

# 大会

联合国粮食及农业组织 罗马

C 91/19

1991年9月

## 第二十六届大会

1991年11月9-21日, 罗马

### 关于世界农村改革及乡村发展会议的 行动纲领的第三次进度报告

#### 目 录

	页 次
概要和结论	iv
第1章 <u>缓解乡村贫困 — 战略和进展情况</u>	1
1.1 政策环境	1
1.2 乡村穷人的境况	2
1.3 乡村贫困情况的变化	3
1.4 社会发展指数	7
1.5 缓解乡村贫困方面的进展情况	11
第2章 <u>无地现象、乡村贫困和农村改革</u>	15
2.1 土地的占有制度	15
2.2 乡村贫困与土地的获得	16
2.3 农村改革	18

<b>第3章 就业、工资与乡村穷人</b>	26
3.1 乡村就业：方式与趋势	26
3.2 工资与就业	30
3.3 乡村公共工程	32
3.4 劳动法	33
3.5 技能培养	34
<b>第4章 <u>市场、价格和获得投入、服务与信贷的机会</u></b>	35
4.1 农业政策改革	35
4.2 投入、服务与新技术	37
4.3 乡村金融市场	39
<b>第5章 <u>人力资源开发</u></b>	44
5.1 保健与营养	44
5.2 教育	46
5.3 农业推广	48
5.4 人民通过乡村组织参与活动	51
<b>第6章 <u>环境、公共政策与贫困</u></b>	53
6.1 环境与贫困的联系	53
6.2 自然资源的退化趋势与环境	54
6.3 政策问题	57
<b>第7章 <u>经验教训</u></b>	66
参考资料	71
附录	76

## 监测世界农村发展会议行动纲领

### 执行的进展情况

本文是执行粮农组织于1979年在罗马组织的世界农村改革及乡村发展会议行动纲领四年期进度报告的第三次报告。报告对1987年以来的进展情况进行了审查，特别侧重于乡村人穷方面。

为了确保有关规定的贯彻，执行纲领提出了由各国结合本国农村改革和乡村发展目标及指标监测所取得进展的制度。各国政府议定要为乡村地区经济和社会发展拟订各项目标和指标，并适当注意生态平衡及资源的养护与再生。行动纲领强调了要提供与乡村增长和缓解贫困等方面需要相当的资源，并强调要监测这类资源流入乡村人口方面的情况。对于进展情况的衡量，应当结合（1980年前后）若干社会—经济指数方面的基准参照进行，例如土地及其他资产的分配、乡村收入的水平与分配，以及医疗保健、教育和其他公共服务的提供与享受情况等。应当特别重视促进人民的参加，特别是通过支助各种乡村组织来促进这种参加，并应重视加强妇女在乡村发展中的作用。

各国应每隔四年向粮农组织大会报告进展情况，粮农组织则应与联合国系统其他组织合作，以协助各国做好这类监测与报告工作。头两次报告已分别于1983年和1987年提交粮农组织大会（并且构成了编写于1984年和1988年提交经社理事会的题为“农村改革和乡村发展审查和分析”的较为简短的报告的基础）。第三次报告也将作为拟于1992年提交经社理事会的类似审查报告的基础。

如编写第三次报告，粮农组织总干事曾于1990年6月致函各成员国，提供了一份大纲和关于编写国别报告的拟议的社会—经济指数一览表。共收到国别报告69份，且具有一定的区域代表性（见附录1）。这些报告介绍了有关农村改革和乡村发展各个方面的实质性资料，本报告中多处都曾加以利用。另外还有一些其它资料来源作为这些资料的补充。粮农组织自己的数据库，因为有了世界农村改革和乡村发展大会区域协商报告，粮农组织各技术司的资料，以及为编写本报告而专门组织编写的一系列背景研究报告而得到了扩大和更新。此外，还从世界银行、联合国、开发计划署、儿童基金会和劳工组织等处得到了关于生活水平的数据和一些与世界农村改革和乡村发展大会行动纲领有关的问题的最新研究报告。本报告的重点虽然在于80年代后5年中的进展情况，但因数据方面的限制，所进行的分析有时不得不利用70年代末和80年代初的数据资料。

## 概 要 和 结 论

下面是关于农村改革及乡村发展会议的行动纲领的第三次报告的主要调查结果和结论。在数据资料齐备的情况下，所涉及的为1987—1991年整个报告期间，否则，则仅指80年代时的情况。

### 缓解乡村贫困方面的进展情况

1 1987年的乡村贫困人口的比例同1980年时相比略有下降，但乡村贫困者的总数在报告期间却从7.83亿增至8.08亿，其中大多数都在亚洲。在有些发展中国家，贫困现象相当尖锐。（第1章第12—23段）。

2 发展中国家在80年代里取得了相当大的社会进展。具体说来，在降低婴儿/儿童死亡率、提高平均估计寿命和增加小学招生率—尽管常常遇到严重的预算限制—等方面，都取得了引人注目的成绩。在撒哈拉以南的非洲国家，就1978—80年和1985—87年这两个时期看，平均估计寿命已从47岁提高到51岁，近东和北非从59岁增至64岁，拉丁美洲和加勒比从65岁增至66岁，亚洲及太平洋地区从57岁增至61。同期，撒哈拉以南非洲国家的婴儿死亡率从126降至112，近东和北非从102降至77，拉丁美洲和加勒比从59降至47，亚洲和太平洋地区从53降至略高于46。虽然1985年时撒哈拉以南非洲国家的平均小学招生率仅为72%，但在所有其他区域，相应的数字却都超过100（拉丁美洲和加勒比）或接近100（近东和北非及亚洲及太平洋地区）。不过，仍然存在着不平衡现象，而且常常是十分严重的。一般说来，多数发展中国家的乡村地区在社会进步方面都要落后于城市地区。妇女的境况同男子相比仍然是更为窘迫—特别是在亚洲和太平洋的有些地方。但是也有迹象表明，正在采取一些旨在克服这类不平衡现象的新的政策行动。（第1章，第25—39段）。

3 乡村中处于不利地位的群体的福利的改善，在很大程度上看是因为有了各种旨在刺激增长并辅之以各种公共医疗保健和教育的政府政策。相当引人注目的是，甚至有些低收入国家（如斯里兰卡）和偏低的中等收入国家（如博茨瓦纳、毛里求斯、智利、哥斯达黎加和牙买加），也能在不必要等到国民收入明显提高时便以多种方式（诸如提供粮食、医疗保健等）向穷人提供有效的公共支助。他们在这样做时，并不是仅仅靠为社会分配更大比重的政府开支，而是还靠创造种种条件，使贫困者更充分地参与增长进程。（第1章，第25—42段）。

4 人力资本构成在打破贫困的恶性循环方面的关键作用—尤其是通过教育来打破—是相当突出的。不仅收入状况，而且保健和营养状况，都在很大程度上取决于乡村地区教育的状况。例如，婴儿和儿童死亡率的一个重要决定因素，便是母亲所受到的教育。政府提供的医疗保健

和教育的水平固然很重要，但更为重要的恐怕还要算是否有社区参与确保穷人得以享受到这类服务。事实证明，在村庄一级加强这类活动，是乡村地区缓解贫困方案取得成功的关键。（第1章，第31—32段）。

## 获得土地

5 许多国家由于认识到获得土地在缓解贫困方案中的重要性，纷纷开展了分配尚未开垦土地和改组生产结构的计划（例如：印度尼西亚、泰国、阿尔及利亚、摩洛哥和突尼斯）。所取得成功往往因以下条件的不同而不同：辅助性投入、基础设施以及为使新拓居者成为自食其力的农民所必需的执法系统等等。但是，在那些以私有财产制为主的国家，却没有做出什么努力来改进贫困者在获得土地方面的状况，只有菲律宾和津巴布韦是明显的例外。再分配式的土地改革方面的工作的势头，到80年时似乎有所减弱。已经进行的有限的土地再分配，常常是中等规模的农民比最贫困者受益更多。定得很高的土地最高限额、法律上的漏洞和执行方面的软弱，往往妨碍着进展的取得。虽然各种各样的改革在改善穷人获得土地的状况方面所取得的成绩不尽相同，但都有一个较明显的改变，即转而强调以下方面的改善：使改革受益者及其他小土地所有者能得到辅助性生产投入，特别是信贷和改良技术。（见第2章，第6—11和第16—25段）。

6 旨在对产权、土地买卖、地租及劳力市场等加以限制管理和保障土地使用的土地占有制改革，往往收不到与预期的效果。在非洲进行的研究表明，政策制订者提供协助的较好办法是提供适宜的立法和体制方面的环境，而不是靠租佃立法去限制土地出售和租赁市场或制订费用高昂的土地登记制度或产权计划。（第2章，第26—30）。

7 地契计划对穷人的影响是不利的，因为同以前的租佃制度相比，某些较高有的个人往往能取得更大的权利，而且在实施地契计划后，无地现象将会增加，尤其是妇女无地现象。多次取得地约所涉费用很高，实际上妨碍着穷人取得产权。经常规模较大的农民和城市上层社会成员往往更有影响力，消息也更灵通，因而能从地契计划中得到更大的好处。如取得抵押而给予地契的活动，在非洲还没有看出对信贷使用有什么明显的影响，不过从其他区域的某些国家来看，地契计划改善了小农对信贷的取得（如泰国和哥斯达黎加）。对共同财产资源的集体所有权给予正式的支持，特别是对从事畜牧业的人来说（例如塞内加尔和安哥拉），可以保护穷人对重要的森林、放牧和水资源等的利用。（第2章，第31—38段）。

8 制订农村改革计划对往往没有考虑到妇女的特殊需要。所着眼的受益单位往往只是住户，很少注意住户内部土地权的分配。这样一来，妇女的地位便相应受到影响。例如，通常的做法是将地契授予男性户主的名下，从而影响到妇女对土地使用和转让等的控制力，并且加重了住户内部男女间不平等的现象。（第2章，第11段、36段）。

## 乡村就业与工资

9 农业的增长对于刺激非耕作性活动起着关键作用。着眼于提高农业生产力的政策，特别是就中小农民而言，也可促进非耕作活动。继续在乡村非耕作性就业计划中强调了家庭制造业，尽管最近已有迹象表明商业和服务也是重要的增长部门。鉴于某些发展性非耕作活动中妇女较为集中，例如粮食加工和配制，缝纫和贸易等方面，所以需要采取一些承认妇女在这些活动中的关键作用的特殊促进措施。（第3章，第3—11段）。

10 工资合同与薪酬方面的严重不平等，如长期与临时工人，男临时工与女临时工之间的不平等，仍然存在着。技术进步对农业工作的影响因技术及其应用的情况不同而不同。化肥在菲律宾、毛里求斯、津巴布韦、哥斯达黎加和乌拉圭起着积极的作用，但在智利却有少量副作用。拖拉机化在斐济、马拉维、洪都拉斯起了积极作用，在菲律宾、加纳和乌拉圭却起着消极作用。基础设施的发展对农业工资的作用是积极的（如印度），人口增长的作用也不一定是消极的（例如巴基斯坦、加纳和津巴布韦），教育和营养的作用也是积极的（如印度），特别是对男子而言。（第3章，第13—13段）。

11 乡村公共工程在发展中国家得到广泛利用，在许多情况下构成为政府治贫战略的核心（如印度、博茨瓦纳、智利、秘鲁）。这些计划大都是针对穷人的，特别是贫困妇女，不过所起到的效果却不尽相同。（第3章，第14—14段）。

12 一般说来，最低工资的法律没有得到有效实施，但种植园工人的情况例外。常有违反最低工资规定和长期拖欠薪资的现象发生。其结果是规定执行方面发生问题，乡村穷人间的联合不力。（第3章，第10—11段）。

13 已经认识到培养乡村贫困者，尤其是其中的年轻人的技能的重要性。据报，有些国家（如斐济、印度、约旦、摩洛哥、叙利亚、土耳其、马里、塞内加尔和津巴布韦）已采取一些创新措施，以便乡村青年人，尤其是青年妇女能有更多的机会参加培训方案。培训方案有着其不足之处，尤其是在培训质量方面，但有时也采用了一些矫正性措施。（第3章，第12—13段）。

## 信贷、市场和投入的获得

14 80年代开始的农业政策改革的主要关切有两个。已努力通过提高政府管制的价格和完全取消歧视性价格管制来减少，不利于农产品的价格偏向。此外，各国还通过实行半国营企业的私有化或至少是使以前由国家控制的市场参与竞争而加强了私营部门的作用。这些改革在刺激增长方面所取得的成功，说明了纠正不利于农业的价格偏向和使私营企业能力适应加工和销

售等项工作的需要和好处。(第4章,第1—6段)。

15 但是,政策改革也并不是总能产生预期效果的。80年代期间,许多发展中国家的农业增长情况令人失望。事实证明,光有自由化而没有相应的基础设施、研究与发展、信贷和推广等,是不能充分刺激农业增长的。另外,自由化往往有利于较大的、较富裕的生产者,吃苦的却是穷人。因此,注意力已经越来越放到了开发适合当地需要的技术、改善基础设施、提供其他投入和服务方面,包括推广工作。这标志着不再依靠对投入的补贴,这种补贴往往是一种很大的经济负担,而且受益者往往多是那些大量使用这类投入的经营规模较大的农民。另外,许多政府(如印度尼西亚等)还通过租佃改革、提高信贷获得机会和加强农业推广等措施来帮助小所有者克服采用新技术方面的障碍。(第4章,第7—18段)。

16 贫困者获得可提高生产力的投入的一个主要限制因素,在于他们按合理利息得到信贷的机会有限。各国政府试图通过信贷补贴和贷款担保计划向处于不利地位的群体提供低息贷款。但这类计划往往使较富裕的农民受益,妇女和无土地者则基本无法问津。许多这类计划都变成了收入划拨,而不是真正的信贷计划,从长远看并不可行。另外,由于政府是一种补贴基金的来源,这也使金融机构失去了广泛开发乡村银行贷款业务的积极性。(第4章,第19—26段)。

17 政府在减少较高拖欠风险和交易费用方面的计划(如印度尼西亚、巴基斯坦和尼加拉瓜等国),收效往往更大一些。拖欠风险对于无地者,特别是无地妇女来说,可靠集体贷款、个人声誉或首饰等非土地资产的担保而减到最低限度(例如在孟加拉国、泰国和巴拿马)。交易业务费用则可靠简化借款手续和提供更多服务渠道而予以减少。(第4章,第27—39段)。

## 人力资源开发

18 在由政府提供基本保健服务、卫生和安全饮用水和减少利用这类服务的城乡差距方面,已取得了很大的进展。不过,在许多发展中国家,利用情况仍然跟不上实际需要,尤其是在乡村地区。政府在卫生保健部门的支出通常偏重于医治而不是预防方面。大量的资源都用于医院,而从医院受益的却多是那些较富裕的、城市里的人。尽管事实已经证明,将钱用于初级保健中心、乡村诊所和免疫注射等方面往往可更有效地使贫困者受益。(第5章,第1—6段)。

19 许多正在进行宏观经济改革的国家已能避免本来会严重影响贫困者健康的重大开支削减。用于教育的政府开支占国内生产总值百分比,1960年至1986年期间在所有发展中国家中区域都有大幅度增长,特别是在近东和北非。如果考虑到近来已经证明的受过四年教育的农民可大大提高生产力这一情况,忽视初级教育方面的开支的做法是特别值得注意的,而初级教育正是更有可能使穷人受益的一个方面。有些国家在减少男女教育水平差距取得了进展,例如斐济、摩洛哥、叙利亚、马里、塞内加尔和坦桑尼亚。(第5章,第7—10段)。

20 尽管农业推广组织无论从数量还是从规模看都有较大发展，但在1980年至1988年的几年中，用于推广的开支占农业国内生产总值的百分比都有所下降，尤其是在非洲。开支削减的负担主要体现在运输和燃料等对推广人员的机动性和效率至关重要的经常性非薪资预算项目方面。（第5章，第11—13段）。

21 农业推广系统对小所有者和妇女农民的服务往往没有的大垦殖者和男性农民那么好。农业推广实地人员中，妇女所占比重很小，从非洲的7%至亚洲的14.5%不等。尽管人们日益重视促进农民的参与制订和执行推广计划，但45%至87%的农业推广组织却没有乡村一级的推广农民产出的正式渠道。（第5章，第14—19段）。

22 乡村组织和基层活动无论从数量上还是种类上看都有所增加，政府对于促进乡村穷人参与与其福利很有关系的政策和计划的制订和执行也越来越重视。合作社、乡村工人组织和农业工会越来越得到政府的支持，特别是在立法、培养和信贷方面（例如贝宁、马来西亚、菲律宾、牙买加和洪都拉斯）。在有些正在进行宏观经济政策改革的国家，乡村组织管理方面的直接政府参与减少了，特别是对于合作社的管理，有时还配合对这些组织的业务进行整顿或实行分权政策。（第5章，第20—25段）。

23 正规的乡村组织在深入乡村人口中处于最不利地位的阶层方面的效率，往往不仅采用正式的办法同贫困者中的小社会群体一道工作的项目的效率。地方、区域和国际非政府组织在促进和支助这类活动方面，发挥着越来越大的作用。由于妇女在正规乡村组织总成员中所占比重很小，对她们的帮助主要是通过妇女组织来进行，例如卢旺达、塞内加尔、坦桑尼亚和叙利亚等国）。（第5章，第26—29段）。

## 环境、公共政策与贫困

24 环境退化是一个日益严重的大问题。虽然说贫困常常既是环境退化的原因又是环境退化的结果，但二者间的联系却是很复杂的。不同的贫困群体已制订出各种各样的战略，以应付人口增长对日益耗竭的自然资源的压力及干旱等意外灾害等长期性困难，但这些战略的收益程度，却主要取决于其是否有利于经济和体制性政策环境。（第6章，第2—3段）。

25 公共政策对于左右贫困者和非贫困者对自然资源的使用起着举足轻重的作用。无法持久承受的资源使用，那使不是欠妥当的宏观和微观经济/部门政策和会对环境产生异常大影响的市场反常现象所直接引起，至少也常常起到了推波助澜的作用。（第6章，第13—24段）。

26 人口增长对环境的影响的方式颇为复杂。经济和体制性政策在援助穷人加强生产系统和/或从事非耕作性就业的多种经营，从而避免自然资源的耗竭和退化方面，起着关键的作用。（第6章，第25—29段）。



27 可提高生产力的现代技术如果使用不当，特别是在那些得天独厚的农业生态地区，往往会因贫困者和非贫困者的活动而出现严重的资源退化。有些国家（如印度尼西亚、海地、叙利亚、突尼斯和阿拉伯联合酋长国）所采取的对策是，促进与生态相宜的、生态可承认的做法，例如综合性虫害管理、综合性植物营养管理、改进水土保持和积水控制的技术等。旨在提高资源贫乏区小所有者生产力的工作之所以受到限制，主要是因为缺乏适于这类条件的重大技术进步，而且还因为穷人无力支付利用现有生产和资源养护技术方面的很高的劳力费用和开支。（第6章，第30—37段）。

28 鉴于贫困地区的人口压力往往是土地分配不平等的结果，有些国家还开展了土地改革和重新安置的计划，以缓解人口对环境的压力（例如在印度尼西亚、泰国、津巴布韦、巴西、哥斯达黎加、厄瓜多尔等国）。虽然这些计划常常因为缺乏充分的支助政策及有形和体制性基础设施而未能形成能够持久的耕作制度，但仍然取得了一定的进展。社区在保护贫困者对资源的利用和环境方面所采取的种种适应对共同财产资源日益增长压力的对策，收到了程度不等的成效。（第6章，第38—45段）。

29 人们越来越认识到，人民的参加对于环境保护和恢复的成功与否是一个关键因素，不管这种参与的形式是合作性的还是反对性的。强大的、有内聚力的社区组织，对于维持持久的共同放牧土地、森林和灌溉系统来说有着重要的作用。在有些国家，如印度、马来西亚和巴西，已成功地开展了基层一级的各种积极活动或抵制性运动，以抵制种种破坏环境的做法。（第6章，第46—51段）。

30 这些调查结果与“登博斯宣言”和持续农业和乡村发展行动议程<sup>11</sup>的结论和建议是一致的。这就需要采取各种农业方面的支助性经济政策和进行社会经济改革，以促进平等和减轻贫困，包括增加贫困者获得土地和其他生产资源的机会，研制和转让各种建立在传统知识基础之上的具有持久性的农业技术，发展非耕作性就业，以及促进乡村人口，尤其是乡村妇女，对整个过程的有效参与。

---

11 “登博斯宣言和持续农业和乡村发展行动议程”，粮农组织/荷兰农业与环境会议，斯海尔托亨博斯，荷兰，1991年4月15—19（CL 99/23）。

# 第 一 章

## 缓解乡村贫困 — 战略和进展情况

1 本章讨论了80年代期间乡村贫困的规模和严重程度，以及发展中世界缓解贫困的各种战略。第1.1节说明了政策环境，特别侧重于债务危机及其对缓解贫困穷人的境况，着重谈到了乡村妇女更为严重的境况。第1.3节分析了1980年与1987年间乡村贫困现象的变化。第1.4节着重讨论各种社会进展的指数，以便通过某些并不见于贫困的普通衡量标准之中的境况来说明变化的情况。第1.5节则分析了某些国家针对乡村贫困开展的宏观一级、部门一级以及直接的治贫方案进行干预的效果。

### 1.1 政策环境

2 80年代期间，债务危机限制了许多发展中国家的经济政策和选择。债务与出口的比率就所有发展中国家而言<sup>1/</sup>，1980年时为133%，到1986高峰年时增至241%，1990年时降至183%<sup>2/</sup>。在1980年以来的10年中，所有区域的外债与国民生产总值之比都有增长。增长最高的是撒哈拉以南非洲国家，从1980年时的27%增至1990年时的112%，约为4倍。拉丁美洲和加勒比从35%增至48%，北非和中东从54%增至86%。从偿债率看，除了偿债率从1980年时的37%降至1990年时的27%的拉丁美洲和加勒比属于例外以外<sup>3/</sup>，所有其他区域自1980年以来都有上升，最突出的要算撒哈拉以南非洲国家，其偿债率翻了一番，但是，在多数亚洲国家一大批乡村穷人往往集中在这些国家—债务问题却并不严重。

3 为了解决导致债务危机的种种不平衡现象，许多发展中国家发起了结构调整计划，以便以符合持续经济发展的方式改变自己的经济。有些债务负担很重的中等收入国家的情况有所改善，但多数发展中国家的情况却仍然是严重的。有些新的做法<sup>4/</sup>可望缓解致力于大幅度调整的发展中国家的债务。哥斯达黎加、墨西哥、菲律宾、乌拉圭和委内瑞拉等国，已成功地减少了商业债务，总共达120亿美元。

1/ 107个世界银行债务国报告制度国家。

2/ 1990年的数据均为预测数。

3/ 债务偿还付款总额（本金加利息）与货物和劳务出口额之比。

4/ 例如：多伦多备选条件、布雷迪办法、对撒哈拉以南非洲国家官方发展援助贷款的免赏额的急剧增长，巴黎俱乐部向偏低中等收入国家提供的较为优惠的重订债务偿还期条件等等。

4 债务危机和结构调整改革对发展中国家世界的乡村穷人有着重大的影响。对缓解贫困的情况的评价正是从这一大前提入手的。

## 1.2 乡村穷人的境况

5 贫困者的大多数都生活在乡村地区，其中最为集中的又多为人口密度很高的地区如印度的恒河平原和印度尼西亚的爪哇岛等地或资源贫瘠的地区如安第斯高原和萨赫勒地区等。贫困、人口和环境问题往往是交织在一起的：以前的发展格局及急剧增长的人口压力的结果是，穷人往往要在环境严重退化的地区生活。

6 在小农现象仍很普遍的南亚及拉丁美洲的不少地区，相当多的人处于无地或几乎无地的状况。土地租佃在许多国家都很常见，不过租佃条件往往十分不利于佃农，分成租佃是南亚各地租佃的主要形式，佃农往往要提供大多数的投入，但生产出的粮食却只能保留一半。而且租佃也没有保障，地主随时有可能要求佃农退佃。许多乡村穷人所干的都是农业工，如耕作和收获等，但所得工资却很少。由于农活带有季节性，常常有很长一段时间很少或根本不需要雇佣劳力。为了求生，穷人通常要从各种来源谋求收入。即使是小生产者的农户，往往也要靠非耕作性收入补贴。

7 各种形式的低报酬工作是乡村贫困的司空见惯的现象。妇女往往每天要比男子干更多的工作，儿童也不能不干体力活。儿童干的某些工作往往带有很重的剥削性，被迫以工抵债或为了糊口而在不卫生的条件下长时间工作的现象并不罕见。一工作自然就不能上学了，这也是贫困没有尽头的一个原因。

8 这些情况还不是乡村贫困潦倒的全貌。如果不幸而身为世界人口中这一广大阶层中的一分子，还意味着要忍饥饿和营养不良的折磨，染上疾病和受伤时得不到治疗，也意味着要生活在不卫生的条件下，没有安全的饮用水，没有应有的卫生设施。其必然结果便是，乡村地区穷人，尤其是穷苦儿童的死亡率往往高于其他地区。

9 牧民和游牧人口是发展中世界穷人的一个重要组成部分，大都集中在北非、撒哈拉以南非洲地区及中国、印度和蒙古。这些人极易受到天灾和生态退化的影响。在许多时候，旱灾或疾病会使他们的畜群死亡，使他们变得不名一文，只好忍饥挨饿。生态退化和传统放牧地的失去，往往也会使他们得到同样的结果，只不过不是那么突如其来地到来罢了。

10 还有一类乡村穷人生活于小型渔业地区。这一群体是所有人中最为贫困、处于最不利地位的一部分。海洋和岛屿渔业同样也会受到过度捕捞和生态退化的影响，其中一部分原因是同一海域中常有大型商业船队出没。受害最深者主要是小规模捕捞的渔民。

11 旱灾、饥荒和季节性匮乏的后果，影响最大的往往要算困难户的妇女成员，包括要忍

受消费量的减少，资财耗竭和工作量加大等痛苦，极端情况要还可能衣食无着甚至被遗弃。但也有这样的情况，即通过群体的团结和施加压力来缓解贫困者的共境，只不过比较少见罢了。

### 1.3 乡村贫困情况的变化

12 贫困指的是不能达到最低的生活标准。评定最低营养需要和其他基本需要的标准往往因国家而异。由于这些标准所反映的是各国的具体情况、国家优先次序及福利和权利等的具体概念，所以最低可接受消费水平——即贫困线——通常会随着国民收入的提高而提高。虽然要确定某一种贫困线是有困难的，但要进行跨国性比较，又有必要订出这么一种贫困线。

13 广泛应用的一种衡量贫困的办法是看人口比率，即被划为贫困的人口中的单位（如个人/户）与标准情况（即收入/贫困线）的比例<sup>17</sup>。虽然本章着重讨论的是人口比率法，但本报告中在讨论某些政策选择时也用到了一些其他指数。

14 根据《1990年世界发展报告》（简称《1990年发展》）——该报告以每年370美元贫困线上的作为基础的估计，1985年时，发展中世界（包括中国和东欧）有11.15亿人是穷人。如果采用每年275美元这一较低的贫困线计算，则有6.35亿人为极端贫困者。发展中世界的穷人中约有一半居住在南亚，其中极端贫困者几乎占了一半。

15 因为没有近几年内关于乡村贫困情况的可比资料，粮农组织为编写本报告只对1987年的乡村贫困情况做了估计，办法是对各国在乡村贫困方面的差异情况进行经济分析，分析时使用了世界银行对1980年前后的37个发展中国家抽样所做的估计。抽样虽然充分体现了亚洲，拉丁美洲和撒哈拉以南地区的情况，但近东和北非地区的情况却未充分体现。对1987年乡村贫困情况的估计是这样得出的：既看乡村贫困人口比率中国家间的差别情况，又看（乡村人口人均）

---

17 这是一种衡量贫困发生率的办法。这种标准的局限性在于，没有考虑到贫困的严重性，即贫困者在具体环境中的贫困状况。因此，人口比率法往往要辅之以贫困差额指数法，即贫困者收入与贫困线之间的（平均）缺额。但这一指数在出现从严重贫困单位转至较贫困单位的情况时并不会有所增长（因为总的贫困差额并未受到影响）。为了克服这一困难，便拟订了对分布敏感的贫困衡量标准。关于这类指数的讨论，详见斯里尼瓦桑的文章（1990年）。

农业产值和未预料到的消费品价格变化情况等的差别情况<sup>1/</sup>。更具体些说，一个国家的农业产出价值越高，乡村贫困人口比率越低。另一方面，不管农业产出水平如何，价格指数未预料到的增长越高，该国乡村贫困人口比率便越高。就二者的重要性而言，农业增长比消费品价格稳定在缓解贫困方面作用要大。

16 根据在乡村贫困、农业生产和消费品价格之前所形成的关系对1987年的乡村贫困情况进行了估计。对乡村贫困情况所做的这些估计，以及1980年基准年中的情况，分别概括在表1.1、1.2和1.3中。

表 1.1

1980年和1987年按区域分列的乡村贫困情况估计

区域	乡村人口中穷人百分比	
	1980	1987
撒哈拉以南非洲地区	63.7	56.0
近东和北非 <sup>a/</sup>	37.0	44.2
亚洲及太平洋 <sup>b/</sup>	51.8	47.7
拉丁美洲和加勒比海	50.7	41.9
共 计	52.7	48.5

注：数字均为四舍五入数字。

a / 对这一区域的估计的置信度不高，因为估计只是根据少数国家抽样做出的。

b / 中国除外。

1/ 农业产出水平指按乡村人均人口计算的国内生产总值中源于农业的部分（按1980年价格计算，单位为美元）。（未预料到的）消费品价格变化衡量法则指围绕趋势价值的价格指数变化情况。就低收入家庭和收入在一定时间内与价格取齐这一点而言，只要价格一旦急剧上升，这些家庭陷入贫困的可能性就更大。因此，未预料到的价格变化情况便是比价格水平更能说明问题的一个合适的变量。继布里斯（1985年）之后，最近的两份计量学研究报告（盖伊哈，1989年；贝尔和里奇，1990年）中都用了这一方法。

17 从表1.1中可见看出，同1980年相比，1987年时撒哈拉以南非洲地区乡村贫民人口比率下降不少，亚洲及太平洋略有下降，拉丁美洲和加勒比下降也不少。数字还表明，近东和北非增多了不少，但由于抽样中只采用了该区域中很少数的国家，所以对这一结果进行解释时应谨慎从事。总起来看，乡村贫困者的比例可以说是略有下降。

表 1.2  
1980年和1987年按区域分列的乡村穷人人数估计

区域	乡村贫困者人数(千人)		
	1980	1987	乡村贫困者人数变化 (1980-87)
撒哈拉以南非洲地区	179,290	182,750	(+) 3,460
近东和北非 <sup>a/</sup>	47,910	68,620	(+) 20,710
亚洲及太平洋 <sup>b/</sup>	495,010	506,320	(+) 11,310
拉丁美洲和加勒比海	60,860	51,270	(-) 9,590
共 计	783,070	808,950	(+) 25,890

注：数字均为四舍五入数。

a / 对这一区域的估计的置信度不高，因为估计只是根据少数国家抽样做出的。

b / 中国除外。

表 1.3  
1980年和1987年乡村穷人区域分布情况估计

区域	占贫困者总人数百分比	
	1980	1987
撒哈拉以南非洲地区	22.9	22.6
近东和北非 <sup>a/</sup>	6.1	8.5
亚洲及太平洋 <sup>b/</sup>	63.2	62.6
拉丁美洲和加勒比海	7.8	6.3
共 计	100.0	100.0

注：数字均为四舍五入数。

a / 对这一区域的估计的置信度不高，因为估计只是根据少数国家抽样做出的。

b / 中国除外。

18 但是，如表1.2中所示，乡村贫困者的总人数从1980年时的7.83亿以上增至1987年时的8.08亿以上，几乎增加了2000万人。除拉丁美洲和加勒比区域略有下降外，其他所有区域的贫困者人数都增多了。

19 从表1.3中可以看出,1980年,乡村贫困者多数集中在亚洲及太平洋,其次是撒哈拉以南非洲地区,再其次是拉丁美洲和加勒比,最后是近东和北非。这种分布情况在1987年时略有变化:贫困者中的大多数仍然集中在亚洲及太平洋,其次是撒哈拉以南非洲地区,但拉丁美洲和加勒比与近东和北非之间的顺序却颠倒了过来<sup>1/2/</sup>。

20 对这些变化加以解释时一定要谨慎从事。1987年同1980年相比穷人比例的稍有下降并不意味着这一期间呈趋势性下降。考虑到所采用计量经济学方法,这就意味着,如果任何区域抽样中的许多国家都在农业实绩方面有所改进,而且围绕着某一趋势的消费品价格有较大的稳定,便有可能说乡村贫困有所下降。撒哈拉以南非洲地区穷人比例下降便是一个例子。尽管该区域在1980年至1987年期间一般说来是困难的,但抽样中的许多国家在农业绩效方面确实有所提高,而且消费品价格也更趋势稳定,所以乡村贫困人口比例下降并非不可能的。由于数据的限制,还难以断定1987年是否为异乎寻常的一年。另外,近东和北非抽样较小且代表性不足,这一点也可能影响到对该区域估计的可靠性。

21 对乡村地区贫困严重程度(即贫困者平均收入低于贫困线的部分有多少)的估计微乎其微。“1990年发展报告”中载有对80年代国家一级贫困情况的某些估计(即包括城市地区贫困者在内的所有穷人的情况)。在拉丁美洲和加勒比的抽样中,贫困差额在38%至44%之间。亚洲及太平洋国家抽样则在17%至33%的范围之内,有一组国家处于这一范围的中点上。尽管这只是较小的抽样,而且贫困差额估计仅以贫困者总体为对象,但这些数字仍是可以说明问题的。鉴于贫困者多数人在80年代时都集中在乡村地区,有些乡村地区的贫困程度可能会更严重一些。例如,在马拉维,贫困的小生产者的贫困差额在1989年时高达40%,贫困农业劳工的贫困差额则为33%左右,佃农的为31%左右。在孟加拉国,乡村贫困者的贫困差额在1981—82年为31%以上,在1985—86年时降至20%左右。考虑到某些最贫困国家的贫困线定在仅能维持生计的水平上,所以收入或消费品只要稍呈短缺,便将意味着严重贫困的到来<sup>3/</sup>。

---

1/ 考虑到亚洲及太平洋仍占有所有区域乡村总人口的大多数这一点并不奇怪。

2/ 乡村贫困的减少不应理解为整个贫困状况的缓解,因为城市贫困可能会有所增加。拉丁美洲最近的一份研究报告已经证明了这一点。该报告表明,自1976年以来,城市贫困现象急剧增长(从26%增至31%),而乡村贫困现象却大大减少(从62%降至54%)。不过,极端贫困者都仍然居住在乡村地区(拉加经委会,1991年)。

3/ 应注意的是,从世界银行报告中摘取的这些估计数,都是以具体国家的贫困线为依据的,因此彼此间并不能直接进行比较。

22 人均粮食供应量的变化与贫困情况的变化并无直接关系，这主要是因为贫困者可能缺乏购买力的缘故。但人均粮食供应的急剧下降都可能对穷人产生严重的影响。除撒哈拉以南非洲地区略有下降外，1979—81年至1987—89年期间，所有其他区域的人均粮食供应都有少量或较可观的增长。颇值得注意的是，甚至低收入国家也取得了增长（粮农组织，1991年<sup>1</sup>）。

23 这里特别值得注意的是结构改革和稳定计划对粮食安全的作用。粮农组织对62个发展中国家1980—84年期间情况的审查表明，对于情况并不能一概而论<sup>1/</sup>。调整过程常常使某些贫困者的实际购买力急剧下降，限制了其购买粮食及其他物品的能力。而且，许多国家中，调整并未收到预期的效果。因此，调整究竟起到积极作用还是消极作用的问题很难说清。对贫困者的消极作用往往是确定的、马上可以见到的，而积极作用却并不确定，而且需有相当长的酝酿期。不过，有些消极作用也可尽量加以减少，可通过在设计和执行调整计划时列入具体的规定，以保证贫困者积极参与发展过程。例如，玻利维亚便设立了劳力密集的工公共工程项目，以雇佣因调整计划而失业的工人。同样，加纳也发起了为那些直接受到调整影响的人提供就业的一个计划。活动包括向小农提供信贷，以工代赈计划以及整顿破烂乡镇<sup>2/</sup>。另外，墨西哥虽然在80年代中期逐步取消一般性粮食补贴，但又为其收入不超过最低工资的家庭提供了粮食券计划，并为有12岁以下的孩子且其父母收入不到最低工资的两倍的家庭提供特别牛奶补贴。大韩民国在调整期间，发展了对贫困者的医疗援助，增加了教育开支，还组织公共工程计划为贫困者提供就业，并向不能工作者提供收入拨款。

#### 1.4 社会发展指数

24 一般性的对乡村贫困发生率的估计（按人口中低于贫困线者所占百分比计算），并不能全面反映发展中国家许多人所遭受的痛苦的所有方面。因此，为了对乡村贫困的分析加以补充，这里要分析一下在缓解贫困方面从某些社会指数看所取得的进展。（由于本报告第5章专门讨论人力资源开发，通本节中的分析便尽量从简。）

---

1/ 详见粮农组织（1989年）资料。由粮农组织发起的从不同角度研究调整对贫困者的作用的其他研究报告，见萨里斯（1987）、盖伊哈（1989a）和贝尔曼（1990），以及一份结合粮农组织最近材料对这些报告加以部分综合的文章（1991b）。

2/ 玻利维亚的计划是紧急社会基金计划，加纳的则称为缓解调整社会代价行为纲领。



## ( I ) 出生的平均寿命

25 在80年代,各区域的平均寿命都有增加<sup>1/</sup>。在1978—80年至1985—87年期间,撒哈拉以南非洲国家的平均估计寿命从47岁增至51岁,近东和北非从59岁增至64岁,拉丁美洲和加勒比从65岁增至66岁,亚洲及太平洋从57岁增至61岁<sup>2/</sup>。撒哈拉以南非洲地区的平均寿命仍然是最低的。尽管已有一些提高,但范围仍然很宽。

26 在平均寿命水平较高的国家中较为突出的有:撒哈拉以南非洲地区的毛里求斯(69岁),肯尼亚(59岁)、博茨瓦纳(59岁),近东和北非的黎巴嫩(67岁)、约旦(66岁)、突尼斯(66岁),亚洲及太平洋的斯里兰卡(70岁)、马来西亚(70岁)、大韩民国(67岁)、泰国(65岁),拉丁美洲和加勒比的哥斯达黎加(74岁)、牙买加(74岁)、智利(72岁)。

27 引人注目的是,这些国家是低收入(斯里兰卡)或中等收入偏低的国家(博茨瓦纳、毛里求斯、马来西亚、牙买加)但用于社会服务的公共开支比重却较高<sup>3/</sup>。

## ( II ) 婴儿死亡率

28 1978—80年至1985—87年期间,婴儿死亡率大幅度下降<sup>4/</sup>。撒哈拉以南非洲地区的平均死亡率从1978—80年时的126降至1985—87年时的112,近东从102降至77,亚洲及太平洋从53降至略高于46,拉丁美洲和加勒比从59降至47。因此,照这一指数看,撒哈拉以南非洲地区的成绩最低。但是,各区域内悬殊也很大。

29 许多平均寿命水平较高的国家(如博茨瓦纳、毛里求斯、斯里兰卡、大韩民国、智利、哥斯达黎加和牙买加),同时也是婴儿死亡率低的国家。前面已经谈到,这些国家多是低收入国家(如斯里兰卡)或中等收入偏低的国家(如博茨瓦纳、毛里求斯、智利、哥斯达黎加和牙买加),其用于社会服务的公共开支比重较高。与此构成十分鲜明对照的是,有些更为富裕的国家80年代在这方面的成绩却很不起眼。

---

1/ 由于这些指数中的某些指数(如出生时平均寿命)并无充分的经验作为基础,所以一定时间内变化情况的比较不可能精确。(粮农组织,1991年a)。

2/ 平均数系指算术平均数,因为有些数值属于极端情况。

3/ 系根据世界银行分类法分类(“1990年发展报告”)

4/ 婴儿死亡率系指某一年中每1000名活产婴儿在1岁以下死亡率的人数,儿童死亡率则指同一年龄组每1000名儿童在5岁以前死亡者的人数。

30 为编写本报告，曾利用儿童基金会1980—88年期间的资料进行过分析，以确定和评估某些婴儿和儿童死亡率决定因素的相对重要性。这一分析虽因数据资料的限制而无法考虑健康和识字率等影响婴儿和儿童死亡率的指数以外的情况，但还是可以从中得出一些有益的结论的。

31 一般医疗保健条件较好时，婴儿死亡率要低一些，出生时有训练有素的医务人员看护，婴儿死亡率也低一些，另外，如果母亲识字，便可更好地发挥减少婴儿死亡率的作用了。妇女识字率高在减少婴儿死亡率方面收效最明显，其次是一般医疗保健条件，再其次则是出生时有受过良好训练的医护人员的看护。

32 对5岁以下儿童的死亡率也进行过类似的分析。5岁以下儿童死亡率的情况与上面的有所不同，第一位的是医疗保健条件，其次是妇女识字率，然后是饮用水条件。同婴儿死亡率对妇女识字率的反应弹性最高，其次是一般医疗保健条件，然后是饮用水的条件。因此，同婴儿死亡率方面的情况一样，医疗保健条件、母亲识字率和安全饮用水的提供等条件的结果，将可发挥重要的作用。

### (III) 小学招生率

33 1985年时，撒哈拉以南非洲地区的平均小学招生率只有72%，但所有其他地区的相应数字却为超过100（拉丁美洲和加勒比）或接近100（近东和北非）<sup>11</sup>。正如前面已经提到的，这些平均数往往掩盖了区域之内的悬殊情况。

34 招生率的格局同以前所谈到的其他社会指数的格局相类似。具体一点说，低收入国家和中等收入偏低的国家如果用于社会服务的公共开支比重较高（如博茨瓦纳、喀麦隆、毛里求斯、赞比亚、斯里兰卡、巴拿马、秘鲁、多米尼加共和国），其招生率都较高。另一方面，有些低收入发展中国家并未能提高招生率，这主要是因为这些国家很少在社会服务方面花钱的缘故。有些富裕国家也可加在这一组中，因为它们尽管收入水平很高，入学率却是低的。

---

11 小学招生率系指小学招生所有年龄的儿童数目的估计数。数字按小学生占学龄儿童总人数的比率表示。虽然许多国家认为小学年龄为6至11岁，但也有些国家不这么认为。在有些实行普及小学教育的国家，总招生率往往会因有些学生低于或高于本国标准小学年龄的缘故而超出100%的范围。

35 在小学和中学招生方面以及成人识字率方面的男女差别虽然有所缩小，但许多发展中国家在男女间依然存在着很大的不同。乡村识字率方面的差别因国家的不同而不同，但妇女识字率在各国都低于男子的。在有些情况下，乡村文盲男子高达70%，而文盲妇女为82%。情况好一些的国家有智利（男性文盲占6%，女性文盲占7%）和斯里兰卡（男性文盲10%，女性文盲20.5%）<sup>1/</sup>。

#### (iv) 营养不良人体测量法

36 虽然80年代期间已取得了相当大的社会进展，但儿童营养不良现象在发展中世界仍然相当普遍。最近的一些估计表明，在亚洲，0—59个月年龄组儿童中有38%的儿童偏矮<sup>2/</sup>。在非洲和拉丁美洲和加勒比，矮小儿童较少。另外，有一些迹象表明，营养不良在男女之间存在着区别。体轻儿童百分数在亚洲以女孩为高，在拉丁美洲和加勒比男女孩童组相等，在亚洲，体轻的男儿童百分数略高于女孩。营养不良现象在城乡之间的区别也十分悬殊。在亚洲，乡村儿童矮小者的百分数要高出30%。

37 严重营养不良会增加儿童死亡的危险，这一说法与儿童基金会关于29个发展中国家80年代的数据资料是一致的<sup>3/</sup>。在5岁以下儿童死亡率与严重矮小儿童的比重之间，可以看出其关系是相当密切的。

38 贫困和急剧的人口增长以种种方式相互助长。低工资、受教育不够（特别是妇女），以及婴儿死亡率高等等，都是与贫困联系在一起，结果造成了生育率高，从而也出现了人口的急剧增长。哥伦比亚、埃及和印度等颇不相同的国家的情况都表明，失去了一个孩子的父母同处于类似社会经济条件但没有失去孩子的父母相比，往往希望有更多的孩子。因此，降低婴儿和儿童死亡率是降低生育率的必要措施。

39 营养不良现象总是乡村地区多于城市地区。具体说来，各个大的区域群体中的乡村地区儿童矮小的情况总是明显地要多一些。

---

1/ 教科文组织，1990年。

2/ 使用了测量婴儿营养不良的三种人体测量标准：消瘦、矮小、体轻。消瘦表明正患严重营养不良症，矮小指长期性发育不健全，体轻是矮小和消瘦的合成标准。详见卡尔森和沃德洛（1990年）。关于成年人，粮农组织正在试验一种新指数（体质指数，即重量/身高<sup>2</sup>）。按性别、社会经济群体及人口最多国家城市和乡村地区分列的测量结果可望于1991年晚些时候问世。

3/ 儿童基金会（1990年）。

## 1.5 缓解乡村贫困方面的进展情况

40 80年代至少两年内可大致进行比较的有关乡村贫困的直接估计，只有亚洲及太平洋的几个国家可以进行。这虽然限制了对具体区域的分析，但也并不是什么严重的限制，其原因有二：一是80年代期间，乡村贫困的继续基本上是一种亚洲现象。在1980—87年期间，据估计，乡村穷人中的63%都在这一区域。光从这一条原因看，便有理由将分析重点放在这一区域。第二个原因是，这一区域发展中国家小国家组的经验多种多样，而且还可通过这样的分析总结出缓解贫困方面的重大经验和教训。

41 为了将重点放在亚洲缓解贫困的某些关键性因素上，将增长促成的安全同支助带来的安全加以区分是大有裨益的<sup>1/</sup>。增长促成的安全的特点是，通过政府提供的教育和保健服务（大韩民国便是个很好的例子），使人们普遍享受到增长的好处。支助促成的安全的特点则是，即使国家仍处于低收入状况（如斯里兰卡<sup>2/</sup>），政府仍提供支助。这两种情况的共同特点是公共支持，不同的只在于时间安排及顺序上的不同。

42 公共支持并不仅限于国家支持。它不仅包括国家为公众所做的事情，也包括公众为自身利益所做的事情。无论是从合作还是从抵制的角度看，公众参与都可对政府政策起到很积极的作用。公众合作对于公共卫生运动、扫盲运动、土地改革及其他需有合作努力才能奏效的工作来说，是一种不可或缺的因素。另一方面，为发起这类活动，要求采取这类行动的公众从对立面施加各种压力也是十分关键的<sup>3/</sup>。

43 根据世界银行和劳工组织各种研究报告编写而成的表1.4中的估计，系根据具体国家的贫困线做出的，因此不同进行国与国的比较。这些估计也不能同1.3节中的估计比较，因为后者是根据共同贫困线做出的。在此讨论表1.4中的估计，主要是为了评估贫困在不同时间内的变化情况，并探讨宏观和部门性政策以及乡村公共工程计划是治贫措施所能发挥的作用。

---

1/ 见特雷泽和森等人的文章（1989年）。

2/ 斯里兰卡的识字率很高，平均寿命是所有低收入国家中最高者，5岁以下儿童死亡率仅为同样人均国民生产总值情况下常见的三分之一。多年来所提供的支持包括免费或大幅度补贴提供大米、大力扩大公共保健服务。斯里兰卡在支助促成安全方面的经验之所以引人注目不仅在于该国是第一个这样做的国家，还在于该国比走着同样道路的其他国家（智利、哥斯达黎加、牙买加）还要贫困得多。详见特雷泽和森等人的文章（1989年）。

3/ 关于南亚的某些例子，参见奥斯曼尼的文章（1988年）。

44 下面是利用上述基本原则对宏观和部门性政策及直接的治贫措施所做的部分简短评价，更详细的情况将在本报告后面的章节中予以论述。

45 印度尼西亚的调整经验很有意义，它说明了一个低收入国家如何通过适当的宏观经济政策并辅之以政府对贫困者的支助而在全中国和乡村地区大幅度缓解贫困的事例。该国政府调整计划中的某些特点对于缓解贫困甚为关键。穷人们从扩大农产品出口（主要是非粮食出口）中得到了好处，在象爪哇有些地方那样经济作物收入相当可观的地方，贫困者也做出了自己的贡献。政府预算的调整削减往往会以牺牲投资为代价来保护消费。但是，除了调整计划的那些有利方面以外，一个重要的因素是有利的初始条件。具体说来，十年左右的持续而且相当公平的增长已经创造了很好的条件，即使在增长率较低的情况下也能保持缓解贫困的势头，而早些时候在乡村基础设施方面的投资，到调整进程开始时已开始得到可观的效益。

46 中国继1978年经济改革后的经验进一步表明了增长导向的、主要是部门性的乡村贫困

表 1.4

亚洲国家乡村贫困情况

国家	期间	贫困人口百分比
孟加拉国	1981-82	73.8
	1983-84	57.0
	1985-86	51.0
印度	1977-78	52.68
	1983	45.13
	1986-87	36.84
	1988	38.66
印度尼西亚	1978	51.0
	1980	44.0
	1984	33.0
	1987	22.0
大韩民国	1976	11.7
	1980	9.0
	1982	7.0
	1984	4.4
马拉维	1975	54.1
	1980	37.4
	1983	41.6
巴基斯坦	1976-77	41.0
	1979	38.0
	1984-85	31.0
菲律宾	1971	58.0
	1985	58.0

资料来源：世界银行和劳工组织各种研究报告。

政策所能发挥的重大作用。这一经验的意义在于，通过适当的刺激和依靠市场机制，低收入国家能够刺激自己的农业生产从而大规模地缓解贫困<sup>17</sup>。

47 1978年以后实行的经济改革的一个重要特点是公社制度的解体以及由个体农户承包耕种一定数量土地的生产责任制的取而代之。自1979年起，采取了一系列减少征购指标和提高价格特别是粮食价格的措施。到1985年时，已废除了国家对粮食的统购。其他变化包括逐步减少农产品计划征购数量，并此增加允许进行私人贸易的商品数目。

48 这些改革的作用是很明显的：1978—84年期间，农业生产年增产率超过了1965—78年期间的一倍以上。另外，农产品价格的增长也比工业品价格的增长快。随着农产品高增长率而发生的农业和工业贸易条件的变化，使改革后期间的乡村收入和消费都有所提高，乡村非农业就业也有急剧增长。不平等现象虽然有所增长，但贫困人口比率已有明显减少。

49 大韩民国也是一个成功的例子。同上述情况不同，大韩民国属于中等收入偏上的国家。过去几十年来，该国的经济绩效颇带奇迹性。人均国民生产总值增长率引人注目。农业在此期间也有迅速增长（不过1980年时人均农业产值有所下降）。这种全面提高从农业和制造业的工资都有上升以及失业率明显下降等方面都可看出。这就为切实改善基本生活质量的各个部分奠定了物质基础。对城乡贫困的一般性估计，也有明显的改善。正如表1.4所示，贫困人口比率从1976年时的接近12%降至1984年时的略高于4%。毫无疑问，市场机制在这一出色成绩中起到了关键性作用。但是，增长是在一种由政府审慎计划和实施的刺激和诱导结构内进行的。一个重要的起始条件是要有相对公平的资产分配—包括乡村地区的土地—而政府在其中起着重要的作用。增长的性质由于一系列的广泛干预而受到影响，例如广泛的信贷管制和刺激、基础设施投资、促进劳力市场的活跃和竞争等等。实际上，是开展了一个高度劳力密集的增长过程。干预阻止了但并未完全消除各种左右着资源从农业流向工业的运动的的经济信息。

50 关于公共支持，大韩民国的情况并不均衡。例如，虽然在70年代末期以前由政府提供的卫生保健很少，但国家在教育领域却异常活跃。另外，在80年代初期的经济衰退时期，国家采取了种种强有力的措施，如乡村公共工程计划和向穷人的直接拨款，以防止严重贫困的发生。

---

17 中国改革后期间的有些关于乡村贫困情况估计的材料是可以得到的。官方估计中的一个主要困难是，贫困线未随价格在不同时间的变化而调整。（由于这方面的困难，表1.4中未列出关于贫困的具体估计）。因此，关于乡村贫困的变化情况的临时性比较不可能做到准确。不过，在多数情况下，贫困人口比率在1978至1984年期间均有下降。这是经济改革的直接结果（见艾哈迈德和王等人的文章，1989年）。

51 表1.4中的孟加拉国1981至1986年期间的贫困人口比率表明，乡村贫困现象有着相当大的下降。但有人对1981—82年住户调查的情况的可靠性表示怀疑，认为调查低估了收入而高估了贫困的程度<sup>11</sup>。不过，随着农业实际工资的略有上升以及小型建筑活动的发展，在此期间乡村贫困略有缓解是有可能的。据认为，80年代后期，情况有所逆转，主要是因为1987和1988年发生了严重的洪灾。实际上，同1986年相比，这两年的农业实际工资都低一些。

52 孟加拉国的农业发展战略主要依靠比较低的农作物价格对投入的补贴（如化肥、农药、灌溉设备等）。但信贷政策对农业并无照顾。另外，无论向农业提供什么样的信贷，得到的大多是更富有的农民。近年来，重点转移到了较带酬报性的价格（如果用成本加费用定价），并取消对投入的补贴。但效果并不理想，因为农作物的利润幅度仍然很小。因此，应当称道的是，有些治贫性干预措施在1980—86年期间的缓解贫困工作中发挥了作用。

53 印度在治贫方面的经验特别值得加以强调。印度的乡村穷人占南亚乡村穷人中的相当大比重。作为一个低收入国家，该国近年来在缓解贫困方面工作是比较成功的。由于增长过程的性质，以及大规模的治贫性干预（例如综合乡村发展计划），贫困者，特别是那些赤贫者，都能有机会参与乡村地区的增长工作。从部门一级看，发起了各种各样的计划，包括促进小生产者得到信贷、化肥和推广服务的计划。1987年虽然遇到了干旱，但贫困人口比率在1988年时只是略有上升，这也体现了救助活动的效率。

54 巴基斯坦在70年代末和80年代初的经验提供了一个有趣的对照。1976年至1979年期间，乡村贫困略有下降。由于人均农业产值只是取得少量增长，加之又没有直接的治贫措施，所以贫困的缓解主要是外部影响的结果，特别是大规模的海外移民和汇款的结果。有时候，这造成了农业高峰季节劳力的普遍严重短缺。另外，由于外汇的大量流入，大大刺激了对非农业部门的需求（特别是建筑和服务部门），从而大大增加了对乡村地区劳力的总需求。而且，汇款也增加了乡村贫困者的家庭收入。在80年代，国民经济及农业的增长率开始上升，这部分反映了劳力密集型的面向出口的方向。在此期间，乡村地区非农业性就业急剧增长。因此，80年代初乡村贫困现象较迅速下降是不足为奇的。

55 如表1.4所示，菲律宾的乡村贫困状况在1971年至1985年期间没有什么变化。虽然说这部分地归因于80年代初的经济衰退引起了经济及农业增长率的明显下降，但更重要的一个因素却是开始强调了进口取代的工业化和资本密集的发展。70年代末和80年代初虽然努力以出口导向并实行贸易自由化，但就业增长率却很缓慢。

56 关于马来西亚80年代在缓解贫困方面的经验，应当说是各种情况都有。该国在1980—83年经济衰退期间情况有些恶化，但很快便于1983—85年期间得到恢复。

---

<sup>11</sup> 参见伊斯拉姆等人的文章（1990年）。

## 第 二 章

### 无地现象、乡村贫困和农村改革

1 在多数发展中国家的乡村地区，土地的获得和土地权的分配是决定生活水平的十分重要的因素。就其在生产中的使用方面而言，土地在经济发展中也很重要。因此，旨在改善乡村贫困者条件的改革便应当解决土地权利和土地使用权利的问题。本章既要讨论土地与贫困的关系，也将讨论土地在农业生产中的作用。主要重点在于近年来政府为缓解贫困和提高产量而对土地权分配进行干预方面的经验。

#### 2.1 土地的占有制

2 土地与贫困间的关系，以及各国政府近年来为改进贫困者对土地的获得而做出的各种努力，往往因所实行的土地占有制度的不同而不同。占有制可分为四大类。第一类是财产国有制，全部所有权（专有权、转让权、让与权）为国家所有。在这种制度内，有些使用权甚至专有权可授予个人或团体。第二类是财产个人私有制，全部或接近全部的所有权均为个人所有。第三类是财产社团所有制，即所有权为某群体所有。在传统的土地占有制度中，这些群体通常是以亲缘、政治或种类关系为基础的。社团所有制的最近的例子有集体组织和合作社。财产社团所有制从群体的角度看相当于财产私人所有制，最重要的在于其非成员的排他性。第四类是一种财产自由占有制。在这种制度中不存在什么专有权、转让权和让与权，因此使用权为大家所有。自由占有制常常会随着上述三种制度中的任何一种的权威或行使权利的能力的瓦解而出现。擅自占居国家森林和移民侵占社团财产等现象均属于这种情况。

3 为了对近年来开展的各种改革进行分组和分析，做以上分类是有好处的。有些改革活动着眼于通过征用等办法在现有制度内进行土地权再分配。其他情况下，则是通过授予个人以国有财产的产权等来改变制度本身的性质。由于个人对土地的获得也可由地租、分成租佃权、土地抵押、土地出租和出售等项转让来决定，所以有些改革的重点放在通过租佃改革和售地限制等来限制转让的方面。

4 80年代期间，许多发展中国家的一般性趋势是土地所有权的私有化，不过付诸实行的情况却因国家的不同而有很大的不同。突出的要算非洲，但亚洲及太平洋的某些地方也一样。在这些地方，许多国家仍有相当多的地区处于社区土地占有制和自由占有制。当国家所有的土地的数量是很大的（例如在埃塞俄比亚、坦桑尼亚、扎伊尔等国），不过由国家保留专用权的地区却要少得多。通过租佃或分成租佃的占有制转让土地的现象在亚洲的一些地方相当普遍。这类转让现象在其他地区也有发生，例如在非洲新灌溉的地区，但往往由于许多国家的法律限



制而报告不够。

## 2.2 乡村贫困与土地的获得

5 乡村贫困与获得土地的形式之间的关系是复杂的。所涉及的因素很多，例如土质方面的区别、补充投入的有无、信贷和市场的利用情况以及农场外就业的机会等等。

### (1) 土地分配与乡村贫困

6 世界农村改革和乡村发展会议国别报告表明，在发展中世界的许多地方，土地权的分配仍然是很不平等的。例如，据报巴拉圭所有农场中，有37%的农场是占地不到5公顷的，而有1%的农场却是占地1000公顷的。大农场占地78%，小农场却不到1%。在摩洛哥，小生产者占全体农民的69%，但所拥有的耕地却只有23%，有1%的农场是占地50公顷以上的大农场，共占可耕地面积为15%。突尼斯44%的农户是只有5公顷以下土地的农户，在总耕地面积中占8%以下，而16%的农户却是占有20公顷以上土地的农户，他们控制着只占耕地面积38%的土地。虽然土地分配情况在许多国家都显然极不正常趋势，但这类数字就其与贫困的关系而言却可能使人得出错误的结论，除非同时也考虑到土地的质量和水源供应等因素。例如，孟加拉国所有农户中，1/3以上拥有25英亩以上土地的农户仍是贫困户<sup>11</sup>。

7 有些国家报道了向贫困者分配未开垦的公地的计划。1984—89年期间，印度尼西亚政府将40万户人家（从人烟稠密的地区迁移至以前未曾开垦的土地上，而且另外还有30万户人家自动进行搬迁。泰国在1987—90年期间向17万农户分配了65万公顷土地。此外，政府还制订了另向100万户农户拨出480万公顷公地的15年计划。突尼斯将公共所有的土地分配给农业技术人员并采用立法限制私营农业公司的活动。据报，摩洛哥将32万公顷国有土地分配给714个合作社的2.36万受益者。随着重新组织3139个国营农业企业的新法律的实施，阿尔及尼亚的生产结构发生了很大的变化。这些企业被分成了28033个新的生产单位，其中5677个分配到个人受益者22356个分到了各小组。这项计划使农业就业增长了20%。政府还进一步将27.3万公顷土地分给了66945个受益者，其中4000人为乡村青年。

---

<sup>11</sup> 详见拉瓦雍的文章（1989年）。

8 在私有财产制为主的国家，80年代期间在增加乡村穷人对土地的获得机会方面没有做出什么努力。除了菲律宾1987年综合农村改革和津巴布韦继独立后于1983年实行的对土地占有制的结构改革等属于例外以外，从世界农村改革和乡村发展会议国别报告可以看出，在80年代，再分配性土地改革的活动减弱了。虽然说巴西1985年农村改革计划因为规定了在5年期间转拨可耕种但尚未充分利用的土地的宏伟计划而构成一个重要的里程碑，但其所取得的成就却同预期的有一定差距。在洪都拉斯，1985年以后对农村改革法的实施有所放慢。该国政府未能向土地受益者提供服务和推广。政府分配的土地是些贫瘠的土地，难以进入市场，也没有灌溉设施，所以，分配的土地中有85%仍未开垦利用。

9 1984年，孟加拉国通过了土地改革法，规定了新获得的私有财产以8公顷为最高限额，并规定将国有土地分配给贫困农民。但是，该法在实施方面并未取得什么进展。萨尔瓦多对私有财产实行最高限额的再分配性土地改革，80年代初期开始实行，但后因国内冲突的爆发而中止。不过，到1985年，已完成了大量的土地分配工作。1987年以后的内部的不安定和财政危机同样也使尼加拉瓜土地改革的进程有所放慢。

10 土地分配计划的实施受到政治现实的影响，规模也常常受到限制。例如，从50年代至80年代中期，印度重新分配的可耕地仅为1.2%。受益者大都是所谓“贱民阶层”和部落，其经济安全无疑会因土地再分配而提高。但是，所涉及到的总数在印度贫困农户中却只占很小的比重。菲律宾在1987至1990年期间，土地分配的总目标的1/3已经完成，主要是对国有土地的分配。但是，由于所有者在适当的赔偿的问题上发生冲突，对私有土地再分配的目标却只完成了2%。

11 但是，只要个人能够获得土地，缺乏土地个人所有制并不一定是贫困的原因。从最近得到的数据资料，便可看出这些关系的复杂性。例如，在传统的财产社团所有制制度下，对土地的获得往往以住户的需要和家庭劳动力的有无为基础，并对转让实行限制，以保证社团和亲缘群体对土地的持久获得。妇女通常有着对社区或家庭中土地的稳定使用权。但是，从最近的情况看，在有些人口压力增高和农业商业化加强的地区，社团占有制制度下的土地分配往往变得不那么公平了。妇女的土地权逐渐受到冲击的现象屡见不鲜。土地再分配计划往往着眼于家庭单位，很少注意住户内部的土地分配和妇女的需要。在实行租佃的地方，贫困往往同租佃而不是自耕农密切联系，尤其是分成租佃的租佃形式。出租土地的所有人往往要从佃户处收取剩余利润，从而使佃农的情况每况愈下。如果地主能迫使佃农只同其本人买卖、借款或为其劳动而从佃农身上索取更多的租佃，佃农的境况将会更加恶化。在许多国家，贫困者可以利用自由占有或共同的财产资源，从而部分地弥补了其缺少土地的损失。

## (11) 土地、就业与贫困

12 人口增长以及扩大耕地面积的范围的限制，再加上其他地方就业机会的增长缓慢，往往造成许多国家土地占有规模的减小和乡村无地人口增多。这样一来许多小生产者及无地者便极力寻求农业及其他非农场职业的就业以挣取工资。

13 农业劳工在亚洲和拉丁美洲的许多地区都相当普遍。多数这类靠挣取工资为生的家庭都是贫困的。农业劳工家庭因为改变着劳力需求格局和工资率的新技术的采用而在收入方面受到影响。关于对乡村贫困者—其情况因区域的不同而有很大不同的影响，将在第3章做详尽的讨论。

14 农场挣工资的劳力并不是无地者或边际农民劳动收入的唯一来源。随着技术变革而出现乡村的多种经营以及农场收入的增加，是同许多乡村地区非农场就业机会的发展联系在一起。乡村非农业活动为相当多的人提供了就业。（参见第3章中的估计）。自集体化解体以后，非农业活动在中国增长很快。农场外活动对于在淡季向那些在农业部门无固定就业者提供工作尤其重要。凡是这类就业机会得到发展的地方，贫困与无法得到土地之间的联系就不那么密切了。

15 这种一般性情况表明，贫困与土地的获得之间的关系是复杂的。如果土地所有制相当反常，如果土地很少的农民没有什么机会获得土地，如果农业工资收入很低，或者如果农场外就业机会有限，那么，小生产者和无地农户便特别容易受到影响。因此，有充分的理由在公平的基础上开展农村改革。

### 2.3 农村改革

16 本节回顾有些国家农村改革方面的经验，共分几个大标题：再分配、租佃改革和通过土地权确保租佃安全。还将讨论改革对生产力和公平原则的某些含义。

#### (1) 土地再分配

17 虽然大多数的再分配性土地改革通常都是出于公正方面的考虑而实行的，但多数实行这类计划的国家也很关心其对生产的作用。问题的焦点在于，生产力是否是小农场的高于大农场的，并没有什么证据明确证明这一点。根据粮农组织在15个国家收集的农场一级的数据编写的一份研究报告表明，在12个国家中农场规模与产量间呈反比关系，农场规模及劳力同每公顷资本投入之间也呈反比关系。对印度村庄情况的一份调查也得出了同样的结果：由于农场规模扩

大了一倍，产量下降了20%。但是，最近对印度进行的一项调查使用了有关土壤性能的具体农场数据，结果表明，控制土地质量可大大削弱这种反比关系<sup>17</sup>。因此，究竟土地再分配能否提高生产力是并不确定的。

18 由于改革前的土地分配一般反映了一个国家内的权力结构，所以土地分配往往要遇到强大的政治阻力。因此，大多数不事先改革权力关系结构便进行土地再分配的努力，往往收效甚微。在拉丁美洲，土改立法的主要受益者是现代农业部门中的中等生产规模的农民。乡村地区最贫困阶层未能得到预期的那么多的好处。例如，智利土地改革受益者多是那些在征用土地上长期雇用的农工。甚至在改革以前，他们的收入便比季节工或临时工的要高。

19 在拉美进行的土改多有各种农业现代化计划。通过利用补贴、赋税及没收的威胁，这些政策在促进大型农场的现代化从而提高总产值方面相当成功。但这样促进现代化的结果之一是提高了土地的价值，使赔偿性征用显得十分昂贵。另外，最近哥伦比亚的情况表明，较大的农场常常顺利地利用自己的影响得到政府的许诺，即如果他们实行现代化，他们的土地将不被征用。虽然征用的威胁有利农业总产值的提高，但拉美改革并未促进将大量土地分配给穷人。

20 有意思的是，农业现代化在菲律宾却对土改取得相反的影响。在菲律宾，由于赔偿是按绿色革命前土地的价值确定的，与现代化种子—化肥的水稻技术相联系的经济好处，使改革受益者能够赔偿征用的土地，同时得到相当大的经济剩余价值。农民得到的这些好处反过来又促进许多以前的分成租佃者和其他佃农呼吁进一步开展改革。

21 改革并不一定总是会带来生产力的很大提高的一个原因是，土地再分配政策并没有充分照顾到大生产者和小生产者在技术适应性方面的不同。有证据表明，种子和化肥等绿色革命技术不受规模左右，新技术适应方面的差别只同其他因素有关。为什么在没有具体针对小农的政策时较富有的农民适应新技术要快一些呢？其原因有好几条。大生产者通常容易得到低息贷款，因而能在种子品种及辅助投入方面进行必要的投资。他们中的许多人信息灵通，进行人力资本投资的能力较强。土地占有额较多者还可利用其中一小部分进行新技术的试验，因而少冒风险。

22 有些非洲国家的例子表明，在推广现代种子品种的初期阶段，大生产者行动早，规模也大一些。印度、肯尼亚和墨西哥最近的调查研究表明，虽然大生产者采用新的种子品种要早一些，但小农常常可以迎头赶上<sup>21</sup>。在多数这类情况下，十分重要的是要有鼓励小农采用新技术的具体政策。

---

17 详见巴拉和罗伊等人的文章（1988年）。

21 关于这类例子的综合性介绍，参见里普敦和朗赫斯特的文章（1989年）。

23 建立大耕作单位的改革的例子在拉美颇多，尤其是秘鲁和尼加拉瓜。秘鲁早些时候的改革促成了近2/3的农田在1979年时由生产者合作社掌握。但是，由于这些合作社在规模经济方面存在严重缺陷，奖励工作积极性方面又有问题，所以到80年代初期解体者不在少数，而且又将土地作为个人占有物进行分配。个人农场上的生产力一般要高一些，至少是同合作生产的最后几年相比。在尼加拉瓜，人们最初认为生产合作社适于咖啡、棉花和牛肉等出口产品的大规模生产。后来，土地分配的重点却从强调建立生产者合作社转到强调将土地直接分配给个人。这一转变是根据受益者不断提出的要求而做出的，而且也是因为认识到，将大型耕作单位分成较小的部分并不一定会降低产量，但要有充分的信贷和基础设施方面的支助。

24 对多米尼加共和国农村改革项目的一项专题研究表明。大型集体制结构与个体农场都有其局限性。事实证明，最为行之有效的倒是这样的一种中间结构：这种结构可通过联合起农民而收到规模经济的好处，工人的积极性则可由家庭自留地加以保持。

25 中国在80年代初开展的解散集体单位而强调以家庭为基础的生产的土地改革，充分显示了在效益方面可能起到的作用。这些改革的引人注目之处，尤其在于其取得效益的过程中并未伴随着贫困的加剧。家庭按人均公平分配原则得到了土地租佃权，同时考虑到了土质的差别。公家可以自行选择所种的庄稼，采用新技术，并在市场上销售其超出合同规定应向国家出售的任何剩余部分。对那些确有耕作本领的家庭还要给予特别鼓励。在改革之后，有相当比重的乡村劳动力弃农而从事非农业性就业，而且并未因此而降低产量。虽然分配方面的差距有所扩大，但这与其说是因为某些家庭有所改善，还不如说是因为其他人的更快致富<sup>11</sup>。

## (11) 租佃改革

26 近年来，许多发展中国家实行了租佃改革，包括制订限制产权、土地出售、土地租赁及劳力市场等的立法，以帮助缓解贫困和促进公平。此外，各种租佃改革还力求提高生产力，改善投资机会和通过确保租佃稳定而提倡更好的管理。

27 到目前为止，各种研究报告中的例子在说明分成租佃制的生产力是否低于土地租佃或自耕地的生产力的问题方面仍然难以做出结论。一般而言，对亚洲国家的各种耕作做法的研究表明，就同一作物来看，分成租佃制和租佃或自耕在每公顷产量方面并无很大差别。不过，分成租佃制在每公顷产量的价值方面去却常常低于自耕地的。出现这一差距的一个可能的原因是作物组成不相同，以及短期分成合同所致。

---

<sup>11</sup> 详见里斯金文章(1988年)。

28 在80年代期间，除了尼加拉瓜和巴西的大型土地再分配计划以外，拉丁美洲和加勒比海的租佃改革和政策还开始将重点放在改善土地租赁和销售市场的方面。洪都拉斯、危地马拉、厄瓜多尔和圣卢西亚除了实行土地权项目以外，还简化了土地转让手续或制订了土地购买项目。这些计划的一个主要目的是给租用者、占用者及以前佃农以租佃保证。

29 在亚洲，继中国在1979/1980年开始的重大政策变动之后，老挝和越南于1988年实行了有深远意义的租佃改革，使农户成为基本的生产单位，并向农户颁发了可承继的长期产权（越南的产权可长达50年）。越南国营农场当前的作用是开发新地和引进新的农作物。经过开垦的新的土地，则由国营农场分小块租佃给农民，谈判土地、种苗及其他投入的价格。

30 在非洲进行的调查表明，多数当地的土地租佃制度都在根据资源供应情况的变化而做出有效的适应。这些调查还表明，政策制订者很好给予协助的办法是为更有效地开展土地买卖租用的业务而提供适宜的法律和体制环境，而不是以租佃立法或制定颇需花钱的土地登记和产权计划来限制土地出售和租佃市场<sup>11</sup>。

### ( III ) 土地权

31 世界农村改革和乡村发展会议的有些报告承认，租佃保证对于长期农业投资的促进往往是至关重要的，包括环境可承受的土壤改良。但是，一般都认为，形式上的所有权不一定是租佃的安全保证，长期租用也能起同样作用。

另外，在多数社团财产占有制制度下，农民对个人土地拥有稳定的使用权，只要土地仍是用于耕作。这些权利常常是世袭性的，可以代代相传。因此，没有地契也不一定意味着没有占有权保证。

32 但为作为抵押担保和改善信贷的获得而给予地契的做法有时也被认为是可取的，尽管地契对投资积极性有所影响。地契因可减少借贷者的破产风险而减低了贷款的代价。而且，在许多国家，低息的正规部门长期贷款往往需有地契作为抵押担保。应当指出的是，对会出现无地现象的关切往往使有些政府禁止使用土地作为抵押。但是，在有些情况下，地契即使不规定没收权也仍可发生效用。例如，泰国便有非正式抵押的情况，即需要以地契来取得新的贷款，而借方为了得到地契，总是要积极设法偿还贷款。但是，如果农民因害怕失去土地而不愿以土地为抵押，则地契对于信贷获取的作用可能便不大了，肯尼亚的农民便属于这种情况。

---

11 参见米戈特—阿德霍拉等人的文章（1991年）。

33 非洲最近的情况表明，地契对信贷使用的影响并不很大。1987—88年进行的一次调查表明，在长期实行土地登记和地契计划的肯尼亚，正规信贷的发生率低于没有地契的加纳。另外，在肯尼亚本国，也只一半的正规部门贷款是以土地抵押为担保的，而这些贷款从规模和到期结构看与并非靠土地获得的贷款并没有重大的差别。

34 在非洲以外的情况则表明作用较大。例如泰国的农民便往往利用其拥有地契的土地作为贷款担保。在一份对四个省的抽样中，有地契的农民虽仅占总人口的50%，却获得了占90%的各种长期和中期机构性贷款。地契对于获得信贷的作用之大还在于地契同投资和生产力之间有着非常密切的关系——只有从商人处得到大量无需抵押品的信贷的一个省属于例外。同样地，一份研究哥斯达黎加地契计划的作用的报告也表明，在实行地契前只有18%的答复者得到银行贷款，但在其得到地契后，这一比例增加到了32%。而这一时期正是银行向小农提供总贷款额下降的时期。但是，就这两个地契计划而言，如果实行地契的小农仅仅是在他们自己之

## 摘 文 1

### 土地权双重制 —— 占有权的不稳定性

围绕土地所有权的争论集中在同一地区实行两种或两种以上占有制的方面。这种情况在非洲的许多国家中颇为普遍。在这些国家里，政府颁布土地权法令后往往贯彻不力。例如，乍得有四种财产制同时并存。这一方面是因为贯彻不力，另一方面也是因为法律中关于本地占有权的作用往往模糊不清。

在有土地登记的地方，在发生出售土地或业主死亡时往往因费用很高而很少对登记册进行订正。例如，在肯尼亚的调查表明，1975—82年期间，注册上只能看出土地权出售或继承性转移部分仅占4%，而调查访问中却可了解到，这方面的活动实际上要多得多。当土地登记册过时，便不再能为争端的解决提供任何帮助了。

除了土地登记册的不可靠而造成的不确定性以外，在不清楚究竟是按习俗性的还是按现代的地产权行事时，也会出现问题。往往可以出现这样的情况：新的产权持有人往往要等到习俗法意义上的自耕农进行了大量投资之后才根据法律制度将土地宣布为己有，这显然是不利于投资者积极性的发挥的。另一方面，肯尼亚最近的立法修正案则授权地方元老解决土地争端，这就引起了究竟应以习俗法为准还是以法定权利为准的问题。在扎伊尔，由于这方面的模糊不清，在习俗法和现代法权威人士对传统土地权分配发生分歧时往往会出现暴力行为。

间对某笔固定的或日趋下降的信贷供应进行再分配，那么计划在提高小农信贷获取方面的作用可能便不会有这么大。在这种情况下，地契受益人虽然得到了好处，但对作为一个整体的小农的福利或对投资而言，却没有什麼积极作用。

35 虽然说关于地契对于效益的影响的例子很难说明问题，但经验也表明，土地权计划有时会对穷人产生不利的影响，这不仅是因为更富有者比在以前的占有制度下得到更大的权利，而且还因为新法实施后无地风险的增加。在许多国家获取地契的费用很高，实际上使贫困者不敢问津。较大规模的农业生产者和城市上流社会的成员往往因为有势力而且信息灵通而从地契计划中得到大量好处。例如在肯尼亚，随着地契的实行，土地所有权方面的不公平现象反而增加了。这样一来，肯尼亚5%的土地所有者拥有着70%的农田，而所有超过3公顷的农场中，90%都是属于还在当地的所有者的。

36 不论是旱地还是新开垦的灌溉地的地契，通常都以男性户主名称注册，从而减少了妇女使用和转让土地的习俗权。虽然这对妇女传统的独立耕作做法的影响因情况的不同而不同，但当家庭中收入和决策方面男女差别扩大时，妇女的独立性便要受到影响。例如在非洲有些地方，男子利用其对土地的更大的控制权而将以前由妇女开垦的土地定为户有土地。这就为其在由男子控制的户有土地上增加对妇女家庭劳力的需求创造了机会。还有一些地方，妇女得到的用来种植属于其本人的庄稼的土地往往更少一些或更贫瘠一些。

37 如果贫困者在占有制方面得不到保证，则经过一段时间以后，随着土地所有权的私有化，他们获得土地的机会将会越来越少。在财产社团所有制社会里，每个成员一般都在得到土地方面有一定的保证。即使在以私有制为主的国家，有些财产资源（森林、牧场、水源），也常常是为贫困者提供食物、燃料、饲料或其他自然产品的重要来源。但是，在印度进行的一项研究表明，在50年代初至80年代初，共有财产的比重下降了31%至55%，这主要是因为各种福利制度实行私有化的缘故。本来是想照顾穷人的计划，但同实际上转由较富者专门支配的土地相比，贫困户所得到的土地要少，而且总面积也少一些<sup>11</sup>。由于拾薪和收集饲料主要是妇女工作，公有财产资源的私有化对贫妇女的生活产生的不利影响便很大。虽然给个人以私有土地权有其积极作用，如可改进贷款的获得，提高投资积极性和改良土壤，但同时也增添了出现无地现象的风险。例如，在前面谈到的印度的例子中，分配给贫困者的公有地中，有63%至91%随后因为缺少辅助投入或手头紧缺而售出。在墨西哥也有类似情况。该国相当多的土改受益者因没有必要的投入而放弃了自己分得的土地。政府安置计划也面临着同样的问题（见插文2）。大韩民国和中国台湾省的情况表明，将土地持有最高限额和辅助性市场开发纳入急剧经济增长

---

11 详见约德哈的文章（1986年）。



的环境之中的政策，有助于防止不公平现象的再次抬头<sup>17</sup>。但是，在农业以外机会较少和市场不完善情况严重的地方，限制土地出售的法律可能不会奏效。加纳、莱索托、马里、尼日尔和尼日利亚都有大量非法买卖土地的报导。卢旺达的法律禁止自有土地在2公顷以下者出售土地，可是，在一个人口稠密的地区，28%的土地是通过非经核准的买卖获得的<sup>21</sup>。

## 插 文 2

### 固有土地的转让和安置计划

在有些发展中国家，未经开垦的土地由政府接管而用于再分配。这些计划通常要涉及大量开支，才能使土地适于种植。计划能否实现公正方面的目的，在很大程度上取决于政府是否有能力提供补充投入、基础设施以及为使新安置者成为自食其力的农民而必需的执法系统。

在巴西东北部亚马逊地区，有步骤地进行的经济开发，使成千上万南方的没有土地者都想移居到这一地区。只有一小部分的移民家庭是由政府发起的安置项目进行安置，大多数都是在正式安置区的边缘地带占地而居的。向可能定居者提供土地权的工作，以及提供必要的物质和社会基础设施和服务的工作，都没有按计划完成。由于难以进入市场，作物损失很大。在大亚马逊公路及朗多尼亚州的移民区，得到了土地地契的移民者常常利用土地投机价值提高的机会出卖土地。买主往往是新来户中的富有者，他们一次购买多片土地，从而成为中等或大规模财产的经营者。

印度尼西亚的移民计划在1980年至1986年期间支持了200多万人从爪哇巴厘和龙目岛移至人口较少的远海岛屿。该计划是近年来由政府支助的最大的自愿性重新安置计划。到1986年，约向移民者分配100万公顷土地，每户一般在2公顷以下。约有相等数量的土地由自动移民者定居。经济收益及定居者最初的收入很低，计划也难以付诸实施。自动移民未充分纳入计划的规划中。在那些生态敏感地区，安置计划对环境也构成了严重威胁。主要由于石油收入下降和农业生产低于预期水平，印尼政府在1986年以后便停止了进一步安置计划。随后，重点便转移到对现有移民点的额外投资方面了。

17 见普拉托为粮农组织编写的报告(1991年)。

21 参见普拉托报告(1991年)中所引用的安德烈的文章(1989年)。

38 多数的土地私有化和地契计划，几乎全是以个人占有为基础。但是，将形式上的所有权交给群体，也有助于解决以往政策中所存在过的某些问题。土地造册或增补的很高的费用往往落在土地所有者身上，在有补贴情况下则需由政府预算承担，不过这类费用现在已有所减少。各种集体组织成了信贷、推广和其他服务的渠道。社团财产所有制在灵活性、风险分摊及使成员有土地保证等方面的好处得到了保持。考虑到给予群体地契的问题，对于从事畜牧业的人员是特别重要的，因为他们在许多将土地给予耕种者的土改计划中往往受到歧视性待遇。例如在塞内加尔，约有100公顷的土质退化的自由放牧的牧场已分给了33个放牧团体。安哥拉的牧场退化情况在由社团管理的土地上要比私营牧场上轻一些。

## 第 三 章

### 就业、工资与农村穷人

1 农村脱贫必须要有有报酬的就业机会。对不能支配其它非劳力生产资料(包括土地)的许多农村穷人来说,有工资的就业是获得收入的唯一途径。它还是个人实现和得到社会承认的一个途径。

2 本章分析了80年代农村就业和工资的变化。对农村穷人的各种职业—农业劳力、牧民和小规模作业渔民作了分别的研究。强调了农村贫穷妇女的特殊问题。从脱贫的总的角度出发,认真评价了农村公共工作。还评价了为改善农村劳力的工作条件而制定的劳动法的实施情况。本章提请注意需要培训农村穷人—尤其是青年参加农村有报酬的就业。

#### 3.1 农村就业:方式和趋势

##### (1) 农业就业<sup>1/</sup>

3 近几年来,每个区域大多数国家占主导地位的是雇主和个体工人。在非洲撒哈拉以南地区他们的比例最大。在这个地区,主要由妇女和儿童组成的没有报酬的家庭工人的比例也比较大,挣工资的劳力很少。在土地所有权更加集中、无地现象很普遍的其它地区,有工资的劳力要普遍的多。但是,各个地区有工资的劳力的重要和有工资劳力市场的变化差别很大。在一些亚洲国家,争取工资的人占农业总就业人数的比例增加。有工资的农业劳力增加的相当一部分是临时工。例如在孟加拉国,一半以上的雇工是临时工。在拉丁美洲,农业就业占有工资劳力的比例通常比较大,在一些国家这一比例超过50%。近几年的明显趋势是增加使用短期、移居、临时和季节性劳力。

4 农村青年的失业和就业不足率通常高于其他参加经济活动的人口,尽管低于城市青年。在亚洲和非洲撒哈拉以南国家,青年的就业机会一般局限于家庭农场或家庭牧场,在拉丁美洲他们还被商业性庄园雇用。因此,他们自然强烈希望移居到城市,以享受现有的社会福利和提高生活水平的机会。

---

1/ 本节总结的相当一部分材料来自国际劳工组织(1988年)。

5 尽管青年的失业和就业不足率高，但是农村继续普遍使用童工。在小农和无地阶层，儿童参加劳动的比例高。在拉丁美洲，男孩放养、砍柴、收集饲料，女孩主要做饭看孩子。在非洲撒哈拉以南国家，儿童补充了家庭劳力，在收获高峰季节他们每周工作时间达45小时。在亚洲还有一种童工—契约劳力。契约童工为大农场主和地主干家务和非家务劳动，以偿还家庭债务的一部分。

### ( II ) 非农业就业

6 在非洲撒哈拉以南国家农村，农村非农业就业占了就业总数的3%至60%。尽管差别很大，但是在这个区域非农业就业占农村就业的比例通常占10%至20%，而在亚洲这一比例占20%至30%。在尼日利亚和坦桑尼亚，高收入家庭的非农业收入的比例高于穷人，而在博茨瓦纳，与富裕家庭相比，非农业收入对低收入家庭来说更为重要。在印度农村，非农业收入占非常贫穷和非常富裕家庭收入的比例都很大。

7 亚洲和非洲的例子说明农业发展在促进非农业活动中发挥了关键作用。印度的一些情况表明随着农业发展，这些联系变得更加紧密。收入增加使消费扩大到非食用物品加上农业投入密集程度增加，使生产和消费的联系变得大为紧密。非洲和印度的例子都说明帮助中小农民的生产使非农业收入增加的更多。在非农业活动中，服务业和商业的增加速度超过家庭制造业。

### ( III ) 城乡劳力市场的统一

8 城乡劳力市场的统一——拉美国家最近出现的一个现象对其它区域也有重大意义。出现了两个不同的但是相互补充的过程：住在城市的（参加经济活动的）农业人口比例增加，从事非农业活动的农村（参加经济活动的）人口比例也增加<sup>1/</sup>。在某些情况下，农业劳力城市化归因于新的农业劳动法的实施（例如在巴西和智利）。它导致大农场解雇长驻工人，使他们移居到周围城镇，以及主要通过劳力合同商临时雇用非常驻工人的做法日益普遍<sup>2/</sup>。

---

1/ 例如在巴西，住在城市的（参加经济活动的）农业人口比例1970年为12%，1980年增加到将近18%，在此期间从事非农业活动的农村（参加经济活动的）人口比例从15%增加到23%以上。

2/ 例如在智利，劳动法迫使雇主用支付现金起码工资来代替实物工资，使地主用临时工来代替长期工（佃农）（de Janvry, Sadoulet and Wilcox, 1986）。

9 两个劳力市场的日益统一加上在实施调整/稳定计划之后城市收入减少的一个重要后果是农业和非农业工资的差别缩小。但住在城市的这些新的劳力与农民/小农竞争临时农业工作的过程中,农村工人往往处于不利的条件。虽然农民家庭的劳力从自己家庭的土地创造收入,因此其经济结构能够允许他们竞争低工资就业,但是由于他们自己的劳力需要和雇主在忙季的雇工需要使住在城市的工人具有有利条件。住在城市的工人可随时受雇,加上城市居住地点集中使劳力承包商能比较容易地以较低的价格雇到工人。这个情况也不利于妇女,因为在从农村移居到城市的人们中男人往往占了大部分。

#### (iv) 放牧活动

10 大约3 000—4 000万牧民集中在世界干旱地区。农区牧民的人数更多。这两类人合在一起占了干旱地区总人口的10—30%。他们大多数居住在非洲热带北部干旱地带(萨赫勒国家、喀麦隆、乍得、埃塞俄比亚、索马里和苏丹)。他们做出宝贵的经济贡献,他们以低成本利用干旱/半干旱地带的干旱土地生产高价值的食品。其中一部分食品还是宝贵的外汇来源。

11 在正常年份,牧民的状况往往优于定居的农民,但是他们更容易受不利的环境条件的影响。在遭受1983/84年干旱的苏丹—萨赫勒干旱地带的大多数国家,牧民遭受的损失超过其他人。而且他们用了更长的时间从这一危机中恢复和重新建立他们的畜群。经过一段时间,由于多次发生干旱和饥荒,公有制解体,畜群转到非牧民的手中。在牧民中财富集中,一部分人贫穷。

#### (v) 以森林为生

12 将近5亿人(大部分是穷人)居住在森林之中或周围,并依靠森林获得粮食、燃料、饲料、木材和收入<sup>11</sup>。依靠森林的小型收集和加工企业是农村穷人的非农业就业和收入的主要来源之一,林业活动的收入对农业生产往往非常重要,它为小农提供了购买种子和其它投入的资金。林产品包括藤、竹、纤维、药材、树胶、野生食品和薪材。对林区居民或林区周围居民来说,这些采集和加工活动往往给他们带来大部分收入,对农村妇女尤其重要。

---

<sup>11</sup> 世界银行(1991年)。

13 农村穷人尤其受农产品供应恶化的威胁。对这些变化的反应方式很难识别，有时在某一地区它们差别很大。在有些情况下，某些林产品减少而其它产品的供应继续充足。当在获得原料方面遇到问题时，某些产品的生产者继续坚持，尽管他们劳动的收益下降，其他人着重于利润更高的产品，还有一些人退出林业活动<sup>11</sup>。

#### ( vi ) 手工渔业

14 如第一章所述小模型作业渔民—估计有1 200万至1 500万人—和他们的家庭是农村穷人的重要组成部分。发展中国家占了世界渔获量的一半以上，其中50%（大约2 500万吨）是手工渔民捕获的。对每一个手工渔民，估计岸上的有关活动，其中包括购买、加工、批发、零售和其它各种工作，要雇用2—3人。在大多数地区，妇女从事岸上的活动，例如加工，贝壳加工，在许多地方还从事上岸渔品的初期购买和出售。这些活动使妇女能够挣得收入，同时仍然照看孩子。

15 随着大型渔业扩大其作业范围和使用新技术来利用更多的资源，小规模作业渔民往往得不到经济收益。在70年代和80年代，政府通过推广艇外推进器，机械化渔具和其它技术措施实施了发展手工渔业的计划。在资源状况允许增加捕捞的那些地区，手工渔业的收入增加了。在资源利用程度已经很高甚至过度的其它地区，技术发展仅在短期内导致渔获率和收入增加。随着政府的计划继续扩大和船只日益摩托化，增加捕捞作业导致了鱼类资源耗竭和捕获率下降。手工渔民也日益难以支付因燃料和备件价格上涨而增加的生产费用。在有些国家，鱼类的实际价格上涨部分地抵消了这些影响。

16 许多国家的政府颁布了法律来管理海洋和内陆渔业。典型的管理措施包括规定禁捕区、禁捕期和网眼规格。在手工渔业中，很少尝试通过限制渔船数目和它们的捕捞能力来控制捕捞活动，而且在没有同时为日益增加的渔民创造其它就业机会的情况下这样做也很难实行。

17 近几年来，人们越来越注意恢复和加强许多内陆和近海渔业仍然存在的传统管理方法的潜力。在科特迪瓦的阿比泻湖，当地渔民的管理努力看来很有希望。在西非可以找到当地渔民首领分配海滩围网地段的例子。在韩国，沿海的村庄组织了贝类和海带的采集工作。斯里兰卡的一些小型渔业仍然使用传统的方法来管理捕捞活动。在贝宁、巴布亚新几内亚和所罗门群岛据报道有个人或团体掌握专属领水捕鱼权的例子。

---

<sup>11</sup> 德比尔和麦克德莫特（1989年）。

## (vii) 农村的妇女就业—方式和趋势

18 在80年代，农业继续是农村妇女的主要就业和生计来源，尽管其比例下降和非农业就业的重要性增加。妇女主要以没有工资的家庭劳力的身份参加农业生产，尽管在许多国家，尤其是在非洲撒哈拉以南国家，她们还自己从事另外的农业或加工活动。相当数量的妇女作为挣工资的劳动者参加工作。现有的有限资料表明妇女参加工作的情况有明显的区域特征。在文化风俗不限制妇女参加农业生产的非洲撒哈拉以南地区、东亚和东南亚，妇女的参加率很高。在目前的和社会和文化风俗限制妇女参加田间劳动的南亚、拉丁美洲、近东和北非等其它地区，妇女占农业劳动力的比例要低的多，但是数量也不小。

19 妇女还在畜牧业、渔业和林业中发挥重作用。在各种畜牧业生产中，妇女在奶制品加工、羊毛梳纺、地毯编织、皮革制造、小家畜和奶制品的销售方面发挥主要作用。在渔业生产中，妇女在加工和销售方面发挥重要作用。在林业方面，妇女参加培植树苗，采集林产品，例如薪材、野生食品、饲料、药材和其它产品供直接消费或加工和销售。

20 随着妇女争取现款收入的需要增加，越来越多的妇女作为挣工资的劳力参加农业生产和非农业活动。她们往往从事短期工作而不是长期工作，收入通常为男人工资的30—40%。

21 关于妇女参加的非农业活动，她们往往从事小商品的生产、贸易和推销、家庭合同工作和庭院工业。其中许多是不需要什么资本和技术的兼职工作，但是带来的收入通常对维持家庭生存很重要。例如在印度的土产卷烟生产者中，妇女的收入占了家庭收入的将近一半。

22 农村的工厂，尤其是生产出口产品的工厂，食品加工、纺织品、服装等)为农村妇女开辟的新的就业机会，尤其在东南亚和拉丁美洲。但是在这些工作中，就业条件也不能令人满意。工资往往很低，人员变动率相当高。

### 3.2 工资与就业

23 根据有限的并不十分可靠的数据无法断定在报告期间农业劳动者的情况是否比较好。在工资增加的同时，就业往往没有增加。专门为本报告对1980—85年和1985—88年一个发展中国家小样本的工资和就业数据进行的分析说明了这一情况<sup>1/</sup>。

---

<sup>1/</sup> 本分析根据国际劳工组织的数据。

24 在亚洲，印度和斯里兰卡的情况相反。在印度，1980—85年期间农业工资迅速增加，在1985—88年减少。但是农业就业在1980—85年几乎没有增加，在1985—88年略有增加。在斯里兰卡，农业工资在第一个时期略微减少，在第二个时期略微增加。在第一个时期，农业工资减少的同时农业就业迅速减少，而在第二个时期工资增加的同时就业也增加了。

25 在非洲，马拉维出现了工资和就业变化分道而驰的情况。农业工资在1980—85年缓慢减少，在1985—88年迅速减少。在第一个时期，农业就业缓慢增加，而在第二个时期略有减少。

26 在拉丁美洲和加勒比海区域，注意力集中于哥斯达黎加和乌拉圭的情况。在哥斯达黎加，农业工资在1980—85年略微减少，然后在1985—88年增长较多。但是就业在这两个时期都增加了。在第一个时期仅略有增加，在第二个时期增加比较迅速。在乌拉圭，农业工资在第一个时期几乎没有变化，在第二个时期略微下降。但是，就业在第一个时期迅速增加，在第二个时期仅略微增加。

27 在每个区域内，农业工资和就业率的变化情况不同，这一点很重要。尽管由于数据有限很难调查其原因。但是可以对农业工资的决定因素，及人口、技术和基础设施的影响，作一些介绍。以下的结论主要是根据利用粮农组织和国际劳工组织为本报告进行的一次分析以及最近利用印度的数据进行的两次研究的结果<sup>1/</sup>。在每个区域内，一部分这些因素对农业工资的影响有明显的差别<sup>2/</sup>。

28 农业劳力人数增长在斐济和韩国对工资产生严重的压制影响，但是在巴基斯坦对工资产生积极的影响。使用化肥在菲律宾对工资产生积极的影响。使用拖拉机在斐济产生了明显的积极影响，但是在菲律宾略微产生了消极影响。

29 在加纳和津巴布韦，劳力人数增长的同时农业工资增加，但是在塞浦路斯和马拉维它产生了严重的消极影响。使用化肥在毛里求斯和津巴布韦产生了积极的影响。使用拖拉机在加纳产生了严重的消极影响，但是在马拉维产生了积极的影响。

---

1/ 参见埃文森文章(1990年)，沃克和瑞安文章(1990年)。

2/ 原因主要是取决于环境。如果人口增长引起了农业集约化，那么它可能不压低工资。基础设施的发展(例如道路)便利劳力流动到报酬高的地区，因此可对工资产生有利的影响。使用拖拉机提高了工作速度，为更集约地使用土地打开了新的道路，从而解决了时间性困难。因此它也可能对工资产生有利的影响。



30 在乌拉圭，劳力人数增长的同时工资也增加了，但是在智利和墨西哥它产生了严重的消极影响。使用化肥在智利略微产生消极影响，但是在哥斯达黎加和乌拉圭略微产生积极影响。使用拖拉机在洪都拉斯产生明显的积极影响，但是在乌拉圭略微产生消极影响。

31 在印度，劳力人数增长对实际工资产生消极的影响。基础设施和技术帮助了工资增长。道路、市场、灌溉和高产品种产生积极的影响。人力资本可变因素，例如教育、经验和营养状况，对工资产生积极的影响，尤其是对男人。

32 总的来说，促进使用化肥、拖拉机等投入的措施对农业工资的影响并不一定是消极的。在另一方面，扩大灌溉、推广高产品种以及基础设施的发展有利于农业工资增加。人口增长不一定压低农业工资。教育和营养状况一般抬高工资。

33 工资合同和报酬方面的严重的不平等现象继续存在。临时工一般比长期工更穷。部分原因是临时工失业、有时低工资的可能性更大，以及他们大多数是年轻工人和妇女。临时工还最容易受工资变化的影响。男女工人之间的工资差别是一系列复杂因素的结果，其中包括雇主评价男女工作的标准差别。

### 3.3 农村公共工程

34 在80年代的饥荒期间，加纳、肯尼亚、莱索托、马拉维、莫桑比克、坦桑尼亚、津巴布韦、佛得角、博茨瓦纳等非洲撒哈拉以南国家普遍开展了公共就业计划。博茨瓦纳的劳力型救济计划是该地区较著名的旱灾救济计划之一。这项向农村穷人提供有工资的劳动机会的计划每年雇用了6万至9万人，弥补了1983—85干旱期间收入损失的将近1/3。

35 在南亚，以农村工程为形式的工资就业方案往往是政府反贫困战略的核心。例如，印度的反贫困战略的支柱是成为农村综合发展方案的一个个体经营计划以及通过国家农村就业方案等公共工程的补充性工资就业。马哈拉施特拉邦的就业保障方案与许多公共方案的差别在于它向所有登记的工人保证在提出要求工作的15天内得到工作。与南亚和其它发展中国家在一定时期内产生明显的直接就业影响的其它农村公共工程方案不同，就业保障方案每年提供大量的农村就业机会。

36 玻利维亚、智利和秘鲁等许多拉美国家通过公共工程方案来对付在结构调整或宏观经济波动期间出现的劳力需求临时性下降。在衰退的高峰—1983年（失业率达20%左右），智利的公共就业方案向13%的劳力提供了就业。随着劳力市场恢复，该计划削减，到1985年几乎完全取消。在1986年达到高峰时，秘鲁的临时就业方案雇用了3.5%的劳力。通过玻利维亚的紧急社会基金设立了一个专门的政府资助机构来把援助的资金和外援转给由当地村社选择、由私人承包商实施的当地基础设施项目。

37 大部分这些计划通常针对穷人，其中包括妇女。在智利的公共就业计划中，1986—87年2/3的参加者来自人口中最贫穷的20%阶层，一半的受益者是妇女。在秘鲁的临时就业方案中，3/4的受益者是妇女。与此相反，玻利维亚的紧急社会基金方案针对性不如秘鲁和智利的方案，原因可能是玻利维亚的工人是按市场工资雇用的。在紧急社会基金方案雇用的工人中，来自玻利维亚最贫穷的40%家庭的工人不到一半<sup>1/</sup>。

38 农村公共工程方案有几个作用。第一，由于在闲季或干旱期间穷人挣得了补充收入，他们不用出售牛或其它财产来维持生活。第二，这些计划使那些必须离家出走的人能够留在农村，从而把物力和人力留在了农村。第三，大多数农村公共工程建立和维修社会基础设施，例如道路、灌溉工程和森林，尽管资金“外漏”和收益“私有化”（一部分这些资产的产出主要为比较富裕的阶层所得）司空见惯。最后，向马哈拉斯特拉邦就业保证计划那样普遍的资助方案促进农村穷人的政治团结。

39 农村公共工程最近的情况表明它们的效率还有提高的余地。在一定的农村公共工程支出范围内，当目标是最大限度地降低由穷人人数量及其贫困程度组成的贫困尺度时，应该使用低工资扩大包括范围<sup>2/</sup>。鉴于首要关心的目标是最大限度地增加就业，农村公共工程往往限制除劳力以外的其它投入。这些做法有些不合适，尤其是在有关项目给农村穷人带来大量非工资受益的时候。另外，对非劳力投入的限制还不必要地限制了合适项目的选择。

#### 3.4 劳动法

40 由于工会和有关团体的活动，许多政府颁布了法律来改善农村劳动者的工作条件。最低工资法是一个重要的例子<sup>3/</sup>。但是，除了种植场工人以外，这样的立法很少产生效率。有证据表明最低工资标准经常被违反。这些违反行为不仅仅是支付的工资远远低于规定的最低标准，还有长期拖延支付工资的。

---

1/ 如果更详细地了解，参见德奥拉利克文章（1990年）。

2/ 换句话说，一个对分布敏感的贫困尺度。如要了解上述建议的实际依据，参阅拉瓦利昂文章（1990年）。

3/ 世界农村改革及乡村发展会议泰国的国家报告提请注意1990年7月的社会保障法。这项法律包括了关于雇员和有工资工人享受有薪病假、事故假和生育假以及一些福利待遇的各种规定。

41 由于农村劳力的特点，实施最低工资法很难，大多数国家的行政管理部门无法胜任这项任务。就业的季节性、就业地点分散和工人极度贫困使得很难实施这一法律。

### 3.5 技能培养

42 在农村地区需要培养技能，加上人们认为目前的职业培训计划需要调整方向，因此许多发展中国家开展了一些新的行动。世界农村改革及乡村发展会议的一些国家报告（如斐济、约旦、摩洛哥、叙利亚、土耳其、马里、塞内加尔、津巴布韦）提请注意需要在农村开展职业培训和教育以及采取列出的改革性措施，使农村青年—尤其是妇女能够更容易地参加这些培训计划。这些国家制定了职业培训计划，内容是促进家庭工业更多地使用非木材林产品。这些计划促使农村居民更好地了解利用森林获得收入的新来源，从而增加他们对保护和管理森林资源的兴趣。

43 例如，作为印度乡村综合发展方案的一部分，开展了一个农村青年个体经营培训计划。开始时培训工作不够，内容主要局限于传统的技能和手艺。为了处理这些问题，每个区域成立了一个乡村综合培训和技术中心，在适当的机构支持下传授有用的技术。

## 第 四 章

### 市场、价格和获得投入物、服务和信贷的机会

1 到20世纪80年代初期，许多发展中国家的政府已经明白，需要从根本上改变它们一直在执行的政策<sup>17</sup>。进行改革的最直接的压力是财政压力。补贴和准国营机构的费用越来越大，而农产品价格低，产生的收益小而且一直在减少。生产者价格低产生的潜在利益或者以低价形式传递给消费者或者随着黑市的出现全部丧失。官方牌价低和由此产生的超额需求促进了黑市的发展，特别导致准国营机构的收入遭受损失。进行改革的其它理由包括有关迄今为止令人失望的农业生产情况将通过改革得到改善的认识、贷款机构的压力以及国内国外侧重市场的政策重点转移。所有这些都导致政策发生了重大的变化。

#### 4.1 农业政策改革

2 尽管农业因政策改革而出现了增长，但是这到底意味着效率的一次性增长还是增长率的长期增长尚不清楚。不过，现有证据并不排除后一种可能。

3 改革的过程本身遇到了各种困难。在一些情况下，农民对供应作出的反应令人失望，而且，最贫困者的状况常常因粮食价格的上涨而恶化。首先，改革的执行方式产生了一些困难。其中包括改革开始时出现的一些短期的问题、在缺乏稳定的宏观经济环境的情况下放松政策控制的企图以及改革的执行工作顺序错乱和不全面所产生的问题<sup>21</sup>。其次，在一些情况下，由于更加强调政府必须（通过价格和私营化）限制其作用，出现了忽视国家在确保农民获得投入物和信贷以及运输和市场基础设施方面需要发挥的积极而有效的作用的倾向。更一般地说，往往忽视了产品价格和投资之间的关系。如果定价过低，农民将不会进行投资。另一方面，国家因产品定价高和提供投入物补贴而给予的预算支持又往往占用了可用于政府投资的资金。改革过程所

---

17 有关改革前时期中对农业的政策偏见和政府参与销售和分配的活动的详细讨论情况，见《国际农业政策调整》第1次进展报告，粮农组织大会第二十六届会议，1991年11月，C 91/18。

21 例如，参见汤姆逊文章（1989），汤姆逊和史密斯文章（1990）以及粮农组织的有关文件（1989b）

产生的第三个问题是，在一些情况下，对穷人的需要没有给予足够的重视。小农在获得根据价格环境的改善而增加产出所必需的信贷和投入方面遇到了困难。而且，价格改革往往导致粮食价格上涨，因为消费者补贴和出口税收已逐步取消，粮食净消费者的利益受到了损害。这类人口中包括了许多乡村贫民，尤其是无土地者和小农。给这些阶层（他们很可能是部分时间或全日就业）提供一些补偿的形式是提高工资，但是，这种调整本身是缓慢的和部分的。

### (1) 价格改革

4 普遍进行了价格改革（本文中所述的定义为取消政府对农产品价格的控制）。许多正在进行调整的非洲国家提高了一些或所有主要粮食作物的价格或取消了对这些产品的价格控制，并停止了对肥料的补贴。其中许多国家还对货币进行了贬值，从而减少了定值过高的汇率所隐含的农业间接税。1984年年中至1986年年中期间，24个非洲国家未经加权平均的平均贬值率据估计为39%。拉丁美洲国家也进行了价格改革，对汇率进行了贬值，减少了农产品出口税并对工业投入物给予进口保护，以及逐步减少肥料补贴（例如在智利和厄瓜多尔）。在亚洲，中国是进行改革的一个非常引人注目的例子，它的一揽子综合改革措施包括提高农产品生产者价格。

5 上述情况无疑意味一种重大的改革，或正如粮农组织有关价格政策的一个文件所指出的那样，是“在粮食和农业政策方面悄悄进行的一次革命”（粮农组织，1987年）。但是，并不是所有的国家都放开了对价格的控制。而且，在一些国家中放开价格的工作速度往往是缓慢的，所涉及的范围也是不全面的。

### (11) 竞争加剧和私有化

6 在整个发展中世界，在投入物市场和产出市场方面，都出现了更加具有竞争性的安排。一些国家的行动快于其它国家的行动。例如，在尼日利亚，1986年取消了所有的7个商品委员会。马拉维的主要准国营机构虽然没有被解散，但其活动范围受到了限制，并允许私商进行竞争。出口垄断委员会成了众矢之的，例如，摩洛哥、土耳其、牙买加、塞内加尔、尼日利亚和菲律宾已经解散了其出口垄断委员会。私营部门（包括合作社）也更多地参加了投入物的分配活动。例如，孟加拉国的肥料分配工作已经转交给私营部门。

## 4.2 投入、服务与新技术

7 随着人口的增长，而且由于扩大耕地面积的机会往往非常有限，各国必须依靠技术进步来提高单产和人均产量的情况越来越常见。各国政府采取了越来越多的鼓励措施以便促进农业尤其是小农更加迅速和广泛地采用新技术。

### (1) 投入物补贴

8 一些政府开展了投入物补贴计划，以便努力抵消税收对产出的不利影响。随着优良品种和矿物质肥料成了典型的技术革新形式，投入物补贴和由政府担保的供应也被用来促进技术推广。此外，提供补贴也被看作确保穷人能够买得起必要的投入物的有效方法。

9 正如世界农村改革及乡村发展会议国别报告（例如斐济、菲律宾、尼日利亚、巴西的报告）中指出的那样，已经逐步减少了这类政策，主要原因是预算紧缩和为了减少这些政策对价格产生的扭曲作用。此外，尽管这些政策在一些国家中促进了新技术的推广，但对投入物补贴的依赖引起了一些问题。由于补贴给政府带来了财政负担，提供投入物补贴通常都打算暂时的。然而，一旦提供补贴之后就证明由于政治压力难以减少这些补贴，甚至在实现了广泛推广技术的目标之后也是如此。而且，政府对投入物进行补贴的政策使乡村的不平等现象恶化，因为这些政策往往有利于大量使用这些投入物的用户，如农场规模较大的农民。

10 近来的经历证实，鼓励采用农业革新和得到改进的方法不仅仅需要提供得到补贴的投入物。例如，到1985年时已经实现了大米自给自足的印度尼西亚，不仅对化肥提供了适量的补贴，而且更重要的是，为农业提供了广泛的全面支持。因世界石油价格坚挺而得到支持的政府财政收入有相当大一部分专门用于恢复和扩大乡村基础设施。

12 同印度尼西亚和其它许多亚洲和拉丁美洲国家相比，非洲撒哈拉以南地区农业新技术的普及面要小得多。在这一区域中，农业产出的增长往往赶不上人口的高速增长。尽管政府广泛分配投入物并给予补贴，但过去两个十年中撒哈拉以南地区的农业产量令人失望，在一项研究中，所调查的27个非洲撒哈拉地区国家中有22个国家在1970—80年期间，农业产量的人均年增长率为负值。即使在增长率为正值的国家中，也都低于1%（参见Dreze文章和Sen, 1989年）。同其它发展中国家相比在该区域中推广现代小麦和稻谷品种的工作几乎没有取得进展，因为该大陆的许多地方不适宜种植小麦而稻谷栽培又因缺乏灌溉而受到限制。在亚洲和拉丁美洲，用于种植小麦和稻谷的农田50%以上播种了现代种子品种，而非洲撒哈拉以南地区只达到13%（参见Lipton和Longhurst文章, 1989年）。非洲撒哈拉以南的农业产出增长速度慢是由一系列的因素造成的，其中包括政策环境不稳定，基础设施尤其是灌溉、道路和支持服务差，一些

主要的粮食作物缺乏高产品种以及土壤肥力管理工作差。

13 世界各地采用技术的工作同推广工作成正比。然而，拉丁美洲和非洲的推广计划并没有取得一样高的投资收益率。这些计划产生结果的过程往往缓慢。把技术从联系农民推广到效仿农民的过程也比预期的要慢得多。联系农民在推广复杂的或专门化的耕作方法方面也不可靠<sup>1/</sup>。

14 基础设施特别是灌溉设施，在提高单产方面发挥着根本的作用。农业技术改革的全面成功关键取决于多种因素。人们日益认识到，新的种子品种和肥料将无法确保单产的提高，除非同时提供其它的技术投入物、基础设施和价格鼓励措施。例如，近来对孟加拉国村社进行的一项调查表明，基础设施是提高特别是小农和雇佣劳动者收入的一项重要因素<sup>2/</sup>。

## (11) 农业研究和发展的

15 除了帮助推广现有的技术之外，各国政府还指导了开发新技术的工作。国际研究所进行了大多数国家研究中心没有能力进行的昂贵的或复杂的研究，而国家研究中心着重进行了同当地生产者有直接联系的研究。在印度，促使高产品种得到推广的主要影响之一是国家和区域研究能力的效益好。正如世界农村改革和乡村发展会议有关中国的国别报告所指出的那样，曾为加强国家研究能力作出了努力，例如，建立许多农业研究中心。主要是由于国家研究努力的结果，中国才成为第一个大面积生产高产稻谷品种的发展中国家。然而，为发展其它作物的高产品种而开展的研究工作没有取得同样的成功，而这些作物如主要谷类作物（例如高粱和小米）或热带根茎作物（例如甘薯、木薯、芋头）等是穷人的重要食物。这对这类作物种植面积大的许多非洲地区来说构成了特殊的障碍。

---

1/ 更详细的情况，见 Evenson 文章（1989年）和 Dejene 文章（1989年）。

2/ 更详细的情况见 Ahmed 和 Hossain 文章（1990年）。

### (111) 技术改革与穷人

16 证据表明，同小农相比，生产规模较大的农民采用新技术的过程更加广泛和迅速。与生产规模较大的农民相比，小农往往在多方面处于不利地位。特别是，获得信贷的机会有限，所有制不稳定和为了避免风险造成小农更加不乐意参加农业现代化过程。

17 栽培新的种子品种往往需要在多种农活方面增加劳力的使用量。在那些因灌溉和采用新的品种而有可能种植两季作物的地方，劳力的使用量明显增加。在无地农民占穷人大多数的地方，采用现代品种是有益的，因为就业将增加。但总的来说，并不是所有的阶层都能从就业的增加中得到同等的利益。此外，现代品种对劳动力得到的工资的影响也并不都是积极的。例如，在一些国家中，在采用新技术和地租因此而提高之后，寻找零工劳动以补充其收入的佃户的数量增加对日工资率产生了抑制作用。

18 近几年来，已经更加重视控制那些已经成功地采用了现代品种的地区和那些没有取得成功的、地区的收入差别。在粮食价格因技术得到改进而下跌的情况下，穷人作为消费者明显受益。另一方面，落后地区的农民因竞争能力下降而导致就业减少。在中国、孟加拉国、印度、印度尼西亚、尼泊尔、菲律宾和泰国，农业劳力流向资源条件较为有利的地区，部分地抵消了地区之间的收入差别。政府的政策也通过例如土地改革和分配研究资金，在抵消因采用现代品种的程度不同而对分配产生的不利影响方面发挥了重要的作用。

19 人们进一步认识到乡村妇女工作所受到的制约，并需要采取特殊的措施，特别是在获得土地、信贷和推广服务方面。在一些特定的情况下，新技术并没有对妇女产生完全有利的影响，例如，在冈比亚，为了在稻谷栽培（稻谷历来是妇女栽培的粮食和经济作物）方面推广新技术作出的努力导致家庭农业受到男性的控制，而且，导致在稻谷栽培方面妇女为男人所取代<sup>1</sup>。

#### 4.3 乡村金融市场

20 地位较差的人口阶层例如妇女和无地者，按照合理的成本获得信贷的机会有限。对其获得信贷的机会产生限制的一些因素是交易费用高和违约风险大。已经进行了各种新颖的尝试来克服这些困难。

---

11 详见Dey文章(1990年)。



## (1) 信贷补贴和担保计划

21 提供乡村信贷方面最盛行的政策是通过专门化的政府农业贷款机构提供得到补贴的资金，并鼓励商业银行参与乡村低息贷款活动。由于放款人交易费用高和认为违约风险大，需要通过中央银行的再贴现便利和（或）旨在减少违约风险的贷款担保计划，降低商业银行的资金成本。商业银行往往在法律上有义务把其总投资额的规定部分提供给农业部门或范围更窄的对象团体，并确定最高允许利率。

22 由于多种原因，使用商业银行作为中间人往往导致执行情况比政府农业贷款机构的好。商业银行的网络涉及面往往更广，决策权不那么集中和需要的单据记录少，从而降低了借款人和贷款人的交易费用。在牙买加、菲律宾和斯里兰卡，同时使用了两种中间人，但专门的政府机构在规模相似的贷款中出现的拖欠款项数量要大的多。拖欠率往往极高。在牙买加作物贷款计划支付的2 000万美元中，只回收了6%。这是由于对支付的贷款没有进行充分的监督和采取后续行动。拖欠率高意味着信贷计划成了收入转移，从而对信贷计划的长期可行性产生了严重影响。而且，放款机构总的来说没有能够涉及处于不利地位的阶层特别是妇女。

23 通过商业银行开展的计划也遇到了问题。商业银行常常对贷款担保没有任何热情，因为程序费用高和怀疑政府支付索赔款的许诺是否可信。结果，据报导对所担保的贷款，要求按照100%的贷款价值提供抵押和（或）交付补偿性保证金。即使当担保可靠时，一些计划还必须给负责审查和搜集偿还款项的代理人留足够的拨款风险，以使他们认真执行工作。

24 向小农提供贷款的行政费用据估计为贷款价值的10—30%或30%以上（粮农组织，1986年）。由于向地位较差的团体提供贷款的费用高和强行设置最高利率限制，得到补贴的资金和担保的双重利益往往不足以使这类贷款具有吸引力。商业银行往往通过对给非农业部门的贷款重新下定义、对大宗贷款进行分类，甚至谎报情况来逃避贷款义务。泰国银行进行的一项研究表明，泰银行提供的农业贷款额据估计被夸大25%。银行还采取了其它措施，如把交易费用转嫁给借款人、增加固定费用、提前收取利息以及把数额较大的贷款提供给少数能够满足抵押要求的土地所有者。

25 降低正式信贷的利率的计划又导致形成了对信贷进行限额配给，而限额配给又往往有害于对象团体中最贫困的成员。据某项估计，非洲只有5%的农民和拉丁美洲及亚洲只有13%的农民有机会获得正式信贷。典型的情况是，少数几个生产规模大的农民受益最大，80%的正式信贷提供给了5%的借款人（见Gonzalez-Vega文章，1984年）。

26 总之，鉴于上述平等待遇方面的理由和生产要素价格扭曲状况，对利率给予补贴很可能没有任何价值，甚至可能有害。当提供信贷补贴来抵消其它政策如收购价格低等产生的影响时，对那些没有机会获得正式信贷的人来说，平等待遇方面的不利影响就会扩大。而且，信贷的可

替换性削弱了它抵消不利的生产政策所产生的影响方面的作用，近来的一种批评是低利率对筹集乡村储蓄产生了不利影响。由于能够求助于中央银行的再贴现便利，银行忽视了或积极劝阻人们筹集乡村储蓄。这一问题在下文作了进一步的论述。

27 由于补贴利率所遇到的问题，注意力主要集中在寻找备选方法，已降低乡村金额市场信贷的总费用，主要是为了改进为地位较差的团体提供的服务。已经尝试减少交易费用和拖欠风险。

### (11) 交易费用

28 由于乡村借款人往往需要支付迅速、数额小和期限短的贷款，交易费用在借款人的贷款总费用中往往比利率更加重要。根据在印度奥里萨邦对正式贷款进行的一项研究估计，借款人的交易费用占贷款额的百分比对小农来说为10%，对较大的土地所有者来说为0.6%。在孟加拉国、厄瓜多尔、洪都拉斯、巴拿马和秘鲁，借款人的交易费用占贷款额的百分比就小宗贷款而言为4—29%，对大宗贷款来说为1—7%（粮农组织，1986年）。结果，小额借款人的信贷需求对利率补贴来说往往相对无弹性。然而，他们是降低借款交易费用的政策的主要受益对象。

29 借款人的交易费用包括旅行开支、等待和反复去贷款机构所花的时间、填写复杂的表格和非利息费用，而且偿还贷款的条件没有灵活性。尽管利率较高，但非正式贷款来源具有吸引力，因为这些来源收取的额外费用较少。村里的放债人就在附近，不需要任何记录，立即能够作出决定，而且偿还贷款的条件灵活。另一方面，降低借款人的交易费用往往会增加放款人的交易费用。例如，在乡村开设新的地方办事处或雇佣更多的人员来加快作出贷款决定，增加了放款费用。

30 印度尼西亚的巴当信贷组织成功地执行了降低正式贷款交易费用的计划，它在35%的村庄中建立了办事处，使用了简单的表格，而且作决定的速度快。巴基斯坦国家银行（一个私人商业银行）制定了一个“摩托车上的银行家”计划，该计划把银行服务带到了各个村庄。尼加拉瓜制定了一项特别新颖的计划。流动银行来到村里，使用简单的数字化的申请表格，可以迅速填写然后由中央计算机进行处理。计算机还被用于监测贷款偿还情况，并协调信贷和投入的需要。扩大为期5年的小宗贷款的信贷额度降低了双方的年度再申请费用。在三年内，该计划按照市场利率向8500户小农支付了2万多项贷款，贷款拖欠率为10%。

### ( III ) 拖欠风险

31 放款费用的一项重要要素是拖欠风险。虽然有一定证据表明，生产规模较小的农民比生产规模较大的农民拖欠贷款的可能性要小，但人口中较贫困的阶层特别是无财产者几乎没有什么方法为这种风险向放款人提供保证。历来都是通过要求抵押（往往局限于利用土地抵押）和利用借款人的信贷信誉的信息来尽可能减少拖欠风险的。

32 扩大能够被接受作为抵押品的财产范围对增加特别是提供给妇女的信贷可能是重要的。在许多国家中，土地是登记在男性家庭成员的名下，而由妇女控制的典型财产如珠宝通常没有被正式信贷机构接受作为抵押品。当铺既谨慎又方便，而且对抵押品比较灵活，往往是妇女的一个重要信贷来源。在斯里兰卡，政府力图通过注册征税来控制当铺的利率，而结果恰好相反，是提高了利率。认识到这一点后，人民银行—政府的一个乡村贷款机构—通过提供典当业服务同非正式部门进行了竞争。

33 使用大量的实物担保品避免了对借款人的信贷信誉进行估计的需要，但对那些没有财产的人来说，使用“社会担保”（例如潜在借款人的信誉）可能性可能是必要的。已经使用了几种方法来利用这种认识以增加信贷机会。在马来西亚西部，马来西亚农业银行开展了一项使地方商人的中间作用正式化的计划，并努力加强竞争。合作社、农民组织和私营商人被定为银行的代理人，并得到一笔佣金，以便筛选供购买投入物的贷款的申请人和确保贷款的偿还。对这些中间人进行的比较表明，私营商人的支付率和偿还率较高。在印度，生产贷款是通过当地的肥料商提供的，结果有好有坏。

34 通过商人提供而其偿还又与其它交易相联系的信贷也因该信贷的收还方便而受益。偿还额是与借款人的收入相协调的，因而难以躲避偿还，因为产出是通过放款人销售的。然而，这种内部联系有时也可能被利用。例如，世界农村改革及乡村发展会议关于泰国的国别报告指出，信贷和销售之间的内部联系造成实际费用大大高于市场利率。

35 集体贷款成为受人们欢迎的、促进使用社会担保的方法。这对妇女来讲特别重要，因为妇女往往财产较少，她们受到按照团体组织的计划的吸引，这也是因为她们充当成员之后在新的借款经历中得到社会支持。这类计划的根本特征是组成借款人小组，对某项贷款共同承担责任，从而减少放款人的审查费用。自格拉敏银行开创这项计划以来，这项基本计划已经出现多种变化形式。其它成功的事例包括巴拿马农业发展银行，该银行1985年的集体贷款平均拖欠率为12%，而个人贷款拖欠率为21%。泰国农业和农业合作社银行派银行家到村里建立8—15个农民组成的小组并监测其活动。该银行的行政费用一直保持为贷款总价值的5%，拖欠率为3%，尽管该银行不乐意把最贫穷的人作为其客户。

36 集体贷款的结果各有差异。无家庭纽带联系的个人自愿组成（而且除信贷之外还从合

作中受益) 小型同类小组, 往往效果最佳。加纳在实行小组连带责任和菲律宾在形成有效的伙伴压力方面出现了问题。

37 逐渐增加反复贷款的贷款数额的政策使穷人建立了信贷信誉。孟加拉国的格拉敏银行使用这种方法建立了集体信誉, 而印度尼西亚的巴当信贷组织对个别借款人使用了这种方法, 这些借款人最初的贷款数额低于5美元。进一步得到贷款的机会是鼓励人们偿还贷款的一项非常重要的因素。对洪都拉斯30个信用社的调查表明, 拖欠贷款同借款人对今后的贷款机会作的估计有密切联系。

38 对贷款进行直接监督减少了拖欠风险, 但未必能够节省开支。在牙买加开展的4个小农信贷计划中, 其中一个得到监督的计划的拖欠款项少的多, 但是行政费用占贷款价值的14%以上。巴基斯坦的“摩托车上的银行家”计划的监督费用大, 但拖欠率很低, 使该计划取得了良好的成本效益: 放款总费用为19%, 而执行一项传统的计划的农业发展银行提供的类似的贷款的总费用为33%。

#### (iv) 筹集储蓄

39 在喀麦隆西南部进行的一项储蓄研究表明, 抽查的98%的有工资收入的妇女和82%的无工资收入的妇女都进行了储蓄。除了周转储蓄和信贷协会之外, 最受欢迎的储蓄机构是定期召开的种族小组或以家庭为基础的“会议”, 在这些定期召开的会议上, 收集储蓄, 然后把集体总额存入银行。单独的银行储蓄存款很少, 因为存取不方便和受到最低数额的限制。储蓄俱乐部在津巴布韦也受到欢迎, 约有14万成员, 主要是妇女, 1984年的储蓄额高于210万美元(粮农组织, 1986年)。这些俱乐部常常使用其资金进行投资, 例如购买农业投入物。

40 为筹集储蓄而进行的成功尝试把重点放在非正式制度所提供的便利上。加纳国家保险公司派遣代理人到市场上收集保险金, 而印度的辛迪加银行在其“小额存款”计划中也采取了同样的做法。邮政定期存款也受到欢迎, 筹集款额到达国内生产总值的4%, 原因是其办事处分布密集。然而, 其重要性在由机构向储蓄者提供信贷的地区下降。这种“互惠性”受到客户的重视, 而且促进了贷款的偿付和储蓄。非洲的信贷合作社和拉丁美洲的信用社都通过集体储蓄提高了放款能力, 它们都从这种互惠性和伙伴压力影响中受益。当政府使用这些机构把非成员作为受益对象时, 割断了储蓄与信贷资金的联系, 并且破坏了伙伴压力所产生的重要的有利条件, 结果使执行情况恶化。

## 第 五 章

### 人 力 资 源 开 发

1 人们日益认识到，开发人力资源其本身不仅是一个目标，而且也是同贫困作斗争的最有效的方法之一，因为人力资本提高了穷人最富有的往往也是唯一的财产（即劳力）的生产率。第一章根据一系列有关教育、健康和影响的指示数所进行的衡量，对人力资源开发方面近来取得的进展进行了回顾。本章对该回顾作了补充，它分析了公共部门对人力资源的开发提供的基本服务方面取得的进展。章节第5.1—5.3考虑了政府在健康、教育和农业推广领域中的政策和计划出现的变化，特别重视了乡村穷人中处于不利地位的具体阶层获得这些服务的手段。由于乡村穷人不仅是公共服务的受益者，而且也是人力资源开发过程中的行动者，本章结束时回顾了各国近来为鼓励和支持由穷人参加的乡村组织（例如合作社、工人协会和妇女组织）而开展的努力。

#### 5.1 健康与营养

2 第一章中回顾的证据表明，发展中国家的健康和营养状况在过去10年中得到了大幅度的改善，但是情况还仍然远远不能令人满意。然而，国家之间、社会经济阶层之间、城市和乡村地区之间以及国家区域之间都存在着重大的差异，取决于社会经济发展的水平和提供社会和保健服务的程度。世界农村改革及乡村发展会议国别报告表明，这些改善是由一系列的因素造成的，这些因素随着国家的变化而变化。其中包括：粮食供应量增加和通过改进分配和通讯系统使获得粮食包括街头食物的手段得到改善，增加了给卫生部门的预算拨款，加强了对基本保健服务和预防性保健工作（如免疫、胎儿保健和分发维生素A和铁的药片）的支持，使用了成本低而效益好的治疗方法（例如口腔再水化），改进了确定营养补充和粮食补贴计划对象的工作，改进环境卫生和粮食安全状况（尤其是饮用水和卫生设备），提高了人口（特别是妇女）对健康问题和及早治疗的必要性的认识以及提高了特别是对幼儿的营养需要和适当的膳食的认识。

3 尽管取得了这些成就，但表5.1表明，在1985—87年期间，获得总的保健服务、卫生设施和干净的饮用水的情况远远没有达到要求，而且乡村地区和城市地区之间有着显著的差别。由于所作的估计指的是各区域中的中位国家，因而掩盖了国家之间的变化和乡村与城市地区的极大差异。例如，在一些低收入国家中，只有不到20%的乡村人口能够获得保健服务、安全的水源和卫生设施，而城市人口却得到了令人满意的服务，在一些情况下80%至100%的人口得到了服务<sup>17</sup>。其它的低收入国家（例如坦桑尼亚和越南）和中低等收入的国家（例如博茨瓦纳、哥斯达黎加、约旦、毛里求斯、泰国、突尼斯和津巴布韦）在缩小乡村与城市地区之间的差别方面取得了相当大的成功。这表明可以通过采取有关公共政策在各个级别的收入水平上缩小城市和乡村地区之间的差异。

表 5.1

1985—87年期间发展中国家的乡村和城市地区之间  
在获得保健和卫生条件以及饮用水方面的差别<sup>a</sup>

区域	保健服务		卫生设施		饮用水	
	乡村 (%)	城市 (%)	乡村 (%)	城市 (%)	乡村 (%)	城市 (%)
非洲撒哈拉以南地区	40	90	14	68.5	22.5	68
近东和北非	65	97.5	16	84	54.0	95
亚洲及太平洋	62.5	98.0	38	65	36.0	70
拉丁美洲及加勒比海	40	90	16	77	40	85

<sup>a</sup> 各区域的人口百分比系指该区域的中位数国家的情况。本表是利用从联合国儿童基金会（1989年）和联合国开发计划署（1990年）得到的数据为本报告编制的。

4 现有的证据表明，公共卫生方面的补贴总的来说在收入阶层之间比较公平，尽管在一些国家中偏重收入较高的阶层，而在另外一些国家（例如伊朗和斯里兰卡）中则偏重最贫困的阶层。城市医院方面的开支往往使较富有的收入阶层受益，而基础保健中心和乡村诊所使穷人得到了更有效的服务<sup>21</sup>。印度尼西亚的数据表明<sup>22</sup>，穷人无法利用私人开支来补偿在获得公共卫生服务方面受到的限制。

<sup>17</sup> 关于国家一级的数据见联合国儿童基金会的材料（1991年）和联合国开发计划署的材料（1991年）。

<sup>21</sup> 为更了解有关证据，请见Deolalikar文章（1990）。

<sup>22</sup> Brotowasisto 等人提供的数据（1988年）和Gish 等人提供的数据（1988年）。

5 由于20世纪80年代出现的债务危机和因此而开展的调整计划，许多发展中国家承受着削减社会开支的压力。虽然现有的证据并非决定性的，但许多国家避免了大量削减开支，否则将对穷人的健康产生严重的影响。例如，证据表明，印度尼西亚1983—88年期间进行的宏观经济调整是同减少贫困相联系的，部分原因是政府的政策保护穷人免受不利影响。然而，当这一时期的保健开支实际削减近50%时，传染病防治计划的开支下降75%，而医院的开支仅下降23%。结核病防治计划实质上已经终止，而疟疾防治活动已经大量削减。为牙买加进行的一项研究也发现，在1983—86年调整期间，大量削减了政府在社会服务方面的开支，然而，几乎没有任何证据表明在健康指示数方面出现了有重要意义的短期或中期的恶化情况（相对于长期的正常趋势而言）。卫生方面的干预措施效率提高和更加合理化，以及利用私营保健取代公共保健，部分地抵消了政府实际保健开支的下降（见Behrman和Deolalikar文章，1991年）。

6 在一些国家中，通过严格确定受益对象，大量削减了现有粮食补贴的政府预算和分配费用。例如，当斯里兰卡在20世纪70年代后5年中把重点转移到开展目标更加明确的粮食补贴计划时（包括改用食品券，从而把一半左右的人口排除在补贴计划之外），使财政费用削减了一半以上，而对穷人没有任何不利影响。印度的塔米尔纳德邦开展了一项十分成功的综合营养补充计划，该计划成本效益特别高，因为严格规定了受益对象的住宅区、年龄和营养需要。当儿童营养干预计划同现有的保健服务系统相结合时，扩大了覆盖面并节约了固定资产投资以及人事和管理费用，从而使这类计划的成本/效益比率总的来说得到大大提高。在墨西哥，情况得到大大改善，直接向260万贫困家庭分配了玉米饼，每个家庭每天免费得到一公斤玉米饼。该计划的效率得到提高之后，使业务费用下降到原来的1/4。委内瑞拉和哥伦比亚也正在改进确定其粮食援助受益对象的工作。对低阶层的粮食进行补贴是另一种特别有效的方法，因为它直接把低收入阶层作为受益对象，这些阶层消费的这类食物比收入较高的阶层消费要多得多。

## 5.2 教育

7 正如第一章中所指出的那样，许多发展中国家在20世纪80年代在小学入学率方面取得的大踏步进展给人留下了深刻的印象。1960年至1986年期间，所有发展中区域的平均公共教育开支占国内生产总值的百分比大幅度上升，尤其在近东和北非，这两个区域的比例从占国内生产总值的3.7%上升到5.8%<sup>1/</sup>。然而，在20世纪80年代的大部分时间中，非洲撒哈拉以南地区的小学入学人数增长速度没有小学学龄儿童人口的增长速度快，导致预期的受教育年数减少。

---

<sup>1/</sup> 联合国开发计划署（1990年）。

在学生人均开支下降的地方，无疑这些下降是同20世纪80年代期间非洲和拉丁美洲出现的范围更加广泛的经济衰退以及许多国家因此而进行宏观经济调整的必要性相联系的。区域内部在公共教育开支方面的差异在中东/北非、南亚和拉丁美洲及加勒比海区域最大，在东亚和东南亚最小。

8 许多国家在改进公共教育开支的公平分配方面看来没有取得任何进展。作为一个整体，发展中国家在高等教育方面的学生人均开支比初等教育方面的学生人均开支大25倍，尽管接受初等教育的人口占学龄人口的75%，而接受高等教育的人口只占1%。非洲讲英语地区的国家高等教育中的学生人均开支比初等教育中的学生人均开支大50倍，而接受高等教育的人数只占学龄人口的1.2%。不仅仅是从高水平的公共高等教育开支中受益的人数较少，而且，从中受益者往往来自富有的家庭。现有的证据表明，在印度尼西亚，最贫困的40%的人只得到了1%的高等教育补贴，而最富有的20%的人确得到了83%的补贴。即使在高等教育补贴分配比较公平的马来西亚，最贫困的40%的人只得到10%的补贴，而最富有的20%的人确得到了50%的补贴<sup>1/</sup>。不过，1/3左右的发展中国家50%以上的公共教育预算分配给初级教育，一些国家分配的比例特别高，例如斯里兰卡(93.5%)，安哥拉(94.6%)，约旦(89.9%)，喀麦隆(77.7%)以及萨尔瓦多(60.3%)<sup>2/</sup>。

9 在开支方面偏重高等教育而不是初等教育具有特殊的重要意义，因为最近的证据表明，教育对个人和社会提供的利益随着受教育程度的提高而下降。特别相关的是近来对8个发展中国家进行的一项调查得出的结论，即受过4年教育的农民的生产率平均比那些没有受教育的农民的生产率高9%。对马来西亚、泰国和大韩民国进行的一项更加详细的研究发现，每一年的教育分别使农业产出实际增长5.1%、2.8%和2.3%<sup>3/</sup>。然而，这未必意味着发展中国家高等教育方面的投资是对资源使用不当。乡村地区的教育课程总的来说没有使学术课题同农业和环境管理方面的技术培训相结合，没有充分考虑到村社价值和重点。然而，在一些国家中出现了积极的发展。例如，秘鲁的一所学校即生态和乡村社会计划提高了乡村社会对环境问题和农林兼作方法的认识。

---

1/ 详细情况见世界银行的报告(1986年)。

2/ 联合国开发计划署的资料(1991年)。

3/ 见Jamison和Lau的文章(1982年)。



10 世界农村改革及乡村发展会议的许多国别报告提请人们注意为缩小男女教育程度方面的差异而进行的尝试。人们日益认识到女性教育是降低婴幼儿死亡率、改善儿童营养健康状况以及促使生育率下降方面的一个重要变数。非洲撒哈拉以南地区的证据也表明，同男性农民相比，女性农民受教育使农业生产率得到提高的幅度大（世界银行，1988年）。有几个国家（例如斐济、摩洛哥、叙利亚、马里、塞内加尔和坦桑尼亚）通过在公共资源分配方面更加优先考虑妇女的教育问题，既提高了效率，又改善了公平分配状况。虽然许多国家正在试验新的方法，以鼓励女孩子上学并坚持受教育，例如坦桑尼亚在乡村地区建立女子教师培训学校，印度的夜校对女子进行教育以及危地马拉和孟加拉国为女子提供讲学金等等，但女子教育问题仍然很大。世界农村改革及乡村发展会议的一些国别报告（例如斐济、约旦、摩洛哥、叙利亚、土耳其、马里、塞内加尔和津巴布韦的国别报告）也指出，对乡村青年尤其是妇女进行的职业教育和培训给予了更多的重视。

### 5.3 农业推广

11 粮农组织在1988—89年对农业推广制度进行的一项调查表明，发展中国家所有的农业推广组织中有一半是在1970年以来建立或改组的，其中一半是在过去的10年中建立或改组的。同1980年一项类似的调查进行的比较表明，发展中国家的推广人员在20世纪80年代大量增加。在进行1988—89年调查时，92个发展中国家中大约有500 474名专业/技术推广人员在进行工作。其中70%以上在亚洲和太平洋区域。

12 1980年至1988年期间，农业推广开支占农业国内生产总值的百分比下降，特别是在非洲，非洲的这一比例从1980年的1.17%下降到1988年的0.98%（表5.2）。因此，随着20世纪80年代发展中国家的推广组织大量增加，每个推广工作人员的平均开支下降。农业推广方面的实际公共开支出现的下降趋势在非洲特别严重。由于推广工作人员的数量没有下降（实际上在许多国家中人员数量增加），开支下降的负担主要影响了经常性非工资预算项目如运输和燃料，而这些项目对推广工作人员的流动和效益是必不可少的。正如教育的情况那样，农业推广方面的公共开支下降主要是由于80年代出现的总的经济衰退以及因此而产生的调整需要而造成。

13 在20世纪80年代中，随着新的方法得到检验和改进，农业推广方法的种类增加。其中包括全面的农业推广、专门的商品推广、培训和考察、群众性方法、发展耕作制度、项目方法、分摊费用和由农业院校组织的推广活动。这些方法并不是相互排斥的，并在许多国家中得到了综合利用。农业推广计划的成本效益主要取决于所采用的方法。涉及大量农民的推广方法如普遍推广法、群众性推广以及培训和考察等等，每位农民的费用较低，所以成本效益比较低。那些工作人员/农民比例较高的推广方法如项目和专门商品推广，其农民人均费用较高，成本效

益比也较高。国家内部的（因而并不代表整个国家的）若干方法的成本/效益比例介于下列两种比例中间：即卢旺达的1:1和菲律宾的1:32（见Contado文章,1990年）。

14 现有的证据表明，农业推广制度对小农和女性农民的服务效率往往低于对大规模种植者和男性农民的服务效率。对妇女的歧视特别显著，尤其是在非洲，而在非洲，女劳力在粮食作物和经济作物的生产、粮食加工、粮食储藏和销售方面发挥着关键的作用。1987年在肯尼亚、马拉维、塞拉利昂、赞比亚和津巴布韦对565名乡村妇女进行的调查表明，实地推广工作人员忽视了妇女农民，把她们看作农民的妻子而不是合法的农民。被调查的妇女认为，女性推广工作者将能够更好地理解她们的问题，并同她们进行有效的交流（粮农组织，1988年）。

表 5.2

推广工作开支占农业国内生产总值的百分比<sup>a</sup>

	非洲	亚洲及太平洋	拉丁美洲	近东	北美洲	欧洲
1980	1.17	0.48	1.22	n.a.	0.39	0.44
1985	0.98	0.68	0.90	0.96	0.41	0.47
1988	0.98	0.56	1.40	1.00	n.a.	n.a.
平均数	1.04	0.57	1.17	0.98	0.40	0.46
国家数量	20	13	13	7	1	3

<sup>a</sup> 由于在进行本分析时无法得到1988年农业国内生产总值的数据，有关1988年的计算使用了1986年推广工作的开支数据以及1987年农业国内生产总值数据，本表中的百分比是未经加权的平均数，欧洲和北美洲的数据也包括在内以便比较。

来源：根据Swanson等人在粮农组织文献（1990年b）中发表的数据改编。

15 妇女在农业推广人员中所占的比例在非洲只有11.1%，在拉丁美洲为14.5%，在近东为19.5%和在亚洲为17%。妇女在发展中国家的实地推广工作人员中所占的比例普遍较低：在非洲为7%，在拉丁美洲为14%，在近东为9%和在亚洲为14.5%，这一情况或许意义更加重大。在非洲，女性推广工作人员比例低，而在全体乡村人口中妇女又比男人多，形成了鲜明的对照。例如，在塞拉利昂的乡村地区，男人和妇女之比为85：100，而农业推广工作人员中妇女只占3.5%（粮农组织，1988年）。

16 世界农村改革及乡村发展会议的几个国别报告反映了日趋一致的意见，即农业推广服务通过同妇女小组一起努力能够为女性农民提供更好的服务。这被看作是减少男性推广工作人员和女性农民之间的个人交流中的文化问题的一种方法。同妇女小组一起工作是布基纳法索推广系统中常见的方法。尼日利亚的几个农业发展项目，组织或利用了现有的妇女小组通过培训和访问方法向乡村妇女提供服务。印度进行了利用女性“信息经济人”的试点计划，把妇女分成小组以便定期同男性推广工作人员联系。在印度尼西亚，建立了8 000多个小组作为农民推广系统的一部分。

17 农业推广服务历来包括推广得到改进的耕作方法、新技术和一揽子高产技术，并在较次的程度上在销售、农业投入物供应和农场管理方面提供援助。然而，最近一些国家利用其推广系统传递范围更广泛的有关乡村发展其它方面的信息，包括人口教育、家政管理、菜园生产、儿童营养、家庭粮食储藏、村社林业、池塘水产养殖以及家畜卫生。虽然综合性乡村服务这一概念近几年来引起了人们的关注，但在国家农业推广系统中实现这一概念的活动有限。

18 人们日益认为，农民积极参加制定推广计划的工作和推广活动对该计划的成功来说是重要的。当地社会参与活动有利于确保该计划的内容同农民的需要和利益相关，并提高新技术和新方法的采用率。此外，农民参与活动有时还包括分摊成本，从而降低了推广计划的公共开支。

19 村社参加活动的推广计划包括尼泊尔和孟加拉国的小农发展项目、斯里兰卡的自助改善运动、墨西哥的普埃布拉项目、危地马拉的村社基础教育项目以及中华人民共和国的地方生产大队推广计划。世界农村改革及乡村发展会议关于马里、马来西亚、印度尼西亚和苏丹的国别报告列出了其它一些村社参与活动的事例。然而，发展中国家的大多数农业推广计划仍然是头重脚轻。农民参加推广活动的规划工作和计划的制定工作还没有成为大多数推广工作的例行惯例。即使在村庄一级，非洲45%的农业推广组织、拉丁美洲及加勒比海区域46%、亚洲60%和近东87%的农业推广组织都没有建立农民参与活动的正式渠道（见Swanson等人文章，1990年）。

---

11 出现这种情况是因为男人到城市地区去寻找更好的工作。

#### 5.4 人民通过乡村组织参与活动

20 20世纪80年代乡村发展的特点是乡村组织和基层主动行动增加以及各国政府日益致力于采用那些由乡村人口中处于不利地位的阶层参加影响其福利的政策和计划的制定及其执行工作的方法<sup>11</sup>。这一特点在“非洲群众参加发展和改造活动宪章”中得到了反映，该宪章是由联合国非洲经济委员会在1990年发起的关于群众参与非洲复苏和发展过程的一次国际会议通过的。世界农村改革及乡村发展会议的几个国别报告（布基纳法索、布隆迪、摩洛哥、秘鲁和菲律宾）突出了群众参加其全面发展战略工作的重要性。其它国家（埃塞俄比亚、肯尼亚、坦桑尼亚和津巴布韦）指出，加强群众参与活动构成了其国家发展计划的一个具体目标。

21 人们日益认识到，各种形式的地方性基层自助组织（合作社、生产者协会、乡村工人组织和工会、非正式小组和村民委员会），作为有助于乡村人民尤其是乡村贫民参与发展过程的工具，发挥了关键的作用。对地方主动行动以及群众性发展方法更加重视的表现形式为政府对这类乡村组织的支持增加。世界农村改革及乡村发展会议国别报告（例如有关贝宁、马来西亚、菲律宾、牙买加和洪都拉斯的国别报告）表明，这类支持表现为多种形式，包括立法、培训、信贷以及在一些情况下，停止政府对乡村组织的活动进行的直接干预。在进行结构调整的一些国家中，减少政府干预活动的部分原因是财政紧缩。

22 农业合作社仍然是乡村生产者/服务组织最常见的形式。到20世纪80年代后期，发展中国家大约有175 000个农业合作社（3 000多万社员）参加了国际合作社联盟。喀麦隆、加纳、尼日利亚和多哥的合作社会成功地促进了作物生产，并增加了新的农业设备的使用。在拉丁美洲，巴西的合作社销售的小麦在全国小麦总产量中占83%，它销售的牛奶在全国牛奶总产量中占68%。在哥伦比亚，小农合作社销售的鲜奶数量占总产量的35%，销售的咖啡数量在咖啡总出口量中占6%。在印度尼西亚，97%的谷粮作物是通过合作社销售的，通过合作社销售的谷粮作物的比例在印度为27%，在菲律宾为15%。20世纪80年代期间，乳牛业和食糖业合作社在印度市场上占取了主要的份额，给数百万小农带来了利益。肯尼亚的咖啡销售合作社继续给其社员提供大量的收益，农民服务合作社在拉丁美洲非常普遍。20世纪80年代大韩民国的经济增长在很大程度上归功于农业、畜牧业、渔业和信贷部门的合作社。

---

11 本节对“国际农业调整”第七次进展报告（1991年11月粮农组织大会第二十六届会议第C 91/18号文件）中有关群众参与活动的讨论作了补充。

23 世界农村改革及乡村发展会议国别报告表明，近几年来，在合作社机构的权力下放方面取得了相当大的进展，而且政府对合作社管理工作的干预减少。例如，在布基纳法索、布隆迪、埃塞俄比亚、塞内加尔和坦桑尼亚，政府为支持乡村团体或其经过选举的代表管理的合作社加强了政策立法。在一些国家中（例如老挝），开展的调整活动还包括改组甚至解散一些合作社。

24 在这十年中，非洲的信用社运动在为投资筹集储蓄和资本方面取得的进展给人留下了特别深刻的印象。到1989年时，有5 100多个这种信贷/储蓄合作社在非洲25个国家（主要是在乡村地区）开展活动，为230多万会员提供服务，并筹集了5.40多亿美元的会员储蓄。

25 乡村工人组织也在许多发展中区域发挥了越来越重要的作用。到1990年1月时已经有29个国家（其中14个为发展中国家）批准了国际劳工组织第141号公约，该公约承认自发性和独立的乡村工人组织自由组织协会的权利，并支持其社会经济活动。在一些国家（例如玻利维亚、巴西、印度和肯尼亚）中，在加强农庄和种植园的雇用劳力组织包括加强为改善工人的教育状况而做出的努力方面取得了进展。在一些国家中，乡村工人工会扩大了其基础以致包括小农和无地农民。虽然他们有时为进行土地改革和改进乡村服务发挥了宣传作用，但在许多情况下，乡村工人工会（例如加纳农业工人总工会）同政府进行了密切的合作。

26 证据表明，正式的乡村组织向处于最不利地位的乡村团体提供商品和服务的效率较差，这些团体在这些组织的管理和决策过程中极少发挥任何有意义的作用。在一些情况下，为处于同一社会阶层的穷人组成的规模较小的团体服务的非正式项目效益较好（例如津巴布韦的储蓄俱乐部、孟加拉国的格拉敏银行小组以及尼泊尔的小农团体）。

27 地方和区域非政府组织在促进和支持这类主动行动方面发挥了越来越重要的作用。国际非政府组织也在过去10年中加强了对这些活动的贡献。非政府组织合作机构如总体组织或网络的重要性增加，如作为信息交流的渠道，培训群众组织的领导人以及促进政府和捐助机构在政策问题方面进行合作。世界农村改革及乡村发展会议的一些国别报告（例如菲律宾的国别报告）指出了为加强政府/非政府组织之间的合作而做出的努力。

28 现有的证据表明，妇女在农业合作社会员总数中所占的比例很小。然而，妇女团体作为促进妇女参加乡村发展活动的工具在近几年中的重要性增加。在坦桑尼亚，由村社发展部组织的妇女小组在1979年至1989年期间从478个增加到1 803个。在卢旺达，妇女农业小组被确定为现代技术培训活动的对象，而手工艺小组在销售其产品方面得到了援助。在塞内加尔，于1987年建立了全国妇女小组联合会，并得到政府的正式承认。到1990年后期它包括了3 614个成员小组。叙利亚农业合作社中女性成员从1985年的25 000多人增加到1988年的34 000人，占成员总数的6%左右。

29 在自然资源例如水、土壤、渔业和林业的持续管理方面，开展了许多群众性主动行动。例如，在水用户协会方面，情况得到大大改善，从而使灌溉系统能够更好地满足农民的需要。这些问题和其它有关问题在第六章中进行了更加充分的论述。

## 第 六 章

### 环境、公共政策与贫困

1 20世纪80年代期间，国际社会日益认识到环境退化对持续的农业和乡村发展造成的威胁。第6.1节中讨论了各国政府日益关注的环境与贫困之间的一些联系。第6.2节回顾了近来资源大量减少和环境退化的迹象。第6.3节讨论了公共政策在影响自然资源的利用以及与乡村贫困之间的相互关系方面的作用。这包括对以下一些方面进行的研究：经济政策，农业生产率、土地退化和贫困，人口、资源利用与贫困之间的关系，土地权利以及促进乡村贫民参加持续的农业和乡村发展活动的重要性。

#### 6.1 环境与贫困的联系

2 在大多数发展中国家中，乡村贫困被普遍看作环境退化的原因和后果。然而，这种关系是复杂的。虽然，近几年来，穷人过度利用自然资源并造成资源出现无法挽救的退化的事例很多，但也有证据表明，穷人利用无损于环境而且往往是新颖的方式方法使其生计得到保证。穷人可作出的技术选择是根据他们是处在贫困或资源丰富的农业生态区域以及物资和社会基础设施是否适当而发生变化。即使在贫困地区，对诸如不断增长的人口对有限的或正在大量减少的自然资源的压力等长期困难以及对诸如干旱等出乎意料的冲击所作出的反应种类繁多，表明了穷人生存战略的复杂性。这些战略因各类穷人--无地者、小农、畜牧生产者和渔民--之间的区别以及各类穷人内部的男女区别而发生变化。根据其获得私人 and 公共财产资源的机会、其专业技术以及社会经济地位，乡村贫民可以(i) 使其耕作制度多样化和(或)集约化，(ii) 使农业和非农业就业相结合，(iii) 永久性 or 临时移居，(iv) 依靠亲属小组之间的相互援助，或同时使用多种战略。然而，这些备选方法的效用取决于贫困的乡村家庭所处的政策和机构环境。

3 人们日益认识到，乡村贫民并不是造成环境退化的唯一的行为者。严重的有时是无法挽救的环境退化往往是由非穷人造成的，例如由于过度和乱用农业化学物、灌溉水和机械设备，或对森林和渔业资源的过度利用，这些不同的经历提醒人们注意公共政策在影响自然资源的分配和利用方面的关键作用。穷人和非穷人对这些政策作出的反应方式不同，其结果未必导致环境退化，在一些情况下，还可能导致自然资源受到的压力减少和穷人得到利益增加。

## 6.2 自然资源的退化趋势与环境

4 本节对发展中国家的土壤、森林植被和水资源的管理方面最近的趋势进行了回顾，以便为在第6.3节中对有关政策进行讨论简要地介绍背景情况。

### (1) 土壤退化

5 在许多发展中国家中，土壤退化问题越来越严重<sup>1/</sup>。在从生态角度来看容易受害的地区，例如喜马拉雅山—西藏生态系统和安第斯生态系统以及非洲的大部分地区，土壤侵蚀问题特别令人关注。对全球情况作的估计表明，每年因土壤侵蚀丧失的农田为500—700万公顷，还因水涝和盐碱化每年丧失农田100—300万公顷。对土壤退化对农业生产的影响作的初步估计表明：每年因土壤侵蚀损失900万吨粮食，因燃烧牛粪和作物残茬、迁移性耕作法和重型设备造成的土壤板结而引起的土壤退化损失200万吨粮食，还因灌溉土地的水涝和盐份含量增加造成100万吨粮食损失（粮农组织，1991年b）。虽然没有得到可靠的数据，但草地特别是非洲的草地也因养分含量大量减少和再生能力下降而受到影响。

6 虽然人们认识到土壤退化是普遍存在的问题，但在大多数发展中国家中，却缺乏有关土壤退化的状况、速度和危险及其经济和社会原因和后果的可靠的定量数据<sup>2/</sup>。拉丁美洲最新的数据表明，土地总面积中大约14%受到土壤退化的影响，表明了这一问题的严重性。主要问题是水蚀和养分含量下降，这两个问题在所有土壤退化的情况中分别占近一半和1/3<sup>3/</sup>。粮农组织委托进行的一项研究（见Stoorvogel和Smaling的研究报告，1990年）发现，非洲撒哈拉以南地区国家的可耕地土壤养分含量下降幅度很大<sup>4/</sup>。

---

1/ 造成土壤退化的原因是（a）风蚀和水蚀，（b）化学退化（特别是养分减少、盐碱化和酸化）以及（c）物理退化（主要是土壤板结和结皮和水涝）。

2/ 为了解决这一问题，于1986年开展了一项重大的国际努力，以便建立一个世界土壤和地形数字数据库，为各国和区域制定政策和进行规划提供根据统一的方法和概念收集的可靠数据。

3/ 进一步的详细情况请见国际土壤研究及信息中心/联合国环境规划署的文献（1990年）。

4/ 1983年养分的平均下降速度大致为每公顷20公斤氮、10公斤五氧化二磷和20公斤氧化钾。这些下降速度不是根据直接的观察得出的，而是根据对雨量和其它的物理特征作的现有估计推算的。

国家之间有相当大的差异，东非的下降速度最快，西非为中至高速下降，中非和萨赫勒地区为中至低速下降。在马里进行的一项实例研究估计，利用进口的化肥补充土壤养份所需的开支为农民实际收入的40%。

7 世界农村改革及乡村发展会议国别报告中提供了额外的信息。马达加斯加报告，水蚀每年造成每公顷可耕地丧失大约680公斤土壤，而尼日尔指出，风蚀正在造成种植小米、高粱和江豆的沙质粘土每年每公顷土地丧失7—10吨土壤。在智利本土进行的涉及3450万公顷土地（占土地总面积的46%）的一项研究估计，240万公顷受到了极其严重的侵蚀，920万公顷受到严重侵蚀，1550万公顷受到中等程度的侵蚀和740万公顷受到轻度侵蚀。哥斯达黎加大约42%左右的土地出现了土壤侵蚀的迹象：24%为轻度至中度侵蚀、15%为严重侵蚀和3%遭到彻底破坏。萨尔瓦多报告，在退化最严重的地区，每年因侵蚀造成每公顷土地丧失13吨表土。在菲律宾、科摩罗和洪都拉斯，侵蚀被认为是森林采伐和扩大作物土地面积造成的，在尼日尔、卢旺达和坦桑尼亚，侵蚀被认为是由于过度放牧、休闲期缩短和乱伐木材所造成的。巴拉圭认为单一耕作方法和机械化耕地造成的土壤紧实/侵蚀导致土壤生产率下降。

8 一些国家（巴巴多斯、巴西、古巴、牙买加、乌拉圭、卢旺达和塞内加尔）开展了国家土壤保持计划或制定了新的规章制度以便引导农民采用抗侵蚀的技术。智利和印度尼西亚报导，为生计农民耕作的脆弱的地区开发有关生产技术进行了研究。阿尔及利亚、摩洛哥、阿曼、沙特阿拉伯、塞内加尔和叙利亚都报告开展了涉及树木种植的抗沙漠化计划。

#### (11) 农用水资源大量减少和退化

9 过去20年中世界农业产量的增长许多是由于灌溉面积扩大所取得的。到20世纪80年代中期，发展中国家（不包括中国）15%的可耕地面积为灌溉土地，提供的产量占总收成的36%。然而，近几年来，灌溉投资取得的收益看来在一些地区正在下降，原因是环境成本上升—蓄水层减薄、水涝、土壤盐碱化以及水质下降。在全世界2.35亿公顷灌溉农田（其中大部分在中国、印度和巴基斯坦）中，约有2000—3000万公顷受到盐份含量增加的严重影响，另有6000—8000万公顷的土地受到一定程度的影响。水的利用率普遍较低，常常发现60%的灌溉水没有为植物吸收。水库的沉积问题也是一个常见的问题，主要是由于上游集水区毁林和土壤退化所造成的。有机和无机的氮素来源以及肉牛肥育地的径流所造成的地下水硝酸盐污染，影响了农业和家庭使用的水的质量，往往对人体健康以及作物生产造成严重的后果（粮农组织，1991年b）。污浊的灌溉用水也增加了水载疾病如疟疾和血吸虫病的发病率。

10 世界农村改革及乡村发展会议有关中国的国别报告专门指出了盐碱化问题，而另外一些国家（印度尼西亚、菲律宾、阿拉伯联合酋长国、巴巴多斯、牙买加、墨西哥和巴拉圭）报



告了有关因硝酸盐和农药造成的水污染的问题日益增加的情况。在巴林、埃及、卡塔尔和叙利亚的一些地区也发现硝酸盐污染程度严重(粮农组织, 1991c)。墨西哥在其有关世界农村改革及乡村发展会议的国别报告中指出了对地下水大量减少的严重关注, 尽管地下水的减少也是许多其它地区特别近东区域的关键问题。

### (111) 毁林和森林退化

11 根据记录, 湿润热带62个国家在1981—90年期间的毁林率高。非洲和亚洲的年变化率特别大(分别为负1.7%和负1.4%), 但拉丁美洲的年变化率也不容忽视(负0.9%)。其中52个国家的临时数字表明, 年毁林率从1976—80年的920万公顷增加到1981—90年的1 680万公顷。森林生物量减少的速度比森林面积减少的速度快。为编写本报告而对其中28个国家的数据以及有关83个发展中国家在1975—77年至1985—87年期间的范围更广泛的一整套数据进行的分析表明, 森林面积的减少是同人口密度和作物土地面积的增加相关的。然而, 无法得到有关数据以估计人口增长和为种植经济作物而提供的鼓励措施使作物土地面积增加的程度, 也无法估计这些原因或其它原因如牧场面积扩大、商业性木材采伐、砍伐薪材以及建设新的住宅区和物质基础设施如道路等对毁林的相对重要性。

12 世界农村改革及乡村发展会议国别报告对毁林率高的多种原因作了一些说明。被经常列举的原因是耕地面积扩大。布基纳法索、科摩罗、尼日尔、卢旺达、塞内加尔、坦桑尼亚、多哥、玻利维亚、厄瓜多尔、危地马拉、洪都拉斯、尼加拉瓜、巴拉圭、菲律宾、泰国和瓦努阿图的报告都提出或隐含了对这种情况的关注。一些国家即布基纳法索、尼日尔、多哥、哥斯达黎加、危地马拉、洪都拉斯、巴拉圭、斯里兰卡和瓦努阿图也提到了国内薪材和焦炭的需求问题。然而, 在任何情况下都没有把薪材需要作为毁林的首要原因。印度尼西亚、菲律宾、哥斯达黎加、危地马拉、牙买加和墨西哥至少把其中部分问题归咎于对价值高的树种如红木和雪松进行的商业性采伐。一些报告(布基纳法索、马达加斯加、尼日尔、叙利亚和土耳其的报告)提到了森林火灾造成的损害。

13 毁林常常但并不是始终导致土地生产率下降意义上的环境退化。如果出现任何环境退化, 其退化程度取决于开垦后的林地的用途及其随后的管理。森林土地往往能够成功地转变成稳定的农业—畜牧业—森林生产系统, 比原来的森林提供更多的收益。然而, 在有些情况下, 也对林地进行无计划和不适当的利用, 例如把热带雨林转变成牧场或使用刀耕火种方法, 没有留有足够的时间让植被伐后更新。这种退化未必同人口压力和贫困相关, 倒有可能是由于缺乏合理的土地利用规划和支持政策、或缺乏对开垦后的林地进行经济利用而必需的物质和机构基础设施所致。在第6.3节中对这些问题进行了更详细的论述。

14 这些国家几乎包括了所有的湿润森林地带以及一些干燥地区。详细情况请见粮农组织文献(1990年a)。

### 6.3 政策问题

14 本节分析了与一些政策方面的问题及其对资源持续利用的影响有关的现有资料。

#### (1) 经济政策

15 宏观政策(如汇率、金融和财政)往往只是对贫困者和非贫困者产生间接的环境影响。然而,据报告有这样的情况,例如,汇率的调整促进了更多地集运木材或种植出口作物,而这对于土壤是有侵蚀作用的或需要大量地施用化肥和农药。虽然这种措施对贫困者和非贫困者均产生作用,但是对于有较多资产并与服务机构有着特殊关系的高收入生产者产生的作用往往更大,因而相应的环境影响也就更大。在这种情况下,必须通过辅助措施,如农产品价格政策或环境税来消除对环境的不利影响。

16 部门和/或宏观经济政策(如农产品价格政策、补贴和用户税)更直接地影响着贫困与环境的关系。事实表明许多政策制定得不恰当,因而对环境和资源的持续利用产生了不利的影响。在某些情况下,其原因是这些政策是针对着狭隘的和具体的目标,如促进出口或机械化;在其它一些情况下则是没能充分地认识到对环境的影响及其代价,或只是由于实施不力。下面列举了一些在森林、贫瘠农田和草地以及灌溉农田开发方面政策失败的例子。

17 政府的政策和市场扭曲的现象在引起大面积森林毁坏方面的作用,特别是在亚马逊盆地地区以及非洲和东南亚一部分地区的森林毁坏中的作用是有大量记载的。宾斯万格(1989年)和马哈(1989年)都指出税收政策,如实际免征农业收入税,特殊的税收鼓励措施,土地分配规定和农业信贷系统加快了巴西亚马逊地区的森林毁坏。这些措施鼓励城市投资者和公司将森林开辟为大片的牧场。这些牧场往往是开辟在不适宜的土地上,因而杂草侵害严重而且土壤养分被耗尽。如果没有上述补贴性措施,牧场将使投资者亏本。

18 巴西的这些政策还对贫困的农民产生了不利影响。税收鼓励措施不仅仅没有因为贫困农民不交纳收入税而使其受益,而且由于这些税收保护,市场上的土地价格出现了上涨,以致于即使贫困的农民能够得到贷款也买不起土地。开垦一分可得三分的土地分配规定进一步促进了道路的修筑和主要由富有者进行的土地开垦。因此贫困者不得不将森林的边缘进一步向后推,以寻求无人占有的土地。由于贫困者获得土地权的机会也较少,所以他们往往没有资格获得贷款因而不能得到贷款补贴的好处。许多专门以乡村贫困者为受益对象的官方拓居计划也没能够建立起自给的农业村社,其原因有各种各样,例如与生态条件不相适宜的生产制度,基础设施、信贷、市场和推广工作的缺乏,疟疾发病率高,移民大大超过计划等。虽然最近几年已经大大减少了上述税收和补贴政策,而且也采取了一些改进措施以提高拓居计划的持续性,但是上述

政策对热带雨林产生了毁坏作用并且加深了贫富之间的不平等。

19 其它的情况说明在发放木材采伐许可证和道路与堤坝建设当中对植树造林和自然保护重视不够。印度尼西亚、沙巴(马来西亚)和中国的研究报告指出,发放许可证和立木的价格往往没有考虑到森林的真正机会成本因而导致了低效和非持续性开发(粮农组织,1991年)。菲律宾有关世界农村改革及乡村发展会议后进展情况的国家报告也谈到,森林严重破坏“其原因是政府对森林资源的定价过低,因而一方面造成了木材的大量砍伐,另一方面没有鼓励植树造林的积极性”。为了补充一系列的禁止措施和发放许可证的规定,该国政府对木材生产协定所征收的“林业税”增长了50%,并征收20%的原木出口税。

20 以开发贫脊土地为目标的宏观经济政策/行业和政策产生了一些有利的结果也带来了一些不利的后果。一些国家采用了各种各样的税收鼓励措施和补贴措施来促进大规模的机械化种植,其目的在于为城市或出口市场提供更多的产品。由于单一种植往往造成土壤侵蚀和养份的减少,因而这些政策往往鼓励以牺牲长期的持续性为代价来获取短期的利益。这些措施还吸收了可以用来为贫困的农民发展生产的公共投资和信贷。另外,加纳、苏丹和坦桑尼亚的研究报告指出,这些政策通常使贫困的牧民和农民离开根据传统的土地制度而占有的土地。与这些政策的失败相反,关于世界农村改革及乡村发展会议后的进展情况的国家报告指出,许多国家采取了坚决的措施,提高边缘地区贫困者农业生产和生活的恢复能力。所采取的措施包括从税收和价格上的鼓励朝着更符合生态要求的农林牧制度转变、采用适宜的改良技术并创造非农业就业机会。

21 一些以边缘地区的贫困牧民为受益对象的政策(如在非洲)也给环境带来了一些始料未及的不利影响。一些动机良好但却是错误的投入/或产出价格政策、税收鼓励措施、水井和屠宰设施的提供、改善的兽医服务和市场往往打乱了传统的、符合生态要求的畜牧业管理方法,并导致载畜过量和草场的退化。这些政策有时促进了城市居民的投资,因为他们不受村社的压力的制约,也不受为遵守传统的管理方法而采取的制裁措施的制约。由于这些政策往往对贫困者和富有者没有区别,因此对环境造成的不利影响可以归咎于大量的小生产者的牲畜的增加,也完全可归咎于少数大规模的牧场经营企业的牲畜数量的增加。然而,这些问题正在越来越为人们所认识而且正在通过引进改良技术和持续管理方法的政策和计划来解决。其中包括多种经营的农牧企业、非农业就业以及象肯尼亚和塞内加尔那样为易受干旱影响的畜牧业生产制定预防规划(斯威夫特,1988年)。

22 灌溉方面的政策失败也导致了环境的退化或无法制止环境的退化。水的定价过低或不征收用户税往往削弱了能够减轻水涝、盐碱和地下水枯竭的保护措施。集水区上游开发规划不周以及对自发的、不适当的利用管理不够往往造成灌溉水库泥沙淤积。由于这些政策通常不是针对某一类土地占有者,所以贫困者和非贫困者造成的环境破坏很难区分,除非是一例一例加

以分析。然而，改变这些政策可能会使小土地占有者更加贫困。例如，根据对环境保护的要求而取消用水补贴可能会严重地威胁到贫困生产者的收入，因为低水费对于他们来说是一种重要的生产支持。对于减少或取消对较高收入生产者的这种补贴，同时对贫困者的补贴不变的政策的可能性需要加以研究。

23 纠正这些政策失误的一个重要手段就是利用环境会计学<sup>17</sup>。虽然目前的方法仍然需要相当大的改进，然而，雷佩托等人关于印度尼西亚的一份报告（1989年）表明了这种方法在保证政策不以牺牲长期的持续性为代价过分强调短期受益方面的重要性。当考虑到了爪哇石油、木材和土壤等自然资源的消耗而对1971—84年的国内净产值进行重新计算时，国内生产总值的增长率从平均每年的7.1%下降到仅有4%。对国内净投资所进行的同样调整表明，虽然1971年和1974年国内净投资由于石油储量的增加而有所增长，但是在多数年份里资源的消耗是大量的。1979年和1980年的净投资为负数，这表明自然资源正在用来资助当时的消费。

24 一些关于世界农村改革及乡村发展会议后的进展情况的国家报告表明对环境会计学的兴趣越来越浓。一些国家正在对自然资源进行清查（印度尼西亚、菲律宾、瓦努阿图、塞内加尔、多哥、叙利亚、厄瓜多尔和危地马拉）。菲律宾和多哥已经提出了规划报告以便对环境退化的经济成本进行概算。

#### (11) 人口、资源利用和贫困

25 在人口密度不断增加而土地不断减少的情况下，可供选择的方案是：(a) 通过增加投入和改良生产方法实现集约化，或者(b) 由于继续耕种和毁坏森林而使环境进一步退化。莱利和斯通（1989年）指出，由于(a) 休闲期的缩短和劳力和其它投入的增加，(b) 向高产或高价值作物，或向生产率更高的土地的转变，便会出现集约化。他们对6个非洲国家（喀麦隆、肯尼亚、马拉维、尼日利亚、塞内加尔和坦桑尼亚）情况的研究表明，这两种集约化（特别是第二种）都受到政府政策的影响。另外一次对所有4个发展中区域的现有资料的研究证实了经济和体制政策在帮助贫困者实现生产方法集约化并避免环境退化方面的重要作用（粮农组织，1991年）。以下最新实例研究的材料阐述了决定集约化过程成功的重要方法。

---

17 有两种不同的但却是相互补充的环境会计方法：(a) 自然的方法，这种方法将自然资源及利用量以数量表示出来并用于制定有关环境变化和生态压力的措施；(b) 经济方法，这种方法在于调整国民收入帐户以便将有关自然资源枯竭或其它环境变化（如污染）的措施包括进来。

26 莫蒂莫尔(1989年)对尼日利亚北部半干旱地区的研究表明,从生态和环境的角度来说,集约化的作物生产、畜牧生产和树木管理(例如卡诺人口密集地区)在过去20年中一直很稳定,而且人口的增长使基本的生产活动出现了多样化。人口的压力使土地占有关系更加复杂化。接近于卡诺的中等规模的土地有了减少,而适当施用农家肥的情况却越来越多。有关集约化性较差的灌丛休耕或迁移耕作方法的航空照片和地面观测资料表明,休耕期正在缩短。然而,没有明显的自然土地退化或土地和定居点被遗弃迹象能够说明上述制度已经崩溃。

27 贾甘纳桑(1989年)在利用遥感图象和西瓜哇(印度尼西亚)、贡贝(在北尼日利亚萨凡纳地带)和埃基蒂—阿科科(在南尼日利亚热带雨林地区)的社会经济资料对3个地方的实例报告进行分析时指出,在人口迅速增长的情况下,生态变化主要是由经济和体制政策引起的。贫困者和非贫困者对这些刺激乡村发展的政策都会做出反应。在所研究的地区内没有一个地区的人口增长造成了用以生存的自然资源的减少。

28 在人口极为密集的西瓜哇,公共政策在促进农业生产集约化和提高农业收入方面发挥了重要的作用。虽然西瓜哇半数以上的家庭都没有土地,但是无地的贫困者受益于非农业创收机会,特别是第三产业就业机会的增加,因此乡村的贫困状况有所好转。上述活动的增长是由于许多因素共同作用的结果,这些因素包括:提高农业收入因而增加了对消费品和服务的需求,对交通和运输给予政府投资,因而促进了人口的流动和乡村与城市市场的结合,发展保健和教育设施,因而提高了劳动力的参与的程度,鼓励开展针对某种人(女商人和手工业者)的非农业活动的专门措施。人口或与贫困有关系的因素只是间接地引起了自然资源利用方面的变化。印度尼西亚以水稻生产集约化和发展树木生产为重点的农业发展计划是以完善的土地利用规划为基础的。乡村地区的主要环境问题是由于蓄水层受到了一些破坏和不适当地使用矿物肥料和农药所引起的。然而,人口向贫困的城市地区流动造成了为获取薪材而造成附近的公共土地开发过度 and 因废物未加处理而使河水受到污染等问题。经济的发展也刺激了对更好的住房的需求,因而造成了河床沙石开采过度以及砍伐树木和竹子的问题。

29 尼日利亚的专题研究还表明农田开垦主要是在更合适的土地上进行。产量的增长更多的是取决于雨育和灌溉作物的面积的扩大而不是集约化的发展。整个经济情况的好转,社会和物质基础设施方面的投资以及从经济上鼓励私人投资的公共政策,刺激了非正式部门特别是城市非正式部门就业的发展,而就业的发展则又吸收了不断增长的人口中的大部分。土地退化最严重的地区是在城市周围和可进入的森林地区。

### ( III ) 农业生产率、资源退化和贫困

30 为了阐述农业生产率、资源退化以及乡村贫困之间的相互关系，要区分以下两种相反的情况：( a ) 采用改良技术因而使生产率提高和贫困减轻的情况，( b ) 由于缺乏适用的技术或没能采用现有的技术而使生产率下降的情况<sup>17</sup>。

31 第一种情况( 生产率提高 ) 在自然条件好的农业生态地区内更为常见，而且由于采用了高产技术( 种子、肥料、农药 ) 而已经普遍化，在结合灌溉发展的情况下尤为如此。第二章所分析的情况表明，贫困的农民和富有农民均从这些改良技术中获益，尽管贫困者采用这些技术往往有一个时间上的差距。

32 提高生产率的技术往往造成严重的资源退化。灌溉土地盐碱化的主要原因是过度使用灌溉水和缺乏足够的排水设施，而不恰当的生产技术也造成了地下水资源枯竭或受到农用化学制品的污染、作物害虫对农药抗性的增强、杂草的侵害和土壤退化。许多这类问题都是由于少数大农场主或许多小农场主长时期采用有害的方法逐步积累的结果。

33 印度尼西亚病虫害治理方面的经验说明了大量使用农药是如何对持续性产生影响的。在70年代和80年代初期，小农在官方政策和价格补贴的鼓励下大量使用了广谱性农药来保护其水稻作物。然而，这些农药也杀死了天敌以致于1986年稻褐飞虱对整个爪哇的水稻构成了严重的威胁。该国政府后来禁止使用57种广谱性农药，减少了农药补贴并采用了在生态上更安全的综合虫害治理方法。印度尼西亚是第一个在全国范围采取这种做法的国家，其它一些国家后来在水稻和其它作物的管理方面也相继效仿。同样，由于不恰当地使用化肥给环境造成的有害影响引起了人们越来越多的关注，因此许多国家实施了能够提高生产率而又能减少污染的综合植物营养计划。

34 虽然早已有了水资源保护、防止涝灾和合理使用肥料及农药的技术，但是改良排水系统、节水技术和更好的灌溉管理技术的应用往往不能凑效。然而，来自于海地、叙利亚、突尼斯和阿拉伯联合酋长国的关于世界农村改革及乡村发展会议后进展情况的国家报告论述了最近为保护水资源而采取的政策和投资措施。

---

17 本节将粮农组织的讨论进一步展开( 1991年e )。

35 在第二种情况(生产率下降)下,生产率、资源退化和贫困之间的相互关系更加明显。生产率下降的主要原因是缩短了休耕期,或将生产扩大到了包括陡坡在内的贫瘠土地上,在这些地方不适当的土壤管理方法造成了土壤侵蚀和营养枯竭的问题。这种情况在资源贫乏、缺乏改良技术的农业生态地区尤为普遍,当在这种土地上种植的频率高于自然生长的时候,最初土地的生产率可能有提高(例如每隔5年便以两季作物代替一季作物),但是以后的产量变会逐渐下降。

36 贫瘠地区生产率下降的问题造成了政策上的左右为难,一些国家报告反映了这一问题。一方面,为了增加产量、减少进口和以较低的价格向城市及乡村的粮食购买者提供粮食,将有限的科研和推广资金用于可望得到最大效益的条件有利地区,这在经济上往往有着重要意义。另一方面,出于公平的考虑,又要求更加重视资源匮乏地区<sup>17</sup>。

37 通过许多国家报告可以看出,为同时解决这两方面的问题作出了努力。然而,资源匮乏地区的结果一般是令人失望的而且遇到了一些问题。首先,在适合于不利环境作物的品种的遗传研究方面没有取得重大突破。第二,现有的水土保持技术对于贫困者来说往往成本过高。例如,修建梯田需要很多劳力,因而往往限于那些有大量男劳力的家庭,或有足够的资金能另外雇用劳力和/或在农闲期间放弃到农场之外赚取工资的机会的家庭。对爪哇未修建梯田的旱地农民进行了抽样调查,其中有87%以缺乏资金作为没有采用这项技术的主要理由<sup>21</sup>。同样,贫困的农民往往也不能将陡坡地转为进行农林兼作生产,因为他们无法度过树木成材之前的漫长等待时期。贫困地区的小农遇到的第三个问题是自然条件好的地区的增产新技术一般会使全国的产量增加。在没有机会扩大这些产品的出口或减少其进口的情况下,增产会使生产者价格下跌。这种情况伤害了面对生产率不断下降而无法更多地销售其产品的小农。第四,一直没有成功地解决妇女农民在法律、经济和技术方面的具体需要和问题,而她们往往是主要的小规模粮食生产者。

---

17 关于对脆弱和有很大潜力地区具体需求及机会的论述,以及关于适当的外部低投入或高投入技术的论述,请见诺斯的论著(1988年)。另外请参见持续农业和乡村发展的登博斯宣言和行动议程。

21 汉森(1990年)论著中所谈到的坦普博伦(Tampubolon)和萨里吉(Sarigih)的情况。

38 在许多发展中国家里，贫困地区贫困者的人口压力与其说是总的土地匮乏的结果，不如说是不公平的土地分配的结果。另外，由于新的市场机会和技术进步，一些国家中土地集中化的趋势看来正在发展。有意思的是，这一过程有时由于采取了阻止贫困者造成环境退化的措施而加速发展。例如通过对印度和海地的专题研究发现有这种情况，即由于采取了使土地价值增加的土地改良措施，土地所有者提出了更带剥削性的租佃条件或自己耕种。印度农场林业计划为不在的土地所有者提供了用很少的劳力在贫困地区种植树木的机会，因此从法律上防止了将未利用的土地转交给贫困者（莫尔纳，1989年）。

39 第6.3(1)一节和第二章谈到，拉丁美洲和印度尼西亚进行了各种各样的土地改革，其中包括大规模的拓居计划，这样作的目的之一是为了减轻人口对脆弱的环境资源的压力。然而，其结果往往是令人失望的而且往往不能为贫困者确立持续的耕作制度。拓居计划往往导致与当地入之间的尖锐土地冲突。在边疆地区，相互重迭和相互矛盾的土地权妨碍了持续的土地改良和耕作生产，这些相互重迭和相互矛盾的土地权包括惯有权利、官方土地权、非法土地市场和擅自占地权。布基纳法索的报告也谈到环境退化由于相互矛盾的土地权而更加严重，人口迅速增长地区的牧民和种植者相互争夺土地。

40 津巴布韦、哥斯达黎加和厄瓜多尔在其报告中谈到了以合理利用和保护自然资源与其土改相结合为目的的活动。据津巴布韦报告，一个干旱农业生态地区的约23万公顷土地在没有研究出与之相适合的耕作制度之前将不会重新分配。厄瓜多尔力图在考虑到生态区域、土壤特点和人口压力程度的情况下确定最大和最小的土地规模。加纳、象牙海岸、印度尼西亚、马来西亚和菲律宾报告正在努力制定有效的计划，以防止土地短缺的迁移性种植者对森林地区造成大规模的、有害于环境的侵蚀。泰国报告实施了一项计划，给予国有森林中的私自占地者以权利并帮助他们发展符合生态要求的农民林兼生产。

41 国家报告反映出了一种越来越普遍的一致观点，即没有保障的土地权往往鼓励有利于短期收益的破坏性或疏忽行为。印度尼西亚、巴西、洪都拉斯和塞内加尔强调了在采用土壤保持技术和植树造林中保证土地所有权的重要性。土地改良和水土保持所需要的信贷要以土地作为担保才能获得，这使土地占有保障和土地改良之间的关系进一步复杂化。第二章所分析的情况清楚地表明，在非洲土地权对信贷并没有很大影响，而在泰国和哥斯达黎加，作为贷款担保的合法土地是更容易得到土地改良所需信贷的一个重要因素。

42 有关世界农村改革及乡村发展会议后的进展情况的报告以及最近的一些资料表明国际上对治理共同财产资源遭受侵蚀的问题以及加强并扩大共同财产资源有效管理系统的兴趣越来越高。越来越多的人认识到，对公共财产资源，（特别是水、牧草、和森林）的权利并不更不意



味着随便的利用，这种权利是通过亲属关系和村社成员相传下来的一种独特的历史权利。这种权利一般要受到一种公平和符合生态要求的方式对其使用进行调节并使之合理的复杂然而通常却是灵活的村社管理方法的制约。由于共同财产资源对于无地和基本没有土地的家庭特别重要，因此对共同财产资源的利用的损害及其环境退化，严重地影响着乡村贫困者的生存。

43 最近几十年来，共同财产资源受到许多压力的制约，其中包括不断增长或流动的人口、技术革新和市场渗透，所有这些均使共同财产资源的利用进一步强化并发生了变化。政策直接通过共同财产私有化或国有化，或者间接通过物质基础设施的修建、税收和价格鼓励措施以及对机械化生产的补贴（这些往往对侵蚀共同财产资源起到促进作用并为之提供机会），构成了另外一种压力。

44 村社较成功或不成功地适应和应付上述压力的情况不一而同。乔迪哈（1986年）对印度的研究将共同财产资源的退化和生产率下降主要归咎于私有化。对秘鲁安第斯地区羊毛生产者的研究报告指出共同财产资源过度利用的原因是人口的增长（粮农组织1991年）。对苏丹和西非畜牧生产的一份分析报告也指出，在很多情况下生态的持续性受到了人口与流动以及小农和大规模商业生产发展的威胁（斯维夫特，1988年）。例如，一个机械化的小麦生产计划占用了巴拉拜格（坦桑尼亚一个半游牧部族）的土地，并破坏了他们长期以来的、符合生态要求的土地管理制度。同时，该计划造成了水土流失，使最好的牧草被毁坏并造成了对进口投入物和国外补贴的依赖（莱恩，1990年）。对亚马逊盆地当地部落共同财产资源的侵蚀（为了大规模的开采木材或矿石以及开辟农田和牧场），也有大量的记录。

45 然而，其它一些情况证明一些共同财产资源管理方法能够应付或适用于新的需求。例如，对利用埃塞俄比亚提格雷共同财产资源的规定作了一些改变，以防止由于多余人口的流动而不断强化的对资源的过度利用（粮农组织1991年）。马里内尼日尔河三角洲组织程度和综合程度非常高的农牧业供养了不断增长的人口，其人口密度大约是生态条件相类似而管理资源利用机构不很发达的塞内加尔河洪泛平原的5倍（斯维夫特，1988年）。各种非政府和政府的活动帮助恢复和加强了印度村社对森林资源和集水区的管理，在丘陵地区尤其如此（阿诺德和斯图尔特，1991年）。

## (v) 人民参与

46 越来越多事实表明，人民以合作和/或竞争的形式参与是环境保护或恢复工作成功的一个至关重要因素。最近若干年的工作越来越转向了支持和加强村社现有管理共同财产资源的村社机构以及在有这种机构的地方建立新的地方机构。

47 人民参与往往主要被认为是在动员广大群众参加乡村发展或环境保护项目方面发挥着合作作用。然而，许多这种项目没能达到其目的，因为受益者被排除在决策和规划过程之外，因此不能保证项目反映了他们自身的目标、价值和当地的技术知识。斯塔尔(1990年)对埃塞俄比亚一个大型以粮换工自然保护项目的研究很好地说明了这种不足之处。在粮食鼓励终止之后农民拒绝继续进行自然保护的工作，很显然，他们与项目的关系是一种雇佣劳动的关系而且他们不愿意这样做是与土地所有制的稳定和两次大饥荒及连年内战之后粮食耗尽密切相联系的。

48 合作的原则也是传统的共同财产资源管理制度的基础，而传统制度往往是通过具体的规定和对不遵守行为的制裁措施来保证的。集体资源管理的成功取决于村社成员的明确的公共利益以及村社中传统决策者的支持(如果不是实际管理的话)。

49 韦德(1987年)对安德拉邦(南印度)41个村落的的研究清楚地表明了强有力的、紧密的村社组织在持久维护共同的牧地和灌溉水方面的重要性。特别重要的是他发现集水区下游的村庄采取有效的村社行动的可能性要大得多。他认为其原因是这些地方出现冲突的可能性要大得多，因为这些下游村庄的水源较少而且比较不可靠而土壤却较肥沃。这种情况使公共草场的生产率提高而且使作物残存数量增加，因此使村中的牲畜数量有所增长而且较干旱地区的牧民在收获之后开展季节性放牧活动的要求更加强烈。这些下游村落可以通过在一种更为复杂的、能够减少争吵可能性的村社管理制度中开展合作而有更大的收获。

50 支持或反对的活动采取动员民众的方式抵制威胁到贫困者生活的公共或商业活动。佩南人(马来西亚内一个以守猎和采集为生的群落)由于开展了制止在其传统地区内砍伐木材的运动而得到了一些让步(维维安, 1991年)。据库利恩(1991年)报告，印度喀拉拉沿岸的渔民成功地组织了起来，反对商业性捕捞公司在公海的过度捕捞行为。在印度，比尔族内奇普科人为拯救所剩下的林地而开展的抵制运动以及于此类似的运动因有大量妇女参加而特别值得注意。其它为人所知的基层活动包括巴西雨林地区采胶者和其它当地者的活动。

51 一些有关世界农村改革及乡村发展会议后情况的国家报告涉及到了上述问题并表明正在有意识地将共同财产资源的管理权利下放到村社的决策机构。科研和推广计划也更加重视并依赖地方在共同财产资源持续管理方面的知识。通过布基纳法索、哥斯达黎加、菲律宾和斯里兰卡的报告中所谈到村社林业活动，可以看出上述方面所取得的进展。

## 第 七 章

### 经 验 教 训

从报告的主要结论中可以得出以下一些重要的经验教训：

#### ( a ) 减轻乡村贫困

- ( i ) 可以通过适当的政府政策最大限度地有效减少结构调整计划对乡村贫困者的消极影响。(第一章第23段)。
- ( ii ) 即使在低收入国家和收入属于中下水平的国家内,也可以通过增加用于社会服务的公共支出和提高贫困者的程度来大大改善社会指标(预期寿命、婴儿死亡率、小学入学率和营养不良的测量指标)并减小贫困者在乡村总人口中的比例。增长本身并不能够减轻贫困,除非其效益通过为公众提供社会服务、创造就业机会和支持性的经济及部门政策得到广泛的分享。(第一章24—39段,41—56段)。
- ( iii ) 随着妇女文化水平的提高以及(在较小的程度上)获得的一般性保健服务和安全的饮用水的增加,5岁以下幼儿的死亡率大大下降。(第一章第32段)。
- ( iv ) 乡村和城市地区以及男女之间在社会指标,特别是在入学率和师资率方面的极大不平衡说明许多国家仍需做出更大的努力来消除对乡村地区和妇女的偏见。(第一章33—35段)。
- ( v ) 公众以合作和竞争方式的参与往往极大地影响着以消除贫困为目的的政府政策的方向和有效实施。(第一章第42段)。

#### ( b ) 土地改革：

- ( i ) 鉴于世界上许多地方土地分配不公平,所以完全有理由按公平的原则进行土地改革。然而,有效的实施重新分配土地性质的改革的基础是政治意愿和采用为改革受益者提供改良技术和支持服务的辅助政策和措施。(第二章5—25段)。
- ( ii ) 虽然土地占有制的保障对于促进长期农业投资(包括环境方面的持续土地改良)至关重要,但是正式的土地所有权对于占有制的保障并不重要。

长期租种或公共占有制度内有保证的权利也能达到同样的目的。在非洲进行的研究表明，决策者可以通过提供一个能够更有效地交易的适当的法律和机构环境而不是利用租赁法规限制土地出售和租赁市场或采取昂贵的土地登记和授权措施，更好地提供帮助。（第二章第31段）。

- (iii) 土地权虽然在其它区域可以使小农有更多的机会得到贷款，但是在非洲似乎对贷款的利用没有明显的影响。（第二章32—34段）。
- (iv) 土地权可能对贫困者产生不利的影响：较富有的个人有时会得到更大的权利，而以户主的名字进行土地登记的常规做法往往减弱了妇女对土地利用和转让的传统权利。（第二章第35—36段）。
- (v) 在除农业之外没有什么别的机会而且市场普遍完善的地方，限制土地销售的法规很有可能失败。（第二章第37段）。
- (vi) 由于共同财产资源是贫困者获得粮食、燃料、饲料和其它自然产品的极为重要的来源，加强村社对共同财产资源的权利及其管理的措施是减轻贫困战略中的重要内容。（第二章第37—38段）。

(c) 就 业：

- (i) 农业增长在促进非农业活动和乡村就业中发挥着关键性的作用。在非农业活动中，服务业和商业往往比家庭制造业更为重要。（第三章第7段）。
- (ii) 恢复和加强由牧民、手工渔民和依赖森林生活的人们实行的传统村社资源管理制度的工作，一般证明是保护/增加贫困者就业机会和收入的低成本的有效方法。（第三章10—17段）。
- (iii) 妇女在家庭和独立的农业生产中以及加工和农业、非农业雇佣劳动中所发挥的重要作用，正在得到越来越多的人的承认。由于妇女比男子更有可能签订临时合同而不是长期合同，而且一般工资只有男子的30—40%，所以有必要采取进一步的措施来减少对妇女的偏见。（第三章18—22、33段）。
- (iv) 从现有的有限资料当中不可能断定在所报告的这段时间内农业劳动者的生活是否有提高。工资的增加不一定带来就业的增加。然而，事实表明，现代农业技术（特别是灌溉和高产品种）的传播、基础设施的发展和教育及营养状况的改善一般对工资的数量起到了积极的作用。（第三章23—33段）。
- (v) 公共就业计划证明是阻止结构调整或饥荒等自然灾害期间劳动力需求暂

时下降的有效手段。经验表明必须认真地确定受益对象，以使最贫困和最易受害的男子和妇女受益。（第三章34—39段）。

(vi) 需要进一步重视消除有效地实施劳动法规所面临的障碍。（第三章40—41段）。

(vii) 需要采取更新的和更协调的措施使乡村青年特别是妇女从技术培训计划中受益（第三章42—43段）。

(d) 市场、价格、投入和服务：

(i) 如果政府在保证农民得到投入和信贷以及交通和市场基础设施等方面发挥支助作用，政府在其中的作用更为有限的农业政策改革（例如价格放开、增强竞争和私有化）一般会更加成功。（第四章2—6段）。

(ii) 经验表明，鼓励采用农业新技术和改进的方法需要的不仅仅是提供给予补贴的投入物。所需要的是全面的综合支持，其中包括信贷、服务、科研、推广、基础设施。（第四章8—14段）。

(iii) 一般来说，需要专门的措施来促进小农对技术的应用并解决应用现代技术成功的地区与不成功的地区之间在收入上的不平衡。这些措施包括提供信贷和推广服务、土地改革和提高土地占有保障的措施以及对资源贫乏的农业生态地区中小农状况的研究。需要特别重视解决妇女的特殊问题（第四章15—18段）。

(iv) 一些在村落一级实施并往往以集体贷款和“社会担保”为基础的新计划证明可以有效地减少交易成本和拖欠的可能性，因此增加了乡村小数额借款人获得信贷的机会。（第四章19—31段）。

(e) 人力资源开发：

(i) 事实表明，可以通过适当的政府政策在各个收入级别减少乡村和城市地区之间在提供保健服务、卫生和安全饮用水方面存在的不平衡。（第五章2—6段）。

(ii) 教育开支情况往往是有利于高等教育而不利于初等教育。初等教育可以提高农业生产率，而且对妇女的教育是提高儿童健康水平和营养水平以及减少生育的一个重要可变因素，这说明许多国家都需要增加对初等教

育的预算拨款并促进妇女教育的发展。(第五章7—10段)。

- (iii) 通过增加目前很少的女推广人员和与乡村妇女团体合作以减少男推广人员与妇女农民之间的交流问题,可以更好地满足妇女农民对农业推广服务的需要。(第五章14—16段)。
- (vi) 如果农民/村社参与推广计划的制定和实施得到促进,农业推广服务机构将更好地服务于小农。(第五章18—19段)。
- (v) 通过促进自立的、由成员管理的群众组织发展和加强乡村人民(包括妇女在内)参与决策过程,可以加强基层组织(如合作社、生产者协会、妇女组织)的作用。(第五章20—25段)。
- (vi) 在某些情况下,与从社会角度来说属于一类的小型团体打交道的项目,在使最贫困的乡村人民受益方面比与正式的组织打交道的项目更加有效。非政府组织在促进和支持这种活动方面可以发挥重要的作用。(第五章26—27段)。
- (vii) 由于妇女一般在正式的乡村组织中只占很小的比例,所以尤其是在决策过程中,要特别重视促进妇女的参与,重视支持妇女团体的发展活动。(第五章第28段)。

(f) 环境:

- (i) 公共政策在影响贫困者和非贫困者对自然资源的分配及其利用方面发挥着关键性的作用。税收和补贴政策往往鼓励在森林地区或贫瘠土地上进行非持续性的畜牧生产或机械化种植,并造成在灌溉计划中不采用保护水资源的措施。需要更好地调节价格和其它刺激措施以鼓励朝着更符合生态要求的农林牧综合生产发展。(第六章15—22段)。
- (ii) 在人口密度不断增加和土地不断减少的情况下,政府政策可以在促进适当的生产集约化和改良耕种制度以避免环境退化的方面发挥重要的作用。在这种情况下,创造非农业机会也可以起到特别重要的作用。(第六章23—29段)。
- (iii) 政府政策(其中包括补贴和价格政策以及推广)可以有助于减少因不经心或过度使用灌溉和农用化学制品等增产技术而造成的环境退化。符合环境要求的做法或病虫害综合治理和综合植物营养技术可以提高效率而减少污染。(第六章31—34段)。

- ( iv ) 出于环境和公平的考虑，需要进一步重视研究和开发适合于资源短缺、环境已退化的农业生态地区的耕作制度。另外很重要的一点是提供所需要的农业投入物、服务和基础设施以使这些地区的农民能够采用改良的耕作方法、生产技术和保护技术。(第六章35—37段)。
- ( v ) 在土地分配明显不平等的情况下，土地改革在减轻贫困者对(从环境角度来说)脆弱的资源造成的人口压力方面，可以发挥重要的作用。进一步保障土地占有权的措施也可以促进土地改良和实行有助于自然保护的做法，信贷担保能够促进为投资筹集资金。(第六章38—41段)。
- ( vi ) 支持和鼓励村社对共同财产资源进行管理的政策一般能够导致更符合生态要求的管理，同时又能保护贫困者得到重要的粮食、饲料、燃料和其它自然产品。(第六章42—43段)。
- ( vii ) 人民的参与对于环境的保护或恢复来说至关重要。因此需要努力支持和加强现有的村社组织或在没有这种组织的地方建立新的地方机构，以便对共同财富资源进行管理并鼓励在私人土地上采用符合环境要求的方法。(第六章44—45段)。

参 考 资 料

- Ahmad, E., and Y. Wang (1989) "Inequality and Poverty in China: Institutional Changes and Public Policy, 1978-1988", (mimeo), A Background Paper for the World Development Report 1990, The World Bank.
- Ahmed, R. and M. Hossain (1990) "Developmental Impact of Rural Infrastructure in Bangladesh", International Food Policy Research Institute Research Report, No. 83.
- Arnold, J.E.M. and W.C. Stewart (1991) Common Property Resource Management in India, Tropical Forestry Papers No. 24, Oxford: Oxford Forestry Institute.
- Axinn, G.H., (1988) Guide on Alternative Extension Approaches, Rome: FAO.
- Behrman, J. (1990) "The Debt Crisis, Structural Adjustment and the Rural Poor", (mimeo), A Background Paper for the Third Progress Report on WCARRD Follow-up, Rome: FAO.
- Behrman, J., and A. Deolalikar (1991) "The Poor and the Social Sectors During a Period of Macro-Economic Adjustment: Empirical Evidence for Jamaica", World Bank Economic Review, May.
- Bell, C., and R. Rich (1990) "Rural Development and Agricultural Performance in India Between 1956-57 and 1983-84", (mimeo), A Background Paper for the World Development Report 1990, The World Bank.
- Bhalla, S.S., and Pranoy Roy (1988) "Mis-specification in Farm Productivity Analysis: The Role of Land Quality", Oxford Economic Papers 40.
- Binswanger, H. (1989) "The Policy Response of Agriculture", Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1989.
- Brotowasisto, O. Gish, R. Malik, and P. Sudharto (1988) "Health Care Financing in Indonesia", Health Policy and Planning 3(2): 131-140.
- Carlson, B.A., and T.M. Wardlaw (1990) "A Global, Regional and Country Assessment of Child Malnutrition", Staff Working Paper No. 7, New York: UNICEF.
- Contado, T.E. (1989) "Agricultural Extension Approaches: What FAO's Case Studies Reveal", in the Report of the Global Consultation on Agricultural Extension, 4-8 December 1989, Rome: FAO.
- De Beer, J. and M. McDermott (1989) The Economic Value of Non-Timber Forest Products in South-east Asia, Amsterdam: Netherlands Committee for IUCN.
- de Janvry, A., E. Sadoulet and L. Wilcox (1986) "Rural Labour in Latin America", WEP Working Paper, Geneva: ILO.
- de Janvry, A., and R. Garcia (1988) "Rural Poverty and Environmental Degradation in Latin America: Causes, Effects, and Alternative Solutions", A Paper presented at the International Consultation on Environment, Sustainable Development and the Role of Small Farmers, Rome: IFAD, 11-13 October 1988.
- Dejene, A. (1989) "The Training and Visit Agricultural Extension in Rainfed Agriculture: Lessons from Ethiopia", World Development, 17(10).
- Deolalikar, A. (1990) "Rural Services and Public Works in Developing Countries - The Role of Access to Credit, Primary Health Services, and Public Works in Poverty Alleviation", A Background Paper for the Third Progress Report on WCARRD Follow-up, Rome: FAO.



- Dey, J. (1990) "Design for Sustainable Farmer-Managed Irrigation Schemes in Sub-Saharan Africa", A Paper prepared for the International Workshop on Design for Sustainable Farmer-Managed Irrigation Schemes in Sub-Saharan Africa, Wageningen Agricultural University, The Netherlands, 5-8 February 1990.
- Drèze, J. and A. Sen (1989) Hunger and Public Action, Oxford: Clarendon Press.
- ECLAC (1991) Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta (LC/G.1653-P), Santiago, Chile.
- Evenson, R. (1989) "Agricultural Technology and Market Failure: Evidence for Brazil", Paper presented at the World Bank Conference on Agricultural Development Policies and the Theory of Rural Organisation, Annapolis, June, 1989.
- Evenson, R. (1990) "Rural Institutions and Rural Poverty in Asia", A Paper prepared for the Asian Development Bank Project, "Priority Issues and Policy Measures to Alleviate Rural Poverty", Manila: Asian Development Bank.
- FAO (1981) The Peasants' Charter: The Declaration of Principles and Programme of Action of the World Conference on Agrarian Reform and Rural Development, Rome: FAO.
- FAO (1986) The State of Food and Agriculture 1986, Rome: FAO.
- FAO (1987) Agricultural Price Policies: Issues and Proposals, Economic and Social Development Series No. 42, Rome: FAO.
- FAO (1988) Effectiveness of Agricultural Extension Services in Reaching Rural Women in Africa, Volume 2, Report of Workshop on Improving the Effectiveness of Agricultural Extension Services in Reaching Rural Women in Africa, organized by FAO, Harare, Zimbabwe, 5-9 October 1987.
- FAO (1989) "Effects of Stabilization and Structural Adjustment Programmes on Food Security", FAO Economic and Social Development Paper 89, Commodities and Trade Division, Rome: FAO.
- FAO (1990a) "Interim Report on Forest Resources Assessment 1990 Project", Committee on Forestry, Tenth Session, (COFO-90/8(a)), Rome, September 1990.
- FAO (1990b) Report of the Global Consultation on Agricultural Extension, 4-8 December 1989, Rome: FAO.
- FAO (1991a) "The Use of Socio-Economic Indicators for Evaluating Progress in Implementing the Programme of Action of the World Conference on Agrarian Reform and Rural Development", A Paper prepared for A Meeting of Experts on Social Development Indicators, Moroccan Ministry of Planning/UNRISD, Rabat, Morocco, 8-11 April 1991.
- FAO (1991b) "Issues and Perspectives in Sustainable Agriculture and Rural Development", Main Document No. 1, FAO/Netherlands Conference on Agriculture and the Environment, 's-Hertogenbosch, The Netherlands, 15-19 April 1991.
- FAO (1991c) "Criteria, Instruments and Tools for Sustainable Agriculture and Rural Development", Main Document No. 4, FAO/Netherlands Conference on Agriculture and the Environment, 's-Hertogenbosch, The Netherlands, 15-19 April 1991.

- FAO (1991d) "Population, Environment and Sustainable Agriculture and Rural Development", Miscellaneous Document No. 2, FAO/Netherlands Conference on Agriculture and the Environment, 's-Hertogenbosch, The Netherlands, 15-19 April 1991.
- FAO (1991e) "Rural Poverty, Agricultural Productivity and Environmental Degradation", A Paper prepared for the UNCED Secretariat, Rome: FAO.
- FAO (1991f) "International Agricultural Adjustment", Seventh Progress Report, FAO Conference, Twenty-sixth Session, Rome, 9-28 November, 1991.
- FAO (1991g) The State of Food and Agriculture 1990, Rome: FAO.
- Gaiha, R. (1989a) "Structural Adjustment and Household Welfare in Rural Areas -- A Micro-Economic Perspective" (mimeo), Rome: FAO.
- Gaiha, R. (1989b) "Poverty, Agricultural Production and Prices in Rural India -- A Reformulation", Cambridge Journal of Economics, Vol. 13.
- Gish, O., R. Malik, P. Sudharto (1988) "Who Gets What? Utilization of Health Services in Indonesia", International Journal of Health Planning and Management, Vol. 3:185-196.
- Gonzalez-Vega, C. (1984) "Credit-Rationing Behavior of Agricultural Lenders: The Iron Law of Interest-Rate Restrictions", in D. Adams, D. Graham and J.D. Von Pischke (eds.), Undermining Rural Development with Cheap Credit, London: Westview Press.
- Hansen, S. (1990) "Environment and Rural Poverty", A Background Paper for the Finalization Symposium of the Research Project, "Priority Issues and Policy Measures to Alleviate Rural Poverty, Asian Development Bank, Manila.
- ILO (1988) "Rural Employment Promotion", Report VII; Geneva: ILO.
- Islam, R. (1990) "Alleviation of Rural Poverty, Growth and Macroeconomic Policies: The Asian Experience", (mimeo), A Paper prepared for the EDI Seminar on "Poverty Alleviation Through Agricultural Projects", New Delhi: ARTEP, ILO.
- ISRIC/UNEP (1990) World Map of the Status of Human-Induced Soil Degradation, An Explanatory Note, Global Assessment of Soil Degradation (GLASOD), Wageningen: International Soil Reference and Information Centre.
- Jagannathan, N. (1989) "Poverty, Public Policies and the Environment", Environment Working Paper No. 24, Washington D.C.: The World Bank.
- Jamison, D.T. and L.J. Lau (1982) Farmer Education and Farm Efficiency, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Jodha, N. (1986) "Common Property Resources and Rural Poor in Dry Regions of India", Economic and Political Weekly, 21(27).
- Krueger, A., M. Schiff and A. Valdés (1988) "Agricultural Incentives in Developing Countries: Measuring the Effect of Sectoral and Economy-wide Policies", The World Bank Economic Review, 2(3).
- Kurien, J. (1991) "Ruining the Commons and Responses of the Commoners: Coastal Overfishing and Fishermen's Actions in Kerala State, India", (mimeo), Geneva: UNRISD.

- Lane, C. (1990) "Barabaig Natural Resource Management: Sustainable Lane Use Under Threat of Destruction", UNRISD Discussion Paper No. 12, Geneva: UNRISD.
- Lele, U. and S. Stone (1989) "Population Pressure, the Environment and Agricultural Intensification: Variations on the Boserup Hypothesis", Managing Agricultural Development in Africa (MADIA) Discussion Paper 4, Washington D.C.: The World Bank.
- Lipton, M. and R. Longhurst (1989) New Seeds and Poor People, London: Unwin Hyman.
- Lipton, M. (1983) "Labour and Poverty", World Bank Working Paper No. 616, Washington D.C.: The World Bank.
- Mahar, D. (1989) "Deforestation in Brazil's Amazon Region: Magnitude, Rate and Causes", in Gunter Schramm and Jeremy Warford (eds.), Environmental Management and Economic Development, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Migot-Adholla, S. et al (1991) "Indigenous Land Rights Systems in Sub-Saharan Africa: A Constraint on Productivity?" The World Bank Economic Review, Vol. No. 1.
- Molnar, A. (1989) "Land Tenure and the Adoption of Soil and Moisture Conservation Treatments", in Asia Region Review of Watershed Development Strategies and Technologies, Washington D.C.: The World Bank.
- Mortimore (1989) "The Causes, Nature and Rate of Soil Degradation in the Northernmost States of Nigeria and an Assessment of the Role of Fertilizer in Counteracting the Processes of Degradation", Environment Department Working Paper No. 17, Washington D.C.: The World Bank.
- Norse, D. (1988) "Policies for Sustainable Agriculture: Getting the Balance Right" - A paper presented at the International Consultation on Environment, Sustainable Development and the Role of Small Farmers, Rome: IFAD, 11-13 October 1988.
- Osmani, S.R. (1988) "Social Security in South Asia", (mimeo), London: STICERD, London School of Economics and Political Sciences.
- Platteau, J.P. (1990) Land Reform and Structural Adjustment in Sub-Saharan Africa: Controversies and Guidelines, Rome: FAO (forthcoming).
- Ravallion, M. (1989) "Land-Contingent Poverty Alleviation Schemes", World Development, Vol. 17, No. 8.
- Ravallion, M. (1990) "Reaching the Poor through Rural Public Employment -- A Survey of Theory and Evidence", World Bank Discussion Paper No. 94, Washington D.C.: The World Bank.
- Ravallion, M. (1991) "On the Coverage of Public Employment Schemes for Poverty Alleviation", Journal of Development Economics, Vol. 34.
- Repetto, R. et al (1989) Wasting Assets: Natural Resources in the National Income Accounts, Washington D.C.: World Resources Institute.
- Riskin, C. (1988) China's Political Economy: the Quest for Development Since 1949, Oxford: Oxford University Press.
- Sarris, A. (1987) "Agriculture Non-Agriculture Interactions and the Impact of Stabilisation and Structural Adjustment Programmes", (mimeo), Rome: FAO.

- Schultz, T.P. (1988) "Education Investments and Return" in H.C. Chenery and T.N. Srinivasan (eds.), Handbook of Development Economics Vol. I, North Holland: Elsevier Science Publishers B.V.
- Srinivasan, T.N. (1990) "Rural Poverty: Conceptual Measurement and Policy Issues", (mimeo), Manila: Asian Development Bank.
- Stahl, M. (1990) "Constraints to Environmental Rehabilitation Through People's Participation in the Northern Ethiopian Highlands", UNRISD Discussion Paper No. 13, Geneva: UNRISD.
- Stoorvogel, J.J. and E.M.A. Smaling (1990) "Assessment of Soil Nutrient Depletion in Sub-Saharan Africa 1983-2000", Report No. 28, Vol. 1, The Winand Staring Centre, Wageningen.
- Swanson, B.E., B.J. Farner, and R. Bahal (1990) "The Current Status of Agricultural Extension Worldwide", in the Report of the Global Consultation on Agricultural Extension, 4-8 December 1989, FAO: Rome.
- Swift, J. (1988) Major Issues in Pastoral Development with Special Emphasis on Selected Africa Countries, Rome: FAO.
- Thomson, A. (1989) "Institutional Changes in Agricultural Product and Input Markets and their Impact on Agricultural Performance", (mimeo), Rome: FAO.
- Thomson, A. and L. Smith (1990) "Privatization of Distribution of Inputs, Services and Marketing of Agricultural Output", A Background Paper prepared for the Third Progress Report on WCARRD Follow-up, Rome: FAO.
- UNDP (1990) Human Development Report 1990, New York: Oxford University Press.
- UNDP (1991) Human Development Report 1991, New York: Oxford University Press.
- Unesco (1990) Statistical Yearbook 1990, Paris: Unesco.
- UNICEF (1990) The State of the World's Children 1990, New York: Oxford University Press.
- UNICEF (1991) The State of the World's Children 1991, New York: Oxford University Press.
- Vivian, J.M. (1991) "Greening at the Grassroots: People's Participation in Sustainable Development", UNRISD Discussion Paper 23, Geneva: UNRISD.
- Wade, R. (1987) Village Republics: Economic Conditions for Collective Action in South India, London: Cambridge University Press.
- Walker, T.S. and J.G. Ryan (1990) Village and Household Economies in India's Semi-Arid Tropics, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- World Bank (1986) Financing Education in Developing Countries: An Exploration of Policy Options, A World Bank Publication, Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank (1988) Policies for Adjustment, Revitalization, and Expansion, A World Bank Policy Study, Washington, D.C.
- World Bank (1990) World Development Report 1990, New York: Oxford University Press.
- World Bank (1991) "Forest Policy Paper", draft of May 6, Washington, D.C.

# 附录 1

为撰写世界农村改革及乡村发展会议行动纲领第三次进展情况报告而提交的国家报告

## 非洲

贝宁  
布隆迪  
中非共和国  
乍得  
科摩罗  
刚果  
科特迪瓦  
埃塞俄比亚  
冈比亚  
圭亚那  
肯尼亚  
马达加斯加

马拉维  
马里  
毛里塔尼亚  
莫桑比克  
尼日利亚  
尼日尔  
卢旺达  
塞内加尔  
塞舌尔  
苏丹  
坦桑尼亚  
多哥  
桑给巴尔, 坦桑尼亚  
津巴布韦

## 亚洲及太平洋

中国  
斐济  
印度尼西亚  
大韩民国  
马来西亚  
缅甸

巴基斯坦  
菲律宾  
斯里兰卡  
泰国  
瓦努阿图

## 拉丁美洲及加勒比海

巴巴多斯  
玻利维亚  
巴西  
智利  
哥斯达黎加  
厄瓜多尔  
萨尔瓦多  
危地马拉

海地  
洪都拉斯  
牙买加  
墨西哥  
尼加拉瓜  
秘鲁  
特立尼达和多巴哥  
乌拉圭

## 近东

阿尔及利亚  
巴林  
塞浦路斯  
伊拉克  
约旦  
摩洛哥  
阿曼

卡塔尔  
沙特阿拉伯  
叙利亚  
突尼斯  
土耳其  
阿拉伯联合酋长国

## 世界农村改革及乡村发展会议报告中的区域划分和发展中国家名单

撒哈拉以南非洲地区	近东/北非地区	拉丁美洲及加勒比海地区	亚洲及太平洋地区
1 安哥拉	1 阿富汗	1 安提瓜和巴布达	1 孟加拉国
2 贝宁	2 阿尔及利亚	2 阿根廷	2 不丹
3 博茨瓦纳	3 巴林	3 巴哈马	3 柬埔寨
4 布基纳法索	4 塞浦路斯	4 巴巴多斯	4 中国
5 布隆迪	5 吉布提	5 伯利兹	5 库克群岛
6 喀麦隆	6 埃及	6 玻利维亚	6 斐济
7 佛得角	7 伊朗伊斯兰共和国	7 巴西	7 印度
8 中非共和国	8 伊拉克	8 智利	8 印度尼西亚
9 乍得	9 约旦	9 哥伦比亚	9 朝鲜民主主义人民共和国
10 科摩罗	10 科威特	10 哥斯达黎加	10 大韩民国
11 刚果	11 黎巴嫩	11 古巴	11 老挝
12 科特迪瓦	12 利比亚	12 多米尼加	12 马来西亚
13 赤道几内亚	13 摩洛哥	13 多米尼加共和国	13 马尔代夫
14 埃塞俄比亚	14 阿曼	14 厄瓜多尔	14 蒙古
15 加蓬	15 卡塔尔	15 萨尔瓦多	15 缅甸
16 冈比亚	16 沙特阿拉伯王国	16 格林纳达	16 尼泊尔
17 加纳	17 叙利亚	17 危地马拉	17 巴基斯坦
18 几内亚	18 突尼斯	18 圭亚那	18 巴布亚新几内亚
19 几内亚比绍	19 土耳其	19 海地	19 菲律宾
20 肯尼亚	20 阿拉伯联合酋长国	20 洪都拉斯	20 萨摩亚
21 莱索托	21 也门	21 牙买加	21 所罗门群岛
22 利比里亚		22 墨西哥	22 斯里兰卡
23 马达加斯加		23 尼加拉瓜	23 泰国
24 马拉维		24 巴拿马	24 汤加
25 马里		25 巴拉圭	25 瓦努阿图
26 毛里塔尼亚		26 秘鲁	26 越南
27 毛里求斯		27 圣基茨和尼维斯	
28 莫桑比克		28 圣卢西亚	
29 纳米比亚		29 圣文森特和格林纳丁斯	
30 尼日尔		30 苏里南	
31 尼日利亚		31 特立尼达和多巴哥	
32 卢旺达		32 乌拉圭	
33 圣多美和普林西比		33 委内瑞拉	
34 塞内加尔			
35 塞舌尔			
36 塞拉利昂			
37 索马里			
38 苏丹			
39 斯威士兰			
40 坦桑尼亚			
41 多哥			
42 乌干达			
43 扎伊尔			
44 赞比亚			
45 津巴布韦			