

## 目 录

前 言	1
第一节 贫困概念及度量标准	1
一 贫困概念	1
二 贫困的度量标准	2
第二节 马来西亚的贫困状况	3
一 马来西亚社会、政治、经济背景	3
二 马来西亚的贫困状况	4
(一)绝对贫困指标	4
(二)相对贫困指标	6
(三)资料与研究情况	8
第三节 马来西亚的反贫困历程	9
一 农村发展计划时期 (1957-1969 年)	9
二 新经济政策时期 (1970-1990 年)	10
(一)目标	11
(二)主要途径	11
(三)成效与评价	12
三 新国家发展政策时期 (1991 年至今)	15
(一)目标	16
(二)成效与评价	17
第四节 反贫困的关键举措	18
一 发展基础设施	18
二 人力资源开发	18
(一)教育	19
(二)医疗卫生	20
第五节 反贫困战略	21
一 世界反贫困战略的发展	21
(一)经济增长战略	21
(二)“经济增长+公平分配”战略	21
(三)“直接面对贫困人口”战略	22
二 马来西亚的反贫困战略	23
(一)马来西亚的“经济增长+公平分配”战略	23
(二)马来西亚的“直接面对贫困人口”战略	23
三 对我国扶贫工作的借鉴	26
第六节 结论	28
附 录 主要参考文献	29
后 记	

# 马来西亚的贫困与反贫困

## 前 言

### 反贫困：全人类共同的课题

贫困，是当今世界普遍存在、各国政府十分关注的经济、社会问题。在过去数十年中，国际社会所面临的贫困状况尽管在局部得到很大缓解，但整体形势是十分严峻和具有挑战性的。据联合国统计，目前全世界有 13 亿贫困人口，比 5 年前增加了 3 亿，现在正以每年 2500 万人的速度增长。第三世界的贫困问题尤为严重，在南亚和非洲约有一半人口挣扎在饥饿线上。<sup>(1)</sup>与此同时，世界范围的贫富悬殊问题也日益突出。在世界人口收入统计表上，20%的富人与 20%的穷人的收入差距在 60 年代相差 30 倍，1991 年已增至 60 倍，现在这一差距还在继续成倍扩大。<sup>(2)</sup>面对这样严峻的形势，90 年代举办的许多世界性会议和论坛都强调了消除贫困的迫切性。1995 年 3 月在丹麦首都哥本哈根举办的社会发展世界论坛更是强化了这一主题。与会的 180 多个国家的领导人和代表表示要以果断的国家行动和国际合作达到消除世界贫困的目标，允诺把消除贫困、增加就业和促进社会融合等目标列为当前以及跨入 21 世纪后的最优先项目，以确保全人类的福祉。

近 30 年来，发展中国家越来越关注贫困问题。其背景是：许多发展中国家尽管经济有所增长，收入分配不均却不断恶化，贫困问题更加严峻。甚至许多取得高速增长经济的东南亚和东亚发展中国家也存在同样问题。如何谋求经济增长的同时缓解和消除贫困，成为发展的一个重要命题。本文选择了马来西亚，对其进行实证考察。自 1957 年独立以来，马来西亚政府把公平分配经济增长成果、促进经济社会稳定发展作为首要目标，在缓解贫困问题上付出了艰苦的努力，成功地将贫困发生率由 1970 年的 49% 减少至 1990 年的 15%，并在 1995 年进一步减至 9.6%，相对贫困也有所下降，且目前集中于消除核心贫困（极端贫困）。可以说，马来西亚在经济高速增长的同时，也取得了较高的缓贫成就。本文试图通过考察马来西亚的反贫困历程，分析其反贫困政策和战略，以期为发展中国家在这方面的政策和实践提供借鉴。

本文确信：不管各国政治制度差异有多大，也不管人们的信仰、文化传统又如何地不同，贫困却到处是相同的，各国在为消除贫困做出的努力中所得到的知识会冲破各种藩篱而成为世界各国人民共同的财富。不断加强这方面信息的交流，可使各国避免走弯路和更快获得成功。

## 第一节 贫困概念及度量标准

### 一、贫困概念

现代社会中，无论是发展中国家还是发达国家，无论是资本主义国家还是社会主义国家，都不可否认地存在着贫困的问题。这既是一种相对现象，也是一种

(1) 参见何清涟：《现代化的陷阱》，今日中国出版社 1998 年版，P241-243。

(2) 同上。

绝对现象；既是一种经济现象，也是一种社会现象；既有经济的原因，也有政治、法律、文化观念、价值取向、历史传统等人文环境和地理、气候等自然环境的原因；既有宏观的社会大环境的因素，也有做为贫困人口自身的因素，所以，尽管不同机构、不同的社会学科从各自不同的角度，对贫困的内涵有不同的理解和解释，但总体上都认为贫困问题是一个多元复合型问题，贫困概念是一个复合型的概念。贫困概念存在广义和狭义的区别，狭义的贫困仅指经济意义上的贫困，反映为人均实际收入不能维持生产和生活的最低标准。广义贫困除包括经济意义上的贫困之外，还包括社会、环境、文化等方面贫困的因素，如教育、医疗卫生、

生存生活环境及就业不足、失业等，因此，贫困不仅仅是一个经济范畴的问题，还包括社会、文化意义上的广义的贫困。

此外，还存在绝对贫困和相对贫困的区别。绝对贫困是指社会中一部分人口的实际收入难于维持正常的生活开支，甚至不能维持最基本的生活需要。在经济发展研究中，一般把这种难以维持人类基本生存需要的贫困称为绝对贫困，诸如饥谨、严重营养不良、文盲、简陋的服装和住房等都是其特有的表现形式。相对贫困一般指随着经济的增长和社会的发展，社会成员的生活水平有了普遍的提高，然而提高的幅度不一样，有时甚至差异很大，这样就出现了因为收入分配差距过分拉大而产生收入相对较低的贫困。从这个意义上来说，贫困是发展问题，并将伴随经济发展过程的始终。在短期内，可以消除或大幅度减缓绝对贫困或以收入为指标衡量的贫困，却不能根除相对贫困。贫困本身是发展的重要障碍，发展意味着贫困的减少，而贫困的消除也依赖于发展，这将是一个长期的、艰巨的过程。其中，政府关于贫困的认识及基于此而制定的反贫困目标和政策将在减缓贫困的行动中产生重要影响。

## 二、贫困的度量标准

如何界定和度量贫困直接影响着消除贫困应采取的行动。度量绝对贫困的一个标准是贫困发生率。一般根据一个国家或地区在一定时期内维持最低限度的生活水平所需要的家庭收入来确定贫困线，收入水平低于贫困线的家庭为贫困家庭。然后根据贫困家庭占全国家庭总户数的比率（即贫困发生率）及贫困家庭的收入水平与贫困线的差距来判断一个国家绝对贫困的程度。衡量相对贫困最通用的工具和指标是洛伦茨曲线和基尼系数。基尼系数的范围从最公平的 0 到绝对不公平的 1，基尼系数愈大，收入分配愈不平等。在发展经济学中，还广泛采用比例测量法即通过比较总人口一定百分比的个人或家庭所获得的收入占总收入的比例的大小来衡量相对贫困。(1)

马来西亚采用绝对贫困和相对贫困的概念。根据绝对贫困概念，家庭平均月收入低于贫困线（PLI）的视为贫困，低于贫困线二分之一的则视为核心或极端贫困。在马来西亚，马来半岛、沙巴和沙捞越的贫困线随着生活开支和消费价格指数（CPI）的不同而有所变化。相对来说，沙巴和沙捞越的生活开支较高，其贫

(1)参见吉利斯等：《发展经济学》，中国人民大学出版社 1996 年译文版，P71。  
困线也较高。（见表 1）

表 1： 马来西亚 1970-1995 年的贫困线

年份	马来半岛 贫困线（马元）	沙巴 贫困线（马元）	沙捞越 贫困线（马元）
1970	180	—	—
1980	274	410	347
1990	370	544	452
1995	425	601	516

资料来源：根据马来西亚第二到第七个五年发展计划的材料编制。

## 第二节 马来西亚的贫困状况

### 一、马来西亚社会、政治、经济背景

#### (一) 社会背景

马来西亚是一个多民族的国家，有 30 多个民族，其中马来族、华族、印度族三大族占总人口的 90% 以上。马来族（土著民，Bumiputra，马来语为“土地的儿子”）、华族和印度族的人口比例约为 5.5 比 3.5 比 1。马来西亚的民族多样性具有以下特点：①各民族在经济活动领域有明显的差异。华族除从事锡矿采掘和小部分务农外，多办经商；马来族绝大部分务农和从事政府官员、军人、警官等职业；印度族多半为种植园工人。②各个民族在地理空间的分布方面有明显的差异，华族多半居住在城市，马来族多半居住在农村，印度族多半居住在种植园。③宗教、语言、文化、风俗习惯有明显的差异。因此在东南亚各国当中，马来西亚的民族隔阂是比较明显的，从而其民族融合进程也是比较艰难的。

马来西亚这种民族分离模式是近一个世纪英国殖民统治（1874 年-1957 年）的产物。这一时期，英国殖民者开展了矿产资源开发（主要是锡矿）、种植与收获经济作物（主要是橡胶）等经济活动以及贩卖这些产品的商业活动。进行这些经济活动所必要的劳动力无法从土著马来族居民取得充分的供应，英国殖民者就从中国和印度招募大量廉价劳工入境。因此，马来西亚便形成了一个由马来族、华族、印度族所组成的多民族国家。其中，华族和印度族在经济上逐渐兴起，而且华族还居于经济主导地位。而马来族由于是土著居民，绝大多数滞留在传统农业部门，长期处于十分贫困的状态。1957 年“英马协议”后，马来亚获得独立<sup>(1)</sup>，建立了以马来族为主体的政府，马来族掌握了国家各级政权。但是，在国家经济生活中，作为主体民族的马来族却长期处于被支配地位。从独立到 60 年代的 10 多年时间里，马来族的贫困状况不仅没有得到改善，反而更加突出起来。据马来

(1) 马来亚联邦于 1957 年 8 月 31 日宣布独立。1963 年 9 月 16 日，马来亚联邦同新加坡、沙捞越、沙巴合并组成马来西亚（1965 年 8 月 9 日新加坡退出）。

西亚政府统计，最低收入阶层（绝大部分是马来族农民）的人均月收入从 1957 年的 48 马元下降到 1970 年的 38 马元，下降幅度为 31%。1970 年，近三分之二的马来族人口处于贫困线之下。(1) 随着马来族贫困的加剧，马来族与华族之间的经济差距也日益扩大，并引发社会矛盾。马来族的贫困问题成为困扰马来西亚最严重的社会问题。

## (二) 政治背景

马来族日益严重的贫困问题通过马来族与华族之间的民族矛盾表现出来。这种矛盾不断激化，最终演变成 1969 年全国性的大规模民族暴乱。这次暴乱加剧了马来族执政者的危机感，他们决心利用政治力量增强马来族的经济实力，消除民族间的紧张关系，巩固自己的政治地位。1970 年以后的社会经济政策都是以此为目标制定和实施的。马来西亚自 1957 年独立以来，除 1969 年这次较大的民族暴乱外，政局基本稳定。从未发生过政变，三次领导人的更迭（马哈蒂尔为第四任总理）都是通过合法程序进行的。政局的长期稳定保证了具体经济政策的连续性，使经济得以顺利持续地向前发展。

## (三) 经济背景

独立 40 多年来，马来西亚取得了令人瞩目的经济成就。经济年均增长率 60 年代为 6.5%，70 年代为 7.8%，80 年代尽管中期出现经济衰退，但年均增长率仍达 5.98%。1988-1994 年马来西亚经济连续 7 年获得 8% 以上的持续高增长，更被认为是经济发展史的奇迹之一。随着经济的不断发展，马来西亚的经济状况已发生了很大的变化：1966-1994 年近 30 年，马来西亚的国民生产总值从 94.15 亿马元增加到 1093.81 亿马元，增长 10 倍多，人均国民收入也从 961 马元增加到 9042 马元（约 3425 美元），亦增加 8 倍多，目前马来西亚被列为上中等收入国家。到 1995 年，马来西亚的人均国内生产总值已达到 4043 美元，在亚洲仅次于日本、新加坡、香港（不包括石油输出国汶莱）。(2)

马来西亚是第三世界中经济增长最快的国家之一。同时马来西亚政府采取的许多社会政策有力地促进了社会和经济的协调。但是，由于历史等因素的制约，贫困问题仍然是困扰

经济和社会发展的主要问题之一。

## 二、马来西亚的贫困状况

### (一)绝对贫困指标

#### 1、不同民族的贫困发生率：

马来西亚对不同民族进行的贫困调查数据表明，对比华族与印度族，马来族的贫困发生率更高。1970年，马来族占了贫困人口64.8%，而华族及印度族的相应比例为26%及39.2%。1971-1990年实施的新经济政策（NEP）的目标之一就是不分民族地消除贫困。该政策使所有民族在不同程度上都有所收益，因为贫困发生率分别降到了20.8%、5.7%及8.0%。（见表2）在1990年后，随着不同民族

(1)马来西亚财政部《1974-1975年度经济报告》，吉隆坡，1975年。

(2)参见朱振明主编：《当代马来西亚》，四川人民出版社1995年版，P144。

贫困发生率的显著下降，整个国内贫困民族分布的特征也变得不那么明显了。

表 2： 马来半岛各民族的贫困发生率 （单位：%）

	1970年	1976年	1984年	1987年	1990年
马来族	64.8	56.4	25.8	23.8	20.8
华族	26.0	19.2	7.8	7.1	5.7
印度族	39.2	28.5	10.1	9.7	8.0
其他	44.8	44.6	22.0	24.3	18.0
平均	49.3	35.1	18.4	17.3	15.0

注：马来半岛各民族的贫困发生率的数据提供至1990年。

资料来源：根据马来西亚第二到第五个五年发展计划的材料编制。

#### 2、城乡贫困发生率：

为了更好地进行计划和实施，贫困目标按城市及农村群体先分为两类。在农村，目标群体又进一步分为胶农、稻农、椰农、渔民及种植园工人。按目标群体划分的农村贫困在1970-1995年间的情况见表3。

城市目标群体则由盲流（住于废弃房屋中，不交租金的人）及低消费套间居住者等组成。目前，可以比较方便地查询到的只有农村贫困数据。由此可见，由于农村贫困发生率较高且在马来族中的覆盖率较高，政府对消除农村贫困给予了更多的关注。

表 3： 1970-1995年城乡行业的贫困发生率（马来半岛）

（单位：%）

	1970	1976	1985	1990	1995
农村	58.7	47.8	24.7	19.3	14.1
胶农	64.7	58.2	42.7	-	-
稻农	88.1	80.3	57.7	-	-
种植园工人	40.0	-	19.6	-	-
渔民	73.2	62.7	26.1	-	-

椰农	52.8	64.0	46.2	-	-
城市	21.3	17.9	8.2	7.3	4.1
总计	49.3	39.6	18.4	15.0	9.1

注：按目标群体划分的农村贫困有关数据提供至 1985 年。

资料来源：《马来西亚财政部经济报告》1980-1996 年。

### 3、区域贫困发生率：

在马来西亚，西马和东马（包括沙巴和沙捞越两个州）、西马西海岸和东海岸之间的经济发展很不平衡。西马东海岸和东马是经济较落后地区。

表 4 提供了马来半岛、沙巴、沙捞越的城乡贫困数据。1985 年到 1995 年，马来西亚全国的贫困发生率从 1985 年的 20.7% 急剧降低至 1995 年的 9.6%。其中，马来半岛、沙巴和沙捞越的贫困发生率分别从 18.4% 降至 9.1%，33.1% 降至 25.6%，31.9% 降至 16.0%。可以看出，沙巴和沙捞越的贫困较为严重。

关于核心贫困发生率的记录于 1985 年开始出现。核心贫困人口是绝对贫困的重要部分，定义为收入低于 PLI 一半的人口。引进这一定义的目的旨在为反贫困计划确定一个更为精确的目标及更为集中的群体。在 1989 年实施了“核心贫困发展计划”（DPHP）后，核心贫困发生率从 1985 年的 6.9% 降至 1995 年的 2.2%。因此，通过执行针对核心贫困的 DPHP，核心贫困是有可能进一步减少乃至最后消除的。

#### (二) 相对贫困指标

相对于绝对贫困，消除相对贫困即收入差异似乎较为困难，但在马来西亚也取得了相当进展。以马来半岛为例，城乡平均收入比率由 1970 年的 2.04 降至 1987 年的 1.72（见表 5），表明城乡收入差异呈缩小趋势。民族之间的收入差异方面，华族与马来族的收入比率（华族/马来族）从 1970 年的 2.24 降至 1995 年的 1.81。同样，印度族与马来族的收入比率（印度族/马来族）从 1970 年的 1.77 降至 1995 年的 1.35（见表 6）。表明在这一时期，马来族的家庭收入增长速度高于华族及印度族。这源于 NEP 的实施为马来族带来了更多获得收入的机会，说明了 NEP 在缩小民族之间收入差异方面的作用。由于城乡及民族间收入差异趋于弥合，马来半岛总体收入分配也有所改善。40% 最低收入户数所占的收入比重由 1970 年的 11.5% 增至 1989 年的 14.5%，增加了 3 个百分点；20% 最高收入户数所占的收入比重由 1970 年的 55.7% 降至 1989 年的 50.3%，降低了 5.4 个百分点；另外 40% 中等收入户数所占的比重也增加了 2.3 个百分点（见表 5）。反映在基尼系数上，1970 年和 1989 年，总体基尼系数相应地从 0.513 降至 0.445，说明了收入差异的缩小趋势。事实上，基尼系数在 1970-1976 年间由 0.513 增至 0.529，在 1976-1989 年间由 0.529 减至 0.445，在 1990-1995 年间由 0.446 增至 0.464（见表 5）。1970-1976 年收入差异的扩大是民族间收入差异在农村发展计划时期（1957-1969）呈扩大趋势的延续，也是新经济政策初期政策调整和过渡的反映；1976-1989 年间收入差异明显缩小是由于新经济政策社会重组战略的实施，使收入分配、职业结构和股权结构都发生了有利于马来族的变化；1990-1995 年间，收入差异又有所扩大，原因是进入 90 年代，马来西亚政府进一步开放经济，鼓励私人资本（主要是华族资本）的发展。同时，修正马来族经济优先政策，取消了马来族在经济发展中的优先配额和特许条例。

表 4： 马来西亚各地区的城乡贫困发生率与贫困户数

	1985	1990	1995
--	------	------	------

	总数	城市	农村	总数	城市	农村	总数	城市	农村
马来西亚半岛									
贫困发生率(%)	18.4	8.2	24.7	15.0	7.3	19.3	9.1	4.1	14.1
贫困户数('000)	483.3	81.3	402.0	448.9	77.5	371.4	329.5	73.3	256.2
核心贫困发生率(%)	6.3	2.4	8.7	3.6	1.4	4.8	1.7	0.6	2.8
核心贫困户数('000)	165.6	23.8	141.8	107.3	14.9	92.4	61.3	10.6	50.7
<b>总户数('000)</b>	<b>2621.1</b>	<b>991.7</b>	<b>1629.4</b>	<b>2986.4</b>	<b>1062.2</b>	<b>1924.2</b>	<b>3627.9</b>	<b>1804.9</b>	<b>1823.0</b>
沙巴									
贫困发生率(%)	33.1	14.3	38.6	34.3	14.7	39.1	25.6	8.5	33.0
贫困户数('000)	76.0	7.5	68.5	96.6	8.5	91.1	91.1	9.1	82.0
核心贫困发生率(%)	9.7	2.9	11.7	8.5	1.7	10.1	5.5	1.3	7.2
核心贫困户数('000)	22.3	1.5	20.8	24.7	1.0	23.7	19.4	1.4	18.0
<b>总户数('000)</b>	<b>229.8</b>	<b>52.4</b>	<b>177.4</b>	<b>290.8</b>	<b>57.7</b>	<b>233.1</b>	<b>356.1</b>	<b>107.3</b>	<b>248.7</b>
沙撈越									
贫困发生率(%)	31.9	8.2	37.3	21.0	4.9	24.7	16.0	2.1	20.1
贫困户数('000)	90.1	4.2	85.9	70.9	3.1	67.8	64.9	1.9	63.0
核心贫困发生率(%)	10.0	1.7	11.9	3.3	0.6	3.9	2.0	0.3	2.5
核心贫困户数('000)	28.2	0.9	27.3	11.1	0.4	10.7	8.1	0.3	7.8
<b>总户数('000)</b>	<b>282.4</b>	<b>51.2</b>	<b>231.2</b>	<b>337.4</b>	<b>62.8</b>	<b>274.6</b>	<b>405.3</b>	<b>91.4</b>	<b>313.9</b>
整个马来西亚									
贫困发生率(%)	20.7	8.5	27.3	17.1	7.5	21.8	9.6	4.1	16.1
贫困户数('000)	649.4	93.0	556.4	619.4	89.1	530.3	485.5	84.3	401.2
核心贫困发生率(%)	6.9	2.4	9.3	3.9	1.3	5.2	2.2	0.8	3.7
核心贫困户数('000)	216.1	26.2	89.9	143.1	126.8	126.8	88.8	12.3	76.5
<b>总户数('000)</b>	<b>3133.3</b>	<b>1095.3</b>	<b>2038.0</b>	<b>3614.6</b>	<b>1182.7</b>	<b>2431.9</b>	<b>4389.2</b>	<b>2003.6</b>	<b>2385.6</b>

资料来源:《马来西亚财政部经济报告》1985/1986年度、1990/1991年度、1995/1996年度。

表 5: 马来半岛的家庭收入分配

收入水平	收入份额(%)					
	1970	1976	1979	1984	1987	1989

农村:						
最高的 20%	51.0	54.5	53.2	49.5	48.3	n.a
中等的 40%	35.9	33.7	34.4	36.4	36.7	n.a
最低的 40%	13.1	11.8	12.4	14.1	15.0	n.a
基尼系数	0.469	0.500	0.482	n.a	n.a	0.409
农村平均家庭收入 (马元)	200	392	550	824	852	n.a
城市:						
最高的 20%	51.9	55.9	55.6	52.1	50.8	n.a
中等的 40%	31.8	32.2	32.1	34.5	35.0	n.a
最低的 40%	12.3	11.9	12.3	13.4	14.2	n.a
基尼系数	0.513	0.529	0.501	n.a	n.a	0.445
城市平均家庭收入 (马元)	407	830	975	1541	1467	n.a
城乡平均收入比率	2.04	2.12	1.77	1.87	1.72	-
总计:						
最高的 20%	55.7	55.7	55.8	53.2	51.2	50.3
中等的 40%	32.9	31.2	32.4	34.0	35.0	35.2
最低的 40%	11.5	11.1	11.9	12.8	13.8	14.5
基尼系数	0.513	0.529	0.508	0.48	0.456	0.445

资料来源:《马来西亚财政部经济报告》1996年。

注: 1990年后的总体基尼系数: 0.446(1990年), 0.459(1993年),  
0.464(1995年)。

### (三)资料与研究情况

目前,在马来西亚各个五年发展计划中所提供的关于贫困方面的官方数据是极为粗略的。贫困分析没有充分地按照民族、区域、城乡及不同的目标群体进行深入展开。此外,还缺少按性别分类的贫困数据。贫困的性别分析在马来西亚是不久前才出现的。在过去,反贫困计划的接受者一般为一家之主,主要是男性。贫困中妇女课题最近才被列为研究及讨论的主题。在反贫困项目中,对妇女作用及地位的关注正在不断增加。如在马来西亚阿曼那·伊克蒂爱尔(AIM)小额信贷扶贫项目中,借贷受益者90%以上为妇女,承认了妇女在消除贫困中的重要作用。(1)

表 6: 马来半岛各民族的家庭平均月收入

(单位:马元)

	1970	1976	1979	1984	1990	1995
马来族	172	237	296	384	940	1289



华族	394	540	565	678	1631	2333
印度族	304	369	455	494	1209	1735
收入比率 (华族/马来族)	2.24	2.27	1.91	1.77	1.74	1.81
收入比率 (印度族/马来族)	1.77	1.56	1.92	1.27	1.29	1.35
收入比率 (华族/印度族)	1.30	1.47	1.24	1.37	1.35	1.35

资料来源：根据马来西亚第二到第七个五年计划的材料编制。

### 第三节 马来西亚的反贫困历程

在殖民时期，殖民主义者侧重于商业、矿产及种植部门而忽略了农村、农业及粮食部门的发展，从而导致了马来西亚经济严重不平衡及极端贫困。为了缓解和消除各民族特别是马来族的贫困状况，自 1957 年以来，政府展开了持久的反贫困行动，根据各个时期实施的社会经济政策的不同，可将其反贫困历程划分为以下三个阶段：①1957-1969 年，农村发展计划时期。这一时期，政府希望通过直接推动农业和农村发展来缓解以马来农民为主的贫困状况，但政策实施的结果是贫困状况依然十分严重，民众不满情绪加剧；②1970-1990 年，新经济政策（NEP）时期。NEP 在消除贫困和缩小民族间经济差异的目标基础上，遵循了“经济增长+平等分配”的战略。实践表明，贫困在 NEP 结束时得到了大幅度的削减，经济和社会达到了均衡发展；③1991 年至今，新国家发展政策（NDP）时期。NDP 仍将消除贫困作为重要目标，但重点转向了消除核心贫困和相对贫困，并且更注重人力资源发展、农村城市化以及非农就业的发展。

#### 一、农村发展计划时期（1957-1969 年）

马来族居民大部分在农村从事传统农业经济活动。1957 年马来亚获得独立后，马来农民从被忽视的地位摆脱出来，在民主选举政治中占据了首要地位。政府在认识到马来农民政治上的重要性的同时（马来农民手中掌握着 80% 以上马来

(1)详见本文第五节“反贫困战略”。

族选民的选票），也认识到其贫困的严重性。农业和农村的发展因此被看成是使马来族在经济上赶上非马来族的重要手段。为此，政府准备通过扩大对农业部门的投资支出、改善农村的社会基础设施、进行农村开发等途径来促进增长，给农民带来收益。

联邦土地开发局于 1958 年开始实行一揽子农村发展计划，通过开发土地，增加耕地面积，改善农田基本建设，建造排灌工程等措施，一定程度上提高了马来农民的经济地位，但仍未能根本改变其无地和贫穷的状况。部分原因是由于实施这些计划的代价较高，参与者的数目远远低于需救助的贫困农民的实际数目。据联邦土地开发局透露，平均每年有一万户农户沦为无地农民；而从 1956 年至 1975 年期间，该局安排移居外地的无地农民却只有 31000 户。(1)即使是分配到开垦地和拓荒补贴的马来农民，由于缺乏资金和生产技术来提高农业生产率，也不能摆脱贫困。相反，华族和印度族居民由于积极参与实施这些农业发展计划所扩大的经济活动（包括建筑业和商业等产业部门活动），从中获利却居多。因此，民族间的经济差距并未缩小反而扩大。同时，随着 1958 年先驱工业法的颁布，实施进口替代的工业化发展战略成为经济的支柱。在实行自由企业制度的情况下，制造业部门增长较快。政府信守诺言，提供了奖励和补助（如免税期、关税保护和工业用地等），从而间接地促进了外资与

本地投资的增长。该政策的主要受益者自然是外国人，其次是华族资本家。马来族只是象征性地参与工商业、建筑业和采矿业，不仅由马来族拥有和控制的公司为数很少，而且在董事会中，马来族也仅占有象征性的人数。马来族在工商业部门中的落后地位日益明显。例如1969年，马来族在全部有限公司中的股权比重只占1.5%，相反地，外资却占62.1%，华族占22.8%。<sup>(2)</sup>马来族由于经济上的被支配地位，对政府的不满情绪加剧，终于于1969年5月13日爆发了大规模的民族暴乱。这场暴乱使马来西亚的贫困及民族不平等一曝无遗。在此背景下，马来西亚政府重新检讨了以往的经济政策，认为光以加快经济增长速度和促进农村开发来缩小社会经济不均衡是不够的。在积极地推行工业化过程中，有必要让马来族居民更多地参与到工商业产业部门活动中去。同时，为了有效地进行这种政策转向，政府必须摆脱过去的自由主义经济，介入以往由私人企业占主导地位的经济领域，实行强有力的干预。

## 二、新经济政策时期（1970-1990年）<sup>(3)</sup>

1969年5月13日的民族暴乱改写了马来西亚发展政策，紧接着出台的新经济政策（NEP）是马来西亚政府自1970年以来所一贯奉行和实施的最重要的社会经济政策。该政策对消除贫困、经济重组和收入及财富的再分配给予了更多的重视，主要是为了及时地解决极端贫困（特别是马来族的极端贫困）、就业中民族歧视以及在城乡、区域和民族间的经济不平等等社会经济问题。

---

(1)马来西亚财政部《1975-76年度经济报告书》P102。

(2)陈碧笙选编：《华侨、华人问题论文集》，江西人民出版社1989年版，P311。

(3)又称“第一个长期发展计划”时期。

### （一）目标

NEP的主要目标是：1、“消除贫困”：通过提高收入水平和扩大就业机会，最终不分民族地消灭社会贫困；2、“重组社会”：通过缩小民族间的经济差距进行社会重组，以便减少和最终消灭各民族之间在经济职责上的差别。<sup>(1)</sup>用马来西亚政府的话来说，新经济政策是要通过实现这两个相互交叉的目标来促进国家的统一和民族的团结。而一些西方学者则指出，该政策的核心是要对贫困人数居多的马来族实施优惠措施，为此又可以被称为“原住民优先政策”或“马来族优先政策”。就第一个目标看，尽管提到“不分民族地消灭社会贫困”，但新经济政策所规定的处于贫困线以下的家庭是以农村的马来族家庭为主体，因此实质上是在救济贫困的马来族。就第二个目标看，它意味着：<sup>(1)</sup>扩大工商业近代产业部门来扶植马来族工商业企业家与工人；<sup>(2)</sup>在所有经济领域中按马来族人口结构比重保证其就业机会。因此，“新经济政策实质上是要进行有利于马来族的财富再分配，最终消除民族经济实力上的差别。”<sup>(2)</sup>

### （二）主要途径

#### 1、直接干预商品市场：

为维护生产者利益，政府对商品市场进行直接干预，但干预的方式是多方面的。以稻米业（同样情况还有橡胶业）和棕油业为例，政府对大米等农产品的干预包括价格控制、补贴和对市场的直接参与等方面。70年代政府规定每担稻谷的最低保护价格为16马元，通过规定这类最低保护价格，使生产者不致于由于价格的波动而受到损害。这种政策的主要受益者是居住在农村的以马来族为主的水稻和橡胶的小规模种植者。补贴也是政府的重要措施，除化肥补贴和兴修水利补贴外，最引人注目的是稻谷价格支持补贴。在1980-1986年期间，该项补贴共耗资10.5亿马元，如今每年已在2亿马元以上。此外，政府还直接参与大米的销售和加工等业务。与稻米业情况不同的是，政府对棕油业的干预以提供基础设施、质量控制和市场开发为主。支持这个产业参与国际竞争，以此来促进其经济收益的提高。政府的干预

政策因产业和作物的不同而存在差异，但最终目标都是维护以马来族为主的生产者的利益，从而有利于消除贫困。<sup>③</sup>

## 2、乡村发展政策：

马来西亚政府实施乡村发展政策的目的是要帮助广大农村地区的马来族提高收入和生活水平。马来西亚政府推行的一揽子乡村发展政策包括增加政府在乡村发展方面的投入，改善乡村的教育、医疗、道路、食物和房屋等基础设施。政府投入大量的人力、物力和财力，建设乡村学校、乡村诊疗所、维修乡村道路、建立排灌系统、改造乡村住宅等。此外，政府还加快开展早已进行的垦殖移民运动。

(1)Sudhir Anand 《马来西亚的不平等和贫困》，牛津大学出版社，1983 年出版，P10。

(2)Jalal Alamgir 《公式与机遇：马来西亚的经济发展》，载于《当代亚洲杂志》1994 年第 24 卷第 1 期。

(3)参见詹姆斯·普莱彻，《马来西亚政府对大米和棕油市场的干预》，译文载于《南洋资料译丛》1990 年第 4 期。

到 1987 年为止，马来西亚总共进行了 422 个垦殖计划，共开发土地 76 万公顷，安置垦民 111728 名。<sup>(1)</sup>

## 3、改变就业结构：

在实行新经济政策之前，大多数马来族居民都在农村从事第一产业，城市的马来族居民也主要是从事传统产业的非熟练劳动，这种就业结构使马来族的收入过低，陷入贫困状态中。因此，促使更多的马来族在现代部门工作也是帮助马来族摆脱贫困的一条重要途径。马来西亚政府主要通过如下途径改变马来族的就业结构：

(1)提高马来族的教育水平。政府优先向马来学生提供奖学金，使他们得到更多的受教育机会，从而有条件从事各种技术工作和熟练劳动；

(2)大力发展制造业，为马来族提供更多的就业机会；

(3)将新建工业扩散到各地，大力推进农村和集镇的城市化，鼓励更多的马来农民在城市定居和就业；

(4)鼓励更多的马来族从事工商业活动和在工商业部门就业，企业必须依照法律规定录用马来族。<sup>(2)</sup>

(5)通过提供指导和训练，让更多的马来族在政府部门工作。

## 4、改变资本占有结构：

改变资本占有结构，培养马来族资本家。主要通过两条途径：

(1)通过收购、合并和参与等方式，减少外国资本对公司的控制权，使马来族拥有的股权比重显著增加。

(2)大量建立国营企业并将它们私有化。在新经济政策时期，政府投入大量资金建立了许多国营企业，包括金融部门的国营企业（FPEs）、非金融部门的国营企业（NFPEs）及信托机构。这些国营企业由政府委派马来族官员或马来族资本家进行管理，“马来族政府官员，上至总理，下到各部长及州务大臣，无不亲自担任几家到十几家国营企业的董事主席，并且成为企业的重要股东。”<sup>③</sup>政府在适当时候将国营企业私有化，主要途径是将国营企业低价出售或转让给马来族官员或资本家。政府还通过提供拨款、无息或低息贷款等方式大力扶植马来族企业。

## (三)成效与评价

### 1、成效：

(1)贫困率大幅下降，尤其是马来族中的绝对贫困人口大大减少。以马来半岛为例，贫困率从 1970 年的 49.3%降至 1990 年的 15%。其中马来族贫困率的下降速度尤为明显，从 65%

降至 20.8%。无论是农村家庭（从 1970 年的 58.7%降至 1990 年的 19.3%）还是城市家庭（从 1970 年的 21.3%降至 1990 年的 7.3%）的贫困率

(1)朱振明主编：《当代马来西亚》，四川人民出版社 1995 年版，P143。

(2)1976 年马来西亚实施《工业协调法》，规定拥有工人 25 人和资本 25 万马元以上的制造业企业，须让马来族拥有该企业 30%的股权，所雇佣的工人中马来族须占 50%。

(3)贺圣达等著《战后东南亚历史发展》，云南大学出版社 1995 年版，P234。

都显示出下降趋势（见表 7）。相对于 1990 年的指标来说，新经济政策有关消灭贫困的目标可以说是已经达到了。

表 7： 马来西亚降低贫困率的目标与实绩（%）

贫困范围	1970 年	1990 年目标	1990 年实绩
马来半岛	49.3	16.7	15.0
农村	58.7	23.0	19.3
城市	21.3	9.1	7.3
原住民	65.0		20.8
华族	26.0		5.7
印度族	39.0		8.0
其他民族	44.8		18.0
马来西亚	42.4		17.1
农村	50.6		21.8
城市	18.7		7.5
原住民	56.4		23.8
华族	19.2		5.5
印度族	28.5		8.0
其他民族	44.6		12.9

资料来源：马来西亚《1991-2000 年第二个远景计划纲要》。

(2)马来族与非马来族之间的收入差距趋于弥合。1970 年，华族家庭的平均收入是马来族的 2.24 倍，是印度族的 1.77 倍，到 1995 年，分别降至 1.81 倍和 1.35 倍（见表 6）。

职业结构方面，马来西亚政府原来预计的目标是：到 1990 年，在第一产业部门就业的马来族与非马来族的比例必须达到 61：39；在第二产业部门（包括矿业、制造业、建筑业、公用事业和运输业）就业的马来族和非马来族的比例为 52：48；在第三产业部门（包括批发与零售贸易、金融业、政府和其他服务业）就业的马来族与非马来族的比例为 48：52。经过二十年的努力，马来西亚政府基本上达到了上述目标，使在现代部门就业的马来族的比重大大增加。据统计，1970 年，在第二产业就业的马来族只占这个产业就业人口的 30.8%，1990 年增加到 49.8%，在第三产业就业的马来族占该产业就业人口的比重也从 1970 年的 37.9%增至 1990 年的 50.9%（见表 8）。

股权结构方面，马来族的股权比重（那些名义上存在的公司除外，因为它们的股权分配尚不清楚）从 1970 年的 2.4%增至 1990 年的 20.3%。与 60 年代末相比已经取得很大的进步。尤其是在银行业和金融部门，马来族的股权比重已经上升至 70%。(1) 另一方面，非原住民在同期所占的股权比重则从 32.3%升至 46.2%，

(1)Jalal Alangir《公式与机遇：马来西亚的经济发展》，载于《当代亚洲杂志》1994 年第 24 卷第 1 期。

超过了 40% 的指标。本地股权的扩大使外国股权比重下降，从 63.3% 相应地减至 25.1%（见表 8）。

表 8： 马来西亚就业与企业股权结构调整的目标和实绩（%）

	1970 年的实际数字	第一个长期发展计划 (1990 年)		第二个长期发展计划 (2000 年) 计划指标
		计划指标	实际数字	
<b>就业率 (%)</b>				
<b>原住民</b>				
第一产业	67.6	61.4	76.4	
第二产业	30.8	51.9	49.8	
第三产业	37.9	48.4	50.9	
<b>非原住民</b>				
第一产业	32.4	38.6	23.6	
第二产业	69.2	48.1	50.2	
第三产业	62.1	51.6	49.1	
<b>各种职业的原住民 就业比率</b>				
专业技术人员	47.2	50.0	60.3	63.2
经营管理人员	22.4	49.3	33.3	34.7
职员	33.4	47.9	54.9	56.2
销售人员	23.9	36.9	36.0	40.2
农民	68.7	62.3	76.4	75.3
工人	31.3	52.0	48.5	50.6
服务人员	42.9	52.3	61.5	64.3
<b>公司股权 (%)</b>				
原住民	2.4	30	20.3	没有设定指标
其他马来西亚人	32.3	40	46.2	没有设定指标
外国人	63.3	30	25.1	没有设定指标

注：第一产业部门指农业；

第二产业部门指矿业、制造业、建筑业、公用事业和运输业；

第三产业部门包括批发与零售贸易、金融业、政府和其他服务业。

资料来源：根据马来西亚第六个五年计划材料编制。

## 2. 不足：

(1) 尽管马来族的贫困率明显下降，但贫困仍主要集中在传统的第一产业部门和农村地区。从职业上看，胶农、稻农、渔民和椰农仍然占据了穷人总数的大部分。鉴于原住民在农村地区和上述职业中占大多数，他们的贫困率还是较高的。

(2) 尽管马来族与非马来族的平均收入比率下降了，但二者的绝对收入差距却有所扩大。1970 年，马来族与华族的家庭平均月收入差距为 222 马元，到 1995 年增至 1044 马元。相应地，马来族与印度族的家庭平均月收入差距也从 132 马元增至 446 马元（见表 6）。

职业结构上，到 1990 年，马来族虽然在第二和第三产业部门的就业比率大大增加，但还是过多地集中在第一产业部门。在专业技术人员类别中，马来族的就业比率超过了 50%，但其中占很大比例的是低级职位的教师和护士，而高级职位的律师、医生、会计师等较少。

在经营管理领域，马来族的就业比率仍低于 49.3% 的指标，另外，股权结构上，马来族所占股权比重仍低于 30% 的指标。

### 3、副作用：

迄今为止，国内外学者对新经济政策各抒己见，褒贬不一。对新经济政策的批评态度主要是基于以下几方面的副作用：

(1)、新经济政策的各种马来族优先政策（如在入学、就业、雇佣、股权比重等方面）的消极影响太大，尤其是它只注意到公平分配而牺牲了华族的利益，大大打击了马来西亚经济的主要力量——华族的积极性，从而也就损害了经济发展的速度和效率。正如贾拉尔·阿拉姆基尔所说的：“有利于马来人的优惠待遇削弱了华人的经济活力。一个明显的后果是华人私人投资大量减少。新经济政策还加深了华人的不满情绪，有时甚至达到危险的地步。”<sup>(1)</sup>

(2)、在新经济政策时期发展起来的约有 1000 多家国营企业大部分都是亏损的，主要原因是马来族缺乏管理经验，造成资源的浪费和严重的低效率。90 年代之后，马来西亚政府对国营企业进行大规模的私有化也从另一个角度说明了问题。

(3)、新经济政策只是培养了一批马来族大资产阶级，使他们成为食利者阶层，而广大中下层马来族却没有从中得到很多好处。

### 4、评价：

由于 80 年代中期经济衰退的影响和原定目标过高，新经济政策的经济指标大部分没有完成。但新经济政策的贯彻实施已使贫困户大幅度减少，民族之间的收入差距、股权结构及职业结构也有相当程度的改善。尽管不少学者对新经济政策持有异议，认为它有不少副作用（这些副作用在新国家发展政策中得以纠正），然而，从新经济政策产生的社会效果来看，它无疑在解决马来族贫困问题、缩小贫富差距和增进民族团结上获得了巨大成功。正是由于新经济政策的顺利推行，马来西亚因而自 1970 年以来一直保持着政治上的稳定性，并保证了经济的长期稳定增长。

## 三、新国家发展政策时期（1991 年至今）<sup>(2)</sup>

为期二十年的新经济政策于 1990 年期满。1991 年，马来西亚政府推出新国家发展政策（NDP），以取代新经济政策。新国家发展政策在纠正新经济政策中的一些偏差的同时，也继承了其基本战略，为马来西亚 90 年代以后的社会经济发展确定了新的方向。

---

(1) Jalal Alangir 《公式与机遇：马来西亚的经济发展》，载于《当代亚洲杂志》1994 年第 24 卷第 1 期。

(2) 又称“第二个长期发展计划”时期。

新国家发展政策以经济均衡发展和社会公正为中心课题，并密切注意到人才培养、环境保护等多方面的发展计划。但新国家发展政策没有改变新经济政策的基本战略：新国家发展政策的目标实际上就是以往新经济政策所提出的消灭贫困与社会改组；所谓“平等”就是以往新经济政策所提出的“民族间的平等”；所谓“公正”也是以往新经济政策所提出的“民族间的公正”。人才培养的重点也是着眼于原住民的人才培养，增强原住民企业家的经营能力。

新国家发展政策继承了新经济政策的基本战略，但又强调了新的发展范围，其重心转移有以下几个方面：从消灭绝对贫困转为消灭核心贫困和减少相对贫困；从数量上的原住民就业转为原住民在工商界的质量发展；在实行结构调整时从依赖于公营部门转为依赖于私营部门；从物力与财力开发转为人力资源开发，并以此作为实现经济增长与收入分配目标的重要条件。

### （一）新国家发展政策的目标

#### 1、消灭社会贫困：

新经济政策期间，马来半岛的贫困率大幅下降，由 1970 年的 49.3% 降到 1990 年的 15%。马来西亚在制订新国家发展政策时提出了“绝对贫困已经不是主要问题，今后的重要课题是消灭核心贫困与解决相对贫困问题的对策”，<sup>(1)</sup>这一见解的根据便是上述成绩。

新国家发展政策确定了进一步消灭贫困的具体目标，即到 2000 年，要将全国的贫困率从 1990 年的 17.1% 下降到 7.2%，贫困户数要从 1990 年的 61.9 万户减少到 27.4 万户，核心贫困户数要从 1990 年的 14.31 万户减少到 4.12 万户，核心贫困户占全部家庭的比率则要从 1990 年的 4.0% 下降到 0.8%。

## 2、原住民的股权结构与就业结构：

新国家发展政策的社会改组目标，改变了以往将政策的重点放在财富的占有比率上面，不从数字上设定 30% 的占有比率作为目标，而是将重点移到如何提高原住民的各方面能力上面，包括提高他们的文化教育水平和整体素质，提高他们管理企业的 ability 等。关于这一点，马来西亚政府经过新经济政策时期的实践已经有了新的认识，正如总理马哈蒂尔所说的，“原住民和非原住民都把新经济政策解释为实行财富分配，但是，如果财富掌握在不善理财者手中就不能持久。没有管理技能，财富很快就会被挥霍殆尽。”<sup>(2)</sup>马来西亚学者奥斯曼·兰尼指出，“根据建立一个强大而有活力的原住民工商界的社会经济目标，政府不断地努力培养原住民企业家人才和增进原住民在制造业与服务部门部门的股权参与。这与实行新经济政策时期相比是一个重大的变化，当时只强调股权与就业的分配，而不是强调保持与改善这种分配的能力。许多原住民企业若无政府的继续帮助就无法生存，在世界经济衰退时期尤其如此。”<sup>(3)</sup>为了实现上述目标，马来西亚政府近年来主要

(1)转引自山下彰一《马来西亚新国家发展政策概要与各种课题》，载于《南洋研究译丛》1994 年第 1-2 期。

(2)(3)转引自马来西亚奥斯曼·兰尼《走向充分发达的马来西亚：梦想与挑战》，载于新加坡东南亚研究所《东南亚事务》，1992 年。

采取如下一些措施：建立原住民咨询委员会；设立原住民投资信托基金，以便帮助保持留给原住民的公司股权；继续实行私有化战略，以便向原住民工商界提供更多的营业机会和管理经验；为原住民工商界培养更多的科技知识分子，以便让原住民企业获得更高水平的技术和知识及技能；促进在原住民与非原住民之间建立真正有竞争力的合资企业；促进原住民工商界与跨国公司建立各种战略联系，等等。

在就业结构方面，原住民在农民、服务人员及专业技术人员等职业领域里的就业比率相当高，1990 年分别为 76.4%、61.5% 和 60.3%，但在企业经营管理人员领域的就业比率就比较低，1990 年的实际数字为 33.3%，这说明培养原住民的企业管理人员是当前的重大政策课题。原住民的商业协会与工业协会在培养原住民企业管理人员方面将会起到重大的作用，政府将会通过它们来培养、扶植原住民企业经营管理人员。

### (二)成效与评价

从最近几年的情况来看，新国家发展政策的实施取得了较大成效，同时也存在一些不足：

- 1、经济持续发展。在 1991-1995 年间，马来西亚每年的国内生产总值增长率保持在 8% 至 9% 之间，人均国内生产总值的年均增长率也达到了 6%。经济的持续快速增长使社会发展步伐也不断加快。
- 2、贫困率继续下降。在 1990-1995 年间，全国贫困率从 15.0% 下降到 9.6%，贫困户数从 61.9 万户下降到 48.5 万户，核心贫困率从 3.6% 下降到 1.7%，核心贫困户数从 14.3 万户下降到 8.88 万户。
- 3、绝对贫困进一步削减的同时，民族之间的收入差距却出现扩大趋势。华族与马来族的收入比率从 1990 年的 1.74 升至 1995 年的 1.81，印度族与马来族的收入比率从 1990 年的 1.29

升至 1995 年的 1.35。相应地，总体基尼系数从 1990 年的 0.446 升至 1993 年的 0.459 和 1995 年的 0.464（见表 4 和表 6）。原因是马来西亚政府在 90 年代推行较宽松的民族经济政策，大大放宽对华族投资的种种限制，使华族资本得以在较公平的基础上参与竞争。另一方面，修正马来族经济优先政策，取消马来族的配额体系和特许条例，推动马来族参与国际化市场经济的竞争。

新国家发展政策目前仍在实施中，因此很难对它作出一个全面的评价。今后，这个政策所确定的各项社会发展目标能否完全得到实现，主要取决于受 1997 年金融风波冲击后的经济增长速度以及各民族之间的利益协调情况。

以上考察了马来西亚的反贫困历程，主要围绕各个时期的社会经济发展政策而展开。这些社会经济发展政策都以缓解贫困作为首要目标，并取得了较好的缓贫实绩。除此之外，笔者认为在马来西亚，使贫困得到有效减轻的关键举措是发展基础设施和开发人力资源。下面具体介绍这两方面举措。

#### 第四节 反贫困的关键举措

##### 一、发展基础设施

有关研究表明，基础设施建设与缓解贫困之间有很强的相关关系。在贫困地区进行包括用电、生活用水、道路通讯、水利灌溉系统等在内的基础设施建设，可以为贫困人口提供参与经济发展的机会，特别是提供解决谋生的就业机会，从而增加贫困人口的现期收入。因此，加强基础设施建设是帮助贫困人口摆脱贫困的关键举措之一。

事实表明，基础设施的发展还可以提高贫困人口的劳动生产率。交通运输和市场的改善有助于贫困地区经济的发展和多样化。水利灌溉系统的扩展促进了农业增长，并有助于稳定穷人从农业生产中获得的收入。农业部门的发展反过来又会增加机会。世界银行的调查研究表明，在印度和马来西亚的某些基础设施较发达的农村地区，农业收入每增加 1 美元，非农业部门中的收入就会产生 0.8 美元增量<sup>(1)</sup>。

在过去的 20 年中，马来西亚政府一直坚持认为，良好的基础设施可以在减轻贫困方面发挥重要的作用。因此，对基础设施的发展给予了高度的重视。在政府的发展资金中，约 20%投入基础设施建设。1968-1977 年的 10 年间，政府对基础设施的投资为 35.62 亿马元，占同期发展资金的 23.68%，1981-1985 年政府对基础设施的计划拨款为 87 亿马元，占同期发展资金预算的 22.13%。因此，马来西亚的交通运输和电力、供水等基础设施得到进一步改造扩建，质量和规模都大大提高。到 90 年代初，全马公路总长已达 64445 公里；马来西亚的总发电量也大幅度增加，总供电量从 1982 年的 98 亿度增到 1992 年的 319 亿度，10 年增长了近两倍多，电力供应一直比较充足。<sup>(2)</sup>当看到随着经济的增长，对基础设施的需求增加，使其成为瓶颈部门时，政府转而发挥加强私人部门作用的优势。一项庞大的私有化计划产生了 85 个部分私营或全部私营的经济实体。马来西亚政府放弃了对不需要政府主动干预的部门的控制权，腾出精力管理需要干预的部门。其结果是，1965 年至 1990 年间，乡村公路在整个公路网中占的比重从 18%上升到 32%，而贫困人口的比重从 1970 年的 50.6%下降到 1990 年的 21.8%。<sup>(3)</sup>

通过加强基础设施建设，马来西亚贫困地区的发展基础和发展能力大大增强，贫困人口也得以更多地参与经济发展过程，并分享经济增长的成果，从而逐渐地摆脱贫困。



Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

厦门大学博硕士学位论文摘要库