



联合国  
经济及社会理事会



Distr.  
GENERAL  
E/CN.17/1996/9  
22 February 1996  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

可持续发展委员会

第四届会议

1996年4月18日至5月3日

消除贫穷

秘书长的报告

目 录

章次	段次	页次
导言 .....	1 - 2	2
一、1991 - 1996年联合国主要会议有关消除贫穷的结果 .....	3 - 11	2
二、回顾已取得的进展 .....	12 - 17	4
A. 政府一级 .....	12	4
B. 国际合作和联合国机构的活动 .....	13 - 16	5
C. 主要群组 .....	17	8
三、在执行第三章方面的机会和所遇到的限制因素 .....	18 - 20	9
四、结论和建议 .....	21 - 24	9

## 导 言

1. 本文件报告过去一年执行《21世纪议程》题为消除贫穷的第3章<sup>1</sup>的进展情况,并特别提及可持续发展委员会第三届会议所作的决定和建议。本报告由作为第3章的任务管理机构的联合国秘书处政策协调和可持续发展部编写。它是政府官员、联合国各机构的联络中心以及若干其他机构之间进行协商和合作的结果。

2. 在提交可持续发展委员会第三届会议的报告(E/CN.17/1995/14)中审议了许多消除贫穷的战略。本报告集中概述了自那时以来的主要事态发展和取得的进展,重点是消除贫穷与可持续发展之间的联系。

### 一、1991-1996年联合国主要 会议有关消除贫穷的结果

3. 消除贫穷成为过去五年内举行的所有联合国主要会议的最重要优先目标。在联合国环境与发展会议(里约热内卢,1992年)上,在可持续发展的范围内论述了消除贫穷问题。在国际人口与发展会议(开罗,1994年)上,强调了人口因素、贫穷与发展之间的相互影响。<sup>2</sup>

4. 就在委员会第三届会议之前举行的社会发展问题世界首脑会议(哥本哈根,1995年),是先前有关社会问题的历次会议的顶峰,而消除贫穷是在《哥本哈根行动纲领》<sup>3</sup>中提出的主要目标之一。该首脑会议特别敦促各国政府根据《21世纪议程》拟订和执行环境保护和资源管理方案,把消除贫穷的目标纳入经济和社会总体政策。在大会第五十届会议第50/161号决议中,大会赋予社会发展委员会承担该首脑会议后续行动和审查该首脑会议结果的执行情况的主要责任。

5. 该首脑会议之后的重要事件之一便是举行了第四次妇女问题世界会议(北京,1995年)。《北京行动纲要》除了补充《哥本哈根行动纲领》所载的各项建议之

外，还就妇女、贫穷和环境等相互联系的问题进行了分析并提出了具体建议，并且极力主张把性别观点纳入方案和政策之中。它还重申了贫穷、环境退化和妇女地位之间的重要联系。<sup>4</sup>大会第 50/203 号决议决定，妇女地位委员会应在监测《北京行动纲要》的执行情况方面发挥主要作用。

6. 将于 1996 年 6 月举行的第二届联合国人类住区会议（生境二）将探讨两个主题：人人有适当的住房和在朝城市化发展的世界中可持续的人类住区发展。在生境议程草案（A/CONF.165/PC.3/4）中，消除贫穷和可持续发展均被认为是可持续的人类住区的关键所在。

7. 在大会第四十八届会议第 48/183 号决议中，大会宣布 1996 年为国际消灭贫穷年。作为社会发展问题世界首脑会议的部分后续行动，大会督促各国政府最好是在 1996 年年底之前，拟订或加强从整体上减少贫穷的各项国际政策和战略，并由每个国家确定一个消除赤贫的明确目标日期。提出了纪念消灭贫穷年的各项活动和行动（A/50/551）。1996 年，作为有关消灭贫穷年的活动的一部分，并且，为了响应《哥本哈根行动纲领》中所载的各项建议，大会将审查在消灭贫穷方面《行动纲领》的执行情况。<sup>5</sup>大会第五十届会议第 50/107 号决议也根据该《行动纲领》的建议，宣布了第一个联合国消灭贫穷十年（1997 - 2006 年）。

8. 与可持续发展和贫穷问题有关的另一次国际会议就是联合国跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群会议，该会议于 1995 年 8 月通过了一项协定。<sup>6</sup>对公海捕鱼进行管理的方式对所有鱼类种群均有影响，因而也对给发展中国家的大批穷人提供生计的沿海渔业带来影响。

9. 截至 1995 年 11 月 3 日，已有 115 个国家签署并有 14 个国家批准了《关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的国际公约》。预计该公约将不迟于 1996 年下半年生效（A/50/74/Add. 1）。该公约体现了国际社会对荒漠化的反应的根本性转变，预计将导致拟订针对受荒漠化影响地区的许多贫困阶层

的目标方案。

10. 鉴于青年人特别易受贫穷的影响,大会第 50/81 号决议通过的《到 2000 年及其后世界青年行动纲领》呼吁采取具体措施,处理愈来愈多青少年和妇女陷于贫穷的问题。该纲领提出,各国政府应为青年人提供创收活动方面的技能培训,向青年发放土地,更多地鼓励青年在农场工作,并且各非政府组织应把城市和农村青年纳入粮食生产和分配计划。

11. 人们承认,经济增长通过利益扩散过程并不能充分导致消除贫穷;必须拟订针对生活在贫困之中的人的各项措施。为了在可持续发展的范围内处理这一问题的多面性,形成了一种协商一致意见,即各项主动行动应包括下述成分,并应考虑妇女发挥的强有力作用:(a) 创收方案;(b) 普遍享受保健服务,包括生殖保健、教育和其他基本服务;(c) 享用信贷;(d) 可持续的农村发展方案;(e) 城市穷人方案;(f) 贫穷妇女方案。<sup>7</sup>此外,还应作出努力促进贫困阶层和低收入阶层参与减轻和消除贫穷方案的拟订、执行和评估。

## 二、回顾已取得的进展

### A. 政府一级

12. 1995 年向大会报告了 7 项关于消除贫穷国别方案的案例 (A/50/396)。据报印度尼西亚已将赤贫人口占人口中的比例由 1960 年的 60% 降至 1994 年的 14%, 其办法主要是利用创收项目。该方案涉及到联合国开发计划署(开发计划署)和粮农组织,其第一阶段早在 1979 年就已开始。在开发计划署、国际农业发展基金(农发基金)和荷兰政府的合作下,该方案第二阶段于 1989 年开始。其他国家则处于方案拟订的不同阶段,联合国系统以及有时其他捐助团体对此提供了支助。在巴基斯坦,联合国巴勒斯坦共同议程、国别战略说明草案以及社会行动计划均集中于体制改革、赋予妇女权利以及基本教育等方面。在斯里兰卡,那里约有三分之一的人口处于贫困

线以下, 1989年, 该国给大规模扶贫工作以高度优先地位。在从信贷计划到提供基本必需品的方案方面, 采取了一种供参与的办法。人们预计, 在始于1993年的拟订国别战略说明的活动中, 联合国各机构间会出现重大的协调努力。在菲律宾, 联合国政策联合协商组为开展与贫困作斗争的机构间协同行动, 开始了一项试验性活动。通过设立与贫困作斗争总统委员会提供的帮助, 这一协作努力产生了全国发展计划和一项题为“与贫困作斗争的战略”的战略框架文件。在津巴布韦, 开发计划署协助该国政府设计了一项全面减轻贫困行动计划, 该计划试图通过特别强调创造就业机会和开展自力更生活动, 拓展针对穷人的社会方案的总体范围、覆盖面和影响。在马拉维, 1993年该国政府提出并通过了一项政府/联合国贫困状况联合分析计划, 将其作为与贫困作斗争的基础。该项分析报告建议战略应更侧重于设计和执行反贫困方案方面现有的结构性限制因素和体制缺陷。目前正在寻求执行方案及机构间协作的途径。在牙买加, 开发计划署一直在就拟订一项全面减轻贫困方案和组织机构间协作而开展工作。

#### B. 国际合作和联合国机构的活动

13. 由于消灭贫穷是一个复杂的多部门问题, 因此, 行政协调委员会(行政协调会)正在建立机构间机制, 以制订和实施联合国全系统消除贫穷战略。

14. 行政协调会方案和业务问题咨商委员会贫穷问题工作组提交了联合国机构减轻贫穷工作报告(ACC/1995/POQ/CRP. 19, 附件)。此外, 行政协调会1995年第二届常会决定设立三个机构间工作组, 以便就最近举行的与消除贫穷必然密切相关的全球会议的交叉主题采取后续行动。这些会议的主题是:(a)人人享有基本社会服务(由联合国人口基金(人口基金)主持);(b)人人享有充分就业和可持续的生活(由国际劳工组织(劳工组织)主持);(c)创建以人为中心的可持续发展的环境(最初由世界银行主持)。<sup>8</sup>继行政协调会会议后, 方案和协调委员会(方案协调会)及

行政协调会又举行了关于协调联合国系统消除贫穷的活动联席会议第二十九系列会议。联席会议一致认为，消除贫穷应成为联合国系统最优先的工作，并强调了在国家一级进行协调和创造一种支助性的国际经济环境的重要性。联席会议还确认，联合国系统的工作需要结合各国政府和非政府组织在社区和国家一级的工作。

15. 正如行政协调会/方案和业务问题咨商委员会贫穷问题工作组报告所阐明，几乎所有专门机构和某些联合国机构如区域经济委员会都制订了自己的减轻贫穷方案。此外，开发计划署在上述行政协调会会议上宣布，作为齐心协力向贫穷发起进攻活动的一部分，它将向联合国驻地协调员提供支助，并利用它自己的方案资源，促进统一着眼于在国家一级消除贫穷。尽管上述努力旨在全面减少贫穷，而且不必涉及与环境的关系，但一些机构确实明确处理了贫穷与环境问题之间的关系。农发基金将减少农村贫穷作为它唯一的任务，在这方面，它走在了前面。自环发会议以来，农发基金进行了调整，以提高效率，并更好地反映出《21世纪议程》着重于贫穷与环境问题(E/CN.17/1996/16)。该机构的活动包括可持续的农业和资源管理，包括水土保持。粮农组织在农村地区的活动也重点强调贫穷对环境产生的影响。其战略旨在促进持续有效地“收获”或利用自然资源，并通过农村贫穷者的活动，最大限度地降低、阻止和扭转环境的恶化。根据其任务，环境规划署的全部活动，包括与贫穷作斗争，均以环境为重点。开发计划署在一种综合性的框架内处理贫穷问题，包括贫穷与环境的关系问题。联合国资本发展基金属开发计划署的一个机构，它通过实施使贫穷者直接受益的方案，在这方面发挥了重要作用。过去几年来，为提高其效率，该基金一直积极谋求与地方当局和社区机构建立伙伴关系。联合国儿童基金会（儿童基金会）一直大力促进根据社会问题世界首脑会议支持的“20/20”倡议，提供基本服务，以此作为与贫穷作斗争的一种最有效益的方法。<sup>9</sup>基本社会服务包括低成本用水和卫生服务以及基础教育、初级卫生保健和计划生育服务及营养方案。此外，自1993年以来，制订了将初级环境保护纳入儿童基金会援助的全部方案的政策。<sup>10</sup>人口基金

方案还将全面审查人口压力、贫穷和环境恶化之间相互影响所产生的种种后果,并谋求解决办法。优先国家的贫困妇女是人口基金提供的大部分援助的主要受益者。为了使穷人成为更直接受益者,世界银行支持了协助穷者协商小组。该小组建立于1995年6月,目的是通过微型融资,将2亿美元送到最贫穷者手中。世界银行还积极提倡采取供参与的办法。此外,自环发会议以来,世界银行通过了将环境问题纳入其项目的四部分议程,其中两部分与贫穷问题特别有关:它将审查有关环境影响的所有项目,包括减轻贫穷的项目,并促进采取着重对人进行投资和有效利用资源的“双优”战略。教科文组织力求降低文盲率和提供基础教育,以努力与贫穷作斗争。该组织将在少数非洲国家实施创收方案试验项目,包括提供微型贷款。联合国人类住区(生境)中心(生境中心)探讨了人类住区(生境)可持续发展问题,它特别重视城市贫穷者。世界卫生组织(卫生组织)重点强调健康、贫穷和环境之间的关系。联合国工业发展组织(工发组织)减轻贫穷方案包括制订满足人类基本需要的工业生产计划,其重点放在中小型企业 and 微型工业,特别是与农业有关的工业方面,并特别注意为妇女提供参与机会。环境上可持续的工业发展是工发组织五个优先发展项目之一。劳工组织开展的与贫穷和环境有关的活动十分重视为农村和城市地区以及处境不利的群体包括妇女和土著居民创造充分就业和创收的机会。该组织与各国政府以及雇主和劳动者组织合作开展了有关工作场所环境的活动,这些活动也有助于环境保护和减轻贫穷。

16. 联合国系统许多机构在《哥本哈根行动纲领》的敦促下,还将对贫穷的性质和原因进行分析,包括制订和改进对各种形式的贫穷进行估量的方法。"例如,环境规划署有关环境经济学的一项重大方案侧重以下几个方面:环境影响评估、环境与自然资源核算、环境方面的商品与服务估价以及经济手段的使用和推广。所有这一切都旨在对发展,包括与贫穷作斗争,采取一种更加统一而全面的方法。教科文组织社会变革管理方案的重点特别集中在促进更好了解贫穷的性质、原因和后果以及协助

实施消灭赤贫的战略上。联合国贸易和发展会议（贸发会议）于1992年设立了一个减少贫穷常设委员会，并分析了与可持续发展包括环境上可持续发展各个方面有关的贫穷现象。该委员会是一个成员名额不限并具有普遍性的政府间机构。它为交流信息和国家经验提供了论坛。亚洲及太平洋经济社会委员会（亚太经社会）通过经济增长和社会发展减轻贫困委员会制订了一项有关该地区贫困程度的重大工作方案。该委员会在其1995年9月第二届会议上说明仍需要努力提高有关贫穷数据的质量和覆盖率，并强调加强贫穷与环境 and 性别之间的关系。<sup>12</sup>环发会议以后，非洲经济委员会（非洲经委会）制订了一项关于通过可持续发展减少贫穷的次级方案，以处理非洲发展危机的核心问题即粮食、农业、人口、环境和人类住区之间的关系。此后，设立了非洲负责可持续发展与环境部长专题会议，其第一届会议预计于1996年3月举行。该会议将为进行部长间对话以及与非政府部门磋商提供论坛。《拉丁美洲社会全景》1995年号发表了文章，介绍了拉丁美洲和加勒比经济委员会（拉加经委会）最近有关贫穷与收入分配方面的工作情况。<sup>13</sup>该出版物发行已有两年。西亚经济社会委员会（西亚经社会）也对与贫穷作斗争的问题进行了一系列研究。

### C. 主要群组

17. 环发会议确认，主要群组，包括非政府组织是执行《21世纪议程》包括第3章的重要力量。随后举行的全球会议进一步确认，主要群组在与贫穷作斗争方面起到了特别重要的作用，这主要是由于它们能够直接接触到贫穷者，或代表了易受伤害的群组本身。它们在使受影响群组进一步参与发展和实施援助战略方面特别具有成效。一些非政府组织及农民和妇女合作社等组织参与制订了微型贷款计划和其他微型企业计划。它们还参加了可持续的农业和渔业活动。<sup>14</sup>它们具有与正在遭受贫穷的人民和社区建立密切关系的有利条件。但是，许多这类组织不仅规模小，而且缺少技能、基金和组织能力。



### 三、在执行第三章方面的机会和所遇到的限制因素

18. 最近举行的全球会议已将消除贫穷作为联合国系统最优先的一个项目,而且该系统为实现这一目标,已开始加强机构间合作。经济及社会理事会第60次全体会议在其1995年第321号决定中,决定1996年实质性会议协调部分的主题是协调联合国系统消除贫穷的活动。在国家一级,需要进一步努力加强机构间合作。国别战略说明的制订被视为方案协调会和行政协调会联席会议朝正确方向迈出的一步。除在业务活动中开展机构间合作外,教科文组织还建议设立一个交流中心,以广泛收集和传播有关消除贫穷的有效政策和经验。

19. 在国家一级,国家机构制订和实施计划的能力不足被视为是贫穷与环境方案的主要限制因素。至于人口与资源管理方案,主要限制因素是财政和人力资源匮乏。

20. 主要群组,包括非政府组织,在一些重大会议上产生了越来越大的影响。它们可望进一步参与执行《21世纪议程》,特别是与贫穷作斗争方案,这一点已得到确认。世界银行和开发计划署正日益加强与它们的合作。1995财政年度,除与非政府组织举行定期会议外,世界银行还在阿根廷、哥伦比亚、坦桑尼亚联合共和国和华盛顿特区举办了一些研讨会,以鼓励非政府组织积极参与世界银行的业务活动。1995年6月开始实施的世界银行微型融资方案也预计非政府组织会积极参加上述活动。以社区为基地的方案,如援助微型企业的“涓流”方案,也越来越多地涉及到非政府组织。此外,联合国资本发展基金将为以社区为基础的非政府组织和地方当局提供基金。

### 四、结论和建议

21. 作为社会发展问题世界首脑会议后续行动的一部分,结合消灭贫穷国际年观察,敦促各国政府制订并加强其消除贫穷战略。委员会不妨建议上述战略酌情包括

贫穷与环境问题的关系。

22. 人们认为,贫穷与环境恶化部分是由当代经济体系所固有的一些倾向造成的,即将推动市场经济活动在环境和社会方面付出的代价归于外部因素。但是,可进行更多的分析工作,以更好地了解贫穷、人口以及其他社会经济和环境变数之间的因果关系,对贫穷程度进行更加精确的估量,并制订可持续发展战略。

23. 主要群组,包括非政府组织,在执行消除贫穷方案方面所发挥的重要作用已得到确认。可进一步考虑如何更好地组织它们参加这方面的活动。敦促各国政府、国际组织和其他捐助团体制订旨在加强与地方和国际非政府组织以及其他主要群组合作的方法。

24. 正在建立政府间与机构间构架,以便就一些重大会议成果的落实采取后续行动,此外,经社理事会计划进一步审议关于协调联合国系统消灭贫穷的活动这个主题。根据这些情况,社会发展委员会不妨继续将其工作的重点放在贫穷与环境的关系上。

注

<sup>1</sup> 《联合国环境与发展会议报告，里约热内卢，1992年6月3日至14日》（联合国出版物，出售品编号：E.93.I.11）。

<sup>2</sup> 《国际人口与发展会议报告，开罗，1994年9月5日至13日》（联合国出版物，出售品编号：E.95.XIII.18），第一章，决议1，附件。

<sup>3</sup> 《社会发展问题世界首脑会议报告，哥本哈根，1995年3月6日至12日》（A/CONF.166/9），第一章，决议1，附件二。

<sup>4</sup> 《第四次妇女问题世界会议报告，1995年》（A/CONF.177/20，附件二），第三章A和第四章K。

<sup>5</sup> 《社会发展问题世界首脑会议报告》，……第95段。

<sup>6</sup> 见执行1982年12月10日《联合国海洋法公约》有关养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的规定的协定（A/50/550）。

<sup>7</sup> 消灭贫穷方案所涉主流性别问题不排除制订妇女特别方案，因为妇女占贫困人口中的绝大部分。

<sup>8</sup> 考虑针对第四次妇女问题世界会议的结果，设立另外一个机构间工作组。大会第五十届会议对该会议结果进行审议后，行政协调会将于1996年4月举行的下届会议上有可能做出最后决定。

<sup>9</sup> 这系指社会问题首脑会议采取的一项主动行动，该项行动旨在引导有关的发达国家和发展中国家议定相互承诺，按平均值将官方发展援助的21%和国家预算的20%分配给基本社会方案。见《社会发展问题世界首脑会议报告》……第88段（c）。

<sup>10</sup> 见《联合国环境与发展会议后续行动的体制安排》（E/CN.17/1996/16）。

<sup>11</sup> 《社会发展问题世界首脑会议报告》，第一章，决议1，附件二，第25段。

<sup>12</sup> 《区域扶贫情况：某些问题与政策：亚洲及太平洋贫困的发生、原因和相关问

题》(E/ESCAP/CPA (2) /1)。

<sup>13</sup> 联合国出版物，出售品编号：S. 95. II. G. 17。

<sup>14</sup> 见 A/50/501。