

大会

联合国粮食及农业组织 罗马

C 91/22

1991年8月

第二十六届会议

1991年11月9—28日 罗马

人民参与乡村发展的行动计划

I 引言

1 在过去20年期间，许多国家的政府、发展机构和非政府组织已承认传统发展战略所特有的“自上而下”的方式基本上不能使乡村穷人受益。由于为资金匮乏、贸易条件恶化和外债偿还额增加所迫，许多国家政府正在寻求其他发展方式。为此，人民参与作为促进乡村发展的机制具有头等重要意义。

2 人民参与意味着乡村人民，特别是构成乡村居民主体的从前被排除在发展活动之外的处境不利的阶层，积极参加发展活动。1979年的世界农村改革和乡村发展会议确认：“人民参加管理他们自己生活的机构和系统是一种基本人权，也是使政权造福于处境不利阶层和促进社会经济发展所必需的”。粮农组织的经验已经表明：通过人民参与计划和活动可以动员当地的知识资源来促进自力更生的发展，并且可以在活动中减少政府提供发展援助的费用。人民参与也被确认是农业持续发展战略的必要成分，因为乡村环境的保护只能通过当地居民的积极合作才能得到保护。

3 人民参与应当被看作是一项积极的活动，在这项活动中人民可以根据自己的思维和反思考而采取主动行动，而且他们可以有效地影响这种活动。因此人民参与不仅仅是执行政府项目的另一种手段。这种发展方式承认必须使乡村居民中处境不利的阶层参加设计和执行有关他们自己福利的政策。虽然在许多国家里参与方式在促进当地一级的自助活动方面获得了成功，但也可以而且应当在设计、执行和评价大规模项目中实施这个方式。

4 自世界农村改革和乡村发展会议召开以来，人民参加发展活动的问题已经得到了许多国家政府、捐助机构和国际组织愈来愈大的重视。1979年召开的世界农村改革和乡村发展会议通过了一个原则宣言和行动纲领，鼓励和指导一些参与粮农组织计划的活动，如通过促进自助组织的人民参与农业和乡村发展计划，关于处境不利的乡村妇女的村社行动，地方村社林业发展计划，森林、树木和居民计划，和小规模作业和手工作业渔民计划。农业委员会第九届会议所批准的《粮农组织中、长期粮食和农业前景》^{1/}和理事会第九十八届会议所赞同的《粮食和农业部门的长期战略》^{2/}都承认：乡村发展，特别是乡村贫困现象的减少“只有通过乡村人民自己自愿和积极的参与才能实现”。长期战略强调，“政策必须鼓励发展人民参与的各种形式来克服结构性障碍和其他障碍”。行政协调委员会乡村发展特设工作组（其中粮农组织是领头机构）在1981年建立了人民参与小组。其主要成就包括鼓励和协助各机构提高工作人员对有关人民参与问题的认识和发表关于人民参加乡村发展方式的几个研究报告。人民参与的重要性，开发计划署还在其《1990年人力资源开发报告》中予以强调，该报告着重指出，参与方式（包括非政府组织的参与）对任何成功的人力资源开发战略都是非常重要的。

人民参与人民组织和非政府发展组织

5 人民参与和人民组织间存在密切的概念和活动方面的联系。乡村人民积极参与只有通过当地村社和以成员为基础的自助组织才能实现，这些组织的主要目标是实现其成员的社会或经济目标。人民组织是自愿性、自治性和民主管理的机构，包括传统的村社委员会、非正式团体、合作社、乡村劳动者组织和农会、妇女协会等。一些当地人民组织可以建立省级、国家级或国际级的更高一级的联合会，以便加强它们的自助能力和讨价还价的能力，并促进当地一级人民参与发展活动。然而，绝大部分乡村居民仍未组成团体，因而仍未从这类团体的活动中获益。

6 通过旨在改善乡村人民，特别是改善贫困阶层社会和经济状况的非政府发展组织的工作可以提高人民群众有组织的参与程度。一些非政府发展组织是采用成员制，对建立起它们这些组织的当地协会负责，但大部分组织不是这样。它们向基层团体提供的支持采用各种形式：培训、技术支持、研究、援助制订项目、交流信息和经验。

1/ COAG/87/4

2/ CL 98/13

7 当结构调整迫使政府削减国家服务之时，非政府组织旨在提高人民组织自力程度的参与方式则愈来愈适宜了。它们帮助人民组织建立实质性的提高认识和主动性的论坛，在此基础上它们可以有意义地参与规划和执行政府促进的发展计划。

8 在过去几年里多数政府的和多边的发展合作机构已作出了认真的努力来加强与非政府部门的合作，主要是认识到非政府组织经验的作用和它接触基层的重要性。粮农组织在30多年前就建立了一个非政府组织计划，即免于饥饿运动/开发行动。早在1971年，促进人民参与发展活动就是与粮农组织有关的非政府组织在免于饥饿运动/开发行动第五届会议上讨论的主要主题之一。在这些年期间，该机构与南方非政府组织和非政府组织网络及支持它们行动的一项计划建立了不间断的工作关系。同时，粮农组织多数技术司和驻国家代表处均与和它们工作范围有关的非政府组织开始了合作关系。世界粮食日的确立已给粮农组织另一个促进采取这样行动的手段。

II 行动计划的背景和战略

9 在1989年农委会^{3/}和理事会^{4/}根据有关成员国政府和设在罗马的非政府国际组织的要求，审议了人民参与的问题及其对粮农组织乡村发展活动的含义。它们建议应将人民参与发展活动的概念列入粮农组织的所有发展政策和计划，它们还建议由粮农组织组织制订一个人民参与行动计划，以供粮农组织理事会和大会在适当时候进行讨论。因此，一份关于人民参与的行动计划提交给了粮农组织第九十九届会议，会议基本同意计划的目标和行动领域。理事会认为总的来说，行动计划是今后工作的一个适宜框架，并为有关的政府促进人民参与提供了有用的指导方针。理事会强调，行动计划应当充分承认和尊重成员国政府的主权。会上有一种意见认为，行动计划应该进一步地详细制订，并变成具体的活动。理事会同意应当根据理事会在讨论中提出的意见修改行动计划，并提交第二十六届大会审议和通过。因此提交以下经修改的人民参与的行动计划，以供审议。

10 该计划的总目标保证人民积极参与实现乡村持续发展。虽然普遍承认与社会、经济/财政和技术有关的其他因素在实现上述目标中的确发挥着重要作用，但是乡村人民，包括处境不利的阶层，通过他们自己选择的自愿、自立组织来积极参与，也同样重要。没有这种参与，乡村发展活动不可能持续长久，乡村不平等现象也不可能得以纠正。

3/ 在1989年5月召开的农委会第十届会议。

4/ 在1989年6月召开的粮农组织理事会第九十五届会议。

11 应当承认，制定和执行群众性发展政策和方法的决策权和责任在于各成员国政府。因此，人民参与的行动计划的后续政策和计划必须充分承认和尊重成员国政府的主权。

12 然而，如能满足以下条件，便可使促进人民参与乡村发展活动得以实施：

- (a) 公众要普遍认识采用参与方法来促进乡村发展的益处，在此领域采取行动的政府和其他发展机构中的关键决策者要作出承诺；
- (b) 国家现有的法律和政策环境要有利于乡村人民，特别是处境不利阶层的集体自助参与行动；
- (c) 乡村人民组织的自我管理要足以维持这些行动。

13 向成员国政府提供的旨在促进公共管理决定权力下放的政策咨询和技术援助，在为人们参与创造更有利的法律和政策条件方面是极为重要的。同样重要的是要制订新的更灵活的人民参与的行政和业务程序及方法，以便于执行参与乡村发展行动和支持当地组织。而且要提高公众对人民参与乡村发展方式的认识和理解，就必须设计和执行新的手段和机制，来监测和评价人民参与活动和促进人民组织、有关国家政府、非政府组织和其他发展机构间在人民参与问题方面的对话。

14 为了通过人民参与实现公平分配和乡村持续发展的目标，本计划建议应在下述7个方面采取行动：

- (a) 促进提高公众对人民和人民组织参与农业和乡村发展活动的作用的认识；
- (b) 创造有利于人民参与的法律和政策框架；
- (c) 加强地方和国家两级乡村人民组织的内部能力；
- (d) 下放政府决策权；
- (e) 促进政府、发展机构和人民组织间加强对话和技术合作；
- (f) 采用能促进人民更广泛参与的适当的业务程序和方法；
- (g) 监测和评价人民参与活动。

15 在以上各领域中所提出的行动概述在以下章节中。每一节开始概要介绍中心问题，然后提出供成员国政府和粮农组织审议的具体建议。

III 行动领域

(a) 促进提高公众对人民参与和人民组织在农业和乡村发展中的作用的认

问题

16 实现乡村持续发展和环境保护，需要具体生态区内的大批，有时是不同阶层，居民的合作。可以通过各阶层的乡村居民的自愿合作行动和参与来加强合作。

17 充分承认人民参与动员村社促进农业和乡村持续发展的内在优越性，是必不可少的第一步。许多关键决策者都需要了解和相信加强居民参与发展计划和项目活动所产生的内在益处。

行动建议

18 有关国家政府：

- (i) 提高政府官员对采用参与方式以使乡村居民受益的认识。
- (ii) 制定政府的明确政策和条例，促进培训政府官员来了解人民参与发展活动的原则、做法和益处。
- (iii) 采用交流的方法和材料，由政府工作人员和人民组织用来促进人民参与活动 and 共享知识和技能。
- (iv) 为使各阶层的乡村人民受益，利用各种组织模式，如非正式小型团体、传统的村社协会、合作社、工会等。
- (v) 动员村社利用参与方式，通过现有的或新建的乡村人民组织来实现乡村持续发展的目标。
- (vi) 确保动员活动的重点是满足村社的需要，并为参与者带来实际利益。

19 粮农组织：

- (i) 对参与方式和人民组织在动员村社为促进农业和乡村持续发展和环境保护方面的效果进行专题研究。

- (ii) 协助有关国家政府检验各个不同的组织方法在动员村社、满足村社明确的需要和为参与者带来实际利益方面的效果。
- (iii) 向成员国政府、非政府组织、其他人民组织和一般公众收集和传播关于人民参与活动、所采用的方式和执行情况及收益的情况材料。
- (iv) 编写关于人民参与乡村发展项目的设计、监测和评价的培训情况材料，以提高粮农组织有关技术人员对人民参与问题的认识和协助将人民参与成分列入粮农组织的计划和项目之中。
- (v) 协助有关国家政府发展新的培训方式，以使政府和发展机构的关键决策者认识更多采用参与方法促进乡村发展的优点和价值。
- (vi) 通过世界粮食日网络，动员有关国家政府和非政府组织来培养一种对人民参与的积极态度。

(b) 创造有利于人民参与的法律和政策条件

问题：

20 法律和行政环境应鼓励乡村人民自由结社，从而使他们能参与发展活动。对个人自行组成自助性群众组织来寻求其经济利益和取得土地、投入、市场和服务机会的权力的限制，也对人民参与构成了严重的障碍。

21 同样，许多国家的国家经济政策，特别是影响到农用投入物的定价和供销及农产品的定价和销售、贷款服务、税收分摊的那些政策，不应妨碍或不利于乡村储蓄和投资活动。有一些法律承认乡村居民建立为自己需要服务的新的自治经济组织的权利，或者给予当地政府开支当地创造的税收的权利，因而这些法律可促进当地采取行动来支持人民参与发展活动。

22 妇女在社会经济生活和农业、非农业活动中所起的重要作用在乡村发展规划和计划执行中还没有得到适当的承认。因此建立在经济增长加公平分配和人民参与基础上的乡村发展将需要妇女的充分参与，包括促进她们享有利用自然资源和服务的平等机会，平等的继承权，和发展及运用自己技能的平等机会。

行动建议：

23 有关国家政府：

- (i) 制定有利于人民参与的明确的政府政策和条例，并鼓励建立人民组织。为达到这个目标，要创造一个法律环境，为乡村人民自由加入自己选择的组织奠定基础。
- (ii) 采用和实施促进乡村人民，特别是乡村穷人享有获得资源和服务的更公平的机会的政策和法律及结构改革（如土地改革、租佃法、用水权等）。
- (iii) 制定和修改法律以确保妇女和其他贫困者在人民组织中享有平等权利和完全的成员资格。
- (iv) 改革，或必要时，设立地方政府机构以促进乡村人民通过自己选择的组织进行民主参与。

24 粮农组织：

- (i) 鼓励和协助有关国家政府创造一个法律环境，使乡村居民自由参加自己选择的组织。
- (ii) 促进采用和执行促进乡村人民，特别是乡村穷人，享有获得资源的更公平的机会的政策和法律及结构改革（如土地改革、租佃法改革、用水权等）。
- (iii) 协助有关国家政府设计、执行和评价可促进乡村居民，特别是妇女和处境不利阶层，获得资源、投入物和服务的更公平的机会的政策。
- (iv) 协助有关国家政府设计和执行可鼓励乡村居民更多参加储蓄和投资及国内市场活动的改进定价、贷款和税收/财政的政策及鼓励措施。

(c) 加强地方和国家两级乡村人民组织的内部能力

问题

25 发达国家和发展中国家的经验表明，积极开展活动的人民组织是人民参与乡村发展的方式取得成功的基本条件。因此政府努力的重点必须放在促进和加强自立的乡村组织的发展上，以便它们能够作为政府向乡村居民提供发展服务的途径，并能有效地参与发展活动的设计、执行和监测/评价。

26 为了促进自愿性的乡村人民组织谋求其成员的利益，可能需要重新确定乡村发展政策的方向。人民组织缺乏训练有素的主管人和当地领导人，这直接影响到它们实现自给目标的能力，而且经常还造成资金、信心和动力的丧失。

行动建议：

27 有关国家政府

- (i) 实行促进将政府控制和资助的人民组织，特别是合作社转变为自立的、成员控制的和财政自主的组织政策。
- (ii) 促进采用“自下而上”的方式来建立乡村组织，即通过组成非正式团体来作为政府现行努力的一种补充方式。
- (iii) 加强培训人民组织领导人、主管人和成员的计划，以便加强管理能力和技术能力。
- (iv) 建立能加强人民组织自立能力的自我控制机制、审计服务和筹资模式。
- (v) 鼓励筹集当地成员的资源（成员储蓄、股本、劳动捐助等）来资助人民组织的活动和发展。
- (vi) 将外部向人民组织提供的经费限制在必要的最低数额和共同商定的时限上，以确保它不会破坏组织的独立性和自立状况。

28 粮农组织：

- (i) 对有关国家政府提供设计和执行长期战略的咨询，以促进将政府控制和资助的人民组织（特别是合作社）逐步转变为自立的，有由成员控制和资助的组织。
- (ii) 鼓励有关国家政府采用优先重视协助当地人民组织实现财政自立，尽量少用赠与和补贴的资助方式。
- (iii) 协助有关国家政府制订更有效的方式，通过增加成员储蓄、分摊捐款和积累营业利润盈余来加强当地人民组织内部财力基础。
- (iv) 协助有关国家政府通过对培训者的特别培训计划，来加强乡村人民组织领导及成员的自我管理和自助能力。
- (v) 协助有关国家政府来发展合适的会计、业务管理和财政自给方法，以加强乡村人民组织的自助能力。

(d) 下放政府决策权

问题：

29 下放公共管理和政府决策权，可以鼓励地方积极性和地方参与。如果发展活动能考虑预期受益人的意见和所表示的需要，乡村人民则更有可能支持发展活动。促进人民参与在很大程度上取决于向当地一级下放的决策权的程度，其中包括创收和开支权。

30 有效地把决策权下放到地方各级还需要有促进各国政府、各发展机构和地方人民组织之间加强对话和合作的适当机制或者还需要建立这种机制。在具备了这种机制的地区，权力下放工作会更加有效。

行动建议：

31 有关国家政府：

- (i) 改革行政管理和预算程序，以便有利于政府把决策、税收收取和开支权及责任下放给地方各级。
- (ii) 建立由人民组织、非政府组织和政府代表参加的地方协商、咨询和规划机构来帮助政府下放决策权。
- (iii) 制定新的财务、地方监督和控制机制以便有利于权力下放后的决策工作。

32 粮农组织：

- (i) 帮助成员国政府在国家政策范围内的决策权下放工作以便促使农村人民更多地参与制定、实施和评价与它们有关的农村发展计划和项目。
- (ii) 分析不同形式的权力下放对政治、经济和财政的影响以便帮助有关国家政府制定旨在把更多的决策、税收收取和开支权下放到地方各级的战略。
- (iii) 在制定措施使农村人民，尤其是妇女和其他处境不利的阶层，更多地参与乡村发展规划工作方面向有关国家政府提供咨询。

(e) 促进有关各国政府、发展机构和人民组织之间加强对话和技术合作

问题：

33 在许多发展中国家，政府、发展机构和非政府组织往往以不同的方式参与促进及支持代表农村穷人利益的村社团体和人民组织的工作。促进各方交流信息和进行对话可有助于地方一级参与发展活动。许多发展中国家政府正在通过鼓励加强与非政府组织的对话来寻求解决这个问题的办法。

34 在粮农组织、世界银行和联合国开发计划署的帮助下，一些发展中国家的非政府组织最近成立了联合组织或联盟等合作机构，使国际和国家自愿专业发展机构、提供捐助的非政府组织和人民组织联合起来。这些联合组织或非政府组织网络已经成为在国家一级进行信息交流和培训人民组织的领导人的重要支持机构以及在乡村发展政策问题方面促进与政府和捐助机构进行对话和合作的重要支持机构。

行动建议：

35 有关国家政府：

- (i) 在有关农业、农村改革和乡村发展的部门之内或之间在国家和地方两级建立多部门机构、协调或咨询机构等，以有利于在政策、计划和项目方面与非政府组织和人民组织开展对话和合作，以便促进群众参加发展工作。
- (ii) 为建立代表乡村人民组织并为人民组织服务的非政府组织的联合组织在法律、行政管理和技术方面提供方便。
- (iii) 使人民组织的代表能够参加在国家和地方两级开展的有关信息交流、政策对话和制定并实施人民群众参加的乡村发展项目方面的培训活动。

36 粮农组织：

- (i) 帮助成员国政府在国家和地方两级建立多部门机构，以有利于政府、非政府组织和人民组织之间在促进人民群众参加的乡村发展计划和项目方面进行信息交流、对话和合作。

- (ii) 促进发展中国家非政府组织和人民组织建立和（或）加强联合组织或联盟，作为与有关政府和发展机构在人民群众参与乡村发展活动方面进行信息交流和政策对话的论坛。
- (iii) 鼓励作出机构方面的安排来促进国际非政府捐助组织和参与支持地方发展和人民参加发展活动的国家非政府组织之间开展更密切的对话。
- (iv) 确定适当的方式来促进与非政府组织在人民参与和乡村发展方面进行更密切的对话和技术合作。
- (v) 鼓励地方组织的代表与政府官员一起参加有关乡村发展政策、程序、计划和项目的研讨会、专家会议、磋商会和讨论会。

(f) 采用适当的工作程序和方法

问题：

37 有效地促进人民的参与需要制定适当的工作方法和权力下放机构，以便使农村人民更加广泛地参与制定、设计、执行和评价乡村发展政策、计划和项目活动。而且关于人民参与发展活动和关于教育及培训促进人民参与发展活动的人员或受益人员本身方面的研究，需要考虑到地方需要、有关农村人民的技术水平和经验。

行动建议：

38 有关国家政府：

- (i) 在地方各级制定适当的行政管理程序及进行适当的财务安排，以便促进成立乡村人民非正式和正式团体并加强这种团体的活动及其参加发展的活动。
- (ii) 采用有更多人民群众参加的方法，以便使农村人民在确定其研究和技术援助需要、制定研究和培训方法以及监测进展情况和评价结果方面能够发挥更加积极的作用。

39 粮农组织：

- (i) 制定有利于人民组织参加商品发展活动的工作程序和措施，包括为它们执行项目的某些工作作出安排。
- (ii) 帮助有关国家政府建立机构，以便有利于与非政府组织和农民在制定人民群众参加的农业和乡村发展的研究、教育、培训和推广方法方面进行合作。
- (iii) 制定项目设计指导方针，以便鼓励尽可能把人民的参加和人民的组织建设目标纳入粮农组织的有关项目活动。
- (iv) 鼓励人民群众参加执行人民群众参与制订的乡村发展计划和项目的所有粮农组织技术单位之间开展更密切的技术合作和信息交流。

(g) 对人民参与发展活动的监测和评价

问题：

40 缺少人民参与方面的可靠信息给国家一级和国际一级乡村发展政策制定人员和规划人员带来了较大的问题，并往往导致错误地估计乡村人民及其组织的发展需要以及不能较好地利用专门用于农业的资源。这些不利情况还使政府、发展机构和人民组织本身很难确切地估计在提高乡村人民参与水平方面和人民组织的活动方面所取得的进步。

行动建议：

41 有关国家政府：

- (i) 建立适当机构来系统和经常地收集、处理和散发有关人民参与发展活动和人民组织的资料，以便帮助制定政策和作出决定。
- (ii) 建立群众性的监测和评价制度来评估人民参与乡村和农业发展工作的进展情况。
- (iii) 定期评估加强人民参与的政策全面影响，以便确定是否需要进一步改进来保证取得进步。

42 粮农组织：

- (i) 帮助有关国家政府收集、处理和散发有关人民参与发展活动方面的资料，采用适合于不同类型人民组织的具体情况的指标。
- (ii) 帮助有关国家政府对政府和人民组织的工作人员进行收集数据和建立群众性监测和评价制度方面的培训。
- (iii) 帮助有关国家政府拟写调查人民参与乡村和农业发展活动的趋势的专题研究报告。
- (iv) 在成员国政府的帮助下继续监测乡村发展和人民参与的进展情况作为其世界农村改革及乡村发展会议定期报告的一部分，采用为此目的制定的社会经济指标。

IV 行动计划的实施

(a) 一般情况

43 必须承认人民积极参与发展进程的目标只有通过长期的、始终如一的、全力以赴的努力才能实现。实施行动计划既需要有长期政策也需要有充分的资金。在为人民的参与打下牢固的基础时，工作程序与建立民主自愿的人民组织都非常重要。促进人民参加的进程是复杂的。这个进程往往需要进行根本的社会经济变革，这需要有长期的政策和资金承诺来实现促进人民参与的目标，以便改善乡村人民经济和社会条件，尤其是改善穷人的经济和社会条件。

44 对于持续的人民参与工作进程中所需要的资金千万不要估计不足；对于以人民为中心的公平而持续的发展进程所产生的长期利益也不应当估计不足。很明显，主要是由各成员国负责实施行动计划中所倡导的政策、计划和活动。实施行动计划最重要的第一步是，每个国家根据自己的具体情况和能力在行动计划的七个方面所提出的计划范围内确定明确的目标及实现目标的时限。确定这些目标还将涉及到对所需资金进行估计的问题。粮农组织和其它有关机构（包括双边机构）需作好准备向有关国家在这方面提供技术和财政支持。

(b) 粮农组织在支持行动计划方面的作用

45 粮农组织能够并且也需要在实施行动计划方面发挥重要作用。根据有关国家的要求向其提供进行这项任务的技术和财政支持。行动计划把粮农组织当作一种起到促进和宣传作用的机构来鼓励和帮助成员国政府和人民组织促进群众性活动。在这方面，粮农组织可以通过其正

常计划和实地计划来提供帮助，采用传统的发展干预手段，即资料收集、分析和散发，培训、机构建设，促进对话、经验交流，以及政策咨询。

46 为粮农组织所设想行动计划的七个方面的活动将为粮农组织支持群众性活动的技术计划提供一个总的框架。虽然不可能提供有关支持人民参与的所有当前粮农组织的计划的信息，但选择最有关联的计划将会表明为粮农组织促进这一方针正在进行或计划进行的活动的广泛范围。

47 分项计划2.1.5.3：乡村机构和就业，主要和直接涉及与乡村机构建设和通过合作社和非正式团体加强小农协会有关的政策、研究和培训。这一分项计划项下的活动向小农发展计划/人民参与计划提供技术支持，其目的在于将人民参与原则纳入大型的项目和计划。在这分项计划项下粮农组织根据十多年的小农发展计划/人民参与计划的实地经验最近出版了一本题为《参加和做法》的手册，该手册提供了促进和执行人民参与实地项目的有用的指导方针。计划在1992—93两年度中为促进提高公众对人民参与的认识（行动领域A）的今后行动包括编写关于在农业、乡村发展、林业和渔业部门中人民参与活动的效用的国别专题研究。还建议对人民参与项目作出更深入的长期的影响评估，着重说明人民参与的好处，例如当前在莱索托和泰国正在进行的那些评估。

48 在分项计划2.1.5.3项下所计划的旨在为人民参与创造有利的法律和政策条件（行动领域B）的今后行动涉及在重新起草成员国关于合作社和其它人民组织的立法方面向其提供援助。已向埃塞俄比亚和格林纳达提供了这类援助，伊朗也表示对这种援助有兴趣。

49 关于加强当地和国家两级的乡村人民组织的内部能力（行动领域C），粮农组织有一项计划就设计和执行将政府创建的合作社逐步改变为自立的、成员控制和成员资助的组织的长期战略向成员国政府提供咨询。当前正向埃塞俄比亚、布基纳法索和蒙古提供这类援助。而且，当前正在就对全世界的合作社运动的现状对25个国别研究作详细的分析，该分析将加强就今后改组合作社向成员国政府提供政策咨询的基础。为了加强乡村人民组织的自助和自我管理能力，已经编写了一本《农业合作社簿记和会计指南》。

50 关于促进政府决策权的下放（行动领域D），粮农组织在计划成分2.1.8.5.03：规划和分析工作的权力下放项下将协助成员国为在当地一级工作的政府官员和农民协会的成员实施国家在职培训计划。特别是将向当地规划人员提供援助，通过直接帮助和培训提高供其利用分析工具和方法的规划能力，目的是加强当地规划机构，制定财政资源分配程序、加强私营商业和人民群众参与发展工作。拟议在下一个两年度内在埃塞俄比亚、加纳、乌干达、赞比亚、卢旺达、塞内加尔和墨西哥进行国别研究。此外，将根据在编写出版物《乡村地区发展规划：经济分析的原则、方式和工具》方面所开创的工作来准备专题研究和方法材料。

51 分项计划2.1.5.3: 乡村机构和就业项下的另一个重要领域是促进有关国家政府、发展机构和乡村组织之间加强对话和技术合作(行动领域E)。为达到这一目的,粮农组织帮助组织了由有关国家政府、非政府组织和捐助国的代表参加的国家三方磋商会。粮农组织已在菲律宾举行了这样的三方磋商会,并计划在牙买加也举行这样的三方磋商会。粮农组织愿意对成员国政府关于组织这类磋商会的要求作出反应。粮农组织还协助发展中国家的非政府组织和人民组织来建立和(或)加强区域和国家联合组织或联盟(网络),作为信息交流和政策对话的论坛。例子之一是粮农组织协助建立了亚洲非政府组织联盟(亚洲农村改革及乡村发展联盟)。

52 分项计划1.4.1.2: 非政府组织项下的活动也与行动领域E有关。这个分项计划的目的是发展与各种非政府组织的更密切关系和促进与它们在粮农组织计划的重点领域中进行合作。在这方面免于饥饿运动/开发行动加强拉丁美洲和非洲区域的区域非政府网络的主动行动值得注意。在1992/93两年度中免于饥饿运动/开发行动将建立关于以粮农组织任务有关的非政府组织的综合数据库,对非政府组织在乡村持续发展方面的经验进行系统的评估,在其现有活动的基础上促进起催化作用的粮农组织/非政府组织的实地项目的实施,这些项目可以作为产生解决发展问题的人民参与方式的备选方案的实验室。

53 关于采用适当的工作程序和方法(行动领域F),粮农组织已经制定了一些程序以促进在执行粮农组织的人民参加项目中向国家执行机构(包括非政府组织)授予更多的权力和责任。制定适当的工作程序和方法的今后行动将包括编写实地设计和试用的关于诸如集体企业管理、筹集成员投资资金和组织及发展团体等专题方面的人民参加培训材料,供地方各级使用。

54 粮农组织将继续监测和评价人民参与活动(行动领域G),作为其定期的世界农村改革和乡村发展会议后续情况报告的内容。为了便于这种监测活动,建议收集关于成员参加乡村合作社和其它组织的更详细的情况。粮农组织还将继续积极参加关于人民参加和关于监测和评价行政协调委员会乡村发展特设工作组的专家小组,最近这些专家小组召开了一次联席会议讨论人民参加监测和评价的工作。会议认为粮农组织将贡献其经验来编写专家小组普遍使用的出版物《设计和使用的乡村发展项目和计划的监测和评价工作的指导原则》的修改版本。

55 人民参加成分包括在许多其它活动之中,例如发展持续农作制、灌溉管理、土壤保持、综合奶业发展、林业推广和公共教育及公有森林开发和渔民组织等活动中。

56 人民参加的原则已在粮农组织的许多实地活动中实施。粮农组织在1991年初执行着145项人民参加的乡村发展项目,价值大约为3.45亿美元,还有40多个这类项目正在筹备之中。人民参加程度较高的粮农组织大型实地项目的一个范例是区域综合虫害治理项目。这一项目采用以团体为基础和人民参加的方针,已培训的40多万农民可诊断各种症状,分析其农业生态系统和决定如何行动而不是消极地等待推广咨询。农民现在已能以一种有利于环境和经济上可行的办法处理其作物,因减少农药使用量每年可节约1000万美元以上。

57 人民参加还是热带林业行动计划的一个关键成分。热带林业行动计划的指导方针强调，各国政府和援助机构必须加强人民参加的林业机构和促进当地人民和非政府组织参加热带林业行动计划的活动的活动。所提出的将与粮农组织其它倡议，（例如“森林、树木和人”）进行协调的活动包括：对积极参加林业和乡村发展工作的组织进行国家级的调查；评估每个组织促进公众有效参加热带林业行动计划的潜力；为该国选定适当的公众参加机构；把热带林业行动计划的文件翻译成当地文字；通过，例如，培训负责人民参加林业的工作人员来加强一些当地组织；使用当地非政府组织的合格代表作为热带林业行动计划的顾问。

58 粮农组织渔业部的政策是按1984年粮农组织世界渔业会议所通过的渔业管理和发展战略而制定的。该战略和有关的行动纲领特别强调渔民积极参加规划和执行发展和管理计划。在正常计划和实地计划项下执行了各种活动来加强与非政府组织的合作和促进渔民组织更充分地参加发展和管理工作；例子包括有孟加拉湾计划所执行的贷款和妇女推广服务及西非手工渔业综合发展项目所进行的改进鱼品销售和社会服务的计划。鉴于许多近海渔业资源已严重捕捞过度，渔民充分参加渔业管理是必要的。在这方面1991年已批准一项信托基金项目来研究和促进亚洲以村社为基础的渔业管理系统的概念。人民参加渔业和沿海资源管理还将是孟加拉湾计划下一阶段和将于1992年开始的开发计划署关于沿海渔业综合管理区域间计划的重要成分。

59 宣传也是人民参与发展计划的必要成分。粮农组织在促进利用宣传方法和媒介来进行下列活动方面具有20多年的经验：在参与发展活动的所有行动者之间特别与乡村人民进行对话；使村社参加发展计划的规划、执行和监测工作；提供信息作为变革和革新的依据；促进分享知识和技能。发展支持宣传实地计划将继续利用宣传技术和媒介促进知识分享，通过对话来为乡村人民参加情况分析、发展规划、管理和决策打开门路。成功地利用宣传来加强人民参与活动的项目的范例是墨西哥为支持热带湿地（普罗德里斯）综合发展而建立的乡村宣传系统。利用宣传媒介和宣传方法来与当地村社就需要采取的发展行动达成一致认识以及计划和执行当地发展计划。但最为重要的是乡村宣传系统现已权利下放，转交给农民协会本身。宣传材料由农民制作，与农民共同制作和为农民制作。这一独特的经验可能成为其他发展中国家的模范。利用宣传来加强人民参加活动的另一个实地计划是“森林、树木和人”计划。一个宣传成分将利用传统的和低成本的宣传媒介来使人民参加村社林业计划的规划、执行和评价工作。将通过视听媒介、出版物和专题研究报告向有关国家政府和非政府组织提供这个区域间计划的成果。

60 投资中心一直在帮助将人民参与成分列入，为资助机构，特别是世界银行、国际农业发展基金会、非洲开发银行和亚洲开发银行所制定的项目。投资中心在最近的工作中越来越注意促进人民参与项目的设计工作以便确保在项目干预活动中预定受益对象所感到的需要能得到适当的处理。项目设计小组利用快速乡村评估方法集中力量研究使受益者和政府在关于项目设计和选定能确保在所影响的村社中公平分配收益的组织机构方面达成一致的看法的手段。

61 人民参加也是所提出的持续农业和乡村发展国际合作计划框架的一个重要成分，该框架将在粮农组织大会第二十六届会议上进行讨论。这一框架是根据登博斯宣言和持续农业和乡村发展的行动议程制定的，该框架在第二号计划“人民参加和人力资源开发”项下设想了4个重点目标，即：

- 制定乡村发展的权力下放政策；
- 同时调整机构结构；
- 发展乡村组织和与政府机构的相互活动；
- 为上述目的开发人力资源。

所有这些重点目标都完全符合行动计划的宗旨。

62 虽然人民参加乡村发展的方针将涉及粮农组织的许多技术单位，但监测行动计划的实施和定期报告的全面责任将属于人力资源、机构及农村改革司。在这项任务中，该司将得到国际乡村发展工作组的人民参加分组的协助。在实施计划中，粮农组织将与作为由粮农组织担任主席的行政协调委员会乡村发展特设工作组的成员的其它联合国机构密切合作。

63 因此，粮农组织在预算外资金的支持下一直向行动计划所涉及领域的各国政府计划提供技术援助。粮农组织技术援助的目标将是促进正式和非正式的人民组织作为促进人民参与活动的必要工具，其目标还包括在农业、渔业和林业领域较大的发展项目中列入促进人民参与的明确成分。

(c) 国际社会的作用

64 最后但并非最不重要的是，应当强调，虽然向希望促进人民参与发展工作的成员国介绍了行动计划所设想的活动，但是这些活动的执行还关键地取决于外部发展资金的提供情况。许多发展中国家非常有限并且日益减少的资源状况以及大量的外债可能会影响人民参与发展工作取得进展。在这方面，国际社会可以通过提供外部资金支持行动计划的实施工作而作出极其重大的贡献。在国际贸易、外债和资金流量方面作必要调整也会有利于产生实现行动计划目标的决心和承诺。

* * * * *

65 大会似宜审议上述关于人民参与发展工作的行动计划以便予以通过。