

大会

Distr.: General
7 September 1999
Chinese
Original: English

第五十四届会议

议程项目 105

联合国第一个消灭贫穷十年的执行情况

联合国第一个消灭贫穷十年(1997-2006 年)的执行情况

秘书长的报告

摘要

本报告是根据大会 1998 年 12 月 15 日关于联合国第一个消灭贫穷十年执行情况的第 53/198 号决议的要求编写的。大会请秘书长向大会第五十四届会议报告执行与十年有关的措施、主题、建议和活动的进展情况,包括提出可能采取的行动与倡议以迎接新的千年,并为联合国系统更好地协调行动提出建议。

报告集中介绍了全球减少贫穷方面的进展和仍然面临的挑战;它还强调了两性不平等与贫穷,以及公共政策在危机时期对减轻贫困和减少脆弱性的重要意义。报告还概述了为迎接新的千年可以采取的行动和倡议的建议。最后,报告审议了政府间一级的协调工作和联合国系统有关消灭贫穷十年的活动。

目录

段次 页次

一. 导言.....	1-3	3
二. 1990年代末全球消灭贫穷的进展情况.....	4-15	3
三. 妇女与消灭贫穷.....	16-22	4
四. 公共政策.....	23-42	5
A. 减轻贫穷的宏观经济政策.....	25-26	5
B. 调集资源.....	27-41	6
1. 政府支出在消灭贫穷方面的作用.....	28-33	6
2. 小额信贷和消灭贫穷.....	34-41	7
C. 伙伴关系.....	42	8
五. 关于在进入新的千年时为消灭贫穷可能采取的行动和倡议的建议.....	43-45	8
六. 政府间一级的协调.....	46-58	9
A. 社会发展委员会.....	46	9
B. 经济及社会理事会(经社理事会).....	47-49	9
C. 联合国秘书处.....	50-54	9
D. 各区域委员会.....	55-58	10

附件

联合国系统进行的消灭贫穷活动:联合国各规划署、基金和专门机构.....	12
-------------------------------------	----

一. 导言

1. 二十世纪末,发展虽然取得了重大进展,但是普遍的贫穷,特别是赤贫,仍然是国际社会在新的千年的中心挑战之一。大会第 53/198 号决议中请秘书长向大会第五十四届会议报告执行与十年有关的措施、主题、建议和活动的进展情况,包括提出可能采取的行动与倡议以迎接新的千年,并为联合国系统更好地协调行动提出建议。大会还决定 1999 年和 2000 年消灭贫穷国际日的主题分别是“妇女与消灭贫穷”和“全球化与消灭贫穷”。

2. 联合国第一个消灭贫穷十年(1997—2006 年)的主要目标是致力于在全世界消灭绝对贫穷并从总体上大幅减少贫穷。采取的方法包括国家和国际上坚定合作,全面有效执行联合国的各项有关决议和决定,以及自 1990 年以来联合国各重要会议和首脑会议商定的有关贫穷的所有协议和承诺。

3. 本报告根据大会第 53/198 号决议的要求编写。第二节报告了 1990 年代末全球减少贫穷的进展情况;第三节讨论当年的主题:“妇女与消灭贫穷”;第四节讨论政策问题;第五节讨论消灭贫穷的进一步倡议和可能采取的行动建议,以迎接新的千年;第六节概述了政府间一级的协调。附件载有联合国系统采取的与联合国第一个消灭贫穷十年有关的活动。本报告应同秘书长关于社会发展问题世界首脑会议成果执行情况的报告(A/54/--)一并阅读。

二. 1990 年代末全球消灭贫穷的进展情况

4. 社会和经济的发展在过去五十年中取得了可观的进展,其中有:消灭疾病、大型免疫接种方案、改进农业生产、提高成人识字率、改善卫生和供水系统,以及促进生产和通信的技术进步。消灭贫穷已成为国际社会的中心议题。经济合作与发展组织(经合组织)通过的“到 2015 年发展中国家生活极度贫穷的人口至少减少一半”¹ 的目标获得了各多边发展机构、发展中国家的合作伙伴以及非政府组织的普遍支持。联合国、世界银行和经合组织同发展中国家合作商定了一整套国际发展目标,其中包括:(a) 到 2015 年,生活在极度贫穷中的人口至少减少一半;(b) 到 2015 年所有国家普及初等教育;(c) 到 2005 年,通过在初等教育和中等教育中消除两性差距,在两性平等和赋予妇女权力

方面取得进展;(d) 到 2015 年将婴儿和五岁以下儿童的死亡率减少三分之二,将产妇死亡率减少四分之三;(e) 至迟在 2015 年,向所有适龄的个人提供获得生殖保健服务的机会。

5. 这些目标反映了贫穷有多个层面,其内容不仅限于缺少收入,而且还包括生活质量多个方面,例如文盲、健康不良、没有机会获得基本社会服务和生产资产、缺乏安全、无能为力、社会排斥、环境孤立和易受伤害。许多发展机构修订了自己的任务说明、政策和业务策略,更加重视减少贫穷。而且,全世界许多国家的政府都把贫穷列为政策主要关注事项,突出减少贫穷在国家策略中的地位。此外,涌现了许多衡量消灭贫穷工作的进展、评价当前援助和发展合作状况的非政府组织。

6. 近几年来,国际债权人社会为最贫穷国家实施了若干减免债务的措施。债务沉重的穷国(重债穷国)框架在这方面作出了微薄但有益的贡献。然而,最近的经验表明,还需继续努力方能对不可持续的债务负担实现更加持久的解决办法。1999 年的科隆债务动议旨在通过对重债穷国框架作出重大修改,提供更深入、广阔和迅速的债务减免,是走向减少贫穷目标的又一步骤。该动议的中心目标是释放资源,投向卫生、教育和社会需要,更集中地减少贫穷。

挑战和条件

7. 多年来尽管各区域制定了无数针对贫穷的方案,开展了无数次运动,但贫穷仍然是人类发展和经济进步的一大障碍。全世界 60 亿人口中,仍有半数陷于贫穷之中,辛辛苦苦每日以不到 2 美元糊口。大多数的穷苦人民居住在发展中世界的农村地区,主要依赖农业生活和就业。城市地区的贫穷状况也很普遍,某些工业化社会也相当严重,在许多经济转型国家中贫穷面正迅速扩大。人数最多的贫穷人口生活在亚洲,但是,按照收入低于贫困线的程度衡量,撒南非洲的贫穷程度比任何区域都更为沉重。下一世纪的穷人可能不是亚洲农村的男性小土地拥有者,较大的可能是非洲或拉丁美洲无技术的低工资城市女工。由于过去两年来的金融动荡引起的全球经济减缓,减少全球贫穷的努力受到了严重限制。

8. 过去三十年来,社会指标有所改善,但是出现了某些令人担忧的趋势,使重要国际目标的实现受到威胁。前苏联的国家在转型的头几年中,预期寿命下降

了,艾滋病流行最广的非洲国家内,预期寿命还在下降。撒南非洲在过去十五年中入学率也下降。根据世界银行《1999年世界发展指标》关于当前的趋势的报道,国际发展目标规定的婴儿死亡率目标和初级教育目标都没有实现。

9. 面对着世界尚有 30 亿人每日依靠不足 2 美元维持生活、国家之内和之间的不平等不断加剧、1.3 亿儿童仍然失学、150 万人民得不到清洁饮水,20 亿人口没有下水道可用,必须大力加强或转变国家和国际行动。

10. 当前的全球概况是:中国的极度贫穷者可能会有所改善;印度可能停滞;受到金融危机、自然灾害和冲突打击最严重的东亚、非洲和前苏联国家,生活水平可能急剧下降。东亚长期的迅速增长因金融危机而停顿,并导致贫穷大幅增加。裁员数量日增、新进入就业市场的人难以找到工作、设法保持现有工作的人收入下降、通货膨胀不断上升,所有这些都造成了贫穷日趋严重。该区域的最新数据显示,在所有受影响的国家中,贫穷都大幅上升。根据世界银行题为“减少贫穷与世界银行:1998 财政年度的进展”的报告预测,印度尼西亚产量下降的幅度最大,贫穷的增加也将最为急剧(假定收入分配没有变化)。每天依靠不到 1 美元生活的人数可能从占总人口的 7% 上升到 16%,相当于由 1997 年估计的 1300 万人上升至 2000 年的 3400 万人。泰国和马来西亚受到的打击预料也很严重,贫穷发生率估计将分别提高 20% 和 10%(使用适合于这些国家的每日 2 美元基线计算,泰国将由 15% 增至 18%,马来西亚由 20% 至 22%)。

11. 南亚的情况参差不齐。1998 年该区域保持了较大的正增长率。但是最近关于印度农村工资的数据显示出停滞状态,贫穷人口从增长中所获得的益处可能没有达到期望的水平。迄今为止业绩较好的孟加拉国发生了破坏性极大的水灾;巴基斯坦业绩较差。

12. 非洲减少贫穷的前景仍然暗淡。虽然非洲受到金融危机蔓延影响较少(南非除外),但是初级商品价格下降、世界贸易增长减缓以及降低汇率国家的竞争加剧的前景都造成贫穷的日益深重。该区域一些最贫穷的国家中继续存在的危机、冲突、根深蒂固的贫穷、艾滋病的流行、贪污腐败和效率低下等的综合效果,严重地阻碍了撒南非洲的增长。1998 年的国内生产总值(国内总产值)看来低于人口的增长率,造成人均收入下降。

13. 俄罗斯联邦、乌克兰以及罗马尼亚等国由于存在危机,经济活动还将进一步减退,预计贫穷还将进一步恶化。虽然东欧和中亚其他地区,主要是波兰和匈牙利有较大的增长,但是人均国内总产值预计总的是负增长。中东和北非的国内总产值估计也将下降。

14. 根据拉丁美洲和加勒比经济委员会一项题为“拉丁美洲经济概观”的报告,拉丁美洲的贫穷水平从 1990 年的占总体的 41% 下降为 1997 年的 36%,反映了本十年的头五年中经济稳定增长以及通货膨胀下降。然而,拉丁美洲的前景受到了巴西危机阴影的笼罩,虽然 1997 年的人均国内总产值增长较大,并仍然是正增长,但是 1998 年却有所下降。该区域最近遭受严重的自然灾害,例如厄尔尼诺的气候影响,以及米奇飓风对洪都拉斯和尼加拉瓜的肆虐。此外,最近主要在巴西城市地区的不平等状况出现了加剧的迹象,使人们对该地区早已存在的高度不平等增加了忧虑。

15. 如果 1999 年的贫穷人口比例保持 1993 年的水平,那么在新的千年开始之时,将有 15 亿人生活在赤贫穷之中。由于最近遭受的挫折,关于到 2015 年将全球贫穷人口减少一半的目标让人望而生畏。在近些年来成功地减少了贫穷的东亚国家,贫穷又卷土重来,伴之以饥饿和人类的苦难。如果不能在国家国际各级立即着手并在今后数年中持续同心协力减少贫穷,那么预计到 2015 年,生活在贫穷中的人口将达到 19 亿之多。

三. 妇女与消灭贫穷

16. 《哥本哈根宣言》呼吁实现男女平等和公平,并呼吁承认和提高妇女在政治、公民、经济、社会和文化生活及发展中的参与和领导作用。在第四届妇女问题世界会议(北京,1995)上,世界各国政府重申了它们对实现两性权利平等和赋予妇女权利的承诺。妇女以平等伙伴的身份参与国家发展的不仅会提高她们的生产力和收入潜力,还会提高妇女的生活水平,并有助于提高经济成就,减轻贫困和促进家庭福利。大多数家庭中基于性别的不平等在法律、文化、社会、经济和体制领域内得到了助长和加强,使妇女普遍比男子贫穷。

17. 1990 年代的所有国际会议都强调了贫穷和性别之间的联系。大会第 53/198 号决议将“妇女与消灭贫穷”指定为 1999 年消灭贫穷国际日的主题。生活贫困的大多数是妇女。另一方面,妇女在减轻饥饿和贫穷,促

进家庭福利及促进发展中世界的总体经济发展方面是一支关键力量。因此,赋予妇女权利是有效消灭贫穷的先决条件。

两性不平等

18. 在不同的文化和处于不同经济发展阶段的国家中,妇女的经济选择权迥异。但在几乎所有的社会中,妇女都受到某种形式的歧视。她们的权力小于男子,工作报酬较低,对家庭资源的控制较少,在许多发展中国家,她们接受的教育也少。以家庭为基本分析单位进行研究后发现,女性为户主的家庭比男性为户主的家庭出现贫穷的可能性更大,贫穷程度也更深。此外,妇女在正规部门获得报酬较高的工作的机会较少,她们在无报酬的家庭劳力和非正规部门中的比例也不适当的高。从全球看,妇女的平均收入是男子平均工资的大约三分之二(见E/1999/53)。尽管妇女在发达和发展中国家的劳动力中的比例都已有所增加,但大多数妇女仍主要从事低技能的服务或办事员工作,几乎没有晋升的可能。由于妇女在劳动力市场上所处地位,她们主要集中在不稳定的低技能有报酬的工作中,因此,在发生经济和金融危机时,她们更易被解雇。

19. 过去 20 年中,发展中国家在扩大教育机会上取得了重大进展,但在获得教育机会方面,两性差异依然存在。全世界 9 亿成人文盲中,三分之二是妇女,其中大多居住在发展中国家的农村地区。在发展中国家失学的 1.25 亿小学适龄儿童中,约三分之二是女孩。

20. 妇女的教育既是发展问题,也是公平问题。从各种不同的社会经济环境中获得的证据显示,女性教育带来的经济收益巨大,堪与男性教育的收益相比甚至更高。女性教育可有助于增进健康,降低生育率,减少文盲,并从总体上提高生活水平。妇女当今的就业情况、职业结构和收入都与她们的教育水平低有关。

21. 妇女天生易患与其生育角色相关的疾病。这些疾病包括性传播疾病、青春期怀孕和一再怀孕造成的身体伤害、避孕的副作用、秘密人工流产的后果、营养不良及贫血。由于缺乏发展中国家的数据,所以难以将产妇的负担量化。国际目标是到 2015 年,将产妇死亡率降低四分之一,但现在似乎还未取得重大进展。据估计,在许多发展中国家,每有 100 000 例活产,便有 1 000 多名妇女死亡。根据《1999 年世界卫生报告》提供的资料,1998 年在发展中国家 15-44 岁的妇女中,难产、脓毒病和不安全堕胎是造成死亡和残疾的十大原因之

一。此外,妇女特别易受感染,当今的人体免疫机能丧失病毒(HIV)对年轻妇女及其子女的健康和生存构成愈来愈严重的威胁。

22. 将性别观点纳入旨在消灭贫穷的所有国家和国际政策及方案的主流,是减少性别不平等的关键。通过教育、保健和营养方案进行人力资本投资是促进妇女参与和增长的根本。此外,赋予贫穷妇女权利,使她们能通过社区项目和其他方案参与经济和社会,从而能更多地控制自己的命运,是促进发展的最重要手段。将经济和社会资源以及生产资源用于提高妇女地位及其生产能力,可有助于减轻贫困和促进稳定的长期增长。所有缔约国都应充分履行《消除对妇女一切形式歧视公约》和其他国际人权文书所规定的义务。

四. 公共政策

23. 一个国家若实现了强有力的、持续的经济增长,创造了大量高生产率的就业机会;若这种增长带来的收入又得到了旨在通过低通货膨胀率保护其购买力的政策的帮助;同时又得到重点突出的重大公共转让方案的支持,那么这个国家减轻贫穷的斗争取得成功的可能性就会提高。家庭从公共部门得到的收入转让,无论用处如何,都对减轻贫穷产生可观的影响。

24. 人力资源开发也是消灭贫穷的根本。基础教育、保健、职业培训、中等和高等教育、技能与知识的终身不断更新以及对开发创造性思维的支持,都对技术进步至关重要。它们还会使人变得充实并增强公民责任感和社会凝聚力。

A. 减轻贫穷的宏观经济政策

25. 适当的宏观经济框架对实现增长和减轻贫穷不可或缺,但社会、结构和人力方面的发展也至关重要。若要实现公平和持续的发展,就迫切需要制定综合宏观经济、金融、结构、社会和人力问题的综合政策框架。除了经济增长的数量外,经济增长的质量也很重要。对人类发展来说,增长应创造就业、减轻贫困、促进参与、扎根于文化之中并有利于环境。一种旨在促进资产的较公平分配,既创造就业并且是劳动力密集型的,又权力下放的增长战略,可最大限度地提高消灭贫穷的可能性。

减少危机时的脆弱程度并保护穷人

26. 如果采取适当的政策,就能减少危机对穷人的冲击。政策可通过防止或抑制影响家庭收入的关键变数如就业、劳动收入、信贷供应、利率和公共服务等的变化,限制危机对穷人的冲击。分配问题应是制定对策时重点考虑的事项。除其他方面外,以贫穷为重点的危机对策应:

(a) **选择能够实现其宏观经济目标且使最易受影响者付出最小的近期和长期代价的宏观经济稳定政策。**保护穷人的宏观经济政策对重新带动增长并从而减轻贫穷可起重要作用。如果政策是适当反周期性的,那它就能在某种程度上抵消衰退对穷人的最恶劣影响。为了因应经济收缩的影响,扩张性财政政策通常是适当的宏观经济对策,特别是因为这种政策有利于穷人。以劳动力密集型活动为目标的财政刺激,如修建乡村道路或其他农村就业方案,可将增长的利益与对生活贫困者收入支持的利益结合起来;

(b) **确保财政调整能保护对穷人和重新分配资源最为重要的支出项目,并确保由效益的、包容面广的机构来提供服务。**保护教育和卫生支出的财政政策可使对穷人至关重要的服务得以维持,并使建设人力资本的进程得以继续;

(c) **建立或加强能在危机发生前提供有效保险和一旦发生危机能够提供援助的安全网。**在出现短期危机的情况下,应将重点放在为穷人提供所需服务的方案上,如作出转让,供购买食物。可相应增加的其他方案包括公共工程和其他使用劳动力的方案,这些方案可为最穷困者提供就业并减少公开失业。在具备有关此类方案的体制性基础设施的地方,扩大就业援助或许是一种选择。如果业已有了能达到穷人且帮助他们应付危机冲击的方案,那就显然应支持并扩大这些方案。

(d) **建立提供信息的机制,以便监测危机的影响和评估对策的影响。**有关危机对各种群体和地区的冲击的充足信息有助于制定适当的对策,并可对政策所产生的影响提供反馈。信息还可对国家和地方制定和实施政策的政治运作发挥至关重要的作用。

B. 调集资源

27. 在全球,必须由公共部门提供或支持一些社会服务的主要部分,以确保人人有机会公平获得服务。应当把资源分配给人们关心的基本优先事项,例如,由军事支出转向社会支出,将重心转移到改进生活贫困人口的教育、保健服务和安全饮水上来。必须确保有充足的收入来源支持这些服务。

1. 政府支出在消灭贫穷方面的作用

28. 充分而普遍地获得社会基本服务促进了人力资本的发展,也可能是缓解贫穷的一个重要因素。社会发展问题世界首脑会议通过了满足基本需要的量化目标,尤其是关于初等教育、文盲、预期寿命、婴儿和产妇死亡率、健康和保健、粮食安全和营养不良以及价格低廉而条件尚可的住房等具体目标。首脑会议的行动纲领也要求各国努力实现普及社会基本服务和人人都能享有社会基本服务的目标。扩大享有社会基本服务的机会是衡量公平的一个重要尺度。国际社会已经认识到,经济调整期间维持适当的公共支出,尤其是教育和卫生部门的支出非常重要。

29. 在国别一级没有充分实现社会发展目标和指标,原因是多方面的,而且常常因国而异。²但在几乎所有国家都有一个很突出的原因:分配给社会基本服务的资源,不足以在今后 5-10 年内实现普遍享有服务。尽管有些国家已经取得了进展,可是为 2000 年及以后立下的承诺有许多可能依然无法兑现,除非大大加快进展速度,除非发展中国家和发达国家政府将其社会发展目标化为增加对社会服务的财政拨款。各国政府及其发展伙伴还应当进行必要的政策改革和机构发展,以使用于社会服务的现有资源发挥更大的功效,得到更公平的利用。

30. 目前用于社会基本服务的拨款比实现普及所必需的资金少大约三分之一。所需资金估计每年约为 2 060 亿美元至 2 160 亿美元。当今投入这些服务的资金额,据保守估计,约为 1 360 亿美元。因此每年至少要增加 700 亿至 800 亿美元才能普及社会基本服务。³

31. 不同的资金来源常常对公平和效益产生不同的影响,它们反过来又影响提供服务的效率。例如,税收结构简单、免税很少而基础广泛的税收制度,可以提高征税效率,从而增加可得的资源。试验由私营部门或非政府组织等其它形式提供社会服务,有时可以减少对政府提供的服务的需求。而且还发现,调集资源的手段越透明,提供服务和调集手段的联系越密切,征税在政治上就越可以接受。

32. 20/20 倡议要求平均将发展中国家预算的 20%和官方发展援助的 20%拨给社会基本服务。此倡议还旨在确保更有效更公平地利用这些资源。奥斯陆协商一致意见确认必需收集有关分配给社会基本服务的预算及

援助的数据，为此对分布在各个区域的 30 个发展中国家进行了调查，结果表明，就多数国家来看，用于社会基本服务的预算拨款往往占国家预算的 12%至 14%不等。其中社会基本服务开支不足国家预算 10%的国家寥寥无几，而占国家预算 20%或以上的国家也寥寥无几。

33. 1998 年 10 月通过的河内协商一致意见，重申了 20/20 倡议所确立的目标，并强调指出普遍享有社会基本服务的目标是依据民族、社会和经济需要制订的。确保社会中未被惠及的成员、易受伤害的成员和处境最不利的成员享有社会基本服务，不仅出于道义的必然，而且基于经济的合理性，这样可以消除最恶劣的贫穷现象，为未来经济的可持续发展与提高生产力打下基础。而且，虽然捐助国负有通过其官方发展援助增加资源的重大责任，但是发展中国家却要在扩大社会基本服务范围、提高社会基本服务质量方面发挥主要作用。

2. 小额信贷和消灭贫穷

34. 作为秘书长关于《小额信贷在消灭贫穷方面的作用》(A/53/223) 的第一次报告的后续行动，大会在其第 53/198 号决议中再次强调了小额信贷作为一种重要脱贫手段的作用，它促进了生产性的自营职业的产生，增强了穷人尤其是妇女的能力。大会鼓励各国政府采取政策，支持小额信贷机构的发展，提高它们的能力。大会呼吁国际社会，特别是联合国系统的有关机关、组织和机构及参与消灭贫穷的国际和区域金融机构，支持和探索在其方案中列入小额信贷方法，和进一步开发更多的微型金融机构。

35. 小额信贷近来引人瞩目，因为人们认识到，有了小规模的小额信贷就可激发穷人的创业潜力，使他们能创办小型企业。这样一来，穷人就可以更加自力更生，创造就业机会并使妇女参与经济生产活动。

36. 许多从业人员正在投入越来越多的时间和精力，开发各种机制，以加强世界各地的微型信贷机构和方案。这一点在非洲和拉丁美洲最近举行的会议上可以看得很清楚。1999 年 6 月 24 日至 27 日在阿比让召开了各理事会的微型信贷年会，联合国系统（联合国秘书处、开发计划署、妇发基金、儿童基金会、劳工组织、农发基金和粮农组织）的代表出席了会议。在会上，世界各地的机构和从业人员云集一处，他们都参加了一项全球运动，以确保世界 1 亿个最贫穷的家庭

到 2005 年获得自营职业信贷及其它金融和商业服务。此次会议的主要目标，是使小额信贷的从业人员能够 (a) 交流和进一步发展促进实现这一目标的机构计划；(b) 就最佳做法和妨碍实现这一目标的种种制约交流经验；以及(c) 查明迎接这些挑战的方法和手段。

37. 与会者讨论了对小额信贷机构未来的发展至关重要的众多问题，包括在拟订信贷方案时如何鉴别有资格领取信贷的家庭；如何评估和扩大小额信贷方案的影响；如何才能使捐助金更好地达到和支持基层方案；如何坚持为最贫困家庭服务的承诺，同时又争取实现机构资金的可持续性。

38. 会议还查明了拟订小额信贷方案的一些制约，包括缺乏可靠的资金来源，尤其是在方案启动之时；难于确定给穷人贷款的适当利率；由于政府的监管制度不予方便，所以也缺乏有利的环境；银行业部门不友好，和培训机构缺少支持。

39. 在拉丁美洲，1999 年 6 月 24 日至 26 日，由美洲开发银行、美国国际开发署(美援署)、世界储蓄银行协会共同主持，在布宜诺斯艾利斯举办了美洲微型企业论坛。参与此次论坛的有非政府组织、各国政府、金融机构的代表和美洲区域的专家。小组成员讨论的主题包括监管和监督微型金融的经验和挑战；微型企业和微型金融；阿根廷的经验；紧急情况下的微型金融；国家在发展微型企业部门的作用；微型企业与环境；微型金融的持久性与推广。

40. 虽然这些会议代表了世界各地小额信贷机构发展和寻求解决一些影响小额信贷集体贷款效益问题的办法的一个重要阶段，但是仍有必要深入研究给予穷人小额信贷的一些关键问题。这些问题包括小额信贷对贫穷和增强妇女能力的影响；如何断定小额信贷方案的成功与否；尽管贷款偿还率很高，为什么许多方案依然严重依赖补贴与捐款；为什么在有些国家妇女是主要的借款人并负有偿还责任，男子却控制着大部分贷款。

41. 在国际社会中，援助最贫穷者协商小组继续向世界各地传播有关微型信贷最佳做法的信息。该小组与其它捐助者合作，最近还在非洲和亚洲一些国家实施了能力建设方案。联合国的许多机构也继续支持小额信贷方案与机构，着重能力建设和机构巩固；开展培训和咨询以推广最佳做法；发展融资机制，促进小额

信贷方案、非政府及其它微型金融机构在机构上的可持续性。

C. 伙伴关系

42. 各国政府都有责任将所有这些问题一起纳入增展与缓解贫困综合战略。但并非所有国家都有能力、资源,有时是愿意这么做。其伙伴比一国政府更具行之有效的技巧,资源更丰富;利用与它们的合作对消灭贫穷至关重要。必须加强公营部门和非政府部门在全国范围内规划和执行社会发展方案的能力,特别是针对穷人和其他处境不利和易受伤害群体的方案的能力。应当强调必需提高穷人及其它处境不利和易受伤害的社群的能力,并赋予他们权力,因为他们不仅是社会进步的受益者,也是发展过程的主要参与者。为了有效地迎接社会和经济发展的短期和长期挑战,确保实现经济增长和社会公正,必需在政府机构、民间团体包括非政府组织、企业界及全国和地方各级社区之间建立伙伴关系。

五. 关于在进入新的千年时为消灭贫穷可能采取的行动和倡议的建议

43. 最近的经验和讨论强调需制订各种减轻贫穷的战略,包含多种综合政策和方案,并涵盖所有影响到穷人的、相互作用的发展部门。以下几个方面关系特别重大:

- 各国应确定消除贫穷的目标。据开发计划署关于贫穷问题的报告——“综观 1998 年人的发展状况”,所述只有 35 个国家制订了这种目标;

- 以为减轻贫穷创造有利环境的宏观经济政策为基础,促进和维持经济增长;

- 穷人增加收入和更多参与经济行动,办法是扩大就业,提高生产率和技术,增加他们获得土地、信贷和其他生产资料的机会,使他们能进行个体经营和吸收劳动力的活动,并采用科学和技术改善生活品质;

- 单独或集体地增强穷人的能力,自己组织起来采取互助或自助行动,如合作社等,并发展能力,以便能有效参与社会、经济和政治进程;

- 专门制定针对最贫穷地区和群体的方案,改善他们的社会经济状况,并将他们的发展需要纳入较为广阔的区域和国家发展方案;

- 凡有可能,制订社会保护计划,满足穷人的基本需要。除了向贫困家庭和儿童、慢性病人、老年人和失业者提供现金之外,应协助发展各种能力,办法是提供基本服务、应市场和就业需求的不断变化进行的技术培训和再培训、微额信贷办法以及其他生产资料,协助扩大穷人和脆弱群体的收入支助基础;

- 调动和扩大社区、国家和自愿资金,供消除贫穷方案使用;

- 注意可持续发展与减轻贫穷之间的相互联系。保护和管理自然资源对人类的长期生活品质具有决定性影响,在社会经济发展的进程中必须考虑到这一点。减轻贫穷方案应旨在减少甚至消除增长对环境的消极影响。贫困地区居民因环境退化而深陷贫穷的恶性循环必须打破。应控制人口增长,减少人口对资源、环境和经济的压力;

- 加强收集发展指标和按性别划分的统计数据,以便更加准确地分析和监测消除贫穷的各项方案和政策;

- 加强法律、政治和体制结构,以及政府机构、非政府组织、民间社会和工商界之间为减轻贫穷进行的合作。

44. 在越发全球化的环境中为改善穷人状况而制定和实施各项政策和备选方案时,有三项要素对获得成功是必不可少的:良好治理;国家和地方各级具有高效率的行政和体制支助机构,以便有效执行和监测社会发展方案;以及充分的人力及财力和所有发展参与者的积极合作伙伴关系。鉴于许多发展中国家存在财政和技术方面的限制因素,民间社会、包括私营部门以及国际支助措施在该领域中的作用将是极为重要的。

45. 国际社会通过发展合作对协助发展中国家减轻贫穷匮乏,其中可发挥关键作用,包括:

- 在国际上建立一个有利的环境,便利和加强国际化的国家结合进世界经济的条件。可通过公平贸易、人力资源开发、技术发展和能吸引投资的机构建设作到这一点;

- 通过新的和追加的资源调动资源。减轻贫穷和社会发展的关键是要有充足的资金,而且不应影响官方发展援助。免除债务能发挥很大作用,认识到《重债穷国》动议和新的《科隆动议》的益处;

调动世界上科学和技术,解决开发适合于发展中国家的技术等问题,寻找提高农业产量、减少环境退化和改善公众健康的办法。

六. 政府间一级的协调

A. 社会发展委员会

46. 社会发展委员会第三十七届会议根据改组的议程和多年期工作方案,审议了“人人享有社会服务”的主题。委员会商定结论强调社会服务是社会经济发展的一个组成部分,可积极促进社会经济发展。对社会服务作出的投资有助于消除贫穷并促进和平、平等、社会进步和融合、经济生产力和生产性就业,并促进人人充分参与社会。商定结论的主要内容包括(a) 确保生活贫穷、处境不利、受社会排斥或有特殊需要的人都有机会得到一切社会服务;(b) 加强国家与民间社会之间的伙伴关系,同时承认各国政府对提供基本社会服务负主要责任;(c) 提供信息和获得信息的机会,尤其是向得到服务不足和处境不利的群体提供;(d) 调动资源,包括私营部门和非营利性志愿部门的资源;和(e) 需要以强大的政治意愿加强国际合作,促进社会发展。

B. 经济及社会理事会(经社理事会)

47. 经社理事会与布雷顿森林机构第二次高级别特别会议于1999年4月29日在纽约举行,讨论了“国际金融市场的运作与稳定发展融资”的主题,该议题与全球化和贫穷密切相关。这次集中讨论了六个主要问题:促进复苏和持续经济增长的措施;金融构架和用于发展的资金流量;扩大参与和跨部门的协调;关于外债的国际政策;经济危机和社会政策倡议;以及联合国和布雷顿森林机构之间进一步合作。

48. 1999年经社理事会高级别部分的主题是“就业和工作在消灭贫穷方面的作用:增强妇女能力和提高妇女地位”。会议对大范围的世界经济状况普遍表示关注,尤其是发展中国家增长减缓的问题。会议指出,尽管金融危机已逐渐消退,但危机使人类付出了沉重的代价,其影响将长久存在下去。会议呼吁根据在消除贫穷、增强妇女能力和就业等问题的世界会议上所作承诺,建立一种新的南北伙伴关系,恢复经济增长和社会进步。会议强调经社理事会能发挥特殊作用,促进以综合和协调

的方式看待各种相互关联的政策问题。会议结束时,部长们以协商一致意见通过一项公报。

49. 1999年7月举行的经社理事会业务部分高级别会议也专门讨论消除贫穷和建立能力的主题。

C. 联合国秘书处

50. 经济和社会事务部支持政府间机构在消灭贫穷领域的工作,为此收集并传播资料、进行分析及规范性的工作、开展小组讨论并召开专家小组会议,以及鼓励民间社会作出贡献。该部,尤其是社会政策和发展司,按照第50/161号决议,帮助政府间机构筹备2000年特别会议,全面审查和评价社会发展问题世界首脑会议的成果,并审议争取实现在哥本哈根通过的各项承诺的进一步倡议。该司还是大会第50/107号决议所宣布的消灭贫穷十年的筹备协调中心。该司最近出版了两份审查报告,题为“减少贫穷的战略”(1998)和“共同参与减缓贫穷”(1999)。

51. 就研究而言,《1999年世界经济和社会概览》有一章专写“为穷人提供金融服务”这一题目。该章讨论为穷人群体提供资金的问题,他们多在发展中国家,不容易获得或根本就得不到正规的商业资金。公共经济学和公共行政司正在开展有关微型金融的另一项研究。该项研究将审查微型金融方案对经济社会的影响,重点放在创造就业和家庭创收这两个方面。该项研究还将试图表明微型金融方案和国际组织、各国政府及非政府组织等其他机构之间现有的和可能的相互作用。

联合国人权事务高级专员办事处

52. 《世界人权宣言》为采用符合人权的方式来消灭贫穷奠定了基础。第二十五条规定,人人有权享受为维持他本人和家属的健康和福利所需的生活水准,包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务。

53. 采用符合人权的方法来消除贫穷,重点在于尊重基本自由、机会平等和赋予权力。这一方法承认人人都具有固有尊严;承认并促进男女平等;促成参与作为治理和发展规划的一个重要原则;促进人人享有平等机会和选择,使大家都能发挥自己独特的潜力,有机会为发展和社会进步作出贡献。人权委员会响应行动呼吁,任命了一位独立专家来处理人权和极端贫穷方面的各种各样问题,⁴即:(a) 评价人权与极端贫穷之间的关系,包括评估国家和国际措施,同时考虑到处于极端贫穷状态

中的妇女所遇到的障碍;(b) 在技术援助领域提出建议;和(c) 就可能提出的一项关于人权和极端贫穷宣言草案要点提出建议。

54. 独立专家关于促进消灭极端贫穷的建议有: 普遍批准有关人权文书,包括通过批准区域性文书来加强经济、社会和文化方面的权利;从法律上保障最低收入,希望这样能方便获得各项基本社会服务,如: 社会和医疗福利、粮食、住房、就业、培训、上学、教育和文化;为人口中最贫穷的部分,如妇女、单身母亲、儿童、流动人口、残疾人、国内流离失所者、少数民族群体和土著居民成员等,提供职业重返社会方案;向赤贫人口提供人权信息和教育,向生活极端贫困的人作宣传;加强地方社会福利机构,为它们提供查明贫穷和有效分发福利所必需的资源 and 权利;并为消除贫穷调动充足资源,包括在各国国内把资源由军事部门转移到社会部门,以及在国际上鼓励 20/20 倡议。独立专家强调,必须通过微型金融的法律框架,以便使微型企业能开展新项目,从而创造工作并减少贫穷。

D. 各区域委员会

欧洲经济委员会

55. 1999 年 7 月,欧洲经委会统计司在立陶宛举办了一届关于衡量贫穷的讲习班,作为由开发计划署供资的关于人的发展统计和社会趋势报告项目的一部分,欧洲经委会是该项目的联合执行机构。这次讲习班涉及到衡量贫穷的概念、技术以及实际基础。概念基础包括绝对、相对和主观指标;单一的和多层面的措施;货币措施和非货币措施;以及贫穷的动态。技术基础包括数据来源;对照表;以及收入与消费/支出之比作为货币衡量的基础。此外,欧洲经委会将参加各区域委员会在关于全球化和分析有关社会安全网方案的各种问题及政策及其对减少家庭贫穷的影响的工作框架内要联合进行的项目。

亚洲及太平洋经济社会委员会

56. 考虑到该区域的发展趋势和新出现的社会挑战,以及经济和社会方面最近的动荡,亚太经社会要求加速实施区域社会发展议程和社会发展问题世界首脑会议的后续行动。秘书处继续帮助加强国家能力,支持实施首脑会议行动计划中的国家和区域承诺,特别是针对该区域社会发展行动议程中指明的区域优先事项和行动。该区域一些国家近来发生经济危机,许多人、尤其是穷人和其他处境不利和易受伤害的社会群体,包括妇女、

儿童、老年人、残疾人、少数群体和流动工人的处境进一步恶化了。该区域许多国家自然灾害不断,使这些群体中的一些成员生活尤为艰难。

57. 亚太经社会开展的缓解贫穷的活动中,特别强调通过注重政策的研究、调查和方案分析,提高穷人和其他处境不利及易受伤害社会群体的生活质量,这些群体包括青年、老年人和残疾人。这些活动旨在进行政策宣传和就区域基准标准及其实施和监测达成协议。为委员会第五十五届会议编写的、题为“亚洲及太平洋进入二十一世纪:社会发展展望”的主题报告,在亚太经社会减缓贫困领域采取行动方面引出若干实质性提议。在委员会同一届会议上开展的关于金融危机的社会影响的小组讨论,审议了保持社会发展及减少危机尤其是对穷人可能造成负面影响的各项战略。技术援助活动重点是实施示范项目;通过举办研讨会和培训讲习班来交流经验和专门知识;通过促进发展中国家间的技术合作,开展人员交流;以及进行咨询服务、支助国家社会发展倡议。亚太经社会的重点是加强国别公共部门和非政府部门的能力,以规划和实施社会发展方案,尤其是针对穷人和其他处境不利及易受伤害的社会群体的方案。还强调需要加强能力、赋予穷人及其他处境不利和易受伤害的社会群体以权力,这些个人和群体不仅是社会进步的受益者,而且还是发展进程的重要参与者。秘书处认识到,为有效处理社会发展和经济发展的短期和长期挑战,并确保维持对社会公正的经济增长,政府机构、民间社会包括非政府组织、经济部门和地方及全国各级的社区之间,需要建立伙伴关系。

西亚经济社会委员会

58. 西亚经社会在消除贫穷方面的工作包括三个不同但又相关的阶段:(a) 衡量贫穷的尺度、贫穷的特征和决定因素;(b) 消灭贫穷的政策;以及(c) 消灭贫穷的工具。在第一阶段期间,西亚经社会对西亚贫穷的概念、衡量尺度和决定因素进行了几项技术研究。研究着重角度是:贫穷是多层面的现象,因复杂的、相互关联的因素而产生,包括社会、经济和政治条件以及不利的环境。在国别一级,西亚经社会为该区域几个国家和地区——包括伊拉克、西岸和加沙地带及黎巴嫩——编写了贫穷概况。重点然后转移到第二阶段,评价西亚经社会成员国为脱贫而采取的政策措施。为了给西亚经社会今后制订西亚经社会区域消除贫穷的政策和战略工作奠定基础,于 1997 年 11 月在开罗举行了关于提高阿拉伯马什雷克国家生活标准的会议。根据该次会议的

建议,在本两年期期间,工作着重于缓解贫穷所需要的政策。还将探讨贫穷和青年的问题以及创收活动在消灭贫穷、提高当地社区生活水准方面的作用。第三阶段(2000-2001 两年期)将专门讨论致力于消除本区域贫穷的业务政策建议。工作重点将是消灭贫穷的三大工具——社会基金、微型信贷贷款和社区发展。

注

- ¹ 参见塑造二十一世纪:发展合作的贡献(经合组织, 1998 年 5 月)。
- ² 见“在评价用于社会基本服务的公共支出的适当、公平及效率方面的国别经验”, 儿童基金会和开发计划署在世界银行和人口基金的资助下根据 20/20 国别研究为第二届 20/20 倡议国际会议(1998 年 10 月 27-29 日, 河内)编制的文件。
- ³ 见“20/20 倡议执行情况: 普及社会基本服务”, 1998 年 9 月。
- ⁴ 见人权委员会第 1998/25 号和第 1999/26 号决议。

附件

联合国系统进行的消灭贫穷活动:联合国各规划署、基金和专门机构

联合国儿童基金会

1. 儿童基金会援助和倡导儿童受《儿童权利公约》和实现儿童和妇女人权是消灭贫穷必要手段的坚定信念的指导。在这个框架内促进普遍获得基本社会服务的活动、围绕儿童权利对社区进行社会动员、女童的教育和注意青少年等是儿童基金会在处理贫穷问题方面提供援助的领域。儿童基金会日益在联合国发展援助框架内与对应政府拟订国别援助方案。1999 年儿童基金会年度报告举例说明儿童基金会有效的支助执行措施,作为其国别方案的一部分。

2. 儿童基金会与开发计划署和世界银行密切合作并与人口基金协商为第二届 20/20 倡议国际会议(1998 年 10 月 27 日至 29 日,河内)编制了四份背景文件。根据开发计划署和儿童基金会赞助的国别研究以及各机构所进行的研究,这些文件说明为基本社会服务拨出高于平均水平的资源和有效使用资源的国家在人的发展方面也取得高于平均水平的成果。

3. 儿童基金会还关切艾滋病毒/艾滋病流行正在减损人的发展方面来之不易的成果。已注意到艾滋病流行的负担越来越由穷人,特别是贫穷妇女来承担。儿童基金会更加注意保护儿童免受感染,如受感染,则保护其权利。儿童基金会还与卫生组织、世界银行和其他伙伴就全球疫苗倡议进行合作,这可能会严重影响未获疫苗接种儿童的疾病研制出价格低廉的疫苗。此外,儿童基金会积极支助将于 2000 年在达卡举行的“普及教育”国家评价会议,并与“普及教育”伙伴合作为普及良好基础教育运动注入新的活力。在受冲突影响的也区,儿童基金会与联合国其他机构及非政府组织伙伴合作进行保证尽可能不断提供基本社会服务的重要工作。在这些情况下,“流动学校”是个重要手段,保证能够继续普及教育。

联合国开发计划署

4. 继社会发展问题世界首脑会议之后,开发计划署开展了消灭贫穷战略倡议。这个 2 000 万美元方案支助在国家一级履行首脑会议的承诺、制订绝对贫穷的国家定义、指数、衡量尺度标准,拟订脱贫国家战略、行动计划及方案。方案已执行两年。供在 100 余国执行

项目的拨款业已核准,其中三分之一的项目已经完成。大多数项目的重点是(a) 贫穷的质量评估;(b) 住户调查和贫穷分布图;(c) 减少贫穷战略和方案;(d) 社会支出和用于基本服务的援助资金分析;(e) 国家人的发展报告;(f) 减少贫穷规划能力开发;(g) 社会动员和争取民众。

5. 消灭贫穷战略倡议的资源用于支助编制和散发关于贝宁、布基纳法索、肯尼亚、南非、乍得、乌干达和赞比亚等 7 个国家的社会部门支出审查报告。其中五份报告业已编妥,并将举办讲习班讨论其结论和建议。另外两份报告应于 1999 年初编妥。这项活动与儿童基金会合作进行,并补充儿童基金会一直支持的对该区域其他八个国家的审查。这些研究的初步结论供由开发计划署和儿童基金会共同赞助的三个区域会议参考,会议旨在提高决策者对 20/20 倡议的认识和为他们参加 1998 年 10 月在河内举行的国际会议作准备。开发计划署的《1998 年贫穷状况报告:克服人类贫穷》说明这项挑战的规模和为消除贫穷所采取的措施。

联合国环境规划署

6. 环境规划署 1998 年 5 月在其理事会第五届特别会议上制订的集中方案领域重申联合国环境与发展会议所提出的基本信息,即实现持续发展,由此消灭贫穷的唯一途径必须包括经济、社会和发展这三个层面。保护脆弱的生态系统是可持续发展方程式和力求消灭贫穷中的关键要素。对现存和新的环境挑战有必要采取统筹和连贯的政策这一点已反映在环境规划署的综合组织结构和工作方案,后者以下列为基础:环境监测、评估、信息和研究,包括预警;改进环境公约的协调和制订环境政策;淡水活动;技术转让及工业;支助非洲等。环境规划署在集中领域范围内的方案活动直接促进持续性,因此有助于促进消灭贫穷努力。

联合国人口基金

7. 人口基金认识到贫穷是多层面的,因此在它支助的国家所执行的各人口和生殖健康方案中积极促进提供更多选择和机会。由此它促进实现各国际会议广泛的发展目标及目的,特别是人发会议《行动纲领》所载的目标及目的。人口基金是人发会议目标的主要倡导者,

鼓励各国政府对人力资本作投资,因为这种投资有高利得率,并有助于提高穷人的生产力。基金通过提供各种容易得到和安全可靠的计划生育方法和相关的生殖健康服务来支助有助于个人满足其生殖健康需要的措施。此外,人口基金在其方案拟订及资源分配方面最优先考虑最贫穷的国家和人口中处境不利的各类人,并提倡优先注意和分配国内资源,以减缓贫穷。人口基金在拟订方案时充分考虑到 20/20 倡议,促请各国政府划拨 20% 的国内资源用于以最贫穷的人为对象的基本社会服务。此外,按照人发会议《行动纲领》,人口基金认识到穷人中有很多妇女和儿童,并且认识到消除对妇女的歧视和增强妇女能力是消灭贫穷的先决条件。人口基金积极提倡,扩大特别是女童和处境不利的人,受基本教育的机会。贫穷通常与鲜有获得信息、服务和社区参与的机会有关。要帮助最贫穷和处境最不利的人,就必须有政治决心、创新政策和革新办法,为此人口基金通过倡导努力提供支助。因此,人口基金方案以穷人为对象,例如,通过运动来传播有关性行为、计划生育、性病传染之间联系的文化敏感资料存在生殖健康服务及有关如何和何处得到这些服务的细节。

世界粮食方案

8. 粮食方案以最脆弱的人为对象并帮助他们渡过危机,从而使他们有资格参加主流发展活动。粮食方案特别着重妇女,不仅因为妇女占穷人的大多数,而且因为妇女是减少贫穷的关键之一。粮食方案让妇女获得资产、技能和资源来帮助贫穷家庭提高其生活素质。这还赋予妇女权力和增强她们在家庭和社区的议价能力。通过粮食方案以工换粮的项目,社区,尤其妇女获得援助改善其生活。有道路通往市场和诊所;鱼塘提供创收机会;社区小林地减轻妇女的工作量和节约自然资源。粮食方案决心对妇女作战略性投资,以使她们能够参与决策,这反过来促进经济资产积累和赋予权力,以消灭贫穷。

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处

9. 近东救济工程处在五个业务领域(约旦、黎巴嫩、阿拉伯叙利亚共和国、西岸和加沙)开展一系列活动,目的在于协助巴勒斯坦难民,特别是妇女,改善他们的社会经济状况。近东救济工程处脱贫行动的核心内容是缓解贫穷方案和创收方案。缓解贫穷方案旨在帮助社会经济处境最不利的巴勒斯坦难民过上贫困线以上的生活,并通过技能培训、创收和包括信贷及储蓄计划在内的收入照顾达到自给自足。该方案的主要目标是

“特困”家庭,向他们提供不依靠福利援助的可行办法,但是方案范围还包括妇女在内的非特困难民,他们可以从缓解贫穷计划中受益。缓解贫穷计划的主要部分有同职业培训/学徒相联系的技能培训、自助项目(优惠/微额贷款)、社区/团体管理的金融计划和信贷计划。它们都根据社区需要和整个社会经济状况专门制订。近东救济工程处于 1991 年还制订了创收方案,向小型企业提供信贷来支持巴勒斯坦难民。该方案的活动主要集中在加沙地带,它由三个次级方案组成。到 1999 年 5 月底,这三个次级方案已提供 19 534 笔贷款,价值 2 770 万美元;其中 54% 提供给微型企业的女业主。

联合国大学

10. 联合国大学旨在通过研究、能力建设和传播信息活动协助消灭贫穷和实现粮食安全。可以回顾一下,本十年上次审查时秘书长报告(见 A/53/329)中曾提到非洲发展、粮食及营养和生态多样性保护等方面的一系列研究项目。关于联合国大学的能力建设工作,1998 年共有 663 名项目协调员和顾问参与,其中有 354 人来自最不发达国家;发放 226 份研究金和实习金,其中 177 份给予最不发达国家的学生/研究人员;组织了 44 个培训班,其中有 33 个在最不发达国家举办,1 432 名参加者中有 1 092 名来自最不发达国家。联合国大学认识到,鉴于妇女在消灭贫穷中的重大作用,需要进一步努力增加妇女参加联合国活动的人数。还有,预定 1999 年 9 月在日本召开的联合国大学第十五届全球研讨会的主题是“全球化和人的发展:为了消灭贫穷。”联合国大学全球研讨会是为期 5 天的年度方案,用来通过日本学生与在联合国大学全球网络工作的学者和专家的积极交流提高他们的国际意识。预计 1999 年 12 月提交联合国大学理事会的联合国大学 2002 年战略计划中有一项“非洲优先”方案,以加强联合国大学促进非洲大陆发展的努力。

国际劳工组织

11. 劳工组织的四项主要目标是(a) 促进和实现工作场所的基本原则和权利;(b) 为男女获得体面的就业和收入创造更多的机会;(c) 扩大所有人的社会保护范围并提高其效用;(d) 增强三方代表制和社会对话。为了实现这些目标,劳工组织根据大会第 53/198 号决议和社会发展问题世界首脑会议通过的承诺 2 和承诺 3,同联合国系统各机构和布雷顿森林机构密切合作,提高其成员的能力并协助他们构思、制订和实施全面就业战略及政策和有关增加就业、发展私营企业和落实劳工标准

的反贫穷战略。作为首脑会议的后续行动,东部和南部非洲分区域的国家于 1999 年 3 月 15 日至 17 日在内罗毕举行会议,检查从 1995 年以来在减少贫穷、创造就业和实现社会部门目标和治理方面的进展情况。劳工组织协助该分区域审查创造就业的情况。审查结果表明,尽管这两个分区域的国内生产总值恢复增长,但就业问题仍非常严重。不过,会议表明,最高决策者和社会伙伴都日益认识到迫切需要采用全面方式解决失业问题。

12. 劳工组织的密集就业方案倡导向生产和社会基础设施投资并在其中就业的政策,生产和社会基础设施不佳是造成许多成员国社会经济状况持续恶化的因素之一。该方案还倡导私营部门执行公共工程项目,并通过地方承包商的开发方案和社区组织的培训协助能力建设。经验表明,这些政策取得成功的先决条件是在中央和放权的地方政府各级培养主管这些任务的政府官员制订和管理合同的必要能力。

劳工组织关于迎接新的千年可能采取的行动的倡议的建议

13. 应专门强调在业穷人问题。经济增长进程早已显示不足以把剩余劳力全部吸入正规经济部门。生产增长率忽高忽低相反却导致经济普遍非正规化。在非正规经济部门中的工人问题最严重。他们的权利最不受尊重。正是他们就业不足,收入低微,没有社会保护,社会对话和参与对他们没有什么意义。现在是就为就业穷人制订统一政策的时候了,特别是在他们最迫切需要的创造就业、社会保护和社会组织方面。

联合国粮食及农业组织

14. 在《世界粮食首脑会议行动计划》的范围内,粮农组织继续重点开展农业、牲畜、渔业和林业部门的规范和外地活动,以帮助消灭贫穷和粮食不安全现象。在规范活动中,粮农组织集中力量研究适合不同社会经济和农业生态条件的消除贫穷和粮食不安全现象的方式、战略和合适的技术。在外地一级,粮农组织通过农业、牲畜、渔业和林业领域的政策咨询和技术转让支持成员国努力消灭贫穷,以提高它们的生产率和收入,特别是农村穷人的生产率和收入。还支持成员国从事农作物和牲畜多样化;植物育种,包括培育抗旱或抗病虫害的早熟作物;流域管理,包括发展小型灌溉系统;土壤保护;水产养殖;改进沿海捕鱼;森林管理和病虫害防治措施。作为 1998 年 9 月举行的粮农组织小农团体协会发

展问题全球电子邮件会议的后续行动,粮农组织还编写关于小农团体协会发展的外地手册。这类协会增强了农村男女生产者的集体自助能力。该手册英文本预计 1999 年底付印和分发。

15. 行政协调会创建的行政协调会农村发展和粮食安全网络已成为世界粮食首脑会议机构间后续行动的一种机制。行政协调会网络同粮食计划署密切合作由粮农组织和农发基金联合管理,它尤其在国家一级的粮食安全工作中发挥互补和增效作用。行政协调会网络是两级机制。在国家一级,行政协调会网络由从事农村发展和粮食安全的国家专题小组构成。在国际一级,联合国有关组织和相关国际及区域非政府组织的网络支持这些国家专题小组工作。至今全世界已成立了 55 个国家专题小组,还有 22 个正在组建之中。该网络促成的农村发展和粮食安全活动从支助粮食安全特别方案到发展粮食不安全和易受损害信息映象系统、消除厄尔尼诺现象对粮食生产的影响和协助世界粮食计划署(粮食计划署)提供粮食援助等。

联合国教育、科学及文化组织

16. 教科文组织通过自己各种主管领域(社会科学、教育、科学、通信和文化)里的重要方案和项目进行关于消灭贫穷的行动。在消灭贫穷和实现发展中,教科文组织的一个具有相对优势的领域是广义的人力资源开发以及能力建设。这包括与生产活动,特别是与贫穷地区的女童和妇女的生产活动有关的正式和非正式教育与培训、组织和管理领域中的培训和支持,使他们能发展自己的经济和政治能力,以完全合格的公民身份实行创收和维护自身权利以及参与社会。作为这一过程的重要组成部分,教科文组织重视内在的加强能力工作,特别是加强妇女的能力,因为妇女占最贫穷人口的三分之二。本组织对各种做法都予以倡导,其中多数是非正式的和以社区为基础的做法,它们通过利用穷人自身的技能和能力,帮助他们决定自己的脱贫方法。对变通的教育形式、由内部能力管理文化遗址以及自然资源、工艺和社区媒体、微观信贷和社会支持服务等强调反映了大会第二十九届会议的精神,该届会议将文化发展列为减轻极度贫穷的中心策略。教科文组织日益加强促进各种有创新意义的和非正式办法,以适应向生活在极度贫穷中的青年和成人提供学习机会。

17. 在另一个水平上,教科文组织的能力建设关系到一个国家体制和行政机构的改进。这就是实施更加有效的脱贫政策、进行培训以提高在贫穷问题上政策制

定、评价和管理方面的内部能力,以及培训社会科学方面的研究人员。此外,应该加强从事研究的基础设施,以便提高国家对贫穷根源的了解,并能根据经济和社会文化的具体背景,收集数据、衡量和评价贫穷的程度,作为制定、实施和评价有效政策的依据。教科文组织相信文化也是分析贫穷和制定消灭贫穷行动的一个基本变数。为此,对贫穷的非经济根源,例如种族冲突和歧视,应加以强调。教科文组织在联合国消灭贫穷十年(1997—2006年)的框架内,通过参与各区域和分区域内的多边和双边机制与合作方案,支持示范项目、促进信息交流、宣传成功的试点和调动各级政府,特别是非政府合作伙伴,为消灭贫穷发挥了重要作用。

国际民用航空组织

18. 民航组织成为发展中国家缓解贫穷的日益重要的因素。事实上,民用航空对于大多数发展中国家的经济具有极大的影响,直接和间接地影响这些国家公民的生活水平。空运可以紧急调运基本食品、药物和其他商品,也可以将医务和社会工作者送往那些利用传统交通工具往往不实际或不可能达到的边远地点,从以上这些可以容易地看出空运对于最贫穷人口的直接生活条件所产生的积极影响。这些救济服务,无论在短期内如何重要,对缓解贫穷并没有重大长期效应。只有利用空运才能使之成为贸易和通信的手段,重要的雇主、技术转让的导管和拉动经济发展的发动机。自1947年成立以来,对几乎所有的发展中国家来说,民航组织一直是在民用航空领域中技术援助的主要来源。援助的内容有:提供国际上的专门知识以援助各国政府发展其航空基础设施;建立和/或改善其民航培训中心;采购航空设备系统和投入使用;提供有奖助金的培训援助。

世界卫生组织

19. 世界卫生组织总干事强调说,在本世纪造福众人的医药革命中,仍有十亿以上的人被抛在后面。她宣布的目标之一是全球同心协力使这些人进入到卫生和发展倡议的主流中来。在过去一年中,卫生组织开展了意义深远的改组,进行重要的振兴和改革过程,使卫生组织能在可持续的人的发展国际议程中发挥更加有效的和统一的作用。这意味着,越来越强调与卫生有关的,从相对意义和绝对意义上说,贫穷所创造、维持或从贫穷中产生的条件。卫生组织将50多个单独的方案集中起来分成九组,有一组专门用于加强消灭贫穷和可持续发展方面的卫生工作。将预期寿命增加五年可以将年经济增长率提高5%。需要在人的发展方面制定新一代的政策,这

种政策应很好地将经济和社会各方面结合起来,以便掌握这一潜力。卫生部长们在制定国家发展战略方面必须发挥更加重要的作用,而财政部长们也有必要了解卫生在消灭贫穷和建立人力资本方面的作用。卫生组织的作用将是向各个国家和支持各国的外部机构提供知识基础以及必要的政策和技术指导。卫生组织的工作奉行四个相互关联的战略主题:第一,使卫生组织更加有效地为各个国家服务并和各国共同工作。总干事办公室已设立一特别项目领导这项工作。第二个主题是突出卫生组织工作的重点,以取得更好和更加公平的卫生成果。重要的因素是促进平等的卫生政策,包括两性公平;支持社会团结机制;以及着重制定分别帮助男人和女人脱离贫穷的卫生战略。此点十分重要,因为人们担心贫穷不断扩大可能进一步扭曲性别关系,并危害社会的团结和稳定。第三个主题是支持卫生部门的发展和能力建设。如果保健系统不起作用,而且经费不是一筹莫展,那么改善穷人的健康就无从说起。关键问题是加强卫生部的有效性——与政府其他部门、私营部门和民间社会联结,对公共政策施加影响;以及监管私营保健工作。第四个主题是建立有影响的伙伴关系。在国家一级,卫生组织参加共同国别评估/联合国发展援助框架过程。在尼加拉瓜、乌干达和越南,卫生组织和货币基金组织一道,确保更好地认识卫生在全面宏观经济政策和结构调整方案中的作用。在全球一级,卫生组织继续同联合国所有重要合作伙伴,以及布雷顿森林机构协作。

20. 为保证在有关贫穷和卫生等工作的连贯性和质量,卫生组织正在设立一个高级别咨询委员会,代表以下重要的发展有关利益方面:国家、民间社会组织、发展研究人员、双边捐助者和联合国伙伴。这一小组的主要特点是具有关于消灭贫穷和促进人的发展方面的专门知识。卫生组织还为参加2000年6月举行的关于首脑会议五年期审查的大会特别会议进行准备。在此期间,卫生组织将协同努力将卫生工作纳入人的发展进程的主流。

世界银行

21. 世界银行的活动支持该机构减少贫穷的首要目标。以下文件中提出的战略对这些活动进行广泛的指导:《1990年世界发展报告》、关于减少贫穷的援助战略的1991年政策文件以及题为“扶植基于劳动力的增长,同时向开发人力资本投资并为无法从增长中获益的人提供安全网”的第4.15号业务指示。然而,从1990年代初开始出现的若干新的主题,影响了战略的实施:穷

人面对冲击的脆弱性、机构在执行政策和提供服务方面的作用、对参与、伙伴关系和社会资本重要性的认识。世界银行的全部工作都体现这些新的主题。1998年的活动还反映了在该年中以下一些重大事件对贫穷的影响:一些最贫穷的非洲国家中冲突旷日持久、金融危机使数以百万计的亚洲人突然贫困化、前社会主义经济体继续承受转型的痛苦;以及中国和印度数百万穷人朝不保夕的处境的新的综合报告,载入2000/2001年世界发展报告,这些主题将集中起来编成一篇减少贫穷的主要决定因素,随后编写的政策文件将讨论该报告结论对银行政策和操作工作的影响。世界银行最近提倡一种新的全面发展框架,将宏观经济和金融考虑同结构、机制、社会和人的考虑相结合。在国际一级和在国家一级,将以上因素加以结合是势在必行。^a 报告还讨论了减轻贫穷和可持续发展的先决条件,通过各种具体行动者和结构性的、人的、实际性和部门性的策略进行干预。这一框架被认为是对宏观经济考虑的必要补充,其中特别强调参与和伙伴关系。

国际货币基金组织

22. 基金组织报告称,首脑会议之后,它加强了支持各国加速社会进步和缓解贫穷的努力,设法将其他联合国全球会议的重大建议纳入基金组织同每一成员国的政策对话之中。基金组织积极参与东京会议进程,包括执行第二次东京会议通过的《东京行动议程》,作为在非洲活动的一部分。

23. 基金组织的政策建议、金融和技术援助设法提高公共支出的质量,将资源由非生产性支出,如过多的军事开支,转向基础设施、基础教育和保健,这可建立物质和人力资本,从而提高基础广泛的增长和公平以及以缓解贫穷为目标的方案。作为基金组织支持社会发展和缓解贫穷的一个内容,基金组织新近向工作人员公布了准则,目的是在基金组织的监督活动和支持各国调整规划的范围内,加强对社会支出和社会产出指标的监测。基金组织的政策建议和技术援助日益注重将成本效益好的、财政上可行的社会安全网纳入各国的改革规划之中。安全网可以包括对脆弱群体的津贴或现金补助、改进药品等最终产品的分配,对一些必需品实行临时性价格控制,给予公共部门裁减的雇员离职金和再培训,通过公共工程规划提供就业,以及恰当的失业保险和养老金计划。

24. 基金组织在社会部门方面的工作,借重世界银行、各区域开发银行、开发计划署、劳工组织和其他联合

国机构等的专门知识,并努力加强协作。世界银行和基金组织密切协作,进行公共支出审查,最近在对世界银行和基金组织1998年协作情况的全面审查中,两组织也进行了密切协作,目前正采取措施在设计各国的调整和改革规划时更好地包含社会部门的改革,同时包括在公共部门工作中,更好协调技术援助和政策建议。1998年底又开始执行加强卫生组织同基金组织在低收入国家有关保健问题上协作的试验性动议。良政促进有利于穷人的高质量增长和社会发展。加强良政的政策可协助调整和改革参与性进程,使社会中的利害攸关者,包括穷人,有更多机会表明他们所关注的问题,他们的需要,并参与一种伙伴关系。基金组织设法通过它提供的建议和技术援助,促使在制定和执行经济政策的各个方面具有更大的透明度和责任心,改进国家治理。这可达到更高的机会平等和平等地获得机会,协助消除将稀缺的公共资源挪用于进行欺诈和腐败活动。此外,货币基金组织任务的一项重要内容是倡导提高就业水平。可持续的高增长和劳动力市场的改革支持这一目标。货币基金组织支持保证劳动力市场灵活性、鼓励培训、再培训和工人可在部门间、区域之内和之间流动并辅之以充足的失业福利的劳动市场政策。

万国邮政联盟

25. 联合国系统已将消灭贫穷和免受贫穷定为高度优先事项;万国邮政联盟(万国邮联)已将这一目标纳入其维持普遍服务和改善国际邮政网的基本任务之中。邮政服务提供一个基本的通信基础设施使金融、经济、教育和文化活动在全国和国家之间畅通。万国邮联为2000-2004年期间确定了六大目标,同时适当考虑到每一项在减少和消除贫穷的努力中可能提供的协助:(a) 保证提供普遍的邮政服务;(b) 提高国际网络的质量;(c) 提高国际邮政网络的成本效益,以合理的价格为客户提供服务;(d) 满足邮政客户的需要和期望;(e) 利用邮政改革,广为扩散技术、经济和监管方法变化产生的利益;(f) 加强和扩大邮政有关利益方之间的合作活动。此外,万国邮联和世界银行联合执行了一些邮政改革项目,扩大有利于穷人的经济增长和可持续地创造就业。

国际海事组织

26. 由于海事组织肩负制定全球性规章的任务,包括拟订旨在提高海上生命安全和保护海洋环境不受船只污染的国际规则和标准,这几种“可持续的发展”和“缓解贫穷”的双重根本任务已成为本组织并重的任务。海事组织已制定了一项综合技术合作方案,作为建立能

力的一种机制,协助发展中国家统一执行公布的规则和标准,因为它们没有钱这样做。这些活动由于遍及全球,其影响通过贸易自由化和全球化,直接有利于民间社会,又在渔业、旅游业文娱业和以出口为导向的产业中创造就业机会,维持发展和导致贫穷缓解和繁荣。考虑到海上运输的规模,应当指出,95%以上的国际贸易通过海运:不论是沿海国还是内陆国,货物和商品都是通过港口运往市场的。这方面,同海运产业直接联系关系重大,这一产业经常吸引发展中国家最贫穷的人口阶层来就业。在海运产业就业,提供获得外汇的机会和固定收入,对航海人员家庭的经济生存有直接影响,并且为整个地方社区创造收入。还必须指出“穷人”并不是农村仅有的现象,航海事业经常吸引“城市”贫民,他们比较难以追踪和监测。

联合国工业发展组织

27. 工发组织在 1995 年 3 月 6 日至 12 日举行的社会发展问题世界首脑会议上,提出了题为“通过工业发展争取社会进步”的立场文件(哥本哈根,1995 年 3 月 12 日)阐述了以制造业部门作为动力,缓解贫穷的各种途径。工发组织遵循在立场文件中所作承诺,将工业化作为加快经济社会高速发展必不可少的增长手段,其研究部门已编制了几篇概念文件,集中讨论农产工业在创收和创造就业,促进可持续的生活模式中的关键作用。

28. 解决普遍存在的贫穷,要求优先重视为人口中处境不利和贫穷的部分创造经济机会。换句话说,必须创造就业机会和开办企业的机会,使这部分能进入经济发展的主流。工发组织有三个服务单元解决这一问题,主要目的是为更广大的人口创造就业和创收,从而消除贫穷:(a) 中小型企业政策框架;(b) 发展女企业家精神政策;(c) 企业发展单元。工发组织支持中小型企业使各国政府及机构伙伴能拟制促进中小型企业发展的国家战略和方案,并制定中小型企业政策,两者之间互相联系,重点突出,目的是全面提高该部门的效率,以便保持既有的机会,并创造新机会。工发组织今后的活动包括提高国家可持续发展的自力更生能力,对改善农村贫穷居民的生活水平发生明显的影响。工发组织将继续在联合国发展援助框架内,同国别的利害攸关者、多边、双边和非政府组织社会的发展伙伴协作和合作,支持工业发展,有效减少贫穷。

注

- a. 请参阅詹姆斯·沃尔芬森的“全面发展框架:讨论文件稿”(世界银行,1999 年)。

大会

Distr.: General
7 September 1999
Chinese
Original: English
