政策支持系列1/1

联合国粮食及农业组织亚太区域办事处

亚洲部分经济体的快速发展

农业和粮食安全的经验与影响

综合报告

联合国粮食及农业组织　编

中国农业出版社

政策支持系列 1/1
联合国粮食及农业组织亚太区域办事处

亚洲部分经济体的快速发展：

农业和粮食安全的经验与影响

综 合 报 告

联合国粮食及农业组织　编

钱　钰　译审

中 国 农 业 出 版 社
联合国粮食及农业组织
2009 · 北京

14－CPP/09

本出版物的原版系英文，即 *Rapid Growth of Selected Asian Economies. Lessons and Implications for Agriculture and Food Security: Synthesis Report*（*Policy Assistance Series 1/1*），由联合国粮食及农业组织于 2006 年出版。此中文翻译由中国农业部国际交流服务中心安排并对翻译的准确性及质量负全部责任。如有出入，应以英文原版为准。

ISBN 978-7-109-13552-9

本信息产品中使用的名称和介绍的材料，并不意味着联合国粮食及农业组织（粮农组织）对任何国家、领地、城市、地区或其当局的法律或发展状态、或对其国界或边界的划分表示任何意见。提及具体的公司或厂商产品，无论是否含有专利，并不意味着这些公司或产品得到粮农组织的认可或推荐，优于未提及的其它类似公司或产品。本出版物中表达的观点系作者的观点，并不一定反映粮农组织的观点。

版权所有。为教育和非商业目的的复制和传播本信息产品中的材料不必事先得到版权持有者的书面准许，只需充分说明来源即可。未经版权持有者书面许可，不得为销售或其它商业目的的复制本信息产品中的材料。申请这种许可应致函：

Chief，Electronic Publishing Policy and Support Branch
Communication Division
FAO
Viale delle Terme di Caracalla，00153 Rome，Italy
或以电子函件致：
copyright@fao.org

© 粮农组织 2006 年（英文版）
© 粮农组织 2009 年（中文版）

前　言

亚太区域是当今世界上最有活力的经济区，在近几十年来取得并保持了快速的经济发展。在一代人的时间内，该区域的大量人口脱离了贫困陷阱。扶持政策和经济环境、充足的投资以及人力和机构能力建设都推动了这一增长；农业和农村部门的进步有助于实现良好的整体经济绩效，与此同时，它们也受益于整体经济良性发展。在近期的发展趋势中，中国和印度的增长值得注意，不仅因为二者的绝对规模庞大，而且其对区域和全球的影响也在逐渐扩大。和其他亚洲国家类似，这两个国家的农业部门在发展的各个阶段都发挥着至关重要的作用。而本区域内规模较小的活力经济体，如泰国和越南则展示了农业发展和农产品贸易如何能够有效地减少贫困和粮食不安全。即便是在被视为“以制造业为基础、出口导向型增长模式”典范的韩国，农业也在发展的初期阶段发挥了关键作用。

虽然亚洲仍然拥有世界上最多的粮食不安全人口，但当前的经济和农业发展势头表明，该区域完全有可能实现千年发展目标（MDG）的第一个目标——在2015年前将饥饿人口比例减半。但是，要实现世界粮食首脑会议（WFS）上确定的营养不足人数减半的目标，则需要在未来的十年内大幅度加强减少饥饿的努力。如果大型经济体快速发展的积极影响能够带动本区域内的其他国家，包括其自身的农业和农村发展部门，那么可能会加快实现千年发展目标和世界粮食首脑会议目标的速度。农业和农村发展部门是经济发展惠及弱势群体的关键渠道。

联合国粮食及农业组织亚太区域办事处和政策援助司的职能之一就是分析本区域变化的驱动力以及成员方对政策援助的新要求。两家单位共同启动了本项研究，以改善对主要发展形势及其影响的了解。鉴于此，设计并开展了一项诊断研究——中国、印度和亚洲其他部分经济体：亚洲和环太平洋国家经济快速发展对农业和粮食安全的影响。专家们对五个选定亚洲国家开展了深入研究，即中国、印度、韩国、泰国和越南。就中国和印

度而言，研究分析了两国近期取得的卓越成就，及其对自身和其他国家（或地区）农业部门的影响，特别是本区域其他国家（或地区），不过也包括其他区域。就韩国、泰国和越南而言，研究的基础相似，不过特别关注了这些国家在政策、体制改革和项目执行中的经验，而这些经验可能会对本区域的其他国家（或地区）非常有价值。

考虑到近期出版了大量研究中国和印度发展的文献，联合国粮食及农业组织的案例研究并未重复他人的工作，而是在已有知识的基础上进行深入的分析和解读，仅在适当的时候引用前人的成果。这样的研究有助于衡量本区域各经济体在当前和今后可能受到的影响；而且，中国和印度的经验能够让我们认识到驱动经济增长的关键要素，重点在于发挥农业和非农产业的不同作用以及采取重大政策和机制变革以促进农业发展、减贫和保障粮食安全。同时还点出了如果要保持两国的发展速度必须克服的关键挑战。

韩国、泰国和越南的经验提供了有趣的例证，说明了如何在经济转型的同时取得农业发展和粮食安全方面的成功。虽然这些国家在发展阶段、历史背景、初期状况和经济制度上都存在着差异，但是它们都采取了适合本国形势的政策和制度措施，在解决贫困问题、实现粮食安全方面取得了巨大成就。把它们的经验记录下来，希望能够为面临类似问题的国家（或地区）提供相关经验，包括如何减少部门间不平衡、按照国际贸易新规则调整政策以及保持农业和农村发展以消除贫困和饥饿。

本项研究的结果分别写入三册书，形成一个系列。本册综合了五个国别案例研究中的主要发现和结论，并选取不同渠道的出版信息予以补充。最后总结了获得的经验，意在帮助各国（或地区）加速或维持本国（或地区）的农业和农村发展，最终实现消除贫困和饥饿的千年发展目标。第二册是中国和印度的国别案例研究——快速发展的经验及其对本区域及其他地区的影响；第三册是韩国、泰国和越南的国别案例研究以及从中获得的经验和教训。

我们希望读者特别是与农业发展政策相关的人士，能够发现这一案例

研究的价值，并且对你们的工作有所帮助。未来还需要开展进一步的工作，联合国粮食及农业组织邀请在分析和政策领域活跃的其他国家和区域的机构一起加入进来，共同努力。

联合国粮食及农业组织副总干事
联合国粮食及农业组织亚太区域代表
何昌垂

联合国粮食及农业组织政策援助司司长
Mafa E. Chipeta

致　　谢

联合国粮食及农业组织亚太区域办事处和政策援助司很荣幸代表联合国粮食及农业组织，诚挚地感谢与我们在此项工作中进行合作的各国（或地区）政府高级官员，以及各国别报告的作者、资料提供者和审阅人。还想借此机会感谢韩国政府对汉城研讨会的资助。在联合国粮食及农业组织内部，特别感谢常驻曼谷的亚太区域政策援助处发挥的主导作用，尤其是 Purushottam Mudbhary 在组织和协调国别报告、资料和汉城研讨会方面的准备工作，以及 Saifullah Syed 在启动研究和组织在曼谷的第一次审议会方面所做的工作。联合国粮食及农业组织总部给予了实际帮助，特别是来自政策援助司 Neela Gangadharan 和 Carlos Santana 的帮助。

本综合报告由以 Purushottam Mudbhary 为组长的小组撰写，组员包括农业政策支持处处长 Neela Gangadharan，顾问是来自美国康奈尔大学的终身荣誉教授 Randy Barker 和澳大利亚麦考瑞大学的副教授 Melanie Beresford，他们在技术和编辑方面提供了意见和建议。Robin Leslie 对本书的编辑也给予了帮助。

缩　略　语

AMS	综合支持量
CGIAR	国际农业研究磋商小组
DDA	多哈发展议程
FDI	外国直接投资
FTA	自由贸易协定
GDP	国内生产总值
GTAP	全球贸易分析模型
HRS	家庭联产承包责任制
ICOR	增量资本产出比
MDGs	千年发展目标
MSP	最低支持价格
NSS	国家抽样调查
SOEs	国有企业
TFP	全要素生产率
TVEs	乡镇企业
UPA	统一进步联盟
WTO	世界贸易组织

目　　录

前言
致谢
缩略语
一、引言 …… 1
（一）背景 …… 1
（二）报告结构 …… 1
二、中国和印度的惊人发展 …… 2
（一）中国的成就 …… 2
（二）印度的成就 …… 3
（三）中国和印度的前景及其影响 …… 5
（四）对国内政策改革的挑战和影响 …… 8
（五）经验 …… 11
三、亚洲其他高速发展的经济体——韩国、泰国和越南 …… 13
（一）韩国 …… 13
（二）泰国 …… 14
（三）越南 …… 15
四、五国经验总结 …… 18
（一）农业在经济发展中的作用 …… 18
（二）贫困、粮食安全和收入不均 …… 20
（三）农业重组 …… 21
（四）政策的作用 …… 22
（五）政府的作用 …… 23
（六）结束语 …… 24
附录 1 …… 26
附录 2 …… 27
主要参考文献 …… 30

一、引　　言

（一）背景

亚洲地区正经历着社会、经济、地缘政治甚至是文化上的快速转型，结构重组、稳定的宏观经济以及相应的规范措施都推动了这些变化，这一区域有效地利用了全球化、市场自由化以及新制度安排（如世界贸易组织和区域协定所提供的）带来的机遇。在 20 世纪 90 年代，该区域经历了前所未有的经济危机，但是现在许多人都认为，该区域不仅从危机中站起来了，而且还正在变得日益强大，足以更好地应对未来的气候剧变。许多国家前进的步伐越发稳健，少数国家的经济增长速度重新回到甚至超过之前曾经达到的高峰水平。

日新月异的变化不仅源自外部影响，在很大程度上也来自内部动力，尤其是管理整个经济（尤其是农业部门）公共政策措施的性质及其执行效率。扶持政策和经济环境，包括独一无二的农村发展模式，都造就了许多成功的故事。

亚洲国家在农业和粮食安全方面拥有取得巨大成就的潜力。然而，为实现这一愿望而制定政策和战略时还需认识到亚洲国家在许多方面存在着巨大差异，如农产品贸易、粮食安全状况以及农业经济结构等。一个共同而且是良性的发展成就是本区域差不多所有国家在粮食方面都能够自给自足（或基本如此），许多国家甚至从严重依赖进口转变为净出口。在南亚，农产品进口占出口总量的比例从 1980 年的 24％降至 2002 年的 11％，而东南亚则从 10％降到 6％。

在粮食安全方面，虽然亚洲地区在粮食生产和整体发展方面取得了令人瞩目的成果，但仍然是世界上营养不良人口绝对数量最多的地区。即使是本地区主要的粮食净出口国，在其国内某些地方仍遭受粮食不安全的痛苦。其他国家包括粮食净进口国中（尽管这些国家的粮食安全状况相对较好）、不参与农产品贸易的粮食不安全国家、粮食不安全的进口国、粮食安全相对稳定且自给自足的国家以及粮食安全的出口国。

在快速转型过程中，过去的传统战略可能不足以应对持续存在的贫困、不平等和粮食不安全等问题。有必要采取新的视角，审视国内变化以及一些国家惊人发展的地区影响。本报告中开展的案例诊断研究讨论了近期一个非常重要的现象，即世界上人口最多的两个国家——中国和印度的快速增长及其对农业和粮食安全政策及战略（包括对国内和国外）的影响，特别是对亚洲地区，不过也探讨了更广范围内对太平洋地区的影响。除此之外，还对韩国、泰国和越南开展了案例研究。虽然这些国家的历史背景和经济体制各不相同，但它们的发展历程是令人感兴趣的经济成功转型、社会进步和农业发展的例证。

（二）报告结构

本综合报告对五个国别研究进行了归纳，并补充了一些其他出版物中的相关信息。下面的第二部分将介绍两个巨人——中国和印度所取得的成就、对未来发展的展望、面临的挑战、国内外政策影响以及获得的经验。第三部分介绍几个小国——韩国、泰国和越南所取得的成就、面临的挑战和获得的经验。本报告最后对可持续农业和农村发展的政策影响进行了回顾，政策影响不仅包括对其本国的影响，还包括对亚洲及其他地区的影响；还归纳了这些国家为减少贫困和饥饿而采取的农业和农村发展战略以及政策方面的经验教训。

二、中国和印度的惊人发展

在近期取得成功的诸多国家中，有两个国家相当引人注目，它们就是中国和印度。这两个国家是经济巨人，它们最近几年（就中国而言则是几十年）的增长速度非常明显：这两个国家的转型必然会产生深远的影响，不仅对其国内，而且对世界上的其他国家也是如此。已经有迹象表明，这种影响包括这些巨型经济体因购买力增加而带来的新兴市场机遇，以及在生产某类产品方面越来越强的竞争力。评估可能的影响是非常重要的，以便帮助小型经济体能够制定和实施富有预见性的政策和战略，牢牢抓住即将到来的机遇，同时缓解那些无法面对挑战的行业可能遇到的困难。

但是中国和印度在农业上都经历了令人瞩目的发展，绿色革命之后是工业的快速发展和相对贫困的大幅减少。快速发展也给两国带来了同样的问题，如城乡收入差距拉大和环境恶化等。但是这两个国家取得这些发展的前提条件和推动力以及激励结构却大不相同。在本部分内，我们将分别讨论这两个国家走向转型的政策改革和体制改革。随后从如下方面对中国和印度进行比较：未来的发展趋势，两国的发展对国内经济及其他亚太国家可能产生的影响。清楚辩析了两国为保持农业和经济发展、实现千年发展目标所面临的共同问题。最后，突出强调了取得的经验教训。

很明显，这两个国家的收入增长会对本国农业、农村发展和食品产业的结构性改革产生持续压力，以应对不断变化的需求和消费者逐步改善的偏好。收入增加同样还会扩大与本区域及世界上其他国家的双向贸易机会。

因此，这两个人口大国的持续发展会严重影响本区域较小国家的贸易平衡、贸易方向、贸易机会和舞台的大小。需要对这些新兴经济体的增长模式进行及时分析，以制定和实施政策，实现收益最大化和损失最小化。

中国和印度拥有大规模的农业部门。中国的经验表明，农业发展在改革的前几年发挥了关键作用。印度的工业化程度没有中国高，农业仍是一个核心部门。虽然农业占国民生产总值的比例正在不断下降，但是农业占用的劳动力份额仍然很大。因此，农业部门的绩效对于未来实现千年发展目标具有重大意义。特别是对目标 1 来说，这一点诚然如此，目标 1 规定消除极端贫困和饥饿，要求在 1999—2015 年将生活在极端贫困和饥饿中的人口减半。鉴于中国和印度仍然拥有大量贫困人口（印度的贫困人口数量巨大），这两个国家继续减贫的努力会对本区域贫困人口的数量产生巨大影响，并且转变全球的贫困人口局面。近期两国的快速发展必然影响其国内政策，特别是涉及农村贫困、财富的分配不均、自然资源管理和可持续发展方面的政策。

虽然中国和印度的发展方式不尽相同，但是从它们的发展经验中都可以汲取有益的经验教训，如它们是如何应对贸易自由化、全球化、农业农村发展和减贫，积极进行调整的。而且，两国在农业研究和技术创新方面都日益成为本区域的领导角色。这对于本区域内较小国家有着特别的意义，因为这些国家面临着如下局面：来自于像国际农业研究磋商小组（CGIAR）这样的区域和国际研究机构的支持相对减少，这些国家需要重新配置本国的研究力量重心。

（一）中国的成就

1. 整体经济发展　改革初期（1979—1984 年），经济增长经历了农业国民生产总值的大幅提升。收入增加刺激了国内消费和高储蓄率，而储蓄又转化成对非农产业的物质资本投入。从 20 世纪 80 年代中期起，乡镇企业（TVEs）的增长推动了非农部门的发展。乡镇的集体化以及与之相伴的自给自足似乎都是乡镇企业发展的重要前提。中国这一独特的体制发展现象是导致贫困大幅减少的主要因素，这在其他地方是不可复制的。

得益于乡镇企业的发展，自 20 世纪 80 年代以来，中国的 GDP 年均增长速度高达 10%。在中

国的许多地方，农民的非农收入超过了农业收入。20 世纪 90 年代的改革实现了贸易和市场的自由化、财政和金融扩张、汇率贬值、扩大经济特区以吸引外国直接投资（FDI）以及国有企业改革等。2004 年中国超过美国，成为世界上接受外国直接投资最多的国家；很长时间以来，中国在接受外国直接投资方面位列发展中国家之首。

2. 农业生产和生产率的增长 中国的报告记录了 1978—1984 年改革初期农业经历的迅猛发展。中国的农业改革始于 1978 年。虽然目前普遍认为农业集体经营并非农业和农村发展的良策，但是集体化制度下的某些政策，如教育、卫生、农村基础设施建设和农业技术等，为随后的农业快速发展奠定了良好的基础。除大饥荒年代外，中国农业生产的发展速度始终快于人口的增长速度。1961—1978 年，中国的粮食单产从 1.2t/hm^2 增长到 2.8t/hm^2。随后，单产水平从 2.8t/hm^2 增至 5.4t/hm^2。在实施了家庭联产承包责任制（HRS）之后，农业以每年 7%的惊人速度发展。这一阶段解释农业发展的主要政策要素就是家庭承包制，该制度作为激励机制，给予个体农民控制土地和获取农业收入的权利。这项改革均等化——每个农户都获得一份质量均等的土地——的本质确保了大众能够广泛分享农村经济增长的益处。

自 1984 年以来，农业 GDP 的年均增长率为 3%～4%，但是这时的基数已经非常大了。这一阶段农业发展的主要引擎是劳动力密集型技术创新，特别是使用改良品种、使用化肥和灌溉设施等现代投入品。而这一时期对农村基础设施建设和科研的公共投入持续增长。

农业的迅速发展是在中国经济结构进行大幅调整、农业份额迅速下降的背景下发生的。1970 年农业占 GDP 的比例超过 35%，但 2004 年降至 15%。收入增加和城市化也是食品消费水平和格局发生重大变化的推动力之一。农业生产开始多元化，以满足不断变化的食品需求。肉类消费（猪肉和禽肉）猛增，随之而来的是对饲料粮（玉米和大豆）需求的快速增加。水产品消费也显示出迅速增长的势头。

总体可以观察到，作为市场自由化和贸易自由化的结果，农业正逐步从土地密集型商品向高价值的劳动力密集型商品转变，如园艺产品、畜产品和水产品。对贸易政策和汇率的改革进一步推动了出口农产品的生产。出口额占 GDP 的比率从 1980 年的 6%增至 2004 年的 36%，虽然农产品占出口总量的比率从 3%降至 2.5%，不过在这二十几年间按美元计算的农产品净出口额增长了 100 倍。

3. 减贫 根据中国官方制定的贫困线，贫困人口占农村总人口的比例从超过 33%降到不足 3%，而且正如前文已经指出的，贫困人口的减少主要集中于改革的初期。如果按照一美元一天的贫困线计算，中国的贫困发生率则从 1990 年的 33%降至 2002 年的 16%。这一时期，贫困人口数量从 3.77 亿减至 2.03 亿。中国经济的整体发展（按照人均 GDP 计算）已经成为消除农村贫困的主要原因。乡镇企业在农村减贫中发挥了重要作用。然而，自 20 世纪 80 年代以来，经济增长对减贫的作用不断被削弱，而且农业发展而非经济发展与减贫的关系更为紧密。城乡收入差距不断拉大影响了减贫工作，这意味着未来的发展还需要更宽广的基础。更具体而言，农村部门内的不均也弱化了减贫的效果。差距相对较大的各省，在减贫方面的进展也相对较慢，其原因既包括农业发展速度较缓慢，也包括减贫的增长弹性也较低（Ravallion 和 Chen，2004）。

另一方面，贸易自由化是地区收入不均的一个原因。沿海地区从农产品出口中受益颇丰，而作为大豆和食用油产区的中部地区却深受贸易自由化之苦。

4. 粮食安全 实现粮食安全的措施之一是提高人均粮食拥有量。在 20 世纪 60 年代初期到改革初期，中国的人均粮食拥有量从 7.2×10^6J 增长到 9.7×10^6J。截至 2000 年，人均每天拥有量已经超过 1.25×10^7J，几乎可以与大多数发达国家媲美了。随着时间的变化，粮食安全局势也发生了改变。初期，大多数农户生产的粮食都是供自家消费的。然而，随着时间的流逝，市场发展起来，农业变得更加商品化。农民面临着市场价格波动的风险，不过由于差不多 50%的土地都是灌溉地，生产风险低于大多数其他国家。每个家庭中至少有一名成员从事非农活动，农户收入的多样化有助于提升粮食安全。

（二）印度的成就

1. 整体经济发展 与中国相反，印度 20 世纪 90 年代的大规模经济改革并非是针对农业的，而

印度的农业发展并未带动农村或城市非农部门的直接发展。

从独立之后直到20世纪60年代，印度的经济发展表现平平。20世纪70年代和80年代的发展速度缓慢，年均增幅大约为5.5%。但是，1991年改革后，增长越发迅猛：1992—1997年的年均增速为6.8%，1997—2002年为5.6%，1993—2004年十年间为6.2%。因此，虽然印度的高速经济发展晚于中国，但是在过去的十五年间维持了这一高水平的增长。

20世纪90年代以来，印度经济发展大部分集中于服务部门，涉及通信、酒店、餐饮、旅游、金融、保险和房地产，特别是信息技术，把工作外包给印度已经成为一个全球性的现象。第一产业和第二产业的发展却并不理想：法律法规和基础设施方面的瓶颈制约了这两个产业的发展。信息技术的巨大成功与其他经济部门形成了鲜明对比，特别是与农业部门。和中国一样，印度的城乡差别和地区收入差别也在不断拉大。要解决这些问题，似乎需要取消对农业和工业部门发展的限制，印度目前正在推进这一进程。

2. 农业生产和生产率的增长 早在20世纪60年代中期以前，印度主要依靠进口和粮食援助来满足国内需求。但是1965年和1966年连续两年的严重干旱使得印度的领导人认识到，他们不能再依赖外国进口来实现自身的粮食安全。随后，印度确定以粮食自给为目标，自此这形成了印度农业政策的基本内容。在此背景下，印度开始了大规模政策改革，特别关注谷物生产，以实现粮食自给自足（Gulati等，2005）。

印度启动绿色革命，进口高产小麦种子，开展大规模的适应性研究。增产最初集中在旁遮普邦、哈里亚纳邦和北方邦西部的灌溉地区。粮食总产猛增，截至20世纪80年代初，印度已经能够自给自足。Gulati等人在2005年的研究将这一成就归功于向农民提供的价格激励机制、国家研究体系的活力以及农民能够获取信贷及良种、灌溉水渠和化肥等投入品。这一综合方法的成功表明，即便是在像印度一样多元化的国家里，政府也能够在农业实现高速发展方面发挥极其重要的作用。

绿色革命技术推广到水稻，并且通过使用管井推广到印度的其他地区。当新技术在最初实施各邦中的效益达到极限时，20世纪七八十年代间又推广至印度的东部各邦——比哈尔、奥里萨和西孟加拉。但是新技术主要惠及的是灌溉区，而这些地区仅约占播种作物总面积的1/3。在80年代，政策还转向“依据需求模式转变生产模式”，导致转而重视油菜籽、水果、蔬菜等其他农作物。奶业、渔业和畜牧业等其他产业也取得了惊人成就，满足了不断增长的人口对多样化食品的需求。

和中国一样，印度的农业经济也正经历着结构性调整。1970—2003年，农业占GDP的比率从43%降至22%。绿色革命初期（20世纪70年代），农业GDP的年均增长速度约为3.6%，这一阶段的农业发展有力地消除了贫困。然而，生产率增长最快的时期是20世纪七八十年代，而贫困人口减少最快的时期是八九十年代。[①] 农业GDP的增速从六七十年代的不到2%，缓慢增至80年代的约3%，而1991年的金融改革之后增加到超过4%，但是在1997/1998年度至2003/2004年度大幅滑落至不足2%。

增长率出现下滑的原因是什么？部分原因在于绿色革命科技的益处已经被利用到了极致——尽管有人会就如下事实进行质疑：印度作物的平均单产与其他国家相比仍然较低，且各地区的生产率差异明显。随着预算压力越来越大，政府不得不进行利益平衡。正如印度国别报告中指出的，用于补贴的资源增加，但是对公共物品——农村基础设施和农业研究——的支出却在很大程度上被忽略了。

近期的一项研究（世界银行，2005）让大家注意到，最低支持价格（MSPs）的收益高度集中于小麦和大米购买量较高的少数几个邦，而且大农户收到的转移支付是小农户的好几倍。随着补贴份额从1981年的1.2%增至1999年的3%，公共投入却在逐渐缩水。公共投入的减少反过来减缓了农业的发展（Gaiha和Kulkarni，2006）。

---

① 这是“官方”估计的减贫情况，引用时比较了国家抽样调查（NSS）对1993年和1999年的估计。由于未根据样本设计和回忆期发生的变化对NSS数据予以调整，这一时期的贫困发生率从37.27%降至29.09%。但是，如果进行相应的调整，则减贫幅度就没有那么大了。使用的程序不同，估计值也不同。详情参见Sen和Himanshu（2005年）以及Deaton和Kozel的其他著述（2005年）

有迹象表明，2004 年上台的政府正在着力转变这一政策。

印度农业发展缺少实质性的体制变革，也是造成农业生产率增速下降的部分原因。中国在“去集体化”的进程中，产生了数百万的小型农户。而另一方面，在印度一些邦的土地改革都很成功，在其他邦却并非如此。印度 80%的农户土地面积都不足 $2hm^2$（1995—1996 年）①，同时还有大量的失地农民。与之相比，中国 1997 年时②，仅有 2%的农户土地面积超过 $2hm^2$。印度还是一个联邦国家，大多数的农业问题都由邦政府负责，完成统一的体制改革要比中国困难得多。

3. 减贫 从 20 世纪 60 年代末开始，印度贫困人口大幅减少。从 20 世纪 70 年代末至 80 年代末，贫困发生率（根据印度官方的贫困线）从 51%降至 39%，大部分归因于农业生产的增加和生产率的提高。根据“官方”估计，1993—1999 年，农村的贫困人口大幅度减少，从 37.27%下降到 27.09%。但是，如果按照第 55 次（即 1999 年）国家抽样调查中的抽样设计和回忆期的变化进行调整，贫困削减率则要低一些。在后期，除了农业增长速度和生产率下降之外，食品价格快速上涨也导致了贫困削减率的降低。按照一天一美元贫困标准，印度低于此标准的贫困人口在总人口中的比重从 1990 年的 42%下降到 2002 年的 34%。在很大程度上，这个比重的下降似乎应当归功于工业与服务业的发展。但是，由于人口增长速度相对较快，贫困人口的绝对数量反而从 3.51 亿增加到 3.57 亿。③

正如前文曾经提到的，印度在进一步减贫上面临的一个困境就是土地的分配不均和存在大量失地农民。解决这个问题有两个可供选择的方案：一是通过改善小农户获得信贷、推广服务和新技术的难易程度，提高他们的生产率；二是加速把失地农民从农业转移到发展更为迅速的非农行业。

印度还存在着十分巨大的地区差异，如各次国家抽样调查所辨识出的邦与邦之间或地区与地区之间或农业气候条件不同的地区之间存在的差异。近期对 2004 年第 60 次印度农村国家抽样调查数据的分析发现，贫困发生率有所降低（22.9%）。但是，在一些人口较多的邦（北方邦、中央邦和奥里萨邦）中，贫困比例仍然很高。

4. 粮食安全 印度实现了国家的粮食安全，绿色革命还带来了一系列进步：人均粮食拥有量增加，人均收入增长；印度农业受干旱的影响越来越小；从粮食作物到高价值经济作物等各个门类，作物种植模式越来越商品化和多样化，甚至小农户和边缘农户也是如此；畜牧业和渔业部门得到发展；消费格局发生变化，即使是最底层的 30%人口，对非谷物食品（水果、蔬菜和奶制品）的消费率也在不断增加。④ 然而，粮食安全和饥饿仍然是一个很大的问题，特别是在农村地区和欠发达地区。除此之外，儿童的营养不良状况仍然十分普遍，根据国际标准，53.2%的五岁以下儿童营养不良。

（三）中国和印度的前景及其影响

在中国和印度的国别报告中，作者运用全球贸易分析模型（GTAP）进行了分析，预测了截至 2020 年的未来发展趋势。基于特定的假设，通过这种分析，评估了两国的迅猛发展会对本区域和世界上其他国家的农产品生产和消费以及贸易机会产生的影响。

1. 发展预期及其对国内的影响 在中国的案例研究中，作者把 GDP 增长速度从 2006 年至 2010 年的年均 8%外推，估计之后十年间逐渐放缓，减至 6%～7%。这一强势增长得到如下几个因素的支持：稳定的宏观经济、大量的国内储蓄、对研发的投入增多、持续高位的国外直接投资、市场环境好转、贸易自由化、实现更公平的承诺——赋予低收入人群更大的购买力。不过也要注意到某些削减 GDP 增速——特别是长期增速——的限制性因素，如国内储蓄率下降、人口老龄化以及

---

① 印度农业部农业普查司

② 中国第一次农业普查摘要．http：//www.fao.org/es/ess/census/wcares/china _ 2000.pdf

③ 联合国人口司．世界人口展望（2002 年修订版）

④ 热量摄入水平偏低是否一定意味着营养不良水平偏高尚不明确，主要有以下两个原因：即便是贫困人口，也可以根据价格的相对变化而从不同的热量来源中寻找替代品；随着收入增加，消费者更偏好消费的多样化。总体而言，收入增长的影响越大，则印度农村地区的热量摄入就可能会越高（Jha 等，2006）

持续的农业生产对自然资源基础的压力等。

预计中国增速可能会在近年内放缓。而对印度的研究显示，该国的 GDP 增速可能会从当前6%～7%的水平上升至今后 10 年内的 7%～8%。应该注意到，所展开预测的这两个经济体的规模大不相同。不过，如何解释这两种不同的趋势呢？增量资本产出率（ICOR）可以解释部分原因。印度的这一比率目前约为 4，预计将会逐渐下降。而中国 20 世纪 80 年代初这一比率是 4，之后却一直在稳步上升，到 2002 年为 5.4（Restall，2006）。简而言之，虽然中国对国有企业进行了改革，但是印度对资本的利用却更有效率，而且印度人口的年龄分布也很有利，15～59 岁年龄组的人口占总人口的比例将从 2001 年的 59%增至 2011 年的 63%，GDP 会因此而增长 1%。与之相反，中国的人口老龄化以及独生子女政策的实施使得人口增长迅速放缓，最终会导致经济的整体增长放缓。

农业的情况有些复杂。因为城市化和在某些情境下的环境退化，用于作物生产的土地面积逐渐萎缩。因此，主粮产量的增长依赖于单产的提高。中国已经在主粮生产上实现了很高的单产水平，进一步的增产则要依赖技术上的突破。与中国和其他国家相比，印度的作物单产水平较低，部分原因是早期绿色革命之后对研究和推广的投入不足。在中国和印度，绿色革命主要作物——水稻和小麦的单产都已停滞不前，部分原因是地下水水位下降和环境退化。然而，如果重视对研发和基础设施的投资，特别是在印度，提高单产和农业生产率似乎还有足够的空间。

随着经济的持续快速增长和人均收入的增加，对奶制品、畜产品和园艺产品等收入弹性较大产品的需求将持续增加。中国和印度努力保持其谷物的自给自足。对两国的预测表明，可以不必依赖大规模进口就能保持国家的粮食安全。例如，在对中国的研究中提供的基期情境显示，2020 年中国将保持大米、园艺产品、猪肉、禽肉、水产品和加工品的自给自足，甚至略有剩余，小麦、纤维、牛肉和羊肉基本自足。在印度，虽然目前许多作物产量的增速较低，但是预计该国可以维持大米、小麦、粗粮、食糖、牛和牛肉、水产品和其他食品的自给。该国还有可能在其他作物（虽然模型估计这些作物的产量和消费都会大幅减少）和奶制品方面基本保持自给。然而，两国仍需要采取政策，确保地方和家庭一级的粮食安全，因为在这些层次上饥饿和贫困仍有发生。

中国的农业生产结构预期会转向生产更多的劳动力密集型产品，如蔬菜、水果、水产品和加工食品，而油菜籽、纤维和粗粮等土地密集型产品的自给率预计会在当前的水平上继续下降。印度农作物产量增长最大的品种预计为油菜籽、食糖、纤维、奶制品、水产品、其他农产品和其他食品，预计牛和牛肉、大米、小麦、粗粮和其他作物的增速会放缓甚至出现负增长。但是，某些产量增速较快的农产品，如油菜籽、纤维和其他农产品，印度仍需要大量进口。

根据一天一美元的贫困标准，中国在 2002 年的贫困人口比例为 16%，而印度是 34%。预计印度的贫困人口将继续减少，随着 GDP 增速达到 8%甚至更高，贫困人口发生率将从 1999—2000 年的 26%降至 2010 年的 14%，到 2015 年为 8%。这些数字暗含一个假设，即在很大程度上非农部门就业机会的增加将有助于减贫。对中国经验的分析显示，如果农村部门的发展不是齐头并进的，经济迅速发展对减贫的影响最终会逐渐减弱。随着收入增加，经济整体发展对减贫的影响和有效性都会被削弱。

通过减少收入不均和进行体制改革，可以实现更大幅度的减贫。比如，如果印度的人均收入能够保持过去的增速，而基尼系数下降 10%，那么按照一天一美元标准衡量的贫困人口比例会减少约 13%。另一方面，如果整体的治理指标能够达到世界银行样本前 30 名的平均值（适中的增长），那么以美元标准衡量的贫困人口比例会下降 7%。其他亚洲国家（如孟加拉、中国、印度尼西亚和泰国）也会出现类似的结果。[①] 从这个角度来说，分权具有更重大的意义。

2. 对亚洲和泛太平洋区域的影响 贸易自由化、全球化以及履行世贸组织协定和自由贸易协定的压力大大促进了贸易的增长。中国对亚洲和太平洋区域的影响最大，因为中国的经济规模是印度的 2.5 倍，而且增长速度略快，与世界的融合更多。例如，中国 2005 年共接受 600 亿美元的外国

① 治理指数是四项制度质量指数之和，包括影响力和责任心、政治稳定和不使用暴力、治理腐败和法治，是 Kaufmann 等人于 2003 年提出的。若想了解更为详细的关于细分的制度质量变化和大幅减少收入不均的分析，请参见 Gaiha 等人 2006 年的著述

直接投资，而印度仅接受了50亿美元。外国直接投资和跨国投资是引进技术和企业管理技能的重要渠道。截至2020年，预计中国将成为世界上第二大进口国和出口国。

在外国直接投资和信息技术的支持下，中国和印度以及其他发展中国家发现，它们能够越来越容易地从发达国家转移技术，以更好地发挥其在制造业上的比较优势。然而，相对于经济总量而言，两国在过去对外部资源的利用相对较少，在决定发展道路方面，国内力量将继续发挥重要作用。

正如前文提到的，预计中印两国在谷物方面能够实现自给自足，对全球的粮食安全不会造成严重威胁。预计印度仍将持续保持目前作为主要的大米净出口国的角色。但是，中印两国将成为油菜籽、植物纤维和林业产品的主要进口国，如豆粕将来自遥远的巴西。中国农产品贸易格局已经呈现出从出口粮食和食糖等土地密集型产品向出口园艺产品、畜产品和水产品等劳动力密集型高附加值产品转变的趋势。表1总结了两国报告中对2020年净进口和净出口的预测情况。在中国的国别报告中设计了不同情境，在基期和GDP高水平增长的情境下，中国会为其他农产品出口国提供大量机会，但是在全要素生产率高水平增长的情境下，这种机会将会大大减少。另一方面，印度的数据则表明该国通过技术变革提高生产力的机会不多。

表1　2020年中印两国占世界净出口总量的份额

单位：%

	中国			印度	
	基期情境	GDP高速增长	全要素生产率高速增长		
粮食和饲料作物	−5.9	−6.6	−3.6	大米	10.8
加工食品	2.2	2.3	4.4	小麦	1.0
动物产品	−0.6	−1.9	7.9	粗粮	0.2
纤维	−9.1	−11.3	−7.9	油菜籽	−12.8
能源	−6.9	−8.8	−4.1	食糖	0.9
矿石	−21.4	−27.8	−16.3	植物纤维	−18.1
纺织品和服装	26.8	29.6	24.6	其他作物	−2.1
制造业产品	2.1	2.1	2.0	活牛和牛肉	1.7
服务	−4.2	−4.2	−5.2	其他农产品	−8.4
总计	1.5	1.6	1.5	奶类	−0.3
				鱼类	0.2
				其他食品	1.3
				林业	−14.6

中国的国别报告分析了截至2020年农产品贸易和食品贸易模式上可能出现的变化。有趣的是，中国对印度的出口预计将比2001年增长1 179%，而印度对中国的出口仅增长79%。印度的国别报告没有进行比较分析，但是中国报告中呈现的数字表明印度目前农产品净出口的范围相对较窄——主要是大米，然后是小麦和食糖。中国出口的多样化主要表现在对东南亚和其他亚洲地区的出口，而对日本、韩国及中国香港、中国台湾地区的出口预计将相对稳定。其他不太重要的出口增长地区包括俄罗斯、澳大利亚、新西兰和中南美洲。但是，在进口方面，农产品贸易的主要增幅来自发展程度较高的亚洲国家以及除东南亚和其他亚洲地区以外的世界大部分地区。对于亚洲的发展中国家，中国越发成为一个重要的农产品贸易竞争者。特别是目前东南亚地区在农产品上享有的贸易顺差，预计在未来会变成贸易逆差。同时，由于中印两国的工资相对较低，许多亚洲国家会发现在纺织品等非农产品上与中印两国很难竞争。

最后，中国和印度将是能源和矿产的主要进口国，两国进口的能源和矿产主要来自澳大利亚、俄罗斯、中东、南美和非洲。据预测，中国的能源自给率将从2001年的92%下降到2020年的67%。认识到这是经济增长的一个瓶颈，中国开始采取措施提高能源使用效率。中国报告中预测的

较高的全要素生产率（TFP）增长率意味着中国对能源进口的依赖程度有可能下降60%，而对矿产进口的依赖有可能下降50%。

（四）对国内政策改革的挑战和影响

中印两国在保持经济快速增长和实现千年发展目标方面所面临的挑战本质上是相似的。首先，问题在于如何继续减少贫困和饥饿，如何保持粮食安全。另外两个严峻问题在于日益拉大的城乡收入差距和环境恶化。还有一个问题则是需要对农业和市场进行结构重组，以满足消费者和出口市场对食品更为多样化的需求，需要采取有效政策使得两国能够保持在商品生产上的比较优势。如何解决这些难题，将在很大程度上决定是否能够成功实现千年发展目标、保持增长以及两国在世界市场上发挥的作用。

1. 粮食安全和贫困 为实现减少贫困和饥饿的千年发展目标，需要解答两个相关问题：农业和非农经济的发展会对减贫产生何种影响？从中印两国的经验中可以学到什么？

Ravallion和Chen（2004年）对中国以及Ravallion和Datt（1996年）对印度的研究认为，减贫和农业生产率提升之间存在着很紧密的联系。[①] 对于决定中国农村贫困变化的关键要素，中国的案例研究提出了几个非常有趣的结论。整体的经济增长是农村减贫的首要原因。不过，虽然经济发展是全国范围内减少贫困的必要条件，却并非充要条件。随着收入增加，经济整体发展对减贫的影响及其效力都有所削弱。Fan等人于2002年对中国以及印度的研究分析了不同种类农业投资和补贴对贫困的影响。研究结果表明，在实际工作中存在着许多重要因子，而这些因子的作用随着时间而不断变化。在解答农业对减贫影响的问题时，我们需要考虑农业和非农经济，特别是农村非农活动之间的联系。

考虑到上述观点，我们看到中国的乡镇企业就是农业和非农经济之间强有力的纽带，在大幅度减贫方面发挥了毫无争议的作用，而且促进减贫也恰恰是家庭联产承包制改革希望人人平等的本质。相反，印度农业和非农经济之间的纽带就不太紧密了，一系列法规阻碍了两者之间的联系，使得农业和工业的发展缓慢。在印度GDP不断增长的同时，农业GDP却在不断下降，这绝对不利于减轻农村的贫困状况。

根据运用全球贸易分析模型所作的预测，两国都不需要大规模进口以满足国内的谷物需求。自从20世纪60年代中期出现粮食短缺以来，保持粮食的自给自足已经成为印度农业政策的主导特征。中国也给予粮食自给自足目标高度的优先性。但是，要维持小麦的自给自足肯定需要旁遮普邦及其邻近各邦以及华北平原改善水资源管理。

国家层面的粮食自给并不能确保地区或家庭层面的粮食安全。自相矛盾的是，印度1999—2000年度有超过2.6亿人口生活在官方设定的贫困线以下，而该国却是大米的主要出口国。预计印度的贫困发生率会从1999/2000年度的26.2%降到2015年的8%，超额实现了千年发展目标。但是要实现这一目标，似乎还要取决于农业改革是否成功，农业改革对农业增长设定的目标是将农业的年均增速从当前的1.5%升至4%。

中印两国的经验表明，政策的影响十分清楚。必须注意提高新技术或贸易自由化未曾惠及的那些地区的农业生产力和农民收入。同时，应该注意创造非农产业的就业岗位，不论是在农村还是在城市地区。对于中国而言，这需要继续改革国有企业，鼓励劳动力密集型的私营产业发展。印度的改革则应继续增加制造业和服务业的就业机会。

解决中印两国国内各地区间在减贫进程上的差异，需要注意将公共投资优先投向欠发达地区。在印度生产和减贫之间几乎不存在折中办法（Fan和Hazell，2000）。中国的经历确实表明，最为贫困（西部）地区的研发回报率比全国平均水平高出15%，而且，国家每增加10万元的研究投入，西部地区就会有140人脱离贫困，而全国平均水平仅为30人（Fan等，2002）。

2. 收入差距扩大 除了城乡收入差距，特别是农业和新兴产业之间的差距外，还存在着地区

① 参见Timmer（2005年）关于农业生产率和贫困之间联系的论述

差异，例如中国的沿海地区和中西部省份之间，印度的旁遮普邦与哈里亚纳邦和东部各邦之间。在各地区内，差异还存在于从事契约农业等商品化生产的农户和遵循传统模式的农户之间。在印度，旁遮普邦和哈里亚纳邦的商品化农民和那些生活在比哈尔邦和奥里萨邦的农民之间也存在着差异。

这里的问题不一定与绝对贫困有关，但是与 Hayami 在 2005 年的研究中论述的相对贫困有关。欠发达地区需要更好的教育和卫生服务，需要平等地获得社会服务。Gulati 等人（2005 年）的研究则指出，中印两国应该加速发展，改进效率，同时要确保公平和可持续的发展。为了提高效率，印度应该逐步取消无效的农业补贴，努力的重点应当放在基础设施建设和技术发展上。但是，对于大多数人而言，脱离贫困的道路不在农业生产中而是在非农产业中。两国都经历了农村人口向城市的快速转移。但是很少有人注意到：由于对农村经济的投资回报过低，应该推动农民进城务工。

中印两国都致力于解决收入差距，但是方法却大不相同。中国近期通过了一项政策，要对农业发展和农村服务增加 15%的资金投入。而且中国还提出了“五个统筹的发展战略，即统筹城乡发展、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”。提出的战略和改革措施都十分大胆，但是要实现这一宏伟目标还面临着许多障碍。

统一进步联盟在 2004 年 5 月入主印度政府，“国家最低施政纲领”为国家经济政策奠定了基础，该纲领将农业视为优先发展领域，采取整体性的方法发展农业和农村经济。但是印度面临着政策和体制上的制约。优化补贴和深化“通过取消对贸易的规定和限制放松而促进农业产业自由”的改革，似乎是至关重要的。印度还必须应对不同地区和不同邦之间在收入和生计上的高度多样性。

即使作物没有减产，印度南部半干旱农村地区的大部分农户也长期处于贫困中。一项研究显示，样本中大约 40%的农户都遭受了三年甚至更长时间的贫困（Gaiha 和 Imai，2004）。如果出现（严重的）作物减产，或是农业收入大幅减少（低于趋势值），那么持续贫困的比例还会上升（约 10%）。如果连续几年出现作物减产——这一地区的干旱持续两到三年并不少见——小农户中的持续贫困比例将大幅攀升（约 32%）。

这些研究结论和有关研究发现指出，有必要将降低风险的措施与提高小农户生产率和扩大失地农民在非农产业就业机会的措施结合起来。

3. 环境问题 经济的快速发展对中印资源管理、保持农业增长速度以及实现粮食安全和减贫目标的能力提出了挑战。两国的经济发展都是优先于环境保护的。

环境问题可以总结为五个要素：空气、水、土壤、破坏栖息地和生物多样性的损失。对于农业可持续发展以及粮食安全具有特别意义的问题是土地和水资源的不当使用。

水土流失、肥力下降、盐碱化和沙化等各种土壤问题使得适于耕种的土地面积在不断缩减。过度使用化肥（中国的氮肥施用量是世界平均水平的三倍）不仅会带来环境问题，还会影响食品和饮用水安全。比如，中国北部许多城市的饮用水中氮含量很高，威胁着婴儿的健康。

近期需要中印两国关注的是日渐稀少的水资源、对水资源的争夺以及水质量不断下降的问题。过度开采地下水导致亚洲两大粮仓——印度西北部和中国华北平原的谷物增产速度放缓。这尤其会影响上述地区小麦生产的长期发展。

印度“国家最低施政纲领”是一个政治经济议程，该议程对新政府的政策制定给予指导，在其中一系列优先改革领域中列出要停止水资源的滥用和不可持续的土地利用。中印两国正在执行的主要计划都是要保护水资源，在流域间重新分配水资源，如从长江调往北方。这些都是长期项目。与此同时，为提高水资源利用率和实现水资源在用途和用户之间的公平调配而执行的体制改革经过了试点，并且进行了取得混合性成功的实施。其中包括将运营和管理责任下放至地方使用者群体——称为灌区管理权转移。如何消除政策扭曲、有效使用公共财产资源，如地下水，以避免过度利用，是目前最大的挑战。

例如，最近一些案例表明，内涵于最低支持价格制度、水资源和能源补贴中的不合理的激励机制已经阻碍了印度将小麦和水稻生产转向北部和东部各邦的进程，而这些地区拥有更为适宜的农业

生态条件。目前的几个主要生产邦，如哈里亚纳邦、旁遮普邦和泰米尔纳德邦都因受到水资源日益短缺的限制而退出生产。[①] 实施具有地区差异的农业战略是具有长期可持续性的。为了实现这些越来越具有地区差异性的农业战略，至关重要的是各邦要转向采取更为多样化的农业模式、增加节水和高价值作物的种植。与此同时，增加对农村基础设施（如道路、维护地表灌溉设施）建设以及农业支持性服务（如研究和推广）的投资是关键的优先措施。

对泰米尔纳德邦（印度南部一邦）48 个用水户群体的分析提供了一些关于如何高效实用稀缺水资源的洞见。特别是当水资源分配规则是由农民社区制定的，而非由精英阶层或政府制定的时候，规则执行情况就更好。规则的执行情况是与社会一致性、小规模群体和按比例分摊成本等因素正相关的，但是与土地分配不均呈负相关。最后，市场联系增强，精英阶层获取私有水源，似乎会导致出现更多的违反水资源分配规则的情况（Bardhan，2000）。因此，强化用水户群体，加强他们的能力建设，对于实现水资源利用的可持续发展是十分关键的。

4. 农业结构重组　下文有针对性地讨论了农业转型问题，有效反映了中国和印度各自的特性。

随着收入的增加，食品消费的多样性先是被削弱了。家庭不再消费那些低层次的食品（玉米和根茎类作物），转而消费谷物（大米和小麦），然后转向多样化消费园艺作物和动物产品（包括水产品）。中国的这一进程始于改革初期（1978—1984 年）居民收入增加之时，而印度则在很大程度上是 1991 年改革的结果。印度贸易和国内政策改革的结果（主要）是改善农产品的贸易条件，增加私营部门对园艺和畜牧产业的投入（Gulati 等人，2005）。农民更加专业化，但是整个农业产业则更加多样化，以满足不断变化的消费者需求和出口需求。最后，正如前文显示的，农户收入来源也越发多元化，其中非农收入的份额逐渐增加。当然，各国、国内各地区和不同农户在这一转型过程中所处的阶段并不是一致的。挑战在于如何使农民更广泛地参与到转型进程中。

亚洲每户农户的土地面积非常小（$2hm^2$，甚至是不到 $2hm^2$），在许多情况下甚至变得更小。目前学术界正在热议小型农业是否能够继续发挥其过去所发挥的作用。简言之就是，如何能够进行农业商品化生产；不考虑农户维持生计所需的最低产出，小农户能否进行高效率的生产；农业商品化生产对大型农户会产生何种影响等。

商品化导向程度越来越高，农户与对食品质量和安全拥有自己标准的大型加工商、批发商和零售商的垂直一体化和合作越来越密切，这都会对小型农户的活力产生影响。中印以及亚洲其他地区的经验表明，小型农户将继续发挥作用。但是农业结构重组意味着在农户层面要进行调整以适应国内和出口市场的变化。在配送和营销上存在着规模效益，但是生产过程中的规模效益却几乎没有。事实上，不论是在集体所有制还是家庭联产承包责任制下，中国都显示出小型农业的生产效率可以超过大型企业。同时，农户土地的高度分割，特别是在中国，一个家庭的土地可能会有五块甚至更多，成为有效管理的障碍。而且，进行共同劳动，或共享推广、农机服务，或与私营销售公司签订合同方面联合起来都是有利于农民的。

农户的土地规模问题产生了重大政策影响。印度偏斜的土地租佃制度现状说明，大型农场更可能偏向商品化。中国和亚洲其他地区通常对土地规模设限，以维持人人平等的政策。

但是，仍有乐观的理由。虽然新兴的高价值食品链威胁到了小农户，特别是因为小农户难于达到食品安全和可追溯性的要求，并且在市场营销上也难以形成规模效益，但是价值链也提供了新的机会。实际上，相对于大型商业农户，小农户可以便于中介化和内部化，从而拥有巨大优势，他们是能够融入新兴的供应链中的。可以采取多种形式的中介化，在中介化中实施公私部门合作（例如，各国政府制定食品安全标准，私营机构帮助小农户执行；通过私营机构提供资金融通支持，公共部门可以更好地加强农村基础设施建设；供应商可以在供应投入品和提供技术推广服务方面给予金融支持）。另一方面，内部化需要生产者组织——特别是小农户组织——与超市或其供货商就生产和营销安排进行谈判（Lipton，2006）。

5. 保持农业的竞争力　对于日益拉大的城乡收入差距，传统的应对之策就是补贴农业。各国在

① 更为详尽的论述，请参见世界银行（2005 年）、Gaiha 和 Kulkarni（2006 年）的相关资料

发展的初级阶段对农业征税，然后又对农业进行补贴。通常在农业占 GDP 比值不足 15%时，从征税转向补贴。

印度的经验表明，继续当下的补贴模式代价十分高昂。补贴占用的资金本来可以更为有效地提升农业生产率，如用于农村基础设施建设和农业研究。而且，世界贸易组织和自由贸易协定都对发展中国家施加压力，要求减少保护。中国将此视为促进贸易自由化和降低国有产业高保护水平的机遇。贸易自由化使该国的货物贸易发生了符合比较优势法则的巨大转变。谷物等土地密集型大宗货物的出口减少，而园艺作物和动物产品等劳动力密集型高价值产品的出口增加。印度从 20 世纪 90 年代开始贸易自由化。对印度的研究指出，鉴于印度在农产品生产上具有一定的成本优势，根据国内改革的情况，除了对个别敏感领域（如食用油和奶制品）给予保护外，该国可能会进一步削减当前农产品的高关税。

印度国别报告中指出，印度与其贸易伙伴签署的贸易协定就像“意大利面条碗”，中国恐怕也是如此。多边贸易协定优于随意性大的区域协定，虽然其谈判进程十分缓慢。不过很明显，亚洲正朝着更为自由的贸易环境前进。这与发达国家形成鲜明对比，发达国家仍在对农业经济进行保护，虽然在乌拉圭回合中承诺要大幅削减补贴，但是这些国家对农民的补贴仍然格外庞大。

（五）经验

中印两国继续保持经济快速发展的前景十分良好。两国的国别报告指出了可能阻碍发展的制约因素，以及为确保高速增长而必须采取的改革。从两国的经验中我们可以得出以下几点经验和教训：

1. 农业改革　农业最初的状况和制度结构在很大程度上决定着经济发展初级阶段为增加农业产量和生产率而实行的改革的性质。两国政府都进行了改革，采取了加速农业和经济增长的政策。中国农业从给予小农户以决定权和对收入的控制权的大改革中受益。虽然印度的改革不太剧烈，而且对农业的针对性不强，但仍为农民增加生产率和收入提供了所需的激励机制和技术。

2. 提供公共产品和服务　基础设施、教育和科研等公共产品对于推动和保持农业生产和生产率的增长是至关重要的。中国全要素生产率的增长首先源于体制变革，随后来源于技术进步。印度近年来农业发展放缓，在很大程度上就是因为忽视了农业和农村发展所需的公共产品，以及过度使用农业补贴和价格支持而造成的扭曲。

3. 减贫　农业和非农产业的发展都能促进减贫。中国改革初期发展乡镇企业的成功经历恰好说明了这一点。不论是农村还是城市，非农产业就业岗位的增加是减贫的关键因素。中印两国当前都需要实施政策改革和体制改革以增加非农产业的就业岗位。

4. 收入差异　经济高速发展不可避免地会出现收入不均。这表现在城乡之间和区域之间收入差距的逐渐拉大。虽然贫困比例下降，但是相对贫困比例上升，一些情况下甚至导致国内骚乱。中印两国都在试图解决这一问题，一开始都是采取减税、为就业拨款（农村就业创造计划）等项目，解决城乡收入差距的长期方案就是开发非农产业的就业机会，这也会提高农业劳动生产率。

5. 环境恶化　经济快速发展的另一个后果就是环境恶化。空气、土壤和水资源污染问题普遍存在。为了短期内促进经济发展，环境问题被忽视了。目标应该是可持续发展。在这样短期发展的最后时点上，资源过度利用会阻碍进一步发展。对于中印两国来说，在水资源利用上似乎已经面临这一困境，两国正在采取行动改善水资源利用率。

6. 技术发展　根据发展中国家的标准，两国对农业科技发展的投资水平较低。然而，两国的科研体系基础良好，开发新技术的能力远超过邻国。虽然技术传播上要受知识产权的保护，但是其他亚洲国家过去已经而将来也会从中国和印度的技术进步中受益。

7. 农业商品化　中印两国农业中的部分产业正在不断商品化，以满足消费者对高品质产品越发多元化的需求。核心问题在于商品化进程是否需要改变农户的土地规模。在配送和营销方面明显存在规模效益，但是支持小规模农业的人指出他们的观点建立在如下事实的基础上：在农业生产方面并不能够获得多大的规模经济。此外，在食品供应链涌现的背景下，小农户还具有一定优势（例

如，小农户可以更加容易地针对契约农业进行调整，地理上分散的小农户还利于超市的供货商分散风险）。

8. 农业信贷 农业信贷是需要关注的一个重要问题，而日益提高的商品化加强了对富有竞争力的信贷市场的需要。在印度，大部分比较富裕的农户都受益于农村银行拓宽了服务。与之相比，大多数的边缘或失地农民却没有银行账户或者不从正规渠道借款。农村的大多数债务人，特别是边缘农户和小农户，主要依赖非正规渠道。非正规贷款通常都是短期的。这类贷款更有吸引力的地方还在于容易获得、偿还方式灵活而且极少需要抵押（Basu 和 Srivastava，2005）。虽然通过互助团体进行团体借贷有助于克服信息不畅的问题，可以降低借贷双方的交易成本，可以帮助女性开展非农活动以增加家庭收入，但是其在促进农业生产上的作用十分有限。

9. 风险和保险 农业生产面临着一系列的风险。这些风险和如下因素密切相关：天气、病虫害、投入品的供应和价格等。风险的普遍存在并不是一个新问题，农民以及农村地区的其他人口也找到了许多降低和克服风险的方法。可保险的风险是其中一个亚类。[①] 由于传统的风险管理机制不能满足需要——主要是因为农业风险之间的联系高度密切（如洪水或干旱、预期之外的价格下跌）——通过一些形式的作物或天气保险进行公共干预应是首选措施。天气和降雨保险的好处在于如果降雨低于某一特定水平，不论作物的实际单产如何，都会支付被保险人。客户的行为和特性不能决定事故的发生或实际损失。但是，农业保险仍有一些障碍，其中之一就是再保险。比如，当出现区域性干旱时，一家保险公司不可能处理很多索赔。一家大型公司会通过在不同的农业气候区域内出售保险将业务多元化。

10. 国际贸易 世界贸易组织和自由贸易协定的各项政策对国际贸易有着重要影响。中国的市场自由化程度相对高一些，日益成为领跑国际贸易的一员。中国的农产品贸易不仅影响了亚洲国家，还影响到环太平洋国家。如果印度实施增强工业和农业的竞争力的改革，那么也会产生类似的影响。同时，两国都将是能源、矿石和林业产品的主要进口国。

---

① 台风造成的损失是可保险的风险——可以依据气象记录估计可能性，损失是全部性的，受害者不可能影响台风的发生或其造成的损失。但是，虫害造成的作物损失通常是不可保险的，因为很难预测发生的可能性，也很难证实造成的损失和金额，耕作方式可能会影响虫害的发生及其造成的损失

三、亚洲其他高速发展的经济体——韩国、泰国和越南

在获得解决贫困和饥饿问题的经验时，中国和印度的经历对于较小国家是否适用需要进行仔细的分析。在此背景下，对同样呈现迅猛发展势头和活力并在短期内实现减贫目标和消除营养不良现象的较小经济体进行研究是有益处的。在此方面，韩国、泰国和越南三国的经历十分有趣。韩国从20世纪60年代开始经历了急速的经济发展，目前处于高收入国家之列。泰国的增长以出口为导向，着重发展创新营销、产品多样化、农业产业化和提升产品附加值。越南近期不断扩大农产品出口，融入国际市场，这些都有助于推动经济增长和减少贫困，特别是同时增加对基础设施建设的投入并大力实施鼓励农业和农村发展的政策（联合国粮食及农业组织，2003）。

（一）韩国

韩国是“东亚老虎（指东亚四小龙）”之一，经历了朝鲜战争（1950—1953年）后的动乱，经济实现了急速的增长和工业化。而且，该国的经济有能力吸收农村剩余劳动力，提升了农业劳动生产率，避免了城乡收入的严重不均。

1. 成就　韩国在第二次世界大战前曾是日本的殖民地。虽然韩国从20世纪70年代的绿色革命中也受益颇丰，不过其在第二次世界大战前就已经历了农业的迅猛发展。1925—1935年，韩国和中国台湾的水稻单产年均增幅超过2%（Kang和Ramachandran，1999）。1960年韩国工业开始腾飞之时，水稻的单产已经达到4t/hm^2，是其邻国中国的两倍多。更为重要的一点是：传统上韩国的土地是由佃户进行耕作的，但是在1950年进行了一场彻底的土地改革，缔造了韩国的小农户主体模式。农业支持了经济的快速发展。

从20世纪60年代到80年代，韩国经济以每年9%的速度增长。人均收入年均增长7%。60年代农业的年均增速超过4%，但是在随后的20年中逐渐下降到3%，1990—2003年跌至1%。农业对GDP的贡献率从1970年的27%降至2004年的3%。同一时期，农业劳动力占从业人数的份额从45%降至7%。

韩国的农业政策调整具有指导意义。1960—1969年，韩国对农业征收税负，通过进口美国通过PL480出口补贴支持的大米，把谷物价格保持在低位。从20世纪70年代开始，转而实行对农业进行补贴的政策。当时农业占GDP的份额约为15%。对大米实施双轨制价格，从生产者手中高价购买，再低价卖给消费者，政府支出甚巨。

到20世纪80年代，农业发展重点放在商品化和拓展资本密集型农业上。但是，韩国农业仍然以大米为主，农户收入的50%都来自农业活动。保持大米的自给自足仍是重要的政治目标，部分原因在于该国与朝鲜之间关系紧张。

2. 挑战　韩国农业的主要挑战在于如何在世贸组织和贸易自由协定的背景下实现“软着陆”。世贸组织多哈发展日程（DDA）虽然尚未结束，但是必将给韩国政府带来降低关税的压力。韩国农村经济研究所的一项研究预测，根据关税降低的速度不同，农民收入的降幅为7.5%到35.6%不等。韩国政府希望逐步降低关税，但是遭遇到韩国农民强烈的反对，因为他们不希望受到全球市场不确定性的冲击。

该国政府大力支持农业的可持续发展。计划在未来的十年间减少40%的化肥施用量，强调使用动物粪便。该国政府还将继续对农业研发和农村基础设施进行投入，以缩小城乡收入差距。

韩国政府在放松农业土地所有权和农户土地规模的管制方面十分缓慢。目前正在进行农产品流通体制的改革，以加速农业的商品化进程。然而，大型商品化农户和小农户之间的收入差距正在日

益拉大。

从某种意义上说，韩国对于其他国家来说是一个十分典型的快速工业化国家——城乡收入差距拉大（韩国通过对农业实施巨额补贴以削减差距）、农业人口老龄化以及与密集型生产相关的环境问题。从一开始，韩国政府就发挥了非常重要的作用，不仅是在农业领域，在工业发展上也是如此。政府的政策明显地影响了资源的分配，拉低了农户多元化的速度。

3. 经验 从韩国的经历中可以得出以下经验：

（1）伴随着经济的快速发展，农业占 GDP 的份额以及农业劳动力的比例不断下降。可以通过规划工业发展，以吸收剩余的农业劳动力，进而提升农业劳动力的生产率。

（2）随着农业占 GDP 的份额的下降，政府面临着来自农业社区的越来越大的压力：希望对农业进行补贴，采取措施缩小城乡收入差距。

（3）应该在农业转型之初就采取措施，允许农业进行重组——整合土地、调整土地规模——促进商品化发展，吸引私营部门对农业的投资。

（4）世贸组织和自由贸易协定已经开始对过去大规模实行农业补贴的经济体产生影响。必须采取措施，逐步降低关税，实施其他支持农业的不具有贸易扭曲性的措施。

（二）泰国

泰国是一个中等收入国家，在农业和经济发展方面取得了令人瞩目的成功。直至 20 世纪 80 年代中期，该国一直对农业征税以支持工业发展。虽然目前农业占 GDP 的份额下降到不足 10%，泰国仍然保持了其在出口市场上的强势地位。同时，该国农户尤其是专业农户，正逐渐转向生产高价值作物，这些农户或独立耕作，或与私营贸易公司和政府机构开展合作，他们在创新科技和管理实践中也处于领先地位。

1. 成就 泰国经历了 20 世纪 60 年代至 80 年代长达三十年的农业和经济快速发展。整个时期，GDP 几乎都以 7%～8%的速度增长，农业 GDP 的增速为 4%～5%。泰国农户的土地规模（6hm^2）比大多数亚洲国家（2hm^2）都大，而且还有大量林地可供转换为耕地，这成为推动该国农业发展的动力之一。从 20 世纪 60 年代到 80 年代，农业增长的主要动力是土地和劳动力。随后，农业增长的发动机变成资本积累，再随后是技术进步。如果以全要素生产率来衡量技术进步，1980—1995 年技术进步对农业发展的贡献率占到 25%。

泰国的贫困发生率从 1962—1963 年的 57%降至 2002 年的 10%。直到 20 世纪 80 年代中期，减贫的主要动力来源于农业发展。但是，从那以后减贫的主要动力来自工业发展。有证据表明，之后的农村经济发展与工业发展关系紧密。

20 世纪 80 年代中期发生了对农业发展产生影响的巨大变化。耕地扩张已经达到极限，全球价格不景气，再加上工资水平上涨，导致农民的成本价格差缩小。许多地区也遭受水资源短缺之困。最后，“广场协议”生效后的金融市场自由化导致大批外国投资涌向泰国工业，对农业造成负面影响，这在泰国国别报告中称之为“荷兰病”。

泰国的农业发展速度放缓。然而，农民、私营营销公司和公共部门采取了一些措施，确保出口的持续增长，满足了国内消费者对高品质产品更为多样化的需求。该国政府终止对出口征税。农民实行机械化以降低劳动力成本，对水泵和水塘进行投资，以应对日益短缺的水资源问题。为了满足消费者不断变化的需求，农民转而生产高价商品：园艺产品、动物产品和水产品。不论是独立生产或组成团体，专业农民与引进了大量新技术和管理措施的营销公司签约生产。简而言之，农业重组在目前程度上是在农民、营销公司和政府机构间形成了一种新的纽带。在公共产品意义上，这种重组还会产生溢出效益，惠及整个农业社区。

泰国制定了成功的战略，以解决土地贫瘠且缺乏灌溉设施的东北地区的工作机会问题。农户家庭成员在本地工业企业中或在曼谷就业，以增加家庭收入，进行作物生产的时间大幅减少。与之相比，南部的农业劳动力就业充分，主要从事橡胶生产，泰国已经超过马来西亚，成为世界上最大的橡胶出口国。

在满足国内新兴需求的同时，泰国农业保持了出口的强势，稳住了其在大米、木薯和橡胶出口上的世界领先地位，而且该国出口产品的质量为世界称道。泰国支持贸易自由化，认识到贸易自由化会推动出口价格上涨。鉴于多哈回合谈判进展缓慢，泰国已经签署了一系列自由贸易协定，其收益不仅是传统的出口产品，而且还包括一系列其他农产品都获得了国外市场的准入机会。

2. 挑战 随着农业占 GDP 的份额萎缩，为了增加农民收入而实施各种价格支持和补贴计划已经成为普遍趋势，泰国似乎也不例外。目前泰国政府实施的几项支持计划基本上都不太成功。但是，大体上到目前为止，这些项目尚不足以造成重大的经济扭曲，也没有损害泰国的比较优势。

泰国必须继续转向生产安全、高价值的食品，以保持其作为主要农产品出口国的地位，并且满足日益复杂的国内消费需求。重组农业需要个体农民企业家或契约农民提供更为复杂和精深的管理。有必要推动农业的专业化，向农民提供关于农业技术的新信息，降低与现代食品营销公司建立商务联系的成本。在获得推广服务以及与营销公司进行交易方面，农民组织可以获得规模经济。

技术变革是提高农业生产力的主要推动力之一，如果要保持竞争力，泰国必须继续投资科研活动。然而，有必要将公共部门的研究重点优先放在那些私营部门没有进入的领域。而且，因为奖励机制缺乏吸引力，目前的公共部门缺乏高素质的研究人员和推广人员。

在向土地密集型但并非水资源密集型产品转型时，有必要重新评估土地和水资源政策。在商品化进程中，需要制定法律促进土地转让，扩大土地规模。在水资源方面，有必要从低效的增加供给对策转向需求管理。需要进行机制改革和创新，以确立水权，规范各部门间的水资源分配。

鉴于泰国扩大了自由贸易协定的范围以及面对世贸组织不断施加的压力，该国必须调整国内农业。例如退出水果和奶制品等农产品的生产，因为温带国家在这些产品生产上更有比较优势。同时，必须与其贸易伙伴进行谈判，取消对泰国出口的限制。

虽然制度质量的提高十分缓慢且改善方式复杂，但是需要特别注意加强某些要素：政治稳定、法规质量、法治和打击腐败，不然将严重降低发展速度和阻碍减贫进程取得成功。

3. 经验 从泰国的经历中，我们可以汲取以下经验：

（1）在发展的初级阶段，农业发展是减贫的主要推动力，但是当农业占 GDP 的份额降到 20％以下时，工业发展成为减贫的主要动力。现在农村经济的发展与工业的发展关联度很高。

（2）经济急速发展特别是制造业的发展，能够成为推动减贫的重要因素。但是当贫困主要集中于农村地区时，如何增加农村的非农就业机会就成为制定减贫战略的关键。农村的非农就业机会有助于缩小城乡收入差距。

（3）只有当宏观经济政策允许比较优势法则发挥作用，且支持或者保护农业的政策不会导致贸易扭曲时，才能保持农业的发展。

（4）应该改善公私部门的合作关系，在此关系中，小农户、商务利益团体、农业产业化组织和国家各自发挥作用，各自的角色通过协商和争议过程决定。改善合作关系有助于加速小农户融入快速扩张的高价值农业产业链中。[①]

（三）越南

越南是一个低收入国家，是亚洲发展最快的经济体之一，仅低于中国的发展速度。如下文所述，由于越南和中国都从计划经济转向市场经济，两国采取的政策和体制存在着明显的相似性。

1. 成就 美越战争之后，越南面临着一系列国内外危机。从计划经济向市场经济转变的进程始于 1986 年颁布的经济革新政策。但是，取消农业集体化生产在很大程度上是因为 1987 年的作物歉收和水稻减产。随后是 1989 年开始的市场自由化。货币贬值和其他一些措施有效地控制了通货膨胀，实现了宏观经济的稳定。关键性的法规还包括 1993 年颁布的土地法，确保了土地使用的安全性，允许转让土地的使用权。

---

① 泰国北部的情况阐明了农村地区在全球化背景下面临的风险和机遇。通过开展多种形式的农业和非农活动，能够确保农民获得更高的收入并提高生活水平。事实上，与全球经济密切联系的农户能够更好地应对经济危机。随着融入全球网络的产业重组和产业一体化进程加速，农业产业——特别是水果生产——的垂直一体化，通常受到地方小型商务利益团体的干预

这些措施为经济的快速发展奠定了基础。1990—2003 年，越南经济年均增长 7.5%，农业 GDP 年均增幅为 4.2%。农业、林业和渔业占 GDP 的份额从 39%降至 22%。几乎在同一时期（1990—2002 年），按照一天一美元的贫困线标准计算，越南的贫困人口比例从 50.7%降至 13.1%。

这一时期还经历了农产品出口的迅猛发展。越南已经成为世界上大米、咖啡和胡椒的第二大出口国。由于国际市场上的咖啡和胡椒价格下滑，以及海鲜产品出口的迅速增长，海鲜出口额很快超过了大米和咖啡的出口额。农产品出口占 2003 年出口额的 38%，而 1995 年这一数字是 31%。

和中国一样，农业全要素生产率在改革初期（1985—1990 年）增长最快。对越南的研究表明，这是因为初期农业劳动力的素质得到大幅提升，而今后的增长动力则需要来自技术革新。

2. 挑战 虽然贫困人口减少，但是由于工业迅猛发展，城乡收入差距不断扩大。即使在农产品和食品贫乏地区内，地区间的收入差距也在不断拉大。有必要支持某些地区的农业和农村发展，而在另一些地区促进劳动力向工业流动。工业部门没有能力吸收农业部门的全部剩余劳动力，部分原因是政府对劳动力密集型私营企业的扩张设置了限制。因而需要改善激励机制，鼓励那些能够提供更多的非农就业机会的企业发展。

土地改革具有追求人人平等的本质，结果土地极其分散。应该采取措施促进整合，扩大土地规模，提升生产效率，增加农民收入，促进商品化。40%的家庭在某种程度上都从事着商品化生产（而在湄公河三角区这一比率是 90%）。出现了一批新兴的商品化农场，应当采取措施进一步增加其数量。同时，需要制定战略，向占大多数但商品化程度却较低的农业社区提供支持，鼓励人员流动，特别是从农业生产率较低的地区流出。

创造非农就业机会的进展十分缓慢。仅红河三角洲地区的非农劳动力人数和比例增加较快。与之相反，湄公河三角洲和东南部地区的大批农民进城务工，可能会对农村的持续繁荣产生负面影响。

出口的快速增加也面临一定风险。例如，咖啡产量增加是世界咖啡价格下滑的主要原因，导致咖啡种植者的收入下降。另一个关注在于需要提升出口产品的质量，提升其在世界市场上的竞争力。

有迹象表明，农业产量和生产率的增长速度正在逐步放缓；非农就业机会并未与农村人口和劳动力的增长同步；农村地区的减贫速度慢于城镇地区；对土地和自然资源的压力不断增加；出口收入的增幅下降。所有这些因素意味着，有必要确定保持未来农业和农村发展所需的政策和投资。

不仅农村地区的贫困发生率远远高于城市地区，而且应对各种风险的脆弱性——缺乏抵御风险的弹性——也更大（Ligon 和 Schecter，2004）。主要有三种风险：家庭贫困（贫困风险），具有工作能力的家庭成员生病、受伤或者死亡（特殊风险），以及市场（如价格波动）和大自然（如降雨不足、洪水）带来的风险（综合风险）。在越南，贫困是最大的风险，随后是综合风险和特殊风险。[①] 这些发现意味着增加贫困人口收入将有助于降低其脆弱性，但是不会消除脆弱性，而导致其他导致脆弱性的因素仍然需要采取相应的保护机制（如进行天气保险）。

但是，另一个挑战在于越南贫困的地理分布。越南北部高地的贫困发生率最高，而东南部地区最低。各个地区之间的差别很大。在一些地区，特别是高地的偏远地区，超过 90%的人口都处于贫困之中。而在其他地区，特别是大城市及其周边，贫困发生率不足 5%。然而，按贫困密度进行绘图，可以看到贫困地理分布的另一番景象。贫困发生率最低的地方反而是贫困密度最大的地方。换言之，只有很小一部分的越南贫困人口生活在最为贫困的地区。大多数的贫困人口都生活在湄公河三角洲和红河三角洲地区。各种扶贫活动的成本效益取决于成本是否因人口密度不同而不同。例如电气化和推广服务在人口密度较低地区的人均成本可能会略高，而土地密集型活动（如修路）在人口密度高的地区其人均成本可能就会比较高（Minot 和 Baulch，2005）。

3. 经验 越南的国别报告中列出了几条经验，简要总结如下：

---

① 关于这个问题，Adger（1999 年）认为，基于对越南北部沿海地区的研究，在转向市场经济的过程中本地社区的保护机制被削弱（如农业合作社不再向海防注资）且不均被拉大（如通过红树林的私有化，转而进行水产养殖）时，脆弱性上升。后者导致在应对极端气候现象时可以动用的资源减少

（1）土地改革和复苏农户经济是各项改革成功的关键要素。但是这只是一时性的，未来的农业发展则需要依靠科技进步。

（2）出口促进方面的成功导致世界价格下滑，影响了收益。越南政府和私营部门应该更加注重这方面的风险。

（3）通过提高品质，出口市场上还有获取更大利润的空间。

（4）有必要继续发展农业的商品化生产，整合并扩大土地规模，推广新技术。推广服务有利于农民采用那些能够与市场需求发生最紧密联系的新技术。

（5）虽然近期在经济发展和减贫上取得了成就，但是收入差异仍在逐步扩大，在许多地方仍然存在食品贫乏问题。应将公共投资投放在这些地区，以期在社会福利方面产生较高回报。

（6）最后一点，渐进性是改革取得成功的关键要素，中国的情况也是如此（Gulati 等，2005；Stiglitz，2002）。具体而言，保持改革的势头，实现政治和体制的延续性，对越南发展和减贫的意义十分重大。20 世纪 90 年代的快速发展是经济政策发生重大转变——从强化贫困陷阱的政策组合（高估汇率、恶性通货膨胀、农村部门缺乏激励机制、严格限制私营部门发展等）转向那些能够支持更高水平经济活动的政策组合——的结果（Pritchett，2003）。

四、五国经验总结

从这五个国家的经历中能够汲取什么经验呢？这些经验将如何影响制定未来战略和政策的方向，以保持粮食安全、进一步减少贫困和促进农业重组？某个国家的经验和教训在多大程度上与本国相关，会因资源禀赋、政策和体制设置以及发展阶段的不同而存在巨大差异。但是，似乎这些国家的农业和经济发展都有一个共同的必经之路，取得的成就和面临的问题都极其相似，其中一些已被视作亚洲独有的经历。这一相似性使得我们可以结合相关国家的经验，为其他国家提供学习的机会。

（一）农业在经济发展中的作用

经济发展起步于农业的发展。这是因为发展初期的农业占 GDP 的 1/3～2/3，占用了 2/3 甚至更多的劳动力。什么是农业快速发展的前提？国别研究表明，土地改革或者耕者有其田、对科研和推广以及灌溉设施的投资，在除泰国外的所有国家都是至关重要的。泰国靠扩大耕地面积和出口大米及高地作物实现了农业发展。除印度以外的所有国家在过去的十年甚至更长时间内都保持了 4% 或者更高的农业发展速度（表 2）。

表 2　部分亚洲经济体按部门分类的 GDP 增速

单位：%

经济体 / GDP 增速 / 时间	中国	印度	韩国	泰国	越南
20 世纪 60 年代	5.2	3.4	8.6	8.4	—
20 世纪 70 年代	5.8	3.6	9.5	7.2	—
20 世纪 80 年代	10.3	5.7	9.0	7.6	4.6
1990—2003	9.6	5.9	5.5	3.7	7.5
农业					
20 世纪 60 年代	1.6	1.9	4.4	5.6	—
20 世纪 70 年代	3.2	1.9	3.2	4.7	—
20 世纪 80 年代	5.9	3.1	2.7	3.9	2.8
1990—2003	3.5	2.7	1.0	1.7	4.2
工业					
20 世纪 60 年代	11.2	5.4	17.2	11.9	—
20 世纪 70 年代	8.7	4.5	15.4	10.0	—
20 世纪 80 年代	11.1	6.9	11.5	9.8	4.4
1990—2003	12.3	6.0	5.9	4.9	11.3
服务业					
20 世纪 60 年代	3.1	4.6	8.9	9.1	—
20 世纪 70 年代	3.7	5.2	8.5	7.3	—
20 世纪 80 年代	13.5	6.9	8.7	7.3	7.1
1990—2003	8.8	7.9	5.7	3.0	6.9

资料来源：世界银行各期发展指数

特别需要注意的是中国、越南以及早些时候韩国开展的土地改革。中越两国取消集体所有制极大地推动了农业生产力。另一方面，印度从农业发展初期推广“绿色革命”技术，到之后的工业和

服务业发展，都是其农业发展的主要动力。印度的土地改革从一开始就不彻底，值得注意的是，印度的农业发展速度赶不上另外四个国家。

而且在发展初期，农业向工业部门提供了劳动力和资金（通常以出口收入的形式），反过来又为工业品提供了市场。农产品出口在中国、泰国和越南的地位十分重要。除此之外，泰国这些年来的出口格局一直在发生变化，保持了比较优势，并帮助该国农业经济从 1997 年的危机中复苏。除印度以外，农业的高速发展都与同期 10%以上的工业发展息息相关。而印度和其他国家的经历表明，缺乏合适的体制和政策框架，农业发展对整体经济发展的贡献较弱。

农村收入随着农业发展而有所增加，但是其增幅远远低于快速发展的非农经济部门的收入的增长，城乡收入差距逐渐拉大。在中国、泰国和越南尤其如此，同时伴随着农业占 GDP 比例的不断下滑（表 3）。在发展的最初阶段，泰国农业生产率较慢增长与耕地面积扩大密切相关；但是，在土地相对稀缺的越南和中国，土地改革的开展增加了劳动力的投入强度，致使生产率得到大幅提升。但是，最终如果要提高劳动生产率，需要减少农业劳动力。在解读表 3 的人口数据时，大家必须保持谨慎，不过韩国是一个例外。其他国家农业劳动力的减少并未与农业占 GDP 份额的下滑保持同步，因此这些国家进一步扩大了城乡差距。

表 3　部分亚洲经济体农业占 GDP 的比例以及农业人口占总人口的比例

单位：%

年份	中国	印度	韩国	泰国	越南
农业占 GDP 的比例					
1970	35	43	27	26	—
1980	30	35	15	23	—
1990	17	31	8	12	39
2003	15	22	3	10	22
农业人口占总人口的比例					
1970	78	68	43	75	77
1980	74	64	34	64	73
1990	72	58	16	57	71
2000	65	52	7	44	66

资料来源：GDP 数据来自世界银行的发展指数；人口数据来自联合国粮食及农业组织农业统计数据库

国别研究表明，在发展初期各国通常对农业征税以支持工业发展。但是当农业占 GDP 的份额降至 15%以下时，各国纷纷由对农业征税转向补贴农业。韩国在 20 世纪 70 年代初以及泰国在 80 年代中期都经历了这一转变。泰国的报告中指出，虽然实施补贴的政治压力很大，但是到目前为止采取的各种计划大部分都失败了。反对这些补贴农业的压力来自自由贸易协定和世贸成员地位，以期实现贸易自由化。如果自由贸易政策占了上风，那么对农业的补贴形式可能会从扭曲贸易的针对单个商品的补贴转向与产量脱钩的对农民的直接补贴，以确保农民生活保持在合理水平之上。

最后，所有五个国家的国别研究都认识到，农业发展速度正在逐步放缓。原因包括一系列因素。在过去的 20 年间，农产品的实际价格长期下滑。多边借贷机构对农业的支持减少，而国家预算中的农业拨款也呈现下降趋势。鉴于粮食价格仍处在低位，大多数国家已基本实现自给自足，对粮食安全状况存在自满情绪。

对各国特别是拥有大量农业人口的最不发达国家而言，取得成功的秘诀在于支持农业和农村发展，以应对贫困和饥饿问题，为经济的快速发展奠定可持续的基础。从国别报告中得出的经验以及其他亚洲国家的经验表明，在发展初期，农业发展对于减贫拥有更直接、更强大的影响力。

鉴于农业占 GDP 的份额不断缩小及其正在经历的结构转型，大家开始关心是否应该不再将农业作为一个具有正面外部效益的产业进行关注，而是关注具有全球竞争力的个别作物或产业（如水果和蔬菜、奶制品等）。但是，如果将这种关注与减贫和粮食安全的不可避免性结合起来，不会削

弱对提升小农户生产率的关注。这一点和“扩大非农产业内失地农民的就业机会”一起会强化这种关注。

有鉴于此，我们需要采取双向策略解决农业和农村发展中未来可能出现的问题。策略的一个方向是包含一些可以达到如下效果的因素：加速提高农业生产率、多样化和竞争力——创造有利的宏观经济政策环境、应用现代科技、投资灌溉设施、发展收获后基础设施以及改进与投资和商业行为相关的法律框架。另一个方向应该包括采取一些措施以解决产量和营养问题，特别是在贫困发生率高、资源禀赋相对较少的偏远地区。可以通过研发适合的作物、开展基础设施建设、加强与非农产业的联系等方式实现目标。正如越南国别报告中所指出的，在一些地区，由于缺乏资源，农民无法转向生产率较高的行业，粮食不安全状况持续保持在高危水平上。将公共投资投放到这些领域可能会取得事半功倍的效果。

（二）贫困、粮食安全和收入不均

在本部分，我们将讨论三个密切相关的主题：贫困、粮食安全和收入不均。在过去的几年间，虽然各国在减少贫困发生率方面取得了一定成绩，但是据估计 2002 年亚洲仍有 6.88 亿人生活在一天一美元的贫困线标准下，其中大多数人居住在农村。什么是减少农村贫困并在家庭层面实现粮食安全的最佳战略？城乡收入日益拉大的差距将如何影响减贫行动？为了回答这些问题，有必要考察这些国别报告中得出的经验。

五个国家无一例外地在减贫方面取得了巨大成功。韩国的贫困发生率不足 2%。中国、泰国和越南已经实现了在 1990—2015 年将极端贫困人口减半的千年发展目标（表 4）。印度在实现减少贫困目标方面也进展颇佳。印度报告估计经济整体发展将使印度的贫困人口比例在 2015 年降至 10%，而绝对贫困人口的数量也将减少。

表 4　按照一天一美元标准计算，各国的贫困人口比例和绝对数量

	比例（%）		绝对数量（万人）	
	1990 年	2002 年	1990 年	2002 年
中国	33.0	15.9	37 705.5	20 315.3
印度	42.1	34.0	35 124.5	35 678.5
泰国	10.1	2.2	565.1	135.4
越南	50.7	13.1	3 344.6	1 050.9

资料来源：联合国人口司．《世界人口展望》（2002 年修订版）

是农业还是非农产业的发展有助于减贫？这似乎取决于发展阶段、农业和非农产业间的各种联系和因素。就农村劳动力在大量非贸易活动中的就业增加而言，农业发展几乎有直接的影响。研究报告指出，大多数农户都受益于非农活动对家庭收入的补充，因而农业发展的确会直接影响到减贫和粮食安全。

中越两国的快速减贫是在改革初期通过农业取消集体所有制实现的。在中国，之后是乡镇企业的蓬勃发展，成为农村地区非农收入的主要来源。虽然近几年来中国减贫主要依靠经济的整体发展，但是农业发展也发挥了作用。而且，由于收入增加了，经济发展对贫困的影响和效力都在减弱。在泰国，1962—1986 年的贫困发生率大幅下降，主要原因是农业发展。但是随后农业发展放缓，农业占 GDP 的比例缩小，经济整体的发展而非农业的发展对减贫的影响更大。因此，亚洲的发展中国家必须扭转农业发展放缓的趋势。这就要求在市场需求和贸易机会不断变化的情况下，对农业进行必要的重组。即使增量资本产出率增加，对农业的投资不够有吸引力，如果解决了贫困和收入不均，这还是一个很好的利益权衡。

国家层面的粮食安全意味着通过国内生产和进口，粮食供给足以满足该国人口的消费需求。单个商品的全球供给问题已经得到解决，但是获取粮食的经济能力问题却尚未解决。大量地区，特别是雨养地区，在适用新科技后农业生产力并未增加。而且在地方和家庭层面，受天气影响而出现的

短期减产、天然灾害以及价格和就业机会的季节性波动都会使他们对粮食的获取产生波动。此外，贫困人口还可能因为疾病或寄生虫等原因而无法全面吸收营养。

越南、中国和印度尚有部分地区仍然处于粮食贫乏中。在印度，有迹象表明，粮食价格高企迫使社会中最贫困的人群减少粮食消费，因为他们无法用其他食品进行补充（Chand 等，2004）。[①] 粮食贫乏在非灌溉农业区十分普遍，这些地区同样还面临着季风雨带来的风险。

在中国、越南和泰国，虽然整体贫困发生率已经下降，但是城乡以及部门间（农业和非农业）收入差距拉大。相对贫困可能会成为社会不稳定的源头。中国削减了对农民的税收，并按照种植面积向粮食种植者发放直接补贴。泰国自 20 世纪 80 年代以来执行了一系列的价格支持和农业重组计划，但是大部分都不成功。不过，在扩大高价农业链的背景下，小农户、地方商业团体和国家之间形成更有效的合作关系是有可能的。

经济快速发展给环境带来巨大压力，也会威胁到粮食安全。正如国别报告中指出的，各国促进增长的政策均优先于改善自然资源管理状况的政策，同时生产越发受制于（不良）管理。需要紧急关注的是中国华北平原和印度西北部地区地下水过度开采的问题，而这两个地区都是亚洲最重要的粮仓。这不仅会在短期内影响粮食安全和增长，还会在更长期内对粮食生产造成明显的负面影响。

总而言之，农业生产加上农村非农活动，与减贫之间存在着明显的联系。然而，仍有一些不具有优势的农村地区需要继续在教育、基础设施建设和技术开发等方面给予支持。未来更为重要的挑战来自相对贫困——它有可能成为社会关系紧张的源头——和当前的环境恶化可能会对粮食生产的可持续性带来的威胁。

（三）农业重组

收入增长和城市化进程导致饮食模式和农产品需求模式发生变化。换言之，市场需求驱动了农业重组。

农业转型的进程涉及农业产业的多样化，以满足不断变化的国内和贸易需求。例如，中国案例研究表明了自 20 世纪 80 年代以来净出口如何逐渐从土地密集型产品转向高价值的劳动力密集型产品。在亚洲的其他地区，作为绿色革命的结果之一，20 世纪 80 年代的谷物价格暴跌推动了消费者从谷物到高价值商品的消费多样化发展。

家庭层面转型的第一步是从生产主食类作物转向高价值产品，如从种植水稻和小麦转而生产园艺作物、动物产品或水产品。这一转变可能会涉及产品生产的多样化或专业化。同样，农户的家庭收入来源可能也会出现多样化或者集中化。整个亚洲地区都正在经历转型的第一步。印度报告指出，即便是小农户和边缘农民都在开始转变生产模式以应对不断变化的需求。

转型的下一步就是从基本的商品生产中转移出来，以进入现代零售业中高附加值的供应链，产品的质量、时效性、食品安全和生产中的劳动力标准都会带来附加值（Timmer，2005）。从国别研究中或是其他渠道，很难判断这一转型的进展速度。韩国报告中提及的全职农民、泰国报告中的“专业农民”以及越南报告中的新兴商业农场都是这一步转型的产物。这些群体的特点在于，它们的收入几乎完全来自农业活动，比其他类型农民更具有创造力，农场规模更大，能够更好地获得资源（如信贷和新的营销结构等）。

泰国农业的例子很好地说明了农业重组的情况。处在转型前沿的农场正转向可以精加工的高价值产品，正在以更高的生产率提高部分产品的专业化水平，正在使农产品种类和出口市场多样化，而且正在提高产品质量和安全。契约农业也得到了扩展。零售业超市和便利店的加入正在增加，这带来了新技术和市场创新。一项社会经济调查表明，专业户的收入几乎比平均水平高出 75%，其收入的 80%多都来自农业活动。

然而，亚洲的许多农户参与了另一类转型。这部分农户扩大了来自非农活动的收入。劳动力变

① 摄入的谷物热量较低是否就一定意味着营养不良水平上升并没有定论，因为在价格发生相对变化时，即便贫困农户也会在不同的热量来源中寻求替代品，而且消费者倾向于食品多样化（Jha 等，2006b）

得更具有流动性。由于许多家庭进一步在城镇和农村就业或者都有表现，而且同时依赖农业和非农活动谋生，对于他们而言城乡间的界限模糊了（Rigg，2005）。农村人口迁移的比率主要是如下现象的结果：大部分年轻人在城乡间的生活水平和就业机会上存在着差异。年轻人进城的结果会对留在农村务农的人口的老龄化趋势有重大影响。

重组同样也带来挑战：①必须一直处于技术创新的前沿。公共部门需要继续支持那些私营部门无法获得全部回报的领域的研究。②虽然农场规模仍然很小，但是农民必须组织起来，这样他们可以从联合投资于推广等服务或联合起来与营销公司交易中获得规模经济（是指更早的实现内部化）。③在一些情况下，有必要提倡发展专业农户，帮助农民获取信息，降低采用新农业技术以及与现代营销公司开展业务的高额成本（是指更早的实现中介化）。一部分农民选择进一步专业化，而另外一些则选择多样化以降低风险。[①]

最后，我们需要正确对待农业转型，要阻止把农业转型与减贫脱钩的进程。我们已经注意到农业向多样化和高价值商品转变的趋势。同时，仍然需要帮助种植者增加主食作物的生产率。亚洲低成本的粮食对于贫困人口具有特殊意义，直接原因在于贫困人口的大部分支出都是用于粮食消费的；间接的原因是食品低价使得低工资成为可能，这就会使劳动力密集型产业的利润更高（Timmer，2005）。

（四）政策的作用

农业发展和整体经济发展以及社会如何分享发展带来的益处，都是由宏观经济政策和农业政策引导的。在强调宏观经济环境稳定的同时，国别报告主要关注了农业政策。农业政策应该能够实现以下目标：促进发展，提高效率，同时确保增长是公平、可持续的。

五个国别研究为我们提供了关于农业发展和经济发展政策的丰富信息。我们认为以下四项最为重要：①有利的宏观经济政策环境；②清晰和透明的产权；③技术进步；④市场准入和价格政策。

有利的宏观经济环境中比较重要的要素包括低通胀、稳定的汇率和开放的贸易政策。保持低通胀率能够确保较低和稳定的食品价格。高估汇率会危害出口，限制农业发展。越南就是这个方面的典型例子，因为该国改革的部分内容是通过改革控制通胀和稳定汇率。在中国、泰国和越南，更为自由化的贸易有效地促进了增长。韩国认为，自由化将压低国内的大米价格，与政府要维持大米高价以惠及农民的政策相左。印度境内各邦间的贸易灵活性程度提高，货物和服务更为自由地流动，农产品市场更具有竞争性，这些使印度尤其受益。

确定清晰的产权特别是土地产权所带来的巨大益处，在中国和越南两国案例中表现得比较充分。土地产权制度的宏观目标是提高经济效率、保障平等和减贫。韩国、中国和越南的土地改革表明，当小型农户拥有得到保障的土地产权、能够控制土地的使用时，能够大幅提升经济效率，减少贫困。在印度的一些邦，土地改革也十分成功。不过农业重组向土地改革提出了新的问题。在中国、印度和越南，一家普遍拥有五块或者更多的细碎的土地。要有效利用农业重组后新型生产和销售模式带来的规模经济，需要整合土地。多大的农场才是最优规模，这也是有争议的问题，因为政策制定者必须决定是否应该放松为实现公平而设置的各种限制。韩国和日本就是受困于极小规模和高成本农业的典型例子。

有关建立水权交易市场的政策能够激励水资源的经济利用，鼓励（在干旱季节）选择节水作物。由于需求模式和比较优势发生变化，农业活动更加多样化，水权可以转让也为应对作物价格和水费变化提供了更多的灵活性（Pingali，2006）。

“绿色革命”的成功说明了技术创新对提高农业生产力的重要性。国别研究报告中谈及了技术对农业生产力和效率的贡献。无数研究指出，对农业研究的投入回报很高，但是投入却很少。私营部门研发的预算资源有限，且处于新生阶段，这凸显了重新审视公共部门的研究政策的必要性。不

① 在很大程度上，小农户可获得的土地状况决定了耕种作物的种类。因此，虽然高价值作物可能会带来更高的回报，但是小农户并没有充分选择的能力。对于一些小农户而言，商品化带来了生产非主粮作物的可能性，但无法实现完全的专业化。相关的例子是水稻生产（Pingali，2006）

过，公共部门还需继续投资研究，特别是对那些天然授粉作物和其他产品，因为私营部门在这些领域无法获得投资的相应回报。还应该开展公共部门和私营部门的联合研究，公共部门重点开展基础研究，而私营部门重点开展应用研究。

产品、投入品和信贷可以进入市场，这些都是激励生产的关键。旨在改进激励机制和纠正市场失灵的政策和计划，都是许多亚洲国家引入“绿色革命”技术的协调发展努力的一部分。印度报告强调了这一协调发展的重要性。新种子、化肥、灌溉设施与价格和市场政策紧密联系起来——支持价格、公共采购和投入品价格。虽然重复和维持类似的协调方式有些困难，但是价格和非价格激励机制以及支持服务在采纳技术的最初阶段都是十分重要的。随着农业经济的发展，政府可以在营销、信息和信贷上展开创新，私营部门也可以在市场失灵的一些传统领域克服失灵的困难。

在印度，私营企业通过低价的因特网为农民提供便捷的信息，如关于价格、技术和天气的信息。印度政府也引入了一个信用卡体系（Kisan 信用卡），农民可以从银行获得短期贷款。实施这一项目，增强了农业行业的资本流动，大幅减少了从非正式渠道借贷的行为。泰国报告提到契约农业为生产者提供了新型的生产技术以提升单产，同时还给予信贷，减轻了农民的风险。

随着农业以加快的脚步转向生产高价值农产品（水果、蔬菜和奶制品），生产和营销的新型契约关系则越发普遍。事实上，预测显示，几乎所有选定国家 2002—2015 年超市在食品零售中所占的比率都在高速增长。虽然这意味着不仅大城市的消费者而且农村小镇上的消费者也可以享受到更低的食品价格，食品链通过释放资源（全要素生产率增长）和技术进步能够产生巨大的溢出效益，但是仍有人担心小农户会被排除在整个进程之外。[①] 不过，正如本报告之前曾指出的那样，也存在过度强调这一点的风险。由于许多商品的生产技术是规模中性的，还可以按照互利原则与农业企业协商、巩固在组织和营销上的协定，小农户的前景并不黯淡。

农业增长和发展政策的一个重要方面是降低风险。成千上万的农村人口生活在不利的环境中[②]，仍然存在高度的脆弱性。对于那些保险市场不完善、金融市场分割且期货市场未充分发展的地区而言，这是一个需要特别关注的问题。[③]

有人建议采取替代的技术性方法，特别是对这些地区的贫困农民。低外部投入的农业可持续发展（LEISA）模式、有机农业和生物技术在提升生产率和消除脆弱性方面的潜力很大。降低风险的措施（如发展灌溉水平）需要长期的高额投资，而减缓风险的应对措施（如大规模救济）、启动公共项目以及开展重建援助在中短期内则更为重要。应该鼓励私营部门参与作物保险，不过政府应该在监督自然事故、融资和制定法规框架方面加强努力予以促进。[④]

（五）政府的作用

政府赋予农业部门多重目标：利用农业资源、促进农业和经济发展、提升粮食安全、改善贫困人口的福利状况以及保护环境。鉴于具体的目标因农业在经济中的角色以及经济发展阶段的不同而不同，政府决定采取的干预措施和希望重点实现的目标会存在巨大差异。

自启动改革以来，一些新兴要素开始发挥作用，它们包括：①早期的农业发展速度放缓，农业在 GDP 中所占份额下降；②随着经济不断发展，经济发展与减贫之间的联系被不断削弱；③国家层面和国际层面对农业的资金支持减少；④农业重组，以满足不断变化的消费者需求，同时私营部门在向生产者提供新技术和管理措施方面发挥着越来越大的作用。

政府在这样不断变化的环境中发挥何种作用？就政府应该发挥的作用而言，比较一致的看法已经转向认为政府应缩减对经济活动的管理，减少对要素和最终产品的价格和数量控制（Norton，2004）。政府有责任制定法律法规，为私营部门中的“市场失灵”进行弥补，如市场未能很好地管

---

① 关于溢出效益，参见 Timmer 的有关论述（2004 年）

② 存在雨养农业占主导地位；关键的生物物理制约（如降雨少且不稳定，陡坡，土壤情况欠佳）；社会经济制约（如不易获得市场、基础设施和服务）等特点

③ 详情参见 Walker 和 Ryan 的有关论述（1990 年）

④ 详情参见 Gaiha 和 Imai 的有关论述（2004 年）；世界银行的资料（2001 年）

理自然资源实现可持续发展。近期的关注集中到了“政府失灵”上，如制度性的激励机制不恰当、财政政策薄弱、法规执行能力不足等。应该更多地关注参与性模式，这种模式给予当地社区对资源管理更多的控制力。

虽然农业的相对重要性不断降低，政府仍需采取干预措施，实行前文谈到的双向战略：支持可持续发展，实施农业重组，以满足不断变化的消费者需求，解决欠发达地区的粮食安全、贫困和平等问题。有必要明确中央、省级、地方政府和私营部门在这两项任务中的角色。

私营部门投资正在引领农业的重组或多样化。这里的任务是重点关注那些能够与私营部门投资互为补充的领域，如市场和运输方面的基础设施建设，与私营部门一起合作确保食品质量和安全，加强公私部门的合作研究。各国政府必须建立有效的法律法规框架，包括从知识产权保护到生物安全法规等各个领域。

基础设施建设已经是而且有可能会继续成为政府对农村经济提供支持的主要途径。政府对公共物品——教育、医疗、农村基础设施、研究和推广——的投资应该聚焦于贫困人口集中的农村地区。在研究和推广方面，可能需要权利下放，以针对各地区不同的农业生态环境和资源约束条件。除了提高生产率，农业研究应给农户提供更容易选择作物品种的灵活性。具体品种的研究应当聚焦于增加产出潜力，矮化耐受品种和具有更强的害虫抵抗力。另一方面，系统性研究必须解决土地管理和种植系统的问题，使之有助于种植模式应对激励措施的变化而进行变化，还要解决农户水资源管理系统（Pingali，2006）。

粮食安全和可持续生产的中心问题在于自然资源管理。国别报告明确指出土地和水资源面临着越来越大的压力。资源退化包括过度开采地下水、土壤盐碱化和水涝。过多使用农药会威胁人类健康，造成饮用水中硝酸盐和砷超标，污染了水果和蔬菜。

在过去，自然资源管理不仅是一个“市场失灵”的领域，也是“政府失灵”的领域。虽然采取了合适的政策，但是政府可能缺乏有效管理资源或执行法规的能力。一个潜在的解决方法就是允许地方组织和用户群体更多地参与到地方层面的自然资源管理中。印度报告中指出，潘查亚特（地方管理机构）被给予更大的权力和资金，期望地方社区能够有更大的动力来管理自然资源。

基本上各国的权力下放尚不完全、不平衡或者发生的时间太近，无法进行充分的评估。[①] 但是，仍有乐观的可能。财权下放加速了中国的经济发展，减少了贫困：中国实行了旨在提升乡镇企业竞争力和赢利能力的激励机制，产生了良好效果。在实行过程中，沿海省份地方政府的支出基本上要靠自己的财政收入，在财政支出上十分节俭。激励机制的另一项创新发生在韩国灌溉体系的管理中，该国从地方上的最终用户中招收警卫，实行自治。但是，印度的潘查亚特制度却是一个喜忧参半的例子，在卡纳塔卡邦和西孟加拉邦取得了一定的成功；在其他邦（如北方邦），无数的例子表明这一制度已经为地方精英所“把持”，无法与官僚系统进行沟通和协调。另一方面，越南近期采取的激励机制使得较为贫困的省份处于劣势，因为收入不均可能会进一步拉大。[②]

在灌溉体系方面，在多边金融机构的支持下，各国政府共同努力，将管理责任转交给地方的水资源用户群体。同时，政府机构必须规范产权，决定水资源不同行业间的分配。总体而言，地方政府应该在选择服务的种类和规模、配送系统、融资和补救措施方面发挥重要作用。另一方面，地方更大程度的自治必须与更大的责任同步。必须进行定期的审计，同时对地方社区负责。

（六）结束语

虽然存在着很大差异，但是本项研究中的五个国家采取的政策和做法不仅同时实现了经济的快速发展，还大幅减少了贫困。案例研究显示，农业发展和经济其他部门的发展存在着共生关系。在发展初期，农业为经济发展提供了有力支持。随后，农业发展有助于维持经济的快速增长。

---

① 在不同的情况下，权利下放有时是指私营化，或分散权利，或政治、行政和财政权的移交。然而，这里的权利下放仅指权利移交，不论权利是全部移交还是部分移交

② 这里是指 1997 年生效的《新预算法》。各级政府的预算安排与其支出责任相联系。如果财政收入不足，各级政府都倾向于将部分支出责任转至下一级政府。因此越是贫困的社区，越是难以维持当前范围的服务和质量（Gaiha，2003）

但是快速发展也带来了挑战。例如，一国如何应对城乡经济间日益扩大的差距？农业发展如何协调不断增加的城镇人口对各类食品的需求？如何持续保持经济的快速发展而不对环境造成严重影响？本案例研究指出了过去取得成功的各项要素。各国需要采取一系列富有创造力的新政策和战略，以持续保持经济发展，保护环境，进一步减少贫困。

特别是小型农户如何融入到快速发展的高价值农业产业链中，如何为大量失地农民创造非农活动中的就业机会，都需要新的计划和政策，让民众在不断全球化的世界中公平地分享发展带来的益处。公私部门的合作关系对于保持有竞争力的市场安排、加强沟通网络和维护宏观政策环境是至关重要的。契约交易，代替现货市场交易，在农业工业化和资源全球化的背景下具有巨大潜力。但是人们对这些契约的透明度、可信度和可行性尚存疑虑。契约农业的新变量——包括技术转移、风险分享和利益分享机制——是否可行仍需进一步审视。通过小农户的能力建设、改善信贷服务、技术进步、推广服务、保险服务和旨在高效利用、管理自然资源（如水资源）的政策，实现亚洲的农村可持续发展、减贫和粮食安全，还有很长的路要走。

附录 1

对“中国、印度和亚洲其他部分经济体：亚洲和环太平洋国家经济快速发展对农业和粮食安全的影响”的审议会

联合国粮食及农业组织亚太区域办事处

2005 年 6 月 6～10 日

泰国曼谷

与 会 人 员 名 单

1. 案例研究的作者

中国　黄季焜博士，中国科学院农业政策研究中心主任
　　杨军博士，中国科学院农业政策研究中心研究员

印度　Bibek Debroy 博士，拉吉夫·甘地当代研究中心主任
　　Laveesh Bhandari 博士，印度分析局主任

韩国　Song Joo-Ho 先生，韩国农村经济研究所高级研究员

泰国　Nipon Poapongsakorn 博士，泰国发展研究所高级顾问

越南　Pham Quang Dieu 先生，农业和农村发展部（MARD）农业和农村发展政策和战略研究所（IPSARD）农业和农村发展信息中心（AGROINFOR）常务主任

2. 资料提供者

Ammar Siamwalla 博士，泰国发展研究基金会总裁办公室荣誉专家

Arsenio Balisacan 博士，东南亚地区农业高等教育研究中心（SEARCA）主任

3. 联合国粮食及农业组织与会人员

何昌垂先生，联合国粮食及农业组织助理总干事、亚太区域代表（ADG/RR）

Mafa E. Chipeta 先生，联合国粮食及农业组织政策援助司（TCA）司长，罗马

Neela Gangadharan 女士，联合国粮食及农业组织政策援助司政策援助支持处处长，罗马

Syed Saifullah 先生，联合国粮食及农业组织亚太区域政策援助处（RAPP）组长

Donato B. Antiporta 先生，联合国粮食及农业组织亚太区域政策援助处高级政策顾问

Purushottam Mudbhary 先生，联合国粮食及农业组织亚太区域政策援助处高级政策官员

Francis Mangila 先生，联合国粮食及农业组织亚太区域政策援助处政策官员

Nanae Yabuki 女士，联合国粮食及农业组织亚太区域政策援助处政策/项目官员

附录 2

“中国、印度和亚洲其他部分经济体：亚洲和环太平洋国家经济快速发展对农业和粮食安全的影响”的政策研讨会

由联合国粮食及农业组织和韩国政府共同组织

2005 年 12 月 7～9 日

韩国首尔

与 会 人 员 名 单

孟加拉

Kazi Abul Kashem 先生

农业部部长

Debapriya Bhattacharya 博士

政策对话中心（CPD）执行主任

柬埔寨

It Nody 阁下

农业、林业和渔业部副国务秘书

中国

刘建水先生

中国农业部政策法规司政策处处长

黄季焜博士

中国科学院（CAS）农业政策研究中心（CCAP）主任/教授

杨军先生

中国科学院（CAS）农业政策研究中心（CCAP）研究员

印度

Madhu Bala 女士

农业与合作部经济和统计局顾问

Bibek Debroy 博士

拉吉夫·甘地当代研究所主任

Laveesh Bhandari 博士

印度分析局主任

Yoginder K. Alagh 教授

前任能源、规划和科技部部长

印度尼西亚

Mappaona 博士

农业部计划局局长

Abdul Munif 博士

农业部部长秘书

韩国

Cho Chae-ho 先生

农业和林业部多边合作处处长

Lee Sang-Mu 博士

韩国粮农组织协会主席

Song Joo-Ho 先生

韩国农村经济研究所高级研究员

Yong-Kyu Choi 先生

全球农业政策研究所主席

Kim，Kyeong-duk 先生

韩国农村经济研究所农村发展研究中心高级研究员/国际农村发展部门主任

Lee Ki-churl 先生

韩国农业和农村基础设施公司海外项目组组长

老挝

Khame Phalakhone 先生

农业和林业部计划司副司长

缅甸

Thanda Kyi 博士（女士）

农业和灌溉部 Yezin 农业大学农业经济学系讲师和系主任

尼泊尔

Parikshit Raj Sharma 先生

农业与合作社部高级农业经济师

Hari K. Upadhyaya 博士

环境及农业政策研究、推广和开发中心（CEAPRED）执行主席

巴基斯坦

Masood Amjad Rana 博士

食品、农业和畜牧业部特别作物委员

菲律宾

Agnes Catherine T. Miranda 女士

农业部计划司司长

斯里兰卡

A. Geetha Mayadunne 博士（女士）

农业、畜牧业、土地和灌溉部计划司司长

P. A. Samarathunga 博士
斯里兰卡政策研究所研究员

泰国
Suthiporn Chirapanda 博士
农业与合作社部副常务秘书
Nipon Poapongsakorn 博士
泰国发展研究所高级顾问

越南
Pham Quang Dieu 先生
农业和农村发展部农业和农村发展政策和战略研究所农业和农村发展信息中心常务主任
Chu Tien Quang 博士
经济管理中心研究所农村经济发展政策部主任

国际组织
国际农业发展基金会（IFAD）
Ganesh Thapa 博士
亚太司区域经济学家
Gyudam Cho 先生
亚太司特别项目官员

联合国粮食及农业组织总部
Mafa E. Chipeta 先生
政策援助司（TCA）司长
Neela Gangadharan 女士
政策援助司政策援助支持处（TCAS）处长
Carlos Santana 先生
政策援助司政策援助支持处（TCAS）高级农业政策官员

联合国粮食及农业组织亚太区域办事处（FAO－RAP）
何昌垂先生
联合国粮食及农业组织助理总干事和亚太区域代表（ADG/RR）
P. K. Mudbhary 先生
亚太区域政策援助处代理组长和高级政策官员
Sunbok Lee 先生
亚太区域政策援助处政策/项目官员

主要参考文献

Adger, W. N. 1999. Social vulnerability to climate change and extremes in coastal Vietnam. World Development. (2)

Alston, J. M. , Marra, M. C. , Pardey, P. G. & Wyatt, T. J. 2000. Research returns redux: A meta analysis of returns to agricultural R&D. Australian Journal of Agriculture and Resource Econimics. (2) 185～215

Barhan, P. 2000. Irrigation and cooperation: an empirical analysis of 48 irrigation communities in south India. Economic Development and Cultural Change. (48)

Basu, P. & Srivastava, P. 2005. Exploring possibilities: microfiance and rural credit access for the poor in India. Economic and Political Weekly. (17)

Chand, R. , Kumar, P. & Sinha, S. 2004. Impact of economic and trade policy reforms on food security in India. Draft case study prepared fro FAO, Commodities and Trade Division

Dang Kim Son, Beresford, B. , Nguyen Ngoc Que, Pham Quang Dieu & Truong Thi Thu Trang. 2006. Policy reform and the transformation of Vietnamese agriculture. In: Rapid growth of selected Asian economies — lessons and implications for agriculture and food security. Vol. 3: Republic of Korea, Thailand and Viet Nam. Bangkok, FAO

Debroy, B. & Bhandari, L. 2006. Indian agriculture and scenario of 2020. In: Rapid growth of selected Asian economies — lessons and implications for agriculture and food security. Vol. 2: China and India. Bangkok, FAO

Fan, S. & Hazell, P. 2000. Should developing countries invest more in less favoured areas? An empirical analysis of rural India. Economic and Political Weekly. (22)

Fan, S. , Hazel, P. & Thorat, S. K. 2000. Government spending, agricultural growth and poverty in rural India. American Journal of Agricultural Economics. (4) 1 038～1 051

Fan, S. , Zhang, L. & Zhang, X. 2002. Growth, inequality and poverty in rural China: the role of public investments. IFPRI Research Report 125. Washington, DC, International Food Policy Research Institute

FAO. 2003. The state of food insecurity in the world in 2003. Rome, FAO

Gaiha, R. 2003. Decentralization and poverty alleviation in Asia. In E. Pernia & Deolalikar, A. , eds. Poverty, growth and institutions in developing Asia. London, Palgrave Macmillan

Gaiha, R. & Imai, K. 2004. Vulnerability, shocks and persistence of poverty: Estimates for semi-arid rural South India. Oxford Development Studies. (2)

Gaiha, R. & Kulkarni, V. 2006. Food grain surpluses and prices in India. In Trade, agriculture and development policies working together - proceedings of the OECD Global Forum on Agriculture, 30 November to 1 December 2005, Paris, OECD

Gaiha, R. , Imai, K. & Nandhi, M. A. 2006. Millennium development goal of halving poverty in Asia and the Pacific. Occasional Paper 1. Rome, IFAD

Gulati, A. , Fan, S. & Dalafi, S. 2005. The dragon and the elephant: agricultural and rural reforms in China and India. MTID Discussion Paper No. 87; DSGD Discussion Paper No. 22. Washington, DC, International Food Policy Research Institute

Hayami, Y. 2005. An emerging agrarian problem in high-performing Asian economies. Presidential lecture at the 5th Conference of the Asian Society of Agricultural Economists. Zahedan, Iran, 29～31 August 2005

Huang, J. , Yang, J. & Rozelle, S. 2006. China's rapid economic growth and its implications for agriculture and food security in China and the rest of the world. In: Rapid growth of selected Asian economies — lessons and implications for agriculture and food security. Vol. 2 China and India. Bangkok, FAO

Jha, R. , Gaiha, R. & Sharma, A. On modelling variety in consumption expenditure on food. Canberra, Australia South Asia Research Centre Working Paper, 2006 - 09

Kang, K. & Ramachandran, V. 1999. Economic transformation in Korea: Rapid growth without an agricultural revolution. Economic Development and Cultural Change. (4) 783～801

Ligon, E. & Schecter, L. 2003. Measuring vulnerability. The Economic Journal. (486)

Lipton, M. 2006. Can small farmers survive, prosper, or be the key channel to cut mass poverty? Electronic Journal of Agricultural and Development Economics. (1)

Minot, N. & Baulch, B. 2005. Spatial patterns of poverty in Vietnam and their implications for policy. Food Policy. (30)

Norton, R. D. 2004. Agricultural development policy: concepts and experiences. UK, John Wiley and Sons Ltd.

Pingali, P. 2006. Westernisation of Asian diets and the transformation of food systems: Implications for research, Food Policy, forthcoming

Poapongsakorn, N., Anuchitworawong, C. & Mathrsuraruk, S. 2006. The decline and recovery of Thai agriculture: causes, responses, prospects and challenges. In: Rapid growth of selected Asian economies — lessons and implications for agriculture and food security. Vol. 3: Republic of Korea, Thailand and Viet Nam. Bangkok, FAO

Pritchett, L. 2003. A toy collection, a socialist state and a democratic dud? Growth theory, Vietnam and the Philippines. In D. Rodrik, D., ed. In search of prosperity. Princeton University Press

Ravallion, M. & Datt, G. 1996. How important to India's poor is the sectoral composition of economic growth. The World Bank Review. (1) 1～25

Ravallion, M. & Chen, S. 2004. China's (uneven) progress against poverty. Development Research Group. Washington, DC, World Bank

Restall, H. 2006 India's coming eclipse of China. Far Eastern Economic Review. (March)

Rigg, J. 2005. Land, farming, livelihoods, and poverty: Rethinking the links in the rural south. World Development. (1) 180～202

Rigg, J. & Nattapoolwat, S. 2001. Embracing the global in Thailand: Activism and pragmatism in an era of deagrarianisation. World Development. (6)

Sen, A. & Himanshu. 2005. Poverty and inequality in India. In A. Deaton & V. Kozel, eds. The great Indian poverty debate. New Delhi, Macmillan

Song, JooHo. 2006. Perspectives on agricultural development in the Republic of Korea: lessons and challenges. In: Rapid growth of selected Asian economies — implications for agriculture and food security. Vol. 3: Republic of Korea, Thailand and Viet Nam. Bangkok, FAO

Timmer, C. P. 1997. Farmers and markets: the political economy of new paradigms. American Journal of Agricultural Economics. (2) 621～628

Timmer, C. P. 2004. Food policy in the era of supermarkets: What's different? Electronic Journal of Agricultural and Development Economics. (2)

Timmer, C. P. 2005. Agriculture and pro-poor growth: an Asian perspective. Working paper No. 63. Washington, DC, Center for Global Development

Stiglitz, J. E. 2002. Globalization and its discontents. London, W. W. Norton and Co. Inc

Walker, T. S. & Ryan, J. G. 1990. Village and household economies in India's semi-arid tropics. Baltimore, Johns Hopkins University Press

World Bank. 2001. Risk management in South Asia: A poverty focused approach. Report No. 23509 - SAS, Washington, DC, World Bank

World Bank. 2005. India: Re-energising the agricultural sector to sustain growth and reduce poverty. New Delhi: Oxford University Press

World Bank. 2006. World Development Report 2006: Equity and development. Washington, DC, World Bank

本出版物是一部三卷本诊断性研究报告的一部分。该研究报告主要关注的是几个特定的亚洲经济体，即中国、印度、韩国、泰国和越南，在其经济快速增长的背景下所汲取的经验教训以及对农业和粮食安全的影响。

第一卷综合了上述五国案例研究报告的主要研究结果及结论，并辅之以在其他来源中所探讨相关问题的补充信息和深入见解，以及粮农组织自身在该区域的经验。该卷最后对相关影响和经验教训加以概括，目的是协助各国调整其农业结构以加速农业和农村发展并使之持续下去，从而应对不断变化的市场和贸易机会；并实现消除贫困和饥饿的千年发展目标。

ISBN 978-7-109-13552-9
9 787109 135529 >
定价：58.00元（共二册）