



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

农业委员会

第二十六届会议

2018年10月1-5日，罗马

实现乡村振兴促进青年就业

内容提要

成员国给粮农组织设定的三大全球目标之一正是消除贫困和推动惠及所有人的经济和社会进步。

很多中低收入国家的青年都面临极端挑战，难以在全球化经济中觅得一席之地。数亿青年融入劳动力市场的问题是今后几十年最大的全球发展挑战之一。纵观全球，乡村人口趋于老龄化。青年作为农业和粮食系统变革推动者的角色及其在乡村劳动力市场的地位日益受到全球关注，特别是在全球移徙流动不断增加的情况下。如何才能使这项挑战转化为乡村发展的“青年”推动力？

本文件提出借助农产品日益增长的需求和涉农企业最新的动向，增加青年就业机会，支持在乡村地区发展有吸引力的体面就业，尤其是绿色就业。本文件建议粮农组织规划工作更好纳入青年就业，并介绍了地域发展、获取服务和绿色就业这些投资渠道。

建议农委采取的行动

提请农委：

- 赞同本文件提出的五项建议
- 支持粮农组织在协助各国创造体面乡村就业和绿色就业方面发挥更强有力牵头作用

本文件可通过此页快速响应二维码读取；粮农组织采用此二维码旨在尽量减轻环境影响并倡导以更为环保的方式开展交流。
其他文件可访问：www.fao.org。



COAG 26

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

农村减贫计划（战略计划 3）

高级计划顾问

Philippe Ankers

电话：+39 345 90 25 781

I. 引言

1. 《2030 年议程》所述可持续发展目标 1 的第一项具体目标是到 2030 年，在全球所有人口中消除极端贫困，极端贫困目前的衡量标准是每人每日生活费不足 1.25 美元。可持续发展目标 1 的第二项具体目标是按各国标准界定的陷入各种形式贫困的各年龄段男女和儿童至少减半。粮农组织三大全球目标之一正是消除贫困和推动惠及所有人的经济和社会进步。尽管过去 30 年减少了全球贫困人数，但仍有近 21 亿人依然生活在贫困之中，其中估计有 7.67 亿极端贫困人口¹。日益加剧的高度不平等现象拖延了进一步减贫。即使在贫困水平下降的国家，乡村与城市地区之间、族裔群体之间、男女之间和代际之间仍然普遍存在不平等现象。

2. 很多中低收入国家的青年都面临极端挑战，难以在全球化经济中觅得一席之地。数亿青年融入劳动力市场的问题是今后几十年最大的全球发展挑战之一。问题在于如何使这项挑战转化为一种机会，同时利用青年的活力，作为发展的推动力。青年作为农业和粮食系统变革推动者的角色及其在乡村劳动力市场的地位日益受到全球关注，特别是在全球移徙流动不断增加的情况下。

3. 若要实现可持续发展目标和粮农组织全球目标，当务之急是在涉及农业、价值链、涉农企业发展、乡村转型和可持续粮食系统发展的规划和投资中，系统地联系到青年体面乡村就业。本文件提出推动乡村地区体面就业（尤其是绿色就业），从而增加青年就业机会。

¹ 引自世界银行集团。2016。《贫困与共同繁荣：应对不平等》。数字来自 2013 年，是目前最全的全球贫困数据。

II. 乡村地区青年就业

A. 农业缺少体面工作机会，因而阻碍了投资、 生产率和经济可持续增长

4. 眼下，每年都有 4000 万新人涌入劳动力市场²。在全球，青年失业率平均是成人失业率的三倍；在南亚、东南亚和阿拉伯国家，前者是后者的四到五倍³。青年（15-24 岁年龄段）在全球劳动力中仅占 15%，却在全球失业人口中占到 35%⁴。即使在就业人口中，青年也只占全球穷忙族的 24%。在很多中低收入国家，人口增长超过就业增加。特别是在乡村地区，非农就业机会有限。因此，农业和相关产业往往是大量青年务工人员求职的唯一选择。

5. 尽管如此，乡村青年仍在不断脱离农业，因为他们大多认为农业会危害身体健康、报酬偏低，几乎没有发展机会，因而忽视了农业可以提供的创新。乡村地区必须得到振兴，这样才能为青年创造有吸引力的就业机会，同时给青年所在整个社区带来繁荣。

6. 国际劳工组织指出，就业必须让人在保障自由、公平、安全和人类尊严的条件下工作⁵。如果乡村地区就业不能创造足够和稳定的收入，或者削弱工人权能，在不公平乃至危险的工作条件下侵犯基本人权，就业就不可持续。

7. 今天，发展中国家的农业部门往往以非正规就业居多，很少提供正规就业。乡村就业普遍长期忽略职业安全和健康问题，并且极少投资提升人力资本和生产能力，同时农业工人的贫困发生率最高，工作的薪酬极低。

8. 过去 30 年，在大多数发展中国家，私营和公共部门对农业和乡村地区的投资一直不见增加，甚至有所减少。乡村地区越来越多需要这样一种投资，可以满足当地、区域和国际市场的需求，考虑粮食安全和环境问题，为青年创造体面就业。为实现乡村振兴促进青年就业，必须保障对农业、收获后作业和涉农产业的投资，为“人力资本”⁶发展提供支持。

² 联合国经社部。2015。《世界青年报告：青年公民参与问题》

³ 劳工组织。2017。《世界就业和社会展望》。

⁴ 劳工组织，2016。《世界就业和社会展望》。

⁵ 劳工组织。1999。体面工作。总干事报告。国际劳工大会第 87 届会议。日内瓦：劳工组织。

⁶ 人力资本是较好的教育或技术培训创造的蕴含在劳动力、技能和知识之中的生产财富。小农积累的人力资本在得到善用的情况下，可以提高生产率、改善生计和增进粮食安全。

B. 地域发展方法可以振兴乡村地区和创造体面就业机会

9. 世界人口约有半数生活在小城镇和周边乡村地区⁷，我们在此称之为“地域”。地域是指环境、社会、政治、文化和经济进程在其中相互作用的地理空间。地域是人类活动和投资的治理空间，由一批应对共同挑战的行动方治理并受其影响。这些行动方必须制定适当的政策并着手采取行动。地域不以行政边界为限，因为地域关注的是应对所知发展挑战的功能空间。因此，地域的边界可能取决于自然、社会、经济、文化或行政参数。

10. 有鉴于此，发展（包括农业和乡村发展）是很多影响乡村和农业经济的动因和挑战共同作用的结果，动因和挑战包括城市化、全球化、气候变化、信息通信技术和地域资本禀赋（人力资本、社会资本、经济资本、环境资本和制度资本）。因此，系统性方法提供了一个更加适当的框架，可以了解地域的发展潜力及对相同发展目标、政策和冲击的各种反应能力。

11. 然而，这些地域的潜力和需求往往被政策制定者和私营部门所忽略。尽管事实证明，在融入小规模城市地区发展的情况下，乡村经济往往发展更快、更包容⁸，但公共和私营部门的投资仍然主要集中在大城市。

12. 地域方法力求满足居于这些“地域”的世代代人的需求、利益和价值观，为此因地制宜制定有效、公平的治理机制和发展战略。地域方法承认空间多样性是任何发展努力的基础，并根据不同地域和环境的特性，采用自然资源治理、发展规划和就业政策。

13. 地域方法还意味着在地域之内强化自下而上的方法。基于权利的方法大力促进当地社区包容和广泛地参与治理进程，并给青年发表意见的空间，若要青年推动变革，这种方法必不可少。这种方法还考虑到了社会系统与生态系统之间的相互关系和相互依存以及从多部门角度设想乡村发展的必要性。

14. 这种系统方法要求多行动方和多部门在地方、中间、国家和全球各个空间层面加强协作，用批判的眼光分析和克服农业发展的传统两面性，例如乡村/城市、当地/全球和代间“差异”，这种差异正在乡村人口迁往城市、权力下放进程、气候变化或新技术互联互通等因素的影响下快速变化。建立地域联系是这种方法的核心内容，例如通过实现小农与小城镇市场接轨的包容性价值链，发展地域市场，壮大地域内消费者和生产者合作社/组织并把它们联系起来，或为不同地域生产者组织开展跨文化交流和技能建设提供便利。为创造有吸引力的就业机会，关键要将青年及其需求和关切纳入这些进程，并提升青年参与日益增长的地域经济的技能。

⁷ 2017年《粮食及农业状况》。

⁸ 2017年《粮食及农业状况》。

C. 青年工人是乡村服务必不可少的伙伴

15. 乡村服务是创造乡村地区青年就业方面必须关注的另一个层面。获取信息、技术、资金的机会有限，缺少进入投入品和产品市场的机会，定价不公，难以达到质量标准，难以适应气候变化，自然资源的获取存在歧视，这些都是小规模农业、林业或渔业从业者面临的挑战。确保公平享受高效的乡村服务，同时关注青年的特定需求，有助于应对其中很多挑战，并为振兴乡村地区创造新的机会。普遍存在年龄和性别不平等现象，必须对其进行分类分析，并采用分类方法。

16. 同样重要的是，必须关注服务缺口，即农民的需求或要求与不同服务提供方提供的现有服务之间的差距。通过填补服务缺口，能为本身就是潜在服务提供者或合作社和生产者组织服务部门雇员的青年创造机会。对于必须具有一定教育背景、灵活性和资质才能运用新技术的服务来说，尤其如此。创新方法，例如粮农组织的多元化市场导向型服务方法⁹，有助于应对这项挑战，同时重点提供咨询、金融、商业和营销支持服务并确保青年男女平等享受这些服务。

17. 信息通信技术潜力巨大，可以推动全球乡村地区的振兴。信息通信技术的广泛运用和整合降低了信息和交易成本，改进了服务交付，促进了资源保护，创造了新的收益源，最终创造了新的就业。青年显然青睐信息通信技术，因而上网较多。从全球来看，71%的15-24岁青年上网，而总人口中只有48%的人上网¹⁰。

D. 绿色就业是一个同时解决农业生产率和可持续发展问题的有效框架

18. 在创造体面工作的大背景下，绿色就业本质上是一种促进保护或恢复环境的特定工作。农业部门绿色就业的例子不胜枚举，既有开发有害生物综合治理技术的研究员，又有“全线贯彻可再生政策”的蔬菜加工厂工人；既有鱼菜共生技术员，又有采用文化和环境友好型技术的手工渔民；既有从事间作进行有害生物“趋避-诱集”的农民，又有使用无人机从事精准农业的农民。劳工组织绿色工作倡议表示，不同经济部门已经创造了数百万份绿色工作，未来二十年，绿色经济转型有望在全球额外创造6000万份工作，这为青年开启了就业机会¹¹。仅在绿色林业和绿色渔业，至少可以创造4500万份新工作和转岗工作；到2050年，绿色农业还能大量增加青年就业机会¹²。

⁹ <http://www.fao.org/3/a-i7249e.pdf>

¹⁰ 国际电联，2017。

¹¹ 联合国经社部。2012。青年绿色成长与就业。网址：<https://www.un.org/development/desa/youth/green-growth-and-jobs-for-youth.html>

¹² 粮农组织。2012。《绿色就业推动粮食和农业部门振兴》。第20页。根据这项研究所作估计，绿色农业有望将就业率从目前的水平上提高52%-59%，同时初级部门对国内生产总值的贡献有望增加20%。

19. 现有各种技术，一些节省劳力，一些密集使用劳力，都为乡村地区创造优酬绿色就业提供了机会¹³。这与中低收入国家的乡村青年尤为相关，因为他们是全球职业理想差距最大的群体，并且技能水平最低¹⁴。这意味着，乡村青年想要条件更好的工作，但目前这种体面工作的机会不够，同时大多数青年没有胜任这类工作的技能，因为他们缺少接受培训的机会。农业和乡村经济部门的低技能型和高技能型绿色就业都能消除这种技能错配和职业理想差距，但前提是为这类工作提供足够的技能发展机会。

20. 举例来说，某些生态农业做法，比如肯尼亚的“趋避-诱集”农业，所用劳动力比更传统的当地方法多出约 30%。尽管如此，这种做法仍有利润，因其减少了农业投入品支出，甚至减少了溢价¹⁵。其他劳动密集型技术，例如通过熟练劳工进行有害生物综合治理，已证明提高了净利润。由于这些劳动密集型技术对培训和持续监测的要求较高，因此机会特别适合通过公共就业计划雇用或以小型创业公司身份获得激励的入门级低技能青年。

21. 此外，观察到依赖免耕播种、役畜和机械化耕作等节省劳力技术的绿色农业做法提高了生产率。农业的很多绿色就业，正如能源、废弃物管理、建筑¹⁶等其他部门的绿色就业，依赖创新、清洁的技术。随着农业部门越来越多利用最新的技术进步，例如信息通信技术，务必要确保乡村青年获得技能发展的机会。这方面努力还有利于乡村地区现有工种多样化，提供乡村经济主要缺乏的高技能就业。相应地，这将吸引高技能青年重新从事农业相关活动。青年绿色就业既是乡村地区振兴的动力，又是其结果。作为农业和乡村经济领域的联合国专门组织，粮农组织在战略上有条件促进创造体面绿色就业。粮农组织提供了反映乡村地区和农业部门特点的技术和政策支持，同时运用了各种概念、工具和方法，最大限度发掘绿色就业的发展潜力，其中包括“可持续畜牧”、“节约与发展”、有害生物综合治理战略、“趋避-诱集”系统、“农林混作”、“肥料树”系统、常青农业、保护性农业和“生态农业”之类的概念。粮农组织也可依托其“气候智能型农业经济学和政策创新”计划、“可持续粮食价值链”开发计划和“减缓农业气候变化影响”计划。

¹³ 环境署、劳工组织、国际雇主组织、国际工会联合会，2008，《绿色就业岗位：在低碳的可持续世界中实现体面工作》。根据劳工组织的定义，有助于减少不利环境影响从而最终促进企业和经济在环境、经济和社会层面可持续发展的就业即为绿色就业。

¹⁴ 经合组织。2018。《发展中国家乡村青年的未来：发掘当地价值链的潜力》。

¹⁵ Khan, Z. R.、Midega, C. A. O.、Amudavi, D. M.、Njuguna, E. M.、Wanyama, J. W.和 Pickett, J. A.。(2008a)。《肯尼亚西部小农耕作系统防治二化螟和独脚金所用“趋避-诱集”技术的经济成效》。《作物保护》27:1084-1097。引自粮农组织(2012)。

¹⁶ 提及这些特定部门的原因是劳工组织绿色就业计划指出，它们很有希望创造绿色就业。与此同时，当地生产和消费的可持续能源（绿色能源）和可持续废物管理（绿色废物管理）以及道路建筑（绿色建筑）也是很多乡村地区缺乏的基础设施。

III. 建议

1. 加大人力资本投资，重点促进青年在农业中运用创新的做法和技术

乡村发展投资，含农业和相关价值链投资在内，应当包括乃至优先考虑人力资本投资，同时重视青年这一地方/国家经济劳动力市场的新生力量。如果没有一支训练有素的劳动队伍，创新、高效的技术就无法充分发挥潜力提高生产率和增值，农业就无法成为吸引外来投资的目的地，乡村地区就仍是一个青年男女想要离开的地方。

2. 倡导“地域发展”概念，振兴乡村地区，为青年创造当地就业机会

应对农业和乡村发展采取地域方法，从而针对地域的各种特点，更好制定政策和投资。一些证据表明，地域计划可以发掘出地域往往潜藏着的发展潜力，可以创造长远的自给型发展和就业，但前提是当地利益相关方得以全面参与决策和规划，并营造一个有利环境，鼓励私营部门对困境地区投资。这要求充分结合多层级治理制度、基础设施建设、地域信息系统，监测各项计划的影响和创新进展（社会和技术层面）。

3. 在提供和参与乡村地区青年服务方面进行创新

创造乡村地区青年就业要求相关服务适应青年的需求，无论他们是农业创业者、自营职业工人还是雇佣劳力。青年以用户和潜在提供者的身份参与农村服务的方式需要创新。粮农组织的市场导向型服务方法基于对多样性、能力、需求、制约和挑战、所涉行动方多元性以及政策环境的透彻理解，纳入了各种服务，并提出了系统性干预行动。信息通信技术大众化产生的潜力也能被粮农组织更好地用于为乡村青年提供服务。

4. 推动乡村地区绿色经济发展

粮农组织作为农业、自然资源管理和乡村发展领域的联合国专门机构具备的专门知识及其在气候变化相关问题上的技术专门知识应当得到充分利用，为乡村转型各种形式提供支持，特别是发展乡村绿色经济。这将为青年创造有吸引力的就业，推动乡村地区的振兴。粮农组织可与环境署和劳工组织进一步开展密切协作，同时可以加入联合国“绿色经济行动伙伴关系”联盟。

5. 继续进行 2012 年有关“绿色就业推动粮食和农业部门振兴”的研究¹⁷

研究内容得到了国际认可，研究评估的是(i) 农业部门践行更绿色做法促成的生产率预期提升；(ii) 绿色农业对绿色经济和全球国内生产总值的预期贡献；(iii) 每个实践绿色做法的农业和农场经济分部门创造的预期绿色就业数量。鉴于各监管机构和团体都在补充对绿色经济的第一代分析研究（大多在 2000 年代中至 2010 年代初之间进行），粮农组织也应更新有关农业和乡村经济在绿色经济中作用的证据。

建议农委采取的行动：

提请农委：

- 赞同本文件提出的五项建议；
- 支持粮农组织在协助各国创造体面乡村就业和绿色就业方面发挥更强有力牵头作用。

¹⁷ http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/sustainability/pdf/FAO_green_jobs_paper_March_31.pdf