



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/1996/70
12 June 1996
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

1996年实质性会议

1996年6月24日至7月26日, 纽约

临时议程* 项目6(c)

经济和环境问题: 粮食和农业发展

审查和分析农村改革及乡村发展

秘书长的说明

秘书长谨将作为本说明附件的关于审查和分析农村改革及乡村发展的报告转递给经济及社会理事会。联合国粮食及农业组织秘书处遵照理事会第1981/185号决定, 同联合国系统其他有关组织和机构合作编制了这份报告。

* E/1996/100。

附 件

第二十八届会议

1995年10月20日至11月2日, 罗马

关于执行世界农村改革及乡村发展会议
行动纲领的第四次进展情况报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
执行情况概述		5

引 言

世界农村改革及乡村发展会议: 报告、监测和评价	1 - 11	7
要点		7
世界农村改革及乡村发展会议的报告	1 - 2	7
报告程序最近的改革	3	9
国家调查表	4 - 6	9
世界农村改革及乡村发展会议指南	7	10
世界农村改革及乡村发展会议的国别情况	8	10
世界农村改革及乡村发展会议数据库	9 - 10	10
世界农村改革及乡村发展会议国家后续研究工作	11	11

目录(续)

段次 页次

第一部分

1990—1995年世界农村改革及乡村发展会议—概述	12 - 24	14
要点		14
经济和政治自由化与世界农村改革及乡村发展会议的目标	12 - 13	15
经济和政治自由化:问题	14 - 19	15
自由化与环境:研究两者之间的关系	20 - 21	18
国防开支、冲突和乡村贫困	22 - 23	18
东欧、中欧和前苏联的改革	24	19

第二部分

获得土地、自然资源、投入物、市场和服务的途径	25 - 42	20
要点		20
对市场分配的依赖程度增加	25 - 27	20
政策剖析:提倡小农经济	28	21
土地:转向市场	29 - 30	22
土地市场发展的制约因素	31 - 34	22
信贷市场	35 - 36	25
需要建立一种支持性体制	37 - 40	26
市场参与方面的制约因素	41 - 42	27

第三部分

人民参与	43 - 71	29
要点		29

目录(续)

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
参与办法的实行新的必要性	43 - 47	30
人民组织:加强其内部能力	48 - 59	30
提高对人民参与的必要性的认识	60 - 62	34
创造一个更加有利的政策和法律环境	63 - 65	35
增进政府、非政府发展组织和乡村人民组织之间的对话	66 - 69	36
对人民参与的监测和评价	70 - 71	37

第四部分

妇女参与农业和乡村发展	72 - 88	38
要点		38
乡村妇女与粮食安全	72 - 76	38
劳动与农业女性化	77 - 79	40
乡村妇女、环境和土地占有制	80 - 82	41
考虑到性别问题的政策和规划	83	42
取得的进展	84 - 88	42

第五部分

教育、培训和推广	89 - 98	45
要点		45
财政困难的影响	89 - 90	45
妇女教育和发展	91 - 93	46
农业推广和培训	94 - 95	47
农业推广:新的方法	96 - 98	48

执行情况概述

对执行世界农村改革及乡村发展会议行动纲领的第四次进展情况报告作了大量修改,以便克服缺点和加强其反应能力。报告的篇幅缩短是为了尽量减少与提交本届大会的其它文件的重复。

本报告分成五个部分:

1990—1995年世界农村改革及乡村发展会议 -- 概述

土地、水和其它自然资源的获得

人民参与

妇女参与乡村发展

教育、培训和推广

所有这些部分都是在有关单位的合作下准备和修改的。

在世界农村改革及乡村发展会议方面增加了五项新的内容以便使其对成员国政府的需要作出更加积极的反应。本报告还将在实现世界农村改革及乡村发展会议的目标所需的必要措施方面提供信息和指导。

国家调查表

世界农村改革及乡村发展会议指南

世界农村改革及乡村发展会议国别情况

世界农村改革及乡村发展会议数据库

世界农村改革及乡村发展会议的国家后续研究活动

在上一个世界农村改革及乡村发展会议后续行动和报告期,成员国对需要实现政治和经济自由化的认识越来越一致。这个过程具有促进实现世界农村改革及乡村发展会议的目标的潜力,是过去这五年的明显特点之一。许多成员国认识到,自由化是一个复杂的和容易出问题的过程,没有为世界乡村穷人带来预期的利益。许多成员国政府的经验表明,如果不加强乡村机构和自愿社会组织以促进乡村人民积极参

与发展,经济和政治改革将不会取得成功。改革必须包括针对乡村穷人需要的具体措施,应当建立“安全网”以避乡村穷人很少有机会或者根本没有机会参与发展过程。

最近的自由化阶段引起对短期生产和经济效益与长期环境影响之间的紧张关系的注意。从理论上来说,大多数发展目标和战略都关心环境问题。

随着政府退出中心舞台,依赖市场和私营部门提高经济效益和在社会上公平地分配资源、财富和机会的趋势在过去五年中有了发展。但是今天仍然有一些限制因素限制处境不利的人口阶层公平地参与市场活动。

最近几年妇女在发展过程中所作的贡献得到全球的公认。然而,许多地区仍然实行阻止妇女参与的政策。在政策有利于提高妇女地位的地区,为确保这种政策充分实现其潜力而建立的机制不够。

在许多成员国,入学率上升,积极参加农业的人口增加。推广等教育服务涉及人民感兴趣的更多的问题。与前几年相比,现在更需要在教育方面进行投资,因为教育仍然是人力资源开发和一个国家经济发展的必不可少的成分。采取改革措施的大多数成员国削减了它们的公共开支。这对推广服务和教育的提供及质量产生了不利的影晌。

引言

世界农村改革及乡村发展会议：报告、监测和评价

要 点

需要重点更加突出和及时的世界农村改革及乡村发展会议的报告。

- 通过制定发给成员国的新的世界农村改革及乡村发展会议的调查表改进了数据收集技术。
- 在世界农村改革及乡村发展会议的监测和评价方面拟与成员国保持更加密切的和持续的工作关系。

世界农村改革及乡村发展会议的监测和评价程序的演变表明持续致力于解决和实现《农民宪章》中最主要的问题和目标。原行动计划体现的是处事必须灵活和敏感。目前为支持世界农村改革及乡村发展会议后续行动的第四次报告和有关活动而采用的技术证明应用了这些主要方针。有效地监测和评价需要有一种对不断变化的条件和环境作出反应的能力。粮农组织谋求完成世界农村改革及乡村发展会议交给的任务，而最近出现的上述发展情况仅仅是一个开端，而不是结尾。

世界农村改革及乡村发展会议的报告

1. 世界农村改革及乡村发展会议授权粮农组织“和联合国系统的其他组织”“协助成员国人民认识--乡村贫困的现实，以及在全球范围内作出承诺来转移发达国家的资源以利于发展中国家的乡村穷人的必要性”。此外，世界农村改革及乡村发展会议还要求粮农组织“制定农村改革和乡村发展指标以及帮助收集和分析有关

数据以便监测各国在实现乡村发展目标方面的进展情况——”，并要求粮农组织“制定改进的标准和方法来监测和评价乡村发展以及协助政府——采用系统的监测和评价程序”。作为这些活动的必然结果，世界农村改革及乡村发展会议认识到粮农组织的义务是“及时回顾和评价乡村发展计划、项目和技术的环境影响——”。最后，世界农村改革及乡村发展会议指出，粮农组织将“定期回顾每个国家用来实现行动纲领中所提出的目标的政策、计划和资源以及有关国际组织为这些努力所提供的支持”。

“世界农村改革及乡村发展会议——特此声明，——政府应当考虑采取行动经常收集数量方面的数据——，确定基准点——，此后向两年一次粮农组织大会报告有关这些指标的变化情况”。¹

2. 今后世界农村改革及乡村发展会议的报告、监测和评价程序将依赖关于实现世界农村改革及乡村发展会议目标方面的进展情况的国家报告、联合国系统内外收集的二次数据和粮农组织组织的在一些国家和地区进行的具体专题研究的结果。这种变化是由于一些决定的结果。第一，世界农村改革及乡村发展会议的监测和评价程序预计将在一个与70年代后期和80年代初期大不相同的世界执行；第二，以前的报告程序有缺陷；第三，国家提交报告率一直较低。第四，提供信息的形式各异，使得很难进行分析和比较。例如，有些国家提交10页报告，而有些国家提供200页的文件详细介绍本国农村改革的进展情况。有一些国家仅仅送一份最近农业普查报告复印件（粮农组织已有）。结果，没有能够建立一个与世界农村改革及乡村发展会议的报告有联系的综合数据库。这些就是本次和以后世界农村改革及乡村发展会议的监测和评价报告程序要解决的问题。

¹ 世界农村改革及乡村发展会议的原则宣言和行动纲领（《农民宪章》），第9页。

报告程序最近的改革

3. 试图找出以前工作中某些部分的缺点的原因,提出不同的战略。结果,对世界农村改革及乡村发展会议的第四次进展情况报告的报告程序作了大量修改。增加了五项新的内容:

国家调查表

世界农村改革及乡村发展会议指南

世界农村改革及乡村发展会议的国别情况

世界农村改革及乡村发展会议数据库

世界农村改革及乡村发展会议的国家后续研究工作

国家调查表

4. 尽管“调查表过多”的趋势越来越严重,但是得出的结论是,调查表与以一系列一般指标为基础的无限制的报告要求相比仍然较易填写和收回。

5. 调查表分成五个单独的部分:

土地、水和其它自然资源的获得

人民参与

教育、培训和推广

妇女参与乡村发展

贫困减轻和平等

每个部分都是在粮农组织有关司和处的合作下拟定的。在拟定阶段,国家调查表在粮农组织之外散发以便进行广泛的预先试验。

6. 非常重视拟定一种清楚易填的格式以及尽可能多提供支持性信息(即有关填写每个部分的可能的资料来源/详细资料等)。调查表注重三“类”不同的信息:

关于趋势和格局的数量信息

关于政策和计划的质量信息

关于原因和结果的解释性信息

调查表发给所有成员国,每个部分发给各国公共部门的最有关的机构/个人。这些有针对性的程序提高了答案的质量和数量。

世界农村改革及乡村发展会议指南

7. 除了四年一次出版世界农村改革及乡村发展会议后续行动报告之外,还正在编写世界农村改革及乡村发展会议指南。指南包括有关每个成员国的与世界农村改革及乡村发展会议有关的主要信息,着重强调容易接受和图表内容。这将起到两种作用,在短期内,由于目前缺少可供最终使用者使用的世界农村改革及乡村发展会议数据库,指南是立即解决这一问题的补救办法。在长期内,指南为扩大的世界农村改革及乡村发展会议信息资源库提供一种宝贵的独立的信息手段。指南将使关于趋势和政策的质量和数量信息与宝贵的国家/区域/国际比较信息来源相结合。

世界农村改革及乡村发展会议的国别情况

8. 除世界农村改革及乡村发展会议指南以外,还建议编写一系列国别情况。这将提供比指南更加详细和广泛的信息,并必然是可伸缩和可更新的。这将能够根据每个用户的要求编写详细报告。关于编写指南的工作,在编写本进展情况报告时已经开始。计划在1996年出第一批硬封面指南和国别情况的样本以便发给成员国征求意见和进行评价。

世界农村改革及乡村发展会议数据库

9. 在过去18个月内,建立了世界农村改革及乡村发展会议数据库。数据库汇集了从联合国机构和世界农村改革及乡村发展会议的国家调查表中收集的数据和指标。数据库将不断更新和扩大,并将把比较信息和具体国家信息包括在内。此外,数据库还将包括广泛的质量方面数据,其中有关于政策和法律改革的信息。

10. 随着成员国交回填好的世界农村改革及乡村发展会议的国家调查表,数据

库的工作不断取得进展。世界农村改革及乡村发展会议数据库最终将纳入世界农业信息中心。²世界农村改革及乡村发展会议数据库在有关乡村贫困和发展的问题上将起到唯一中央信息来源的作用。在数据库建立阶段,确定了两个优先重点:1)分配潜力和最终使用者设施和2)强大的检索能力。很明显,这种数据库除非可以很容易地为广泛潜在用户所利用,否则没有什么作用。因此,重点放在“可利用性”和探索不同的现有分配手段上。计划在1996年后期向成员国和联合国机构传播数据库资料,采用一系列手段,包括电子传播和软盘传播。据认为必须建立一个具有根据多级检索标准执行复杂的提取程序的能力的数据库。据认为这将协助成员国政府和联合国机构确定有价值的国际比较和为在当地执行类似过程所需的一系列改革和计划。

世界农村改革及乡村发展会议的国家后续研究工作

11. 国家调查表和从第二来源收集的资料将主要包括国家一级的资料,对于分析某些问题来说必然是肤浅的。因此,在完成调查表之后将根据成员国的要求组织深入的国家研究。这将提供关于趋势和过程方面的详细资料,并将对在其它地区收集的与政策/计划有关的资料加以补充。

世界农村改革及乡村发展会议的监测和评价程序已经进行了改革,现在对成员国政府的需要更易作出反应,能够在实现世界农村改革及乡村发展会议的目标所需的措施方面提供信息和指导。

只要世界农村改革及乡村发展会议的目标没有实现,就需要粮农组织等联合国机构努力创新和制定新的方法来帮助和支持成员国。世界农村改革及乡村发展会议的报告程序正在进行的改革证明粮农组织决心完成世界农村改革及乡村发展会议的使命。

² 世界农业信息中心。

表 1

问 题	解决问题的活动	采取的行动
1 世界农村改革及乡村发展会议未能了解成员国面临的有关问题的最新情况	<ul style="list-style-type: none"> ● 重新确定世界农村改革及乡村发展会议有关活动的方向 ● 调查失败的原因 	<ul style="list-style-type: none"> ● 改革报告编写工作 ● 改革信息收集程序 ● 改革信息形式
2 世界农村改革及乡村发展会议目标与收集的数据不一致	<ul style="list-style-type: none"> ● 重新审查世界农村改革及乡村发展会议的目标 ● 确定切实可行的手段来支持这些目标 	<ul style="list-style-type: none"> ● 制定新的世界农村改革及乡村发展会议的报告程序 ● 制定新的世界农村改革及乡村发展会议有关活动
3 政府对提供信息的要求的反应不积极	<ul style="list-style-type: none"> ● 确定数据来源 ● 检查数据的提供情况 	<ul style="list-style-type: none"> ● 增加二次数据 ● 编制详细调查表 ● 确定要求的数据的来源
4 数据质量差	<ul style="list-style-type: none"> ● 确定数据来源 ● 检查数据的提供情况 	<ul style="list-style-type: none"> ● 收集二次数据 ● 详细的调查表 ● 在调查表中确定可能的数据来源

表1(续)

问 题	解决问题的活动	采取的行动
5 数据高度重复	<ul style="list-style-type: none"> ● 回顾目前联合国系统数据提供情况 	<ul style="list-style-type: none"> ● 访问一些机构 ● 输入有关数据
6 缺少可比较数据	<ul style="list-style-type: none"> ● 确定适当的可比较数据 ● 确定数据来源 	<ul style="list-style-type: none"> ● 编写国家调查表 ● 输入二次数据 ● 建立可比较数据库
7 缺少数据库	<ul style="list-style-type: none"> ● 确定数据库的需要和要求 ● 确定适当的软件和硬件配制 	<ul style="list-style-type: none"> ● 建立数据库 ● 拟定信息资料编写形式
8 世界农村改革及乡村发展会议的报告之间的报告和信息编制水平低	<ul style="list-style-type: none"> ● 建立世界农村改革及乡村发展会议的信息持续传播能力 	<ul style="list-style-type: none"> ● 建立世界农村改革及乡村发展会议数据库 ● 编制国家情况说明书

第一部分

1990—1995年世界农村改革及乡村发展会议—概述

要 点

经济和政治自由化已经成为乡村发展理论和实践的主要题目。

- 一些地区的乡村贫困减少。
- 政府开支格局反映出仍有扭曲现象。
- 经济结构调整证明有问题。

在上一个世界农村改革及乡村发展会议后续行动和报告期，越来越多的成员国一致认为需要实行政治和经济自由化。政府退出中心舞台，使市场成为提高经济效率和在社会上公平分配资源、财富和机会的主要仲裁机制。从理论上来说，这些改革是实现世界农村改革及乡村发展会议的目标所不可缺少的。

实现改革既不容易，也没有完成。许多成员国的经验表明，经济和政治改革必须包括针对乡村穷人需要的具体措施。如果没有“安全网”，自由化可能使乡村穷人很少能够得到或者根本得不到政治和经济改革的利益。此外，90年代的经验着重表明需要加强了解(除了民间社会与国家之间的关系之外)民间社会与私营部门之间的关系。

最近的事态表明乡村穷人仍然得不到改革的许多利益。得不到利益的原因是复杂的。全球持续的经济衰退、贸易条件不完善、国内地区一级的空间扭曲现象和政府没有履行其承诺或者没有适当的国际咨询等都导致乡村穷人继续得不到利益和只能得到很少的利益。

经济和政治自由化与世界农村改革及 乡村发展会议的目标

12. 越来越多的成员国赞同,没有扭曲和特权的、结构适当的市场是分配社会权利和财富的最有效的手段。同样,成员国还认识到,政治自由和参与性民主制是将个人和团体的需要纳入决策过程的唯一办法。然而,经济和政治自由化都需要重大的决心和深入的系统改革才能有效实现。

13. 自由化具有促进实现世界农村改革及乡村发展会议目标的潜力。自由化可以帮助土地分配、改革教育服务、乡村穷人直接参与政策制定和减少性别差异。因此,自由化是减轻贫困及最终消灭贫困的一种基本手段。

经济和政治自由化:问题

14. 没有什么国家被迫单独行动。相反,在这个时期,国际合作和支持的程度增加。例如,国际货币基金组织和世界银行继续制定结构调整型一揽子计划以便有利于:a)减少政府干预;b)进行金融结构调整;c)进行财政改革;d)有目标地向基础设施投资;e)激励私营部门的活动。

这些调整计划的目的是通过紧缩国内财政政策在总的需求和现有资源之间恢复国内和国外平衡。它们还往往包括货币贬值来平衡外汇市场。对于稳定经济、恢复可持续增长和减轻贫困以及价格改革以作为将资金从用于生产非贸易产品转向生产贸易产品的基础来说,这些措施是不可缺少的。³

15. 这些经济改革对所有部门都产生了影响。然而,研究表明,许多结构调整和有关经济自由化活动对乡村穷人产生了不利的影晌。影响取决于生产方面的因素,例如穷人是不是可贸易商品或非贸易商品的净生产者。经济和政治自由化往往导致乡村工资和就业水平下降,产品价格上涨、生产资料费用增长和补偿性公共部门福

³ 世界银行,1994年:4(减轻贫困手册。国际复兴开发银行:华盛顿:4)。

利开支减少。然而,在短期内,这些变化对穷人产生不利影响。尽管原来打算增加基础设施投资,新的财政困难迫使许多政府减少或者全部取消这种计划。结果,乡村穷人生产者往往支付更高的生产费用和更高的消费费用;同时,许多政府采取减少对土地、生产和住房的补助行动。在非洲、亚洲、东欧和中欧、前苏联和拉丁美洲都经历了这种趋势。⁴

16. 为了解决这些短期问题,在报告期提出建立社会安全网来保护穷人不受经济和政治改革的近期不利影响的新的建议。这种建议认为应当重视制定辅助性政策和计划活动以便使乡村穷人能够积极地参与新的经济环境和市场。这些活动包括有具体对象的干预措施,例如对小农生产制提供直接支持(改进销售渠道、改进获得适当技术的手段等),以及反映出需要确保人力资源开发(教育和推广、营养和卫生等)的政策决定。

17. 在回顾的时期还没有找到解决自由化问题的明确的办法。经济改革、粮食生产和乡村贫困之间的关系看来是相互矛盾的。实现调整目标所需的出口作物产量的效率提高,导致一些国家不能通过国内生产来满足其粮食需要。同样,许多地区的相对和绝对乡村贫困化水平上升。实际上,粮农组织最近的估计数表明,即使日常粮食不安全的全球总人数将从目前的8亿人下降到2010年的大约6.5亿,在这个下降数的后面是区域差异。下降在很大程度上将反映出中东、远东和拉丁美洲的粮食安全得到加强。不幸的是,预测数表明到2010年,撒哈拉以南非洲有将近30%的人口将天天挨饿。乡村贫困继续剥夺人类的基本权利,限制经济增长的能力。

经济和政治自由化本身并不是目的,而是改革的纲领。它具有成为减轻贫困及最终消除贫困的手段的潜力。

⁴ 为大会准备的第八次国际农业调整报告(C 95/18)进一步介绍了这方面的情况。

18. 证据表明,在制定国家改革措施时,必须考虑到具体的环境条件、限制因素和潜在增长领域。例如,最近拉丁美洲的经验表明,外国资本周期性迅速撤离一个地区,对支持新出现的资本市场的承诺往往不可靠。国家不应当仅仅依赖长期外国资本投资来支持和资助国内经济发展。相反,成员国必须优先加强本国经济能力,对于许多国家来说,主要经济部门是农业。即使城市化是主要定居趋势,但是城市化与乡村和农业部门有着密切的联系。世界上穷人绝大部分住在农村,城市居民大部分生活在小城市而不是大城市。⁵这些小城市与周围农村地区往往有着较密切的功能和经济联系。同样,执行计划时地理上不均衡可能会打击乡村生产者的积极性,导致迁移和/或生产水平下降。取消对乡村生产者的补贴,但是没有取消有利于城市消费者的补贴的国家太多。这导致生产者与消费者之间的贸易条件不公平,可能导致乡村贫困增加、产量下降和/或耕作活动难以持久。

19. 简单而受益对象明确的活动会带来实质性改进。价格管制的取消会导致产量急剧增加和乡村贫困减少。例如,圭亚那政府放开了大米价格,导致农场内价格上涨300%以上。这导致小农种植的稻谷面积立即增长。以前许多小农将土地租给大中等规模经营的农民,后者因人为的低地租而实行规模经济方法。价格改革又使小农重返土地,使他们的收入增加,为他们在土地和水资源管理系统进行重大投资提供了鼓励措施。此外,在国际捐助和发展机构的援助下,圭亚那政府开展了具有深远意义的土地所有制改革,并正在努力调整排灌系统。这种活动反映出认识到需要使宏观经济改革与必要的农业改革相结合。

⁵ 联合国世界城市化前景:1994年修订本。联合国最近的监测报告(E/CN.9/1995/2)指出,城市人口中只有6%生活在800万以上人口的大城市,而世界城市人口的一半以上生活在居民不足500万的小城市(预测数表明这个比例将保持到2015年)。

自由化的道路是艰难曲折的。它需要进行重大改革和多部门干预。政府必须认识到需要为农业部门提供适当的支持和鼓励措施。如果没有这种支持,农村人民将不能获得经济和政治自由化的利益,农业部门的低效率可能阻碍其它部门的发展。

自由化与环境:研究两者之间的关系

20. 最近的自由化过程引起对短期生产和经济效益与长期自然资源管理和保护之间的紧张情况的注意。往往通过技术发展和革新追求迅速的生产效益。然而,所有农业技术都对资源基础产生影响。虽然70年代的绿色革命表明高投入制度能够大大提高单产,但是最近南亚的经验表明,长期采用这种技术和依赖高投入耕作方法也可能导致自然资源基础退化。在这些地区和自然资源已经严重退化的地区,这种影响的经济代价高得令人难以接受。

21. 从理论上来说,竞争有利于那些具有相对优势的生产者,不利于没有竞争力的生产者。然而,在农业领域,乡村穷人和小农往往因没有保障的土地使用制,投资水平低和其它原因而不能“变成”有竞争力的生产者。他们往往不得不继续从事既没有竞争力又破坏环境但却使他们能够生存的农业活动。许多政策活动没有认识到这些处境不利的农民的生产和经济潜力,从而使贫困和土地退化继续循环。增加人力资源和以信息为基础的技术,例如病虫害综合防治和植物综合营养方面的投资,是最有可能保持自然资源基础和为乡村穷人带来利益的战略之一。

国防开支、冲突与乡村贫困

22. 大量军事开支和不断出现的冲突继续对农业和乡村穷人产生不利影响。在欧洲和非洲部分地区再次出现民族战争,甚至种族灭绝的战争使人们想到冲突的残

酷的后果。

23. 这些冲突是引起国际传媒和政界注意的冲突,其它冲突则没有引起这种注意。据联合国开发计划署估计,在1989年至1992年期间发生了82次冲突(只有3次是国际性的),内战次数有增无减。国际非政府组织不断提醒我们,遭到本国部队的杀害和伤害的人数超过被外国军事干预所杀害和伤害的人数。重要的是应当指出,今天战争死亡人数的90%是平民(而在20世纪初死亡的90%则为军人--20世纪的战争变成平民战争而不是文明战争)。此外,死亡的平民大部分是农村平民。维持保持庞大的军事力量往往以减少社会和农业投资以及对国内市场的粮食和其它必需品供应量为代价。

东欧、中欧和前苏联的改革

24. 在上一个世界农村改革及乡村发展会议的后续行动和报告期,东欧、中欧和前苏联地区最清楚地表明了经济和政治改革的代价和利益。所有关于前苏联的国家的报告均强调,政治改革和经济自由化导致产量大幅度下降,农业服务减少和乡村贫困加剧。巨大的变化促使重新考虑传统的乡村发展观念。然而,许多代价看来是短期的。此外,在整个区域困难的政治和经济改革过程中,产生了一种新的国际合作和捐助精神。

第二部分

获得土地、自然资源、投入物、市场和服务的途径

要点

成员国在越来越大的程度上依赖市场来决定土地、自然资源、投入物和服务的获得。

- 经济自由化及伴随而来的市场改革在继续进行。
- 重新对土地和其它交易的制度化产生兴趣。
- 土地市场改革的速度比其它投入/产出要素的改革慢。
- 公平增长的目标仍然没有实现。

本报告期的趋势仍然是依赖市场和私营部门进入所有投入和产出市场，包括土地、自然资源、贷款和服务。然而，通过结构调整转向市场型机制证明要比原来想象的难得多。这是因为结构和体制方面的问题。同时，增进了对市场和土地制度之间的关系的演变的了解。

对市场分配的依赖程度增加

25. 成员国之间最主要的趋势是投入和产出市场的竞争越来越激烈，这是由于继续执行经济自由化计划和关贸总协定等一般贸易协定的结果。这些计划导致大量解散半国营企业，取消补贴和其它市场扭曲措施。⁶由于进行更加自由的贸易、效率低的国营企业实行私有化以及从中央计划转向市场经济，世界上许多地区的经济发展加快。全球的情况是，由于进入投入和产出市场的机会增加，亿万低收入人民的人均收入的增长速度比以前快。

⁶ 关于更加详细的情况，参阅为大会准备的第八次国际农业调整报告(C 95/18)。

26. 虽然总的情况是好的,但是经济自由化和市场改革的利益分配不均。小生产者和边际生产者往往更容易受到补贴格局变化的影响。在执行经济自由化计划之前,政府往往对投入物和生产提供直接和间接补贴。虽然补贴通常为大规模经营的农民所获得,但是小生产者和贫穷的农民也获得少量的利益。补贴能够人为地维持非盈利和/不能持续的大小农场。那些在经济改革之前接近或者低于贫困线的农民在改革后初期越来越不能达到最低再生产水平。东欧和中欧的许多农民的经历充分说明了这些问题:现在投入物、服务和机械均反映出世界价格,然而他们在疲软的本国市场不能以同等的价格出售其产品。

27. 并不是说经济改革的方向是错误的。以价格补贴和市场扭曲为基础的土地制度的经济基础是不能持续的。如果不进行重大的结构改革,就无法改变大多数乡村居民的不断恶化的条件。现在已认识到,为了实现可持续农业增长,必须建立竞争性投入和产出市场和可行的财务制度。然而,迹象表明,绝对不能将改革简单地看作是从国家转向市场。如果想要把经济和政治改革的充分利益成功地转移到乡村社会的所有部门,必须采用多部门调整的综合战略和采取补偿行动。需要在贷款和土地市场、支持性土地信息系统和立法以及在总的农业部门政策和前景方面实行改革。

政策剖析:提倡小型农场

28. 在许多成员国,在转向市场的同时,还出现有利于小农场和家庭农业的转变。这改变了长期以来设法通过越来越大的农业活动增加规模经济的趋势。自农村改革及乡村发展会议的上一次进展情况报告以来,研究工作发现,农业方面的规模经济很少(如果有的话)超出家庭农业的范围。只有在特殊情况下(例如种植园作物)农业才有可能“大规模的”,甚至在那种情况下从环境上来说可能也是不能持续的。⁷在家庭农业中,因管理费用下降和家庭劳力投入量增加而出现明显的规模经

⁷ 参阅世界银行第1164号工作文件中的例子。

济。在家庭农业中利用现有技术进行合理的农业活动,导致对土地合并重新产生兴趣。法国、荷兰和土耳其等成员国报告了建立以市场为基础的系统协助农民合并其农业活动,以作为保证他们的生成和经济发展的一种基本手段的情况。由于最近土地信息系统技术方面的发展,这个过程在经济上更加可行,下面将更加全面地讨论这方面的情况。在其它地区,越来越认识到需要刺激和支持小农部门。自由化以及认为市场是最有效的土地供应制度的共识的出现,意味着政府越来越依赖市场作为扩大小农部门的一种手段。

土地: 转向市场

29. 绝大多数政府承认市场(不管是“自由的”还是受调节的)是最有效的土地分配机制。市场被看作是减少不公平的分配形式的一种工具和减少过于分散和低效率土地使用的一种手段。例如,当土地所有制严重不公平时,南非等成员国采用了由市场引导的解决办法,作为在农业部门不遭到破坏和崩溃以及社会和政治不崩溃的情况下实现公平参与和分配土地资源的唯一的办法。然而,经验再次表明,相应的参与性民主政策干预和改革也是不可或缺的。

30. 同样,象菲律宾等在土地改革过程中比正在进行类似改革的许多其它国家发展快的成员国发现,生产和经济的可持续性并非仅仅取决于土地的获得。迹象表明,依赖对大面积土地拥有者的充分补偿和土地接受者的抵押来支付费用是不够的,并且很容易使扭曲和不平等问题加重,需要进一步进行辅助性改革:经济、社会和环境可持续性需要新的土地拥有者有能力充分参与所有其它要素市场。如果抵押付款使他们不能进行其它投资,他们则作不到这一点。因此,土地接受者需要有支持土地购买的手段。此外,需要找出象累积土地税等机制以便使大面积土地拥有者愿意出售土地。

土地市场发展的制约因素

31. 迹象表明,还有一些障碍也妨碍许多成员国作出使有土地市场发挥有效作

用的尝试。有三种制约因素很明显,可以概括为:地域政治、社会文化和社会经济。

32. 民族区域之间的紧张关系、地域政治方面的争端和习惯于某些地点的传统均有可能妨碍作出进行深刻的机构和土地市场改革的尝试。市场要充分发挥作用就需要地理分布均衡,而这种制约因素成为国家和国际范围内市场自由发展的具体障碍。很清楚,最近欧洲和非洲部分地区发生一系列民族地区的冲突和种族灭绝行为给任何经济改革过程造成了不可逾越的障碍。而且一定要到所有地理方面的争端全部得到解决之后才能进行任何以土地为基础的改革,从而确保没有任何障碍来限制国家范围内的所有权自由流动。

33. 社会文化传统和价值可能为国家内土地市场的出现带来类似的制约因素。例如,历来采用的土地所有制安排和土地分配机制可能与采用以市场为基础的土地所有制的尝试发生冲突。撒哈拉以南非洲一些国家的经验表明了这种紧张状况。传统的公共财产资源管理制度与传统土地市场显然很不协调。从理论上来说,政府有两种极端的方案:完全取消传统的所有制而代之以获得和转移土地的市场调节制,或者在某些地区全部保留传统的所有制。全面取代忽视了当地传统所有制的地理方面的敏感性和连续性的价值,会导致易受害群体的土地进一步减少,从而导致情况不断恶化。同样,在地理上划定的地区完全保留传统的制度并且保护这种传统的制度不受潜在地起改造作用的外部力量的影响,并没有反映出这种制度的真实情况。传统的制度很少是静止和固定的,相反,它们往往是具有高度动态和灵活性的制度,适应不断变化的需要和条件。那些在法律上力求保护传统的制度不为其它所有制所取代的政策,通过一系列严格的规定和条件,可能无意地抑制其动态潜力。因此,政策和所有制改革在一定时候往往并且应当着重采取在这两种可能性之间起到连接作用的办法。选择的具体办法是否适当,取决于当地条件,并且与以新的所有制安排和转让机制所提供的潜在利益相比传统的制度的力量和重要性有关。在许多情况下,折衷的办法证明效果最好,通过这种办法可以将传统群体的需求和敏感性以及他们的所有制安排纳入改革过程。一个普遍的问题是,与现代地籍制的正式书面登记文件相

比,传统的登记程序是否还有效。这种差别使仲裁和争端解决程序复杂化。例如,尼日尔制定了一种渐进的方针,使传统的和“现代的”登记程序在法律上同样重要并且具有同等效力。在其它地区,例如在布基纳法索,政府谋求加强地方机构的能力以便确保地方/传统土地使用安排和土地所有权得到尊重并纳入土地分配制度和过程。这种安排使传统和非传统土地使用安排和登记程序同样有效,看来是最有效和可持续的办法,因为这种安排确保传统的制度不中断和传统的权利不受侵犯。

斐济和印度

斐济正在采用先进的土地信息系统技术来确保占该岛绝大部分的传统土地制地区的土地交易就象私人财产部门的土地交易一样可行。这样,斐济传统土地所有权拥有者可以在不危及他们的传统土地所有制价值的情况下从现代的可持续投资中得益。

印度西孟加拉邦采用了运用新的土地所有制概念来解决传统问题的另一种新方法。在那里,进行简单登记以便在乡村行政委员会一级处理所有各种公认的土地获得安排。这增加了分成租佃和其它租赁安排之下的土地使用者的安全感。实地数据表明,当佃户和地主都认为受到保护、对方都不能在没有适当程序的情况下任意改变安排时,对可持续农作活动的投资增加。

34. 土地市场经常因基本社会经济条件而受扭曲。例如,不彻底的市场改革会使现有的社会经济差别更大和不公平的所有制形式更加不公平。这可以从朝着市场分割方向发展的趋势中看出,当穷人和无地者只能进入小块并且通常是分散的有限土地供应市场时就出现这种情况。在这种情况下,通常只有经济比较强大和财政方面比较安全的利益集团才能进入市场购买较大和自然条件好的土地财产。在这种情况下,建立土地市场的努力导致出现多极土地市场,而很少有市场之间的活动。这往

往导致低土地单位小而效率低下、土地闲置和投机。这种情况不仅仅影响经济处于过渡期的国家。许多拉美成员国也正在努力进行体制改革来消灭市场分割。⁸

宏观经济和结构改革需要进行到足以保证可行的投入、产出和金融市场发挥作用时为止。考虑到上述因素，发展乡村资源市场具有最大潜力来协助乡村穷人、无地者和无产者实现可持续发展的经济发展。

在对土地市场的经济和社会分析作了认真的分析之后得出的结论是，需要进行认真平衡的政策干预使市场公平、有效地发挥作用。幸运的是，与市场的政治和经济自由化相一致的政策干预正在迅速发展。成员国的征税、区划、地方一级参与性规划政策手段越来越多，可利用土地市场作为使穷人和无地者获得更多土地的一种有效机制。同时，这些政策手段使成员国政府能够推行实现可持续经济发展的政策目标。

贷款市场

35. 在经济自由化之后关于获得贷款方面的要求往往使乡村穷人的困难更大。在乡村经济中建立正式市场机制，往往取消或者减少“传统的”贷款机制，对贷款程序实行正式银行条件。结果，小农和贫穷的农民，尤其是女性单亲家庭，没有能力竞争贷款。据若干成员国报告，有其它方法可以为这种农民提供投入，例如小农联合起来成立现代服务合作社。⁹

⁸ 拉丁美洲土地政策圆桌会议，1995年6月12至15日，巴西，坎皮纳斯。

⁹ 关于这方面的进一步详细情况，参阅本报告第三部分。

36. 在过去五年,一些成员国在国际机构和捐助者的合作下更加重视制定和执行最低水平贷款计划。据认为这种计划为小农提供更多贷款机会,而这在因机构改革和经济自由化而变化的经济环境中是必需的。虽然关于最低水平贷款计划的形式和内容尚无统一的意见,但是有一些共同的特点。首先贷款应当以少量的主要是周转金的形式提供。第二,为了确保贷款回收率(从而确保贷款系统的可持续性),利率应当高于通货膨胀率。第三,贷款的数额应当有限制,对个人的重复贷款应当根据预先偿还的情况决定。此外,贷款应当根据人头而不是根据详细的可行性研究提供。对于小农,特别是那些缺乏正式土地所有权和登记文件的小农来说,抵押仍然是一个问题。在这种情况下,有人建议贷款机构接受团体保证来代替个人,虽然这可能因个人在市场上的失败而给集体带来不利。最后,人们越来越认识到,最低水平贷款计划应当与技术和援助计划同时执行。这种贷款一揽子计划在整个拉丁美洲和南亚不断增加,并被用于支持农业和非农业生产单位。然而,清楚的是,必须扩大传统的和其它贷款供应制度以便使农村生产者更多地参与市场活动,竞争投入物和贷款。此外,一些非政府组织利用其它贷款来源协助处境不利的农民。

需要建立一种支持性体制

37. 据成员国报告,缺少支持性体制妨碍在实现更加持续和公平地分配乡村资源方面提高市场效力。财产转让体制,例如土地登记、土地册、抵押、合同登记等,往往没有,或者不符合当地需要。如果无法明确确定谁有权利使用多少土地和作什么用途,就不能指望市场起到土地有效经销者的作用;因为土地资源是长期财产,因此还必须确定空间。也就是说,我们必须知道哪里有什么样的土地和哪些土地在什么地方。幸运的是,在报告期,在土地正规化方面有一条快速升高的学习曲线。例如,泰国、菲律宾和印度尼西亚指出,在通过土地登记和地籍制度加强土地记录后,小农参与交易市场的机会大大增加,对可持续农作活动的资本投资也有所增加。这些国家还发现,在土地记录根本没有或者不足的地区,由此而产生的不安全感往往导

致采用破坏环境的耕作方法。

38. 实际上,成员国要求建立与市场有关的经济自由化相一致的土地记录制度的压力导致正在进行地籍和土地登记制度的改革。这种改革已经在两个政策领域同时进行:1)制定地籍/土地登记制度以便为土地所有者所进行的交易服务;2)采用节省资本的成本效率与日俱增的技术,例如土地信息系统、地理位置系统和计算机数据储存和检索。这种改革导致建立地籍/土地登记制度,以便能够灵活地记录从私人和个人土地权利直到公共土地权利的连续性土地所有制安排,并有能力包容传统土地权利。

39. 西和其它拉美国家记录了在他们采用先进的土地信息系统概念和手段来确定和保护当地权利的地区大大改进可持续土地使用方法的情况。最近几年在制定地籍/登记、土地法、抵押和财产转移等土地管理体制方面得到的经验教训,加强了成员国在保护文化多样性的同时使当地村社参与市场交易的能力。

40. 提供安全和明确的土地资源市场交易权利的能力与回顾期的另一个快速学习的领域有关,这种土地资源市场交易权利形成从传统土地拥有者到私人土地权拥有者的连续过程。这是一个对与公共财产资源管理及集体和分享的资源有联系的土地所有制安排的理解问题。传统的观点认为,只有权利归私人,人们才会对土地进行适当投资。最近对受影响的森林、草地和渔场的管理的研究表明,从公共财产资源管理办法中得到更加可持续的结果不仅是可能的,而且经济收益也更好。这些研究结果与上面讨论的最近土地信息系统发展相吻合,这种发展使公共财产资源管理与经济自由化相一致。

市场参与方面的制约因素

41. 一般是根据效率而不是根据公平条件来评价市场的。今天仍然有一些基本制约因素妨碍穷人和处境不利的人们公平地参与市场。乡村地区缺少交通工具仍然是一个大问题。长途运输还使运到市场上销售的产品质量下降。在许多国家,市

场往往有一些规章制度,这种规章制度由政府或者有权势的利益集团制定,妨碍群众的广泛参与。历来被排除在国家体制之外的许多人缺乏教育、财产、技术,尤其是缺乏贷款;因此,他们根本没有能力在新出现的决定商品和服务分配的市场上进行适当的竞争。

42. 有一些前题必须解决才能创造一个比较公平的市场环境。这些前题包括世界农村改革和乡村发展会议行动纲领所关心的所有问题:人员方面的投资、公平地获得土地和贷款等资产、建立适当的基础设施——包括居民点和住房、获得信息、取消阻碍处境不利的人们参与的障碍,执法、采取鼓励措施、保护消费者和劳动者的利益。

第三部分

人民参与

要 点

如果不加强促进乡村人民积极参与发展和政策制定过程的乡村机构和自愿社会组织,权力下放工作不会取得成功。

- 当前的改革为人民参与既带来了新的机会,也造成了新的障碍。
- 国家作用的下降意味着需要在私营部门和民间社会范围内加强人民积极参与决策过程的能力。
- 发展可持续参与能力需要有组织和体制方面的解决办法,包括建立自力更生和独立的人民组织。

要实现可持续乡村发展进行环境保护,需要居住在特定生态地区内的广大、有时是多种多样的人民的合作。通过乡村各阶层人民,包括妇女和其他易受害群体的自愿行动、合作和参与,可以加强这种合作。

村社联合会、合作社、生产者组织和非正式团体等乡村自愿人民组织及其相互之间有联系的网络是促进这种合作的必要机制。虽然这种体制和传统在大多数发达国家开展合作方面发挥了重要的作用,但是在世界其它地区显然很薄弱。

公共预算和外来援助不断下降,迫使政府为乡村生产者,特别是为占乡村人民的绝大多数和粮食主要生产者的小农探索提高成本效益的办法。

充分认识到在动员农业村社进行可持续农业和乡村发展方面采用更广泛地参与的自助组织办法的固有的好处,是必要的第一步。仍然需要使许多主要决策人员了解并相信通过加强人民对发展计划和项目的参与可以产生的经济和政治利益。

实行参与办法的新的必要性

43. 全球经济竞争日趋激烈以及外来援助和国家补贴资金量不断下降,对政府产生了减少公共服务水平和提高公共服务的成本效益的新的压力。许多发展中国家的乡村居民受到这些趋势的压力特别大。这是因为与城市居民相比,他们在政治上和地理上往往更加孤立,他们的社会组织程度更低,而且在制定农业和乡村发展政策时很少与他们磋商。

44. 由于这些趋势,乡村居民保护自己不受很糟糕的农业价格和销售政策以及结构调整计划的消极副作用的影响的能力下降。后者的影响包括大幅度削减乡村发展和推广服务,乡村机构、组织和实际基础设施迅速瓦解以及上市的粮食产量急剧下降,从而导致许多国家的失望情绪增加。

45. 虽然大多数政府通过传统地方政府机构和合作社等其它正式组织继续推动乡村居民参与,但是他们通常采取自上而下的形式。他们往往利用组织作为实现由政府确定的一些目标的手段而不是提供一种能够有所作为的环境,使这种组织能够作为旨在满足由农民确定的需要的农民拥有和控制的自助组织自由地发挥作用。

46. 虽然乡村居民参加了这些政府支持和资助的组织,但是这种参加往往是“被动的”。他们成为政府提供和资助的服务的接受者,而不是作为直接贡献者或者股东“积极地”参与合作社关心的事项。这些组织的成员所有权利害关系程度往往较低,管理责任和活动水平也较低。

47. 由于市场自由化及政府对这些组织的补贴和支持急剧下降,现在许多组织在新的更加自由的市场条件下遇到了困难。那些不能变成自愿的成员控制和资助的人民组织的组织毫无疑问将遭到失败。那些取得成功的组织将为建立新的更加广泛参与和自力更生的乡村人民组织开辟了道路。

人民组织:提高其内部能力

48. 乡村自愿人民组织日益成为处理这个转变过程和使所有生产者,尤其是乡村小生产者和劳动者获得更好的规模经济以及提高在市场上和在政策制定领域讨价

还价的能力的不可或缺的手段。有人还认为这种组织是实现复杂的可持续发展目标和确保社会协调的必要社会机制。

49. 不太严格地说,这类乡村组织是“乡村民间社会机构”,即各种各样的自愿的以成员为基础的乡村人民组织和支持网络,他们由成员自己控制以及主要由成员自己资助,追求成员确定的目标。这类组织包括:乡村农民合作社、农业劳动者联盟、农民和乡村妇女联合会、村社自愿机构,例如教堂和社会俱乐部等,以及非正式小团体。

50. 官方统计资料往往没有反映出乡村人民组织的重要性,因为这种统计资料一般仅仅提及在法律上得到承认和登记的乡村人民组织,例如合作社、农业劳动者联盟和一些农民生产者组织。关于范围广泛的其它无数非正式乡村人民组织,如村社联合会、俱乐部和非正式团体的数量资料极少,不过许多人指出,这种组织在当地促进人民参与方面起着同样重要的作用。

51. 农业合作社是乡村地区最常见的农民组织。在发达国家和某些经济部门,农业合作社占有很大的市场份额。例如在乳业部门,合作社在10个国家(比利时、丹麦、芬兰、法国、德国、爱尔兰、荷兰、挪威、瑞典和美国)控制了70%以上的乳制品市场。其它部门,例如谷物、家禽、水果和蔬菜、农村电力和农场投入物供应等也在很大程度上实现了合作化,农民同时参加好几个合作社是很普遍的现象。

52. 发展中国家的农业合作社成员一般没有那么广泛,同时参加几个合作社情况也要少得多,但是一些新独立的国家¹⁰情况除外,因为在这些国家,参加合作社往往是强制性的。在大多数最不发达国家,¹¹农业合作社成员集中在高价值、劳动集约型粮食或出口作物部门,例如奶业、水果/蔬菜、谷物、咖啡、茶叶和食糖等。

¹⁰ 新独立国家。

¹¹ 最不发达国家。

表2 “部分发展中国家的合作社市场份额”(占总销售产品的百分比,1990年)

	小麦	乳制品	大米	大豆	食糖	棉花	咖啡	水果/蔬菜
巴西	84	69	-	46	-	-	21	-
中国	-	-	-	-	-	65	-	65
哥斯达黎加	-	85	-	-	13	-	-	84
印度	-	90	-	-	55	-	-	-
印度尼西亚	-	-	10	-	-	-	-	-
肯尼亚	-	54	-	-	6	84	84	-

“-” 系指没有得到数据。 * 仅仅指加工乳制品。

(来源:促进农业合作社委员会的统计资料)

53. 农村劳动者组织是农村人民组织的另一种重要形式。这类组织包括各种由会费支持的农业劳动者联合会和农民联合会等,其成员一般都是在大规模种植园从事出口作物劳动的、领取农业工资的劳动者,其组织的建立是为了帮助成员在改善工作和工资条件方面进行谈判。然而,指出下面这一点很重要,即农村劳动者组织通常还为成员提供其它重要服务,包括小农的推广、教育和卫生服务。农村劳动者组织一般在国家以上一级附属于国际最高组织,以增加它们的集体谈判力量。目前全世界附属于上述最高组织的农村劳动者组织的成员估计超过3.75亿。一些国家农村劳动者组织非常庞大,在国家一级产生巨大影响,如巴西的农业劳动者联合会等,该联合会的会员估计达到900万。

54. 加强新独立的国家和最不发达国家农业合作社内部能力的主要制约因素有三个方面的:(a) 在以前的社会主义国家,国家在农业合作社管理中的家长式作用仍然在阻止现有合作社从国家支持的乡村企业变成独立的由农民自己拥有和资助的合作社;(b) 许多现任合作社经理和政府的合作社官员仍然以居高临下的态度对待合作

社管理；(c) 农业合作社的社员资本底子薄弱和社员所有权利害关系观念淡薄。

55. 在国家一级，在减少政府在农业合作社，特别是在前面提到的合作社法律改革方面的过大的作用方面取得了很大进展。合作社在其中活动的国内农产品市场的自由化和取消管制也有助于加强这种趋势；然而，正如最近国际合作社联盟在1994年对非洲合作社机构改革的研究所显示的，许多农民合作社由于长期以来习惯于得到政府支持和控制，发现很难进行转变。在一些东欧和原社会主义国家这种情况甚至更加严重。

56. 在合作社经理和政府支持人员的转向和重新培训方面进展较慢，不过目前埃塞俄比亚、几内亚、坦桑尼亚、乌干达、赞比亚、印度、泰国和越南等国家已取得了一些进展。

57. 发展中国家和原社会主义国家的许多农业合作社严重依赖国家提供低成本投资和发展资本。由于现在政府补贴和支持下降，这些合作社需要从社员中筹措更多资本才能生存和发展。然而，由于长期以来习惯于政府的支持，许多合作社将发现很难改变。为了解决农业合作社的这种资本危机，粮农组织在1992年发起了一项特别研究计划，旨在确定从内部(社员)来源筹措资本的成功战略和改进指导方针，以便合作社运动和政府可以用来提高合作社的财政自力更生和可持续发展的能力。

58. 天农村劳动者组织面临的主要问题是财政问题，并且与种植园形式的农业逐步消退和城乡之间的贸易条件和就业不断恶化从而使社员支付会费的基础迅速削弱有关。农村劳动者组织的领导在适应其不断变化的成员的服务需要方面遇到困难，从而往往加重了这种危机。这些问题迫使许多农村劳动者组织与其它非农业劳动者联合会合并，以保证其组织在经济上能够生存以及积极提供服务满足其日益独立的小农成员的需要。总之，许多农村劳动者组织目前正在经历一个重要的转变过程，变得更象独立的小农生产者联合会。在玻利维亚、巴西、委内瑞拉、加纳、印度和菲律宾等国家，农村劳动者组织最近在应付这种过渡方面十分主动。在国际上，特别是国际劳工组织和粮农组织等联合国机构，在加强农村劳动者组织的技术能力

为其不断变化的成员提供服务方面提供了宝贵的支持。

59. 除了上述情况之外,一种日益流行的趋势是采用参与性非正式小团体方法来建立更加可持续的农村人民组织(最初是在正式合作社结构之外),尤其是为小农和农村小生产者的需要服务。斯里兰卡、泰国和赞比亚等国家自1990年以来取得了具体进展,这些国家政府的农业推广服务现在正在积极鼓励采用这种办法以作为他们总的推广战略的组成部分。

提高对人民参与的必要性的认识

60. 1995年3月在哥本哈根举行的世界社会发展首脑会议注意到,农业政策制定者越来越认识到,如果没有相应地建立和加强农村“民间社会”机构的组织和技术能力来担负这些新的责任,权力下放和减少政府对乡村部门的发展服务的趋势将不能取得成功。

61. 在国际一级,粮农组织通过1991年11月粮农组织大会通过的人民参与乡村发展行动计划,在提高公众对人民参与的利益和重要性的认识方面起了带头作用。世界银行的新的参与学习小组最近编写了《关于参与的资料手册》草稿,目的是为了在制定世界银行资助的发展项目时采用更多的参与性办法。联合国环发会议的《21世纪议程》宣言也强调了确保农民、妇女和其他农村生产者等所有“主要群体”更加积极通过其组织参与实现可持续农业和乡村发展目标的重要性。

62. 虽然大多数发展中国家在提高对人民参与的认识方面进展缓慢,但是印度尼西亚、印度、斯里兰卡、巴基斯坦、坦桑尼亚和赞比亚等国家取得了显著进展,这些国家的政府目前正在试验性采用新的以小团体和村社为基础的参与性办法为小农提供农业推广、植物保护和贷款服务。¹²

¹² 例如,参阅印度尼西亚的P4K和病虫害综合防治计划,亚洲以农民为中心的农业资源管理计划和粮农组织的亚洲和非洲人民参与计划。

创造一个更加有利的政策和法律环境

63. 真正的乡村人民参与只有在政策和法律条件允许这样作的地区才能蓬勃发展。虽然大多数低收入和中等收入国家的政府声称大力支持施政的民主原则和公众参与决策工作,但是许多国家的政策和法律往往没有反映出这种观点。在一些国家,法律仍然严格限制乡村人民自己组织起来追求其自助利益的权利,或者在某些情况下只有在政府或者党的官员的“指导下”才允许他们这样作。然而,经济和政策自由化程度增加的趋势导致要求政府改革那些限制这种参与权利的过时的政策和法律的压力增加。

64. 预算下降现在还意味着,许多最不发达国家现在正在积极推行权力下放计划以便将更多的财政和决策权以及责任转移到地方政府,从而为在地方一级促进参与提供更多机会。例如,玻利维亚最近在地方一级开始执行了一项宏伟的计划来促进乡村人民更加有效地参与,智利、厄瓜多尔、墨西哥和委内瑞拉等其它拉美国家也开始执行类似计划。印度和尼泊尔最近也开始执行一项计划来恢复政府的“乡村行政委员会”制度的活力以便协助权力下放工作。

现有资料

促进合作社发展委员会提供的目前的统计资料表明,全世界有14亿多的人(在101个国家)是城市和乡村合作社、劳动者组织、农业生产者联合会等法律上承认的人民组织的成员,其中大约49%生活在乡村地区。

虽然大多数观察家将指出,这些统计数字可能夸大了全世界“登记的”合作社、农村劳动者和农民组织的总的现有数量,但是他们同时将强调新的和“仍然没有登记的”或者非正式人民组织的成员数可能要多得多。

根据国际合作社联盟的资料,1994年全世界登记的农业合作社组织总数为大约370 490个农业合作社(在101个国家),合作社-民社员接近1.85亿,其中绝大多数是在亚洲。值得补充的是,这些数字还没有包括在90个国家的55 100多个信用社(合作社储蓄和信用社)其中50%以上在乡村地区。

65. 合作社法律改革是过去几年取得重大进展的另外一个领域。例如,坦桑尼亚、埃塞俄比亚、乌干达、波兰、保加利亚、匈牙利和斯洛伐克已经实行新的合作社法律或者政府法令。在赞比亚、几内亚、罗马尼亚、印度和越南等范围广泛的国家,目前正在讨论和辩论新的合作社立法。同时,俄罗斯联邦共和国和中国也开始对合作社法律改革感兴趣,这两个国家的农村合作社在提供农民服务和销售农产品方面发挥重要作用。拥有世界上最广泛的合作社系统的中国最近(1994年12月)举行了第一次讨论乡村合作社法律改革题目的国际研讨会。

增进政府、非政府发展组织和乡村人民组织之间的对话

66. 最近几年最显著的趋势之一是,在最不发达国家,由捐助者支持的“非政府发展组织”发展迅猛,这种非政府组织往往促进在基层一级建立乡村人民组织,但是它们本身不属于这类组织。根据联合国非政府联络处的记录,目前在联合国机构登记的非政府发展组织(绝大多数为网络非政府组织)有1400多个。可惜的是,由于最近几年这种组织的数量迅速增加,无法得到关于这种非政府组织的全世界确切总数,不过据某些人士估计,总数现在超过50万。据目前(1994年)估计,仅仅在斯里兰卡一个国家就有6000多个非政府组织。非政府发展组织一般有别于乡村人民组织,因为它们一般不是以基层成员为基础的,并从外面的非当地来源获得其大部分经费。

67. 由于许多乡村非政府发展组织在获得捐助资金、执行大项目和影响政府方面面临共同的问题,它们开始在国家、区域和国际各级越来越多地建立自己的支持网络组织。虽然大多数非政府组织网络历来设在发达国家,但是越来越多的乡村非政府发展组织将总部设在发展中国家。

68. 由于预算和捐助不断下降,政府和非政府组织现在发现就共同感兴趣和关心的问题进行“合作”和对话对彼此均有利。合作社和乡村劳动者组织等以前得到政府和非政府组织支持的乡村人民组织现在也开始参加对话。总之,这三类集团之间增加对话的余地看来正在扩大。在促进非政府组织与政府之间就政策和乡村发展问题加强对话方面比较突出的有亚洲农村改革和乡村发展非政府组织联盟和菲律宾的菲律宾乡村地区人力资源开发合作公司。

69. 其方针与非政府发展组织略有不同的乡村人民组织也正在越来越多地通过其国家、区域和国际最高机构就乡村发展问题寻求与政府进行更加密切的对话。

非政府组织网络

乡村非政府发展组织网络可以是全国规模的，也可能是区域性的。全国规模的网络有印度的迈索尔拓居和发展机构、孟加拉国的BRAC和塞内加尔的FONGS等网络。区域性网络有亚洲农村改革和乡村发展非政府组织联盟（其正式成员包括在8个亚洲国家的26个国家和区域网络非政府组织和机构）、拉丁美洲经济和社会文献中心和加勒比海乡村综合发展网络。

对人民参与的监测和评价

70. 遗憾的是，一些政府仍然认为推行参与性乡村发展办法的费用太高、不能持续和/或最糟时甚至引起政局动荡。虽然参与性自助办法的最初“沉没成本”可能确实高于得到捐助或大量补贴的贷款计划，但是最近的研究表明，如果参与项目执行得当，到第三年和第四年这种成本会迅速下降。

71. 参与性办法能否持续下去是一个实实在在的问题。自1989年以来，粮农组织对非洲和亚洲五个国家的以前的人民参与计划项目进行了一系列项目后影响研究来专门调查这个问题。虽然研究结果是从非常少的国家例子中得出的，但是5个例子的4个例子的研究结果确实表明，在这些项目项下建立的30—60%的自助小组结构在粮农组织支持停止两年多之后继续为其成员积极提供宝贵的服务（没有花政府的钱）。在发展中国家为小农提供农业推广服务的费用减少的影响是明显的，因为这种办法看来在为小农建立一个接近“无费用”接受系统方面相当成功，政府的推广、贷款、卫生和教育机构均可利用这一系统。

第四部分

妇女参与农业和乡村发展

要 点

- 有限的进展表明考虑到性别问题的乡村发展政策产生积极的作用。
- 由于经济和政治混乱,农业和乡村贫困日益“女性化”。
- 女农民公平地获得和控制农村资源是大多数地区实现可持续农业发展的必要条件。

在全世界,乡村妇女在农业(包括渔业、林业和畜牧业)和乡村发展方面发挥重要作用。在许多国家他们是农业部门和粮食系统的主力。然而,今天世界上处境最不利的人口是发展中国家的乡村妇女,她们最难从普遍经济增长和发展过程中得益,或者受到这个过程的不利影响。性别歧视和无视妇女的问题仍然存在:政策制定者、发展规划者和农业服务提供者一般仍然把农民看作是“男性”。

乡村妇女与粮食安全

72. 贫困、粮食不安全和环境退化被公认是严重的发展问题,在国际营养会议(1992年)、联合国环境与发展会议(1992年)和第四届世界妇女大会的初步行动纲领(1995年)之后,在国际发展议程中得到最高度的重视。这些问题对乡村妇女的不利影响特别严重,这不仅是因为她们是生产和持家的主力,而且还因为她们的社会经济、法律和政治地位低下。这些影响的原因和后果是一贯的,对于整个农业和乡村发展以及对旨在提高营养水平、改进粮食和农产品的生产和分配、改善乡村人口的

生活条件的所有行动都产生了深远的影响。

73. 在这种情况下,使妇女拥有权力是旨在提高营养水平、改进粮食和农产品的生产和分配、改善乡村人口的生活条件的行动取得成功的关键。妇女获得生产资源(例如劳动、水、土地、木本作物、森林树种、技术、农业投入物、贷款、市场、推广、培训、甚至自己的劳动成果)的机会比男人少。与此同时,妇女得到的社会服务(例如上学、保健和信息、计划生育)在不断减少。所有这些制约因素因妇女缺乏经济、政治和法律力量来改善其条件而变得更加严重。

74. 大量的和越来越多的研究结果表明,主要由妇女直接负责家庭粮食供应。无论是在60—80%的基本食物由妇女生产的撒哈拉以南或加勒比海地区,水稻栽培方面的50%以上的劳动由妇女来进行的亚洲,还是在她们菜园成某种最复杂的农业系统的东南亚和太平洋或拉丁美洲地区,都由妇女主要负责或者比较了解粮食系统和农业。她们往往为大量的收获后活动(包括储藏、加工和销售)提供大部分劳动和作出决定,并且在农场外的粮食加工活动中也是主力,或者是在小型企业劳动或者在农业工业中做工挣钱。

75. 在发展中世界有13亿多人处于饥饿和营养不良状态中。其中大部分属于以下几类:5岁以下儿童,尤其是女孩;育龄期妇女,尤其是怀孕或者哺乳的妇女;低收入家庭,其中很大比例是妇女单亲家庭。1992年的《世界营养宣言》宣布,“妇女和少女获得足够的营养的权利至关重要”。然而乡村家庭女性得到的粮食从绝对数量和营养需要方面来说往往都比男性少。实际上,据估计绝对贫困的人中70%以上是妇女。

76. 根据最近的研究结果,在妇女获得收入和管理家庭资源与提高家庭粮食安全水平和改善家庭成员营养状况之间有着直接的联系。必须使这种联系以及提高妇女生产率从而增加她们对粮食系统的贡献的重要性成为在制定旨在改善粮食安全和营养的政策和计划时的一项主要考虑。

劳动与农业女性化

77. 在发展中国家乡村地区,妇女除了照看孩子和一个大家庭之外,一天还要花长达16个小时的时间来生产、加工、销售和准备食物,采集燃料和取水以及作其它家务劳动。然而,大部分乡村妇女没有从她们的劳动中直接得到报酬。在家庭、农场和农场外工作中,一个妇女一周可能工作60个小时以上,然而她们没有得到工资或者现金收入。实际上发展中国家的妇女的工作时间比男人多三分之一,而她们得到的收入据估计仅为男人的十分之一。因此,乡村妇女处于一种特殊的尴尬境地:从工作时间上来说她们是过度就业者,但是从得到的收入来说是就业不足者。

78. 据认为,80年代的经济危机、结构调整计划、武装冲突和旱灾对妇女的影响比对男人的影响严重得多,导致联合国所谓的“贫困女性化”。特别是男劳力迁移、强迫性迁移(即环境和内乱造成难民)和传统家庭结构的破裂,使女性单亲家庭的数量急剧增加,女性单亲家庭在总的乡村家庭数量中所占的比例从近东的16%到非洲某些地区的60%不等,亚洲和太平洋的女性单亲家庭数量大大超过700万。最近在近东区域的研究表明,区域内女性单亲家庭比例的差别很大;女性单亲家庭的数量从巴基斯坦的25%到塞浦路斯的13%和叙利亚的6.1%不等。¹³这些现象还造成“农业女性化”,即农业劳动的任务更加集中地落在乡村妇女的身上。

79. 当家庭因经济危机、结构调整计划或者丧失资源而必须创造更多的收入否则就会面临得到的服务减少时,一般都是由妇女花费精力来弥补。有关贫困、农业、土地改革、拓居和结构调整的政策一般都没有考虑到乡村男人和妇女的不同的条件和需要,也没有考虑到政策对男人和妇女的不同影响。只有承认这些问题并且把它们充分纳入政策和计划的制定、执行和评价中,才能减轻乡村贫困。

¹³ 粮农组织近东区域办事处为第四届世界妇女大会准备的国别报告。

乡村妇女、环境和土地占有制

80. 妇女所起的环境管理者在实现可持续发展方面的主要角色的作用,在内罗毕前瞻战略中得到强调,而且在1991年粮农组织/荷兰的“登博斯”农业和环境会议、联合国环境与发展会议和在通过《21世纪议程》,尤其是第24章“为妇女采取全球性行动以实现可持续和公平的发展”时进一步得到强调。需要承认乡村妇女在以下方面掌握了持续利用资源的技术知识:水土保持和管理、虫害防治、森林利用和保护及动植物遗传资源的管理。

表3 四个国家女农民耕地所有权的百分比

土地所有权	泰 国	特立尼达	尼日利亚	叙 利亚
个人拥有	22.50	8.75	4.38	-
丈夫的土地	38.75	30.00	23.00	41.25
丈夫赠地	-	-	30.11	-
家庭土地				36.25
政府土地	10.00	8.75	11.88	-
公 地	-	25.00	-	-
非法占地	-	8.75	-	-
租 地	28.75	18.75	10.63	22.50

(来源:Manju Dutta Das, 粮农组织,1995年)。

81. 在许多发展中国家,许多乡村妇女得不到土地或者土地使用没有保障。土地是在她们的丈夫、父亲和兄弟的名下,这基本上剥夺了她们获得正式贷款或者加

入农民组织的资格,而没有这种资格她们就无法获得有助于稳定或者加强她们的生产系统的投入物。全世界乡村妇女获得的农业推广服务仅仅为男人的二十分之一左右,这一点将在第五部分进一步论述。

82. 对于乡村妇女,尤其是最不发达国家的乡村妇女来说,多生育孩子很可能仍然是一种主要财产及近期和长期社会经济保障的来源。在缺少节省劳力的家庭和农场技术以及社会安全网络的情况下,对童工的高度重视反映了这一点。联合国环发会议和国际人口与发展会议都认识到在改变生殖行为和繁殖率以及最终改变人口增长趋势方面妇女的地位的重要性。

考虑到性别问题的政策和规划

83. 需要更好地了解宏观经济政策对乡村妇女的影响。可惜的是,尽管建立上面提到的联系需要一个有力的信息系统,但是关于农业和乡村发展方面的结构调整改革本身对妇女产生影响的研究非常少。因此,许多分析人员、规划人员和政策制定者没有认识到农业和乡村发展方面各种政策决定对处境不利的人口的影响。此外还缺少具有社会和性别问题专业知识的宏观经济政策专家。缺少有关数据和指标——尤其是关于乡村妇女在生产、家庭和村社方面的作用的全貌的数据和指标。另外,在发展中国家,对有关乡村居民的按性别分类的数据的概念、收集和分析不足。¹⁴ 妇女参加组织——包括基层团体、专业联合会、非政府组织和网络——对于获得公平发展和提高妇女的社会和经济地位的政治主张来说至关重要。

取得的进展

84. 由于缺少可靠的数据、统计资料 and 指示数,很难衡量全世界乡村妇女地位

¹⁴ 参阅最近世界农村改革及乡村发展会议数据收集活动的介绍中关于解决这个问题方面的讨论。

提高的进展情况。然而,迹象表明,特别是过去五年的迹象表明确实取得了进展,虽然规模有限。根据联合国开发计划署的报告:女性的寿命延长速度比男性快20%;发展中世界的女性成人识字率和总的入学率增长接近一倍;发展中世界有一半以上的妇女现在使用现代避孕手段,她们的生育率从1970—75年的5.4下降到1990—95年的3.6。

85. 全球对于性别问题对发展的影响的认识的提高,正在所有各级逐步产生变化,从而减少性别歧视及更加注意造成贫困、粮食不安全和环境退化的相互有关的过程。在乡村妇女之间及在非政府组织、政府部门和发展机构中为她们的事业进行鼓吹的人之间建立网络和联盟导致建立关于提高妇女地位问题的国家和国际论坛,这一点上面已经提到。

86. 公约、协定、新的立法、政策和计划的实行,是增加妇女对生产资料的获得和控制的极其重要的一步。然而,村民们往往仍然没有认识到妇女的法律权利,当她们的权利遭到侵犯时也没有什么诉诸法律的手段。

87. 还谋求通过新的计划促进妇女参与各级的决策,部分通过建立全国性妇女机构以及在技术部门内成立妇女参与发展单位来实现。这是确保将妇女问题列入国家政策议程的极其重要的步骤。

印度的自谋职业妇女协会

自谋职业妇女协会是一个以成员为基础的工会,大约有5万名自谋职业妇女成员。自谋职业妇女协会的所有工作都注重如何在经济和社会上改善贫穷妇女的生活以及如何使她们更加自力更生。

自谋职业妇女协会组织巴纳斯坎塔县的妇女参加印度政府的乡村地区妇女儿童发展计划。该计划的主要目标是通过增加收入改变贫穷妇女及其孩子的生活质量。通过寻找创收活动,许多乡村妇女得到就业,目前有7000名妇女从事长期的工

作和就业。

自谋职业妇女协会到目前为止在拉丹普尔和桑塔尔普尔塔卢卡斯组织了42个乡村妇女儿童发展小组开展不同的活动，并且联合起来组成了一个县一级的协会：“巴纳斯坎塔乡村妇女儿童发展马希拉自谋职业妇女协会”。该协会在生产、销售、培训、贷款和其它服务方面提供帮助。

通过妇女，乡村妇女儿童发展计划当前还注重改变政府官员的观念，计划不要再是以争取福利为目标，而是以获得权力为目标。

(来源: Nanavaty, 自谋职业妇女协会研究会, 1994年)

然而，由于技术上的弱点，获得财政和人力资源的手段有限以及目标受益者的直接参与程度有限，许多这类行动对乡村妇女的直接影响往往没有预计的那么大。

88. 非政府组织和村社组织往往最先认识到乡村妇女的重要作用 and 需要，因此对发展过程和发展方面的议程产生重大影响。这种成功的一部分原因是，他们有效地接近乡村妇女并且使她们在决策过程中有发言权。

提高乡村妇女地位方面取得的进展不够系统化，因此不能扭转导致贫困和农业女性化、粮食不安全和妇女的负担因环境退化而减少的过程。实际上，世界上许多地区持续执行对乡村妇女产生不利影响的政策，使在妇女和儿童死亡率、女性生殖卫生和营养、获得生产资料和培训、改善教育情况等方面取得进展的速度减慢或者使以前取得的进展倒退。

第五部分

教育、培训和推广

要 点

通常被称为文字和数字教育的基本教育,是实现社会经济发展所不可缺少的一个成分。教育不仅仅是一种普遍的权利,而且还是个人的知识增长、技术提高和态度改进以及社会发展能力加强的一种手段。

- 对男人和妇女的正式和非正式教育都与农业生产率密切相关。
- 现在公认参与性推广办法能够更好地解决农民的问题。

教育为提高人民获得和处理信息、扩大视野、加强理解和增加自力更生程度的能力奠定基础。教育还提高培训和推广服务的效率。教育还是通过增加生产、效率和收入来减少贫困以及使处境不利阶层获得力量的一种手段。

财政困难的影响

教育的回报

对发展中国家教育的一项研究表明,完成四年基础教育的农民生产率平均提高8.7%。¹另外一项研究发现,增加一年教育可以使农业产出增加大约2.5%。²最近的分析表明,在东亚,增加一年教育使实际国内生产总值增加3%以上。³

¹ Jamison and Lau 1982。

² Chau and Lau, 1987。

³ Lau, Jamison and Louat, 1991。

89. 根据大多数成员国报告,在过去五年中小学的入学率都上升。遗憾的是,许多国家报告,由于财政赤字,教育开支减少。入学率增加而政府的教育开支减少,导致许多成员国教育制度的质量和效率下降。

90. 然而,大部分统计资料仅仅表明入学率,直到最近为止一直忽视退学的人数。穷人家庭的许多儿童因家庭或经济原因而在入学后不久退学。主要经济原因是送儿童上学的机会成本高。这些机会成本是家庭作出关于劳动和粮食分配决定时需要着重考虑的因素,尤其是乡村地区的贫穷家庭。世界粮食计划署与成员国一起成功地开展了使儿童上学的活动。例如,世界粮食计划署在许多国家执行学校供膳计划来专门吸引学生、减少退学率和改善儿童的营养状况。

妇女教育与发展

91. 无可怀疑,妇女教育方面的投资对促进经济发展来说很有必要。研究表明,妇女教育可以提高生产率、改进健康、营养、自然资源管理和计划生育。受教育的母亲拥有比较小的健康的家庭,并且往往得到较高的收入和鼓励儿子和女儿都受教育。¹⁵

92. 根据成员国报告,总的来说,在过去五年小学、中学和大学的妇女入学率上升。非洲妇女在农业学科方面的入学率也上升。例如在贝宁,自1990年以来这种入学率总共上升8%。来自刚果的报告资料表明,在1984年,在农业专业学校入学的学生和参加农业专业课程的学生的34%是妇女,这个比例在1989年增加53%(综合报告:非洲妇女,1995年)。在过去十年,非洲妇女在学习农业的总人数中所占的比例从15%增加到24%。¹⁶在许多成员国,虽然在教育计划中妇女入学率方面取得了一些进展,但是与男性相比仍然不够。在妇女教育带来的社会发展利益仍有潜力可挖。

93. 虽然研究表明,妇女教育投资的收益率较高(在社会问题方面超过男性的—

¹⁵ 经合发组织报告,1992年。

¹⁶ 粮农组织非洲农业教育机构指南,1995年。

收益率),但是由于看到女孩上学的收入回报率低和文化上的歧视,妇女的入学率仍然不足。经合发组织¹⁷确定以下问题是促进妇女参加教育的关键因素:幼儿照看;在村社附近建立学校;教育的权力下放和地方化。

妇女教育的制约因素

今天,在许多国家仍然有一些妨碍妇女教育的因素:

一些政策制定者、政府、机构和民众仍然没有认识到妇女受教育可以产生的重大利益。

在村社附近缺少适当的学校使家庭更加不愿意送女儿上学。

在许多国家,许多农村家庭承担不起教育费用,结果她们不送女儿上学。

看到的送女孩上学的机会成本高,包括作家务时间及女儿和母亲失去的收入,对于乡村地区贫穷的家庭来说,这种费用可能更高,因为妇女通常对家庭利益作出更大贡献。

缺少对青年妇女起榜样作用的人物:尤其是女教师和其他女性专业人员。

文化、传统习惯和宗教在许多情况下不鼓励妇女受教育,往往将妇女限制在家庭环境中。

农业推广和培训

94. 在80年代期间,尽管从事农业活动的人数增加,但是许多政府减少推广方面的公共开支。非洲这个时期与农业和推广有关的开支减少50%,不仅是推广活动减

¹⁷ 经合发组织报告,1992年。

少,而且质量也下降。今天非洲三分之二的农民没有接触推广服务。在亚洲这个比例为四分之三。在拉丁美洲为七分之六,近东为六分之五。在许多农业制度中,很大部分(如果不是主要部分)的农业工作由妇女来做,然而女性推广人员的比例较低——在非洲,妇女仅仅占推广人员的12.3%。据女农民报告,她们往往被推广人员、尤其是被男推广人员所忽视。1989年粮农组织全球农业推广磋商会的资料表明,在报告的发展中国家,推广人员时间和资源的6%用于大规模经营的商业性农民;26%用于商业性小农;24%用于自给农民;6%用于农场妇女。

95. 很大一部分推广人员的培训水平低,是发展中国家需要解决的一个问题:虽然在过去30年取得了进展,但是在与农业有关的领域仍然缺少受过培训的人员。全世界大约39%的推广人员仅仅受到中学以下的教育;33%的推广人员受到中级培训;23%的推广人员有大学学士学位;5%强为研究生。在发展中国家,比例则要低得多。¹⁸

农业推广:新的方法

96. 在70年代期间,推广服务主要采取自上而下的技术转让方法。在80年代,许多发展中国家采用世界银行建议的培训和访问推广法。最近强调需要采取扩大参与推广法,包括农民参与计划的制定和执行。这种方法最初是由捐助国、非政府组织和技术援助组织通过80年代粮农组织支持的小农发展计划和人民参与计划以及90年代初美国国际开发署——粮农组织支持的病虫害综合防治和农发基金支持的印度尼西亚P4K计划大规模采用的,现在迅速推广到亚洲和非洲其它国家,并且开始引起那些正在寻找成本效益更高的方法来减少推广活动和农民培训费用的农业推广机构的注意。

¹⁸ 全球农业推广磋商会的报告,粮农组织,1989年。

制定了各种战略来改进推广服务和减少费用

- 组织活跃的农民团体：以便确保有效参与和加快技术传播、技能掌握和知识增长；
- 更多地与各团体一起工作以便提高效益和效率；开展农民间推广来利用当地现有知识以及当农民看到其他农民采用新的观念时也会跟着学；
- 加强技术内容：技术内容应当由农民试验和证实，并应当针对适当团体；
- 与农民团体一起回顾推广战略和计划：应当通过从农民那里反馈回来的信息不断更新计划；
- 改进通讯联络：利用各种宣传工具向目标群体传播信息；
- 加强推广管理：应当利用管理信息系统来监测执行情况和改进计划；
- 加强对前线技术推广人员的就职前和在职培训。

97. 发展中国家的推广服务在为自身争取地位方面与国家的其它迫切问题相比往往处于软弱的地位，而后者往往受有利于城市消费者的政策支配。由于转向采用结构调整政策以及生产企业和服​​务实行私有化，私营部门更大程度地参与提供推广服务。服务的私有化无疑最适合于那些采用先进技术和有钱为保护其投资的特殊服务付款的农民。在许多发展中国家，乡村穷人、无地者、女性单亲家庭和女农民可能没有足够的资本或贷款来支付私人服务费用。对于那些依赖自给农业作为生存手段的农民来说尤其如此。然而，他们却是最需要得到公共资助推广服务的农民。

98. 推广服务不再被看作是专门提供农业方法方面的信息。目标群体不再仅仅限于农民，而是包括广大的妇女和乡村青年。在过去十年，更加重视对青年进行以下方面的教育：人口迅速增长的影响、领导能力发展、参加创收活动的技能培训、人体免疫功能缺损病毒/爱滋病和环境保护。环境和可持续发展问题正在越来越多地

被纳入农业教育和推广计划。可持续农业发展要求推广服务提供更加复杂的咨询和信息,以适应增加生产和环境保护的复杂情况。推广计划的目标强调性别问题、乡村穷人的具体需要和青年作为下一代农业生产者的重要性。重新考虑推广方法,尤其是更加重视参与性过程,必然对培训推广人员产生影响。除了更加充分地重视农民关于他们的环境和种植制度的现有知识之外,还需要在解决问题和通信联络方面进行培训。
