



**TOGETHER**  
*for a sustainable future*

## OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50<sup>th</sup> anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



**TOGETHER**  
*for a sustainable future*

## DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

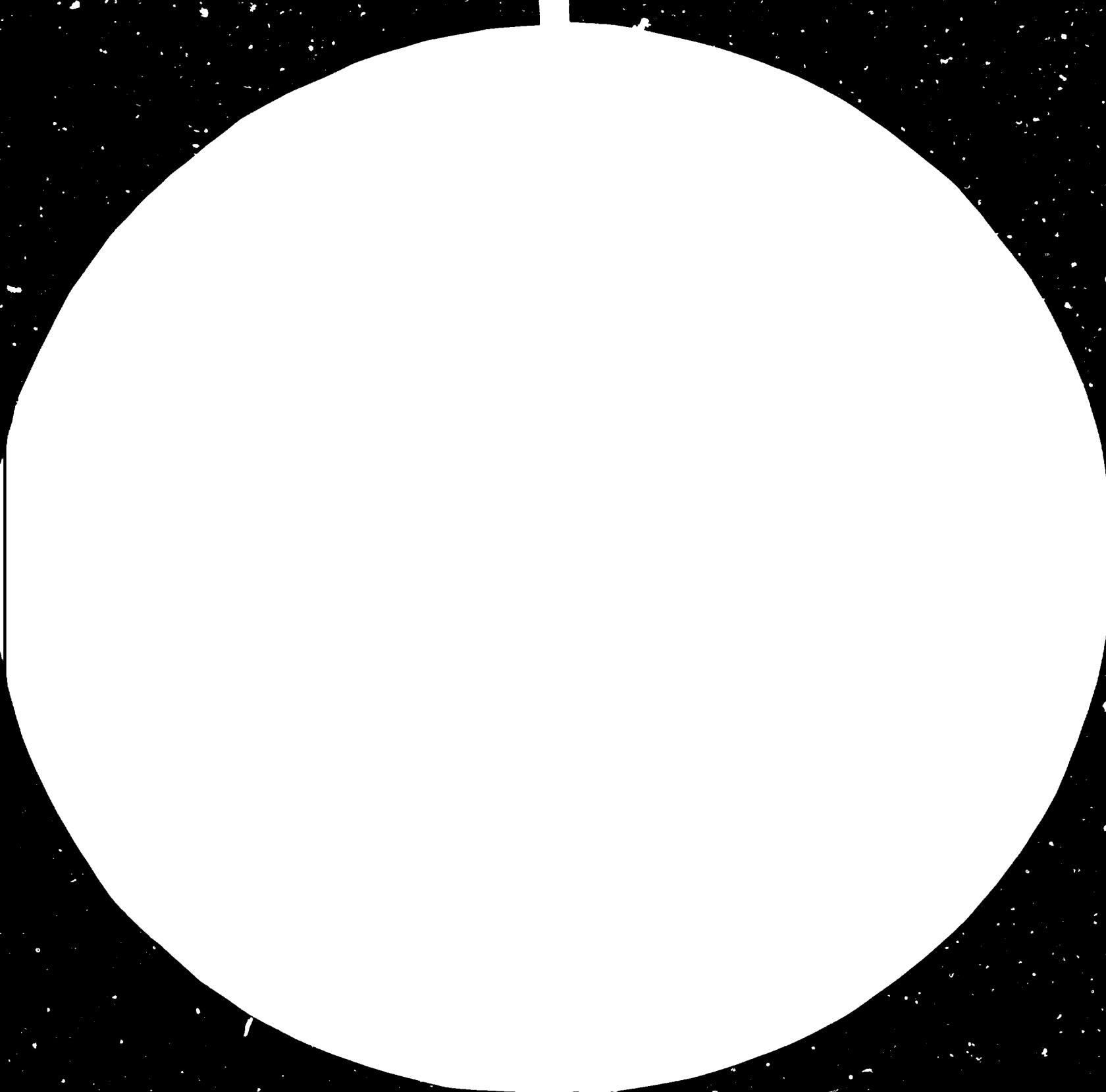
## FAIR USE POLICY

Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

## CONTACT

Please contact [publications@unido.org](mailto:publications@unido.org) for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at [www.unido.org](http://www.unido.org)





28



32



36



MICROCOPY RESOLUTION TEST CHART  
NATIONAL BUREAU OF STANDARDS-  
1963-A  
STANDARD REFERENCE MATERIAL NUMBER  
2478  
ANSI Z39.48-1968 TEST CHART NO. 2

临时议程项目 5(a)

1985-2000年，工业发展关键领域内的国际合作、各国的有关行动包括其工业政策、工发组织的贡献：

实现发展中国家农村发展  
和粮食自给自足的工业政策和措施

工发组织秘书处编写的背景文件

7.33-64265

## 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页次</u>
导言 .....	1 - 11	3
<u>章节</u>		
一、与农村发展和粮食自足有关的工业化新看法 .....	12 - 26	5
A、需要照顾各方面的战略 .....	12 - 16	5
B、经济发展和农业生产的趋势 .....	17 - 19	6
C、粮食自足 .....	20 - 21	7
D、新方法的几个要点 .....	22 - 26	8
二、工业化和全面农村发展：问题、障碍和教训 .....	27 - 34	8
工农业的相互依存 .....	28 - 34	9
三、开展农村工业活动的工业政策、战略和措施 .....	35 - 63	11
A、农村发展政策的目的 .....	35 - 41	11
B、战略、方法与措施 .....	42 - 63	12
四、粮食自足的工业政策与措施 .....	64 - 73	20
五、国际行动的方针 .....	74 - 81	23
A、各发展中国家的联合行动 .....	75	23
B、发达国家的行动 .....	76	23
C、工发组织及其它国际组的行动 .....	77 - 81	24

## 导 言

1. 农村发展是整个发展工作中最迫切的问题，因为它直接关系到发展中国家广大人民的直接需要，而这些需要中最迫切需要的恐怕是粮食的供应。农村地区的发展还将有助于缓和城市人口集中及其带来一系列方面的问题。发展农村是整个工业化的问题不可少的组成部分，必须对本会议程方面的几个其它有关题目的背景进行审查。

2. 本文章旨在：

- (a) 分析工业活动对城乡接壤地区的农村区域和对增加粮食供应方面所起的作用；
- (b) 阐述有关方面的动力与联系；
- (c) 提出加强工业对农村发展有利方面的建设性手段。

3. 在下面讨论至今指导工发组织工作的一些授权和建议。

4. 1974年11月9日至16日在罗马召开的世界粮食会议注意到粮食增产速度的缓慢达到危险程度，并要求工发组织在其它国际组织中对发展中国家的农业与水产业增加支援，对旨在有利最贫困的集团的方案和项目给予优先支援。

5. 1975年工发组织第二次大会通过的关于工业发展与合作的利马宣言和行动纲领强调，为了达到大会所制定的目标，发展中国家必须充分利用其自然和人力资源以及由其使用的各种原材料。为充分挖掘其潜力，奖励发展中国家的自力更生。国家工业化政策应对鼓励和支持中小工业和农村工业以及完成人民基本需要的工业和对整个所有部门经济有贡献的工业予以特别重视。还应强调，工农业互通有无。鼓励各国政府促进农基或与农业有关的各种工业，以减少农村人口流往城市和鼓励粮食生产。建议最不发达国家、内陆发展中国家和岛屿发展中国家执行适当的农业政策作为基本政策，以便促进整个农村发展计划，包括建立用来满足国内市场 and 出口需要的小型生产单位在内的计划。还应着重强调与基本工业有关的钢铁、冶金和石油化学工业的重要性。

6. 作为利马宣言和行动纲领的后续工作，工发组织在1977年组织了一次有

关整个农村发展的工业化方面的专家组会议，制定这方面的今后方案 and 政策的准则。该会结论希望各国政府在进行具体方案或项目之前坚决支持农村的发展政策。农业应该在工业起支持作用下，作为农村发展的起点。在农工两个部门间的连系越来越密切的时候，工业在农村发展中的作用将越来越重要。因为发展中国家农业的劳力吸收能力很低，专家组认为，为了减少城乡人口的流动，关键应在农村地区更广泛地促进各种生产活动。

7. 考虑到当地的需要和资源方面，专家们赞成各国需要有各自的农村工业化战略。各个企业应该建立适合的基础结构，提供必要的投入、培训和信贷条件。该会最后认为，应特别注意生产技术选择问题，此外，急需注意的问题是企业发展各种战略和技能。<sup>2</sup>

8. 在1979年农业改革和农村发展世界会议宣布，农村地区必须是整个国家发展工作的一部分，同时国家发展工作一定给农村人民提供更多的就业机会和较高的收入。为了达到上述目标，必须在农业设立各种工业以加强工农业间的连系。还必须要求各国政府加强工作，以确保世界粮食的供应。会议核可的行动计划责成联合国各系统与各参与政府一道去增进发展中国家农村人们获取输入、服务和市场，发展非农业活动以及扩大发展中国家间在农村发展方面的经济与技术合作。<sup>3</sup>

9. 工发组织第三次大会再次肯定利马宣言各项目标的重要性，譬如，发展中小工业和改进工业的增长利益对整个人口的分配的重要性，特别强调农村工业化和发展农业的重要性。迫切要求发展中国家自己发展本国的工业技术，制定有效利用自己的自然资源由当地加工来满足国家各种需要的方案。<sup>4</sup>

10. 来自非洲工业发展十年工发组织第三次大会决议的最新授权。根据要求，工发组织与非洲经济委员会（非洲经委会）和非洲统一组织（非统组织）一道制定出了十年行动纲领。食品加工工业，包括农基输入制造和农基输出加工，被确定为方案的优先分支部门之一。摆脱进口的粮食供应达到要求的程度，需要急速地发展农村经济和农村经济发展与现代部门的结合，提高农业产量以及改进粮食产品的销售和分配。<sup>5</sup>

11. 从各种会议的建议和授权来看，各与会政府和专家显然承认，工业化是经

济发展的推动力和满足日益增长需要物品的必要条件这一事实。工发组织在这方面起着主要作用而且已经着手进行了一系列诸如有关农村发展的各部门的咨询<sup>6</sup>、技术援助方案、适合的技术国际讨论会<sup>7</sup>、关于农具和农机、农村能源、小水电站、生物量、生物燃料等特殊方案的各种工作。

## 一. 与农村发展和粮食自足有关的工业化新看法

### A. 需要照顾到各方面的战略

12. 近十年内在逐渐认识到发展中国家农村发展和粮食自足的重要性。在五十年代和六十年代时，侧重强调了农村资本密集活动，这种活动造成发展中国家农村一小撮有钱人垄断了财政大权和广大农村人民仍然贫困的极不平衡的后果。因为这种类型的增长，对工农业都不利。这并非因为工业起了消极作用造成忽视农业，而正是由于在发展农业和加速农村发展方面，对工业利用不当或利用不够造成的后果。

13. 越来越清楚，过去的非全面照顾的战略（在一些国家过去曾有过这种战略）必须用比较全面照顾的战略所取代。较全面照顾的战略使工业化和农村农业相辅相成地发展而不是彼此竞争。

14. 不仅更多的照顾各方面的增长，而还要在侧重生产就业上更多的照顾各方面的收入分配已经成为越来越重要的课题了。增长的利益仅以极其缓慢的速度渗透到较贫穷阶层的人们当中。购买力不足意味着对工业品的需求不高。照顾各方面的战略主要组成部分应包括，农业改革、提高农业产量、促进粮食产品销售和分配、增加非农业活动和提高就业率。譬如，从行政协调委员会（行政协调会）农业发展工作组的最近分析可以看到，对城乡发展在改变看法的实际影响分析说，“从各成员国所收到的关于它们1982年期间的活动报告清楚地说明，在农村发展中有人积极设法继续加深贫困。”<sup>8</sup>

15. 很多国家的农村穷人也不断要求较好的生活水平、较好的工作和参与决定



权。因为发展是为了人民，在发展进程中就一定涉及到人。

16. 许多国家的政府还看到，非全面照顾的工业化已经使农村人口流入城市地区的数目超出了社会必需的基础设施接受的能力，因而进一步造成社会的不满。譬如，世界银行的资料表明，发展中国家50万以上人口的城市已由1960年的141个，到1981年增加到344个，这说明社会需要方面的开支大大增加了。一系列的调查证明按平均人口计，农村的社会费用要比城市低的多。此外，世界卫生组织（卫生组织）估计，发展中国家城市地区达到卫生条件要求的在50%以上，而农村地区则几乎不到10%。

### 3. 经济发展和农业生产的趋势

17. 对于农业和农村地区的关心程度已经增加，至少一部分是因为每况越下形势的直接影响，特别是最贫穷的地区——热带非洲。尽管发展中国家在1970至1980年按人头平均计算整个粮食年增产一般为9%，但在非洲按人头平均计算产量实际下降率为1.2%（十年多下降19%），同时在1960年粮食大量交易造成了后十年中的几年赤字。上述赤字使得主要谷物非常紧张，特别是小麦，是非洲城市日益增长需要的消费品，而且小麦是大部分非洲不容易生长的谷物。在许多国家上述情况造成了国际收支平衡的危机和粮食短缺。再加上进口大量价格昂贵的拖拉机，而且这些拖拉机往往因为经常发生故障、修理和备件问题几乎不能使用。世界银行对此情况总结如下：

“就大部分非洲国家和大部分非洲人口来说，这个记录是令人可怕的，如果要称它危机绝不言过其实。整个经济增长缓慢、农业进展呆滞伴随着人口增长迅速和国际收支平衡危机和财政危机——都是些经济困难的明显征兆”。

1983年非洲许多地区的严重干旱加剧了危机。

18. 近来的世界经济衰退大大使局势恶化。世界所有地区在1974年至1983年经济增长率下降，发展中国家从1980年一直受到沉重的打击，许多方面负数增长。农村活动方面的财物和各种收入已经极为困难。农业和其它农村产

品的出口价格已经下跌，在某些情况下，比1974年的最好年景以来的价格要下降约50%，甚至下降50%以上。面临债务周转信贷的困难，甚至以前支付款项剩余的石油出口发展中国家都已经大幅度地压缩政府的经费方案。对农村发展的国际援助严格地进行了削减。

19. 有复苏的希望，目前似乎有些发达国家经济正在复苏。因此不应把目前的危机看成是成长期无望的。如果吸取过去的教训，应该把农村发展看作不仅是比以往需要，而且还应看到是可以办到的。事实上，农村发展可以使一个国家更有力量对付国外的势力。新的工农关系一定会出现。

### c. 粮食自足

20. 至今，粮食自足（一个比农村发展，或者比农业发展还局限和具体的目标）只是作一个间接进行解决的主要发展目标。粮食自足是因为广大人民的基本食品不足的尖锐问题引起的。有些国家的粮食问题主要是分配问题：原来生产出的粮食可能很充足，但由于运输的延误、仓储条件不好、或由于潜在的消费者购买粮食的款项不足等原因，使粮食在到消费者之前就损失不少。还有，因为对比较利益、技术和生态各方面的考虑（譬如小麦在非洲种植困难），使得它不合理地设法生产所有需要的东西（城市有钱人对需要的影响）。许多国家应该是粮食的保护问题而不是自足问题。<sup>10</sup> 粮食自足目标的性质，不仅区别于农村发展的目标，而且粮食自足的目标国与国也不尽相同。

21. 假如粮食自足是农业发展的一个具体方面的话，农村发展（存在的概念）就需要农业发展（活动的概念），因为在大部分的农村地区最多的工作是农业。但是，在农村地区内象在国家内一样，农业和工业必须通过各种联系渠道相互支持，一起发展。在农村范围内，即使不考虑增殖和就业，粮食生产在许多情况下也是最重要的工作。因此，除了象供养城市、支援国际收支工作和促进工业需求各种目标之外，可以把粮食生产看作是农村发展目标的一部分。粮食生产方案的中心问题是，生产什么、如何生产、谁去生产和为谁生产的问题。这些问题的答案是相互联系的。

## D. 新方法的几个要点

22. 因此新方法需要工业化、农村发展和粮食供应一起全面进行。农村发展是根本需要，经济要求和长期工业发展的关键。但是，农业方面的农村发展是否真有帮助？过去一般理由是，很多发展中国家的农村部门非常不称职农民对经济鼓励不予理睬、技术保守不变和因收入低而不稳对农产品需求有限。这些理由到目前为止证明是不正确的。相反，许多调查证明农民对经济鼓励是非常敏感的。当各国政府不给经济鼓励时，生产就下降，农民就遗弃土地。

23. 在农村地区有必要提高收入、增加生产就业机会、增加参与发展过程和提高生活水平。达到上述目标就要以增加粮食供应、粮食保护、改善国际收支情况、加速工业增长和减少农村人口流入城市等方法，来对整个国家发展进程作出贡献。

24. 为了达到这些目标，必须根据影响收益率的各种政策、各种产品配合比例、生产工厂的选址以及由此而引起资料分配等方面，调整工业化进程。工业必须对农村活动增加中间货物和资本货物的供应，增加农村产品的加工以及增加消费品和基础“硬设备”对农村地区的供给量。必须逐渐在农村地区设置工业，同时还必须对影响有关工农业收入的贸易、信贷、工资和其它各种政策加以变革。

25. 不仅在改变发展重点而且出现各种新技术，这都说明今后大有希望。除了象当地制造改良的农具那种简单的变革之外，还有象诸如遗传工程、易于应用而便宜的微电子技术和新式能源等各种进步，都将有助于加速农村发展。

26. 必须拟订一个管理各种这类变革的适合制度。这方面需要农村人民，包括妇女和青年们积极参与建议。在改进传统工作任务方面，必须慎重，以便适合农村的情况，达到促进生产的目的。

## 二. 工业化和全面农村发展：问题、障碍和教训

27. 本章将研究工发组织和各发展中国家的有关经验，确定促进或妨碍农村地区工业发展的各种因素。从现有的情况中吸取教训，将有助于深入领会制定备选政策、战略和工业化可行性模式的结构调整的好处，以便促进全国农村发展。

## 工农业的相互依存

28. 工农业之间有一种固有的联系和相互依存的关系。工业为农业提供肥料、农药和农机等等；而农业为食品工业和第三服务部门的非食品工业提供原料。整个工业化过程中的农业发展地位，除了起减少区域间的差别、提供粮食和其它基本需要以及改善农村人民生活水平作用之外，还在增殖资金、创造就业机会和收入方面，对工业主要是起催化作用。

29. 在七十年代，人们作了各种努力去创建、扩展和使工业活动多样化，以便使农村地区与国家的发展进程更有效地结合起来。在农村发展方案中，农村和其它传统经济活动取得了优先权。可是，在发展中世界仍然继续存在经济发展的不平衡和利益分配不均的问题。

30. 目前的一个问题是农村的大量人口流入城市。这种不符合需要的倾向必须加以控制。在城市地区保持流入人口的社会和基础设施服务方面的费用，要比保持同样人口在农村地区的必要的基础设施费用高的多。国际劳工组织（劳工组织）的调查曾经明确地提到，这种大量人口流入城市的原因是<sup>11</sup>：在城市方面工业投资的密集、工资的差异、政府的行政活动、城市受教育的机会多，其它社会各种舒适条件和资金多、农业和非农业间的收入差别以及农业地区人口增长等。为了纠正这种不平衡状态，所有上述各个方面都必须加以考虑。

31. 工发组织在农村工业化计划的各个方面取得了经验：机构建设和加强现有机构，指导支援小作坊式工业和郊区以及对工业区的施工建设的技术支援。到1984年以前，这类的项目数量将大大超过150个。目前正在进行的某些技术援助项目的估价，主要是在非洲的一些项，从成功的和不太成功的项目中已经深入地了解到各种问题、障碍和教训。下面要提一下，为什么工业化和技术发展没有能促使农村发展的原因：

- (a) 一般来说政府对中小企业的态度，有时比较赞成那些出众的、大的项目；
- (b) 缺乏各种联系和其它基础设备（公路、市场情报、获得市场、水、电）以及存在的价格差异；

- (c) 占支配地位的外国所有权，主要是利得决策的所有权（跨国公司）；
- (d) 筹资问题：缺乏为小企业贷款作保的保证金，结果保证银行要求造成银根紧；
- (e) 缺乏技术工人或技术工人分布不均（技术工人密集在待遇优惠的地方）以及企业家或工人的不适宜的培训（所学非所用或后来所用设备并非原来所实习的设备）；
- (f) 教育水平和管理能力达不到重要项目的要求水平；
- (g) 行政方面的不足（设备不经过海关地区、工业区的土地不能按期交付使用、项目的调查与信贷申请进程不够协调）；
- (h) 由于在具体条件下，对设备要求的条件缺乏足够的知识而造成错选设备；
- (i) 项目人手不足致使任务增加，降低了项目性能标准。

32. 其中一些问题可能直接由于中小工业的性质及制定和执行项目的人员特殊要求而造成的；另一些问题反映出，各个发展中国家的各种具体情况以及外界对项目的各种因素的影响。

33. 然而，估计在农村地区工业化的真正影响很不容易，因为缺乏可靠的数据、适合的准则和估价的各种手段。而且估价较新的、各种各样的方法和在实验中插进的各种措施还为时过早。尽管不是工业活动而是其它一些因素也可能影响估价，但是，根据就业增加、产品增殖价值、当地人民增加收入和通过工业在农业和其它农村各种活动方面的从属性的影响在地方实现的广泛联系，对有一定投资的工业活动进行鉴定其成功的程度还是有可能的。

34. 上述建议的那种分析，可以对经济、社会和环境各种目标之间的权衡问题得到部分答案。总之，农村发展与环境保护不仅是一致的，而且是相互依存，相互支援的。必须本着负责、合理的利用国家资源以及人民和大自然协调一致并存，而不是控制或受自然的控制的原则基础上进行农村发展。

### 三. 开展农村工业活动的工业政策、战略和措施

#### A. 农村发展政策的目的

35. 农村各种问题的性质、农村各地区的差异和各居住区的差异,表明各种政策和计划除了必须统一到整个工业政策之中,还必须灵活,甚至在一个国家内也是如此。农村发展是一种要求全面进行解决多部门问题的过程。各国必须制定其执行各种政策和方案的自己战略。

36. 各种政策目的必须要促使实现农村地区和农村人民的社会和经济平衡发展,纠正目前城市有钱和农村贫困的那种严重差别。这些政策必须借助各种剩余和收入转移净值给农村地区,以力求达到城乡一致而不是城乡抵触的目的。

37. 政府对农村发展的强烈的政治热情、信心和承担任务是主要的。这些方面应该明显地反映在农村工业化的增加的投资份额分配上,以便为要在农村地区设置的工业提供必要的基础设施和鼓励。

38. 政策应该用来支持和加强农业发展,特别是用来扩大粮食生产和促进农村工业活动的扩展和多样化,考虑到工农业间的密切联系。

39. 农村的经济主要靠农业、林业、水产和畜牧业。除粮之外,作物和农业的废料都是工业化的宝贵原材料。生物量可以转化为粮食、饲料、肥料、燃料、化学制品和建筑材料。大多数发展中国家有充足的阳光,可以提高生物量的放产量和可以增进象香料、药材和其它各种工业用的特殊品种植物。种植这些植物可以获得收益。因此,必须有合理的生物量政策,不仅指明要种什么,还需要指明对农林作物应该建立那种类的工业。

40. 农村发展政策应该通过在农村建立适合的工业,达到增加、调动、利用自然资源、人力资源和技术力量以及最大限度的获得利润的目的。

41. 为农村企业创造有利的经济和贸易环境是贸易信心和贸易活动的基础。只有在政府内专门规定计划,而且政府各部门承认农村企业,主动增加其对农林企业的兴趣,那种广泛工业政策的恶劣影响才会减轻。除此之外,还必须以优先援

助来支持、并积极促进农村工业，主要是从事新的活动和帮助扩展现有活动并使其多样化。

### B. 战略、方法与措施

42. 在工业发展的整个国家战略中，有二类明显的农村工业需要不同的战略；他们是：

- (a) 纯粹“农村”式的工业产品，完全是当地的资源、当地生产和为地方市场服务的，而且大部分是手工业、服务性质的和“初级工业”式的小企业进行生产的；
- (b) 比较特殊型式的产品，由有组织的、机械化的大中小工厂生产的、为比较广的市场服务的，而且有时需要一些当地不能满足的部分材料。

43. 二种形式的生产都是工业化的必不可少的组成部分，并且有经过考验的、促进这些经济活动的各种方法来催化农村的发展。企业人才的培训和生产方向都应该是一切小工业发展方案的主要部分，因为它们能够使农村活动提高到工业水平。农村活动的分散生产有很多发展经济的机会，如从食品加工、针织、纺织一直到电子工业。这些活动也能够和城市中心的各种大工业结合起来，如果可以给农村人民提供适当的基础设施和各种支柱性的服务的话。必须有全面的技术援助和整个的支柱措施，以确保所要求的质量和数量的各种原料、根据用户的喜爱进行产品设计和适应修改、品质检验和生产者确定销售战略。鉴于在基础水平上进行工业发展，下列各种方法最符合要求。

#### 1. 通过发展中心和工业投资来疏散工业

44. 促使和加速农村工业化进程的其中一个方法是，在已经建立的工业中心以外的地方，确定和发展优先发展工业区。问题是：究竟由有组织的大型企业着手推动，还是应该采取诱导工业去重新在新区设置的办法呢？这二种方法不应相互排斥，而是根据周围地区的各种资源比例情况尽可能的把二种方法结合起来。而且，

这种二种办法结合的策略，只要有工农和商业各种具体的潜在机遇或各种相互联系的经济活动，再加上一些现有的基础设施，成功的可能性还是比较大的。大量的资金补贴去诱导企业家们重新设置和对基础设施发展的巨额投资也是必要的。从整个粮食自足方面考虑，合营应该占主要地位，农村发展应该与私人企业家的利益方向结合起来。经验提醒我们，工业投资的决定会造成外部资金高度集中的典型项目，从而使农村地区的发展变成从属地位。此外，企业的抽资活动和增加就业机会与资本投资相比，所占比例较小，当地不可能取得时效，也不会带来所要求的各种变化。

## 2. 人民参与工作

45. 在发展中国家内制定农村工业化战略方面，必须面对克服象城市与农村间的文化、贵族与百姓之间的一些抵触和不相联系的问题。解决这些农村经济的各种错综复杂的问题，需要作大量的工作。在这方面，对农村人民去懂得和清楚的表达他们自己要求的能力方面，必须予以特别注意。大家参与工作是广泛发展和公平合理获取其成果的基础。

## 3. 目标组的方向：结合妇女、青年参加

46. 专门目标组的基本问题是没有经过鉴定，既或进行过鉴定，究竟小组人员是农村的穷苦人，还是某一项目计划中的受益人，也成问题。农村发展的战略必须考虑所有的小组和农村中各种类型的穷苦人，因为他们不仅有固有的知识、资源和技能，而且在他们的居住的地区还有各种相互依存的关系。各个小组都需要不同的方案和方法。在制定农村工业化的政策方面，不仅必须考虑到专业工作的需要，还应考虑到兼职工作和季节性就业方面的需要。这个问题尤其关系到妇女方面。考虑传统的在劳力紧张和自助的非农业工作方面培训和雇用妇女的各种方法，不仅是有限的，而且是一种歧视和浪费。经验提醒人们，除了高级技术人才之外



还应当根据企业和管理任务开发上述各种人力资源。<sup>13</sup> 至于工业方面的有关青年，在大部分投资和培训较长的带薪阶段，应该把注意力主要集中在那些开始进入劳力行列的青年人们的需要上。

#### 4. 工业企业家的能力

47. 限制发展中国家经济发展的主要因素，还加杂着缺乏觉察经济时机、组织资源去建立生产部门和经营生产企业获利的各种能力。在这方面，印度、肯尼亚、马来西亚、墨西哥和菲律宾都已经按照德意志联邦共和国、爱尔兰、大不列颠北爱尔兰联合王国和美利坚合众国前人在这方面的经验，进行了提高企业人员技能的试验工作。这些试验中，印度的“吉吉拉特试验”似乎在近十年中工作作的最好，并且有经得起检验的结论性证明，证明企业能力可以而且必须培训提高。<sup>14</sup> 各种观察认为，即便可以提供充分的资源，当地的企业家也并非随要随有的。此外，工业的信贷，由于一般贷款机构的限额、政策和传统的作法也不会达到可能非常缺乏企业家的程度。已经成立起的几个组所进行的工业活动，使工业所有者的不平衡分配仍然维持着原状。为了加速当地工业企业形成的进程，需要有可靠的机构和其它支助部门作后盾的信贷政策和企业能力发展方案。这些试验证明，全面的企业能力发展方案是一种有效的战略，它可以：

- (a) 确保使人们认识，最可能有效地利用财政和技术支援的是人，最有影响的是人；
- (b) 减少雇用人员上的被动。诱导技工、妇女、早退休人员 and 年青人成为工作的创始人；
- (c) 保证与小企业发展的衔接，从而播下大工业的种子和更深入的经济接合。

48. 教育和培训必须有重点的发展。没有进过学校的、传统的农村人是潜在革新者，而不是被动接受者。人力资源的开发应该通过正规和非正规的教育方式，将最新的技术方面的技能完全以“干中学”的方法传给不识字的人。培训方案必须承认，习惯上一家一户决定和分担工作的方式、团体领导和个人交往的方式和农

村创办的方法，同时还要承认妇女是有同等权力的合作者。在基层一级开展人力资源和在上一层开发人力资源需要不同的方法。

## 5. 技术发展与输送

49. 普遍认为，满足变化需要的技术改进是保持和取得有效生产的绝对必要条件。形成一个适当的技术输送体制（技术研制部门、另办技术部门、增设的维修服务部门，技术交流代理人）是技术有效地输送到农村并加以吸收的先决条件。这种体制应该在基层一级开始，然后扩展到国家政府。政府的保证是这种体制成功的基础。适合的技术问题是1978年工发组织发起的一系列会议讨论的主题。<sup>15</sup>现在就一些有关结论列下：

- (a) 会议以一种变化的、灵活的概念，将适合的技术看做是一种主要配合各国利用资源资金和条件的有关经济、社会和环境各种目标做出贡献的技术；
- (b) 会议认为，必须研究和应用各领域的各种技术，因为没有单独一种类型的技术是适合一切的。根据某个项目和环境的条件，应该对大规模和成本低的小规模技术都用。

50. 工业化和农村发展的专家组，吸取几个发展中国家经验教训认为：“……为农村企业选择生产技术不是一个简单或纯粹技术选择问题。在农村的劳动密集或适合的技术方面，总是没有选择的余地。各国政府应该研究其它经济部门和其它发展中国家的现有技术、鼓励适应性修改和普及等方法，来扩大选择范围。专家们建议，除了农村企业吸收新技术的能力之外，应该根据国家实际的或可能的机器制造能力来确定所使用的技术水平。”<sup>16</sup>

51. 与一般认为简单的农村式的中间技术对于农村工业化足够的看法恰恰相反。目前的新技术，象生物工艺学、遗传工程学、微电子学、材料学以及从太空探索所“分出”的各种尖端技术，都很有可能为农村工业化方面应用。它们都可以用来改善农村贫穷人民的生活质量、既可以提供增加收入的机会，又可以改善生活水平。譬如，改进食品生产、教育、交通、卫生保健和健康分娩。

52. 许多项目在进行审议,有些情况是由工发组织帮助进行,例如:改善交通基础设施,以便分散的农村住区分干线结合;提供卫星的有效教育手段;使用微电子预报产量、监测和转播天气预报、进行喷洒器控制灌溉、粮食贮存和检验以及挤奶和加工牛奶等方面。生物工艺学、遗传工程学和组织培养方法已经能使作物产量提高、使植物能够抗病、抗虫害、抗热、抗寒、抗旱、抗涝、适应盐碱土壤和氮气固定;加工较好的食品,生物量转化粮食、肥料、燃料、饲料、各种化学制品和建筑材料;以及各种比较有效的疫苗。可以缩小工作规模,能够分散生产。新的和再生的能源、木质纤维转化乙醇、阳光阻挡层电池、水力发电、沼气和能源用林都为满足农村能源的需要提供了比较便宜、不很复杂和污染较小的各种方法。

53. 因此农村发展要求多种的技术,高级的和低级的技术、传统的现代的技术。最主要的困难,实际是,所有单独项目的技术选择的可能性不大,尽管这种情况在不断地变化。例如,使用的一般技术大部在城市地区,很少有农业的企业人员获得这些技术或者能进行改成适合自己使用的技术。很少有贸易促进机构或技术援助机构有足够的力量帮助农村研究出较为适合他们的有关技术。缺少技术方面的各种支助性的服务部门,从农村企业的长期发展方面考虑,是一种较大的障碍。

54. 近二十年中,在国际一级建立了许多新的、重要技术机构;这些机构为打算查询的人们提供一个各种主要参考标准,他们可以利用这些机构。工发组织有这种工业技术资料库(工技资料库)。工发组织还曾提倡过技术服务提供系统的概念(技术服务提供系统)。目前各区域联络网的分布,如由亚太经社会、联合国粮食及农业组织(粮农组织)及工发组织主办的亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)地区的农业机械联络网。在发展中国家建立了一些区技术中心,其中包括在中国的促进农业机械中心。还有其它范围与国家各种机构间的联系,譬如,通过区或分区各种安排、技术资料的交换、相互分配问题和共同使用专用设备等途径,向工业输送各种技术服务。但是,按照农村工业的需要来看,恐怕最需要的是去促进利用现有的国家和国际机构。在这方面,应该在国家一级建立联系机构,以便指导那些有可能成为用户的单位,在最适合的“起点”进入这个系统。还应该把重点放在各种技术的传播和提高企业的各种能力方面。从更长远

的观点来看，必须在国家一级更齐心协力地去找寻和支持缺乏改革能力的企业家，以便把他们的工作与有关部门和机构的工作结合起来。

## 6. 发展经营管理的能力

55. 绝大部分的农村企业是中小规模的企业。许多非常小的单位，可以称作“非正规”的或“无组织”的个人的买卖、业主、经理或铺后管理员。对这种企业来说，生产过程的组织工作主要是经营管理工作，尽管其它方面象经费管理或销售是企业存亡的关键；小工场或工厂更需要专门的管理技能，同时更需要注意原料供应的组织工作；在资源管理方面，更需要核算和劳动力的管理工作。极少数主要决策人需要有广泛的管理技能，这些管理技能必须跟着业务活动在本质上的发展和变化而逐步发展和演变。开展新企业所要求的质量和技能与促进一个企业发展和多种经营所要求的质量与技能完全不同。

56. 因此，尽管曾经试图通过扩大各种服务或技术援助项目去提供各种咨询服务，但是，为了提供发展中国家更多的管理方面的改善和培训服务，曾把重点放在正规的教育机构和专业课程方面。可是增加的工人很少有商业方面或管理方面的经验。有不多的几个兼职培训机构，而且本国语文基础技术学教材很少。很少利用象商会这样的当地贸易机构，去使人们认识培训的必要性。因此，在帮助农村企业这个重要问题方面所取得的进展不大。

57. 迫切需要各种新的管理培训方法和改进方法来解决这一问题。当地正规的教育机构，采用临时或兼职专门编写的课程作出了一些贡献。但是，在经营和管理一级需要培训的鼓励的同时，还需要各种新的教育方法，如巡回示范、自学材料（包括各种直观的图片解说法）。农村工业的主要基本管理技能也许是有效地利用经费的技能和销售技能。这两方面在农村地区的经营管理发展方案中，应该列为重点。旨在提高基本核算技能的培训方案，应该是非常有益的。<sup>17</sup> 同样，农基、林基、畜牧基和水产基工业将证明是有益的，因为这些工业可能提供更多的就业机会。

## 7. 劳动力

58. 乍看起来, 农村工业的劳动力提供方面不会有多少困难, 但是往往缺乏受过培训或熟练劳动力。有人曾经怀疑, 发展中国家初级培训基本操作和业务技能是农村业务流动的主要培训范围。<sup>18</sup> 技术活动中总雇用人数的一半以上可能是通过传统师徒合同培训的。因此, 推广新技术或提高技术, 出现一种似乎正规培训机构解决不了的特殊问题。这方面就象管理方面的培训和改进一样, 需要在方式、方法上重新确定方针。在这一层可以提出二个能够改进的意见。首先, 如果工场或商店管理员的知识和技能能够大大提高, 总的来说, 在劳动力培养上就有很大的作用。其次, 改进企业本身的传统培训技能的想法是大有前途的, 特别是如果通过自学的教学材料等, 至少可以部分实现这种想法的。

## 8. 各种合作社

59. 许多国家至今没有认识组织生产的各种合作形式的优点。在依靠自立和规模的优点间进行比较, 特别在满足基本需要品的项目生产和在农村地区一般需要的服务工业方面进行这种比较, 人们认为是非常重要的。这类生产的各种合作形式, 如果建立合作社的动力和积极性来自基层, 这种生产合作社是最有效的。

## 9. 资金

60. 所有小企业的普遍意见是缺乏资金。各种小企业在生产资产长期待款投资方面, 还可能受到财政机关不能以对待较大工厂的同等条件来对待它们的困难。小企业开发公司和金融机关可以解决农村企业主各种信贷不足问题。因为涉及到较大的风险和银行机构不愿除购设备给小企业单位, 特别不愿除给没有组织的单位, 政府往往不得不设立专门机构或提供其它各种保证, 去确保银行给小企业贷款。极为重要的措施是要明确地区分各种贷款的不同用途。用信贷购置固定资产(土地、房屋和设备)特殊设备, 常常需要给予降低的偿还条款, 不过, 改进获得贷款

的条件比贴补利率重要。在农村地区，对以资本货物或资产担保的租购信贷方案，有不少争议。应该有效地运用租赁概念。运用资本的规定一直是银行的传统章程，不过银行在农村的有限分行网点和不愿承担更多风险的贷款常常是很大的障碍。在非常需要特殊措施去促使银行接受在农村地区提供运用资本的全部职责的同时，银行还必须接受分担教育任务和提供农村客户信贷需要，以便把农村的企业纳入到正式经济部分和保持在这些企业中的正常财政业务。保证提供资金援助给农村地区的各级活动，对农村发展方案是非常重要的，这样就可以使小商或兼职服务活动都可以提高。只有这样，工业活动的扩展才能深入到农村地区比较穷的部门。

## 10. 基础结构

61. 土地、房屋、各种公用事业设备和各种必要的服务是农村工业发展的重要投入。许多发展中国家用建设工业区或对建筑工程给以特殊资金支援的方法去支援农村工业。水、电的供应几乎是一切形式工业活动的先决条件，但是，建设工业区或现代化建筑，对于非常小的农村企业的需要就可能关系不大。后期，在建设比较大的工业部门时候，土地的来源和建筑变成比较突出的问题，通常在这个阶段，对“工业区”的选定用地上，就需要采取控制了。虽然有形的基础结构费用很大，但工业区的建设是根据绝对需要确定的。

## 11. 原材料

62. 小的分散生产部门在组织原材料供应上，必然要比较大的工厂有更多的困难。运输、采购原料方面信贷的提供和各种仓储设备——所有这些都与上述问题有关。在某些情况下，原材料的成批购买和运输可以成为一家一户小工业的重要支援，它可以促进生产质量。总的来看，组织原料的供应是一个非常细致的工作，值得政府部门过问的。因此，最好采用教育买主对质量等方面的重视、提倡标准和组织专门的信贷机构等方法，在改善市场管理上去努力以便促进原料流向农村企业。

## 12. 产出

63. 农村工业还缺乏推销它们产品的行情和市场情报，缺乏充足的运输工具，同时运输费用过高。 庸客或“中间人”还在剥削。 因此，需要采用一些方法来加以干预，如划分产品和市场、建立销售或贸易公司来销售这类产品等。

### 四、粮食自足的工业政策与措施

64. 发展中国家提高粮食自足方面现有的各种政策和措施。<sup>19</sup> 本章只限于讨论促进粮食自足的工业政策和措施，例如，工业和粮食供应间的具体结合问题。<sup>20</sup>

65. 通常，要增进粮食自足的国家必须拿出其国家较大份额的资源去生产粮食。 很多发展中国家在保护结构上要改革，目前很多国家目标在支持工业，而不是支持农业。 工业结构也需要改变，以便增强与农业的联系。

66. 问题可概括如下：“根据一个国家一个国家的有效总值来看，贸易政策和外汇兑换率的政策降低了农业资源的价值。 同样，这些政策已经使农产品的纯出口国家转换到农产品纯进口国家了。 并不是这些国家不能搞好农业供养自己。 而是它们的政策使农业劳力全利可得，最后使资源渠道转到其它获利较多的经济部门去了。”<sup>21</sup>

67. 许多发展中国家为了保持城市生活费用低，政策有意地压低付给农民的价格，尽管工业的收入远远高于农业收入。 这种政策带来的损失，除了增加粮食进口，已经成为粮食生产的巨大阻碍。 这些政策至少对主要的大宗产品粮食来说，必须重新加以审查。 农产品价格提到合适的水平可以清除经济畸变的主要根源，使农业增加收入、提高产量和就业机会。 这样做将导致增加对各种工业产品的需要，其中包括消耗品、中间货物（如，各种肥料）和资本货物（如，农业机械）以及增加对加工工业的粮食供应，结果使工农业都获得利益。 此外，还可以减少农村人口流入城市并通过多种活动帮助促进农村普遍发展。

68. 仅仅较大的农业收入是不足以提高农业生产的。 农民在许多情况下，必

须采用需要大量投资的新技术设备。为了满足这种需要，就必须大量增加生产各种农具、机械、设备、肥料、农药和杀菌剂，从而为工业发展提供了新的机会。目前，大多数发展中国家这些产品的生产水平很低。尤其是资本货物工业仍然处于萌芽阶段，所以进口很多农业机械和设备。上面所建议的新的联系，不仅有助于工农业相互平衡地发展；而且通过广泛的联系、了解资本货物生产的作用以及许多其它工业的加速发展的基础，还可以从农业机械开始，使具有生产能力的资本货物工业得到发展。当然，所选的途径要因国而异。很穷的、技术不太发达的国家开始可以只去生产些改进的工具和农机，同时就是技术比较发达、收入较多的国家，特别就使用和技术改进方面来说，(譬如，增加使用拖拉机)也需要经心地计算成本。国家能力之间的各种差距，增加了发展中国家之间经济合作的希望，增加了分区之间工业生产方面合作的希望。

69. 上面所概述的一些变革，提出了还要加强一种工农业间的联系，即食品加工。许多发展中国家，特别是不发达国家，食品加工就增殖价值和就业方面来说，也是极为重要的生产部门。<sup>22</sup> 加强食品加工有助于粮食保管，因而可以增进粮食自足。增加粮食产量可以使加工工业扩展，从而促使整个工业发展水平提高。不过应该注意确保农业生产符合加工需要；例如，消费者要求西红柿又大水分又多，而加工方面要求西红柿要小而水分少、肉要多，即便不好吃也无所谓。出口食品的补偿加工也可以增进国际支付平衡。某些国家的农产结构差别，在许多情况下，食品加工工业能够用来为分区市场服务。

70. 加工是粮食保存方面的一部分，而粮食自足除了依靠粮食生产，还要依靠粮食的保存。必须对其它采后保存投资方面提供一个平衡方案。特别对仓储和运输设备方面需要投资。这又为工业发展提供一个机会，即生产卡车、贮存器、钢皮、塑料等。

71. 农村地区往往有大量未利用的或利用不足的能源。为了开发利用这些能源，近来已经研制或正在研制许多切实可行而又便宜的技术设备。应该积极鼓励这类进步，以便在农村地区的各种生物量至少能够部分地取代象石油这样的大量能源。这将有助于农村的自足和改善石油进口国的国际收支状况，或者使更多的石



油供给工业使用。

72. 农村工业化的一个重要方面是，小实业家和小农主之间的关系。小农主是农村小工厂产品的主要买主。小农主和小实业家是农村发展范围内的主角。因此，发展农业和农村工业的关键方面是，为这两个主角提供财务和其它各种鼓励的全面方案。这可以使农村产量和就业均衡地发展。饲养牲畜的谷物生产和畜牧管理及奶制品间的关系，就是其中这类联系的一个简单例子。象这类方案的财务和行政费用是相当高的。但是，假如这种方案设计的很好而且能充分利用所有的资源，利得还是相当可观的。一定要求地方参加和承担义务。

73. 最后，建立“服务中心”对许多发展中国家来说，可能是一种有意义、有用的机构改革。这种中心将提供农村地区所需要而往往没有的各种基础服务。例如，生产者能够收到各种意见，例如，机械、设备的规格和供应，维修和保养服务、主要的品质检验、培训、新技术和销售。这类中心可以成为粮食生产者、农业加工工业和机械工业之间的关键的联系部门。

## 五、国际行动的方针

74. 关于前二章所讨论的，为农村发展和粮食生产增加工业贡献方面的国家各种政策措施、战略和规定的机构，需要由发展中国家的分区、区域和区域间各级，由发达国家以及象工发组织这样的国际组织用行动来加以补充。建议由第四大会审议下列国际行动方针。

### A. 各发展中国家的联合行动

75. 各发展中国家希望，通过它们之间的经济、技术合作计划或通过意图相同国家的双边或多边协议，在工业化方面涉及农村发展和粮食供应的下列范围采取行动：

- (a) 交流资料和经验（包括成功的和失败的）；
- (b) 组织合营生产、销售和研究；
- (c) 共同规定发展，其中包括企业家能力和技术能力发展的方案；
- (d) 由收入较高和比较发达的发展中国家对欠发达国家进行资金或技术援助。

### B. 发达国家的行动

76. 特别从七十年代中期以来，发达国家一直鼓励有助于发展中国家的援助政策。会议应该审议下列各方面的更具体的行动：

- (a) 特别对最不发达国家和处于条件极其不利的其它国家的农村工业化和促进粮食生产和农村发展的工业，给以增加资金和技术援助；
- (b) 修改粮食援助政策以确保农村向正确方面发展；
- (c) 鼓励，其中包括优惠农村地区产品出口到发达国家市场；
- (d) 鼓励发达国家和发展中国家间服务农村地区需要的成双安排。

### C. 工发组织及其它国际组织的行动

77. 各国际组织，包括工发组织应该在其有关农村发展和实现粮食自足的能力范围，加强研究和技术援助活动。他们还应该通过诸如，农村发展行政协调会、科学和技术行政协调会机构间团体以及新能源和再生能源机构间小组，从事加强合作工作。请会议审议下列具体建议。

#### 1. 调查与资料

78. 农村发展和实现粮食自足需要多部门进行。通过有关当事人的联合国和国际机构之间的合作和与各国政府的合作，组织有关方面的调查研究，能够更好的利用现有各种资源：

- (a) 编写、搜集和宣传有关成功的农村发展方案和项目的案例研究，其中包括成功的农村企业的简介；
- (b) 编写、搜集和传播适合农村发展的技术和产品的材料，其中包括那些以当地资源为基础或分包合同制造的产品和技术资料；
- (c) 研究经济和社会基础结构以及有关在大城市、城市和农村地区工业安置方面的间接费用。
- (d) 研究有关不同产品的技术、企业场址和规模，分析不同生产规模的利弊；
- (e) 研究限制或促进农村发展的各种因素，例如，交通运输的发展、产生农业过剩、新技术的发展、节省劳力的技术以及密集和城市化的趋势。

#### 2. 其它行动

79. 应该根据发展中国家的要求加强技术援助，最好通过发展中国家的技术合作计划去加强技术援助，以便确定政策、方案和项目；建立农村的研究机构、技术中

心、生产中心和培训中心：和为建立工业进行可行性调查。

80. 有效的经济和技术合作方案需要参加国间的协调。工发组织和其它国际机构应在其工作方案中，对促进这类协调与合作给予优先权。

81. 工发组织工业发展高级现场顾问应该更多的参与农村发展制度和方案工作。

脚注

- <sup>1</sup> 关于工业发展与合作的利马宣言和行动计划 ( A/10112 )。
- <sup>2</sup> 工业化与农村发展 ( 联合国出版物, 出售品编号 78 .II.B.10 )。
- <sup>3</sup> 联合国粮食及农业组织, 关于农业改革及农村发展世界会议的报告 ( 罗马, 1979年 )。
- <sup>4</sup> 工发组织第三次大会报告 ( ID/CONF. 4/22 ), 133段。
- <sup>5</sup> 非洲工业发展十年方案 ( ID/267 )。
- <sup>6</sup> 农业机械协商会议 ( ID/239, ID/285 ), 钢铁协商会议 ( ID/WG. 243/6 Rev. 1, ID/224, ID/291 ), 肥料协商会议 ( ID/WG. 242/8 Rev. 1, ID/221, ID/260 ), 石油化学产品协商会议 ( ID/227, ID/273 ), 药品协商会议 ( ID/255 ), 皮革及皮革产品协商会议 ( ID/WG. 258/9, ID/255, 植物油及油脂协商会议 ( ID/WG. 260/9 ), 食品加工协商会议 ( ID/278 ), 工业资金筹措问题协商会议 ( ID/293 ) 及工业人力协商会议 ( ID/294 )。
- <sup>7</sup> 国际合适工业技术讨论会报告, 印度、新德里和阿南德, 1978年 ( ID/WG. 282/9 )。
- <sup>8</sup> 1983年4月11日至13日, 罗马第十一次会议领导机构编写的进度报告, 第2页 ( ACC/1983/15 )。
- <sup>9</sup> 世界银行, 加速发展非洲南撒哈拉, 行动日程, ( 哥伦比亚特区华盛顿, 1981年 )
- <sup>10</sup> 详见“回顾联合国系统机构中期计划中所确定的主要议题: 粮食与农业, 联合国经济及社会理事会, E/1983/99。”
- <sup>11</sup> 发展中国家城市非正式部门“迁移的作用”, S.V. Sethuraman, 编辑, ( 劳工组织, 日内瓦, 1981 )
- <sup>12</sup> 工业化与农业发展, 前引文件, 第22页。
- <sup>13</sup> 工发组织/国际妇女研训所 ( 联合国提高妇女地位国际研究训练所 ) 正在进行的联合研究项目“妇女参加发展”
- <sup>14</sup> V.G. Patel 著, 银行事务改革: 吉吉拉特实验 ( 印度工业发展银行, 孟买, 1981年 )
- <sup>15</sup> 合适轻工业及农村工场的工业技术咨询组报告, 专题 11. ( ID/232/11 )。
- <sup>16</sup> 工业化及农村发展, 前引文件第11页。
- <sup>17</sup> 例如, 见 W. Loeher and J. Powelson, 著, “肯尼亚农村贸易的会计分析”, 工业与发展, 4 ( 联合国出版物, 销售号 E.79, II.B.4 )。

- <sup>18</sup> D. Anderson and M.W. Leiserson 著。“发展中国家的农村非农业就业”，经济发展和文化变革（1980年芝加哥，伊利诺斯，芝加哥大学出版），第127-148页。
- <sup>19</sup> 详见。例如。粮农组织，农业：到2000年，（1979年，罗马）。
- <sup>20</sup> 亦详见。变化着的世界工业：工发组织第四次大会的工业发展调查的特别议题，（联合国出版物，销售号 E.83.II.B.6）第十一章。
- <sup>21</sup> 详见。G. E. Schuch 著。“世界粮食形势”，1983年9月马德里国际经济协会第七次世界会议的文件。
- <sup>22</sup> 详见。为临时议程编写的背景文件（ID/CONF.5/10）第二章，第54及55段第5项(ii)。

