

# 印度的乡村贫困和扶贫体制<sup>①</sup>

沈 红

反贫困是当今世界大多数发展中国家面临的战略任务。同为人口大国的中国和印度在各具特色的不同的发展道路上,也都面临着扶贫问题。尽管两国的贫困人口在成因、数量和程度上存在差异,但是在反贫困的经验与教训等方面可以相互借鉴。而借鉴的前提在于相互了解。近年来中国向世界敞开了大门,但是,比较而言,我们对发展中国家或者说后发达欠发达国家地区,了解得较少,研究得较少,这实在是一种遗憾。鉴此特刊此文。

作者:沈红,女,1965年生,国务院扶贫开发领导小组办公室研究人员。

1993年12月至1994年1月笔者就乡村贫困与扶贫问题对印度进行了为期近一个月的访问考察。先后走访了4个邦——东海岸的奥里萨邦、西孟加拉邦,西海岸马哈拉施特拉邦和北方邦,与德里大学经济学院等一些印度的研究机构、政府部门和各地非政府组织进行了广泛接触,并实地考察了一些有代表性的村庄及乡村扶贫项目。

## 一、扶贫体制的基础和环境

### (一)中国与印度的可比基础

据世界银行1990年度报告,目前世界上有半数贫困人口居住在亚洲,而东亚中国和南亚印度拥有亚洲近一半的贫困人口。<sup>②</sup>印度的贫困人口居世界首位。贫困,特别是乡村贫困问题,一直是这两个最古老国度共同的难题。印度与中国从人口到经济相似之处很多。

1. 以人口规模和经济特点说来,世界上可以与中国相比较的国家首推印度。印度政府预计到2000年,总人口将达到9.87亿人,直追中国;两国都是典型的农业人口大国。印度乡村人口占绝对比例74.3%,且人口增长迅速,农村人口1951年时2.98亿人,到1991年翻了一番多,绝对数增长了3.3亿人,尽管多年来一直强调控制人口,到1991年时人口自然增长率仍然高达29.3‰。

2. 贫困标准接近,1986年起印度国家计委采用的贫困线是乡村地区每人每日摄取热量2400千卡,城市地区每天2100千卡,热量标准折合成收入与消费指标,乡村贫困线户均年收入6400卢比,城市贫困线7320卢比,按5口之家计算,乡村人均1280卢比,折合41美元;按6口之家

<sup>①</sup> 笔者在印度访问考察和报告写作期间,得到了德里大学经济学院巴苏先生、伦敦经济学院侯塞因先生、炯恩博士、琼德拉妮女士,以及国务院发展研究中心黄青禾先生、谢扬先生、刘守英先生和赵燕女士在资料方面的许多帮助,报告思路的形成也获益于与他们的讨论,谨此致谢!

<sup>②</sup> 世界银行1990年度报告和亚太经社会1993年报告。

计算,乡村人均收入1067卢比(相当于34美元);城市人均标准是1217—1464卢比,相当于39到47美元;中国1986年的贫困线是农村年人均纯收入200元人民币,当时约折合35美元,1990年前后普遍使用300元的扶持标准,因为汇率提高了,仍然是35美元。两国同期的贫困线相当接近。<sup>①</sup>

3. 作为战后新兴的发展中国家,经济不发达,低收入人口多,贫困面积大,印度近3亿人处在贫困线以下,为农村人口的一半;中国在70年代末期贫困人口也曾达到2亿人,1986年大规模扶贫之初,为1.25亿人。

4. 独立以前历经长期的内忧外患,历史上经受多次战争和殖民统治,经济基础薄弱,独立以后几十年政治运动、政治派系、宗教派系矛盾频繁不断,直接影响了经济持续增长和稳步发展。

5. 具有趋向于开放但不完全的市场,目前同样经历着从计划经济向市场经济转轨时期,原有的社会福利制度面临挑战。需要明确一个概念,就是迄今为止很多中国人一直认为印度是“资本主义”国家,这或许由于印度实行联邦制,是25个邦外加中央直辖区组成的联邦国家;或许由于印度独立以后实行公营私营经济并存的方针,拥有很多私人资产。但是,按照印度自己的表述,印度却是一个“民主的、社会主义的主权共和国”,直到今天还是这样。事实上,印度特色的社会主义是一种混合经济制度和政治制度。

近年来,由亚洲地区最成功的国家和地区的经验形成的框架的看法日益一致,这个更加注重实效的经济框架的目标是力求解决一些持续性的问题,贫困,人口,生态环境与持续发展,都在此列,并且注意到这些问题相互关联,例如经济增长是缓解贫困最有效的手段,由于相互关联,体制上的设计和操作上的协同就显得更为重要。印度是第三世界国家中最早开展大规模扶贫的国家之一,政策、计划和体制成功与不成功的尝试更为多样,因此分析印度扶贫体制对于我国的扶贫开发政策和行动不无裨益。

## (二)印度贫困特征

贫困标准分为乡村贫困标准和城市贫困标准两种,采用以热量标准折合为收入标准。除了收入指标之外,印度还采取综合指标判别贫困者,贫困有四方面含义:a. 缺乏满足人的基本生活必需品(食品,衣服,住房);b. 丧失受教育机会,文化,知识,贫困化的态度和道德价值;c. 丧失适当的生活水平,工作的权利和和平生活的权利;d. 因居住不集中而丧失种种权利保障。贫困含义的宽泛也就表明印度的扶贫包含了一整套的社会目标。

一些测量数据显示印度贫困的几个重要特征:

1. 规模空前。印度的贫困规模不论在绝对量还是占总人口比例方面都在世界上名列前茅,总共有2.75亿人口处于贫困线之下,占全国总人口的三分之一,贫困人口占总人口的比例近年来有所下降,但是贫困人口的绝对数量仍然居高不下,由于贫困线与人口总体的平均收入水平差距不远,贫困线以下人口加上接近贫困线的准贫困人口,占据了人口的“绝大多数”。

2. 贫困分布没有城乡边界,城市贫困发生率与乡村贫困发生率变动趋势一致,有时城市贫

<sup>①</sup> 中国同期的贫困线(1986年)是年人均纯收入200元人民币,当时约折合35美元,1990年前后普遍使用300元,依8.6:1的汇率,仍然是35美元。与印度的乡村贫困线比较接近。1994年制定“国家八七扶贫攻坚计划”时才调为400元,即46.5美元。

困发生率还略高一点。印度劳动力市场没有城乡边界,劳动力转移不受人口制度的约束,而政府的宽容态度又助长了人口向城市转移和流动的趋势,如劳动力就业计划明显地对无业者有某种保护。贫困者中5000万人住在城市贫民窟。我们的飞机即将抵达孟买时,便看见城市周围集中联片的大面积的贫民窟,到孟买的第一天就得知,孟买拥有亚洲最大的贫民窟,城市总人口1200万,贫民窟人口600万,贫困者竟然占了一半!

3. 两极化。与中国贫困特征最重要的不同,是中国的贫困分布更趋于区域化,印度贫困分布却呈现阶层化和两极分化特点。就纳税者而言,高收入组和低收入组之间收入差距可达55倍多。根据印度全国抽样调查,7%的乡村人口和9%的城市人口的收入水平不足贫困线的三分之二,特困人口大约有7000万人,是贫困线以下人口的四分之一。

4. 贫困者的群体特征明显,集中在无地农、佃农、边际农、低种姓(表列种姓)和表列部落及城市失业者。失业是贫困者的最大威胁,1600万乡村劳动力失业和就业不足。实际上有工作能力却没有工作的人中,妇女占相当大比例。

5. 教育不发达,据1991年印度人口普查统计,国民的识字率为52.2%,10年前更低,只有43.6%。尽管实行义务教育,儿童10年义务教育在50年代就写入了宪法,贫困家庭儿童的入学率还是不高,小学生流失的情况比中国的贫困地区更加严重。

### (三)印度贫困的社会根源和制度因素

种姓制度、混合经济和土地制度构成了印度社会的基本制度格局、资源配置格局和利益分配格局,也成为印度贫困的基础原因。

#### 1. 宗教和种姓制度影响

印度的社会结构和人口结构复杂多样,教派众多,语种数量繁杂,虽然印地语被确定为国语,但使用人数过百万的语种就有15种之多,不同语言区和教派之间的差异构成了民族共同体的基础障碍,即使在独立的主权国家成立之后,印度社会仍然不断发生种姓冲突、教派冲突和民族冲突,其根源在于印度绵延3千年的种姓制度和宗教传统。作为印度宗教的重要组成部分的种姓制度,是印度社会一项重要社会特征,其影响深远,渗透于社会经济运行的各个层面。人们普遍认为,种姓制度给印度经济和社会带来了“灾难性”后果:

①不同种姓之间“洁”与“浊”的观念构成了印度社会人与人之间严重的互斥心理,使得同胞之间缺乏凝聚力,缺乏民族共同意识,直接影响了印度抵御外侮的力量,马克思曾经说过:“既然在一个国家里不仅存在着穆斯林和印度教徒的对立,而且存在着部落与部落,种姓与种姓的对立,既然一个社会建立在它所有成员普遍的相互排斥和与生俱来的相互隔离的均势上面,这样一个国家,这样一个社会,难道不是注定要做侵略者的战利品吗?”<sup>①</sup>印度社会自17世纪至20世纪近300年殖民地的历史充分证明了这一点;②种姓制度把职业固定化,把人的命运定型化,从而使人的才智受到极大的限制,窒息了人的创造力;③种姓制度制约着经济要素的流动、人员组合和合理配置。在印度农村,同一村庄不同种姓农户的住处各自分开,我们所到北方邦一个铁路沿线的村,高种姓家庭住在铁路这一侧,低种姓家庭住另一侧,中间隔着这条铁路,标志着种姓的区别,也标志受教育机会和就业机会的分布,收入差别只是种姓制度长期作用的结果;④如果不是种姓制度,印度的穆斯林不可能在短短几百年时间内就达到了印度人

① 马克思:《大不列颠在印度统治的未来结果》,《马克思恩格斯选集》第2卷,第69页。

口的四分之一。教派间的矛盾与冲突乃是影响印度社会稳定的一个最大的因素。

## 2. 依靠外资的混合经济制度

数百年的殖民地历史加战后半世纪的计划经济实践,甚至上溯到更古老的历史上多种外来势力的争夺控制,使得印度成为混合经济制度的典型。从制度安排来看,既有计划经济的面目,又具有福利国家的烙印;从经济结构来看,独立后的印度有5种经济成份并存发展:国营经济或称公营经济、本国私人垄断资本、外国私人垄断资本、中小型私人资本以及农村小农经济,这种混合与其说在制度上有所创新,还不如说源于甘地主义的思想,奉行保护小企业、小手工业、发展农业的政策,同时又具有尼赫鲁社会主义的特点,即非暴力、允许民族资本主义工业发展的社会主义经济。

虽说5种经济成份并存,实际上相互竞争并不平等,小农经济一向处于竞争劣势,外国资本则已经成为印度经济中举足轻重的部分。规模巨大丰富的西方资本不断注入印度,不论是出于商业利润上的动机,或是意识形态上的动机,客观地看,其中相当的比的确构成了印度政府和民间扶贫资金的重要来源。据我们向世界银行驻印度代表处了解,世行1992/93年给印度的常规贷款90亿美元,国际开发协会信贷(IDA)为153亿美元,同期中国所得世行常规贷款只有37亿美元,IDA为42亿美元,不足印度同期获得水平的三分之一,由此可见印度善于利用外资的体制。当然与印度利用外资相对应的是,印度对外资的依赖也十分严重,外债数字庞大,相对于较低的收入水平而言,大规模国内支出导致了不断增长的财政赤字和不堪重负的外债,1993年时外债已经超过了80亿美元。<sup>①</sup>

对于一个混合经济体制的贫穷国家,扶贫和社会福利是非常奢侈的体制目标。

## 3. 土地制度和人口制度

印度人地关系特别是土地制度与中国有很大不同:农村土地全部私有,矿产资源部分私有,如钢铁,而煤、水、电等资源均为公有。因此工业不发达的农村经济和传统产业地区实行私有制为主体的制度,较之独立以前变化不大。

60年代发生了土地改革,土地改革的成功在于,废除了柴明达尔的大地产制,接管了700万公顷土地,使800万佃农获得土地所有权,通过土地再分配,土地集中带来的矛盾逐步有所缓和(见表1),但由于政府是以补偿金的办法来接管大地产,实际上是采取了高价赎买方式而不是革命的方式进行土地调整,所以土地再分配主要获益者是那些具备支付能力的中小地主和富裕农民,无地农和少地农获益较少。继土地改革之后,60年代影响印度农村的是绿色革命,非常著名的一场变革。设计思想很好,可是由于扶贫效果不很理想,无地农和少地农仍然不是主要的获益者,所以受到了不少批评。到80年代中期土地的分配依然是两极化的,拥有10公顷以上耕地的大农户(农村大户)数量仅有2%,竟控制着全国20%的耕地,而只有2公顷以下耕地的小农和边际农,数量达到有地农户的76.3%,他们所掌握的耕地却只有29%,土地资源分配不平衡的结果导致了贫困化。

由于劳动力转移不像在中国那样受到户籍制、劳动管理等人口制度的约束,印度无地农和少地农就自发流入城市寻找就业机会,而那些没有技术缺乏训练的农村劳动力又是最容易失业的,他们成为城市贫民的主要来源。同时,政府的宽容态度,人口居住政策的宽松也助长了乡村贫困人口向城市转移和流动的趋势,城乡贫困相伴而生,常年不断。都市活动空间的集中性,

<sup>①</sup> 见亚洲开发银行1993年报告。

大批无组织的低技术的求业劳动力给城市带来了冲击和不安,所以我们接触到的扶贫机构,几乎众口一辞地认为,相对于乡村贫困,城市贫困的麻烦更多,缓解难度更大。印度城市贫困和乡村贫困并行的根源也就在此。

表 1 印度农村的土地分配格局 (单位:%)

土地规模	1956(土改前)		1970-71		1980-81		1985-86	
	农户比例	面积比例	农户比例	面积比例	农户比例	面积比例	农户比例	面积比例
少于1公顷	45.2	5.9	50.0	9.0	56.5	12.2	57.8	13.4
1-2公顷	19.2	10.9	18.9	11.9	18.0	14.1	18.5	15.6
2-4公顷	17.9	19.6	15.0	18.5	14.0	21.2	13.6	22.3
4-10公顷	12.7	30.3	12.2	29.7	9.1	29.7	8.1	28.6
超过10公顷	5.0	33.3	3.9	30.9	2.4	22.8	2.0	20.1
基尼系数	.62002		.61967		.60224			

资料来源:1980年以后数据,据印度农业部农业合作司,“农业统计概览”,1992年。

1980年以前数据,据“*Fundamentals of Rural Development, A system Approach*”资料整理,印度喜马拉雅出版社,1991年版。

总之,在种姓制度、混合经济制度和土地私有制度中受排挤和受剥夺的人口群体,农村缺少土地的小农、佃农、低种姓的家庭(表列种姓)、表列部落和城市失业者,构成了印度社会的贫困者大军。在这三种体制保持不变的情况下进行扶贫,那么扶贫只能是作为对主流经济制度的一种补充,平衡其收益分配和利益格局。

## 二、扶贫体制结构和运行

所谓扶贫体制研究,可以有两个方向的侧重。其一,扶贫是作为对主流经济制度的一种补充,比如扶贫作为社会福利制度的重要部分,平衡其收益分配和利益格局,增强制度的合理性;其二,扶贫是一种制度化的组织行为。前者侧重分析扶贫体制功能,后者侧重扶贫体制结构。体制首先是结构,但是结构是不可比较好坏的,功能则可以比较高低强弱,所以体制分析的这两个方面都需要讨论。

作为一种组织结构,扶贫体制在印度不像中国那么清晰明了,也不能用“体制内”和“体制外”这种典型中国式的概括,印度呈现给外界的是一个多元化的扶贫格局,同一笔扶贫资金流向不同性质的扶贫机构,同样类型的扶贫机构使用着不同来源的扶贫资金,互相交错混合生长。虽然扶贫组织是多元化的,我们还是能够观察到其中的结构,以扶贫为目的的组织有三个基本类型——政府扶贫计划,非政府组织和地方社区自治组织,三类组织相互制约,力量均衡,不仅决定了扶贫体制的运行基础和效率,并且影响了扶贫资源的可达性。这种多元化的组织和资金管理格局恰恰和印度等级森严自上而下的社会结构形成鲜明的对照。

### (一)政府扶贫项目结构和组织运行

印度政府致力于扶贫目标已经有半个世纪的历史,在计划经济体制下,政府充分利用行政动员来推动扶贫,制定了一系列全国性的扶贫计划,涉及提高农村城市就业、社会基础设施和

福利保障、食品补助、妇女儿童发展等众多方面,平均每隔2年就会诞生3个计划,在乡村发展方面累计实施过60多个计划,印度的“乡村发展”实际上成了“扶贫”的同义词,附表1列举了50年代以来的主要乡村发展计划和项目,可以大致了解印度的“扶贫密度”。表2则列举出印度政府不同时期扶贫政策的变化和发展脉络。

表 2 印度政府不同时期扶贫政策重点

计划时期	乡村扶贫政策的重点
第一个五年计划(1951—56)	提倡社区发展方法,以全国推广服务体系为实施机构
第二个五年计划(1956—61)	合作农业,地方参与。
第三个五年计划(1961—65)	番洽亚会,三级分权管理模式。
第四个五年计划(1969—74)	基于特别群体和地区的计划
第五个五年计划(1974—79)	引进“最小需求”概念
第六个五年计划(1980—85)	加强乡村地区的社会经济基础设施建设,缓解乡村贫困,减少区域两极分化,制定农村综合发展计划。
第七个五年计划(1985—90)	强调创造新的就业机会,通过资产捐赠、土地改革、民众广泛参与来提高收入的特别项目。
第八个五年计划(1990—95)	乡村因地制宜进行基础设施建设,特别就业计划,扩大番洽亚会等自治组织对计划的参与。

这些扶贫计划在全国范围产生了广泛的影响,特别是农村综合发展计划(*IRDP*)、农村工资就业计划(*JRY*)、农村青年自我就业培训计划(*TRYSEM*)、全国农村就业计划(*NREP*)、干旱区计划(*DRAP*)、农村妇女儿童发展计划(*DWCRA*)等,取得了相当的成绩。例如:

“农村综合发展计划”(*IRDP*),开始于1978年,迅速在全国范围内推广并成为80年代印度政府“六五计划”直至“八五计划”中扶贫部分的中心内容,向贫困者提供扶贫贴息贷款,帮助他们发展种植业、畜牧业、小型非农产业和服务业,扩大他们的收入来源,1992年,受益范围已经达到2500万贫困户,将近占农村总户数的六分之一,其中51.1%的受益贫困者属于表列种姓和表列部落。<sup>①</sup>

“农村青年自我就业培训计划”(*TRYSEM*),计划特别帮助低收入农民家庭中的青年,参加工业和商业服务业的就业培训,提高贫困劳动力的技术和经营素质,计划中特别规定了乡村女青年所占的比例,覆盖范围为年收入低于11000卢比的农村家庭。

“农村工资就业计划”(*JRY*),其前身是全国农村就业计划和农村无地者就业保障计划,类似于我国的“以工代赈”工程,通过农村基础设施的生产性工程,为贫困者创造就业机会和收入来源,90年代以来,每年能够提供8.08亿个工日,这项计划覆盖4400万农户,其中特别受益的是56.2%表列种姓和表列部落贫困户。<sup>②</sup>

这些计划共同的特点是,①资金充足,投资强度大,直接用于的扶贫项目资金,1990—1991

① 印度政府财政部:《1992—1993年经济调查》第197页。

② 《印度村番洽亚会及自治的有关法律规定》,1992年4月20日颁布。印度东方图书公司1993年版。

年时超过了1200亿卢比(约合400亿美元),占国民生产总值的2.3%,10年前是1.6%。如农村综合发展计划,每年资金计划达到80亿卢比,每年扶持300万人口,人均扶持强度2667卢比,折合人民币约750元;②资金结构中无偿资金比例充分,扶贫资金中总的贷拨比例达到3:2,农村综合发展计划中补助金平均占项目总投资额的三分之一;③规定受益者有一定的比例结构,如强调妇女参与比例,工资的比例,工资最低限额的规定等。这些特点表明印度政府致力于扶贫的决心和努力。

表 3 印度扶贫资金投入结构

计划类别	资金投放结构 (1990/91年)	计划举例	资金投放结构 (1985/90年)
农村发展	43%	农村综合发展计划(IRDP) 农业 制造业 服务业	43.8% 18.6% 37.6%
社会福利和社会保障	35%	农村基层医疗保健	
食品补助	20%		

印度政府通过一个垂直的组织体系,来实施中央政府确定的各项扶贫计划,常规模式是:邦政府在县一级设立“县农村发展办”(DRDA)作为扶贫管理机构,负责组织一批专业技术人员,实施当地农村的各种不同开发项目。DRDA的大多数活动经费和管理预算属于项目安排的一部分,机构自己没有实质性的资金来源。在乡一级的对口机构是乡发展办公室,由“乡发展官员”(BDO)负责,组织推广官员和村工作人员进行项目的实施操作,BDO也是县和村之间的中介,上传下达。乡的基层官员是村级工作人员,每个村级工作人员负责几个村庄的社区发展和项目推广。但是因为实行垂直的自上而下的等级制度,推广官员和村工作人员对其直接的上级负责,乡发展官员并不能有效控制不同项目的推广官员和村工作人员。

这个扶贫系统是常见于各国的一种正规模式,包括中国在内的许多国家都采用了类似的垂直体制,但是如果政府是唯一的扶贫体系,体系运行的成本就十分高,不可避免面临下面这些问题:

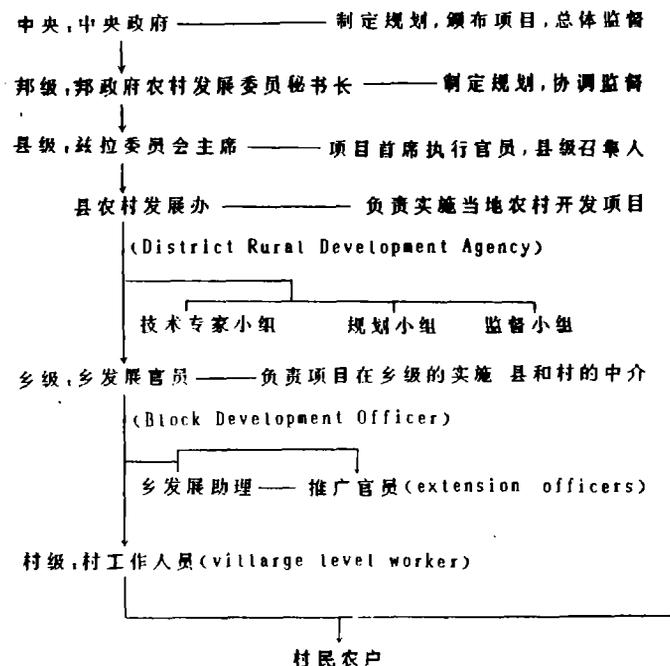
①为维持扶贫目标政府必须保证大量无偿资金的投入,印度农村基层医疗保健网和农村综合发展计划中对贫困者的贷款补助都由政府财政承担。农村综合发展计划的补助金比例高达三分之一,是按照50:50的比例要由中央财政和邦财政预算来分担;农村基层医疗保健网由中央财政负担20%—50%费用,邦财政负担75%—80%的开支。

②扶贫贷款涉及的有关银行和项目工作人员的工资,也都要打入项目成本,IRDP每年在工作人员上的费用就接近100亿卢比。

③政府组织如果既是扶贫计划的决策者,又是扶贫项目的实施者和监督评估者,就很难避免决策的失误,实施过程中的弊端与问题也因反馈渠道的单一而难以进一步提高扶贫的效率。

④重要项目的决策权主要集中在县以上政府,控制程度向上集中,越到基层控制权越分散,削弱了地方政府的管理能力和管理积极性,造成了基层实施组织对项目协调的困难,项目组织的多杂、管理控制的分散、常常重复的任务和事务都增加了体制内部的消耗,增加了体制成本。

图1. 政府扶贫机构的垂直设置



越来越多的人认识到,为提高扶贫效率,需要向县以下地方机构分权,以增强地方开发和管理的行为能力,如果单纯加大对基层组织体系的投入,则意味着增加更多的行政开支,加强管理人员的同时可能也增加了一些无效的项目,印度选择了鼓励公共参与的方式,鼓励非政府组织参与扶贫,也鼓励发展自下而上的社区自治组织。

## (二)自下而上的社区自治组织

贫困农户和中央政府之间,除了自上而下的行政等级体系以外,还存在一套自下而上的社区自治组织,对扶贫计划进行监测,大有益处。1992年公布的《印度村番治亚会及自治的有关法律规定》进一步明确了“番治亚会”(Panchayat)的合法地位。<sup>①</sup>

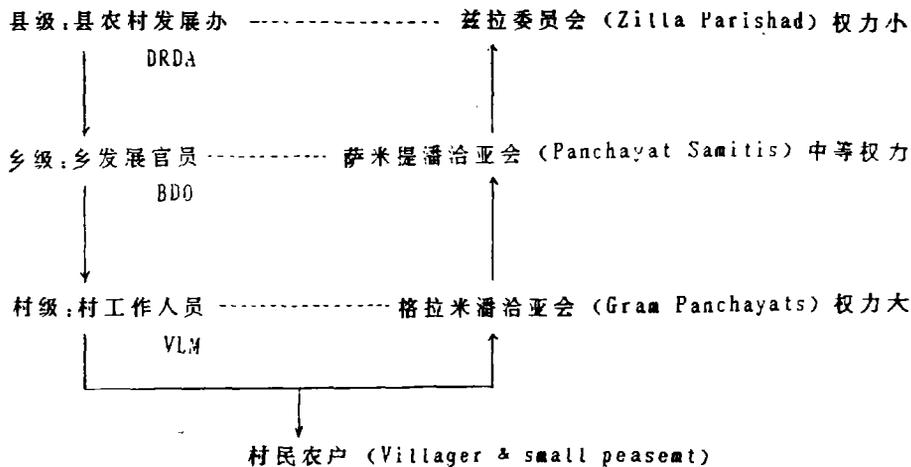
“番治亚会”是建立在村庄基础上的社区组织网络,成为地方自治制度的载体。地方自治制度要实现的目标是:建立一种代表和支持地方利益、监督管理和保障资金目标的体制,通常,印度地方自治有三个层次,称为“地方自治实体的三级结构”包括:村庄一级的“格拉米番治亚会”,即村民委员会,由一个以上的自然村组成;乡一级的“萨米提番治亚会”即乡委员会和县一级的“兹拉委员会”。同样是垂直体制,但是其权力结构和运行规则与政府组织体制相反、和基层地方政权正相对照——自下而上,权力来自基层,格拉米番治亚会负责人由村民选举产生,直接对村民负责,上级番治亚会由下级番治亚会选举产生。

地方自治组织在扶贫中的作用,贯穿扶贫项目运行的全过程,从配合立项、确立目标农户、选择扶持对象,到项目监测和评估。特别是确定谁最需要扶持、谁应当继续得到扶持时,是由格

① 《印度村番治亚会及自治的有关法律规定》,1992年4月20日颁布,印度东方图书公司1993年版。

拉米番洽亚会组织村民评议的办法来决定,比完全让政府工作人员判别的作法更有效,避免了项目工作人员的疏漏和向官员行贿争取贷款的现象。

图 2. 印度乡村的三级地方自治



我们这次访问的四个邦,乡村人口规模比较大,都建立了完整的地方自治体制,番洽亚会覆盖乡村人口高于80%。

表 4 番洽亚会机构的数量及其覆盖范围 (单位:个,万人,%)

邦	格拉米番洽亚会	萨米提番洽亚会	兹拉委员会	覆盖乡村人口	覆盖乡村人口比例
马哈拉施特拉邦	24600	298	29	4079	84.3
奥里萨邦	4388	314	—	2326	84.8
西孟加拉邦	3242	324	15	3948	80.0
北方邦	73914	895	56	9091	81.5

地方自治组织的历史基础是古老的村社制度,印度很早以来就是一个以村庄著称的国度,被称为“村庄之地”和“村社之地”,古代的村社区,早在一个半世纪以前就被描绘为“几乎拥有他们所需一切的小国;几乎不依赖外部关系;在似乎不能持续的地方持久地保存下来……这种村社区的联盟,各自形成一个个小型的独立王国,比任何其他因素更有利于保护印度人经历和承受种种革命变迁”<sup>①</sup>村庄是印度社会结构的基础,也是印度社会稳定的内核,它使印度大多数人至今保持乡土化的、小农经济的生活方式。在种姓制度尚未根除的宗教国家,村社又是一种典型的印度教生活方式。一个村子平均有几百英亩土地,维持50—200家农户的生产和生活,也提供他们最基本的社会安全、福利和资金来源。表5列举了印度农村的信贷资金结构及其历史变化,小农最主要的资金来源,过去是农村放贷人,如今是乡村合作组织,位次在商业银行和政府之前,两者虽然性质不同,却都和村社制度有重要关系。

① 查尔斯·麦特卡弗:《印度历史》第68页,1905年伦敦出版。

表 5

印度农村信贷资金结构

(单位:%)

信贷机构	1951—52年比例	1971年比例	1981年比例
制度化:			
政府	3.3	7.0	4.0
合作组织	3.1	20.0	29.0
商业银行	0.9	2.0	28.0
非制度化:			
亲友	14.2	14.0	9.0
农村放贷人	24.9	23.0	9.0
职业放贷人	44.8	14.0	8.0
其他	8.8	20.0	13.0
	100.0	100.0	100.0

资料来源:Vasant Desai,《农村经济研究》中“乡村信贷”一章,1990年版。

### (三)非政府组织扶贫

除了政府和番洽亚会两套垂直组织系统外,乡村发展的第三支重要力量就是非政府组织。关于印度的非政府组织,在贫困问题的分析和研究报告中并不多见,民间组织的行为一般被看作辅助性的参与,或者在谈到扶贫项目的多样性时带上一笔,他们的活动没有列入政府扶贫计划,也不占“编制”,所以不容易找到全国性的统计数据。但是我们在各地进行田野调查时访问村庄、农户和扶贫项目,都可以了解到非政府组织的广泛存在。

例如印度人民发展行动组织,促进人民行动和乡村技术委员会,塔塔社会科学院,西孟加拉的拉玛克里斯纳教会农业研究中心,著名的德兰修女(Teresa)的扶贫组织,贫民窟的识字协会,孟买的地区资源促进会(SPARC)等等,非政府组织规模不一,大到全国性的覆盖数十万人的扶贫网络,小至只有几个志愿者组成的识字班,都工作得有声有色。

印度的非政府组织极其活跃,不仅因为历史上圣雄甘地的精神和宗教传统,并且混合社会经济体制中多种成份也给非政府组织提供了充分的活动空间。

非政府组织的扶贫资金主渠道有四类:政府扶贫计划,国际组织援助,宗教性募捐和企业集团的支持,多种资金来源的意义,决不仅仅是“社会资源的广泛动员”,它最重要的价值是扶贫体制上的创意:一种相互制衡的机制。

其特点一是独立性,由于政府扶贫计划不是唯一的资金来源,非政府组织和政府之间不存在依附和隶属的关系,政府、国际组织、银行、非政府组织与贫困者之间是互相独立相互协作的关系。

二是引入平等竞争机制,在争取国际援助资金时,政府和非政府组织都有机会;在中央政府推动扶贫计划时,非政府组织和地方政府组织都可以作为实施者;而对于贫困者和被扶持的番洽亚会来说,政府的钱、国际组织的钱、银行的钱、非政府组织的钱都是平等的,可以接受也可以拒绝。所以,由于非政府组织的介入,原有的自上而下的政府组织和自下而上的自治组织构成的垂直体制发生变化,改造成为相互协作又相互竞争的三角结构,形成制度上的呼应和平衡机制,垂直性资源分配格局的调整,对贫困者有利。

三是多义性和可达性,非政府组织的扶贫项目可谓无所不包:普及初级教育、成人技术培训、妇幼卫生保健、计划生育、农业科研、手工编织印染、畜牧业服务体系,这些门类齐全的项

目,涉及农村生产和生活的各个方面,由那些执着于信仰不计较个人利益的志愿者们实施,“深入基层”,手把手、面对面地传授,资金、技术、人员都是同时到位的,保证了资金的抵达和项目的可操作性。

四是非政府组织多少带有一定的政治倾向或宗教倾向,我们访问过孟买一个贫民窟的识字会,女领导人的中心话题就是女权和妇女解放;另一个农业研究机构,负责人的办公室里挂着巨幅的宗教领袖画像,还有的把技术培训班就设在教堂里。其实以比较实用的观点,这些扶贫组织的信仰目标不必一致,“主义”也不必一致,重要的是效用一致。

如果说宗教和种姓制度的落后性已经广为人知,但是宗教制度功能性或效用性的一面却不太受到注意,其一,宗教界集中了大批知识分子,宗教领袖中出现过思想家和优秀的政治家,知识分子借助宗教对社会生活产生影响,印度自古以来就造就了不少圣人,如圣雄甘地和著名宗教领袖维夫堪南达,是社会正义和平民意识的代表,宗教组织和宗教领袖有广泛的社会声望。其二,西方教会组织在扶贫中特别活跃,不仅因为他们更容易得到国际援助,也因为西方宗教游离于种姓制度所造成的社会秩序之外,提倡平等,对低种姓的贫困者给予同样的扶持,不存种姓偏见。最后,维持社会心理平衡,宗教转移贫困者的经济动机,使他们习惯于缓慢增长的节奏,不会对政府经济计划、社会福利计划抱很高希望,所以也不会产生过多抱怨。

#### (四)印度扶贫体制对中国的启示

启示之一:三角制衡的扶贫结构,保证和维持了扶贫资源的有效动员。扶贫在根本上不是逆市场规则而动的行为,行政动员为主的计划体制规则与市场体制规则如何衔接,对于中国正在探索中的这些问题,印度提供了一种成熟的模式和很好的经验。值得注意的是,中国虽然缺乏象印度那样深厚的民间组织资源基础,但是也在发掘体制内部资源潜力,增加扶贫目标的约束,改善各区域之间资源配置等方面积极努力,例如部委扶贫、干部交流等方式也积累了相当的经验。

启示之二:体制保证扶贫目标。印度把扶贫作为乡村发展的主要内容,与中国把扶贫和贫困地区经济开发结合起来的方针有一定的共同点,就是扶贫目标和区域增长目标并存,因为贫困是综合定义的,扶贫也需要综合衡量,涉及到水利、交通、卫生教育等基础设施建设,目标多,含义多,只有合理的制度安排和体制结构,才能保证扶贫目标不会中途转移、替代和被偷梁换柱。在地区内收入分配十分不均衡的情况下,明确受益者群体指向比明确受援地区更能够保证对最贫困农户的覆盖。

启示之三:资金效益。以贷款回收看来印度扶贫资金使用效率不是特别理想。目前对整体的偿还率缺乏精确的统计,根据几份研究报告的估计有半数受援助农户的贷款曾经逾期不还,贫困者的偿还能力只有二分之一。逾期贷款拖欠不还,成为银行不愿意向贫困者放贷的主要障碍因素。结果不仅使农村的银行对扶贫失去信心,也使政府对扶贫计划泄气,这种现象绝非印度特有,许多发展中国家包括中国在内也面临同样的问题,特别是特困地带,但这不一定是贫困者的过错。

印度学者认为,这是由于扶贫投入强度不足,对每个贫困家庭的资助性投资过少造成的。目前平均每个贫困家庭的资助性投资是4500卢比,预计要在7000—9000卢比才可以。这种观点有它的合理性,如何建立合理的扶贫资金结构,印度的经验值得中国借鉴:在银行不能彻底摆脱商业化行为和不能不考虑资金实际回收率的前提下,第一,信贷式的扶贫不能作为唯一的扶

贫方式和资金来源;第二,资金结构中无偿资金或补助金的比例要充分,因为贫困者比一般借贷者的经营风险要大得多,风险的承载力要小得多,另一方面,中国在注重提高资金管理的潜力上也有自己的经验。

启示之四:劳动力市场和扶贫。印度城市贫困和乡村贫困并行现象背后,贫困乡村的扶持户和城市困难家庭之间多少有天然的联系,在于劳动力市场没有城乡边界,人口转移不受人口制度和劳动力管理制度的约束。这方面应当看到中国以往劳动制度和人口制度有一定的经验,中国农村劳动力向城镇转移也是汹涌澎湃,大城市逐渐出现个别的移民聚居点,如新疆村,温州村等,但是没有形成大规模的贫民窟,为什么?正是人口制度的制度约束作用——劳动力可以进城,家庭不可以随便迁移,结果就形成了每年周期性的民工潮,往返于工作地点和乡村老家之间的季节性流动。一方面当然造成了铁路冬运春运期间的运力紧张甚至危机,可是从另一方面考虑,中国8000万民工潮至少解决了8000万个家庭的温饱,缓解了本地的粮食需求和土地承载力,以铁路的季节性危机为代价避免了8000万个家庭规模的贫民窟,全局上还是值得。

印度和中国是两个发展中国家,通过彼此参照,经验可以相互借鉴,问题可以相互预警。附表所列扶贫计划和项目没有详细展开,是为了不让项目描述的具体和偶然性冲淡体制分析的主题,因为把握体制结构的相关性而不仅仅是相似性,才是扶贫体制研究得以深入的前提。

附表 印度主要乡村发展计划一览表

计划名称	起始时间	计划名称	起始时间
社区发展计划	1952	农村综合发展计划(IRDP)	1978
全国农业推广服务	1953	全国农村就业计划(NREP)	1980
精细农业县项目	1960	农村青年自我就业培训计划	1980
丘陵地区开发项目	1962	(TRYSEM)	
部落区发展项目	1962	村庄整体发展项目	1980
精细农业区项目	1964	妇女儿童特别计划	1980
精细农业区纲要	1965	萧条地区项目	1980
边际农和农业劳动力发展机构	1969	农村妇女儿童发展计划(DWCRA)	1980
干旱地区计划(DRAP)	1970	村办小型工业	1980
乡村工作项目	1971	奶业发展项目	1980
农村就业紧急状态纲要	1971	沼气计划	1981
农村密集就业试点计划	1972	农村综合能源计划	1981
就业保障计划(EGS)	1972	农村无地农就业保障计划(RLEGP)	1983
最低需求计划(MNP)	1974	全国荒地开发项目(NWDP)	1983
二十点方案	1975	工业落后地区特别启动计划	
以工代赈项目	1977	加快农村供水计划	
沙漠开发计划(DDP)	1977	社会造林计划:一个孩子一棵树	
指令性地区发展计划	1978	粮食作物的特别计划	1986
指导性地区发展计划	1978	农村工资就业计划(JRY)	1989

注:表中所列计划和项目以政府计划为主,也包括一些非政府项目。

责任编辑:王 颀