



经济及社会理事会

Distr.: General
7 February 2017
Chinese
Original: English

公共行政专家委员会

第十六届会议

2017 年 4 月 24 至 28 日，纽约

临时议程* 项目 3(e)

确保通过领导、行动和手段有效落实可持续

发展目标：实现消除贫穷的综合行动战略：

对公共机构的影响

通过区域发展消除贫困：巴西的案例

秘书处的说明

秘书处谨向公共行政专家委员会提交由委员会成员 Alexandre Navarro Garcia 编写的文件。文件内容和所表达的观点均属作者，不代表联合国的意见。

* E/C.16/2017/1。



通过区域发展消除贫困：巴西的案例

摘要

本文件深入分析了巴西的贫困状况。在巴西农村地区，历史上一直存在着两极分化现象：一方面是一大批极为贫困的小生产者，特别是在巴西东北部地区；另一方面是少数极为富有的农业企业所有者，在巴西各地拥有大规模产业。农业研究和技术的发展加剧了这种不平等，这是土地所有者(以地租形式)、赚取工资者(以工资形式)和租赁土地的资本家(以资本收益形式)之间典型的相互作用产生的结果。农业研究和发展战略与健康、教育、基础设施和财政等其他领域的公共决策脱节，也加剧了这一挑战。

迄今为减少这种不平等，改善小型农村生产者的社会经济条件，所采取的措施甚少。例如，国家提供的补贴和贷款往往使国家农业企业股权的主要所有者受益。为区域发展设立国家基金，以解决不平等问题的提案展示了希望，但并未充分实现。

作者认为，需要采取一系列切实行动，以便解决巴西的贫困问题和向可持续发展目标 1 及相关目标迈进。这些行动包括：模仿欧洲区域发展基金的模式，为巴西五个区域的发展建立一个国家基金，将其中 50% 的资源分配给欠发达地区；放宽对各区域的预算承诺和财务援助的限制；以国家法律，而非法令的形式颁布巴西区域发展政策；通过将国家区域发展体系制度化，实施区域发展政策。

作者根据巴西的经验得出结论认为，那些希望消除多维度贫困的国家应考虑执行诸如国家区域发展计划等公共政策文书。此类政策可促进在处于不利地位的地区开展更完善和多元化的经济活动，特别是通过解决阻碍发展的社会问题来这样做。

一. 导言

1. 消除贫困和饥饿是千年发展目标的目标之一。各国在《2030 年可持续发展议程》中确认，消除一切形式和表现的贫困，包括消除极端贫困，是最大的全球性挑战，也是实现可持续发展的一个必然条件。《2030 年议程》谈及，贫困是一个多层面现象，超出了收入和资源问题，对福祉和生计的可持续性有着广泛影响。饥饿、营养不良、接受教育和获得其他基本服务的机会有限是贫困一些较为明显的表现方面。《2030 年议程》，将包容性的经济增长和创造可促进平等的体面工作机会视为解决办法。

2. 世界上约有 8.36 亿人生活在极端贫困之中。极端贫困者中约有 70%生活在南亚和撒哈拉以南非洲地区。减少极端贫困的努力必须考虑到这些地域因素。同样，必须在国家层面考虑到贫困人口的空间分布情况，特别是在像巴西这样的国家——巴西五个行政区中的每个面积比许多国家还大。

3. 巴西是一个存在鲜明对比的国家。一方面存在持久和普遍的极端贫困，特别是在东北部区域的农村地区。另一方面，30 年来对农业企业研究的大量投资、充足的信贷、补贴和债务证券化，又使该区域极为富有。然而，财富往往高度集中，造成数以百万计的贫困人口与数百个极为富有的个人并存的现象。

4. 巴西为在国家一级战胜贫困采取了多项措施。一项得到广泛认可的措施是被称为“Bolsa Familia”(家庭奖学金)的有条件现金转移支付方案。该方案对贫困家庭的收入产生了积极影响。但从长期来看，此类方案受制于可能会发生变化的主要经济状况，因此，可能无法持续。这些方案可能造成若干人口群体持续依靠付款来满足基本需求。

5. 鉴于贫困现象的区域差异，巴西可采取的另一项重要补救措施是执行一项国家区域发展计划，以可促进长期社会经济效益的措施为重点。此类计划将包括一系列公共政策，以促进体面工作，通过为小生产者提供直接信贷来促进产生收入，投资于水和卫生基础设施，扩大获得优质教育和培训的机会，鼓励恰当使用技术和当地传统知识。总之，这一情况要求采取的政策对策与适用于巴西五个地区的可持续发展目标理想和承诺十分吻合。

二. 巴西的农村贫困问题

6. 贫困和收入不平等仍然是巴西社会的显著特征，这一问题源于农村产权的集中，这一情况尤其与 19 世纪下半叶奴隶制的废除相关。当时，非洲人后裔和移民形成了一个规模庞大的人口群体，根据《1850 年土地法》及其他规定，他们在法律上是自由的，但仍然贫困。《土地法》确认了 1850 年之前的种植者成为土地所有者的权利主张，这一权利主张源于王室馈赠公有土地的制度，这就使购买成了获得农村财产的唯一方式。大批贫困的农村居民实际上被剥夺了获得土地的机

会，而且在既有的农村结构中的社会和经济流动有限，因此，他们在 19 世纪下半叶大批流入城市地区。

7. 巴西社会还有一个显著特征，土著人民和非洲人后裔在极长的时期内处于奴隶制的统治之下。从 1930 年开始，大量移民劳工涌入巴西，增大了这一业已多元化的劳动力队伍。为了解决巴西不断增加的贫困人口问题，一个可能的办法是为区域发展采取有针对性的政策，在第二次世界大战后讨论了这一问题。在缺乏此类政策的情况下，大规模的贫困人口持续增加。

8. 在方法上，可以采取几种不同的办法来衡量贫困。所有办法都努力寻求可在国际一级进行比较的指标，同时可以跨境识别和衡量共同因素与匮乏程度。据此，可以为每种具体情况确定有关政策。

9. 经济学家 Thirukodikaval Srinivasan 认为，贫困指标的目的有三：(a) 具体说明区域、国家和全球各级贫困问题的程度和贫困者在各时间段内的特征；(b) 使应对和减少贫困所要求的正确政策与这些特征相符；(c) 为落实这些政策调动全球资源和支持。¹ 衡量极端贫困最常见的办法之一是“每天 1.25 美元”的参数，关于消除贫困的可持续发展目标 1 也提到了这一办法。

10. 拉丁美洲和加勒比经济委员会提出了被称为“基本需求费用”的贫困评估方法。该方法通过设定贫困线，对家庭收入和满足基本需求的情况加以比较。该方法设定了最低收入，一个家庭内的居住者在事先确定的时间和空间内，凭借该收入能够满足自身的基本需求。这所依据的是包括产品和服务在内的“基本食品篮”的费用计算。该方法评估人口的营养需求、食品可供性、相对价格，以及大城市、城镇和农村地区之间的差异。²

11. 用于衡量贫穷的另一个方法是基于阿马蒂亚·森工作中采用的“多维贫困”方法。³ 森先生认为，贫困是剥夺人的自由的方式之一。特别是，他认为自由有下列多个维度：(a) 经济自由，这决定了个体消费、生产和交换的条件；(b) 政治自由，具体涉及公民和政治权利是否存在(投票、选择和政治参与)；(c) 社会机会方面的自由，如获得基本教育和保健服务的机会。在这一方法的背景中，有必要采取多纬度的办法来设定贫困指标。

12. 本文件专门讨论农村贫困问题，为了本文件的目的，家庭人均贫困线设定为 2009 年巴西最低工资(每月 258.30 美元)的 1/4(64.57 美元)至 1/2(129.15 美元)之间。这一标准有助于确定有资格受益于社会政策的群体，如加强家庭农业和家庭奖学

¹ Thirukodikaval N. Srinivasan 著，“《焦点》(2004 年 9 月)，全球贫穷估计情况令人不满意的状态”，第 3 页。可查阅：Available from <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCPovertyInFocus4.pdf>。

² 美洲农业合作研究所，农村贫困的新面貌：区域发展和问题，第 58 页(巴西利亚，2013 年)。可查阅：www.iicabr.iica.org.br/wp-content/uploads/2014/03/S%C3%A9rie-DRS-vol-17.pdf。

³ Amartya Sen 著，作为自由的发展(牛津，牛津大学出版社，1999 年)。

金国家方案(Bolsa Famiia)和干旱奖学金方案(Bolsa Estiagem)。基于这一标准，贫困者可分为三个主要子群体：月收入在 258.30 到 129.16 美元之间的人被视为准贫困，月收入在 129.15 到 64.58 美元之间的人被视为贫困，月收入在 64.58 以下的人被视为极端贫困。

13. 巴西的农村极端贫困呈区域分布现象，主要集中在东北部。在这一次国家区域，有九百万人生活在农村地区，月收入不到 64.58 美元。巴伊亚州的极端贫困在东北部地区排名第一，近二百万人被划为极端贫困，伯南布哥州和塞阿拉州共有九十万人生活在极端贫困中。

14. 需要以有关人口的数据来补充有关家庭收入的综合数据，以便更清楚地查明穷人实际上是哪些人。文盲率在东北地区最高。虽然准贫困、贫困和极端贫困人口中都有文盲，但准贫困群体中的文盲率最高。这可能是由于政府社会方案采用的标准往往优先考虑文盲。对年轻人来说，为实现人类发展，帮助他们在未来融入劳动力市场，教育系统的薄弱是有待解决的相关挑战。此类因素可能会决定青年能否克服威胁到他们未来的贫困问题。由于各种社会和文化因素强化了贫困业已众多的各种影响，妇女和女孩也面临着种种不利。

15. 同样严重和令人担忧的是童工问题，该问题在巴西最贫穷的东北部地区普遍存在。在教育政策更加稳固的地区，如巴西南部 and 东南部地区，童工现象少得多。在这种情况下，有必要仔细审议巴西政府提倡的有条件现金转移支付政策，以确保要求儿童继续上学才能领取现金的相关规定取得预期成果。

16. 关于获得土地的机会，巴西的经验表明，无土地的人生活在极端贫困之中。在东北部地区，65.9%的赤贫人口没有土地；在北部和东南部地区，赤贫人口中没有土地者的比例分别为 67.7%和 82.4%。在东南部地区，极端贫困人口中没有土地者的比例居高不下，这是贫困人口从东北部迁移到东南部造成的，且这一比例一直在上升，尽管东南部地区被认为是巴西最发达的地区。

17. 因此，可认为，巴西的贫困和不平等问题或多或少与缺乏政策改革有关，这种改革的目的是扩大获得生产手段(包括土地)的机会和(或)解决劳动力队伍的专业化问题。文盲农民、童工和缺少土地的家庭是这其中不可忽视的一环。另一个值得迫切关注的全国性挑战是获得水和卫生设施的问题，特别是对于极端贫穷家庭。在东北部，57.3%赤贫人口的住所未通水，48.4%没有污水处理设施。必须在《2030 年议程》所设的宏伟目标的背景下来审视这一情况。

18. 如果不采取任何行动提高专业能力、提高巴西农村地区的生产力，贫困仍将是农业区的最大挑战，特别在拥有大部分农村贫民的东北部区域的半干旱地区。这一半干旱地区占东北区域巴西小农户的约 70%(并含有 378 万被视为极端贫困者，根据 2006 年价格，其月平均收入为 58.8 美元)。需要采取有针对性的行动来战胜贫困，并为此在可持续发展的背景下加强农业活动。

19. 本文件的主要观察和假设是，巴西当前生产结构基于极端的专业化，以及生产活动集中在更有活力的领域和地区。结果，吸纳的劳动力越来越少，社会越来越缺乏包容性。这一趋势只会巩固使小生产者越来越贫困的生产结构。

三. 巴西的农村财富

20. 巴西大规模生产和农业开发产业起源于 1502 年，当时葡萄牙国王多姆·曼努埃尔将土地租赁给由费尔南多·迪诺罗尼亚牵头的木材开发财团。

21. 五百多年后的今天，巴西是规模巨大的成功农业生产国，有 300 多种作物，350 多种产品，在世界 180 个市场上行销。农企部门作为一个整体(投入、农业、农产品加工业和分销)，生产了 1.881 亿吨谷物(2015/16 年)、2 620 万吨肉类(2016 年)、3 890 万吨水果(2014 年)和 352 亿升牛奶(2014 年)。该部门带来 1 813 亿美元的收益，占国内生产总值的 27%，雇用了巴西 37% 的劳动力。⁴

22. 农业生产方面的数字同样惊人，仅谷物生产的增长就足以说明此点：1975 年为 4 500 万吨，1990 年为 5 800 万吨，2013 年为 1.87 亿吨。1990 年，农产品贸易余额为 70 亿美元，2011 年为这一数字的十倍，达到 730 亿美元。2013 年达 830 亿美元。历史记录证实，在巴西经济其他部门停滞甚至收缩的情况下，农业企业处于扩张之中。农业部门贸易盈余在 1989 至 2013 年累计结余 7 971 亿美元，而工业和服务业部门则出现累计赤字 4 170 亿美元。⁵ 然而，这些总体积极成果仅与几千人，即巴西的大土地所有者的活动有关。

23. 农业发展战略需要解决两个国家性挑战。第一个挑战是改善偏远地区和边疆区、传统社区和农村穷人的境况。为此，可落实和巩固优质教育、普遍、可持续的就业机会以及公共服务，如供水保障和卫生设施的提供。此外，在开展基础设施改革的同时，还需要采取社会包容政策，包括部署和落实当地生产安排、融合机制、职业中心和适用技术。

24. 第二个挑战是通过设立一个有关基金来改革联邦税收。从而得以集中来自州货物和服务流通税和增值税的收入。巴西的“财政战”影响着联邦的收支平衡，似乎日益使穷人更加贫穷。为应对这一状况，可能需要设立一个国家区域发展基金来集中来自上述州税的收入，该基金应最大程度地使最贫穷的区域受益。如果国家区域发展基金，根据 2000 年第 101 号补充法(财政责任法)第 9 条，能够独立地做出资源承诺，那么，它将能以区域办法，在一代人的时间内解决很大一部分的结构性贫困问题。这将需要得到国内法的支持(补充法第 2 段第 9 条的要求)，以及透明、问责、有能力的国家管理和行政制度的支持。

⁴ Embrapa 门户网站, Embrapa em Números(巴西利亚, 2016 年)。可查阅: www.embrapa.br/documents/10180/1600893/Embrapa+em+N%C3%BAmeros/7624614b-ff8c-40c0-a87f-c9f00cd0a832。

⁵ 农业统计数据基, Estatísticas de Comércio Exterior do Agronegócio Brasileiro 数据库。

巴西的农业“硅谷”

25. 财富和贫穷既是巴西农村地区的问题，也是解决办法。这些地区属于巴西农业研究公司的任务范畴。该公司是于 1973 年设立的一家国有企业，旨在促进巴西农村现代化，通过创造、调整、转让知识和技术实现农业的可持续发展。通过创建巴西农业研究公司，建立了一个持续和快速的技术和组织转型进程，使农村生产者能获得以前不存在的技能，使巴西农业在接下来的几年内扩大商业规模。

26. 到 2050 年，全世界将增加 23 亿人(即 93 亿，目前为 70 亿)，需要更多的粮食生产，因此，农业极为重要。这一人口增长将要求巴西农业研究公司和其他类似机构努力增加全球农业生产，使发达国家增加 70%，发展中国家增加 100%，并扩大生物燃料所需的额外作物供应。

27. 巴西农业研究公司推动的农业扩张对巴西人的生活和消费模式产生了重大影响，值得关注。来自经济研究所基金会的数据显示，在 1975 到 2007 年间，巴西最富裕的州圣保罗的粮食成本下降了 5%(至今保持在这一水平)。巴西的豆类产量从 1973 年的 223 万吨增至 2014 年的 270 万吨。与此同时，种植面积从 1973 年的 380 万公顷减至 2013 年的 190 万公顷。这意味着生产力增长了 131%。因此，巴西农业研究公司为新的粮食消费模式作出了贡献，并增加了最贫困人口获得主要食物的机会。

28. 这一现象被称为“巴西农业硅谷”，但这是富人，而非穷人的硅谷。在 21 世纪，此类农业创新将对解决贫穷和饥饿挑战越来越具有相关性和重要性。然而，可通过加强对拟设国家区域发展基金费用来源和性质的监测，以及减少对基金预算编制和财务活动的限制和意外开支，来取得更好的成效。

一种解决办法和一个问题：《梅休因条约》和比较优势理论

29. 1703 年，根据《梅休因条约》，葡萄牙国王承诺以优惠的价格从英国购买后者能够向他出售的所有纺织品。作为交换，英国君主授权从葡萄牙进口葡萄酒，对此的征税仅为对法国产品所征税收的三分之二。这项《条约》改善了英国与葡萄牙的贸易平衡，迅速推进了英国的纺织业生产，并减少了对从法国进口葡萄酒的依赖性，而当时法国与英国存在着历史遗留的抗争。同样由于该项《条约》，来自巴西殖民地的黄金储备没有留在葡萄牙，而是直接流入英国，为工业化所实现的工业创新供资。

30. 巴西直接受到葡萄牙和英国之间贸易的影响，尤其是乔欧国王及其王室于 1808 年刚躲避拿破仑的讨伐而逃到里约热内卢之后。1810 年，为了购买工业革命生产的设备和奢侈品，葡萄牙对从英国向巴西出口的货物征收 15% 的进口税，这一适用于《通商和航海条约》所有签署方的税率。这甚至低于对葡萄牙本国货

物(16%)和其他国家的货物(24%)所征收的税率。⁶ 除了生产葡萄酒之外,葡萄牙已经变为联合王国的“经济殖民地”,类似情况也影响了巴西。

31. 根据英国经济学家戴维·李嘉图当时提出的理论,葡萄牙酿酒所产生的经济盈余将用于从英国购买布匹。在巴西科学、政治和学术界一再提到的一个简单例子可说明梅休因和李嘉图的理念,而且可以从几种不同的方式用于今天的巴西:巴西进口一吨的半导体(芯片或加热沙)要支付 35 万美元。然而,巴西需要出售 21 000 吨的铁矿或 1 700 吨的大豆才能购买 1 吨芯片。

32. 据巴西前任科学和技术部长罗伯托·罗尔·多阿马拉尔说,如果将这一比率用于更复杂的技术领域,如空间领域,巴西需要出售的东西就更多:258 000 吨铁或 149 000 吨大豆,仅能租用一枚卫星发射火箭。

33. 根据比较优势理论,富裕的农产企业部门从未向穷人重新分配自己的红利。然而,建立国家区域发展基金仅需重新分配其 2015 年利润的 1.6%。这将足以在五年期间内支持巴西国家区域发展计划的所有方面,包括教育和专业培训:科学、技术和创新、基础设施、生产发展和获得服务的机会。

四. 努力建立一项战略性的区域发展政策,作为减少贫穷的手段

34. 在第二次世界大战之前,区域发展的理念仅仅涉及工业单位和农业活动的建设和地点,或者是依据以都市功能为核心的、自上而下的等级关系的宏观区域方式而提供服务的模式。

35. 世界上这方面第一个有关经历是前苏联的国家电气化计划,这一计划是列宁 1920 年在俄罗斯国家电气化委员会下拟定的,目的是将铸钢数量(从 1913 年的 320 万吨)提升到 820 万吨、采煤数量(从 1913 年的 2 910 万吨)增加到 6 230 万吨、区域水电能力(从 1913 年的 18.9 万千瓦)提升到 175 万千瓦,并将工业总产量在 1913 年水平上增加 180%至 200%。该项计划预计维持 10 至 15 年,但在 1935 年大体上就已经超过了所有既定的指标。⁷

36. 1928 年,国家规划委员会给该计划加入了一个区域层面内容。当时对安排人口进入西伯利亚的定居存在一种地理政治的迫切性,这与同一时期巴西对东北和亚马逊地区的关注有一些共同点。1929 年的危机导致了上一世纪最严重的经济萧条,同时也提醒其他国家,特别是工业化国家需要解决区域间不平等问题。

⁶ Carlos Gabriel Guimarães 著,“O Comitê de 1808 e a defesa dos interesses ingleses com a Corte no Brasil”, paper prepared for the XXIV Simpósio Nacional de História, Associação Nacional de História. São Leopoldo, 2007 年。可查阅 <http://snh2007.anpuh.org/resources/content/anais/Carlos%20Gabriel%20Guimar%20E3es.pdf>。

⁷ Academia de Ciências da Rússia. Manual de Economia Política, 第二十一章(1959 年)。可查阅 <http://www.marxists.org/portugues/tematica/livros/manual/21.htm>。

37. 区域发展政策的一个更加明显的例子是 1933 年“新政”期间以私人资本建立的美利坚合众国政府机构田纳西流域管理局。有关政策措施旨在发展横跨七个州占地 10.5 万平方公里的这一区域，期待实现洪水控制、建造水电大坝、扩大田纳西州河流域的航道、建造包括灌溉方案在内的基础设施、实现工业增长和现代化、城市发展、服务的设置、农村地区的环境卫生措施和疾病控制(当地人口的 30%以上当时都受疟疾的影响)。由田纳西流域管理局执行的措施确定了得到区域发展模式支持的一些惯例和行动，该模式基于对一个被视为贫穷但由于其自然资源而具有发展的潜力的区域的规划。⁸

38. 说明工具对执行区域发展计划同样重要的一个例子是，建立旨在降低获得资本和生产的成本的财政激励措施，这是意大利 1950 年以建立意大利南部发展基金(Cassa del Mezzogiorno)的方式采取的一种系统性处理办法。这类财政措施后来推广到其他国家，其中包括巴西，该国实施了东北地区工业化财政奖励制度，1959 年创建了东北发展监管局。

39. 1940 年代末，为避免城市人口密度过高引起的市区、经济和社会问题，法国启动了一项宏大的生产分散化和领土重组政策。其目的是要减少巴黎的人口并将让该国的农村地区重新住满人。政策手段包括将国有企业的投资有针对性地投向选定区域，并实施一项大胆而多样化的基础设施方案。

40. 整个拉丁美洲地区无法避开上述挑战，实施了一些区域发展计划和政策，例如阿根廷(巴塔哥尼亚)和墨西哥的边境和流域方案。在委内瑞拉，地处卡罗尼河和奥里诺科河交汇点的圭亚那市的区域发展方案，旨在将该地区转化为一个都市工业增长点，方式包括建造一座水电站、一家钢铁厂和一座新城市。在 1972 年关于拉丁美洲区域发展的一本出版物中，Walter Sthor 列出了拉丁美洲国家其他 72 个区域发展计划和方案。⁹

41. 巴西的特点是东北地区属于半干旱气候，一再发生旱灾，而且亚马逊区域由于标界、保护和定居造成持续不断的不安全状况，自十九世纪后期以来当地的区域发展一直令人关切。已经建立了许多公共机构，以便找到区域的解决办法，关注重点是当地的领土及适当的文化上的解决方案，以消除东北区域由干旱和贫困引发的地方性问题。

42. 据此，1877 年皇家委员会开始执行各种国家融合和区域发展计划，旨在解决干旱问题，并主要关注多数穷人聚居的东北地区。该委员会提议需要采取一些行

⁸ Andrey Minin Martin 和 Leonardo Dallacqua de Carvalho 著，“Entre a doença e progresso: considerações sobre o Tennessee Valley Authority e o controle da malária(1933-1948 年)”，*Dimensões*，第 34 卷，第 280-306 页(2015 年)。可查阅 www.periodicos.ufes.br/dimensoes/article/download/11119/7766。

⁹ 见 Walter Sthor, *El Desarrollo regional en América Latina: Experiencias y perspectivas*(布宜诺斯艾利斯，亚太统计所 Ediciones, 1972 年)。

动，包括发展运输基础设施、修建水坝和圣弗朗西斯科河的改道。1889年，巴西共和国成立之时，该委员会没有完成工作。此外，据估计约有 500 000 人被重新安置到或转移至亚马逊地区，这在巴西是前所未有的事情，他们的迁徙是为了开发橡胶这一新的出口产品所带来的就业机会。¹⁰

43. 1904 年建立了一些委员会，以分析干旱在东北地区，特别是塞阿拉州和北里奥格兰德州的影响，并考虑解决办法。同年抗旱工事监察局成立。该监察局于 1906 年改为联邦抗旱工事监察局，最后又于 1945 年改为国家抗旱工事部，这是与国家融合部有关联的一个机构。

44. 1920 年，依靠预算法带来的资源，设立了巴西东北可耕地灌溉工事特别基金，该基金占联邦预算的 2%。1923 年的《宪法》增加了其他费用项目，据此将联邦预算中的 4% 专门指定用于控制干旱。

45. 1945 年，依循田纳西流域管理局的经验，建立了圣弗朗西斯科水电公司。这是与能源部有关联的一家公司，至今仍然存在。1946 年的《宪法》确立了与东北地区的发展有关的其他预算项目。

46. 依靠这类针对东北地区核心问题的预算栏目，1948 年，成立了圣弗朗西斯科多里河谷发展委员会(现在的圣弗朗西斯科和巴纳伊巴谷开发公司)，它也隶属于融合部。1951 年，设立了巴西东北银行(Banco do Nordeste do Brasil)。

47. 然而，总体而言，可认为这些机构在一种陈旧的地区发展制度内采取行动，以自上而下的方向运作，相互孤立、也不查明造成贫穷持续存在的总体原因。这是因为它们开展研究的基本方法是采用了宏观区域观点。它们也注重外向措施，例如不受社会控制的大宗投资。

48. 现代的区域发展模式需要一种自下而上的方向，以及具有国家重点的多层方式，从对地方潜力的分析和探讨，到地方行为体在政策的执行及投资方面的社会参与和赋权，将地方多样性当作一种资产进行评估及实现。本文介绍的执行一项国家区域发展政策的提议是以其他国家已经执行的政策为基础的可能的途径之一。这一战略能避免任何国家由贫穷引起的常见问题，包括主要由于难以获得优质教育、保健和就业的机会，个人和专业发展的机会有限，导致迁往被视为更具活力的地区的一种移徙进程。

49. 国家区域发展计划是克服这些难题的尝试，旨在消除贫穷。另一个难题是达成一种政治共识，并藉此促成让此种政策超越其他部门性战略和政策的一个联邦

¹⁰ Celso Furtado 著, *Formação Econômica do Brasil*, 第二十三章(圣保罗, Companhia Editora Nacional, 2005 年)。可查阅 www.afoiceomartelo.com.br/posfsa/Autores/Furtado,%20Celso/Celso%20Furtado%20-%20Forma%C3%A7%C3%A3o%20Econ%C3%B4mica%20do%20Brasil.pdf。

契约。2003 年，在没有这种政治和体制性共识的情况下，巴西国家融合部(旧称内政部)执行第一个国家区域发展计划的尝试所获得的成效似乎有限。¹¹

50. 以新的现代方式恢复巴西规划和区域政策的行动取得的成效显然有限。这一办法的主要目标是要扭转区域间不平等现象的轨迹，并探讨巴西不同地区未得到发挥的内在潜力。如前文所述，即使今天，一个可能的基本要素仍将是建立一个国家区域发展基金，为其编制预算并提供资金，以便除其他外，解决下列方面的问题：

(a) 覆盖全国。由于宏观的地区性特征不再代表整个巴西的情况，要保证措施涵盖整个国家就不仅需要在多个地理区域层面上行事，而且也需要在整个领土上采用区域内的政策；

(b) 有效的区域发展机构。过去，由于诸如肆无忌惮的腐败等一再出现的原因，这些机构在体制上很脆弱；

(c) 区域发展成为一个贯穿各领域的行动。这需要将区域政策与不同部门联邦部门的政府机构的行动挂钩，同时要与私营部门和民间社会结成合作伙伴。

51. 关于参与落实国家区域发展计划的公共机构的组织形式，建议在联邦、宏观区域和分区域层面分别建立三个开展协调的机构：

(a) 在联邦一级，设立了国家融合与区域发展政策厅及联邦协调委员会；

(b) 在宏观区域层面，对于北部、东北部和中部-西部地区，强调战略发展计划的重要性，并可能重新设立三个监督机构，负责在各自区域协调行动；

(c) 在分区域一级，论坛和发展机构将负责应对行动，协调和联合国家融合部围绕优先领域的施政方案。

52. 第一个国家区域发展计划尽管成效非常有限，但依然十分重要，因为除了讨论如何实施此类区域化的模式之外，这是为实施一项国家区域发展政策所作的第一次国家努力。但是，国家区域发展计划的实施由于缺乏下列四大因素而受到不利影响：(a) 设立一个基金；(b) 对国家一级的协调进行制度化；(c) 一个适当的法律框架；而最后但并非最不重要的一点是，(d) 足够的预算。如果没有足够的资金，任何政策都不能成功。

53. 面对这些缺陷，国家融合部就执行第二个国家区域发展计划发挥领导作用，并为此与技术员和公共和私营部门的专家协作，推动了 2012 年和 2013 年举行的讨论。后者还出席了第一次国家区域发展会议，会议涉及在 27 个州及巴西 5 个大区进行的讨论。

¹¹ 巴西，国家融合部，I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional: Documento de Referência(巴西利亚，2012 年)。可查阅 www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=54bce099-503a-4076-8613-d90dd6107c79&groupId=10157。

54. 会议的成果以一个法案¹² 的形式再次呈现，由当时的国家融合部长起草。该法案目前正处于国会审议的阶段。该项目在第二个国家区域发展计划中有所反映，拟执行趋于更均衡的空间发展政策，尊重并探讨国家的多样性，同时并促进一体化及经济、社会 and 地域的融合。这一工作范围以两个目标来表达，即：

(a) 维持扭转区域间和区域内的不平等现象的道路，以此扶持本地内生资源和文化、社会、经济和环境方面的特定因素；

(b) 为巴西更公平更平衡地获得公共产品和服务的机会创造条件，减少一些个人出生地点固有的不平等现象。

55. 作为一般准则，第二个国家区域发展计划旨在：

(a) 构建国家区域发展制度；

(b) 创设一个国家区域发展基金；

(c) 将重点放在具有区域影响的联邦政府重大政策和计划中的区域方面，将国家区域发展计划设为核心政策；

(d) 以确定和探索新的机会和潜力领域为基础，将多样性视作领土和区域发展的一个关键资产；

(e) 在区域和地区生产发展战略中将公平和竞争力相结合；

(f) 鼓励创新活动、技术和“绿色经济”，这些是未来的承担者；

(g) 将各种区域发展基金与其他财政机制相整合，以便使提供国家区域发展计划资金和财政奖励的标准更加灵活；

(h) 为建立目标，与所有领域的政府部门及在基础设施、教育和人力资源培训领域里的民间社会缔结协议，加强区域、国家和地方的创新制度并普及基本的公共服务；

(i) 执行其信息和监测系统，作为其持续评价工作的一部分。

56. 为了避免实施第一个国家区域发展计划期间发生的情况，需要作出一些政治行政决定，即：

- 设立国家区域发展基金
- 让国家区域发展制度机构化

¹² 巴西. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Projeto de Lei do Senado No. 375 (2015). 可查阅 www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=169159&tp=1。

- 颁布普通法律，从而为所有公共机构将国家政策纳入其所有工作层面提供必要的规范化框架
- 在巴西预算法律中载列一个具体的章节。

五. 结论

57. 另一方面，在巴西，少数富裕的生产者拥有大片高度机械化耕作的土地，并对研究、科学、技术和信贷供应都有很大的投资。另一方面，数以百万计的小农户生活在极端贫困的条件下，主要集中在东北部(半干旱地区)。他们生活在小块土地上，获得技术援助、种子及加工和生产方面的创新的机会有限。他们还无法获得农村信贷，多数人依赖诸如家庭奖学金(Bolsa Família)之类的持续社会福利。

58. 一个现实的解决办法是世界最大的农业企业研究公司巴西农业研究公司为造福最贫穷者而开展的工作；但这并没有成功，这项工作却惠及了该国富裕的地主。造成这种情况的原因不仅仅是巴西农业研究公司。另一原因是由于缺乏协调，而且该国缺乏其他投资政策来加强偏远的贫穷地区顽强生存的能力，因为当地居民历来无法获得最起码的教育、环境卫生及应对自然灾害的手段。

59. 为应对这一结构性的不平衡，本文作者提议实施一项区域发展政策的可能性，因为这在世界其他地区已有先例，而且对消除贫困产生了令人满意的结果。2011年，国家融合部启动并实际开展了这方面的讨论。目前，这项拟议政策的案文正在国民议会中进行辩论，以期实施第二个国家区域发展计划，而如前文所述，鉴于第一个计划的缺陷，这项措施是必要。

60. 国家区域发展计划，一旦作为得到预算资源支持的法案被确立为一项国家政策，或许很快可以成为解决巴西农村历历在目的贫困的办法。这将需要一个得到联邦、区域和地方规划和执行机构协调的规范性框架，包括与巴西农业研究公司进行合作，作出安排。

61. 将区域发展确立为巴西国家政策的法律框架需要建立国家区域发展基金及国家区域发展体系。这一框架应当做到的目标，除其他外，应包括：

- (a) 有鉴于基础教育中年龄的失衡及辍学率，并鉴于实现商定的目标所需的投资及精力，确定从教育质量角度减少区域间和区域内不平等方面的目标和幅度；
- (b) 加强区域系统以及国家和地方创新，同时考虑到适当技术、本土技能和地方的潜力、社会包容性、可持续发展和环境方面的关切问题；
- (c) 在国家行动计划中载列并优先纳入构建多中心的城市网络和国家区域发展计划界定的生产一体化准则所需的那些行动；
- (d) 地方和区域主管部门确定并利用各种机会和潜力，以此促进生产的发展；

(e) 建立一个区域政策执行方案，以便根据发展赤字的标准普及基本公共服务；

(f) 制定一项支助战略，以遵循城市战略网络，促进巴西地方市镇的可持续性，并促进加强新的城市中心的工作。

62. 上述解决办法可能有助于传播在巴西半干旱地区实现《2030 年议程》最重要的主要目标的模式。
