


2013 年 12 月

	منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	联合国 粮食及 农业组织	Food and Agriculture Organization of the United Nations	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
---	--	--------------------	---	---	---	--

# 粮农组织 亚洲及太平洋区域会议

## 第三十二届会议

2014 年 3 月 10-14 日，蒙古乌兰巴托

### 议题 12

在绿色发展背景下满足农民愿望

## 目录

	段次
I. 引言 .....	1-9
II. 可持续生产集约化的主要内容 .....	10
III. 可持续生产集约化对小农户收入的影响 .....	11-14
IV. 对价值链的影响 .....	15-16
V. 土地整合的必要性 .....	17-19
VI. 太平洋岛国面临的其他挑战 .....	20-24
VII. 促进结构转型的必要性 .....	25-31
VIII. 结论及建议 .....	32-37

本文件可通过此页 QR 二维码快速读取；粮农组织采用 QR 码旨在尽量减轻环境影响并倡导以更为环保的方式开展交流。其他文件可访问：[www.fao.org](http://www.fao.org)



mj413c

## I. 引言

1. 伴随着经济发展、农业增长、工业扩增、废弃物增多，以及对粮食、住房、水和能源的需求，亚太区域的自然资源和环境服务面临巨大压力。而气候变化正在通过影响极端天气的强度和频次、改变降雨和气温模式以及海平面升高等因素加剧着这些压力（政府间气候变化专门委员会第四次评估报告，2007年）。与此同时，农业也是解决这一问题的重要途径。我们有必要转向更加可持续、公平的增长模式，使得资源得到有效利用，生态系统服务得以保持和恢复（即绿色发展），并要加强生产系统的适应性。

2. 另外，农业和农村地区总是与绝对贫困和相对贫困联系在一起。目前，很多农民不相信能够在农业领域或农村地区为自己和后代实现体面、有尊严生计的愿望。实际上，粮农组织预计，亚太区域内农业和其他领域的收入差距将会不断扩大（Schmidhuber等，2009年）。尽管人们认识到区域内的农业领域需要结构转型，但很多农业和农村社区仍然认为，结构转型是强加给他们的，给他们的尊严、自治以及对自己命运的掌控都带来了威胁。他们认为这种转型会阻碍其对自然资源的获得或控制，会产生与“现代”农业相关的环境和健康退化，也会带来更大的不安全感。

3. 因此，亚太区域及其农业领域面临两个重大且复杂的转型：与造成农业收入停滞不前的快速且可能是不均衡的一经济增长挂钩的结构转型<sup>1</sup>，以及面向可持续农业的转型，旨在扭转区域内有限自然资源的不可持续使用和退化趋势，增强农业适应性。这两个转型鲜少放到一起考虑。对于决策者而言，一个主要的挑战就是如何制定相应的政策和战略来有效支持并引导这两个转型走上可持续、公平的轨迹。在这方面，绿色发展可以提供一些重要的机遇：

- 有利于改善生计的农业生产总体绿色发展；
- 由各种刺激产量扩增的农业支持政策转向鼓励提高农业资源利用效率、帮助适应变化气候条件的政策；
- 满足对于绿色农产品的政策需求和市场需求，以及支持环境服务付费相关政策 and 气候相关金融机制的新可能；
- 以农业支持其他领域（如能源或水）绿色发展，或在环境和自然资源领域创造就业机会；

4. 绿色发展议程面临的挑战是一方面要缩小城市富裕人群和农村贫困人群之间不断扩大的差距，另一方面还要涵盖改善生态福祉所需的“绿色”措施。为推动讨论如何实现这一转型，本文将提出以下问题：

---

<sup>1</sup> 结构转型进程受到4个彼此相关的进程影响：

- (1) 农业在国内生产总值和就业中所占比重逐步下降；
- (2) 推动城镇化进程的城乡人口流动；
- (3) 现代工业和服务业经济蓬勃发展；
- (4) 从高出生率和高死亡率转向低出生率和低死亡率的人口结构转型。

- 农业生产可持续集约化和绿色经济机遇是否能够将农村家庭的生计水平提高到类似于经济中其他部门的水平，并加强农业在减贫中的作用？另外，农民在何种条件下愿意或能够接纳可持续集约化的实践方法？气候变化对于本区域的可持续集约化战略有哪些影响？
- 考虑到区域内自然资源有限，且水土资源稀缺程度不断提高，有多大比例的农村人口仍能把农业当成长期、可行和有吸引力的谋生手段？
- 农业转型为可持续发展模式的成功在多大程度上取决于更为宽泛的农村发展和社会经济政策，农业政策的自由度有多大？

### 农业与绿色发展

5. 上世纪六十年代的农业绿色革命席卷了大部分发展中国家。据测算，这场绿色革命使 10 亿人（大部分在亚太区域）免于挨饿，也有力地支撑了该区域保障粮食安全的努力。运用高产作物品种、灌溉、农药和现代管理技术，发展中国家的农民将粮食产量由 1961 年的 8 亿吨扩增至 2000 年的 22 亿吨。但是，取得这些成绩的同时也付出了巨大代价。在很多国家，数十年的精耕细作造成肥沃的土地品质退化，地下水资源耗竭，病虫害肆虐，生物多样性和重要的生态系统服务受到侵害，水土受到污染。

6. 预计到 2050 年，全球人口将增至 92 亿，发展中国家需要使粮食产量增长近 80% 才能确保粮食安全。他们需要克服重重挑战，包括主要谷物产量增速放缓，水土竞争加剧，土壤肥力下降，燃料和肥料价格走高以及气候变化的影响。

7. 目前的集约化农业生产模式已经无法应对我们现今面临的挑战。如实现可持续增长，农业必须保护并加强自然资源，采用顺应自然的生态系统方法，在正确的时间使用正确数量的、适当的外部投入品。实现这一目标需要根本性的转变，从整齐划一、以技术转让为驱动的农业生产模式，转向知识密集型的农业生产系统，这种系统面对自然和经济不确定性时适应力更强，能够运用生物多样性和相关的生物技术增强土壤肥力、减轻水土侵蚀、减少化学品的使用，并节约水资源利用。

8. “节约与增长”范式中的可持续生产集约化以及气候智能型农业是粮农组织针对这些挑战开发的两个坚实有力又相互补充的方针。

9. 可持续生产集约化方针可作为针对具体农业活动和地点开发可持续集约化战略的技术基础。这项方针基于粮农组织《节约与增长》一书中列出的科学原则，呼吁在农业生产中更好地运用生态系统服务（包括通过作物遗传多样性和健康土壤），以及采用精准和知识密集型的技术。气候智能型农业方针将可持续生产集约化作为实现其三个主要目标的重要载体：提高生产率和农业收入，改善资源利用的可持续性，增强对气候变化的抵御能力和适应性，以及减少农业温室气体排放。提高资源使用效率既可以通过影响农业收入而加强适应和减缓活动，也可以

减少单位产品的温室气体排放。现有农田的可持续集约化可以减少将林地和湿地变更为农田，因而是减缓气变的一个重要潜在来源。气候智能型农业方针是确定可持续生产集约化各种方案先后顺序的基础，它侧重于确定并建立所需的制度、政策和筹资框架，支持这些方案的有效实施。

## II. 可持续生产集约化的主要内容

10. 绿色发展战略着眼于原生境保护以及综合全面的景观恢复，旨在保持或恢复支持农业生产的生态系统服务。可持续生产集约化包括涉及以下方面的诸多技术：

- 面对农业需求日益增长的趋势，提高燃料、肥料和水资源的使用效率；
- 通过有害生物综合治理降低健康风险以及与农药相关的农业生产成本；
- 推广通盘考虑的农田规划和管理方针，可通过合作社经营、订单农业和农机合作等社区和团体农业活动安排将其推广到较大规模的农田管理中；
- 种养业综合生产体系；
- 采用能够提供可靠、灵活用水的知识型精准灌溉，以及调亏灌溉和废水回用；
- 保护雨养作物，以及通过改良抗旱品种、水土保护和节水管理措施等方法提高雨养地区的生产率；
- 谷物品种遗传改良，以及保持作物和畜牧生物多样性；
- 在畜牧生产或作物生产系统中运用包括灌木和树木在内的农林兼作系统，模拟自然生态系统；以及在放牧式畜牧生产系统中使用可持续牧场和草场管理方法。可持续生产集约化还包括有助于应对其他领域可持续发展挑战的诸多方案，例如运用生物沼气生产能源有助于应对亚太区域能源领域的重大调整；
- 通过改进水土管理增强生产系统的适应性（如减少洪涝和干旱风险）。

## III. 可持续生产集约化对小农户收入的影响

11. 农业所提供生态系统服务很大程度上取决于小规模农场和家庭农场的状况。因此，需要解决的关键问题在于农业生产可持续集约化和绿色经济机遇能否将农村家庭的生计水平提高到类似于经济中其他部门的水平，并加固农业在减贫中的作用。而转向可持续生产集约化是否会提高农民收入和生计水平则受到很多因素的影响。

12. 可持续生产集约化战略和措施意在通过提高农业生产率和效率以及减少肥料和化学品等外部投入品的使用来改善生计，实现可持续发展。转向可持续生产集约化明确要求转变政策和激励措施，减少农业生产的负外部性（如，减少或清除包括能源在内的投入品使用补贴，以及刺激不可持续农业生产系统发展的水资源定价和价格支持）。粮农组织认识到，转向可持续生产集约化从长远来看可能会给农民带来利好，但这些措施在近期和短期可能会造成农民收入减少，因而需要采取一系列措施来降低农民获得投入品和进入市场的交易成本。另一方面，绿色发展可采用支持

农业产生正外部性的措施，如环境服务付费，从而为农民收入持续增长创造机遇。气候智能型农业方针的一项重要内容是明确一些对粮食安全和气变适应具有重要意义的农业变革所同时产生的减缓收益，并探索气候融资渠道，支持这些变革措施的实施。中国在将气变减缓融资（包括但不限于碳融资）与农业系统联系起来方面已经开展了大量工作。越南正在就气候智能型农业与粮农组织进行合作，旨在制定奖励减缓和其他环境服务的融资战略。另外，如果绿色产品的消费者需求能够转化为更高的价格，且价格效应能够惠及农民，则对农民的收入影响作用也会进一步增强。因此，计算正外部性和负外部性，以及支持政策和抑制政策的聚合结果非常复杂。

13. 亚太区域农业占国内生产总值的比重不断快速下滑，但各国都在采用农业价格支持和其他政策把人才留在农业领域；因此，农业仍是发展中国家的主要就业领域。尽管如此，相对于其他领域，农业劳动收入微薄，农村家庭也越来越依赖非农工作维持生计。农村地区大批青年和中年农民进城务工，希望找到待遇更好的工作，把农业留给了老人、妇女和受教育程度较低的工人。作为低收入经济体农业生产的中坚力量，小规模农业和家庭农业正在日益成为最后的就业选择（Crowley, 2013年）。这种转变的结果是农村地区劳动力短缺现象日益严峻。这也成为农业操作机械化加速发展的主要动因，而在很多地区，农业机械化加剧了土地退化的进程。

14. 因此，如果可持续生产集约化措施会减缓农业劳动生产率的提高速度，或无法为劳动力提供相对于其他领域具有竞争力的回报，农民就不可能采纳这些措施。换言之，可持续生产集约化措施还应努力节约劳动力，以便增加被采纳的可能。

#### IV. 对价值链的影响

15. 绿色发展的另一个途径是可持续提高劳动收益，以及建设包容、绿色、更加高效的食品链。连接农村生产者与城市消费者的价值链是绿色农业发展的重要组成部分，因为价值链能够帮助满足国内外市场对于优质安全食品的需求，避免生物危害（如跨境疫病和有毒物种扩散）。随着环境友好型产品和服务的市场需求不断扩大，生态认证和生态标签应运而生；一些消费者愿意为认证产品支付更高的价格。对于一些农民而言，转型生产更高价值的作物，瞄准小众市场，重视产品质量并沿着价值链不断攀升也是一种可行的选择；但是，改进整个食品供应链的治理是确保启动高效、可持续措施以及实现更加公平的价值分配的前提条件，只有这样才能让小规模生产者和其他的价值链参与者从中受益。

16. 为满足卫生和植物卫生要求而对亚洲发展中国家实施的能力建设活动让农民进入了更高价值的市场，也使他们能够更好地抵御有害生物和疫病爆发的风险。同样，采用公认或认证的农场食品安全（或有机）措施的农民、农民合作社和农业企业可以成为国内市场和出口市场的认可供应商，整个社会也可以获得健康收益或更好的环境管理系统。

## V. 土地整合的必要性

17. 为满足不断发展的本地、国内和出口市场而实行的作物生产多样化已经并将继续为农民提供重要的机遇，消费者对于绿色产品更加敏锐的需求则会进一步扩大这些机遇；但是，需要记住的是，农业生产的主体（以及水土资源的配置）仍将集中于大规模的主粮生产，如稻米和谷物，尽管主粮在数量和价值上所占的份额会持续下滑。对于种植主粮作物的农民来说，“农业收入问题”是最为尖锐的问题，而土地整合/租赁与机械化需要在促进农民生产率和农业收入提高方面发挥重要作用（Christiaensen, 2013 年）。在某些能够实现规模经济的区域，农田规模已经开始逐步扩大（如：湄公河三角洲的主要稻米产区），但在传统土地权属或土地管理技术无法扩大规模的地区，如泰国或印度，农田分布仍然非常零散（Dawe, 2008 年）。在中国，计算结果表明，仅从事稻米生产的农户（没有其他的收入来源）要把其农田面积扩大 6 倍（未来五年要达到 16 倍）才能达到 2003—2008 年农村家庭收入增长的平均水平。显然，这在短期内是无法实现的（Christiaensen, 2013 年）。

18. 区域内部分国家已经出台了专门针对土地整合的政策，确保农业生产能够创造体面的收入和就业机会：

- 在越南社会主义共和国，到 2020 年实现农民收入增长 2.5 倍的政策目标转化为优势产区水稻生产者的土地整合和集约化生产，并在其他地区推行稻米以外的生产多样性，侧重质量和增值。
- 中国近期出台了一系列政策，支持发展规模化、机械化和专业化的“家庭农场”。
- 为支撑《国家经济转型计划》中到 2020 年成为发达经济体和继续保持高水平稻米自给率的目标，马来西亚推出了一项重要战略，即建立农田“不动产化”制度，并为现代化联邦稻米粮仓的稻米种植者制定了有意退出战略。
- 另一方面，泰国出台了“智能农民”政策，旨在培养一批以务农为荣的农民，他们拥有知识和技能，能够面对市场机遇做出复杂决策，并且能够采纳可持续生产措施。但是，这项政策的雄心水平（以及“智能农民”的标准）限于领取官方最低工资的农民。对很多人而言这已经是一种进步，但农民不可能满足于最低工资作为其劳动技能、努力和聪明头脑（很显然在其他领域没有这样的要求）的回报。

19. 对于这些国家和其他国家而言，转向可持续生产集约化的一个重要特点是，可持续生产集约化要与土地整合进程相适应，特别是主粮的生产。

## VI. 太平洋岛国面临的其他挑战

20. 在太平洋岛国，传统的土地权属安排以及由于私人土地权属无法得到保障，金融部门普遍不愿提供贷款，使得这些国家面向投入密集型和资本密集型农业的

转型过程异常复杂。尽管目前还有大量的未充分利用农田，但传统土地权属系统的主导优势阻碍了小的地块整合为大型地产。

21. 另外，农村家庭的食物和收入保障在很大程度上取决于消费自己生产的主粮块根作物和乔木作物，主要围绕着没有投入的粮食轮耕系统，包括土地开垦和耕种，以及较长的休耕期。这种家庭粮食生产系统要求农户家庭拥有较大规模的农田，确保任何时候都可以有 80% 以上的土地处于休耕状态，以便充分恢复土壤肥力。但是，人口增长，特别是在美拉尼西亚国家，已经开始对这种保持土壤肥力的系统造成压力；除此之外，向投入密集型农业生产方式转型的伴随压力也要求在较小的农业土地上进行更为长久的耕种。

22. 因而，太平洋地区的农业价值链受制于诸多因素，包括很多分区域国家的群岛属性；人口密度低；国内市场小；向环太平洋地区出口交易成本高；交通和市场营销基础设施落后造成的内部运输成本高；能源投入缺乏竞争且成本较高；以及各种检疫问题。尽管如此，增强农业部门竞争力，更好地供应不断增长的国内城市市场和旅游市场方面仍然面临很多机遇：可以出台各种政策措施，推动私营部门发展，减少供应这些市场过程中在运输物流方面的环境足迹。

23. 向高价值细分市场出口方面已经取得了一些成功，如有机认证和有机品牌产品市场；但这些市场提出的额外标准带来了更高的准入成本，给以小农为主导的太平洋国家农业部门造成了很多困难，也削弱了扩大向这些小众市场供应产品的努力。合作社与私营企业之间的创新安排在帮助小农户突破这些局限方面可圈可点（Herbel, 2011 年），但太平洋地区农民组织与合作社规模小且能力有限，这仍然制约着通过集体营销克服这些准入成本的努力。为拓展这些成功的举措，利益相关方必须携起手来，明确各自的角色和职责，共同提高生产者组织帮助小规模生产者与国际市场接轨的能力。

24. 运用更为灵活的、同行检查的参与式保障体系（PGS）在帮助小规模生产者满足认证市场的最低标准方面已经取得了一些成功经验。参与式保障体系的认证成本近乎为零，因为能力建设活动是由同行免费提供的。通过减少中间环节、组织集体营销，参与式保障体系可以提供稳定的市场，给生产者带来更多利润。不同于第三方认证，参与式保障体系对其成员的所有产品（而不是几种商品）进行认证，鼓励生产多样化，进而促进保障粮食安全。依据参与式保障体系标准做出的认证能否为出口市场所接受目前尚不确定；但是，这套系统可以帮助小农户把产品卖到价值更高的国内市场。

## VII. 促进结构转型的必要性

25. 区域内的可用水土资源不断减少，且绿色发展保障多数农民家庭福利持续增长的前景尚不明朗，因此可持续生产集约化本身似乎无法支撑农村地区的有效减贫。对于将继续从事主粮生产的多数农民来说，只有当可持续生产集约化与农业

经营面积的实质性增长相称时，这种模式的采纳才能具有社会和经济可行性。农村家庭仍然会保留小块农田用于生产主粮，以此作为一种社会安全网，但他们无法运用知识密集型技能并投入必要的时间和资本来提高小块土地上的农业生产力。而另一方面，政府的规章制度往往阻碍着扩大土地面积所需的土地买卖/租赁。因而，土地权属法律改革是一个非常重要、且具有政治敏感性的问题。

26. 小农户组织起来采取集体行动的能力是满足其各自需求且采用更为可持续、有效率的农业生产方式的关键。事实上，通过生产者组织采取的集体行动能够简化进入投入品和产出品市场以及参与价值链的过程。生产者组织对于让小农户发出声音、在绿色增长议程中凸显他们的愿望和需求非常重要；但是，目前的主导结构很多时候都限制了生产者组织在实现公平农村发展方面的潜在能力。因此，利益相关方必须携起手来，明确各自的角色和职责，共同为生产者组织创造有利的发展环境，加强其帮助农民落实可持续生产集约化的能力。结合以减贫为着力点的战略目标 3，粮农组织正在开发和加强生产者组织相关的活动。

27. 采纳可持续生产集约化的农民能够拥有更高的社会经济地位，以可用的自然资源为基础实现国家粮食安全政策的主粮生产目标；而另一方面，农村人口拥有农业生产之外的就业机会可能也推动了愿意接受可持续生产集约化模式的农民群体的出现。结合以减贫为着力点的战略目标 3，粮农组织正在开发创造与农村就业相关的活动。反过来，这也要求其他部门要有能力吸收农业部门转移出的劳动力，且农村家庭成员要拥有进入其他部门从事生产性就业的技能。东亚和东南亚在很大程度上延续了日本的模式，即投资加强农村劳动力的教育和技能，帮助他们在其他领域实现就业。在这些分区域，人口增长到本世纪四十年代会达到峰值，在中国甚至更早，而人口结构的变化会进一步加剧这一进程。南亚的情况截然不同，预计人口增长要在更晚一些，即本世纪八十年代，达到峰值，而目前的情况是零就业增长，且教育方面的公共投资匮乏。因此，对于大部分农村家庭来说，全年充分运用其过剩劳动力资源的唯一可行途径就是通过消耗现有的水资源加强农业集约化。

28. 历史告诉我们，实现减贫的唯一可持续途径是在提高农业生产力的同时打造生机勃勃的非农经济—结构转型。这是一个一般均衡的进程。在此过程中，农业与经济其他部门关系密切（Timmer 和 Dawe, 2012 年）。农业政策的灵活程度受到其他部门政策的限制，特别是能源和水资源。实际上，从农业部门退出已经成为区域内和其他地区标准发展模式的部分内容。

29. 因此，可持续生产集约化的主要挑战在于以一种微妙的方式促进转型过程，即保持农业退出率和其他经济部门吸收能力的平衡，避免对生计造成大范围影响。这就需要在以下政策和激励措施方面进行大量的公共投入：(1) 促进面向可持续生产集约化的转型；(2) 协助农民和农民组织开发必要的技能、知识和其他资源，



以便采纳更加可持续、生产效率更高的农业生产措施；(3) 支持涵盖技能开发以及制造业和服务业劳动力吸纳的有意退出战略。进一步强化社会保障系统也可以帮助农民克服种种不确定性，提供可预测的基本收入，促进农民采纳可持续生产集约化相关的技术并/或支持退出战略。

30. 更为宽泛地说，各方建议表明未来的发展应当摒弃城乡二元结构，将更多的关注点放到如何实现城镇化的最佳效果，以及如何发展农村非农经济和二级城镇。有证据表明，相较于单纯发展大都市，农村多元开发和二级城镇发展能够创造更加包容的增长模式（Christiaensen, 2013 年），因为有更多的贫困人口能够在提供无技能和低技能就业的农村非农经济和二级城镇中找到生计来源。这些机遇往往也比遥远的大城市提供的机遇更加容易把握（如通过社区或在本地变更工作）。世界银行 2009 年的《世界发展报告—重塑世界经济地理》（世界银行，2009 年）也呼吁提供没有空间差别的社会服务和基础设施，确保人口流动仅是受到经济机遇驱动，而非是为了寻求更好的福利设施。

31. 但各国和各地的情况千差万别。粮农组织在战略目标 2 和战略目标 3 下制定推广可持续自然资源管理的地域方法可为政府和地方利益相关方所用，用以制定适当的、更加综合全面的跨部门战略，包括通过采用可持续生产集约化和加强城乡联系等途径共同应对农村发展和生态系统可持续性等多种挑战。

## VIII. 结论及建议

32. 逐步推行绿色增长议程能够加强环境政策，更好地保护农业生产依托的生态环境（如，保护小流域和水资源，应对水源污染以及控制有害农药和化学品的使用），并让整个社会更好地认可农业景观提供的生态系统服务。因而，区域和国家绿色增长议程有利于实现农业和农村社区重新掌控其未来的愿望。绿色增长发展议程可为政府提供一个平台，就未来的政策和战略与生产者组织和农村社区进行沟通。

33. 绿色增长议程还能凸显结构转型过程中的种种问题，包括对农村社区和小农户产生的不利影响，以及由此带来的困境和无法接受的不平等。尽管如此，目前仍不确定这项议程是否足以应对种种结构性问题，对于农民和子孙后代而言，农业的前景仍然充满未知。同时，食物权议程会鼓励政府和农业生产社区继续执行或拓展旨在短期提高农民收入的公共支持政策和补贴，但却让农业社区，特别是小规模农场和家庭农场，陷入一个永久被农村贫困、性别不平等和农业童工等问题困扰的农业生产体系（Crowley, 2013 年）。这些政策可能加剧当前生产模式产生的不良环境影响，同时占用了本可用于支持结构性改革以及农业部门或其他部门投资的公共预算。

34. 在转型经济体中，如果因为经济发展导致国家粮食不安全的风险减少，农民组织通常会支持推行以保持生态系统为重点的农业议程。但是，如前所述，推行

可持续生产集约化从长期来看是非常必要的，但可持续生产集约化的建议措施在短期不一定会带来能够提供与其他行业类似收入水平的农业和农村生计。环境服务付费或碳汇等激励机制固然重要，却也无法为创造可持续收入提供必要的经济回报。

35. 结构转型涉及的主要问题非常复杂，包括围绕实现公平持续转型的终止战略的各种问题。这些问题应在政策范畴内加以考量，由利益相关方在经济决策和自然资源管理的国家层面，以及视情况在地方层面进行充分论述。要认真审查代表性农民组织在各种区域和国家政策对话中明确提出的主要议题。必须通过公共政策对话来明确农村人口是否同意可能会限制其未来发展前景的、着眼于保护的政策。公共对话应重点围绕三个主要的战略问题展开：

- 农业领域以外的农村发展前景如何？
- 如果农业仍被视作农村收入的主要来源，那么有哪些类型的环境可持续农业生产系统可以保障农民收入显著提高？
- 谁来为生态系统服务付费？如何付费？农民、消费者和/或公众？

36. 从政策的角度来看，这个问题可以转化为应对逐步扩大的农业和非农就业收入差距应该采取哪些措施（这将最终驱动工人离开农村，并将廉价劳动力引导至待遇更好的城市地区和非农就业领域）而同时不会扭曲国际竞争、资源配置或贸易。

37. 矛盾的是，实现向可持续生产集约化的顺利转型需要借助于环境可持续但也同时节约劳动力的技术，针对大部分农业劳动力制定有效的退出战略，以及认识到农业政策的局限性。最终，讨论的范围要拓展到建立一个跨领域框架，突破农业和自然资源管理的范畴，进而涵盖城镇化政策、基础设施公共投资模式、以及农村非农经济领域的服务、教育和发展。这种方法将有助于环境改善，推动朝向可持续农业生产和集约化的顺利转型，重新激发农业领域的活力，并对农业给予重点支持。综上所述，建议国际家庭农业年（旨在提升家庭农场和小规模农场的地位）着重关注本区域的转型管理，以便根据更加宽泛的环境价值将绿色发展纳入进来，同时使农业收入增长至与其他部门相似的水平，避免损害农村最贫困和最脆弱人群的利益。