

印度包容性增长的 扶贫开发实践及启示

王志章,刘天元,贾煜

(西南大学 经济管理学院,重庆市 400715)

摘要:基于包容性增长的视角,通过对比研究、经验研究等方法,分析了印度经济社会发展与贫困现状,探讨了印度实施包容性增长扶贫的主要路径,总结了印度包容性扶贫的经验教训。研究发现印度包容性扶贫存在财政赤字严重、政策执行力弱、教育投资顾此失彼、经济制度缺陷、产业结构断层等问题。结合我国反贫困的现实要求,提出了重视农村基础设施建设、构建社会安全网络、深化合作服务意识、提高贫困人口基本技能、构建参与式反贫困体系等适合我国国情的包容性扶贫开发路径。

关键词:印度;包容性增长;增长模式;扶贫开发

中图分类号:F239 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2015)04-0071-10

贫困问题是全球普遍关注和亟待解决的问题。世界银行公布数据显示,截至 2010 年,全世界约有 12 亿人处于极度贫困状态,每天生活费不足 1.25 美元。这些极贫人口没有稳定的工作,受教育水平低,疾病发生率高,只能依靠政府的救济金维持生活^[1]。随着经济全球化的推进,全球贫困问题逐渐成为影响和抑制世界经济稳步发展的重要因素。2000 年联合国首脑峰会一致通过《千年发展目标》要求各国政府务必将消除农村地区贫困作为重要工作开展,并在 2015 年将全球贫困水平降低一半(以 1990 年的水平为标准)^[2]。由此可见,减少贫困,根除贫困不单是国际组织长期关注的重点,也是各国政府致力解决的首要任务。

为了适应新世纪扶贫模式的新变化,2007 年亚洲开发银行提出了“包容性增长”(inclusive growth)的理念。该理念在基于现实的基础上指出,经济增长对减少贫困是必需的,但并非充分的,过去片面追求经济增长,忽视了对社会领域的投资,不仅没有减少贫困,相反还导致贫富差距增大,社会矛盾尖锐^[3]。印度政府为减少贫穷、消除贫困,实现联合国的千年发展目标,在第十一个五年计划中大力实施“包容性增长”扶贫战略,并在实践中取得了显著成效。

一、印度经济社会发展与贫困的现状

(一)印度经济社会发展基本情况

印度位于南亚次大陆,与巴基斯坦、中国、尼泊尔、不丹、缅甸和孟加拉国为邻,国土面积为 320 万平方公里,位列世界第七,人口 11.7 亿,仅次于中国,位列世界第二。印度经济在 20 世纪 80 年代

收稿日期:2015-03-10

作者简介:王志章,西南大学经济管理学院,教授,博士生导师。

基金项目:国家社会科学基金重点研究项目“连片特困地区包容性增长的扶贫开发模式研究”(12ASH004),项目负责人:王志章;国家社会科学基金青年项目“西部乡镇治理体系与治理能力现代化实证研究”(14CSH009),项目负责人:曾智洪。

之后,由于产业结构单一,经济增速徘徊,贫富差距越来越严重^[4]。20世纪90年代初期,印度实行了大胆的改革,到20世纪最后的5年里,印度经济年增长率飙升到8.5%。进入21世纪后,经济持续增长。尽管2008年的国际金融危机对全球经济造成重创,但印度经济仍保持6.7%的增长率,2009—2010年度迅速回升至7.9%,2010—2011年度达到8.5%^[5]。印度经济增速逐年攀升,成为仅次于中国的经济增长最快的经济体。

迅速发展的对外贸易成为印度国内经济发展的驱动力。1990—1991年度印度商品出口额仅为181.43亿美元,2009—2010年度激增到1787.51亿美元,2012年印度商品出口额达7804.7亿美元,23年间印度商品出口额增加了将近43倍。同期,印度商品进口额也不断刷新,1990—1991年度印度商品进口额仅为240.75亿美元,2009—2010年度增加到2883.73亿美元,2012年印度商品进口额达4892.8亿美元,23年间印度商品出口额增加了将近20倍^[6]。进出口额的不断增长,显示出印度对外贸易稳定发展,同时印度在世界贸易中地位不断提高。异军突起的软件业和由其衍生的服务经济,也推进印度产业结构的调整升级。传统的印度经济第一产业占据主导位置,随着经济改革的不断推进,第一产业所占比重下降,第二、三产业比重迅速提升,产业结构逐渐趋于完善合理。1988年印度第一产业占GDP的比重为32.7%,2012年下降到18.7%,27年间下降了14个百分点;同期第二、三产业占GDP的比重分别上升到26.76%、54.54%,较之1988年的26.6%和40.7%,分别上升了0.16%和13.84%^[7]。印度产业结构的不断调整升级,带动印度服务业的持续扩张,吸收容纳了更多的劳动力,为更多的人摆脱贫困创造了就业机会。

(二)印度经济社会贫困现状

经过20多年的经济改革和调整,印度经济发展取得了显著成就,但依然存在大量贫困人口,减贫、扶贫工作任重道远。尤其体现在印度的贫困人口基数大,失业人口多,基础教育落后,地区之间、邦与邦之间贫富差距悬殊,民族宗教摩擦不断,医疗保障水平亟需提高。

1. 民族宗教冲突不断,失业问题仍然严重

印度农村地区和经济落后、信息闭塞的地区,现代化文明思想进不来,宗教色彩浓厚,古老的村社内部结构长期存在,导致种姓制度、等级意识根深蒂固,宗教纠纷、民族冲突愈演愈烈。长期的贫困得不到有效改善,部分少数民族和宗教信徒将其归咎于大民族、大宗教,怀恨在心,常常通过发起宗教冲突和暴力流血事件等手段以求改变现状,释放不满^[8]。这种非法暴力手段导致少数民族的贫困与民族宗教冲突相纠缠,形成恶性循环,加重了印度的贫困问题。失业是印度经济难以治愈的顽症。2011年印度人口普查数据显示,15至59岁年龄层的平均失业率为14.5%,其中15至24岁年龄层的失业率为20%,五分之一的年轻人没有工作。失业率最高的是两个被边缘化的团体:一是达利人(处于印度种姓制度的最底层),二是原住民(多为部落居民)^[9]。失业率居高不下制约印度经济的高速发展。

2. 贫富差距悬殊,贫困人口大量存在

印度贫富“数字鸿沟”严重。截至2010年,印度的百万富翁总数增加到12.67万人,而生活在贫困线以下的人数不断增多,从2009年的28%增加到37%,在印度约12亿人口中,约有4.4亿多人生活在赤贫线以下。另据NSSO调查数据显示,2012年农村地区最穷阶层的人均月开支仅有521卢比,最富阶层的人均月开支4481卢比;在城市地区最穷阶层的人均月开支为700卢比,富阶层的人均月开支为10282卢比。印度贫富差距悬殊,在2000年至2012年间,农村地区最富的5%的人口的开支和消费增加了60%以上,而最穷的5%的人口的开支和消费只增加了30%。在城市地区,最富的人口消费增加了63%,最穷的人口消费增长了33%。地区、城乡差别的扩大化,社会分层的严重化,在一定程度上阻碍印度经济的协调包容发展。

3. 基础教育落后,文盲率居高不下

印度的高等教育世界闻名,然而基础教育比较落后。据统计,在印度2亿多的适龄儿童中,约

有 400 多万来自农村和城市贫民窟的儿童未接受基础教育,还有相当多的农民家庭由于无法支付庞大的教育支出而辍学。尽管印度的文盲率由 2001 年的 35% 下降到 2011 年的 26%,文盲人口数量从 3 亿下降到 2.7 亿,但农村的文盲率依然很高,尤其是农村的女性,目前女性文盲率占女性人口的 34%,其中拉贾斯坦邦男女识字率差异最大,男性足足比女性多出 31.8%^[10]。基础教育的落后,人力资本的匮乏,这些因素不但加深了印度的贫困问题,也制约着印度反贫困的推进。

4. 社会保障不健全,医疗问题突出

目前印度的几大社会保障项目只覆盖了有组织部门的就业人员,而收入低、工作不稳定、无常规收入、频繁失业、流动性强、文化水平低的临时工和自雇就业者没有被社会保障制度覆盖。印度的社会福利存在明显的二元特征。一方面公务员分文不缴却能享受到丰厚的养老金保障,另一方面政府对老年穷人的社会援助计划的资金却捉襟见肘。在印度劳动者中只有 3 400 万(不足 11%)参与正规的养老金计划,享受老年收入保障,而 90% 的老年人没有参与任何养老保险^[11]。医疗卫生健康问题一直困扰着印度政府。另外,印度的医疗、护理人员和医疗设备严重不足,每千人医生数、护士数、助产士数、床位数处于较低水平,甚至低于低收入国家的平均水平^[12]。公立医疗机构也存在很多问题,医药欠缺,抗菌素种类少,医疗设施落后,病房狭小且数量少,医护人员渎职、误诊现象层出不穷,医患关系紧张。

面对日益凸显的贫富差距问题,印度政府自 20 世纪 90 年代,尤其是进入新世纪以来实施了一系列的改革,其中最为关注的是采取了包容性增长的扶贫开发措施,并正在取得进步。

二、印度实施包容性增长扶贫的主要路径

如前所述,在印度经济起飞的同时,依然存在着大量的贫困人口,经济的繁荣发展并没有惠及所有人口,反而加深了两极分化,拉大城乡差距,社会矛盾突出,贫困人口攀升。为了改变这种发展的不平衡,印度政府在“十一五”计划(2007—2012 年)中提出包容性增长的扶贫开发理念,旨在通过经济社会的协调持续发展,改善民生,缩小差距,增加弱势群体的收入水平,共享发展成果,实现人的全面发展和社会的包容性进步。

(一)建立健全制度体系,制定扶贫行动纲领

受到收入贫困理论以及“涓滴假说”(the trickledown hypothesis)的影响,人们认为经济增长的收益会自动地扩散到社会各阶层和部门,贫困人口会随着经济增长而自然减少。因此,早期的扶贫减贫追求的是经济的快速增长。但事实上不少国家在经济增长的同时,贫困问题却在加重^[13],印度的发展即是如此,造成这种现象的原因有社会分配、公共投资、治理质量等。鉴于此,印度政府一是从战略高度上重视扶贫、减贫工作,不断扩大中央政府对扶贫、减贫工作的支持力度,从第五个五年计划起,连续多年制定一系列反贫困和社会发展计划和目标,增加扶贫预算开支比例,仅食品补贴的预算开支比例就从 1990—1991 年度的 2.3% 激增到 1997—1998 年度的 3.2%,在乡村就业计划和社会福利上亦是投入大量资金。二是充分认识到经济增长并不是减少贫困的唯一路径,在制定实施的“十一五”规划中,明确提出走包容性增长道路,将其作为减贫、扶贫工作的基本思想,倡导经济改革和社会发展成果惠及所有地区和阶层,在经济、社会、生态的可持续发展中实现多位一体的协调发展。三是结合印度扶贫减贫的具体实践,以包容性增长和共享式发展为原则,制定减贫、扶贫的行动纲领路线,构架起“包容性增长”的三大支柱^[14]。

(二)加快经济结构转型,增加生产性就业机会

印度贫穷的根源在很大程度上源于农村贫困和城市大量的贫民窟,而农村贫困和城市贫民窟问题的出现又来源于大量的失业和半失业人口。失业问题直接制约印度经济社会的协调、可持续发展。为此,印度政府主要采取了以下措施:首先,加快经济结构转型,促进经济包容性增长,创造更多就业机会,千方百计满足就业需求。1990—1991 年间和 2010—2011 年间,印度农业分别下降

了 31.4% 和 13.9%^[15]，而服务业在 GDP 中的比重增加到 53.1%，对 GDP 增长率的贡献达到 63.85%，服务业的发展提供了大量的就业岗位，解决了大量劳动力的就业问题。其次，大力实施农村人力资源开发和农村青年专项技能培训计划，提升贫困人口自我造血能力^[16]，帮助农村青年自谋职业或自主创业，实现收入来源的多样性。第三，大力发展技术领先的小产业、乡村工业，形成小产业集群效应^[17]。在制定的五年计划中，印度政府都会列出专项资金资助发展小型企业。成立数百个农村小产业中心，帮助农民创办小型企业，拓宽贫困地区农民生产性就业渠道。第四，大力开发农村传统工业，推进农业产业化经营，帮助农村贫困人口实现自我就业^[18]。对于自谋职业者和从事农村传统工业的农民，政府不仅提供资金支持，而且还给予就业津贴。

（三）建立健全社会保障制度，保证社会最低福利标准

贫困是长期困扰印度政府的问题，发展的不均衡问题直接制约印度经济的快速、可持续发展。为了迅速改变这种现状，印度政府不断完善健全包容性的社会保障制度，确保每个国民能够分享最基本的社会福利：一是实施基础教育支持工程和职业教育计划^[19]。针对贫困家庭的儿童，政府实施营养工程——午餐计划，鼓励贫困家庭的儿童入学，提高入学率和到校率，减少基础教育阶段的辍学率。在职业教育方面，印度政府于 1998 年实施由中央资助的中等教育职业化计划，对 6 800 所学校实施了大规模的基础设施建设。二是重视基础设施建设，完善医疗卫生体系^[20]。在基础设施建设方面，强化贫困地区与外界的联系，逐步实现村村通路，户户通电，改善贫困地区基础设施条件。在医疗卫生方面，由政府财政预算拨款，中央政府和各级政府按照不同比例支付，逐渐将医疗卫生保健网全面覆盖到农村地区。三是推行全印防护型社会保障计划，实施全国社会援助方案。该计划由国家老年退休金计划、全国家庭福利计划和国家产妇津贴计划组成^[21]，几乎涵盖各个个人群，使每个人都能分享社会安全网带来的好处。四是建立住房机构，改善居住环境^[22]，实施旨在消除无家可居现象，改善居住条件的国家住房政策。同时，强化市政基础设施建设，如清洁用水、通畅的道路、路灯、排水系统和厕所等，改善居住环境。

（四）提高政府治理质量，确保公平分享机会

良好的政府治理取决于政府的治理水平。印度政府认为“包容性增长”的内涵丰富，涉及范围广，为了实现真正意义上的“包容性增长”，就应该强化治理质量，实现“包容性治理”^[23]。近年来，印度政府在提高包容性治理质量，实现社会公平上主要采取如下措施：一是保持服务业的高速增长，提供更多的工作岗位；二是倡导民主、法治，逐步根除种姓制度的荼毒，保持政局稳定，经济社会稳定发展；三是加大对农村贫困地区的基础设施建设和农业基础设施建设，改善农村地区生活质量和农业生产条件；四是增加社会保障支出，健全医疗体系，构建社会安全网络；五是倡导和鼓励社会监督，杜绝政府腐败行为；六是加强对特殊群体的保障支出，使他们均等地享受经济发展成果^[24]。同时，印度政府不断深化与银行金融机构的合作，建立起伊斯兰银行、印度储备银行、印度农业和农村开发银行、地区农村银行、农村合作银行（即信贷合作社）和土地开发银行等，依托金融机构，实施多项包容性的金融措施，创新信贷机构发放农村贷款的办法，制定粮食作物“作物保险”和“自然灾害法”，为贫困地区农业经济发展提供金融支持，推动印度经济的“包容性增长”。

三、印度包容性扶贫教训总结

当然，印度包容性增长的扶贫开发模式并非尽善尽美，也存在诸多问题，尤其表现在各项包容性增长政策的制定和落实上。在一定程度上，这些问题抑制了印度经济社会包容性发展进程，但也为其他发展中国家实施包容性增长提供了宝贵的实践教训。

（一）财政赤字严重，内债负担堪忧

包容性增长的扶贫政策确定后，印度政府千方百计增强贫困地区的硬实力，制订了一系列促进能源、基础设施建设的发展规划。大规模的能源、基础设施建设投入，导致印度原本捉襟见肘的财

政收入更加困难,财政赤字率居高不下。印度现已成为世界上财政赤字率最高的国家之一,多次受到国际货币基金组织和世界银行的警告^[25]。为减少贫困地区农民基本种粮支出和城镇居民生活费用,印度政府花费巨额财政补贴,维护城乡居民利益。一旦农业投入物补贴和粮食补贴减少,城乡居民利益受损,必然加剧社会矛盾,城乡不稳,因此印度政府减少财政赤字的目标短期内难以实现。此外,印度政府为弥补财政缺口,大量增发通货筹集资金,由于旧债沉重,每年仅还本付息就要耗费国库一半收入,沉重的内债制约着印度经济发展投资的增加。

(二)政策执行力弱,教育投资顾此失彼

为了解决本国贫富分化问题,印度政府制定了相关政策和措施,但没有得到有效实施,还有一些政策在落实过程中偏离了最初的本意。在学习印度经验的同时,这些教训应该引起我们的警戒。最为突出的教训当属印度的教育问题,印度长期以来坚持高等教育优先,基础教育次之的政策。印度拥有 253 所大学和 13 150 所学院,在发展中国家堪称佼佼者,有一部分高等学府更是跻身于世界一流大学的行列,但印度高等教育的发展是以牺牲基础教育为代价的。世界银行一份报告指出:印度对教育的总投入与相近发展水平的国家并无大异,不同的是印度教育投入的天平过于向高等教育倾斜^[26]。印度政府花费大量财政收入支持和补贴印度高等教育机构,而对基础教育的投资仅占整个教育投入的一半,加之基础教育先天性的问题,导致印度基础教育无论是数量还是质量都处于较低水平,长期对高等教育在政策方面的倾斜使印度形成了“金字塔”式的教育结构。这种制度设计很不利于普通百姓均衡享受公平教育,从而解决“代际贫困”问题。

(三)经济制度缺陷,“涓滴假说”失效

为摆脱贫困现状,促进民族经济发展,印度在允许私营经济存在的同时,大力发展国营经济,从而形成公私并存的混合经济体制。首先,印度政府并没有采取积极有效的政策鼓励私营经济有序发展,反而凭借工业政策、许可证政策、反垄断法等限制私营经济发展,削弱私营经济对民族经济发展的推动作用。其次,印度政府在保留市场机制作用的同时,不断加强对混合经济的宏观管理,实行市场调节与经济计划相结合的宏观管理机制。然而,印度政府又不完全依赖利用管制价格政策、控制利率政策和限制汇率政策等多种方式,限制市场机制的调节作用,“看得见的手”和“看不见的手”作用失衡。最后,印度政府一方面大力发展对外经济,另一面则采取高关税壁垒和非关税壁垒等政策严格限制商品进口,利用缩小投资领域,降低必须转让技术投资比例等政策阻碍外资输入,民族经济狭隘主义盛行,缩小了贫困人口就业渠道。印度经济发展缺少必要的宽松自由的政策环境,经济对外开放的相对保守与相对封闭性明显,导致印度经济有限的增长收益并没有惠及所有人群,贫困人口也没有随着经济增长而自然减少,“涓滴假说”失效。

(四)产业结构断层,城乡两极分化

印度是第一产业占国民经济主导地位的农业国家,70%的人口生活在农村,农村劳动力占劳动力总量的 74.41%,农村就业人口占总就业人数的 74.5%^[27]。随着城市经济的迅速发展,农村聚落的衰败,大量农村剩余劳动力涌向城市。印度政府为缓解就业压力,减少贫困,变输血为造血,积极推进经济结构转型,大力发展第三产业。2011 年印度服务业占 GDP 的比重约为 56.37%^[28],已达到中等发达国家水平,但过度发展的第三产业,尤以高新技术为主导的 IT 业显著,只吸纳了精英阶层(仅占印度劳动力总数 2%),大量受教育程度低的农村剩余劳动力没有享受到新技术产业发展带来的好处,导致印度经济发展为“缺乏就业的经济增长”。与此同时,能吸收大量农业劳动力的第二产业(主要是制造业)发展缓慢,难以为农村剩余劳动力提供就业岗位。第三产业过度发展,导致第二产业跟不上,二产出现断层,难以有效衔接第一和第三产业。三产比例失调,导致产业发展和劳动力素质错配,劳动密集型产业和资本——知识密集型产业矛盾突出,加剧贫富分化和区域经济失衡,最终导致城乡两极矛盾尖锐,低收入群体沦为经济发展的牺牲品。

四、中印不同国情对扶贫的影响

作为发展中大国,中印两国有着相似的历史经历、资源禀赋、时代使命,但不同的国家治理体制、经济发展模式、教育水平差异等,在实施包容性扶贫开发中有着不同的影响。

(一)政府发挥的作用不同

中国共产党作为执政党始终把消除贫困、改善民生、实现共同富裕视为社会主义的本质要求,一是在实施扶贫战略中,具有集中力量办大事的政治优势和强大的政策执行力,这为强力推进扶贫开发战略、减贫扶贫提供了强有力的制度保障。二是从中央到基层构建起强大的组织网络,更能注重指导整个经济活动,打好扶贫攻坚战,注重改善民生,时刻把党和政府的温暖送到千家万户,惠及普通百姓。三是国家实施的扶贫政策,能够最大限度地动用社会资源,调动财政金融资本、社会资本、人力资本,优化市场环境,促进工业化健康有序发展,扩大就业空间,创造就业机会,夯实起中国扶贫减贫的经济基础。相比于中国,首先,印度实行的是议会民主制和多党执政,常常在决策的过程中政党纷争不断,致使政局动荡、决策效率低下。其次,印度民族多达 100 多个,农村人口占 74%,区域之间、城乡之间发展极不平衡,加上 81%信奉印度教的和 1.4 亿信奉穆斯林教的印度人之间矛盾异常尖锐^[29],以及种姓制度等给政党带来了浓厚的教派主义色彩,不时因政见不同带来严重的教派冲突,直至大规模的流血事件。印度的政局常常会因政权更迭,致使制定的政策难以为继。第三,印度各邦之间存在较大差距,基层政权带有很强的地方、宗教、种族色彩,治理结构、体制的差异性也常常会分散力量,直接影响扶贫减贫的效果。

(二)经济增长路径不同

经济增长的方式直接攸关能否提供给扶贫强有力的财力支撑。经过 30 多年的发展,中国产业结构不断完善,据统计,2012 年中国一、二、三产业总产值占 GDP 的比重分别是 10.09%、45.31%和 44.60%^[30],第二产业发达为农村贫困人口转移创造了大量的就业机会。同时健全的立体交通网络和逐步完善的公共基础设施,也为我国利用地方资源大力发展经济,增加生产性就业,减少贫困人口创造了很好的条件。同期,印度的一、二、三产业总产值占 GDP 的比重分别为 18.7%、26.76%和 54.54%,产业结构中第三产业所占比重大,经济增长主要依靠服务业^[31]。尽管以第三产业为主的经济增长之路有利于最大限度吸收劳动力,增加就业机会,但服务业对经济的刺激作用是有限的,二产的虚弱导致印度基础设施落后,农村地区尤为突出。文献显示,在过去的 60 多年里,印度对基础设施的投资严重不足,根据世界银行的统计,印度仅将 GDP 的 4%用于基础设施投资(我国用于基础设施的投资占 GDP 的 9%)。基于此原因,印度的基础设施建设严重滞后,尤其是其低劣的道路、港口和电力基础设施。按实际需要,印度需要 8 000 多英里的高速公路,才能使交通状况有较大改善。而目前仅有 1 000 英里。不仅公路数量少,且堵塞严重。整个印度每年因交通堵塞与事故引起的损失高达 60 亿美元。基础设施滞后直接有碍资源的开发、生产力的提高和贫困人口生存条件的改善。

(三)教育水平差异明显

人口素质直接决定是否具有摆脱贫困的能力,因此,教育显得尤为重要。2013 年中国教育事业发展统计公报显示,小学学龄儿童净入学率达到 99.71%^[32],全国高中阶段教育(包括普通高中、成人高中、中等职业学校)毛入学率 85%^[33],各类高等教育在学总规模达到 3 460 万人,高等教育毛入学率达到 34.5%^[34]。这些数据表明,中国贫困人口均可均享受受教育的权利,受教育水平不断提高,教育扶贫成果显著。在印度,据 2001 年人口普查结果显示,印度男性与女性的识字率分别为 75.85%和 54.16%,总识字率为 65.38%,有近 40%的人口是文盲,2013 年印度的高等教育毛入学率接近于 19%,远远低于世界 26%的平均水平^[35]。同时,贫富差距也很严重。20%的收入最低的家庭占全部收入的 7%,10%的收入最高的家庭拥有全部收入的 34%。印度处在贫困线以下的

人口在独立初期为 40%，到 20 世纪 50 年代至 70 年代，这个比重上升到 50% 左右^[36]。贫困地区的贫困人口更是很难接受高等教育，并通过教育改变家庭家族贫困现状。这一现象还会持续相当长的一段时期。

五、印度包容性增长扶贫对中国的启示

中印两国作为发展中大国和新型工业化国家，既有着相似的历史背景，也有着很大的差异性。在新的环境下，两国面临着反贫困、实现经济社会包容性发展的巨大挑战，这需从实际出发，优化产业结构，提高经济发展质量；需要构建社会安全网络，着力解决民生问题，实现发展成果惠及人民的目标。充分学习借鉴印度在包容性增长扶贫开发中一些好的做法，对探索适合我国现实需要的包容性增长的扶贫路径，实现城乡经济社会高效、可持续、包容性发展，具有积极的启示作用。

（一）重视农村基础设施建设，转变农业经济发展方式

根据印度经验，要解决贫困问题，实现包容性增长的扶贫开发，重点是要扶持贫困落后地区，尤其是贫困地区的基础设施建设，为弱势地区和群体发展创造条件，提供机会。因此，首先国家层面必须优化基础设施的顶层设计，增加对贫困地区基础设施的财政投入，合理利用贫困地区资源禀赋，因地制宜发展特色农业、特色旅游业、特色种养殖业，促进效益农业、规模农业的发展，转变经营方式，为贫困人口提供充分的就业机会。其次，夯实农村交通、能源基础设施，连接乡村道路与重要农产品市场，畅通销售渠道，实现农村地区资源的转移和劳动力合理流动，扩大增收渠道。三是扩大信息网络的覆盖面。信息的不对称和信息的阻塞是造成贫困的主要因素，为此印度政府充分利用信息技术的优势投入大量财力在贫困地区实施了信息网络工程，为增强贫困地区与外界联系、发挥属地资源优势、提高贫困人口技能、让更多人走出偏远山区寻找就业机会创造了很好的条件，脱贫效果明显。尽管我国政府在农村地区实施了“村村通”等一系列信息建设，但贫困地区信息的死角、盲点还很多，妨碍与外界的联系，亟需解决。四是高度重视贫困地区农田水利等基础设施建设。水利是农业的命脉。鉴于我国贫困地区田块分割严重和农田水利基础设施长期失修等现实，国家应该列出专款，加大修复贫困地区的农田水利基础设施的力度，为贫困人口发展特色种养殖业，确保基本收入提供保障。五是提高贫困地区资源利用率。根据自愿的原则，鼓励和支持贫困地区和农户发展规模化效益种养殖业，走集约化、规模化道路，促进传统农业向现代农业的转变，增加贫困人口的收入来源。要正确处理好城镇化和农业发展的关系。统筹城乡发展，避免减少农耕地的大肆占用而造成的农民返贫、赤贫，保留农民的基本收入来源，促进贫困地区可持续发展。

（二）建构社会安全网络，促进包容性持续发展

印度社会保障制度存在明显的二元特征和覆盖面严重不足的问题，邦际之间、城乡之间、部门之间和职业之间的社保差异明显，这不利于包容性增长的扶贫开发。因此，我国只有实行全覆盖、多层次的社会保障制度，建构社会安全网络，让全体社会成员都能受益，才能真正发挥社会保障制度在社会发展中的作用，实现经济社会的包容性持续性发展。一是要确保城乡一体化的社会保障制度落到实处，扩大贫困扶持范围，向城镇低收入者和农村特殊群体倾斜，让更多的贫困人口受益，实现贫困人口的全覆盖。二是加大对农村地区基本社会服务的投资力度，尤其要加大对贫困地区教育的投入力度；教育先强师，要对贫困地区师资队伍进行多方式、多渠道的培训，提高教师质量，同时采取多种措施尽可能引进优秀的师资力量，鼓励东部沿海发达地区优秀师资扶贫支教，改善教师的工作条件，增加贫困地区教师的工资补贴，稳定教师队伍；改善教育基础设施，减免贫困地区高中阶段教育的学费，使广大贫困地区的孩子能均等地接受教育，学以致用，为贫困地区脱贫奠定人才基础。三是建立和完善农村医疗卫生保障制度，向特殊贫困群体提供医疗援助，构建贫困地区农村农民就医支撑起社会安全网，避免出现“因病致贫”现象；加大西部贫困地区医疗卫生设施的投资力度，着力改善乡镇卫生院和村级卫生室的医疗条件，投资配置必备医疗设备，提供专项经费定期

举办医务人员专业技术培训,切实提高医务人员的医疗水平,满足贫困人群就近就医需要。四是加强反贫困的法律法规建设,建立完善针对贫困地区和贫困人口的法律保障制度,确保贫困人口的生存权和发展权。最后,正确处理好生态保护与发展之间的关系,有限利用资源,发展绿色生态产业,走可持续的扶贫发展之路,实现反贫困与和社会公共福利的和谐统一。

(三)深化合作服务意识,提升政府治理质量

印度是多党制的国家,也是世界上政党最多的国家之一。这种多党制致使印度分立集团众多、社会结构复杂,在实施包容性增长的扶贫开发过程中,政府治理力量分散,难以形成合理力,执行决策迟缓,影响扶贫效率。这从反面充分说明,加强治理能力建设,整合资源提高政府治理质量,对贫困地区实现包容性增长的扶贫开发尤为重要。首先,充分发挥各级党组织在反贫困中的战斗堡垒作用,凝聚力量,形成共识,集中实力打好不同区域的扶贫攻坚战;政府在制定反贫困的政策中要充分发挥“智库”、“智囊团”的作用,强化政策的透明性、公开性和针对性,注重公众的参与性和实施的可操作性。同时,对于不同的区域、民族、群体要注重政策的灵活性和倾斜性。其次,要深化政府各部门的合作服务意识。减贫扶贫实现经济社会的包容性增长,涉及面宽、范围广,不仅仅是扶贫主管部门的事情,而是需要各政府机构的通力合作,在合作协调中,既要分工明确,又要强调配合,还要有效保障监督,举主导力量实现各个目标击破,确保2020年按时完成扶贫攻坚的总任务。三是对扶贫资金的使用要有所侧重,注重效率与公平。扶贫资金不仅要考虑连片特困地区、国家重点扶持贫困县等区域性贫困地区,还要充分考虑非贫困县贫困群体的实际情况,要提高瞄准对象的精确性,减少瞄准偏差,妥善使用扶贫资金,避免扶贫资源的浪费,提高扶贫效率。四是制定可行的包容性增长扶贫开发模式评价体系,加强监测和评估。构建评价体系既要充分借鉴亚行已经开发出的评价指标,又要基于我国不同连片特困地区的现实情况,以便客观公正掌握真实情况,评估扶贫效果,调整扶贫政策,实行反贫困政策的动态化跟踪。要扩大监督的范围,不能仅局限于自我监督,要让媒体、社会、贫困群体也加入到监督的圈子中,倾听他们的声音,从而确保减贫扶贫工作的有效开展和扶贫政策的科学决策,提高政策实施的效果。

(四)提高贫困人口基本技能,改善贫困地区生存环境

印度政府在实施包容性增长的扶贫开发中十分重视贫困群体的生产性就业,但要保障就业,就必须重视人力资源的开发,帮助贫困人口提高劳动技能,拓宽就业渠道,印度在人力资源开发方面取得的经验值得学习借鉴。实践证明,我国连片特困地区贫困的根源之一源自于贫困人群素质的不高与劳动技能的缺乏。一是中央和各地方政府要分层次加大对贫困地区的人力资源开发的投入,尤其是要高度重视贫困地区的职业技术教育,通过增强贫困人口的自我发展能力和就业能力,阻击贫困的代际传递;建立起学校与就业企业的协调机制,确保上学者可充分就业,以提高贫困人口子女学习的积极性。二是要通过科技下乡、科技专员驻村驻户、兴办农业技术孵化器、发展农业专业合作社、农特产品股份公司等形式定期向贫困地区农民提供农业种养殖新知识,更新传统品种,培育种养殖大户、新型农业经营主体,培养“永久牌”的贫困地区科技带头人,增强实用技术的辐射力和推广力。同时,要帮助贫困地区季节打工的农民提高劳务转移技能和择业技能,实现农民生计的多样化和收入来源的多样化。三是选择临近中小城镇、小集镇、具有一定资源优势 and 交通条件好的地区,进行整体规划,对生存环境恶劣、生态敏感的贫困地区的贫困人口实行整体性搬迁安置。通过挖掘传统民间艺术开发旅游产品,发展农家乐等休闲业等,提供摆脱贫困的选择空间,帮助搬迁农民实现充分的再就业。四是科学规划、合理布局、因地制宜、突出重点、倾斜投入的基础上,通过发展地方农特产品深加工、打造边境边贸专业市场、开发旅游资源开发等,依托产业规模经营和技术升级,结合具体市场需求等情况,形成一镇一主导产业的格局,延伸产业链条,用产业化带动贫困地区中小城镇发展,提升吸纳剩余劳动力的能力,拉动就业,帮助贫困人口实现再就业摆脱贫困。

(五)构建参与式反贫困体系,建立社会扶贫大格局

印度在实现包容性增长的扶贫开发过程中除政府主导作用外,也重视发挥非政府组织和私人机构的参与,但由于存在监管缺位、资金短缺等种种问题,非政府组织目前发挥的作用有限,贫困人口的参与意识较为淡漠,公众对贫困地区滞后的基础设施和贫民区蔓延的现状熟视无睹,直接影响印度包容性增长的扶贫开发的绩效。印度的事实说明,实施包容性增长的扶贫开发治理要求政府、非政府组织、私人组织和公民个人都要发挥各自作用,构建参与式反贫困体系,形成社会扶贫大格局。一是要建立政府主导、政策支撑的反贫困政策机制、投入机制、社会参与机制、激励机制、考评机制等,动员全社会共同参与反贫困社会实践活动,着重培养贫困地区、贫困人口的自我发展能力,从单纯依靠“输血”转变为自我“造血”,从根本上解决贫困问题。二是要积极吸纳包括联合国、国际红十字会、慈善机构、光彩事业、民营企业、社会团体等在内的国际、国内组织,通过提供反贫困援助和低息贷款、产业扶贫、知识扶贫、企业扶贫等形式,支持扶贫开发活动,提升贫困地区经济社会发展能力。三是培养贫困人口自我发展能力。要强化主体意识,积极引导受援者成为反贫困的主体,建言献策,积极参与,主动落实国家反贫困的政策,同时也要监督政府的反贫困工作,提高反贫困工作科学性和效率,不断加快贫困地区减贫进程,真正从包容性扶贫开发中受益,共享改革和经济发展成果。

六、结束语

贫困是世界各国共同面临的现实问题。中印两国同属文明古国和新型工业化国家,有着相同或相似的历史文化,在扶贫的道路上面临着经济社会发展的共同使命,拥有共同的梦想。包容性增长作为一种扶贫开发的全新理论,在促进经济社会包容性、可持续和平衡的发展中对两国具有同样的重要意义。只有两国在实施包容性增长的扶贫开发模式中相互学习,相互借鉴,这一理论的内涵才能真正得以发展、丰富、完善和成熟,其理论也才能指导发展中国家的扶贫开发,不断创新扶贫开发模式,最终为人类的反贫困事业做出更大贡献。

参考文献:

- [1] World Bank: World Development Report 2010[R]. Washington DC: World Bank, 2010.
- [2] Panel Paper for the Twenty-Fifth Anniversary Session of IFAD's Governing Council : Achieving the Millennium Development Goals by Enabling the Rural Poor to Overcome their Poverty[R]. Panel Paper for the Twenty-Fifth Anniversary Session of IFAD's Governing Council, 2003.
- [3] Asian Development Bank: Stephan Klasen. Measuring and Monitoring Inclusive Growth: Multiple Definitions, Open Questions, and Some Constructive Proposals[R]. Sustainable Development Working Papers, 2010.
- [4] 王志章,王晓蒙. 包容性增长:背景概念与印度经验[J]. 南亚研究, 2011(4):110-111.
- [5] Government of India Ministry of Finance: Economic Survey 2005—2006[R]. New Delhi, 2006.
- [6] 商务部综合司. 2012 年印度货物贸易及中印双边贸易概况[EB/OL]. (2013-03-29) [2014-05-02]. <http://www.tdb.org.cn/news/680599>, 2014-09-12.
- [7] Dreze Jean, Amartya Sen. India: Economic Development and Social Opportunity [M]. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- [8] Ashutosh Varshney. Ethnic Conflict and Civil Society: India and Beyond [EB/OL]. (2001-12-17) [2014-04-23]. http://www.wws.princeton.edu/world_politics/apr01/conflict.html
- [9] 印度中文网. 印度富人与穷人之间差距有多大[EB/OL]. (2013-07-29) [2014-09-12]. <http://www.indiacn.com/news/shehui/17153.html>, 2014-09-12.
- [10] Jandhyala B. G. Inclusive Growth and Education: On the Approach to the Eleventh Plan[J]. Economic and Political Weekly, 2007, 42(38):3872-3877.
- [11] Nandita Markandan. A Consolidated Model of Pensions for Indian[EB/OL]. (2013-06-12) [2014-09-02]. <http://www.ccsindia.org/RP01-14.Html>.
- [12] India, Raising the Sights: Better Health Systems for India's Poor[R]. World Bank Report, 2001.
- [13] Ismail Radwan, India-Private Health Services for the Poor-policy Note[R]. World Bank Report, 2005.
- [14] Ifzal Ali. Inequality and the Imperative for Inclusive Growth in Asia [EB/OL]. (2007-09-12) [2014-09-04]. <http://www.adbi>.

- org/conf/2426.inequality.imperative.growth.
- [15] Quick Estimates of National Income. Consumption Expenditure, Saving and Capital Formation 2010—2011[R].Central Statistics Office, Ministry of Statistics and Program me Implementation, Govt. of India, New Delhi,2012.
- [16] Deininger K, S. Jin.Land reforms, poverty reduction, and economic growth: evidence from India [J]. Journal of development studies,2009,45(4):496-521.
- [17] Chatterjee, Shiladitya. Poverty Reduction Strategies-Lessons from the Asian andPacific Region on Inclusive Development [J]. Asian Development Review 2005,22(1):12-44.
- [18] Ramaswamy, K.V.Capacity intensity, productivity and returns to scale in modern smallindustries[J].Indian Economic Review, 2009,28(2): 157-73.
- [19] Baldacci, Emanuele, Maria et al., De Mello. More on the Effectiveness of PublicSpending on Health Care and Education: A Covariance Structure Model [J].Journal of International Development,2003,15: 709-25.
- [20] Burgess R, Stern N. Social security in developing countries: What, why, who and how? [EB/OL].(2011-10-03) [2014-09-05]. <http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780198233008.001.0001/acprof-9780198233008>
- [21] Dev S M. Social Security for Indian Workers: Performance and Issues [J]. Indian Journal of Labour Economics,39 (4): 883-914.
- [22] Radhakrishna, R., K.H. Rao, K. Subbarao. Reducing Vulnerability and Enhancing Opportunity Towards a More Effective Use of India's Safety Net Programs[R]. Draft Report, South Asia Human Development, World Bank,2004.
- [23] Kaufmann, Daniel, Aart Kraay et al. Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996—2007[R]. Policy Research Working Paper No. 4654. Washington, DC:World Bank,2008.
- [24] World Bank. India Inclusive Growth and Service delivery: Building on India's Success[R].Development Policy Review,2006.
- [25] 文富德. 印度经济改革的成绩与问题[J]. 南亚研究,2012(1):92-99.
- [26] 印度的持续改革和减少贫困[R]. 世界银行,2004.
- [27] 任佳. 印度工业化进程中产业结构演变的内在机理[D]. 上海:复旦大学,2006.
- [28] 中国社会科学院. 新兴经济体蓝皮书:金砖国家发展报告[R]. 北京:社会科学文献出版社,2013.
- [29] 威奈·莱,威廉·L·西蒙. 思考印度[M]. 宣晓凤,汤风云,译. 上海:上海大学出版社,2010:7-46.
- [30] 国家统计局. 国民经济核算. [2014-09-12].<http://data.stats.gov.cn/workspace/index? m=hgnd>.
- [31] Dreze, Jean and Amartya Sen. India: Economic Development and Social Opportunity[M]. Oxford:Oxford University Press, 2012.
- [32] 2013 年全国小学学龄儿童净入学率 99.71%,女童高于男童[EB/OL].(2014-07-07) [2014-09-12].http://ysx.eol.cn/rmtj_11150/20140707/t20140707_1147499.shtml.
- [33] 2013 年全国高中阶段毛入学率为 85%,同比提高 1% [EB/OL].(2013-08-26) [2014-09-12].http://gaozhong.eol.cn/gaozhong_news_11021/20130826/t20130826_1006988.shtml
- [34] 李睿.教育部:2013 年中国高等教育毛入学率达 34.5%[EB/OL].(2014-07-07) [2014-09-12]. http://edu.china.com.cn/2014-07/07/content_32874458.htm.
- [35] 苗淼. 印度政府宣布高等教育毛入学率 2020 年将达 30% [EB/OL].(2013-09-20) [2014-09-12].http://www.jyb.cn/world/gjsx/201309/t20130920_552897.html.
- [36] 徐滇庆,柯睿思,李昕. 终结贫困之路——中国和印度发展战略比较[M]. 北京:机械工业出版社,2009:252-254.

责任编辑 张颖超