



大会

Distr.
GENERAL
A/50/396
6 September 1995
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第五十届会议

临时议程项目 97 (i)*

可持续发展和国际经济合作：
国际合作消除发展中国家的贫穷

秘书长的报告

* A/50/150。

导 言

1. 本报告是应大会 1993 年 12 月 21 日题为“国际合作消灭发展中国家的贫穷”的第 48/184 号决议的要求而提交的。大会在该决议中，除其他外，请秘书长“促请联合国系统各机关、组织和机构在其帮助发展中国家的框架范围内加强其实施消灭贫穷方案的机构能力，并采取协调的综合办法，其中除其他外，要考虑到妇女的作用和需求，要注意到社会服务、创收活动和增加当地社区的参与。”

2. 大会还请秘书长向大会第四十九届会议提交一份增订报告，除其他外，重点说明联合国系统各有关机构和组织如何根据实际方案业务资料的交换和分析，以及对业务能力因缺乏资源而出现的限制和弱点进行的考证，为各国别方案研拟适当的投入，另一个重点是说明拟订多部门战略的要素。

3. 将本报告推迟至大会第五十届会议提交是因为联合国系统的各组织到今年为止一直在积极从事社会发展问题世界首脑会议的筹备工作，而该首脑会议的结果预期会对其方案的方向和优先次序产生重大影响。

4. 本报告是与联合国系统的各机关、组织和机构协商并在它们所供资料的基础上编写的。关于在国家一级编制方案和协调问题的资料是从一些驻地协调员和为筹备业务活动三年期综合政策审查所开展的外勤工作中以及从行政协调会的方案和业务问题咨商委员会就消灭贫穷问题所进行的工作中收集的。

5. 本报告中探讨的问题与大会在消灭贫穷国际年、社会发展问题世界首脑会议的后续行动和主要的联合国会议和业务活动全面政策审查的协调后续行动方面将予以审议的一系列其他问题有着密切的关系，记住这一点不无益处。因此，阅读本报告应联系在与这些议题有关的议程项目下提交的报告。

一、 作为主要国际会议共同议题的消灭贫穷

6. 消灭贫穷作为过去五年召开的所有主要联合国会议的优先目标突出地摆在人们面前。秘书长向经济及社会理事会 1995 年实质性会议提交的关于经济、社会和有关领域主要国际会议的协调一致后续行动的报告确认消灭贫穷是从这些会议所产生的 12 个共同主题之一（见 E/1995/86，第 57 段和表 1）。然而从编制本报告的目的看，联合国环境与发展会议（环发会议）、国际人口与发展会议（人发会议）、社会发展问题世界首脑会议（社发首脑会议）和第四次妇女问题世界会议的结果由于对联合国系统在国家一级活动所产生的直接影响而尤为相关。在下面的各段中将对环发会议、人发会议和第四次妇女问题世界会议的突出要点加以总结。由于社会发展问题首脑会议将消灭贫穷作为其三个主题之一作了综合探讨，因此将在下一节中单独阐述该会议的结果。

《21 世纪议程》

7. 在环发会议上，国际社会承认根除贫穷是实现可持续发展的绝对必要的条件。¹ 它强调贫穷、发展和可持续资源管理的问题须同时予以解决。这已经被解释成《21 世纪议程》所确定的使所有人民都有可持续的生计的长期目标。²

8. 为了实现这一目标，有必要对促进综合人力资源开发的政策给予更大的优先。《21 世纪议程》不仅要求在基础教育、初级和产妇保健和提高妇女地位的领域采取跨越各个部门的具体措施，而且要求在可持续发展方面增加获得资源的机会，尤其要将重点放在城市穷人、妇女、儿童和农村地区上。在消除贫穷这一目标下还提出了确保男女都有相同的权利，可以自由、负责任地决定子女的人数和间隔的措施。

9. 《21 世纪议程》旨在促进由社会推动的减少贫穷和实现可持续能力的办法。因此它要求采取措施使地方和社区群组为减少贫穷和发展可持续能力作出贡献。³

10. 受贫穷困扰的地区应成为消灭与减轻贫穷、提高就业与收入、调动资源和

环境领域里的综合战略和方案的目标。

11. 旨在消灭贫穷的国别方案、支持国家努力和创造一个支持性的国际环境的国际努力对消灭贫穷都是至关重要的。环发会议要求所有国家和所有人民在根除贫穷上进行合作。⁴ 该议程要求联合国系统将消灭贫穷作为主要的优先事项。除其他外,这包括协助各国政府制订和执行有关减轻贫困和可持续发展的国家行动方案,加强与消灭贫穷有关行动的协调⁵并确保国际经济框架和国际组织的政策解决社会和环境问题。⁶

国际人口与发展会议

12. 人发会议标志着承认持续和广泛的贫穷影响人口参数并受人口参数的影响。它强调了存在于消灭贫穷的努力和减缓人口增长、实现经济发展、改进环境保护和减少不可持续的消费和生产格局的战略之间相辅相成的关系。⁷ 因此应综合地制定和实施谋求可持续发展的战略、人口战略和减少贫穷的努力。

13. 正如环发会议所做的那样,人发会议也重申消灭贫穷的目标是可持续发展的一个绝对必要的条件。⁸ 它还明确重申贫穷与发展的概念是格格不入的,而妇女和男子的权利和愿望则位于发展的中心。正如环发会议所做的那样,人发会议也要求履行发展的权利。⁹ 人发会议还确认人人有权为自己和家庭获得适当的生活水准。¹⁰

14. 人发会议要求对人力资源开发的投资予以优先,尤其要将重点放在未得到周到服务的社会成员身上。消除对妇女的各种形式的歧视是消灭贫穷、保护和养护环境以及实现可持续经济增长和人口目标的先决条件。在所有各级为加强粮食安全和促进创造有益于环境的生产性就业机会所采取的行动也与消灭贫穷有关。

15. 正如环发会议所做的那样,人发会议也要求所有的国家和所有人民在消灭贫穷方面进行合作。它促请注意有利的国际经济环境的重要性,发展中国家在消灭贫穷领域里的特殊需要和经济转型国家的状况。¹¹ 它敦促各国政府将更大比例的公营

部门开支和官方发展援助用于社会部门，尤其是用于消灭贫穷。¹²

第四次妇女问题世界会议

16. 妇女承受持续且日益沉重的贫穷负担是第四次妇女问题世界会议的《行动纲要》草案确定为需要各国政府和国际社会采取战略行动的重大关切领域之一。¹³

17. 这次世界会议强调了一个事实：虽然妇女承受着贫穷的过重负担，但宏观经济和社会政策却由于过分专注于正规部门而没有考虑到对男女的不同影响而没有顾及她们。会议强调，赋予妇女权力是消灭贫穷的一个关键因素，因为妇女通过她们的计酬和非计酬劳动对经济和消灭贫穷作出了贡献。

18. 会议要求各国政府审查、采用和坚持宏观政策和发展战略，满足和推动妇女在可持续发展的范围内克服贫穷的需要和努力。¹⁴这包括从性别角度分析所有的政策与方案，以及多边金融机构和发展机构为评估宏观经济政策对社会和性别方面的消极影响并将其缩小到最小程度所采取的行动。

19. 会议还要求采取行动承认妇女有权拥有经济资源和确保妇女获得经济资源。这包括修订限制妇女权利的法律和行政惯例。会议还要求采取行动向妇女提供利用储蓄机制和机构以及获得信贷的途径，并进行方法和统计数据的研究，以将性别观点纳入所有的政策和方案，并使妇女能够克服贫穷。

二、 作为消灭贫穷机构间合作框架的社会发展问题世界首脑会议

20. 联合国系统各组织在消灭贫穷过程中的协调与合作一直是以前各报告和政府间讨论的主题。前不久，即 1992 年，经济及社会理事会的协调部门以秘书长的报告 (E/1992/47) 为基础专门研究了这一问题。该报告提出了广泛和积极的协调概念，它将使实现共同目标的活动保持一致的连续性。的确，它指出，只有在有了共同目标时才能存在有效的合作，而反过来共同的目标必须是联合国系统各组织就主要的优先事项进行协商和达成共识并对之作出反应的产物。这就要求处于中心地位的

政府间机构为联合国系统确定政治优先事项,这是一项必要的条件。联合国系统随之应采用在制定协调的计划和方案以及联合评价结果和影响过程中作为框架和业务指南而制定的全面战略和办法。

21. 国际社会在最高的政治级别为消灭贫穷所需的共同目标和必要的承诺已在最近一些重要的联合国会议上产生,其中包括环发会议、人发会议和第四次妇女问题世界会议,尤其是社会发展问题世界首脑会议,它将贫穷作为其三个主题之一加以探讨。更具体地说,社会发展问题世界首脑会议通过的《宣言》和《行动纲领》已对国家和国际的方法和战略作了阐述。这样,该首脑会议的成果为全系统在这一领域的行动提供了一致的框架。《哥本哈根宣言和行动纲领》反映出在原则和目标、作出的承诺和消灭贫穷所需的行动上形成的国际协商一致意见,并提供了据以开展和评估全系统活动的基准。消灭贫穷在该首脑会议上显然已成为一个关键的发展优先事项。

22. 在这次首脑会议上,各国元首和政府首脑承诺“本着伙伴精神,通过联合国和其他多边机构,改善和加强促进社会发展的国际、区域和分区域合作框架。”因此,他们同意争取联合国系统、国际开发机构和多边开发银行的支持与合作,“采取适当和协调一致的措施,在实现首脑会议商定的目标和承诺方面不断取得持续的进展。联合国和布雷顿森林会议设立的机构应该进行定期和实质性的对话,包括在外地一级进行的对话,以便更有效和有力地协调社会发展援助。”各国政府还决定“采取适当措施和机制,应要求在联合国系统各专门机构、规划署和区域委员会的协助下,在民间社会所有各部门的广泛参与下,执行和监测社会发展问题世界首脑会议的结果。”¹⁵

23. 《哥本哈根行动纲领》着重强调了制订消灭贫穷的综合战略。这些战略应立足于在可持续发展的前提下,促进持续经济增长和社会进步,条件是这种增长须具有广泛的基础,并为所有人提供平等的机会。在国家计划的范围内,《行动纲领》强调应特别注意把创造就业机会作为消灭贫穷的手段,应适当顾及保健和教育并给予

基本社会服务更优先的考虑；家庭创收以及促进获得生产性资产和经济机会的途径。《行动纲领》促请各国政府将消灭贫穷的目标和指标纳入地方和国家各级并酌情纳入区域一级的全面经济和社会政策和规划。《行动纲领》还要求赋予生活于贫穷中的人民及其组织以权力，使他们充分参与各项指标的制定以及拟订、执行、监测和评估消灭贫穷的国家战略和方案，并在规划和执行中纳入性别方面的关注问题。

24. 《哥本哈根行动纲领》就在国家一级促请综合的办法明确规定了具体的要求，其中包括在 1996 年之前制订或加强全面的跨部门战略，以执行首脑会议的结果和国家社会发展战略，包括政府行动；由国家与其他国家政府，国际、区域和分区域组织合作采取的行动；以及与民间团体的参与者和私营部门合伙或合作采取的行动，并对每一个参加者承担的具体责任，议定的优先项目和时间范围作出了规定。

25. 《行动纲领》要求各国最好在 1996 年之前制订绝对贫穷的确切定义和评估办法，届时，大会将审议为执行首脑会议有关消灭贫穷的结果而采取的步骤的效果，作为消灭贫穷国际年有关活动的一部分。（关于消灭贫穷国际年的情况将在一份单独的报告中提供。）《哥本哈根行动纲领》还建议，大会第五十届会议应宣布在消灭贫穷国际年之后为联合国消灭贫穷第一个十年，以期进一步考虑这一领域里的主动行动。

三、 与贫穷有关的政策、多部门战略和方案的概述

A. 联合国系统为消灭贫穷所开展的活动的分类情况

26. 鉴于贫穷问题的复杂性和本系统各组织所进行的有关活动的广泛范围，根据每一项活动旨在实现的目标对这些活动进行分类可能是有益的。的确，方案和业务问题咨商委员会¹⁶近来进行了这种努力，以便利其审查与消灭贫穷有关的政策和方案。

27. 方案和业务问题咨商委员会将联合国系统各组织的工作分成以下几类：

(a) 重点在于贫穷的定义和决定因素问题、评估贫穷的方法和制订相应指标的

分析工作。过去十年中一个令人倍感兴趣的题目是许多国家在国际货币基金组织(货币基金组织)和世界银行建议和援助下采取的稳定化、结构调整和经济与社会改革方案对贫穷的影响。这项研究的结果已对近来的调整方案的制订和内容产生重要的影响；

(b) 力图通过创造就业机会和提高劳动生产力的措施来增加穷人收入和重点在于穷人大量集中部门的创收活动；

(c) 劳动密集的公共工程。对创造资产、生产商品和提供其他服务采取的劳动密集型做法包括通常是通过将劳动力和使用轻型设备加以高效组合；

(d) 获得基本服务。联合国系统的许多机构都参与扩大或加强使穷人获得基本服务的活动，其中包括低价安全饮用水供应、公共和个人卫生、初级保健设施和基础教育；

(e) 社会基金和安全网。联合国的几个机构正在日益参与向为保护易受害群体而建立各种形式的社会基金和安全网提供资金和技术援助的活动；

(f) 穷人的参与。一种日益明显的趋势是对若干机构的方案和项目采用参与的办法。一些机构认为从赋予穷人权力本身来看参与是可取的；而其他的机构则认为参与是一种促进反贫穷项目的经济效率和持久能力的一种手段；

(g) 反对歧视的活动。各机构以各种方式帮助减少歧视，包括收集、分析和传播关于歧视性做法的资料，确定国际标准，改善劳务市场的状况和禁止童工；

(h) 监测贫穷的变化情况。许多机构正在或参与衡量或参与报告贫穷状况，一小部分机构正在直接参与收集关于贫穷的数据。在机构间一级，衡量贫穷的工作是由联合国统计委员会的一个工作队承担的。行政协调会农村发展小组委员会一直在审查扶贫战略的方方面面。

B. 联合国系统的政策和多部门战略

28. 在社会发展问题世界首脑会议反映出的全球协商一致的框架内,大多数组织都明确表示了广泛的政策和多部门战略,这些政策和战略为制定具体的反贫困方案提供了基础。在这一方面,方案和业务问题咨商委员会指出,¹⁷目前在联合国系统各组织中普遍存在的一种观点是:扶贫的最佳办法是成功地实施一种追求公平的持续经济增长的发展战略,更加公平的增长几乎都不变地意指更多的就业密集增长格局,这种格局增加了对劳力——穷人的主要资产——的需求,而且更加公平。创造就业增长能力可以通过下列办法得以加强:在更多的劳力密集经济部门(特别是农业)投资,增加在人力资源(基础教育、初级保健、营养和人口方案)方面的投资和减少或消除由于劳务市场或信贷市场的不良作用产生的相对要素价格方面的异常情况。发展的持续能力是在这一方面已获得更多重视的一个层面。以下是这些政策和战略的概览。

29. 联合国儿童基金会(儿童基金会)认为,提供基本社会服务是与最严重的贫困现象作斗争的最有效和效益最高的办法。因此,它将其大量的业务支助和资源集中在为儿童和妇女的生存、保护和发展提供基本的社会服务上。在“20/20”倡议的范围内,正如社会发展问题世界首脑会议的结果中所反映的,基本社会服务被认为包括基础教育初级保健和计划生育服务、低成本用水和卫生服务以及营养方案。儿童基金会对处于特别困难情况的儿童,尤其对流浪儿童和童工给予了特别的注意。

30. 儿童基金会采纳了“用人的面貌调整”的概念——鼓励重新设计调整方案以允许穷人更加有效地参与经济和社会发展进程并确保他们在经济萧条和财政紧缩期间得到保护。具有特别意义的是它坚持认为,辩论必须从过分集中在宏观政策框架转向中观水平,即在某种宏观经济政策框架内指导资源分配的政策手段。这些手段包括政府开支分配、援助的使用、信贷分配、收入和价格政策、税务等。儿童基金会将继续与联合国开发计划署(开发计划署)、联合国人口基金(人口基金)和其他机构

协作开展政府财政分析，以便鼓励为基本社会服务分配更多的资源。

31. 儿童基金会在消灭贫穷方面的经验使它进入了特别的方案支助领域。贫困女性化、特别是女性户主家庭的数量占多数并迅速增加是儿童基金会在城乡地区工作中主要关注的领域之一。针对这一群组的方案干预，尽管主要是医疗性质的，还是已经证明在减轻贫困的最坏影响方面特别有效。预防性的和更加自立的方案包括针对女童的方案。儿童基金会与各国政府和各社会团体一起努力通过早期保健和教育干预行动帮助武装女孩。在更广泛的社会一级，儿童基金会为促进消除家庭和社会方案中的性别性偏见而努力工作。儿童基金会的工作是在儿童问题世界首脑会议结果的指导下进行的，在该首脑会议上，各国政府同意到2000年实现将婴儿和5岁以下儿童的死亡率减少三分之一、产妇死亡率和营养不良率减少一半、成人文盲率减少一半、普遍获得洁净饮用水和安全的环境卫生、人人获得基础教育并改善对处在特别困难条件下的儿童的保护。

32. 在国家一级，儿童基金会通过编写儿童和妇女状况分析促进了对贫困的分析。此外，1990年代促进儿童生存、保护和发展的国家行动纲领更加广泛地集中考虑了贫困问题并为实现国家目标提供了方案和机构框架。儿童基金会为确保状况分析、国家行动纲领与国别战略说明保持一致而工作。

33. 世界粮食计划署（粮食计划署）的任务是力求减轻饥饿和贫困。其援助方案的设计和实施基于具有广泛基础的参与，而重点则特别在于妇女及其子女。它制定了项目指导方针，其中明确说明了为编制和实施其项目与联合国系统其他行动者进行协作的性质和种类。粮食计划署已开始了编写国别战略大纲的过程，以评估使用其资源消灭贫穷的比较优势。国别战略大纲的编写包括评估贫困和粮食不安全问题，了解各国政府处理这些问题的政策和战略，以及审查其他机构、捐助者和非政府组织在消灭贫穷和减少粮食不安全方面的相对作用。国别战略大纲审查妇女的作用和需要、社会服务的提供、援助创收的机会和社区参与的范围。诸如贫困女性化、农村贫困和

城市贫困等部门方面是这项审查的一部分。

34. 粮食计划署的《一般条例》正在修订之中，为的是使粮食计划署能够采用一种基于国别战略的方案办法。基于国别战略大纲的国别方案将符合大会第47/199号决议的要求。粮食计划署认为，其好处包括增加业务灵活性和使接受国政府有更大程度的预测性。这些好处反过来又预示着更好的分配办法，因此可更有效地使用资源而不是填补空缺。尤其是这种灵活性可以不仅用于对未预料到的方案内变化的需要作出反应，而且用于对多机构协调和综合工作的需求作出反应。编写国别战略大纲/国别方案的指导方针包括规定确保它们与国别战略说明相联系。

35. 人口基金通过促进和实施人口和持续发展方案为消灭贫穷作出贡献。人口基金支助的活动主要面向欠发达国家和城乡地区低收入群体，同时强调育龄妇女。在这一方面，人口基金支助的所有方案最终都使穷人受益，目的是促进导致消灭贫穷的社会和经济发展。其实现社会发展的办法包括提供社会服务（教育、卫生、计划生育），创造就业和社区参与发展努力。人口基金的国别方案重点强调男女平等和在制定、实施和评价所有人口方案方面的公平。给予优先地位的是人口投入与更加广泛的发展政策框架——如国别战略说明、滚动式发展计划、结构调整方案和部门政策框架等相结合。这些包括给妇女以权力，使妇女参与各级从卫生和扫盲方案到创收和创造就业机会的所有发展活动。

36. 世界银行的基本目标是帮助各国减少贫穷和提高生活标准。世界银行鼓励各国遵循的减少贫穷战略是多层面的，包括基础广泛和需要劳力的经济增长、人力资源开发和为穷人和易受害者提供安全网。它通过国别援助战略确定其对一个国家的援助。国别贫困分析、政府开支审查和其他经济和部门研究的结果构成了对国别援助战略的主要投入，因此，国别援助战略是按照每个国家的具体情况确定银行援助——是政策咨询、技术援助、项目拆借还是贷款以支持政策改革——的重要手段。世界银行在进行详细贫困分析时使用住户调查数据。世界银行越来越多地采取一种供参与

的办法进行贫困分析；它让穷人自己参与确定他们的问题和需要并参与项目实际设计和执行。

37. 货币基金组织的政策咨询越来越强调调整的社会层面，并更加注意监督和成员国经济政策方面的社会问题、对实行调整方案的成员国提供财政支助和技术援助。它强调一种高质量增长战略的重要性，这意味着：推行促进宏观经济稳定的经济政策；执行旨在允许市场力量分配资源和为私营部门的活动创造有益环境的结构政策；执行健全的社会政策，其中包括在调整期间保护穷人和易受害群体的社会安全网；以及加强经济治理。在这一方面，货币基金组织的政策咨询强调宏观经济影响、成本效益和社会政策选择的财政可行性。

38. 货币基金组织表明它在继续寻求在过去经验的基础上改进其政策咨询和方案设计。它将继续就旨在高质量增长的合理宏观经济政策提供咨询，这种高质量增长将促进就业、减少贫困和实现更大程度的公平，并在这样做的同时，它将加强其对社会问题的注意。它认为有必要帮助各国政府分析现存的不平等现象，尤其是不能平等享受教育、保健以及诸如信贷和土地等经济资源。其次，有必要帮助各国政府通过减少包括军事开支在内的非生产开支和通过提高初级保健、教育和农村基础设施开支水平和质量来改善政府开支的公平内容。重要的是预算政策与政府宣布的社会目标保持一致、具有透明度并得到捐助者援助政策的支持。此外，还应帮助各国政府在大多数穷人生活的农村地区解决结构方面的弱点其中包括缺乏金融机构。最后，通过政策讨论和技术援助，货币基金组织可以进一步为提高政府监测社会发展和实行透明的社会政策的能力作出贡献。

39. 在发展中世界减轻农村贫困是国际农业发展基金会（农发基金）的唯一任务。它的所有活动——用于适应性研究和机构建设的外地项目——均集中在这项单一目标上。虽然主要目标一直是援助小农增加粮食生产和收入并扩大农村无田地者经营创收企业的机会，但也对改善穷人的生活质量给予了注意。农发基金鼓励并支持

人们积极参与发展进程的各个阶段，从项目规划到实施、监测和评估。为了促进这种参与，农发基金在为确保一种有利于农村穷人的政策环境而努力的同时，还以信贷、推广服务和培训以及适当技术的形式提供必要服务。

40. 农发基金的特别方案编制特派团一直是联接农发基金国别政策和投资战略的分析机制。这些特派团就是要为农发基金在该国长期发展战略范围内的项目援助明确指出优先受益对象和活动。特派团参与了彻底审查影响农村穷人生产能力、就业机会、创收和生活标准的政策性质和影响。为了对国别战略和项目开发的战略指导的具体要求作出反应，国别战略研究已被作为一种补充办法而得以发展。它们有助于审查农发基金针对小农和农村穷人发展中的主要薄弱环节的国别活动的一般动向。它们评估实施问题对总战略和项目设计的重要意义并为农发基金的业务制定指导方针。农发基金的业务战略针对受益人，重点在于小农和贫困的农村女农民，目的是提高她们的农业生产；针对无土地和边际农民，目的是增加他们的非农业收入；并针对与发展主流脱离联系的农村穷人，如边远、土著或文化上孤立的其他人以及难民，为的是将他们纳入发展进程。战略目标亦在扩大穷人获得基本资源和得到市场的机会，以及加强人们的参与和基层、当地、地区或国家各级的机构建设。为了完成其任务，农发基金不得不增加对农村贫困的具体了解，因为这种了解远远超过了可得到的关于状况的宏观数据，并涉及系统地收集微观数据以便获得关于农村穷人的高度多样化的现实情况。

41. 农发基金报告说，它已参与并将继续参与系统内关于主要国际会议后续行动的一些工作组和协调工作。农发基金作为政策联合协商组成员在成立一个环境和持续发展工作组方面发挥了领导作用，作为 1995-1996 年的主席，它将尽一切努力就这一问题和其他关于联合国为减轻饥饿和贫穷作出贡献的关键问题实现机构间的协作。

42. 土地改革和农村发展世界会议《原则宣言和行动纲领》自 1979 年以来一直

是联合国粮食及农业组织(粮农组织)消灭贫穷活动的参考依据。粮农组织的各种服务已经过调整以更好地支持各国政府处理农村穷人和包括无土地者、农村妇女、佃户、农村非农业工人和畜牧者在内的其他处于不利地位群体的问题的努力。粮农组织按照其方案与各国政府协作进行体制和结构改革,这将便于农村穷人得到自然资源和诸如信贷等生产投入,并通过培训和合作行动加强他们的生产能力。经修订的粮农组织《妇女参与发展行动计划(1996-2001年)》和粮农组织《人民参与农村发展行动计划》为促进和便于努力克服限制条件和增加农村妇女和男子作为经济、社会和政治发展的贡献者和受益者进行参与提供了组织机构和办法。在特别提及妇女的同时,粮农组织在获得和控制生产性资源(土地、劳力、资本和技术)和服务(推广、信贷、营销等)的机会;加强妇女参与各级决定和决策过程;以及促进采取行动以减少妇女的劳动负担,加强她们的创收活动和计酬就业机会等方面均为促进以性别为基础的公平而努力。

43. 在国家一级,粮农组织与联合国系统的各机构协作向非洲、亚洲和太平洋以及拉丁美洲30多个国家派遣了机构间政策咨询团,就采取国家政策和战略提供咨询以确保通过公平增长和人民参与持续消灭贫穷。

44. 国际劳工组织(劳工组织)认为创造生产性就业是消灭贫穷的最有效的办法,应是构成一体化发展办法之基础的主要议题,其中特别包括妇女的作用和需要、提供社会服务、创收和增加当地社区的参与。劳工组织在消灭贫穷领域的活动在很大程度上强调无组织的部门、妇女和易受害群体以及参与性办法。为了增加对其构成部分提供援助的有效性并确保这种援助及时地符合实际需要,最近几年劳工组织通过在各发展中地区创建多学科咨询队伍的方式大大加强了其外地结构。劳工组织各区域办事处在这些咨询队伍的帮助下,经与政府、雇主和工人组织,联合国机构和捐助者进行广泛协商之后编写国别目标说明。这些多学科咨询队伍有关于就业和创收的专家,其中有些队伍包括关于妇女参与发展的专家,以确保这一层面充分体现在劳工

组织在国家一级的所有活动中。

45. 世界卫生组织（卫生组织）认为贫穷是世界上疾病与死亡的主要原因。它在国际卫生方面的所有工作，尤其是与各国进行的技术合作，均旨在消除贫穷和不健康的根源。卫生组织成立了一个全球卫生与发展工作队，负责分析卫生决定因素的演变情况，尤其是与贫困有关的决定因素，同时确定相关的卫生战略并提倡变革。它正在积极促进发展国家卫生和服务监测与评价，其中包括卫生指数的制订。由于各国都已核可并通过初级保健正在实施人人健康战略，因此监测和评价其执行情况的重要性就已被提到了首要地位。作为其努力实施《世界营养宣言和行动计划》的一部分，卫生组织通过援助各国制订并实施本国营养行动计划加强了与各国的技术合作。

46. 在业务上，卫生组织与发展中国家进行技术合作的大多数方案都集中在扩大覆盖面和获得必要保健服务和卫生宣传上，尤其是满足妇女和儿童需要的那些服务。控制传染病、确保适当的营养和提供安全水的供应是促进健康和有助于消灭贫穷的关键方案。卫生组织几年前发起的加强与最需要帮助的国家 and 人民合作的特别倡议旨在使穷国建立适合其具体需要的公平和可持续的保健系统。继状况评估之后，已制订了行动计划并通过更好地利用当地资源和改进援助管理动员了额外的资源。开发计划署圆桌会议或世界银行协商小组的办法已被广泛用于在这一方面实现更好的援助协调。

47. 社会发展问题世界首脑会议之后，联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）的后续行动，尤其是在承诺 6 项下的后续行动将继续强调实现作为消除文盲一个综合办法的人人享有教育方案的目标和目的，而文盲既是贫穷的根本原因之一，也是贫穷的结果。这一战略旨在弥合识字人口与文盲人口之间的差距，设计符合目前社会、个人和集体的长期需要以及后代需要的持续教育发展，重点则放在女孩和妇女，尤其是农村地区的女孩和妇女上。一些正在开展的活动旨在提高基于贫困性质、原因和后果的政策知识。在全球一级，在教科文组织社会变革的管理方案下发起的比较研

究将审查加速全球化进程的差别影响，尤其是经济调整对国家内和国家间就业公平的社会影响，重点特别在于对城市贫困的原因和后果有一更好的了解。

48. 按照《哥本哈根行动纲领》中表示的需要，教科文组织将支持各国政府，除其他外，开展关于贫困的原因和后果、关于结构调整对穷人的影响以及关于反贫困战略的有效性的国别研究。教科文组织还将促进分享革新行动的经验，特别集中在妇女在与贫困作斗争方面的作用和需要，这些经验涉及到社区如何确定其发展优先项目，分配资源，在个人、社区和政府之间建立解决紧迫的社会问题的伙伴关系。关于国别方案，教科文组织与开发计划署在技术支助服务（方案一级的技术支助服务）体制范围内进行的合作已逐步致力于消灭贫穷问题。

49. 在联合国工业发展组织（工发组织）为 1996-1997 两年期确定的 7 个优先项目中，有 3 个直接集中在工业发展中的贫困问题：中小型企业、农村工业发展和工农业之间的联系，重点则在于非洲和最不发达国家。工发组织认为，某些机构的作用一旦在国别战略说明中描述出来，就可以根据围绕某些议题商定的状况分析发起机构间支助方案，粮食安全即是一例，它给粮农组织和工发组织共同工作提供了极大的可能性。

50. 国际电信联盟（国际电联）表示，它的发展分部电信发展局可以通过发展中国家的农村综合发展同联合国系统内其他伙伴一起参与消灭贫穷的行动，这是《促进全球通讯发展布宜诺斯艾利斯行动计划》中为最不发达国家确定的又一最优先方案。其农村综合发展方案包括性别问题，并涉及易受害群体，如儿童和老人。国际电联还通过把重点放在提供运输和电信设施上来解决城市贫困问题。

51. 联合国贸易和发展会议（贸发会议）关心国际经济关系对贫困的影响。它的初步研究表明，由于更多地强调市场力量，预计在发展中国家中的两极分化和边缘化会有所发展。但是，在那些利用其劳动力费用低廉这一比较优势的国家中，穷人和非穷人之间收入差距的扩大可能会有所缓和；对于贫穷和易受害群体还会产生实际

影响，最初是中期的不利影响，随后可能产生普遍的有利结果。这些消极影响对于实行经济自由化并使自己在实现财政和国际收支状况的基本改善之前就面临全球化影响的国家来说可能尤为显著。

52. 联合国环境规划署（环境规划署）认为，消灭贫穷和环境可持续性都有其社会根源并且是相互依存的。它为抵消迅速的人口增长与普遍贫穷的势力而工作。这些势力增加了对环境资源的压力，往往迫使社区为获得日常生计所需的食物、燃料及住所这一简单的目的而采取不可持续的做法。环境规划署认为，它的比较优势在于：（一）对发展-环境的关系进行科学分析并传播关于环境状况的资料；（二）为环境管理分析、制订和提供政策手段，以此作为发展规划的一个组成部分；（三）提高公众认识和动员采取环境方面的行动，其中包括授与妇女权力以及增强非政府组织和广大工业部门的参与。

53. 联合国人类住区（生境）中心（生境中心）对城市贫穷状况感到关切，同时承认对这个问题的任何有意义的解决都必须基于增加社区的参与。由于在任何低收入社区，妇女均占现有居民的70%至90%，因此工作的目标是加强她们对各级社区发展进程的参与。生境中心还与联合国系统的其他组织合作承担在非正规部门创造就业机会以及授予穷人和处境不利者权力的活动。

54. 亚洲及太平洋经济社会委员会（亚太经社会）在消灭贫穷领域的工作计划属于通过经济增长和社会发展减轻贫困委员会——亚太经社会下属的三个专题委员会之一——的管辖范围。亚太经社会于1994年召开了一次区域会议以为社会发展问题世界首脑会议作准备。该会议产生的《关于亚太经社会区域社会发展行动议程的马尼拉宣言》为《哥本哈根行动纲领》提供了区域政策观点。在加速执行这项区域性议程的过程中，它正在努力工作以帮助各国政府为制定本国行动纲领编制指导方针并为监测和评价所取进展确定指标和机制。区域性的社会发展行动议程机构间工作队在制定该议程的过程中大力合作并将继续确保执行议程的协调行动。

55. 亚太经社会正在与联合国系统的其他组织合作开展与穷人参与、提高人们对贫困与人口高增长率之间联系的认识、改变家庭结构、妇女的作用和地位、农村贫困以及农村向城市的迁徙等有关的活动。它与拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)、联合国总部以及联合国统计委员会协作,正在从事衡量贫穷领域和开发联网信息的工作。亚太经社会已建议设立一个关于人口与发展的组织间小组委员会和一个关于减轻贫困的机构间小组委员会以为联合国系统促成一种一致的区域办法。

56. 非洲经济委员会(非洲经委会)认为,鉴于各区域的贫困状况,各区域委员会能够以综合协调的方式利用各部门间有助于消灭贫穷的各种联系中的内在协同作用。它已围绕粮食供应、人口动态以及环境与人类住区问题之间相互关系的连系制订了一些重要的活动。它还把注意力集中在贫困女性化以及城市和农村贫困问题上。非洲负责经济及社会发展和规划部长会议提出了总的方向;附属机构则审查在执行区域议定的并得到国际支持的旨在直接解决消灭贫穷的战略或行动计划和方案方面的进展情况。事实证明,这些工作对于协调联合国系统各机构的支助是有益的。非洲经委会认为,可以通过中期规划制度和两年期方案预算工作以及更多地利用全系统的规划和机构间工作队和工作组来进一步改进区域一级的协调工作。在经过协调的全球会议的后续行动中,可以使这些工作得到进一步的切实体现。

57. 在欧洲经济委员会(欧洲经委会)的大多数成员国中,国内生产总值下降、复苏率缓慢;同时失业率上升和社会开支缩减。这些已导致相对贫困的出现与加重,特别是在转型国家中尤为如此。贫困女性化是这个区域的令人关注的一个问题。需要构想连贯的、性别敏感的国家政策,可以通过基于统计数据或国家评估资料的国家报告的形式提出这些政策。欧洲经委会正在从事与收入分配和住户消费和积累有关的统计工作,其中包括贫困统计数字。它注意到,《哥本哈根宣言和行动纲领》指出,各区域委员会在与区域性政府间组织和银行的合作下,可以每两年召开一次高级政治会议以评价在首脑会议后续行动中取得的进展,交换看法并采取适当的措施。欧洲经

委会建议,在这方面,应建立一整套进行监测的指导原则和方法;其中包括指示数字和指标,并由联合国统计委员会于1994年设立的衡量贫穷机构间工作队提出报告。最后,订于1997年召开的、为社会发展问题世界首脑会议采取后续行动的区域会议也可为消灭贫穷确定和提供投入。

58. 联合国社会发展研究所(社发研究所)近些年来为增强社会一体化从事的研究主要是为社会发展问题世界首脑会议作准备。虽然这次研究未把消灭贫穷作为一个中心议题,但它确实表明,国家的社会政策无论有多么好的初衷都还是到处面临危险。由全球市场力量推动的技术和社会变革的迅速深入,使各国越来越难以充分地保护易受害和边缘化群体。社发研究所还在开展一个增强进行性别分析并将性别问题纳入主流发展政策的国家能力的项目。此外,它还正从事关于危机、调整和社会变革的研究,以审查个人和集体的应对战略以及在部门一级和宏观一级社会变革的动态。

59. 提高妇女地位国际研究训练所(提高妇女地位研训所)从事与提高妇女地位有关的问题的研究与培训并致力于在发展中国家的妇女中消灭贫穷。它认为,特别就妇女情况而言,研究战略或政策及方案设计的一般框架需要可靠和及时的统计数据,而这些正是现在所缺少的。提高妇女地位研训所目前正与联合国系统的几个组织合作,弥补在关于妇女对经济发展的实际和潜在贡献的资料方面的空白。它把针对生活在贫困之中的妇女的工作重点放在获得饮水、环境卫生和能源,妇女的迁徙以及获得包括信贷在内的资金上。

60. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)在巴勒斯坦难民中消灭贫穷的解决办法是加强其增收技能,促进为微型和小型企业获得资金的机会,开发个人和群体的创收项目以及在创业和转让技能、技术及关于减轻贫困的可选方法和战略的资料方面进行培训,以便推动和发展社区管理的可持续方案和活动。这些活动的目标一直针对巴勒斯坦妇女难民。近东救济工程处根据自己的《特别困难救

济方案》为大约 18 万最穷苦者提供了直接救济。家庭除了得到基本的粮食配给，还收到紧急现金援助，并根据各家庭需要和资金可得性获得整修和重建住房的财政支助。这些家庭中 17% 以上是妇女作户主。近东救济工程处还开发了一个关于最贫穷难民社会经济状况的数据库，以便在消灭贫穷方案中制定更多综合性的多部门办法。近东救济工程处指出，它是在与联合国系统的其他行动者以及与国际非政府组织及地方志愿人员群组紧密协调下执行其各项活动的。

四、 国家一级的消灭贫穷方案和协调机制

61. 下面是在发展中国家中制定和执行消灭贫穷方案以及在国家一级的协调方面所取经验的 7 个案例研究。这些案例是从上文提及的方案和业务问题咨商委员会的工作以及从一些实地特派团去年间为将由大会第五十届会议对业务活动进行的每三年一次的综合政策审查的筹备工作中提取出来的。由于这些例子来自处于各种发展阶段和位于发展中世界不同区域的国家。因此它们对消灭贫穷方案的范围和幅度以及联合国各机构在这一方面的协调工作都有一定的说明作用。它们还有助于确定在动员充分有效和良好协调地响应贫穷的挑战方面存在的主要问题和障碍。

A. 印度尼西亚的减轻贫穷的 P4K 方案

62. 印度尼西亚已将赤贫人口所占比例从 1960 年的 60% 降至 1994 年的 14%。联合国系统通过实施一个边际农民和无土地者的创收项目对此起到了促进作用。

63. 该项目从被界定为贫困线——每年人均收入相当于 320 公斤稻米的价值——以下的住户确定出由 8 至 10 名成员组成的同质小组，并通过以下办法提高其创收能力（一）金融媒介活动；（二）投入品的购买与供应；（三）销售。总计 3395 个组涉及 350000 个家庭。在第一阶段（1979-1986 年），利用开发计划署提供的 270 万美元以及从粮农组织得到技术支助，该国建立了农业推广和农村信贷的体制机构，并

向企业提供了资本援助。

64. 在初步取得良好成果的基础上，印度尼西亚政府与农发基金、开发计划署以及荷兰政府一起工作，于1989年开始了第二阶段，共覆盖2684个村庄。资本援助以信贷形式提供，年息22.1%，无须担保。

65. 1994年10月的中期评价表明，受益者选择程序严格地把穷人和被确定的小组作为目标，其中35%都是女性，而目标是20%。这些小组中的53%利用贷款从事家庭的主要经济活动；而47%则利用贷款从事副业活动。该评价还表明，开始时，穷人似乎愿意选择风险较少的活动；后来，他们逐渐选择利润较多、资本更加密集的活动。通过增强受益人的自信心及提高他们在村子里的社会地位，该项目已产生了巨大的社会和社区影响。它还在82%的小组中提高了产量，在65%的小组中提高了产品质量。它帮助职业介绍所使小组成员的工作小时数提高了66%。由贷款活动增加的家庭收入总额为41%。

B. 联合国巴基斯坦共同议程

66. 在巴基斯坦境内政策/战略一级开展业务的联合国系统各机构之间历来是密切协作的。这体现在联合国巴基斯坦共同议程和国别战略说明草案中，这些文件对涉及围绕消灭贫穷的一系列社会和经济问题采取了共同商定的立场。尽管联合编制方案的步骤仍处于初期阶段，但已采取了一些主动行动对巴基斯坦境内联合国系统围绕消灭贫穷这一目标的各个部分加以协调。

67. 为社会发展问题世界首脑会议设立了一个联合国工作组，它为各机构协调向国家一级的筹备工作提供的不同援助形式提供了一个场所。该机构间小组也参加对后续活动的支助工作。

68. 在联合国系统内和在更广泛的捐助社会中都存在着一系列的协调小组。这些小组涉及的题目包括：体制改革、人口、基础教育以及农村的收入/就业。这些小

组定期开会交流信息并对不同的问题采取集体行动。它们已率先提出了几项导致具体变革或决定的成功倡议。

69. 在1992年,确定了三个纳入共同议程主题的试点项目。这一做法激发了机构间在项目一级的合作并导致了一种综合性更强的发展办法。通过利用联合国各机构一个范围更广泛的小组在各自领域里的专门知识,可在其活动中增加以前项目未曾涉及的、对消灭贫穷具有重要意义的问题,如创收、计划生育以及女性扫盲。在较小的组中,也有联合编制方案的实例。例如,开发计划署和儿童基金会就已联合拟订了供水和环境卫生部门的方案并为之供资。通过开发计划署和儿童基金会的共同努力,已将社区和妇女的参与纳入正在进行的项目之中。

70. 联合国各机构合作在设计和执行社会行动计划方面向巴基斯坦政府提供援助。该国政府成立了一个体制发展工作队以确定部门存在的问题和妨碍实现预定的社会指标和目标的水平的诸项限制因素。重点在于确定薄弱环节和政策改革的国家级研讨会是由联合国各机构联合供资的。几个机构参加了1995年联合国机构间基础教育特派团的工作并批准了将非正规教育,尤其是对女孩的非正规教育并入正规教育系统的建议。

71. 联合方案/活动的主要重点领域包括:体制改革、执行社会行动计划,授权给妇女、基础教育以及支助国家为国际主动行动所作的准备工作。联合国系统协调结构是由各机构首长一级重点讨论发展问题的定期会议和一批处理国别战略说明主题的联合国机构间工作组构成的。一个得到联合供资的联合国机构间支助股的存在旨在促进机构间的方案编制和支助驻地协调员发挥其协调作用。一直存在的一个问题是,虽然现有结构在战略一级一直是有效的,但它们的基础过于广泛乃至无法像人们原来希望的那样有效地解决所有的业务问题。

72. 国别方案包括对旨在改善提供社会服务和提高人力开发指标的社会行动计划提供援助。国别方案还强调有必要为成功执行社会部门方案而进行体制改革。通

过机构间定期会议，可与联合国其他组织共享关于国别方案内容的资料。但是，联合国的其他机构未在执行该国别方案过程中给以任何系统的投入。除了社会行动计划项下的以外，对方案的联合监测极少。目前的一个困难是，监测系统往往根据不一定表明对贫穷的影响的计划指示数字来衡量该项目的进展情况。有必要制订并进一步精简这些指示数字以衡量某一项目对贫困的影响。本系统的组织可以合作进行此类活动。

C. 斯里兰卡

73. 经济的快速发展并未使所有人都均等受益，尤其是农村人口就更是如此。人们普遍承认斯里兰卡有约三分之一的人口是“穷人”，1989年，斯里兰卡给大规模的扶贫工作以高度优先地位。扶贫被确定为主攻方向并在执行发展方案过程中采取了供参与的办法。自1989年以来，扶贫工作一直被列在最高度优先地位并且采取了几项其他措施以减少、减轻、减缓贫困对那些已受影响者的伤害。下面表中给出了这些措施的大致情况：

74. 斯里兰卡在公营部门和非政府组织部门一直都有减轻贫困方案。第三系列的干预活动是大量的农村综合发展方案。虽然有证据表明，由于上述措施，已减轻了贫困的发生率及严重性，但贫困仍然是很严重的问题，因此有必要使干预方案更加协调和具有高效益。

75. 尽管迄今为止付出了巨大努力，但在扶贫工作中仍存在重大差距：在社会动员与发展投入之间缺少结合；部门方案之间综合性差；基于非政府组织的动员与政府服务部门的联系不够；对穷人的专注几乎到了损害村庄整体发展的地步；以及对技能培训、企业发展和销售的支助不得力。

每年与贫困有关的方案的费用

<u>方案</u>	<u>受益者人数</u>	<u>费用</u> (百万斯里兰卡卢比)
1. 粮食券	150 万个家庭	3, 100
煤油	1.2	450
2. 信托基金		
1 期	189, 000	6, 614
2 期	104, 000	3, 640
3 期	98, 000	3, 430
4 期	101, 000	3, 515
5 期	120, 000	4, 200
资本利息		
1 期	119, 000	357
2 期	104, 000	312
3. 学校供餐	430 万	2, 000
4. 校服	430 万	600
5. 婴儿牛奶	100, 000	125
6. Thriposha	600, 000	175
7. 残疾人	400, 000	150
8. 救急食品	500, 000	2, 000

(不包括 Janasaviya 信托基金方案和农村综合发展方案)

76. 人们预计在国别战略说明活动中会出现对扶贫工作的主要协调努力。该项活动始于1993年末期，曾达到就四个主题提出文件草案的阶段，其中的一个主题就是减轻贫困与就业。这一过程在1994年中期政府变更后暂停。该国政府已采取步骤恢复这一过程以便在1995年底为斯里兰卡拟订一项国别战略说明。

77. 为了在各种国家扶贫方案中实现更大的协调并作为使减轻贫困方案办法概念化的第一步，开发计划署已制定了一个对现有减轻贫困方案进行比较研究的小型项目。还值得指出的是，主要由开发计划署供资的减轻贫困项目都是与两个多边机构，即世界银行和农发基金合作进行的。

78. 对 Janasaviya 信托基金的技术援助。Janasaviya 信托基金是作为一个扶贫政府机构创立的。它向信贷业务、农村工程、人力资源开发和机构发展以及非政府组织和政府机构的营养干预活动提供财政支助和某些技术支助。Janasaviya 信托基金的新颖之处在于它旨在利用非政府组织作为中介人(合作伙伴组织)来提供减轻贫困服务。Janasaviya 信托基金管理四项基金：(一) 信贷基金；(二) 人力资源开发基金；(三) 农村工程基金；(四) 营养基金。对妇女在方案一级的作用和参与给予特别重视。开发计划署提供由世界银行等机构资助的项目的技术援助部分。

79. 政治局势对减轻贫困的努力产生了不利影响。技术援助的选择和投入使用也很困难，因为不容易找到设想的任务所需的顾问。有好几个国家减轻贫困项目未被置于一个方案之下。这既造成浪费又引起不必要的竞争。

80. 第二个巴杜勒农村综合发展项目。已设立了一个项目以满足第二个巴杜勒农村综合发展项目的技术援助需要，该项目将在农发基金提供的990万特别提款权的援助下加以实施。受益者是无土地者和拥有少量土地者。该项目设想使用雄心勃勃的参与性技术。因此其进展是缓慢的。要找到国家和国际技术专门知识一直很困难，这是多数减轻贫困的主动行动中十分常见的一种情况。该项目也是在相对孤立的情况下运作的，因而未能从其他领域正在开展的有益的相关工作中充分受益。减轻贫困

尽管很困难,但必须在国家一级制订有关方案。这类方案不仅应考虑到提供技术援助方面所存在的困难,而且应考虑到固有的体制问题和制订必要的方案所需的漫长时限。

D. 菲律宾

81. 菲律宾政府为自己确定了将贫困率从1991年的40.7%降至1998年的30%的明确目标。在1985至1991年期间,尽管菲律宾经济有一定的增长,但该国贫困率下降的幅度仍很小。

82. 联合国政策联合协商组协调小组于1992年初开始进行一项试验性的活动,以争取联合国机构(主要是开发计划署、儿童基金会、人口基金和农发基金/粮食计划署)为在包括菲律宾在内的6个国家与贫困作斗争而采取协调一致的行动。大约在与联合国政策联合协商组的此项活动开始进行的同时,菲律宾总统设立了与贫困作斗争总统委员会,作为一个协调该国政府所有关于贫困问题的方案和项目的高级监督机构。该委员会一开始就表明有必要而且有可能采用一个统一的框架作为拟订与贫困所作斗争中的共同优先事项的基础。

83. 为支持这一进程,联合国机构拟订了一个三管齐下的议程:(一)在联合国机构的联合协作中,小规模地试验一种着眼于过程的方法;(二)帮助确定政府解决贫困问题的战略;(三)在建立致力于实现减轻贫困目标的体制结构和机制方面起催化作用。开发计划署充当此项活动的召集人。

84. 这一联合协作行动审查了减轻贫困的各种努力以及帮助政府制订就贫困问题采取协调一致行动的总体战略框架的情况——该战略框架被设想为国家发展计划的一个组成部分。这一减轻贫困的战略框架或蓝图旨在提供全面的贫困状况评估/绘图、政策框架、总体战略、行动方案、资源需求和起协调作用的监测机制。要制订该战略框架,就必须通过与该国各地的非政府组织和基层组织进行广泛的协商,开始一个自下而上的过程。

85. 协商的结果反映在题为“与贫困作斗争的战略”的战略框架文件中,该文件对贫困状况作了分析,并论述这样一些问题:什么是贫困?人民如何理解贫困?谁是穷人?在哪里会找到他们?贫穷的原因是什么?政府采取何种方法试图解决这一问题?菲律宾人作为一个民族应如何解决贫困问题?该文件提出五项主要战略,这些战略基本上要求实现以适当的宏观经济政策和结构调整为基础的可持续的经济增长,把重点放在满足最低限度的基本需要(或人的优先事项)以及穷人的能力培养上。

86. 与贫困作斗争总统委员会的下一个步骤是在特定地区实施这一战略,选择10个最贫困的省作为与政策联合协商组各机构一起小规模地试验一种综合方法的优先省份。采用自下而上的方法在首批五个优先省份与省政府一起举办讲习班,以制订它们自己的省行动计划。随后将按照反反复复的学习方法制订下一批五个省份的计划,制订时将根据第一批省份的经验对这一学习方法进行修改。

87. 政策联合协商组各机构目前正在根据各省的行动计划编制它们在试验地区的活动和投入方案。目前向政府提供援助的目的是确定以贫困问题为重点的政策研究议程,制订以最低限度的基本需要为基础的参与性监测和评价制度,在基层和地方政府单位中建立能力,开展宣传工作和与民众组织建立网络,以及向基层提供直接支助以满足最低限度的基本需要。

88. 在政策联合协商组与政府建立伙伴关系以开展这一协作方面到目前为止最具挑战性的是对变革进程和政策对话的管理。新出现的战略在操作上所要求的是对管理政府方案的方式进行重大修改。要转而采取以地区为基础和以目标群体为重点的方法,就必须同步编制方案和项目。同样重要的是需要把决策过程转移到工作上与基层联系最为密切的那些机构,以便实现真正参与性的或“赋予人民权力”的发展。

89. 希望新出现的问题能够通过政府-政策联合协商组对话联合机制得到解决。与贫困作斗争总统委员会和政策联合协商组各机构之间在技术工作组中经常进行的交流,是使政策联合协商组参与分析为拟订变革过程和克服实施参与性发展方

法方面存在的障碍所必需的广泛体制变革的一种手段。它还使政策联合协商组能够以顾问资格为过程干预措施的设计工作提供实务投入。在政策方面,政策联合协商组各机构的对话和支助是对在政府内部继续不断进行宣传 and 变革以贯彻扶贫政策以及继续注重扭转贫困现象给予的道义支持和推动。这一办法还使政策联合协调组各机构得以查明在协调各机构编制共同干预地区援助方案方面存在的业务障碍。

E. 津巴布韦

90. 在1990年代初采取正统的稳定和调整经济的一揽子政策之后,津巴布韦政府认识到单靠调整还不足以使国家走上可减轻贫困的持续增长道路,并认识到迫切需要制定对贫困问题敏感的宏观经验政策和发展方案,以求解决不断增多的贫困现象。根据1991/92年旱灾的经验和调整政策的社会方面内容,政府请开发计划署提供技术援助以便制订一个全面的减轻贫困行动计划。在协商组于1993年12月举行的一次会议上得到各援助者赞同的这一行动计划谋求扭转不断恶化的社会状况,并为此扩大预定社会方案的总体范围、覆盖面和影响,特别注重创造就业机会和开展自力更生活动。该行动计划的主要组成部分是:(一)通过劳动密集型公共工程方案而在提供社会福利和修复基础设施方面落实以社区为基础的活动;(二)在某些条件不利的地区实施有关可持续生计的倡议,并把重点放在妇女、青年和易受害的群体上;(三)向非正规部门和微型企业的发展主动行动提供直接支助;(四)建立能力和机构以便更好地提供社会安全网,特别注重粮食安全、教育和初级保健。

91. 减轻贫困行动计划将增强政府机构进行社会政策分析以便制订长期的对贫困问题敏感的社会经济政策并监测这些政策对贫困产生的影响的能力。除开发计划署、儿童基金会、劳工组织、非洲开发银行和荷兰政府之外,丹麦、英国、挪威和加拿大的援助机构也为实施津巴布韦的减轻贫困行动计划投入了资源。

F. 马拉维

92. 尽管马拉维取得了了不起的经济成绩，但它在各项社会指标方面仍然落后。为了消除这一“发展上的怪现象”，1993年提出了一项政府/联合国的“马拉维贫困状况分析”联合计划，该计划为政府所采纳，以此作为解决该国贫困问题的基础。有关的分析报告是为造成马拉维贫困的主要因素提供文件证明的第一次重大尝试。它表明马拉维的贫困现象是严重和广泛的，影响到60%的农村人口和65%的城市人口。最易受害群体包括拥有不到一公顷土地的小农、临时工、种植园工人和佃户、妇女为户主的家庭以及城市穷人。业已查明的造成贫困的主要因素包括农业生产率低、非农业收入低、受教育程度和健康状况差、人口增长迅速以及体制结构薄弱。人们发现造成贫困的这些基本因素是密切地相互关联的。在1993年12月的协商小组会议上得到各援助者赞同的这份报告，还强调了若干涉及所有部门并对减轻贫困有重要影响的至关重要的层面。它们包括行政机构和执行系统中普遍存在着体制缺陷，以及政府机构和社会组织支助分散和参与性的发展方法的能力有限。根据这些调查结论，该报告建议马拉维的人文发展战略应超越着眼于价格的改革，并在制订和实施反贫困方案的过程中更加重视现有的结构性限制因素和体制缺陷。

93. 该报告公布之后，在1994年3月举办了一次全国讲习班，以开始协同编制减轻贫困方案的过程。在开发计划署、儿童基金会和人口基金的支助下由财政部举办的这次讲习班，对新选举产生的政府的政策议程正在产生重大影响。设立了一个全国指导委员会，负责对全国反贫困方案提供总的指导和监督。政府还设立了减轻贫困总理事会，该理事会正在对10个部门工作组的工作和24个区一级减轻贫困的做法进行监督。开发计划署和其他援助者，特别是儿童基金会和世界银行，目前正在讨论如何支助政府制订、实施和监测全国减轻贫困方案的问题。开发计划署的一个项目将

协助指导委员会编制和出版一份年度贫困状况报告，然后将根据这份报告制订各种目标更加明确的办法。该项目还将提供区一级分类数据，以便用于制订发展计划和与社区进行对话，并将支助为制订消除贫困的全国行动计划而进行的政策和方案分析。

G. 牙买加的全面减轻贫困方案

94. 牙买加政府将减轻贫困置于最优先的地位。本系统各组织也强调需要制订减轻贫困方案。大约两年前，开发计划署就开始了制订全面减轻贫困方案，包括编制牙买加贫困状况图，以及将各种各样的联合国机构汇集在一起以便以综合协调的方式处理相关问题的过程。该方案将根据该国政府正在编制的一份政策战略文件最后确定下来。

95. 使制订协调的消灭贫穷方案的工作放慢的主要问题是需要在有关政府机构内建立能力和需要进一步加强联合国有关这方面的各组织在外地一级的相互配合。

五、 最后意见和建议

96. 对联合国各组织在国家一级推行的政策、战略和方案所作的简要概述和提交的专题研究报告中消灭贫穷方案的经验表明，大家都清楚地认识到需要采取多部门和多方面的消灭贫穷方法。同时也很显然，必须让多种多样的行动者参与到一国的减轻贫困的战略中来。这使得更有必要进行协调。在国家一级的落实和协调对于保证与贫困所作斗争的总体有效性是至关重要的。协调的主要责任属于政府。但是，联合国系统能够帮助增强政府进行这种协调的能力。

97. 有若干协调机制已经建立，既可用于本系统内在国家一级进行横向协调，又可用于在联合国机构与政府有关部门之间进行纵向协调。作为执行大会第 47/199 号决议过程的一部分，驻地协调员制度正得到加强，方案办法越来越多地被联合国各机构所采用，有关发展中国家正在编制国别战略说明。许多国家都设立了部际或司际

委员会或经济协调部和计划部。同样，建立了外地协调委员会，或起码少在多数国家里由驻地协调员定期召开机构间会议。包括消灭贫穷专题组在内的各种专题组也被用于协调国家一级和地方一级的行动。

98. 显然，旨在加强这些协调机制和促进本系统在国家一级采取的各种部门干预行动之间更加协调一致的任何措施，都将使本系统能够更好地应付贫困的挑战。因此，秘书长关于发展方面的业务活动全面政策审查的报告所载各项政策建议和大会审议该报告所产生的指导原则，对本系统有关这方面的工作具有直接的现实意义。同样，大会对社会发展问题世界首脑会议后续行动的审议结果将具有同等重要的现实意义。但是更具体地讲，目前需要的是利用现有的协调工具，按照上述首脑会议阐明的框架并在与政府进行密切协商以及考虑到每个国家的具体需要和情势的情况下，制订具有具体目的和目标的明确和连贯的消灭贫穷战略，以便将来将其纳入国家总体计划和方案。驻地协调员制度显然可用于帮助制订这种战略，以确保联合国各机构在其执行、评价和监测这些战略的过程中协调它们的投入。

99. 大家也清楚地了解为十分协调地处理贫困问题所需采取的步骤。至关重要的是，政府应在最高政治级别上表明坚定地致力于实现消灭贫穷的目标，并且愿意和能够为此目的调动和分配所需的国内财政资源和人力资源。同样至关重要的是，政府应有带头组织对贫困的挑战作出协调反应的决心和能力。推行的战略必须建立在具有公平性的增长以及发展的所有参与者包括公民社会、非政府组织、以社区为基础的组织 and 穷人本身在内的充分参与的基础之上，并应包括一种分散进行的方法，以便能够在考虑到目标群体或目标地区的具体条件和需要的情况下，在地方一级作出决定和分配资源。

100. 联合国机构能够而且必须发挥宣传作用，提供财政和技术援助并帮助制订连贯和互补的消灭贫穷方案。为此，联合国机构必须共同努力，帮助政府建立履行其领导，和协调责任的能力。联合国各机构还必须做出坚决的努力，简化和协调它们

的方案编制方法以及各项行政和财务规则与程序并使之合理化，并尽可能地协调它们的方案编制周期，以便它们提供的有限资源、技术援助和其他投入能够发挥最佳作用。

101. 为进行协调所做的努力不应局限于制订广泛的政策或战略的水平，而应旨在通过诸如制订共同的贫困定义、共同拟订各项贫困指标、共同收集数据、确定目标群体和目标地区以及对结果和影响共同进行评估、评价和监测等办法，使各种方案编制方法和项目拟订工作更好地相互一致和更紧密地融为一体。无论何地只要有可能和可行，都可以联合编制方案。

102. 然而必须承认，只要一方面有若干行业部，另一方面有具有特定部门任务的联合国机构，就很可能出现决策上不统一的情况，因为联合国系统与政府之间的对话往往分得很细，并且是由每一专门机构与有关的部在一对一基础上进行的。未必需要这么做，但这方面存在着危险，而且决策上的不统一往往使努力分散并削弱总体影响。由于联合国各机构开始从更广泛的视角而不是以狭隘的特定部门方式看待它们自己的任务，还由于联合国重大会议的协调的后续行动是在国家一级拟订的，所以减少决策上不统一的情况的机会很多，而且做到这一点的可能性也更大。但是，仍有很长的路要走。加强驻地协调员的作用和采取方案办法能大大促进联合国系统(和援助者)投入的相互配合和一体化，为此可以采取的办法是重视部门间的联系和为支持国家优先事项而采取的多机构行动。

103. 这方面的一个关键问题是联合国及其基金和方案以及专门机构与布雷顿森林机构之间的相互关系。如果经济和社会决策仍然脱节，那么，不管联合国系统机构多么紧密地在一个共同的方案编制框架下汇聚在一起，要进行协调——政策上的协调和业务上的协调——都将是困难的。布雷顿森林机构与本系统其余机构之间需要密切合作。如果布雷顿森林机构和本系统其余机构不仅能够拟订共同的办法、定义、贫困评估指标和数据收集方法，而且能够努力使经济政策和社会政策之间实现更

大的互补性和一体化,包括通过它们的政策框架文件和国别战略说明来做到这一点,就能推进综合贫困议程的拟订工作。

104. 然而,在迎接消灭贫穷的挑战方面存在的至关重要的资源问题无论怎样强调也不过分。即使是周密制订的战略和协调得很好的方案也必须要有所需资源的支持才能得到有效的实施。需要在国家一级和国际一级做出坚决的努力,为实现消灭贫穷的目标调动和重新分配资源。在这方面,所有国家都应充分恪守和落实重大国际会议,特别是社会发展问题世界首脑会议所作的承诺和提出的目标。

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》(A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. I 和 Vol. I/Corr. 1, Vol. II, Vol. III 和 Vol. III/Corr. 1) (联合国出版物,出售品编号,E.93.I.8和更正),第一卷:《会议通过的决议》,第1号决议,附件一,原则5。

2. 同上,附件二,第3.4及以下各段。

3. 同上,附件二,第3.5段。

4. 同上,附件一,原则5。

5. 同上,附件二,第3.10(c)段。

6. 同上,附件二,第3.10(e)段。

7. 《国际人口与发展会议的报告,1994年9月5-13日,开罗》(A/CONF.171/13和Add.1),第1号决议,附件,第三章,第3.14段。

8. 同上,第二章,原则7。

9. 同上,第二章,原则3。

10. 同上,第二章,原则2。

11. 同上，第三章，第 3.22 段。

12. 同上，第十三章，第 13.23 段。

13. 见 A/CONF.177/L.1，第 46 段。

14. 同上，战略目标 A.1，第 60 段。

15. 《社会发展问题世界首脑会议的报告（1995 年 3 月 6-12 日，哥本哈根）》（A/CONF.166/9），第 1 号决议，附件一，第 29 段，承诺 10。

16. 联合国系统的扶贫工作：方案和业务问题咨商委员会贫穷问题工作组的报告（ACC/1995/POQ/CRP.19，附件）。

17. 同上。