



国际食物政策研究所

寻求根除饥饿与贫困之良策



# 短 评

## 龙(中国)和象(印度)带来的启示

约阿西姆·冯·布劳恩(Joachim von Braun), Ashok Gulati, 和 樊胜根  
Montek S. Ahluwalia  
和 刘坚 著



# INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE

国际食物政策研究所(简称IFPRI®)始建于1975年。IFPRI是十五个从政府、私人资金、国际及区域性组织获取主要资金的农业研究中心之一。这十五个农业研究中心大部分是国际农业研究磋商小组的成员。

## 短评：龙(中国)和象(印度)带来的启示



从1981年到2001年，全球在扶贫工作中取得了重大进展。人均日收入在一美元以下的人口数量从15亿降到11亿，即从占世界人口的40%降到了21%。然而事实上，几乎所有这些进展体现的都是中国和印度——这两个世界上经济发展最迅速的国度——在扶贫上取得的成绩。中国经济的飞速发展、大量脱贫致富，以及印度稍逊一筹的进步，这些瞩目的成就都值得进一步的研究。这两个国家的经历是怎样揭示了“如何进行有条不紊的改革？”以及“在刺激发展、抗击贫困中何种改革最有效？”这两个问题的。以下三篇短评比较了中国和印度的经历，以此来学习这两个国家采取的不同措施，并从中获得启示。

# 中国和印度的改革及农业和经济的发展策略

约阿西姆·冯·布劳恩(Joachim von Braun),  
Ashok Gulati, 和 樊胜根

不 管以何种方式来衡量，中国和近期印度的经济腾飞都是惊人的传奇。几十年前，这两个国家明显还位于世界最贫穷国家之列；然而如今他们已经位于全球经济发展最迅速的国家之列，而且近期全球扶贫中取得的成绩几乎全都来自于这两个国家。

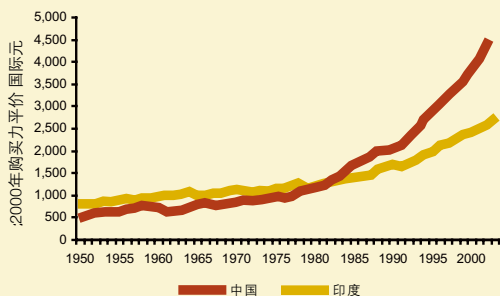
1978年，印度的人均国内生产总值(GDP)为1,255美元——低于撒哈拉以南非洲地区的平均值1757美元。<sup>1</sup>印度的人均国内生产总值由此开始稳步上升，到2003年已经达到2,732美元。更为惊人，中国的人

均国内生产总值从1978年的1,071美元一跃至2003年的4,726美元。中国的人均GDP的增长率几乎是印度的一倍(见图1)。除此之外，根据官方资料，中国贫困的农村人口从1978年的33%降至2001年的3%，如果根据世界银行1998年估算的一天一美元的贫困线水平，则中国贫困线以下的人口数量从1978年的33%降至2001年的11%左右(见图2)。尽管用何种方式来衡量中国的贫困水平一直颇有争议，两种基准都体现了贫困发生率的大幅下降。印度的贫困水平也出现了下降的趋势，尽管其成绩没有中国那样的眩目。根据官方的最新估算，印度农村的贫困人口

1. 人均国内生产总值基于2000年不变价格情况下的购买力平价。

2. 如果不把中国计入在内，全球绝对贫困水平实际上有所增高，从9.17亿增加到9.45亿人口。

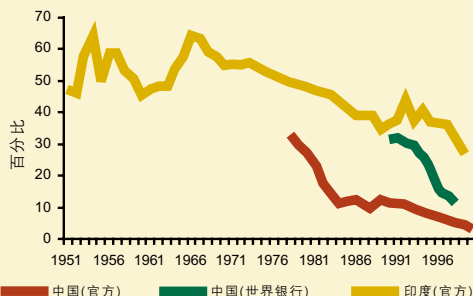
图1 中国和印度人均国内生产总值, 1950-2003



资料来源：世界银行，《2005年世界发展指标》（华盛顿哥伦比亚特区：世界银行，2005），CD-ROM；和A. Maddison，《世界经济：千年观察》（巴黎：经济合作和发展组织，2002）

注：2000-2003的数据来自世界银行，而1950-99年的数据是根据A. Maddison的人均GDP发展趋势而推算出来的。关于中国和印度的人均GDP，曾有过互相矛盾的数据。Maddison指出在1950年，以1999年的PPP来衡量的中国和印度的人均GDP分别为439美元和619美元，在1999年，则分别是3,259美元和1,818美元。但是世界银行曾报告了完全不同的趋势：直到1978年，以2000年国际元衡量的中国人均GDP只有674美元，只是印度人均GDP1,224美元的56%。然而到了2003年中国的人均GDP增长至4,726美元，印度涨至2,732美元。尽管我们相信世界银行在近几年以国际元来估算GDP方面的工作是相当不错的，我们对世界银行在前些年份的估算情况并不是很熟悉。而Maddison一直纪录他对1950年到1999年的所有年份的估算。可是，他的系列丛书只写到1999年。因此，从2000年到2003年，我们使用世界银行的数据，而追溯2000年之前的数字时，我们则使用Maddison的趋势分析。

图2 中国和印度农村贫困比率



资料来源：中国，国家统计局，《中国农村贫困监测报告》（北京：中国统计出版社，2002）；www.indiastat.com, 2004.

注：印度的贫困数据来自于国家抽样调查局(简称NSSO)所做的大小不同的抽样调查。大型的抽样调查一般是五年一次。例如，从1970年起，大型的抽样调查分别在1973-74, 1977-78, 1983, 1987-88, 1993-94以及1999-2000年进行。一般认为大型抽样调查的结果比那些小型的更为坚实可靠。

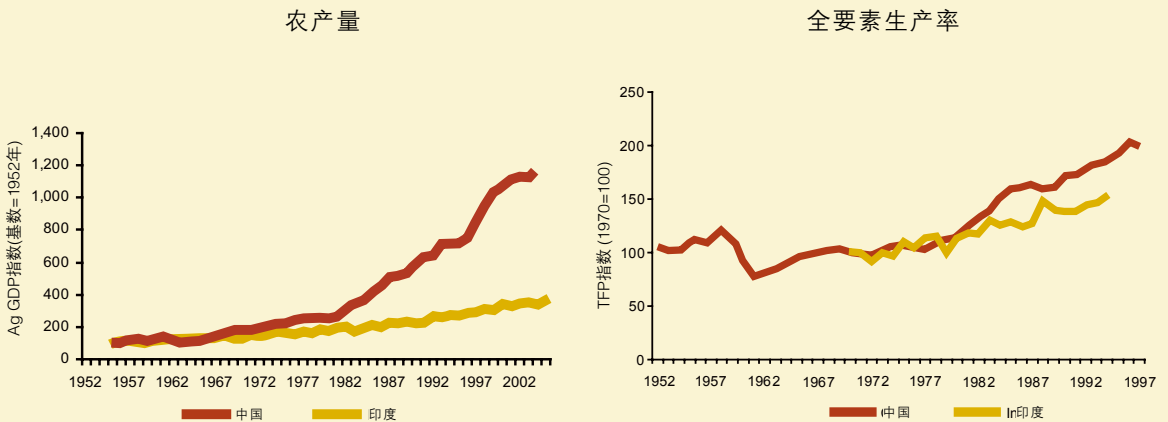
从1979/80年的50%降到了1999–2000年的27%。全球贫困人口从1990年的29.6%降到1999年的23.2%，<sup>2</sup>而这两个国家对大幅降低的全球贫困水平起了举足轻重的作用。然而，在这些高度农村化和农业化国家的改革中，农业的角色并不像近期飞速发展的经济那样的受人瞩目。中国的农业改革是经济自由化的起点——换言之，改革始于贫困人口集中的产业，同时，贫困人口在很大程度上是改革的受益者。然而，印度的改革是从宏观经济调整、贸易和工业政策开始的，这些领域的发展并不会给大部分贫困人口带来益处。尽管印度的农业增长率在实行改革(1992–96)之后的几年中涨至超过年均4%，此增长率并未保持多久，1997–2003期间，增长率跌至年均2%左右，严重影响了它对经济增长和扶贫的贡献。印度农业的巨大潜力还需要进一步挖掘。如今，2005年的印度政府又将农业放到政府议程的重要

位置上，意在确立一个面向农村的全面改革发展进程。中国和印度的经历——时同时异——清晰地向人们展现了在发展中国家中，支持贫困地区农业和农村发展的投资和政策在与贫困和营养不良斗争中的巨大潜力。

## 印度和中国的改革

中国经济发展和脱贫中的一大主要因素是直接加强农业的系列改革。从1978年到1989年，中国经历了农业改革两个截然不同的阶段。在第一个阶段中，通过家庭承包责任制分散农业生产，使农户有了更多的灵活性来决定种什么、种多少；第二阶段则实施市场农产品定价和销售的自由化。据报告，农业增长率突飞猛进，从1966–76年的年均2.6%涨至1978–84年的年均7.1%(见

图3 中国和印度农产量和生产率



资料来源：农产量：作者的计算是基于中国国家统计局《中国农村贫困监测报告》的数据（北京：中国统计出版社，2002）；以及www.indiastat.com, 2003；全要素生产率：樊胜根和张晓波，“中国农业生产和生产率的提高：全新国家性和区域性措施”《经济发展和文化变更》总第50期，第四辑（2002年7月），819–838；以及樊胜根，Peter Hazell，和Sukhadeo Thorat，印度政府支出，发展和农村贫困的联系，IFPRI研究报告110（华盛顿哥伦比亚特区：IFPRI，1999）。



图3)。此外，农业生产力也从年均几乎为零涨至年均6.1%。尽管由于投入价格的提高，1985-89年期间，生产率又回落至年均2.7%，90年代进一步深入的改革于1990-97年期间再一次将生产率提高到年均3.8%。作为农业巨大发展的成果之一，农村人口的收入从1978年到1984年，年均涨了15%。

然而或许中国农业改革中最为惊人的成就是改革促成了一整套全新经济成分的诞生，这种经济成分是中国最具有活力的成分：农村非农经济成分——小型食品加工厂，机械修理店，以及雨后春笋般出现的更为现代和技术密集的产业以满足日渐富裕的农民不断增长的需求，并解决上百万耕作中过剩的劳动力就业问题。实际上整个中国经济的结构发生了变化。尽管1952年农业在中国的GDP中占了一大半，到2004年农业的比率降到了14%。与此同时，农村非农经济对GDP的贡献从几乎为零增长到大于三分之一。这部分经济的发展不仅仅在中国的扶贫中起了举足轻重的作用，同时也对城镇经济的改革施加了压力，而从20世纪90年代以

来，城镇经济一直是中国经济发展的主要动力。

印度农业发展的历程与中国的不尽相同。从20世纪60年代到70年代，印度农产品在绿色革命中采用新型高产的小麦和稻米，因此使农产品产量猛增，农民收入提高。由此，农村贫困率从1967年的64%降到了1973年的56%和1979/80年的50%。由绿色革命带来的农产量的增长一直持续到20世纪80年代中期，继而突然减速。印度在70年代为农业投入例如化肥、灌溉用电等提供津贴，这类津贴一直在增长以保持农产量，却使政府的预算开始趋于紧张。

从1991年开始，印度制定了一系列彻底的宏观经济改革。虽然这些早期的改革并不指向农业，由于改革带来了对大范围农产品需求及农业私人投资的增长，它们还是有助于刺激农业的发展。从1991/92年到1996/97年，农业以年均4.1%的比率增长，而农村贫困率却只从1987/88年的39.1%降到了1993年的37.3%，进而到1999/2000年的27.1%。

在印度政府开放农业经济向世界贸易之后，面对90年代后期全球大部分农产品的降价，印度农业增长率再次减速，从1997/98年到2003/04年平均为2%。多种研究说明只要农业增长率提高，农村地区贫困率的降低就会加快。

如今，印度需要进一步的刺激农业有力增长，包括在公路、灌溉和其他基础设施，改善教育上的投资以及更多地关注种植水果蔬菜类的高值农产品来代替单一的谷物。

## 印度和中国带来的启示

从这两个国家经济改革的过程中我们能学到什么呢？改革的先后顺序是否重要呢？中国和印度的经济给其它的发展中国家和经济转型中的国家带来了怎样的启示呢？中国和印度又能从自己及对方的经历中获得什么呢？

### 从农业改革入手，加快脱贫的步伐

中国的改革带来了1978年到2002年农业的加速增长(相对于1966年到1977年的年均2.5%，1978年到2002年达到了年均4.6%)。最为显著的变化出现在1978年到1984年期间改革的第一个阶段中，其间农业GDP一跃至年均7.1%，农村贫困人口从人口总数的33%降至11%。

中国通过开展面向市场的农业改革，保证了经济成果的广泛分布，也由此为进一步改革建立了广泛共识。除此之外，农业繁荣还有利于农村非农经济活动的发展，而非农经济活动为农民提供了农业收入之外的收入

来源，并成为中国1985年之后迅速脱贫的一大主要因素。由于农村非农企业比国有企业更有竞争力，政府就此扩大政策改革的范围，在城镇经济改革上施加了压力。国有企业的改革又依次触发了宏观经济的改革，更进一步促进了经济开放。

相反，尽管印度的整体经济发展很快，农业经济的缓慢增长很明显是脱贫缓慢的主要原因。由于印度宏观经济的不平衡，印度的改革始于宏观经济和非农政策的改革。改革使印度90年代的经济增长率喜人。然而，由于改革主要着眼于非农业成分，对脱贫的影响则非常有限。农业政策的变化在后面的阶段才开始进行，而且到那时也还是局部的变化。由此可见，成功的以农业为主导的改革能够更快地脱贫。

### 循序渐进、小心谨慎进行改革

中国改革一开始，决策者就取消了高度集中的计划经济，缩小政府收购的范围并扩大私营贸易和市场的发展范围。因此，一开始中国便根据市场经济的要求建立了激励机制和各项制度。继而在20世纪80年代中期，中国开始开放市场。研究显示1978年到1984年激励机制的改革——以赋予更多土地的使用权，通过家庭承包责任制分散农业生产管理，以及提高收购价格为形式——就其本身而论，对经济的增长比1984年后市场自由化的改革更有影响力。中国激励机制的改革是允许市场逐渐显露出来，不同于其他转型中的国家，中国并未经历由于缺少基于市场的分配机制而导致高度集中的计划经济体制的突然崩溃。同产品市场的改革相平行的是农业投入的定价和销售的改革，包括化肥、机械、燃料、饲料、种子和能源，农业

投入市场的改革已经从由国家控制配额和价格的系统转变成成为主要由市场驱动的系统。今天政府的职能已经限于对农业投入供应品进行质量监控。进口化肥和机械以及本地生产的补助也被取消。在灌溉领域，国家仍旧负责大规模的投资，然而农民或当地政府可以负责当地的投资和低端系统的维护。

这种有利的改革顺序并非来自于中国决策者的规划，更多的是来自于改革中采用的试错法所进行的反复试验。中国的改革没有遵循一个预定的蓝图进行，而是通过实验来选择新的举措——用邓小平的话来说，就是“摸着石头过河。”每一项新的政策都在进行现场试验并在所选试验区中证明为成功的举措之后，才能推广到全国范围以及引入下一个步骤。这一循序渐进的改革方法——始于加强市场机制和激励机制，继而向开放市场发展——似乎带来经济增长率和脱贫率更大幅度的提高。

印度截然不同的经历同样证明了这一观

点。印度农业成分的改革是同农业贸易改革一同开始的，而事实上，印度农业的激励结构在很大程度上被扭曲了，农业在当时负担着过多规章制度，限制着其私有贸易和大部分的市场行为，而且这种状况现在依旧存在。20世纪90年代中期，印度贸易政策的自由化在当地的激励机制和市场改革之前进行，造成了一系列的失衡状态。90年代后期，在全球低价格背景下，缺少保护的印度增加了农产品的进口，导致了国内粮食空前囤积。

### 开放市场前激励机制的改革

中国市场改革的经历对其他从高度集中的计划经济体制向市场经济体制转变的国家很有借鉴价值。致力于改革的决策者必须首先提高生产的激励机制，建立市场经济高效运作的体制，而不能急于开放市场。

在粮食过度供应和农业贸易自由化的情

印度的经历  
说明小佃农  
农业的发展和繁荣需要  
强有力的机构支持





况下，面向自给自足的扶农政策不再适宜。印度实行最低保护价和投入补助，最初是想鼓励采用新技术并刺激农业发展，却日益从激励机制变成了低效率、高成本的收入支持性干预。很明显，一旦支持手段物尽其用，它们就应该被废止。否则，长此以往，它们将导致低效率及既得利益的僵化，最终减缓经济增长率和扶贫率。



中国可以吸取印度的经验教训，找寻将来能鼓励农业经济发展同时又避免向农业部门提供大量低效率补助的路子。近期出台的直接农民转移支付以及众多学者和政府官员对政府须大力支持农业和郊区的强调，使这一问题具有了更强的相关性。

尽管印度的农业市场改革政策有限，政府也不愿执行这类改革，因此减弱了改革的影响。除此之外，印度继续依照1955年制定的《必需品法令》，采取当地过时的规章制度，进一步削弱了农业综合企业和农业市场中私人成分参与的环境，而这些都能促进就业，提高效率。对食品的需求在不断增长并趋于多样化，在此背景下，对这些过时的规章制度的改革变得至关重要，因为它直接影响到农业适应不断变化中的社会的能力。

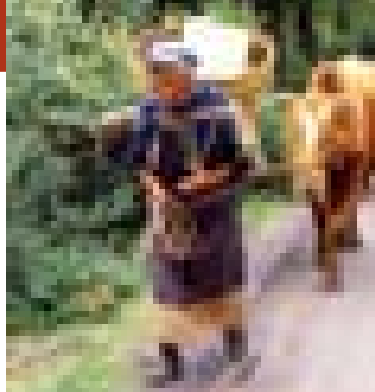
小农户在两国中都占主导地位，在这种情况下，农民很有可能会过度受损，因为他们没有足够的资金和抵御农业活动固有风险的信息。当中国和印度开始重新考虑现行的农业和农业投入补助事，它们需要把目标明确的、创新的、经济的农作物保险政策纳入考虑的范围，以保护脆弱的农民免受激烈的供应和价格打击。

另一重要领域是加强为小农户服务的支

持服务网络，包括信息、信用以及农业推广。印度在这些领域似乎比中国做的要好，特别是关于农村信用和市场的机构性基础设施方面，尽管这些服务并未完全到达农户。印度的经验说明小农户农业的发展和繁荣需要强有力的体制支持。

从贸易自由化的角度而言，两个国家都在减少贸易保护水平上向前迈进了一步。然而印度的加权平均关税值为29%，几乎两倍于中国的16%。印度一直保持其当前的发展率，与中国相比，其境外的直接投资流入量较低，出口倾向也较弱。如果印度要保持目标为8%的GDP增长率，最好能着眼于外资对传递技术诀窍、管理技能和高新技术的作用改革引入外资政策。在这一方面，中国能提供很有价值的经验。

放开农业贸易的趋势中不可避免的重组和调整中有赢家必有输家。由于进口的增长而引起价格的不断跌落，而本国种植缺乏比较优势的农作物(如印度的食用油和中国的小麦和玉米)的农民则很有可能因此受到日益严重的损害。除此之外，经济广泛的结构调整会带来农村收入的下降，而所增加的生产和服务产业的机遇主要位于城镇区域内。各产



业之间的这些调整可能会引起农业产业规模缩小，从而将缺乏技能的剩余劳动力释放到市场中去。如果农村人口能转到更有效益的非农职业中去，则将获益。在农村的教育投资将成为提高农民能力以脱离耕作的关键因素。同时还需增长对农村研发和基础建设的投资以提高生产力。

世界贸易组织(WTO)的成员国能受到来自外界有益的压力，从而提高效率，促成改革的实施，尤其是对于可交易的农业投入，如种子，化肥，农业机械和杀虫剂，这些产品的市场或因政府干预，或因缺少基础设施，一直处于低效状态。WTO下各种协议的实施能推动政府提供与信息、市场协调、技术支持，以及有关标准和质量控制的法律和规则等相关的各种服务。最后，WTO还为中国和印度提供了一个在贸易谈判中联手共同缔造除欧盟和美国之外又一个世界国家阵营的机会。

### **在早期改善健康、教育、基础设施和土地的使用**

在中国和印度的改革中，健康、教育和

土地的使用的初始条件同样有着其不同之处。1970年印度的预期寿命是49岁，中国是62岁，文盲影响了将近70%的印度农村人口而中国则是49%。这些差异可能是因为中国在集体经济体制下，政府为农村人口提供免费的基本医疗和教育。改革开始后，两个国家都有了健康和领域进步速度减缓的记录。在印度，这主要是由于宏观经济危机而强加的财政规范造成的，而在中国则是由于面向市场的改革在社会服务的管理层引入了效益的逻辑。这就意味着服务机构不断深入的私有化，政府补助的减少，教育和健康成本的增加都导致辍学学生的增加以及人口健康水平的降低。在设计某种机制以针对社会服务中不断深入的私有化中带来的风险时，中国或许可以从印度长期的经验中获得帮助，建立大型系列的政府安全网络和以农村人口为对象的福利系统。

中国在农村基础设施方面也胜过印度。中国政府在电力上的投资从1953年到1978年年均增加了27%，农业用电从1953年到1980年以年均27%的幅度增长，而从1980年到1990年降到了年均10%。印度农村基础设施并未获得如此的关注，特别是在农业电力方面，因此农村电气化和电信联系的建立在印度的农村发展得比较缓慢。这一缓慢的步伐严重影响了农产品处理业和冷藏业的发展并导致农村非农成分的搁浅。因此，不难



富余食物的存在给政府[中国]提供了足够的空间以供应不断增长的人口，进而放松对粮食部门的控制。

理解为何印度农业的发展水平一直处于极其缓慢的状态。

中国通过土地的分配和限期使用制度保证了平等享有土地，这一权力是一项至关重要的福利，使大量农村人口获取了生存的基本方式并缩小了无土地人口的数量。然而在印度，独立之后意在将土地结构变革得更为平等的土地改革并不如中国那样成功，残留了相对大量的没有土地的农村劳力，他们饱受改革带来的失业和不充分就业的不良后果。复制中国的土地制度从政治的角度看来似乎不适合处于此发展阶段的印度，因此无地少地的农民需要建立一套强有力的社会保障体系，包括目标明确的社会安全政策和就业政策。有效的社会保障手段在中国也是必不可少的，因为在新的农业租赁法律被采用后，农民可以转让土地的租赁权，导致土地可能高度集中，造成土地分布有可能被扭曲的情况。

## 两个国家都需要进行深入改革

尽管两个国家都在发展和扶贫上做出了骄人的成绩，由于大量人口还在贫困线上徘

徊，因此发展和扶贫的任务还有待完成。两个国家都将面临艰难的挑战：高速发展经济，不断提高效率并确保公平且可持续的发展。

## 着眼于能够有效提高农业生产力的公共投资

农业在中国扶贫和发展中起了主导作用，因此提高农业生产力的公共投资自然必不可少。因为预算的压力，公共投资的显著增长似乎可能性不大，因此中国和印度需要提高现有资金的投资效率。研究表明，两国在农业研究、教育和农村公路建设上的投资最有可能促进农业发展并成功扶贫。

因为并没有太大可能增加农民的土地耕种面积，因此需要农业研究和技术发展以帮助他们通过增加产量而加快农业发展。农业的研发可在公共和私人领域内同时开始，然而管理农业研发中公共与私人的平衡将会很棘手。为了增加研究投资，中国鼓励公共研究机构将技术商业化来推动公共经济成分的发展。然而，这一方法往往会致对传统的国有研究机构研究内容的复制。知识产权(IPR)制度的完善激励了两国私人研究和专利

活动的进行。然而，两国的知识产权都不能很好地实施，中国专利的保持费用很高，这些都为新的私人研究的加入设置了障碍。

在筹款、提高效率及农业推广等领域中，公私合作有着相当可观的机会。然而，私有部门倾向于高价值的农作物，并将注意力放在农业已高度发达的区域上。考虑到农业研究在边缘地带扶贫中的巨大的潜力，公共研究支出应该着眼于那些不太优越的环境中贫困农民的需求，例如印度半干旱的热带地区和靠雨水浇灌的农业地区以及中国的西部地区。

以往的政府都是投资于以建立大型表面灌溉项目为主导的灌溉，这对农业经济发展和扶贫有着举足轻重的作用，而如今类似的投入获得的边际效用很低，对农业发展和扶贫都是如此。有可能是因为在靠雨水浇灌的农业地区或是传统上潜力小地区的投资在当今获得了更高的收益。事实上，研究表明两国在靠雨水灌溉的农业地区的投资在农业发展和扶贫中都获得了很大的边际收益。因此，把通过分水岭、公私合作获取雨水作为主要投资领域或许有助于拉开农业“多彩革命”（不仅仅是绿色革命）的序幕。两国都有着广阔的空间通过对现有水系进行机构和管理层面的改革来提高水的利用率。印度在某些特定省份实施了共享分水岭方案以及基于社区的存水，在组织用水者协会中有着丰富的经验。然而这些成功的经历需要扩大规模以使农业发展和扶贫有很大改观。中国对提供灌溉系统的管理者进行鼓励，激励其提高效率，这对农作物产量，地下水位和谷物生产起到了积极的作用。

对农民正当的鼓励对促进节约用水很关

键。低廉的水费和对使用管井中所需电力的无限制补助纵容了水资源的浪费，地下水资源的损耗。中国经济的非集体化后用水权利不明确，印度将用水的权利同土地占有权相联系，这两者都造成效率低下。例如，长时间形成的不合理的水市场中，富有的土地占有者能够利用现代抽取水技术，并通过向贫穷的耕作者贩卖水而获利。然而，短期至中期内，仅仅增长水费，而不对机构环境进行改革是不可行的。

过去的二十年中，两国之间又一大相径庭的典型是中国的储蓄增长率(约45-50%)大大超出印度(约25-30%)。推动了投资加速的中国高储蓄增长率在国际比较中是一个谜。或许它是因为受到高额预期收益的刺激而出现的，这种高额预期收益包括教育投资，这又是一个值得进一步研究的话题。

## 促进农村多样化和纵向合作

从20世纪80年代起，印度和中国的农业生产就已经开始进行转变，主要转向非粮食作物，如家禽、鱼类和园艺。中国的经历表明，70年代后期食物实现自给自足及基本谷物生产飞速增长，这些都为多样化提供了必要的前提条件。富余食物的存在给政府提供了足够的空间以供应不断增长的人口，进而放松对粮食部门的控制。一旦实现食物的自给自足，中国就逐渐放弃向稻米和小麦倾向的政策，转而鼓励农民进行多样化生产。然而在印度，不断上涨的最低保护价人为地推动了主要谷类的生产，阻碍了向非粮食产品多样化生产的转变。除此之外，决策者必须逐步增加投资以用于高价值产品——如家禽和园艺——的研究和基础设施，从而促进产

量，扩大其培养范围和处理过程，由此会带来更多潜在的出口机会，对小农户和不断增长的国内需求也会产生积极的影响。

不断增长的消费者对非粮食产品的需求是多样化的一大主要动力。如果没有纵向的从生产到加工再到销售的合作——即在“耕犁和盘子”之间的过程——多样化进程中内含的发展潜力很有可能被错过。两国都必须加强创新性制度上的布局，因为它们能够促进新产品的发展。印度成功利用合同农业减少了风险，促进了高价值食物的生产和出口，并增加了收入和小农户的就业机会，这一经验值得中国借鉴。中国近几年零售食物链和超市的发展经验能让印度从中获益匪浅，因为印度对外资的限制和基础设施的瓶颈都限制了印度在上述领域的发展。

另一项检验农业多样性的指标是活跃的非农经济成分的发展。中国的经历是有教育意义的。中国农村企业的飞速发展对农业，尤其是对相关扶贫改革成功起了关键性的作用。中国的乡镇企业(TVEs)提供了越来越多非农业工作机会，因此使家庭收入来源趋于多样化、广泛化。由于早期发展过程中就与城内的市场建立了紧密的联系，乡镇企业也从城镇市场中大为获益。

印度的非农经济主要为农村人口和市场生产产品，主要由小型、家庭作坊式单位组成。这些小工厂生产力低下，因为它们的技术基础落后，并且政策通过给小规模单位保留定量活动来保护农村就业。印度农村非农工作机会发展有限同样与未受良好教育的劳动力缺乏技术知识有关。

在作为小农户农平均规模不断变小的前



提下，非农职业的地位变得越来越重要。越来越多的非农业机会和农村人口向城市的迁移要求增加农村的平均规模，同时也要增加劳动力的生产力和农民的收入。

### 利用目标明确的反贫穷计划和安全网络帮助贫困人民

90年代的中国和印度都认识到有必要指出自由化政策对收入分配的副作用，因此安全网络在扶贫中的关键地位也就凸显出来。贫困资金和计划被证实在确立目标和节约成本方面有诸多不足及低效率之处，然而它们对减轻贫困程度，缩小贫困范围做出了巨大贡献。根据一天一美元的国际标准，中国和印度还有大于3亿的人口依旧处于贫困线以下。(中国有大于1亿的人口而印度有大于2亿的人口)。

短期内，反贫穷计划在解决贫困问题上，将是比公共投资或激进的重新分配措施如土地改革更为实际和灵活的措施。然而，由于宏观经济稳定性改革所施加的财政纪律



的存在，在此有必要指出反贫穷计划的缺陷。印度的经历显示了如果针对具体的贫困区域实行不同目标的计划，较之于中国宽泛的以收入或区域为基础的传统方式，更有助于确定目标。

较之自上而下的战略，分散型和共享型的方式对于加强脱贫计划的影响更为有效，而且后者把除了政府之外的更多机构(非政府组织，民间团体，以及国际援助)纳入到对抗贫困的斗争中来。在印度，村务委员会(有大量群众参与的地方政府组织形式)的广泛参与以及不同层次民间团体对扶贫计划的规划和实施，确保了计划切合当地需求，实施后不会带来大规模的损失。

### 努力使政府管理既有效又透明

两国在政治上都希望进行改革，然而在现实中，成果是由不同的政府管理方式所决定的。印度是一个“商讨型社会”，所有的政治分歧可以自由表达，决策程序在各个利益集团的压力下进行，因此，决策产生之前需要进行长时间的商讨。由此，为了保证各集

团彼此之间的相互制衡而设立的冗长的官僚程序把执行拖得很漫长。这一情况虽然同对国家组织自由动态的要求相吻合，却大大地减缓了经济改革的步伐。相反，中国是一个“全民动员社会”，决策较快而且国家力量由全民动员所支撑。因此，这些决策实施起来效率很高。但是在重大变化和改革上，中国缺少大范围的商讨，由此同样会造成灾难性的行动路线，例如1958年导致大范围饥荒的“大跃进”以及1966年到1976年的文化大革命。随着经济制度不断自由，经济不断繁荣，集中的政治机构同不断自由化的经济制度之间将越来越难协调，而这也是当今中国面临的最重要的挑战之一。

尽管农村基础设施以及其他关键公共服务的投资是至关重要的，适当的制度布局的发展以保证投资和服务的到位也有着举足轻重的地位。两个国家的政府都是基础设施服务的主要提供者，然而由于缺少透明度和责任性总会导致一些严重的失败和无效决策。加强提供公共产品和服务的公共机构能保持财政上的延续性(通过大量减少成本)，还能保证长期的发展(通过改善所提供服务质量)。这些目标能通过不同的途径来达到：包括私有化，分类化，分散化及缩小化。有效的公共机构还需要充足的专门培训后干劲

十足的人力供应，同时还需要足够的培训经费以增加此类人力资源的供应。

在规章制度重重限制的环境中，官僚机构层层强制的现状下，印度的改革步伐在实施阶段又慢了下来。虽然改革(包括免除执照)中已经提出简化制度机构，印度依然有很多无效的情况存在。在改革的几年中，中国放宽了城乡区域之间人口流动的规定，由此推动了非农经济成分的发展，并处于经济利益促进了迁移。近几年来，中国政府又开始放松影响广泛个人流动性的综合制度体系。

总而言之，关于政治体系，中国的高效执行是得益于决策的高水平集中，达到了分歧最小化。而在印度这样的出于民主系统和高度多元化社会的环境下，较难达到一致意见，因此也就很难设定明确的转变目标或是计划(例如逐步淘汰补助，降低关税或提高价格)。中短期内，这种状态减缓了改革的步伐。尽管民主和参与有着其特定的价值而不仅仅是发展的工具，民主在加快或是阻碍经济改革和扶贫中所起到的作用依旧是发展研究中的一大难题。对中国和印度在广泛政治领域的比较或许能在未来的几年中产生一系列扣人心弦的领悟。

## 结论

很多因素有助于阐释改革前的阶段中发展的不同点：初始条件，改革的顺序和速度，以及政治体系，机构和制度环境。然而还需要特别强调一个事实，那就是尽管中国和印度所获的国际援助在其GDP中一直只占很小的百分比，两国依旧获得了令人瞩目的发展和进步。这与大部分其他的发展中国家和区域形成了鲜明的对比，它们享受很高的援助额，然而相应的发展和扶贫成果并未实

现。这一事实值得发展中和发展国家，多边机构，当地的非政府组织和机构深思。它质疑了当前伴随着整套援助的政策解决方案的根本基础，不仅仅提出了有关外部援助的效率和效力问题，而且反过来更揭示了时常被低估的本国在阻止——事实上是扭转——贫困趋势的非凡的主动能力。

两国现在都在进一步走向繁荣的路上面临巨大的挑战。出于人口增长和就业需要的压力，继续发展是硬道理。这同时也是保证社会稳定的要求。人民对发展有着很高的期望值，如果不发展或者甚至是发展变慢都有可能两个国家造成动荡的局面。有限的自然资源将是发展的一大限制。两国将来的经济发展会越来越多地依赖于能源进口，而能源进口将来的前景并不确定。两国又都位于受水资源贫乏影响最为严重的国家之列。因此，将来的发展必须以高效率为基础，要求中国和印度在科学和新技术上增加投资，以产生能量和水资源；优化经济结构以更有效地进行分配；并改革他们的财政、金融、银行和保险体系。两国必须继续坚持扶贫发展，不仅仅因为扶贫本身是发展的一大目标，更因为它是将来长期发展的先决条件。

中国和印度都能从对方身上学到很多，因为两国都还有一条很长的路要走。龙到达了新的高度而象正在积聚力量，但是它们都需要扬长避短以取得国家的目标并满足人民的期望。从中国和印度的经验中所获得的启示对其他发展中国家及与全球饥饿和贫困的斗争同样大有裨益。

Joachim von Braun是IFPRI的所长；  
Ashok Gulati是IFPRI市场、贸易和机构部部长；  
樊胜根是IFPRI发展战略和政府管理部部长。

# 消除贫困和饥饿：农业在印度的作用

Montek S. Ahluwalia

# 印

度在一直把消除贫困和饥饿的战略重心放在农业上，这体现了有70%的人口生活在农村以及这些人口绝大多数依赖农业作为他们收入的主要来源这一事实。当然斗转星移，重心也在发生变化。

受益的弱势团体的需求。这一发展方式在80年代为印度带来了巨大的成功。农业国内生产总值(GDP)的增长率从70年代的1.4%涨至80年代的4.7%。农业的发展，以及非农成分经济改革的开始，推动了整体GDP的增长率从70年代的3%左右涨到了1980-81年至1989-90年期间的5.8%左右。

## 早期重心——食物的自给自足

20世纪60年代，印度的粮食生产不足，小麦依赖进口，并从美国的PL480项目中获得经济援助。因此，不难理解，这一阶段印度的政策重心放在了提高粮食产量，争取食物保障上。70年代绿色革命的普及成功完成了这一目标，从小麦开始然后扩展到稻米。还在70年代的早期，具有影响力的组织例如罗马学会就断言印度绝不可能有能力供养其不断增长的人口，考虑到这一点，这一成绩就必须被载入史册。

印度的发展在90年代初期中断，由于收支不平衡的危机导致印度实施了广泛的结构改革。而元气的恢复需要一定的时间，直到1993-94年，印度的经济才开始回到正轨，从1993-94到1995-96的三年中，平均发展率达到6.8%。改革后的阶段中经济的加速发展刺激决策者设定了一个更为雄心勃勃的GDP发展目标，在农业年均4%的增长率支持下，第九个五年计划期间(1997-98到2001-2002)年均GDP增长率预计达到8%。农业所计划的4%一年的发展率明显符合1990-91到1996-97阶段中已经获得的平均发展率为3.8%的水平。

## 发展农业以消除贫困

从20世纪80年代起，印度的决策者们将他们的着眼点从粮食的自给自足转向了在农村地区产生额外的收入以解决集中在农村的贫困问题。农业发展特别关注了小农户地位的提高和扩展生产力革命到非灌溉区域，它的加速发展被视作消除贫困战略的关键。同时发展农业还有目标明确的扶贫计划作为补充，以满足那些从整体农业发展中未充分

然而实际的表现从90年代中期就开始令人大失所望。在第九个五年计划期间，农业发展率降到了年均2%，而整体经济发展率只有5.5%，远在8%之下。由于农业占GDP的将近25%，以所定目标来衡量，农业GDP发展率大于2个百分点的降幅将直接导致GDP发展率将近0.5个百分点的降幅。如果将快速的农业发展率对其他经济成分的非直接因素也考虑在内，对GDP发展的整体影响或许将达到一个百分点。





这些差距在第十个五年计划(覆盖从2002-03到2006-07的时间段)提出时公布,然而人们认为农业差强人意的表现是因为雨季风不调雨不顺以及东亚崩溃后全球市场上低迷的农产品价格等临时因素而造成的。因此第十个五年计划采用了同样的8%的GDP增长率以及4%的农业增长率的目标。第十个五年计划期间的前三年警钟便敲响了。GDP年均增长率为6.5%,但这几年内(2002-03到2004-05)农业GDP只有年均1.1%。农业推动力的丧失是综合GDP增长率降低的主要原因。

缓慢的农业增长率同时也对农村区域内的扶贫有着直接影响。官方的数据显示贫困发生率从1993-94年的36%降至1999-2000年的26%。这些数字的可比性受到质疑。因为近期在衡量家庭消费的调查中所使用的方式有了改变(表面上的改进),然而广泛一致认为如果为了保证可比性而对此数字进行更正,贫困人口的百分率的确大大降低,但降幅比官方数字要小。然而,即使是官方的数字显示的降幅也比既定的要小,这一结果无

疑是农业发展减缓的反应。

农业的缓慢增长同样也从根本上导致了农业团体中不断增长忧虑情绪。调查显示大量的农民希望脱离农业,因为他们发现农业不再带给他们足够的收益。与农业相关的不确定性也增加了,而农民们缺少有效的保险手段以规避风险。新的作物和家禽有着更大的市场不确定性,因为地下水不断下降使其变得更为脆弱。同时证据表明由于无力与风险抗争,债务正在不断增长。

政府意识到了这些问题,并开始对农业的战略进行了整体的回顾以出台新的农业和农村经济总体政策。许多领域需要补救措施,包括在灌溉和农村公路上提高公共投资,更好地管理现有的灌溉系统和干旱区域的水资源,加强农业研究系统,有效推广、提高生产和分配有保证的种子,改善贷款发放体系,在市场和合同农业上采取创新手段以支持印度农业的多样化。



## 灌溉

水是提高农业生产力一大关键约束，绿色革命的大部分成绩都是来自生产力的提高，在这些区域内，灌溉量得到运河或是更有意义的——利用地下水的保障。通过大中型项目将灌溉的范围扩大还需要全面的开发。在所有五千九百万公顷需要通过这些项目来灌溉的土地中，只有四千万公顷的土地已获得了灌溉。灌溉潜力充分利用的步伐缓慢，主要是由于省级政府财力不足，而且倾向将所有财力少量地分散到多如牛毛的项目中去。因此，这一领域内更多的公共投资对更早地充分调动潜力至关重要。

现有运河灌溉系统的有效维护也处于不利的地位，因为省级的灌溉部门缺乏财力。这主要是由于水价过低，只占大部分省份的维护费和运行费用的20-25%。维护不力导致水资源由于渗漏而流失，水的使用效率因此非常低——大约25%到40%，不能达到应有的65%的水平。低廉的水费也纵容了在运

河网络上游种植用水量大而密集的作物，而下游部分却几近枯竭。

解决的方案在于将水的价格合理化以保证足够的财政资源以用于维护，同时使用人人参与的灌溉管理体系以让农民也成为系统运行和维护的管理者。此领域内一些颇有意义的实验预示着希望。马哈拉施特拉邦近期建立了水资源管理委员会以通过非政治形式来确定水的价格。许多省份也在运河系统的运行中纳入了用水者协会(WUAs)。理想中的WUAs有权收取水费，将其中的部分留存以用于他们所在区域的那部分水资源分配网络的维护。

20世纪80年代，地下水的利用在扩大灌溉中起了关键的作用，然而无节制开采地下水在国家的很多区域内造成地下水位的严重下降。农用电力极为低廉，纵容了过度开采，某些省份为农民提供完全免费的电力。有些地方虽然是收费的，电费也是平均成本的微小部分，并不根据使用量来计。电费值

是根据抽水机的容量推定的固定值，这样也就意味着用来抽取额外水量的电力成本是零。过低的运河水价和电价明显是对节水需求的高度扭曲。同时它们的分配也不合理，因为低廉的水不成比例地累积到上游的农民那里，而由于水价的低廉，上游的农民能使用更大的抽水机不断降低水位，而只能负担浅井的下游农民就无法获得水。

灌溉中需要大量的投资。预计仅仅完成所有这些项目就需要将近两百亿美金。除此之外，还需要为新的灌溉项目（大中小型）提供资金，所有这些类型的项目将需要将近四百五十亿美金。因此总体上还需要将近六百五十亿美金。

## 靠雨水灌溉地区的水资源管理

即使是在所有的灌溉潜力完全开发之后，印度可耕地的60%还将依旧依靠旱地农业。这些区域的生产力发展显然对农村收入的增长和消除贫困尤为关键，而其发展又紧紧依赖水的保持以及开发抗旱新品种。吸水，存水以及补充地下水的方案在印度已经实施了多年，但是成果不一。

经验为将来提出了几点意见。大量使用科技投入能带来很大的帮助。由印度空间研究局绘制的卫星地图对规划分水岭管理方案以获得最佳结果起到了关键作用。全局规划也同样重要。例如，如果上游的森林砍伐问题不解决，下游的存水系统很快将被淤塞。社区的参与对于赋予所有权和保证合理的分配成果尤为关键。过去这些因素都未被有效融入分水岭发展方案中。如今，印度已提议建立国家旱地农业管理局以帮助协调不同执行机构的工作。

为了保证现有水量的最佳利用率，治理靠雨水灌溉地区的成本大约是每公顷10,000卢比，未治理的区域大概有八千万公顷，产生的总成本大概是两百亿美元。如果这个数字加到发展灌溉的成本上，如果要在十年内达到目标，那么在灌溉上的公共投资量必须翻一番。

## 其他投入

不断增长的农业生产力也依靠投入的有效到位。种子的质量和种植原料需要大幅度改善，这需要加强研究力度以使其更为有效。两个专家委员会近期报告了关于如何重组农业研究系统以使其更有目的导向性的问题，他们的建议已被纳入考虑范围内。生产并以合理的价格销售现有品种的有保证的种子，这一体系需要完善。在国家的大部分地区种子的替换率只有应有替换率的三分之一到二分之一，这一情况部分体现了种子替换的重要性知识的缺乏，部分体现了可靠种子的短缺。

证据表明当前化肥的使用极度失衡，意味着科学应用化肥在提高生产力上有潜力。与磷肥钾肥相比，政府过度资助氮肥。化肥资助的结构应该合理化以避免氮肥的过量使用和浪费。对于土壤所缺乏的微量元素了解匮乏也是一个严重问题。需要大量的土壤试验以鼓励营养成分的平衡应用。在这些问题下面，隐藏着推广服务的衰退，使优秀的农业实践很难推广开来。因此需要特别强调农业推广服务系统的加强。

政府还确定向农民贷款，并将此作为补救措施的关键部分。公共部门的商业银行受到为农业提供贷款的督促，并作出了积极回

应。然而，合作贷款体系作为农业贷款的支柱在财政上非常脆弱。问题的部分出在省级政府干预而导致的合作机构的政治化上。中央政府正在考虑调整合作银行的资本来复兴合作贷款体系。如果省政府同意管理系统的变化，那么此途径将能确保专业管理合作银行不受省政府干涉。

## 农业多样化

印度将来的农业战略必须面向农业多样化的需求。多年以来，印度的粮食生产能力大幅增长，而且有证据表明家庭消费模式已经从粮食向高价值的农作物转化，如蔬菜、水果、牛奶和鸡蛋。将来农业的发展必须从多样性进入到这些非粮食领域中，这会带来一个特殊的考验，因为销售这些容易腐烂的产品比销售粮食要复杂很多。

园艺的发展被现阶段不合理的市场布局所限制。农民获得的价格和城镇消费者所支付的价格相差甚远，体现了市场布局的低效率。园艺产品通常由市场代理商从农民手中购入，然后在根据农产品销售法案下建立的有组织的市场里销售。遗憾的是，这些市场由少数商人所掌控，并在高度非透明的基础



上经营。定级和操作的工具不完备，市场价格也不透明。由于缺乏后勤管理和低温运输系统，浪费量很大。对农民而言，收入增长得很少。

对于陈旧的限制建立市场的法律条款进行修正非常有必要，这样可以允许合作企业和私人企业家建立有着筛选设备，冷藏室和透明拍卖程序的现代化市场。六个省已经修正了他们现有的关于农业市场的法律，允许建立此类市场，另外十二个省正在实施的过程中。这些变化受到了掌控现有结构人士的限制，然而随着时间的流逝，这些反对力量将不断削弱。

合同农业是另一大在很多省份推出的创新手段，它能加速多样化的进程。印度关于农业用地的法律不允许法人团体购买土地并进行大规模的耕作——这是一项国家政策，用来防止大量小农户流离失所——然而法人购买者熟悉出口市场，高级国内市场或农产品加工过程中需要什么，把它纳入到合同农业中可获得高质量的产品。购买者选择适合的区域种植他们有兴趣的农作物并组织农民在合同要求下种植，更提供适当质量的种植工具和技术指导。这一过程减少了农民的市场风险，而法人购买者通过选择种植工具和提供关于疾病和其他压力的科学建议渠道来保证供应质量。

农产品加工的发展将会刺激农业多样化，这些方面正受到政府的密切关注。与其他发展中国家相比，目前印度加工后的农业产出只占非常小的比例，而收入增加后对于加工食品的需求肯定会增长。食品加工的快速发展受几个障碍。税收结构经常会不利于食品加工，因为加工后的食品是非直接税收应用的第一个阶段，而对于原材料购买缺少相应退税政策，意味着对于(产品加工)的



增值部分有效税率很高。另一个障碍就是对于一些种类农产品的小规模生产的保留。缺少现代食品加工法律意味着这个行业受多种法律制约，使之无法有效操作。一项统一的食物加工法已经在议会提出，预计在今年通过。这项法律的通过将会使法律的执行环境产生质的变化。

## 定向扶贫计划

虽然以增加农业生产来增加农业收入和就业是一项缓解贫困的基本手段，这也需要定向的提高农村弱势群体福利的扶贫计划作为补充。农村地区就业计划是这些扶贫计划中最重要的，印度这样的计划已经实施了很长时间了。在此基础上，一个旨在保证每个愿意参与的农村家庭以最低工资就业100天的农村就业保证法案已经颁布。这些就业机会可以由选举产生的村委会提供，指导政策规定灌溉和水资源管理应该放在首要位置。与以前的就业计划不同的是，这个方案包括一项担保，如果就业机会无法提供，那么至少应该提供工资的25%的作为补偿。虽然这个计划对每个家庭都是开放的，实际上

就业机会只限于那些在贫困线以下的家庭。法案最初会在200个最偏远的地区(大约国家三分之一的地区)实施。和其他特殊的为贫困人口提供住所、老年保险、帮助自雇就业的方案一起，这个计划将成为社会保障的基本元素，来帮助脱贫。

## 公众投资的角色

新农业战略的一个重要方面就是公众投资的显著增加。在农业上的公众投资在上个世纪80年代开始缩减，但是最初的缩减受到私人在农业上的投资增加的补偿。从九十年代中期开始，农业上的私人投资停滞，而公众投资持续缩减。扭转这种趋势非常重要，特别是对于灌溉和水资源管理。增加在农村道路和电气化方面的公众投资也非常重要。这些领域的成功将会刺激私人投资，对于恢复农业的发展势头做出贡献。

Montek S. Ahluwalia 是印度政府规划委员会的副主席。

# 中国农村扶贫的主要成就和基本经验

刘 坚



中国是人口众多的发展中大国，由于历史的原因，中国的贫困人口主要集中在农村。1978年以来，中国政府通过实行家庭承包经营，突破计划经济模式，推进社会主义市场经济改革，解放和发展了农村生产力，缓解了大面积的贫困。在这个基础上，上个世纪80年代中期，中国政府又开始了有组织、有计划、大规模的扶贫开发。经过26年的努力，中国没有解决温饱的贫困人口从1978年的2.5亿减少到2004年的2610万，贫困发生率从30%下降到2.8%，提前实现了联合国千年发展目标中使贫困人口减半的第一目标。同时贫困地区的基本生产生活条件得到极大改善，到2004年，592个国家扶贫开发工作重点县通公路、通电、能接收电视节目的自然村比重分别达到77.6%、95.1%和87.8%。

在扶贫开发的实践中，我国探索出了一条政府主导、社会参与、自力更生、开发扶贫和全面发展的符合中国国情的扶贫道路。

## 政府主导

就是把扶持贫困群体、实现共同富裕作为中国政府始终不渝的宗旨。在中国经济的快速发展中，中国政府为了保持发展的健康、稳定、可持续和防止贫困人口被边缘化，提出了以人为本的科学发展观，提出了

“统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放”的指导思想。为了把扶贫工作落到实处，各级政府把扶贫开发纳入经济社会的总体计划，加大扶贫投入，制定扶持政策，加强组织领导。具体有以下几个方面：(1)从中央到地方建立了扶贫开发领导小组及办公室，负责指导和协调全国扶贫开发工作。同时，建立了扶贫责任、任务、资金、权力四个到省的管理体制，层层落实扶贫工作责任制。(2)将扶贫开发纳入各级政府经济社会的总体规划，先后制定了《国家八七扶贫攻坚计划》和《中国农村扶贫开发纲要》。明确592个扶贫开发工作重点县为扶持的重点区域。(3)加大扶贫投入，加强资金管理。1986—2004年，共投入财政扶贫资金1126亿元，并通过财政贴息调动了1620亿元贷款。2005年安排财政扶贫资金130亿元。为了确保资金用到贫困农民，采取了资金使用的公告、公示和报帐制，增加透明度，接受群众监督。(4)制定扶持政策。今年592个国家扶贫开发工作重点县全部免征了农业税。因减免农业税而减少的财政收入，中央财政安排专项转移支付140亿元予以补助。另外中央财政还安排150亿元，增加对产粮大县和财政困难县的转移支付。

## 社会参与

就是发挥社会主义制度的优势，动员和



组织包括东部沿海省市、各级党政机关在内的各方面社会力量，参与贫困地区的开发建设。(1)组织东部15个省市和计划单列市对口帮扶西部11个贫困省区市。(2)组织272个中央党政机关和大型国有企业(其中中央国家机关116个，企业156个)定点帮扶481个重点县。(3)组织社会力量参与扶贫，如动员非公有制企业到贫困地区投资创业的光彩事业，共青团中央组织的资助贫困家庭子女完成义务教育的希望工程，民主党派利用自身优势支持贫困地区推广实用技术的智力扶贫，中国人口基金会组织的资助贫困母亲的幸福工程，全国妇联组织的帮助妇女增收的巾帼扶贫活动等等。

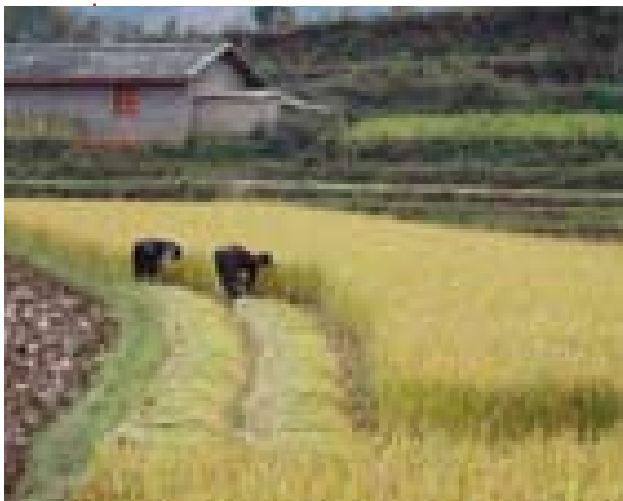
## 自立更生

就是鼓励和支持贫困群众在政府和社会各界的帮助下，克服等、靠、要思想，自力更生，艰苦奋斗，依靠自身的努力，改善基本生产生活条件，改变落后面貌。新阶段的

扶贫工作强调要以人为本，尊重贫困群众在扶贫开发工作中的主体地位，充分发挥贫困群众的主观能动性，参与制定和实施扶贫规划的全过程。

## 开发扶贫

就是坚持开发式扶贫方针，动员组织贫困群众发展经济，增加收入，提高自我积累和自我发展能力。近年来主要是抓了三项重点工作。一是整村推进扶贫开发，构建和谐文明新村。我们在全国规划了14.8万个贫困村，覆盖了80%的贫困人口。每年集中力量抓一批重点村，努力改变生产生活条件。准备花五年时间，到2010年，从根本上改变这些村的贫困落后面貌。二是大力培训贫困地区劳动力，促进非农就业。我们专门制定了贫困农户劳动力的培训规划，力争经过五年的努力，每个贫困户都有一个劳动力经过培训。国务院扶贫办在全国认定了30个国家级劳动力转移培训示范基地，各省区市都认



定了一批培训基地，从上到下形成了培训网络，经过培训的农民90%以上实现非农就业。三是扶持产业化扶贫龙头企业，带动贫困地区农业结构调整，促进农民增收。仅国务院扶贫办认定的260家扶贫龙头企业，就覆盖300万贫困家庭，带动1200万贫困人口。

## 全面发展

就是全方位治理贫困，把扶贫开发与发展科学、教育、卫生、文化等事业结合起来，努力提高贫困群众综合素质。(1)在教育方面，先后实施了“国家贫困地区义务教育工程”和西部地区“两基”攻坚计划(基本普及九年义务教育，基本扫除青壮年文盲)，中央财政安排专项资金用于支持贫困地区义务教育，改扩建农村初中学校，以及补助贫困地区学校教职工工资的发放。对592个国家扶贫开发工作重点县约1600万名农村义务

教育阶段家庭贫困的中小學生，全部免费提供教科书，免收杂费，同时，逐步对寄宿生补助生活费。(2)在卫生方面，对患大病的农村五保户和贫困农民家庭实行医疗救助的制度，并试点建立新型农村合作医疗制度。(3)在人口和计划生育方面，积极鼓励贫困农户少生快富，等等。

在扶贫开发中，我们特别注意紧紧瞄准贫困群体，对贫困户实现了全面建档立卡，有些省区市实现了计算机管理。尽管这项工作难度很大，但我们将其作为扶贫工作的一项基础工程，全力抓好。同时，我们注意动员和集中不同部门力量参与扶贫开发，采取“统一规划、各负其责、渠道不乱，各记其功”的作法，针对贫困的不同成因安排不同项目，解决了扶贫资金使用分散的问题，实践效果很好。

中国是一个发展中国家，尽管扶贫开发





我们的目标是从多个角度减少和控制贫困，将脱贫同科学，教育，健康和文化的结合来改善贫困人口的整体水平。

取得了很大的成就，但是依然面临着许多问题。中国政府将依据经济发展和社会进步的步伐，不断增加对贫困地区和贫困人口的支持力度，不断完善扶贫工作机制，关注结构调整过程中新出现的贫困群体，通过基础设施、人力资本开发等方面的投入和制度建设，提高贫困地区、贫困人口可持续发展的能力。

刘坚是中国国家扶贫开发领导小组办公室的主任

## 致谢以下单位提供照片

所有照片以在页中由左至右由上至下的顺序排列：

第4页 © 2005 Panos Pictures/Qilai Shen

第6页 © 2005 IFAD/Anwar Hossain

第7页 © 2005 IFPRI/Latha Nagarajan

第8页 © 2005 IFPRI/Klaus von Grebmer  
© 2005 World Bank/Curt Carnemark

第9页 © 2004 Panos Pictures/Mark Henley

第11页 © 2005 Panos Pictures/Chris Stowers

第12页 © 2005 iStockphoto/Oliver Benjamin  
© 2005 IFPRI/Klaus von Grebmer

第15页 © 2005 IFPRI/Klaus von Grebmer  
© 2005 IFAD/Anwar Hossain

第16页 © 2005 iStockphoto/Sathish VJ

第18页 © 2005 iStockphoto/Paul Cowan

第19页 © 2005 IFPRI/Ashok Gulati  
© 2005 IFPRI/Klaus von Grebmer

第21页 © 2005 iStockphoto/Gabriel Pedre

第22页 © 2005 iStockphoto/Wang Sin Tsui  
© 2005 IFAD/Lou Dematteis

第23页 © 2004 IFAD/Anwar Hossain





INTERNATIONAL FOOD  
POLICY RESEARCH INSTITUTE

*sustainable solutions for ending hunger and poverty*

**国际食物政策研究所总部**

IFPRI Headquarters

2033 K Street, NW

Washington, DC 20006-1002 USA

电话: +1-202-862-5600

传真: +1-202-467-4439

电子邮箱: [ifpri@cgiar.org](mailto:ifpri@cgiar.org)

**亚的斯亚贝巴分部**

IFPRI Addis Ababa

P. O. Box 5689

Addis Ababa, Ethiopia

电话: +251 11 6463215

传真: +251 11 6462927

电子邮箱: [ifpri-addisababa@cgiar.org](mailto:ifpri-addisababa@cgiar.org)

**新德里分部**

IFPRI New Delhi

CG Block, NASC Complex, PUSA

New Delhi 110 012 India

电话: +91 11 2584-6565

传真: +91 11 2584-8008 / 2584-6572

电子邮箱: [ifpri-newdelhi@cgiar.org](mailto:ifpri-newdelhi@cgiar.org)

[www.ifpri.org](http://www.ifpri.org)

---

Copyright © 2006 International Food Policy Research Institute。文中章节的引用可不经国际食物政策研究所许可，但须注明出处。翻版请联系：[ifpri-copyright@cgiar.org](mailto:ifpri-copyright@cgiar.org)，以获得许可。

ISBN 0-89629-153-7



9 780896 291539 >