

馬來西亞政府在農業部門減輕貧窮的措施

Rozhan Abu Dardak
Centre for Strategic Planning and Innovation Management,
MARDI Headquarters, Persiaran MARDI-UPM, 43400 SERDANG

Email: rozhan@mardi.gov.my

本文刊登於 農政與農情月刊 (2018.09 Vol 315 p.87-94)

前言

馬來西亞是一個新興工業化國家，也是亞洲最具競爭力的國家之一。雖然馬來西亞的經濟穩定且不斷成長，但貧窮仍是主要問題，政府給予高度重視。馬來西亞政府為此制定一系列國家發展政策、計畫和措施，大多是針對貧窮問題，主要政策皆含減輕貧窮的經濟發展哲學。

馬來西亞於 1971 年開始實施解決貧窮問題的經濟發展政策，此政策名稱為新經濟政策 (New Economic Policy, NEP)，實施期間為 1971 年至 1990 年，這是馬來西亞邁向經濟和社會發展新階段的政策。新經濟政策基本上是以種族為導向的政策，其首要目標是透過兩項具體策略達成國家團結。第一個策略是減少絕對貧窮，並朝向在未來消除絕對貧窮。第二個策略是改造社會結構，矯正經濟失衡，以消除經濟功能與種族之間的關係。

國家發展政策 (The National Development Policy, NDP) 延續之前的新經濟政策 (NEP)，於 1991 年實施。國家發展政策的主要目標是實踐均衡發展，建立一個更加團結和公正的社會。此期間之貧窮問題已不如 1970 年那般嚴重，國家發展政策致力於消除赤貧和相對貧窮。根據這項政策，政府創造更多就業機會，並增加馬來人在現今經濟部門的參與。

政府在農業部門對抗貧窮的措施

除了上述消除貧窮的國家政策之外，馬來西亞政府還推出一個名為 **Azam Tani** 的農業部門特別計畫，或可直譯為農業部門消除貧窮特別計畫。該計畫旨在讓貧窮家庭參與以農業為基礎的創業計畫，幫助低收入家庭脫離貧窮線。這項措施為貧窮和赤貧的家庭創造收入，減少對政府援助之依賴。**Azam Tani** 計畫提供的協助如下：

- 參與集團耕作(group farming)或契約耕作
- 投資於農業、漁業和飼養反芻動物或非反芻動物家畜
- 提供最高 1 萬馬幣的農業創業資金

Azam Tani 計畫的實施 (農業創業投資)

Azam Tani 計畫是由農業及農基產業部(Ministry of Agriculture and Agro-based Industry) 推動與管理。該部會的任務是在 2010 至 2015 年間給 22,500 名貧窮和赤貧窮人提供協助。Azam Tani 計畫的目標如下：

- 透過農作物、漁業、畜牧業、農產品加工、農產品、農業和農業服務等領域的經濟計畫，增加目標群體的收入。
- 透過馬來西亞農業研究發展院(Malaysia Agricultural Research and Development Institute, MARDI) 提供的課程、實作培訓、自我學習和技術訓練，來提高農業目標群體的知識、技能和能力。
- 使 Azam Tani 參與者脫離貧窮困境，此與政府期望馬來西亞於 2020 年成為高收入已開發國家的願景一致。

這個計畫的參與者是由目標群體或受益家庭的政府資料庫中選出，這些目標群體或受益家庭包括：

- 收入低於貧窮收入線(Poverty Line Income, PLI)的赤貧和貧窮的人口。他們必須在 e-Kasih 資料庫註冊才能參與該計畫，e-Kasih 是一個包含赤貧和貧窮家庭概況的線上資料庫。
- 戶主、單親母親、戶主的家庭主婦、兒童、殘疾人士、原住民，以及赤貧者和生產力低的農民。
- 優先考慮戶主、單親母親，以及赤貧和貧窮家庭的兒童。
- 已經參與經濟計畫的人員，無論是企業者、工人還是地主。

MARDI 是馬來西亞最好的農業研究機構，這個機構的任務是創造和傳播技術，以發展馬來西亞的農業部門。多年來，MARDI 將農業技術轉移給農民、育種者和企業者。在 Azam Tani 計畫，MARDI 的任務是將農業技術轉移給貧窮和赤貧家庭。Azam Tani 計畫是 MARDI 的新任務，實施這個計畫對 MARDI 而言是一個很大的挑戰，因為參與者不是真正參與農業活動的農民或企業者。這個計畫設定為 MARDI 2010-2015 年的關鍵績效指標 (KPI) 之一。計畫參與人數如表 1 所示。

表 1.MARDI 管理的 Azam Tani 計畫參與者

排序	州	2011	2012	2013	2014	總人數
1.	Selangor	550	30			580
2.	Perak		240	80		320
3.	Kelantan		90	150	150	390
4.	Terengganu		100	50	50	200
5.	Pahang			50	100	150
6.	Kedah			50	50	100
7.	Melaka				50	50
8.	Pulau Pinang				50	50
10.	Johor			40		40
	總人數	550	460	420	450	1880

Source: MARDI Report for Azam Tani 2014

一般而言，參與者可以決定參加個人或小組計畫。MARDI 鼓勵參與者參與個人計畫，這是為了確保可以有效率且有效地傳輸技術。參與者可以選擇一個適合他們的興趣、能力、技能和適合的地點的計畫，但是該計畫必須在 MARDI 規範的範疇。參與者必

須先參加 MARDI 提供的動機和技能培訓，才能參與計畫，這是為了確保參與者了解創業投資的風險和收益、他們將使用的技術、銷售方面的問題，以及和個人參與此計畫的動機與動能。為 Azam Tani 計畫特別選出的子計畫如表 2 所示。

表 2. Azam Tani 計畫的子計畫

部門	活動/計畫的範例	提供的機器和基礎設施範例	援助金額
作物	種植和銷售短期作物，如甜玉米、西瓜、辣椒和蘑菇	蘑菇房、蘑菇袋、施肥系統、肥料和苗木。	最多 10,000 馬幣
漁業	養殖和銷售鯰魚，觀賞魚和網內養殖魚	池塘建設、魚網、帆布、船和引擎	最多 10,000 馬幣
畜牧業	飼養生產蛋的農村雞、肉雞和鴨	蛋、雞舍興建和動物飼料	最多 10,000 馬幣
加工食品	生產傳統蛋糕、鹹魚、馬鈴薯片和香蕉片、傳統小吃、鹹蛋和飲料	烤箱、攪拌機、原料和機械設備	最多 10,000 馬幣
農企業	小規模事業（如販售可現喝之豆漿、輕度加工水果和傳統蛋糕）的創業投資	商業創業的小攤位、原料	最多 10,000 馬幣

MARDI 在 2010-2015 年期間，得到政府約 1,880 萬馬幣經費，執行 Azam Tani 計畫，其中約 90% 用於基礎設施建設和計畫的營運成本。預算餘額的 10% 用於行政費用，包括技術官員的訓練和交通費用。

MARDI 就每個計畫的需求，移轉適當的技術。MARDI 會指派技術官員負責監督和督導，每一位最多負責 30 個計畫。他或她在兩年的期間，非常密切地監督計畫進度，這會成為他或她的關鍵績效指標(Key Performance Indicator, KPI)。在 MARDI 總部的 Azam Tani 計畫秘書處每個月會監督計畫的進展。如果技術官員或督導者無法處理 Azam Tani 計畫參與者面臨的問題，更高位階的官員將會下去協助解決問題。Azam Tani 計畫的執行過程如圖 1 所示。

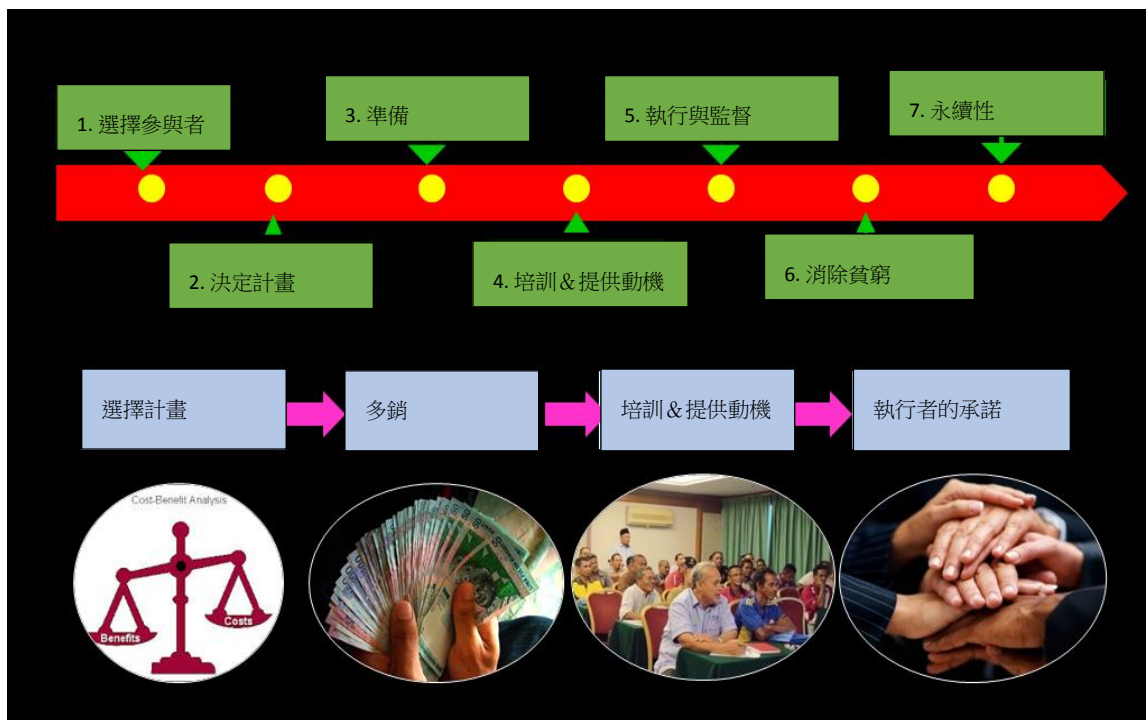


圖 1.執行 Azam Tani 計畫的過程

一般而言，在 Azam Tani 計畫參與者所擇選的計畫中，農產品的加工是最受歡迎的計畫，其次是農業服務，例如砍除灌木、提供稻農和農企業耕作服務等（圖 2）。對於加工食品的需求（特別是冷凍食品）每年都在增加。未來五年，冷凍產業預計每年將成長 10-15%，這個產業是企業者創業投資的絕佳機會。

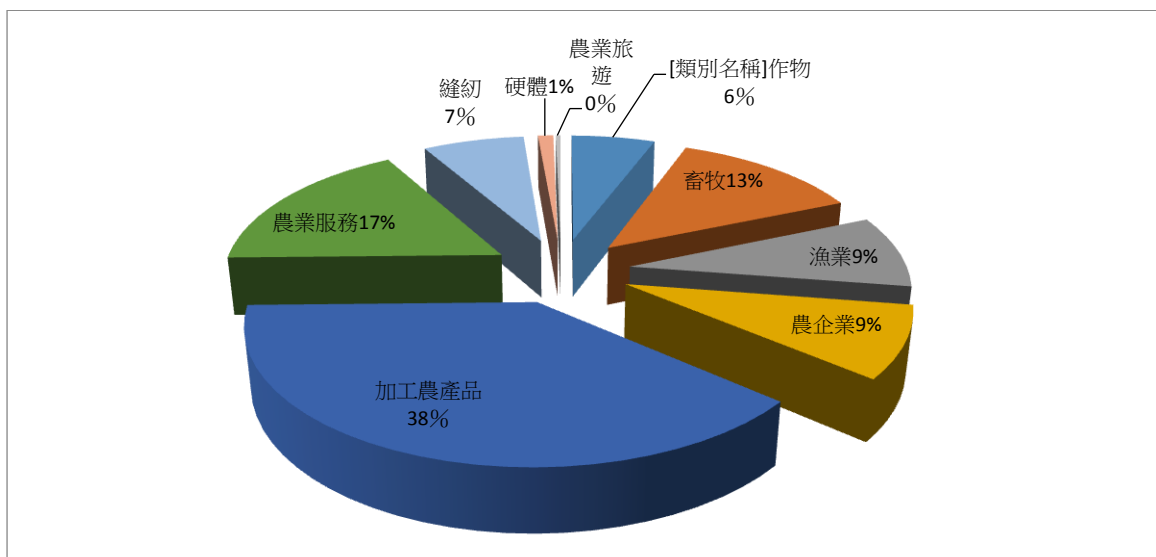


Fig. 2. Breakdown of the Azam Tani project managed by MARDI

圖 2. MARDI 管理的 Azam Tani 計畫的細項分布

計畫的整合和品質改進

在計畫的執行期間，在培養與發展具存活力、競爭力及風險調適力的企業者上有進展。每個月賺 2,000 元以上馬幣的企業者人數顯著增加，並脫離貧窮群體。透過一些部門、機構以及民間部門，執行政府所提供的廣泛援助，改善計畫的執行績效。在各個階段（包括在計畫選擇、購買和建設基礎設施，以及事業運作活動等）實施的監測系統是成功的關鍵因素。

這個計畫的最大的挑戰是維持計畫的永續性和企業者的收入水準，因此，MARDI 制定一些活動來改進計畫的實施：

- 建立所有計畫參與者的合作社。設立合作社的目的是收集資金，以幫助需要金融協助的合作社員，因為如果他們不再屬於在 e-Kasih 資料庫上的貧窮群體，政府將不會提供任何金融協助。
- 建立一個導師-導生計畫，透過此計畫，成功的企業者將在類似的商業創業投資中，監督和指導新成員。導師負責提供新企業者諮詢服務，並協助行銷工作。導師將在計畫實施過程中，在方向、動力和支持方面提供協助。該計畫將提供成功的企業者（導師）分享明智的諮詢、知識和技能給新的企業者。導師能幫助新企業者如何克服創業期間遇到的問題和挑戰。

措施/計畫的有效性

Azam 計畫是透過提供赤貧和貧窮的公民就業和經營企業技能，來消滅馬來西亞的貧窮和減少馬來西亞的赤貧水準。Azam 計畫的目的是將收入增加至貧窮線之上。貧窮者的貧窮線是每月收入 210 美元，而低收入者是每月低於 550 美元。根據馬來西亞的婦女、家庭和社區發展部發布的報告，Azam 計畫中有超過 80,579 人呈現成效，這是政府 2014 年消除貧窮的策略性努力的成果。報告並顯示此計畫減少全國貧窮率 55.3%。全國貧窮率從 2009 年的 3.8% 下降至 2014 年的 1.7%。報告還顯示從 2010 年計畫開始實施至 2013 年底，106,967 名 Azam 計畫參與者中的 65.65% 為女性（單親母親、家庭主婦和年輕公民）。此計畫訓練並創造超過 4,300 名女性企業者。

在由 MARDI 管理的 Azam Tani 計畫中，超過 54% 的參與者脫離貧窮線，35% 進展非常順利，8% 從赤貧慢慢轉為屬一般性貧窮水準（圖 4）。進展不是很順利的參與者需要更多的訓練和動力來改善他們的能力。

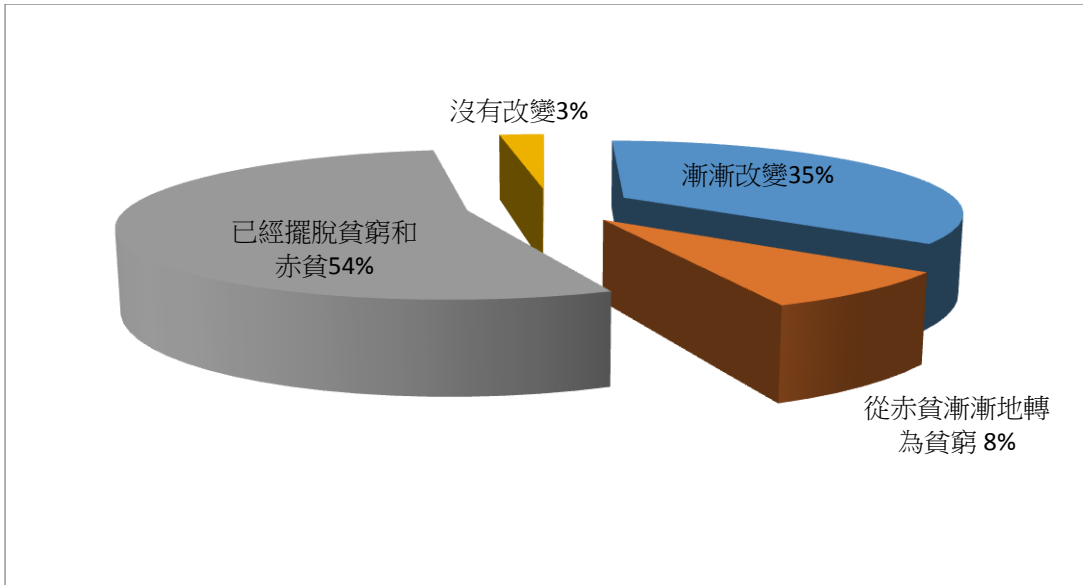


圖 3. Azam Tani 計畫在減少貧窮和赤貧的有效性

一般而言，參與 Azam Tani 計畫六個月後，參與者的社會經濟狀況會開始發生變化。圖 5 顯示參與計畫後參與者的收入變化，大多數參與者每月可獲得 500 馬幣至 1,000 馬幣的額外收入。約 25% 的參與者每月增加的收入少於 300 馬幣，而有一些參與者每個月所賺金額超過 5,000 馬幣。

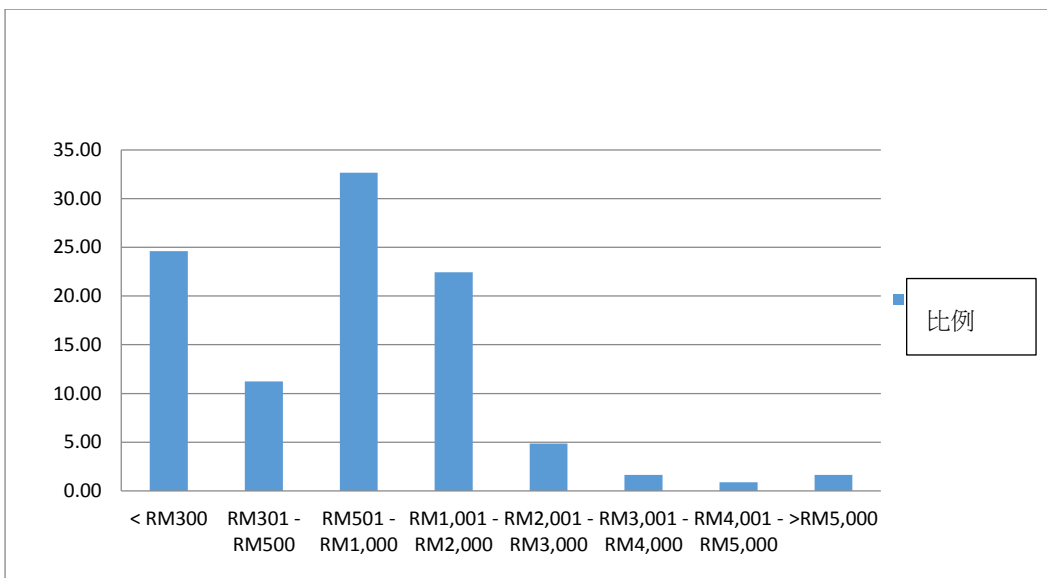


圖 4. Azam Tani 參與者的收入 (RM 為馬幣)

未來發展

馬來西亞的發展、政策的回應和成就具獨特性，馬來西亞已成功達成減少人民貧窮的目標。根據世界銀行對貧窮收入的定義是每天 1.25 美元或每個月約 32 美元，馬來西

亞可被視為是沒有貧窮的國家。馬來西亞的貧窮線收入為每戶 210 馬幣，e-Kasih 資料庫顯示沒有一個家庭的每月收入低於 71 美元。

儘管如此，馬來西亞仍有改進的空間，因此提出以下建議：

- 作為一個多種族、多文化的國家，需要和平與和諧的環境，以及各民族之間的密切合作。一般而言，馬來西亞的政治局勢穩定。消除貧窮計畫必須實施於各民族，且得到各方的支持。在多種族的國家，完全不能接受種族或任何群體間的爭鬥或暴力。換言之，消除貧窮的成功關鍵因素是民族或其他群體之間的真正和平以及政治穩定。
- 技術是將農業轉型成為充滿活力、現代化、具創新性和競爭力部門的有效工具之一。在消除貧窮的架構下，使用簡單和具成本有效性的技術，已被證明是比複雜和現代的技術更有效，這是因為參與者一般受教育程度較低。將技術直接從研究機構移轉給目標群體的效率較高，並可導致計畫的成功。
- 執行計畫的經驗能夠對執行有關貧窮家庭的計畫提供一些指導。參與者的投入與奉獻是計畫成功的最重要關鍵因素之一。同時，在監督、指導和激勵參與者方面，技術官員的投入與奉獻是另一個關鍵的成功因素。
- 改善收入分配狀況，並縮小族群、收入群體、經濟部門、地區和州內部間與彼此之間的收入不平衡狀況。這可以透過強制要求所有雇主遵守最低工資方案，並為所有員工提供更好的工作環境來達成。
- 強化改善生活品質的力度，特別是在農村地區，要改善基礎設施、住宅、健康和休閒與教育設施的品質。這些包括提供更好的住宅方案，使所有人都能夠擁有自己的房屋，並有能就近使用的公共醫療單位。

結論

馬來西亞在經濟成長和減少貧窮方面做得非常好。事實證明，馬來西亞政府制定的措施和計畫在減少貧窮發生率方面非常有效，同時也提升農村人口的社會福利。具體而言，透過提供技能、知識和技術給這些目標群體，Azam Tani 計畫有潛力減少馬來西亞農村地區的貧窮情形。由於馬來西亞的農村貧窮程度預計會降低，且社會福利預計會提高，這將減少政府對於福利援助提供額外支出的壓力。同時，針對馬來西亞有關貧窮的未來問題與挑戰，則需要正確且對貧窮友善的政策。

雖然馬來西亞在 1957 年至 2015 年期間在減少貧窮和不平等方面（尤其是民族之間的差距）有很大的進步，但財富差距仍然很大，富人和窮人之間的差距似乎也沒有改善太多。在新經濟政策結束之後的過去 20 年裡，貧富差距幾乎不變。若不加以處理這些差距，這可能會帶來危害。不僅會造成社會不穩定，還會抑制長期成長，滋長社會怨恨，並造成政治不穩定。因此，未來的經濟政策發展、措施和計畫要最適化和維持實質家庭收入的成長，並確保收入和財富能以公平的方式分配。政策制定者需要一個新的思考模式，思考如何在短時間內處理新挑戰，因為成為已開發國家的願景只有五年之隔而已。

REFERENCES

- Abu Bakar, Mohd Arif , B. Poverty reduction in Malaysia 1971-1995. Some lessons.
[http:// www.usescap.org/rural/doc/beijing_march97/malaysia.PDF](http://www.usescap.org/rural/doc/beijing_march97/malaysia.PDF) 14, 2010.
- Abdul Rahman Ahmad Dahlan, Nurul Syafikha Jaafar, Noor Shuhada binti Che Hassan, Siti Syafikah Sheikh Kamaruzaman and Uzma Iqbal (2014). Enhancing societal wellbeing and wealth creation - sewing skills programmed for rural housewives in Sabah. IOSR Journal of Human and Social Science, Vol 19, Issue 5, ver. IV:pp 117-122.
- Amir Hussin Baharudin (2011). Poverty reduction: A continous social responsibility in Malaysia. International Journal of RuralStudies. Vol 18:1-4.
- Economic Planning Unit, Prime Minister Department (2004). A case study from reducing poverty, sustaining growth for scaling up success. Paper presented at Scaling up poverty reduction: A global learning Process and Conference, Shanghai, May 25-27.
- Malaysia (2010). Economic Transformation Programme. Performance Management and Delivery Unit, Prime Minister Department, 62502 Putrajaya.
- Masri Muhamad (2014) Tanggungjawab sosial: paradigma baru pemindahan teknologi. Paper presented at the Technology Transfer Seminar at MARDI Headquarters.
- Ministry of Agriculture Malaysia (1999). Third National Agricultural Policy (1988-2010). Ministry of Agriculture, Jalan Sultan Salahuddin, 50624 Kuala Lumpur.
- Ministry of Agriculture and Agrobased Industry (2010). National Agrofood Policy. Executive summary. Putrajaya.
- Ministry of Woman, Family and Community Development (2014). Program AZAM.
<http://www.kpkwkm.gov.my/nkra/1azam>.
- Muhammad Abdul Khalid (2014). The colour of inequality: Ethnicity, class, income and wealth in Malaysia. MPH Group Publishing. Kuala Lumpur.
- Prime Minister Department. Malaysian Well-being Report 2012. Putrajaya.