



联合国



经济及社会理事会

Distr.  
GENERAL

E/1995/120  
5 October 1995  
CHINESE  
(ORIGINAL: ENGLISH)

方案和协调委员会和行政协调委员会  
第二十九系列联席会议  
1995年10月16日

联合国系统消灭贫穷方面活动的协调

(联合国为方案和协调委员会和行政协调委员会  
第二十九系列会议编制的背景文件)

目 录

	段 次	页 次
导言.....	1	2
一、中央政府间机构为联合国系统制定的 政治优先事项.....	2 - 6	2
二、评价联合国系统在消灭贫穷方面的协调.....	7 - 18	3
A. 活动类型.....	8	4
B. 政策和多部门战略.....	9 - 18	5
三、国家一级消灭贫穷的方案和协调机制.....	19 - 26	9
四、供讨论的问题.....	27 - 31	11

## 导 言

1. 方案和协调委员会(方案协调会)第三十五届会议(1995年5月15日至6月9日,纽约)议定方案协调会和行政协调委员会(行政协调会)本系列联席会议的主题应为“联合国系统在消灭贫穷方面的活动的协调”。本背景说明是秘书处根据联合国系统各组织提供的资料 and 与各组织进行的协商编制的,目的是促进建设性的对话,讨论如何加强协调执行联合国系统向各国政府提供的援助,协助各国政府执行其消灭贫穷的政策和方案。本文件讨论的问题与大会本届会议审议的国际合作消灭发展中国家的贫穷、消灭贫穷国际年、社会发展问题世界首脑会议的后续行动、各大联合国会议的协调后续行动、业务活动全面政策审查等问题密切相关。

### 一、中央政府间机构为联合国系统制定的政治优先事项

2. 从最广义和积极的意义上来说,协调应导致一连串贯彻的活动以实现共同目的。事实上,只有在具有共同目的时才能切实有效地合作,反过来说,共同目的必须是系统各组织之间就主要的优先事项和对优先事项的反应进行协商和商议的成果。作为一项先决条件,必须由中央政府间机构为系统制定政治优先事项。联合国系统即可利用由此制定的全盘战略和办法作为制定协调的计划和方案以及联合评价实地结果和影响的架构和业务指导。

3. 所需的消灭贫穷共同目的和国际社会最高政治一级实现共同目的的必不可少的承诺已从近年来举行的各大联合国会议逐渐形成,其中包括联合国环境与发展会议(环发会议)、国际人口与发展会议(人发会议)、第四次妇女问题世界会议,尤其是以消灭贫穷为其三大主题之一的社会发展问题世界首脑会议。社会发展问题世界首脑会议的《哥本哈根社会发展问题宣言和行动纲领》反映出消灭贫穷的原则和目标、所作的承诺和所需采取的行动的共识,并提供了可以制定和评价全系统活动的基准(见A/CONF.166/9,第一章,决议1,附件一和二)。消灭贫穷显然已成为主要的发展优先事项。

4. 各国国家元首和政府首脑在首脑会议上承诺本着伙伴精神,通过联合国和其他多边机构,改善和加强促进社会发展的国际、区域和分区域合作架构。因此,他们同意争取联合国系统、国际开发机构和多边开发银行的支持与合作,采取适当和协调一致的措施,在实现首脑会议商定的目标和承诺方面不断取得持续的进展。他们也同意联合国和布雷顿森林会议设立的机构应该进行定期和实质性的对话,包括在外地一级进行对话,以便更有效和有力地协调社会发展援助。各国政府还决定采取适当措施和机制,并要求在联合国系统各专门机构、规划署和区域委员会的协助下,在民间社会所有各部门的广泛参与下,执行和监测(首脑会议)的结果(见A/CONF.166/9,第一章,决议1,附件一,承诺10)。

5. 社会发展问题世界首脑会议特别强调制定消灭贫穷的综合战略。这些战略在可持续发展的前提下促进持续经济增长和社会进步,条件是这种增长必须具有广泛的基础并为所有人提供平等机会。促请各国政府将消灭贫穷的目标和指标结合到全盘经济和社会政策及地方、国家各级的规划之中,并斟酌情况纳入区域各机的规划中。

6. 要求每一个国家最好在1996年之前制订绝对贫穷下的确切定义和评估办法,届时大会将审查为执行首脑会议有关消灭贫穷的结果而采取的步骤的效力,作为与消灭贫穷国际年有关的活动的一部分。《行动纲领》也建议大会第五十届会议宣布在消灭贫穷国际年(1996年)之后为联合国消灭贫穷第一个十年,以期进一步考虑关于消灭贫穷的主动行动(见A/CONF.166/9,第一章,决议1,附件二,第95(c)段)。

## 二、评价联合国系统在消灭贫穷方面的协调

7. 消灭贫穷是推动联合国系统的发展工作的一个目标,也是许多组织的任务的重心所在。众所周知,贫穷是一个复杂的、多部门问题,必须通过多方面采取行动,齐心协力加以解决。此外,贫穷有很多成因和表现方式,各区域之间、各国之间、甚至各社区之间需要采取不同的措施。因此,联合国系统各组织和机构正在进行各式各样旨在消灭贫穷的活动。最近,行政协调会方案和业务问题协调委员会(方

案业务协商会)印发了一份关于联合国系统扶贫工作的报告(见A/CCC/1995/POQ/CRP.19,附件)。该报告显示,尽管贫穷的苦难并没有普遍的解决办法,但确有联合国系统成功措施的实例,可予仿行。报告已送交驻地协调员/驻地代表,目的是根据对每一个组织内进行中的工作的深入认识,加强联合国系统在国家一级的合作。

#### A. 活动类型

8. 方案业务协商会把联合国系统旨在消灭贫穷的各种活动分为八类:

(a) 分析性工作。此类工作着重界定贫穷的定义和贫穷的决定因素问题、评估贫穷的方法和制定相应的指标。过去十年来特别引人关注的一个问题是:许多国家在国际货币基金组织(货币基金组织)和世界银行的劝告和协助下采取的稳定、结构调整和经济社会改革对贫穷的影响。此项研究的结果对较近期的调整方案的设计和产生重要的影响;

(b) 创收活动。此项工作的目的是通过创造就业和提高生产力的措施增加穷人的收入,着重穷人集中的部门;

(c) 劳力密集的公共工程。生产资产、货物和其他劳务的劳力密集办法包括最优使用劳动力的工作方法和制度,通常是以低成本高效益的方式结合劳动力和使用轻型设备;

(d) 取得基本服务。联合国系统许多组织和机构都参与了发展或加强穷人使用基本服务的机会的活动,其中包括低成本安全用水、供应、下水道设备和卫生、初级保健服务和基本教育;

(e) 社会资金和安全网。若干联合国组织和机构日益参与提供资金和技术援助以设立各种形式的保护脆弱群体的社会资金和安全网;

(f) 穷人的参与。若干联合国组织的方案和项目日益倾向于采取参与性的办法,在这方面,一些机构认为参与本身是可取的且与赋予穷人权力有关;其他机构则认为参与是促进经济效率和扶贫穷项目可持续性的手段;

(g) 旨在减少歧视的努力。反歧视活动包括收集、分析和散播关于歧视性做法

的资料,建立国际标准,改善劳动市场的情况和防止童工;

(h) 监测贫穷的变化。若干组织参加了衡量或报道贫穷的工作,一些组织直接参与收集与贫穷有关的数据。在机构间一级,衡量贫穷的工作由统计委员会一个工作组进行。此外,行政协调会农村发展小组委员会研究扶贫战略的各个方面。

## B. 政策和多部门战略

9. 社会发展问题世界首脑会议达成的全球共识为联合国系统提供了一个阐明发展具体的消灭贫穷方案的广泛政策和多部门战略的架构。目前,联合国系统各组织之间广泛认为扶贫的最佳办法是成功地执行一个发展战略,在公平情况下实现持续的经济增长。更公平的增长几乎总是意味着加强就业的增长格局。这种增长格局增加了对劳动力的需求,劳动力是穷人的主要资产,因此这种增长是比较公平的。经济增长创造就业的能力可通过下列办法加强:投资于劳动力比较密集的经济部门,特别是农业;投资于人力资本,即基本教育、初级保健、营养和人口方案;减少或消除因劳动力市场或信贷市场不正常而扭曲的相对生产要素价格。发展的持续性问题在这方面日形重要。

10. 从联合国各组织和机构取得的资料显示出,在一个全盘全系统消灭贫穷努力的范围内,每一个组织已经从其独特的具体职权中逐渐发展出本身的重点政策和战略。

11. 一些组织的确认为消灭贫穷是它们的工作存在的理由。例如,联合国开发计划署(开发计划署)在1995年6月执行局作出的一项决定后,重定其方案编制活动的方向,以消灭贫穷作为其优先关注事项;因此,其所有活动将针对该项最终目标并以此作为衡量的标准。联合规定开发计划署可持续发展架构的其他主要方案编制领域——性别公平、促进就业和可持续生计、环境保护和再生、治理——将日益受到消灭贫穷工作的左右。世界银行认为其基本目的是协助各国减缓贫穷和提高生活水平。其扶贫战略包括基础广泛的、需求劳动力的经济增长,人力资源开发和为穷人和脆弱群体提供安全网。世界银行通过其国别援助战略规定其对各国的援助。国别援助战

略是根据具体的国家贫穷分析、公共开支审查及其他经济和部门研究的结果制定的。

12. 同样地,国际农业发展基金(农发基金)认为减缓农村贫穷是其唯一的任务,所有活动都着重此一单一目标。其特别方案编制特派团是阐明其国别政策和投资战略的分析机制。特派团的目的是明确表明在长期的国家发展战略范围内农发基金项目援助的优先目标群体和活动,这些特派团彻底审查影响农村穷人的生产能力、就业机会、创收和生活水平的政策工具的性质和影响。为了响应国家战略和项目发展战略指导的具体需要,发展出国别战略研究作为一项补充的机制,用以评价一般性战略和项目设计执行问题的重要性,并用以制定农发基金业务活动指导方针。世界粮食计划署(粮食计划署)也表示其任务是设法纾缓饥饿和贫穷。粮食计划署制定了项目指导方针,具体规定其与联合国系统其他参与机构合作的性质和形式,以编制和执行其项目。粮食计划署编制了国别战略纲要,评价贫穷和粮食不安全问题,设法了解各国政府解决这些问题的政策和战略,并研究其他机构、捐助者和非政府组织的相对作用。粮食计划署正在修订其总条例,使它能够采取以国别战略为基础的方案办法。国别方案将以国别战略纲要为基础,其中将包括确保方案同国别战略说明联系起来的规定。此一办法的优点将包括增加业务活动灵活性,不仅大有助于应付方案间变动的意外需要,也将有助于响应多机构协调和一体化努力的需求。

13. 联合国系统若干组织和机构认为执行基本社会服务是消灭最严重的贫穷现象的最有效和最具成本效益的方法。在20/20倡议的范围内,正如社会发展问题世界首脑会议的结果所反映的,一般认为基本社会服务包括基本教育、初级保健和计划生育服务、低成本水和卫生服务及营养方案。联合国儿童基金会(儿童基金会)的业务支助和资源集中于提供基本社会服务以促进儿童和妇女的生存、保护和发展,符合世界儿童问题首脑会议的结果。儿童基金会也支持“合乎人情的调整”,鼓励重新设计调整方案使穷人能够更有效地参与经济社会发展进程,并确保在经济停滞和财政紧缩期间保护穷人。最重要的是儿童基金会坚持必须把辩论重点从过份着重宏

观政策架构转移至中间一级,即:在某一宏观经济政策架构内支配资源分配的政策工具。这些政策工具包括公共开支分配、援助的利用、信贷分配及收入和定价政策。儿童基金会的儿童和妇女情况分析及其国家行动方案为实现国家目标提供方案和体制架构,目的是同国别战略说明一致。

14. 联合国人口基金(人口基金)通过促进和执行人口和可持续发展方案协助消灭贫穷。其国别方案在制定、执行和评价所有人口方案时大力强调性别平等和公平。优先注意把人口资料结合到较广泛的发展政策架构内,如国别战略说明、活络发展计划、结构调整方案和部门性政策架构。国际劳工组织(劳工组织)认为创造生产性就业是最有效的发展办法,其中包括妇女的作用和需要、提供社会服务、创收和地方社区日益活跃的参与。劳工组织派遣多学科咨询队至不同的区域,并在同政府、雇主、工人组织、联合国机构和捐助者协商后编制国别目标说明。世界卫生组织(卫生组织)认为贫穷是世界上疾病和死亡的主要成因,因此其工作,特别是与各国的技术合作,目的是克服贫穷和健康不良的根本成因。题为“加强与最需要援助的国家和人民的合作”的特别倡议目的是使贫穷的国家能够建立针对其具体需要的可持续公平保健制度。在评价情况后,制定了行动计划并通过更有效地利用当地资源和改善援助管理调动额外的资源。卫生组织指出在这方面广泛地利用了开发计划署圆桌会议和世界银行协商小组进程实现更有效的援助协调。它还建立了全球卫生和发展工作队,分析健康决定因素,特别是与贫穷有关的健康决定因素的演变,按照其《人人享有健康》战略积极促进国家健康和服务监测和评价的发展。联合国教育、科学和文化组织在社会发展问题世界首脑会议之后,特别是在《哥本哈根社会发展问题宣言》承诺6下采取的后续行动将继续把重点放在满足《普及教育方案》的目标和目的上,作为扫除文盲的一个组成部分,文盲既是贫穷的根本成因,也是贫穷造成的后果。这个战略的目的是缩短识字人口与文盲人口之间的差距,制定可持续的教育发展,强调女孩和妇女的教育,特别是在农村地区。教科文组织除了别的以外,支持各国政府进行关于贫穷的成因和后果、结构调整对穷人的影响和消灭贫穷战略

的效益的国别研究。关于具体的国别方案,教科文组织在方案一级的技术支助服务(TSS-1)机制的范围内同开发计划署合作逐步致力于消灭贫穷问题。

15. 货币基金组织指出它的政策咨询意见日益强调调整的社会方面,并指出在监测成员的经济政策、向成员国提供财政支助执行调整方案和技术援助方面更加注意社会问题。货币基金组织强调(a) 必须推行旨在实现促进宏观经济稳定性的经济政策的优质增长战略;(b) 执行旨在容许市场力量分配资源并为私营部门活动创造有利环境的结构性政策;(c) 执行妥善的社会政策,包括社会安全网,在调整期间保护穷人和脆弱群体;(d) 加强经济治理。因此,货币基金组织政策咨询意见强调所涉宏观经济问题、成本效益和社会政策选择在财政上是否可行的问题。货币基金组织认为,通过政策讨论和技术援助,可进一步协助改善各国政府监测社会发展和推行开放的社会政策的能力。

16. 联合国系统若干组织和机构致力于在本身的部门性工作的范围内实现消灭贫穷的目标。例如,联合国粮食及农业组织(粮农组织)消灭贫穷的活动自1979起即由《土地改革和农村发展世界会议原则宣言和行动纲领》推动。在其方案下,粮农组织同各国政府合作执行体制和结构改革,促进穷人取得自然资源以及信贷等生产性投入的机会。经订正的《粮农组织妇女参与发展行动计划》(1996-2001)及其《人民参与农村发展行动计划》提供了增加了农村贫民参与经济、社会和政治发展的架构。粮农组织同联合国系统机构合作派遣联合特派团,提供关于采取国家政策和战略通过在公平的情况下的增长和人民的参与确保消灭贫穷的咨询意见。联合国工业发展组织(工发组织)确定了1996-1997两年期七项优先主题中的三项为通过工业发展消灭贫穷:小型和中型企业;农村工业发展;和工业与农业之间的联系,着重非洲和最不发达国家。国际电讯联盟(国际电联)指出其发展机构-电讯发展局可参与通过发展中国家综合农村发展消灭贫穷的全系统工作,这是《布宜诺斯埃利斯全球电讯发展行动计划》内的最不发达国家的一项高度优先方案。联合国环境规划署(环境规划署)把消灭贫穷与环境可持续性相提并论,认为两者都具有社会根源并且



是相互依存的。环境规划署的目的是在发展项目中促进评价和使用经济工具以助长可持续地利用自然资源。联合国人类住区(生境)中心通过以增加社区参与为基础的努力解决城市贫穷问题;其工作是由《至2000年全球住房战略》推动。联合国贸易和发展会议(贸发会议)扶贫常设委员会着重国际经济关系对贫穷的影响并提出了在贸易和消灭贫穷等领域内的国际合作建议。其他机构,例如联合国社会发展研究所(社发研究所)、联合国秘书处经济及社会资料和政策分析部(经社分析部)和提高妇女地位国际研究训练所(提高妇女地位研训所)在关于消灭贫穷的领域内进行了研究和/或培训。

17. 各区域委员会消灭贫穷的工作着重对具体区域的贫穷情况采取多部门办法。在这方面,应当指出社会发展问题世界首脑会议《哥本哈根社会发展问题宣言和行动纲领》规定各区域委员会同区域政府间组织和银行合作,可以在两年一次的基础上召开政治高级会议,以评价实现首脑会议的结构方面的进展,就他们各自的经济交换意见,并采取适当措施(A/CONF.166/99,第一章,决议1,附件一,承诺10(b)和附件二,第95(h)段)。有人建议,拟议的两年期会议可以制订一套监测指导原则和方法,其中包括可由机构间衡量贫穷工作队汇报的贫穷指标和指数。

18. 来自联合国系统各组织和机构的资料显示出旨在消灭贫穷的政策和战略日益受到重视。每一个组织在本身的职权范围内工作;有各种面向行动的计划推动消灭贫穷的活动。但是,这些计划包括互相配合或互相补足的政策和措施。此外,在消灭贫穷领域内存在着积极的、活跃的机构间合作,外地一级的业务最为明显。外地一级对消灭贫穷采取了实是求是和面向目标的办法。

### 三、国家一级消灭贫穷的方案和协调机制

19. 国家一级的执行和协调对消灭贫穷的整体效力至关重要。社会发展问题世界首脑会议《哥本哈根社会发展问题宣言和行动纲领》非常明确地指出,每一个国家应制订本国政策和战略,而国际社会则应致力于支持国别方案,但同时应创建一个支助性的国际环境。

20. 联合国系统设有若干纵横协调机制,在横的方面协调国家一级,在纵的方面协调联合国系统组织和各有关政府部门。作为大会第47/199号决议实施进程的一部分,正在加强驻地协调员制度,各联合国机构日益采用方案办法,各有关发展中国家正在制订国别战略说明。许多国家设立了部长间或部门间委员会,或经济协调和规划部。同样地,联合国系统设立了外地协调委员会,起码在大多数国家内由驻地协调员召开定期的机构间会议。此外,利用主题小组,包括处理消灭贫穷问题的小组,协调国家和地方一级的行动。

21. 秘书长关于消灭发展中国家的贫穷的报告(A/50/396)将包括关于在制订和执行消灭贫穷方案及在处于不同发展阶段的发展中国家国家一级的协调方面所吸取的经验的某些个案研究的详细资料。这些实例可说明活动的范围和种类,并可确定对消灭贫穷的挑战作出彻底有效和协调一致的反应的主要问题和障碍。

22. 总结调查结果,各国政府和联合国组织和机构必须联合采取行动满足某些条件才能取得积极的成果。首先,各国政府必须显示他们对消灭贫穷的目标具有充分的政治承诺。他们也必须愿意而且能够动员和分配消灭贫穷所需的国内财政和人力资源,并且率先组织对贫穷的挑战作出协调的反应。其次,所采取的战略必须以在公平的情况下的增长为基础,所有参与者(包括民间社会、非政府组织和以社区为基础的组织和穷人本身)都参与发展,并应采取权力下放的办法,考虑到目标群体或地区的具体条件和需要,在地方一级作出决定和资源分配。

23. 第三,联合国系统能够而且应当起倡导作用,提供必要的财政和技术援助,协助拟订贯彻一致、相辅相成的消灭贫穷方案。因此,联合国必须在必要时建立政府的能力,以执行它们的领导工作和协调责任。第四,必须为此目的充分利用目前存在的协调机制——行政协调会及其在总部的附属机构和国家一级的驻地协调员制度。例如,联合国各组织和机构应特别参酌联合国各大会议的后续行动,利用行政协调会机制实行更广泛的消灭贫穷办法。其中包括确保利用驻地协调员制度,同各国政府密切协商,协助制订具有具体目标和指标的明确和贯彻的消灭贫穷战略,以便同全盘

国家计划和方案结合起来,并确保联合国系统在执行、评价和监测此类计划和方案方面作出协调的投入。

24. 第五,协调不应只限于广泛的战略和政策制订,也必须使方案编制办法和项目制订更能兼容并存和更密切地结合起来。实现此项目的的办法包括制订共同的贫穷定义;合作编制贫穷指标;收集共同数据;确定目标群体和地区;分享对结果和影响的评估、评价和监测。此外,在可行时也可以共同编制方案。

25. 第六,要使联合国系统各组织和机构在共同的方案编制架构下合作,经济和社会政策制订必须紧密连贯。联合国与各基金、规划署和专门机构之间的关系及联合国同布雷顿森林机构之间的关系在这方面至关重要。如果所有参与者密切合作,不仅制订共同的办法、定义、贫穷评估指标和数据收集方法,还利用政策架构文件和国别战略说明等方法使其经济和社会政策更能相互补足和结合起来,就能够推行一个综合的贫穷议程。

26. 最后,不应忘记分配充分资源以应付消灭贫穷的挑战的关键问题。如果没有所需的资源,即使最佳的战略和高度协调的方案也不能有效地执行。必须在国家、区域和国际各级下定决心致力于调动和重新分配资源于消灭贫穷的目标。在这方面,所有国家应当充分遵行在各大国际会议上,特别是在社会发展问题世界首脑会议上所作的承诺。

#### 四、供讨论的问题

27. 本文简介联合国系统各组织为消灭贫穷执行的活动种类、所采取的多部门战略和所使用的协调机制,特别是国家一级的协调机制,由此可见联合国系统各组织和机构在其援助方案中给予消灭贫穷目标以最高优先次序。此外,在更有效地协调联合国系统各项消灭贫穷活动方面也取得了相当可观的进展。在执行大会第47/199号决议各项规定方面,特别是在加强驻地协调员制度、制订和适用方案办法、制订国家战略说明、组成主题队伍或小组方面,给予联合国系统以必要的工具,为应付消灭贫穷的挑战作出齐心协力和协调一致的反应。

28. 但是,在许多方面,要使整个联合国系统对消灭贫穷采取真正贯彻的办法,尚待努力。必须解决的问题非常明显。最重要的是确保宏观经济和社会政策之间贯彻一致,以及国家政策架构与中间一级和微观一级执行的方案和项目之间贯彻一致的问题。与此有关的是必须确保世界银行、开发计划署、农发基金、粮食计划署等机构采取的多部门战略之间的办法贯彻一致。必须讨论的问题是这些战略之间存在着或正在发展何种相互联系或协调安排?这些联系和安排具有什么效力?

29. 另一个与协调办法特别有关的主要问题是查明贫穷的种类和必须通达的目标群体。这意味着必须制订共同的定义和概念及共同的数据收集安排,以协助查明每一个国家的贫穷群体和绘制贫穷分布图,以及制订共同的指标以监测进度。政策问题联合协商小组几年前在若干国家内开展的消灭贫穷行动目的是促进此类共同行动;自此以来在有关国家内取得了相当可观的进展。

30. 其他尚待讨论的问题是从经验吸取的教训是什么和如何把这些经验应用于其他国家和地区?此外,如何能把此类共同办法推广至其他组织(包括布雷顿森林机构)?

31. 同样重要的成功要素是资源问题:各国和联合国各系统各组织和机构分配给指定的消灭贫穷方案的资源份额是否反映出消灭贫穷作为国家和全球目标所得到的高度优先重视。这方面的趋势是什么?必须采取什么步骤,特别考虑到社会发展问题世界首脑会议的承诺?为实现每一个国家消灭贫穷目标调动和分配所需的资源。

- - - - -