

大会

联合国粮食及农业组织 罗马

C
C 91/19 Sup.1

1991年9月

第二十六届会议

1991年11月9-28日 罗马

联合国机构和乡村发展：

对世界农村改革及乡村发展会议后的十年的回顾及今后的日程：

总干事的看法和意见

I 引言

1 本文件包含了总干事对顾问提出的题为《联合国机构和乡村发展：对世界农村改革及乡村发展会议后的十年的回顾及今后的日程》的报告的看法和意见，该报告列作本文件的附录A。对同世界农村改革及乡村发展会议有关的活动进行一次严格的审查的主张是由对粮农组织的目标、作用、重点和战略进行回顾的专家在其报告（SJS 3/2的第7.10段）中最先提出的，并随后得到计划和财政两委员会的赞同（C 89/21，第2.64(vi)段）。虽然大会报告并没有就这一事项提出任何具体建议，但总干事采取主动行动委托顾问对世界改革及乡村发展会议后续行动进行了回顾。

2 该回顾是在联合国行政协调委员会乡村发展工作组的其他成员的合作下进行的。行政协调会乡村发展工作组在其1990年5月的会议上就总干事提出的回顾的范围、工作范围和总的计划取得了一致意见。它还在1991年5月的会议上审议了顾问的报告，工作组的意见列作本文件的附录B。

3 回顾世界农村改革及乡村发展会议经历的主要目的是确定粮农组织和联合国其他机构能够采取何种行动使《世界农村改革及乡村发展会议行动纲领》中那些现在仍然非常重要的事项恢复活力。

4 该回顾是由三人顾问小组在1990年9月至1991年5月期间进行的。粮农组织秘书处为该回顾组完成其任务提供了一切必要的援助，包括提供后勤支持以及背景文件、技术说明以及专题研究报告。该小组成员在粮农组织听取情况介绍之后，访问了16个联合国机构、3个区域委员会和7个国家¹。这些顾问还从发给行政协调会乡村发展工作组成员、粮农组织有关技术司以及粮农组织的5个区域办事处的调查表的答案中受益。该回顾的直接费用即不包括粮农组织工作人员在这项活动中所花时间的费用，为195 000美元。

5 该回顾涉及了世界农村改革及乡村发展会议行动纲领的所有主要方面，并为乡村发展过程提供新的动力提出了建议，还考虑到1979年世界农村改革及乡村发展会议以来的情况变化和新的关注。总干事基本上同意该回顾中提出的大多数建议。在对建议有异议的少数几个事例中，他解释了理由。

II 总的意见

6 总干事满意地注意到该回顾得出的结论，即联合国各机构为支持各政府实施世界农村改革及乡村发展会议行动纲领而开展的活动，总的来说，已经圆满结束。自世界农村改革及乡村发展会议以来，各国政府和各机构对乡村贫困问题的认识日益提高。总干事赞同该回顾中得出的结论，即世界农村改革及乡村发展会议的主要原则在90年代如同这些原则在12年前制定时一样有效。这一看法还得到了行政协调会乡村发展工作组的成员的支持，正如他们在评论（附录B）中所表明的那样。总干事赞同特别是通过行政协调会乡村发展工作组加强机构间合作。

7 总干事同意该回顾报告中所谈及的对世界农村改革及乡村发展会议行动纲领的广泛范围以及促进改革及乡村发展的任务的复杂性所作的分析。他也认为，联合国各机构为帮助成员国政府减轻乡村贫困而作出的努力，有时受到有关国家内部和外部的其它情况变化的干扰，例如许多发展中国家债务状况的严重后果、它们在世界农产品贸易中所占比重下降和用于发展目的的资金短缺状况越来越严重等。

1 孟加拉国、哥斯达黎加、厄瓜多尔、埃塞俄比亚、印度、菲律宾和叙利亚。

8 总干事满意地注意到该回顾的总的结论，即各机构在该行动纲领有关获得资源的机会和促进乡村非农业就业、机构发展、性别问题以及环境和持续发展方面认真采取了后续行动，而且总的来说各机构内，工作得很好。他赞同呼吁加强机构保证以使群众性参与活动更能持久，在部门和宏观政策中更加重视性别问题；更加重视环境保护；以及必须考虑市场自由化对乡村贫民的影响。

9 总干事满意地注意到对有关世界农村改革及乡村发展会议的机构间政策工作组给予的重视，这些工作组提供了独一无二的机构间机会，以便同关键的决策者进行讨论，并发挥了减轻贫困的倡导作用。他还指出，参加行政协调会乡村发展工作组的其他机构普遍支持继续保持和进一步加强有关世界农村改革及乡村发展会议的机构间政策工作组。

10 虽然总干事认为，总的来说，对联合国机构作为世界农村改革及乡村发展会议后续行动而开展的各项活动的分析是可以接受的，但他同意行政协调会工作组成员所表示的看法，即这项回顾本来可以通过对各机构在同世界农村改革及乡村发展会议有关的各项计划中开展的各种活动对减轻贫困所产生的影响进行更加透彻的分析而受益。同样，他喜欢更明确地说明各机构已在多大程度上完成该回顾第2章第8和第9段中提到的、世界农村改革及乡村发展会议行动计划特别要求它们完成的任务。

III 有关该回顾各项建议的意见

11 总干事基本上赞同该回顾第IX章中所提出的“90年代乡村发展日程”。他认为该日程对可能决定着乡村发展政策和计划今后的方向的趋势和问题进行了有益的分析。然而，他本来希望第IX章的内容同第VIII章的建议建立更明确的联系。总干事支持更加重视地方自力更生的建议，并赞同应通过以越来越致力于农业和乡村持续发展为特点的一项纲领来阐明世界农村改革及乡村发展会议所关心的事项，而这种农业和乡村持续发展又是以通过其自己的组织参加活动的乡村人民所采取的主动行动为基础的。他认为，旨在减轻贫困的乡村发展战略应包含下列要素：动员和开发人力资源；促进群众参与活动；使发展中国家建立足够的机构能力以及鼓励下放决策权。

12 总干事虽然基本上同意第IX章中所谈及的90年代的乡村发展日程，但他认为，如果该日程就具体的行动领域提出更加实质性的建议，本来还可得益。而且，该日程如想付诸实施，将需要更多地考虑不同的国家和区域间的情况差异。

13 该回顾在第VIII章中提出了一些建议。总干事注意到，这些建议旨在提高各机构为支持减轻贫困的活动而开展的工作计划的作用和质量，而且，这些建议是以该回顾第IV至第VII章中所提出的对80年代的经历进行的分析为基础的。虽然这些建议数量很多，使之难以进行评

论，但总干事能够接受其中大多数建议，并对其中一些建议提出了意见。这些意见列于下列各段。

14 关于同各机构本身的行动计划有关的建议（第VIII章第4至第8段），总干事基本上同意其内容，并将考虑在现有的资源限度内实行这些建议。在教育、培训和推广领域，总干事在赞同所提出的建议的重要性的同时，希望强调指出，本组织已经在同联合国其他机构交换文件和培训材料，制定了促进小农参加农业推广活动的方法，并且正在培训小型企业家和合作社以及其他乡村组织的成员。至于行政协调会工作组简报《乡村发展》每年至少应发行两期的建议，总干事想指出，由于粮农组织所面临的经费困难，只有其他机构象回顾小组所建议的那样分摊出版费用，才有可能实施这项建议。

15 总干事赞同就“为支持政府计划而开展的活动”提出的建议，特别是同性别问题、农业和乡村持续发展、人力资源开发和群众参与等活动有关的那些建议。他希望指出，粮农组织已经在这些领域中采取了行动。关于性别问题，粮农组织正在执行1989年大会所通过的妇女参与发展行动计划，而且，已经在议题13项下向大会提交了有关该计划执行情况的第二个进展报告。此外，还努力通过群众参与活动行动计划来进一步加强群众性参与活动，该行动计划已经由理事会在1991年6月进行了讨论，并将由大会在议题12项下进行审议和通过。该回顾还请求进一步澄清环境事项和请求在这一领域制定一项多学科方针。在这一方面，总干事想强调指出，1991年4月召开的粮农组织/荷兰农业和环境会议通过的《登博斯宣言和行动日程》对粮农组织在这一领域制定计划和开展活动提供了一个十分有益的基础。而且，大会将在议题7项下审议一项促进农业和乡村持续发展的国际合作计划纲要——作为对《登博斯宣言和行动日程》采取的一项后续行动。

16 关于各机构“为减轻贫困发挥倡导作用”的建议总的来说得到了总干事的支持。然而，他认为，各机构的作用应不仅仅局限于该回顾报告第VIII章第15段中所列出的那些活动，而应包括世界农村改革及乡村发展会议行动纲领所强调的更广泛的乡村发展问题。

17 总干事还支持有关“机构间合作”的大多数建议，特别是通过行政协调会乡村发展工作组的工作和通过有关世界农村改革及乡村发展会议的机构间政策工作组进行合作。他同意关于加强行政协调会工作组的建议，该工作组仍然是在农村改革及乡村发展方面开展机构间合作的主要论坛。已经通过促进各机构年度会议之间的联系和组织以城市为基础的团体以及特别通过在工作组会议上把更多的时间用于讨论实质性问题，如1991年5月在内罗毕召开的工作组第19次会议上所作的那样，开始实施有关建议。然而，总干事对要求召开更多的政府间区域磋商会和区域专家会议的建议的用处有一定的保留意见，因为这类会议目前的频率看来是适当的。不妨指出，对总干事的这些保留意见行政协调会乡村发展工作组也有同感（见附录B第67段）。

18 总干事满意地注意到该回顾报告如下的结论：有关世界农村改革及乡村发展会议的机

机构间工作组是提供政策咨询的一项重要手段，因为工作组提供了一个宝贵的机构间机会以便同关键的决策者进行讨论，并发挥减轻贫困的“倡导”作用。总干事赞同为提高世界农村改革及乡村发展会议的效益而提出的建议，即通过开展充分的筹备工作、确保工作组的人选适当、强调政策咨询和为后续行动提供足够的经费。然而，总干事认为将难以执行有关劝阻各国提出要求派遣政策回顾工作组申请的建议，如果各国有此愿望的话。

19 鉴于以往的经验，总干事对重新开展跨组织的计划分析的建议也有一定保留意见。参加行政协调会乡村发展工作组最近一次会议的各机构也有同样的保留意见（附录B）。

20 总干事期待听到大会就这一主题提出的意见和看法。总干事将根据这些看法和意见，视可以得到的经费情况，在作为行政协调会乡村发展工作组的其他机构的合作下对该回顾采取必要的后续行动。

联合国机构和乡村发展：
对世界农村改革及乡村发展会议后的十年的回顾及今后的日程

— 提交给粮农组织的报告 —

维杰·S·乌亚斯
英格里德·帕尔默
阿尔多·比翁多利洛

1991年5月

目 录

页 次

缩略语

执行提要

第I章：引 言

第一部分 背 景

第II章：世界农村改革及乡村发展会议：起源和行动纲领 — 概述

第III章：世界农村改革及乡村发展会议的假设和80年代的现实

第二部分 回 顾

第IV章：各机构本身的行动纲领

第V章：支持各政府计划的活动

第VI章：为减轻贫困发挥倡导作用

第VII章：乡村发展方面的机构间合作

第VIII章：总结：计划内容和活动规划方面的经验教训

第三部分 今后的方向

第IX章：90年代的乡村发展日程

附件I：回顾的范围

附件II：为回顾世界农村改革及乡村发展会议后续行动而要求

联合国机构和粮农组织有关司/单位说明的核查要点

附件III：对核查要点作出答复的联合国机构、

区域委员会和粮农组织办事处

附件IV：访问过联合国机构、区域委员会和国家以及接触过的关键人物

附件V：粮农组织实施世界农村改革及乡村发展会议行动纲领的战略、

计划和活动

编 略 语

ACC	行政协调委员会
ADG	助理总干事 (粮农组织)
AIT	亚洲技术研究所
ARRD	农村改革及乡村发展
CADRW	为处于不利地位的乡村妇女开展的村社行动
CARDNE	近东区域农村改革及乡村发展中心
CCP	商品问题委员会 (粮农组织)
CGIAR	国际农业研究磋商小组
CGIAR/TAC	国际农业研究磋商小组/技术咨询委员会
CIRDAFRICA	非洲乡村综合发展中心
CIRDAP	亚洲及太平洋区域乡村综合发展中心
COPA	跨组织计划分析
ECLAC	拉丁美洲及加勒比海区域经济委员会
ECOSOC	联合国经济及社会理事会
EDI	经济发展研究所
ESCAP	亚洲及太平洋区域经济及社会委员会
ESH	人力资源、机构和农村改革司 (粮农组织)
ESHW	妇女参加农业生产和乡村发展服务处 (粮农组织)
ESN	粮食政策和营养司 (粮农组织)
ESP	政策分析司 (粮农组织)
FAO	联合国粮食及农业组织
FODERUMA	乡村贫民发展基金
GATT	关税及贸易总协定
GNP	国民生产总值
HRD	人力资源开发
IC	投资中心 (粮农组织)
IDA	国际发展机构
IFAD	国际农业发展基金会
IGC	政府间商品小组
ILO	国际劳工局

IMF	国际货币基金组织
INSTRAW	国际提高妇女地位培训和研究所
ITC	国际贸易中心
JCGP	联合政策磋商小组
LAC	拉丁美洲及加勒比海
M and E	监测和评价
NARS	国家农业研究制度
NGO	非政府组织
NIC	新工业化国家
OECD	经济合作和发展组织
PP	群众参与活动
PPP	群众参与活动计划
RAPA	亚洲及太平洋区域办事处（粮农组织）
RD	乡村发展
SAL	机构调整贷款
SAP	机构调整计划
SARD	农业和乡村持续发展
SD	持续发展
SDA	调整的社会方面
SPWP	特别公共工程计划（国际劳工组织）
TA	技术援助
TC	技术合作
TCDC	发展中国家间的技术合作
UNCHS	联合国人类住区（生境）中心
UNCTAD	联合国贸易和发展会议
UNDP	联合国开发计划署
UNDTCD	联合国技术合作促进发展部
UNEP	联合国环境规划署
UNESCO	联合国教育、科学和文化组织
UNFPA	联合国人口活动基金
UNICEF	联合国儿童基金会
UNIDO	联合国工业发展组织

UNRISD	联合国社会发展研究所
WCARRD	世界农村改革及乡村发展会议
WFP	世界粮食计划署
WFS	妇女参加粮食系统
WHO	世界卫生组织
WID	妇女参与发展

执 行 提 要

1 1979年7月12—20日在罗马召开的世界农村改革及乡村发展会议，是联合国系统争取为减轻全世界的贫困而制定一项战略的工作的里程碑。该会议在另外两个重要方面也是独一无二的：它是审议同农村改革及乡村发展有关的问题的同类会议中最大而且代表性最广的一次集会，并就讨论的主题取得了接近一致的意见。在这一程度上，它代表了70年代后期有关农村改革及乡村发展的全世界的一致意见。

2 构成世界农村改革及乡村发展会议建议的基本原则是：(i) 增长是乡村发展的一个必要条件，但仅仅取得增长还不够；(ii) 任何乡村发展战略必需以建立自力更生的机构为基础；(iii) 对乡村发展活动的过程和结果给予同样的重视是重要的；(iv) 宏观政策还必须侧重减轻贫困的任务。

3 粮农组织指定的回顾组根据要求检查了该计划的内容和效益，并为今后在农村改革及乡村发展方面的工作提出了指导方针。（回顾的范围见附件V）。回顾组根据对它所编制的调查表作出的书面回答和在各机构总部进行的讨论，回顾了联合国各机构的工作计划。所作出的反映分成下列几类：(i) 各机构本身的工作计划，(ii) 为支持政府计划而开展的活动，(iii) 各机构在一些关键领域发挥的倡导作用以及(iv) 机构间合作。在这几大类中，回顾组采取了有选择的和向前看的方针。

4 在检查工作计划前，回顾组注意到，(a) 农村改革及乡村发展活动的成败主要取决于政府开展的活动，联合国机构主要发挥一种支持作用；(b) 外部的许多发展可能证明对进一步影响各机构的计划形式是重要的。

5 世界农村改革及乡村发展会议批准的计划能否成功取决于下列几种假设：(i) 各国一心一意地致力于实现一项侧重穷人的乡村发展计划的目标；(ii) 各机构有足够的能力和力量迎接新的挑战；(iii) 将通过贸易和发展援助从发达世界向发展中世界转移足够的资源；(iv) 决心努力限制人口增长和减缓人口对有限的农业资源的压力。联合国机构的世界农村改革及乡村发展行动纲领因这些关键的领域出现的不利的情况变化而受到了严重的损害。

6 回顾联合国各机构对实施世界农村改革及乡村发展会议行动纲领所作的贡献，首先是回顾它们所开展的促进活动，即它们通过研究、培训、监测和评价以及传递信息所发挥的催化作用。通过开展这些活动以及派遣政策工作组和召开各种磋商会，各机构为今后在国家一级开展支持活动奠定了基础。回顾组在4个大标题下检查了这些支持活动或实地计划：(i) 获得资源的手段和促进乡村非农业就业，(ii) 机构建设，(iii) 性别问题以及(iv) 环境和持续发展。

7 回顾组总的结论是，所有这些工作领域都受到了认真的重视，而且在可能衡量的范围内，总的来说都工作得很好。世界农村改革及乡村发展会议的行动纲领范围特别广泛，因而对

能够取得的成就自然会有一定限制。除了这一困难之外，还缺乏资源来完成一系列的任务，机构间协调工作还存在差距，对工作人员的技能也提出了新的要求。

8 各机构的计划中的主要差距涉及：

- 对穷人的各种生计情况作系统的了解以便将农业和非农业发展规划联系在一起；
- 提出机构保证，以便使群众性参与活动能够持久；
- 使性别问题同部门和宏观政策相联系；
- 超越纯粹的环境保护活动，而采取持续发展的方针，使乡村贫民认为环境保护活动是可以忍受的，甚至是可取的；
- 1979年无法预见的情况 — 市场自由化对减轻乡村贫困、非农业乡村就业和持续发展所产生的影响。

9 联合国各机构的倡导作用由回顾组在3个大标题下进行了讨论：(i)减少对不发达国家的贸易壁垒；(ii)鼓励发达国家提供资金和发展援助；(iii)促进发展中国家间的技术合作活动。本回顾提供了联合国各机构作为发展中国家的倡导者提供的几个技术和咨询服务事例。还指出了通过加强机构间合作提高倡导效率的潜在可能的事例。其中一个重要的事例是培训，尤其是发展中小出口商的企业能力的培训。但是，尚未挖掘的最大的潜力存在于发展中国家间的技术合作方面。

10 机构间合作的作用逐渐变得越来越重要，因为人们认识到农村改革及乡村发展问题之间的内在联系。目前，在行政协调会乡村发展工作组内已经有一个在这一过程中提供援助的论坛。可以举出很好的例子来说明乡村发展工作组是如何通过小组和工作组提供或传播知识的。它还有助于在成员之间分享信息。但是，成员机构可以开展更多的工作在其本机构内部传递有关其它机构开展的农业改革和乡村发展活动的信息。乡村发展工作组作为讨论乡村发展方面实质性问题的论坛的潜力也可以更加充分地加以利用。

11 回顾组不得不得出如下的结论，即有关世界农村改革及乡村发展会议的机构间政策工作组尽管有一些优点(例如同国家一级的关键决策人员联系以及对乡村发展的看法比较全面)，但是，工作组没有取得本来可能取得的效益。近来，政策工作组的职责范围更加具体，很可能是一种迹象，它表明正在日益针对各国各自的需要派遣工作组。然而，还需要更多地考虑国家的选择、工作组的筹备工作和组成以及后续行动。

12 在区域一级，也越来越注重具体问题。这一点反映在区域政府间磋商会和区域专家会议方面。由于对各区域特有的合作要求增加，对区域机构间磋商会的利用减少了，这是令人遗憾的。这将在机构间合作方面产生多大的空白，取决于一些机构的代表可能出席的政府间磋商

会和其它区域会议能够导致各机构联合开展多少后续行动。

13 资助机构和主要的有关机构都各自承担了大量的政策咨询任务。其中有关机构调整和乡村发展的任务数量激增。这意味着活动大量重叠以及可以想象，正在向各政府提供相互冲突的咨询。所以，有充分的理由对各机构的任务采取更加协调一致的方针。行动协调会乡村发展工作组为实现这种协调提供了一个潜在的论坛。需要在这一方面更加有力地利用该工作组潜在的作用。还应该在这一背景下考虑重新恢复跨组织计划分析的建议。

14 改进各机构选择干预活动和方式的工作存在着明显的可能性。可以通过采取如下的一系列步骤，更加有效地利用现有的有限的人力和物力资源为商定的乡村发展目标服务：(i) 详细制定各项主要计划的目标，并挑选那些各机构具有相对优势的目标；(ii) 探讨构成计划成分的不同种类的和各种干预工作（例如研究、培训、传递信息等等）；(iii) 估计不同的方式（如试点项目、磋商会、技术援助等等）是否适合完成这些任务；(iv) 监测开展的活动和利用中期进行纠正的机会。

15 在实现各机构所确定的目标方面，关键的因素是参加活动的工作人员。联合国机构的许多工作人员工作热情和思想敏锐，给回顾组留下了深刻印象。然而，回顾组也清楚，完全没有强调不断提高工作人员的技能。工作组坚决建议努力纠正这一状况。

16 提高工作人员的技能和对干预活动进行系统的规划和计划是重要的，当认识到90年代的农村改革和乡村发展任务将更加复杂和资源困境即使不进一步恶化也将同80年代一样严峻时，就很容易理解这一点。

17 在这10年初如同在70年代末那样，正在再次形成有关农村改革及乡村发展的全世界一致的意见。当前对面向穷人的乡村发展战略的认识的要素如下：(i) 减轻贫困涉及穷人取得福利和对发展作出有效的贡献必须具有的几种所有权；(ii) 指令经济或市场经济都不能独自提供所有的所有权；(iii) 资源筹集必须从依靠外部物质来源转移到发展中国家的人力、社会和政治资源上；(iv) 应充分认识开发人力资源对建立机构能力的重要性；(v) 应当承认，减轻乡村贫困的政治和社会过程是取得实际结果的一个重要决定因素；(vi) 权力下放对有效地进行有关的规划工作是重要的。

18 根据这些考虑，已经在回顾报告中为联合国系统在全球和区域两级采取行动提出了一个日程。

引 言

1.1 1988—89年期间，粮农组织进行了一次题为《粮农组织的目标、作用、重点和战略以及粮农组织的实地活动》的深入回顾。研究报告建议，应回顾过去10年中世界农村改革及乡村发展会议的后续行动的经历，以便决定粮农组织和联合国系统的其他机构能够开展何种活动，以便使世界农村改革及乡村发展会议行动纲领中那些至今仍然十分重要的事项恢复活力。还建议这种回顾应由外聘顾问和在行政协调会乡村发展工作组的其他成员的合作下进行。

1.2 在粮农组织的有关机构批准和赞同这些建议之后，总干事主动委托进行了这项回顾。这项回顾的结论将连同有关世界农村改革及乡村发展会议后续行动的第三个进展报告一并提交1991年11月召开的粮农组织大会下届会议。

1.3 外聘顾问小组在粮农组织和联合国其他机构的工作人员的积极合作下进行了这项回顾。行政协调会乡村发展工作组在1990年5月的会议上商定了这项回顾的范围（见附件I），这一范围也成了顾问的大致工作范围。考虑到时间和资源方面的限制以及这项任务的复杂性，回顾的方法和范围必须具有灵活性。

1.4 曾编制了一个不限制范围的调查表，包括一系列有关需要获得的具体资料的核查要点。（核查要点列作附件II）。这些调查表寄给了行政协调会乡村发展工作组的所有成员以及粮农组织的所有有关技术司。在调查表的说明中明确指出，“并不是所有的问题都是同每个机构/司相关的”。22个联合国机构和粮农组织的17个司/单位和5个区域办事处回答了这些核查要点。（回答了这些核查要点的机构的名单载于附件III）。这些回答在所涉及的范围和深度方面差异很大，它们是回顾报告的实际资料的主要来源。

1.5 回顾组曾有机会研究了每一份回答和由粮农组织秘书处编写的概要。回顾组于1990年9月中旬在粮农组织总部集合，并与主要机构的有关人员安排了一系列的会议。回顾组成员在粮农组织工作人员的陪同下走访了16个联合国机构和3个区域委员会。（与此有关的走访的机构和会见的官员名单载于附件IV）。他们还访问了7个国家：哥斯达黎加、厄瓜多尔、埃塞俄比亚、菲律宾和叙利亚以及孟加拉国和印度。其中头5个国家都接待过有关世界农村改革及乡村发展会议的机构间政策工作组，而孟加拉国是亚洲及太平洋区域乡村综合发展中心的所在国，它得到了世界农村改革及乡村发展会议后续行动计划项下提供的支持。进行这些访问以及对印度进行访问的目的是了解国家官员对联合国机构在实施世界农村改革及乡村发展会议行动纲领方面的作用的想法。

1.6 回顾组于11月初在罗马再次集合之后，又同粮农组织的有关专业人员召开了会议

(这些官员的名单列在附件IV中)。到12月中旬时,已经起草了一份草稿,并发给粮农组织的有关司。随后在必要的情况下,草稿吸取有关司提出的意见,然后,又于1991年3月把草稿发给行政协调会乡村发展工作组的成员。1991年4月,研究了工作组成员提出的意见以及粮农组织工作人员进一步提出的意见,并于1991年5月编写了正式手稿。

1.7 这是一项极其困难和艰巨的任务,鉴于以前没有对联合国机构在农村改革和乡村发展方面的作用进行过全面的回顾从而为回顾组提供指导,情况更是如此。有关世界农村改革及乡村发展会议的4个年度进展报告(其中头两个报告分别提交给1983年的和1987年的粮农组织大会),重点是回顾在国家一级实施世界农村改革及乡村发展会议纲领的情况。同样,个别的顾问也曾回顾了各机构特别是粮农组织同世界农村改革及乡村发展会议有关的计划的一些方面,但这是第一次对粮农组织和联合国其他机构完成其有关世界农村改革及乡村发展会议的任务的情况进行全面的回顾。外聘顾问在与粮农组织和联合国其他机构的工作人员的磋商下进行了这项回顾,并牢记行政协调会乡村发展工作组1990年5月的会议所商定的回顾的范围(见附件I)。这个文件也成了回顾的大致工作范围。认识到这项任务的性质以及时间和资源方面的制约因素,认为不可避免地要在该研究的方法和范围方面具有一些灵活性。

1.8 这项任务的艰巨性和复杂性反映在这样一个事实中,即世界农村改革及乡村发展会议共提出了近120条建议供各国采取行动,并提出了近40条建议供采取国际行动。为采取国际行动而提出的建议是专门向十几个联合国机构提出的。与此同时,世界农村改革及乡村发展会议的行动纲领又不是任何一个有关机构包括粮农组织需要完成的唯一任务,这些组织都不得不在开展其它许多活动的同时来实施这一纲领。因此,很难为本回顾的范围确定分界线。如采用传统的计划评价方法,这项回顾本来是不可能取得令人满意的结果的,至少在有限的时间范围内是不可能的。

1.9 回顾组开展了3个阶段的连续工作。首先,确定了世界农村改革及乡村发展会议行动纲领的基本方针。这些方针是:(i)强调增长及公平分配和群众参加活动,以便促进减轻乡村贫困的工作,(ii)强调机构建设,(iii)对发展过程给予重视以及(iv)承认宏观经济的重要性。

1.10 下一步,把各机构大致达到这些标准的工作计划集中分成四大类,即联合国机构本身的工作计划;为支持各政府计划开展的活动;为减轻贫困发挥的倡导作用以及乡村发展方面的机构间合作。

1.11 第三步,在各大类中,又选择了关键的主题以便进行深入的讨论和回顾。例如,在各机构本身的行动计划一类中,选择的主题是:(i)基础和应用研究;(ii)教育、培训和推广;(iii)监测和评价;(iv)传递信息和结论;以及(v)加强国家发展管理能力。同样,在讨论为支持各政府计划而开展的活动方面也选定了四个重要的主题,即(i)获得资源的手段和就业;(ii)

机构和人力资源开发；(iii)性别问题以及(iv)环境和持续发展。

1.12 在“倡导”方面，以及在讨论机构间合作时，也选定并审查了一些关键的事项。就倡导而言，对同下列方面有关的计划进行了仔细的审查：(i)减少贸易壁垒；(ii)促进资金流动以及(iii)促进发展中国家间的技术合作活动。就机构间合作而言，注意力集中在下列方面：(i)行政协调会乡村发展工作组；(ii)有关世界农村改革及乡村发展会议的机构间政策工作组以及(iii)机构间会议以及全球和区域磋商会。

1.13 总之，这些主题包括了联合国机构在农村改革和乡村发展领域的主要计划的活动的重点，使回顾组能够就这些活动的性质、质量和结果作出判断。

1.14 或许有必要在一开始就对本回顾涉及的不同的联合国机构的活动的相对范围作一些解释。读者可能发现，回顾较重视联合国粮食及农业组织的活动。部分原因是，至少这是经过选择的。粮农组织被指定为实施世界农村改革及乡村发展会议行动纲领的牵头机构，因此值得本回顾给予比较充分的重视。另外，随时可以从粮农组织得到比较多的资料也在一定程度上影响了本回顾的陈述方式。就其中有些机构而言，提供的资料很少，好在这样的机构并不多。

1.15 本回顾分成三个部分。在第一部分中，讨论了世界农村改革及乡村发展会议的起源和背景，强调了会议方针背后内含的假设，并简要地说明了随后出现的重要的情况变化，这些变化本来有可能影响为乡村贫民所开展的活动的质量和规模。第二部分回顾了联合国机构为在一些关键的领域实施世界农村改革及乡村发展会议所提出的建议而作出的努力。第三部分概述了回顾组所认为的90年代乡村发展方面的主要问题，并就未来的10年中通过农村改革和乡村发展来减轻贫困而作出的努力的方向提出了建议。

第 一 部 分

第 II 章

世界农村改革及乡村发展会议：起源和行动纲领一概述

粮农组织的倡议

2.1 于1979年7月12—20日在罗马召开的世界农村改革及乡村发展会议是联合国系统寻求缓解全球贫困状况的战略的一个里程碑。会议重申这样的信念：光靠经济增长这一条件来缓解贫困状况是不够的，要求各国政府和国际社会行动起来有效地实行一项帮助乡村穷人的宪章。会议要求联合国系统各专门机构和区域经济委员会通过发挥促进作用和倡导作用和向有关国家政府提供支持来带头执行这项方针。

2.2 但世界农村改革及乡村发展会议的起源早在1979年多年之前。从联大关于建立国际经济新秩序的宣言和行动纲领开始，各联合国机构在其各自活动领域中组织召开了一系列会议——制造世界舆论和为面向穷人的计划调集足够的资源。这些会议均以有关粮食、人口、就业、水资源、环境、住房、基本保健医疗等作为主题。因此它们均涉及了缓解贫困状况、消灭饥饿现象和提高穷人生活质量。世界农村改革及乡村发展会议是这些活动产生的最后结果。

2.3 对粮农组织来说这次会议意义更为重大。60年代中期以来一些研究表明发展中国家乡村部门贫困现象增多的趋势令人不安。这些研究查明，现有农村结构中的问题是阻碍乡村发展和缓解乡村贫困状况的一个主要因素。粮农组织于1966年召开了世界土地改革会议。而且它任命了一个特别委员会来调查农村结构问题。该委员会叫做农村改革特别委员会，在1971年提出了报告。委员会的结论是：农村结构存在缺陷和缺少人民参与是经济发展和特别是农业发展的两大障碍。粮农组织大会和理事会在随后的年份里详细讨论了这些问题，在1975年决定粮农组织应带头召开世界农村改革及乡村发展会议。因此在不到15年的期间里粮农组织第二次提请世界大家庭注意乡村地区进行结构改革的必要性。

1979年的一致意见

2.4 世界农村改革及乡村发展会议之所以了不起有两个重要原因。首先，它是为审议有关农村改革及乡村发展的问题而召开的同类会议中代表性最广泛的最大的一次集会。代表145个国家、22个联合国机构和专门机构和19个政府间机构的1400多名代表参加了该会议。第二，

世界农村改革及乡村发展会议的文件真正反映了70年代末期国际上对农村改革及乡村发展的一致意见。会议在原则宣言和行动纲领（又称作《农民宪章》）汇集了关于农村改革及乡村发展的各种思想，并就其讨论的问题提出了近乎一致的看法。

2.5 可以看出导致世界对乡村发展达成一致意见的重要因素，这种一致意见反映在该会议通过的行动纲领之中。这些因素是：

- (i) 增长是乡村发展的必需条件，但光是这个条件是不够的，乡村发展的主要目标应是满足乡村地区穷人的基本需要和提高其生活质量。如果不能自觉追求这个目标，不论增长率和“发展”水平如何，穷人将继续受到漠视。
- (ii) 乡村发展战略必须是持续战略。这意味着两个方面：战略必须立足于建立自立的机构，战略必须是多部门的（也就是说，缓解乡村贫困状况的行动纲领应包括增加收入的措施、公平分配资产的措施和提高乡村穷人生活质量的措施。）
- (iii) 因为重要的是要象重视发展成果一样重视发展进程，受益者必须参与规划、执行和评价乡村发展计划和政策。
- (iv) 乡村发展不能只以孤立的当地项目来开展，虽然这些项目也是重要的。面向穷人的乡村发展战略意味着有关国家政府的发展政策要面向这个目标。它对国际行动特别是对联合国系统也具有含义。

行动纲领和联合国系统

2.6 以上强调的原则充分反映在世界农村改革及乡村发展会议的行动纲领之中。这个纲领是全面的——一些评论者说它过于包罗万象了。它包括近120个国家行动建议和近40个国际行动建议。纲领确定了下列目标（这里分几大领域列出）：

- (i) 应使乡村穷人可以获得固定的农业生产要素，即土地、水资源和自然资源；
- (ii) 乡村穷人应可获得可变生产要素，即农业投入物、市场和服务；
- (iii) 应优先产生和推广适合于小农的技术；
- (iv) 应重视创造非农场就业机会；
- (v) 对人力资源开发（即教育、卫生、营养、培训和推广）应给予

应有的重视；

- (vi) 应使妇女能平等地参加发展活动；
- (vii) 发展应持续有利于环境；
- (viii) 乡村发展应由人民充分参与来推动，即通过非政府组织、生产者和劳动者的团体和合作社的积极参与；
- (ix) 宏观政策(即财政、价格、贸易和投资政策)应支持基层的乡村发展努力。

成员国保证向每隔一个两年召开一次的粮农组织大会报告其执行以上领域的政策和计划的进展情况。1981年的粮农组织大会要求成员国向1983年的粮农组织大会提交其首次报告，从而开始了四年一次的报告周期。

2.7 显然乡村发展的多数活动的重担应由成员国政府和人民来负。然而联合国组织，特别是粮农组织作为领头机构，在协助成员国政府实现上述目标方面要应发挥重要的作用。

2.8 更具体地说，要求粮农组织和联合国其他机构要执行下述任务：

- (i) 监测农村改革及乡村发展活动；特别是，制订监测和评价乡村发展的社会经济标准和方法，对这方面的国家政策进行定期审查，对农村改革及乡村发展资金量和流量进行研究。并通过信息分享活动使成员国政府了解乡村贫困的实际情况。
- (ii) 组织和促进社会经济和技术研究，特别包括加强当地的研究能力，促进发展中国家间的经验交流和分析活动，协助制订国家促进农村改革和乡村发展的经济政策。
- (iii) 增加农村改革及乡村发展各领域的技术援助，对有关农村改革及乡村发展的技术援助活动情况和进程，特别是世界农村改革及乡村发展会议行动纲领的实施情况进行定期审查和分析。
- (iv) 鼓励公共部门和私人部门对乡村发展进行投资，特别是对缓解贫困状况具有重大影响的项目和计划进行投资。

2.9 联合国机构还被赋以在国际舞台上发挥重要的倡导作用，以：

- 确保发展中国家可获得公平的条件和以合理的机会进入商品市场，并确保发展中国家的小生产者可获得公平的条件；

- 促进发展中国家间的经济合作和技术合作；
- 鼓励资金从发达国家流向发展中国家，这是符合总的经济和社会目标的。

2.10 联合国各机构能够用来实现这些目标的工具和方式包括：(i) 制订乡村发展的社会经济指示数，并在一些发展中国家使用这些指示数；(ii) 关于乡村贫困状况的全球、区域和国家三级的研究；(iii) 培训和机构建设；(iv) 定期监测乡村发展的各方面进展；(v) 讨论特定专题的圆桌会议；(vi) 机构间会议，其中最重要的是行政协调委员会乡村发展特设工作组及其下属机构的会议；(vii) 机构间世界农村改革及乡村发展会议后续政策工作组；(viii) 一些国家的人民参加的乡村发展项目。

2.11 行动纲领不仅得到这次大规模世界集会的赞同，而且后来还得到整个联合国系统的正式批准。联大讨论并赞同世界农村改革及乡村发展会议的建议（参看1979年11月19日的第A/RES/34/14号决议）。经社理事会也批准了行动纲领（参看1981年7月23日理事会第1981/185号决定），并要求粮农组织每四年编写一份题为《农村改革及乡村发展的回顾和分析》，供理事会审议。行政协调委员会乡村发展特设工作组于1980年同意将该会议行动纲领作为联合国系统在国家一级协调乡村发展的努力的基础。

2.12 粮农组织为了使其总部的各技术司和区域办事处作好准备，作出了某些机构安排并调整了各项计划。（请参看附件V）。在机构安排中最值得注意的是建立了部际乡村发展委员会，司际乡村发展工作组（以协助部际委员会）和6个特设分组来提供关于各种专题领域的指导方针和行动建议。

2.13 计划调整特别包括：

- 选定作为受益目标的乡村穷人；
- 制订有关机构、生产制和技术的新方针；
- 对工作人员进行关于世界农村改革及乡村发展会议原则的教育和培训；
- 与其他机构共同确定实施世界农村发展及乡村发展会议的工作指导方针的关键原则；
- 向粮农组织驻国家代表发出指示，以指导他们与成员国政府进行讨论。

2.14 在行动纲领被接受之后，粮农组织和联合国其他机构纷纷开展活动，特别是在会议

后的第一个四年度期间。派出工作组，组织磋商会、制订政策文件、确定社会经济指示数、研究项目。总的来说，热情很高，活动目标明确。

2.15 在以下页次里我们试图探究联合国系统的主要活动的性质和实质，看来已获得什么结果，从联合国机构在过去10年里在农村改革及乡村发展领域的经验中可得出什么教训。

2.16 目前可以作出两点评论。首先应当承认粮农组织协助成员国缓解乡村贫困状况的努力(或联合国其他机构为此作出的努力)有时可能被某个国家的内部的或其面临外部环境的其他情况所压倒。因此对粮农组织和其他机构所作努力的回顾不可能直接就谈及贫困状况减轻与否的程度。因此在本章的介绍以后，将对80年代中可能对各机构的活动已经产生了重大影响的情况作一简要回顾。

2.17 第二，如前所述，世界农村发展及乡村发展会议纲领或许过于包罗万象。几乎所有的乡村发展措施，有些甚至已超出乡村发展的范畴，都包括在纲领之中。为了使回顾报告更加具体，我们的努力集中于该会议行动纲领中委托给联合国机构的那些活动。有意地使回顾的范围不要过宽并具有选择性。只有这样一种方式才能在某种程度上表明在实现世界农村改革及乡村发展会议的目标方面作出的努力和取得的成果。

2.18 要审查的后续活动可以分为4大类：(i)构成联合国各机构正常或核心活动，并基本上是由各机构自行规划和执行的活动；(ii)主要是支持国家农村改革及乡村发展计划的实地活动；(iii)各机构在促进以加强农村改革及乡村发展计划为目标的贸易、援助或技术援助方面发挥的倡导作用。(iv)联合国机构为实现该会议的目标而采取的合作和联合行动。

2.19 将活动分类是为了便于进行审查工作而不是为了加以区别。

世界农村改革及乡村发展会议的假设与80年代的现实

3.1 从缓解乡村地区贫困状况和提高乡村居民的生活质量的主要目标来看，世界农村改革及乡村发展会议召开后的10年里呈现的是成就和失败交织的情景，但平衡结果是明显趋向消极方面。开发计划署的《人力资源开发报告》（1990年）指出了它称之为《人力资源开发状况表》的消极面和积极面。在积极成就中，它提到平均寿命期增加了，入学率有增长（女孩入学增长率高于男孩入学增长率），发展中国家的人均收入每年增长3%，更多的人可获得卫生服务和安全饮水，儿童死亡率减少一半，卫生设施得到改善的人数增加很多，人均日卡路里供应量大大增加。然而有两个令人不安的因素会导致作出较清醒的评估。

3.2 首先这些社会经济指示数的“平均”水平掩盖了一些极不公平的现象，而后者掩饰了大量居民在这些指示数所反映的各种基本物品和服务方面受到严重剥夺。在经济发生实际衰退的发展中区域里，这种情况恶化的影响极大部分落到穷人身上。在按人均国民生产总值增长率判断总的情况有所改善的其他地区，穷人并没有得到相应比例的收益。如因人力资源开发的关键变数的平均增长而感到满足，而不同时研究分布格局，那就错了。后者的情况并没有多少令人满意的地方。

3.3 第二个令人不安的因素是一方面任务艰巨，另一方面取得成就的速度缓慢。不论是卫生、营养、教育或生境，即使发展速度保持着过去10年到15年所达到的增长率，可能还需要40—50年才能为发达中国家的所有家庭提供这些基本服务。

3.4 世界农村改革及乡村发展会议的重点是使世界穷人可获得生产资源、市场和技能，其目标是加速缓解贫困状况的步伐。结果社会进步指示数所表明的缓解贫困状况的步伐在80年代并不比70年代快多少。实际上，80年代被普遍说成是“穷人失去的10年”，这种说法是正确的。关于世界农村改革及乡村发展会议后续活动的两个进展情况报告（分别为1980—83年和1983—87年期间的）以充分的支持证据说明了这一点。为什么竟然会发生这种情况呢？为什么一个得到国际论坛可能最广泛的支持的行动纲领不能在基层兑现呢？

3.5 重要的是要理解80年代发生的社会经济情况，并用这些情况与世界农村改革及乡村发展会议的全面和宏伟计划的签署国所作的或明或暗的假设进行比较。这可能有助于对联合国机构在支持该会议的行动纲领方面取得的成就进行更现实的评审。预测该会议赞同的纲领会成功是以若干假设为条件的，如(i)各国一心一意致力于实现面向穷人的乡村发展计划的目标，(ii)各机构有足够的力量对新挑战作出反应，(iii)发达国家会通过贸易和开发援助向发展中国家转让足够的资源，(iv)决心努力遏制人口增长以便缓解或至少不加剧人口对有限农业资源

的压力。联合国机构的行动纲领受到这些相互有关的领域的发展情况的严重损害。第一个假设在关于该会议后续活动的第三次进展报告中有所涉及。第二个假设的重要性反映在第IV和V章述说的各机构活动中。虽然对这两个假定已有大量涉及,但其总的內容还会给90年代机构发展的议程留下大量内容。在本章中我们将简要回顾后两个假设的情况并研究其对行动纲领的主要重点和方向的影响,特别是对影响到国际机构在乡村发展中发挥职能的那些方面。

80年代的背景环境

3.6 因为国际机构在80年代中的职能发挥受到国际经济环境存在的不利情况的如此严重影响,所以这里需要指出80年代损害国际支持的那些情况,特别是严重削弱发展中国家进入国际市场和获得外部发展资金的机会的那些情况。

3.7 在从70年代的虽不均衡,但是快速增长(对发展中国家来说更是如此的环境)突然转变为80年代初出现的大幅度衰退的经济环境,在此情况下,这些支持性行动比以往任何时候都更为需要。

3.8 发达国家在石油价格第二次大幅度上涨后经济大幅度滑坡不可避免地对发展中国家产生影响。这种影响表现在若干方面:世界经济增长率下降使工业国的保护主义抬头,从而加剧了商品市场的制约因素;发展中国家的贸易比价下跌和世界的高利率使外债的还本付息费用增加。最后商业银行的贷款水平变得微不足道,同时外部发展资金减少。

3.9 对多数发展中国家来说结果是严重得多的内外失调。80年代里债务情况达到危机水平,拉丁美洲及加勒比海区域的外债还本付息额占年出口收入的40%以上,非洲区域则超过20%。虽然经过多年的经济调整和重新安排债务,这两个区域的许多国家稳定其帐户的可能性进一步减少。亚洲作为一个整体所受影响要小得多。在80年代初期的危机后不久发达国家与发展中国家间和后者的一些地区间的经济情况产生了新的两极分化。发达国家的增长率等于或超过了70年代的水平。而在发展中国家方面,虽然亚洲取得大幅度增长(主要原因是东亚和东南亚新兴工业国家,中国和印度的成功),而非洲和拉丁美洲的许多国家的发展按多数公认的指示数来看却倒退了。

3.10 在贸易方面,虽然发展中国家参加世界农产品贸易的份额在减少,但它们仍然依赖农产品出口作为获得其外汇收入的主要来源。虽然工业国家在许多论坛里不断作出承诺要减少保护主义,实际上并没有采取行动来增加发展中国家农产品进入市场的机会。同时发展中国家的农产品比值在不断恶化,1988年的比值平均比1979/81年的比值低20%。

3.11 80年代的财政环境的情况使发展中国家的发展资金愈来愈短缺。在多边方面,对结构调整贷款所附加的非常严格和复杂的条件不仅限制了外部贷款的总额和支付方式,而且还大

大减少了国内资金的供应量。

3.12 在双边方面，正如粮农组织最近的一本出版物中提到的那样，虽然一些捐助国作出一些令人难忘的贡献，但由于援助附有条件，发展援助的作用也是有限的。

3.13 由于受外部资金供应量不利影响的这些因素，主要是由于80年代国际开发协会的农业贷款额减少，发展中国家更多地依赖双边援助和非优惠资金。优惠农业资金的绝对值没有增长，加上非优惠资金流量的相应增长已使近年来官方援助的条件更加苛刻，这使乡村发展成为一项更加艰难的任务，使国际机构的工作更为困难。这种变化之大的一个例子是优惠资金在多边承诺总额所占份额从1979/80年度的54%锐减到1985/86年度的38%。

3.14 粮农组织和经合发组织关于按用途分列的1974—79年和1980—86年期间的资金承诺资料证实：多边来源的非优惠资金流量的重要性相应增加，这又对执行乡村发展计划的那些国家造成了外部援助的“费用增加”。此外这些资料还表明，出现了一种新式的外部对农业和与农业有关的发展的支持，这种支持具有下述明显特点：

- i) 资金的最终目标已从支持一些作物和畜牧的具体领域的活动转向支持区域发展和土地垦殖的更广泛领域
- ii) 农业服务，特别是乡村贷款目前依赖非优惠资金的严重程度要比10年前大得多。这种情况的直接含义是向农民提供的贷款和其他基本服务的费用增加。贷款费用增加特别影响到进行调整的国家的农业生产者，这些国家还取消了对小农的补贴贷款。同样也特别影响乡村基础设施，其中非优惠资金在承诺总额中的份额已从7%增加到11%。
- iii) 对与投入物制造业和农用工业有关的活动的援助已大幅度减少。同时由于对援助附有条件，对发展中国家的投入物供应量在援助总量中所占百分比份额在1974/79年至80年中期期间已增加一倍。有大量以经验为根据的证据表明：附有条件的援助使项目的进口成分的费用增加（特别是在拖拉机、喷灌机和肥料方面）。另一方面，随后对与农业有关的工业的支援减少使农业部门，特别是小规模生产部门变得更加脆弱。
- iv) 流向农业技术合作流量总额的年增长率已从1974—79年的6.4%减少到1980—86年的0.3%。有关直接的技术合作赠款和贷款流量也出现同类的趋势（从3.9%减少到0.4%），但资金赠款和贷款中的技术合作成分的减少幅度大得多（从13.4%减少到-0.1%）。

3.15 在遇到外部环境方面的困难的同时，许多发展中国家为消除长久存在的结构失调而进行的特别严厉的调整工作已加剧了总的财政紧张状况，损害了它们满足自己投资需要的能力。

3.16 在积极方面，我们必须考虑全世界有一种在没有对抗的总环境中发展发达国家与发展中国家间的更富有合作性的关系的政治愿望。

3.17 那么这就是联合国各机构实施其计划的背景。

对各机构职能发挥的影响

3.18 这些宏观方面的情况为粮农组织及联合国系统在其关于缓解贫困状况和乡村发展方面的工作既提出了挑战，也提供了机会。大量成员国资源匮乏加剧了提供对应基金的问题并危及到一些项目和计划。更重要的是为跟上关于国家作用的思想趋势，各机构不得不去适应与缩减的，在不少情况下，是与士气低落的官僚机构共同工作。

3.19 对各机构的各种职能的相对重视程度也有变化。在经历结构改革的国家里，大量削减公共开支意味着对不同阶层的人民有着不同的影响。粮农组织和联合国其他机构负起了确定“得利者”和“失利者”的任务。多数机构不仅进行这项确定工作，而且在提出战略性的预算削减的同时还提出限制条件，以防止对穷人造成不应有的困难并确保提供最低限度的基本服务。要求各机构提供制订宏观政策的支持和各机构需要这方面的专门知识，就是这种情况变化的一个例子。

人口、环境和技术趋势的影响

3.20 国际和国家政策环境使乡村发展任务增添了新的方面。还有一些更持久的长期趋势影响到各国政府和国际机构的政策和计划。其中最重要的是发展中国家的人口增长率居高不下。除东亚之外，没有任何发展中地区能成功地使80年代的人口增长率显著降低。增长率居高不下在非洲地区特别明显，其年人口增长率已达到大约3%。

3.21 除了一些国家存在人口增长率高的问题之外，还有一些国家面临着过去人口增长率高对年龄结构和人口区域分布产生的影响。在分析亚洲和拉丁美洲若干国家与人口和乡村贫困状况有关问题时应考虑年龄结构对劳动力、卫生和教育服务的影响和对乡村基础设施的需求。在人口教育和妇女问题方面，重要的是要强调在赤贫的社会组织里要获得计划生育信息和服务是特别困难的。农民村社里的贫穷男女所受教育水平低，通常不会像在城市地区那样可获得适当的计划生育信息、教育和服务。正如联合国人口活动基金会在《1990年世界人口状况》中指出的那样：“穷人无法对这些重要的微妙问题作出选择”。

3.22 不仅在亚洲地区的人口稠密的国家里，而且在所谓有大量土地的非洲和拉丁美洲地区都到达了“农业边界”的极限。所有这样的情况都导致在边际土地上和更脆弱的生态系统中进行耕作而带来各种风险。海洋渔业和内陆水域渔业也受到类似的压力，造成个体渔民收入减少，社会冲突增加，在有些情况下造成鱼类资源不可逆转地大量减少。已认识到有必要进行更周密的思考和采取集体行动。有理由认为，联合国技术机构将率先行动，首先理解环境退化的威胁然后再来对付这一威胁。

3.23 在80年代中普遍认为：赤贫、人口迅速增长和环境退化在多数发展中国家的乡村地区是相互加剧的。实际上，在人口迅速增长加剧乡村贫困状况情况下，为求生存的应急行动代替了正确的农作方法，损害了环境并危及乡村和农业持续发展的前景。

3.24 毁林是发展中国家环境退化的最重要、最普遍的表现。扩大可耕地面积、薪材需求量增加，在一些情况下侵占林地用于兴建工业区和城区，这些现象对林地产生了严重的不利影响。国际社会的注意力很快集中到寻求制止这种破坏的方法和手段上，这种破坏正影响着全体人民，特别是穷人的生计和生活质量。在国际机构的行动议程上，保护和扩大森林面积已逐步占有更重要的地位。此外，对放慢毁林速度和以持续方式一经济上和环境上一管理热带森林的兴趣在日益增长。同时正在对林业进行使乡村人民成为参加者和受益者的重要转变。

3.25 人口对土地的压力和土地占有单位的缩小——和小农数量日益增多——对从事乡村发展的机构还有一些其他重大含义。

3.26 首先，它意味着产生和推广适合于小农的技术。以高产品种为中心的技术曾在60年代中期至70年代中期在发展中国家的某些——特别是在水源充足、灌溉便利的地区，引起了“绿色革命”，但就是在这些地区也正在失去势头。对雨育地区和其他“困难”地区来说，尚待发展一种中等规模的技术。这是对粮农组织，国际农业研究磋商小组系统和国家农业研究系统的一项明确的和持久的挑战。这方面未获得足够的成功在很大程度上说明了发展中地区的一些地方的乡村贫困现象的持久性。

3.27 第二，可耕地日益匮乏及由此而造成的土地的商业价值提高对国际机构鼓励和支持的农村改革计划产生了深远的影响。交出价值逐渐提高的土地所作的牺牲更大，因而没收多余土地进行重新分配的任务也更为困难。如要对没收土地进行补偿，对有关地主要按接近土地的市场价格进行补偿已极其困难。必须采用关于获得土地和保证使用权的新思路。

3.28 第三个含义是对土地登记和确定所有权的需求日益增长。总的趋势是80年代集体化和集团化普遍解体。土地登记和确定所有权是这种趋势的表现。可耕地价值增长和使用土地作为贷款担保物是需要确定个人所有权的另一重要原因。诸如粮农组织等的国际机构收到的关于“调查和确定”活动的要求多于关于土地改革计划方面的援助要求。

3.29 在这段时期内还日益明显看出，发展中国家乡村人口的增长不可能仅由农业来吸收，

即使把农业可能集约化考虑在内也罢。为了确保大量乡村居民获得足够的生计，必须使非农场乡村就业机会的增长步伐大大快于10年前的情况。粮农组织在其出版物《二十世纪末的农业》和国际劳工组织在其若干《就业情况报告》中已充分阐明这一点。然而对权力下放的非农场活动的战略并未作过明确的思考——更谈不到试验了。因此除了重申日本在其工业化早期的经验或台湾和南朝鲜在较晚年份的经验之外，无法提供以经验为基础的指导方针。在发展中国家的乡村地区职业多样化的必要性日益增长再一次要求采用一种不同的战略思想和创新的援助方式。

3.30 该会议的行动纲领的根本原则，如关心缓解贫困状况，妇女参与发展、人民参与和人民机构发展等，在80年代里仍然象会议召开之时那样有效。然而国际经济环境和国家增长战略的广泛的变化加上日益恶化的自然资源情况给老问题增加了新的方面。联合国系统的机构面临的任务是协助有关的国家计划来处理这些问题（作法是通过调整其计划，使其更有针对性和更有效）和更有计划地在国际论坛中发挥其对发展中国家的倡导作用。它们如何单独和相互合作来执行这些任务，这将在本回顾报告的下一部分进行研究。

第 二 部 分

第 IV 章

各机构自己的行动纲领

序 言

4.1 要对联合国机构对实施世界农村改革及乡村发展会议行动纲领的贡献进行回顾必须首先回顾它们的促进活动。《农民宪章》呼吁它们通过研究、培训、监测、评价和传播信息活动发挥催化作用，来进行促进活动。这些活动加上派出政策工作组和举办各种磋商会将使各机构能够为支持该会议的原则其后在国家一级采取支持活动奠定基础。粮农组织作为乡村发展的领头机构的反应将是极其重要的。其他机构在其对审查小组的答复中会说它们并没有有意识地进行该会议的后续活动，它们发现该会议的目标就是它们自己的目标。当然各机构不能将活动强加于各成员国。尽管如此各机构在实际促进该会议方面所作的基础工作的质量肯定会影响到各国对有关活动思想的接受程度。

4.2 1979年的世界会议呼吁粮农组织总干事调整、扩大和加强粮农组织促进该会议行动纲领的活动。为达到这个目的粮农组织正常计划的乡村发展计划预算拨款从1978/79年的1 200万美元增加到1982/83年的2 100万美元。捐助国对粮农组织正常计划的捐助增加1 500万美元，以用于下列近期目标：

- 更普遍地开展国家发展活动，
- 为制订由多边机构支持的消灭贫困现象的乡村发展投资项目铺平道路，
- 帮助捐助国选定根除贫困现象的计划和项目。

4.3 这些资金大部分被作为粮农组织负责该会议后续活动的联络机构的人力资源和机构及农村改革司用来进行一般性的各种促进活动。余下的资金用于派出大量的工作组和召开大量磋商会和专家会议，其中许多会议在第IV章中提及。在1983年用完预算外资金之后，不得不依靠正常的正常计划和实地计划的预算来保持势头。

4.4 结果，这些为实际实施的实地计划所作的基本准备工作和其他机构进行的类似活动数量增多、范围扩大，常常为实质性的实地计划活动打下基础。例如，许多最初的培训活动被

改变为各种技术援助。各机构本身日益增多的知识成为一般项目制订和政策咨询的投入。简直无法确定该会议后的催化努力结束和新形式的支持性实地计划开始的时间分界线。这意味着不易划分要利用那些活动来写第IV章和第V章。

4.5 在这里，即第IV章中按该会议行动纲领的描述对机构促进活动的初步划分提供了以下5节的主题。然而加强国家发展管理能力在第V章中叙述。

I

基础研究和面向行动的研究

4.6 在世界会议后的几年里，粮农组织制订了一项广泛的研究计划，以增加关于农村改革和乡村发展的知识和向成员国提供最新资料。该会议的这项核心研究量很大。研究题目表明这是为了为缓解贫困战略奠定信息基础。至少已有19个乡村贫困状况和缓解乡村贫困状况的计划。深入国别研究报告，其中许多研究是为了帮助研究能力薄弱的国家了解贫困状况。一些主要综合出版物已使这些研究的实用性增加。所进行的其他研究多数与确定关于乡村贫困动态情况（如何产生、如何变化）的一些知识（虽然不多）密切相关。这些研究包括关于无地情况、土地占有制和畜牧业的研究计划。这一系列研究在经过10年之后仍在进行，因为要理解的情况种类繁多。近年来其他机构也发表大量关于缓解贫困状况的研究报告。不妨特别提一下世界银行的《1990年世界发展报告》和开发计划署的《人力资源开发报告》。

4.7 在这一批农村研究报告中，研究题目本身并没有表明80年代期间重点有变化。然而粮农组织和若干其他机构关于土地所有制的研究愈来愈多地受到公共土地私有化趋势的影响。而且粮农组织和国际劳工组织最近对前中央计划国家的土地分配的变化发生兴趣。看来联合国系统当前关于土地问题的许多研究计划都集中于现行土地所有制关系的改革而不是集中于土地再分配。因此看来关于土地问题的研究已受到农村战略变化的影响。应特别提一下最近开始从性别角度来研究土地问题。世界银行有两个利用收集的同样资料的项目，一个项目是一般研究非洲撒哈拉以南地区的土地所有权，另一个项目是更具体研究非洲撒哈拉以南地区与妇女有关的土地所有权问题。粮农组织各单位间的合作已产生了一些关于亚洲妇女和土地所有权研究的报告和一个关于拉丁美洲情况的同类研究报告，国际劳工组织刚开始进行了若干地区的一些国别专题研究。但迄今尚无关于设计妇女土地所有权政策可依据的适当信息库。

4.8 因为粮农组织的技术部门的多数研究是通过实地的探索性试验项目进行的，要看出世界农村改革及乡村发展会议的影响就必须看这些项目是怎么进行的。从作为确定缓解贫困状况的工具或增加穷人获得资源的机会来看，会议的影响在80年代初期还不太明显。自那时以来，

改变为各种技术援助。各机构本身日益增多的知识成为一般项目制订和政策咨询的投入。简直无法确定该会议后的催化努力结束和新形式的支持性实地计划开始的时间分界线。这意味着不易划分要利用那些活动来写第IV章和第V章。

4.5 在这里，即第IV章中按该会议行动纲领的描述对机构促进活动的初步划分提供了以下5节的主题。然而加强国家发展管理能力在第V章中叙述。

I

基础研究和面向行动的研究

4.6 在世界会议后的几年里，粮农组织制订了一项广泛的研究计划，以增加关于农村改革和乡村发展的知识和向成员国提供最新资料。该会议的这项核心研究量很大。研究题目表明这是为了为缓解贫困战略奠定信息基础。至少已有19个乡村贫困状况和缓解乡村贫困状况的计划。深入国别研究报告，其中许多研究是为了帮助研究能力薄弱的国家了解贫困状况的概况。一些主要综合出版物已使这些研究的实用性增加。所进行的其他研究多数与确定关于乡村贫困动态情况（如何产生、如何变化）的一些知识（虽然不多）密切相关。这些研究包括关于无地情况、土地占有制和畜牧业的研究计划。这一系列研究在经过10年之后仍在进行，因为要理解的情况种类繁多。近年来其他机构也发表大量关于缓解贫困状况的研究报告。不妨特别提一下世界银行的《1990年世界发展报告》和开发计划署的《人力资源开发报告》。

4.7 在这一批农村研究报告中，研究题目本身并没有表明80年代期间重点有变化。然而粮农组织和若干其他机构关于土地所有制的研究愈来愈多地受到公共土地私有化趋势的影响。而且粮农组织和国际劳工组织最近对前中央计划国家的土地分配的变化发生兴趣。看来联合国系统当前关于土地问题的许多研究计划都集中于现行土地所有制关系的改革而不是集中于土地再分配。因此看来关于土地问题的研究已受到农村战略变化的影响。应特别提一下最近开始从性别角度来研究土地问题。世界银行有两个利用收集的同样资料的项目，一个项目是一般研究非洲撒哈拉以南地区的土地所有权，另一个项目是更具体研究非洲撒哈拉以南地区与妇女有关的土地所有权问题。粮农组织各单位间的合作已产生了一些关于亚洲妇女和土地所有权研究的报告和一个关于拉丁美洲情况的同类研究报告，国际劳工组织刚开始进行了若干地区的一些国别专题研究。但迄今尚无关于设计妇女土地所有权政策可依据的适当信息库。

4.8 因为粮农组织的技术部门进行的多数研究是通过实地的探索性试验项目，要看出世界农村改革及乡村发展会议的影响就必须看这些项目是怎么进行的。从作为确定缓解贫困状况的工具或增加穷人获得资源的机会来看，会议的影响在80年代初期还不太明显。自那时以来，

以小农或处境不利的阶层为受益目标的试验项目有加速发展的趋势。而且粮农组织目前对会议的认识程度已经很高，几乎总是作出努力采用人民参与方式和审查项目设计的性别含义。这方面的一个重要手段是发展支持宣传处的研究提供的，由于这种研究，已制订了关于各种媒介和方法的指导方针和手册，还有视听培训材料。

4.9 在一些情况下各机构面向行动的研究已受到服务私有化趋势的影响，这表明已认识到协助小农和妇女与面向市场的机构建立有效联系的重要性不断增加。粮农组织已委托编写一份关于公共和私营经纪人在农业部门中的作用的文件。工发组织一直在技术合作活动的框架内进行实际研究，以期加强乡村经济与制造业部门的联系。虽然鉴于可能愈来愈迫切需要进行关于增加穷人进入市场机会的研究，已强烈表示。希望多得多地进行这种研究，但在1990年这种研究仍处于初期阶段。与可能进行的关于进入市场机会的研究不同，联合国社会发展研究所和国际劳工组织正在调查因价格调整和市场自由化的影响市场在已实际上如何变化，谁是得益者，谁是失利者。由于理解现实情况可能成为设计使穷人受益的试验项目的有价值投入，看来各机构正在相互补充其研究。尽管如此，在经济调整期间改造市场的专题非常重要，各机构特别是粮农组织，必须要给予更多注意。

4.10 没有进行大量关于小农技术的研究。过去多数国际和国家研究机构都集中力量研究：怎样提高作物的产量，怎样使其更好地适应不同农业生态环境和怎样增加对病虫害或不利土壤条件的抗力。根据粮农组织的农作制发展计划已进行了关于作物轮作和作物栽培和畜牧结合制的一些研究工作，并以整体方式监视农户的社会经济状况。农发基金正在选定利用最少购买投入的小农技术。但据说这是因为调整政策增加了投入费用。农发基金正在研究环境保护和持续发展的技术，因其重点是处境不利的阶层，所以应当研究小农的备选方案。粮农组织亚太区域办事处正采用另一种方式。亚太区域办事处力图通过更细致地研究新技术对农民生计更多方面的含义来解释为什么该区域有许多地点在最近几十年里没有采用新技术。

4.11 关于小农技术的研究数量很少的原因之一看来是：注意力愈来愈集中在研究为什么小农不采用已有的技术。这是否是技术交付系统的支持服务的过失？这个问题应由增加获得可变投入和服务的机会的许多试验项目来回答。但即使如此，在会议后的时期里农业技术研究人员的责任是寻求适当技术来满足小农在现实社会经济世界中的具体要求。然而未采用已有技术还有其他原因。粮农组织林业部已认识到了解当地知识和技术的重要性，并采用人民参与方式来了解当地的动机。

4.12 农村改革及乡村发展会议高度重视持续发展。此领域以研究为基础的知识量目前正在增多。粮农组织环境和能源计划协调中心汇集了关于持续农业和乡村发展的各个方面的文件，并在最近完成了行动战略和议程的建议草案（参看第V章）。国际劳工组织在1990年开始实施一项类似的确定概念和定义的研究计划。环境规划署与非洲各国政府合作开始实施一项创新计

划，即非洲部长级环境会议，目标是非洲的环境保护、缓解贫困状况和一般经济社会发展。拉丁美洲和亚洲也在着手实施这类计划。环境规划署对发展中国家的咨询服务包括环境行动计划、国家保护战略、防治沙漠化的行动计划和国家土壤政策。国际农业研究磋商小组技术咨询委员会已出版了对实际问题和社会经济问题的综合研究报告，题目是《持续农业生产：对国际农业研究的含义》。一些机构，包括世界银行和开发计划署已作出一些努力通过利用其主要的年度回顾出版物中的特别主题章来讨论可持续发展的概念确定问题。

4.13 许多国际机构最近一直在共同努力来更明确地确定可持续发展的定义，讨论持续发展是否必然会损害增长和公平分配的问题以及农业技术的选择与自然资源管理的关系。为在1991年4月中由粮农组织和荷兰联合召开的会议准备的文件不仅应为研究，而且希望也为行动议程确定明确的指导方针。对联合国系统作为一个整体说来，即将于1992年在巴西召开的联合国环境与发展会议可能成为一个重要的里程碑。

I I

教育、培训和推广

各机构的工作人员培训：

4.14 在世界会议之后急需要做的优先事项是教育粮农组织的工作人员了解会议的内容及其对各部活动的含义。提供阅读材料的培训计划（“关于乡村发展的后续讨论会”）是用正常计划的额外资金进行的首批基本准备活动之一。各技术司共有150名专题专家（即大约为总部非行政的专业人员的20%）通过了这些培训班。虽然很难评估这次培训的效果（因为存在对提高认识的其他因素），但无可置疑已作出一次重大努力来使整个组织注意该会议。

4.15 在过去几年里各机构相继开始进行关于妇女问题的内部培训。该会议没有任何其他实质性专题成为如此众多的工作人员培训的重点。在主要机构中，世界银行和开发计划署已率先对其大部分工作人员进行培训。粮农组织通过特定的研讨会开始对工作人员进行关于妇女问题的培训，世界粮食计划署和农发基金将妇女问题列入其工作人员的一般培训中已有一段时间。但国际劳工组织和工发组织仍处在计划阶段。然而，除了一些例外外，特别是粮农组织的林业部，看来关于加强对妇女问题的认识的文献普遍不足。作为联合国系统关于妇女问题的多数培训的基础的专题研究还需要用综合程度更高的材料和指导方针来补充。

4.16 还很少对其工作人员进行关于持续发展问题的培训，但环境规划署已经编写了关于对环境问题的经济分析的培训讲习班材料，而且粮农组织在1989年组织了两期关于环境影响评

估的内部讨论会。

其他活动：

4.17 联合国教科文组织是教育方面的领头机构。该组织过去10年的行动的主要重点之一是促进初等教育的发展和复兴及完全消灭文盲，特别是在乡村地区。其工作是使教育与乡村环境、社会态度和生产需要相结合。特别注意乡村妇女的需要，作法是举办培训班、进修班和讨论会，旨在提高妇女的地位，使她们能参与和符合于国家生活的各个方面。还为各种目标受益阶层组织了培训班，以培养其技术技能。各区域委员会在编写小农、妇女、政策分析人员、计划人员等的这类培训课程方面处于最前列。

4.18 各机构和区域委员会举办区域和国家两级的获取技能的培训班，以提高官员、非政府组织和团体代表的规划和执行能力。领头机构之外的其他机构的培训即使未直接受到该会议的影响，也肯定会包括该会议的一些重点。培训中使用的许多材料来自技术研究和试验项目，因此也来自各机构本身的催化活动。

4.19 通过与成员国政府的讨论，各机构有效地开展了关于该会议密切关注的专题的培训。而且，其中的一些活动，如对当地和地区一级的卫生、防护和环境官员的培训，还将该会议的目标和最近的权力下放趋势结合起来。对通过培训加强私人部门来促进乡村发展的兴趣也在增长。例如，工发组织已认识到结构调整的影响，培训私人部门的银行家和“资源占有者”来评估新条件下的投资建议。

4.20 特别令人感兴趣的是编写了符合该会议重点的新的培训材料。发生明显变化的有三个方面。

4.21 第一个方面是将(i)试验了各种人民参加方式的试验项目的结果，(ii)技术文件和综合研究报告正文的部分内容编入学院、大学、推广组织、非政府组织等的教学材料。正规和非正规培训的情况都是如此。这些材料的使用促进了多专业培训的趋势。粮农组织在评价其1987年的正常计划培训活动（参加人数是7.3万人）时注意到在这种技术传授方式中对社会经济专题更加重视。

4.22 第二项革新也是新近的革新是根据1979年以来在推广人员和当地级的促进人员的作用方面所看到的变化修改了课程。例如这是粮农组织于1989年组织的全球农业推广磋商会的专题。对妇女经济作用的兴趣增加导致了作出将家政学的某些部分以创新方式列入农业推广主流材料的努力。另一个事例是市场自由化趋势的影响促进了对与小农共同工作的农业推广人员进行“市场培训”。最近粮农组织还为非政府组织编写了关于可持续发展的材料。

4.23 第三个变化方面更严格来说是与基层人员的教育和培训方式有关。各机构都反复强

调：如果要使参与方式获得成功，培训材料就应对乡村村社具有意义。这包括要翻译成当地语言和编入当地的知识。已经开始进行这些改变；例如在关于销售、信贷和安置计划的教育和培训材料中，特别值得注意的是粮农组织开发支持宣传处的工作，该处的培训项目和其他实地项目已经为乡村居民更多参与评估和管理自己的情况敞开了门户。

4.24 关于这些变化的一些背景影响也许要归因于筹资机构、开发计划署和世界银行。这两个机构都已作出大量承诺来提高培训和推广服务的效果。开发计划署在规划乡村村社本身获得技能的方面的作用在加强。世界银行是资金的主要提供者，它已为其为推广活动提供贷款确立了非常具体的指导方针。

4.25 虽然取得了这些成绩，但不应认为该会议在培训活动方面的后续活动已完事大吉。在与当地相关的问题方面，还需要做大量的完善和调整工作，并需要进一步完善关于该会议行动纲领的一些主要条目的培训材料的信息库（特别是关于妇女问题和非农场乡村就业问题）。

4.26 可以得出这样的结论：各机构为了支持该会议的目标在教育、培训和推广方面进行了大量创新和促进活动。最重要的一项革新是编写了人民参与的培训材料。但粮农组织、其他机构和区域委员会往往各行其是。当然支持创造性的混乱和重复也有其理由。但培训材料的数量是如此之多，以致用户特别是基层用户对培训材料的选择往往掌握在捐助者和执行机构的手里。需要寻找一种机制来平衡用户的选择与生产者的选择。

I I I

监测和评价

4.27 第VII章介绍了行政协调委员会乡村发展特设工作组关于监测和评价的两个连续的专家小组的有益工作，第二专家小组仍在进行活动。粮农组织在关于社会经济指示数的广泛的对话活动方面起了很大的促进作用。其本身的一些工作要回溯到1979年。但在该会议召开的三年内，已在20多个国家进行了关于使用指示数清单草案的试验研究，并有4个区域专家磋商会研究了这些结果。然后实施了更多的试验项目：对清单进行大量削减，制订概念框架，完善指示数并确立其重点，确定有关的数据组。出版了一些重要文集。粮农组织的许多机构（涉及统计、乡村发展、销售和信贷、营养和妇女参加农业生产）对这项重大促进活动提供了投入。其他各机构通过其参加行政协调委员会特设工作组的成员对各种社会经济指示数的草案作出了评论。这一长时期的活动到1988年达到高潮，出版了《关于监测和评价农村改革和乡村发展的社会经济指示数的指导方针》，与此同时，出版了关于具体专题如妇女、无地问题和乡村发展问题的技术研究报告和方法报告。

4.28 审查小组获悉，在一些已经注意到该出版物的机构当中，该出版物被证明是非常有用的。但粮农组织的统计司和人力资源、机构和农村改革司所作的工作只能起到启发思路的作用而不能作出明确的答复。即使在粮农组织内部，各个机构也在为其具体的活动设计自己的方针和方法。

4.29 所涉及的专题包括农场数据分析、乡村金融中间人，营养、妇女参加农业、渔业和林业的社会经济信息。计算机技术为监听计划提供了方便，这在1979年之前是不可能的。但看来主要动力是自该会议以后更加重视当地的研究和工作，并适当注意所要求的社会环境。

4.30 这项工作的结果之一是一些机构对人民参与的监测和评价活动产生了新的兴趣。例如世界银行愈来愈多地注意参加快速乡村评估工作。表明对人民参加监测和评价活动普遍感兴趣的迹象是：亚太区域办事处出版的一本培训有关此专题的实地工作人员的手册现在已经出了第三版，并正被翻译为两种亚洲语言。亚太地区乡村综合发展中心和亚洲技术研究所已经在培训中运用这本手册。

4.31 联合国各机构正在实施监测和评价项目，多数使用项目的内在程序。一个区域委员会指出现在应该使独自制订的各套指示数标准化以用于对比。

4.32 然而最后还要提出与90年代有关的三点。第一点指的是社会经济指示数中某些项目的代表性不足。其中包括农民/劳动者团体和合作社的存在情况，农业活动和非农场活动中的性别差异。粮农组织的有关单位及一些其他机构和区域委员会已宣布将这些作为90年代监测和评价发展方面的主要领域。重要的是在情况之下要提一下：促进妇女地位提高的国际研究和培训研究所正在处理开发计划署资助的一个综合项目《提高非洲妇女在非正式的部门生产和管理中的作用》的统计成分，该项目最终将编写一本关于妇女参加非正式部门的统计资料的决策人员手册。时间利用情况调查和企业调查被作为一种衡量非正式部门参与情况的手段来予以促进。

4.33 第二点是关于特别是在经济调整期间从宏观上监测该会议的目标的重要性。还存在非洲几乎没有什么报告的危险。拉丁美洲在较低程度上也存在这种危险。这两个地区的统计工作受到财政制约因素的严重影响。一个备用数据来源是自1988年以来发展了调整的社会方面—世界银行、开发计划署和非洲发展银行共同确定的有关社会经济指示数。世界银行已经编写了关于评价非洲撒哈拉以南地区的调整的社会方面的文件。在1990年粮农组织/世界银行/联合国统计处联合举行了关于该会议的社会经济指示数、调整的社会方面项目和国家家庭调查能力计划的技术磋商会，目的是特别在国家一级对三组数据进行可能的协调和统一。已按这些方针提出了建议，特别是关于统一概念和分类、按性别分别统计数据 and 系统统计关于粮食、消费和营养的数据。就监测该会议的成分来说这种合作今后带来的收益可能是非常丰厚的。从更大范围来说联合国社会发展研究院当前正在重新评价它的社会指示数对监测社会调整影响的作用。

4.34 第三点指的是可能会被忽视的一个专题。以为宏观政策提供信息为明确目的而收集的微观数据并不总是用于该目的。一个很好的例子是收集为关于小农数量和分布情况的数据的农业普查。上一次出版的对这种数据的分析是关于1980年的情况。一些国家的数据收集和分析能力和各机构的资源紧张可能妨碍利用微观数据来制订宏观政策。但如果都赞同这种方式的重要性，就应当寻找方法来克服这些困难。

4.35 最后应当谈一谈各机构对自己的评价。这种活动不仅仅为有助于提高其将来的作用、效率和效益的活动提供了有益的反馈，而且也为了提高向各国提供的关于项目和计划制定的咨询质量提供了有益的反馈。实地项目一般都要进行三方评价。主要机构对待评价的态度非常认真。除此之外，各机构还可能按照主题对项目（或与实地项目有关的正常计划活动）进行抽样评价。在粮农组织内，这种评价每两年便综合一次，以供各级管理机构使用，其中包括对粮农组织的计划给予全面指导的机构。总的来说，各机构在80年代更系统地利用评价的工作获得了重大进展，虽然这些评价不一定同世界农村改革及乡村发展会议的后续活动有关。

IV

信息和结论的传播

4.36 加强信息系统有助于为发展规划和行动奠定一个坚实的基础。信息的传播由两个主要的途径：分出版物和会议。

4.37 出版物具有一个明显的优点。由于编写出版物是一种升华的过程，因此可以将当前联合国机构内最优秀和最有用的思想加以提炼综合。所有的机构都定期发表研究、培训和技术合作活动的成果，并使之广为传播（提供给各国政府、联合国开发计划署实地官员和发展援助机构，有时也提供给非政府组织）。然而据说，正规出版物也受到高度珍惜。通讯刊物被认为是一种有效的工具而且越来越受到欢迎。

4.38 利用技术研究报告作为对国家一级或更低级别的讲习班和研讨会的投入，被普遍认为是向较活跃的群众提供信息的最有效方法。区域会议一般来说并不能够吸引那些学以致用与会者。一种特别成功的会议形式是围绕世界农村改革及乡村发展会议的某一个主题举行圆桌会议，而且围绕这一主题要写一些专门的技术文件（有时采用综述研究成果的方式）。例如，妇女参与合作社运动是提高妇女地位、国际研究及培训所与保加利亚科学院社会主义社会中的妇女研究委员会合作召开的一次区域间磋商会议的主题。与会者除了交流经验之外，还提出了一些政策和计划建议，以提高妇女的管理技术、销售技术并增加它们获得信贷机会。

4.39 粮农组织区域办事处和区域经济委员会，通过其广泛的网络联系在文件分发当中发

挥着至关重要的作用。例如，亚太区域办事处通过20个专业网络传播信息，拉美加区域办事处通过22个专业网络传播了信息。还通过这些网络，为技术人员和国家机构的代表组织了圆桌会议。

4.40 人们普遍承认有必要扩大信息收集和传播网络，以向非官方利用者，如国家科研机构和非政府组织提供信息。在已经有了这样一个网络的地区，各机构认为需要提高网络的“密度”。但是人们经常谈到，这一工作的主要障碍是财政紧张。

4.41 联合国系统各机构之间交流资料的重要性往往被忽略。审查小组发现，虽然行政协调委员会乡村发展工作组提供了一个场所，可以定期提交活动报告，但是各机构对其它机构当前（往往还有过去）的研究和小规模试验情况知之较少。还发现同一机构的各部门之间，特别是在性别和参与问题方面也存在着这种缺乏交流的情况。各机构关于经济调整对以解决贫困为重点的战略的影响的大量措施表现出了同样的迹象。

4.42 各机构的研究、监测与评价和培训活动以各种方式对促进世界农村改革及乡村发展会议行动纲领中的重点工作起到了推动作用。已在有关之处指出了不足和欠缺的地方。更重要的是，各机构已采取了行动，在发展中国家开始实施了以贫困者为对象的发展战略。这一点将决定各机构在减轻乡村贫困工作中的成败。

第 V 章

支持政府计划的 活动

5.1 80年代的实地项目好似大面积的试验，逐渐转变成了固定的技术援助形式。由成员国政府同意的、具有明显试验性质的项目，由于官方提出需要同样的项目制定咨询或培训而逐渐增多。因此，越来越多的各机构实地计划和向政府提供的政策咨询采用了以世界农村改革及乡村发展会议为基础的方式中的一些做法，而这些做法在其80年代的试验项目中很流行。本章按照世界农村改革及乡村发展会议各国行动纲领的四个大主题对上述情况进行了回顾，这四个主题是：(i)资源的获得；(ii)机构建设；(iii)性别问题；(iv)环境与持续发展。

I

资源的获得

土地的获得：

5.2 各国际机构对增加获得土地和水资源的机会的贡献包括两个方面。第一个方面为改善和保护土地和水资源以便使农田面积得到扩大而提供的技术援助。第二方面是通过土改和水利用者协会的形式在村社中为资源的获得创造更公平的条件。粮农组织是有关这些问题的最重要的技术机构，在土地立法方面具有丰富的经验而且非常了解在水的利用问题上地方合作的模式。粮农组织的重点是小农。

5.3 世界农村改革及乡村发展会议改变了土壤改良方法。在关于人民参与的讨论之后，现在已经将农民作为重点来加以考虑而不是继续奉行以技术决定实地活动的方针。粮农组织在土壤调查、土地评价和土地利用规划方面的工作对成员国政府进行土地所有制改革以及拓居准备工作起到了帮助作用。粮农组织还在小农团体的基础上对水进行管理的计划提供支持。

5.4 自从1979年以来，各区域都进行了一些土地占有制分析、土改和土地垦殖项目。各区域开展的工作包括为各国政府准备综合性的土改项目提供帮助、提供有关土地政策的咨询、土地垦殖项目、以及在土地占有制和编制地籍册方面提供帮助。第七章中所谈到的有关土地占有制动态、无地状况的来龙去脉和土地资源管理的技术研究报告，是有关政府改善其国民公平地获得土地和水资源所需要的基本信息的来源。

5.5 随着亚洲和拉丁美洲的兴趣从土地再分配向改善土地租赁条件的转移，而且由于非

洲的重点是保护或适当地改变传统的土地占有制，对法律服务的要求也有所变化。许多新的要求是改变传统土地占有制的法律状况，以适合于以市场为主的制度。所提供的建议一般都是几种选择。特别有趣的是，在这种援助中采用了逐步变革传统土地占有制的概念。这一做法使得有时间来倡导妇女拥有土地所有权并为之奠定法律基础。最近粮农组织对有关妇女获得资源的法律的影响开展了一些研究。但是，妇女获得固定生产要素的问题需要政府强有力的支持，这样各机构的技术援助才能发挥作用。

可变生产要素的获得：

5.6 世界农村改革及乡村发展会议的领导机构一直在关注着提供农业投入物和信贷及销售服务的系统。土改的成败或土地再分配的持续进行，关键要依靠促进公平地获得各种可变投入物。世界农村改革及乡村发展会议结合减轻贫困的活动，通过强调以群众参与的手段增加获得机会的重要性，强化了上述信息。80年代的市场自由化趋势意味着，地方小生产者团体将面对新的投入和服务来源，这些投入物和服务的传递系统必须得到加强。

5.7 粮农组织正在通过网络和培训工作帮助进行新的试验，使现有的大规模合作管理单位帮助建立小型的同业生产者协会，在拉丁美洲尤其如此。非洲在新的合作方式方面进行的试验活动较少。在一些国家中（包括了所有的区域），粮农组织正在围绕着能够保证使更多的增殖价值分配给生产者的形式和方式开展合作计划。粮农组织中有一些部门的工作是改善向小农提供投入物和服务方法，在它们所进行的实地项目中，现在一般都采用了基层群众参与的方法。

5.8 国际机构普遍承认，帮助进入投入和服务市场对于任何减轻贫困的战略来说都是重要的。正象粮农组织现在所做的那样，其它机构在这一领域的实地计划很多都是通过群众参与的方法在扩大地方一级的机构网络方面进行创新。国际农业发展基金和联合国开发计划署对以群众参与的手段改善获得投入物的方法给予大力支持。国际劳工组织是通过其合作社计划和各种形式的工人协会来这样做的。国际劳工组织关于合作社的大量工作，现在在很大程度上是帮助已有的合作社在新的市场经济条件下获得独立和自治的地位，而不仅仅是各种程度的国家主义的传递渠道。

5.9 在许多情况下，试验科研项目受到了服务私有化趋势的影响，这表明促进进入市场的日益重要性得到了承认。少数一些国家已在这一领域取得了一些进展（例如几内亚和贝宁），在这些国家中粮农组织通过与世界银行的合作，为政府权力下放和公共服务机构“脱勾”提供了帮助。然而，世界农村改革及乡村发展方面的主要机构在其实地计划中是否充分考虑到了私有化的重要意义，仍不清楚。

5.10 在乡村经济的所有分部门当中，有一种独特的投入：信贷，因为信贷有助于其它投

人物的获得。很难找到一个与尝试新计划的技术合作项目无关的联合国机构。世界银行一直将其农业贷款总额的15—17%用于农业信贷项目，不论是作为单独的项目还是作为其它分部门项目中的组成部分都是如此。国际农发基金将信贷活动作为其大部分项目的中心。国际劳工组织在40个国家的乡村非农业活动中实施信贷计划。人类住区中心正在将其主要重点放在筹集周转资金和吸引储蓄的条件等方面。粮农组织本身在农业和其它创收活动方面有许多信贷活动。各区域委员会都参与了对乡村金融机构的培训计划，以改善对低收入者提供的服务。

5.11 80年代各区域都有大量的试验信贷项目。在这方面，格拉敏银行是以贫困者为对象的最著名信贷机构之一。在各机构当中，国际农业发展基金为帮助在世界范围内传播始于孟加拉国的这一试验的种子作出了极大努力。一些国家也根据本国的情况进行了仿效。当然这离不开组织小型同业借款人团体的群众性参与的方法。

5.12 上述提供贷款的新措施需要很长的时间才能被认为对全球性的减轻贫困工作作出了贡献。看来所缺少的是种整理联合国系统信贷经验并加以总结和将结论升华并传播的机制。必须等到各种信贷项目的效益及其筹集资金的能力一清二楚以后，才能对这些项目全部效仿。

获得乡村非农业就业机会：

5.13 国际劳工组织是与各种就业有关的主要机构。国际劳工组织解决乡村就业问题的方法一直是将所有的分部门通盘考虑。例如，该组织认为乡村就业问题是与以家庭为基础的小农场的生存密切相关的。现在对亚洲的结论是，由于过去10年无地的情况变得更为严重，适合于该区域的战略是农业和小规模的工业化携手发展。特别是在区域委员会的支持下，这一作法也正在向世界其它区域传播。例如，亚太经社理事会与国际劳工组织共同实施了关于促进亚洲乡村工作者非农业就业的项目。

5.14 国际劳工组织的技术合作计划包括不同的促进乡村就业活动，而且得到了在以下领域进行的研究的支持：(i)农业与乡村工业之间的联系(ii)适用的技术。特别公共工程计划就是农业和非农业就业相结合的实地活动的典范。虽然这个计划的基本目的是创造就业机会，但是其它的目标包括通过修建物质基础设施扩大农业生产并增强销售能力。该计划还通过发展旨在改善生活条件和保护环境的社会基础设施，在人力资源方面投资。关于一些小型工业和非农业就业的分项计划，包括了对适用技术进行研究并传播与之有关的信息。这个分项计划所进行的技术合作活动包括各种创收活动。整个计划的一个主要方面是促进劳动集约化的进程。

5.15 国际劳工组织促进乡村就业活动的整体设计是为了利用短期就业为长期就业创造条件。然而这种设计并不仅仅依赖于经济。另外，在合作组织和工人组织、工人教育以及培训和人力资源开发等方面也采取了一些措施，以鼓励为有效的就业创造适当的条件。

5.16 联合国工业发展组织是在研究和促进联合国系统内工业（非农业）发展活动的协调方面，发挥中心作用的主要机构。不论工业企业的规模和地点如何，工发组织一直在促进利用乡村经济所提供的原材料并生产乡村所使用的物品的工业向前发展。乡村小规模工业企业得到了工发组织的支持，其目的在于(i)改善失业环境；(ii)提高国家基础结构的能力；(iii)在乡村地区创造其它非农业、补充性的就业机会和创收机会；(iv)在支持促进乡村小规模工业发展当中采用新的管理技术并提高企业家的管理技术水平。

5.17 虽然乡村非农业就业属于国际劳工组织的职权范围，但是粮农组织也与之密切相关，因为初级生产活动以内和以外的就业问题是相互联系的。寻找减轻贫困的方法的目标，使粮农组织有责任估价土地的提供、农业技术和土地占有制方面的变化是如何吸收农业、畜牧业和渔业等基础生产部门方面的劳力或使之出现剩余的。

5.18 作为世界农村改革及乡村发展会议后续行动而由粮农组织开展的大规模研究计划包括实际上是对贫困和贫困者生存战略的研究。从这些研究中产生出了有关生计多样性的信息。由于人地比率距离拉大，没有土地的情况越来越严重，从而使大量的乡村贫困者处于农业和非农业活动之间。粮农组织最近的一些初步分析研究表明各区域都有这样一种趋势，即“时间总量的较大部分仍用于农业，但是从非农业工作中所得到的收入的比重越来越大”。

5.19 所有上述情况对90年代减轻贫困的战略有着严重的影响。主要的一点是需要部门之间（因此也就是在各部之间）对乡村生活进行规划。同时，以放宽市场为方向的政策改革正在改变着相对的利益。各国政府需要有一个可以着手开展工作的信息和分析基础。小农从事非农业活动的事实已经得到普遍承认。目前仍不清楚的是为什么他们不愿意完全摆脱农业。这种情况是无法以一般的假设来解释的，一般的看法认为，农业是必需的低收入活动，但却是一种为风险较大而收入较高的非农业活动提供保证的光荣活动。80年代小规模农业（和畜牧业）风险极大。要作出恰当的分析，特别是对家务劳动和收入情况方面的性别构成作出恰当的分析，则需要进行更多的调查研究。然而联合国系统看来尚未对国家一级的这种调查研究提供帮助。

5.20 粮农组织已将其进行的研究综合在一起，作为世界农村改革及乡村发展会议后续活动的一部分，其中包括非农业就业问题。然而，由于粮农组织没有这方面的具体职责，因而其计划不能提供一个基础，使其对成员国在乡村发展的这一方面的项目或政策咨询要求作出反应。障碍之一是粮农组织是与各国的农业部打交道，而乡村就业只是部分地属于农业部的职权范围。

5.21 国际农业发展基金通过其向小规模的生产者提供信贷的主要活动，为许多非农业创收活动，特别是那些利用当地原材料和供应当地市场的活动提供支持。工发组织正在加强它在提供跨学科服务（如研究、会议、技术信息服务等）方面的综合反映，以便从工业方面对乡村发展作出更大贡献，联合国开发计划署和世界银行已同工发组织进行了接触，以加强小型工业发展组织以外的机构组织，其中包括私人机构。国际茶叶委员会正在加强地方为乡村产品寻找

出口市场的能力。

5.22 有理由认为，国家经济改革正在改变乡村就业的机会。各成员国政府当然希望政策改革将开创促进农业与非农业部门之间反复联系的新局面。然而，很难说联合国系统在提供充分利用这种新的有利情况的政策咨询方面作好了准备。大部分的精力正用于调整的社会方面。至少世界银行和联合国开发计划署对一些社会方面所给予重视将会导致创造就业机会，但是首先可能象是为加强支持生产的物质和社会基础设施的那种活动。

5.23 持续发展中的非农业就业问题也需要给予重视，而到目前为止却没有得到重视。仅仅从持续农业的角度来看是不够的，实际上只有把农业就业和非农业就业结合在一起才能清楚地认识持续发展的问题。

I I

机构建设

人力资源开发：

5.24 世界农村改革及乡村发展会议暗中同意这一观点，即人力资源开发是极为重要的，它不仅仅是改善人类生活的一种手段，也是提高用于农业和乡村发展的人类技能和能源质量的一种手段，同时也是保证人们充分发展其潜力，有效地参与影响到他们的决策过程的一种手段。因此，世界农村改革及乡村发展会议呼吁各国政府提供进行平衡的人力开发所需要的公共设施和服务。向市场经济的转变既是对人力资源开发的挑战，也为其提供了机会。

5.25 第IV章详细地阐述了转变成为大量国家项目的各机构促进教育、培训和推广等计划。课程有了变动，受益者与世界农村改革及乡村发展会议的重点更加一致。在教育方面的主要机构联合国教科文组织在上述方面作了许多工作，以使教育为乡村发展作出更大贡献。根据上述计划制定了各种各样的国家项目，这些项目展示出了获得有关技术的不同方式以及将这些技术推广为传播的不同方法。在世界农村改革及乡村发展会议的直接影响下，粮农组织的农业推广和培训咨询以及实地计划十分重视人力资源开发，其中包括使妇女和乡村青年更多地参与，并将人口因素纳入这一工作。这一工作得到了利用低成本的音像手段改进培训和教育活动的开发支助通讯处的支持。

5.26 乡村劳动者组织将改善保健状况同改善教育设施一道作为一个早期目标，这种情况充分说明了保健和营养对于人力资源开发的重要性。世界卫生组织是这方面的主要机构。在80年代，世界卫生组织为促进基层保健中心权力下放的趋势的发展而开展了培训工作并编写出了

一些指导性的资料。现在许多这方面的活动都是以村社为基础，世界卫生组织的实地计划包括大力协助各国制定规划并发展传送系统，这样作特别是为了使“易受害者”获益。在这方面，与非政府组织进行了大量合作。世界粮食计划署在其培训和基础设施方面的活动中，帮助缓解了近期的饥饿，并为持续地解决饥饿问题进行了投资。世界粮食计划署所支持的项目有助于解决低收入缺粮国人民中具体的受益阶层的问题。世界粮食计划署为无地者、小学生、孕妇和哺乳期妇女以及营养不足的儿童提供了大量的支持。世界粮食计划署还通过鼓励正常上课和定期到诊所接受保健教育和服务，促进了保健和教育设施的有效利用。粮农组织粮食政策及营养司为团体供膳计划（其中包括世界粮食计划署的团体供膳计划）的管理者提供了计划援助并为他们编写了培训教材，因此提高了粮食交付、分配、储藏和消费的效率。

5.27 另外，通过粮食安全政策还使粮食供应的改善有了可能。粮农组织认为，许多防止粮食损失的项目是为了促进家庭的粮食安全。粮农组织通过其商品及贸易司一直在有关供应数量和稳定性以及贫困家庭获得粮食的粮食安全政策方面发挥着强有力的咨询作用。

5.28 粮农组织为用于监测营养状况的指示数作出了具体贡献。粮农组织正在进行一项有意义的通过学校监测村社营养状况的计划，并且为将粮食和营养问题纳入乡村发展规划编写了准则和手册。世界卫生组织通过村社的领导者开展同样的较为简单的活动。世界卫生组织目前正在培训农业部和统计部门的人员掌握监测和早期预报技术。世界卫生组织还就营养方面的作检查所挑选出来的拟议的技术援助项目的营养影响，但是却没有资金来对所有的建议进行检查。

5.29 人类住区中心研究出了一种解决住所问题的方法，它是以一种假设为基础的，即住房不是由政府来提供而使其同其它商品一样也成为一种商品，因此对住房的需求便会促进乡村生产和就业。实际上，这意味着要为人民生活中的最大一项消费筹集资金，并促进非正式的建设活动。各区域委员会根据乡村中心计划和拓居规划开展了许多活动。

人民参与和机构：

5.30 国际劳工组织因其在乡村劳动者组织和合作社方面的独特工作而在促进人民参与方面发挥着重要的作用。虽然发展的环境有了变化，但是其主要工作一直是人民参与。在乡村劳动者组织方面的活动包括国家实地研究、咨询和考察服务、培训以及多国研讨会。国际劳工组织的合作计划在群众性发展“前期合作社”方面有了新的内容。与世界粮食计划署一起在非洲建立村落粮库的工作取得了极大的成功。例如，塞内加尔政府在该国成功地建立了100个粮库之后，又将其计划扩大到600个粮库，而且待建的数量更多。粮农组织在塞舌尔的谷物库计划也取得了成功。一些区域委员会（特别是拉丁美洲和加勒比海区域经济委员会）在其各自的区域为合作社的发展作出了重大贡献。

5.31 在粮农组织中，人民的参与和基层组织正在成为许多活动的中心题目，现在在评估项目文件和制定投资项目时都正式地考虑这些问题。得到瑞典支持的、粮农组织1981—86年人民参与总体支持计划派出了18个项目确定/制定小组、21个技术支持小组，然后又向一些人民参与计划实地项目派出了工作组。在确定的30多个项目中，有13个得到了资助。瑞典最初的65万美元创始资金使其它捐助者对实地项目的支持超过了340万美元。目前，荷兰和意大利政府在为人民参与计划项目提供支持。

5.32 然而，现在人民参与的做法正在粮农组织各技术司内以多种形式推广。但是在为非农业创收活动和直接吸收妇女而建立组织的活动中也采用了人民参与的方式。林业部的“村社林业”在发展人民参与方法方面起到了带头作用。但是，对于林业部和渔业部以及其工作与为农民提供投入物和服务的机构有关的各处来说，人民参与的方式也已经成为必然。许多联合国机构，包括区域委员会，都把人民参与作为地方规划的一部分来支持。

5.33 资助机构极为重视采用发动群众的方法使贫困者参与发展过程。这些机构，特别是联合国开发计划署，在吸收非政府组织参与这一方面为联合国系统树立了一个榜样。开发计划署和农发基金至少在项目确定和执行阶段吸收非政府组织参与。世界银行更进了一步，它在非常区域雇用非政府组织的人员，为旨在促进和加强农民协会的世界银行项目提供技术支持。

“合伙”的形式可能会发展到把项目转包给非政府组织。例如，粮农组织与200—300个非政府组织有着某种形式的正式联系。在其它机构当中，联合国人口活动基金已作出了坚决和持续的努力与非政府组织携手合作。

5.34 在国家项目中出现的一种更为有趣的人民参与形式（这在粮农组织和国际劳工组织的计划中非常明显）是促进初级的，同类的“结构单元”的发展，这些结构单元的力量可以通过联合成更大的单位——合作社、农民协会或乡村劳动者联盟的形式得到加强。因此，人民参与就不仅仅是动员人民评价其自己需要和参与规划及实施工作的问题，而且也是一个在当地建设能够代表人民的利益而又超出项目期限的提供方便和帮助办事的机构的问题。

5.35 粮农组织人民参与计划的一些国家项目，现在正在用来检验群众性的监测和评价方法。将利用有经验的实地人员在其它的项目中开展专门的培训活动。世界银行已经规定，在评估阶段（实施前的审查）要有受益者参与项目设计，这在世界银行的业务活动规程中有详细说明。

5.36 必须承认，一些成员国政府对于这种方式给国家政治产生的影响没有把握。动员人民作一些恰巧与政府的意愿相符合的事情是一回事，留下一个有自己的头脑和日程的、有组织的团体是另外一回事。各机构完全意识到了这个问题，并设法使成员国政府参与实施小规模的人民参与项目，这些项目的最终目的是促进支持群众性的乡村发展措施的战略。这样作的最有希望的方法是鼓励政府与非政府组织之间进行对话。联合国开发计划署在这方面走在了前面，

但是其它一机构以及区域委员会也正在进入这一领域。另外，一些机构、亚太地区乡村综合发展中心和至少一个区域委员会正在人民参与方法方面对非政府组织的成员进行培训。粮农组织为亚洲的非政府组织举办了一次研讨会，以交流信息和方法。不应当忘记第一世界非政府组织在加强第三世界非政府组织方面发挥的作用。也不应当忘记它们对联合国机构吸收当地人民参与的战略的影响以及对捐助者为其提供支持的影响。

5.37 有一些其它的问题表明，人民参与这种做法的未来尚未得到保障。成功地实施人民参与项目的费用很高，而且使地方人民作好准备所需要间隔时间（一般认为是三年）可能对将来的捐助产生不利影响。另外这也是一个纯正主义者在自己与他人方法之间找岔的领域。如果没有总结提高措施和作出新的宣传努力，90年代的机构及捐助者便有因疲劳而松懈的危险。当持续发展需要那些在乡村地区谋生的人对其自然环境采取权宜之计，当并不总是对贫困者有利的市场进一步放开时，上述情况便会发生。联合国系统和捐助者需要严肃地自问“如果不能再沿着人民参与的道路前进，那么现实一些应当怎么办”。

5.38 粮农组织现在正在起草人民参与行动计划。1989年6月粮农组织理事会会议要求制定这样一项计划供1991年6月的粮农组织的理事会会议和1991年11月的大会审议。

加强各国的发展管理能力：

5.39 这一领域的活动包括国家和区域磋商会，专家会议和关于一个部门或更为具体方面的咨询工作小组。对于整个联合国系统来说，这些活动不一定是以世界农村改革及乡村发展会议的原则为重点，尽管对乡村贫困者的关心和会议的讨论主题在很大程度上反映了世界农村改革及乡村发展会议行动计划。粮农组织在1979年之后指导成员国政府的规划思想的主要措施是在1979—1989年之间组织了16次有关后续行动的政府间区域磋商会，其明确的目的是为制定各国的行动计划提供指导原则。最初的几次会议至少是为了确定要立即采取的后续行动并协助制定国家政策。后来的会议结合区域的重点有了更加具体的议程。

5.40 通常是按专题举行的圆桌会议和专家磋商会特别有助于对国家的高层人物施加影响，各机构广泛地采用了这种会议的形式。例如，粮农组织在区域一级举行了19次这种会议，会议的主题包括土地占有制、无地问题、监测指数、减轻贫困战略和农业推广。世界农村改革及乡村发展会议机构间政策小组帮助各国制定了针对乡村贫困者的政策和战略（见第VII章）。各机构还根据各国的请求派出了政策咨询小组。关于这一问题，可以谈一下世界粮食理事会在粮食战略方面的工作。1979年，世界粮食理事会在与发展中和发达国家举行的区域磋商会上提出了粮食战略的基本概念。粮食战略是80年代前期的事情，之后各区域定期进行回顾。

5.41 但是政策咨询小组对于制定政策和规划来说是最为直接的帮助。起码三个主要的机

构（粮农组织、世界银行和开发计划署）现在正在根据结构调整开展活动。通过这些活动，粮农组织同世界银行建立起了更为密切的工作关系。但是所有的主要机构都参与了大量的政策咨询小组的活动及经常性的制定国家计划的活动，在制定国家计划过程中，以贫困者作为受益对象变得越来越重要。例如，粮农组织以项目和政策分析、规划、监测和重新组建机构的形式在农业及分部门方面开展了许多机构建设活动。粮农组织在放宽市场政策的基础上，为加强信贷和销售机构提供了一些支持。特别是粮农组织的粮食安全援助计划，其使命是为各国制定国家综合粮食安全计划提供援助。世界银行有其自己的重点，它的部门和分部门小组评价宏观政策与发展战略的一致性，以便于部门贷款工作的进行。世界银行还开展联合规划活动。在最近世界银行强调减轻贫困计划的情况下，这些小组可成为重要的途径来加强对以贫困者为重点的发展工作的管理。关于这一问题，可以谈及一下联合国技术合作促进发展部为建立国家机构以更有效地规划和管理国家债务、公共部门投资、国外援助、村社/地方发展、社会发展等而作出的大量努力。该部下设一个发展规划咨询处，为各国政府提供咨询服务。

5.42 各机构也对加强各国监测和评价能力提供了大量支持。

I I I

性别问题

5.43 联合国系统的妇女参加发展工作受到了妇女10年和1985年内罗毕前瞻战略的强烈影响。在审议下面的段落时应当考虑到这一情况。

5.44 为了解决妇女参与农业和乡村发展的具体困难，利用了所有的技术援助活动（尽管不是所有实际的技术援助活动）的形式。咨询活动往往是针对与妇女参加发展有关的国家机构、农业支持服务、分部门计划和发展规划而进行的。专门就妇女问题开展的培训有了大量增加，但是其它培训项目的设计中，性别也成了一个突出的方面，在设计有关小团体发展和供应系统的培训项目中尤其如此。

5.45 妇女与新的可再生能源是提高妇女地位国际研究及培训所的一项新计划。1989年10月该所在埃塞俄比亚举办的一次区域培训班的主题是“妇女参加新的可再生能源活动”，培训班对多种方法的培训方案的典型方法进行了试验。该研究所通过与国际劳工组织——都灵中心的合作于1990年3月和4月间就同一主题为培训人员举办了四周的培训班。非洲的一个培训人员核心小组在当地讲习班中接受了有关如何应用多种方法的培训。另外，这也是1990年6月提高妇女地位国际研究及培训所在埃及和坦桑尼亚举行的两次国家研讨会的主题，其目的是改进新的培训模式以适应本国和地方的情况。

5.46 粮农组织的妇女参加农业生产及乡村发展处特别根据其吸收妇女参加发展行动计划，将促进世界农业及乡村发展会议的许多工作与国家的活动相结合。上述计划的重点包括下列一些新的工作：性别分析和培训讲习班、根据制定项目和监测的优先秩序对粮农组织的项目进行编码、调整家政学课程和向成员国政府提供政策咨询。上述许多活动都包括在该处的两个综合计划“针对乡村贫困妇女的村社行动”和“妇女在粮食系统中的作用”之中。因此，世界农村改革及乡村发展会议之后的头一两年，各类发展项目马上变得更加具有条理性。9个国家得到了“针对乡村贫困妇女的村社行动”的项目，同时根据“妇女在粮食系统中的作用”的计划，在更多的国家中实施了各种各样的项目。各国举行了工作会议，对（至少）后一类的项目进行了回顾。

5.47 在这10年的后5年当中，妇女参加农业生产及乡村发展处每年约向60个实地项目提供技术支持。1984年前后，粮农组织有关性别问题的主张主要是通过妇女参加农业生产及乡村发展处的实地项目来实现，而1990年各技术司，特别是与教育、培训、推广、信贷和其他投入供应（可变生产要素）有关的技术司在这方面也起到了重要的作用。对性别问题的注意，也是粮农组织在村社林业、手工渔业和建立水资源利用者协会的活动中所采用的群众性方法的一个标志。但是粮农组织中并没有一种统一的形式。

5.48 上述变化由于粮农组织农业委员会1983年接受了观念上的变化而得到了鼓励，妇女不再被认为是家务主持者和乡村能源的使用者，而被看作是可获得根据性别划分的、获得资源和服务的机会的生产者和收入获取者。这种情况使粮农组织与性别有关的计划的重点更加明确。

5.49 国际农业发展基金、联合国开发计划署和世界银行等提供资金的机构都对性别问题给予了支持。将性别问题纳入实地计划的主要办法是仔细地研究项目建议并确定一些条件。粮农组织投资中心在评估农发基金和世界银行资助的项目中发展了自己的、与社会经济和耕作制度有关的处理性别问题的方法。越来越多的机构正在研究项目范例，开发计划署向审查小组谈到它已经制定了仔细研究所有项目建议的程序。在实际当中，对项目附加条件取决于若干因素，特别是机构的首脑要赋予项目审查者以这种权力。联合国开发计划署似乎是明确了这种权力的唯一机构。世界银行除了已经建立了一个单独的负责妇女参加发展活动的部门之外，最近还向每个区域（一共有4个）派出了一名妇女参加发展活动的专家，以帮助确保世界银行的国家项目中包括通过对人力资本和获得生产资料的投资使妇女的状况有所改善的措施。国际贸易中心的大部分工作都是为有妇女参加的乡村产品出口开拓市场。实际上所有的主要机构都有其如何使性别问题成为其项目组成部分的原则，而且实际上所有的联合国机构以及区域委员会都利用经济项目、培训计划、研讨会、讨论会和出版物在这方面作出其本身的贡献。粮农组织的林业部更是走在了前面，该部出版了一份政策文件和许多专题研究报告，已根据这些报告编写出了培训教材。

5.50 粮农组织其他技术部门对性别问题的反应在很大程度上与信贷和团体的组织方法有关。它们尚未涉及到土地。妇女和土地问题是极难解决的，这一点是显而易见的。然而这却是至关重要的，对于减轻非洲的乡村贫困来说尤其如此。坦率地讲，乡村地区妇女获得主要固定资源的问题仍处于初步研究的阶段（见第七章）。能否大步前进是对联合国系统解决妇女问题的决心的最大考验。

5.51 在整个联合国系统中，按性别区分的技术需求仍然是一个未展开研究的题目。要走在开发未得到重视的小农技术的前面，是不可能的。据说非洲乡村技术中心网络正在着手解决这个问题，但是这些技术中心是不足以胜任这一工作的。粮农组织正在进行有关确定妇女技术需求的方法的研究工作。但是最近才开展的这项新工作将需要过若干年才能列入国家项目之中。

5.52 粮农组织和国际劳工组织的许多项目都包括人口教育等活动。人口教育是与迅速增加的妇女创收项目相联系的。粮农组织和国际劳工组织都在支持着许多这类项目。其目的是为妇女创造经济和社会，特别是教育的机会，并提供必要的服务和设施以使妇女能够正确地认识生产和生育活动。然而，这种人口教育在深度和速度方面只能与创收活动的项目齐头并进。到目前为止，联合国系统尚不准备将人口行为与经济政策环境相联系，尽管有迹象表明国际劳工组织和联合国人口活动基金正在为将来开展这方面的咨询活动作准备。

5.53 到目前为止，粮农组织和其他与制定宏观政策有关的机构处理性别和妇女问题的意愿并不很强烈。粮农组织妇女参加农业生产及乡村发展处已写好了一份关于妇女和结构调整的文件。但是在粮农组织与结构调整政策有关的大量活动中，没有涉及到性别问题的活动。最近国际劳工组织开始在其研究计划中涉及结构调整与性别的问题。各部门和分部门的咨询小组在分析它们的建议所产生的影响过程中更容易看清性别问题的影响。世界银行/开发计划署/非洲开发银行非洲国家调整的社会方面的计划可能成为宏观经济政策咨询方面考虑性别问题的一个新的起点。联合国各机构已对一份与“妇女在结构调整中的作用”有关的调整的社会方面的文件发表了评论。现在已经在将性别问题与贫困者的分类、保健和教育服务收费的结果以及新的就业机会的分配等问题相联系。但是仍然没有涉及男女生产者对价格和市场改革的反应能力不同的问题。投资中心通过大量的注重性别问题，同时也注重宏观经济政策的项目审查，完全可以在这方面起牵头作用。

5.54 阐明性别偏见在市场活动中所产生的经济以及社会后果，不仅仅对于将来经济调整和改革方面的政策咨询来说是重要的，而且对于将来从环境、经济、社会和人口等方面就持续发展提供咨询来说也是很重要的。

5.55 作为粮农组织1989年吸收妇女参与发展行动计划的后续活动，同样也作为世界农村改革及乡村发展会议的后续活动，粮农组织正在建立一个有关妇女参加农业活动的数据库，这个数据库的信息范围包括支持各国政府改进按性别区分的、有关农业人力资源的数据工作的活

动。

IV

环境与持续发展

5.56 环境方面的主要机构是起着促进和协调作用，并且是最重要的信息交流场所的联合国环境规划署。环境规划署不是一个执行机构，规划署有一个环境经济学家并为符合环境保护要求的农业制定指导方针。规划署每年发行一期《环境状况》，并出版了《20世纪末及此后的环境前景》。然而，环境规划署并不自称在持续发展方面起着领导作用。应当通过1992年的联合国环境与发展会议来明确各机构在持续发展方面的作用。

5.57 不论是评价不同的持续发展方案的利弊，还是选择从社会角度来说持续性的方案，在规划的各个阶段必须要有人民的参加。因此，解决持续发展问题的方法必定是多学科性质的而且是群众性的。

5.58 1984年以来，粮农组织内建立了一个环境和能源计划协调中心，以保证环境问题贯穿于粮农组织整个工作当中。环境和持续发展部际工作组也帮助向各技术司提供指导。粮农组织最近编写了一份《持续农业和乡村发展的战略及手段》的文件，以供1991年4月举行的粮农组织/荷兰农业与环境会议审议，后来又准备将这份文件作为粮农组织对将于1992年在巴西举行的联合国环境与发展会议的主要投入。提交给粮农组织/荷兰会议的背景文件包括一些最重要的而且迄今没有得到充分探讨的问题，例如环境费用核算。

5.59 同时，粮农组织的渔业部、林业部、农业部和经济及社会政策部以及世界粮食计划署已经实施了许多涉及到环境问题的项目，并且编写出了技术准则。1990年粮农组织组织了一次有关发展中国家持续畜牧业战略的专家磋商会。现在根据项目可能产生的影响，对项目的挑选更加仔细。投资中心对恰当地评价项目有其自己的原则。一些人民参与计划的项目实施了环境保护计划。自从1988年以来，人民参与计划一直在为非政府组织编写教材，非政府组织正在成为开展持续发展方面的培训工作的重要团体。粮农组织也开始了培训计划，例如对地区规划者进行培训的计划。

5.60 主要的资助机构十分注重可持续发展的项目和政策。例如农发基金已采用了着将短期产出和收入的提高与较长期的环境保护措施相结合的群众性自然保护战略。农发基金还在寻找低成本的有利于环境的技术措施。环境规划署已在其政策局中建立了一个单位以解决生态问题，并且成立了一个与持续发展有关的局级工作组。世界银行现在有一个部门从事与环境有关的活动。世界银行在其研究和业务部门当中还有环境专家，而且世界银行正在研究一种吸收非政府

组织参加的方法。世界银行已经通过了一项业务活动规则，要求评价每个项目对环境产生的影响。区域委员会，特别是亚太经社理事会与环境规划署合作开展了一些与环境有关的活动。这些活动包括向政府提供咨询服务和为各国制定环境保护与管理的法律原则。拉丁美洲及加勒比海区域经济委员会长期以来一直在开展与持续发展有关的活动。该委员会已经发表了《持续发展：变化中的生产方式、社会公平和环境》。作为联合国环境与发展会议筹备活动的一部分，其他区域委员会也在各自的区域中开展了类似的活动。

5.61 国际劳工组织仍处在选择应当实施哪一种持续发展计划的阶段，而联合国社会发展研究所目前的研究计划包括群众参与持续发展和持续发展中的性别等问题。联合国教科文组织举办有关自然保护和环境保护的培训班并召开这方面的工作会议和研讨会。

5.62 看来联合国系统内普遍认为，持续发展或持续农业和乡村发展的概念，应当得到要比现在多得多的重视。80年代，这个包括了许多世界农村改革及乡村发展会议原则的问题没有得到应有的重视。但是最近几年有了一个新的开端。

第 VI 章

为减轻贫困发挥倡导作用

6.1 由于认识到了帮助获得市场、资金和技术知识对于各国乡村发展的成功的极端重要性，世界农村改革及乡村发展会议行动纲领具体责成粮农组织和其他联合国机构采取有利于发展中国家的行动，以解决保护主义政策、国际市场上的扭曲现象、技术合作不够和资金供应不足等问题。

6.2 行动纲领还要求粮农组织和联合国机构在减轻贫困、土地改革、公平和人民参与等方面发挥积极的倡导作用。联合国系统一直在强调饥饿与贫困之间的联系。世界粮食理事会在其开罗行动纲领（1989年）中提出了具体的减轻饥饿的目标。这些目标已经纳入了90年代的国际发展战略。其他机构在其各自的领域中也发挥了同样的倡导作用。

6.3 本章的目的是分析粮农组织和其他机构特别在以下领域中所发挥这一作用的情况：(i)减少针对不发达国家的贸易壁垒并帮助他们进入新的市场；(ii)鼓励发达国家提供资金和技术援助；(iii)支持发展中国家间的技术合作活动。这些目标的成功实现可以对乡村发展产生深刻的影响，将有助于减轻内部和外部的不平衡状况并缩小资源上的差距。

I

减少贸易壁垒，帮助进入新的市场：

6.4 联合国贸发会议是这方面的主要机构，它在支持发展中国家的贸易和援助谈判方面发挥着重要的作用。关于贸易问题，贸发会议根据发展中国家的要求一直在就关贸总协定乌拉圭回合的谈判向它们提供咨询，并评价普遍关心的建议将要产生的影响，而且还帮助发展中国家提出自己的建议。联合国贸发会议一直在进行这些支持性活动，而许多国家、分区域和区域的研讨会却审议了与农业贸易有关的更为具体的问题。粮农组织对关贸总协定秘书处和农业、热带产品和自然资源产品谈判小组中提出要求的国家，给予了具体的援助，因而作出了补充性的贡献。粮农组织编制的生产者补贴额指数及其食品标准和植物检疫方面的工作对关贸总协定不同的工作组非常有益，因为这使得有关贸易自由化的讨论具有了技术性更强的基础，而且抑制了常见的以卫生的理由限制贸易的做法。粮农组织在建立和加强各国出口证明计划方面的努力和对发展中国家的支持以及粮农组织在食品标准方面的贡献，对于提高进入国际市场的食品的质量和安全性具有极为重要的意义。

6.5 联合国贸发会议的另外一项重要的支持性活动是通过其国际贸易中心的工作促进国际贸易的发展。在市场信息对于发展中国家更多地参与世界贸易极为重要的情况下，国际贸易中心开展了帮助发展中国家建立国家一级的市场数据库的活动，以便将这些数据库与全球信息系统相连接。粮农组织也在开展这一方面的工作，双方都有开展更密切的合作的愿望，而且也有着这种可能性。

6.6 粮农组织通过商品及贸易司帮助发展中国家提高了在国际市场上的竞争力。所采取的行动既有具体的国家一级的行动，也有区域/全球一级的广泛得多的行动。首先，支持活动包括政策咨询服务、培训和机构建设。那些区域或全球范围内的活动一般都是以为更自由的农产品贸易创造更为有利的气候为目标。

6.7 粮农组织中促进国际贸易的机构是商品问题委员会，这是一个大机构，在这个机构下面还有4个政府间商品小组。这些商品小组的成员既包括生产国也包括进口国，粮农组织特别向发展中国家提供援助。

6.8 每一个政府间商品小组都制定行动准则，以指导各国和国际上同生产、消费与营养、粮食援助、贸易和储备政策有关的行动，其目的在于开发和增加有关的产品。每一个参加国执行行动准则的情况由小组本身进行检查和监测，小组定期对实现目标的进展情况进行评价并在必要时提出补救措施。例如，粮农组织多年以来一直在谴责以得到补贴的国际价格进口肉类、牛奶和奶制品对发展中国家畜牧业的发展所造成的不利影响。

6.9 商品小组根据从各国收集的数据和国家专题研究对具体商品的情况进行概括归纳，并以此为基础开展促进工作——主要是向非常具体的，与某种商品有关的对象进行“宣传”。粮农组织的工作是通过以下专门的出版物进行传播的：《商品回顾与展望》、《粮食展望》和《粮食收成与短缺情况》。

6.10 在区域一级，粮农组织商品计划现在的重点是各国与贸易有关的问题，粮农组织通过具体的商品组织对这些问题加以解决。在非洲，除了支持非洲花生理事会和非洲油棕发展协会之外，粮农组织计划于1991年召开一次与基本的粮食政策和市场自由化的影响有关的区域商品工作会议。在亚洲，粮农组织最近参加了亚太经社理事会促进建立亚太区域木材共同体的工作。粮农组织还与联合国贸发会议一起实施一项有关如何与热带硬质木材跨国公司进行谈判的讲习班计划。

6.11 在拉丁美洲及加勒比海区域，粮农组织的区域办事处与其他的区域机构一道就区域关税优惠和贸易开展了一系列的研究，估计这些研究将促进拉丁美洲国家之间的商业对话而且最终将促进该区域内的农产品贸易。

6.12 必须指出，在其他联合国机构当中，国际劳工组织使拉丁美洲国家的生产者合作社与发达国家生产者合作社之间进行贸易对话的开创性工作，是促进更直接地进入现有市场方面

的一个良好榜样。这一行动将有助于加强曾在销售农产品方面发挥了重要作用的拉丁美洲合作社的发展。区域委员会在组织有关贸易扩大和自由化、促进贸易发展、区域贸易和金融合作的活动中，相当活跃。为最不发达国家、内陆和岛屿发展中国家解决它们的贸易问题提供了援助。

6.13 一个看来没有得到国际机构充分重视（至少没有全面或以综合的方式给予重视）的问题，为评价和开发新市场提供政策咨询和技术援助的、是日益增长的必要性。拉美加经济委员会组织了有关“加强农业工业出口系统的政策”的研讨会。这是一次有意义的活动，但是在这方面还需要作更多的工作。在世界银行和区域开发银行强调根据出口市场调整农业生产（这是更广泛的调整计划的一部分）的情况下，尤其如此。在很多情况下，虽然这样做了，但是却没有确切地了解潜在的市场（这些市场往往是非常小而且非常敏感），而且忽略了这样一个事实，即出口国家可能正在加倍努力进入同样的被过高估计的市场。另外，也缺乏对寻找可以使小农有更多机会更安全地进入传统食品出口市场的新机制的具体研究。

6.14 关于加强各国出口能力的必要性，仍有余地可以进一步强化机构间培训工作的合作，在加强中小型农民及生产者组织的出口能力的活动方面尤其如此。粮农组织可以对经济发展研究所和国际贸易中心在这方面的合作作出极大的贡献。

I I

用于发展的外部资金

6.15 由于财政状况更加紧张，发展中国家对援助的需要不论是在所需总量还是在种类上都有了重大的变化。

6.16 根据这种大大不同于1979年世界农村改革及乡村发展会议所想象的新的需要，国际机构现在既十分重视为发展筹集新的资金，也同样十分重视为发展中国家争取更有利的贷款条件。联合国大多数与多边资助机构有关系的机构，均以某种方式尽量对贷款政策施加影响以便减轻结构调整计划对贫困者的不利影响。联合国儿童基金会通过其对“带有人情味的调整”的提倡，带头对世界银行结构调整贷款的条件施加影响。儿童基金会在这方面已取得了一定的成功，但更重要的是它对进一步推动有关减轻贫困的前提条件的国际对话作出了独特的贡献。

6.17 其他的机构，如世界卫生组织、教科文组织和环境规划署在这一问题上也采取了同样的立场。所有这些机构都认识到，结构调整时期所需要的支持大大超出了争取更多的资金范畴。实际上，这些机构在敦促资助机构和各国政府将这些资金更严格地用于帮助最贫困者。进行这种说服工作的新方法是与资助机构就有关政策的问题发表联合公告。这方面的一份例子是即将由世界卫生组织和世界银行共同出版的一本题为《结构调整中的发展政策对保健的影响》

的书籍。

6.18 由于总结了自己的经验教训，主要的资助机构，如国际货币基金组织和世界银行，已将结构调整的社会方面的问题纳入了与发展中国家进行的政策对话。开发计划署和农发基金在这方面和类似的活动中也发挥了重要作用。从某方面来讲，资助机构本身通过出重新调整其发展计划并使其更容易管理，和提出更灵活的条件，正在发挥着积极的作用。这种新方法为减轻贫困所带来的具体好处仍是非常有限的，因为这基本上是补偿性的措施，而不是完全溶于调整战略中的组成部分。

6.19 由于意识到了结构调整计划给乡村贫困者带来的新的负担，世界粮食计划署已开始将粮食援助项目作为一种支持正在实施政策改革的的国家的一种手段来设计。各国从以下三个不同的方面获得了好处：粮援货币化、为实施以工代赈计划提供了粮食、为粮食分配计划提供了粮食。为了顾及到发展中国家粮食供应的变化，世界粮食计划署采用了一种包括三角交易和三角活动在内的新的粮援方式。

6.20 结构调整计划的另外一个重大缺陷是内在的关于私营部门对于“更有利的”经济环境的反应能力的过高估计。联合国机构意识到了这一问题并一直在力争有一个更长时间和更容易的过渡阶段。为了补偿结构调整计划对政府机构，特别是对其提供农业投入和服务的能力所造成的严重破坏，农发基金正在对实地项目增加自己的条件。其贷款一般将包括用于机构建设的信贷。

6.21 行动协调委员会乡村发展工作组下设宏观经济政策对乡村贫困者的影响工作小组，一直强调必须进一步协调联合国各机构的行动。一般的资助机构都在努力以一种更有条理的、更正式的方式调整其计划。为了更好地协调不同资助机构的政策规划、实施和评价工作，1989年成立了一个政策协商联合小组，开发计划署、人口活动基金、儿童基金会、农发基金和世界粮食计划署都是该小组的积极成员。他们每年举行一次高级会议，讨论带有政策影响的计划问题。

6.22 联合国贸发会议在支持发展中国家重新安排其信贷和贷款方面发挥着积极的作用。在债务国进行调整和发展并需要长期资助的大环境下，贸发会议主张减免债务。债务国的情况、将来的重点工作和对援助的要求，由联合国开发计划署进行监测，计划署负责组织有关各个发展中国家的圆桌会议（贸发会议是正式的参加者）。

6.23 通过投资项目为减轻乡村地区的贫困筹集资金是一种非常有效的方法。粮农组织投资中心根据与主要多边资助机构的合作协定正在帮助发展中国家制定和准备将从这些机构吸引资金的投资项目。在这一工作中，投资中心得到了粮农组织各技术司的支持。关于条件问题，投资中心认为它的责任不是参加贷款谈判，这种事情完全属于银行/国家对话的范畴。

6.24 就项目而言，农发基金特别重视80年代乡村地区所出现的更为严重的社会经济状况。

这是为减轻贫困发挥倡导作用的一个明显的例子，它对投资中心的工作有着直接的影响。据说，“现在更加重视设计以资源缺乏的农民、小牧民和手工渔民为对象的项目”。“确定受益者和工作对象”受到了更多的重视。性别和环境问题已在逐步纳入项目的制定当中，非政府组织在实施项目中所发挥的重要作用越来越被人们所承认。投资中心对其它资助机构所关心的乡村发展问题的反应是十分积极的，但是投资中心仍然是被动地作出反应而不是主动地采取行动。

6.25 各机构针对双边捐助者采取的支持行动不是很协调。农发基金和联合国儿童基金会在促进受援国和捐助者之间的持续对话方面看来比其他机构更为积极。农发基金组织捐助者到其项目监测和评价范围内的国家去参观和访问。

6.26 最后，在80年代外部资金受到极大限制而且越来越少的情况下，联合国机构采用了一种新的支持形式——通过筹集当地的资金来加强乡村地区的财政能力，例如国际农发基金会采取了一些措施以促进乡村村社中资助团体储蓄机构的发展，国际劳工组织实施了与乡村基础设施有关的特别公共工程计划，世界粮食计划署和粮农组织实施了村社林业计划。这些示范性的、以村社为基础的社会投资活动的一个显著特点是，由于有了来自于地方政府的预算、非政府组织或村社自身的资金，这些投资活动所需要的资金很少，因而更易资助。

I I I

发展中国家间技术合作：

6.27 农业各个领域中的双边和多边技术合作的明显趋势造成了发达国家提供的技术援助与公认的发展中国家需求之间越来越大的差距。为了弥补这一技术差距，而且作为寻找正确的通往自力更生的低成本途径，发展中国家在80年代开展了越来越多的发展中国家技术间合作活动。

6.28 在发展中国家间技术合作这一领域中，协调是最重要的成功因素，其重要性甚至远远超过了资金量的重要性。它要求机构之间进行非常积极的合作。这一要求目前尚未达到，至少尚未达到所需要的程度。

6.29 为了响应世界农村改革及乡村发展会议的行动纲领，粮农组织在活动的数量以及对这些活动的拨款方面都大大增加了发展中国家技术间合作的支持。虽然80年代资金紧张，但是粮农组织在5年期间使用于发展中国家间技术合作的资金增加了两倍。

6.30 粮农组织支持的发展中国家间技术合作活动包括以下广泛的措施：

- 1 编写出了有关国家一级的发展中国家间技术合作能力和需要的文件，

以助于填补被认为是妨碍进一步合作的主要限制因素的信息空白。

- 2 促进技术合作网络成为一种不断进行对话和磋商的长期机制。
- 3 深入地分析一些与乡村发展项目或发展中国家间技术合作有关的成功范例，并加以宣传。
- 4 支持区域/分区域乡村发展中心（亚太区域乡村综合发展中心、非洲农村综合发展中心、近东区域土地改革和乡村发展中心）和国家间的培训。

6.31 发展中国家间技术合作由于信息网络和区域培训工作而得到了加强，因此，90年代要使技术合作的潜力得到发挥，这是一个需要将来采取行动的领域。第IV章谈到了亚太区域办事处和拉美加区域办事处专业网络的情况。他们的作用已为过去5年中越来越多的区域活动所表明。

6.32 联合国每一个机构都独自地在其各自的具体领域中开展着越来越多的发展中国家间技术合作活动。通过工发组织的活动，可以看出在基层机构建设方面有一种促进国际合作的新方法，工发组织为拉丁美洲农业合作社之间的技术援助提供支持，基础很好的而且往往是较大的合作社通过这种技术援助得到技术知识并将其传授给新成立的合作社。儿童基金会为水泵、饮用水储存设施等方面的新的进展所开展的促进活动可以算是发展中国家间技术合作的杰出典范。多数机构都是通过国家间的考察、各国专家的交流、区域技术中心、研讨会、政府磋商会等方式来开展发展中国家间技术合作活动的。

6.33 虽然最近几年对发展中国家间技术合作的认识有了很大提高，但是一般认为所取得的进展是与仍未得到开发的巨大潜力所不相适应的。经合发组织国家对提供资助发展中国家间技术合作计划的信托资金的兴趣越来越高，这表明资金供应方对这种潜力已经有了认识。

6.34 更迅速更普遍地开展发展中国家间技术合作的主要障碍看来是：不能充分地理解其潜在的效益；对发展中国家间技术合作可得到的资金认识不足；缺乏将现有的技能应用于项目确定和实施的技能。

6.35 作为加强各国利用发展中国家间技术合作的能力的一种措施，粮农组织已建议在国家一级成立联络点，以确定需求和能力，并以一种更系统和持续不断的方式提出要求 and 提供援助。

6.36 在南南合作中，国家研究和培训机构的潜力仍然没有得到充分的发挥。非政府组织—国家政府之间的工作关系很脆弱，因而限制了非政府组织参与发展中国家间技术合作活动。

6.37 在本章结束时，我们要认识到，倡导工作是一个无止境的过程，当这一工作取得成功时，将更需要更具体的支持活动。这一极为活跃的过程将不断地改变“胜者”与“败者”的

地位以及二者之间的复杂关系。各机构必须对新的需求保持高度的注意，并作出比过去10年更协调的反应。

6.38 由于认识到乡村发展的未来将继续受到高度保护的世界贸易、越来越少的资金和有限的技术合作活动的影响，90年代为发展中国家而进行倡导和支持活动将更加重要。

乡村发展方面的机构间合作

7.1 大多数联合国机构的职责包括世界农村改革及乡村发展会议讨论并提出具体建议的那些问题。联合国系统的许多机构的工作计划或明或暗地关注世界农村改革及乡村发展会议提出的问题：脱贫、群众参加、持续发展和妇女参加发展。认真研究各机构的基本目标和工作方向可能使人感到大量的工作重复和重叠。在一定程度上情况确实如此。但是需要记住每个机构从它自己的角度并根据其主要目标和工作对象（包括一个具体的部）来注意脱贫或乡村发展的不同部分。例如，粮农组织和国际劳工组织的农村非农业就业工作、或粮农组织和世界卫生组织的营养工作、或粮农组织和联合国工发组织的乡村工业化工作、或粮农组织和联合国开发计划署的环境工作看起来可能类似，但是实际上侧重点不同。如果确实有这样的区别，那么由几个机构关注像乡村发展这样的—个全面的总计划的类似部分没有什么害处。

7.2 但是，在这样的情况下各机构之间非常需要进行合作，并在任何可能的情况下相互配合。各机构认识到合作的好处。为了实现共同的目标，各机构作出了一些临时安排和正常安排。例如，粮农组织和世界卫生组织目前的一大合作是组织国际营养会议。通过联合国行政协调委员会进行比较有规律的合作，例如通过负责协调联合国机构统计领域工作的行政协调委员会统计活动小组委员会进行合作。在世界农村改革及乡村发展会议行动纲领方面，最重要的机构间合作渠道之一是行政协调委员会乡村发展工作组。自从1976年以来，29个联合国机构参与了行政协调委员会乡村发展工作组。工作组除了定期开会以外，还组织有关乡村发展重要方面的分组（监测和评价组、群众参加组、宏观经济政策对农村穷人影响工作组、工业对乡村发展贡献组），以便提供技术讨论的场所，就方法和业务问题达成协议以及开展联合活动。本章第1节详细阐述行政协调委员会工作组对与世界农村改革及乡村发展会议有关活动的支持。

7.3 世界农村改革及乡村发展会议认识到在实现乡村发展的目标中宏观政策的重要性。作为一个牵头机构，粮农组织承担起这一任务：协助发展中国家的决策人员使他们的政策有利于实现公平和有群众参加的发展，尤其是在农村。政策咨询的一个重要手段是世界农村改革及乡村发展会议机构间工作组。从1981年诞生到1990年共组织了25个工作组。第2节阐述了这些工作组的方法、内容和结果。

7.4 作为世界农村改革及乡村发展会议后续活动的一部分，在全球和区域范围组织了許多机构间会议。召开了关于具体问题的研讨会、圆桌会议和磋商会议。举办这些会议是为了使参加人员注意并促进与世界农村改革及乡村发展会议有关的计划的概念和行动。第3节对这些会议的主题和形式作了评论。除了这些比较有规律的和有计划的行动以外，还通过许多方式在

实地进行了机构间合作。第4节叙述了这些联合行动的主要经验教训。

I

行政协调委员会乡村发展工作组

7.5 如上所述，在乡村发展方面机构间合作的最重要渠道之一是联合国行政协调委员会乡村发展工作组（以下称为工作组）。工作组于1976年3月在华盛顿世界银行总部举行了第一次会议。自那以后它至少每年开一次会。自从1978年起，工作组的秘书处转到粮农组织。负责粮农组织经济和社会政策部的助理总干事是工作组的主席。29个联合国机构是成员。

7.6 工作组的主要任务有三项。首先，它为交流关于乡村发展各方面的情况和想法提供了一个场所。为此，工作组的成员通过书面和口头的方式介绍各自机构的活动和办法，一部分介绍以世界农村改革及乡村发展的重点为小标题。粮农组织为工作组创办的通讯《乡村发展》便利了这项工作。回顾小组在与各机构官员的讨论中也同意对工作组职能的批评，即：(1)机构报告花费的时间太多；(2)这些报告一般是介绍性的；(3)其他机构对某一具体机构的活动提出的看法太少。我们认为这一批评有一定的道理。前几年工作组会议的报告表明当时比较经常地对乡村发展的概念和问题进行了实质性的讨论。行政协调委员会工作组为就农村改革及乡村发展的重要方面进行不光是情况交流的建设性对话提供了一个很好的机会。

7.7 工作组的第二项重要职能是为讨论机构间合作活动提供一个场所。其中最重要的活动是机构间世界农村改革及乡村发展会议政策工作组。乡村发展领域中需要联合国机构批准或支持的其他活动也提交给工作组。例如，工作组于1990年5月讨论并批准了粮农组织提出的编写这份《对粮农组织和联合国机构实施世界农村改革及乡村发展会议行动纲领的经验回顾》的建议，从而确保了各机构的充分支持和合作。

7.8 第三项主要活动是工作组设立的分组或工作小组对选择的问题进行深入的审议和讨论。工作组通过这一渠道取得了可观的进展。目前有四个小组在开展工作：(1)乡村发展监测和评价小组；(2)群众参加乡村发展小组；(3)宏观经济政策对乡村穷人影响工作小组；(4)工业对乡村发展贡献工作小组。由于缺乏时间，不能回顾所有小组的工作。简单介绍监测和评价小组以及宏观经济政策小组的组成和工作可使人们了解这些机构间合作渠道的形式。

7.9 监测和评价小组：1976年9月，工作组第二次会议设立了一个监测和评价工作小组，以便建议各机构在规划、监测和评价其面向贫困问题的乡村发展活动时应当努力了解哪些情况，并为进行机构间比较创造条件。国际劳工组织是该工作小组的召集单位。根据工作小组的建议，工作组于1978年决定设立一个机构间小组，由具有监测和评价经验的专业人员组成，其工作目

标限于提出关于业务定义的具体建议和评价乡村发展活动的一套指标。该小组于1979年在罗马举行会议，通过提出一套建议完成了它的任务。

7.10 后来在1981年对工作组进行一次审议之后，工作组同意实施世界农村改革及乡村发展会议有关监测和评价乡村发展计划的建议是最有希望的机构间合作领域之一。因此，1981年成立了乡村发展监测和评价机构间小组来继续这方面的工作。世界银行作为小组的召集单位，于1981年10月组织了一次圆桌会议。根据那次会议的决定，工作组批准制订监测和评价业务程序指导方针——这些指导方针不仅对联合国工作人员有用，而且对政府和非政府组织的官员也有用。

7.11 1983年，国际农业发展基金接任了小组的召集任务。在以后几年中，小组起草并于1984年公布了乡村发展项目和计划的监测和评价规划及利用指导方针。这些指导方针得到这方面的所有用户和学者的高度赞赏，可以认为它是通过行政协调委员会乡村发展工作组的机构间合作的具体成果。

7.12 宏观经济政策对乡村穷人影响工作小组：在1988年工作组第十六次会议上，成员们讨论了结构调整政策的重要性及其对发展中国家农村经济的影响。会议建议由粮农组织、农发基金、国际劳工组织、国际提高妇女地位研究和培训所、联合国开发计划署/技术合作促进发展部、联合国人口活动基金、联合国儿童基金会和世界卫生组织组成的一个工作小组为研究这个问题起草一个规划。该工作小组开了两次会，第一次是在1988年10月，第二次在1989年4月。第一次会议确定了研究的范围。工作小组决定这项工作的主要目标如下：(1)制定一个使用数目不多的指示数的政策分析方案；(2)在根据不同的社会经济状况选择的若干国家内试验这一政策分析方案；(3)在发展中国家的政策咨询人员中间介绍通过这项工作获得的经验并提供这方面的培训。

7.13 在工作小组的第二次会议上，开发计划署提出了一份文件草案，题为：《宏观经济政策对农村穷人的影响：分析方案和指示数》。工作小组讨论了这份文件，商定了今后的行动方针，并要求开发计划署在两个国家内进行实地试验。在1990年行政协调委员会工作组的最近一次会议上，开发计划署提出了这项计划的中期进展报告。工作组得知在尼日尔已经开始了一项实地调查，并计划在加纳、牙买加和马达加斯加进行类似的调查。

7.14 工作组的另外一项行动是在监测和评价小组的第八、九次会议上讨论结构调整的影响，以便交流按照这些政策开展的结构调整政策和计划监测和评价方面的经验。

7.15 因此，国际社会能够通过行政协调委员会乡村发展工作组的各个小组和工作小组来合作处理与宏观经济改革有关的重要方法问题。工作组这个渠道还有进行有意义的机构间合作的潜力。本回顾第VIII章将再谈这个问题。

7.16 近几年来由于各机构更加重视它们自己的计划（例如全球住房战略、人人受教育、

人人有保健等），工作组降低了世界农村改革及乡村发展会议后续行动的突出地位。但是尽管这样，从1987年起实施内罗毕乡村妇女前瞻战略仍是工作组日程的一个经常性议题，另外在1989年新成立了一个新的工业对乡村发展贡献工作小组。

世界农村改革及乡村发展会议机构间政策工作组

7.17 世界农村改革及乡村发展行动纲领很重视机构间工作组。有关的建议这样论述：“粮农组织，通过有关的联合国秘书处间渠道和应有关国家的具体要求，（应当）与各国一起定期研究其针对行动计划列出的目标和指标的政策、计划和资金，以及有关国际组织对这些工作的支持”。几年以后，1983年，粮农组织大会重申了这些工作组的重要性。1990年，在联合国其他机构的帮助下粮农组织派出了25个机构间政策工作组。其中赴马达加斯加的工作组最近从实地返回。下面研究与第一批24个工作组有关的情况。

7.18 尽管粮农组织大会重申了这些工作组的重要性，在世界农村改革及乡村发展会议之后的第二个五年（即1986—1990年），工作组的数目显著减少；第一个五年（1981—85年）为17个，第二个五年减少到7个。工作组所赴国家的地区构成也有明显的变化。在第一个五年中，赴非洲国家的工作组最多，但是在第二个五年，（除了1990年去马达加斯加的最后个工作组以外）没有工作组去那个区域。在第二个五年，几乎所有工作组都去了拉丁美洲及加勒比地区，只有一个工作组去了亚洲（菲律宾）。

7.19 从各年工作组选择国家名单来看，至少一部分工作组是粮农组织高级官员发起组织的，然后有关国家提出“要求”。无论如何需要明确世界农村改革及乡村发展会议政策工作组的国家选择标准。粮农组织告诉各国这类工作组的作用和劝阻那些条件不具备的国家（当然是在适当调查背景情况之后）不但没有害处，事实上大有益处。向那些不具备实施世界农村改革及乡村发展会议战略体制条件的国家派工作组没有任何意义。

7.20 一个有关的问题是工作组的范围。人们多次提出世界农村改革及乡村发展会议工作组的范围太广，太全面，因此对有关国家没有实用价值；一个更有重点、工作面较窄的工作组将更有实用价值。回顾小组全面研究了这个问题，认为处理具体问题的工作组可以由粮农组织的技术部门来主持；只有当目的是比较全面的政策审议时，才适合派出高级机构间工作组。另外，目前这样组成的工作组为与所有有关决策人员会面并进行讨论提供了机会——这一机会得到了利用。在光由农业部或自然资源部不能解决世界农村改革及乡村发展会议问题的情况下，与其他决策人员进行广泛的对话可能有助于更有效地实现世界农村改革及乡村发展会议的目标。

7.21 尽管这些工作组职责仍然包括三大项：(1)审议农业政策；(2)确定重点和决定关键工作领域；(3)协助项目准备工作，但是正在用比较具体的要求和建议来取代每一类中过去含糊和笼

统的要求。在这方面需要考虑的另一点是这些工作组是否应当帮助项目选定工作。总的来说，我们同意对世界农村改革及乡村发展会议工作组的上一次审议的建议（奥加拉，1984年），即高级政策咨询工作组不应当偏离其主要任务而去寻找可资助的项目。如果需要的话，可以派一个后续工作组来进行这项工作。

7.22 由于要与政府进行严肃的政策对话，以便使发展政策遵循世界农村改革及乡村发展会议行动纲领的方针，可以改进工作组的组成和它们的工作方法。工作组的人员从阿曼的5人（派赴斯里兰卡的第二个工作组为4人，但它基本上是粮农组织一个机构的工作组）到哥斯达黎加的21人不等。24个工作组的平均人数为10人。但是，一个国家的经济、社会和政治的规模和复杂程度与工作组的人数和组成没有相应的联系。派赴拉丁美洲的大多数工作组人数较多，12—15人甚至更多，不管所赴国家的大小如何。

7.23 将近1/3至一半的工作组成员来自粮农组织。参加工作组的粮农组织人员组成并不反映有意识地包括本组织直接从事世界农村改革及乡村发展会议行动纲领的那些单位。例如，自从1983年以来妇女参加农业生产和乡村发展处的人员没有参加过世界农村改革及乡村发展会议工作组。一种解释是人力资源处的参加人员能够处理妇女问题。但是回顾小组并不完全这样认为。另外，重要的政策分析司或食品政策及营养司也没有经常地参加工作组。

7.24 在联合国机构中，国际劳工组织比较经常地参加了工作组（在24个工作组中参加了17个），各区域经济委员会（16）、开发计划署（15）、世界粮食计划署（12）和教科文组织（12）也参加了比较多的工作组。每个机构至少参加了一半的工作组。世界卫生组织比较经常地参加了早期的工作组（11）。其他机构（农发基金、工发组织、儿童基金会、联合国技术合作促进发展部等）偶而参加工作组。在比较重要的联合国机构中，联合国环境规划署没有参加任何工作组。尽管多次邀请，世界银行也没有参加。由于这些是高级政策工作组，必须向有关国家提供关于政策问题的最好的国际咨询。如果世界卫生组织、儿童基金会、教科文组织或工发组织不参加工作组，那么仅能实现这一目标的一部分。还必须说明工作组的构成是如何决定的。

7.25 这些工作组的准备工作也没有足够的时间。除了极少数例外以外，所有的准备工作都由牵头机构（粮农组织）或粮农组织指定的一名顾问负责。其他参加机构或邀请工作组的国家提供的帮助很少。粮农组织工作人员的准备时间也很有限。工作组提前两至三个月组成的情况很少，另外在出发赴有关国家之前没有安排与来自其他机构的工作组成员会面。假定这些成员能够根据他们积累的经验、知识和了解来评价形势和指导政府。如果工作组成员有足够的高级政策咨询经验并得到足够的人员支持，那么这些假设可能不是完全不现实的。

7.26 工作组本身时间短（没有一个工作组停留时间超过10天）妨碍了开展机构间合作和联合行动。鉴于必须加强协调机制和在国家一级开展持久的合作活动，这个情况令人遗憾。

7.27 工作组的优缺点在提出建议的性质中得到充分的反映。除了后期的工作组提出的建议比较具体以外，建议的结构和形式随所赴国家而不同。一般来说，它们包括了世界农村改革极乡村发展会议的关心的所有主要问题，但是它们与具体国家形势的联系有时不很清楚。

7.28 为了进行比较仔细的研究，审议小组选择了9个考察组的报告，3个属于早期（1981—83年），3个属于中期（1985—87年），3个属于近期（1988—90年）。这些比较仔细的研究进一步证实了根据对24个考察组报告的一般研究，对国家的选择、粮农组织工作组的组成、联合国其他机构的参加、工作组的准备状况、职责范围和建议所提出的以上看法。

7.29 工作组报告的一个间接作用不应忽视。在关于重要问题的公众讨论中，工作组的报告有几次成为仲裁标准。例如，工作组对菲律宾农村改革的立场加强了政府决策部门中那些呼吁在他们国家进行农村改革的那些人的影响。在拉丁美洲一些国家，工作组的报告也发挥了类似的作用。例如，赴厄瓜多尔的工作组成功地劝说政府保留乡村发展特别基金——FODERUMA。不应当低估世界农村改革及乡村发展会议工作组的“倡导”作用。

机构间会议、政府间磋商和圆桌会议

7.30 除了比较有计划的和经常的机构间合作以外，为了使各机构一起在乡村发展领域开展工作还不断地作了具体的尝试。在这些尝试中，比较重要的是定期的区域机构间会议、区域政府间磋商会议和圆桌会议。

7.31 除了在亚太区域以外，粮农组织在所有其他区域组织了世界农村改革及乡村发展会议有关问题的机构间磋商。在亚太区域，亚太经社理事会设立了（1977年）一个机构间乡村发展委员会来组织这类会议。到目前为止，在非洲组织了4次机构间磋商会议，近东5次，拉美和加勒比7次。遗憾的是1985年以后，开展这类机构间磋商的积极性看来减弱了。自那以后仅进行了两次这样的磋商，两次都是在拉丁美洲。（但是，亚洲及太平洋机构间乡村发展委员会是一个例外。该机构工作积极，最近于1990年5月举行会议来讨论该区域的乡村综合发展战略）。

7.32 联合国许多机构出席了这些会议，其中有联合国开发计划署、世界粮食计划署、国际劳工组织、联合国教科文组织、联合国儿童基金会、联合国人口活动基金、联合国各区域委员会、联合国工发组织、联合国贸发会议/关贸总协定和粮农组织。所有这些会议的议程大致相同。作为牵头机构，粮农组织报告了行政协调委员会乡村发展工作组最近和正在进行的活动。包括粮农组织在内的所有机构的代表报告了他们在具体国家或区域范围内为帮助实现面向贫困的乡村发展目标而开展的活动。会议讨论了如何在实施共同关心的计划和项目中改善各机构之间的合作和协调。取消这些会议必将减弱机构间的整个关系网络，尤其是在政府间会议出现言议程和议题正日益针对具体区域的迹象的时候。

7.33 必须把区域机构间磋商作为在区域和国家范围内扩大行政协调委员会乡村发展工作组的影响和活动的有效渠道。由于各国的乡村发展问题不同，联合国机构应当能够通过这些会议加强，或者至少帮助，区域和国家范围内针对乡村穷人的活动。

7.34 从1984年起，拉丁美洲及加勒比区域机构间会议与圆桌会议一起举行；圆桌会议讨论在该区域实施乡村发展纲领所面临的具体问题。如果其他区域也效仿在交流一般性情况和看法之后讨论具体问题的作法，那将是有益的。

7.35 在各发展中区域组织了许多与世界农村改革及乡村发展会议有关的问题的政府间磋商会议：非洲3次，亚太6次，拉美和加勒比5次，近东2次。在1986—88年期间，这些活动暂时停止。从1989年起活动重新开始。召开这些磋商会议是为制定国家行动计划提供指导方针。举行初期的会议主要是为了确定最近期的区域后续行动和协助制定国家政策，从而产生国家计划。邀请联合国机构出席这些磋商会议，其中许多机构出席了。

7.36 这些世界农村改革及乡村发展会议后续会议的讨论题目由粮农组织确定。经过一段时间，讨论的议程更加明确。例如，亚洲的第一次磋商会议（1979年）一般地讨论了各国如何就世界农村改革及乡村发展会议讨论的题目的后续行动作出安排。第三次磋商会议（1983年）强调了区域关心的比较具体的问题，如为小农服务的供应系统、销售和价格政策、群众参加、社会林业、妇女和乡村发展等。第五次磋商会议讨论了这些题目的新的方面，如非政府组织在社区林业中的作用、促进非农业就业的经验和战略、个体渔民的问题。在拉丁美洲可以看到相同的趋势。开始时进行一般性讨论，最近的磋商会议的题目包括拉美和加勒比地区本土居民的问题、拉丁美洲区域的经济衰退、拉美和加勒比地区的结构调整和农村贫困、技术对拉丁美洲妇女生产活动的影响以及农村改革计划中的联合生产方式。

7.37 在至今仅进行了三次政府间磋商的非洲，讨论也开始从一般性区域问题发展到比较具体的区域问题，例如非洲的土地所有制和农村政策对公共财产资源的影响、非洲妇女在乡村发展中的作用。

7.38 讨论的趋势是突出本区域的有关问题，并为交流看法和经验提供一个场所。这些磋商会议基本上都经过充分的计划和准备。但是还没有一种评价这些国际会议的后续工作的手段。

7.39 在联合国其他机构的支持下，粮农组织发起组织了许多与世界农村改革及乡村发展会议有关的问题的专家磋商会议和圆桌会议。早先的磋商会议主要是围绕着社会经济指标组织的。邀请联合国的有关机构出席这些会议并制订联合计划。（1990年初，粮农组织统计处组织了一次由联合国统计办公室和世界银行参加的研讨会，以便把它在农村改革及乡村发展监测和评价领域的工作与联合国其他机构的类似工作协调起来）。近几年来圆桌会议的题目变化较大。比较有针对性和与本区域有关的问题可能被选为这类圆桌会议的讨论题目。但是，其中许多会议的讨论局限于农村改革的不同方面。可以利用这些机会来讨论世界农村改革及乡村改革会议

计划的其他要点。

7.40 在整个80年代看来被忽略的一个机构间合作的重要渠道是跨组织计划分析。经社理事会在其1979年的第二次会议上要求联合国各组织对各自的乡村发展计划进行跨组织计划分析，并将分析报告提交经社理事会1980年的第二次例会。行政协调委员会乡村发展工作组在其1979年的会议上感到这样一项工作将成为今后评价联合国系统按照世界农村改革及乡村发展会议行动纲领的号召，开展乡村发展活动的基线。但是在1980年采取了这一初步行动之后，在这方面没有进一步的行动。

I V

7.41 除了这些机构间合作的方式以外，在实地还有各种合作安排，无法在这一简短的回顾中一一例举。例如从关于一个共同主题的网络到一个机构协助另一个机构执行一个技术援助项目都有。在机构建设、培训、制定战略和政策、研究、共同主办和联合资助项目方面可以找到无数的合作实例。

7.42 通过回顾一部分这些合作项目以及与各机构工作人员和政府官员讨论，可以得出若干看来应用范围比较广的经验教训。概括地说，这些经验教训包括：

- 在农业研究、林业、渔业、妇女参加发展等领域，有一些机构间实地活动合作的杰出例子。在此同时，在一些技术、政策和组织方面，例如雨育农业和非农业就业，看到的合作不多，尽管肯定有合作的机会。
- 在两个或几个机构共同工作的领域，机构间合作最薄弱。但是，正如粮农组织和世界卫生组织在组织国际营养会议中的合作所显示的那样，这方面的情况有所改善。
- 资助机构，如世界银行、开发计划署、农发基金、人口活动基金、世界粮食计划署，之间的合作很好并正在扩大。
- 当牵头机构拥有公认的技术能力时，机构间项目成功的可能性比较大，例如粮农组织领导的渔业计划。
- 开发计划署在国家一级的协调作用并不普遍有效。这个问题不能单单责备开发计划署；在一些国家发挥协调作用的其他机构（例如世界银行）的情况也好不了多少。部分原因是各国并不认为各机构协调行动始终符合它们的利益，即使在某个部门或领域也是这样。

- 技术合作计划成功的可能性超过涉及分摊经费的计划。分摊13%的费用（即各机构征收的管理费）或分享完成任务的“荣誉”已经很难；两者都分享几乎是不可能的。
- 与学术讨论相反，在实地行动中除非在各参加机构之间明确分配活动和任务，否则两个或三个以上机构的合作很少会有成果。
- 所有有关机构的工作人员之间的工作联系很好。上层官僚一级则必须正视可能影响合作的问题——涉及资金、地盘等问题。

第 VIII 章

总结：计划内容和活动规划方面的经验教训

8.1 本章从世界农村改革及乡村发展会议行动纲领总的角度来看待第IV章至第VII章中提出的材料，并为提高各机构工作计划的针对性和质量提出了一些建议。另外还对世界农村改革及乡村发展会议后续计划的管理提出了一些看法。目的是从80年代的情况中吸取经验教训，并根据这些经验教训建议如何适当地修改计划和工作方法，以便加强联合国系统在90年代对农村脱贫工作的支持。

I

8.2 尽管很少有人认为（除了在粮农组织）世界农村改革及乡村发展会议激励了各机构开展农村发展活动，但是在会议之后的几年中，联合国系统通过各种努力帮助了国际上对脱贫、受益对象参加、男女平等问题的联系和环境保护形成一致看法。世界农村改革及乡村发展会议宣布的原则深入地影响了联合国系统各机构发起的和各机构为支持政府的计划而开展的乡村发展活动。这些原则在政府间和双边机构资助的项目中也表现出来。但是在计划内容、规划和实施程序方面可以看到一些缺陷，尤其是在前者。如本文前面所述，其中许多缺陷是超出各机构控制能力的因素所造成的。

8.3 下面围绕各机构的重要工作领域提出看法，(1)各机构自己的工作计划；(2)支持政府计划的计划的活动；(3)各机构的宣传作用；(4)机构间合作活动。

各机构自己的工作计划

8.4 联合国机构通过研究、教育、培训、推广、制定监测和评价的社会经济指标来促进世界农村改革及乡村发展会议的原则。这些活动的任何一项都不能说是无关紧要的。只要调查和实地试验导致培训、磋商和技术援助，工作就有连贯性。这些促进和推动工作是认真的，在能够衡量的范围内总的来说也是做得好的。但是，还有提高这些工作的效率的余地。因此，回顾小组在研究和调查领域提出以下建议：

- 一 数据限制继续是评价农村贫困趋势和分析公共政策对脱贫的影响方面的一大障碍。因此，在工作计划中需要高度重视系统地收集、分

析和分发数据。

- 确定新的但是极为重要的题目的概念并进行归纳分析的工作还有待妥善的开展。例如，需要进一步加强目前改进农村穷人进入投入和产出市场以及获得农业服务机会的工作。应当特别注意正在进行结构调整的国家或正从中央计划经济向市场经济过渡的国家。
- 需要加强国际农业研究磋商小组各中心和国家农业研究单位与联合国有关机构的联系。
- 我们赞赏近几年来注意环境和持续发展，但是需要在以下方面进一步开展工作：贫困与环境的联系、评价环境的方法、评价不同的农业生态地区的持续发展战略，特别着重易受影响的地区和人们。
- 需要研究有关的立法和支持实施机制，以便确保足够的和公平的土地权利，尤其是妇女的这—种权利。

8.5 关于教育、培训和推广，我们经过分析主要提出以下建议：

- 各机构加强其交流世界农村改革及乡村发展会议有关领域的文件、培训教材和培训方法方面的安排；
- 作为几个机构密切合作的全球农业推广磋商会议的后续行动，鼓励在研究和试验农业推广方面进一步进行合作，尤其是在小农的参加方面；
- 考虑在农村工业、企业、贸易、农业信贷体制、农业投入和产出市场等方面培训小型企业家以及合作社、农村组织和小型私人企业的人员，而不要主要局限于政府官员。

8.6 在世界农村改革和乡村发展会议之后的10年中各机构对土改及乡村发展的贡献的一个重要例子是制定了得到普遍接受的社会经济进步指标。在这个领域需要做更多的工作，因此提出以下建议：

- 需要按农村/城市人口、社会经济类别和性别将指标分类。目前这方面的工作需要加快。
- 需要制定关于群众参加、基层规划、自然/公有资源管理等方面的有关指标。

- 需要改进概念和措施，以便发挥妇女在农业和乡村发展中的作用。
- 仍然需要研究评价环境和影响穷人的技术。
- 需要研究如何调查农业与非农业活动的联系。
- 在与各机构的工作计划有关的范围内需要研究在中期纠正和修改计划中利用监测和评价结果的方法和程序。这可能是最重要的。

8.7 宣传的作用对促进世界农村改革及乡村发展会议的原则和成功地推广项目和计划都是同样重要的。通讯《乡村发展》是介绍各机构乡村发展活动的一个良好渠道。但是，为了提高信息交流的效率，我们提出以下建议：

- 通讯《乡村发展》的评论从每年一期增加到至少每年两期。其他机构可以分担目前由粮农组织单独承担的出版费用；
- 通过商业出版商来发表关于贫困、群众参加、持续发展等方面的主要研究报告。这不仅是为了减轻各机构的财政负担，也是为了扩大发行范围。为了类似的原因，工作文件、讨论文件等可以提交学术和专业刊物发表；
- 更加注意在各机构中间介绍联合国机构的乡村发展活动，使工作人员更加了解他们自己的机构和联合国其他机构的活动。

8.8 虽然各机构能够开展有效的农村改革和乡村发展计划，但是只有在国内建立起机构能力时，这些计划才能持久。过去的一大部分加强机构的活动中着重于提供服务和投入的机制。尽管情况证明这项工作是有用的，但是乡村发展的机构基础需要进行更全面的工作。由于机构发展的重要性，它确实需要单独处理。然而，审议小组在这里提出以下基本建议：

- 各机构向成员国政府提供有关组织机构的技术和法律援助，尤其是在基层；
- 各机构协助推动政府与非政府组织开展建设性的对话；
- 各机构特别重视在具体的乡村发展问题以及参加方法方面培训当地的政府官员、团体领导人和非政府组织的人员。

支持政府计划的活动

8.9 世界农村改革及乡村发展会议行动纲领的成败取决于政府的政策和活动。这方面的情况将在以后世界农村改革及乡村发展会议后续行动第三次进展报告中全面回顾。但是，各机构能够对政府的活动提供重要的帮助，主要是通过规划技术援助时利用其研究、评价、试点项目等的成果。总的来说，各机构成功地开展了这项工作。各机构的实地计划和政策咨询越来越多地采用了以世界农村改革及乡村发展会议为主的方式。第五章在以下四个标题下回顾了这方面的主要活动：(1)获得资源的机会；(2)机构发展；(3)男女平等问题；(4)环境和持续发展。下面列出从这次讨论中产生的主要建议。

8.10 一 获得固定资源的机会有两个方面：(1)改进和保护这些资源；(2)确保公平地获得资源的机会。需要同等地注意这两个方面。

- 一 在土地拥有情况显著不平等的地区，可能需要开展土地再分配的改革。在这样的情况下，更重要的可能是需要进行租佃改革以保护穷人和易受影响的农民。
- 一 对于土地所有制方面出现的问题，尤其是在传统的土地所有制处于过渡时期的社会（如在非洲国家），需要认真地研究并制定行动计划。在一部分国家必须特别小心，防止土地所有权分配像传统的土地所有制方式那样剥夺妇女的权利。
- 一 在大部分发展中国家妇女仍然不能平等地获得土地。需要有法律和组织方法来确定比较公平的方式。
- 一 迫切需要改革公共政策以及在必要的地方改革法律，以保护农村穷人获得公有财产（即森林、公有牧场、水池、水塘等）的权利。
- 一 关于可变资源，即农业投入、服务和贷款，市场（与公共分配系统相比）的重要性增加给贫穷的农民带来过渡问题。这些农民需要援助以便在与市场的关系中获得公平和有利的地位。
- 一 联合国一些机构鼓励或支持试验各种形式的提供投入、服务和贷款的系统，如合作社、互助组、联合企业。需要建立机制来评价这些工作，并为今后的工作吸取经验教训。
- 一 帮助农村穷人的脱贫计划对非农业就业的重要性没有给以足够的注意。应当注意乡村发展计划的两个基本方面以鼓励非农业的生产性就业：(1)加强农业与非农业的联系；(2)研究和推广适宜的技术。
- 一 非农业就业在农村持久发展中的位置是需要进一步系统研究的重要

问题。尤其是需要认真探索在边际农业地区非农业就业吸收剩余劳力的作用。

8.11 审议工作始终强调机构发展。机构发展的两个方面与技术援助尤其有联系：(1) 人力资源开发；(2) 群众参加的组织基础。

- 关于前一项，虽然赞赏许多机构的技术援助计划重视卫生和营养，但是现在需要通过形成人力资本使这些计划更加明确地对脱贫工作产生影响。
- 另外需要重视的是必须改进人力资源发展计划的对象确定工作，以帮助农村穷人和其他处境不利的人们，如妇女和儿童。
- 对后者即群众参加与机构的关系的理解还有一大段距离。在本章的前面对这个问题提出了一些建议。这里补充说明在许多发展中国家对正式和非正式团体进行了一些试验。这些试验的成功经验和失败教训没有得到最广泛的了解。
- 其中一条重要的经验是分散的机构能够促进群众的参加，尤其是农村穷人的参加。各机构在这方面可以发挥倡导作用，而到目前为止这一作用没有得到应有的有效发挥。

8.12 对男女平等问题的看法看来有了显著的变化。联合国系统的妇女参加发展计划受妇女十年和1985年制定的内罗毕2000年提高妇女地位前瞻战略的很大影响。主要目标是解决妇女在参加农业和乡村发展方面的具体困难。需要进一步注意的问题包括：

- 妇女的土地所有权；
- 男女不同的技术需要；
- 结构调整计划对妇女的影响；
- 把人口统计活动与妇女问题联系起来。

回顾小组建议各机构在自己的活动中和在它们对政府计划的技术支持中更加重视这些问题。

8.13 回顾小组注意到联合国系统更加注意环境问题。各机构也共同关心持续发展。但是，计划内容和实施战略需要更加明确。预计1992年的联合国环境及发展会议将明确地阐述问题和选择。作为联合国环境及发展会议的筹备工作和各机构的正常计划的一部分，这些机构开始研

究这些问题。建议在以下重要领域各机构协调行动：

- 制定方法和建立机构支持使持续发展成为一项群众性的运动，穷人不必为整个社区的长期利益而牺牲他们的近期利益，或即使他们必须作出这一牺牲，他们得到相应的补偿。
- 发展方法和机构支持，以多学科的方式处理持续发展问题。
- 研究帮助边远和生态薄弱地区贫穷生产者的各种可行办法。
- 研究宏观政策，尤其是一一但不仅仅是一一财政政策，以便评价它们对环境的影响。

8.14 回顾小组相信持续发展问题不能脱离更加基本的发展规划问题（如一个消费者社会能否长期保护环境？）。希望当各机构参加环境和发展会议时，它们也将努力就发展规划问题形成一致意见。

各机构的倡导作用

8.15 在第VI章中，我们对联合国机构作为发展中国家的倡导者所提供的技术和咨询服务作了一些介绍。如前面所述，在80年代这些领域总的成效不大，主要原因是国际经济环境不利。但是，倡导工作还有加强的余地。回顾小组建议：

- 高度重视为小农开发新市场和进入出口市场机会方面的政策咨询；
- 在农民组织中，提高出口企业管理能力培训方面的机构间合作；
- 高度重视各机构在发展中国家间技术合作方面的合作和协调；
- 加强信息网络和区域培训，以便提高发展中国家间技术合作的效率。

机构间合作

8.16 农村改革和乡村发展的问题是相互联系的，它们也是几个机构关心的问题。因此，各机构之间相互配合至关重要。回顾小组比较仔细地调查了机构间合作的三个领域：(1)行政协调委员会乡村发展工作组的工作；(2)全球和区域磋商；(3)世界农村改革及乡村发展会议机构间政策工作组。根据这次调查，回顾小组提出了以下建议：

— 行政协调委员会乡村发展工作组是各机构在农村改革和乡村发展领域进行合作的主要渠道。这一渠道尤其需要通过以下方式得到加强。

- (1) 通过促进在年会闭会期间各机构之间的接触。可以通过鼓励各机构从事类似项目的工作人员视情况交流资料来作到这一点；
- (2) 建立以城市为单位的农村发展和脱贫一般性题目的组织或关于工作组各分组讨论的具体问题的小组（首先从有联合国机构较多的城市开始）；
- (3) 把工作组会议的更多时间用来讨论实质性问题（如前面所报导的那样，对有些领域的了解很有限，因此各机构的代表交流有关这些问题的经验和看法对所有人都是有益的）；
- (4) 围绕本回顾第IX章所列出的问题组织这类实质性讨论，因为这些问题可能构成90年代的工作计划；
- (5) 不仅努力保持工作组主席和秘书处的延续性，还努力保持代表各机构的成员的延续性，尤其是那些参加工作组各技术小组讨论的成员；
- (6) 正式和定期地提请各成员机构的有关工作人员注意工作组会议的记录。

8.17 本次回顾的主要内容之一是，虽然所有发展中区域有一些共同的主要问题，但是各区域有许多具体的问题需要特别注意。这就要求更多地利用区域政府间磋商会议和区域专家会议。

— 区域机构间磋商减少令人遗憾。回顾小组建议高度重视这项活动。

— 可以利用（各机构的代表参加的）政府间和区域磋商会议来制定一个紧凑的计划；这一计划包括将由各机构通过一系列合作和配合计划为所在区域开展的一些具体的后续活动。

8.18 如第VII章所述，世界农村改革及乡村发展会议政策工作组有一些内在的优点。它们全面地看待乡村发展政策，为接触国家重要的决策人员提供了机会，并能够从机构间的角度来看待发展问题。但是如前面所述，这些工作组还未充分发挥其作用。本文前面已经指出造成这一情况的原因。为了加强机构间合作的这一渠道，建议：

- 粮农组织劝阻条件还不具备的国家不要申请综合政策审议工作组；
- 在每个工作组派出之前进行充分的准备，其中包括有关机构的代表会面以回顾现有的材料，制定一个讨论大纲；
- 来自各机构和牵头机构（粮农组织）各司的工作组成员与工作组可能处理的主要问题相一致；
- 这些高级工作组不要因寻找可资助的项目而偏离其主要任务；
- 后续工作要有明确和足够的安排，至少在监测工作组建议的贯彻情况方面应这样做。

8.19 资助机构和主要的有关机构自己组织了许多咨询工作组。在这些工作组中，关于结构调整和乡村发展的工作组数目增多。

8.20 政府听到的咨询肯定有许多重复，还可能相互冲突。

8.21 建议各机构建立一个在计划派出乡村发展国别政策工作组之前相互通知的程序，以避免重复和重叠。为此可以利用行政协调委员会乡村发展工作组这个渠道。

8.22 联合国系统还可以考虑重新建立跨组织计划分析。这项工作不光是评估拟议中的政策工作组，而且：

- 调查在乡村脱贫工作方面进行合作的潜在领域，尤其是在持续发展方面。
- 调查目前切实有效并能够依靠的合作活动。

I I

制定机构计划

8.23 和在上一个10年开始时一样，在90年代开始时世界上对脱贫的意见一致。我们在前几章中回顾了这一战略的主要部分：重视权利、国家和市场的平衡作用、强调组织机构发展、决策权力下放、非政府组织的重要性、注意宏观政策等等。这些实质性领域应当成为设计和实施联合国机构面向穷人的乡村发展工作的基础。我们认识到在下一个10年中这些工作所能得到的资金不会超过80年代，鉴于官方发展援助的实际值下降，这项经费很可能减少。

8.24 我们的目的不是提出一个“做和不做”的清单，也不是为今后的活动绘制一份蓝图，这是不可能的。但是，我们认为从过去规划和执行乡村发展的工作中吸取经验教训将有助于提

出一个系统的规划和使用各机构资金的方法，以完成90年代提出的任务。

8.25 在制定和执行计划方面可以通过以下几类步骤来更有效的利用人力和物力，以实现商定的乡村发展的目标：

- (i) 在有关机构具有相对优势的领域，选择并明确各主要计划的目标。
- (ii) 探索组成各项计划内容的干预任务的不同种类和构成（例如研究、培训、信息交流、政策咨询、监测、评价和倡导）；
- (iii) 评价完成这些任务的各种方法（例如试点项目、磋商会议、圆桌会议、技术援助和工作组）是否合适；
- (iv) 监测活动并利用机会进行中期纠正。

8.26 各机构必然会发现它们没有足够的资金来完成每一项任务，或以最好的方式来完成具体的任务。可能需要削减计划，但是必须注意不能把这作为一个借口来抛弃比较困难的活动，从而破坏一项计划的平衡性和紧凑性。并不是需要做的每一件事都能够做到。也并不是能够做到的每一件事都必须做到。但是，做的工作应当发挥最大的作用，而这只有靠计划的合理和内部的一致。敦促各机构在考虑到这些看法的前提下监测其总计划，而不仅仅是单项活动。

8.27 回顾小组预计90年代增加的正常计划促进活动将包括统计和监测技术的发展以及持久项目和系统的概念化。在这两项工作中，很难设想单独的司、部甚至机构能够制定全面的计划。需要有比目前更全面的联合规划手段。

8.28 目前的世界农村改革及乡村发展会议的牵头机构——粮农组织通过部际委员会和司际工作组来使各机构的各个部分能够为共同的问题进行合作。部际委员会作出决定，并看来有权贯彻决定。各工作组为这些决定提供投入。在粮农组织内部有10来个这样的组织安排，其中一个是关于乡村发展。（为帮助开展世界农村改革及乡村发展会议计划的其六个特设分组已于80年代初解散。）

8.29 开展内部合作的一个可选择的程序是建立新的选择性特设分组。但是这样做并没有解决各部间工作组之间需要相互交流看法的问题（例如，部际妇女参加发展工作组与部门和结构调整政策工作指导委员会和中央工作组）。可能有理由成立有权听取所有有关部际工作组的汇报的“联络小组”。

8.30 各机构的许多工作人员在讨论至今研究不多的乡村脱贫的挑战性问题时显示的积极性和寻求支持的愿望给回顾小组留下了深刻印象。总的来说，各机构的工作人员积极性高，并愿意开展世界农村改革及乡村发展会议列出的任务。需要把支持和管理技能很好地结合起来才能充分利用这一积极性。在与工作人员交谈时，回顾小组发现他们的技能往往面很窄，而且部

门化。同一机构的各部门之间相互交流不够，尤其是在从事具体问题和从事系统和宏观部门问题的人员之间。很可能过低估计了世界农村改革及乡村发展会议和80年代新的发展概念对联合国系统原先的技能和工作过程的要求。

8.31 我们强烈建议不断地努力重新培训工作人员。使工作人员了解新目标尽管重要，但不能取代提高技术水平。

8.32 从任务的复杂程度和相互有关程度以及所需的资源来说，90年代面向贫困的乡村发展将更加困难。与此同时，国际机构有足够的良好愿望和经验来有效地接受这一挑战。但是今后的困难光靠良好的愿望，甚至乐观主义是不够的。它需要在各级比以往任何时候更有创造性的领导和更坚定的行动。

第 三 部 分

第 IX 章

90 年 代 乡 村 发 展 日 程

9.1 世界农村改革及乡村发展会议于1979年取得一致意见。会议的基本方针今天仍然有效。在许多情况下回顾小组都听到机构工作人员追忆说“现在比以往任何时候都更需要执行世界农村改革及乡村发展会议的方针”或“这些方针在1979年多么正确”。那么为什么有必要重新提出减轻90年代国际社会所面临的乡村贫困问题？虽然90年代的主要乡村发展目标仍然是减轻贫困及改善穷人的生活，但是在过去10年在努力促进实现世界农村改革及乡村发展会议的目标时所得到的经验教训以及新的发展情况说明有必要重新评估总的减轻贫困的战略。因此需要进行重新评估的基本理由有两个（这两个基本理由也是所有其他理由的基础）：

- 对实现世界农村改革及乡村发展会议某些目标的机构方面的先决条件估计不足。
- 新的国际经济和国内政策环境改变了日程的内容。

9.2 因此我们期望在未来的10年中，更加重视鼓励地方一级开展更多的发展活动而不是接受由外面制定的项目。所有这一切都表明在90年代更加强调地方自力更生。这对实现世界农村改革及乡村发展会议的目标有影响。但是世界农村改革及乡村发展会议所关心的问题也将需要从更加致力于持续发展和扩大市场自由化的角度来加以说明。

A 全球性问题

9.3 我们在此着重说明国际社会在90年代可能需要解决的有关乡村发展的主要实质性领域的问题。

- (i) 在持续发展与减轻贫困之间建立一种牢固的关系：

9.4 在继续关心减轻贫困的工作中持续发展占有极其重要的位置。在本文件的第二部分中介绍了很难了解这个题目的复杂情况及很难为其制定一项持续发展的行动计划的情况。必须

指出的是某些持续发展的方案对于穷人来说可能是隐藏的陷阱。当环境、经济和社会政治持续之间的联系得到确定及采取有关行动的战略已经制定时，需要问的是，“这项活动是否充分体现了减轻乡村贫困的目标？”

9.5 持续发展可以最简单地被称为能够使环境得到足够的保护从而使实际发展能持续下去的做法。但是马上就出现矛盾。普遍的情况是脆弱的生态系统承受着特别贫穷的、生活得到改善的机会最少的人口重担。在粮农组织的一个部致回顾小组的一封信函中对这种矛盾作了最好的说明。“在许多国家持续发展战略与减轻贫困出现矛盾。人口已经增长到良好的土地资源不再能够支持的水平。农业边界正在向森林扩展，需要政府采取更多的干预措施来管理现有的自然资源”。

9.6 显然在采取其他行动之前首先需要调查当地对环境的了解能够在多大程度上解决这个矛盾并采取群众路线来确定这一点及制定有关的计划。但是如果认为这样就足以在可预见的将来使生计和环境保护协调一致，这将是一种危险的乐观主义。最贫穷的人民将因必然要失去的短期和中期收入而受到最严重的伤害。而长期的利益则是大家共享的。对于任何帮助成员国政府确定什么是持续、要谁损失多少收入及损失时间多长等问题的计划来说，环境经济学和核至关重要。甚至在不太容易受影响的地区，最近的有利可图的发展机会可能会受影响，因为这种发展机会从环境来说不能持续。许多可能不同的部门间的联系都将影响环境持续性。因此需要制定一种程序来确定方案及评估各种方案的短期和长期、私人和社会的成本及效益。制定持续发展规划不能简单地看作是经济方面适当地进行资金分配等问题。减轻贫困及实现公平要求从长期的动态效益来考虑转让付款、补偿和公共投资。这在市场自由化和转向短期分配效益的时期不容易实现。

9.7 但是无论政策环境如何，持续发展还需要其它条件。上面说明了经济持续的重要性。这还意味着在当地人民与国家之间必须签订一项合同，以及这只有通过群众参加和权力下放的政治程序才能实现。最后，持续发展还包括人口方面持续措施。经济、社会和政治安排必须有利于使人口分布及人口增长率不影响其它领域的努力。

(ii) 在市场的重要性日益增加的情况下减轻贫困：

9.8 这不应当被简单地看作是小生产者与大商人之间出现的斗争。值得记住的是在指令经济制度下的小生产者的经验往往是同硬性规定的采购价格和公共部门的不良管理作斗争。此外，民间商人的经营规模可以不限及商人的数量可以很大。自由化的目的是鼓励在所有商品和服务提供者之间开展竞争和提高效率。

9.9 在市场的重要性日益增加的情况下穷人面临两大困难。第一个困难是很难“进入”。

他们既不是主要生产者也不是主要消费者。即使在他们进入市场之后，他们也没有公平地分享市场交易的利益。为了便于穷人进入市场及公平地分享市场交易的利益，将需要签订一种有利于穷人的协定并在必要时进行有利于穷人的干预。

9.10 第二，支持穷人参加市场交易的地方机构需要大大加强。这些机构的经济效益取决于民主。领导人员、领导人员的职责及其任期必须得到大众的认可。在某些国家，增加合作社的独立性及自主权可能就足够了。在有些国家可能还需要根据当地条件适当地建立一些新的机构。

9.11 但是私营部门并非总是愿意进入指令经济退出后所留下的真空。而且在市场扭曲严重的地区，商业条件往往不大有利（既没有柏油马路也没有肥沃的土地）。这种地区在目前比较有利的条件下将仍然不能吸引民间商人。这些地区的居民可能是最贫穷的生产者，其生态系统最为脆弱。真正危险的是，当政治上对其它地区自由化的利益感到满足时，这些地区的需要将被忽视。在这方面政府仍然可以发挥作用—很可能是中央政府和地方政府联合发挥作用。可能需要对这两级的官员进行培训以便执行新的任务。

9.12 这两种状况并非相互排斥；往往是私营部门和政府联合发挥作用。联合国机构需要客观地而不是主观地看待这些情况以便确定哪一种机构加强最适合于减轻贫困的战略。

(iii) 土地的使用权、管理和保护：

9.13 得到土地仍然是发展中国家减轻贫困的最重要的手段之一。我们将在讨论各区域的问题时更加详细地介绍这方面的情况。然而还有一个土地所有权和使用权的问题需要注意。这个问题还与土地管理与环境保护之间的关系有关。

9.14 越来越多的人认为，在目前大多数情况下小规模耕作对环境的影响要比大规模耕作小。但是耕作者的地位也是很重要的环境问题。有保障地获得土地鼓励在土地的长期生产支持能力方面进行投资。因此90年代的土地改革（更严格地说是土地使用改革）将在土地使用权或土地所有权更有保障的情况下越来越把进行安全的土地管理作为其主要目标。这看来就是政府要求在绘制地籍图及土地登记方面提供技术援助的数量增加的主要原因。

9.15 对环境易受影响地区的土地使用者地位、土地使用和土地公共管理之间关系的研究还处在初级阶段。但是回顾小组在与同农业部门和/或环境有关的所有机构进行讨论时都听到有关这方面的情况。目前正在通过联合国系统提供有关土地评价的技术。但是对这些技术和认识社会经济影响的需求可能很大，因而需要执行培训计划及举行专家会议。由于详细了解当地情况对于制定成功的规划来说至关重要，培训应当包括使公众参加土地管理规划的办法这项内容。

9.16 这将是制定持续发展规划方面的最初实际活动之一。其结果完全取决于机构间的良好合作。

(iv) 非农业就业：

9.17 从1979年以来人与土地的比率已经改变及因开发过度而土地退化的威胁日益加重，这表明对减轻乡村贫困的战略有必要作重大改变。将越来越依靠多种形式的非农业就业为不断增加的人口提供生计，尤其是为妇女提供生计，因为乡村中以妇女为家长的家庭的比例在上升（而她们对土地的支配程度就没有男人那么稳固）。

9.18 当认识到这一点的时候，正是采用价格措施的经济政策有利于目前农业部门的生产的时候。这应当能够增加原料供应及提高农业部门的购买力，从而为设计有效地保持乡村社会的增值部分的生活方式提供了希望的基础。就最大程度地增加就业而言，将最大限度地利用这种情况带来的前后联系，并为抱有希望的男女小企业家建立一个良好的信息库。

9.19 改进基础设施由于可大量增加乡村非农业就业的经济利益而有利于这个过程。此外，这还可以通过向乡村工业提供替代能源和水而有助于使稀少的乡村能源免于耗尽和水源受到污染。

(v) 技术：

9.20 有大片地区的小农尚未采用新技术。结果，一些有生存潜力的小农和边际农民仍然不能生存和很穷。研究人员说技术适合于各种规模的农业，但是投入和支持服务的交付方面有问题。如果这个问题不能得到解决，那么这种技术就不适用于这种社会经济条件。可能还有其他一些原因：风险、购买力有限或者从事劳力更加密集的农业的机会成本高。不能把农业技术看作是生活的其余方面没有关系。劳动、现金投入、机会成本和产品分配等方面的性别问题也与技术设计有关。

9.21 为发展及推广适用于小农的技术、市场研究及建立市场信息库提供技术援助将是小农持续参加市场型乡村发展程序的至关重要的因素。

9.22 过去对小农技术的研究范围太窄。粗粮和次要粮食作物的生物技术的出现将使研究工作转向一些最贫穷的农民居住的雨育、高地和贫瘠的种植地点。这既有很大的机会也有很大的风险。机构工作人员谈到“我们最多有10年的时间来准备我们的行动”。这项活动的很大一部分是联合国系统必须发挥倡导作用，为根据社会经济条件制定的农业研究计划筹措资金及加强发展中国家间技术合作农业适用技术网络。

9.23 上面所包含的技术研究原则也适用于非农业部门。非农业部门的技术的选择将是创造就业机会的重要决定因素。

(vi) 群众参加过程及机构保证：

9.24 发展思想和实践将继续摆脱只考虑在短期内技术上可行或最有利的办法。在目前的乡村发展议题中，生活支持系统的题目占主要地位。对这种系统将不再进行无限期的补贴而是进行投资，使其最终能够在不威胁环境的情况下在市场“自立”。在10年以前提出这种议题是不可能的。但是目前这种议题已经是社会调整方面的争论的核心。但是如果要把这些思想变成行动，那么基本情况和发展方案都必须来自最可靠的来源——基层。这意味着必须采用一种人民所信赖的程序把人民动员起来，促进这种程序的最适当的机构是非政府组织、农民和工人组织和地方政府机构。

9.25 过去群众参加和非政府组织参与的理由主要放在分配和公平问题方面。回顾小组认为，90年代乡村发展的最终目标是必须创造充足的能生存的生活。回顾小组还认为，基层人民参与这些生活的设计对于实现这个目标来说是一个必要的条件，虽然光有这个条件还不够。得到非政府组织支持的群众参与现在应当被主要看作是一种需要加强和扩大并鼓励其有效利用的经济来源。

9.26 为了保证群众参与发挥独立和自主的作用，联合国系统应当一方面支持政治上自由的非政府组织，另一方面提出加强自力更生的人民组织的办法和措施。前者如果准备充分的话能够支持后者，并帮助把组织的技能传授给地方领导。

9.27 群众参与发展决策的机构保证将扩大到地方政府机构。规划权的下放在90年代可能变得更加重要。最通常的下放规划权的方法是中央政府将资金数量交给省或者区政府，由省或者区政府进行分配。因此地方政府将比在中央管制的经济制度下发挥更加积极的决策作用。地方政府将与人民团体组织进行更多的讨论及合作。但是地方政府很可能还需要通过宣传作用或者通过直接组织来努力筹措更多的当地和非当地资金。目前地方部门很少具备充分的技术来行使这些新的职能。

(vii) 性别问题：

9.28 在80年代的大部分时间，在联合国系统内以下列形式提出了性别问题：综合考虑建立一个信息库，把妇女问题纳入一般的监测和评价工作，及制定审核、监测和评价项目的检查标准（各机构负责妇女参加发展工作的单位在1990年认为所有这些活动还不完善），以及研究

并出版许多有关乡村妇女的实地研究报告。在发展部门的程序已经从制定项目转移到实施过程时，对项目的关心支配了这项基本发展活动。如果有足够的资金来完成80年代的这项日程并且继续前进，那么就不会有什么问题。但是实际上财政方面的困难要求确定优先重点。在90年代，联合国系统在性别问题上将采取的最重要的行动是把计划转向保证妇女在那些支持群众参与工作的机构中充分发挥作用。在1985年内罗毕会议上关于妇女10年的一部分非官方意见的基本内容是，已经成功地建立了妇女参加活动网络，在90年代应当努力从投资建立网络中获得利益。

9.29 但是有一个妇女如何影响宏观经济政策的问题。参加内罗毕会议的人的另一部分意见对于这方面的成就没有那么夸耀。“主要性别问题”一词仍然是没有明确定义的泛义词。它可以指项目清单中的问题在略作修改后应用于政策。只有当分析不光是检查本上已经拟定的选择，而是影响政策选择的最初拟定工作时，才能说政策考虑过程中渗进了性别因素。

9.30 持续发展和市场自由化为以对决策者直接形成挑战的方式提出性别问题创造了条件。例如，90年代的决策者将关心鼓励对价格变化作出积极的供应方面的反映。在供应弹性方面存在着一系列性别问题。在为了获得生产成果而提供信贷、投资在新的比较有利的领域和提供开发基本人力资源的开支等方面可以有效地利用政策手段来确保男女农民都作出最大贡献。男女农民在乡村经济中所分别发挥的作用以不同的方式影响环境。男女农民用不同的自然资源工作。制定在不损害环境的条件下获得收入或基本需要的措施，必须适当注意不同性别的作用。

9.31 在90年代，人口增长对发展所带来的问题将比80年代更为严重。人们已经越来越认识到，在家庭经济内外生产和交换的性别关系是生育状况的最重要决定因素之一。因此持续的长期发展方案不能再推迟提高妇女的经济地位。

(viii) 为实现自力更生而在人力资源开发方面开展群众性参与工作：

9.32 群众参与是一个社会政治过程，旨在鼓励人民群众在进一步集中内部资金筹集和决策方面摆脱依赖和朝着自力更生方向前进。群众参与工作的质量不仅取决于机构基础的质量，而且还取决于参与人员的精力、积极程度、基础教育、技术和自由时间。因此群众参与工作能否成功部分地取决于在人力资源开发方面的促进性投资。

9.33 因此不应当把强调群众性方法及地方自力更生看作是健康、教育、水利和卫生设施等方面开支的一种替代。相反地它有助于指导利用社会部门的预算。如果最贫穷、不识字和负担过重的妇女有效地参加（不仅仅是名义上参加）群众参与进程，那么把这些预算用在她们身上除了帮助这些处境最不利的人们的理由之外还有更深的理由。在减轻贫困的战略中权利的作用不仅仅在于减轻贫困。权利成为战略本身的一种投资项目。

(ix) 宏观政策：

9.34 已经有迹象表明90年代将出现改进宏观政策的努力。不再有许多人认真提倡狭义理解结构调整或总的依赖市场力量。部门（包括社会部门）调整贷款的新的发展情况、制约条件的变化和世界银行/联合国开发计划署非洲社会问题调整计划后面所出现的指导原则都表明将出现一种根本不同的经济发展方法。同时宏观政策必须为无论在什么时限内解决内部和外部不平衡这一主要目的服务。将需要有一项就把宏观政策和减轻贫困联系起来的方案进行对话的日程。这一日程的议题可能包括：

- 要求政府提供预算，尤其是为人力资源开发提供预算。
- 在制定宏观政策（内容、顺序及时限）的过程中包括有关微观经济分析，尤其是供应弹性方面的微观经济分析。
- 有利于发展有效的市场基础设施的措施。
- 根据可持续发展的要求重新审查宏观经济政策的“职权范围”，尤其是短期和长期效率目标之间的关系。

9.35 实际上，今后10年将会出现作用的逆转；从微观经济需要适应宏观政策的至高无尚的需要转向微观分析向宏观政策提供信息及指导。如果这种作用的逆转取得成功的话，联合国系统的各机构将需要寻找一种更适当地制订其许多政策咨询活动的方法。

B 区域重点

9.36 第IV章中指出，区域会议的议题越来越重视本区域的问题。为了更有实施意义，联合国系统的全球减轻贫困战略将需要考虑各区域的特点，这在90年代期间最为重要。

亚 洲

9.37 亚洲土地结构的一个特点是人口对土地的压力很大，并且在不断增加。这个特点可能比其他任何特点更有普遍性。因此，亚洲国家非常重视土地改革，并在制定及执行这些改革措施方面寻求国际机构的援助，这是可以理解的。80年代的经验表明，在这种共干预方面需要新的创新思想，因为再分配土地改革的前景开始暗淡及其用途受到怀疑。这意味着将需要在不影响土地使用保障和土地使用者从土地的劳动和投资所得到的合理报酬的情况下增加土地结构

的灵活性。得到土地作为一种减轻贫困的有利措施将仍然很重要，但是逐渐增加的劳力人数将需要从农业劳动转向非农业劳动。

9.38 亚洲大多数国家土地改革的重大缺陷是忽视公地。除了造成无法弥补的生态破坏之外，公地的消失或者被村里的富人和有权的人预先抢占，使人们得不到从公地产品获得收入的机会。国际社会必须提倡对公地实行一种把持续发展与确定穷人获得这些资源的权利相结合的政策。

9.39 为了使穷人得到林业、渔业和水资源而试验了组织方面的各种不同的创新方法。但是还需要更多的创新思想和一致行动来适当平衡在这些资源方面的私人 and 公共权利及确定最有效地利用这些资源的不同的组织形式。

9.40 在亚洲的土地结构中小农占主要地位，但是小农集中生活在生态困难的地区，及他们的产品在国家一级不受重视。如果发展和推广适当技术及发展支持性基础设施，这些不能生存的农场中有很大大一部分能够生存。正在开展大量的活动来发展适用技术。这种技术必须适用于各种规模、风险低和投资低，但是将保证“高增值”。在这方面有必要在各种条件下进行试验以及吸取经验教训。国际机构的作用极其重要。

9.41 即使非常注意小农，人们也必须认识到经营小块土地或者在贫瘠的土地上劳动的大部分农民无法靠农业兴旺起来。大量无地和接近于无地的劳动者情况显然也是如此。在任何减轻贫困的计划中都需要优先重视乡村经济的多样化。目前这种经济多样化的过程速度很慢，即使是在那些总的增长速度令人满意的国家情况也是如此。在90年代，在亚洲实现乡村经济多样化，特别是乡村工业化极其重要。

拉丁美洲及加勒比海：

9.42 对于拉丁美洲和加勒比海区域的许多国家来说，“失去的10年”一词还不足以说明在实际收入损失和非工业化方面所遭受的破坏。造成区域经济衰退的主要原因是两种外部力量：外债负担和贸易条件恶化。该区域主要发展方法的局限性、集中搞城市工业化和不公平的收入和财富分配也是造成目前这种状况的因素。

9.43 在部门一级，拉丁美洲和加勒比海区域经济委员会/粮农组织数据表明，农业部门受经济危机的影响比其他经济部门小。然而，虽然资料表明一个活跃的农业部门具有很大的“领头作用”潜力，但是也有迹象清楚地表明退回到以前该区域更大程度地依靠出口初级产品时的发展阶段。在80年代期间，小农对粮食安全和农业增长可能作出的贡献被忽视了。有利于农业出口的特殊经济措施增加了商业农民的利益。结果是采用现代化的节约劳力的投入，从而大大提高了土地和劳动的生产率。这种现代化过程对乡村贫困产生了两种重大影响：(i) 这是

一种高度集中的排他性的扭曲过程，因为不但小农得不到利益，而且还加重了乡村失业问题；(ii)这不利于区域和国家的粮食安全，因为基本食品被出口品取代了，结果一些国家不得不进口基本食品。

9.44 拉丁美洲及加勒比海区域在90年代的两个优先重点将是使小农参加农业发展主流及在从事农业和非农业创收活动中，为乡村剩余人口提供生计。由于目前很难扩大农业边界，农业领域吸收更多劳力的能力下降及城市地区的就业机会减少，拉丁美洲及加勒比海区域未来的乡村发展将需要一种更有创造性的思想方法来尽可能增加农业和非农业部门的就业机会。同时，在那些有大庄园的地区及土地的集约使用被忽视的地区，进行再分配的土地改革措施是适用的，在某些情况下甚至是迫切需要的。

9.45 在土地改革既没有列入政府的议程也没有列入主要政党的议程的时候，在该区域促进增加农业就业将需要有利于乡村无地劳力或小农得到自然资源、其他物质财产、投入和服务的新的办法。土地租赁、合伙经营或者任何其他组织形式的分成制可能有利于改变限制农业发展的刻板局面。在某些湿热带地区，仍然可以增加新的土地，虽然这种土地的生态很脆弱。可以制定新的不损害环境的拓居计划。确定改革的土地和新开发的土地的所有权对于促进长期投资和适当保护自然资源来说很有必要。

9.46 预计拉丁美洲及加勒比海区域的非农业部门，主要是农用工业部门将对减轻乡村贫困作出最重要的贡献。由于减少失业这将为打破乡村贫困和自然资源退化的恶性循环提供更大的余地。适当地创造非农业就业机会能够使持续发展与减轻贫困相结合。但是在优先重视农用工业的同时，必须认识到最近的出口型农用工业对乡村劳动力市场（季节性不稳定、工资不公平等）和劳动条件（计件付款、缺乏社会保障等）所产生的消极影响。

9.47 90年代的机构环境将是一种权力进一步下放的国家官僚机构，同时为在市场型经济中提供农业投入和服务，公共部门与私营部门之间的合作将进一步加强。这将需要在各级进行机构调整、开发人力资源及加强农民和工人的组织。强大的机构基础将有助于保障乡村穷人的权利及满足社会需要，而仅仅靠市场是无法作到这一点的。

非 洲

9.48 非洲区域受到外部冲击和不适当的国内政策的影响最严重。总的来说，人口增长速度多年来超过了粮食产量增长速度。要解决多年形成的严重的价格和市场扭曲问题，必须忍受痛苦的混乱。同时这一转变过程为由地方决定生计发展结构提供了机会。

9.49 结构调整政策所产生的农业生产者价格的上涨在最初促进农业生产方面取得了成功。但是很清楚，光靠市场自由化是不能提供更多的产量增长的。首先是严重恶化的物质基础条件

使更多地增产无法实现。此外，私营部门的经验不足和在地方一级没有充分开发人力资源及开展政治工作也是限制因素。为了获得积极的发展成果，机构基础需要大大加强。

9.50 非洲的环境退化问题在扩大。在某些地区迅速扩大。产生的结果是迁移、改变收入来源及增加贫困。最贫穷的人们生活在生态最脆弱的地区。如果持续发展不包括解决人民大量离去或者重新安置的问题，必须制定一项有当地人民参与并认可的行动计划。这使得制定一种地方政府和非政府组织能够结成强大联盟和群众参与乡村机构发展的战略显得更为迫切。

9.51 除非人口增长速度能够减慢，否则这方面所取得的任何成就都可能是暂时的。非洲是唯一没有明显迹象表明人口增长速度减慢的区域。主要原因一定是妇女还没有看到减少生育有任何好处。对当前家庭劳力利用和妇女得到土地和收入条件的分析清楚地表明其地位和经济保障依赖生育。必须寻求减少这种依赖的乡村发展道路。

9.52 但是性别问题也影响农民对宏观经济政策的反映。人们普遍认为非洲粮食生产的毛病主要在于忽视妇女自己的耕作。需要考虑的一个重要因素是妇女为主人的农场的数量早就被认为达到30%—35%左右。但是其他许多妇女在家庭经济中有其自己的私人领域。

9.53 小农技术，尤其是面向妇女的技术需要多得多的研究及建立网络。妇女的特殊需要最近刚刚被列入研究日程，这是这种研究工作失败的一个标志。

9.54 对传统土地权进行现代化改革将是90年代农业规划的重要方面。除非在这个过程中妇女的土地权得到保障，否则就无法实现其减轻贫困的最大价值。在90年代有必要强调妇女问题，这是因为妇女在非洲的乡村经济中发挥了主要的作用，但是她们的资金状况是这些经济中最薄弱的环节。

近 东

9.55 近东除了一些最不发达的国家以外，还包括一些世界上最富裕的国家。不管其国民生产总值如何，所有这些国家的机构方面的基础几乎都很弱，人们参与决策仅仅处于初级阶段。90年代该区域的任务将以加强人民参与的机构保证为中心。

9.56 近东区域面临生态退化的问题，从而威胁持续发展。与总的地理面积相比，可耕地有限。在不恢复其肥力的情况下在这些土地上进行更集约型的耕作可能使土地变成荒地。人口对面积有限的土地的压力使土地资源管理非常困难。由于实际上该区域的所有国家都希望实现粮食自给自足（不仅是自力更生），使情况进一步恶化。这种盲目追求的粮食生产的努力能造成的环境破坏是很明显的。这还导致严重扭曲经济政策，特别是农产品价格政策和农业投入补贴政策。在根据相对优势确定农业目标方面进行比较有利的区域合作应当在90年代的日程中占有非常重要的位置。

9.57 该区域的所有国家在提供农村物质基础方面作出了值得称道的努力并在社会部门进行了大量投资。但是这些设施的利用还有待改进。

9.58 在该区域的某些国家，妇女参加发展工作，特别是参加决策工作的情况很少。在80年代期间，这种状况在大多数国家没有好转；在相当一部分国家进一步恶化。与男女不平等问题情况一样，不同阶层的人民之间在得到该区域自然资源方面的不平等问题也更加严重。但是贫困无疑已经大大减少。

9.59 国际机构主要能够在四个方面帮助该区域。首先是机构发展工作。乡村人民参与决策工作不但需要不断认识和教育，而且还需要发展适合当地文化和社会特点的机构形式。第二，帮助该区域的自然资源管理，特别是土地和水管理应当成为一项优先重点。这将是一项跨学科的工作，国际机构在完成这项工作方面能够起到主要作用，从基础设施和社会部门的投资中获得适当收益的工作的情况也是如此。最后，是宏观政策的整个领域。国际机构能够帮助制定适当管理资源的宏观政策，帮助建立奖励制度，帮助筹措资金，帮助确定中央决策和地方决策的相对作用等。更重要的是国际社会能够帮助提高国家执行所有这些工作的能力。

9.60 稳定人口数量或降低人口增长速度将是90年代最为关心的问题。我们没有把人口问题单独列出来加以讨论，因为上面的许多题目中都包括了人口问题。例如，我们认为人力资源开发及增加地方社会政治权力将有助于人们注意为子孙后代的前途作出规划。此外，我们还认为提高妇女的经济和社会地位很重要，因为男女之间的关系不平等不利于计划生育。

回顾的范围

建议将回顾的重点放在世界农村改革及乡村发展会议行动纲领后续行动的经验方面，特别是有关粮农组织活动的经验方面，及回顾的范围涉及以下主要方面：

- (i) 评估世界农村改革及乡村发展会议行动纲领要点的继续适用性及计划目标支持乡村发展和农村改革的明确性和一致性；
- (ii) 战略和实施计划是否适当，包括政策和业务重点、行动手段的选择、受到帮助的国家范围和与其他有关计划的联系等；
- (iii) 规划、计划、协调和执行有关世界农村改革和乡村发展会议行动纲领的各项活动（咨询和政策研究、传播信息、制定和执行项目）以及与联合国其他机构的合作和与捐助国的联络是否适当；
- (iv) 筹措和利用预算外资金的效率；
- (v) 有关正常计划活动和实地项目的计划实施效率，反映出它们对国家农村改革及乡村发展计划的作用及受到帮助的政府所得到的支持；
- (vi) 评估世界农村改革及乡村发展会议后续行动纲领的产出和成就，特别是通过正常计划或实地项目的援助而使受援国政府、其他机构和捐助国更广泛地采取行动的催化作用；
- (vii) 评估效果和影响的大小及受援国在支持农村改革和乡村发展方面所采取的行动；
- (viii) 确定促进或妨碍计划实施和取得成就的主要因素；
- (ix) 关于提高世界农村改革及乡村发展会议后续行动在将来的作用和效率的建议。应当特别注意确定粮农组织能够高效并以与联合国其他机构和有关的捐助者相互补充的形式进行工作的重点领域。

为回顾世界农村改革及乡村发展会议的后续行动
而要求联合国机构和粮农组织有关司/单位说明的核查要点

说明：(a) 所有问题可能不会都与每个机构或粮农组织有关司/单位有关。

(b) 如有可能,请说明在某项活动或工作上面所花费的时间、人员工作周和金额。

1 简单介绍机构/粮农组织有关司/单位从1979年以来在农村改革和乡村发展方面所开展的主要活动。如能提供有关这些活动的评价报告的副本,我们将表示感谢。

2 联合国机构/粮农组织有关司/单位执行农村改革和乡村发展计划和活动的方法和方向,包括工作人员的认识从1979年以来有什么重大变化?

3 在过去10年采取了什么措施(例如政策咨询、技术研究、培训、项目)来:

(a) 促 进(i) 农业部门

(ii) 非农业部门

有报酬就业?

(b) 帮助公平地得到或分配

(i) 土地和与土地有关的财产

(ii) 贷款

(iii) 农业投入

(iv) 服务?

(c) 取消男女之间的不公平待遇?

(d) 通过改进被忽视的阶层和/或落后地区的

(i) 卫生设施

(ii) 教育设施

(iii) 营养干预措施

(iv) 住房

来提高生活质量?

(e) 在这些计划的范围内采取了什么措施来帮助保护环境?

4 (a) 采取了什么方法来促进人民参与规划和评价经济和社会活动?

(b) 采取了什么方法来发展/加强基层组织(例如合作社、农民协会和乡村劳动者协会)?

5 如何提高了成员国在规划、分析和执行农村改革和乡村发展计划方面的能力:

(a) 在制定和执行支持性政策方面?

(b) 在制定和执行长期战略方面?

(c) 在制定和执行计划方面?

(d) 在项目一级?

6 采取了什么措施来加强监测和评价国家和区域两级的农村改革和乡村发展计划和项目及制定社会经济指标?还需要再做些什么工作?

7 采取了什么措施来加强农村地区的培训、推广和教育?还需要再做些什么工作?

8 在下列方面采取了什么行动来促进国际合作:

(a) 鼓励发展中国家间技术合作?

(b) 从发达国家筹措资金并转移到发展中国家?

(c) 在贸易谈判中支持发展中国家?

(d) 在援助谈判中支持发展中国家?

9 你们认为什么方法或综合方法在不同的情况下解决上面2-8项所列的问题最有效:

(i) 技术研究和传播研究成果。

(ii) 组织圆桌会议和研讨会。

(iii) 区域或全球专家磋商会。

(iv) 机构间国家工作组。

(v) 其他(请说明)。

(请按年份列出上述标题项下的活动,说明这些活动所花费的时间和金额)。

10 在你对你们机构/粮农组织有关司/单位的计划的全面评估中,什么因素有利于持续和群众参与的发展?

11 在你对你们机构/粮农组织有关司/单位的计划的全面评估中,在发展中国家实现农村改革和乡村发展目标方面遇到了哪些主要难题和障碍(行政、机构、国家宏观经济政策、国

际贸易条件变化、外债等)？

12 根据你自己的经验和国际重点及相关因素的变化，你们将来的计划可能集中在哪些优先重点和主要领域？

13 联合国机构/粮农组织有关司/单位在上面(2-8项)所列的方面在今后5-10年有什么计划？

对回顾世界农村改革及乡村发展会议
后续行动的检查要点作出答复的联合国机构、
区域委员会和粮农组织办事处

机 构 和 区 域 委 员 会

非洲经济委员会
拉丁美洲和加勒比海经济委员会
亚洲和太平洋经济及社会委员会
西亚经济及社会委员会
国际农业发展基金
国际劳工组织
提高妇女地位国际研究培训中心
国际电讯联盟
贸发会/关贸总协定国际贸易中心
联合国人类住区中心
联合国贸易与发展会议
联合国开发计划署
联合国促进发展技术合作部
联合国环境规划署
联合国教育、科学和文化组织
联合国管制滥用麻醉药品基金
联合国难民事务高级专员办事处
联合国社会发展研究所
联合国大学
世界银行
世界粮食计划署
世界卫生组织

粮 农 组 织

法律办公室，立法处
畜牧生产及卫生司
土地及水利开发司
研究及技术发展司
农业服务司
免于饥饿运动／开发行动
投资中心
实地计划开发司
商品及贸易司
粮农组织人口计划协调
人力资源、机构及农村改革司
食品政策及营养司
政策分析司
统计司
渔业政策及规划司
林业部
情报司
非洲区域办事处
亚洲及太平洋区域办事处
欧洲区域办事处
拉丁美洲和加勒比海区域办事处
近东区域办事处

附 件 4

访问过的联合国机构、区域委员会和国家以及
接触过的关键人物

机构和区域委员会

亚洲和太平洋综合乡村发展中心

A · S · 哈奎先生，主任
D · P · 潘迪阿尔先生，助理计划官员
U · 斯里尼瓦塞拉格万博士，行政官员
阿陶尔 · 拉赫曼先生，助理行政官员
萨勒胡丁 · 艾赫默德先生，计划官员
穆哈默德 · 亚哈 · 马里乌拉先生，计划官员
K · A · 拉居先生，文件官员
希雷恩 卡马尔 赛义德女士，助理项目官员
法米达 拉赫曼 瓦哈希女士，助理研究员
莫伊姆先生，行动研究员
马拉姆先生，培训师

非洲经济委员会

E · P · 帕莱约先生，负责官员 / 非洲经委会 / 粮农组织联合农业处
M · A · 扎曼先生，科长，乡村发展科
B · 穆卢格达先生 / 农场管理 / 乡村发展官员
奥乌阿德拉格先生，销售科
巴克约科先生，生产
弗朗索瓦 雷内先生，渔业

拉丁美洲和加勒比海经济委员会

- L·奥佩斯—科多维斯先生，拉美及加勒比经委会／粮农组织联合农业处处长
- E·奥特格拉先生，农业经济学家
- C·莫拉莱斯先生
- N·格利戈先生，拉美及加勒比海经委会／环境规划署联合环境科协调官员
- R·多内先生，发展中国家间技术合作网络
- I·阿里亚加达女士，乡村妇女计划

亚洲及太平洋经济和社会委员会

- 舒尔坦·Z·汗先生，农业和乡村发展处处长
- 帕亚库尔亚尔先生，农业和乡村发展处
- 利姆女士，项目咨询人员

联合国粮食及农业组织

- M·卡托先生，评价处处长
- C·乔利先生，肥料及植物营养处负责官员
- A·甘迪亚先生，水资源、开发及管理处技术官员
- M·S·泽尼先生，研究及技术开发司司长
- J·H·莫约先生，技术咨询委员会执行干事
- L·S·博特罗先生，环境能源计划协调中心主任
- B·穆勒—海耶先生，研究发展中心主任
- A·G·谢勒先生，销售信贷处处长
- E·S·塞德勒先生，高级官员（销售）
- R·格斯坦先生，主任，投资中心
- S·沃尔克先生，顾问，投资中心
- A·雷格先生，实地计划发展司司长
- 拉马达尔先生，区域间和全球计划及其它特别事项科科长
- B·P·杜提亚先生，经济及社会部助理总干事
- W·D·马洛夫先生，人力资源、机构和乡村改革司负责官员

里亚德—吉奥尼米先生，咨询顾问
J·德伊女士，农村改革及乡村发展官员
M·梅利泽克先生，乡村发展分析及组织处处长
N·福尼女士，高级就业/人力官员
J·罗斯先生，高级官员（合作社/乡村组织）
B·哈姆斯先生，合作社/乡村组织官员
W·波尔曼先生，机构合作官员
M·林斯先生，农村改革及拓居处处长
T·C·瓦尔格塞斯先生，高级官员（土地占有制度/定居）
A·斯普林女士，妇女参加农业生产及乡村发展处处长
M·兰德里亚马莫杰女士，高级官员（妇女参与发展）
M·J·梅尔米罗德女士，高级官员（家政）
F·西扎雷特先生，营养规划、估价及评价处负责官员
T·凯利·华特先生，政策分析司司长
X·M·A·查鲁依先生，统计发展处处长
C·M·H·摩洛杰勒先生，高级官员
M·费拉先生，渔业发展规划处处长
M·R·德蒙塔雷贝特先生，林业规划及机构处处长
J·M·希林先生，热带林业行动计划协调员

粮农组织/北美联络处

H·W·约尔特先生，主任

粮农组织/亚洲及太平洋区域办事处

H·楚其亚先生，亚洲及太平洋副区域代表
D·H·J·阿比亚古纳赛克拉先生，高级区域乡村发展官员
F·J·登特先生，区域土壤管理和肥料使用官员
Y·S·拉奥先生，区域林业官员；
A·斯蒂芬斯女士，区域家政及社会计划官员
N·贝斯克女士，计划官员（泰国事务）

T·C·蒂先生，区域经济学家（粮食安全和粮食销售）
R·B·辛格先生，区域植物生产和保护官员
V·L·C·皮埃特斯先生，区域渔业官员
M·贝克斯女士，营养官员

粮农组织/拉丁美洲及加勒比海区域办事处

L·桑多瓦尔先生，区域农村改革及乡村发展官员
V·拉特斯女士，区域家政和社会计划官员
F·拉奇先生，区域农业教育及推广官员
G·依瓦内斯先生，咨询顾问

国际农业发展基金

默伊乌丁·阿拉木基尔先生，政策回顾处处长
皮埃尔·斯皮茨先生，监测和评价处处长

国际劳工组织

沙米尔·拉德万先生，乡村就业政策处处长
A·贝拉尔-阿瓦德夫人，乡村就业政策处
A·K·戈塞先生，乡村就业政策处
A·拉赫曼先生，乡村就业政策处
H·塔巴塔巴伊先生，乡村就业政策处
依夫蒂卡尔·艾哈迈德先生，技术和就业处
R·斯扎尔先生，技术和就业处
J·马杰雷斯先生，基础设施和乡村工程处
S·赫尔特尔先生，基础设施和乡村工程处
W·G·杜尔先生，职业培训处
S·巴克塔先生，COOP
维达尔先生，COOP
谢菲尔布希先生，ALIMOND

劳工组织／亚洲区域就业促进组

P·杜依克尔先生，项目协调员，曼谷，泰国

国际贸易中心（贸发会议／关贸总协定）

戈兰 M·因格布鲁姆先生，执行干事

拉朱 马基尔先生，贸易服务司司长

贝乔恩 E·奥尔森先生，市场开发处处长

鲁德拉 巴斯提亚恩皮拉依先生，高级贸易服务官员

联合国国际经济和社会事务部

基德雷克 乌斯瓦特—阿拉提奇先生，发展分析处处长

联合国技术合作促进发展部

三依丹马先生，发展规划咨询处处长

格拉斯 西莫内提女士，发展规划咨询处

联合国开发计划署

S·蒂姆普森先生，非政府组织司司长

阿里奥内 萨尔先生，非政府组织司副司长

乔塞林 巴其勒—芬勒女士，妇女参与发展司副计划司长

弗利德尔 M·冯马林科特先生，主要技术顾问，农业

沙拉斯瓦蒂 梅农女士，人事厅／农发基金高级项目管理官员

P·德 卡尔贝马坦先生，联合国资本发展基金政策规划和评价处处长

贝纳德 迈克尔先生，联合国资本发展基金高级官员

L·雷诺女士，联合国资本发展基金评价和情报助理官员

K·伦德先生，政策规划和评价处，联合国资本发展基金助理

希拉 史密斯女士，政策司高级经济学家

乔治斯 查佩利尔先生，政策司高级政策分析家

格拉西拉 瓦兹奎兹-蒂亚兹女士，发展中国家间特别处拉丁美洲及加勒比海高级区域官员

奥兰多 A·雷奥斯先生，发展中国家间特别处区域间顾问

联合国环境规划署

M·阿其亚先生，环境教育及培训处处长

B·曾蒂里先生，地球生态系统科

H·齐达恩先生，生物技术遗传资源

J·贝勒克先生，水和地壳

H·钟先生，发展规划及合作科

T·达尔恩霍夫尔先生，防治沙漠化/计划管理中心

O·图基安宁先生，ROA

联合国管制滥用麻醉药品基金

B·安德拉赛维奇先生，助理执行主任

F·梅尔坦斯先生，执行指导办公室计划官员

H·U·约戈先生，计划官员，评价

M·阿亚拉先生，高级计划官员，拉丁美洲

G·德伊女士，高级计划官员，非洲

T·勒皮乔恩先生，计划官员，非洲

M·洛多女士，计划官员，加勒比海，非洲

E·波哥斯女士，计划官员，亚洲

N·山同先生，计划官员，亚洲

联合国人口活动基金

赛图拉米亚 拉奥先生，人口资料、政策和研究处处长

梅里 海克马蒂女士，区域间和非政府计划处处长

帕特里西亚 佛朗西斯西尼斯女士，亚洲和太平洋司计划官员

埃米 茫特一卡斯女士，亚洲和太平洋司计划官员

联合国难民事务高级专员办事处

雷内 蒂亚登斯先生，技术支持处副处长

联合国儿童基金会

马尔塔 毛拉斯女士，非洲处处长

马丁 莫格旺贾先生，非常处高级计划官员

明多 塔巴先生，亚洲处高级项目官员

卡地贾 哈格女士，特别顾问，计划和战略

罗尔夫 范德尔奥文先生，高级计划官员，经济调整和计划事务

依瓦 杰斯佩森女士，计划官员，H-3G

卡雷尔 德路易先生，高级项目官员，水和环境卫生

联合国工业发展组织

M·H·A·哈姆迪先生，工业机构和服务司司长

C·安冬尼奥先生，机构私有化和工业企业发展综合支持战略股，体制基础结构处协调员

S·久川先生，体制基础结构处乡村工业发展股

I·德皮尔旁特先生，体制基础结构处小型工业股

V·格雷哥尔女士，机构私有化和工业企业发展综合支持战略股，体制基础结构处

Z·泰拉女士，小型工业股，体制基础结构处

M·戴维德森先生，可行性研究处

R·哈勒特先生，工业管理和重建处，木材加工和木制品业发展股

Y·格拉蒂拉夫先生，工程工业处农业工具、器具和机械设计、开发、生产、保养和维修

股

A·斯瓦米一拉奥先生，工业业务司高级区域间顾问

L·罗贾斯一蒙特罗先生，工业合作处非政府组织和工业企业合作科

A·藤野女士，将妇女纳入工业发展股

U·安蒂诺里先生，农机工业处农机食品加工业发展股

联合国社会发展研究所

辛西亚 休依特 德阿尔甘特拉女士，项目负责人，粮食政策

世界卫生组织

哈马德博士，卫生及发展政策顾问

沃克马霍维奇先生，礼宾官员

世界银行

迈克尔 皮蒂特先生，农业及乡村发展司司长

约翰 海沃德先生，农业处，欧洲、中东和北非区域农业顾问

约瑟特 默非女士，监测及评价高级专家，非洲区域

K·西头女士，妇女参与发展处高级经济学家

林 贝内特女士，妇女参与发展处高级经济学家

尼古拉斯 沃利斯先生，经济发展研究所

爱曼努尔 德西尔瓦先生，经济发展研究所

迈克尔 沃尔顿先生，国家业务处，南部非洲局首席经济学家

格拉海姆 多纳德森先生，农业处，业务评价局局长

迈克尔 诺埃尔先生，调整社会因素科

格尔逊 菲尔先生，农业政策处首席经济学家

亚历山大·范德尔奥斯坦先生，国际农业咨询小组执行干事

世界粮食计划署

C·D·保利罗先生，评价及政策司司长

孟加拉国

彼得 迈耶斯先生，粮农组织代表
拉非克 伊斯拉姆先生，粮农组织高级项目实施官员
保利塞先生，粮农组织计划官员
阿库拉尔 侯赛因先生，农业部联合秘书
M·拉赫曼先生，农业部副秘书
穆罕默德 西拉琼丁先生，乡村发展合作社处，地方政府和乡村发展部新补负责秘书
Z·卡里姆先生，孟加拉国农业研究中心

哥斯达黎加

O·巴比尼先生，粮农组织代表
奥克塔维奥 拉米雷兹先生，粮农组织计划官员
罗曼 索勒拉先生，农业部技术联络官员
赫利奥 法拉斯先生，国家计划和经济政策部
沃尔特 鲁易兹先生，农业和畜牧业部副部长
何塞 J·阿库尼亚先生，部门农业和计划执行秘书处，农业部主任
威廉 鲁宾先生，CECADE，中美发展组织洛桑协助执行秘书
卡洛斯 蒙格先生，农业发展（农村改革）研究所执行所长
L·梅西亚 德 加西亚女士，国际开发协会主席顾问，培训及组织
胡安 迪戈帕其科先生，国际合作联盟区域主任

厄瓜多尔

E·冈萨雷斯-雷古埃拉先生，粮农组织代表
阿尔弗雷多 萨尔托斯先生，农业及畜牧部农业部长
G·贾拉米洛先生，农业及畜牧部乡村发展国家主任，农业部长
鲁易斯 卢纳先生，农村改革及殖民问题研究所所长
阿方索·哥尔塔雷先生，边界地区乡村发展基金

何塞 恩达拉先生，边界地区乡村发展基金
内尔松 安德拉德先生，农业服务中心主任
内尔松 梅蒂纳先生，农业服务中心
何塞 托内罗先生，教育人民进步基金
冈萨洛 梅尔昌先生，教育人民进步基金
法维安 雷卡尔德先生，主任，ICD
依巴恩 德拉托雷先生，ICD
佛朗西斯科 拉奥恩先生，安第斯人民行动中心
曼努埃尔 其里波加先生，安第斯人民行动中心
瓦格纳 莫利纳先生，布雷索雷恩联合基金会
丹尼尔 桑塔纳先生，布雷索雷恩联合基金会

印 度

休斯先生，计划官员及代理粮农组织代表
J·B·萨克斯塞纳先生，乡村发展部土地改革司联合秘书
D·S·泰亚奇先生，农业费用及价格委员会成员—秘书
B·T·阿卡亚先生，非集权经济中心，孟买

菲 律 宾

T·乌巴伊迪拉先生，粮农组织代表
T·K·曼贡先生，开发计划署驻地代表
多罗西 塔德奥女士，农村改革司副秘书
里卡多 乌马里先生，环境与自然资源司副秘书
卡业塔诺 帕德拉加先生，经济规划秘书和经济和发展署署长
阿坡洛米奥 V·鲍蒂斯塔先生，农业司
科拉松 胡利亚诺—索利曼女士，人民土地改革大会协调员
帝奥斯科罗 乌马里先生，亚洲非政府组织联合会主席
卢斯维明达 科尔尼斯塔女士，农村问题研究所，洛斯巴诺斯菲律宾大学所长
卡洛斯 兰普先生，国际水稻研究所，洛斯巴诺斯菲律宾大学所长

叙利亚

穆罕默德 贾巴什，农业和农村改革部部长
艾赫迈德 米里先生，农业和农村改革部副部长
萨利母 卡布尔先生，计划部农业和灌溉局长
穆罕默德 马依胡布先生，农民联合总会副主席

粮农组织实施世界农村改革及乡村发展会议
行动纲领的战略、计划和活动

I 授 权

行动纲领授予作为联合国系统内执行世界农村改革及乡村发展会议的牵头机构粮农组织一项关键任务。

在世界农村改革及乡村发展会议4个月之后召开的粮农组织大会第二十届会议所持的看法是：一项实质性的全球后续计划要求国际社会、特别是粮农组织作出特殊的努力。

因此，大会授权总干事动员本组织的人力和物力协助进行农村改革及乡村发展的国家。大会还呼吁捐助国自愿向粮农组织提供资金使其能够对成员国的援助要求做出迅速有效的反映。根据这项授权，总干事指示要求高度重视计划的执行工作。

II 世界农村改革及乡村发展会议对粮农组织的影响

牵头机构的作用给粮农组织在乡村发展方面的工作增加了一新的方面。已作出一些组织上安排并开始对计划进行修改。

1 设立部际乡村发展委员会

由于行动纲领的多科性的综合性的框架涉及到整个粮农组织的工作，总干事设立了一个助理总干事的级的部际乡村发展委员会。赋予该委员会的主要责任是：就有效执行行动纲领向总干事提供咨询。该委员会将就以下方面的问题提供咨询：粮农组织乡村发展计划的政策和重点，有关的行政和预算要求以及粮农组织同其它机构在乡村发展方面的合作，特别是有关粮农组织在行政协调委员会乡村发展工作组中的牵头作用及参与。

2 司际乡村发展工作组

设立了一个司际乡村发展工作组，由9名司长组成，以人力资源、机构及农村改革司司长为召集人，以便协助部际委员会审议进展情况和提供咨询。参与工作组所的各个司还将准备其

各自专业领域内的技术报告供部际委员会考虑。

3 处理各个主题领域的特设小组

设立了6个特设小组，就行动纲领一些关键部分提出指导方针和行动建议，即(1)社会和经济指标，(2)监测与评价，(3)妇女参与发展，(4)人民的参与和组织，(5)培训，(6)营养。这些小组从所有各部下属的20个不同单位吸取其成员。

4 调整总部和区域活动的方向

粮农组织各单位包括各区域办事处采取了行动调整各自技术计划的方向，以顾及世界农村改革及乡村发展会议所强调的主要政策目标。

世界农村改革及乡村发展会议的行动纲领要求查明乡村穷人群体，并在机构、生产体制和技术方面采取新的作法。这个方向反映提交给粮农组织各个机构，例如1981年和1983年粮农组织大会、区域会议和农业委员会的文件中。也反映在专门技术计划的内容和资金分配上，例如，服务于地方村社发展的林业，小农发展计划和对个体渔民的支持。就实地计划来说，对现行的和新的计划进行了审议和方向调整。直接针对乡村穷人的和主要由预算外资金资助的世界农村改革及乡村发展会议的后续项目得到了执行。指定了一个指导小组负责这些活动的行政工作和协调工作。

最后，为了在粮农组织的技术工作中灌输世界农村改革及乡村发展会议的概念，对工作人员实行了情况介绍和培训计划。印发了英、法及西班牙写成的阅读材料，向粮农组织工作人员和合作机构提供了3 000份这样的材料。

III 对国家的援助

执行世界农村改革及乡村发展会议行动纲领的战略

1 指导方针

为满足各国政府在制定和执行各自农村改革及乡村发展的国家计划方面提出的援助要求，粮农组织同其它机构协商准备了一份题为《执行世界农村改革及乡村发展会议行动纲领的实施准则的主要方针》的文件。实施准则是按专题领域制定的，如人民的参与，妇女参加发展，监测和评价。

2 援助各国所采取的步骤

在1980年4月16日致各粮农组织常驻代表的信中，总干事请他们主动同各国政府联系以便得知各国希望从粮农组织得到哪些援助和支持的意见。总干事强调指出，各粮农组织常驻代表在其共同成员国政府的讨论中应集中注意以下方面的问题：

- (i) 查明根据这项计划要求援助的重点和领域，并将这些想法通报粮农组织总部；
- (ii) 如有要求的话，就在适当级别上设立一个政府性机构以确保该项目计划的部际协调向政府提出咨询，并
- (iii) 设计出在国家一级进行机构间合作的机制和方式。

第二步是集中支持那些在执行世界农村改革及乡村发展会议计划的过程中要求粮农组织给予特殊注意的国家。在短短的一年之内，有6个国家要求粮农组织将其列入这样一个集中国家支持计划，而且已根据这些要求派出了工作组。

IV 在管理机构、计划委员会和其它粮农组织机构中 对世界农村改革及乡村发展会议的讨论情况

如前文所述，在这次世界会议召开之后的几个月后开会的粮农组织第二十届会议讨论了行动纲领的实施部分并通过了一项决议，这项决议特别要求总干事向1980年11月的理事会和粮农组织大会第二十一届会议提交一份关于取得的初步进展的报告。因此，粮农组织理事会第七十八届会议讨论了在世界农村改革及乡村发展会议后采取的行动的进展报告。1980年和1981年召开的粮农组织区域会议讨论了区域和国家的具体计划。粮农组织农业技术委员会在1981年第六届会议讨论社会经济问题时，从技术考虑的角度讨论了世界农村改革及乡村发展会议的后续行动。该委员会在其报告中“赞赏粮农组织通过对世界农村改革及乡村发展会议的行动纲领所采取的后续行动，及时而有计划地完成了执行行动纲领的任务。委员会感到满意的是：在粮农组织权限范围内所赋予它的职权以及在联合国系统内作为乡村发展工作的牵头机构来说，粮农组织积极地承担起世界农村改革及乡村发展会议的行动纲领和1979年11月粮农组织大会第7/79号决议所赋予它的责任。”（农业委员会第六届会议报告，第138段）。而且粮农组织计划委员会1981年深入地审议了正常计划对农村改革及乡村发展的拨款情况，并在1982至83两年度期间对向粮农组织1983年大会报告进展的国家拨出专门的经费，正如世界农村改革及乡村发展会议行动纲领所要求的那样。

粮农组织大会在其1981年第二十一届会议上讨论了题为《世界农村改革及乡村发展会议后续行动》的综合性文件。在其报告中，大会对“迄今为止在实现世界农村改革及乡村发展会议行动纲领的目标方面所取得的进展表示满意…大会注意到，行政协调委员会乡村发展工作组新的工作计划更加切实地反映出世界农村改革及乡村发展会议行动计划的重点”（粮农组织大会第二十一届会议报告）。粮农组织理事会在其1982年第八十二届会议上讨论了世界农村改革及乡村发展会议的后续行动。

1983年粮农组织大会审议了世界农村改革及乡村发展会议的第一次进展报告，提出以4年为周期由各国向粮农组织报告情况，并通过了一个对联合国各机构所工作表示满意的决议。1987年粮农组织大会审议了世界农村改革及乡村发展会议行动纲领的第二次进展报告，这将成为每隔一届的粮农组织两年一次大会的固定做法。

行政协调委员会乡村发展工作组第19次会议报告

1991年5月22—24日，内罗毕

议题 8 (ii) 审议粮农组织及联合国机构	段 次
执行世界农村改革及乡村发展会议	63—68
的行动纲领的经验	

63 工作组讨论了由外聘顾问小组准备的对世界农村改革及乡村发展会议的审议的报告。工作组忆及，1990年5月工作组第18次会议上讨论进行这项审议（包括其范围）的建议。在那次会议上，工作组欢迎这项建议并批准拟议的审议范围。拟议的审议范围以后即成为审议组的工作范围。工作组的成员还同意在准备审议的过程中进行合作。

64 粮农组织对在整个审议期间工作组成员所给予的合作和协助表示赞赏。特别提到在乡村发展中的机构目标和计划方面提出的有益的书面意见以及在其访问16个联合国机构和组织及3个区域委员会的过程中同外聘顾问小组进行的讨论。

65 在讨论报告时工作组得出的总的结论是：如果报告更加有力深入地分析10年来各个机构所采取的与世界农村改革及乡村发展会议有关的各项计划对脱贫的影响，那么将会使报告的价值大大提高。无论是以书面意见的形式和/或以同顾问进行讨论的形式，几乎所有向审议提供情况的机构都认为报告没有充分反映出它们所提供的关于各自活动的情况。虽然注意到少数的几处事实错误，主要关注的还是报告对一系列重要的实质性行动领域报道内容方面的遗漏，诸如乡村小型工业企业、拓居以及城乡联系等。讨论时还认为：如果某些建议以对各机构活动更加详细的分析为依据并依据各区域和分区域的情况更加具体的话，那么这些建议会更有价值。

66 有几个机构对这样的断言（报告71页第2段）表示质疑，即“几乎不承认（除在粮农组织外）世界农村改革及乡村发展会议是对各机构乡村发展活动的一种鼓舞”。虽然一致同意对于乡村脱贫问题世界农村改革及乡村发展会议没有激发起国际上对此的关注和行动，所有机构仍然承认这次会议是60年代以来在这一领域内连续不断地采取国际主动行动的过程中的一个有重要意义的里程碑。会议一致认为世界农村改革及乡村发展会议的各项原则，即使在各机构的政策和计划中没有明确地提到，但代表了得到联合国系统认可的一套想法。毫无疑问，自1979年以来各机构和各国政府对乡村贫困问题有了更多的认识。此外，还鼓励各国政府在统一的概念范畴内考虑乡村发展活动，将此作为各自整个国家发展计划的一部分。会议认为，10年来

一些机构所通过的具体行动计划并没有取代世界农村发展及乡村发展会议的行动纲领，而是对其加以补充。这项行动纲领仍然有效。

67 在审议报告时，工作组集中讨论了第VIII章中的各项建议以及报告第IX章提出的90年代乡村发展的日程。一些机构对具体建议发表了意见，并对某些建议持保留意见。经过进一步讨论之后，工作组虽然对各项建议和乡村发展的日程总的来说表示支持，但注意到对一些具体建议所发表的以下意见。（参考分段里括弧中的页数和段数。以下(a)至(i)指报告中的段数。）

- (a) 关于报告认为几乎没有对小农技术进行研究的意见（25页，10段）和有关的建议（72页，4、5段），总的来说认为应更加优先重视为条件较差地区的资金不足的农牧民开发一系列技术。此外还认为，一个重大问题在于使现有技术适用于许多国家不同地方小农的具体情况和需要。另外一个与此有关的需要是：改进对小农推广试验技术的工作以及确保及时以合理价格提供优质投入物和信用资金。
- (b) 建议考虑是否可能将与世界农村改革及乡村发展会议有关领域内的所有机构培训材料统一分发，以及是否可能将这些材料译成成员国使用的语言（27页，第5段）。
- (c) 关于呼吁对土地和土地所有权进行改革的建议（74页，第10段），会议认识到在某些情况下急需对土地进行改革。然而，进一步认识到事实证明土地和土地所有权改革难以进行以及需要将这些问题放在范围更大的乡村发展之中来看待，同时要考虑具体的国家情况。会议进一步同意在考虑这个问题时，在许多情况下质量和效率难免顾此失彼。在某些情况下必需重视提高生产率的措施，以此作为实现中期质量目标的一个先决条件和手段。
- (d) 认识到，有必要进一步讨论关于采取措施支持旨在脱贫的促进乡村小型工业企业的政府计划的各项建议（75页，第10段）。
- (e) 在讨论有关性别问题的建议时（76页，第12段），有几个工作组成员持这样的看法，即报告低估了近些年来取得的进展，同时指出他们所在的机构已成立妇女参与发展处。然而，会议同意有必要加速实际执行妇女参与发展以及与性别关系密切的政策与计划。
- (f) 关于各机构倡导作用的建议（77页，第15段）引起了一些具体的意见。总的来说，会议同意各机构对世界农村改革及乡村发展会议行动纲领的主要任务的倡导作用是必要的而且需要加强。会议认为除了77至78页第15段中所列出的领域外，应将倡导作用扩大到一些其他重要的领域中去。

- (g) 虽然普遍同意关于机构间合作的建设性建议（78页，第16段），但对呼吁召开更多的区域一级政府间和机构间磋商会议的建设的用途表示怀疑（79页，第17段）。会议认为这样的磋商会除非准备充分，备有相当数量的文件和有适当的代表，并有后续行动，否则没有什么用处。
- (h) 对继续进一步加强机构间世界农村改革及乡村发展会议政策工作组，总的来说表示支持（79页，第18段）。
- (i) 关于重新确立跨组织计划分析的建议（80页，第22段），总的来说一致认为跨组织计划分析过去的经验不是令人满意的，因此再搞没有益处。

68 总的来说，工作组成员认为90年代乡村发展日程（报告第IX章）对形成今后乡村发展政策和计划方向的趋势和问题提出了一个有益的预测。然而，工作组成员感到失望的是没有同时提出关于重点或具体行动领域的更加实质性建议。还注意到区域概要的措词过于一般化，没有充分考虑区域内各国之间在自然和人力资源条件、机构及国家发展政策与计划等方面的巨大差异。特别提到，与非洲区域有关的各种问题需要根据不同分区域各不相同的条件加以解决。