

**可持续发展委员会****第十七届会议**

2009年5月4日至15日

临时议程\* 项目3

**执行周期专题组**

2008-2009年——政策会议

**加速执行工作的各种政策选择和可以采取的行动：农村发展****秘书长的报告****摘要**

鉴于农村地区人口已过 10 亿并以贫困人口为主，减少农村贫穷已经成为发展工作中的一项巨大挑战。为实现减贫目标，应对农村地区进行大规模投资，投资不应仅仅惠及农业生产者，更应使整个社区受益。执行农村发展政策应同时掌握社区传统知识，以使这种政策具有持久的效力。政府、国际社会和非政府组织在提供饮用水和环卫服务、修建基础设施以及自然资源管理等方面联合采取政策行动，是行之有效的减贫举措。通过教育、发展技能和使用信通技术加强农村人口的能力，农村发展方案就能发挥长期持续的作用。

\* E/CN.17/2009/1。



## 目录

	页次
一. 导言 .....	1
二. 促进农村发展的政策 .....	1
A. 加强人力和社会资本 .....	1
B. 改善获得基础设施 .....	5
C. 加强农工业基础 .....	9
D. 促进非耕作性就业 .....	10
E. 自然资源管理 .....	12
三. 加强有利于执行的环境 .....	13
A. 决策 .....	13
B. 金融 .....	14
C. 区域和全球市场的准入 .....	16
四. 前进的道路 .....	17

## 一. 引言

1. 在其第十六届会议，即 2008-2009 年第三个执行周期审查会议上，可持续发展委员会对《21 世纪议程》、《进一步执行 21 世纪议程方案》和《约翰内斯堡执行计划》所载农业、农村发展、土地、干旱、荒漠化和非洲专题组取得的进展进行了评价。委员会明确了本议题组在执行方面的制约和障碍以及新的挑战 and 机遇。

2. 在其第十七届会议，即本执行周期政策会议上，委员会将就加速本议题组执行工作的各种政策选择和可以采取的行动作出决定。在委员会届会召开之前，将先举行政府间筹备会议，以编写谈判文件稿提交委员会审议。

3. 本报告为加快农村发展的政策选择和切实行动政府间筹备会议的讨论资料。本报告对应委员会第十六届会议报告阐述的各项挑战和障碍。本报告全文阐述委员会第十七届会议明确的贯穿各个领域的问题，包括执行方法。报告采用了粮食及农业组织(粮农组织)、国际农业发展基金(农发基金)、联合国环境规划署(环境署)、国际劳工组织(劳工组织)和各区域委员会、主要团体等联合国系统机构提供的投入、以及 2008 年涉及本报告各种主题的多种出版物的资料。本报告应该结合秘书长关于农业、土地、干旱和荒漠化和非洲问题的报告一并阅读，这些报告也将提交委员会政府间筹备会议。本报告酌情提及了上述报告。

## 二. 促进农村发展的政策

4. 全球贫穷主要集中在农村地区，在可预见的将来这一现象将继续存在。发展中国家赤贫人口的四分之三(超过 10 亿)居住在农村地区，而其中大部分为妇女。惠及整个社区而非仅仅惠及农业生产者的农村发展是一项重大挑战。要克服这一挑战，需要在加强人力和社会资本、改善获得基础设施、加强农村工业基础、增加非耕作性就业、可持续管理自然资源等方面制定政策和采取措施。

### A. 加强人力和社会资本

5. 人力资本和社会资本是消除农村贫穷和促进农村地区可持续发展最有力的手段之一。提高入学率、降低辍学率和成人文盲率以及减少教育方面的性别不平等，是加强人力和社会资本的基本手段。增加对农村教育的公共投资，是缩小城乡教育差距的必要条件。

6. 投资农村教育有望加强农村家庭的人力资本，从而使农村家庭的收入产生积极回报。教育活动与农村社区的具体需求相结合，将能改善农村人口的生计，并能使其利用各种经济机会。粮农组织的《农村人口教育倡议》，旨在消除城乡教育差距，增加农村人口的受教育人数并提高教育质量，并提高对实现千年发展目标背景下农村教育的认识。

7. 开展联合国扫盲十年(2003-2012)活动和粮农组织《农村人口教育倡议》的经验显示,成功的倡议都以核心技能为重点,并强调基本教育对提升全民生计的效力。提供旨在加强各种手工业技能的技术教育,将为有限教育人口打开正式就业市场的大门。开展创业教育和职业教育能够取得更快的成效,并使这种教育成为吸引农村人口的机会。向农村青年提供培训方案,能够增强他们的学习能力,并鼓励他们为所在社区进行投资。埃及和阿拉伯叙利亚共和国两国将开展大规模的青年创业项目。在埃及,项目旨在促进青年主要在重点高价值有机农业出口部门的农业加工和营销方面的创业。在阿拉伯叙利亚共和国,项目的重点是促进青年在该国贫困地区农业营销活动中的创业。<sup>1</sup>

8. 开展农村教育需要出台促进研究机构、私营部门和国家扩大互动的政策。为满足地方需要而重新设计教育大纲,重新做出时间安排,聘用合格教师,在每个社区建立学校,将对减少农村贫穷产生长期的重大影响。根据地方文化信仰、农业实践和耕种季节等地方需要而修改教育大纲和安排时间,将能增强农村人口接受和采用的意愿。结合农村人口最大关切制订教育方案,要求正式教育机构与广大农村社区进行互动。

9. 应使地方农村人口认识到正式教育和职业教育体系的经济效益。在这方面,地方报纸和电台以及信通新技术有利于提高农村社区的认识,并扩大其知识基础。技术固然具有强大的效力,但是文盲和缺乏教育大大限制了农村社区对技术的利用,而使口头学习技巧和音像教育更为有效。地方人口参与设计学习方案,能够大大促进方案取得成功。比如,马里政府建立了专门制作音像学习材料的全国中心,其主要工作是教授技术的基本概念。<sup>2</sup>

10. 应该挖掘民间社会组织建立社区安全网的能力,以减少脆弱性,增强个人权利和改善获得服务,组织和办理社区方案,加强团结和社区行动,并扩大对社区管理的参与。建立和支持社区合作社、农村网络、农村生产组、团体托儿协会、工会小组、地方运动和社会行动论坛,已在这方面发挥重要作用。应该进一步挖掘这些团体在农村地区建立地方能力和提供基本服务的潜力。

11. 克服农村贫困人口参与农村方案制定和执行的各種社会、文化和经济障碍,对于促进基层一级的发展十分重要。儿童、老人、游牧民、土著人民、残疾人和偏远恶劣地区的人民,不断受到土地退化、水资源缺乏、自然灾害和气候变化的威胁,基本服务最为匮乏,应该加以特别关注。在这些边缘化地区,减少贫穷需

<sup>1</sup> 见 Paul Bennell, “Knowledge and Skills for Development” (2007)。

<sup>2</sup> 见联合国开发计划署和联合国环境规划署, Centre de Services de Production Audiovisuelle: Project for Community Video, Mali ([www.unesco.org/education/educprog/lwf/doc/portfolio/case4.htm](http://www.unesco.org/education/educprog/lwf/doc/portfolio/case4.htm))。

要采取创新办法，比如把偏远社区与远方的市场相联系，挖掘当地人口能够充分提供的生态系统服务的市场等。<sup>3</sup>

12. 鉴于妇女在农村发展中的重要作用，应该制订特殊政策和规定，确保妇女继续控制重要的创收资产。应仔细评估对妇女获得和控制生产性资产的潜在文化和社会威胁，并在干预措施的设计和计划中加以考虑。非洲妇女参加农民组织方兴未艾。决策和管理职责已向妇女开放，妇女对这些组织的政策和发展方案的兴趣进一步提高。<sup>4</sup>

13. 应该向最贫困的社会群体提供社会安全网，如以援助或价补的方式提供粮食，实现现金转移和制订其他提供粮食或现金的定点方案等。应考虑建立社会保护机制，提供基本的社会保障。作为变革的推动者，妇女在执行这种定点方案和措施方面可以发挥重要作用。孟加拉国为减少饥饿和营养不良并支持人类发展，越来越多地采用提供粮食或现金的定点方案。比如，粮食换工作方案在为农村发展建造基础设施的同时提供就业，确保赤贫人口和弱势群体手中有粮。<sup>5</sup>

14. 邀请雇用机构参加社会对话，为农村工作者解决小型农户、农村妇女和农业工作者等经常遭到排挤或边缘化的群体的关切提供了良好的机会。这种对话将确保国家和国际政策充分听取农业生产者的声音。结社自由、集体谈判权、消除工作场所的歧视以及知情权是弱势群体有效参与的先决条件。

## B. 改善获得基础设施

15. 符合成本效益、可靠和经济适用的基础设施服务，对于实现可持续发展目标至关重要。<sup>6</sup> 粮农组织最近在各区域 15 个国家对农村创收活动的研究显示，获得基础设施是创造农村非农业有偿就业的必要条件。<sup>7</sup>

<sup>3</sup> 见《农业与农村发展》，经济及社会理事会可持续发展司，讨论文件(2008)。

<sup>4</sup> 见《变化中世界的农村妇女：机会与挑战》，经济和社会事务部可持续发展司(2008年10月)。

<sup>5</sup> 见《应对挑战：孟加拉国实现千年发展目标 1 的中期报告》，联合国，经济及社会理事会(2007年)。

<sup>6</sup> 见“World Bank Sustainable Infrastructure Action Plan, Fiscal Years 2009-2011”(华盛顿，世界银行，2008年)。

<sup>7</sup> 联合国粮食及农业组织，《农村创收活动：全国比较》，粮农组织农业及发展经济司，07-16号工作文件(2007年5月)。

## 方框 1

**秘鲁和危地马拉提供多种基础设施服务**

最近对拉丁美洲和加勒比地区农村基础设施状况进行的研究显示，在秘鲁，提供多种基础设施服务有助于提高农村家庭的收入。多种基础设施服务之间的合作互动使这种效力远远大于单项服务的总和。各项服务互为补充产生了“倍增效应”。危地马拉正在推广一种将能大规模提升农村竞争力的土地开发模式。一些具有经济潜力但贫困人口集中的部门将有机会争取资金，用于各种技术、金融和基础设施支助服务。

来源：“Infrastructure for Improved Rural Livelihoods”，En Breve，世界银行，2006年9月。

16. 农村供电可以大大改善农村贫困人口的生活。农村供电有利于提供服务，卫生和教育工作者更愿意在有电社区工作。农村供电给卫生带来了诸多效益，如卫生设施得到改善；农家炊事、照明和取暖污染燃料减少，空气更加清洁而使卫生得到改善；电视机数量增加使卫生知识得到增加。电力供应对教育的影响主要在于通过提供电器设备、或通过增加教师数量、提高教师质量提升学校质量；以及可以在家利用时间而使学习时间增加。

17. 在多数国家，扩大供电覆盖率的方式是将电网延伸至新的社区，而不是在已经通电的村庄中为尚未通电的家庭服务。村庄通电后，贫困人口因联网费用昂贵而不能连接电网，虽然联网产生的效益远远超出联网的费用。

18. 为帮助支付供电费用，微型家庭企业开展各种经济活动，如在加纳，妇女制作零食买给晚上来家看电视的邻居。在南非，家庭出售冷饮，并出租冰箱空间。<sup>8</sup>

19. 电网覆盖率较低的国家目前主要集中在非洲，这些国家仍有待对发电、输电和配电进行投资。亚洲和拉丁美洲的一些国家电网建设已到极限。进一步扩大覆盖范围，需在已经通电的地区增加连接（密集增长），而不是铺设新线（广泛增长），铺设新线需要专用工具或离网计划，并需改进设计才能在经济上维持。

20. 缺乏可持续的能源供应是农村地区的主要问题。依靠传统的生物量燃料，不利于小型农工企业的竞争力和持续性。应迫切投资可持续能源促进农村发展。替代能源的开发和利用是促进可持续性和自给自足的关键。生物燃料的生产应谨慎

<sup>8</sup> 见 The Welfare Impact of Rural Electrification: A Reassessment of the Costs and Benefits, 独立评估小组/世界银行(2008年)。

考虑。(这一问题将在秘书长关于农业问题的报告(E/CN.17/2009/3)中详细阐述。)

#### 方框 2

##### 非洲照明

非洲照明方案旨在解决撒南非洲 5 亿多人口的能源问题。方案谋求投资燃料发电,推动现代的替代能源市场的发展,提供价格更为低廉的能源。有效照明技术能够以柴油的价格提供清洁、有效和安全可靠的能源服务。方案旨在通过减少市场障碍,调动全球照明行业、非洲企业以及企业家、政府和民间社会利用这种离网应用技术。

来源:《世界银行集团 2009-2011 年可持续基础设施行动计划》;世界银行/国际金融公司联合倡议。

21. 扩大提供安全、充足的饮用水和环境卫生服务,是促进农村发展、避免造成婴儿和产妇高死亡率的水传播疾病的必要条件。据估计,大约 7.46 亿农村人口和 1.37 亿城市人口的饮水供应未得到改善,农村地区 70%人口的环境卫生未得到改善。<sup>9</sup> 为实现千年发展目标的水和环境卫生指标,应该加大努力,支持分权式社区管理办法,建立自主的地方供水公司委员会,并改进供水公司的工作。

22. 加纳于 1994 年在分权政策框架下成立了社区水与环境卫生局,并于 1998 年实现自主经营。该机构不直接从事供水和环境卫生设施的建造、运营和维护,而是协调公共部门组织、地方受益社区、私营部门组织和非政府组织等在农村地区提供服务的机构的工作。该机构还确保向发展伙伴提供的财政援助得到有效利用,并为农村地区和小城镇提供个人卫生教育。为开展这些工作,该局除阿克拉总部外还设立十个区域办事处。<sup>10</sup>

23. 卫生服务落后于农村贫困人口的需要。《2008 年世界卫生报告》认为,基本保健是农村地区的一个重大政策问题。<sup>11</sup> 实行基本保健,需要建立具有专门和尖端生物医学和社会技能的专业保健人员队伍;而农村地区的情况是,提供基本保健的普遍是采用低级技术的不合格人员。应该建设设施并配备人员,使之做到长期运营。加大对公共卫生系统的投入,将为专业卫生人员创造就业并使其得到培训和聘用。

<sup>9</sup> 见《饮用水和环境卫生:聚焦环境卫生》,联合国儿童基金会/世界卫生组织,《联合监测方案报告》(2008 年)。

<sup>10</sup> 见“Strategic Investment Plan 2005-2015”, Community Water and Sanitation Agency (August 2004)。

<sup>11</sup> 《2008 年世界卫生报告》,世界卫生组织([http://www.who.int/whr/2008/whr08\\_en.pdf](http://www.who.int/whr/2008/whr08_en.pdf))。

24. 农村中的自给农民是受大流行病影响最严重的群体。在禽流感方面，农村人口依靠家禽提供生计和食品，因此在未报告家禽爆发禽流感时，这一群体因人禽流感病例的增加趋势而在卫生方面受到更大威胁。如果因无家禽死亡或患病而未发出警告，农村人口在家禽处理、屠宰和消费准备时并不认识到应该采取专门的预防措施。就疟疾而言，疟疾在发展中国家，特别是农村地区继续肆虐。在出现死亡病例最多的疟疾种类的非洲，一天就有 2 000 儿童丧生。疟疾虽然可以治疗，但会削弱病人的体质，如新生儿体重偏低和儿童严重贫血等。<sup>12</sup> 因此，应该制定向贫困人口倾斜的保健政策。

25. 比如，伊朗伊斯兰共和国在采取其他措施的同时，对保健制度进行体制改革，实行权力下放，使地方社区更加积极地参与在省及以下各级的资源分配和服务管理，初级保健系统取得了成功。在权力下放后，由医学与卫生大学负责对政府雇用的全体卫生工作人员进行培训、征聘和部署，并负责各保健供应点的规划、设立和管理。这类大学地处省会城市，更加贴近、也能更好地满足各省农村社区的卫生需要。<sup>13</sup>

26. 维护运输和道路需要大量投资，才能确保使用可靠并保持人员商品流动通畅。各种倡议应该强调在农村地区建造全天候道路、运输方式继续多样化(包括利用铁路、港口和机场)，并设计多式联运和物流作业。各项政策应该针对城市运输管理和监管方面的能力建设，通过筹资机制加强和提高经济适用性客货运服务的作用和质量，促进私营部门参与提供公共服务，对私家车的旅行需求进行管理，引进新型技术，并认识到行人和非机动运输形式的重要性和需求。

### 方框 3

#### 萨尔瓦多的道路养护

2000 年，萨尔瓦多政府设立了道路养护基金。2005 年，基金总额为 6 500 万美元，资金完全来自每加仑石油 20 美分的税收。这一收入随汽油消费水平而波动，但直接进入道路养护基金，并且不得用于其他财政项目。为充分利用资金，道路养护基金通过私人承包商承担了所有道路的养护工作，因此使养护费用的比例达到基金预算的约 98%。道路养护基金已经成为自主性公共机构有效运作的范例，而百姓在街上就可以看到 20 美分的税收得到了有效利用。

来源：《更加通畅的道路》，美洲开发银行，2008 年 11 月 11 日(<http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=4013>)。

<sup>12</sup> 见世界卫生组织，《禽流感：大流行病威胁评估》(2008 年)。

<sup>13</sup> 伊朗伊斯兰共和国的基本保健与农村贫困人口，国际复兴开发银行(2004 年)。

27. 信通技术为农村发展带来了巨大的潜力。但是，应解决电力、扫盲和电讯内容的问题，以使大部分农村人口有效利用信通技术。就农村企业家和小型农户而言，信通技术的效力已经显现，不仅改善了农村金融服务，还促进了市场信息的获得。比如，在尼日尔，移动电话已经对边远地区和道路条件较差市场的价格离散产生影响。使用手机的市场内的商家，能够更好地应对货物剩余和短缺，因此能够在各个市场更有效地分配利益，缩小了价格差异。<sup>14</sup>

28. 虽然获得信通技术服务是关键所在，但是各经济部门的经营方式、监管方法和信通技术主流化的统一协调也变得日益重要。预计，信通技术的扩散将通过促进增长、弱势群体更加全面地融入经济而对减贫产生直接影响。新的干预领域包括缩小城乡差距和扩大获得、以及开发地方信通技术行业并通过技术和财政援助加强公共服务。

#### 方框 4

#### 拉丁美洲和加勒比区域：以信通技术增强能力

FIDAMERICA 的宗旨是加强农村贫困社区的地方能力，改善生活品质。该系统利用信通技术，帮助农村社区获得农业、市场和技术信息，改善金融系统的连接。该系统以电子会议、电子邮件、数据库和网站等方式提供知识和信息交流平台。截至目前，FIDAMERICA 已在该区域开展了 41 个项目和方案，涉及 3 600 个社区组织和 50 万个家庭。

来源：农发基金(<http://www.finamerica.cl>)。

### C. 加强农工业基础

29. 农业仍然是减少农村地区贫穷的主要支柱。农业是粮食安全的保障，并为农村劳力，特别是妇女提供就业和创收机会。提高农业部门的生产力和竞争力，是实现《千年宣言》到 2015 年把贫困和饥饿人数减少一半目标的必要条件。为此，应制定政策和采取措施改进土壤和水的养护，改革土地保有制，实现自给耕作现代化，改善市场准入和资本投入，降低运输费用，应对气候变化的挑战。政府、正式机构、非正式机构和私营部门之间应建立伙伴关系，以实现提高农业部门生产力和竞争力所需的投资水平(见秘书长关于农业问题的报告(E/CN.17/2009/3))。

30. 面向市场的耕种以及中小型农业企业的发展，能够增强农村农工业的竞争力并促进增长。农工业既要采用最新科学技术，也应充分利用地方和传统知识。同

<sup>14</sup> “Can You Here Me Now?” How Cell Phones are Transforming Markets in Sub-Saharan Africa，全球发展中心(2008年10月)。

样，提高农业生产力应扩大农业研究和延伸服务，扩大获得适当和经济适用的技术。

31. 改善区域和国际市场的准入，将使农民能够出售剩余农产品，购买所需的农业资料。私营伙伴关系和政府的支持可以推动扩大市场准入。就私营伙伴关系而言，开展农村工作应该得到适当补偿，并恪守有道德的劳动标准。应该为公私营部门的投资和伙伴关系制订共同责任措施。

32. 可持续农业和农村发展倡议为全体农业生产者提供了持久就业、充足收入和体面的工作条件，同时又兼顾发展的社会、经济和环境方面。<sup>15</sup> 农民可持续的土地管理应该得到创新性奖励；详细情况请参阅秘书长关于土地问题的报告。应该在有条件的地方推广有机耕作，以促进可持续的生产方法。由于地方食品是平衡营养膳食的重要因素，必须强调保护这种食品的重要性。

33. 牲畜饲养促进农村的生计、就业和减贫，并且是贫困人口金融资本的主要来源。发展中国家的牲畜业占农业产出值的三分之一，占全球农业产出值的一半。家庭贫困动向研究显示，许多家庭主要通过饲养牲畜做到农业收入多样化并实现脱困。应该根据饲养牲畜对减少农村贫穷的巨大潜力来建设实际和机构性基础设施。牲畜饲养还增加了重要的蛋白质和营养的摄入，有助于平衡农村人口的膳食。因此，应该支持对牲畜饲养的投资，同时应该重视牲畜的密集生产可能对环境和公共卫生产生不利影响。

#### D. 促进非耕作性就业

34. 农业多样化应该成为家庭管理风险，包括气候变化相关风险和克服市场缺陷的战略。证据显示，同步实现农业发展和非农业增长将加大农村减贫的效力。与进行常规耕作和(或)从事带薪工作的农民相比，常规耕作与创新性农村企业相结合能使农民增加收入，生活更加稳定。在多数国家，非耕作活动占农村地区收入的30%至50%。<sup>16</sup> 更多地依靠非耕作收入来源需要增加财富(收入差距也因此扩大)，但是这种财富的产生是农村地区减贫进程中的一个环节。<sup>17</sup> 在印度，妇女自助组开办“厨房花园”，在住房四周种植供食用和销售的水果、花卉和蔬菜，大大改善了贫困家庭的生活条件和周边环境。<sup>18</sup>

<sup>15</sup> 见国际劳工组织，《2004-2005年度世界就业报告》，第3章(日内瓦，2004年)。

<sup>16</sup> 世界银行，World Development Report 2008: Agriculture for Development (华盛顿，世界银行，2007年)。

<sup>17</sup> 联合国粮食及农业组织，《农村创收活动：全国比较》，粮农组织农业与发展经济司，07-16号工作文件(2007年5月)。

<sup>18</sup> 国际农业发展基金，Making a Difference in Asia and the Pacific，农发基金，议题19；2008年1月/2月。

35. 提高劳动生产力有助于促进体面和有偿的生产性农村就业，并使贫困人口赚取最低生活工资。应该支持开发新的行业，以在农业部门之外创造新的就业和收入机会。应该通过开展粮食、运输、开采、建筑、旅游、手工艺、制造、商业、金融和服务业实现农村经济多样化。发展家庭企业是一项有前途的农村减贫战略，能够在所有耕作系统实现收入公平增长和体面工作，应该加以进一步推广。<sup>19</sup> 通过推广就业密集型经济增长、开发技能、国家制定政策方案实现农村经济多样化和改善人力资源，将大大促进减少农村贫穷。创造收入和就业的各种政策和措施应该特别关注青年，他们是向城市地区移徙的主力军。

36. 可持续的旅游业正在成为非耕作活动和可持续自然资源管理的一种有价值的补充。联合管理跨国公园和其他重要的生态系统，将成为国际合作的新领域。公共土地保护是开展野生动物旅游的有效办法，应该加以鼓励。世界旅游组织开展多项经济活动，包括通过农村地区贫困人口积极参与旅游部门改善生计。这些活动包括旅游企业提供就业；向旅游企业提供商品和服务；直接向游客出售商品和服务；旅游业收取税赋。由旅游业带动的基础设施投资，也直接或通过对其他部门的支持给地方贫困人口带来惠益。<sup>20</sup>

#### 方框 5

#### 促进可持续旅游业全球伙伴关系的标准

2008年10月，促进可持续旅游业全球伙伴关系标准(旅游伙伴关系)在世界养护大会上颁布。新标准采用从世界现行标准中归纳的数千个最佳做法，旨在提供指导可持续旅游业的新兴做法的共同框架，并协助企业、消费者、政府、非政府组织和教育机构确保旅游业促进而非破坏地方社区和环境。

来源：世界旅游组织：《全球首个可持续旅游业标准》，西班牙巴塞罗那，2008年10月6日。全球伙伴关系由热带雨林联盟、联合国环境规划署、联合国基金和联合国世界旅游组织(旅游组织)组成。

37. 非耕作活动需要最基本的基础设施，但许多农村地区仍然缺乏这种设施。在改善教育基础设施的同时增加供水、能源和道路，能够提高农村人口充分参与非耕作活动和价值链的能力。并且，改善教育将使农村人口能够在城市环境中参与竞争。

<sup>19</sup> 见国际劳工组织，《国家是否应该并且是否能够提供就业保障》，劳工组织，第29次体面工作问题论坛(2008年9月18日)。

<sup>20</sup> 见世界旅游组织，《可持续的旅游业：消除贫穷》([www.unwto.org/step/mechanisms/en/ms.php](http://www.unwto.org/step/mechanisms/en/ms.php))。

38. 各种扫盲政策能够加强农村人口在城市地区和农村非耕作行业参与竞争的能力。在这方面，应特别注意能使地方社区更快产生效益的技能和职业教育方案。建立和维护社会保护体系，对于向暂时身处异地的务工人员提供援助十分重要。

39. 数据收集、综合和分析能够更好地了解非耕作活动的减贫潜力。应收集有关非耕作活动的重要数据，对区域和全球相关趋势作出评估，并确定各种非耕作活动促进农村地区收入增长的方式。鉴于非耕作活动是农村发展中的一个较新的议题，这方面的数据仍然十分有限。<sup>21</sup>

## E. 自然资源管理

40. 农业是最大的用水行业，用水量占全球总量的 70%，而工业和家庭(城市)用水分别占 21%和 10%。粮农组织预测，到 2030 年五分之一的发展中国家将出现或即将出现水资源短缺。依靠降雨和灌溉的农业对于确保人人粮食安全作用重大。应改善水资源管理和提高技术，才能“提高每滴水的粮食产出”。<sup>22</sup>（这一问题将在秘书长关于农业问题的报告中详细阐述）。

41. 有保障和平等地获得和可持续使用自然资源，是农村发展的必要条件。详细明确、有保障和可转让的土地权有利于社会稳定，并能避免土地和水使用方面可能产生的冲突。应该针对土地退化、干旱、荒漠化和气候变化问题出台关于自然资源可持续管理和使用的政策和措施。同样重要的是，应制定减少和控制农村向城市移徙的各项政策和措施，不加控制的移徙将对可持续土地使用的规划和管理构成挑战，并可能使一些国家粮食减产。<sup>23</sup>

42. 在自然资源管理方面，应该做到现代技术与传统和地方知识相结合。地方社区之间和内部分享传统和地方知识，有利于传播农村地区自然资源管理方面的最佳做法。

43. 据估计，全球有 16 亿人的生计严重依赖森林资源。遵守可持续森林管理原则和做法，对于成功执行向农村地区贫困人口倾斜的各项方案具有根本意义。发展中经济体区域的森林面积继续萎缩，并缺乏扭转这一趋势的适当机制。并且，应当加强监管框架和机制，制订水产法规，以对水产实行适当管理。应该提高对水产在农村发展中的作用及其对粮食安全和减贫的潜力的认识。

<sup>21</sup> 粮农组织和农发基金联合开展数据收集和综合工作，粮农组织文件《农村创收活动：全国比较》为对农村非耕作性活动进行严格分析的第一份文件。

<sup>22</sup> 粮食及农业组织，《世界农业：迈向 2015-2030 年》(2003 年)。

<sup>23</sup> 更多关于土地的政策，见 E/CN.17/2009/5、E/CN.17/2009/6 和 E/CN.17/2009/7。

## 方框 6

**改善印度尼西亚柚农的生计**

为改善印度尼西亚爪哇地区种植柚树农民的生计，国际林业研究中心(林业中心)于 2007 年开始实施一个为期十年的研究项目。项目旨在改善柚树种植技术，建立微额融资机制，向农民传授营销战略，使柚树种植成为贫困线以下小型农户有利可图和可持续发展的行业。项目还将支持地方核证，并为地方、区域和国家的政策提供投入。项目将在 Gunung Kidul 的几个村庄实施。

来源：“From Conservation to Innovation: Building Capacity for Smallholder Teak Farmers in Central Java”，国际林业研究中心，2008 年 10 月 21 日([http://www.cifor.cgiar.org/Highlights/teak\\_java.htm](http://www.cifor.cgiar.org/Highlights/teak_java.htm))。

44. 地方社区和利益攸关方参与自然资源保护和管理决策，有助于确保可持续开采。通过建立信息分享、集中问题和收集地方数据的结构，农村人口的利益就能得到考虑，他们也能在更加知情的情况下做出决定。应该制订保护农村贫困社区及其生计的适当政策。

45. 农村地区的贫困人口非常容易受到气候变化的影响。气候变化导致粮食欠收增加和牲畜死亡增加，已经造成经济损失和粮食短缺。最近对非洲 11 个国家数千农民进行的研究显示，农民已经开始种植多种作物，改变种植日期，并根据生长季节缩短而改变耕作方法。<sup>24</sup> 但是，全世界绝大多数农民的农耕方式并未改变，今后的农业潜力可能受到严重限制。把适应性战略纳入农村发展政策是帮助农民适应气候变化的第一步。

46. 政府以及捐助方和国际组织，应该把与水、土地和能源缺乏的相关问题纳入管理和经济分析活动。具体就全球粮食危机而言，应开展一项基本工作，更加全面地审视整个自然资源的足迹以及各种粮食生产和消费的可持续性(以及更广泛的耕地使用问题)，以便对某种作物生产所需的水量作出估计。

### 三. 加强有利于执行的环境

#### A. 决策

47. 应该把农村发展纳入国家发展框架和减贫战略的主流。推动农村发展的政策决定应具有参与性，以促进所有利益攸关方参与执行。应确保考虑少数人的意见，倾听社会最弱势群体的声音，以使这种政策更加顺利地得到执行。

<sup>24</sup> 粮食及农业组织，《能源与气候：新的平衡》，FAO at Work，2007-2008。

48. 主管农村发展的政府机构可以促进社区企业，并开发强调提供服务和与地方机构共同决策的新技能。这要求政府机构更加注重服务。新兴的农村企业应该利用政府、捐助方和非政府组织提供的各种支助服务，包括企业发展、营销支持和微额融资方案。因此，应该鼓励政府向企业提供长期和全面的支助。

#### 方框 7

#### 马来西亚妇女加大决策参与力度

《女候选人倡议》旨在增加马来西亚妇女参与全国决策职位的人数并扩大参与影响。倡议确认，妇女在各级决策中的政治参与对增进保护妇女权利、更好地表达妇女的关切具有重要意义。倡议通过各种讨论、培训和媒体采访，谋求加强马来西亚的民主进程，并推动全民参与政治。

49. 国家体制框架应更有利于开展经济活动和满足农村贫困人口的社会需求，以对减少农村贫穷产生重大影响。建立强大和有效的地方和国家农村机构，能够建立农村人口的信任，并鼓励他们进行储蓄和投资。建立组织框架使农村人口更广泛地参与决策并提供法律保障和争端解决结构，必将进一步加强农村地区的社会凝聚力和稳定。<sup>25</sup>

50. 为了与大型企业和城市人口竞争并扩大市场准入，小型农村企业应该让地方官员更有效地表达企业的关切，确保企业受到政策法规的公平对待。法律改革将调整对农村代表的鼓励措施，并加大其对农村选民的责任。

51. 国家政府应承担 responsibility，确保农村企业不受不利的企业做法或法规税收结构的制约。应该鼓励制订确保公平贸易的区域和国际政策，扩大发展中国家对区域和全球市场，特别是农业市场的准入。

## B. 金融

52. 农村地区可持续金融部门的发展面临诸多挑战，但是这种发展将为增加农村和从事农业的家庭和企业的投资和收入机会奠定基础。虽然许多国家政府都努力投资农村发展，但当前的全球投资趋势并不利于满足现有的金融需求。开发银行和机构一般认为，公共部门干预农村金融市场不利于这一市场的健康发展，<sup>26</sup>但同时承认政府可在加强监管和机构框架支持农村地区金融市场发展方面发挥作用。

<sup>25</sup> 见国际农业发展基金，“Transforming rural institutions in order to reach the Millennium Development Goal” (2003 年)。

<sup>26</sup> Fernando, N.A. and Moyes, R.T., “Moving towards inclusive rural financial markets in Central Asia,” in Lamberte, M.B. et al., Beyond Microfinance – Building Inclusive Rural Financial Markets in Central Asia, Asian Development Bank (2006)。

53. 在国家一级，金融机构应该调整地域布局，以便惠及更加偏远和人口稀少的农村地区。并且，鉴于农村地区和客户需求的多样性，应设立能够满足特殊需要的正式、非正式等多种金融机构。应该探讨和扩大小额信贷机制、合作社和碳融资(如通过清洁发展机制)等融资机会。应该支持小额信贷和小额融资，扩大偏远地区的现金、信贷和储蓄服务；合作社、政府方面和(或)私营部门均可提供服务。

54. 各种非正式融资形式在农村市场上发挥重要作用，自助金融组织和其他银行外农村金融服务来源也是一样。这种融资包括典当公司的短期融资、汇款、农村贸易商和农业企业。汇款是增速第三的农村贫困人口融资形式，并且是农村企业投资资本的潜在来源。世界银行估计，2007年发展中世界国内和跨国移徙者向原籍国汇款2390亿美元。国际农业发展基金估计，汇款资金的80%至90%用于满足食品、住房、保健和其他必需品的基本需要。<sup>27</sup> 应对汇款加以指导和鼓励，使之成为更加明确和有力的地方投资资金来源。

55. 农村社区开展储蓄账户等金融服务，鼓励汇款资金长期投资，汇款部门增加服务供应商以继续降低汇款费用，是更好地利用汇款促进农村发展的方法之一。

#### 方框 8

##### 西班牙建立汇款融资机制

西班牙的汇款融资机制(FFR-2008)资金为1300万美元，旨在降低汇款交易费用，建立机构间伙伴关系，为“无银行服务的”农村人口提供银行服务，推广创新性汇款和金融服务，促进移徙资本投资于原籍国的农村生产。机制在符合条件的机构中择优发放赠款资金，每个项目最高可得到25万美元。把汇款与农村地区的金融服务和产品相联系是机制的主要目标之一。

**来源：**援助最贫穷者协商小组、欧洲联盟委员会、卢森堡政府、美洲开发银行、西班牙外交与合作部、农发基金和联合国资本发展基金组成的伙伴关系。

56. 应该制定和支持鼓励农村地区投资和扶持农村生计的农业和粮食安全政策。这种政策应该与政府提供的服务相结合，以支持海外侨民建立知识、权利、投资、融合、回归和网络。这种政策有助于对移徙进行管理，改善移徙者及其家庭的生计，减少农村贫穷。保护性农业以及综合/混合作物和牲畜饲养等体系，能够增加生产者的农业收益，保障粮食供应并向消费者提供质量更好的粮食，提供更加广泛和可持续的生计机会，提升广泛和公平生活的质量。牲畜饲养是金融安全的保障之一，应该加以鼓励。应该探讨提供农场、畜牧和作物保险，以防范农村人口特别容易遭受的自然灾害。

<sup>27</sup> 见联合国开发计划署、联合国环境规划署、世界银行、世界资源学会，《2008年世界资源报告，复原的基础：增加穷人的财富》(2008年7月)。

57. 公私营部门伙伴关系已在农村发展和调动资源，包括金融资源方面发挥重要作用。但是，由于缺乏跟踪评价机制，难以对伙伴关系的附加值进行评估。因此，应建立一种与官方发展援助和其他部门资本流动来源跟踪机制相似的机制，对公私营部门伙伴关系在农村发展领域提供的金融流动进行跟踪。这样，公开性和问责制将得到提高和加强，对社会负责的企业行为将得到鼓励。

### C. 区域和全球市场的准入

58. 全球化为全球市场带来了空前的增长，也为繁荣带来了机会。但是，目前仍有 12 亿人口生活在赤贫之中（衡量赤贫的标准之一是参与国家、区域和全球市场的能力）。农村贫困人口进入市场，可以成为减少贫穷和刺激经济增长的有力手段。<sup>28</sup>

59. 除人力资本和基础设施方面的制约外，管理农民组织登记的法律框架限制性过大，缺乏执行合同的法律框架，经商许可证要求过严，产品标准不一等结构性障碍也使农村贫困人口无法参与市场。发展中国家的农业产品面临贸易壁垒，贫困人口生产的产品的价格被人为抬高，因此削弱了竞争力。有鉴于此，《2009 年世界银行发展报告》建议实现区域一体化，以增强地方能力，改善市场和供应商准入。<sup>29</sup> 为改善农村贫困人口的市场准入，应把发展规划纳入发展援助以及贸易和投资政策，鼓励对偏远农村地区和本地人口进行投资。可以通过这种投资帮助农村贫困人口克服实际和能力方面的障碍。制约市场准入的上述各种政策法规同样应该尽快解决。

#### 方框 9

##### 小岛屿发展中国家的市场一体化

小岛屿发展中国家国土面积小，远离大型市场，容易遭受经济冲击和自然灾害，因此在全球经济中面临边缘化的巨大风险。由于其生态系统脆弱，小岛屿发展中国家非常容易遭受国内污染和海平面上升的危害。为解决小岛屿发展中国家的特殊问题，有关国家签署了非互惠性贸易协定《南太平洋区域贸易和经济合作协定》。协定规定，澳大利亚和新西兰为来自太平洋岛屿论坛成员国的所有产品提供免税、无限制或优惠的市场准入。截至目前，服装、纺织和制鞋已经成为协定的主要受益行业。

来源：《2009 年世界发展报告》，世界银行。

<sup>28</sup> 《市场准入促进农业和农村发展》，经济及社会理事会高级别部分，2003 年 7 月，日内瓦。

<sup>29</sup> 世界银行，《2009 年世界发展报告》（2008 年 11 月）。

60. 各个区域普遍通过谈判签署了经济贸易协定，使全球经济增长和稳定的条件得到改善。应该改进农业贸易法规，减少对农村贫困人口贸易增长的限制。多项农业投资以失败告终，原因就在于投资集中于增加生产而不注意寻找潜在市场，或这种市场根本不存在。因此，从规划、加工到销售的整个生产链中的各个因素都应得到考虑。<sup>30</sup>

61. 广泛的研究显示，贸易自由化与全球经济增长具有明确的联系。部分研究认为，不论发达国家是否对互惠的市场准入进行改革，取消农业保护和补贴都将使发展中国家受益。

#### 四. 前进的道路

62. 上述章节的分析显示，为实现减少农村贫穷、刺激农村经济增长和保护自然资源基础的目标，一些重要领域应立即引起重视。本节着重阐述这些领域，并提出各种有助于实现上述目标的政策和行动。

63. 农村发展战略的各个要素和部门与可持续发展原则的协调一致，能够在促进农村发展议程方面实现更大的互补。应建立一种机构框架，扩大农村人口在决策、争端解决中的发言权，增加获得资产和服务，提高这些资产的效力，一般认为这种机构框架是能够促进执行农村发展方案的可行模式。

64. 农村地区特别容易遭受气候变化的影响，农业生产系统受到缺水的影响，农村人口的生产能力受到其他社会服务的影响。这种不利因素对偏远和恶劣环境地区人口的影响更为巨大，使这些人口成为穷人中最为贫困的穷人。应该把加强他们的应对和能力作为农村发展战略的重点。执行的各项方案应重点解决以下问题：适应；减少灾害风险；保护水域；为农村经济体创造经济条件，包括在地方一级建立强大并具有规划和执行综合农村发展方案能力的机构。

65. 开发人力和社会资本，是满足农村人口基本需求和实现农村发展投资长期持续的关键。为此，应执行一些方案和项目，解决妇女、儿童、老人、游牧民、土著人民、残疾人和农村地区人口，特别是偏远地区人口的教育问题，并满足他们的保健需要。并且，应该同时执行通过成人扫盲方案消除文盲的方案和与知识和技术转让密切相关的教育方案。获得信通技术和加强信通技术的使用能力，将能确保这些方案发挥持久的效力。

66. 实现性别平等是加快可持续农村发展的重要条件。妇女占农业劳力的绝大多数，因此为她们提供安全网络是农业生产系统和农村家庭结构持续发展的必要条件。此外，把性别问题纳入国家发展计划和减贫战略主流，妇女掌握资产和平等获得经济资源，有利于农村地区实现两性平衡的增长。

<sup>30</sup> 见国际农业发展基金，What meets the eye: images of rural poverty (2007年10月)。

67. 要扭转当前的农村贫穷趋势，就必须在安全饮水、基本环境卫生、农村供电、清洁和经济适用的现代能源、医疗保健、运输和道路以及信通技术方面提供符合成本效益、可靠和经济适用的基础设施。建设基础设施将使农村生产者通过商品的生产、储存、保护、加工和运输参与农业价值链，提高产品价值，并与价值链的其他部门进行互动。

68. 要更好地维持农村生计，就必须针对资源保护和减少贫穷双重挑战制订各种指导自然资源开发使用的政策。因此，在投资农业生产力的同时应该对自然资源进行综合全面的管理，并特别注意土壤、水域和生物多样性。为提高农业生产力，应加强农民在农业生产和营销体系方面的能力，酌情改变技术，推广以市场为基础的鼓励措施，对土地和水资源实行有效管理。国内、区域间和国际市场的准入和贸易，将促进农村地区的进一步增长。

69. 应该推广脱离农业但又能提供可持续收入机会的替代性生计。在涉及农业企业以及粮食、运输、旅游和手工的行业中，尤其应该鼓励提供这种机会。其他生计方法包括：通过正式和非正式渠道向小型农户和企业家提供信贷机制。这种做法已在许多国家获得成功，对在农村地区创造经济机会和刺激增长十分有效。另一种方法是提供奖励措施，鼓励汇款资金长期投资。

70. 投资农村发展、特别是农村基础设施，需要调集公私营部门的资源，以弥补过去 20 年中的普遍投资不足。各种投资首先应针对小型农户，特别是撒南非洲。为满足基础设施的需要，应该进行大规模投资，为此发展伙伴必须为国家预算提供补充资金。加大对农村基础设施的投资，将减缓农村向城市的移徙，并通过确保向城市提供可靠的粮食和自然资源供应在城乡之间建立联系，而农村人口能够在城市市场上寻找更大的经济机会。