



大会
经济及社会理事会

Distr.: General
6 December 1999
Chinese
Original: English

关于社会发展问题世界首脑会议
成果执行情况和进一步倡议
的大会特别会议筹备委员会

第二次会议

2000 年 4 月 3 日至 14 日,纽约

临时议程* 项目 2

关于社会发展问题世界首脑会议成果
执行情况和进一步倡议的大会

社会发展委员会

第三十八届会议

2000 年 2 月 8 日至 17 日

临时议程** 项目 3 (a)

社会发展问题世界首脑会议的后续行
动:优先主题:委员会对全盘审查首脑
会议成果的执行情况的贡献

关于国家、市场和社会进步的专题讨论会:公共和私营部门
的作用与合作

秘书长的说明

1. 在其 1998 年组织会议所作的决定 5 中,关于社会发展问题世界首脑会议成果执行情况和进一步倡议的大会特别会议筹备委员会,请各国政府为社会发展问题世界首脑会议后续行动信托基金捐款,设立该基金的目的是支助最不发达国家参与筹备委员会和特别会议的工作,以及组织将由秘书处举办的与特别会议有关问题的专家小组会议、讨论会、座谈会和讲习班,这两项工作都将有助于筹备委员会审议这些问题。

2. 经济及社会理事会在其 1996 年 7 月 23 日第 1996/7 号决议中确定了社会发展委员会今后各次会议议程的实质性项目以及审议优先主题的多年期工作方案。2000 年委员会第三十八届会议的优先主题将是“委员会对全盘审查首脑会议结果的执行情况的贡献”。

* A/AC.253/L.10。

** E/CN.5/2000/1。

3. 在其 1995 年 7 月 28 日第 1995/60 号决议中,理事会决定,社会发展委员会应建立一种作法,即将其辩论开放让专家和民间社会主要行动者参加,以提高对社会发展的认识和理解以及加强信息和经验的交流。此外,在其第 1996/7 号决议中,理事会重申在实施社会发展问题首脑会议通过的《哥本哈根宣言》和《行动纲领》及其后续行动中,必须确保政府同民间社会有关行动者、社会合伙人以及《21 世纪议程》中确定的包括非政府组织和私营部门在内的主要群体¹之间开展有效的协作与合作,同时确保它们在国家一级参与社会政策的规划、拟订、实施和评价工作。

4. 因此,为筹备召开社会发展委员会第三十八届会议和关于社会发展问题世界首脑会议成果执行情况和进一步倡议的大会特别会议筹备委员会第二届会议,秘书处根据经济及社会理事会明确表示的愿望,与中华人民共和国国家发展规划委员会合作,组织了一次关于国家、市场和社会进步:公共与私营部门的作用与合作的专题讨论会。该讨论会于 1999 年 10 月 11 日至 13 日在北京举行。参加讨论会的有来自世界所有区域的国际专家、国内参与者和来自联合国系统的观察员。秘书长谨对中华人民共和国政府主办这次讨论会表示赞赏和感谢。

5. 现该讨论会的报告附后。

注

¹ 除社会伙伴(工会及工商界的代表)外,《21 世纪议程》所指的其他主要群体是妇女;儿童和青年;土著人;非政府组织;地方当局;科技界以及农民。

关于国家、市场和社会进步:公共和私营部门的作用与合作 讨论会的报告

摘要

讨论会的一个重要问题涉及政府行动者、私营部门和民间社会在促进社会进步方面的相互关系和相互作用。如何定义一个运作良好的国家?何为一个运作良好的市场?民间社会的贡献是什么?所有人都必须高效率地工作,然而以预算支出或利润来衡量效率是不够的。社会进步的衡量尺度是全体人民生活状况的改善、增权扩能以及对影响生活的决定的更多参与。为了实现社会进步,发展必须是对社会负责的,对环境无害的。在确定优先事项时,必须注意道德和社会价值。这是一种远远超出经济现实和数字的发展观点。这是国家元首和政府首脑在社会发展问题世界首脑会议上非常勇敢地提出的崇高看法。

对社会进步,没有放之四海而皆准的办法。每个社会都必须确定其自己的做法。我们最近目睹人们日益关切国家不能对社会需要作出反应;在某种程度上而且在许多地方,国家几乎退出社会发展领域,听任市场去决定社会福祉。可是,政府最终是民众的代表,有责任代表他们促进社会的目标。所有市场都是按照传统、体制、规则和条例运作的。决定哪一部分问题须由市场解决、确定框架以及使私营部门能够通过它们更负责地开展行动,这些仍然是国家的一项重要职能。国家主要发挥的是一种“赋予能力”的作用,并在必要时辅之以“执行”或“管制”的作用。

社会发展问题世界首脑会议以来的这些年,是一个快速变化和经济不确定的时期。一些经济体实现了持久的增长,而许多其他经济体则遇到金融危机、不确定或停滞状况。在社会领域,尽管它日益受到重视,但既有进步,也有相当大的倒退。一些很有希望的经济体瓦解了,在数周或数月内丧失了它们经过多年发展努力所取得的进展。许多武装冲突发生了,但获得解决的却寥寥无几。尽管许多国家做出了坚定的努力,但生活在贫穷之中的人数却增加了。全球化和市场自由化给许多人带来了更严重的不确定状况。各种变化似乎一年比一年快;社会内部和社会之间的不平等在扩大,两极分化也在加剧。有能力把握变化的那些个人和群体发展顺利;而其他人则似乎落后更远。

显然,全球化的影响既有积极的一面,也有消极的一面。革新和技术进步给人们带来了以更有效的新办法解决各种棘手问题的机会。然而,所取得的进步不是普遍的,它也并非不可逆转。每个国家,甚至每个国家内的城市 and 地区,都有着不同的全球化经验。尽管对全球化的影响不能一概而论,但是可以说,这一进程在加大风险的同时也提供了更多的机会。所有有关行动者的优先关切应是找到更好利用机会并减少风险的办法。更好、切合实际和普及的教育是确保人们能够更好地利用不断变化的机会的最佳办法。各机构需要得到发展或加强,以帮助人们应付风险。其中包括改进社会保护、社会保险计划以及获得信息和贷款的机会。

全球化还削弱了各个政府制定独立政策的能力。例如,在公共财政方面,许多政府通过税收和关税获取资金的能力由于金融和贸易自由化而削弱。虽然日益需要保持竞争力,但这方面的可用资源却减少了。这就产生了治理问题。在各国内部,治理问题涉及到建立或加强政府和其他社会行动者的参与与合作机制。从全球来看,这一问题牵涉到发展或加强各种机制或体制,以使政府和其他社会行动者能够回应超出其各自范围的力量。

基本原则

在本报告正文的每一个章结尾都列有各项行动建议的综合清单。现将这些建议所依据的一些基本原则阐述如下:

1. 确保易受害群体和个人的福祉

易受害群体和个人指的是那些没有权能者。这意味着,易受害性也是与治理问题密切联系在一起的。治理指的是国家、市场和社区借以安排和管理所有社会和政治的相互作用及其自身运作的规则和体制。治理结构在部分是历史遗留的产物,但目前行动也积极和有意识地发挥决定作用。从定义上讲,易受害者没有掌握足够的信息,也不具备足够的能力,因而无法参与。长期的解决办法在于消除易受害性的根源和增加所有人在治理结构中的参与;短期或中期解决办法要求确保易受害者的利益不因现有的治理结构而受到损害。

国家治理牵涉强大的群体和不具权能的群体,新的全球治理体制的建立也是如此。全球化所带来的主要挑战是,在治理工具有意或无意中需要超越国家范围,延伸到全球一级的情况下,越来越多群体(个人和国家)参与治理的能力却呈现减弱的趋势。一个严重的困境是,我们正在试图以不能胜任的、纯粹国家性质的解决办法来应付全球问题。与此同时,许多国家性问题是出全球一级的决定或行动引起的。

无论是在国家还是在全球一级对付易受害性问题的時候,文明与正直、同情与团结的价值作为社会的合作基础都极其重要。问题不在于如何协调“国家”和“市场”价值,而在于使国家和市场都能顺应基本的人类价值。

2. 通过促进小型企业以扩大就业

实现充分就业需要采取各种政策和行动来支持迅速增加创造收入的工作机会。哥本哈根首脑会议确认,迅速创造就业的情况往往出现在中小型企业中。然而,各项研究显示,所创造的大多数就业机会实际上来自为数较少的快速增长型小公司,而不是整个部门。政府必须实行既能加强中小型企业又能鼓励劳动密集型增长的政策和方案。为做到这点政府可以促进适当商业环境,确保建立使市场能够运作的适当法律构架,以及鼓励较大型公司提供支持。

还应在政策上支持非正规部门的企业,同时帮助它们克服各种障碍和限制,以使它们能更充分地融入正规经济。此外必须注意确保此种就业的质量及其可持续性。

3. 为社会发展筹资

为社会发展筹集资金的理由不仅在于这是每个具有人情味的社会的一项中心目标,而且还在于投资于穷人能产生很好的经济利益。人们经常说,目前存在足够的资源,可供应付世界各地的基本人类需要。要确保有足够的资金,需要有足够的政治意愿、确定资源如何分配的机制、更好的行政安排以及包括各个社区在内的社会行动者之间的合作。

对于生活在贫穷中的个人来说,增加社会发展筹资的关键是增加他们获得储蓄和信贷两方面金融服务的机会。为此,需要提供公共支助,包括辅助性支助来缩减商业银行和扩展各种非正规金融机构。此外还需要提供公共支助来帮助生活在贫穷中的人建立信誉。

必须清楚确定预期政策变化的性质以及需提供的货物或服务:各项福利是公共的、私人的还是混合性质的?纯粹的公共货物(例如初级教育或基本保健)应该以公共方式筹措资金。混合性质的货物,例如高等教育,为公私协作创造了机会。纯粹私人货物的资金筹措应尽可能留给市场机制去解决。为了在现有资源范围内做更多的事情,公共资金可以加以利用。

在各国内部,必须认真审查是否有可能将用于(因社会疏忽而产生的)社会“弊病”的开支,例如修建监狱或增聘警察,转为用于社会“福利”的开支,例如创造就业或教育。在全球一级,团结与合作是关键所在。

目录

	段次	页次
一. 前言和背景.....	1-5	7
二. 确保易受害群体和个人的福祉.....	6-24	7
A. 定义.....	6-10	7
B. 微观关注和问题.....	11-14	8
C. 宏观关注和问题.....	15-18	9
D. 国家和市场的相对作用.....	19-21	9
E. 意见和建议.....	22-24	10
1. 国家一级.....	22	10
2. 国际一级.....	23	10
三. 促进经济各部门中小型企业的发展以扩大就业.....	25-41	10
A. 可能影响中小型企业增长和发展的因素.....	28-29	11
B. 障碍和限制.....	30-32	11
C. 正规和非正规部门的就业.....	33-35	11
D. 其他考虑.....	36-39	11
E. 意见和建议.....	40-41	12
四. 为社会发展筹集资金.....	42-62	13
A. 增加融资途径以促进社会发展.....	43-46	13
B. 国际援助和资本流动.....	47-53	13
C. 为社会发展筹集资金的障碍.....	54-60	14
D. 意见和建议.....	61-62	15
附件		
一. 中国与会者介绍的经验.....		16
二. 与会者名单.....		19

一. 前言和背景

1. 社会发展问题世界首脑会议在哥本哈根召开以来已有 4 年半。众多国家元首和政府首脑参加首脑会议、商定十项承诺并且通过综合性社会发展问题行动纲领,这从根本上表明对发展问题有了新的全面的理解。这种理解将人置于发展关注的中心。各国政府在审查社会首脑会议成果执行情况和思索采取新的未来行动时,可以回顾在哥本哈根取得的许多重要、根本性的共识。其中可列举如下:

(a) 衡量社会进步的核心确定标准,必须是改善人的处境以及提高人掌握自身生活和未来的能力;

(b) 人民应该充分参与解决自身问题;而为实现这种参与需要兴办教育、赋予权力、提供信息和建立民主体制;

(c) 在政府机构、民间社会组织以及私人企业之间建立伙伴关系,对促进可持续和公平发展以及社会进步至关重要;

(d) 各国国情、经历和能力大相径庭;一刀切的解决办法不适用,各国必须确定自身的轻重缓急,但有必要更多地分享经验并加强国际合作;

(e) 公平、公正和社会正义依然是基本关切。

2. 世界首脑会议确立的目标依然非常重要。首脑会议之后的这些年来,全球化趋势加快了脚步,影响到每个国家的经济和社会发展和各行动者实现自身和集体目标的能力。虽然在减少贫穷、推动充分就业和加强社会融合的一些方面取得一定进展,但是也出现了严重的逆行现象。过去五年发生的事件暴露出发展和社会进步的脆弱程度。同时也证明只靠以市场为基础的解决办法并不足以推动公平发展。市场自由化促成了如果不是持续的却也引人注目的增长,但也造成社会内部以及不同社会之间更大程度的不均和两极分化;一些区域则多为私人资本所忽视,而在所有区域中投资者瞬间丧失信心就会导致经济崩溃、社会痛苦。

3. 此外,哥本哈根首脑会议之后的几年里出现了一种矛盾现象:对发展目标持有总的共识,但又始终无法为实现这些目标而执行足够的具体政策和切实方案。总的来说,我们发现了问题,也知道如何做,但为什么不去做呢?2000 年 6 月将在日内瓦召开的大会特别会议应该

切实呼吁各国政府与国家一级的其他社会行动者协商,制定实现哥本哈根承诺的国家计划。同时还需要更好的国际合作,大会应提出具体建议和措施,以进一步推动实现首脑会议的目标并促进社会进步。我们希望通过对目前局势的分析,为政府和其他社会行动者提出一些参考意见,从而为这一进程助一臂之力。

4. 我们从兼顾公私双方责任的角度讨论了社会发展的三个关键领域,即“确保易受害群体和个人的福祉”,“促进经济各部门小型企业的发展以扩大就业”,和“为社会发展筹集资金”。市场能否确保公平、公正和社会正义?政府能否做到这点?如果有什么可以肯定,那就是要在这些关键领域取得进展,每个国家都需要综合公私两方面的贡献。具体如何综合则应由各国讨论决定。

5. 富有成效的综合公私双方的贡献,在多大程度上能够带来最佳发展和公平福祉,这也取决于全球经济的各种力量和国际社会的支持。全球化(将在下面的章节细谈)可以说是无法扭转的趋势。这使很多公私部门的行动者在面目不清的全球性力量面前感到无能为力。全球化对特定个人、群体或国家的影响,不应被视为无法控制的。假如无法杀死野兽,难道还不能稍加驯服?是国家掌管市场,还是市场掌管国家,或者是否有中间道路?比较理想的是,这种中间道路将包含利用一切机会建立的伙伴关系,政府、民间社会和私人部门为汇集人才和资源、按专长和比较优势建立的各种伙伴关系,以实现社会发展问题世界首脑会议的目标。

二. 确保易受害群体和个人的福祉

A. 定义

6. 根据不同国情了解造成易受害情况的根本因素,以及为减少易受害性和陷入边际处境而采取一些共同做法,比开列一份易受害群体的具体清单更为重要。易受害群体是指那些没有权能的人;他们最缺少信息,最缺乏组织,最难以掌握与社区其他人的相互作用,也常常没有发言权。一些易受害情况可以是“相对的”,就是说它们是社会造成的、可以通过政策干预、教育和法律措施加以改善。其他易受害性(如残疾)是“绝对的”,因为它们难以克服;因此,这类群体的权利必须得到保护。人的问题往往雪上加霜,造成多重的易受害性,使解决问题更加复杂。

7. 现代化和全球化势力的结合似乎增加了易受害性,或是说增加了易受害性的观念。人们经受的不安全和不稳定感会使他们对全球化持否定态度,这是需要解决的问题;同时,纯粹市场驱动的全球化忽视历史、文化和国民价值和差异,造成了社会动荡,加深了世界各国大批人的易受害性。这在一定程度上要归咎于现代化和全球化所带来的新挑战,其中有新机会、也有新风险。重要的是要考虑到易受害性与风险之间的关系。必须认识到风险与经济增长相关联;增长要抓住机遇,作出投资,鼓励企业家行为。另一方面,贫穷的原因之一是穷人无法防备风险。社会因此要考虑他们如何才能最好地应付风险。共同组织形式是重要的,对提供保险和保护计划尤其如此。

8. 社会各行动者的主要目标应是帮助人们抓住新机会并保护他们避免新风险。然而全球化有一个双重基础:以市场为基础的自由化,这正在迅速实现之中;以及政治经济全球化,其速度之缓慢令人恼火。政治经济全球化指的是那些有助于人们适应变化的各种服务、组织和网络的发展和加强;它赶不上自由化带来的变化。经验表明,最近发生的宏观经济危机的深度和影响程度,与社会网络的实力及提供一定程度社会保护的能力有直接关系。通过社会网络和组织建立社区,是一项非常艰巨的任务,对此各国政府应提供支助。筹集社会资本应被视为政府的一项重要责任。

9. 必须提出价值与伦理的问题:即使认为市场经济不可缺少,社会也并非由市场价值所左右。市场原则无法替代齐心协力、情感和公平的价值。家庭、社区和普通网络之间的互动关系是以共同利益和关切、而非以利润追求为基础,虽然有时受到威胁,依然是各个社会的根基。此外,尽管可以说合乎伦理的行为和社会责任也可体现在企业之中,但它需要有法律或原则构架,以制约那些企业及其总的管理结构;必须同样地强调股份所有者和其他人双方面的权利。企业合乎伦理行为和表现出社会责任的例子很多;应该发现、突出并传播这方面的例子和最佳实践。

10. 应该强调对全球社会中那些不幸者、易受害者或陷入边际处境者要通情达理。如果关切人的责任和同心协力,就应该使社会中的强者有义务帮助别人。

B. 微观关注和问题

11. 考虑国家和市场如何应对易受害问题时,从根本上需要在保护所有人权的范围内确保易受害个人和群体的权利。克服易受害性的主要办法是普及社会服务。普及初级教育和人人享有基本保健依然重要,但并不是以解决问题。还要针对易受害群体采取干预行动。此外,随着全球化的继续和新的挑战的出现,需要有更为专业化的服务。例如,高等教育变得日益重要。在提供普及服务的同时,易受害群体和个人可能需要得到特别的注意。普及社会服务同向易受害和处于边际处境的人提供特别服务,这两者并不矛盾。它的确要有创新的思维,并可能要摒弃那些妨碍这方面进展的行政和官僚文化。社会服务常常令它的服务对象感到失望。

12. 关于向穷人和易受害群体提供服务的问题,极需扩大政府与私人部门和民间社会的伙伴关系。但在公共机构、私人企业、非政府组织和提供服务的专业工作者与接受服务者的需求和愿望之间,会产生根本性的利益冲突。这并不是说伙伴关系可有可无,而是要承认提供服务者常常有其自身利益,需要在彼此之间并且与社区的需求相协调。如何解决这些潜在的利益冲突,将从根本上影响这些服务援助易受害群体和个人的能力。

13. 时常有必要改变个人和社会的思想方法以促进伙伴关系。要使伙伴关系发挥作用,它必须涵括面广并大致保持平衡。政府容易对它的民间社会的伙伴颐指气使;跨国公司、多边机制或双边援助机构可能向政府和民间社会施加不当影响;私人企业会认为它们的作用只限于保护其股份持有者的利益;资源争夺造成的机构间的竞争,可使伙伴关系失效;追求利润会超过对公平和普及服务的考虑。伙伴关系在很多地方还是“进行中的事情”,应更多注意建立并加强使伙伴关系发挥作用的机制。

14. 知识和信息在新的全球经济中变得日益重要。“新”易受害者将越来越多的是那些无法获得信息或是不具备使用信息技能的人。学习具有重要价值:在一个日新月异的经济环境中,职业保障不再理所当然,人们需要继续学习和跟上新创新。无法继续学习使个人和群体在一个变化的世界中得不到保障。因此儿童教育至关重要;受教育不充分的儿童,成年之后在工作中有陷于边际处境的危险。教育必须包括发展各种技能和能力,以便活到老、学到老。

C. 宏观关注和问题

15. 经济增长从长远来看可消除贫穷,但是,它的短期影响往往加深了收入的不平等,使个人、家庭和社区更易受到伤害。不能光等着经济增长的利益“垂滴”到穷人和易受害群体;如果不进行干预,他们不可能获得利益。实际上,经济发展和创新过程可产生更大的不平等和社会分化;富人更加富足,更加受惠于技术的进步,而在一个日益面向信息的年代,赶不上变化速度的人则易受到伤害并有可能处于社会边缘。通过市场力量和每一个社会都存在的权力关系可产生或加重脆弱性:既得利益者、相互竞争的集团及对立的族裔都会采取行动保护其本身的利益。

16. 经济问题也会产生社会后果:例如,高通货膨胀率对社会中脆弱和易受害成员造成的影响比对势力强大的成员造成的影响更大。因此,健全的宏观经济政策是消除贫穷和脆弱性、实现经济稳定及保护人民不受宏观经济冲击所产生的负面和长期影响的基础。不过须重新确定“健全的宏观经济政策”的定义。至少须认真分析具体政策对分配所产生的后果。必须使财政规划者和决策者认识到社会政策有益于经济增长;否则对社会问题的关注将永远低于对经济方面的考虑。为了促进社会进步,各国政府有责任根据本国国情,调整政策、条例和财政规定,以适应社会中最易受到伤害、最贫穷和最受排挤的成员的需求。虽说制定适当政策改善易受害群体现状以促进在哥本哈根设想的“人人共享的社会”的目标十分重要,将对易受害群体需求的认识纳入包括财政和就业政策在内的所有政策的“主流”也同样十分重要,以此可确保更多地考虑他们的需求和使他们更广泛地参与社会。决策离人民越近,参与的机会就越大。将更大的责任和权力从国家一级下放到地方一级是很有裨益的,人民可望在地方一级对决策施加更多影响。

17. 如果可以将个人和群体称为易受伤害或处于社会边缘,同样也可以将国家或区域乃至整个大陆称为易受伤害。全球化所产生的局面是一部分发展中国家已高度纳入全球经济,另一个更大的部分被排挤在边缘;第三个部分既被纳入又处于边缘。向全球经济开放既可产生高度增长,又有可能因投资迅速撤离而即刻崩溃,东亚金融危机正表明了这一点。必须考虑各国在多大程度上能够选择纳入全球经济的条件,这项选择(或不选择)如何影响到本国人民的生活。经济迅速自由化是造成

国家易受伤害的部分原因。开设资本帐户带来附加风险:国家金融条例和基础设施可能不够健全和对各种风险了解不够。必须提出的是,全球化的现有速度和形态是否可以改变,各国政府和社会其他行动者——单独或共同——是否有能力和机会去改变。

18. 在国际一级,必须加强对话,使不同的意见能够得到表达,政府能够有更大的选择余地。人们也日益认识到,公平管理“全球公益物”需要作出协同努力。这属于全球治理范畴。然而,有些强大的国际机构(世界银行、世贸组织和货币基金组织)限制了各国政府作出独立选择的能力,因此很可能会出现更多的“全球性规则”。应当提供更多的对话机会,以促进国际社会对制定这些“全球性规则”的共识。还有必要重新考虑包括金融机构在内的国际机构的设想和运作情况。

D. 国家与市场的相对作用

19. 有些时候,国家并没有能力发挥保护易受害群体,促进共同利益的预期作用。这些任务可能要让市场或民间社会来承担。问题是,私营部门是否具有所需的道德标准来消除易受害的现象,民间社会是否有此能力。最近出现的政府削减社会服务经费的趋势,往往被说成是一个因资源不足而产生的客观因素;然而,政府拨出的资源数额及分配情况当然是一种政治选择,是具体决定的结果。政府不再提供社会服务,而由私营部门和非政府部门取而代之,这只有在拥有强大的民间社会的国家才会有效,在其他地方是行不通的。很多地区,包括非洲在内,国家和民间社会普遍都很弱。

20. 应试图进一步了解诸如竞争和效率等市场驱动的概念及其影响:成本是否是确定效率的唯一基础?利润是否是决定成功的唯一因素?这并不是说市场没有发挥有用的功能,而是要求继续干预,以促进公平性。当然有必要打消政府的沾沾自喜和使公司具有人情味。必须鼓励和引导公司的社会责任:能否影响私营部门的行为,使其集中关注易受害群体的需求和利益?能否鼓励企业不能只关心成本利润,而要成为更好的公司公民在创造利润的同时,应努力增加社会凝聚力?在此方面,政府的鼓励措施和消费者的坚持将证实是有用的。

21. 不应夸大私营部门的作用和潜在贡献,这一点也很重要。指望通过“垂滴”利益大大改善穷人和易受害群体的生活是不现实的,同样,期待私营部门提供普遍的社会服务或独自解决社会问题,也是不现实的。需要共

同努力和集中资源,如果私营部门能够在某些领域提供资源,政府就可腾出资源用于其他领域。

E. 意见和建议

22. 讨论会在国家一级提出了有关确保易受害群体和个人福祉的如下意见和建议:

(a) 应加强推动政府——民间社会——私营部门伙伴关系的机制;必须在这些安排下建立机制,使易受害群体能有机会表达他们的意见和利益;还有必要考虑建立多元管制机制;

(b) 政府必须更加“积极主动地”消除脆弱性:服务提供者必须查明易受害的人(个案调查);必须让他们了解选择机会和可获得的服务(个案管理);他们必须代表易受害个人和群体进行调解,帮助他们摆脱官僚制度,确保他们获得需要和应得到的服务(宣传);他们必须持续不断地审查和评价所提供的各项服务,确保服务充足、符合需要和行之有效;

(c) 建立有效的服务制度可能须采用创造性的供应方式,这就要求公共、私营和非营利部门充分参与和从供应方调动新的资源;基本社会服务的经费应来自税收,而非用户收费,在很多情况下,这些费用都未用于本应用于的设施;

(d) 应鼓励下放权力和决策;随着权力的下放,必须提高地方能力;必须制定政策,促进授予经济权力、加强民间的参与和增加地方或社区一级的人力资源;绝对有必要根据社区一级服务使用者提供的数据,评估各项服务;

(e) 应奖励私营企业表现负有社会责任的行为,除其他外,它们应关心易受害群体,提供不光是企业所需的,而是对社会有用的赚取收入和培训机会,包括专门为残疾人创造就业机会;

(f) 必须制定带有奖励措施的方案,使穷人和易受害群体获得的利益能够长期产生积极效果;例如,家庭收入支助方案可包括要求家庭确保子女正常上学;

(g) 必须特别努力让最易受害群体,特别是残疾人参与政策和方案的制定及切实行动,以改善他们的现状并确保他们的福祉。

23. 在国际一级的意见和建议如下:

(a) 应扩大易受害的概念,将国家包括在内;应进一步注意目前正对小岛屿发展中国家使用这一概念;

(b) 有必要注意发展的多种模式和不同做法;国际金融机构和捐助机构须调整所提供的援助种类,以适应不同的情况;“一个尺码一概适用”的做法已经过时了;

(c) 应在法律上确认国家各有不同,坚持让所有国家都采用一套政策只会产生严重的反作用;这一认识为国家与国际机构谈判提供了一个更加可靠的基础;

(d) 有必要节制全球一体化速度;国际机构正在快速制定各种议程,从而妨碍了深入讨论或采纳易受害群体和国家的意见和关注的事项;

(e) 应有可能研究以创造性方法提供赠款和贷款——不光是通过政府渠道,也可直接提供给民间社会各组织;在这样做时,必须认真考虑要确保管理赠款或贷款的业务能力,维持对客户(而非捐助方)的经济责任,并以其他方式保护他们的自主和使用能力。

24. 最后,这一问题归根结底是一个权利的问题:每个人都享有发挥本身潜力,为家庭、社区和社会作出贡献的基本权利。我们的社会在决定政策和方案以及作出政治和经济选择时必须要有这方面的考虑。在决定公私——国家与市场——之间结合时,重点是考虑哪种结合最有利于人类。

三. 促进经济各部门中小企业的发展以扩大就业

25. 哥本哈根首脑会议认识到中小型企业创造就业机会方面的潜力,指出这些企业很可能成为发达国家未来几年创造就业机会的主要来源。如果真是这种情况,也许就有理由证明发展中国家的中小型企业应得到支助,因为在这些国家创造新的就业机会是一个越来越主要的挑战。

26. 对中小型企业的研究显示,数量较少,但发展迅速的公司实际上创造了整个部门的大部分就业机会。同样,随着国内生产总值的提高,经济中中小型企业的百分比也倾向于下降,比较大的公司的相对重要性也随之而增加。乐观主义者可能会说,这说明小公司有可能壮大,而且更加稳定,还能创造就业机会。悲观主义者可能会认为,由于很多小公司没有壮大,或成功地创造新的就业机会,因此该部门不能为创造就业机会的问题提出一个可

行的解决办法。现实主义者可能会说,真理一定介于两者之间。应当认识到,必须在中小型企业所构成的工业体系的背景下来看待这些企业,由于经济互动的模式不同,历史传统和发展程度有差异,使各国的情况千差万别,因此有可能创造条件,使成功的公司创造就业机会,而不必把整个部门当作解决问题的万能之计。政府政策应为小公司提供支助,排除妨碍公司发展和更充分融入正规经济的各种障碍和限制,以使有发展潜力的公司能够发展。还应注意这些企业所创造的就业的质量,以及这些企业的工作条件,安全和保健方面的考虑。国家与市场之间的相互作用是很明显的:市场可以创造就业机会,但是政府——包括地方和区域当局——起中心作用,特别是在促进适当的商业环境、确保有充分的法律框架以及提供支助行动方面。

27. 对就业方面的任何考虑都不应忽略无报酬或非系统的工作、特别是妇女所从事的工作。人的价值并不单纯是有偿工作的结果;必须承认所有人的贡献、特别是妇女通过无偿和志愿工作所做的贡献。

A. 可能影响中小型企业增长和发展的因素

28. 在任何经济体中,每年即使没有数千个、也有数百个小企业成立。这些企业的成功,以及它们创造就业机会的能力取决于多种因素。影响中小型企业增长和发展的因素很多,创业的氛围或企业文化可以算是最重要的因素之一。除此之外,培养管理能力的问题也非常重要。其他因素包括:一个稳定的宏观经济环境,这种环境可以降低利率,从而减少借贷的成本;可以从正规和非正规来源,获得发展资源,包括信贷和原始资本;有一定的基础设施;能够得到有关现有培训、技术、出口机会以及资金来源方面的信息;建立交换信息、分享经验和最佳做法的机制;能够得到关于市场情况的分析,包括外国市场的信息;从大型企业向中小型企业转移技术和“专门技能”的可能性。

29. 中小型企业成功和生存,可以通过公营和私营部门之间的伙伴关系得到明显改善。社区在政策倡议中的作用特别重要,特别是在信贷市场方面,这包括通过非政府组织和社区担保抵押贷款安排提供小额贷款。

B. 障碍和限制

30. 中小型企业是经济体中最易于受到伤害和不稳定的部门。该部门公司的“死亡率”很高,造成很多工作的丧失。由于它们的规模,这些中小型企业取得信息

方面,通常会遇到各种困难以及费用高的问题;同样,由于回报可能较低,所以提供信息者对向中小型企业提供信息的兴趣也不大。在这方面,人们可能认为:“大”代表现代的,“小”代表落后的。这种看法使人们不愿意支助小型企业。

31. 这种情况可能会造成信息的不够沟通:虽然公司了解它们自己的问题和风险,但可能的贷款者却不掌握这些资料,因为获得这些资料的费用通常很高。这种情况给提供贷款造成障碍,包括较高的利率。不易贷款、没有信用史和高利率,都使小企业家很难借款对它们的企业进行投资。尽管小额信贷对贷方的利润非常高,但在很多情况下,高的固定入帐费用使很多银行和其他金融机构不愿提供小额信贷。

32. 市场自由化使中小型企业很难与大型国际公司竞争出售它们的产品。总的说来,经济政策优先考虑的是增长,而不是创造就业机会。其结果造成资本密集型投资和失业增多。

C. 正规和非正规部门的就业

33. 中小型企业有时候是非正规和未经注册的,常在正规经济的边缘经营,但也要注意不要把中小型企业与非正规部门划等号。把二者等同的趋势,实际上已引起对中小型企业的增长潜力和应否为它们提供支助的意见分歧。

34. 有人认为,非正规部门是强大的创造就业的来源,是经济活力的实例;其他人则认为它代表一种难以把握的情况,即有些人找不到工作,因而极想做点事情,以求生存。我们不必介入对正规部门性质的长期辩论,但完全可以这样说,非正规企业不大能创造很多生产力很高的新工作,从而能带来丰厚的收入,维持令人满意的生活水平。因此,从创造就业的角度来看,问题是如何克服向正规经济过渡的各种障碍;从这个方面来看,政府的作用是减少企业从正规向非正规部门过渡的负担。人们应当认识到,企业这样做可能会失去它们的相对优势。

35. 但是,如果认为非正规部门的工作是最后一着的工作,那么问题就不是如何创造最多的就业,而是要如何提高生产力,获得最大的利润,消除贫穷。

D. 其他考虑

36. 有一些区域因素,影响到中小企业的发展。在一些国家,城市可能已基本纳入全球经济,但农村地区却被

忽略。结果人们只好自己经营一些小企业,作为短期的维生办法。人们为了应付经济过渡、全球化和市场自由化引起的冲击而从事的自营职业有几种形式:既有短期的,也有长期的,既有传统经济部门,也有创新部门。就是说,人们开办小型企业的原因各异,目的不同。要想取得成功的话,支助这些小型企业的政策就需要考虑到开办小企业的根本原因和目标。

37. 很多政府和大公司缩小规模以做到经营合理化,这可能会产生一个积极效果:这种做法可以使一大批经验丰富、富有才干的工人和管理人员把他们的技能和知识带给中小型企业。通过供应合同、外部承包安排或分包合同,中小型企业可以与大公司建立联系,从而扩大生存的机会。大公司也可以通过各种合作安排,支助中小企业的发展,如进行辅导和提供技术人员,以协助产品质量控制,发展行政系统和培训工作人员。

38. 有可能大量增加就业机会的部门是提供社会和社区服务的部门。按照定义,提供这种服务属于劳力密集型,随着人口、家庭结构和经济条件的变化,对这种服务的需求很可能也会增长。但在为这些服务筹措资金方面有一些问题。可能需要把公共筹资和社区筹款结合起来。

39. 合作社可为创造就业做出重要贡献。由于它们能为人们提供一种社会背景和与市场结合的手段,所以也能对社会发展做出重要贡献。即使没有创造利润,合作社也能给人一种归属感,使他们能发挥潜力,通过雇用那些否则要申请公共援助的人,来减少社会福利的负担。同样,其他中小型企业也可以通过提供就业机会,减少社会压力和费用,包括不必要的迁徙和福利费用。

E. 意见和建议

40. 在中小型企业方面,讨论会提出了如下意见和建议:

(a) 各国政府应确保有一个适当的法律框架,制定税收奖励办法,发展出口机会,鼓励大公司提供支助,灌输对中小型企业的总体责任感;劳工组织关于促进中小企业创造就业机会的一般条件问题的第 189 号建议为各国政府提出了一些行动建议;

(b) 以合理的利率获得信贷至关重要;各国政府可考虑为企业家建立特殊的信贷基金;但国家通常不是企业家成功能力或信誉的最佳裁判;因此,最好在政府和提供信贷的商业银行之间建立合作伙伴关系:银

行可以利用其专门知识确定风险和信誉,政府可以为发放的贷款担保;

(c) 政府和大公司可以建立各种方案,帮助中小型企业建立信贷史和信誉,或支助几批借贷者的联合行动,提供有关它们信誉的资料和做集体抵押担保;

(d) 公共政策应支助有助中小型企业的生存与发展的基础设施,例如建立工业区,提供统一的服务和援助,运输设施和公用事业;

(e) 各国政府还应采购中小型企业提供的产品和服务,以此来支助中小型企业;

(f) 各国政府应支助和促进合作社,企业家和非正规部门业者成员(代表)协会;

(g) 应努力降低中小企业的高失败率:支助小型企业集群,支助协会、团体、俱乐部、商会以及类似的互助组织,这有助于中小企业取得生存所需的必要技能,支助和信息;

(h) 各国政府可以建立和支助网络安排,以便中小企业能够共同受益于相互支助,分享经验;

(i) 应发展加强企业家精神的方案:发展企业家精神应成为教育改革的一部分,目的是使教育更能适应不断变化的工作需要和机遇;还应通过示范项目来鼓励企业家精神,例如“边做边学”,以及提供培训和支助的培养人才安排;

(j) 应促进和支助为中小企业提供商业发展服务的私营部门;

(k) 各国政府必须维持监测职能,也许与民间社会组织一道,监测中小企业遵守商定的劳工标准和工作条件的情况;

(l) 在某些情况下,政府可以考虑保护中小企业免受因全球化和市场自由化而加剧的外部竞争;应当强调的是,这样做的目的不是要保护没有效率的公司,相反是要保护有益的传统经济活动;

(m) 国际组织应通过提供技术支助和信息协助各国建立收集和评价就业数据的系统;

(n) 国际组织,包括劳工组织、教科文组织和工发组织应扩大它们的活动,协助各国发展企业家精神文化,

更新学校教程和训练方案,以更好地帮助学生为就业做好准备。

41. 在本次讨论结束时仍应指出,尽管人们预测中小型企业今后很可能会成为提供就业机会的主要部门,但每个经济体中都有其他重要的就业来源,各国政府也能够和应当采取促进充分就业的其他政策。

四. 为社会发展筹措资金

42. 在开始讨论为社会发展筹措资金问题时,有人提出,为社会发展筹措资金的理由以这样的假设为基础:贫穷者的发展有很好的经济意义。如果人们身体健康、受过教育有住房、有衣穿、有职业、能够参与并感到满足,这不仅对他们本身有益,而且对社会的所有成员都有益。显然,对某一特定社会的最急迫的需要达成某些共识是可能的,并且一旦形成这一共识,就应可能通过调动足够的意愿、资源并进行努力和合作来实现这些目标。初级教育和基础保健就是这方面很好的例子。事实上,一直有人认为现在已经存在足够的资源,或者能很容易腾出这些资源来满足各地方人的基本需要。很少有人会不同意这些想法。但是,对如何实现这些目标以及构成我们称之为发展和社会进步的其他数百个目标,有思想和良好愿望的人们仍然是每天都各持己见。

A. 增加融资途径以促进社会发展

43. 扩大为社会发展筹措资金的一个关键问题是增加贫穷者获得金融服务的机会。这要求非正规和正规的国内金融市场更广泛地参与,使贫穷和易受害群体也能受益于金融自由化。目前,在大部分社会中,只有较富裕的群体才能够利用正规的金融市场,因此只有他们才能够享受自由化所能带来的利益。其结果是不公平状况越来越严重。最近,向贫穷和易受害群体提供小额贷款引起很大的注意,但是,与其另外建立一个不同的系统,各国政府可能更愿意补贴金融市场的服务,或者补贴现有银行的推广活动,或者通过诸如邮局一类的现有服务网络来提供使用金融市场的机会。

44. 在小额信贷计划方面,经验显示,最成功的做法是一种结合储蓄和信贷的方法,根据这一方法,可能的借贷者必须首先通过储蓄来建立信誉,这有助于他们建立信贷史,并据此来贷款。同时还需要为贫穷和易受害群体创造储蓄的环境,使他们也能够利用有利息的储蓄帐户来积累资源以备不时之需(“积谷防饥”),对贫穷和易受

害人群体来说,他们只能调动极其有限的资源,在发生事故或生病时就很可能无力还债;因此,还需要为他们设立简单的、担负得起的医疗保险。

45. 可以通过建立一种“文凭税”的制度来帮助个人解决高等教育费用的问题,按照这一制度,政府将预支大学教育的费用,并以对毕业生将来收入征税的办法收回借款。

46. 在有些地方,以下建议得到考虑:通过公共渠道来确保向贫穷和易受害群体提供服务,而较富裕的群体则自己担负其社会需要,特别是通过市场来提供这种服务。这一建议的理由是不应该用有限的公共资源来满足那些很容易解决自己的问题的人的需要。尽管在某些情况下有可能鼓励社会较富裕的成员不使用政府提供的社会服务,但是必须注意确保坚持以下基本原则:社会服务的提供应具有普遍性。普遍提供社会服务是服务质量的最好保障,因为经验显示,如果社会中比较富裕的人群能够利用公共服务,他们就会很乐意保持这类服务。普遍性还可通过平等待遇来促进社会一体化,并且避免伴随经济情况调查而来的不好的名声问题。

B. 国际援助和资本流动

47. 在考虑为社会发展筹措资金问题时,我们要提到捐助国将 0.7%的国产总值用于官方发展援助的目标问题。官方发展援助甚至从来没有接近过上述目标,这不是秘密,在今后的几年中,对官方发展援助的水平我们只能持悲观态度。因此,必须明智地使用每一分钱。首次在哥本哈根提出的 20/20 概念近年来的得到许多捐助国和受惠者的更积极的响应。人们没有将这一概念看作是试图设置新的条件,而是将其看作将有限的资源更有效地用于支助基础服务的途径。

48. 近年来就援助国政府提供官方发展援助支持区域和全球公益物的问题进行了讨论。尽管全球环境基金在这方面取得了一些经验,但是在决定支持将官方发展援助用于上述目的之前,可能还须等待对有关机构的授权和责任作出更好的澄清并更好地选择目标。同时,为全球公益物提供资金的概念还必须得到所有发展伙伴的接受,并且不能造成人们担心发生这样的情况,即从传统的援助方案抽走资金。

49. 过去的 10 年中,大部分的官方发展援助从各国政府转移到了非政府组织和私营部门。这样的转移可能发生得过快,结果是新的接受者没有有效地利用援助,而

以前的接受者可能已停止行使职能。因此,存在着这样的危险:现有的结构受到削弱并失去效力,但是也没有建立任何新的结构来取代前者;其结果是比以前的情况更糟糕。需要认真考虑变革的速度问题。

50. 关于国际资本流动问题,必须指出的是,目前投资基本上是流向一小部分发展中国家,而这些国家已经高度融入了全球经济。这些国家(事实上还有许多其他发展中国家)它们尽管由于各种政治和社会因素,使它们作出必要选择的能力受到限制,但可能已经能够用国内储蓄来为社会发展需要提供资金。恰恰是那些低收入和最不发达的国家(主要在撒哈拉以南非洲和南亚)最紧迫地需要资本投资,但是它们却最不可能得到这些投资。造成这种情况的一个主要原因是这些国家借贷信誉不好,或者还没有确立。要解决的问题不是让投资者看到发展中国家作为一个整体的借贷信誉,还是要提高那些最需要私营投资的国家的借贷信誉。不然的话,投资将继续只流入那些最不需要的国家。

51. 同时,应该有可能在投资者中提倡社会责任观念。可能在某种程度上已经出现了这样的情况,因为来自诸如养恤金和保险公司的资源的投资在增加,养恤金和保险公司与银行相比,可能是更长期、更有耐心的投资者,也是社会发展项目更可靠的资金提供者。在这方面,民间社会的有关组织也可能通过推动投资国的公共舆论来改变非可持续的投资行为。

52. 关于发展新的国际金融体系问题,还需要更多的审议,应该慎重行事。从长期来讲,可能需要新的结构和体制,但是这些应作为最后的措施;首先需要鼓励许多有关行动者之间的对话。投资者和金融活动的其他参与者能够改变态度和行为,但是最好是通过对话,而不是强制实行新的规则和条例来实现这样的变化。为了实现行为的改变,必须解决“免费搭车问题”——如果要取得有效的变化,就需要达成团体的协议,从而避免使任何个人或公司得到不应有的利益或惩罚。

53. 许多国家向全球金融市场开放,结果是地方和国家的各级政府有了新的借贷机会;但是许多有关的官员很少或根本没有金融市场的操作经验,对其偿还债务的能力也没有正确的概念,这已导致许多政府拖欠债务或破产的事例。为了切实有效地利用资金并偿还贷款,必须进行大量的培训学习。

C. 为社会发展筹集资金的障碍

54. 可能取得的资源的数量尽管很重要,但这不是为社会发展筹措资金方面的唯一问题。还必须考虑如何保障、分配和利用资源等问题。大部分社会是由不同的利益集团组成,其议程彼此相左;往往不存在通过协调一致或互惠的方法来解决不同利益、目标和优先事项的适当机制。既得利益集团、长期的习惯做法、官僚文化以及堕性,这一切都可能影响关于如何分配和有效地利用资源的决定。

55. 方案往往执行得很差,项目资金的使用往往没有明确的目标,而仅仅是由于实地人员赶着花钱。在执行方案方面常常是不存在真正的责任制,失败也无所谓;有时项目执行了几年仍然不见结果。

56. 政治意愿往往是不够的,或不能持续。即使不缺乏政治意愿,各种需求往往都是当务之急,对许多政治家、决策者和规划者来说,要在所有需要采取的行动中分清轻重缓急极为困难。或者是,有时确定的优先事项并不最好地符合贫穷和易受害者的利益。政治家们继续支持大型的基础设施项目,虽然这些项目只对贫穷者间接有益,但是提供真正需要的基本社会服务的项目却被忽视。

57. 伙伴关系仍然是理论多于实践,政府的代表和私营部门的代表尽管都表示进行了更大合作的愿望,但却往往意见不一。即使他们所希望的是同样的事情,却“各说各的话”。加强沟通和信息交流可以增加相互理解和合作。

58. 有时贫穷和易受害人群由于其过去的经验,对正规的金融系统丧失信心。如果一家银行倒闭,将他们一生的积蓄化为乌有,这样的事件只要发生一次就会彻底破坏他们的信心。市场的自由化和随之而来的控制的减少也可能动摇人们的信心;结果是许多贫穷和易受害者继续使用传统的储蓄方法,而不是将其储蓄存入正规的机构,即使这些传统的方法本身也并非完全安全,并且没有利息,他们也愿意选择这样的方法。

59. 国际金融机构继续将结构调整政策强加于一些发展中国家,这样做对贫穷和易受害者产生了严重的负面影响。需要更多地注意这类政策的社会影响。

60. 占很高百分比的官方发展援助赠款是在捐助国开支的,这就引起了疑问:究竟谁是本应的真正受害者。

D. 意见和建议

61. 需要对每项建议所涉的费用单独的仔细评价,以确立这些建议是否能实现节省或腾出资源;在确立最佳方法时,还应该注意公平与效率之间的关系。在有些情况下,公平和效率可能互补,但有时这两者可能相互矛盾。在可能确定的情况下,公共政策和开支应该支助那些既公平又有效的方法。

(a) 必须更严格地评价方案和项目的实施情况和结果,以确保有效地利用社会发展基金;

(b) 应考虑采取这样一种为社会发展筹措资金的方法:将私营部门的规划和责任制与公共部门的社会考虑结合起来;

(c) 应强调公务员制度中公共行政的效率和效益、敬业和廉洁;

(d) 在官方发展援助方面,必须改进选定目标的工作,更有效地分配和使用资金,以保障社会发展;还应该将援助与公共和私营部门的资金筹措更好地结合起来;

(e) 在向发展中国家提供赠款和贷款方面,一个有益的办法是在国家一级创造一种机制,以此使更多的方面能够参与对接受和使用资源的监督;

(f) 一些发展中国家已经在很大程度上融入了全球经济,因此,一旦资本迅速抽出,它们就会受到打击;对这些国家来说,一个明智的办法是设立大量的货币储备,以便在发生危机的时候稳定经济;其他的官方资金流动(如出口信贷)也可以成为重要的稳定因素;

(g) 一些发展中国家在很大程度上处于全球经济的边缘地位,因此基本没有进入全球金融市场,对这些国家来说,明智的办法是加强当地社区和民间社会的财力,以利于产生资源;

(h) 在另外一些国家,一体化与边际化同时发生;这些国家必须加强社会部门的能力,同时它们还必须特别鼓励提高社会服务工作者的地位;

(i) 捐助者应停止资助项目的做法完全改为汇集援助资源;

(j) 应对世界银行和货币基金目前实施的项目做社会影响评估;

(k) 需要加强发展中国家与国际金融机构进行谈判的能力;各国政府还可以请特定的非政府组织提出不同于此处所建议的政策;

(l) 还应该考虑在联合国内就有关的问题、政策和做法建立一个国际社会发展“知识库”。

62. 总而言之,对社会发展资金筹措这一庞大的问题的讨论,实际上是探讨如何恰当有效地实现社会所期待实现的目标。看来分歧在于需要采取何种方法来实现大家所同意的目标。前面的挑战是巨大的,但是取得成功的动力也是强大的。

附件一

中国与会者介绍的经验

1. 有 12 名中国专家和观察员参加了题为国家、市场和社会进步:公共和私营部门的作用与合作专题讨论会,这些与会者在讨论上发挥了积极作用。这些与会者对所讨论的专题所表示的意见是他们的个人意见。

确保易受害群体和个人的福祉

2. 中国专家指出,经济发展,在某种程度上,只是社会发展的一种工具。从中国的经验可以明显看出,经济发展应该与社会发展配套。关于经济发展方案的所有决策都应该考虑到这些方案的社会影响。

3. 政府继续在社会发展方面起重大的作用,虽然国家的功能在这一过渡期间一直在演变。根据中国的经验,发展中国家政府应该在各社会保护领域发挥以下的作用:

(a) 提供基本社会服务设施,如教育和公共保健,以确保机会平等;

(b) 创造一个公共导向的环境,特别是对易受害群体;

(c) 在国家发展战略中将消除贫穷置于绝对的优先地位。

4. 各国政府在社会保护领域的职能不能一概而论。在民间社会不很发达的那些国家,政府应该起较大的作用,以便避免孤立易受害群体和个人,使他们处于他们无法获得基本服务的境况。

5. 从某一角度来说,易受害群体和个人在一国或在一社会所享受的人权,是社会进步和“社会文明”程度的一个尺度。为充分实现易受害群体和个人的人权,就需要国家和社会其他部门的支持和帮助。因此,这要以特别政策来提供保护。国际社会和各国政府有义务确保所有国家的易受害群体和个人的福利。

6. 同时,应该强调对各易受害群体加以区别。由于这些群体易受害的原因和经验可能不同,应该有不同解决办法。将这些群体分为“相对易受害”和“绝对易受害”可能有用。例如,妇女属于“相对易受害群体”:其易受害性大多是社会造成的。从历史上说来,一直是

家长或“以男性为中心”的社会。因此,为了消除妇女的易受害性,社会不仅须制定政策、提供援助和采取支助性行动,同时也须改变社会对妇女的固定看法。性别平等的必要先决条件是给予妇女平等的职位、收入和尊重。性别不平等不可能通过社会福利方案来加以解决。

7. 绝对易受害群体是指残疾人、寡妇和孤儿等人,其易受害性是身体——及社会——造成的。只给他们“平等机会”是不够的。他们需要社会提供更实际的保护和支助,以实现其基本人权。他们更多依赖社会福利制度,应该保证他们得到平等服务,虽然他们可能需要特别考虑,以得到平等服务。

8. 由于其主要的作用,国家不能回避保护易受害群体社会福利的责任。国家不可能放弃或减少对易受害群体的社会保护。国家提供的福利是易受害群体实现其基本人权的最可靠资源和保障。这一点值得进一步加以注意和强调。个人、家庭、非正规网络和民间社会的组织的努力对补充国家所提供的服务是不可或缺的。不管发生什么事,国家向易受害群体提供社会福利的责任绝不能削弱。

9. 伙伴关系在社会发展进程是重要的。例如,中国近年来,有越来越多的非政府组织参与提供社区服务,特别是向生活在贫穷中的人民和自然灾害的受害者提供社区服务。中国的志愿活动已有 1 000 余万名参与者。非政府组织都与一些特定的社会群体和有关的政府机构联系。

10. 在某种程度上,全球化使易受害群体的易受害性更加严重。市场经济是利润导向的。因此不可能预期——或允许——仅由市场为易受害群体提供保护。

11. 在强调国家和民间社会对易受害群体应负的责任的同时,也应该注意落实和制定社会保障是受国内经济和文化影响的,特别要强调财政资源的有无。从国际的角度来说,发达国家应该在这方面承担更多的责任。发达国家应当向发展中国家提供必要的协助。在今天的世界上,经济秩序和经济结构是极不合理和不平等的。此外,经济全球化使发展中国家处于不利的境况。在这

种情况下,发达国家应该向发展中国家提供更多物资和财政援助。只有这样发达国家和发展中国家的差距才可以缩小。国际社会,特别是联合国,有责任对如何落实这种援助制订一些具体规章和数量指标。应该强调的是,这种援助不应该附加任何先决的政治条件。这一“无条件”原则应该作为讨论国际援助减少易受害性的基础。

12. 也应该指出,每一个国家有不同的情况。各个国家社会福利的优先事项也不同。没有一种适用和适合所有国家的社会福利政策。要使社会福利领域的国际合作切合实际和发挥作用,就必须记住这一原则。

促进小型企业

13. 目前在中国约有 1 000 万中小型企业。这一数目占中国企业总数的 99%。这些中小型企业的工业产出和缴纳税款分别占总数的 60%和 40%。而且,在中国 90%的外国企业是中小型企业。1995 年,这些企业的进出口额为 1 098 亿美元,占国家总额的 39%。为了促进中小型企业部门的改革,国家颁布了一项新政策,其中包括:

(a) 从实际情况出发通过各种手段振兴和开放小型企业。为了澄清小型企业改革的方向,政府的职能应该与企业管理分开。这样,企业将纳入市场和实现独立管理。最后,这些企业将成为对其管理决定、利润和损失、成功或失败负责的法律实体;它们将学习自我节制和自我发展。

(b) 鼓励小型企业根据本身的条件选择改革的模式。不将国有的资产卖给个人为唯一先决条件,政府允许设立有限和合股公司,鼓励信托管理、出售、合同管理和合资等改革。企业之间的合作和合并也受到鼓励。

(c) 核准开放和振兴中小型企业权利的的责任属于地方当局。

14. 从改革和创造就业的角度来说,中小型企业,包括乡镇企业,将继续是今后五年内中国国家经济的关键发展部门。当然,随着改革的继续“乡镇企业”将成为中国农村发展史上值得注意的历史概念。中小型企业不可避免的会随着国内和国际趋势,取代乡镇企业。中小型企业的发展也将为中国小型乡镇的发展提供新的道路。

为社会发展筹措资金

15. 一些中国专家认为,不可能完全靠政府,特别是象中国这样人口众多的发展中国家的政府为社会发展筹措资金。根据一个国家的不同社会服务和财政能力的特点,增加社会服务资金过程,应该采取不同的模式,例如,在社会服务项目:

(a) 应该由政府全部承担“纯公共”服务的产物。国家预算应该编列充分的经费支助这种项目,如卫生监督 and 监测,及环境处理;

(b) 应由所有各方,包括政府、私人企业和个人来承担“半公共”项目并为筹资,包括预防如肺结核等传染病的蔓延。

(c) 应以个人为主通过保险计划为“纯个人”的服务产品提供资金。可以提供支助基本服务的一些有利政策和政府津贴;非基本服务应该通过市场来筹措资金。

16. 审查中国保健部门的实例可能给人以启发。中国的保健工作自 50 年前人民共和国成立以来取得了重大成就。在中国传染病的传播和婴儿和产妇的死亡率大为下降,而生命预期年龄有显著的增加。这主要归功于政府设立的全民保健制度。虽然专门用于保健的资源是充分的,但保健服务利用不足,特别是在贫困的农村社区,近年来成为一个问题。一些人不能去诊所看病,因为无力支付甚至小额的费用。为以适用中国国情的方式解决这个新的问题,设立了以农村保健保险需求为导向的资金筹措制度。中国农村合作保健保险主要依赖个人的交款,并得到集体经济和政府的支持。当地政府可以为一些贫困地区提供保健风险资金,当发生自然灾害和农民付不起费用时,可以确保保险的继续。这意味着,一些地区的合资保险的保费由地方当局支付,使生活在贫困中的人民受益。

17. 在专题讨论会上,一些中国与与会者介绍了关于在保健部门如何利用贷款的资料。例如,世界银行对中国基本保健项目八的贷款,目的是通过免费的保健服务扶贫。这个项目为利用资金设立了良好的榜样,被称为设计杰出的世界银行项目,其主要特色包括:

(a) 向保健服务的供需双方提供支助;

(b) 向保健“硬件”(建造)和“软件”(管理)两个方面提供支助;

(c) 向生活在贫困中的人和其他人提供福利,特别是妇女和儿童,工作重点是预防大病;

(d) 提供资源投资和利用资源结果的评估的计划。

18. 中国与会者提出增加公共筹资的一些具体建议,如对香烟征收更多费用作为筹措公共保健资金的一个渠道,并支助中小型企业雇员的健康保险计划。

19. 中国与会者也认为能力建设对政府和非政府组织、特别是发展中国家越来越加重要。这种能力建设应该包括:合理组织和管理社会资源,制订适当的社会政策,以及加强日常管理。一些专家建议,联合国系统可以帮助发展中国家建立一些活动中心和设施以进行政策讨论、交换资料 and 培训。

附件二

与会者名单

国际专家

Jacques Baudot (法国)
Bohdan Gruchman (波兰)
Kate Hannan (澳大利亚)
胡鞍钢 (中国)
Faith Innerarity (牙买加)
Azizur Khan (孟加拉国)
Marju Lauristin (爱沙尼亚)
Arianna Legovini (意大利)
Arthur Mattli (瑞士)
Kim Moller (丹麦)
Saad Nagi (埃及)
Kwame Pianim (加纳)
J. Mohan Rao (印度)
J. N. M. Richelle (荷兰)
Mandivamba Rukuni (津巴布韦)
Kazuo Takahashi (日本)
Molefe Tsele (南非)
杜维明 (美国)
Cecilia Ugaz (秘鲁)
Juree Vichit-Vadakan (泰国)
王慧炯 (中国)
Jose Rafael Zanon (委内瑞拉)

背景文件的作者

黎若莲 (中国香港特别行政区)

Alan Hughes (联合王国)

Inge Kaul (开发计划署)

国内专家

郭建模
康晓光
丁元竹
王禄生
刘溶沧
宁纪哲
王林霞
魏萌欣

联合国观察员

Meherunnissa Rehmani, 亚太经社会
Kerstin Leitner, 开发计划署
何进, 开发计划署
Lakshman Wickramasinghe, 儿童基金会
Gerry Finnegan, 劳工组织
N. Noguchi, 教科文组织
A. Hebel, 教科文组织
Naren Prasad, 教科文组织

国内观察员

狄纳
傅栋
孙永富
孙宗华

尹丽

东道国组织和贵宾

中华人民共和国北京
国家发展规则委员会

副主席郝建秀

社会发展部总干事杨庆蔚

社会发展部苏国

中国残疾人联合会主席邓朴方

外交部孟宪英

联合国秘书处

经济和社会事务部
社会政策和发展司
联合国,纽约

John Langmore

李志英

Robert Huber
