



亚洲及太平洋经济社会委员会

扶贫委员会

第二届会议
2005 年 11 月 23-25 日
曼 谷

扶贫实践小组委员会第一次会议提出的问题选议

(临时议程项目 6)

扶贫实践提出的问题选议

内容提要

2004 年 6 月 30 日—7 月 2 日在曼谷举行的扶贫实践小组委员会第一次会议就与亚太经社会扶贫战略相关的一系列问题展开了讨论并提出了建议。小组委员会在审议过程中讨论了亚太经社会未来可开展的活动。

本文件提供了小组委员会扶贫问题选议的最新情况，以及 2005 年 5 月 19—20 日在曼谷举行的农村发展和农村扶贫专家组会议的成果概述。请委员会审评本文件，并就成员国的需要以及就扶贫可能采取的行动或战略提供进一步指导。

目 录

	页 次
背景	1
一. 使城市贫民有房住	1
二. 住房权	3
三. 贫困与环境	4
四. 信息和通信技术促进农村发展	5
五. 小额信贷	6
六. 城乡联系	7
七. 有机农产品	8
八. 农村发展与农村扶贫专家组会议成果	9
A. 研究	9
B. 知识管理	10
C. 实质性问题	10

背景

1. 扶贫实践小组委员会第一次会议于 2004 年 6 月 30 日-7 月 2 日在曼谷举行。
2. 小组委员会讨论的关键问题概述已提交经社会第 61 届会议(E/ESCAP/1334)。
3. 本文件载有亚太经社会就选定若干扶贫问题所开展活动的最新情况。小组委员会讨论了这些问题，并将其作为有待纳入亚太经社会扶贫战略的领域。另外，本文件载有 2005 年 5 月举行的农村发展与农村扶贫专家组会议的建议。

一. 使城市贫民有房住

4. 千年发展目标第 7 号第 11 项指标要求到 2020 年大大改进至少 1 亿贫民窟居民的生活。为了实现这一指标，要找到办法，以可承受的价格在适当的地区为城市贫民提供足够的住房，这极为重要。在整个亚太区，已出台了许多有创意的为低收入者提供住房的做法，并正由包括政府、民间社会和私营部门在内的，互为伙伴的各种主体落实。实践证明，这些做法是改善城市贫民生活的有效手段。

5. 亚太经社会利用这些经验，已启动了一个由联合国发展账户资助的三年期区域项目，来增强政策制定者和一线官员们推出面向城市贫民的有效住房方案的能力。该项目采用双轨制，即：区域与国家两条轨道，它将使各利益攸关方一方面能在当地尝试创新做法；而另一方面又能相互交流经验并挖掘本区域以可利用的知识。

6. 在区域这条轨道，现正在建立一个区域网上资源交流中心，它将推动获取和转让为低收入者提供住房的各种知识，以培养政府机构和部门、非政府组织和私营部门办事人员的能力，设计并落实好作为其扶贫工作一部分的、效果更佳的城市经济型住房政策和方案。为了建立一个能满足本区域这方面需求的设施，交流中心刚开始将作为一个在国家轨道负责工作的中央及地方工作人员相互交流知识的虚拟论坛。所建设施将包括参考资料和网上培训班，它将作为国家轨道对口单位相互沟通的一个虚拟相汇点。该设施一旦运行和完善，将向本区域和国际上负责经济型住房的政策制定者及从业人员开放。

7. 在国家轨道，亚太经社会正协助本区域 4 个最不发达国家（柬埔寨、蒙古、

尼泊尔、东帝汶)培养其落实有效经济型住房政策和方案的能力。这包括使政府及其合作伙伴了解不同的建房方案;并执行一个示范项目 and 开展培训。在柬埔寨和东帝汶,这些活动侧重于检验能使新近制定的国家住房政策得以贯彻的各种选择。在蒙古,有关活动带有突出住房权利的内容。

8. 作为国家轨道的一部分,该项目正在组织国家层面的对话,使全国所有利益攸关方(如:中央和地方政府部门、非政府组织、私营部门和国际援助机构)能相聚一堂。这类对话已在柬埔寨(2005年4月)和蒙古(2005年6月)举行;而尼泊尔和东帝汶将在2005年底组织这种对话。在柬埔寨,对话着重围绕该国乡镇日益严重的住房问题,以及地方政府和非政府组织向金边取经的机会。在蒙古,对话也提供了机会,使各方广泛讨论如何为低收入家庭提供更多住房;如何强化现有住房权利法;以及如何资助环保和低成本建房技术和建材。

9. 项目的重点是经济型住房,但它同时也注重推动由私营部门提供(经济)小康型住房,因为除非其它收入组对住房的需求也得到满足,否则难以改善城市贫民的住房条件。此外,项目大力注重为城市贫穷人群和中等收入人群提供住房信贷,因为有效的住房信贷系统对改善一个国家的住房条件大为重要。该项目目前正在法国政府的技术支持下,对柬埔寨、蒙古和东帝汶的住房信贷供求现状进行研究,其目的是为发展这些国家的住房信贷部门而提供建议。

10. 本项目正在(柬埔寨)马德望省、(蒙古)乌兰巴托、(尼泊尔)加德满都、(东帝汶)帝力组办示范项目。示范项目旨在能力建设,本项目将在选定国家建立“城市资源流通中心”,以便确保能力建设工作的得以持续。

11. 由于城市经济型住房项目需要在一系列领域(包括土地、基础设施、房屋建筑、社区组织等)进行干预,亚太经社会试图与政府机构、非政府组织及其捐助机构建立联盟,来落实示范项目。由于本项目主要侧重于培养政府和其它利益攸关方设计并落实有效住房政策与方案的能力,因此,项目还力争与其它国际援助机构建立伙伴关系,通过协助有关政府实施具体住房方案来不断推进能力建设。参与国家项目的组织包括:联合国人居署(生境中心)、德国开发服务处(DED)、亚洲住房权联盟和世界银行。

二. 住房权

12. 亚太经社会在查明有创意的扶贫实践方面的现行工作引发了对它们与以权利为本做法的两者间的关系的另一种思考。要做到以权利为本，意味着认识到人是自身发展的关键主体；要评价和分析参加扶贫工作的不同利益攸关方的权利和职责；要看所有利益攸关方为履行其义务在能力上有何需要；以及扶贫工作在多大程度上受到人权标准和原则的指导。对有创意的扶贫实践与以权利为本的做法两者之间关系的探讨仍处于初级阶段。

13. 2004 年 6 月，亚太经社会与联合国人居署、联合国人权事务高级专员办事处、住房权及拆迁中心协作，组织了一次为期 3 天的住房权区域对话会。对话的关键目的是提高对切实利用以权利为本做法的理解；推动那些有能力落实住房权的主体之间的对话。还请参加对话的各方结合住房权问题，就亚太经社会的未来工作和联合国住房权方案提供指导。对话会提出了一套建议，扼要指明了各国为确保住房权可采取的具体行动。自对话会以来，有两个与会国已采取直接的后续行动；还有其他一些与会国已规划采取以下后续活动：

(a) 柬埔寨金边市指派了一位住房权官员，具体专门负责经济型住房这方面的工作（这也是区域对话会的建议之一）。

(b) 蒙古将住房权的推行、实现和监测选作该国于 2005 年 6 月 2-3 日在乌兰巴托举行的，作为亚太经社会关于城市贫民住房发展账户项目一部分的住房权对话会三大专题之一。现正规划在 2005 年 11 月的头一周举办一期专门探讨住房权的为期三天的培训班。因为在国家对话会上，有许多代表觉得有必要进一步阐明为确保住房权应采用的原则和手段，从而提出了搞培训的要求。

(c) 在斯里兰卡，现正考虑如何将住房权纳入住房部门国家政策的修订过程。

(d) 在泰国，区域对话是人们进一步考虑在 2005 年要在曼谷举办一次关于建筑和人权的国际专题讨论会。

(e) 此外，区域对话还催生了住房权这一专题的从业人员座谈会，座谈会由人权事务高级专员办事处组织，于 2004 年 12 月 14 日在曼谷举行，会议请到联合国人人有房住项目特别报告员 Miloon Kothari 担任客座主讲人。

14. 区域对话会提出了一个关键而独到的观点，即住房权问题错综复杂，因而有

必要在负责住房权的利益攸关方（从律师到在一线负责经济型住房建设的从业人员）之间建立信任并找到一种共同语言。组织这种对话是区域对话的关键目标之一，但与此同时，在这一领域需要做更多的工作。亚太经社会随之将区域对话提出的建议转化为更“方便用户”的语言，并继续寻求有关机制，在那些强调必须出台立法来保护住房权的人与那些强调通过有效的住房方案来实现住房权的人之间架起桥梁。

15. 区域对话提出的另一个独到观点是：有必要宣传那些扎实弘扬住房权并能使已颁布的诸多法律和公约真正付诸实施的较为具体的范例。虽然在区域对话会上已介绍了几个这样的范例，但仍有必要将它们与其它先进典型好好整理成册，指导并鼓励那些正努力将以权利为本的做法纳入其现行工作的人。

16. 在扶贫实践小组委员会第一次会议上，将区域对话会的建议作为亚太经社会未来项目工作的一部分；进行介绍。现正努力将以权利为本的做法纳入对口业务司的总体工作。这包括将以权利为本的做法纳入该司扶贫工作的原则，包括将其作为 2005 年 9 月出版的第二份实现千年发展目标区域报告吸收的内容。¹

三. 贫困与环境

17. 为探讨改善无业拾荒者（俗称为“捡破烂者”）工作和生活条件的办法，亚太经社会正在孟加拉国、斯里兰卡、越南的选定城镇搞示范项目，将分散的社区性的固体废物管理纳入正规固体废物管理系统。无业拾荒者往往在露天垃圾场捡拾可回收的固体废物，这对他们的健康有害。在这些废物到达垃圾场之前已经污渍和破碎，降低了其转卖价。另外，城市和乡镇产生的固体废物中约有百分之七十到八十为有机物。这意味着，哪怕所有可回收的废物都检拾完毕，仍有百分之七十到八十的废物有待处置。

18. 亚太经社会提出的做法是：推动在居民小区建立基层负责的固体废物处理设施，以便从源头集中可回收物料，从而提高其转卖价格；同时将有机废物用作堆肥。这种设施预期将由社区本身运营；也将吸收那些挨家挨户收集分理前可回收废物和有机废物的拾荒者们的参与。在居民小区处理中心，可回收废物将得到分理并卖给废品站；而有机废物则发酵成肥料再卖给肥料公司。拾荒者挨家收垃圾可收些费，同时亦可通过出

¹ 《未来由我把握：在亚太这个实现千年发展目标进度各异的区域进行机构再造》（联合国出版物，销售号 No.E.05.II.F.27）。

售可回收废物及堆肥，获得收入。居民小区一级在干净有序的环境中分理并处理废物，为拾荒者提供了较稳定的收入以及较卫生的工作条件。

19. 本项目在废物堆放发酵方面采取了一种更有创意的做法，即利用手工进行增氧的“摊开吹干”和“装箱法”。为确保最佳温度，对堆放发酵过程进行密切监测。这也确保了该过程几乎无异味，因此可在住宅和商业区进行。

20. 许多地方政府和非政府组织已尝试将固体废物发酵成肥，但未获成功，因为他们无法售出所获的大量堆肥。这一问题在本项目也得到探讨。堆肥售给肥料公司后还可再加进营养物质，将原始堆肥变成有机肥，有机肥不但比化肥便宜，而且含有有机质，能给土壤补充肥力，从而提高作物产量。因此，本项目将城区的废物转化为农村地区的一种资源。

21. 根据分散、社区性的资源管理和回收的原则，亚太经社会正规划开始一个关于水事和环卫的项目。该项目由德国政府资助，它将书面整理分散、社区性的供水和废水管理创新做法，并在两个国家推出示范项目，树立供水和废水管理的样板。预期该项目将于 2006 年年初开始。

四. 信息和通信技术促进农村发展

22. 信息和通信技术（信通技术）已被确认为亚太经社会扶贫工作的另一大组成部分。贫穷的男女往往无法得益于信通技术，因此也无法享受这些技术在创收、享用服务或参与公共事务方面提供的机遇。而在穷人中，农村穷人由于联网条件差和文化水平低，处境尤为不利。为了克服这些不利条件，许多国家现正在建设社区电脑中心，其中有少数能够证明，它已为当地社区提供持续的效益。

23. 马来西亚政府及其合作伙伴已成功地在该国各个地区成功执行了农村社区信通技术服务项目。这些项目包括雪兰莪州政府在 60 多个点建立的信通技术社区中心；沙捞越为一个偏远社区服务的 Bario 电子项目；以及处于不同开发阶段的另外一些项目。从这些项目中积累了不少实际经验，从中可找出好的做法和应汲取的教训。

24. 然而，这些经验仍有许多未得到广泛的整理、汇总或作为其它国家培养能力的基础而加以交流。“培养能力以有效地设计并提供农村社区信通技术服务”这个项目力争通过分析、编制和传播马来西亚的经验，来提高本区域农村社区信通技术服务的成

功率和积极影响。这个由亚太经社会和马来西亚政府资助的项目目前已在执行。

25. 已选定了三种做法并正在作书面整理：Desa 信息中心、农村因特网方案和电子 Bario。头两个样板是政府建立社区电脑中心的大体方案。最后一个则涉及使某个非常偏僻的社区通过卫星联网的具体干预措施。还有农村社区电脑中心的书面资料作为对这三项政府举措所获经验的补充。亚太经社会正在编集这些个案研究；还在编制一份内容为各案研究所汲取主要教训的指南。

26. 亚太经社会已与马来西亚国家公共行政管理学院（INTAN）结为伙伴，编制一份指南来分析马来西亚经验中应汲取的主要教训。该指南将依据马来西亚农村电脑中心建设经验中形成的一些很有意思的个案研究。

27. 由马来西亚国家行政管理学院和马来西亚其它协作机构根据亚太经社会所制定的指导原则，对各种经验进行了书面整理。指导原则的内容是向书面整理人员提出的一套问题，目的是确保在分析中不放过任何一个重要的方面。指导原则特别注重利益攸关方参与中心的设计和管理，使工作得以持续；还重视将成功经验推广到其它地方的可能性；以及实际工作中所涉的政策问题。

五. 小额信贷

28. 国际小额信贷年（2005 年）使全球把目光投向小额信贷的重要性。发展筹资国际会议的《蒙特雷共识》认识到，小额信贷对增强金融部门对社会和经济的影响十分重要。该文件尤其要求金融机构使小型企业能方便地获得信贷、包括公平的资助，并促进私营部门的金融创新。

29. 亚太经社会与纽约的经济及社会事务部协作，组织了一次“贫困与小额信贷圆桌会议”。会议是为了庆祝国际小额信贷年，它为专家和从业人员提供了一个论坛，就如何推动将小额信贷作为扶贫和实现国际商定目标、包括《千年宣言》所载目标的一种手段而交流看法。

30. 小额信贷是一个广义词，它包括许多国家为方便扶贫而设的信用社。圆桌会议表明，推广小额信贷，就要了解一个国家应在何种环境下制定一项国家小额信贷战略并明确每个主体的作用。应根据各国实情，力求确立一个支持小额信贷发展的适当的监管框架。同样重要的是搞好能力建设，以了解客户与市场，并做好对路产品的定价和设

计。另外，各部门间应搞好协调，以便就小额信贷统一认识。

31. 小额信贷的后劲和覆盖面仍是一大难题，因为它在供求上仍严重失调和供不应求。有人担心在穷人能多大程度上承受维持小额信贷部门的负担。人们关切的另一个问题是，由不同计划和组织提供的不同利率虽然符合穷人的承受能力，但它在金融上难以为继；可能需要不断注入外部资金才行。因此，通过改善市场条件来提高小额信贷服务的利用程度和质量，仍有文章可做。有必要认真研究一下，在哪些领域（如卫生与教育）对小额信贷进行补贴可能比纯商业性的小额信贷服务更合适。

32. 泰国的例子显示，社区范围的小额信贷作为培养穷人能力和增强他们权力的一种手段，发挥了关键作用。小额信贷协助穷人通过社区积极参与规划与决策而获得信心。在孟加拉国，小额信贷机构已成为扶贫的有效手段，造福一千三百万个家庭。

六. 城乡联系

33. 使城区及其周边农村地区的发展规划和扶贫更好地协调与结合，可能会有利于城乡的穷人。随着通信和运输条件的改善，现已可利用城乡地区之间的联系，一方面在城区为农村来的务工人员、商品和服务找到市场；另一方面在农村地区提供城市的商品和服务。

34. 亚太经社会于 2003 年在柬埔寨的暹粒省召开了一次城乡联系专家组会议，审议开发署/生境中心在印度尼西亚和尼泊尔执行的试点项目的现行研究和文献。作为会议的一项成果，亚太经社会在日本政府的资助下推出了一个关于城乡联系的项目。

35. 该项目旨在检验增强小城市或乡镇与其周边农村地区之间物质、经济和社会联系的一体化规划机制，以便发挥这些城镇创造就业机会，减少贫困和扭转农村涌入超大城市的打工潮方面的潜力。该项目已达目的，它查明并检验了将城乡联系用作扶贫举措基础的规划实践和地方一级的发展战略；增强了选定城市或乡镇包括政府机构在内的利益攸关方实施以城乡联系为基础的扶贫方案的能力。

36. 该项目的第一阶段书面整理了印度尼西亚、尼泊尔、菲律宾三国的个案研究；并在柬埔寨搞了一个示范项目。项目第二阶段将在 2005 年下半年开始，届时将在老挝人民民主共和国搞示范项目。

37. 此项目的最后成果将是：更好的理解城乡联系在扶贫中的作用；传播在能力

建设过程中汲取的经验教训。项目的成果将编制成一个“工具箱”，其中有关于城乡联系的各案研究、示范项目成果、推广并不断完善先进做法的指导原则。

七. 有机农产品

38. 亚洲及太平洋区域内外的经验证明了绿色和有机农业及其为发展中国家提供的贸易机会在环境、经济及其它方面的好处。为此，亚太经社会、中国政府与中国绿色食品协会（CGFA）协作，举办了一次绿色和有机农产品扶贫认证体系国际研讨会，会议审评了国内外绿色和有机农产品认证体系对贫穷农民的影响，以及利用替代体系和配套措施的可能性。

39. 研讨会指出，与较为成熟的出口市场相比，许多国家开发绿色和有机产品的国内市场仍处于起步阶段，但本区域城市日益扩大的中产阶级对有机产品的需求在迅速增长。绿色和有机农产品的国内市场、特别是当地市场为本区域贫穷农户脱贫提供了机遇；与此同时，推销土产食品可进一步激励当地市场。

40. 生产绿色和有机食品的穷人、尤其是农妇所面临的一大问题是对其产品的认证。亚太的贫穷农民尤其在获取绿色和有机产品出口认证方面有待克服五花八门的障碍。农村家庭文化水平低，妨碍了他们对绿色和有机标准的理解；也影响了他们遵照簿记和票证方面系统性要求的能力。而单靠缺乏规模经济，往往是小田作业的低产出，又无法承受市场要求的各类单独认证的成本。组成绿色和有机产品生产者团体并建立绿色和有机产品集体担保和内部监控体系，为穷苦农民以及成本获取认证提供了最佳前景，因此应予以积极扶持。密切生产者与消费者之间的关系，使生产、加工和销售环节对消费者透明，可以在不需要认证的情况下凭借互信完成销售。

41. 然而，支持贫穷农民搞绿色和有机农业，应超越采用和组织集体担保体系的范围，还要包括关于有机农耕法及资料整理方面的培训和技术咨询；在过渡阶段提供扶持；有机会享受信贷；回购安排和销售计划；在农民之间开发信息网络。正如中国和印度两国经验所表明的那样，大家认为私营部门的介入很重要。

42. 在亚洲及太平洋区域阻碍绿色和有机部门发展的一大因素是缺乏信息交流。亚太经社会与中国绿色食品协会开发了有机绿色食品网（OFGF.NET）作为一个信息交流平台。城市网、亚太地方政府培研网、有机绿色食品网是亚太经社会建立的作为区域

重要信息平台的三个区域组织。中国绿色食品协会不断努力，在亚太经合社会、东盟和亚太经合组织等亚太的国际组织内推广有机绿色食品网。中国绿色食品协会作为有机绿色食品网秘书处的协调国，将继续推动亚太各国在开发绿色食品和有机农业方面的信息交流。

43. 2005 年的研讨会要求亚太经社会、中国绿色食品协会和中国绿色食品开发中心 (CGFDC) 组织一次绿色和有机食品生产、加工和贸易的亚太座谈会，探讨建立一个亚太绿色和有机产品联盟以及制定其宪章和原则的可能性。其成员将包括非政府组织、私营部门和农会组织。联盟的目标可包括：

(a) 促进绿色和有机产品的生产、加工和贸易，以便帮助绿色和有机产品生产者尤其是女性生产者脱贫；

(b) 协助各国开发并采用面向穷人的简易型认证和担保体系地方标准、和经简化的手续，以扩大穷苦农民进入市场的机会；

(c) 推广符合国际标准并被本区域各国认可的亚太绿色和有机产品区域标准和一套区域性认证与标识体系。

44. 联盟将通过交流信息，查明、书面整理和传播先进做法，以及组织相互参观学习和培训来实现其目标。

八. 农村发展与农村扶贫专家组会议成果

45. 农村发展与农村扶贫专家组会议于 2005 年 5 月举行。会议旨在查明农村扶贫与农村发展方面新出现的问题；同时为亚太经社会未来的工作提供指导原则。专家组会议成果将与本司开展的其它分析工作的成果一并纳入即将出版的亚太经社会关于农村贫困新问题的出版物。现兹将会议着重讨论的问题小结如下。

A. 研究

46. 为抓住农村社会和经济的“真”动向，需要研究如何衡量农村的贫困。研究应侧重于农业、农村就业、农村消费与营养，以及农村人口动态。亚太经社会应促进本区域各国出版按地理区划、性别、以及城乡地区细分的贫困分布图。

47. 还应研究农村贫困的趋势以及农村扶贫与农村发展方案及政策对农村贫困的

影响；研究善政、经济增长与农村扶贫这三者之间的关系；还要研究如何从农村穷人的角度来界定济贫型经济增长。

B. 知识管理

48. 由于农村扶贫需要采取一种通盘考虑的做法，因此各国可相互学习交流经验，还有必要将从事农村扶贫的组织整合成高效的区域网络。在本区域机构与组织间逐步实现协同作战，也同样重要。

49. 有必要在区域和次区域层面使利益攸关方建立网络并进行对话，以树立新的扶贫指导思想；并交流农村扶贫实践正反两方面的经验。亚太经社会应增强其作为本区域政策制定者、专家和发展机构总召集者的作用，并提供一个独立平台，就区域和次区域两级的农村发展和农村扶贫开展政策对话。根据这些政策对话的成果，亚太经社会可促进联合国与国家级的利益攸关方签署农村扶贫和农村可持续发展专题的协作协议，以便从捐助机构争取到对参与国的技术和资金支持。

50. 有必要把握本地的知识，使穷人大力参与农村扶贫，与此同时，要把负责农村发展的机构建设成能将本地的知识和能力纳入自身政策制定与实施过程的“学习型”组织。

C. 实质性问题

51. 农村人口日益依赖农村和城市的非农就业机会来另增收入，与此同时，在农村部门，使农耕活动多样化，通过增值来创造收入，仍大有潜力可挖。在农村扶贫和农村发展中，对性别问题迫切需要予以重视。这包括妇女的教育（哪怕是短训班）和面向妇女的小额信贷。

52. 应再次推行小农的乡村合作社，以提供获得信贷、市场和投资的机会，但这需要一种有利的政策框架，立法要严明；监管要精简；还要培养创业能力。

53. 可进一步探讨私营部门在农村发展与生物多样性商机方面的作用。随着全球化不断推进，小农和其他农村穷人要变得更有竞争力。

54. 地方一级（地方政府、社区、地方负责人）的能力建设对成功放权、由基层主导、并与地方磋商，大为重要。需要增强地方理事会和妇女在其中的作用。推行地方

善政，包括搞好法律、秩序和问责制，大为重要。地方政府需要在不损害环境的农村持续发展方面发挥主要作用。土地登记和土地所有权的透明度对农村扶贫十分重要。有必要培养地方在土地行政管理和土地使用规划方面的能力。

55. 请本委员会审批本文件所介绍的问题和活动；并就成员国的需要以及可能采取的扶贫行动或战略提供进一步指导。尤其欢迎就本区域可以交流、不断完善或在其它成员国推广的有创意的先进做法提出建议。

.....