

亚洲一些国家农村综合开发的做法与经验

矫树凯

(吉林省农业科学院, 公主岭 136100)

在我国实现现代化的进程中,最大的制约因子是农业现代化。政府组织和资助了大批农村综合开发和扶贫项目,以帮助农民实现小康,取得了显著的成就。各国在农村开发方面采用了不同的做法,积累了各自的经验,相互借鉴,大有好处。

1994年7月18日至8月11日,笔者在泰国参加了历时25天的以“农村与社区发展”为题的考察和研讨。来自15个国家的23名代表参加了会议,考察了泰国的经济、社会、政府、政治、文化和传统,泰国农村与社区发展的原则、设想和做法。与会代表也充分交流了各国的做法和经验。代表多来自亚洲国家。现将其中农村综合开发工作开展得较为系统、较有特色、效果较好的几个国家的情况整理出来,与同业人士共享。

1 泰国

1.1 自然与社会背景

泰国位于东南亚的中心,北部与东北部和老挝毗邻,西北与缅甸接壤,东部是柬埔寨。国土面积约51.3万平方公里,人口约5700万。国民生产总值约24000亿泰铢(25铢=1美元),人均国民生产总值约41000泰铢。

泰国的农业(农、林、牧、渔)在泰国经济中具有重要作用。农业总产值占整个社会生产总值约17%,农产品出口额约占34%。耕地2100万公顷(国土面积5100万公顷),农业劳动力1700万,约占全国劳动力一半以上。农村人口占总人口60%左右。过去十几年间,农业总产值增长率稳定在4%左右。主要因素有:扩大耕种面积,推广科技成果,增加农业投入等。从播种面积和产值上排名榜首的四大作物为水稻(1190万公顷),玉米(180万公顷),甘蔗(60万公顷)和木薯(160万公顷)。前三种是泰国人民的主要食物来源和出口作物,后一种主要用于出口。北方另两个较大面积的作物是绿豆(50万公顷)和大豆(23万公顷)。东北还有一种主体作物洋麻。南方为橡胶树,出口给日本、中国、美国、马来西亚和西欧。目前,泰国为菠萝、龙眼和兰花的主要出口国。其他作物有棉花、高粱、花生、芒果、葡萄、香蕉、椰子和番木瓜等。泰国水产业已进入世界前十名。主要出口产品有乌贼鱼和冻虾。泰国畜牧业以养猪业为主,出口香港和日本。肉鸡则主要出口日本。

1.2 泰国的农村与社区发展

泰国的农村与社区发展和我国的农村开发有显著不同。我国的农村开发有许多提法或项目,如“丰收计划”、“星火计划”、“扶贫工程”、“科教兴农”、“农村综合开发”等。所有这些都是以改变农村经济状况提高农民收入为目标的。我们所说的综合开发,是指种植业、养殖业、乡镇企业等多行业的综合开发,目标还是一个:发展农村经济。

而在泰国的农村发展项目中,提高农民收入只是一个目标,此外还有提高农民的文化素

质,改善农村的生活环境,提高妇女地位,保护儿童青少年,减少污染,发展农村体育运动等。显然,这是由于泰国农村的经济发展水平决定的。目前泰国农村人均年收入基本在400美元左右,贫困线为200美元。在解决了温饱问题以后,社会福利、生活质量问题就排到了日程。但由于这些目标与经济收入相比,并不是农民最直接的利益,所以农民对项目的参与意识就相对较差。由此而产生的问题是,政府不得不大量的投资,以项目的形式用于农村开发。1994年,国家用于农村与社区发展的预算为823亿泰铢,占总预算的13.16%,按块划分给有关部委和各省使用。王室捐赠,非政府团体(基金会、协会等),私人捐赠是另外三大资金来源。

由于农村的开发已经不只是农业的开发,而是一种社会的开发,所以目前泰国更多地应用“社区发展(Community Development)”这一名词,以体现开发的对象是一个“人的群体”,而不是某一领域。但由于社区发展的重点是落后地区,基本在农村,所以“社区发展”实际上也多是指农村发展。

下面几个例子可以反映泰国社区发展项目的资金来源,组织形式和活动内容。

例一,春蓬省 Banlamung 县 Khaomaikaew 数据中心

该中心于1990年建立,当时政府投资30万泰铢,个人捐赠20万铢。建了一座礼堂,供中心办公用。还有一个阅览室。泰国的最基层政府是县(区)级,乡级不设政府,只有农民选一名乡长组织协调工作。这个中心建立后,乡长就是中心主任,中心就成了乡政府。但作为中心主任,乡长只从政府拿2500铢/月的津贴,主要收入还要靠务农。内务部派两名工作人员指导和协助工作。中心的工作是搞实地农村状况调查,制定年度和五年工作计划和规划,争取项目经费。1994年争取到了120万铢的经费,重点支持第四村(调查发现该村人均收入低于贫困线)。

例二,清莱省 Chiangsaen 县 Yonok 乡青少年活动中心

该中心有322名成员,年龄在16岁~25岁之间。主要是小学毕业后没有机会上学或不想继续求学的农民子女。他们农忙季节帮助父母从事农业生产,闲时无事可做。政府投资建立活动中心,一是帮助他们提高素质,二是使他们有些额外收入,三是组织起来,减少犯罪和社会不安定因素。国家出了12万铢为他们建了一个砖厂。学员们自己也投了一点资,4个月即返回本钱。季节性制砖,好的时候每人每天可赚100铢。还有一个养渔场。开办外语学习班等。

例三,皇家发展研究中心

直到1932年,泰国还是君主制国家,国王主持全国事务。1932年民主运动后王室将国家管理权力移交给以宪法为基础的政府。但王室家族受过很好教育,有管理国家的经验,有雄厚的经济基础,又深受民众崇拜,所以国王及王子公主继续行使帮助国民富强的义务。国王一方面接受政府的津贴和个人的捐赠,一方面又拿出大量的钱搞社区发展,很有一点基金会的作用。目前国王在全国各地建立了六个皇家发展研究中心,宗旨是通过研究和示范农业技术、植树造林、水土保持来提高农民生活水平。在 Chaoheongsao 省的 Khao Hin Sorn 中心,主要活动有土壤改良(措施为种植豆科绿肥,施用有机肥,合理轮作),农业教育,农业技术推广,造林养林,畜牧业,渔业等。农业技术中有一项是利用一种有强烈气味的树籽(英文为 Neem)加工成驱虫粉,洒到菜地以减少农药污染。在清迈的 Huai Hong Khrai 中心,国王建议在山坡小溪中建立一个高1米左右的拦水坝,迫使水向小溪两边漫延,增加山坡的湿润面积,以助草木生长。国王还建议沿坡地等高线种水草墙(英文 Vetiver grass, 中文为香根草),流失的表土就堆积在水草墙的根部,淤泥越积越高,水草也越长越高,达到防止水土流

失的目的,实践效果很好。

泰国经济在发展中国家中是较为发达的,人均收入 1600 美元,因此,农村发展也达到了一个新阶段——非单纯经济阶段。政府的投入是惊人的,主要用于不发达地区,目的是缩小贫富差别,使国民经济均衡发展,国民整体素质提高。泰国的长处在于对农村人口的素质、生活环境的高度重视,和对社区发展的组织协调体系的高度完善。其成就是显而易见的,由此创造了基本满意的农民群体。

2 韩 国

韩国用“农村振兴”一词来描述有关农村综合开发的活动。

2.1 组织机构和行政管理

韩国的农村发展由国家的“农村振兴厅”负责。各省(道)有对应的管理部门称“省农村振兴署”。各县也有对应的部门称“农村指导办公室”。有约 8000 人从事此项工作。另有约十万志愿人员在农村一线做具体指导工作。

国家农村振兴厅的机构设置为:

2.1.1 农村指导局 下设推广计划课;家庭建设课;农村青少年课;农民培训课。

2.1.2 技术推广局 下设 5 个课:水稻生产指导课;大田作物指导课;经济作物指导课;畜牧业指导课;植物保护课。

2.1.3 农场管理办公室 下设农场管理和统计分析二个课。

2.1.4 技术情报办公室。

2.1.5 科研局 设有科研管理课;科研后勤课;科研协作课。

国家农村振兴厅还设立了农业科学研究所、农业机械化研究所、农业生物技术研究所、兽医研究所、果树研究所、农业化学研究所、农村营养研究所等 7 个研究所,还设作物试验站、园艺试验站、畜牧试验站等不同专业或适合不同环境条件的 8 个试验站。

省级农村振兴署行政上归省政府领导,技术上归国家农村振兴厅领导,人事上受控于国家农村振兴厅而不是省政府。

县级的农村指导办公室不论在行政上还是技术上都受省农村振兴署领导。

国家、省、县、乡推广员近 8000 人全部为国家干部,由国家财政支付工资。

2.2 农村发展的基本目标和对应策略

2.2.1 提高农民的竞争能力和增收能力

策略为:将生产技术、管理知识和经济投入相结合,提高经济效率;向农民传输最新的、先进的、合适的技术,并提倡让农民自己做出取舍;向农民提供国内和国际市场信息,帮助农民培养利润意识;加强与农业密切相关的非农产业的发展。

2.2.2 开发农业新领域,创造赚钱新机会

韩国政府强调,农业推广项目的宗旨之一是帮助农民识别和正确应用能给他们带来利益的新技术。开发新企业时重点考虑在保护环境的前提下提高效益。农村推广的责任是利用已有的科研成果,以新的方式为传统的作物畜禽产品开拓市场。

2.2.3 建造高质量的人力资源

传统农业向现代化农业的转变和以农业商品贸易自由化为特征的国际农业新秩序要求高水平的人才资源。因此,农业推广的重要责任之一是为将来的农业和社会培养高素质人

才。为此目的,下列几项实践活动被确定为重点工作:

培养大批有雄心、有能力的未来农民。他们应具有正确的人生态度、熟悉管理科学和具备熟练的生产技能;

对农村青年进行求职指导和劳动技能培训,根据他们的愿望和志向帮助他们选择职业,并尽可能提供非农就业机会;

提高把个人利益与社会利益结合起来的谋职态度和决策能力。

2.2.4 提高农民的家庭生活水平和健康水平

家庭做为数量最大的、最基础的社会细胞,对社会的稳定起着重要作用。通过一种城乡共同参与的“帮助我家乡”竞赛运动,家庭在物质方面已得到巨大改善,一种以家庭和睦为目标的家庭公益事业也得到了发展。下面是一些有关于家庭建设的推广项目:

家家有较先进的厨房、厕所和淋浴室;家庭建设的分析、管理、住房、衣食和保健计划;社区公益问题的识别和改善;解决人口老龄化问题和研究对待退休人员的策略和规划。

2.2.5 自然资源的保护和管理

环境方面的管理措施是保护自然资源,并从中获得持久利益的关键。如果管理适当,像土壤、水、森林和野生动物这些资源可以成为良好生态、经济和生活环境的源泉。推广对帮助土地所有者保护环境资源,确保持久利润负有责任。

人们从有关自然资源的项目中学到:

在不破坏自然生态系统条件下从中获得利益;建立起能够持续产出的自然资源基地;开发以自然资源为商品和服务设施的市场;制定和执行符合公共利益的发展策略。

3 印度

3.1 农村发展基本情况

印度拥有 8.463 亿人口(1991 年普查结果),其中农村人口为 6.289 亿,占总人口 75%。1947 年独立以后,历届政府在农村发展方面做了不懈的努力。同泰国一样,印度也用“农村与社区发展”一词表示农村开发的有关工作。在农村与社区发展方面取得了巨大成就。最重要的是 1970 年的粮食自给。现有耕地面积 1.40 亿公顷。小麦产量 1.034 亿吨,水稻 9000 吨,小麦、水稻产量占世界 20%。

1986 年,英吉拉·甘地总理制定了 20 条发展纲要,其第 1 条即为“向农村贫困开战”。做为发展中国家,印度追求的根本目标是建立一种资源利用的新格局,使其能够提供经济的整体活力,和提高人民收入。通过向农民提供足够就业机会,扫除饥饿和贫困。为了搞好农村与社区发展,全国各省县的行政机构被分成了 5092 个开发小区,小区的发展规划由小区管理委员会制定。

3.2 几个主要的农村发展项目

3.2.1 综合性农村发展项目(Integrated Rural Development Programme)

这一项目始于 1978 年,主要是解决农村中最贫困者(贫困者中较更贫困之部分)的经济与社会生活状况问题。目标:提高其生活水平,帮助他们持久地摆脱贫困。做法:从物资、信贷和其他投资方面给予支持。援助对象为收入没有达到贫困线(年收入 6000 卢比,合 256 美元)的农民。由于这项计划的实施,生活在贫困线以下的农村人口的比例已经从 1978 年的 51%下降到目前的 30%。

3.2.2 农村青年自谋职业培训项目

本项目于1979年开始,目的是向生活在贫困线以下的农村青年(18~35岁)提供技术和技能,使其能够自谋职业。除了培训项目,还帮助这些青年与有关机构建立起联系渠道,使他们能及时得到贷款、原材料并把产品及时销售出去。截至1993年3月,有40万青年得到该项目的扶持。“八五”期间(1991~1995年)计划培训190万人。

3.2.3 农村妇女儿童开发项目

于1982年起,与联合国儿童基金会(UNICEF)合作开展了这一项目。目的是直接提高农村贫困妇女的收入,帮助其有组织地参与整个社会的发展,达到经济上自立。基本做法是:在一个村中,从较贫困的家庭中选择扶持对象,15~20个人编成一组,向其提供贷款、培训、资金、设备设施等,帮助自谋职业。通过这种组织起来的办法,妇女们有更多地机会享受社会提供的健康、教育、儿童护理、营养、净水和卫生等方面的服务。目前已成立了6万多个组,约100万妇女受益于该项目。

3.2.4 贾瓦哈·罗戈·尤贾那项目

这是一个雄心勃勃的就业保证项目,开始于1989年。项目的目的是:

为农村的失业和待业人员提供新的就业机会;通过加强农村经济设施建设,创造长期稳定的就业渠道;建造社会公益、福利性设施;建造能为农村人口提供直接和持久效益的设施;促进工资水平的提高;提高农村人口的整体生活质量。

这一项目获得了巨大成功。

3.2.5 旱区开发项目

这一项目始于1974年,目标是最大限度地减轻干旱对作物生产、畜牧业、土壤生产力和水资源的影响。

3.2.6 沙漠开发项目

1977年开始,目的是最大限度地减轻干旱的影响,控制沙漠地区的进一步沙化,通过土壤、水资源、降水的保持、治理和利用来改善生态环境。

4 菲律宾

4.1 自然状况与农业

菲律宾有大小7100个岛屿组成,总面积300242平方公里。菲律宾位于赤道附近,属热带气候,高温多雨。人口密集的西部分三个季节:6~11月份为雨季,12~2月份为冷凉旱季,3~5月份为炎热旱季。菲律宾人口6050万,约3400万居住在农村,占60%(1990年普查结果)。

菲律宾的农作物有水稻、玉米、椰子、大麻、甘蔗、烟草和香蕉等。近年也开始引种小麦、葡萄等温带作物。畜牧业以牛、猪、禽为主。由于为数众多的湖泊、河流和漫长的海岸线,渔业占有很大比重。

4.2 农村发展项目

参与菲律宾农村发展的政府机构很多,主要有环境资源部、农业部、土地改革部、国家灌溉管理委员会、内务部和地方政府。环境资源部负责执行有关生态平衡、植树造林的项目。“社区森林保护项目”是最新开始的一个项目。农业部现在执行的项目名为“作物生产推进项目”,主要是有关水稻生产新技术培训等。土改部目前从事的工作是向佃农发放土地。国家

灌溉管理委员会从事一个关于稻田灌溉的项目。

菲律宾政府认为,菲律宾农村发展的核心工作是消灭农村的贫困。学者把农村的贫困归咎于:①固有的社会经济和政治结构把农村的最贫困人口排斥于高效率的经济活动之外;②政府战后的经济政策更有利于非农产业而不是农业;③人口膨胀问题。有的学者认为:解决农村贫困从根本上讲是要发展国民经济。如果把整个社会财富比做一个供民众分享的馅饼,解决贫困就要首先加大这个馅饼。也有学者认为,穷人并不能同富人有机会从馅饼的扩大中获得好处,有效的做法是通过政府的干预扩大贫困者从馅饼上所分得的份额。政府似乎较倾向于后一种观点。目前农村发展的主要对象是无土地农民(佃农)、山区农民、自给型农民、农村妇女青少年、农村中的零散工人(采矿、运输等)。

消灭贫困的5项措施:

①增加就业机会。把资本引向农村发展项目,为日渐增长的农村劳动力大军提供就业机会。同时考虑在城市为农村劳动力寻求出路;②提高效率。通过采用新技术提高资源的利用率和生产力。同时要注意生态平衡,保护稀有资源,使子孙后代能长期稳定地分享农村发展项目带来的利益;③提高技术和成果的可利用性。为了使农村发展项目的成果具有较大的可接受性,在设计这些成果时要充分考虑成果接受者的经济条件和来自环境、社会乃至政治方面的限制;④公平性。农村发展项目的公平性要求广泛地接触资源、就业机会和广泛地享受政府机构提供的服务和利用公共设施;⑤提高参与的强度。在项目的取舍、项目的发展取向和项目的执行等方面,最大限度地强化农民自身的参与意识,让其学会自己管理自己,让其有能力掌握自己的命运。