



大会

Distr.  
GENERAL

A/48/545  
4 November 1993  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

第四十八届会议

议程项目93

国际合作消除发展中国家的贫穷

秘书长的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、 导言 .....	1 - 3	2
二、 一般趋势 .....	4 - 9	3
三、 国家级的工作范围 .....	10 - 15	4
四、 加强上游能力,包括资料收集和分析 .....	16 - 31	5
五、 促进统一的,参与式的着手途径的新伙伴 .....	32 - 45	8
六、 为针对贫穷的活动动员资源 .....	46 - 50	11
七、 对纾解贫穷的改进技术合作的机构间注视重点.....	51 - 53	12

## 一、导言

1. 按照1991年5月13日大会第45/264号决议和经济及社会理事会第1992/204号决定,秘书长于1992年向经社理事会实务会议的协调部分提出了一个报告,题为“与提供援助以消除贫穷和支持脆弱人群有关的政策和活动,包括在执行结构调整方案期间的援助”<sup>1</sup>。该报告审查了联合国系统在纾解和消除贫穷方面的内部协调情况,拟出了具体建议,以求改进和加强协调过程和结构,包括必须建立一个一致的、遍及整个系统的构架,以便推进纾解贫穷的行动。报告中还作出了一系列的建议,包括同心合力地设计和实施方案、加强资料收集的协调,善用可得资源,并对在国家一级减轻贫穷的着手方法,达成一致的意见。

2. 这个报告的审议导致了一系列的建议,成为经社理事会主席的发言的一部分,列入经社理事会向大会第四十七届会议提出的报告<sup>2</sup>的附件四,后来这个问题由大会审议,通过了1992年12月22日的第47/197号决议,题为:国际合作消除发展中国家的贫穷。在决议的第10段中大会请秘书长提出报告“说明根据发展中国的政策、优先次序和战略,在联合国系统的框架范围内,与政府组织和非政府组织以及其他多边机构合作,采取协调行动拟订更好的面向行动的各项促进消除所有国家特别是发展中国家的贫穷的技术合作方案的进展情况”。

3. 按照大会这个要求,并计及1992年经社理事会所达成的结论,本报告对1992年以来的进展和进一步改善协调行动打击贫穷的计划,提供初步资料,研究时应参照上述秘书长提交经社会的报告和1993年6月提交经社理事会关于“社会发展问题世界首脑会议,包括联合国系统在促进社会发展方面的作用”<sup>3</sup>的报告,以及也已提送经社理事会的“1993年世界社会状况报告”<sup>4</sup>。关于这些问题和有关问题的进一步报告,将为社会发展问题世界首脑会议编写备用。

## 二、一般趋势

4. 技术合作方案是按国别而各有特性的。而且方案的协调是受援国的责任，这是大会1992年12月22日第47/199号决议最近确认过的。因此，任何根据决议第47/197第10段对这问题的审议，都应该顾到不同的国家背景，都应以国家级的资料为基础。本报告广泛地利用了经由驻地协调员得来的联合国系统外勤工作组提供的资料，为的是要着重指出技术合作方案的分散的，各有国别特点的性质。

5. 对已有资料的初步审查显示，纾解贫穷的方案，不管是那一种，都已成为联合国在大部分发展中国家提供的技术合作的重点。普遍承认，由于这个主题本身内在的、多科目的性质，联合国系统必须以多部门的、协调的反应行动来对付。

6. 由于纾解贫穷工作所遇到的是多方面的、互相牵连的挑战，加上贫穷本身的复杂和跨部门的性质，一些负有部门任务的机构发现，在这个阵线上通力合作，是可以发挥效用的。因此，联合国技术合作在这方面的努力，日益显出了广泛的机构间合作的特征。

7. 大会在决议第47/199号内也定下了几个要点，目的在使联合国系统的发展业务活动，加强协调，并与国家方案结合，包括国别战略说明、加强的驻地协调员制度、方案着手方式和国家级的实施。在这种情况下，国别战略说明是视作关键性的协调工具，包含联合国系统对国家目标和优先次序的反应，连同消除贫穷在内。目前的迹象是，大部分发展中国家会采用国别战略说明，作为今后两年内设计的工具，在许多的说明内，纾解贫穷将成为关键重点，视国家优先次序而异。着重贫穷问题的国家方案成了联合国合作的基础之后，技术合作就在协调的国家管理之下进一步地提供了，把许多外来支助因素结合起来，成为从方案着手的进行方式的一部分。

8. 从概念的角度看，目前联合国的发展系统中已广泛承认：消除贫穷须采用双管齐下的方式，一方面是创造就业机会和提高家庭收入，一方面是提供基本的对人的服务，这两者必须同时作到，否则就解决不了问题。而且就算是两个都作到了，也

许还需要建立一个社会安全网来保护那些最脆弱的人。

9. 根据初步报道,联合国发展系统,显然已经在协调的情况下,采取了许多征服贫穷的步骤。而且也采取了主动,一定会得到协调的反应。一般都承认为了应付在纾解贫穷的阵线上所遇到的紧迫的挑战,必须不断注意设计和使用有效方法,来动员全部资源,追求共同目标。

### 三、国家级的的工作范围

10. 目前由驻地协调员负责报道的安排已用于对针对贫穷的技术合作方案,作出国家级的评估。有几个在针对贫穷的活动方面进行甚力的组织,还被请提供有关资料。本报告将由正在为社会发展世界首脑会议编拟的文件继续补充,对联合国系统在这个领域的全部工作,会有较详细的描述。

11. 目前,纾解贫穷是正在提出的大部分开发计划署国别方案的主要目标,或最高优先事项。“人的发展主动”有联系纾解贫穷方案来拟订的趋势。这些主动和国别方案的实施会要许多伙伴协调完好地共同进行。

12. 儿童基金会支助的国家行动纲领是为实现世界儿童问题首脑会议同意的目标而拟订的。拟订时是以国别的消除贫穷战略为依据的,或是作为国家发展计划的一部分,或是属于开发计划署支助的人的发展主动的范围。关于这一点,儿童基金会报告(见儿童基金会向大会第四十八届会议提出的报告,已载入秘书长的报告(A/48/321)说,现在约有89个国家研究了行动纲领,那都是与在2000年以前消除或大量减轻贫穷的最坏现象有关的。加上尚在草案阶段的26个国家方案,这就几乎一起包含了非洲、亚洲、中东和拉丁美洲人口的百分之九十。

13. 劳工组织的1994-1995两年期工作方案,已选定纾解贫穷为三个优先目标之一。它的将来工作方案中,继续列有与联合国机构在纾解贫穷方面协调工作的规定。这包括编写报告和从事其他活动,目的是要在计划和进行某些活动时,达到较高的辅助性和一致性。这里所谓活动是指在农村和非正式部门纾解贫穷的就业政策,

以及在这些方面与联合国系统进一步的协调。此外,为要加强与世界粮食方案的合作,将对建立劳工组织利用粮食援助打击贫穷的战略,进行研究。

14. 世界银行继续筹划国另贫穷估量的工作,到1995年应可完成百分之八十。这些估量是世界银行和国家计划人员负责设计纾解贫穷国家方案应用的主要工具,同时,这种研究也是近年来减轻贫穷大有成就的国家供给的宝贵教训的来源。

15. 在几个国家合作和协调的增进,表现在为纾解贫穷采取的主动上,那是在解救灾难的范围内,针对难民和遣返者进行的。重心在使灾难受害者成为社会的生产成员,对他们不但提供粮食、保健、住所和卫生而且赋予创造收入的机会。

#### 四、加强上游能力,包括资料收集和分析

16. 联合国发展系统必须帮助发展中国家加强在针对贫穷方案的上游和设计阶段的能力,这是普遍都承认的。联合国系统在这方面的努力,常常引起了机构间的共同行动和捐助者和非政府组织的合作。

17. 秘书处统计司多年来是这方面的主要角色,培植了许多国家收集、分析、传布和使用适当统计资料的能力。例如,通过开发计划署和世界银行共同主办的国家户口调查能力方案,统计司从1979年起就已经培植能力,开始收集为估计和衡量贫穷所必需的基本资料。这个方案也得到人口活动基金、儿童基金会和双边捐助者的支助,到1992年底已在50个发展中国家实施。户口调查收集的资料供应了劳工组织关于劳动力、就业和工资的研究,粮农组织关于粮食消费、营养和一体化农村发展的研究,儿童基金会关于母亲和儿童的生活状况的研究,以及世界银行关于收入分配、贫穷和生活标准的研究。事实上,世界银行1993年发展的社会指标引进了新“优先贫穷指标”,那就是取材于由秘书处统计司给予技术援助而举行的户口调查的。

18. 通过机构间工作组,统计司也和开发计划署、儿童基金会和人口基金合作,以求改善实验基础,用来衡量下列各项行动在达到国家的和全球的社会目标的进展

程度：1981年卫生组织主办的到2000年人人健康全球战略，世界妇女会议通过的1985年提高妇女地位内罗毕前瞻性战略，人口基金主办的1989年让后代过上更美好生活阿姆斯特丹宣言，和1990年儿童基金会主办的儿童生存、保护和发展世界宣言。

19. 机构间工作组利用统计司的协助在五个国家进行了试点研究，来评估在衡量和监测社会 and 人的发展进程所遇到的一连串问题。这些研究是在撒哈拉南部非洲的肯尼亚和马里，拉丁美洲的厄瓜多尔和墨西哥和亚洲的菲律宾进行的。统计司和儿童基金会现正考虑在几个东非国家，包括肯尼亚、马拉维、赞比亚和坦桑尼亚联合共和国，作同样的研究。虽然长远的目标是要一般地帮助培植统计能力，比较直接的目标是要在四个重点国家，开始收集资料，比照其国家行动纲领监测进展。

20. 对加强发展中国家纾解贫穷努力的上游能力作出了重大贡献的又一机构，是贸发会议的纾解贫穷常设委员会。它是唯一的政府间机构，会籍公开普编，专门处理预防、纾解和减轻贫穷的问题。

21. 这个常设委员会在每届会议集会之前，筹划让政府间专家小组讨论一个专题来交流反贫穷政策和方案方面的经验。这种专家小组中有政府的决策人员、国际组织的专家和社区代表。为1994年1月24--28日定出的专题是“交流关于减轻贫穷影响社会资金和安全网的经验，包括动员国内和外来资源纾解贫穷”。

22. 常设委员会也鼓励在发展中国家内设立研讨会，以便按该委员会在下届会议讨论的专题，交流贫穷阵线上的经验。因此，由突尼斯政府主持的研讨会，将于1993年11月15--19日举行，由开发计划署与荷兰政府共同资助，并与联合国社会发展研究所合作，讨论“社会动员和穷人的组织工作”又一个由劳工组织联合筹划的研讨会，将讨论“结构调整方案、创造工作机会的政策和小规模和微型企业参加国际贸易的方法对纾解贫穷的影响”。

23. 贸发会议常设委员会对于技术合作需要加强的领域，将予认定，以供考虑。它的秘书处并将应国家请求提供技术协助，特别顾到最不发达国家的需要。在这方面，贸发会议正在对有关一个纾解贫穷的社会基金的建立，向蒙古的开发计划署国别

方案,作出投入。同时,蒙古被请参加上述社会基金和安全网的政府间专家小组。

24. 为了需要加强发展中国家收集和分析贫穷资料的能力,国际统计方案和协调工作小组于1993年9月13--16日在日内瓦举行、由会员国代表、联合国和专门机构、政府间组织和非政府组织出席的第十六届会议,设立了一个衡量贫穷的工作队,由世界银行负责召集,并由贸发会议资料管理处提供服务。

25. 政策问题联合协商小组的成员(开发计划署、人口基金、儿童基金会、粮食方案和农发基金)在培植发展中国家收集和分析贫穷资料的能力方面,仍然很活跃。协商小组已选定六个国家作为贫穷的纾解和人的发展方面合作援助的对象。

26. 举例来说,协商小组和世界银行在这类的一个国家里,在该国政府的主导下联合进行了一个贫穷情况分析,结果建立了一个关于联合国各组织在纾解贫穷领域的活动的资料库,涵盖关于战略、目标、参与范围、支助形式、受益团体和实施机构的各种资料。

27. 在非洲的区域一级,开发计划署/世界银行/非洲发展银行对“非洲调整所涉社会问题”项目所作评价,发动了一个收集纾解贫穷统计的经常制度,在开发计划署的第五周期内,一个全面的、基层的、区域贫穷纾解方案,正在形成。

28. 开发计划署资助的拉丁美洲和加勒比区严重贫穷项目,在使用新进技术,建立衡量、分析贫穷的战略、方法和技术方面,有着很大的进步。那是和拉美经委会、劳工组织和拉丁美洲和加勒比区区域就业方案合作进行的。

29. 在亚洲的区域一级,开发计划署、劳工组织和政府机构正在拟具一个纾解贫穷统一战略方案。这个方案包括宏观的和部门的政策,着重于人民的参加和非政府组织的介入。粮农组织和世界银行对这个项目的筹划是有紧密连系的。作为这个地区国家一级机构间合作的一个例子,开发计划署、儿童基金会、人口基金会和别的组织,包括世界银行和亚洲开发银行,都参与了在印度建立人的发展指标的资料库的修订工作。在印度,它们还进行社会科学工作者的培训,其所涉部门为保健和教育、脆弱人群的社会保护等方面的政策研究。

30. 劳工组织和国家当局和地方上的研究人员,合作从事研究,关涉到产生和延续贫穷的因素和过程,以及纾解贫穷的有用途径和政策。这些详细的研究,在很多国家进行,近年来特别集中注意于调整政策对贫穷的影响,以及可使劳工组织在其职权范围内提供技术协助的层面。

31. 1993年后期,劳工组织的国际劳工研究所拟筹划一个专题讨论会,来研讨在贫穷的分析和政策的设计两方面的新途径和新问题,促进研究者和实行者之间,关于这些行动对于劳工组织和它的成员有无裨益的辩论。

#### 五、促进统一的、参与式的着手途径的新伙伴

32. 联合国发展系统努力帮助发展中国家加强它们实施纾解贫穷方案的机构能力的结果,一般地导致了统一的着手途径,兼顾到社会服务和收入创造,以及当地社区和非政府组织进一步的参与。

33. 比方说,在一个加勒比区的国家里,1992年的纾解贫穷工作,由联合国机构选定为联合行动的主题。行动方案将倡导创造收入和促成就业的主动,与满足居住、用水和卫生的基本物质设施连在一起。方案的协调由政府、不同的联合国实体和有关捐助者组成的指导委员会进行,并由联合国机构对属于其职权范围的问题,负责处理。方案的目标社区,按社会受损的情况选定。为决定所需外援程度和作为评价基础的对社区的基线研究报告,将由开发计划署协助编制。

34. 对纾解贫穷采用这个统一途径的机构间合作,在一个非洲国家也很明显,在那里儿童基金会和卫生组织资助了一个联合营养支助方案,其中包括母亲与儿童保健、用水和卫生、家用食物安全、儿童照顾与发展、收入创造和研究。这个方案,由于社区对评价和分析和采取行动应付本身最迫切的问题有了加强的能力,已经证明非常有效。

35. 为使针对贫穷的行动能得到作为行动对象的人口广泛地参加,有一些开发计划署资助的试验项目,让使用者参与了决定优先次序和拟订战略的工作,产生了很



有趣的结果。

36. 举例而言,开发计划署的特别方案资源被请资助发展方案伙伴,目前正在进行,计有:非洲32国,拉丁美洲和加勒比区18国,亚洲和太平洋15国,阿拉伯国家8国。这个方案支助以社区为基础的自助主动,包括收入创造活动,目的在纾解贫穷,联系加强非政府组织、政府和开发计划署之间的对话。由非政府组织、双边和多边援助机构和政府出席的一个国家选择委员会,帮助选定在这方案下收受资金的非政府组织和基层团体。

37. 都市环境的地方主动工作也由特别方案资源支助,从事促进城市、非政府组织和以社区为基础的组织之间的“地方--地方”对话,来改进城市环境的品质。在第一阶段,每一区域有两个国家(坦桑尼亚联合共和国和塞内加尔;泰国和巴基斯坦;牙买加和巴西;埃及和摩洛哥)进行这个活动,其中包括改进都市环境和打破贫穷循环的示范项目。一个咨询小组每年集会,提供政策指导,审查那个单位的进展。咨询小组由市长、非政府组织网络、城市协会、基金双边捐助者的代表组成。

38. 上述创新的特别方案资源主动所产生的影响将于1994年初加以评价,所吸取的教训,将向社会发展世界首脑会议提出。

39. 联合国志愿人员国内服务方案是开发计划署支助的又一基层活动,那是靠广泛的社区参与来支撑纾解贫穷的步骤的。

40. 非洲环境的退化是与贫穷紧紧牵连的,在那种情形之下,由开发计划署支助、加拿大、丹麦、日本和挪威出资在非洲进行的非洲2000年网络方案,对于保护环境、促进维持生态的基层发展而举办的社区项目,大有帮助。参加这个网络的团体计有非洲环境和发展的非政府组织、妇女团体、乡村理事会、农民协会、传统人民团体、工会和青年团体。网络和地方政府的技术服务以及国家研究和训练机构,建立了联系。

41. 又关于议程项目21的目标,劳工组织关切的是要保证,采用从环境角度看更为完好的发展类型的转变过程,必须能有助于就业达到高水平和贫穷的纾解。关于

环境政策对于就业和收入分配的影响,将进行研究,特别注意贫困社区易受环境伤害的可能性。关于就业的考虑,应如何纳入对环境问题的评价之中,将提出咨询意见。

42. 在已有可用资料的几个国家内,非政府组织在纾解贫穷方案之下,成为联合国发展系统的积极伙伴者,日益增多。例如,在一个亚洲国家内,非政府组织正在与政府、开发计划署、人道主义事务部、联合国妇女发展基金、劳工组织、卫生组织、粮食方案、人口基金和儿童基金合作,拟具减轻贫穷的全面方案。在阿拉伯地区的一个国家内,儿童基金会正在与15个非政府组织结合的一个网络合作,向贫穷的小块地区,提供基本保健工作和职业训练。在同一国内,一个由开发计划署支助、地方私人基金会执行的项目,在对政府和非政府组织人员实施关于纾解贫穷战略和方法的训练。世界粮食方案与参与了救济和发展工作的300左右的地方和国际非政府组织,有工作上的联系。它最近采取了步骤,加强它对非政府组织的支助,特别是为了撒哈拉南部非洲的小规模项目和试验粮食援助的新用途,办法是授权给它的国别办事处,提供粮食(以粮食方案对任一方案支助的项目的所用方案资源价值的百分之五或一年=200 000为是最高额),作为对地方非政府组织支助的、而其目标和受惠团体与粮食方案所支助者相同的项目的增补承诺。

43. 为激发高水平的经济增长和创造生产性的就业机会,劳工组织鼓励创立企业和投资方案以及就业密集和穷人有接近机会的技术。今后数年内,它将从社区着手,在萧条的乡村和城市地区,鼓励小企业发展计划。它将就提供资料的新途径、非正式部门的选择、适应和转让适当技术的行动,贡献意见。它也将指示如何分配城市基本设施的投资,来纾解贫穷和增加非正式部门的生产和社会保护。此外,劳工组织打算编写一本手册,说明如何计划和实施从社区着手的纾解贫穷和创造收入的方案,它并应尽力增进接受训练的机会,集中注意乡村地区最贫困团体的需要,尤其是象妇人和女孩那样易受伤害的人群。

44. 国际农发基金所凭依的是范围广泛的纾解贫穷的办法,但是它专注的对象是最属于边缘性质的那一群。它们用的集中援助的工具是“脆弱勘测”它正设法在

一些国家内进行这种勘测,特别是在撒哈拉南部,在那里这种勘测还可以有减轻干旱或其他灾害影响的重要作用。

45. 只要明白辩论了贫困之所在,应付的方法就在让穷人有接近资源、基本设施、技术或社会服务的机会,来增加生产。农发基金发现这种机会对于乡村贫困的人就象一个“跳板”,较之“安全网”有用得多。还有,它发现乡村贫困在微观一级的生产增高和自力更生,可以导致宏观级的成长。

#### 六、为针对贫穷的活动动员资源

46. 协调的联合国努力所注视的另一重要方面是,为纾解贫穷而增加发展中国家动员资源的能力。

47. 在这方面,儿童基金会和开发计划署发起了“20/20”的观念,号召发展中国家政府拿出国内预算支出至少百分之二十用于人的发展的优先事项,同样地,它们鼓励捐助国在发展援助中,至少指定百分之二十用于同样的优先事项。这些努力很顺手,成功的标志都已经出现了。在1992年11月25-27日举行的援助非洲儿童国际会议中,“20/20”已经纳入了达卡尔一致意见。非洲国家承诺增加公共支出中指定用于保健、营养、教育、用水、卫生和计划生育的部分,同时捐助国同意增加对政府已采取主动的人的发展优先事项的援助。

48. 在两个非洲国家内,纾解贫穷的资源动员,已有显著的进展。在冈比亚,政策协商组帮助筹备了一个全面的贫穷评价,又会同联合国机构,帮助拟具了一个国家战略和纾解贫穷方案,将向1993年12月在日内瓦举行的捐助者圆桌会议提出。

49. 由于1992年协商小组在巴黎开会讨论埃塞俄比亚问题的结果,预料捐助者的支助将以提供安全网的方式给予最有紧急需要的人口群。除此之外,世界银行和货币基金会已核准用于结构调整的贷款,目的在以劳力密集的增长来减轻贫穷。

50. 在别的国家内,纾解贫穷的资源动员,是在灾害救济--复原-发展连续系统的前提下进行的。例如,在卢旺达国际社会为了应付战后流离人口的严重情况,并应

该国政府之请,讨论了救助百万以上生活于极端贫穷状态的流离人民的切实方法。一个估量需要的研究,导致建立了办理紧急援助的协调机制。后来,机构间的特派团帮助拟具了一个紧急人道救济全球行动计划。这个计划于1993年4月开始实行,动员了7 800万元。开发计划署和人道主义事务部将于1993年发起一个圆桌会议,为这些目的动员更多的资金。此外,世界银行和开发计划署正在帮助拟具一个社会行动国别方案来援助脆弱人群。接续着有关联合特别派团的工作、开发计划署、劳工组织、志愿人员、儿童基金会和其他组织都参加了这个方案。粮食方案和开发计划署分别承诺了1 600万美元和300万美元,世界银行核准了1 900万美元的贷款。

#### 七、对纾解贫穷的改进技术合作的机构间注视重点

51. 有了联合国系统在纾解贫穷的领域内集结的大量经验,又鉴于有必要建立一个在外地级和全球级更集中更有系统地交流这种经验的机制,方案和业务问题咨商委员会1993年9月20至24日在纽约举行的第二届常会设立了一个纾解贫穷工作小组,开始时的成员是农发基金、劳工组织、联合国、联合国国际药物管制方案、开发计划署、人口基金、工发组织、儿童基金会、粮食方案、卫生组织、粮农组织和贸发会议。

52. 协咨委员会的成员虽然觉得研究和分析方面的合作,已由贸发会议的纾解贫穷常设委员会和劳工组织的国际劳工研究所圆满达成,他们认为,委员会可以作出贡献,在现在实施的技术合作方案中,找出缺陷和弱点,探求改良统计和散布贫穷问题的资料的方法,同时确立需要机构间合作行动的明白业务目标。

53. 工作小组第一次开会时,同意工作的开始,应集中注意于整理向国别方案供应的联合国系统投入资料,这些投入的根据是:实际方案经验的分析和综合的资料交流;资源和业务缺陷的认定;实施第47/197号决议的多部门战略的拟订,这个领域内各不同部门结构及机构承诺的协调。至于引起贫穷的各种过程和社会发展世界首脑会议的催化影响,自然也会予以注意。

注

<sup>1</sup> E/1992/47。

<sup>2</sup> 大会正式纪录,第四十七届会议,补编第3号(A/47/3)。

<sup>3</sup> E/1993/77。

<sup>4</sup> E/1993/50。

-----