

印度帮助落后地区的措施、成就和经验

Measures , Achievements and Experiences to Aid Less Developed Areas in India

熊坤新¹ 陶晓辉²

(中央民族大学, 副教授¹; 讲师² 北京 100081)

在西部大开发中, 借鉴相邻的发展中大国印度在帮助落后地区方面已有的做法、所取得的成就、所积累的经验教训, 无疑是十分必要的。本文拟就印度政府为帮助落后地区所采取的措施、所取得的成就和所存在的经验(包括教训)等3个方面分别予以介绍。

一、印度帮助落后地区的若干措施

43%。国家的扶贫政策包括: 放宽标准, 如1986年国家确定重点扶持贫困县标准为1985年农民人均收入低于150元, 而少数民族自治县则放宽到低于200元; 中央扶贫资金分配向少数民族地区倾斜; 在社会扶贫和东部地区帮扶贫困地区中予以照顾。在妇女扶贫方面的政策和措施有: 科技和文化培训, 建立服务体系, 小额信贷, 动员社会救济。残疾人扶贫重在基层扶贫服务体系建设, 提高为贫困残疾人的服务能力。根据国家《1998—2000年残疾人扶贫攻坚计划》、《1998—2000年农村残疾人扶贫开发实施办法》和《关于加强基层残联建设的决定》, 推行小额信贷, 建立残疾人服务社, 收到了良好效果。

2. 21 世纪农村扶贫战略

(1) 重点支持特困地区。对尚未解决温饱 and 初步解决温饱但不稳定的低收入贫困人口集中的革命老区、少数民族地区、牧区、边疆地区等, 集中人力、物力, 实行一次规划, 分年实施, 连片开发, 综合治理。

(2) 优化产业结构。在稳定贫困地区粮食等基本农产品生产的基础上发展特色农业、节水农业和生态农业, 支持农副产品产业链延伸, 开辟贫困人口增加收入的新途径。

(3) 加强服务体系建设。建立健全贫困地区社会化服务体系, 增强技术、金融、市场方面的服务功能, 提供产前、产中和产后优质配套服务, 特别要鼓励和引导非公有制经济发展, 使其成为农村服务体系建设的主体。

(4) 促进科技和文教事业发展。包括: 人才培

众所周知, 印度在经过长期殖民奴役后, 到1947年刚刚独立时, 只是一个经济停滞的、只有很少一点工业的农业国家。“在本世纪的前50年, 农业年平均增长率仅为0.3%,文盲高达84%”, “所以, 印度政府在独立后做的第一件工作就是通过加速经济发展、改革社会制度、促进高速增长以改善物质条件和人民生活条件。印度发展的战略目标是建立一个自力更生、发展经济、社会正义和减少贫

训, 先进技术使用推广, 扫盲, 改善办学、卫生和医疗条件, 防治地方病。

(5) 重视生态环境建设。包括: 推广有利于生态发展的耕作制度和技术措施, 现有农田的整治和配套实施建设, 推广山、水、田、林、路相结合的小流域治理方式, 加强水土流失治理。

(6) 注重社会扶贫和规范化建设。除政府外, 动员第三部门参与扶贫。推进扶贫工作制度化、规范化、法制化。

四、发展非正规部门就业

非正规部门就业主要是指经常性地从事无保障的、不稳定的职业, 包括无固定雇主和服务对象、无固定劳动时间和场所的从业人员以及短期临时工、劳务分包工等, 如个体经营者、家政服务员和零散工等。

非正规部门就业是缓解贫困的积极因素, 在安置下岗职工方面发挥了重要作用。1995到1999年, 国有企业减少1500万就业岗位, 而非正规部门创造了1200万个岗位。近两年, 仅上海非正规部门就安排了10万人就业。

非正规部门在中国正在快速发展。以上海为例, 现在每月新增非正规部门就业劳动组织1000多家, 创造就业岗位3000多个; 非正规就业人员月均收入700多元, 最高的有数千元。非正规劳动组织已成为上海小型企业、非公有制经济发展的孵化器。

(责任编辑 王宏章)

困的社会主义的社会模式。^[11]

几十年来,特别是从70年代后期开始,印度政府为了改善落后地区的状况和面貌、缓解农村贫困,曾先后实施了3项旨在帮助落后地区解困的计划。

1. 乡村综合开发计划(IRDP)

此计划始于1978~1979年。最初选择了2300个社区,到1980年10月,又扩展为5011个社区,以作为该计划的开发区。它也是印度政府迄今为止实施的最大的帮助落后地区的计划之一。实施此计划的对象均属于贫困线的人,按1979~1980年价格计算,5口之家年收入低于3500卢比(按当时比价,约合282.9美元,人均均为56.6美元);后来贫困线又提高为6400卢比。实施此计划主要有两个目标:一是为乡村穷人提供能产生收入的资产;二是创造就业机会。该计划一般由邦政府批准,而具体实施则是通过地区(Districts)层次的乡村开发机构进行的。

2. 国家乡村就业计划(NREP)

此计划由印度中央政府发起,从1981年4月起执行。实施该计划主要有3个目标:一是在乡村地区创造带来大量收入的额外就业,目标是每年达到3至4亿个劳动日;二是创造持久耐用的社区资产;三是改善穷人的营养状况和生活标准。同时规定,实施该计划还有3项优先:无业和非充分就业的乡村穷人优先;无地劳动者和无地穷人优先;残疾人和疾病患者优先。为了创造持久耐用的社区资产,该计划还规定允许总计划成本的50%可作为原材料支出;10%为直接惠及最穷的残疾人和疾病患者的工程专款,这些工程包括建设饮水井、提供住房及非农工程等;10%用于营造社区公有森林。在地区层次上,该计划至少有50%的支出用于工资支出上,且任何活动都反对承包商的介入,从而保证该计划的全部利益都能直接为劳动者所享用。

3. 农村无地人口就业保证计划(RLEGP)

此计划始于1983年8月。实施该计划主要有两个目标:一是改善和扩大乡村无地人口的就业机会,每个无地家庭至少有一个成员一年能获得100个工作日;二是为加强社区基础设施以满足乡村经济日益增长的需要而创造持久耐用的资产。该计划规定,实施的各项工程,只在有大量无地劳动者的落后地区或低工资区展开,项目包括:在流域地段开发个人土地;建造和改善现成的住房;建设公共厕所。并规定整个计划的支出,皆由中央政府提供,如“六五”期间(1980~1985年)总支出就达60亿卢比。还规定,该计划的工资部分不能少于该计划总费用的50%。官方文件规定,实施该计划的目标是获得3亿个劳动日,而仅1984~1985年,其就业指标就达到了2.532亿个劳动日,完成了总目标的84.4%。

此外,印度政府为了与上述计划相配套,还实施了干旱地区辅助计划(DPAP)。此计划实为干旱地区综合区域开发性计划。主要目的是要开发这些地区的土地、水、家畜和人力资源,重点是缓解干旱条件。计划的目标,一是减少干旱的影响,二是稳定贫穷人家的收入,三是恢复生态平衡。同时还有劳动密集型的生产导向工程,如中小型水利、保土、造林、修路和饮水计划等,也包括在该计划之内。

还需提及的是,印度喀拉拉邦(Kerala)还实施了社会安全导向战略。该战略的实施内容主要包括教育、医疗、公共健康的综合投资计划;在经济基础脆弱的阶层中实施土地改革、住房规划等再分配政策;采取社会安全措施减少穷人收入的不稳定等。该战略的主要措施是:开发海外和国内其他地方的就业机会;对社会上较脆弱的阶层、赤贫人口、老人和伤残人提供公共再分配和社会保障措施。^[12]

以上是印度政府在帮助落后地区方面所采取的一系列主要措施。

二、印度帮助落后地区计划以来所取得的成就

独立后的印度政府为了尽快改变普遍存在的贫穷落后面貌,当时的尼赫鲁总理提出了要建立符合印度国情的“民主的社会主义”的构想,因为在他看来,“除了社会主义再没有别的办法可以结束印度人民的贫困、大量失业、落后和屈辱了。”^[3]印度国大党将尼赫鲁的建议写进了其党章及印度宪法中,并一直坚持这一目标。尽管印度所实行的“社会主义”与马克思主义的经典社会主义有着极大的不同,但它在通过经济计划、宏观调控等手段发展工农业生产(包括实施解困扶贫)等方面还是取得了很大的成绩。

如1995年,印度全国的农业人口为540147000人,约10802.94万户。而自从实施乡村综合开发计划以来,其受益家庭数已达2950万户,占总农业户数的27.31%。据1987年报告,宏观上只有约13%的家庭超过6400卢比的贫困线,但有78%的家庭已从信贷和资助所提供的资产中得到了额外收入。从国家乡村就业计划中可利用的资源来看,整体上就从1980年的34.632亿卢比提高到了1985年的59.068亿卢比;支出额从1980年的21.903亿卢比提升到1985年的51.914亿卢比;劳动日成本从1980年的5.15卢比上涨到1985年的14.74卢比;工资与原料的比率从1982年的62:38变化到1985年的60:40。在实施乡村无地人口就业保证计划中,如前所述,该计划预计为3亿个劳动日,而仅1984~1985年的就业数就达到2.532亿个劳动日,完成目标达84.4%。在实施干旱地区辅助计划中,

按“六五”(1980~1985年)计划计算,该计划在水土面积保持方面达到4 265.59公顷;创造灌溉能力达到3 276.67公顷;造林、植草面积达到3 869.87公顷;建立的牛奶协会数达到3 426个;创造的就业数按1 000个劳动日算,已达到176 996个。在印度西南部喀拉拉邦实施的社会安全导向战略中,通过对该战略各项计划的具体落实,虽然这个邦的国民生产在印度全国仍是最小的或停滞的,但其人文发展水平与其他各邦(印度共有22个邦和7个中央直辖区)相比,却要高出许多。如在识字率、预期寿命、婴儿死亡率等方面,虽然印度全国平均指数比中国相差甚多,但喀拉拉邦却是一个例外,在上述各方面要胜过中国一筹。由于该战略的有效实施,使喀拉拉邦的贫困状况也得到了持续的缓解。如果以寿命(40岁以前人口的死亡率)、知识(成人识字率)和广泛的社会供给(如得不到健康服务、干净饮用水人口比例和营养不良儿童百分比等)作为衡量人文贫困指标的话,那么在喀拉拉邦只有15%,而在印度的其他地区则超过了50%。需要指出的是,喀拉拉邦不是通过物资增长来实施解困计划,而是通过社会发展和再分配及社会安全措施来达到其目标的。这在帮助落后地区的措施方面,可以说是以其独特方式取得成功的一种范例。

从整体上看,印度独立50多年来,在发展民族经济方面也取得了巨大的成就。可以说,印度目前已有了较完整的工业体系,如钢铁、煤炭、化工、石油、电力、机械等工业均有长足的发展。特别是在原子能开发利用、航天技术等方面已有相当水平。据有关资料,印度已先后建成近10座核电站,并发射了通讯、气象、遥感等卫星。印度的电子产业发展迅速,已成为世界主要软件中心之一。印度科技力量在发展中国家名列前茅,培养的科技人员总数已逾340余万,已居世界第三位。印度被认为是世界上第10个工业发展国家。独立以来,印度工业在整个国民生产(GDP)中的份额已稳定地从15%增长到近年的28%。第二产业和制造业的GDP在1950~1951至1991~1994年期间的长期平均增长率为5%左右。独立后的前15年(1950~1965)期间制造业的年增长率在6.5%左右,后来略慢一些。从80年代第七个五年计划开始,增长率上升到8.5%。1993~1994、1994~1995、1995~1996年工业增长率分别为6%、9.4%和12%。独立以来的工业成分已有了明显改变:独立时消费品工业要占工业的一半,现有消费品工业约只占20%;资本货物的份额从占整个工业生产的4%上升到24%;基本物质生产从1950~1951年占整个工业生产的20%上升到现在的40%。产品已覆盖了从硬件到软件、从土豆片到微电子芯片等各个方面。现在的小微企业在制造业中占40%的营业额,占制造业出口的45%,占整个

出口的34%,提供了1 530万个就业机会。

在农业方面,印度独立初期,曾一度在粮食供应方面出现严重困难。但60年代初,印度开始了举世闻名的以推广农作物良种和农业技术为中心的“绿色革命”,实行了对农业进行现代化投入的一整套计划,取得了显著的成效。粮食产量从1950年的5 080万吨增至1996年的19 820万吨,终于实现了粮食自给有余,有时还可少量出口。可以想象,在印度这样一个拥有10亿人(1999年)、人口密度达到每平方公里304人的国度里,取得如此成就是相当不易的。继“绿色革命”后,从70年代起,印度又实行了以改进奶类收购、贮运和加工等环节为主要内容的“白色革命”,使年奶产量有了较大的增加。

据统计,印度1995年的经济增长率已达到6%,而1996年则接近7%。近年来,印度吸收的外资已达98亿美元,而外汇筹备则达到224亿美元。美国将印度视为世界10大新兴市场之一。1994年,世界银行根据购买力平价法估计,印度经济规模居世界第五位,仅次于美国、中国、日本和德国。世界银行估计印度到2020年可能发展成为居世界第四位的经济大国。

随着经济的全面发展,印度人民的生活也逐步得到改善。现今,印度的人均寿命已从独立初期的41岁提高到60岁左右,部分人口已过上小康生活。据估计,印度中产阶级已有2亿左右,具有较强的购买力,且这一数字还有不断上升的势头。^[4]

三、印度在帮助落后地区 解困过程中的主要经验和教训

印度独立后,多年来一直按照首任总理尼赫鲁确定的经济发展战略发展自己的民族经济,并取得了足可以引以为自豪的成就。但是随着时间的推移,世界经济形势与印度本身的情况都在发生变化,印度原有的非常重视计划调控的市场经济模式,也可以说是发展中国家较为典型的政府主导型的经济模式所存在的问题也日渐显露出来。

就印度经济发展的过程来看,“一五”计划主要致力于恢复被“二战”破坏的经济,重点是解决粮食、生活用品和原材料匮乏等问题,使农业和工业生产出现较快增长。“二五”计划较全面地反映了尼赫鲁的经济思想,提倡自力更生与发展国营经济,并实施了重工业优先发展的战略。其间,印度的国民收入增长了20.4%,钢铁、机械工业发展迅速,但被匆忙忽视的轻工业却没有相应地发展起来,失业和贫困的现象仍然很普遍。“三五”计划继续优先发展钢铁、化学等基础重工业,继续向国营企业倾斜,但由于农业和轻工业发展相对滞后,因而形成了经济发展的“瓶颈”并出现了失业剧增的困难局面。为此,印度政府被迫进行了3年调整,紧缩工业投资,

力图通过“绿色革命”来解决粮食问题。“四五”计划吸取了以往的经验教训,开始强调农业的重要性与经济增长的稳定性,减少了对外国的依赖,但农业发展波动较大,工业部门的不平衡也未完全改观。“五五”计划继续以农业、基础工业和消费品工业为重点,农业有了较快发展,粮食除了自给自足外,还有了剩余,但能源、原材料和消费品工业却相对滞后,从而制约了经济的发展。“六五”计划初期,印度经历了政府更迭和自然灾害,不得不对原计划进行了较大修改,但中后期由于改革措施得力,国民生产总值有了较快增长,同时财政赤字和外债负担又成为十分突出的问题。“七五”计划期间,印度政府致力于消除贫困和建立一个现代化的社会,私营企业的重要性有所上升,但国际收入状况进一步恶化。^{[5][6]}“八五”计划期间,印度政府想方设法扩展国内外的私有企业,放宽进口,从国有企业中抽资、增加农业基础设施和社会保障方面的投资,其结果是减少了财政赤字、控制了通货膨胀。“九五”计划期间,印度政府在不减弱工业化进程的情况下,优先发展农业和农村建设,保证底线服务(即最基本的最低服务),改善慈善机构,产生了大量就业机会,提高了妇女和其他弱者的权利。^[6]

目前存在的问题,笔者认为主要有以下几点。

1. 产业结构不合理。印度政府一直全力推进工业化战略,而受到忽视的农业却波动较大、增长缓慢,极大地影响了其他各业的发展。

2. 公营部门占用了国家大量的宝贵资源,但却普遍经营效益差、投资回收率低,从而造成了国家整个计划投资效率的低下,阻碍了国民经济健康顺畅的发展。

3. 印度政府所筹措的建设资金,主要依靠借内债并推行财政赤字。由于财政赤字不断扩大,税收政策不力,公营企业亏损严重,导致财政缺口年年剧增,通货膨胀居高不下。

4. 印度政府长期以来坚持进口替代战略,实施严格的外贸统制措施,对国内市场严加保护。但长期的保护政策既不利于企业的技术革新和降低成本,也不利于劳动生产率的提高,更不利于出口的增长,结果外贸逆差的状况一直难以改变。

5. 印度政府的国际收支状况一直不佳,因而耗去了大量的外汇储备,这对国民经济的全面发展显然也是十分不利的。

6. 印度政府把扩大就业、缩小贫富差距和扶贫解困作为自己的社会目标,并试图通过税收等方法来对国民收入进行再分配,以利于改变穷人的生活状况。但迫于富裕阶层的强大压力,其直接税收比重不断降低,且偷税现象、洗黑钱活动严重,多次引起社会经济的动荡^[7]。这些都拖了印度经济快速发展的后腿。

总之,印度政府在帮助落后地区方面虽然采取了前面提到的若干措施,但也同样存在一些问题,如,乡村地区就业计划的扩展不均匀,过分集中在少数地区;承包人和中间人卷入了解困计划,致使资金出现渗漏;在选择工程类型上缺少轻重缓急的计划;约有10%的受益者属于误定;在某些领域缺乏适当的基础设施联系。^[8]

笔者认为,中印两国的相似点极多,可比性极强,如,两国都同处亚洲;都是文明古国,具有悠久的历史 and 璀璨的文化;都曾经遭受过外来侵略;获得独立的时间也大致不相上下;都是人口大国;都是发展中国家;都具有多民族、多语言、多宗教、多文化等特点;都有巨大的经济发展潜力并拥有巨大的经济规模的市场,因而在各自寻求现代化发展的进程中,应该相互参照、借鉴或学习的方面是很多的。邓小平于1988年12月21日在同印度前总理拉吉夫·甘地谈话时就指出:“中印两国不发展起来就不是亚洲世纪。真正的亚太世纪或亚洲世纪,是要等到中国、印度和其他一些邻国发展起来,才算到来。”^[9]瑞士学者吉尔伯特·艾蒂安也指出:“中国和印度正处在一股将亚洲推向世界经济大舞台的洪流之中。”^[10]他甚至不无深刻地认识到:“伴随着社会发展的巨大成就,我们欧洲人忽视了对人类文明的整体性和丰富性的了解、认识。对中国或对印度感兴趣,绝不仅仅是计算谷粒或者是填满企业订单,而是去发现从印度阿旃陀壁画到中国北京天坛这些能与西方文明相媲美的其它世界,是去了解那些通过与我们西方不同的途径,对自身命运反复探索并将继续探索的其他的人们。”^[11]我国古人说:“他山之石,可以攻玉”,印度政府在帮助落后地区脱贫致富方面的经验和教训,对于我国的西部大开发,对于我国的扶贫解困工作,有着重要的参考价值和借鉴意义。

参考文献与注释

- [1]阿比德·侯赛因(Abed Hussein). 印度五十年的经济发展. 今日印度,23、24期,53~54
- [2]陕西师范大学《西部大开发战略与对策研究》课题组. 西部大开发战略与对策研究. 陕西师范大学出版社,1999,34~37
- [3]贾瓦哈拉尔·尼赫鲁重要讲话集. 1945,12~13
- [4][6][8]阿比德·侯赛因(Abed Hussein). 印度五十年的经济发展. 今日印度,23、24期,55~56;陈瑞声. 蓬勃发展的印度经济. 今日印度,23、24合刊,62~63
- [5][7]施正一主编. 民族经济学教程. 中央民族大学出版社,1997,377~379
- [9]邓小平. 以和平共处五项原则为准则,建立国际新秩序. 今日印度,23、24合刊,124
- [10][11]吉尔伯特·艾蒂安著. 许铁兵,刘军译. 世纪竞争:中国和印度. 新华出版社,2000,2、242

(责任编辑 蔡德诚)