观点提供了事实支撑。

然而，与无地农户相比，拥有小规模土地（即0.01公顷到0.4公顷）的农户，其贫困发生率（按总人数统计，即HCR）却更高（Chelliah 和 Sudarshan，2001）。Shah 和 Yagnik（2007）也有类似发现：1983年，农村无地家庭的贫困发生率比拥有小规模土地的家庭的贫困发生率低。然而到1993年，情况发生了变化。无地

家庭的HCR为36.8%，比拥有小规模土地的家庭的HCR（39.5%）略低。部分无地家庭的境况反而更好，可能是因为1）移民和职业多元化的重要性；2）拥有更好的家畜，传统牧人和工匠的技术水平更高。在印度干旱地区以及山地的林区，这种情况更为明显。

Shah（2006）最近研究了印度主要邦中四组变量之间的相互关系：1）土地的质量、规模和获得性；2）农业生产率；3）产业部门多元化；4）贫困和人类发展。研究结果表明土地、贫困和人类发展之间的关系十分复杂。需要指出，在灌溉是农业劳动生产率提高的主要推动因素的地区，土地和劳动生产率对贫困人口收入和人类发展的影响尤其明显。

### 3.2.2 灌溉与减贫

由于灌溉在提高农业生产率中的重要性，水资源对减贫的影响十分重大，在印度广大干旱地区更是如此（Narayanamoorthy，2001；Shah 和 Singh，2004）。例如，Panda（2003）发现“在许多邦内，能够灌溉的家庭的贫困发生率是无法灌溉的家庭贫困发生率的一半”。灌溉对减贫的影响主要是通过灌溉投资提供的直接或间接就业实现的。Panda（2003）认为，这种影响主要来源于种植面积的增加，而非产量的提高。因为前者能够增加劳动力需求，使无地的贫困人口得以就业。

Bhattarai 和 Narayannamoorthy（2002）的研究指出，在1970年到1994年间，灌溉是实现减贫的最主要推动力。分析表明，灌溉面积每增加1%，全部产出就增加0.32%。然而，灌溉并不会直接作用于贫困，其影响还取决于一些中间因素。例如，灌溉面积增加会吸引外来移民（通常是穷人），从而导致贫困人口比例上升。同样地，在广大干旱地区推广地下水灌溉的情况，也会根据年度降雨情况而变化。而长期的地下水消耗可能会破坏生产基础，从而影响减贫的潜力。

许多同类研究也发现，在更为分散的层次上，灌溉与贫困之间的相关性并不显著。例如，Shah 和 Guru（2004）采用回归分析发现，在印度的NSSO地区，灌溉程度与农村贫困率呈现负相关，然而在干旱地区和森林地区，相关性都并不显著。而Shah 和 Singh（2004）通过分析Gujarat邦的数据，指出“获得灌溉是减贫的充分条件，而非必要条件”。这就表明在Gujarat邦这样的干旱地区，灌溉并非减贫的唯

一选择。同时，这些地区获得灌溉的途径有限且不确定，无法成为脱贫的保障。

总体上，灌溉的积极影响正在下降。其主要原因有低效使用、管理欠缺、水资源生产力下降，以及环境和经济成本增加等。印度 9000 万公顷有灌溉潜力的地区，大约 10% 仍未开发，而大约 1/6 的已灌溉地受到水位下降和土壤盐碱化的影响。一方面由于价格扭曲、缺少激励，导致水资源的生产力无法提高 (Saleth, 1996)。另一方面，干旱地区大约 60% 的种植面积和大约 70% 的人口仍然处于水资源紧缺状态 (Shah, 2007)。因此，水资源是印度发展的主要制约因素之一。

### 3.2.3 森林依赖与贫困

对森林地区的贫困发生率没有系统的统计。然而有证据表明在聚居于这些地区的部落社区中贫困人口高度集中。针对印度森林社区的贫困状况也缺乏系统的研究。除此之外，在部落和农村临时性雇工中的贫困高发，也可以看做是广大依赖森林为生的人群贫困状态的表现。造成这种现象的主要原因是邦政府对自然资源的垄断，资源的退化以及人们缺乏对资源的权属。在东北部的邦是个例外，那里较低的贫困发生率和相对良好的人类发展指数可能是由于这些邦内的部落“对他们所使用的、包括土地在内资产拥有不可剥夺的权利，也从未被迫迁移或驱逐。也许正是他们长期以来的主导状态和政治权力，确保它们不至于陷入收入贫困”(Radhakrishna 和 Ray, 2005)。到 1999-2000 年度，这些部落的 HCR 为 45.9% (Thorat 和 Mahamallik, 2006)，而农村临时性雇工的 HCR 则为 41.8% (Bhalla 等, 2004)。当然，在森林地区也生活着非部落的社区，他们的经济状况并不比部落社区好到哪里。

Kumar 等 (2000) 的发现又进一步印证了上述观点。他指出在印度，最贫困的人口往往居住在森林地区或森林边缘，而该国大多数部落社区的贫困状况始终未能得到改善。事实上，这些人群的生存状态比农村临时性雇工还要差。根据统计，大约 1 亿人生活在森林地区，对森林资源的依赖程度很高。此外有 2.75 亿人居住在森林边缘，他们的生计也在很大程度上依靠森林 (Pandey 等, 2005)。

对经验证据的研究表明，虽然与非部落人口相比，部落人口通常有较高的贫困发生率，然而除空间特征和森林资源的获得性之外，缺

乏对森林资源的权属对森林地区的贫困状态也有显著的影响。在 Orissa 进行的一个针对两个森林地区的比较研究就说明了这一点。受到多种因素影响，如更好的森林资源管理、农村社区更低的移民率等，北 Orissa 的贫困发生率较低 (Padhi 等, 2006)。Shah 等 (2006) 的研究发现也支持这种地区特征影响的结论。他指出南 Orissa 的非部落人口的贫困发生率比该州其他地区，包括北部地区的部落人口中的贫困发生率要高。这一发现再次印证了地方特征在自然资源禀赋及其他维度，例如获得资源和治理等方面的重要性。

总的来说，上述分析表明自然资源与贫困之间的联系取决于两种条件：1) 水资源 (灌溉) 短缺的地区，和 2) 高度依赖森林资源的地区。前者意味着较低的资源禀赋，而后者则表明对资源缺乏充分的权属。

## 4. 自然资源与长期贫困：事实证据

本节将针对经历长时间贫困的地区，揭示在家庭层次上自然资源与长期贫困的关系。基于固定样本数据的研究表明，土地所有权和灌溉获得性是解释贫困长期存在的独立变量。

### 4.1 长期以来贫困发生率居高不下的地区

最近的研究表明，印度的贫困发生率 (HCR) 已经从 1993-1994 年度的 36.02% 下降到 2004-2005 年度的大约 28.27% (Dev 和 Ravi, 2006)。然而年均 0.7% 的下降幅度却低于 1983 年到 1993-1994 年间的 0.85%。从贫困的空间分布来看，并没有明显的变化。1983 年贫困发生率最高的前 5 位分别是：Orissa, Bihar, Tami Nadu 和西 Bengal (贫困率相同)，Madhya Pradesh 和 Uttar Pradesh。而至今，这些邦仍然有着最高的贫困发生率。到 2004-2005 年度，西 Bengal 邦已经不再位居前五位，取而代之的是 Maharashtra 邦。1983 年，这 7 个邦的贫困人口数量占全国的 74%，而到 2004-2005 年度，这一比例已经接近 78%。可见，印度主要邦中，贫困人口的集中程度有所提高。除西 Bengal 和 Tamil Nadu 之外，其他 5 个邦都确实出现了这种贫困集中现象。

在地区的层次上 (更低层次上缺乏官方数据) 也存在类似现象。在 1983 年到 1999-2000



年间，贫困发生率最高的 20 个地区几乎没有变化。目前仍没有对各地区贫困发生率的预测。虽然 1999-2000 年度的贫困数据可能在可比性方面存在问题，但可以假设对当次调查的相对排名没有影响。

在印度，贫困发生率最高的 20 个地区分布在其 17 个主要邦中的 8 到 10 个。在 1983 年到 1999-2000 年间的 3 次调查中，有 4 个地区掉出了前 20 位，被其他 5 个地区取而代之。接下来将讨论在 3 次调查中均位于前 20 位的 15 个地区。这些地区位于 6 个邦内，这些邦正是上文提到的最为落后的地区所属的邦。需要指出的是，这些地区中的大多数（9 个）属于按照 Shah 和 Guru（2004）的三分法所定义的森林地区。于是，印度森林地区与贫困高发之间的密切联系就不证自明。

#### 4.2 面临长期贫困的家庭：与自然资源的联系

针对长时间的贫困及其影响因素，已有大量的研究。这些影响因素大致包括经济因素，例如土地规模、灌溉的获得性、牲畜的占有量和农业收入等。这些研究一般基于固定样本数据，对村庄进行重访或通过参与式方法进行回顾。研究有两个主要发现：首先，土地和灌溉的获得性对长期贫困有重要影响（Gaiha, 1989; NCAER, 1986; Bhide 和 Mehta, 2005; Krishna, 2003; Sharma 和 Karan, 2003）。因此，土地质量差和失地就是长期贫困人口的重要特征（Singh 和 Binswanger, 1993）。虽然与耕地农民相比，农业雇工家庭的持续贫困发生率要高得多，然而非农就业也会导致更高的贫困发生率（Bhide 和 Mehta, 2004）。

其次，在关于长期贫困的讨论中，常常忽视由于人口压力增加导致的失地或耕地减少。

Shah 和 Sah（2004）认为，在 Madhya Pradesh 邦，（由于人口增加导致的）土地细分是导致非贫困家庭陷入贫困的唯一原因。当然，土地压力通常被认为是由于缺少提高农业劳动生产力的技术突破、以及缺少来自农业部门外部的劳动力需求所导致的。于是，农业增长和部门多元化一直是关于长期贫困的讨论重点。

上文所述的自然资源与长期贫困之间的联系，更加凸显了自然资源管理在分析长期贫困和提出政策建议中的重要性。表 1 所示的分析框架可以用于 1) 确认与长期贫困相关的理论问题；以及 2) 强调使自然资源管理贡献于（特别是农村贫困人口）脱离长期贫困的政策必要性。任何长期贫困分析框架，都应该将以自然资源为基础的生计体系作为必要的政策条件的一部分。

#### 5. 政策路径和未来方向

在里约峰会上，印度对可持续发展疑虑的回应非常谨慎而充满信心，一再强调集约农业的负外部性只发生在有限地区，而绿色革命带来的增长则贡献于整体积极的减贫（Rao, 2001）。然而，近来关于 20 世纪 80 年代农业增长成就以灌溉为主要推动力，从而导致灌区水位下降、缺水地区地下水过度消耗等问题的质疑却越来越多。无疑，这两类地区都不可能在长期内实现可持续增长。也就是说，以灌溉推动的农业增长及随之而来的减贫效益，在未来都存在不确定性。

另一个辩题是关于森林退化和森林保护中的绝对化倾向。印度大部分最贫困人口居住在森林地区，适当的森林开发政策手段能够成为这些地区重要的减贫策略。自第九个五年规划以来，植树造林已被纳入就业和减贫政策。

表 1 自然资源及其与长期贫困理论意义的相关性

| 资源类型 | 主要特征   | 理论相关性（高、中、低） |               |            |
|------|--|--------------|---------------|------------|
|      |  | 不确定性（风险和脆弱性） | 缺乏资产（低回报和不平等） | 不合作（和社会排斥） |
| 土地   |  |              |               |            |
| 私人   | 失地（41%的家庭无地）   |              | 高             | 中          |
| CPLR | 获得性和质量都在下降（45%的农村家庭需要依靠 CPLR 获得饲料和燃料，而每个家庭 CPLR 的平均面积是 0.31 公顷，不足以饲养一头牛） |              | 中             | 中          |



|           |                       |   |   |   |
|-----------|-----------------------|---|---|---|
| <b>水</b>  |                       |   |   |   |
| 灌溉        | 大约 60%的耕地是旱地，灌溉有限且不确定 | 高 | 高 |   |
| 饮用        | 不足、不确定、不安全            | 高 |   | 高 |
| <b>森林</b> |                       |   |   |   |
| NFTP      | 退化、邦垄断管理              | 中 | 高 |   |
| 保护地       | 移民、搬迁与重置机制不足          |   | 高 | 中 |

注：CPLR：公共土地资源

NFTP：非木质林产品

近来对农业增长的强调再次兴起。然而农业增长是维持整体经济运行的必要条件，而非改变农业增长结构的明智选择。应该更多地关注来自农业生产的就业和增收，而非仅仅通过各种保障就业的手段和培育农村市场，去提高工资收入，最终满足需求。

### 5.1 自然资源管理和农业增长的脱节

关于印度农业增长的政策观点明确地承认自然资源的可持续管理是一个重要的前提条件。居高不下的毁林率主要源于低灌溉率、低农业收入水平、低工资报酬和高农村贫困发生率，而与人口增长过快和牲畜头数增加关系不大。而最有可能减轻环境压力的政策措施应该是：建立以环境友好的灌溉为基础的土地扩张技术，在贫困高度集中、生产力低下的地区更应如此。

上述观点已经体现在政策中（规划委员会，2002）。显然，尽管政策会考虑环境可持续性，然而政策路径仍然会强调提高农业生产力，而非寻求套种、技术和产出相对价格等方面能够促进资源可持续利用的新选择。政策路径的本质不是寻找促进农业增长的替代方式，而农业增长在雨养农业地区、干旱的农业生态地区又必须实现。政策需要认识到这样一种范式的转变，即从以投入为中心的作物种植转移到适宜不同的农业生态条件的农作系统上来。

这种脱节显然不能为适当的自然资源管理是否、以及以何种方式影响农业生产增长决策提供任何清晰的参考。而自然资源管理的政策实践，主要包括微观的水域管理，小规模灌溉和社区林业，都证明了这一点。令人担忧的是，这些政策的设计和 implementation 相互脱离，缺少通过综合路径全盘考虑各种自然资源的整体视角，以及与穷人生计的密切联系。如果现状得不到改善，以自然资源为基础的生产潜力及其对生计的支持作用就无法完全实现。

从概念上看，水域开发项目为建立土地、水和森林资源综合管理路径提供了机制。然而从国家雨养农业局（NRAA）（见土地资源部，2006）最近开展的行动来看，实现这种综合性目标仍然困难重重。在以森林为基础的经济体中，（通过低贱部落和其他传统森林居民法案，2006）改善土地产权和通过以工代赈项目（特别是根据国家农村就业保障法，即 NREGA）进行转移支付等行动已经踏上了正轨。在这些地区就业项目的主要推动力是森林恢复，非木质林产品加工和销售相关的基础设施也是促进贫困人口增收的重要前提。然而，这种以资源索取为导向的发展方式，主要依赖非木质林产品的再生、收集和销售，可能会与资源管理的长期目标相冲突。在这种情况下，为林区居民保护森林资源的努力建立补偿机制非常必要。

### 5.2 多元化和移民

上文提到的对印度各邦的分类中，经济多元化也是促使地区和农户脱离贫困的重要因素之一。虽然目前的干预措施非常重要，却不一定有利于将边缘社区（包括无地农民、低贱的种姓/部落、妇女等）整合到农村地区的各种市场中。要促使低收入家庭进入市场，需要采取一系列干预措施，除了土地租赁市场自由化等举措之外，还应提高识字率、改善信息渠道和基础设施等（Farrington 等，2006）。

这些观点都有利于减少农村地区的长期贫困。然而在自然资源与长期贫困的讨论中，需要警惕的是：通过移民和市场发展带来的经济多元化可能为改善政策提供了机会，却忽视了一个重要的事实，即如果没有充分的干预措施，移民和市场发展都可能会导致自然资源的进一步退化。如果移民政策忽视了生产力水平低下的土地（由穷人耕种，而他们已经迁出），或者提高市场一体化的同时，过度利用土壤和水资源来谋取价格激励，都会造成资源持续退

化。

显然，限制长期贫困人口迁徙或阻止贫困人口增加收入都不是解决方案。由于经济发展能够有效地将劳动力转移到非农部门，实现共享性增长的目标，对（特别是在农业资源利用中）环境可持续性的关注可能会在短期内被忽视。如上文所述，这就需要改变增长结构，促进就业，从而在更广泛的基础上实现赋权。

## 6. 总结

前文分析了印度农村自然资源与严峻的、长期的贫困之间的紧密联系。通过强调二者之间错综复杂的联系，本文试图厘清农村地区土地、水和森林资源对贫困的影响。经验分析表明，长期贫困人口中无地家庭占绝大多数，而农业生产力而非土地所有权本身对农村家庭的贫困状态产生了显著的影响。灌溉的获得性在一定程度上有助于提高土地生产力，从而使水资源也成为影响经济福祉的重要因素。

然而，现有的证据表明获得灌溉只是减贫的必要而非充分条件，特别是在印度的广大干旱地区更是如此。迁出和非农就业也能够很大程度上影响灌溉对减贫的作用。

如果缺乏对森林资源的获得性和权属，依赖森林资源为生就会导致贫困发生率的居高不下。在森林地区，资源退化与长期贫困互为因果。必要的政策手段包括：1) 承认部落的土地权，以及他们在森林管理中的地位；2) 寻求资源转移支付的方式，为森林管理和保护建立补偿机制。

下一轮农业增长为福利改善提供了巨大的潜力。需要继续稳定政策以实现提高生产力的范式转变。自绿色革命以来，传统的提高生产力的方式以水资源和密集投入为核心。目前的挑战是建立一个有效利用水资源、促进知识密集型就业的农业生产体系。为此就需要独辟蹊径，依托不同的农业生态特征，满足就业和生计需求。

要实现农业（及相关）部门的可持续增长，需要采取综合农作系统，（主要通过增加流动）开辟新型的多元化就业渠道，以及促进市场一体化。这种从第一产业向第二、第三产业的转变将更符合长期的增长和减贫目标。

最后，本文的分析再次强调了将自然资源管理视为缓解和脱离长期贫困机制的重要性。

在变化的世界中，我们常常将长期贫困人口等同于贫困人口，而不是对其进行严格的类型划分。同样地，在明确部门联系的同时，也可能将（农村和城市的）农业和非农就业视为一个整体。然而，自然资源管理、人口与治理等问题与长期贫困研究中心框架的三个主题（不确定性、无资产和不合作）息息相关，应该予以特别关注。未来针对印度长期贫困的研究和政策实践应该不断推进建立系统的路径，在这些主题之间建立起相互联系。

来源：长期贫困研究中心

## 巴西家庭补助金项目对教育的影响

巴西的家庭补助金项目（PBF）是一个有条件的现金转移项目。从 20 世纪 90 年代开始，巴西政府和其他拉丁美洲国家政府一起实施了以在短期内缓减贫困和在长期内促进贫困人口向上流动为目的的社会保护政策。到 2006 年，有条件的现金转移（CCT）项目已经惠及 1110 万个巴西家庭。许多研究表明，家庭补助金项目对减贫和收入平等有着积极的影响。然而其对教育的影响研究却相对缺乏。那么，该项目是否提高了入学率？是否降低了退学率？是否提高了学习成绩？

影响入学率的主要因素包括直接成本（学费、书本、制服等）和入学的时间机会成本。后者是指如果不入学可能从事的有偿或无偿劳动。一些国家尝试停止收取学费，或提供免费膳食和制服。而有条件的现金转移项目正是为鼓励贫困家庭送子女上学而开展的，巴西的家庭补助金项目也正是如此。

有条件的现金转移项目有两个目标：

1) 缓减当前的贫困；

2) 投资于贫困家庭子女的人力资本，改善他们未来成年后的福祉。

当贫困家庭收到项目支持经费时，第一个目标就已经实现。而第二个目标的实现则取决于家庭是否将这些经费用于特定的行动，鼓励其子女就学。

巴西的家庭补助金项目自 20 世纪 90 年代启动以来，在 2001 年和 2002 年迅速扩张，为有 6-15 岁学龄儿童的贫困家庭按月提供补助。到 2007 年，已有 4600 万人（占巴西总人口的 1/4）获得了项目补助，而 2006 年政府针对这一项目的预算已经超过 75 亿雷亚尔（折合约 40 亿美元），占当年 GNP 的 0.35%。

Glewwe 和 Kassouf（2008）研究了巴西家庭补助金项目对儿童成绩的影响。通过对 1998 年到 2005 年间数据的分析，发现该项目将一到四年级的入学率提高了 5.5%，将五到八年级的入学率提高了 6.5%。同时，将一到四年级的退学率降低了 0.5%，将五到八年级的退学率降低了 0.4%。在学习成绩改善方面，则分别将一到四年级的儿童和五到八年级的儿童成绩提高

0.9%和 0.3%。

在巴西，仅有 1/3 的儿童参与了家庭补助金项目。所以有理由认为该项目仅仅使参与其中的儿童受益。考虑到这一点，上述的影响数据则应乘以三倍。也就是说，家庭补助金项目在长期内将参与者的入学率提高了大约 18%，退学率降低了 1.5%，学习成绩提高了 2%。

巴西的各个种族在诸多方面存在区别，在教育产出方面也不例外。2004 年的全国家庭样本调查（PNAD）表明，7 到 15 岁的白人儿童的入学率为 97.3%。而同年龄段黑人儿童、混血儿童和土著儿童的入学率则相对较低，分别为 93.6%，95.2%和 89.6%。而亚裔儿童的入学率比白人儿童略高，为 97.6%。研究结果表明，巴西家庭补助金项目在提高黑人儿童、混血儿童和土著儿童的入学率方面更有成效，使不同种族的入学率相对平均。

虽然上述结论使巴西的家庭补助金项目显得卓有成效，然而仅以入学率为基础的简单计算表明该项目在提高收入方面的成效可能仍低于项目的成本。如果从长期来看，这一项目使参与者的入学率提高了 18%，那就是说即使不开展家庭补助金项目，有 82%的受益者仍然会选择入学。而收入转移只有在适当的分配基础上才可以视为“受益”。这就对巴西的家庭补助金项目是否瞄准了那些缺乏项目支持就无法保证子女入学的家庭提出了质疑。

来源：国际包容性增长政策中心

## 气候变化引发的自然灾害与财政脆弱性

Reinhard Mechler 等，世界银行

国家政府是应对极端天气事件的主体。然而很多面临严重自然灾害威胁的发展中国家，由于征税基础薄弱、负债严重、援助不足等因素的限制，无法及时有效地对抗自然灾害，修复损害的基础设施，促进灾后的生计恢复。

过去几年，在应对灾害的讨论中，出现了由国家或国际社会的责任向防灾预警体系的范式转变。其中之一就是通过将地方和国家层次上公共部门和私人部门面临的风险转移到国际层次的风险筹资机制。那么，就需要对各国消化自身风险的能力、以及通过新型风险共担机制转移风险的需求做出详细评估。

### 灾害与发展：金融视角

自然灾害的影响与日俱增，而灾害频发的中低收入国家、特别是脆弱性极高的国家遭受的打击更为严重。除了人身伤害和财产损失，社会保险体系也遭受重创。从这个角度来看，灾害统计无法反映与其他影响相互交织的中长期影响。以市场为基础的保险体系是分担灾害经济成本的措施之一。然而在面临巨大突发事件时，保险体系可能会随之崩溃。因此，创新保险手段，使灾害带来的风险能够转移到全球金融市场，正在成为防灾金融管理的重要手段。

然而，将多少投资用于降低风险，多少投资用于保险，取决于灾害发生的频率和可能性、其影响的范围、采取行动的成本和收益等多种因素。此外，如果政府能够动员独立的资源并将灾害损失分担到大规模人口中去，那么在转移灾害风险时，不会产生额外的成本。而保险的成本则非常高昂，甚至会高达灾害损失的数倍。在实践中，多数政府在决策时都忽视了灾难发生的可能，这种现象称之为“风险中立”。理论上，政府应该采取风险中立的态度，仅对当前的社会价值进行投资评估。然而许多发展中国家的政府无法承担这种风险中立的后果，特别是当它们处在自然灾害频发的环境中，经济活动集中在有限的地区而主要的基础设施又

容易遭受灾害侵袭，加上税收和储备不足、金融市场不完善、负债过高又无法获得外援等因素的限制，财政脆弱性就会凸显。

### 测量财政脆弱性

通常，脆弱性是指在面临气候变化时可能受到的影响及一个社会适应这些影响的能力。在定义一个政府面对灾害的财政脆弱性时，主要的考虑因素是其是否能够在灾后进行基础设施重建、为受灾家庭和企业提供支持。在这里引入一个“资源缺口”的定义，指在动员一切事前和事后财政资源后的净损失。

#### 第一步：评估公共部门责任

灾害风险管理或多或少地是公共部门的责任，例如修复受损的基础设施，提供救济金等。在核算直接风险时，将人力资本和环境资本排除在外。核算包括三个部分：1) 自然灾害的程度和频度；2) 灾害损失：包括政府所需动员的产品和服务，私人家庭和企业提供的支持，以及收入分配等；3) 物质脆弱性，即资本存量受到自然灾害影响遭受损失的程度。

#### 第二步：评估公共部门财政弹性

财政弹性是指在减少人身和财产损失时，政府能够提供足够的资金用于公共资产的重建，并为家庭和企业提供救济，帮助他们恢复的能力。政府所动员的财政资源包括援助、预算、多边和国际贷款等。可以通过政府在特定灾害面前的财政动员能力，来评估其财政弹性。

#### 第三步：评估财政脆弱性及“资源缺口”

基于政府遭受的直接风险打击及其财政弹性，就可以计算其财政脆弱性。“财政脆弱性”是指政府财政对灾后救济和重建进行支付的可及性。而“资源缺口”则是指在灾害成本和政府用于灾后恢复的可用资金之间的差距。

#### 第四步：资源缺口对发展的影响

财政脆弱性会对一个国家或地区的经济及其人口产生重大影响。如果政府不能修复或重建受损的基础设施，不能为受灾人口提供所

需的支持，则这些影响会持续更长时间。如果政府没有就灾难保险或其他风险管理项目分配资源，那么社会福利的平均水平会更高，然而如果采取必要的公共保险措施，经济运行将更为稳定，遭受极端情况打击的可能性也会降低。因此，在某种程度上，风险筹资投资是在经济增长和经济平稳二者中进行选择。投资于灾害应对、保险及相关的应急信贷等措施，会缩小资源缺口，确保稳定发展。然而却是以牺牲其他投资为代价的，不可避免地会对经济增长产生负面影响。

#### **第五步：降低财政脆弱性，建立财政弹性**

脆弱性和弹性都是动态的，能够采取适当的手段进行干预。有两种可能的干预手段：一是通过降低灾害发生的可能性和面对灾害的敏感性，从而减轻风险；二是构建相关机构的财政弹性。

不确定性无处不在。即使基于整体方法论，在世界各个角落研究尽可能多的灾害类型，仍然不可避免地会发生低频度、高危害的灾害。所以，任何数据和预测都只是为评估灾害的严重性及通过风险管理加以规避的可能性提供了一个开端而已。

## **结论**

来自 73 个样本国的数据表明，大多数灾害频发的国家都面临着灾害筹资的问题，即严重的资源缺口。而在 GDP 下降和资源缺口之间没有显著的相关性，表明风险转化为财政脆弱性的机制十分复杂，不能将 GDP 作为测量脆弱性的唯一指标。

从世界范围来看，小岛屿发展中国家（SIDS）如加勒比和太平洋岛国，以及高负债、高灾害风险的国家如中美洲（洪都拉斯、尼加拉瓜、萨尔瓦多）、非洲（马达加斯加、莫桑比克）和亚洲（尼泊尔）国家，面临着最高的财政脆弱性。

对于这些国家而言，管理气候不稳定和变化至关重要。

- ◆ 应该采取切实的行动降低风险，减少受灾人口、企业和财政体系的人力、财力损失；

- ◆ 政府不可能以一己之力独自应对财政灾害风险。消除风险需要采取风险筹资机制，分配救灾资金，哪怕承受短暂的财政损失。一些处在财政脆弱性状态的国家已经在这方面开

展了行动，采取了如防灾基金、地区保险、应急贷款等措施。

- ◆ 由于受到发展程度的限制，这些国家不可能独自运作灾害预警筹资机制，它们需要来自国际社会的技术和财政支持，才能够降低自身的财政脆弱性。

那么，对于这些易受灾害袭击的国家，需要多少资金才能填补这一灾后的筹资缺口呢？对于不同的灾害，所需的财政资源不尽相同。例如，对于发生频率较高（50 到 100 年）的灾害，要填补资源缺口需要预先配置 14 亿美元。而对于发生频率较低（大约 250 年）的灾害，则需要 26 亿美元。而对于发生频率在 100 年到 250 年之间的灾害，也应考虑相应的财政资源配置需求。当然，很多风险是相伴相生的，而这里的估算是将它们假设为相互独立的，因此估测值会相对偏低。此外，这里的数字只是一个平均的水平，具体情况还会发生变化。

本研究有助于脆弱国家调整政策，应对气候极端事件的发生，在获得国际支持的同时动员必要的国内资源。同时，如果我们在未来不能很好地减少碳排放，以及针对气候变化采取适应性行动的话，那么今天的研究就会成为未来研究的基线数据。上文就应对气候灾害的预测成本，已经是联合国气候变化框架公约（UNFCCC，2007）的最低值。当然，我们的预测也并不精确，面临着太多的不确定性。然而重要的是：在我们已经找到许多方式应对不确定性的时候，这种定量的预测已经足以为我们开启一个反思的过程，去采取适当的对策、动员足够的行动资源，以应对未来的极端事件甚至风险。

来源：世界银行政策研究工作

## · 新书推荐 ·

# 全球经济展望 2010：危机、金融与增长

世界银行的《全球经济展望》系列出版物通常会预测全球经济未来三年的运行，从而对未来十年做出展望。其主题会根据世界经济的热点问题、以及世界发展与减贫的核心议题而变。2010年的《全球经济展望》以“危机、金融与增长”为题，表明世界经济正处在一个关键的时期：一方面，正在从2008年秋以来的金融危机中逐渐复苏；而另一方面，许多挑战仍然存在，前景仍有太多的不确定。

## 金融市场

金融市场趋稳并开始复苏，但依然疲软。以商业银行间的利率与商业银行向央行支付的利率的差异衡量，银行间流动性已从在美元市场史无前例的366个基点的峰顶降低到15个基点以下——这一水平接近危机前的“常态”范围。各国货币对美元的汇率在危机爆发后普遍贬值之后，现已恢复到危机前的水平。而发展中国家的国际资本流入业已恢复，但成本大幅提高。然而，发展中国家的政府和私营企业仍被国际银行市场拒之门外。

## 全球增长

虽然全球增长预计将在2010年回归正增长，但复苏步伐缓慢，并容易受到不确定性的影响。全球产出预计在2009年收缩了2.2%，而2010年和2011年将分别增长2.7%和3.2%。高收入国家的经济预计在2009年收缩了3.2%。发展中国家在2010年有望走向比较强劲的复苏，总体增长率达5.1%。产出在2011年预计会进一步增强，但发展中国家从整体上仅能达到5.1%的温和增长。如果排除中国、印度和欧洲中亚，发展中国家仅能增长4.2%。带动全球经济回暖的东亚和太平洋地区2009年GDP增长为6.8%，预计今年将升至8.1%。作为该地区经济增长的引擎，中国去年GDP增长达到8.4%。这种增长势头有望延续到今年，预测GDP增长为9%。

## 通货膨胀

正如2008年食品和燃料价格大幅上涨引起高收入国家和发展中国家整体通货膨胀加速，今年大宗商品价格下跌以及史无前例的全球经济衰退带来了整体通货膨胀率明显下降。例如，低收入国家的通胀率在2008年中期达到15.4%的最高点，但到2009年7月已下降到3.4%——低于食品和燃料涨价前的实际水平。不过，发展中国家的食品通胀率的下降速度并没有整体通胀率快。

## 风险与不确定性

2010年下半年以后的前景十分不明朗。财政刺激对增长的影响日益减退，库存回补逐渐接近尾声，对私营部门何时恢复信心参与和推进复苏进程仍不确定，出现第二轮银行倒闭风潮的可能性依然存在。而这些因素无论在发达国家还是发展中国家都有可能增长陷入二度衰退。

## 贫困预测

过去历次危机的经验表明，当前这种增长减速的情形会对消除贫困和实现千年发展目标的进程造成严重影响。据估计经济衰退将增加500多万严重营养不良的儿童，有可能对其认知能力和长期谋生能力造成永久性的损伤，而仅2009年一年撒哈拉以南非洲死于营养不良的死亡人数可能已增加了3~5万人。

报告指出，虽然金融危机最糟糕的阶段可能已经过去，但全球经济复苏的过程仍然缓慢而且脆弱，金融市场仍然举步维艰，预计今后5年或更长的时间里，发展中国家将面临资金短缺的问题。世界银行表示，发展中国家虽然无法规避国际金融环境紧缩的影响，但他们能够而且应该扩大区域金融中心和增强当地银行业的竞争和监管力度，以此来降低国内借贷成本并促进本地资本市场的发展。虽然可能需要较长的时间才能见到成效，但采取这些措施能够扩大资金渠道，有助于发展中国家重返高速增长轨道。

来源：世界银行官方网站

# 非洲竞争力报告 2009

《非洲竞争力报告 2009》由非洲发展银行、世界经济论坛和世界银行共同完成。过去几十年中，高速增长和持续的外国直接投资促进了非洲经济的复苏。从 2001 年到 2008 年，非洲 GDP 的年平均增幅达到了 5.9%。然而席卷全球的经济危机破坏了这种积极的增长势头。相对于世界其他地区，非洲经济受到全球金融市场的影响较小，但也未能从危机中幸免。2009 年，非洲 GDP 的增长速度预计将下降到 3%。这种倒退将会危及非洲在经济发展、政策和制度改革，以及减贫等方面取得的进展。

报告对在非洲从事商业活动的成本和竞争力进行了评估；对非洲大陆的金融市场发育程度进行了历时考察；列举了一些国家提高自身竞争力所采取的有效措施；并就非洲促进跨国界的自由贸易给出了建议，希望能够有助于非洲私人部门、公共领域和政府机构的决策者们权衡非洲实现可持续增长前景的潜力。

## 维持增长的机制

结合非洲发展银行、世界经济论坛和世界银行三方的研究路径，《非洲竞争力报告 2009》指出了促进非洲竞争力的主要机制。

**金融市场。**非洲未来的金融体系将会与全球金融市场的发展密切相关。当然也取决于非洲金融部门的各相关利益者，包括银行家、投资者和决策者等，共同实现将机遇最大化的金融部门改革。在金融危机面前，应该出台更为明达、有效和共享性的政策，为金融市场的发展提供支持性环境。

**贸易和自由市场。**受到金融危机的影响，重建信心成为决策者们的关注重点。经验证据表明国际贸易能够促进经济高速增长。然而由于全球经济倒退、全球贸易紧缩，贸易保护正在抬头，而且愈演愈烈。非洲领袖们应该致力于采取长期切实的措施，通过提高透明度等手段，避免贸易保护主义，提高在国际贸易体系中的竞争力。

**基础设施。**基础设施能够整合国内市场，提高整体经济效率。在当前的危机中，基础设施支出可以成为有效的经济激励。在能源方面，

非洲国家面临着地理分布（能源贫困）、成本和（投资及技术）能力等严峻挑战，可以依靠外部援助和国家干预加以解决。

**教育和医疗。**非洲国家在这两个领域的成就仍然落后于世界其他地区。可行的政策措施包括：改善公共信息；增加资源供应；调整人员配置；建设学校以及鼓励私人部门进入教育领域等。同时应加强运行监测与行业规范。

**制度、治理与透明度。**制度环境会影响发展策略和政策的成本及利益分配，从而影响投资决策和生产行为。在各项已经卓有成效的措施中，创造良好的投资环境以提高竞争力尤为重要，政府在其中起着决定性作用。

## 非洲的竞争力

《非洲竞争力报告 2009》分析了非洲竞争力的各个维度，包括影响生产力的制度环境、金融基础、生产成本及贸易体系等，列举了一些经验和教训，并提出了相应的政策建议。

这一部分由几个独立的研究报告组成。分别分析了 31 个非洲国家全球竞争力指数(GCI)的 12 个主要维度，并与其他发展中国家和地区进行了对比；强调了政府在为金融部门提供可持续的、支持性的、市场导向的发展环境中的重要作用，以及区域一体化的前景；回顾了 4 个最大的非洲国家（南非、阿尔及利亚、尼日利亚和埃及）的金融部门改革及相关的内外条件，指出在经济全球化和金融危机面前采取切实措施和进行有效监测的必要性；计算了在非洲运作商业所需的成本（包括劳动力、财政、基础设施和制度环境等）及对生产力的影响；分析了 25 个非洲国家的贸易支持指数(ETI)，并对四类贸易支持条件进行了详细说明；介绍了 4 个非洲国家（博茨瓦纳、毛里求斯、纳米比亚和突尼斯）的竞争力绩效及原因，凸显了经济政策在提高竞争力中的重要性。

报告的最后一部分展示了由世界经济论坛的问卷调查和世界银行的企业调查所得到的非洲国家的详细数据，包括全球竞争力指数(GCI)排名和具体的商业环境指标。

来源：非洲发展银行官方网站



## · 机构介绍 ·

# 世界粮食安全委员会 (CFS)

世界粮食安全委员会 (CFS) 是在 20 世纪 70 年代发生粮食危机的背景下, 根据 1974 年世界粮食大会的建议而创建的。

作为一家政府间机构, 它是联合国对世界粮食安全方面各项政策进行研究和落实的论坛, 同时也负责对包括粮食生产以及粮食的物质和经济获取手段在内的相关世界粮食安全政策进行审议并采取后续行动。

2009 年在世界粮食安全委员会第 35 届会议上, 其成员一致同意对其进行广泛改革, 使之成为处理粮食安全和营养问题最具包容性的国际及政府间平台, 并成为全球农业、粮食安全和营养伙伴关系的重要组成部分。

世界粮食安全委员会的改革目标是将全球共同努力消除饥饿和确保所有人的粮食安全作为委员会远景和作用的中心。其中包括支持各国抗击饥饿的计划与举措; 确保所有相关方能够在粮食和农业政策的讨论中拥有发言权; 加强区域、国家和地方各级的联系; 将科学证据和先进知识作为决策基础。

改革后的世界粮食安全委员会框架意在扩大参与度并希望: 赋予世界粮食系统中所有利益相关者话语权; 具备包容性并鼓励交换意见和经验; 以实证经验和科学分析为基础; 监督减少饥饿行动的成效。

改革后的世界粮食安全委员会将采用分阶段的方式开展下列工作: 协调全球方式实现粮食安全; 促进政策整合; 对各国各区域提供支持和咨询; 在国家和区域层面进行协调; 促进责任制并分享最佳操作规范; 以及制定粮食安全和营养全球战略框架。

世界粮食安全委员会的咨询小组由粮安委五大类相关利益方代表组成: 联合国机构和联合国其他单位; 民间社会和非政府组织, 特别是那些代表小规模农户、渔民、牧民、无地贫民、城市贫民、农业和粮食领域劳工、妇女、年轻人、消费者和土著居民的团体; 国际农业研究机构; 国际和区域金融机构, 如世界银行、国际货币基金组织、区域发展银行以及世界贸易组织; 私营部门协会和慈善基金会。

---

主 办: 中国国际扶贫中心

协 办: 中国农业大学人文与发展学院

主 编: 吴 忠

副主编: 黄承伟

李小云

本期责任编辑: 唐丽霞

赵丽霞

编辑: 《国际减贫动态》编辑部

地址: 北京市朝阳区太阳宫北街 1 号

电话: 010-84419853 010-84419645

邮编: 100028 传真: 010-84419658

电子信箱: [wangxiaolin@iprcc.org.cn](mailto:wangxiaolin@iprcc.org.cn)

网址: [www.iprcc.org.cn](http://www.iprcc.org.cn)