



经济及社会理事会

Distr.: General
2 April 2003
Chinese
Original: English

2003 年实质性会议

2003 年 6 月 30 日至 7 月 25 日，日内瓦

临时议程项目 2*

促进对发展中国家的农村发展采取统筹办法，以消除贫穷，确保可持续发展

促进对发展中国家的农村发展采取统筹办法，以消除贫穷，确保可持续发展

秘书长的报告

目录

	段次	页次
一. 导言	1-4	2
二. 对农村发展采取统筹办法，以消除贫穷，确保可持续发展	5-8	3
三. 农村发展统筹办法的各项因素	9-61	3
A. 加强农村经济	10-28	3
B. 社会发展	29-41	7
C. 可持续利用自然资源和保护环境	42-57	9
D. 将赋予穷人权力作为农村一体化发展的一项战略	58-61	12
四. 建立联盟和伙伴关系	62-69	13
五. 结论和建议	70-71	14

* E/2003/1。



摘要

加速农村发展是实现国际商定的发展目标，包括千年发展目标的基本条件。本报告就如何促进对农村发展采取统筹办法提供政策建议，范围包括经济、社会和环境方面，其中提出了若干解决与农村发展有关的广泛问题的相互加强的政策和方案。

一. 引言

1. 全世界三分之二的穷人居住在发展中国家的农村地区，主要依靠农业及其有关活动为生。预计到 2025 年，当世界大多数人口将居住在城市时，60%的穷人仍会在农村。¹ 因此，如果不迫切减少农村贫穷，到 2015 年将每天生活费用不足 1 美元和处于饥饿之中的人口比例减少一半的千年发展目标就很难实现。

2. 此外，如果不大幅增加农村收入和机会、极大改善农村卫生、教育和社会服务，其他目标也不可能实现。必须可持续地利用社区依赖的资源——土地、水、森林和准入市场，以增加农村穷人的收入和挣钱机会——才能持续消除农村贫穷。农村人口也在管理和养护世界自然资源，包括生物多样性方面发挥关键作用。

3. 联合国各次重大会议、首脑会议及会议的审查，特别是千年首脑会议、可持续发展问题世界首脑会议、世界粮食首脑会议五年期审查、发展筹资问题国际会议和第三次联合国最不发达国家问题会议都从与各自核心主题有关的角度探讨农村发展问题。秘书长在《可持续发展问题世界首脑会议执行计划》（《约翰尼斯堡执行计划》）² 框架内提出的倡议为五个重大主体领域——水、能源、卫生、农业和生物多样性——的行动提供了动力，范围及对农村发展至关重要的各部门的所有主要利益有关者。由于综合执行会议成果日益成为重点，经济及社会理事会有机会考虑如何使农村发展有助于实现国际商定的发展目标，包括千年发展目标，因为农村发展是与执行联合国很多会议成果有关的一个问题。

4. 经社会理事会的讨论建立在联合国重大会议和首脑会议成果的基础之上，能够有助于将农村发展作为一个优先事项，帮助弥合这些方法中存在的差距和不同观点。这些讨论还能够在考虑到各区域和国家的特定情况后，确定联合国系统如何促进农村发展。由于各区域、国家之间及国家本身都往往存在极大差异，一般指导准则有其局限性。如果能够将重点放在地域和实质性组成部分，确定有助于克服每个特定情况下的主要障碍的关键优势，效果会更好。但是，分享成功的国家经验及行之有效的综合农村发展模式，可以增加政策选择。

二. 对农村发展采取统筹办法，以消除贫穷，确保可持续发展

5. 发展社区早就认识到必须以综合方法对待农村地区的发展，但是，在 1970 年代和 1980 年代的努力中基本上是采用“一刀切”的方法，其核心是由上而下地向穷人提供满足最低需求的基本物品。在 1980 年代末和 1990 年代已经明确看到，可以通过更具包容性和针对性的农村发展方法，赋予农村穷人权力，以刺激发展。同时也认识到地方所有权的重要性，以及更重视以人为中心和多方利益有关者方法的效果。

6. 吸取过去的经验教训，综合农村发展的新方法应建立在领土逻辑，而非部门逻辑之上，强调不同部门间特定地点的协同作用。必须考虑到每个农村空间的具体特点。此一空间的经济、社会和环境特点及其纵横向联系，必须成为促进持续和可持续消除农村贫穷的政策领域。因地制宜的措施显示出多层次和多部门的特点，需以此来解决持续贫穷的问题。

7. 新方法还需要纵横向的统一和伙伴关系。农村发展的经济、社会和环境各个方面的融合、促进当地行动者（例如社区联合会，私营部门组织、地方当局、非政府组织和民间社会组织）之间的合作需要有纵横向的统一；将农村经济纳入国家经济及国际贸易和金融体系，使地方行动者与更高级别的政府、捐助方和私营部门建立联系，需要建立伙伴关系。横向联盟可以通过参与性规划过程确立地方的优先事项并在地方各级加以执行。纵向伙伴关系应能够分担财政责任、建立全面优先事项和指导规则及加强监测和评估。

8. 有效的农村发展方法还必须正视特别是妇女、土著人民和其他弱势群体在获得各种资产方面长期存在的平等。土地所有权和其他自然资源方面的改革也往往是建立有利于普及农村地区发展环境的基础。此外，如果不明确承认农村妇女对粮食和农业生产的重大贡献以及在确保家庭粮食安全和福利方面的关键作用，农村发展也无法实现。农村妇女贫穷加剧的原因是，她们获得和控制生产性资源（土地和水）、服务（例如推广、培训和信贷）和市场的机会受限，她们参与决策的机会也十分有限。

三. 农村发展统筹办法的各项因素

9. 现对农村发展统筹办法的经济、社会和环境重大因素分析如下。

A. 加强农村经济

1. 创造有利的环境

10. 政府在建立有利于农村发展的政策环境方面作用重大。以下各节阐述干预措施的多元化和复杂性。本节探讨对国家各项努力具有深远影响的国家范围以外的问题，强调加强国际合作解决与农村和农业发展有关的宏观经济和贸易相关问题的个案。问题不仅在于发展援助的数量和效果是否充分，特别是在生产部门、债

务减免方面，还在于发达国家的发展合作政策是否与它们本国的宏观经济、部门（农业）、贸易和金融政策相互协调。

11. 官方发展援助是发展中国家，特别是最不发达国家提高对农村公共投资的一个重要手段。捐助国之间已更加认同必须扭转官方发展援助流动下降的趋势，表明对可把官方发展援助作为公共财富的有效利用以及共同发展目标应得到进一步捐助支出，重新建立起信心。最近在发展筹资问题国际会议背景下承付的官方发展援助令人鼓舞，但是，官方发展援助的实际付款似乎还未开始。在 1990 至 2000 年期间，向最不发达国家提供的净官方发展援助下降了 46%。很多发展中国家的政府也减少了对农业部门的支助。目前向最不发达国家提供的债务减免虽然是调集资源消除农村地区贫穷的重要手段，但不足以确保长期债务减免。在成功完成重债穷国倡议方面进展缓慢也令人关注。扭转流入农村地区和农业的官方发展援助比例下降的趋势对加强特别是最不发达国家的农村经济至关重要。

12. 通过世界贸易组织（世贸组织）新一轮多边贸易谈判（“发展圆桌会议”）为促进农业贸易自由化不断作出的努力，为国际社会替农村穷人创造新机会提供了一次契机，使他们能够通过追求扩大的经济一体化实现繁荣。强调农业和非农业产品贸易自由化的谈判，可使国际市场释放出潜力，实现农村地区发展的承诺。但是，这一成果少不了有针对性的援助，以便赋予农村社区权力，从此过程中受益。

13. 国际商品市场情况对农村贫穷具有重大影响。低廉的价格对生产者，特别是他们中最贫穷的人，包括妇女生产者造成严重困苦。发达国家的补贴是造成价格低廉的一个主要原因，对面向出口的生产者和针对当地市场的生产者都产生影响。如果发达国家的富有农民继续大规模得到补贴，发展中国家的贫穷农民就没有什么机会脱贫了。据估计，目前发达国家每年的农业补贴高达 3 000 亿美元。发达国家减少对农业部门的支助可以为发展中国家实现农村发展和减少农村贫穷作出重大贡献。

14. 必须提供必要的支助服务，才能提高生产的效率和质量以及进行高增值项目的多种经营。很多发展中国家因受预算、体制和技术的限制，提供这些服务的难度越来越大。即使能够提供这些服务，小农场主在获取服务方面也处于不利的地位。必须刻不容缓地协助较高价值产品的多种经营、弥补地方支助系统，例如在提供信息、技术咨询和质量管制方面的鸿沟。

15. 市场准入壁垒，包括关税高峰和关税升级，限制了发展中国家的出口产品市场。其他政府条例，例如根据动植物卫生检疫措施协定、技术性贸易壁垒协定和与贸易有关的知识产权协定执行的政府条例也为进入重要市场制造了困难。还有，进口公司也提出质量和其他要求。这些要求往往与政府条例同样重要。只有满足所有这些要求，才能实现有效的市场准入。例如，要了解 and 遵守政府和私人的各项要求，进行投资是有必要的，但是农村穷人没有从事这方面投资的手段。此外，现代商品市场愈发集中于大规模的进口，小型生产者不仅需要满足和保证

质量和其他要求，还需要组织起来，稳定供应必要数量的产品。无论价格情况如何，必须赋予供应商权力，才能成功地加入国际增值环节。有必要提供帮助，使生产者，特别是规模较小的生产者能够进行市场准入所需的投资。

16. 过去十年，流入发展中国家的外国直接投资大幅增加，最近则有所下降。这方面的投资仍然极不均衡，主要是在农业部门以外。必须开展有效的政策改革方案，创造有利的环境来鼓励私人部门对农村地区的投资，促进农作、销售、加工和投入供应。1990年代私营部门对农业研究的投资增加，但这主要发生在发达国家。总体结果是减少了农村发展的资源总流量。

框表 1 有利的环境

3月24日经济及社会理事会集思广益会议的与会者指出，理事会在促进国际一级政策协调及确保各种国际进程、公约和方案之间的联系方面可以发挥重大作用。会议强调必须制定有利于农业的政策，包括贸易、汇率、财政和信贷等各方面政策。还建议理事会提供政治动力，推动多哈农业贸易进程向前发展、找到重要切入点，以促进有农村穷人参加的由下而上的统筹办法。

2. 改进农业生产、粮食和营养安全

17. 农业在多数发展中国家的全面经济增长中发挥中心作用。截至1990年代后期，最不发达国家和其他低收入国家平均有75%以上的劳力，其他发展中国家则有35%左右的劳力投入于农业部门。农业是就业和收入的重要来源，对经济的其他部门产生影响。提高农业生产力对减少贫穷、促进粮食安全和营养至关重要。

18. 小农部门，特别是在粮食生产方面，是多数低收入国家农业的支柱。小土地所有者，特别是妇女农民，非常了解当地环境，是富有成效的企业家，在很多不同的国家环境中，他们显示出合理利用奖励措施和应付面临的风险的能力。因此，通过创造适当的有利条件，可以利用未充分利用的小土地农民的能力，加快农村发展和减贫步伐，促进全面的粮食和经济作物生产。

19. 必须强调应考虑到每个国家具体的经济状况和特点，采用增加农业和粮食生产的实际方法应能够促进粮食安全和改善营养状况。对最不发达国家来说，应当特别强调增加主食生产，因为在发展的初级阶段，主要粮食的耕作和/或农场外就业为穷人带来最大的收入。从更广义的发展中国家来说，应集中努力提高农业多样性和生产力、支持竞争和生产增值作物。农业工人安全和工作和生活条件也极大地促进农业生产力和提高粮食安全。

20. 必须提供必要的支助服务，才能提高生产的效率和质量以及进行高增值项目的多种经营。农村发展需要融合研究、推广、信贷和销售等各项服务。经验表明，

必须彻底重组和融合农村支助服务，利用现代通信和培训手段，使农村人口能够利用加强贸易全球化和信息流通所产生的机会。还必须更好地协调政府、非政府组织和私营部门的各项倡议才能实现上述各项服务的融合。

21. 基础设施支助是促进改善市场准入、提高农村地区农作和非农作生产力的基石。必须增加有形基础设施的公共投资，特别是在运输、电力、信息和通信网络方面。销售和运输设施（例如储存）也可有助于克服内陆国人民在地理上处于的劣势。必须优先整顿现有的农村基础设施及增强地方维持和管理基础设施的责任。很多发展中国家都须缩小城市-农村基础设施的差距。

22. 农村穷人获得金融服务可有助于通过小型生产性投资，减少他们的脆弱性和扩大经济机会，使他们能够逐步积累资产。赋予地方社区和客户（特别是妇女）权力是小额金融服务措施的一项重要成果。小额金融服务往往通过加强妇女对家庭预算和资产的控制，帮助增强了她们在家庭决策中的权力、扩大了她们的社会和政治影响。《布鲁塞尔 2001-2010 十年期支援最不发达国家行动纲领》将小额信贷比作是推动创造就业、消除贫穷和减少两性不平等的切合实际的强大动力。小额信贷的成功已得到广泛承认，但是，提供安全和灵活的储蓄产品、有保障的转账和汇寄便利以及保险服务，这些往往与获得信贷同样重要。此外在农村地区，还有必要扩大小额信贷以外的借贷，以满足农业周期进行小规模转型活动/设备的需要。

23. 为了保障粮食和营养安全，必须将更有效地反饥饿作为更广泛地消除不安全的努力的一部分，这种不安全是长期贫穷、能力建设失败、社会排斥和边缘化造成的，而自然灾害和冲突则加重了不安全。此外，这项战略除了解决短期的人道主义问题以外，还必须着眼于消除饥饿和营养不良这一更长期的目标。

24. 在粮食安全和粮食质量方面的能力和体制建设应成为农村发展规划的重要因素。鼓励农村一级的粮食加工/处理活动，可通过确保延长季节性作物的收成和鼓励食物多样化，促进粮食安全的目标，也可以创造就业和创造产生收入的机会。需要考虑的因素是获得粮食控制服务、利用粮食立法和农村基础设施。

25. 实现粮食安全的广泛努力必须考虑到目前处境不利的群体的现况、就业和生活，例如妇女往往通过无报酬的粮食生产来维持家庭的粮食安全。

3. 非农作活动和收入

26. 非农作活动通常比农业生产增长快，在扩大农村就业和收入以及减贫方面发挥日益重要的作用。朝着农村非农作活动多样化方向发展极为重要。促进分散的工业发展模式，将公平的概念纳入经济结构和增长模式，可遏制农村-城市迁徙、为农村地区带来就业机会和缩小地区收入的不均等。因此，必须通过微型企业和中小型企业着重提高生产能力，农村妇女在此过程中发挥重大作用。这些非农作产生收入来源的资本需求比较低，这些活动有助于在干旱和水灾等危机时稳定家庭收入。主要的挑战是刺激产生收入的生产能力，以创造可持续的地方市场。

4. 农村-城市联系

27. 由于农村和城市地区在经济、人口和环境方面相互补充，必须促进利用农村-城市联系的方法。农村-城市移徙可减少农村的人口压力。但是，城市和农村地区在收入、就业、基础设施的提供和服务方面的差异依然存在。由于城市地区为穷人的社会-经济流动提供更多和更好的机会，农村-城市移徙将会继续下去。必须作出重大努力，确保城市地区能够吸收不断增长的城市人口，城市化不会造成贫穷城市化。重要的是应让全国境内各个地区均衡分享城市化的好处，包括为更好地得到有形基础设施和经济基础设施及服务提供便利。

28. 若要加强农村-城市之间的联系，使所有人受益，不仅需要加强能力建设，还需要改变农村-城市关系的性质、发展更加平衡的关系，目前的这种关系大都利于城市地区。中小型城市作为区域增长和吸收农村-城市移民的网点，可在城市化进程中发挥重要作用。小城市作为区域中心还可为农村地区的发展作出贡献，减轻流向大城市的农村-城市移徙压力。对农村-城市联系的研究表明，这种联系的性质因地而异，同一地方的不同部门也不尽相同。

B. 社会发展

29. 尽管经济增长对农村发展不可或缺，尚不足以减少贫穷和饥饿。在很大程度上要取决于能否获得就业、教育、卫生和社会服务以及是否存在有效的饮水和环境卫生系统。

1. 享有教育、卫生、社会服务和保护

30. 加强人力资本是长期发展的关键。只有在农村地区较均衡、保质和进一步提供卫生、饮水、环境卫生、营养和教育，才能建立更长期的减贫基础。经济及社会理事会 2002 年实质性会议高级别部分通过的《部长级宣言》中载有有关人力资源发展，特别是卫生和教育问题的建议，与农村发展的主题特别有关。

31. 可持续农业要靠健康的劳力。没有基本的保健和社会安全网的保护，就意味着疾病、残疾或死亡将农村家庭进一步逼向贫穷的深渊。必须采取具体措施改善农村卫生服务、减少妇婴死亡率、抑制艾滋病毒/艾滋病的流行，以及减少农村人口中的疟疾和肺结核的发病率。应将考虑到社会-文化、性别和人权，更好地获得生殖卫生服务、信息和人口教育作为以统筹办法促进农村发展的一部分。有必要探讨公共-私人伙伴关系，加强向农村地区提供社会服务。教育和卫生系统的投资应考虑到互补性，能够产生以提高农村人口的生产能力和福利为目的的累积影响。

32. 教育还是减贫的一项基本工具。教育方案也将帮助穷人明确表达他们对公共政策的需要，这方面政策影响到发展规划，从而也对他们的生活和生计产生影响。妇女接受教育的机会不足严重阻碍了农村发展，因此，女童的教育投资为各部门间措施产生更大的增效作用提供了一条途径。

2. 人体免疫功能丧失病毒/后天免疫功能丧失综合症

33. 艾滋病毒/艾滋病的流行是一项发展危机，对发展中国家的社会和经济结构及政治稳定构成了威胁。尽管人们往往认为艾滋病毒/艾滋病主要是一个城市问题，也主要当作一个城市问题来处理，但是，感染此流行病和受此流行病影响的绝大多数人却生活在农村地区。艾滋病已经吞噬了非洲 25 个国家 700 多万农业工人的生命，到 2020 年还会再夺走撒南非洲 1 600 万条人命（高达农业劳动力的 26%）。耕种技能丧失、农业发展努力减弱、农村生活瓦解、在田间工作的生产力下降、收入减缩。此外，疾病的负担也抵消了发展成果，因为其费用的很大部分要靠社区成员，特别是占全球感染艾滋病毒/艾滋病患者 45% 的妇女来承担。农村社区在粮食生产、教育和施政等其他领域进一步遭受挫折。

34. 对很多发展中国家的农村家庭和国家经济至关重要的农业部门受到艾滋病毒/艾滋病的重大影响，因为农业部门劳动力密集程度高，有大批流动人员和移徙工人。艾滋病毒/艾滋病对该部门的不利影响包括使直接受影响社区变得贫穷、人力资源的丧失，腐蚀了该部门的能力、因生产链关键联接的中断，打乱了该部门的运作。

35. 艾滋病毒/艾滋病与农村发展之间的重大关系对国际社会形成了关键挑战。独立应对政策和单一措施本身并不足以抗击艾滋病毒/艾滋病和消除贫穷，这一点现已很清楚。证据表明，必须从艾滋病毒/艾滋病的角度来看待农村发展努力，目的是扭转艾滋病的流行、使农村发展持续下去。同样，在抗击艾滋病毒/艾滋病的努力中，也必须考虑到贫穷的根源和后果。

3. 就业

36. 生产性就业是摆脱贫穷的一条主要途径。因此，在农业和农村非农作活动中必须同时提高生产力和增加就业。但是，光靠就业本身还不够；就业必须能够产生足够的收入保护身体不生病、抵抗不利的工作环境，到老年时，能够过上体面的生活。注意的焦点应是农业和农村工人对工作、就业、社会保护和社会对话的基本原则和权利的具体关注。在任何经济部门中都属于最高的事故和伤残率损害了提高农业生产力的努力。在提高生产能力的同时必须改善工作条件。其他基本步骤包括取消对工人的组织权的限制，以及取消各种形式的歧视、童工和抵押劳工。

37. 有必要制定农村就业战略，促进农场外就业机会和解决就业季节性波动问题。这些战略可能包括探索与其他土地利用形式的关联，例如森林或小规模采矿或诸如农业加工或地方基础设施发展等其他活动。向人们提供微额信贷和一些基本的经商技能，就能够促进自营职业和中小企业的发展。公路建设和其他基础设施需要，例如《约翰内斯堡执行计划》中确定的各项基础设施，主要有水的管理、社区灌溉项目、环境卫生和农村能源供应，完全可采用就业密集型方法。

38. 农业商品化和贸易自由化可为农村妇女产生新的就业和收入机会（比如在农工业中）、增强她们自主权和自尊、扩大她们在家庭内外的选择和决策权。但是，工作条件差、妇女就业经常出现的短期性和家庭责任分配不均，继续削弱了可能

产生的正面成果。应当更加注意与农村妇女劳力流动和移徙增多有关的问题，包括强迫移徙，例如贩卖妇女和女童、家庭服务或在血汗工厂工作。

4. 社会融合

39. 社会两极化和分化现象在农村社区愈加普遍。争相获取匮乏的资源、性别不平等、财产权定义不明、占用共同财产资源及种族和宗教冲突，使社会结构受到损害。为农村人，特别是穷人建立机构，以一种透明和易采用的方式化解他们的争端是加强农村地区社会结构的关键。

40. 农村地区的人口老龄化问题因青少年涌入城市寻找工作，变得相当严重。有时候老年人从城市退休后返回农村或因青少年死于艾滋病毒/艾滋病的人数增加，也进一步加快了农村人口的老龄化。农村地区老龄化对农村劳动力的组成、农业生产、土地保有制度、社会凝聚力和农村整体发展都产生重大影响。

41. 2002年《马德里老龄问题国际行动计划》³认识到，粮食安全和农业生产政策和方案必须考虑到农村老龄化的影响，特别是因年纪大在经济上特别脆弱的老年妇女、寡妇、继承法中的性别歧视和维持家庭的无薪酬工作。《马德里计划》建议采取具体行动解决这些问题，即改善农村地区生活条件和基础设施，因此首先是改善老年人的边缘化地位。

C. 可持续利用自然资源和保护环境

42. 环境退化是农村发展的一个重大问题。特别是毁林、荒漠化和耕地退化对大部分农村人口的生计和对他们的自然资产的长期生产力产生了严重的影响。然而，目前很多发展中国家采用的农业生产方式本身便是加快土地退化和破坏自然资源的一大因素。非洲和拉丁美洲的农业推广、亚洲和拉丁美洲的集约化、全世界各地扩大灌溉使土壤受到侵蚀、土壤肥力下降、微营养素耗竭、涝水和盐碱化，都在某种程度上促成了对生态系统的破坏。

框表 2 非洲双重绿色革命

千年项目消除饥饿工作队由经济及社会理事会集思广益会议小组成员派德罗·桑切斯博士负责协调。工作队利用社区方法，提出三项早期行动，在非洲进行一场生产和环境可持续的新的双重绿色革命：

- 利用当地生产的粮食提供学校午餐方案
- 使农村市场为穷人服务
- 恢复非洲农民农田中的土壤肥力

43. 尤其是土地退化，不仅对环境形成威胁，也威胁到几百万人口的粮食安全和生计。联合国环境规划署已将全球约25%的农田归入因人类活动而退化的土地，

在全世界退化的土地中有 50% 以上是在非洲和亚洲。有效执行《联合国防治荒漠化公约》对扭转土地退化和促进干地资源可持续管理至关重要。在受荒漠化影响的发展中国家，迫切需要对有能力调集所需资源的机构提供支助。应采取统筹办法执行国家和分区域防治荒漠化的计划。应提倡建立用水者协会，以管理和使用这一匮乏的资源。

44. 联合国多次会议都确认，妇女作为环境管理者和自然资源使用者发挥的作用，使她们成为实现可持续发展的重要的行动者。有关农业、用水和卫生、林业和能源的政策和方案应当考虑到男女的贡献、需要和优先事项。妇女主要关心的是家庭粮食安全、供水和燃料，以维护家庭的福利，她们与环境的关系是以此为轴心的。

45. 此外，人道主义和发展行动者还必须合力协调各项活动、向流离失所者和回返者以及难民和回返者接纳社区提供资金，多数这类社区都处于发展不足的农村地区。妇女参与灾害管理的各个阶段和赋予她们权力，应成为减少社区易受自然灾害危害的战略的整体部分。

1. 进一步获得和可持续管理生产性资源——土地、水和能源

46. 帮助农村穷人牢固获得土地和其他资源，包括水、森林遗传资源和适当技术，可进一步刺激对土地和其他资源的可持续投资和管理。获得这些资源，对包括林业居民、牧民、土著人和妇女在内弱势群体尤为重要。在地方一级建立和加强冲突解决结构，也可缓和不同利益集团争夺自然资源的紧张局面。

47. 土地在农村地区具有战略性作用。土地除了作为生产性因素的价值外，土地所有权能够在信贷市场提供担保、在自然危害或生活发生意外时提供保障、可以提升社会地位，大的土地所有者还可利用土地所有权施加相当大的政治和经济影响。在很多国家，土地保有制度结构不健全，对可持续农业和农村发展，特别是对妇女仍形成重大障碍。

48. 要加强社区和私营部门对整体经济发展的参与、刺激农业部门的私人投资、减少社会差别，包括性别差别，就必须进行土地改革。在农业改革方面被认为政治上可行，经济上可持续的四个领域是：(a) 将租约权变成佃户的所有权或改成长期租约权；(b) 重新分配未耕农田的所有权；(c) 将产权给予国有土地和水道；(d) 根据愿买愿卖原则进行以社区为基础的再分配土地改革。最近几年，土地保有制度机构的作用有了很大的发展，包括在土地保有制度的整顿、土地使用者和其他利益有关者对土地保有制度整顿和规划的参与、使用者权力规范化和共同土地的可持续使用等方面。

49. 由于没有解决好土地保有制度的问题，而将农民逼入边际地区，为了生存，他们不时种植非法毒品作物。在非法毒品作物种植区采取替代的发展措施，通过另外的途径提高粮食安全和现金收入，改善获得社会服务和市场准入机会，可对减贫产生直接影响。

50. 大约有 6.37 亿农村人口居住的地区严重缺水、30%左右的农户人家得不到安全饮水。⁴ 排水问题导致耕地积水和盐碱化，从而降低了生产力和可能的收成。虽说过去十年约有 9 亿人口获得了供水、9.85 亿人口解决了环境卫生问题，但是不断改变的供水形式阻碍了取得持续进展的前景，使更多农村社区的可持续性受到威胁。由于几乎各个经济部门都离不开水，随着人口的增长和经济的发展，对水的要求将继续增加，如何确保在今后的供水中不将农村穷人排除在外，是一项重大挑战。主管家庭供水的妇女深受供水和政策变化的影响。

51. 没有水，穷人就不能从已得到的农田中充分收取成果。水日益匮乏与降低效率和危害穷人的农用水补贴是并存的。改善对穷人的供水，部分要靠重新分配由水而产生的资产，部分要靠利用劳力密集性方法提高用水效能的奖励措施。供水的适当定价和组成参与性的水用户协会可大大提高用水的效能。还必须分配更多的资源，用于减少水的溢漏、渗水、水的蒸发和堵塞。

52. 联合国粮食及农业组织(粮农组织)和世界能源理事会最近的研究表明，在当今发展中国家的农村人口中，只有 33%的人口获得供电。多数发展中国家的大多数农村人口都是依靠木材、粪便和作物剩渣等传统燃料。只有少数几个国家执行了农村能源政策和方案。努力的程度仍远远赶不上需求的规模。虽然风力发电、光电效应电池和生物能源转用无论从成本和可靠性方面来说，都取得了长足的发展，为提高生产力，还需转换农村的能源。

2. 技术和技能的作用

53. 可利用可持续的农业技术改进耕作实践和自然资源的管理。整个发展中世界采取的各种技术和技能使一些农业发展举措取得了显著的成果。绿色和有机耕作及其劳动密集型但非投入密集型的生产技能，由于在已经成形的城市和发达国家市场可以拿到优惠价格，而有希望可以减少农村贫穷。然而，发达国家市场仍存在重重贸易壁垒，阻碍了这一潜力的实现。能否成功利用可持续技术，也取决于政策和体制的重大改革，确保在旱作地区公平地获得土地、市场、信贷、推广和教育。

54. 技术可在减少农村贫穷和促进农村发展方面发挥举足轻重的作用，然而技术的传播往往绕开小土地拥有者、住在条件不太有利的地区的边缘化群体，特别是妇女，而将经济条件较优裕的农民或“进步”的农民作为重点。应当更加重视扶贫技术和对性别问题有敏感认识的技术，以促进资源匮乏地区的可持续生产。最好是提供各种技术可能性，使农民能够选择最适合他们自身情况的方法。这种以需求驱动的方法在很多经济和社会环境证实是成功的。

55. 土著人民的传统知识、技能和智慧是发展中国家农业制度的宝贵资源。传统药物也有助于满足农村人口的保健需求、为穷人提供了唯一负担得起的治疗方法。住在边缘地区的林区居民、牧民和土著人民也为自然资源的可持续管理作出重大贡献。他们对自身环境了如指掌，这极大地有助于维护丰富和清洁的供水、生物多样性养

护和碳储存。容许当地人口分享维护的成果可进一步鼓励对自然资源的维护。恢复他们的传统知识系统并将其与新的和不断产生的知识融合在一起，不仅对提高生产力极为珍贵，对加强生物可持续性也十分重要。必须珍惜传统知识，防止它们被盗用。为了确保土著人民能够得到技术进步的好处，应该让他们有机会确定新技术的发展。应特别注意妇女的传统知识，保证她们能够控制成果和分享成果。

56. 在承认生物技术巨大潜能的同时，还必须采取谨慎的方法，特别是对转基因作物。必须尽一切努力保证人、食物链和环境的生物技术安全。还需对转基因的主食进行更多的公共部门研究，保证生物农业能够真正促进减贫。

57. 必须进一步掌握现代化信息和通信技术，提高能力建设，使农民们能够更好地了解做法、价格、投入和产出市场的准入。农村和城市地区在信息方面的差距日益扩大，存在着收入悬殊和社会不公加深的潜在影响。在满足农村地区信息需要时，应当优先注意利用包括无线、电台和电视在内的信息和通信技术，促进农民们密切融入国家经济。为了确保成功，必须与农村社区合作，认真协调公共和私营部门。

框表 3 科学和农业

戈登·康维在 3 月 24 日经济及社会理事会集思广益会议上报告说，科学和技术可使非洲的农业发生变化。康维在《科学》杂志上发表的一篇文章^a中引用了一个例子，可从中学到下列经验：

- 农民们必须能够获得包括种子和肥料在内的负担得起的投入、能够进入销售其产品的产出市场
- 地方知识非常重要，因为它们为专家饲养员、土壤科学家和推广工作者累积的知识
- 发展技术的成本低廉

还需强调的是必须采取人道的和可持续的畜牧生产方式及强调地方食品生产的重要性。

^a Gordon Conway 和 Garry Toerriessen, “科学促进非洲的粮食安全”, 《科学》(2003 年 2 月 21 日)。

D. 将赋予穷人权力作为农村一体化发展的一项战略

58. 能否消除贫穷和促进可持续发展取决于能否赋予农村社区和家庭中所有利益方权力。农村穷人能否获得资产、服务和市场，他们能否为了生产和产生利润而使用这些资产，在很大程度上受到体制框架的影响，这一体制框架往往对农村穷人，特别是受到社会排斥的群体和妇女产生偏见。因此，在减贫战略和加速广泛和可持续增长的整体战略中，机构响应农村穷人的需求是一大优先事项。

59. 赋予妇女权力与施政问题密切相关，施政应当具有包容性和责任性。包容性要求农村机构成为男女的代表，考虑到广泛的利益和关心的问题，包括贫穷妇女的利益和关心的问题。

60. 加强能力建设促进自我组织是消除贫穷战略的一个关键部分。接受教育和培训、获得信息和就业，这些都是关键因素。通过丰富知识、获得信息和新技能、扩大规划和管理自身事务的能力来赋予地方社区权力——在体制改革的支持下，包括加强政府执行进程和预算管理——对可持续农业和农村发展至关重要。农民们积极参加生产者协会、田间学校和与可持续强化和多样化进程有关的其他地方社区团体的重要性已充分显示出来。各项方案除了涉及一般的农业教育和培训领域之外，还应包括农民协会的管理、它们与公共行政和私营部门的互动关系、它们在决策和规划中的作用。需要更加努力支持穷人建立自己的机构，以更有效的管理自己的资产、更好地满足自身的基本需求；促进机制（包括穷人的自我组织）影响市场和公共政策。

61. 成立地方政府民主机构和保障弱势群体的代表性是确保后者利益得到维护的必要的但非唯一的条件。为了使谈判进程有利于穷人和弱势者，他们必须大声说出他们的需求、积极说服有关论坛和/或施加压力，使它们采取必要的行动满足他们的需求。为鼓励和加强地方一级的民间社会机构，必须采取自觉措施。将参与农村发展进程的公共机构的权力下放，可使现有机构更能够对农村穷人负责。必须逐步完成权力下放的过程，才能使农村穷人能够影响公共政策、投资和服务，以及确保农村的实力人物不会控制这些社会和财政资产的多数成果。政府支持农村穷人组织起来和增强他们的知识，可以削弱权力下放给农村穷人造成的不利影响。

框表 4 赋予权力

经济及社会理事会集思广益会议强调，必须将赋予权力的重点放在穷人和处于边缘地位的人的生活和生计真正实现一体化的方面。小组成员引用的例子说明以需求驱动的方法对待农村发展的重要性，包括现有的自助团体、用水户团体和农民合作团体。

四. 建立联盟和伙伴关系

62. 上文提到的关键问题清楚表明，在制定和执行农村地区消除贫穷和可持续发展措施时，必须考虑到农村发展的多种层面。必须在国家、区域和国际各级的国际机构、国家组织、民间社会和私营部门之间建立长期联盟。

63. 在国家一级，国家必须在农村发展中发挥重要作用，评估当地资源、探讨利用其潜能和提高资源的方法。国家机构必须在促进协调不同社区的有关计划方面发挥更加推动性的作用。必须加强国家一级有关部委之间的机构协调和捐助机构之间的协调，以便利于对农村发展采取统筹办法。

64. 必须响应 2002 年 6 月世界粮食首脑会议五年期审查的呼吁，使国际反饥饿联盟产生实际效果。可以通过农村发展和粮食安全网络的现有机构框架，支持建立由各不同机构和个人组成的国家论坛。

65. 在区域一级，建立非洲发展新伙伴关系是一项重大的区域发展，它依靠的是非洲内部和与发达国家和联合国等多边组织及民间社会之间的伙伴关系网络。

66. 为了调动政治意愿、采取果断一致的反饥饿行动和将调集资源用于农业和农村地区列为更高优先事项，粮农组织在世界粮食首脑会议五年期审查之际提出了一项反饥饿方案。这项方案将政策改革和可持续农业和农村发展投资与确保最贫穷的人立即获得粮食的措施结合起来，提出了实现粮食安全的两条腿走路的方法。

67. 为了促进农村穷人的利益，联合国仍然坚定地承诺支持政府机构。在国家一级，必须促进农村有关组织的直接参与和直接大声说出事关农村发展的重大问题，将农村穷人的利益充分反映在共同国家评估和联合国发展援助框架的进程中，以及反映在减贫战略文件中。在粮食安全和爱滋病毒/爱滋病领域，联合国发展集团与多数受影响的非洲国家的联合国国家小组和驻地协调员协商，正在协调起草一项联合国战略。

68. 民间社会，特别是非政府组织一直是减贫举措和提供救济和福利、社会服务和发展项目的积极伙伴。很多项目和方案的成功执行在很大程度上归功于非政府组织的参与。它们通过自己与地方的联系更好地了解穷人的情况，能够减少因政府官僚的腐败在交付福利时出现的不合规定的做法。非政府组织与穷人合作，可以成为执行农村家庭民生支助战略和促进保障粮食安全和消除贫穷的农业生产的推动者。

69. 必须加强公共-私营伙伴关系，以有利于贫穷农民和一般的农村穷人。最近的公共-私营伙伴关系包括私营部门更多地参与发展支持穷人的农业和医疗技术。政府可以鼓励企业与民间社会和地方社区密切结合，参与广泛的社会发展项目，包括各种形式的农村发展。这方面的伙伴关系只要构想适当、管理得当、具有透明度、作用和标准、公司责任和社会贡献明确，就能够在农业技术进步和革新的各个范畴发挥重要的推动作用，包括土地和水的开发；生化革新（例如肥料和种子的挑选）；机械革新，例如更广泛利用农业机械。

五. 结论和建议

70. 加速农村发展是实现国际商定的发展目标，特别是千年发展目标的基本条件。发展的主要责任应由各国自己来承担，但是国际社会在支持国家努力和活动及促进有利于消除贫穷和可持续发展的环境方面可发挥重要作用。

71. 农村发展的统筹办法必须包括经济、社会和环境方面，由若干相互加强的政策和方案组成，不仅解决与整体农村发展有关的一系列问题，也要满足特定国家的具体条件和需求。统筹办法的共同因素包括下列各项：

- 创造有利于农村地区消除贫穷和可持续发展的有利的宏观经济政策环境，方法是(a) 高度重视将减少农村贫穷的广泛的农村发展统筹战略纳入国家规划和政策框架；(b) 特别是通过多哈贸易谈判圆桌会议，解决农业贸易和市场准入问题、减少贸易壁垒、尽量缩小商品价格浮动所产生的影响；(c) 确保各国政策、捐助国发展合作、贸易、农业和工业政策之间的协调，目的是使全球贸易有利于占世界穷人 3/4 的农村穷人
- 扭转流入农村地区和农业的国内公共资源和官方发展援助下滑的趋势，创造条件，使农村部门能够吸引更多的私人投资
- 加强发展中国家的农业和粮食政策、提高农业生产力、促进非耕作的农村经济活动和生产多样性，以此促进经济增长。生产性就业以及农场和农场以外的就业也是实现农村发展的关键
- 从农村穷人开始，增强农村人口的谋生能力，提高粮食生产和消费，确保穷人保质保量充分得到维持营养适当的饮食所需的有安全保障的食品；采取措施，保证承认和珍惜在提供粮食安全和营养方面继续发挥关键作用的农村妇女的工作，加强她们的经济安全、使她们进一步享有和控制资源和信贷计划、服务和福利及赋予她们权力
- 消除特别是最不发达国家国家一级供应方面的抑制（基础结构薄弱，市场情报不足）、增强它们的生产能力（提高生产力水平，更新产品、增加新品种和增强其全面的出口竞争力）。发展伙伴必须提供充分的发展援助，特别是在生产性部门和减免债务方面，包括双边和多边债务
- 扩大对农村基础设施的公共和私人投资，最好是利用能够尽可能让用户及其机构操作和维持的技术；支持市场改革和基础设施发展，通过更多的农场产出和更多的农作和非农作就业，提高生产力和收入；促进以劳动力密集的方法建设和维持农村基础设施，以此为农村工人提供新技能、就业机会和收入
- 在农村地区农业研究和人力资本开发等领域增加公共投资，这些领域一般无法吸引私营部门的投资；增加专门用于这一目的的国际资金投入。增加投资，开发有利于穷人、劳动力密集和能够提高农作和非农作生产力的适当的新技术
- 增加农村穷人，特别是妇女和小农场主获得生产性资产的机会，特别是土地、水和其他自然资源，以及获得农村地区的金融服务，包括微型信贷、储蓄和保险机制及供农村社区所用的适当技术。获取信息和技术也很重要，可以此加强他们有效参与社区管理事务、确保在一般的消除贫穷和可持续发展战略中，特别是农村发展战略中应付农村妇女的具体需要和优先事项
- 促进无害环境和可持续的自然资源管理，包括提高农业用水的效率及加强措施，防止土地退化和荒漠化；在制定环境管理计划时，纳入可持续

资源利用和管理的传统知识和实践；提供经济奖励措施，鼓励可持续强化资源丰富地区、提高资源贫乏地区的土壤肥力；开发和促进有效利用能源，包括本地资源和可再生资源；协助发展中国家向农村地区提供有能力负担的资源

- 通过增加投资和改善农村和边远地区穷人获得保健、教育和社会服务的国家综合战略，增加得到社会服务的机会
- 统筹应付艾滋病毒/艾滋病和农村发展，重点是赋予穷人权力；将艾滋病毒/艾滋病问题列入农村发展规划的主流，包括消除贫穷、粮食安全战略和多部门发展活动，以便加强农村经济和社会发展努力；艾滋病毒/艾滋病发病率相对低的国家不要沾沾自喜；应在适当范围采取紧急措施，避免该疾病的爆发
- 赋予穷人消除贫穷的权力，让他们在资源分配的决策过程中发出更大的声音；加强穷人的机构，赋予穷人决定以何种手段改善他们在公共事务中和市场条件下的生活的权力；确保农村穷人及其组织充分参加设计、制定和执行农村发展战略和方案；在国家与国际一级支持或建立政府、捐助国、非政府组织、民间社会组织和私营部门联盟
- 持续支持面临包括艾滋病毒/艾滋病的流行、无粮食安全、饥饿、贫穷和治理薄弱等多重危机的非洲国家；将加强卫生、教育、人力资本发展服务和公共机构的措施纳入农村发展战略；开发节省劳力的农业和自然资源管理新技术，以便在人力流失的情况下，维持生产力
- 鼓励捐助国支持以创造性方法综合紧急和发展方案，使经常遭受自然灾害和人为灾害及其他经济打击的农村地区能够维持生计和保护发展成果
- 认识到相当比例的农村住户为贫穷所困。国家和国际扶贫战略必须更加系统地针对农村地区和农村住户，将消除贫穷和粮食安全目标更加果断地列入减贫战略文件和在联合国发展援助框架内编制的共同国家评估

注

¹ 国际农业发展基金，《2001 年农村贫穷报告——消除农村贫穷的挑战》（联合王国牛津，牛津大学出版社，2001 年）。

² 《可持续发展问题世界首脑会议的报告，2002 年 8 月 26 日至 9 月 4 日，南非约翰内斯堡》（联合国出版物出售品编号 E.03.II.A.1 和更正）第一章，决议二，附件。

³ 《第二次老龄问题世界大会的报告，2002 年 8 月 8 日至 12 日，马德里》（联合国出版物出售品编号 E.02.IV.4）第一章，决议一，附件二。

⁴ 国际农业发展基金，《2001 年农村贫穷报告——消除农村贫穷的挑战》（联合王国牛津，牛津大学出版社，2001 年）。