



亚洲及太平洋经济社会委员会

太平洋发展中岛国特别机关

第九届会议

2006年4月4-5日

雅加达

为太平洋弱势群体创造就业和创收的机会

(临时议程项目 4)

秘书处的说明

内容提要

过去 10 到 15 年中，大多数太平洋国家经济增长缓慢。在太平洋岛国各社区里，经济增长带来的好处广泛分享的程度非常有限。在那些存在着好处的地方，它们也往往被某些特定的利益集团和政治精英所攫取。

制订就业和相关的社会政策是确保经济增长的好处可以向更加广泛的人群，尤其是社会中最弱势的群体更加均衡的分配的一种方法。以权利为本的公共政策，依据国际公认的权利，加强弱势群体获取社会、政治、经济资源的能力以满足他们的需要。太平洋社会中某些关键的群体，尤其是青年、妇女和残疾人，始终与发展、经济增长和就业所带来的好处无缘，因此往往比其他人群更为弱势。本文讨论在国家和区域层次可以提出的政策倡议的某些做法，以便处理太平洋社会中这些最为弱势群体的需要。特别机关可考虑核可本文中所载的建议。

目 录

	页 次
导言	1
一、脆弱性的性质	2
二、妇女	3
三、青年	4
四、残疾问题	5
五、吸取的经验教训	6
六、保护弱势群体 - 一项以权利为本的做法	7
七、为弱势群体创造就业和收入	8
八、工资补贴	9
九、就业立法	10
十、综合做法	10
十二、微型企业发展	10
十二、结论	11
十三、建议	12
附件. 社会经济指标选录	13

导 言

1. 经济增长对于在广泛的人群中创造就业和财富是必要的。然而增长的“自上而下渗透”效应分配不均。某些群体要比其他群体更多地获益于经济增长的好处。在整个 90 年代，大多数太平洋发展中岛国及领土经济没有什么增长，虽然其下半期在某些岛国中经济表现有所改善。因此，经济增长的好处在太平洋岛国及领土中在更广泛的人群中得到分享的程度非常有限。在那些经济增长带来了好处的地方，它们也常常为特定的利益集团和政治精英所攫取。太平洋岛国政府，作为国际社会积极的参与者，通过各种国际承诺及公约，被要求去解决这些不平等的状况，以便确保最为弱勢的群体也分享发展的好处。

2. 随着全球化迅速地进展，处于边远地区和非常多样化的太平洋各岛国进入了它们政治和经济史中的一个新阶段，面临着相当不确定的状况。迅速且广泛的社会变革在所有的岛屿都发生着。这个过程为人口增长和流动、教育的普及、货币的使用和交通运输技术的进步所驱动。从其性质而言，这个过程分散且不平衡，在男女与部落之间，城市中心，农村地区和外岛之间造成了分裂性的不公平，从而使社区的凝聚力受到影响并在某些特定的群体中增加了脆弱性。

3. 更多地关注旨在促进创造收入机会的政策，是确保任何增长所带来的好处可以为更加广泛的人们所分享的一个方法，尤其是惠及社会中那些最弱勢的人们。许多国家的经验表明，迅速的经济增长本身还不足以为所有人，包括最脆弱者创造就业和收入机会。有必要专门制订政策，确保那些最弱勢的群体参与经济活动并获得经济增长所带来的好处。低经济增长率，尤其是当人口的增长率较高时，意味着正规部门不太可能在近期有足够大的扩张来满足大多数太平洋岛国劳动大军增长的需要，因而必须促进非正规的私营部门企业和农业的多样化以及其他的创收机会。¹

4. 有很多因素限制了太平洋发展中岛国及领土的增长。然而，在太平洋岛国政府和发展伙伴之间，就限制发展及经济增长从而造成贫困的主要因素存在着广泛的共识：

- (a) 经济规模狭小所带来的消极效应导致高成本的基础设施以及服务提供

¹ 儿基会、太平洋共同体秘书处和人口活动基金，《2005 年太平洋青年状况》，第 26 页。

成本高，原因在于国家小，地理遥远以及自然资源有限；

(b) 高风险，原因是：脆弱的环境，日益增长的城市压力，易受自然气候灾害的影响，狭窄的经济基础和开放型的经济体，使得这些国家易受世界贸易价格波动的影响；

(c) 社会压力，诸如快速的人口增长，导致年轻人口基础；在城市和农村，社会经济群体和性别间正在出现的不平等；没有什么社会保障措施；和文化义务与变化中社会结构间的紧张关系以及社会冲突及其所造成的民族间的公民骚乱；

(d) 制度性因素，例如设计有误的国家政策和法规；公共开支用途不当；缺乏体制能力；不公平的政治权力的分配和缺少社会组织和动员的机会。

5. 本文着重讨论三个弱势群体，他们面临高于正常的生活在贫困之中或者面临贫困风险的机会——妇女、青年及残疾人。这些群体在提供基本服务方面受到了经济规模不足所带来的负效应的影响，承受着快速的不受限制的城市化的后果，以及由此而来的社会压力和低下的生活条件。在大多数太平洋岛国里，在为弱势群体创造收入和就业机会方面存在政策的真空，或者政策不连贯的状况。

6. 本文讨论这三个弱势群体，不仅由于他们在社区中占有重要地位，还因为存在着若干联合国公约与宣言专门论及他们的权利；《保护儿童权利公约》、《消除一切形式歧视妇女公约》及称为《为亚洲及太平洋区域残疾人缔造一个包容、无障碍和以权利为本的琵琶湖千年框架》的关于残疾问题的亚太宣言。本文将讨论为了满足最弱势群体创收需要而可以采取的政策倡议的做法。本文的宗旨是提供一个背景以便使成员国得以就这个问题交流经验并提出政策建议。

一、脆弱性的性质

7. 贫困不仅仅是个人或者家庭的收入而已。世界银行最近的研究²表明，穷人认为贫困是“多方面”的，包括无权的心理方面，依附性和羞辱感、缺少基本的基础设施(运输，干净水等等)；低识字率，健康不良和高昂的医疗保健。他们认识到必须管理他们自己的物质及社会环境以便应付并管理他们的脆弱性。穷人往往较多地集中于妇女、

² Deepa Narayan 等著，《有人能倾听我们的声音吗？来自 47 国的呼声》，(世界银行，贫困问题小组，1999年)。

儿童及青年、老年人、少数民族、残疾人和自然灾害及冲突的受害者之中。³

8. 太平洋岛国贫困的经验都大同小异。亚行对于若干太平洋岛国所进行的一项参与性贫困及艰苦状况评估研究表明，贫困和艰苦呈多方面的表现。这些评估研究报告的结论是，被调查的社区认识到，随着国民经济的扩大和更加货币化，随着传统的纽带及支持系统弱化，处于不利境地人群的数字日益增加。这些情况非常之一致，不仅仅在每一个国家城市与农村之间，而且在整个区域也是一样的。换言之，虽然密克罗尼西亚的珊瑚礁国家，美拉尼西亚的高岛屿国家和大多数波利尼西亚的岛屿在地理和资源蕴藏方面存在着很大的差距，但是这些岛国人民的关切却十分相似。造成艰苦和贫困的原因主要是缺少收入，缺少合理标准的基本服务并缺少在出现机会和挑战之际能够应对的技能。⁴

二、妇女

9. 所有太平洋岛屿国家都核可了敦促所有太平洋国家核可《消除一切形式歧视妇女公约》的《提高妇女地位和性别平等太平洋行动纲领(2005-2015)》。⁵

10. 在大多数国家里，穷人中之最穷者往往是由妇女为户主的家庭。甚至在一个家庭单位之中，金钱和权力的分配也往往基于性别之上，妇女和女孩往往比男人和男孩处于更加不利的地位⁶。由于高人口增长率所导致的高赡养率，妇女常常经受心理和生理方面的压力。

11. 许多研究结果都表明，在任何社会中，贫穷妇女的人数往往超过贫穷男人的数量。这之所以发生是由于一系列的原因：妇女通常是照顾的提供者而因此在寻找有薪就业机会方面受到了限制；有些妇女被遗弃，有的成为寡妇；女童往往比男童较早地辍学，因此减少了她们就业和创收的选择。许多太平洋岛国在联合国人类发展指数方面处于非常低的水平，尤其是涉及到教育，功能性识字率和保健及营养标准方面(参看附件一：社会和经济指标选录)。在所有这些类别里，与男人相比妇女都处于大为不利的境

³ 亚太经社会，“当前农村扶贫的政策问题”(E/ESCAP/1095)第3段。

⁴ http://www.SPC.org.nc/AC/art_stats_Summary_Hard&Pov.htm。

⁵ 太平洋共同体秘书处和联合国开发计划署，《太平洋岛国区域千年发展目标报告》第45页。

⁶ “城市扶贫”，亚太经社会文件，提交于2000年10月在中华人民共和国杭州举行的亚太“伊斯坦布尔+5”区域高级别筹备会议。

地。考虑到贫困的代际特性，即穷困家庭的儿童往往成为贫穷的成年人，而且有鉴于妇女往往是儿童的养育者，如果扶贫和减贫战略更多地面向妇女将可以带来较高的回报⁷。

12. Naila Kabeer 教授在 2003 年 9 月在曼谷举行的亚太经社会 *新出现社会问题委员会* 第一届会议上指出，使妇女获得权力和实现性别平等，对于实现所有的《千年发展目标》是至关重要的战略，因为要根除贫困和实现人类发展目标就有必要增强妇女权力。⁸

三、青年

13. 联合国开发计划署《1999 年人类发展报告》讨论了“机会的贫困”，并指出，隐性的高失业率和一个虽小但日益在兴起的青年犯罪和绝望的亚文化，包括在区域的某些地方极高的青年自杀率的问题。⁹

14. 太平洋共同体秘书处指出，弱经济增长和高人口增长对政府构成了挑战。尤其是，日益增多的年轻人的数目(那些在 15 岁至 24 岁年龄组的人)在许多太平洋岛国中将需要将稀缺的资源更多地用于教育与培训和提高经济增长率以便创造就业机会(参看附件一：社会经济指标选录)。某些关于人口的发展动态包括：

(a) 美拉尼西亚和密克罗尼西亚国家有着较高的人口增长率，许多国家人口中大约 20% 的人处于 15-24 岁的年龄组中(参看附件一：社会和经济指数选录)。日益增加的文盲率使这些国家未来经济增长的潜力下降；

(b) 在大多数太平洋岛屿国家中，青年就业机会稀缺。这反映出缺少在零售与旅馆部门的低技能服务行业的职位；

(c) 在大多数国家里青年失业率很高。例如，据估计，马绍尔群岛为 62.6%(1999)，所罗门群岛为 46%(1999)，密克罗尼西亚联邦为 35.2%(2000 年)，图瓦卢为 31.2%(2002)，汤加为 30.3%(1996)。

15. 失业在整个太平洋地区为青年人制造了更大的经济社会问题。关于题为《所

⁷ 亚行，“*贫困，在太平洋地区是一个问题吗？*”(亚洲开发银行，太平洋运营办公室，2001 年 3 月)，第 21 页。

⁸ 开发署，亚太经社会，*新出现的社会问题委员会第一次会议的报告*，(E/ESCAP/1310)，第 17 段。

⁹ 《1999 年太平洋人类发展报告：创造机会》，联合国开发计划署，1999 年 6 月，第 5 页。

罗门群岛青年》¹⁰ 的报告反映出在整个太平洋地区青年男女们关心的一系列问题：

- 缺少社区参与；
- 生活缺乏目的；
- 贫困；
- 吸毒及酗酒；
- 青少年怀孕；
- 文盲；
- 缺少青少年活动。

16. 如果政府不解决这些问题，它们将继续影响青年人的绩效，动力和参与工作的状况。儿基会指出，在整个次区域，越来越多的青年人由于贫困而卷入犯罪活动。他们指出，青年参与犯罪通常从较小的小偷小摸开始，例如盗窃猪只或者家禽，然后升级为更为严重的犯罪，包括破门入屋，盗窃车辆和抢劫，伴随暴力或者无暴力行为。¹¹

17. 女童卷入卖淫，有时在其父母勾结下，在某些国家似乎也呈上升趋势，主要原因是贫困和以此种方法挣钱的机会日益增加。

18. 许多太平洋岛国都有国家青年政策，一系列的非政府组织拥有青年方案以及得到太平洋共同体秘书处支持的区域方案。然而，青年就业及相关的问题持续存在，虽然人们早就呼吁要处理这些问题并制订干预政策以帮助他们在自给自足和商品经济中都发挥更为有意义的作用。¹²

四、残疾问题

19. 2002 年亚太经社会太平洋发展岛国特别机关指出，太平洋岛国中的残疾人，如同在亚太经社会其他成员国一样是社区中最穷最边缘化的一类¹³。最近世界银行的估计显示，世界上最穷的人中的 20% 是残疾人¹⁴。残疾限制了人们享受教育、就业和

¹⁰ 太平洋共同体秘书处，《所罗门群岛的青年：关于问题，需要和优先事项的一项参与性研究》，(2004 年)。

¹¹ 2005 年太平洋青年状况，儿基会，太平洋共同体秘书处和人口活动基金，第 9 页。

¹² “太平洋地区可持续人类发展苏瓦宣言”，1994 年 5 月在苏瓦举行的“太平洋人类发展战略问题计划部长和高级计划官员区域会议通过。

¹³ 特别机关第七届会议报告(曼谷，2002 年 5 月)，(E/ESCAP/1254)，第 1 段。

¹⁴ 世界银行，世界银行和残疾问题(<<http://wbln0018.worldbank.org/hdnet/hddocs.nsf>>)。

其它基本社会服务的机会，导致在经济社会层面被排斥，残疾人及其家属面临偏见，歧视和排斥。世界银行认为，把残疾人包括在发展战略中既有经济也有社会的好处。目前残疾人在决策过程中并没有其代表。

20. 近年来，一些国家通过制订政策以处理残疾问题。太平洋地区的研究表明，在某些社区中残疾儿童得到照顾并被给予发展和对家庭生活作出贡献的机会，而在其他社区中残疾儿童常受到羞辱并被隐藏起来。在大多数太平洋岛国，残疾儿童要么上学的机会非常有限，要么被排斥在学校大门之外。传闻性证据显示，在太平洋地区只有 10% 或不到 10% 的学龄残疾儿童在上学¹⁵。虽然某些太平洋岛国把残疾状况列入了国家人口普查图表之中，一些太平洋岛国已经完成或正在开展残疾人的特别普查或调查，以使政策制订更有资料依据，然而有关残疾人的就业资料在大多数太平洋岛国中仍无从获得。

21. 2005 年 8 月在斐济楠迪召开的一个关于残疾问题的太平洋区域讲习班指出，残疾人必须获得体面工作的权利，而促进并维护这项权利的重要工具有：国际劳工组织第 159 号公约和其他的标准，以及国内立法和政策等。会议指出为了使残疾人充分参与社会，他们需要职业培训，就业和个体经营服务，并且在可能的情况下，应当得以使用主流社会的服务。这些服务对于个体经营者而言，必须包括企业发展，信贷和营销方面的支助。

五、吸取的经验教训

22. 提供基本物品尤其重要，这可以使最弱势者能有机会充分参与经济社会生活。联合国亚太经社会的获得的经验表明，有效管治对于提供物品与服务至关重要，而且需要规则与制度，它们使市场得以繁荣，使人民得以享受更为健康和幸福的生活。在许多发展中国家，当国家无法提供诸如产权、道路、基本卫生和教育这样的基本公共物品时，就会出现一种恶性循环：人民和企业以避税的方式应对公共服务的恶化，这导致了服务的进一步恶化。¹⁶

¹⁵ 参看联合国太平洋业务中心报告：《向所罗门群岛政府立足社区的康复方案提供的咨询服务，卫生和医疗服务部，残疾问题概览》，2002 年 8 月；《瓦努阿图的残疾问题- 社区的观点——服务与服务的优先事项》，2005 年 7 月；巴布亚新几内亚为残疾人提供服务，2005 年 11 月。

¹⁶ 亚太经社会，“当前农村扶贫的政策问题”，(E/ESCAP/1095)，第 30 段。

23. 使穷人有发言权在减少贫困方面证明卓有成效。联合国亚太经社会在亚洲与太平洋地区¹⁷ 的经验表明，只要穷人组织起来团结一致并拥有技术与管理技能，他们就得以改善他们的状况并打破贫困的循环。他们抵抗住更为强势的群体，得以影响决策并与政府和社会中的其他行为者建立公平的伙伴关系。例如，若干非政府组织做出了有价值的努力以催化组建贫民窟穷人的联盟，导致他们社区和生活水平的改善。

24. 许多国家拥有以国家出资支持的福利制度解决最弱势群体的遭遇的奢侈条件。但在太平洋次区域，国家出资支持的福利或向广泛的社区提供卫生和福利支助及信息的有效社区推广计划处于欠发达状态。如果弱势群体的生活质量要得以改善的话，那么教会的重要作用 and 地位，非政府组织和其他以社区为基础的组织就需要得到政府的承认并且在国家与公民社会之间发展强有力的伙伴关系以便提供关键性的服务。

25. 在传统上，太平洋岛屿发展中国家和领土依靠家庭和家庭网络向弱势群体提供安全网。家庭通过大而复杂的结构展伸它的影响，而且是主要的经济和政治单位、福利机构、及正义的主持者。像所有其他社会一样，随着城市化、教育的扩展、健康的改善和经济的货币化，家庭的结构和功能都在迅速变化着。然而，在所有太平洋岛屿发展中国家和领土，家庭仍然是主要的福利机构，而且政府仍然依赖家庭作为提供福利的第一线。

六、保护弱势群体 - 一项以权利为本的做法

26. ‘权利’和‘义务’的概念深深地根植于太平洋家庭和一般的传统社会之中，主要原因是传统权威在大多数太平洋岛屿发展中国家和领土中仍然处于强势地位。

27. 亚太区域在实现《千年发展目标》方面所取得的进展报告¹⁸ 指出，只有在所有的人民获得诸如初级教育和卫生保健，足够的水供应和卫生条件的基本服务的情况下，《千年发展目标》才能够实现。该报告指出，虽然国家需要划拨更多的资源以发展基本基础设施和服务以消除贫困，但是这还不够。报告称，遵循一个以权利为本的做法是必要的，这样不仅可了解谁获得了这类服务，而且了解谁没有获得这些服务。

¹⁷ “城市扶贫”……(见上文脚注 6)。

¹⁸ 亚太经社会、开发计划署和亚行，《触手可及的前途：重整一个差距巨大的区域体制以在亚太实现千年发展目标》，(联合国销售品号 No. E.05.II.F.27)。

28. 那些获得不了这些服务的人可能生活在一个国家的某些特定地区或者属于社会中的特殊群体和人口。妇女/女童、少数民族、移民、贫民窟的居民、残疾人、艾滋病毒/艾滋病患者往往被一概排斥，使用不了这些服务，即便这些服务存在而且是免费的。构成使用这些基本服务的障碍是物质、财政、法律和社会文化性质的。各国也许有必要重新思考提供诸如初等教育和卫生保健，水和环卫这样的服务的做法，以便确保被排斥的群体得以获得这些服务。¹⁹

29. 作为在本区域加强人权和发展的前进之路，2005年10月太平洋岛屿论坛领导人核准的《太平洋加强区域合作和一体化计划》确定了一系列的倡议在头三年(2006-2008年)中立即落实。一项关键性的倡议是根据《太平洋计划》支持人权，包括批准并落实以权利为本的国际和区域公约和协定。《太平洋计划》具体提及了有必要在太平洋地区通过以权利为本的国内法，包括：关于性别问题的《消除一切形式歧视妇女公约》；关于儿童问题的《儿童权利公约》；关于种族歧视的《消除一切形式的种族歧视公约》；国际劳工组织《关于土著人民权利的第159号公约》；关于劳工权利的《科托努协定》第50条；1990年的《关于移徙工人及其家属权利的国际公约》，和《为亚洲及太平洋残疾人缔造一个包容、无障碍和以权利为本的琵琶湖千年纲要》。

七、为弱势群体创造就业和收入

30. 发达国家和发展中国家中都做出过许多努力以帮助弱势群体争取有收入的机会和正式工作。帮助处于不利境地的人群找到并保住有收入的工作(包括个体经营)被认为是提高处于不利地位的群体收入并帮助他们在社会中起积极的作用的最佳方法。

31. 这些努力可以被广义地称作“积极劳动力市场方案”，包括就业服务、培训、公共工程、工资和就业补贴、和个体经营支助。这些方案旨在改善劳动力供应(例如培训)；增加劳动力需求(例如公共工程，工资补贴)；和改善劳动力市场的运作(例如就业服务)。“积极劳动力市场方案”常常以帮助长期失业者为目标，包括青年、贫穷家庭中的工人、和劳动力市场中处于不利境地的群体，例如残疾人。必须指出，这些方案拥有重要的社会及经济目标。

32. 世界银行、经合发组织等机构所作的影响评估显示，“积极劳动力市场方案”

¹⁹ 联合国亚太经社会，使千年发展目标对城市有效，第四届亚太城市论坛(河内，2005年10月)准备的文件。

并不是创造就业的灵丹妙药，但是某些类型的干预政策，如果设计恰当，可以对某些工人有效²⁰。

33. 证据表明，“积极劳动力市场方案”要获得成功就必须涉及到广泛的一揽子服务，切实针对某些特定群体并面向劳动力需求，而且与真正的工作场所相联系。对于处于不利境地的工人而言，最有效的方案是那些强调就业服务的方案(咨询，求职支助)，培训(赠款，补贴)，和工资或就业补贴。

34. 大多数政府，包括太平洋发展中岛国及领土，没什么选择余地，只得使用积极规划作为一种应对与劳动力中失业与贫困有关的经社问题的方法。

35. 许多太平洋岛屿发展中国家和领土都设立了方案，创造青年就业机会，帮助妇女进入或重新进入劳动力市场，提供微型企业发展支助，提供就业服务，并提高人们对于残疾人的遭遇的了解。迄今为止，这些干预是否有效尚无多少资料可作出结论。

八、工资补贴

36. 少数太平洋岛屿发展中国家和领土测试在弱势群体中促进就业有效性的一个领域，是使用工资或就业补贴。在斐济和巴布亚新几内亚都有某些政府补贴特定群体就业的规定。巴布亚新几内亚使用补贴来吸引新的制造业，补贴最多持续五年并适用于每一位全职雇员。在第一年，补贴相当于当时最低工资的 40%。在尔后的年头中，逐年下降到 30%，20%，15%和 10%。

37. 在斐济，一种以 150%的扣额抵免为形式的补贴被支付给任何雇用首次谋职者的雇主。这种抵免在雇佣期间头两年使用。这种“就业税收制度”自从九十年代末就一直在运作，2003 年约有来自于 54 个公司的 1600 名雇员获益于这种制度。随着大约每年 15000 名中学毕业生进入劳动力市场而且大约 8000 名毕业生在正规部门获得工作，这意味着这项制度覆盖了初次工作者中的 20%。斐济政府对这个制度进行了定期评审。该政府关切的是，这个制度是否促进了新工作岗位的产生，或者它仅仅补贴了本来就会创造出来的工作，对此它缺少足够的信息。最近一次关于这个制度的评估的结论是，需要对这个制度加强监测以确保该制度按照它设计的初衷来运作。

²⁰ Betcheman G., Olivas K., 和 A. Dar 著“积极劳动力市场方案的影响：以发展中国家和转型国家为重点的评估的新证据”，世界银行社会保护讨论论文 No. 0402 号(2004 年 1 月)。

九、就业立法

38. 涉及就业的法律框架也是可以对于“积极劳动力市场方案”作出贡献的一种方法。例如，《斐济就业法》，于 2005 年通过，拥有某些禁止在就业决策中歧视(例如针对妇女和残疾人)的平等就业机会的规定。该法律还规定同工同酬。此外，斐济的法律敦促大雇主雇用残疾人。在巴布亚新几内亚的就业政策草案中也有类似规定。一个经常性的由雇主，工会和政府所构成的三方会议特别讨论了雇员平权方案，尤其针对青年与妇女的就业问题²¹。例如，三方委员会就向雇主和雇员提供由国家艾滋病委员会开发的艾滋病毒/艾滋病工具包的问题进行了讨论并达成了协议。

十、综合做法

39. 对于某些特殊群体采用“积极劳动力市场方案”的国际经验表明，综合做法最有效。这意味着有必要将各种措施结合起来，以便使弱势群体获得就业以及有薪工作机会。这种综合做法在斐济通过其促进就业综合人力资源开发方案得到了尝试。该方案自从 2000 年以来一直在运作之中，初级阶段得到了国际劳工组织的投入和支助。该方案的设计理念是，在某一特定地理区域中确定最弱势群体，然后根据这个群体的需要和该地区最有希望的创收活动，为这一群体提供有针对性的支助。据估计自从 2000 年以来通过该方案创造了 1 万多个工作，虽然这个数字并没有考虑到替代效应。

十一、微型企业发展

40. 帮助那些最弱势者的成功的一揽子措施中的一个重要的因素，是提供一种替代正规部门有薪工作的可行的就业方式。许多太平洋岛屿发展中国家和领土都采取了措施，帮助小的和微型企业的发展，包括为穷人改善获得贷款和储蓄机制的措施。

41. 联合国亚太经社会发现，穷人微型企业面临的一个主要限制性因素，往往是他们不能按市场利率获得信贷。虽然正规部门的信贷机构认为不能向穷人贷款，然而若干社区和以贸易为基础的储蓄和信贷团体证明不仅可以向穷人信贷，而且要比高收入群

²¹ 参看《巴布亚新几内亚为残疾人提供服务》，联合国亚太经社会太平洋业务中心向巴布亚新几内亚政府提供的技术咨询服务，2005 年 11 月，第 18 页。

体更有可能偿还贷款。孟加拉国的格拉敏银行，印度的自雇妇女协会和 Mahila Melan 组织，柬埔寨的团结城市穷人联合会，越南的第三世界环境发展行动组织和老挝人民民主共和国的储蓄和信贷系统的经验表明，许多参加这类制度的微型企业家不仅为他们自己家庭打破了贫困的循环，而且为他们的社区创造了就业。

42. 同样的制度在次区域也在运作之中，但是它们规模小而且覆盖也有限。微型贷款和储蓄制度失败常常是因为其他企业支助机制不能与信贷服务同时提供。斐济设立了国家小型和微型企业发展中心，目的在于向小型和微型企业提供全面一揽子支持和帮助。该中心就如何设立企业，信贷和储蓄计划与谁联络，提供咨询并且负责强调阻碍微型企业发展的种种规制。

43. 联合国亚太经社会注意到，规管框架和市场结构常常限制并阻碍此类微型服务的提供者²²。例如，在加工食品行业，许多城市的规定不承认市场范围广泛，既有高端餐馆和包装熟食，又有街边食品摊贩，而是排斥并歧视市场的最低且最弱势的一端。各城市通过划拨更多的街边地段和露天食品场所不仅可以促进街边食品贩卖，而且可以确保这些市场得到管理并规定最起码的卫生和垃圾处理标准。

十二、结论

44. 扶贫既要求政府官员改变态度同时也要求他们发展技能。政府官员需要把穷人看作客户和伙伴，而不看作“被治理者”和需要得到照顾的无知者。他们需要认识到穷人往往知道如何以最佳方式解决他们自己的问题而且获得成功，但需要有一个支持性的体制环境。政府官员的工作在于推动创造这些支持性的体制环境。

45. 保护人权是发展和消除贫困的核心。这符合太平洋社会实践以及现行的家庭和社区权利及社会义务。以权利为本的公共政策依据国际公认的权利，是加强弱势群体获得社会、政治和经济资源以满足他们需要的能力的一种手段。政策制订过程是确定优先事项，建立联盟和加强合作与协调并提高对于人权的理解，并在更广泛的社区通过公开讨论和分享信息来提高人们的觉悟。公共政策如要行之有效，就必须植根于那些最弱势人群和他们的家庭以及广泛社区中其他利益攸关者日常的生活和所确定的优先事项之中。

²² “城市扶贫”……(见前文脚注 6)。

46. 政府官员还需要从实地的情势中学习，而不是把从发达国家进口的模式、理论和标准作为他们制订政策的基础。成功的扶贫方案的一项关键的经验是方案的提出者研究了实地的情况，并与穷人建立伙伴关系，找到了改善现存交付机制的方式方法。

47. 经济增长是在可持续的基础上创造就业的必要条件。但是，经济增长本身，就像在许多高增长经济体中见到的那样，并不能创造就业机会。因此，有必要确保增长的基础广泛而且增长的好处通过就业在穷人中得到公平的分配。

十三、建议

48. 各国政府应解决针对弱势群体的就业政策，尤其是：

- (1) 制订“全面积极劳动力市场方案”，以最弱势的群体为对象，并且采取综合的做法，包括正规部门的措施，以及尤其是通过微型企业发展促进个体经营。
- (2) 审评关于最弱势群体的情势、状况、和前景的信息，而且确保收集准确分列的信息以便使政策制订和行动有信息依据。
- (3) 批准国际劳工组织关于残疾人职业康复和就业的第 159 号公约。
- (4) 开发关于青年就业各个方面的更准确的信息并制订恰当的政策，以改善青年就业和创收的机会，以便实现《千年发展目标》8 的具体目标 16。
- (5) 与公民社会和以社区为基础的组织建立新的伙伴关系，以便帮助社区发展和促成贫穷城市和农村社区的社会福祉，并且改善获得基本服务和就业机会。
- (6) 鼓励区域机构，联合国组织和其他多边捐助者核准并支持为弱势群体制订就业和创收政策并且发展政策制订与落实之间的伙伴关系，并确保贫困和就业问题在双边和区域论坛中得以提出并进行辩论。
- (7) 要求联合国亚太经社会太平洋业务中心记录切合太平洋岛屿发展中国家的为弱势群体创造收入和就业机会的良好做法，并且通过政策咨询和召开讲习班的方法交流这些经验。
- (8) 要求联合国亚太经社会太平洋业务中心与其他区域和联合国机构合作，在 2007 年召开一次针对弱势群体的就业、创收和福利政策的次区域讨论会。

附件

表 1: 社会经济指标选录

太平洋岛屿国家	最近一次普查	最近一次普查人口	城市人口 (百分比)	两次普查间的城市人口年增长率 (百分比)	两次普查间的国家年增长率 (百分比)	24岁男性劳动力参与率 ^a (百分比)	妇女劳动力参与率 (百分比)
库克群岛	2001	14 990	63	-1	-2.2	76.0	61.0
斐济群岛	1996	775 077	46	2.6	1.6	79.2	39.4
基里巴斯	1995	77 658	37	2.2	2.5	86.0	76.0
马绍尔群岛	1999	50 840	65	1.8	2.0	66.0	35.0
密克罗尼西亚(联邦)	2000	107 008	27 ^b			67.0	50.0
纽埃	1997	2 088	35	1.2	-3.1	75.0	49.0
帕劳	1995	17 225	71	2.9	2.2	75.0	64.0
巴布亚新几内亚	2000	5 190 786	15	4.1	4.4	68.0	67.0
萨摩亚	2001	176 848	35	2	1.0	68.0	73.0
所罗门群岛	1999	409 042	12	3.4	...	31.0	15.0
汤加	1996	97 784	32	0.8	0.6	75.0	53.0
图瓦卢	2002	9 526	47	1.7	0.5	n.a.	n.a.
瓦努阿图	1999	193 219	21	4.3	3.0	55.0	45.0
总计		7 122 091					

^a 太平洋共同体秘书处；斐济群岛统计局(1996)。

^b 根据 1994 年普查数据。

太平洋岛屿国家	人类发展指标值 1999	2001 年出生时预期寿命	26 岁成人识字率 ^c		人口中 15-24 岁人口的比例	2000 年小学入学率	2000 年中学入学率
			男	女			
库克群岛	0.822	...	93	94	15.8	92.3	...
斐济群岛	0.752 ^d	69.3	95	91	19.6	94.7	...
基里巴斯	0.515	58.0	94	91	20.3	93.5	38.5
马绍尔群岛	0.563	68.0	79	69	19.9	84.1	...
密克罗尼西亚(联邦)	0.569	67.0	77	66	21.4	92.3	24.9
纽埃	0.774	70.0	98	97	15.4	90.2	64.9
帕劳	0.861	67.0	94	88	14.0	76.2	23.1
巴布亚新几内亚	0.523 ^e	57.0	35	21	19.5	77.4	...
萨摩亚	0.775 ^f	69.5	96	96	17.7	87.0	16.6
所罗门群岛	0.594 ^g	68.7	39	20	20.7	56.0	...
汤加	0.647	68.6	99	99	20.4	89.4	62.7
图瓦卢	0.583	64.0	95	95	17.2	99.6	...
瓦努阿图	0.659 ^h	68.3	37	30	19.8	78.2	18.3

.

^c 开发计划署，《1999 年人类发展报告》。

^d 2003 年值，低于 2001 年 0.754 的数值。

^e 2003 年值，低于 2001 年 0.548 的数值。

^f 2001 年值。

^g 2003 年值，低于 2001 年 0.632，但高于 1999 年 0.371 的数值。

^h 2003 年值。