

2002年2月



粮农组织第二十六届亚洲及太平洋区域会议

2002年5月13日—17日，尼泊尔 加德满都

亚洲及太平洋区域农村穷人的 能力赋予

目 录

段 次

I. 引言	1 - 5
II. 粮食安全、减缓贫困和增长	6 - 16
III. 为何将重点置于农村贫困	17 - 28
IV. 赋予农村穷人能力	29 - 53
V. 未来的机遇、问题及挑战	54 - 65
VI. 结论	66 - 67

为了节约起见，本文件印数有限。谨请各位代表及观察员携带文件与会，
如无绝对必要，望勿索取。

I. 引言

1. 过去的三十年，亚洲及太平洋区域国家的农业和经济获得了空前的发展¹。在 1969—1999 年间，谷物产量翻了一番以上，约达十亿吨。虽然区域人口增加了 13 亿，食物供应由 1965/1966 年间的人均每日 2000 卡增加至 1999/2000 年间的人均每日 2600 卡以上。南亚和东亚的人均粮食消费分别增加 20% 和 43%，后者人均数量是世界上所有区域和亚区域最高的。东亚和东南亚的营养不足发生率从 1979/1981 年间的 29% 下降至 1996/1998 年间的 13%，南亚从 38% 下降至 23%。许多国家的农业增长为工业发展和农村经济上升奠定了牢固的基础。整个区域人均国内生产总值几乎增至三倍，而贫困率从 60% 左右下降至 30% 以下。
2. 尽管亚太区域经济增长令人难忘，迄今为止贫困问题依旧是该区域面临的主要挑战。所有发展中国家的近四分之三的贫困人口仍然是位于南亚和东南亚地区。只有东亚设法减少了营养不足的百分比和绝对人数。南亚的营养不足人数占世界的 37%，在 1995/1996 年间至 1997/1998 年间该地区的营养不足人数令人不安地增加了 1000 万以上。近些年来，贫困人口的下降速率也缓慢下来。
3. 亚洲财政和经济危机之后，贫困指标出现严重恶化。这严重地危及了整个区域的粮食安全，特别是易受害群体的粮食安全。业已证实，货币贬值和粮价上升对穷人极为不利。城市贫民深受物价上涨的危害，因为，他们在已经减少的收入中又花费了大部分在食物上。在农村地区，最贫困者是主要粮食的纯购买者，物价上涨也严重地影响了家庭的消费和福利。1999 年，在受经济危机严重影响的国家中，农村营养不足的人口数量预计将比 1995/1997 年记录数增加一倍。对贫困者营养状况所造成的不利影响尤其令人担忧，特别是孕妇、哺乳妇女、幼婴儿以及学前儿童的状况。
4. 虽然亚洲经济危机高峰时的严重性小于原先的估计，但危机却遗留下极为严重的社会后果。除了非正式的社会保险网络，农业吸收了离开城市的劳动力，这在一定程度上减轻了危机的不利衰弱影响。尽管许多地方的社会恢复缓慢而且整个经济的复苏也滞后，但这一危机却导致了对农业的重新认识。
5. 整个农业生产的增长速度下降，1996/2000 年间的年均增长率仅为 3.2%，与前 5 年的相比，其年均增长率为 4.6%。农业生产受到气候的制约也加剧了这一下降。农业产量增长略有下滑，1998 年为 2.1%，1999 年为 3.4%，2000 年约为 2.0%。2000

¹ 在本文，“农业”一词的定义包括畜牧业、渔业和林业。

年由于许多国家发生了自然灾害，谷物生产急剧下降。国际谷物价格下跌，减少了国内对的低品质谷物的采购导致了种植面积较大的压缩。此外，一些国家艾滋病病毒/艾滋病的蔓延可能破坏了农村穷人改善他们生计的能力。

II. 粮食安全、减缓贫困和增长

6. 1996 年，在罗马召开的世界粮食首脑会议上，180 多个国家共同承诺要为“所有人的粮食安全”采取一致行动。虽然在减少饥饿发生率上已经取得了一些进展，亚太区域国家仍然占发展中国家 7.8 亿饥饿人口的 64%。他们的每日基本膳食能量严重不足，从 100 卡至 400 卡不等。粮农组织 2001 年的粮食不安全状况报告展示了 20 世纪 90 年代在减少世界营养不足人口上出现令人担忧的缓慢现象，每年仅减少约 600 万人口，而原定目标是每年应减少 2000 万营养不足人口。减少饥饿发生率的缓慢速度不足以在 2015 年前将饥饿人口减少一半。

7. 世界各国首脑将马上在今年六月份再次聚集一堂，参加“世界粮食首脑会议：五年之后”会议，该会议是粮农组织成员国面对日趋明显的境况即如果不加大努力，世界首脑会议的原定目标将无法实现，因此呼吁召开此会议。根据全球近来可能出现的经济负面影响以及日趋恶化的饥饿状况，急需作出重大的承诺，以便加大努力奋力推进减少贫困和饥饿的进程。

8. 印度支那部分地区蕴藏着巨大的潜力，通过农业土地的开发，可以实现粮食安全和可持续地减缓贫困。尽管这些地区具有丰富地面水和地下水资源，但迄今仅有少量的耕地具有灌溉条件。在发展具成本效益、开发期短、小规模和农民自行管理的灌溉体系上，淤积平原具有极好的机遇。

9. 在这关键的时期，（持久的或）发展促成的粮食安全和（短期的或）资助导致或权利致使的粮食安全之间显然不同。发展促成的粮食安全必须通过人类能力的开发而实现，以满足粮食和其他基本必需品的之需要。广泛的经济发展将促进这种能力的发展。资助导致的粮食安全仅是注重社会的关注，而不是发展，这种粮食安全仅反映了社会对饥饿的厌恶和对其他尚未完全达到极度营养不足现象的厌恶。

10. 在公共部门介入加强粮食安全活动上，这种差异突出反映了短期利益和长期利益之间的潜在平衡。亚太发展中国家财力资源的不足，需要认真地考虑这种利弊权衡。做不到这一点，将会侵蚀公共行动计划的原定利益。过分地依赖于以资助为导向的方法可能会导致无意识动机（行为）效果包括求租行为，和（或）可能排挤公共投资，而这种投资对于产生生产力和发展的长期资源十分重要。不恰当和不很好地设计以资助为导向的或以权利为导向的方法通常还导致无意识受益者利益的极大损失、非可持续的行动和原本就有限资源的分散，这些资源本来可用于加强长期

粮食安全的牢实基础。

11. 亚太区域发展中经济的粮食不安全从根本上是贫困的问题，其在很大程度上反映了穷人拥有资产的低回报而造成的粮食权利的缺乏。因此，粮食不安全绝大多数还是那些农村的穷人。营养不足发生率和贫困发生率是紧密相关。1998 年世界上存在 5.33 亿或 44% 的贫困人口，相比之下，南亚的营养不足人口比例是最高的（有 2.94 亿），即占世界饥饿人口的 39% 以上。营养不足普遍存在的那些国家，其国家收入（按人均国民生产总值计算）总是最低的。在这一方面令人关注的是，营养不足比例超过 20% 的那些国家在过去十年中的人均收入几乎没有提高。

12. 贫困和粮食不安全是紧密相关的，从而构成了一个问题的两个方面。通过营养—健康—生产力的相关，粮食不安全导致了长期的贫困。在获得稳定粮食供应上的风险使得易受害家庭很容易就落入贫困陷阱。同样，营养状况的改善可提高健康和教育水平，从而有助于增加人类的能力，反之这也提高了家庭的收入。妇女健康的改善不仅有益于现在的家庭和社会，也有助于下一代提高生产力和减少贫困。

13. 随着人口对粮食供应的压力增大，粮食的获得可以成为影响人口过渡的手段之一。近几十年来，人口增长速度的下降预示着与贫困作斗争的良好前景。粮食安全状况的改善将促进发展中国家向低人口出生率过渡。例如，东亚的负担比率的下降或者经济活动人口比例的增加，均促进了总储蓄量的增长，总储蓄量增长是持续经济增长的必要条件。反过来，这终究又为减轻贫困产生了重要的可靠资源。

14. 明显的迹象表明：收入持续一段时间的迅速增长将减轻贫困并改善粮食安全和营养状况。首先，得自自有资产、生产要素以及来自公共和私有资源净收入转移的收入均将直接提高家庭长期的粮食安全性。其次，家庭用于消费品和服务上的费用是在变化中上升的，因此用于粮食和基本服务的费用也是在变化之中。经济增长为市场基础设施以及其它公共利益的提供创造了资源。这些设施有助于降低运输费用和消费者价格，从而能有效地提高特定的正常收入家庭的购买力。

15. 各国内部以及国际上的贫困对增长的反应显著不同，这可追溯到发展之前的不同条件，包括基础设施、人力资本以及平均收入和不平等水平。在贫困减缓对增长反应微弱的国家中，往往是采取有利于资本集约企业但不利于劳动密集型部门包括农业的内向政策。在土地及基础设施使用上存在高度不平等的情况也使得许多缺粮的孤立地区在经济上无法对其它地方的高度发展作出有利的反应。

16. 那些在相当长一段时间中保持快速持续发展的地区，贫困发生率状况总是得以改善，人类发展的其它指标也是如此。东亚的快速发展也伴随着绝对贫困的减少和收入分配的改善。该地区作为一整体，由于良好的物质基础设施和收入不平等的水

平相对较低，其反应强度高于整个发展中国家的平均水平。新兴的工业化经济国家在经济改革的进程中，当其极大地重视人力资本开发和基础设施建设并在一定程度重视国家治理从而使人们能广泛地参与发展，这就促进了其贫困对发展的反应。在其它的情况下，随着增长也会出现不平等的加大，但是在整个收入分配中，穷人对基本生活用品和服务支配的绝对改善大大弥补了不平等现象对穷人的不利。

III. 为何将重点置于农村贫困

17. 农业和农村发展是发展中国家减缓贫困和提高粮食安全之关键。实现这一发展的总体战略必须着重于粮食和农业生产并扩大非农业的农村就业机会。世界上农户家庭总数的四分之三是在亚太区域。其中绝大多数是处于边远地区的小农，该区域粮食多数是由他们生产的。同样，有四分之三的饥饿人口和穷人生活在农村地区，其中绝大多数是以农业和相关工业赖以为生。他们倾向于向大城市流动，以寻求较高的收入，并构成了城市地区饥饿人口的主体。

18. 近年来，日趋加剧的收入不平衡已经引起人们的日益关注。当地区间收入的显著差异反映了种族或社会群体之间的不平等时，这种差异就成为尤其敏感的问题。城乡之间日益加大的收入差距情况也是如此。此外，发展对减缓贫困和粮食安全的有益作用将会被不平等的收入分配所减弱。经验表明不平等性和随后的发展之间存在一定的相关。首先，财富和资源的过分集中将导致保护宗派利益政策的产生，阻碍社会其余部分的发展并无法实现全面和可持续地发展。严重的收入不平衡可能加剧社会的不满并增加社会的政治不稳定性，这反过来又会减少投资。由于投资是发展的主要动力，因此收入不平衡和发展呈反相关。

19. 另一论据与上述第一点毫不相关，其着重于缺乏信誉的市场是如何制约了金融在时际上的媒介作用并使易受害群体沦落贫困。当这种市场为农户在不稳定时期的基本需要或经济上急需而筹措资金上起到桥梁作用时，其常常会导致穷人抵押并失去其生产资本。缺乏信誉将阻碍穷人在人力资本的投资，也阻碍了在固定成本高昂的提高生产力技术上的投资。事实上，在经济危机期间，儿童退学就是贫困家庭普遍作出的反应。

20. 一些区域的农村发展经验十分有助于理解在农村减缓贫困的特征和方式上政策所起到的重要作用。例如，在 20 世纪 60 年代末以及整个 70 年代，菲律宾农业发展状况显著优于亚太区域其它的发展中国家。然而，在这一期间该国的失业和半失业现象持续增加。实际收入持续下降。贫困发生率高居不下，当时出现的高速农业发展并未对其发挥任何作用。

21. 在这一高速发展之前和发展期间，与大农场和农工企业相比，小农几乎没有得

到政府的重视和支持。而前者则从农业研究、投入和产出补贴以及基础设施建设上的公共投资获得了不相称的利益。公共费用严重地向城市倾斜。对外贸易限制的不利影响、低利率的政策以及公共机构所实施的贷款分配均对小农造成严重的打击。后来的分析表明，高速的农业发展未能转化为持续的经济发展并减缓贫困与上述境况有关。

22. 在绿色革命期间，如果当时条件能更有利于小农规模农业，那么贫困减缓的境况又会是如何？借助于改进的社会会计矩阵系统，对这一问题进行了精确地估算，上述矩阵系统是将生产与城乡家庭的收入一支出联系起来以揭示部门活动的宏观连环关系。分析结果支持了这样一个结论，即如果将政府的投资和补贴转到小农上，将提高他们的生产力和收入。贫困减缓和经济发展将显著大于原先的实际结果。更值得注意的结果是城乡其它家庭的收入也将更高。

23. 从 20 世纪 50 年代末到 90 年代初，印度多数农场增产的若干邦在减缓贫困上所取得的成就明显快于那些增产缓慢的邦。在基础设施和人力资本上的最初投资以及各邦在发展上费用支出的大小也揭示了印度各邦减缓贫困的相对成功或者失败的原因。特别是，初期较好的灌溉强度和较高的妇女教育程度以及较低的婴儿死亡率均有助于农村地区长期的消费增长和贫困减缓。

24. 印度的经验表明了农村经济增长量对于国家减缓贫困之重要性。近三十年来，农村经济增长是影响国家贫困减缓的重要因素。由于农业而导致的农村发展使城乡穷人从中受益。相反，城市发展却发现对城市地区具有不利的分配作用，城市的穷人无法从中受益。农村的穷人也无法从城市的发展中获得利益。

25. 在这一点上，迄今一直保持持续经济增长的中国的情况很有启发意义。自 20 世纪 70 年代末以来，其农业的增长一直是经济发展和快速的贫困减缓的主要动力。在研究上的投资和农村及制度改革（旨在减少政府对农村部门市场行为的限制并允许市场发展）的综合结果导致农业空前地发展，从 1978 年至 1984 年年均增长率达 7.7%，1984 年以后为 4.1%。与之相比，在农村改革之前的 1952 年至 1978 年期间平均增长率仅为 2.9%。在南方地区的改革初期，研究投资和体制改革尤其是家庭责任制的引入，估计为种植业所观察到的增长作出了巨大的贡献（大于 5 个百分点）。同一时期来自中国北方地区这一数据，约占小麦 7.6% 年增长率中的 3.8 个百分点。

26. 这一进程导致农村地区绝大多数农民增加了收入，刺激了农村地区一系列消费和投资支出的持续增长，并创造了非农业的农村就业机会。通过供需连环关系产生的增效作用促使了乡镇企业的崛起和发展，并促进了其它劳动密集型制造业的活跃，这又进一步地增加了农村非农的就业机会。收入的额外增长又导致了更多的消

费和投资支出。随着农村非农产业部门对农业发展产生了强大作用，政府政策切实地支持这一循环的持续发展，这导致了持续的市场改革和激励机制，改善了公共利益和服务的提供，并在农业和农村部门的利益相关者之间促进了符合激励机制的管理和制度的形成。

27. 上述经验生动地阐明了农村发展是减缓或消除贫困的有效战略。因此，将重点转移到构成亚太地区农业部门主体的农村穷人和小农之上，对于从根本上解决问题并将重点置于存在真正机遇的领域来说是至关重要的。

28. 亚太区域三十年来的农业发展，其中主要的内容是粮食尤其是谷物生产，有力地证实了发展和贫困减缓之间的密切相关。绝大多数的农村穷人是依赖农业来提供就业机会和获得收入，解放他们内在的潜力将加速减缓贫困的进程。尽管近来技术的进步，农业生产力依然低下。农村地区人类基本需求的满足—教育、引用水、卫生保健和卫生设施，还远远不及城市地区的情况。以可持续的方式实现消除贫困的扎实措施，应始之于赋予农村穷人具有解决农村突出问题的能力

IV. 赋予农村穷人能力

29. 能力赋予是使农村穷人融入经济增长和发展的主流之中。这是关系到公共政策和计划是如何确保他们能够获得生产资源例如土地、贷款、水资源、技术、信息和市场，并能获得农村非农就业和城市就业的机会。能力赋予是关系到通过劳动作为主要资本的农村穷人如何获得粮食安全的生活，从而能够活跃地参加与贫困的斗争并作出其贡献。以下将简要地讨论与能力赋予有关的一些特定因素，包括建立良好的环境、提供公共利益和服务。与所有的这些因素具有关系密切的均是错综复杂的问题，这些问题涉及到农村穷人和小农组织的作用以及建立分权的制度框架，这种框架可以使得这些群体能够发表自己关注点和兴趣，并参与政策制定和计划的过程。面对这一复杂问题，简短的本文既不能将亚太地区广泛的社会经济和政治环境中的各种各样的经验全部包括在内，也不可能从中得出清晰的教训。其关键是想弄清如何通过制度的改革来帮助农村的穷人？这些制度通常是在非贫困者的控制之下并为他们自己的利益而运转。

土地及水资源的获得

30. 土地分配是消除贫困计划的基本手段之一。小型农业为穷人提供了稳定的就业机会，其采用劳动密集方式并具有较高的生产力。通过完善贷款的获得方式和减轻营养不足，土地的公平分配将减少贫困并促进生产力发展。在这一点上，性别歧视和阻碍妇女获得土地以及农业投入和服务，应予以优先重视并采取迅速的行动。

31. 尽管始终存在着一些制约和困难，土地改革计划总是被视为亚太地区土地分配

有效的直接和间接手段。只要能有效地实施，其就能有助于迅速地减少贫困现象。受益者所获得的家庭收入要高于未实施这种计划的地区的那些家庭。

32. 近年来，土地所有权的分解被视为是新的贸易开放体系与土地过剩粮食和农业出口之间竞争的不利产物。有人建议应解除现有的土地最高限额以刺激农业的资本投资的增加。没有任何的实践经验可以支持这一建议。另一方面，亚太发展中地区诸多的证据表明小型农业所产生的生产力要大于大型农场的生产力。在整个国家的粮食、园艺作物和畜牧业生产中，小型农场所占的比例要大于其比例份额。解除土地的最高限额可能只会产生极大的社会退步效果，而不会提高效率。

33. 应认真研究日趋开放的租赁市场、对土地使用权转移限制的解除以及具有足够保护措施的再分配土地担保价值的恢复，并将其列入经济改革的日程之中。土地和土地使用权的可买卖性不仅导致农村穷人极度需要获得贷款，还有助于他们应付短期的经济打击以避免沦入贫困的陷阱，并使他们能够在农场、非农就业和城市就业之间灵活地决定如何分配家庭劳力。在一些转型经济国家中，考虑到部门之间的劳力转移是一个长期的进程，而且社会保障的覆盖面主要还是存在于正式的部门，因此，土地被视为易受害群体的有效安全网。

34. 与水资源有关的问题和争端是各种各样和复杂的。在地区、季节、性别和收入之间或者种族群体之间水资源的获得均是不平等的分配。城市家庭、工业及农业用水的需求竞争导致社会压力日趋增大。有时这种利益冲突甚至跨越国境。直接的和隐含的补贴扭曲了水资源的应用。尽管开发新水源的费用高昂，但用水效率仍然普遍低下。近年来，日益严重的水资源退化，例如地下水的开采和水污染，对粮食安全的构成更大的威胁，甚至已经趋于事实。

35. 为紧迫的水资源问题找出良好的解决办法并非易事。需要开展更多的分析工作，以便设计和实施特殊的政策和体制改革，从而促进有效和可持续的水资源利用并且不会危及易受害群体的粮食安全。迄今已有的证据表明，采取小规模的、私营部门牵头的、由农民管理的、具有成本效益的灌溉技术获得水资源例如浅井管和简便浅井抽水泵，是有利于穷人的农业发展的有效和重要手段之一。这样的技术对于单一农民来说更具灵活性，可以更多地参与决策并作出发挥更大的作用。

36. 水资源的获得有助于农业的发展、创造就业机会并提高自然资源的可持续性。灌溉可改善耕地的质量并加强农业生产的风险管理。作为扩大耕地的技术，使用灌溉可提高小农所依赖的少量土地资源的质量，并使得农户能更为密集地使用劳动力。研究确实发现灌溉耕地的多样性程度很高，尤其是在小型农场中。现有诸多的可用技术选择使得小农能够频繁地更换企业，以便应对市场的刺激作用，提高收入和就业机会。农业生产和其他收入来源的多样性也被发现是对付农村贫困的有效机

制。

可供小农使用的现代科学技术

37. 亚太区域人均可用耕地仅为全球平均数的六分之一，预计的人口增加约占世界的五分之三，本区域正面对着耕地、水资源和其它生产资源日趋减少并普遍退化的情况下，扩大粮食和农业产量的压力。然而，集约化又总是伴随着环境的恶化，例如表土侵蚀、盐渍化、土壤肥力的耗竭、地下水位的下降、水体的污染、海藻污染、温室气体的形成、生态系统的酸化以及生物多样性的丢失。

38. 现代科学技术在可持续农业中发挥着重要的作用。应当全面地利用它们推进有利于穷人的发展，同时还应给未来的后代留下没有退化的环境。科学技术的进步必须为农村穷人提供选择机会，以便提高农场的盈利性、竞争力和收入，从而确保他们获得粮食。由于提供和（或）获得更多的耕地已经是十分困难了，尤其是对农村穷人和小农，因此，现代科学技术不仅是增产的主要源泉，而且还为寻求更加精耕细作的途径以避免环境的进一步恶化提供了希望。在处于贫瘠和资源贫乏边远环境中的农业科技进步，对于减缓贫困尤为重要。必须确保人均为可平等地获得可行的技术，尤其是农村妇女。否则农业发展可能会摇摆不前，导致就业机会和收入增长停滞、健康和营养状况恶化，从而阻碍人口过渡并为贫困的恶性世代相传产生适宜的条件。

39. 研究及开发是农业发展的重要生计。其经济回报率相当之高。研究表明，许多国家的回报率普遍都在 40% 左右，在中国甚至出现了超过 70% 的情况。这样的回报率显著地高于绝大多数其它公共部门的投资所能实现的回报。但是，公共的研究及开发支出正处于下降之中。显然，私人投资可能一直在上升，其中包括新的生物技术的出现。即使情况确是如此，这一公共部门不应忽视在农业的研究及开发上的投资。私人部门在技术开发上的重点可能不同于公共部门满足社会目标的重点，例如贫困减缓和粮食安全。公共部门必须继续发挥其适当的作用，以指导研究及开发，并使农业技术的开发能有助于赋予农村穷人的能力和减少贫困发生率。

40. 如果必需的产品例如抗虫、抗病以及抗其它生物逆境的品种，能够以买得起的价格予以大量供应，生物技术可十分有效地造益于小农。耐旱、耐涝和耐土壤毒性的作物可提高生产力、降低成本并避免污染和健康危害。事实上，经济发达国家已经将遗传工程作物用于商业化生产之中。富含维生素 A 的转基因品种“金色大米”和其它富含蛋白质、必需氨基酸、矿物质及营养品质的品种为解决穷人中普遍存在的营养缺乏症提供了有希望的途径。生物技术有利于穷人的其它方面应用包括了在谷物中引入固氮特性和提高产品的耐收获和贮藏性。然而，必须正确地开展有关转基因的争论。必须客观地开展转基因生物内在风险的认真评估，以权衡预期技术的

风险和利益。

41. 与贸易有关的知识产权协议第 27 款要求世贸组织的成员国“应规定用专利或一种专门有效的制度或通过这两者的综合运用来保护植物品种”。因此，各国政府可以选择其所采用的规章手段的种类和范围，以符合其职责的需要。在这一背景下，他们需要分析其决定对其农业部门发展所产生的可能效果，特别是对小农以及遗传资源的获得所产生的效果，这些资源可能是小农所需要的，以便进行可持续的发展和相应的延续。

42. 政府还可能希望考虑在国家一级如何实施“国际粮食和农业植物遗传资源条约”有关实现农民权利的第 9 条规定，其中包括了有关传统知识的保护、公平参与分享因利用粮食和农业植物遗传资源而产生的利益，以及参与国家一级就这些资源保存及可持续利用有关事项决策。本区域已有一些政府已经开始采取这样的措施。

人力资源和能力的开发

43. 人力资源的开发是重要的手段之一，其可使得农村穷人和缺乏资源的贫困小农具有解决农业应用的能力，这些应用是日趋现代化、基于知识的和利用非农就业机会。获得基础学校教育及健康与营养服务是与经济发展紧密相关。教育对增加收入和卡路里摄取量具有显著的作用。例如，在印度农村的边远和较为边远的农场，教育对于贫困减缓具有十分显著的效果，在这些地方由于生产力基础较低如果农民的能力得到提高并促进现有新技术的应用，其效果就相对显著。对这些经验的研究表明，最贫困和营养不足最为严重往往是那些文盲者。

44. 然而，在获得基础教育、健康和营养服务方面，亚太区域的农村和城市之间依然存在着很大的差距。前者的文盲比例很高。由于农民的文盲比例已高达 50%，必须尽快地采取适当的教育政策，以适应消除文盲的需要。此外，有些农村地区失学童工的比例高达 92%，其中多数是来自小农场。

45. 近来的研究还发现，在所有的生产力要素中，识字与否是影响科学技术的应用和发展的主要因素。与贫困斗争的成功是伴随着广泛的农业快速增长，这有助于有效地利用劳动力和在穷人人力资本上的投资。将优先重点置于小农的基本个人能力之上，将直接提高他们长期的福利、收入分配和平均收入。加强农村穷人人类资本的资源分配，特别是妇女，将提高成本效率，因为其加强了健康、营养、低生育率和较高的生产力对贫困减缓的作用。

农村机构、支持服务和市场

46. 国内和外部环境日新月异的变化要求为农村提供服务的农村机构、支持服务和

市场要与此相适应。应对市场变化的适应性方式必须和特定的条件以及赋予小农的能力相一致。农民的组织和机构有助于减少运输和交易的成本。否则，在全球化社会中，以市场为导向的变化使小农具有处于边缘化和遗弃的风险。基于知识的生产、逐渐加大的购买投入物、高价值作物和企业的引进以及混合农业中畜牧业和渔业比重的日趋加大均是当今世界农业领域中逐渐上升的若干新特征。

47. 为小农提供资助必须采取综合的手段，以包括各种企业和消费需求。农村信贷发放日趋下降的状况必须予以扭转，并强化农村信贷机构的作用和生存能力。在那些无资产的穷人特别是在农村妇女之间组织自助小组和利用小额信贷的成功做法体现了一种适宜的战略，这一战略可通过能力建设的支持得到加强。

48. 新的信息和通讯技术为提高信息搜寻和传播提供了广泛的机遇。如果用于提高农场生产力的新知识和新技术能够快速地传送和广泛地传播，这将造益于农村地区。新技术的出现就有可能减少市场信息不相适应的状况，缺乏市场信息是低效率产生的根源，其有损农村穷人利益。技术传播的新手段和可能性可振兴目前日趋衰退的农业推广和信息服务工作。

49. 在全球经济自由化的背景下，农村收入低下和变化不定的问题不能仅通过国内农业保护措施加以有效地解决。支持的成本和补贴业已证明是昂贵的和无法维持的。相反，公共部门可集中在本身所具有相对优势的一些行动领域，例如提供公共利益和服务、有益于经济环境的一些规定以及通过透明和有效的法规机构和基于市场的手段防止市场失效。相对而言，改进市场交易和信贷发放体系可以在很大程度上改变农村穷人和小农的经济状况，这些人几乎是白手起家而且无法承受因制度效率低下而造成的持续损失。

50. 实践中的证据未能支持现在经常还能听到的一种说法，即发展中国家的小农不会对经济刺激作出反应。诸多的研究指出缺乏能力的小农才无法适应变化中的环境。更确切地讲，正是他们所面对的这种局限以及缺乏可供选择的科学技术，才限制了他们对刺激作出反应。当去除这些制约，显著的供给反应确实会马上出现。即使在贫穷国家，农业对经济刺激会作出多大的反应决不能予以低估。

51. 正如亚太区域农村发展的经验所示，如果能在农村地区提供适当的公共利益和服务，农业供给的总体反应往往是很高的。除了消除物质和制度的制约之外，提高农村生产力应通过确保市场有效地运行并促进有益于长期增长和农村发展的机构设置，从而将重点置于改革农业（和其它的经济领域）中的激励体系。

性别因素、贫困和粮食不安全

52. 农业政策和战略往往掩盖了性别对可持续粮食安全起到的错综复杂的重要作

用。亚太区域营养不足的儿童人数约占世界的 76%。这一不幸必须予以减少以便减缓该地区“矮化”发育即这些儿童本身无法发育完全，从而使他们为社会和经济发展所作出的贡献能够达到较为理想的水平。亚太区域农村具有以下特征：人口流动的趋势和人口移民现象、农业和农村生产女性化、农村妇女没有土地所有权及使用权以及保障生产力和福利的支持体系使用不平等。缺乏分析的判断导致无法明确表达人口过渡战略上的性别问题。在性别歧视上，例如在家庭经济中农村妇女的劳动无报酬、童工、贫困母亲和儿童的营养问题、在贷款、健康及教育服务上的不公平等，对其不利效果缺乏系统的经验证据，这导致更加无法影响农业政策、计划和政策制定者重视在日常生活的所有方面赋予妇女能力的必要性。

53. 赋予妇女能力的前景不应当仅限于华丽词语，也不应该再是可望不可及的期望。在这一问题上的信息空白必须予以填补。必须开展对农村妇女作用的研究，以有助于在政策加以系统表述，从而在整个农村经济中打破贫困的束缚并赋予农村妇女能力。在这种情况下，应当全面地研究粮食安全与可持续的减缓贫困关系中的所有性别问题。从太平洋粮食不安全的亚区域中得到的一些教训表明应在膳食和营养不足问题以及逐渐上升的非传染性疾病发生率方面发展研究。政策和计划内容应包括下列重点：通过更加着重于教育和健康服务、儿童营养补充喂养、增加创收机会，从而更加活跃地参与和赋予妇女、妇女小组及组织能力。

V. 未来的机遇、问题及挑战

人口压力、人口组成转变、减缓贫困和粮食安全

54. 人口和收入增长对整个消费的综合作用可能不会像人们所认为的那么令人担忧。需求的增长日趋缓慢。谷物的收入弹性普遍低下而且随着收入的上升预计将进一步下降。亚太地区人口增长预计将减缓到 1.6%，由于收入的增长这将影响需求的变化。紧随着人口增长的减缓将出现人口组成变化，其特点是负担比率下降或者整个人口中的经济活动人口比例增加。这是非常少有的机会，如果能通过赋予农村穷人能力并在改善获得粮食、营养和健康状况中综合考虑性别问题，从而实现发展导致的粮食安全，这将给长期的贫困减缓注入更多的推动力。在这特定的时期中，改善粮食安全状况将会触发一连串结果即加速人口组成转变、促进发展和贫困减缓。这一机会之门不得错过。

乡村工业化和可持续的贫困减缓

55. 正如亚太区域许多国家那样，在那些农村地区人口密集、城乡之间的联系刚刚开始形成的地方，乡村非农经济与农业紧密相连。农业生产力的收益和农场收入可诱发当地对商品和服务需求的上升，这对乡村工业的崛起起到了重要的刺激作用。

通过增加农业的收入，农业增长直接减少了农村的贫困和粮食不安全。但是，通过供求的相关和增效作用，农业增长对乡村非农经济的间接影响更大，并为长期的粮食安全和迅速的减缓贫困提供了更多的有效资源。农业增长的公平分配将进一步加强当地对乡村非农商品和服务的需求，并为农村地区增加更多的就业机会。

56. 城市制造商和乡村企业家以双方同意的价格、数量和质量签订的转包合同成为贫穷乡村的乡镇工业的重要渠道。然而，中间商将在乡村劳工所提供的利益与高昂的交易成本之间进行权衡，这些高交易成本通常是由于缺乏完善的法律和法规框架所致。重要的运输和通讯条件也可能会严重限制转包合同的内容，因此削弱了城乡地区之间的联系，削弱了农业和农村经济其它部门的联系。乡村企业家的存在与否对于乡村工业的蓬勃发展也是十分重要的。为了与城市制造者开展有效地竞争，乡村企业必须具有适应技术和需求不断变化的能力。

57. 因此，不能过分夸张在农村地区人力资本和基础设施上投资的必要性。面对农业增长以及出口和（或）城市需求增长所产生的刺激，乡村非农地区（也包括城市地区）以及农村贫困减缓表现出来的强烈反应需要在农村基础设施上进行投资，以降低交易成本、消除公共支出对小农的偏见、采用商业政策支持中小规模的企业、完善土地和技术的获得方式以及保持宏观经济和政治的稳定性。

全球化、价格波动和粮食不安全

58. 在市场和家庭是如何对调整进程作出反应方面缺乏相关信息，这对可持续地减缓贫困构成了障碍。例如，在农村报酬包括移民对发展中国家采取的结构调整和贸易自由化的反应速度上，几乎没有任何证据。贫困的特点和缺乏家庭数据的收集制约了以贫困为目标介入活动的有效性。必须加强制定和维持反映贫困指标以及监测体系的制度能力，这种制度能力被视为任何有效的减缓贫困计划的关键所在。显然，在宏观经济调整、全球化和市场自由化的过程中必须提高对贫困减缓动态的认识。

59. 正确地认识贸易和宏观经济政策对农业和农村地区产生刺激的结果，这是十分重要的。发展中国家的农民和农村人口对经济刺激的反应与他们在城市地区工业和服务行业的合作伙伴的反应方式是完全相同的。如果通过在公共利益和服务尤其是农业的研究及开发和农村基础设施上的投资从而完善价格体系的改革，那么这种反应将会更为强烈。通过这种方式，农业增长将是可持续的，并将促进全面地快速减少贫困。

60. 外部不稳定的诸多情况对未来的贫困减缓构成了威胁，这种威胁通过某些集团给经济增长导致贫困减缓和人类发展的效果投下了令人疑惑的阴影。过去在减缓贫困、开发人力资本、增加储蓄以及促进投资方面所取得的成就是在近代历史上是前所

未有的，尽管在过去几年中动荡不安的经济增长确实产生了一些负面效果，这些成就不能简单地予以抹煞。将经济与外部关系截然分离，并且背离在过去几年已证实是有效的发展促进扶贫的战略，均是不明智的做法。

技术鸿沟和农村发展

61. 信息和通讯技术的出现，从表面上似乎是为提高生产力、提高经济增长和贫困减缓的支持效率创造了无限的机遇。例如，信息技术可以减少农村穷人和小农的交易成本。信息检索及传播的速度和低廉价格在人类资源的输送以及支持服务上产生了一场革命，因此该工作是有利于农业及农村发展。大家一致认为信息技术具有巨大的经济回报潜力。

62. 然而，信息技术在促进农村发展进程的实际应用必须在人力资本和物质基础设施上具备实质性的必要条件。近来在经济增长的重要模式和变化、现有的外部经济效果以及贫困陷阱方面发表的文献均和上述论点具有重要的相关。事实表明：信息及通讯技术的利用和采用可能具有增加回报的特征，但在实现可持续性之前，其需要最低程度的特定人力资本和物质成本。低于这一程度就不可能利用这一技术。

63. 倘若农村地区主要的初始条件是一个完全缺乏人力资产和物质基础设施的情况，那么就会出现真正的危险，即信息及通讯技术的出现将在农村贫困者和非贫困者之间产生“技术鸿沟”。这样的境况可扩大至不同的收入群体、地区或国家内不同区域或者甚至是国家之间，它们之间在提供初始的人力及物质要求的能力上存在着极大的差别，这些能力又是使用现代技术和并享有现代技术所提供的日益增加的利益所必需的。

64. 因此，由于缺乏必需的资源而受到制约的贫穷个体，将面对着被抛弃的危险，并随着时间的推移，落后的距离将越来越大。如果没有跨越此门槛的初始手段，将陷入贫困之中。相反，富人却可轻易地使用这种现代的技术，并从中持续地获得源源不断的回报，从而还可进一步增加对未来更加完美的后代上的投资。这种状况意味着富者更富、穷者还穷，从而进一步加大了信息技术原先要弥补的不平等。

65. 这一问题应立即引起政府的高度重视，认真考虑其战略对于农业和农村发展成就究竟是成功还是失败的。外部环境的存在使得公共部门必须予以介入，这样才能实现广泛和平等地采用信息及通讯技术。必须制定适宜的公共政策并筹集资源以提供特定的必要条件，从而实现平等获得和公平地分配来自信息及通讯技术革命的日益增长的利益。

VI. 结 论

66. 经济增长是解决贫困和粮食不安全问题所必需的，但关键是增长的质量。增长必须是有利于穷人的、具广泛基础的可持续增长。如果无法包括农业和农村部门中的绝大多数饥饿者，只能是使脱贫和实现粮食安全目标落空。不平等最终会使经济增长失去其动力并削弱其积极和有益的作用。为农村发展寻求切实可行和事宜的模式必须把重点置于赋予农村穷人能力，应采取以市场为基础的政策手段并提供公共利益，从而促进他们获得生产资源。消除农村的不利条件并释放农业及农村部门的潜能，将是一条通向实现“世界粮食首脑大会”和“千年发展目标”关于在 2015 年前将世界贫困和粮食不安全人口减少一半的目标的可持续发展大道。

67. 发挥能力赋予诸多要素的协同优势，是通过如何迅速地达到显著脱贫的讨论而形成的共识。例如，如果提高教育能够辅之增加生产资本的获得、提供可用的新技术、完善道路和运输设施、扩大就业机会，就能产生更好的脱贫效果。事实表明，如果减缓贫困计划能结合粮食安全、营养计划、获得健康和社会服务，其将会比它们独立地面对各自问题获得更大的成功。换言之，建立在能力赋予诸多要素互补的综合基础上的战略，将能为农村穷人和贫困减缓作出更大的贡献，其贡献将超过把重点置于一个要素而不是多个要素的战略。