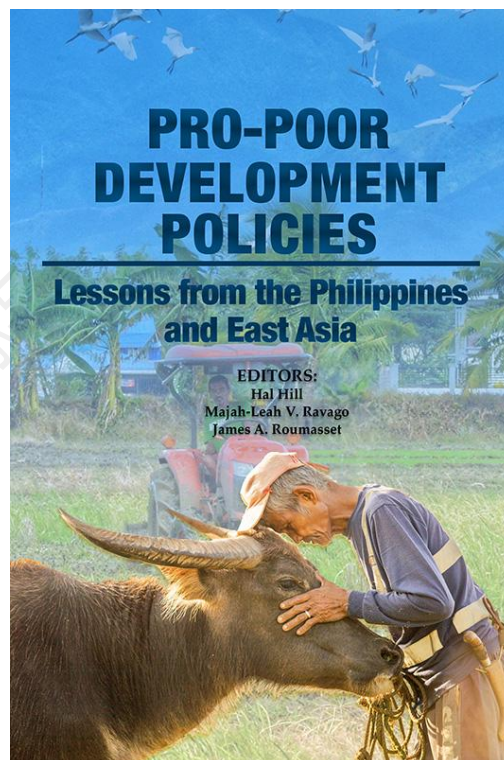


## 区域动态（东南亚）

本期推介《益贫发展政策：菲律宾和东亚的经验教训》（*Pro-Poor Development Policies: Lessons from the Philippines and East Asia*），关注菲律宾反贫困努力。

**编者按：**在我们讨论经济发展的“东亚奇迹”时，菲律宾一直是一个例外。这里非但没有韩国与台湾地区出现的持续产业升级与快速经济赶超，甚至也没有马来西亚与泰国经历的外资拉动的有限度的工业化进程。一系列国内与国际因素相结合，让这个国家自70年代起就落后于东亚工业化的浪潮。自本世纪初起，该国的经济增长开始抬头，但其增长仍然是以中低端服务业为基础的，无法惠及大多数民众。这里承继自独立前的土地垄断情势，在屡次失败的土地改革尝试后仍然如故，这一因素也显著加剧了经济不平等的程度。在同等收入水平的南方国家中，菲律宾绝对处于贫困率最高之列。本书是学者反思与总结该国反贫困努力的一部专著，值得关心全球南方发展前途的读者留意。



《亚洲农业与发展》（Asian Journal of Agriculture and Development）于 2023 年 6 月刊载国际食品政策研究所（International Food Policy Research Institute）荣誉研究员霍沃斯·布瓦斯（Howarth E. Bouis）为哈尔·希尔（Hal Hill）、马加-莉娅·拉瓦戈（Majah-Leah V Ravago）、詹姆斯·鲁马塞特（James A. Roumasset）等人编著的《益贫发展政策：菲律宾和东亚的经验教训》（Pro-Poor Development Policies: Lessons from the Philippines and East Asia）所写的书评文章。节选编译如下：

《益贫发展政策：菲律宾和东亚的经验教训》是一部关于菲律宾经济发展的 25 篇论文合集，由多位知名学者撰写。本书讨论的经济议题相当广泛，分析质量令人印象深刻，且所提供的信息对于那些希望更好地理解后疫情时代菲律宾经济政策的人来说非常及时。从 2000 年到 2019 年，菲律宾经济“蒸蒸日上”，但这一势头惨遭疫情打断，经济不可避免地出现衰退。那么问题来了：菲律宾的经济增长能否在可持续的基础上恢复到疫情前水平？制造业能否做出更大贡献？服务业（尤其是海外汇款和业务流程外包）能否持续增长？农业生产率的提高对于进一步减贫和推动整体经济增长有多大潜力？在收入差距不断扩大的情况下，政府将如何应对日益壮大的中产阶级的需求？

## 1. 菲律宾的发展阶段

我从一个经典的经济发展模式（原书第 9 章）开始来组织这篇评述，该模型包含农业、制造业和服务业三个部门。经济发展和减少贫困的目标是将资源（尤其是劳动力）从低生产率的农业部门转移到高工资（和高生产率）的服务业和制造业部门。在这方面菲律宾表现如何？未来政策又能从中吸取哪些教训？菲律宾的经验常与其东南亚邻国和韩国的经验相比较。

作为背景介绍，我们可以从人口增长（原书第 12 章）谈起。当我 1972 年首次来到菲律宾时，人口数量为 3900 万；到 2000 年，人口已经增长到 6000 万；目前总人口大约为 1.1 亿。在此期间，菲律宾的总和生育率（译者注：指该国家或地区的妇女在育龄期间，每个妇女平均生育的子女数）急剧下降，但与东南亚邻国相比，这一下降趋势开始较晚。马帕（Mapa）等人指出，在经济发展的早期，大部分人口是儿童，因此相对较少的成年人/工作者需要养活大批非劳动人口。然而，随着总和生育率的下降，大量年轻人口逐渐成熟并进入劳动力市场，因此有可能出现相对较多的工作者来供养较少的非劳动人口。这些年轻工作者开始从事有酬工作时就会带来经济红利。

各章一致认为，菲律宾的经济增长历经三个阶段（原书第 2 章）：第一，从独立（1946 年）到 20 世纪 70 年代末，这一阶段起初大家的期望很高，但增长实际上逐渐放缓。第二，从 20 世纪 70 年代末到 20 世纪 90 年代初，这一阶段经济陷入深刻而持久的危机之中。第三，从 20 世纪 90 年代初到 2019 年，菲律宾重新融入东亚经济主流。在 2000 年至 2019 年期间，菲律宾经济年均增长率达到 5.5%（原书第 281 页），在人口增长迅速的背景下人均收入还是翻了一番。

大部分章节的实证分析都涉及第三个阶段。事实上，当前的政治制度自 1986 年以来一直保持大体稳定。在拉莫斯政府时期（译者注：1992 年-1998 年）启动的改革在后续政府中也一直延续，经济制度因而愈加具备自由贸易与对外开放的特征。

## 2. 制造业与服务业的发展

第 9-11 章重点介绍第三阶段的制造业和服务业。服务行业表现尤为出色，这一点可以从海外工人汇款的增长与通过业务流程外包的兴盛得到证实。然而，政策本可以更有利于制造业的扩张（原书第 10 章）。与服务业相比，制造业更能吸纳劳动力，从而更有助于减少贫困，菲律宾贫困率从 2001 年 40% 下降到 2018 年 17%（原书第 11 章），但仍高于大多数邻国（原书第 301 页）。

第 18-21 章、第 13 章与都第 9-11 章相关，重点探讨如何提高制造业和中小企业的竞争性和生产力。菲律宾竞争委员会的成立，是继韩国和泰国类似努力之后的又一举措。要调整有效的政策，就必须借助经验坚持不懈地进行改革（原书第 18 章）。目前，菲律宾的工业部门相对来讲集中度较高（原书第 19 章）。不过，在制鞋业中，线上销售正削弱大型鞋类零售商的垄断购买力（原书第 20 章）。中央银行在规范小额信贷交易方面进行的改革已促成了一个正常运作的竞争性市场，同时银行和非政府组织发放的贷款数量也大幅增加（原书第 21 章）。

不仅在国内层面建立公平竞争的环境可以实现巨大的经济收益，在国际层面竞争带来效率的原则也同样适用。第 25 章讨论了在贸易政策、公司税政策以及其他领域中，对外开放和国际合作如何使所有参与合作协调的国家受益。

## 3. 农业的发展

第 3-8 章和第 22-24 章涉及农业部门。第 4 章指出，如果要在劳动力和土地资源被其他

部门用于其他用途的同时增加农业产出，那么必须提高要素生产率。菲律宾农业第三阶段实现了增长，但在 2001 年至 2015 年期间，农业年增长率仅为 2.5%，比该阶段后期的平均增长率还低（原书第 227 页）。第 5 章通过分析吕宋岛中部稻田的时序横截面面板数据，认为随着劳动力成本上升，农场规模必须扩大，以实现机械化的规模经济。然而，由于现行的土地改革法，土地市场运作效率不高，这限制着大型农场形成。令人担忧的是，1982 年到 2015 年的数据显示，菲律宾水稻产量增长缓慢（如果还有增长的话）（原书第 147 页）。第 8 章模拟出气候变化对未来农业变化的消极影响，表明通过审慎的政策改革以及对研究和基础设施的投资，可以提高农业产量。

第 3 章指出，总体而言东亚地区的贸易扭曲制约着农业发展并使贫困加剧。第 24 章概述了造成现代全球稻米市场结构变化（包括需求和供应）的各个因素。由于限制进口，菲律宾的大米价格长期高于邻国。第 5 章在一项关于农业转型的跨国比较研究中指出，菲律宾农业部门并没有像中国、印度尼西亚和越南那样实现谷物生产的多样化，随着时间的推移，更高价值的牲畜、蔬菜和水果在这些国家的农业产出中所占比例不断攀升（原书第 121 页）。菲律宾大米行业的价格保护可能是造成这种差异的原因。菲律宾的农村贫困率有所下降，但下降速度慢于邻国。

第 7 章讨论菲律宾大米政策的各个方面，并特别强调一项新法律的颁布和实施。该法律取消对大米进口的数量限制，以关税取代数量限制，并取消国家粮食局先前的某些职责（及成本），这是经济学家长期以来一直寻求的改革。第 22 章回顾了关于生产者和消费者谁能从新法中受益的争论，指出截至 2019 年，农场产品价格下降的百分比高于零售价格，而隐含关税则徘徊在 50% 左右（原书第 637 页）。

第 23 章研究政府对其拥有和控制的农业公司进行补贴。2012 年补贴总额为 35.6 亿菲律宾比索；其中最大的一笔是向四家公司提供 23.1 亿比索的灌溉系统运营补贴，以及向六家公司提供 11.8 亿比索的作物种植服务和相关服务补贴。

#### 4. 收入分配与未来发展

第 14-17 章的讨论并不完全符合上文概述的三部门经济模型，该模型衡量这些部门经济增长对脱贫的贡献。相反，这些章节考察相对收入分配及其对政府政策的影响。第 14 章指出，尽管 2000 年至 2019 年期间经济高速增长，所有群体的平均收入都有所提高，但贫富收入差距却在扩大，需要在劳动力市场和金融市场采取纠正措施来扭转这一趋势。第 16 章指

出, 2000 年至 2019 年期间中产阶级显著增长, 政府需要按收入阶层采取差异化的政策措施, 以最佳方式减轻如疫情等的冲击 (原书第 452 页)。第 17 章考察八个国家的选民是否愿意支持政府的再分配计划, 基于他们对未来几年自己或子女经济地位改善的预期。最后, 第 15 章通过研究美国殖民时期吕宋岛、米沙鄢群岛和棉兰老岛的经济增长轨迹, 发现随着时间的推移, 地区不平等现象显著减少。

在某种程度上, 第 2 章末尾概述了未来的改革与发展方向, 其子标题包括: 宏观经济管理、经济开放、机构和治理、加快向数字经济转型、改革卫生部门、重建教育系统并克服创伤、更有效的社会保障。显然, 结果不仅取决于国内政策的实施, 还取决于世界经济增长和国际贸易环境。

但是, 原文对农业未来发展的讨论却略显不足。书中对健康支出和服务这一主题给予一定关注, 这可能是由于观察到新冠肺炎疫情下医疗保健系统的薄弱环节。但健康在很大程度上也取决于饮食质量。饮食中缺乏必需的矿物质和维生素会削弱免疫系统。此外, 认知能力 (也就是在校的学习能力和日后的经济生产力) 也是营养状况的一个因变量, 而营养状况又是饮食质量的因变量。这一点由在原书第 302 页及表 11.4 指出。据报告, 菲律宾五岁以下儿童发育迟缓率为 30.3%, 这 (与书中大多数其他指标一样) 与收入水平较高的邻国相比并不乐观。

同时, 最富有的五分之一人口中有十分之一的学龄前儿童发育迟缓, 最贫穷的五分之一人口中则有二分之一的学龄前儿童发育迟缓。1989 年至 2019 年期间, 学龄前儿童发育迟缓率从 45% 降至 29%。是哪些饮食因素在不同时间以及不同财富水平之间推动了这些变化? 在 1987-2018 年期间, 人均肉类消费量 (主要是猪肉和牛肉) 增加 75%, 牛奶消费量增加 20%, 鸡蛋消费量增加 130%, 家禽消费量增加 300%, 人均大米和鱼类消费量略有下降, 蔬菜消费量增加 15%, 水果消费量下降 60%。所有这些因素是如何与收入增长和价格变化相互关联的? 家庭内部的食物分配又是怎么样的?

我呼吁经济、农业、健康和营养等各领域的研究者花更多时间相互交流, 这才降低菲律宾贫困水平的长远之计。

(英文原文见: Bouis, Howarth E. 2023. "Book Review | Pro-Poor Development Policies: Lessons from the Philippines and East Asia." *Asian Journal of Agriculture and Development* 20(1): 109-113. <https://doi.org/10.37801/ajad2023.20.1.b1>. 原文为开放获取, 小标题为编者所加)

策划校对：秦北辰

编译：杜薇

统筹审校：东南亚组