国际劳工大会，第 **97** 届会议, **2008** 年

报　告　四

促进农村就业
以推动减贫

议程项目四

国际劳工局　日内瓦

ISBN 978-92-2-519486-2
ISSN 0255-3449

2008 年第一版

国际劳工局出版物中所用名称与联合国习惯用法保持一致，这些名称以及出版物中材料的编写方式并不意味着国际劳工局对任何国家、地区、领土或其当局的法律地位，或对其边界的划分，表示修改意见。

本文件提及的商号名称、商品和制造方法并不意味着为国际劳工局所认可，同样，未提及的商号、商品或制造方法也不意味着国际劳工局不认可。

国际劳工局出版物可通过许多国家的主要书商或国际劳工局当地办事处购得，或直接向国际劳工局出版处(International Labour Office,CH-1211 Geneva 22，Switzerland)购取。新出版物的目录或书单可按上述地址索取，免费发送，或通过电子信箱：pubvente@ilo.org。

查阅我们的网址：www.ilo.org/publns。

版式由 TTC 设计：参考 ILC97-IV-2008-03-0286-Ch.doc.
Printed in Switzerland

目　录

页　次

第一章　简介：为什么要进行一般性讨论？ 1

全球化 2
城镇化 2
千年发展目标 2
实现促进农村地区就业和体面劳动的全面战略 6

第二章　贫困和农村劳动力市场的就业活力 9

简　介 9
农村减贫 9
区分农村劳动力市场的因素 13
改善农村劳动力市场 16

第三章　农村就业趋势和体面劳动的缺失 21

简　介 21
体面劳动 21
就业趋势 21
劳动收入 27
获得土地 31
社会保护 33
工作中的权利 34
社会对话 34
农业地区实现体面劳动 34

第四章　通过农村可持续增长创造更多更好就业机会 35

增长和就业的重要性 35
农田外收入和就业的重要意义 38
系统竞争力：创造农田内外更多更好就业的关键 40
商业环境和投资气候 42
信息：一种重要的资源 44
针对收入和就业增长的农村金融 44
教育、技能和培训 45
吸引就业友好型公共投资进入农村地区 47

农业、贸易和可持续经济一体化 48
通过农业价值链扩大市场和就业 51

第五章　社会保护：扩大农村地区覆盖面 57

简　介 57
社会保护方面体面劳动缺失 58
解决体面劳动缺失的战略应对 61
扩展社会保护面对的挑战 69
结　论 72

第六章　国际劳工标准：为农村工人封闭缺口 75

简　介 75
工作中的基本原则和权利 76
三方协商 80
劳动行政与监察 80
就业政策与就业促进 81
职业指导与培训 82
工　资 82
工　时 83
职业安全与卫生 84
社会保障 85
生育保护 85
移民工人 86
土著和部落居民 86
种植园 87
土地承租人与小佃农 87
国际劳工标准的相关性及影响 88
结　论 88

第七章　社会对话：促进良好治理、赋权和机构改善 91

简　介 91
治理问题的重要性 91
劳动世界中的治理问题 92
社会对话机构 95
农业中的集体谈判：将良好治理覆盖到农村 95
权力下放 96
地域取向方法 97
治理不善的成本 98
对社会伙伴的挑战：建立新的伙伴关系， 解决新的问题，与农村组织合作 100

第八章　概　要 105

农村地区体面劳动议程 105

讨论要点..... 111

附件 1 产业部门在就业和 GDP 中比例(%)，
可获得的最新年份数据按农业比重排序..... 113

附件 2 2005 年按农林渔业受雇人员人均增值衡量的
劳动生产率总值和系数值(1980=100)，按总值排序..... 117

第一章

简介：为什么要进行一般性讨论？

1. 在第 295 届会议(2006 年 3 月)上，理事会决定将促进农村就业减少贫困列入第 97 届国际劳工大会(2008 年)议程进行一般性讨论。预期成果包括：对全世界农村就业性质、范围和变化模式盘点，特别是发展中国家；促进全世界农村地区就业和体面劳动的全面战略；国际劳工组织执行该战略的综合行动计划，包括制定概念框架和标准、技术合作和知识管理。

2. 国际劳工大会对农村就业问题进行一般性讨论已经过去 20 年。[1] 虽然这些年来国际形势出现巨大变化，但是得到大会广泛通过的结论和所提议的国家和国际行动仍然非常适当。“在国家和国际层面的新发展战略要充分承认农村部门的重要作用”，这一呼吁以及承认农村部门需要更为有利的宏观经济条件就是其中的例子。

3. 这次议题是及时的。自从 2000 年联合国千年峰会以来，国际社会承诺到 2015 年之前将贫困和饥饿减少 50%。该阶段已过一半，是讨论所取得的进展和充分实现千年发展目标[2] 需要进一步努力的时候了。促进农村地区的体面劳动对实现千年发展目标至关重要。世界四分之三的穷人生活在农村地区。大多数靠农业为生，大多数情况下，所获得的劳动报酬不足以满足基本需要。我们强调要关注 12 亿每天 1 美元贫困线之下生活的人，即那些生活“极端贫困”的人，同时我们还要努力扩大改善更多人群的生活，即那些每天生活低于 2 美元的人，他们几乎占了全世界人口的一半。

4. 在过去二十年，全球化和城镇化两大主要力量推动着全世界各国经济和社会生活发生结构性转型。同时，国际机构和发展社会对贫困和不平等的关注不断加强，引发了重大政策回应，特别是通过了千年发展目标和接受体面劳动成为全球目标。

[1] ILO: 促进农村就业, 报告 VII, 第75届国际劳工大会，1988年。

[2] 见联合国：千年发展目标报告, 2007年。

全 球 化

5. 全球化对世界经济结构产生深远影响，在新的经济格局中造成不平等的增长模式。全球化的成本和收益在各国之间或国家内部的分配不均衡。对于一些国家，富余资本、高技能水平和技术优势产生前所未有的机会，使它们从贸易扩大、外国直接投资增加以及金融市场融合中获益。一些发展中国家成为主要的出口国，通过开放投资和市场实现了积极的增长。但是对于许多国家、特别是 50 个最不发达国家，被排除在全球化利益之外仍然是不争的事实。[3] 过去二十年里，世界贫困整体上已经减少，但大多数变化发生在几个活跃的亚洲经济体，而其它地方则停滞不前，贫困比例甚至在提高。全球化对各国之间的收入分配也不是平衡的，因为许多国家正面临着不平等不断加剧的情况。公共政策的一个主要挑战是要创造条件，使城镇和农村地区的穷人都从全球化中受益而不是被绕过。

城 镇 化

6. 今天，在人类历史上第一次世界人口中的大多数生活在城市。在大多数发达国家，现在大约 80%的人口生活在城镇，城镇化进程已大范围完成。但在大部分发展中世界，人口流动大规模进行，许多城市在努力处理农村移民潮。在 2000-2005 年期间，城镇化以前所未有的速度发展，在发展中国家一般是平均每年 2.7%，而在最不发达国家超过了 4%。[4] 大部分城镇化增长发生在亚洲和非洲。在 2005 年，全世界 71%的农村人口生活在亚洲；到 2030 年，亚洲在城镇总人口方面将排第一位，非洲排第二。[5] 农村生活经济艰难，就业机会缺乏，脱贫前景有限，这些都是促进城镇化进程的主要“推动”因素。数以千万计的第一代城市居民生活在城镇和周边地区的贫民窟，壮大了非正规经济队伍。到 2015 年，还将有 2.5-3.1 亿人口成为城镇居民。很明显，如果不满足农村地区对充分和生产性就业的需要，就不能解决目前蓬勃发展的城市对就业的挑战。目前许多城镇的贫困很简单地取代了过去的农村贫困。

千年发展目标

7. 2000 年通过千年发展目标是重要的转折点，将其作为全球目标标志着联合国开始采取多种方式关注发展和减贫。它明显表明，人们对多种贫困和亟待综合治理已经达成了新的一致。贫困不单纯是收入问题，还涉及获得医疗、教育、饮用水、卫生改善、道路、市场和生产性就业机会等。数据表明，在所有这些领域，农村人口的福利远远比城镇差。目前人们已经承认，经济增长虽然是必要的，但

[3]全球化社会影响世界委员会：一个公平的全球化，为人人创造机会，2004年。

[4]联合国经社事务司(UN DESA): 世界人口展望：2006年人口数据回顾。

[5]UN DESA: 世界人口展望：2005年回顾。(纽约, UN DESA, 人口处, 2006年)。

不足以减少贫富、性别或城乡差距。增长自身并不能为穷人提供稳定的收入，确保脆弱家庭避免生计危机，让童工从工作场所撤离，消除歧视或扩大话语权和代表性机会。确实，在许多国家，失业增加和收入差距在扩大，这增强了需要以就业为核心的有利穷人增长的政策。8 大千年发展目标及其 18 项目的被认为是相互联系，并共同为社会福祉做出贡献。它们代表着发达国家和发展中国家之间“在国家和全球层面创造一种有利于发展和消除贫困环境”的一种伙伴关系。

8. 人们越来越认为，体面劳动议程及其针对权利、就业、社会保护和社会对话的综合性方法补充并充实了这些目标。的确如此，2005 年联合国大会世界峰会肯定了体面劳动对实现千年发展目标的重要作用。成果性声明宣布：“我们强烈支持公平的全球化，努力让充分和生产性就业以及实现包括妇女和青年人在内的所有人体面劳动的目标成为我们国家、国际相关政策以及我们国家发展战略，包括减贫战略的核心目标，作为实现千年发展目标的成果组成部分。”[6] 2006 年 5 月，欧洲委员会重申承诺促进实现全世界所有人的体面劳动，保证“为此目的利用其外部政策、发展目标和贸易政策”。[7]

9. 通过千年发展目标将减贫放到了普遍发展议程的核心。[8] 伴随着这一共同重点，人们再次关注一般的农村部门，特别是农业。在历史上，农业一直是经济发展的动力，为其它部门创造更多样化产品和服务提供了食物、种子、纤维和燃料。在许多国家，农业继续是农村生活的主要支柱，是国民生产总值的主要贡献因素和出口收入的重要来源。在过去四十年中，世界粮食生产一直超过人口增长，不断提高的农业生产率让数千万人脱贫。东亚和东南亚国家最近的经验表明，不断增长的农业劳动生产率以及农村和城镇地区非农岗位对农村富余劳动力的吸收，显著减少了农村贫困，使强劲和劳动密集型的农业增长能够持续下去。这些有利穷人的增长有利于食品安全，减少了食物成本，并通过它与工业和服务业的前后衔接联系刺激了非农经济活动。

10. 离开有利的政策环境、适用的机制以及充分、目标明确的公共和私人投资，农业就不能发挥这一显著的创造财富的作用。许多国家最近几十年的经验在这方面让人失望，特别是在最不发达国家。在那里投资下滑，农村贫困仍然普遍，相当大部分的劳动力参加低回报的农业工作。卫生、教育预算和其它公共服务减少，以及二十世纪八十、九十年代结构调整过程期间公共资助的农业推广服务的解体，损害了一代人根本发展的基础。目前影响表现为：人数众多的农村青年人受教育程度低、少技能、就业前景暗淡，小农户构成的农业部门缺乏政策、缺少

[6]联大决议60/1，2005年9月16日，47段。

[7] 欧共体委员会：“促进所有人的体面劳动：欧盟促进实施体面劳动议程”，欧盟理事会、欧洲议会、欧洲经社委员会和区域委员会(布鲁塞尔，2006 年 5 月 24 日)COM (2006) 249。

[8]见 IFAD: 2001 年农村贫困报告：结束贫困的挑战, (罗马, IFAD, 2001) 和世界银行发展报告，2005 和 2008 年。

基础设施、缺少投入和投资而不能维持生存。很明显，如要获得成功，农业部门的发展必须成为社会、经济和政治发展更广泛进程的组成部分。[9] 和平、良好治理和政治稳定是创造众多工作岗位、有利穷人的可持续增长的前提条件。

专栏 1.1
千年发展目标(MDGs) ——目标和目的
(摘自《千年宣言》)

目标 1: 消除极端贫困和饥饿

- 目的 1: 1990 和 2015 年期间，将收入每天少于 1 美元的人口比例减半。
- 目的 2: 1990 和 2015 年期间，将挨饿的人口比例减半。

目标 2: 普及小学教育

- 目的 3: 确保到 2015 年所有男童和女童都能完成小学全部教育课程。

目标 3: 促进性别平等和赋予妇女权力

- 目的 4: 最好到 2005 年为止，消除中小学教育中性别差距，至迟于 2015 年前在各级教育中消除此种差距。

目标 4: 减少儿童死亡

- 目的 5: 在 1990 和 2015 年期间，将五岁以下儿童死亡率减少三分之二。

目标 5: 改善生育健康

- 目的 6: 在 1990 和 2015 年期间，将生育死亡率减少四分之三。

目标 6: 消除艾滋病毒/艾滋病、疟疾和其它疾病

- 目的 7: 到 2015 年，遏止并开始扭转艾滋病毒/艾滋病的蔓延。
- 目的 8: 到 2015 年，遏止并开始扭转疟疾和其他主要疾病的发病率。

目标 7: 确保环境的可持续能力

- 目的 9: 将可持续发展原则纳入国家政策和方案；扭转环境资源的流失。
- 目的 10: 到 2015 年，无法持续获得安全饮用水和基本卫生的人口比例减半。
- 目的 11: 到 2020 年使至少 1 亿贫民窟居民的生活有明显改善。

目标 8: 全球合作促进发展

- 目的 12: 进一步发展开放的、遵循规则的、可预测的、非歧视性的贸易和金融体制。包括在国家和国际两级致力于良政、发展和减贫。
- 目的 13: 满足最不发达国家的特殊需要。这包括：对其出口免征关税、不实行配额；加强重债穷国的减债方案，注销官方双边债务；向致力于减贫的国家提供更为慷慨的官方发展援助。
- 目的 14: 满足内陆国和小岛屿发展中国家的特殊需要(根据小岛屿发展中国家行动计划，以及大会第 22 次特别会议成果)。
- 目的 15: 通过国家和国际措施全面处理发展中国家的债务问题，使债务可以长期持续承受。
- 目的 16: 与发展中国家合作，为青年创造体面的生产性就业机会。
- 目的 17: 与制药公司合作，在发展中国家提供负担得起的基本药物。
- 目的 18: 与私营部门合作，提供新技术、特别是信息和通信技术产生的好处。

11. 千年发展目标包含了将环境可持续能力作为减贫内在内容的原则。这一原则对农村穷人具有特别重要意义，因为他们农林渔业工作密切取决于他们生活的自然环境，对环境压力具有高度的脆弱性。转过来看，研究表明，贫困与对环境的

[9] 见 “农业为什么依然重要”, ILO: 世界就业报告 2004–05 (ILO, Geneva), 127–174页。

不可持续行为和损害相关，因此减贫对改善贫穷国家的环境很重要。另外，气候变化的早期影响已通过极端的气候事件、干旱和洪涝增多、雨水形式变化以及陆地边沿被侵蚀等方面反映出来。谷物生产对温度和降雨量变化特别敏感，在农业低投入、低技术的地区出现衰退，从而导致饥饿和贫困增加。最不发达国家、南撒哈拉非洲、许多贫困岛屿国家和其它食物不安全的国家特别容易遭受气候变化影响的风险。环境可持续问题将必然成为对农村就业深入讨论的重点，农业的变化性质将成为该讨论的核心。可持续农业和农村发展力图平衡社会、经济和环境各个方面，并同时为所有参与农业生产的人提供可持续的就业、足够的收入和体面的生活及工作条件。[10]

专栏 1.2
农业对农村减贫战略的重要性

英国国际发展署: "… 农业应成为减贫努力的核心。…有大量的证据表明，增加农业生产率，通过创造就业密集型发展方式，让数以百万的人获得更高的收入、更充足和便宜的食物，并让农村和城镇地区获益。"

非洲发展新伙伴计划: "改善农业效益生产对提高农村大量人口收入和购买力有潜力。因此，农业比其它任何部门更能大规模地激励人们。[…] 良性循环可从减少饥饿、提高生产率、提高收入和可持续的减贫。"

世界银行: "农村贫困与农村穷人所选择的生活战略一样具有多样性，但在大多数最贫穷的发展中国家，农业是农村经济增长的主要源泉。这是提高农业生产率和增长成为世界银行战略核心的原因。"

美国国际开发署: "对于许多发展中国家，全面的经济增长、贸易扩张和获得收入机会增多取决于农业部门的表现。[…] 在发展中国家，农业生产率的提高必须加速，以降低目前食物无保障的水平，并满足新增人口对食物、岗位创造和收入的需要。"

国际农业研究磋商组织: "农业增长对实现千年发展目标至关重要。千年发展目标最广大的潜在受益者取决于为了生计的农业，更高的农业生产率是实现消除极端贫困和饥饿目标的先决条件。[…] 小农户脱贫的机会直接取决于他们提高农作物和牲畜农事活动生产率的能力。"

粮农组织: "发展中国家的农业生产增长对非农业增长产生强劲的直接和间接影响。可能更为重要的是，农业增长对减贫的积极影响比其对经济相关重要性的比例还要高。"

资料来源: DFID: 增长与减贫：农业的作用(伦敦：国际开发部); NEPAD: 非洲农业全面发展计划；世界银行：接触到农村穷人：重塑农村开发战略 (华盛顿特区：世界银行, 2003) p. xv; USAID: USAID 农业战略：让生产者与市场相连 (华盛顿特区: USAID, 2004), p. 7; CGIAR: 农业研究：实现千年发展目标 (华盛顿特区: CGIAR, 2005); FAO: 全球农业和农村地区未来北京共识——蓝色行动 (罗马: FAO, 2005)。

[10]粮农组织(FAO): "农业和农村发展政策中的可持续问题", FAO培训手册, Vol. 1, 1995年。

12. 千年发展目标还需要国内和国际政策进一步协调。在全球发展伙伴关系框架内的承诺(第 8 个千年发展目标)强调要创造让贫困国家增长的环境。这需要在国内和国际层面改善治理，需要国际社会对改善市场准入、提供债务豁免和增加对最不发达国家官方发展援助的积极支持。“开放的、遵循规则的、可预测的、非歧视性的贸易和金融体制”和全面处理发展中国家债务问题是关键的目标，[11] 这需要多边一致努力，以创造有利于发展和消除贫困的环境。世界贸易组织 2001 年多哈发展回合还没有取得所需要的一致意见，在最难跨越的农业方面意见不一。虽然国际金融机构已设立机制，让重债穷国将用于债务服务的资源调整引向社会开支，但在提高捐助资源流入，实现官方发展援助达成的目标和实际承诺方面仍然有许多要做。同时，联合国内部改革进程要致力于实现联合国机构之间的政策更加一致，加强在国家层面共同工作的能力来援助会员国努力实现千年发展目标。在国家发展框架内规定的多部门发展政策方面联合国机构正面临着“作为一个整体交付服务”的挑战。[12]

实现促进农村地区就业和体面劳动的全面战略

13. 自上次国际劳工大会对促进农村就业进行一般性讨论以来，社会发展回应贫困和不平等问题的第二个主要变化是体面劳动理念对发展问题有可能带来新的火花，包括对农业发展和农村就业问题。体面劳动议程提供了规定政策和行动的框架，通过提供更多更好的工作来减少贫困。它需要整合经济和社会目标，需要在促进就业、工作权利、社会保护和社会对话领域的措施进行综合协调。解决体面劳动缺失为脱贫提供了渠道。全球就业议程针对就业数量和质量问题，通过强化相互作用为促进生产性就业和体面劳动提供了可分析框架。追求基本工人权利是伦理上的内在要求，它还能实现更多的生产性工作岗位和更高的生产率。社会保护为工人及其家庭提供了一定程度的保障，还能改善劳动力市场运行。社会对话有利于可持续地解决问题，还能增加承诺和透明度，面对发生的变化迅速进行调整应对。因此体面劳动是生产性的因素，基于体面劳动的社会政策在促进良好经济和公平社会方面具有显著的作用。[13] 目前，体面劳动议程适用于减贫和社会排斥已得到了广泛认同。

14. 千年峰会、特别是在全球化社会影响世界委员会的工作之后，人们达成了广泛共识，即实现所有人充分和生产性的就业和体面劳动是经济增长、社会融合和消除贫困不可或缺的。[14] 国际劳工组织通过体面劳动国别计划，在国家层面与三方

[11]MDG 目的12和15。

[12]UN: 作为一个整体交付服务：秘书长高级小组会报告 (UN, 纽约, 2006)。

[13]ILO: 全球就业议程， 2003年, 5页。

[14]见 ILO: 摆脱贫困，局长报告，第 91 届国际劳工大会，日内瓦，2003 年和联大决议 60/1 2005 年 9 月 16 日或 ECOSOC 决议，2006 年 7 月。

成员一起，就社会和劳动问题启动了制定战略性优先重点的进程，它因而可将明确的、国家认可的履行职责的政策框架带到机构间辩论桌上来。国际劳工组织还提供了一整套全面国际劳工标准、国际公认的政策文件(如全球就业议程)和实践工具(如就业和体面劳动主流化工具包)，让国家和国际的发展伙伴都能从中受益。最后，国际劳工组织还带来体现三方性和社会对话精神和实践的哲理和工作方法，这在国际机构中是独一无二的。

全球就业议程

核心因素 1：为发展中国家生产性就业和市场准入促进贸易和投资。

核心因素 2：为提高生产率和创造工作岗位和改善生活标准促进技术革新。

核心因素 3：为持久性生计促进可持续发展。

核心因素 4：增长和就业的微观政策：政策协调。

核心因素 5：通过企业家精神促进体面就业。

核心因素 6：改善知识和技能提高就业能力。

核心因素 7：为生产、安全变革、公正和减贫的积极劳动力市场政策。

核心因素 8：社会保护是生产性要素。

核心因素 9：职业安全和卫生：安全与生产力的协同作用。

核心因素 10: 减贫和发展的生产性就业。

15. 全球就业议程对于有关讨论促进农村就业以减少贫困的相关性无论怎么讲亦不会过分。认识到就业作为增长和减贫之间的一个环节受到忽视，承认持续减贫同时需要社会政策倾斜，需要对社会和物质基础设施进行投资以及良好的劳动力市场，这些构成了任何国家在农村地区成功减贫的关键政策方向。全球就业议程强调要为生产性投资和企业发展创造条件，提高工作场所的技能水平，推动技术革新。需要特别努力瞄准农业和农村经济，因为那里有全世界大多数的穷人。全球就业议程将体面劳动视为有利于创造工作岗位、发展和减贫的生产性因素，强调了贸易、市场准入以及合理和稳定的宏观经济环境的作用。全球就业议程十项核心内容通过综合解决经济、社会、环境和劳动力市场问题来致力于促进就业、经济发展和社会正义。

16. 全球就业议程提供了意见一致的框架，通过该框架探索发展战略。它在全球构成“一种对政府、社会伙伴、联合国多边体制、布雷顿森林机构和区域开发银行发出的请求，请它们审核、重新考虑和重订过去的政策”。[15] 很明显，在当今一体化的世界经济中，通过提供充分、生产性和自由选择的就业来减贫所面临的挑战单在国家层面是不能得到全面解决的。

[15]ILO: 全球就业议程，同上，21页。

17. 自从 1999 年通过体面劳动议程之后，大会讨论了一系列不限于农村部门但与其有很大相关性的社会和劳动问题。局长《减少体面劳动赤字：全球的挑战报告》(2001 年)和《摆脱贫困报告》(2003 年)具有特别重要意义。经过一系列一般性讨论通过了人力资源培训与开发(2000 年)、社会保障(2001 年)、非正规经济中的体面劳动(2002 年)、移民工人(2004 年)、青年就业(2005 年)、国际劳工组织在技术合作中的作用(2006 年)以及促进可持续企业(2007 年)等领域的结论。在制定标准方面，大会通过了 2001 年《农业中的职业安全卫生》(第 184 号)及其建议书(第 192 号)，2002 年《促进合作社建议书》(第 193 号)、2004 年《人力资源开发建议书》(第 195 号)和 2006 年《雇佣关系建议书》(第 198 号)。另外，劳工局就农业问题召集了三次三方性的农业国际产业会议(1994、1996 和 2000 年)，工人活动局组织了两次重要的国际工人研讨会：关于农业中体面劳动(2003 年)和工会在全球经济和消除贫困中的作用(2005 年)，总部和地区局在许多成员国合作开展了农村部门的技术合作项目。

18. 本报告的目的是，根据 1988 年国际劳工大会对该问题讨论之后的情况发展及其它新情况，提供有关农村就业的趋势概况，探明政策制定者和社会伙伴努力在 21 世纪初解决农村贫困问题所面临的一些关键性挑战。2008 年国际劳工大会还将对《提高生产力的技能、就业增长和发展》问题进行一般性讨论。

19. 本报告从体面劳动前景角度，综合审查农村地区就业、社会保护、权利和社会对话问题，探求促进农村地区就业和减贫面临的挑战。第二章重点阐明了区分农村劳动力市场因素和改善劳动市场产出的可能性的干预措施。第三章全面概述了农村就业趋势和关键的体面劳动缺失。第四章审查了农村地区通过改善生产率和从传统农业转型到附加值更高的活动，增加就业数量和质量的可能的办法。第五章讨论将社会保护扩展到所有人、改善普遍生活标准以及加强平等、预防和减少贫困的各种方式。第六章审查国际劳工标准在终结农村地区体面劳动缺失中的作用。第七章提出了治理和社会对话问题。第八章强调减少农村贫困，促进农村就业，最后提出了关键政策信息和国际劳工组织在实现这一目标中可能发挥的作用。国际劳工大会讨论本报告，将使政府和社会伙伴有机会对促进生产性就业和体面劳动，对农村地区减贫问题提出最合适战略以及执行该战略所采取的行动，为国际劳工局提供明确的指导。

20. 劳工局希望感谢对准备本报告做出贡献的政府、雇主组织和工人组织，特别是劳动部、农业部、合作社部以及雇主组织和工人组织的问卷答复者。共收到了超过 115 份的答复。劳工局还希望感谢联合国粮农组织，感谢它配合准备了调查问卷并转发给农业和农村发展部以及对劳工局报告做出的实质性贡献。

第二章

贫困和农村劳动力市场的就业活力

简　介

21.　生产性的就业为摆脱贫困提供了道路。在农村地区，挑战巨大，农村工人在许多方面面临体面劳动缺失。这些挑战包括低工资、不受法律承认和保护的低质量的工作、大面积的不充分就业、工作中权利的缺失、不充分的社会保护以及代表话语权的缺乏。有效的劳动力市场可以有利于提高就业的数量和质量，而改善农村劳动力市场运行仍然是主要的挑战。本章审议农村劳动力市场的性质和显著特征，并探索它如何能够更加有效地运行。新方法虽然在许多国家还被严重忽视，但是在其它一些国家却获到了发展，这表明只要有政治意愿，就能够抓住改善的机会。

农村减贫

22.　有关通过增加农村地区生产性就业机会来开发和实施减贫战略的讨论正酣。全世界大约 75%的穷人居住在农村地区和大多数发展中国家，农村地区的贫困可能性和严重性比城镇大得多。

23.　目前大约 34 亿人口即全世界将近一半人口生活在农村地区。97%的全世界农村人口生活在发展中国家。在大多数国家，农村地区的贫困水平高于城镇地区，在一些情况下差距惊人，在最贫困国家最为典型。因为农村地区贫困的范围和严重性比城镇更大，所以为农村工人提供生产性就业和体面劳动机会所面临的发展挑战巨大。从 1961 年到 2000 年，世界农村人口增加了 12 亿，且至少还将继续增长十年。这仅仅是局部情况，对应的是世界人口总数在逐渐开始下降。

24.　2007 年非洲和亚洲超过 60%的人口在农村地区，因为自然增长、周边国家移民潮以及小城镇人口的增加，城镇正经历着快速增长。然而，农村人口也在继续增加，最强劲的是在非洲。

表 2.1. 农村人口数及占人口总数的比例：世界和地区的估值

	1991	2007	2015	1991	2007	2015
世　界	3 047 727	3 371 403	3 442 118	56.7	50.6	47.2
发达经济体和欧盟	255 371	242 210	228 960	27.7	24.1	22.1
中欧和东南欧(非欧盟)和独联体	133 618	135 128	132 413	36.6	35.9	34.8
东　亚	856 126	786 528	723 056	69.3	55.7	49.1
东南亚和太平洋地区	308 117	317 247	309 280	67.9	54.7	48.6
南　亚	868 764	1 111 741	1 197 034	74.8	70.9	67.9
拉丁美洲和加勒比地区	128 923	124 836	121 333	28.6	21.9	19.4
中　东	54 732	67 456	74 123	40.4	35.0	32.9
撒哈拉以南非洲	361 575	492 266	557 648	71.3	64.1	60.3
北　非	80 501	93 991	98 271	54.8	48.0	44.2

资料来源: ILO 根据联合国人口处计算：世界人口展望：2006 年人口数据修订，2007 年更新。

25. 城镇化是经济健康发展进程的组成部分，但是，其无指导的规模和速度常常超出了政策、机构和市场处理的能力。城镇贫困增长迅速：2002 年城镇穷人比例从 1993 年的 19%左右增长到近 25%。[1] 因此，不能孤立而是要设计能同时处理农村停滞和城镇贫困化两方面问题的政策，这就带来了突出的挑战。需要通过投资、基础设施和市场化以及非市场化的机制来促进农村和城镇地区人口、商业、服务和经济部门的互动，以提高偏僻农场与大城市结合地区的发展。

专栏　2.1
农村的含义

在国际上，“农村”一词没有适用于所有国家的标准定义，但一个国家的地区规模或最小的国民划分是最典型的。因此，城镇地区常常被定义为人口不少于 2000 位居民的区域，而农村地区则是人口少于 2000 位居民且人口分散的区域。对于居住密度不足以划分城镇和农村地区的国家，国际建议是使用另外的标准，比如：在农业中工作的经济活跃人口比例，电力和(或)自来水在生活区域的一般存在状况，获得医疗、教育和娱乐机会的容易程度。在现实中，城镇和农村地区形成了连接区域，其联系是分不开的。

26. 农村地区在创业投资、基础设施发展以及提供卫生和教育等基本服务方面往往是匮乏的。公共政策一般不能纠正这一城镇偏差。获得资本、技术、市场或公共产品机会的缺乏，对自然资源基础的强烈依赖限制了经济多样化增长的机会。

27. 经合组织划分出了需要不同菜单式政策应对的五种农村“世界”。[2] 它们是：大规模商业化农业的家庭和企业的世界、不具有国际竞争力的传统家庭和企业的世界、生存型的农业家庭和小企业的世界、失地的农村家庭和小企业的世界、长期贫困农村家庭的世界。类似的是，世界银行推荐了三种不同的国家类别——第一

[1] M. Ravallion, S. Chen和 P. Sangraula, 全球贫困城市化的新证据(世界银行政策研究工作文件 No. 4199, 2007)。

[2] OECD: 促进有利穷人的增长 (OECD, 巴黎, 2006)。

是经济以农业为基础的国家，第二是转型国家，第三是城镇化国家——并建议可持续发展和减贫议程要区别对待。[3] 这些分类的明显影响在于，处理农村贫困并增加农村地区就业机会的政策如要获得成功，必须根据不同的情况。还需要承认农村穷人的不同特质，即那些依靠土地生活的人(小农户、失地人员、薪酬工人、在种植园工作的少数民族、土著居民、技工型渔民、游牧居民)以及女户主家庭的成员、老年人和残疾人。

28. 众多证据表明，发展中国家迅速减贫可通过农业和农村发展来实现，[4] 这是因为增加人均农业产出和附加值往往对最贫困者收入产生超出比例的积极影响，使农业和农村发展成为有利穷人增长的关键。[5] 强劲的农业增长成为成功减贫国家的一个特征，例如改善农业生产率对消除贫困发挥重要作用的亚洲部分地区。相反的是，在非洲许多地方，人均粮食生产和产出很大程度上已经停滞，从而降低了总体增长，阻碍了结构性转型，并增加了饥饿和贫困。

专栏 2.2

贫困和不平等：衡量和意义

人们可通过许多方法来衡量贫困，每一种都有其优势和局限。最通常的衡量方法是以货币收入或消费为基础。人们常常引用的每天 1 美元或 2 美元的国际贫困线是这一方法的例子，其中每天 1 美元被认为是“极端贫困”，每天 2 美元被视为“严重至中等的贫困”。事实上，这些是绝对贫困的衡量标准。

通过这些衡量方法，全世界大约六分之一人口生活在每天不足 1 美元的严重贫困状态，大约一半生活在每天低于 2 美元的状态。国际贫困线让我们能在各国间和时间上进行比较，但对于某一国家可能因为太高或太低而不相关或不是最合适。相反的是，“相对贫困”针对特定背景，被定义为与某一社会已有标准相关，并参考该社会并不贫困的人口。这就确定了带有劣势和不均的贫困。

不均通常通过基尼系数来衡量，它揭示了个人(家庭)收入或消费数据分布中所存在的不均。它被定义为价值从 0 到 1 的一个比例。价值为 0 反映了绝对的平均(比如每人拥有相同的收入)，1 则反映了绝对的不均(比如一个人拥有所有的收入)。

人们的贫困形式众多，不仅仅是在收入方面。因此，贫困是一个多层面的概念。人类发展指数是以贫困三个关键指标为基础的综合衡量方法：预期寿命，教育程度和收入。比起贫困线，人类发展指数提供了更综合、有利的衡量贫困的方法，但不能按人口或家庭计算，只能按领土计算。

满足基本需要是处理贫困多层面性质常常使用的另一个方法。满足基本需要的综合指数由满足与住房(和住房质量)、获得教育和医疗机会、就业和收入等有关的公认基本需要的指定分数组成。这些指数类型通常根据所获得的数据以特别方式计算，可适用于个人、家庭和领土。

哥本哈根宣言将贫困视为“各种各样的反映，包括缺乏足以确保可持续生计的收入和生产性资源，饥饿和营养不良，有限或匮乏的教育和其它基本服务机会，因疾病导致病态的死亡增加，无家可归和不足的住房，不安全的环境，社会歧视和排斥…”(哥本哈根宣言和行动纲领，社会和发展峰会，1995 年 3 月 6-12 日，纽约：联合国)

其他人可能认为，贫困不仅仅是多层面的，它还不能通过收入甚至是惯常所理解的物品来衡量：一个人所拥有的东西或它们所带来的感觉并不重要，重要的是他是什么样的人或能成为什么样的人，在做什么或能做什么，也就是他的能力(A. Sen, Development as Freedom, Oxford University Press, 2001)。

[3]世界银行：世界发展报告 2008: 农业发展 (世界银行, 华盛顿特区, 2007)。

[4]世界银行：世界发展报告 2008, 同上，世界银行：世界发展报告 2005 (纽约, 世界银行/Oxford University Press, 2004) and FAO: 农业的作用(ROA) 项目 (www.fao.org/es/esa/roa/)。

[5]尽管有此证据，但捐助人希望减少对农村和农业的支持。例如，2007 年，世界银行向农渔林业借款只有承诺的 7%。(来源: 世界银行年度报告 2007)。

29. 最近人们强调关注农村和城市结合地带及其对农村地区的经济影响。认为农业增长让农场主直接从提高收入和食品安全中获益，但同时也通过提高工资，降低食品价格，增加消费者需求以及中间产品和服务，鼓励以农业和农村为基础的商业发展，提高劳动力和资本的回报，改善市场的整体效率来让城镇和农村家庭都获益。理论上至少是如此。在现实中，许多国家城乡生活之间差距正不断扩大，上面所提及的积极影响主要是在城镇周边地区和主要公路地区。商品价格的提高常常不能触及非常小规模的生产者，他们面临着投入成本上涨，而所获得的农作物市场价值比例甚至缩水。农业工人一般也不能通过较高的商品价格让他们的工资袋更加殷实。

30. 在发展早期，农业人口众多并转向其它方式就业，提高了农场收入和工资。这对其它经济部门的影响特别重要：劳动力市场转移机制提高了其它部门的工资，而更高收入对需求产生影响又改善了商业机会。相反的是，如果增加财富不能反馈回农场，农场收入不能提高，停滞的农村经济则会妨碍整个经济运行。通过技术进步和投资来提高整体农业生产率是减贫的核心，但要实现这一点，农业支持服务就要服务于在发展中国家中占大部分和绝大部分的农业人口，服务于绝大多数粮食生产小规模农场的需要。

31. 实现生产率的提高可以通过引入劳动力促进型的创新，让同样数量的农业劳动力种植更多的土地，或者通过引入更好的种子类型、改善的土壤肥力和提高土地生产率的灌溉。技术进步不仅仅是机械化问题，更多的是对良好农业实践的运用。通过选择适合土壤质量、地形和气候条件，明智的投入选择、使用合适技术、犁耕和农作物轮耕做法的农作物和牲畜，提高土地生产率。从这个意义上说，技术进步很大程度上依靠农业劳动力的技能和教育以及掌握信息、信贷和市场。农业技术的进步可能会减少劳动力，也可能增加劳动力。因此，需要考虑提高生产率的不同方式对就业产生的影响。

专栏 2.3

现代的商业耕种：资本密集，劳动力较少

现代的商业耕种强调了资本信息、技术进步、科学研究以及旨在更高水平投入和生产率的发展情况。整个生产都是为了市场。虽然专业化的农场在规模和功能方面各不相同，但在大多数情况下，它们可能租用节省劳动力的精密机械设备，范围从大型拖拉机和复合收割机到空中喷洒技术，这让人们能够在成千上万亩土地上，常常是种植小麦或玉米等单一农作物。通过资本密集型的方法并依靠规模经济，这种商业耕作影响了全球和国家的市场结构，在许多情况下，损害了小规模耕作的发展，并危及小规模耕作农民的生计。

现代商业耕作常常涉及商品市场的集中，涉及少数跨国农业经营在产业食品链中的经济力量的集中。例如，世界谷类超过 80%仅仅由两个公司进行分配，大约四分之三的香蕉贸易由五个公司控制，茶叶、可可和咖啡等商品的贸易很大程度上集中在少数跨国公司的手中。

区分农村劳动力市场的因素

32. 劳动力市场如果能实现效率和公平这两个主要目标就能说是运行良好。在有效率的劳动力市场中，所有愿意按变化工资率工作的工人可迅速找到与他们技能、教育和经历相匹配的合适工作。衡量公平最典型的措施是看工人是否能按照其工作价值获得报酬。运行良好的劳动力市场另一个特征是通过让工人能够迅速找到新的工作或提供适当的社会保护，充分保护工人摆脱收入损失的风险。如果用所有这些标准来衡量，农村劳动力市场往往是运行得不好。

33. 事实上，“劳动力市场”一词提出了一个实际中没有的统一的因素。更多的是按工业、农作物、职业或地理区域来划分的多层面的劳动力市场。农村经济一般都是混合型的，包括农村耕作人口，以互助农业和非农活动为生的非耕作人口，以及获得劳动力供给而彼此竞争的雇主，特别是在农忙季节的高峰期。

34. 与城镇相比，雇主和工人之间强烈的经济、社会和政治权力失衡在农村社会中往往更为普遍，这影响了农村劳动力市场公平有效的运行。雇主拥有和控制的往往不仅是农业土地，还有工人所需要的其它资产，如住房、水、森林资源、动物、便利店和信贷，有时还有学校和医疗设施。处理雇主和工人之间工资、交换和其它类型交流的复杂紧密关系强化了工人的依赖性。例如，当工人只能从他们雇主那里获得贷款，或只能从他们所工作的地主那里租用耕牛时，工资磋商就可能还要与其它领域的收入相联系。以债务劳动或强迫劳动进行的交换往往是将劳动力市场与信贷市场的联系锁定，所以对雇主负有债务的劳动者有义务为该雇主工作，直到债务清偿。这些类型的劳动力交换构成了对基本人权的否定。

35. 在传统、甚至封建劳动关系主导，农村工人享有比其他工人更少法律权利的农村地区，以及在小农场季节性和临时性就业占主导地位的地区，劳工的组织力量往往很薄弱。当农场较大，就业更长期，劳动关系更正规，如在种植园，劳工的组织力量则较强大。

专栏 2.4

农村劳动力市场和减贫的性别层面问题

性别不平等直接和间接地限制了经济增长，并减少减贫计划和政策的效果。妇女是农业粮食产业、劳动力和粮食体系的典型主力。她们很大程度上常常负责收割后的活动，以及很大比例的农场外创收活动。在一些社会里，农业劳动的“女性化”是因为男性更倾向于从农村地区移民出来，并转移到非农活动。

在努力提高生产率和增加市场机会方面，妇女往往具有明显的劣势。更有效率的农村市场面临三大普遍的障碍——不安全或不充分的财产权利，薄弱的金融服务和较差的基础设施——可能对妇女产生特别恶劣的影响。通过性别前景的方法能够有助于形成更有效的减贫政策。确保妇女享有自主权利的土地租约的保障、对生产性资产的控制以及信贷、化肥和推广服务等投入机会的提高，这些是加快农村地区增长并使其多样化、确保可持续减贫的具体方法。

36. 与性别、民族或种姓等因素有关的恶劣的就业障碍会严重限制劳动力的流动。这些歧视导致劳动力市场失灵。改善农村劳动力市场运行对促进有利穷人的增长政策取得成功至关重要。劳动力往往是穷人的唯一资产，穷人正是通过劳动力市场参与了经济活动。

37. 农村劳动力市场很大程度上是没有技能的劳动力的市场，供给来源是几乎未受正规教育或培训的工人。临时性劳动和童工劳动的普遍存在导致了低生产率、低工资和薄弱的谈判能力。在小家庭农场占主导地位的地区，很多劳动力供给来自小农户及其家庭，他们需要依靠出租自身劳动力来获得补充性的收入。劳动力的供给很大程度上取决于他们如何估算为他人工作所挣工资与在自己农场劳动的回报。在劳动力富余、土地人口压力大的地区，常常存在非自愿的失业，工人不能获得工资水平不断增长的就业。在农民和薪酬工人家庭收入不足以满足经济需要时，农业中童工劳动现象就会加重并形成恶性循环。

38. 农业遭受气候和价格波动的风险，它往往减少对劳动力的总体需求，并影响农事生产的合同安排。整个农业圈中劳动力需求和劳动生产率的重大变动导致出现季节性就业形式、季节性移民、工资年度间变化、大规模就业不足以及临时就业而不是长期就业占据主导地位。薪酬农业工人特点是找到仅为期半年的工作，几乎没有收入维持他们在季节期之间的生活。农村劳动力市场的就业关系往往很复杂，难以进行调整，特别是在通过劳动力承包商、分包商和把头提供大量劳动力的地方。

专栏 2.5

谁在从事农业工作?

在农业，土地所有权类型和种植方式的巨大差异产生了许多种类的劳动关系和不同的劳动力参与形式。从事农业工作的人员包括:

工薪人员

- 长期被雇的农业工人：通常按工薪受雇于中大型农场和种植园。
- 专门工人：受雇于特定任务，比如使用杀虫剂、犁耕等。
- 季节性、非正式性、临时性和按天计算的工人：可根据所提供的工作在农业和其它农村活动之间流动，通常在危险的条件中生活和工作。
- 移民工人：在收割时期临时性从事工作，这些工人特征是居住条件不好，工资低，通常缺乏医疗服务。

自雇人员

- 大地主：经营专门从事农业生产的企业。他们使用先进的技术并获益于信贷、农作物保险和技术援助等机会。
- 中小地主：经营不同金融和技术方法的农场，可为国内外市场生产。
- 生存型农民：主要是在发展中国家，通常拥有很少的所有权，缺乏技术知识、供给以及信贷和市场机会，可能作为临时的工薪工人从事工作以增加收入。
- 小佃户和佃户：种植共有、国有或私有财产，前者支付一部分产品作为租金，后者按固定年租金租用土地。

无报酬的家庭成员

- 他们的工作为家庭收入以及他们在家庭产品中的收益份额中做出贡献，但他们的贡献在劳动统计中没有显示出来。许多妇女和童工数据在这类工人中。

其 它

- 合作社工人：参与集体经济企业，从事农业生产和营销。
- 土著居民：拥有作为集体财产的土地，常常参与生存型的农业；可能在农业企业中从事临时的工作。
- 童工。

在许多国家的农村地区，非市场基础的劳动力交换很普遍。它可能采取辅助劳动、互惠交换、工作组等形式。自愿的劳动力交换能提高效率，因为它是在需求最大、生产率高时配置劳动力的方式。

39. 农村移民具有强烈的季节性因素。在劳动力需求旺盛的农忙时期，人们被拉到其它农村地区；但在淡季，农民可能成为城镇地区的临时移民，常常利用非正规经济中的工作机会。季节性移民可以提高贴补。例如，越南最近一项研究表明，季节性移民促使家庭开支每年提高大约 5%，贫困人数减少 3%。[6] 不管怎样，季节性移民是有成本的。农业移民工人常常遭受工作中的歧视待遇，面临在工资、社会保护、住房和医疗方面巨大的劣势。当整个家庭移民从事农业工作时，常常只有男性家长出现在雇主的工资单上，虽然其配偶和孩子也参加了实际工作。当只有父母移民时，家庭成员会在一段时间内分开数月，孩子留给其他人照顾。

专栏 2.6

农业和移民劳动力：在食物链边缘的工作生活

正如在美国的同事一样，欧洲水果和蔬菜种植人员面临残酷的国际竞争，通过求助于许多来自西北非和东欧、东南欧较穷国家的半合法的外国人口来减少成本。工资和工作条件相应减少，加上农田和温室许多工作肮脏、苛刻并危险的事实，使得这些工作对当地工人毫无吸引力。

与政治声明相反的是，容忍大量未经登记的移民工人，加上宽松的劳动执法，特别是在具有额外劳动力季节性需求的农业地区，促使大规模使用并非完全受剥削的外国人，他们因为需要和不稳定的法律地位而变得脆弱。

而且，使用移民工人会影响农作物的选择和投资方向。例如，在过去二十年里，西班牙种植人员从谷类作物转向劳动力更加密集的果树和温室种植。

资料来源: J.E. Cole 和 S.S. Booth, 脏活：家政服务、农业和卖淫在西西里(Lexington Books, Lanham, 2007), 67–105 页。

40. 农业生产体制结构强烈影响着从事农场和种植园生产的劳动力数量及就业和工作条件。外来种植人员制度是一种多变的合同耕种，已成为农业商品化生产的显著特征。典型的是，大型种植园公司通过以保证价格向当地农户购买特定质量的农业商品来增加自己的生产，而这些农户则雇用农业工人从事生产。主要的公司越来越多地帮助农户建立并运作管理外来种植人员协会。这些组织常常有自己的劳动力招聘部门，引进季节性和临时性劳动力在其会员的小型农场工作。

41. 由国际土地联盟支持的国际食品、农艺、旅馆、饭店、餐饮、烟草及联合工人协会[7] 分析了乌干达制糖业农业工作的变化模式，它从以大公司所拥有种植园为基础的生产转变为通过外来种植人员根据与糖类公司合同生产大量甘蔗的制度。结果性报告[8] 发现了以下社会和劳动结果：在糖类公司直接管理的种植园(比如核心种植园)，长期的薪酬劳动力规模不断减少；在核心种植园，短期合同的薪酬工人数量增加；在核心种植园增加使用临时的薪酬工人；自雇农民增加雇用临时的薪

[6]A. de Brauw 和T. Harigaya, “越南季节性移民和改善生活标准”, 美国农业经济学家书刊，Vol. 89, No. 2, 2007年。

[7]国际土地联盟支持的国际食品、农艺、旅馆、饭店、餐饮、烟草及联合工人协会。

[8]M. Castro: 乌干达糖业改变农业生产模式、就业和工作条件。 IUF/国际土地联盟, Geneva–Rome, 2003。

酬工人，他们作为“外来种植人员”，根据与糖类种植园公司的合同种植甘蔗；外来种植人员协会扮演劳动力承包商的角色，聘用临时的薪酬工人在其成员的农场工作；整体上就业的临时化在增加。薪酬工人这些变化的综合影响包括不断增加的工作不稳定性、较低的报酬率、较差的工作条件、食物不安全性不断增加和贫困水平不断提高。

42. 竞争性的商业环境不会导致就业和工作条件降低。肯尼亚花卉协会成员包括 50 多家花卉种植公司，它们占肯尼亚花卉出口的 70%。该协会开发了获得常规审计支持的操作准则，包括社会和环境标准以及法定和国际要求。基本的社会要求包括：工人的卫生安全(安全工作环境、个人保护设备、工作指导和监督)；一般的工人福利(工作合同、岗位介绍、工资、住房、安全交通、医疗、年休假、生育假、按比例带薪休假以及其它就业条件)；社会责任问题，包括结社自由、集体谈判、童工劳动、性别平等委员会、预防骚扰机制、同工同酬、工人申诉处理程序等等。协会试图将其会员范围扩大到更多的中小花卉种植人员，2001 年到 2004 年为小种植户提供了培训。[9]

43. 加纳的法玛派(Farmapine)有限公司是一家凤梨销售合作社，加工和出口其成员产品，它提供了一个可比的例子。它为五家农户合作社以及两家前凤梨生产商和出口商所有。业务接受加纳法玛派有限公司、合作社以及合作社成员签署的正式合同的指导。合作社中外来种植人员比非公司成员的外来种植人员获得利润高，面临风险低。该举措成功增加了农户收入，创造就业，防止移民进城找工作。另外，合作社成员在其社区很活跃，资助建立学校并提供其它基本设施。[10]

44. 大多数有合作社的农村地区往往成为重要的就业渠道。而且，合作社还维持农户的自雇能力，因为对于许多农户来说，他们是合作社成员并从服务中获得收入，这让他们能够继续耕种并对农村社区做出贡献。在农村背景中所有类型的合作社都有：农业(生产、加工、营销、买卖)，还有金融服务、能源、住房、旅游和手工艺等。

改善农村劳动力市场

45. 农村劳动力市场往往不能良好运行，因为劳动力市场治理和机构通常很弱，几乎没有能力直接处理决定劳动力供求因素。图 2.1 表明影响劳动力市场供求方面的主要因素。供给要素列在左，需求要素在右，与机构以及中间结构和过程有关的要素列在中间。农村劳动力市场是复杂和流动的。理解影响劳动力供给的条件(人口、社会标准、获得土地、卫生和教育水平)如何与影响需求(总体经济增长、

[9]http: www.kenyaflowers.co.ke。

[10] G. Yeboah: “Farmapine 模式：南撒哈拉非洲合作营销和市场发展方法”。*Choices* 杂志；www.choicesmagazine.org/2005-1/grabbag/2005-1-16.htm。

投资水平、市场准入和技术进步)的条件互动，就能深刻认识到政府和社会伙伴在推动农村地区更多更高质量就业所面临的挑战和机遇。正是通过中间的机构、劳动力市场治理结构和过程，三方成员才能最直接地促进劳动力市场在效率、公平和社会保护方面更有成效。

图 2.1. 农村劳动力市场框架

供给方	机构以及中介结构和过程	需求方
影响供给的条件 ■ 人口增长和家庭组成 ■ 与劳动供给有关的社会标准 ■ 移民模式和密度 ■ 城镇增长和对劳动力需求 ■ 获得土地和其它生产性资产 ■ 营养和健康 ■ 教育和技能 ■ 收入转移	**治理政策、规则和服务** ■ 宏观经济和金融政策 ■ 农业和部门政策 ■ 贸易和农业政策 ■ 公共投资(基础设施、教育和卫生) ■ 法制和财产性权利 ■ 土地和改革进程 ■ 劳动法律法规、包括国际劳工标准 ■ 信息和市场制度 ■ 就业服务 ■ 有利于商业和投资的环境 ■ 捐赠政策(ODA)	**影响需求的条件** ■ 总体经济增长 ■ 为国内市场和出口的农业产出增长 ■ 农产品与贸易伙伴的市场准入 ■ 农村非农活动的增长 ■ 农村地区的公共和私人投资 ■ 农业技术进步：类型和力度 ■ 农业以及其它有关部门的相关价格因素 ■ 农业劳动生产率 ■ 公共工程 ■ 城镇增长 ■ 农场结构 ■ 季节性 ■ 土地所有权结构
工作和工人类型(重叠的范畴) ■ 工薪人员，包括长期、全日制、兼职、临时、短期、季节性等 ■ 自雇，包括农场内(小农户)和外(服务提供者和小商业) ■ 小佃农 ■ 外来种植人员和其他“分包”制的农村工人	**社会伙伴、市民社会和其它私人部门** ■ 工会 ■ 雇主组织 ■ 农民、农业生产者组织 ■ 合作社 s ■ 宣传和服务组织，包括非政府组织 ■ 私人企业 ■ 价值链和部门组织 ■ 销售中介 ■ 金融中介	
可能遭受歧视的薪酬、自雇工人类型： ■ 青年工人 ■ 妇女 ■ 移民工人 ■ 无土地穷人 ■ 土族居民	**社会和文化因素以及经济机构** ■ 非正规关系网、家庭和血缘关系 ■ 文化标准 ■ 佃农 ■ 合同耕种和外来种植人员协会 ■ 非市场劳动力交换 ■ 债务劳役和债务劳动	
农村地区需要给予特别关注：: ■ 童工劳动 ■ 债务劳动		

46. 在缺乏有效的劳动力市场机构时，社会和文化因素在农村劳动力市场运行中往往发挥重要作用。家庭联系和非正规关系网提供有关求职者和工作机会方面的信息，影响某些工种对某类工人的安置以及劳动合同的条件。文化标准可能阻碍某类工人获得某些工作，并可能按照以性别、年龄、等级、宗教、国籍、民族等为基础的社会区分来确定招聘水平和工资。

47. 为了打击这一现象，政府和社会伙伴可以共同努力，改善农村劳动力市场运行，以促进平等并减少贫困的出现。但因为各种各样的原因，劳动力市场改革或管理规定往往是有争议的。在农村地区，引起争议的重要措施可能会导致对权力结构、特别是耕地变革的政治影响，以及改革对既得利益造成威胁。劳动力市场改革需要与其它公共政策相协调才能成功，比如在教育、农业、公共设施等领域。尽管如此，农村地区往往提供很少的公共服务，在这些资源和能力受限制的环境中，政策的协调一致往往是主要的挑战。

专栏 2.7

农业中投资在下滑

今天，发展中国家生产出全世界 67%的农业净产品，而 25 年前仅仅为 50%。这种上升原本可以更大。不幸的是，在过去 25 年里，很多发展中世界的农业一直缺乏投资。在 1980 年到 2004 年期间，非洲农业的公共开支占总公共开支的比例从 6.4%降低到 5%。亚洲从 14.8%降低到 7.4%，拉丁美洲从 8%降低到 2.7%。在许多发展中国家，公共资助的农业研究和开发因为投资损失而停滞不前，虽然事实表明，在中国和印度，对农业生产率和公共开支增长方面产生最大的影响，对农村贫困的影响方面排列第二。农业扩展制度资金投入不足，减少了信息、技术和革新从实验室到小农的主要渠道。对于许多小农和边缘化农民而言，取消对种子和化肥等的补贴投入，废除价格支持，已使得耕种无利可图。

私人金融也显著减少，这常常是因为商业银行放弃该部门。金融一般是直接针对大借款人，大多数小生产者被正式信贷制度排除在外。虽然近些年外国直接投资呈指数增长，却很少流向农业。2004 年全世界外国直接投资流入的 7110 亿美元中，仅有 26 亿即大约 0.36%流向农业。在发展中国家，23 亿即 0.85%的外国直接投资直接流入农业。在 2005 年，最不发达国家仅能吸引总数为 968 万美元的外国直接投资流入，仅占全球总数的 0.01%。

官方发展援助中农业支出的比例也从 1979 年的 18.1%直线下降到 2004 年的 3.5%。2004 年非洲农业的官方发展援助停留在 25 年前的水平，虽然非洲人口同期增加一倍，农村贫困更加严重。

主要借贷机构强调需要稳定宏观经济、减少国家作用、更大程度依靠市场力量以及面向国际竞争的开放，但最不发达国家集团从二十世纪八十年代初期的 20 多个成员增加到 2006 年的 50 个国家。

资料来源：世界发展报告, 2008. IFPRI: 发展的良好选择：公共投资对印度和中国农村的影响(华盛顿特区 IFPRI, 2002). UNCTAD: 最不发达国家报告 2006 (Geneva, UNCTAD, 2006)。

48. 刺激农场和农村商业增长对促进农村劳动力市场运行至关重要，政府在创造有利于农村地区商业和投资环境方面具有重要的作用。[11] 农村增长的基本条件广为人知：投资、基础设施硬件、教育和医疗服务，以及特别是通过提供信贷、市场、技术信息和援助机会支持小农户农业和小商业发展的机构。在许多农村地区，农业是经济的主要驱动力，各种类型和规模的企业对农业进行投入，购买并

[11]见“促进可持续企业决议”，第96届国际劳工大会临时记录，日内瓦，2007年。

加工产品，很典型的是沿着价值链从农场大门到零售商的货架。它们是农业潜力实现的重要力量。支持农业的环境可通过避免宏观、贸易和税收政策对部门产生的不利，并通过公共和私人部门纠正农业中严重投资不足问题来创造一个能更加发挥水平的领域 。[12] 充分的投资水平可激励提高生产率，刺激更广泛的经济联系，并通过所导致的倍增效应，促使农村部门中社会和劳动的成果得到改善。

49. 政府制定的法律法规和政策对农村劳动力供求有直接的影响。劳动法规定了调整就业关系、工作条件(包括最低工资)、禁止特定就业类型和就业做法方面的法律框架。虽然劳动法普遍适用，但因为大部分的工作是自雇或是按照大部分政府范围之外的非正规安排来聘用的，其在农村地区的执行情况通常很有限。在农村地区，最低工资、工作条件以及禁止歧视和使用童工劳动的政策往往都制定得很少或执行很差。[13]

50. 获得三方支持的政府规定和计划可减少男性和女性移民工人常常所面临的歧视，并保护他们避免不当的招聘做法。例如，英国 2004 年《工长(许可)法案》通过要求向工长许可机构登记，遏制在农业、园艺业和贝类产业中工长对劳动力的剥削行为。招聘劳动力者可到公共登记机构查看工长是否已经登记，这样明确区分了劳动力供给市场中合法和非法经营者。[14]

51. 在一些国家，社会伙伴与政府、私人部门共同努力，改善供应链的执法。例如，加纳雇主协会和加纳西部五大商业油棕榈和橡胶种植园制定了消除童工劳动的行为守则。守则让种植园公司能够在承包商、分包商、小农户、外来种植人员和中介代理就童工劳动问题确立有关责任耕作原则和劳动力做法。协会和公司成立了由以下代表组成的自愿监察队：劳动部童工劳动小组与工厂监察员，加纳雇主协会，油棕榈和橡胶公司，加纳农业工人总工会，小农户，外来种植人员和承包商协会以及国际劳工组织消除童工劳动计划 。[15]

52. 在其它国家，重点是将保护覆盖范围扩展到过去被排除在外的农业工人。1991 年阿根廷创立全国就业基金时，农业工人发现自己被排除在失业保险之外。针对这一情况，工会推动农业工人的登记制度，设立了全国农村工人和雇主登记机构。登记处给予农业工人登记，使他们获得社会保障福利。该制度覆盖所有农业工人，不论是当地人还是移民，也不论雇用是长期还是临时或暂时的。雇主有义务给工人登记，并协助他们在五天内从当地登记办公室获得就业卡。不这样做将受到惩罚。农村雇主向登记机构基金按工人工资总额的 1.5%交费。就业记录卡作为就业凭证，使农业工人有权获得失业保险、家庭补贴、医疗保险并在 65 岁后获得养老金。最近五年中，已登记了 40 万工人，包括来自玻利维亚、智利、巴拉圭和乌拉圭的移民工人，他们占登记总数的 1%左右。该机构根据公共立法设立，

[12]联合国贸发会议, 世界投资报告 2006 (UN, 日内瓦和纽约, 2006)。

[13]劳动法和国际劳工标准问题在第六章中更全面涉及。

[14]常问问题：工长许可证机构，英国；www.gla.gov.uk/index.asp?id=1012867。

[15]加纳雇主协会通报，加纳，2007年12月。

但执委会独立于政府。四名执委来自阿根廷农村工人和码头工人工会，四名来自农业合作社间联合会有限合作社、阿根廷耕地联合会、阿根廷农村联合会和阿根廷农村社团。另外还包括来自劳动部的两名审计。[16]

53. 政府和社会伙伴还试图通过提供有关工作机会的信息，确保为国家服务权益的可转移性和提供汇款便利，以此来改善劳动力的流动，特别是季节性的临时劳动力移民。例如在英国，季节性农业工人制度确保在海外招募的工人获得以下信息：所提供的工种、工资和扣减、工时、休息和加班、休假工资、病假工资、恶劣天气工资补贴、就业权利包括书面条款和工资详情的权利、安全卫生法律规定的工人权利和义务、最低住宿标准、移民地位和滞留后果、出现问题时如何以及在哪里进行申诉。[17] 哈萨克斯坦和吉尔吉斯斯坦政府之间的双边协议规定了保护移民工人权利的法律框架。重要条款包括：非歧视，18 岁最低招聘年龄，禁止无许可证中介进行招聘，提供社会保险。两国农业工会之间的合作改善了潜在移民在工作权利方面的信息。[18]

54. 在贫困家庭中，他们即使通过移民把握现代产业中就业机会的能力也会受到限制，因为教育培训机会不充分以及自雇就业和非正规情况很多。不管怎样，需要让家庭收入来源多样化。在这些情况中，政府可直接进行干预，提供具有一定社会保护的就业。例如印度，根据 2005 年《国家农村就业保障法》，成年的农村家庭成员愿意按法定最低工资从事无技能手工劳动的，该法在每个财政年份提供就业 100 天的法律保障。成年的农村家庭成员登记后获得工作卡，卡中含有该成年人的详细信息和照片。就业通常提供给 5 公里半径范围内的家庭，如果距离更远，则会支付额外的工资。根据该制度，如果在收到申请后 15 天内不提供就业的，则向申请者按天支付失业津贴。中央政府和邦政府共同支付工资、失业保险和行政费用。该制度自 2006 年 2 月在 200 个县实施，目的是在 5 年内覆盖所有 593 个县。[19]

55. 会员组织，包括雇主组织、工人组织、合作社、商人、农民和生产者团体以及其它民间社团组织可以与当地政府机构一起构建和加强农村劳动力市场。代表农村农场和企业的协会和组织的数量似乎在增加。在 1992-2002 年期间，塞内加尔有生产者组织村庄的比例从 8%提高到 65%，在布基纳法索从 21%提高到 91%。农村工会更通常的是地域性而不是产业性的，除了纯粹的薪酬工人之外还常常包括小生产者。社会伙伴为其它的流动农村劳动力市场确定了一定的结构，并提供服务，其中包括对工资和其它劳工问题的谈判。治理改革确保了结社自由，从而让工人、雇主、农民和其它农村生产者能够建立为其成员利益工作的代表性组织，这对三方努力改善农村劳动力市场运行至关重要。[20]

[16]IUF: 农业与相关部门组织、代表和维护移民工人权利。

[17]www.bio.homeoffice.gov.uk/working_in_the_uk/saws。

[18]IUF: 农业与相关部门组织、代表和维护移民工人权利 (2007)。

[19]第五章中将进一步讨论。

[20]第七章将进一步讨论三方伙伴在治理中的作用。

第三章

农村就业趋势和体面劳动的缺失

简　介

56. 本章介绍了近期农村包括农民和农业工人的就业趋势，从体面劳动的角度进行了分析。它从四个方面探讨了体面劳动的缺失，分别对应体面劳动的四个支柱：就业的数量和质量——包括劳动报酬和获得生产性资源的机会——社会保护、工作权利和社会对话。本章最后总结了体面劳动在农村面临的主要政策挑战。

体面劳动

57. 体面劳动是指女性和男性在自由、公平、安全和保证个人尊严的条件下获得生产性就业的机会。如果劳动是强迫的而非自主选择；获得报酬性工作的机会只局限于某些群体，而且要牺牲另一部分人的利益；社会和劳动条件使工人面临更多风险而不是给其保护；缺少生产性工作使工人及其家庭陷入贫困和无能为力的循环，那么体面劳动缺失就显而易见了。

58. 劳动力市场运转失调使农村体面劳动出现缺失。以权利、就业、社会保护和社会对话为焦点的体面劳动议程通过融合经济和社会目标的政策和项目提出应对这些缺失的框架。因为贫困多出现在农村，通过促进体面劳动的主要标志——最突出的就是生产性的薪酬就业机会——来改善农村生活是对全球 2015 年前贫困人口减半行动的一大贡献。

就业趋势

59. 全球有超过 10 亿人在农业部门就业，农业是世界上仅次于服务业的第二大就业源，吸纳的农村劳动力最多。[1] 亚洲有 7 亿多农业工人，占世界总数的 70%还

[1]国际上，农业就业比农村就业的统计数据更能读到，因为农业就业数据已列入 ISIC 中，在各地区和国家可进行比较。由于城乡和国家不同特点，城乡就业之间的区分不适宜标准定义，也不适用世界各国甚至一个地区内各国。

多，非洲南撒哈拉拥有 1.92 亿农业工人，占近 20%。中国和印度分别有 5.1 亿和 2.76 亿农业人口，二者加起来占世界农业劳动力总数近 60%。

表 3.1. 农业总就业 ('000)

	1991	2001	2007*	
世　界	1 036 584	1 086 886	1 036 330	
发达经济体和欧盟	30 126	24 090	18 468	
中欧和东南欧(非欧盟)和独联体	40 732	36 717	31 787	(3%)
东　亚	387 010	362 734	309 797	(30%)
东南亚和太平洋地区	118 308	117 769	120 825	(12%)
南　亚	256 371	299 488	286 085	(28%)
拉丁美洲和加勒比地区	45 321	42 734	46 383	(5%)
中　东	7 697	10 502	11 282	(1%)
撒哈拉以南非洲	136 841	176 837	192 007	(19%)
北　非	14 178	16 015	19 697	(2%)

* 2007 为初步估计数。

资料来源: ILO: 全球就业趋势模式, 2007; 另见 ILO 技术说明: 全球就业趋势 (日内瓦, 2005)，有关世界和地区预计进程的更多技术信息。

60. 在许多国家农业是女性就业的最主要领域，特别是在非洲和亚洲。据估计全球过半数的粮食生产是由农村女性完成的。[2] 女性一般比男性更有可能在农业部门工作。在非洲农村 80%的粮食生产、加工及贮存是由女性完成的，而在南亚和东南亚她们生产和加工的粮食占 60%。[3]

61. 农业在总的就业中的比重在下降，可见表 2。在 1991 年，总就业数量的 45.2%是在农业。到 2007 年，这一比重降到 34.9%，其中女性占总数的 41.3%。 那一时期在所有地区农业在总的就业数量中比重下降，在东亚、东南亚及太平洋、中美、拉美和加勒比地区有时下降幅度很大。这表明向工业和服务的变化、城市化的发展和农村劳动力的人口结构变化。 本章末附录 1 提供了在国际劳工组织许多成员国农业、工业和服务业所占就业比重以及这些部门对国内生产总值的贡献率的相关信息。

[2] 秘书长报告：妇女经济发展，经社文理事会妇女状况委员会，UN文件E/CN.6/2006/7 (2005), 10页。

[3] ILO: 世界就业报告 2004–05, 日内瓦, 2005年, 132页。

表 3.2. 就业总量中农业就业的比重和农业就业中女性的比重

	农业就业比重 (%)			农业就业中女性的比重
	1991	2001	2007*	2007*
世界	45.2	40.3	34.9	41.3
发达经济体和欧盟				
中欧和东南欧(非欧盟)和独联体	7.2	5.4	3.9	36.2
东亚	26.6	24.0	19.5	44.0
东南亚和太平洋地区	57.3	47.9	38.4	47.4
南亚	60.2	48.3	43.9	41.4
拉美和加勒比地区	60.5	57.1	48.0	36.6
中东	27.5	19.9	19.1	22.7
南撒哈拉非洲	22.5	20.9	17.5	47.7
北美	72.1	70.1	64.7	44.4

* 2007 为初步估计数。

资料来源: ILO: 全球就业趋势模式, 2007; 另见 ILO 技术说明: 全球就业趋势 (日内瓦, 2005), 有关世界和地区预计进程的更多技术信息见 http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/wrest.htm。

62. 尽管农业占就业的比重在所有地区呈下降趋势，2007 年在这一部门工作的人数与 1991 年的基本持平。但是，在北非、南撒哈拉非洲、中东、拉美和加勒比地区、东南亚及太平洋在农业就业的人口是在增长，具体情况可见表 1。事实上，东亚是唯一一个在同一时期农业就业呈下降趋势的发展中地区，从 3.87 亿降到 3.09 亿。自 2001 年，南亚在总数方面也有所下降。反馈劳工局问卷的农业部中三分之二——多数在发展中国家——预计在未来十年在农业就业的人口数会保持稳定或增长，它们中大多数预测出现增长。 在许多国家同时肩负农业部职责的林业和渔业部门，预计在未来十年工作人口都将增长。

63. 农业就业比率最高的在南撒哈拉非洲(64.7 %)、南亚 (48 %) 和东南亚及太平洋地区 (43.9 %), 连同东亚共占世界工作年龄人口的 60%。因此，在就业总量中农业比重最大。相反，农业仅占拉美和加勒比地区就业的 19.1%，占中东的 17.5%，在发达国家和欧盟仅占 3.9%。在中东女性在农业就业总量中占 47.7%，而在拉美和加勒比地区占 22.7%。在任何地区这一部门就业人口中，女性都不占多数。

64. 历史上，农业是南撒哈拉非洲年轻人就业的最大雇主。在 2005 年，年轻人占农业就业的约 65%。 但是，因为收入低且不稳定，同时缺少有用的工作经验，很多人被迫到城市寻找工作，尽管他们在城市的劳动力市场也有很多劣势。劳动部反馈劳工局问卷引述称城市就业机会是农村人口向城市迁移的最常见原因。但

是，在 1995 到 2005 年间非洲的失业青年增长近 30%，[4] 突出了劳动力市场政策做到使年轻人获得他们生存所需要技能的必要性，不论是在农村还是城市。

65. 使年轻人获得体面就业挑战巨大。把发展中国家作为一个整体来看，15-24 岁的人口到 2050 年将增长 10%，但在贫困肆虐、多数人口居住在农村的最不发达国家，这一数字预计将会翻番。在同一时期，随着这一年龄群的渐进，包含 15-64 岁的总的工作年龄人口将从今天的 4.5 亿 增长至 11 亿，占最不发达国家总人口的 65%。在 2030 年，他们中近 60%会在农村。[5] 解决当前农村青年就业的问题将为子孙后代的体面劳动打下基础。

表 3.3. 农业就业比重，地区和国家极值

	农业就业 (%)		
	2007*	**地区中最高比例**	**地区中最低比例**
发达经济体和欧盟	3.9	罗马尼亚 32.1	圣马力诺 0.4
中欧和东南欧 (非欧盟) 和独联体	19.5	阿尔巴尼亚 58.4	俄罗斯 10.2
东亚	38.4	中国 44.1	中国澳门 0.1
东南亚和太平洋地区	43.9	巴布亚新几内亚 72.3	新加坡 0.0
南亚	48.0	尼泊尔 66.4	马尔代夫 17.3
拉美和加勒比地区	19.1	海地 50.5	波多黎各 2.1
中东	17.5	也门 54.1	科威特 0.0
南撒哈拉非洲	64.7	坦桑尼亚 82.1	毛里求斯 10.0
北非	32.8	摩洛哥 45.4	阿尔及利亚 21.1

* 2007 为初步估计数。

资料来源: ILO: 全球就业趋势模式, 2007; 和 ILO: 主要劳动力市场指标，第 5 版，日内瓦 (2007)。仅考虑 1999 年后数据的国家。

66. 地区平均数体现了广大地区经济的基本结构，但是它们并未显示出分组中包含的国家的多样性。 这在表 3 中得到了充分展示，表中先按地区表示出农业中的就业比重，然后指出在该地区国家中最高和最低的比率。比如，在南撒哈拉非洲，2007 年农业在就业中的比重最多是坦桑尼亚 82%，最低在毛里求斯 10%。在

[4]ILO: 非洲就业趋势 (日内瓦, 2007年4月), 10页。

[5]UN: 世界人口展望: 2006年人口数据修订http://esa.un.org/unpp/p2k0data.asp accessed on 17 Jan. 2008。

东南亚和太平洋地区，巴布亚新几内亚的农业就业为 72%，而在新加坡仅为 0%。在拉美和加勒比地区，海地和波多黎各以 51% 和 2.1%占据两个极端。

67. 在全球，男性和女性在农业就业的比重与他们在其他部门的就业率相比近似，只是在农业就业的女性比率(36.1%)比男性的(34%)略高，见表 4。在中东和北非，在农业工作的女性比重在 1997 年到 2007 年间呈上升趋势，而且是唯一呈此趋势的地区。这一趋势伴随的是女性在这两个地区的有薪就业总体上升，而女性自营作业者和家庭用工下降，表明在那些地区女性更多的进入该部门的有薪就业。在拉美和加勒比地区，农业就业仅占女性就业的 10.7 %，低于本行业男性员工 24.7%的这一比重。与此相反，在中东和南亚农业就业占女性就业的比重比占男性的多得多(31%比 12.5 %和 60.5%比 42.9%)。在东亚和南撒哈拉非洲，女性在农业的就业率也比男性高，尽管两者差距小一些 (41.0%比 36.3 %和 67.9%比 62.4 %)。需要注意的是农业中女性就业比重最大的两个地区——南撒哈拉非洲和南亚——也是有工资和薪水就业的女性员工比重最低的，皆为 15.5%, 可见表 5。还应当看到的是与男性相比女性员工总是更多地被列入“家庭用工”。南亚的例子尤为突出。

表 3.4. 全球和地区农业就业女性/男性占女性/男性就业总量的百分比估值

	1997		2007*	
	女	男	女	男
世界	43.5	40.0	36.1	34.0
发达经济体和欧盟	5.3	6.7	3.2	4.6
中欧和东南欧 (非欧盟) 和 独联体	26.9	27.0	19.2	19.8
东亚	51.9	44.6	41.0	36.3
东南亚和太平洋地区	50.3	47.7	43.4	44.3
南亚	74.0	53.5	60.5	42.9
拉美和加勒比地区	14.6	28.6	10.7	24.7
中东	28.4	19.6	31.0	12.5
南撒哈拉非洲	74.8	70.0	67.9	62.4
北非	31.2	36.6	32.6	32.9

* 2007 为初步估计数。

资料来源: ILO: 全球就业趋势模式, 2007; 另见 ILO 技术说明: 全球就业趋势 (日内瓦, 2005)，有关世界和地区预计进程的更多技术信息见 http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/wrest.htm。

表 3.5. 女性和男性就业状况，在女性/男性就业总量中比例，1997 和 2007

	工薪工人		雇 主		自营工人		家庭用工	
	1997	2007*	1997	2007*	1997	2007*	1997	2007*
女 (%)								
世界	41.8	46.4	2.1	1.8	21.6	26.9	34.5	24.9
发达经济体和欧盟	85.1	88.0	4.2	3.9	6.8	5.8	4.0	2.3
中欧和东南欧 (非欧盟) 和独联体	77.5	78.5	3.6	3.0	11.4	13.6	7.6	5.0
东亚	28.7	39.2	1.6	0.7	25.7	36.8	44.0	23.3
东南亚和太平洋地区	29.4	35.1	1.0	0.9	23.2	28.0	46.5	36.0
南亚	11.4	15.5	0.5	0.3	17.4	25.2	70.7	58.9
拉美和加勒比地区	67.8	64.6	2.1	2.7	21.7	25.5	8.4	7.1
中东	43.7	55.3	1.1	1.5	25.7	17.9	29.4	25.3
南撒哈拉非洲	12.4	15.5	2.6	2.8	48.0	46.9	37.0	34.7
北非	49.3	58.4	2.2	3.2	16.2	12.4	32.3	26.0
男 (%)								
世界	44.9	47.9	4.3	3.4	37.2	37.4	13.5	11.3
发达经济体和欧盟	80.6	82.1	8.1	7.9	10.1	9.3	1.2	0.8
中欧和东南欧 (非欧盟) 和独联体	74.7	76.1	4.2	4.1	17.5	17.7	3.6	2.1
东亚	38.4	46.4	3.7	1.3	39.8	40.5	18.1	11.8
东南亚和太平洋地区	38.1	41.6	2.9	2.3	43.3	41.5	15.7	14.6
南亚	21.0	24.4	2.2	1.2	58.0	56.1	18.8	18.3
拉美和加勒比地区	62.4	60.6	5.5	5.9	26.6	29.7	5.6	3.8
中东	58.7	65.2	5.8	6.7	28.1	23.0	7.4	5.2
南撒哈拉非洲	25.2	30.3	3.4	3.2	49.6	48.0	21.8	18.4
北非	57.1	59.9	9.4	11.9	17.9	16.2	15.6	12.0

*2007 为初步估计数。

注释：就业状况的指标把就业人员区分为三大类。它们是：a) 领工资和薪水的员工 (也即雇员);b)自雇人员；和 c)家庭用工(也即无偿家庭用工)。自雇人员又可细分为有雇员(雇主)的自雇人员，无雇员的自雇人员(自营作业者)和生产合作社成员。根据国际就业状况分类(ICSE)，划分类别的基本标准是它们在工作中面临的经济风险类型，体现个人与工作间的机构关联强度的因素，和雇佣合同的明确或暗含的任该职务者对企业和其他员工已有或将有的权限。就业状况定义的更多信息可见：国际就业状况分类决议.第 15 届国际劳工统计学家会议通过,日内瓦,1993 web site: http://www.ilo.org/public/english/ bureau/ stat/class/icse.htm 。

资料来源: ILO: 全球就业趋势模式, 2007; 另见 ILO 技术说明: 全球就业趋势 (日内瓦, 2005)，有关世界和地区预计进程的更多技术信息见 http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/wrest.htm。

68. 微观层面的研究表明，状况分类“无偿家庭用工”和农业就业中的比重有密切关系：在多数国家农业就业中的比重越高在状况分类“无偿家庭用工”的比重越高。或者简单说：无偿家庭用工一般为妇女和儿童，通常是在农业部门，特别是在发展中国家。这对于两性而言都是如此，而女性比男性关系更密切。因此，如果一国有较多女性在农业工作，她们是无偿家庭用工——也就意味着在极困难的就业境地——的可能性很高。以巴基斯坦(2005–06)为例，农业占女性就业的逾三分之二，家庭用工占女性就业的 57 %。横向制表说明所有女性家庭用工中(所有部门)超过 90%的在农业。[6]

劳动收入

表 3.6. 农村人均实际家庭收入的变化和区别 (PPP US$)及其在亚洲某些区域的构成(%)

	高潜力农业地区		边缘农业地区	
	1980s	2003/04	1980s	2003/04
菲律宾				
人均收入 (PPP$)	1 065	2 364	386	1 119
非农 (%)	45	70	37	60
泰国				
人均收入(PPP$)	2 014	4 617	959	2 543
非农(%)	10	47	21	74
孟加拉				
人均收入(PPP$)	634	1 001	841	1 094
非农(%)	33	51	55	57
泰米尔纳德邦 (印度)				
人均收入(PPP$)	520	697	228	623
非农(%)	9	4	7	27

资料来源: Otsuka 和 Yamano: “农村劳动力市场在减贫中的作用：来自亚洲和东非的证据”,世界发展报告背景文件 2008. 从表 6 得出, 多次家庭调查分组数据。

69. 在许多地区农业仍然是就业的主要来源，在非洲占据农村家庭收入的 63%，亚洲 62%，欧洲 50% 和拉美 56%。[7] 但是，非农活动占据的比重较之以前有了很大上升。比如，在肯尼亚，小农户约 40%的收入来自非农业活动，其中 7%来自汇款，12%来自经济活动，21%来自薪水或工资。[8] 表 6 展示了从孟加拉、印度(泰米尔纳德邦)、菲律宾和泰国多次的家庭调查中收集的板面数据，也证明了这一趋

[6]详情见 ILO: KILM 5th edition, 第1B章, 日内瓦, 2007年。

[7]G. Anriquez 和K. Stamoulis: 农村发展与减贫：农业依然是关键吗？ESA工作文件，No. 07-02 (罗马, FAO, June 2007)。

[8]Jayne et al. (2003) as cited in O. Nagayets: “小农户：目前状况和主要趋势”，小农户未来研究研讨会，Wye College, 26–29 June 2005 at www.ifpri.org 。

势。上世纪 80 年代，在八个家庭中有七个非农业收入占家庭收入的不到一半，到 2003-04 年, 八个家庭中就有五个非农业收入在家庭收入的比重超过了农业收入的，而且通常数额很大。这在高潜力农业地区和边缘农业地区都是如此。

70. 仔细研究一下孟加拉国的数据 (1987-2000 年), 如表 7 所示, 13 年时间里农业收入从很低的 0.3 %年均比率增长到近 4%。上升的主要原因是种植逐渐多样化，从稻米转为其他更高价值的粮食培育，其价值年增长率达 4.3%，一定程度上弥补了农业工资的下降。相反，非农业方面的收入在此期间从 US$ 348 增长到 US$ 591，上涨 70%，年增长率为 4.3%。在 1999-2000 年期间非农业收入占家庭总收入的比率从 1987 年的不到 40%增加到 51%以上。这主要是由于两个因素：更多的参加贸易商务活动，这对家庭收入的贡献率达 19.9%，而原来仅为 12.6%；汇款的增加，在家庭收入的比率从 4.7%增长到 11.8%。向外移民和出生率下降使家庭规模变小，因此人均有了更快增长，相比家庭收入也是如此。

表 3. 7. 孟加拉，农村收入的增长和结构, 1987 和 2000

收入来源	收入 (美元/家)		总收入比重		年均增长率 1987–2000
	1987	2000	1987	2000	
农业	**541**	**560**	**60.9**	**48.7**	**0.3**
稻米	266	252	29.9	21.9	–0.4
其它作物	79	134	8.9	11.6	4.3
非粮食农业	94	122	10.6	10.6	2.1
农业工资	102	52	11.5	4.5	–5.5
非农业	**348**	**591**	**39.1**	**51.3**	**4.3**
贸易和商务	112	229	12.6	19.9	5.9
服务业	126	144	14.2	12.5	1.1
汇款	42	136	4.7	11.8	9.8
非农业劳动	68	82	7.6	7.1	1.5
家庭总收入	**889**	**1 151**	**100**	**100**	**2.1**
家庭规模	6.0	5.5	–	–	–0.6
人均收入	**148**	**208**			**2.7**

资料来源: Table 5, Hossain et al. 2003, IRRI–BIDS 家庭抽样调查。

71. 同一时期在孟加拉，以农业为主要职业的家庭从不到 70%下降到不到一半。这并不代表废弃农业，相反是家庭成员经济活动的多样化。确实，有农业收入和其他农业活动的家庭分别达到 69.9%和 86.2%的高水平。作为主业和家庭收入来源，农业有偿劳动的重要性都下降了。这一演变可见表 8。

表 3.8. 孟加拉，主要职业工人分布，1987 和 2000

	以此为主业的家庭%		以此为部分收入的家庭%	
	1987	**2000**	**1987**	**2000**
耕作	44.6	36.7	64.0	69.9
农业劳动	22.4	11.8	51.6	28.2
其它农业	1.2	0.9	78.0	86.2
所有农业	**68.2**	**49.4**		
贸易商务	8.3	12.2	31.9	32.3
服务业	14.7	21.7	21.9	28.0
非农业劳动	8.7	16.8	29.2	23.7
总 量	**100**	**100**		

资料来源: Table 4, Hossain et al. 2003, IRRI-BIDS 家庭抽样调查。

72. 印度上世纪 90 年代似乎是类似的模式，农业产出增加，农业工作增长相对较小，但是非农业活动收入有了很大上升。 在 1983 年 到 1999–2000 年的 16 年间，农业就业增长 16%，而农村非农活动就业增长 57%。 印度农业工会报告工作机会大幅减少，在该国不同地区减幅为 20-70%不等。哈里亚纳邦的 BKMU 工会称，上世纪 90 年代中期所提供的一个月就业的收获工作到 2001 年下降为 7 天，而在阿嫩德布尔邦的 APVVU 工会称就业机会从每年 180 天降到不足 90 天。泰米尔纳德邦的工作农民运动 (WPM)曾见证在十年时间里灌溉地区的工作机会从每年 240-270 天下降到 60-70 天。有薪就业的机会减少是因为机械化、作物模式变化和土地转为非农业用地。同样，因为高产种、无机肥料和杀虫剂等投入的成本上升，中小农缺少雇用劳力的手段。[9] 到 2002 年,零工占农业中男性就业的 80%，女性就业的 92%。[10]

73. 在其他很多国家农业工会也报告了正规有薪工作机会减少。反馈劳工局问卷的多数国家称在它们有集体谈判合同的公司，过去五年里正规雇用的女性员工数目减少，而超过 40%的国家称临时性雇用的女工数目增加。

74. 农业的有薪工作一般给的工资不高。反馈劳工局问卷的多数农业部报告称，农业、渔业和林业——农村人口的主业——的平均工资低于城市非正规工人的平均工资。的确，很多国家把农业工人排除在最低工资保护之外，而另一些国家排斥农业或其它农业活动中某些类别的工人或职业，比如，零工、兼职工人、计件工人、季节工或将其作物的一部分作为租金给地主的佃农。支付体系加剧了这一

[9]Paschim Banga Khet Majoor Samity (PBKMS): 全球化和农业工人，IUF 土地和自由项目讨论文件 3(日内瓦, 2002)。

[10]世界银行：世界发展报告, 2008, 207页。

形势。 许多农业工人，特别是零工、临时工或季节工，是以计件工作为基础或部分按此形式付费的——即收获多少公斤的庄稼、清除了多少杂草、浇灌多少公顷，而不是按天、周或月。例如，印度的橡胶种植，65%的工人领取计件工资；而在茶场这一数字为 90%。橡胶厂中领取计件工资的 57%是男性，他们平均日工资为 90 卢比：在茶场的计件工人里女性占同样的百分比，但她们的平均日收入仅为 63 卢比。 [11] 的确，性别收入差距在很多国家的农业领域非常普遍。

75. 领工资的农业工人的实际收入也是波动的。比如，1958-2004 年对印度茶场工人进行的六次工资调查发现，实际收入在不同阶段下滑达 31%或上涨达 79%。[12] 世界银行报告称拉美许多国家农业收入下滑，比如在巴西，临时工的收入在 1980-2004 年间下降 30%。 智利的水果工人日薪在高峰季节和低谷季节可分别达 50% 和 60%。[13]

76. 表 9 和 10 体现了在加纳和墨西哥不同活动的工资率。在加纳的调查发现 2000 年农业的日工资一般仅为 0.71 美元, 即使最高的 1.42 美元也低于一个蔬菜种植工的日收入，还不到粮食种植农民收入的一半。1996–98 年在墨西哥的调查表明，农业工人小时工资的中值为 0.41 美元, 比工匠略高, 但不到贸易人员收入中值的一半。 非农业就业的平均工资比农业高 56%。[14] 在乌干达，农业和渔业工人是所有主要职业分组中工资中值最低的，仅为一个办事员收入的 20%。[15] 1999–2000 年在印度非农业活动中农村男性零工的工资率比农业中的高 50%。

表 3.9. 四个乡镇活动收入, 加纳南方，2000 年

	美元/ 天
木匠	2.48
木炭制造	2.61
蔬菜种植	1.58
粮食作物	3.90
日常农场工资，一般	0.71
日常农场工资，最多	1.42

资料来源: Wiggins, Marfo and Anchirinah, 2001。

[11]印度政府劳动局：职业工资调查 (第6次，2006年)：种植业报告，第二章, tables 2.4 and 4.4。

[12]劳动局，同上，表4.13。

[13]世界银行：世界发展, 同上，213页。

[14]世界银行：世界发展, 同上，212页。

[15]乌干达统计局：乌干达劳动力市场条件，(卡巴拉, 2006), table 2.11, 职业分类月工资, 17页。

表 3.10. 劳动收入，四个墨西哥乡村, 1996–98 年

	收入, 中数, 美元/ 小时
工 匠	0.25
非正规雇员	0.26
农业劳力	0.41
侍者	0.46
建筑工	0.48
木 匠	0.48
司 机	0.56
非正规工人	0.70
商 人	0.91
正规雇员	0.96
士兵，警察	1.06
教 师	1.85
专业人员	2.35
总 数	0.41
女 性	0.36
男 性	0.44

资料来源: Wiggins et al., 1999。

77. 印度四个邦的工会报告称女性工资率是男性的 50-60%。在安得拉邦，男性农业劳动力大多摒弃了农业的领薪工作而转向小商品生产和非农就业。有时这包括捆绑式劳动安排，这使得负债的男性工人撤出低工资的农业工作，并把还债和供养家庭的任务交给家里的女性成员。[16]

78. 农业可以称为经济增长和社会进步的引擎，但是必须有正确的政策安排才能使其发挥这一作用。实证经验表明，农业的就业增长和生产力增长可以与促进更平衡的发展过程并进，因为这一过程需要一个健康的农业部门支持。[17] 国际劳工组织成员国在这方面的经验喜忧参半，在有些国家导致农业工人人均附加值下降，而在另一些国家数字随着时间推移在上升。具体可见附录 2，它展示了 1980-2005 年农业、林业和渔业工人人均附加值的变化，提升该部门的生产力关键是有合适的政策，第四章详细论述了这一点。

获得土地

79. 在土地上劳作的多数人在小型农场工作。这些被称作小农场、家庭农场、自足农场或资源贫乏农场。对小农场没有通用的定义。经常提到土地所有的规模，

[16]IUF: 全球化和农业工人，同上。

[17]关于农业生产率和就业的全面讨论，见 ILO: “农业为什么仍然重要”, 世界就业报告 2004–05: 就业、生产率和减贫， 127–180 页。

但不同国家的程度相差很大，而且都未说明土地的质量，生产性的使用，或是它所在的自然、社会或商贸环境。

80. 世界银行的农村战略把小农定义为在不到 2 公顷的农田耕作拥有少量资产的人。[18] 从这个数字表面看，全球 5.25 亿农场中 85%是小农场，而其中四分之三，是由不足 1 公顷的土地组成的。亚洲占世界小型农场的 87%，中国就占一半，印度占 23%。不足 2 公顷的农场占孟加拉国、中国和越南所有土地的 95%或更多。80%的非洲农场规模较小。不足 2 公顷的农场占刚果民主共和国农场的 97%，埃及的 90%和埃塞俄比亚的 87%。

表 3.11. 在某些国家政府领导的土地改革项目的土地再分配结果

国 家	时 期	分配土地占农业总用地的%	受益人占农业家庭的%
古巴	自1959	80	75
玻利维亚	1952–77	74.5	83.4
韩国	自 1945	65	77
智利	1964–73	近 50	20
秘鲁	1963–76	42.4	32
墨西哥	1970 数据	42.9	43.4
菲律宾	1972–05	近半	五分之二
日本	自 1945	三分之一	70
在某些国家市场主导的主要土地改革计划的土地再分配结果			
巴西	1997–2005	0.4	1.32
哥伦比亚	1994–2001	0.22	0.33
危地马拉	1997–2005	4.0	1.30
菲律宾	2000–05	0.01	0.03
南非	1994–2005	1.65	4.1
津巴布韦	1980–96	16.6	5.83
纳米比亚	1990–2005	6.0	0.16

资料来源: Saturnino M. Borras, Jr. 和 Terry McKinley: "未解决的土地改革争论:超越国家主导或市场主导的模式", UNDP 国际贫困政策中心研究简要 No. 2, Nov. 2006。

81. 土地分布的严重不平等仍是赤贫的主要原因。比如，在拉美农场规模平均为 67 公顷，但是 58%的秘鲁农场和 49%的墨西哥农场小于 2 公顷。在厄瓜多尔，小农占所有农民的 43%， 但是他们仅在 2%的土地上耕作。在巴西，20%的农民是小农，但他们总共占耕地的 1%。[19]

82. 土地改革难免争议，因为它改变的不只是土地的分配，还有经济和政治力量的分配。因此面对无地穷人的需求没有国家的积极支持改革很难取得成功。从

[18]世界银行：触及农村穷人：农村发展战略(世界银行,华盛顿特区 2003)。

[19]O. Nagayets, 同上。

1945 年开始国家领导的土地改革——通过没收大量土地、渐进的土地征税或公开补助土地转让——通常导致更多农业用地重新分配至更多家庭，多于上世纪 90 年代中期开始的市场主导的改革项目，具体可见下表。但是改革的成功依赖两个关键因素：改革指令的政治支持范围和以公共投资、信贷和技术支持为形式的充分的政府支持，从而使许多新得到土地的小农能更有效地利用土地、进军市场并摆脱贫困。

83. 在非洲和亚洲，趋势是土地所有的细分和分割发展。比如，在刚果民主共和国平均土地所有从 1970 年的 1.5 公顷降到 1990 年的 0.5 公顷，而且几乎三分之二家庭在不足 0.5 公顷的土地上耕作。这一时期农场的数目翻了一番还多。这表明小型农业发挥着安全网的作用，一定程度上保证了粮食的安全，但是只占家庭生活战略的一部分，而它们日渐依赖收入来源的多样化来保证基本福利。

84. 的确，农村家庭一般的生活战略是根据家庭成员可支配的人文、社会、自然、体力和资产等特有的集合进行应对。资产所有的结合——不论是家庭成员的技能和教育、所属的社会网、可使用的土地的数量和质量以及他们获得其他资源，如水、社会服务、基础设施、银行存款或汇款提供的现金——以及家庭面临的脆弱程度是它们采取战略的关键因素。家庭需要一系列的资产来实现积极的生活成果；单一种资产难以满足人们所需要的众多多样的成果。对于贫困家庭更是如此，他们获得某类资产的机会有限。文化因素对家庭生活战略有很大影响。比如，如果土地的所有权、使用或继承或者其他生产性资源按照性别定义或划界，那么女性主导的家庭可能就无法将其资产转化为积极的生活成果。

85. 贫困的农村社区现实生活与人们对体面劳动的期望有很大差距。体面劳动缺失体现在收入比其他地方低而且分配更不平衡。低技能、低薪、低质工作使就业穷人更难以脱贫。非正规化水平高、低效的劳动力市场、缺乏对农村企业和创造就业的投资导致普遍失业，辍学青年实现未来发展的选择太少。这样的体面劳动差距与缺少社会保护、权利缺失和话语权缺失都密切相关。

社会保护

86. 对农村工人的劳动和社会保护有很大的改善空间，无论是他们的工作条件或面对生活风险的脆弱程度。比如在农业，工作条件有时十分恶劣。很多农业工作天然就有体力要求，包括长时间的站立、弯腰、弯曲和难受的身体姿势的重复性活动。疲劳、设计不良的工具、困难地形、接触化学用品和较差的卫生条件都增加了事故发生的风险。甚至当技术变化减少了农业工作的苦工时，它也带来新的风险，特别是在没有适当安全措施、信息和培训的情况下机器使用及化学用品的密集使用带来的风险。因此，事故和疾病发生率较高，占全球总数的一半。 然而，农村工人却在获得医疗服务、工人补偿、长期残疾保险和遗属补贴方面最缺乏保护。贫穷和依赖是那些年纪大无法工作者面临的困境，因为发展中国家的养

老金体制很少覆盖农村人口。需要创新性思维扩大覆盖面至那些可能陷于贫困的人以及因贫困无法完全参加经济和社会生活的人。第五章将深入探讨这些问题。

工作中的权利

87. 工作中的基本原则和权利适用于所有人。它保证在劳动世界的结社自由、集体谈判权利、消除童工、消除强迫劳动和非歧视。但是在农村，即使是基本权利也经常保证不了。比如，针对那些组织并代表农村穷人者的暴力行为；农业中普遍使用童工，估计占全球总数的 70%；从一代到另一代的奴役劳动和法律下的不平等待遇。

88. 很多农村工作并不在国家劳动法监管之下。缺少雇用合同导致不在劳动法规保护之下。没有最低工资率和无条件的竞争有薪工作会使农村工作穷人日益贫困。影响他们的贫困的多个方面——难以获得安全的饮用水、卫生、医疗和基本的教育——不仅带来重要的人权问题，而且削减了农村贫困人口脱贫的能力。

89. 关于支持体面劳动的法律框架类型，国际劳工标准提供了很好的政策指导。经济力量容易偏向一方而给另一方带来害处，而源于国际劳工标准的社会政策措施可以扩大生产性就业的机会、增加公共产品和服务的获得机会、提供更公平的资源享用和促进更多地决策参与来达到平衡。第六章重点分析了与农村部门关系密切的国际劳工标准。

社会对话

90. 通过社会对话政府、雇主和工人可以发出它们的关切、参与决策并改善劳动世界的治理。在农村地区，要解决欠缺的法律和社会保护、生产性资产以及公共服务的匮乏，填补代表权空白至关重要。这可能需要创造性的组织和代表方式来适应农村环境。需要新方法来提升经济实力和呼声，捍卫权利以及产生并转让充分的资源来提供社会保护。 政府政策可以支持或阻碍集体代表和社会对话，但社会对话要想取得成功需要代表组织的成立和顺畅运转。所有工人和雇主有权利组织并加入自己选择的组织，工人和雇主组织要捍卫其权利，这样社会对话机制 才能应对农村地区的体面劳动缺失。第七章主要探讨农村地区的治理问题和社会对话。

农业地区实现体面劳动

91. 总之, 在发展中国家农业仍是多数农村家庭收入的主要来源，尽管在很多情况下小型农业仅是多样性生活战略的一部分，这包括农田内外的有薪工作、服务活动和汇款。农业工资劳动的收入较低且不固定，随着更多工人打零工或临时工，正规就业的机会似乎在减少。应当尽快解决农村就业的体面劳动缺失，因为发展中国家农村人口的绝对数量将在下一代继续增长。

第四章

通过农村可持续增长创造更多更好就业机会

增长和就业的重要性

92. 不断有证据表明农业增长对于减贫成效显著，主要是因为世界上很多穷人生活在农村地区和低收入国家，而在这些国家农业是国内生产总值和就业的主要来源。很多穷人直接或间接依靠农业维生。通过增加收入和就业，降低食品价格，农业增长有助于减少贫困。回顾历史，农业增长带来了欧洲和近期亚洲一些地区的产业发展。农业增长与经济结构调整同时发生，但有些自相矛盾的是，经济结构调整通常伴随着农业在国内生产总值中比重的下降，而劳动者在农业中比重下降速度往往比农业在国内生产总值中比重慢得多。

93. 农业增长与其他经济部门关系密切，其中尤为突出的是它与农业加工和食品营销的关系及其与中介投入和服务需求的关系。不过，农业增长涉及面更广或成因众多。它使贫穷国家可以走经济多元化的路线，发展增长更快、劳动生产率和工资一般也更高的部门。若农业生产率增长缓慢，非农业活动就会增长趋缓，工资也偏低，如非洲南撒哈拉的许多地方。创造农业以外的工作岗位和民生对于农村和城镇地区和减贫大计都至关重要。因此，在农村地区创造更多更好的就业机会必须包括针对农田内外的就业政策。

专栏 4.1
农业中的女性

女性贡献了世界上超过半数的食品生产。在发展中国家粮食生产中，农村女性占 60-80%，而且通常是世界主要作物即稻米、小麦和玉米的主要生产者。在小块土地的蔬菜生产和小动物养殖方面女性更是占居主导。儿童一般跟随母亲，因此世界上 70%的童工从事农业活动也不足为奇了。

国际粮农组织的数据表明妇女提供了东南亚稻米种植的逾 90%，生产了南撒哈拉非洲用于家庭消费和销售的基本粮食的 80%。总体而言，女性提供了农村穷人摄取食物的逾 90%。

农村女性一般可从就业增长中获益，通过采摘花朵或新鲜蔬菜等出口导向型的农业，即使这些工作通常是临时性或季节性的。比如，在智利，女性占所有临时和季节工人的 52%，而只占长期雇员总数的 5%。

资料来源: FAO. “性别与食品安全”, web site fact sheet.

FAO – ILO – IUF: 农业工人及其对可持续农业和农村发展的贡献 (日内瓦, 2005)。

94. 对于促进农村就业政策的设计和实施没有简单划一的办法，要在农村地区产生更多更好的就业机会只能依靠经济增长。尽管增长和创造工作岗位(就业密度型增长)、增长和减贫之间关系复杂，而且没有必然联系，高增长率也可以创造一个更加有利的实现就业和减贫目标的环境，包括在农村地区。通过提供更多资源，经济增长扩大了体面劳动机会，使经济抉择和调整进程更加顺畅，而且促进非正规经济向正规经济转型，特别是在发展中国家。然而，对于促进农村就业和减贫，经济增长虽然是必要条件，却不是充分的条件。尽管对于许多最贫穷的国家，最根本的问题就是增长，还应当牢记增长的模式和分配将决定其转化为创造就业和减贫结果的程度。

95. 增长有许多推动因素，但主要的是资本投资、人力资源开发、通过贸易和经济一体化扩大市场以及良好的治理。 有效的增长战略需要有针对其中每一个领域的政策。这要求相关机构和地区政策的协调和连贯，特别要注重提高生产力，完善国内市场一体化和国外市场准入，以及促进农村地区收入和就业机会的多样化。

96. 合理稳定的宏观经济政策和对经济的良好治理非常关键。货币、财政和汇率政策可以保证稳定和可预测的经济环境。对经济的良好管理可以平衡创造更多更好就业与对付通货膨胀和制定政策法规来激发长期生产性投资的双重目标。还应当根据国情关注需求总量的提升，因为它是经济增长的一大源泉。

97. 如果公共支出管理和税收薄弱，财政赤字和公共负债未得到妥善管理，那么增长和减贫就会受到影响。通过优选的公共投资，良好的财政政策可以促进经济的增长。增长自身会提升税基，促使更多的公共开支用于农村发展和减贫。农村地区减贫依赖于合理的财政体系，这样可使政府改善公平、效率和社会包容。

98. 农业和农村地区的增长一般依赖于对主要公共产品的投资，例如有形基础设施，如公路、码头、通信，农业研究推广，以及公共卫生和教育。在多数发展中国家，农村地区的公共和私营投资非常少。例如，在非洲南撒哈拉，农业支出都不足以支持持续的增长。在许多国家——不只是非洲——效率低下、补助不公排挤了对核心公共设施和服务的投资。因此，对农业的投资不足又因投资不当雪上加霜，包括提供投入补贴和转让，实际使富有农民大大获益(尽管初衷是让贫困人群受益)。

99. 对于那些失败者和在生活结构变化或震动中处于弱势的人群，应在福利方面加强支持。可要求公共政策和资金筹集克服市场失灵，弥补提供公共基础设施的固定支出并减少风险。因此，许多国家需要一个改革日程来促进对农村更多更高

质量的支出及投资。这要求“预算程序适应明确的农业战略并日臻完善，对预算分配及效果保证信息公布和透明度，从而为预算改革争取政治支持”。[1]

专栏 4.2

生态系统、农业和粮食安全

气候变化的影响在发展中国家将感觉越来越强烈。第 4 次气候变化政府间小组会议(IPCC)报告指出，典型的食品消费达 60%以上的南撒哈拉非洲对气候变化特别脆弱，一些国家的农业用地预计下降 50%，与 1990 年水平相比，到 2020 年，7500 万-2.5 亿人用水将高度紧张。

即使没有气候变化问题，非洲农业也面临严重挑战，土地退化，生产率低，投资不足和外出移民。气候模式对整个非洲农业增长季节具有大规模潜在的影响。这对东非大范围土地体系和大湖地区农业体系的撒海尔热点地区尤为明显。气候变化对穷人潜在影响的特别的例子是如果气温升高 2 度将使乌干达特有的咖啡种植不再适宜——而这是 20 世纪 90 年代乌干达大规模信贷成功减贫的主要驱动力量。

发展中世界密集型种植到 2050 年将需要增长 15-20%才能达到全球粮食生产计划年均增长 2%养活不断增长的人口。限制农业生产率的因素是土地贫瘠，水源有限，滥用农业添加品(农药、除草剂和非有机肥料)，温度限制和陡坡。

粮食不安全问题可以通过实施高产、多样化新品种和的农村基础设施和技术投资等来解决，但这需要贫困农户能够得到。越来越依靠生物技术、无盐化、灌溉、合成食品和使用适合恶劣条件的品种可能会导致粮食价格上涨，又会伤害穷人，加大不平等。

资料来源: 第 4 次评估报告, IPCC, 2007 年 11 月; ODI 2007 来源发展趋势丛书。

100. 国家发展战略，包括减贫战略和国家就业框架，应当把农业和农村经济也涵盖在内，并包含开发政策来促进农村社区增长和评估政策对农村地区影响两方面。现在的挑战是采用什么政策来促进农村地区有利于穷人的增长：可持续、环保的增长，可以改善当代和后代的生活水平，具有包容性，可以被公平分享并推动社会公正和团结。这是植根于国际劳工组织全球就业议程的一种增长。

101. 全球就业议程一个中心组成部分就 2007 年国际劳工大会促进可持续企业的结论做了重要阐释，同意建立一个有利环境的框架条件，达成了有关政府和社会伙伴在促进可持续企业作用中企业层面的原则和指南(见图 4.1)。[2] 可持续企业包括农田内外的企业。

[1]对农业更多更好的投资,世界发展报告 2008，政策简要。

[2]促进可持续企业结论，国际劳工大会，June 2007, (ILO, Geneva, 2007)。

图 4.1. 促进可持续企业的结论，**2007** 年国际劳工大会

可持续企业有利环境的条件

- 和平及政治稳定
- 良好治理
- 社会对话
- 尊重普遍人权
- 企业文化
- 良好和稳定的宏观经济政策
- 贸易和可持续的经济一体化
- 有利的法制和管理环境
- 法制和有保证的物权
- 公平竞争
- 获得金融服务
- 有形的基础设施
- 信息和通信技术
- 教育培训和终生学习
- 社会公正与社会包容
- 充分的社会保护
- 负责的环境管理

社会伙伴在推动可持续企业中的作用

- 宣传
- 代表
- 服务
- 执行政策和标准

企业层可持续企业的原则

- 社会对话和良好的劳资关系
- 人力资源开发
- 工作条件
- 生产率、工资和利益共享
- 企业社会责任

政府在推动可持续企业中的作用

- 促进和参与社会对话
- 通过高效劳动管理包括劳动监察实施劳动法
- 鼓励企业社会责任这一自愿概念
- 推动社会和对环境负责的公共采购、借贷和投资
- 推动部门和价值链
- 应对变化的灵活性和保护措施
- 有针对性的计划
- 研究和创新
- 获取信息和商务金融服务
- 政策协调和一致
- 国际政策
- 生产和消费模式
- 支持技术开发

农田外收入和就业的重要意义

102. 据估算，农业是 86%的农村妇女和男子的生活来源，为 13 亿小农和无地工人提供就业，[3] 但农业自身无法消除农村贫困。在农村农田外的就业非常重要。在所有农村社区，要想创造更多更佳的工作，就必须促进农田外可持续的企业的发展。有充分的研究和证据表明非农企业作为农村发展引擎和促进收入增长及减贫

[3]世界发展报告 2008, 发展农业一览，3页 (世界银行，华盛顿特区, 2007)。

方面发挥重要作用。[4] 非农就业机会的增长表明农业劳动力供应潜在减少，相应的工资在增加。因此，鼓励非农就业的政策措施可以给农村劳动力创造溢出效益。[5]

103. 非农业收入多样化对于农村家庭，特别是失地家庭是一种重要的生存机制，否则他们只得依赖于不固定的农业工资就业。但是，对农村有薪劳动力和工资率的需求明显受到生产的季节性影响，收获时节对劳动力需求最高。环境波动也导致农业收入的不确定性。例如，在印度，对 257 个地区从 1956 到 1987 年的分析表明工资很容易受雨量冲击的影响。[6] 气候变化加大了不可预测的天气循环风险，将使情况变得更糟。

104. 在许多发展中经济体，非农活动传统上是生产力相对较低的补充性活动，是家庭为使其收入来源多样化来抵御农业收入风险的做法。但是，在许多农村地区非农活动越来越重要，已不只是农业活动的补充，而是重要的收入来源和就业增长来源。基础设施和人力资源充沛的农村地区更是如此。的确，农村非农企业可能在人口更密集、需求更高、聚集经济的地区表现更好，在人口稀疏分散、高贫困率以致流动性差的地区，市场需求低会限制其发展。 一般来说，农村的非农就业对农村家庭的重要性越来越大。

105. 证据表明农村中小型企业的发展是有利于穷人的，因为它们性质上趋向于劳动密集型，可以减少失业，促进季节收入平衡，提高当地工资。每单位资本可以比大企业产生更多就业，而且一般生产的物品和服务是穷人承受得起的，从而使他们获得了一些难以享用的物品和服务。[7] 但是，目前非农收入的最大来源是零售业而不是制造业。

专栏 4.3

合作型企业与促进农村就业和减贫

在农村地区合作社作为企业和会员制的组织发挥着重要作用。合作社有多种形式，包括：消费者合作社、生产者合作社和工人合作社，在众多部门运行。在全球，合作社雇佣了约 1 亿人，其中许多生活在农村。全球超过 50%的农业产出是通过合作社销售的。通常合作社在某些部门扮演着农村财政和社区旅游的关键角色。[1] 而且许多合作社企业使农村人群在政策问题上发出自己的声音。合作社的价值观和原则在农村环境下可能更加重要(自助、自我承担责任、民主、平等、公平和团结)因为它们是合作社的核心道德价值(诚实、公开、社会责任和关心其成员和社区的原则)。

[1] 见 www.redturs.org，拉美土著目的地旅游网。

[4]见例如: J.W. Mellor 和 U. Lele: “与新谷物技术增产有关的联系”, 印度农业经济学家, Vol. 18, No. 1, 35–55 页 (1973); A.D Foster and M.R. Rosenzweig: “农业生产力增长、农村经济多样性和经济改革：印度 1970-2000”，经济发展与文化变化, Vol. 52, No. 3 (2004); 世界银行: 农业投资环境：有所不同，有所作为 (世界银行，华盛顿特区, 2006)。

[5]世界银行：世界发展报告 2008, 同上， 303页。

[6]世界银行：世界发展报告 2008, 同上，292–293页。

[7]J. Lanjouw和P. Lanjouw: “农村非农部门: 来自发展中国家的问题最好证明”, 农业经济学家, Vol. 26, No. 1 (2001)。

106. 衡量非农就业对减贫和性别关系的影响十分重要。例如，有证据表明农村非农活动一般是由农村社区生活条件较好的成员进行的(研究表明农村地区的富裕家庭在非农活动中的收入比率较高)。[8] 在多数国家非农就业中男性居于主导，这在一些国家导致“农业劳动力女性化”。[9]

系统竞争力：创造农田内外更多更好就业的关键

107. 要使农村经济体更加有竞争力，需要提升农业和非农活动的生产力，改善进入国内国际市场的通路。提升农村竞争力有多个层面(表 4.2)，包括主要属于企业或农业活动的内在因素和外在或结构因素，如宏观经济政策、贸易政策和投资环境。[10]显然，推动或限制增长的特定因素根据环境而不同。比如小农户，可能缺少关键投入和服务，人力资源和技术薄弱，限制了它们生产多元化，转至更高价值产品的能力。例如，瞄准出口市场的大生产商可能会发现它们竞争的市场在质量和食品安全方面要求越来越高，而且因发达国家的农业补贴或贸易壁垒而日益扭曲。

108. 在一些贫困国家小生产商在主食领域可能很有增长潜力。这将会提高收入，降低食品价格。 但是，即使是传统主食的生产商也要与廉价的进口食品竞争。在不怎么贫穷的国家，主食增长的机会可能会受到更多限制，增长可能更多地与对牲畜饲养或出口品的需求相联系，而不是国内主食的消费。在这种情况下，重心可能放在使农村经济更多样化，使其包括更多非农活动和非传统高价值农业，如园艺，即劳动密集型，创造大量就业。例如，尽管起点低，埃塞俄比亚近年来成为瓶花的主要出口国，在这个过程中新创造了约 5 万个就业岗位。[11]其他国家如厄瓜多尔、哥伦比亚和哥斯达黎加也经历了瓶花出口市场的快速增长。在有机产品或符合伦理道德规范产品的微型市场也有增长潜力。

109. 但是，由于农村劳动力市场的特殊性质和特点，市场力量自身可能会引发不利于穷人的结果，而且事实上会不平衡地偏向于大型商业导向的生产商和那些与市场和基础设施联系良好的生产商。因此，农村地区有利于穷人的增长保证了积极的政策使人人享有体面劳动的公平成果，包括弱势或边缘化的群体，如妇女或少数族裔。这将引入对小农户的支持政策，加强生产者组织，使农民在生产和营销中形成规模经济，提升其技术力量。商业农业占主导的地方，公平和高效的劳动力市场对于减少农村贫困非常重要。

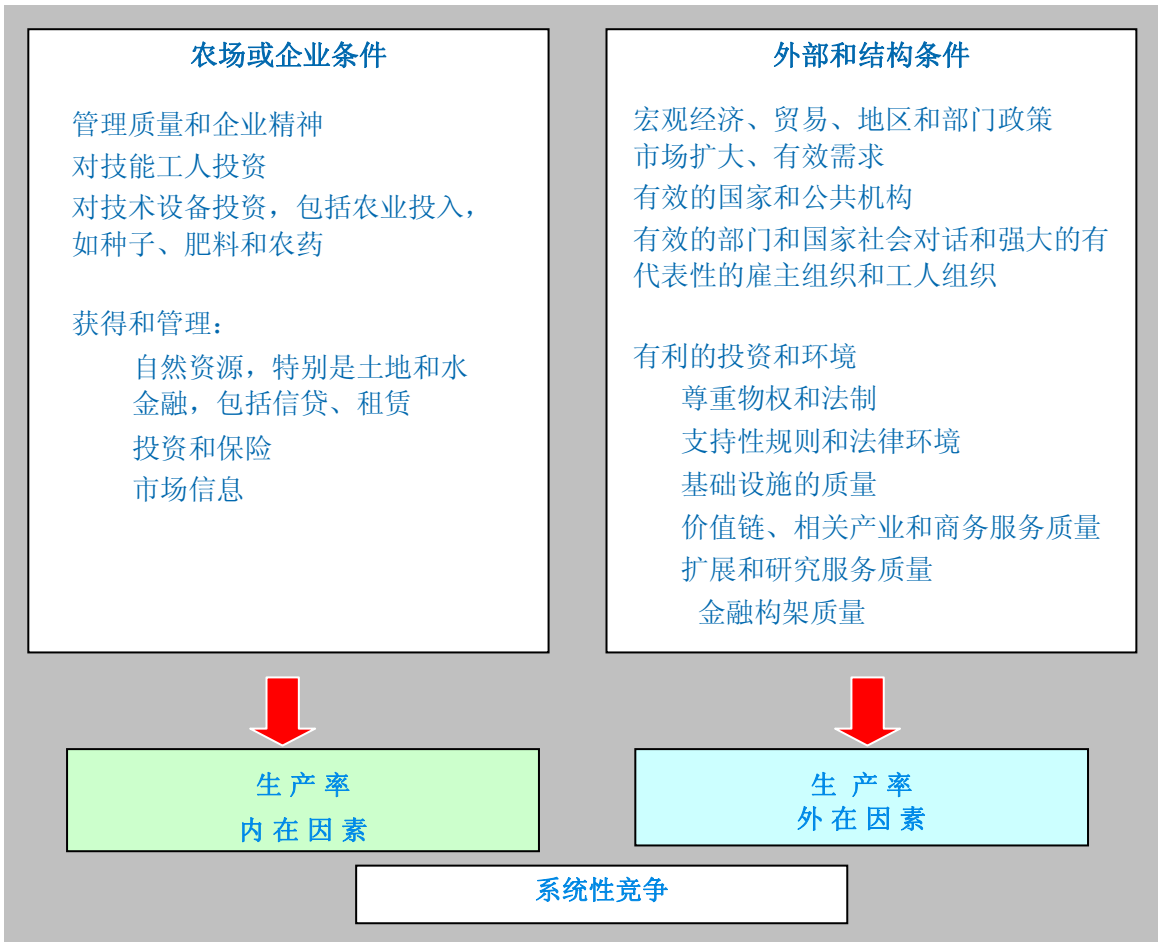
[8]B. Panda, A. Roy和S. Sarangi: 农村劳动力市场问题 (Rome, FAO, mimeo, 2007) 46页。

[9]P Hurst, P. Termine和M. Karl: 农业工人及其对农业和农村可持续发展的贡献 (FAO-ILO-IUF, 2005)。

[10]ILO: “为什么农业依然重要？”世界发展报告 2004-05, Chapter 3, pp. 127-182 (日内瓦, ILO, 2005)。

[11]“简介: 埃塞俄比亚”, 经济学家, 2007-11-3-9。

表 4.2.　　什么决定或影响农村生产率？



110. (通过改进工人技术)提高的劳动生产率和(通过更好的灌溉、土地施肥和改良品种)提高的土地生产率是有利于穷人和体面劳动农业增长的关键。劳动和土地生产力的关系至关重要，而且会根据自然资源禀赋、耕作体系种类、地理位置和经济发展水平变化。例如，小农户一般会剥削劳动力，虽然使用能增加产量，也因此增加土地生产力的技术，但他们可能会使用劳动密集型而非资本密集型的办法。因此，在这方面土地和资金的生产率可能比较高，但劳动生产率比更大型的生产单位低。相反，有些类型的现代商业农场重视资金密集型生产和劳动力节约型技术，因此，生产力的增长未必能产生显著的就业增长，尽管它们可能使这些企业的工人工资和生活水平提高。

111. 通常，在增长初期，必须提高土地和劳动生产率才能减贫，但土地生产率要增长得更快才能创造惠及穷人的额外就业，反过来也促进对非农物品和服务需求。造福农民的新事物，应当通过降低食品价格来刺激对其产品的需求，但是也必须大幅削减生产成本。在增长后期，农业外的就业机会扩大，劳动力越来越多

地从农业撤出，农业工作的工资率会上升。为维持可承受的食品供应，提升劳动生产率更加重要，否则增长的食品价格将会破坏进行的经济转型。

112. 在农村地区培育系统的竞争力需要公共政策保证平衡和公平的发展。 除非有政策和投资培育农业生产率，否则有可能农业衰败并伴随着农村贫困的增长。与此同时，提升农村穷人的人力资本并使他们进入回报率可能更高的劳动力市场的政策和项目是推动农村地区多样化的有力工具，时机恰当时，可以保证人们从农业平稳转移而不因为失业或就业不充分使贫困恶化。

商业环境和投资气候

113. 良好治理是通过农村地区增长产生更多更好工作的条件的关键，为有利的政策环境提供了框架。这包括加强包括农业部、生产商和工人组织的机构支持能力，推动研究和推广服务。 改革商业环境和投资气候关键途径是通过公共-私营对话(PPD)和政府及生产商/雇主和工人代表机构的社会对话。对话可以给通常被排斥在外或边缘化的群体如小农户、妇女和农业劳动力话语权。结社自由、集体谈判权利、消除工作场所歧视、知情权和媒体自由都是所有利益相关者有效参与的重要前提。

114. 若解决好农业和农村企业包括合作社面临的外在束缚，农村市场可以运转得更好。投资气候反映了许多地方性的因素，这些因素形成了企业有生产力投资、创造就业和扩张的机会和激励因素。好的投资环境不只是为企业创造利润——如果那是目标，焦点应限于将成本和风险最小化——它还关系到改善整个社会的成果。这包括减少某些种类投资项目的潜在负面影响，例如穷人的移置情况或破坏环境的投资。这意味着除了经济成本和风险，企业要承担一些社会和环境成本及风险。竞争在推动创新和生产力、保证生产力改善带来的好处为工人和消费者所享方面发挥关键作用。

115. 商业环境可以被定义为那些影响农业和商业部门成绩的政策、法律、法规和组织，包括执行政府政策的行政和实施机制，以及影响关键行为者(即政府机构、监管部门、商务会员组织、社会团体、工会等)运行方式的组织安排。如表 4.1 所示，一个有利的环境包括众多因素。这些因素的相对重要性在发展的不同阶段和不同的文化及社会经济背景下各不相同。[12]

116. 一个良好的商业环境将支持各类农民和公司投资和创新，并为创造更多更好就业提供激励因素，这是通过：

- 减少公司成本：以增加利润(相应也增加投资和实际工资)或增加市场份额(相应也增加产出和就业)；

[12]促进可持续企业结论,国际劳工大会，2007年6月, (ILO, 日内瓦, 2007)。

- 减少政策风险：以降低资本的成本(从而增加市场上有吸引力的投资数量)；
- 用新的准入提升竞争压力：以促进提高效率和市场创新的激励因素；并
- 保证物权和法治来加强可预测性。

117. 物权，特别是土地权是农村地区商业环境是重要的一个方面。在许多国家，无法保证所有权、合同执行差和其他法律上的阻碍限制了经济运行，导致经济和社会效率低下，不公平。土地改革和更广泛的耕地改革可以促进小农户融入市场，减少不公，提高效率，改善农村竞争力。

118. 提升所有权安全和促进土地分配的新机制将有利于改善农村收入。通过鼓励与土地有关的投资，向土地所有者或使用者提供防止驱逐的保护可以提升其竞争力。有法律保护的土地所有权使农户可以把土地作为抵押获得信贷，可用来投资非农企业：相反，如果一户人家主要依赖非农活动获得收入，它可以将土地租给他人。

119. 在过去十年，很多非洲国家通过了新的土地法，承认习惯保有，使土地权其他(口头)形式的证明得到承认，加强了妇女的土地权，并且建立了土地的分权机制。乌干达的例子表明，更好的了解这些法律可以增强与土地有关的投资和生产力。[13]

120. 如果商贸环境动荡不安或限制重重，那么即使可以获得延伸服务和贷款，农民和商人也不乐于冒合理的风险，比如，去雇佣劳动力或投资于工人培训或技能开发，或维持工作场所可接受的安全卫生标准。经验表明，好的商业环境鼓励投资，推动高水平的增长，而不适当的规定、过多繁文缛节和官僚阻碍、冗长的公司注册程序、对物权保护无力、腐败和脆弱的商业公正体制会限制公司发展，特别是在更贫穷的国家。[14]

专栏 4.4

使社会伙伴参与商务服务提供和商业环境改革

赞比亚商业发展服务(BDS)项目努力提升小农户和农村企业获得信息和进入市场的通道。在 2003-2006 年，项目向当地社区媒体和通讯公司提供商业建议和培训，从而使信息和通讯技术服务对中小企业更切实可行，特别是那些在农村地区的。在两部门的帮助下，来自政府(农业、商业和能源部)、工人(工会联合会)和公司(雇主组织)的社会伙伴成立了具体项目顾问组。在 2006-2007 年项目关注乳制品和麻疯树农业次部门价值链的社会经济升级。

社会伙伴项目顾问组三年一聚，在协助项目创造有利于小企业的环境方面发挥关键作用，主要方式是通过会员参加相关政策和法规的制定和审议。信息服务在促进与中小企业交流及其参与小企业政策和法规制定和改善商品和服务市场的功能方面发挥关键作用。这将小生产商及消费者与市场联系在一起，提高了赞比亚货物和服务提供的效率，提升了商业竞争力，促进了良好治理。

[13]见世界银行：世界发展报告 *2008*, 同上，194页。

[14]见企业发展捐赠委员会, 商务环境工作组 http://www.sedonors.org/groups/group.asp?groupid。

信息：一种重要的资源

121. 市场信息非常重要，可用来推动农村就业的政策工具中的市场信息体系包括劳动力市场信息，可以通过帮助农户寻找更多更好的就业和培训机会来改善农村劳动力市场的效果。市场信息体系可以向农民和贸易者提供及时可靠的价格、买家合同、购买者和生产商类型和趋势、进口规定、标准规格等。通讯技术的发展和电信广播的自由化推动了市场信息体系。[15]

122. 劳动力市场机制的一个关键目标是为劳动力市场有效公平的运行制定规则。在广泛的劳动法规下，还需要具体的条款或立法来应对农村劳动力市场的特殊环境和挑战，比如英国雇主(许可)法案就是为了免除移民农业工人(大多数)受剥削而建立的。[16]

专栏 4.5

信息和宣传：利用媒体使农村市场更好地为穷人服务

乌干达的非洲小企业媒体(SEMA)项目使穷人能够通过商业小公司广播节目来宣传他们自己的商业利益。在全国，75% 的广播听众经常收听商业小公司广播节目，而最贫困人口阶层的听众占 65%，男性和女性所占比例相当。节目提供了很有价值的信息、市场联系和宣传服务。大多数听众称节目对他们的公司非常或相当有益，三分之一的听众称他们通过把从录音机中听到的付诸实践而扩展了业务。

据一例来说，广播强调合同烟草农民向 150 多个不同的购买商和按等级分类者供货时遭到剥削，定级人员故意误分作物等级，称重时作假，增加供应的投入或对投入多收费。广播提供给合同农民一个讲出自己困难的途径，广播节目促进了公共觉悟，迫使地方政府采取行动，联系那些有实际行动能力的烟草公司管理层。因此，外包种植体系得到了重新设计，152 个购买中心减少到只有 4 个，而且开始关注称重、评级和投入提供的透明度和连贯性。平均约有 47，000 个合同农民从烟草作物获得的收入增长了五倍还多。

资料来源：ILO 项目报告。

针对收入和就业增长的农村金融

123. 农村地区的穷人在金融方面一般面临三重负担。第一，穷人，特别是女性无力以有竞争力的条件获得贷款向其农业或非农收入来源的活动投资，这使得她们的收入和就业机会受限。近期的多国研究发现在多数调查国家，最多只有十分之一的农户可以获得贷款。[17]第二，农村穷人可能还难以获得合适的储蓄工具，这意味着他们的投资多用于低生产率或高风险的形式，就有可能更加降低农村的资产流动性。第三，因为缺乏降低风险的方法(如作物保险)，农村家庭即使有足够的资产流动性也可能会畏惧创新，不愿开展新的或扩展现有活动。

[15]见 S.N. Meera et al.: 农业发展信息技术: 印度三个项目比较分析 (ODI/AgREN Network Paper No. 135, Jan. 2004)。

[16]www.gla.gov.uk。

[17] A. Zezza, P. Winters, B. Davis, G. Carletto, K. Covarrubias, E. Quinones, K. Stamoulis, T. Karfakis, L. Tasciotti, S.DiGuiseppe, G. Bonami:农村家庭获得财产和进入土地机构：跨国比较 (世界银行： 世界发展报告背景文件 2008, 2007)。

124. 许多因素限制了农村金融市场的发展，比如交易成本高，人口分散，家庭收入随季节波动，收获时达到高峰，而其他时间就大幅下降，这使得不与季节因素挂钩的信贷偿还成为穷人家庭的一大挑战。农村金融特别是信贷市场在农村地区往往运转不佳的另一个根本原因是土地和市场机制运行不力，土地契据——如果它们存在的话——一般很难转让，所以不能或不易被用作抵押。

125. 农村穷人金融困难是市场失灵的一个明显例子。非洲农村尤为严重。在那里，农业的风险、缺乏借贷者信息、繁琐的法律程序和高交易成本意味着许多金融服务提供者不愿为农村贫穷农民和商人服务，这使得向非正规机构和运营商如贸易商和加工商敞开市场，而他们很可能在其运作方式中采取不认真，不支持的态度。这一背景说明了曾在上世纪七十、八十年代繁荣过的国家针对性补助农业金融计划的原因，这些计划随后多无例外的无效率和效果。

126. 相反，在近一段时期，微型信贷项目(信贷、储蓄和程度较低的微型保险及租赁业务)不断扩展，而且证明是应对农村地区农村贫困和产生收入的有力工具。鉴于贷款数额小的特点以及金融活动的性质，微型金融的就业效果一般体现在自雇和家庭内的雇佣而不是非家庭式的薪给就业。但是微型金融只是一个工具。要使农村社区享受金融服务就要进行改革，扩大并深化农村金融市场，这可能证明对于各种农村和农业金融提供者能力建设的政府补助和担保(但不是可更广反映借贷成本的利息补贴)是很有必要的。[18]

教育、技能和培训

127. 相比城市地区的居民，农村地区的居民在接受教育和培训方面处于弱势。女孩和妇女更是如此。对于贫困国家农村地区的正规教育，往往很难在农村地区找到有技能和动力的教师，特别是在偏远地区；教材和学校设施通常比较简陋；儿童住得远离学校或者由于各种原因不愿上学。结果就是女性的入学率、毕业率和识字率在农村地区都比城市地区低。因此，低质量的基础教育、低水平的教育背景和成人识字率限制了农村地区有生产力的就业和减贫进程 。

128. 改善基础教育至关重要，这也通常是提升农村地区技能知识的项目和政策以及充分利用职业和技术培训机会的必要前提。教育可能也是进入非农经济的最重要的变量。中国和印度的证据表明，更好的教育可使农村工人获得高报酬的非农就业，而缺乏教育会迫使他们在农业就业或最多也是低工资的非农就业。[19]一般来

[18]见 “微型信贷投资人实践指南” 和“微型信贷统一指南” ，www.cgap.org.。

[19]世界银行：世界发展报告 2008,同上，307页。

说，在多数国家，上学对于加入农村非农薪给就业是积极而重要的，对加入农业活动并不起积极作用。[20]

129. 加快生产力增长的一个关键因素是有适当技能的工人可使用。加强人力资本可以促进对技术的转移、改良、吸收和传播，这会带来农村地区的投资和技术变化。重要的是农村人口的培训和学习机会的获得和质量，以及培训对劳动力市场需求的适合性。除了人力资本的改善，良好工作条件、工作组织的创新、工作场所的继续学习、良好的劳资关系和尊重工人权利是提升生产力和促进体面劳动的重要方式。

130. 农村技能提高，包括农村地区延伸服务和技术变革对提升食品安全和保护环境也非常重要。更多更好的技术职业教育和培训(TVET)针为农场内外活动设计，满足以市场为基础的结果和市场需求，对于提升农村生产力和竞争力非常重要。但是，在农村地区达到更多更高质量的就学的许多障碍(如人口分散，基础设施薄弱，上学的潜在或实际回报等)也影响了更多更好的技术职业教育和培训的开发。而且，更常见的是，技术职业教育和培训的政策存在性别歧视，对男性的关注胜过女性。

131. 鉴于农村地区变化的模式和工作组织以及新技术运用创造了对技能的不同需求，往往非常需要对国家培训政策和体系进行改革和重设，对传统(而且一般是非正规)的学徒制度进行升级。有必要使私营部门更多地参与到技能开发，既包括提供培训也包括延伸服务。提升农村工人的生产力可能需要更多关注将正规与非正规培训联系在一起，承认所获的技能，并为非正规经济开拓技能和创业培训寻找新的方式。

132. 农村生活的多元化要想成功，需要对人力资本进行投资。这包括鼓励创业，特别是妇女和年轻人，以及通过培训项目提升企业个体的能力，如小企业的“创办并改善你的企业”(SIYB)项目，和以社区为基础培训方式的“农村经济赋权培训项目”(TREE)。这类工具要求商业服务供应商的开发，农村地区延伸服务的提供和协调，针对农村地区的技能开发计划。在设计时还需要考虑到农村地区的基础教育和识字水平一般是最低的。

[20] A. Zezza, P. Winters, B. Davis, G. Carletto, K. Covarrunias, E. Quinones, K. Stamoulis, T. Karfakis, L. Tasciotti, S. DiGuiseppe, G. Bonami: 农村家庭获得财产和进入土地机构：跨国比较 (世界银行：世界发展报告背景文件 2008, 2007)。

吸引就业友好型公共投资进入农村地区

133. 合适时可以通过公共私营伙伴关系对有形基础设施投资，这对于使农村市场运行更好和在农村地区产生就业机会非常重要。[21]重要的是要把投资对就业的影响区分开来，对投资进行计划，从而利用农村和城市地区的比较优势来优化这些就业影响的空间和区域层面。这意味着需要对公共投资项目进行系统就业影响评估。这可以是提高投资决策对就业影响并使其最大化的具体的第一步。

134. 对农村就业的基础设施投资可以增强农村-城市的联系，帮助农村生产商(特别是农业或易腐产品的生产商)使他们的产品及时上市。难以走向市场限制了产生收入的机会，地域偏远加重了不稳定性，减少了选择，导致市场机会有限，农场出厂价降低，投入成本增高，还加剧了收获后的损失。良好的交通设施也便于农村产品和服务进入可盈利的全球市场。

135. 广泛多种基础设施可以直接支持农业生产力，运用劳动力为基础的方式协助实施。这样的基础设施包括公路、灌溉、土地回收、侵蚀控制、小水库和重新植林。这些基础设施种类也可能是保护环境的，但它们需要公共和私营部门的密切协作。投资驱动的农村就业战略可以明确公共和私营部门二者的角色：它们不应引起通货膨胀，不应干涉公司自身的细小决策，不应依赖总体需求手段的“微调”，要尽可能紧密联系社会性、有生产力的工作有利于保持收入这一前提，而且不应替代已有岗位。[22]

136. 国际劳工组织在支持统一的农村发展计划方面拥有广泛经验，在上世纪七八十年代的特别公共工程计划及其一体化农村社区通道项目支持政府应对城乡劳动生产力不平衡的战略。这样的计划可以通过将工资和新的需求点注入农村地区发挥多重效应。因为是劳动密集型和以地方资源为基础，所以还可以提高农业工人的生产力。

137. 创造就业重新引起人们，特别是农村地区兴趣的一个途径是政府支持的就业保证计划，政府在其中扮演保底雇主的角色。[23]公共部门负责筹资和监管，这样的计划可以提供给私营部门加入直接创造工作岗位的新机会，建立急需的经济和社会基础设施，从而有利于建立良好的投资环境，降低商务成本。最近的研究表明，一个保证就业或保底雇主计划能为 GDP 贡献 1-2%。[24] 最著名的这类项目是印

[21]基础设施对于发展的重要性在最近世界银行对过去 20 年基础设施借款回顾中给予了高度阐明。结论指出对私营部门的基础设施资金和管理的投资期望过于乐观了。见“处于十字路口的基础设施:世界银行 20 年经验教训”(世界银行，华盛顿特区, 2006)。

[22]见 D. Papadimitriou, 直接创造工作岗位，国际经验，提交给第 12 次劳动力密集型建筑业区域研讨会文件,南非德班, 2007 年 10 月。

[23]更多雇主最终概念背景见: www.economistsforfullemployment.org 。

[24]有关就业保证计划的研究和操作经验，见就业保证政策会议记录：理论与实践，由巴得大学勒维经济学院组织，2006 年 10 月。(http://estes1.levy.org/vdoc.aspx?docid=856&eveType=2) 。

度全国农村就业保障法创办的项目，作为法定的工作权利，每个符合经济情况调查要求的农村公民每年有权享受 100 天带薪、有生产力和对社会或经济有益的就业。这样的项目可以被视为一个政府可与社会伙伴密切磋商，实施充分、生产性和自由选择的就业政策所采取的具体措施，是 1964 年第 122 号就业政策公约发出的呼吁。

专栏 4.6

公共投资和创造就业

在马达加斯加，国际劳工组织在帮助三方成员将创造就业的政策优先与其业务技术部门实施的公共投资计划相协调，开发了一个模式来帮助技术部门模拟根据相对劳动资本比率的不同情况分配给基础设施开发的公共投资资源的比较影响。这一模拟的结果帮助业务部门将其投资建议提交给财政部，采用的方式则是将创业与其它通常应用于投资决策的标准结合在一起。

在喀麦隆，[1] 这一模拟的结果表明，注入相当于300亿非洲法郎的投资资源[2] 用于劳动力为基础的农村公路建设和维护可以产生超过 18，000 的全职工作，而用基于工具的方法仅能产生 2000 个。根据上游和下游联系产生的增值因素(以劳动力为基础的是 1.7，而以工具为基础的是 0.08)，创造的总就业可达 62，000 比 39，000。但是，按高质量的劳动力为基础的方式将这样的投资重新分配，与传统的工具为基础的方式进行的辖区内共同投资的影响相比，对国内生产总值的影响翻了一番还多，家庭消费和收入分别增长 39%和 47%，而且对政府财政收入、往来帐户和其他宏观经济指标有积极影响。

[1] 见 S. Yemene, “评估投资影响 HIMO: 喀麦隆实例”, ILO, 提交给第 12 次劳动实践者区域研讨会文件, 南非德班, 2007 年 10 月。[2] 相当于 6360 万美元或喀麦隆政府每年对农村公路网维护的资金数量。

农业、贸易和可持续经济一体化

138. 由于世界上三分之二的农业增值是在发展中国家创造的，因此贸易改革可以对收入、就业和消除贫困带来相对较大的改观。但农业又是很多最复杂最困难的贸易改革谈判中的核心问题。[25] 贸易自由的实现需要消除贸易扭曲的政策，这包括出口补贴和通过进口关税、配额和非关税壁垒来限制市场准入，保护地方生产商免受进口产品的竞争冲击。[26] 2008 世界发展报告警告说：“今天世界农业中的贸易、价格和补贴政策造成了巨大经济和社会成本，压低国际商品价格平均达 5%左右(有些商品更多)，压制了发展中国家农业生产的增长。它还耗费了政府很大一部分预算，干扰了政府进行促进增长的投资。”仅发达国家的农业关税和补贴给发展中国家所带来的成本就相当于目前对农业海外发展援助水平的五倍。[27]

139. 据估计，所有国家对大米和糖的农业补贴和关税分别占所有农业贸易政策全球成本的 20%和 18%，是所有商品中最高的。虽然相比之下棉花补贴和关税的全球成本要小得多，但是对于发展中国家来说，绝对成本却很大，每年约 2.83 亿美

[25]A.F. McCalla和J. Nash: 改革对发展中国家的农业贸易 (世界银行，华盛顿特区, 2007)。

[26]世界银行: 世界发展报告，2008: 农业发展 (世界银行，华盛顿特区, 2007) 133页。

[27]世界银行: 世界发展报告，*2008:* 农业发展 (世界银行，华盛顿特区, 2007) 133页。

元。[28] 不过，近期日本、欧盟和美国的大米、糖和棉花政策分别发生了变化，但是都还处于实施的初级阶段。[29] 在便利发展中国家货物进口市场准入方面，已经采取了一些举措。除了麻烦重重的贸易谈判多哈发展回合——有关农业贸易的谈判格外激烈——其他的例子还包括美国的“非洲增长和机遇法案”(AGOA)和欧盟的“除武器外所有商品”协议，该协议允许联合国最不发达国家的商品可以在无关税无配额限制条件下进入欧盟市场——虽然没有包括服务业，而且还推迟了对香蕉、大米和糖这些较为敏感市场的开放。

140. 农业贸易自由化会改善农村家庭的生活水平。根据世界银行 2006 年的研究，完全的贸易自由估计将提高国际商品的价格，初级农产品平均为 5.5%，加工食品为 1.3%。估计发展中国家在全球农业出口的份额会增加 9 个百分点。但是这些总体结果背后隐藏着不同生产体系和各国之间不同商品的巨大差异。据估计，最大的价格上涨是棉花和油籽，它将会大大增加这两种商品出口国家的贸易份额。[30]

141. 消除发达国家中贸易扭曲的农业政策能对发展中国家各种贸易条件产生影响。贸易条件能改善发展中国家目前在发达国家受保护商品的出口，但却不利于这些商品的净进口商，也即贸易自由提高食品价格使纯粹卖家受益(例如柬埔寨和越南)，但却损害纯粹买家利益(例如玻利维亚和孟加拉国)。[31] 类似地，农业贸易改革带来的价格变化对贫困的作用将取决于贫困人口在哪儿，他们以什么为生和他们消费什么。

142. 发展中国家眼见在世界农业出口中绝对份额已经从 1960 年的 40%下降到 2005 年的 30%。[32] 许多传统的农产商品，包括咖啡、可可和茶、糖和纺织纤维等都已大大下降。从 1982 年到 2001 年间，传统产品价格指数下降了 47%，茶、咖啡、可可、糖和香蕉的实际价格至少在 2010 年之前不会增长。[33] 这些价格下降与超额供应、低需求弹性等问题有关，而对于像糖这样受保护的商品，与工业化国家的扩大生产有关。[34] 不过，某些商品的食品价格最近有所提升(见专栏 4.7)。

---

[28]特别依赖狭窄出口基地的国家可能是受害最严重的。见：为棉花以外的农户定价：世界银行在马里改革的成本，Oxfam 摘要文件 99, 2007 年 3 月。

[29]世界银行: 世界发展报告，*2008*, 同上，135-6页。

[30]据估计发展中国家的油籽出口份额从 55%上涨到 82%，棉花从 49%上涨到 83%。西非棉花出口估计上升了 60%。如果除去美国的棉花补贴，西非棉花生产者收入上涨 8-20%。世界银行: 世界发展报告，2008 年，同上，147-8 页。

[31]世界银行: 世界发展报告，*2008*, 同上，7页。

[32]FAO: 2005年粮食和农业状况 (罗马, FAO, 2005)。

[33]B. Vorley: 食品有限公司从农场到消费者的集中(伦敦，国际环境和发展所(IIED)和英国食品集团, 2003)。

[34]S. Best和I. Mamic: 农业食品链 –新鲜水果和蔬菜：主要趋势和问题, p. ii (曼谷, ILO, 2007) 2页。

143. 许多发展中国家农户面临着不利的条件，生产不平衡，因为各方面条件不同，例如土地质量数量及其它农业生态资源，获得技术、投资和设备、金融以及其他辅助服务等。全球化加剧了全球竞争，面临生产条件迥异的世界各地许多农户，无论愿意与否，都成为了这个同一市场的一部分，他们的产品也遵循同样的世界价格规则。这样的竞争压力会极大地打击来自低劳动生产率的发展中国家的农户。这是一个竞争力的问题，与这些农户可能面对的来自经合发组织国家农业保护体系(因贸易优惠制侵蚀和商品协议逐步淡出而更加严重)的不平等无关，但是被放大了。制定政策，努力改善天然贫困农户的“初始条件”并帮助他们最大可能地利用这些条件会对他们的竞争地位产生有利影响。

专栏 4.7

自然资源全球化：贫困、粮食、燃料和气候变化

世界能源价格上涨使因能源成本增加造成的粮食生产成本更高，刺激农户从粮食生产转入燃料生产(如燃料用玉米而不是粮食市场)。而且，巨大增长驱动，如中国和印度，带来食品消费增加和消费模式变化，如肉类消费增加(它需要大量的动物饲料)加大了对世界粮食商品市场价格的压力。最后，气候变化正在对粮食供应产生影响，如最近气候灾害对全球小麦供应的打击。

全球化使市场关系更紧密，更加相互依存。例如，在美国，玉米和大豆更多是用于燃料而不是食品生产，食品供应紧张，邻国用玉米生产的主要食品(如玉米面包)价格业可能上涨。显然这对贫困水平和资源分配两者都具有巨大的影响。

[1] 见“廉价食品的终结”，经济学家，2007 年 12 月 8 日。

144. 为了应对这一挑战，必须改变消费模式，增加食品生产，特别是在比较贫穷国家，例如南撒哈拉非洲国家。但是，如果某些富裕国家对用于燃料生产的玉米和大豆提供高额补贴的政策不改变，不更加认真努力开发长期有利环境的技术来代替稀少的石油和天然气以及靠农田生产出的燃料，世界上的穷人就会受到不断提高的世界食品价格和长期气候变化的双重严厉打击。

145. 虽然对于发展中世界，加强进入国际市场的能力对于增加就业和减贫是必须的， 但是，“在消除进入国内和国外市场障碍时，必须考虑到各国不同的发展水平……贸易一体化可能也会带来工作脱位、非正规性增加和收入不平等加剧……(因此) ……政府必须与社会伙伴进行协商，采取措施更好地评估和解决贸易政策对就业和体面劳动的影响问题。还需要在区域和多边层面采取行动，消除贸易扭曲并帮助发展中国家提高它们出口附加值产品、改革管理和发展有竞争力产业基地的能力”。[35]

[35]可持续企业委员会报告，第96届国际劳工大会临时记录，决议，11(7)段。

通过农业价值链扩大市场和就业[36]

146. 价值链是一整套业务企业，它们互相作用从原材料形成产品(或服务)带给最终消费者。[37] 活跃的价值链系统成长发展，不断纳入新的企业，持续增加工作岗位、收入和资产。通过这种方式，价值链系统有巨大的潜能去吸纳农户和农村企业融入国家和全球生产体系(在一些国家，城市对食品的需求不断增加，有巨大的潜能去拉动农业生产的增长)。价值链的发展构成了私有部门发展战略的核心部分，从推动出口到地方经济发展和集群战略。价值链发展的核心是努力在企业间加强相互受益的联系，这样共同努力抓住市场机遇。

147. 大多数价值链倡议都与一系列类型的企业一起进行，以加强纵向联系——从一个企业买向另一企业卖——和横向联系——价值链中功能相同的企业。如果有强大的市场驱动这些联系，促进链上许多企业进行大量的投资并建立一个市场系统来不断复制改良的模式和做法，那么就会发生积极结果。很明显，价值链是推不动的; 必须去拉动。从这个角度说价值链系统只有与消费者的强大需求相联系才能够发展。而且，当链上的企业进行合作，用共同的竞争战略经营自己时，价值链通常会蓬勃发展。

148. 虽然全球价值链对产生高质量的就业具有潜力，但也可以成为向链条最薄弱环节转移成本和风险的工具。有时，在投资者和其他方面的压力下，较贫穷国家的政府会允许以确保供应链灵活性为原则来制定劳工标准，包括轻易雇用和解雇，更多短期合同，少福利，长期加班，这也许会带来短期贸易利润，但会加大长期社会成本。[38] 农业女性工人因为对现有机会把握能力的限制，或者因为在技能和获得知识等其他因素方面处于劣势，也会受到生产组织的不同影响。因此，区分价值链的成本和好处，确定如何更好地促进有益于所有人的农村就业和减贫还需要认真分析和有利的政策框架。

149. 农业价值链在农村地区创造就业和减贫中可以起到关键的作用。新鲜水果和蔬菜占世界农业出口的 17%，是所有农产品贸易中最大和增长最快的。[39] 与其它农业部门相比，对水果和蔬菜的贸易保护水平很低。例如，北美自由贸易协议(NAFTA)的建立在上世纪九十年代刺激了来自墨西哥和加拿大新鲜水果和蔬菜向美国进口的大幅度增长，墨西哥冬西红柿的货运在美国市场从 1991 年的 28%上升

[36]见 ILO: 关于全球食品链对就业的影响结论，ILO 审议全球食品链对就业的影响三方会议，日内瓦 2007-09-24-27。

[37]ILO 和 UNIDO 对开发价值链分析的资源工具和指南特别积极。例如，见 ILO:价值链分析指南(日内瓦, ILO, 2006); H. Schmitz: 决策者和实践者价值链分析 (日内瓦, ILO, 2005); 和 UNIDO: 让中小企业融入价值链– 发展伙伴关系(维也纳, UNIDO, 2001)。

[38]K. Raworth: 我们的权利被交换了–全球供应链上的妇女 (Oxford, Oxfam, 2004)。

[39]见 S. Best和I. Mamic: 农业食品链 –新鲜水果和蔬菜：主要趋势和问题, p. ii (曼谷, ILO, 2007)。

到 1997 年的 42%。[40] 园艺与其它食品部门相比更是属于劳动力密集型，因为许多需要手工采摘和加工。因此，许多美国和欧洲贸易商增加了对发展中国家生产和加工活动的资源投入和投资，因为那里劳动力成本低。[41]

150. 新鲜水果和蔬菜贸易看来十分成功。例如，肯尼亚目前供应全世界 25%的青豌豆，和危地马拉一起成为这个市场的领军。但是，出口严重集中在拉美几个中等收入国家(阿根廷、智利和墨西哥)并逐渐在中国。智利、哥斯达黎加、厄瓜多尔和墨西哥占据发展中国家新鲜水果出口的 43%；而对于新鲜蔬菜，67%的发展中国家出口仅仅来自四个供应国：阿根廷、中国、墨西哥和叙利亚。[42]

151. 融入全球价值链和扩大出口贸易一般对农业就业和非农工作具有有利的影响。即使小农户不直接参与，他们也可以受益于农场就业的增长机会。在享受到出口型园艺繁荣发展地区的农业劳动力中，工薪工人的比例和增长率是最高的。例如，在智利，自 1990 年以来，这些地区的工薪工人比例稳步提高，而相对应地把重点放在传统活动(小麦、奶制品和牛肉)的地区在同一时期工薪工人的人数在下降。[43]

152. 在塞内加尔，尽管严格的出口标准导致由小农户合同生产转向大规模一体化生产，但是高度的园艺出口提高了收入，降低了地区贫困 12 个百分点和一半的极端贫困。贫困家庭从劳动力市场的受益大于产品市场，因为家庭在农场的就业从 10%提高到 35%。[44] 在危地马拉的研究发现，参与现代供应链的莴苣农户雇用的劳动力是不参与者的 2.5 倍，而且这些劳动力通常来自当地缺少土地的家庭。对印度尼西亚西红柿和肯尼亚甘蓝种植户的调查也是类似结果。[45]

153. 概括地说，水果和蔬菜价值链中有四个关键的功能性活动：种植、加工、分发和销售。[46] 第一阶段是生产和收获。生产商从小家庭农场到大中型商业农场，一些是独立经营，一些可能是与大型农场或出口商签合同，或者垂直归属统一的出口商。第二阶段涉及产品存储和向进口国运输前的加工和包装。第三阶段分发(进出口)和进一步加工。第四阶段是向消费者的最终销售。从肯尼亚向英国出口新鲜水果和蔬菜的情况正如下图所示：

---

[40]Oxfam: 象工地上的机器一样：美洲农业工人没有权利 (Oxfam USA, 2004)。

[41]S.W. Huang: “全球水果和蔬菜贸易形式一览”, S.W Huang (eds):全球水果和蔬菜贸易形式 (华盛顿特区, 美国农业部农业和贸易报告WRS-04-06, 2004)。

[42]N. Diop和S.M. Jaffee: “水果和蔬菜: 新鲜和加工品市场的全球贸易和竞争”, A. Askoy和J.C. Beghin (eds): 全球农业贸易与发展中国家 (世界银行， 2005)。

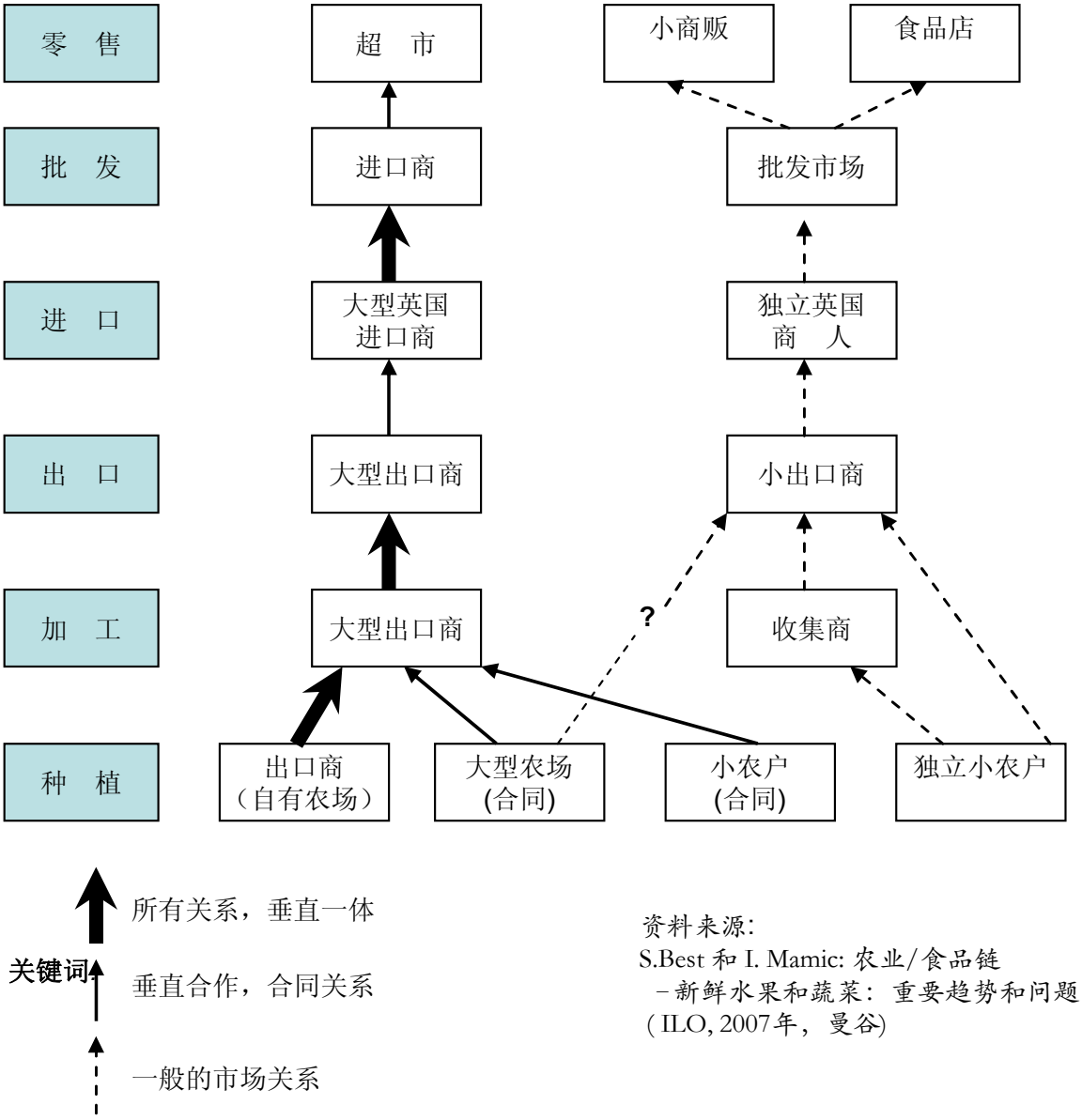
[43]A. Valdés 和 W. Foster: 让劳动力市场成为一条脱贫路：拉美和加勒比农村和农业劳动力市场 (background paper for the 世界银行世界发展报告背景报告，2008, 2006)。

[44]M. Maertens和J. Swinnen: 转轨国家农村减贫(比利时转轨经济中心, LICOS讨论文件16906, 2006)。

[45]世界银行:世界发展报告，2008, 同上，177-178页。

[46]S. Best和I. Mamic, 同上，19-20页。

表 4.3　　肯尼亚－英国新鲜水果和蔬菜链



资料来源:
S.Best 和 I. Mamic: 农业/食品链
－新鲜水果和蔬菜：重要趋势和问题
(ILO, 2007年，曼谷)

154. 这一研究发现全球农产品系统具有以下四种发展趋势：[47]

- 不断发展的垂直一体化意味着产业被少数大公司控制。
- 全球大买家的增多可以对其供应商发号施令。
- 多重阶段价值链从产品供应到零售在不断集中，这加大了对于较分散的生产链上各环节的压力并导致更加集中。

[47] 见 S. Best和I. Mamic: 农业食品链 – 新鲜水果和蔬菜：主要趋势和问题 (曼谷, ILO 2007)。

- 私人和公共标准不断提高，使生产和管理程序越来越联系密切，促使农户和出口商遵守。

155. 研究显示新鲜水果和蔬菜链是“越来越缩短的一体化买方驱动”链。大型零售商的强大管理导致所有环节不断集中和食品生产质量标准更加严格，这样提高了准入门槛，加大了生产商的成本和风险，挤压了他们的收入。结果是大型和资源丰富的农场主和出口商能够夺得全球买家，导致众多中小生产者被边缘化和排斥。[48]

156. 农户收入还受到全球某些产品过度供应的威胁，如香蕉和苹果。这导致价格下跌，有时对供应链基地的工作待遇和条件产生负面影响。[49] 这与许多密集复杂的因素相关，包括贸易自由化，国内市场管理规则放松，结束由生产商决定的商品协议，富国不断给予生产补贴，贸易规则限制市场准入(如对发展中国家向发达国家出口征收的产品加工税)和技术变革以及运输成本下跌，这些都促进了全球资源利用和竞争的加剧。[50]

157. 在产品质量、及时送货和环境标准方面的买方需求会导致成本大幅度上涨，这遏制了许多小公司和小农户的发展。例如，买方对产品新鲜度的需求就要求对现场冷冻设备投资。对非洲园艺业的研究表明，对资本和土地的硬性购买对于小种植户来说是禁入性的。[51] 小农户在寻求全球资源供应链时面临着要符合严格的标准。对于出口商，私人标准有两个作用。它可以通过跨地区或国家供应商产品的标准化来协调供应链，提高交易效率和降低交易成本；它可以确保零售链上所有市场符合公共食品安全标准。[52]

158. 食品安全和质量标准国际化不仅是因为世界食品贸易增加，也是食品零售系统在国际化，多数是超级市场。超级市场链现在已经成为许多发展中国家城市地区占据统治地位的食品零售商。这些链条许多是全球性的，正通过其经营的国家强加或多或少统一的质量和安全标准。有利的结果是标准得到改善，消费者受益。但农户和中间商却迫于压力不断变换方式，改善生产和操作来满足这些标准。发展中国家大多数农户，特别是小农户很难满足今天这些进入国际贸易或本国超级市场所要求的标准。他们的竞争能力因此在消弱。

[48]S. Best和I. Mamic, 同上，iii页。

[49]ActionAid: 谁在付钱? 英国超市怎样使女工处于贫困中？ (ActionAid, 伦敦, 2007)。

[50]B. Vorley: 食品有限公司从农场到消费者的集中(伦敦，国际环境和发展所(IIED)和英国食品集团, 2003)。

[51]P. Gibbon和S. Ponte: 贸易下降：非洲、价值链和全球经济 (费城, 天普大学新闻, 2005)。

[52]世界银行: 世界发展报告，*2008*, 同上，177, 182页。

专栏 4.8

小农户进入园艺出口市场的限制

小农户进入园艺出口市场面临的限制可包括:

- 不能获得信贷，资源和资本不足;
- 有限的管理技能和教育水平低;
- 农村运输和通讯设施落后;
- 市场信息传播限制;
- 与传统作物比投入成本高(如不能承受的冷冻储存);
- 某些果树和作物成长期长，前期需要大投资而在几年后才能兑现;
- 与传统作物比园艺生产数量和质量多变，价格波幅大;
- 产品易枯萎，需要收获后立即冷冻和加工;
- 产品质量和安全标准使出口商增加监督和培训成本(如果与许多分散小农户签订合同)。

然而，小农户参与的最重要的关键不是农场规模，而可能是能否获得有形、人力和社会的资源：教育、灌溉、交通和道路以及其他有形资源，如暖房、运输工具和打包用房。农户没有这些资源通常是被淘汰的，公共政策一般要解决这些问题。

资料来源: S. Best 和 I. Mamic: 农业食品链 – 新鲜水果和蔬菜：主要趋势和问题 (曼谷, ILO 2007)。世界银行:世界发展报告，*2008*, 发展农业(华盛顿特区, 世界银行, 2007), p. 177 页。

159. 不过，在担心执行卫生和植物卫生标准所导致的成本不利于发展中国家的同时，最近的研究发现，这种成本相对于大多数出口产业的规模来看还是较小的。固定非循环性的成本一般是 3-5 年出口额的 0.5%-5%，而周期性的成本往往是年出口额的 1%-3% 。出口商还从执行标准中受益，包括环境利益、工人安全以及持续市场准入的价值。[53]

专栏 4.9

改善农业和农产品价值链中的治理：行为准则和证书制度

用来区分农业中生产商和/或产品特别采取的食品安全、环境、社会标准有各种各样(按部门或产业)的准则、标签和证书标准。一个权威性的农业标准是 GLOBALGAP (过去是 EUREPGAP), 它是农业生产者和零售商的伙伴。GLOBALGAP 为良好的农业做法制定标准和认证程序，以保证在遵守食品安全、动物福利、环境和工人权利的条件下进行农业生产。

农业认证在欧洲做得很好，并在销售量和市场份额方面迅速扩展。例如，加入 GLOBALGAP 已经从 2002 年 20 个国家的 4000 个认证种植户增长到 2007 年 80 个国家的 8 万个认证种植户，代表了欧洲所有大型食品零售公司。

理论上，证书可以使消费者运用他们的购买力量来支持可持续的产品，这样促进对价值链的社会和环境进行改善。然而，证书也面临一些问题。典型的是缝隙市场。证书可能也会成为市场准入的一种要求，对于小生产商不啻是一个障碍而不是机会。

[1] 消费者国际:"从咖啡豆到水杯：消费者的选择怎样咖啡生产商和环境？"(消费者国际和 IIED, 2005-12)。

160. 小农户在产业链获得利益的一个重要途径是加入生产者组织。有会员制组织或选举对成员有责任感的领袖组成的联合会。它们采取不同的法律形式，如合作社、协会或社团。它们往往是按专门商品分类的组织，可以提供技术援助确保质

[53]世界银行: 食品安全和农业卫生标准与发展中国家出口：影响与政策再思考 (世界银行，华盛顿特区，2005)。

量、供货和执行标准。小农户还可能通过参与公平或道德贸易系统更好地进入全球价值链和获得较好的条件。

关键政策指南

- 促进农村地区经济、社会和环境可持续增长。
- 促进农村地区有利环境的企业(农场内外)可持续增长。
- 通过支持小农户参与国家和全球价值链改善其进入市场的机会。
- 提高农村非农就业机会。
- 让农村就业对年轻人更有吸引力。
- 吸引私人投资到农村地区。
- 增加农村地区公共产品和服务的投资，扭转下降趋势(基础设施、教育、健康、水和卫生)。
- 在农村地区获得提供更好的教育和技能更新的机会。
- 提高农村地区金融服务的广度和深度。
- 通过适当税收改善公平、效率和社会融合。
- 促进对土地的准入及其生产性的使用，并通过土地改革促进对小农户的土地租赁市场和服务。
- 促进为农业活动确定最低工资，避免促使农业收入下降的政策。
- 使用地域取向方法促进农村就业和减贫。

第五章

社会保护：扩大农村地区覆盖面

简　介

161. 1948 年《世界人权宣言》第 22 条声明：

> 每个人，作为社会的一员，有权享受社会保障，并有权享受他的个人尊严和人格的自由发展所必需的经济、社会和文化方面各种权利的实现，这是通过国家努力和国际合作并依照各国的组织和资源情况来实现的。

162. 各国和各地区(见表 5.1)的社会保护支出和覆盖面大不相同。发展中国家大多数社会保护情况是短期行为，且资金不足，但这种情况正在发生改变。有证据显示，迅速出现的提高社会保护计划源于的众多因素包括：

- 认识到需要从应急处理的恶性循环中摆脱出来，进入运用可预期资源的长效政策，解决长期饥饿和剥削的问题，特别是在非洲。
- 认识到需要更有效地管理高风险和弱势性，以克服其对民生和生产率以及家庭中短期开发高回报活动能力的负面影响。
- 认识到降低风险和弱势性是对人的投入，它会得到重大长效的回报，这从长远看能够终结代代相传的贫困。

163. 这些变化的结果是人们更加致力于新的或者扩展的社会保护计划。在国家层面，社会保护已经在许多国家发展和消除贫困计划中获得优先位置。在非洲，2005 年通过的《利文斯顿宣言》要求各国政府把纳入国家发展计划和国家预算的耗资巨大的全国性社会转移支付计划在两至三年内进行整理合并。国际上，2001 年召开的国际劳工大会对社会保障所作的结论是，“能给尚未被现有社会保障制度所覆盖的人们带来社会保障的政策和措施是头等重要的”。[1] 这些人大部分是非正规经济领域和农村地区的劳动者。

164. 本章讨论的挑战是如何利用社会保护解决农村地区贫困和体面劳动缺失问题，从而提高发展能力和工作机会，并提供一个促进社会融合的重要机制，特别是在有酬劳动力市场。

[1] ILO (2001): 社会保障，一个新的共识，日内瓦，国际劳工局。

表 5.1. 有关国家公共社会保护和卫生支出，1998–2003

	占 GDP 百分比		占政府总支出的百分比	
国家	**1998**	**2003**	**1998**	**2003**
孟加拉国	N/A	1.16	N/A	N/A
玻利维亚	8.16	8.62	26.47	23.91
巴西	14.33	19.10	53.47	N/A
智利	9.52	9.69	45.90	45.58
中国大陆	1.26	4.52	12.43	24.27
刚果共和国	N/A	1.16	N/A	4.63
哥斯达黎加	9.99	9.25	46.25	36.67
多米尼加共和国	2.69	4.45	16.50	29.03
德国	26.70	27.60	54.73	55.97
加纳	–	1.50	N/A	5.25
印度	1.60	1.50	5.70	1.50
印度尼西亚	1.41	1.41	6.98	7.23
韩国	5.50	5.70	22.13	18.32
莱索托	N/A	4.53	N/A	10.38
墨西哥	5.00	6.80	23.09	27.80
纳米比亚	N/A	6.75	N/A	17.55
尼泊尔	1.38	1.65	7.99	10.17
巴基斯坦	0.35	0.29	1.62	1.54
俄罗斯	N/A	12.30	N/A	34.64
塞内加尔	0.16	4.46	12.93	19.65
南非	7.03	N/A	20.55	N/A
泰国	2.44	4.16	10.75	23.02
突尼斯	7.61	8.65	23.96	26.96
乌干达	0.30	0.92	9.94	14.36
美国	14.80	16.20	42.61	44.21
越南	3.34	2.68	14.81	10.00
赞比亚	N/A	1.14	N/A	4.82

N/A = 无数据

ILO 根据 ECLAC, ILO, IMF and OECD:

(1) OECD (2007), 社会支出数据 (SOCX), 1980 – 2003 (法国、德国、日本、韩国、墨西哥、美国)。

(2) IMF 政府财政统计数据, 2007。根据卫生和社会保护支出计算的百分比。

(3) 拉美和加勒比经济委员会, ECLAC (巴西)。

(4) ILO 社会保障调查数据, ILO/SECSOC (加纳、纳米比亚、塞内加尔、斯里兰卡、赞比亚)。

社会保护方面体面劳动缺失

165. 在很多发展中国家，现有社会保护覆盖面非常有限，特别是农村地区。农村地区的特点是贫困程度严重、非正规性和自雇程度高、对服务费用的支付能力有限和相关服务供应不足，特别是医疗卫生。

166. 很多人，特别是最穷人，依靠自给自足农业或者在农业或其它行业打零工维生。这使得他们应对农业各种风险——从气候突发事件到可预见的影响食物和就

业的季节变化——能力脆弱。[2] 处于弱势的其他重要原因是过度依赖于有形资产，特别是土地。失地的人们通常世代受穷，特别是在南亚地区。在印度，世代受穷的农村人中打零工是最大的单一职业群体。移民和季节工人的收入不稳定是导致体面劳动缺失的一个关键因素。对于家庭成员来说，临时打工使他们几乎没有可能投资于技能发展和财产积累，与雇主之间力量不平等约束了家庭成员改善其保障或工作条件的能力。

专栏 5.1
社会保护定义

社会保护有很多种定义。国际劳工组织认为，社会保护是一整套基于生命周期的战略，它寻求在正规或非正规经济领域的工作场所对工人的保护，以免于不平等、危险和有害健康的工作条件。社会保护还寻求提供这样的机会，使收入低于贫困线而且需要养活家人抚养子女的工人享受医疗服务并保证有一个基本收入。挽回因为疾病、失业、生育、残疾、家庭主要收入来源过世或年老等造成的劳动收入损失。[1]

[1] 见 ILO: "实施体面劳动国家计划: 社会保护政策清单", GB.297/ESP/7, p. 2, 日内瓦, 2007 年。

167. 社会关系中的不平等使得一些人无法获得资源和驾驭贫困。农村地区大量风险管理的习俗基础涉及家庭网络或地方宗教或者政治掌权人。有限的资源使得没有过硬血缘关系或地方势力的人，如婴儿、移民、无子女老人，处于弱势地位，经受不住打击和压力。[3] 尤其是农村社会中的女性通常受到"一系列复杂的反映农村社区盛行的社会和宗教道德的权利义务"的束缚。[4] 她们往往必须依赖男性亲属才能有权获得生产资料。很明显，缺少独立的权利使那些没有丈夫、父母或子女的女性，或者被其家庭疏远的女性很容易陷于贫困，[5] 这对于母婴健康可能造成极大的负面影响。

168. 社会身份(无论是个人选择或天生而来)也可能是弱势源之一，如种姓、少数民族或者宗教团体成员，在世界很多地方，这些内容都可能与社会排斥、不平等和贫困联系起来，也包括移民或难民。[6] 残疾人更有可能遭遇贫困，不只是因为身患残疾生活和工作诸多不便，还因为社会屏障(如无法获得公共服务、歧视、或仅仅是期望值低等)阻碍他们与其他人一样平等地参与日常生活。与此类似，某些疾

[2]IFAD (2001): 农村贫困报告 2001:26。

[3]I. Tvedten, M. Paulo 和 C. Rosário (2006): "Opitanha": 莫桑比克北部农村贫困的社会关系。CMI 报告 2006:16. Bergen: Chr. Michelsen Institute.at:http://www.cmi.no/pdf/?file=/publications/2006/rep/r2006-16.pdf/。

[4]FAO (2002): 粮农组织。

[5]K. Bird, T. O'Neill 和V. Bolt (2004): 针对长期减贫的社会保障政策案件研究，CPRC Working Paper 47 "针对长期减贫的社会保障政策"。

[6]CPRC (2004): 长期贫困报告 2004–05: 14-16; Kabeer, N. (2006) "贫困、社会排斥和千年目标: 亚洲持续不平等的挑战" *IDS bulletin* 37(3): 64–78。

病患者，如麻风病或艾滋病毒/艾滋病患者，被打上了深深的烙印。[7]由于与活跃的社会变革中心隔绝，农村地区的这种不平等现象可能会尤为持久。[8]

169. 过去 20 年里，艾滋病毒/艾滋病的流行极大地增加了农村地区的弱势性，非洲地区更是如此。艾滋病毒/艾滋病的影响多种多样，包括收入、生产力、食品安全和营养状况每况愈下，歧视现象与日俱增。一些影响代代相传，从而长期强化了弱势性。尤其是艾滋病毒/艾滋病直接或间接威胁着一些孩子的生命，他们有些自己受到感染，有些被艾滋病夺去了单亲或双亲。受到艾滋病毒/艾滋病影响或感染的儿童获得教育和医疗服务的机会更少，更易受到歧视，更可能从事最恶劣形式的童工劳动。[9]

170. 社会排斥是反映农村地区社会保护覆盖缺乏的一个重要因素。社会排斥的观念虽然形式不同，但正越来越多地用于描述人们是如何被拒之门外、不允许参与到增长、福利改善及最终发展的进程中。社会排斥和贫困并非互相排斥，贫困者往往遭遇排斥，因此，理解和解决这个问题对于减贫大有潜力。着眼于社会排斥十分有意义，因为这使决策者和规划者能够：

- 在社会制度和社会结构中弄清贫困的来龙去脉；
- 理解政治和历史进程如何导致长期剥削；
- 着眼于因果关系，而不是简单的相互关联或特点；
- 认识到贫困的多重特点；以及
- 将目标锁定在易受社会排斥的社会身份。

171. 然而，社会排斥这一概念有其自身问题。首先，它往往挑战习惯性的假设，认为排斥不好，容纳才是好的，因而忽略了对于贫困者可能是坏事的包容方式。第二，由于没能关注到穷人的代理组织，穷人往往被归为是无力的受害者。第三，由于“社会排斥”原是用于描述工业化国家的一种现象，用于描述少数族群，如若将其出口到某些绝大多数人口处于贫困的国家，或者具有不同(非西方)文化背景的国家，这可能是无助或不适当的。因此，在发展中国家，着眼于“差别或对立共存”或许更恰当，哪些人被包含在这种措辞中也十分关键。例如，穷人劳动获得很低的工资，陷入贫困，而他们对于其他人积累财富做出了贡献。社会排斥和对立共存并非互相排斥。例如“许多贫困女性的性别问题状况可以描述为‘歧视’性的‘社会排斥’，同样可以描述为处于‘剥削性’劳动关系中的‘对立共存’”。[10]

---

[7]CPRC (2004): 长期贫困报告 2004-05: 19-21。

[8]K. Bird (2007): “Introduction”, in S. Heyns, S. Busse, and S. Lawrence, (2007): 了解和解决空间贫困差距–研讨会报告, 南非, 2007,03 ODI/CPRC。

[9]ILO (2006): 艾滋病毒/艾滋病和工作: 全球影响、对儿童和青年的影响和应对，2006年。

[10]资料来源: Hickey和du Toit (2007)“对立合作：社会排斥和持续贫困”，CPRC Working Paper 81, 长期贫困研究中心，曼彻斯特：7。

172. 因而，在发展中国家农村地区扩大社会保护覆盖有许多原因。风险和弱势性意味着很多人生活处于长期不安全的状态：他们无法承担风险，如投资发展性活动；他们依赖于更富有和更有权力的人获得保护和保障，而这种保护和保障也许会实现，也许根本不会实现。当风险出现时，如果缺乏现金或资产转移或者医疗服务等形式的社会保护，意味着这种风险的作用往往是毁灭性的。但是，当构成社会保护的各种活动组合一起就有潜力保护家庭成员，改善其生活，而且还能克服农村地区的社会排斥或对立共存。

解决体面劳动缺失的战略应对

173. 前部分说明了弱势和缺乏社会保护对贫困和社会排斥的作用及表现形式。还谈及了它们如何有可能对能力开发和获得生产性工作岗位及机会构成障碍。本部分要审议农村地区贫困家庭面临的众多主要挑战，对于为对付挑战所引入的多种社会保护措施所取得的经验进行了讨论。

关注最低生活标准

174. 疾病和衰老影响着人们从事劳动的身体能力，使很多人或不能劳动，或不能赚取足够收入来养活自己。保险市场在农村地区十分薄弱，特别是对于老年人和慢性病人：缴费型养老金或是疾病补贴在农村地区覆盖面很低，原因既是没有正规部门就业，也是贫困现象普遍。一些人通过社会网络(家庭、邻里等)获得救助，但是非正规或社区为基础的转移可能不太稳定，而缺乏这种支持的人也面临着长期贫困、营养不良甚至可能是早亡。

175. 社会养老金是老年人解决这个问题的一个主要手段。例如，巴西现行的农村社会养老金制度“农村风险预备金”可以追溯到 1991 年的《社会保障法》，该法为能够证明在当地农村生产性部门工作超过十年的男性和女性(分别年满 60 岁和 55 岁)提供一项非缴费型的养老金。2002 年，受益人约有 600 万(农村家庭总数不足 800 万)，该计划每年支出 110 亿雷亚尔。补贴水平相当于国家最低工资。养老金收入对农村地区的小康生活有着重要影响，特别是如果发放给女性。农村养老金与入学率增长(由此能改善下一代的工作岗位和就业)、家庭和社区老年人状况的改善、对农村生产的投入都紧密相关，并且起着一个保险职能。

176. 社会养老金存在一个特殊的性别问题。一方面，与男性相比，女性往往从事的是没有薪酬的、家庭的或护理的工作，这减少了她们申请与收入相关养老金的可能。另一方面，她们寿命较长，并且往往比男性更早就符合领取养老金的条件。[11] 南部非洲的一些证据显示，社会养老金会改善女性在农村家庭中的融合。近期的一项研究做了 10 年评估，指出养老金“到农村地区”，女性受益人是男性

[11]全民养老金有时受到批评，因为在收入群体中是递减的，富人寿命更长，受益也就更多，而根据财产测定决定养老金对女性的影响看来比较有发展前途。

的三倍。[12](女性领取年龄为 60 岁，男性是 65 岁。)因此，这种养老金制度设计的一个主要成果是有效地提供给“无收入的劳动者……一份部分经济保障渡过老年岁月，使他们在家庭中有个挣钱的地位”。[13] 这种效果可以从整体上改善对老年人的包容，“瞄准老年人的收入转移有额外的好作用，把他们从家庭中经济负担的地位提升为有价值的家庭成员。”[14]

帮助他们获得和使用基础服务

177. 农村地区很多人被排斥，无法获得适当的基本服务，造成贫困和弱势等严重影响。特别是，它损害了人力资本，使农户无法发展能使他们摆脱贫困的技能和能力。服务的供求都十分重要：政府资源不足导致服务覆盖面十分有限，而贫困人口无法承担费用又导致真正的需求十分有限。各种政策措施正努力解决这些问题。社会医疗保险计划通过补贴保费的方式努力保证有能力和没有能力付费的人都被覆盖。教育计划包括为入学的儿童，特别是女孩提供津贴。

178. 有条件的现金转移是解决公共服务有效需求不足问题的另外一个办法。经常性的现金转移计划是以一定的行为作前提的，通常是子女在校注册和入学以及婴儿的母亲就诊等。这种办法在南美许多国家得到应用。这种大型计划需要巨额的预算投入(见表 5.2)。

179. 拉丁美洲的计划表明有条件的现金转移(CCTs)可以实现双重目标，增加和平稳消费，又对人力资本进行投入。但是，也有危险，因为它强调某些发展目标(通过获得服务实现长效人力资本发展)和需要做出一些牺牲(食品保障、贫困家庭对高回报谋生手段的投资)。在巴西和墨西哥，这种计划过于庞大，对农村发展政策的构成和筹资形成重大影响。[15]

180. 社会保护计划政治上受到政治家和民众欢迎也显得尤为重要。拉丁美洲国家强有力的公告信息系统，以及监督和评估制度也至关重要的。促进使用卫生和教育服务的供应补贴进展不如需求转移。历史上，转移不如供应补贴受政府青睐，但是附带条件便使计划从政治上更加容易接受。现在，很多政府都对转移表示出兴趣，并将其与技能开发和微型金融服务联系起来从而掌握其发展潜力。

[12]S. Razavi (2007): 社会政策回归和长期忽略不收费医疗，发展与变革38(3), pp. 377–400: 391。

[13]S. Razavi,同上。

[14]S. Devereux (2001) 纳米比亚和南非社会养老金, IDS Discussion Paper 379, Sussex, 发展研究学院: 51。

[15]S. Handa 和 B. Davis (2006):“拉美和加勒比有条件现金转移经验”《发展政策回顾》现金转移论文 24(5): 513–536。

表 5.2. 拉丁美洲和加勒比地区部分 CCT 计划

	人均GDP ($)	贫困人数	预算/覆盖面
巴西 – *Bolsa Familia*	2 700	35 (2004)	$21 亿 800万户 (2004)
哥伦比亚 – *Familias en Acción*	2 100	55	$1.25亿 40万家庭(2004)
洪都拉斯 – PRAF II	800	64 (2004)	$2500万 41.1 万家庭(2005)
牙买加 – PATH	1 600	18 (2001)	$1600万 22万人(2005)
墨西哥 – *Progresa/Oportunidades*	6 500	32 (2000)	$28 亿 500万户(农村350万) (2004)
尼加拉瓜 – RPS	500	46 (2001)	$637 万 21 619家庭(2004)

资料来源：S. Handa 和 B. Davis (2006): "拉美和加勒比有条件现金转移经验"《发展政策回顾》现金转移论文(5): 513–536。

181. 有条件现金转移计划的性别层面对有可能解决社会排斥问题十分重要，尤其在拉美。例如，墨西哥"机遇"计划将转移支付给母亲而不是父亲。尽管有证据显示很多女性认为这笔钱对树立自尊十分重要，不过利用这个计划解决女性对立共存问题的潜力受到了影响，一方面是因为附带的一些条件(特别是要求女性受益人从事无报酬的社区劳动，带来了"三重"负担)，另一方面计划非常关注的是照顾子女和家庭的女性。将目标锁定妇女实际上看更多的是为了更有效地惠及其子女，而不是增加女性的力量和作用。"机遇"计划的设计者考虑了一些与性别相关的因素，尤其是给女孩受教育的补贴高于男孩，这是大胆和重要的一步。然而"母性"的文化传统几乎全部保留下来，而没有尝试去改变男性的行为。可商榷的是，一个不对性别做出规定(如同南非的儿童支持补贴，对受助人行为没有附加条件)将补贴支付给主要负责照料家庭者的计划可以将收入转移给女性，但同时也会传递出一个关于男性对家庭责任的重要的文化信息。[16]

182. 社会保护战略和计划可以加强家庭的社会和经济保障，获得照顾子女方面的福利是其中另一项内容，它可以改善女性工作的数量和质量，减少女性应对风险的弱势性。[17] 在农村地区，女性是薪给农业劳动者的主力，[18] 但获得照顾子女方面的福利却有限。移民模式切断了延续性的家庭网络，在很多地方单身母亲家庭数

[16]S. Razavi (2007): 重返社会保障和长期忽视无付费医疗，发展与变化38(3), pp. 377–400; M. Molyneux (2007): 拉美社会保护的变化和持续性：母亲为国家服务?UNRISD性别和发展计划文件No. 1, 2007年5月。

[17]F. Lund 和 S.Srinivas,2000:经验学习：非正规经济工人社会保护性别方法，ILO/STEP 和 WIEGO, 国际劳工局，日内瓦，108–111 页。

[18]ILO, 2003: 农业体面劳动，农业体面劳动国际工人研讨会背景文件，日内瓦，9月15–18日。

量在增加。结果，工作的父母在照顾子女方面缺少正式扶助的同时往往也很少得到非正式的扶持。不过，有些地方农村社会保护战略中引入了照顾子女计划，成果令人鼓舞。例如，南非扩大公共服务计划把减少无酬劳的照料工作作为首要任务之一，南非全国农村就业保障计划认识到照顾子女会大大影响女性参与计划的能力，把托儿所纳入其他工作场所福利设施中。

增加所有人获得医疗服务的机会

183. 获得医疗服务对于减少弱势性和提高家庭成员获得较高薪酬工作和机会的能力至关重要。在多数国家，针对医疗卫生社会保护的多种制度共存。主要挑战是提高效率和相关制度(国家卫生服务、国家或社会医疗保险、社区医疗保险等)的覆盖面，将不同制度整合成为一个平等、规范、多功能的国家体系。

184. 在 GDP 水平相对较低的情况下如何克服覆盖面有限问题，韩国的社会医疗计划提供了一个很好的例证。1963 年，政府通过了《医疗保险法》解决覆盖水平低的问题(特别是医疗专业人员密度)，部分原因是从大量的非正规部门收缴费困难。制度开始实之初，韩国实际人均 GDP 相当于 21 世纪初喀麦隆、莫桑比克、尼日利亚和斯里兰卡的水平。1980 年，韩国的人均 GDP 达到了 1632 美元，覆盖面达到人口的 30%。到 2000 年实现全面正式覆盖之际，人均 GDP 已经达到 9671 美元。

185. 韩国的例子展示了如何实现一个全覆盖的医疗保险制度，[19]尽管存在大量非正规部门；尽管经济增长是一个重要因素，全面覆盖也能在 GDP 较低情况下实现。从韩国学到的其他重要经验包括，强调职能性结构的建立，而不是在计划实行最初 14 年实现全覆盖；强调有力的管理和促进社会保护的重要性。也就是说，社会保险是多年来一项重要政策和政治重点。韩国还关注将无工资维生人(这对从事无薪酬劳动的妇女尤其重要)的保险基金纳入全国医疗保险计划。[20]

186. 在缺乏适当国家机制来保证医疗卫生服务的发展中国家出现了社区医疗保险计划(CBHI)。这些计划通常由民间社会组织(特别是合作社和互助组织)发起，通过各种组织设置来实现，主要负担生病时的医疗费用，偶尔用于生育或残疾。社区医疗保险计划的发展仍在继续，而且在过去十年里迅速繁衍出了很多新型计划，特别是在非洲和亚洲。民间医疗保险计划显示出一种巨大的潜力，可以触及那些被法定社会保险排除在外的人群，可以动员补充资源(金融和人力)惠及整个社会保护领域，为民间团体的参与做出贡献，提高包括女性在内的社会职业群体力量。在一些国家，还对强化政府在扩展社会保护覆盖努力方面起到一个重要作用。

[19]ILO:社会保障司 (2007): 社会卫生保护：ILO 全民医疗战略磋商草案。《社会保护文集》；讨论文件 19, 国际劳工局,日内瓦; Kwon, Soonman (2002): 实现人人医疗保险：韩国经验。扩大社会保障, ESS No. 1, ILO,日内瓦; Yang, Bong-min; Holst, Jens. 2007. “发展中国家医疗保险：部分亚洲国家经验” in Jens Holst 和 Assia Brandrup-Lukanow (eds):扩大医疗保险：发展中国家经验 (Eschborn, GTZ, 2007),158–167 页。

[20]S. Razavi (2007): 重返社会保障和长期忽视无付费医疗，发展与变化38(3), 377–400: 388页。

187. 不过，在持续和高效惠及大量被排斥人口的机制能力方面，大多数独立、自筹资金的 CBHI 计划仍有很大局限。如今的经验证明，通过与拓宽和扩大后的国家社会保险制度(例如，对低收入人员缴费进行补贴，或者对小额保险计划进行技术支援和培训支持)进行职能性接轨，这些计划的影响和可持续性已经大大加强。

专栏 5.2
STEP 计划

国际劳工组织的"反对社会排斥和贫困计划战略与工具"(STEP)制定新型战略和机制，旨在为那些被排除在现有机制之外的人们提供社会保障。STEP 是国际劳工组织在 2003 年发起的全球社会保障与覆盖面宣传活动的重要工具。

STEP 已经形成了一个全球社区社会保护计划知识库。在这一领域，自 1998 年起，STEP 活跃在非洲、亚洲、拉美超过 30 个国家，无论是在操作还是政策层面，STEP 活跃在各个领域，它所支持的计划有些只覆盖几千受益人，有些则覆盖 200 万受益人。

STEP 还致力于一些非洲葡语国家的基本社会保护政策，将社会转移与就业政策和接受社会服务结合起来。基于互联网平台，STEP 已经构筑了一个能力建设和知识分享网络，涉及的内容从社会保护的缴费到社会融合，在全世界能与超过 3600 人共享。

为农村的贫困人口提供就业机会

188. 疲弱的农村劳动力市场有这样几个特点：雇主买方垄断、劳动力过剩、交通和通讯基础设施差导致劳动力向更强有力的市场流动受限。结果，农村地区的工资受到抑制，人们陷于贫困。一些国家采用农村就业计划来解决这一问题，通过提高对劳动力的需求和使用劳动力进行物质或社会基础设施建设来提供获得收入的机会，强化农村劳动力市场。

189. 《印度全国农村就业保障法案》(NREGA)于 2005 年获得通过，其基础是之前的《马哈拉施特拉农村就业保障计划》(MEGS)。作为一部法案，NREGA 具有重要的规范功能，它赋予受益人以法定的权利，不是一个容易被改变的权宜"计划"。NREGA 使每个农户每年获得不超过 100 天的公共岗位就业机会，工资水平相当于一般非技能工种的最低工资。[21]

190. NREGA 是世界上最大的基于权利的社会保护举措之一。2006-2007 年度国家预算支出约 25 亿美元，相当于其 GDP 的 0.3%。一旦这项计划得以全面实施，将覆盖约 4 千万户生活在贫困线以下的穷人，其官方开支估计相当于 GDP 的 1.06-1.33%。不过，对于计划的承受力仍有不同观点：更好的税收管理可以动员资金，不过税收与 GDP 比率目前正在下滑。

191. 在 NERGA 法案获通过时，人们认为这个计划以权利为基础的平台将使农村生活保障出现很大的不同，可以保证印度《宪法》规定的工作权。随着计划的展开，"权利"观念计划的基石出现了严重的问题，主要是因为贫困且往往没有文化的农户不

[21]D.Sjoblom 和 J.Farrington(2007)："印度全国农村就业保障法案中关于农业增长和社会保护"，*ODI* 社会保护项目简介 *Note 1*, 海外发展学院，伦敦。

那么容易将权利转化为行动。NREGA 打算以只有最穷困家庭愿意从事体力劳动来换取较低的工资为基础来确定目标人群，然而低于普遍农业工资水平的薪酬对社会包容和社会公平之间的平衡提出了问题。同时，还担心 NREGA 能够资助的生产性活动类型更容易使较富裕而不是贫困家庭受益。对于 NREGA 计划，排斥问题又与就业地点紧紧相连——妇女不太可能出远门寻找工作。

192. 目前在 NREGA 计划中，创造就业与人力资本开发之间尚缺乏关联。通过审视更具实际意义和得到很好监管的马哈拉施特拉经验，更容易理解就业保障计划与经济增长之间的关联。MEGS 的津贴大多是辅助性的、间接的而非直接的，但人们普遍赞同：

- MEGS 提高了农业工资，因为劳动者已经变得不肯接受低于官方最低工资的薪水了。
- MEGS 通过在农闲季节提供就业机会为农村工人提供了失业保障，稳定了农户的工作。
- 由 MEGS 创造的资产可以用于提高农业生产率(这种成果的好处正在退减，原因是资产的分配似乎更倾向于较富裕的家庭)。
- 尽管对排斥问题还有所担心，但证据显示 MEGS 已经动员起妇女，增强了她们的独立性。[22]

处理极端贫困的多方面因素

193. 贫困，排斥和对立共存是一个多层面的现象。各种因素——地理隔绝、易患疾病、社会地位低——要结合考虑才能帮助人们逃离贫困。一些社会保护计划正在出现，力图整合并理顺经济、社会和政治领域的多种干预手段，打破这些多重贫困陷阱。

194. 多重社会救助计划的一个例子是孟加拉大型非政府组织 BRAC 掀起的“挑战减贫最前沿—目标指向极度贫困”(TUP)计划。该计划于 2002 年启动，起因是 BRAC 的职员得出结论，他们现有的干预手段——尽管对很多生活贫困的孟加拉人有益——并没有触及或帮助到孟加拉农村地区最贫困的人。TUP 计划把资产转移(补贴而不是贷款)与谋生技能培训和医疗卫生推广结合起来，包括其他潜在变革的社会计划。后者中包括对婚姻和家庭暴力法等相关问题的法律咨询，这一点十分恰当，因为很多“赤贫”人是妇女。而且，“逐级”的概念贯穿整个计划，目标是使参与者最终能够加入 BRAC 小额贷款项目。BRAC 的评估[23]发现，截至 2005 年，平均来说，虽然参与者仍很穷，但收入增长，已经超过在 2002 年因为“不特别贫困”

[22]MEGS第二阶段证据显示当就业机会更本土化时妇女参与计划更好。

[23]M. Rabbani, V. Prakash 和 M. Sulaiman (2006): CFPR/TUP评估影响: 根据2002–05数据分析, CFPR/TUP Working Paper Series No. 12, Dhaka, BRAC。

而未入选计划的人。这也许并不奇怪，因为时间还相对不长。参与者在一些有关弱势性(特别是家庭财产、存款和卫生)的重点领域取得了进展，对自己抵御严重打击或生活“危机”(如收入来源人严重疾病)的能力看来更加自信。贫困农户面临的挑战不断，有证据显示虽然目前掌握着牲畜等新生产资料，但在面对一些新的“危害”(如牲畜死亡或染病)时则变为弱势。

减少职业危害

195. 在死亡、工伤和职业病方面，农业是最危险的三大职业之一。工作艰辛、工时长，工人及其家属暴露于大量危险之中，包括设计不合理不安全的工具和设备、有毒化学品和动植物疾病。根据国际劳工组织估算，包括农用机械、农药和其他农用化学品在内的工作场所事故中，每年约 17 万农业工人致死，数百万人重伤。特别是在发展中国家，重伤往往是因为农村工人缺乏相关安全生产信息，缺少预防环境影响外溢的安全体系。在很多农村地区，生活贫困和恶劣的工作条件相互交织，加上地方病的流行，往往造成健康情况差、工作能力降低、生产率低、预期寿命缩短，特别是最弱势群体。改善安全和卫生是社会保护的一个不可分割部分。[24] 专栏 5.3 介绍的 WIND 方法为构建社区网络，诊断和解决农村劳动力面临的一些主要危害提供了一种方法。

196. 应该采取特殊措施保护孕妇、哺乳妇女及其子女的健康，使他们免受农业中常见的职业性危害。2000 年《保护生育建议书》(第 191 号)第六段列出了关注的主要类型，包括人工提举、搬运、推拉重物等在内的艰苦工作，接触有害生殖健康的生物、化学或物理制剂的工作，要求保持特殊平衡的工作，因长时间坐着或站立、极端气温或震动而使身体处于紧张状态的工作。而农业劳动具有所有这些特点。

专栏 5.3
WIND 方法

改善工作发展社区(WIND)方法是一种基于社区，改善小农和农村工人安全、卫生以及工作和生活条件的方法。使用这种方法可以使家庭成员在性别平等的基础上通过简单、低成本和可持续地改善工作质量来改善其自身状况。

因此，WIND 目前是农村非正规经济领域努力使工作变得更好且生产率更高的各种举措的基础。自从在越南开始实行，WIND 已经在非洲、亚洲和中美洲很多国家流行起来，因为这种方法可以很好的与当地需求结合起来，且具有支持地方经济发展措施的潜力。使用 WIND 方法有很多优点，它可以在医疗保护、减贫和社区发展、加强就共同关心的问题(如改善工作和生活条件、保护儿童、提高生产水平和产品质量以提高家庭收入等)进行讨论等各方面建立起切合实际的联系。

[24]2001年《农业安全卫生公约》 (第184号), 制订了国家法律和实践的最低标准，在第六章讨论。

社会保护对社会融合的贡献

197. 上面例子显示出社会保护如何能够有助于广泛的目标，如维持最低生活标准、提供收入支持、提供就业机会和保障、帮助获得医疗服务和减少职业危害等。还展示出社会保护能够有助于社会融合和有益的共存。社会保护能够通过各种不同方法对更广泛的发展目标做出贡献。

198. 社会保护能够保护穷人的收入和消费水平不至于低到无法忍受，否则会使他们暂时或者永远得不到医疗服务，子女不能受到教育。保证能够接受医疗服务治疗疾病，或者维持农户在收割前艰难月份的食品保障，可以避免他们变卖生产资料。这可以帮助农民维持生产能力，从而避免他们陷入贫困和丧失生产力的恶性循环。就业保障计划提供了收入保障，平顺了农村各季消费，有助于消除对立共存的滋生条件。改善的工作条件可以提高工人福利，为两性提供更多平等，提高劳动力的生产能力。保护从长期和即期来看有着深远意义。有充足的证据显示，社会养老金可以帮助农户避免儿童营养不良，从而使他们能够开发技能，成年以后成为高产工人。

199. 社会保护可以**预防**或减少风险。加强安全生产计划包括教育计划，为农户提供设备来保证他们安全使用危险化学品，投资基础设施降低气候灾害和危险造成的影响。这样的计划可以包容对立共存的人，因为在更规范的经济主流中他们抵御风险的能力差。如果设计合理，这些计划还能够提高劳动生产率。

200. 社会保护可以**促进**农村就业。将技能开发与保护联系起来的计划(如孟加拉的BRAC 计划)可以增强穷人生产能力，使他们能够掌握更多技能，获得更多的有收入就业。巴西、南非和莱索托的经验证实，社会养老金能为经济活动带来更多资金，增加对生产资料的投入。转移的手段通常与儿童入学和医疗服务联系起来，对长期的人力资本开发有积极的影响。据称转移对储蓄、资产和投资有作用，不过这还需要进一步研究。

201. 计划合理设计和圆满执行便可以取得积极效果。目标挑选可以促进对女性或少数族群的包容，使这些计划成绩更大。目标挑选还可以用于打破职业类型的陈规戒律或误解，那些被排斥的人群可以胜任的——例如女性从事一些传统上被认为只能由男人做的工作。因此，社会保护可以促进代理机构或经济选择，改变社会关系，反对对立共存。另一方面，如果制度设计不合理，社会转移可能保留或导致社会排斥——例如符合条件的农户没有被纳入计划。劳动力国际流动性的增加引申出了社会保护计划排斥移民的问题，需要提高长期社会保障权利的可携带性。社会转移也可能导致对立共存，例如，“工作即付酬”计划支付工资极低，致使农户劳动力在耕种或除草关键时刻离开自己的土地劳动。这些例子也显示了计划设计的重要性。

扩展社会保护面对的挑战

202. 这里介绍的各种社会保护措施包含了引入或扩展社会保护计划的各种意见。但是扩展社会保护还有许多挑战，例如：社会保护的承受能力的问题、制度和行政能力、偏远农村地区计划扩展的特别困难，以及处理风险和弱势问题的政治意愿。

资金能力、承受力和“财税空间”

203. 中等收入国家的良好实践表明核心社会保护，即向最贫困人转移，为较富裕受益人设立缴费和互济型计划是可以承受的，但有赖于有效的行政管理和良好治理。经济增长至关重要，但是国家仍然可以在人均 GDP 较低情况下朝着实现全民正式覆盖努力。对再分配的政治意愿是社会保护扩展的前提条件。

204. 对于低收入的国家，扩展社会保护覆盖承受力是一个巨大的挑战。这些国家农村贫困程度高、食品保障差，不平等现象严重，迫切需要社会保护，但往往资源或税收有限。

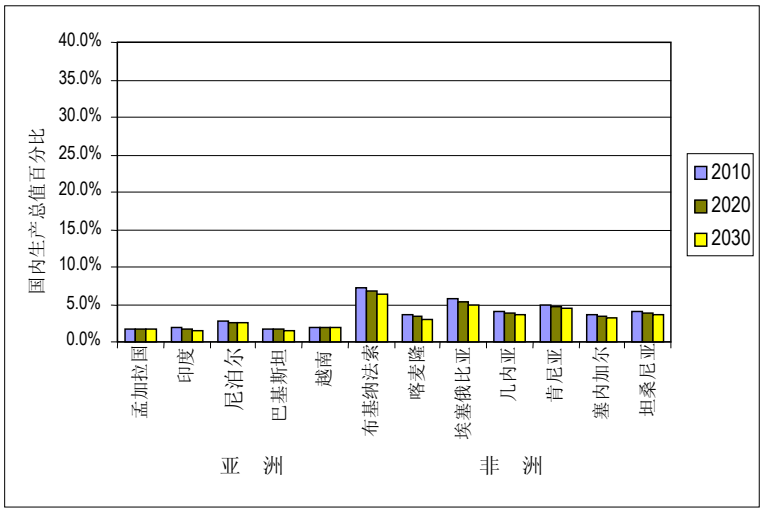
205. 国际劳工组织对亚洲的 5 个国家和非洲的 7 个国家的基本社会保护集合组的成本和承受力进行了计算。[25] 较低福利集合组的结果展示在图 5.1 中。[26]成果显示，经过一段时间，依据国内预算与 GDP 相比后的规模，核心社会保护集合是负担得起的。不过对于穷国，政府预算的负担很重，而且其中一些国家需要外部的资金支持。各种组合的差别(例如将目标锁定在最贫困的 10%的家庭对应提供全覆盖)表明低收入国家政府艰难的政策选择。全覆盖和瞄准一小部分人口转移之间的选择对于成本和对减贫和经济增长影响之间有一种潜在的权衡。预算和开支的含义十分复杂。多数低收入国家会要求长期援助来负担甚至是最基本的社会保护集合，其实如果它们的政治选择是积极的倾向，这些国家所经历的增长也许有能力迅速提高税收收入。

[25]S. Mizunoya; C. Behrendt; K. Pal和 F. Léger (2006): “亚洲有关国家基本社会保护成本：模型初步结果”, 社会保护事务:讨论文件17, ILO社会保障司。

K. Pal; C. Behrendt; F. Léger; M. Cichon 和 K. Hagemejer (2005): 低收入国家能承受基本社会保护吗？模型初步结果, 社会保护事务:讨论文件 13, ILO 社会保障司。

[26]一揽子包括：(1)基本养老和伤残养老金(塞内加尔/坦桑尼亚：70%食品贫困线的福利；其它国家：30%人均 GDP 的福利)；(2)儿童补贴：(塞内加尔/坦桑尼亚：35%食品贫困线的福利，给所有学龄儿童和 7 岁下孤儿；其它国家：15%人均 GDP 的福利，所有 14 岁以下儿童)；(3) 主要医疗(以纳米比亚和泰国卫生设施水平为基础的人均年度支出)。

图 5.1. 部分国家基本社会保护集合成本(占 GDP 比例)



资料来源: ILO 计算。[27]

制度和行政能力

206. 社会转移计划通常由中央政府负责社会发展的部门负责。这些部门可能是社会保护方面的佼佼者，拥有熟悉社会排斥问题的专业和知识资源，与政府其他部门，特别是决定社会保护预算的财政部相比，它们通常在政治上地位较弱。

207. 各个部门之间的联系也十分重要。如果社会保护仅着眼于“保护”的目标，这可以由一个部门来完成——通常是社会发展或社会事务部。然而，为确保计划能够最大程度地发挥保护、预防和发展的潜力，需要负责社会发展的部门与负责农村生活以及负责卫生和教育的其他各部门之间形成强有力的职能联系。保持这种跨部门的联系通常比较困难。争夺预算可以导致各部门之间形成竞争而不是合作的关系。

208. 地方政府一级的联系更加重要。在最贫困国家，特别是近几十年里权力分散或下放的国家，是由地区发展计划来决定行动以及为地区层面的活动分配预算。社会保护很少成为这些计划的组成部分，因为资金和资源有限，缺少将社会保护引入地区级计划的能力和专业力量。地方政府有可能参与确定目标群体，并且将社区的贡献与决定目标进行协调。

农村地区的特殊困难

209. 农村地区贫困趋向更加广泛、深刻和严重，包括：**偏远**：不仅是距离，还有到达时间，都远离经济和政治活动中心；**低潜力**：农业和自然资源匮乏(通常是旱

[27]详情见: K. Pal; C. Behrendt; F. Léger; M. Cichon 和 K. Hagemejer (2005): 低收入国家能承受基本社会保护吗？模型初步结果，社会保护事务:讨论文件 13, ILO 社会保障司。

地和高原)；**不被看重**：政治上劣势地区；和**融合度弱**：实体、交通以及市场方面都缺乏良好联系。[28]由于缺乏交通和通讯基础设施、缺少市场接入点、特别是在工作机会方面与较大经济体融合度弱，加上公共服务基础设施差，这些特点使得社会保护更加难以送达。社会地位和政治力量缺失更是雪上加霜。如果政府不依赖于这些地区取得政治支持，依靠公共投资基础设施和服务来解决上述问题是不太可能的。

210. 因此，即使有大规模的社会保护计划，在农村地区落实这些计划也可能遇到很多特别的困难。南非养老金计划扩展取得的显著成功和创新，例如流动给付站就改善了覆盖面。然而，即使在这个范例中，在农村地区减贫的作用也不如在城镇地区。[29]

211. 在偏远地区提供社会保护遇到的问题影响着所使用适合方法的类型。如果公共服务既匮乏又质量差，利用其进行有条件转移可能最好结果是不实用，最坏是破坏受益人代理机构的局限，破坏它们的选择和行动能力。

212. 偏远或隔绝的农村地区还更容易遭遇冲突，这对于执行社会保护计划又增加了难度。高风险和弱势性增加了计划实施的成本，现金运送也和任何旅行一样变得十分危险，社会基础设施还可能成为企图消弱政府合法性的武装运动瞄准的目标。

政治承诺[30]

213. 社会保护欠缺在偏远农村地区或有政治反叛的地区尤为明显。中央政府要么对这种地区没有兴趣，要么不愿动用公共开支去填补。

214. 更普遍的是，担心社会保护计划在穷人中产生“依赖性”或者鼓励懒惰常常是政治家的言论，甚至在广大人民遭受饥饿的国家也有这种说辞。证据显示，主要用于满足基本需要的转移支出可以解决这一问题；如同使用附带条件可以转移资金用于教育和医疗领域一样。不过，关注对发展进行更广泛的讨论以及关注国家在发展中的作用还是十分重要的。某种程度上说，人们应该可以依赖于国家：其目的可以看成是缓解风险、降低人们的弱势。将社会保护与国家建设规划相联系和更广泛包容的社会契约发展观可有助于树立政治承诺。

[28]CPRC (2004): 长期贫困报告, 长期贫困研究中心，曼彻斯特。

[29]A. Barrientos 和 P. Lloyd-Sherlock (2003): 非缴费型养老金和防止贫困，巴西和南非比较研究，IDPM and HelpAge International: 19。

[30]来自S. Hickey (2007): 对付长期贫困的有效政见，CPRC Working Paper 91。

结　论

215. 社会保护可以从多个层面对体面劳动缺失以及缩小城乡差距和农村地区内部差异产生积极影响。社会保护覆盖仍不完善，在农村地区覆盖特别稀疏。社会保护有助于通过提高发展能力、增加获得良好工作机会以及促进社会包容来减贫，这一潜力目前在农村地区没有被充分挖掘出来。

216. 扩大社会保护覆盖面从而将社会保护潜力最大化，改变农村生活和生活方式还有着很多挑战。就可承受性开展模型制定工作正在帮助政策对话超越有关长期社会保护计划会带来财政负担的传说和假设。这一工作证明，提供一套基本的社会保障福利对于多数国家来说是负担得起的，但是这也取决于对再分配问题的政治态度转变。不过，一些贫困国家还是需要大量长期援助，直至非缴费型的社会福利可以仅靠税收承担。制度能力、政治意愿和农村百姓与政府之间的关系也存在众多挑战。

217. 因此，没有孤立的社会保护蓝图，政策设计应该关注解决问题而不是单个方案。方法多种多样，决策者有大量选择。拉丁美洲着眼于通过有条件的现金转移和社会养老金来进行人力资本建设这样一个长期目标。南亚和非洲国家的重点在于短期目标——主要通过财产积累和食物价格风险管理来实现食品保障；另外是各种各样的社会保护政策。在南亚和非洲，具有一定社会保护功能的政策在多个层面上实施——从向目标农户转移支付到通过国家粮食特许经营合同对食品价格进行管理。

218. 没有哪种社会保护方法是一种魔术性子弹，对社会保护在一定时间范围能起到作用的预期必须要现实。可能需要一定的权衡，例如明确简单的目标可以使用一个单一又易实施的方法，使用一套复杂系统的方法需要更强的实施能力，但对风险、弱势和减贫具有更大作用。在使用多种方法时，正确的组合和排序(例如将向农户转移与提高技能和能力相结合)至关重要，要求十分了解关于贫困和弱势各方面的情况。很多国家因为缺乏必备信息无法支持好的计划。而且常常出现社会保护应对的决策成为方法指导(如，从食物援助转为现金转移)而不是问题指导(判断贫困、风险和弱势的渊源和成因并进行解决)。

219. 对资助计划的承诺要求是长期的，因为社会保护对减贫和减少弱势性的功效取决于其前瞻性。一个普遍的经验是，社会保护和更精确的社会保障只有在政府所有和政府驱动情况下才能运行最佳。私营部门和捐助机构可以扮演重要的角色，但政府才最能够带给社会保护来源确定性和前瞻性，最能够监管私营部门的活动。社会对话也不可少，它可以确保各种扩展社会保护举措的有效性。所以，在引导决策和选择方面，社会保护的政治意愿与经济意愿一样重要。然而，在最穷国或那些实施社会保护能力或意愿不足的国家，很可能过分依赖捐助者。其他的制度关系也十分重要。非洲和南亚关注食物保障和财产积累，意味着社会保护

政策与更广泛的政策紧密联系，特别是在农业部门。机构之间的职能联系至关重要——特别是政府各部门之间，而政府与民间团体之间的联系也很重要。

主要政策指南

- 为有效提供适当的福利，改善社会保障计划的设计和管理，特别是低收入国家。
- 通过对服务供给(基础设施、人员等)进行投入，以及使用现金转移和/或保险机制增加对服务的需求，在农村地区增加获得和使用基础服务(学校、医疗、照料儿童)的机会。
- 通过社会养老金为老年人、残疾人和遗属提供收入保障。
- 在农村地区，确保能够通过基本财产评定/个人评定辨识需要获得社会救助的穷人以及处于就业年龄段的失业人员。
- 培养国家和地方层次上的政策连贯性，实现社会保障、就业和其他社会政策方面的协调统一以增强社会包容性。
- 促进将农业部门纳入国家职业安全卫生政策和计划覆盖范围以及促进预防性职业安全卫生文化的意识提升活动中。
- 在农村社区引入低成本和简单的措施来确认和处理职业安全与卫生危害。
- 探索制定最低工资政策的可能性，把最低工资定在一个适当的水平使其能得到有效实施，保护在薪酬标准最低端面临最大风险的工人并打击薪酬方面的性别歧视。
- 促进男女之间更加平等地划分有酬和无酬劳动，特别是通过照料儿童的计划，以增强家庭的社会和经济保障。

第六章

国际劳工标准：为农村工人封闭缺口

简　介

220. 很多农村工人，特别是农业工人，在自由结社、强迫劳动、童工劳动、歧视、工资、工时、职业安全与卫生和社会保障等保护方面困难严重，差距巨大。例如，70%的童工出现在农业领域，债役劳动现象在一些国家仍然普遍存在。农村地区工伤事故和职业病发生率占到全球的一半，每年平均有 17 万农业工人在工作中死亡。

221. 农村工人常常处于各国劳动法范围之外。很多时候，他们明确被全部或部分排除相关法律之外，或者即使在法律之内，在实践中也仍然得不到保护。这种被排斥现象通常源于他们的就业状况(如自雇、小农户、临时或非全日工和季节工)或者是因为他们属弱势群体(如妇女、移民工人、土著居民、低种姓人)，这使他们更易受人欺侮。此外，劳动监察也往往不存在或形同虚设。

222. 劳动保护的差距巨大，因此造成农村工人体面劳动缺失。农村就业和减贫若取得成功，体面劳动严重缺失问题必须得到解决。

223. 国际劳工标准对于指导各国制定法律和政策以及帮助解决劳动保护差距至关重要，为各国政府提供了一个国际认可的框架，帮助其在所有劳动领域落实体面劳动的原则，包括在农村地区。监督系统作为收集国际劳工标准实施情况的信息一种手段作用重要，它可以确保向所有人实现体面劳动迈进取得实质进展，保证标准有效实施，提供一个对话和参考框架来支持成员国在落实国际劳工标准方面做出的努力。每年出版的《综合报告》是 1998 年《国际劳工组织工作中的基本原则和权利宣言》后续行动的组成部分，也提供了包括农村地区实施工作中基本原则和权利的有价值的信息。

224. 国际劳工组织自 1919 年成立以来一直关注保护农村工人问题，特别是农业工人。 1921 年，通过了保护农业工人的 10 部文书，内容涵盖结社自由、最低工作年龄、童工劳动、工时、社会保障、生活条件和职业培训等。之后，又通过了 19 部

新文书。[1] 1975 年《农村工人组织公约》(第 141 号)第 2 条中对“农村工人”一词做出定义，即“任何在农村地区从事农业、手工艺品生产或类似职业的人，包括赚取工资的人以及根据本条第 2 段的规定属于自雇的人，如租户、佃户或者小业主。”除这些专门文书外，国际劳工组织很多其他标准也将农村工人纳入实施范围。

225. 世界上约有 34 亿人生活在农村地区，其中约 10 亿人靠工资维生，97%在发展中国家。农村地区通常贫困程度高。另外，农村工人，特别是农业工人，在获得有效保护和体面劳动机会方面会遇到法律和实践上的障碍。下文将会谈到与农村工人关系最密切的一些文书，有专门性的也有综合性的，并介绍这些文书的具体实施情况。还将评审农村工人在标准和保护方面的差距程度。

工作中的基本原则和权利

226. 核心公约的重要性如今已得到普遍承认。1998 年的《宣言》规定，即使尚未批准有关公约, 仅从作为国际劳工组织成员国这一事实出发, 所有成员国都有义务真诚地并根据《章程》要求，尊重、促进和实现作为这些公约主题的基本权利的各项原则，即：结社自由和有效承认集体谈判权利，消除一切形式的强迫或强制劳动，有效废除童工，消除就业与职业歧视。这些权利特别重要，因为它赋予了更多权利，也可以说为获得其他权利创造了条件。

结社自由和集体谈判

227. 结社自由是基本人权，可以为改善社会和劳动条件铺平道路，例如通过集体谈判。1948 年《结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号)规定，工人和雇主，“无任何区别”地有权建立和加入各自选择的组织。1949 年《组织权利和集体谈判权利公约》(第 98 号)规定工人应享受适当的保护，反对就业中反工会的歧视行为。

228. 另外两个专门涉及农村工人的公约是：1921 年《(农业)结社权利公约》(第 11 号)，其中规定成员国“应保证所有从事农业劳动的人享有同等的结社权和如同产业工人一样结合起来的权利，应废除任何限制农业劳动者此种权利的法律或其他规定”。这是国际劳工组织专门涉及农业工人获得批准最多的公约。[2]

229. 1975 年《农村工人组织公约》(第 141 号)[3]规定，“各类农村工人，无论是靠工资维生还是自雇，都应有权利成立和……加入自己选择的组织，无须获得事先批准”。该公约正式承认了农村工人在世界上的重要性，认识到要长期有效地改善

[1]总之，15 个根据标准审议政策工作组的结论有待更新或暂时有效，如未考虑全面更新但在某些方面依然相关的文书。多数文书已经列为更新或暂时有效状态(1952 年生育保护公约除外(第 103 号)因为它已经 2000 年生育保护公约(第 183 号)修订)。

[2]122个批准。

[3]40个批准。

他们的工作和生活条件，就必须团结他们参与经济和社会发展行动的紧迫性。[4] 批准该公约成员国有义务对这些组织制定和执行积极的鼓励政策。还规定，国家农村发展政策的目标应是方便农村工人建立和发展强有力和独立的组织，以有效确保他们不受歧视地参与经济和社会发展并分享成果。

230. 尽管结社自由权利已得到普遍承认，但是农村工人，特别是农业工人在坚持此项权利时却面临着法律屏障和实际困难。(原因是贫困、非正规性、依赖于给自己发放工资并提供住房和教育的雇主、农业部门大量的女性工人以及非典型性的雇佣关系如移民、季节工或临时工)。[5] 一般而言，促进工会，尤其是在农业部门的组织，这种需要已被实施公约和建议书专家委员会(CEACR)多次提出。[6]有时，法律或者行政障碍阻挠了工人行使建立和加入工会的权利，例如，禁止成立一个以上的工会代表同一经济门类，要求一定数量的组织组成联盟或联合会，限制农村工人组织选择自己组织结构的权利；要求代表企业至少一半劳动力的工会或谈判单位才能获得认可或进行集体谈判。

231. 农业的工会与其它行业的工会面临着类似的问题(如：行政和司法程序对于反工会行为案件的迟缓和无效、不能行使罢工权、立法上缺乏对成立和加入工会权利的保护、对工会领袖施暴和骚扰以及工会成员遭到不公正解雇)。[7]

232. 另外一个重要因素是，通过确保充分有效的保护，反对反工会的歧视行为，有效促进在该行业的组织和集体谈判权。集体谈判是农业工人能改善其雇佣条款和条件(如，涉及职业安全与卫生、工资、社会保障和生育保护)的一个非常重要的手段，这样才能使体面劳动在该行业成为现实，并使农业工人脱离贫困。鉴于上述困难和问题，国际劳工组织开发了一些特别的三方活动来促进该行业的结社自由和集体谈判。[8]

强迫劳动

233. 强迫劳动在很多农村地区，特别是外来农业工人以及人口贩运的受害者中很常见。1930 年《强迫劳动公约》(第 29 号)规定，所有成员国都承诺制止使用一切

[4]见第141号公约前言。

[5]CEACR 报告 2005, 2006 和 2007 以及宣言综合报告，报告 IB, 第 92 届国际劳工大会，日内瓦, 2004, 组织起来争取社会正义(pp. 33–37), 已对 30 个国家提出农业工人被全部或部分排出在相关国家法律或不适用问题。2006 和 2007 年结社自由委员会处理 8 个的国家涉及的农业工人问题包括对施暴、骚扰、不承认工会以及对工会领袖解雇。见 ILO: 工作中的话语权：宣言综合*报告* (日内瓦, ILO, 2000), 31 页。

[6]见CEACR对第11和141号公约的直接质询，2007年 (http://www.ilo.org/ilolex/english/)。

[7]例如见结社自由委员会报告案例 2518–348th,2007 年 11 月和结社自由委员会报告案例 2229–300th 2003 年 3 月。

[8] 农村地区组织起来的活动：2004 年组织开展了实现可持续发展的投资。涉及的农村工人来自孟加拉国、印度、斯里兰卡、柬埔寨、马来西亚和泰国。2005 年在三国(斯威士兰、赞比亚和津巴布韦)举办了农村工人权利，结社自由研讨会。2007 年召开了农村地区结社自由和组织权利次地区研讨会，并邀请了马拉维和纳米比亚工人参加。

形式的强迫或强制劳动。根据 1957 年《废止强迫劳动公约》(第 105 号)，所有成员国都承诺制止和不利用任何形式的强迫或强制劳动，例如，作为一种为经济发展目的或因为参加罢工而动员和使用劳工的方法。这些核心公约保护所有工人免受强迫劳动的剥削。提供这种广泛的保护不应区分行业(无论是正规还是非正规经济)或者工人的法律身份。

234. 监督机构已经注意到这样的情况，类似奴役的条件通过生育传递，后代被迫无偿为主人工作。[9] 实施公约和建议书专家委员会在一些案件中注意到，不尊重有关工资和工时方面的权利会导致强迫劳动事实的出现，如，债役或者用惩罚来威吓强迫工人加班加点。[10] 此外，在一些国家，全国性的法律仍然认可在农业部门强迫劳动的可能性，如采用义务耕种的形式等。监督机构还在跟踪公约实施过程中取得的进展(见下文专栏 6.1 中的例子)。

专栏 6.1

在巴西，政府承诺消除劳动剥削现象，特别是在农业部门。体现在政府采取了若干措施，其中包括通过适当的法律法规并制定行动计划，建立流动监察别动队，以及每年将使用奴隶劳工的违法个人和单位名单公之于众，并剥夺他们获得经济援助、补贴或政府贷款等的权利。实施公约和建议书专家委员会还特别注意到第八区的劳动法院(帕劳阿佩巴斯/PA)支持检察官的要求，即农业企业主应对强迫工人从事有失尊严的工作和强迫劳动造成的集体伤害做出赔偿。[11]

消除童工劳动与保护少年儿童

235. 尽管很多国家在减少童工劳动方面取得很大进展，但仍有很多因素导致童工劳动在农业领域和农村地区很难消除。它们包括大量儿童(约 1.32 亿 5-14 岁之间的女童和男童)从很小年纪开始工作，农业劳动中存在的危害性，缺乏法律法规，他们的劳动不易被发觉，受教育权被剥夺，贫困的影响，以及在农村地区对儿童作用根深蒂固的态度和观念。童工劳动普遍存在，特别是在农业部门，危害成年人体面劳动和就业，削弱农村劳动力市场，因为它维持着一种循环，使农民和领薪工人的家庭收入都不足以满足其家庭的经济需要。

236. 农村贫困还驱使女童和男童迁移到城镇，最终沦为城市童工、城市失业者或者不充分就业的人，用城市贫困来交换农村贫困。童工劳动破坏了为促进农村青年在体面工作条件下就业所作的努力。儿童在达到国家法定最低就业年龄后(14 岁或以上)继续从事被剥削和危险性的童工劳动，其未来的工作和经济前景都是贫

[9]ILO, 一般调查：消除强迫劳动报告 III (Part IB), 第96届国际劳工大会，日内瓦, 2007, 69段。

[10]ILO 一般调查：消除强迫劳动，同上，71段。见实施第95号公约的段落。

[11]国际劳工组织，CEACR 报告 2005,报告III(Part 1A),第93届国际劳工大会，日内瓦，2005年，第 139–142页。

困。现在人们已经广泛意识到，打击童工劳动也就是在解决结束贫困和促进青年及成年人体面劳动问题。

237. 消除童工劳动国际法律框架由 1973 年《最低年龄公约》(第 138 号)和 1999 年《最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号)构成。第 138 号公约规定成员国应执行一项国家政策，以保证有效地废除童工劳动并将准予就业或工作的最低年龄逐步提高到符合年轻人身心最充分发展的水平。第 138 号公约允许为当地消费而生产、又不经常雇工的家庭企业和小型企业免除适用规定。第 182 号公约号召成员国禁止和消除最恶劣形式童工劳动，并适用于所有未满 18 岁的青少年。

238. 实施公约和建议书专家委员会强调第 138 号公约的实施仍然有严重困难。即使在国际劳工组织提供技术援助的一些国家，数以百万计的儿童仍然在非正规经济部门、经济型农业、种植业和林业部门工作。[12]还担心即使农业部门有最低工作年龄限制的地方也没有得到执行。关于第 182 号公约，很多农村地区的儿童仍然被发现在从事最恶劣形式的童工劳动，尤其是危害性的童工劳动。[13]

239. 在农村地区消除童工劳动，需要解决四大缺口。首先，国家立法必须根据第 138 和 182 号公约的规定立法禁止危害性的童工劳动。其次，国家劳动法中涉及农业工人的排除和免除条款应予以删除。此外，在家庭作坊劳动或与父母一起工作便不适用最低工作年龄的免除规定使儿童得不到适当的保护，因此也需要进行修订。第三，农业部门的劳动监察往往或者不存在，或者形同虚设。劳动监察部门及其监察员的能力建设十分重要，使他们能够处理农业中的童工劳动问题并确保青年人的体面就业。第四，农村地区教育标准落后问题应得到解决。缺少校舍、教育标准低、家庭贫困无法送子女入学等因素往往使儿童没有其他选择，只能在农业恶劣和受剥削的条件下从事劳动。教育不足影响到成年，表现为不识字、文化水平低和技能水平低，从而阻挡了很多农业工人脱贫的道路。

机会和待遇平等

240. 农业工人面临多重歧视，包括常常被排除在相关国家法律之外。1951 年《同酬公约》(第 100 号)规定，成员国应保证在所有工人中实行男女工人同工同酬原则。根据 1958 年《消除(就业和职业)歧视公约 》(第 111 号)，成员国承诺宣布和遵循一项旨在促进机会均等和待遇平等的国家政策。

241. 实施公约和建议书专家委员会在其评论中多次着重指出缺少针对农业工人平等待遇和同酬的立法，女性和属于弱势群体的工人尤其深受其害。[14]即使有立法，农业工人仍可能遭遇歧视(特别是女性、土著工人、移民工人和低种姓工人)和恶劣

[12]CEACR 报告 2004, 177 页，一般评论。

[13]例如见 ILO: CEACR 报告，报告 III (Part 1A), 第 96 届国际劳工大会, 日内瓦, 2007 年, 第 210–270 页。

[14]CEACR 报告 2007年, 第281, 285, 286, 289, 292, 306, 315和321页，也见有关土著人段落。

或有害的工作条件，还常常工资微薄。过去十年里，在很多发展中国家，出口导向型农业成为妇女有酬工作的重要来源。在有些国家，女性仍然需要丈夫的允许才能参加农业合作社。然而，需要指出的是，一些国家通过立法在女性待遇平等方面取得了进步。[15]

三方协商

242. 三方对话对于确保包括农业工人在内的所有工人都能参与治理至关重要。[16] 1976 年《三方协商促进国际劳工标准公约》(第 144 号)规定，成员国应运用各种程序保证就劳工事务与雇主和工人组织的代表进行有效协商，而这些代表应由他们的代表性组织自由选出。相伴的《建议书》(第 152 号)对协商程序给出了举例建议。这些程序例如应该包括就落实公约和建议书起草和执行法律或其他措施进行磋商。[17]此外，农业领域的很多公约也要求政府就公约履行与工人及雇主代表进行协商。依据《章程》第 22 条关于第 144 号公约的报告形式举例说明了除雇主组织和工人组织代表以外，作为“受影响人”在农村和非正规经济工作的人员代表。[18]

劳动行政与监察

243. 1978 年《劳动行政管理公约》(第 150 号)是改善农村地区治理的重要公约，第七章将更全面论述。

244. 劳动监察是政府掌握的最重要的工具，用以确保遵守劳动法和确认国家立法中的差距。实施公约和建议书专家委员会强调要发展农业领域的劳动监察活动，特别是以此来保护年轻工人，解决童工劳动的问题。[19]

245. 1969 年《(农业)劳动监察公约》(第 129 号)要求政府在农业部门建立劳动监察系统。劳动监察三大主要职能确定为：确保劳动条件和工人保护相关法律规定的执行；对如何更好地遵守相关法律规定向雇主和工人提供技术信息和建议；提请主管当局注意法律未具体规定的问题或弊端，并对如何改进法律法规提出建议。从这个意义上，劳动监察具有至关重要的和预防性的作用。

246. 实施公约和建议书专家委员会还注意到有些成员国不太愿意将其劳动监察制度扩展到农业部门，部分原因是行政、技术和经济障碍。这从 1947 年《劳动监察

[15]如，奥地利 2004 年修改法律，保证林业和农业妇女平等待遇，(见 ILO: 工作平等：对付挑战 宣言综合报告，第 96 届国际劳工大会, 2007, 第 200 段)。

[16]第七章讨论 – 社会对话机构。

[17]见 ILO 一般调查: 三方协商 – 国际劳工标准, 报告 III (1B), 第88届国际劳工大会, 日内瓦，2000年。

[18]同上，37段。

[19]见ILO: 国际劳工标准：全球方法，CEACR委员会75周年(ILO, 日内瓦, 2001), 第522页。

公约》(第 81 号)[20] 和第 129 号公约[21] 的批准数差异显示出来。世界上只有很少比例的农业企业是依法由劳动监察制度覆盖。此外，在很多发展中国家，这些企业在实际中几乎没有接受过监察，因为劳动监察部门配给的资源不足。现实的情况是，劳动监察的影响往往只限于城镇地区的正规活动。实施公约和建议书专家委员会强调指出，增加国际劳工组织在监察领域的技术合作和援助活动，以及国际劳工组织参与的一系列国际举措证明，即使起步晚，需要在农业部门发展劳动监察制度这种集体意识已经越来越明朗，[22] 劳动监察员的职责、权利和特权及其能够干预的范围在一些国家的农业部门已经有了实质性的扩展。[23]

专栏　6.2 [1]

危地马拉法律规定，农业企业职工的家属为企业经营所做的任何贡献都应获得报酬，此外在为农业工人及其家属提供住房和设施(水、电、房间数等)方面，劳动监察员也负责监督法律法规的实施。

在乌拉圭，劳动监察员有权对雇主类似方面的违法行为进行罚款。相关法律还规定雇主有义务为工人的配偶、子女和父母提供食物；禁止将工人的住房当作库房；雇主有义务鼓励工人的子女入学并承担相关费用；雇主有义务让已被解雇但患病的工人或其家庭成员留在农场。

[1] *ILO 一般调查,同上,13 段。*

就业政策与就业促进

247. 根据 1964 年《就业政策公约》(第 122 号)及相关联的《建议书》(第 122 号和 169 号)，批准国应作为一个主要目标宣布并实行一项积极的政策，促进充分的、自由选择的生产性就业。农村部门重点包括发展政策、农村发展以及教育和技能培训政策。 第 122 号公约第 3 条与农村工人尤其相关，因为它要求政府在就业政策制定和实施中与雇主代表和工人代表磋商，以便充分考虑他们的意见和经验。依据第 22 条的公约报告形式中特别指出，对就业政策措施应与经济活跃人口的其他部门代表，如在农村部门和非正规经济工作的人员代表进行协商。

248. 1964 年《就业政策建议书》(第 122 号)指出，着力于有广泛基础、能促进农村部门生产性就业的计划应置于综合国家政策框架之内。促进农村就业还出现在 1984 年《就业促进(补充规定)建议书》(第 169 号)中，它指出所有成员国可以兴建专门的公共工程项目，如农村基础设施项目，以便创造和保持就业、提高收入水平和减少贫困。

[20] 137个批准。

[21] 45个批准。

[22] ILO 一般调查：劳动监察，报告 III (1B), 第95届国际劳工大会,日内瓦, 2006年, 第13段。

[23] 同上，第6段。

249. 2002 年《促进合作社建议书》(第 193 号)为鼓励促进和加强合作社特点的就业发展政策提供了指南。目标是：创造和发展创收活动和可持续的体面就业；通过教育与培训开发人力资源能力并增强对合作社运动的价值、优势和好处的了解；考虑消除各种形式歧视的需要，改善社会和经济生活；为可持续的人力发展做出贡献；建立和扩大一种包括合作社在内的可行和有活力的特色经济部门来响应社区的社会和经济需求。

250. 实施公约和建议书专家委员会还通过其评论来宣传促进农村就业，经常要求政府提供计划执行及其对促进就业影响的信息，既包括整体的影响，也包括对特殊类别的工人，如女性、青年、大龄工人和农业部门工人的影响，以及在农村部门推行积极就业政策需要的影响。[24]

职业指导与培训

251. 很多农村工人没有受过良好的培训，缺乏市场所需技能。通过确保农村劳动力掌握技能来解决差距问题是帮助人们脱离贫穷困扰的关键。1975 年《人力资源开发公约》(第 142 号)规定，批约国应该采纳和制定全面协调、与就业紧密联系的职业指导和职业培训政策和计划，来解决各经济部门和经济活动各分支领域的青年和成人的需求。第 195 号建议书指出，成员国应该推动在农村工人中普及教育、培训和终身学习。

252. 关于职业康复，1983 年《职业康复和就业(残疾人)公约》(第 159 号)明确提到一项义务，即制定和定期检查关于各类残疾人的国家政策，特别是农村地区。第 168 号建议书提倡做出更多努力，为农村地区和偏远社区残疾人提供与城镇地区残疾人同样水平和条件的职业康复服务，并且列举了一系列可采取的指导性措施。

253. 实施公约和建议书专家委员会注意到，通过多种基于社区的康复(CBR)模式，农村地区和偏远社区残疾人职业康复和就业服务取得了最佳结果。据称，这主要依赖于自愿、社区和家庭的投入，与公共康复机构相比开支更低。在拥有大量人口试验过 CBR 模式的发展中国家，这些计划一直是服务于农村地区残疾人的一个有效途径。[25]

工　资

254. 农业部门工资一向较低，很多工人薪水低于国家最低工资。工资制定是农村劳工问题中最有争议的，特别是还往往拖欠工资。1951 年《(农业)确定最低工资办法公约》(第 99 号)[26]号召建立和维持确定最低工资的适当机制。国家主管机构可以

[24]见 CEACR 报告 2007, 第122号公约，第395–429页。

[25]ILO一般调查：残疾人职业康复和就业，1998年，第146–149段。

[26]52 个批准。

将一定类别的农业工人排除在本公约实施范围之外，例如农民的家庭成员。工人应被保证得到能够满足其需要的最低工资，并维持工资的购买力。公约规定，在完全平等的基础上，相关雇主和工人可以参与或者共同协商最低工资确定办法的操作。相关的 1951 年《(农业)确定最低工资办法建议书》(第 89 号)中可以找到确定最低工资的指南。其他相关的国际劳工标准包括 1928 年《确定最低工资办法公约》(第 26 号)以及 1970 年《确定最低工资公约》(第 131 号)。

255. 保护和按时发放工资问题是由 1949 年《保护工资公约》(第 95 号)来规定的，该公约无条件地适用于所有工人，规定工资只能用法定货币来支付。部分工资以实物补贴方式的抵付仅在特定情况下针对特定职业可以获得批准。实物支付部分工资是农业部门经常使用的一种做法。如果全部以实物抵付工资，无任何现金报酬将给农业工人带来严重问题。[27]

256. 多年来，监督机构提出了许多这些适用于农村工人公约的实施问题，包括拖欠工资；将农业工人排除在国家立法之外；不遵守定期重新调整最低工资水平；虽有最低工资制度但缺少适当的处罚措施来遏制滥用现象；缺少关于农业部门最低工资制度所覆盖工人的统计和数据。[28] 实施公约和建议书专家委员会多年来还批评导致成千上万土著农业工人沦于债役的做法，做法有工资预扣制度，工地上的商店售价大大高出市场价格，强制扣减工资用于储蓄计划，用实物抵付工资和迟付工资。[29]

工　时

257. 工时问题是对农业工人保护不足的一个主要方面，很多工人总是长时间工作，常常是日出而作日落而息，完全依据季节更替、天气和农作物生长情况而定。这些工人工作时间往往超过规定的工时数的上限，[30]而国家法律往往把农业工人排除在有关工时上限的法规适用范围之外。[31]

258. 农业工人没有被工时[32]和每周休假[33]两个主要公约覆盖。他们还被排斥在 1990 年《夜间工作公约》(第 171 号)的适用范围之外。他们适用于 1935 年《四十小时工作周公约》(第 47 号)，其中规定，各成员国应适用四十小时工作周的原

[27]见CEACR 报告 2007 p. 437 and *ILO*一般调查：工资保护，2003年, 第 92–163段。

[28]见 ILO一般调查：工资保护，第47, 52, 61和64段。

[29]见CEACR 报告 2007年关于实施第95号公约, 第437页。

[30]ILO 一般调查：工时，从固定到灵活， 2005年，第73–74和 77–78段。

[31]关于夜间工作，唯一覆盖农业部门的文书是 1921 年《妇女夜间工作建议书》(第 13 号)，在标准修订政策工作组审议后，倾向要求成员国提供信息看是否可能需要替代。

[32]第1号和30号公约。

[33]第14号和106号公约。

则。然而，这仅是一个全球目标，文本中没有对工作时间规定具体限制。农业工人享受带薪年休假的权利在 1970 年《带薪休假公约(修订本)》(第 132 号)中得到承认。[34]《公约》中规定，工人有权享受不少于 3 周的带薪年休假。该公约条款可以分别接受只针对农业工人，或是只针对其他经济部门的雇员。批约国还可以在与相关雇主和工人组织协商之后，将某些有限类别的受雇人员排除在公约适用范围之外，因为他们的就业涉及法律实施或者立法、宪法事宜，会提出一些实质性的特殊问题。[35]现实中，农业往往被排除在这项公约的适用范围之外，这是监督机构在许多案例中提出的一个问题。[36]

职业安全与卫生

259. 农业是三大最危险的职业之一，另外是建筑业和采矿业。[37]尽管工作具有危害性和高风险性，农业却经常被排除在各国职业安全与卫生法规覆盖范围之外，或者是最照顾不到的经济部门。[38]

260. 2001 年《农业中的安全与卫生公约》(第 184 号)和与之相伴的第 192 号建议书特别重要，因为这是国际法中首次正式保障农业工人在卫生与安全方面享有与其他各类工人同等的权利和保护。公约和建议书提供了一个制定国家政策和机制的框架，以确保工人和雇主组织参与到这一过程中。然而，该公约未覆盖到自给自足型农业、以农作物为原材料的工业加工，和林业的产业开采。而且，如果出现实质性的特殊问题，它允许成员国将一些农业企业或者一部分有限的工人从公约或者其中某些条款的实施范围中排除。[39]

261. 该公约呼吁制定农业安全与卫生方面的国家政策，并建立适当的农业工作场所监察制度。公约对机械安全和生物工程学、材料搬运、妥善管理化学药品、触碰动物和预防生物危险，以及农业设备的建设和维护等方面规定了预防和保护性措施。规定 18 岁是从事农业危险性工作的最低年龄，从事其他农业工作是 16 岁。其他条款要求临时工和季节工得到与长期工同等水平的保护，女性农业工人在怀孕、哺乳和生育方面的特殊健康需要也要考虑。公约还规定了工作时间安排以及对工伤和职业病的覆盖。建议书为职业安全与卫生监督及公约规定领域内所建议的预防和保护性措施提供了进一步指南。新的文书获得广泛批准或许还需要一段时间，但已经为致力于完善国家法律和实践的国际劳工组织成员国和社会伙伴提

[34]第101号和52号公约。

[35]目前未使用排斥。

[36]详情见ILOLEX关于第132号公约的直接质询。2006和2007 (http://www.ilo.org/ilolex/english/)。

[37]Hurst, P., et al. 农业工人及其对可持续农业和农村发展的贡献。ILO, FAO, IUF, 2007, 第2.8, 51页。

[38]ILO:职业安全卫生领域国际劳工标准：深入讨论以制定行动计划，第91届国际劳工大会，日内瓦, 2003, 附件II, 第85–86页。

[39]这一排除的可能性至今尚未使用。

供了全面指导。公约和建议书对从事自愿举措、行为准则和社会标志性计划还是重要的最新参考文本，因为职业安全与卫生是工作场所行为准则最常涉及到的内容。

社会保障

262. 在获得卫生护理、疾病和生育福利以及工人赔偿等方面，农业工人仍然是受保护最差的人群。在发展中国家，养老保障制度很少适用农村人口。国际劳工标准始终宣传农业和产业工人应享受平等的社会保障。1921 年《(农业)工人赔偿公约》(第 12 号)[40] 要求批约国“将向工人提供的因就业引起或在就业过程中发生工伤事故赔偿方面的法律法规扩展至所有农业领域靠工资维生的人”。同一年通过的 1921 年《(农业)社会保险建议书》(第 17 号)将这项原则推展到疾病、残疾、老年和其他类似社会风险的保险制度，以确保农业部门靠工资维生的工人与工商业部门主流岗位上的工人享有同等条件。

263. 自通过 1952 年《社会保障(最低标准)公约》(第 102 号)，国际劳工组织关于社会保障的文书便无任何区别地适用于所有雇员。由于该公约要求各国至少覆盖 50%以上的雇员，批约国仍有正式可能在不包括农业工人的情况下达到覆盖标准。[41]将农业工人排除在外的同样可能性也存在于涉及社会保障具体分项的其他文书中，如 1969 年《医疗和疾病津贴公约》(第 130 号)和《残疾、老年和遗属津贴公约》(第 128 号)。[42] 不过，农业工人不能被排除在 1964 年《工伤津贴公约》[第一部分 1980 年修订](第 121 号)之外。该公约规定，“国家关于工伤津贴的立法应保护包括合作社在内的公共和私营部门的所有雇员，包括学徒工，如果家庭主要收入来源人因工去世，还应该保护指定类别的受益人。” 实施公约和建议书专家委员会注意到在很多发展中国家，通常最多只适用部分农业工人，不过有些努力实现全覆盖的国家正取得一定进展。[43]

生育保护

264. 2000 年《保护生育公约》(第 183 号)及第 191 号建议书适用于“所有受雇的妇女，包括从事非典型性、附属工作的妇女”，因此，也适用于农业部门。尽管该公约为成员国规定可以将某些类别工人排除在外，但这一条款至今尚未被使用。政府应依据公约保护怀孕和哺乳妇女健康不受危害，女性有权享受产假和现金津贴，哺乳期母亲有权享受工间休息。应“保证结束产假的妇女回到原来岗位或同样

[40]76个国家批准。

[41]三个国家对一些条款做了暂时排除，将农业工人从一或几项中排除，且针对个体工作场所。

[42]三个国家对第128号公约和两个国家对第130号公约使用了排除。

[43]见CEACR 报告 2003年, 卢旺达，第12号公约。

工资水平的同等岗位的权利，”不能在孕产假期间终止其就业。第 183 号公约对 1952 年《保护生育公约(修订版)》(第 103 号)做了修订。尽管监督机构尚未对第 183 号公约在农业部门的实施问题给出评论，但对第 103 号公约的实施常常提出意见。[44]提出的问题包括，产假常常排除或未覆盖农业部门的妇女，以及覆盖的统计数据缺乏。

移民工人

265. 移民工人是农业劳动力的主要构成部分，特别容易受到侵害。[45]保护的文书包括专门的 1949 年《移民就业公约(修订版)》(第 97 号)、1975 年《移民工人(补充规定)公约》(第 143 号)及其建议书。第 97 号公约旨在规定移民就业的条件，对保护做出了全面规定，禁止在国民和在就业国合法的移民工人之间实行不平等待遇。第 143 号公约和第 151 号建议书旨在解决涉及非正规移民的问题，不论其身份为所有移民规定了一个最低保护水平。根据第 143 号公约第一部分规定，批约国有普遍义务尊重所有移民工人基本人权。公约第二部分规定，在异国合法就业的移民工人不仅享有同等待遇(如第 97 号公约所规定)，还享有平等机会，如在获得就业、工会权利、文化权利、个人和集体自由等方面的平等。

266. 1962 年《移民工人(社会保障)同等待遇公约》(第 118 号)规定对所有社会保障九个分项都享有同等待遇的权利。公约缔约国每接受九个分项中的一个，就承诺在其领土上给予来自任何批准该公约国家的国民与本国公民的同等待遇。因此，条款依赖的是互惠性。政府所使用的和国际劳工组织文书中提倡的[46]工具之一是使用合同范本以及签署双边和多边协议。[47]

土著和部落居民

267. 土著居民与非土著居民相比从事农业劳动的可能性更大，[48]在就业条件方面他们面临事实上的歧视。如果他们像自给自足的农民一样维持生计，主要问题往往是他们无法公平地取得土地，包括土地使用资格和所有权、信贷、营销设施和资源等。他们还常常因创办农业企业、伐木和采矿活动被强征土地。[49]在这些情

[44]见CEACR 报告 2006年, 第416–417页。

[45]全球经济中公正对待移民工人，报告 IV, 第92届国际劳工大会，2004年，151–165 和276–278段。

[46]见第97和86号公约。

[47]例如，加拿大与墨西哥、牙买加、特立尼达和多巴哥、巴巴多斯以及东加勒比国家组织签订了协议。加拿大农业季节工人计划允许 墨西哥和加勒比国家农业工人有组织进入加拿大 8 个月至 1 年以弥补播种、耕作和收获高峰阶段劳动力短缺。见: www.hrsdc.gc.ca。

[48]ILO: 工作平等：应对挑战，同上，9 页。

[49]见对第 169 号公约的评论。No. 169, CEACR 报告, 2007 年，第 550–552 和 CEACR 报告, 2006 年，第 460–462 段。

况中，官方政策应该制定措施使土著居民能够获得资源，包括能够从事谋生活动的手段。[50]

268. 1989 年《土著和部落居民公约》(第 169 号)对从事季节性和临时就业，包括农业劳动的土著工人提供保护和权利。公约第二部分涉及传统上由土著居民占领的土地使用权和所有权以及保障他们对自然资源的权利。第三部分规定，他们与同一部门内其他工人一样有权享受国家法律和实践提供的保护，他们应该对依据劳动法所拥有的权利和给予他们救济的办法享有充分的知情权。第四部分涉及职业培训、手工业和农村工业，鼓励加强和促进农村工业和传统职业，以此作为保留土著文化、自给自足经济和发展的一个手段。[51]

种植园

269. 1958 年《种植园公约》(第 110 号)通过时，种植园是很多热带和亚热带地区国家的重要经济部门，当时种植园工人恶劣的生活和工作条件广为人知。该公约的首要目标是扩大对这些工人的保护。第 110 号公约经过 1982 年《公约议定书》[52] 的补充，成为一部全面的文书，涉及诸如工作条件、就业合同、集体谈判、工资支付方式、带薪假日、每周休假、生育保护、工伤事故赔偿、结社自由、劳动监察、住房和医疗等。涉及移民工人雇用和招募问题的第二部分规定了特殊的保护。批约国可以在公约实施中排除这一部分。[53] 相关的第 110 号建议书提出了政府应采取的一系列措施，来改善种植园工人的条件。在职业培训、工资支付制度、女性同工同酬、工作时间、福利、工伤事故和职业病赔偿以及劳动监察等方面提供了详细指南。

270. 鉴于该公约涉及范围甚广，确实令人失望只有极少数国家批准。[54]

土地承租人与小佃农

271. 1968 年《土地承租人和小佃农建议书》(第 132 号)就土地承租人、小佃农及类似不领取固定工资的农业工人问题为成员国提供了一些指南。社会和经济政策应该促进这些工人的福利逐步不断提高，保证他们最大程度维持工作和生活的稳定与安全。他们的主要责任应是管理好他们的所有物及使用好土地。应鼓励发展代表土地承租人、小佃农等的组织以及代表土地所有人利益的组织。

---

[50]ILO: 促进农村就业，报告 VII, 第75届国际劳工大会, 日内瓦，1988年。

[51]见第七章关于土著人治理问题。

[52]分别有10个和2个国家批准和要更新。

[53]只有一个成员国使用了这种可能性。

[54]公约定义“种植园”一词包括位于热带或亚热带、通常雇用雇工、出于商业目的主要种植或生产咖啡、茶叶、甘蔗、橡胶、香蕉、可可、椰子、花生、棉花、烟草、纤维(剑麻、黄麻和大麻)、柑橘、棕榈油、金鸡纳或菠萝；不包括在当地消费和通常不雇用雇工的家庭或小型企业。

国际劳工标准的相关性及影响

272. 尽管没有一部综合性的文书涉及农业部门，但国际劳工组织有大量的文书适用于农村部门，特别是农业部门。这些文书构成了一个保护农村工人，特别是农业工人的国际法律框架。然而，文书数量大可能使其推进有困难。文书的确定并非易事，这会在有关国际劳工标准到底为相关工人提供了怎样的保护的看法上产生问题。另外一个难点是事实上，除了基本公约和其他少数文书(包括 3 个优先公约和第 11 号和第 12 号公约)，很多相关文书没有获得广泛批准。专门针对农业的诸多公约当前或暂时的批准程度非常不平均。从第 11 号公约获得 122 国批准到第 184 号公约获得 8 国批准的情况都有。此外，即使批约国很少使用可以将农村或农业工人排除在某些公约实施范围之外的做法，但监督机构指出许多国家实施存在严重问题。

结　论

273. 从全球看，农村工人仍旧是最广大的劳动力。尽管一些国家对农业工人的保护取得一定改善，但在很多其他国家，他们却仍未被劳动法和其他保护工人的法规所覆盖。此外，虽然有立法存在，但是没有资源和缺乏政治意愿去落实这些规定，加之相对隔绝、文化水平低、贫困且缺少组织，这些都阻碍着农业工人能充分行使自己的权利。对这些工人的劳动保护差距仍然巨大。

274. 前面有哪些选择可以用来弥补巨大的体面劳动缺失？首先，应该是国家一级的行动。可以号召成员国对本国立法重新审视，将保护范围拓大到农村工人，包括农村以工资为生的人，特别是要保证他们享有正如《工作中的基本原则和权力宣言》中所包含的工作中基本原则和权利的保护。这就要求加强监督和更好地落实国家法律，包括扩大劳动监察范围。不过目前还没有一种对各国采取的措施进行监督和对各国取得的进展进行评估的机制。

275. 第二个选择可以是请成员国对本国法律中可能存在的任何有关排除对农业工人实施基本公约的内容进行清除。还可以请他们考虑批准相关最新的公约，特别是第 184 号(职业安全与卫生)、129 号(劳动监察)和 122 号(就业政策)公约。应该注意到， 2007 年 11 月理事会决定加强促进优先公约的批准，包括第 122 和 129 号公约。[55]

[55] 见 GB.300/LILS/6, para. 80 和GB.300/13。

关键政策指南

- 尊重、促进和实现:
  - 结社自由和有效承认集体谈判权;
  - 消除一切形式的强迫或强制劳动;
  - 有效消除童工劳动;
  - 消除就业和职业歧视。
- 提高基本公约和包括与安全和卫生、劳动监察以及社会保障相关的劳工标准在内的其他劳工标准的批准及有效实施。
- 确保农村工人特别是农业工人得到国家法律法规及实践上的覆盖。
- 确保农村工人中特别弱势群体，如移民工人和土著居民的权利受到保护。

276. 第三个选择是可以考虑将所有相关标准合并成一个单独文书的好处，从而为世界上生活在农村地区的 34 亿人提供更有效的保护。也可以更仔细地审议 1958 年《种植园公约》(第 110 号)和 1975 年《农村工人组织公约》(第 141 号)，从而更好地判定批准和实施以及将范围扩大到所有农村工人所存在的困难和障碍。鉴于涉及大量的人口和保护方面巨大的差距，国际劳工组织应该对应地提供一个框架来支持各种努力，把创造就业作为农村工人脱贫之路。

第七章

社会对话：促进良好治理、赋权和机构改善

简　介

277. 本章主要阐述劳动世界中治理问题对于地方经济发展的重要性。政府和社会伙伴在劳动行政管理体系和社会对话机制中发挥重要的治理作用，促进了它们在国家和产业层面上达成意见上的一致。这样的机制要扩展到农村地区，它是促进地方经济中民主治理的一个工具。权力下放给地方成员提供了更充分参与治理机会，但是需要加强他们的能力，三方成员也需要主动与其他的与社会和经济发展有关的成员进行合作。贫穷和治理不善会促使暴力和社会动乱的发生。

治理问题的重要性

278. 所谓治理，通常是指决策的过程和实施决策的过程。治理问题不光存在于整个政府系统，还存在于政府系统的各个部分。例如，在政策的决定过程中，或者行政体系或司法程序的运作中。良好治理的关键因素是制定公正的规则并不偏不倚地实施它们，还要遵循一些原则，例如参与性、公平、体面、责任、透明和效率等，这些都是政府工作的基础。[1]

279. 总之，治理是这样的一个政治程序，它的合法与否取决于人民是否认为他们的呼声、需要和面临的问题得到了考虑。结社自由和社会对话的开展使民主参与决策成为可能。

280. 治理不仅仅是政府的事情，当然政府在整个治理过程中起到关键作用。政治党派、经济利益群体、民间社团组织和主要的经济相关方，比如企业实体等，都同样面临着治理问题。劳动世界中的治理问题，是国际劳工组织三方成员重点关注的核心问题。

281. 现在，对治理问题的国际讨论达到了前所未有的热烈。千年发展目标第 8 项，旨在建立全球发展伙伴关系，强调了在国际和国家层面上共同承担促进良好治理、发展和减贫的责任。国际金融机构和主要捐助国都已经开始将贷款和援助

[1] 海外发展学会(ODI):治理评估:智力评估框架概况和 2006 年世界治理评估结果,OPI 学习班报告，2007/02/15, 8 页,http://www.odi.org.uk/pppg/politics_and_governance/publications/WGA_workshop_150207pdf。

与治理问题联系起来。例如基金使用中的诚实问题，决策中的透明问题，对公民的责任问题，以及尊重人权和反腐败的承诺问题。此外，一些国家级的和多边的开发机构以及独立的研究机构已经开发了对治理的评估工具和指标。世界银行全球治理指标从六个方面衡量治理：话语权和责任；政治稳定性；政府有效性；管理质量；以法治国；以及控制腐败。联合国开发计划署的治理指标项目已经就议会发展、选举体系、人权、司法公正、权力下放和地方政府行政管理改革开展了针对公民的调研。英国国际发展部通过国家治理评估来评价政府能力、责任和回应能力。

282. 上一次关于农村就业的一般性讨论进行的时候，许多国家都是由权力主义政体或者由一党专政治理。今天大多数政府都宣称遵从民主原则。许多政府都有议会，政府首脑通过选举产生。许多政府也已经认识到良好治理和经济增长之间的联系。但是，在大多数国家，现实情况远未达到民主的理想，民主制度的深层内容还有待实现。公平、包容、尊重少数民族和弱势群体的权利只是民主的一小部分内容。良好治理还是一项不断发展的工作。

专栏 7.1

良好治理

能 力
- 确保政治稳定和安全
- 创建权利和责任的法律框架
- 为投资和贸易，工作岗位和收入增长创造条件
- 管理公共资金，有效实施公共政策
- 确保政府的服务能够满足人民的需要
- 保持边界安全，帮助人们安全合法地流动

回应力
- 实施能够满足穷人需要的政策
- 用公共资金造福穷人
- 提供公共物品和服务以减少歧视和造福所有公民

责 任
- 尊重人权，特别是自由言论、自由结社和自由媒体报道
- 提高政府官员道德标准，公布腐败情况
- 确保守法，例如通过有效的监察服务
- 通过司法独立确保法治
- 通过和平的方式定期改选首脑

参 与
- 结社自由
- 透明的选举程序
- 社会对话
- 广泛地协商过程，确保公共政策制定时各方面声音
- 民主参与决策过程
- 获得司法帮助

选自不同的来源，包括 DFID：让治理造福穷人，2006，第 20 页；USAID: 民主与治理: 理念框架。

劳动世界中的治理问题

283. 劳动世界中充满了治理问题。国际劳工标准涉及了很多治理问题，强调了广泛的良好治理原则，特别是那些工作中的基本原则和权利的标准，如结社自由，强调了良好治理的制度架构，如劳动行政管理和劳动监察，还强调了以三方协商为基础的良好治理程序。被边缘化群体或弱势群体的社会融入和权利也是众多国际劳工组织文书的焦点。通过三方机制和社会对话来体现话语权和代表性是这些标准理念和实施的核心。

284. 劳动力市场治理在许多国家发展战略中被遗忘。然而劳动力市场治理的质量是衡量国家是否成功创造充分、生产性和自由选择的就业乃至实现体面劳动的重要因素。正如第二章所述，农村劳动力市场机能不良和劳动力市场服务的缺乏会妨碍经济发展。相反地，有效的劳动力管理可以加强守法，从而有助于形成稳定的企业经营环境，促进投资和市场的发展。为了做到这一点，中央政府和地方政府要提高工作效率，消除腐败和不必要的混乱，更加透明，按法律法规办事，保护和履行合约义务，尊重工人和雇主的权利 。[2] 有效公正的劳动力市场三个核心主角是：良好运行的劳动行政系统、有代表性的雇主组织和工人组织。

285. 劳动行政系统，如 1978 年《劳动行政公约》(第 150 号)所定义，[3] “覆盖负责和/或从事劳动行政管理的一切公共行政管理机构——不论是部级部门或公共机构，包括准国家性、地区性或地方性的机构，或任何其他形式的分权行政管理机构——和为协调此类机构的活动、为与雇主和工人及其组织协商并使其参与管理的任何公共机构性的组织”。很明显，它们通过政策、法律和规章构建劳动世界中的治理架构。公约第六条指出，“劳动行政系统内的主管机构应在适当情况下负责或帮助国家劳动政策的准备、施行、协调、检查和审议，并在公共行政管理的范围内成为为贯彻实施国家劳动政策的法律条例而进行准备和落实的工具”。主管机构的重要职能是开发国家就业政策；审议就业、失业和不充分就业者的情况；在国家、地区和地方各级和在不同经济活动部门促进公共当局和机构与雇主组织和工人组织之间以及这些组织相互之间的有效协商与合作；根据雇主、工人及其各自组织的请求，向他们提供技术咨询。[4] 第七条规定扩大劳动行政系统职能，要超越正规经济范围，使之包括法律中未计入受雇人员之列的工人的工作条件和工作生活的各种活动，如不请外来帮工的佃农、分成佃农和类似的农业工人，非正规部门中不请外来帮工的自雇工人，合作社和工人自行管理的企业中成员，按村镇习惯或传统建立的系统中工作人员。

286. 这些条款对于任何促进农村就业问题的讨论都密切相关，它们给三方成员提出的挑战都是很明显的。主要的挑战有：必须明确地将农村问题纳入国家就业政策，充分考虑农村经济中劳动的特殊性；需要建立综合的劳动法律框架，以敏锐地应对农村经济中最常见的就业形式，从而使就业和工作条件以及社会保护问题能够不被排除在法律保障之外；无论是在国家、地区还是地方层面，确保政府和社会伙伴参与协商和合作的机构能力，使那些在法律上未计入受雇人员的劳动条件和工作情况能够得到考虑。

---

[2] 关于体面劳动和非正规经济的结论，第90届国际劳工大会，日内瓦，2002年。

[3]截至2007年10月31日，已被国际劳工组织67个成员国批准。

[4] 虽然劳动行政管理明显是政府的职能，但是劳动行政管理体系通过协商、合作、参与、谈判、一些活动的委派、提供技术咨询或信息等等，与雇主和工人组织进行有效互动，是第 150 号公约第 1、2、3、5 段所阐述的内容，也是第 158 号建议书大篇幅阐述的内容。

287. 在很多发展中国家，劳动部门的活动只涉及工薪工人，他们可能只占整个劳动力的 10%或者更少，因为就业合同是劳动行政工作主要切入点。相对很少把劳动行政的职能，如第 150 号公约第 7 条所预见的那样，扩大到农村地区和非正规经济中的劳动条件和工作情况。这可能由许多因素：缺乏人力和财政资源来充分地监管整个劳动力大军的活动；劳动部与其他负责农业发展的部委之间缺乏联系，如农业部或者工商部；对农村机构缺乏了解和接触；在省和地方一级的机构力量弱。

288. 1978 年《劳动行政管理建议书》(第 158 号)第 26 款直接指出了服务下放涉及的主要问题。建议有效地组织和操作合适的现场服务，特别要满足不同地区的需要，应配备足够的人员、设备和交通设施，并且要给人员以充分清晰的指示，以免不同地区对法律法规诠释上出现差异。

289. 很多国家承认在国家层面建立社会对话机构和网络的重要性，这可以确保在讨论、制定、实施和审议国家政策时，社会伙伴组织的声音能够被倾听。[5] 但是很多时候，那些负责在农村地区提供主要服务的政府机构却没有参与到这样的国家级社会对话中来，同样地，农村雇主和工人、农民、用水者、放牧人、渔民和其他相关者的代表性组织也缺席。需要加强政府内部的横向联系来确保所有相关的机构都能参与政策讨论，而纵向的协商、沟通和协调也同样非常重要。也要尽可能地在地区层面、地方层面和产业层面开展社会对话。

290. 许多的劳动行政管理较弱，在国家层面之外几乎没有管理。许多发展中国家还在沿用以前殖民地时期的结构，几乎没有改革他们的工作计划、方法和活动，因此无法产生更大的影响力。那些农村人口和农村劳动力占主导的国家需要考虑一下，它们的目标、组织结构、资源分配和劳动行政体系现行工作方法是否能够为农业工人和自雇工人的福利提供关键的服务。例如，在许多国家，劳动监察是劳动部门提供的主要服务，但是只以对工厂的监察为主，而将农业工作场所遗弃一边。也几乎没有与其他负责农村地区工作的政府监察机构进行合作，例如卫生视察员或农村电力系统安全监察员。有些时候，劳动行政管理不考虑农村事务仅仅是因为没有指定具体负责这些问题的单位 。 一些设有专门负责妇女或童工问题行政单位的国家经验充分显示了部委内部工作组织的结构调整可以带来对特定问题的关注。为了改善其工作产生的影响，一些国家已经开始重组劳动行政管理体系来推动体面劳动工作。[6]

[5] 见例如："三方机制是广泛消除贫困的主要治理机制",第 11 届非洲区域会议结论(亚的斯亚贝巴，2007 年 4 月 24 至 27 日)。

[6] 见 G.Casale, A Sivananthiran 和 C.S.Venkata Ratnam:重组劳动行政管理，推动体面劳动(ILO,日内瓦, 2006)。

291. 在南非建立的全国经济发展和劳工委员会(NEDLAC)就是一个例子，它重新审视了政府和成员之间互动，促进了对经济决策制定过程的更广泛参与，推动了经济增长和社会公平。委员会在国家层面上将几个政府部门、企业组织、工人组织、社区群体组织召集起来开展讨论，通过社会对话，就社会和经济政策问题达成一致意见。委员会的资金来源是劳动部，但是贸易和产业部、财政和公共工作部也是主要的参与者，其他部委也会参加那些与它们工作内容相关的会议。委员会正寻求与省级政府和省级的经济和发展机构建立建设性的关系。

社会对话机构

292. 强大的社会对话机构是促进劳动世界良好治理的重要因素。在劳动力市场治理方面，社会对话使那些最受讨论问题影响的人们可以发表自己的意见。无论在工作场所或者是国家劳动力市场机构里，例如三方劳工咨询机构、卫生安全委员会、生产力中心或者福利基金会，社会对话都能够增加对政策制定程序的了解，增强决策中的透明度和责任性。但是，即便社会伙伴在三方机构中有正式的席位，它们也不总能真正地产生影响 。这样的机构必须不受政府的控制自主工作，社会伙伴必须能够充分代表劳动世界中的各方。如果社会伙伴比较弱或者力量分散，这样的机构发挥的作用会很小。[7]

293. 社会对话的实现需要一些条件。这包括尊重结社自由和集体谈判的基本权利;强大、独立、有代表性的工人组织和雇主组织，它们有参与社会对话的技术能力并能得到相关信息;所有党派对于社会对话的政治意愿和承诺以及合适的机制支持。政府负责提供雇主和工人能够行使权利的必要环境，使他们能够自主建立或者加入他们自己选择的组织而不必担心报复或者恐吓，政府还有责任建立法律、机制或者其他框架，使党派也能有效地参与进来。

294. 社会对话的主要目标是推动劳动世界中主要利益相关方——政府、雇主和工人组织——一致意见的达成和民主参与。成功的社会对话框架和程序能够解决重大经济和社会问题，促进良好治理，加速社会和劳工世界的和平稳定进程并促进经济增长。[8] 例如，在国际劳工组织一些成员国里，政府、雇主组织和工人组织通过社会对话的程序，能够将体面劳动议程的因素结合到减贫战略计划中。

农业中的集体谈判：将良好治理覆盖到农村

295. 集体谈判是最被广泛使用的社会对话的形式之一。在农村，农业中的集体协议对于确保种植业和商业性耕作有至关重要的作用。这些协议一般会明确企业层面上双方同意的原则和治理程序。很多集体协议里都纳入了关于工时、加班工资、休假和医疗保健等劳动准则方面的条款。这一点十分重要，理由有二。首

[7]见 A. Sivananthiran 和 C.S. Venkata Ratnam (eds): 社会对话好的做法 (新德里,国际劳工组织南亚次地区局和印度产业关系协会，2003)。

[8]http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/areas/social.htm。

先，因为首先农村地区法律的知识和执行都较弱，集体协议是有关各方都了解并接受的；第二，在这些问题上，劳动法对待农业部门往往与其他行业不同。将法律条款纳入协议中能够使必须遵守的法律更明确。集体协议构成了农场中雇主和工人更好理解各自的权利和义务。很多大农场和种植园都在偏远的地方，劳动监察员很少光顾，因此，这种共识性协议尤为重要。

296. 最近在非洲对 23 个农业集体协议进行的分析表明，这样的协议对于确保工作场所的基本权利以及制定能够稳定劳动关系的程序十分重要。所有的协议都包括工资、加班和解雇金、职业安全卫生、丧葬费和设施等内容。后一项可以作为衡量艾滋病/艾滋病毒影响非洲农业劳动力的一个指标，并衡量雇主和工人是否人道地对待这一疾病所带来的后果。23 个协议中有 22 个提到了补贴(如住房补贴)、休假(如，年假、病假、产假和丧假)和医疗保健。21 个协议包含了争议处理(如警告和就业的终止)和因参加工会活动请假的规定。约四分之三的协议包括了工人就业地位(终身、季节性或临时)的条款，表明了这个问题对于工人利益的重要性。有些协议还规定了试用期，包括工人从不稳定地位转变成正式就业要经过的时间长度和程序，例如，从季节工到终身制。17 个协议包括了员工或其子女的教育问题，18 个协议提到了激励机制问题。

权力下放

297. 地方一级的良好治理取决于地方行政和公共服务的质量、效果和效率，地方公共政策和决策程序的质量以及政府权力和职能行使方式。地方政府——无论省级、市级或者村委会或者其他形式的次国家级政府机构——是良好地方治理中机制建设的重要组成部分。要使机构充满生气，通过机制和程序来管理地方的公共事务，满足地方社会群体的需要，包括商人、民间社团组织和其他利益相关方，比如说用户群体。

298. 权力下放能够促进农村地区良好治理。它是一种政治性的结构调整，将行政权力，在不多的情况下是财政权力，下放到地方行政单位。它可以提高服务效率和效果。把资源分配的决定权下放给地方官员,据认为可以改善提供服务公共部门之间的竞赛,提高地方人民的选择机会。因为地方官员更了解当地的条件，更接近选民,可能更能满足当地的需求和愿望，对决策有更多的责任感。权力下放被认为特别有利于司法管辖较弱的农村地区发展，因为它一般会直接带来财政资源从富裕地区向贫穷地区的净转移，提高这些贫穷地区消费的数量和质量。[9]

299. 民主的地方治理不会仅仅通过权力和责任由中央向地方的转移就能实现，它更是一个将地方政府和地方治理与中央统筹结合的途径。这个理念意味着责任和资源从中

[9] 世界银行：印度农村权利下放概况(2000 年 9 月 27 日) http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/。

央向地方纵向转移，也代表着地方政府和地方的非政府参与者横向网络的发展。地方民主治理需要有效果和效率的中央治理提供方向，规范实践和理顺关系。

300. 权力下放成功会使政府更易接近、更有权威、更负责任，能提供更好的服务，村庄的发展更加平衡和持久，地方争议处理更迅速，最弱势和劣势群体的权利改善。地方政府也可以对政治领导能力和处理公共事务能力进行一次全面的培训。

301. 然而，建立民主治理的机构并非易事，而且对现有较弱的机构实行权力下放也解决不了什么问题。在最早开始权力下放的国家中，责任转移的同时并不总是将权力也转移，或者也没有分配足够的人力和财力资源来满足农村地区，特别是偏远分散地区所需要的服务。如果不对地方政府和地方利益相关者进行必要的能力建设，权力下放可能会进一步弱化一个政府执政的能力，也不能解决部分有权势人把持政府事务的问题，这些人可能拥有或者控制着土地、水源和其它大众依赖的生产性资源。

专栏 7.2

治理对照

良好治理

- 组织起来的公民和个人以及地方利益相关者参与地方公共问题决策，地方利益相关者之间建立了伙伴关系，妇女组织民主参与。
- 透明或信息分享，行为公开，决策程序清楚。
- 地方政府有效达到目标(支持穷人发展)或能有效管理公共资源。
- 地方政府公正、无偏袒、平等处理相似事件，提供服务，满足女性和男性专门的需求和利益。
- 选出的代表能负责地代表选民利益和重点并通报地方政府工作，地方公务员能负责地按地方选举代表制定的重点和计划实施并及时通报。

不善治理

- 民间社团未参与到公共事务中。
- 没有代表性组织，没有参与公众关注事务的决策。
- 政策制定武断，不考虑决策对主要利益相关方、大众和弱势群体的影响；不宣传政策和项目执行对女性和男性的不同影响。
- 不负责政府考虑自身利益，不考虑大众利益。
- 法律不执行或法律体系不公正而不能保护权利，纠正不公或者及时公正地解决争端。
- 腐败和滥用职权，损害公众对政府信任。

资料来源: Angelo Bonfiglioli: 赋予穷人权力: 地方治理与减贫, 联合国资本开发基金，纽约，2003 年。

地域取向方法

302. 尽管如此，随着全球化的进展，本土化也亦步亦趋。很多政府都采用了地域取向发展的方法，有时也称地方经济发展(LED)，这一举措也得到越来越多的国际组织的支持。它的产生在某种程度上是为了应对传统自上而下的供应派发展战略令人失望的结果。决策制定集中在城市，特别是首都，不把农村代表性组织纳入决策程序中，以及仅仅是地理上的距离——更不要说经济和社会差距——使城市决策者与农村环境分离，这些情况往往误导国家的政策、计划和资源配置而损害农村地区。

303. 基于地域的战略可以带来一些潜在的社会和经济效益，因为它使当地人和机构对与自己未来息息相关的事务能采取更加积极主动的态度。各种利益相关者群体的积极参与不但有助于建立更强大的地方公民社会，也有助于使地方政府更加透明和负责任。LED 提倡基于各地区、省、城或县不同的经济和社会状况，用创新性的思维方式来制定发展战略。由此产生的发展计划一般关注下列领域，提高地方企业的竞争力和出口，鼓励创业，推动微型企业、中小企业和合作社的发展，吸引投资，提高技能和知识，减少社会排斥和改善基础设施等。

304. 确定 LED 计划的基本因素包括：地方成员的参与，地方政府的主动态度，地方领导团队的存在，公共-私营部门合作和地方经济发展在机构之间的协调。地方政府在这个过程中已成为主要的合作伙伴。[10]

305. 尽管如此，地方和地区政府一般面临着非常困难的发展环境。缺乏支持性的国家政策框架，资金和政府能力上的不足都限制了国家以下机构制定和实施成功战略的能力，特别是在那些能力受限最大的领域。尽管存在着能够促进地域取向方法的权力下放趋势，但是地方的经济和社会活动大多还是在国家的经济、政治和法律体系框架下进行。例如，在宏观经济框架条件不利的国家，通过地域取向发展方法带来的经济增长和就业增长总量是有限的。国家、地方或地区政策之间的联系，以及实施这些政策所需要的财政支持对于任何地域发展战略的成功都至关重要。

306. 对地域战略的日益依赖要求各级政府进行良好治理。传统发展战略主要依赖国家系统和中央政府官员的能力。今天，设计和实施发展战略不再单纯是国家层面的事务。地域战略的成功很大程度上取决于合适的地方或地区机构体系和各级政府必要的框架和能力水平。

治理不善的成本

307. 全球化使治理不善无所遁形，暴露出机构的弱点以及一些政府在其国土上管理的无力。贫困和治理不善有可能导致影响国家的社会动乱和武装冲突。事实上，据估计，在所有人类发展指数较低的国家中，大约有 40%的国家在 1997-2006 年十年间受到了武装冲突的影响，而人类发展指数高的国家中，只有不到 2%的国家受到了这样的影响。[11]

308. 国内武装冲突对于以土地为生，对自然资源争夺激烈，而治理能力可能很弱的农村地区会产生不同程度上的影响。 在一些情况中，几乎不存在的国家被主要

[10]见 UNDP: 对 2001 年 UNDP 支持权力下放和地方治理项目的全球分析 (体制发展集团, 发展与政策部，2002 年 9 月), 也可以访问 http://www.undp.org/governance/sl-dlgud.htm，见 UNDP 权力下放治理手册。

[11]犁铧项目，网址：www.ploughshares.ca 也可见最失败国家指数，它根据 12 个社会、经济和政治指数，评价了国家治理的相对能力情况。http://www.fundforpeace.org。

的经营者——如种植、伐木和采矿公司——以及游击队员、准军事部队、贩毒和军火商、对立的政治或民族利益派别所控制。 在一些地区，国家军队和武装力量会参与到普遍的无法律管制的活动，例如强奸、掠夺和非法杀戮，武装叛乱者也会以农村人口为迫害对象，强迫儿童加入叛乱队伍。在一些国家，暗杀、诱拐、拷打、恐吓、抢劫和焚烧房屋庄稼以及用更暴力的威胁等事实的存在，迫使农村人口流离失所，出卖土地或者废弃土地。对工会组织者和农村工人代表进行暴力迫害而不受惩罚。[12]

309. 武装冲突被认为是导致世界上最贫穷国家无法脱贫和使世界上“最底层的亿万人”在停滞不前或不断萎缩经济中饱受贫困折磨的四大枷锁之一。[13] 例如，在非洲每年武装冲突带来的平均成本约占 GDP 的 15%， 或者大概是非洲国家花在健康和教育上投入的 1.5 倍，可以说是一个巨大的经济负担并带来恶劣的社会后果。受武装冲突困扰的国家与周边和平国家比较，婴儿死亡率高达 50%，营养不足的人口率 15%，人均寿命少 5 年，成人文盲率 20%，每个患者人均医生数要少 2.5 倍，人均食品量少 12.4%。[14]

310. 也许悖理的是治理的关键原则就是人们急切想要认同的原则。例如，2006 年，在十年内战之后，尼泊尔政府和尼泊尔共产党(毛派)签署了全面和平协议，其前导言中说道“支持民主、和平和进步的人民授权”和“承诺建立一个有竞争力的多党的民主体系，确保公民自由、基本权利、人权、完全的媒体自由和其他所有民主规范和价值，包括法治概念”。在协议第三部分，各党派同意“建立完全尊重普遍认可的基本人权的政治体系”和“彻底消除基于阶级、民族、语言、性别、文化、宗教和地域的歧视”，并且要准备和实施社会经济变革的最低共同计划来消除各种形式的封建制度。政策上确保让所有人享受教育、卫生、住所、就业和食品安全的权利，还要向无土地者、债务劳工、耕种者、债务家仆和债务牧工的社区以及其他类似群体提供土地和社会经济保障。

311. 相似的，1996 年签署的《社会经济和土地情况协议》[15] 结束了危地马拉 36 年的内战，协议提到了民主化和参与式发展的原则，在地方层面就有关教育和培训、卫生、社会保障、住房和工作等方面的社会发展达成明显的一致意见并确保有关方的参与。协议用一定篇幅讲述了解决土地改革和农村发展问题具有“关键和不可回避”的重要性，“以便改善占人口绝大多数，最易陷入贫困和赤贫，不公待遇

[12]国际工会联盟, 违反工会权利国际调查，2007年。

[13] P.Collier(2007):最底层的十亿：为什么最贫穷的国家无法走出失败，如何改变这种状况，牛津：牛津媒体大学。

[14] 国际小型武器防制网(IANSA)、乐施会(Oxfam)与安全世界(Saferworld):非洲丢失的亿万人：国际武器流通和争端的成本，简要报告 107，2007 年 10 月。

[15]危地马拉政府总统和平委员会和危地马拉国家革命之间于 1996 年 5 月 6 日达成的社会经济和土地情况协议见 http://www.usip.org/library/pa/guatemala/guat_960506.html。

的农村人口境况和国家机构薄弱的形势”。这一部分提出的参与原则强调了要“加强诸如农村协作企业、合作社、小农户协会、混和体制的企业、个体和家庭企业等农村组织的能力，充分参与到所有与他们有关的问题决策当中”以及要“建立或加强关系到农村发展的国家机构，使他们能够推动这种参与，特别是女性参与决策过程”。协议肯定了国家的基本和重要角色，是“国家发展指导人、立法者、公共投资源和提供服务者、社会合作和争端解决的推动者”。重要的是，国家要“增加和加倍对农村地区工作努力和资源投入”以及“推动土地现代化朝着可持续、更加公平和有效的方向发展”。

312. 这样由过去敌对双方签订的协议显示了治理的共同原则，和平和社会公正正是建立在这些原则的基础上的。而这些重要原则通过授权和加强机构的话语权和代表性被赋予了生命。经历痛苦内乱后吸取的教训可以为下一步建立更具回应能力的机构、治理的参与程序带来启迪，从而能够以全面一体而不是零散的方式来应对国家发展的挑战。

对社会伙伴的挑战：建立新的伙伴关系，解决新的问题，与农村组织合作

313. 体面劳动缺失往往源于良好治理的缺失，因此，在制定和实施影响农村人口的法律、政策和计划时，应体现他们的利益。增强中小企业、农村工人和小农户对这些程序的参与，加强代表他们的社会伙伴组织参与良好治理。

314. 良好治理要求在不同层面和许多场合都具有代表性和参与性，从而达到政策更具一致性和各个层面之间更加沟通。国家级的雇主和工人组织要确保他们在农村的机构也参与到国家层面针对农村问题的三方对话和协商中，还要确保政策讨论的结果被传达到地方机构。国家中央组织也有责任推动把受关注的问题纳入国家政策议事议程，或者作为一个单独议题，或者作为国家一般性讨论的一部分，例如，应确保农村就业问题列入所有有关就业政策的国家讨论中。社会伙伴面临的一个重要挑战是扩大他们在农村地区的影响范围和参与能力，因为这可以在国家和地方建立新的伙伴关系和联盟。

315. 有很多社会伙伴与民间社团机构和组织合作的例子，例如合作社、经济生产者组织和其他社区农村组织，它们有着共同的价值取向和目标，并以建设性的方式努力实现目标。只要各方都尊重彼此的作用和责任，特别是在代表性问题上，合作就能顺利地进行。[16]

316. 农业工会在过去 15 年中面临的主要问题之一，特别在全球化带来的影响和结构调整政策的背景下，是怎样加强代表薪酬工人工会和小农户组织之间的关系。

[16]参看三方机制和社会对话的决议，国际劳工大会，2002年。

建立网络和联盟被认为是确保这些群体和组织参与国家决策过程和促进农业和农村可持续发展的关键。这两类群体有很多共同关注的问题，可以团结起来。但是两者之间的关系和互动也可能陷入困境，例如，当小农户成为雇主，或者在土地改革过程中二者的利益出现分歧，生计出现问题时。

317. 为了在工会和小农户组织之间建立联系和联盟，国际食品劳联在 1998 年启动了一个“土地和自由项目”[17] 来确保共同维护法律权利，加强土地权利，提高对地方、国家、区域和国际政策的影响以及应对在农业中跨国企业权利集中的状况。项目还开发了模型，帮助工会和小农户更紧密合作，调整工会结构、规定和培训计划来吸引小农户入会。

318. 底层人员流动导致了农村地区多种社区组织的出现，它们不同于传统上以工作场所为基础的工会。有些时候，当工会的首要目标是促进和维护工人权利时，它们会选择与这样的地方性组织一起工作或者紧密合作，这样能在农村地区形成更广泛的组织。 例如，墨西哥工人联合会已经通过纳入多个组织的方式扩充了自己基础，例如合作社、生产协会、社会利益企业、农业信用社、农民社区和小企业。[18]

319. 农民组织——包括全国农民组织和联盟，妇女农民组织、无地人民运动、家庭农户联盟和农业劳动力协会——在农村地区也可以发挥重要作用。这样的组织一般关注诸如公平经济关系中的性别平等和社会公正，土地、水、种子和其他自然资源的保护，粮食主权和中小生产者可持续农业生产等问题。很多组织都在推行农民或者家庭农户利用地方资源并与地方文化和传统相和谐进行可持续生产的农业模式。

320. 巴西国家农业联合会(CONTAG)是世界上最大的代表农业工薪劳动力和个体农户的国家组织。它有约 9 百万的会员，其中约 3 百万工薪劳动力和 6 百万的小农户。这样的工会针对两种会员通常分别有两套组织和政治机构。有时，两种会员之间不容易建立好关系，特别是当构成联合会基础的小农户会员也会雇用劳动力时。联合会承认需要讨论并尽可能地调解两群体间不同的现实和需要。在工资方面，例如，当小农户会员在种植或收割季节雇用工人时，由当地或国家有关特定谷物的集体协议来确定。如无集体协议，工资水平应不低于国家最低工资。

321. 加纳农业工人总工会(GAWU)是首先通过与其他地方性社区组织建立伙伴关系来解决其在农村地区工会会员人数下降问题的农业工会之一。其战略是向所有的农村工人开放——无论是工薪工人还是个体农户——这样超越了工人和雇主的关系，扩大工会的作用。它还追行更广泛的工作目标，例如耕地改革和农村发

[17]IUF: 土地与自由项目报告, 日内瓦, 2002年。

[18]国际劳工组织：组织起来争取社会正义，根据《国际劳工组织工作中的基本原则和权利宣言及其后续措施》缩写的综合报告(国际劳工组织，日内瓦，2004)，第 103 页。

展。总工会通过不同的行动在农村发展中发挥着作用，例如针对个体农户的支持服务、推动集团企业、转让改良技术和技能、经济支持服务以及社会和社区发展活动。它还努力引起地方宗教领导人和教师对地方农村就业问题的关注。例如，2004 年，它与国际劳工组织共同举办了一次关于消除农业中有害的童工劳动的研讨会，国家十个地区中有八个地区的男女农民代表参加了会议。很多人是地方议会选举出来的代表或委员，有些人还是领导。

专栏 7.3

新的对话论坛：厄瓜多尔切花业中消除童工劳动

2002 年，随着厄瓜多尔批准了 1999 年《消除最恶劣形式童工劳动公约》(第 182 号)，国家花卉生产商和出口商协会签署了一个关于消除童工劳动的声明。国际上和消费者对切花业童工劳动问题的关注有效促进了 2005 年花卉生产社会论坛的建立。国际劳工组织在论坛的建立过程中发挥了积极的促进作用，确保了它的三方性。国际劳工组织的基线调查帮助企业评估在种植中使用童工的程度，并为制定在切花业中消除童工的行动方案奠定了基础。论坛的主要成效之一是促进了政府、企业和工会的社会对话。

花卉论坛方法对于改善切花行业的治理被证明是有用的。来自于政府部门的有力支持和在国际劳工组织和其他国际组织的支持之下一段时期的能力建设，是创建论坛的必要先决条件。在对话的基础上，劳资双方相对容易在童工劳动的问题上达成了一致，这是一个切入点，有助于促进在其他劳工问题上达成一致意见。对话过程增强了人们的理解，就是解决社会问题不仅仅是政府的职能，三方行动可能是解决童工问题最合适的方式。国际上的压力也是促进对童工问题采取行动的重要因素。

资料来源：国际劳工组织：消除农业中有害童工劳动：政策和实践指南，第四册，第 V.I 部分(日内瓦，2006)，第 26 页。

322. 雇主组织通过与农户工会、合作社组织和其他农村地区的会员制组织建立战略联系，也能为促进农村就业作出贡献。在以农产品生产作为经济主导产业的国家里，国家级雇主组织下面通常都附属着谷物协会来参加产业层面的谈判，与农业工会就对广大农村生产力产生影响的就业条款和条件达成协议。例如，肯尼亚雇主联合会就象是一些贸易组织的秘书处一样，包括波罗麻种植者和雇主协会、农业雇主协会和肯尼亚咖啡种植者和雇主协会，肯尼亚种茶者协会也是附属协会之一。通过加强地方企业家的声音和与更大的经济体建立业务联系，雇主组织可以改善经济治理。

323. 在加纳，加纳雇主协会在国际劳工组织的支持下开发了一个加强小企业协会的培训手册。这使农村企业家更加有效地参与到法定地方政府机构促进和协调农村地区地方经济发展计划中。

324. 在越南，工商联合会帮助了一个大型腰果种植农户组织通过广播公告为会员提供最新的市场价格信息。联合会还为省一级同行介绍潜在的业务伙伴(例如公平贸易组织)建立可持续的市场联系。

325. 代表性组织还可以帮助会员大量购买、设施共享、培训、获得贷款或市场营销等。亚美尼亚农业协会联合会就是这样，其目的是“支持农业会员组织的发展，帮助他们解决一般的法律、管理、技术和社会问题”。地方会员协会和合作社代表和宣传它们的会员，并支持和保护会员在法律、经营和农业事务上的共同利益。在国家层面，联合会提供了一个平台，代表其会员组织向其他组织进行宣传，包括司法机构和政府。[19]

326. 在许多国家合作社是很重要的雇主，特别是在农村地区。它们提供在农业生产、加工和市场营销方面的工作岗位，也有其他行业，如金融服务、卫生、电和水、住房和旅游等等。合作社一般都是稳定的雇主，特别是在农村地区，因为它的会员都居住在合作社所在的社区。国际合作社联盟估计，合作社影响着 7.5 亿会员及其家庭的生计。合作社也直接提供工作岗位，并通过提供其他企业发展所需要的物资和服务，保持资金在社区内部流动而进一步促进了就业。事实上，合作社的决定可以对盈利的需要与其会员的需要乃至更广泛的社区利益起到平衡。正因此，合作社往往能应对社区发展中机遇和挑战。例如，农村社区的储蓄和信贷合作社常常是唯一提供安全金融服务的机构，也是移民工人汇款的重要渠道。为地方社区和家庭农场提供能源的农村电力合作社或生物燃料合作社也是这样，而商业公司可能会觉得这些成本太大或盈利不丰而不进行投资。

327. 除了经济效益，合作社还能增强个人和社区的能力。合作社提供给会员更充分地了解经济问题和民主程序，锻炼领导能力和谈判技巧的机会，经常被视为“民主学校”。合作社的价值观和原则在农村背景中尤其重要——自助、自己负责、民主、平等、公平和团结，以及如诚实、公开、社会责任等道德价值观和关心其他会员和社区的原则。[20]

328. 大多数农业生产都发生在以家庭为单位的农户里，使得农业成为高度分散的经济行业。经济生产者组织(EPO) [21] 的基本目标之一就是将农户集结起来，帮助农产品生产者进入市场或者提高其在市场中地位，例如，帮助改进获得信贷、购买原材料、降低生产成本及在物流、市场营销、买卖、加工或分销方面提供帮助。只有当农户超过了生存性的耕作阶段，并且基以团结的价值观，有能力实施一个中长期的集体项目时，经济生产者组织才有可能被建立起来。虽然并不是所有的经济生产者组织都有兴趣或能力给会员提供广泛的服务，但是给农户提供技术支持——以培训、技术咨询、卫生控制或者信息交换的形式——是它的首要任务之一。

[19]资料来源: www.faa-ule.am/about.htm 。

[20]见 2002 年《促进合作社公约》(第 193 号)，以及 www.ica.coop/coop/principles.html。

[21]国际农业生产者联合会(IFAP)定义的“经济生产者组织”包括合作社、生产者协会和其它经济结构形式，但不包括工会、农业商会和其它非经济协会实体。

329. 国际农产品生产者联盟认为，只有当法律允许民间社团组织出现，经营自由得到认可，经济规范、保障和公正体制已经建立，经济生产者组织才会出现。因为它们不是“象任何其它企业一样”的企业，它们必须有专门的法律措施保障和法律认可及法律地位时才能运营。此外，经济生产者组织的成功运作还取决于在农村地区的一般性服务是否达到令人满意的水平。因为农产品生产者需要水和能量来储存和加工产品，需要生产地区和消费者聚集地区的沟通渠道来推销他们的产品。由于经济生产者组织在农村经济中可以发挥重要作用，因此它们在农业和农村发展治理机构中的代表性和参与性至关重要。[22]

330. 雇主和工人的代表组织形成了劳动世界格局，并通过社会对话的实践为良好治理做出贡献。农村地区体面劳动缺失往往是治理的缺失导致，对于解决这个问题社会伙伴可以发挥重要的作用。它们可以一起努力把农村问题纳入国家就业政策框架，增加对农村地区教育和卫生等有助于高质量工作岗位的公共产品和服务的投资，加强农村劳动力市场机构，为雇主和工人提供更好的成果。在很多国家，应该加强社会伙伴促进农村就业的综合能力。体面劳动国别计划为社会伙伴的能力建设开展了活动，这可能是达到这个目标的一条途径。

主要政策指南

- 确保在主要国家政策框架中，包括就业政策，明确地纳入农村问题。
- 在国家和地方层面上促进三方社会对话和协商。
- 加强在农村地区的政府机构和依法治理，特别是争端较多地区。
- 通过加强劳动行政系统和确保劳动监察提供有效的法律和实践保护，促进推动有效平等的劳动力市场治理。
- 提高地方行政和公共服务的质量、效果和效率。
- 增强农村地区社会伙伴的活动范围和参与。
- 加强赋权和组织程序及机构的话语权和代表性。
- 促进国家、地方和国际层面上的政策有效协调一致。

[22]IFAP: 世界农产品生产者经济组织声明，巴黎，2004年。

第八章

概　要

农村地区体面劳动议程

农村贫困状况和农村劳动力市场复杂性

331. 世界上四分之三的贫困人口居住在农村，这就使促进农村就业减少贫困成为到 2015 年实现极度贫困和饥饿人口数量减半这一千年发展目标，以及实现人人体面劳动这两者的根本因素。然而，农村贫困人口和贫困地区类别多样。农村经济通常为混合型经济，家庭普遍既从事农活，同时也从事非农活。工作机会反映出多重的社会和经济因素，包括社会标准、季节性和移民形式。

332. 尽管农村劳动力市场具有多样性，但通常情况是一方面包括大量低技能、较低报酬的工作岗位以及往往相对生产力低，以维生为目的的自雇或非农薪酬就业，另一方面为极小数量的高技能、高生产力和报酬相对较高的工作岗位。这两方面的平衡取决于发展的水平和其他具体的国家状况。另外，尤其是在发展中国家，农村地区面临诸多治理挑战，劳动力市场往往缺乏规范，体面劳动缺失尤其明显。

333. 就这一问题的复杂性，农村地区在制定和执行政策时面临许多挑战。政策结果通常是多种可能，有时很难预测。例如消贫目标政策的结果可能使一些农村贫困人口获益，而使另一些人受损。如提高主要食品价格将使食品净买者受损(在一些国家的农村贫困人口中他们占大多数)而使食品净卖者受益(在其他国家的农村贫困人口中他们可能占大多数)。类似地，来自农村地区移民的增加使一些人脱贫，但是也导致另一些城市贫民窟的人生活贫困。这些例子说明不能孤立对待解决农村贫困的政策。

334. 即使在农村家庭内部，贫困也不尽相同，政策设定需要考虑诸如普遍存在的性别标准，因为男女贫困的遭遇不同。上述分析明显表明在农村地区没有解决促进就业和减少贫困的蓝图。如果想获得任何成功机会，政策必须要考虑实际情况。

在体面劳动议程基础上的持续增长和全面应对

335. **增长**是发展的基础，私营部门是农村和城市地区增长的主要推动力。增长需要经济、社会和环境方面的可持续。增长是减贫必要的但非充分的条件。增长的形式和分布，尤其是增长创造工作岗位的程度将决定增长对穷人是利还是弊。良好稳定的宏观政策和良好的经济管理需要有能够保证稳定和可预测的经济状况的货币、财政以及汇率政策。良好的经济管理要平衡在创造更多更好的工作岗位同时抵制通货膨胀这一双重目标，并且提供政策和规定以激励对农村地区长期的生产性投资。还要关注提高总需求，把它作为农村地区的经济增长源。发展中国家通常需要国际社会的支持，通过减免债务、官方发展援助和获得更好进入发达国家市场等来实现增长。政府通过一系列干预在农村地区增长中发挥着重要的作用。

336. **农业**在经济增长和结构转型过程中**起着重要作用**。农业中的增长对减贫有显著效果，因为许多贫困的人口居住在农村地区。农业生产率决定着食品价格，对农村收入和工资成本有很大影响。许多发展中国家在初级生产活动中(农业和自然资源)具有相对优势，农业产出增长具有倍增效应。历史上，农业增长是其他经济部门增长的前兆。尽管目前的状况不是发达国家之前经历的翻版，但农业作为早期增长基础的性质已经建立起来。

337. 农村人口的快速增长超过农村就业机会的增长表明在农村地区创造工作岗位和减贫，需要提高农村经济的深度和广度。这意味着需要通过计划和政策去激励农村地区资源的利用，如农业加工和旅游业。然而，在农村和城市相互联系空前的情况下，农村经济在谋生途径方面可能更趋多元化。

338. **良好治理**和更加强有利的政府机制通过农村地区增长，为产生更多更好的工作提供框架。在农村地区创造更多更好的工作和减贫需要对农业政策的政治经济的良好治理，以便克服对农村地区的政策歧视，如投资不足或没有投资。良好治理需要加强国家的能力，加强公民社会，包括赋予结社自由和社会对话在内的推进民主、民声和代表性，通过地方分权、社区督促和属地办法改善服务，以及进行国际层面上的贸易改革。

339. 农村减贫不能简单依靠结构改革以及向城市移民，部分是因为贫困人口无准备的移徙，大部分以失去工作告终，而并没有减少贫困。因此，需要靠**属地方法**来建立当地竞争优势并且着重于体系的竞争。竞争优势不是继承的，而是创造出来的。而且自然禀赋和类似的比较优势与企业家活力、当地竞争强度和当地行动者参与有效集体行动的能力一样重要。

340. 属地办法是促进农村发展的一个重要方式。这种办法有利于发挥农村地区所有经济活动的优势，不单农业；推动当地人口的参与和当地机构的效率；通过确定地区未来发展关键，优化使用不同地区资产和推动地区各部门的经济协作的方式选取一个战略计划；利用地区优势作为发展资本。

战略目标和政策指导

专栏 8.1

农村地区体面劳动政策框架：战略目标和政策指导

1. 就业：农村地区通过可持续增长，产生更多更好的工作

- 促进农村地区经济、社会和环境型的可持续增长。
- 促进形成农村地区可持续企业(农业/非农业)的有益环境。
- 支持小户农民参与国家和全球价值链，增加他们进入市场的机会。
- 增加农村非农就业机会。
- 使农村就业对年轻人更具吸引力。
- 吸引私人投资到农村地区。
- 增加对农村地区公用事业和服务的投资，扭转下降趋势(基础建设、教育、健康、水资源和卫生)。
- 为农村地区更好地提供教育和提高技能的机会。
- 增加农村地区金融服务的广度和深度。
- 通过合理税制，增进公平、效率和社会融合。
- 通过土地改革，推进土地租赁市场和对小户农民的服务，增加获得土地的途径和改善土地的生产性使用。
- 促进农业活动最低工资标准的确定，防止农业收入下降的政策。
- 利用属地原则促进农村就业和减贫。

2. 社会保护：扩展农村地区覆盖范围

- 改善社会保障项目的制定和管理，尤其在低收入国家，确保福利按时足额交付。
- 通过对服务供给(基础设施、人员等) 投资以及利用现金转帐和(或) 保险机制，提高对服务需求,从而增加利用农村地区基础服务(学校、保健、幼儿看护)。
- 通过社会养老金为贫困老人、残疾人和遗属提供收入保障。
- 保证农村地区穷人和未就业人群得到基本收入检测或自我认定的社会救济。
- 促进国家和地方政策一体化,实现社会保障、就业和其它社会政策间协同，促进社会融合。
- 促进将农业部门纳入国家职业安全与卫生政策和计划中以及旨在推进预防性安全文化的提高认识活动中。
- 引进低成本,简单易行的办法,鉴别并处理农村社会职业安全卫生风险。
- 探求采取最低工资政策的可能性,设定能够有效执行的适当水平,以保护高危工人,并反对报酬级别中存在的性别歧视。
- 促进更加公平的划分男女之间有报酬和无报酬工作,尤其对于幼儿看护安排,从而加强家庭的社会和经济保障。

3. 国际劳工标准:缩小农村劳动者的差距

- 尊重、促进和实现：：
  - 结社自由和有效承认集体谈判权利；
  - 消除各种形式的强迫或强制劳动；
  - 有效废除使用童工劳动；
  - 消除就业和职业歧视。
- 提高对基本公约和其他劳工标准的批准和有效实施，包括与安全卫生、劳动监察和社会保障有关的标准。
- 确保农村劳动者,尤其是从事农业的劳动者,受到国家法律法规和法律实践的覆盖。
- 确保农村劳动者,特别是其中弱势群体的权利得到保护,如移民工人和土族人。

4. 社会对话：促进良好治理、权力增强和机制

- 保证把农村问题明确纳入到国家主要政策框架中,包括就业政策。
- 推进国家级和地方级三方社会对话和协商。
- 加强农村地区，尤其是发生冲突地区的国家机构和法律规定。
- 通过加强劳动力管理体系和保证劳动监察在法律和实践上提供有效的保护,推进农村地区有效公平的劳动力市场治理。
- 改善地方行政和公用服务的质量、效果和效率。
- 扩大农村地区社会伙伴的能力范围和参与。
- 强化权力提高和组织程序,以及机构的话语权和代表性。
- 促进国家、地区和国际有效的政策协调和连贯性。

341. 报告中强调了农村市场相当不成功，并导致了低效率和不公平的结果。还指出农村劳动力市场的不统一和分割也影响增长和发展所带来的潜在收益。经济增长对减贫是必要的，但不会必然导致就业增长。而即便如此，接着也并非必然会创造出体面工作岗位。除了增长率外，增长的方式和分配对减贫也很重要。在农村地区既要在农业和非农业中创造更多生产性工作岗位，又要确保是体面的，这种挑战几乎是不变的，是根本的挑战。

342. 农村劳动力市场复杂多变性使总体政策信息难以形成。然而，在之前章节的基础上，专栏 8.1 试图概括解决农村地区体面劳动缺失的战略目标和政策方针。

343. **体面劳动**为对付农村贫困人口就业的多重挑战提供了组织理念或框架。体面劳动本身尚不会带来一套药方式的机制、政策或目标，但是，它可被看作是一个可以进行评估针对各种政策、改革、发展计划或规范举措的框架。因此，利用体面劳动理念作为政策形成过程的一部分提出了各种基本问题，是促进农村就业和减贫拟进行种种干预必须涉及的。

344. 在这方面，重要的是要注意到强调体面劳动作为一个整体与体面劳动各支柱之间相互依赖关系。尽管概念论的立场强调概念的单一性，但在实际中，体面劳动国家计划证实，某些基于当地需求的目标要优先其他目标实现。这种优先源于对农村地区体面劳动缺失相应规模的确认以及为实现某些目标确认哪些限制和哪些政策干预更有效。

345. 尽管体面劳动是一个普遍的概念，但不意味着简单划一，而是应根据导致体面劳动缺失的国家、当地和部门情况，采取不同的政策方式实现体面劳动。因此根据所针对问题的性质，不可避免地出现体面劳动议程的不同要素。但是，强调议程的某一方面不意味着忽略其他方面。总体框架的有效性可依然保留。适用于促进农村就业减贫挑战的体面劳动议程可作为发展框架内经济竞争和社会公平相结合的一个统一主题。

346. 农村地区的体面劳动需要有可持续发展示范的支持。促进农村就业和减贫有多方面的挑战，需要有针对可持续发展的经济、社会、环境支持方面的政策。农村社会的增长和发展与大多数农村赖以生存的自然环境的良好护理之间有着相互依存关系。增长对基本自然资源造成压力，最主要是对土地和水资源。气候变化和人口压力加剧了这一趋势，如果不考虑这一点，土地使用使农业成为全球水资源最大的使用源和生态退化单方面最主要的原因。因此，可持续的农业和农村发展不是一种选择，而是关系到地球未来的根本。

国际劳工组织为实施战略的总体行动计划

347. 基于本报告的评估以及对发展中国家的特别关注，国际劳工组织总体行动计划将包括一系列活动，在体面劳动国家计划背景下实施并且着重以减贫为目的来

创造就业，扩大社会保护，更好实施相关国际劳工标准，并通过社会对话加强更好的治理和机制。行动计划应以国际劳工组织的比较优势和现有工作为基础，凡可能将农村内容引入现有的研究和知识管理网络，与正在进行或计划中的技术合作形成合力，完成相关能力建设活动。

348. 行动计划可以包括：

1. 就业：通过农村地区持续增长产生更多更好的工作岗位

- 支持促进企业可持续的有利环境。包括：农村地区的合作社；将农村问题纳入国家政策和程序中，如减贫战略计划以及国家就业计划；加强各方成员机构参与农村地区政策制定的能力。
- 促进以特殊部门和价值链为基础的 LED 方法，促使农业和非农业就业倍增，如旅游和农业加工。
- 通过农业和农村扩展服务，技能和职业培训项目以及社区培训推动农村地区技能开发。
- 通过基础建设和投资计划促进就业 ，包括以劳动力为本的方法，就业保证计划和金融服务如小额信贷和小额租赁。
- 以创造就业为目的，包括面向农村地区青年和妇女创业精神的目标项目。

2. 社会保护：扩大农村地区的覆盖范围

- 促进引入一套让所有人受益的基本社会保障福利，可以包括全民儿童津贴，普遍享有基本卫生服务，对工作穷人的最低财政援助，向老人、残疾人和失去主要收入者家庭提供税收型养老金。
- 促进农村妇女的生育保护。
- 鼓励运用简单、低成本的办法来对付农村社会职业安全和卫生危害。
- 通过促进就业能力，增强工作岗位准入和社会服务，包括幼儿看护设置，为劳动人群开发适用于社会转型期的新方法，强调与强大、多层面和积极的劳动力市场相结合。

3. 国际劳工标准：缩小农村劳动者的差距

- 尊重、促进和实现农村劳动者工作中的基本原则和权利。
- 促进基本公约和第 122、129、141 和 184 号公约的批准和有效实施。
- 促进国家劳动法扩展至农村劳动者，尤其是农业工人，并通过倡导、能力建设和技术援助促使有效实施。

4. 社会对话：促进良好治理、能力加强和机制

- 支持农村，尤其在农业部门雇主组织和工人组织的成长和发展，鼓励全国雇主组织和工人组织的联系。
- 支持国际劳工组织三方成员，尤其是农村雇主组织和工人组织参与有关就业、农村发展、农业和减贫战略计划国家政策的讨论。
- 鼓励三方参与 LED 项目的计划的制订和实施，并且鼓励政府代理机构参与向农村地区提供主要服务。
- 鼓励部际间在农村发展问题上的合作和政策连贯。

讨论要点

本报告采用了一种综合体面劳动的观点，以应对农村地区生产性就业和减贫的挑战。头五个讨论要点涉及体面劳动议程的不同组成部分，而后两个讨论要点涉及三方成员和劳工局的作用。

1. 为在农村地区促进就业和可持续的经济增长(农业和非农业)以及减贫，可采用一些什么样的战略？
2. 为扶植一种使可持续的农村企业发展成为可能的环境需要哪些条件？
3. 如何才能在农村地区扩展、落实和执行工作中的权利？
4. 如何才能在农村地区扩展并改善社会保护和社会包容？
5. 如何才能在农村地区促进更好的治理和社会对话？
6. 国家和地方政府以及雇主组织和工人组织如何才能为体面的农村就业和减贫作出最佳贡献？
7. 依靠国际劳工组织的比较优势，包括有关促进政策协调与一致在内的劳工局行动计划的重要组成部分应当是什么？

国家、领土和地区	年份	在就业中比例 (%)				在 GDP 中比例 (%)		
		农 业	工 业	服务业	其 它	农 业	工 业	服务业
中国	2005	44.8	23.8	31.4	0.0	12.6	47.5	39.9
印度尼西亚	2005	44.0	18.0	38.0	0.0	13.4	45.8	40.8
巴基斯坦	2005	43.0	20.3	36.6	0.0	21.6	25.1	53.3
泰国	2005	42.6	20.2	37.1	0.1	9.9	44.1	46.0
加蓬	1993	41.9	11.6	43.1	0.7	8.5	43.0	48.5
马里	2004	41.5	16.5	41.9	0.0	36.4	23.9	39.8
摩尔瓦多共和国	2005	40.6	16.0	43.3	0.0	17.0	24.5	58.5
蒙古	2005	39.9	16.8	43.3	0.0	21.7	29.1	49.2
玻利维亚	2002	39.6	18.8	41.5	0.1	14.9	29.3	55.8
阿塞拜疆	2005	39.3	12.1	48.6	0.0	10.0	62.3	27.7
洪都拉斯	2005	39.2	20.9	39.7	0.2	13.9	31.4	54.6
危地马拉	2002	38.7	20.0	37.5	3.9	22.5	19.4	58.2
乌兹别克斯坦	1999	38.5	19.4	35.2	6.9	7.5	33.8	58.7
菲律宾	2005	37.0	14.9	48.1	0.0	14.3	32.3	53.4
哈萨克斯坦	2004	33.5	17.4	49.1	0.0	7.6	37.6	54.8
罗马尼亚	2005	32.1	30.3	37.5	0.1	10.1	35.0	54.9
埃及	2004	31.8	20.0	48.0	0.0	15.2	36.9	48.0
巴拉圭	2003	31.5	15.8	52.7	0.0	20.2	22.5	57.3
尼加拉瓜	2003	30.5	18.0	40.0	11.6	17.5	27.5	55.0
斯里兰卡	2005	30.3	25.2	38.4	6.0	16.8	26.1	57.2
纳米比亚	2004	29.9	14.8	55.9	0.1	9.9	31.7	58.4
土耳其	2005	29.5	24.7	45.8	0.0	11.7	23.7	64.6
圭亚那	1997	27.9	22.6	47.9	1.7	35.4	33.7	30.8
叙利亚阿拉伯共和国	2003	27.0	25.6	47.3	0.1	26.7	32.6	40.8
伊朗伊斯兰共和国	2005	24.9	30.4	44.6	0.1	10.4	44.6	45.0
博茨瓦纳	2004	22.6	22.0	49.7	5.7	2.4	52.3	45.3
哥伦比亚	2005	22.4	18.8	58.8	0.0	12.5	34.2	53.3
阿尔及利亚	2003	21.1	24.0	54.8	0.1	10.5	54.8	34.7
巴西	2004	21.0	21.0	57.9	0.3	9.8	38.0	52.2
古巴	2005	20.2	19.1	60.6	0.1	7.8	55.1	37.0
萨尔瓦多	2005	20.0	22.2	57.8	0.0	10.3	30.0	59.8
伯利兹	2005	19.5	17.9	61.9	0.7	14.1	17.7	68.2
前南斯拉夫马其顿共和国	2005	19.5	32.3	48.0	0.2	12.9	29.3	57.7
乌克兰	2005	19.4	24.2	56.4	0.0	26.8	27.7	45.4
肯尼亚	1999	18.6	19.5	61.9	0.0	32.4	16.8	50.8
牙买加	2005	18.0	17.7	64.1	0.3	5.7	33.1	61.2

国家、领土和地区	年份	在就业中比例 (%)				在 GDP 中比例 (%)		
		农 业	工 业	服务业	其 它	农 业	工 业	服务业
波兰	2005	17.4	29.2	53.4	0.0	4.8	30.7	64.5
克罗地亚	2005	17.3	28.6	54.0	0.0	7.0	30.8	62.2
伊拉克	2004	17.0	17.8	64.7	0.1	8.1	66.9	24.9
巴拿马	2005	15.7	17.2	67.1	0.0	7.7	16.4	75.9
哥斯达黎加	2005	15.2	21.5	62.8	0.5	8.7	29.8	61.5
墨西哥	2005	15.1	25.7	58.6	0.5	3.8	25.9	70.2
多米尼加共和国	2005	14.6	22.3	63.1	0.0	12.4	25.5	62.1
马来西亚	2005	14.6	29.7	53.6	0.0	8.7	51.8	39.6
约旦西岸加沙地带	2005	14.6	26.3	58.0	1.1	5.9	9.5	84.6
立陶宛	2005	14.0	29.1	56.9	0.0	5.7	33.5	60.8
马尔代夫	2000	13.7	19.0	50.2	17.2	33.0	26.1	40.9
智利	2005	13.2	23.0	63.9	0.0	5.5	46.8	47.7
希腊	2005	12.4	22.4	65.1	0.0	5.2	20.8	74.0
拉脱维亚	2005	12.1	25.8	61.8	0.3	4.1	22.0	73.8
葡萄牙 I	2005	11.8	30.6	57.5	0.1	2.9	24.6	72.5
圣卢西亚	2003	11.4	17.7	52.7	18.2	5.3	18.1	76.6
俄罗斯联邦	2005	10.2	29.8	60.0	0.0	5.6	38.0	56.4
毛里求斯	2005	10.0	32.4	57.4	0.2	6.1	28.2	65.7
委内瑞拉	2002	9.8	20.9	69.1	0.2	13.8	44.7	41.5
保加利亚	2005	8.9	34.2	56.8	0.1	9.6	31.6	58.7
斯洛伐克	2005	8.8	37.2	53.3	0.5	2.5	34.1	63.4
苏里南	2004	8.0	23.0	64.3	4.8	11.2	23.5	65.3
韩国	2005	7.9	26.8	65.1	0.1	3.3	40.3	56.3
阿拉伯联合酋长国	2000	7.9	33.4	58.6	0.2	15.0	49.0	35.9
南非	2005	7.5	25.6	66.6	0.2	2.5	30.3	67.1
中国台湾	2002	7.5	35.2	47.2	10.1	12.2	28.3	59.5
新西兰	2005	7.1	22.0	70.6	0.3	11.5	23.5	65.0
冰岛	2005	6.6	21.6	71.6	0.0	6.1	25.6	68.3
阿曼	2000	6.4	11.2	82.1	0.4	2.0	57.2	40.8
爱尔兰	2005	5.9	27.8	65.6	0.7	2.5	36.7	60.9
奥地利	2005	5.5	27.5	66.7	0.2	1.5	30.7	67.8
爱沙尼亚	2005	5.3	34.0	60.7	0.0	4.0	29.4	66.6
西班牙	2005	5.3	29.7	65.0	0.0	3.3	29.5	67.2
匈牙利	2005	5.0	32.4	62.6	0.0	4.4	31.7	63.9
芬兰	2005	4.8	25.6	69.4	0.2	2.9	29.6	67.5
塞浦路斯	2005	4.7	24.1	70.3	0.9	2.9	39.0	58.1

国家、领土和地区	年份	在就业中比例 (%)				在 GDP 中比例 (%)		
		农 业	工 业	服务业	其 它	农 业	工 业	服务业
沙特阿拉伯	2002	4.7	21.0	74.2	0.1	5.1	51.5	43.4
斯洛伐克	2005	4.7	38.8	56.3	0.2	3.5	29.4	67.2
日本	2005	4.4	27.9	66.4	1.2	1.7	29.8	68.4
特立尼达和多巴哥	2005	4.3	31.0	64.3	0.4	21.5	46.4	32.1
意大利	2005	4.2	30.7	65.1	0.1	2.3	26.9	70.9
捷克共和国	2005	4.0	39.5	56.5	0.1	2.9	37.2	59.8
瑞士	2005	3.9	22.8	73.2	0.1	1.2	27.5	71.3
法国	2005	3.8	24.3	71.5	0.4	2.2	20.9	76.9
澳大利亚	2005	3.6	21.1	75.0	0.2	3.1	27.7	69.2
约旦	2003	3.6	21.8	74.2	0.4	2.8	27.0	70.1
巴哈马	2005	3.5	17.8	78.4	0.3	11.7	29.8	58.5
巴巴多斯	2004	3.3	17.3	69.7	9.2	3.6	16.5	80.0
挪威	2005	3.3	20.8	75.9	0.0	1.6	43.3	55.1
荷兰	2005	3.0	20.0	72.9	4.1	2.1	24.4	73.6
丹麦	2005	2.9	23.8	72.7	0.1	1.8	24.6	73.5
加拿大	2005	2.7	22.0	75.3	0.0	1.9	28.4	69.6
卡塔尔	2004	2.7	41.0	56.0	0.3	11.1	33.7	55.2
德国	2005	2.4	29.7	67.8	0.1	0.9	29.7	69.4
吉布提	1991	2.3	7.9	80.2	9.6	3.2	21.7	75.2
波多黎各	2005	2.1	19.0	79.0	-0.1	0.2	48.9	50.9
比利时	2005	2.0	24.7	72.6	0.7	1.0	24.0	74.9
以色列	2005	2.0	21.7	75.6	0.7	4.3	28.2	67.5
马耳他	2005	2.0	29.6	68.0	0.0	1.9	19.2	78.9
瑞典	2005	2.0	22.0	75.7	0.2	1.1	28.2	70.7
美国	2005	1.6	20.6	77.8	0.0	1.0	22.0	77.0
巴林	2001	1.5	28.1	67.9	0.7	0.8	33.0	66.2
文莱	2001	1.4	21.4	77.2	0.0	23.8	32.3	43.8
英国	2005	1.4	22.0	76.3	0.3	2.2	25.9	71.9
卢森堡	2005	1.2	20.9	77.9	0.0	0.4	16.3	83.3
荷属安的列斯	2005	0.7	15.0	84.1	0.2	11.7	29.8	58.5
中国香港	2005	0.3	15.2	84.6	-0.1	0.1	9.0	91.0
中国澳门	2005	0.1	25.2	74.6	0.1	0.0	14.2	85.8
新加坡	2005	–	29.5	69.6	0.9	0.1	33.8	66.1

ILO: 劳动力市场关键指标，第 5 版，日内瓦(2007)和世界银行世界发展指标，2006。

附件 2

2005 年按农林渔业受雇人员人均增值衡量的劳动生产率总值和系数值(1980 = 100), 按总值排序

国家	受雇人员人均增值–农林渔业(以 1997 年不变美元计)	受雇人员人均增值的指数(1980 = 100)变化–农林渔业
刚果民主共和国	69	72.7
越南	98	205.1
喀麦隆	129	175
尼日尔	129	101.2
乌干达	194	129.9
坦桑尼亚	239	153.8
卢旺达	253	91.9
马拉维	264	124.3
海地	270	61.4
格鲁吉亚	287	
古巴	294	97.7
几内亚	298	148.3
肯尼亚	317	93.4
布隆迪	333	86.4
柬埔寨	336	146.4
塔吉克斯坦	371	
苏丹	379	277.8
塞内加尔	393	90.6
巴布亚新几内亚	470	130
孟加拉国	486	96.6
也门	487	
津巴布韦	536	80.7
乍得	551	141.8
尼泊尔	562	144.1
马里	669	156.1
印度	718	144
马达加斯加	755	68.7
尼日利亚	806	75.1
中国	910	269.3
缅甸	972	211.3
阿尔巴尼亚	1 044	206.4
科特迪瓦	1 058	67.9

国家	受雇人员人均增值–农林渔业(以 1997 年不变美元计)	受雇人员人均增值的指数(1980 = 100)变化–农林渔业
印度尼西亚	1 113	175.2
约旦	1 189	80
摩洛哥	1 204	157.2
斯里兰卡	1 307	130.7
菲律宾	1 313	109
洪都拉斯	1 469	119.3
巴基斯坦	1 598	163
泰国	1 654	196.1
尼日利亚	1 754	465.4
阿尔及利亚	1 786	148.8
吉尔吉斯斯坦	1 829	
萨尔瓦多	1 837	95.9
莫桑比克	1 875	139
赞比亚	1 943	109.3
贝宁	1 961	227.7
玻利维亚	1 964	160.3
秘鲁	2 076	164.8
俄罗斯联邦	2 202	
危地马拉	2 363	102.7
加纳	2 403	121.9
芬兰	2 580	36.4
多米尼加共和国	2 581	180.9
土耳其	2 703	142.2
巴拉圭	2 807	142.9
土库曼斯坦	2 866	
罗马尼亚	2 911	66.4
突尼斯	2 960	172.6
波兰	3 087	185.3
乌克兰	3 089	
厄瓜多尔	3 109	218.5
比利时	3 237	29.2
埃及	3 296	190.8
乌兹别克斯坦	3 313	
日本	3 422	172.9
巴拿马	3 577	179.7
南非	3 594	165.8
新加坡	3 830	144.6
墨西哥	3 899	143.9
叙利亚阿拉伯共和国	3 948	123.1
哥斯达黎加	3 974	173.4
哈萨克斯坦	4 082	
委内瑞拉	4 164	102.2

国家	受雇人员人均增值–农林渔业(以 1997 年不变美元计)	受雇人员人均增值的指数(1980 = 100)变化–农林渔业
伊拉克	4 231	285.3
沙特阿拉伯	4 336	781.9
葡萄牙	4 428	203.3
哥伦比亚	4 719	134.3
韩国	4 859	456.9
拉脱维亚	5 140	
巴西	5 702	242
奥地利	5 762	176.6
丹麦	5 766	100.9
斯洛文尼亚	6 594	
立陶宛	6 900	
伊朗伊斯兰共和国	7 170	210.3
马来西亚	7 864	229.7
瑞士	7 998	123.9
智利	8 688	364.8
希腊	8 844	183.6
白俄罗斯	9 001	
捷克共和国	16 953	188.1
阿根廷	17 144	206.7
挪威	17 840	297.4
乌拉圭	17 987	216.2
塞浦路斯	19 288	195
斯洛伐克	19 443	
卢森堡	19 712	164.8
荷兰	20 675	210.5
西班牙	20 788	340
保加利亚	21 545	173.1
意大利	24 699	433.5
爱尔兰	25 586	187.7
德国	26 248	290.5
匈牙利	27 514	387.7
法国	29 507	282.8
英国	33 636	198.8
以色列	36 045	135.9
加拿大	37 357	189
瑞典	39 166	223.9
新西兰	45 304	218.8
澳大利亚	46 686	233
美国	52 585	274.5

ILO: 劳动力市场关键指标，第 5 版，日内瓦(2007)。