



联合国



Distr.
GENERAL

经济及社会理事会

E/CN.17/1995/14
20 March 1995
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

可持续发展委员会
第三届会议
1995年4月11日至28日

消灭贫穷与可持续发展

秘书长的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导言	1 - 3	3
一、问题的各个方面:概览	4 - 11	3
A. 贫穷的定义和程度	4 - 7	3
B. 穷人和环境压力	8 - 9	5
C. 环境退化和穷人的健康	10 - 11	5
二、以往政策对贫穷的影响	12 - 17	6
A. 经济政策的影响	12 - 13	6
B. 社会部门政策的影响	14 - 17	6
三、克服贫穷战略总概览	18 - 55	7
A. 经济政策重新定向:稳定和结构调整	19 - 20	8
B. 采取自定措施消灭贫穷的必要性	21 - 23	8

目 录 (续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
C. 克服贫穷的措施	24 - 47	9
D. 赋予穷人社会政治权力	48 - 55	17
四、 可持续农村发展与消灭贫穷	56 - 61	20
A. 高潜力土地的可持续发展	56 - 57	20
B. 低潜力土地的可持续发展	58 - 59	21
C. 已退化土地的复原	60	21
D. 重新造林和造林	61	22
五、 为消灭贫穷而动员资源:国家努力和国际合作	62 - 70	22
A. 国家努力	62 - 65	22
B. 国际合作	66 - 70	23
六、 回顾已取得的进展:主要政策目标和经验	71 - 101	24
A. 国家在对抗贫穷方面的经验	71 - 82	24
B. 国际合作的最近发展和经验	83 - 95	28
C. 联合国系统以外的组织	96 - 101	32
七、 结论	102	34

导 言

1. 本文件报告《21世纪议程》¹第3章各项规定的执行进展情况,并载列关于今后消灭贫穷行动的建议。本报告由担任《21世纪议程》第3章的任务管理机构的联合国政策协调和可持续发展部根据可持续发展机构间委员会第四届会议所商定的安排而编写。它是许多联合国机构的指定联络中心、政府官员以及若干其他机构和个人相互进行协商和交流信息的结果。

2. 本报告强调,有必要订立便于消灭贫穷的战略,让政府和贫穷的人们以高效率的方式分担责任。遵照《21世纪议程》第3章的广泛准则,报告探索应采取何种短、中期和长期的措施来消灭贫穷并保持环境的完整,其基本假设是,大众贫穷的持续存在是政治和社会经济结构的反映。短、中期战略的根据是迅速提高穷人收入的必要性。为此,报告建议通过有效提供生产性资产为穷人创造生产就业,并辅之以政府的直接治贫措施。长期战略强调能力建设,包括开发人力资源、机构和基础设施;减缓人口增长;以及调整发展战略方向,以便把消灭贫穷列作发展的中心目标之一。报告从三个方面讨论这一问题:在经济角度上强调效率和整个经济的增长,从社会角度上强调公平方面的种种考虑,以及从政治角度上强调向穷人授权,使他们切实参与政治和经济决策。这些建议所依据的基本原则是:为了消灭贫穷,经济效率、增长果实的公平再分配、提供社会服务、以及政治正义和平等,均必须同时并行。

3. 在所获资料的允许程度上,本报告审查了若干国家和非政府组织的治贫经验和他们拟议将要采取的行动。它还概述了联合国一些主要政府间会议就消灭贫穷问题所达成的协商一致意见,以及联合国系统若干组织提出的各项战略。

一、问题的各个方面:概览

A. 贫穷的定义和程度

4. 贫穷可分为赤贫和相对贫穷两种。一般认为,赤贫状况的特点是严重缺乏

基本数量的营养、住房、保健服务、安全饮用水和环境卫生设施以及教育等必不可少的所需条件。鉴于这一定义，赤贫的严重性和程度因国家而异，需要为了业务目的在国家层面加以评估。

5. 穷人通常的主要经济特点是他们缺少生产性资源，既缺乏物资资本，也不拥有人力资本。在除拉丁美洲以外的多数发展中区域，穷人主要生活在农村地区，在那里他们是没有土地或接近没有土地的文盲农业工人、游牧者、渔民、牧人和森林居民，他们从季节性农业工作，或从边际土地和森林、或从低收入的非农业工作中挣取勉强维生的收入。在城市地区，穷人是那些没有技能和未受教育的人，他们缺乏物资资本，依靠低工资的非正规部门和服务业的最底层工作维持生计，得不到政府支助，或者靠从垃圾中和街上捡东西糊口。贫穷率特别高的人组往往是那些在社会上受压迫者，如少数民族，包括土著人。

6. 无论是在农村还是在城市，生活于贫穷中的人都营养不良，甚至把他们的大多数收入用于食物上也是如此。他们的孩子一般都低于同年龄的平均体重，身心发展受损，以致危及他们成年后获取良好收入之就业的能力。穷人中的健康不良十分广泛，以致损害到他们的生产能量，减少家庭收入，并使其孩子无法在有教育的任何地方受教育。穷人中的平均死亡率较高，婴儿及儿童死亡率也高。

7. 按照世界银行的定义，赤贫者是那些收入低于最起码水平以致不能获得足够的营养食物和不能满足其基本的非食物需求的人，1990年发展中国家里的这种穷人有11亿。这一估计数比1985年增加多达1亿人。没有人假设这些数字估计是对贫穷程度的准确衡量。这些估计只是为了提供程度的次序，这从实际角度来说十分有用。更令人关切的是，根据现行的政策，减少赤贫人数的中期前景仍然暗淡。1992年，《世界发展报告》对仅在两年前所做的较乐观评估进行了修改，对该中期前景作出下述评估：“就连对本十年其余期间的经济恢复较为乐观的看法也认为，本世纪末世界贫穷者的绝对人数将比1985年多。”²

B. 穷人和环境压力

8. 长期以来,农村穷人的绝大多数越来越集居于潜力低下的土地上。达60%的世界穷人生活在脆弱和极易受灾地区,即贫瘠和半贫瘠土壤、斜陡的山坡以及森林地区。³这是若干因素综合所致,某些因素在某些国家比其他国家内作用更大,例如征用土地、人口压力和代际土地划分、公共土地私有化、以及加强和扩大商业农业同时减少劳动力投入等。在这些因素中,人口压力在穷人出现率高的多数国家里仍然是一根本因素,它在造成这些国家内穷人的地域、经济和社会边缘化方面起了无情的作用。

9. 农村穷人不是被推出就是被挤出潜力良好的土地,他们没有选择,只能以低投入和低生产率的农业作法过度地利用他们所拥有的边际资源,即通过过度放牧、土地开采和砍伐森林的方式,造成土地退化的后果。当然土地退化并不主要是由穷人造成。大多数森林砍伐是由获有大量政府特许的伐木业者和/或富有的农场主造成的。在世界许多地方造成沙漠化的土壤侵蚀、水涝、盐渍化是由获得大量财政支助的富有农场主引起的。

C. 环境退化和穷人的健康

10. 农村穷人主要因营养不足和/或营养不良而健康不佳。进一步伤害其健康的还有各种形式的污染和农业危害,其中主要有水质污染--因为他们依靠已被严重污染的水体获取饮用水;缺少环境卫生设施;因使用生物量燃料烧饭和取暖造成的室内空气污染;以及住房不足。

11. 城市穷人是所有形式的环境退化的受害者。发展中国家穷人中有1.3亿人生活在城市的最糟糕地区。⁴无论是由于绝对缺乏土地还是由于已有服务设施的城市土地租金昂贵,总之这些穷人集居于城市边缘的贫民窟区和其擅自占用的安顿地区,即容易遭受自然和人为的环境危害的地区,如河漫滩、斜坡、或危险工业和垃

圾场附近。他们必须应付恶劣的环境卫生、受污染的水、洪水和滑坡、以及化学物污染。据卫生组织估计,发展中国家中约有6亿城市居民生活在可说是危及生命和健康的环境中。最容易受害的是那些赤贫者。⁵

二、 以往政策对贫穷的影响

A. 经济政策的影响

12. 人们知道,在1980年代以前的数十年里,为通过取代进口而促进工业化所采取的利率、汇率及贸易政策造成工业中资本密集。直到最近这种现象在各发展中国家仍然普遍。因此,人们所抱的所谓从农业向工业发展的经济多元化进程会有助于将农村劳力吸引到生产率较高的就业领域的期望,在多数发展中国家内并没有充分实现。促成这种结果的另有两个重要因素:一个是政府对工业活动的广泛控制,它从一开始就阻碍着工业扩张;另一因素是高速的人口增长,以致劳力急速增加。各国的投资率有所不同,但普遍低于创造充分就业所需要的数额。

13. 发展中国家公共部门在农业基础设施方面的投资很大。不论从提高农业生产率和扩大农业生产的角度来说这些投资是否充分,它们至少带有偏向大地主所拥有地区而忽略农民地区的倾向。在许多国家,农业市场营销委员会最初设立时目的是要稳定农产品价格,但最后都变为以压低价格方式榨取农民利润,或是为了向城市居民提供廉价食物,或是为了给政府创造收入。这种做法使人们对投资于农业失去信心,导致农业扩展欠佳。在一些国家,价格政策的变化虽然成功地提高了农业生产,但却因提高了食物价格而使贫穷、尤其是城市地区的贫穷状况加剧。受政府补贴的机械化及现代化投入虽然有助于农业产量,但却减少了对农业劳力的需求。政府补贴的信贷往往主要使大、中型农场主受益。

B. 社会部门政策的影响

14. 各国的社会开支也各不相同。各国已经取得重大进展,尽管是不均衡的进

展,这反映于各种社会指标的改善。不过,大体来说,花费于穷人、尤其特别贫穷者方面的社会开支是不够的。例如,许多国家过分强调昂贵的治疗保健,并且主要仅限于城市地区,但却忽视可在不给政府预算带来太多困难情况下扩大到农村地区的花费较低的预防保健。

15. 同保健一样,教育往往也集中于城市地区。许多国家将其教育经费的主要部分用于提供免费的大学教育,而大学教育绝大多数是由付得起全部或部分学费的中产和上层阶级的子女享受。这些国家忽视小学教育,特别是多数穷人居住地区的小学教育。教育质量是一个更加严重的问题,它不仅因国家不同而大不相同,而且在一国以内城市与农村之间也大不相同。由于各种原因,教育质量在农村和城市贫民窟地区要糟得多,这使这些地区的孩子处于不利的境地,这在工业就业市场上更是如此。

16. 住房方面存在类似的问题。在许多国家,大多数公共住房是为城市上班族和公职人员提供的,穷人多被忽略。甚至现场服务计划通常最终也是使非穷人受益。在有些情况下,他们受到实际伤害,例如,政府清理贫民窟而又不提供搬迁住所,使他们受到伤害。

17. 政府补贴向穷人分配食物方面也有许多类似之处。这种措施的效力取决于以谁为对象。许多国家拨出大量政府经费用于食物补贴,但这些补贴的大多数被公职人员、警察、军人家属、和工厂工人获得,总之,大多用于使中等收入群组受益的城市地区,而农村和城市的穷人只能得到边际福利。1980年代,食物补贴往往被逐步地实际取消,以实施稳定措施。

三、克服贫穷战略总概览

18. 本节努力遵循《21世纪议程》第3.2段中规定的指导准则,即“同时解决贫穷、发展和环境问题的有效战略应当首先以资源、生产和人民为重点,应当包括人口问题、加强保健和教育、妇女的权利、青年、原住民和当地社区的作用以及民主

参与有关改善政府治理的程序等”。

A. 经济政策重新定向：稳定和结构调整

19. 自1980年代初期以来，大多数发展中国家都在不同程度上采取了稳定和结构调整措施，以纠正过去政策的失误。这种政策变革范围全面，涵盖宏观经济部门、甚至微观经济方案的政策，其广泛目标是：使需求管理合理化，以消除助长通货膨胀和被转为对外赤字的过高的政府赤字；排除价格失真（工资率、利率、汇率和商品价格）并改善分配效率；减少公共部门在直接生产活动领域的存在，以消除那些往往经营效益低和成为政府预算负担的国营企业的损失；排除对私营部门工业的不必要的控制和管制；开放贸易政策，以促进出口和加强竞争；调整政府开支结构，使经费更多地用于优先部门，如经济和社会基础设施方面；以及提高公营部门企业的效益。

20. 政策变革为长期稳固的发展所必需，需要以持久的方式加以实施。但是，执行改革措施而不同时提供安全网，造成贫穷状况恶化，至少在短期是如此。现在国家和国际层面上人们均已认识到，稳定和结构调整方案应当将安全网列为要素之一，以便在迈向持续增长的过程中有效保护易受害群组。

B. 采取自定措施消灭贫穷的必要性

21. 贫穷是与政治和经济权力分配高度不公有关的一个社会现象，因此消灭贫穷就要求对政治和经济制度结构作出重大改革。消灭贫穷首先要求对此目标作出坚定的政治承诺。如果有了政治承诺和有利于整个经济效益和增长的政策框架，则最有效的方式就是采取一整套扶持措施，在经济上向穷人授权，使他们脱贫。扶持战略的思想并不意味着减少任何政府的责任，而是意味着政府和穷人应当以尽可能的最有效方式分担责任。。

22. 显然，贫穷出现率高的低收入国家无法创造足够的资源直接为穷人提供生计。他们甚至无法支付足够的资源以其一贯的减少贫穷计划覆盖所有的穷人，即使

这些计划开展得最佳。经济增长对减少贫穷十分重要,但过去的经验表明,“细水长流的进程对于减少贫穷太慢,尤其当人口高速增长和土地稀少时更是如此。在这方面,例如1980年代后半期的经验值得注意。世界银行在其1992年《世界发展报告》中提出,“1980年代后半期里发展中国家贫穷现象的减少微乎其微,可以忽略不计”。⁶南亚居住着发展中国家50%以上的赤贫人口,随着那里出现强劲的经济增长,赤贫人口百分比下降了2.8%,但赤贫人数却增长3 000万。按照这一速度,南亚消灭过贫将需要几乎一个世纪。由于不能期望南亚1980年代后半期实现的增长率长期持续下去,又由于至少在今后半个世纪内人口状况不大可能稳定,因此在南亚要通过现有的增长格局来消灭贫穷似乎是一个幻想的目标。更重要的是,虽然中国也取得了强劲的经济增长,但由于收入分配变得更加不均,1980年代后半期内中国的贫穷状况实际出现恶化。只有在东南亚,贫穷人口的百分比和人数才双双下降。在所有其他发展中区域,由于经济增长较弱和/或人口迅速增长,贫穷者的人数和占人口的百分比均有所增长。必须充分认识到,有助于产生最大经济效益的因素并不一定有利于平等。因此,政府干预乃当务之急,不是为了直接提供穷人的生计,而是要通过减少贫穷战略使穷人能够养活自己。

23. 虽然《21世纪议程》第3章关于“克服贫穷”的总的要旨是长期性的,要求采取长期的综合战略消灭贫穷和实现对环境的可持续管理,第3章也强调有必要采取措施从短期方面克服贫穷。该章的第一项目标就是“为一切人提供可持续生计的机会”,其方式是采取特别政策和开展包含立即措施的方案,使地方社区群组能够减轻贫穷和发展可持续性。

C. 克服贫穷的措施

1. 短、中期就业和提高收入措施

(a) 农村措施

24. 由于贫穷是个多方面的问题,任何一项克服贫穷的单一措施都是不够的,无

论它是短期、中期、还是长期的措施。需要一整套相辅相成的措施,其中最重要的是提供充分的生产资源,使穷人能够通过生产活动提高自己的收入。

25. 农村穷人在发展中国家的穷人中占大多数,他们缺乏技能,没有文化。向他们提供生产资源的最有效方法就是土地改革,即重新分配土地和改革租佃法。对这一基本措施可以辅以其他措施,主要包括:

- (a) 促进农业工业;
- (b) 扩大畜牧业、养鸡、养鱼、在可行的地方造林,等等;
- (c) 提供培训设施,以进行即使文盲也能很快掌握的简单工匠和工艺技能培训;
- (d) 关于建设社会和经济基础设施的政府工作计划;
- (e) 向那些不能通过上述活动提高收入的人提供食物补贴。

26. 按经济上可行的单位重新分配土地、保障佃户和佃农的土地使用权和土地租金合理,可以导致提高农业生产。重新分配土地如果与价格改革、合理的农业税收政策、市场推销便利、以及让小农民获得水、信贷、推广服务和适当的技术等措施一道实行,则可提高穷人的收入,大幅度减少家村收入分配方面最初的高度不公现象,并减轻对边际土地的压力。这种改革通过提高穷人收的方式,还将减少政府开展大规模脱贫计划的必要性,这些计划包括食物补贴、工作换食物方案、儿童营养、等等。在这方面,国际农业发展基金(农发基金)认为,“克服贫穷应当直接从其根源着手,应当克服造成贫穷的各种紧张因素,而不是仅仅通过转让福利医治贫穷的症状”。⁷

27. 当前需要并且也许可行的措施不是将土地平均分配,而是让穷人获得足以使他们过上象样生活的、起码可行的单位土地,同时又不过多地影响到大地主所拥有的土地。执行土地改革方案的可行性因国家而异,它对于那些可耕地与农村人口比率仍然很高的国家、如非洲和拉丁美洲的国家来说,政治上较容易实行。在这些区域,可以按经济可行的单位重新分配土地,同时不致大量减少大地主们拥有的土地。在有的地方,如在非洲,土地再分配的同时,还必须给予所有权,即个人或合作社

的所有权,以便鼓励小块土地持有者在其土地上投资和以可持续方式耕种。即使在可耕地与农村人口比率较低的国家,如果土地所有权的分配高度得当,也有可能在不必要大幅度影响大地主所拥有土地的情况下给无地的穷人再分配土地。根据潜在产量征收土地税可促进土地的自愿再分配,同时鼓励将土地用于生产和增加财政收入。在某些国家,土地划分使得小块土地面积不易实际使用,因此在那里也许有必要合并土地,例如以合作社方式进行合并,以确保更有利于生产的耕作。

28. 在所有发展中国家,通过促进农业工业吸收农村劳力方面大有天地,这在农业原材料和食品领域均是如此。农业工业较为可取,不仅有利于为穷人创造就业,而且有利于普遍经济增长。扩大畜牧业--水产养殖、鸡禽养殖、造林、等等--无论是为国内消费还是为出口,也可以向穷人提供更多的高收入就业。目前,加工农产品出口的主要障碍是工业国的关税壁垒,其关税额随加工程度而升级。增加已加工农产品进入市场的机会对减少贫穷极为有利,甚至从中期方面来说也是如此。

29. 在较短时间内为大量已过读书年龄但未受教育和没有技能的青年人提供便利以使他们发展工匠和工艺技能方面有大量工作可做。目前在农村地区这种技能类别有限,并需经过多年的剥削性学徒期才能获得,以致令多数贫穷青年失去兴趣。有了必要的技能,就可以在农村推行广泛的劳力密集型非农田工作,同时只需极其少量的资本和使用简单手动机器,而不需要工业基础设施的全面综合体系。除培训设施之外,其他一些必要条件包括制度便利,特别是信贷和市场营销方面的便利。这种技能的发展可以根据产品的潜在需求进行,或将其用于国内经济,或用于国际经济。

30. 过去的经验表明,政府方案无法成为克服贫穷的有效基本战略,因为尽管这些方案使某些穷人受益,但它们一般都不够充分,并往往因预算困难而不能持久。但如果使它们面向建设必要的社会和经济基础设施,则它们可成为有益的辅助,促进更加有效的就业和创收入措施。这种工作方案需要强调生产性就业,如开垦土地从事农业、造林和重新造林;建造农村公路、卫生中心、学校楼房和下水道;环境卫生基础设施、安全饮用水供应、灌溉以及垃圾废物收集和处理;所有这些都是极其需要

的。

(b) 城市措施

31. 城市的短、中期战略应当旨在通过促使现代工业吸收更多的劳力来减少目前所谓非正规部门和低工资的服务行业从事劳动的大量就业不足者的人数。更重要的是,有必要向包括微型企业和合作社企业在内的不型企业提供有实质意义的支助,以便提高穷人的生产率,尽量增加生产性就业。这种战略应包括放松工业管制,提供信贷和市场营销便利以及培训简单技能的设施。在实行短、中期扶持措施的同时,还必须辅以向上述城市穷人提供生产性就业的治贫计划,并用有对象的食物补贴加以补充,这些可根据城市的贫穷程度来定。

2. 长期的就业和提高收入的措施

(a) 农村措施

32. 土地改革,如果可以实行的话,将会对贫穷直接发生作用,而如果有效加以实施,则很有可能让受益人在相当的一段时间--大约一个世代--脱离贫穷线上的生活,但是土地改革本身并不足以作为扑灭贫穷的长期性解决办法。这是因为长期来说,大概是一个世代,所分配的土地由于人口压力会再零散分化,从而在经济上维持不下去。无论如何,长期措施的执行需要时间,才能加强扑灭贫穷能力,或防止普遍贫穷现象再次出现。较长期性的扑灭解决办法包括有利于经济体全面增长的宏观经济和贸易政策方面的四大措施:(a) 鼓励和创建非农业的乡村工业;(b) 扩大农用工业和动物养殖业;(c) 投资于人类资源开发;(d) 控制人口的增长,这些是长期性解决的办法,因为非农业的乡村工业涉及有形基本建设、人力资源和体制能力等较长的辅助投资酝酿时期,只能逐步扩大规模;而且人口的增长也只能够逐步下降。

33. 众所周知,在完全因为缺乏多余的可耕地而在农村出现普遍贫穷现象的大多数发展中国家内,农业长期吸收日益增长的劳动力的能力是有限的。而更重要的

是,随着提高农业生产力和效率所必须的现代化和机械化的日见加深,农业劳动力很可能会缩小而不是扩大。这种趋势应当受到欢迎,因为这样将允许农业用地用于再造林。再造林不仅是防止土地退化,而且是整顿集水区和满足工业木材与烧柴要求所必需的。

34. 农村净劳动力日益增长也不能主要依靠由农村地区向现有的大都会人口集中地移徙来解决,因为城市地区出生的人口越来越多陷于边缘地位。最有效的解决办法是在小村镇创设非农业性农村工业和小规模与微型企业的服务。这将成为长期扑灭贫穷策略的基本组成部分。成功的关键性条件是在地位适当的小城镇创设工业基本建设,并附带设立信贷和销售设施。农村地区小规模 and 微型企业的扩大分布,将有助于抑制农村向城市的移民,从而减少城市穷人的职业竞争性以及政府提供社会服务的费用。这样,由于增加对简单工具、中间投入和运输设施的需求,又可以在现有城市地区创造更多就业。

35. 比较长远来说,农用工业和动物养殖业的发展很可能在吸收农村劳动力投入具有更多生产能力的就业方面起到显著作用。其中的一个理由是,农业贸易的逐步自由化很可能减少施加于来自发展中国家加工农业商品的壁垒。另一个理由是发展中国家城市化的急剧增长。人口统计学家预计,到公元2025年前,发展中国家约47%的人口将居住在城市人口聚集区,而现在是29%。城市地区人口集中比率如此,需要在城市地区储存大量食品,而这些食品的大多数只能以经过加工的形式储存才能符合经济可行性。

(b) 城市措施

36. 扑灭城市贫穷的长期解决办法应当包含大量撤销对正规城市工业部门的管制与充分的宏观经济政策。这种政策的目标应当针对低通货膨胀率、价格弹性和主要由市场决定的利率和汇率。这将鼓励企业家选择反应真正稀少情况的劳工/资本比例。贸易政策和税制的制定不应当不利于出口贸易。这种政策应当鼓励工业加快

扩展和增加就业。它们的执行步伐往往受到各种考虑因素的阻挠,特别是对短期负面作用的政治和社会后果的担忧,这种担忧可以通过在政治改革当中纳入适当的安全网予以消除。

37. 劳动部门对劳动力的吸收在很大程度上取决于是否有熟练的劳动力。因此,人力资源的开发是旨在促成现代工业对劳动力增加吸收的策略的成功的必要条件。但是,即使是制定了最好的政策,仅仅现代部门本身往往不能为迅速增长中的城市劳动力的大多数提供充分的就业机会。因此,除了提供所有城市工业的适当培训之外,较小规模的企业,包括微型企业,需要加强能力的措施,例如特别的信贷设施。

(c) 服务部门

38. 在大多数发展中国家,服务部门已在国内生产总值占很高比重,但是包括农村地区和城市地区在内的大多数服务部门,正是很大数目穷人从事的行业,只是低工资、低收入的就业。城市工业和非农业性乡村工业的扩展将在服务部门创造较高生产力的就业,例如工厂和设备的修理和维修、运输、电讯和家庭用具,这些都需要增加对教育的投资,特别是投资于培训穷人获得适当的技能。发展中国家世界另一个可以提供相当规模的有偿就业和需要加强注意的部门是旅游业。估计1995年旅行和旅游业产出毛额将达34 000亿美元,占世界国内总产值的10.9%,其中经合发组织国家的比率占78%。到公元2005年,预计旅行和旅游业毛额将增加一倍以上,达72 000亿美元。⁸

3. 人力资源开发

(a) 教育

39. 增加就业和收入怕措施,例如上文所讨论的种种措施,非常依赖于对人类要求成功的能力的培植。因此,基本教育是取得专门技能的基础,应当全民普及,包括

小女孩在内,这也是《宗甸宣言》的一项议定目标。⁹需要采取一项重大改革措施,设立培训技能的设施,作为普遍教育、特别是在小学教育以后阶段的补充。应当努力尽快实施全民普遍中等教育的完整方案,以便建立培养技能的巩固基础。这些措施是城市和非农业乡村工业增长所需的多样化和日益复杂的技能结构所必需的。

(b) 保健、卫生和安全饮水

40. 众所公认,扑灭贫穷所采取的收入办法是不够的,因为有些东西穷人就是买不到。最常见的就是那些往往或主要是公用垄断事业,或公营控制并需要在相关的基本建设投下大量投资的服务,因为穷人对这些服务的实际需求低,私营部门不大可能参加投资。保健服务、污水工程和安全饮水就是典型的例子。穷人的收入日益提高之后,应有能力使用简便而令人满意的卫生设施,但需由政府提供一些关于排污设施的技术咨询意见,但向各地穷人提供基本保健服务和安全饮水设施的责任仍然需由政府承担。在保健服务领域,可以通过把重点从治疗转为预防保健服务,大量提高涵盖范围。安全饮水的供应,可以采用向用户收取费用的办法,大加扩展。用户费用的征收和提高水平,对有能力支付的人应当符合实际情况,赤贫的人应当免交这种费用。社区通过“共同出力”方式参加建设小规模水供应设施和保健中心,以便参加人直接和专门享受利益,也有助于减轻政府的预算负担。

41. 发展中国家的城市化跟着产生对自然环境和城市穷人保健的重大压力。城市穷人是市区污水排入水体以及固体废物和有害化学品的不当处理的主要受害人。城市穷人需要加以保护,以防止他们的生命受到不符合卫生条件的卫生设施、水供应受污染和室内空气污染的直接威胁。关于卫生设施,有一广泛系列的有效技术远比传统的资本密集技术便宜,这种技术使用当地制造的五金制品,例如管道设备、混凝土柱帽、等等。

42. 关于安全饮水的供应,城市应当确保非贫穷水用户支付符合实际情况的水费,更好地维修现有的分配系统以防止漏水,从而鼓励用水多的工业以及服务和居住

部门节约用水,增加可供扩大基本建设的资源。漏水的数量如此之大,以至单单改善现有分配系统的维修工作,可能就足以在很多国家向大多数尚未得到饮水供应的城市穷人提供安全的饮水。如果有必要,这些措施还需要补充以开发更多供应,以满足穷人的起码要求,起码是要营造公共的圆筒形水塔。这类措施可以让政府有能力满足穷人的基本保健要求,例如《1978年国际初级保健服务会议》所列出的那些要求。¹⁰

(c) 粮食津贴

43. 以赤贫者为对象的粮食津贴,在提高收入措施达到几乎全部的穷人之前,即使在中期和长期方面来说,也能够起到安全网的重要补充作用。要消除饥饿和营养不良,需要增加努力实施1992年国际营养会议¹¹的后果。

(d) 足够的住房

44. 良好的健康不仅需要足够的营养、保健服务和安全饮水,而且需要足够的住房,起码是房间够大、干净、通风良好、阳光够亮,并足以抵抗严寒的天气。目前,无论是农村地区或城市地区的穷人住所都不符合上述的任何基本要求,因为在执行公元2000年前人人都有住房的全球策略建议方面进展不足所致。¹²

45. 农村地区需要作出努力,强调培养穷人自建住房的能力,使用当地的木材,由政府提供适当的技术意见,取得材料和有必要时取得建筑场地,特别是没有土地的人。满足城市穷人的充分住房要求是一项特别艰巨的工作。建筑用地和建筑材料价钱比农村地区的贵,不是赤贫的人所能花的起的,即使连非常朴实但充分的住房也住不起。由于穷人的有效需求低,由市场向他们提供住房也行不通。其他可行办法有,(a)向穷人发给房租津贴,以吸引市场建造住房给穷人;(b)向穷人提供关于材料和建筑用地的技术咨询意见和津贴,以使他们能够建造自己的住房;和(c)以穷人能够付得起的房租向他们提供公共住房。所有这三种可行办法都需要巨额的公共支出,但

是为了城市的穷人能有充分的住房,必须选择其中一种或某种方式的混合办法。但是需要谨慎小心,以确保无论提供何种方式的住房津贴,都要严格以穷人为对象。预定1996年举行的联合国人类住区(生境二)会议即将通过的建议在这方面将与各国政府有关。

46. 室内空气污染比较难于找到解决办法。虽然现在已存在比较有效利用能源、从而减少有害健康的技术,但是使用这类技术需要穷人所没有的资金。因此,最后的解决办法是在迅速提高穷人收入的措施,或大幅度减少其他可行技术的费用,例如太阳炉使用生物量作为燃料,比传统的火炉效率高、污染少。为了有效解决日益加重的废料问题,重点需要放在防止、尽量减少和再利用废料。这方面不仅需要比较严格的环境法令,而且还有很多经济手段可以采取,当然也可以采取很多形式的地方行动。有害的含毒物质可能必须公开禁止。

(e) 人口政策

47. 长期的普遍贫穷办法需要执行适当的人口政策。由于人口统计的有力因素,人口增长不能很快缓慢下来,从而加重显示执行世界人口与发展会议¹³的建议的紧急性,应当确保预期的受益人,特别是妇女,充分参加具有质量的生殖保健服务、包括计划生育的设计和执行业务。扑灭贫穷的措施,如果获得成功而提高穷人的收入、教育和健康水平,则这些措施就能让人口增长缓慢下来,从而提高人口政策的有效性。

D. 赋予穷人社会政治权力

1. 穷人比较充分的参与和非政府组织的作用

48. 人们日益了解到贫穷的经济成因和改变的可能性同赤贫现象普遍的国家的政治和社会制度结构息息相关。穷人所受的教育很差,他们很不了解本国政治制度

和体制如何运作,而且没有组织。他们本身缺乏经济力量,即使是在民主社会也不能把他们的投票权转变为指导有利于他们的社会经济变化的政治力量。既得利益团体都能成功地抗拒旨在扑灭贫穷的措施付诸实行,除非并且直到发生触发社会政治改革的重大危机之前。

49. 上文概述的各种措施,如果穷人能够更充分地参加地方和国家一级的政治与社会经济体制,则其执行的机会将会加大。政治权力下放到省级和地方一级,将会大幅度提高穷人的参加机会。即使在民主的社会,穷人也需要一些赋予权力的措施,才能有效地参加。穷人需要组织起来,接受训练以培养有效伸张法律权利的方式。大多数赋予权力的工作都能由那些愿意采取独立的、专业的、透明的和负责任的方式运作的非政府组织来完成。非政府组织能够在全国一级和省级起到谋求穷人利益的作用,但是只有当它们建立其明显的为对象成员讲话的合法地位才行。但是,非政府组织的最后目的应是促进和教育性质,以促成穷人自行组织起来做为目的。

50. 穷人直接参加地方发展组织往往能够提高他们的效力。这种组织有很多形式,生产者合作社、消费者合作社、储蓄和信贷合作社、建立小规模灌溉设施的培训组织和自助组织、保健中心、小规模的地方供水设施、校舍、等等。必须注意确保地方自助组织的活动是为穷人谋求福利而不是剥削穷人。

2. 赋予妇女权力

51. 很多发展中国家都需要社会和法律改革,以提高妇女参加社会政治和经济体制。在很多国家,她们的很多权利,或者遭到法律或者遭到传统的剥夺。举例来说,她们往往被剥夺参加诸如合作社和信贷体制的权利。她们往往被剥夺拥有土地和其他财产的权利,她们有很大比例都不能接受教育。这种权利被剥夺的现象使得贫穷的妇女很难脱离贫穷处境。很多政府已经采取纠正行动,但大多数政府需要采取更多行动,以使得妇女同男人享受同等权利。行政和法律改革以及习俗和态度的改变,通过深化民主进程、提高一般群众敏锐认识妇女对社会经济发展的潜在贡

献、以及最重要通过赋予妇女权力的最重要的手段——妇女的教育,很有可能取得成果。总而言之,促使妇女能够享受合法权利的是教育。而且这个领域很可能较少遭到反对社会变化的传统人士的政府行动的反对。妇女教育也会对人口增长发生极大影响。在扑灭贫穷方面,应当特别重视向贫穷妇女提供取得生产性资产、包括信贷的措施。即将召开的第四次妇女问题世界会议预计将会提供有利于妇女的行动的指导方针和优先事项。

3. 有利于土著人民的行动

52. 穷人当中,土著人民由于主要生活于主流社会之外,因此形成一个特别的群体。估计土著人民约有三亿¹⁴。大多数的土著人民社区都经历到土地和自然资源遭受外人侵占的经验。他们往往缺乏明显的土地拥有权,或者他们的法定权利经常遭受侵犯。世界银行最近关于土著人民、特别是在拉丁美洲的土著人民的研究报告显示,他们属于最穷、最贫困的类别,婴儿死亡率最高,儿童营养不良,识字率和在学率最低。一份世界银行的研究报告说,“历史上土著人民的土地遭到外人强占,土著人民的劳力被用于矿厂和牧场与农场的契约仆役或低工资工人。”¹⁵

53. 近来,土著人民的组织大量出现,不断重申他们的权利、文化价值和身份。他们的主张是以扑灭土著人民所受不良态度为基础;参加地方决策和发展政策;保存他们的语言和文化,而最重要的是维持对土著人民土地和自然资源的控制。土著人民组织也越来越多地为他们的成员要求更大比重的国家发展预算,并同国际机构接触,要求向他们的发展项目提供支助和技术援助。

54. 重点需要放在授予土著人民安全的财产权利,这是他们的经济福利以及其可持续性所必须的。安全的财产权需要附有更好的教育、培训和保健服务等人力资本形成,以及创造就业办法以减少他们对非正式部门的依赖。为了让他们实现他们的社会经济目标,投入主流社会或保存土著文化,土著人民应当有能力积极参加他们的国家政府和/或国际社会为他们制定的发展项目的拟订和执行。希望在1994年开

始的国际土著人民十年内,国际社会会努力恢复土著人民的合法权利和批准劳工组织关于土著人民和部落人民的第169号公约。

4. 为其他特别群体所采取的措施

55. 所有国家都有一些人民群众,例如身体残障者、心理有缺陷者、老年人、孤儿和弃儿等,如果能得到创造就业措施的利益,也都是不充分的。这些人民群众得到充分生活水平的唯一可能性是通过旨在满足他们的要求的社会援助。

四、可持续农村发展与消灭贫穷

A. 高潜力土地的可持续发展

56. 经济的全面成长需要提高农业生产力,为此和为了增加出口收益和增进粮食安全和减轻对边际土地的压力,需要更加注意高潜力的农地。在最优条件下,诸如印度的中央平原、非洲肥沃平原和热带稀树草原、中美洲和南美洲的高地稀树平原和太平洋低地平原,可以通过密集耕种来生产出能够满足日益增加人口需要的粮食。高潜力地区通常能够维持密集的作物生产,只要土地利用不超过土壤的恢复能力。农业生产力可以通过农业研究,包括安全的生物技术来进一步提高。高潜力地区的生态挑战在于实施土地、水和其他投入的管理以确保农业生产力的增加不至于长期下去导致土地退化。为此目的将必须取消水和化学剂密集和低效率使用的鼓励办法,以征收使用费来控制其使用,采行适当的耕种方法来防止土壤侵蚀,确保灌溉设施的建筑满足生态需求。工业国家里正在出现的消费者运动对以社会和环境可持续方式生产出来的农业产品的偏爱可能促成农业生产方式的改变。

57. 世界上大约有2.5亿非常贫穷的人生活在土地潜力高的地区。然而农业生产和生产力增加的好处不一定滴入农村地区去减少不平等或贫穷的绝对程度。在高潜力地区里农业现代化创造的劳动力可以通过结合扩大土地使用和通过发展和/或扩大农用工业、畜牧业和非农业的农村工业来创造生产性就业。

B. 低潜力土地的可持续发展

58. 虽然农业生产的增长将必须依赖加强在高潜力土地上的农业,但也必须配合以在低潜力土地上的投资,以便减缓农村贫穷和防止土地的进一步退化。低潜力土地通常是干地,它们往往受干旱和荒漠化的影响,以及山地生态系统和盐碱地。几亿穷人在这种土地上生活,他们在改变其耕种模式上需要获得援助。

59. 贫瘠地区出现的土地退化不必然是由于越来越多穷人的涌入,而主要是由于穷人尚未获提供为超越糊口农业和耗竭土壤肥力的牧放所需的基础结构和必要的投入。众所周知贫瘠土地的经济和生态上可持续耕种形态是树木和灌木作物而非田间作物的密集种植。因此应该帮助贫穷农人们从种植糊口田间作物改为树木和灌木作物的可持续商业性垦植。这种农业需要灌溉设施、较佳的运输和市场销售服务和更多的资本,但它有提高穷人收入和给土地提供植被的潜力,因而足以防止土壤的进一步退化。可持续性也将需要对贫瘠土地提供更多的农业研究和推广服务投资,并且建立财产权利(如果它们不存在的话),考虑到传统和习惯的权利,包括社区迁移或游牧土地的使用权利。通过利用类似农林业新技术仍然有可能在贫瘠土地上种植某些传统的粮食作物。在干旱地区,有必要通过发展非农业生产活动来建立其他谋生项目。采取促进干旱地区的可持续利用的方法有必要确保那些依靠干旱地的人们能够象样地生活。为了避免贫瘠土地的进一步退化,发展中国家和国际社会必须在那些正在经历严重干旱和/或荒漠化的国家,特别是非洲国家里尽快实施《联合国防治荒漠化公约》的各项规定。

C. 已退化土地的复原

60. 鉴于在大多数发展中国家里增加农作物用地受到制约,防止土地进一步退化必须在高潜力和低潜力地区采取一些恢复已退化土地的辅助措施。虽然直到目前

为止成就不大,在若干发展中国家已经开展一些努力。不过,视退化的程度和性质而定,使用现有技术来复原是可能费用高昂的。此外,复原活动投资涉及机会成本,其中包括免不了在灌溉、运输和市场销售设施上的投资,尤其是对贫瘠土地而言。因此,今后在已退化土地的复原投资应该针对这种选择进行评价。

D. 重新造林和造林

61. 为了满足当地的燃木需要和恢复已退化的集水区以便增加农业和其他方面的供水,许多发展中国家迫切需要进行重新造林和造林。在高潜力地区加强农业生产将使得不需要砍伐更多森林,将可以不在贫瘠土地上从事农业,以便在那里重新造林。在贫瘠地区从田间作物转为种植树木和灌木作物相当于马上进行重新造林和造林。重新造林不仅对环境积极有利而且也有经济好处。鉴于工业木材资源日益短缺,森林种植场也是一项经济上可行的选择。造林方案将会给穷人很快地提供就业和在中期和长期内增加燃木、工业木材和水源的供应,以及增加地球碳吸收汇的供应。

五、为消灭贫穷而动员资源:国家努力和国际合作

A. 国家努力

62. 上面概述战略的执行将要求重新分配提供额外预算资源的政府开支。在扩展穷人生活的农村地区和无服务的城市外围和市中心贫民窟的经济和社会基础结构方面将使预算负担出现短期和中期增加。预算负担也因必须设立政府工作方案和必须补助穷人的粮食和住房需要而增加。采行环境上可持续技术和做法将进一步增加短期的预算负担。

63. 在发展中国家正在逐步执行的结构调整方面,目前没有增加收入税和利得税的余地。也许可以通过增加对奢侈品的征税来创造一些额外收益。在短期和中期范围内,也许增加政府收入的最有效措施是通过减少或取消豁免、特许和免税期间,

和通过加强税务管理和收集来扩大征税的基础。长期来说,额外收益的创造将取决于经济成长的速度。

64. 政府开支的重新分配越来越受到强调。同时也需要增加努力,通过适当的收费和征税,从对生产力、收入和地产升值有直接贡献的经济和社会基础结构的公共投资回收更多的成本。对中学和高等教育、预防性保健、供水、电力等在支付能力基础上征收使用费也将有助于增加政府收入。在所有这些领域里的使用者收费应该被设计到能够实现某种令人满意的交叉补助措施,其初期负担落在非穷人头上。作为一项总原则,就为穷人所必要服务而言,使用应该优先于成本的回收。

65. 争取穷人充分参与设计、规划和执行抗贫穷方案和项目将有助于间接地减轻政府的预算负担。行政费用将会减至最小,财政支出的增加也受到限制。通过裁减非生产性的政府开支、例如无目标的补助、军事开支和“庞大而无用”的投资项目,也许甚至可以更大地节省开支。此外,随着穷人就业和收入的增加和直接减轻贫穷措施的逐步取消,最初的预算负担预期将会下降。

B. 国际合作

66. 虽然发展中国家本身要负起消灭贫穷的主要责任,国内一级的国际合作辅助努力是必不可缺的。也许最有效的国际合作领域是国际贸易。发展中国家需要扩大其出口在发达国家的市场,以便执行目的在城市和农村地区增加生产性就业的消灭贫穷措施。发展中国家当前关注的一些主要领域是农产品贸易,特别是经过加工的农产品、纺织品和其他劳动力密集的轻工业制品贸易的自由化。这些是城市和农村非农业部门小型企业有最大比较优势的主要领域。据估计,农产品贸易自由化每年将会使发展中国家和前中央计划经济体获益220亿美元,而纺织品贸易自由化将会让发展中国家每年得到500亿美元的收益,差不多等于外援的总额。¹⁷

67. 技术援助和无害环境技术的转让值得人们更大的注意。增加技术援助的培训组成部分将有助于发展人力资源。大多数国家将需要不同层面的技术援助——培

训筹划消灭贫穷项目,给人们提供不同技能的训练,培训人员执行具体领域的农业研究以便引进农业技术革新,例如高产和抗旱种子;训练农民有效地管理水资源,训练微型企业销售其出口产品等等。要增加技术援助的功效和效率,其提供方式及质量需要有根本性改革。由于发展中国家的技术需要大体上依赖进口,可持续发展做法仍然依靠支付得起的无害环境技术的转让。技术援助因此必须辅以发展水平的无害环境技术的转让。

68. 在财政方面,官方发展援助应该集中于消灭贫穷。如果官方发展援助的投资以旨在为微型农场服务的农业基础结构和为非农业工人和城市工人创造就业作为对象,将会更为有效。如果各国政府要建立必要的物质和社会基础结构,则必须增加官方发展援助,在短期和中期内尤其如此。

69. 联合国系统的多边机构和组织都作出了消灭贫穷的承诺,但却受到缺乏资源的制约。充分地给其方案供资将会大大加快消灭贫穷的进程。

70. 对于那些欠债很多的发展中国家,偿还债务占政府预算和/或出口收益的很大比率,债务的宽缓,包括勾销债务,将必须是援助界为支持消灭贫穷方案而动员外来资助的重要组成部分。

六、回顾已取得的进展:主要政策目标和经验

A. 国家在对抗贫穷方面的经验

71. 本节以13个发达国家、8个发展中国家和3个过渡国家的经验作为根据,它们在筹备世界社会首脑会议的过程中提交了关于本国对抗贫穷努力的资料。由于国家和包括的区域范围不大,关于发展中国家和过渡国家的分节仅仅提供目前和计划执行的对抗贫穷努力的有限透视。

1. 发达国家¹⁸

72. 一般来说,发达国家里的贫穷问题是相对贫穷的问题。其特征是社会排斥,

而非生活必须品的严重缺乏。其根本原因是，缺乏为购买社会上认定足以确保“社会参与”的“一揽子货物和劳务”所需的收入。

73. 社会排斥问题基本上是长期性的，但其发生却同经济周期联系起来。一项主要促成因素是经济结构改变，包括自动化，或经济衰退所造成长期失业，尤其是青年人的长期失业。第二个因素是老龄人比率的增加。第三个因素是影响到妇女、少数群体，包括小种族裔、移民、难民和一些国家里的土著人民的歧视性惯例。妇女一般比男子有较高的贫穷风险。她们较少享有终生职位，薪金平均比男子少，有较低的退休金权利和老龄福利。单身妇女和单亲母亲特别受影响。在一些国家里，小种民族的男女是社会上处境最不利和社会和经济上最边缘化的人。一些国家的经济上脆弱的农村和城市地区有相当大量的顽固贫穷点。在几个发达国家里，公共住房的短缺成为特别严重的问题，这从无家者或没有足够住所者人数日益增加中看起来。社会排斥反映于遭受破坏的自信心、异化、精神问题、对个人和社会的犯罪、局部性暴力的爆发和其他社会疾病。

74. 发达国家一般来说有比较高水平的社会保护，不过似乎不足以应付社会排斥问题。各国对此问题有不同程度的关注，作出了不同程度的解决努力。提出的主要解决办法的不同组合实际上已在个别国家里落实，包括改善劳动力市场的惯例；更大地强调职业训练和商业和训练机构之间的联系；社会保护措施为加强；经济情况调查以提高社会安全计划的有效性；针对城市和农村贫穷点的特别方案；保证最低限度的收入；切开社会保护开支同经济周期之间的联系；消除对妇女和少数群体的歧视；以及为处境不利的特定群体、伤残人士、单亲父母、老寡妇、贫困儿童和土著人民而设的特定方案。

75. 为了在发展中国家消灭贫穷，发达国家通常表示需要改善社会经济政策的框架；使发展以人民为中心，强调满足基本需要和建立人力资源；通过创立小型和中型企业来扩大生产性就业；更大的民主和政治权力的下放，辅之以处理特别贫穷和易受损害者的特别行动；鼓励草根参与；和妇女在与男子平等的基础上参与发展进

程。

76. 鉴于世界上富裕和贫穷者之间的差距日益扩大,丹麦政府认为有需要说服富裕国家把资源重新分配给最贫穷的国家,以便帮助达成共同的全球目标--满足人们的基本需要和防止环境退化。沿着相同的想法,意大利赞成通过提供有关人的发展领域上的技术和财政援助来扩大与发展中国家的合作--协助设立当地生产公司来利用人口最脆弱部分的劳动力;帮助执行卫生组织和儿童基金会关于保健和社会保护的指导方针;帮助执行教科文组织关于基本教育、扫盲、职业训练和认识当地文化的建议;便利人民的真正参与选择其优先问题的解决办法和予以执行。作为在国际上处理贫穷问题的一项关键措施,列支敦士登主张一种被理解为全球福利的社会安全制度,强调在世界范围内对抗饥饿。芬兰政府看到有需要更公正地组构世界经济,考虑到最贫穷国家的需要和在国家一级上为穷人创造条件来帮助他们摆脱贫穷。瑞典政府支持的看法是:把“和平红利”输送给发展中国家来从事社会发展,而各国则应该充当人权、公民自由和基本经济稳定的保证者。一些国家强调各工业国家需要减少保护主义和促进贸易自由化和债务的裁减。

2. 发展中国家¹⁹

77. 四个国家(印度、印度尼西亚、毛里求斯和巴基斯坦)报告说,1980年代由于迅速经济增长加上减缓贫穷措施,这些国家的贫穷情况已有改善。伊拉克报告说,自从国际经济禁运实施以后,贫穷情况已经恶化,原因是普遍经济情况恶化,但是它除了提及贫穷减缓与废除禁运有关之外,没有详细解释它的贫穷减缓方案。所有提出报告的国家,特别是较大的国家都承认它们许多公民还处于贫穷线之下。它们强调指出,虽然基础广泛的经济增长对长期的消除贫穷来说依然是重要的,它对政府采取直接行动提高贫民地位和防止环境退化也是一样重要。重点常常是放在经济政策改革和社会政策改革两方面。古巴政府根据其本国经验说,在达成充分的经济发展之前可以达成社会发展,而且前者可以促进后者。

78. 这些国家的一个主要的共通政策目标是加速生产力增长和制造就业机会。为此目的,这些国家或轻或重地提议必须通过适宜的政策改革,加速经济增长;修正生产结构,并更重视有效的劳力密集活动;促进发展地方企业;提供财务支持和基础结构设施;增加职业培训;改革培训制度,以求对劳力市场趋势的更大适应力和应付能力;并通过优良市场信息加强分配人力。极力强调的第二个共通政策目标是加速发展人力资源,并重视扩大初级教育、保健和卫生,参考安全饮水。提供充分住房和营养也在各国方案中明显突出。拟议行动的第三个共通特色是强调贫民,特别是妇女更充分地参与执行政府照顾贫民方案和项目的必要性。受益者更充分参与对抗贫穷项目被认为是加速执行这些方案和减轻政府预算负担的有效方式。各国的另一个共通的关怀是促进社会服务提供的区域间、城乡和性别平等。印度和印度尼西亚强调提供生殖保健和生育计划,津巴布韦强调所有人利用社会设施和收回费用之间的均衡。

79. 一般说来,国家方案是在可持续发展的范围内拟订的。过去两年来,印度、毛里求斯和巴基斯坦已完成了国家环境行动计划。津巴布韦通过土地取得法,开始减少土地退化的措施,该法要求审查现有的土地垦殖方案,以确保贫民获益。此外,也在农村地区开办制造业活动,减轻土地使用的压力。巴基斯坦已采取了明显步骤,加强环境管理,例如颁布新命令,以规定更高的环境品质标准和污染控制责任的权力下放。印度已颁布有关防治工业污染的新国家政策,其办法是加强管制和一些财物奖励。

80. 有些国家已制订了社会方面的具体指标。例如,印度的第八个发展计划的目标是2000年以前的全面初级教育和保健。毛里求斯的小学入学率已达98%,目标是100%入学率和有关残疾儿童的规定。津巴布韦订明的目标是2000年全民有屋,2000年儿童和婴儿死亡率分别减为32%和50%和全国儿童入学。印度尼西亚目标是从1993年起的第二个长期发展计划期间减少赤贫1 200万人,即现在人口的6%。中国目标是在2000年以前完成下列指标:为所有人充分供应安全饮水;青年和中年扫盲;以及预

防和根除地方性疾病。

3. 转型期国家²⁰

81. 所有转型期国家都面临转型到市场经济过程所引起的贫穷,其特征为经济活动缓慢和收入减少。国营企业的私有化已促使失业率增加。因此,大批人已堕落到贫穷线之下。克罗地亚和南斯拉夫的问题因内战破坏经济而恶化。所有这些国家都已无法维持以前的社会服务水平和解决难民及战争受害者的需要。所有这三个国家的政府都已拟订了新经济复更生方案以重新触发成长,以及保护最容易受害群体的社会方案,但是它们对迅速的经济和社会复更生都不表乐观。南斯拉夫报告说,目前国际对它的制裁是复更生的重大障碍。

4. 非政府组织

82. 尼日利亚的 SIRF 和美国的 ACEnet 等两个非政府组织提供了资料。前者所开始的减缓贫穷方案旨在通过循环基金,向有志从事持久项目和企业,尤其是小型贸易的贫穷妇女和青年提供信贷。该组织指出其活动因资金短缺而无法展开。后者的目标是使阿拉巴契亚区域的低收入的人们能够成功地进入经济主流,其方式有:组织小公司间的合作企业从事特殊市场的生产,调动外来资金供该区域使用,与国内的其他社区合办学习中心,为领福利金到工作的人提供过渡期支助,和发展生产和领导技能等等。

B. 国际合作的最近发展和经验

1. 政府间程序

83. 从这个十年期一开始,大家就一致认为消灭贫穷应作为社会目标和联合国系统政府间程序中可持续发展的必要条件。1900年世界儿童问题首脑会议宣布技术

已有保护儿童生命和减少其痛苦以及促进其充分发展人类潜能的方法和知识,并除其他外,保证努力解决全球的贫穷问题,以求立即造福儿童。1991-2000年联合国第四个发展十年的国际发展战略²¹查明消灭贫穷是这个十年期的第一优先事项,并吁请会员国尽其所能完成这个十年期商定目标:消除饥荒引起的饥饿和死亡;显著减少儿童的营养不良和死亡率、具体减轻长期性饥饿;和消除主要的营养性疾病。

84. 1992年《和平纲领》将经济成长和社会安定挂钩,以及社会安定和广泛基础的社会经济和人民参与政治挂钩。它吁请授权没有参加工会组织的人、贫民和受歧视的人。²²消灭贫穷的关怀在联合国环境与发展会议上引起许多注意。里约宣言第5原则要求各国和人民合作,将消除贫穷的工作作为可持续发展的一项必要条件。²³《21世纪议程》专章讨论有关消除贫穷的问题,要求制订具体的反贫穷战略作为确保可持续发展的基本条件。²⁴国际营养问题会议宣布,全球人民已有足够粮食,分配不均为主要问题,并建议政策和方案应针对亟需者,而且重点也应放在执行面向人民的政策和方案,以促使城乡贫民取得和控制资源,并提高其生产力和增强其自给能力。¹¹

85. 1993年,世界人权会议申明赤贫和社会排斥是侵犯人权的。它宣布广泛贫穷的存在妨碍了人权的充分和切实享有,而且其立即而最终的消除应是国际社会的最优先事项。²⁵大会宣布1993年为世界土著人民年,²⁶以期加强国际合作解决土著民族在诸如人权、环境、发展、和教育及保健领域所面临的问题,宣布世界土著人民国际十年于1996年开始。²⁷它也指定1996年为国际消除贫穷年。²⁸这一年的筹备工作预订集中于建立各项措施间的有效联系,以执行最近和预订的国际协定和报告中所载消除贫穷战略。

86. 1994年防治荒漠化公约政府间谈判委员会建议受影响当事国的国家方案包括促进其他生计规定和促进国家经济环境等,以期加强旨在消除贫穷和保证粮食安全、可持续管理自然资源和可持续农业措施的方案。¹⁶国际人口与发展会议行动计划中贫穷是不断出现的主题,已在人口增长、贫穷、发展和环境之间建立了联系,并

不厌其详说明了减缓人口增长和消除贫穷的基本原理和方法,它将这两者当作是发展工作的重大障碍。秘书长关于发展纲领的报告在大会通过之前可能还可能还需要修改,它指出,除其他外,发展的首要目标是消除贫穷和满足所有人的优先需要,使生产力能够延续到未来的世世代代,并吁请所有国家的商定在一定期限内消灭贫穷的全球公约。

87. 虽然上文是对抗贫穷方面最重要和最新的国际努力,但是很久以前实施而可能还有关系的有些重要努力也值得提出。对减缓贫穷的“利益扩散”处理方式的效果不彰的第一个国际反应就是劳工组织倡议在1976年召开的世界就业问题会议,通过了“基本需要战略”,强调制造生产性就业作为消除贫穷的解决办法。这个概念现在还有人支持,而且也还十分中肯。1978年,国际初级保健会议宣布,除其他外,世界社会的主要社会目标是在2000年以前全世界所有人得到的健康水平是使他在社会和经济上能够过生产性的生活。贫民的保健依然是一个需要优先注意的问题。1980年大会宣布1988-1990年是饮水供应和卫生十年²⁹,要求各会员国提出保证在1990年以前对饮水供应和卫生方面的服务标准和水平加以大幅度改进。虽然十年来已取得显著进展,但是还有许多地方有待加强。

88. 1988年应大会要求,生境会议与联合国组织合作拟订了迄2000年的全球住房战略。该战略主要针对当事人的人口群,并以“促动措施”为基础。目标是协助城市贫民窟和棚户区以及农村贫民的大多数的无家可归者和贫穷住户及没有卫生设备的住区居民满足其住房需要。该战略基本原理及其目标还是非常中肯的。贫民充分住房已有进展;所以1966年第二次联合国人类住区会议(生境会议二)和国际社会所面临的挑战是艰巨的。

89. 1995年预定举行的世界社会问题首脑会议和第四次世界妇女会议筹备过程都提出了关于消灭贫穷的类似的协调一致意见。消灭贫穷是社会问题首脑会议的三个核心问题之一,而贫穷及其对妇女负担也是在世界会议的主要问题之列。

90. 联合国系统数年来政府间过程的工作促成消灭贫穷的各种面向行动计划,

特别是在社会部门。这些计划包含了广泛综合和互补的详细政策和措施。其中一些也包括了优先领域的限时目标。它们要长期执行才能完成消灭贫穷的目标。为了协助其有效执行,可以在联合国系统所有有关实体的非常参与下,将所有的部分并成单一的综合业务框架,具有明确重点,与世界社会发展问题首脑会议在最关键领域所制订目标一致的限时目标,以及国家和国际努力的明确责任。

2. 联合国系统组织

91. 联合国系统中任务包含经济和社会部门的专门机构和组织已愈来愈强烈要求加强对抗贫穷,其中有一些更为此探求新对策。远在1976年,劳工组织就已通过了处理贫穷日益加深的发展基本需要战略,1987年儿童基金会提议“有人情味的调整”,在过渡到持久成长期间,保护社会上的容易受害群体。1989年非洲经济委员会(非洲经委会),为应付结构调整对非洲贫穷的不利后果,表示正统的调整方案不顾达成经济成长和社会经济转换时必须考虑的基本结构因素。它提议其他的范围--即“转换性调整”,其目标是促使以交换经济为主的非洲经济转换到以人为中心的生产经济。1989年国际货币基金组织(货币基金组织)提议“高品质成长”的概念,要求公平发展,并特别注意贫民和容易受害群体的困境以及保护环境。

92. 联合国发展界还在推动强调减少贫穷的发展战略,而且近年来更加重视广泛基础的参与和环境的持久性。例如,1990年世界银行提议“减少贫穷的成长”的战略,特别强调广泛基础的成长,以便为贫民制造就业机会,提高入学率和改善保健以及贫民利用这些机会所需其他社会服务。同年,发展规划委员会指出,持续贫穷是不当结构和贫民政策的产物,并指出过去的反贫穷战略大部分是象征性的。它提议一系列“促动”措施,旨在促使贫民自力脱贫。从1990年起,开发计划署建议成长虽然需要,但是还不敷人类自由选择和人力发展所需。它一致强调人力发展的必要性,和消灭贫穷是可持续发展和保护环境的必要条件。1992年农发基金提议“新的发展典范”,其中提议减缓贫穷的处理方式不仅是带领贫民跨进收入和消费门槛的方法,

而且有利于生产力的持续提高和贫民参与成长过程。贸发会议减缓贫穷常设委员会的工作是集中于扩大国际贸易,以此作为减缓贫穷手段。

93. 上述战略主要共通组成部分包括:有利于广泛基础成长的经济政策;贫民参加生产性资源,特别是土地和信贷;完善的城乡基本建设;人力资源开发,并强调教育和培训、保健和卫生,包括安全饮水;结构调整期间保护容易受害群体的社会安全网;有利于包括妇女在内的贫民更充分参与社会经济发展的促动民主环境;适宜的人口政策;无害于环境的持久利用资源和消灭贫穷本身视为持久利用资源的必要条件,特别是土地;以及有利的和支持性的国际经济环境。

94. 如所周知,下列的机构和组织已长久以来都特别拥护和努力追求这些目标:教科文组织,扫盲、人人平等就业机会和成人职业培训;卫生组织,全民保健,包括卫生和安全饮水;儿童基金会,儿童的完善营养和保健;人口基金,通过提供生殖健康和生育计划服务的迅速人口转变;生境会议,完善住房和贫民的有关服务;粮农组织,农村发展,包括绿化和重新造林以及农用工业;工发组织,农村工业化,包括农用工业,转让适宜技术和促进制造业中的小型企业;农发基金,援助贫农;劳工组织,支持提供给贫民的小企业和集中就业的技术;开发计划署,培养能力;世界银行,开发市场扩充,财务和技术援助和政策指导。所有这些工作明显都是相辅相成的,而且密切配合上述的更广泛的战略以及可持续发展的目标。

95. 近年来联合国开发计划界提议的发展战略已汇集为必须加强努力消灭贫穷。所有提议都强调促动措施,并同意经济成长虽然重要,但是利益扩散的处理方式还不足于消灭贫穷和持久发展。它们已把环境可持续性和从下往上处理发展的因素逐渐纳入其工作。

C. 联合国系统以外的组织

1. 经济合作与发展组织

96. 经合发组织隐而不露地处理贫穷问题,其任务包括支助发展中国家建立这

些国家及人民脱贫所必须的基础广泛的本国人力与体制能力。在合作发展范围内，它着重三大目标：基础广泛的、环境上可持续的增长；分享发展；人口增长减缓。

97. 根据过去二十年来贫穷与发展的辩论经过，经合发组织已查明增长于平等方面的关键问题如下：重订经济战略方向，从以国家为基础的资本密集战略转为以市场为基础的小生产者战略；纠正政策偏差；重订提供公共服务的方式，以增进平等；让妇女掌权；土地所有权安排；人口控制。它认识到，发展项目和方案内如考虑到环境问题，固然好处增多，常常也会提高成本，需要筹集额外资金和要求援助者转让技术。

98. 经合发组织已变得特别有兴趣于支持加强全民更广泛地参与发展过程，其方式是基于民主原则的授权、地方基层参与和决策权力下放；和鼓励让妇女有平等机会接受教育、保健和训练。可用以协助分享办法的方式有，除其他外，支持将权力下放至地方政府一级和让该一级别的所有团体都能参与的方案；使受援国决策者和援助机构工作人员都意识到分享办法的作用；关心的政府。

2. 欧洲共同体

99. 欧共同体报告说，1992年底，其公民有5千万人生活贫穷，1 700万工人失业。1980年代以来，贫穷与失业都已增长。因此，贫穷是个大问题。采取行动对抗贫穷和社会排斥主要是各成员国的责任。但是，欧共同体在其有限的权力和资源范围内，仍经常出力于各成员国主动采取的行动，以确保全体公民都能积极参与欧共同体建设。

100. 从1975年起，欧共同体已连续进行了三个对抗贫穷和社会排斥的纲领方案。1993年9月，欧共同体委员会建议了一个新的对抗社会排斥和促进团结的方案，尚待部长理事会通过。委员会又致力于发展出一套更有雄心的连贯一致的倡议，诸如建议全体公民都有权利得享足以过人的尊严的生活的资源。此建议已经部长理事会1992年6月24日通过。关于受排斥者的权利的庄严宣言正在定稿。

101. 委员会现在支持和同许多非政府组织合作对抗贫穷。这种支持大都通过非

政府组织的欧洲联合会或讲台送达。此外,委员会也就具体的社会排斥问题和各种倡议同各社会伙伴(雇主和工会)、反贫穷非政府组织和家庭组织欧洲讲台协商。

七、 结论

102. 本报告的主要结论是:

(a) 多年来,对于急需处理难缠的挥之不去的贫穷问题及其对完整环境的有害影响的广泛协商一致意见已经形成。这种协商一致意见见诸于联合国各负责经济及社会部门的机构和组织的政策提案。现在需要的是采取彻底的有系统的行动,在合理的时间内执行其提案,同时要考虑到社会问题世界首脑会议所定目标。

(b) 虽然长远来说经济增长对于提高发展中国家生活标准和对抗贫穷继续是重要的,但却不能依赖纯粹基于市场力量的增长来对抗贫穷和确保环境可持续。迫切需要的是执行明确的减少贫穷的增长战略,其间要具备确保环境可持续的措施;

(c) 正如对抗贫穷的措施必须无害环境的,消灭贫穷也是可持续发展的一个必要条件。消灭贫穷也是社会政治长期稳定的必要条件,而社会政治稳定本身又是社会政治持续发展的先决条件。必须防止人民纯粹出于生死存亡而过渡开发自然资源从而使之退化。

(d) 持续普遍贫穷是社会政治结构和社会经济政策与措施未能重新分配增长利益给大部分民众和不让他们生产性地参与发展其国家的反映。因此,消除贫穷的努力不应视作济贫的慈善行为,而应视作调动穷人的生产潜力以利穷人自己和整个社会的非做不可的经济必要行为;

(e) 为要消灭贫穷和做到环境可持续,必须从传统的往往如一些人认为等同于把社会福利制度强加于整个社会的从上而下的发展办法改为从下而上的办法。这就需要全体公民都充分参与社会政治过程以及参与规划和执行社会经济发展方案。要全民充分参与使必需有个让他们能够这样作的政治环境、决策权力下放至地方一级和让穷人特别是妇女掌权的明确措施,这样他们便能够把他们的社会经济优先问题

列入全国、地区和地方发展计划以有充分参与执行这些计划；

(f) 在发展中国家,即使是最有希望的消灭贫穷和保障环境完整的战略,其成功与否端视国际合作的程度为何,特别是在国际贸易、无害环境技术转让和资金与技术支助方面;

(g) 各国政府应紧急执行社会发展问题世界首脑会议通过的《行动纲领》³⁰第二章“消灭贫穷”的建议;

(h) 将来,可持续发展委员会不妨集中其注意力于贫穷与自然环境的关连,包括社会问题首脑会议所已查明的。一些可能的题目可以是:

(a) 保护市区穷人的健康免受恶劣环境之害;

(b) 增加小农以及其他贫穷的农业、林业和渔业工人的机会;条件是要尊重可持续发展;

(c) 资源贫乏和环境脆弱区域特别是大量穷人居住的边缘土地的环境保护和资源管理;

(d) 植树造林和重新造林,以保护环境和满足穷人的木柴需要;

(e) 促进乡镇非农工业,让穷人获得生产性就业,以减轻边缘土地的压力和制止砍伐森林;

(f) 为穷人发展卫生污水处理设施,以防止用水污染。

注

¹ 《联合国环境与发展会议的报告,1992年6月3日至14日,里约热内卢》,第一卷,《会议通过的决议》(联合国出版物,销售品编号:E.93.I.8和更正),决议1,附件二。

² 《世界发展报告,1992年》(世界银行,1992年,华盛顿特区),第30页。

³ 西莞尼斯等著,《贫穷、环境与发展》(Wissenschaftszentrum Berlin,1992年,柏林),第4页。

- ⁴ 同上,第15页。
- ⁵ 世界卫生组织,《健康与环境委员会的报告草稿》,1991年,第31页。
- ⁶ 《世界发展报告,1992年》(世界银行,1992年,华盛顿特区),第29页。
- ⁷ 国际农业发展基金,《世界乡村贫穷状况》(1992年,罗马),第20页。
- ⁸ 世界旅游理事会,《旅游经济展望》(1995年,布鲁塞尔),第4至8页。
- ⁹ 参看《普及教育世界会议的报告,1990年3月5日至9日,宗甸》(E/ICEF/1990/L.4)。
- ¹⁰ 参看UNIDO/IOD.255。
- ¹¹ 参与《国际营养会议的报告,1992年12月5日至11日,罗马》(联合国粮食及农业组织,1992年,罗马)。
- ¹² 大会1987年12月11日第42/191号决议。
- ¹³ 参看《国际人口与发展会议的报告,1994年9月3日至13日,开罗》(A/CONF.171/13和Add.1)。
- ¹⁴ 戴维斯等著,“促进拉丁美洲土著人民发展”,《金融与发展》(1994年3月),第38页。
- ¹⁵ 戴维斯等著,同上,第38页。
- ¹⁶ 参看A/AC.241/27。
- ¹⁷ 《人的发展报告》(牛津大学出版社,1994年,纽约)。
- ¹⁸ 奥地利、澳大利亚、丹麦、芬兰、法国、德国、意大利、日本、列支敦士登、葡萄牙、西班牙、瑞典、联合王国。
- ¹⁹ 中国、古巴、印度、印度尼西亚、伊拉克、毛里求斯、巴基斯坦、津巴布韦。
- ²⁰ 克罗地亚、拉脱维亚、南斯拉夫。
- ²¹ 大会1990年12月21日第45/199号决议。

²² 大会1992年12月18日第47/120号决议。

²³ 《联合国环境与发展会议的报告,1992年6月3日至14日,里约热内卢》,第一卷,《会议通过的决议》(联合国出版物,销售品编号:E.93.I.8和更正),决议1,附件一。

²⁴ 同上,附件二。

²⁵ 参看A/CONF.157/24(Part I)。

²⁶ 大会第45/164号决议。

²⁷ 大会第48/163号决议。

²⁸ 大会第48/183号决议。

²⁹ 大会第35/18号决议。

³⁰ 将作为A/CONF.166/9号文件印发。
