



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.5/1996/3
14 May 1996
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

社会发展委员会

1996年特别会议

1996年5月21日至31日, 纽约

临时议程* 项目4

消灭贫穷的战略和行动

在制订综合战略以消灭贫穷、
满足所有人的基本人类需求及
促进自力更生和以社区为基础的
主动行动方面的政策和方案考虑

秘书长的说明

* E/CN.5/1996/100。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导言	1 - 3	3
一、制订综合战略	4 - 23	3
A. 《哥本哈根行动纲领》的主要建议	4 - 7	3
B. 需要制订政策和继续讨论的领域	8 - 23	6
二、满足所有人的基本人类需要	24 - 33	10
A. 《哥本哈根行动纲领》的主要建议	24 - 26	10
B. 要制定政策和进一步探讨的领域	27 - 33	13
三、促进自力更生和以社区为基础的主动行动	34 - 44	15
A. 《哥本哈根行动纲领》的主要建议	34 - 36	15
B. 要制订政策和进一步讨论的领域	37 - 44	16
四、采取协调一致的国际行动,支持国家和地方作出的努力	45 - 58	18
A. 《哥本哈根行动纲领》的主要建议	45 - 46	18
B. 要制定政策和进一步讨论的领域	47 - 58	19

导 言

1. 根据经社理事会第1995/324号决定,社会发展委员会1996年特别会议将审议实质性主题:消灭贫穷的战略和行动,其次主题如下:

- (a) 制订综合战略;
- (b) 满足所有人的基本人类需求;
- (c) 促进自力更生和以社区为基础的主动行动。

2. 委员会应考虑到消灭贫穷国际年(1996年)的各项目标,² 审议贫穷问题,以提出建议,说明应如何在国家和地方一级执行社会发展问题世界首脑会议《社会发展问题哥本哈根宣言和行动纲领》的有关建议,¹ 同时考虑到国际社会被要求采取的支助行动。

3. 本报告以摘要形式回顾了社会发展问题世界首脑会议通过的关于上述主题和次主题的主要建议,说明了需要进一步制订政策以协助执行的关键领域,并概述了委员会可能希望提出建议供公共当局和其他社会行为者审议的各项选择。上述这些也许是委员会对经社理事会和大会拟订第一个联合国消灭贫穷十年(1997-2006年)方案³ 的实质性贡献。不妨指出,本报告只讨论社会问题首脑会议关于贫穷的结果的某些方面。贫穷不只是分配问题,不能只靠重新分配政策和提供有效的社会服务来解决。从根本来说,贫穷也是个无法取得生产性资产、资源和机会的问题。因此,通盘政策框架应该支持所有人民更多地、更有效率和更公平地参加生产性活动,保证更公平地分配经济增长成果。这在要求稳定和调整时期尤其重要,因为这时关于宏观经济和财政平衡的考验会把社会和平等问题置于次要地位。尤其要指出的是,《哥本哈根宣言和行动纲领》认识到必须创造一个有利于消灭贫穷的环境,使生活可以更为持续,以及承认民间社会的作用。

一、制订综合战略

A. 《哥本哈根行动纲领》的主要建议

4. 下文摘要阐述《哥本哈根行动纲领》第二章综合战略的主要建议。

5. 一项中心建议是各国政府应更加重视通过下列办法为消灭赤贫和大幅度减少总体贫穷作出的公共努力:

(a) 在可持续发展的前提下,促进持续经济增长和社会进步,要求这种增长必须具有广泛的基础,并为所有人提供平等的机会;

(b) 最好在1996年之前制订或加强针对贫穷的结构性原因的国家消灭贫穷计划,并随而付诸实行,其中包括在地方、国家、分区域、区域和国际各级采取行动。这些计划应根据每个国家的国情制订战略和负担得起的限期实现的目标和指标,以便显著减少总体贫穷和消灭绝对贫穷。在国家计划的范围内,应特别注意创造就业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;

(c) 在国家一级拟订确定赤贫的程度和分布情况的衡量尺度、标准和指标。各国应最好在1996年之前,制订关于赤贫的确切定义和评估办法;

(d) 制订政策、目标和可测量的指标,以增加和扩大妇女的经济机会以及获得生产性资源的途径,特别是没有收入来源的妇女;

(e) 促进人人切实享受公民、文化、经济、政治和社会权利以及获得现有的社会保护和公共服务的机会,特别是通过鼓励批准和确保充分实施有关人权文书;

(f) 消除妇女所面临的不公正和障碍,鼓励和促进妇女参与决策和执行这些决策、获得生产性资源和土地所有权的机会以及继承动产的权利。

6. 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,为此应:

(a) 分析各项政策和方案,包括有关宏观经济稳定、结构调整方案、税务、投资、就业、市场和所有相关经济部门的政策和方案,研究其对贫穷和不平等的影响,并评估其对家庭福祉和状况的影响以及性别方面的影响,酌情作出调整以促进生产性资产、财富、机会、收入和服务的更公平分配;

(b) 重新拟订有关发展基础设施、管理自然资源和开发人力资源的公共投资政

策,以利于生活于贫穷中的人民,并促使这些政策与长期改善他们生计的目标一致;

(c) 确保发展政策有利于低收入社区以及农村和农业发展;

(d) 尽可能选择不会造成地方人口流离失所的发展计划;拟订适当的政策和法律框架以补偿流离失所者的损失,协助他们恢复生计,促使他们从社会和文化的中断中复原;

(e) 按照《21世纪议程》⁴以及在联合国环境与发展会议后继工作的框架内通过的各项协商一致决定、公约和行动纲领,拟订和执行环境保护和资源管理措施,要考虑到生活于贫穷中的人民和易受伤害群体的需要;

(f) 与民间社会、包括私营部门合作,建立并酌情加强消灭贫穷的各项努力的协调机制,并为此目的制订部门间和政府内部的综合反应。

7. 需要定期监测、评估消灭贫穷的计划的执行情况和交换有关信息,评价减贫的政策,提高对贫穷及其因果的了解和认识。各国政府主要可以通过下列办法实现这个目标:

(a) 制订、更新和传播关于贫穷和易受伤害的各项议定的按性别分列的具体指标,其中包括收入、财富、营养、身心健康、教育、识字、家庭条件、失业、社会排斥和孤立、无家可归、没有土地和其他因素,以及造成贫穷的国家和国际因素的指标;为此目的,收集全面和可比较的数据,按种族、性别、残疾、家庭地位、语言类别、区域以及经济和社会部门分列;

(b) 监测和评价社会发展领域的国际论坛上议定的各项目标和指标的执行情况;从质量和数量上评价贫穷等级的变化、贫穷的持续性和容易陷于贫穷的情况,特别是家庭收入水平和获得资源和服务的机会;根据生活于贫穷中的家庭和低收入社区的优先事项和观念,评估消灭贫穷战略的成效;

(c) 加强国际数据收集和统计系统,以支助各国监测社会发展目标;鼓励扩大国际数据库,纳入现有数据中未包括的有益社会活动,例如妇女的无偿工作和对社会的贡献、非正规经济和可持续的生计;

(d) 特别是通过教育机构、非政府组织和媒体,提高公众意识,使社会能将针对贫穷的斗争列为优先事项,同时注意在致力实现界定的目标和指标方面的进展或失败;

(e) 调动各大学和研究机构的资源,以便进一步认识贫穷的成因及其解决办法,以及结构调整措施对生活于贫穷中的人民的影响和反贫穷战略和方案的成效,加强发展中国家社会科学研究能力,酌情将研究成果纳入决策程序;

(f) 主要通过分区域和区域组织,便利和促进特别是在发展中国家之间的知识和经验交流。

B. 需要制订政策和继续讨论的领域

8. 《哥本哈根行动纲领》是概念和实际建议的一个丰富来源。这些概念和建议可以成为有效的国家战略的要素,既充分承认国家情况的多样性,又充分承认需要有一致、有组织的努力,需要有明确的目的,以获得国家一级所需的政策支助。委员会在进一步制订国家战略的方针和目标时不妨注意以下几点:指出在大多数国家普遍存在的贫穷的特点(不论各国的贫穷定义为何),用作衡量进步的标准;指出在制订国家战略时可以包括哪些宏观经济、结构、分配和管制政策以及具体的短期和长期目标;并指出具体的国际行动。

9. 在根据《行动纲领》所列良好做法的清单制订一项有效战略时需要作出困难的选择,在人民需求最大、资源最为缺乏的国家尤其如此。各国制订本国消灭贫穷战略的能力各有不同,即使在能力薄弱的国家,这些目标也可以纳入国家和地方发展计划和政策框架的主流。

10. 由于贫穷具有多方面的性质,有着许多具体原因,而且同贫穷作斗争可有多种不同的政策干预手段,因此各国政府的责任往往是纵向和横向地分散到各个部门。评估谁应对什么负责并在必要时重新划分责任可以是对战略制订工作的一个宝贵贡献。同私营部门和公民社会代表就其潜在作用进行对话可以进一步帮助完善关

于贫穷的战略的方案组成部分,并为关于具体投资和根据战略执行方案有关的经常费用的筹资方法和收入来源提供作出决定的根据。

11. 在拟订战略方面,所涉时间范围是一个考虑的主要问题。在一些国家在较长时间的框架内定出中期指标是切实可行的,因为长期框架不时根据事态发展加以调整,但同时不忘长期目标。

12. 在制订国家消灭贫穷战略的这些关键领域,即在制订优先次序、分配责任和选择时间范围方面,不同国家获得的经验应该被视为重要的国际资源。需要促进决策者与官员之间进行直接、经常的接触以交流关于这些问题的经验。

13. 在低收入国家,很大一部分人只能勉强糊口,因此在消灭赤贫的战略与旨在促进国家长期发展的战略之间实际上并无多少区别。在这些国家,认识赤贫是容易的,但很难衡量赤贫的全盘程度以及减少和消灭赤贫方面所取得的进展。如果分配所得较少的一半或一半以上人口所处物质境况十分相似,如果个人或家庭是因为其所处环境中某种无规则的变化(如干旱、洪水或家庭中有人死亡或生病)而在贫穷线两边进出,那么消灭贫穷的战略就必须将重点放在采取行动,以便在长期提高人民群众的生产率和收入。

14. 这些行动通常结合一系列努力,以加强开发个人的资本,特别重视女孩和妇女,通过适当的宏观和微观经济政策,包括促进为穷人提供获得信贷等资源的机会,在社区创造经济机会。需要仔细研究可以适当结合哪些方面的努力以及哪些宏观经济政策最符合国情。此外也必须适当注意体制发展。

15. 通过设法帮助最贫穷的人,将消灭最极端形式的贫穷作为高度优先事项。这不仅提出了如何用有限的物资和行政资源做到这一点的实际问题,而且也提出了困难的社会正义问题。应考虑的一个因素是确定那些人是十分贫穷的人。简言之,这些人拥有资产极少,或者极少有机会获得生产资料,无法利用新机会,因此难以拥有体面的生活所需的最起码的消费和服务。他们也许是没有土地的穷人,或是对其技能需求不大的工匠,或者属于孤立的社区,或者是土著人,或者属于受歧视和受排

斥的群体。他们也可能是由于疾病、残废或老龄无法参与经济活动的人。在前一种情况下,公共政策通过树立榜样和具体方案,可以发挥促进作用。在后一种情况下,也许应在现有资源的范围内把重点放在家庭和社区的共同努力。各国政府和各个社区在是否有创造性的一个关键考验将仍然是如何分配注意力和极为有限的资源来缓和处于是最不利地位的人的困境,同时调动资源来改进几乎处于同样极端的境况中的更多的人的情况。

16. 在有些国家,贫穷的层次往往更加分明。在这些国家,我们可以区分反贫穷战略和全盘发展政策,因为反贫穷战略有别于全盘发展政策,但又是这些政策的补充。将注意力和资源集中于需要帮助的具体群体可以产生决定性的影响,目标群体的许多人可以因此摆脱贫穷。

17. 在这些国家,关于谁以及他们为什么处于贫困的资料可能更加全面,更有系统。确定贫困线和帮助人民摆脱贫穷的目标可能更易于用作切实可行的政策工具。但是,甚至在这个国家,经常也缺乏全盘理解贫穷的程度和性质以及在消灭贫穷方面所取得的进展的标准数据。一个优先事项应该是制订和利用收集和解释数量和质量资料的各种方法,包括对性别问题敏感的方法。一个非常规的办法是利用社区监测员评估当地趋势,并向区域和国家评估员传递这种资料。一些国家已经试用了监测员,并取得了一定程度的成功。这一做法也许可以推广。

18. 各国还不妨考虑进行规划,把在不同时期通过公共、私营或慈善机构的各种主动行动来处理具体形式的贫穷的各种临时措施纳入兼顾国家需要和能力的综合框架。在这样一个框架内,需要制订并逐步实施发展方案,以提高诸如残疾人等处于不利地位的公民的能力,使他们成为在经济上和社会上作出积极贡献的社会成员。如果获得新的资源,还可采取其他措施,为无法自食其力的人建立和发展支助网络或安全网。需要对公共和私营部门、各级政府或社区和自愿组织之间的伙伴关系的不同组合进行试验。在国家、区域和国际一级都需要促进交流已获得的经验教训。

19. 从计划经济向市场经济过渡的国家是一个主要的国家类别。在这些国家,

生活于贫穷之中的人数迅速增加。这是由于生产陷入混乱,提供公共支助的免费的服务和福利方面的工作陷入混乱,再加上价格改革,对许多基本商品的补贴被削减或撤消。所有这一切又是经济和社会哲学变革以及综合经济体系解体或在一些情况下国家解体的结果。

20. 这些国家经济体系复元的性质和步伐,以及恢复经济增长对于在中期内对付和减少贫穷至关重要。极为关键的是这些国家能否将仍然受雇于不盈利的国营企业的多余工人吸收进大小型新的私营企业的新的经济活动。从长期来看,反贫穷战略将需要将重点放在改革过去的社会服务、社会福利、国家供应和补助的制度,在国家、私营部门和活跃的公民社会之间建立伙伴关系的情况下,使之成为适合于以市场为基础的经济的**社会服务和社会保护制度。

21. 在具有高收入和高度发达、通常很全面的社会服务、福利和供应的国家继续出现贫穷现象构成特别的政策挑战。在这些国家,最好是相对地看待贫穷,但根据这些国家关于赤贫的定义,近年来在一些国家赤贫现象并非没有,而且在增加。

22. 在特别群体,尤其是在年青人中,在没有技术的工人或年纪较大的工人以及少数民族中,失业率很高。这需要得到注意,以防止出现长期失业的大群体以及随之而来的社会依赖和贫穷。贫穷的劳动者是需要注意的另一主要群体。这些人通常属于只有一个成人的家庭,其户主多为需要抚养子女的妇女,收入低,从事非正规或零工。第三类人是失业、领取社会救济金的人。他们通常生活于官方确定的贫穷线之下。各国政府面临的一个主要挑战是如何达到以下双重目标:使救济金领取者能够通过工作自立,同时通过提高生产率的措施或诸如课税扣除、最低收入标准或其他形式补充购买力的社会措施来提高低工资的人的收入。在国家和地方一级正在试用各种方法。需要评价这些方法并传播所获得的经验和遇到的问题。

23. 在最近的几十年中,高收入国家已经成功地推行政策,以处理贫穷的传统原因,诸如失业、疾病、残废或老龄失去收入。在许多情况下向上述群体提供的有效保护已经减少,今后提供保护的工作也受到挑战。为了防止贫穷的传统原因作为主

要因素在今后重新出现,消灭贫穷的战略需要考虑到使现行社会计划在人口、社会和经济迅速变化的时期能长期可行,并且需要探讨改革的新途径。这种重新评价的一部分工作应该是重新审查包括谋求利润的机构和自愿机构在内的公共部门和私营部门的分别作用。

二、满足所有人的基本人类需要

A. 《哥本哈根行动纲领》的主要建议

24. 《行动纲领》规定,各国政府应同所有其他发展行动者、特别是同生活于贫穷中的人民及其组织建立伙伴关系,为满足所有人、包括生活于贫穷中的人民和易受伤害群体的基本人类需要而进行合作,为此应:

(a) 确保人人有机会享有基本社会服务,并作出特别努力,便利生活于贫穷中的人民和易受伤害群体有机会享有这些服务;

(b) 促使公众认识到满足基本的人的需要是减少贫穷的一个根本因素;这些需要彼此密切相关,它们包括营养、保健、水和卫生、教育、就业、住房及参与文化和社会生活;

(c) 确保所有年龄的妇女以及儿童能充分和平等地获得社会服务,特别是教育、法律服务和保健服务,同时在符合《儿童权利公约》的前提下确认父母和其他在法律上对儿童负责的人的权利、义务和职责;

(d) 确保在国家、区域和国际各级适当地优先设法减除HIV/艾滋病在全球迅速蔓延以及肺结核、疟疾、盘尾丝虫病(盘尾丝虫病盲症)和腹泻病特别是霍乱等主要疾病的重新出现对个人和公共卫生的威胁,并为此提供足够的资源;

(e) 采取特别行动以提高土著人民的生产能力,确保他们有充分和平等机会享有各项社会服务和参与拟订和执行有关他们发展的政策,并应充分尊重他们的文化、语言、传统、社会组织形式以及他们自己的倡议;

(f) 提供适当的社会服务,使易受伤害的人民和生活于贫穷中的人民能改善生

活,行使他们的权利和充分参加所有社会、经济和政治活动,并为社会和经济的发展作出贡献;

(g) 确认改善人民的健康与健全的环境是不可分割的;

(h) 确保老年人、残疾人或因行动不便而居家者切实能有机会享有一切基本社会服务;

(i) 确保生活于贫穷中的人民有充分和平等机会诉诸法律,包括使他们认识到自己的权利并在适当时向他们提供免费的法律援助。应提高法律系统对易受伤害和处境不利群体的需要和特殊情况的敏感度和响应度,确保司法强有力和独立;

(j) 促进特别是为需要留住院所接受照顾或因行动不便而居家的人提供的充分的复元服务,以及为丧失独立能力的人提供的一系列综合的社区长期照顾服务。

25. 各国政府应在国际社会的协助下遵循本《行动纲领》第五章,履行为满足所有人的基本需要而作出的承诺,其中主要包括:

(a) 到2000年,普及基本教育和至少80%的小学学龄儿童完成小学教育;到2005年,消除小学和中学教育的性别差距;在2015年以前在所有国家普及小学教育;

(b) 到2000年,任何国家的预期寿命不低于60岁;

(c) 到2000年,婴儿和五岁以下儿童死亡率比1990年减少三分之一,或减少至每千名活产中50至70,以较低者为准;到2015年,实现使婴儿死亡率低于每千名活产中35,五岁以下死亡率低于每千名中45;

(d) 到2000年,产妇死亡率比1990年减少一半;到2015年,再减少一半;

(e) 实现粮食保障,办法是确保在国家与国际两级有安全和养分充足的粮食供应,使粮食供应达到合理的稳定程度,并使人人有实际、社会和经济上的机会获得足够的粮食,同时重申不应利用粮食作为施加政治压力的工具;

(f) 到2000年,五岁以下儿童严重和中度营养不良情况比1990年减少一半;

(g) 到2000年,全世界人民达致一定的健康水平,使他们能过上在社会和经济上有生产力的生活,为此目的,确保人人享有初级保健;

(h) 按照《国际人口与发展会议行动纲领》，⁵ 尽快而且不迟于2015年，通过初级保健系统，使所有适当年龄的个人有机会享有生殖保健，但须考虑到在该会议上所作的保留和声明，特别是关于父母指导的必要性和父母责任的保留和声明；

(i) 加紧努力和作出更多承诺，以期到2000年，疟疾在至少75%受影响国家所导致的死亡率和发病率比1995年至少减少20%，并减少发展中国家、特别是非洲为——绝大多数的病例和死亡都发生在非洲——因疟疾造成的社会和经济损失；

(j) 按照《21世纪议程》第6.12段，到2000年消灭、消除或控制构成全球健康问题的主要疾病；

(k) 成人文盲率——由各国决定适当年龄组——至少减至1990年的一半，并将重点放在妇女识字方面；普及高质量的教育，特别是优先普及小学和技术教育以及职业培训，扫除文盲和消除在接受教育机会、完成教育和支助教育方面的性别差异；

(l) 在可持续的基础上使所有人有机会获得足够数量的安全饮水和适当的环境卫生；

(m) 按照《到2000年全球住房战略》，⁶ 向所有人提供更多负担得起的适当住所；

(n) 在适当的最高一级监测这些承诺的履行情况，并考虑是否可能通过广为传播足够而精确的统计数据 and 适当的指标，以促进这些承诺的履行。

26. 改进生活于贫穷中的人民和易受伤害群体享有社会服务的机会，为此应：

(a) 便利生活于贫穷中的人民有机会接受教育并提高这种教育的质量，为此应在没有学校的地区开办学校，提供如膳食和保健等社会服务，以鼓励贫穷家庭送子女上学，并提高低收入社区内学校的质量；

(b) 通过公共和私人倡议和非正规教育，扩大和增加接受成人教育和培训的机会，以生活于贫穷中的人民、包括残疾人的机会，并发展他们用以改善其状况和生活所需的技能和知识；

(c) 通过新的学习技术、电台和电视，推广和改进正规和非正规的学前教育，以

克服在贫穷中成长的幼年儿童面对的不利条件；

(d) 确保生活于贫穷中和低收入社区内的人民能获得提供初级保健服务的高质量保健,在这方面要符合《国际人口与发展会议行动纲领》,应实行免费或仅收承受得起的费用；

(e) 促进各政府机构、保健工作者、非政府组织、妇女组织和民间社会其他机构之间的合作,以制订全面的国家战略,据以改进生殖保健和儿童保健服务,并遵循《国际人口与发展国际会议行动纲领》确保生活于贫穷中的人民能有充分机会享有这些服务,包括计划生育和关于安全孕产及产前和产后护理、以及母乳育婴益处的教育和服务等等；

(f) 鼓励保健人员在低收入社区和农村地区工作,扩大服务范围,使原来没有保健服务的地区也能获得这些服务,确认对初级保健系统进行投资从而确保所有人都获得预防、治疗和康复服务是促进社会 and 经济发展以及广泛参与社会的一种有效手段。

B. 要制定政策和进一步探讨的领域

27. 满足所有人的基本人类需求将直接改善许许多多穷人和境况不佳者的生活。这还将成为一种投资,有助于经济和社会的长期进步。

28. 在低收入国家,大多数人的基本需求没得到满足,人口中的大部分仍不能享受最起码的服务,因此说扩大服务范围将是首要任务。即便在此方面,在资源不充裕的情况下,需要制定明确的标准,安排扩大服务工作的次序。一些服务项目,或是目标可以一举多得,或是具有较大的间接效应。所以,扩大基础教育将是优先项目,特别是女童的教育。人们发现,专门帮助妇女的保健和营养方案以及帮助儿童的各项方案特别具有良好的直接和间接效果。不过情况因国家和地区的不同而有所差别,因此需要政策灵活。

29. 在扩大服务过程中,需要有足够的经费维持社会基础设施,和提供经常费用。另一项问题是服务的质量。在保持服务或保证质量的情况下服务扩展速度有多

快,这是由当地决定的事情,但总是需要仔细审查。在逐渐扩大全面服务范围的支助结构例如向边远社区或人烟稀少地区扩展服务的情况下,扩大基本服务的费用有可能提高。服务范围扩大之后,常常是要求增加服务,或是改善服务质量,由此造成的政治和社会影响不应忘记。例如,小学入学人数迅速增加会使更多的小学生打算继续中学教育,或者说人们一旦习惯享有基本保健服务,就会要求提供更多更复杂的服务。许多国家存在着质量高超的服务,而其众多社区却几乎完全没有基本服务,这种经验给许多国家政府带来挑战。

30. 在对扩大和改善服务的速度作出决定时,资源问题肯定会出现。最近在不同地区的一些成功的事例有一个共同特点,就是政府决心对基本社会服务投下相当大的资金。服务对象,特别是穷人应承担多大比例的服务费用让人颇费周章。用户的变化既有切实的优点,也有缺点。简言之,矛盾是:向用户收取费用会增加扩展服务或改进服务质量所需的资源(尽管所增加的财政收益很有限),但同时又把许多人拦在门外,尤其是穷人。最近的试验是采取混合办法,既收取费用,也向特定的人口群体免费提供基本服务,或是提供补贴。只有切实按照具体情况,同时用从各种情况中总结出来的总体指导方针指导,才能解决这些问题。

31. 重点必须是普及基本服务,同时考虑长期改善和保持质量。各国不妨定时审查提供服务的行政安排,包括各政府实体和不同级别之间的责任分工,纵向和横向协调的需求(因为各种系统正越来越复杂)和财政来源。在许多国家,将有公共支助和私营支助的两套系统。这两套系统之间的平衡关系、提供各种形式伙伴关系,以及自愿服务和社区服务的作用等都需要根据以往的经验 and 当前的需求进行审查和不断调整。

32. 转型期国家面临非常特殊的问题。这些国家基本上已经实现了服务普及,基本的人的需求已经满足,但在许多情况下它们现在要处理服务和福利系统瓦解或是部分瓦解的问题。目前的情况是临时应付,有些方案和受惠者的情况比其他人好。目前的基本任务是重新建立与经济活动新的基础相适应的提供体系,落实适当

的法律基础和行政结构,探讨并固定公共部门和私营部门相互合作的伙伴关系,为公民社会运转和增强而使法律结构现代化。

33. 在收入较高国家,仍有一些地方和社区未能享有服务,这与典型高质量的服务形成对比。一项主要挑战是,在面临新的资源限制因素和在当前情况下某些方案出现明显弱点的情况下,继续保持已经实现的服务普及率和质量。近些年来,政治上和职业上的辩论着重于,并将有可能继续着重于一系列主要问题:高水准的社会服务和个人工作的动机和国家竞争力之间的关系;社会服务可能妨碍个人的和对家庭的责任的程度;公共服务、私营服务以及两者各种混合形式的相对效率;怎样在政府不同级别划分职责范围;以及怎样限制费用上升。区域一体化有可能在将来发挥更大作用,在此之际,一个特殊问题是国家间服务的协调和跨国界享有服务的权利的问题。

三、促进自力更生和以社区为基础的主动行动

A. 《哥本哈根行动纲领》的主要建议

34. 《行动纲领》强调应查明各种谋生制度、生存战略和生活于贫穷中的人的自助组织,并同这类组织合力制定以这些努力为基础的消灭贫穷方案,确保有关的人充分参与,并满足他们的实际需要。

35. 它呼吁鼓励并支持地方社区发展项目,为生活于贫穷中的人民培养技能、自力更生能力和自信,并促使他们积极参与消灭贫穷的努力。

36. 应通过以下途径赋予生活于贫穷中的人民及其组织权力:

(a) 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和社区发展的国家战略和方案,确保这些方案反映他们的优先事项;

(b) 在赋予妇女权力的政策和方案的规划和执行中纳入性别方面的关注问题;

(c) 确保有关生活于贫穷中的人民的政策和方案尊重他们的尊严和文化,并充分利用他们的知识、技能和智谋;

(d) 加强各级教育,确保生活于贫穷中的人民接受教育的机会,特别是接受初级教育和其他基本教育机会;

(e) 鼓励和协助生活于贫穷中的人民组织起来,以便他们的代表能参加经济和社会决策,并能同政府、非政府和其他有关机构进行更有效的合作取得他们所需要的服务和机会;

(f) 特别重视能力建设和社区的管理;

(g) 教育人民,使其知道自身的权利、政治制度和可以受益于各种方案。

B. 要制订政策和进一步讨论的领域

37. 在过去的十年里,人们对生活于贫穷中的人民的看法有了显著的变化,认为他们是拥有技能、知识和资源的人,往往是具备良好的生存战略的人。生活在贫穷中的人民拥有的隐藏资源如果加以培养、鼓励和动用,可以成为使个人和社区脱离贫穷的一股主要力量。

38. 自助或以社区为基础的努力是生活贫困和低收入人口当中的经济和社会组织的传统基础,因此将继续是数以百万计的人的生存战略中的重要因素。最近几年来进行的大量详细研究显示有大量支助网络和相互或以社区为基础的主动行动来处理经济生存和发挥社会功能方面的日常问题。更好的、低成本的资料交流,旅行和建立网络的机会,在面对外来发展项目时保护当地公民的权利的地方行动主义,为促进地方发展而由政府支助的社区行动主义和动员工作,都对这方面的努力注入了新的动力。

39. 几十年来在发展规划和实践方面的经验也显示出,成功的执行往往取决于是否能建立伙伴关系,让社会上可能受到发展活动影响或从中获益或对其作出贡献的所有各个成分进行参与。尤其是,计划中的受益人不论他们多么贫穷或多么明显地缺乏技能,他们的知识,如果设法加以利用,大有助于许多努力取得成功,如果不设法利用他们的知识,也会使这种努力失败。

40. 政府现在面临的挑战是以成功的措施为基础,培养、鼓励和协助这些自力更生和以社区为基础的主动行动的成长,而在这样做时又不会使官僚掌握大权或进行细节管理。在不同情况下需要试探的备选办法将包括:例如为合作社或互助社的功能建立明确的法律和体制架构;散播资料;在政府和公民或社区团体间设立体制机制,传递和交流资料 and 提供训练材料;促进国家内和同有关的国际伞式组织的联网工作;为汇集和传递微型赠款和其他形式的种子资金创造机制。

41. 在许多国家里,自力更生和以社区为基础的主动行动在以往显示出了非常大的动力。来自社会里许多不同群体的主动行动正在蔓延扩大:环境保护论者、农民团体、贫民区居民和土著人民是其中明显的例子。从公共政策的角度看来,关键问题是,如何使这些互不相关的主动行动能彼此协调,使它们能把力量集中在区域和国家一级优先的事项上,以及如何能最好在社区的努力和公共当局的努力间发展伙伴关系,同时又不会压抑到穷人的自发性、精力和创新能力。

42. 转型期国家里这样的社区努力未曾得到过特别的鼓励,或实际上还受到阻挠,它们的自愿和自助精神正在部分地复兴,这方面的行动往往是围绕着教会活动组织的,或得到了世界各地移民社区的支助。公共政策应该为这样的活动建立适当的法律架构,并应设法组织实际的支助,包括进行国际交流的资料、联网和机会。

43. 在高收入的国家里,各种公民社会的组织,包括自愿和慈善机构,都十分活跃,吸收到了大量资金和成员,尽管照顾到各种广泛需要的国家方案、服务和福利正在迅速增长。在过去十年里,增长最快的是互助、鼓励小组和自我倡导等类型的团体,它们往往没有严密的组织,往往也没有正式的地位。结构比较传统的、为别人服务的自愿组织的发展情况较差,它们在吸收更多的捐助和私人捐赠以扩大或维持它们的活动水平方面遇到了困难。

44. 在许多国家里一个重要的政策问题是社区发起的各种不同形式的方案在将来应发挥什么样的作用,特别是它们同已成立的、有组织的自愿或慈善组织的关系。它们在提供由公共资助的服务方面的作用、以及它们在支助穷人和处境不利的

人方面所发挥的倡导作用同它们作为发展和执行公共政策上的伙伴的作用是否相容。

四、采取协调一致的国际行动， 支持国家和地方作出的努力

A. 《哥本哈根行动纲领》的主要建议

45. 社会发展和执行《行动纲领》，包括与消灭贫穷目标特别有关的各项规定，主要是各国政府的责任，虽然国际合作和援助是必不可少的。在这方面，《行动纲领》提出了关于财政资源包括外部资源的调集以及联合国系统的适当贡献的若干建议。这一方面的重要建议还载于关于促进社会发展的有利环境的第一章。

46. 关于消灭贫穷问题，《行动纲领》特别规定国际社会的成员应在双边基础上或通过多边组织，促成一个有利于消灭贫穷的环境，为此应：

(a) 协调各项政策和方案，支持发展中国家、特别是非洲的发展中国家和最不发达国家为消灭贫穷、提供有薪酬的工作和增进社会融合而正在采取的措施，以实现基本社会发展目标和指标；

(b) 促进国际合作，应发展中国家的要求，协助它们特别是在社区一级致力达成男女平等和赋予妇女权力的目标；

(c) 加强发展中国家监测本国消灭贫穷计划的进展和评估本国和国际政策和方案对生活于贫穷中的人民的影响并消除其不利影响的能力；

(d) 加强转型期经济国家的能力，使其能制订主要是为减少贫穷的社会保护制度和政策；

(e) 在反映小岛屿发展中国家本国优先事项的社会发展方案框架内，满足小岛屿发展中国家在消灭贫穷方面的特殊需要，达成消灭贫穷的目标和指标；

(f) 解决内陆发展中国家在消灭贫穷方面遭遇的问题并支持它们为求社会发展而作出的努力；

(g) 支持受冲突扰乱的社会为重建社会保护制度和消灭贫穷而作出的努力;

(h) 加强和改进社区发展和自助方案的财政和技术援助,并加强政府、社区组织、合作社、正规和非正规银行机构、私营企业和国际机构之间的合作,以调集地方储蓄,推动地方金融网络的建立,使小业主、小农和其他低收入自营职业者能得到更多信贷和市场信息,而且作出特别努力确保妇女获得此类服务;

B. 要制定政策和进一步讨论的领域

47. 原则上,国际发展援助的目标是通过提高有关国家的生活水平,改善生活在贫穷中的特殊群体的条件,或通过这两种途径来消灭贫穷或缓解贫穷。

48. 北-南传统的财政或物资和知识或技艺的流通最近有所扩大,因为大家开始认识到,最适当的知识、技艺、专门知识和专门技术不一定非得向高收入的国家寻求不可。现在,国际合作的形式更多的是各国之间交换具体专门知识和交流经验,而不论它们总的物质发展水平如何。财政资源的来源也五花八门,但是在发达国家调集资源仍然占主导地位。

49. 需要讨论的第一个政策领域是扶贫援助流量和有关的社会发展方案。要精确计量流量有许多困难。据估计,为基本服务-基本教育、初级保健、安全饮用水和环境卫生、计划生育和营养方案--提供的双边援助流量,1992年达40亿美元左右(经合发组织发展援助委员会的15个成员国),即占官方发展援助总额的7%,而多边机构的相应数字是16%。1992年提供给穷人最多的10个国家的官方发展援助总额估计每人平均17美元,而这些国家的穷人占世界穷人的三分之二左右。在这种水平底下,发展援助对贫穷的影响充其量只能说是微量的。因此,迫切需要增加援助流量,而且这些援助或多或少都应直接用来支助扶贫工作以及有关的就业和社会发展方案。

50. 《哥本哈根行动纲领》内有一项具体建议应予支持,那就是20/20协议,根据这项协议,有关的发展中国家将从其国家预算中拨出20%的经费给满足人的基本需求的方案,而有关的捐助伙伴将从援助预算中拨出20%的经费给相应的方案。捐助国

和方案国最近在挪威政府主持下举行了会议，这个会议在定义和执行方式上都有助于进一步推进这个想法。若干国家也对20/20协议作出了具体承诺。

51. 从联合国来说，联合国好几个机构、基金会和计划署(包括开发计划署)正在国家一级向一系列与制定国家消灭贫穷战略有关的活动，包括研究、政策对话、制定和执行等活动，提供支助。为了实施社会问题首脑会议行动纲领第五章和大会关于发展方面业务活动的第50/120号决议，大力强调要通过驻地协调员制度改善国家一级的协调，并强调开发计划署可以发挥作用，安排联合国系统在各级协助能力建设工作中，通过其外地办事处网络对社会发展方案的协调执行给予支持。在机构间机制方面，行政协调会设立的工作队是一个范例，说明联合国系统如何在国家一级协调地参照最近几次会议商定的政策提供指导准则，特别是在消灭贫穷方面。这是联合国系统采取的综合协调办法，支持国家一级的后续行动。

52. 需要进行的一项重要改革是把项目做法变为方案做法。因为捐助者的资源只占为消灭贫穷和社会发展所需的资源的一小部分，对发展援助采取项目做法只会造就也许是几个零星的供人参观的实例。发展援助要切实有效，就必须成为国家优先项目和国家努力的一部分。从某种意义上说，这正是方案做法想要做的事。此外，方案做法将在诸如教育、保健等领域促进一系列的干预行动，而这些行动将相互增强。

53. 所有国家如按照其在《哥本哈根行动纲领》中所作的承诺制定消灭贫穷综合战略，将会大大推动方案做法。各国政府对秘书长提出的关于在国际年的范围内指定一个联络中心来贯彻执行首脑会议及其有关消灭贫穷的各项活动的要求反应良好，说明这个进程已经开始。

54. 促进各社会和扶贫方案的发展合作碰到许多问题，特别是主题事项领域的问题。这些问题可归纳为三个标题：(a) 各国政府对社会和扶贫方案的责任分散；(b) 许多国家的社会事务部地位很低；以及(c) 捐助者不断变化的优先项目和捐助者复杂的程序。

55. 在某种程度上,制定综合战略(包括性别观点)将有助于协调参与缓解贫穷的各部门的工作。这样做还可作为一项工具借以协调捐助者的支助。为了实现这项目标各方案国本身制定的综合战略应成为捐助者—方案国对话的中心课题。

56. 社会发展往往有长远目标,而好处则常常看不到。而捐助机构的规划典型地都是短期的,它们希望看到的不仅是当前的成果,而且还是看得见的成果。应更多地注意如何来调解这些矛盾。

57. 发展援助常常用来考验新的方法和解决办法。试点项目往往是专家密集的,因而是昂贵的。在项目设计的各阶段中,应更多地注意确保这些项目能以低很多的单位费用广泛加以复制。发展中国家和捐助国还需更多地注意确保各项目在捐助者停止支助时能自我维持。因此,在决定在社会领域进行投资时,双方均需更谨慎地考虑所涉及的维持费用以及经常支出特别是工作人员的支出的经费来源。与此同时,采用更灵活的办法来支付地方和经常性费用,就可更有效地支持各项方案,在特别是社会领域里,这些费用往往是相当大的。

58. 目前的捐助者程序往往旷日持久。对发展中国家的人员来说是沉重的负担,这些国家的社会事务或福利部尤其感到难于承担。需要作出努力来精简官僚手续,同时铭记着必须有适当的公共责任,使得各协作国家之间的对话能集中于各项活动的实质。

注

¹ 《社会发展问题国际会议的报告,1995年3月6日至12日,哥本哈根》(A/CONF.166/9),第一章,第1号决议,附件一和二。

² 见大会第48/183号决议。

³ 见大会第50/107号决议。

⁴ 《联合国环境与发展问题会议,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,出售品编号C.93.I.8),第1号决议,附件二。

⁶⁵ 《国际人口与发展会议的报告,1994年9月5日至13日,开罗》(A/CONF.171/13和Add.1),第一章,第1号决议,附件。

⁶⁶ 见大会第43/181号决议。