联合国

E

经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/1997/15
27 March 1997
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

1997年世界社会状况报告

97-08613 (c) 140497 060597 070597

序言

1997年版《世界社会状况报告》评述当前的社会经济状况，具体的重点是社会发展的核心问题。本报告应大会、经济及社会理事会和社会发展委员会的要求编写。

本报告由经济及社会资料和政策分析部微观经济和社会分析司在宏观经济司、人口司和统计司的协作下编写。

本报告也受益于同世界银行、国际劳工组织和联合国开发计划署的磋商。本报告利用了联合国、世界银行、国际劳工组织、经济合作与发展组织、各国政府及学术机构的数据和分析。

《世界社会状况报告》由以宾塔·迪耶和阿尔布雷克特·奥尔恩为首的小组编写，该小组包括Henk-Jan Brinkman、戴维·戈尔德、Nancy Yu-Ping Chen、拉里莎·卡皮察、安·奥尔、道格拉斯·沃克和Sergei Zelenev谢尔盖·泽列涅夫。此项工作在副秘书长琼-克洛德·米勒龙和副秘书长顾问阿尔琼·森古普塔的全面指导下进行。还收到了安德拉斯·布拉霍和拉里·威尔莫尔对各章的撰文。Henk-Jan Brinkman、Nancy Yu-Ping Chen、Ana Cortez、Simon Cunningham、理查德·戈登、Robert Jones和约瑟夫·格林布拉特提供了补充信息。贝亚特丽斯·弗兰克福-利特尔提供了制作协助。新书样本的台式出版由瓦列里安-蒙泰罗提供。提供技术帮助的有梅拉尼·德列昂、安·德利玛、萨姆·简、拉马钱德拉·库鲁普和维·莱。提供宝贵的秘书协助的有泰西·马汉-阿基诺、弗洛伦斯·安耶西、罗萨里奥·阿拉戈、朱丽叶·卡皮利、马塞拉·基马拉斯和阿特西德·门加沙。外部编辑工作由美国写作公司的伊利西·扎布尔女士和芭芭拉·卡尔尼女士完成。封面由怀尔顿·詹姆斯设计。

前言

《世界社会状况报告》1997年版着重论述了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所讨论的中心问题。这次首脑会议是1990年代的联合国为讨论人权和主要的发展问题所连续召开的世界会议的不可分割的组成部分，代表着我们关于社会问题集体意识方面的一个转折点。在团结一致的振奋精神的鼓舞下，各会员国誓同来自共同敌人的威胁作斗争：失业、排斥、农村每况愈下、城市衰落、环境恶化和新的和重新出现的疾病。

在介绍目前全球层次和区域层次经济格局和概述部门社会问题以后，报告审查了同首脑会议三个主题有关的部分问题：消除贫困，扩大生产性就业和社会融合。从国家和国际角度分析了政策问题和选择方案。报告在这样做的过程中，注意首脑会议关于采取系统、全面方针的强烈主张，并且为对承认社会、经济和文化因素相互影响的社会政策采取新的更广泛的观点打下基础。

发展方案如要可行，就必须坚定地以人民为重点。这种重点必须与“赋予权力”相结合，以便个人和社会群体能够在充分了解他们的行动对当代和后代所造成后果的情况下选择自己的命运。在这方面关于产生、传播和利用知识和信息的能力是根本条件，正如一些社会所表明的。这些社会成功地维护了内聚力，尊重人权、维持民主体制和促进参与性的平等发展。

本报告还提供一个机会，可以借此在20世纪的最后几年深入思考和反省这些问题的症结所在。目的是产生进一步的思想和行动，有助于实现首脑会议的《行动纲领》--我们促进社会发展直至下个世纪的蓝图。

秘书长

科菲·A·安南(签名)

目录

页 次

章次

序言 2

前言 3

导言 15

第一部分·社会状况

一、经济趋势 21

A. 区域经济成就 21

B. 国际经济环境 27

二、人口趋势 34

A. 人口规模和增长 35

B. 生育率 41

C. 死亡率 45

D. 国际迁移 48

三、保健 55

A. 预期寿命 55

B. 转型经济国家的特点 59

C. 全球保健负担 62

D. 新的传染病 72

四、饥饿和营养不良 75

A. 有多少人营养不良? 75

B. 政策问题 83

目录(续)

	页 次
五、教育	91
A. 正规教育现状	91
B. 成人文盲	104
C. 教育的影响	104
D. 供求状况	109
E. 当前政策和政策问题	113
第二部分. 核心问题	
六、贫困	122
A. 贫困的概念和衡量办法	123
B. 世界经济增长的趋势和模式及全球贫困	131
C. 减少贫困的政策	158
七、失业	202
A. 发展中国家的就业和失业情况	203
B. 转型经济国家的劳动力市场和失业问题	247
C. 发达经济国家的就业和失业情况	279
八、歧视	336
A. 歧视的剖析和格局	339
B. 性别歧视	343
C. 对少数和其他群体的歧视	355
D. 反对歧视的政策和措施	364

目录(续)

页 次

表

1.1 1981-1996年世界产出的增长 23
1.2 1985-1995年资本输入发展中国家外来资金流量余额 30
2.1 世界人口:过去的估计和中等变量预测 35
2.2 世界较发达区域、欠发达区域和主要地区的人口增长率 ... 40
2.3 估计的生育率和百分比变化:世界各大地区和区域 44
2.4 1990-1995年世界各大地区和区域预期寿命和
婴儿死亡率的估计 46
2.5 1965、1975、1985和1990年按区域列出的
移民趋势的主要指标 50
3.1 1980-1985年至1990-1995年期预期寿命
出现下降趋势的部分国家 56
3.2 1990年的死亡率 64
3.3 1990年按主要死因组和区域列出的死亡的分布 66
3.4 1990年按大概病因组列出的丧失的岁数 68
3.5 1990年因特殊原因失去工作能力岁数的百分比分布 69
3.6 1990年经丧失工作能力调整的岁数在各具体病因中的
百分比分布 70
3.7 1990年可归因于各种风险因素的经丧失工作能力
调整的岁数的百分比 71
4.1 人均饮食能量供应 76
4.2 儿童体重不足的情况 79
4.3 受微量营养素缺乏威胁和影响的人口最近估计数 82
5.1 1990年和1993年按教育等级和性别分列的总入学率 92

目录(续)

		页 次
5.2	1990年和1995年初等教育净入学率估计数	94
5.3	义务教育年限	99
5.4	1980年、1990年和1995年按地区分列的成人文盲率	106
5.5	1980年代初期和1990年代初期某些国家按教育程度分列的收入比率	108
5.6	1985年和1992年每1000年龄15-64岁人的教师人数	114
6.1	1987-1993年发展中国家和转型国家生活在每日不足1国际元的人数和占人口的百分比	134
6.2	1988-1994年转型经济国家估计的贫困人口数	141
6.3	1995年部分转型经济国家的发展指标	145
6.4	1980-1994年部分转型经济国家的消费指标	148
6.5	1971-1995年发展中国家国内生产总值、人口和人均国内生产总值(GDP)的增长	154
6.6	1971-1993年按收入集团列出的发展中国家的人均国内生产总值(GDP)的增长	155
6.7	1970-1995年按主要经济区域列出的婴儿死亡率、预期寿命和入学率	156
7.1	1950、1995和2010年按区域和收入组分列的世界劳动力 ...	205
7.2	1950、1995和2010年按区域和收入组分列的劳动力性别构成	206
7.3	1987年和1992-1994年选定的发展中国家的就业指数	213
7.4	1980、1985、1990和1994-1995年选定的发展中国家公开的失业情况(占劳动力的百分比)	218

目录(续)

		页 次
7.5	选定的发展中国家男青年失业情况(占男子失业总人数的百分比)	223
7.6	1989-1991年选定的发展中国家接受教育水平分列的失业情况(百分比)	224
7.7	选定的发展中国家男子和妇女的失业率(百分比)	227
7.8	选定的转型经济国家按部门分列的就业变化情况	251
7.9	1990-1995年在选定的转型经济国家产出和就业的变化情况	252
7.10	1989-1995年选定的转型经济国家实际工资的年度变化情况	256
7.11	1989-1995年选定的转型经济国家最低工资和最低生活水平的比率	256
7.12	1990-1995年在选定的转型经济国家的登记失业率	261
7.13	转型经济国家的积极劳动市场政策	278
7.14	在选定的发达经济国家和区域中的就业增长率、工龄人口增长率和劳动力参加率	283
7.15	选定的发达经济国家的工资和薪资收入分配的趋势	285
7.16	在选定的发达国家和区域的就业的职业构成变化情况	287
7.17	在选定的发达国家服务行业中低薪就业的集中密度	290
7.18	在选定的国家中,男女劳动力的参加率	293
7.19	在选定的发达国家中的兼职就业和临时就业情况	296
7.20	1983-1993年在选定的发达国家中的选择性就业指示数字	299
8.1	主要国际反种族歧视文件	337
8.2	1990年代初部分职业中女子的优势	348
8.3	1980年、1990年和1995年按区域列出的男女识字率	350

目录(续)

页 次

图

1.1 1980-1996年发展中经济国家人均国内生产总值 26
1.2 1986-1995年出口额的增长 29
2.1 1950-2050年世界人口增长 36
2.2 1950-2050年年均人口增长情况：
世界和较发达区域及欠发达区域 38
3.1 预期寿命 58
4.1 1969-1971、1979-1981和1990-1992年间发展中地区
营养不良人数 78
5.1 1990年和1994年某些转型经济国家初等教育入学率差别 ... 95
5.2 1990年和1994年某些转型经济国家中等教育入学率差别 ... 97
5.3 1980年和1993年政府教育支出占国民生产总值百分比 100
5.4 1980年和1993年每居民政府教育支出 102
5.5 1980-1995年成人文盲 105
5.6 1980年和1995年按性别分列的成人文盲率 107
5.7 1990-1995年女性文盲率和婴儿死亡率 110
5.8 1995年6个国家只具有基础识字技能的成人 112
5.9 1990年代初期初等教育留级生百分比 115
7.1 按经济活动分列的发展中国家国内生产总值和劳动力 208
7.2 1990年发展中国家按部门分列的劳动力分布 209
7.3 1990年代初期选定的国家农业劳动力的份额 210

目录(续)

页 次

7.4 1980年代末期至1990年代初期选定的国家工业和服务业工资就业所占分额(百分比) 210
7.5 1980年代初期至1990年代初期选定的发展中国家第一次寻找工作的人失业百分比 225
7.6 1990年和1994年在选定的拉丁美洲国家受雇用的非农业劳工参与正规活动的变化情况(1980年=100) 239
7.7 1990年和1995年选定的转型经济国家最低工资和平均工资的比率 255
7.8 1995年对在选定的转型经济国家中劳动力市场疲软情况的测量 264
7.9 1994/1995年度选定的转型经济国家的失业状况 269
7.10 选定的发达经济国家的失业率 281
7.11 在选定的发达经济国家中劳动生产率的增长率 282
7.12 美国男女失业率 295
8.1 1950年和1995年按区域列出的女子加入劳动力的情况 345
8.2 90年代初部分国家的经济活动部门中女子的优势 347

专栏

5.1 计算入学率 93
7.1 对失业的界定的测定 215
7.2 创造就业机会和出口加工区 226
7.3 捷克共和国的低失业率 258
7.4 波兰的非正式就业:是一个解决办法吗? 263
7.5 美国的技术变革和劳动力 302
7.6 失业和通货膨胀:非加速通货膨胀失业率 308

解释性说明

圆点用来表示小数点

逗号用来区分千分位和百万分位。

“Billion”一词表示10亿。

表内使用下列符号：

两点(..)表示没有数据或无法得到单独的数据。

破折号(--)表示数量为零或可略而不计。

数字前的负号(如-2)，除另有说明外，表示亏损或减少。由于四舍五入，表内各分项的数字和百分数的和并不一定与总数相等。报告内使用下列简称：

AIDS	获得性免疫缺损综合症(艾艾滋病)
CEETES	中欧和东欧转型经济国家
CFA	非洲金融共同体
CIS	独立国家联合体
ECE	欧洲经济委员会(欧洲经委会)
ECLAC	拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)
EGS	就业保障计划
EPE	出口加工区
ESCAP	亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)
EU	欧洲联盟
FAO	联合国粮食及农业组织(粮农组织)
FDI	外国直接投资
GDP	国内生产总值
GNP	国民生产总值
ICP	国际比较项目

IFAD	国际农业发展基金(农发基金)
ILO	国际劳工组织(劳工组织)
IMF	国际货币基金组织(货币基金组织)
IMR	婴孩死亡率
LFS	劳动调查
NAIRU	非加速失业通货膨胀率
NGO	非政府组织
NMP	物质生产净值
ODA	官方发展援助
OECD	经济合作与发展组织(经合组织)
PPP	购买力平价
Project LINK	经济计量模式建立者国际研究小组,总部设在联合国秘书处经济及社会资料和政策分析部
SEE	特别经济区
SNA	国民核算体系
TFR	总生育率
UNCTAD	联合国贸易和发展会议(贸发会议)
UN/DESIPA	联合国秘书处经济及社会资料和政策分析部
UNDP	联合国开发计划署(开发计划署)
UNESCO	联合国教育,科学及文化组织(教科文组织)
UNHCR	联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)
UNICEF	联合国儿童基金会(儿童基金会)
WHO	世界卫生组织(卫生组织)
YLD	有残疾的生活年数
YLL	损失的生活年数

本出版物内所使用的名称和材料的编写方式，并不意味着联合国秘书处对于任何国家、领土或其当局的法律地位，或者对其边界的划分，表示任何意见。

本报告内所用“国家”一词，在适当情况下，也表示领土或地区。

除另有指明外，本报告使用了下列国家分类：

发达经济体：　北美洲（不包括墨西哥）、南欧和西欧（不包括塞浦路斯、马耳他和前南斯拉夫）、澳大利亚、日本、新西兰。

过渡中经济体：　阿尔巴尼亚、保加利亚、捷克共和国、匈牙利、波兰、罗马尼亚、斯洛戈克和前苏联、包括各波罗的海共和国、独立国家联合体（独联体）成员国。

发展中国家：　拉丁美洲和加勒比地区、非洲、亚洲和太平洋（不包括澳大利、日本和新西兰）、塞浦路斯、马耳他和前南斯拉夫。对于某些分析，分开列明中国。

发展中国家或地区再分为以下几组：

地中海：　塞浦路斯、马耳他、土耳其、前南斯拉夫。

西亚：　巴林、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、约旦、科威特、黎巴嫩、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯、阿拉伯叙利亚共和国、阿拉伯联合酋长国、也门。

东亚：　朝鲜民主主义人民共和国、香港、蒙古、大韩民国。中国一般分开列明。

南亚：　孟加拉国、不丹、印度、尼泊尔、巴基斯坦、斯里兰卡。

东南亚：　文莱达鲁萨兰国、柬埔寨、印度尼西亚、老挝人民民主共和国、马来西亚、菲律宾、新加坡、泰国、越南。

南亚和东亚：　除非另有指明外，南亚、东南亚和东亚（不包括中国）。

最不发达国家（48个）　阿富汗、 安哥拉、 孟加拉国、贝宁、不丹、布基纳法索、布隆迪、柬埔寨、佛得角、中非共和国、乍得、科摩罗、 吉布提、 赤道几内亚、厄立特里亚、埃塞俄比亚、冈比亚、几内亚、几内亚比绍、海地、基里巴斯、老挝人民民主共和国、 莱索托、 利比里亚、马达加斯加、 马拉维、 马尔代夫、马里、毛里塔尼亚、莫桑比克、缅甸、尼泊尔、尼日尔、卢旺达、萨摩亚、圣多美和普林西比、塞拉利昂、所罗门群岛、索马里、苏丹、多哥、图瓦卢、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、瓦努阿图、扎伊尔、赞比亚。

非洲撒南：　非洲大陆和附近岛屿，不包括北非（阿尔及利亚、埃及、阿拉伯利比亚民众国、摩洛哥、苏丹、突尼斯和西撒哈拉）。有些分析不包括尼日利亚和南非。

北非：　阿尔及利亚、埃及、阿拉伯利比亚民众国、摩洛哥、苏丹、突尼斯、西撒哈拉。

阿拉伯国家：　阿尔及利亚、吉布提、埃及、阿拉伯利比亚民众国、毛里塔尼亚、摩洛哥、索马里、苏丹、突尼斯、巴林、伊拉克、约旦、科威特、黎巴嫩、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯、 阿拉伯叙利亚共和国、 阿拉伯联合酋长国、也门。

文内和表内所有国家类别名称仅为统计或分析方便，不一定是对某一国家或地区在发展过程中所达到的阶段的判断。

导言

1. 随着20世纪接近尾声，世界社会状况以其多样性和复杂性向各国社会发起挑战。目前并存着两种情况：许多战线取得了进步，但早先原已获得的成果却遭受挫折，甚至发生了逆转。社会进步的机会看似无限宽广，但是许多期望仍无望实现。不过，尽管情况十分捉摸不定，当前却是一个发生引人注目的社会变化和充满着努力奋斗精神和希望的时期。1995年3月4日至12日在哥本哈根举行了具有里程碑意义的社会发展问题世界首脑会议，与会各国首脑在心情普遍紧迫之余仍对更美好未来充满了这种希望，它体现了当前各国和国际社会所面临的挑战。[1]《1997年世界社会状况报告》在哥本哈根首脑会议举行后近两年问世。首脑会议讨论的优先主题构成本版报告的核心；而且被作为本项分析的出发点和检验标准。

A. 变化着和社会发展背景和本报告的主题

2. 首脑会议，包括其筹备过程，对于提高国际社会对社会问题的意识性，起了巨大的作用。本报告从该次讨论受益匪浅，讨论扩大了社会议程的范围，并使人们对于已经取得的成绩，仍需要做的工作和必须制定的新的优先次序作出了全面的评估。国际社会认识到，不管一个国家多么富裕，它都规避不了社会问题。而且在社会问题极其紧迫的那些国家中，不只是福利，连为数众多的人口的生存，也常常成了问题，1997年的报告以文件形式将这种状况记录在案，它描述了保健、营养和教育方面社会发展的各个不同的侧面。报告还论述人口迁移流量增加的问题及生育率和死亡率方面的多种趋势。报告以实例说明了这样一个事实，即当代的许多社会问题是全球性的问题，这些问题的解决需要各国政府、文明社会和国际社会进行协调一致的密切配合。

3. 在重新探索如何将经济问题和社会问题更有效地纳入发展进程的工作中，首脑会议起了促进作用，社会发展问题首脑会议的《哥本哈根社会发展问题宣言》

和《行动纲要》[2]体现了各国和国际间所作的发展努力，认识到虽然社会发展仍是各国的责任，但是国际社会的支持、集体承诺和努力也是实现哥本哈根首脑会议提出的目标所必不可少的条件。就各国行动与国际行动之间的适当平衡寻求取得一致意见，成为首脑会议期间形成的一个重要的政策目标。

4. 在分析社会现实多面性的过程中，首脑会议确认了在社会和经济发展许多领域了取得的进展。但是首脑会议也着重指出，许多社会中存在着处境不利和易受损害的群体，它们的利益需要得到照顾，以使以人为中心的社会发展框架成为规范。忽视不管、消极被动或无所作为的政治代价和社会代价极其高昂。首脑会议采取的三管齐下的方针责成联合国各会员国消除世界贫困，将促进充分的就业作为一项优先的基本政策，并且在尊重人权及不加歧视和让全体人民最大限度地参与影响其福利的决策的基础上实现社会一体化。通过在国家和国际层面上承认国际社会在社会领域面临的困难和挑战，各会员国在筹划社会行动新的轻重缓急次序的同时，朝着解决社会经济发展问题向前迈出了一大步。

5. 社会发展不能孤立于持续不断的政治、经济和文化变革进程之外。自20世纪80年代末以来，多样性和民主化有所扩展，它对管治和文明社会产生了强大的影响。冷战的结束和东西方意识形态分歧的消失，使人们产生了迄今为止仍未兑现的巨大的经济期望和社会期望。尽管转型经济国家的经济改革的进程已经启动，但没有更多规模可观的经济成果与民主和自由方面的进步的相匹配。与此同时，原先冷战时期意识形态对峙和军事对抗形成定局的制约因素和体制结构现已中途夭折，造成世界难以预测得多。因此，潜伏了数十年之久的某些种族、民族和宗教积怨，在不同的地区重又冒了出来，特别是在那些解体的民族国家中。被禁锢的沮丧和仇恨，以其最极端的形式发泄出来时，导致了流血和战争。

6. 国际社会现为新老威胁所困。严重的环境问题使人类福利处于危险的境地。恐怖主义仍然是一大险恶的威胁。在有组织罪行的支持之下，腐化堕落、刑事犯罪、跨界犯罪和毒品交易，正在造成越来越大的危险。暴力冲突、种族灭绝和侵

犯人权行为的升级影响着人口的各大群体，成为重新引起国际社会忧虑的因素。全球问题现已变得对多边机构更为重要，取代了同东西方意识形态对峙有关的老问题。冷战后的时代允许--而且迫使--联合国将它的工作重心转移到这些问题上。

7. 影响社会政策的主要因素之一是世界经济的全球化。本报告虽不具体地涉及这一范围广泛的问题，但它突出说明其部分社会侧面。本报告的前提是，全球化扩大经济增长的机会，但是全球化的过程也伴有风险和成本，包括社会成本。贸易、投资和金融流量的增加已使各国政府更加难以实现它们的政策目标，有时候还缩小可加利用的选择范围和增加政策失误的成本。在某些情况下，全球化可能助长或加剧了现存的社会弊端如失业，或导致收入不平等程度的加剧。它影响到所有的国家，尽管某些国家，特别是部分发展中国家，却尚未受益于全球化所提供的机会，其中包括减轻贫困。东亚是迄今为止从全球化受益最多的地区。在整个拉丁美洲，情况略带一点沉浮不定，尽管初步进展的迹象已经历历在目。然而，撒哈拉以南非洲地区基本上仍是局外者。

8. 全球化的利得在发展中国家内部及其相互之间的分布并不均衡。清晰地了解当前的全球化趋势，与政治意愿结合在一起，可能有助于国际社会防止新的分裂现象的出现，包括遭到全球市场排斥国家的分裂现象的出现。国际商业、投资和金融无休止地增长，以及通信和交通运输联系的不断加强，造成各种经济体制和社会越来越相互依存，因此，社会问题在全球范围内扩散开来。但是，推动全球变化的跨国势力，特别是流动着的投资和金融，正在削弱各国政府影响经济和社会后果的能力，常常使各国民选的代表甚至无法实现本国的政治承诺，更不用说影响全球趋势的能力了。

9. 在对重大国际问题认识明显一致的基础上进行的国际合作，成为用以对付正在出现的问题的一种强有力的手段。在国际层面上协调社会政策，对于实现积极成果的重要性，可能不亚于当地全球化的挑战。闭关自守和孤立不是行之有效的选择途径，因为与世界经济实现一体化可能带来共同的繁荣和机会。决意孤立于局外

的社会失去经济增长的机会，从而付出高昂的代价。

10. 本报告着重说明的另一个主题是经济改革的社会后果。世界各国经济政策变化的走势已变得相互类似。当然，转型经济国家是一个很能说明问题的例子，这主要是因为它们的系统改革议程的范围极其广阔。实际上，转型过程付出的社会代价比一开始预计的要大得多，其中包括加剧贫困和两极分化的程度，在发展中国家，经济自由化和结构调整有时候增加某些社会群体不稳定和边际化的风险，尽管若干国家抓住了技术进步--生产要素流动性提高和贸易体系更加开放所产生的新的机会。然而，鉴于经济增长与社会的社会结构之间存在着复杂的关系，重新规定“结构调整”一词的定义将是可取的，以便不仅包括宏观经济的平衡和生产结构，而且也包括资源和资产的分配，获得就业和赚得收益的机会，以及有助于人类安全和刺激生产技能增长和社会政策的制定。[3]与此同时，这一任务也将迫使决策者的迅速地系统阐明可信的政策反应，它们将以对国家背景和可加利用的资源的广泛了解为基础，而且适应全球化的挑战。

B. 报告的组织结构和使用的数据

11. 《1997年世界社会状况报告》由两部分组成。第一部分概述部门社会问题，着重说明生活条件。报告一开始先介绍当前全球和区域层面上的经济格局。作为其对人口趋势评估内容的组成部分，报告审议全球和各区域人口的规模和增长情况，以及决定这些趋势的生育率、死亡率和国际迁移等这些人口统计的组成部分。关于保健的一章论述两个问题：对撒哈拉以南非洲和转型经济国家预期寿命缩短的关注和对全球保健最大危险因素的评估，其中包括新的疾病和传染病。报告还评估了饥饿和营养不良的世界趋势和格局，而且阐明了这一政策领域的政策问题。第一部分以对教育领域某些突出问题的简要论述作结尾，其中包括有关正规教育、成人文盲和教育系统质量的那些问题。

12. 报告的第二部分按社会发展问题首脑会议《行动纲要》提出的次序论述该

首脑会议的三个核心主题：消除贫困、扩大生产性就业和实现社会一体化。这一次序反映了首脑会议确定的轻重缓急次序，以及社会发展委员会在其1995年第34届会议上及其1996年特别会议上表示的愿望。每章各论述政策问题和选择方案，国内做法和国际文书，视情况而定。

13. 关于贫困问题的一章审议世界范围绝对贫困方面的主要趋势及其与世界经济增长的关系。报告对朝着消除全球贫困取得的进步作了初步的评估，同时概述了减轻贫困综合战略中的主要因素。

14. 关于就业和失业问题的一章着重论述发展中国家及转型经济国家和发达市场经济国家中各种问题的严重程度。它描述经济改革和就业、易受损害群体在劳动力市场上的地位、不平等和劳动市场的结构等问题。最后一章审议歧视问题，这个问题同社会排斥问题紧密相关，后一个问题在许多方面关系到社会一体化问题。它涉及歧视女性和歧视少数的剖析和格局。

15. 本报告所依据的是各国统计处收集和联合国各区域经济委员会、专门机构和其他区域机构及国际机构提交给联合国统计部门的数据；以及联合国秘书处经济及社会资料和分析部管理的数据库。关于减轻贫困的一章多半依靠世界银行提供的数据。凡有可能，使用了最新的国别资料来源，只要数据质量和与其他国别资料和国际统计资料的可比性达到适当的水平。本报告还依靠各国突出说明各种社会政策问题的研究报告。除了范围广泛的学术文献之外，还利用许多国家正在进行的公开辩论的资料。

注

[1] 见《社会发展问题首脑会议报告，哥本哈根，1995年3月6日至12日》（联合国出版物，销售品编号E.96.IV.8）。

[2] 同上，第一章，第1号决议。

[3] 1995年在纽约举行的经济改革和社会政策问题国际研讨会上特别提出了进行这种定义的要求。见联合国社会发展问题研究所，《经济改革和社会政策问题国际研讨会》。（纽约，1995年）。

第一部分·社会状况

1. 在20世纪90年代，我们目睹了人们日益认识到经济发展与社会发展之间的密切关系。正如《哥本哈根社会发展问题宣言》所指出：

> 我们深信，经济发展、社会发展和环境保护是可持续发展的相互依存和相互加强的组成部分，它是我们努力提高全体人民生活质量的框架。[1]

2. 持续的、基础广泛的经济增长显然有利于实现公平的社会发展和普遍的福利。促进经济增长的健全的经济政策，与公平的再分配机制相结合，能够保证收入在社会中更为公平的分配。经济政策应为解决各种社会问题提供坚实的财政基础，例如减轻贫困，实现社会一体化，改善健康和教育及提供生产性的就业机会。

3. 特别是鉴于来自其他社会需求的压力日益增大，在制定国家预算的轻重缓急次序时，必须认真审议保健、教育和就业方面的社会政策。在许多国家，政策在社会服务方面的支出受到预算规模日益缩小和公共目标转移所造成的财政制约因素的限制。

注

[1] 《社会发展问题世界首脑会议，哥本哈根，1995年3月6日至12日》（联合国出版物，销售品编号E.96.IV.8），第一章，第1号决议，第6段。

第一章

经济趋势

1. 自从1994年以来，世界经济一直在适度增长。1994至1996年期间，平均增长率为2.5%。目前的增长率仍低于20世纪80年代的平均增长率，其原因是发达经济国家经济复苏的势头较弱(见表1.1)。尽管如此，与1990至1993年期间糟糕的经济增长相比，情况有了明显的好转。那几年的特点是发达国家经济停滞不前，而转型经济国家的经济直线下降。许多发展中经济国家的经济和社会状况严重恶化，尽管部分国家保持了稳定的经济增长率。

A. 区域经济成就

2. 当前经济实力增强的格局反映出各国基础广泛的扩大，最为引人注目的是转型经济国家和发展中经济国家。其中许多国家早些时候采取了稳定措施和不断进行结构调整，这些工作的效果减少了阻碍贸易的壁垒和提高了它们出口产品的竞争力。因此，当1993年以后国际需求增强之时，它们具有更大的能力扩大出口。同时，90年代初以来强劲的金融流动势头也有力地补充了国内资源。

3. 20世纪80年代许多发展中国家高失业率和贫困程度加剧而造成长期经济衰退，根据这种背景，在解释最近这种经济成就的提高时必须持谨慎的态度。在转型经济国家中，只有波兰一国才重新达到了它开始转型时已有的收入水平。许多发展中国家仍然债台高筑，非洲、拉丁美洲和西亚许多国家目前的人均收入水平依然没有达到1980年的水平。虽然过去3年中较强的经济增长势头可能成为世界经济的转折点，但只有依靠适当的国家政策和国际发展，才将使当前的改善局面得以持续下去。

1. 发达经济国家

4. 发达经济国家当前经济复苏的特点是经济增长率仍然不高，实际工资几乎

处于停滞状态，而且失业率居高不下。与此同时，若干国家通货膨胀率大幅度降低，而且预算赤字也正在减少。结构问题依然存在，特别是在劳动力市场和社会保障体系方面。目前，只有联合王国和美国的失业率低于80年代的平均水平。欧洲联盟（欧盟）的失业率徘徊在1994年11.2%的高峰水平上。虽然经济增长的势头可望在近期内加强，但宏观经济政策紧缩的态势制约复苏的程度，这种态势的目的是为长远更强劲的增长打基础。许多国家的政策正在发现，特别是由于人口的因素，它们难以兑现先前作出的提供社会福利的承诺，因此正在审查和修正它们的社会方案。

2. 转型经济国家

5. 许多转型国家由中央计划经济向市场经济转变的过程始于1989年，这种转变导致产出的急剧下降。波兰于1992年恢复正增长。随后，越来越多的中欧和东欧转型经济国家和波罗的海国家的经济也相继出现正增长。尽管最近情况好转，但除了一个中欧的东欧转型经济国家外，其余所有国家的产出仍然低于80年代晚些时候的水平。依靠投资和出口的实力，中欧和东欧经济转型国家可望实现持续的经济复苏。许多独立国家联合体（独联体）的成员国，其转型过程开始得较晚，迄今为止尚未从经济衰退中摆脱出来，尽管据报告称，产出的下降速度已经放慢，而且部分独联体国家现已出现正增长。

表1.1. 1981-1996年世界产出的增长

(年度百分比变化)

地区、国家或区域	1981-1990	1991	1992	1993	1994	1995a	1996b
世界c	2.9	0.3	1.1	0.9	2.4	2.4	2.5
发达经济国家	2.9	0.7	1.6	0.7	2.7	2.0	2
转型经济国家d	2.0	-8.6	-12.0	-6.9	-8.9	-1.8	2
发展中经济国家,其中	3.1	3.5	4.9	5.0	5.5	5.2	5.5
拉丁美洲和加勒比地区	1.2	2.9	2.2	3.0	4.6	0.9	2.5
非洲	2.0	1.3	0.9	0.4	2.5	2.7	4
西亚	-1.3	-0.2	5.7	2.6	0.6	3.1	3
南亚和东亚,其中	6.0	5.4	5.2	5.5	6.7	7.1	6.8
南亚e	5.3	2.7	3.9	3.9	5.2	5.9	6
中国	9.0	8.0	13.2	13.4	11.8	10.2	9
备忘项:							
人均产出增加的国家数f	74	69	73	62	93	103	109

资料来源:联合国/经社资料和政策分析部。

a 初步估计。

b 预测,部分以项目LINK为基础。

c 计算为各国国内生产总值增长率的加权平均数,其中权数以国内生产总值1988年价格和汇率为基础。用于总计的备选加权法使用从以“国际美元”表示的国内生产总值求出的国别权数,“国际美元”由本币换算而来,使用购买力平价作为汇率。根据这一方法,全世界年均国内生产总值增长率为:1981至1990年为3.2%,1995年为3%(见《1996年世界经济和社会概览》,(联合国出版物,销售品编号E.96.II.C.1)第300-301页及表A.1)。

d 根据报告的国内生产总值,它严重低估好几个国家的活动。

e 孟加拉国、印度、尼泊尔、巴基斯坦和斯里兰卡。

f 抽样的国家数为:1981-1990年及1991年:122个;1992年:136个;1993-1996年:137个。

6. 国内外的投资对日益下降的预算赤字和通货膨胀、经济改革和不断增长的需求作出了反应。通过加深与发达经济国家特别是欧盟各成员国的联系，以及进行经济改革，这些经济国家现已显示出强有力的出口增长势头。区域内部贸易的恢复（后面讨论）也推动了需求的增长。大多数国家的失业率仍然居高不下，而且只有依靠持续的结构调整和经济增长，高失业率才可望随着时间的推移而下降。

7. 在过去几年经济衰退而且常常伴随高通货膨胀期间，许多转型经济国家不得不面对建设社会保障网这一令人不寒而栗的任务，例如提供失业救济和退休金及保健服务，以取代在集中规划体制下盛行的，主要由政府指导和以企业为基础的体系。

3. 发展中国家

8. 发展中国家的经济增长势头于20世纪90年代初开始增强（见表1.1）。自从1993年以来，经济增长的面不断扩大，增长的国家数日益增加，不仅迅速增长的南亚和东亚各国及中国，以及拉丁美洲中等收入的经济国家，人均国内生产总值有所提高，而且较低收入的发展中国家也有所提高，其中许多是非洲的最不发达国家。从91个发展中国家的抽样来看，估计1996年有75个国家的人均国内生产总值有所提高，而1993年只有50个国家的人均国内生产总值有提高。在75个国家中，22个为最不发达国家。不过，人均产出增长的幅度不大，多数情况下不足2%。由于长期以来经济业绩表现很差，这种小幅度的好转还不足以使非洲和拉丁美洲各国1996年的人均国内生产总值超过1980年的水平（见图1.1）。

9. 国内稳定政策和结构调整政策，以及国际经济环境，是20世纪90年代发展中国家经济增长的主要决定因素。主要拉丁美洲国家成功推行的稳定和经济改革方案所产生的经济复苏在1994-1995年墨西哥金融危机后陷于停顿。危机暴露出几个拉丁美洲国家金融系统的脆弱性，并且迫使它们采取新的调整举措。仍然很高的失业率和贫困程度因经济逆转而加剧了。但是，20世纪90年代初实现的通货膨胀率的大

幅度降低的局面大体上得以维持，而且由于得到流入的大量资金、强劲的出口和较强的国内需求的支撑，该地区的经济增长显然正在超过1995年的水平。

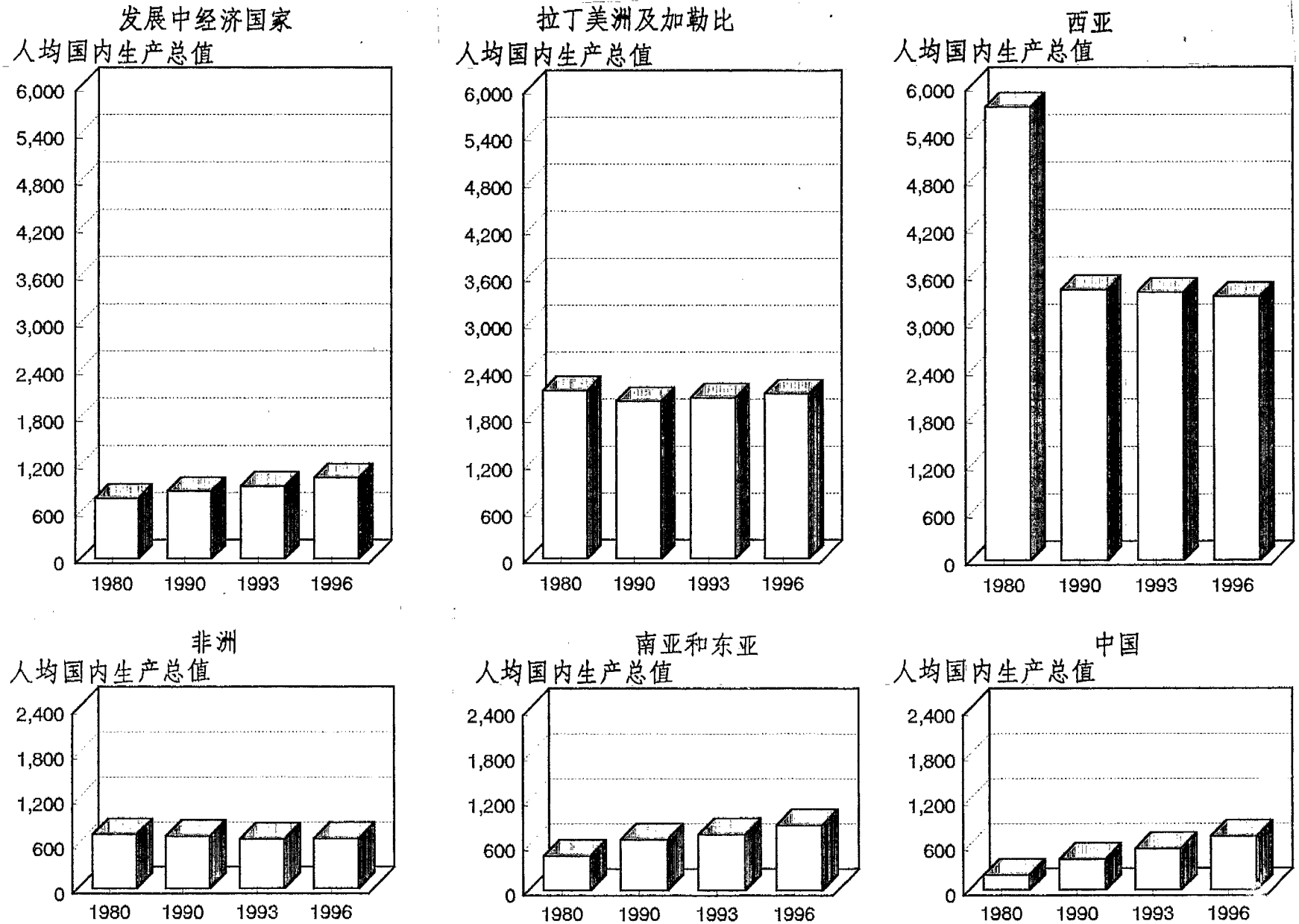
10. 好几个非洲经济国家最终显示出迹象表明，它们正在从过去15年经济衰退的局面中摆脱出来，1995年的经济情况有所好转，而且1996年越来越多的国家的增长势头进一步增强。要求大幅度增加，而且非石油商品的国际价格上涨，促进了商品出口国家的经济增长。部分国家由于稳定措施取得进展，实行结构调整和货币贬值，例如非洲金融共同体法郎区的货币贬值，竞争力有所提高，这也推动了出口。有些国家干旱的结束和暴力冲突的缓解也有助于增长。

11. 然而，非洲增长势头继续增强的前景捉摸不定。存在着严重的结构制约因素阻碍撒哈拉以南非洲的长期增长。出口结构单调，严重依赖于商品的出口，使该地区各经济国家很容易由于国际商品市场不稳定而受到损害。基础设施严重不足，阻碍私人投资和破坏扩大出口的努力。对实物资源和人力资源投资少，而且外债负担大，造成减轻这些制约因素的工作甚至变得更加困难。

12. 西亚的经济趋势主要由下列因素造成：国际石油市场的事态发展、该地区的和平进展、预算整顿和结构改革。好几个石油输出国最近开始了财政整顿的进程，以对海湾战争费用和飞跌的原油价格增大的预算赤字作出反应。尽管最近原油价格上扬，上述行动抑制了该地区的增长。可以预期，政府支出的削减将精简公营企业部门和限制先前由政府提供资金的社会福利的范围。失业情况现已变得更为严重和广泛，甚至扩及到了雇佣大批外国工人的那些国家。

图1.1. 1980-1996年发展中经济国家人均国内生产总值

(1988 年美元)



资料来源：联合国/经社资料和政策分析部。

注：国内生产总值根据汇率计算。

13. 20世纪90年代中东和平进程取得的进展改善了石油进口国--特别是以色列、约旦和黎巴嫩——的私人投资环境。自从1994年以来,生产和基础设施方面的国内外投资明显增加,因此这些国家的经济出现了增长。

14. 南亚和东亚的经济增长在1993年以后明显加快了速度,从90年代初本已很高的水平提高到7%左右(见表1.1)。许多迅速增长的国家受益于强劲的国内外投资,包括大量的基础设施投资。此外,该地区旺盛的出口增长--每年平均14%左右--得到了日元急剧贬值、区域内部贸易的强有力的增长和发达国家进口需求的恢复的推动。大量的资金流入其中的许多国家,提供了额外的刺激因素。到1995年,持续的高增长率开始对物价产生上涨的压力。在有些国家,特别是马来西亚和泰国,由于进口的强劲增长,主要是投资所需的资本货物的进口增长,对外帐户赤字恶化到无法维持的高水平(9%和7.5%)。作为反应,紧缩了货币政策。迄今为止,这一政策态势和呆滞的出口增长节制了经济增长。

15. 在自本十年初以来成功地推行宏观经济稳定和经济改革的那些国家,特别是印度、菲律宾和越南,最近几年经济增长的速度大大加快了。与此同时,部分南亚经济国家即孟加拉国、巴基斯坦和斯里兰卡,在减少预算赤字和经常项目赤字方面遇到了障碍,由于政治冲突、工潮或持续不断的宗派暴力,这两种赤字都扩大了。这些赤字反过来又抑制了经济的增长。

16. 中国在90年代初出现了强劲的经济恢复势头,1993年达到了增长高峰,即约135%。但是,由于通货膨胀加剧,导致政府实施紧缩的货币政策和对投资的行政控制。这些措施将通货膨胀率控制在10%左右,同时又保持了高增长率(9-10%)。强劲的国内外投资、大量的资金流入和强劲的出口增长是造成中国经济在过去几年中实力增强的主要因素。

B. 国际经济环境

17. 国内因素是国家经济增长的主要决定因素。随着越来越多的国家加强贸易

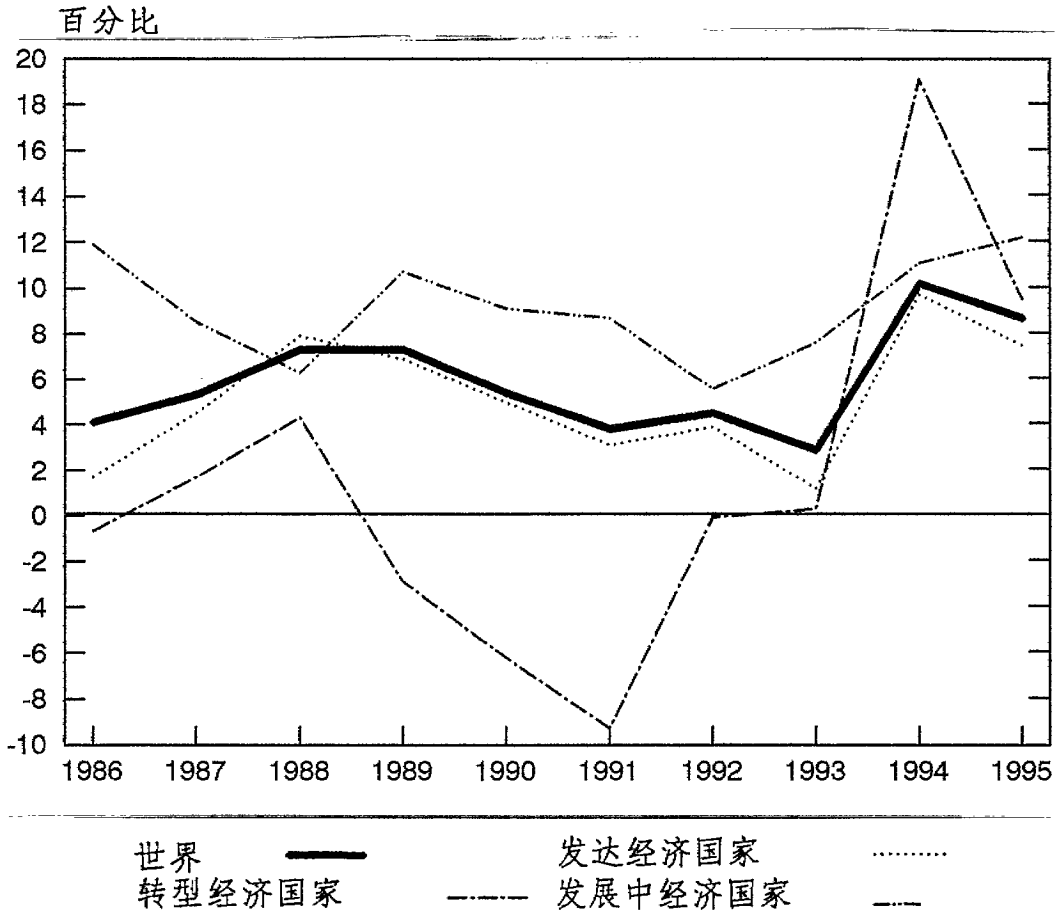
和金融自由化，国际贸易和资金流动方面的活力和活跃对经济情况也起着重要的作用。

1. 世界贸易

18. 在过去的十年中，世界贸易活跃的程度大大提高了。世界贸易额的年平均增长率从本十年头三年只有35%提高到1994年的10%，尽管1995年又回落到9%以下(见图1.2)。1996年的增长速度进一步放慢到大约5.5%。1994年的回升受到发达经济国家强劲的进口需求的驱动，这种需求是这些国家的经济复苏和汇率的重新调整产生的。作为这种趋势的组成部分，石油和非石油商品的国际价格大幅度上扬，从而增加了商品出口国的出口收益。南亚和东亚的许多经济国家扩大了技术较先进的“信息时代”货物的出口，这些商品不大容易受到周期性需求的损害，因而能够在20世纪90年代维持高速的出口增长。

19. 区域性的经济一体化也有助于国际贸易的增长。为对各国之间变化着的生产专业化作出反应，进行了区域内部的投资，在这种投资的促进下，亚洲内部的贸易继续保持强劲的势头。[1]随着贸易自由化和进口需求的不断增长，越来越多的拉丁美洲国家之间的区域性贸易也正大扩大。在非洲也如此，依靠更加广泛的贸易自由化和由于货币贬值--特别是非洲金融共同体法郎区的货币贬值--而提高了的竞争力，区域内部贸易的增长正在变得日益明显。

图1.2. 1986-1995年出口额的增长



资料来源：《1996年世界经济和社会概览》，(联合国出版物，销售品编号E.96.II.C.1)，表A.19。

注：由于缺乏数据，转型经济国家不包括前苏联。

表1.2. 1985-1995年资本输入发展中国家外来资金流量余额

(10亿美元)

来源	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995a
通过直接投资的流量											
投资流量净额	8.3	6.1	9.3	15.4	17.4	16.8	22.7	30.9	46.8	58.7	63.6
直接投资收入:净额	-8.7	-7.9	-8.9	-9.9	-11.5	-12.9	-12.6	-13.7	-16.2	-17.0	-17.8
资产流动净额	-0.4	-1.7	0.5	5.5	5.9	3.9	10.1	17.2	30.6	41.7	45.8
通过中长期对外私人借款的流量											
信贷流量净额	13.5	9.1	4.3	12.0	3.2	10.8	14.7	27.5	31.6	36.9	38.0
支付的利息	-38.9	-34.3	-33.5	-38.7	-32.6	-29.3	-28.1	-27.4	-24.8	-29.4	-42.3
资金流动净额	-25.5	-25.2	-29.2	-26.8	-29.4	-18.6	-13.5	0.1	6.8	7.5	-4.3
通过股票交易净额、短期借款和国内外流的流量b:净额	-11.4	-6.8	-13.5	-22.3	-10.9	-2.5	21.7	24.6	36.3	1.6	29.3
通过私人赠款的流量:净额	-11.4	-6.8	-13.5	-22.3	-10.9	-2.5	21.7	24.6	36.8	1.6	29.3
通过官方流动的流量	3.7	4.7	5.0	6.2	4.8	6.3	7.9	9.5	9.0	7.9	8.0
官方转移(赠款)	10.8	10.3	11.7	12.3	13.3	17,6	17.7	15.8	12.7	10.4	10.4
官方信贷净额	19.0	18.5	16.0	13.5	20.1	22.2	20.6	16.3	17.4	10.4	35.9
支付的利息	-12.8	-15.7	-16.5	-17.9	-18.1	-20.6	-21.9	-22.1	-23.2	-24.5	-31.1
资金流动净额	-17.0	13.1	11.2	7.9	15.4	19.2	16.4	10.0	7.0	-3.7	15.2
资金流动总净额(资金基础)	-16.5	-16.1	-26.0	-29.5	-14.3	8.2	42.6	61.4	90.2	55.0	94.0
官方储备的使用c	-0.8	12.0	-8.0	-2.9	-15.4	-36.4	-47.8	-47.2	-42.9	-19.4	-56.0
资金流动总净额(支出基础)	-17.3	-4.1	-34.0	-32.4	-29.7	-28.1	-5.2	14.2	47.3	35.6	38.0

资料来源:《1996年世界经济和社会概览》(联合国出版物,销售品编号E96IIC1),表A.27。

注:"外来资金流量余额"这一术语与"资金转移净额"的意思相同。抽样由93个国家组成,不包括顺差的能源出口国(文莱达鲁萨兰国、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、科威特、阿拉伯利比亚民众国、卡塔尔、沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国)和最近的顺差国(香港、新加坡和中国台湾省)。直接投资扣除了利润再投资(现金流动法);官方信贷包括货币基金组织信贷的利用;利息包括货币基金组织的手续费;私人赠款包括海外常住者礼物的资金流量净额(不包括工人的汇款)和非政府组织的赠款。

a 初步估计。

b 计算为残差。包括短期贸易融资、正常和异常的外流("资本外逃")、应付利息的欠款和在国际收支数据中记录为"有错当查"并被假定为资金流量的其他流量。

c 储备的增加额列示为负数。

20. 自从90年代初以来，中欧和东欧转型经济国家增加了与发达经济国家的贸易，尽管如此，区域内部的贸易最近两年重新活跃了起来，其中包括中欧和东欧转型经济国家内部和这些国家与独联体国家之间的贸易。1995年，中欧和东欧转型经济国家内部贸易的价值提高了25%。自众1995年以来，独联体成员国内部贸易的增长也明晰可辨。1996年第一个季度，俄罗斯联邦向其他独联体成员国的出口增加了40%，而从其他独联体国家的进口猛增了70%。[2]

2. 国际资金的获得

21. 外部金融资源的获得是对国内储蓄的重要补充，可被用来为90年代发展中经济国家和转型经济国家的经济发展提供资金。流向资本输入的发展中经济国家的外来资金净额（转移净额）的余额快速增加（见表1.2）。[3]在墨西哥发生金融危机后，1994年有价证券的流量急剧减少。在这之后，流向南亚和东亚各国的私人资金的净额重新恢复，而且涌向了南非。流向拉丁美洲的资金恢复较慢但目前正在强劲的回升。此外，流向中欧和东欧转型经济国家的私人资金猛增。1995年国际利率的下调有助于恢复国际资金的流动，但经济情况的好转和连续不断的经济改革也起了重要的作用。这些事态发展是一些积极的迹象，表明私人资金向这些地区转移的可持续性。

22. 在本十年内，私人国际金融的重要性大大提高，这种情况具有效益和风险。接受国能够在经济上受益于这些资金，但它们为数不多（大约20个国家），而且许多低收入国家和负债累累的国家得不到照顾。此外，墨西哥的经验着重说明，短期的私人资金流动具有潜在的不稳定性，而是如果不奉行适当的政策，这种做法可能引起代价昂贵的经济调整。这一事件使人们进一步意识到，接受国必须采纳必要的政策以便将资金内流的破坏性效应缩小到最低限度。这样，现已通过国际货币基金组织（货币基金组织）作出具体的努力以鼓励健全的决策和制定保障措施来遏制另一场大规模金融危机的效应。这其中包括对成员国经济状况加强监视和在大大扩大的供资范围

的支助下为陷于金融危机的国家建立应急筹资机制。[4]

23. 得不到私人资金照顾的低收入国家继续严重依赖于官方流动渠道获得净资金转移。与此同时，官方发展援助的流量已开始减少。发达的援助国一直在重新审议官方金融合作的目标和功效。有几个工业化国家国内对官方发展援助的政治支持已严重削弱，尽管许多其他国家对官方发展援助的承诺仍很有力。经济合作与发展组织(经合组织)发展援助委员会内捐助国在1995年提供的官方发展援助的金额为590亿美元，继续保持1992年以来的停滞趋势。按实际价值(考虑到价格和汇率的变动)计算，1992至1995年期间，官方发展援助的数额下降了13%。[5]而且，西亚传统捐助国和转型经济国家提供援助的能力，因石油收入减少、战争费用和转型脱节造成的经济困难而受到了破坏。

24. 许多发展中国家仍然面临着还债负担过重的困境。一方面，拉丁美洲国家已使它们与债权国的关系规范化，另一方面，许多其他的发展中国家，主要是非洲国家，仍背负着它们无法偿还的债务。巴黎俱乐部债权国、货币基金组织和世界银行就一项关于官方双边和多边债务减免的倡议缔结9月协定，因此，大幅度减轻这些发展中国家债务负担的前景已大为改观。这一协定的重点是为“债台高筑的穷国”减免更多的债务，这些穷国目前的负债水平被评估为达到无法承受的程度，而且对经济增长的恢复构成无法逾越的障碍。[6]

25. 债务减免本身是沉重负债国家所要求的发展方案的组成部分。结清欠款和确立可持续的还债地位将提供一个机会，与结构调整和官方财政支助相结合，它能促进外国投资和私人投资，因而也促进经济增长。

注

[1] 例如，南亚和东亚的部分发展中国家与中国之间的出口，在1990至1994年期间增加了93%，而向世界的出口只增长了64%。（见贸发会议，《1996年贸易与发展报告》，联合国出版物，销售品编号E.96.II.D.6），第86-92页。

[2] 中欧和东欧转型经济国家和独联体国家的贸易统计资料来自《1996年世界经济和社会概览》（联合国出版物，销售品编号E.96.II.C.1），第61和62页。

[3] 外来资金净流量余额（按金融基础计算）定义为资金净流量与投资收入付款之和。如按支出基础计算，它包括官方储备持有量的变化。要了解这一国家分组的定义，见表12中的注释。

[4] 见《秘书长题为“全球金融一体化：挑战与机遇”》的报告，A/51/388），第12-16页。

[5] 见《经合组织新闻公报》〔1996年6月11日，SG/COM/NEWS(96)63〕，表1和2，以及经合组织，《发展合作》，发展援助委员会1995年报告（巴黎，1996年），统计附件表4。

[6] 见国际货币基金组织，《国际货币概览》，（华盛顿哥伦比亚特区，1996年10月4日），第328和329页。

第二章

人口趋势

1. 本章的目的是审议世界人口和各区域人口的规模和增长情况，以及决定这些趋势的生育率、死亡率和国际迁移等人口统计的构成部分。

2. 本章的陈述以由联合国秘书处经济及社会资料和政策分析部人口司编制的全球人口和人口统计估计和预测的联合国1996年订正版的结果为基础。[1]如在过去的订正版中一样，人口估计和预测是为全世界、较发达区域、[2]#^SUp欠发达区域、[3]最不发达国家、[4]6个主要地区、[5]20个区域[6]和228个国家或地区编写的。介绍的人口和人口统计估计数是从经过评估的现有国别数据求出的，而且每当必要时就人口普查的少计和重大事件记录不充分等情况作了调整。关于全世界、主要地区和各区域等的估计数是各国估计和预测的总计数。

3. 从1950至1995年，每隔5年提供一次人口估计数，而人口预测采用构成法，自1995至2050年，每隔5年进行一次预测。对每个国家在生育率(3个变量)、死亡率(1个变量)和国际迁移(通常1个变量)方面的未来趋势作了假定。

4. 《世界人口展望1996年订正版》新宣布的数据大体上证实1994年订正版得出的结论：20世纪90年代头5年与上个十年相比，人口增长率明显降低，生育率下降，死亡率更趋多样化，而且人口迁移的数量增加。实际上，《1996年订正版》表明，人口增长率下降得更快，各国生育率下降的范围更广，程度更深，而且移民数量也比原先估计的要大。

表2.1世界人口:过去的估计和中等变量预测

年份	人口(10亿)
1950	2.52
1995	5.28
1996	5.77
2000	6.09
2015	7.29
2025	8.04
2050	9.37

资料来源:《世界人口展望1996年订正版》(联合国出版物,即将出版)。

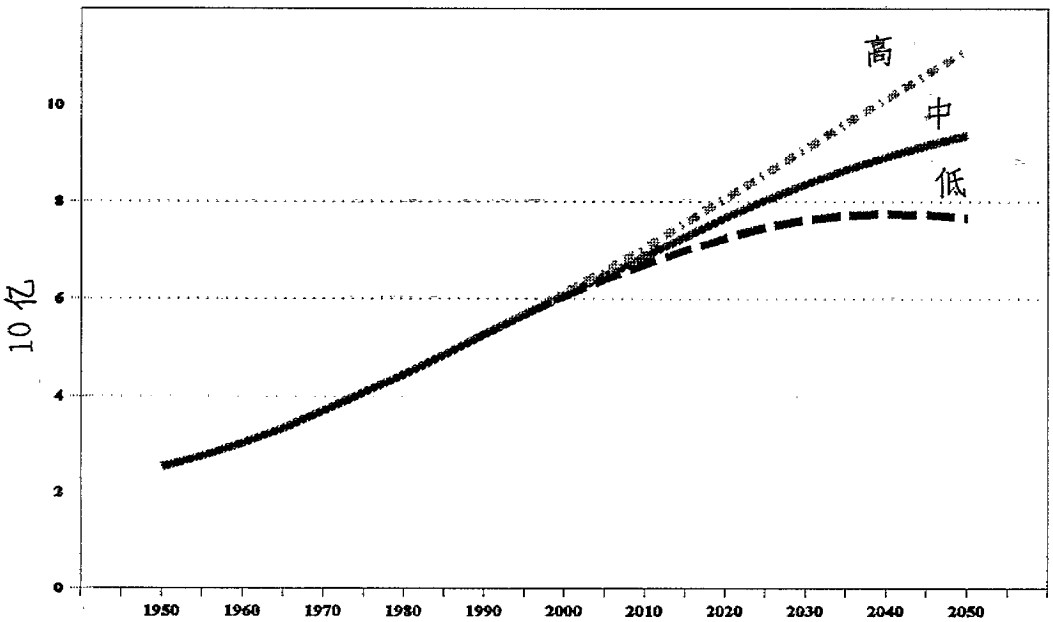
A. 人口规模和增长

5. 1996年年中,世界人口总数为577亿(表21)。自从1995年年中以来,世界人口增加了8 100万,而且这一年增长率水平预计将持续到2000年。目前,世界人口的80%即45.9亿生活在欠发达区域。较发达区域的人口总数为11.9亿。

6. 1990至1995年,世界人口每年增长1.48%,明显低于过去20年中世界人口增长率1.72%。目前的人口增长率是第二次世界大战以来的最低点,而且标志着60年代中期至70年代中期人口增长率下降趋势的恢复。

图2.1.1950-2050年世界人口增长

(估计数和中、高、低变量)



资料来源:《世界人口展望1996年订正版》(联合国出版物,即将出版)。

7. 联合国中等生育率变量的预测表明，人口增长率将继续下降，从1995至2000年的1.37%降至2045至2050年的0.45%。因此，据预测，世界人口到2000年将达到60.9亿，到2050年达到93.7亿（图2.1）。

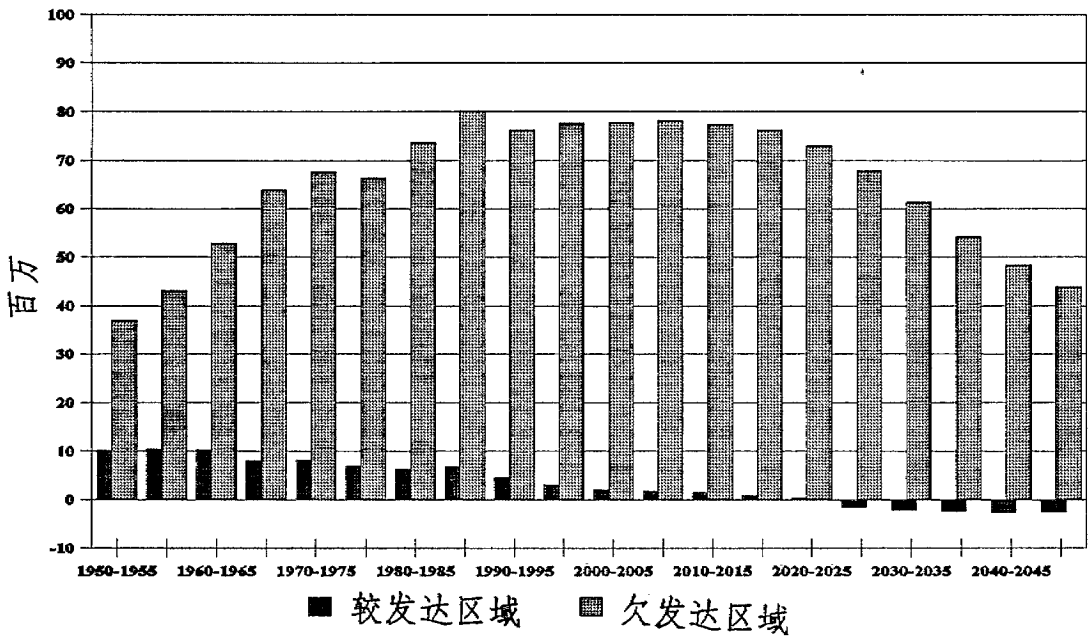
8. 尽管增长率在下降，但世界人口的年增量仍将保持稳定不变，直到2025年以前每年增加8000万左右，在这之后将逐步减少到2045至2050年期间每年增加4 100万，大约为目前年增量的一半左右（图2.2）。

9. 1950至1996年，欠发达区域的人口增加了168%，而较发达区域增长了45%。1990至1995年期间，欠发达区域的人口每年增加1.8%。同期较发达区域人口的年增长率为0.4%（表2.2）。根据中等变量的预测，欠发达区域的人口在1996至2050年期间将再增长79%。相比之下，较发达区域的人口预计到2025年增加到12.2亿，在这之后将下降，这样，在2050年的人口将比1996年减少1%。

10. 通过审议较发达区域和欠发达区域人口总数平均年度增量，也许最能说明各区域间人口增长率差异的重大后果。1950至1955年，世界人口的年增量为4 700万。在这一总数中，22%来自较发达区域，78%来自欠发达区域。到1990-1995年时，年增人口的6%来自较发达区域，而94%来自欠发达区域。到2045-2050年，较发达区域的人口可望呈下降趋势，这样，全部净增人口都将来自欠发达区域。

11. 48个最不发达国家的特点是生育率、死亡率和人口增长率均高于欠发达区域的其他国家。1950至1995年间，最不发达国家的人口增加了193%，而其他欠发达国家增加了160%。而且到1995年，共有5.79亿人生活在最不发达国家。1950至1995年间，最不发达国家人口年增长率为2.6%，比欠发达区域其他国家的年增长率几乎高出整整1个百分点。实际上，在此期间，48个最不发达国家占了世界人口增长总数的17%。

图2.2. 1950-2050年年均人口增长情况：
世界和较发达区域及欠发达区域



资料来源：《世界人口展望1996年订正版》（联合国出版物，即将出版）。

12. 世界各主要地区的人口分布和人口增长率相互差异明显，目前和历史上都如此。1950至1995年，非洲人口从2.24亿增至7.2亿。非洲每年的平均增长率2.6%（总共增长221%）为同期最快的人口增长率。自1950年以来，拉丁美洲和亚洲的人口也以2%以上的速度增长。拉丁美洲人口以23%的年增长率增长，从1950年的1.66亿增至1995年的4.77亿。亚洲人口以每年2%的速度增长，1995年总数达到34亿。相比之下，欧洲人口每年仅以0.6%的速度增长。在1950-1995年期间，欧洲是年增长率低于1%的唯一主要地区。

13. 1990-1995年期间，非洲的人口年增长率继续位居榜首，（每年达到2.7%）。拉丁美洲及加勒比地区的年增长率整整低1个百分点（1.7%）。亚洲以每年1.5%的速度增长，大洋洲为1.4%，北美为1.0%。

14. 欧洲的人口增长速度最慢，差不多处于静止不变的状态。近来，欧洲四个区域出现了非常不同的趋势。1990-1995年期间，西欧的人口年增长率在较发达区域中为最高（0.56%）。目前的增长率高于1980-1985年期（0.14%）或（1985-1990年期（0.49%）。增长速度提高的主要原因是进入该区域（特别是德国）的移民人数不断增加：1980至1985年期间15.3万人，1985至1990年期间279万人，1990至1995年期间420.8 万人。相比之下，1990-1995年期间，东欧的人口增长率转为负数，这几年的特点是人们移居国外，生育率急剧下降，死亡率上升或不升不降。

表2.2世界、较发达区域、欠发达区域和主要地区的人口增长率

	1950-1955	1990-1995	2045-2050
世界	1.8	1.5	0.5
较发达区域	1.2	0.4	-0.2
欠发达区域	2.1	1.8	0.6
最不发达国家	1.9	2.6	1.1
非洲	2.2	2.7	1.1
亚洲	1.9	1.5	0.3
其中,中国	1.9	1.1	-0.1
印度	2.0	1.8	0.4
欧洲	1.0	0.2	-0.4
拉丁美洲及加勒比地区	2.7	1.7	0.5
北美洲	1.7	1.0	0.1
大洋洲	2.2	1.4	0.4

资料来源:《世界人口展望1996年订正版》(联合国出版物,即将出版)。

15. 南欧的人口增长率在过去的15年中呈下降趋势,1975-1980年期间年均增长率为0.80%,1980-1985年期间为0.41%,1985-1990年期间为0.33%,而在1990-1995年期间为0.04%。南欧的总生育率急剧下降,从975-1980年期间每名妇女生育2.3名子女降至1990-1995年期间1.4名子女,这是该区域增长率减慢的关键因素。北欧的人口增长率为每年0.2%,与1985-1990年相比下降一半,并且与1975-1985年期间大体持平。这些趋势符合生育率的动向;数据表明,北欧的生育率在1975-1985年期间降至最低点,每名妇女生育1.81个子女,1985-1990年小幅度上升至1.84个,1990-1995年

又回跌至1.81个。

16. 1990-1995年期间世界人口每年所增加的8100万中,6 900万(85%)为亚洲人和非洲人。在这一总数中,5 100万(63%)为亚洲人(中国增加1 300万,印度增加1 600万)。

17. 中等变量的预测表明,1995至2000年,非洲人口将增长184%。2050年预测的人口数2.1亿几乎将为其1995年人口的3倍,1950年人口的几乎10倍。预测的非洲人口增长率远高于任何其他主要地区。1995至2050年期间,据预测,拉丁美洲及加勒比地区的人口将增加70%,亚洲将增加58%,北美将增加30%。欧洲的人口据预测在这些年中将下降13%。

B. 生育率

18. 1980-1985年至1990-1995年这十年的估计数表明,世界平均总生育率继续下降,而且1990-1995年期间下降的速度略快于以往时期。在此十年中,世界总生育率下降了17%,从每名妇女产3.6个降至3.0个。然而,世界的平均数掩盖了国家间和区域间的巨大差异。实际上,1990-1995年期间,较发达区域的平均总生育率为每名妇女只生育1.7个,而最不发达国家生育5.5个(见表2.3),这种差异有力地反映出社会经济发展方面和两组国家间在避孕普及程度方面的差异。

19. 估计数表明,欠发达区域的生育率依然较高。非洲的生育率继续名列第一。1980-1985年非洲的总生育率几乎为其他欠发达区域的两倍:非洲每名妇女生育6.3个,而拉丁美洲生育3.8个,亚洲生育3.7个。到1990-1995年,尽管非洲总生育率缓慢持续地下降,据估计这种生育率仍高至5.7个,而拉丁美洲为2.9个,亚洲为2.8个。十年间下降10%,这种下降幅度不到亚洲和拉丁美洲的一半(见表2.3)。

20. 在非洲内部,也存在着巨大的区域差异。中非、东非和西非的生育率最高,每名妇女平均生育6.4个子女,而且在过去的十年中,生育率几乎没有下降:东非和西非分别下降7%和5%,中非下降2%。相反,在北非和南部非洲,总生育率低得多,每名妇

女生产4.1个和4.2个，北非下降27%(十年中下降幅度位居世界第一)，而南部非洲下降14%(见表2.3)。现代化、经济发展、社会变革和避孕器具使用方面的差异是生育率变化不同格局的基本原因。

21. 由于进行了大量的近期人口调查，因此现在能够对非洲生育率格局作更为深入的评估和了解。在20世纪70年代，非洲的高生育率由撒哈拉以南非洲国家维持，这些国家的生育率超过了每名妇女7胎或甚至8胎，而在90年代，其中大部分国家生育率大幅度下降，尤其是肯尼亚，其总生育率从1977-1978年度的8.0个降至1990-1993年期间的5.4个，以及卢旺达，其总生育率从1978-1983年期间的8.5个降至1989-1992年间的6.2个。撒哈拉以南非洲下降的大部分发生在80年代开始生育率过渡的那些国家。总生育率下降幅度最大的是北非，尤其是阿尔及利亚，其总生育率从1970年的8.1个降至1987-1992年间的4.4个。在埃及和摩洛哥，生育率也降至5.0个以下，突尼斯于1992年降至3.3个。非洲总生育率最低的是1990年的毛里求斯(2.3个)；最高的是尼日尔7.4个--世界第三高。

22. 在过去的十年中，亚洲和拉丁美洲的生育率出现了类似的下降趋势，约为24%，1990-1995年期间的总生育率相类似，每名妇女生育2.8胎和2.9胎。不过，这两大地区的区域性生育格局颇不相同。在亚洲，总体平均数掩盖了较大的区域性差异。1990-1995年期间，总生育率的差数超过每名妇女两胎，从东亚低于1.9胎的置换水平到西亚和中南亚的4.1胎和3.7胎不等。各国水平之间的差异甚至还要大：加沙的总生育率8.8胎和也门的总生育率7.6胎为全世界最高水平，而位于另一极端的日本，它报告的总生育率为1.5胎。亚洲从1980-1985年期至1990-1995年期下降24%，这是东亚人口稠密/生育率低的国家快速下降(24%)(生育率下降很容易用中国生育率急剧下降来解释)和西亚高生育率国家较小幅度的下降(18%)的结果(见表2.3)。

23. 在拉丁美洲，平均总生育率水平较为平均。1990-1995年期间，摆动幅度在加勒比地区的2.7胎至中美洲的3.4胎之间。不过，部分加勒比岛屿，例如巴哈马群岛、巴巴多斯和古巴，偏离了这一范围，这些岛屿在1990-1995年间的总生育率低于

人口置换水平。位于图表另一端的是洪都拉斯，其1990-1995年的总生育率为4.9胎。20世纪90年代期间，中美洲生育率下降幅度在拉丁美洲位居第一(24%)，其总生育率从4.5胎降至3.4胎。

24. 在较发达区域，总体情况没有什么变化。平均总生育率处于1.7至1.8胎的范围内，该区域在过去十年间的生育率低于置换水平，整个总生育率只下降了6%。不过，在较发达区域内部，也存在巨大的差异。在欧洲，总生育率继续下降，从每名妇女1.9胎降至1.6胎，十年间下降了约16%，反映出欧洲不同区域生育率趋势的补偿效果。北欧的平均总生育率保持不变(1.8胎)，而南欧则下降了20%以上，从1980-1985年间的1.8胎降至1990-1995年间的1.4胎。在东欧，总生育率从2.1胎降至1990-1995年间的1.6胎，在西欧，从1.6胎降至1.5胎(见表2.3)。到1990-1995年，欧洲最低的总生育率在意大利(1.2胎)，最高的在阿尔巴尼亚(2.9胎)

表2.3估计的生育率和百分比变化：世界各大地区和区域

（百分比）

各大地区和区域	总生育率a			百分比变化		
	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1980-1985 to 1985-1990	1985-1990 to 1990-1995	1980-1985 to 1990-1995
世界合计	3.6	3.4	3.0	-5.6	-11.8	-16.7
较发达区域	1.8	1.8	1.7	0.0	-5.6	-5.6
欠发达区域	4.1	3.8	3.3	-7.3	-13.2	-19.5
最不发达国家	6.4	6.0	5.5	-6.3	-8.3	-14.1
非洲	6.3	6.0	5.7	-4.8	-5.0	-9.5
东非	6.9	6.7	6.4	-2.9	-4.5	-7.2
中非	6.5	6.5	6.4	0.0	-1.5	-1.5
北非	5.6	4.8	4.1	-14.3	-14.6	-26.8
南部非洲	4.9	4.5	4.2	-8.2	-6.7	-14.3
西非	6.7	6.6	6.4	-1.5	-3.0	-4.5
亚洲	3.7	3.4	2.8	-8.1	-17.6	-24.3
东亚	2.5	2.4	1.9	-4.0	-20.8	-24.0
中南亚	4.9	4.4	3.7	-10.2	-15.0	-24.5
东南亚	4.2	3.6	3.2	-14.3	-11.1	-23.8
西亚	5.0	4.7	4.1	-6.0	-12.8	-18.0
欧洲	1.9	1.8	1.6	-5.3	-11.1	-15.8
东欧	2.1	2.1	1.6	0.0	-23.8	-23.8
北欧	1.8	1.8	1.8	0.0	0.0	0.0
南欧	1.8	1.6	1.4	-11.1	-12.5	-22.2
西欧	1.6	1.6	1.5	0.0	-6.3	-6.3
拉丁美洲	3.8	3.3	2.9	-13.2	-12.1	-23.7
加勒比地区	3.1	2.9	2.7	-6.5	-6.9	-12.9
中美洲	4.5	3.9	3.4	-13.3	-12.8	-24.4
南美洲	3.7	3.2	2.8	-13.5	-12.5	-24.3
北美洲	1.8	1.9	2.0	5.6	5.3	11.1
大洋洲	2.6	2.5	2.5	-3.8	0.0	-3.8

资料来源：《世界人口展望1996年订正版》，（联合国出版物，即将出版）。

a 每名妇女生育胎数。

25. 在北美，生育率呈上升趋势，总生育率从1980-1985年的18胎演变至1990-1995年的2.0胎，增长了大约11%。在澳大利亚和新西兰（大洋洲的发达国家），同期生育率保持不变，而整个大洋洲的总生育率仍在2.5至2.6胎的范围内摆动（表2.3）。

C. 死亡率

26. 大多数国家的死亡率继续下降。就全球而言，预期寿命在1990-1995年间达到64.3岁，自1970-1975年间以来提高了6.4岁。较发达区域的预期寿命为74.2岁，比欠发达区域（62.1岁）高出12岁多，而后者又比最不发达国家（49.7岁）高达12岁多（表2.4）。预期寿命最高的是北美主要地区（76.2岁）、欧洲（72.7岁）和大洋洲（72.9岁）。最低的地区是非洲（51.8岁）。亚洲和拉丁美洲处于中间状态，预期寿命分别为64.5岁和68.5岁。1990-1995年期间，三个区域的平均预期寿命低于50岁：东非、中非和西非。全世界最低的预期寿命在卢旺达（22.6岁）、塞拉利昂（34.4岁）和乌干达（41岁）。据估计，北欧、南欧、西欧、北美、澳大利亚和新西兰的平均预期寿命超过75岁。日本的预期寿命为世界最高，达到79.5岁，接下来是冰岛78.8岁和加拿大78.5 岁。

27. 以东非、中非和西非为一方和以北非和南部非洲为另一方的预期寿命之间的差距在过去的20年中拉大了。东非、中非和西非的预期寿命在20年间只提高了2至7岁，而在北非和南部非洲，预期寿命提高了10岁左右。东非、中非和西非受获得性免疫缺损综合症（艾艾滋病）流行的打击最严重，连同战争及其效果结合在一起，这种疾病的流行部分解释预期寿命差距日益拉大的原因。

表2.4. 1990-1995年世界各大地区和区域预期寿命和婴儿死亡率的估计

	预期寿命			婴儿
	两性	男	女	死亡率a
世界	64.3	62.2	66.5	62
较发达区域	74.2	70.4	78.0	11
欠发达区域	62.1	60.6	63.7	68
最不发达国家	49.7	48.7	50.8	109
非洲	51.8	50.4	53.3	94
东非	46.7	45.4	48.0	108
中非	51.0	49.3	52.7	97
北非	62.1	60.8	63.4	67
南部非洲	62.1	59.3	64.9	55
西非	49.5	48.0	51.1	98
亚洲	64.5	63.2	66.0	62
东亚	69.7	67.6	71.9	41
中南亚	60.4	59.9	60.8	78
东南亚	63.7	61.7	65.6	54
西亚	66.3	64.4	68.4	60
欧洲	72.7	68.5	76.9	13
东欧	68.2	63.0	73.6	19
北欧	75.8	72.8	78.8	7
南欧	76.0	72.7	79.3	11
西欧	76.7	73.2	80.2	7
拉丁美洲	68.5	65.3	71.8	40
加勒比地区	68.5	66.4	70.8	43
中美洲	70.5	67.6	73.4	37
南美洲	67.8	64.4	71.4	41
北美洲	76.2	72.8	79.5	9
大洋洲b	72.9	70.3	75.6	26
澳大利亚和新西兰	77.4	74.5	80.3	7

资料来源：《世界人口展望1996年订正版》，(联合国出版物，即将出版)。

a 每1,000胎死亡数。

b 包括美拉尼西亚、密克罗尼西亚和波利尼西亚。

28. 在欧洲各区域，1970-1975年期至1990-1995年期，预期寿命提高了约3至5岁，但东欧例外，那里的预期寿命从1970-1975年期的69.4岁下降到1990-1995年期的68.2岁。到1980-1985年期，预期寿命降至69岁的情况已经很明显。这些缩短大都可以归因于心血管病引起的死亡率的提高。1989至1993年期间，情况恶化了，因为心血管病、癌症、消化疾病、传染病和外部原因--包括自杀和事故--引起的死亡率都提高了。[7]受影响最为严重的是20岁至59岁的男子。

29. 妇女可望比男子平均多活4岁左右。就全世界而言，男子的预期寿命是62/2岁，而女子的寿命为66.5岁(表2.4)。在较发达区域，男女之间的这一差距高达7岁，而在欠发达区域，女子比男子只多活3岁。在世界各大地区，男女之间预期寿命的差距在1970-1975年期至1990-1995年期之间有所加大或保持不变。不过，在北美，在过去的20年中，女子的预期寿命提高了4岁，而男子的预期寿命提高了5岁，从而将男女之间的差距从7.7岁缩小至6.7岁。非洲男女之间的差距也略有缩小，从3.1岁缩短至2.9岁，而大洋洲从5.4岁缩短至5.3岁。

30. 中南亚男女之间预期寿命的差距最小，男子的预期寿命比女子的只小1岁不到。1970-1975年间，男子的预期寿命为50.8岁，比女子的高出1.2岁。但在过去的20年中，女子增加的幅度大于男子：到1990-1995年间，女子的预期寿命高出0.9岁。东欧在预期寿命方面的性别差距最大。东欧1990-1995年间预期寿命为73.6岁的妇女可望比男子多活10.6岁，而在1970-1975年间可望多活8.6岁，差距拉大了。造成此种差距日益扩大的主要原因是男子的预期寿命缩短，从1970-1975年间的64.8岁降至1990-1995年间的63.0岁。相比之下，同期女子的预期寿命从73.4岁提高到73.6岁。

31. 1990-1995年期间，世界婴儿死亡率估计为每1,000胎死亡62人(表2.4)。在较发达区域，婴儿死亡率为11‰，但是欠发达区域对应的比率为这一数字的6倍多，即68‰。虽然较发达区域与欠发达区域婴儿死亡率之间的差距从1970-1975年间的83降至1990-1995年间的57，但是欠发达区域与较发达区域婴儿死亡人数的比率却从1970-1975年间的5：1扩大到1980-1985年间的几乎6：1，而且1990-1995年间略高于

6∶1。

32. 1990-1995年期间，婴儿死亡率在两大地区估计高于60：非洲，每1,000活产死亡74例，亚洲，每1,000活产死亡62例。非洲除南部非洲以外的所有区域，婴儿平均死亡率都高于每1,000活产死亡90例。在另一极端，北欧、西欧、北美、澳大利亚和新西兰的婴儿死亡率低于10‰。

33. 1990-1995年期间，非洲的婴儿平均死亡率为世界最高。虽然过去20年间非洲在降低儿童死亡率方面取得了重大的进步，非洲的婴儿平均死亡率从1970-1975年间至1990-1995年间每1,000胎减少婴儿死亡数36人。但在世界各大地区中，减少的最大绝对数在拉丁美洲及加勒比地区，从1970-1975年至1990-1995年间，这里的婴儿平均死亡率减少了每1 000胎40名死亡婴儿。也很引人注目的是北美的下降，这里的婴儿死亡率从每1 000胎死亡132人降至67人。但是，在有些国家，婴儿死亡率几乎静止不变，或者甚至还有所上升，例如亚美尼亚、伊拉克、利比里亚、塞拉利昂和乌干达。

34. 据世界卫生组织(卫生组织)的报告称，非洲仍是受艾滋病流行影响最严重的地区。[8]到1994年晚些时候，所有艾滋病病毒感染者中，差不多三分之二(约1 000万成年人)在非洲。然而，这种流行病正在迅速蔓延到南亚和东南亚的部分地区，而且预计亚洲每年新感染的人数将超过非洲，如果目前的感染率继续下去的话。卫生组织估计，到1994年年底，非洲已有300多万艾滋病患者，占全世界患者总数的70%多。美国占9%，拉丁美洲和加勒比地区占9%以上，欧洲占4%。由于亚洲直到最近才开始流行，所以约占世界艾滋病患者的6%左右。

D. 国际迁移

35. 在过去的十年中，国际迁移是人口中受瞬息万变的世界地缘政治秩序影响最明显的构成部分。特别是，民族国家的解体导致了人口的大量流动。因此，伴随着某些国家解体的冲突导致难民、庇护寻求者和被迫流离者大批流动，使移民问题成

为国际议程的首要项目。但是，这些事态发展尚待转化为更有效的监测体系，以对国际迁移人数进行量化。因此，关于最近事态发展可以获得的数据仍然只是概略数。实际上，甚至就早先的时期而言，可加利用的数据一般也是不完全的(只提到几个国家或区域)，而且缺乏可比性；因此，重要的是应为全世界获得一套可比较的估计数。这种估计数现已为1965、1975、1985和1990年这几个年份得出。

36. 1965、1975、1985和1990年年初时每个国家国际移民总数的估计从关于各国人口普查列出的外国出生人口数(或在有些情况下为外国人口数)的资料及关于存在于发展中国家难民数的资料求出。这些估计数表明，全世界国际移民总数从1965年的7 500万增加到1990年的1.19亿(表2.5)。这样，1965-1990年期间，移民人数的年增长率为1.9%。不过，中间期的增长率的估计数表明，世界移民增长的速度加快了，从19651975年间的1.2%提高到1975-1985年间的2.2%，1985-1990年间达到了2.6%。发达国家和发展中国家的情况大相径庭。这样，发达国家国际移民的年增长率只有适度的增长，从1965-1975年间的2.3%提高到1985-1990年间的2.4%，而发展中国家移民总数的年增长率提高了8倍，从1965-1975年间的03%提高到1985-1990年间的2.7%。

表2.5. 1965、1975、1985和1990年按区域列出的移民趋势的主要指标

区域	估计的外国出生的人口（千）				占人口总数百分比				年度变化率%				按区域列出的百分比分布			
	1965	1975	1985	1990	1965	1975	1985	1990	1965—1975	1975—1985	1985—1990	1965—1990	1965	1975	1985	1990
世界合计	75,214	64,494	105,194	119,761	2.3	2.1	2.2	2.3	1.2	2.2	2.6	1.9	100.0	100.0	100.0	100.0
发达国家	30,401	38,317	47,991	54,231	3.1	3.5	4.1	4.5	2.3	2.3	2.3	2.3	40.4	45.3	45.6	45.3
发展中国家	44,813	46,177	57,203	65,530	1.9	1.6	1.6	1.6	0.3	2.1	2.7	1.5	59.6	54.7	54.4	54.7
非洲	7,952	11,178	12,527	15,631	2.5	2.7	2.3	2.5	3.4	1.1	4.4	2.7	10.6	13.2	11.9	13.1
北非	1,016	1,080	2,219	1,982	1.4	1.1	1.8	1.4	0.6	7.2	−2.3	2.7	1.4	1.3	2.1	1.7
撒哈拉以南非洲	6,936	10,099	10,308	13,649	2.9	3.2	2.5	2.8	3.8	0.2	5.6	2.7	9.2	12.0	9.8	11.4
亚洲	31,429	29,662	38,731	43,018	1.7	1.3	1.4	1.4	−0.6	2.7	2.1	1.3	41.8	35.1	36.8	35.9
东亚和东南亚	8,136	7,723	7,678	7,931	0.7	0.5	0.5	0.4	−0.5	−0.1	0.6	−0.1	10.8	9.1	7.3	6.6
中国	266	305	331	346	0.0	0.0	0.0	0.0	1.4	0.8	0.9	1.0	0.4	0.4	0.3	0.3
东亚和东南亚其他国家	7,870	7,419	7,347	7,586	1.9	1.5	1.2	1.2	−0.6	−0.1	0.6	−0.1	10.5	8.8	7.0	6.3
中南亚[a]	18,610	15,565	19,243	20,782	2.8	1.9	1.8	1.8	−1.8	2.1	1.5	0.4	24.7	18.4	18.3	17.4
西亚	4,683	6,374	11,810	14,304	7.4	7.6	10.4	10.9	3.1	6.2	3.8	4.5	6.2	7.5	11.2	11.9
拉丁美洲及加勒比地区	5,907	5,788	6,410	7,475	2.4	1.8	1.6	1.7	−0.2	1.0	3.1	0.9	7.9	6.9	6.1	6.2
加勒比地区	532	665	832	959	2.4	2.5	2.7	2.9	2.2	2.2	2.8	2.4	0.7	0.8	0.8	0.8
中美洲[b]	445	427	948	2,047	0.8	0.6	1.0	1.8	−0.4	8.0	15.4	6.1	0.6	0.5	0.9	1.7
南美洲	4,930	4,695	4,629	4,469	3.0	2.2	1.8	1.5	−0.5	−0.1	−0.7	−0.4	6.6	5.6	4.4	3.7
北美洲	12,695	15,042	20,460	23,895	6.6	6.3	7.8	8.6	1.7	3.1	3.1	2.5	16.9	17.8	19.5	20.0
欧洲和苏联（前）	14,728	19,504	22,959	25,068	2.2	2.7	3.0	3.2	2.8	1.6	1.8	2.1	19.6	23.1	21.8	20.9
转型经济国家[c]	2,835	2,394	2,213	2,055	2.4	1.9	1.6	1.7	−1.7	−0.8	−1.5	−1.3	3.8	2.8	2.1	1.7
苏联（前）	140	148	156	159	0.1	0.1	0.1	0.1	0.6	0.5	0.5	0.5	0.2	0.2	0.1	0.1
欧洲其他国家	11,753	16,961	20,590	22,853	3.6	4.9	5.8	6.1	3.7	1.9	2.1	2.7	15.6	20.1	19.6	19.1
大洋洲	2,502	3,319	4,106	4,675	14.4	15.6	16.9	17.8	2.8	2.1	2.6	2.5	3.3	3.9	3.9	3.9

资料来源：得自《移民总量趋势，第三订正版》。这是由联合国秘书处经济及社会资料和政策分析部人口司保持的一个数据库。

a. 不包括亚美尼亚、阿塞拜疆、格鲁吉亚、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦。

37. 尽管发展中国家国际移民人数快速增长，但到1990年，这一人数只占到世界移民总数的55%，而发展中国家的人口却占世界人口的72%。因此，国际移民在发展中国家人口总数中所占的比例仍然很低(1.6%)。相比之下，国际移民在发达国家人口中所占的比例达到4.1%。这样，按比例看，国际移民对发达世界继续具有更大的数字意义。

38. 国际移民在世界各大区域之间的增长和分布存在着很大的变化(表2.5)。到1990年，欧洲和北美洲接纳着2 400万和2 500万的国际移民。在北美，单单美国就容纳了2 000万国际移民，这一数字包括近300万无证件移民的大多数，1986年的《移民改革和控制法》已使他们的地位合法化。在发展中世界，亚洲接纳的移民人数最多(1990年为4 300万)。但是，他们在该大陆上的分布极不均匀。东亚和东南亚地区包括中国和日本，这一地区的国际移民人数较少(近800万)，尽管该地区新近工业化经济国家和日本短缺劳动力一直在刺激区域间移民的增加。据某些估计称，到20世纪90年代初，除了依法存在于该国的100万左右的外国居民外，日本还容纳着近30万无证件的移民。中国台湾省拥有约4.5万名情况不正常的移民，而在大韩民国，1992年开展的合法化运动产生了6.1万份申请。类似的情况有，在马来西亚，有32万无证件移民根据1992年制定的大赦方案申请合法化。[9]这些数目表明，尽管输入外国劳工有违心愿，但亚洲快速增长的经济国家可能不得不这样做以保持竞争地位。

39. 亚洲国际移民的最大集中地在中南亚，特别是印度和巴基斯坦，这些国家1948年分治的幸存者和阿富汗留下的难民占了1 600万移民的大部分。在西亚，1975年以来移民人数的迅速增加是同外国劳工流入该区域石油生产国联系在一起的，在20世纪70年代油价上扬后，这些国家的收入直线上升。80年代期间，外国劳工进入西亚的速度有所放慢，但在该十年中，石油生产国的移民人数继续增加。尽管由于海湾战争及其造成的后果，大批难民被遣返回国，外国劳工主要源泉国的外流统计资料表明，在90年代期间，流入西亚的劳工人数没有减少。

40. 中美洲国际移民人数明显增加，这是该区域80年代期间盛极一时的内乱和

冲突所造成的结果，自从那时以来，移民人数大为减少。南美洲的迁移多为区域间的迁移，在审议的期间移民人数未见增加，而在加勒比地区，国际移民人数在80年代晚些时候有所增加，但是数目不大。

41. 在欧洲，1985-1990年期间移民人数的增加，同导致冷战结束的变化，以及同中欧和东欧国家及前苏联出境管制措施的放宽有着联系。由于这些变化，这些国家越来越多的公民想方设法移居欧洲的市场经济国家，在行情结束的冷战的背景下寻求庇护，或者根据特殊类别被接纳为移民。后面这些类别包括奥西德勒人(Aussiedler)和宠蒂安(Pontian)希腊人，前者由德意志联邦共和国接纳，他们是原籍在前德意志民主共和国上升的转型经济国家的德国后裔，后者是希腊后裔，原籍大都在前苏联，由希腊接纳。1985-1990年间，德意志联邦共和国接纳了来自转型国家的110万奥西德勒人。实际上，1988年以后接纳的奥西德勒人数量增加得如此之快，以致于东西德刚重新统一，德国政府就对每年接纳的人数施加限制，并向居住在转型国家的德国后裔提供替代移居的其他途径。还能表明80年代东西方移民人数增长的另一个迹象是，在1983-1989年期间向市场经济国家提出避难申请的130万人中，30%原籍在转型经济国家。

42. 苏联的解体使人们更加担心可能进一步向发达国家移民。虽然东西方大规模流动人口没有成为现实，但是该区域的移民动态发生了重大的变化，其中最重要的一点是移居俄罗斯联邦的人日益增多，因为其他继承国的俄罗斯族人向俄罗斯联邦迁移。此外，面临种族冲突的继承国之间的难民流量或被迫迁移者的人数也一直在增加，而且现有报告说，出现了流向某些中欧和东欧国家的新的移民潮。这样，据报告称，共有3.5万名前苏联公民、2万名罗马尼亚人和多达1万名保加利亚人和前南斯拉夫人1992年非法逗留在捷克共和国和斯洛伐克。[10]

43. 自从1990年以来，欧洲移民的主要来源是前南斯拉夫，该国的解体在克罗地亚和波斯尼亚和黑塞哥维那引起了武装冲突，并且导致第二次世界大战以来欧洲战争受害者和国内被迫流离者最大规模的流动。到1984年年中，联合国难民事务高级

专员办事处(难民专员办事处),估计,前南斯拉夫国内需要保护的人数达380万,其中270万在波斯尼亚和黑塞哥维那,50万在克罗地亚。[11]到1995年年底,前南斯拉夫仍有130万被迫流离者,其中110万在波斯尼亚和黑塞哥维那。[12]此外,有几个国家已向前南斯拉夫人民提供临时避难,其中包括奥地利、德国、匈牙利、瑞典、瑞士和土耳其。

44. 在非洲,1985-1990年期间移民人数增加,主要原因是该区域难民人数不断增加。1995年晚些时候,估计有570万难民,其中大部分在中非和东非,特别是在扎伊尔(130万)和坦桑尼亚(90万)。虽然厄立特里亚1993年的独立和莫桑比克的大选使得难民能够重返家园(厄立特里亚9万,莫桑比克170万),但是冲突继续使人们流离失所。例如,索马里的危机估计导致100万索马里人外逃--其中大约四分之一已返回家园--和50万厄立特里亚难民被遣返国内。据报告称,苏纳接纳着84万难民,但它本身也是30万难民的源泉,这些难民现避难在中非共和国、埃塞俄比亚、肯尼亚和扎伊尔。[13]此外,布隆迪、卢旺达和多哥的动乱导致居民大批外流,特别是在卢旺达,1994年4月总统之死引发了种族暴力,使数千人在几周之内丧生。大量的卢旺达难民逃往邻国寻求避难,而且原先于1993年逃到卢旺达的30万布隆迪难民中的绝大多数也被迫离开。1995年年底,扎伊尔共接纳着110万卢旺达难民,而坦桑尼亚联合共和国又收容了50万难民。此外,利比里亚持续不断的内乱使成千上万的人背井离乡,其中30万人由科特迪瓦收容,另有40万人由几内亚接纳。

45. 阿富汗难民从伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦返回国内,使难民人数从1990年初的620万人减少到1995年年底的230万人。但是,阿富汗连绵不断的战斗使得无法将难民全部遣返回国。此外,1993年孟加拉国和缅甸政府达成的一项协议为将1991-1992年期间逃往孟加拉国避难的25万缅甸公民遣返回国铺平了道路。

注

[1] 《世界人口展望:1996年订正版》(联合国出版物,即将出版)。

[2] 较发达区域包括欧洲、北美、澳大利亚、新西兰和日本的所有区域。

[3] 欠发达区域包括非洲、亚洲(日本除外)和拉丁美洲及加勒比地区的所有区域,以及美拉尼西亚、密克罗尼西亚和波利尼西亚等区域。

[4] 按1995年联合国大会的定义,最不发达国家包括48个国家,其中33个在非洲,9个在亚洲,1个在拉丁美洲,5个在大洋洲。它们被包括在欠发达区域之内。

[5] 这些是非洲、亚洲、欧洲、拉丁美洲及加勒比地区、北美洲及大洋洲。

[6] 这些是东非、中非、北非、南部非洲、西非、东亚、中南亚、东南亚、西亚、东欧、北欧、南欧、西欧、加勒比地区、中美洲、南美洲、澳大利亚和新西兰、美拉尼西亚、密克罗尼西亚和波利尼西亚。

[7] 儿童基金会,《死亡率、保健和营养的危机》,转型经济国家研究,区域监测报告第2号(纽约,1994年8月)。

[8] 蒂里·E.默顿斯等人著,《艾滋病病毒-1感染和艾滋病的全球估计与流行病学”,《1995年艾滋病》,第9卷,补编A(1995),第5259-5272页。

[9] 彼得、斯托劳《陌生人的工作:国际劳工迁移调查》(日内瓦,劳工组织,1994年)。

[10] 同上。

[11] 联合国难民事务高级专员报告》(A/49/12)。

[12] 联合国难民事务高级专员办事处,“难民专员办事处关注的人口:统计概览”(1995年12月31日,日内瓦)。

[13] 费兰多·德尔蒙多,“非洲避难的前途”,《难民》,第96期(1994年,第399-422页)。

第三章

保健

1. 本章将论述近年来变得突出的某些全球保健问题。这其中包括预期寿命的变化，特别是在非洲和转型经济国家，那里的预期寿命有所下降；对不健康给世界造成的负担的评估；以及新的传染病的出现--它正在使保健方面的全球合作成为当务之急--和忽略公共保健系统的代价。

A. 预期寿命

2. 衡量全球保健状况的一个尺度是预期寿命。据最近订正的原由联合国编写的《世界人口展望》称，在1985-1990年期至1990-1995年期，预期寿命从63.1岁提高到了64.3岁。[1]亚洲增加了1.9岁。1975-1980年期至1990-1995年期，亚洲作为整体的预期寿命提高了6岁，而东南亚提高了9岁。甚至在北美和欧洲，预期寿命原已超过73岁，这一时期也从已经很高的基础上又提高了3岁左右。

3. 由于改善饮食，更有效地提供医疗保健，特别是预防性保健，以及发现了新药，因此预期寿命应当随着时间的推移而有所提高。甚至在日本，本来寿命已经很长，但仍在继续取得进展。1980-1985年期至1990-1995年期，预期寿命总体提高了2.6 岁，从76.9岁增至79.5岁，其中男子的预期寿命从74.2岁提高到76.4岁，女子从79.7岁提高到82.4岁。但是有的国家的预期寿命比其他国家的低得多，却呈现出下降的趋势，这特别令人关注。这种情况在过去的几年中最明显地出现在撒哈拉以南非洲及中欧和东欧。

表3.1. 1980-1985年至1990-1995年期预期寿命出现下降趋势的部分国家

国家	1980-1985	1985-1990	1990-1995
非洲			
博茨瓦纳	59.8	61.0	54.3
布基纳法索	44.9	46.6	46.5
布隆迪	47.8	48.3	44.6
刚果	50.8	52.2	51.5
科特迪瓦	50.4	52.2	52.1
肯尼亚	55.8	55.7	54.1
利比里亚	51.5	53.5	39.4
马拉维	45.0	44.9	42.0
卢旺达	46.3	46.7	22.6
塞拉利昂	35.5	36.9	34.4
多哥	50.5	52.3	51.0
乌干达	47.0	43.7	41.0
坦桑尼亚联合共和国	50.8	51.0	50.4
赞比亚	51.3	49.6	44.2
津巴布韦	55.9	56.3	50.7
亚洲			
哈萨克斯坦	66.9	68.6	67.7
塔吉克斯坦	65.9	68.5	67.2
乌兹别克斯坦	66.6	67.7	67.5
转型经济国家			
阿尔巴利亚	70.4	72.0	70.9
白俄罗斯	70.7	71.3	60.7
保加利亚	71.4	71.6	71.2
爱沙尼亚	69.6	70.4	69.5
匈牙利	69.1	69.4	69.0
拉脱维亚	69.3	70.2	68.4
立陶宛	70.8	71.7	70.4
俄罗斯联邦	67.6	69.2	66.5
斯洛伐克	70.6	71.0	70.8
乌克兰	69.4	70.4	68.8
备忘项：			
捷克共和国	70.7	71.4	72.0
波兰	70.9	70.9	71.1
摩尔多瓦共和国	64.8	67.3	67.6
罗马尼亚	69.7	69.5	69.5

资料来源：《世界人口展望1996年订正版》，(联合国出版物，即将出版)。

1. 非洲的预期寿命

4. 在预期寿命缩短的15个非洲国家中，只有肯尼亚、马拉维、乌干达和赞比亚在1980-1985年间至1985-1990年间出现下降(表3.1)。在此，其他一些非洲国家提高了1岁多。但没有出现增幅超过2岁的情况，而2岁多却是亚洲提高的幅度。此外，1980-1990年期的预期寿命起点不高。只有博茨瓦纳、肯尼亚和津巴布韦的预期寿命超过55岁(表3.1中显示的发展中国家区域的最低)。在有些国家，1990年以后下降得十分急剧，以致于将预期寿命拉到了1980-1985年期的水平以下。

5. 战争给利比里亚、卢旺达和塞拉利昂的数字造成巨大的影响，除此以外，获得性免疫缺损综合症(艾滋病)[2]是预期寿命下降的主要原因。由于受感染的那些人常常是年青的成年人，而不是老年人，有关国家正在失去他们(以及护理他们的那些人)能够对经济活动作出的贡献。还有，有关国家不得不就可用来防治疾病的稀缺资源用于哪些方面作出艰难的抉择，即使某些药品，例如Azidothy Midine：Zidovudine：retrovir(AZT)用于治疗(而不是治愈)艾滋病病人有所成效，但这些药品的费用和开发更新药品的费用却不是较贫穷发展中国家保健机构力所能及的。由于这些国家将不得不花更多的财力物力用于对付原先以为已被基本根治的其他传染病，这些困境正在变得更为尖锐。

2. 转型经济国家的预期寿命

6. 在转型经济国家中，预期寿命下降是从70岁左右开始的；而且无法方便地采用某一种疾病如艾滋病来加以鉴定。这种下降也是在比其他类似国家早得多地达到稳定状态后出现的(图3.1)。

7. 图3.1表明，葡萄牙和西班牙人的寿命现在比转型经济国家长得多：两国分别为74.4岁和77.3岁，而东欧作为整体为68.2岁。这两个国家的寿命正在稳步提高，而前捷克斯洛伐克和前苏联早在1960-1965年期，罗马尼亚在1975-1980年期就踏步不前了。

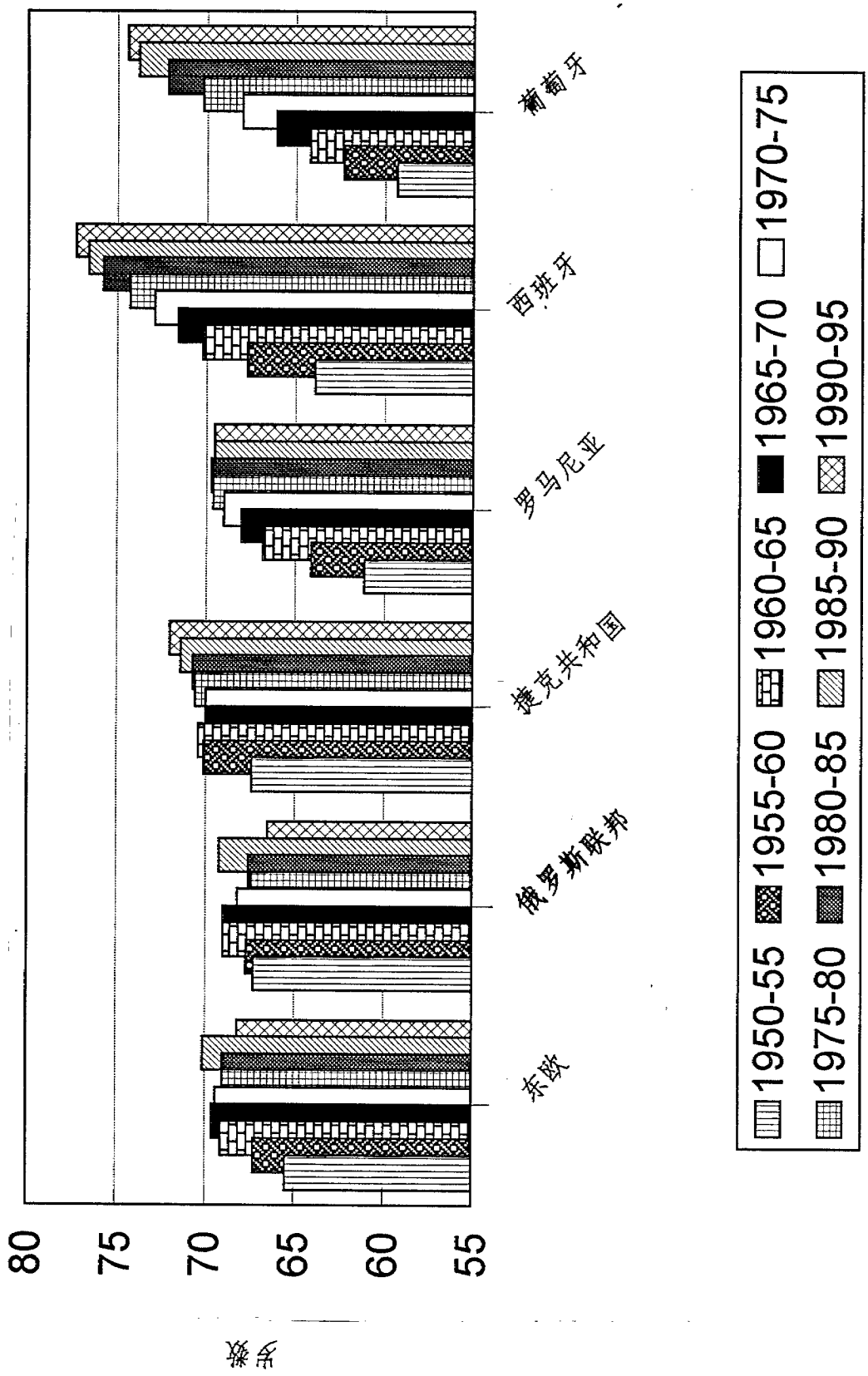

葡萄牙
西班牙
罗马尼亚
捷克共和国
俄罗斯联邦
东欧
80
75
70
65
60
55
岁数
1950-55
1955-60
1960-65
1965-70
1970-75
1975-80
1980-85
1985-90
1990-95

图 3.1. 预期寿命

B. 转型经济国家的特点

8. 这些事态发展一开始可能令人感到意外，因为大多数中欧和东欧转型经济国家建立了医疗和司药人员的广泛的保健基础设施，而且提供的医疗保健的量比许多发达的市场经济国家还多。[3]无限制地免费医疗是宪法保障的权利，而且资金由国家预算提供。医院、诊所和其诊疗设施形成综合性的网络，保证整个区域内人人都能获得医疗服务。结构严密的卫生和流行病防治站系统构成综合性的公共保健服务网络，集中力量抓传染病、职业病和同环境有关疾病的控制工作。工作场所进行定期的体检，这意味着个人不呆能仅靠规避医生诊所而逃脱保健网。相反，威胁健康的状况得到诊所并大概得到治疗。

9. 这一系统开头提高预期寿命。与此同时，因传染病、寄生虫病和呼吸器官疾病、受伤、中毒等原因引起的死亡人数迅速下降。保健条件的改善对于婴幼儿来说特别明显，婴幼儿依靠迅速扩大的基本的低费用和高效的妇幼保健服务扶养。

10. 不过，众多的筹资、管理和激励等问题限制该系统有效发挥作用的能力。而且，它还不得不对付主要因社会经济制度缺陷而产生的一些保健问题，其中包括环境污染。由于工作环境不卫生，而且常常具有危险性，对额外努力也很少进行激励，因此工人们经常沉迷于酒精、烟草，甚至采取自杀行为以逃避现实。此外，饮食也常常很糟糕。由于心脏病、心血管疾病、肺癌、同酗酒有关的交通事故和导致死亡的酒精中毒肝硬化等，中年男子的死亡率明显上升。[4]

11. 1985-1990年期间，预期寿命有所提高。在俄罗斯联邦，提高的部分原因是1985-1987年开展的反嗜酒运动。俄罗斯的统计资料表明，因“事故、中毒和创伤”这一大类--常同嗜酒有关--引起的死亡人数在1985至1987年间下降了，在1991年以后急剧上升。[5]前苏联各国预期寿命提高的另一个可能的原因--尽管较为难以用文献作证明--是心理上的宽松。公开性和改革促使人们产生乐观的信念：生活条件将会好转，将会享受更多的自由，而且经过数年的呆滞，经济活动将会复苏。

12. 但在1990年以后，健康状况急剧恶化。1985-1990年期至1990-1995年期，东欧(包括俄罗斯联邦和乌克兰)的概约死亡率从11.0‰上升到12.6‰。1989-1993年这一整个时期，死亡总数估计比1989年数字增加140万。

13. 无论如何，难以对这种令人意外的悲剧性事态发展作出完全令人满意的解释。问题的一部分在于如何对死因分类：什么原因引起心脏病？工作场所或道路上发生的事故有多少是酒精造成的？各转型国家的情况各不相同。不过，在转型过程中，个人丧失了稳定的支助机制，这种机制曾保证他们享有可靠--尽管相当低--的生活标准。这种转型所造成的冲击和紧张可以提供一种心理上的解释，就如可以将早先预期寿命的提高部分归因于乐观情绪一样。原有的确定因素突然消失了，许多人的生活标准发生了大滑坡。更有甚者，许多变化似乎是不平等的：深受转型之苦的人们可以看到别人铺张浪费地大肆消费，这些人突然之间--而且其中许多人被认为是非法地--获得了旧制度的资产(或者受益于--也许也是非法地--新情况下正在产生的机遇)。

14. 然而，在有些转型国家，其中包括捷克共和国和波兰，预期寿命没有下降。转型、紧张和早死之间的因果关系显然是错综复杂的。必须重视转型如何影响社会中不同的群体，它们发展了什么样的应付机制，以及它们得到了什么样的心理支助和其他方面的支助。

15. 各国之间的差异说明，难以将紧张与转型之间的关系普遍化。可望用来反映紧张情绪的一种统计量是自杀。自杀率一直很高，但各国之间差异相当大：立陶宛(每10万男子中超过70人)和俄罗斯(66人)高于乌克兰(38人)。[e]波兰男子的自杀率(24人)为匈牙利(58人)的一半。而且，波兰的总自杀率(14人)明显低于许多发达国家，其中包括芬兰(30人)、法国(20人)、德国(17人)和日本(16人)，而妇女的自杀率(4.4人)几乎低于任可发达国家。

16. 死亡人数增加中最主要的部分--32%至80%--可用心脏病和心血管疾病解释，其中包括中风、局部缺血脏病和其他心血管疾病。俄罗斯联邦、乌克兰和在较

小程度上匈牙利概约死亡率提高的很大部分可用“外部原因”解释，其中包括中毒、事故、自杀和他杀。概约死亡率提高的一个重要但不是主要的部分可用癌症来解释。

17. 部分国家在转型期间放松卫生和质量控制，因此增加了由食物和酒精中毒引起的死亡人数。[7]此外，酒精兑成的家酿酒的未经批准的销量也有所增加，这增加了酒精中毒及酒精引起的精神失常、肝硬化和心脏病的风险。登记的嗜酒者的官方数字最近表明，大多数转型经济国家呈下降趋势，不过这种下降的原因是管制有所削弱和可用于治疗中心和健康监测单位的资金有所减少。[8]

18. 由传染病、寄生性病害、肺结核、白喉、肝炎和病毒性脑膜炎--此种疾病据认为已从欧洲大陆消灭--造成的死亡率，已经下降了40多年，现在转型经济国家中再次上升。这些传染病的重新出现归因于先前保健系统的瓦解和人口的新流动，即居住在国家偏远地区的人们进城寻找就业机会，从而成为保健监测服务的漏网分子。

19. 转型经济国家的情况由于下列事实而进一步复杂化，即其他的指标继续改善，而如果保健系统本身恶化的话，这些指标预计也将恶化。向年青人提供保健服务就是一例。在大多数国家中，婴儿死亡率继续下降。[9]实际上，波兰预期寿命提高的部分原因就是婴儿死亡率的下降。

20. 由于原先保健系统存在问题，因此在转型初期就制定了改革的建议。然而迄今为止，部分是因为预算发生了危机，这些改革进展甚微。预算的压力迫使各转型经济国家更加强调在保健的各个层次更有效地分配资源。在新的模式中，主要的保健服务提供者是家庭医生，即由病人选择的普通医生。[10]由于这种医生将作为接受专门化保健的把关者，这种转变应使得有可能大幅度降低费用，并且提高初中两级的灵活性和效率。

21. 转型经济国家的保健管理机构希望实行成本回收措施，而且通过在公营部门执行同业绩挂钩的补偿计划以对医务人员实行激励措施。如在匈牙利已经推行的

那样，对家庭医生和专门医治特定疾病的专科医生按人头付款，这可能提供更有效的激励和资源分配，而不增加中央预算的卫生开支。

22. 缓解影响保健机构的严重财政危机的另一个手段是让病人负担保健费用的日益增大的份额。实行收费制度，再加上大幅度提高药品和其他医疗用品的价格，可能对利用保健服务产生不利的影响，尤其对低收入病人来说就更是如此。

23. 大多数转型经济国家试图采用下列办法使保健资金的筹措与国家预算相脱勾，即或者实行同工作有关的强制性的保健保险，由雇主和雇员的缴款提供资金；建立预算外帐户，由专用税款供资；或者建立单独的保健(和退休金)帐户，由雇主和雇员的缴款提供资金。[11]中欧和东欧的还有一种改革办法是使部分保健系统私有化。

C. 全球保健负担

24. 在所有的国家中，决策者都有机会重新设计他们的保健服务和保健筹资体系，并且向公民表明如何保护他们自己的健康。然而，转型经济国家和遇到经济困难的其他国家却要冒这样的风险：降低生活标准，减少政府维持必不可少服务的承诺和限制保健方面的公共开支，将会削弱保健部门作为社会安全网中重要环节的作用。免疫方案或妇幼保健诊所持续不断地供资不足，可能使许多发展中国家和转型经济国家已经很高的婴儿死亡率和孕产妇死亡率进一步上升。类似的考虑甚至适用于富裕的国家，在这些国家中，鼓励私人提供保健服务。风险是，保健提供和维持系统的重要组成部分将会供资不足。

25. 保护国民的健康是政府的主要职责之一，而且一个国家的体质健康同经济健康是密不可分的。疾病限制人民的自主权，减少他们就业的机会，而且增加他们对保健服务的依赖性。因此，健康状况不佳对劳动力的流动性、劳动生产率和公共开支产生负面影响。对保健服务的需求增加和医药费用的提高可能触发一种恶性循环，即时公开开支增加压力，使经济情况变糟和恶化生活水准，而这些又将反过来损害为提高健康状况而采取的措施。

26. 为了选择提高国家健康水平的最合适和最有效的步骤，决策者必须掌握关于健康状况不佳的程度和根源的信息。诸如预期寿命等数字可使人们对由于健康状况不佳而使世界上许多人失去从事生产性活动的年数有一个大致的了解。但为了确定保健管理者应当采取何种行动，也很重要的是应了解死亡发生的原因，不同死因的重要性，什么疾病导致无行为能力，以及可能引起早死或无行为能力的风险因素。双倍重要的是应了解传染病是如何蔓延的。这些问题由于艾滋病的流行而更加突出，一开始，对这种疾病的治疗太不重视，其原因是也许在发达国家中，这种疾病影响的据认为只是人口中的一小部分：搞同性恋的男子和静脉注射的毒品使用者。然后它通过感染的血液和异性活动迅速蔓延开来，从而提高了公众关注的程度，并开始采取有关行动，如果早点采取，这些行动本来会挽救许多人的生命。

27. 由哈佛大学公共保健学院代表卫生组织和世界银行出版的《全球疾病和创伤负担丛书》，试图提供有关信息以指导决策者。对其结果的初步评估在《1993年世界发展报告》中给出，而且1993年出版了订正版。

表3.2.1990年的死亡率

年龄组(岁数)	男	女	合计
		(每10万人数字)	
发达经济国家			
0-4	228	181	205
5-14	26	17	22
15-59	307	150	229
60+	4 653	3 592	4 035
欧洲转型经济国家			
0-4	479	366	424
5-14	61	36	49
15-59	657	252	453
60+	5 472	4 287	4 720
印度			
0-4	2 676	2 911	2 790
5-14	252	309	279
15-59	507	456	483
60+	5 912	5 207	5 565
中国			
0-4	838	975	905
5-14	89	70	80
15-59	362	266	316
60+	5 851	4 843	5 334
其他亚洲国家和岛屿			
0-4	2 058	1 704	1 885
5-14	274	214	244
15-59	438	319	379
60+	5 237	4 335	4 760
撒哈拉以南非洲			
0-4	4 568	3 957	4 264
5-14	548	508	528
15-59	924	756	839
60+	5 923	5 439	6 658
拉丁美洲及加勒比地区			
0-4	1 402	1 105	1 256
5-14	140	109	124
15-59	434	299	366
60+	4 422	3 646	4 002
中东新月形地带国家			
0-4	2 320	2 285	2 303
5-14	242	227	235
15-59	426	330	380
60+	5 175	4 378	4 752

28. 该报告表明,有具有比较意义的各年龄组中,发展中国家的保健状况如何差于发达国家。5岁以下儿童、5至14岁儿童和工作年龄(15至60岁)人们的死亡率,发展中国家常常比发达市场经济国家高出好几倍(见表3.2)。(60岁以后,更难以根据死亡率的数字得出结论。)欧洲转型经济国家严重的保健状况为下述事实所突出:5至15岁儿童的死亡率高于除撒哈拉以南非洲以外的任可发展中区域。发展中国家妇女的状况明显较好:在所有的年龄组和所有的区域中,男子的死亡率出乎意料地都高于女子,只是中国5岁以下儿童和印度14岁以下儿童除外。与15至60岁人口死亡率的差异相比,发达国家与发展中国家在5岁以下儿童和15岁以下儿童的死亡率之间存在着巨大的差异,这说明发展中国家有多少儿童没有必要地死去。特别是在分娩时的适当医院护理、卫生和营养,对于保证儿童的存活起着决定性的作用。

29. 报告进一步分析了这些可以避免的死亡,它将死亡情况划分为三大类:

(a)第1组:传染病、妇产科疾病、周产期内引起的疾病和营养缺乏;

(b)第2组:非传染病,例如癌症、局部缺血心脏病和脑血管疾病(中风);

(c) 第3组:创伤。

30. 作这种分类的理由是,第1组疾病基本上可以避免。在1990年死亡的5 050万人中,3 950万死于发展中国家,1,090万死于发达国家和转型经济国家(见表3.3)。第1组占了5 050万死亡人数中的1 730万,其中1 650万人死于发展中国家。这样,在发展中国家的死亡人数中,42%是第1组疾病造成的。

31. 在发达国家中,占86%的大多数死亡是非传染病(第2组)引起的,只有6%是第1组疾病引起的。其余的死亡为创伤所造成,发展中国家和发达国家都占大约10%。

32. 这些广泛的结论表明,随着国家变富,它们就更有能力控制传染病,因此死亡的人为老年人和因非传染病不治而死。实际上,只有撒哈拉以南非洲和印度,第1组的死亡占大头。在其他发展中国家地区,第2组疾病造成的死亡人数多于第1组疾病。发达国家的人民不仅寿命较长,而且患病所占的寿命部分也短得多。在生命的所有阶段,发展中国家的人民比发达国家的人民更容易得病。70岁以前因非传染病(第2组)而死亡的概率,撒哈拉以南非洲和印度高于市场经济国家。

表3.3.1990年按主要死因组和区域列出的死亡的分布

	占区域总数的百分比			区域总数
	第一组a	第二组b	第三组c	（千人）
世界	34.2	55.8	10.1	50 467
发达经济国家和转型经济国家：	6.1	86.2	7.6	10 912
发达经济国家	6.4	87.4	6.3	7 121
欧洲转型经济国家d	5.6	84.1	10.3	3 791
发展中国家：	41.9	47.4	10.7	39 554
印度	50.9	40.4	8.6	9 371
中国	15.8	72.7	11.5	8 885
拉丁美洲及加勒比地区	31.3	55.7	12.9	3 009
中东新月形地带e	42.7	47.4	9.9	4 553
其他亚洲国家和岛屿	39.6	50.3	10.1	5 534
撒哈拉以南非洲	64.8	22.7	12.5	8 202

资料来源：克里斯托弗·默里和伦·洛佩兹合编，《全球疾病负担》，全球疾病和创伤丛书：第1卷（哈佛公共保健学院、世界银行和世界卫生组织，1996），第176页。

a 传染病、妇产科疾病、周产期疾病和营养不良引起的疾病。

b 非传染病。

c 创伤。

d 中欧和东欧转型经济国家、波罗的海国家、白俄罗斯、乌克兰和俄罗斯联邦。

e 北非阿拉伯国家、阿富汗、塞浦路斯、伊朗伊斯兰共和国、巴基斯坦、土耳其及高加索和中亚转型经济国家。

33. 不同的疾病在人们生命的不同阶段影响他们，其中有些疾病往往在生命的晚些时候发作，这一事实使得保健管理者必须从不必要剥夺生命的角度评估死亡引起的损失：使用丧失的岁数(YLL)。这一衡量方法总计特定疾病夺去的岁数，这一数目比死亡的数目大得多，大约为9亿岁(表3.4)。由于非传染病主要影响老年人，虽然它们在死亡数中占56%，但在丧失的岁数中只占31%。创伤主要影响年轻人，它们占丧失的岁数的较大比例，比死亡数高出15%。

34. 在发展中国家，第1组病因如下呼吸器官传染病(肺炎)、腹泻、围产期内引起的疾病、结核病、麻疹和疟疾在丧失的岁数中所占的比例比在实际死亡数中所占的比例大得多。这样，虽然在几乎所有的发展中国家中，非传染病夺去的生命多于第1组疾病，但第1组疾病就丧失的岁数而言其重要性却大得多。

35. 研究报告所产生的其他信息包括失去工作能力的岁数(YLD)。即使某种疾病并不致死，但它仍然减少参加生产性生活的机会。与丧失的岁数相类似，在这种情况下，失去工作能力的岁数也必须以失去特定工作能力的人的人数和他们在无工作能力情况下生存多久为基础(表3.5)。失去工作能力的岁数还必须包括丧失工作能力严重程度的加权。例如，哮喘的丧失工作能权数，不加治疗时定为10%，治疗时定为6%，而进行中精神病和疾呆的权数高于70%。1990年失去工作能力的岁数的估计数为4.73亿。相比之下，当年的世界人口为53亿左右。

36. 研究报告表明，一组完全不同的疾病通过丧失工作能力而不是通过死亡导致损失。心理和神经性疾病、单极严重抑郁症、喝酒、躁狂与抑郁状态交替的情感性精神病(躁狂抑郁状态)、精神分裂症和强迫性神经官能症，占全部丧失工作能力岁数的28%，只占全部死亡数的1.4%和丧失岁数的1.1%。这些状况是除撒哈拉以南非洲以外所有区域导致疾病的最重要的因素，在撒哈拉以南非洲，它们占丧失工作能力岁数的16%。不过，它们在发展中国家导致工作能力丧失的重要性小于发达国家。另外，结核病、缺铁贫血症、难产和产妇脓毒症在发展中国家导致工作能力丧失的重要性比在发达国家大得多。

表3.4.1990年按大概病因组列出的丧失的岁数

	占区域总数的百分比			区域总数
	第一组a	第二组b	第三组c	（百万）
世界	54.1	31.3	14.6	906.5
发达国家和转型经济国家：				
发达经济国家	8.8	75.3	15.9	49.7
欧洲转型经济国家d	9.4	67.6	23.0	35.9
发展中国家：				
印度	66.4	22.6	11.0	200.1
中国	28.3	51.5	20.2	117.9
拉丁美洲及加勒比地区	47.5	34.0	18.5	56.2
中东新月形地带e	57.8	29.7	12.6	105.2
其他亚洲国家和岛屿	53.6	32.6	13.8	114.6
撒哈拉以南非洲	73.9	12.4	13.7	226.9

资料来源：克里斯托弗·墨里和伦·洛佩兹合编，《全球疾病负担》，全球疾病和创伤负担丛书：第1卷（哈佛公共保健学院、世界银行和世界卫生组织，1996年），第176页。

37. 为丧失工作能力的岁数所作的计算还表明，18%的病情开始于儿童早期，几乎一半开始于年轻的成年期（15至44岁）。只有10%在60岁以后开始。但是，丧失工作能力寿命的比例随着寿命的延长而下降：在发达国家，其预期寿命长于发展中国家，丧失工作能力岁数的比例约占20%，而大多数发展中国家的比例超过30%，撒哈拉以南非洲则超过40%。

表3.5.1990年因特殊原因失去工作能力岁数的百分比分布

分组/病因	发达国家和欧洲转型经济国家	发达经济国家	欧洲转型经济国家	发展中国家	印度	中国	拉丁美洲及加勒比地区	中东新月形地带	其他亚洲国家和岛屿	撒哈拉以南非洲	世界
第一组	6.3	5.5	7.8	27.8	33.6	18.9	19.0	24.6	28.5	39.3	24.4
传染病和寄生性疾病	2.7	2.6	3.0	12.3	14.3	6.4	9.7	6.4	12.6	22.4	10.7
呼吸器官感染	0.4	0.3	0.4	1.4	1.4	1.4	1.0	1.8	1.4	1.3	1.2
妇产科疾病	1.1	0.6	1.9	4.0	4.7	1.9	2.7	5.0	4.0	5.8	3.5
围产期内引起的疾病	0.5	0.5	0.5	2.3	3.5	1.1	1.6	2.9	1.7	3.2	2.0
营养缺乏	1.7	1.5	2.0	7.9	9.8	8.2	4.1	8.6	8.7	6.6	6.9
第二组	84.2	86.7	79.5	54.8	43.7	66.9	67.3	61.5	56.1	39.8	59.5
神经-心理疾病	43.9	47.2	37.6	25.5	20.9	30.7	34.6	25.4	28.5	16.3	28.5
心血管疾病	6.5	6.2	7.1	3.0	3.6	3.5	2.4	3.8	2.9	1.6	3.6
第三组	9.5	7.9	12.7	17.4	22.8	14.2	13.6	13.9	15.4	20.9	16.1
无意创伤	8.3	7.1	10.7	15.4	22.4	12.9	12.3	10.0	14.6	16.3	14.3
蓄意创伤	1.2	0.8	2.0	1.9	0.4	1.3	1.4	3.9	0.8	4.6	1.8

资料来源：克里斯托弗·默里和艾伦·洛佩兹合编，《全球疾病负担》，全球疾病和创伤负担丛书：第1卷（哈佛公共保健学院、世界银行和世界卫生组织，1996年），第234页。

表3.6.1990经丧失工作能力调整的岁数在各具体病因中的百分比分布

分组/病因	发达经济国家和欧洲转型经济国家	发达经济国家	欧洲转型经济国家	发展中国家	印度	中国	拉丁美洲及加勒比地区	中东新月形地带	其他亚洲国家和岛屿	撒哈拉以南非洲	世界
第一组	7.8	7.1	8.8	48.7	56.4	24.2	35.3	47.7	44.7	65.9	43.9
传染病和寄生性疾病	2.7	2.8	2.7	25.6	28.9	7.5	17.6	20.2	22.3	42.5	22.9
呼吸器官感染	1.6	1.4	2.0	9.4	11.9	6.9	4.9	10.7	8.7	10.5	8.5
妇产科疾病	0.6	0.3	0.9	2.4	2.6	1.3	1.7	2.4	2.3	3.2	2.2
围产期内引起的疾病	1.9	1.8	2.2	7.3	8.8	4.9	7.4	9.7	6.9	6.5	6.7
营养缺乏	0.9	0.9	1.0	4.1	4.2	4.6	3.7	4.7	4.5	3.2	3.7
第二组	77.7	81.0	72.6	36.1	29.0	58.2	58.2	39.3	40.9	18.8	40.9
神经一心理疾病	22.0	25.1	17.2	9.0	7.0	14.2	15.9	8.7	10.8	4.0	10.5
心血管疾病	20.4	18.6	23.2	8.3	8.2	11.0	8.0	11.1	10.1	3.9	9.7
第三组	14.5	11.9	18.7	15.2	14.6	17.6	16.4	13.0	14.4	15.4	15.1
无意创伤	10.3	8.7	12.9	11.04	13.0	12.9	11.9	6.8	12.1	9.3	11.0
蓄意创伤	4.2	3.2	5.8	4.1	1.5	4.7	4.5	6.2	2.3	6.0	4.1

资料来源：克里斯托弗·默里和艾伦·洛佩兹合编，《全球疾病负担》，全球疾病和创伤负担丛书：第1卷（哈佛公共保健学院、世界银行和世界卫生组织，1996年），第261页。

表3.7. 1990年可归因于各种风险因素的经丧失工作能力调整的岁数的百分比

风险因素	世界	发达经济国家和转型经济国家	发达经济国家	欧洲转型经济国家	发展中国家	印度	中国	拉丁美洲及加勒比地区	中东新月形地带	其他亚洲国家和岛屿	撒哈拉以南非洲
营养不良 产供水和个人与家庭卫生条件差	15.9	0.0	0.0	0.0	18.0	22.4	5.3	5.1	11.0	14.5	32.7
	6.8	0.1	0.1	0.2	7.6	9.5	2.0	5.3	8.8	7.4	10.1
不安全的性行为	3.5	2.1	2.0	2.2	3.7	4.0	0.4	3.7	1.5	4.4	6.5
喝酒	3.5	9.6	10.3	8.3	2.7	1.6	2.3	9.7	0.4	2.8	2.6
职业	2.7	4.6	5.0	3.8	2.5	2.0	3.9	3.7	2.6	2.8	1.3
吸烟	2.6	12.1	11.7	12.5	1.4	0.6	3.9	1.4	1.2	1.5	0.4
高血压	1.4	4.7	3.9	5.9	0.9	0.9	1.0	1.8	1.7	0.3	0.6
身体不活动	1.0	4.0	4.8	2.8	0.6	1.0	0.8	1.0	0.8	0.3	0.0
非法吸毒	0.6	1.9	2.3	1.3	0.4	0.1	0.3	1.6	0.7	0.7	0.2
空气污染	0.5	1.5	0.5	3.1	0.4	0.5	0.4	0.5	0.5	0.4	0.2

资料来源：克里斯托弗·默里和伦·洛佩兹合编，《全球疾病负担》，全球疾病和创伤负担丛书：第1卷（哈佛公共保健学院、世界银行和世界卫生组织，1996年），第311-315页。

38. 丧失的岁数与丧失工作能力的岁数之和即为疾症总负担。这一测量方法叫做经丧失工作能力 调整的岁数(DALY)，它表示因早死而丧失的岁数和丧失工作能力情况下活着的岁数。1990年的总数约为14亿(见表3.6)。这方面，发达国家和转型经济国家与发展中国家之间又形成极不相同的格局。为了帮助保健服务的提供者，研究报告试图计算10个具体“风险”因素在这一总数中所起作用的百分比(表3.7)：营养不良(15.9%)；供水、公共卫生和个人与家庭卫生条件差(6.8%)；不安全的性行为(3.5%)；喝酒(3.5%)；职业(即在工作中接触危害性)(2.7%)；吸烟(2.6%)；高血压

(1.4%)；身体不活动(1.0%)；非法使用毒品(0.6%)；和空气污染(0.5%)。这10个因素占全球疾病负担的近40%。而且，两个最重要的风险因素即营养不良和供水、公共卫生和个人与家庭卫生条件差，几乎占了负担的四分之一，它们基本上限于发展中国家，特别是最贫困的国家。营养不良对撒哈拉以南非洲疾病总负担的33%和印度的22%负有责任。主要由于艾滋病的流行，撒哈拉以南非洲不安全性行为的负担比其他区域沉重得多。在欧洲转型经济国家中，空气污染造成工作能力丧失的严重程度为发达经济国家的6倍。

39. 《全球保健负担》能够帮助各国将它们的资源用于对付给其居民造成最大威胁的那些疾病。例如，就转型经济国家而言，酒精、烟草和空气污染的负担特别沉重。在许多发展中国家，采取干预措施提供合适的营养和安全用水，将对健康起巨大的作用。研究报告还表明，应当更加认真地看待许多不一定致死的病情，因为它们会造成工作能力的丧失。这特别适用于心理疾病。

40. 最后，发展中国家通过审议发达经济国家和转型经济国家中的风险因素，有机会看出，随后它们变富，它们如何能够提高其居民的健康水平。发达经济国家和转型经济国家的两大风险因素是烟草和酒精。如前所述，转型经济国家的一个严重的风险因素是空气污染。目前就采取行动同污染、吸烟和酗酒现象作斗争，可以帮助发展中国家减轻它们未来的疾病负担。

D. 新的传染病

41. 甚至在商业性空中旅行时代以前，疾病就能够快速传播。1918-1919年的猪流感，竟然在18个月内5次席卷全球，夺去2 200万人的生命，包括50万美国人。今后，每年有10亿旅客乘坐飞机旅行。[12]当今是大规模流动的时代：人们从农村地区涌往城市，难民越过国际边界，卡车司机能够开到很远的地方。在许多情况下，这些流动能够助长疾病的蔓延，如在贫困的乡下人拥挤在缺乏适当的污水排放系统和安全水的城市中的时候。在这种情况下，公共保健当局监测健康状况、给居民接种疫苗和

防止已知可治疾病爆发的工作本身将是令人望而生畏的任务。有时候，经济危机使保健服务系统陷于瘫痪，而且导致原来认为已被征服的疾病卷土重来。由于前苏联没有坚持对白喉的免疫工作，1990年俄罗斯联邦爆发了白喉，后来又蔓延到15个国家。[13]只是到了目前才好象稳定了下来。

42. 但是，正如艾滋病的流行所证明的，目前正在出现证明依靠已知药品无法治愈的疾病。在过去的20年中，出现了大约30种新的疾病。新出现的疾病是指在过去20年中人类得病率增加或在最近的将来大有增加之势的疾病；新近出现的传染病或蔓延到新的地区的传染病；很容易依靠化学疗法和抗菌素加以控制但发展了抗菌性的疾病。除了艾滋病以外，新出现的疾病包括抗药性的疟疾、结核病，抗多种药物的肺炎球菌性肺炎，霍乱(典型的种类和新的变种都在内)，E-CoLi、登革热及其严重的并发症，Cryptosporidiosis和hantavirus综合症。1995年，世界部分地区爆发了霍乱、白喉、鼠疫和伊波拉出血热病。由于国内国际反应迅速及时，这最后一种疾病的范围仅限于扎伊尔的一个较小的角落，当时世界卫生组织日内瓦总部和驻刚果布拉柴维尔地区办事处的工作人员在接到通知后24小时以内赶到发病现场。这种疾病的诊断是由世界卫生组织虫媒病毒和病毒性出血热病协作中心美国佐治亚洲亚特兰大疾病控制和预防中心证实的。这种快速的行动证实了加强国家、区域和全球努力以发现和遏制新出现疾病类似威胁的重要性。

注

[1] 《世界人口展望1996年订正版》(联合国出版物，即将出版)。

[2] 应当强调，这些关于预期寿命的数字只是估计数，随着各国采取更为有效的措施防止艾滋病的蔓延，这些数字有待不断修正。

[3] 例如，俄罗斯联邦每名医生负责的人口为210人，东欧为450人，而经合组织各成员国为440人。见联合国开发计划署，《1996年人类发展报告》(纽约，1996年)，第191页。

[4] 例如，1985-1990年期间，俄罗斯联邦妇女预期寿命为74.3岁，比男子的64.3岁

高出10岁。

[5] 俄罗斯联邦国家统计委员会,《俄罗斯人口统计年鉴》(莫斯科,1995年),第474页。

[6] 《经济学家》周刊援引的卫生组织的数字(1996年10月5日),第50页。

[7] 例如,在罗马尼亚,猪肉中的寄生虫引起的毛线虫病的发病率伴随着不加管制的私营食品市场的发展而上升。1989至1993年期间提高1倍多,从每1 000人中4.1人增加到9.4人。见儿童基金会,国际儿童发展中心,《区域监测报告》,第2号。(1994年8月),第47页。

[8] 一个具有说服力的例子由匈牙利提供,在这个国家,转型期的时序清楚表明,酒精消费的下降和注册嗜酒者人数的下降掩盖过量酒精消费的令人惊愕的增长情况:采用Jelinek公式根据肝硬化致死的人数估计的酗酒人数,从1990年的58.8万人增加到了1994年的104.8万人。肝硬化致死的人数由1990年的4 080人增加到1994年7277人。见《Kozponti Statisztikai Hivatal, Magyar Statisztikai évkonyv/匈牙利统计年鉴,1994年》,(布达佩斯,1995年),第309页。

[9] 转型期前后保健统计资料的比较由于下列事实而复杂化了:苏联的死亡人数一般登记不足而且使用不同的定义。

[10] 在原先的体系中,强调的是广泛的以住院治疗为基础的专科性护理。目前匈牙利和俄罗斯联邦正在发展新的体系。

[11] 这第三种改革已由匈牙利实施,它将保健和退休金付款与中央预算相分离,而且设立保健基金和社会保障基金。

[12] 劳里,加勒特《传染病的死灰复燃》,《外交事务》,(1996年)1月/2月期,第69页。

[13] 世界卫生组织,《1996年世界卫生报告:同疾病作斗争,促进发展》(日内瓦世界卫生组织,1996年),第26页。

第四章

饥饿和营养不良

1. 几乎每一个国家都有人遭受饥饿和患有营养不良，尽管各国和各地区的程度和形式不大相同。本章将讨论有关饥饿和营养不良的一些一般趋势和政策性问题。不过，讨论主要将涉及发展中地区，因为在那里饥饿是极普遍的问题。事实上，发展中国家的营养不良总估计人数超过发达国家的总人口。以下事实也突出了饥饿和营养不良问题的紧迫性：联合国粮食及农业组织（粮农组织）大会在其1995年10月举行的第二十八届会议上要求于1996年11月在意大利罗马召开一次世界粮食问题首脑会议。这次会议重申了世界对消灭饥饿和营养不良的承诺，并为所有有关行为者通过了一项《行动计划》。[1]

A. 有多少人营养不良？

2. 营养不良系指一种因基本营养消费量过少（或过多）而引起的一种病态。营养不良有不同方面，有些是可以测定的。但是由于存在概念和测定问题以及营养不良的不稳定性，对患有营养不良人数往往难以作出正确估计。此外，即使缺乏有关患有营养不良人数的确切数据，也不应当排除政策行动，因为对发展中世界的任何一次不定期观测都证实了这一问题的严重性。

3. 审查营养状况的一个办法是检查供消费用（但不一定消耗）的粮食供应量。一国的粮食供应量等于其粮食产量加上进口量减去粮食出口量。根据储备粮、用作种子和牲口饲料的粮食消耗情况以及工业非粮食用途的变化对这一数字进行调整，结果你得到供消费用的粮食供应量。[2]

4. 自1970年代初以来，除东欧和撒哈拉以南非洲地区以外，几乎世界所有地区的饮食能量供应都有所增长（表4.1）。不过，自1979-1981年以来，拉丁美洲的情况几乎没有改善，南亚是人均饮食能量能应增长率出现增长的唯一发展中地区（以下事实

忽略不计：撒哈拉以南非洲地区的负增长率略有改善）。撒哈拉以南非洲地区的饮食能量供应下降尤其令人忧虑，因为该地区的饮食能量供应也属最低水平。

表4.1. 人均饮食能量供应（千卡，三年平均供应量）

	能量供应			年平均增长率	
地区	1969-1971	1979-1981	1990-1992	1969-1971至1979-1981	1979-1981至1990-1992
世界	2 440	2 580	2 720	0.5	0.5
发达国家	3 190	3 280	3 350	0.3	0.2
工业化国家	3 120	3 220	3 410	0.3	0.5
转型经济国家	3 330	3 400	3230	0.2	-0.5
发展中国家	2 140	2 330	2 520	0.9	0.7
拉丁美洲和加勒比地区	2 510	2 720	2 740	0.8	0.0
撒哈拉以南非洲地区	2 140	2 080	2 040	-0.3	-0.2
近东和北非	2 380	2 850	2 960	1.8	0.3
南亚	2 060	2 070	2 290	0.0	0.9
东亚和东南亚	2 060	2 370	2 680	1.4	1.1
最不发达国家	2 060	2 040	2 040	-0.1	0.0

资料来源：粮农组织，《第六次世界粮食调查》（罗马，1996年）。

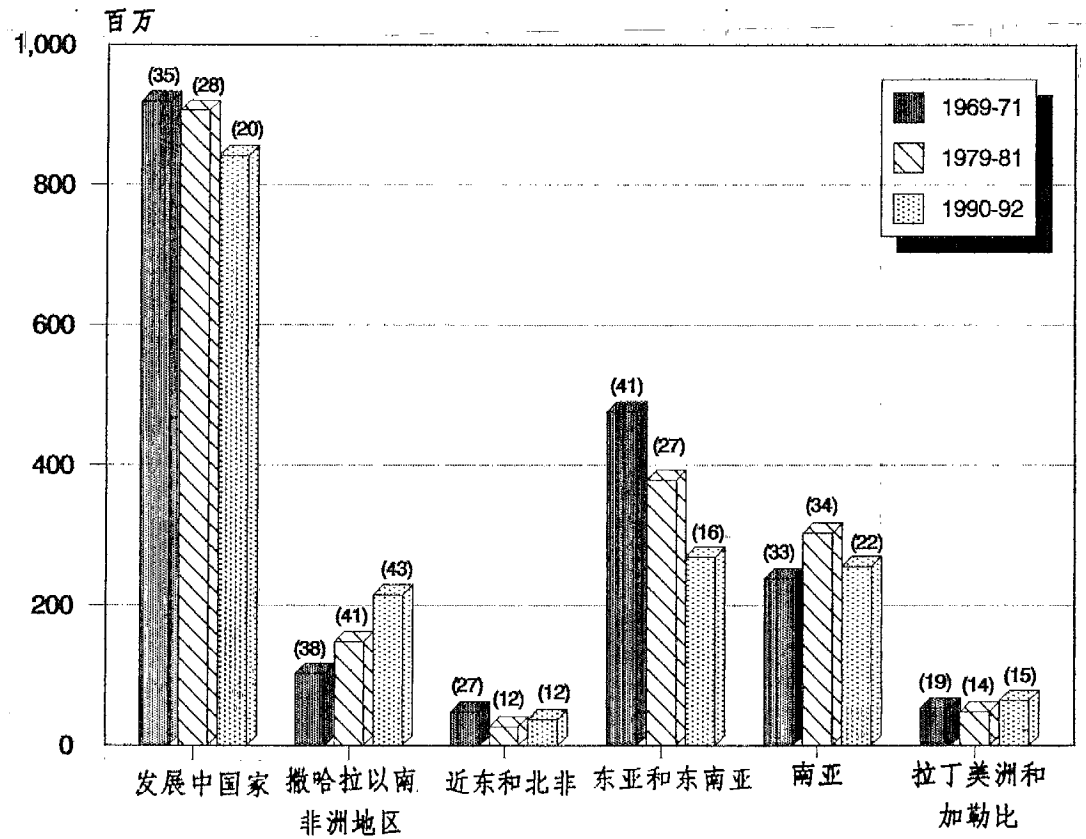
注：区域划分按粮农组织定义。以色列和南非划为工业化国家。除其他国家以外，近东和北非还包括阿富汗、伊朗伊斯兰共和国和土耳其，但不包括苏丹。作为一个类别的转型经济国家是发达国家群组的一部分，包括前苏联和前南斯拉夫。

5. 用人均饮食能量供应测定营养不良程度的一个缺点是,它假设可供应的粮食是按需要量分配的。计算营养不足人数可以弥补这一缺点,尽管这种办法采用了一些自己的具有深远影响的假设前提。由于营养不良的意义是卡路里摄取量不足,因此必须确定最低能量需求量。必须确定能量需求量,这样,除了别的以外,尤其可以测定疾病、身材、体育活动、年龄和性别。其次,必须了解粮食分配情况,以计算属于最低需求量的人数。[3]截止点——年龄和男女性别截止点加权平均数——和分配情况各国各不相同,但是假设的前提是分配数在一段时间内相同。一段时间内的截止点只随着一段时间内的年龄和性别分配情况的变化而变化。1990-1992年期间,南亚的截止点是人均每日1790千卡,而东亚和东南亚是1880千卡。

6. 图4.1表明,发展中国世界的营养不良者绝对人数和所占比例在1969-1971和1990-1992年间均有下降。[4]东亚和东南亚以南亚地区的改善情况尤其令人鼓舞,这几个地区的营养不良者人数大约下降了2亿。在98个发展中国家中,有56个国家的营养不良者百分比在1969-1971和1990-1992年间有所下降。有39个国家上升,3个国家保持稳定。

7. 1990年代初,发展中国家仍然大约有8.4亿人口患有营养不良症(与1969-1971年的9.18亿相比有所下降)。如同前几年,东亚和东南亚地区的营养不良人数仍属最高水平,尽管该地区已经取得很大进步。撒哈拉以南非洲地区情况最差;自1969-1971年以来,那里的营养不足绝对人数和百分比一直上升。在撒哈拉以南非洲地区,营养不足人数在1969-1971和1990-1992年中增加了一倍,1990-1992年占总人口的43%。在拉丁美洲和加勒比地区以及近东和北非地区,营养不足人数也有所上升,尽管从占人口百分比来看,几乎没有什么变化。

图4.1. 1969-1971、1979-1981和1990-1992年间发展中地区营养不良人数



资料来源：粮农组织《第六次世界粮食调查》（罗马，1996年）。

注：括号中的数字为占总人口的百分比。

表4.2. 儿童体重不足的情况

区域	体重不足儿童百分比			体重不足儿童人数（百万）		
	1985	1990	1995	1985	1990	1995
所有发展中区域	33.8	30.4	30.9	165.7	160.2	167.3
中美洲和加勒比地区	14.0	12.7	12.2	2.5	2.4	2.5
南美	8.7	7.4	5.2	3.0	2.6	1.9
撒哈拉以南非洲地区	29.2	28.7	31.2	25.9	26.7	33.4
近东和北非	13.9	10.9	11.4	4.3	3.7	4.0
南亚	55.2	50.1	50.6	87.9	84.4	90.1
东南亚	36.0	33.8	32.0	20.2	19.6	19.1
中国	21.5	17.5	15.6	21.8	20.7	16.3

资料来源：联合国行政协调委员会/营养小组委员公，“第三次世界营养状况报告初步结果”(1996年2月7日)。

注：这次抽样调查包括95个国家。区域划分按行政协调会/营养小组委员会定义。除其他以外，近东和北美还包括塞浦路斯、伊拉克和土耳其。南亚还包括伊朗。数据系根据体重不足儿童的百分比(获自1970-1995年间不同年份进行的调查)与一些说明变量如人均国内生产总值之间的统计关系得出的估计数。

1. 儿童

8. 另一种测定营养不足的方法是采用人体测量法，也就是测量人体。人体测

量法与上述方法相比，与粮食消费有更加直接的关系。[5]除疾病外，儿童的身体测量数值对蛋白质和卡路里摄入量的变化尤其敏感。最常用的指标是两上以上低于参数数值中间值的标准偏差。[6]这一百分比表明严重营养不足和中度营养不足的程度，而三次标准偏差的截止点只表明严重营养不足。

9. 在中国、东南亚以及拉丁美洲和加勒比地区，1985至1995年间营养不良儿童百分比继续下降，尽管下降幅度较小，而且营养不良儿童百分比在南亚地区仍然很高(表4.2)。在这些地区，营养不良儿童总数也有下降，但中东和加勒比地区除外，那里的营养不良儿童人数仍然没有下降。

10. 不过，撒哈拉以南非洲地区和南非没有取得这样的进步。相反，1990-1995年间儿童营养不良情况进一步恶化。近东和北非地区的情况同样如此，但是那里的营养不良程度和发生率要低得多。南亚是发生率最高的地区，该地区的营养不良儿童人数占发展中世界总数的一半以上。在撒哈拉以南非洲地区，自1980年以来没有取得任何进展，当时营养不良儿童人数低于1985年，1990年代仍然看不到任何改善。

11. 这一办法的根据是对人体测量调查进行的一次比较详尽的分析。有38个国家进行了一次以上全国性调查，最近的一次是在1990年代。在38个国家中，有9个国家的体重不足儿童的百分比出现上升，其中非洲有6个，拉丁美洲和加勒比地区有2个，亚洲有1个。另外9个国家没有变化(在这些地区中分布相当均匀。在其余20个国家，营养不良儿童的百分比有所下降。[7]

12。 为什么南亚儿童的营养不良发生率会如此之高而且大大高于非洲或任何其他地区？在这一问题上没有取得明确的一致看法。一些因素，其中特别是贫困、不平等、粮食生产和政府干预会产生相反的可能性，或者至少会产生发生率相等的可能。其中有些差异可以归因于非洲儿童的死亡率较高。儿童夭折的部分原因可以说是营养不良，但一个儿童死后，他或她不再算入营养不良儿童。[8]在南亚，儿童出生时体重轻、发病率高以及卫生水平低是其他可能的因素(如果医疗保健措施较好，也许可以防止这些因素导致死亡率提高。)最后，喂养办法、与母乳喂养有关的因素以

及采用其他食品等,这些也可能起到一定的作。[9]

2. 微量营养素不足

13. 即使食物有足够的热量,也可能缺乏某些对人体健康至关重要的营养素。事实上,微量营养素不足的现象比饮食能量不足的现象普遍得多。最常检测的三种营养素是维生素A、碘和铁(见表4.3)。在食品中添加这三种营养素几乎不用增加任何成本,这是一种预防疾病的具有成本效率的方法。缺乏维生素A会导致失明,并影响身体其他一些部分的发育和功能,尤其是免疫系统。1995年,大约有280万5岁以下儿童患有维生素A缺乏症,临床表现为结膜干燥症。另外还有2.51亿人口患有维生素A缺乏症,他们发生死亡或严重感染的可能性比常人平均高出20倍。然而,一些国家最近在减少维生素A缺乏症方面取得了进展,例如通过强化食品,例如糖。

14. 因缺碘易引起的失调是引起胎儿和儿童的可预防的脑损伤的最重要原因。在1990年初,大约有16亿人口居住在土壤中含碘不足的地区,6.56亿人口患有甲状腺肿大,其中近半数人居住在亚洲。过去几年中,在食盐加碘方面已经取得了显著的进展,这是最简单的办法。在缺碘已成为重要的健康问题的118个国家中,采取全国食盐加碘方案的国家从1990年的46个上升到1995年的83个。由于食盐加碘的成功,使得有可能实现1990年举行的世界儿童问题首脑会议以及1992年举行的营养问题国际会议通过的目标:2000年基本消除碘缺乏现象。

15. 铁缺乏和贫血症对儿童的身体和认知能力发育以及免疫系统具有不利的影响,引起疲劳,并降低成人的工作能力。孕妇尤其易患贫血症,而贫血症会阻滞胎儿发育,增加出生时体重轻的可能性,并增加围产期死亡率和产妇死亡率。1990年代初,有20多亿人口患有铁缺乏症或贫血症。据估计,在发展中国家,一半以上的孕妇患有贫血症。

表4.3. 受微量营养素缺乏威胁和影响的人口最近估计数

（百万）

区域	碘缺乏		维生素A缺乏a		铁缺乏或贫血症
	受威胁者	患者（甲状腺肿大）	受威胁者	患者（干眼病）	患者
全世界	1 571	656	251	2.8	2 150
美洲	167	63	16	0.1	94
非洲	181	89	52	1.0	206
欧洲	1 41	97	-	-	27
地中海东部	173	93	16	0.1	616
东南亚	486	175	125	1.5	149
太平洋西部	423	139	42	0.1	1 058

资料来源：世界卫生组织，《营养：世界营养问题宣言和营养行动计划范围内最近活动的重点》，（日内瓦，1995年12月），第5页。

注：区域划分根据世界卫生组织的定义。欧洲包括土耳其、东欧和苏联的所有继承国。地中海东部包括西亚、吉布提、埃及、阿拉伯利比亚民众国、摩洛哥、索马里、苏丹和突尼斯，但不包括阿尔及利亚、埃塞俄比亚和厄立特里亚。除其他以外，太平洋西部还包括澳大利亚、中国、日本、马来西亚、新西兰、大韩民国和越南。

a 维生素A缺乏症估计数系指5岁以下儿童。

3. 饥荒

16. 作为饥饿的最后一项指标，我们对它的最极端形式即忍饥挨饿进行分析。粮食消费突然暴跌的形势导致普遍挨饿，饥荒就是死亡。庆幸的是，最近几十年来，发生饥荒的次数已经下降。近年来仅有的几次普遍饥荒均与内战有关，例如1991-1992年索马里发生的饥荒，以及苏丹在过去10年中间断发生的饥荒。导致饥荒的日益减少的主要原因是政府及时并成功地进行了干预。不过，这并不意味着在和平环境下不存在饥荒的危险，只是意味着饥荒是可以防止的。然而，干预主要取决于政府的体制和财政能力、准备程度以及承诺。在发生国内战争时，这些条件难以实现，往往需要依靠国际行动。不过，由于对这类国际干预的形式没有作明确规定，因此，结果往往导致严重的不必要的灾难。[10]

B. 政策问题

17. 如果有效的政策不需要精确计算营养不良人口，那么也就不必对引起营养不良的原因作精确的分析。确定营养不良的因素往往是从粮食享有量的角度加以分析的。粮食享有量取决于一个人或家庭的捐赠(土地、劳力和牲口)以及他们通过贸易或生产所能获得的粮食数量。如果因为全家耕作的这块土地过小或收成过差、收入不足、或者失业等原因而造成粮食享有量的不足，结果就会导致营养不良。对粮食享有量来说，价格是特别重要的决定因素。例如在非洲，70%的小生产者是纯粮食买主。[11]如果当就业、工资、产出价格或产量大幅度下降，或粮食价格暴跌时，未能得到应当得到的粮食，结果就会发生挨饿。例如，一场自然灾然就可能造成这种情况。自然灾害可以破坏局部地区的生活，但是，如果该地区生产非粮食农产品，那么对该国整个粮食供应影响甚小，或者根本不会产生任何影响。不过，由于受灾地区缺

乏购买力,市场就不供应粮食,因此就需要进行干预以恢复粮食保障定额。

18. 当然,粮食享有量不足与贫困有密切关系。因此,往往有人坚持认为,饥饿和营养不良的最重要决定因素是贫困。关于减轻这一根源及有关原因--失业--的政策在本报告其他章节中加以讨论。本节讨论有关营养方面的一些具体政策问题。

.1. 生产

19. 在发展中国家,农业生产是粮食享有的最重要的决定因素之一。粮食生产增加总的说来有利于提高收入,增加就业,无论对出售其产品并购买粮食的农民还是对农业工人来说,这都是粮食保障的重要决定因素。粮食生产与粮食享有量另有三种联系。[12]许多人,主要是自给小生产者,生产的粮食供自己消费。此外,粮食产量还是粮食价格的一项重要决定因素,影响到纯购主购买粮食的能力。最后,维持粮食贮备以弥补粮食生产不足的能力受粮食产量的影响。

20. 在亚洲和拉丁美洲,尤其是在亚洲,自1960年代中期以来粮食生产一直取得丰收,这应当归因于绿色革命:在重视灌溉和肥料的同时,增加使用了新的高产种子品种。这大大促进了能量供应的增加(见表4.1)。相反,非洲是自1970年代初以来人均粮食产量持续下降的唯一地区。尽管绿色革命技术改变了亚洲的农业,但是非洲从这一技术中几乎没有获益。非洲的失败主要可以归因于:缺乏适合于非洲自然条件的种子;当地研究能力薄弱;促进采用绿色革命技术的支持系统不发达,包括推广服务、信贷和基础设施。因此,需要进行研究,以开发低危险、低成本的适合于非洲的靠雨水灌溉的种子品种,这种品种应当无需许多外部投入,如杀虫剂和化肥,而且具有抗旱和抗病的特点。[13]

21. 总的说来,增加生产的能力受到以下方面的限制:劳动力(季节工)、人力资

源和土地利用没有得到充分开发，信贷、运输、销售、基础设施以及投入，例如种子、化肥和推广服务。这些限制因素中，有些需要政策性干预，部分原因是它的涉及到公用消费品。价格刺激措施也很重要，但它们往往只是必要的条件，而不是足够的条件，因为非价格限制因素一般说来最为重要。因此，对生产者价格变化的总的供应反应一般较小，只有加以投资以减轻非价格限制，从长远（长达10至20年）看反应才会变大。[14]

2. 有目标干预

22. 旨在增加生产的政策措施的效果不会马上感觉到。此外，这种措施可能没有包括向无地者和城市穷人，或者甚至小生产者提供粮食保障额。因此，还需要另外制定措施以减轻营养不良状况。事实在，一些国家政府已经使用了一些目标措施，包括从粮食补贴、就业方案到提高粮食享有量。[15]

23. 作为自1980年代初开始执行的结构调整方案的一部分，许多发展中国家已经减少了粮食补贴。这种补贴明的通过预算拨款，暗的在进口粮食时通过定值过高的汇率。无目标粮食补贴可能占政府开支的相当大的比例，在很大程度上往往有益于非穷人，这种补贴在许多情况下已被有目标干预所取代，例如有选择的补贴，粮食配给，食品券和补充食品。选定目标的根据是选择一种低档食品（估计主要是穷人消费的食品），地理区域、收入、就业状况、季节和在诊断的看病率。但是，存在一些滥用和损耗的问题，情报部门需要制定目标方案并提高管理方案的能力。各种文书的效力最终必须与它们在主要政治和经济形势中所起的效果相平衡。

24. 政府就业方案是自1980年以来一直流行的干预行动的一种形式，部分是因为为这种方案制定目标更加容易。这种方案可以同时解决一系列问题，例如粮食享

有量、防止饥荒、贫困以及基础设施薄弱。在一些基础设施薄弱成为经济发展的主要限制因素的国家，政府就业方案雇用工人建造基础设施，如道路和灌溉系统，这样带来的好处远远超过营养方案对参加者的影响。不过，这种好处部分取决于设计和执行这类方案的能力，还取决于他们纳入主流政府规划的程度。此外，灾害如干旱的早期预防方案能大大改善政府就业方案的长期利益。最后一点是，把穷人作为方案目标对他们的成功至为重要。对穷人最有利的方法是：集中力量消除贫困的根源，例如缺乏基础设施；重点放在最贫困地区；依靠自定目标，办法是制定一种低(但是足够维持生计)工贸率(低于市场利率)。

3. 贸易

25. 在发展中国家，国内生产的波动部分通过国际贸易缓和。[16]据粮农组织推测，在1980年代，世界谷物储存占世界粮食消费的百分比从未低于最低粮食需求的17%，目的是为了确保世界粮食安全。[17]然而，自1993年以来，主要出口国(美国和欧洲联盟)的谷物储存持续下降。1995年，谷物储存下降到世界粮食消费的14%，达到20多年以来的最低水平。1996年年中，粮农组织预测1997年大致保持有相同水平或略为提高。结果，1993-1996年期间谷物价格暴涨，[18]从而导致一些粮食生产不足国家1995年粮食进口费用增加，例如北非的一些国家。

26. 1990年代初的这种全球供求形势部分与气候有关，但也不能排除一些结构性现象所起的作用。自1970年代初以来，发展中国家的谷物净进口一直增长，除南亚以外，给所有主要发展中地区都带来影响。预计在2010年以前，所有发展中国家的净进口量都会出现增长。相反，转型经济国家可望从1990年代初的生产下降形势中缓慢恢复，在不久的将来成为净出口国，并逐渐增加净出口量。[19]尽管对欧洲联盟的共

同农业政策进行了改革，并执行了多边贸易谈判乌拉圭回合农业协定，该协定将减少农业进口保护和出口补贴，并有可能减缓发达国家的净出口增长，但如同过去一样，可望通过发达国家的净粮食出口取得平衡。

注

[1] 本章参考了世界粮食问题首脑会议的背景文件。

[2] 没有对零售和家庭的粮食损耗进行修正。不过，过高估计的程度在发展中国家可能较小，尽管在发达国家较大。见粮农组织，《第六次世界粮食调查》，(罗马，1996年)，第40和第129页。

[3] 假设这种分布处于对数正态，有一个相当于人均日平均能量供应的平均值的一个直接或间接基于家庭调查的变量系数。因此，假定家庭内部的分配是平等的，这是一种或然性假设条件，见肯尼迪、琳和豪沃思·E布伊思的《农业与营养的联系：关系到政策和研究》，(华盛顿，粮食政策研究所，1993年)，第4页。关于方法的叙述见粮农组织，《第六次世界粮食调查》，(罗马，1996年)。

[4] 粮农组织在《第六次世界粮食调查》中提出了一个新的概念：粮食不足。它指出，这一概念与营养不足相似，因为两者都系指相对于需求的能量不足。不过，出于三个理由，它们并不一致。第一，粮食不足并未计及成人感染疾病时对能量需求的增加。(就儿童而言考虑到这一点。)第二，人体不受到严重感染的情况下，也许不能吸收所消费的粮食。第三，有些学者坚持认为，人体能够适应的能量需求可能有各种变量。不过，这种方法部分说明了这一点，因为最低能量需求系指由于体重和活动水平不同而引起的个人间变量范围的下限，低于下降，人未必能够适应，也不可能不危及健康(尽管存在以下事实：这些个人间变量与新陈代谢适应的可能性无直接关系)。

前两个因素会导致估计不足，第三个因素会导致对营养不足的真实程度估计过高。因此测定的结果是粮食不足，该数据必须被看作是营养不足的真实程度的近似值。这里，我们把粮食不足当作营养不足。见粮农组织，《第六次世界粮食调查》（罗马，1996年）第3-5和44页。

[5] 不过，如果儿童以减少活动来保留足够能量供按标准生长之用，人体测量标准是不适当的。因此，有可能造成对营养不足程度估计不足。出处同上，见第6、64页。

[6] 按照粮农组织所建议，把身材测定结果与美国的假定营养良好的儿童的标准身材进行比较。研究结果表明，其他国家的正常、健康和营养充足的儿童，不论来自哪一种族，其生长情况都几乎始终与上述参考标准相接近。参见粮农组织和世界卫生组织，《营养与发育：全球评估》，修订版，（罗马，1992年），第11页。

[7] 《各国进展，1996年》（纽约，儿童基金会，1996年），第20页。在印度7省（该国占南亚的大部）进行的一次调查确认表4.2的示范估计数表明体重不足儿童的百分比正在上升。

[8] 当营养不足儿童夭折时，营养不良儿童百分比的分子和分母都下降，但从百分比看，分子减少更多一些（除非所有儿童都营养不良。这样，营养不足程度就下降了。

[9] 关于这些因素的讨论，参见Vulimiri、Ramalingaswami、厄本·琼森和乔恩·罗德，“亚洲的谜”，《各国进展，1996年》，（纽约，儿童基金会，1996年），第11-17页。

[10] 关于饥荒及其预防的分析，参见联合国，《1993年世界经济概览》（联合国出版物，销售品编号E.93.II.C.1），第六章。关于饥荒分析的经典参考书是阿马特亚·森《贫穷与饥荒：论粮食享有量和享有量的剥夺》，（牛津，Clarendon出版社，1981

年)。

[11] 迈克尔·T.韦伯等,“报告非洲的粮食安全决定:经验主义分析和政策对话”,《美国农业经济杂志》,第70卷第5期(1988年),第1044-1052页;里德旺阿利和巴巴拉·皮特金,“寻求非洲的家庭粮食安全”,《金融与发展》,第28卷,第4期(1991年12月),第3-6页。

[12] 见阿马特亚·森《饥饿与粮食保障定额》,(赫尔辛基,世界发展经济学研究所,1987年),第10和11页。

[13] 关于非洲绿色革命的研究所需经费,部分可由基因材料库的潜在收入资助,基因材料库现在由粮农组织赞助,详情见在联合国提出的一项提案,《1995年世界经济和社会概况》,(联合国出版物,销售品编号E.95.II.C.1),第140-142页。

[14] 见世界银行,《非洲的调正:改革、成果以及今后的道路》,(牛津和纽约,牛津大学出版社,1994年),第148页。

[15] 例如,参见粮农组织,《1995年粮食与农业状况》,(罗马,粮农组织,1995年),第65-69页;粮农组织,“粮食安全与营养”,世界粮食问题首脑会议,技术论文,第9期,临时文本(罗马,粮农组织,1996年6月),第24-26、30页;迈克尔·利普顿和Martin·Ravallion,“贫穷与政策”,载于Jere·Behrman和T.N.Srinivasan合编的《发展经济学手册》,第3B卷(阿姆斯特丹,北荷兰,1995年),第2551-2657页;Per Pinstrup-Audersen,“有目标的营养干预”,《粮食与营养简报》,第13卷,第3期(1991年9月),第161-169页;以及乔基姆·冯·布朗编辑的《就业可以促进减轻贫困和粮食安全》,(华盛顿,粮食政策研究所,1995年)。

[16] 在发达国家尤其通过以下办法来缓和国内生产波动:当粮价高涨时,就减少牲口的粮食饲料。世界谷物生产中,大约20%是用于牲口饲养。例如1972-1974年期间,美国饲料消费下降的数量相当于全球粮食生产不足的数量。

[17] 见《1993年世界经济概览》(联合国出版物,销售品编号E.93.II.C.1),第145页。

[18] 例如,小麦和玉米价格上涨60%以上。

[19] Nikos Alexandratos,“2010年世界粮食与农业前景”,载于Nurul Islam编辑的《二十一世纪初的人口和粮食:满足日益增加的人口的今后粮食需求》(华盛顿,粮食政策研究所,1995年),第25-48页。

第 五 章

教 育

1. 20世纪受教育机会迅速扩展。自1960年以来全世界的小学和中学注册入学人数从估计的2.5亿儿童增加到10亿以上。过去20年中高等教育的入学人数翻了一番还多，从1970年2 800万学生增加到今天6 000万以上。识字成年人数几乎增加了两倍，从1960年约10亿增加到27亿多人。正规教育已成为培养人的能力、传播知识和文化遗产以及提高生活质量的主要手段。但是，受教育机会和知识在各国内和各国间的分布都依然是不均衡的，造成了就业机会和收入的长期不平等，也助长了社会紧张形势。

2. 1990年代开始了新的追求，探索如何扩大基础教育范围、提高质量和使其更为普及。因此，1990年在泰国宗甸举行的普及教育世界会议上，[2] 155个国家保证要在90年代结束时向全体儿童普及初等教育并大大减少成人文盲。普及教育世界《宣言》和《满足基本学习需要行动纲领》签署国认识到了重要的是提供技能作为提供终身学习的必要基础。按会议的定义，基础学习要求包括知识、技能、态度和价值，这些被视为生存的关键条件和生活质量的决定因素。

3. 按照上述目标，本章简要审查正规教育现状，审查入学情况、教育质量和教育部门的政府支出。然后按照关于“基础学习需求”这一现行重点，将简要审查成年文盲现象。最后以简短讨论新出现的政策问题结束本章。

A. 正规教育现状

4. 1996年6月在约旦安曼举行的全民教育问题国际协商论坛的十年中期会议评审了执行宗滴恩会议目标的进展情况。报告反映了各种不同情况。

1. 入学情况

5. 关于总的入学情况的综合数据表明1990年几乎所有地区都设法提高了综合

入学率(见专栏5.1和表5.1)。东亚和南亚的增长最引人注目,其总的入学率提高了3个百分点以上。其他地区的成绩也不错,撒哈拉以南非洲除外。

表5.1. 1990年和1993年按教育等级和性别分列的总入学率

地区	年份	所有等级			初等			中等			高等		
		合计	男	女	合计	男	女	合计	男	女	合计	男	女
发展中国家	1990	52.2	57.0	47.0	98.9	105.6	91.8	41.9	47.5	35.9	7.0	8.5	5.5
	1993	54.7	59.2	50.0	98.6	104.4	92.6	45.7	51.1	40.1	8.8	10.7	6.8
撒哈拉以南非洲	1990	39.8	44.0	35.5	72.6	79.2	66.0	21.8	25.0	18.6	3.0	4.1	1.9
	1993	40.4	44.5	36.3	72.8	79.2	66.3	23.4	26.4	20.5	3.4	4.7	2.2
阿拉伯国家	1990	58.3	65.3	51.0	89.1	98.5	79.3	53.7	60.8	46.3	12.5	16.7	9.5
	1993	59.2	65.6	52.5	90.6	99.2	81.6	54.6	60.7	48.3	17.1	18.2	16.0
拉丁美洲和加勒比	1990	67.0	67.6	66.5	106.8	108.6	105.0	51.7	49.5	54.0	17.1	18.2	16.0
	1993	69.2	69.6	68.9	110.0	112.1	107.8	54.8	52.2	57.4	18.0	18.2	17.9
东亚和大洋洲	1990	54.3	57.2	51.2	118.1	121.8	114.2	46.0	50.3	41.5	4.8	5.6	3.9
	1993	57.6	60.1	55.0	113.1	115.3	110.8	51.5	55.1	47.7	7.2	8.5	5.8
南亚	1990	47.6	55.7	38.8	88.7	100.4	76.3	39.4	48.5	29.5	6.8	9.2	4.1
	1993	50.9	58.6	42.5	92.7	102.8	81.9	43.7	52.8	34.0	8.2	11.5	4.7
最不发达国家	1990	34.0	39.0	28.8	67.4	75.3	59.4	17.4	21.8	12.9	2.6	3.8	1.4
	1993	35.1	40.3	29.8	70.1	78.3	61.8	17.8	22.3	13.2	3.3	4.8	1.7
发达国家和转型经济国家	1990	80.8	79.8	81.9	99.7	99.7	99.1	95.1	93.9	96.4	44.3	42.2	46.5
	1993	82.3	80.9	83.7	101.5	101.5	101.0	94.7	93.0	96.5	47.4	44.7	50.2

资料来源:教科文组织,《统计年鉴》(巴黎,1995年)。

专栏 5.1 计算入学率

总入学率用学校中注册入学人数除以该国人口的学龄儿童人数得出。虽然并无普遍能用的一致标准，大多数国家认为小学年龄为6至11岁、中学年龄为12至17岁。高等学校入学率为中学后学校和大学的注册入学学生人数除以上人口中20至24岁的人数。因此，总入学率包括某一教育等级学校所有注册入学的学生人数而不论其年龄如何。另一方面，净入学率则只用相关学龄组作为分子。本章使用的教科文组织数据是按不同国家教育系统和初等、中等学校就读情况计算得出的。高等教育全部用年龄20至24岁的人口数字。中等教育包括普通教育、师范教育和职业教育、高等教育包括综合大学和其他高等教育机构。

初等教育

6. 世界大部分地区，特别是发展中国家的小学生总人数都增加了(见表5.1)。发展中国家初等教育的入学总人数从1990年4.955亿增加至1995年5.446亿。所有发展中国家地区入学人数增长速度超过了6至11岁人口的增长速度，但撒哈拉以南非洲除外，嫌1995年未能上学儿童总人数超过1990年水平将近200万人。发展中国家作为一个国家组，仍然面临着要将1.09亿儿童(其中大多数为无机会接受初等教育的女孩)纳入学校系统的庞大任务。事实上，尽管净入学率有某些提高，但发展中国家有相当比例的小学年龄儿童依然处于学校系统之外(表5.2)。最令人不安的是撒哈拉以南非洲的情况，那里几乎30%的小学，年龄儿童不上学。

7. 发达国家和转型经济国家的初等教育入学历来较高。然而，1990年代上半期在某些转型经济国家未能持续这一趋势，例如阿尔巴尼亚、格鲁吉亚和乌克兰(见图5.1)。

中等教育

8. 发展中国家中等教育的入学人数也增加了(见表5.1)。例如,南亚总入学率从1990年的39.4%提高到1993年的43.7%。东亚和大洋洲的总入学率增长了5个百分点以上。1993年发展中国家中等教育入学率最高的是拉丁美洲和加勒比地区,阿拉伯国家紧跟其后。撒哈拉以南非洲尽管经济困难,也设法将中等教育入学率提高了几乎2个百分点,但是,发展中地区仍然没有任何国家达到工业化国家的入学人数水平。

表5.2. 1990年和1995年初等教育净入学率估计数

(百分比)

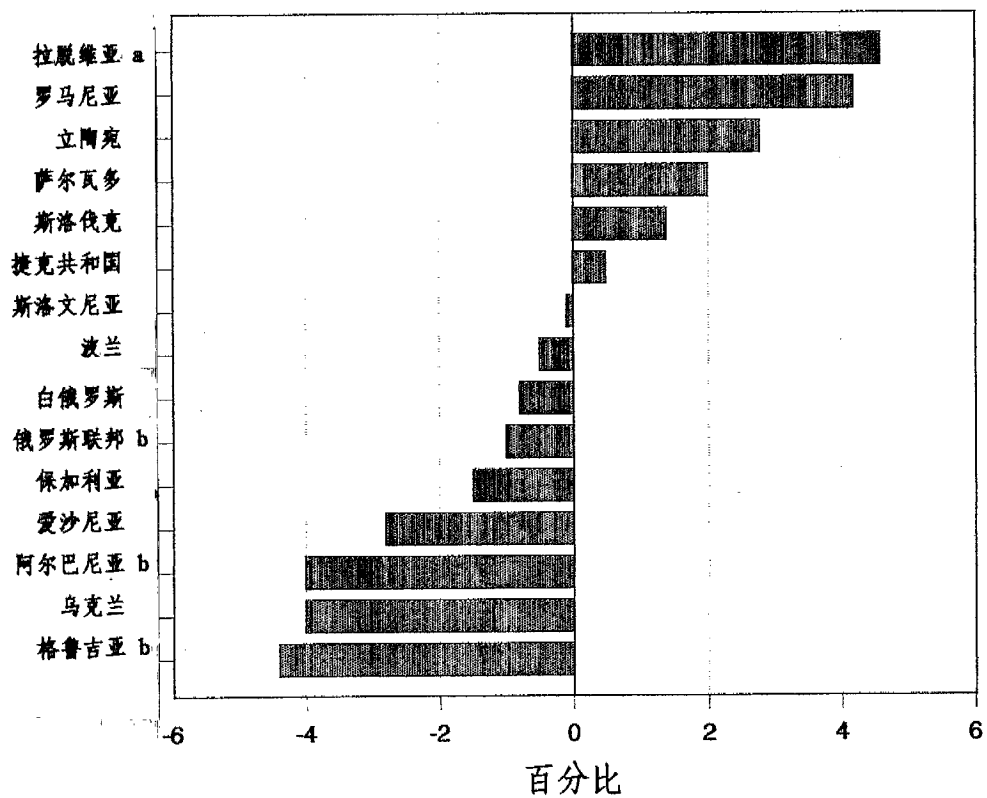
地 区	1990	1995
东亚和大洋洲	85.0	90.7
南亚	74.6	80.3
拉丁美洲和加勒比	85.4	90.8
撒哈拉以南非洲	56.5	61.1
阿拉伯国家	74.9	79.8

资料来源:教科文组织,1996年。

注:净入学率为当前在学校注册入学的小学年龄(6至11岁)儿童的百分比。

9. 转型经济国家的中等教育状况参差不齐。15个国家中10个国家1990至1994年中学教育入学率下降(图5.2)。格鲁吉亚和乌克兰的入学率下降最为急剧,分别下降了19和16个百分点。

图 5.1. 1990年和1994年某些转型经济国家初等教育入学率差别



资料来源：儿童基金会，“贫困、儿童和政策：为了更的光明的未来”，转型经济国家研究报告，区域监测报告第3号(佛罗伦萨，1995年)，第147页。

a. 1991 年.

b. 1993 年.

10. 发达国家中等教育总入学率略有下降。但是它们在净入学率方面取得了某些进展。留在教育系统内超过最低离校年龄的青年人数有所增加，尤其是在欧洲。[3]例如，联合王国16岁男性全日上学的比例从1991－1992年的64%上升到1993－1994年的71%，而女性的这一比例则从72%上升到77%。所有16－24岁青年人的参与率增加了5个百分点。[4]

高等教育

11. 除亚洲以外，1990－1993年期间高等教育入学率并无多大变化（见表5.1）。另一方面，拉丁美洲和加勒比、东亚和大洋洲高等教育女性入学率有显著增长。而1990至1993年发达国家高等教育女性参与率最为令人注目，提高了3.7个百分点。

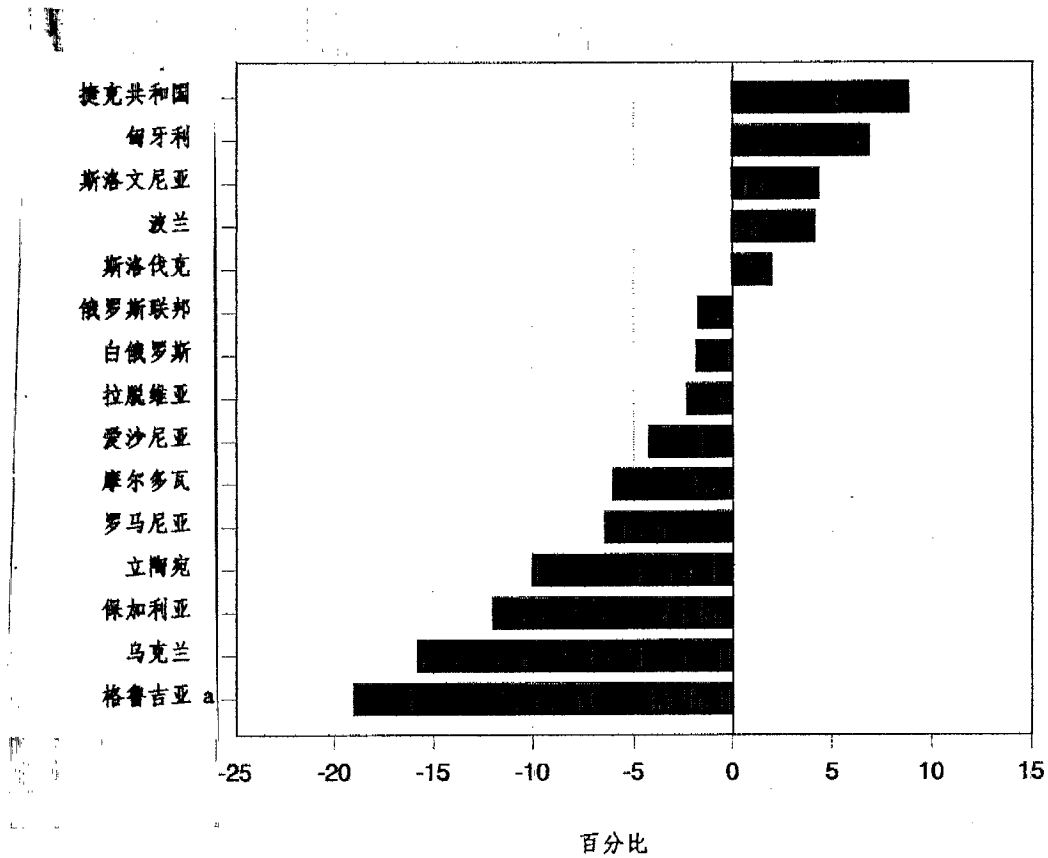
12. 大多数国家的女生集中在教育和人文学专业。例如，1992年这些领域的女生百分比分别为：印度53%和44%、日本73%和74%、马来西亚57%和53%。[5]

13. 许多转型经济国家学生分布情况明显地从诸如工程和医学科学等领域转向经济、金融和法律。例如，在俄罗斯联邦和乌克兰在过去四年中高等技术学校和高等医科学校的申请入学人数大为减少。许多培训学生基础科学的著名学校现在也陷入了深刻危机。例如，立陶宛获得工程学位的毕业生百分比从1990年28.5%降至1994年约22%。[6]

义务教育年限

14. 1990年以来，义务教育年限几乎没有什么变动，约旦和斯里兰卡除外。发展中国家与发达国家义务教育年限的差距依然很大（表5.3）。大多数发展中国家的义务教育为4至8年，而发达国家的义务教育至少为8年。只有少数几个发展中国家

图5.2. 1990年和1994年某些转型经济国家中等教育入学率差别



资料来源:儿童基金会,"贫困、儿童和政策:为了更光明的未来",转型经济国家研究报告,区域监测报告第3号(佛罗伦萨,1995年),第147页。

a. 1993 年。

（例如巴林、加蓬、马来西亚、纳米比亚、秘鲁、南非、斯里兰卡和委内瑞拉）能够弥合这种差距。

社会差别和男女差别

15. 入学情况的动态和构成突出了若干必须解决的问题。发展中国家面临的最严重任务之一是改善受教育机会方面的男女平等。如表5.1所示，女性入学率通常低于男性入学率。然而，这一现象在各地区和各国家的程度却并不相同。拉丁美洲和加勒比的男女入学率大致相等，而其他发展中国家的女性入学率一直较低。然而，阿拉伯国家和南亚取得了某些进展，特别是在初等和中等教育方面。另一方面，1990至1993年这两个地区高等教育方面的性别差距却扩大了。

16. 在某些发达国家和发展中国家需要作出格外努力来消除学校入学情况方面重大的城乡、种族和阶层差别。贫穷家庭儿童，尤其是农村地区的贫穷家庭儿童和少数民族儿童，比起富裕家庭或占优势的多数儿童来，往往入学率较低，而且辍学者较多。许多低收入国家普遍使用童工（城乡地区均如此）常常干扰儿童上学。据劳工组织估计，1995年全世界小学年龄童工人数共有1.28亿。约有50%的中学年龄儿童从事某种形式的经济活动。[7]这些国家的辍学率极高。例如，1991年组的一年级生持续读到五年级的人数百分比，埃塞俄比亚不到25%，马达加斯加28%，海地45%，尼泊尔47。[8]

17. 大多数国家农村地区的学校入学率和辍学率情况比城区差得多。根据某些估计数，1993年智利农村地区中学覆盖率为49%，而城区为85%。例如1992年巴西中等教育12岁儿童入学率，城区为91%，农村地区为75%，而15岁儿童入学率则分别为73%和45%。[9]

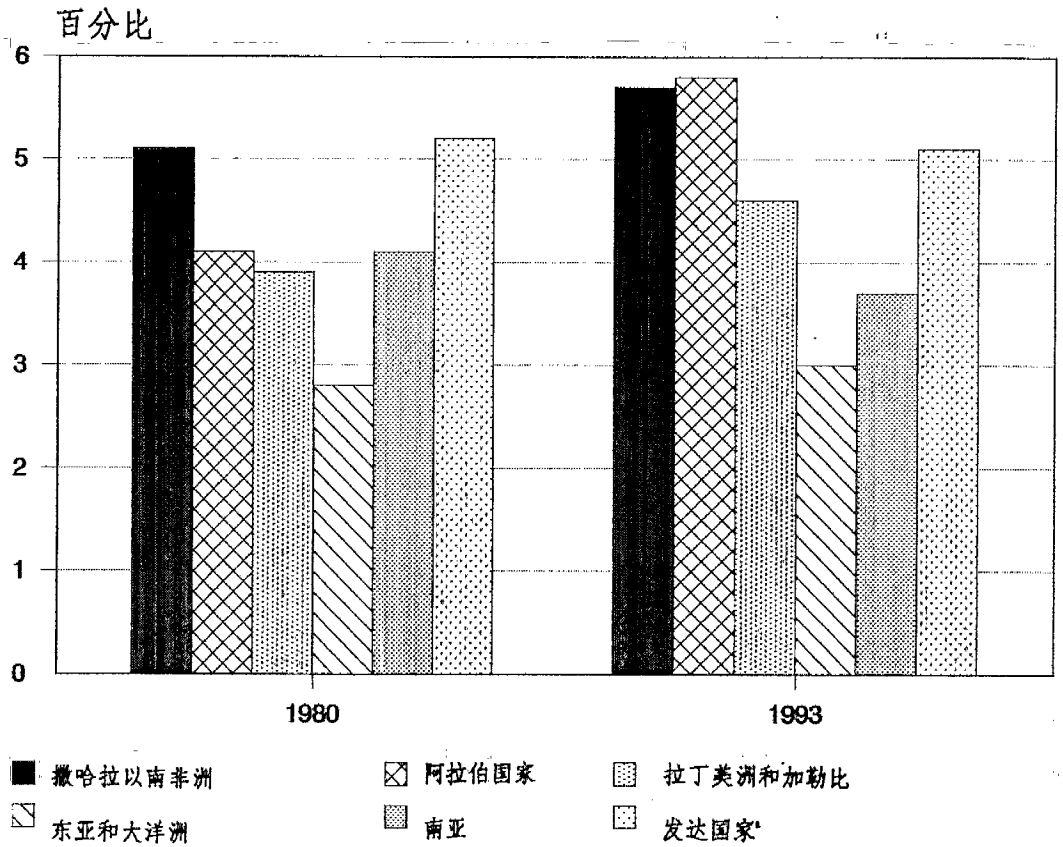
表 5.3. 义务教育年限

义务教育年限								
4	5	6	7	8	9	10	11	12
圣多美和普林西比	孟加拉国 哥伦比亚 埃及 伊朗伊斯兰共和国 老挝人民民主共和国 澳门 马达加斯加 缅甸 尼泊尔 土耳其 越南	阿富汗 贝宁 布基纳法索 布隆迪 柬埔寨 佛得角 中非共和国 科特迪瓦 古巴 吉布提 厄瓜多尔 埃塞俄比亚 危地马拉 几内亚 几内亚比绍 海地 洪都拉斯 印度尼西亚 伊拉克 牙买加 墨西哥 摩洛哥 尼加拉瓜 尼日利亚 巴拿马 巴拉圭 菲律宾 塞内加尔 苏丹 阿拉伯叙利亚共和国 泰国 多哥 阿拉伯联合酋长国 乌拉圭 瓦努阿图 前阿拉伯也门共和国 扎伊尔	阿根廷 英属维尔京群岛 厄立特里亚 莱索托 毛里求斯 莫桑比克 波多黎各 卢旺达 斯威士兰 坦桑尼亚联合共和国 特立尼达和多巴哥 特克斯和凯科斯群岛 赞比亚	阿尔巴尼亚 安哥拉 玻利维亚 巴西 保加利亚 乍得 智利 克罗地亚 多米尼加共和国 赤道几内亚 冰岛 印度 意大利 肯尼亚 科威特 列支敦士登 马其顿 马拉维 蒙古 太平洋群岛 波兰 罗马尼亚 圣马力诺 斯洛文尼亚 索马里 汤加 乌克兰 也门 南斯拉夫 津巴布韦	阿尔及利亚 奥地利 中国 科摩罗 哥斯达黎加 塞浦路斯 捷克共和国 丹麦 萨尔瓦多 爱沙尼亚 芬兰 加纳 希腊 香港 爱尔兰 日本 基里巴斯 大韩民国 拉脱维亚 利比里亚 阿拉伯利比亚民众国 立陶宛 卢森堡 马里 挪威 葡萄牙 俄罗斯联邦 塞舌尔 斯洛伐克 瑞典 瑞士 塔吉克斯坦 突尼斯 图瓦卢	安道尔 巴哈马 伯利兹 加拿大 开曼群岛 刚果 多米尼加 法国 法属圭亚那 加蓬 瓜德罗普 圭亚那 匈牙利 约旦 朝鲜民主主义人民共和国 马耳他 马提尼克 摩纳哥 瑙鲁 新喀里多尼亚 纽埃 南非 西班牙 圣卢西亚 圣皮埃尔和密克隆群岛 美国 委内瑞拉	安提瓜和巴布达 澳大利亚 阿塞拜疆 白俄罗斯 格林纳达 关岛 以色列 哈萨克斯坦 马来西亚 摩尔多瓦 荷兰 新西兰 秘鲁 斯里兰卡 苏里南 联合王国	美属萨摩亚 安圭拉 巴林 巴巴多斯 比利时 百慕大 文莱达鲁萨兰国 法属波利尼西亚 德国 直布罗陀 圣基茨和尼维斯

资料来源：教科文组织，《1995年统计年鉴》（巴黎，1995年），表3.1。

图 5.3. 1980年和 1993 年政府教育支出占国民生产总值百分比

（根据现行市场价格）



资料来源：教科文组织，《1995年统计年鉴》（巴黎，1995年）。

a. 包括转型经济国家。

18. 几乎所有多民族国家中一些少数民族的辍学率要高于优势群体或多数民族。例如，1993 年美国西班牙人和黑人中学的辍学生人数分别高于全国平均数 12.7 个百分点和 3 个百分点。[10]在有大量土著居民的国家——拉丁美洲国家、俄罗斯联邦、澳大利亚和新西兰也可看到类似趋势。例如，墨西哥土著居民聚居地区小学平均辍学率为非土著居民为主地区平均辍学率的两倍。[11]

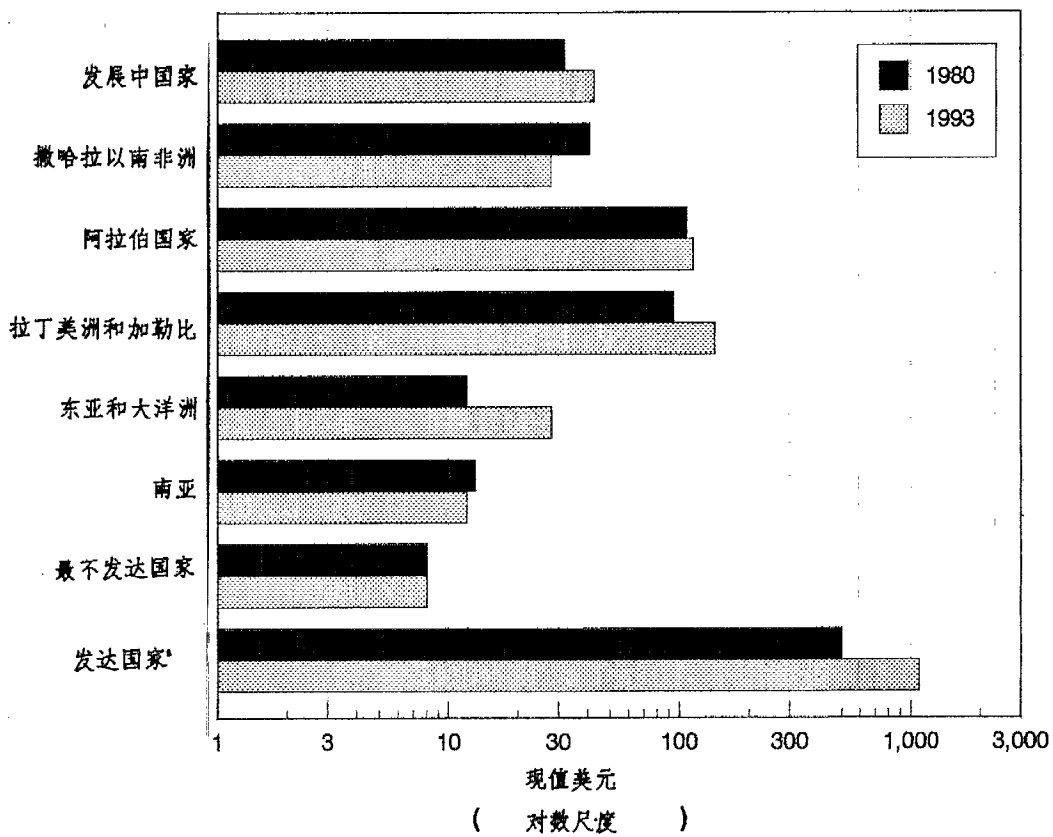
19. 证据表明，许多国家低收入阶层儿童的教育程度落后。最近关于七个拉丁美洲国家的研究表明，青年人其家庭属于收入分配中两个最低四分位数者比其家庭属于两个最高四分位数者所完成正规教育要少四年。[12]需要针对目标群体作出努力来纠正这种不平衡，以确保人人有机会受教育。

2. 政府教育支出

20. 许多发展中国家尽管极力表示保证基础教育，却无力普及教育。1980 年以来，发展中国家增加了政府教育支出所占国民生产总值的份额，南亚除外（见图 5.3）。按人均计算，东亚以及拉丁美洲和加勒比的政府教育支出较其他发展中地区增加得快（见图 5.4）。1980 至 1992 年东亚每居民政府教育支出翻了一番多，而拉丁美洲国家则增加了 30%。然而，撒哈拉以南非洲和南亚国家自 1980 年以来人均政府教育支出已下降。但必须谨慎对待的是，[13]此处提出的数据是根据表面价值，因而未考虑到价格上涨对教育费用的影响。这样，一旦考虑到通货膨胀因素，则实际教育支出与此处所提出的数字相比，东亚和拉丁美洲或许并未增加得如此可观，而撒哈拉以南非洲和南亚却减少得更为显著。

21. 1980—1993 年发展中国家与发达国家人均政府教育支出之间的差距有所扩大。在该期间，发展中国家平均人均政府教育支出从占发达国家人均政府教育支出

图 5.4. 1980年和 1993 年每居民政府教育支出



资料来源：教科文组织，《1995年统计年鉴》（巴黎，1995年）。

a. 包括转型经济国家。

的 6.4%下降到 4.0%。[14]

22. 应指出的是许多发展中国家由于国民收入依然较低，再进一步增加政府教育经费可能有困难。若干国家因财政赤字无法维持和外债偿付额不断上升必须进行财政调整，限制了其政府增加教育预算的能力。试图将费用转嫁给家庭和社区以解决资源短缺的作法也遇到了困难。有些国家人均收入极低，限制了社区和家庭的能力，无法对儿童教育提供比过去更多的投入。增加低收入家庭的负担可能对学校入学率尤其是女孩入学率产生不利影响，因为对初等教育的需求是价格敏感的。

23. 许多发展中国家已在设法采用各种不同方法在不提高费用的情况下提供公立初等教育。例如，哥伦比亚、塞内加尔和津巴布韦开始雇用受正规教育较少而受在职培训较多的教员，从而减少薪金费用。其他国家（例如赞比亚和孟加拉国）提高了学生与教师的比率并采用了两部制，从而显著减少资本费用。[15]许多发展中国家审查了教育部门范围内的资金供应分配结构并作出了有利于初等教育的变动。例如智利，中等教育和高等教育在政府教育支出中所占份额分别从 1980 年的 18%和 33%减少到 1993 年的 13%和 21%。孟加拉国减少了高等教育的份额（从 1980 年 13%减至 1992 年 8%），而增加了对初等教育和中等教育的供资。[16]

24. 转型经济国家将教育费用特别是高等教育费用转嫁给了家长。这些转嫁主要通过使中等和高等公立教育部分私有化来实现的。然而，这一方法可能损害教育普及程度和机会均等。

25. 1985 至 1993 年发达国家政府教育支出占国民总产值的百分比并无重大变化。鉴于当前预算制约和人口趋势，这一组国家将不可能显著增加政府供资。然而，

在有些国家，对公立教育系统如何适应不同社会阶层的特定需要的压力日增。这就要求增加资金供应或改变对各项支出（教员薪水、教材、资本费用和其他）的资源配置。

B. 成人文盲

26. 尽管作了巨大努力来扫除成人文盲，但文盲成人的绝对人数从1980年的8.77亿增加到了1995年的8.85亿，其中大多数（8.72亿）生活在发展中国家（见图5.5）。

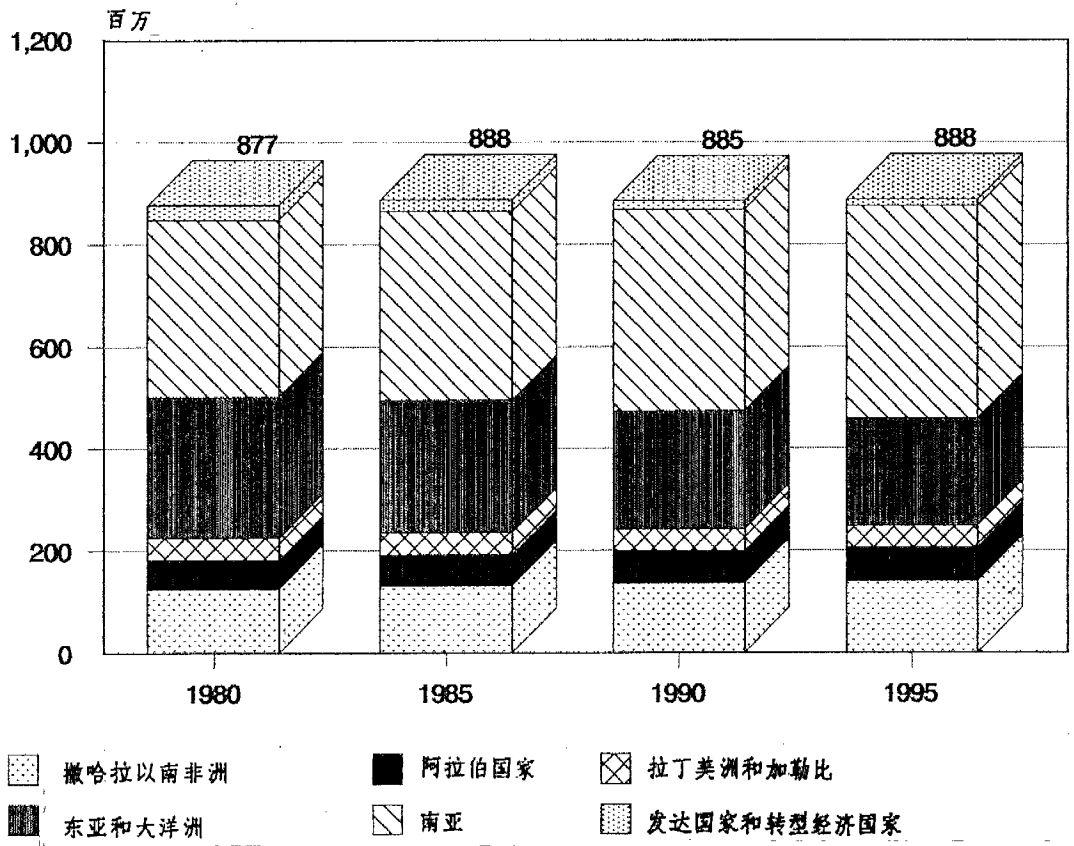
27. 相对而言，各地区的成人文盲率正在下降（见表5.4），尽管在某些发展中地区成人文盲率依然高得令人瞩目。发展中国家15岁以上人口的文盲率从1980年的42%下降到了1995年的30%。1980年以来取得最重大进展的撒哈拉以南非洲，其文盲率下降最多（17个百分点），还有阿拉伯国家（16个百分点）。1980至1995年南亚成人文盲率下降了11个百分点。

28. 所有地区包括发达国家在内，妇女文盲率比男子高得多（见图5.6）。1995年南亚女性文盲率64%为世界之最。阿拉伯国家和撒哈拉以南非洲仍然有半数以上女性成年人口为文盲。然而，自1980年以来取得了一些进展，这些地区的女性文盲率下降了18个百分点。

C. 教育的影响

29. 教育对人们生活的影响并无任何单一的衡量尺度。然而，根据经验进行的研究发现，例如教育程度与所挣收入之间、教育与失业率之间和教育与生活质量之间存在着强有力的关联。[17]

图 5.5. 1980—1995 年成人文盲



资料来源：教科文组织，《1995年统计年鉴》（巴黎，1995年）。

表5.4 1980年、1990年和1995年按地区分列的成人文盲率

（百分比）

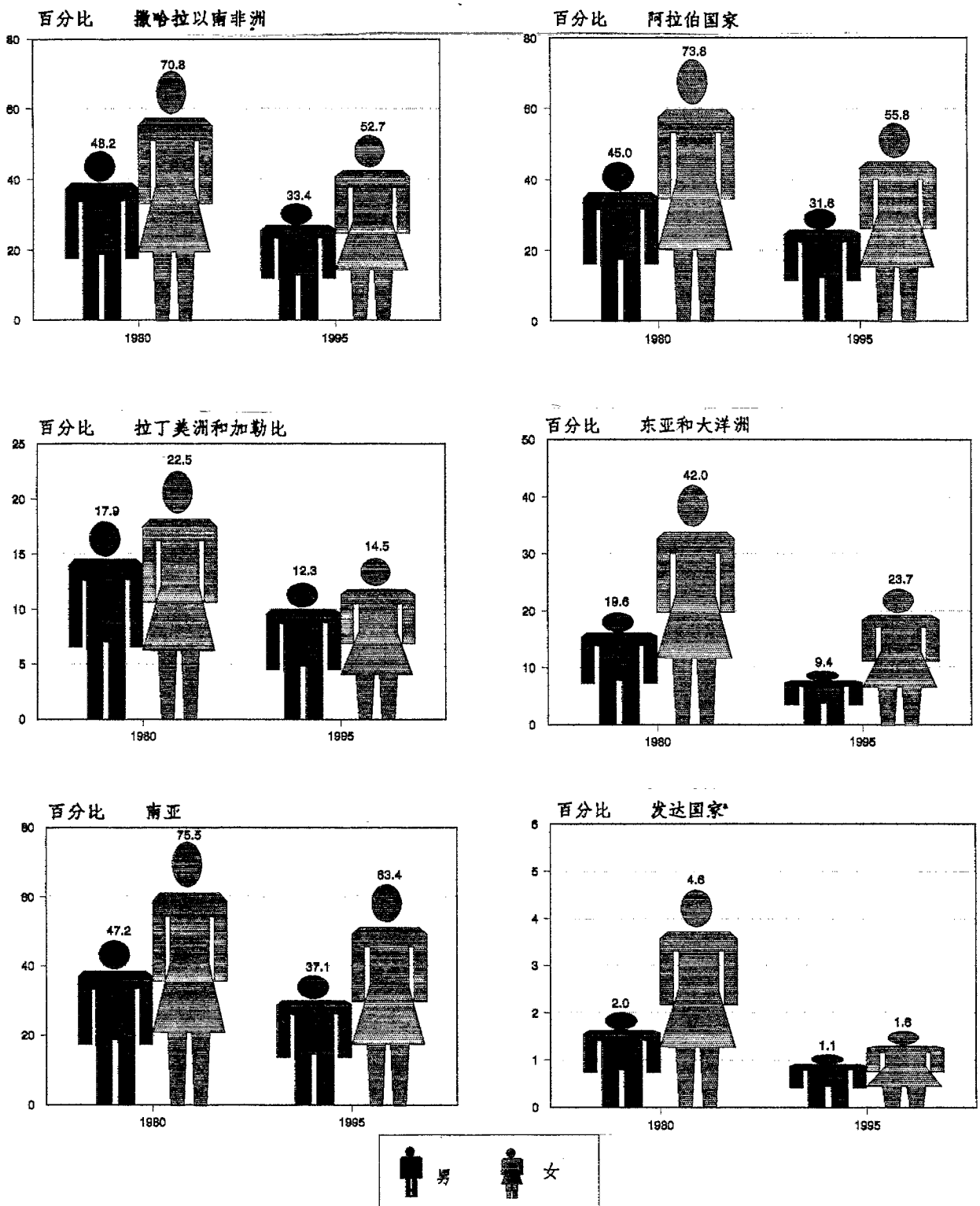
地区	1980	1990	1995
世界	30.5	24.7	22.6
发达国家[a]	3.4	1.8	1.3
发展中国家	42.0	32.8	29.6
撒哈拉以南非洲	59.8	48.7	43.2
阿拉伯国家	59.2	48.3	43.4
拉丁美洲和加勒比	20.3	15.1	13.4
东亚和大洋洲	30.7	19.7	16.4
南亚	60.9	53.4	49.8

资料来源：教科文组织，《1995年统计年鉴》（巴黎，1995年），表2.2。

a. 包括转型经济国家。

图5.6. 1980年和1995年

按性别分列的成人文盲率



资料来源：教科文组织，《1995年统计年鉴》（巴黎，1995年）。

a. 包括转型经济国家。

表 5.5. 1980 年代初期和 1990 年代初期某些国家按教育程度分列的收入比率

国家	1980 年代初期		1990 年代初期	
	男	女	男	女
澳大利亚				
E 等/A 等	1.74	1.70	1.79	1.71
E 等/B 等	1.65	1.52	1.62	1.61
加拿大[a]				
E 等/A 等	1.90	2.22	2.08	2.23
E 等/B 等	1.70	1.82	1.71	1.80
丹麦				
E 等/A 等	1.58	1.46	1.61	1.36
E 等/B 等	1.39	1.33	1.31	1.21
日本[a]				
E 等/A 等	1.36	1.59	1.36	1.62
E 等/B 等	1.28	1.36	1.28	1.38
挪威				
E 等/A 等	1.43	1.26	1.35	1.25
E 等/B 等	1.35	1.19	1.26	1.26
瑞典				
E 等/A 等	1.37	1.49	1.55	1.51
E 等/B 等	1.22	1.47	1.36	1.54
美国[a]				
E 等/A 等	2.33	2.15	2.47	2.32
E 等/B 等	1.73	1.64	1.89	1.83

资料来源：经合发组织，《经合发组织工作研究：证据和说明》（巴黎，1994年）。

注：A 等—不完全中等学校

B 等—中学

E 等—大学

a. 1980 年代中期/后期

30. 在技术变革的驱动下，就业要求条件的提高成为了过去30年来的一个主要趋势。所有各经济部十分重视那些能够适应迅速变化的劳力需求结构并对之作出反应的。某些发达国家数据表明，1980年代和1990年代初期所挣收入随着教育等级而提高（表5.5）。不到高中教育程度工人的低工资发生率一般两倍多于经合组织国家全体工人的平均发生率，从法国的10%到美国的32%不等。[18]许多发展中国家呈现类似趋势。[19]例如，在秘鲁，1993年根据基本收入函数的估计得出整个教育收益率为5.7%。只读完小学者与教育程度较高者的教育收益率差别为58%。[20]此外，失业发生率与初始教育程度密切相关联。例如，一项关于美国的研究发现18至27岁的中学辍学者的平均失业率（6.2）高于同龄大学毕业生（3.7）。[21]

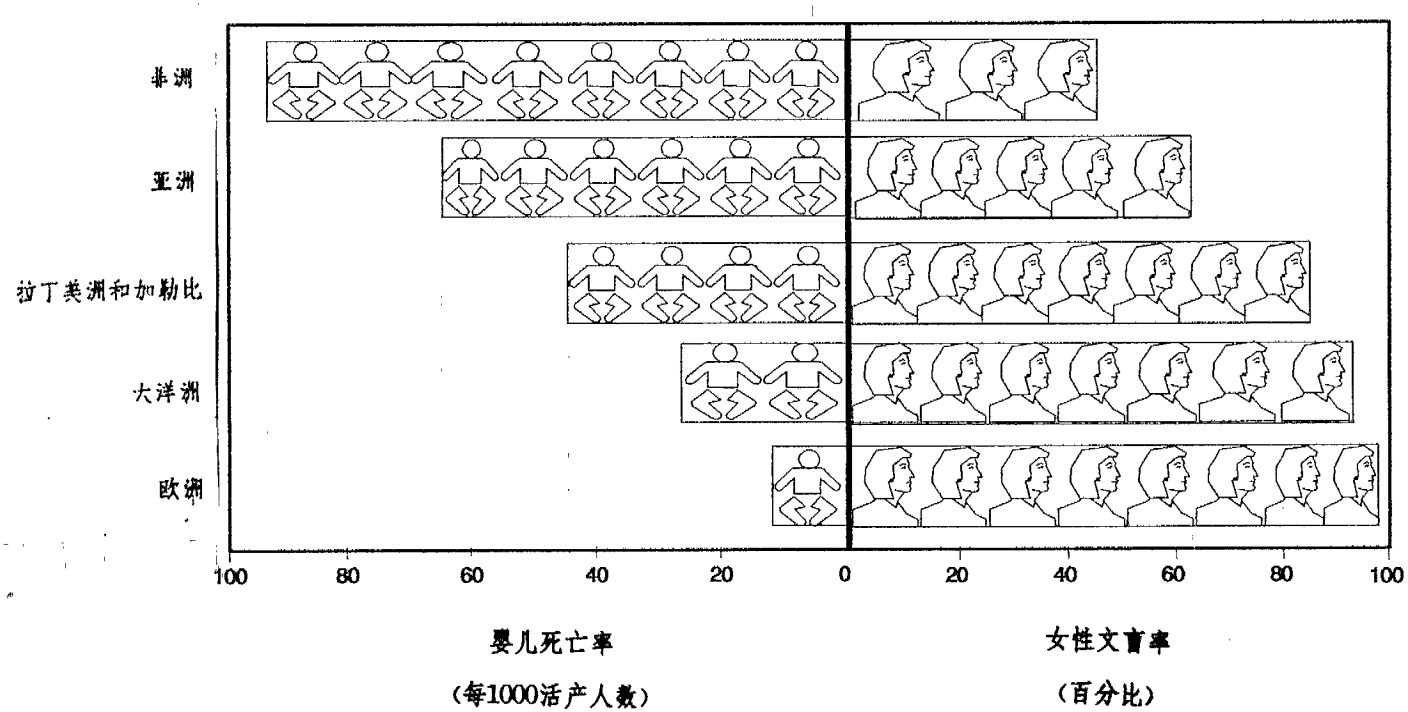
31. 引人类生活的质量方面也受到教育的很大影响。众多关于贫困的研究证明穷人的最重要特点之一就是缺少教育或所受教育质量低。例如，尼加拉瓜农村地区半数以上和城区三分之一以上极穷人们是文盲。突尼斯贫穷住户户主90%以上未完成初等教育。波兰上学8年人口组的贫穷发生率为上学14年人口组的三倍。[22]

32. 贫穷、生育行为、儿童死亡率与女性教育之间也存在着某种关系。大多数贫穷国家的女性文盲率高是与高生育率和高婴儿死亡率相关联的。后者往往随着女性识字率的提高而下降（见图5.7）。

D. 供求状况

33. 某一教育系统的质量可以国家或全球当前需求或未来需求进行评估。也可以私人收益和社会收益来评估。例如关于拉丁美洲教育质量的最近辩论十分重视通过教育获得的知识和技能的质量和结构与全球竞争的国民经济需求之间的日益不配称。这就是说，技能的供与求不配称。在某些拉丁美洲国家，因教育程度差别而产生

图 5.7. 1990—1995 年女性文盲率和婴儿死亡率



资料来源：教科文组织，《1995年统计年鉴》（巴黎，1995年），和联合国《1996年世界人口监测报告》（联合国出版物，即将出版）。

的收入差异已在缩小，从而损害了通过正规教育获得知识的促动力。这种趋势表明了私人对教育收益的期望与实际收益之间的另一种不配称。同时，人们承认虽然该地区各国因教育的提高在劳动生产率和人口增长稳定方面受益巨大，但如不继续取得进展，拉丁美洲国家将无力维持经济复原和增加在全球市场上的竞争力。因而，必须使现行教育系统更适应于国民经济需要。

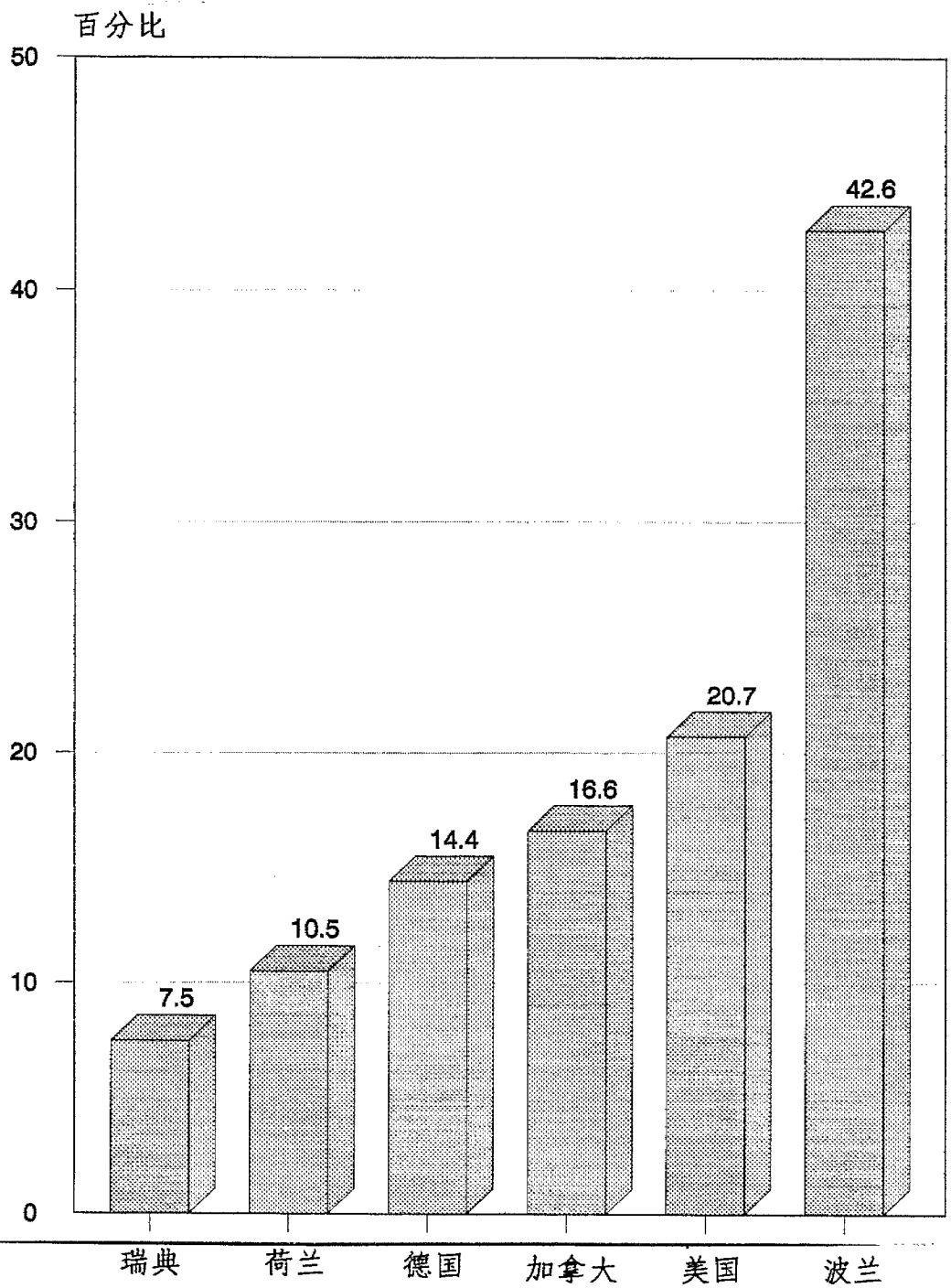
34. 理想地说，教育系统应使人们能够获得必要技能以适应国家和全球迅速变化的社会经济条件。但是大多数国家的教育并不能充分满足这些要求，尽管问题的大小可能因国家不同而有重大差异。

35. 某些发达国家半文盲率相对较高表明了教育系统在提供适当培训和跟上经济不断发展的需要方面并未完全成功。某些发达国家长期办公立教育而成人基础识字技能有限的百分比较大（图 5.8）。从瑞典约为 8%到美国 21%不等。波兰这一比率极为惊人：几乎为 43%。造成这种令人失望结果的原因之一是教育系统未能使儿童继续留校上学。

36. 平均测验成绩不断下降也表明某些发达国家的国家教育系统无力维持高标准培训。例如 1991 年联合王国只有 54%的青年人（19 至 21 岁）符合国家教育和培训目标。[23]美国参加 1994 年学习能力倾向测验的中学生只有 8%（在口试中）获 600 分或 600 分以上（最高分 800；最低分 200），而 42%在 400 分以下。[24]

37. 大多数发展中国家正规教育质量低是一个长期存在的问题。有若干原因：义务教育年限较短，学校教师不足，学校设施有限而且过分拥挤。例如，1990 年代初期，撒哈拉以南非洲和南亚的平均师生比率不到发达国家的一半（见表 5.6）。

图 5.8. 1995 年 6 个国家只具有基础识字技能的成人



资料来源：经合组织数据，1995 年。

38. 有些发展中国家缺乏师资良好的教师也是造成留级率和辍学率高的一个问题。在撒哈拉以南非洲一些国家中这一情况尤为严重(图5.9)。此外,发展中国家许多教师必须与学校基本用品近乎乌有的困难作斗争。长期缺乏教科书、钢笔和纸张。

39. 大多数发展中国家和转型经济国家教师的购买力急剧下降。许多非洲国家和拉丁美洲国家削减政府支出意味着教师实际工资下降。1980 年代初期至 1993 年,阿根廷、中非共和国、肯尼亚和马达加斯加的教师购买力下降了 30%至 50%。转型经济国家也有类似趋势。例如俄罗斯联邦教师平均月薪与国家月工资的比率从 1980 年的 80%下降到 1994 年的 69%。[25]

40. 发达国家对教师提高教育质量的压力不断增加,导致额外的工作量和方法改革。同时充其量也只有极少资源用于提高教师技能。更糟的是为寻求解决政府预算赤字问题的办法,力图加紧减少教师薪水,从而损害了对教师的经济激励。

E. 当前政策和政策问题

41. 教育对提高人类生活质量和确保社会经济进步十分重要。由于整个地区的教育等级和当地对技能的需求存在着巨大差异,因而政策重点也各不相同。

42. 例如,非洲和亚洲的大多数发展中国家,目前侧重于扩大学校覆盖面以达到普及初等教育。将女孩纳入学校是又一重点。一些亚洲和非洲国家在扩大小学覆盖面方面所取得的进展,是政府、捐助者和非政府组织共同努力的结果。这种进展是通过扩大教育预算或改革教育重点、管理和组织而取得的。例如有些国家将最贫困地区儿童和女孩作为目标对象,同增加初等教育经费和重组教育管理部门结合起来。例如巴基斯坦和马拉维,当地社区帮助建新校并为临时学校提供家具、设施和土地。家长

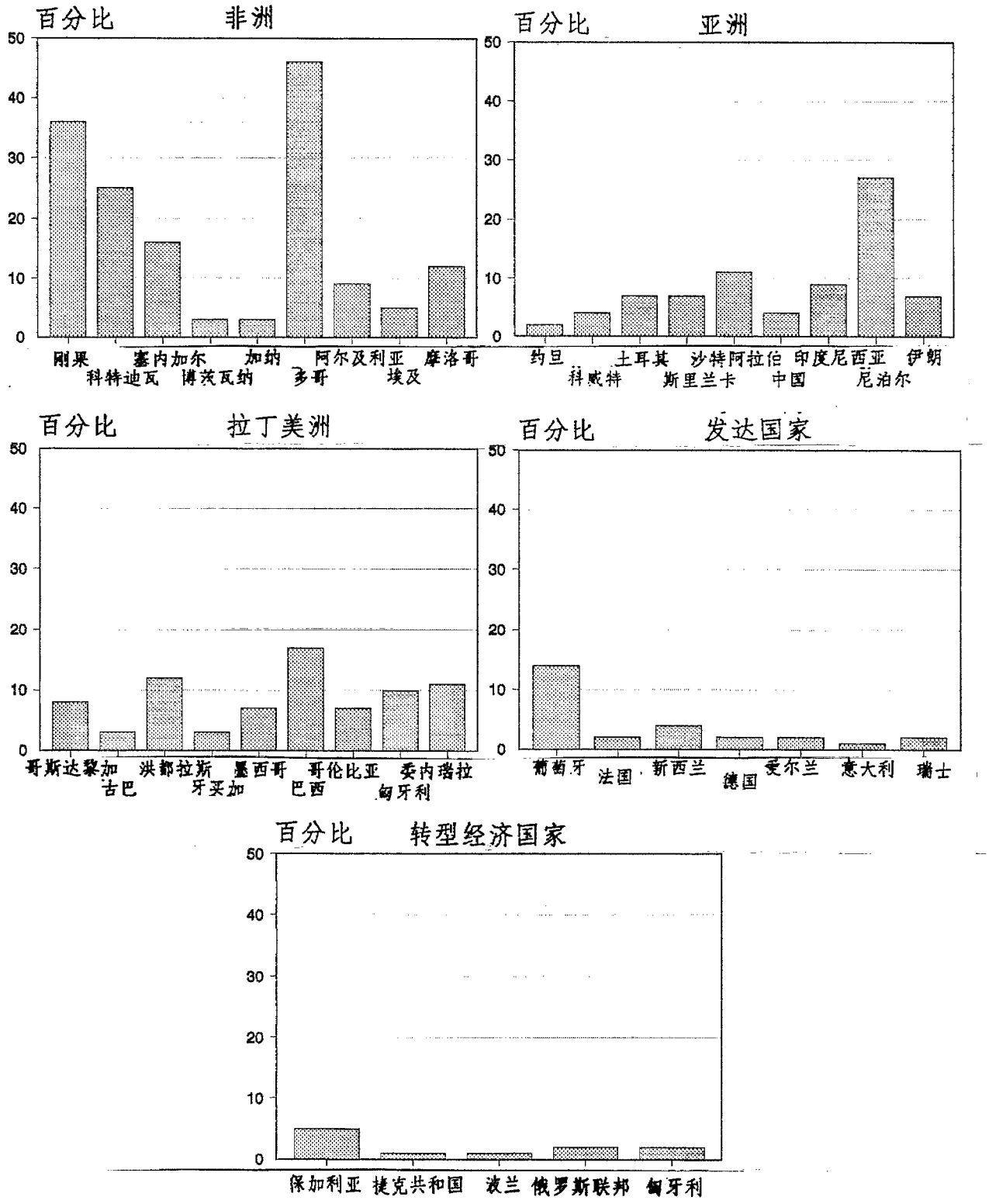
表5.6. 1985年和1992年每1000年龄15-64岁人的教师人数(各等级)

	1985	1992
世界共计	16	16
发展中国家	13	13
撒哈拉以南非洲	9	10
阿拉伯国家	17	19
拉丁美洲/加勒比	21	22
东亚/大洋洲	14	14
中国	13	13
南亚	9	9
印度	9	9
最不发达国家	7	7
发达国家[a]	23	24
北美	23	24
亚洲/大洋洲	23	25
欧洲/俄罗斯联邦	23	24

资料来源：教科文组织，《1995 年世界教育报告》(巴黎，1995年)，第108页。

a 包括转型经济国家。

图 5.9. 1990 年代初期初等教育留级生百分比



资料来源：教科文组织，《1995年统计年鉴》（巴黎，1995年）。

帮助监测学校出勤率和学生行为问题。在许多情况下，考虑到文化态度，确定了一套适当的“善待女孩”措施，特别是男女分班、适当学习材料、女教师等等。[25]政府、社区和家庭的合作伙伴关系看来是解决初等教育问题的有效方法。

43. 到2000年消除成人文盲依然列在许多发展中国家议程上。解决这一问题的方法因国而异。例如，印度政府率先创办了全国开放学校，向所有14岁以上的人提供基础、中等和职业教育以及丰富生活方案。这些学校吸引了边际群体成员，占当前注册入学者的50%以上。有些国家开始采用一系列范围广泛的技术来补救成人文盲和青年成人基础教育差的问题。例如泰国1980年代建立了无线电教育网。印度利用卫星发射以普及到广大听众和边远村庄。中国使用了全国远距离教育方案，而科特迪瓦则采用教育电视。[27]尽管这些新方法具有优势，但对一些国家经验的评价表明，这些方法虽然可以起到重要的辅助作用，却不能替代正规教育。

44. 发展中国家和发达国家十分关注教育质量问题。人们普遍认为许多儿童在学校中学到东西太少。正如所预期的，解决这一问题的方法也因国而异，视认识到的起因和可用资源而定。发展中国家侧重教师培训的质量和他们提供的服务。发达国家指望使用新技术可产生更佳效果。转型经济国家则认为课程改革、权力下放和私有化是使教育机构更能适应技能需求的手段。

45. 许多国家将提高教育效率的目标列为最重要优先事项。大多数发展中国家和某些发达国家辍学问题非常严重。据认为除了提高教育质量以外，继续升学方案可能有助于降低辍学率。例如，拉丁美洲由于这种方案，儿童读到三四年级的比率上升了。总之，看来今后几年中对教育问题采取以产出为主方法将在多数国家的教育政策中占优势地位。

46. 人们也日益关注教育与就业之间的联系。这一问题超出学校和青年人的范围。例如，第一次国际成人识字率调查发现，7个先进经济国家16至65岁人口中将近五分之一只会最基本的识字和数数。这些人显然失业风险较大，尤其是在必须不断提高技能以适应易变的劳力市场条件的情况下更是如此。但是鼓励对人力资本投资并非易事，特别是在某些类型教育的收益可能较低的情况下更是如此。此外，目前关于政府在社会部门的适当作用问题正展开大量辩论，而其趋势则是凡有可能应避免政府参与。然而，教育独特之处在于既是种消费又是种投资。如何确保教育资源的数量和分配适当，可能是市场需要政府大力援助的一项任务。

47. 发达经济国家至少还有一项政策问题，那就是高等教育在某种程度上贬值。最近的企业"缩小规模"周期至少在美国往往导致解雇受过大学教育的白领工作人员，而熟练技工和其他熟练蓝领工人仍属需求之列。但是这一趋势是否标志着从长期来说受过高等教育者工资收益不断增加的结束，尚须拭目以待。[28]

注

[1] Jacques, Delores，《教育：财富蕴藏其中》，国际二十一世纪教育委员会向教科文组织提交的报告（巴黎，1996年），第117、130页。

[2] 《世界全民教育会议最后报告：满足基础学习需要，泰国宗滴恩，1990年3月5日至9日》，世界全民教育会议机构间委员会（开发计划署、教科文组织、儿童基金会、世界银行），纽约，1990年。

[3] 义务教育年限因国而异。大多数欧洲国家规定8至10年教育（见表5.3）。

[4] 中央统计局，《社会趋势。1996年版》（伦敦，英国文书局，1996年），第75页，表3.19。

[5] 教科文组织，《1995年世界教育报告》（牛津，教科文组织出版社，1995年），

第134－135页，表10。

[6] 《1994－95年立陶宛统计年鉴》（维尔纽斯，Methodical，出版中心，1995年），第25页。

[7] 《童工》（日内瓦，1995年）。

[8] 教科文组织，《1995年世界教育报告》（牛津，教科文组织出版社，1995年），第37页，图2.8。

[9] 拉丁美洲和加勒比经济委员会（拉加经委会），《中等教育在实现安康和社会公平方面的战略作用》（LC/G。1919，1996年5月2日），第44页，表A.7，附件。

[10] 商业经济和统计管理部，《1995年美国统计摘要。国家数据册》（哥伦比亚特区华盛顿，调查局，1995年），第174页，表268。

[11] George Psacharopoulos 和 Heury Anthony Patrinos 编，《拉丁美洲土著居民和贫穷。经验分析》（哥伦比亚特区华盛顿，世界银行，1994年），第142页，表7.7。

[12] 拉加经委会，《中等教育在实现安康和社会公平方面的战略作用》（LC/G。1919，1996年5月2日），第37页。

[13] 图5.4提供的资料仅指中央政府的教育支出。因此，不包括地方政府的支出，有些国家的地方政府支出数额相当大。

[14] 教科文组织，《1995年统计年鉴》（巴黎，1995年）。

[15] Santosh, Mehrotra, Ashok Nigam, Aung Tun Thet，《初等教育的公私费用。亚洲和非洲某些国家的证据》，儿童基金会工作人员工作文件第15号（销售品编号：E.96.XX.USA.4，1996年），第6页。

[16] 教科文组织，《1995年统计年鉴》（巴黎，教科文组织，1995年），第4－50页，表4.3。

[17] 经合发组织，《经合发组织工作研究：证据和说明》，第二部分，劳力市场调整潜力（巴黎，1994年）；Frank Gaffikin和Mike Morrissey，《新失业者。市

场经济中的失业》(伦敦,Zed 图书公司,1992 年);世界银行,《扶贫和世界银行:1990 年代的进展和挑战》(哥伦比亚特区华盛顿, 1996年);Carl, Jayarajah, William Branson 和 Binayak Sen,《调整的社会方面。世界银行经险,1980—93 年》,世界银行业务评价研究 (哥伦比亚特区华盛顿,世界银行,1996 年)。

[18] 经合组织,《1996 年 7 月就业展望》(巴黎, 1996年),第71页。

[19] 例如见:George Psacharopoulos 和 Heury Anthony Patrinos 编,《拉丁美洲土著居民和贫穷:经验分析》 (哥伦比亚特区华盛顿,世界银行,1994 年);George Psacharopoulos 和 Zafiris Tzannatos,《拉丁美洲妇女就业与付酬》(哥伦比亚特区华盛顿,世界银行,1992 年);Mihaly Simai 等编,《全球就业:对工作前途的国际调查》(伦敦,Zed 图书公司,1995 年)。

[20] George Psacharopoulos 和 Henry Anthony Patrinos 编,《拉丁美洲土著居民和贫穷。经验分析》(哥伦比亚特区华盛顿,世界银行,1994 年),第 189 和 193 页。

[21] 劳工部,《每月劳工评述》,第 116 卷,第 4 号 (1993 年 4 月)。

[22] 世界银行,《扶贫和世界银行。1990 年代的进展和排战》(哥伦比亚特区华盛顿,1996年),第7、111、116页。

[23] 由于教育改革,到 1994 年联合王国的情况大为改善,青年人符合国家目标的百分比增至 64.1。中央统计局,《地区趋势 30。1995 年版》,(伦敦,英国文书局,1995 年),4,表4.16。

[24] 分数系按每 1000 参加者计。美国商业经济和统计管理部,《1995 年美国统计摘要。全国数据册》(哥伦比亚特区华盛顿,调查局,1995 年),第 175 页,表 271。

[25] GOSKOMSTAT, ROSSiisky statistichesky Ezhegodnik 1995, (Moskva, 1995), P. 81。

[26] 世界银行,《平整比赛场地。给予女孩受基础教育的同等机会——三个国家的努力》(哥伦比亚特区华盛顿,1996年),第2和4页。

[27] Jacques,Delores,《教育：财富蕴藏其中》，国际二十一世纪教育委员会向教科文组织提交的报告（巴黎，1996年），第170-171页。

[28] 例如见 Paul,Krugman，“白领变蓝”，《纽约时报》（1996 年 9 月 29 日）。

第二部分. 核心问题

1. 无论是在世界社会发展问题首脑会议的筹备会议还是就在这次首脑会议上都没有试图对社会发展达成一个全面的定义。实际上,人们从一开始就认识到达成一致是不可能的,试图强求一致只会危及首脑会议。首脑会议的与会者虽然没有拟定出社会发展的全面定义,但确定了所有国家都关心的三个核心问题--贫困、失业和歧视。

2. 为了与首脑会议上所采取的办法保持一致,本《世界社会状况报告》第二部分研究了在首脑会议上所确定的核心问题,以便提供讨论为推进在这次首脑会议上所商定的目标所需要或采取的措施的背景材料。

第六章 贫困

1. 联合国从一开始就将社会发展和消除贫困作为其主要关心的问题之一。对大会历年议程的审查表明，它多年来在关注经济发展问题的同时不断扩大其对一系列消除贫困问题的讨论。为支持人们对作为国际社会目标的社会发展问题的日益关注，联合国自1990年以来召开了一系列相互支持的会议，重新明确给予社会发展问题的优先地位。[1]对于这些会议来说，尤为重要的是消除贫困和减少各社会群体和国家间的差异。

2. 本章考查了全球绝对贫困的主要趋势以及其同世界经济增长的关系，并尝试性地评估了在实现消除全球贫困目标上所取得的进步，说明了其目前的各方面。它还概述了全面消除贫困战略的关键因素，并审查了最近对某些有关制定进一步减少并最终消除绝对贫困的问题和政策的研究。

3. 为了给全球贫困数量上的评估打下基础，本章开始时讨论了贫困的特征及与衡量其各种表现形式有关的问题。尽管其全部的表现形式无法以一个指数来概括，但贫困往往是以能维持最低限度的生活水平的收入或开支来衡量的。但要全面地评估贫困及其表现形式，这种获取资源的衡量办法必须另外以说明贫困的其他特征的指标来加以补充。在评估全球贫困的程度和性质时还应考虑到现有关于贫困的统计数据和用于衡量其严重性和深度的指标的缺陷。

4. 尽管可用数据的缺乏，但这些统计证据支持这一结论，即尽管作为一个群体的发展中国家总的平均生活水平在过去四分之一世纪中有了迅速的增长，但这一共同的突出成绩掩盖了这一世界很大一部分人口都未从这一总的进步中受益，并且在相对和绝对意义上都落后了的事实。对最近生活在全球共同贫困线以下人口估计数的审查表明，尽管世界贫困总的发生率似乎在下降，但它仍然包括世界人口的四分之一，并在许多地区呈上升的趋势。本章赞成越来越多的材料所说的在全世界大的国家集团之间存在着生活水平不平等增加的趋势。

5. 关于消除贫困的政策，本章描述了一系列与制定消除贫困战略及表明一系列政策优先项目有关的问题；宏观经济增长的促动环境在为旨在消除贫困的国家努力提供帮助方面的关键作用；各种减少贫困的国内社会服务，特别是通过教育、培训、提供基本保健服务，旨在减少收入初级分配中的不平等的社会服务，所具有的重要性。向穷人提供更多机会的各方案能为减少贫困，尤其是通过加强个人作为生产者的能力上所起的作用；需要掌握有关穷人的资料，尤其是他们是谁，住在何处的资料，以及将减少贫困工作的目标放在集中居住的穷人的具体需要上；有必要提供并促进年老体弱或太小而无法照顾自己者的福利；以及参加全面扩展的世界经济，最大限度地为穷人谋利益的重要性。

A. 贫困的概念和衡量办法

贫困：我们指的是什么？

6. 由于其多维性，很难对贫困和穷人提供确切的定义。贫困是与这一种物质匮乏状态相联系的，其特征是没有足够的手段满足营养、住房、保健和教育的最低需要。就业机会的缺乏和各种形式的歧视往往会加剧这种状况。贫困有许多表现形式：饥饿、营养不良、文盲、身体差、不够标准的衣着和住房、易于受到危及生命和生活的事件和情况的影响、环境恶化及不安全的就业或居住以及与不稳定的财务状况有关的特征。在许多情况下，由于被排除在决策之外，以及不参加政治过程及商业和文化事务而使贫困长久存在。

7. 所有国家都有贫困现象：平均收入低的发展中国家普遍贫穷，平均收入高的发达经济国家有少数人贫困。各地穷人苦于不能参加生产性就业，享受不到基本社会服务及不能参加公民、社会和文化生活。生活在贫困中的人是那些就其所处境遇的性质而言必须持续地与营养不良和贫困作斗争的人和家庭。贫困状况的特征是被剥夺基本的人的需要，包括食物、安全饮用水、卫生设施、保健、住处、教育和信息。这些穷人中有些是赤贫，丝毫不能获得最基本的人的生活需要，从而生命由于持

续地缺乏资源并处于无望的情况之下而受到威胁。他们往往是老年人，残疾人，土著人，难民和国内被迫流离者以及那些无家庭支持结构的人。贫困还包括遭受现代化和发展各种力量不利影响的结构性的穷人和那些由于毁灭性战争、长期干旱及其他自然灾害成为贫困者，并且在许多情况下成为赤贫者的人。

8. 贫困并不限于那些遭受深重持久而广泛的匮乏和孤立的人。穷人还包括在一定的时间和地点内不得不生活在可接受的最低标准之下和那些感到在其认为自己作为组成部分的社会中被剥夺了其他人所能享受的条件的土著人。从这种意义上来说，贫困并不完全是一个绝对的生活水平的问题，而必须参照其他人可获得的条件进行评估。收入和财富极端的不平等造成相对的贫困状况，在这种情况中，许多人生存在最低的生活水平上，只能分享到很少一点经济增长和发展的好处。[2]随着全球化进程的继续，教育和通讯的改善，那些以前将其自身的状况同其近邻进行比较者日益了解到其自己国家富人的生活标准，甚至世界其他地区普遍的生活水平。

9. 贫困对于妇女和儿童，体弱和残疾人及农村地区的人的影响是不成比例的。在几乎所有国家中，收入最低者中妇女多于男人，妇女为户主的家庭属于每个社会最贫困的群体之中。极端的贫困通过其对儿童和残疾人的影响而同时造成并加剧了这一状况的继续及加深。营养差，文盲和科学盲，易产生疾病的住房及免疫的缺乏，残疾和老幼体弱导致儿童的发育不良和消瘦，成年人不能过有创造性的生活并有益于社会。最后，绝对贫困大多是在农村地区，那里的人们远离市场和思想，穷人只能以维持生计的农业勉强生活或作为收入很低的农业工人工作。许多农村地区的穷人，和一些位于城市边缘的人通过如小规模贸易和商业或小型服务这种不稳定的低生产率的活动勉强糊口。

贫困的衡量办法[3]

10. 由于贫困是复杂和多方面的现象，因而难以衡量。为了充分地评估贫困的性质和程度，必须阐明其全部的表现形式，通过使用反映确定贫困的不同条件的指标

使得能从数量上加以衡量。然而，尽管各种不同指标可以考查说明贫困的趋势和条件及评估旨在减少并消除其各种表现形式的政策的效能，但很难对多组指标进行概括以提供一个独一无二的贫困衡量标准。在社会中某些贫困特征存在而另一些不存在时尤其难以概括出一个衡量标准。

11. 此外，收集有关贫困许多具体特征的信息--如其收入的来源、家庭的规模、受教育、保健和卫生服务机会以及与贫困有关的特性如歧视和易受伤害性--是很困难、昂贵和费时的。尽管在收集监测贫困的信息上在取得进展，并且越来越多对家庭生活状况的调查提供了关于穷人的收入和开支的关键数据，但全面的有关婴儿死亡率、预期寿命和健康状况、蛋白质消费、成年人文盲及其他贫困人口的特征的全套指标目前远不能系统性获得。即使可以获得某一国家的全面指标，要弄清这些因素对贫困人口的分别影响并评估旨在减少贫困的政策的效能仍然是一项艰难的工作。同样，将不同的指数结合成一个指数则提出一个要对贫困的不同特征恰当地加权以便形成一个适用于所有国家和所有情况的标准的难题。

12. 尽管贫困的所有表现形式无法归结成一个指数，并且无法获得所有国家甚至多数国家关于贫困具体特征的全套数据，但一个可适用于很多国家的一般性常用的贫困标准是“能够维持最低生活水平的收入或支出标准”。这一关于贫困的临时定义可解释为不仅是食品、衣服和住处的消费，而且还包括获得教育、保健服务、清洁水及生活的其他基本必需品的机会。其优点是包括了各方面的需要，既包括私人获得的商品又包括政府提供的货物和服务。为了进行国际比较的目的，全球贫困线可定为某些最低收入国家中具有代表性的实际贫困线并可解释为绝对贫困的标准。[4]

绝对贫困

13. 预先界定的每人或家庭收入或开支的最低标准因此被用作评估绝对贫困的主要指数。界定对跨国比较有意义的全球贫困线的一个普通办法是将贫困线定在与

一组确保满足最低收入国家基本需要的货物的费用相当的数量上。根据所选概念，贫困线定为消费的最低水平，低于这个水平生存就会受到威胁。该线以下的人又可分为穷人和特穷人。全球贫困线的办法可以按照每个个人或家庭--不论其所处何处--所能享有的相同实际消费水平来确定世界贫困人口的规模。由于全球贫困线通常定在最低线，它没有将那些居住在经济较发达的国家中生活在绝对贫困中的人算进去，那里的低收入往往仍要高于绝对贫困标准。

14. 然而，应该指出，全球贫困线有其固有的局限性，因为它丝毫未表明与贫困有关的许多条件和情况，此外，它具使用货物和服务作为衡量福利办法造成的众所周知的缺陷。尽管此一贫困线适合在全球一级对贫困各方面进行评估，但要更加明确地了解某一具体国家的贫困情况，还应为该国确定适当的贫困线，并且考虑到有关该国的一系列社会指标，可能的情况下将其细分为“穷人”和“非穷人”。尽管许多国家都能提供后一指标的国家平均值，但在全球一级分别评估穷人和非穷人的趋势和状况的有关社会变量的资料是不足的。

相对贫困

15. 尽管消除普遍的绝对贫困是发展问题的核心，但许多发达国家和发展中收入上的巨大不平等也被认为是一个重要而日益突出的问题。相对贫困体现收入上的巨大差距。这不仅仅是资源缺乏和最低限度生存的问题，而且根据人们所居住社区确定最低生活水平的问题。因此，相对贫困注重的是收入和财富分配上的不平等而不是人口中不同群体可获得的绝对收入水平。为了评估个人或家庭间收入(或消费)分配不平等的程度，可将人口中最穷部分所得到的全部收入的百分比同人口中最富裕(或其他)部分所得到的收入的百分比进行比较。一个常用的办法是将收入水平由少至多分为连续的五或十个组，然后将每个收入组所获得的收入比例进行比较。另一个常用的衡量收入不平等的办法是吉尼收入集中比率，下文将对此进行讨论。

16. 这些收入比较办法是将重点放在人口中不同部分收入或消费的差异上，而不论这种收入是如何获得或消费是如何出资的。既然有了不同国家收入规模分配的

数据，就可以参照不平等程度的汇总指标如最高或最低收入组收入的百分比或衡量整个分布倾斜度的吉尼集中比率来评估不同国家间相对收入差异的普遍模式。尽管这些汇总的衡量不平等的办法对于评估不同的国家集团间收入规模分配的全球普遍模式是合适的，但在单个国家一级作为评估一系列确定和影响收入分配的因素的依据还是不够的。同样，相对贫困的标准--以及相应的收入公平分配的定义--各国间各不相同，无法在全球一级运用一些适用于所有国家的统一标准进行评估。

2. 贫困的指标

17. 要查明贫困的程度、趋势和级别，需要运用能提供穷人概况并能对旨在减少绝对和相对贫困的不同政策的效能进行评估的经济和社会指标。由于现有数据的复杂性及数量和使用上的限制，没有一组指标能起到对贫困所有方面进行衡量的作用。此外，一个基本的限制因素是，由于数据的可用性，过去对贫困和贫困人口的衡量注重贫困的收入方面。本节阐明了本章中所用的一些贫困的收入(或消费)衡量办法以估计生活在特定贫困线以下的人数。在可能的情况下，应以生活水准和社会状况的指标对这些基于收入的衡量办法进行补充，以便提供贫困的全面情况。

生活水平指标

18. 大多数人的一般生活水平反映在人均家庭开支上，人均家庭开支是目前生活水平的优先指标。但瞻望未来，可为所有目的--为未来增长进行的投资以及目前生计的消费--提供的总资源是与国内商品和服务生产相关联的。这里的优先指标是按人均衡量的经济活动水平和增长情况，各项指数反映的是劳动力生产率和生活水平未来增长的潜力。

19. 诸如实际私人最终消费开支(或最终开支总计)和人均国内生产总值(国产总值)系列的国民核算总额分别表明了总人口的平均生活水平和总资源的可用性的某些情况，尽管它们可能有很多计量错误和与跨国比较消费和生产不同组合有关的

问题。用于汇集规模分布数据的家庭抽样调查常常用消费开支作为其生活水平指标。为了改善世界银行在其关于贫困的研究中所用分布数据的可比性，公布的家庭抽样调查数据或者是基于消费开支或加以调整以反映这种开支。下文将讨论这些根据世界银行对生活在特定全球贫困线以下的人口数目和百分比的估计而做调整的数据。

20. 在本章中，人均国内生产总值的平均水平和增长被用作按收入水平和经济增长率来对各国进行分类的依据。然而，由于穷人开支的很大一部分由不进入国际贸易的货物和服务组成，因此将消费和生产的本国货币估计值进行汇率转换会扭曲各国间相对的经济差距。为此，并且为提供各国间一致的贫困线，已将与总计和人均的国内生产总值相关的数据根据购买力平价指数而不是根据汇率进行转换。[5]原则上说，购买力平价是将一个单位的法币--这里是美元--转换为其他国家购买一定组合的货物和服务所需的本国货币单位数。然而，购买力平价指数难以估计是由于在不同的国家购买或销售不同种类的货物和服务的可比性所产生的根本原因。由于它们以某种共同的价格组定价所有的货物和服务，以“国际元”加权的购买力平价指数表示的国内生产总值估计值用于贫困比较被认为优于用“美元”加权的汇率所表示的该值。

贫困发生率指数

21. 尽管人们认识到人口中的贫困是一个比缺钱更加广泛的概念，但按传统的标准，贫困总的普遍性是指人口中收入或消费低于某种按生活标准指标所确定的特定的贫困线的人的百分比。这种贫困线可用不同的方法确定：

(a) 基本需求办法假设必须满足的最低限度的食品或非食品需求。这一最低限度决定了必要的最低收入/消费水平；

(b) 食品比率办法假设某种食品-收入比率是消费行为模式的特征。这种方法使用实际支出模式确定贫困线，并避免了确定最低营养需求的问题；

(c) 平均收入百分比办法将贫困描述为一种相对贫穷状态。这需要确定一个收入指标(平均水平)和这一指标的百分比(例如40%,50%或60%);

(d) 百分位数的办法将人口按收入水平进行排列,就这一分布中最低的百分位数确定穷人。

22. 在进行全球比较时,应将所有国家的贫困线指标定在同一水平上,这样根据基本需要或营养需要的同一标准来衡量每一个人。用这种方式就可以计算出以表明生活在最低贫困线以下的穷人人数占总人口的百分比的人口统计比率所衡量的贫困发生率。这一指数并不测定贫困的程度,而是将所有的穷人同样看待,而不论其是接近贫困线或低得很多。用这种办法衡量,人口统计比率是一种简单的绝对贫困严重性的指数,贫困线较高则增加贫困发生概率,较低则减少这一概率。这显示出收入或开支在贫困线以下的人口的比例。

23. 为了估算表示生活在绝对贫困中的相对人数的人口统计指数,则需要规定的贫困线及有关收入或消费分配的数据。世界银行在编制下文要讨论的生活在贫困中的人数和百分比的估计值时使用了以1985年国际元计每人每天1国际元(一个国际元)作为进行一致性国际比较的最低贫困线。[6]根据为这一目的所编制的分配数据,贫困人口的规模是对世界每个主要地区的国家进行抽样确定的。由于基本的家庭调查的可比性受限制,需要努力统一有关消费概念的可用数据的标准,并将这一分配日期调整到同一参考年。世界银行提醒说,由此而得出的人口统计指数不同于以前世界银行所编制的估计值和其他有关贫困的研究所编制的这种值。

贫困深度指标

24. 贫困的模式不能仅用贫困人数总量来说明,另外还需要关于穷人的收入低于贫困线的程度的贫困深度指标来阐述。穷人中不平等程度高和平均收入很低较之不平等程度较低和平均收入较高来说贫困的深度更大,生活条件更差。因此,贫困的减少将通过降低贫困人口的比例或通过增加穷人的平均收入和改善其分配来衡量。

25. 贫困深度的一个指标是世界银行所使用的贫困差距。这一指标衡量的是穷人的平均收入(或开支)与贫困线间的差距,以贫困线的比率表示。所有贫困差距总计可以解释为使所有贫困人口达到贫困线的水平所需要转移资金的最低数量。如果乘以人口统计指数,它就得出贫困差距指数,或作为贫困线百分比的贫困差距。尽管它表明了一个穷人或家庭处在贫困线以下平均有多远,以及贫穷人口中贫困的深度,但它并没有对穷人中不平等的程度做准确的计量。

相对贫困指标

26. 相对贫困反映在人口中收入规模分配的明显不均和伴随收入分配不理想的消费上的对比上。对收入不均有许多其他综合衡量办法,如洛伦茨曲线和吉尼集中比率。关于相对贫困另一个常用的指标注重人口中最穷者与其他阶层的人所获收入的相对差异。后一比率容许将穷人的平均开支/收入同收入较高的群体平均开支进行比较。

社会指标

27. 贫困发生率和贫困差距的衡量办法通常并不包括穷人从公共服务供应中获得的利益,也不衡量发展的社会方面。社会指标可以对基于收入/消费概念的贫困衡量办法进行补充,并提供有关穷人的具体特征和获得诸如教育和保健这样社会服务的资料。然而,具体的社会指标如关于婴儿死亡率、初等教育入学人数和预期寿命的指标并非定期就贫困人口进行编制,因此只间接反映穷人的实际状况。

3. 世界穷困人口数目估计

28. 关于世界不同地区贫困的程度和变化情况的直接证据常常很少或不存在,因而难以对全球贫困的分布和变化情况做出量的估计。[7]但近年来,联合国(在联合国家庭调查能力方案之下)和世界银行(在生活水平衡量研究和撒哈拉以南非洲调整

所涉社会问题项目之下)为提高数据的质量和扩大国家的覆盖面方面做出了努力。就发达市场经济国家来说,开始于1983年的卢森堡收入研究项目的缩微数据载有25个国家的资料,并且容许在统一的家庭收入数据库环境中进行跨国收入分配比较。最后,在国家一级另外汇编了相当数量与收入分配有关的数据,并且在用分布式数据评估贫困方法上的改进在估计穷人人数上得出了比过去更加可靠的结果。除了有关收入分配的数据外,另外也可以越来越多地获得与评估贫困相关的社会指标,并且如上所述,出现了大量的有关可供选择的衡量贫困的办法的文献。

29. 尽管取得了这些进展,但仍难以将独立的估计汇集一起,以作为对全球减少贫困工作进行一贯和可比评估的一部分。首先,在国家一级为衡量贫困人数所规定的官方贫困线,尽管在该国家的范围内适用,但并不是共同的贫困线,因此可能包括具有比另一国的估计值高(或低)得多的生活水平。关于这一点,当在国家一级确定贫困线时,存在着地方贫困线的实际值随着该国的人均收入增加的明显趋势。[8]第二,尽管国家有关收入分配的数据比过去更具有可比性,但其所依据的往往是不同的调查方法和各不相同的定义,因此在将其用于评估跨国或一段时期贫困的依据前需要做进一步的标准化。由于穷人人数估计会受通用的贫困线定在何处及如何将其转化为与每个国家相关的水平的影响,则需要运用通用的办法以确保贫困定义的条件在每个国家是相同的,以及将处境类似的个人不论其居住何处都列入或不列入穷人范畴。第三,贫困统计和有关穷人的教育、保健和住房的辅助性数据的可获得性各区域间有明显的差异,在拉丁美洲、东亚和南亚及中欧和中亚地区其覆盖范围相当广泛,而在北非、撒哈拉以南非洲和西亚各国只有几组关于贫困发生率的数据。这些评估和数据可获得性差异的问题意味着对贫困的估计只能看做是近似值,而对于后面这些区域--它们包括世界上很多最穷的国家--来说则可能是不准确的。

B. 世界经济增长的趋势和模式及全球贫困

30. 本节探讨了经济增长与减轻贫困之间的联系。本节提供了世界银行最近对

发展中国家和转型国家减轻绝对贫困方面的进展和阻碍进行研究后提出的证据。此次研究提供了世界不同地区的贫困概况，并指出在过去的5到10年里穷人数量和贫困发生率方面的变化。然后，本节回顾了转型经济国家最近的经历，并审查了这十年期间经济活动减少之后出现的穷人人数增长情况。最后，本节讨论了世界经济增长的长期模式和世界不同地区人均国内生产总值的增长速度。

31. 尽管本节着重贫困的收入方面，但也不应忽视贫困的其他方面。极端贫困的特征通常是：营养不良、饥饿、疾病和文盲；绝对贫困一般与缺乏获得生产性资源的机会和工作场所歧视或被排除在工作场所之外、不能获得教育机会和缺乏参与政治进程的机会有关。尽管如此，收入方面是大多数贫困问题的核心，产生贫困的原因经常是缺乏足够的收入来购买积极参与社会生活所需的、必不可少的最低限度货物和服务。因此，了解经济增长与减轻贫困及收入不平等之间的关系，对全球贫困问题和消除贫困的前景提供了重要观点。

1. 全球贫困的各个方面

32. 世界经济长期增长模式的不同趋势致使消除贫困和不平等现象产生了明显的反差。一个极端是，南亚和东亚大多数国家所经历的快速增长，加上支持性的宏观经济和贸易政策及平均主义收入分配模式，在过去25年里帮助大幅度地减轻了绝对贫困。另一个极端是，在过去的25年里经济上遭受普遍衰退的低收入国家，特别是撒哈拉以南的非洲地区，贫困发生率增长了。在拉丁美洲，一些中等收入国家的贫困程度较高，这可能要归咎于债务危机和随后采取的稳定政策，这在中期损害了穷人。在另一些国家里，经济增长较慢、社会不同阶层获得生产性资源机会不平等及政策、规章和做法不适当均导致穷人人数上升。在东欧和前苏联各国，1990年代的经济骤然衰退使贫困大大加剧。

33. 因为提供贫困数据情况和估算方法方面的问题，目前难以对生活在绝对贫困中的人数和分布情况及一定时间内其状况的改变进行全面评估。以前对贫困发生

率的评估只涉及有限的世界人口比例，而且不同地区根据不同的方法。世界银行试图查寻几年时间里生活在共同贫困线下的世界人口数量和百分比。[9]

确定共同的贫困线

34. 世界银行在编写世界穷人人数估算数时，依靠有关收入和生活条件的家庭调查。为提高数据质量以便开展跨国家研究，世界银行对各国调查变量，如家庭规模、个人消费的结果和调查日期实际标准化。为了确保将同一生活标准用作估算不同国家和地区穷人人数的标准，确定了一致的跨国比较的共同贫困线。这个标准贫困线等于按1985年美元购买力平价调整计算的每人一天1国际元，这为确定各国穷人人数提供了一致衡量标准。[10]拉丁美洲在进行贫困调查时，经常使用每人每天2国际元的贫困线；欧洲和中亚，通常使用每人每天近4国际元的标准，这反映了其平均收入水平较高。中国官方贫困线估计为每人每天约0.60国际元。世界银行使用的每人每天1国际元的标准代表着国际绝对贫困比较方面固定的实际贫困线，而不是人均消费支出平均水平高的国家普遍存在的相对贫困。每天1国际元的贫困线标准被用来确定根据人口统计比率或穷人占人口的比例来衡量的适度绝对贫困率。与适度贫困不同的极端绝对贫困指的是收入水平只够购买最低限度的食物。极端贫困程度由贫困差距指数来反映，这衡量了贫困线以下的平均差距(非穷人为零)，用占贫困线的百分比来表示。[11]

发展中国家和转型国家的贫困模式

35. 世界银行使用每天1国际元(按1985年价格计算)的贫困线，其估计数表明，尽管全世界在减轻贫困发生率方面取得了进展，但世界人口中仍有五分之一以上生活在每日不足1国际元的水平上，贫困人数继续上升(见表6.1)。1987至1993年间，转型国家和发展中国家总贫困率略有下降，从30.0%降至29.5%，但世界穷人人数从12.3亿上升至13.1亿。生活在每日1国际元或以下水平上的绝大多数人居住在南亚、撒

哈拉以南的非洲国家、印度支那各国、蒙古、中美洲、巴西和中国内地省份，撒哈拉以南的非洲国家、南亚和中国的贫困发生率特别高。

表6.1 1987—1993年发展中国家和转型国家
生活在每日不足1国际元的人数和占人口的百分比

地区	至少被一次调查包括的人口百分比	人口统计指数 穷人人数(百万人)			(贫困线以下的人口百分比)			贫困差距(百分比)		
		1987年	1990年	1993年	1987年	1990年	1993年	1987年	1990年	1993年
发展中国家和转型国家	85.0	1 227	-	1 314	30.1	-	29.4	9.5	-	9.2
东欧和中亚	85.9	2	-	15	0.6	-	3.5	0.2	-	1.1
发展中国家	85.0	1 225	1 261	1 299	33.3	32.9	31.8	10.8	10.3	10.5
拉丁美洲和加勒比	83.9	91	101	110	22.0	23.0	23.5	8.2	9.0	9.1
中东和北非	46.7	10	10	11	4.7	4.3	4.1	0.9	0.9	0.6
撒哈拉以南非洲地区	65.9	180	201	219	38.5	39.3	39.1	14.4	14.5	15.3
南亚	98.4	480	480	515	45.4	43.0	43.1	14.1	12.3	12.6
中国、东亚和太平洋地区主	88.0	464	468	446	28.2	28.5	26.0	8.3	8.0	7.8

资料来源：世界银行“减轻贫困与世界银行”(华盛顿特区,1996年4月15日),表1.2。

注：这些估计数修改并更新了执行《世界银行减轻贫困战略》的估算数(哥伦比亚特区华盛顿,世界银行,1993年)。这些数字与世界银行以前的估计数,包括《1990年世界发展报告》中包括的数字有几处不同之处(哥伦比亚特区华盛顿，1990年)。现在可得到家庭调查新数据,在67个国家中进行的总共122次调查被用于确定上述估计数，这些数字还包括将每天的1国际元(按1985年价格计算)兑换成当地货币的购买力平价汇率新的估计数。数字是从各地区国家中估计的。调查日期经常与表中的日期不一致。使用各国最近似可提供的调查资料并应用国民帐户中的消费增长率，对调查估计数做了调整。然后,根据代表整个地区的抽样国家的假定数，估计出该地区的穷人人数。在中东和非洲,该假定数显然不如其他地区健全。有关数据和方法的详细情况,调查Martin Ravallion和Shaohua Chen,《有关发展中经济体和转型经济体的生活水平,新的调查数据能够为我们提供什么》,(哥伦比亚特区华盛顿,世界银行政策研究部,1996年)。

拉丁美洲和加勒比

36. 1980年代是拉丁美洲和加勒比穷人毁灭性的十年，因为由于债务危机贫困大幅度增长。该地区收入不平等程度极高，这意味着贫困率与收入相比很高。伴随1980年代调整过程出现的衰退使收入不平等和贫困加重。城市穷人和巴西、秘鲁及中美洲几个小国的穷人遭到生活水平下降特别严重的打击。随着城市穷人贫困发生率的上升，贫困问题严重影响了单身母亲、未受过教育或受过的教育甚少的父母和青年人，因为对于他们没有足够的工作。农业生产率低及缺乏非农业工作使集中在边远农村地区的人口中的10-20%最穷的人贫困加剧。自1989年以来，拉丁美洲出现了经济复苏，一些国家充满活力的扩张速度也有助于稳定贫困发生率。尽管如此，生活在每天不足1国际元水平上的拉丁美洲人数估计从1990年的1.01亿上升到1993年的1.10亿人。

北非和西亚

37. 在北非和西亚，平均收入较高，绝对贫困发生率较低，收入不平等情况较适中。如同拉丁美洲和加勒比一样，贫困在农村地区最明显，但城市贫困在日益上升，因为农村地区缺少机会导致农村向城市移民。在从事小规模贸易活动的个体经营者、老年人、残疾人和妇女当家的家庭中，贫困特别普遍。该地区的社会指标继续改善，但其水平仍低于人均收入水平相当的国家所取得的水平。世界银行估计，1987年生活在每天不足1国际元水平上的人口百分比低于5%，到1993年降至略高于4%；穷人的绝对人数几乎在同期内维持不变。由于就业和贫困程度与经济增长率密切相关，而其中的许多国家的经济增长率都减慢并停止，增加增长速度是为穷人创造就业机会及提供造福于贫困家庭的社会服务，如基础保健和教育的必要前提。

撒哈拉以南的非洲地区

38. 撒哈拉以南的非洲人仍然是世界上最穷的人，绝对贫困发生率高，收入分配

模式的特点是性别差异大。根据贫困差距指数衡量，该地区的贫困深度也最大。该地区国家的收入分配不平等现象往往也比大多数其他发展中国家严重。该地区的贫困特征是：缺乏获得生产性资源、就业机会和社会服务的条件；人力资本投资水平低；以及针对穷人特殊需要的方案和政策不充足。尽管城市贫困在迅速加剧，但撒哈拉以南非洲地区的穷人绝大多数仍居住在农村地区；他们拥有的土地、资本和教育程度都比高收入群体少，健康状况和应得的权利也比高收入群体差。撒哈拉以南的大多数非洲国家的社会服务获得情况在全世界属最低。1980年代间萨赫勒的许多国家的小学就学率都下降了，其小学总平均就学率比其他地区低得多；婴儿死亡率比其他地区的低收入国家高；预期寿命低，如第三章介绍的那样，由于受艾滋病的影响，预期寿命可能下降了。

39. 1980年代和1990年代期间，撒哈拉以南非洲的大多数国家的人均收入增长率为负数，生活水平正在下降。尽管1987年至1993年间，贫困发生率略有下降，但世界银行估计1990年二亿多人仍生存在每天不足1国际元的生活水平上，1987年至1993年穷人人数几乎增多了4 000万。尽管快速增长对于撒哈拉以南的非洲地区减轻贫困显然至关重要，但只是加快总的经济增长不可能对贫困指标或穷人人数产生明显影响。还要求出现强调通过获得特别是农业领域里的生产性资产和技术来加强对劳动力的需求和较高生产率的增长模式，以便在减轻贫困方面取得重大进展。

南亚

40. 根据世界银行，生活在绝对贫困中人数最多和贫困发生率最高的地方是南亚，世界上生活在每天不足1国际元水平上的总人数中约40%居住在这里。占世界贫困比例如此高，这不仅反映了该地区的人口规模，而且还反映了其较低的人均收入和更适中的收入不平等现象；南亚人口中的40%以上生活在贫困线以下，甚至比撒哈拉以南的非洲地区的比例还高。如同撒哈拉以南的非洲地区一样，南亚的穷人往往主要居住在农村地区，大多数为文盲，其生活依靠仅能维持生存的农业和低技能的工资

就业。该地区的贫困差距指数比较高；穷人或贫困家庭的收入水平一般比每天1国际元的贫困线低12%以上。在该地区的许多地方，妇女比男人的教育水平低、健康状况差、预期寿命短、工作时间长。社会指标在世界处于最差地位，婴儿死亡率高，就学率低。比较1987年和1993年的穷人人数估计数显示出，1987至1990年间，生活在绝对贫困中的人数无变化，但1990至1993年间，则有所上升，因为当时实行了旨在解决财政和国际收支困难的改革方案。1987年至1993年期间，贫困发生率下降了，而且随着最近恢复了较快速增长，减轻贫困应得到改进。然而，要满足该地区穷人的需要，需要的不仅仅是经济增长。由于南亚社会指标薄弱，所以必须将改善穷人获得基础教育、保健、营养、水和环境卫生及计划生育服务的机会视为重要的优先事项。

东亚

41. 与其他区域形成鲜明的对照，长期以来东亚和中国的贫困明显减轻了。1970年，东亚和太平洋地区的发展中国家的年均收入低于1 500国际元；在过去的25年中，它提高了两倍多。这种增长率可以用人力资本和物质资本的迅速积累和这些资本转为高度生产性的投资来说明。由于增长速度快，穷人的数目和贫困发生率在该区域急剧下降。据世界银行估计，贫困发生率从1987年的23%多降至1993年的14%以下。如同其他区域一样，农村地区的贫困状况更为显著，但是收入不平等的程度往往小于拉丁美洲、非洲或西亚。在过去的四分之一世纪中，由于预期寿命不断提高，婴儿死亡率下降一半和教育机会增加，社会指标有了长足的提高，世界银行提醒说，在穷人集中于偏远地区的国家中，不能仅仅依靠增长来减小贫困。即使经济增长持续高速，也需要实施目标而集中的方案以深入到余下的贫困地区。

中国

42. 该地区贫困发生率大幅度下降反映出中国实际农业改革后于1980年代初在减轻贫困方面取得的明显进步。自从那时以来，减轻贫困的速度减慢了，尽管经济全

面快速增长。宏观经济实行紧缩的时期，使减轻贫困的工作暂时受阻，而且由于农业劳动生产率提高速度减慢，农村人口转移到快速增长的城市地区和沿海地区的规模比较有限，因此减慢了总体进度。世界银行对贫困的估计表明，在1987至1990年期间，每天生活费不到1国际元的居民比例增加了，在这以后又下降了。需要更多的数据和分析才能了解中国1970年代和1980年代初在减轻贫困方面迈出的巨大步伐为什么慢了下来。[12]如东亚其他国家的情况一样，即使取得基础广泛和劳力密集型的增长，也不能只靠它来减少中国的穷人数目。也将需要实施旨在使穷人更多地获得基本服务和产生就业机会的全面方案。

东欧和中亚

43. 在为其做出估计的各个区域中，东欧转型国家和前苏联的人均收入比较高，贫困发生率最低。但是该区域的贫困急剧增加；1980年代晚些时候和1990年代初，产出和就业人数直线下降，而且随着这些国家实行旨在改组其经济结构的改革，提高经济效率和改善国际收支状况，收入不平等也加剧了。据估计，绝对贫困发生率从1987年的0.6%上升到1993年的3.5%。不过，在大部分这些国家中，贫困程度不严重，其中许多家庭集中在贫困线上下，而且有迹象表明，进出贫困线的数量相当大。该区域的新的穷人大多为工作家庭，由于教育程度有限，它们进行调整以适应变化着的劳动力市场的能力受到了妨碍。严重贫困地区也已出现，而且易受损害的群体如年老的不工作退休金领取者和失业者，其收入明显下降。从国家社会主义经济体制向较为以市场为主的体制成功地过渡，是恢复该区域经济增长和减轻贫困的一个必要的条件。随着该过程的继续，将需要建立安全网保护低收入的社会转让福利的领取者，并向最急需的人们提供援助。

经济增长与减轻贫困之间的关系

44. 据世界银行称，转型国家和发展中国家的贫困发生率，在1980年代后期至

1990年代初期间略有下降，但是绝对贫困继续影响13亿多人。在经济增长率快速和基础广泛的那些区域，特别是东亚，减少穷人数量的工作取得了引人注目的进展。南亚、北非和西亚的贫困人口的比例也有所下降，南亚在长时期内每年人均产出增长2%以上，北非和西亚的增长速度较慢和较不稳定，但收入增加了。亚洲是世界绝对贫困人口70%多所集中的地方，其经济增长和进一步大幅度减少贫困人口的前景依然看好。拉丁美洲许多国家的状况虽然脆弱，但表现出有希望，因为从1980年代挫折中持续恢复为长远的经济扩大和大幅度减轻贫困的可能性打下了基础。形成对照的是，撒哈拉以南非洲出现人均负增长，绝对贫困发生率高而且持续上升。如果不增强机构能力和使宏观经济稳定，任何国家都无法持续地减轻贫困。如果撒哈拉以南非洲想要降低绝对贫困的发生率，它也必须实现上述两个条件。

45. 经济增长并不是影响穷人生活水平和绝对贫困程度的唯一因素，而且减轻贫困所依靠的远远不止是快速和基础广泛的增长，但经济增长仍然是提高生活水平和向各阶层人口提供更大量福利和种类更多的货物和服务的主要途径。不过，增长对减轻贫困的影响不仅仅取决于增长的速度，它也取决于增长收入的分配。如果增长速度快而且收入分配变得较平均，生活在绝对贫困之中的穷人数目能够大量减少。反之，如果增长慢或停止不前，而且收入不平等的差距拉大，绝对贫困人数就可能增加。收入的分配；收入在工资、租金、利息和利润等收益方面的结构；以及影响收入产生的有关因素如就业机会、生产性资产和信贷的分配、提高技能和教育程度的机会及采用新技术等，都是在长期内减轻贫困工作取得进展的关键性决定因素。如果要使增长对减轻贫困的效果达到最大限度，就必须实施旨在促进收入和资产更公平分配的政策。

2. 转型经济国家的贫困

46. 转型经济国家和发展中国家在贫困发生率和推行减轻贫困政策的经验方面，存在着根本的差异。中欧和东欧、波罗的海国家、白俄罗斯、俄罗斯联邦和乌

克兰的转型经济体的贫困面不像许多发展中国家那样普遍。在转型经济国家中，生活在绝对贫困中的居民的比例从1987年的0.6%增加到1993年的3.5%；在发展中国家，生活在绝对贫困中的居民的比例同期内从33.3%下降至31.8%。

47. 使用以1990年价格表示的每人每月120美元的较高贫困线，中欧和东欧贫困的发生率从1987-1988年度的3%左右提高到1993-1994年度的25%(表6.2)。较高贫困水平的利用几乎未使捷克共和国、斯洛伐克和斯洛文尼亚的贫困发生率上升，而且匈牙利的贫困维持在低水平上。保加利亚和罗马尼亚呈急剧上升的趋势(增至30%以上)，波兰上升的程度较低(达到近20%)。在波罗的海国家、白俄罗斯、俄罗斯联邦和乌克兰，贫困发生率上升至25-50%；在摩尔多瓦，贫困发生率上升到65%。在中亚各国，1987-1988年度最初较高的贫困率(平均15%)到1993—1994年度提高到50%的平均数。

48. 中亚各国的贫困面一开始就比较普遍，除这些国家以外，转型国家的贫困状况在某些方面类似于发达国家20世纪30年代大萧条时期的状况，当时经济活动的急剧减少使许多本来享受相当不错的生活水平的人陷入贫困境地。

中央计划经济的增长、平等和减轻贫困的模式

49. 普遍的贫困对于许多转型经济国家来说是个新的现象。虽然系统的改革开始以前就已存在贫困，但目前贫困比例的增加主要是外部冲击和各国选择的具体改革战略的产物。据世界银行估计，转型经济国家绝对贫穷的人数增加了近六倍--从1987年的220万人增加到1993年的1 450万人，或占人口的3.5%。造成这种增加的主要原因是实际工资和应享权利减少，其中包括社会服务的削减。给贫困加剧火上浇油的是这样一种困难，即由于资金的限制和贫困人口在转型开始未预料到其规模的增加，转型经济国家难以建立适当的安全网。经济改革的社会成本成为许多转型经济国家政治辩论的中心议题，迫使有关政府重新思考它们的社会政策和实行--有时为时过晚地--旨在减少不断增加的贫困人数的社会福利措施。

表6.2 1988-1994年转型经济国家估计的贫困人口数

国家	贫困人口数(百分比)		穷人总数(百万)	
	1987-1988	1993-1994	1987-1988	1993-1994
东欧				
保加利亚	2	33	0.1	2.9
捷克共和国	0	<1	0	0.1
匈牙利	<1	3	0.1	0.3
波兰	6	19	2.1	7.4
罗马尼亚	6	39	1.3	8.9
斯洛伐克	0	<1	0	0.0
斯洛文尼亚	0	<1	0	0.0
小计	3.3	25.5	3.6	19.6
波罗的海国家				
爱沙尼亚	1	40	0.02	0.6
拉脱维亚	1	25	0.03	0.7
立陶宛	1	46	0.04	1.7
小计	1	38	0.1	3.0
中亚共和国				
哈萨克斯坦	5	50	0.8	8.5
吉尔吉斯斯坦	12	84	0.5	3.8
土库曼斯坦	12	57	0.4	2.2
乌兹别克斯坦	24	47	4.8	10
小计	15	52	6.5	24.5
前苏联其他国家				
白俄罗斯	1	23	0.1	2.4
摩尔多瓦	4	65	0.2	2.8
俄罗斯联邦	2	45	2.2	67.7
乌克兰	2	41	1	21.4
小计	2	44	3.5	94.3
合计	4	38	13.6	141.5

资料来源:布朗科·米洛诺维齐,“转型期间的收入、不平等和贫困”,世界银行研究论文集,第11号(哥伦比亚特区华盛顿,世界银行,1996年),第93-94页。

注:贫困线为1990年价格每人每月120购买力平价美元。区域平均数为加权平均数。

50. 由于消除贫困再次上升到国际议程的首要地位,对转型经济国家的贫困进行研究是十分有意义的。它十分鲜明地辨明自由与平等之间可能的矛盾冲突,并且提出关于可允许的政府谋求社会经济目标行动的程度和效能的问题。可以说,所有国家都能够--默示或明示地--采取一种社会经济模式。中央计划经济国家的经验说明某种特定模式的选择如何影响总的社会经济状况,以及证明从一种模式向另一种模式的过渡可能给贫困造成深刻的后果。

51. 转型经济国家在采用中央计划经济模式时所否定的模式,实质上是启蒙运动哲学家所主张的“公民社会”的模式。[13]部族社会是由亲缘和血统关系维系在一起,可能更善良和更平均,“公民社会”与此形成鲜明的对照,它是一个高度阶层化的社会,其中的个人以自身利益为动机。在法治之下--而且几乎是自发地--公民社会以有序和富有活力的方式积累人类史上前所未有的繁荣。

52. 根据作为中央计划经济体制基础的哲学,公民社会只为一个阶级--资产阶级——服务,而且最终将导致大规模的贫困。[14]而消灭贫困的途径是消灭私有财产制和创造这种财产制的以阶级为基础的制度。中央计划经济体制并不是自发产生的,而是用武力强加给持抵制态度的居民的。所涉及的代价各国之间互不相同;整个代价,特别是就丧失的生命而言的代价,随着档案的开放,仍在逐渐披露出来。在几乎所有的情况下,最大的代价由农民承担,他们被剥夺了土地和资本(大车、农具、马匹),并被强拉进集体农庄。农业部门被期望产生盈余,在集中计划体制下,这种盈余将使得能够实现“粗放的”增长,特别是重工业的增长。

53. 中央计划体制的理由之一是普遍和平均地提供社会福利,这些福利提供给全体公民,并且不同个人的工作努力或贡献挂钩。免费地普遍提供保健、教育和其他社会服务,为全体人民获得社会保障提供了重要保证(即使社会的某些部门保持着获得这种服务的优先机会)。中央计划体制还保证需要获保健的人们得到它:就业得到保证,而且工作场所常常设有医疗单位,或者保证工人得到定期的体检(关于中央

计划经济国家提供保健服务的论述,见第一章)。

54. 中央计划体制成功地缩小了测定收入方面的不平等[15]和消灭了绝对贫困。允许各种职业、部门和区域之间存在收入的差异,但是一般地说,这些差异比发达市场经济国家要小。个人和企业的激励措施范围有限,因为生产人们不需要和低质量的产品的企业,同生产高质量和有需求的产品的公司相比,所得到的回报是一样的。

中央计划经济模式的困难

55. 到了1960年代,已不可能对农业部门施加同以前一样的强制,而且"粗放"增长的模式由"集约"增长的模式取而代之。但中央计划体制的基本问题--在有效率地分配稀缺的投入方面,中央官僚机构比市场的效能低得多--依然没有解决。

56. 到1960年代中期,中央计划经济国家的增长速度开始放慢,最终降到了零或负数。[16]这种速度减慢的最引人注目的特点是它发生在人均收入和消费远低于欧洲其他地方达到的水平的层次上;中央计划导致生活水平低于欧洲其他国家,而且还在不断下降。这种情况与较贫穷的欧洲市场经济国家如爱尔兰、葡萄牙和西班牙等不同,随着这些国家赶上其邻国,其生活水平也迅速提高。

57. 甚至在增长开始放慢时,减轻贫困的工作继续取得进展。有些国家,例如苏联,受益于贸易方面有利的事态发展。别的国家,例如波兰,则依靠借外债来帮助维持生活水平。当然,从长远看,如果没有经济的增长,是不能持续减轻贫困的;到了1980年代后期,按国家衡量的贫困开始加剧。[17]贫困转移到城市地区--当时城市地区容纳了人口的最大部分--和有子女的年轻家庭。

58. 在放弃中央计划模式和采用允许主动性和激励措施的新模式时,政府本应使公众对短时期内会出现的收入和消费方面拉大差距的现象做好思想准备。相反,各国政府普遍没有就改革进程的这些方面对公众进行教育,公众期望因改革而立即实现繁荣。在许多国家,当人们明显看到转型将是一个代价高昂的长期过程,而且刺激制度产生的增长将不足以在短期内使最贫穷的人摆脱贫困时,人们这些期望变成

了幻想的破灭。

转型期间的贫困

59. 转型开始时，产出大幅度下降，这不可避免地意味着很大部分居民的就业和收入将会减少。因此，生活状况恶化，贫困率上升。

60. 产出下降的时机、程度和持续时间，在转型经济国家之间差异很大。俄罗斯联邦出现了产出的最大幅度下降，大约降35%；其他转型经济国家国内生产总值下降大约20%(见表6.3)。波兰最接近于恢复到它1989年的产出水平，但由于1980年代的经济困难，当时的水平已经是很低的。[18]受打击最大的部门一般是工业，好几个国家的产出下降了50%多。在所有的国家，工业生产的下降幅度大于国内生产总值的下降。

表6.3 1995年部分转型经济国家的发展指标

国家	国内生产总值（不变价格）	工业生产总值（不变价格）	实际工资a	实际收入b	失业率（百分比）
保加利亚	79.8	52.1	48.8	61.0	10.5
捷克共和国	84.5	72.6	93.1	101.2	2.9
匈牙利	86.0	79.7	85.3	83.7	10.4
波兰	98.6	88.5	78.4	76.0	14.9
罗马尼亚	81.7	52.4	75.6	79.0	8.9
俄罗斯联邦	65.5	53.4	48.7	89.0	3.5d
斯洛伐克	83.8	63.8	102.9	106.0c	13.1

资料来源：国家统计资料来源。

注：除失业以外的所有纵行，1989年=100。

[a] 经国家消费价格指数缩减的平均名义工资。

[b] 经消费物价指数缩减的居民名义总收入。

[c] 登记失业者的份额。与不再登记的失业人数相加，该数字将为7.2%左右。见Universitet Severnoi Karoling和Chepel Kkile著，“Monitoring ekonomichskikh Uslovii v Rossiiskoi Federatsii”，《Rossiiski monitoring ekonomicheskhogo polozhenia i zdorovia naselenia 1992-95》(1996年2月)，第13页。

[d] 1994年数据。

61. 产出的这些下降同中央计划体制的理论基础有关,在这种体制下,没有多少理由建设能在世界市场上竞争或能够供应居民实际需要的货物的工厂。相反,工业的职能就是提供计划者们断定居民需要的货物,然后以平均主义的方式分配这些货物。中央计划者们很少注意他们建立的各种产业造成的环境影响。其中许多产业的产出的价值低于生产投入的成本,而且生产厂家无法提供居民需要的货物。

62. 经济活动的自由化不仅促成许多工厂关闭及其劳动力的失业,而且导致"地下经济"或"第二经济"活动的增加。[19]此外,随着向市场经济转变,服务行业涌现出来了。由于这些原因和其他的原因,测定的实际收入的下降与测定的国内生产总值的下降之间常常存在着明显的差异。

63. 在转型以前,中央计划经济国家已建成重要的安全网,其中有些由国有企业管理。但是"结构改革的衰退"也影响了这些机构。直接的结果是贫困发生率的上升。[20]

64. 如果有哪些转型经济国家进行了贫困分析,那也只是到了1980年代后期才进行的。采用住户调查测量个人和家庭收入的方法,可以对这些国家的贫困人数做出估计,但是这些估计是利用不同的方法做出的,因而限制了进行直接国际比较的可能性。其他的问题也使人们对这些估计的可靠性产生怀疑。首先,这些经济国家的统计制度存在着重大的概念差距。从根据物质生产净值的国民核算体系改为国民帐户制度的会计,需要利用全然不同的定价和会计方法。诸如教育、保健和社会事务等整个部门,先前被认为是非生产性的,因此被排除在国民帐户之外,这些部门需要加以定价并列入帐户。理论和实践的困难都很巨大。其次,由于测定非正规部门贡献方面存在着严重的缺陷,基于住户调查的贫困发生率和人数的估计可能掩盖重要的私营部门活动和收入,为了逃避税收,这些情况瞒着不报。一般说,转型前的住户调查倾向于低估贫困的情况,而转型后的住户调查,由于未适当地计入私营部门的收入,往往高估贫困状况。

65. 关于收入和贫困状况数据的差异在俄罗斯联邦普遍存在,因而使人们看不

清贫困状况。例如，列入表6.3的俄罗斯联邦的实际收入的数字难以与贫困的灾难性急剧增加的估计数取得一致。虽然俄罗斯联邦1995年测定的国内生产总值，与所列示的任何其他转型经济国家相比，低于它的1989年的水平的程度更大，但除了捷克共和国和斯洛伐克以外，其实际收入高于所有这些国家。登记的失业人数和实际工资均低于所有其他国家。据估计，肉类生产在1994年上半年下降了53%，而香肠的产量据估计与1991年水平相比下降了28%，但肉类产品的消费量只下降了9%。[21]

66. 这些明显不一致的一种解释是，俄罗斯联邦的承包商活动和收入快速扩大。另一种解释是，正式的就业确保工人获得社会福利和住房。不生产适销产品的企业通过继续存在并让职工留在名册上，即使企业不向职工及时支付工资，它仍然发挥着某种作用，因为企业仍然提供社会福利（例如享受保健、教育、取暖和领取养老金的权利），而且利用它们的资产建设住房。

67. 其他的数据证实难以对转型经济国家贫困的增加得出结论，而且表明局势没有恶化到有些人数统计所表明的程度。食品支出在支出总额的份额在几个国家中增加了，特别是原为苏联组成部分的那些国家（见表6.4），这意味着平均生活水平下降了，因为较少的收入可用于非食品消费。在中欧和东欧，格局与此不同。在保加利亚和罗马尼亚，食品在支出总额中的份额上升，但1990年以后在波兰却下降了（而人均卡路里的消费在此期间提高了）。

表6.4 1980-1994年部分转型经济国家的消费指标

指标/国家	1980	1985	1989	1990	1991	1992	1993	1994
每人平均日卡路里消费								
保加利亚	..	..	3 269	3 289	2 894	2 801	2 682	2 665
匈牙利	..	..	3 499	3 386	3 218	3 298	3 126	..
拉脱维亚	2 868	2 747	2 618	2 587	2 496	2 315	2 375	2 293
摩尔多瓦	..	..	2 951	2 969	2 842	2 577	2 566	..
波兰	..	..	2 891	..	2 767	2 744	2 667	2 955
罗马尼亚	..	..	2 949	3 038	2 832	2 758	2 959	..
斯洛伐克	..	..	3 234	3 333	3 276	3 126	3 143	..
俄罗斯联邦	2 834	2 739	2 603	2 590	2 527	2 438	2 552	2 427
乌克兰	..	..	3 517	3 597	3 445	3 151	2 860	2 895
食品在消费支出中所占份额								
白俄罗斯	..	..	37.5	33.7	35.7	39.0	49.3	57.2
保加利亚	..	..	42.5	40.6	52.1	47.4	46.6	48.5
捷克共和国	..	34.9	33.0	31.9	33.3	33.6	32.2	..
爱沙尼 亚	..	..	..	..	..	31.9	31.9	29.2
匈牙利	..	..	37.4	..	37.6	..	38.2	..
拉脱维亚	32.5	32.0	36.0	33.8	42.5	53.7	50.5	51.5
立陶宛	41.4	35.4	35.0	34.1	38.6	60.0	61.9	57.3
摩尔多瓦	..	..	40.4	38.3	42.2	50.5	58.6	45.5
波兰	..	..	49.2	51.8	45.8	43.5	44.2	42.8
罗马尼亚	..	..	51.6	49.9	52.5	57.5	60.0	62.3
斯洛伐克	..	..	31.4	30.2	33.5	32.8	32.4	35.3
俄罗斯联邦	42.5	40.8	34.4	36.1	38.5	47.1	46.3	46.8
乌克兰	..	..	39.0	..	43.8	45.6	54.5	64.7

资料来源：儿童基金会，国际儿童发展中心，《贫困儿童和政策：为了更光明的未来》转型经济国家研究报告。区域监测报告第3号(意大利佛罗伦萨，1995年)，第136-137和139页。

68. 如果在某个国家中，人均收入的微小变化导致贫困人数的巨大变化，测定问题对于评估这个国家的相对贫困就特别重要。[22]如果相对贫困的测定标准定为期初平均数的50%，收入的平均分配将意味着，与较为不平均的分配相比，收入的下降将使更大比例的人口进入贫困范围。实际上，对抽样国家所做的一项研究发现，在发展中国家，平均收入下降10%，将使不到50%期初平均数的相对贫困的人口比例增加15.5%，而转型经济国家中下降同样的幅度将使贫困人数增加95%。[23]

69. 人们群集在贫困线上下的社会的另一个特点是，在迅速变化的时期，不同社会群体的相对地位发生变化。例如，在许多转型经济国家中，退休金领取者收入的增长速度超过工人农民收入的增长速度，而非农业工人与农民的地位相比，不是改善就是保持不变。[24]

70. 在转型经济国家中，贫困正在变成一个城市现象[25]，而且其社会图表发生了变化。在转型以前，穷人属于构成许多社会“残余”穷人的相同的社会群体：老年人、多子女的妇女为家长的家庭及处于社会边缘的人。自从转型以后，这种图表包括技术熟练的年轻工人、成年工人和公营部门的职工。[26]在所有的国家中，失业者和农民比普通人更有可能成为穷人，而且人数较多的家庭无论从人均的角度还是等量的角度--考虑到儿童的消费量较小--看都往往更穷。成员数达到5人或5人以上的家庭的贫困率，为平均家庭的1.5至2.5倍。教育程度较低的人比教育程度较高人更有可能成为穷人。所受教育不超过小学程度的家庭家长成为穷人的可能比普通人高出20至60%。[27]此外，最贫困群体中的儿童在完成初等教育的学业后获得职业培训的机会也较少。

71. 在相对地位变化的同时，出入贫困圈子的速度也很快。在俄罗斯联邦，1992年处于贫困范围的人中，1993年有63%的人摆脱了贫困，而在1992年的特贫人口中，第二年只有27.5%的人仍然没有摆脱特贫境地。[28]在匈牙利，在1994年列为贫困人口的人中，23.4%的人在1992至1994年期间的某些时期属于底层的两个十分之一组的范围，但只有6.3%人在这一期间自始至终处于贫困境地。[29]

政策影响

72. 转型经济国家的情况揭示，依据使用的贫困的测量标准而定，出现了关于贫困率的不同结论。在俄罗斯联邦，官方的统计资料报告称，贫困人口从1985年的10.12%增加到1993和1994年的30%左右，而世界银行的一项研究(表6.2)估计，贫困率从2%上升到45%。这些差异很重要，因为对贫困状况的评估可以帮助推动政府采取行动，通过增加社会保护或改变政策方向以缓解贫困。

73. 俄罗斯联邦的研究人员对缩小收入差距的政策提出了质疑，他们说，这种政策不一定导致贫困的减轻，特别是因为多达90%的最低工资的工人不是主要的养家活口的人，而且减少对新形式积极劳动的激励措施本身就可能减少未来就业增长的可能性。[30]

74. 转型以前中央计划体制的经验对能够从收入平等计量中有利地得出什么结论和这种计量能够或应当如何指导政策提出了疑问。只是到1980年代后期才进行的住户调查，给出了现已变得不那么平均和出现了贫困人口增加的社会的概貌。当然，由于收入调查无法测定建立和维持转型以前存在的那种社会的成本，原始的收入分配不能用作据以测定进展的标准。较大的收入差异是以适当的激励结构为基础的市场改革的正当组成部分。但是需要制定以税制改革和充足的政府收入水平为基础的，诸如保健、教育和住房等领域的适当的政府开支政策以缓解贫困状况。与此同时，必须逐步建立社会安全网以缓和结构改革造成的消极社会影响。较为公平地兑现社会经济改革的具体福利将会加强对转型的支持并在政治上帮助维持改革。认明经济和社会政策的适当结合以刺激经济增长和实现可持续的收入平等水平仍然是成功地完成转型的关键条件。

75. 了解贫困的程度和动态对于确定经济政策的方向也很重要。例如，如果决策者们担心转型将会产生半永久性的贫困“阶级”，他们就可能不那么愿意将改革

进行下去。不过,如果他们相信转型期间和转型以后,个人将会快速进出贫困圈子,他们就可能更乐意地认识导致在市场经济框架内持续增长的改革的必要性,以及仔细确定安全网方案目标对象的必要性。

76. 从中央计划体制获得的一个教训是,一种模式的默示或明示的选择从对贫困的影响的角度来看至关重要。虽然中央计划体制在消除绝对贫困方面取得了成功,但却丧失了进一步提高生活水平和减轻贫困的机会。[31]在中央计划体制下,不允许"公民社会"的机构自发地出现;转型经济国家的政府被迫在经济困难时期建立这些机构。

3. 世界增长与全球贫困

77. 在过去的四分之一世纪中,世界生产实际总值--它测定所有国家全体人民所生产的经济活动的总量--翻了一番还多。在世界经济提供货物和服务的能力长期提高的同时,所有主要区域在资源利用和生产结构的格局方面和人口动态、劳动力特点和社会条件方面都发生了引人注目的变化。从总体上看,随着人均收入、预期寿命和受教育程度的提高,世界人口的很大部分的生活质量有所改善,但是这些成果在各国之间和各国内部的分配是不平均的。

世界经济长期增长的格局

78. 在过去的四分之一世纪中,由于经济进展和社会进步的速度不平衡,世界经济增长的长期格局形成了鲜明的对照。世界经济增长的总体平均速度虽比较快,而且世界所有地区种类繁多的社会指标都有明显的提高,但世界经济增长的步伐在过去四分之一世纪中下降了,而且在不同国家集团的内部和相互之间的平均收入水平的差距正在扩大。对以购买力平价测定的人均国内生产总值的估计所做的分析揭露了几种重要的趋势。[32]

各国的增长格局

79. 按地理区域列出的增长总格局在第一章中描述，它表明，拉丁美洲及加勒比地区、西亚和撒哈拉以南非洲的增长普遍较慢--许多国家为负增长--西南亚和东亚，包括中国在内，增长速度要快得多。

80. 在四分之一世纪的过程中，增长率的差异转化成了人均收入的明显差异。以不变价格衡量，1995年发展中国家的人均收入比1970年大约提高90%。发达国家的数字为60%左右。但是各区域之间存在着巨大的差异：西亚和撒哈拉以南非洲，人均收入降至它们1970年水平的80%至90%（不过，由于石油价格变动的影响，西亚的数字应谨慎对待），北非和拉丁美洲的收入比1970年水平提高25%至50%，南亚的收入提高60%多，而包括中国在内的东亚，1995年的人均收入为1970年水平的两倍多。

81. 1970至1995年期间高收。中高收入、中低收入、低收入和最不发达的发展中国家集团（按1990年人均国内生产总值分类）的增长率列示在表6.5中。在每个分时期（1971-1980年、1981-1990年和1991-1995年）中，最不发达国家表现不佳，与整个低收入发展中国家形成鲜明的对照，在整个低收入国家中，在此时期内人均产出增长速度加快，而且超过所有其他的收入集团。

82. 在长时期内，2%左右的人均产出年增长速度可被认为是发达国家的正常增长速度。（这种增长速度在25年期间内使收入增加65%左右）。2%的增长率是个很合适的基准，可以据以评估发展中国家的进展，在它们追赶的过程中，应当能够甚至以更快的速度增长。实际上，在1971-1995年期间，占世界人口50%以上的发展中国家以人均2%以上的年增长速度增长；其中，占世界人口近30%的发展中国家以人均3%以上的年率增长。但是构成世界人口四分之一以上的发展中国家未能以人均2%的年率增长，而且在占世界人口近10%的国家中，1995年的人均收入水平低于1971年。在此期内，收入下降的低收入国家占世界人口的5.6%。

83. 表6.6说明1971-1993年期间这些增长差异。1990年，低收入国家占所列发

展中国家人口的70%左右。其中四个国家--中国、印度、莱索托和巴基斯坦--该时期人均年增长率超过2%。与年增长率超过2%的几个高收入发展中国家一起,这些国家的人口占发展中国总人口的三分之二左右。

84. 有几个低收入国家取得了0至2%之间的较低的人均年增长率,其中不少在该时期之初被分类为最不发达国家,或在此期间成为最不发达国家。这些较低增长的低收入国家几乎占1990年发展中国家人口的9%。合起来占发展中国家人口约11%的其他发展中国家在该时期取得了较低的增长率。

85. 在这一时期人均收入下降的国家占1990年发展中国家人口总数的12.5%;其中,低收入的国家占7%以上。这一集团包括部分输出石油的国家--其1990年的收入仍然很高--,几个拉丁美洲及加勒比国家--分属于所有收入类别--和许多非洲国家。经历负增长的大部分非洲国家都是1990年的低收入国家,其中许多或者在1971年时就是最不发达国家,或者到1993年时成为此类国家。特别令人不安的一个事实是,只有为数很少的非洲国家能够实现2%以上的增长率。

表6.5 1971-1995年发展中国家国内生产总值、

人口和人均国内生产总值(GDP)的增长

国家集团	1990年占世界人口比例	年均增长率 1971-1980 国内生产总值	1971-1980 人口	1971-1980 人均GDP	1981-1990 GDP	1981-1990 人口	1981-1990 人均GDP	1991-1995 GDP	1991-1995 人口	1991-1995 人均GDP	1990年人均GDP国际元 1970	1990年人均GDP国际元 1995	占发达市场经济国家的平均百分比 1970	占发达市场经济国家的平均百分比 1995
发展中国家	77.2	5.4	2.2	3.1	3.9	2.1	1.7	5.4	1.9	3.5	1 446	2 743	12.4	14.4
1990以人均GDP分类的发展中国家														
高收入国家	0.4	6.5	3.2	3.2	3.8	2.2	1.6	5.4	1.1	4.2	8 659	16 994	74.0	89.2
中高收入国家	10.9	5.9	2.4	3.5	1.9	2.1	-0.3	3.3	1.7	1.5	4 025	5 966	34.4	31.3
中低收入国家	11.9	5.9	2.5	3.4	2.9	2.4	0.5	3.9	2.1	1.8	1 841	2 987	15.7	15.7
低收入国家	54.0	4.4	2.2	2.2	6.2	2.0	4.1	7.5	1.8	5.5	816	1 946	7.0	10.2
最不发达国家	9.3	2.0	2.7	-0.7	2.9	2.6	0.3	3.0	2.7	0.3	1 069	1 038	9.1	5.4
以人均GDP年平均增长率分类的发展中国家														
超过3%的														
快速增长	29.1	7.5	1.9	5.5	7.9	1.5	6.3	9.5	1.2	8.2	707	3 244	6.0	17.0
2%至3%的														
适度增长	22.3	3.9	2.2	1.6	5.4	2.3	3.0	4.1	2.0	2.0	1 210	2 094	10.3	11.0
1%至2%的														
低速增长	8.7	6.9	2.6	4.3	1.9	2.4	-0.5	3.4	2.2	1.2	2 163	3 434	18.5	18.0
不到1%的														
慢速增长	7.5	6.0	2.8	3.2	1.6	2.7	-1.1	1.8	2.6	-0.7	2 243	2 636	19.2	13.8
负增长	9.6	3.3	2.7	0.6	-1.3	2.7	-4.0	0.7	2.5	-1.9	3 448	2 263	29.5	11.9
下降和低收入	5.6	0.8	2.7	-1.7	0.3	2.8	-2.6	1.2	2.9	-1.7	1 227	733	10.5	3.8

资料来源：联合国经社资料和政策分析部。

注：国内生产总值按1990年国际价格和汇率所作的估计依据对国民帐户调查表的答复，此种调查表每年由联合国统计司发给各国统计处。调查表上的数据一般与国民帐户体系(联合国出版物销售品编号E.69.XVII.3)的概念和建议一致。在统计司数据的覆盖面有缺口或后来订正之处，则使用联合国区域委员会、世界银行、国际货币基金组织和国家出版物的数据补全或更新基本的统计司数据集。由于各国的概念、定义和报告的数据基年常不一致，必须进一步调整收集的数据以消除不可比性和将不变价格数据转换到1990年的共同基础。将国别估计数合计为下文讨论的国家集团。凡合适时使用了国际货币基金组织报告的官方汇率，以将本国货币数据初步换算为美元。对于采用多种汇率的国家，从以本国货币和美元计算的贸易数据求出了有效汇率。有几个国家在几年中使用了自由市场汇率或联合国业务汇率。以1990年美元表示的不变价格数据，是1990年汇率应用于各年的不变价格数据，从不变价格的国家数据中算出。将汇率偏差系数—测量利用美元汇率实行的购买力平价的失真度--用于各国国内生产总值数列以得1990年国际元表示的估计数。这些系数是根据由R.Surmmers和A.Heston“宾省世界表(5型)展开的国际比较集,1950-1988年”,《经济学季刊》,第106卷,第2期(1991年5月),第327-368页,以及加秘书处 所进一步补充的联合国国际比较项目的方法和结果估计的。人口估计和预测数是联合国人口司按中等变量假定为1994年评估世界人口趋势所用的数字。按主要经济区域和地理区域所作的国家分类一般与《1996年联合国世界经济和社会概览》(联合国出版物销售品编号E.96.II.C.1)一致。本报告中所用的数据包括发展中国家的补充国别细节,但对转型经济国家则使用了较小规模的国家抽样;此外,尼日利亚和南非列入了撒哈拉以南非洲的总计。按1990年人均GDP水平和人均GDP年均增长列出的发展中国家的分类见表6.6。

表6.6 1971-1993年按收入集团列出的发展中国家的
人均国内生产总值(GDP)的增长

	增长率			
收入水平	2%及以上	0至2%	负数	
	中国香港省	巴林	卡塔尔	
	新加坡	巴巴多斯	科威特	
高收入和中高收入国家	塞埔路斯	阿曼	阿拉伯利比亚民众国	
	阿拉伯联合酋长国	墨西哥	沙特阿拉伯	
	以色列	苏里南	委内瑞拉	
	韩国	乌拉圭	伊拉克	
	马耳他	斐济	南斯拉夫	
	泰国	智利	阿根廷	
	博茨瓦纳	巴西		
	毛里求斯	特立尼达和多巴哥		
	马来西亚	哥斯达黎加		
	塞舌尔			
	阿拉伯叙利亚共和国			
	土耳其			
中低收入国家	印度尼西亚	伊朗	南非	
	阿拉伯也门共和国*	巴拿马	加蓬	
	哥伦比亚	阿尔及利亚	秘鲁	
	突尼斯	多米尼加共和国	牙买加	
	厄瓜多尔	刚果	吉布提	
	埃及	洪多拉斯	科特迪瓦	
	约旦	纳米比亚	圣多美和普林西比**	
	摩洛哥	危地马拉	安哥拉**	
	巴拉圭	菲律宾	玻利维亚	
	斯里兰卡			
	斯威士兰			
低收入国家	中国	佛得角**	萨尔瓦多	赞比亚**
	巴基斯坦	尼日尔*	黎巴嫩	卢旺达*
	印度	布隆迪*	巴布亚新几内亚	冈比亚**
	莱索托*	布基纳法索*	尼加拉瓜	几内亚比绍**
		缅甸**	塞内加尔	中非共和国**
		孟加拉国**	圭亚纳	马达加斯加**
		喀麦隆	赤道几内亚**	埃塞俄比亚*
		肯尼亚	津巴布韦	乌干达*
		尼日利亚	海地	科摩罗**
		尼泊尔*	贝宁*	索马里*
		马里*	加纳	坦桑尼亚联合共和国*
		几内亚*	塞拉利昂*	扎伊尔**
		马拉维*	毛里塔尼亚**	乍得*
			莫桑比克**	
			多哥**	

资料来源：联合国/经社资料和政策分析部
= 在1990年收入中所占份额 = 在1990年人口中所占份额

注：* 1971年最不发达国家。
** 1993年最不发达国家。

86. 负增长对诸如婴儿死亡率、预期寿命和初等教育入学率等这些消除贫困进展的间接衡量标准的影响列示在表6.7中。可以说明这种影响的是这样一个事实：撒哈拉以南非洲的婴儿死亡率在1970-1975年期间低于南亚地区，到了1990-1995年期却超过了南亚地区。南亚的预期寿命和学校入学率的提高速度也较快。

表6.7 1970-1995年按主要经济区域列出的婴儿死亡率、预期寿命和入学率

国家集团	婴儿死亡率(每1 000活产)			预期寿命(岁)			小学总入学率(百分比)			
	1970-1975	1980-1985	1990-1995	1970-1975	1980-1985	1990-1995	1970	1980	1990	最近年份
发达市场经济国家	18.0	10.4	7.4	72.1	74.9	76.8	103.6	102.2	103.3	104.4
转型经济国家	35.6	25.3	20.1	69.2	69.9	70.2	103.8	104.3	108.4	106.6
发展中国家	114.3	94.2	74.9	52.9	58.8	61.2	78.8	100.8	104.2	101.3
拉丁美洲及加勒比地区	81.7	59.7	45.7	60.7	64.8	68.2	93.2	106.2	107.2	108.4
北非	136.4	102.1	63.7	53.1	58.2	64.5	70.5	82.5	91.0	94.6
撒哈拉以南非洲	129.5	114.2	97.2	44.7	47.8	50.8	46.1	82.3	69.3	69.1
西亚	112.6	76.4	47.5	55.3	60.5	65.8	70.7	89.9	103.5	97.7
南亚	133.8	110.5	86.2	49.6	54.5	59.8	66.6	75.9	90.1	93.1
东亚和太平洋地区	68.2	56.9	44.5	60.8	64.6	67.6	88.8	105.7	109.6	108.0
中国	71.0	52.0	47.0	61.4	66.0	67.8	89.0	113.0	125.5	118.0
地中海地区	116.5	86.7	57.1	60.4	64.0	67.5	109.1	97.0	106.4	101.0
高收入发展中国家	26.5	16.9	11.3	70.0	73.0	75.8	101.7	100.9	96.3	95.7
中高收入发展中国家	78.3	57.6	42.1	61.0	65.2	68.7	91.3	102.7	106.0	103.9
中低收入发展中国家	110.7	83.9	57.4	53.0	58.4	63.6	83.6	101.1	105.8	105.8
低收入发展中国家	107.2	94.9	78.2	53.5	56.3	59.6	69.5	89.2	97.2	96.2
最不发达国家	144.4	128.5	108.6	39.9	47.3	51.1	-	-	-	-
人均GDP快速增长	69.2	57.9	46.0	60.8	64.5	67.4	87.9	110.8	121.2	115.3
人均GDP适度增长	131.8	105.4	79.7	51.2	56.3	61.4	72.5	79.6	92.6	95.6
人均GDP低速增长	114.6	93.8	71.3	53.1	57.3	62.2	71.5	84.7	96.6	97.0
人均GDP慢速增长	104.4	86.4	70.8	51.5	55.0	58.2	67.8	104.6	95.2	96.7
人均GDP下降	118.4	103.4	87.9	49.0	51.9	54.5	60.4	79.4	73.3	70.8

资料来源：联合国经社资料和政策分析部。

注：婴儿死亡率和预期寿命的估计为联合国秘书处人口司的估计，按照表6.6中给出的国家覆盖面和分类计算。婴儿死亡率系指未到第一个生日的活产婴儿的死亡率，计算为说明期内每1,000活产中不满周岁婴儿死亡的比率。预期寿命系指在说明期内男女出生时的预期寿命。小学总入学率的估计数由经济及社会资料和政策分析部根据联合国教育、科学和文化组织为符合表6.6中给出的国家覆盖面和分类的各个国家的抽样报告的估计数计算。小学总入学率是用所审议级别的年龄组的人口除以入学总人数(不管年龄)。

87. 另一个引人注目的比较是1990至1995年期间人均国内生产总值下降的国家与其他国家集团之间的比较。人均产出下降的国家在25年期开始时的婴儿平均死亡率为每1000活产中118.4人，这比率低于后来产出发展增长的国家。到1990-1995年，人均产出减少的国家的婴儿死亡率为87.9人，高于任何其他集团。同样，25年期内人均产出下降的国家和预期寿命，提高的幅度也比任何其他集团小得多，只有5.5岁。最后，快速增长国家的小学总入学率从1970年88%的平均数提高到拥有资料的最近年份的115%；在正增长的其他国家，这一数字从约70%提高到95%。形成对照的是，出现负增长的国家，其小学总入学率从1970年的60%提高到1980年79%的暂时高峰，但然后就下降，跌至1990年代刚好为71%。

88. 在此期间，发展中国家中的最不发达国家的社会指标始终脆弱。仅仅人均收入不能充分描述这些国家普通公民的生活，这些国家的婴儿死亡率高，预期寿命短，健康状况差，均不及其他地区，而且公民得不到使他们能够提高生活水平所需的教育。

经济增长对贫困的影响

89. 国内生产总值的增长以多种方式同社会发展，特别是绝对贫困的减少有关：

(a) 经济发展在增长速度和收入水平方面表现出多种--模式。这影响社会发展的机会，其中包括减少绝对贫困的可能性；

(b) 经济增长是减少低收入国家中绝对贫困的必要条件，但不是充足的条件。经济增长战略必须包括满足穷人需要的社会政策和再分配政策；

(c) 1980年以后经济增长的步伐明显放慢，特别是在中收入发展中国家和许多低收入发展中国家，这限制了减轻贫困的规模。在许多情况下，较慢的增长由于各国内部收入不平等的加剧而恶化了，这提高了绝对贫困的发生率；

(d) 1970至1995年期间，一半以上的低收入发展中国家的人均收入绝对下降，从而扩大了这些国家内收入水平的差距和提高了这些国家的贫困程度；

(e) 最不发达国家出现了负人均增长，而且此种国家的数目随时间的推移而增加。只有一个国家--博茨瓦纳--从这个集团毕业出来。这种趋势提高了最不发达国家内部极端贫困和绝对贫困的发生率；

(f) 虽然增长是减少贫困的必要条件，但它并不是绝对贫困发生率的唯一决定因素。同样重要的是促进公平增长的政策，它改善增长利得的国内分配，减少不平等和造福穷人；

(g) 为使社会政策提高全体公民的生活质量和消灭绝对贫困，它们必须以健全的经济政策为基础，这能为执行社会政策提供财政基础。

C. 减少贫困的政策

90. 尽管遇到阻碍而且困难重重，最近几十年的全球经济扩展给世界许多地区带来了巨大的经济和社会进步，并且给人类的很大部分带来了前所未有的繁荣。经济比较先进的国家已经消灭了大规模的贫困现象，而且许多发展中国家也大大减少了--如果说不是铲除了--这种现象。在所有的区域，婴儿死亡率几乎不断在下降，而且全球范围的预期寿命也都提高了。大部分国家受教育的程度在提高，保健和生活条件在改善，可供世界大部分人口享用的货物和服务的数量、质量和品种正在增加和提高。技术和持续的经济增长给下述人员带来了进一步提高的希望，即拥有知识、技能、资本和经验，可以从经济发展所需的变化和改造的要求中受益的人。

91. 但是并非人人都分享到这种繁荣。在许多世界最贫穷的国家中，经济缓慢增长或根本不增长，而且世界银行估计，大约四分之一的世界人口处于赤贫状态。穷人的困境与受惠于不断富足的人们所享受的日益提高的生活水准形成鲜明的对照。这种对照--以及各国之间和各国内部富人与穷人之间似乎正在拉大的差距--已经产生了一种明确的国际义务，即在由每个国家确定的目标日期以前消灭贫困。[33]保证迄今为止被排斥在外的那几部分人口分享经济扩展和社会发展的利得，也被认为是国内政策的一个关键目标，而且现已特别关注生活在绝对贫困中的人和由于受到歧

视长期处于不利地位或因年迈、残疾或体弱而变得易受损害的人。[34]

92. 减少和最终消灭绝对贫困的任何国家战略，必须启动这样一个现代化过程，它植根于劳动生产率的长期增长和每个个人对社会做出贡献的潜力的增长之中。增加每个工人的产出和收益，要求有一支受过较好教育和具有较强适应能力的劳动大军，每个工人提供更多更有效的资本，改进技术和进行更有效的管理，而所有这一切都需要人力资本投资和物质资本投资。消灭贫困也依赖于创造一个良好的环境，在这一环境中，个人能够发展和发挥他们的主动性和创造力，以推动社区的经济、社会和文化发展。为支持国家一级的努力，国际社会必须高度优先地将世界最贫穷的国家更充分地吸收到全球贸易体系中来，并在这些国家加强人才能力和机构能力。

93. 劳动生产率提高和社会发展的过程并不是不需要成本的。经济增长和劳动生产率的提高带来很大的回报，但也引起与迅速和不平衡发展相联系在一起的混乱和挫折。有些产业、有些职业和有些地区取得引人注目的发展，并使大量的人口摆脱贫困，而另一些产业、职业和地区则趋于衰落，并使大批人陷入甚至比过去更穷的境地。由于经济的发展，新的企业、新的生产线和新的职业纷纷产生，但是原有的企业和老的产业却常常随之受到削弱。在此过程中，现行的文化和习俗受到挑战，某一领域的社会进步常与被广泛认为对社会凝聚力和良好管理具有重要意义的传统价值准则的衰落形成鲜明的对照。

94. 本节审议在制定这样一项减少贫困的战略时遇到的几个问题，这项战略能够促进消灭绝对贫困的最终目标，同时又有助于实现经济和社会发展的更广泛的目标。本节提出处理绝对贫困问题的国家战略的以下六个方面，并且指明必须成为政策重点的下列关键目标：

(a) 通过旨在创造有利于减少贫困的环境的政策，促进高速和持续地发展经济和创造就业机会；

(b) 通过定向的措施改进失业者和贫穷工人的技能，培训和提高他们的健康状况及生活条件，以提高他们的收入和参与经济的程度；

(c) 通过使穷人更方便地获得土地、信贷和其他生产要素,以扩大他们从事有报酬的经济活动的机会;

(d) 将穷人居住的地区和从优先减轻贫困的角度看最需要帮助的地区定为工作目标,并且采取干预措施;

(e) 通过政府援助和收入维持方案,解决老年人、残疾人和体弱者及其他无法从事生产性经济活动的人的紧迫的经济和社会问题;

(f) 通过促进发展劳动密集型出口和减少消费品贸易限制的政策,将更多地参与世界经济的利得输送给人口中最贫穷的部分。

95. 这些方面对于减轻贫困的方案取得成功都至关重要,但它们也必须以帮助穷人提高收入和改善其健康、教育和营养的某种方式做出贡献。反过来,支助初级保健、计划生育、营养和初等教育的方案必须既直接提高穷人的生活质量,又提高他们的能力以利用日益增长的经济所提供的机会和为这些机会做出贡献。制定一套协调一致的公共政策和政府方案,其目的是既提高经济增长率,又为穷人提供基本的社会服务,这种政策与方案与旨在实现单一目标的政策或方案相比,可能对减少贫困起更大的作用。

96. 不过,同样重要的是使反贫困方案和政策适应具体国家的需要和情况。各战略构成部分必须适应具体国家的条件,而且它们必须集中注意多种明确界定的以减少贫困作为它们的主要目的的目标。公营部门的干预措施必须考虑到文化价值观及财政和机构的制约因素。这样做要求制定一项范围广泛、内部前后一致和具有实施可行性的战略。在撒哈拉以南非洲和南亚的贫穷国家,贫困的面很广,因此任何国家战略必须广泛得足以包容各种国家经济政策和社会政策,从宏观经济政策态势、建立机构的工作,直至各个方案和项目的执行。在最贫穷的国家中,所有的政策--影响国民经济的政策、影响地方经济的政策、着重内部经济的政策和着重对外部门的政策--必须适应减少贫困这一压倒一切的目标。

97. 本节审议最近对减轻贫困方案所做的研究,并且评估各种不同的政策能对

减少贫困起到的作用。也简短地审议关于澄清绝对贫困各种特点的研究报告，以便帮助界定它的性质和针对它的表现形式。这里的目标是概述制定减少绝对贫困国家战略所涉的部分重要问题和指明最近的研究报告对反贫困战略和方案的影响。

1. 促进高速度地扩展经济和创造就业机会

98. 人们日益认识到创造有利于发展的环境的重要性，这种环境通过为稳定提供支助性的宏观经济和体制框架，促进经济增长和人的发展，而且鼓励企业和个人--特别是处于收入分配底层的那些个人--提高劳动生产率。创造有利的环境不局限于保持政治稳定和奉行健全的宏观经济政策，而且包括采纳反映致力于基础广泛的经济增长和人人参与扩大繁荣范围的承诺的法律体制和政策指导原则。

穷人与经济增长

99. 基础广泛的经济增长对于穷人具有极端重要的意义，因为穷人直接受增长的速度、稳定性和它在经济各部门和人口各部分中分布情况的影响。持续的高增长率能够推动贫困的减少，因为扩展的经济创造新的就业机会和与提高货物和服务产量相联系的新的收入来源。反过来，总需求的日益增长又刺激更多地利用现有的人力、工厂、设备和自然资源。劳动力市场更加供不应求，就会提高就业穷人的工资，为从事非全日制工作或收入极低工作的人提供更好的就业机会，并为失业者创造较多的就业机会。随着熟练技术工人和接受过良好培训工人中就业面的扩大，非熟练工人和很少培训的工人(其中许多来自人口中最贫穷的部分)也得到培训并且他们的劳动生产率和工资也提高了。在经济日益增长的情况下，人口的所有部分都应受益于产品实际价格的下降，因为价格的下降是与伴随着经济增长的货物和服务的总供应的扩大联系在一起的。

100. 当增长分布有利于穷人时，它能对人口中最贫穷部分的生活条件产生重大的影响。对于目前贫穷的家庭来说，较快速增长促成的收入的提高意味着能够获得

更多被非穷人视为必需品但绝对贫穷者无力购买的那些货物和服务，例如适当和花色多样的食物、基本保健、令人满意的住房和儿童的良好教育。随着穷人的收入越过贫困线，他们就花钱购买以前买不起的耐用消费品，例如导致预期寿命延长的更高质量的保健，更舒适的住房和更高的生活条件，以及最终是娱乐和休闲活动。收入的提高也可使穷人投资于他们的农业资产和小规模的商业活动。改善营养、住房、保健和增加教育机会；减少用于维持住房生计活动的时间和增加用于休闲的时间；以及对生产活动进行更多的投资，不仅提高穷人的福利，而且提高劳动力的质量和增加用于家庭外有报酬活动的时间，从而提高经济的劳动生产率水平。

增长与减少贫困

101. 国际机构进行的研究证实，全面增长确实同贫困的减少有联系，而且可持续的经济增长一般大体上与其初始生活水平成正比地造福于社会的各个阶层。[35]最近采用不同的研究成果计算的贫困差距指数对全面增长的弹性的估计数表明，所有消费层次人均消费每年增长2%，将导致贫困差距指数每年下降3%至8%。贫困的其他衡量方法表明了类似的关系，不过人数比率下降的估计数就绝对值而言往往略低，而穷人中贫困严重程度的估计数往往较高，这说明增长的效益在贫困线以下感觉明显。[36]另一项研究发现，在几个国家之间，贫困发生率的弹性为-2左右，说明平均消费每一个百分点的提高是与生活在贫困线下人口比例两个百分点的下降相联系的。[37]不过，正如世界银行所指出，全面增长与贫困减少的关系的强度在1980年代削弱了，这主要是因为收入不平等方面发生波动。因此，不同收入群体中增长的模式仍然是决定穷人从较高经济增长率获得的利益的一个重要因素。

102. 对过去几十年中经济增长和贫困的趋势审查得出的结论是，不管经济增长对不平等产生什么影响，从长期看，经济增长一般都减少贫困。[38]增长的模式起着作用，而且收入不平等是增长与贫困关系中的一个重要因素。对政策的挑战是使经济增长具有广泛的基础；必需强调劳力密集型的增长和对人力资本进行更多的投资，以产生持续的长期增长。1980年代外部经济不稳定的加剧对穷人产生了不利的影响，但是较好设计的调整政策促成的产出的恢复减少了贫困，特别是1980年代末和1990

年代初在拉丁美洲减少了贫困。在非洲改革的实施是混杂的，因而有迹象表明，人口中最贫穷的部分--特别是农村地区--基本上没有受到最近恢复的影响。审查又认为，基础设施和人力资本方面的基本投资，对于改善非洲最贫穷群体的生活水准，看来是必要的。

103. 另几项研究也证实经济增长与减少贫困之间的牢固联系。[39]利用1980年代初至1990年代中期的数据，这些分析证明，正增长与贫困发生率的下降相联系，而经济紧缩则与贫困发生率的上升相联系。另一组研究也发现了增长与贫困之间的明显联系，这种联系适用于所有的区域，而且似乎既适用于短期的经济恢复，也适用于长期的增长。[40]其中一项研究表明，增长对减少贫困的作用，对人口最贫穷的部分似乎比对中等贫穷的人大。[41]

104. 虽然每个国家面临的贫困的性质和经济状况及问题很不相同，但可以从这些研究得出关于经济增长和减少贫困的某些一般的教训。例如，现已发现，政治稳定对于实现导致贫困减少的可持续的公平增长至关重要，而且提高资源利用的分配效率(通过减少相对价格、汇率和贸易格局的扭曲现象)的政府政策可能是提高穷人收入的一个关键因素。经济稳定、宏观经济平衡和以一国充裕的生产要素(通常是劳动力)为基础的增长对于为可持续的长期经济增长提供基础也很重要，这说明农业和对国际贸易开放同时强调扩大出口的重要性。社会发展--尤其是教育--也是公平增长的一个重要组成部分；如果不向教育分配大量的资源，长期增长或减少贫困就很少希望。

增长与社会发展

105. 指望可从产出水平提高获得的社会发展具体指标改善的程度，各国之间很不一致。有一项研究表明，人均产出的平均水平只能说明生活在赤贫中人数差异的很小部分。在该项研究中，两组住户家长百分比--一组为平均私人消费每月21国际元以下，另一组为平均每月30国际元(采用1985年价格)--分别与每人平均国民生产

总值(国值)和私人消费总额相联系。所产生的国民生产总值的递减关系只能说明贫困人口百分比变动的15%至20%,这意味着总体宏观经济产出是确定贫穷住户消费的货物和服务数额的重要因素,但其他的因素起着更大的作用。人均私人消费全国平均数之间的相应关系解释贫困人口百分比的40%至50%(分别按每月21国际元和30国际元)。[42]同样,每人国民生产总值的水平(与私人消费每月低于21国际元和30国际元的人的百分比一起)只能分别解释各国间在婴儿死亡率和识字率方面变动的48%和38%。[43]

106. 这些结果提出几个总的结论。第一,人均国产总值较低、有一定贫困发生率的国家和贫困发生率较高有一定人均国产总值水平的国家,较难实现有利的文盲和婴儿死亡率水平。第二,由于人均消费和平均国民生产总值观察结果中的变动与婴儿死亡率和识字率变动的不到一半相联系,因此,即使人均收入水平低,政策干预也有提高识字率和存活前景的较大可能性。通过提高经济增长速度提高收入水平,并辅之以适当的社会发展政策,能够为消灭贫困现象做出贡献。

管理与减少贫困

107. 良好的管理必不可少,而且效率和公平必须处于政策考虑的中心位置,如果想要尽快实现增长并向穷人提供最大的利益的话。良好的管理是与法治、公平、人人参与公民社会和基本服务的提供相联系的。在国家一级,促进效率涉及一系列的政策,以建立和保持使企业现代化、推动投资、纠正生产要素价格和经济中其他扭曲现象以保证向生产者和消费者提供精确信号和刺激、鼓励竞争以促进生产效率的提高及保证充分有效地利用全部社会资源的稳定环境。在社区一级,扶贫方案的实施最好能够依靠当地的自治机构和地方参与,以提高穷人的劳动生产率和物质条件。由相距甚远、得不到协调的中央官僚机构负责管理的方案,可能对穷人不敏感和不负责任,并将太多的钱花在中间商、承包人、官员和政客身上。将决策权下放给当地社区能够将责任集中在受所做决定影响最大的那些人身上,并且改善关于提

供公共服务最佳办法的信息。同等人的监测和地方社会制裁措施的强制执行也改进责任制和提供保持扶贫方案质量和成本效益的激励因素。

2. 对人力资本的投资

108. 发展的中心目标是加强人力资源═提高劳动力的教育、健康和劳动生产率水平及拆除阻止男人和妇女充分发展其能力和培训的障碍。有文化人口的经济和社会利益通过其对劳动生产率的作用而支持经济增长,并且通过消息灵通和能宽容的人口提高社区的福利。可预防的疾病和过早死亡对社会的代价不能只从经济角度来衡量--尽管单单经济代价就很高--也应从苦难、疼痛和悲哀的角度来考虑。同样,当所有的群体不平等地享受生活提供的机会时,不仅受到歧视的群体--通常是社会中最贫穷的阶层--负担较高失业率和较低收入的代价,而且由于丧失人的潜力和机会不平等造成敌对情绪而使整个社会受到削弱。如果个人不能受到更多的教育,有更健康的身体和在平等的基础上相互交往,经济增长或减少贫困都不能实现。因此,旨在加强人力资源的政策是经济增长和减少贫困的关键因素。

对人进行投资

109. 加强穷人的人力资源的努力必须承认,同非穷人不一样,绝对贫穷的人陷入了经济增长与社会发展相互依存的境地。经济增长与社会发展之间牢固的相互关系突出说明这样一种恶性循环:低增长滋生低增长而贫困则产生贫困。按照定义,绝对贫穷者是指依靠极低收入维持生计的人。低收入带来的是储蓄和投资的能力有限,获得保健服务的手段有限,因而也伴随着个人生病的高风险,工作和地点的流动性受到限制;而且接受教育、信息和培训的机会也受到限制。贫穷的父母无法向他们的子女提供改变其命运所需的更健康的身体和接受更高教育的机会。缺乏动机、希望和刺激给增长造成的障碍如同缺乏资金所造成的障碍同样真实。由于穷人缺乏摆脱贫困所需的社会特点,贫困的遗产常常从上一代传给下一代。为要脱离贫穷,穷人不

仅需要快速经济增长带来的较大的机会，而且需要有对日益增长的经济创造的机会做出反应的更大的能力。这需要制定一系列的政策和在许多年中坚持协调一致的努力。

110. 为体魄健壮的年轻人和工作年龄的个人制定的减少贫困的政策，必须着重通过对人力资本和物质资本进行投资，从而导致较高的产出水平和收入水平，以提高他们的劳动生产率。有大量的文献可以充分证明教育与挣钱能力之间的联系，因此，旨在增加穷人受教育机会的方案对于提高陷于贫困中的人的收入是至关重要的。这些方案应当有三个主要目标：使非熟练工人为获得更好的工作做好准备；增加稀缺技能的供应量和提高穷人的培训档次；以及改进劳动力市场的功能。同样，穷人与非穷人健康状况之间的引人注目的差距，除了其固有的不平等以外，还说明必须提高年轻穷人和工作穷人的健康水平，以提高他们从事生产性活动的能力。

111. 对人力资本的投资，必须辅之以对物质资本的投资。例如，如果有关设施低劣，教师和保健人员资格欠缺，就可能降低教育的价值和保健的利益。为了让穷人充分享受改善教育和保健的全部好处，可能需要做出重大的努力，使学校和诊所的物质设备和工作人员提高档次和水平；同样，改进教育和保健的方案可能需要得到多种社区服务的支助，例如改善公共卫生设施、道路和私人住房。

112. 如要制定正确的减少贫困的政策，就必须了解穷人居住的环境，他们的人口特点和社会属性，以及他们居住的地方。然而，关于绝对贫穷者的信息是不规则的。要使消除贫困的方案和政策适应贫穷人口中不同阶层的需要，还要了解关于他们人数和特点的更多的信息。为此，关于贫困问题文献的主要重点一直是辨明使穷人与非穷人区分的有关特点，这些特点影响旨在满足不同贫困群体具体需要的有关社会发展方案的制定。

穷人的人力资源概况与减少贫困[44]

113. 就人口统计状况而言，穷人反映出有别于非穷人的，减少他们发展机会的社

会特点。穷人往往是较大家庭的组成部分，子女多于非穷人，其结果是，子女比成人更有可能成为穷人。人均消费或收入低的家庭一般年龄较轻，而且其成员更有可能过早死去。在发展中国家，婴儿和幼儿死亡率随贫困而直线上升。贫穷人口中婴幼儿死亡率高，导致早婚和多产以实现家庭规模的完整。由于需要在年老时得到子女的支助，家庭中和农场上需要补充劳力，这也对高生育率起鼓励作用。这些因素往往降低人均收入，妨碍物质和人力资本的积累并且导致农业用地支离破碎和耕地资源少于非贫穷人口。任何减少贫困战略都必须处理这些人口问题。

114. 就性别的状况而言，最近的几项研究表明，在消费贫穷的家庭中，妇女人数比例似乎并不过高，而且这些研究也没有发现以女性为家长的家庭贫穷的可能性更大。其中一个原因可能是，有些发展中国家大量人口普遍处于贫困状态，它席卷了总人口的很大部分。另一方面，国际农业发展基金会(农发基金)的一项重大研究发现，在114个发展中国家中，妇女在农村穷人中比例过高。[45]根据农发基金的数据，劳工组织计算，生活在其国家贫困线以下的农村妇女的人数比男人多得多，而且是人数增加速度也比男人高，这说明以妇女为家长的贫穷家庭增加较快。[46]由于国家统计资料很少提供生活在贫困中男女的计数，发展中国家贫困女性化的问题是一个需要作进一步研究的问题。

115. 即使妇女在穷人中比例并不过高，但贫穷仍然对妇女产生过大的影响，因为她们身兼两职，既要从事家务劳动，又要从事市场劳动。发展中国家的贫穷妇女兼负着家庭内外工作两副担子，在家中负责做饭和照管子女；拾柴，担水，在家庭自留地上耕种、管理和收割庄稼及喂牲口；在家庭外劳动，常常工时长而工资低，作为家庭的唯一生计手段。除了非常贫穷的人以外，现有迹象表明，随着贫困的加深，女性特定年龄劳动力的劳动参加率因收入下降而急剧上升，同时子女与成年妇女的比率也在提高。在市场上，贫穷妇女常常不得不在农业部门或非正规部门工作，劳动繁重，工时长而工资低。由于肩负着家庭责任，贫穷妇女摆脱贫困的机会较少，因为她们对家庭的义务降低她们的流动性。姐姐必须常常照管年幼的弟妹，而不是上学念书，这样

就使一代代妇女周而复始地处于教育程度低和工资低的状态。教育、就业和财产权方面的文化歧视也常常使她们无法抓住男人可以得到的机会。[47]最后,在有些文化中,寡妇(以及一般妇女)在就业时和在家庭中面临歧视,导致贫穷的风险增大。[48]要使旨在消灭绝对贫困的政策获得成功,必须做出特别努力以改善妇女的教育、就业机会和地位。

116. 就人力资本状况而言,穷人缺乏非穷人所得到和所能得到的投资。人力资本包括教育、工作经验、身体健康和精力,以及使人们具有生产力和能够自力更生的其他特点。人力资本与贫困的关系很复杂:人力资本的缺乏表现为多种形式,如文盲,缺乏增加收入的技能和影响体力的营养不良和发病,这些又降低向人力资本投资的能力。此外,人力资本的生产需要时间,置备所需的基础设施和投入需要时间,获得基本教育和学习新技能也需要时间。

117. 就绝对穷困者而言,鉴于他们严重依赖于无技能的劳动,提高技能和知识能对增长和减少贫困所做的贡献可能是非常大的,因为接受培训和教育不仅给接受的人带来效益,也给整个社会带来效益。就个人而言,教育因提高劳动生产率和得到工资待遇较高的工作而产生有形的回报,并因能从各种意义上过更充实的生活而产生无形的回报。其中有些利益与消费有关,能够直接有助于生活条件的改善,而另一些利益则是“对人力资本的投资”,象对机器设备的投资那样,在多年之内产生复合利益。就整个社会而言,教育为培养更有见识和办事更有效能的公民打下基础,是支持经济增长的最重要的力量。正规教育还往往使社会中各不同群体适应新文化,鼓励采取合作和参与的态度,而且使社会内部机会均等化。

118. 教育对提高劳动生产率和减少贫困的贡献早已得到承认,并有文件为证。[49]最近的研究支持这样的结论:教育能对减少发展中国家的绝对贫困做出重大的贡献。据一项研究称,至少受过初等教育的识字农民比文盲农民具有更大的生产力,并更能对新的农业技术做出反应,而且教育增加他们摆脱贫困的希望。[50]据认为,能够阅读和写的手艺人和技工更能跟上本行业不断变化的技术。在基于住户调查和国际

数据集提供的截面证据的研究中，已注意到一个区域或国家的保健和教育与其随后的增长和减少贫困之间有着牢固的联系，特别是向妇女提供初等教育并完成这种教育的地方。[51]一国内部对受过一定教育的个人和未受过教育的个人所作的比较也证实，通过教育减少贫困是具有成本效益的。不过，其中有些数据集也表明回报递减的趋势。而且，只接受几年的初等教育的利得似乎很小。据这些研究称，增加分配给基本教育和初等教育及分配给一国中最贫穷的群体或区域的教育资源的比例减少贫困，但是也必须考虑不同教育层次之间的互补性。穷人受益的能力也取决于附近提供的利用所获能力的机会。[52]教育程度与减少贫困之间牢固的相互关系证明这样的结论：减少贫困的战略必须重点抓减少特别是妇女中普遍存在的文盲，并且提高教育机会的质量和定向性，特别是因为它同劳动力市场的需要有关。

119. 就穷人的健康状况而言，他们承担了较大的疾病负担，但是因为保健系统侧重城区，因此它们很少为绝对穷困者服务，这些人大多数居住在农村地区。营养不良--特别是儿童--和食品安全问题也同贫困有联系。缺乏适当的保健服务和食品能量及蛋白质不足降低穷人的劳动生产率和损害贫穷儿童的学习能力。

120. 最后，必须指出，在改善穷人的健康状况时，加强食品安全对于打破贫困与营养不良的恶性循环十分重要。在农村地区，这要求采取措施提高仅能维持生计的农业和提高农民出售作物得到的收益，其途径是创造这样一种政策环境，它通过可靠的土地占有制安排和适当的定价和鼓励政策，以促进增加粮食生产。它还将提供更好的基础设施，特别是公路支线和小型灌溉设施，增加获得信贷和投入的机会，提供研究和推广服务及农产品营销。在大多数发展中国家，妇女在粮食生产者中占80%以上，关于提高家庭粮食安全性的措施必须在妇女试图获得土地、信贷、教育和技术时解决对她们的制度性歧视问题。

121. 至于一般性的社会服务，有些研究表明，在诸如初等教育和基本保健等最起码的社会服务上的政府开支所产生的利益，通常是较倾向穷人的，这可能是因为非穷人常常从私人市场寻求初等教育和保健，而且因为穷人往往有较大的家庭和较多受

扶养的人。高等教育和医院中的高等医疗产生的利益其分配的递减性要大得多。同样,许多国家不论成本如何对社会服务一律索取低价的做法,可能使非穷人受到的补贴多于穷人受到的补贴。在这些情况下,对基本保健服务采用选择性向使用者收费的做法--对特穷的人免费--可以既提高效率又增加公平性。

122. 贫困问题的文献表明,在扩大社会部门的同时必须认识到,只有改变优先次序,而且改变社会服务的组织和筹资方法,以将人口中最贫穷的阶层更多地包括在内,穷人才能受益于社会发展。发展必要的物质基础设施--道路、学校、公共卫生设施和初级保健诊所--以支持社会投资的重新定向,也必须被视为一项高度优先的任务,特别是通过向最易受贫困损害的地区(农村地区和城市某些地区)和群体(通常是处于少数地位的人和处境不利者)进行公私投资的定向方案。

3. 将贫困集中地区的贫困作为工作目标

123. 由于一般性的政策措施可能无法提供处理穷人需要所必需的定向援助,需要采取补充措施缓解营养不良和其他眼前的需要,以及提高穷人摆脱贫困的能力。将贫困集中地区的贫困作为工作目标,要求了解穷人居住在何处,而且制定适合于他们所生活的环境的政策。

穷人在国家内部的分布[53]

124. 关于穷人在发展中国家农村和城市之间的分布--因此在制定减少贫困的方案时应优先注意这些农村和城市地区--的信息十分有限。现有的数据表明,虽然不如城市地区明显可见,但穷人在农村地区的比例大,他们在那里主要从事农业活动和有关的活动。穷人集中在农村地区反映出农村人口在大部分发展中国家总人口中占有很高的比例,而且也似乎反映出农村地区贫困的发生率也较高。

125. 农村与城市贫困率的比较难以进行,原因有几个。发展中国家的定居模式往往是将大部分人口集中在很清楚的城市或农村地区,城市和农村这两个术语各项研究或各国之间的使用并不统一。由于不同地区生活费用存在差异,导致城市地区

的贫困线定得高于农村地区的贫困线，因此在比较城市和农村地区的贫困时又出现了另一个问题。尽管存在这些计量问题，考虑到1980年代几个国家城乡物价差异的关于人均消费或收入的数据表明，农村与城市的贫困比率存在很大差距，全都超过1.0 。这有力地表明，农村地区的贫困发生率高得多。[54]与农村贫困发生率较高的情况相一致，有些国家大城市的贫困发生率低于其他城市地区（印度尼西亚、突尼斯和科特迪瓦）。

126. 农村地区贫困发生率高造成好几个问题。由于平均收入非常低，农村社区难以投资于学校和其他公共设施，而且收入低和设施差又促使人外迁到城市，外迁的人往往是最有事业心和最有生产能力的个人，留下的是人口中不那么适于雇用的、技能较少和教育程度较低的人及老弱。除了城乡之间两种不同情况外，还注意到不同区域的贫困发生率也存在显著的差异。例如，在1990年的印度尼西亚，农村与城市的贫困发生率的比率为2.2，而任何省份农村地区最高贫困发生率与最低发生率的比率据估计为4.3。农村贫困发生率的区域变化常常因降雨量和对靠雨量支持的农业的依赖有着密切的联系。贫困发生率的这些差异的持续存在说明，区域性要素的流动性显然未使受穷的风险均等化。

127. 农村贫困的特点是都同农业和土地有着联系，而城市贫困则在人们如何受雇和收入如何形成方面比较多样化。农村部门的贫困还往往更多地可用难以获得物质资产（特别是土地），农业技术陈旧过时，缺乏非农业就业机会及正规学校教育和保健设施不足等原因解释，而不是以作为城市部门特点的那类劳动力市场的扭曲来解释。1980年代后期对七个亚洲发展中国家所做的一项比较研究表明，农村的穷人比农村的非穷人更多地依靠农业。在西非也见到了类似的关系。与非穷人相比较，农村穷人中较小的比例从事非农业活动如小规模服务、当地买卖和形形色色的小规模低收入的商业。然而，它们的繁荣同农业有着联系，因为它们依赖同农民的前向和后向生产和消费联系。

城市政策[55]

128. 发展中国家的城市迅速增长，而且农村人口以前所未有的规模流向城市地区。随着城市化的迅速蔓延，冒出了大批城市穷人居住的贫民窟和棚户区。如在农村地区一样，其中大多数新居民点缺干净水、缺电和缺污水排放系统。甚至在历史较久的城市地区，穷人也生活在日益破旧的设施中，社会服务的不足和失业率高造成一种非人化和恶劣的环境。尽管城市生活条件差，但农村人口继续大规模涌向城市。

129. 特别是通过改善住房、公共卫生和公用事业服务，帮助城市穷人的工作取得了很大的成功。发展中国家处理住房问题的政策方针经历了三个阶段。第一阶段(1950至1975年)，决策者们试图通过清除贫民窟，实行分区制，限制移民和建设低成本住房等方式解决城市贫困问题。结果，有些穷人被逐出城市地区，其他的人遭到定居的城里人和地方当局的任意骚扰，而公务员和地方当局却得到了补贴。学者、活动分子等人士帮助终止或至少修改了这些反穷人的政策，其中许多证明是无效的。

130. 第二阶段(1970年代中期至1980年代后期)，决策者认识到穷人存在于城市是一个持久现象，而且谋求吸收他们参加“面向人”的发展项目，例如发展他们的住房区。这些努力包括定点和服务项目及贫民窟的改善，使人口中最贫穷的阶层受益(尽管他们很少是最低类收入者)。对这些项目的部分限制因为作用适得其反而在后来被废止。例如，在早期的定点与服务升级计划中，禁止(但并不十分有效)接受物资和贷款的人雇工或出租他们改建的住所。这种限制的效果是阻止租赁人或受雇的工人与居住者一起分享升级计划的利益，尽管被排斥的租户或工人通常比居住者本人更穷。[56]

131. 第三阶段始于1990年代初，在此阶段，重点是向这些升级的地区—以及在较小的程度上向穷得多的未登记的贫民窟--更好地提供服务，主要是通过改进财政管理和成本回收。已经做出努力保证和澄清城市穷人的财产权。在这整个三阶段学习

的过程中，城市住房政策为城市穷人--尽管大概不是最穷的人--产生了巨大的单位成本利益。

132. 大多数城市穷人在非正规部门工作，按传统的观点看，非正规部门的特点是容易进入，工会化程度很低，没有法定的最低工资，安全标准弱，物质资本投入少，劳动回报率低，而且主要是小型的、常常是以家庭为基础的企业单位，一般生产非交易货物，主要由穷人消费。鉴于关于该部门产品和技能多样化的新数据，对非正规部门的这种看法近来已经改变。非正规部门中常常存在着收入的巨大不平等，有些工人所挣的钱远远多于某些正规部门的工人。目前关于城市贫困问题的想法更多地强调诸如人力资本天赋等个人特点而不是以固定的城市工资达到移居平衡。与这种强调相一致，城市非正规部门被日益视为具有巨大的增长潜力，不过这种潜力由于市场缺陷、政府管理规章太多和有利于正规部门的偏见而受到阻碍。

农村政策

133. 尽管发展中国家的农业很重要，而且绝对穷困者集中在农村，但政府支出通常用于城市地区，而且在城市地区的范围内，又投向制造和商业活动。鉴于大部分穷人在乡下，而且农村地区贫困的发生率较高，因此，发展中国家要想在减少农村贫困方面取得重大的进步，必须更多地注意和将更多的资源投向整个农村的发展方面，特别是投向穷人在农业部门的作用上。农村的反贫困政策应当着重提高农业投入的数量、劳动生产率、稳定性和分布，增加就业和产出，以及着重农村地区的社会和物质基础设施。

为减少贫困进行定向的干预

134. 许多发展中国家的政府利用定向的措施促进穷人食品享用和提高他们的收入。[57]然而，作为自1980年代初以来执行的结构调整方案的组成部分，许多发展中国家明里通过预算拨款和暗里通过进品粮食时对汇率过高定值而减少了食品补贴。不

定向的食品补贴--可能占去一大部分政府支出，而且常常使非穷人与穷人同样受益--在许多情况下已为目标更明确的干预措施取而代之，例有选择的补贴，粮食定量，食物票和食物补充。目标的确定以质差食品(大概大多由穷人消费)、地理区域、收入水平、就业状况、年内的季节和上保健诊所看病等情况的选择为基础。尽管重点发生这种转移，但滥用和漏洞继续存在，而且制定目标方案所需的信息和管理这些方案的能力仍然不足。最终，不同手段的效率将不得不根据它们所解决的问题的重要性和它们在政治情况下的效能来权衡。这种分析将导致不同国家采用不同类型的干预措施。

135. 确定目标的问题与应急情况下的食品援助特别相关。由于在食品匮乏时对绝对穷困者的食品援助具有生死存亡的性质，这种援助必须是直接和无条件的。在十万火急的情况下，救济饥荒的食品必须迅速分配，这不止是出于人道主义的原因，也是为了防止食品价格上涨。常常正是食品价格的上涨--或价格上涨的预计--而不是食品的实际缺乏导致饥饿。等到绝望的人们拥挤到难民营或逃荒要饭时再处理紧急情况，就可能滋生疾病和导致死人。[58]

136. 直接的威胁一消失，有关方案就可以确定以重建和救济为目标，以防止再度发生紧急情况。公共就业方案即是一种干预方式，它可防止粮食生产和分配的减少，同时又有助于防止以后发生紧急情况和灾害。这种方案可以包括补充种子和幼畜，以及通过改善水的管理以预防干旱。在基础设施缺乏限制救济努力或使灾情加重的国家中，建设公路、防波堤和灌溉系统的公共就业方案将具有长期积极的效益。

4. 增加穷人的机会

137. 减少贫困的努力必须不止是通过提高经济增长速度促进繁荣和通过提供社会服务特别是教育以促进社会发展。减少贫困的战略还必须包括这样一些方案，它们处理每个国家不同情况下的，实际上是穷人集中的社区和农村地区的具体的经济问题和社会问题。扶贫方案必须适合于处理当地的问题和当地的情况，而且必须旨

在穷人所居住和工作的地区消除障碍和扩大穷人的机会。

提供获得信贷的机会

138. 能够发挥穷人潜力的一种重要的方式是提供获得信贷的机会。[59]由于一年之内投入的需要和产出流量是变动的，农村地区的穷人需要信贷以便顺利进行消费和生产。在城市地区，需要信贷为自营职业的活动筹措资金。办理费用和执行费用高，造成商业和公营部门的放款人不愿向穷人或偏远地区的人放款，造成许多发展中国家的穷人得不到足够的信贷。不能有充足的机会获得信贷可能使得穷人无法利用需有开始的学习期或风险高的机会。在这种情况下，可能需要提供补贴性的信贷作为鼓励实验(特别是穷人、识字不多和不大愿意冒风险的人进行的实验)的一种手段，而且也许比对具体生产性投入的补贴要好一些。

139. 30年以前，定向的信贷方案是重要的发展工具，人们普遍认为，通过大规模的补贴性信贷，可以帮助穷人，这种信贷由国营银行或私营银行提供。但是，随着这些计划出现问题，人们重新考虑了它们的有用性。大多数国家的经验表明，定向信贷方案刺激资本密集、劳动取代型的投资，并且涉及高额的放款费用。此外，大量国家补贴的信贷从未到达穷人的手中，而是使富裕客户得到了实惠，他们按低于市场的利率借款，而且常常不偿还贷款。为了使有关机构和银行免于破产，中央银行被诱使扩大信贷，从而加剧了通货膨胀。这些行动往往因为补贴它们的竞争者而赶走私人储蓄者和放款人。贫穷发展中国家的信贷市场的一个基本的困境是，外界机构(包括政府银行)缺乏关于借款人的信息，因此坚持使许多穷人失去资格的条件。不过，在无政府方案的地方，当地的放款人一般资金有限而且常取高利率。

140. 批评早先向穷人提供信贷的经验的人夸大了该制度的问题和忽略了它的某些成就。例如在印度，扩大对农村部门的正规信贷对非农场农村增长产生了巨大的效果，而且似乎实现了可以接受的经济回报。由于办理费用高而且需要担保品，银行向农村住户的贷款只到达了很少穷人的手中，而且向穷人提供的信贷少于提供给非穷人的信贷。但就每公顷土地获得的贷款而言，穷人没有受到歧视，而且他们从合作银行和区域农村银行获得的贷款，按每公顷所得计算超过非穷人所得到的。1985年，

经营耕地面积不到2公顷的农民获得印度商业银行贷款的62%,但他们耕种的面积只占经营面积的26%。由于银行免除了未偿还的贷款,这种放款确实对国家构成巨大的成本,但是正规信贷过期未还的数额大大夸大了坏帐的数额。

141. 根据对1980年代和1990年代初金融机构的经验更详细的分析所做的“新的综合研究”承认,向穷人放款,即使具有竞争性,成本高是不可避免的。每笔贷款的办理费用,有一部分是固定的,对借款人和放款人都如此,因此占到穷人常常需要的小额贷款中很高的比例。在特穷人寻求的小额、具有季节性高峰、常常面向消费的贷款中,这种费用所占的比例特别高。在提供给散居的农村贫穷借款人和对他们进行甄别方面及在监测给他们的贷款方面,正规放款人面临的费用甚至比当地非正规放款人还高。在偏远和难以到达的地区强制还贷款方面,银行面临更大的问题,特别是如果没有合适的担保品的话,而贫穷的无地借款人则常常属于这种情况。如果缺乏对当地情况的了解,会由于不利的选择(可能赖债的人更可能借债)和道义上的危险(如果与放款人共担风险,人们可能会冒更大的风险)大的正规放款人费用更增加。甚至当地的放债者也常常为了减少这种危险而面临高昂的甄别费用。当地放债人面临更大的协方差,因为在艰难的时期,特别是在农村地区,一个区域的许多借款人可能同时无力还债。对于大规模多用途多部门(以及地理上多样化的)放款人来说,这种协方差要小得多。

142. 由于使用保险和中介机构替代对个人的小额贷款费用很高,强调点已转至集体借贷的作用上。一个集体的成员共同为每个成员的还债负责。如果任何成员不还债,其他成员今后获得集体贷款的资格也被剥夺,而且有关个人丧失信誉,难以再加入其他集体。在这种集体内的“同等人监测”使放款人减少监督费用和不偿还小额贷款的风险,而又用不着提高会排斥穷人的担保品要求。这种方法的新内容是将集体借贷和同等人监测与中介机构(通常由非政府组织的分支机构担任)和信贷主要用于发展的作用--它承认可替代性问题--结合起来。经验表明,如果信贷集体规模小,自愿组合而且内部情况相同,成功的可能性最大。当然,集体的内部同质性也造

成经济风险，但这种风险有时可用信用保险来减少。此外，小集体成员中活动的高协方差提高每个成员对共同不还债的关注，而且降低相互监测的费用。它也提高获得利益的可能性，因为同集体的成员的意见有可能以类似的经验为基础。

143. 由于即使经营最差的信贷机构也将遇到某些拖欠的情况，而且向穷人的小额贷款的强制执行和管理费用对贷款规模的比率很高，因此对穷人贷款的利率必然很高。不过，据妇女世界银行（一个国际非政府组织）称，当地的中介机构能够使管理费用降低贷款值的1%至2%，而且有效率的管理能够使费用再降低3%。由于遗传的惯例使妇女中的大多数得不到需要作为担保品的土地，妇女借款人得到的信贷几乎始终不足。她们偿还贷款的比例比男人高得多。

144. 严格的还贷款纪律是与较大比例的信贷提供给穷人（和妇女）及与较大数额的信贷可用于中期贷款的情况相联系的。新浪潮放款人常常不得不克服过去债务偿还的政治化所造成的期初障碍，即这样一种观念：银行或其他apex机构是在赠款而不是贷款。许多新浪潮半正规信贷机构的还贷款率达到90%至99%。形成对照的是，大多数老的正规放款人和合作社，在向穷人提供信贷方面成功的程度差得多，它们的还贷款率只有50%至70%。

145. 最近对东亚信贷政策和方案的经验所做的审查表明，在制定成功的定向信贷政策方案时，经济和制度因素都是很重要的。[60]经济因素包括宏观经济的稳定，竞争性的国内环境，面向出口和对促进增长和减少贫困所涉的各种政策的有效协调。制度因素包括有效的监测制度和协调安排，以及由政府机构确保遵行的能力。亚洲的信贷经验表明，信贷方案应当规模小，重点面窄和持续时间有限、补贴应当低（将刺激的扭曲减到最低限度）；而且信贷方案应当由长期资金供资（以防止通货膨胀和宏观经济的不稳定），长期资金通过充分资本化的、具有行政管理能力的和实行专业管理的金融机构供应。

土地改革

146. 能够促进机会的另一种重要的方式是向穷人重新分配现有的资产存量。由于有潜在可能提供给绝对穷困者--特别是在农村地区--的主要资产是土地的使用，其中许多努力集中于土地改革。土地的大规模的再分配，例如第二次世界大战以后所进行的那些，一直同贫困的迅速减少相联系，但是它只在发生政治大动乱时进行。1970年代中期以后，再分配性质的土地改革的速度放慢了，但是目前又在拉丁美洲、东欧、南非和巴西东北部进行，在这些地区，土地改革由地方当局和非政府组织充当中间机构。

147. 根据对11项研究所做的审查，可以对过去几十年土地改革的经验得出两个结论。首先，可靠地减少贫困和促进效率与增长的唯一类型的土地改革是将土地从大农场转移给小型私人农场的再分配。其他类型的土地“改革”，包括个人所有权的强制登记，集体化，国营农业和禁止租赁等，几乎始终损害穷人和降低农业效率。第二，评估土地改革对贫困的作用时，需要评价这种改革对就业和收入来源的影响和对来自土地的净收入的分配和数额的影响，两抵之下，这可能对穷人产生不利的影响。[61]

148. 土地改革的问题仍然减少贫困问题讨论的中心议题，因为在非洲和亚洲的大部分地区，穷人绝大部分在农村，而且农村贫困的发生率同耕地持有数量的不平等有着强有力的相互联系。实际上，绝对穷困者超比例地从事农业活动和相关的活动，常常只能从仅能维持生计的农业获得微薄的报酬，或者充当低收入的农业工人，而且，农村收入和财富不平等的最重要的决定因素是土地所有制的结构。如果采用分散性的有利于市场的方式进行，非没收做法的土地改革能够对减少贫困、经济增长和更均衡的收入分配做出重大的贡献。采用较均衡的土地分配法创造的较小持有土地通常比较大的持有土地更具有生产力，因为这样可以提高精耕细作的程度和劳动密集度。[62]

公共工程措施

149. 为穷人促进机会的第三种方式是通过公共工程措施创造就业机会，这其中大部分涉及公共基础设施的建设、升级改造或维护。[63]公共工程方案具有几点长处。第一，它们往往自己将目标对准体魄健壮的穷人。如果给的工资低，这些计划只吸引很少有其他机会谋生的人；而且可以避免由项目经理直接确定目标的腐败和任意的结果，以及在较小的程度上避免间接或按指标方法将据认为贫困发生率高或贫困程度严重的群体或地区定为目标的不完善。[64]第二，公共工程方案为培训和消除获得工作机会的障碍提供机会。通过公共工程项目进行在职培训能够有利于最终在私营部门就业和增加收入；公共工程的工作也能提供正规部门的经验，并有机会提供咨询和培训，以提高参加者，特别是年轻工人的劳动生产率。私营部门任意的雇用标准和习惯的雇用做法常常限制穷人的工作机会，而且公共工程的雇用能够调整标准和改组工作模式，直至工人的技能水平和经验符合私营部门的标准。第三，通过增殖效应，公共工程方案提高整个当地经济的收入水平，因此间接影响未参与这些计划的穷人。

150. 穷人在公共基础设施中就业的记录是混杂的。虽然早期的计划大多没有效果，但自1980年前后以来执行的方案为穷人创造了许多就业岗位，并且在短期内提高了他们的收入。不过，从长期来看，对贫困的作用不大。因此，这些方案必须由其他类型的方案和由促进强劲经济增长的宏观经济政策的减轻贫困的效果加以补充。

151. 要想取得成功，公共工程就业方案必须雇用足够的人员以占到劳动力中较大的份额。例如，玻利维亚的社会保险基金在1987年年中雇用了3%的劳动力。在智利，公共工程方案在1976年雇用6%的劳动力和在1983年雇用13%的劳动力(其成本只占1983年国民生产总值的1.4%，表明平均工资非常低，而且自定目标取得了成功)。在洪都拉斯，1990-1993年大约5%的劳动力由公共工程项目雇用，这足以使失业人数减少20%。1983年在佛得角和1985-1986年在博茨瓦纳，大约有25%至30%的劳动力就业于劳力密集的公共工程；尽管发生了长期严重的旱灾，这些项目产生的收入似乎防止了死亡率的上升。就雇用的工人人数和持续时间而言最大的方案中的两个是孟加

拉国的以工换粮方案和印度的以工换粮方案的后继方案，这两个方案现在基本上采用现金支付的方式。马哈拉斯特拉邦(印度)的就业保证计划似乎使农村失业人数减少了10%至35%；在一次村庄的抽样调查中，几乎一半的工资性就业岗位是由该计划提供的，它花去了非预算的10%至14%。在整个印度，大约220万全日制当量工作年是由主要的就业计划产生的，其中大多数位于农村地区。虽然产生的工作岗位数目很大，但不到2%的印度农村劳动力就业于公共工程计划中。此外，公共工程方案产生的工作岗位，并不全都是增加的就业，因为由于工资低，促使地方官员利用这些方案进行即使没有这些方案也将会进行的建设。尽管如此，印度的公共工程方案也许产生了足够的新工作，包括增殖效应和随后的扩散效应，可以大幅度减少贫困，至少是在短期内。

152. 公共工程方案虽然有助于在短期内减少贫困，但它并不有利于永久摆脱贫困——除非方案旨在逐步积累起由穷人所有或向他们提供未来就业机会的金融、物质或人力资本方面的资产(储蓄、建筑物和设备、基础设施、技能和培训及健康)。有些形式的村庄基础设施，例如马哈拉斯特拉邦的就业担保计划支助的干旱管理工程，可以直接帮助穷人，提供某种保护以防止作物的损失。不过，1984至1990年期间，就业担保计划的资源转用于修路等其他项目，这往往有利于较富的农村人口。建造小学校舍(例如1960年代肯尼亚的哈兰比方案)的就业计划能够通过增加穷人的人力资本而帮助穷人。在玻利维亚，重点抓小型基本保健和教育项目的一个方案建立了可能主要有利于穷人的社会服务。在洪都拉斯，由于就业项目建立的新设施，接受保健人数和小学入学人数似乎都增加了约四分之一。

153. 公共工程项目应当有利于穷人。不过，如果只有穷人受益，人口的其余阶层对代价高昂的计划的支持可能不会有力。而且，据一位研究人员称，就业计划的主要目的是缓解当前的贫困，而且还有更好的办法创造资产。[65]

154. 虽然反贫困方案往往在地方一级实施，但广泛的贫困--特别是大规模的绝对贫困--不止是一种局部现象，而且贫困的问题不仅限于贫困最普遍的那些地方。

贫困可能反映更基本的全国性问题--机会和财富的不平等的分配，宏观经济环境不稳定，社会紧张关系的后遗症--这些都是地方努力和地方方案所解决不了的。因此，必须将减少贫困看成既是地方的义务，又是国家的责任。最后，为体魄健壮穷人提供机会的反贫困方案不能满足老年穷人或由于残疾和体弱而变穷的穷人的需要，他们不仅缺乏收入，而且没有成为具有生产能力和提高其收入的现实机会。

5. 向易受损害的群体提供安全网

155. 穷人的问题既多又不一样。[66]家庭人口多，健康状况差，生活条件敌对，就业机会稀缺。不能工作的穷人常常被孤立于其家庭、朋友和整个社会之外。对于工作的穷人来说，与经济和社会发展相联系在一起的变化本身常常威胁他们已经很微薄的收入。快速而不均衡的发展速度可能使人无法进行“调整”，甚至对于在不那么严格要求的情况下愿意和能够适应新情况的那些人也是如此。在这种情况下，安全网可能有助于解决长期生活在贫困之中或受到有关变化影响，由于这些变化，使得他们没有能力对结构改革和发展带来的机遇做出反应的人的问题。可能需要为其建立安全网的具体群体包括老年人、病人、残疾人、破裂的家庭和歧视的受害者。

社会保障和社会援助

156. 保护个人、家庭和社团不受收入不足、变化和损失影响的正规安排取决于一个国家通过管理再分配和保险的机构化机制保护其人口应付各种不测情况的能力。到1990年时，大约150个国家已制定了某种形式的社会保障方案；为数少得多的国家有社会援助福利方案。[67]发展中国家的社会保障方案覆盖范围大相径庭，而且发展中国家通常没有能力将穷人包括在它们的计划中。这些方案的覆盖面各国之间差异很大。虽然大多数国家拥有某种形式的工伤补偿方案，但很少发展中国家目前将失业补助扩大至它们的工作人口，或拥有包括疾病或孕产的计划。大多数方案只覆盖正规部门的工人，这一部门的劳动力是稳定的。生活在农村地区从事维持生计

活动或在城乡非正规部门就业的人口的很大部分不受目前正规安排的保护。雇主等人遵守社会保障条例和其他条例的情况常常很差,行政管理费很高,而且拨付款拖延,从而限制了这些方案的效益。许多方案还陷入了精算失衡的状态,这威胁到它们的长远存续能力。[68]

157. 好几个中等收入的发展中国家,主要是拉丁美洲较为城市化的国家,已经实行了正式的社会保障和保险方案,它们覆盖诸如失业补贴和工伤补贴、老年退休金、医疗和残疾和鳏寡需要等意外情况。在拉丁美洲、北非和东南亚的部分国家,社会保障的覆盖面已扩大到有些农业工人和在非正规部门就业的人,例如家庭工人和部分自营职业者。其他的国家提供自愿的覆盖面,[69]但在大多数发展中国家,覆盖面仍然很低,而且不扩大至就业的穷人。

158. 在绝对贫困普遍存在,平均收入水平低下的地方,缺乏社会保护和收入转移的正式制度,而且在不久的将来也不可行。在这些国家,信贷和保险市场不发达,劳动力市场的特点是很大部分的人在非正规背景下从事自营职业。这些国家征税工作困难重重,而且各方面都在争预算资金--用于基础设施的资本支出和用于初等教育与基本保健--用光了可以利用的资金。正规的社会保障计划要求定期征收缴款,将收缴款项及时登记,将它们用于安全可靠和具有生产能力的投资,以及最终及时地支付福利金,这一切工作的成本都应合理。方案的实施要求建立高度健全的组织负责收取、管理和拨付资金,这种要求超出了许多发展中国家,特别是最贫穷国家的财政、人力和物质资源的能力。[70]

159. 几乎每个国家都提供低价或免费的口粮配给,特别是在自然灾害发生时和战争及国内不幸事件发生之后。各国在这方面的努力常常得到国际社会--包括许多非政府机构--以及捐助国政府和国际机构的协助。

家庭与社区

160. 家庭是主要的非正规保障来源,而且常常是避免赤贫的唯一手段。它对于

扶养子女、老年人和残疾人特别重要。对所有的人来说,家庭是年轻人的主要支助来源。谋求年轻人第一次就业时对父母的依靠多于他们生命中以后的时间,[71]但是贫穷的父母没有能力向他们的子女提供与非穷人家庭所提供的同样的机会。全世界一半以上的老年人依靠家庭提供所需的钱和物,而且家庭仍然是残疾人主要的支助来源。[72]

161. 在发展中国家,对无家庭而又不能工作的人、对没有挣钱的人的家庭和对遭受无法控制的不利事件之害的个人与家庭的支助,往往以社区一级的食品安全安排为基础。在当地人口共同从事高风险的职业的地方,例如传统的渔业社区或易遭旱灾的农业地区,以社区为基础的努力也是常事。在这类情况下,当地人口中的共同联系和家庭之间的共同风险常常在社区范围内产生为老年人和为失去所有成人挣钱人的贫穷家庭提供支助的非正式的安排。这些支助制度常是以宗教习惯为基础的。由当地提供支助工作在鉴定贫困者和救助有急难的家庭方面可能是有效的,但是在灾祸严重时,这种制度也可能出故障。而且,家庭和地方的联系似乎在削弱,这可能损害以社区为基础的应付逆境机制的能力。由国家做出的正式努力,对于帮助最易遭贫困和最无能力克服贫困的人,可以起重要的作用,特别是在面临威胁到处于勉强维持生计边缘的家庭或整个社区的严重冲击的情况下。

公私部门对最易受损害的人的支助

162. 公营部门的正式努力可以补充和促进家庭和社区为无可靠支助手段的人提供支助所做的长期非正式努力。当社区面临自然灾害、内乱和经济冲击时,上述努力特别重要。在极端紧急的情况下,国际社会,特别是非政府组织,能够而且确实提供各种各样的救济和应急援助,其中包括粮食、应急保健、同救济工作有关的技术援助和种类繁多的其他资源和方案(非政府组织这一术语应用于各种非营利或志愿组织,包括国际发展组织、宗教团体和诸如妇女团体和体育队等非正式社团)。

163. 十分贫穷国家的政府不可能象拥有更多可支配资源的政府那样做出反应,

而且主流发展组织和国际机构因未能向易受损害的人提供适当的救济而遭到批评。因此，国际社会日益转向非政府组织，它们被认为更灵活，提供更多参与机会和对穷人的需要更能做出反应。不管非政府组织的组织结构或范围如何，其中许多组织都致力于减少贫困和社会发展。它们倾向于以较小的规模开展工作，与传统的国家和国际机构相比，它们更接近更注意社区价值观和环境条件。在现场，非政府组织常常有更多的办法和更灵活，所需的财政投入比政府机构少，而且让更多当地的人参与查明和解决发展问题，以及实施它们的方案。

164. 非政府组织的许多工作集中于人道主义的应急援助，但是也注意抓机构发展、教育和建设当地能力的其他方面的较长期工作。非政府组织在执行促进小型企业、小规模信贷计划、对小农的支助和其他农村生产活动的项目方面特别有效。它们的作用也包括推广服务和自然资源的管理，特别是旨在帮助处境不利群体的方案。由于具有相对的独立性，非政府组织一向难以与各国减少贫困的战略相结合，而且在涉及其他更强有力的竞争利益集团时缺乏维持其影响力所需的势力。

6. 参与世界经济

165. 更多地参与世界经济，可以提高经济增长的速度和收入，因为通过增加竞争，在更合理的价格的基础上改善资源的分配，在机会为了积累资本而获得较便宜的资金来源，便于接受新思想和获得更先进的技术和产品，可以提高效率。全球一体化的进程刺激对来自低收入低工资和具有提高劳动生产率很大可能性的国家的劳力密集型出口品的需求，而且增加和扩大这些国家国内市场上消费品的供应。由此产生的提高出口部门工资的压力和消费品市场价格的下跌有助于通过提高穷人日益增加的收入的购买力而使他们摆脱贫困。因此，在低收入国家中，国家一级旨在扩大劳力密集型产品的出口、鼓励直接投资和增加来自进口品的竞争的政策改革，能够对经济增长和减少贫困都做出重大的贡献。国际社会在使穷国融入全球经济的过程中，也能采取支持减少贫困的具体行动，如增加穷国出口产品进入外国市场的机会，为它

们的劳力密集型产业提供更多的外国投资，以及为建设在世界市场上竞争所需的人力、物质和机构能力增加发展援助。

166. 虽然国际经济对穷国具有巨大的潜在利益，并且使贫困的工人有望提高工资和实际收入，但是日益一体化的世界经济体系的要求也对因为缺乏物质和金融资本，受过培训的人力有限和很少确立的与外界贸易与交流的渠道而受到阻碍的国家提出了巨大的挑战。此外，现代国际商业需要很大的灵活性，使劳动力和资本能够从低回报率的活动流向劳动生产率高而且还在不断提高的活动，同时能够迅速吸收技术进步和新的生产方法。对于发展中国家--特别是低收入和最不发达的发展中国家--来说，已经很难的在国际市场上竞争的问题，由于对初级产品和制成品施加的关税、配额和其他壁垒，以及由于它们国内经济的基本不平衡和结构僵化而更为复杂化。对产生出口收入的这些制约因素反映在进口持续超过出口、外债利息和摊还支付的负担日益加重和没有能力建立与其他国家贸易的稳定格局等方面。

参与世界经济的要求条件

167. 最不发达国家和处境不利国家在扩大出口限制进口方面取得的有限成功，更加突出地表现出成功地加入世界市场的四项基本要求条件：

㈠ 国内市场与国际市场更密切的结合，要求进行结构调整，将劳动力和其他资源从劳动生产率低和就业不足情况严重的领域撤出并转移到劳动生产率和收入较高和该国拥有相对优势的活动和过程。

168. 为响应对生产出口制成品的低成本劳动力的潜在需求，穷国必须使生产适应出口要求--这在发展中国家常常难以做到，因为或者是有关的势力和政策太薄弱因而无法扩大出口和使出口多样化，或者是从对已经贫穷的人口所加的被迫流离和艰难来看进行调整的国内成本高得无法接受。而且，实施调整所需的国内外资源也

常常不足。穷国的国内经济往往缺乏多样性，拥有庞大的农业部门和采矿部门。因此，低收入和最不发达的国家严重依赖于出售少数初级产品的出口收入。初级产品的价格各年之间大幅度波动，而且许多产品的价格呈下降趋势，从而使初级产品成为一种不可靠的外汇来源和产生进行大规模调整所需资源的不充足的基础。工人的技能低，产业的技术落后，也使这些国家难以打入制成品市场。

㈡ 为了辨明进行专业化的生产部门，本国货币与每个交易伙伴国的货币之间的汇率必须反映两国相对的生产成本，而且汇率必须具有足够的稳定性，以促进对国际交易的信心，但又不僵硬得不能为响应商业格局和进出口比价的变化而做必要的调整。

169. 许多穷国的市场范围有限，而且其中许多国家又采用行政性质的价格制度，这往往使现行价格与成本或供求状况相脱离。例如，人为地压低农产品的相对价格，造成农村地区与城市地区及农产品与制成品之间进出口比价的不平衡，而且影响在世界市场上相对优势的确定。由于成本与价格的这种不一致，现行的价格不能作为生产中所发生生产要素成本和消费中满足的消费者要求的适当指示数字。在国内市场上的相对价格不反映生产可出口品和可进口品的相对成本的国家中，汇率将不能把国内经济与世界其他地区有效率地联系起来，而且既不能作为国内资源配置决策的依据，也不能作为或国际贸易决策的依据。在低收入国家，国内价格的扭曲和定值过高的汇率可能导致与它们低成本劳力密集型出口方面的相对优势不一致的贸易格局。

170. 对发展中国家增加出口的能力造成不利影响的另一个因素是通货膨胀率。在穷国中，国内对可利用的有限资源的过度需求(特别是来自政府部门的需求)，为通融高水平的政府支出而实行的扩张性的货币政策，国内市场上价格僵硬而国外市场上价格波动，这一切合在一起加强了国内通货膨胀的压力。如果一个国家的物价涨幅高于其他国家的平均值，它的出口就将减少竞争力，而且由于越来越定值过高的汇

率，进口货更容易进入国内市场。一个国家虽然可以通过将它的汇率下调而抑制进口和鼓励出口，但调低货币价值本身就具有通货膨胀的性质；贬值可能严重损害贫穷小国在资本市场上借款和为其现有债务筹措偿还资金的能力。成本和价格持续上扬的压力和为对国内外失衡做出反应而不断进行的贬值也破坏生产者和投资者对经济气候和该国货币可兑换性的信心。

㈢ 国家政策必须优先通过避免过量的国内需求和促进可出口品的供应以实现国内经济平衡和国际收支平衡。

171. 当国际收支产生逆差时，一个国家可以通过影响国内需求总水平的财政和货币措施，或通过针对外部经济交易的选择性措施（例如征收进口附加税或实行配额制，或限制资本流动），谋求纠正失衡状态。为了增加出口，它可以采取提高国家劳动生产率和资源流动性的措施，特别是针对提高其面向出口产业效率的措施，而且它可以利用工资一物价政策影响进口和出口。国际收支有顺差的国家负有特殊的责任，应保持经济扩展的适当速度和足够开放的国内市场，帮助有逆差的国家的国际收支调整过程。

172. 政策的效能可能因国家不同而明显不同。许多低收入发展中国家的特点是管理机构薄弱，很少有在狭窄的经济基础上运作的政策工具，这使得对国际收支调整的政策性支持和其他的政策目标没有效能。例如，税收制度常常不能可靠地作为政府收入的来源和政策工具的基础，而且由于政治上的原因，政府开支可能难以控制。在所有国家执行货币政策的技术都不完善，而且无论如何，在一个与世界其他国家进行的交易中有很高比例的交易是按本国货币进行的经济体中，货币政策往往没有效能。最后，旨在刺激出口或限制进口的面向供应的短期措施，在一个只进行有限种类贸易活动的国家中，通常是不起作用的。在这种情况下，国际收支的调整过程往往着重于限制进口而不是促进出口，限制较便宜的进口商品的流入和使劳力密集型出口的扩展尽量缩小。

㈣ 必须保持充足的流动资金以为临时性的外部失衡融资，必须保持适当的国内储蓄和外国资本流入，以为导致经济增长速度加快和生活标准提高的资本形成和人力资本投资融资。

173. 国际专业化和国际交流有利于获得其他国家的资金，这能有助于防止国内货物和服务供应的短期中断和有助于提供资本和技术的长期流入。外部资本是通过用一国本身产品的未来流量作为支付方式来获得的，其中借款的决定是以牺牲在国内生产进口货物所需的国内资源，而支付贷款和投资的本金和利息为基础的。当补充的外部资源得到有效率地使用时，一国能够赢得时间纠正其国际收支中可能造成混乱的失衡；长期借款能够以高于国内储蓄将容许的速度扩大一个国家的生产能力。在以上两种情况下，外国资源的成本低于避免的混乱和创造的补充生产能力。

174. 大多数发展中国家依靠它们自己国内的储蓄和储备为短期国际收支逆差和大部分发展需要融资，不过有些国家在1970年代成为国际资本市场的借款大户。在1970年代和1980年代，许多国家面临严重的国际冲击，其中包括石油价格的上涨和利率的增加，导致巨大的政府赤字，不断加剧的通货膨胀，定值过高的汇率和政府对国内经济与国际收支的普遍的控制。与国内政策的失败结合在一起，这些困难使若干发展中国家，特别是拉丁美洲和非洲国家，处于严重的国际收支压力之下，而且它们无法定期付款以偿还累积的外债。为应付日益恶化的局势，采取了稳定和调整措施。实际工资大幅度下降，许多国家削减了社会服务，收入不平等的程度加大。调整过程严重影响了公营和半国营部门、私有化企业和进口竞争企业的职工。这些国家的绝大多数的绝对穷困者受到初等教育和保健社会开支削减的影响。

175. 此时采纳的取消管制和自由化政策--常常作为世界银行和国际货币基金组织支持的结构调整方案的组成部分--旨在放宽它们的贸易和投资制度，加强它们的出口能力和使它们的国内经济结构适应世界市场的条件。在过去的十五年中，发展中国家朝着自由化取得了很大进展--特别是在贸易改革和外国直接投资的流入方面

--而且拉丁美洲及加勒比地区的国家取得了较快的经济增长，但许多最不发达国家和其他处境不利的国家未能从1980年代的萧条状态恢复过来，主要原因是自由化政策的执行受到制约，而且经济对政策的响应程度有限。由于自由化政策对贸易和投资产生的积极效应，该政策被视为对发展中国家的经济增长和减少贫困带来最美好的前景。不过，人们普遍担心可能对某些发展中国家的穷人产生不利的影响，特别是撒哈拉以南非洲的国家，那里的贫穷是最牢固的。

使穷国融入世界经济

176. 参与世界经济有可能使最不发达国家和其他处境不利国家的绝对穷困者获得最大的好处。通过改变生产的方向和提供低成本的劳力密集型产品作为偿付手段，这些国家能够在少牺牲在国内生产同样产品所需的有限国内资源的情况下获得进口产品；与此同时，它们还能够提高工作穷人的收入。生产的这种重新定向要求大规模重新确定其国内经济的方向；拥有按相对要素成本将出口者出售价转换成进口者货币的稳定的汇率；制定鼓励宏观经济平衡、外国投资和出口的国内政策；以及吸引足够的资金和资本流入以促进高速而稳定的经济增长。实现所要求的经济活动的结构改革和政策的重新定向，对于最穷的国家来说，要比其他发展国家困难得多。

177. 对于穷国来说，国内自由化要求实施一种健全的宏观经济政策框架，其预算和国际收支的赤字要小；在鼓励效率、劳动生产率和国际竞争的商业背景下确定现实的价格、利率和汇率；经济结构转向更多地取消管制和面向市场的体制，拥有一个规模小但效率高的公营部门和一个更有活力的私营经济；以及通过降低外国进口壁垒和增加外国投资以使经济对世界其他地方实行很高程度的开放。必须把旨在实现劳力密集型出口行业产出和就业快速扩大而采取的步骤视为减少贫困的重要步骤，因为没有结构的变化和投资的增加，经济持续停滞将会加剧不平等和甚至导致更多的人生活在绝对贫困之中。同样，如果缺乏训练过的劳动力而且劳动力的健康状况不佳，也将使提高效率和竞争力的努力受到损害。因此，在进行经济改革的同时，必

须增加用于改善劳动力人力资本和促进所有群体--特别是儿童--社会发展的社会开支。

178. 鉴于穷国面临的任务规模巨大,很清楚的一点是,如果没有国际社会的支助,这种转变是无法完成的。虽然政策的轻重缓急次序、机构变动和旨在重新确定国内经济方向的方案的实施仍是各国政府的责任,但国际收支的制约因素和不充足的国内储蓄限制了这种转变。最不发达国家和其他低收入国家所需的资本将大大超过它们能够从国内储蓄积累或在可预见的将来能按商业条件从国外筹集的资本。还需要为通过社会发展支出提高穷国能力提供补充支助。因此,发展中国家经济的结构改革及其成功地融入世界市场将依赖于有利的国际环境。

国际社会的贡献

179. 增加穷国进入外国市场的机会,更多地利用周期性短期国际收支波动的外部融资和增加外国投资和优惠援助,对穷国极端重要。债务偿还继续需要许多发展中国家的大量资源。将需要做出努力减轻债务负担对国际收支的制约。对许多穷国出口的货物的需求及其价格仍然很低,而且它们具有相对优势的劳力密集型产品进入外国市场的机会继续受到贸易壁垒的限制。放宽农产品贸易政策和减少农产品出口到发达市场经济国家的非关税贸易壁垒,将是朝着满足出口这些商品国家外汇需要走出的一中步。公私国际投资转流向穷国,是支助这些国家发展和改组其经济所必需的。现已证明外国私人投资对于转移资本和有关的技术和管理技能是一种特别有效的机制。但是,只在少数几个国家进行了这种投资。

180. 增加发展援助和本国承担的义务,对于充分有效地实施消灭全球贫困的战略都是至关重要的。经验证明外国援助在促进发展方面的价值和保证有效利用外资的必要性。来自公私两方面的优惠资金和技术援助,对于加速许多发展中国家的发展起了重要的作用,但是它们在各国之间的分配不均匀,而且没有足够集中用于解决最穷国家的减少贫困问题。多边放款机构--世界银行系统和区域性开发银行--在其

业务中一直更优先地解决减少贫困的问题，而且减少贫困现被认为是制定国际货币基金组织调整方案时的一个重要的因素。的确，世界银行近年来在通过增加用于初等教育和保健的贷款额度，而且使对这些部门的保护成为它为结构调整放款的一条必要条件，以保护社会支出方面起了重要作用。通过其他国际机构提供的援助也已重新定向，以强调减少贫困的重要性。不过，将需要大幅度增加国际援助的总额，以支持最贫穷国家政策和方案的重新定向。

181. 与此同时，受援国在同贫困作斗争的过程中必须更加有效地利用这些资源。许多捐助国坚持，增加援助的条件是改变优先次序，将重点转向减少贫困，而且更有效率地利用现有的技术和财政资源，其中包括与社会发展和环境保护有关的资源。

注

[1] 这些会议包括世界儿童问题首脑会议(1990年，纽约)，普及教育世界会议(1990年，泰国宗甸)，国际营养会议(1992年，罗马)，世界人权会议(1993年，维也纳)，国际人口与发展会议(1994年，开罗)，社会发展问题世界首脑会议(1995年，哥本哈根)，妇女问题第四次世界会议(1995年，北京)和联合国人类住区问题会议(第二次生境会议)(1996年，伊期坦布尔)。

[2] 关于这个问题，正如《1993年世界社会发展状况报告》(联合国出版物销售品编号E.9.IV.2)所指出并在下文进一步地证实的，在国家和国际一级一直存在着收入和生活水平不均日益增强的趋势。

[3] 有许多论述贫困概念和衡量办法的文献。其中有：

M.Ravallion, Poverty Comparisons-A Guide to Concepts and Methods, Working Paper No.88 (Washington, D.C. World Bank 1992; S. Carvalho and H. White, "Indicators for monitoring poverty reduction", Discussion Paper No.254(Washington, D.C., World Bank 1996.

[4] 最广为人知的综合指数是联合国开发计划署(开发计划署)在其年度《人的发展报告》中编制的人的发展指数。该指数综合了预期寿命,受教育水平和收入情况的指标,开发计划署编制的几个基本指数变量考虑到了如性别不平等和收入分配上的差异。具体的讨论见《1994年人的发展报告》第5章和1995年版(纽约和牛津,牛津大学出版社,1994年和1995年)。如编制任何综合指数一样,在将不同的因素合并为一个单一的指数时,并无公认的确定将使用的权数的方法。因此排列次序会随着所选择的特定权数发生变化。

[5] 下面展示的关于消费和国内生产总值的国际比较的依据是作为由联合国秘书处的经济及社会资料和政策分析部统计司协调的国际比较方案一部分所汇编的购买力平价转换系数。最近阶段的国际比较方案--为1985年方案--只包括64个国家组。(见实际国内生产总值和购买力的国际比较,1985年:国际比较方案第五阶段,F系列,第64号(联合国出版物,销售品编号E.94.XVII.7)。国际比较方案的资料被用于编制作为宾夕法尼亚大学发行的"宾省世界表"一部分的更加全面的一套估计。"宾省世界表"(PWT标志5.6)关于用于未参加国际比较方案的各国。(关于用于扩大原数据集程序的说明,见R Summers和A.Heolen,"The Penn World Table(Mark5): anexpanded set of international comparisons,1950-1988",Quarterly Journal of Economics, Vol, 106,No. 2(1991年5月),第327-368页。

[6] 可供选择的方法和在评估贫困发生率中的问题及偏向在下书中做了讨论:H.安J.Brinkman,"贫困发生率的估计数为何有差异",联合国国际经济及社会事务部(经社资料和政策分析部),工作文件系列,第14号(1990年10月)。

[7] 应当指出,在估计穷人人数时福利指标的选择会造成很大差异。所上文所提及,本节的重点是贫困的收入方面,而且世界银行编制的估计使用收入标准作为估计贫困人数的基础。其他潜在的指标是人均住户食品消费、人均住户热量摄入和食品在住户开支中的份额。关于简要讨论不同福利指标对于评估穷人经济行为和特点及计算穷人人数的影响的情况,见S. Anand和C.J. Harris,"Choosing a Welfare

Indicator”,《American Economic Review》(May 1994)。

[8] 见M. Ravallion,G. Datt和D. van de Walle“Qualifying Absolute Poverty in the Developing World”,《Review of Income and Wealth》(December 1991)。

[9] 这里讨论的估计数修订和更新《实施世界银行减少贫困战略》(哥伦比亚特区华盛顿,世界银行,1993年)中的估计数。这些数字与先前的估计数,包括《1990年世界发展报告》(华盛顿特区,世界银行,1990年)中的那些估计数,存在着若干差异,其原因是:(a) 由于获得新的住户调查数据,覆盖面扩大了;(b) 方法改变,它避免了早先估计中所用的许多外推;以及(c) 改用新的购买力平价指数。由于修订了关于中国的购买力平价指数,估计数出现了重大的变化,该指数大大提高了那里绝对贫困的估计数。印度和其他国家购买力平价指数的修订降低了南亚、北非和西亚的贫困率。购买力平价指数的修订对于拉丁美洲和撒哈拉以南非洲的估计数影响较小。

[10] 上一节中列出的购买力平价估计数与这里列出的估计数之间的两点差异应突出说明。在上文讨论世界增长和全球贫困时,经济增长和人均产出水平是按采用1990年不变价格计量的国内生产总值和购买力平价汇率估计的。在编制生活在每天1国际元以下的人口的估计数时,世界银行着重于按1985年不变价格和购买力平价汇率计量的消费。世界银行使用实际消费而不是国内生产总值的同样水平界定贫困线,着重于穷人获得的货物和服务的实际水平;国内生产总值的使用着重于可用于消费和资本形成二者的资源总额。不变价格数据的不同基年的使用不可能对增长率、按人均生产水平所作的国家分类或某一区域的穷人人数或贫困发生率的估计数产生重大的影响。

[11] 关于编制世界银行穷人人数和贫穷人口百分比估计数时使用的数据和方法的详情,在MartinRavallion和ShaohuaChen所著的“对于发展中国家和转型经济国家最近生活水准的变化,新的调查数据能够告诉我们什么”,(哥伦比亚特区华盛顿,世界银行政策研究部1996年)和《减少贫困与世界银行》(哥伦比亚特区,华盛顿,世界

银行1996年)中说明。

[12] 一个原因可能是,1978和1985年经济改革以后,收入分配在中国变得更不平均。要了解关于中国收入分配趋势的进一步的信息,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90页。

[13] 见Michael Ignatieff,"On Civil Society",对Ernest Geliner,Conditions of Liberty:Civil Society and its Rivals的书评,《Foreign Affairs》,Vol. 74, No 2(March/April 1995),第128-136页。基本的著作是爱丁堡大学伦理哲学教授Adam Ferguson,《Essay on the History of Civil Society》(1767年)。

[14] 正如《共产党宣言》所说,"现代的工人却相反,他们并不是随着工业的进步而上升,而是愈来愈降到本阶级的生存条件以下。工人变成赤贫者,贫困比人口和财富增长得还要快。由此可以明显地看出,资产阶级再不能做社会的统治阶级了,再不能把自己阶级的生存条件当做支配一切的规律强加于社会了。"

[15] 吉尼系数在捷克斯洛伐克的20%与苏联的26%之间摆动;十分位间的比率在2.4至3.6之间不等,数值甚至比除斯堪的纳维亚国家以外的西方发达市场经济国家的还低。要了解这个问题的详细论述,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95页;乔瓦尼·安德列亚·科尔尼亚,"转型经济国家的收入分配、贫困和福利:东欧与中国的比较"因诺森蒂临时文件,第44号(佛罗伦萨,国际儿童发展中心,儿童基金会,1994年);以及布兰科·米拉诺维奇,"转型期间的收入不平等与贫困",世界银行研究论文辑,第11号(哥伦比亚特区华盛顿,世界银行,1966年),第22页。

[16] 见《1996年世界经济及社会概览》(联合国出版物,销售品编号E.96.II.C.1),表VI.2,第112页。

[17] 在1980年代,波兰的贫困从不到10%上升到几乎23%;在南斯拉夫,从17%上升到25%。在匈牙利,保持在15%左右。见SándorSipos,"向市场经济转型前中欧和东欧对贫困的计量",因诺森蒂临时文件,第29号(意大利佛罗伦萨,儿童基金会,国际儿

童发展中心,1992年),第4页。

[18] 1989年的水平--波兰于1996年达到--大致相当于1975年的水平。

[19] 就如何估计转型经济国家中地下经济对年度国内生产总值的贡献,没有取得一致意见,因此出现了许多估计。在匈牙利,埃凯什估计1992年地下经济的比例为15%;阿尔沃伊和韦尔泰什提出的1993年数字为17%。米拉诺维奇估计,1994年捷克共和国地下经济的比例为10%,俄罗斯联邦为20%左右。见I.Ekes,Rejtett Gazdaság·Láthatattan jovede lmek tegnap es ma(The Hidden Economy:Invisible Incomes Yesterday and Today)(Budapest,1993);Janos Arvay和AndrasVertes,The Share of the Private Secter and the Hidden Economy in Hungary(Budapest,《Gazdaságkutató Intezet》,1994年);以及布兰科·米拉诺维奇,"转型期间的收入不平等与贫困",世界银行研究论文辑,第11号(哥伦比亚特区华盛顿,世界银行,1996年),第22页。

[20] 1994年初,俄罗斯联邦30.7%的人口生活在63,945卢布的仅够糊口的水平之下。按区域分,占东西伯利亚人口的43.7%,中央地区占22.1%,而西伯利亚占28.5%,远东地区37.9%的人口生活在区域性仅够糊口的水平之下。(《Ekonomicheskie Novisti Rossii i Sodruzhestva》,No.13(1994年7月)第8页。

[21] 经合发组织经济概览,《1995年俄罗斯联邦》(巴黎,1995年),第9页。

[22] 例如,在波兰,贫困线每10%的提高使穷人队伍增加约250万人。见世界银行,《了解波兰的贫困》(哥伦比亚特区华盛顿,1995年),第xiii页。

[23] 见Martin Ravallion和Shaohua Chen,"对于发展中国家和转型经济国家最近生活水准的变化,新的调查数据能够告诉我们什么?"(哥伦比亚特区华盛顿,世界银行,政策研究部,1996年),第22页。

[24] 虽然俄罗斯联邦退休金领取者中的贫困比例从1994年12月的21%上升到1995年10月的34%,但它仍低于全国平均水平。见儿童基金会国际儿童发展中心,"贫困、儿童和政策:为了更光明的未来,"转型经济国家问题研究报告,《区域监测报告》,

第3期(意大利佛罗伦萨,1995年),第16页。

[25] 波兰估计的750万穷人中,大约75%居住在城市。(见Caral Graham,《Safety Nets,Politic and the Poor》(Washington,D.C.The Brookins Institution, 1994年),第219页)。利用最低退休金作为贫困线,世界银行提出对生活在贫困中的人数较低的估计数(550万人),但确认这一人口中的70%居住在城市地区,(见世界银行《了解波兰的贫困》,(哥伦比亚特区华盛顿,1995年),第xiii页)。

[26] 在西伯利亚,科学部门(教育和研究)一般工作人员收入的80%现在用于食品上。(见N. Tchemina,《俄罗斯的经济转型与社会排斥》。国际劳工研究所和联合国开发计划署研究辑第108号(1996年),第48页)。

[27] 布兰科·米拉诺维奇,"转型期间的收入不平等与贫困",世界银行研究文件辑,第11号(哥伦比亚特区华盛顿,世界银行1996年),第134页。

[28] 见儿童基金会,国际儿童发展中心,"贫困、儿童与政策:对更光明未来的响应",转型经济国家问题研究,《区域监测报告》,第3期,(意大利,佛罗伦萨,1995年),第10页。

[29] Rudolf Andorka和Zsolt Speder,"Szegénygseg alakulása 1992 és1994kozott a 90-es évek elején"(Development of Poverty between 1992 and 1994 at the Beginning of the 1990s)载于I.Gy Toh编《Társadalmi átalakulás 1992-1994:jelentés a magyar háztartás panel Ⅲ.hullámának eredmégeirol》(Social Transformation.Report on the result of the third wave of the Hungarian household panel),(Budapest Aula, 1994)。

[30] M. Mozhina,"The Poor: what is the boundary line?",《Problems of Economic Transition》,Vol.35, No.6,PP.70-75。

[31] 1913年,俄国的人均收入为美国的12%左右,西班牙的人均收入为美国的20%,意大利的人均收入为美国的25%。见P. Gregory,《Russian National Income》(联合王国剑桥,剑桥大学出版社,1982),PP.155-157;《1996年世界发展报告》(哥伦比亚

特区华盛顿，世界银行，1996年）。到1991年，根据世界银行的统计资料，俄罗斯联邦的人均收入提高到美国的14%，西班牙提高到56%，意大利提高到83%。

[32] 这种数字有很大的误差幅度，在用作国家间比较时应极为谨慎。在评估以不同国家集团平均经济增长率表示的经济情况时，应当注意到国内生产总值作为经济活动和经济福利指标及用来比较不同国家不同产品组合的方法的缺陷。国内生产总值主要包括销售货物和服务的生产；国内生产总值的总计数字和全面平均数，例如人均国内生产总值，不提供关于收入分配或社会不同阶层能从经济增长获得的经济利得的信息。国际比较，甚至是以购买力平价为基础的比较，只提供各国之间经济差距的近似测定。

[33] 见社会发展问题世界首脑会议报告，1995年3月6日至12日，哥本哈根（联合国出版物，销售品编号96.IV.8）。

[34] 1995年3月，开发计划署发起了一项扶贫战略倡议，其目的是支助各国落实和实施社会问题首脑会议关于减少贫困的承诺。这项努力协助制定和加强处理贫困的结构性根源和人口各群体间不平等问题的政策。

[35] 世界银行，《世界发展报告，1990年》（纽约和牛津：牛津大学出版社，1990年），联合国粮食和农业组织，《就业、工资与农村穷人》（罗马，粮农组织，1991年及迈克尔·布鲁诺、马丁·雷瓦连和林·斯夸尔），“发展中国家的公平与增长”，世界银行政策研究工作文件（哥伦比亚特区，华盛顿，世界银行，1996年1月）。见A.Saith早先的研究报告，“Production,Price andPovertyinRural India”，《Journal of Development Studies》(1981),PP.196-214，以了解一个对立的观点。

[36] Michael Lipton和Martin Ravallion，“Poverty and Policy”，Chapter 41，《Handbook of Development Economics》，Volume III B, J.Behrman和T.N. Srinivasen编辑（Amsterdam,The Netherelnds, Elsevier Science 出版社，1995年），第41章，第2603页。

[37] Michael Bruno, “Development issues in a Changing World: New

lessons, old debates, Open questions”主要发言,载于Proceeding of the World Bank Annual Conference on Development Economics(哥伦比亚特区华盛顿,世界银行,1994年)。

[38] L.德梅里、B.森和T.维什瓦纳特,“贫困、不平等与增长”,第70号讨论文件(世界银行教育和社会政策部,1995年6月)。

[39] Klaus Deninger和Lyn Squire Measuring Income Inequality: A New Data-base(哥伦比亚特区华盛顿,世界银行政策研究部,1995年);及Ravallion和Chen,前引书(1996年)。

[40] Demery, Sen和Vishwanath,前引书(1995年)。

[41] Ravallion和Chen,前引书(1996年)。

[42] 研究报告中所计量的私人消费不包括出自共同财产的消费和提供给穷人的公共服务的价值。关于递减算法的结果,见迈克尔·利普顿,“反贫困的成功,发展中的问题”,第8号讨论文件,(日内瓦,国际劳工局发展和技术合作部,1996年),第11页。

[43] 同上,第16页。

[44] 除另有说明外,本节主要根据Lipton和Ravallion前引书(1995年),第2586-2589页,及Lipton前引书(1996年),第69-70页。

[45] 见I.Jazairy M. Alamgir和T. Panuccio,《The State of World Rural Poverty: AnInquiry into its Causes and Consequences》(New York, New York University Press, 1992年)。

[46] 梅拉·布维尼奇,“贫困的女性化?研究与政策需要”,载于乔斯·B. 菲格雷多和扎法尔·沙希德所编《通过劳动力市场政策减少贫困》(日内瓦,国际劳工局,1995年),第133安154页。

[47] 作为对妇女文化歧视的经济影响的一个例子,信贷方案常把妇女排除在外,因为她们不能提供可靠的土地财产权形式的担保品。

[48] M.A.法赫鲁，“阿拉伯世界的贫困”，载于开发计划署，《防止和消灭贫困：阿拉伯国家缓解贫困和可持续生计问题专家会议的报告》(1996年)。

[49] T.P. Schutz在《Handbook of Development Economics Vol.1》中调查了教育、劳动生产率与经济增长之间的某些联系，荷兰阿姆斯特丹Elsevier Science 出版社，1988年，第13章。也见，《2000年全球展望》(联合国出版物，销售品编号E.90.II.C.3)。

[50] Jamison和Lau(1982年)，如在Lipton著作中所引用，前引书(1996年)，第69-70页。

[51] 关于教育和增长的现有证据摘要，见《1990年世界发展报告》和Schultz，前引书(1988年)。

[52] 见Lipton，前引书(1996年)，第70页，关于教育优厚回报率和通过教育成本效益高地减少贫困的证据的讨论。

[53] 本节主要根据Lipton和Ravallion前引书，(1995年)，第2599-2602页)。

[54] 下列农村对城市贫困发生比率由Lipton和Ravallion前引书，(1995年)第2599页，根据《1990年世界发展报告第31页中报告的数据计算：肯尼亚6.0；科特迪瓦4.6；加纳2.2；印度尼西亚3.7；马来西亚2.5；泰国1.7；菲律宾1.4；巴拿马、秘鲁和委内瑞拉各为1.4；危地马拉和墨西哥各为1.3；印度1.1。甚至在印度，绝大部分穷人为农村人口，因为全部人口的大部分仍生活在农村地区。

[55] 本节主要根据Lipton，前引书，(1996年)，第73-75页和Lipton和Ravallion前引书(1995年)，第2600-2601页。

[56] 也见“住房与经济调整”(联合国出版物销售品编号E.88.IV.1)。

[57] 例如见粮农组织，《粮食与农业状况，1995年》(罗马，1995年)，第65安69页；粮农组织，“食品安全与营养”，世界粮食问题首脑会议，第9号技术文件，临时版本(罗马，：1996年6月)，第24安26页和第30页；Michael Lipton和Martin Ravallion，“Poverty and Policy”，载于J. Behrman和T.N. Srinivasan所编《Handbook

of Development Economics》,Vol.3B(荷兰阿姆斯特丹,North-Holland,1955),PP. 2551-2657;Per Pinstrup-Andersen,"Targeted Nutrition Intervention",《Food and Nutrition Bulletin》,Vol.13,No.3(September1991年),PP.161-169,以及Joachim von Braun编,《Employment for Poverty Reduction and Food Security》(哥伦比亚特区华盛顿:国际粮食政策研究所,1995年)。

[58] 关于饥荒及其预防的分析,见《1993年世界经济概览》(联合国出版物,销售品编号E.93.II.C.1),第六章。关于饥荒问题分析的经典参考书是A.Sen所著《Poverty and Famines:An Essay on Entitlemen and Deprivation》(Oxford, Clarendon Press,1981年)。

[59] 本节主要根据迈克尔·利普顿"反贫困的成功"中所作的讨论,发展中的问题,第8号讨论文件(日内瓦,国际劳工局发展和技术合作部,1996年),第25安42页。

[60] D.维塔斯和Y.J.丘,"信贷政策:东亚的教训",政策研究工作文件1458号(哥伦比亚特区华盛顿,世界银行,1995年)。

[61] Lipton,前引书,(1996年),第63-64页。

[62] 同上,第63-65页。

[63] 公共工程的这一讨论根据利普顿的著作前引书(1996年),第43-47页。

[64] 公共基础设施方案中存在着腐败和任意专断的潜在可能性。裙带关系、歧视和腐败可能掺入公共工程管理人员的选用,特别是在有中间劳动力承包人控制当地劳动力市场的情况下。

[65] M. Ravallione,"Employment gurantee schemes:Are they a good idea?"载于《Indian Economic Journal》,如在Lipton前引书(1996年),第45页中所引用。

[66] 目前社会保障政策中的问题--其中许多同安全网问题有关--最近在《1995年世界经济及社会概览》联合国出版物销售品编号E.95.II.C.1)第15章中作了审议。因此,本讨论只是简要概述同减少贫困特别有关的几个问题。

[67] 1993年国民帐户体系根据资金的来源，对社会援助与社会保险做了区分。“社会援助福利”系指政府向住户的转移，不在任何社会保险计划的范围之内。与此形成对照，社会保险福利为从社会保障基金中支付给住户的社会保险福利。见《国民帐户体系，1993年》（联合国出版物，销售品编号E.94.xvii.4），第八章，D、E和F节。

[68] 社会保障的安全网作用在《1993年世界社会状况报告》……第十一章中讨论。该章认为，在发展中国家，社会保障主要由家庭和志愿机构提供，而政府的服务往往使较高收入档中的人受益。社会保障政策中的现存问题在《1995年世界经济及社会概览》……第十五章中讨论。

[69] 马来西亚为家庭工人和自营职业者制定有志愿计划；突尼斯有自营职业者工伤补偿计划；韩国有少于五名工人企业的雇员和自营职业者（包括农民和渔民）的计划。在墨西哥，政府资助的老年、残疾和死亡抚恤金方案不包括的所有人员都被允许在自愿的基础上自行组织起来。见美国，社会保障总署，《全世界的社会保障方案，1993年》（Gopher版）（哥伦比亚特区华盛顿，1993年）。

[70] 关于许多发展中国家社会保障正式模式的局限性的讨论，见S.古汉，“发展中国家的社会保障选择”，载于“通过劳动力市场政策减少贫困”，由何塞·B.菲格雷多和扎法尔·沙希德编，国际劳工研究所，《贫困问题分析的新方法与政策》，第二卷（日内瓦，国际劳工局，1995年），第91安92页。

[71] 见M.Bligh和M.Weethalle，《The Causes of Graduate Unemployment in India》（London, Penguin Press, 1969）。

[72] 关于向老年人提供支助问题的详尽讨论，见世界银行，《防止老年危机》（纽约和牛津，牛津大学出版社，1994年）。

第七章

失业

1. 社会发展问题世界首脑会议的重要主题之一是失业问题和广泛实现生产性就业。对这些问题须要予以重视，因为对多数人来说，就业是个人和家庭收入的主要来源，而且是社会安定团结的重要决定因素，扩大就业机会还是经济增长的一个重要促进因素。

2. 半个世纪以前，出现了一种乐观主义的看法，即失业现象可减少到最低限度。《联合国宪章》赋予了个人从事生产性就业的权利，许多发达经济国家制订了各项政策和以实现充分的，或起码是高水平就业。实行中央计划经济的国家实现了充分就业，因为政府雇用了所有公民而不是只雇用愿意并能够工作的人。在部分是受摆脱殖民主义束缚的鼓舞下，发展中国家和国际组织制订了旨在促进增长和就业的各项政策和方案。

3. 自1970年代以来，情况发生了变化。在发达经济国家，生产技术和组织方面的变化以及生产率和实际产出增长放慢使得实现非通货膨胀环境下的低失业率比预计的要困难得多。发达国家发现制订既能有效对付失业又能有效对付通货膨胀的政策是很困难的；它们还受业已影响到所有发达经济国家的生产率增长放慢的制约。实行中央计划经济国家的低效率导致收入停滞。虽然少数发展中经济国家能够在快迅增长和工业化情况下实现高水平就业，但多数国家还在努力寻找适当的政策组合。因此，从世界范围来看，如今解决失业问题似乎比50年前更加困难。

4. 所有三种经济类型的国家都经历了巨大的结构改革。最明显的是，原先实行中央计划经济的国家现在正向工资和就业由市场力量决定的以市场为基础的制度过渡之中。随着各国探寻新的体制安排和政策，失业增加并且收入差距扩大了。许多发展中国家也处在变革过程中，由于采取外向型政策和在商品、劳务、资本及技术方面更加依赖国际市场，使得国内劳动力市场要承受更大的国际压力。

5. 在此期间,对劳动力市场在决定就业模式、失业和实际工资方面所起作用的认识有所增强。劳动力市场的作用是以一种提高经济效率的方式来平衡供应和需求的。然而各种制约因素--有时是政府行为的结果,有时则是私人活动引起的--往往抑制了劳动力市场。由于费用高、地理上的不流动或信息不灵,市场也可能争取不到潜在的参与者。由于决策者在制订解决公平问题的政策性文书的同时,又要保持获得高效结果所需刺激的结构方面遇到了困难,市场活动的结果可能违反了社会的公平概念。

6. 这些问题在发达经济国家、发展中经济国家和转型经济国家都显露出来。在发达经济国家,安全网对刺激的明显负面影响导致采取了旨在缩小对失业者和沮丧工人的保护范围的政策性行动。在发展中经济国家,农村地区劳动力市场的不健全和出现的广泛的非正规经济正引起人们广泛注意。在转型经济国家,私营部门劳动力市场的发展突出了它们的许多结构性特征。

7. 在失业作为一个问题出现以及劳动力市场的效力作为一个政策性问题出现的同时,就业已大幅度增加了。失业问题作为政策焦点的重新出现不应掩盖这样一个事实,即世界经济继续吸收大量迅速增加的全球劳动力,这些劳动力与以往任何时候相比受过较好的教育、拥有更多技能并且更加流动。需要联系经济条件和劳动力数量与质量发生的迅速变化来制订解决失业问题的办法。

A. 发展中国家的就业和失业情况

1. 劳动力与就业

8. 国际劳工组织(劳工组织)估计,1995年世界劳动力大约有27亿,其中78%居住在发展中国家。由于人口因素和影响参与率方面的行为改变,预计发展中国家在世界劳动力总数中的份额将继续增加,到2010年达到81%,却28亿工人(见表7.1)。因此发展中国家在为其公民创造就业机会方面面临巨大的挑战,这些国家每年大约有4,700万人加入到劳动大军中。预计今后15年,发展中国家劳动力平均年增长率将从

1950-1995年期间的2.2%降至1.9%,这主要是由于中国的生育率大幅度下降以及拉丁美洲和加勒比人口增长放慢的缘故。预计非洲、西亚和中南亚在1995年至2010年期间劳动力增长将加快。[1]除中国外,预计今后15年劳动力增长将略有增加。

9. 劳动力的变化反映出人口因素和参与率方面的变化。虽然许多发展中国家的生育率一直在下降,但健康状况的改善使得更多的人活到工作年龄。男子的劳动力参与率一直保持相对稳定,甚至有所下降,而妇女参与率增加了,并且预计在最近的将来将进一步增加。国家一级的数据表明,这种现象在整个发展中世界十分普遍,甚至在那些不承认或不鼓励妇女参与经济活动的国家也是如此。[2]由于这一趋势,预计到2010年,发展中国家劳动力中妇女所占份额将达到40%。在发展中区域,妇女在成人劳动力中占份额最高的是非洲和亚洲,在这些区域,妇女从事农业等传统的生产活动(见表7.2)。

10. 劳动力的年龄构成也发生了变化,较年青工人(10至24岁)的参与率,尤其是最年轻工人(10至14岁)的参与率下降了。由于上学人数增加,一些发展中国家,包括阿尔及利亚、巴巴多斯、古巴、智利、牙买加、科威特、阿拉伯利比亚民众国、大韩民国、斯里兰卡和阿拉伯联合酋长国在内,这一年龄组的参与率等于或接近零。然而在有些国家,在某些情况下童工仍然处境不佳(见下文)。登记的15至19岁年龄组中的人数也有大幅度下降,尽管在撒哈拉以南非洲和低收入国家这种下降不多。在有些国家,相对较高的收入水平和普遍实行正规养恤金制度似乎与年龄较大工人的参与率下降有积极关系[3]。虽然在诸如阿尔及利亚、阿根廷、巴西、智利、古巴、埃及、香港、以色列、摩洛哥、大韩民国、突尼斯和乌拉圭等一些国家和地区,年龄较大工人(65和65岁以上)的参与率在过去30年下降了50%,但在玻利维亚、中非共和国、冈比亚、加纳、肯尼亚、海地、利比里亚、缅甸、尼泊尔、尼日尔等国家,年龄较大工人的参与率仍比较高。

表7.1 1950、1995和2010年按区域和收入组分列的世界劳动力

收入组或区域	工人数目(15-64年龄组)（百万）			占总数的百分比			平均年增长率（百分比）	
	1950	1995	2010	1950	1995	2010	1950-1995	1995-2010
世界	1 183	2 742	3 475	100	100	100	1.89	1.59
发达国家	248	408	433	21	15	12	1.11	0.40
转型经济国家	129	204	220	11	7	6	1.02	0.50
发展中国家	814	2 128	2 821	69	78	81	2.16	1.90
其中：								
亚洲	654	1 621	2 074	55	59	60	2.04	1.66
中国	317	729	827	27	27	24	1.87	0.84
东亚	22	39	47	2	1	1	1.28	1.25
中南亚	211	562	796	18	20	23	2.20	2.35
东南亚	85	232	314	7	8	9	2.26	2.04
西亚	18	56	85	2	2	2	2.55	2.82
非洲	102	308	475	9	11	14	2.49	2.93
北洲	13	47	73	1	2	2	2.90	2.98
撒哈拉以南非洲	89	261	402	8	10	12	2.42	2.92
拉丁美洲和加勒比	58	198	272	5	7	8	2.77	2.14
备忘录：								
发展中国家								
不包括中国	497	1 399	1 994	42	51	57	2.33	2.39

资料来源：劳工组织，《劳工统计公报》，1996年第1期（日内瓦，国际劳工局），第十八-二十二页。

表7.2 1950、1995和2010年按区域和收入组分列的劳动力性别构成

（百分比）

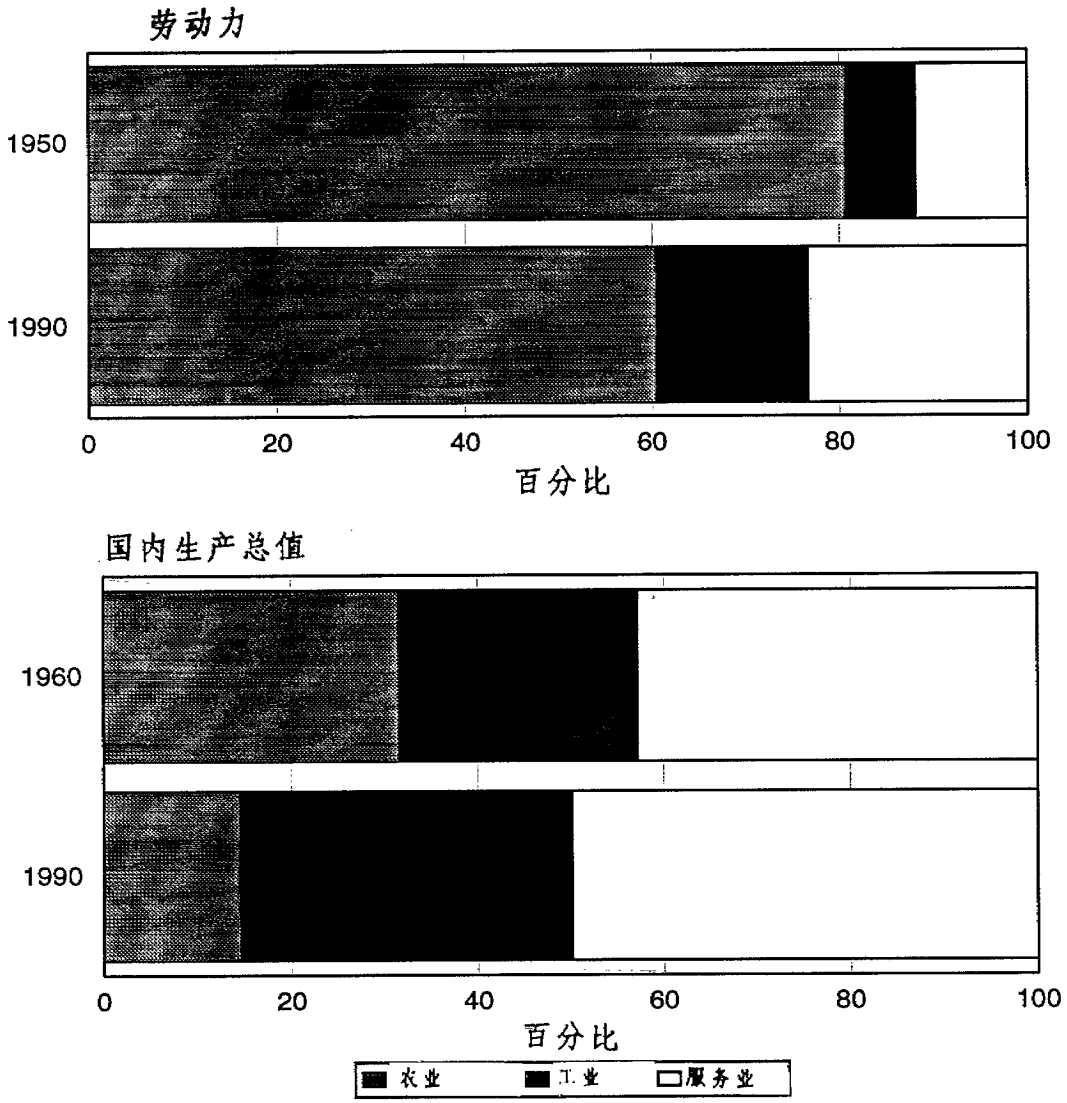
收入组或区域	1950		1995		2010	
	男	女	男	女	男	女
世界	65	35	60	40	59	41
发达国家	70	30	57	43	55	45
转型经济国家	54	46	53	47	53	47
发展中国家	66	34	61	39	60	40
其中：						
亚洲	65	35	60	40	60	40
中国	60	40	55	45	55	45
东亚	68	32	58	42	56	44
中南亚	72	28	68	32	66	35
东南亚	64	36	57	43	56	44
西亚	68	32	71	29	67	33
非洲	62	38	60	40	59	41
北非	94	6	71	29	66	34
撒哈拉以南非洲	57	43	58	42	57	43
拉丁美洲和加勒比	82	18	67	33	64	36

资料来源：《劳工统计公报》，1996年第1期（日内瓦，国际劳工局），第十八-二十二页。

11. 发展中国家的劳动力市场与发达经济国家的劳动力市场不同。尽管过去几年来生产结构发生了变化(见图7.1和7.2),但发展中国家的大部分劳动力--约60%--仍从事农业活动。尽管任何总数不可避免地掩盖了国家一级的差别,但一般来说发展中国家从事农业的劳动力份额往往高于发达国家(见图7.3)。发展中国家劳动力市场的另一显著特点是靠工资为生的人的发生率低。即使不包括农业--在该部门中,维持生计的活动占主要地位——发展中国家服务业和工业中工资就业的份额也低于发达国家(见图7.4)。最后,家庭企业不仅在农业部门,而且在非农业部门构成最通常的生产组织形式,这部分地解释了在发展中国家比较广泛采用的非工资就业做法。

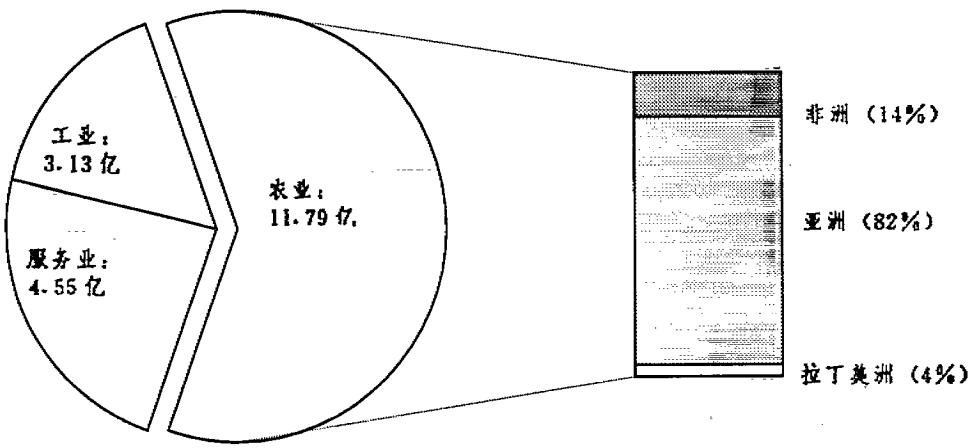
12. 因此,发展中国家的就业性质与发达国家的大不相同。虽然确实存在"现代化"或"有组织"的部门--由大中型企业、公营部门、现代化农业、专业服务部门以及其他企业组成--它通常只吸收劳动力总数中的小部分人。发展中国家的多数工人不受现有劳动法规的影响,他们没有最低工资保证并且不享有正规社会保障安排所提供的保护福利。此外,发展中国家失业问题的性质也不同于发达国家。对比之下,在发达国家,城市公开的失业是最严重的问题,而发展中国家主要面临的是尤其在农村地区的就业不足和贫困问题。这种情况发生在与土地集中程度无关的国家。例如,多数非洲农村人口是从事维持生计农业的小块土地拥有者,他们面临贫困是由于收益低和生产率下降(见第六章)。在亚洲和拉丁美洲,农业工资劳动者比较普遍并不断增加。但由于农业活动具有季节性,许多工人长时间失业或就业不足。当在当地劳动力市场找不到工作时,拥有土地的住户可在其自己的土地上劳动。这是农村地区公开失业通常较低的一个原因。然而,由于要对固定的土地资源投入额外的劳动将最终导致劳动生产的微不足道的产品减少和收入降低,不能富有成效地雇用劳动力资源。对于没有土地的农民来说,迁移是一种选择,许多人迁移到城市,最后进入城市非正规部门。那些留在农村地区的人可从事非农业活动。在一些国家--最引人注目的是中国--农业外工作提供重要的补充收入(有时是收入的主要来源)。在区域一级,主要从事非农业活动的农村劳动力份额在非洲为19%,亚洲为36%,拉丁美洲为47%。[4]

图7.1 按经济活动分列的发展中国家国内生产总值和劳动力



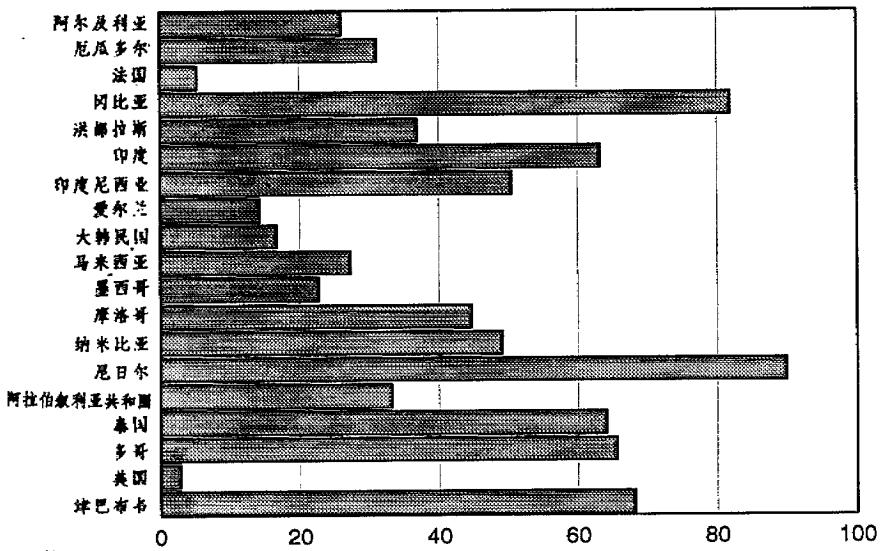
资料来源：国际劳工组织和联合国贸易和发展会议。

图 7.2 1990 年发展中国家按部门分列的劳动力分布



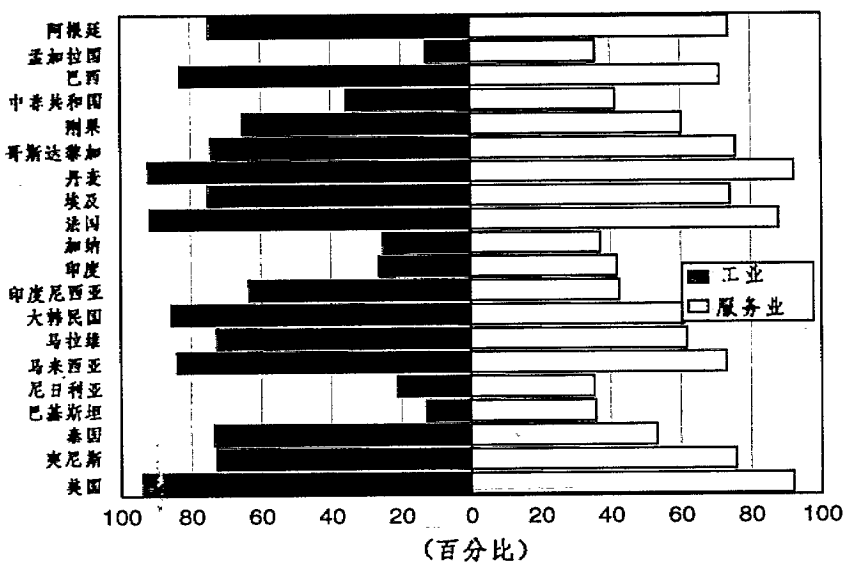
资料来源：E. 登蒂和 E. 鲁胡穆利扎，“1950 年至 1995 年人口活动的演变以及对 2010 年的预测”，《劳工统计公报》，1996 年第 1 期（日内瓦，国际劳工局，1996 年）。

图 7.3 1990 年代初期选定的国家农业劳动力的份额（百分比）



资料来源：D. 菲尔默，《对世界工作人口的估计》，世界银行政策研究工作文件，第1488号（哥伦比亚特区华盛顿，世界银行，1995年7月）。

图 7.4 1980 年代末期至 1990 年代初期选定的国家工业和服务业工资就业所占份额（百分比）



资料来源：D. 菲尔默，《对世界工作人口的估计》，世界银行政策研究工作文件，第1488号（哥伦比亚特区华盛顿，世界银行1995年7月）。

13. 经济理论传统上将发展中国家劳动力市场的特征描述为被分割成各个部门，并且很少跨部门的流动。人们认为劳动力市场在展示僵化，这是由于推行各种体制安排和大量存在国家作为雇主的情况妨碍了讲究效率地分配劳动力资源和吸收更多劳动力的结果。这一传统看法现已发生了变化。鉴于发展中国家劳动力市场的上述特点，人们认为这种僵化可能只影响其某些部门，特别是城市正规部门。但即使这种说法也可能需要一些限定条件，这将在下面关于结构改革章节中加以讨论[5]。这些国家存在着许多劳动力市场部门[6]，而农村和城市劳动力市场（正规与非正规的分部门）的具体特点暗示着它们可能以不同的方式运作，尽管不同部门之间存在一些联系和流动。

14. 例如，农业劳动力市场采用各种安排，其中包括收益分成、长期或临时合同以及招用日工或临时工的“现货”市场。一些这类安排对不论是否拥有一块土地的农村劳动力的分配产生影响。工人可参与不止一个农村劳动力市场部门。例如，小农业住户既是劳动力供应来源也是需求来源[7]。这方面的原因可部分地从农业的季节性、地块大小和住户成员的多少来解释。拥有较大块土地的小住户往往要雇用劳动力，而拥有较小块土地的大住户则往往提供当地劳动力。参与不止一个劳动力市场部门也反映出住户在面临庄稼可能欠收和缺乏保险市场情况下的谋生之策。对于雇工来说，就业和工资风险都很大。作为住户的谋生之策，其一些成员可能被送去做长期工（订有长期“合同”）而其他人则可能被雇用为日工[8]。

15. 农村和城市劳动力市场之间也存在流动。农村劳动力传统上是向城市市场提供劳动力的来源。但这种流动也以相反的方向出现即从城市流向农村。例如，在拉丁美洲，常住工人被驱逐出农场，他们在城镇重新安身，随着雇用临时工的不断增加，导致农业劳动力的城市化过程，这些劳动力现在提供给农村市场。此外，城市工人给

农村地区家庭成员的汇款也可能通过影响这些地区的劳动力供应来对农村市场的功能产生影响。农业工作的临时性暗示住在城市的临时农业工人也参与城市劳动力市场。这有助于拉丁美洲这两种市场之间更大程度的结合，从而缩小该区域中某些国家农业与非农业工资之间的差距[9]。

16. 在城市劳动力市场中存在着非正规部门与正规部门之间的联系。1980 年代期间，一些发展中国家的正规部门实际工资情况的恶化导致一些工人参与两种市场。非正规部门不稳定的规模——经济条件恶化时扩大，繁荣时收缩——可能表明这些部门之间的某些结合。

17. 创造生产性就业机会需要经济的增长。在发展中国家，经济增长是由其政府所采取的国内政策和这些国家所遭受的外来冲击的严重程度所决定的。东亚和东南亚得以从 1980 年代初期萧条的经济条件下迅速复苏；面临更大的宏观经济不平衡、严重的外债危机和结构性制约的非洲和拉丁美洲则花了更长时间才得以恢复。在撒哈拉以南非洲，尽管 1995 年和 1996 年国内生产总值增长加快，但经济复苏仍有待巩固。在拉丁美洲，最近为恢复对对外帐户的控制所采取的痛苦的紧缩措施对产出和就业均产生了负面影响[10]。在中国，采取了支持非国营部门发展的政策，创造的就业机会使人印象深刻，1991 年至 1994 年期间创造的非农业就业机会的 90%左右产生于非国营部门。

18. 与就业有关的数据极不可靠且十分缺乏，从而难以进行国际比较（见专栏 7.1）。然而如果认真研究这些数据，就能提供一些关于发展中国家当前创造就业机会趋势方面的说明。表 7.3 中所列数据显示出一些发展中国家在增长率上升的 1990 年代初期较快地创造了就业机会。但在非洲，创造就业机会似乎在 1980 年代后期和

1990 年代初期有所下降，反映出这一时期的经济绩效较差。然而，多数非洲国家的就业数据提及工资或薪金就业，因此除其他以外，不包括雇主、自营职业工人或独立工作者以及无报酬家庭劳力。因此，不能将这些数据与其他区域国家的数据进行比较。然而，非洲的数据确实表明作为就业增长来源的正规部门——在其他发展中国家也显示出的一种模式——的相对重要性减弱了。

表 7.3 1987 年和 1992—1994 年选定的发展中国家的就业指数

国家或地区	1987	1992-1994
亚洲		
巴林[a]	85	109
中国	117	136
约旦[b]	140	217
中国香港[c]	106	115
印度[d]	108	..
印度尼西亚	122	135
以色列[e]	104	139
马来西亚	114	141
巴基斯坦	111	128
菲律宾	112	135
大韩民国	114	138
新加坡	105	145
斯里兰卡[a]	55	66
泰国[f]	121	136
拉丁美洲		
哥伦比亚	119	167
哥斯达黎加	..	169
智利[a]	108	134
危地马拉	111	135
牙买加	116	124
墨西哥[a,c]	106	150
尼加拉瓜[a]	160	110
巴拿马	121	149
乌拉圭[a]	117	124
委内瑞拉	116	143

非洲		
阿尔及利亚[b]	119	125
贝宁[a]	106	76
博茨瓦纳[a]	150	227
布隆迪[a,b]	101	91
中非共和国[a,i]	105	77
科特迪瓦[j]	91	86
加纳[a,h]	141	66
肯尼亚[a,h]	121	138
尼日尔[a,h]	109	94
塞内加尔[k,h]	74	112
南非[a]	101	96
多哥	142	139
津巴布韦[a]	103	120

资料来源：《劳工统计年鉴》(日内瓦，国际劳工局，各期)。

注：关于贝宁、尼日尔、多哥、危地马拉、墨西哥、尼加拉瓜和巴林的数据是以社会保险统计资料为依据。关于博茨瓦纳、加纳、肯尼亚、塞内加尔、津巴布韦、南非和印度的数据是以有组织的调查为依据。中国的数据是官方估计数。其余所有国家的数据是以劳动力或住户抽样调查为依据。

指数：1982 年＝100

a 私营部门。

b 从事非农业活动的人。

c 1985 年＝100。

d 非农业。

e 雇员。

f 1983 年＝100。

g 城市地区。

h 1991 年。

i 1990 年。

j 现代化部门。

k 1986 年＝100。

专栏 7.1 对失业的界定和测定

由国际劳工组织（劳工组织）制订的、国际公认的非自愿失业定义认为，如果一个人目前没有工作，正在积极寻找工作并可以在未来的雇员和雇主双方均可接受的期限内获得工作，他或她便是失业者。各国政府采用三种主要方法来测定失业，有些国家的官方失业估计数是根据不止一种资料来源作出的[a]。

许多国家采用抽样调查来收集关于个人就业情况的资料。劳动力调查产生关于失业工人数量和劳动力总数的数据，从而产生有关失业率的两种组成部分的资料。人们普遍认为周密设计的调查可提供比其他方法更广泛的就业和失业覆盖范围，但设计和实施费用昂贵。被调查者不透露姓名的调查很可能是测定非正规部门就业和失业情况的最成功办法，因为非正规部门的许多工人不愿透露身份。

失业者估计数还可从在发放失业保险机构登记的人的有关数据得出。有些国家的工会福利基金也可用作有关失业者的资料来源。由于这些资料来源只是关于有资格领取补助金的人，因此这些估计数不代表劳动力调查所涉及的人。

第三种方法是通过查看在职业介绍所登记的求职申请人的有关数据来计算失业人数。正如从失业补助金名册中得出的数据一样，这种抽样的代表性是可怀疑的。有些国家的职业介绍所在为求职者寻找工作方面效率较高，则可能有较高比例的失业者进行登记。此外，城市失业者到职业介绍所进行登记的比例很可能高于农村地区，因此，对比制造业失业者情况来说，对农业失业者的情况很可能计算不足[b]。

不同的计算失业人数的方法可产生不同的结果。例如,1996年春季,劳动力调查表明,大不列颠及北爱尔兰联合王国的失业总数增加了11 000人,而从失业保险数据得出的估计数表明同一时期失业人数下降了46 000人。这种差别可用这样的事实来解释,即有些失业工人由于其资格已终止或由于停止寻找工作而不再申请补助。c在转型经济国家,从劳动力调查收集的关于失业情况的数据可以比根据职业介绍所收集的数据推出的估计数多2倍或2倍以上。

各种数据收集方法的有效性方面的差别表明对失业率的跨国比较应慎重进行。数据收集与处理的有效性方面的变化和申请失业补助或到就业介绍机构求职的资格条件方面的改变也可影响从一国获得的数据在时间上的可比性。

有关失业情况的数据也受各种定义问题的影响。例如,非全日性工作——即使是短暂的和非自愿的——被计为全日性工作。不再积极寻求工作的沮丧的工人未被计为失业者或被列入一国的劳动力估计数中。接受教育或培训方案的人不包括在劳动力中,因为他们未准备就业。但在许多情况下,人们参加培训方案是由于先前未能找到工作和决定获得新的或更高的技能。一些政府统计机构收集有关非自愿非全日性工人和沮丧工人的数据并根据失业时间分类失业者[a]。此外,一些私人调查者强调指出存在假失业情况,这包括那些从事不能充分发挥其才能的工作的人[b]。

---

a《劳工统计公报》,1996年第1期,(日内瓦 国际劳工局,1996年),第39-40页。

b《1994年世界经济和社会概览》(联合国出版物,出售品编号:E.94.II.C.1),专栏六.1,“收集失业和空缺统计资料的主要方法”,第159-160页。

c《1994年世界经济和社会概览》……,专栏六.3,“发展中国家的公开失业的

计量方法”，第180页。“更多的职位，更高的薪酬”《经济学家》，1996年9月14日，《1995年世界劳工报告》（日内瓦国际劳工局，1995年）第1章，国际劳工局，“劳工统计方面的争论”，（日内瓦国际劳工局，1995年），第11-30页。

d Constance Sorrento，“1983—1993年国际失业指数”，《劳工评论月刊》，第118卷，第8期（1995年8月），第31—50页；John E. Breggar和Steven E. Haugen，“BLS介绍一系列新的可供选择的失业措施”《劳工评论月刊》第118卷，第10期（1995年10月），第19—26页。

e John Eatwell，“显著的失业：七国集团的经验”《贸发会议评论》（1995年），第67—90页。

19. 虽然经济增长是创造就业机会的一个先决条件，但国内生产总值的增长本身并不意味着正在足够迅速地创造工作岗位以吸收加入劳动大军的新成员和降低现有的失业水平，国内生产总值的增长也不确保所创造的工作岗位与现有劳动力技能的质量和数量相符并能向工人提供最低限度可接受的生活标准。实际上，一些研究报告已表明，就业增长并不依照国内生产总值增长的相同模式，并且发展中国家国内生产总值增长的劳动强度一直在下降[11]。这一问题仍未得到解决。最近的劳工组织报告发现，发展中经济国家没有“失业”增长的迹象，尽管它确实发现其中一些国家存在劳动生产率负增长的迹象[12]。

2. 从区域角度看失业问题

20. 表7.4中所列的发展中国家公开失业的估计数显示出各国间存在的差异。一般来说，发展中国家的失业率较高。由于多数发展中国家缺乏失业保险和正规的社

会保障方案，失业对贫困程度造成直接影响，并且是对住户和非正规安全网的双重负担，因为失去了收入，必须再提供收入。

表 7.4 1980、1985、1990 和 1994—1995 年选定的发展中国家公开的失业情况（占劳动力的百分比）

国家或地区	1980	1985	1990	1994—95
亚洲				
中国[a]	4.9	1.8	2.5	2.8
香港	4.3	3.2	1.3	1.9
菲律宾	4.8	..	8.1	9.5
泰国	0.8	..	3.9[b]	3.6[c]
以色列	6.0	6.7	9.6	7.8
巴基斯坦	..	3.7	3.1	4.7
大韩民国	5.2	4.0	2.4	2.4
新加坡	3.0	4.1	1.7	2.6
斯里兰卡	..	..	14.4	13.6
非洲				
阿尔及利亚	..	..	19.7	23.8[c]
埃及	5.2	..	8.6	9.0[c]
摩洛哥	..	..	15.4	16.0[c]
尼日尔	38.4[d]	56.3	48.6[b]	..
拉丁美洲[a]				
阿根廷	2.3	5.3	7.5	18.6
玻利维亚	5.8	18.2	9.5	5.8
巴西[e]	6.3	5.3	4.3	4.7
智利[f]	11.8	17.2	6.5	5.6
哥伦比亚[g]	9.7	14.1	10.5	8.6
萨尔瓦多	..	..	10.0	7.5
危地马拉[h]	..	12.0	6.5	4.3
墨西哥	4.5	4.8	2.7	6.4
尼加拉瓜[h]	..	..	11.1	20.2
巴拿马	10.4	15.6	16.8	14.3
秘鲁[i]	7.1	10.1	8.3	8.2
乌拉圭[j]	7.4	13.1	9.3	10.7
委内瑞拉	6.6	14.3	11.0	10.3

资料来源：拉丁美洲和加勒比经济委员会，《BalancePreliminar de la economía de América Latinay el Caribe 1995》（圣地亚哥1995年12月）和《劳工统计年鉴》（日内瓦，国际劳工局，各期）。

注：关于巴基斯坦、尼日尔和危地马拉的数据是以职业介绍所的统计资料为依据。关于中国和尼加拉瓜的数据是官方估计数。所有其他国家的数据是以劳动力或住户抽样调查为依据。

a 仅指城市地区。

b 1989年

c 1992年

d 1992年

e 里约热内卢、圣保罗、贝洛奥里藏特、阿雷格里港、萨尔瓦多和累西腓的大都会地区。

f 圣地亚哥大都会地区。

g 波哥大、巴兰基亚、麦德林、卡利、布卡拉曼加、马尼萨莱斯和帕斯托。

h 国家共计。

i 利马大都会。

j 蒙得维的亚。

21. 东亚和东南亚经济国家目前正在经历相对稳定和低失业率阶段。例如，在香港、大韩民国和新加坡，失业率比10或15年前低得多。实际上，东南亚国家国内生产总值的迅速增长产生了接近充分的就业并提高了实际工资。结果一些亚洲国家对外国劳动力的需求也增加了，这些国家随着生产转移到更能充分提供低价劳动力的邻国，还成为该区域内外国直接投资的来源。[13]

22. 南亚的失业状况不太明晰。印度进行了结构性改革，包括废除对资本密集型行业提供刺激的行业政策，导致创造就业机会的步伐加快，可能减少了城市地区的

失业人数[14]。在巴基斯坦，失业人数有所增加，部分原因是由于西亚传统的劳动力接收国中发生的经济变化，使巴基斯坦移民有所减少。斯里兰卡的失业率仍然较高。在中国，近年来由于正在进行国营部门的结构改革过程，城市失业人数略有增加（见下文）。

23. 在中东和北非，失业与石油经济、财政健康状况和迁移的可能性相连系[15]。随着1980年代中期石油价格下跌，该区域各国政府被迫采取紧缩的财政政策并减少开支。由于公营部门在创造就业机会总数中占主要地位，公共支出的削减意味着工作机会减少。在劳动力输出国（埃及、约旦和也门），由于接收国采取了更严格的移民政策和由于海湾战争造成1990年代初期移民的返回，使得困难愈加严重。也门的失业率估计1995年达到30%。在约旦，与预计的情况相反，在移民返回之后，1992年失业水平所有下降，这是由于移民将其积蓄用于国内经济投资（主要投资于建筑业和小企业），从而增加了对劳动力的需求。然而，约旦的失业率仍然是高的（1995年约为15%）。埃及的失业率也是高的（1995年约为15%），据报一些接收劳动力的海湾合作委员会国家的失业率也在上升[16]。显然，在这种一般趋势中也有一些例外情况。以色列失业率上升是由于来自埃塞俄比亚和前苏联移民涌入的结果。突尼斯的经济多样化和越来越多私营部门参与经济活动，也使得该国处于上述一般情况之外。突尼斯的失业率也仍然是高的，估计1993年为16%[17]。

24. 1990年代上半期，拉丁美洲的失业率有所下降，由于经济发展和在1980年代采取了各项政策，该区域从当地劳动力市场发生的紧缩中部分得到恢复。正如其他发展中区域一样，失业趋势似乎与改革的时间有关联。较早进行改革的国家现在看来比晚改革的国家面临较优越的劳动力市场条件。但该区域一些国家的失业率仍然较高（见表7.4），一些早些时候的收益在1995年丧失了，这说明须要经常保持宏观

经济秩序以便使外部冲击带来的最后就业和产出方面的损失减少到最低限度。例如在墨西哥和阿根廷，由于1994年底/1995年初暂时中断对该区域的资金流动而重新作出的紧缩努力导致失业人数急剧增加[18]。有关撒哈拉以南非洲的失业数据很缺乏，但一些迹象似乎说明长期经济停滞、进口限制以及公营部门的结构改革是1990年代上半期该区域城市失业情况仍然严重的原因。喀麦隆雅温得的失业率从1983年的7%上升到1993年的25%左右。在南非，城市失业率估计1995年达到33%，而布基纳法索、几内亚和马里首都城市的失业率据报1991—1992年均超过16%[19]。

25. 不幸的是，这些数据没有充分地叙述发展中国家的失业问题。失业数据只涉及劳动力中的积极参与者，正在工作或寻找工作的人，而不包括沮丧的工人，随着失业人数的增加，沮丧工人的数目也趋于增加。例如，中国关于城市失业情况的官方统计资料只是失业估计数的较低限，因为它们不包括失业的移居者，这些人没有进行正式的城市居住登记。

26. 多数失业率涉及的是城市公开的失业者而不包括农村失业者或经济中就业不足的总体水平。此外，由于城市就业不足者（即工作时数比意愿的要少的人）的百分比可能相当大，所以失业情况实际上比这些数字所反映的要糟得多。例如，在巴西大圣保罗，估计1994年公开失业率为8.9%。但对这一数字加上5.4%的“明显”就业不足率则产生14%以上的总失业率。对阿根廷城市地区16.4%的公开失业率加上12.3%的就业不足率则产生到1995年底28.7%的总失业率。菲律宾1990年代初期的城市就业不足率估计达30%以上，而1993年喀麦隆雅温得的就业不足率达42%[20]。

27. 失业率还未能说明那些在城市非正规部门为微薄的收入长时间劳动的人

的情况。难以获得有关非正规部门的准确数据。该部门本身难以界定并且极不固定。估计撒哈拉以南非洲城市劳动力中大约有60%、拉丁美洲30%、一些南亚国家50—75%、东亚和东南亚新兴工业化国家大约10—20%是在非正规部门工作[21]。

3. 青年和妇女的失业情况

28. 青年失业是一些发展中国家的严重问题，在这些国家，失业者中24岁以下的工人占大多数（表7.5）。第一次寻找工作的人——大多数是青年工人和妇女——在失业总人数中的相对份额在过去10年间增加了（图7.5）。数据表明，许多区域，特别是非洲国家未能吸收新进入劳动力市场的人。

29. 失业对受过教育者也产生不相称的影响（表7.6）。有人可能争辩说受过教育的工人中较高的失业率反映出他们宁愿失业也不接受低收入或从事社会上人们较不愿接受的工作。然而，在多数发展中国家发生的经济结构改革助长了减少对受过教育的劳动力的需求，特别是在公营部门曾是对这类技能需求的主要来源的那些国家尤为如此（见下文）。

30. 具有最高技能的劳动力和受过教育的专业人员缺少就业机会可能促使他们离开本国到国外寻求工作，从而导致“人才外流”的现象。估计在1970年代期间，菲律宾失去其12%以上受过训练的专业人员，大韩民国失去大约10%受过培训的专业人员。1972年至1985年期间，约有50万受过高等教育的专业人员（多数是工程师和医生）离开印度赴往美国。自1980年以来，有90%新毕业的医生离开津巴布韦。在一些发展中国家，一些靠政府奖学金出国留学的研究生由于不利的工作条件和有限的工作机会而不再返回。人才外流说明专业人员的供求失衡，并可能说明应减少对高等

表 7.5 选定的发展中国家男青年失业情况（占男子失业总人数的百分比）

	年龄		
国家或地区(数据年度)	15—19	20—24	15—24
阿尔及利亚(1992)	28	36	64
巴林(1994)[a]	40	34	74
布基纳法索(1992)[b]	3[c]	28	31
中非共和国(1993)[d]	4[e]	24	28
智利(1994)	12	27	39
哥伦比亚(1994)[a]	20	40[f]	60[g]
哥斯达黎加(1994)	26	21	47
厄瓜多尔(1994)[h]	20	29	49
萨尔瓦多(1994)[b]	18	22	40
埃塞俄比亚(1993)	22	33	55
中国香港(1994)	11	19	30
印度尼西亚(1992)	22	44	66
毛里求斯(1994)	2[i]	52[i]	54
墨西哥(1993)	26	24	50
尼加拉瓜(1991)	13	16	29
巴基斯坦(1993)	24	20	44
巴拿马(1993)[b]	27	32	59
菲律宾(1994)	19	27	46
大韩民国(1994)	6	22	28
新加坡(1994)	5	22	27
特立尼达和多巴哥(1993)	15	21	36
乌拉圭(1992)[b]	41	21	62
委内瑞拉(1993)	..	..	45

资料来源：《1995年劳工统计年鉴》(日内瓦，国际劳工局1995年)。

注：关于巴林、布基纳法索、中非共和国、埃塞俄比亚和毛里求斯的数据是以职业介绍所的统计资料为依据。尼加拉瓜的数据是以官方估计数为依据。所有其他国家的数据是以劳动力或住户抽样调查为依据。

a 仅指私营部门。

b 四个职业介绍所。

c 0—19岁。

d 巴吉。

e 该国七个主要城市。

f 20—29岁。

g 15—29岁。

h 仅指城市地区。

i 15—17岁。

j 10—24岁。

k 不包括先前未就业的失业者。

表 7.6 1989—1991 年选定的发展中国家接受教育水平分列的失业情况（百分比）

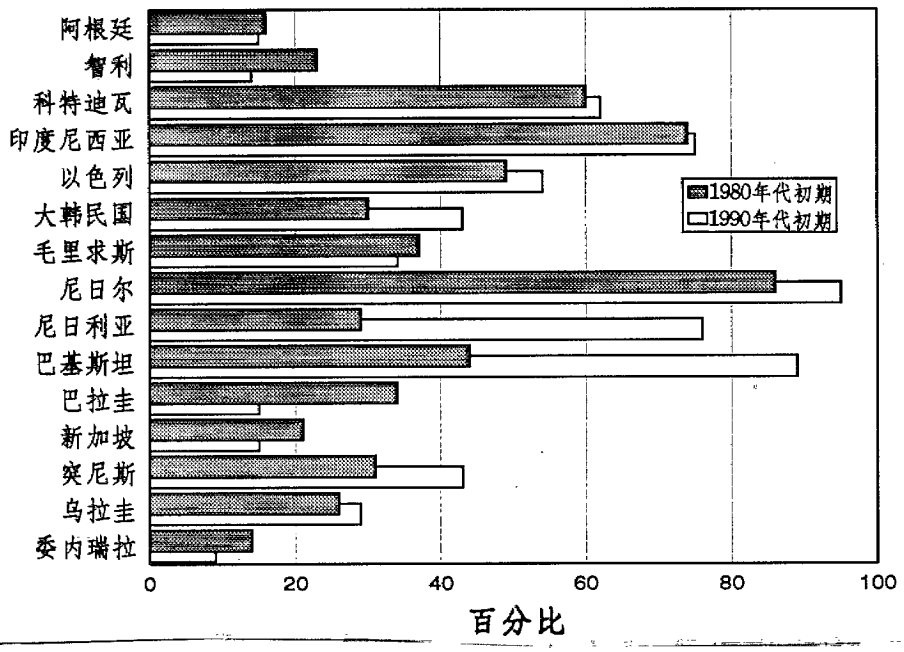
国家或地区	受教育水平			
	无	小学	中学	大学
非洲				
阿尔及利亚	9	27	29	..
利特迪瓦	1	3	26	15
摩洛哥	4	17	26	23
突尼斯	11	20	17	5
喀麦隆[a]	7	24	27	31
拉丁美洲				
哥伦比亚	8	8	12	8
哥斯达黎加	5	6	7	3
危地马拉	1	2	6	2
墨西哥	3	3	3	2
乌拉圭	3	6	11	8
委内瑞拉	6	9	10	7
亚洲				
中国香港	2	2	2	2
印度尼西亚	0	1	8	8
以色列	9	11	12	6
菲律宾	5	6	11	13
大韩民国	..	1	3	4
新加坡	2	3	1	2
阿拉伯叙利亚共和国	3	7	8	8

资料来源：国际劳工局，《1995 年世界劳工报告》（日内瓦，国际劳工局，1995年）。

a 1993 年。

图 7.5 1980 年代初期至 1990 年代初期选定的发展中国家

第一次寻找工作的人失业百分比



资料来源：《劳工统计年鉴》，(日内瓦，国际劳工局，各期)。

教育的财政资源。尽管移居国外的专业人员寄回其部分收入，但通常补偿不了他们的教育费用，并且他们的移居国外是对其原籍国的一个损失。[22]

31. 在发展中国家或地区，妇女的失业率通常比男子高；在阿尔及利亚、香港和大韩民国确实是例外（见表 7.7）。虽然妇女参与率在过去10年里有所增加，但许多新参与者未能找到工作。妇女通常比男子具有不同的学历。她们往往掌握的技能较少，学历较低，因此更难找到工作。在有些国家，经济改革对向妇女提供适合的工作产生不利影响，公营部门尤其如此。但在其他一些国家，妇女在劳动密集型制造业——主要在出口加工区——中享有更多就业机会（见专栏 7.2）。

32. 妇女的正规就业机会比男子更少。在一些国家，由于缺乏工资就业的机会和其他障碍，导致妇女在非正规部门谋求就业[23]。即使在企业不反对妇女参与劳动力市场的国家，它们可能由于与产假有关的潜在的较高费用和由于有家庭负担的妇女有可能中断职业而不愿雇用女工。（歧视妇女问题在第八章中讨论）。

专栏 7.2 创造就业机会和出口加工区

出口加工区是海关免税区，国内和国外公司在该区内从事各种面向出口的活动。它们往往享有各种优惠待遇，例如免缴利得税、进口税和出口税；不受外汇管制；和简化各种行政要求。

在多数国家，免税出口加工活动限于在专门地区或地带进行；在有些国家，它们

表 7.7 选定的发展中国家男子和妇女的失业率（百分比）

国家或地区/(数据年度)	男	女
非洲		
阿尔及利亚(1992)	24.2	20.3
埃及(1992)	6.4	17.0
摩洛哥[a](1992)	13.0	25.3
拉丁美洲		
阿根廷[b](1993)	8.5	12.7
玻利维亚[a](1992)	5.4	5.5
哥斯达黎加(1994)	3.5	5.8
智利(1994)	5.4	6.8
厄瓜多尔[a](1994)	5.8	9.3
牙买加(1993)	9.7	22.9
墨西哥[c](1993)	2.1	3.1
巴拿马(1994)	10.5	20.1
乌拉圭[a](1993)	6.5	10.9
亚洲		
中国[d](1994)	0.8	1.1
中国香港(1994)	2.1	1.7
以色列(1994)	6.2	10.0
巴基斯坦(1993)	3.8	10.3
菲律宾(1994)	7.9	9.4
大韩民国(1994)	2.7	1.9
斯里兰卡[a](1994)	9.9	20.8

资料来源：《1995年劳工统计年鉴》(日内瓦，国际劳工局，1995年)。

注：根据不包括中国在内的劳动力和住户抽样调查得出的数据，中国的数据根据官方估计数得出。

a 仅指城市地区。

b 仅指大布宜诺斯艾利斯。

c 墨西哥城的大都会地区、蒙特雷和瓜达拉哈拉。

d 不包括北部和东部各省。

在全国广泛分布。例如，在毛里求斯，出口加工厂可在该国任何地方开工，只要它们有出口加工区证书。在中国，出口加工活动最初是所谓“经济特区”——其活动和目标超出了促进出口的范围——的一个组成部分。中国的出口加工现已扩展到经济特区之外，特别集中在沿海地区。

多数出口加工区活动是在传统的劳动密集型制造行业，例如纺织品、服装、鞋类以及电气和电子产品。近年来，数据处理也在出口加工区兴起，继外国公司——主要来自金融和空运部门——掀起投资浪潮之后，各国政府提供了各种电信设施(远程端口)。在大韩民国和中国台湾省，高技术、技术密集型生产取代了低技术或无技术劳动密集型活动。其他国家也发生了朝技术密集型制造业的转变。然而，尽管存在这些例外情况，但多数国家出口加工区的活动总体上是低技术和劳动密集型的。

出口加工区的建立是以一些目标为基础的，这些目标包括创造就业机会、吸引外资、出口创收、扩大固定资本总额和促进技术转让。出口加工区在创造就业机会方面成效显著。《1994年世界投资报告》估计，在56个发展中国家有170多个加工区在运作，直接提供大约400万个工作岗位*。

最近已开始对出口加工区对劳动力市场产生的直接和间接影响进行详尽的研究。除了像毛里求斯和圣卢西亚等一些小国之外，在出口加工区直接就业的只占劳动力的一小部分（多数情况下为1—2%），尽管对现代化制造业部门的影响是巨大的。在马来西亚、墨西哥、印度尼西亚、博茨瓦纳、新加坡、巴巴多斯、斯里兰卡和菲律宾，由出口加工区创造的就业机会估计至少占制造业中全部工资就业的20%。在圣卢西亚，制造业中每两个工作中就有一个是出口加工活动。在区域一级，这种影响可

能是巨大的，例如，在马来西亚槟榔屿，70%的制造业工作是在出口加工区。

在出口加工区就业可能是短期和不稳定的。生产设施通常是向政府或私人拥有的工业区租借的，由于公司搬迁以寻求更低的劳工成本，突然关闭时有发生。在许多情况下，生产加工是季节性的：工厂关闭，而工人不知下个季节能否再被雇用。出口加工区经常因提供低于标准的工作条件和极力阻挠工会而遭受批评。有些国家政府在某些时期批准出口加工区不受劳动法制约。例如，毛里求斯政府有意识地规定了比该国其他地区更低的出口加工厂最低工资以对付蔓延的失业问题并规定这些工厂不受许多劳动法的制约。相比之下，在加勒比，据报出口加工区的工资、福利待遇和工作条件比在国内经济环境中运作的公司所提供的更加优越[b]。

出口加工区中公司进行技术转让和培训的可能性很有限，以无技术劳动为基础的行业尤其如此。然而，还是有了一些培训，并确实采取了一些现代化制造业的做法和管理办法。此外，当地居民经常被聘用为经理和生产线主管人，这给他们提供了一些职业发展和获得技能的机会。在出口加工区和国内市场之间似乎存在劳动力市场分割的现象，东南亚和中国除外，那里发生了劳动力在出口加工区和国内经济部门间的流动。

出口加工区最显著的特点之一是劳动力总数的70—80%是由16至25岁的妇女组成。这部分是由于出口加工区所设行业类型的结果：妇女主要就业于各地的制鞋、服装加工和电子产业。多数工人是不熟练或半熟练工人，她们的工资通常比男雇员低。此外，与男工人相比，女工一般学历较低并较少参加工会，她们被认为更遵守纪律和更服从领导。[c]

发展中国家现代化制造业的间接就业影响可能比直接影响更大，尽管总体影响的大小难以测定。对间接就业影响的一种广泛分类分为横向、宏观经济和纵向影响。横向影响涉及在加工区成立后当地企业中工作岗位的产生或取代。当加工区内的生产替代了当地企业的生产时，便发生取代；当生产是互补时，则产生工作岗位。宏观经济影响涉及是由于经济加工区工人或股东的消费使得整个东道国经济产生了工作岗位还是由于增加进口产品而失去工作岗位[4]。纵向影响包括在出口加工区运作的公司可能与其供应商和客户建立的后向和前向联系。设在出口加工区的公司可在当地市场购买原料、部件和劳务，并可通过当地经销商网络销售其产品。

总的来说，横向和宏观经济影响被认为是积极的，但这些影响太微弱而难以测量。然而，在墨西哥，加工作坊的就业增长伴之以当地经济中更传统的制造部门（纺织、服装和鞋业）的收缩这一事实可说明正在发生某些取代。

在纵向影响方面，平均来说后向联系是重要的，但各国间差别很大；前向联系在各处都是无关紧要的。加工区与东道国经济的其余部分隔绝的程度是对就业产生的所有间接影响大小的重要决定因素；与全国范围地方企业的联系和交流必须经常和持久。地方企业和出口加工企业的发展水平以及政府的政策将决定这两个部门如何密切地相互作用。

建立联系的可能性取决于出口加工公司所采取的寻求来源战略和影响出口市场的贸易法规。但政府政策通常阻止加工区和外部之间建立关系。前向联系的建立非常有限，因为加工区的产出是输出到海外市场；政府通常对向东道国经济的出售加以限制。后向联系往往受诸如正式禁止或繁杂的官僚程序等法律或经济壁垒的阻碍。一些

国家政府未能认识到加工区与东道国经济之间的联系可产生积极的影响，而把当地生产的销往出口加工区的物资作为出口品处理，对其征收苛刻的关税并提出烦琐的许可证要求。由于出口加工区公司从外国进口的物资是免税的，因此当地的供应商没有竞争力。一份关于加勒比四国出口加工区的研究报告揭示，四国中只有一个国家——圣卢西亚——成功地发展了后向联系，该国政府的政策是不对向出口加工区供货的国内制造商加以限制[b]。大韩民国、中国台湾省和毛里求斯通过建立出口加工区与国内供应商之间的持久联系，成功地将出口加工区纳入其工业化进程，从而最大限度地发挥加工区在创造就业机会方面的潜力。

---

a 《1994年世界投资报告》(联合国出版物，出售品编号：94. II. A. 14)。

b. 拉丁美洲和加勒比经济委员会/加勒比发展与合作委员会(拉加经委会/加勒比发展合作会)，“加勒比的出口加工：从四个案例研究中得出的经验教训”，(加勒比发展合作会第十五届会议，圣多明各，1994年7月26日至29日)

c Amirahmadi-Wu，“亚洲和出口加工区”，《亚洲综览》，1995年9月。

d 《1994年世界投资报告》… 第185-195页。

4. 童工

33. 对儿童充当妓女、辛苦地从事地毯编织工作或在街头乞讨等现象有广泛的传媒报道，国际公众对这种现象表示愤慨。但人们对于一群默默无闻、年纪很小的从事农业活动、家务、家庭生意或在许多情况下有害于他们发育的其他形式的工作的童

工却很少注意。

34. 童年需要得到保护，缺乏身体和情感适当发展的环境可产生终身的负面影响。除六个国家之外，所有国家都已批准的《儿童权利公约》(大会第 44/25 号决议，附件) 第 32 条申明儿童有权“受到保护，以免受经济剥削和从事任何可能妨碍或影响儿童教育或有害儿童健康或身体、心理、精神、道德或社会发展的工作”并要求各缔约国采取“立法、行政、社会和教育措施”以实行这一权利。希望各国通过并执行关于最低工作年龄、工作时间和工作条件的法律。然而，这可能是不够的。

35. 童工是贫穷和愚昧的结果。贫穷的家庭依靠其子女不仅仅是为了获得他们所挣的收入，而且是为了更好地应付他们面临的收入风险(例如失业或庄稼欠收带来的风险)。住户收入水平越低，童工的中断就越危及到该住户的生存。在贫穷的住户中，童工起着一种保障战略的作用；只要存在贫困，强制取消童工就很可能失败[24]。但消除贫困是一个长期的过程，迫切需要采取更强有力和有效的措施来结束有害的童工现象。

36. 教育体系质量低下助长了童工的存在。支离破碎和不充分的教育体系不能鼓励家庭供子女上学；人们认为将来较好的就业机会方面的益处并不超过努力和机会的成本。即使广泛的贫困未得到消除，也应作出更有效的努力来消除滥用童工的做法。此外，应设计安全网以保护承受收入风险的贫穷住户。还需改进学校系统。不应把教育的重要性降低到最低限度；在有些国家童工现象得以消除是义务教育发挥了重要作用。作为改革童工现象的一种手段，应采取普及教育政策，并且童工法律应包含普及教育的目标[25]。

5. 经济改革和创造就业

37. 随着1980年代初经济改革而来的调整与结构改革的进程现在尚未完成。有些发展中国家仍在进行认真的调整与稳定工作，以图使其经济摆脱过去的不可持续的不平衡和僵化的状况并使自己更充分地融入全球经济[44]。另一些国家鉴于其经济最近受到外部冲击，只是在不久前才开始这一进程或正在修订与更新它们的调整战略。尽管在发展水平、生产结构和政治状况方面各不相同，但就其对当地劳力市场的影响而言，发展中国家正在进行的改革有着某些共同的内容并已产生类似的结果，至少暂时是这样。

38. 提高政府机构的效率、平衡财政预算和促使私营部门在经济中起增长的火车头作用的必要性导致公务员制度改革以及公营部门大量撤出商品和服务的生产和供应领域。对于由正规部门创造就业机会，特别是国家通过其行政职能或其参与生产性活动而成了主要雇主时说，这就起到消极后果。现已采取一系列改革措施，其中包括解雇"挂名"雇员，取消经正式认可但目前并未补员的职位，削减临时工或季节工，执行按规定年龄退休，取消对毕业生统一分配工作，停止自动晋升，奖励"自愿"退休，冻结公务员工资和解雇公务员。具有典型意义的是，这次国家政府首先实行改革而极少带来消极的政治影响。最初，它们设法减少工资开支而不削减就业。结果，在公务员的实际工资急剧下降的同时，公营部门的就业继续上升。1980年代后半期开始对就业水平采取行动。在撒哈拉以南非洲地区，公营部门的改革对正式就业的增长起了很大的消极影响，这主要倒不是由于公营部门削减了就业人数，相反是由于正式就业人数的增长速度跟不上通常受过教育的青年城市劳动力的扩大速度。贝宁、冈比亚、毛里塔尼亚、塞拉利昂，索马里和坦桑尼亚联合共和国冻结了征聘。贝宁、中非

共和国、刚果、几内亚、马里、卢旺达、索马里和苏丹废除学校毕业生自动受聘的办法。[37]这有助于理解为什么这些国家受过教育的青年人失业已成为一个问题。在加纳，公营部门的就业大幅度下降，1980年代后半期至少有4.5万公务员被解雇。[38]

39. 1980年代末以来北非和西亚石油输出国也有类似的趋势，因为靠增加公债来继续扩大公营部门的就业是不可持久的。目前这些国家正面临这样的挑战，即在公营部门外但却是在本国经济内创造就业机会；在北非，控制移民群及其所创造的外汇的阀门正在关闭。这些国家削减政府开支也影响了私营部门，私营部门过分依赖公营部门提供条件慷慨的服务合同。1990年代初期，拉丁美洲公营部门就业人数继续下降，该部门在玻利维亚、哥伦比亚、巴拿马、乌拉圭和委内瑞拉失去了它的相对重要性。1990年至1993年，秘鲁的20多万政府工作人员丧失了工作，伴随着公营部门结构改革而来的私有化浪潮也给这些经济的正式就业带来损失。在马来西亚出现了类似的事态发展，部分冻结招聘使公营部门就业1980年代的增长速度比1970年慢。马来西亚国营企业的私有化没有产生消极影响，因为在实行私有化以后的头五年政府采取了不紧缩的措施。[39]

40. 中国的国营企业结构改革促使城市失业增加，因为资金紧缺的公司解雇了工人。实行改革以后，工人可以作为合同工受雇而又保证终身就业。由于改革，国营企业中合同工在受雇工人总数中所占百分比由1985年不到4%上升到1993年的大约19%。在国营部门由于实行了破产、合并和收购办法，一小部分“长期”工也被解雇了。

41. 有些国家政府已采取了一些临时措施以减轻改革的消极影响。1986年玻利维亚政府建立了社会紧急基金以缓解就业稳定政策的影响。该基金的目的是通过

小规模资助生产和社会基础设施的方面的劳力密集项目，为因经济危机而失去工作的工人创造就业机会。[30]智利建立一个紧急就业方案，在1983年经济危机高潮中吸收了13%的劳动力。然而并非所有的就业方案都引起或想要进行改革以便对失业的暂时上升做出反应。还制定了一些长期就业方案作为处理失业和就业不足问题，特别是农村的这类问题的全面战略的一部分。通常这些方案针对穷人，印度马哈拉施特拉邦的就业保障计划是这类创举的一个最突出的事例。[31]公共工程方案建立了基础设施，这是农村发展所需要的，然而所建立的资产的质量并不总是符合标准，而且方案不一定是生产性的或有利于穷人的。这些方案的一个更重要的缺点是，除非它们实现了制度化，否则它们对劳力需求所产生的影响只是暂的，而且几乎没有加强失业者的收益能力。[32]

42. 多数经济改革都含有汇率调整，贬值对就业的影响不易评估，因为多种因素在起作用，其中包括经济中可进行贸易和不可进行贸易部门的相对重要性，它们各自的劳力密集度和经济代理人可用以对奖励的变化做出反应的速度。[33]贬值除对出口部门有积极影响外，还可刺激具有竞争性的进口产业，1994年非洲金融共同体法郎贬值以来，科特迪瓦的情况就是这样。贬值对就业的影响还取决于对进口的依赖程度和经济的自由化程度。1980年代头五年，发展中国家基于严厉压缩进口进行了国际收支调整，以便在出口增长滞缓和缺乏外国私人资本流入情况下在贸易帐目中迅速产生赢余以履行偿债义务。几个发展中国家的进口业跨台了，进口的依赖投入的制造部门也同它们一起跨台了。在距现在更近一些的调整努力中，随着贬值而来的是贸易自由化进程，它可以部分抵销因贬值而带来的进口投入费用的增加。自由化意味着国内生产者遇到更大的竞争，他们暴露在效率更高的外国生产者面前，必须要么加强竞争力——通常靠降低人工成本——要么停止活动。1990年以来巴西的贸易自由化进程导致工业活动进行了深入的结构改革，使1990年至1994年圣保罗州的（正规）

制造业的就业水平大约下降了20%以上。但是经济的自由化也带来了新的经济机会，它对于创造就业机会可能有积极意义。例如，1989年至1994年外国增加了在墨西哥制造部门的直接投资使该部门的就业人数扩大了30%（见专栏7.2）。

43. 然而，在某些拉丁美洲国家，由于使用外汇率作为稳定方案的"名义锚"，随着贸易自由化而来的是汇率升值而非贬值。1991年阿根廷通过了兑换计划，将汇率确定为与美元相等，授权国会批准任何贬值事宜并规定应按外汇储备积累情况来扩大货币流通基础。就控制通货膨胀而言，该计划是成功的，阿根廷现在是世界上消费价格通货膨胀率最低的国家之一。但是对就业情况的影响却是严峻的。在固定汇率制度下，由于十年的前五年外国资本的大量流入以及阿根廷和它们主要贸易伙伴之间通货膨胀的差异，比索的实际价值升值了。这种升值使按美元计算的出口和具有竞争性的进口部门的人工成本增加了。由于阿根廷的经济在国内外市场上失去竞争力，进口猛增，失业率由1991年的6.5%上升到1994年的11.5%。有人争论说，如果没有采取稳定措施刺激国内的需求（1991年至1994年时期国内人均生产总值年平均增长率为7%）失业率还会更高，在1995年资本流入暂停使国内需求下降时，失业率高达18%。[14]但是，应该指出，在经济衰退环境中劳动力增加也可能促使失业猛增。随着阿根廷男性工人的就业可能性和收益不断下降，妇女的参与率由1994年的31.5%上升至1995年的35.1%。

44. 实行劳动力市场改革消除了地方劳动力市场的僵硬状态，劳动力需求增加了。这些僵硬现象反映在管理雇用与解雇工人的体制性安排、工资水平和与工资有关的费用上。有一种趋势是减少人工的实际费用，增加人工定额的灵活性和将雇主的费用转移给雇员或政府。有几个国家，最低工资丧失购买力，平均工资下降，在非洲和拉丁美洲尤其如此。有些国家，主要在拉丁美洲，实行了失业保险以减轻企业支付离

职金的负担。此外，养老金制度已经修改，现在出台的新办法可能不要求雇主分摊什么份额。发展中国家的劳动力市场证明是高度灵活的，但这还不足以尽快创造工作机会，有几个国家已出现更高的失业率。

45. 改革评论家争辩说，劳力供应条件不是发展中国家失业现象的主要原因，那里的问题是缺乏需求，尤其缺乏投资。他们指出，东亚和东南亚的投资继续增长，失业并未成为问题。[35]他们还声称发展中国家的劳动法规并未妨碍劳力需求，在那里几乎没有实施这些法规，[36]有些劳动法规对提高人力资本积累率有积极影响。虽然这一辩论还在热烈地进行着，但是应该记得，在决定就业水平方面劳动力市场改革并非唯一起作用的因素。这些改革是在经济的整体结构调整中进行的，它们可能导致丧失工作。很难使劳动力市场摆脱经济整体发展的影响。[37]

46. 最后，虽然公营部门工人的继续不断积累和对无效工业的保护证明是不可持久的，但是在调整进程中较先进的一些国家的经验表明改革需要时间，从社会的不利后果来看，过渡时期可能是代价高昂的，缺乏经济活力和结构改革过程的一个常见的副产品就是贫困增加和非正规部门扩大，因为正规部门的就业人数减少了，所以政府面临的一大挑战是为劳工提供或鼓励建立因改革而成为多余的安全网，与此同时人们尚未从较快增长和较多吸收劳力方面体会到改革的积极影响。

6. 非正规部门：边际化或一体化？

47. 发展中国家的非正规部门正在发展。在拉丁美洲，尽管1990年代初期经济增长较快，公开的失业较低，但正规部门活动雇用的非农业劳动力的百分比继续下降（见图7.6）。在亚洲，1980年代后期像巴基斯坦和泰国等国非正规部门的就业人数至

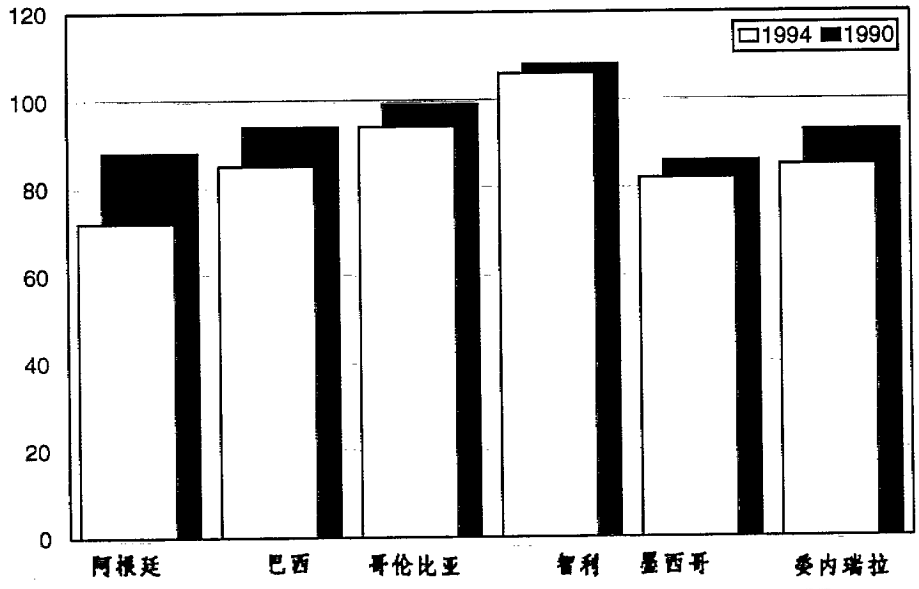
少占城市就业人数的60%，而在该地区的另一边有些大城市非正规部门的失业人数证明有增加。[38]在非洲，1990年代出现的城市就业人口绝大多数在非正规部门。

48. 为非正规部门下定义仍令人困惑，使弄清促使其增长的原因所作努力和确保其获得最大利益所需政策变得复杂化了。有些作者认为，非正规部门活动的扩散是软弱无力、数量不足的法律管理框架所造成，这种框架鼓励企业家不依法营业，因为守法所需费用高昂。虽然在某些国家，特别是已制订了大量税务和劳动法规的国家，这种论点可能令人信服，但它往往忽略这样一个事实：即使在现代化部门的大企业中也有规避事情，并且劳动和税务法规不是广大自营职业的非正式工人的问题。[39]

49. 有些研究报告是根据以下情况为非正规部门下定义的：技术要求低、劳动密集、运作规模小一般依靠家庭成员进行工作、容易进入而无保证以及收益较低。另一些研究是根据该部门采用了不同于现代部门的管理方法，最突出的是没有标准化的帐目来确定其特征。不过，最近大家公认非正规部门不是大一统部门。就创收活动而言，有许多层次，在较高一端有使人不易进入的障碍，如技能水平和财政要求较高。事实上，非正规部门的某些层次比正规经济的某些层次创收还要多，说明非正规部门不一定是“最后选择地点”，而是可能吸引工人的地方，因为在该部门有可能获得较高收益。[40]

50. 非正规部门和正规经济之间的关系仍不够明确。有些人把非正规部门看作是废弃品供应点，即捡正规部门抛弃的或不能雇用的劳力，这些劳力与前部门即使有联系也极少。从这个意义上讲，该部门的增长，就农业有限的能力而言，可以解释为吸收劳力以及最终农村劳力迁移到城市以便寻找工作和更高的收入。鉴于正规部门或现代部门的规模较小以及移民工人提供了有限技能，这些移民中许多最终是为自

图 7.6 1990 年和 1994 年在选定的拉丁美洲国家受雇用的非农业劳工参与正规活动的变化情况（1980 年＝100）



资料来源：拉加经委会“过去 15 年的经济经历”（圣地亚哥 1996年）。

已工作或干一些临时工作从而壮大了非正规部门的雇员队伍。资本相对高度密集的现代制造业及其最近出现缺乏活力的现象也被确定为助长了城市地区非正规部门的壮大。另一些人认为，工人被吸引到该部门是因为有可能获得较高收益，应该把非正规部门视为成功发展的重要组成部分，应有适当政策给予支持。

51. 支持这种需求驱动观点的人当中，有的人认为该部门的迅速增长是正规部门生产过程的变化所造成。正规部门的"非正规化"使其能加强对日益变化的经济环境和全球结构改革做出反应的灵活性，在削减工资成本的同时将生产和服务转给外部承包商。实际上，人们认为企业改变做法造成就业状况的变化。产品周期缩短、技术变革和国际竞争加强迫使企业对需求的波动和消费者兴趣的改变更快做出反应。生产单位已经减少，现在由工人的可靠核心分子加上外围的临时工、外部工人和分包商组成。宏观环境的特点也可能有利于非正规化。例如，在巴西据信宏观经济的不稳定妨碍了长期规划，投资和现有的劳动市场体制鼓励正规部门企业签订非正规劳动合同促使非正规化更加发展。[41]但是，在非正规化进程似乎能说明某些拉丁美洲和亚洲国家非正规部门具有某些活力的原因时，它却不能说明非洲非正规部门增长和非正规化进程深入的原因，在那里非正规部门与正规经济的前向生产联系极少，部分原因是产品质量差不可靠。但是，后向联系是重要的，已发现正规经济利用非正规部门开展一些推销活动。[42]

52. 这些论点均不能彼此驳倒对方。由于该部门的情况多样而复杂，它们提出了令人感兴趣的独到见解，可以有助于了解这一现象的不同方面。

53. 对非正规部门难以下定义和进行分析使某些作者完全放弃这一概念，[43]而集中注意比较容易确定——虽然也不能摆脱定义问题——的分析对象，即微型企业

和小企业，这些企业比非正规部门有更多的相同特征并显示出有强大的吸收劳力的能力。过去10年来，在博茨瓦纳、肯尼亚、马拉维、斯威士兰和津巴布韦，据估计新参加劳动大军的人有40%以上由小企业所吸收。在中国，自营职业者可雇用多达8个工人，1993年吸收了2900多万工人，在拉丁美洲，1993年小企业估计雇用的工人占非农业劳力的22%。"鉴于此部门具有创造就业机会的能力，有些人认为应执行适当的政策以减少或消除它们发展中的障碍，使其能最大限度地为创造工作和改善收益做出贡献。

54. 法律和规章并未被认为是微型企业发展的最大障碍。"虽然在经调查的国家（阿尔及利亚、厄瓜多尔、牙买加、尼日尔、斯威士兰、泰国和突尼斯）中，守法情况有很大差别，但是这些企业的相当大部分至少是部分遵守现行规章的。在实行对守法者给予奖励（如给予贷款和退税）的国家，遵照行政体制规定办事的现象颇为突出。这不是说在进一步支助该部门方面现有规章不能改善或不能修改了。妨碍该部门增长的最主要障碍是资本缺乏、贷款有限和需求不足。事实上，众所周知发展中国家在贷款分配上一向歧视小企业，特别是不能提供贷款担保的企业。

55. 在收入水平特别是农村地区水平较低的国家，令人担忧的根源似乎是需求不足和不稳定的问题，农村的微型企业通常不如城市微型企业活跃。这些企业的生存受到从事农业的农村人口的低收入和生产力的限制。鉴于它们与经济的其余部分的有限联系和低积累，这些企业能维持下去的动力究竟有多大尚不清楚。在撒哈拉以南非洲地区不是所有国家而是有几个国家，需求不足是一个问题。"相反，中国农村地区（非农业）小企业的成功则可部分归功于1978年以来农村经济的增长。由于1978年至1985年农村收入平均年增长12%，出现了对商品和服务的强烈需求。中国政府为了促进该部门也采取了一系列政策措施（贷款、税收、贸易和投资自由化）。[47]

56. 有些国家采取的遏制整体需求或导致收入下降的限制性经济政策对该部门产生了不良影响，其中包括阿尔及利亚1990年代初期实施了调整措施以及中国为遏制通货膨胀所采取的政策。单靠旨在发展该部门本身的政策可能还不够，因为增长潜在地部分依赖其活动地区的整体需求水平。整体宏观经济政策也要有利于增长。

57. 微型企业创造就业机会常常是新创办企业的结果。对撒哈拉以南5个国家的调查表明，新创办企业占该部门创造就业机会的73%。这些企业的生存率很低，在某些情况下所创造的净就业机会实际为负数。[48]为了提高微型企业的生存率可能需要政策干预，因为那些能渡过最初困难时期的企业就能对创造就业机会做出贡献。

7. 政策考虑

58. 失业率低的国家所取得的成功表明可持续的快速经济增长是创造就业机会所必不可少的。如何能促进这种增长有待辩论，但有一个一般的共识是宏观经济稳定是一个必要的、尽管是不足够的条件。所以在国内外举债的可能性非常小。虽然对怎样形成可持续的财政状况还有争论，国家作为增长根源所起的作用被大大降低，结果，增长的促进因素势必来自国内私营部门和国外。因此，发展中国家已开始采取旨在使其经济自由化的政策以增强在国际市场上的竞争力并吸引外国投资作为促进增长的手段。虽然改革的长期积极影响尚未充分显露，但对失业的短期影响已为世人所察觉。改革需要时间，直到最近某些国家才看到国内投资复苏的迹象。

59. 但是增长本身并不保证就业人数增加——增长的格局必须是吸收劳动力的格局。一个国家采取的吸收劳动力战略部分取决于该经济可提供的劳动力资源的

质量和数量。对于有大量劳动力资源的国家来说，劳力密集型增长将依靠使用农业和制造业的非熟练工人。不过，这种办法有其限度，各国未必愿意将其发展战略只建立在需要非熟练工人的经济活动上。

60. 有农业方面，有人建议采用扩大土地和使用劳力的技术，这些技术适于采用高产和生长期短的品种，这样才可能提高土地生产力和扩大复种，于是增加劳动力投入。然而，即使这些技术在增加劳力需求上有积极的纯效果，单靠农业还不能吸收经济中的过剩劳动力。"

61. 非农业的农村活动可以提供重要的就业机会。事实上，在城乡地区经营的小企业和微型企业一直在吸收在"现代"部门无法找到就业机会的大量新劳工。然而，由于种种限制，其中包括管理技能薄弱，缺乏基础设施、技术、贷款和投入，需求不足和缺乏与经济其他部分的联系，从创造就业机会的可持续性和所提供收益的充足性来说，这种活动的潜力仍未开发。

62. 需求的限制可以由日益发展的农业部门来克服。农业需要非农业部门进行生产投入，生产或分配供应品和服务。一旦农业收入增长了，它们就能提供更多的消费和要求农村工业提供更多的基本消费品和服务。农村非农业经济对农村的穷人特别重要，它的增长可为减轻贫困做出贡献。

63. 发展微型企业和小企业可能需要两种类型的政策措施。第一种类型的措施应旨在加强创办新企业的技能以便增加它们的生存机会。第二种类型的措施应针对对增长的限制（办法是例如增加获得贷款和适当技术的机会）。鉴于政策干预需要财政资源（通常这是有限的）以及大多数微型企业和小企业没有成活，政府在支助该部

门时需有所选择。有关微型和小型企业部门缺乏增长的证据，非洲比拉丁美洲充足一些，这可能说明在非洲该部门的发展所受阻碍可能更加严重。[50]许多新创办的企业是单人企业——往往就是企业中效率最差的一种——而这些企业的失败率很高。另一方面，往往经济效率有了明显提高其规模才有少许扩大。

64. 不应把微型和小型企业当作发展中国家面临的就业和发展挑战的万应药。目前这些企业为市场上低收入层次服务，提供比较低质量的商品和服务，使用适合它们在其中营业的市场的技术。如果发展中国家要增加其对国际市场的参与并在全球经济中取得成功，它们必须能够提供较高质量的商品和服务，索取的价格要有竞争性。而且，它们必须能够迅速地对国际市场不断变化的品味和爱好作出反应。现在只有小型企业部门中最具活力的层次才能做到这一点，它们通常与经济中在现代部门运作的技术上更有效率的大型企业有联系。

65. 在几个东亚国家的工业化过程中，小型农村企业起了重要作用。例如，有人认为，制订有关辅助活动、分包和将工业建在日本农村地区的政策时，就想为小型和大型企业建立有效联系。[51]不过，现在还不清楚目前发展中国家是否具备可能建立这种增长格局的条件，因为那里大多数微型和小型企业或许不能提供其质量和可靠性符合现代工业要求的商品和服务。而且，许多这类企业是在无法建立联系的活动部门中营业。这不是说微型企业在发展中国家的发展努力中不起作用。发展中国家应该考虑采取提高生产力、提高产出级别并在这些企业和经济的其他部门间建立持久联系的政策。不过，要发挥这些产业的增长和收入潜力有很长的路要走，对它们为经济的整体增长能做出多大贡献应持乐观态度。

66. 在制造业，有人主张靠不熟练工人发展工业，并且一直在援引东亚和东南

亚国家的例子。这种发展战略需要以适当的政策为基础以便减少经济中现有的扭曲现象，因为后者赞成使用资本而非工人。例如，汇率和关税制度不应歧视劳力密集型活动。一种人为的升值汇率增加了以外币计算的人工成本并降低了本国经济的竞争力。在贸易自由化以前，应给当地生产者足够的时间准备应付国际竞争。拆除资本货物进口的障碍以便利吸收从其他地方获得的现代技术以及消除对出口的限制应优先于进行贸易帐目的整体自由化。

67. 然而，应将以低技能为基础的制造业视为暂时的早期发展战略，而不是目的本身。首先，它所创造的就业机会一遇更便宜的劳力资源就变得脆弱。第二，它可能使国家获得有限的本国技术能力。最后，它可能创造一种依赖性工业化类型，使经济步入低收入道路。最终可能要求提高现有劳工的技能，使经济转向较高技能型的发展，技术过程被纳入生产过程，以便保持竞争力并持续增长。除了其他以外，大韩民国、中国台湾省和新加坡是大家熟悉的国家实例，它们逐渐从低技术劳工密集型的制造业转向为更多技术密集型的制造业。不应认为只有制造业（和服务业）才有可能进行这种转变。农业也提供了进行技术密集型增长的机会，智利在为出口发展农产品（特别是新鲜水果）方面的经验正说明了这一点。

68. 然而，在解决失业问题上，提高技能可能还不够。有几个发展中国家的受教育水平和失业水平均很高。如果教育本身只在劳动力市场的供应方面起作用则不能保证该国经济产生足够的工作岗位。还必须对熟练的工人有需求。

69. 决策者在设计发展战略时必须认识到他们的经济是全球环境的一部分。今天全球化的日益发展使各国政府更难采用过去所用的政策工具。虽然政府仍可干预和指导它们的经济，但是全球化已经限制了，使用策略的余地。决策者必须采取既创

造就业机会又提高效率的政策，这样它们国家的产品才能在全球市场上展开竞争。

70. 世界经济的日益全球化和一体化有可能激发发展中国家的增长，但是必须克服一体化的障碍。虽然这些制约因素中有些可以在国家一级处理——而且这些国家正在进行的经济结构改革进程可起很大作用[12]——但是另一些包括市场准入的问题，则需要国际上的更多合作。

71. 尽管多边贸易谈判乌拉圭回合取得了成功，但是发展中国家的许多制成品，特别是劳动密集型商品，继续遇到较高的关税壁垒；税率继续升级，以及反倾销行动经常阻碍这些国家的工业化努力。[13]最近国际贸易中劳工标准已成为一个问题、发展中国家被指控未遵守国际上议定的劳工标准，有“不公平的”竞争做法，而有些发达国家威胁要对这些进口品课以较高关税以及采取其他贸易制裁以抵消发展中国家的低人工成本。

72. 现在还不清楚在发展中国家增加的出口中有多少是与发达经济散布的劳工问题有关。由于这些国家是正进行变革的有活力的经济，一个部门丧失的就业机会可能由其他具有竞争优势的部门所创造的就业机会所补偿，并且所增加的贸易的净效果最终是积极的，但不要忘记发达国家对发展中国家的出口过去几年增加颇快。

73. 需要加强的另一个领域是官方发展援助流量。只有少数发展中国家能进入全球私人资本市场，绝大多数国家仍被排除在这些市场之外，只依靠日益缩小的官方援助流量的支助。这些国家所获资本不足，使它们难以进行结构改革并使经济现代化，难以更积极地参与全球经济并解决它们目前面临的就业挑战。

B. 转型经济国家的劳动力市场和失业问题

1. 就业和失业的趋势

74. 自从放弃中央计划并实行以市场为导向的改革以来，所有前社会主义国家都出现了公开失业高潮，这大大地改变了目前的社会面貌。在无限制地向公营企业转移的预算补贴被削减以后保证就业不复存在，它曾是国家指令政策的支柱，旨在创造对劳工的无限制需求而又不适当考虑运用时的效率问题。进入转型期以后，作为经济结构改革的一部分而出现一些失业本是意料中的事，这被认为是更有效地组织国民经济——包括加强与世界经济的融合——以提高国民收入并大大改善生活的整体质量所应付的代价。

75. 虽然这些战略目标仍保留在目前正在进行的改革进程的日程上，但实际上转型为社会带来了比决策者或人民预料的更为沉重的负担。所有转型经济国家都出现高失业率，工资和工时下降。拖欠工资，尤其是在独立国家联合体（独联体），已成普遍现象。经济活动下降的情况因国而异，但是大多数国家在实施改革后的头几年产出下降20%至50%。在波罗的海国家、前苏联的俄罗斯联邦及其他国家，1991年至1994年实际国内生产总值加权平均值累积下降49.2%。"虽然转型经济国家工作丧失数低于生产的相应下降数，但无工作率经常超过人均收入高出很多并建有完善安全网的其他欧洲国家。在中期内，转型经济国家只有出现惊人的经济回升才能真正改善那里的就业面貌，从长期来看，经过成功的复苏和劳动市场效率提高才会创造新的工作并增加就业机会。

76. 现已出现劳动力市场可能会改善的迹象。在1990年代中期，由于经济暂时好转、失业率稍有下降或稳定，大多数东欧国家就业率紧缩状况有所减缓。在中欧，捷克共和国的失业率最低，这在任何情况下都是一个成就，而在制度改革的紧张时期就尤其如此了。1996-1997年期间，其他国家，包括阿尔巴尼亚、波兰和斯洛伐克，就业开始上升。不过，独联体国家的就业继续下降，失业上升。

77. 作为结构调整和改革的一部分，带有僵硬关税结构的集中化工资体制让位于集体谈判，尽管大多数国家还保留某种经修改的收入政策。在实施价格自由化和宏观经济稳定化措施后，人口中相当大的一部分人实际收入下降，而新的收入来源（如承包活动或财产收益）只能部分予以抵销，大多数人势必寻求兼职工作以增加收入。许多国家普遍出现未注册的或非正式的就业。

78. 在转型经济国家，政府面临的一个主要社会挑战就是广泛而持续的公开失业。日益贫困和广泛丧失工作不只是经济和政治问题，对习惯于工作有保障的人口来说，这是一种很大的心理负担。有些国家已出现一种令人烦恼的迹象，即在长期失业的人当中许多灰心丧气的求职者不去职业介绍所重新登记，这种现象有所上升。

79. 出现大批失业要求政府支持的就业政策的范围和内容有重大改变，其中包括建立旨在减轻失业者困境的体制网络（有时要从头做起）。在公共财政已经拮据而且经常征税标的缩减时，这些措施要求大量预算拨款。结果，许多转型经济国家不得不使合格标准更加严格并且修改了失业津贴制度。进一步向困难者重新分配社会援助可能已提到日程上来。

80. 虽然正在进行的世界经济全球化为贸易和投资带来了新机会，但对转型经

济国家的失业问题未产生影响或产生了消极影响。最终更充分地利用人力资源可能取决于将资源更好地分配给这些国家具有相对优势的部门。虽然全球化和自由化不可避免地造成一些人失业，但是自由化政策培养了私人企业家并使导致经常持续增长的结构改革前景更加光明。[55]因此，这些政策和更加开放的贸易环境可以创造就业机会，从长远来看尤其如此。政府必须努力确定不仅会缩小工作丧失率而且实际增加就业机会的政策手段。

81. 社会发展问题世界首脑会议认为必须做出充分就业的承诺。在中央计划体制下做到了保证充分就业（一些不可避免的摩擦性失业例外），但是许多国营部门的就业是没有效率的，工资规定中没有生产能力标准，企业中囤积大量劳动力。这些国家实现充分就业是以低劳动生产率和低工资为代价的，对多数人来说保证就业权利实际上是一种往往通过行政强制手段执行的法律义务。哥本哈根首脑会议行动纲领是根据市场经济原则来确定实现充分就业目标的政策和行动的。尽管在劳力需求和工作性质上有了革命性变革，但是充分就业的概念并未变。但是就业必须是生产性的和自由选择的。虽然从就业的整体水平或数量而言充分就业的定义不必改变，但是需要解决一些新的问题，其中包括可接受的工作的内容是什么，怎样才算是获得公平的就业机会以及就业保障的内容是什么。[56]

2. 经济结构改革和就业

82. 在所有转型经济国家，私有化带来的所有制结构的变革导致国营部门在就业问题上作用下降。国家的参与大大减少，国家对经济活动近于垄断的局面很快就不复存在。东欧和独联体国家私有化的主要依据就是要求有经济效率和重新活跃经济。

私有化也是为中央计划体制遗留下来的相当大部分仍因"大烟囱"工厂而负担过重的工业设备实现现代化吸引所需外国资本。1990年代中期私营部门在整个就业中所占比例是：保加利亚36%，斯洛伐克45%，罗马尼亚48%，捷克共和国53%，波兰超过60%。[57] 俄罗斯联邦非国营部门在整个就业中所占份额过去五年增加了两倍多，1995年约达到60%。

83. 经过实现大规模私有化，私营部门就业的增长主要反映了现有企业所有制的变化。最近，在"新地皮上建立的"企业越来越多，私营部门的就业已实际增加。在许多情况下，私营部门的增长与大国有企业的破产是同时对应出现的。[59]

84. 表7.8说明经济活动的主要分支部门间工作的变动情况，揭示出所有转型经济国家制造业的就业有所下降。这种变化反映了类似发达市场经济国家正在发生的结构性变化。转型进程前开始出现的工业部门就业的下降在过去五年中加剧了。在工业内部，情况各不相同：有些国家资本密集和能源密集工业的就业下降情况比诸如食品或纺织等劳工密集工业的就业下降要少一些。这种变化的原因是随着经济衰退出现需求萎缩，外贸重新指向新伙伴，大多是欧洲联盟国家。重工业、矿业以及偶尔还有农业领域的就业下降往往加剧了国家内部各地区的就业差别。

85. 在多数转型经济国家，工程业（电机、运输设备、精密仪器和一些其他的知识密集的工业）的就业下降了。俄罗斯联邦工程业的就业人数从1989年的980万降至1994年的530万，从1989年占制造业总就业人数的51.5%降至1994年的41%。[60]在保加利亚工程业的就业人数1989年至1993年几乎下降50%，从55.29万降至26.94万。同一时期，匈牙利的就业人数从43.7万降至26.8万。[61]在某些部门，就业适应了产出的下降，但是一般说来，在大多数国家随着就业下降并未相应出现产

表 7.8 选定的转型经济国家按部门分列的就业变化情况

（占总就业的百分比）

	农业		工业						服务					
			工程		建筑		总计		健康和教育		财经服务和不动产		总计	
国家	1989	1993	1989	1993	1989	1993	1989	1993	1989	1993	1989	1993	1989	1993
保加利亚	18.6	22.1	10.6[a]	6.8[e]	7.0[a]	4.2[e]	45.3	36.6	10.2[a]	9.7[e]	0.5[a]	0.7[e]	36.0	41.3
捷克共和国	10.6	6.9	10.4[b]	7.7[c]	4.0[b]	7.3[c]	49.2	44.6	9.7[b]	10.0[c]	3.8[b]	5.3[c]	36.0	41.3
匈牙利	15.5	9.1		4.5[c]	3.6[c]	3.4[c]	37.8	33.8	9.2[c]	9.7[c]	3.5[c]	3.3[c]	46.7	57.1
拉脱维亚	17.4	19.5					37.4	28.5					45.2	52.0
立陶宛	17.9	19.6					42.1	38.0					40.0	42.4
波兰	26.8	25.8			4.0[d]	3.9[e]	36.8	31.6	8.3[d]	8.2[e]	0.9[d]	1.3[e]	36.4	42.6
罗马尼亚	27.9	35.9	0.1[b]	0.1	4.4[c]	4.4	45.1	35.8	5.3[c]	5.6	3.0[c]	0.5	27.0	28.3
俄罗斯联邦	13.5	14.6	12.0[c]	9.1	12.0[c]	9.7[f]	42.8	39.5[c]	15.2[d,g]	18.0[f,g]	0.5[c]	1.3[f]	43.7	45.4
斯洛伐克	13.8	12.1	7.0[b]	5.0[c]	4.8[b]	5.9[c]	46.3	39.8	9.8[b]	10.0[c]	3.2[b]	3.4[c]	39.9	48.1

资料来源：联合国/经社分析部，根据欧洲经济委员会(欧洲经委会)、经合发组织和各国统计资料。

注：农业包括林业，工业总数包括建筑，服务总数包括四舍五入数字。

a 1990。

b 1991。

c 1992。

d 1993。

e 1994。

f 1995。

g 包括健康、教育、文化和艺术、体育和福利事业。

出下降（见表 7.9）而导致工业生产率的急剧下降。

86. 转型经济国家服务部门的就业上升了。过去五年中，捷克共和国、匈牙利和斯洛伐克的服务部门就业上升 10%；在 1980 年代中期，服务业在总就业人数中占最大比例，从保加利亚的 41%至匈牙利的 57%不等。[62]以平均为导向的环境的出现增加了对一系列新服务业的需求，以金融分析和会计，推销和投资咨询以及销售。同时，

表 7.9 1990—1995 年在选定的转型经济国家产出和就业的变化情况

（年百分比变化）

国家	1990		1991		1992		1993		1994		1995[a]	
	国内生产总值	就业	国内生产总值	就业	国内生产总值	就业	国内生产总值	就业	国内生产总值	就业	国内生产总值	就业
阿尔巴尼亚	-13.1	-0.7	-29.4	-1.7	-6.0	-19.7	11.0	-7.2	7.4	7.7	6.0	4.1
保加利亚	-9.1	-6.1	-6.9	-13.0	-5.7	-12.7	-3.7	-1.6	2.2	-2.0	2.5	
前捷克斯洛伐克	-1.2		-14.2		-6.4							
捷克共和国		-0.9		-5.5		-2.6	-0.9	-1.5	2.6	0.7	4.8	5.1
爱沙尼亚		-2.0		0.5	-14.8	-6.3	-7.8	-8.5[b]	4.0	-2.1[b]	3.0	
匈牙利	-3.3	-0.6	-11.9	-2.6	-3.0	-9.1	-0.8	-5.0[b]	2.9	-2.2[b]	2.0	-0.9[b]
拉脱维亚		0.1		-0.8	-34.9	-3.7	-14.9	-7.4	0.6	-3.2	-1.6	-1.5
立陶宛		-2.6		2.4	-35.0	-2.6	-17.0	-4.2	1.5	-5.8	3.1	
波兰	-11.6	-3.6	-7.0	-5.5	2.6	-4.0	3.8	-2.4	5.0	1.8	7.3	1.1
罗马尼亚	-8.2	-1.0	-12.9	-0.5	-8.8	-3.0	1.3	-3.8	3.5	-0.5	6.9	
俄罗斯联邦		-0.4		-2.0	-14.5	-2.5	-8.7	-1.9	-12.6	-3.3	-4.0	-2.3
斯洛伐克		-0.8		-7.9		-5.3	-4.1	-0.2	4.8	-1.8	7.4	3.0

资料来源：联合国/经社分析部和欧洲经委会

a 按年中就业数据

b 年底

诸如零售贸易或饮食服务等领域的小型企业的增长创造了新的工作。

87. 只有捷克共和国、匈牙利、斯洛伐克和斯洛文尼亚，农业在整个就业中所占比重大大下降。在保加利亚、波罗的海各国和罗马尼亚农业就业比重上升，可能部分由于小块土地实现了私有化以及个体农场数量增加。俄罗斯联邦的农业就业上升，主要因为前苏联各共和国移民的流入。

88. 以私有财产和市场导向分配资源为基础的结构和体制改革同以前中央计划经济对企业的典型做法“软预算限制”是互不相容的。转型经济国家的私有化和结构改革改变了企业的行为，尽管这些国家仍有囤积劳工的现象。有些国家，如波兰和

匈牙利，的确发生了解雇劳工现象。但是，其他国家，特别是独联体国家，破产机制薄弱或不存在，企业保留了过剩劳工。缺乏破产法律和企业的适当财政纪律也导致企业间的欠款日益增多，这是前苏联的多数国家后来出现拖欠工资和税款的重要原因。在那些国家消除过剩劳工现象可能必须等企业行为有所改变才能办到。1994/1995年几乎所有中欧和东欧国家开始恢复产出，俄罗斯联邦和某些其他独联体国家产出下降速度明显减慢，这一切说明劳动生产率可能不再下降，但是进一步在企业一级减少劳工以加强国际竞争力仍然是许多转型经济国家日程的事项。[63]

89. 正规部门内部撤换工人并不自动地导致所有各国失业队伍的扩大。转型开始以后，大多数转型国家以前的高活动率显著下降。1989年至1995年中欧活动率下降5至10个百分点。"此后这一趋势一直在继续，虽然速度减慢，测定活动的下降可能反映（由于社会或家庭原因的）偏爱、经济机会减少、向无记录就业或失业转移或利得制度对无记录就业的影响。"[65]有几个转型国家的日益发展的非正规部门一直在吸收转型造成的多余工人，尽管在大多数情况下未记录工作是补充而非替代正规部门的就业。例如，在波兰，自从经济政治改革开展以来非正规部门的工作人员增加很快，"[66]而中欧各国，最明显的是匈牙利，据信隐避的就业在日益增加。"[67]

90. 实际工资的急剧下降（下文将更详细叙述）刺激了第二职业的增长。许多人宁愿保留他们的往往薪资菲薄的主要工作，而通过在正规或非正规部门兼职另挣收入以补充他们的工资。大企业还提供实物利益和社会服务，这促进许多工人寻求第二工作而不改换工作。例如，在俄罗斯联邦，根据1994年调查估计参加经济活动人口的20%拥有第二工作，比1989年多7个百分点。比发达市场经济国家一般水平高好几倍。[68]1995年涉及西伯利亚最近就业趋势的一项调查确认了这样的全国趋势：在职者17.2%现在从事经登记的或非正式的第二工作。[69]

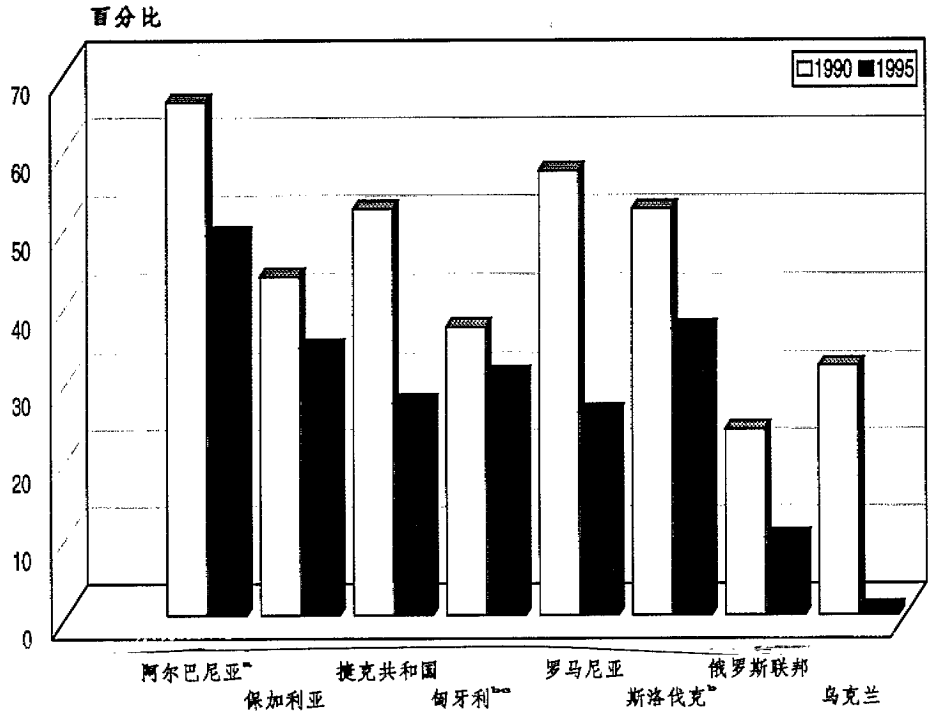
91. 中小型企业的作用不应忽视。尽管总就业人数大大减少，但是小企业雇用的人数继续上升。小型私营企业的建立就是新工作的主要源泉，同时为经济结构带来重大变化。1989 年至 1995 年，在匈牙利的所有企业中，300 人以上的公司比例由 19.3%降至 0.2%，而不足 21 人的公司比例由 37.6%升至 97.7%。[70]在波兰，1995 年 200 多万企业的 92%雇用工人 5 人以下，6%雇用 6 至 50 工人，只有 2%雇用工人超过 50 人，中小企业雇用的人数占工人总数的大约 60%。[71]在所有转型经济国家，向市场经济转移促进了私营小公司的建立。从长远来看，这些主要是劳动密集型的公司所创造的新工作可以补偿解雇工人所造成的就业下降。

92. 转型的最初几年的高通货膨胀损伤了购买力。整个东欧经济改革后实际工资都下降了（见表 7.10）。1992 年俄罗斯联邦的实际工资下降 33%，尽管 1993 年有些上升，但 1995 年的实际工资只相当 1990 年的 72%。[72]1991 年阿尔巴尼亚和保加利亚的实际工资下降 40%多，吉尔吉斯斯坦和乌克兰下降 30%以上。捷克共和国、斯洛伐克和保加利亚实际工资下降 20%以上。只有捷克共和国和匈牙利（从 1992 年起）以及斯洛文尼亚（从 1993 年起）才扭转了这种趋势。独联体国家的价格上涨比工资上升快。所有转型经济国家的最低工资和平均工资的比率都下降了（见图 7.7）。用提高通货膨胀率来提高最低工资的企图大都失败了，现有的数据（非常少）表明，保加利亚、俄罗斯联邦和乌克兰维持最低生活水平的最低工资急剧下降（见表 7.11）。许多国家由于预算拮据，现金拿到家里实际价值就大大下降，所有转型经济国家需援助其中包括一些名义上在职的人数增加了。

93. 转型经济国家私营部门的发展、工资政策的自由化和国家控制的工资等级的逐步消失，在扭转工资结构扭曲现象包括对重工业的偏袒起着关键作用。由于工资

图 7.7 1990 年和 1995 年选定的转型经济国家

最低工资和平均工资的比率



资料来源：联合国/经社分析部根据劳工组织数据。

a 1993 年最新数据。

b 1990 年比率是依据 1991 年数据。

c 1994 年最新数据。

表7.10 1989-1995 年选定的转型经济国家实际工资的年度变化情况

（百分比）

国家	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
东欧							
阿尔巴尼亚	--	0.37	-42.6	-30.9	-33.8	--	--
保加利亚	--	6.2	-42.3	14.9	1.3	-20.5	--
捷克共和国	0.9	-5.7	-26.1	13.6	0.1	7.7	4.5
匈牙利	2.2	-8.3	-3.1	2.5	2.8	2.45	-7.5
波兰	10.4	-28.8	-5.4	-6.3	2.8	-1.2	-0.2
罗马尼亚	3.3	6.1	-19.4	-13.3	-14.9	1.15	--
斯洛伐克	0.9	-5.7	-26.1	7.5	-7.2	4.5	--
斯洛文尼亚	27.6	-26.5	-23.2	-1.2	11.2	6.0	--
独联体							
白俄罗斯	7.2	11.1	4.5	-11.3	-30	--	--
哈萨克斯坦	--	--	-10.7	10.8	-11.6	-31.3	--
吉尔吉斯斯坦	--	--	40.5	-30.3	-51.5	-25.8	--
俄罗斯联邦	--	--	-3.0	-33.0	4.0	-8.0	--
乌克兰	--	--	31	-41	-58	--	--
乌兹别克斯坦	--	--	-18.3	2.8	6.3	42.1	--

资料来源：联合国/经社分析部根据劳工组织数据和各国统计资料。

表7.11 1989-1995年选定的转型经济国家最低工资和最低生活水平的比率

国家	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
阿尔巴尼亚			35	23	40		
保加利亚				73.6	77.4	60.1	50.1
捷克共和国				200			90.1
匈牙利	97.3	93.8	93.7	98	79.7	78	
波兰	51	47	63	71	64	66	
罗马尼亚	67.9	46	42	35.9			
俄罗斯联邦				24	26	17	18
斯洛伐克				200	200	198	198
乌克兰		72.7	62.5	30.7	5.1	3	1.2

资料来源：联合国/经社分析部根据劳工组织数据和各国统计资料。

水平逐渐开始反映相对的劳动力稀缺和生产率，所有转型经济国家的工资区别扩大了。在一个产业内各企业之间，在技术群体内部和之间以及在同一产业和人力资源特

点的群体内部，工资区别扩大了。"工资结构的演变反映出更多的拥有较紧缺技术的靠工资为生者又返回学校学习，许多国家的大学毕业生获得较高工资。

94. 工资差别扩大不可避免地要求决策者采取适当的办法保护收入最低的工人。探求这种政策引起未解决的老问题，即法定的最低工资是否有效以及工资指数化的可取性。"

95. 在转型经济国家权力更加下放的劳动市场出现的同时，大多数产业中出现了非工会主义化的现象。虽然在某些情况下工会更有效地捍卫了工会会员的权利，但是所有东欧国家工会会员人数都下降了。

失业率增加

96. 失业和害怕失业已使得人们降低了对工资的期望，导致社会接受实际工资的削减和实际收入的不断下降。尽管有些国家最近的经济活动有所改善，有助于遏止甚至扭转公开失业的增加，但在大多数东欧国家失业率仍然很高。在阿尔巴尼亚、保加利亚、克罗地亚、匈牙利、前南斯拉夫的马其顿共和国、波兰、斯洛伐克和斯洛文尼亚，失业率超过10%（表7. 12）。不能将这些失业率描述为"自然失业率"或"非加速通货膨胀失业率"（见专栏7. 6）因为这些失业率是在通货膨胀普遍放慢和劳动力不断收缩的环境下发现的。

97. 独联体国家官方登记的失业率仍然是低的——特别是对比大幅度下降的产量——因为登记的失业统计数据缺乏。对通过国际劳工组织的方法进行的劳动力

调查所获得的数据和从劳工服务网络获得的登记的失业进行比较表明，俄罗斯联邦的实际失业率几乎是1995年登记的失业率的三倍以上（7.5%对2.2%）。在独联体其他许多国家里已看到了类似的差别，主要是因为许多失业人员鉴于登记的好处不多以及对劳动局帮助失业人员寻找适当就业的能力希望不大，而没有去登记的积极性。[75]

98. 只有在捷克共和国（见专栏7.3）和斯洛伐克，根据调查的失业率符合登记的失业率。在罗马尼亚、斯洛文尼亚和波兰，登记的失业率超过劳动力调查的失业率，也许是因为失业的定义扩大了。图7.8表示在选定的东欧国家劳动力市场的疲软。

专栏7.3 捷克共和国的低失业率

许多转型经济国家对新劳动力市场状况的调整是痛苦的，并伴随着失业率大幅度上升，而捷克共和国却不同，它设法实现了结构改革，同时保持了低水平的失业率。尽管在改革初期，公开失业率上升到约占劳动力的5%，但很快下降，稳定在3%至3.5%，是欧洲国家中失业率水平最低之一。

捷克共和国在严重的经济考验时期如何能保持低失业率呢？这是各种因素共同作用的结果。在捷克共和国，由于失业而人员外流率为该地区其他地方外流率的四至五倍，这是由于包括企业行为和工资调整在内的多种因素造成的。小企业数目急剧上升，同时在服务业部门中就业快速增长在某种程度上抵消了工业和农业中的损失。

尽管整个失业率保持了低水平，但区域的差别是巨大的，在摩拉维亚和波希米亚中部失业率达两位数字。就业机会是高度集中的，从而导致空缺职位和求职者的分配失调。通过有效地执行的积极劳动力市场政策，已解决了这些问题和其他劳工-市场问题。

捷克斯洛伐克于1991年通过的《就业法》并在捷克共和国仍保持生效，该法为现代未雨绸缪的积极劳动力市场政策奠定了基础。《就业法》是依据一种三层方法进行的。向每一积极谋职的人给予介绍职业的服务，必要时提供培训，在失业的情况下提供收入支援。保障的水平随着时间的转移而减少，失业补偿的支出保持仅略高于对公共就业服务的支出和对私人企业的工资补助。[b] 再培训方案，这是积极劳动力市场政策的核心，是人们可以普遍利用的，许多失业工人均已获得。

捷克共和国给人最深刻印象成就之一是于1991年制定了一个具有高效率的交付机制的法律框架。劳动力市场政策是以节省成本的方式并且管理费用很少的情况下施行的。对比其他转型经济国家，用于职业介绍职能的公共就业服务的工作人员比起用于失业福利施行的工作人员占更高的比例，并且指定更多的公共就业服务的工作人员去完成需要与已登记的失业工人直接接触的任务。每一公共就业服务的工作人员与不超过30名失业委托人进行联系，这一数字大大低于最发达国家的数字，在后者国家里，工作人员一般要处理200名失业者的工作。[c] 此外，由于进行了较好的监督，公共就业服务官员已能较好地对空缺职位和求职人员进行筛选，从而帮助他们获得较好的安排，并且可能做到降低失业率。公共就业服务在1993/1994年度安排的人数约占从登记册上除名走上工作岗位的总人数一半，按任何标准来看，这都是一项重大成就。[d]

捷克的劳工政策在有些方面类似于其他中欧转型经济国家的政策。已决心努力削减劳动力供应以缓和对劳动力市场的压力。推行了提前退休方案，使得就业工人的总数略有减少。对那些超过退休年龄仍在工作的人员的个人所得税几乎加了一倍，迫使许多仍在工作的养恤金领取者退休。在中央计划经济下参加率异常高的许多妇女也离开了劳动大军，妇女就业率从1992年到1995年下降了7%。（这种减缩是否反映了积极发展，尚待观察。）对妇女就业的消极态度也促使劳动力参与的下降。[4]在传统上妇女占支配地位的工业，例如服装和纺织业，产量有较大的减少，连同再就业的前景暗淡，可能已迫使一些妇女离开劳动大军。[5]

占捷克共和国总就业人数略低于一半的国营企业的工资结构缓慢地朝着市场条件进行调整。在实施改革之后，如同其他的转型经济国家一样，实际工资下降了，从而防止了就业的下降。国营部门现行的收入政策可能推迟了工资结构的调整。政府维持较高水平的工资补贴的支出，往往将社会考虑的因素放在效率标准之前。同时，工会对不论是在国营或私营部门中的工资，不能发生重大的影响。这种状况正在开始改变：面临着来自私营企业对受过高等教育人员的竞争，现时的和以前的（最近私有化的）国营企业已调整了工资结构，以便与私营企业提供的工资相一致。工资结构显示出从由中央计划人员的偏好产生的型式转向在市场经济国家中观察到的型式。[6]

与其他一些渴望成为欧洲联盟成员国的东欧国家不同，捷克共和国并不硬要在亏损企业中间进行暂时解雇和破产，而是采取更加温和方法。在经济转型开始时财政上的保守主义和不存在财政的不平衡也有助于较快地实现宏观经济的稳定。

尽管所有这些因素都起着作用，但不应忽视这一捉摸不定的因素：才能高超的劳动力对新的成套激励因素的适应性和敏感性。

表 7. 12　1990年-1995年在选定的转型经济国家的登记失业率

（占劳动力的百分比）

国家	1990	1991	1992	1993	1994	1995
阿尔巴尼亚	98	9.4	26.7	20.2	18	12.9
亚美尼亚	—	—	3.5	6.6	6	8.2
阿塞拜疆	—	0.1	0.2	0.3	0.9	1.1
白俄罗斯	—	—	0.5	1.7	2.1	2.8
保加利亚	1.8	11.5	15.6	16.4	12.8	11.8
克罗地亚	8 a	14.1	17.8	16.6	17.3	16.8
捷克共和国	0.7	4.1	2.6	3.5	3.2	3
爱沙尼亚	—	0.1	1.9	5	5.1	1.8
格鲁吉亚	—	—	1	2	3.8	3.1
匈牙利	1.7	7.4	12.3	12.1	10.4	11.4
哈萨克斯坦	—	—	0.5	0.6	1	2.1
吉尔吉斯斯坦	—	—	0.1	0.2	0.8	2.9
拉脱维亚	—	—	2.1 b	5.8	6.5	6.6
立陶宛	—	0.3	1	3.4	4.5	6.1
摩尔多瓦	—	—	0.7	0.7	1	1.4
波兰	6.1	11.8	13.6	16.4	16	14.9
罗马尼亚	1.3	3.1	8.2	10.4	10.9	8.9
俄罗斯联邦	—	0.1	0.8	1.1	2.1	2.2
斯洛伐克	1.6	11.8	10.4	14.4	14.8	13.1
斯洛文尼亚	5.3a	10.1	13.3	15.5	14.2	13.7
塔吉克斯坦	—	—	0.3	1.1	1.8	2
前南斯拉夫的马其顿共和国	17.1 a	24.5	26.8	30.3	33.2	35.6
土库曼斯坦	—	—	—	—	—	—
乌克兰	—	—	0.3	0.4	0.3	0.3
乌兹别克斯坦	—	—	0.1	0.2	0.3	0.3

资料来源：联合国/经社分析部，依据劳工组织和欧洲经委会数据。

a　年平均。

b　工龄人口的百分比。

a　Jan Svejnar, "Enterprises and workers in the transition: econometric evidence," American Economic Review, vol. 86, No. 2 (May 1996), p. 124.

b 见 Review of the Labour Market in the Czech Republic (Paris, OECD, 1995), p. 80.

c T. Boeri and M. Burda, "Active labour market policies, job matching and the Czech miracle", European Economic Review, vol. 40, Nos. 3—5 (1996), p. 807.

d 同上。

e 例如见, M. Ferber, "Czech women in transition", Monthly Labor Review, vol. 117, No. 11 (Washington, D. C., 1994) p. 34.

f Review of the Labour Market in the Czech Republic (Paris, OECD, 1995), p. 15.

g 例如见, Robert J. Flanagan, "Wage structures in the Czech economy", IMF Staff Papers, vol. 42, No. 4 (Washington, D. C., 1995) p. 852.

99. 东欧以市场为导向的改革的出现促进了往往与正规部门存在一起的许多经活动合法化。尽管非正规经济能否提供大量就业总是受到人们怀疑的,但缺乏数据使人们难以估计这个部门的大小。一些转型经济国家的国家统计局最近已估计了非正式就业人数的大小,这个数字是相当大的。(见专栏 7. 4)。

100. 所有经济转型的国家在第一阶段时期由于相对价格变动以及实际产量下降都经历了不断上升的周期性和结构性的失业。在波兰、捷克共和国、斯洛文尼亚和斯洛伐克,这种变动最近才获得逆转,独联体还没有出现经济复苏。在东欧,失业率出现了一定程度的下降,可能是由于伴随着经济的加速度增长和小企业部门的迅速扩大而周期性失业减少的结果。结构性失业的体系性质排除了失业的急剧下降,除非把资源转移到即使经济复苏,又同时带来就业的增加的一些部门中去。即使把工业的

产量恢复到改革前的水平，但由于很可能在提高了劳动生产率以后产量才能增加，因而就业仍可能不会增加。"在未来的岁月里，服务部门具有成为新工作岗位的最重要来源的努力。

专栏 7. 4 波兰的非正式就业：是一个解决办法吗？

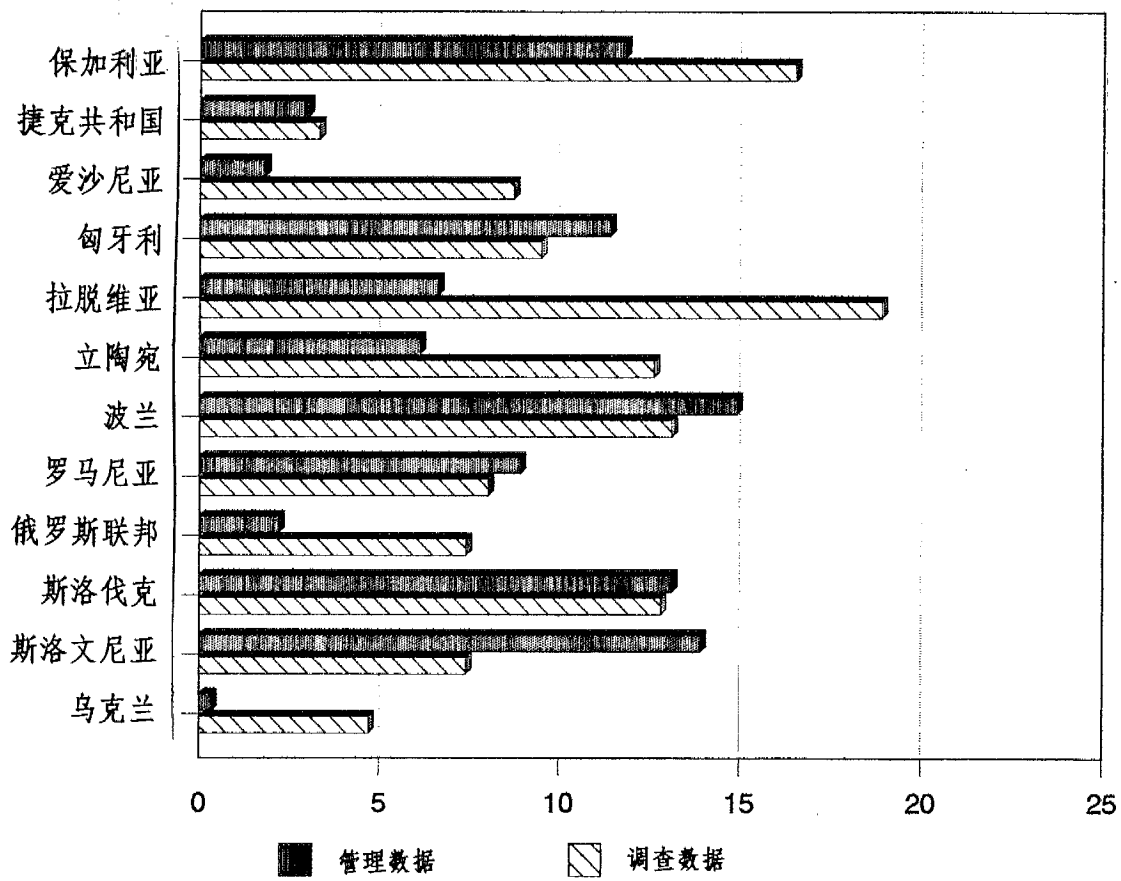
在许多转型经济国家，成百万的人在非正规部门工作，没有登记的就业是很普遍的。工人们在非正规部门中求职或者是因为他们不能在正规部门中找到工作，或者是因为他们要从另一个职业添补收入。雇主求助于这种非正规市场，把它作为廉价国内或外国劳动力的来源。在家庭一级，没有登记的就业可提供方便而又花费不多的帮手。非正规部门的就业对国民经济是重要的，因为该部门吸收了剩余劳动力并减少了政府的社会支出。由于该部门往往导致犯罪，包括偷税漏税，当局往往对非正规雇主怀有敌意。地下雇用也可能剥夺工人自身的权利和特殊利益，因为雇用的条件主要是由雇主规定的。此外，只有正规部门才提供资金以资助公共保障网。

很难估计记录外的被雇用人员的数目。自从 1992 年 5 月在波兰采用的定期劳动力调查，试图覆盖 15 岁以上的所有的家庭成员，其中包括没有签订合同而工作的成员。由于进行调查只是为了统计，不要求回答者对其雇用合同的性质作出答复，因此那些被调查者没有理由不报告其就业情况。所以通过调查获得的数据覆盖了在非正规经济中雇用的工人。

为了测量非正式的就业，对通过劳动力调查来估计就业人数和通过管理（企业）

图 7. 8　1995 年对在选定的转型经济国家中劳动力市场疲软情况的测量

（占劳动力的百分比）



资料来源：联合国经社分析部，根据劳工组织数据。

调查来估计就业人数之间的差别进行了计算。另外需要作出调整，以说明劳动力调查仅覆盖私人家庭，因此不包括住在工人宿舍的工人、学生住房或其他类型的住房。

据估计，非正式就业人数为1，126，000人，即占1994年8月波兰正式就业总人数的7.5%。一年后的估计数揭示，非正式就业工人的数目已下降至1，011，000人，即占正式就业总人数的6.6%。

收集没有登记的就业人数的可靠资料，对于制订省、市级的政策是很重要的。回答者表明了非正式工作有三个主要动机：收入不足，正式工作缺乏，高额的个人所得税，这三者促使工人们不愿将其收入进行登记。

几乎60%的非正式工人拥有一个以上的职位。约有三分之一的回答者无任何记录地工作不到一个月，20%以上的回答者无任何记录地工作至少有四个月。按性别讲，64%的非正式雇员是男子。就教育而论，尽管具有所有级别教育的工作人员都在该部门中找到了职业，但所产生的大多数工作一般是供非熟练工人和不太熟练工人做的低工资工作。

资料来源：Malgorzata Kalaska and Janush Witkowski, Unregistered Employment in Poland in 1995 (Warsaw, central statistical office, 1996).

101. 许多国家中的就业型式是以不平衡的区域分布为特征，这主要是把重工业集中在少数地点的中央管制经济传统的结果。由于工业产出收缩，这些地区出现很

高的失业率。失业的地区不平衡由于房地产市场发展得不够充分造成劳动力流动性低而恶化了。在一些独联体国家，劳动力流动性也受到行政或财务的障碍的限制，例如居住许可证或在大城市定居必须进行登记。由此而造成的较小的迁移倾向对在缓和高失业率方面一直是一个消极因素，因为除了不景气的地方以外还有具有改善就业机会的一些相互斗争的商业中心。

102. 在有些国家，失业方面的地区差别可以起到促使比较有效地实施破产法的作用。在其他一些国家，取消地区补贴是一个因素。失业的高于平均水平往往不仅是由于解雇劳动力高于平均水平，而且也由于在工业基础设施或服务薄弱的地区创造就业机会的速度比较慢。即使在比较成功的国家里，例如在捷克共和国（见专栏7. 3），出现一些地区劳动力短缺而其他地区有两位数字失业率并存的现象。根据经合组织专家，大区域的失业发生率的差别不是在缩小；失业率最低的地区有最大的就业机会，以及求职者的地点和空缺职位的获得性之间的差距正在加大，这表明长期失业可能成为现时高水平失业地区的一个特征。[77]

103. 转型经济国家劳动力市场条件的紧缩，已起到增加人员流向外国的作用，尽管害怕从中欧和东欧向西欧大量迁移已证明是没有根据的。在转型经济国家和发达的市场经济国家之间，以及在转型经济国 家相互间，国际劳动力迁移都增加了。西欧和北美是来自中欧和东欧以及独联体的迁移者，特别是具有适合市场销售技能的受过高等教育的人的优先目的地点。中欧、东欧和独联体的大多数国家由于迁移遭受了人口的净损失，俄罗斯是值得注意的例外，从1993年至1995年从独联体进入该国的有300多万迁移者。即使在东欧大多数国家缺乏全面移居政策的情况下，国际迁移至少在短期内可能改善市场的运作并缓解失业状况。[78]

104. 合法入境移民的增加已成为一些转型经济国家的新特点。一些继续进一步改革的国家往往吸引了邻近转型经济国家的移民。例如，捷克共和国、斯洛伐克和斯洛文尼亚在1994-1995年间经历了正的净迁移。尽管波兰经历了净移民出境，但最近合法移民入境也增加了，1995年给外国人批准了约一万张工作许可证。在1990年以前，这种许可证几乎不存在。另一个令人鼓舞的迹象是在这些入境移民中间大部分是受过良好教育的而又有经验的专业人员，其中许多人曾在市场经济国家中受过熏陶。这种人才的内流将有助于向市场经济过渡。"

105. 由于在所有的转型经济国家中对劳动力的需求下降，劳动力市场分割增加了，其中一些社会集团和人口集团承受了结构改革的冲击。超大型公司的解体和工业生产的下降使老工人以劳动力市场更多地撤出，一般说这是抛弃劳动力的第一位和最容易的目标。在有些国家，在为了阻止养恤金领取者就业而采取了征税惩罚措施之后，仍在工作的养恤金领取者的人数就减少了。在许多转型经济国家，老工人曾占就业人员总数的8%至12%，他们的参加率的减少是很大的。[80]在其他国家，推行了提前退休方案以削减劳动力供应。这种选择无论从生产的损失和在养恤金的承付款项方面来看都证明是代价巨大的。例如，在斯洛文尼亚，提前退休没有为青年工人留出位置，没有制止失业，还产生了相反结果。[81]由于东欧的养恤金水平习惯上是很低的，失去了额外的收入使一大部分的人口变得贫困。如何将老工人纳入转型的过程，仍然是一大社会挑战。

4. 失业青年

106. 在不同年龄组中的失业发生率表明青年（不到25岁）受到特别严重的打击。失业青年——包括大学和中学毕业生的失业青年——大大超过全国的平均数，往

往是其二倍。在保加利亚，在1995年，青年失业率在东欧是最高的（占该国失业总人数的40%以上），其次是波兰（30%以上）和斯洛伐克（达30%）（图7.9的图A）。[82]

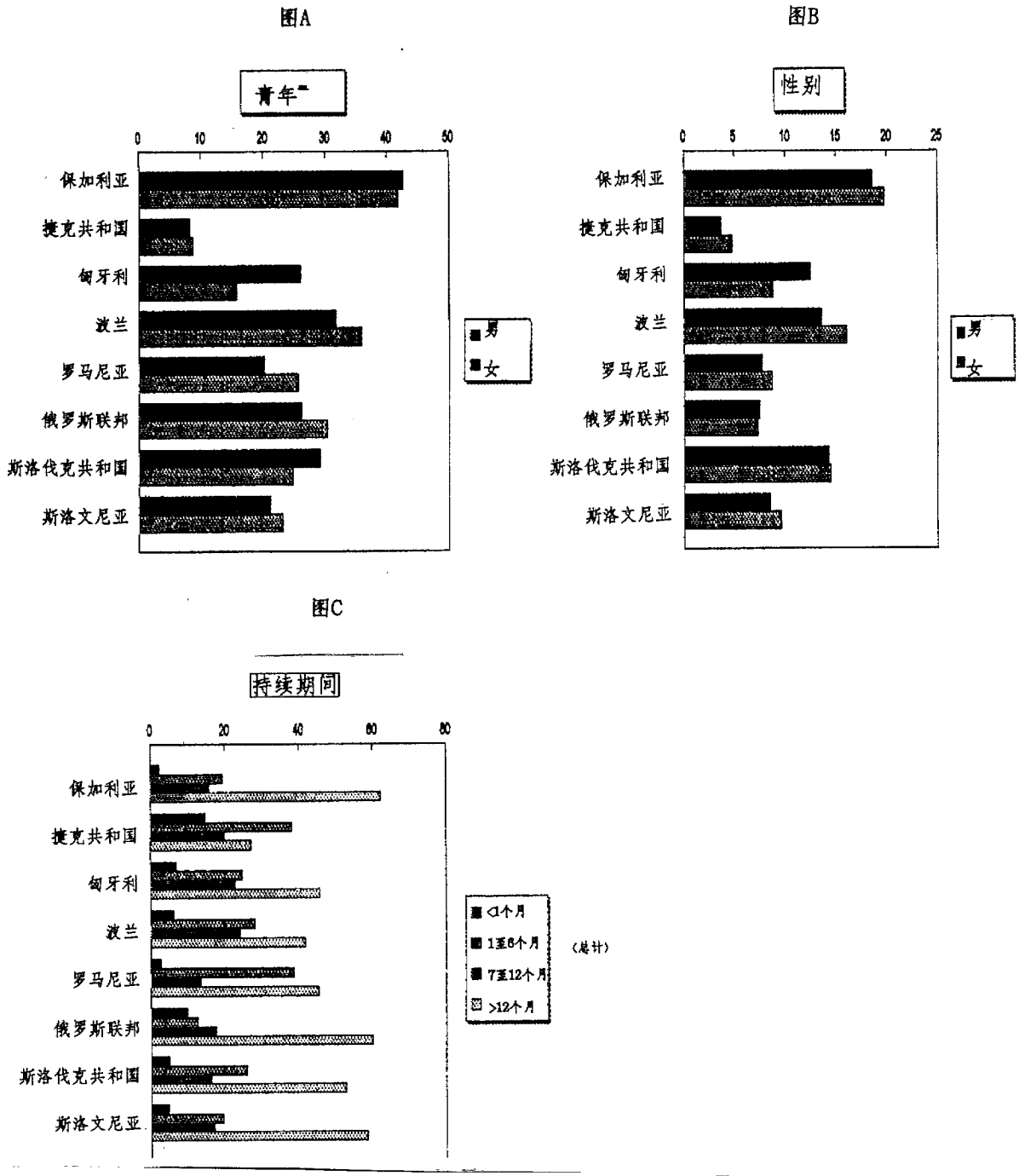
107. 青年的就业状况可以用一系列的因素来说明，最明显的是深刻的经济危机，危机减少了劳动力市场的新空缺的数额。许多公司里已普遍实行雇用冻结，因为当必须缩小规模时公司宁愿依靠自然减员而不愿大规模解雇。但另一方面，新兴的私营部门往往对有经验的工人更有兴趣，其中包括已经在国营部门就业的有经验的工人，而不愿招聘失业者或雇用新的毕业生。此外，在许多转型经济国家，教育部门未能跟上市场对新技能需求的步伐。因此，通过教育系统提供的人才和市场需要的人才之间的不一致越来越大。[83]

5. 性别对就业的影响

108. 在1990年代中期，多数国家妇女的失业率超过全国的平均比率（图7.9的图B）。例如，在罗马尼亚，妇女的失业率高达男人失业率的两倍。[84]此外，除匈牙利和俄罗斯联邦外，在1995年，妇女在失业者中的百分比为50%以上。

109. 劳动力参加的大量减少，实际上把妇女从劳动力队伍中挤出去，尽管不是所有的妇女的结局都进入失业者的队伍。女劳动力参加率在1990年代初在所有中欧国家除波兰外的"维谢格拉德集团"都减少了。例如，从1989年至1995年，妇女参加率在捷克共和国从88.7%减少至83.6%，在匈牙利从78.4%减少至64.9%，在斯洛伐克从80.5%减少至71.4%。[85]

图7.9 1994/1995年度选定的转型经济国家的失业状况



资料来源：联合国/经社分析部，根据经合发组织与转型经济国家合作中心劳动力市场数据库和国家统计资料整理。

注：男性：男劳动力的百分比；女性：女劳动力的百分比。

a 不到25岁。

110. 企业职业结构的不断变化往往导致许多“传统”妇女职业——一般地说，半熟练劳动的工作——成为多余。事实上，造成妇女多余的人数大大超过造成男人多余的人数。例如，根据在匈牙利进行的一次调查，在许多企业里，性别隔离是常见的事，给女工留下技术要求较低和提升希望较小的工作。在目前就业调整的情况下，这些低技能的工作有被取消或大大地加以改造的危险，因此妇女可能成为失业者的危险更大。[46]同时，失去工作的妇女比起男子更有可能呆在家里，而不去寻找另一次的就业机会。“灰心丧气的工人”的影响通常对于妇女来说比对男人更大。[47]

111. 削减劳动力供应往往在牺牲妇女的情况下实现的，即使这种歧视有时是经过伪装的。例如，在乌克兰，掩盖失业的一个普遍方法是鼓励妇女延长产假达若干年（有时两三年）。其他一些情况是，鉴于如果妇女回来工作，或因为她们没有在管理部门的压力下而回来工作，只有很少收入，于是她们自己作出这种选择。[48]在俄罗斯联邦，为了同样的目的采用了延长产假的办法（仅按法律指定的时间期限支付工资）。产假为在诸如纺织和服装等萧条工业中平均长度的两倍。[49]又据报告，在匈牙利和其他中欧国家，为数越来越多的就业妇女将延长产假。

6. 长期失业

112. 在所有转型经济国家长期失业人数一直在增加。长期失业的持久性而不是摩擦性失业状况的持久性，已成为导致社会排斥、处于社会边际和贫困的一个有力的新因素。

113. 尽管在一些东欧国家的产量有一定程度的恢复，但长期失业人员在总失业人数中的比例在每一国家中都上升了。在1995年底，长期失业人员在捷克共和国

占全部失业工人的31%，在波兰和罗马尼亚占42%至47%，在其他所有国家占50%以上，其中在保加利亚几乎达66%（图7.9的图C）。[90]

114. 在转型经济国家如同在发达国家一样，失业时间越长找到工作的可能性越小（所谓的"持续时间的依赖性"）。因此，在一些情况下（保加利亚是最生动的例子），失业的持续性导致失业者停止积极地寻找工作。他们最终离开了劳动力大军。在有些国家，中年失业者（他们应是处于其工作生涯顶峰的人）占长期失业人员高达三分之一。[91]

115. 在所有转型经济国家中，长期失业者和多余的工人有异常大的一部分妇女、受教育不多和非熟练工人。最易受损害的是技能最低、受教育最少的人。因此，为了减轻长期失业的状况，劳动力市场政策应以处境不利的群体以及特定地理地区为目标。

7. 隐蔽的失业

116. 尽管公开失业在明显增长，隐蔽的失业仍然是提高劳动效率和生产率的一个严重障碍。产量急剧下降意味着在企业一级雇用人数过多，甚至比人员配备过多的中央计划经济时期还多。根据欧洲经济委员会，仅仅在匈牙利、波兰和斯洛文尼亚，过量就业在1990年到1994年才略有下降。[92]在所有的独联体国家和波罗的海国家，就业过多现象在生产猛降及工作组织缓慢改革的情况下很大地增加了。

117. 很难获得具体资料以着重说明隐蔽的失业情况，因为统计数据稀缺。此外，在各国之间以及在同一国家内各企业之间的情况也各不相同。但在独联体国家

里，劳动力囤积是特别普遍存在的。根据从劳工组织的劳动力调查获得的数据，俄罗斯的企业一级的过量劳动力（被管理部门视为的过量）平均为工业劳动力的8%。"然而，把由于部分停产和全部停产而丧失的劳动力投入包括进去，即把请"管理假"（基本上是对失业的一种方便的委婉说法）工人的百分比和把由于强制实行短时工作而丧失的劳动力投入的全日当量包括进去，俄罗斯联邦工业中的压缩失业率在1995年为劳动力的28%以上。[94]在乌克兰，1995年的情况甚至更坏：全部工人的34.4%获得了假期但没有工资，即被正式地划分为雇员，但召回的概率很低，并且很大一部分（有时超过50%）雇员做短时工作。[95]

118. 减少隐蔽的失业已成为一项主要的政策挑战，并且成为企业结构改革中的一个重要因素。这个问题在许多方面有政治的色彩，因为被解雇工人的额外流入可能进一步恶化已经很紧张的劳动力市场，可能导致社会的不安定。各转型经济国家政府可通过消除企业中的任何奖励以保持过多的劳动力留在企业里或严格地实施破产条款，这样就可能获得满意的工业结构改革向前迈进。但是抵消因素却是，由于贫困增加而可能使众多的人处于社会边缘，然后又因支助新穷人而加重财政负担。

8. 劳动力市场政策和任择办法

119. 尽管所有转型经济国家都作出明确的承诺，将促进充分就业作为基本的优先事项，但具体的政策选择由于转型的经验的多样性而不可避免地要改变，其中包括国家系统改造的次序安排和速度。在许多国家，转型进程本身允许决策人积累宝贵的实际经验，并更好地了解产生就业机会的各种政策能行得通的条件以及关于经济增长和促进就业之间联系的条件。

120. 经济转型国家的具体情况不论是什么样，在没有平衡和可持续经济增长的情况下，就不可能想象减少失业和增加生产性的就业。通过适当的财政和金融政策造成的良好宏观经济环境可促进经济增长并加强增进就业。但是，许多转型经济国家面临着由于收入减少、工资增长有限和有报酬的就业人员减少所造成的购买力大幅度降低。由于在许多情况下，出口市场难于打进去，出口增长十分缓慢，因此许多转型经济国家的企业在存在国内需求不足的情况下面临着巨大的调整问题。尽管销售量低下影响了包括大公司在内的一般企业部门，但对中小企业打击特别大，限制了它们的扩大和进一步产生就业机会。国内需求低下是对大多数转型经济国家投资急剧减少的部分原因，损害了经济的复苏并助长了企业部门的经济萧条。

121. 尽管在大多数国家的目前改造阶段对需求问题不存在神奇的解决办法，但非通货膨胀性的努力以增加需求，可能有利于为恢复经济增长创造良好的环境。在这个意义上，把旨在制止收入的被进一步剥蚀的各种措施结合起来，不仅从社会立场出发防止一大部分人口的贫穷化和处于社会的边缘，而且从制止国内需求下降的立场来看，都是重要的。在这方面，措施之一应力求防止经济预算部门中实际工资的进一步下降，并恢复养恤金和其他预算转移的购买力。

122. 从长期看，宏观经济政策，初步地通过企业结构改革导致生产的单位成本降低，对提高市场需求可能有同样重要的作用。降低成本和改进产品组合连同提高质量一起，使企业可以通过增加出口获得较大一部分的世界需求量。东亚各国一贯以出口为导向的战略和本国企业在世界市场上出色的业绩至少部分地说明其经济的成功，这种成功表明了关于成本降低的全球运作的利益和规模经济在企业一级的成就。在大多数转型经济国家，企业在没有技术上的提高和新生产方法的情况下就不能指望在世界市场上持续的成功。在这方面，很大程度上将取决于企业能不能进行革新

并与世界生产率水平保持一致。作为新技术和生产方法的一个重要来源的外国投资，也可能提高出口业绩和企业的竞争力，导致增加工作机会。在这方面，在国家一级采取一项周密考虑的、一致的工业政策，可以提高国家的能力来实现所希望的结果。

123. 劳动力市场体制的出现和运行，例如以市场为导向的社会保障制度和工资决定制度，以及教育和培训部门中对劳动力需求的新模式作出更好响应并具有灵活性，表明了这些体制在为防止失业和产生就业机会的活动提供一个稳定框架中的重要性。此外，劳动力市场体制在决定最适当的政策组合中正日益起作用。在国家政策的制订中，以及在提高地方一级和全国一级提供的劳动力市场服务质量中，人们正日益理解改善国家劳动力市场运行信息，其中包括关于人才的分布、流动性和希望得到的工资和信息的重要性。同时，由于自 1980 年末起横扫所有转型经济国家的民主化进程已有力地影响了管理方式和民间社会，人们普遍认识到需要民主的决策和社会对话以便参与掌握政策和体制。

124. 在为劳动力市场政策设计和制定框架中，许多转型经济国家明确地利用了发达市场经济国家的长期经验。选取了一种双重方法。首先，推行了法律和体制的改革，并为失业者的社会援助措施制定了稳固的法律基础。在通过了劳动法律和条例之后，几乎每一国家建立了职业介绍所网络，以执行这些法律。其次，通过失业补助金方案，并阐明申请该补助金的规则。这些方案与经合组织国家的习惯做法相似，规定了付款的最长期限、置换率（平均失业补助全作为平均工资的一个百分比）和一些合格的标准。除消极措施（失业补助金）外，大多数东欧国家还采取了积极的劳动力市场方案，其中包括对多余劳动力的培训或再培训，帮助自营职业的人开办新企业，提供公共就业服务，等等。

125. 劳动力市场变化的性质和重要性以及日益增长的财务拮据，影响了两种劳动政策，迫使人们作出必要的纠正和调整。失业的平均持续时间急剧增加了，使得许多国家的预算负担十分沉重。因此，在东欧实施的第一批主要调整措施之一是使领取补助金的规则更加严格。其次实行减少补助金的期限。经验性的证据推动采取这一步骤，表明有些失业者延迟其重新进入劳动力市场，直到他们用完所享有的权利。[96]

126. 在1995年，东欧的失业者可望获得为期6至12个月的失业补助金，这主要取决于他们以前就业时间的长短。例如，在阿尔巴尼亚、保加利亚、匈牙利、波兰、俄罗斯联邦和乌克兰，支付的最长期限为一年；在白俄罗斯、捷克共和国、爱沙尼亚和立陶宛，最长期限为六个月。置换比例于1991年至1994年大大地削减了，于1994—1995年度稳定了，但有以下一些例外：匈牙利从34%削减至31%，阿尔巴尼亚从43%削减至27%，而俄罗斯联邦从13%增加至21%，乌克兰从14%增加至17%。[97]

127. 失业补偿金是所有劳动力市场方案的最大支出项目。例如，在中欧国家，专门用于失业补偿金的资源占国内生产总值从0.20%至2.14%这个范围内——大大高于花在仅次于最大的社会支出类其中包括提前退休和公营部门就业服务的，占国内生产总值的0.11%。[98]

128. 尽管较高的失业补助金可能对一些国家在财务上是不能持久的（甚至在社会上可能是危险的，因为这种补助金引起补助金的依赖性或“权利效应”，导致延迟积极地寻找工作），但是很低的补助金可能产生贫困和多余工人遭到社会排斥。低补助金表明是阻碍作为失业者进行登记的有力因素（在例如俄罗斯联邦和乌克兰这

类国家中,在管理部门的失业数字和劳动力调查的失业数字的巨大差别,就着重说明了这一点)。

129. 在经济下降和劳动力需求急剧下跌的情况下,积极劳动力市场政策的作用不可避免地受到限制。这个结论已为发达国家的经验并且后来为转型经济国家的经验基本上证实了。这个道理可以说明这些国家在就业政策上专门用于积极方案的支出所起作用不大重要。

130. 显然,从长远看,为了减少劳动力市场的不平衡现象并为此建立强大的劳动力需求,经济复苏是必不可少的。但是,把目标放在职业介绍、劳动力的培训和再培训或为青年的需要采取的措施的深思熟虑而更加积极的劳动力市场政策能增加失业者中的重新就业人数的比例并改进工作对口的进程。决策者一直面临着困难之一是,尽管日益增多的失业需要立即实施一些短期的措施,但这些措施必须与长期政策目标相一致,其中包括改组企业并更有成果地利用劳动力。

131. 积极劳动力市场政策的范围因国而异。但是,不论采取什么政策,最重要的目标一贯是使处于社会边缘的个人(例如,长期失业者或非熟练老工人)重新参与劳动力市场。评价这些方案是否成功是有困难的,因为未曾进行试验性的评价,即在干预之前需要选择控制组和"处理"组的评价,仅在少数国家完成了一些方案的"准试验"评价,例如再培训的评价。"

132. 培训和再培训方案的评价——被最广泛选择的、所有积极劳动力市场政策方案之一——表明这些方案在转型经济国家中在增加重新就业的前景方面不是特别成功的。[100]此外,在一些情况下,据发现,对已经就业的工人进行再培训,以提高

其技能，这比起对失业工人进行再培训（其就业的可能性没有增加）效力大得多。

133. 保加利亚、捷克共和国、匈牙利、波兰和斯洛文尼亚对失业者开办自己的企业提供了支助。然而，仍有这样的怀疑：一些个人是成功的，但根据一些专家，这些方案不可能会在严格计算结果/成本分析上显示出比在经合组织国家的类似方案有任何更好的结果。[101]

134. 根据对积极措施评价得出的综合结果表明，失业补助金是重要的，并且找替代办法是不易的。转型经济国家可在降低失业率方面提高这些方案的效力，办法是更加细心地集中注意处于不利地位的群体，明确地确定优先事项，并且避免“张大网”的诱惑，因为实际上它在财政上或体制上是不可能持续的（见表 7. 13）。

135. 考虑到预算限制，过分宽广范围的政策步骤可能是行不通的。为优先事项明确定义必须同时更好地确定目标。在执行就业政策中，应特别地把重点放在地方和中央权力机关之间费用分摊上。应认真地确定每一地方劳动力市场的具体需求，同时必须把改善协调和监测工作永久地放在议事日程上。

136. 最明显的政策选择之一是改进公营部门就业服务的效能。这些可包括职业介绍的密切协调，就业咨询和更好地选择积极劳动力市场方案参加者。

137. 在转型经济国家中比较而言未曾试验过的选择是更大地依靠公共工程方案来产生就业机会。在许多情况下这些方案可能比消极方案更可取。公共工程的好处包括由于产生了公共部门资产，通过维持劳动力市场的附属设施而避免了未来长期失业的费用，并且减少失业人员的心理压力而带来的好处。[102]德国的东部各州在改造

表 7. 13 转型经济国家的积极劳动市场政策

政策	效果和建议
再培训	获得工作的概率随受教育情况而提高。然而现有的科学评价从经济效果看没有产生积极结果（工资和失业持续时间的影响）。常常提供给那些已经最能够找到工作的人。尽管如此，国家主办的培训至少根据公平和政治上的理由可能对因变革而受伤害的人是可取的。必须发展私人提供再培训。
工作对口	在增加职位安排方面花费不多而往往有效，尽管仅适合于一部分求职者。对长期失业者很重要。即使暂时减少失业申请人也会因没有就业服务人员和安排活动的资源而影响工作对口。必须允许私人职业介绍所进行活动。
就业补贴	可包括赠款、无息贷款、利息补贴、等等，并普遍地给通常的市场部门雇主提供支助（特别是给青年和高校生提供培训的临时工作）。在工业国家中只有些微的净效果。只要受益者个人本来会以任何方式找到工作则往往会带来"沉重的"损失。可能损害改革的承诺。如果把目标定得狭窄些，例如仅有一个公司的城镇，会有些作用。
以津贴（赠款、贷款或津贴预付）支助新办企业	很少能恰当地评价净就业效果。在一些转型经济国家，从企业的持久性和贷款偿还的情况看，有积极效果。甚至在发达国家仅适用于极少数工人。
公营部门就业方案和公共支助学徒期	产生混合结果。很少获得恰当的评价。对于把目标精心地定为退学生少数人和处于不利地位的群体（像长期失业者那样），并把他们与在职培训混合进行的方案，有些积极效果。在工业化国家以外管理工作繁多，难以执行。

资料来源：M. Rutkowski，"Labour Market Policies in Transition Economies"，MOCT—MOST，No 1，Bologna Kluwer Academic Publishers,1996年），第 27 页；T. Boeri，和 M. Burda，"Active labour market policies，job matching 和 the Czech miracle"，European Economic Review，第 40 卷，第 3—5 期，（1996 年），第 805—817 页；J. Micklewright 和 G. Nagy，"Labour market policy and the unemployed in Hungary"，European Economic Review，第 40 卷，第 3—5 期（1996 年），第 819—828 页。

期间更加广泛采用公共工程方案提供一个新近的实例。尽管这种从中央计划经济到市场经济的转变是一个特殊情况，因为这个转变是由于德国的重新统一并且随后来自西部调拨的资金促成的，但公共工程方案连同再培训和补贴一起，有助于缓和随着关闭陈旧或不能盈利的企业之后出现的大量失业。[103]

138. 面临着持续不断的、普遍失业的转型经济国家的一项重大政策挑战是在不失去以市场为导向的改造势头来减少高失业水平。这项挑战包括在新的私营部门活动中促进增加就业机会并为已经建立的公司加强市场环境。在确定国家干预和市场力量之间的适当平衡方面，应研究东亚的经验。另一方面，必须按每一特定情况评估进口自由化的可行性。根据劳工组织，关于降低失业率的最重要的政策工具之一是选择的，而不是全面的和立即的进口自由化，并伴随向有竞争潜力的企业提供选择性的出口信贷和补贴。[104]然而这样做，重要的是应使市场环境保持下去并避免产生可能延迟必要的企业结构改革的反常刺激。

C. 发达经济国家的就业和失业情况

139. 自1970年代中期以来发达经济国家劳动力市场的最显著的特点是非自愿的高失业率。发达经济国家在第二次世界大战后四分之一的世纪内，在保持较低的失业率方面取得了很大的成功——当然这是与两次战争之间的时期相比，但也与较长期的历史经历相比。然而，在1970年代供应方的冲击和加剧的通货膨胀压力之后，失业率一直很高，尽管有相当大的周期性波动。西欧的变化最明显。例如，在法国、德国和联合王国，失业率在1960年至1975年从来没有超过4%；在1979年和1980年德国是例外，它从1975年以来的二十年中没有低于4%（图7.10）。日本和瑞典，这两国一直是属于保持低失业率的最成功的国家，它们的失业率上升了，而瑞典上升

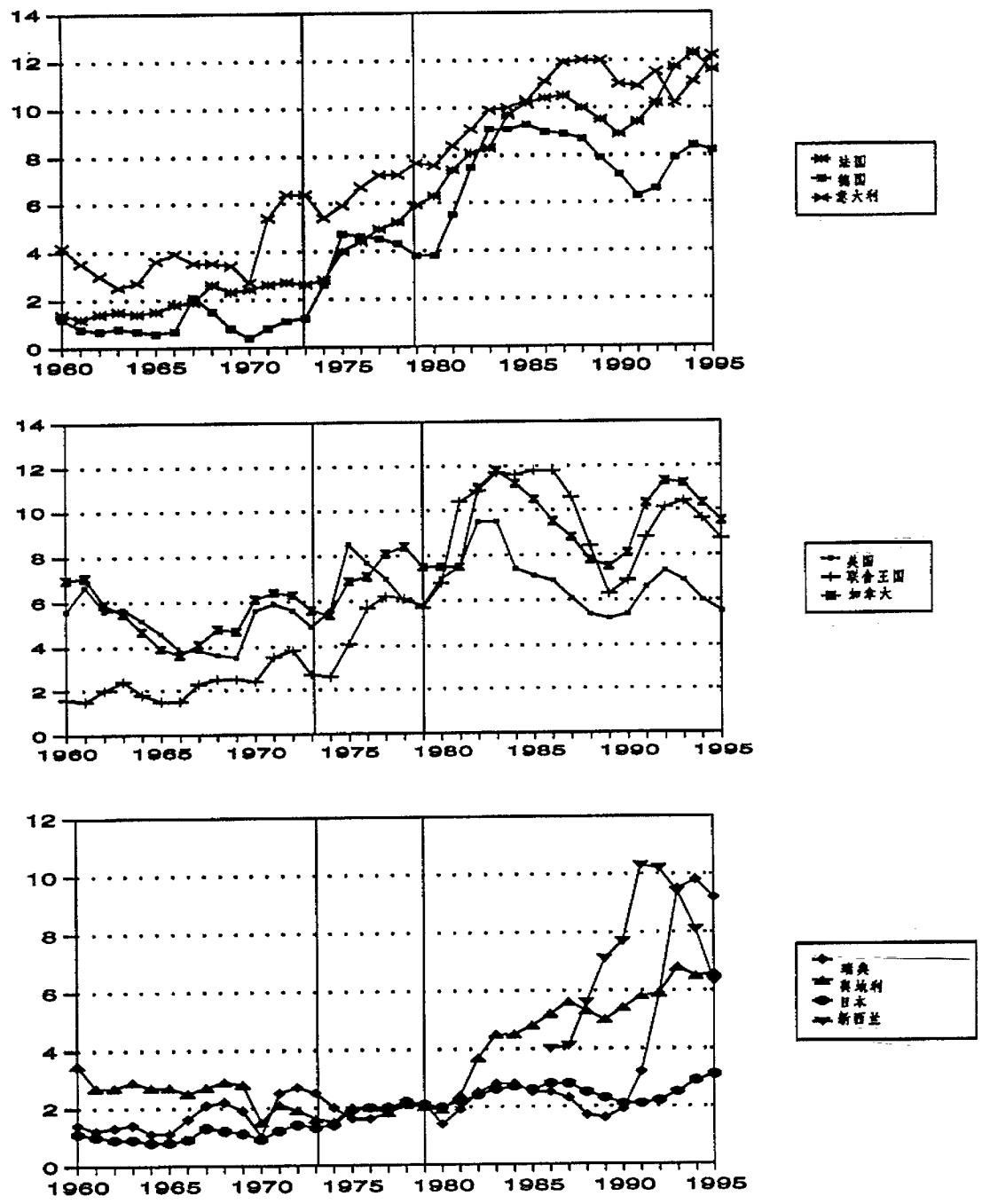
得相当大。甚至在1980年代和1990年代中失业率已有所改善的国家，例如美国，失业率与第二次世界大战后的四分之一个世纪相比仍然是高的。失业率顽固地拒不下降，特别是在西欧，仍然是这10年来发达经济国家的最麻烦的政策问题之一。

140. 在1970年代和1980年代整个发达经济国家失业率普遍增加。石油价格增加之后接着是失业率上升时期（图7. 10）。石油的冲击促使经济增长放慢和就业下降，因为石油的冲击提高了生产者和消费者的成本并将购买力从石油输入经济体转移到石油输出经济体。石油的冲击，也助长了通货膨胀，在一些国家随之采取的反通货膨胀政策可能把失业率提得更高了。[105]尚不清楚的是为什么恰恰在各国经济能量功效提高并且石油价格从1970年代所达到的水平下降的时候，失业率仍然居高不下，劳动生产率的增长仍然偏低（图7. 11）。[106]

141. 劳动生产率增长下降，反映了较低的产出增长率、较低的就业率和较低的实际工资和薪资。但是劳动生产率的增长率的下降也意味着产出的任何增加需要更多的劳动力——对比国内生产总值的就业增长的测定弹性自从1970年代以来已略有上升。[107]因此，特别是在低工资劳动力已有所扩大的国家里，生产率增长的下降是与就业数量有些扩大有关的。这种扩大部分地抵消了与较低的国内生产总值增长率有关的就业增长的下降。但是在西欧和其他发达经济国家之间有着重要的差别。西欧各国比起其他发达国家自1973年以来仅获得较低国内生产总值的增长率，同时就业弹性也较低。

142. 在1990年代头五年，在该10年开始时的衰退之后，就业增长率对比国内生产总值增长略为放慢。在一些国家，例如美国，就业增长，比起过去一般的商业周期的扩张，是较慢并且复苏时间较长，导致一些观察家把这种复苏描述为“失业增

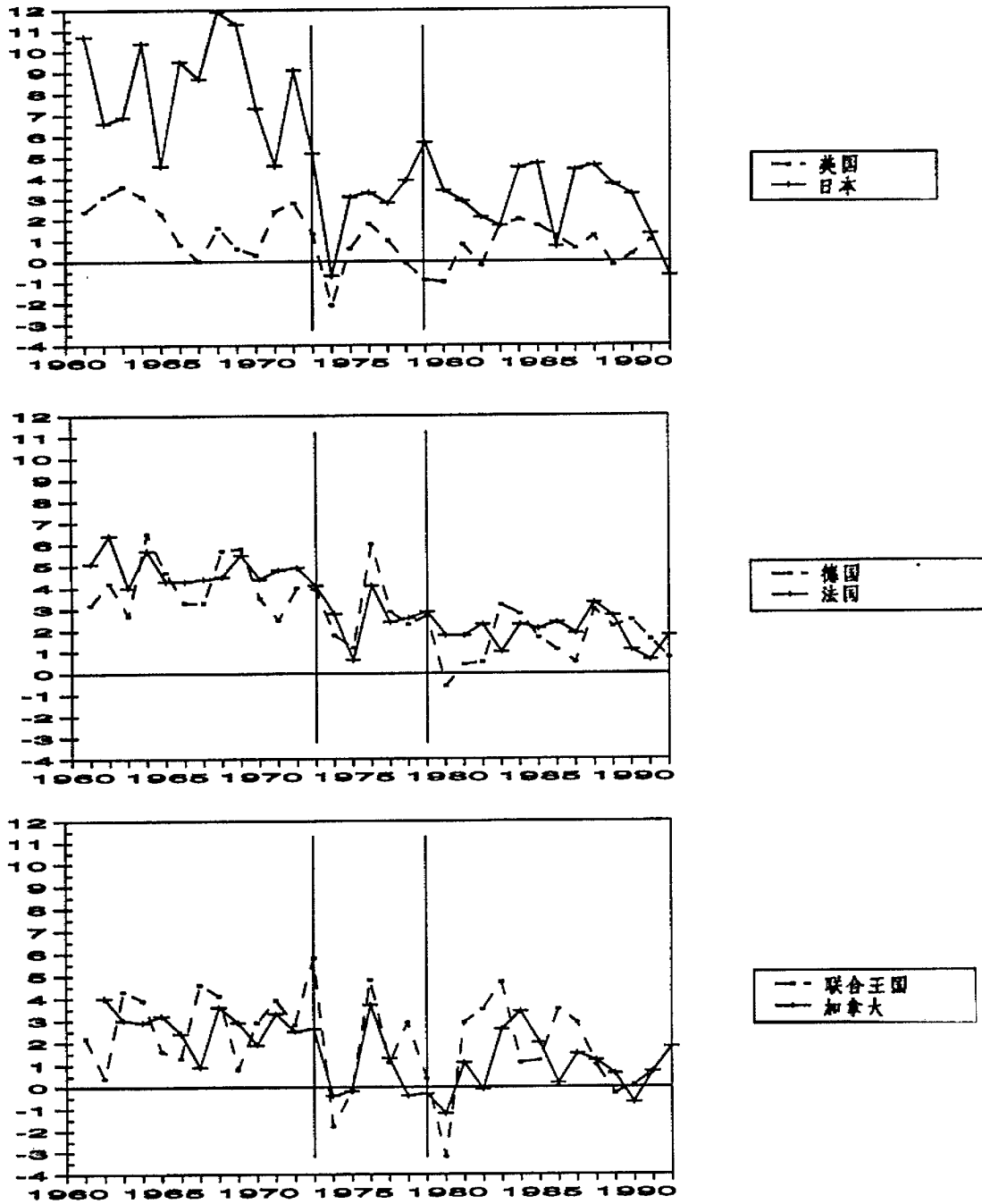
图 7. 10 选定的发达经济国家的失业率



资料来源：《劳工统计年鉴》(日内瓦，国际劳工局，各年)；经合组织，《就业展望》，(巴黎，经合组织，1996年)；各国补充资料。

注：水平线表示 1973 年和 1979 年的石油价格上涨情况。

图 7. 11 在选定的发达经济国家中劳动生产率的增长率



资料来源：联合国/经社分析部，依据经合组织国际部门数据库。

注：水平线表示 1973 年和 1979 年的石油价格上涨情况。

长”的复苏。但是，到1995年和1996年，就业增长坚挺，总失业率下降至自1980年代扩涨顶峰以来的最低点并且大大地低于1970年代的总失业率。与此相反，诸如法国和德国的经济，要成功地刺激国内生产总值增长和就业增长，仍然有着困难。

143. 在一些国家，包括澳大利亚、加拿大、日本、新西兰和美国，劳动力的年度百分比增加情况，1974年至1995年比1960年至1973年低。在所有这些国家里，工龄人口的增长率大幅度地放慢了，这在一定程度上反映“生育激增”一代进入劳动大军的结束（表7. 14）。

表7. 14 在选定的发达经济国家和区域中的就业增长率、工龄人口增长率和劳动力参加率

国家或区域	就业增长率[a]		工龄人口增长率[a]		劳动力参加率		
	1963—1973	1974—1995	1960—1973	1974—1995	1960	1973	1995
澳大利亚	2.4	1.6	2.2	1.6	67.5	69.9	74.3
加拿大	3.3	1.9	2.3	1.5	60.5	67.6	76.1
日本	1.3	0.9	1.7	0.7	75.7	71.7	76.5
新西兰	2.2	0.9	2.0	1.2	63.1	64.6	65.6
美国	2.0	1.8	1.7	1.1	64.5	66.0	77.5
欧洲共同体12国[b]	0.3	0.2	0.6	0.6	67.5	65.5	65.7
前欧洲自由贸易联盟	0.5	0.3	0.7	0.5	73.8	72.4	74.0

资料来源：《1996/1997年度世界就业状况：全球范围看各国政策》（日内瓦，国际劳工局，1996年）表2.1，2.20）。

a 平均年百分比变动。

b 前德意志民主共和国的东部各州不在内。

144. 这种下降部分地被劳动力参加率的增加所抵消，在加拿大和美国尤其如此。在西欧，劳动力增长率在1974年至1995年增加了，然而仍然大幅度地低于其他发达国家的增长率；在德国、爱尔兰、意大利和葡萄牙，出现了最大的增长。

145. 在所有提供了数据的国家中，妇女的劳动力参加率有所上升。在整个西欧，劳动力参加率相当稳定——妇女参加率的增加已被男子参加率的减少所抵消。发达经济国家在就业增长率方面也经历了放慢，这反映了总体的经济活动的增长普遍放慢。在澳大利亚、加拿大、日本、新西兰和美国，在过去的二十年中的就业增长是最快的——引人注意的是在西欧却放慢了。

146. 在发达经济国家，自从1970年代初以来较低的生产率的增长率促使实际收入增长率较低。例如，在美国，平均实际工资停滞不前，如把非工资收益的价值包括进去则平均报酬略有上升。在其他发达经济国家，平均实际工资有所增长，但增长率比1973年以前则低得多。此外，在许多发达经济国家，劳动收入的分配已经扩大了差距（表7. 15）。工资分配的最高和最低之间差距的这种加大在美国最明显，在美国，由于那些获得最高分配的人的实际工资有所增长，而那些处于最低水平的人的实际工资却下降了，所以不平等加大了。在联合王国，最高层的实际工资的增长远远快于最低层的实际工资。[108]在1990年代，走向工资和薪资增长不平等的这种趋势在许多国家有所缓和，尽管要断定这种缓和是否表明不平等不断加刑的时期已告结束尚为时过早。[109]

表 7. 15 选定的发达经济国家的工资和薪资收入分配的趋势（90/10 比例）

	1980	1985	1990	1994	百分比变动 1980—1994
澳大利亚					
男	2.72	2.61	2.72	2.84	4
女	2.54	2.64	2.62	2.54	0
加拿大					
男	3.46[a]	4.03[b]	3.99	3.77	9
女	3.73[a]	4.24[b]	3.99	4.01	8
法国					
男	3.37	3.35	3.45	3.43	2
女	2.72	2.64	2.86	2.94	8
德国[c]					
男	2.40[e]	2.36	2.31	2.25[d]	-6
女	2.64[e]	2.51	2.40	2.26[d]	-1
意大利					
男	2.33	2.30[e]	2.17[f]	2.64[d]	13
女	2.66	2.34[e]	2.17[f]	2.80[d]	5
日本					
男	2.61	2.77	2.84	2.77	6
女	2.17	2.28	2.30	2.24	3
瑞典					
男	2.11	2.13	2.07	2.20[a]	4
女	1.65	1.74	1.71	1.82[a]	10
联合王国					
男	2.51	2.80	3.11	3.24	29
女	2.34	2.49	2.86	3.00	28
美国					
男	3.26	3.73	3.96	4.28	31
女	2.92	3.35	3.67	4.02	38

资料来源：联合国/经社分析部，根据经合组织数据。

注：90/10 是指百分位第 90 的工人的收入与百分位第 10 的工人的收入之比。

a. 1981 年。

b. 1986 年。

c. 不包括五个东部州。

d. 1993 年。

e. 1984 年。

f. 1989 年。

1. 工作在哪里

147. 在发达经济国家中，就业日益集中在服务部门的活动和被列为服务类职业，即使这些职业是在制造业或初级产品工业类内部产生，诸如销售、法律或金融活动。1970 年至 1991 年，农业、生产和运输工人在美国总就业中的份额从 39. 3%降至 29%，加拿大从 40. 4%降至 29. 9%，日本从 56%降至 41. 7%。1984 年以后，西欧也发生了类似的变化（表 7. 16）。在此期间这些职业类的就业增长率为负数。增长最快的职业类是专业、技术和管理类。

148. 服务活动方面的就业增长反映了发达经济国家中的一些长期趋势。一段时期以来，初级产品工业作为就业的发电机已变得不那么重要了。最近，制造业的就业增长的相关重要性一直在下降，而且在许多发达经济集中呈绝对下降趋势。这些变化部分反映出农业和制造业的生产成果可使产出增长快于就业增长，并有助于提高人均收入。反过来，收入水平高和不断提高收入水平的国家倾向于扩大对服务业的需求——娱乐、家庭帮助、营业服务——快于其对制成品或初级产品的需求。同时，许多发达经济国家的专业就业和管理就业扩大了，销售工人和文职人员以及在诸如饭店之类的服务业从业的人员增长比率较高。对于高级服务的的需求是被生产力提高和市场不断扩大所驱动的。例如，计算机工业方面的迅速的技术变革使成本减少、质量改进、市场增加、就业扩大以及工资相对较高[110]。另一方面，低级服务业生产力增长低，就业增加以维持低工资为基础。在有些情况下，低工资可能产生一些促使就业增长以牺牲资本投资和体制改革为代价的刺激因素，从而缩小今后生产力收益的范围[111]。

表 7. 16 在选定的发达国家和区域的就业的职业构成变化情况

（百分比）

国家或区域	占总就业中的份额[a]			份额变化
	1970	1984	1991	1970—1991
加拿大[b]				
专业和管理	20.2	27.1	31.7	11.5
文职、销售和服务	29.3	40.3	39.4	10.1
农业	6.5	5.4	4.4	-2.1
生产和运输	33.9	27.1	24.5	-9.5
日本				
专业和管理	8.4	12.9	15.5	7.1
文职、销售和服务	37.9	42.3	42.4	4.5
农业	17.3	8.7	6.7	-10.6
生产和运输	38.7	36.7	35.0	-3.7
美国				
专业和管理	24.7	26.7	29.8	5.1
文职、销售和服务	36.0	40.5	41.3	5.3
农业	4.0	3.4	3.0	-1.0
生产和运输	35.3	28.5	26.0	-9.3
12个欧洲国家				
专业和管理	——	18.0	19.8	1.8[d]
文职、销售和服务	——	38.7	40.4	1.7[d]
农业	——	7.8	5.1	-2.7[d]
生产和运输	——	34.2	32.2	2.0[d]

资料来源：《1996/97年度世界就业状况：全球范围内的国家政策》（日内瓦，国际劳工局，1996年）表2.7 。

a. 由于无法对某些工人分类，总额不一定等于100。

b. 1973年数据，非1970年数据。份额的改变是1973-1991年。

c. 奥地利、比利时、丹麦、芬兰、德国、希腊、爱尔兰、荷兰、挪威、葡萄牙、西班牙和瑞典。1970年和1984年数据指前西德；1991年数据包括东德。

d. 1984—91年数据为12个欧洲国家数据。

149. 服务行业的重要性日益增加还可能与影响企业内部就业关系的生产组织改革有关。许多企业为了适应更富于竞争的环境力求使其运作合理化，即在这一过程中变得更为“精悍”和更具竞争性。这些改革有三个促动因素。其一技术改革扩大使用资本和某些熟练劳动力。在一些制造业和服务行业中，包括耐用品制造、出版业和银行业，更多采用计算机和与计算机相关的技术在某些情况下已导致劳动力需求的减少[112]。

150. 企业一级革新的第二个因素是更灵活地使用资本和劳动力的组织变革。1950年代起源于日本的精悍的生产技术已扩展到其他一些发达国家，甚至扩展到一些发展中国家。精悍生产注重适时进行盘存管理并大量减少手头的材料，在生产过程内部实行更大的灵活性以增强对产出质量的重视，使工人获得更大的自主权[113]。

151. 推动企业改变就业关系的第三个因素是国际竞争环境的改变，它促使一些企业将生产的一些重要内容移至发达国家外部地方进行，通常在本国保留一些管理和行政职能部门。这些改革的一个结果是使制造业和初级产品工业内部的服务活动的重要性增加了。因此，诸如销售、金融、法律和监管之类的管理活动在许多非服务性工业中成为更重要的增值渠道。在一些情况下，这种变革促使在企业内部进一步利用的服务行业。在另外一些情况中，外部承包已成为一种规则，律师事务所、会计事务所、广告机构、企业咨询事务所、进出口专门机构等的增加正说明这一情况。

152. 新环境还改变了工人与行政管理之间的关系[114]。许多国家由工会代表的劳动力的份额以及工会的谈判力量削弱了，部分原因是制造过程转移了。此外，无论是国内还是国外的分包合同都会涉及从有工会的企业向无工会的企业的转移。在无工会的经营业务中，往往也会发现内向的外国直接投资。传统的就业关系的模式正在

改变。日本的最大企业和政府中存在的终身就业制度正在受到压力，因为国际竞争的激化，日元的升值以及国内生产总值增长缓慢正迫使企业更密切地注视其劳动力的工作情况[115]。日本企业正在增加使用兼职和临时工，并开始在一些专业任职中利用明确固定时限的合同[116]。在另一些情况中，以竞争推动的战略更加注重尽量减少成本而不是技术革新或组织改革，这样便使工人在工资收益和工作地点保护方面处于更软弱的地位[117]。监督活动的增加可能是企业企图对大型组织施加更严格的成本管制和劳动力纪律的明证[118]。

153. 关于这些变革对就业的影响的辩论，特别是在美国、日本和西欧一些国家中开展的此类辩论注重于“精简”和“挖空”的效果，并突出就业状况因此种企业一级变革而明显改变的群体的大量例子。然而，还没有使情况明朗化的更加综合的证据。例如，在日本挖空现象好像还不足以对失业水平产生巨大影响[119]。一些精简企业和以减少劳动力需求运作的企业已变得更具竞争力，并为今后产出和就业的增长做出更好准备。联合王国和美国的汽车工业的例子都能说明，与外国迁移厂家合作的本国生产厂家创造了比1970年代和1980年代更有效率的工业[120]。而在另一些情况中，精简对企业的竞争地位影响甚微或根本无影响。

154. 精简主要影响管理人员和专业人员、半熟练工人和熟练的生产工人。这些工人群体曾期望有比较稳定的职业生涯。由于在一些国家中收入分配差距加大，职业生涯前途越不稳定意味着收入前景也越不稳定。因此，那些被迫调换工作或改变职业生涯的雇员或许会发现自己的终身收入前景已大大恶化。即使精简对总失业影响甚微，它也会影响人们对其今后福利的观念。

155. 服务业从业人员增加和制造业从业人员的相对下降（有些情况下是绝对

下降)经常被列举为发达经济国家生产力增长减慢的一个原因。据信服务活动几乎未给生产力增长提供任何余地。那么,服务业在一个经济体中的相对重要性的增加将会对整体经济的生产力增长并从而对实际收入增长拖了后腿。诸如销售和文职工作之类的许多服务行业难以实现生产增长,这些类型的行业有获取较低工资的趋向(表7.17)。然而,在某些程度上,这一论点反映出衡量的问题。政府的大多数服务不在市场上出售,也没有价格。因此,无法测算这些服务对其生产成本以外的产出的增值是多少。研究与发展活动往往会在相当长的时期内产生巨大的外部效益。研究与发展对于提高生产力的一些贡献是以广泛可得的知识形式存在,而且是无定价的,即使是在经济的其他地方它可能会以生产力增长的形式表现出来。

表7.17 在选定的发达国家服务行业中低薪就业的集中密度

职业	澳大利亚	奥地利	加拿大	法国	德国	新西兰	瑞士	联合王国	美国
	1995	1993	1994	1995	1994	1994/95	1995	1995	1994/95
专业/技术	0.3	0.3	0.6	0.2	0.4	0.4	0.4	0.2	0.3
经理	0.7	0.1	0.6	0.1	0.0	0.5	0.2	0.3	0.4
文职	0.9	0.7	1.4	0.5	0.9	0.7	1.0	1.5	1.2
销售	—	1.8	1.3	3.0	1.7	2.5	—	2.0	1.1
个人服务	1.5	2.1	1.9	2.9	2.0	1.9	2.9	2.0	2.1

资料来源:《经合组织就业展望》(巴黎,经合发组织,1996年7月)表3.2,第C部分,第74页。

注:集中密度等于每一职业类的低薪就业发生率除以经济范围内的低薪就业发生率。低薪就业被界定为中等工资及以下的三分之二。

156. 然而,服务业不会单独发生作用。如同所有的生产性投入一样,它们对产出的贡献依其如何与其他投入相结合而定。当研究与发展与制造资源和销售资源

相结合时可对产出增长作出巨大贡献。例如，将计算机的技术进步与软件的写入相联系已经落后于这一工业的迅速发展。通常软件习惯于与某个企业的硬件配置相一致，在商品和服务之间造成一种内部联系。而且相当数量的软件在一个企业内部不是被写入就是被修改。这是另一个没有市场价格但可以提高生产力的一种投入的实例。

157. 当娱乐服务业与通讯技术相结合时，可以有更广泛的观众。这就说明表演者和运动员何以能够拥有高薪并且收入不断上涨，即使他们的活动没有任何改变。类似的理由可以适用于公司领导人和许多专业人员收入的可观增长——因为市场更为全球化，他们的涉及面更大[121]。

2. 工人在哪里

158. 发达经济国家的劳动力的主要倾向包括：劳动力参加率的下降、青年失业率增加，以及妇女在劳动大军中的参加率大大增加而男子在劳动大军中的参加率下降。

159. 在一些发达经济国家，青年（一般指25岁以下）中的就业、劳动力参加和失业格局已引起人们关注。从1980年代至1990年代中期，就业率和参与率已经下降，对青年人来说尤其如此；而与此同时，在大多数发达经济国家中失业率仍居高不下。虽然就业和参与率下降部分是由于上学期延长，这使青年人在劳动大军中的耗时减少；但是对青年劳动力的需求没有巨大增加是他们工作业绩比较薄弱的主要原因[122]。

160. 对一些发达国家来说，其中包括澳大利亚、比利时、法国、意大利、日

本、荷兰、挪威、瑞典、联合王国和美国，青年失业率通常是壮年成人失业率的两倍或更多[123]。1979年至1994年，几乎每个发达经济国家中青年失业率都增加了，丹麦的青年妇女和荷兰青年是例外。青年失业率的变化看来和那些25岁以上的人的失业率没有联系，而且看来平均持续时期较短。青年妇女和男青年相比趋向是参加率较高而且失业率较低。这表明在大多数发达经济国家中妇女劳动力市场地位得到全面改进。

161. 近几年来青年劳动力供应的增长速度不及早些时期快，这是由于人口变化和参加率下降所致。然而，实际收入与那些成年工人相比并未增加。这表明对青年工人的需求疲软。雇用的青年工人趋向于集中在服务部门的低工资一级；将产出从制造业转移的普遍状况排除或削弱了雇用青年工人的重要意义。这些转移可能还会强化青年工人与那些25岁以上的人在劳动力市场的竞争，因为制造业中解雇劳动力会迫使更多的成年工人谋求在较低级的服务部门就业。

162. 青年人中的就业往往是从学校到专职参加劳动力大军的过渡期中的一个步骤。青年人可能在工作和学校之间徘徊，而且在各种工作和跨区域方向显示出高度的流动性。因而，人们可以预计，他们的参加率和就业率将会低于那些25岁以上的成年人。同时，劳动力的经验是获得人力资本的一个重要渠道。特别是对那些受教育极少或未受高等教育的青年来说，不理想的或不稳定的就业经验往往是后来生活中类似的就业和赚取收入的先导[124]。还有，出身于至少有一个成年人就业的家庭的青年人通常比出身于成年人失业的家庭的个人具有更为稳定的就业记录。在发达经济国家中，增强青年人的就业选择可成为一整套针对整个劳动力市场业绩作出长期改进的政策之一。

163. 发达经济国家就业增长的第2个重要特点是妇女就业率大大增长（表7. 18）.1993年，除丹麦和芬兰的男女劳动力的参加率互为4个百分点之内以外，在有可比数据的国家中，男子劳动力的参与率依然大大高于妇女。但这一差距已经缩小。在许多这类国家中，男子劳动力的参与率已经下降，但其下降率低于妇女劳动力参加率的上升值。因而总的劳动参加率是增加的。男子和妇女行为的鲜明对比反映了服务业的巨大增长，而妇女在此种行业就业者最多，而从传统上雇用男子较多的制造业却增长较慢，或者有所下降。同时，在制造业方面企业一级的合理化改革对男子的影响甚于女子，特别是较老年龄组来说，尤其如此。今后这一过程会对妇女产生更大影响，因为服务业也在进行合理化。

表7. 18 在选定的国家中，男女劳动力的参加率

国家	男		女	
	1973	1993	1973	1993
丹麦	89.6	82.0	61.9	78.3
芬兰	88.1	79.3	62.6	75.7
法国	85.2	74.5	50.1	59.0
德国	89.6	78.6	50.3	61.4
意大利	85.1	74.8	33.7	43.4
日本	90.1	90.2	54.0	61.8
挪威	80.0	77.6	63.6	70.0
西班牙	92.9	74.5	33.4	42.8
瑞典	83.0	80.8	48.5	58.9
联合王国	93.0	84.0	53.2	65.3
美国	86.2	84.9	51.1	69.1

资料来源：《1996/97年世界就业状况：全球范围内的国家政策》（日内瓦，国际劳工局，1996年）表2.2。

a. 1993年的数据包括东德的数据。

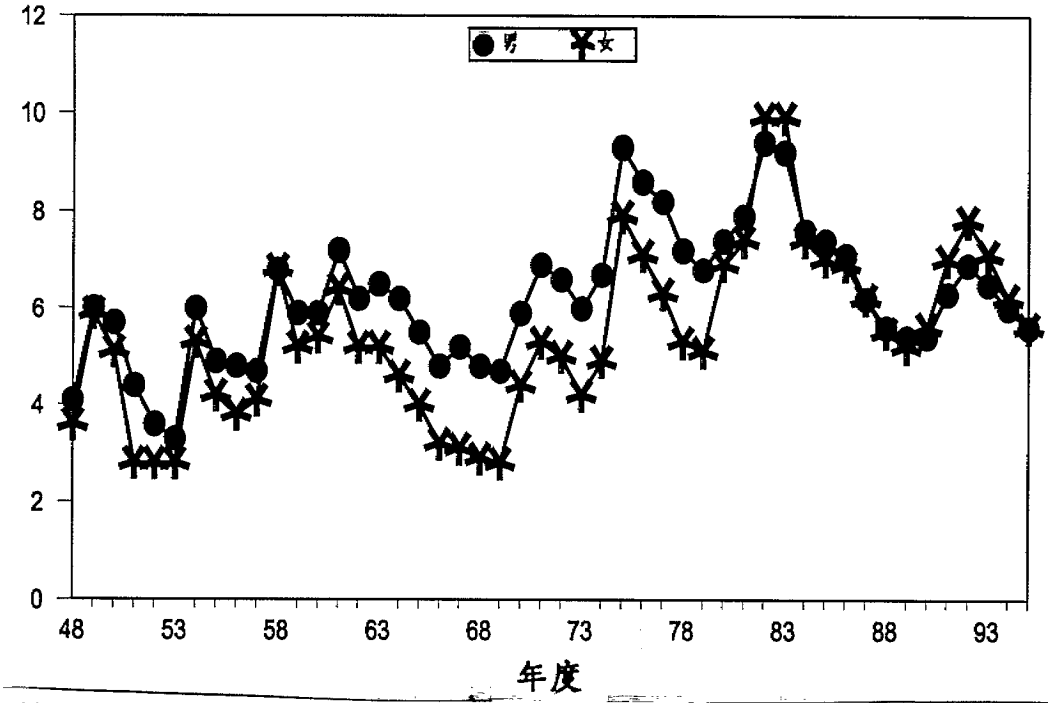
164. 尽管在掌握类似技能和经验、从事类似工作的男女之间的收入差距仍然很大，但这一差距已经缩小。例如，在美国，与男子相比妇女居间的小时实际工资从1973年的65%增至1993年的78%[125]。在大多数国家中，妇女中间的工资和薪资的分配比男子之间的此种分配更公平（表7. 15）。但是，同国界以外的情况不一样，国家内部男女不平等程度和一段时间不平等的变化会比较类似。这表明，国家工资定位机构对男女工资和薪资的确定都有强大的影响[126]。由于妇女更充分与劳动力结为一体，她们就业和失业的经历更密切地反映出男子的情况。在美国，直至1980年代，妇女的失业率显著高于男子。这反映出许多雇主把妇女作为一种非主要的劳动力使用，而许多妇女对于劳动力的附属性比较薄弱。最近，妇女失业率一直低于男子并呈现出类似的周期格局（图7. 12）。更为近期的格局反映出妇女就业更为“正常”，以及服务部门活动合理化的趋势日益增强。

3. 在失业数字后面

165. 国家的失业率是显示如何有效雇用其劳动力的一个重要指示数字。但是在就业和失业之间的两分式的选择并未充分记录一个活跃的劳动力市场产生的结果的范围。当某一经济体无法充分雇用其成年人口时，可出现各种解决办法。对如何使用劳动力进一步进行测量可提供关于发达经济国家劳动力市场的职能运作的重要资料。

166. 在过去的二十年中，兼职在总就业中的份额增加了（表7. 19）。1995年，10个发达经济国家雇用的兼职劳动力达20%以上。兼职就业的存在可证明劳动力市场具有灵活性，因为兼职可使个人将工作需要同诸如照顾孩子或接受教育等个人需要更密切地结合起来。有一段游离于劳动力以外的工作时间可能是市场经济内部固

图 7. 12 美国男女失业率



资料来源：总统的经济报告（哥伦比亚特区华盛顿，美国政府印刷局，各年度）。

有的摩擦因素，因为人们需要时间重新获得培训或迁至一个新地点以适应经济活动不断变化的格局。然而许多人兼职出自生活所需而非自己的选择，而且宁愿从事专职工作。兼职就业中有很大一部分是非自愿性的。这是各公司力求降低其劳动成本而雇员几乎没有什么选择的余地的结果。

表 7. 19 在选定的发达国家中的兼职就业和临时就业情况

（占总就业人数的百分比）

国家	兼职就业				临时就业[a]	
	1973	1979	1995	妇女份额 1995	1983	1993
澳大利亚	11.9	15.9	24.8	74.4	--	--
加拿大	9.7	13.8	18.6	68.8	--	--
丹麦	--	22.7	21.6	73.3	12.5[b]	10.7
法国	5.9	8.1	15.6	82.0	3.3	10.0
德国[c]	10.1	11.4	16.3	87.4	9.9[b]	10.2
冰岛	--	--	30.7	78.6	--	--
意大利	6.4	5.3	6.4	70.6	6.6	5.8
日本	13.9	15.4	20.1	70.1	10.3	10.8[d]
荷兰	--	16.6	37.4	73.6	5.8	10.0
新西兰	11.2	13.9	21.2	75.7	--	--
挪威	23.0	27.3	26.5	80.8	--	--
瑞典	--	23.6	24.3	80.1	--	--
瑞士	--	--	28.3	82.7	--	--
联合王国	16.0	16.4	24.1	82.3	5.5	5.7
美国	15.6	16.4	18.6	68.0	--	--

资料来源：《经合发组织就业展望》（巴黎，经合发组织，1996年7月），表E；《1996/97年世界就业状况：在全球范围内的国家政策》（日内瓦，国际劳工局，1996年），表2.6。

注：

a. 工资和薪资就业份额。

b. 1984年。

c. 1993年和1995年数据包括东德数据。

d. 1989 年。

167. 发达经济国家兼职人员中有68%至87%是妇女。兼职工作增加可能既反映了雇主对于承担照护子女责任的工作人员的更大敏感性又反映了妇女作为非主要工作者的作用的一种延续。通讯和信息处理方面取得的重大的技术进步使兼职工作更为可行，尽管这种诸如“远程信息处理”的现象的长期重要性尚待核实[127]。

168. 在一些发达经济国家中，临时就业在工资和薪资就业中所占份额高达10%。这一发生率在某些国家中正在上升而在另一些国家中则在下降（表7.19）。然而，定义方面的种种差异使人们难以进行跨国比较[128]。总之，临时就业是指偶尔或短期的、固定合同的工作，往往通过一个专门帮助临时安置的机构获得此种工作。临时工可在一定时期内担任专职工作，然后便停止工作，直至他们接受或被安排从事另一工作。如兼职就业一样，临时就业可加强在工作需要和劳动力成员的各种需求之间的适应性。妇女和青年工人在临时工中所占份额往往超过他们在劳动力中的份额。然而，临时就业的主要动因却是来自一些企业。它们力求减少其人工成本，提高其在管理人力资源方面的灵活性以适应激化的价格竞争和劳动力固定成本的不断增加[129]。因此，临时就业中的很大一部分有可能是非自愿的。临时就业同兼职就业一样，提供的附加福利水准和从业权利低于专职就业。

169. 兼职就业和临时就业使企业在分配劳动时间和控制人工成年方面具有更大的灵活性。为了分享工作小时和减少失业，人们提出一些使这种作法更为正规的建议[130]。在德国，在始于1985年的劳动管理协议中议定缩短工作小时和一些工作分享，并被一些公司明确接受，最突出的是德国大众公司于1994年接受了这条规定。1984年至1989年制造业中减少的标准工作小时与就业和小时收入的少量增加相联系的，

并使月收入稳定下来[131]。还有一些证据表明小时方面下降与产出下降相关。关于工作分享的问题之一是它对于能力利用和投资需求的影响。在缩短工时导致能力利用较低的情况下，工作分享可以提高资本成本和抑制产出[132]。同时，任何工作分享计划的成功可能依据整个经济发展程度而定。

170. 未受雇或未谋求从业的灰心丧气工人未列为劳动力的组成部分，因而既不算就业也不算失业。然而，这些工人中的许多人因为工作前景极差而中止寻找工作。如果工作前景乐观的话，他们会重新加入劳动力队伍[133]。当然，一些工人参加非正规的经济活动，赚取"帐目"以外的收入而把自己上报为失业者或劳动力以外的人。有些人可能具有退休或获得其他安全网福利的资格；实际上，企业已经将其作为精简部分而提供了提前退休金。由于灰心丧气工人的加入和退出造成的测算劳动力方面的短期变化往往使人们难以解释月度或季度失业率数据的经济意义。

171. 美国劳工部的研究试图以数字表明非自愿就业、兼职就业和灰心丧气工人的影响[134]。在9个发达经济体中，利用不足率高于失业率。而在一些国家中，特别是意大利、日本和瑞典，这些差异相当大（表7. 20）。还有，当进行利用不足率的跨国比较时，差异缩小了。西欧其他经济体之间的这一差距不及利用失业率作为比较量度时大。

4. 失业、不平等及劳动力市场的结构

172. 自1970年代初的第一次石油冲击以来的二十年间，大多数发达经济国家都经历了失业率高，生产力增长缓慢，实际工资增长缓慢或停滞以及工资差距的稳定或逐步扩大。这些结果普遍被视为不充分的，特别是将其与1973年石油冲突以前所

表 7. 20 1983—1993 年在选定的发达国家中的选择性就业指示数字（有数据各年的平均比率）

国家	年	U	U1	U2	U3
澳大利亚	1983—1993	8.6	11.2	12.4	5.3
加拿大	1983—1993	9.8	12.3	13.0	4.6
法国	1983—1993	10.0	12.3	12.7[a]	8.1
德国[b]	1985—1993	6.2	6.6	—	5.0
意大利	1986—1993	8.0	10.2	15.9	7.3
日本	1984—1993	2.4	3.3	7.3	1.2
荷兰	1983-1984				
	1987—1991	9.4	11.7	12.4	7.6
瑞典	1987—1993	3.6	6.7	7.5	1.7
联合王国	1983—1993	9.9	11.7	12.3	7.5
美国	1983—1993	6.8	9.2	10.1	2.2
离差[c]		0.36	0.32	0.24	0.52

资料来源：Constance Sorrentino 著“1983-93 年的国际失业指示数字”，《劳工评论月刊》第 118 卷，第 8 期（1995 年 8 月），表 2。

注：u：按常规界定失业率。

u1：U 加上分子所增加的半数兼职求职者和半数由于经济原因而兼职的人数，从分母中减去半数的兼职劳动力人数。

u2：U1 加上分子和分母所增加的灰心丧气工人人数。

u3：长期失业—失业 13 周或 13 周以上的人数。

a 1989—93 年。

b 包括 1991 年后的东德。

c 离差是除以中项后的标准偏差。

取得的成果相比较时，尤其如此。人们已提出种种揣测以解释这些差异。最广泛讨论的是全球化、注重技术改革和劳动市场机构中的僵化问题。

173. 全球化的论点来自运输和通讯费用下降以及国家降低对于最终产品、生产投入和金融流动的壁垒对国际经济活动产生刺激。近些年来，国际贸易和外国直接投资迅速发展，往往超过国内生产总值的增长速度[135]。发展中国家的生产厂家在世界市场特别是在制造业中的作用的不断增强激发了此种讨论：即激化的国际竞争是否破坏了发达经济国家制造业的高工资、高就业的作用。

174. 虽然进行了许多有实际经验的研究，但尚未达成共识[136]。全球化论点存在的一个问题是在大多数发达经济国家中的贸易与国内生产总值相比仍然很小。实际上在发达国家中发展最快的活动是服务业。其中有很多服务是非贸易性的。而且，大量的贸易和外国直接投资流动在发达的经济体之间发生。对北美洲和西欧汽车工业的调整在很大程度上是由于同日本企业展开的贸易和外国直接投资竞争激化所致；而并非由于来自发展中国家的低工资的生产厂家的竞争所致。尽管如此，一些发展中国家的生产厂家在一些发达国家市场中颇为得手；而与此同时，发达经济国家的跨国公司看来正在作出更大努力以便将其业务运作纳入区域或全球范围内并使其合理化[137]。

175. 贸易和外国直接投资是双向利益流量的活动。例如，外国直接投资经常促进贸易。因为在东道国建立生产设施会导致对该国增加出口以及由于国外生产直接造成的进口增加。何以会失去工作并无一定之规，因为进口增加应大于出口增加所得到的工作机会。问题在于获得与失去的就业机会将不会对等。这种情况有可能在不同的公司，可能在不同的工业、部门和区域中发生以及可能在不同的职业群体中发

生。因此，由于各种经济改革、全球化可能造成重大的混乱，即使总的影响很小。

176. 贸易、外国直接投资和金融流量的增加使各国政府更加难以实现其政策目标，而且，全球化可能会助长高失业率，使这一目标与其他目标相比已经受挫。此外，由于全球化，一些国家中的劳动力迁徙增加。实际上迁徙已被列为失业率高的一个原因。然而，现有研究尚未证实迁徙劳动力在导致失业率高和低工资后果方面的重大作用。总之，劳动力的流动性依然大大小于商品、服务业和实际资本和金融资本的流动性。

177. 对发达国家劳动力市场业绩薄弱的第二个观点强调技术问题，特别是最近的技术发明使人们重视技能并不再需求技能不强的劳工。注重技能的技术变革在市场需求方所需要的和供应方所提供的劳动力的品质之间造成一种失调。经验性的研究尚未就技术在决定最近劳动力市场后果方面的重要意义作出结论。在联合王国和美国，熟练工人和非熟练工人之间的工资差异扩大。有迹象表明，计算机化与较高的工资和技能需求有联系[138]。然而，人们一直难以获得测量可与观察到的成果相联系的新技术的手段。在美国，失业率高，实际工资停滞以及工资结构中偏重技能在1970年代就开始出现；而在办公室和工厂普及计算机和与计算机相关的技术从1980年代才开始。而且，公司和工业研究揭示的证据说明，更多地使用新技术，特别是更多的使用信息技术同节省劳动力和提高技能工作要求是有联系的。然而证据显示出与新技术相联系的对劳动力的要求却变化甚少或无变化[139]。由于全球化，在某些情况下，技术可取代劳动力；但技术革新也趋向于降低成本和刺激需求，从而导致产出和就业的扩大[140]。

178. 或许更重要的一点是，全球化和技术改革是相互依存的。实际上，贸易

和外国直接投资是传播技术的重要渠道，竞争的激化为企业采用新技术提供了一个强有力的刺激因素。此外，一些企业一级的改革（诸如上述作为精悍生产的组成部分的那些改革）主要是体制革新而非技术革新。这种相互关系突出了将因果关系分离的困难。

179. 国际经济关系和生产的技术和组织方面的变革在短期内可能是取代劳动力，而在长期内则由于经济适应新环境而加强了劳动力（见专栏7.5）。确实，数个世纪以来发生的技术进步并未使失业率相应长期上升；而国际贸易和外国直接投资的增长却与过去的经济增长有关。这种挑战是要对那种还可促成发展增长和劳动力利用的变革的破坏性方面作出响应。

专栏7.5 美国的技术变革和劳动力

技术变革，特别是快速的技术变革经常在劳动力市场中造成巨大的取代。目前的技术变革是知识密集型的，而且看来与工资分配差距不断增大相联系。在一些发达经济体中的技能不强的工人中造成失业增加。

过去同样有过劳动力市场被破坏的情况。从十九世纪后半叶直至二十世纪的很长时间，美国的技术变革趋向有利于有形资本、自然资源和无技能劳动力而不利于有技能的工人。这些变革孕含于大规模的生产系统之中。这种系统取代了以手工业为基础的生产并从大规模的迁徙和农业对劳力需求的下降吸收其劳动力。

至二十世纪前20年，制造业的变革开始提高对技能的需求。例如，制造业需要

机器制造和维修技能，而由于企业的发展对管理技能的需求日益增多。化工和石油业的电气化和发展的扩大要求获得新的设备，从而产生新的工业，诸如，家用设备。出现了工资差异，然后有可能确定在工资结构中的技能加价增长。所采取的一个对策是大规模普及教育和更新课程；在一段时间内使技能供应赶上需求和使工资结构中的差距得到控制[a]。正是在这段时期内在资本投资和工人技能之间出现了互补性，从而取代了资本和无技能工人之间的早期的互补性[b]。

目前对知识密集性的重视始于第二次世界大战以后[c]。这场战争引发了一段以技术变革为基础的时期，以战争时期研究与发展的产物计算机和喷汽式飞机为代表。如在早些时期中，新工业开发出来，一些较老的工业扩展了，这都是在政府政策支持的情况下进行的。20多年的经济总状况有利于相对非通货膨胀性需求的增长，几乎很少对劳动力市场造成严重破坏。此外，虽然战后计算机化的技术很突出，但直至1970年代和1980年代以后才通过工厂和办公室广泛传播，失业率的提高和工资分配的恶化起初发生在计算机普及之前的1970年代早期。

因此，在有利于有技能工人的工资加价明显上升，而技能不强的工人的失业和收入减损已成为美国的一个更为严重的问题的情况下，究竟在多大程度上与技术变革本身有关以及究竟与脆弱的宏观经济环境、缺少对工人的重要的劳动保护以及国际贸易的增长有多大联系仍然是个有争议的问题。

在技能不强的工人中减少失业的政府政策历来都只是适度有效，收入差距仍然很大。最近对技能工资加价不再升高的这一迹象表明，大学招生增多正在增加有技能的工人的供应，这一过程与第二次世界大战以前相同[d]。这种调整需要花费相当长的

时间，而且并不是所有人都可进入大学。

技术活跃工业的存在以及将新技术和组织方法注入较老的工业可为就业、运用技能和增加收入提供重大的机会。但是那些就业条件改善的人属于新的一代并往往与那些由于工作要求改变以及企业和工业整顿而使其就业条件失利的人是不同的。

或许考察这个问题的一个方式是认识到技术变革确实在劳动力市场中造成巨大混乱，而且会成为失业和不平等的一个源由；但是，如果高需求增加可促成一些就业机会，如果国内工业可以在国际市场上进行有效竞争，如果可给工人提供一些保护而不限制其流动性，这些问题就不那么复杂了。

---

a. 克劳迪亚·戈登和劳伦斯·卡茨著"技术，技能和工资结构：对过去的反思"，《美国经济评论》，第86卷，第2号（1996年，5月），第252—257页。

b. 加文·赖特著"1879—1940年美国工业成功的起源"《美国经济评论》，第80卷，第4号（1990年9月），第651—668页。

c. 戴维C. 英厄里和内森·罗森堡著《技术和追求经济增长》，（剑桥，剑桥出版社，1989年）。

d=迈克尔M. 菲利普著"基于教育水平以外的工资差距"，《华尔街日报》，1996年7月22日 。

180. 运用全球化和技术改革论点进一步的困难在于在发达经济体中劳动力市场的成果大有区别。在克服失业比较成功的国家中存在重大差异。同样，在一些经济

体出现不平等增强的情况时，一些国家的工资差距比另外一些国家大得多，虽然在依靠国际联系方面和在各经济体之间采用新技术的速度方面存在差异，但这些差异并不大得足以说明在劳动力市场结果方面的跨国度的差异。因此，所谈论的跨国差异是针对劳动力市场机构方面的差异[141]。

181. 一个共同的论据是不平等扩大就是失业率下降的映像：允许市场更为自由的国家提供更多的低酬工作机会；而实行社会安全网高度保护的国家提供分配方面的较高收入和较少的工作机会。向着劳动力市场更开放而社会安全网不大健全的方向发展的国家在降低失业率方面是比较成功的，但在维持工资和薪资增加方面不大奏效，而且其工资分配经历了进一步的恶化。相比之下，拥有比较健全的安全网而劳动力市场欠缺灵活的国家的失业率较高但不平等较少[142]。

182. 近几年来，在结果与市场结构方面的这些差异在国家一级和政府间一级都激发了一些实质性的讨论。讨论关于劳动力市场在决定就业、失业和工资方面所发挥的作用问题[143]。在美国和西欧之间进行了重要比较。

183. 美国通过政府采取行动解除对工业管制和限制其社会安全网的范围（同其他发达的经济体相比，该范围已经很窄）而加强其劳动力和产品市场的灵活性。受到工会保护的劳动大军的比例已经下降。这是由于政府行动和经济活动的变革所致。美国在1990年代实现了较低的失业率。低工资就业也迅速增加。但是美国的工资分配状况不断恶化。

184. 相比之下，一些欧洲国家拥有广泛的劳动力和产品市场的条例，强有力的工会，高度健全的社会安全网并有高度失业率和比较稳定的工资分配。法国和德国

就是正在致力于使其劳动力市场更灵活作为其长期克服非自愿性高失业率的一种手段的国家的实例。

185. 但是消除在劳动力市场中的结构障碍的政府行动未必能完全解决最令人棘手的劳动力市场的成果问题。诸如最低工资法律之类的障碍的影响可能比以前设想的要小[144]。诸如新闻失衡的一些结构问题可能使政府有必要更多地参与市场的工作。而且，发达经济国家的最近经验表明一种比重视劳动力市场结构差异更复杂的情况。例如，联合王国已经向设立灵活的劳动力市场和较低的安全网的方向发展，但仍存在高失业率和收入分配日益扩大[145]

186. 结构性障碍和宏观经济环境之间的关系仍然是一个悬而未决的问题。1970 年代和 1980 年代的通货膨胀情况和巨额预算赤字促使发达国家政府在运用金融和财务刺激办法方面变得更加审慎。然而，正是在这些总体发展的时期内，即在欧洲和北美的 1980 年代的中期至晚期以及美国的 1990 年代的早期至中期，在与失业斗争中取得了最大成果。如在下一节将讨论的那样，将影响劳动力市场结构的宏观经济政策和微观经济政策适当结合的问题是一个值得给予巨大关注的问题。

5. 政策问题

187. 由于非自愿失业问题持续存在，发达市场经济国家采取了许多政策主动行动，认真慎密审查的主动行动甚至还要多。可按三个题目讨论这些政策：那些主要针对刺激劳动力市场需求方面的政策；那些在很大程度上与供应方相关的政策以及那些旨在加强劳动力市场职能运作的政策。

188. 需求方面的政策包括旨在刺激整个经济的需求的高度集中的政策和政府方面出于特殊目的或在特定部门增加劳动力就业的行动。各项政策还旨在刺激国家内部的各区域的需求。

189. 在1970年代以前，刺激总需求是许多发达经济国家中的劳动力市场政策的主要特点。自从那时以来，总政策的作用已有改变。始于1970年代和1980年代的巨额预算赤字使许多国家减轻财务刺激程度。在最大经济体中的日本和美国的情况便是如此，而一些西欧经济体实行了更大的财政限制以作为对《马斯特里赫协定》中阐明的预算目标的部分响应。同样，通货膨胀压力在许多国家中导致更大的金融限制。最后，国际联系，包括贸易、金融和外国直接投资的流动使各国在一些情况下采取更为扩展性政策的能力受到限制。在西欧，西德马克在外汇市场中所起的作用促使各国采取更大限制以保护本国的货币。

190. 遏制通货膨胀直接涉及就业。据信失业对于防止加速通货膨胀是必要的。政策辩论集中在需要什么样的失业率。与稳定的通货膨胀保持一致的相当高的失业率（按照历史标准），即非加速通货膨胀失业率被广泛接受，同时有人坚持应将通货膨胀率下压，或许使其为零而不只是保持某一水平而已。

191. 最近，已有人对非加速通货膨胀失业率的高水平提出质疑（见专栏7.6）。美国的通货膨胀率每年低于3%——是30年中最低的。在日本人们更为关注的是通货紧缩压力可能普及而不是通货膨胀的加速。然而，西欧的许多国家中的非加速通货膨胀失业率是受到关注的一个原因。与稳定的通货膨胀保持一致的失业水平意味着劳动力大军付出了高昂的代价。

专栏 7. 6 失业和通货膨胀：非加速通货膨胀失业率

在失业和通货膨胀之间存在一种抉择是发达经济国家中制定宏观经济政策的一个核心组成部分。A. W. 菲利普研究了联合王国的数据，于 1958 年按照实际经验制定了失业和名义工资变化之间的抉择并迅速将其定为“菲利普曲线”[a]。在 1950 年代和 1960 年代，人们广泛认为可以使总失业率降低至 3%或 4%（按照美国的定义；在有些国家甚至更低）而不出现通货膨胀。如果出现通货膨胀的压力，提高失业率便会恢复物价稳定，使经济体在实质上沿着菲利普曲线前进。在 1960 年代末期，由于通货膨胀压力在一些经济体中变得可见，米尔顿·弗里德曼和埃德蒙·费尔普斯重新制定了抉择分析[b]。他们主张通货膨胀一旦开始，预期今后的通货膨胀就会扎下根，而人们的市场行为就会改变“稳定”的通货膨胀点。据信扩大预期值的菲利普曲线在短期内是不稳定的，因此是一个糟糕的政策导向；而且如果制定的政策旨在实现过低的失业率，还会导致通货膨胀加剧。由这种理论得出的概念是，在某一经济体的任何确定的时间，都存在一个与稳定的通货膨胀率相一致的失业率，即非加速通货膨胀。这被标定为非加速通货膨胀失业率[c]。

人们无法直接观察到非加速通货膨胀失业率，但已根据过去的失业和通货膨胀数据对估计它可能的情况给予巨大的关注。一个经济体非加速通货膨胀失业率在一段时间内是可以变化的。这不仅仅是由于期望值改变而是由于劳动力的构成发生变化，对不同的劳动技能的需求以不同的比率发展以及灰心丧气工人加入和离开劳动力大军所致。1993 年和 1994 年，美国的非加速通货膨胀失业率被定为 6%左右。一次估计将 1993 年中期的非加速通货膨胀失业率定为 6. 25%，并警告说，如果实际失业率接近这一水平便会出现通货膨胀压力[d]。

最近的研究与经验对于赋予非加速通货膨胀失业率的重要意义提出一些疑问。例如，美国的失业率降至6%以下，并且在1996年夏达到5.1%，但并未加速通货膨胀。由于通货膨胀率低而稳定，就要在很大程度上取消通货膨胀预期值吗？实际上，人们对于通货膨胀的预期值的形成或稳定性了解甚少。在不存在通货膨胀预期值的情况下，可将预期值增大的菲利普曲线减化成简单的菲利普曲线，而政策制定者或许能够制定一个更低的失业率的目标。研究人员道格拉斯·施泰格、詹姆斯·斯托克和马克·沃森发现美国非加速通货膨胀失业率的估算值具有广泛的置信区间。这意味着不应依据单一的估算点测算[a]。1990年非加速通货膨胀失业率的估算值定为95%的置信区间，其幅度为5.1%至7.7%。最近，罗伯特·戈登主张非加速通货膨胀失业率在更窄的范围内变化[b]。罗伯特·艾斯纳分析1960年以来美国的通货膨胀和失业数据并发现不对称的关系：低于据信是非加速通货膨胀失业率的失业率与加速通货膨胀无关，而高于非加速通货膨胀失业率的失业率与下降的通货膨胀有关[c]。劳伦斯·鲍尔在一项对发达经济国家的跨国研究中发现，一个国家非加速通货膨胀失业率的增长与其金融紧缩程度和反通货膨胀时期的规模与长短相关[d]。这一结果表明，非加速通货膨胀失业率可能只是政策变革的结果而不只是某种原因而已。

---

a A. W. H. 菲处普著“1861年—1957年在联合王国中的失业与货币工资比率变化率之间的关系”，《经济学》季刊，第25卷（1958年），第283—299页。

b 米尔顿·弗里德曼著“金融政策的作用”，《美国经济评论》，第58卷，第2期（1968年5月），第1—17页；埃德蒙·费尔普斯著“菲利普曲线，通货膨胀预期值以及某段时间内的最佳失业率”，《经济学》季刊，第34卷（1967年8月），第254—281页。

c 《1994年世界经济和社会概览》(联合国出版物，出售品编号：No. E. 94. II. C. 1)，第160—161页。

d 斯图尔特·韦纳著"对失业自然率的新估计数"，堪萨斯市联邦储备银行，《经济评论》月刊，第28卷，第4期（1993年），第53—69页。

e 道格拉斯·施泰格，詹姆斯·斯托克和马克·沃森著《如何确定失业自然率的精确估计数字？》国家经济研究局，工作文件，第5477号（剑桥，马萨诸塞州，1996年3月）。

f 罗伯特·J. 戈登著"不同时间的非加速通货膨胀失业及其对经济政策的影响"，国家经济研究局工作文件，第5735号（剑桥，马萨诸塞州，1996年8月）

g 罗伯特·艾斯纳著"对非加速通货膨胀失业率的新观点"，西北大学经济系(1996年7月)。

h 劳伦斯·鲍尔著《反通货膨胀和非加速通货膨胀失业率》，国家经济研究局工作文件，第5520号（剑桥，马萨，诸塞州，1996年3月）。

192. 限制增加政府预算的压力对可在特别部门或区域提供就业机会的方案产生了影响。由于广泛的私有化和取消管制还禁止直接刺激就业。私有化的企业和那些不受法规保护的企业趋向于削减其劳动力需求。再者，取消管制的企业和私有化的企业可能变得技术上更为先进，在国际上更有竞争力，并导致在一段时间内增加产出和就业。还有，在取消管制工业中的成本下降和技术改进，诸如邮电通讯，可刺激其他部门的发展。即使私有化和取消管制具有种种优势，一些具有重大潜在利益以及具有积极的就业影响的政府活动也可能扩展。物质基础设施方面的投资是一个方面，通过教育和保健对人力资本的投资是另一个方面。

193. 一些需求方的政策利用价格系统刺激雇用。一些实行最低工资法律的国家也允许在某些情况下支付超最低工资，诸如对青年人支付此种工资。而且，在一些国家中，由于通货膨胀以及与工资结构相比较，在一段时期内的最低工资的实际价值已经下降，迄今为止，可把政府对受到此种侵害的最低工资实行的保护解释为一种政策响应。然而广为流传的最低工资有助于失业的概念尚未得到证实。最近关于美国和西欧的研究表明，最低工资的变化对就业与失业的影响非常之小[146]。实际上，上述有关青年失业问题的讨论意味着最低工资政策的改变对于在这个群体刺激就业收效甚少或无效。

194. 供应方政策就是致力于提高一个国家的劳动力的技能和那些影响人们的工作积极性的政策。所有的发达国家都有广泛的公共教育系统，往往包括可用于私有系统中的各种补贴。普通教育和职业教育之间的覆盖面，受教机会和均衡是不同的，而且在各国之间在获得教育方面也存在差异。近几年来的许多政策辩论集中于如何使教育和培训弥合日益严重的技能不匹配问题。

195. 一个问题是私营和公营部门努力之间的平衡。在日本，企业享有广泛的企业内部培训方案，这部分是由于终身就业制以及普遍存在的有利于劳动力内部流动的相当稳定的企业内部同盟。因此企业及其同盟较之具有更大的企业间劳动力流动的经济体更有可能保留企业内部的培训利益[147]。在劳动力高度流动的经济集中，培训方案带来重大的外部利益。因此，公共方案在这种情况下将显现出重大的作用。

196. 最近的研究表明以企业为基础的培训系统确实产生了巨大的收益，对于接受培训的个人和提供培训的企业都是如此，即使这些企业不能获得所有的潜在收益。对在澳大利亚、荷兰、联合王国和美国雇主提供的工作地点培训方案表明企业一

级的生产力提高了11%至20%，而个人工资增加3%至16%[148]。在美国的一项研究中，从以前的雇主得到的培训使工人生产力提高了近10%，并减少了新企业中需要的培训量，提供了外部利益的证据[149]。这种结果表明对企业一级培训的公共支助将产生巨大的利益。一些人认为，企业一级的培训对于企业具有调整培训以满足迅速变化的技能需求的灵活性，或许是有效的。

197. 另一组供应方的政策是那些致力于消除或减少工作的抑制因素的政策：主要是高度和广泛的社会安全网。一些国家，最突出的是联合王国和美国已就减少福利以及/或者限制安全网方案的享用权实行政策改革。例如，1996年末期，美国政府改变了它几十年的福利方案，集中供资、管理权下放，以减少享受福利者名单以及促使更多的福利金领取者进入工作市场。

198. 此种改革是人们更加广泛消除或减少公营和私营工人保护方案的计划的一部分。一些这样的改革曾引起争论——1995年在法国提出的改革引起劳工动乱的激化。更重要的是，尚不清楚消除或减少与安全网有关的非鼓励性措施是否对劳动力供应产生巨大影响。对此，现有研究未作结论[150]。在总体水平上，一些选择改革安全网的国家的失业率仍然很高（如联合王国）或工资分配广泛（如美国）。问题在于制定对劳动力供应行为的干预减至最小限度的有效的社会安全网。

199. 减少安全网保护的原理之一是它妨碍了市场发挥职能，从而说明了失业的结构性质。其他政策也针对如何改进劳动力市场的工作。许多国家政府提供工作对口服务以增强信息流动。一些国家曾尝试以提供补贴的方式帮助地域流动和实施再培训方案以加强职业和产业流动；但是，许多国家如瑞典，由于对政府经费的限制而不得不削减这些补贴。并非对雇用的所有障碍都可以追溯到政策的无力。在一些情况

下，企业无法响应由市场决定的工资差异，而宁可保留更多高薪的“内部成员”以扩大雇用工资较低的“外部人员”。此种企业不仅重视内部人员所具有的企业特有技能，而且也重视组织的连续性和信任。此种行为虽然对企业是合理的，但在劳动力市场中却造成了难以克服的不连续性。

200. 人们当然可以构想适合它们的各种政策手段。旨在消除劳动力和产品市场中的结构障碍的宏观经济刺激政策和微观政策结合起来可在刺激就业方面奏效。在这两种情况中的问题都是抉择问题。宏观经济政策除了刺激需求与就业之外还必须与通货膨胀、一个国家的外部平衡和储蓄及投资相联系。微观经济政策必须一方面解决人力资本和创造就业机会的问题；另一方面克服贫穷与不平等。每个国家在使这些目标平衡方面必须确定其自己的优先次序。

注：

1. 应提醒的是2010年的劳动力已经出生。中国的总生育率（每个妇女）估计在1965—1970年期间为5.94，在1990—1995年期间为1.95。见《世界人口前景.1994年修订本》（联合国出版物，销售品编号 E.95.XⅢ.16）。

2. 见《劳工统计公报》，1995年第1期、1995年第2期和1995年第3期（日内瓦，国际劳工局，1995年）。

3. 见《1995年世界经济和社会概览》（联合国出版物，销售品编号 E.95.Ⅰ.C.1），第263—282页。

4. 拉丁美洲的高份额反映出从事替代工作相对容易。见D. Turnham，《就业与发展：对迹象的新的回顾》（巴黎，经合发组织，1993年）。

5. 然而，有迹象表明，在传统农业中，劳动力地理上的流动性可能受到限制，特别是在亚洲——在那里，社区关系在雇用雇工方面起着重要作用。S. Hirashima 和 M. Muqtada 编辑的《亚洲的雇工和农村劳动力市场》（日内瓦，国际劳工局，1986年）。

6. A. Saith，"通过对东亚的透视对南亚前景的看法"，《发展问题》，第7号讨论文件（日内瓦，国际劳工局，1995年）。

7. M. R. Rosenzweig，"低收入国家中的劳动力市场"，载于《发展经济手册》，第一卷，H. Chenery 和 T. N. Srinivasan，编辑（荷兰阿姆斯特丹埃尔塞韦尔科学出版社，1988年），第714-762页。

8. 长期工的工资标准通常低于临时工的工资标准。Hirashima 和 Muqtada，前引书。

9. A. de Janvry 等人，"拉丁美洲的农村劳动力"，《国际劳工评论》，第128卷，第6期（1989年），第701—730页。

10. 关于发展中国家最近的经济趋势，见《1996年世界经济和社会概览》（联合国出版物，销售品编号 E. 96. I. C. 1），第34—54页。

11. 见 M. Muqtada 和 P. Basu，“宏观经济政策、增长和扩大就业：南亚的经验”，根据劳工组织/开发计划署项目编写的文件“经济政策与就业”，第 8 号文件，1994 年 7 月；A. Singh，“劳动力市场和结构调整：全球综述”，载于《朝向社会调整：结构调整中的劳动力市场问题》，G. Standing 和 V. Tokman 编辑，(日内瓦，国际劳工局，1991年)。

12. 这种分析涉及 1975—1994 年这一时期；但它没有包括与先前各期的比较，也没有检查所分析的时期内工作弹性变化的可能性。见“从全球范围看就业政策”，国际劳工大会第83届会议，(日内瓦，国际劳工局，1996年)。

13. 《1993 年世界人口监测》(联合国出版物，销售品编号 E. 95. XIII. 8)；Pang Eng Fong，《亚太地区的地方主义和劳动力流动状况》，(巴黎，经合组织，1993 年)；以及《1994 年世界投资报告》(联合国出版物 销售品编号 E. 94. II. A. 14)。

14. 世界银行，《印度国家经济备忘录，最近经济发展情况：成就与挑战》，第14402-IN号(哥伦比亚特区华盛顿，1995年5月)

15. 即使具有多样化生产结构的国家也由于它们对石油输出国官方发展援助的依赖而受到石油的影响。

16. 西亚经济社会委员会（西亚经社会）“1995年西亚经社会区域经济和社会发展概要” E/ 1996/ 50；R. A. Shaban 等人，“阿拉伯地区面临的失业挑战”，《国际劳工评论》，第134卷，第1期（1995年），第

65—81 页。

17. 世界银行，“21 世纪阿拉伯工人将会兴旺发达还是被排除在外？”《对 1995 年世界发展报告的区域看法》（哥伦比亚特区华盛顿，，1995年）。

18. 墨西哥的经常项目赤字 1994 年达到国民生产总值的 8%左右，而 1989 年约为国民生产总值的 3%。此外，墨西哥还有相当大数额到期需支付的与美元有关的短期政府证券（Tesobonos）。另一方面，阿根廷 1990 年其经常项目略有盈余，但在随后几年未能保持下去。到 1994 年，阿根廷的经常项目赤字约占国民生产总值的 3.5%。

19. 世界银行，《喀麦隆，多样化、增长和减少贫困》，第 13167—CM 号报告（哥伦比亚特区华盛顿，1995年4月）；J. P. Lachaud，《非洲的劳动力市场》（日内瓦，国际劳工局，1994年）和《1996年世界经济和社会概览》…。

20. Fundacão Getúlio Vargas，《Conjuntura Economica》，（第 50 卷，第 2 期（1996 年 2 月）；Fundación de Investigaciones Economicas Latinoamericanas，《Indicadores de Coyuntura》，第 354 期，1996 年 3 月 ；N. B. Bernal，“菲律宾经济结构改革产生的社会后果”，载于《亚洲和太平洋地区经济结构改革的社会成本》，亚太经社会发展文件 第 15 号（联合国出版物 销售品编号 E. 94. I. F. 2，），第330-405页；和《喀麦隆：多样化，增长和减少贫穷……》

21. 《1993 年世界社会状况报告》（联合国出版物，出售品编号：E. 93. IV. 2）。

22. P. Stalker，《外来人的工作：国际劳动力迁移概览》日内瓦，国际劳工局，1994年）。

23. 联合国，《1995年世界妇女，趋势和统计资料》（联合国出版物销售品编号E.95. XVII.2和更正）。

24. 世界银行，《南亚的工作、贫困和工作条件》（哥伦比亚特区华盛顿，1995年）；C.Grootaert和R. Kanbur，“童工：一种经济学观”，《国际劳工评论》，第134卷，第2期（1995年）第187-203页。

25. A. Bequele和W. E. Myers，《童工方面的首要事情：消除对儿童有害的工作》，（日内瓦，国际劳工局，1995年）。另见A. B. Kruger，《对国际劳工标准和贸易的观察》，国家经济研究局第5632号工作文件（马萨诸塞州，剑桥，1996年6月）。

26. 关于发展中国家的稳定化和结构调整方案，见例如秘书长关于发展中国家的经济稳定方案的报告（A/48/380）；“宏观经济调整的困境：发展中国家的稳定化和调整”，《1990-1991年世界经济概览补编》（联合国出版物销售品编号：E.92.II.C.2）；《1995年世界经济和社会概览》……第五章。

27. B. Numberg，“公务员的薪资和就业改革：概述”载于《恢复中的政府：非洲的薪资和就业改革》，D. L. Lindauer和B. Numberg 编（哥伦比亚特区华盛顿，世界银行，1994年），第119—159页。

28. 世界银行,《非洲的调整:改革、成果和要走的道路》,(牛津和纽约,牛津大学出版社,1994年)。不过最近《金融时报》的一篇文章把这些数字又提高为:大约20万(T.tfawkins, "Back in the intensive care ward",《金融时报概览》,1996年7月9日,第II页)。

29. S. Chee和C. Lee,"经济结构改革的社会代价:马来西亚案例",《亚洲及太平洋经济结构改革的社会代价》……

30. 世界银行,"玻利维亚:贫困、公平和收入"第15272—BO号报告,(哥伦比亚特区华盛顿,1996年2月)。

31. 据估计就业保障计划使马哈拉施特拉的农村失业人口减少10—35%。然而,它的代价是吸收邦预算的10—14%。M. Lipfon,《消除贫困的胜利》,发展中的问题,第8号讨论文件,(日内瓦国际劳工局,1996年)。

32. A. B. Deolalikar,"特别就业方案和减轻贫困",《亚洲发展评论》,第13卷,第12期(1995年),第50-73页;M. Lipfon, 同前引书。

33. 经济代理人要对经济的新价格迹象做出反应也需要时间。正如《1996年世界经济和社会概览》…所讨论的那样,改革也必须可靠和可持续,第七章《在发展中国家的投资),第145-188页。

34. 见Fanelli和Frenkel,"阿根廷稳定化和结构改革经验的记录",在社会研

究新学派春季会议上发表的论文，“在拉丁美洲新自由主义之后：现在该是什么?”(1996年5月)和C. Pessino，“阿根廷经济改革的劳动市场后果”，载于《拉丁美洲的社会紧张局势、创造就业机会和经济政策》，C. D. Turnham等人 编(巴黎，经合发组织，1995年)，第293-313页。

35. 虽然投资比例十分强健可靠，但中国仍面临国营部门扭曲以及进行改革前农业存在的严重就业不足所带来的就业问题。

36. 在这些经济中不守法现象可能很普遍。见“全球范围的就业政策”，第五份报告，国际劳工大会第83届会议，(日内瓦，国际劳工局，1996年)。

37. P. R. Aginor，“劳动市场和经济调整”，《国际货币基金组织工作人员报告》。第43卷，第2期 (1996年6月)，第261—335页。

38. 《1996年亚洲及太平经济和社会概览》(联合国出版物，出售品编号：E. 96. I. F. 18)。

39. I. Joumard，“发展中国家的非正规部门、就业和体制”，《国际移民不断改变的路线》(巴黎，经合组织，1993年)，第131—137页。还见C. Maldonado。“非正规部门：使合法化或放任自流?”，《国际劳工评论》，第134卷，第6期，(1995年)，第705—728页。

40. G. Yamada “发展中国家的城市非正规就业和自营职业：理论和证据”，《经济发展和文化变迁》，第44卷，第2期，(1996年1月)，第289—314页。

41. 《世界劳工报告1992年》(日内瓦,国际劳工局,1992年);K. Meagher,"撒哈拉以南非洲的危机、非正规化和城市非正规部门",《发展与改革》,第26卷(1995年),第259-284页,和E. Amadeo和G. Gonzaga,"通货膨胀和经济政策改革,在巴西所涉社会问题",载于《拉丁美洲的社会紧张局势、创造就业机会和经济政策》C.D. Turnham等人编,(巴黎,经合发组织,1995年),第259-279页。

42. K. Meagher,"非洲撒哈拉以南地区的危机,非正规化和市区非正式部门……"。

43. "我们不认为非正规部门是一个分析或业务价值概念,我们没使用它",引自D. Turnham,《就业和发展,对证据的新概述》(巴黎,经合组织,1993年),第120页。

44. A. Uthoff,"Reforma de los sisfemas de pensiones en America Latina",Revisfa de la CEPAL,第56期(1995年8月),第43—58页;D. C. Mead,"南部非洲和东非小型企业对就业和增长的贡献",《世界发展》,第22卷,第12期(1994年),第1881—1894页;《1993年世界经济概览》(联合国出版物,出售品编号:E. 93. I. C. 1),第185—201页;M. A. Mcpherson,"南部非洲微型和小型企业的增长",《发展经济杂志》,第48卷(1996年),第253—277页。

45. C. Morisson等人,《微型企业和体制问题》(巴黎,经合组织,1994年)。

46. D. C. Mead,"南部非洲和东非小型企业对就业和增长的贡献",《世界

发展》，第22卷，第12期（1994年）。第1881—1894页；G. Edgren和M. Mugtada，“亚洲的增长和就业战略：从内部学习”，载于《1990年代的就业挑战》（日内瓦，国际劳工局，1990年），第13-58页。

47. 关于中国非国营部门的改革和发展，见“非国营部门的经济改革和发展：中国的专题研究”，《1993年世界经济概览》第七章，第185—201页。

48. D.C.Mead，同前引书；G.Edgren和M.Muqtada，“亚洲的增长和就业战略：从内部学习”，载于《1990年代的就业挑战》（日内瓦，国际劳工局，1990年），第13-58页。

49. M. S. Ahluwalia，“Policies for poverty alleviation”，《亚洲发展评论》，第8卷，第1期（1990年），第111—132页。

50. Mead，同前引书，指出只有25%的小型企业增加了雇用人数，而Morisson，同前引书，所说的有关厄瓜多尔（44%）和牙买加（61%）的数字则高得多。

51. G. Edgren和M. Muqtada，“亚洲的增长和就业战略，从内部学习”，《1990年代的就业挑战》（日内瓦，国际劳工局，1990年），第13-58页。

52. 见例如，世界银行，《全球经济展望和发展中国家，1996年》（哥伦比亚特区华盛顿，1996年）。

53. 世界银行，《全球经济展望和发展中国家，1995年》（哥伦比亚特区华盛

1995年)，第30-31页。

54. 国际货币基金组织《波罗的海国家、俄罗斯和前苏联其他国家的政策经验和问题》，临时研究报告第133号（哥伦比亚特区华盛顿，1995年），表1.3，第6页。

年)，表1.3，第6页。

55, 联合国贸易和发展会议，“关于全球化和自由化问题机构间研讨会的结论和建议：国际经济关系对贫困的影响”(UNCTAD/ECDC/PA/4，1996年5月20日)，第11页。

56. 有关这些问题的讨论，见“全球范围的就业政策”，报告五，国际劳工大会第83届会议(日内瓦，国际劳工局，1996)，第8-29页。

57. 《1995-1996年欧洲经济概览》，(联合国出版物销售品编号96.II.E.1)，第85页。

58. 《Rossya 诉 tsyfrah，1996年》（ 俄罗斯的统计数字，1996年 ）（莫斯科，Goskomstat，1996年），第34页。

59. Jan Svejnar，“Enterprise and workers in transition：econometric evidence”，《American Economic Review》，第86卷，第2期（1996年5月），第123页。

60. 《世界机械制造业和自动化，成绩和前景，1994-1996年》(联合国出版物，销售品编号E.96.II.E.50)，第144页。

61. 《世界机械制造业……》第55和92页。

62. 《1995-1996年欧洲经济概览》……第84页。

63. 还见《1994年世界经济和社会概览》，“世界经济的目前趋势和政策”，(联合国出版物销售品编号E.94.II.C.1)，第191-193页。

64. 经合发组织--转型经济合作中心劳动市场数据库，与联合国秘书处/经济及社会资料和政策分析部直接联系。

65. 例如见，Richard Jackman，“中欧和东欧转型经济国家的经济政策和就业：我们学到什么？”《国际劳工评论》，第133卷，第3期（1994年），第332页。

66. Malgorzata Kalaska和Janusz Witkowski，《1995年波兰的未登记就业情况》(华沙，中央统计局，1996年)。

67. 例如见，经合组织，《匈牙利的社会和劳动市场政策》，(巴黎，经合发组织，1995年)，第49页。

68. 例如见，《1995年人的发展报告：》(纽约和牛津，牛津大学出版社，1995年)。

69. Natalia Tchernina，《俄罗斯的经济转型和社会排斥》，国际劳工研究所/开发计划署，系列研究第108号，(日内瓦，1996年)，第28页。

70. Kozponti Statisztikai Hivatal. Statisztikai Havi Kozlemenyek，(中央统计局，月度统计公报)，(布达佩斯，各期)。

71. 鼓励小型和微型企业创造工作机会的一般条件”，报告Y(1)，国际劳工大会第85届会议(日内瓦，国际劳工局，1995年)，第9页。

72. Rossya V tsyfrah……，第56页。

73. 见例如，Milan Vodopivec，“Accelerating labour market changes in Slovenia—overall lessons，”Transition (哥伦比亚特区，华盛顿)，第7卷，第1期(1996年)，第8页；Robert J. Flanagan, Wage structures in the transition of the Czech economy”，IMF Staff Papers，第42卷，第4期(1995年12月)。

74. Guy Standing 和 Georg Fisher，“Policy issues of the emerging labour markets of Central and Eastern Europe”，in Structural Change in Central and Eastern Europe：Labour Market and Social Policy Implications (巴黎，经合发组织，1993年)，第26页。

75. 详见《1995—1996年欧洲经济概览》……第86页。

76. 见例如，Social and Labour Market Policies in Hungary ……，第46页。

77. 经合组织，Review of the Labour Market in the Czech Republic (Paris, 1995)，第66页。

78. 见例如，Janos Timar，"Particular features of employment and unemployment in the present stage of transformation of the post—socialist countries，" Europe—Asia Studies，第47卷，第4期（1995年），第641页。

79. Economic Commission for Europe，International Migration Bulletin，第8期（日内瓦，1996年8月），第8页。

80. Tito Boeri 和 Gyorgy Sziraczki，"Labour market developments and policies in central and eastern Europe；a comparative analysis"，in Structural Change in Central and Eastern Europe，Labour Market and Social Policy Implications（巴黎，经合发组织，1993年），第256页。

81. 见 Milan Vodopivec，"Accelerating labor market changes in Slovenia - overall lessons，" Transition (Washington, D. C.)第7卷，第1期，(1996年)，PP. 8-9。

82. OECD Centre for Cooperation with The Economies in Transion，Labour Market database，(direct communication to the Department for Economic and social information and policy Analysis of the United Nations Secretariat)。

83. 见例如，经合组织，Social and Labour Market Policies in Hungary，（经合组织，巴黎，1995年），第55页。

84. J. S. Earle和C. Pauna "Incidence and duration of unemployment in Romania"，European Economic Review，第40卷，第3—5期（1996年），第831页。

85. OECD Centre for Cooperation with The Economies in Transition，Labour Market database，direct communication to the Department for Economic and social information and policy Analysis of the United Nations Secretariat）。

86. 见 Social and Labor Market Policies in Hungary ……，第52页。

87. 见例如，经合组织，Labour Market and Social Policies in the Slovak Republic。（巴黎， 1996年），第29页。

88. Guy Standing 和 Laszlo Zsoldos，Labour Market Crisis in Ukrainian Industry：The 1995 Ukrainian/Labour Force Surrvy，Labour Market Papers No. 12（日内瓦，国际劳工局，1995年），第29页。

89. Guy Standing，《俄罗斯工厂的'清洗'：俄罗斯劳工调查，第五轮》，劳动力市场文件第15号，（日内瓦，国际劳工局，1995年），第22页。

90. 《1995—1996年欧洲经济概览》……，第93页。

91. 见例如，经合发组织，Labour Market and Social Policies in the Slovak

Republic(巴黎,1996年),第83页。

92. 《1995—1996年欧洲经济概览》……,第91页。

93. Guy Standing,《俄罗斯工厂的'清洗':俄罗斯劳工调查,第五轮》,劳动力市场文件第15号,(日内瓦,国际劳工局,1995年),第17页。

94. 同上。

95. Guy Standings和Lazzlo Zsoldos,《1995年乌克兰劳动力调查:乌克兰工业的劳动力市场危机》,劳动力市场文件第12号,(日内瓦,国际劳工局,1995年),第30页。

96. Martin Godfrey, "The struggle against unemployment: Mediumterm policy options for transitional economies", International Labour Review, 第134卷,第1期,(1995年)第12页。

97. 《1995—1996年欧洲经济概览》……,第94页。

98. Hartmut Lehmann, "Active labour market policies in the OECD and in selected transition economies", Policy Research Working Paper, No. 1502, (Washington, D. C., World Bank, 1995年),第57—59页。

99. Michal Rutkowski, "Labour Market Policies in Transition Economies",

MOCT—MOST，(Bologna)，第1期，1996年)，第25页。

100. 见例如，Martin Godfrey，"The struggle against unemployment：Medium-term policy options for transitional economies"，International Labour Review，第134卷，第1期，(1995年)，第13页。

101. Godfrey，同前引书，第13页。

102. 例如，见劳工组织，"从全球范围看就业政策"，报告五，国际劳工大会，第83届会议（日内瓦，国际劳工局，1996年)，第67页。

103. 见例如，"East Germans dependent on job subsidy find Bonn's budget hrlds a bitter pill"，Wall Street Journal，(1996年9月24日)，第1页。

104. 劳工组织，"从全球范围看就业政策"，报告五，国际劳工大会第83届会议（日内瓦，国际劳工局，1996年)，第101页。

105. 见例如，Laurence Ball，"Disinflation and the NAIRU，" NBER Working Paper No. 5520 (Cambridge，Mass.，1996年3月)。

106. 对美国的商业周期的研究，已查明了与商业下降趋势有联系的石油价格增加和与商业好转没有联系的石油价格减少之间的一种不对称情况。见，J. D. Hamil-

ton, "Oil and the macroeconomy since World War II," Journal of Political Economy, vol. 91, no. 2 (April 1983), PP. 228—248; K. A. Mark, "Oil and the macroeconomy when prices go up and down: an extension of Hamilton's results," Journal of Political Economy, 第97卷, 第3期 (1989年6月), 第740—744页。

107. 《1996/97年世界就业状况:世界范围内的各国政策》(日内瓦,国际劳工局,1996年)第21-22页。Andrea Boltho and Andrew Glyn, "宏观经济政策能增加就业吗?"《国际劳工评论》,第134卷,第4-5期(1996年),第451-470页。

108. Richard B. Freeman and Lawrence F. Katz, "Rising wage inequality: the United States vs. other advanced countries," In Richard B. Freeman, ed., Working Under Different Rules (New York, Russell Sage Foundation, 1994) PP. 29—62; Daniel H. Weinberg, "Abrief look at postwar U. S. income inequality," Current Population Reports, Bureau of the Census, United States Department of Commerce (1996年6月)第60-191页; Stephen P. Jenkins, "Recent trends in the income distributioh: what happened and why?", Oxford Review of Economic Policy, 第12卷,第1期(1996年春季),PP.29-46; A. B. Atkinson, "Income distribution in Europe and the United States," 同上,第15-28页; Stephen Machin "Wage inequality in the UK," 同上,第47-64页。

109. OECD Employment Outlook(巴黎,经合组织,1996年7月),表3.1.

110. 当然，在一个工资比较高的工业中可能存在一些低工资的部门。就业增长可能是不均衡的。某一工业中的一些部门的发展比其他部门的发展更快。见“计算机和就业”载于《劳工评论月刊》，第119卷，第8期(1996年8月)。

111. 罗伯特·J·戈登著《美国的服务部门生产的业绩与测算方面的问题》，国家经济研究局工作文件，第5519号（剑桥，马萨诸塞州，1996年3月）。

112. 关于计算机化对于从事数据处理的劳动力的影响的例子见《1995年世界经济和社会概览》(联合国出版物，出售品编号：E. 95. I. C. 1)，第254—260页。

113. 关于精悍生产的技术和组织成分见迈克尔·A. 丘萨马诺著《日本的汽车工业：尼桑和丰田的技术与管理》，(剑桥，马萨诸塞州，哈佛大学出版社，1985年)；詹姆斯·P、沃马克，丹尼尔·琼斯和丹尼尔·罗斯著《改变整个世界的机器：精悍生产情况》(纽约，Rawson Associates，1990年)。“将来的VW工厂”，《商业周刊》，1996年10月7日，介绍某个发展中国家采用精悍生产的情况。

114. 关于跨国评论，见理查德·洛克，汤姆斯·科汉和迈克尔·皮奥里编辑的《在变化的世界经济中的就业关系》(剑桥，马萨诸塞州，麻省理工学院出版社，1995年)。

115. Hiroshi Kawamura 著“日本的终身就业：经济原理和今后远景”，联合国/经济及社会资料和政策分析部工作文件系列，第5号（纽约，联合国，1994年）。

116. Kawamura同前引书；苏珊·豪斯曼和Osawa Maehiko著“日本的兼职与临时就业”，《劳工评论月刊》，第118卷，第10期（1995年10月），第10—18页。

117. 理查德·洛克和汤姆斯·科汉著“结论：转变工业关系？对证据的跨国评论”，载于洛克、科汉和皮奥里的前引书，第373-375页。

页。

118. 见例如，戴卫·M·戈登著《肥与瘦：公司社团排挤美国工作人员和管理“精简”的神话”（纽约，自由出版社，1996年）。

119. Kawamura ，同前引书。

120. Stefan Wagstyl，“Lifeblood from Transplants”，《金融时报》，1996年6月29日 。

121. 罗伯特·H·弗兰克和菲利普J. 库克著《The Winner-Take All Societ》（纽约，自由出版社，1995年）。

122. 有关这些问题的分析，见《经合发组织就业展望》（巴黎经合发组织，1996年7月）第4章。

123. 《经合发组织就业展望》……表4.3。

124. 关于工作经验的重要性，见罗伯特·M·林德利著“在联合王国中从学校走向工作的转变”，《国际劳工评论》月刊，第135卷，第2期（1996年），第159—

180 页。

125. 劳伦斯·米金尔和贾雷德·伯恩斯坦著《1994—1995 年美国的工作状况》(Armonk，纽约州，M. E. Sharpe，1994 年)，表 3. 9，第 125 页。

126. 弗朗辛·D·布劳和劳伦斯. M. 卡恩著"工资结构和性别收入差别：一项国际比较"，《经济学》季刊，第 63 卷 (1996 年)，第 529—562 页。

127. 一项研究发现，使用计算机和掌握其使用的熟练程度更有可能使有脊髓劳损病的工人将仍然留在劳动力队伍中。见艾伦. B. 克鲁克，道格拉斯·克鲁斯和苏珊·德拉斯特尔著《脊髓病在计算机时代的黎明之际对劳动力市场的影响》，国家经济研究局，工作文件，第 5302 号 (剑桥，马萨诸塞州，1995 年 10 月)。

128. 《经合发组织就业展望》……，第5-8页。

129. 郎尼·戈登著"1982 年—1992 年美国的临时就业人员的增加"，《应用经济学》季刊，第 8 卷，第 9 期 (1996 年 9 月)，第 1127—1142 页； 豪斯曼和Osawa Machiko，，同前引书。

130. 对工作时间安排和对国家经验的评论载于威廉·K. 洛克，布赖恩、法恩斯和 Terri Morrissey 著"工作时间与就业：对国际证据的评论"，《国际劳工评论》，第 135 卷，第 2 期 (1996 年)，第 129—157 页。

131. 詹尼弗·亨特著《工作分享在德国奏效吗？》国家经济研究局工作文件，第

5724号（剑桥，马萨诸塞州，1996年8月）。

132. 《1994年世界经济和社会概览》（联合国出版物 销售品编号 E. 94. I. C. 1），第178页。

133. Bernard Wysocki Jr，著"去年同约有100万工人离开劳动大军"，《华尔街月报》，1996年6月12日。

134. Constance Sorrento著"1983—93年的国际失业指示数字"，《劳工评论月刊》，第118卷，第8期（1995年8月），第31—50页。

135. 见例如，《1995年世界投资报告：跨国公司及竞争性》（联合国出版物，出售品编号：E. 95. I. A. 9），表I. 1第4页。

136. 见例如，艾德里安·伍德著《南北贸易，就业和不平等》，（牛津大学，克拉伦登出版社，1994年），关于一项发现重大影响的研究专著，以及罗伯特Z. 劳伦斯和马修斯J. 斯劳特著"1980年代国际贸易和美国工资情况：巨大的吮吸声还是打小嗝？"，《布鲁金斯经济活动文件：微观经济》（1993年），第2期，第161—226页，关于发现贸易对美国的工资差异和就业格局基本无影响的一项研究。

137. 《1993年世界投资报告：跨国公司和国际生产的一体化》（联合国出版物，出售品编号：E. 93. I. A. 14），特别是第五章至第七章。

138. 理查德B. 弗里曼和劳伦斯F. 卡茨著文"工资不平等的不断扩大

美国对其他发达国家”，乔纳森·哈斯克尔著“联合王国制造业的非熟练工人就业下降”，经济政策研究中心(1996年10月)，引证“技能支付”，《经济学家》(1996年10月5日)；艾伦·克鲁格著“计算机如何改变了工资结构，微型数据的证据，1984-1989年)，《经济学季刊》，第CVIII卷，第1期(1993年2月，第33-60页)。

139. 见例如，弗兰克·利维和理查德J.默内姆著“With what skills are computers a complement?”《美国经济评论》，第86卷，第2期(1996年5月)，第258—262页。

140. 克里斯·弗里曼，Luc Soete和Umit EFendioghl著“信息和通讯技术的传播和对就业的影响”，《国际劳工评论》，第134卷，第4—5期(1995年)，第587—603页。

141. 《1994年世界经济和社会概览》…，第169-173页，理查德B.弗里曼著“劳动力在发达的经济体中如何生活?”载于理查德B.弗里曼编《在棘手的规则下工作…》第1-28页。

142. 一次研究发现各国同在属于国家分配上半层的人的工资和薪资的收入比分配下半层更为类似。一些国家中，在分配下半层的不平等的扩大是由于社会安全网薄弱以及工会覆盖面不大全面。这降低了对低收入工人的保护程度。弗朗辛D.布劳和劳伦斯M.卡恩著 International differences in male wage inequality: institutions versus market forces，国家经济研究局工作文件第4678号(剑桥，马萨诸塞州，1994年3月)。

143. 见例如《经合发组织职业研究：事实、分析战略》（巴黎，经合组织，1994年）；《经合发组织职业研究：实施此种战略》（巴黎，经合发组织，1995年）；《1995年世界就业状况》，（日内瓦，国际劳工局，1995年），第137-158页。

144. 《1995年世界就业状况…》第150-151页。

145. 见例如，斯蒂芬·马克林，同前引书。

146. 见例如，戴维·卡德和艾伦·克鲁格“最低工资与就业”，《美国经济评论》，第84卷，第4期（1994年9月），第772—793页。艾伦·曼宁著“夸大了付酬影响”，《金融时报》1996年10月14日；胡安·多拉多 Francis Kramarz，Stephen Machin 艾伦·曼宁，戴维·马戈利斯和 Coen Teulings，“最低工资在欧洲 经济影响”，《经济政策周刊》，第23期（1996年10月）第317—372页。

147. Kawamura，同前引书，日本企业看来有更大的企业特定的技能要求，这也会减少流动性。

148 利萨·林奇著“Payoffs to alternative strateyies at work”，载于弗里曼编《在棘手规则下工作…》，第63-95页。

149. 同前引书，第82页。

150. 丽贝卡·布兰克著“社会安全网大就意味着经济灵活性小吗？载于弗里曼编《在棘手规则下工作…》，第157-187页。

第八章 歧视

1. 虽然并非一切形式的社会排斥源自歧视，但一切形式歧视导致排斥行为。对社会排斥的研究可以更深刻地认识贫困和失业问题。这种方法被界定为一种"分析如何和为何个人和群体不能得益于社会和经济提供的可能性的方法。"[1] 它界定需要援助的被排斥人口群体，并顾及目标更明确的政策，以确保他们参与和融入发展进程。

2. 透过社会排斥看待贫困突出贫困和剥夺的实质及导致贫困和剥夺的机制。社会和经济力量造成并加剧各种形式的排斥。极端情况下，个人从易受依赖走向边缘化。经济增长的好处仅被某些可识别的群体分享的发展格局扩大排斥。

3. 生计（或它的缺乏）问题也可以透过排斥来看待。在这方面，排斥采取各种形式，包括从土地、从生产性资产、从商品市场排斥，以及尤其在城市地区从劳动力市场排斥。一些学者提出，严重的族裔和种族对抗经常可以追溯到一些群体先在劳动力市场上竞争之时。[2] 这一理论认为，一切种族或族裔群体的歧视都是通过这一动力产生的，在这一动力中各群体调动政治和经济资源来增进他们的物质利益。这种行动的目的是从劳动力市场排斥竞争的群体，或者如果做不到这一点，就建立为统治群体提供优惠待遇的种姓制度。

4. 至为必要的是生产性工作和减少贫困的政策应伴之以实行权利、社会平等和公正的原则。社会发展问题世界首脑会议特别关注这一点，强调"消灭贫穷和减少贫富悬殊以及反对社会排斥的政策需要创造就业机会，不采取措施消除歧视和促进群体和国家之间的融洽社会关系，这些政策就将不会完整和有效"[3] 在阐述社会融合

原则时，首脑会议强调歧视是不可接受的，并呼吁消除一切形式歧视。

5. 什么是歧视？各种联合国人权文书规定了歧视和平等原则的含义和内容。《联合国宪章》禁止基于种族、性别、语言或宗教的歧视。也于1948年通过的《世界人权宣言》把这一清单扩大到包括肤色、性别、政治或其他见解、国籍或社会出身和其他地位。其他主要反种族歧视文书见表8. 1。

6. 区域人权文书中也规定了非歧视，这些文书包括《欧洲公约》、《欧洲社会宪章》和《关于不容忍：对民主的威胁的宣言》，这些都是欧洲委员会通过的；非洲统一组织通过的《非洲人权和人民权利宪章》；以及美洲国家组织通过的《美洲人权公约》。

7. 又一些联合国公约给歧视下了定义。《消除一切形式种族歧视国际公约》（大会第2106ACXX）号决议，附件）第1条第1款称“歧视”为基于种族、肤色、世系或原属国或民族本源之任何区别、排斥、限制或优惠，其目的或效果为取消或损害政治、经济、社会、文化或公共生活任何其他方面人权及基本自由在平等地位上之承认、享受或行使。”《消除对妇女一切形式歧视公约》（大会第341180号决议，附件）第1条称“对妇女的歧视”为“基于性别而作的任何区别、排斥或限制，其影响或目的是妨碍或否认妇女不论已婚未婚在男女平等的基础上认识、享有或行使在政治、经济、社会、文化、公民或任何其他方面的人权和基本自由。”

表8. 1 主要国际反种族歧视文件

宣言	
联合国消除一切形式种族歧视宣言（1963年11月20日）	

消除对妇女歧视宣言(1967年11月7日)

智力迟钝者权利宣言(1971年12月20日)

残疾人权利宣言(1975年12月9日)

种族和种族偏见宣言(1978年11月27日)

消除基于宗教或信仰原因的一切形式不容忍和歧视宣言 (1981年11月25日)

关于不是居住国公民的个人的人权宣言(1985年12月13日)

在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言 (1992年12月18)

公　　约

关于难民地位的公约 (1950 年 12 月 14 日)

国际劳工组织同酬公约 (1961 年 6 月 29 日)

妇女政治权利公约 (1952 年 12 月 20 日)

关于无国籍人地位的公约 (1954 年 4 月 26 日)

国际劳工组织关于在独立国家内保护和融合土著和其他部族半部族居民的公约 (1957 年 6 月 26 日)

已婚妇女国籍公约 (1957 年 1 月 29 日)

联合国教科文组织取缔教育歧视公约 (1960 年 12 月 14 日)

国际劳工组织歧视 (就业及职业) 公约 (1960 年 6 月 15 日)

设立一个和解及斡旋委员会负责对反对教育歧视公约各缔约国间可能发生的任何争端寻求解决办法的议定书 (1962 年 12 月 10 日)

结婚同意、结婚最低年龄与结婚登记公约 (1962 年 11 月 7 日)

联合国消除一切形式种族歧视国际公约 (1963 年 12 月 21 日)

禁止并惩治种族隔离罪行国际公约（1973年11月30日）

联合国消除对妇女一切形式歧视公约（1979年12月18日）

反对体育领域种族隔离国际公约（1985年12月10日）

关于独立国家土著和部落人民的公约（1989年6月27日）

保护所有移民工人及其家庭成员的权利国际公约（1990年12月18日）

8. 下文A节叙述歧视如何进行以及界定各种受歧视的群体。B节研究突出的性别歧视问题，叙述包括少数群体在内的受歧视的社会群体所面临的问题，并研究论述对少数群体歧视的主要国际文书。C节研究与歧视作斗争的具体政策选择。

A. 歧视的剖析和格局

1. 歧视的剖析

9. 歧视反映对一个社会内的个人或社会群体的一系列复杂态度。它通常建基于社会、生物或文化差异，并可能在不同的领域出现及以不同的形式实行。

10. 三类歧视是可以区分的：

(a) 政治歧视，它包括剥夺政治权利、限制享受政治决策机会、在立法机构缺少充分的代表以及限制言论自由、投票、自由行动和居住地；

(b) 社会经济歧视，它包括限制进入劳动力市场和限制享受资源及社会服务的机会；

(c) 文化歧视，它包括对使用语言、遵守文化习俗和宗教传统等的限制。

11. 对社会群体的歧视经常基于根深蒂固的社会机制，并可能采取既定的社会习俗或明确的公共政策的形式。社会习俗经常由造成歧视持续存在的公共政策来补充。对社会群体的歧视的影响反映在诸如无端的不平等和缺少授权及平等机会等现象上，这种影响反过来会导致社会紧张和政治不稳定。

12. 已经提出了许多理论来解释歧视。一些学者认为，歧视是一种心理现象，与个性类型和群体竞争息息相关。经济和社会因素也可能有助于心理解释。

13. 其他学者强调诸如组织的社会行动和社会组织的某些原则等因素。建立在等级制结构基础上的社会组织在财产、权力和地位、种族、族裔地位或性别等因素的基础上分配社会角色。复杂的社会结构常常导致对社会群体的具体歧视形式。社会习俗和公共政策必须修改，以防止在社会群体特征基础上的不平等、社会排斥或歧视。

14. 对群体的形成制度的社会歧视形式也存在。这种形式的歧视是由政治、经济和文化因素造成的。机构机制及其基本社会准则必须调整，以确保社会群体的权利得到保护。这样做要求建立国家的权利与个人及社会群体的权利之间的平衡。在支配阶层的优势价值基础上建立的法律准则必须修改，以便它们不限制社会上不同群体的权利。

15. 必须实现支配阶层的既得利益与具体社会群体的既得利益之间的平衡。赋予受歧视社会群体权利也许被看成是对支配社会阶层合法权利的一种威胁。社会融合需要承认少数社会群体的特征，而不强迫这些群体的同化。防止歧视需要适当的政治、法律和社会经济制度（规则和准则），以便把冲突和不稳定的潜在可能性降到最

低限度。

2. 受歧视群体的分类和对歧视格局的评估

16. 多边法律文书界定易受歧视的不同社会群体。一个少数群体被界定为一个"人口少于一个国家的其他人口并处于非支配地位的群体。少数群体成员具有族裔、宗教和文化/语言特征，这些特征有别于其他人口的有关特征，只要这些成员含蓄地坚持团结观念，旨在保护他们的文化、传统和语言。"[5]

17. 少数群体可以他们在总人口中所占的绝对数和相对数、他们的地理集中和分布、他们的公民资格、他们的社会特点、他们与人口其他部分的关系以及他们在国家中的法律地位为特征。他们可以用民族、族裔、宗教、文化或语言特点来加以界定。

18. 国际法的新趋势论述社会群体的权利，虽然民族国家仍然是国际法的主要受益者，而且对民族国家的主权和领土完整的承诺是联合国的基本原则之一。国际人权文书与个人的政治、社会和经济权利有关。

19. 对具体群体的界定以及对可能的和实际的歧视的研究提出了除个人权利外具体群体权利的问题。对群体权利的强调的基础是这样的事实，即以个人为中心的方法即使与非歧视规则相结合也不能确保作为群体成员的个人的权利或群体本身的权利。保护具体群体权利的方法正在被列入新的人权文书，在这些文书中，使国家的、个人的和群体的权利相协调一致的必要性得到了承认。

20. 《联合国宪章》没有提到具体群体的权利。它反映了这样的看法，即为了确保

社会稳定，个人的人权必须受平等和非歧视原则的保护。对少数派或群体的权利的强调后来由《消除一切形式种族歧视国际公约》和论述具体群体权利的《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》(大会第47/135号决议，附件)等法律文书补充。

21. 界定群体权利的法律文书的通过、对鉴定的群体受到歧视的监测以及减轻和消除群体歧视的国际和国家政策和战略的制定是必不可少的。这些机制的基本目标应当是：

(a) 保障族裔、宗教和文化/语言群体的权利和保护他们的特征；

(b) 确保这些群体平等和禁止歧视；

(c) 确保个人与群体认同和保持不同而不被强迫同化的权利；

(d) 通过采取具体措施使受歧视群体的机会平等。

22. 非支配族裔、宗教和语言群体在尊重他们的特征的社会里应当有享受平等和永久存在的权利。但是提高群体权利而又不威胁国家的主权和领土完整的权利构成了一个挑战。

23. 对特定的社会群体的歧视格局可以根据以下确定：

(a) 认定受歧视的群体（例如，根据人口多少和社会特征）；

(b) 研究具体的政治、社会经济和文化歧视形式；

(c) 审查社会歧视对认定的群体的消极影响。

24. 必须采取防止或减轻对具体社会群体歧视的政策、体制结构以及法律和社会准则。

B. 性别歧视

25. 本世纪初，大多数社会认为劳动的性别分工是自然的，在这种分工中，男女被分配具体的角色、责任和义务。不过，在过去的40年中，男女责任的区别变得越来越模糊了，因为妇女进入了传统上由男子支配的活动领域。劳动的性别分工的这一变化造成了性别作用的文化观念与当今现实之间的不对称。

26. 在世界大部分地区，当今妇女参与广泛的专业和职业，但她们继续被偏见地看成要依靠家庭单元之中养家活口的男子，缺乏献身于她们的工作的精神并准备离开劳动大军，或减少工作日，以便照料她们的子女。这些陈规旧律影响女孩的教育前程、女性的能力并最终影响妇女在社会中从事的有偿工作和无偿工作的性质。妇女的实际角色与对她们角色的文化认识之间的不匹配也使机构和组织延缓对新现实的适应。妇女现在所处的性别偏见环境导致影响和限制妇女参与社会经济和政治生活的歧视态度和习俗。正如第四次妇女问题世界会议指出的，"妇女角色变化比较大，而且比男子角色变化的速度快得多。在许多国家，男女的成就与活动的差别仍然不被视为是由于社会构成的性别角色任务所致，而被认为是无可改变的生理差别的结果"(A/CONF. 177/20，第一章，第1号决议，附录二，第27段)。

1. 劳动的性别分工的变化

27. 在传统的劳动性别分工下，城市和农村妇女被期望操持家务，照料家庭中的子女、老人和病人，并参加家庭的经济活动而没有报酬。男子被期望挣得收入和保护家庭免受经济困难及外人的暴力。社会空间分成一个男子的或公共的领域和一个

女子的或私有的领域，而且性别关系由权力、顺从和依靠关系或‘家长制关系’来维系。

28. 劳动的性别分工发生了戏剧性的变化，而且只在一些发展中国家可见到父权制的最纯粹形式。妇女已从无报酬的工作转到有报酬的工作，住户中男女间的活动作了重新分配。

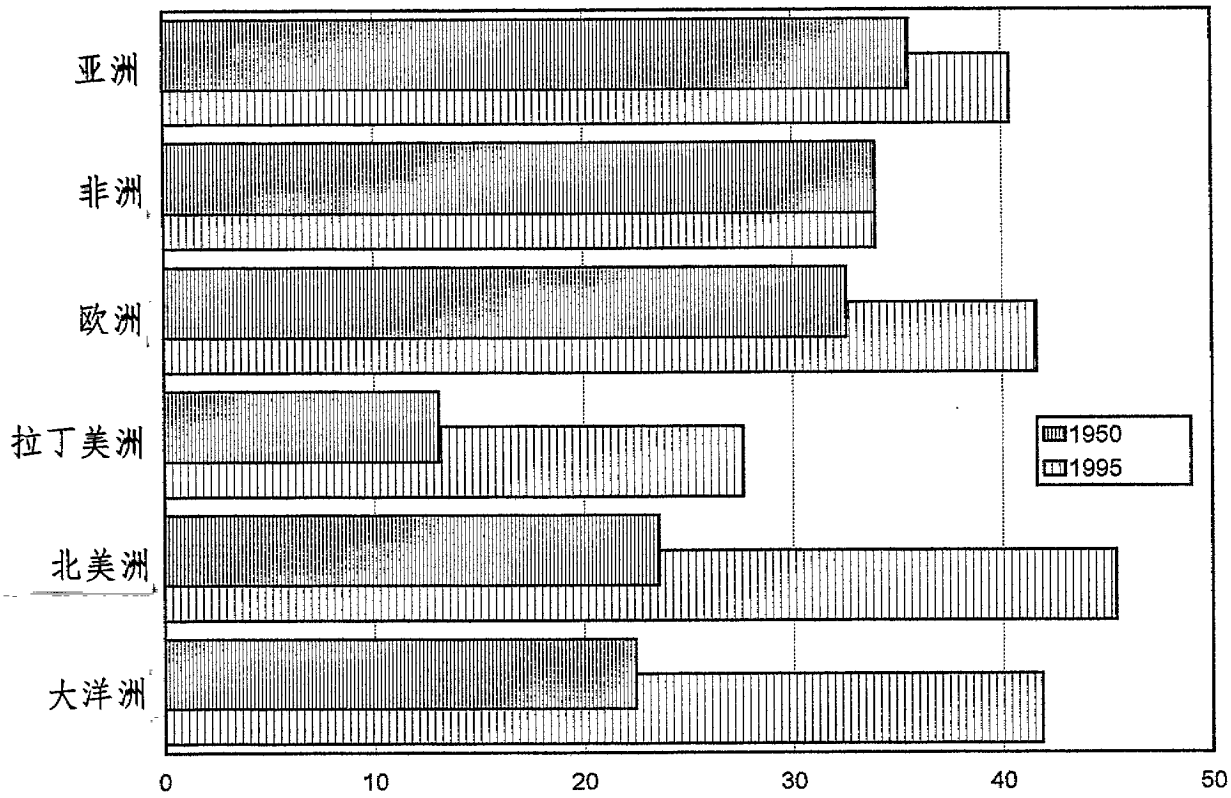
29. 在绝大多数国家中，妇女已经大规模进入劳动力市场。如图 8.1 所示，在 1950 至 1995 年间，妇女加入劳动力几乎每个地方都增加了，增加最多的是北美洲（22 个百分点）、大洋洲（19 个百分点）和拉丁美洲（15 个百分点）。对比之下，非洲女子的加入仍然未变。

30. 女子加入劳动力的这一增加对住户活动的劳动的分配具有影响。例如在美国，1965 至 1986 年间，妇女花在有偿工作上的总时数从 18.7 增加到了 24.5，而花在住户和家庭劳动上的工时数从 37.8 降到了 31.9。[4] 在德国，1965 至 1992 年间，男子的家务劳动份额在准备膳食方面增加了 17 个百分点，在儿童保育方面增加了 13 个百分点，在购物方面增加了 14 个百分点。在韩国，男子参加儿童保育活动在 1987 至 1990 年间增加了 10 个百分点，而在日本，1986 至 1991 年间增加了 5 个百分点。

31. 虽然妇女现在更多地在家庭外工作，但在大多数国家，她们继续从事她们的传统家务劳动。结果，家庭内外总的工作负荷妇女往往比男子大得多。例如，波兰妇女平均每周比波兰男子多工作 7.9 个小时，而日本妇女比日本男子多工作 3 个小时。[5]

图8.1 1950年和1995年按区域列出的女子加入劳动力的情况

（百分比）



资料来源：E. Denti和E. Ruhumutiga，“1950至1995年参加经济活动人口的变化和至2010年的展望”，《劳动力统计公报，1996-1》（日内瓦，国际劳工局，1996年）

32. 全世界大多数参加经济活动的妇女在非正规部门工作，那里的工作条件一般不如正规部门安全。大多数非正规企业运作违法，不遵守通行的劳动立法。非正规雇主不提供健康保险、非工资福利或年度休假，并且他们不作社会保障缴款。工作条件经常是艰难的，使用的工具和技术是陈旧的。然而，根据某些研究，在一些发展中国家，妇女的非正规经济活动已成为家庭收入的一个重要来源，如果不是最重要的来源的话。在许多发展中国家的城市非正规经济部门，妇女主要从事处于城市劳动力市场结构底层的经济活动（流动行业、拣垃圾、摊贩和提供个人及家庭服务）。在农村地区，妇女现在无所不干，包括犁地、耕作、收割后作业、销售、畜牧业和有关活动。[7]

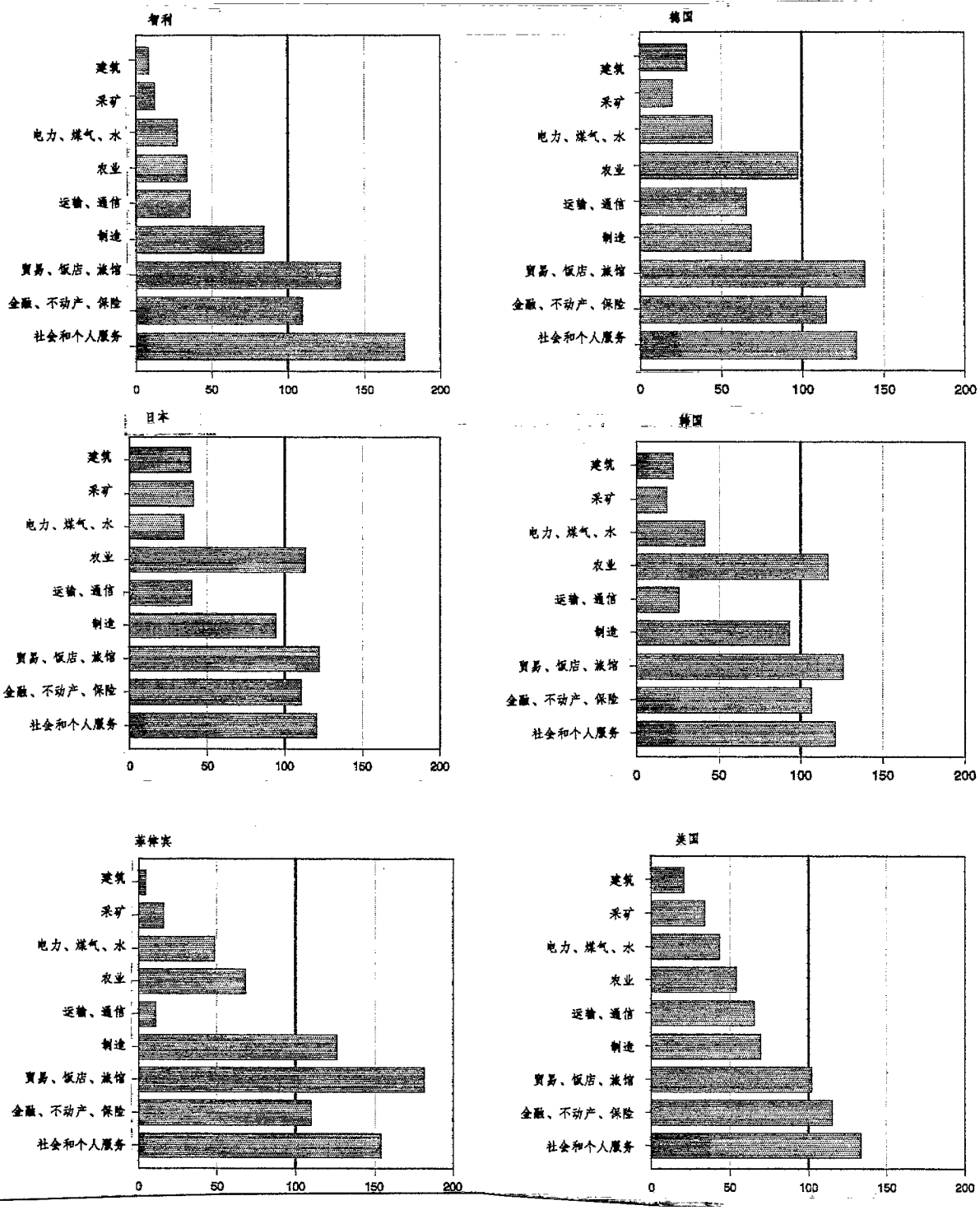
33. 在正规劳动力市场，妇女往往集中从事传统上被看成是女子从事的活动（护理、食品制备、教学、清洗和制衣）或集中于其他低技术行业。在劳动力市场结构中，妇女往往与男子相隔离，既横向（跨经济部门和分部门）分开，又纵向（在职业等级制内）分开。图 8. 2 表明，在所有国家中，抽样妇女在传统上被认为是男子从事的经济活动（建设、采矿、运输和煤气、电力及水的生产）中继续比例不足；在制造业中她们的代表名额更接近于反映出她们在劳动力中的比例。在职业范围内，大多数国家的大部分文书和有关人员、销售人员、服务人员和专业、技术及有关人员是妇女（表 8. 2）。

34. 在发达国家，临时就业人数在增加。在西班牙，妇女中的临时就业发生率从 1983 年的 18. 4%增加到 1994 年的 37. 9%。同期内，法国临时就业率从 3. 4%增加到 12. 4%，荷兰从 9. 3%增加到 15%。几乎在所有经合组织国家中，临时就业发生率妇女高于男子。[8]

图8.2 90年代初部分国家的经济活动部门中女子的优势

（每个经济部门中女子的份额与全部劳动力中女子的份额之比）

（指数，全部劳动力中女子的份额=100）



资料来源：劳工统计年鉴，1995年，（日内瓦，国际劳工局）。

表8.2 1990年代初部分职业(每个职业中女子的份额与全部劳动力中女子的份额之比定为100)中女子的优势

国家	文书和有关人员	销售人员	服务人员	专业、技术和有关人员	行政和管理人员
发展中国家					
智利	145	146	216	159	65
哥伦比亚	142	101	166	105	74
哥斯达黎加	168	126	201	153	82
洪都拉斯	190	184	226	160	98
马来西亚	156	102	120	130	34
巴基斯坦	21	21	101	144	24
菲律宾	151	189	157	179	84
韩国	102	117	152	112	10
泰国	112	131	124	114	41
乌拉圭	126	113	168	152	46
发达国家					
澳大利亚	112	25	184	59	101
加拿大	176	99	125	123	93
丹麦	134	112	151	134	39
芬兰	154	114	145	131	55
德国	152	142	144	107	48
日本	150	95	134	103	20
荷兰	145	114	160	110	41
挪威	171	112	157	127	64
西班牙	151	133	172	143	27
美国	172	107	130	114	91

资料来源：《1995年劳工统计年鉴》,(日内瓦,国际劳工局,1995年)。

35. 在跨国家、经济部门和职业以及教育群体中，妇女的工资普遍大大低于男子的工资。1990年，在制造业中男/女工时工资比率从41%（在日本）到97%（在澳大利亚）不等，在可以得到这类数据的国家中没有一个达到男/女工资平等。[9]

36. 在一些国家中，各地区以及族裔群体和种族之间女子工资不足程度方面存在着巨大差异。例如，在印度，最低的女/男农业工资比率是在劳遮普邦（0.06）和哈里亚纳邦（0.10）；最高是在中央邦（0.60）。[10]

37. 无疑男女间存在着经济差距。但是这种现象 迫使妇女参加某些活动的歧视的结果吗？抑或它是妇女对教育、职业和她们的时间利用的自愿选择的结果吗？男女工资差异在多大程度上反映出对两个群体所作的自由选择中的差异的市场反应？以及它们在多大程度上是对妇女歧视的结果？

2. 政治歧视

38. 虽然当今在全世界大多数国家中妇女有参加选举和担任公职的权利，但她们在政治机构中代表比例严重不足。1994 年，妇女在议会机构中只占 10%的席位（在工业国家是 12%，在发展中国家是 10%，在转型国家是 8%）。截止 1996 年 7 月，妇女只担任 8 个国家的国家元首和只担任 4 个国家的政府首脑。在全世界，妇女只占部长级职位的 5. 6%。部长级职位的性别分配也反映陈规旧俗。1994 年，妇女占政治事务部长级职位的 3. 1%，社会事务职位的 11. 1%。

39. 这个 10 年开始时，前共产党国家中妇女的政治代表比例明显下降了。例如，在前捷克斯洛伐克，妇女在联邦立法机关中的代表在 1990 年 6 月大选后从 13—26%降到了10.7%，在1992年6月大选后又降到了8.7%。[11]罗马尼亚也有类似趋势，代表从大约33%降到了5%，匈牙利从21%降到大约8%，保加利亚从21%降到大约9%。[12]

40. 在许多国家中，主要政党把妇女问题看成是次要的。这种性别敏感性的缺乏损害了女子参与正规政治活动的兴趣。在一些国家，不稳定的政局和军方不断参与政治促使妇女退出政治生活。在主要政党向妇女打开大门的国家中，妇女未能在党组织内得到提升，大多数妇女仍然是普通党员。

3. 教育中的歧视

41. 尽管各地实行了初等义务教育，并且教育服务迅速扩展到发展中地区的农村，但是教育程度和技能方面性别的明显差异在许多国家存在。1995 年，发展中世界女子识字率为 61. 7%，大大低于男子的 78. 9%（表 8. 3）。在许多国家，女孩的入学率继续低于男孩的入学率，而且一些社会对女孩和妇女接受教育实行正式限制。[13]结果，妇女经常缺少正规教育——劳动力市场上获得成功的重要决定因素。

表 8. 3 1980 年、1990 年和 1995 年按区域列出的男女识字率（百分比）

	男子			女子			合计		
区域	1980	1990	1995	1980	1990	1995	1980	1990	1995
全世界	77.2	81.9	83.6	61.9	68.7	71.2	69.5	75.3	77.4
发达国家	98.0	98.7	98.9	95.4	97.7	98.4	96.6	98.2	98.7
发展中国家	68.9	76.3	78.9	46.8	57.8	61.7	58.0	67.2	70.4
撒哈拉以南非洲	51.8	61.8	66.6	29.2	41.1	47.3	40.2	51.3	56.8
阿拉伯国家	55.0	64.5	68.4	26.2	38.1	44.2	40.8	51.7	56.6
拉丁美洲及加勒比地区	82.1	86.4	87.7	77.5	83.5	85.5	79.7	84.9	86.6
东亚和大洋洲	80.4	88.2	90.6	58.0	72.2	76.3	69.3	80.3	83.6
南亚	52.8	59.8	62.9	24.5	32.6	36.6	39.1	46.6	50.2

资料来源：联合国教科文组织，《1995 年统计年鉴》（巴黎，1995年），表2.2。

42. 开初的教育差异原则上可以通过在职培训或离职培训来缩小。不过，一些研究表明，妇女经常被忽视而得不到参加这种培训的机会。[14]例如，关于美国青年中培训问题的一份研究发现，男子比妇女更可能接受雇主提供的培训和参加见习。[15]

43. 在将知识和技能传给儿童方面，住户和家庭的作用仍然很重要。许多发展中国家的农村父系住户中，儿童交际继续受传统指导。例如，依照习惯法，一些田间

耕作工作只分配给男子，接触机器和化肥被认为是男子的特权。在许多印度部落中，犁地是专门由男子干的活，而播种分配给妇女。在许多阿拉伯国家，化肥的使用专门分配给男子，教给男孩对田间耕作和操作机器很重要的技能；女孩继续朝着传统的妻子和母亲的角色发展。住户活动中这种带有性别偏见的培训决定子女未来的就业选择，并且因此而决定他们未来的收益。

44. 入学方面持续存在的性别差异也反映父亲住户对女孩教育投资的偏见。一些农村社会对女子教育持否定态度，因而阻拦家庭送女孩上学。例如在尼日尔，一项当地的礼仪准则重婚姻轻教育。女儿结婚后，她成了她家里驻她夫家的常任代表。新娘的任何不端行为都使她的家庭尤其是她的母亲招致非议，所以母亲总是密切注视着她的女儿。学校被认为干预母亲的监视。因此，家庭想出各种办法避免学校注册，并且经常让女儿小小年纪就结婚，这种情况自动解除他们上学的义务。[16]

45. 城市住户一般对女子教育持较积极的态度。不过，甚至在妇女能得到广泛就业机会的国家，家庭继续限制女儿的教育和未来职业的选择。最近一次研究披露，韩国和日本女孩的教育选择受她们家庭的极大影响，她们的家庭继续重视妇女的儒家形象，并认为女子教育主要是得到有利婚姻的一种手段，对职业培训只是次要的。[17]

4. 住户中应享权利方面的歧视

46. 应享权利中的性别差异在许多父权社会持续存在，并且是住户中福利差异且因而是机会差异的主要原因。在当代社会里，资源分配是通过一种复杂的要求制度进行的，这些要求反过来又扎根于指导这些社会中的拥有权、分配和使用的社会关系和习俗中。住户代表这样一个制度，其中个人对社会产品的要求通过授与和交换应享

权利而得到满足。[18]

47. 在许多社会里，住户内部的分配过程受家庭转让和控制有关资源包括她们自己的劳动和收入方面歧视妇女的非正式规则和习俗的指导。[19]指导家庭转让（包括土地）的一些非洲国家的习惯法以及印度、孟加拉国和一些阿拉伯及非洲国家的印度教和穆斯林法限制女儿和寡妇的继承权。例如在坦桑尼亚联合共和国，根据当地习惯法，男子第一次婚姻的长子对家庭土地拥有主要权利。[20]如果第一次婚姻中不能生男孩，那就把这种权利转给尔后婚姻中生的儿子。无论寡妇还是女儿都没有所有权。[21]这种歧视性习俗降低了妇女的创收能力，并加强了她们对家庭和丈夫的经济依靠。妇女缺少资产，尤其缺少土地（妇女只拥有全世界土地的1%），这说明对基本生产资料的不平等享用在许多国家存在。[22]

48. 在一些国家，妇女的机会因食品分配和保健享受方面的歧视而进一步减少。也有零星的证据表明，剥夺女孩财产继承权的父系社会还在分配其他应得权利方面歧视女孩。[23]

5. 获得贷款方面对妇女的歧视

49. 在许多国家，尤其在发展中国家的农村地区，妇女对家庭和男子的经济依靠因对她们得到外界资金来源的非正式的和正式的限制而加强了。根据最近的研究，妇女在获得正式贷款方面面临着许多障碍，包括（a）文化限制（妇女也许需要丈夫的批准和签字，以便获得正式贷款），（b）缺少附属担保品（大多数发展中国家的银行只接受家畜或土地所有权，这种要求把大多数妇女排除在外），（c）缺少信息（妇女常常不了解正式贷款选择和程序要求），（d）办理费用（农村妇女更难以花钱和时

同来跑银行），和（e）偿还安排（许多研究发现，用次数多和数额小的分期偿还办法比银行典型地要求的数额大而次数少的分期偿还办法还贷对妇女来说容易得多）。[24] 这些限制的结果是，女企业家和农场主不得不依靠亲属和朋友组成的非正式信贷网，或以过高的利率向当地的放款者和典当商借款。

50. 为了增加妇女得到资金的机会，必须有革新方案。非金融机构和政府机构推行的中介方案以及平行信贷方案已经能够为甚至最穷的妇女所利用。非金融机构提供介绍，帮助借款人和为贷款作保，从而减少正式借款的费用和贷款给妇女的风险。根据平行信贷方案，一个组织直接贷款给穷人。实例包括根据试验项目或当地创收或小型企业发展项目和大型计划建立的周转性贷款资金，诸如尼泊尔的农村妇女生产信贷、印度的工作妇女论坛和肯尼亚的肯尼亚全国基督教理事会的小型企业计划。诸如孟加拉国的 Grameen 银行、印度的 SEWA 银行和津巴布韦储蓄俱乐部等替代金融机构也向妇女贷款。

6. 劳动力市场上的歧视

51. 许多经济学家把性别收入差异看成是市场对人的能力、自愿选择和通过工作经验积累的技能方面的差异的一种反应，并认为市场对性别持中立的立场。不过，对工业国家性别收入的动态和结构的研究只是部分支持这一假设。

52. 性别收入差异在过去 40 年中已经缩小，虽然工资方面的性别差距没有缩短。在某种程度上，这种缩小是努力通过公共教育和政治及立法措施使机会均等的结果，但它也反映工业和职业构成的变化及工会涵盖面的缩小。不过，对具有相同测量背景和经验的工人支付工资方面的性别差异依然存在，意味着在劳动力市场上存在

着歧视妇女的歧视机制。

53. 分析经济歧视对妇女收入的影响所作的努力只获得了部分成功，因为缺少有效的衡量歧视的标准。为此所用的方法和技术（诸如工资和收入的分解）给人们留下对可能消极地影响女性工资的可能值（不知道或无法测定）进行推测的巨大余地。然而，分解法应用于不同国家的工资差异导致了某些令人感兴趣的结果。首先，在研究的所有地区和国家中，20—60%的性别工资差异是由男女人力资本天赋方面的差异造成的。其次，性别工资差异的未加解释的部分是相当大的，从一些发达国家的40%到一些发展中国家的80%，即使在女子就业优惠得到考虑之时也是如此。第三，因男女人力资本天赋差异造成的工资差异部分随女子教育水平的提高而呈下降趋势。第四，男女工资差异在公营部门通常比在私营部门小。第五，在多种族或多族裔社会里，性别工资差异可能在各群体和种族之间互不相同。第六，培训和工作时间妇女一般比男子少，虽然这种情况各国互不一样。[25]

54. 以经验为依据的研究披露了就业"女性化"与妇女的收入之间的反关系，表明妇女的收入往往因女子过多地集中在狭窄的工作范围内而减少。[26]例如在马来西亚，1988年正式女工的平均工资与女子在总就业中的比例成反比。在女子就业占75%或更高比例的行业中，平均工资比女子就业占0.1%—5%的行业中低35个百分点。[27]在菲律宾，1990年在女子就业占50%或更高比例的专业/技术职业中妇女的月平均工资比女子就业占0.01%—10%的职业中的工资低大约10个百分点。[28]即使在考虑到诸如技能构成、行业、公司规模、所有制、临时工人数、过去的就业增长和工会化等其他变量之后，就业女性化与女子平均工资之间的这种鲜明的反比也适用于马来西亚和菲律宾。[29]

55. 妇女的收入还受支付和提级做法的影响，这些做法不仅取决于劳动生力率而且取决于就业期限和工作时间。这些标准是在许多职业中女子就业极少和不允许因怀孕、分娩或照料家中病人而中断工作的时期内推出的。妇女大量进入劳动力市场只是稍微改变了这些标准。劳动法规现在给予妇女因家庭原因临时休假的权利，但因为妇女因此而在就业期间和工作时间方面落后于男子，所以她们的工资和收入受损失。在对拉丁美洲妇女就业和工资的一项研究中，由男女潜在经验差异解释的男子工资优势比例估计平均为76%，从墨西哥的400%到哥斯达黎加的19%[10]英国一家大型金融公司中男女提级程序模型表明，把女子的工作期限提高以男子的水平，将使女子在管理级的比例提高17%，使她们在文书级的比例降低32%。不过，这项研究还表明，在高于工作阶梯最低级的所有提级中存在着对妇女的歧视。[11]

56. 歧视性就业习俗导致女子在决策方面代表比例不足。虽然妇女占世界劳动力的近40%，但她们在管理层的比例不到20%，在高级管理职务中只占6%。[12]妇女的地位在私营部门中比在公营组织中低得多。例如，90年代初，法国和美国的所有公司首席执行官中只有1%是妇女。[13]

57. 妇女被迫在系统的和包罗万象的性别歧视所造成的不平等环境中作选择。妇女和男子在不平等基础上进入和参加劳动力市场，因为预先存在着人力资本差异。劳动力市场中的性别区分表明，妇女在工作场地的条件改善虽然重要，但从消除性别歧视的角度来看影响有限。

C. 对少数和其他群体的歧视

58. 90年代，对少数遇到的问题的认识逐步深刻，对少数群体的歧视已经减

少。在转型经济国家，民主化进程导致少数群体的政治和文化权利扩大。在拉丁美洲、亚洲和南非，少数群体得益于并利用新兴民主政权的出现提供的机会。在非洲、中东和亚洲，歧视也已经减少。

59. 不过，总的情况仍然是复杂和多变的，尽管存在着积极趋势，但严重问题依然存在。欧洲的极端民族主义运动提倡和助长政治和经济歧视以及社会排斥。非洲的族裔和部落对立造成的激烈的国家间冲突尤其对少数群体具有破坏性。公开场合表达的反少数群体情绪使民族国家内部关系紧张，并威胁着国际和平与安全。

60. 少数群体成功的社会融合需要分析形形色色的歧视及其影响，并精心制定政治、法律、社会经济和文化融合的各种战略。少数群体成功地融入他们生活的社会将减少少数群体疏远和抱怨从而助长可能导致大规模冲突的破坏稳定行为的可能性。

1. 定义和界定少数群体分类的标准

61. 少数群体的定义是难以表述的和有争议的。有关的联合国政府间机构不能给一个"少数"人口群体下定义。由人权委员会建立的防止歧视和保护少数小组委员会少数问题工作组不能得出一个普遍可以接受的少数群体的工作定义，这个定义可以广泛用来解决保护特定社会中脆弱群体的问题。该工作组认为，因为"少数"术语无法界定，所以得出一个定义的任何尝试不仅极其耗费时间而且阻碍推进工作的活动（见E/CN. 4/Sub. 2/1996/2）。

62. 一个有关问题是鉴定将少数群体分类的可接受的标准。界定一个少数的最

明显方法是用人口数。"

63. 少数可以界定为生活在较大人口(或领土所属国)中的人数少的群体,它谋求使之区别于较大人口的族裔、语言、文化(包括宗教)特征以及也许还有政治特征。少数群体当然拥有极不相同的标准组合。少数群体可以在诸如宗教或语言的一个特征或几个特征(犹如在土著人民的例子中)的基础上受歧视。给定义增加难度的是这样的概念,即少数包括游牧者和移民工人。一些少数谋求政治自决作为从歧视和压迫中解放出来的办法;其他少数愿意接受或勉强接受由一个族裔上不同的多数控制的领土或国家内的政治上同化的地位。

64. 少数缺少基本权利也许会造成社会紧张和导致政治冲突。90 年代头 5 年,在前南斯拉夫和几个非洲国家里因少数问题爆发了自相残杀的战争,这个 10 年的后 5 年里无疑将因为少数的地位、演化和问题而爆发冲突。

2. 对少数和其他社会群体的歧视性习俗

65. 虽然承认得出一个一致同意的少数地位的定义存在着固有的困难,然而显而易见许多少数遭受各种形式的歧视。群体歧视可以采取政治、社会经济或文化限制的形式,这些限制是作为一个公共政策或社会习俗问题令人不满地强加于族裔、宗教和语言少数成员的。歧视也可以针对一个社会中的其他群体,包括妇女、老人、残疾人、某几类年青人和移民。这些群体可能在享受教育、就业和社会服务的机会方面受到歧视。对某些群体的态度上的歧视可以体现在暗中的或公开的歧视行为中。实际的或传说的歧视习俗的每种情况都需要分析它的背景、严重程度和影响以及拟议的反击措施和纠正办法。

66. 对少数的歧视包括好几方面，并且可以是政治的、社会经济的或文化的。下述权利被认定为对保护属于少数的人的存在是必不可少的（见A/49/415和Add. 1）：

(a) 享用自己文化的权利；

(b) 宣称信仰或信奉自己宗教的权利；

(c) 使用自己语言的权利；

(d) 有效参与文化、宗教、社会、经济、公共生活的权利；

(e) 有效参与国家一级决策的权利；

(f) 建立和维持自己协会的权利；

(g) 建立和保持同他们群体其他成员的自由、和平联系以及跨界联系的权利；

(h) 法律面前一律平等的权利。

67. 因此，平等获得土地的权利被列为一项基本的少数群权利。国际劳工组织于1958年通过了《歧视（就业及职业）公约》（第111号），127个国家已经批准了这个公约。该公约谋求消除以种族、肤色、性别、宗教、政治见解、社会出身或民族血统为由在就业及职业中的歧视。国际劳工组织引用的其他禁止的歧视理由是公民和婚姻状况、无行为能力、健康状况、年龄和工会会员资格。[55]

68. 对少数群体和其他社会群体的歧视可以基于历史格局（包括过去遭忽视的遗传影响）、具体经济及社会习俗和/或助长排斥和限制多数人口享受的某些权利的明确的公共政策。一些歧视性习俗可以被看成是一个居支配地位的多数为维持一个少数群体或几个少数群体的低下地位所作的有组织的努力。这一格局也许有历史根源和背景，或者它可以在国家建立过程中逐步或突然出现。非洲、欧洲和前苏联最近

发生的事件是将不同族裔、种族和宗教少数融入民族国家方面固有困难的表现。当今民族国家的生存需要利益与权利之间的协调，建立多数与少数之间新的社会联系，以及建立灵活的国际机制，通过这种机制可以进行政治谈判和解决冲突。除了是对人权的公开蔑视外，对少数群体权利的侵犯和对少数群体的歧视还助长紧张并破坏国家的稳定。

69. 歧视经常反映有历史根源的冲突和因此而产生的不平等。歧视既影响少数群体目标的实现，也影响个别成员的福利。对少数群体的系统化歧视导致政治、社会经济和文化不平等以及缺少社会融合。对族裔、宗教和语言少数群体的歧视在种类、严重程度和影响方面差别很大。业已努力将少数群体分类，并整理对他们的歧视习俗的等级、种类和严重性。[36]

3. 解决歧视少数群体问题的国际文书

70. 为人权下定义的基本国际法律文书，诸如《世界人权宣言》、《公民权利和政治权利国际公约》以及《经济、社会、文化权利国际公约》，为反驳对政治、族裔、宗教和语言少数群体的歧视提供了坚实的基础。除了这些人权文书外，国际社会还通过了具体的法律文书——诸如《消除一切形式种族歧视国际公约》、国际劳工组织关于就业及职业方面歧视的公约、[37]联合国教科文组织《取缔教育歧视公约》[38]、以及《消除基于宗教或信仰原因的一切形式的不容忍和歧视宣言》(大会第36155号决议)，这些法律文书确认少数群体的政治、社会经济、法律、文化、宗教和教育权利。

71. 《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》(大会第

47/135号决议，附件）强调少数群体参加他们各自社会的政治、社会经济和文化生活的权利。第4条第1款宣布，各国应采取必要的措施确保属于少数群体的人在不受任何歧视并在法律面前完全平等的情况下充分而有效地行使其所有人权和基本自由。这一条第2款还鼓励各国为少数群体创造有利条件，使他们通过发扬其文化、语由。这一条第2款还鼓励各国为少数群体表现其特征创造有利条件，并发展其文化、语言、宗教、传统和风俗，但违反国家法律和不符国际标准的特殊习俗除外。第5款说，各国应考虑采取适当措施，使属于少数群体的人可以充分参与其本国的经济进步和发展。

72. 在《社会发展问题世界首脑会议行动纲领》[39]中，重申，社会融合概念是社会进步的支柱之一。社会融合需要制定和执行旨在消除一切形式排斥性歧视的政策。它意味着承认族裔、宗教和文化差异，以及保护和促进属于少数群体的人的权利。它提倡采取旨在促进一个“包括一切的社会”的措施，以便促进少数群体充分参与他们社会的政治、经济、社会、宗教和文化生活的各个方面。社会问题首脑会议鼓励执行国际法律文书，并执行有关防止对少数群体的歧视尤其是种族主义、社会歧视、各种形式的宗教不容忍、仇外以及社会各界的各种形式的歧视的一致同意的准则。社会问题首脑会议上形成的另外两个有密切关系的概念是民众参与和有利环境的概念。社会群体参与决策过程意味着并导致提高能力，这就是对影响一个人的命运的社会经济、政治和文化问题的更大控制。社会通融或有利环境是保护和促进基本人权的一个先决条件。它意味着多数接受少数群体发扬和保护他们的文化、传统、宗教和语言的基本权利。

73. 防止歧视和保护少数群体小组委员会少数群体问题工作组的授权包括研究旨在解决涉及少数群体问题的建议以及提出促进和保护属于民族、族裔、宗教和语言少数群体的人的权利的措施。在1995年8月底召开的第一届会议上，工作组优先

审议了有关下列诸项的宪法和法律条款，如保护少数群体生存和特性、使用他们自己语言、宣称信仰和信奉他们的宗教及享有他们自己文化的权利、少数群体的有效参与、教育问题、国家申诉和调停机制、保护少数群体的区域性机制、提供咨询服务和技术援助和与国际社会进行合作与协调等（见E/CN. 4/Sub. 2/1996/2）。

74. 通过小组委员会，联合国正在制定监督制度，提供有关具体少数群体状况的信息，以评估不同形式和程度的歧视。这一评估将包括分析具体例子、制定有意义的信息交流机制、拟定防止或纠正歧视少数群体现象的方案，以及调查解决涉及少数群体的冲突的办法。国际一级的这一活动将帮助和补充国家一级所作的努力。它将提高国际一级对少数群体问题的认识，并对有关促进、保护和融合少数群体的国家法律和条例具有积极影响。

4. 减少对少数群体歧视方面的积极趋势

75. 对与歧视少数群体有关的具体问题的讨论和阐述导致90年代许多少数群体的权利得到加强。在《行动纲领》第67段中，社会发展问题世界首脑会议注意到了以下几个广泛领域的进展："持续进行的非殖民化过程；消除种族隔离；民主的普及扩大；更普遍地承认必须尊重人的尊严、一切人权和基本自由及文化差异；不能接受歧视；日益认识到世界土著人民的独特问题；关于社会全体成员集体责任的扩大的观念；扩大的经济及教育机会和通信的全球化；社会流动、选择与自治行动的更大的可能性"。[40]

76. 有迹象表明解决对少数群体的歧视问题取得了进展。对这些极端重要问题的普遍认识已经提高，对难对付的国家或多数群体存在着更大的压力，迫使他们采取

措施减少歧视和保护少数群体。进展的具体例子包括：[41]

(a) 在白俄罗斯、哥伦比亚、印度、挪威、波兰和乌克兰，保护少数群体特征的宪法和主要法律条款已作了修改，依据《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》(大会第47/135号决议，附件)制定了关于族裔和民族少数群体的新法律。乌克兰采取了几项保护少数群体权利的立法行动。挪威通过了保护Sami少数群体存在和特征的法律。斯里兰卡宪法承认公民宣称信仰和信奉除佛教以外的宗教的权利，并承认泰米尔语和僧伽罗语都为官方语言。这些法律准则有助于减少对少数群体的歧视；结果取决于这些条款的严格执行；

(b)已经采取措施来保护少数群体提高教育程度的权利，包括接受用他们自己的语言授课的权利。波兰采取了措施，确保免费上少数群体学校，接受少数群体语言的教育。芬兰和挪威保障Sami少数群体接受用他们自己的语言授课的权利；

(c) 澳大利亚、奥地利、丹麦、墨西哥和葡萄牙实行了支持文化融合而不是文化同化以及尊重少数群体不同特征的教育政策；

(d) 许多国家采用了具体和解机制，以解决少数群体问题。安哥拉、波斯尼亚和黑塞哥维那及利比里亚的持久冲突已经缓解，这是为实行国家建立措施和确保保护少数群体权利而制定的具体和解机制的结果；

(e) 在独联体和波罗的海国家内，俄罗斯联邦签署了双边条约，其目的是保护俄罗斯少数群体的权利。匈牙利和斯洛伐克签署了一项管理少数群体待遇的双边条约；

(f) 处理少数群体问题的区域机制已在欧洲建成到位。例子包括《欧洲人权公

约》和1996年底生效的欧洲委员会的《保护少数民族框架公约》。这些框架强调少数群体的合法权利（保护特征、免受强迫同化等），但也考虑到各国的领土完整的合法利益。

5. 歧视格局的持续存在

77. 尽管取得了一些进展，但对少数群体和其他社会群体的歧视依然存在。过去几年中出现了一些不利发展，包括社会两极化和分裂；国内与国际收入与财富的差距和不平等日渐扩大；城市发展失控和环境恶化引起的问题；人民、家庭、社会群体、社区和甚至整个国家的边际化；以及因迅速的社会变革、经济改革、迁徙和特别是在武装冲突地区的人民的大量流离失所对个人、家庭、社区与机构造成的压力。

78. 限制性公共政策势必限制少数群体的权利，因此等于歧视。政治歧视采取如下形式：限制政治组织、行动自由和言论自由；剥夺选举权；法律诉讼以及各公共活动部门、军队或警察、文职和政治职位招聘中的歧视。政治歧视常常伴之以社会经济和文化歧视。在发展中国家，通常相当大的公营部门是专业性就业的主要来源。对招聘少数群体的歧视性障碍因此而限制少数群体各别成员的机会，并有助于使物质不平等长期存在。"政治上受限制的少数群体还遇到妨碍他们的文化和/或语言表达的障碍。对使用少数群体语言的限制常常促成持久的族裔——民族冲突和亚国家自治或完全独立的要求。语言政策也以复杂的方式与经济和政治不利条件的长期存在相联系；例如，它可以构成一个阻挠少数群体享受教育机会的难以克服的障碍。

79. 歧视通常与处境最不利的少数群体中极大的社会和保健困难有联系。这些少数群体的成员更可能有很高的婴儿死亡率，更容易患病，更可能滥用精神药物和犯

罪，更可能有很高的被捕和监禁率，这常常加强政治和社会经济歧视。这些指标反映出贫困、无权和群体文化受侵蚀的累积结果。

80. 受歧视的少数群体一般通过制定抵制战略作出反应。起初谋求独立或亚国家自治的少数群体试用普通手段来保护和寻求支持。不过，如果这些战略不能取得实际成效，少数群体也许会改变战术，采用地方性叛乱、游击战或恐怖主义，从而威胁主权国家的内聚力和破坏政治稳定。

D. 反对歧视的政策和措施

81. 政府采取下述办法与基于种族、性别或族裔本源原因的歧视作斗争：(a) 通过宣布歧视为非法和使保健和教育能力所有人得到以促进机会平等，和 (b) 向处境不利的群体提供优惠谋求结果平等。给了第二种办法各种称谓，包括仁慈配额、反向歧视、保留政策、就业平等、积极歧视、积极行动和赞助性行动。与着眼于程序和个人的机会平等截然不同，这一办法是着眼于结果和面向群体的。这两种办法不是互相排斥的。例如在美国，法院经常把雇用名额强加给被发现犯有歧视妇女或处境不利群体罪的组织。

82. 《世界人权宣言》(大会第217 A(III)号决议)宣布，“人人生而自由，在尊严和权利上一律平等”(第1条)。它强调，“法律面前人人平等，并有权享受法律的平等保护，不受任何歧视”(第7条)，以及“高等教育应根据成绩而对一切人平等开放”(第26条)。《经济、社会、文化权利国际公约》(大会第2200 A (XXI)号决议)的签字国进一步承认，“人人在其行业中有适当的提级的同等机会，除资历和能力的考虑外，不受其他考虑的限制”(第7条第C款)。“措词是明确的：只根据能力

和经验而不是在种族、性别或族裔本源基础上给予的优先照顾来评价个人。

83. 《消除一切形式种族歧视国际公约》(大会第 2106A (XX) 号决议，附件)允许有利于处境不利的群体的暂行歧视："缔约国应于情况需要时在社会、经济、文化及其他方面，采取特别具体措施确保属于各该国的若干种族群体或个人获得充分发展与保护……。此等措施于所定目的达成后，绝不得产生在不同种族群体间保持不平等或个别行使权利的后果 (第 2 条第 2 款)。《消除对妇女一切形式歧视公约》(大会第 34/180 号决议，附件) 第 4 条第 1 款采用了类似措词："缔约各国为加速实现男女事实上的平等而采取的暂行特别措施，不得视为本公约所指的歧视，亦不得因此导致维持不平等的标准或另立标准；这些措施应在男女机会和待遇平等的目的达到之后，停止采用。"这些公约允许缔约国政府放弃法律平等原则，以便提高处境不利的群体成员的经济、社会或文化水平，但最终目的仍然是机会平等，不是事实上平等。到 1996 年 7 月 30 日为止，146 个国家批准了《消除一切形式种族歧视国际公约》，153 个国家批准了《消除对妇女一切形式歧视公约》。

1. 促进机会平等的政策

84. 许多政府已经建立了专门机构来促进跨种族和男女机会平等。这些组织典型地向一个政府部门或部报告情况，只有提级或咨询权，虽然一些组织被赋予了独立和根据控告进行调查及采取行动的权力。后者的例子包括联合王国的平等机会委员会和种族平等委员会，澳大利亚的人权和平等机会委员会，加拿大的人权委员会，新西兰的人权委员会和种族关系调解人以及美国的平等机会委员会。

85. 立法机关对招聘、培训和就业条件中以种族或性别为由的歧视实行严厉处

罚，包括监禁，这种趋势越来越大。一些国家，如法国、荷兰和瑞典，把这些条款收进了刑法典，但大多数国家用具体立法阐述这些条款。"

86. 不管刑事制裁多么严厉，立法将阻止不了歧视，除非案件被起诉，而这在许多国家是罕见的。歧视的受害者也许因三个原因不愿提起正式控告。第一，歧视难以证明，而举证责任落在控告者身上；被控告搞歧视的人常常掌握着也许构成证据的各种记录，只要保持沉默就经常打赢官司。一些国家，尤其是法国、德国、意大利和瑞士，采取下述办法处理这个问题：一旦原告提出非法歧视性做法存在的貌似有理的理由，就把举证责任转给被告。第二，费用很大的可能性吓住许多可能的原告，他们也许不求助于法律帮助或工会的支持。一些国家通过提供免费法律帮助处理这个问题。在西班牙，宪法保障人人获得法律帮助的权利；在澳大利亚，在性别歧视案件中向被判为理由更充分的一方提供财政帮助。第三，可能的原告也许怕报复。在就业歧视中，报复典型地采取解雇工人和帮助该工人的人的形式。有效地促进就业机会平等需要加以保护免遭这种解雇。

87. 当歧视是间接的、是不利地影响某一种族、性别或族裔群体的显然中性规则的结果时，歧视最难处理。例如，建立在怀孕基础上的规则只影响妇女；建立在儿童保育基础上的规则不成比例地影响妇女。统一的身高和体重要求歧视妇女和一些族裔群体。要雇员在一周中的某一天工作的要求歧视其宗教禁止这样做的群体。在每个案件中，法院、法庭或委员会——在要案中，立法机关——必须确定某个要求是必要的还是仅仅是歧视的隐蔽办法。"

88. 政府和私营雇主强加的语言要求也许是最常见的间接歧视族裔群体的形式。经常有充分的理由要求某一种语言流利。例如如果出租汽车司机说他们工作所在

国的语言，他们就能提供更好的服务，即使这种做法歧视新来的移民。但是，语言要求也用于歧视族裔群体的唯一目的。在南非，众所周知雇主要求英语和南非荷兰语流利，即使工作也许不要求两种语言都流利。"多年来，英语是斯里兰卡政府和司法部门的语言，虽然不超过10%的人口懂和说英语。要求文职官员说英语是高一等的要求而不是歧视性的，因为英语是斯里兰卡两个主要族裔群体——僧伽罗人和泰米尔人——的第二语言。1956年，政府宣布僧伽罗语为国家的官方语言，从而使少数群体泰米尔人几乎不可能获得政府职位。"这就促成了泰米尔人与僧伽罗人之间的一场冲突，这场冲突继续到今天。1988年，为了努力解决冲突，斯里兰卡政府规定泰米尔语为第二种国家官方语言。

89. 当有效地执行时，反对学校和雇主无端歧视的法律可以为所有种族和所有族裔群体带来机会平等。不过，当一些社会成员处境极不利时，反歧视法是不充分的，有意义的机会平等要求采取措施确保每个儿童不管种族或族裔本源都得到足够的营养和保健，包括出生前照料，以及基础教育的最低数质量，包括学前教育。此外，低收入个人也许需要财政援助，以便使他们能够接受高等教育、购房或建立他们自己的企业。这类方案的目的是与贫困作斗争而不是结束歧视，但是处境不利的群体受益特别大，因为他们有特别多的家庭生活在贫困中。

90. 除极少的例外之外，并不阻止族裔少数群体上公立学校，但当用一种不是他们自己的语言授课时，他们的成绩受到不利影响。虽然少数群体典型地得到建立他们自己的学校的许可，但他们很少得到税收和公共资金。一些国家，尤其是加拿大、意大利、新西兰、斯堪的纳维亚国家、俄罗斯联邦和美国，试图通过为语言少数群体提供两种语言教育方案克服语言障碍。在秘鲁，政府正在培训60名双语教师，他们将培训另外2，400名教师，到土著社区任教。尼加拉瓜也为土著社区实行了双语方

案，这一方案涉及北大西洋沿岸地区的13，000多名儿童。

91. 平等机会法对实现工作场所性别平等也许是必要的，但它们决不是足够的。与男子相比，一般说来女子进入大学和劳动力市场遇到的障碍相当大，其原因有两个。首先，家庭中存在着歧视。父母典型地指望从女孩得到的东西较少，或至少指望得到别的东西，因此常常让她们在年龄小于她们的兄弟时退学。预计父母对子女的目标即使会改变，也只会慢慢改变。同时，政府可以帮助改变行为，办法是实施就学法，使中等教育成为男孩和女孩的义务教育，提高结婚的最低年龄，从而使女孩在校时间长一些。其次，有许多立法歧视妇女，使她们不可能与男子平等地进入劳动力市场。例如，许多国家有些法律限制孕妇可以从事的工作类别；别的国家禁止夜间工作，限制超时或禁止妇女使用重型机械。不管这种保护法的意图有多好，如果要实现机会完全平等的目标，就应当考虑废除这些法律。同样，强制性产假和儿童保育补贴会增加女工雇主的费用。政府可用下述办法解决这个问题：从财政总收入中拨款资助补贴，或者让父母双方都有资格得到休假和儿童保育补贴。禁止妇女拥有合法的土地权或限制她们的继承权的法律又是性别平等的另一个障碍。[48]

2. 优惠政策

92. 遵照法律面前一律平等的严格解释，许多政府和法律制度不允许基于种族、性别或族裔本源原因的任何歧视，甚至是仁慈的歧视。其他国家在不同程度上牺牲不歧视原则（法律上的平等），以便促进事实上的平等。这两种方针之间的冲突是实实在在的。优惠政策有支持者，也有反对者，双方间的辩论不时变得非常激烈，这已为下列事实所证明：印度年青婆罗门轻率自杀，以抗议为贱民保留渴望得到的大学名额和文职工作，[49]或在美国公众广泛反对赞助性行动。[50]

93. 优惠政策可以证明为一种促进机会平等的手段。处境不利群体的成员可能不公正地被认为在特定的行业或专业中不能发挥作用；例如，采用优惠做法消除偏见的障碍可能证明，女电气专家的能力不亚于男子，或少数群体的学生能够在医学院获得成功。这种推论支持《消除一切形式种族歧视国际公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》；只要处境不利的群体的所有（或几乎所有）成员被阻止进入目标行业或专业，这种推论就为优惠配额提供逻辑依据。当目的是机会平等的时候，优惠必须是暂时的；在事实上的完全平等实现之后，没有正当理由保留优惠。不过，实际上政府发现一旦优惠实行就难以取消。例如，本世纪初英国殖民统治者推行了称之为“保留”的优惠配额，以支持印度次大陆、斐济和马来西亚的处境不利的群体；这些国家把这些配额保留到了今天。

94. 优惠政策着力解决歧视的表现形式而不是歧视本身。因为择优原则为每个群体中的申请人保留着，所以优惠的受益者往往是最富有的和最不被剥夺的群体成员。（印度人把这一现象称之为“提取精华”。）因此，这类方案不取代反贫困方案。它们也不取代反歧视法，因为它们不向如华人或犹太人少数群体这样的群体提供好处，这样的群体在许多国家受歧视，但总体上并不是处境不利的。

95. 当今世界各国都实行基于种族、性别或族裔原因的一系列优惠政策。在一些国家，优惠是自愿的；在别的国家，优惠是强制的。在一些国家，优惠局限于公营部门；在别的国家，优惠既适用于私营组织也适用于公营组织。优惠呈现许多形式，包括目标和配额、竞争考试中的加分和竞标的补贴。

96. 预先不可能预料配额将比其他优惠形式更有效还是更无效。例如，在大学

入学考试中，对于给指定群体的成员的任何名额，有一个百分点的优惠，这将产生相同的结果。由于没有更多的信息，所以不可能确定是名额还是优惠更有利于少数群体，因为加分，比如加10个百分点，也许不足以使处境不利群体的甚至一个成员提高到及格分数，或者它会使许多群体成员的分数提高到远远高出其他候选人的分数。

97. 欧洲联盟大多数成员国把优惠方案局限于妇女和少数群体的职业培训；象当今世界上许多政府一样，它们总体上不允许利用种族、性别或族裔本源作为学生入大学或雇员的招聘和提级的标准。在德国北部，地方政府最近几年在某些例子中对政府工作的女申请人比同等合格的男子优先录用，但这种做法已被欧洲法院取消，因此可能将中止执行。[1]

98. 一些政府，诸如澳大利亚、加拿大、纳米比亚和南非政府，鼓励用优惠支持处境不利的群体，但不把它们强加于大学或雇主。在一些例子中，要求雇主确定目标并提出关于招聘和提升处境不利群体成员的进展情况报告。若不提出报告，雇主就要受处罚，虽然不对未能达到目标实施过处罚。这种方案起到教育作用：它们使雇主和大学知道政府支持工作场所和教室里的族裔和性别多样性。它们还允许雇主和教育机构搞"仁慈的"歧视，而不用担心来自通过的申请人的偏袒得益于优惠的条件较差候选人的指责。

99. 在许多执行支持处境不利群体的优惠政策的国家中，参加这种方案是强制的而不是自愿的。犹如在印度、以色列、巴基斯坦和瑞士，优惠常常局限于公务员和公营企业中的就业。有时，例如在印度和巴基斯坦，入公立大学也有优惠。预计这些国家的私营雇主只会择优雇用和提升雇员；根据法律，不允许他们以种族、性别或族裔本源为由实行歧视。在这些情况下，公营企业的私有化会给得益于优惠的人们造成

问题，因为不再要求私营公司雇用和提升某个配额的指定群体的成员。在执行积极方案的斐济、马来西亚和美国等国家中，优惠政策强加于私营组织，同样也强加于公营组织，并且公司主人的族裔地位或性别被记录在案，以便在判给政府合同中给予优惠。

100. 优惠政策不扩大到超出就业、教育和政府采购范围以外；最出人意料的是，没有一个国家在住房方面实行配额或优惠。得到住房方面法律上的平等在大多数国家是严格实行的；拒绝因种族、性别或族裔原因出租或出售住房一般是违法的。相反，拒绝向收入不足的人出租或出售却是合法的，因此事实上的平等无处可见。政府能可以想象地迫使建筑者向处境不利群体的成员提供最小比例的新建住房单元。为了达到分配的目标，豪华住宅的建筑者将不得不广泛地作广告，并很可能将不得不向处境不利群体的成员降低出售或出租价格。

3. 机会平等与结果平等

101. 国际人权文书包括《世界人权宣言》、《经济、社会、文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》。国际人权文书保障人类大家庭所有成员的自由，使之不受歧视。根据《公民权利和政治权利国际公约》（大会第2200 A(XXI)号决议，附件）：

> 所有的人在法律前平等，并有权受法律的平等保护，无所歧视。在这方面，法律应禁止任何歧视并保证所有的人得到平等的和有效的保护，以免受基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身分等任何理由的歧视。

102. 个人具有不等量的财富、才能、智力、体力和美貌。国际人权文书不论述这些不平等或由此而造成的收入不平等；它只允许法律上的平等而不是事实上的平等。任何人都无权要求得到高工资工作或大学名额；人人都有权在择优录取的基础上为工作和入大学进行竞争。平等的机会是一项人权；结果的平等却不是。

103. 《消除一切形式种族歧视国际公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》允许政府执行不让处于有利地位的群体的成员得到平等机会权利以便照顾处境不利群体成员的暂行方案。这种政策是歧视性的，并违反国际人权文书。人权不应稍有克减，哪怕是暂时的。《公民权利和政治权利国际公约》第4条第1款允许“在社会紧急状态威胁到国家的生命时”对人权作类似克减，但“克减的程度以紧急情势所严格需要者为限”。允许优惠政策的措词限制性不大，但它的确表明优惠只能被接受为一种实现机会平等的手段，而决没有被证明为永久性政策的理由。

104. 反种族、族裔和性别歧视法的有效实施会给社会所有成员带来机会的平等。但是，反歧视法的实施将不会产生结果的平等。为了实现这类平等，各国政府一般利用税收以及花在卫生、教育和福利上的开支把社会富有成员的收入重新分配给穷人。这种收入重新分配不构成优惠政策，只要个人的税单和他或她对公共卫生、教育和福利的享受不取决于种族、性别或族裔本源，这种收入重新分配也不违反人权。

105. 当机会平等造成群体间的平均结果方面的很大差异时，政府不试图干预税收或开支政策；政府很少根据种族、性别或族裔本源调整税率或福利支付。相反，一些政府要求公民放弃他们的平等机会权利，以便向所有群体保证他们成员的经济和社会地位将大体上接近于国家其他人的这种地位。也许存在着这样的共识，即整体利益需要个人权利的这种牺牲。因此，目标是跨群体平均分配工作，而不是机会的平

等，优惠因此而成为长期的而不是暂时的。这种“一致同意的配额”的例子包括瑞士，它把公营部门固定比例的工作分配给国家的每一个主要语言群体，[52] 以及国际组织，它们按商定的比例从各成员国国民中招聘工作人员。由于意见一致，配额可以为联邦或国际官僚机构建立支持。要是没有一致意见，族裔、性别和种族配额会造成极大的不和。

106. 政府过于经常地强制实行配额或其他优惠而不首先建立共识，因而疏远了这样一些公民，他们失去与属于处境不利群体的个人平等地竞争工作的权利。然而，政府发现优惠有吸引力，因为它们不需要增加税收或开支。强制实行配额比着力解决群体间事实上的不平等的根本原因，包括歧视、贫困、教育差、营养不良和地理隔离，要容易得多。

注：

1. 这一节依据的是格里·罗杰斯、杰尔斯·戈尔和乔斯·B·菲盖雷多编辑的《社会排斥：夸夸其谈的现实反应》（日内瓦，国际劳工局，1995年）。

2. 见E. 博纳契奇，《族裔对抗的理论：划分劳动力市场》，《美洲社会问题评论》，第37卷，（1972年10月），第547—559页。

3. 社会发展问题世界首脑会议的报告，哥本哈根，1995年3月6日至12日（联合国出版物，出售品编号：96. Ⅳ. 8），第一章，第1号决议，附件Ⅱ，第2段。

4. 见《联合国和人权，1945年—1995年》（联合国出版物销售品编号 E.

95. 1. 21)，它包括一套关于本组织内人权和基本权利的联合国文件。也见阿布杜尔拉希姆·维贾普尔，"国际人权法中的非歧视原则：该概念的含义和范围"，《印度季刊——国际事务杂志》，第 XLIX 卷，第 3 期 (1993 年)，第 9—83 页。

5. 凯瑟琳·布罗曼，《国际法中的人民和少数群体》，(荷兰多德雷赫特，Mavtin Nijhof出版社，1993年)。

6. 《1995 年世界妇女状况：趋势和统计资料》。(联合国出版物销售品编号：E. 95. XVII.2)，第132页，表8。

7. 见艾琳·廷克，《持续存在的不平等：妇女与世界发展》，(纽约和牛津，牛津大学出版社1990年)，梅拉、雷卡、戴维·布伦斯、保罗·卡尔森、吉塔·拉奥·古普塔和玛格丽特·利塞特，《亚洲和近东出现的发展》。(华盛顿，国际妇女研究中心，1992年)；拉丁美洲和加勒比经济委员会，《90年代拉丁美洲和加勒比地区的妇女》Notas Sobre La Economia Y el Desarrollo, 第562/563期(智利圣地亚哥，1994年9月)。

8. 《经合发组织就业展望》(巴黎，经合发组织，1996年7月)，第8页，表1.6。

9. 《1995 年世界妇女状况：趋势和统计资料》……，图5.20。

10. 一些学者认为，性别工资比例差异反映印度女子受剥削的文化方面。最低比例与印度教传统根深蒂固的邦相称。见帕塔·达斯古普塔，《对福利和贫困的调

查》，（牛津，Clarendon 出版社，1993 年），第 314 页，表 11. 2，和第 317 页。

11. 玛里琳·吕斯切梅叶编辑，《共产主义后的东欧政治中的妇女》，（Armonk，纽约，M·E·夏普，Inc.，1994年），第7-8页。

12. V. 斯皮克·彼得松和安妮·西森·鲁尼恩，《全球性别问题：世界政治中的难题》（科罗拉多州博尔德，Westview出版社，1993年），第54页，图3.2。

13. 例如在沙特阿拉伯和科威特，妇女被禁止上商业和法律学校。

14. 见马内克·雷德克利夫特和 M·西娅·辛克莱编辑，《工作妇女：对劳动和性别思想意识的国际看法》（伦敦，Routledge，1991年）；《拉丁美洲的土著人民和贫困》（哥伦比亚特区华盛顿，世界银行）技术部，拉丁美洲和加勒比地区，1993年）；乔纳森·R. 弗姆，“年青成人的培训：谁、什么种类和多长时间？”，《劳工评论月刊》，第116卷，第8期（1993年8月），第27-32页；乔纳森·R·弗姆和安德烈亚·B·魏斯，“年青成人的教育和工作简历”，《劳工评论月刊》，第116卷，第4期（1993年4月），第11-20页；辛西娅·B·劳埃德和贝因·T·尼米，《性别差异的经济学》（纽约，哥伦比亚大学出版社，1979年）。

15. 乔纳森·R·弗姆，“年青成人的培训：谁、什么种类和多长时间？”《劳工评论月刊》，第 116 卷，第 8 期（1993 年 8 月），第 27—32 页。

16. 尼日尔共和国社会发展、人口和妇女进步部妇女进步局，《尼日尔妇女：神话与现实》（尼亚美，1995 年 9 月），第 29—33 页。

17. 见乔伊斯·盖尔布和玛丽安·利夫·帕利编辑，《日本和韩国妇女：连续性和变化》（费城，Temple 大学出版社，1994 年），第 215 页。

18. 学者们对什么构成应得权利的看法不一致。不过，森认为应得权利仅指“一个人利用指导其环境的获得规则可以控制的任何一批商品”。见阿马蒂亚·森，《资源、价值和发展》（牛津，Basil Blackwell，1984 年），第 30 页。

19. 森认为，这些规则或“道德准则”有一个排斥方面，并影响儿童获得能力。它们是最初性别能力差异的主要原因。见《资源、价值和发展》……，第26页。

20. 在非洲、拉丁美洲和亚洲的许多发展中国家，土地一般为男子拥有。在秘鲁和玻利维亚，已婚妇女不能以她们自己的姓名拥有财产。大多数发展中国家（包括埃及、多米尼加共和国、哥伦比亚和坦桑尼亚联合共和国）的土地改革忽视了妇女。在非洲和亚洲的许多游牧社会里，不允许妇女拥有牲口。见海伦·克赖德·亨德森编辑，《性别和农业发展：调查牧场》（亚利桑那图森，亚利桑那大学出版社，1995年）。

21. 丽贝卡·G·库克编辑，《妇女的人权：国家和国际观点》（宾夕法尼亚费城，宾夕法尼亚大学出版社），第498页。

22. V·施皮克·彼得松和安妮·西森·鲁尼恩，《全球性别问题：世界政治中的难题》（科罗拉多州博尔德，Westview 出版社，1993 年），第 108 页。

23. 一些研究发现，尽管研究中的地区感染发生率相等并可免费进诊所看病，

但男孩比女孩更可能被送到诊所或住院治疗。根据一项研究，被送到保健机构治疗腹泻的男孩比女孩多66%。见L. C. 陈、E·哈克和S·德索萨，“孟加拉国农村家庭食品分配和保健中的性别偏见”，《人口与发展》，第7卷，第3期(1981年)，第435—474页；

24. 见玛格丽特·利塞特，《改善第三世界妇女获得信贷的机会：政策和项目建议》，第1号临时文件(哥伦比亚特区华盛顿，国际妇女研究中心，1984年)；玛里琳·卡尔，《妇女和粮食安全：南部非洲发展协调会议国家的经验》(伦敦，中间技术出版物，1991年)；凯思琳·施陶特，《农业政策执行情况：来自肯尼亚西部的一项专题研究》(康涅狄格州西哈特福德，Kumarian出版社，1985年)；和卢斯·马里亚·阿布雷乌，“执行专门为妇女拟定的信贷方案中MUDE Dominicana的经验”，载于《妇女的冒险事业：支持拉丁美洲的非正规部门》，玛格丽特·伯杰和迈拉·布维尼克编辑，(康涅狄格州西哈特福德，Kumarian出版社，1989年)。

25. 见George Psacharopoulos和Zafiris Tzannatos，《拉丁美洲妇女的就业和工资：概述和方法》(华盛顿，世界银行1992年)；George Psachavopoulos和哈利·安东尼·帕特里诺斯编辑，《拉丁美洲的土著人民和贫困：以经验为依据的分析》(华盛顿，世界银行，1994年)；R·E·赖特和丁·F·埃米施，“英国劳动力市场中的性别歧视：重新评估”，《经济杂志》，第101卷，第406期(1991年)，第508—522页；N·伯索尔和R·萨博编，《不公平的优势：发展中国家的劳动力市场歧视》(华盛顿，世界银行，1991年)；辛西娅·B·劳埃德和贝恩·T·尼米，《性别差异的经济学》(纽约，哥伦比亚大学出版社，1979年)；马内克·雷德克利夫特和M·西娅·辛克莱编辑，《工作妇女：对劳动和性别思想意识的国际看法》(伦敦，Routledge，1991年)；罗伯特·马绍·焦布，《族裔地位和不平等》(纽约，纽约州立大学出版社，1990年)。

26. 见盖伊·施坦丁，“累积的不利条件？马来西亚和菲律宾的女产业工人”。世界就业方案，工作文件（日内瓦，国际劳工局，1992年7月）；G·约翰逊和G·索伦，“对可比价值政策的直接影响的评估”，《美洲经济评论》，第76卷，第5期（1986年），第1117—1125页；和F·D·布劳和A·H·贝勒，“按性别统计的收入差异的趋势，1971年—1981年”，《劳资关系评论，第41卷，第4期（1988年）。

27. 施坦丁，《累积的不利条件？……》表43。

28. 前引书，表47。

29. 前引书，第58页和62页。

30. Psacharopoulos和Tzannatos，《拉丁美洲妇女的就业和工资：概述和方法……》表A6. 4b。

31. 戴维·R·琼斯和杰拉尔德·H·梅克皮斯，《同等价值，同等机会：国内劳动力市场中的工资和提级》，《经济杂志》，第106期（1996年3月），第406—407页。

32. Lin Lean Lim，《为妇女提供更多和更好的工作：行动指南》（日内瓦，国际劳工局，1996年），第61页。

33. 《National Now Times》，1992年4月，第12页；《1995年世界妇女状况、

趋势和统计资料》，(联合国出版物销售品编号E.95. XVII. 2和更正)，第153页。

34. 当然在一些国家，诸如布隆迪、卢旺达和南非，正是居支配地位的少数歧视多数。

35. 见“就业及职业中的平等”，国际劳工大会第83届会议，(日内瓦，国际劳工局，1996年)第13-73页。

36. 例如，格尔为监测和量化长期来不同类型歧视程度的目的确定了268个少数群体。见J·格尔，“少数群体权利发发可危：全球调查”(大学公园，马里兰州：马里兰大学国际发展和冲突管理中心，1996年)。

37. 条约辑，第362卷，第5181期。

38. 同前引书，第429卷，第6193期。

39. 见社会发展问题世界首脑会议的报告……，附件二，第四章。

40. 出处同上。

41. 这些例子是由这些国家本身在会议上和报告中报告的。见秘书长关于下述方面的报告：有效地宣传《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》(A/49/415和附件)和可供采用的有助于和平而建设性地解决涉及少数人问题的方式方法(E/CN.4/Sub.2/1995/33)；消除种族主义

和种族歧视(A/50/476)。

42. 欲知对拉丁美洲土著人口贫困的普遍的和严重的影响的分析，见世界银行《拉丁美洲的土著人民和贫困》(华盛顿，1994年)。该研究表明该地区边缘化土著族裔群体中教育程度低与贫困严重之间的明显的相互关系。

43. 支持平等机会原则的类似陈述可见国际劳工组织大会1958年通过的《歧视(就业及职业)公约》和联合国教育、科学及文化组织大会1960年通过的《取缔教育歧视公约》。

44. 见"就业及职业中的平等"，1996年国际劳工大会第83届会议，(日内瓦，国际劳工局，1996年)，第80—83页，和"就业及职业中的平等"，国际劳工大会第75届会议，(日内瓦，国际劳工局，1988年)，第232-235页。

45. 一项要求是否合理并非总是显而易见的。例如，将头发包在包头巾内的锡克人不能戴安全帽，这似乎是将他们排除在建筑工作之外的一个充分理由。但联合王国的《就业法》(1989年)准许锡克人免戴安全帽。

46. 见南非劳工董事局：平等的机会的绿皮书《就业及职业平等》，1996年7月1日。

47. 泰米尔人面临着要求用母语教育孩子的行政条例，从而有效地阻止泰米尔人入僧伽人的学校。见S·J·Tambiah，《斯里兰卡：种族残杀和破坏民主》(芝加哥，芝加哥大学出版社，1986年)，第73—76页；Chelvadurai Manogaran，《斯里兰卡的种族冲突与和解》(火奴鲁鲁，夏威夷大学出版社，1987年)，第115—130页；和托

马斯·索厄尔，《优惠政策：国际观点》（纽约，华盛顿州，Morrow，1990年），第76—87页。

48. 欲知这些问题的概况，见世界银行，《走向性别平等：公共政策的作用》（华盛顿，1995年）。

49. 达尔马·库马尔，"印度的赞助性行动辩论"，《亚洲概览》，第33卷，第3期（1992年3月），第290—302页。也见马克·加兰特，《竞争性的平等：印度的法律和落后阶层》（加利福尼亚州伯克利，加利福尼亚大学出版社，1984年），此文被概括在J·方德斯的《赞助性行动：国际观点》中（日内瓦，国际劳工局，1994年），第22-25页。

50. 见西摩·马丁·利普塞特，"赞助性行动和美国的信念"，《Wilson季刊》，第16卷（1992年冬季），第52-62页；杰克·西特林，《人民法院中的赞助性行动》，《公众利益》，第122期，（1996年冬季），第39-48页。

51. 欧洲法院，第C—450/93号案件，"关于执行男女一视同仁原则的第76/207号委员会法令的解释"，1995年10月17日。

52. 在瑞士上层社会，文职人员招聘与三个主要语言群体成比例，有意让说意大利语的少数群体在其他联邦文职部门和在公营企业中的代表人数超过比例。见卡罗尔·L·施密德，《瑞士的冲突与共识》（加利福尼亚州伯克利，加利福尼亚大学出版社，1981年，尤其是39-40页和150-157页。

- - - - -