



# 联合国 大会



Distr.  
GENERAL

A/CONF.166/PC/6  
4 January 1994  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH/FRENCH

社会发展问题世界首脑会议

筹备委员会

第一届会议

1994年1月31日至2月11日，纽约

临时议程项目 4\*

首脑会议将处理的核心问题的分析及为实现大会

第 47/92 号决议的目标

而采取的政策措施

社会发展问题世界首脑会议：

概 述

秘书长的报告

---

\* A/CONF.166/PC/5。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页次</u>
导言 .....	1 - 9	3
一、社会状况概述 .....	10 - 21	5
二、三个核心问题的共同问题 .....	20 - 41	11
三、三个核心问题 .....	42 - 160	20
A. 提供机会的经济环境 .....	42 - 59	20
B. 加强社会参与，特别是处境不利与处于社会边缘地位 的群体的参与 .....	60 - 101	23
C. 减轻和缩小贫穷 .....	102 - 132	34
D. 扩大生产就业 .....	133 - 162	44
四、首脑会议可审议的各类建议 .....	163 - 178	54

## 导 言

1. 在1992年12月16日大会一致通过的第47/92号决议中,联合国组织各会员国确定了在1995年3月6日至12日在哥本哈根举行的社会发展问题世界首脑会议的各项目标。这些目标共11项,是在实施联合国宪章有关在自由、宽容及和平的环境中实现社会进步及改善所有人生活水平的原则与条款的范围内提出来的。

2. 大会还决定首脑会议主要应审议三个核心问题,即加强社会参与,特别是处境较为不利和处于社会边缘地位的社会群体的参与;减轻和缩小贫穷;与扩大生产就业。

3. 大会在同一第47/92号决议中规定的首脑会议筹备过程,由一个开放供联合国所有会员国和各专门机构成员参加的筹备委员会担负主要作用。该委员会于1993年4月举行的组织会议上,决定在哥本哈根首脑会议前,在1994年1-2月,1994年8-9月和1995年1月,在纽约举行三届会议。

4. 1993年6月,经济及社会理事会部长级高级会议专门讨论了社会发展问题世界首脑会议。秘书长在会上提出的报告(E/1993/77)特别指出了有关社会发展问题讨论的背景,列入首脑会议三项主题的范围以及联合国系统各不同机构的有关活动。由经济及社会理事会主席归纳的讨论参加者的看法,已载入经社理事会1993年提交大会第四十八届会议的报告(A/48/3)中。该摘要各章的开头部分表明各会员国普遍和无保留地支持首脑会议的筹备工作;对全世界社会危机及社会问题加剧的认识;必须重新确定社会政策的方针并把人的需要置于这些政策的中心地位;采取影响发展的各个方面并涉及所有各行为者的极为多样活动的重要性;关心使首脑会议及其结果达成协商一致和为所有人采取具体行动;承认各国在社会发展问题上的首要作用以及各国际组织可能提供的支持;对社会发展所需的必要资源问题采取新的态度的重要性;最后是各个社会行为者的积极参加以及动员公共舆论对首脑会议的

成功所起的主要作用。

5. 1993年10月,两次专家会议审查了首脑会议要研究的主题:一次会议在荷兰举行,审查了社会参与问题,另一次在瑞典举行,审查了就业问题。专家们通过的这两次会议的报告,已提交本届筹备委员会会议。

6. 本报告就是在上述背景下编写的。它旨在帮助会员国决定可纳入首脑会议一项宣言草案中以及必要时列入作为该宣言附件的一份或几份文件中的内容——原则、方针、目标和战略。第一节中简述了最重要的和与这次世界会议的目标和主题最直接有关的当前社会状况的各方面。第二节提出了大会为首脑会议规定的三个核心问题共同具有的几个问题。这三个核心问题——社会参与、贫穷、就业——在本报告的第三节中进行了分析。最后一节的意图是就首脑会议可能提出的各类建议展开初步讨论。

7. 需要一开始就明确三点。首先,“社会发展”的概念在联合国的正式文件中,包括1969年大会通过的《社会进步和发展宣言》,一开始就具有双重含义。一方面它包括部门性社会问题和政策,例如保健、教育和社会保障。这些部门一般来说与政府机构以及区域性或国际性机构的明确职责范围相适应。另一方面社会发展概念也涉及人类社会的职能与变化,例如机会均等,收入与服务的分配以及公民参与决定权等,它们具有多方面,要求采取多种多样的政策。建议在首脑会议的筹备工作中保留社会发展的这种双重含义。

8. 其次,社会发展问题关系到所有国家,无论它们的发展水平、政治制度性质或大小如何。当然,就业不足或贫穷等问题在一个人均年收入不足500美元的国家 and 一个人均年收入超过20000美元的国家中具有很不相同的特点。这个和那个国家的这样或那样问题的客观明显严重性也是非常不同的。规定社会发展的许多原则和目标的普遍性中涉及到生活条件和政策的极大差别。然而,在不排斥对需要和迫切性的等级概念和充分考虑到地区与国家经验的丰富性的情况下,社会发展问题世界首脑

会议首先关心的是全世界人的状况的共同方面以及具有不同地理和历史状况的各个社团共同的愿望。

9. 最后一点意见是首脑会议的筹备工作，它的进行及结果首先与会员国及其人民有关，然后关系到国际社会以及它的组织所负的支持及合作责任的形式。大会第47/92号决议给首脑会议规定的目标之一就是促进各种形式的国际合作，以便协助在各国执行合适、有效并使所有公民都参加的社会政策。社会发展问题世界首脑会议的结果，它的决定和建议的质量和肯性，都应该在短期和中期内根据它们对形成各国人民的生活条件，特别是最易受伤害的人民的的生活条件的思想和政策所做的贡献来加以衡量。

### 一、社会状况概述

10. 没有一个人能够完整和始终如一地掌握和提供世界各地社会状况不同方面的情况。对社会现象的叙述和解释可能既是相互矛盾又都是正确的。在这一领域里，无论是突如其来的直觉，或是统计学者的工作都无法抓住丰富多采的社会生活，因为事实和认识始终是在不断起变化地交织在一起。而且，为了制订预防性或补救性的政策，也无须对一个社会问题的所有细微末节或所有因果关系都了解。相反，了解的愿望同采取行动的需要结合在一起，就必须承认，重要的是认明人类社会的趋势。一次制订改善人的处境的方针、战略和政策的世界会议应该建立在对当代社会的主要趋势进行共同的分析上。本节的目的是概述这方面的想法。

#### 二十世纪下半叶取得了巨大的物质进步

11. 世界最近几十年来取得了现代史上空前的物质进步。从全球范围看，这方面的指示数字是明确无误的。尽管最近20年来人均年收入增长超过1%这一点尚存

在各种不同的解释，但其他的指示数字，例如发展中国家出生时的预期寿命已从1950年的40岁增至1990年的63岁，却是毋庸置疑的。甚至收入微薄国家的人民也能获得在保健、教育以及食物、饮用水等基础服务设施等方面生活条件改善的好处。在工业化国家中，二十世纪下半叶物质方面的进步是惊人的。这方面一些权威性的国际出版物载有许多证明这些事实的数据，这对了解促进发展的全部努力与政策的成效是很重要的。

#### 贫穷和不平等继续存在而且正在加剧

12. 物质福利的分配极为不公平。受益最多的人和最匮乏的人之间的差距仍然悬殊，而贫穷现象无论就其影响的人数或其强烈程度而言，看来都没有减少。各地区和各国之间生活条件的不平等仍然很明显。经济合作及发展组织（经合组织）的工业化国家人均年收入从约4000美元到20000美元，而欠发达国家则仍为500美元。从全球范围来看，现有数据表明世界人口的20%属于收入最低级，而20%则属于最高级，两者之间的差距在扩大。这种差距已从1960年的1对20增加到1990年的1对60。换句话说，目前前者拥有世界收入的83%，而后者则只有其1.5%。发展中国家目前在世界国民生产总值中占17%左右，最不发达国家占0.5%，而工业化国家占73%。这与10年前的比例差不多。尽管有了上面提到的进步，非洲婴儿死亡率为每一千例中175个婴儿，印度为将近100个，西方和东方的发达国家的15个全世界平均为96个。

13. 仍然以生活和收入的物质条件为例，在各国内部，各社会群体之间的差距也很大，不管它们的经济发展水平如何。在某些情况下，这些差距还在扩大。就发展中国家而言，1993年发表的《世界社会状况报告》详细分析了既不十分完整也不十分可靠的现有数据<sup>1</sup>。然而，对分布在世界不同地区的16个发展中国家的取样调查表明，其中一半国家在最近十年间收入不平等情况有所加重，四分之一保持稳定，另外

四分之一有所减轻。在某些情况下，不平等现象之所以减轻是由于引起相对“富裕”的城市阶层工资与收入下降的严重经济困难产生的偶然结果，而农村阶层的生活条件则保持不变。今天，没有哪一个政府把更公平地分配收入看得像谋求增加所有人的收入那样重视。在经济有迅猛增长和从相对来说更为公平的基础出发的国家中，收入的差距扩大了。而在工业化国家中，最近几年的微弱或适度增长是伴随着贫富之间，特别是富人和中产阶级成员之间生活水平差距扩大同时发生的。

14. 尽管收入和基本服务设施的分配问题在不同时期和不同地域引起的反应、看法和理论有很大差异，但是大家一致承认，贫穷在道义上是可耻的，在经济上是有害的，在政治上是危险的。这一当代的现象，将在本报告第三节中加以分析。从对社会发展趋势作一简略思考的角度出发，只须着重指出，贫穷打击世界上所有地区的个人和家庭。贫穷在最近几年内——以相对贫困和绝对贫困的形式——在非洲、拉丁美洲和一些工业化国家中都加剧了，但在亚洲却在减轻，而妇女则是物质匮乏的主要受害者。能说明这后一种趋势的是全世界妇女不平等的处境，以及统计资料表明的全世界将近三分之一的家庭是由妇女担任户主的事实。

#### 发展的主要模式引起怀疑和不安

15. 专家和伦理学家在演说中，公民和消费者在回答有关其对未来的信心的民意调查中，都经常对按工业化国家消费方式所确定的物质持续进步的可能性表示怀疑。除了影响许多社会的日益加剧的失业与就业不足外，用以说明必须改变方针的客观事实主要是人口增长和生态危险。每年世界人口增加约 9000 万人，尽管这种增长率在放缓，但是在地球上的 53 亿人到 2000 年将变成 62.6 亿，到 2025 年将增至 85 亿。在目前的发展中国家里，目前 1.94% 的年增长率，到下世纪的前 25 年里将变成 1.15%，这将使提高生活水平和减少贫穷的任务很难做到。此外，人口加速集中在大城市内，更使人对消费与发展的当代模式的长期持续感到不安。联合国收集的统计数

据表明，在四十年内，工业化国家城市人口翻了一番，发展中国家则增加到5倍。今天，51%的人口是城市人口，在经合组织国家中这一比例达到77%，在拉丁美洲国家中达到72%。城市和大都市是经常活动、革新、自由与文化的源泉，今天却经常被交通堵塞、公用设施不足以及缺乏安全所困扰。

16. 联合国环境与发展会议通过的《21世纪议程》<sup>2</sup>序言1.1段中指出“我们福祉所赖的生态系统持续恶化。”地球变暖、沙漠化、伐光林木、放射性废料、某些自然资源的枯竭以及生物多样性受到的侵害，这些问题已深入到集体的思想中，并使得人们对西方文化的反抗性和掠夺性方面是否明智产生怀疑。再加上在生物学和遗传学某领域的巨大科技进步，盲目的生产和消费制度对环境造成的损害使当代的人对未来产生了怀疑。

#### 世界遭到了社会危机和道德危机

17. 在这种模模糊糊感到不安的背景上，出现了社会危机和道德危机，在许多社会里，这些危机具有很严重的规模。如果在达到参加经济活动年龄的人中，有十分之一不能找到有报酬的工作，如果年轻人不再认为他们所接受的教育有用处，如果社会一些阶层和一些地区都处于严重落后状态，如果由于出生和环境的偶然性而分隔开来的个人和群体之间的相互团结消失，让位于个人、阶级和民族的利己主义，那就是社会危机。某些社会的整个部分的异化，由于日益加深的犯罪活动带来的不安全感，麻醉品的使用和贩卖和使个人丧失其自身人格和其与别人之间的关系的产物，这些就是当代社会不安的其他症状。当权利不再有义务与之平衡并受到责任心的指导时，当追求个人满足被提到目的本身的地位，当追求个人或群体的个性损害了他人时，这就是个人的道德危机和社会的伦理危机。这些不安，也许是伦理危机的症状在国家和国际关系中都能找到。在各国社会和国际社会的公私领域中的政策和行为都与态度和价值体系密切相关。



18. 人们关于这种当代世界不安和寻求能够调和竞争与友爱并使个人自由得以在追求共同幸福中发扬光大的文化方面已经发表了很多文章和演说。要创造出一种能动性、宽容和同情心得以齐头并进的文化并无现成的配方。但是政治、思想和宗教领袖及其他人发表的意见显然对于社会及其运转具有实际的有时是迅速的影响。同样明显的是,应该消除对文化或政治首创行动设置的限制,这些限制是以与经济关系模式和技术演进相联系的一种决定论的名义设置的。这些限制往往是出自智力上的懒惰或是为了维护既得的利益。世界上某些政治制度的崩溃说明,善意的男女为了指导世界事务而拥有的活动能力是决不可以忽视。在这个背景下,社会发展问题世界首脑会议的言论以及它就三个主题将提出的提案和建议将受到各会员国对本千年末世界文化与政治状况的判断的非常强烈的影响。

#### 经济和文化的全球化应使所有人受益

19. 各种趋势、问题、行为和决定的全球化,或全球化或日益相互依存,是当代社会进化的另一个特点,我们应从中得出对社会政策的后果。某些经济和金融决定,通过跨国公司和其份量使它们具有国际影响的某些公司,而成为全球化决定,对大多数国家的经济活动和就业具有直接后果。尽管有些领导人认为关闭边界和闭关自守是可取的。但这些都越来越难于做到。由于一系列的理由,其中包括降低运输成本、信息技术领域的飞速进步以及向国外投资的非常迅速的增长,市场趋向于扩大。在1980-1990年的十年中,国外投资增加到三倍。在1992年3月在海牙举行的一次有关“全球化和发展中国家”的讨论会上,曾强调指出某些发展中国家未能享受到投资全球化带来的经济利益。<sup>3</sup>在从全球化中获得经济利益的国家中,某些社会群体肯定也未得到好处。因此应当研究可在多大程度上改变国家的经济和社会政策和促进新的国际合作形式,以便尽可能公正地分享经济全球化的积极方面。

20. 人们熟知的全球化现象的伦理与文化方面,就是其最引人注目,也许也是

最表面的一些方面，这就是从全世界各地区相类似的消费品和饭店的出现到不分政治与文化疆界的同样相似的电视节目的传播。还存在着行为与公司的全球化。在许多方面，一批世界精英在不同活动领域共同具有同样的爱好、同样的抱负、同样的衣着习惯，甚至上同样的大学，使用同样的用倍。这批国际性的精英对世界事务有实际影响。人口流动，其中包括旅游，至少具有同样的重要性。对这种“社会及文化的世界化”已有许多互相对立的想法，而社会发展问题世界首脑会议的言论应该公开地或含蓄地从这样一种观点出发，即人类才能为了纯商业目的或为了艺术创造与个人才能相结合的理由而生产的一切均应向所有人开放，由所有人利用。在 20 世纪即将结束之际，个人的发展和文化的繁荣似乎都要通过对他方的开放。有可能保护环境，保护弱者，甚至保护已获得的合法权利。更困难的是“保护”一种生活方式，使它脱离外部投入，同时又不失其活力。然而，必须调和开放和多元化。而且，无论是一代一代人之间的团结还是把个人同群体联系在一个共同体中的纽带，都要求价值准则的传递和思想方式和行为准则的连续性。异化和越轨或违法行为常常来自道德与文化的空虚。从群体来说，土著居民在进行斗争，以便他们参与现代世界和思想与物质的交流不致损害他们的特性。特别是就更好的社会参与这一主题来说，最好研究国家政策，也许还有国际合作形式，在多大程度上才能允许在文化变革与尊重传统之间找到一种圆满的平衡。

#### 当代社会的主要问题是不安全和被排斥

21. 另外一种影响当代社会的趋势，或思潮，就是不安全。从生活方式和文化角度来看，上面已谈到过害怕丧失已得到的东西和对捉摸不定的未来的恐惧。对处于不幸和贫穷中的个人和群体来说情况也是一样，而且每日经常是如此。对于长期失业者，找不到工作的青年人以及享受不到全部权利，随时有被驱逐危险或不能与家人团聚的流动工人来说也是如此。个人其他不安全的赤裸裸的形式来自由于经济、文化或

宗教信仰原因产生的国内外各种冲突，还有就是来自震撼了“冷战”与“和平共处”后世界的权力欲望与滥用。此外还有似乎深入到个人之间与社会之间的关系中的各种罪行和暴力。联合国开发计划署（开发计划署）1993年的一份有关人的发展的统计表就题名为“社会组织的衰退”。<sup>4</sup>它包括九项指示数字，其中六项是许多社会身受的暴力活动的不同表现形式：杀人、强奸、与吸毒有关的罪行、自杀、被监禁人数及其中的青年人数。其他一些不安定形式更为隐蔽，对社会发展来说后果也许同样严重。在经济发展的主导模式中，有一些竞争形式，它们对那些无法赶上变化的节奏或已变得落伍的个人或机构来说则是残酷无情的。某种社会性“物竞天择”带上了效能的色彩，实际上只不过是一种缺乏想象力的冷漠无情的反映。从价值准则和态度的角度来看，经济发展的战略和模式既是社会现象，又是受教育的机会或是建立各社会群体与阶级之间的团结。在这方面，社会发展问题世界首脑会议可望鼓励强调个人安全和防止被排斥现象的价值准则和政策。

## 二、三个核心问题的共同问题

22. 首脑会议将处理的三个核心问题的共同之处，在于它们对个人与社会发展都极端重要，在于要实现有关的目标必须达到的条件，在于有关的行为者所起的作用，以及最后在有关领域可实施的政策所具有的特点。

### 社会发展的核心是社会凝聚力对贫穷的斗争和就业

23. 用不着说，在所有当代社会中，工作和有偿就业被认为既是生存手段，又是个人充分发展的源泉，也是进入社会的优先工具。相反，对失业进行斗争是由于它对个人及家庭的消极影响以及由于它是一种社会病。社会凝聚力或社会参与，也普遍地成为社会发展的一个必要条件。社会为了生存，都要求有它的成员的一些共同的行

为规则和准则。至于消灭贫穷的斗争,这是特别从十八世纪末以来世界文化从思想和政治上发展的社会进步概念固有的一部分。今天所有文化和政治制度都把社会正义置于它们推理的中心位置,对社会正义的理解特别是将它视为在取得必要资财和不同历史环境中不可或缺的资财方面的公平或平等的一种追求。大会在确定这三个主题时,同时也是认识到它们符合要求予以解决的迫切问题(例如贫困的持续存在和失业的加剧)并承认它们是现代社会发展概念的核心问题。

减轻贫穷、增加就业、加强社会参与,对可持续发展具有决定性的影响

24. 社会发展、经济发展、文化发展、可持续发展,这些在今天来说都是同一个愿望和同一个过程,即发展的不同方面,发展和在别的时代和别的情况下人们可能称之为人类进步或人类发展的概念是相似的。所有的人都必须生活在社会里,考虑到这一明显的事实,我们可以认为社会发展涉及并包括了发展的其他所有方面。还可以这样认为,可持续发展的概念具有一种包罗万象的使命,因为不可能有比人类和地球之间的关系更为基本的问题了。当然还有经济发展,因为要生活就要生产和交换物资,还有文化发展,因为人类和动物世界的区别就在于人类的认识和创造能力。不需要特别重视发展问题的这个或那个方面,看来最好是在国际合作的范围内,认为不同的方案和不同的会议,是从相互补充的观点和角度解决同一个全面性问题。

25. 在研究特殊性和互补性方面,1992年6月在里约热内卢举行的联合国环境与发展会议和社会发展问题世界首脑会议之间的关系特别重要。在基本方针方面,世界首脑会议可望借助于里约宣言<sup>5</sup>的原则1,即“普受关注的可持续发展问题的中心是人”以及“人有权顺应自然,过健康而有生产能力的生活”。在这方面还有原则3,它涉及“今世后代的”需要,有关“根除贫穷这项基本任务”的原则5,表达出“全球伙伴精神”的思想(贯穿整个环境与发展里约宣言和21世纪议程的概念)的原则7,有关“不能持续的生产和消费型态”和“适当的人口政策”的原则8,关于

“所有关心的公民的参与”的原则 10，有关“一个起支持作用的、开放的国际经济制度”的原则 12，强调“妇女在环境管理和发展方面具有重大作用”和“她们的充分参加对实现可持续发展至关重要”的原则 20，有关青年、土著人民及其社区和其他当地社区的的作用的原则 21 和 22，最后是宣称“和平、发展和保护环境是互相依存、不可分割的”原则 25。

26. 在有关世界首脑会议三项主题的目标和政策方面，应当充分考虑到 21 世纪议程<sup>2</sup> 第 3 章的内容，它谈到消除贫穷的斗争，特别阐述了发展过程的不同行为者应进行的一系列活动。那种产生社会二元主义，既创造出财富又制造贫穷并把最弱和最倒霉的人排斥在外的发展方式是不可能持久的。相反，同保护环境、振兴城市环境、重新创造出具有和谐的社会关系的社区联系在一起的新的需要，则是就业的源泉，并有助于减轻贫穷和实现更持续发展。

#### 减轻贫穷、失业和就业不足及加强社会参与是以社会正义和民主的价值观为基础

27. 从尊重人的尊严和社会公平的角度来看，就能看出首脑会议三个主题的全部意义及其正确性。例如，所有反对失业或贫穷的论点都具有同一经济逻辑——为了促进增长应更好地利用人力资源——或严格的政治逻辑——贫穷和不满的个人与群体是对政府及机构稳定的威胁——，这些反对失业或贫穷的论点显然都有利于推动促进事物发展的讨论和决定。总之，在行使权力的民主制度下，为了证明行动有理而要不断提到基本价值准则是不合适和危险的。讲得过多，伟大的原则就有遭到嘲弄的危险。如果缺乏节制，民主言论就会引起人们的怀疑。但是，在说过一切和证明过一切之后，在出现危急情况或需做出抉择的情况时——当一部分人类陷于贫穷或在某个工业化国家中失业人数达到十分之一的危急情况时——只有求助于具有哲学和政治伦理观的基本价值准则才能找到圆满的解决办法。在冷漠无情占了上风时必需要有的突发的勇气和想象力，如果不是建立在始终如一的准则和价值体系之上，就只不

过是虚妄的鼓动而已。

28. 社会参与的主题特别应该非常明确和可靠地建立在尊重人的尊严、个人自由和权利与义务平等的原则之上。以强制方式维持或建立在等级制度或与人的尊严不相容的作用分配办法之上的社会参与,从《联合国宪章》、《世界人权宣言》以及国际社会通过的所有关于发展及人权的基本文件所依据的原则来看,是不能接受的。社会凝聚力和自由要求所有人都遵循行为准则、与别人建立关系的型式以及分担责任,这些是传统与教育的产物。一个妇女在法律、经济或文化上处于依附地位的社会,即使看起来是“统一的”,也是不能被接受的。同样,一个社会或一个世界,通过拒绝他人、害怕差异和排斥根据民族、肤色、宗教信仰或文化所确定的外人来达到“统一”与和平,这样的社会或世界也是不能被接受的。首脑会议希望促进的社会参与概念,其核心是宽容、公平、与人的尊严相一致分享财富、收入、机会和权力的价值准则。此外,在二十世纪末,很明显,更好的社会参与,减少贫穷和更多的对社会有益并使个人满意的就业机会,这些是关系到各个国家社会和地区的社会关系以及国际关系的价值准则、目标和政策。

#### 经济增长是实现社会发展三个核心问题的国家和国际目标的条件

29. 经济增长是人们生产社会赋予它商品价值和帐面价值的财富——货物和服务——的一种活动。用年率表示的这种增长成为衡量一个国家经济健全程度,有时是总的健全程度的一个全面指示数字。经济增长、发展,甚至国家社会的生存是密切联系在一起的,甚至可以说就是一回事,因为在当代世界上,不可能想象一个社会能够在中期和长期内经济停滞不前或是选择一项停滞政策。

30. 经济增长同当代大多数社会的基本特点有关,而且它与依赖货物和服务的生产与分配的社会发展各方面的进步密不可分。就业、减少失业和就业不足,减轻贫穷,显然属于这类社会问题,在经济衰退,停滞不前或增长得不够快时,这些社会问

题就只会加剧。即使在那些人口中只有少数受到贫穷影响的国家里,也很难在技术上和政治上以重新分配多多少少固定不变的国民收入的办法来解决这个问题。且不谈那些非常特殊的情况和其持续不可能不对全社会及政治制度产生消极后果的危机情况,例如动员人力从事“战争经济”或从事由税收和通货膨胀支付的大公共工程,要创造稳定和有报酬的生产性就业机会就要求经济的持续增长。至于社会参与方面,由于起作用的因素太多,所以不宜说经济增长是在这一领域取得进展的必要条件,更不宜说是足够的条件。不过,一般来说,活跃的经济气氛有利于各社会群体间的和谐关系,但条件是这种活跃的经济气氛不致退化成为野蛮的竞争,而且应在个人的安全的背景之下。

31. 本报告第三节谈到增长的内容和它对社会状况,特别是就业的影响之间的关系。应该阐明,至少正确地表述许多这一类型的问题,以便首脑会议能够不仅仅限于承认经济增长对社会发展的主要作用。企业家和投资者的文化,就其动机、其中长期的眼光、其对个人与社会责任的观点以及其参与涉及城市、国家甚至全世界的决定来说,是一个对增长的社会内容极其重要的问题。这对就业与贫穷、生产性投资和金融投机所产生的极为不同的影响也是如此;对私人企业和公共当局的增长措施最有利于就业和社会发展的结合,对增长和在服务活动中的新的职业之间的联系以及对作为发展努力能够仰赖的社会凝聚力来说,也是如此。同时还不能避开概念和政策问题,它们有助于协调经济增长的需要和改变生产与消费的主要方式的需要。

实现与就业、减轻贫穷和社会参与有关的目标要求所有发展行为者的积极参与

32. 国家在整个发展事业中,在社会发展和制订与实施以充分就业、减轻贫穷和维持各社会群体间的和谐关系为目标的政策中,应发挥关键作用。消灭就业不足和失业的斗争和寻求充分就业要求国家采取各种行动,这些行动应建立在对经济和社会运行的全面思考的基础上。这对于处于经济发展各种不同水平的国家都是适用的。

国家应该创造有利于生产性投资和企业家的主动行动的条件与气候。它还应该成立一些支援和再分配机制,便没有有偿工作的人能够生存下去。再加上为那些传统上被置于现代经济形式之外的群体举办的培训和教育行动和为求职青年的具体问题开展的行动,国家在这方面应该做的工作是很多的。在很大程度上,国家在减轻贫穷方面所起的作用是相似的。它首先影响经济的运行及其增长率,以及获得各种服务的平等和收入再分配问题。在社会参与方面,无论中央或地方的政治领导人及一般政府机构,对于影响具有不同传统、生活方式和计划的社会群体之间关系所处的文化、道德及政治气候都起着决定性作用。道义上的影响、立法和规章的制订对促进令人满意的社会参与提供了广泛的可能性。

33. 单独行动的一个民主国家是没有能力解决社会问题和促进社会发展的。它的职责不仅是确立使其他行为者得以表现自己的社会行动规则,而且要承认这些行为者在它们的首倡活动中既是伙伴又是自由的创造者。有许多社会革新,其中包括行为的革新,都应该能在甚至公共当局也不完全知道的情况下充分开展。某些革新,或者只是在抱敌意的环境中保存下来的有生命力的传统,将制订为地方或国家一级的政策和方案。其他一些革新将继续分别地存在,但将有助于保持和发展一种社会组织,个人将能在其中行使其自由及权利,同时充分意识到他们的义务和责任。这种公共的首创性和私人个人的首创性的可喜结合超越了各种文化。它基本上与人和人之间通过权力机构的中介而建立的关系相联系的。参加解决社会问题和参加国家生活——国家越来越具有星球的规模——同时也就是参加权力机构——通过代表会议和具有咨询职能的各种机构——并有能力表达意见和采取行动。民主政治制度的结构和特性显然是变化多端的,但它们应该能够使公民们从事负责的参加,这种参加是真正的社会参与的基础。通过大量的公私机构的调停,个人利益和集体利益是可以协调的。

34. 上面的概述表明体制发展同经济增长一样,是首脑会议要研究的那些社会



领域取得进步的一个必要条件。这种体制发展的概念包括了非常广泛的行动,涉及社会领域中发挥作用的许多行为者。建立适当的法律和规章制度,鼓励成立使公民——其中包括穷人、失业者或被排斥的人——能发表其意见的协会和其他基层组织,与公民有关的公共服务机构的人道化和民主化,这些就是体制发展的一部分工作。为了处理首脑会议上的主题,在有关不同行为者在有利的体制范围内的作用这个根本性问题上,也许有可能把极为不同的各种因素归纳成一个简明的公式,它能表达出在世界范围内人类活动的公私领域相互接近的需要。在各种体制和政治制度中,各个政府和公共事业机构往往背离了它们存在的理由,那就是为公民服务。私人组织特别是企业也往往背离了它们存在的理由,那就是把它们的首创性和精力用来为个人的成就和集体的进步服务。实际上,企业在履行公共事业机构的职能。国家的存在只是基于它对个人的监护职能。伦理与责任的问题是社会发展的核心。

#### 在社会参与和减轻贫穷中妇女应发挥主要作用

35. 妇女是社会和文化问题以及缺少发展的主要受害者。在不幸、贫穷和社会结构瓦解的情况下,是妇女为了维持家庭,牺牲了她们的安逸,有时甚至她们的生命。又是妇女,由于她们在基层社会结构中的主要作用,为了保证文化连续性和实现社会进步,要发挥决定性的作用。实际上可以这么说,在当代社会里,妇女在各方面的状况是表明社会发展水平的最恰当的标志之一。

36. 在全世界,为了改善妇女处境从而促进社会发展,还有很多工作要做。1993年的人的发展状况报告精辟地概述了20世纪末妇女的状况<sup>6</sup>。妇女享受发展好处的机会很少;她们经常被排斥于教育制度,特别是高等教育之外,得不到最满意和报酬最丰厚的工作,不能担任政治要职,享受不到保健服务。在有些国家,妇女不能投票,也享受不到银行贷款。有时在这些国家,实际上在所有发展中地区,妇女承担了食物生产的主要工作,提供了家庭的基本需要。妇女往往是影响现代社会的各种形式暴力

行为的受害者，而同时，她们又默默无闻地参加了这些社会的运行工作。关于人的发展的报告指出，如果把妇女不领报酬的家务劳动列入国民核算内，那么全世界的收入将会极大地增加。

37. 在报告的第三节内，提到了妇女在社会参与、就业和减轻贫穷方面的作用和状况。无论在分析这些主题还是在拟订首脑会议可能提出的建议中，妇女的作用都必须得到充分理解，并被充分纳入促进社会进步的理论和政策中。正是从这一角度出发，必须研究社会发展问题世界首脑会议和1995年9月将在北京举行的第四次世界妇女大会：争取平等、发展与和平的斗争之间的互相补充的作用。

#### 为达到与首脑会议三项核心问题有关的目标需制订多种多样的政策

38. 思考就业、社会凝聚力和贫穷方面的政策的出发点是要肯定这种政策是需要和可能的，这有两个理由。第一个是说明工业化国家失业加重、农业为主的国家贫穷的持续存在或者尤其是具有使社会解体危险的社会紧张局势的出现这些现象的因素是很多的，难于领会也难于排列等级。在社会问题产生的过程中，各种心态、文化、机构的作用、经济的运转、同外部世界的关系、个别的决定和历史的偶然事件都难分难解地交织在一起。因此特别从保守的观点来看，很容易认为，这些难以理解和不可能控制的力量，自己会解决在历史的不同时刻出现的社会问题。有时这也是真的，但始终需要借助于行动和政策。没有什么神力或历史决定论能够使失业、贫穷和社会排斥出现或者消失。第二个应该肯定政策的必要性和可能性的理由是，上面提到过的非常接近宿命论的冷漠也是对人类和人类设置的机构的一种长期诱力。关于失业、贫穷和有时是个人和社会的生活本身，可以举出一些非常现实的例子。在国家和在国际范围，要想制订出实际的政策，就必须克服面对人类痛苦景象表现出来的这种漠不关心和习以为常的危险。

39. 这种政策是而且也应该是多种多样的。这里只指出供深入思考的一些看

法，这种多样性应存在于各级，特别是政策概念上的多样性（国家、地区组织、国际组织，公民社会的行为者）；政策的实施；它们的预防或改正性质（一种常见的倾向是应付危机情况而不是采取行动防止出现危机）；它们的短期和长期影响；它们的行动手段的构成状况，其中包括资源、规章和鼓励措施。

40. 因此从性质上说，可能影响社会发展和解决社会问题的政策，属于不同的政府部门。在国际上也是如此。在国家和国际文件中已多次提到在此条件下，需要全面处理问题的方针和采取协调行动。这种全面处理方针的提问法毫无疑问应该重新提出。目标、政治意图、可取的进展的远景，甚至激起人们的精力与想象力的乌托邦所起的统一作用很可能已遭到忽视。换句话说，在一般性和指导性思想和在非常具体的行动方面，整体化和协调可能是有生命力的方针。处于中间地位的，既非一般性也不确切的思想与政策领域，也许直接的效用较小。

41. 首脑会议的三个核心问题和与之相关的政策的另一个共同方面就是现在和将来可能用于社会发展的资源问题。在这方面，也可提供几点进行思考的线索。在国家一级查明社会发展的费用也因为社会问题的处理方针和政府的结构不同而有很大差异。也许需要做出很大努力来进行时空的比较。也许更重要的是了解差异和从中得出有关丰富的条件和社会政策的效益。就看起来可取的用于“社会各阶层”的资源水平可能提出的建议，应该考虑到这种多样性。此外，首脑会议的三个核心问题并不真正代表“社会各阶层”。它们同社会的多方面和政府的行动有关”。在国际上，首先大概应该确定能运用资源和直接或间接处理首脑会议的三个核心问题的各项双边和多边行动。在这个基础上就可以查明首脑会议打算提出的建议的性质了。

### 三、三个核心问题

#### A. 提供机会的经济环境

42. 在萧条的或易于出现高通货膨胀和极其不稳定的经济里,社会发展是不能实现的。此外,随着各国间日益相互依赖,国际经济环境必须能够增进就业和减轻贫穷。

#### 具有社会正义的增长

43. 没有经济增长就不会有社会福利的持续改善。在过去的十年里,国际社会面临的最严峻经济问题是,除发达市场经济和包括中国在内的南亚与东亚之外,所有地区的人均收入都有所下降。当然每个地区的国家间也有差异。但是,无可争辩的是全球增长仍然缓慢并且东欧、前苏联和非洲一些国家产出一直在下降。因此,如何促进较快增长成为国际社会面临的首要挑战,成为与实现更大的社会进步密切相关的挑战。

44. 经济合作与发展组织(经合组织)国家恢复1950年代和1960年代达到的经济增长率将对全球经济复苏产生巨大影响。然而,这并不意味着发展中国家应坐等工业化国家经济活动明显好转后才执行本国的增长战略。事实上,如上文所述,几个快速增长的发展中国家对于1990年代其他经济状况暗淡无光地区来说成为少数几个闪光点。此外,不应依赖任何一个单独的主要经济体,将它作为牵引经济向前发展的火车头;相反,一些国家需要同时行动,以确保广泛的经济复苏。此外,对于所有国家来说,接受自由贸易原则和抛弃保护主义做法应成为恢复增长的全球努力的基石。

45. 从首脑会议角度来看,非常重要的一点是,要认识恢复增长的必要性,同时承认增长的模式必须能够促进最广泛的社会进步。要做到这一点,必须将创造就业机会、减轻贫穷和进行人力投资放在经济政策的中心地位。事实上,这可成为许多国家

和全球经济增长的强有力的发动机。贫穷家庭和贫穷国家收入增长产生的需求刺激能带来更广泛和更持久的经济增长迫切需要的社会投资有助于减轻失业和就业不足的压力。快速增长国家的经验也表明，各个领域都出现增长，增长的速度会更快。

46. 人民处于贫穷、失业和就业不足状态说明有生产潜力。认识到这一点的增长政策比仅从福利角度对待这些问题的政策更可取。这不仅对各国来说是如此而且对全世界来说也是如此。

#### 宏观经济调整的社会方面

47. 价格稳定和合理的货币及财政管理被视为持续经济增长的先决条件。高速增长通货膨胀、巨额预算赤字和日益增长的外债标志着过去在调和资源竞争性的需求和管好国内经济方面没有取得成功。

48. 经合国家主要通过限制性货币政策控制通货膨胀。这在中期对产出和就业产生破坏性影响；对指望产生较长期的刺激作用见效也慢。在有些国家，其部分原因可用需不断主要考虑预算赤字和债务等问题来解释，但这也反映了由此被削弱的商业信心和消费者信心的不稳定现象。

49. 在许多发展中国家和过渡经济中，结构改革被视为较快速和可持续发展的前提。贸易自由化、改革工业结构、改变需求模式、消除市场扭曲现象及建立有助于刺激提高生产率的奖励制度和更有效地利用资源是旨在创造长期增长条件的结构调整的一些关键因素。除其他以外，它们导致有更多妇女加入劳动力特别是加入新增长部门。然而，在需要达成广泛一致的框架范围内，对确定这些改革的时间和范围以及改革和筹资之间的适当平衡等问题仍有讨论余地。除这些考虑因素之外，还应加上结构调整方案允许最受它们影响的人参与决策的程度和方案制定和执行过程涉及社会方面的程度。

50. 人们日益承认有必要在制定政策一开始就处理调整的社会代价问题，而不

是将它作为事后的补救措施。现在众所周知，调整对贫穷和就业的影响，即它们是能够保护最受影响的人同时加强长期经济能力的一套政策措施。这种措施包括更加侧重于社会支出特别是卫生教育领域的社会支出、劳动密集型建设的方案和项目、基础设施和农村事业的恢复和维护、以工代赈方案及改善穷人获得生产性资产的能力。

51. 减轻经济改革的消极社会影响除了抵消结构改革往往使社会上更易受害群体要承受的一些沉重负担以外，还创造了公平分担困难的观念。经验表明，围绕经济改革方案达成全国共识和高度的承诺对于改革成功与否及恢复长期的经济增长极为重要。

#### 解决外债问题

52. 自80年代初期以来，债务危机左右着许多发展中国家的宏观经济政策。在过去的十年里，资本输入的发展中国家的外债总额几乎翻番，1992年达到1.4万亿美元。本息欠款从1982年的20亿美元上升到1991年的850亿美元。这种危机对于投资与增长及公共预算的影响导致社会支出大幅度减少、失业和贫穷率的上升。这样，如果要有效地解决世界首脑会议的核心问题，成功地解决这一危机则非常重要。

53. 按未偿欠款计算，债务危机主要影响拉丁美洲和非洲国家。就拉丁美洲而言，自80年代末以来，外债与国内生产总值的比例及偿债额与出口额的比例都开始下降。至于非洲，债务与国内生产总值的比例仍继续上升。

54. 现已制定各种措施以便逐个解决问题。主要侧重于非优惠性商业债务的布雷迪计划已应用于7种情况并取得了一定程度的成功。

55. 至于低收入国家，多伦多条款（或多伦多加强条款）中的债务减免规定已应用于17种情况。但成效远远不够。据估计，即使将多伦多条款加强到与1990年大不列颠及北爱尔兰联合王国提出的特立尼达改进条款一样，非洲特别方案国家的偿债责任仍在能够克服偿债困难的水平线之上。

56. 低收入国家，特别是非洲的低收入国家既需要减免债务，也需要更多的援助，以便它们能恢复发展过程。缺少这一切，它们既无法实现增长，也无法保持宏观经济稳定。这个问题也不仅限于低收入国家或欠债国家。有些国家没有欠债，但它们是以削减进口合同和政府开支的沉重代价来还清外债。对于这种情况，要实现增长和促进社会发展，也需要减免债务和给予援助双管齐下。

#### 适应不断变化的全球经济环境

57. 扩大生产性就业的经济增长战略和政策必须新的全球化范围内制定。在制定增长战略时，各国必须考虑全球经济环境中出现的主要变化以及以更快的步伐来适应这一变化的需要。由于全球化趋势日益明显，各国在经济上越来越相互依存。一个主要国家的首都对生产、贸易和资本流动以及汇率、逆差和利率所做的决定影响超越本国国界。同时，国家利益在决定生产地点时所起的作用却在日益减小，因为产品、资本、信息和技术迅速而轻易地转移到国外。企业签订越来越多的生产活动和其他商业活动合同，通常将这些活动分散到世界经济的较大的组成部分之中。

58. 多样化、建立能力和人力资源开发有助于贫穷家庭和贫穷国家从全球化过程中更充分地得到好处。如果在促进劳动密集型产品进入市场和商品经济的多样化方面做出更多努力，将大大促进本国实现这一目的的工作。为社会发展目标服务的国际贸易政策应将这些问题作为中心问题而不是外围问题来考虑。

59. 参与全球体系需要对基础设施、教育卫生和各種生产性活动进行投资。债务缠身的低收入国家若没有更多的外部支持就不能做到这一点。

#### B. 加强社会参与，特别是处境不利

##### 与处于社会边缘地位的群体的参与

60. 选择“加强社会参与，特别是处境不利和处于社会边缘地位的群体的参与”这个专题作为核心问题之一反映了人们对社会不平等、社会分裂和人口或收入群

体的两极化的全球加剧的认识。换言之,这表明,社会失去了平衡个人与社会需要及协调局部利益和共同利益的部分能力。这向国际社会和国家及地方决策人以及文明社会的各种机构和私人部门提出明确挑战。

61. 当前局势的特征是许多领域——技术、经济和文化以及社会价值——发生了迅速而根本的变化。这种变化既产生了令人满意的影响,也产生了令人极为不快的影响。需要承认应改善一些地区和重要人口群体的生活水平,也需要吸取并扩散如何取得这些成功的经验。

62. 同时,重要的是使公众集中注意变化所引起的不良的消极影响。共同特点是边缘化和受排斥的倾向;有些国家取得了永久性局外人地位,而在国内某些社会群体由于贫困日益加剧而被隔离。要解决这些问题、增进一体化,则需要重新考虑目标、改组机构及改革国民经济重要部门的结构。

63. 这并不是近代历史上人类第一次面对这种挑战。联合国成立本身就是对1920年代和1930年代二十年间根深蒂固的危机的回答,这恰恰与后来所谓的“社会契约”相吻合。在其各种表现形式中,它导致成熟的福利国家;其他地方则是“市场经济”和更具有全球意义的非殖民化进程的出现,非殖民化进程所依据的基础是社会正义和平等经济机会原则以及政治主权概念。

64. 尽管社会参与是社会发展的基本组成部分,但它本身与群体或个人进步或所谓的社会部门中的目标发展无直接关系,但它与推进与个人正义、群体和谐及社会团结相一致的发展模式有关。所有社会都面临一个基本冲突或矛盾:社会进步取决于是否成功地追求了可能引起分歧的个人利益或群体利益;取决于个人或群体利益是否在必要时服从了共同利益。实现一体化或具有凝聚力的社会的目标可能永远都是可望而不可及的,但可以明确阐述它的识别特征:一体化社会就是能够调和不同的和有分歧的个人和群体愿望,使之共处于具有共同的基本价值观和共同利益的灵活框架内的社会。



65. 社会参与是永远也不能完全实现的目标,因为社会面临的具体挑战随着时间在改变并以不同的形式出现。但政府采取行动的能力以及文明社会机构的能力有限,特别是许多发展中国家更是如此。认识到增进社会参与的实际限制后,就可以更切合实际地重新规定要实现的目标,即创造一种人人都感觉自己与社会和平发展有利害关系的环境。换句话说,所要追求的社会是所有成员都能感到国家和社会的主要机构都关心他们的需求的社会。

66. 这种“所有人的社会”保证了机会均等和消除歧视。一方面,这意味着法律面前人人平等指法律是公平的而且社会所有成员可平等地使用法律并平等地得到法律保护。另一方面,公民参加与他们有关系的、影响到他们的生活和幸福的决定。

#### 保护多样性

67. 每个社会在财富、收入、职业影响力和社会地位都有这样或那样的差别。在有事业心、工作努力和以各种方式对社会做出更多贡献的人根据其贡献得到回报的制度里,这种差别被视为是公正的,甚至是可取的。

68. 大多数社会也是由各种民族、种族或宗教团体和文化或亚文化群体组成的。这种多样性可以说使社会更加丰富多采。社会参与并非要求减少或消除差别,而是要使不同群体能够在生产的和合作的多样化中共处,同时确保具有使社会不致死水一潭的条件。

69. 有一些问题与保护多样性有关。重要问题是要保持主流与变体之间的平衡。目前对待少数群体或具有特殊需要的群体的观点倾向于采取鼓励他们进入社会主流的措施。为此目的,至少需要改变方案的部分重点,将改变目标群体的做法改为争取广大社会接纳他们的做法。一个重要实例就是最近的有关残疾和残疾人方案的重新定向做法,即不再做出特殊、单独的规定,而是强调按实际情况让他们参与和融入主流社会。这种重新定向做法最终指出需要承认一体化社会并非只希望特殊群体

做出调整以适应普遍性规范,而是要社会不断通权达变以顺应不同人的情况,并通过这种适应性变化保持社会的内部凝聚力。

### 使不歧视成为社会政策的中心问题

70. 所有各种社会上的人往往都与具有不同文化价值、信仰和行为方式的人合不来,他们宁可避免与之交往。这种差异虽不尽人意,但却不一定成为重大的社会问题。只有在社会群体间的对立达到破坏社会功能的程度时,多样化才会成为重大的社会问题。一旦种族、民族或宗教群体间的这种对立尖锐化,主要基本因素往往是经济上的竞争,其中包括在职业、公用事业、土地和其他资源方面的竞争。研究表明,即使冲突表现为由文化或宗教差异造成的,并重复了以前历史上发生过的对抗,但种族冲突的发生或者更常见的种族冲突的重新发生,通常主要是由经济冲突造成的。一些时期的经济衰退和普遍失业现象往往会加剧这种冲突,目前世界许多地区发生的一些事件生动地说明了这一点。但是,如果在取得进步和成就的时期,不同群体的地位有明显的差异,冲突也会加剧。

71. 当按种族、民族、宗教、性别或与个人价值无关的其他因素确定的各群体间存在着系统的经济和社会差别时,问题就会产生。这种差异可能是目前或历史上的歧视行为造成的,而且是必须加以解决的冲突的潜在根源。当某一社会群体感觉受到了经济、政治或社会动乱的威胁时,它往往会将恐惧与愤怒一齐泄向其历史上的宿敌,而不论该目标群体是否应对目前的问题负责。

72. 对移民的敌意也有类似渊源。随着全球性流动和大规模难民迁移的日益增加,移民和难民融入接收社会,再次给各地区许多国家造成了严重问题。冲突、不满情绪和歧视的共同根源是一种威胁感,当移民群体被认为正在不公平地竞争职业,并愿意接受较低的工资或不太有利的工作条件,或在享受公益服务或社会住房方面处于不公平的有利地位时,这个国家的工人就会感觉到这种威胁。在这方面,重要的是

区分个别迁移，特别是行使离开或返回某一国家的权利，与被迫大规模迁移（政治或经济原因所致）的差别。后者对侨居国和原籍国均可能具有破坏作用。

73. 采取行动制订立法以结束歧视、使歧视在法律上不为人们所接受并坚持在公共机关实行不歧视是各国政府可以采取的促进实现社会参与的重要措施。对占社会最大比例的妇女长期实行的歧视，造成了一个特殊问题，因为所有各种社会的妇女在社会和经济方面历来发挥着与男人不同的作用。妇女普遍比男人更加贫穷，而且相对来说越来越贫穷，并且还面临其他许多与性别有关的困难，这一事实表明，必须做出特殊努力，以确保在就业、教育和公共事业方面不会继续采取歧视做法。

#### 促进实现机会平等

74. 但是，在法律上消除歧视，通常只是在真正实现不歧视的漫长道路上迈出的第一步，尽管这是必要的一步。在禁止正式歧视妇女或种族群体或处境不利的群体及边缘地位群体方面做的很不够。过去歧视造成的经济、教育和其他方面的不利情况，有可能导致在取消歧视后，不平等现象仍会继续长期存在。此外，即使从法律上严厉禁止歧视，也不可能完全消除非正式的歧视。一些国家政府采取了某种政策和方案，积极努力使处境不利和边缘地位群体在就业、教育和其他方面享有平等机会。但是，这类方案有时证明会在其他群体中引起异议，这些群体感到它们“从反面”受到了歧视。在失业率很高的时期，这种感觉特别强烈。必须系统评价积极的行动政策和方案及其效力，并需鼓励系统交流经验。

75. 防止各群体间发生破坏性对抗的一个重要手段是在公平和不歧视的基础上，扩大各种机会，特别是就业机会，这些目标本身当然也是重要的社会目标。然而，要取得所需要的经济高增长率，并使人们不受歧视地获得就业机会，就必须开展改革进程，这就有可能激化社会竞争，并加剧十分紧张的局势和冲突，而这正是各项政策从长远角度来看要加以防止的。经济增长及其主要依靠的技术革新往往对技能、体

制,甚至是整个社会起到破坏作用,因为后者落后于时代并脱离社会发展进程。但是,这种分裂和脱离社会发展进程也可能就是今后在较高一级或较广的范围内实现一体化的先驱。这是改革的必然结果,改革创造了新的机会,同时割断了传统的生计与晋升的途径。必须采取具体措施,为这一进程铺平道路,并重新确定各项活动和重新吸收工人。

确保人人都能受教育并获得信息: 实现社会参与的基本手段

76. 享有平等机会的基本概念就是享有信息,而后者的基础就是以有组织的或非正式的一切形式受教育。促使人人都能受教育并消除文盲是,而且应当是核心政策的目标和关注问题。人人都能受到基础教育是至关重要的,因为这有助于实现共同的价值观,而且还会为就业或获得接受中等和高等教育的机会奠定普通基础。在许多国家,小学入学率都较低,就学率就更低了,这种情况反映了女孩的入学率特别低。使女孩有可能获得并完成教育尤为重要。障碍很多,但是增加她们的入学率和继续就学率所获得的长期好处是相当大的。

77. 但是,正如已经表明的那样,普及初等教育自然不能确保实现机会平等,不过,这样做减轻了某些现存的社会不平等。最重要的是,它为培养在变革的社会中发挥作用所需的所有基本认识能力和社会能力提供了机会。但是,在扩大基础教育时,必须适当注意保持质量。如果初等教育部门的质量明显参差不齐,就会在促进实现一体化和机会平等的同时,造成长期分化。兼顾数量和质量仍然是一项艰巨的任务,应优先注意。

78. 教育可以成为反对长期歧视从而进一步加强社会参与的有力工具。通过从批判角度讨论歧视处境不利和边缘地位群体的历史模式,教师可以鼓励学生注意到歧视的微妙形式。进行增进了解各种群体的文化和历史的教育也有助于在保持文化多样性的同时,减少歧视态度。与此同时,应当认识到,人们对通过学校系统进行这

种直接的社会工程是有争议的。对学校而言,以公正和不歧视的方式对待来自各种社会或种族群体的学生,或许要比强调通过正规课程教授这些思想更重要。

79. 教育政策必须在以下两个方面达成适当的均衡,一是促进社会据以建立的共同价值观,二是维持区域、文化、语言或宗教有机的多样性以及教育的内容和方向。

#### 改善移民状况

80. 学校在为移民儿童和第二代移民开辟前程方面,直接发挥了重要作用。在移民中间,这两个群体面临特别困难的情况,因为他们通常能得到当地同龄人希望获得的东西,不愿忍受其移民父母所经历的艰难困苦,然而作为外来者,却又面临公开受到终生歧视的问题。为这些青年人就业作准备,并消除敌意和排斥等障碍,对政府努力改善移民与侨居国居民之间的关系,更广泛地讲,对加强社会凝聚力是必要的。第一代移民虽然常常要低声下气地做人,但已基本融入了侨居国的经济生活,而这些年青的第二代移民就不同了,他们经常面临被社会无视或排斥的危险。

81. 社会吸收移民(和难民)的能力可能是有限的,但是有限程度取决于客观条件(如经济和就业状况)以及政府和文明社会机构是否能够努力在消除特别危险的敌对状况方面培养人们的观点并直接采取行动。所建立的法律体制以及保护移民和促进改善其状况的具体政策,将会对移民为侨居国社会做出贡献和维护社会稳定起到决定性作用。

#### 使政府与人民的关系更加密切

82. 使政府与人民的关系更加密切也可加强社会参与。在这方面可以采取多种形式:权力下放和权力分散;促进基层组织和非政府组织的发展;直接参与;政府机构与私营公司部门间建立新型合作关系,包括采取新的私有化形式。

83. 有许多迹象表明,人们希望在确定公共机构管理责任及政府满足公民需要的方式上实行改革。这种改革将以国家机关有效采取行动、纠正已表明无效的做法以

及摒弃那些过时的东西为基础。

84. 在改革国家职能方面采取的特定形式,显然要随国家及其具体情况而有所不同。同时,有些考虑对广泛的国家集团是至关重要的,这些集团的特征是其国家机构在经济和社会中占较重要的地位。

85. 一些国家组织或直接提供了广泛的福利和服务,并建立了庞大而复杂的管理系统,以管理其广泛开展的活动,这类国家包括新老市场经济社会。在采取上述行动的同时,这些国家还必须增强效力和责任感,并使官僚机构具有人情味。

86. 一种办法是,将权力下放或权力分散当成改善公共事业的一种解决办法或部分解决办法,但是,要将政府实行改革的一般意向变成具体措施证明是困难的。无论国家的立宪基础是联邦制,还是中央集权制,实行权力分散都难以使服务的效率、责任、质量或实用性协调一致。必须更加注意组织各种服务活动的最佳规模以及如何使这些活动与相应的行政和审判实体相适应。各种适当规模的差别在于是否强调效率、责任或质量,最佳规模随服务项目的不同而变化。经验表明没有轻而易举的解决办法,但是有些改革显然比另外一些改革产生了更好的效果。各国,特别是地方当局,可以更加广泛地采用这方面的经验。

87. 过去几十年中,大多数建立了国家社会供应制度并且国家在指导经济方面发挥了主要作用的国家都一直倾向于实行权力分散:授权下级政府做出更多的决定。但实际上,在大多数情况下,所实行的是更加集中的控制。

88. 以前组成苏联的国家及东欧和中欧其他国家中出现的趋势是一种主要例外。在这些国家,权力分散意味着政体或社会的解体,在某些情况下,甚至还意味着它们作为有效的政治-经济-社会实体的消亡。

89. 许多已获独立的发展中国家当局始终惧怕出现分裂,因为它们在边界的力量往往很薄弱,而且也不能完全确保使各种族群体和其他群体忠实于中央政府。这些国家需要确定国家特性,并建立国家基础结构,但这常常与权力分散和权力下放的概

念发生冲突，有时是剧烈的冲突。尽管权力分散应当始终成为一项重要的长远目标，但显而易见的是，在许多发展中国家，地方政府的传统结构与现代管理的需要之间有很大的差距。

90. 人们普遍感到不满的是，政府在提供服务方面，处于“被动”地位。提供什么服务以及如何提供，主要由被特许与政府接触的体制化利益集团通过正式的协商渠道或其他网络来决定。因此，“委托人”便陷入了官僚主义的迷宫，他或她必须采取“那些最了解情况的人”提供的办法。人们对这种情况越来越表示不满，正式的民主或不太民主的政府结构便成了这种不满的主要对象。

91. 这种不满的表示触动了政治神经，并引起了各种反应。有些反应带有很大的争议，至少就其最初的经验性提法而言是这样。必须评价这些反应产生的影响。正努力以一种既符合“委托人”需要，同时又适于检验效率的方式，重新整顿提供公共服务的制度。以下可举例说明：建立所谓的“国内市场”，使受益者有机会在一些公共货物和劳务提供者中进行选择，并建立“凭票”制度，一些国家已在国家和国家以下一级试行了这种制度。其他手段包括由私人提供者分包服务项目，确定公共实体的行为目标，并让公民团体参与对这些实体的行为进行监督。

### 建立文明社会体制

92. 所有社会都是通过以下不同方式和渠道满足各种需要的：政府在各级采取的行动、私营企业开展的商业活动以及文明社会各机构和网络，包括多种类型的非政府组织、专业协会、平民团体、自助和社区团体、合作社和非正式团体间的相互作用。非正式团体的特征是常有其自愿性、共同的利益、灵活而民主的结构以及成员或拥护者的直接参与。

93. 正是后一类机构在个人和直系亲属与政府或私人组建的商业部门间进行斡旋方面发挥了重要作用。许多需要都是通过互惠和自助安排得到满足的。在居民流

动性大，力求建立新的根基，但财政资源有限的地区，满足这些需要特别重要。对各国政府，特别是地方当局来说，尤其重要的是鼓励通过相互提供援助网络，开展自助活动，并提供可以将政府有限的资源与社会资源结合在一起的手段。

94. 大多数发展中国家普遍存在的情况是，政府拥有的资源十分有限。因此，各国政府采取的行动必须适合其实现意图的能力，而非关于国家适当职能的理论概念。在许多情况下，从理论上就政府所应发挥的作用制订了很好的规划，但从实践来看却过于雄心勃勃。鉴于资源贫乏的情况，出现了政府应采取行动的各种优先考虑，一是支持发展自助组织，以便将有关的人动员起来，提供各种服务，并与政府一同努力改善公用事业。在努力支持广泛的居民和基层组织方面，必须加强合作社运动的作用。合作社实质上属于民主性组织，因此应在扶植民主性参与机构这一更加广泛的范围内，予以特别注意。近年来，出现了许多不同形式的合作，从而使生产者或消费者和委托人走到了一起，或将这两者结合到了一起。各项活动已扩展到许多领域，包括一系列日益增多的社会服务。

#### 保证提高具有特殊需要的人的地位

95. 一体化社会是建立在以下两项原则基础之上的，一是在向具有相同情况的人提供公共服务和福利方面一视同仁，二是根据不同情况提供不同服务。在致力于消除不利情况的同时，社会承认有必要在存在着不利情况的地方采取多种方式来消除不利情况。

96. 除促进实现社会参与外，提供公共服务和福利有助于实现多种目标。提供服务的组织和方法可根据最受重视的目标而定。但是，即使该目标能够加强社会参与，也往往不能明确回答哪种选择最佳。

97. 在资源贫乏的情况下，显然应将服务重点放在最需要的人身上。这往往是一项合理的政策，但并不总是这样，而且还会引起某些基本问题。实际上，目标群体，



例如处境特别不利的群体的规模是一个重要问题。目标群体的规模越小,就越容易制订政策和提供服务,而这些政策和服​​务的确改变了该群体的状况。但是,如果目标群体在人口中占很大比例,而且成分往往也更加复杂,那么,不将重点放在境况最不利的群体身上或许更有道理,因为十分实际的理由是,这方面的目标很难达到,因此,将方案集中在能使情况有重大改观的地方或许比较可取。

98. 所有注重处境不利者的政策都必须注意一个主要问题,即如何以适合设想的需要的规模,确保和继续提供公共支持。公共支持往往更偏重于那些可能有利于更大的人口群体的方案,而不是在某个时候利用这些方案的人口群体。除其他以外,提供失业津贴或保健就属于公共支持这一类。

99. 从社会参与角度讲,十分重要的是形成分享,实际上是普遍获得某种服务的意识。在某些方面,质量是首要的——教育是一个特别主要的例子——,不为较富裕的阶层而主要为较不富裕的阶层提供服务的公共系统往往质量不够高。这往往会延长该系统正好谋求在教育方面消除的差别。从社会参与角度讲,中产阶级的自愿退出,或许同中产阶级享有获得公共服务的特权一样,是一个严重问题。

100. 在收入较高的国家,历来由家庭成员,特别是妇女、亲属或社区从事的许多活动已逐渐被组织起来,并实现了专业化。目前从事这些活动的是营利或不营利的公营或私营机构。近年来,在分配从事这些传统活动的责任方面,人们的注意力已转向文明社会各机构、社区和个人所起的作用。在发展中国家,传统机构,包括家庭,正经历迅速的变革,它们有时被削弱,而且没有能力继续协助社会履行提供保健服务,实现社会化和提供一般支助的职能。例如,与资源增长有关的城市化和国内移民的速度,就体现了变革的迅速程度,由于这种迅速的变革,设想广泛采用工业国家初期发现的解决办法就不切实际了。这自然使人们的注意力集中到了强调以下方面的必要性,即在迅速变化中的社会,应将体制的发展作为旨在保持社会凝聚力的更加广泛的努力的一部分。

101. 目前正考虑将社会政策的主要重点放在预防、提供设备和重新恢复上。同时，主要人口群体——例如失业者或退休者——希望能根据他们过去进行的努力或对社会做出的全面贡献，获得社会支助。以前获得的并因此已纳入社会的那种社会保障正日益受到威胁，并成为工业国家曾经成功地克服的潜在贫困的根源。

### C. 减轻和缩小贫穷

#### 监测贫穷和评估反贫穷方案

102. 估计穷人人数一般根据收入，每个国家都有一个多少有些武断的并因通货膨胀而定期调整的贫穷级限。汇集的各国贫穷估计数表明，全世界大约有11亿穷人。亚洲的穷人人数最多，而非洲的贫穷状况最集中，在非洲的大多数国家，一半以上的人口处于公认的贫困线以下，农村地区比例更大。

103. 虽然收入是衡量贫穷的最常用数据，但事实上贫穷是一个消费问题，反映在诸如营养、预计寿命、儿童死亡率、识字率这些指标上，发病率和受教育程度对查明各个社会中生活水准在可接受标准以下的人口也很有用。难以估计的，尤其是在个人一级，但同样造成人类生活贫穷的是，由于犯罪或其他暴力、政治或文化迫害以及对基本人权和自由的其他限制而造成的无保障。这些因素大多是按收入测定的贫穷的原因和后果，而且本身也很重要。

104. 评估世界贫穷正在增加还是正在缩小是困难的，这取决于所用的指标和为进行比较而选择的确切的时间期限。现在好像普遍同意：在过去的20年中，通常在更长的期间内，世界上穷人的比例大大缩小了，但最近几年，改善的速度放慢了，穷人的绝对人数增加了。尤其在非洲，穷人的人数和比例增加了，自1980年以来，那里的经济增长一直远远落后于人口增长。而在东亚和东南亚许多国家，穷人人数和比例缩小。最近几年，东欧的贫穷状况大幅度增加，但目前尚不清楚这将是一种长期趋

势还是一个转向崭新的经济和社会发展的短期到中期的过渡。

105. 收集有关贫穷的数据不仅对确定问题的程度是重要的，而且对于制定解决这一问题的有效办法也至关重要。对不同社区的贫穷比率在时间上的变化所做的比较为了解贫穷的社会经济、国家和国际的原因和评估旨在缩小贫穷的各种方案的有效性提供了必不可少的资料。

106. 当今普遍认为缩小贫穷的最佳办法是保证人民有机会获得足以养活他们自己及其家人的生产性和有报酬的就业机会。在当今几乎所有的职业市场上均需要创造新的职业。创造职业方面的政策和方案在下面 D 节中论述，本节将集中讨论减轻和缩小贫穷的其他办法。

#### 提供改善生活条件所必需的基本社会服务

107. 虽然个人收入对维持适当的生活标准必不可少，但人们也需要现有的社会机构和组织提供个人和家庭难以提供的便利和服务。各国政府必须负责保证有用用于保健、教育、供水和卫生、运输和通讯的全国便利机构网。无论这些服务是由国营还是私营机构提供，无论这些服务是通过税收还是通过服务费用付款支付，它们是适当的生活标准的关键组成部分。

108. 全国卫生保健设施网，其中包括诊所、医院、实验室、情报和数据中心和药品及其他材料分配系统必须得到维持和发展，以解决可能是造成和持续贫穷的主要因素的健康问题。基本保健设施尤其重要。例如胎期保健、接种和口服补液疗法方案对减少婴幼儿死亡率，尤其对减少穷人的婴幼儿死亡起到了重要作用。据估计，在每年发生的 1,460 万儿童死亡人数中，四分之一可以通过接种得以防止，而在死于腹泻的 400 万人中，近 70% 的人可以通过口服补液疗法得以防止。需要不断增加和改善学校、教师培训和教科书以及其他材料以提高识字率和改善基本教育，这在它们本身以及作为经济生产力的基础来说是非常宝贵的目标。清洁饮用水和用于其他目

的的净水、公路、电话系统和其他运输和通讯设施也是必不可少的。城市地区需要更加广泛的社会服务,主要是卫生、防火和保证为现有居民和通常是大量的新移民提供适当住处的政策和方案。

109. 各国政府必须建立和维护公正有效的法律和行政系统,以提供人们发展和改善生活条件所需要的安全和稳定。平等适用的法律制度必须保证基本权利,其中包括与财产和就业有关的权利,并特别注意保护穷人和易受害人的权利。必须提供包括警察服务和安全检查在内的公共安全,以免使人民的社会、经济和物质福利受到犯罪、暴力、非法剥削和其他威胁的侵害。发展和改进这样的公共服务、制度和社会结构对帮助穷人努力摆脱贫穷、帮助其他人努力改善生活和避免那些可能使他们陷入贫困的灾难是必不可少的。

#### 减轻和缩小农村贫穷

110. 世界上80%以上的穷人生活在农村地区,而且绝大多数是在亚洲和非洲。非洲撒哈拉以南地区的农村人口中60%生活贫困,亚洲的农村人口中有31%生活在贫困之中。在拉丁美洲,农村人口的绝对数字和比例均小得多,但各国估计数表明,61%的农村人口处于贫穷中。至于最不发达国家,农业几乎占国民生产总值的40%。因而,在全球缩小贫穷在很大程度上将取决于农村发展,尤其是亚洲大部分地区和非洲撒哈拉以南地区的农村发展。

111. 农村穷人大多数没有土地或拥有农场但农场很小,得不到足够的收入。因此,农村贫穷与资产被剥夺之间存在着密切的相互关系。不平等的土地分配造成了不利于穷人的经济和政治权力的集中。过去20年的经验表明,虽然土地改革有可能是用来努力实现更加平等的发展和缩小贫穷的有效办法,但它并不是万能药。在人口密集农村地区,土地往往很少,不可能进行有意义的分配。而且土地改革本身不足以实现生产率的提高。正确的价格政策和增加获得贷款、种子、化肥、设备、灌溉和供

水系统以及推广服务的机会对决定土地和劳动力收益方面往往像土地改革一样重要。努力扩大和更好地分配农业生产成果的其他关键因素是引进适当的技术、多茬作物、提供适当的储存、销售和运输设施、提高农村穷人的基本教育和识字水平和改善农村妇女的就业条件。这一点尤其重要，因为在某些地区，妇女是主要粮食生产者，但没有机会得到提高其产量的现代生产资料。

112. 农村综合发展战略必须促进日益增多的农村非农业活动的数量，促进非农企业与一个生产力不断提高并具有更加公平的分配格局的农业部门之间的发展联系。提高农村穷人的收入将会增加对当地生产的商品和服务的有效需求，从而支持农村非农生产的发展。对增加在非农经济方面的就业和收入的这种刺激可以进一步促进农业部门内的消费-生产联系。

113. 考虑到农业的季节性和许多发展中国家大量未充分利用的农村劳力，劳力密集型投资政策对减轻贫穷表明具有相当大的潜力，不过它们的实际成功亦取决于方案设计和当地人口的早期参与。建设和维持劳力密集基础设施除了提供短期收入机会以外，还可以往往利用当地资源为农村社区提供耐用资产。说明这种经济和社会基础设施的例证有小路和公路支线、小灌溉渠、药房、学校、诊所和储藏设施。一些公共工程方案通过以粮食支付(往往用粮食援助进行资助)代替工资支付提高最贫穷人们的粮食保障。虽然以工换粮方案必须警惕造成国内粮食价格或消费习惯的有害扭曲，但它们能有效地促进穷人和营养不良人口参加自助项目。

114. 虽然社会投资资金不仅限于农村地区，但最近几年，社会投资资金证明对于为大量的尤其以穷人为受益对象的小型项目筹资是有益的。除了社会基础设施项目外，活动可以包括支持创收生产活动和社会援助项目，其中包括为劳动力以外的易受害阶层提供营养援助。在某些国家，应急社会基金和社会投资资金证明对减轻经济改革的一些社会成本是有益的。

115. 正如劳力密集投资政策所描述的那样，给穷人发言权是砸碎贫穷锁链的

另一关键因素。当地参与表明特别对促进农村发展工作是强有力的手段。提供和管理供水设施、改善卫生保健、建设和维修基本的基础设施是当地人口积极参与可以促进和帮助维持使他们摆脱贫困的工作的例证。使他们有机会表明他们的发展需要以及他们对如何最佳满足其需要的看法，这样可以进一步促使他们在一旦外部援助撤走的情况下能继续维持这些设施。当地的主动行动有助于打破经济和文化的依赖关系，为进一步自助创造条件。

#### 在脆弱的生态系统缩小贫穷和促进可持续发展

116. 在发展中国家生态易受害地区，其中包括干旱和半干旱地区、山区和低凹沿海地区，贫穷往往迫使人们开垦边际土地、过度放牧、消耗森林资源、过度开发水源，结果导致水土资源退化、农业生产不断下降和更加贫穷。世界上大多数农村穷人生活在低农业生产地区，对那些将使他们的子女更难摆脱贫穷的非持续做法很少有选择的余地。穷人亦尤其容易受害于像旱灾、水灾和暴风雨这样的自然灾害，当他们的住房、财产和生产资料被毁坏之后，他们几乎没有生存的余地。虽然这些威胁部分是自然环境的后果，但它们也有社会原因，因为穷人往往被推向了边缘地区，穷人所占用的地区得到的预防自然灾害的保护通常较少，贫穷的社区可能容易受到来自城市和工业地区的空气和水的污染以及其他危害。

117. 在生态易受害地区，努力保护环境和努力缩小贫穷的工作必须一体化，因为仅为一个目的设计的活动往往会对另一个目的产生难以预料的有害影响。然而，寻找以持续的办法提高农业生产和生活标准的办法造成了很大的困难，需要通过传统的和科学的知识更好地了解有关的自然过程。由于许多国家都受到这些问题的影响，由于这些问题部分是由于全球环境过程造成的，所需的研究需要在国际合作的基础上进行。根据这项研究，介绍适当的作物和耕作技术、提供基本服务和基础设施、增加进入市场的机会和进行土地使用权改革可以促进可持续发展，同时提高生产和生

活标准。在特别脆弱和人口过度密集的地区,帮助穷人搬到他们的需求可以在持续的基础上得以满足的更富生产性的地区的方案可能是必要的。环境易受害地区的可持续发展问题在联合国环境与发展会议上得到了详细研究,研究这些问题的方案已载于 21 世纪议程。<sup>2</sup>

#### 解决发展中国家城市中的贫穷

118. 下面的 D 节将研究扩大生产性就业问题,其中包括对城市非正规部门的讨论。重点是部门中更有生气的部分,因为通过正确的政策设计和适当的援助这些部分可以变得更富生产力。然而,绝大多数城市穷人正在更为不安全的经济环境中谋求生存。他们从事许多活动,有些是合法的,有些是非法的,这些活动的特点是具有偶然性和普遍无保障性。其中有佣人、街头小贩、沿街叫卖的小贩、擦皮鞋者、外勤工作人员和许多其他类型的劳动者,他们从事收入微薄、提供很少社会保护或不提供任何社会保护的小型服务活动。自 1980 年代初以来,在大多数发展中国家,人口和城市移民的压力以及萧条的经济状况和紧缩措施的后果导致小型服务活动的数量增加。总而言之,援助措施不应特别针对加强那些没有前途的边际活动的成果,而应针对改善最贫穷阶层的福利和社会保护。

119. 作为家庭或住户生存战略的一部分,所有成员往往被迫对家庭有限的收入做出贡献,被迫接受可得到的任何工作。这往往包括属于最易受害者和在其工作关系中受到最严重剥削的儿童。虽然一些贫穷家庭的儿童边工作边上学,但住户的收入要求,加上上学的直接和间接费用,剥夺了许多其他儿童获得基本教育的机会。童工和儿童贫困并非仅仅是城市现象。一些最严重的现象即将会出现在农村地区,但随着拥向棚户区 and 城市贫民区的人数的增多以及许多大城市中流浪儿童的困境的不断恶化,贫穷对儿童的影响正在变得更为广为人知。贫民区内的儿童往往最易遭受到城市贫穷的危害,发病率和死亡率比同龄儿童的平均率高 3 至 4 倍。正如世界儿童问题首

脑会议上所指出的那样,虽然疾病通常是儿童死亡的直接原因,但根本原因势必是下述一些贫穷征状,如营养不良、忽视基本卫生、文盲和缺少供水和卫生条件。向贫民区提供基本保健和自来水并用低成本技术收集和处理城市污物可以提高生活条件并有助于减少婴幼儿死亡率。

120. 合理的一体化住房政策是解决城市贫穷的总体努力的又一个关键部分。提供大众住房必须包括促进低价租房,但赤贫者的住房需要仍须作为一项社会福利事务处理。与此同时,任何住房政策,尤其是当它涉及到重新安置时,如果它要保持可行的话,就必须包括提供基本服务。

121. 受益对象的有根据参加和积极参与对改善城市贫穷社区至关重要。城市穷人必须有权为解决他们自己的问题做出贡献,使妇女有权帮助其社区摆脱城市贫穷的重要性再怎么强调也不会过分。她们对营养、保健和卫生担负着主要责任,日益成为家庭经济生活的贡献者。她们必须得到同等的、有时甚至是优先的机会接受教育、培训、信贷、推广服务和省工技术。对妇女的投资,在城市与在农村社会中一样,是朝着努力消除贫穷迈出的一大步。

122. 在发展中国家,大多数穷人没有资格获得政府社会保障或福利援助。在一些情况下,受雇于大型企业或国家的工人通过他们的劳动获得补贴或其他好处,但大多数人,包括农村人口和非正规部门的工人,如果得不到家庭或朋友的支助是没有保护的。在各种团体中,人们开发了包括当地社区基金和团体投资基金在内的各种非正式机制,以在需要时相互帮助。对政府来说,研究如何才能够鼓励和支持这些机制并就这些体制交流情况是有益的。

#### 制订社会保障政策和方案

123. 在发达国家和一些发展中国家,穷人在某些情况下有资格通过国家或地方级的各种政府方案获得经济和社会援助。然而,在许多国家,各种因素,其中包括



失业率不断上升、家庭结构破裂和老人比例日益增加,造成了社会保障和社会保护方案费用的迅速增加。社会方案费用不断上升,同时,经济增长率下降,普遍反对提高税收和福利开支,这些给政府造成了很大的压力,迫使它们减少福利方案。

124. 现在普遍认为:减少福利开支的最佳办法是鼓励那些能工作的人寻找工作。现在已经并正在试用各种办法,其中包括按寻找就业的努力提供补贴、雇用福利委托人从事临时性“工作福利制”公益工作、限制福利津贴的持续时间和数额、对就业提供财政刺激、提供再培训和训练、为单身父亲或母亲安排儿童保育。然而,这些方案在限制福利开支方面尚未取得圆满成功,但适当满足了穷人的需要,尤其是在缺少就业机会的情况下。尚未对支持失业者和其他无能力养活自己的人的最佳办法取得一致看法,就不同国家的各种试验方案的结果进行国际信息交流将是有益的。

125. 除了政府可得到的资源受到限制外,政府在支持穷人方面的作用本身在许多社会中是一个有争议的问题,现在对照料那些无能力养活自己的人的理想办法很少有一致看法。许多人认为:家庭、朋友、社区团体和其他非政府来源是支持穷人的最好和最有效办法,政府方案应该补充但不是取代这些传统的支助系统或者应当仅仅作为最后一个办法。也有人认为,公共支助方案作为一种公认的经济权利是保证那些无能力养活自己的人能够生活得体面并达到某种舒适程度的最佳办法。谁值得政府支助、支助多少、支助多久的问题是许多社会面临的最困难的问题之一,各社会好像在扩大政府社会方案的自由期和限制资格和福利金的保守期之间波动。由于许多问题对各国,尤其在具有类似经济结构的国家中是共同的,就各种政策的效果交流情况对所有国家制订有效的一贯国家政策会有益处。

126. 社会保障方案包括普遍保险方案和专门为穷人提供补贴的目标方案或经济情况调查方案。普遍方案,诸如退休金、家庭补贴和保健方案以及像保险方案那种结构的失业补贴在防止穷人陷入贫困方面是十分有效的,但费用很高,因为它们向许许多多能够养活自己的人提供补贴。作为同贫穷作斗争的办法,目标方案的好处是将

补贴集中在那些最需要补贴的人身上,缺点是将受惠者贬为穷人或吃福利的人。在经济困难时期,非穷人的多数人可能要求削减“负担不起”的福利方案而反对削减普遍方案。选择哪些社会保障方案作为防止贫穷的普遍福利方案,哪些作为援助穷人的有目标的补贴是一个有待各社会做出的政治决定。在经济困难时期,更为重要的是考虑如何通过综合各种方案和各级的责任来加强社会保护。

127. 虽然就业和社会保障方案是决定谁将陷入贫穷或谁将摆脱贫穷的主要因素,但其他各种社会和经济因素也有影响,这些因素包括税制结构、公用事业的程度和政府对于住房、公共运输和其他服务的支助和补贴。税制结构和政府在公用事业上的开支的效果很复杂,可能具有预料不到的再分配效果。分析表明,例如在有些情况下,公共教育方案可能导致资源单纯转向那些更多利用教育系统,尤其是更多利用高级教育的富人手中。穷人聚居区往往得到较差的公用事业,诸如卫生、安全和街道维修,甚至关系到他们的税收分摊额。因此,需要进行仔细分析以确定公用事业对贫穷和不公平的影响。

128. 虽然发达国家的就业通常保证个人或家庭不致贫穷,但有大量的“工作穷人”,他们的工作所提供的收入不足以使他们超越贫困线,这要么是因为法定最低工资使他们处于贫困线以下,要么是因为他们的职业未包括在最低工资条例之列。虽然不同职业的工资和薪水水平部分由市场和最低工资条例决定,但它们也受到社会和文化态度、受到政府在他们就业和订约活动中规定的标准的影响。最近几年,工作穷人的问题在较高阶层的收入大幅度增长而较低阶层的工资停滞不动或下降的国家变得更为明显。经济增长,即使伴随着就业增加,也可能不足以保证缩小贫困,私营部门的决定以及政府的决定将决定人们陷入贫穷或摆脱贫穷的比率。

129. 虽然关于发达国家的贫穷和福利的许多公开辩论往往会假定穷人是一个相当固定的群体,但实际上在陷入贫穷和摆脱贫穷之间可变动性很大。最近,相当一部分穷人由于失业、生病、犯罪或灾难或某种其他不幸事件而陷入贫穷,但这些人

政府的临时支助下，通过他们自己的主动行动，将很快恢复正常并摆脱贫穷。因此，一生中某个时候即将陷入贫穷并接受政府援助的人数比一生贫穷的穷人人数要大得多。如果陷入贫穷的人数能够减少，穷人的数量可能通过正常的变动而下降。

130. 在最近几十年中，家庭解体往往使妇女单独担负起她抚养子女的责任，压在妇女身上的挣钱和照料他人的双重重担、加上缺少对有关儿童的保护、有限的儿童保育设施和给妇女的有限经济机会造成处于贫穷中的妇女和儿童数目大幅度增加，造成他们代表的穷人比例大幅度增加，这种现象被称作“贫穷女性化”。各社会正在做出各种努力（其中包括国营和私营社会结构的变化）以鼓励负责任的父母、保证单亲儿童得到他们所需要的物质和社会支持并协助单身父亲或母亲得到满足他们的经济和父母需要的就业机会。然而，这些努力不足以使妇女和儿童免于一种陷入贫穷的不成比例的危险。

131. 总之，从上文提到的关于贫穷问题的各个方面看来，儿童中被剥夺权利和遭受痛苦的状况是最明显最紧迫的问题。有一个已得到各种数据证实的有力证据：数以百万计的儿童被剥夺了象样的童年，被剥夺了将使他们带着某种成功机会进入成人生活的健康和知识。例如，在发展中国家，35%的儿童仍患有明显的营养不良。在亚洲和非洲的一些地方，营养不良的比例是50%或50%以上。在整个发展中世界，大约有25%的小学学龄儿童仍享受不到受教育的基本人权。在非洲的一些地方，40%的儿童被剥夺了享受任何正规学校教育的权利。而且几乎每个地方都是女孩的遭遇比男孩更加不幸。

132. 在全世界的许多城市贫民区，没有父母或父母太穷无法赡养的流浪儿童为了生存在与饥饿、疾病、遗弃和暴力作斗争。为生存而斗争迫使其他儿童从事艰苦而且往往危险的职业，而且工作时间长，报酬很低。这些儿童很少有或根本没有机会享受教育和保健，更别说享受童年的乐趣。目前迫切需要使贫穷儿童避免街头生活和艰苦劳动的危险情况，保证他们对食物、住所、保健和教育的基本需要得到满足。然

而，最大的需要是普遍缩小贫穷，以便所有的儿童可由他们的家庭供养。

#### D. 扩大生产就业

133. 如前所述，扩大生产就业对于减轻和缩小贫穷、对于加强社会参加都是十分重要的。但是，十多年以来，无论从数量方面还是从质量方面来说，大多数地区（除东亚和东南亚部分地区为明显例外）都有所恶化。工业化国家失业水平的日益上升是一种普遍现象，而在许多发展中国家里，创造就业机会的停滞伴随着公开失业水平的上升，和正规部门实际工资的大幅度下降。不仅如此，劳动力中所占比例越来越大的一部分已被推入了城市非正规部门和农村部门中不受保护的、不稳定的工作岗位。东欧大多数国家都正在经历着大规模的失业，而前苏联各国的失业率虽然尚低，却正在迅速升高。

134. 在全世界 28 亿人的劳动力大军中，估计有 30% 得不到生产就业。公开失业人数为 1.2 亿以上。这些人是寻找而且能干工作但却找不到工作的人。还有更多得多的人——估计为 7 亿人——就业不足。他们一般都工作很长时间，但挣的钱还是不足以使他们自己及家属摆脱贫困。他们构成了世界上估计为 11 亿绝对贫穷者的主体。在参加经济活动人口中，妇女的比例越来越大。由于新加入劳动力大军的人日益增多，因此在今后数年中，就业问题将会进一步增加。

135. 在这种背景下，人们关注的三个根本政策问题需要在国际和国家各级加以解决：(i) 如何实现更高的经济增长率（本章一开始曾对此加以论述）；(ii) 如何确保增长创造就业机会；以及 (iii) 如何达到就业数量与质量之间令人可接受的平衡。

#### 确保增长创造就业机会

136. 就业是若干相互连结因素形成的结果。对于供方来说，人口增长、劳动力

参与率、移民、以及教育和技能开发都能影响到就业的增长和格局。对于需方来说，尽管产出的扩大一般是创造就业的主要决定因素，但它也受到以下因素的影响：所用技术的劳力密集度、劳动生产率的提高、各种结构性因素以及现有工作分配方式。尽管技术变革的步伐近年来似乎有所加快，而且在许多发展中国家里人口和劳动力增长率都在提高，但关于这些解释性因素却没有任何新的东西。除了世界上大部分地区的失业率较高和失业期较长外，今天看来所不同的是就业不安全感更加普遍，而且人们担心即使恢复了较高的经济增长率也不会显著地改善就业前景。后一种看法正日益形成“失业增长”这一概念。

137. 对于失业没有任何灵丹妙药，也没有任何扩大生产就业的统一行动计划。对于每一个国家来说，发展水平和原始天赋资源影响着各种政策干预的范围。但是，一般说来，就业结果将受到宏观经济政策、部门政策和方案、有目标的创造就业计划以及劳力市场措施等某种组合的影响。关于所有这一切都有某些迹象说明什么是所需要的。

138. 由于上文已经提及宏观经济政策，因此唯一需要补充说明的是必须在制订宏观经济干预措施时将这些措施可能产生的就业影响考虑在内。尽管现在的财政和货币政策往往更多地用于使物价膨胀率保持在尽可能低的水平，而并不是用来刺激经济活动和创造就业机会，但是这类干预影响就业。在一些情况下，政府的税收和支出可以有效地用来刺激就业增长，而且即使在用于其他目的时，也可以把它们设计成能促进创造就业和机会均等。使用不同政策手段应尽可能做到相互补充，从而达到相互加强而不是彼此抵消。

#### 改变投资和经济活动的格局

139. 恢复创造就业的经济增长意味着不仅增加储蓄和投资，而且改变其格局。由于在不久的将来大多数就业机会都可能是由私营部门创造的，因此，妥善设计的鼓

励性结构可在吸引和引导私人投资用于就业增长方面发挥重要作用。鉴于目前在吸引外国直接投资方面的竞争,许多国家,特别是较贫困的国家,必须付出更加巨大的努力通过革新储蓄计划和其他当地资源调动措施来创造可投资的资源。

140. 国家的任务之一就是创造使私营部门能够创造更多更好就业机会的环境。私营部门投资和增长的条件包括适当的法律体制、稳定的投资环境、以及发展和维护基本的基础设施,这仍然是引诱私人投资的一个主要因素。

141. 目前,大企业已不再是增加就业的主要来源。由于大企业对生产和竞争的态度没有根本改变,这一趋势可能会继续下去。有一种日益增加的倾向是大企业把许多部件和服务的提供分包给小企业。因此,促进中小型企业就变得十分必要。在这些企业中,由妇女所有和经营的比例越来越大。特别是小型企业,除了促进储蓄和投资外,还能鼓励私人的主动性,更灵活地适应经济变革和更广泛地分配创收机会。但是,如果要使小型企业得以充分发挥其创造就业潜力的话,就必须改善它们首先生存然后进一步发展的机会。这就意味着取消、或者至少简化那些使它们与较大型企业相比处于不利地位的规章条例和程序,并便利它们取得信贷、进入市场、接受培训和获得其他各种形式援助的机会。

142. 在更具体地谈及部门政策时,优先事项必须考虑到人口的地域分布、发展水平以及追溯到1980年代初期那次旷日持久的经济危机的影响。对于最不发达国家来说,农业仍然是经济的主导部门,几乎占国内生产总值的40%并在劳动力中占主要部分。1991年,农业在撒哈拉以南非洲出口额中占三分之一以上,如果不包括该地区最大的产油国则为44%。这种出口在近年来遭受了大幅度的价格下跌,但是由于在可预见的将来出口作物可能是非洲大多数国家增长的主要动力,因此农业必须复兴,农村经济必须大大改善。

143. 这要求通过一系列旨在提高农业生产力和扩大农业和非农业活动范围并使之多样化的措施组合来鼓励粮食生产和吸收劳力。这些措施包括正确的粮食定价、

改进农业技术、促进具有对农业部门就业联动作用的农村非农业活动、利用劳力密集技术建设和维持农村基础设施、以及实行诸如造林和水土保持等有益环境的方案。鉴于妇女在粮食生产中的优势作用，因此这类方案的制订必须将她们包括在内。此外，如果贫困的发展中国家能够依靠国际社会得到流量稳定的、旨在促进中长期发展的有明确目标的发展援助，就会促进它们发展经济和为就业增长奠定基础所做的努力。

144. 对于发展中世界的大部分地区来说，必须更充分地认识到非正规部门作为经济活动、有益货物和服务以及就业的一个主要来源，并增加对该部门的支助。对于从事非正规部门活动的估计约 3 亿人中的大多数人来说，这个部门提供了使其勉强糊口的唯一手段。但是，非正规部门，尤其是城市中的非正规部门，还包括了展示出具有积累资本和扩大就业能力的小型 and 微型企业。正是这一更为活跃的部分应当得到鼓励。首先要求停止歧视非正规部门的政策和做法。其次，应协助非正规部门更易于取得信贷，接受基本技能和经营方面的培训，扩大市场和改善房屋等。可以鼓励更有魄力的非正规部门企业发展与正规部门企业的联系。甚至不妨把消除分隔两者的障碍列为一项政策目标。

145. 对于东亚和东南亚地区越来越多的经济体以及现在拉丁美洲的若干经济体来说，创造就业机会的部门性要求就完全不同了。第一代新兴工业化国家表明，在国内政策改革和更自由地进入外国市场的背景下，通过一种面向出口的工业化战略来实现高速度的经济增长和扩大就业是可能的。总的来说，第一阶段在依靠低工资、劳力密集型生产方法的情况下颇有进取心地向出口市场渗透，然后在第二阶段中，出口多样化和技术密集型技术就日益具有重要性。

146. 但是，由于这些国家在争取外国直接投资的越来越激烈的竞争中日益受到第二代、现在甚至于第三代新兴工业化国家的推动，它们已转向产品和工艺开发技术的下一个阶段。东亚经验的重要意义就在于它表明了大量投资于基础教育、实行出口多样化和不断重新评估一国在全球市场中所占相对优势等做法的价值。此外，这些

国家政府在其经济改革中发挥了积极作用。

147. 对于正在实行工业化和工业已经比较发达的国家来说，由于劳动力已从农业转向工业，因此，制造业担当增长的动力已成为历史趋势。随后出现的一个活跃的服务部门已被看成是“工业化以后”社会的标志。随着时间推移，与制造业部门的直接经济贡献相比，制造业引起的对服务的需求日益重要。在经合组织国家，服务部门在就业总人数中大约占 67%。但是，服务部门现在比以往更多地受到了劳力替代型技术和结构变革以及来自外国服务公司的更激烈竞争的影响，而且服务就业的很大比例是由低工资的“低技术”工作组成的。但是，在此应当补充三个重要的限制条件。第一，环境保护，老年人口所需要的保健和其他个人服务，以及中上等收入家庭日益寻求的旅行、闲暇和其他服务可望继续发展并创造新的就业机会。即使在此类工作工资低于制造业工作工资的情况下，它们也能提供较大的就业满足，而日益增加的需求随着时间推移也可哄抬它们的补偿。第二，许多服务部门的工作工资丰厚，并按工作时数和质量改进而调整，这表明劳动生产率的不断提高。第三，在一些国家中，随着经济衰退的减缓，正是服务业中的专业人员和管理人员在经历着大量按比例增加的重新雇用和创造新就业机会。与此同时，制造业仍向经合组织国家提供机会使其在许多专业化产品系列、高度先进技术应用和服务密集型制造业务方面的相对优势资本化。

#### 改善劳力市场和有目标的干预

148. 对于企业来说，不断变化的竞争条件要求改变产品系列和生产技术，并提高劳动生产率。劳力市场的灵活性即成为这一适应过程的一个重要部分。对于劳动力大军中的所有成员来说，幸福的定义主要是从就业安全和收入保障两个方面来说的。但是看来毕生为一个雇主从事同一或有关工作的可能性正在迅速缩小。不仅如此，近年来，许多工人不得不牺牲某些收入以确保连续就业，并常常是为一个新雇主工作。



职业流动性尽管具有经济方面的效率,但仍可能成为心理和社会混乱的根源。各国政府和企业连同其他有关机构都应负有更大的责任来促进工人的适应和流动,并在过渡期间提供培训和社会保护。

149. 为了改善劳力市场的运转以便最大限度地扩大生产就业和尽量减少失业和就业不足,正加强注意积极的劳力市场政策和方案。这类政策旨在通过以下途径影响劳力市场中劳力需求的水平和构成:(a) 自营职业、企业经营技能开发和小型企业支助方案;(b) 公共工程方案和项目;以及(c) 以创造就业机会为焦点的社区发展活动。所有这些力图通过提供以下各项来提高劳力供应的数量或质量或者改变其在各种职业或地点的分布情况:(a) 培训和进修;(b) 地域性劳力流动协助,其中包括积极的求职帮助;(c) 对职业和企业间流动的鼓励措施,特别是养恤金和其他应享权利的随人调动;以及(d) 支助服务,其中包括儿童保育、住房和交通运输方面的帮助。同时,在这些政策框架内,可设计或调整公共就业服务使之在指导人们面向不同工作岗位并为之做好准备方面发挥更为积极的作用,并改造失业补偿方案以鼓励劳力流动和生产性再就业。

150. 成功的发展经验常常表明对教育和培训进行大量投资的价值。越来越多的迹象证明,良好的初等和中等普通教育不仅提供了广泛的知识根基,而且也为以后获得更多定义严密的技能和更迅速地对之加以更新、改造和变革打下了基础。但是,教育制度必须保证防止过于僵化,并能按整个经济和社会变化的需要加以调整。教育必须既要基础广泛,又要具有足够的灵活性以使人们对在工作和社会中担当新角色做好准备。也有必要改进为失业而寻求重新调配的人们提供培训和进修的计划。再有一种需要就是以企业为基础的培训,这种培训除了对培训费用进行再分配以外,是迅速满足新技能和不断改变的技术要求的一种有效办法。最后,对许多国家来说,设计周密和有适应性的职业培训和学徒培训方案继续发挥着重要作用。手工作坊中传统的学徒制度在许多国家中都已证明是在非正规部门培训工人的一种有效途径,而且

能够在这一过程中创造就业。

151. 最低限度的工资常常被看成是劳力市场调整问题。但是在大多数发展中国家以及在东欧，最低工资是非常低的，而且在整个1980年代期间，拉丁美洲几乎所有国家的城市实际最低工资都有所下降。也许这足以说明最低工资应依据对其本身作用的承认，这是为了保护没有讨价还价能力的工人易受害部分，而又不将劳动力价格确定在高于会阻碍雇用最低技能工人的水平。

#### 以易受害群体为目标的干预

152. 年轻人在失业总人数中总是占不相称的很大比重。在过去的十年中，这一趋势增强了。在拉丁美洲的几个国家中，青年失业率超过20%。据报道，北非和中东、撒哈拉以南非洲地区以及东欧过渡中经济体的青年失业率也有所上升。在一些经合组织国家中，青年失业率之高也一直令人困扰，有些国家报告的失业率在30%以上，而且青年失业的平均持续时间也正在增加。不仅如此，受过教育者的失业以及严重的学非所用现象在青年失业问题中占据重要部分。尽管劳力需求的普遍增长和更灵活的培训与进修方案会有助于降低青年失业率，但仍有必要制订以青年人口为具体目标的特别就业方案。

153. 在世界上大多数国家中，妇女参加劳动力大军的情况有所增多。尽管其中有些是需求引起的，但它也反映出妇女愿望的变化和教育程度的提高。许多妇女最初参加劳动力大军是为了增加家庭的生计收入。就户主为女性的家庭而言，妇女一般是收入补助的唯一成人来源。特别是在发展中国家，许多妇女都从事工作时间长、工资低、具有边际性质的艰苦工作。在许多国家中，妇女也是高增长部门主要的劳力来源。各种技能开发方案旨在保留她们并允许提高她们的地位，看来是成功的。

154. 积极的就业政策的具体受益对象包括残疾人、移民工人、土著和部落民族、老年工人和长期失业者。所有这些群体的共同之处是他们都为其他政策措施所不

易涉及的。但是，经验还表明，这些群体并未受益于急速粗制滥造的临时措施。必须就目标、体制要求和参加者的选择做出一致的决定。所有这类特别方案最终都必须按它们的目标对象是否正确、是否达到预定的受益人以及是否产生可持续效应来加以判断。

### 国际迁移

155. 当然，劳力市场的职能发挥和有关的就业政策有其国际层面。虽然在过去的十五年里国际性迁移大量增加，但是劳动力流动比资本流动受到了更多得多的限制。在国际迁移压力一再增大的同时，对失业的与日俱增的担心已导致一些主要的外来移民接受国进一步限制移民流量。从全球来说，移民的人数是比较少的。估计为数3,000万至3,500万参加经济活动的移民只占全世界25亿劳动力大军的1.3%。当然，这些比例因国家而有很大差异。

156. 大多数移民工人就业和收入同其迁移前的状况相比都有改善。不仅如此，他们向母国的汇款估计值仅次于赚取外汇的原由。对于接受国来说，当雇用外国人是受需求所驱使时，这种雇用常常是完全有益的。填补了员额空缺，避免了通货膨胀造成的薄弱环节，生产了货物，提供了服务，而且创造了收入。但是，在经济衰退的条件下，就提出了关于侨居国可能得到收益或受到损失的问题。然而，所能指出的是，移民往往从生产力低的经济体迁往生产力较高的经济体，他们获得的生产性收益远远超过了他们在原籍国所能够获得的。世界产出、收入和购买力从而增加。鉴于移民对经济和劳力市场做出的贡献，侨居国政府应宣布法律上的歧视为非法，努力制止事实上的歧视，而且目标在于使移民工人及其家属融入社会。

### 更广泛地看待就业和职业生活

157. 考虑特别是在最发达国家中今天的就业问题的本质是否在性质上与过去不同也许是适宜的。在贫困国家中，不规则的就业形式和可供选择的工作格局长期以

来一直是生存战略的一部分，并且已对之从发展角度来看。但是在工业化国家里，好几十年来，传统的生命周期包括一段时间的教育，然后一般是从事唯一的一种工作和职业，随后退休和有更多的闲暇，现在的基本问题可能已经明确。社会是否能够和应当安排生产和工作以使能更公平地分享现有就业机会？在个人的生命周期中，有报酬的工作能否做不同的分配，使之有更多的诸如有偿就业、志愿工作和其他有益形式工作的交替、教育与培训或进修的交替、闲暇与退休的交替？如何养活未就业者，而在这方面，就业与收入之间的联系能否松动？实际上，兼职就业已经在增多，而且在为数众多的国家中，正在试行各种倡议措施，包括工作分担、一工分做、新颖的弹性时间安排、周期性休假和分阶段退休等。在不牺牲其他扩大生产就业努力的情况下，不妨对这类措施的有效性和仿效的可能性做有益的研究。这很可能得出这样的结论：一种基于工作和职业生活的更广泛概念的就业办法将能在今后为协调个人需要与社会需要提供最好的希望。

#### 在工作数量和质量之间实现可令人接受的平衡

158. 虽然自由选择和生产就业是创造就业机会与减轻贫困之间的关键性环节，但今天的许多工作是不稳定的，其工作条件是不人道的，而且常常只具有边际价值。与此同时，还有许多对社会有价值的服务活动没有开展。尽管尚无任何国家找到在好工作和更多工作之间实现平衡的药方，但国际社会以通过一批国际劳动标准的办法确定了指导各国行动的某些目标和原则。无论如何，无需在工作质量和长期创造更多工作岗位之间进行权衡抉择。一支有明确目的、受过教育和健康的劳动力大军同其他生产要素一样，对于增长、发展、从而对于创造就业机会都是必不可少的。

159. 业经各国政府广泛批准的规定工人基本权利的各项标准，涉及取消强迫劳动、结社自由、组织和集体谈判的权利、同酬、取消童工、以及消除就业歧视。只有保障工人基本权利的就业才应予以促进。不能满足最低标准的就业必须加以改进

作为伸张社会正义的一个重要手段。

160. 关于提高就业质量,既有经济方面的论据又有社会方面的论据。激烈的国际竞争已导致对企业越来越大的压力,迫使它们保持灵活性并不断按变化的市场机会和生产需要进行调整。在这样一种工作背景下,令人满意的工作条件、合理的劳资关系措施和适当的报酬都可望有助于该公司取得更高水平的经济成果。此外,低工资所可能赋予的初始相对优势可能由于其他进入世界市场者而迅速丧失。于是进一步增长就必须更加依赖于其他成本、生产和分配等优势。随着经济发展的持续进展,工作条件反过来也可稳步改善。

161. 尽管“高技术”工业也免不了提供不良的工作条件,但明显可见的是,最严重地侵犯工人权利的现象常常见诸于技术上不太先进、一般没有组织的经济活动部门和分支机构。凡在非熟练劳力大量存在的地方,提供充分的工资、减少苦工或确保安全工作条件的积极性就小得多。但即使在这种情况下,工作条件和工作质量的改善也能够导致增加创造就业机会。例如,有经验证明,在小型和非正规部门企业中较好的安全和卫生管理导致更有秩序和效率更高的生产程序。这样的企业也往往更大量投资于培训并使有更多工人能参加。由于这些企业生产力提高,它们就能够提供较优厚的工资和就业条件。因此,就业质量与就业数量并不矛盾,因为正是那些生产力最高的企业在一段时间内直接或间接地创造最多的就业机会。

162. 最后,关于工作质量的决定涉及根本性的选择,这种选择必须不仅受单纯经济学的支配。问题的关键是每一个人的价值及其在发展中的作用。合理的发展战略应把生产就业看成是扶贫和促进发展的主要手段,并应在尊重每个工人的权利和保障其健康的同时努力增加就业机会数量。即使这将意味着某种初始程度的权衡,但在找到适当工作之前,提供社会安全网络和社会服务与提高技能和改善劳力流动的措施相结合,应起到一种缓冲的作用。

#### 四、首脑会议可审议的各类建议

163. 首脑会议可能希望在审议大会选出的三个核心问题范围内，制定一种解决各类社会问题的方法，阐明或回顾能为今后几年社会进步提供广泛指导方针的若干原则、方向和目标。将向影响社会发展进程的所有行为者，包括各国政府、各区域和国际组织，以及公共和私人机构提出这些指导方针。

164. 一项宣言可以成为表达这类促进社会发展、更大程度社会参与、减轻贫穷和增加生产就业的原则、方向和目标载体。此外，首脑会议可能希望审议一项行动计划或此种附加文件，详尽阐述有关实现关于三个核心问题的各项目标及其相关的战略和政策。这些战略和政策将基本上向各国政府以及各区域和国际组织提出的。在本报告中，没有试图对所分析问题的国家和国际方面进行系统的区分。许多观点与国家行动有关。正如经济及社会理事会主席在总结1993年经社理事会高层辩论中强调的那样，这是因为社会发展主要是在各国政府和各社会的范围内进行的。通过筹备委员会的审议，关于各项战略和政策的建议将逐渐产生。

165. 国际社会，特别是联合国系统，对世界的社会发展和社会进步具有一种支助作用。为了协助筹备委员会，继而是首脑会议就最适合的社会发展国际合作形式做出决定和提出建议，对这些形式进行分类是有用的。在这一阶段，建议确定国际合作的五种类型：（一）提高认识，（二）交流信息和经验，（三）在国际关心的领域建立政策对话，（四）制订各项准则、标准、公约和其他国际文书，以及（五）认明合作领域和对发展中国家给予直接支助。以下就这五类国际合作和可能使用全球指标问题提出一些意见。

##### 提高认识

166. 首脑会议可能希望审议国际社会，特别是联合国系统如何能够提高人们

对发展的社会方面以及为改善社会条件社会所能采取行动的重要性的认识。虽然首脑会议本身将在集中重视加强社会参与、减轻贫穷和扩大生产就业的必要性方面发挥宝贵的作用，但联合国系统其他各机构可在吸引全世界注意各种社会问题并努力解决这些问题方面做出持续不断的贡献。开展各种国际活动，包括各种会议、高级会议、业务方案和出版物，都能提高在各级产生的、人们所关心的社会问题以及为解决这些问题所做出的成功努力的可见性。

167. 为提高全球公众对社会问题的认识，不论这些问题的大小，以及是普遍问题还是特殊问题，多年来已制定了许多不同的国际战略。举办特别活动证明是受欢迎的。它们包括各种纪念日、纪念年和十年，目的是引起人们的兴趣或重视，激励人们给予支持和采取行动。有时，这类特别活动在扩大理解和使新的国际听众了解问题方面取得了显著成功。首脑会议可以考虑在促成这类成功方面哪些因素是重要的，并从反面考虑特别事件的扩散可能有的有害影响。仔细审查联合国传统使用的提高认识办法并考虑如何对这些习惯做法加以改进和提高看来也是合适的。首脑会议可能希望就如何利用联合国现有政府间机构，特别是宪章机关及其附属机构，特别通过对提高认识所做努力，在推进各项社会目标方面发挥更好作用提出一些建议。

#### 交流信息和经验

168. 社会发展问题世界首脑会议为公开交流政策经验，学习过去政策行动的成功经验以及错误，提供了一个极好的讲坛。正如本报告已经指出的，尽管许多问题仍有待克服，但在某些关键的发展指示数字方面已经取得了巨大的社会进步。一些国家和地区已经表明，一段时期以来改善了和持续的经济绩效能够与其人民社会福利的重大改善结合起来，并有助于这些改善。因此，首脑会议可能希望考虑这类发展经验的可复制性和鉴于不同的发展水平和新的经济现实，对学到的这些经验可能要加以修改的方式。

169. 联合国系统有帮助制定社会发展政策的大量资料和经验。然而,其中许多资料目前难以获得。加快信息系统联网的发展,以及更好地协调统计定义、国家分类和使用的方法,将有助于资料收集的系统化,因而有助于改进分析和预测。首脑会议可能希望就联合国系统内资料的收集和系统化,包括可有助于评估各种社会趋势和社会进步的社会指标,表达它的看法。

#### 在特别令人关注或正引起人们关注的领域建立政策对话

170. 首脑会议是正在进行的各国政府、各国际组织和非政府组织之间政策对话的一部分。首脑会议可能希望审议今后如何改进这种政策对话并着重于共同关心的优先问题。联合国系统的政府间机构为在全球基础上讨论各种问题和协调各项政策提供了讲坛,同时可利用各区域组织和特别多边和双边讲坛,对特定国家组所关心的问题进行政策讨论。

171. 就某种发展办法的广泛思路达成一致,将是朝向联合国系统各种方案活动取得更大一致迈出的一大步。但首脑会议也可以规定各种办法,以促进该系统更及时、更一致和更协调地做出反应,包括根据国家一级变化的现实更迅速地调整政策建议和方案支助。首脑会议可以阐述各种程序,按照这些程序能对所有国家和地区在社会参与、减轻贫穷和创造就业机会方面的进步定期进行监测和评价、分析成功和失败的原因,以及适时采取国家或国际行动,以应付在一个或多个社会发展领域发生的严重恶化情况。

#### 制订各项准则、标准、公约和其他国际文书

172. 虽然要由每个国家来选择自己的社会政策和其他政策,以减少失业和贫穷以及促进更大程度的机会参与,但自国际劳工组织成立以来,国际组织的规范和支持作用已得到承认,并在《联合国宪章》中得到强调。国际社会特别试图通过制订和执行各项法律文书、为社会进步提供基本的条件。



173. 有大量这类法律文书,其中一些,如著名的《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》,正在等待有足够多的国家批准才能生效。除了《联合国宪章》和《世界人权宣言》之外,最全面的两个文书是《经济、社会和文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》。两个公约,特别是《经济、社会和文化权利国际公约》都与社会发展问题世界首脑会议的筹备和后续行动有直接关系。消除对妇女一切形式歧视公约也是如此,它有与经济和社会有关的具体政策指令。还有大量已被国际劳工组织通过和写入各项公约中的标准。联合国系统其他组织和专门机构一般时期以来已通过首脑会议的核心问题有关的指导方针,有时侧重特定群体。

174. 必须以世界人权会议的各项成果为基础,该会议于1993年6月通过了《维也纳宣言和行动纲领》。这次世界会议除其他外,确认“绝对贫困和被排除在社会之外是对人的尊严的侵犯,必须采取紧急措施,加强对绝对贫困现象及其成因的了解,包括与发展问题有关的原因,以便促进最贫困者的人权,解决极端贫困和被社会排斥问题,让他们享有社会进步的成果”。<sup>7</sup>该世界会议还重申“《发展权利宣言》所确认的发展权,是普遍和不可剥夺的权利,并且是基本人权的一个组成部分”<sup>8</sup>。

175. 首脑会议可能希望对与社会发展和三个核心问题有关的所有国际法律文书进行评估;它还可以利用现有监测程序和办法的结果,评估它们的执行水平;它可能进一步希望审议现有文书是否足够全面和是否对目前的条件和情况做出充分反应。

#### 认明合作领域和国际社会对发展中国家给予直接支助

176. 首脑会议将提请人们注意1980年代困扰许多国家,特别是最贫穷和最不发达国家的非常严重的社会情况恶化问题。首脑会议可能希望认明合作和国际社会给予直接支助的优先领域,并促进在国际合作上做出巨大努力,以帮助这些国家发展生产结构、人力资源和社会安全网,这将使它们在社会和经济两方面都得到发展。

177. 首脑会议可能希望审查联合国系统实施的社会发展国际合作的各项现行方案,审议满足各会员国和整个国际社会各种需要的情况。首脑会议可考虑现有各项方案之间的差距和多余部分,以及可对各国政府和区域或地方组织提供更有效支助的新的政策和程序。首脑会议也可能希望审议国际合作的各项基本原则和做法,以及是否需要加强对发展中国家社会发展方面的支助,包括通过资金调拨提供的支助。

#### 国家和国际指标

178. 首脑会议可能希望解决使用量的指标的问题。联合国系统在制订精确和量的指标方面的经验可成为筹备过程中充分审查的问题。在各个不同时期采用了若干全球指标,范围从经济增长或官方发展援助的综合全球指标,到有关某些部门的全球指标,和包括特定人口组各项目标和政策措施在内的详细指标。如有可能具体规定实现一个特定指标所要求的政策措施范围以及负责执行的机构,定量指标证明是非常有用的。指标的效用当然还取决于是否存在可根据指标对其绩效加以监测的各种机构和计划。联合国儿童基金会(儿童基金会)的积极榜样和世界儿童问题首脑会议的后续行动,可结合其他有关更复杂性质问题的积极榜样一起加以审议。世界首脑会议然后可决定是否建议在某些核心领域采用全球指标。它也可成为一个讲坛,审查在实现早些时候确定的指标,例如世界儿童问题首脑会议确定的指标方面所取得的进展。

注

<sup>1</sup> 参见《世界社会状况报告,1993年》(联合国出版物,出售品编号:E.93.IV.2),第七章,C节。

<sup>2</sup> 《联合国环境与发展会议报告,里约热内卢,1992年6月3-14日》,第一卷,《会议决议集》(联合国出版物,出售品编号:E.93.I.8及更正),决议1,附件二。

<sup>3</sup> 参见《发展中国家的全球化:90年代的投资贸易和技术联系》。这本小册子概述了联合国专题座谈会的内容,该座谈会是联合国秘书处前经济及社会发展部跨国公司及管理司与联合国贸易和发展会议合作并用荷兰政府资助于1992年3月30日在海牙举行的。

<sup>4</sup> 联合国开发计划署《1993年人的发展报告》(纽约和牛津,牛津大学出版社,1993年)，“人的发展提示性数字”，表30。

<sup>5</sup> 《联合国环境与发展会议报告,里约热内卢,1992年6月3-14日》,卷一,《会议决议集》(联合国出版物,出售品编号:E.93.I.8及更正),决议1,附件一。

<sup>6</sup> 联合国开发计划署,《人的发展报告,1993年》(纽约和牛津,牛津大学出版社,1993年),方框短文,2.3。

<sup>7</sup> A/CONF.157/24(第一部分),第三章,I节,第25段。

<sup>8</sup> 同上,第10段。