



大会 经济及社会理事会

Distr.: General
14 December 1999
Chinese
Original: English

关于社会发展问题世界首脑会议成果 执行情况和进一步倡议的大会 特别会议筹备委员会

第二届会议

2000年4月3日至14日,纽约

临时议程项目2

特别会议的筹备工作

社会发展委员会

第三十八届会议

2000年2月8日至17日

临时议程项目3(a)

社会发展问题世界首脑会议的
后续行动: 对全面审查首脑
会议成果执行情况的贡献

关于社会发展问题世界首脑会议成果执行情况的综合报告

秘书长的报告

摘要

联合国于1995年3月在哥本哈根召开的社会发展问题世界首脑会议,在加强各国政府对促进社会发展和改善人的境况的承诺方面,乃是一座里程碑。首脑会议选定的核心主题——消灭贫穷、实现充分就业和促进安全、稳定和正义的社会——表明,各国认识到必须把社会进步作为国家和国际两级发展战略的组成部分,并且必须把人民放在发展工作的核心。

根据首脑会议的建议,大会于1995年决定在2000年举行特别会议,审查和评价首脑会议成果的执行情况,并确定提高执行工作效力的进一步倡议。关于社会发展问题世界首脑会议成果执行情况和进一步倡议的大会特别会议筹备委员会于1998年5月19日至22日在纽约举行组织会议,请秘书长向2000年举行的筹备委员会第二届实质性会议提出综合报告,评估首脑会议成果的全盘执行水平,包括查明各种局限、障碍、成就及经验教训,并建议在国家和国际两级所应采取的进一步行动和倡议。1999年5月举行的筹备委员会第一届实质性会议请2000年2月举行的社会发展委员会第三十八届会议通盘审查首脑会议成果的执行情况,并将讨论的结果转送2000年4月举行的筹备委员会第二届会议。经济及社会理事会第1999/259号决定核可了社会发展委员会第三十八届会议议程,其中把秘书长关于综合评估首脑会议成果全盘执行水平的报告列为所要求的文件之一。

应筹备委员会的请求,秘书长请各国政府向秘书处提交首脑会议成果执行情况的有关资料(见附件一)。为便利各国编写报告并确保提出的数据具有一定程度的可比性和一致性,制定了关于各国编写报告的指南(见附件一,附录)。秘书长请各国政府不迟于1999年6月30日提交其国家报告。到1999年7月1日,收到了18份答复。但本报告的依据是秘书处截至1999年12月1日收到的共74份国家报告(见附件二)。虽然许多国家报告很晚才收到,秘书处仍在现有的人力资源范围内竭力反映所提交的报告的深度、多样性和丰富内容。

在特别会议筹备进程的范围内,秘书长关于初步评估首脑会议成果执行情况的两份报告(E/CN.5/1999/4和A/AC.253/7)已于1999年2月和1999年5月分别提交社会发展委员会第三十七届会议和筹备委员会第一届会议讨论。这两份报告主要取材于联合国系统内当时可以得到的资料,对本综合报告依然是有益的补充。

报告分四部分。在概览之后,第一部分重点讨论各国执行首脑会议成果的战略和政策,完全依据各国所提报告内载的资料。除了各国政府为实现首脑会议所定的三项核心目标而作出的努力之外,第一部分还突出说明在国家 and 国际两级调动及利用资源促进社会发展的具体国策以及实施社会政策和方案的能力建设工作。虽然不是所有国家都能对秘书长发出的普通照会作出答复,但所收到的报告的数量及地域分配确实为提出并分析种种相关问题提供了充分和具有代表性的依据。第二部分说明开展区域和国际合作促进社会发展的范围,包括实现首脑会议各项目标的新方式和体制安排,其依据是各区域委员会、专门机构、基金和计划署以及其他国家和国际机构所提供的资料。第三部分提出一系列区域性概览和分析,联系所取得的进展、遇到的抑制和汲取的经验教训,对首脑会议执行情况作出评价。该部分以所收到的国家报告以及秘书处现有的其他资料为依据。第三部分从区域的角度突出各国的努力,并联系首脑会议所定的主要目标,尽可能系统地、全面地确定各国工作的效力和影响。第三部分还力求填补地域覆盖面和实质资料方面的一些空白。最后,第四部分根据国家报告及区域和全球趋势所产生的11个交叉问题,对全报告进行分析性概括并加以总结。它还还为讨论各国政府提出的有关进一步倡议的各项建议提供依据。报告附件三概述在达成首脑会议所定的数量指标方面取得的进展。

目录

段次 页次

一. 概览.....	1-109	9
A. 主要调查结果.....	1-19	9
B. 评估消灭贫穷、充分就业、社会融合、资源调动和能力建设方面的进展.....	20-66	11
C. 开展国际与区域合作促进社会发展.....	67	16
D. 社会发展区域趋势评估.....	68-107	16
E. 结论.....	108-109	20
第一部分:		
实施社会发展问题世界首脑会议成果的国家战略和政策.....	110-474	20
二. 努力消除贫穷.....	113-163	20
A. 宏观经济政策:稳定和结构调整.....	113-119	20
B. 减轻贫穷的政策和方案.....	120-127	21
C. 社会保障.....	128-137	22
D. 公共转帐和用于社会服务的支出.....	138-141	22
E. 消除贫穷的方案和项目.....	142-152	23
F. 结论.....	153-163	24
三. 全民就业.....	164-231	25
A. 全民就业是一项国家目标.....	171-178	25
B. 评价创造就业的进展情况.....	179-187	26
C. 在业人口的结构和就业的正规化.....	188-190	27
D. 促进创造就业的宏观经济政策.....	191-194	28
E. 促进就业的具体劳动力市场政策.....	195-220	28
1. 把被动和主动的劳动力市场支助结合起来.....	196	28
2. 分担工作和减少工作时间.....	197	28
3. 帮助找工作和职业介绍机构变动中的作用.....	198-199	28
4. 促进中小型企业.....	200	29
5. 教育和职业培训.....	202-203	29
6. 支助非正规经济部门的方案.....	204-206	29

目录(续)

	段次	页次
7. 地方就业倡议	207-210	30
8. 公共投资与就业	211-212	30
9. 针对特定目标群体的方案	213-220	30
F. 提高就业质量	221-226	31
1. 劳工法和国际劳工标准	221-222	31
2. 社会对话	223-224	31
3. 协调家庭与工作需要	225	32
4. 平等待遇	226	32
G. 结论	227-231	32
四. 社会融合	232-308	33
A. 民主化和更多地参与政府	234-245	33
1. 待遇平等和人权	234-236	33
2. 参与性政府	237-245	33
B. 濒于边缘化危险群体的融合	246-279	34
1. 儿童和青年	246-256	34
2. 老年人	257-264	36
3. 残疾人	265-279	37
C. 有特殊需要的群体	280-301	39
1. 向家庭和社区提供支助	286-289	39
2. 少数族裔和移徙者	291-299	40
3. 难民和流离失所者	300-301	41
D. 结论	302-308	41
五. 社会发展资源的调集和使用	309-386	42
A. 国家一级的努力	309-347	42
1. 资源调集	311-323	42
2. 资源的使用	324-343	44
3. 结论	344-347	45
B. 国际努力	348-386	46
1. 导言	348	46

目录(续)

	段次	页次
2. 国际援助在促进社会发展方面的作用	349-352	46
3. 官方发展援助	353-355	47
4. 促进社会发展外部援助的原则和优先事项	356-386	47
五. 社会发展能力建设	387-474	52
A. 导言	387-394	52
B. 政府为实现首脑会议各项目标在能力建设领域采取的行动	395-463	53
1. 社会发展的远景规划和战略	395-418	53
2. 机构能力的评估和提高	419-428	54
3. 立法机构的行动	429-433	55
4. 与民间社会建立伙伴关系	434-441	56
5. 下放权力和地方治理	442-448	57
6. 善政、问责制和透明度	449-451	57
7. 政策和项目的执行情况	452-455	58
8. 项目监测	456-462	58
9. 影响评估和方案评价	463-465	58
C. 结论	466-474	59
第二部分		
促进社会发展的区域和国际合作	475-582	59
七. 多边执行	475-582	59
A. 导言	475-476	59
B. 政府间一级的协调和合作	477-491	60
1. 大会	477	60
2. 经济及社会理事会	478-482	60
3. 社会发展委员会	483-487	61
4. 关于社会发展问题世界首脑会议成果执行情况和进一步倡议的大会 特别会议筹备委员会	488-491	61
C. 联合国系统范围内的合作	492-562	62
1. 行政协调委员会	492-494	62
2. 联合国	495-530	62

目录(续)

	段次	页次
3. 专门机构和有关组织.....	531-562	67
D. 国际合作与协作的新模式.....	563-580	71
E. 结论.....	581-582	73
第三部分		
社会发展问题世界首脑会议执行情况的区域评价: 取得的进展、受到的限制和吸取的教训.....	584-846	74
八. 南亚.....	587-628	74
A. 导言.....	587	74
B. 取得的进展.....	588-613	74
1. 减缓贫穷.....	588-599	74
2. 充分就业.....	600-607	75
3. 社会融合.....	608-613	76
C. 遇到的障碍.....	614-622	77
D. 吸取的教训.....	623-628	78
九. 东亚和太平洋.....	629-670	78
A. 导言.....	629-632	78
B. 取得的进展.....	633-661	79
1. 减缓贫穷.....	633-641	79
2. 充分就业.....	642-652	80
3. 社会融合.....	653-661	81
C. 遇到的障碍.....	662-664	82
D. 吸取的教训.....	665-670	82
十. 东欧、波罗的海国家和独立国家联合体.....	671-713	83
A. 导言.....	671-676	83
B. 取得的进展.....	677-705	84
1. 减缓贫穷.....	677-687	84
2. 充分就业.....	688-696	85
3. 社会融合.....	697-705	86
C. 遇到的障碍.....	706-709	87
D. 吸取的教训.....	710-713	87

目录(续)

	段次	页次
十一. 拉丁美洲和加勒比.....	714-741	88
A. 导言.....	714-718	88
B. 已取得的进展.....	719-731	88
1. 减缓贫穷.....	719-722	88
2. 充分就业.....	723-726	89
3. 社会融合.....	727-731	89
C. 遇到的障碍.....	732-736	90
D. 汲取的教训.....	737-741	90
十二. 西亚和北非.....	742-764	90
A. 导言.....	742-744	90
B. 取得的进展.....	745-751	91
1. 减缓贫困.....	745-747	91
2. 充分就业.....	748	91
3. 社会融合.....	749-751	91
C. 面临的障碍.....	752-760	91
D. 汲取的教训.....	761-764	92
十三. 撒南非洲.....	765-796	93
A. 导言.....	765-774	93
B. 取得的进展.....	775-788	94
1. 减缓贫穷.....	775-780	94
2. 充分就业.....	781-786	95
3. 社会融合.....	787-788	95
C. 遇到的障碍/汲取的教训.....	789-796	95
十四. 西欧、美国、加拿大和日本等经济合作与发展组织国家.....	797-846	96
A. 导言.....	797-803	96
B. 取得的进展.....	804-839	97
1. 减缓贫穷.....	804-811	97
2. 充分就业.....	812-831	98
3. 社会融合.....	832-839	99

目录(续)

段次 页次

C. 遇到的障碍.....	840-841	100
D. 汲取的教训.....	842-846	100

第四部分

结论.....	847-900	101
十五. 主要结论.....	847-900	101
A. 导言.....	847-850	101
B. 交叉问题.....	851-895	101
1. 重建公共部门的重要性.....	851-860	101
2. 不平等的扩大.....	861-865	102
3. 就业的非正规化.....	866-869	103
4. 工作的穷人.....	870-872	103
5. 使经济增长更加倾向就业密集.....	873-875	104
6. 冲突、危机和社会发展.....	876-878	104
7. 为社会保护提供资金.....	879-883	105
8. 扭转官方发展援助的减少.....	884-886	105
9. 减少债务.....	887-888	106
10. 全球化和自由化.....	889-891	106
11. 全球经济中的地方发展和价值观.....	892-895	106
C. 结论.....	896-900	107

附件

一. 1998年10月8日关于社会发展问题世界首脑会议成果执行情况的国家报告的普通照会.....	112
附录: 关于社会发展问题世界首脑会议成果执行情况的国家报告的准则.....	113
二. 已收到的国家报告.....	115
三. 在实现2000年各项指标方面的进展.....	117

一. 概览

A. 主要调查结果

1. 在社会发展问题世界首脑会议上,117 名国家元首或政府首脑承诺把消灭贫穷、实现充分就业和促进稳定、安全和正义的社会作为首要目标;此后五年间,社会发展受到了严峻的考验。本报告的目的是评估在哥本哈根作出的促进社会发展的 10 项承诺的履行程度以及对人的福利所产生的具体影响。

2. 首脑会议以来,世界上最重要的变化也许是社会发展相对于其他政策目标而言更加受到重视。例如,东亚、东南亚、俄罗斯联邦和巴西发生重大金融危机时,就这些危机所造成的损害、如何应付这些灾难以及如何避免将来发生类似的危机而展开的国际政策辩论,着重讨论到这些危机的社会后果。在就国际贸易问题或外国直接投资问题进行谈判时,政治领袖以及国家和国际舆论都不再把这些问题看成应由专家处理的纯粹经济或技术事项。人们更加注重经济政策的社会方面,并就这些政策进行更公开和更多的公众辩论,都是首脑会议后时期的新特征。

3. 首脑会议以来,人们越来越意识到必须把经济政策和社会政策加以协调。许多政府均报告不同程度的贫穷、收入不平等和失业,从人的角度来讲,这是不可接受的,在政治上已不可持续,造成的金融代价是如此之大,以至必须规划新的经济政策。这种认识体现在许多方面,例如一些国家机构和国际机构以前狭隘地以经济政策为重点,但现在已日益关注,把消灭贫穷作为一项中心目标。

4. 总体而言,在社会发展方面取得了一些明显的进展。进展领域有:

- 在更大程度上了解并致力于社会发展这一首要的政府政策目标;

- 社会发展各个方面在国家政策和国际机构中更受注视;

- 更加重视充分就业的目标,使人们重新希望这项目标是可以实现的。但进展一直缓慢、不均匀,并往往受到隐蔽就业不足、非正规化加剧及缺少社会保护的威胁;

- 扫盲和预期寿命方面持续取得进展,入学人数增加,更容易得到基本社会服务,婴儿死亡率下降,虽然在地方上曾出现挫折,有时甚至是严重的挫折;

- 世界各大区域逐步走向男女平等,但在出现危机和进行结构调整时,妇女总是首当其冲;

- 许多国家政府相对地并经常绝对地分配更多国内资源用于社会发展;

- 大多数国家努力改进各种政策、方案和设施,支助深陷于边际处境和较易受害的人民。

5. 另一方面,世界在其他领域显然是后退了:

- 虽然相对贫穷可能下降,但全球生活贫穷的人的绝对数继续增加;

- 地方和区域冲突使许多国家的社会融合受到挫折;

- 世界变得更加不平等,在各国之内及各国之间都是如此,在收入、就业、获得社会服务和参加公共机构和民间社会机构的机会方面,越来越不平等;

- 哥本哈根会议承诺通过联合国加强合作,促进社会发展;但恰恰相反,用于这一目的的拨款减少了,债务负担也明显增加,进一步挤压可用于社会发展的资源。但认识到这种债务不可持续之后,对最贫穷国家的减债政策却得到了加强;

- 随着资本流动自由化,世界更容易受突发性金融冲击之害,导致严重的社会和经济影响。此外,此类冲击的真实受害者越来越无力改变其社会处境。

6. 本摘要难以阐明在评价首脑会议以后的进展或挫折方面存在的种种模棱两可和复杂情况。要准确地说明一些普遍规律是不可能的,因为各种趋势错综复杂。在不同的时间和地点,既有突出的进展也有显著的倒退,但在其他时间和地点,进展和倒退都几乎看不出来。进展本身也不是一个直截了当的概念。因此,在评价取得进展的理由及所遇到的障碍时,需要重视一些交叉问题。

7. 下文列出从各报告所归纳的关键问题,可以在关于进一步倡议的辩论中适当地加以讨论。

整顿公共部门的重要性

8. 许多情况下,经济改革的进程削弱了国家促进社会发展的能力。从最近的金融危机中得出的一个经验教训:不应为了进行自由化和私有化而牺牲适当的管制框架。需要有强有力的、透明的公共部门以监测经济改革的进程,为社会发展创造有利环境。虽然公共部门的作用从样样供应者转为促成者,但前一种职能仍要求加强而不是削弱公共机构。“整顿”公共部门包括加强公共机构的法律和管制框架,提高其透明度和可预测性,增加这些机构的执法能力。

不平等加剧

9. 由于各国之内和各国之间日益不平等,因此必须采取更具有针对性的政策,争取在各国之内和各国之间更公平地分配资源和机会。不平等曾经一度被认为是经济增长的代价,但其实它可能已成为可持续增长的障碍。不平等同首脑会议三大主题——贫穷、失业和社会排斥——全都直接相关。在收入、技能和获得社会服务方面,不平等是影响今世后代的问题。必须采取紧急行动,消除不平等,团结起来,确保机会并不是定量分配少数幸运者,而是人人共享。

就业的非正规化

10. 在许多发展中国家,正规部门的就业在劳工市场所占的比例很小,而且日益缩小。在世界许多地区,由于正规部门的就业增长不够快,难以吸收越来越多的劳动力,人们重新重视非正规部门,把它作为吸收新的求职者的手段。此外,非正规部门不再只是发展中国家的特征:在世界各地,非正规部门同正规部门正日益形成共生关系。全球化和自由化正使正规部门和非正规部门之间建立新的联系。因此,就业政策的一大挑战在于如何从非正规部门提取更多收入,并为该部门提供更多社会保护。在世界一些地区,许多公司正依靠分包劳力和产品,作为避免提供就业福利的手段。在世界许多地区,工会会员人数日益减少。

贫穷的劳动者

11. 虽然世界有些地区的就业率有所上升,但新的工作往往都素质较低、没有保障、工资不高而且缺乏充分的社会保护。就业越来越不足以使人们脱贫。因此,关键是“贫穷的劳动者”的现象日益普遍,如何可以改善劳工市场最低层的工资、工作保障和社会保护。

促进就业密集的经济增长

12. 首脑会议进程所面临的一大挑战在于如何创造更多和更好的职业,这不仅要加快经济增长的速度,而且要使这一增长能导致就业更加密集。在现有资源范围内创造新的就业机会,利用市场参数,重新引导投资政策面向帮助穷人和方便就业,是大有可为的。实施救济转工作政策或开展公共工程方案、实行社区基础设施发展或城市改造的国家都有兴趣尽量扩大这些倡议对就业的影响。失业同环境污染一样,对社会造成巨大损失。实行创造就业奖励措施的成本效益应当联系失业和就业不足人数众多所造成的社会代价加以衡量。此类方案如要持续,它们也应有有助于日益提高工人生产力,促进培训和对市场机制的依赖。

冲突、危机和社会发展

13. 战争、地方冲突和自然灾害对许多国家的社会发展造成了灾难性的负面影响。稀少的发展资源正被转用于越来越多的危机干预行动,这些行动从人力和经费两方面都比预防危机和对人类发展的长期投入昂贵得多。相对于不对社会发展进行投资而言,此类危机不仅代价更大,而且常常是因为没有进行这样的投资才出现危机。经济制裁严重制约了好几个国家的发展。如何才能更好地管理冲突、危机和灾难,减少这些破坏性后果的程度?特别会议面临的一大挑战是,如何把冲突和人道主义灾难所形成的同样的紧迫感和政治意志,化作促进社会发展的积极持续行动。

为社会保护提供经费

14. 一些国家政府正在改进社会保障,而其他一些国家政府则正在裁减提供社会保护或社会援助的制度。此类制度正日益以社会中最易受害的群体为对象。但选定受援对象和鉴定受援对象的收入可能会破坏社会团结,这反过来又会削弱对这些服务的政治支持和资源分配。团结和可持续性如何能同更有效地提供社会服务的需要协商一致?

扭转官方发展援助的下降

15. 某些国家增加了官方发展援助拨款,但尽管在哥本哈根作出了承诺,总的趋势还是下降。可以采取什么战略,以扭转这一趋势并加强各国和各民族之间的团结?官方发展援助虽然可视为援助国的一项花费,但它实际上是稳当的投资,先发制人地避免将来因全球日益混乱而

必须付出更高的代价。欧洲一些国家采取坚定行动,履行甚至超额履行它们对官方发展援助的承诺。但只有各主要经济体效仿这一榜样,人们才能感受到全面的影响。

减债

16. 偿债已成为一项严酷且越来越重的负担。如何才能最有效地减免债务,从而增加社会开支?各国可以采取什么体制安排和政策,增加它们对私人投资者的吸引力,又不浪费其资源或潜在的利益?需要在国家和国际两级建立更多机制,确保减免债务有助于消灭贫穷、加快减债速度、扩大减债范围,并帮助受益国政府不会重新陷入无法维持的债务之中。

全球化和自由化

17. 全球化和自由对社会发展带来了新的、但不尽相同的挑战,也为社会发展带来了机会。人们越来越关注更公平地分享全球化利益的问题。许多国家政府在经济改革和将其经济自由化的框架内作出了重大牺牲,他们认为尚未收获预期的利益。需要建立何种全球机构机制,以对付自由化贸易和资本流动对社会发展的影响?虽然劳力的流动跟不上贸易和投资自由化的步伐,但应当预期全球经济会出现就业和劳力流动的新形式,并加以处理。可以制定何种政策、战略和工具,以使更好地管理全球化的进程而有利于人类发展?特别会议所面临的一大挑战将是如何统筹处理社会发展问题,即如何把社会发展全球化,而同时又尊重地方的价值观念和文化。

全球经济中的地方发展和价值观念

18. 许多国家政府对无处不在的市场削弱了传统价值观念表示关注。人们也认为全球市场价值观念和基于文化和区域特征的地方价值观念之间差距越来越大。不能单独处理全球化问题而不顾朝向权力和责任下放给地方政府这一同时产生的趋势。全球城市化扩大了地方化的趋势,增加了城市和城市治理的重要性。城市化一度同工业化经济的发展相提并论,但目前城市化率最高的却是发展中区域。城市化是影响社会融合和参与的关键因素。权力下放可有助于提高参与程度和加强问责制,但不一定有助于各区域和人口群体之间公平地分配资源。如何才能最妥善地使这些相矛盾的关注事项协调一致?如何才能使地方文化和社会跟上全球经济而同时又为地方自治和多样化留出余地?

19. 国家报告指出了这些问题和其他问题,作为对执行情况加以评估的一部分。每一项问题都是全球性问题,影响着世界所有区域,但影响的方式和程度不尽相同。本综合报告提供一个论坛,以便交流经验,比较不同情形下行得通和行不通的方法。兹希望本报告不仅有助于评价进展情况,而且有助于制定促进社会发展的进一步倡议。

B. 评估消灭贫穷、充分就业、社会融合、资源调动和能力建设方面的进展

20. 第一部分概述 74 份国家报告的内容。这些报告是各国政府应秘书长的一份普通照会(普通照会转录于附件一)的要求提交的。关于消灭贫穷、创造就业、社会融合、调动资源和进行能力建设促进社会发展的第二至第六节叙述了各国为执行首脑会议成果所进行的努力和取得的成就。

21. 所有报告都重申各国政府承诺实现消灭贫穷、创造就业和社会融合的目标。各国政府在其战略、政策和方案中均优先重视全面的社会发展,许多拟订了关于在特定时期内消灭贫穷的战略。各国政府还设立机构和机制,专门负责执行它们在首脑会议上承诺实施的方案。

22. 从各国的答复中可明显看出,实现消灭贫穷、创造就业和社会融合的目标不仅是高度统筹的政策的结果,而且深刻影响到社会的其他方面,包括政治方面。经济增长率高能吸收大量失业劳工就业,最后将减少失业率,但单靠经济增长显然也不足以实现充分就业。在实现经济增长的同时,必须使劳工供求保持适当平衡。同样,经济增长率高有助于社会融合,但明确旨在加强社会融合的有针对性的政策也十分重要。政治程序、国家的性质和政府的效率对于在国内外调动社会发展资源以及拟订和执行政策和方案方面的能力建设都十分重要。民间社会团体在各国政府努力消灭贫穷、创造就业机会和促进社会融合的过程中,已成为不可或缺的伙伴。

消灭贫穷

23. 各国政府报告了为减轻贫穷所采取的各种广泛主动行动,包括采取促进宏观经济增长、稳定和结构调整的措施;实施国家反贫穷方案、政策和战略;建立和扩大社会保险制度;努力增加用于社会服务的公共资金

转移和公共支出,尤其是改进保健和教育工作;在农村基础设施发展、旨在改进农业产出的创收活动等领域执行具体项目和方案。

24. 然而,尽管各国采取了众多措施,但从国家报告中可明显看到,自首脑会议以来,消灭贫穷工作遇到严重的问题。在最不发达经济体,主要是在非洲,经济增长几乎未曾恢复。在转型期经济国家,普遍社会保险体系已经崩溃,但尚无适当安排取代这些体系。在受最近国际金融危机影响的会员国,收入减少,贫穷增加。在一些发达国家,高失业率、收入分配日益不均以及福利政策的调整无助于减少贫穷。洪水、干旱、旋风和地震也导致贫民人数增加。艾滋病毒/艾滋病使许多人丧生,加剧了对医疗服务的需求,使许多儿童成为贫穷的孤儿。一些国家的内战和族裔冲突导致经济增长率降低,摧毁了有型资产,使许多人伤残和死亡。经济制裁削弱了受影响国家增长的能力,增加了其社会的贫民人数。许多人流离失所,或被赶出家园,作为难民在艰难困境中过贫穷的生活。战争还消耗了本来可以用于提供社会服务的许多资源。

25. 所有国家都力求实现持续经济增长,作为健全社会发展的基础。许多发展中国家进行了彻底的经济改革,以稳定价格,减少政府的作用,改变其经济结构。然而,这些改革往往导致失业增加,就业保障和收入减少,从而使贫穷加剧。由于政府支出的削减,而且偿还外债更多的,用于减轻贫穷的资源减少了。一般而言,关于通过执行稳定和结构调整方案加快增长、从而消灭贫穷的诺言尚待履行。即使在短期内经济增长得到维持的国家,就业人数往往也没有大幅度增加。

26. 金融危机后经济活动减少,因此更有必要作出社会保险安排,以维持临时失业者的福利。在转型期经济体,经济出现负增长或停滞不前,加上通货膨胀,导致可用于减轻贫穷的资源减少。由于体制建设,包括政府的体制建设是一个长期进程,因此尚没有为民众提供社会保险的机制。在发达国家,由于强调价格稳定,而且一些国家还作出减少对救济福利的依赖的政治决定,因而给减轻贫穷的工作带来新的挑战。在一些发达经济体,虽然经济在增长,其他人的工资在增加,但非技术工人的工资不断减少,是这些经济体必须面对的一些新问题。

27. 用于社会保护的资源有限,经济增长又无法创造许多就业机会,这使决策者进退两难,在发展中国家尤其如此,如果把资源用于短期减轻贫穷的优先事项,就无法为

长期增长投资。许多发展中国家和一些转型经济体没有强有力的私营部门,因此其中许多政府需要创造有利环境,使企业家和私营部门能够在增长和发展的进程中发挥举足轻重的作用。

28. 特别在发展中国家,消灭贫穷工作的主要抑制是资源缺乏、基础设施薄弱和行政系统效率低。国际贸易条件日益恶化,财政资源的流入减少,进一步限制了许多国家政府的能力。此外,经济增长率跟不上人口的迅速增长。在许多国家,特别是在最不发达国家,政府支出的减少产生了一些问题。在这些国家的社会里,仍然十分需要资源用于保健、初级教育、有形基础设施、环境保护和基本体制方面的公共服务。私营部门十分薄弱,未予健全,需要得到通常由政府提供的法律和经济体制的支助。

29. 一些国家政府提及公众对社会问题的重要性缺乏认识。因此,民间社会有时对旨在消灭贫穷的方案和干预措施不予支持。缺乏认识也抑制了民间社会参与拟订和实施消灭和减轻贫穷的政策的工作。在一些国家,非政府组织处于初步发展阶段,无法大力协助履行为穷人提供社会保险的责任。矛盾的是,政府本身也因公务员人数和工资减少而弱化;腐败和资源管理不善的现象在一些国家有增无减。为了使政府能够更加有效地履行职能,包括为穷人提供服务,许多国家都同联合国各机构合作,包括同联合国开发计划署(开发计划署)合作,着手改进治理的质量。

充分就业

30. 从多数国家报告中可明显看到,就业问题影响到首脑会议的其他主要问题,包括减轻贫穷、社会融合、调动资源和能力建设。就业是社会发展的所有方面的中心。充分就业的政策是比较全面的社会和经济政策的组成部分。

31. 各国政府汇报了诸如宏观经济政策等措施,其中包括国际一级贸易自由化和资本流动、国家一级金融和货币政策以及经济和结构调整;设立同社会伙伴和民间社会协商拟订就业政策的机制;制定具体劳工市场政策,减少妇女、青年、老年人、残疾人、土著人和长期失业者的失业;对工人进行教育和培训,提高他们的技能;努力增加劳工市场灵活性,包括使就业分布更加均匀;执行地方和区域就业倡议,包括投资于基础设施;提高就业质量。

32. 从实际来看,充分就业的目标经常因偏向旨在实现稳定、紧缩财政和平衡预算的宏观经济政策而受到忽视。对国家报告的分析表明,人们对关于实现就业的最佳途径意见不一,或可通过执行被认为稳妥的宏观经济政策而间接实现,或可通过彻底调整这些政策,使其具有针对性,旨以利于创造就业而直接实现。

33. 自首脑会议以来,社会和经济政策不再仅仅是技术专家所主管的领域。这些问题已日益成为政治选举产生的代表以及代表劳工界的社会伙伴密切审查的主题,而且实际上是他们的责任。国家报告强调,必须承认充分就业的目标具有政治和社会影响,而经济政策必须对此作出适当反应。虽然坚挺的经济增长仍然是创造就业的一个有力决定因素,但大家日益注意如何增加经济增长的就业密度,在技术密集型、以知识为基础的经济体和在劳力密集型的发展中经济体都是如此。

34. 现在往往将帮助受排斥和易受害的人的收入支出政策同帮助有能力工作的人的积极劳工市场政策相结合。这一趋势在劳工市场十分显著,是旨在消除社会排斥的政策核心。现已为提供社会安全网建立社会保险制度。大家日益认识到,积极的劳工市场政策必须致力消除依赖,通过优先注意就业和包容,从财政上和政治上减少社会协助不可持续的程度。

35. 然而,从领取救济金到参加工作的转变如果实施不当,就会导致贫穷劳动者人数增加。一些国家大力限制各种社会保险(如养老金、残疾津贴、失业保险和补助)的范围、程度和覆盖面,结果迫使人们在不稳定的就业市场从事薪酬低微的工作。在报告这类就业增加的国家,这种增加通常主要是在短期就业、非全时就业及其他不稳定和保障无几的就业方面。在发展中国家,正规部门的就业停滞不前,而且经常倒退,就业的增加主要局限于非正规经济。因此,就业政策的挑战不仅仅是创造更多的“职业”,而是创造国际劳工组织(劳工组织)所称的“象样的”工作。在发达国家,必须使就业摆脱不稳定、无保障的性质,在发展中经济体和转型期经济体,则需要提高生产率,在非正规部门也提供社会保护。

36. 从报告得出的关于就业的最终结论是,必须执行各项政策和方案,以实现由政府和社会各阶层所确定的目标。在许多国家,政府已拟订创造就业的国家政策和方案,但就业却停滞不前,或甚至向后倒退。确定国家目标和政策十分重要,但如果不是作出坚决努力予以实施,这一进程就一无所获。

社会融合

37. 从各国政府的报告中很明显看出,社会融合是社会许多力量作用的结果,实现这一目标的过程特别复杂。各国促进社会融合的努力包括促进民主化、平等待遇和人权、参与形式的治理、社会保护以及各社会群体的包容,例如儿童和青年、老年人、残疾人、家庭、少数族裔和移徙者、难民和流离失所者等。

38. 各国的报告表明,扩大经济空间经能使各群体常更好地融入社会,但过去五年中,一些国家的经济增长和发展缓慢,另一些国家则经济衰退,是实现进一步社会融合的主要障碍。生活贫穷之人陷于边际处境,他们鲜有能力充分参与其社会的运作。失业不仅使人们陷于贫穷,而且还扰乱通过工作场所而确立的社会联系和网络。失业和贫穷减少了使儿童接受教育和充分参与社会化的共同进程的机会。

39. 政府资源减少,削弱了政府执行促进社会融合政策和方案的能力。但许多国家政府已颁布法律,设立新的政府机构,实施种种政策和方案,以便团结社区,使残疾人和老年人能够充分参与其社会的活动,减少匮乏,消除歧视,提供社会保护,增进相互了解和彼此尊重。若干国家政府还积极采用国际规范和标准以促进社会融合。事实证明,增加促进社会融合方案的资源,并更有效地利用这些资源,能大有助于实现上述目标。

40. 许多国家采用民主政府形式,有助于使人民有机会在治理和执行政策方面参与决策。据报下放政治权力、行政分权以及发展地方和市政府有助于增进社会融合。一些国家通过采用上文提及的一种办法,已解决或缓和族裔或宗教群体之间的冲突。这种冲突在其他若干国家仍然存在,已证明这些办法不足以调和争执各方对立的要求。为了避免大规模暴力、生命财产被摧毁、人类福祉受损害,必须达成新的谅解,拟订新的办法。

41. 在若干国家,要推进社会融合,极其需要避免和减少社会各群体间的冲突是不可缺的。在如何分配资源和政府行动所产生的利益的问题上的冲突有时造成分裂。在另一些情况下,在应由谁控制政府机制的问题上也产生冲突。

42. 在小于民族国家的群体内寻求认同使社会融合的任务变得更加困难。这些任务使人们将注意力和资源从社会发展的积极方面,转移到冲突的解决、被摧毁的

有形基础设施的重建、流离失所或逃难人口的复原以及恢复和平方面。重大的任务包括解除武装,在分歧严重的各方之间建立信任,重建和发展以及设立避免今后冲突的体制。

43. 人民更多地参与政府和社会的一个比较令人鼓舞的事态发展是民间社会机构的加强。这些机构使人民能够协同努力促进共同利益,在不受政府支配的情况下开展工作,并对政府的过分行为起抑制作用。

44. 各国政府的报告详细叙述了关于将各社会群体纳入经济和社会活动主流的政策倡议。在几乎所有国家,儿童和青年、老年人、残疾人和有特殊需要的人均受到关照。在这些倡议中,家庭通常被认为是具有高度价值的组织单位。

45. 国际社会以多种形式注意社会融合问题的解决。联合国和各区域组织曾发挥作用,制止暴力,在一些情况下还协助实现和平。在更多的情况下,如果有足够的资源,国际社会应可采取更加有力的行动,制止国内冲突。由于资源不足,照料流离失所者和难民的工作也受影响。如果作出更大的承诺,国际社会可以提供更远更多的协助,促使受冲突影响的人融入社会,而且更重要的是,防止不满和分歧爆发为公然的战争和毁灭。

调动和利用资源促进社会发展

46. 国内外资源的调动、分配和高效利用对于实现首脑会议的目标至关重要。在国家一级,各会员国汇报了改进调动社会发展资源的方法的情况,包括改革其税收制度以及通过收取使用费和采用各种费用分担方法为社会服务筹资。为了更好地利用现有资源,许多国家政府在预算限度内重新拨款,增加社会支出,进行改革,提高公共资源使用的效率和效力。关于国际一级资源的调动,各国的报告强调官方发展援助对于促进社会发展十分重要。受援国和许多捐助国都对这种援助数额的减少表示关注。若干捐助国报告说,它们对官方发展援助的优先次序和原则作了调整,使其面向实现基本社会发展目标。

47. 各国政府报告了它们为社会发展筹资作出的各种安排。在多数情况下,政府是主要来源。私营部门的贡献因国而异。一些国家的私营部门作出了很大的贡献,而另一些私营部门的贡献则极其有限。非政府组织和整个社区为社会发展提供的资源也不少。若干国家

政府报告了为教育基本建设项目提供实物捐助的价值。

48. 一些社会服务,包括初级教育和保健,被视为具有公益性质,因而用政府收入予以支付。然而,这些并不是用公共资金支付的唯一公费服务。一些高等教育和尖端医疗服务也是以公共资金支付的。在这些情况下,对效率和公平都可能会产生不利影响;有时提供的服务多于所需,而且意味高收入者从低收入者得到资金转移。若干国家已试行收取使用费,以减少对不必要服务的需求。在一些情况下,对公平不良的后果:虽然收取的使用费仅占所提供的服务费用总额很小的一部分,但穷人因连低廉费用都无力支付而得不到服务。现已设立各种机制,设法回收高等教育费用和昂贵的保健费用,而不会公平产生不良后果。

49. 在所有就社会发展资源的分配问题提出报告的国家,这种资源的分配在政府政策中都受到高度重视。许多国家政府都报告资源短缺,许多重要和紧急方案面临资源分配的问题。在这种情况下,亟须确保尽可能降低费用,但却保持支出的高效。若干国家已采取先进的预算编制和会计方法。地方政府和受益社区的合作大有助于提高提供服务的效率。此外,以不同办法支付服务对限制费用很有效,但其中一些方法对发展中国家市场信息提出了不现实的要求。

50. 关于国际资源的调动,若干国家、主要捐助国探讨了国际援助在实现《哥本哈根宣言和行动纲领》的目标方面所起作用的问题。

51. 总的而言,多数国家都强调国际社会为社会发展提供资金的重要性,并且在发展合作中日益注意社会发展。许多国家将通过可持续发展消灭贫穷定为国际发展援助的主要目标。供资政策往往对基本社会服务、特别是教育和保健的投资作出明确规定。消除社会排斥的战略,以及范围较小的消除失业战略,都是大多数由捐助者支持的消灭贫穷战略的一部分。

52. 主要捐助者的官方发展援助有很大一部分用于支援非洲和最不发达国家。普遍承认,大多数债务国所面临的债务负担是无法持续的,并且是构成社会发展的主要障碍。为此,现已采取新的倡议,处理债务问题和社会发展问题,在一些情况下更同时加以处理。

53. 官方发展援助全面减少引起广泛关注,也引起许多传统捐助者的关注。官方发展援助数额在 1970 年代和

1980年代占捐助国国内总产值的0.35%，甚至在1992年也占0.33%，但在1998年已降为捐助国国民生产总值(国民总产值)的0.23%。尽管如此，国家报告一般都重申对官方发展援助的承诺。然而，只有少数国家报告，它们为扭转这一趋势而采取的具体步骤，或为达到拨出国民总产值的0.7%作为官方发展援助的议定指标而实行的时间表。据报告，由于某种原因，外援的减少对若干发展中国家的社会发展方案产生了不利影响。如果属于七个工业大国集团(7国集团)的最大、最富有的经济体努力达到官方发展援助指标，那就大大有助于推动为社会发展创造有利条件。

54. 一些国家已调整其援助政策，根据贫穷程度、社会和经济政策以及治理水平，将重点放在一些部门和国家。然而，将官方发展援助或债务减免与业绩挂钩的做法，可能会排斥因某种原因无法达到取得援助或减免资格所需国限的国家，使其陷于边际处境，从而失败了首脑会议确定的旨在加速非洲、特别是最不发达国家的发展并使其融入全球经济的目标。

55. 重债穷国债务倡议和关于非洲和最不发达国家贸易机会的各项倡议有可能为解决许多最贫穷的重债国家的债务问题取得重要突破，但许多发展中国家也认为需要扩大这些倡议的范围，使其包括其他类别。虽然针对最贫穷的国家、某些转型期经济体和新兴市场的债务减免、援助、贸易机会和投资的倡议正在得到实施，但夹在中间的一些国家继续面临不利于社会发展的环境。一些国家指出，目前按照国民总产值和人均收入对国家进行分类的办法掩盖了国内的种种悬殊现象，限制了一些国家、特别是中等收入国家获得减让性贷款的能力。

56. 20/20倡议有助于更好地指定资金专门用于社会发展，但应偏重于从受援伙伴国所努力的角度看待这一倡议，而不应仅仅将其视为捐助者的倡议。迄今为止，该倡议往往被作为或视为捐助者的倡议。一些国家在筹集或重新分配国内资源方面困难重重，如果过份挂钩，甚至可能会影响到投入社会部门的资源数额，因为一些国家严重依赖外援。

57. 发展中国家处理贫穷问题的直接措施和间接措施之间的联系、诸如由市场创造就业并使货物和服务报酬公平等减轻贫穷的眼前措施与诸如初级教育和基本保健等中期措施的相对作用以及基础设施投资和社会

部门投资之间的适当平衡，都是应予进一步考虑的领域。

58. 此外，必须更加充分地发挥发展合作的作用，以提高发展中国家人民的生产潜力，培养私营部门在全球市场更有效地竞争的能力，并且必须更加充分地发挥小额信贷在创造就业、特别是为妇女创造就业方面的作用。

59. 更加注意宏观经济因素和政策，给予发展中国家更多的优惠贸易机会，从长期来看将能增加收入，减少对援助的依赖。可以考虑将债务减免同通过增加贸易机会出口收益挂钩构想。

建设能力促进社会发展

60. 能力建设是创造有利于发展和社会进步的国家政治、社会经济和法律环境的一个重要途径。各会员国已采取一系列行动，以加强其实现首脑会议目标的能力，包括实行长期社会发展战略；对其体制能力进行全国评估；采取立法行动创造有利的环境；同民间社会建立伙伴关系；促进权力下放和地方治理；落实问责制，提高透明度，实行善政；加强社会政策、方案和项目的实施、监测和评价。

61. 几乎所有国家都已采取某种措施，提高促进社会发展的体制能力。一些措施是调整各部委的职能，将直接处理公众事务的所有部门合并为一个机构。其他措施包括在政府内设立合作理事会或合作机构。各国还提及改进信息系统和对公务员进行各种技能的培训等活动。

62. 各国往往提及采取立法行动加强政府处理社会问题的能力。但从国家报告中可明显看出，单靠立法不足以有效地提高政府的能力。法律固然对政府采取行动的权力提供支助，但要制定有效的社会方案和政策，还需具备其他条件。

63. 一个这样的条件是同民间社会建立积极的伙伴关系。各国的报告表明政府在社会上有效、顺利和直接地实施政策的能力，同它们对所服务的社会。各行动者的反应程度密切相关。这种成功的伙伴关系大多数建立于地方一级。在地方上的有效治理是善政和有效的能力建设的一个宝贵工具。报告中所述的各种经验表明，任何社会发展方案如果同所服务的地方社区具有密切、体制化的联系，都能取得良好的成果。

64. 由于透明度、问责制和妥善行事的要求直接使政府必须以更高效率和效力执行任务,因此善政对能力建设具有直接影响。要实行善政,就需要有一个强有力的民间社会,能够自由、不受阻碍地对政府的业绩进行公正、精确的评估,从而为社会发展目标的实施作出重大贡献。

65. 高瞻远瞩地看待社会发展并为此订立长期战略应该是能力建设的主要指导方针,因为它规定了在特定时限内应达到的目标和取得的成果。适当和迅速执行社会发展方案、政策和项目十分重要。长期远见并非都能变成直接行动。一些国家报告说在战略和政策之间有差距。因此,能力建设措施应将这些远见能化为行动。

66. 最后,民间社会各组织在监测、衡量和评价政府实现社会发展目标的进展方面具有明确的作用。选民和民间社会各组织具有独立性,他们是社会发展活动中的主要利害攸关者,因此这些群体需要以适当、公开的方式向政府转递其调查结果。

C. 开展国际与区域合作促进社会发展

67. 本报告第二部分论述在国际和区域合作中开展的活动和取得的进展。但是,比说明国际和区域合作中的每一项重大活动更为重要的是,本报告描述了在社会发展领域进行跨国界合作的新决心和新精神。联合国各基金、方案和专门机构都同时在各自任务范围内使其活动的重点更加明确,但也意识到解决其服务对象所面临的问题的许多方法必须求助于其特定专长以外的部门。仅举几例:保健、教育和就业紧密关联,对联合国系统内外的体制形式有深远意义。或许更为关键的是,在以前被认为只有社会或经济职责的各个组织之间正在发展新的合作倡议和方式。人们日益认识到经济和社会政策不仅是紧密关联,而且是同一整体的一部分,而这种认识则巩固了联合国及其专门机构、布雷顿森林机构以及诸如经济合作与发展组织(经合组织)、7国集团和十五个工业化国家集团(15国集团)等其他组织之间的新的磋商和合作精神。

D. 社会发展区域趋势评估

68. 本报告第三部分审查了按区域分析所取得的进展的结果,从中得出的一些结论叙述如下。结论的依据是对《哥本哈根宣言》三个核心目标执行情况的评价和各国在实现这些目标时遇到的抑制。虽然世界不同区

域的国家在执行宣言时遇到类似的障碍,但调查结果按区域列出。交叉的问题,如全球化、民间社会建设、债务减免及其他关注的问题在第四部分详加讨论。

南亚

69. 从南亚处理哥本哈根三个主要承诺的经验中得出一些结论,叙述如下。

70. 首先,人口迅速增长依然是许多南亚国家的沉重负担。如果生育率不持续下降,这些国家很难如其所希望进行发展。第二,南亚经验表明,横跨各收入组别的基础广泛的公平经济发展是持续减少贫穷的必要条件。促进经济增长的投资和刺激社会进步的投资是相辅相成的,必须同步执行。

71. 第三,由于农村和在城市地区致贫的条件不一,因而应为农村和城市制定不同的战略。然而,因南亚 80%以上的穷人居住在农村地区,消灭农村贫穷需要大大扩充农村投资和农业支助方案。由于决策者在减少贫穷方面的经验不同,因此必须借鉴和宣传成功的事例。

72. 第四,急需增加教育资源。这个区域有 3.95 亿成人文盲,其中 60%是妇女,5 000 万是失学儿童。由于人口增长,失学儿童人数每年再增加 220 万名。如要普及初级教育,估计必须另为 6 500 万名儿童提供设施。大规模的人力投资是东亚经济成功的首要因素。可在南亚仿效这个成功的经验。

73. 第五,加强民间社会极为重要,这将弥合国家和公民之间的隔阂,有利于赋予人民掌握自己生活的权力,鼓励各国政府和人民更有效地合作。第六,和平是南亚发展的先决条件。目前这个区域的国防经费占去太多发展资源。世界上 40%的穷人都在这个区域,但它却花费 120 亿美元用于国防。必须设法创造减轻贫穷的和平红利。

74. 最后,鉴于南亚各国之间的文化和历史关系,它们之间进行区域合作的潜力巨大。这个区域拥有 15 亿名潜在消费者、一个庞大而充满活力的中产阶级和低工资劳动力,发动这些社会的创造性经济和社会潜力是大有余地的。在全球化时代,加强区域合作对增进繁荣富裕可能至关重要。

东亚和太平洋

75. 可以从东亚一些国家近年来的经验得到一些教训,特别是在经济大幅增长之后经历失业、贫穷、社会混乱加剧的国家。
76. 从有时可以说是惊人的增长及其对贫穷和就业所产生积极影响中可以汲取的第一个教训是:效应并非总是政府进行深思熟虑的干预所致,而是由于各家各户的需求增加,它们决心提高生活水平的结果。同时,危机对保健和教育的不利影响有所减缓,可归因于亚洲家庭的适应力,它们选择把家庭预算的较高份额用于保健和教育,而不是政府强迫它们这么做。自然,各国政府在帮助家庭作出这些决定方面的重要作用是应予赞扬的。
77. 第二,各国应付危机的政策正确地采取不抗拒全球化力量的方式,而是减少它们由于其一些开放做法而受冲击的程度,并解决使它们在危机萌发时即处于脆弱地位的宏观经济问题,如:治理、汇率政策、公私债务和公司结构调整。
78. 从东亚近期经验所得的第三个显而易见教训是:在受到外部冲击时需要采取迅速的政策反应。显然,直接针对减缓外部冲击对就业、保健和教育体系的社会救济政策必须在危机萌发之际即纳入应对战略。这当然要求各国政府具有密切监测这些社会影响的坚实能力。例如,从危机起始近三年后,危机对印度尼西亚家庭收入的影响依然并不明显,对就业模式的影响则更小。原认为危机将对犯罪、少年犯罪和毒品使用产生不利影响,但这方面的实际证据几乎并不存在。
79. 第四个教训见于大韩民国对就业危机的反应——看来大规模公共工程项目至少可暂时缓解被解雇工人的困境。1930年代美国大萧条之后行之有效的办法,似乎在70年后正在亚洲再次生效。这些项目似乎提高了国内需求,同时暂且解决失业问题。有人先前曾指出,大韩民国和泰国、印度尼西亚和东南亚其他国家不同,没有能够吸收城市过剩劳动力的强大农村支柱。但是,为了取得成功,这些公共工程项目不应使亚洲许多工业部门目前存在的生产能力大量过剩现象更为严重;这些工程应以稳当的经济原则为基础,并明显地为社会带来经济和社会利益;而且,这些工程的目的显然不应是用公共资金维持管理差劣的私营公司。
80. 迄今从东南亚危机后经验学到的最后一个教训是:始终注意人力资源的开发是任何一揽子改革和救济措

施的关键因素。在危机之前,进行保健和教育投资是亚洲成功历程的一部分。广泛提供基本教育和保健服务是这个区域人力资源战略的主素。预期寿命方面取得重大进步和婴儿死亡率下降都是令人钦佩的。该区域的平均预期寿命将近70岁。教育方面取得的成就同样给人深刻的印象。该区域的净入学水平可和发达国家媲美。许多国家即将实现普及小学教育,中学入学率也大大提高。此外,与南亚截然不同,小学入学率的性别差距几乎已经弥合。

东欧、波罗的海国家和独立国家联合体

81. 东欧、波罗的海国家和独立国家联合体(独联体)重建社会基本体制的进程比普遍预料的更困难更冗长。这些困难和延误造成首脑会议后经年来的经济下降、贫穷、失业和社会解体。决策者和广大公众都日益认识到,发展的社会方面是正在开展的重建进程的组成部分。尽管人们充分承认需要采取短期零星的措施,但从长计议解决贫穷、创造就业和社会融合问题是至关重要的。公众的真正参与和加入,是寻找这些解决方法的先决条件。阐明处于不利地位群体的观点对寻找解决他们的问题的办法极为重要。这些群体也应是决策和执行进程的伙伴。
82. 政府和治理进程必须更有效率和效力,对公众更加负责。这无须回复到国家无处不在的状态,但国家必须能够胜任地肩负促进社会和经济发展的责任。许多情况下,在这个漫长的过渡时期,国家和政府的普遍弱态使少数群体能为私利攫取改革的利益,但却给经济和社会发展带来巨大的代价。营业企业的资产为个人致富被掠夺和出售,非法赚取的收入转移国外,长期失业者失去其技能,痛苦和疏远使许多人丧生。
83. 在这些国家内,必须建立新的体制能力,以便能有效率、有效力地运作。或许最有力的说明莫过于税务部门无法征集税收以满足公共开支的需求,这反过来又迫使许多经济部门变成非正规部门。
84. 在社会主义后社会中,一项尚存的重大挑战是必须加强民间社会体制,进一步促进民间社会稳定。公民真正参与社区和社会生活是加强公民管理其社区的责任所不可缺少的,也是制定有利于社会进步与发展的政治和经济议程所不可缺少的。

拉丁美洲和加勒比

85. 过去五年内,从拉丁美洲和加勒比的经验中归纳了三个关键问题,对今后起着重要的影响。这三个问题是:非政府组织的日益参与及其与各国政府的合作;贫穷问题已成为政府政策的一部分;政府开支一旦目标恰当所产生的效力。

86. 为使社会进步合理可行,应大大增加用于社会方案的国家资源和外部资源。债务减免和更加稳定的国际资金流动将大有助于在这个区域实现社会和经济发展的各种努力。

87. 为取得所冀望的影响,用于社会发展的资源分配必须服从关于效力、效率、重点和问责的明确准则。在巴西和智利,从1990年到1996年,生活贫穷的家庭比例分别降低了12%和13%。事实证明,具有这些特点的适当政策可以产生好的结果。

88. 为使这个进程在政治上可以持续,政府和民间社会必须在决策和执行的各个阶段更好地合作。除社会发展领域外,各个领域、特别是经济领域政策的制定必须与社会政策和目标协调一致。为了争取公众给予更大的支持和提高认识,社会发展目标必须获得与经济和其他国家问题同等的优先考虑。必须提高制定有用和可靠的社会指标的能力。为增进社会融合,在制定和执行政策时应采取通盘考虑的办法。这类政策不仅应照顾到穷人和处于边缘的人,还应照顾到其他易受伤害群体,以避免一部分人的处境得到改善而另一些人的处境则恶化。

89. 任何反贫战略均应包括防止危机的组成部分,并把人口中最贫穷阶层的需要列为高度优先事项。应付经济冲击的助贫对策应以保护政府方案为基础,因为政府方案旨在支助穷人。

西亚和北非

90. 从西亚和北非的经验可得出四条教训,叙述如下。

91. 首先,真正公平地分配收入和财富、相当平等地获得社会服务、宗教派别冲突较少以及非正式的支持和团结网络使阿拉伯世界受益匪浅。这些非正式的联系应予加强。决策者必须以防止不平等现象激化为目标。非正式网络有助于建设社会福利体制。在一些国家,伊斯兰教慈善团体是国家社会福利机构的主要伙伴。在另一些国家,宗教机构和公共社会福利机构之间

始终保持泾渭分明。不论在何种形势下,由于这些机构调动大量的资源及其对社会福利的影响,使它们能更加有效率、有效力地发挥作用,将大有帮助。

92. 第二,获得更多有关致贫率以及各项政策和方案减少贫穷的运作方式的信息非常有用。若干国家,包括阿尔及利亚、埃及、伊拉克、约旦、黎巴嫩、摩洛哥和突尼斯,已经开展贫穷评估研究,这些研究有时得到联合国系统的援助。

93. 第三,国家对制定、执行、监测和评价社会发展政策的贡献巨大。现在必须特别重视协调机制和数据收集方面。在这些中央集权政府强有力并有一些公共行动者的国家内,协调和评价尤为重要。需要定期监测和评价各项政策和方案的影响,这一点再强调也不过分。不论政策和方案制定得如何天衣无缝,它们也会产生意想不到的效应。转变中的环境加之对当地文化一知半解可能使最佳政策徒劳无功。在许多马格里布国家,已经设立社会观测站,监测所执行的社会战略的影响。在该区域的其他国家,有关社会发展和贫穷的数据的质量和数量有了显著提高。但是,对公费资助的方案进行评价极少。在没有这类评价时,进行迅速且费用较少的社会评估是一种可取的替代办法。

94. 最后,在这些社会中,人们普遍害怕势不可挡的全球化可能会彻底改变他们的文化。他们害怕西方化将带来消费主义、提高犯罪率,削弱家庭关系,侵蚀对宗教的承诺,贬低传统社会价值。全球化到来的方式各种各样——从旅游到西方生产的商品日益垂手可得——许多人认为这可能会威胁他们社会的社会和文化完整。至关重要的教训似乎是必须掌握能力,既从全球化中得利,又不摒弃其文化之精华和准则。这是一项很复杂的工作,除其他事项之外,还须进行体制改革,获得信息,提高教育水平。

撒南非洲

95. 非洲在进行经济和社会发展以实现首脑会议各项目标的经验中得出的最惨痛教训是,现有的政策规定不适当,未能充分和有效地迎接非洲进行经济发展和改善社会条件的挑战。若主要问题是资源不足,则人们仍然要问:为什么没有在国内调动资源;为什么外国投资的流入如此稀少。在只有少数人富裕、大多数人普遍贫穷的地方,开展关于精细划分贫穷线和如何最令人满意地制定贫穷线标准的辩论并不重要。完全有可能的是,目

前的样式或许无法提供适当的战略,因此应从不同的角度审查形势以寻求新的见解。

96. 在非洲许多国家,不是没有经济和社会发展必不可少的体制,就是这些体制完全不合适。其中最重要的莫过于政府体制。在一些国家,由于内战或军事冲突,政府已停止有效运作;在另一些国家,管理不善或腐败贪污据报已成流弊。一些国家政府因在稳定和结构调整方案下实行限制公共开支的政策而一般软弱不振。由于公务员薪金菲薄,工作条件差劣,败坏了廉正之风。尽管这些问题并非仅仅是非洲的问题,但应刻不容缓地注意它们的严重性。

97. 软弱无力或机能失调的政府首先意味法治不存在,从而使往来业务成本剧增,抑制了除最简单最短期的投资以外的一切投资。在没有运作可靠、无不当延误的既定司法程序的情况下,合同无法执行,外国投资者只有到其他地方寻找风险较少的机会。近期在诸如尼日利亚和南非等大国建立了民主的政府形式,预期这将改善情况。由于缺乏教师、医院没有药品和不恰当地使用资源,社会服务的提供可能效果不大。在这方面,负责任的公民和非政府组织的重要作用和干预行动须予加强。政府权力下放、提高一般教育水平和更加积极地参与政府预期可使情况得到改善。

98. 在发展非洲的努力方面,除非政府有效率且积极治理,否则别无他法。私营部门的活力有口皆碑,应可解放这些活力以发展非洲大陆,然而非洲大多数经济体都没有生气勃勃的私营部门。公共保健、初级教育、运输和通讯服务、建立司法制度、设立管理机制、以及许多其他的职能都是各国政府的责任,如果不履行这些职能,这些经济体就没有善政、经济与社会发展和享有人权所必不可少的体制基础结构。

99. 期望非洲大部分国家的经济增长每年达到 5%至 8%左右是不现实的。尽管这些目标极令人向往,但在目前许多情况下,它们似乎是空想。在极少数已实现这些指标的情况下,必须尽一切努力保持这些高增长率。应尽量不先入为见地研究其他每一个经济体,以查明可提高经济和社会发展比率的政策。生态系统脆弱的国家有迅速恶化的风险,因此必须对它们特别关注。

100. 实现这些目标的主要机制必须保持更迅速的经济增长,主要是因为非洲几乎已没有可再分配的资源。只有当非技术劳动挣得的工资能够把家庭拉出贫穷深渊,

四处蔓延的贫穷魔爪才会松弛。只有当工人健康、识字,并且对他们提供的服务有需求时,非技术劳动的生产力才会开始上升。

101. 如果没有和平与安全,所有这些任务都会一事无成。非洲的领导人通过非洲统一组织(非统组织)努力建立解决非洲冲突的机制;在区域倡议方面,西非国家经济共同体(西非经共体)成员国在西非进行干预,以便在利比里亚、塞拉利昂和几内亚比绍实现和平,而东非和南部非洲的领导人则为解决该分区的一些冲突进行干预。每个国家的政治与社区领导人、知识分子和舆论界在缔造和平、建立切实可行的政府和开创生气盎然的经济方面,均起着关键的作用。

102. 对于这一切,其余世界都负有重大和不可推卸的责任。这一代的特点是开放世界,促进货物和服务的贸易,推动更大量和更迅速的资本流入和流出,鼓励人民和知识更自由地流动。但在这一代,非洲却被弃于相对孤立之中。1970年代曾提出向所有发展中国家,特别是最不发达国家提供官方发展援助,但这些承诺尚未兑现。在资源紧缩的压力下,联合国及其附属机构减少了所提供的技术合作。从计算机、卫星、新的信息流动等新技术获得的利益,非洲大体上沾不上边。内部冲突、政治不稳定和基础设施不全阻止了私人资本流入非洲。首脑会议提供了一个机会,使世界把注意力集中放在非洲,并决心把非洲纳入世界发展进程。在过去五年,许多承诺都没有实现。现在该是重新作出承诺的时候了。

经济合作与发展组织国家

103. 即使收入水平高、经济增长蓬勃、体制运作良好,贫穷、失业和社会解体一直是经合组织国家的重要社会问题。在这些社会里,贫穷的严重程度未如大多数发展中国家。在大多数情况下,失业因得到政府转付款项而缓解。社会融合主要同经济机遇有关,而不是同族裔或宗教分歧有关。

104. 随着新的生产技术的到来和社会行为模式日新月异,经济和社会变化迅速。在这样的时期,不加入新的生产进程已成为贫穷和社会排斥的主因。被排斥在这个进程之外的人面临长期失业或低工资就业,并使他们陷于贫穷。即使主要出于其他原因,但如此失业的人也无法扶持家庭。这些家庭及儿童很可能会遭受贫穷所带来的种种不利,例如早逝、教育水平低和社会排斥。

105. 拥有较多资源本身并不一定能提高所提供的社会服务的质量和效力。在国家之内和国家之间,用于保健和教育服务的开支水平大有差别,但这在服务质量方面却没有出现具体的差别。采用其他机制的试验仍太短暂,无法进行评估。大量的政府开支使经合组织国家能努力减少贫穷、促进就业和保证社会融合。有几种混合的社会体制可以协同产生基本相似的结果。

106. 从“救济转向工作福利制”的新方案不一定如初始设想的那样直接或容易执行。在削减了救济金的国家,许多人工资低下,生活贫穷;在失业救济金分文未减的国家,情况同样如此——他们既未能摆脱对救济金的依赖,亦未能摆脱贫穷。

107. 把政府某些权力移交给权力较集中的机构,如欧洲议会和欧洲中央银行,或移交给地方性组织,如苏格兰和威尔斯议会,都有助于社会融合。这些既相互矛盾又相辅相成的运动发挥着不同的功能。

E. 结论

108. 总之,新的倡议必须采取统筹办法促进社会发展。必须在诸如就业、保健和教育等领域内,就某些特定问题发展具体的赞助者,为这些倡议调动政治意志和支持力量。但是,若要找到持久的解决方法,代表特定问题的赞助者或利益攸关者还须超越其特定的部门。例如,保持健康的关键可能在于象样的工作;充分就业的关键可能在于普及全民教育。成功地执行《哥本哈根宣言》的承诺必须具备以下几点:重新坚定政治意志;有能力把承诺化为行动;有勇气超越自己的范畴和部门,为促进社会发展建立行动一致的伙伴关系。

109. 关于社会发展问题世界首脑会议成果执行情况 and 进一步倡议的大会特别会议筹备委员会决定,大会特别会议不应重新谈判 1995 年在哥本哈根作出的承诺。因此,大会面临的挑战是形成必要的政治意志和制定必要的实际手段,把这些承诺付诸实行。

第一部分:

实施社会发展问题世界首脑会议成果 的国家战略和政策

110. 本报告第一部分是各国政府答复秘书长的普通照会的声明的摘要。这些摘要载于关于消除贫穷、创造

就业机会、社会融合、为社会发展调动资源和为社会发展建设能力问题的第二至第六节中。

111. 所有报告都重申了各国政府对实现下列目标的承诺:消除贫穷、创造就业机会和社会融合。各国政府都把社会全面发展列为其战略、政策和方案的优先事项,很多政府拟定了关于在规定的时期内消除贫穷的战略。很多国家政府还建立了各种机构和机制,专门负责实施各国在首脑会议上承诺的方案。

112. 显然,各国政府的答复表明,实现消除贫穷、创造就业机会和社会融合的目标,不单单是那些高度综合的政策的结果,而且这些政策也对社会其他方面、包括政治方面产生深刻影响。经济增长率高,吸收了有可能失业的人员,从长远来说,减少了失业人口。但同样明确的是,单凭经济增长并不足以实现充分就业,还必须在劳动力的供求方面达到适当的平衡。同样,经济增长率高有助于社会融合,但同样明确的是,制定各种旨在加强社会融合的政策也是至关重要的。现在越来越明确的是,政治进程、国家的性质和政府效率是促进实现首脑会议各项目标的改革的重要部分。这些进程对在国内外为社会发展调动资源、对建设能力以拟订和实施各项政策和方案来说,具有特别重要的意义。民间社会团体已成为政府消除贫穷、创造就业机会和促进社会融合努力中不可或缺的合作伙伴。

二. 努力消除贫穷

A. 宏观经济政策:稳定和结构调整

113. 很多国家报告采取了稳定经济和结构调整政策,以及这些政策对社会发展、特别是消除贫穷和创造就业机会的影响。发展中经济体的主要结论是,尽管这些政策可能为经济增长奠定基础,但它们却无助于促进社会发展。这些政策通常需要减少政府支出,包括减少社会服务经费,降低经济中的总需求量,改变政府支出用途。在很多情况下,本国货币对外币贬值,利率上涨,国际贸易实现自由化。在一些经济体中,增长获得动力(例如,在冈比亚、摩洛哥和特立尼达和多巴哥);在另一些经济体中(加纳、牙买加、尼日利亚和赞比亚),从失业和减少基本社会服务开支方面来说,结构调整方案的社会代价是很大的。一些国家(包括加纳和尼日利亚)报告,政府部门就业人数减少。尼日利亚和赞比亚的实际收入

下降。在加纳,增长加快对消除贫穷的影响很小。摩洛哥的社会服务有所改善。

114. 在拉丁美洲和加勒比区域,宏观经济政策的主要特点是,继续推行结构调整方案。外汇市场自由化,汇率和国内价格稳定,给增长带来负面影响。就牙买加而言,偿还公共债务预计将用去政府 1999/2000 年支出的 62%。要加入全球经济,这些经济体需要对基础设施进行大量投资。由于国际资本市场动荡,使它们很难为此目的筹措资金。古巴面临经济禁运以及失去出口市场和工业原材料的传统来源。已经制定了各种经济和社会政策,目的是减少不利影响,使它重新进入世界经济。

115. 柬埔寨政府的政策把主要重点放在建立可持续经济增长的框架,创造一种有利于社会发展的国内环境,促进更多的生产性就业,鼓励社会融合。尼泊尔政府的第八个计划(1992-1997)努力推动可持续的增长,减轻贫穷,减少区域不平衡,使经济实现自由化。

116. 在马来西亚,政府鼓励减少工人的工作时间,而不是鼓励就业和发展技能。在新加坡,政府与民间社会一道,帮助穷人渡过因亚洲金融危机造成经济迟缓而出现的各种困难。在制造业部门,维持可与其他新兴工业化国家竞争单位生产成本,从而保障就业。已采取了各种措施,培养劳动力的技能,发挥他们的创造力。

117. 在巴基斯坦,当前宏观经济政策的目标是,减轻过去通货膨胀的压力,继续努力赚取收入,限制公共支出。

118. 前社会主义国家经历了极为艰难的时期。在捷克共和国,经济增长减慢,失业增加,贫困加剧。过渡时期的创伤以及最近在 1998 年 8 月爆发的金融危机给俄罗斯联邦带来严重影响,失业人数进一步猛增,实际收入和生活水平大幅度下降。在蒙古,由于没有充分估计到宏观经济调整可能带来的不利影响,因此没有制订未雨绸缪的社会政策。另一方面,有些国家,例如克罗地亚,最近经济活动增加,有几类社会支出、包括养恤金和向战争受害者支付的数额增加了。

119. 在发达国家,维持价格稳定与减少失业和贫穷都是普遍关切的问题。例如,比利时政府积极维持有利于实现这些目标的宏观经济环境。实行欧元的协定预计能维持较低的通货膨胀率,为经济增长提供更坚实的基础。

B. 减轻贫穷的政策和方案

120. 在丹麦,分配政策是经济政策的一个组成部分。预算拨款优先考虑发展基本社会服务。照顾儿童和老年人占公共开支的 26%。促进教育和保健服务是人力资源开发的一个重要部分。用于社会服务的公共支出从 1989 年的 1 450 亿丹麦克朗增加为 1998 年的 1 940 亿丹麦克朗。用于这些方案的资源来自于得到有效实施的累进税。以法制为基础的社区、合理的行政管理做法以及大众参与发展进程,对社会发展和经济及政治稳定至关重要。

121. 爱尔兰近年持续的高经济增长率、失业率下降和相当低的通货膨胀率都有助于减少贫穷。政府收入增加,加强了政府解决低收入群体问题的能力。政府承认,有相当多的少数族裔,他们的生活水平大幅度下降,落在大多数人的后面。除低收入外,爱尔兰相对贫穷的特点是,孤立无助和不能参与正常的社会活动。国家除贫战略(1997-2007 年)协调各部门的公共政策,为除贫方案提供广泛的政策指导。这项战略的目的是,把“一贯贫困”的人口从 9%至 15%减少到 5%至 10%。根据这项战略,政府努力鼓励所有人参与主流社会活动;保障少数人的权利,特别是实施反歧视措施;减少不平等,特别是要研究贫穷的性别因素;发展国家和地方合作伙伴关系,让社区和志愿部门积极参与,鼓励赋予权利,自力更生;让政府服务的用户参与协商过程。

122. 芬兰政府认识到,有利于消除贫穷环境的主要支柱应包括一个具有民主形式的政府,有议会机构,民众积极参与在国家和地方各级定期举行的选举;尊重人权以及社会和文化权利;两性平等;信仰、言论和结社自由。

123. 在特立尼达和多巴哥,创造就业机会和消除贫穷是第一个社会经济计划中的两大主要目标。

124. 中国政府致力于建立社会主义市场经济,可持续的经济增长和社会发展并重。中国已采取了一系列加快粮食生产、防止和减少自然灾害后果、提供义务教育和促进妇女发展的政策。

125. 虽然尼泊尔政府根据第八个计划(1992 - 1997 年)的设想,成功地实现了经济自由化,但在减轻贫穷方面没有取得什么进展。政府已承诺更积极地实施社会发展议程。

126. 蒙古有很大一部分人日益贫困,蒙古政府为此实行了一项综合、多部门的全国减缓贫穷方案。这个方案的目的是,扭转贫穷和人力资本减少的趋势。

127. 科威特发展方案的主要方针是,建设国家基础并使其现代化。政府的年度预算把资本形成和社会发展列为优先事项。政府希望促进社会公正、民主和自由以及家庭和年轻人的福祉,提高教育水平,增加就业机会。

C. 社会保障

128. 社会保障制度是最普遍的减缓贫穷的手段。该制度照顾及到社会中比较易于受到伤害群体的需要 - 残疾人、老年人、以女性为户主的家庭、以及难民和流离失所者。发达国家有系统有步骤地建立了这样的制度。在前社会主义国家中实行的社会保障制度,把所有人都包括在内,但这种制度正逐渐被替代,使人民付出很大代价。很多发展中国家仍在建立这些机制。

129. 一些发达国家正在改善社会保障制度,以向更多的群体提供支助,而且保障的程度更大。在加拿大,新的儿童福利制度进一步加强了失业保险制度和收入补助保障养恤金计划。还采取了各种措施,以确保在可预见的将来老人保证金、收入补助保障和养恤金计划能够实行。奥地利、德国和荷兰政府正在采取措施,改善它们的社会保障制度。

130. 比利时正在对现行的社会保险制度进行改革,改革使家庭关系更加牢固,使它在需要时能为其成员提供支助,照管孩子,更好地获得保健服务,使他们负债不致过重,以及寻找就业机会和住房。两年一次的边际化报告将监测新计划的执行情况。

131. 澳大利亚大幅度加强了对退休人员、残疾人、失业者和没有就业经历的人(例如学生或养育子女的妇女)的社会保障。养恤金是与消费物价挂钩的,养恤金的最大比率至少要占男性周工资的 25%。还奖励推迟退休和领取养恤金。在芬兰,全面的收入分配政策已经消除了赤贫。在德国,政府提供长期保健、养老金和意外事故保险,以及视需要提供基本的社会保护。在日本,生活保护制度保障穷人最低限度的生活水平,以便他们维持一种“健康和有修养的生活”,使他们最终能自己养活自己。

132. 在葡萄牙,社会保险制度保障最低限度的收入。政府还采取措施,防止陷于贫困人口中的女性比例增加,确保有稳定的资源,维持较长远的社会服务。

133. 瑞典社会保障制度的前提条件是,所有公民,不论收入多少,都应当得到良好的儿童保育服务,获得高质量的教育、保健和医疗。所有公民都应有机会,靠自己的劳动养活自己。由于只有以前从事过有报酬的工作的人才能领取社会福利,那些以前没有工作过的人只能领取临时津贴;正在对这种反常的情况进行研究。

134. 在俄罗斯联邦,《维持生计工资联邦法案》确定提供社会救济的标准,同时注意到家庭收入与仅够糊口收入之间的关系。由于资源紧缺,所以只向那些有亟需的人提供救济。

135. 古巴虽然遇到各种经济困难,但它的社会保障制度保证向其公民提供粮食,满足 60%至 65%的营养需要,同时保证他们能得到医疗服务、免费教育和社会救济。

136. 阿拉伯利比亚民众国第 20 号社会保障法保障向所有没有工作的人、得不到家庭养育的儿童以及社会上易于受到伤害的其他阶层提供社会服务。在摩洛哥,实行一项社会发展战略,使有需要的人能得到医疗服务和受教育的机会,增加就业机会,为穷人提供经济安全网。阿拉伯叙利亚共和国制定的社会政策为所有人提供免费教育和医疗服务,协助农村人口调集资源,协助妇女探索闲暇时间里的经济机会。它们的目的是加强妇女总联合会、工会总联合会以及农民总联合会。还将向贫困家庭和处境不利者、包括残疾人、孤儿和老年人提供服务。在阿拉伯联合酋长国,社会保障制度扩大,让更多的人受益,同时特别重视老年人和残疾人。还为协助新婚者设立了婚姻基金。

137. 在新加坡,公共救济计划每个月向没有收入的个人/家庭提供补助,并提供托儿津贴。还向无法支付房租和水电费的家庭提供短期救济。

D. 公共转帐和用于社会服务的支出

138. 很多发展中国家的资源极为拮据,但它们仍竭力增加资源,帮助贫困者和穷人。发达国家还采取各种步骤,增加社会救济的经费,以提高生活水平,扩大对生活在贫困线以下的人提供救济。

139. 征税减少收入差距和用政府支出来提供社会服务是社会政策的重要部分。计划进行家庭税务改革,目的是使贫困家庭和他们的子女受益,缩小贫富之间的收入差距。在加拿大,对高收入群体征收的大部分税款和转拨的资金,都用来为社会方案筹措资金以帮助加拿大社

会中贫困和易于受到伤害的人。芬兰和德国政府还对转拨公共经费采取强硬政策,以为最急需的人提供资源。

140. 在布基纳法索,社会部门的支出从 1995 年的 17.1% 增加为 1997 年的 19.5%。在柬埔寨,1998 年用于社会服务的支出占政府支出的 42%,而 1994 年则为 15%。在 1994-1998 年期间,保健和教育支出增加了 42%。

141. 在中国,地方政府有权在比较贫困的地区减少或免除向农业生产者征税。此外,还以较优惠的条件对穷人发放贷款。在牙买加,根据世界卫生组织的建议,用于保健的支出已从预算总支出的 5% 增加为 7%。在尼泊尔,政府保健支出的比例已从 1992 年的 3.5% 增加为 1997 年的 6.2%。教育支出也从 1992 年的 12.6% 增加为 1997 年的 13.1%。

E. 消除贫穷的方案和项目

142. 很多政府正在实施专门消除贫穷的项目和方案。大多数活动是赚取收入活动,目的是提高农业产出,发展农村的基础设施。

143. 摩洛哥为减少贫穷实施了电气化方案、全国农村地区建设方案和农村地区饮水供应方案。在阿拉伯叙利亚共和国,消除贫穷的方案和项目包括以名义利率发放短期和中期贷款来支助小农户;住房贷款;农业推广服务;基本粮食项目补贴。在玻利维亚,政府实施各项措施,改善生产状况,使农产品商业化。在柬埔寨,重点放在小型农业项目;饮水供应、环境卫生和保健项目;教育方案;以及林业、渔业和牲畜项目。在中国,鼓励农村地区的农民多种粮食,发展水产养殖和相关加工业,以及发展和利用荒地。其他活动包括修建干道的支路,使农民能把商品运往市场,提供电力,改善农村地区的基础教育、环境卫生和初级保健。

144. 菲律宾政府发起了一个消除贫穷方案,该方案把家庭作为基本的社会单位。该方案以家庭为基础,因为家庭可以使社会救济和支助更为有效。方案受益者平均每年有 200 万个贫困家庭。这个目标有助于到 2004 年把贫困人数减少到 20%。每个省市中 100 个最贫困的家庭将成为评估消除贫穷方案进展情况的基准。在冈比亚,除贫方案的主要内容包括改善农业生产做法,为女性农民和小土地拥有户提供支助服务,加强对小型企业的服务,为妇女和青年创造就业机会。

145. 在很多国家,社区参与消除贫穷的项目和方案特别有益。特立尼达和多巴哥向社区项目提供支助,以扩大和修建干路支路、挡土墙、学校、社区中心和易受伤害群体福利机构。在牙买加,方案的主要内容包括各种加强政府机构和社会发展方案的社区方案,解决保健和教育问题,以及影响到失业青年的各种关键问题。

146. 莱索托正在对贫穷与环境退化之间的关系进行各种研究;还将进行一次户口调查,以了解贫困分布情况。还将实施一项营养计划和措施,以加强社会保障方案。

147. 巴拿马调整了下列领域中的政策:(a) 为穷人提供土地所有权;(b) 微型信贷和农村储蓄;(c) 农村地区的基本基础设施;(d) 发展传统的消费和销售网络并使之商业化。为了消除城市贫穷的问题,它们还调整政策,采取积极措施,以(a) 增加住房;(b) 创造赚取收入的机会;(c) 解决少女怀孕的问题;(d) 建立地方中心,提供多种社会服务;(e) 为农村边缘地区提供基本基础设施。还采取了各种措施,发展监测贫穷系统,以便对方案成果和它们的作用进行评估。

148. 尼泊尔一直在进行土地改革,实施各种特别方案,以使农村地区的穷人受益。巴拿马也实施了土地改革。中国进行土地改革,提高了农业生产力。

149. 提供安全的饮用水、获得初级保健和受教育机会、改善营养和环境卫生是很多国家除贫方案的重点。有一些专门解决易受伤害人口需要的方案。布基纳法索设有专门基金,目的是协助妇女加入劳动力大军。埃塞俄比亚还设立了一个特别方案,以协助流离失所者或难民重新建立新的生活。

150. 在评估进展方面,柬埔寨报告说,贫困人数略有减少,已从 1994 年的 39% 下降为 1997 年的 36%。在同一时期内,按区域分列,城市地区的贫困人数从 37% 下降为 30%,农村地区从 43 下降为 40%。1997 年贫穷估计数显示,农村人口、特别是那些把农业作为收入来源的人,仍占该国穷人的 90%。

151. 据报道,中国在实施了国家扶贫计划后,农村地区的贫穷人数已从 8 000 万减少为 4 200 万。在 1988 年至 1997 年期间,菲律宾的贫穷人数从 21.6% 大幅度下降为 7.1%。但在农村地区,下降的比例不到 2%,仅从 1988 年的 46.3% 下降到 1997 年的 44.4%。从绝对值来说,在 1994 年至 1997 年期间,贫困家庭的数量增加了 15%,使贫困家庭的总数在 1997 年达到 4 60 万个。

152. 至于转型期国家,俄罗斯联邦已采取措施,实施各种方案,解决贫困的问题,其主要内容有:(a) 发展和实施为穷人提供援助特定对象的机制;(b) 改革各项规章制度,以使穷人受益;(c) 评估社会保护制度的作用;(d) 建立电脑化的登记制度,提供更有有效的服务。

F. 结论

153. 自首脑会议以来,消除贫穷的工作遇到各种严重问题。最不发达国家,主要是在非洲,几乎没有恢复经济增长。在社会主义制度解体后的国家,正从中央计划经济转向市场经济,并普遍实行的社会保障制度崩溃,但又没有做出适当的取代安排。经济衰退,价格上涨,使人们陷入贫穷,其规模之大是这些经济体在 1998 年以前从未见过的。金融危机带来各种经济问题,造成收入下降,使受影响国家的贫穷加剧。在一些发达的市场经济体中,持续的高失业率、收入分配不平等加剧以及福利政策的改变,基本上无助于消除贫穷。很多国家发生的水灾、旱灾、旋风和地震,更增加了生活在贫困中的人数。人体免疫机能丧失病毒/后天免疫机能丧失综合症(艾滋病/艾滋病)流行病使很多工人丧生,增加了对医疗服务的需求,使很多儿童成为孤儿,陷于贫困。经济制裁削弱了受制裁国家的经济增长能力,使这些社会中的穷人增多。一些国家的内战和种族冲突使经济增长率下降,破坏了有形资产,使很多人变为残疾人,许多人丧生。大批人口被迫流离失所,或背井离乡,沦为难民,过着艰难凄惨的生活。战争还浪费了很多本来可以用来提供社会服务的资源。

154. 由于一些政府增加了对保健和教育这样的重要部门的支出,很多国家在这些方面有了改善。很多发展中国家进行了彻底地经济改革,以稳定物价,削弱政府的作用,改变经济结构。但这些改革往往使失业人数增加,减少了就业和收入的安全感,因此使贫困加剧。削减政府支出减少了用于减缓贫穷的资源。要求增加资源以偿还外债,更使这个问题变得棘手。总的说来,稳定和结构调整方案促进经济更快增长、从而消除贫穷的承诺仍未实现。即使是在维持短期经济增长的地方,就业机会也没有实质性的增加。在发展中国家,这个问题更加严峻,因为人口迅速增加,那里的劳动力也增多了。社会保障资源拮据,经济增长未能创造大量的就业机会,给发展中国家制定政策造成种种难题,在减缓贫穷的短期优先事项与为长期发展进行投资之间难以取舍。

155. 很多国家没有强大的私营部门,这使政府认识到,有必要创造一种环境,使企业家和私营部门能够在发展进程中发挥重要作用。

156. 一些经济体在过去几十年中发展迅猛,但它们的经济活动在金融危机发生后减少了,这使它们强烈地感受到,需要有社会保障安排,来照顾那些暂时失业者的福祉。很多发展中国家的年龄结构不断变化,人口中老年人群体的比例增大,这种情况更证明了这种需要。

157. 在转型期经济体中,经济负增长或停滞,使可用于减缓贫穷的资源减少了。机构建设、包括政府机构的建设进展缓慢,使人民得不到提供社会保障的机制。

158. 在发达国家中,强调物价稳定,以及一些国家关于减少依赖福利的政治决定,为消除贫穷带来了新的挑战。在经济增长和其他工资提高的同时,非技术工人工资下降的趋势在一些这类经济体中造成了很多新问题。

159. 消除贫穷,特别是在发展中国家消除贫穷,主要的障碍是资源匮乏,基础设施薄弱,行政管理制度无效率。很多国家曾试图在农村发展中对减缓贫穷采取参与式做法,但由于没有有效的机制收集关于贫穷和相关问题的可靠数据,因而难以实施。

160. 所有国家都把努力实现可持续的经济增长作为社会合理发展的依据。在很多发展中国家,经济增长率未能赶上人口的迅速增长。一些国家政府提到,公众不了解社会问题的重要性。因此,消除贫穷方案和项目有时得不到民间社会的支持。这也使利害悠关者很难扩大参与拟订和实施消除贫穷方案。在一些国家,公众对社会问题的了解有限,因此减缓贫穷方案得不到支助。缺乏了解,反过来又妨碍了民间社会参与拟订和实施消除或减缓贫穷的政策。

161. 在很多发展中国家,特别是在最不发达国家,削减政府支出造成严重问题。在这些社会中,在保健、初级教育、有形基础设施、环境保护和基本机构方面提供公共服务需要大量资源。私营部门薄弱,没有形成,需要得到通常由政府提供的法律和经济机构的支助。在一些国家,非政府组织还处于初级发展阶段,无法发挥很大作用,为穷人提供社会保障。矛盾的是,政府本身也由于公务员和工资减少而削弱,在一些国家中,腐败和资源管理不善的情况有所增加。为了使政府能更有效地履行职能,包括向穷人提供服务,很多政府与联合国各机构、包括开发计划署协作,努力提高国家治理的质量。

162. 很多国家的国际贸易条件越来越差,资金流入减少,进一步限制了很多发展中国家承受为穷人提供服务负担的能力。

163. 五年对拟订和实施新政策来说为时短暂,更不要说评估各国政府实现它们在首脑会议上承诺的消除贫穷目标方面所取得的成就。但是,要了解妨碍实现各项目标的障碍,找出政策制定者所遇到的困难,五年又算是相当长了。这些障碍很大,困难重重,要想在消除贫穷的战争中赢得更多的战役,各国政府和民间社会以及国际社会需要以强烈的献身精神和决心采取行动。

三. 全民就业

164. 审查各国采纳的宏观经济政策时不能不考虑到制订这种政策的方式。一些政府的报告表示,政府在制订对就业具有直接或间接影响的社会和经济政策时努力加强同社会伙伴和民间团体的磋商机制。这种磋商不但涉及工资和收入,还涉及广泛的财政和货币政策,包括经济改革的步伐和深度。

165. 许多政府详细报告其具体的劳动力市场政策。这种政策的目的在于创造就业,降低妇女、青年、老年人、残疾者、土著人民和长期失业者的失业率。报告中经常出现的主题是关于如何在失业者被动地领取福利与采取积极措施协助或迫使领取福利者重新进入劳动力市场两者之间加强联系。许多政府报告表示公共和私营就业机构以及求职辅导方案的作用和职能发生了变化。

166. 许多政府认为劳动力的教育、培训和技能是创造就业战略的构成因素。政府在报告技能培训和教育趋势时表示,这种趋势往往使劳动力的供求失调。一些国家的政府针对社会日益转向技能密集方面的趋势采取了相应的教育和职业培训政策。

167. 许多政府因应公共部门就业下降的趋势,采取了刺激创造就业的措施,为私营部门的增长创造有利的环境,其中特别注意中小型企业。发展中国家的政府还报告了关于提高微型企业的生产力和收入的种种努力。

168. 一些发达国家政府报告说,它们作出努力,通过分享工作的安排、减少工作时间和提高劳动力市场的灵活性等措施,更好地将就业机会分配给就业者和求职者。在发展中国家和转型期经济体,较贫穷人口阶层获得赚

取收入的机会日益减少,造成非正规经济部门的收入和生产力更低,工作条件更恶劣。

169. 区域和地方政府也协助创造就业。它们深入参与协助失业者找寻工作以免继续领取福利,并在所谓社会部门制造新的工作机会,包括在个人护理及环境重建和维护方面的工作机会。一些政府尽管各自的发展程度不一,都在基础设施进行公共投资以创造就业,这是对付商业周期的战略,也减缓结构性失业的压力。在发展中国家,政府在经常的基础设施建设中采用劳力密集的公共工程方案,也作为因应危机的手段;这种危机包括武装冲突、自然灾害和经济活动的周期性下降。

170. 本节最后审查提高就业素质的措施以及报告国家改变劳工立法和通过就业、工作环境和工人权利方面的基本标准的情况。一些国家表示它们作出努力以便更好地协调家庭生活和工作生活,并促进男女就业平等。在全球化范围内,一些政府报告提及与移徙工人有关的问题和机会。许多政府表示重视社会对话和雇主、工人和政府的三方协商,以便作为经济和社会政策的基本优先事项,提高就业的素质和促进全民就业。

A. 全民就业是一项国家目标

171. 社会发展问题世界首脑会议举行后,许多国家的政府将全民就业和消除失业作为压倒一切的政策目标。为了实现这个宏大目标,许多政府制订了国家就业计划或战略,或在国家发展计划内列入就业的问题。在一些国家,政府组织全国会议或进行协商以制订和实施就业战略。

172. 德国政府的报告反映了许多国家的看法。该报告表示,在全球化经济中,高就业标准决不是不能实现的,在新的千年即将来临之际,失业是政治和社会的最大问题。奥地利政府报告说,一贯以来,政府的高度优先项目之一是采取积极的就业政策,以避免和减少失业。突尼斯政府报告说,在该国的所有发展计划和战略中,就业是最优先的问题。科特迪瓦政府于1995年将就业再次定为高度优先的事项。

173. 在欧洲联盟,各国的就业计划遵循着卢森堡首脑会议之后制订的准则。在该框架内,欧洲国家集中注意一些旨在处理具体的国民就业和劳动力市场需求的问题。例如,1998年,西班牙通过了一个国家就业行动计划,其中特别侧重职业培训、促进妇女就业和雇用残疾

者。法国国家就业计划的三个优先事项是提高经济增长,加强家庭购买力和加强需求。预期这种增长将需要更密集的就,而社会各阶层,包括易受受害者将因就业增加而受益。该计划包括一个青年就业方案,一个旨在减少工作时间的行动和发扬企业精神的各项政策。比利时的就业战略有五个目标:减少劳动成本;实行分享就业和提高劳动力市场的灵活性;采取帮助最难获得就业机会的群体的措施;发展生产性就业的新资源;培训。

174. 德国政府报告说,该国采取的国家就业战略是欧洲联盟于 1999 年通过的欧洲就业公约在德国的实践。该公约已超越卢森堡首脑会议关于协调就业战略的成果;该战略涉及通过共同准则和制订国家行动计划。在欧洲就业公约的框架内,除了这项协调的就业战略外还辅以货物、服务和资本市场的结构性改革(即所谓 Cardiff 过程),以及在科隆首脑会议通过的关于工资、货币、预算和财政政策的宏观经济对话的决定。

175. 菲律宾政府于 1995 年通过了全面就业战略方案,将制订政策时采用的以就业为核心的方针加以制度化。政府并订立一个全国目标,以期从 1998 年起每年创造 100 万个以上的职位。虽然这个目标在目标日期之前已经实现(1996 年创造了 150 万个职位),但亚洲金融危机和厄尔尼诺现象使目标的实现出现重大的倒退。1998 年举行了全国就业会议,进一步改进该国制订的全国就业计划,以缓和亚洲金融危机对劳动力、包括在国外受雇用的劳动力的冲击。

176. 尼泊尔第八个全国发展计划的主要目标是降低失业和就业不足日益增加的趋势。第八个和第九个计划为创造就业制订了具体的目标,其对象包括新进入劳动力市场的人和就业不足的人。斯洛伐克所定的劳动力市场目标是减少失业,其中特别注意区域性差别和长期失业的问题。这种劳动力市场的目标所依赖的基础是从贸易、收入和工资政策方面重新订立其宏观经济框架的方向。不过,斯洛伐克的失业率一直上升,1998 年超过 13%。

177. 一些国家的政府报告说,它们正在制订国家就业的目标和政策。在埃塞俄比亚,政府在一个以农业为主导的工业化战略和国际就业原则的范围内制订了一个综合就业政策。尼日尔和刚果民主共和国报告说,它们正在制订促进就业的政策。

178. 一些国家的政府致力将就业问题作为重要事项纳入社会和经济政策之中。例如,在加拿大,联邦、省和地区政府都致力于促进就业,以此作为社会和经济发展的基础。在巴拿马,政府认为,创造就业的好政策系于进行改革,建立一个自由市场经济,其中侧重为出口而生产,订立明确稳定的规则以鼓励私营业务的发展。澳大利亚储备银行的责任之一是确保货币和金融政策促进全民就业。

B. 评价创造就业的进展情况

179. 一些国家的政府提供了关于创造就业以及减少失业和就业不足的进展情况的资料。它们还报告了就业质量的改善情况。不过,由于缺乏可靠的资料,一些发展中国家和转型期经济体没有提出明确的评价。

180. 正如东亚和东南亚的其他经济体的情况,从 1995 年至 1997 年中发生金融危机时止,马来西亚实际上达到了充分就业。马来西亚经济从劳动力过剩转为由生产力推动的经济,其中技能和人力资源发展成为了主要的特征。金融危机后,就业减少了 3%。原先劳动力短缺的企业吸纳了这些劳动力的大部分,1997 年的失业率为 3%,至 1998 年上升为 4%。在新加坡,金融危机造成 1998 年减少了 23 000 多个职位;1997 年曾创造了 12 万个职位。这一劳动力获得接受继续培训的机会。为了在世界市场保持竞争力,减少成本的担子由工人承担,工资减少了 5%至 8%;职工缴付中央节约储金的数额减少了 10%。

181. 在大多数东欧国家和中欧国家及独联体国家,向市场经济转型的过程影响到就业的质量和数量。不过,报道的失业率仍然出乎意料地低,因为失业率统计数字是以国家就业部门登记的失业数字为准。例如,在乌兹别克斯坦,官方的失业数字是以身体健康、积极求职并在劳动力部门登记的人数计算。采用这个定义,登记的失业率只从 1992 年的 0.4%稍为增加至 1998 年底的 0.45%。由于官僚主义的程序,领取失业福利不容易,加以数额很少(在白俄罗斯每个月大约 2.50 美元),许多失业者不去登记,因而没有计入失业数字中。不过,如果采用国际认可的方法估计,乌克兰的失业率从 1995 年的 5.6%增加至 1998 年的 11.3%。在这个期间,由于重组政府企业,约有 130 万工人被解雇。在罗马尼亚,向市场经济过渡造成生产下降,预算资源减少,失业率和通货膨胀上升。

182. 经济稳定和结构调整方案对就业的影响因国家而异。阿尔及利亚的改革恢复了经济增长(1998年的国内生产总值(国内总产值)增长了5.1%),减低了通货膨胀和恢复了政府预算的平衡。不过,失业率从1994年的24%增加至1995年至1998年的28%。在劳动力中,由于在业人口的比例增加,使问题更为严重。相比之下,特立尼达和多巴哥在进行了经济改革之后,1995年至1997年期间,在连续十年下降之后,经济平均每年增长3%,失业率从17%下降至14%。

183. 经济改革往往导致公共部门就业紧缩。在尼日尔,政府几乎完全停止聘请大学毕业生。在赞比亚,正规部门(大多数是政府部门和政府拥有的企业)在1995年至1998年期间失去了2万个职位。在中国,向社会主义市场经济的过渡带来国营企业的改革,公共部门就业有相当大的减少。

184. 在牙买加,进入全球经济的出口商没有对进入全球市场作好充分准备,加上金融危机,情况更加恶化。结果,生产下降,特别是在农业和制造业。商品和原料价格下降,国际贸易条件恶化,对就业造成整体上的不利影响。1997年和1998年期间金价下跌,使莫桑比克失去了在南非金矿的8400多个职位。

185. 许多最贫穷的国家的报告表示,在制造就业机会方面没有什么进展。由于缺乏可靠和及时的数据,进展评价工作无法进行。据尼日尔最近的就业资料报告,1988年的失业率低至2.3%,但这一数字是靠不住的。正如转型期经济体的情况,统计数字往往以在政府登记的求职者的数目为准。此外,该数字只涉及正规部门,而该部门的就业人数只占全部劳动力的一小部分。莫桑比克政府报告说,虽然没有整体经济的失业统计数字,大多数失业或就业不足的人口都在非正规部门。

186. 国内冲突和自然灾害也减少了许多国家的就业。在柬埔寨,除了公开的失业者外,还有残疾者、流离失所者和难民也在求职。在布隆迪,由于1993年起发生的种族屠杀灾难及其后国际社会实行的经济制裁造成大量就业机会的丧失。

187. 一些较小的以出口为主的欧洲经济体(包括奥地利、丹麦和荷兰)的报告表示,在全民就业方面以得了进展。这些国家在减少失业方面一直较其他欧洲国家成功。这些国家的失业率平均为4%,而欧洲联盟(欧盟)的平均比率为10%。从这些经济体的情况可以看到,既提

高经济增长率又维持福利国家是行得通的。瑞士的失业率虽然按照国际标准十分低,但已升至战后的最高点。不过,可喜的是,相对于宏观经济增长的提高,失业率显示出负向弹性。

C. 在业人口的结构和就业的正规化

188. 失业趋势不但可以根据数量变化,还可以根据就业结构的变化加以评价。正如许多发展中国家的情况,科特迪瓦现代部门的就业减少了,但非正规部门的就业却大幅增长。到1996年为止,估计只有7%的在业人口在现代工作,但农业部门有66%,其余的在非正规部门。在赞比亚,非正规部门就业从1995年至1998年增加了30%。这一增加主要来自创造就业前景不佳的小规模农业活动。在埃塞俄比亚,虽然公开失业相当低(1994年的全国数字只有3%),但估计只有39%的在业人口从事生产性的工作。大多数劳动人口从事农业。专业和技术工人的数目不及就业劳动力的1%,而且几乎全是城市的男子。在埃塞俄比亚,只有在低生产率和低工资的非正规部门和家庭经济部门才有雇佣就业机会。在这种工人中,约有五分之一为雇佣劳工,其余为自营职业者。

189. 布隆迪、牙买加、尼泊尔和尼日尔的报告说,失业增加,逐渐影响到劳动力中受教育较多的群体。牙买加的情况相反,失业者比受业者的教育多。受教育较少的群体则设法在非正规部门、包括服务部门进行低生产力的赚取收入活动。

190. 一些国家报告说,公共部门在提供就业方面的作用下降。此外,走向私有化不一定表示私营部门就会创造新的就业,结果许多在公共部门被裁减的工作者别无选择,只好从事非正规部门的活动。在乌兹别克斯坦,超过74%的劳动力在非国营部门,在农业和农村家庭工作的人在1996年至1998年间增加了50%。在乌兹别克斯坦,由于农业部门未能为迅速增加的农村人口提供生产性就业,政府执行一个综合方案,在农村提供广泛的基础设施,并设立以加工当地原料为基础的非农业生产企业。由于只有25%的人口从事服务行业,政府致力提高面向社会、不生产实物的“非生产性”服务的就业率。不过,据报告表示,白俄罗斯的情况与这一趋势相反,在私营部门就业的人口实际上从1995年的8%降至1998年的5%;迄今为止,这是在独联体国家中最低的,反映出国家对就业的高度管制和该国改造劳动力市场的速度缓慢。

D. 促进创造就业的宏观经济政策

191. 许多政府的报告指出,最好的创造就业方式是加强可持续的长期经济增长,维持低通货膨胀率和低利率。不过,瑞士政府的报告指出,只靠提高经济增长不足以解决某种形式的失业、特别是长期失业的问题。许多政府采取双轨政策,一方面确保面临失业者的最低工资(并延长保障时期),另一方面采取积极措施,使失业者重新进入劳动力市场。在赞比亚,金融部门已经自由化,希望随后将信贷资金用于最具生产性的领域会产生新的就业机会。不过,牙买加政府报告说,高利率和稳定汇率的政策并没有增加投资,而只造成产出和就业下降。

192. 荷兰的共识模式引起了国际的注意,该模式被认为是将宏观经济和收入政策同劳动力市场措施和社会对话结合起来的成功方式。在这个共识框架内,政府减少课税和社会安全的缴费,让市场力量在劳动力市场中发挥更大但具有选择性的作用;修订条例,在同社会伙伴对话的基础上动员失业者。

193. 爱尔兰政府的报告表示,该国将继续优先减少对就业的课税。预期这种改革会减低进一步雇用工人的非薪酬费用和公司的课税数额,以刺激投资和促进就业增长。税务改革的目的在于进一步刺激低收入阶层谋求工作。已将 8 万个低收入工作者列为不需纳税者。预期将继续执行和扩大这个政策。在荷兰,税务立法将加以修订,以鼓励人们不再领取失业福利而谋求生产性的就业。

194. 那些希望执行积极的劳动力市场政策的政府要面对的一个问题是它们要在受到严重限制的预算范围内执行这一政策。然而,加拿大政府增加了对积极劳动力市场方案的支出。在奥地利,积极劳动力市场政策的支出在 1999 年国家就业行动纲领通过后增加了 36%。在乌克兰,用于向失业者发放的社会保障福利金的国家就业基金仅占国产总值的 0.44%,较发达经济体小 5 至 10 倍。

E. 促进就业的具体劳动力市场政策

195. 许多政府的劳动力市场政策都受一种观点的影响,认为脱贫的最佳途径是就业,因而重新关注就业质量和有工作的穷人日益增多的问题。在发展中国家,公开失业办法很难行得通,有工作的穷人主要是在非正规经济部门,劳动力市场政策往往注重提高该部门的收入和生产

力。在发达国家,失业保险和其他社会保障金虽然有时受到威胁但已成惯例,其重点是制订战略和方案,使失业者不再依靠福利而是进入劳动力市场。发达国家重新注重积极的劳动力市场政策,部分原因是它们认为高失业率导致社会排斥达到难以为继的水平,危及社会稳定。此外,与失业有关的直接和间接费用很高,在调动必要资源问题上再次发生政治上的对立。

1. 把被动和主动的劳动力市场支助结合起来

196. 在一些国家中,政府不再提供普遍失业救济,因此而失去救济的人变成了有工作的穷人。这些国家包括中欧和东欧的转型经济体和一些工业化市场经济体。有些国家在改变这项政策的同时,增加了对真正不能工作的人的救济,并确保能工作的人找到工作并继续工作。在澳大利亚,根据“相互义务”原则,政府强调重新参加工作 and 进入社区,而不是依靠收入支助。接受社区资助的失业者应积极寻找工作,努力提高其在劳动力市场的竞争力,为资助他们的社区做出贡献。在加拿大,就业方案和社会服务日益由同一机构提供,或由在同一地点密切合作的几个机构提供,一些省还实行了“从福利转到工作”的新方案。在荷兰,许多失业者陷入“贫穷圈”,就业不总是导致收入大幅提高。当地政府在分配中央政府提供的收入资助金给特定对象时考虑到提高就业吸引力的需要。此外,根据“一次办理”原则成立了工作与收入中心,其基本前提是先工作,后救济。

2. 分担工作和减少工作时间

197. 一些国家正在努力更好地分配就业机会,采取的办法包括鼓励更灵活地安排工作,减少工作时间,以及其它分担工作的安排。法国在进行了一系列前所未有的三方谈判之后,通过了多项法律,规定在 2000 年(少于 20 名雇员的企业在 2002 年以前)将每周工作时间逐步减至 35 小时。在日本,政府正努力建立每周 40 小时工作制,鼓励工人休完所有带薪年假,并减少额外的工作时间。

3. 帮助找工作和职业介绍机构变动中的作用

198. 职业介绍机构正在改变其职能和活动,以适应不断变化的劳动力市场。在日本,公共职业介绍机构与雇主组织合作,通过寻找工作、咨询、再就业职业培训和政府资助促使失业者重新就业。在罗马尼亚,继公共部门大规模紧缩开支之后(1998 年领取补偿金的失业人数为 196 000,1999 年近 64 000),政府从世界银行借款 850 万

美元,用于支付干预劳动力市场的费用。干预措施包括安置、提供劳动力市场信息服务、规划地方经济发展及成立企业促进基金和工作俱乐部等。

199. 在莫桑比克,公共职业介绍机构在处理劳动力供求失调方面总体上效率很低。在 1995-1998 年期间,莫桑比克大约有 96 000 名登记失业者。但劳动力市场运作不佳,实际上仅 27%的待业者获得工作,雇主提供的工作只有 63%找到人来做。为应付类似的困难,尼日尔全国就业办公室进行了改革,其职责不仅包括对招工和找工的情况进行登记,而且包括促进就业。为促进就业,该办公室支付大学毕业生在私营和准半官方机构短期实习的费用,并帮助他们自己创业。

4. 促进中小型企业

200. 为创造就业机会,私营部门的中小型企业日益受到重视。一般认为,这些企业与大型企业相比,属于劳动密集型。随着通信和信息技术的发展以及从大规模制造业转向知识密集型服务经济,大型企业先前具有的规模经济已失去其作为利润决定因素的重要性,这就为中小企业的发展和扩充创造了新的机会。随着人口老龄化,对个人护理服务的需求已经增加。国家和地方政府鼓励成立提供此类服务的小型企业,部分原因是为停顿公共福利金的人寻找工作。

201. 在日本,中小型企业占有生产和分配活动的一半以上,其就业人数占劳动人口的 78%。但这些企业的发展受到目前开办企业费用太高的限制,因此日本政府支持进一步取消管制,以便利中小企业筹措资金,帮助其获得必要的人力资源。在西班牙,创造就业政策大体上是以便利中小企业进入资本市场为基础,包括为集体投资机构拨款,以及官方信用机构向中小企业提供优惠信贷。在贝宁,政府实施了一项城市复兴方案,旨在促进成立中小型企业,为穷人增加就业机会。

5. 教育和职业培训

202. 各个发展水平的国家都提交了报告,其中多数表明,增加劳动力知识和技能的政策受到普遍重视。一些国家旨在更新人力资源,以便在知识密集型的世界经济中竞争。另一些国家为失业者和易受伤害者提供培训方案,使他们掌握重新进入劳动力市场的技能和习性。在莫桑比克,雇主无法找到具备必要资格和技能的工人。在日本,虽然失业率上升,但中小型企业、特别是刚起步的中小型企业发现很难找到具备必要技能的雇员。为

解决这些问题,正在提供职业培训和雇用新职员补助金,并改善工作环境。西班牙实施全国职业培训新方案,将正规教育、职业培训和进修教育结合起来,以增加处境最不利群体在劳动力市场的就业机会。中国实施 1 000 万工人再就业计划,提供一般职业指导和培训。1998 年,300 万工人接受了再培训。其他许多发展中国家都实施了技术和企业培训方案,以促进自营职业和小企业的发展,使弱势群体和公共部门的下岗工人受益。

203. 1997 年,马来西亚经济开始下滑,它强调了发展技能对生产力增长的重要性。在新加坡,更新技能和再培训有助于提高生产力、增加工人的就业机会及减少结构性失业,因此在经济下滑期间更为重要。新加坡期望,长期来说再培训可提高新加坡的竞争力,确保劳动力能够从事知识密集型经济需要的新职业。新加坡为在工业岗位的工人、特别是几乎或完全未受过教育的 50 万工人扩大培训机构,并增加了他们的培训机会。

6. 支助非正规经济部门的方案

204. 不同区域国家的政府都报告,非正规经济部门的就业和经济活动有所增加。首脑会议以来的明显特征是非正规经济部门就业增加。亚洲金融危机使数百万工人进入非正规经济部门。许多非洲、亚洲和拉丁美洲国家都报告该部门就业增加。甚至在发达国家,包括加拿大,非标准形式的就业也增加了。非正规经济部门往往被视为提供新就业机会和小企业家初露头角的部门。不过,大多数非正规经济部门活动的特点是生产率低、收入低以及工作条件差甚至恶劣。因此,非正规经济部门使决策者进退两难,他们有时设法管制和控制该部门,以改善工作条件,不让该部门影响正规经济部门的就业情况。在另一些国家,非正规经济部门被视为创造就业的另一最佳选择,并采取措施促进该部门的发展。

205. 促进非正规经济部门的战略往往集中在便利非正规经济部门经营者获得信贷、技术和商业培训、更好的基础设施和销售技能。然而,还可通过处理需求方面的问题,包括正规和非正规经济部门之间的联系,提高非正规经济部门就业的素质和生产力。布基纳法索政府鉴于正规经济部门创造就业机会的潜力有限,制订了非正规经济部门创造就业和经济发展的国家指标,分别为 9%和 11%。为支助实现这些目标,设立了非正规经济部门支助基金。此外,还设立了一系列其他基金,以支助青年、妇女及特定微型和小型企业进行赚取收入的活动。事实上,微型企业往往就是非正规经济部门。在制

订促进非正规经济部门的政策时,应考虑到大多数微型企业很少雇用或不雇用劳动力这一事实。苏里南设立了社会投资基金,向微型企业提供技术培训和贷款担保。

206. 发展中国家的大多数工人都不在正规社会保障方案范围内。发展中国家政府已执行向非正规经济部门工人提供社会保障的政策。1997年,菲律宾政府制订了新的社会保障法,其中规定必须向自营职业工人、个体农民和渔民提供社会保障。

7. 地方就业倡议

207. 国家和地方政府建立了新型伙伴关系,以促进实施就业政策。在许多国家,地方和市政府机构负责分发失业救济金和执行积极的劳动力市场方案。在干预劳动力市场措施从被动转向主动的过程中,地方政府往往是主要行动者。此外,地方政府还负责在社会部门和与环保有关的部门开发新的就业渠道。许多可能对就业产生巨大影响的条例都在地方一级实施,有时还在地方一级制订。这些条例涉及中小企业的登记和运作、外包工作、服务和劳动力的程序以及环境标准。在阿根廷,根据地方发展支助方案,市政府向微型企业和中小型企业提供技术援助、企业培训和地方循环信贷基金补贴。

208. 奥地利政府缔结了领土就业公约,旨在更好地协调各区域执行的积极劳动力市场政策。这些责任已经下放,更接近受影响的人。

209. 为扩大就业机会,乌兹别克斯坦政府与地方政府直接合作,组织提供临时、有偿的社会服务,并采取灵活工作小时制。在社会服务业受聘的工人薪金高于最低标准,并享受社会保障金,包括养恤金和短期伤残补助金。

210. 一些政府,包括日本和加拿大,在失业方面一直面临巨大的区域差异问题。日本政府帮助农业地区和山区的工商业更新其劳动力管理水平。在荷兰和法国,处理失业问题的努力与政府关于大城市的政策紧密联系在一起。四年后,一些城市的失业率下降,中小型企业增加,工作场所的安全和保障得到改善。

8. 公共投资与就业

211. 许多政府报告,公共投资与创造就业机会之间有联系。在发展中国家,公共投资、特别是对基础设施的公共投资通常被视为启动经济活动和创造就业机会的工

具之一。在社区一级组织了与改善环境和提供社会服务有关的公共工程,可雇用弱势群体和长期失业者。发展中国家和转型经济国家经常实施劳动密集型工程方案,以更好地利用过多的劳动力。实施此类方案旨在应付一些紧急情况;包括必须创造短期就业机会,以及建立基本的经济和社会基础设施。一般投资方案中的劳动密集型工程成本效益高,在恢复、养护和发展基础设施(包括农村道路和控制侵蚀工程)方面具有竞争力。柬埔寨政府鼓励采取劳动密集型的办法发展灌溉、开垦土地、植树造林及建设和养护道路。在印度尼西亚,利用澳大利亚援助方案来协助国家和地方政府制订和实行劳动密集型乡村工程。在莫桑比克,短期雇用了53 000多人建设基础设施。在菲律宾,基础设施项目采用劳动密集型办法是就业战略的组成部分。

212. 奥地利政府定期利用公共投资处理季节性高失业率问题。卢森堡政府报告,该政府将增加公共投资,旨在发展公共基础设施并使之现代化,以及创造就业和促进经济增长。

9. 针对特定目标群体的方案

青年

213. 处于不同发展阶段的国家都特别关注青年失业问题。在发达经济国家,向青年提供就业机会对避免长期失业和社会排斥问题非常重要。在许多发展中国家,据报告高等教育制度培养了越来越多无法找到工作的青年。此外,青年失业还与各种形式的社会动荡有关,包括武装冲突。

214. 在欧洲联盟内,奥地利、德国和荷兰政府报告,其青年失业率与各自的总失业率和整个欧盟内的青年平均失业率相比,都是比较低的。欧洲联盟的大多数国家政府在欧盟就业政策指导方针的启发下,采取步骤进一步减少青年失业率。

215. 赞比亚制订了全国青年行动计划,首先强调赋予青年权力。在特立尼达和多巴哥,15至19岁年龄组的失业率几乎为39%,是整个经济中失业率的二倍有余。为处理这一问题,帮助从学校走向工作岗位,特立尼达和多巴哥政府执行了若干目标明确的青年就业计划,并制订了企业发展支助制度,以增加由18岁至35岁青年成功拥有和管理的小型企业的数量。青年培训和企业合作伙伴方案等其他方案向青年提供全面培训,帮助他们被雇用或成为自营职业者。

216. 在许多转型国家、包括乌克兰,工作年龄的青年和妇女在失业者中占特别大比例,尤其有陷入贫穷的危险。

残疾人就业

217. 为残疾人创造就业机会与建立一个包容性的社会的目标相关。此外,越来越多的人依靠救济已开始给国家社会保障系统造成过大压力,因此正在加倍努力帮助残疾人从依靠社会援助过渡到积极参加劳动力市场。在乌克兰,政府重新关注恢复残疾人的工作能力,以确保他们平等进入劳动力市场,从与失业救济金有关的被动残疾转变为主动的劳动力市场政策。在加拿大,根据帮助残疾人就业方案,通过各省和领土提供资金,帮助残疾人参加培训及获得和保持工作。乌兹别克斯坦政府向希望开办企业的残疾人提供特殊条件、信贷和补助金,并向 50%以上劳动力为残疾人的企业提供免税待遇。

移徙工人

218. 劳工组织估计,世界劳动力的 2%至 3%为移徙者。虽然国家政策极严格地限制劳工国际流动,特别是与国际资本流动相比,但自社会发展问题世界首脑会议以来,移徙者受雇人数仍有所增加。移徙劳工的部分问题是其流动容易发生严重逆转,如马来西亚在 1997 年金融危机之后的情况即是如此。移徙劳工是一些国家的重要收入来源;不过,经常有人提出移徙劳工的社会保护和权利问题。

219. 根据劳工组织和联合国的公约,乌兹别克斯坦政府正在独立国家联合体和各中亚共和国一级制订劳工移徙条例,以便承认和尊重移徙者的权利。在特立尼达和多巴哥,越来越多定期在国外打季节工的工人向劳动与合作部抱怨受到不公平待遇。针对这一情况,1998 年再次成立的劳工事务常设三方委员会根据劳工组织公约着手处理与移徙工人权利有关的事项。在菲律宾,从 1993 年至 1998 年,出境工人每年平均增加 2%。1998 年,境外受雇人数最多。1995 年,制定了关于移徙和海外工人的新法律,进一步保护移徙工人及其家庭。在赞比亚,从 1994 年至 1998 年,签约到南非工作的总人数略有下降,而在新签的合同中,工资较高的采矿工作减少,工资很低的农活增加。

土著人民

220. 一些国家报告了关于土著人民的就业政策。这些政策一方面尊重土著人民的文化特性、多样性和特殊需要,另一方面为土著人民进入主流劳动力市场提供了机会。根据土著人民就业政策,30 000 多名澳大利亚土著人民自愿放弃了领取收入补助金的权利,参加社区就业发展项目。该项目帮助个人获得有利于社区、发展商业企业和在无补助情况下就业的技能。

F. 提高就业质量

1. 劳工法和国际劳工标准

221. 一些政府报告对劳工法进行了重大订正。转型期经济体为适应市场经济的需要制订了新劳工守则;其他订正力图使劳动力市场更灵活。许多国家报告,它们通过了劳工组织公约,包括涉及基本工作原则和权利的公约。其他一些国家报告,它们利用劳工组织标准和指导建议在移徙劳工和就业服务等特殊领域中的国家政策和惯例。

222. 在乌兹别克斯坦,新劳工守则是基于市场经济政策和政府实行的强有力的社会政策的混合运用。根据该准则,乌兹别克斯坦政府向工人提供安排就业服务、物资支助、解雇金和失业补助金,并根据民法更严厉地惩罚侵犯工人权利的行为。芬兰政府报告,该政府共批准了 94 项劳工组织公约,其中包括《关于工作基本原则和权利及其后续行动宣言》中提及的所有 7 个核心公约。斯洛伐克政府在制订和执行载于其国家就业法中的就业和劳动力市场政策时借鉴了劳工组织公约。特立尼达和多巴哥政府报告,该政府批准了 14 项劳工组织公约,其中包括 7 项核心劳工组织人权公约中的 6 项。

2. 社会对话

223. 当前大趋势是非正规经济部门就业增加和工会工人明显减少。但一些政府报告在社会对话方面取得了积极的进展。这些进展包括:在雇主与工人之间,雇主代表与工人组织及其传统进行集体谈判的次数有时上升;扩大社会对话范围,纳入制订社会和经济政策和制度的内容。芬兰政府报告,工会很多,有组织部门中的工人更多。据报告,这些强有力的三方机制在某些行业中创造了稳定的经济环境,虽然有时降低了劳动力市场的活力。但这一强有力的三方劳动力市场模式是宝贵的资

源,促进经济的灵活性并支助全国经济和就业战略。此类经济战略与就业战略相结合的一个例证是1996年和1998年通过三方谈判达成的收入政策协议。德国政府成立了有工业和工会代表参加的工作、培训和竞争联盟。

224. 许多政府报告,社会伙伴关系是管理社会和经济进程的最重要因素之一。在乌克兰,根据《就业法》,任命了一个促进就业协调委员会和相应的区域委员会。这些委员会由相同人数的工会、国家管理机构和雇主代表组成。1999年通过的《欧洲就业公约》呼吁各级社会合作伙伴不仅参与协调就业战略,而且参与执行结构改革和制订货币、预算和财政政策。荷兰协商一致意见模式为成功促进就业奠定了基础,并以尊重雇主组织、工会和政府的责任为依据。多亏该协商一致模式,实际工资增长率一直大大低于整个欧洲联盟,从而可在增加就业的同时仍保持竞争力。协商一致意见模式不仅使政府与社会合作伙伴能够达成非正式协议,而且使若干国家机构能够参加,如劳工基金会及社会经济委员会等。

3. 协调家庭与工作需要

225. 现在大趋势是参加劳动力的妇女增多,但也有挫折。在许多转型经济体,参加劳动力的妇女减少,托儿设施减少。在发展中国家,家务加上挣钱使妇女的劳动时间延长。德国政府注意到,男人做家务不够;大多数与协调家庭和工作有关的问题必须由妇女解决。一些政府采取措施,承认托儿对就业者的重要性。瑞士政府采取措施,在确定是否符合失业保险资格时考虑到教育儿童的时间。荷兰政府采取措施,促进将工作与照顾儿童责任结合起来。1996年,民法中纳入了工作小时平等待遇原则,不论是否全时工作。荷兰政府特别重视扩大短缺的托儿设施。

4. 平等待遇

226. 加拿大政府指出,虽然有偿劳动力参与增加了一倍,但自1960年代以来,妇女无偿劳动只略有减少。此外,虽然妇女收入与男人相比逐步增加,但通常妇女工资仍比男人低很多。德国政府通过了明确的法规,即妇女应参与积极的劳动力市场措施,并以相当于妇女占失业者百分比的比率获得晋升。日本政府促进采取措施,改变人们传统上对在家庭、工作场所和社会男女角色的定型观念的态度,以帮助妇女利用自己的技能和能力。此

外,1997年6月通过了一项法律,以保证男女就业机会和待遇平等。该法律消除了对妇女超时工作、节日加班和上夜班的限制。

G. 结论

227. 大多国家报告表明,就业问题影响着首脑会议的其他重要主题,包括减缓贫穷、社会融合、调动资源和能力建设。就业是社会发展的核心,更广泛的社会经济政策若要切实有效就必须包括充分就业政策。实际上,这种结合采取了多种形式。虽然许多国家的经济政策机构、包括国家中央银行和各社会经济委员会在其任务规定中明确纳入了就业问题,但事实上,充分就业的目标往往被忽视,以便实行稳定、财政紧缩和预算平衡的宏观经济政策。对国家报告的分析表明,在如何实现最佳就业水平问题上存在分歧:是通过制订被视为“健全的宏观经济政策”间接地实现,还是通过明确修改这些政策以便促进创造就业机会直接地实现最佳就业水平。即使第一种设想被接受,仍会就如何确定此类健全的宏观经济政策进行大量辩论,并会出现许多分歧。

228. 自首脑会议以来,社会经济政策已不仅仅属于技术官僚的范围。这些问题日益成为经政治选举产生的代表和代表劳动者的社会合作伙伴认真检查和实际上负起责任的问题。首脑会议是否的确促成这些事态发展或只是注意到并进一步推动业已存在的趋势并不特别重要,重要的是认识到充分就业的目标可产生政治和社会影响,经济政策必须对其作出适当的反映。虽然强劲的经济增长确实仍是创造就业机会的主要决定因素,但目前更加关注如何增加经济增长的就业密集程度,无论是在技能密集的知识型经济还是在劳动密集型的发展中经济。

229. 过去的趋势是将针对被排斥者和脆弱者的收入支助政策与积极的劳动力市场政策结合起来,以利于能够工作的人。这一趋势虽然在劳动力市场很明显,却也是旨在消除社会排斥政策的核心。现已建立社会保障制度,以便提供社会安全网。人们日益认识到,积极的劳动力市场政策必须优先重视就业和包容问题,努力消除依赖性,减少在财政上和政治上无法维持的社会援助水平。

230. 但如果将福利转为工作的政策执行不力,则会促使有工作的穷人数增加。急剧削减各种形式的社会保

障的范围、水平和覆盖面(即养恤金、残疾人津贴、失业保险和补助金)导致人们在不稳定的工作市场中接受低薪工作。在报告中指出此类就业有所增加的国家,造成这种情况的主要原因大都是短期就业、非全时工作和其他不安全、保护差的工作。在发展中国家,正规经济部门的就业人数持续不变而且往往减少,增加的就业人数大多限于非正规经济部门。因此,就业政策面临的挑战不仅是要创造更多的就业机会,而且要创造劳工组织总干事称之为“体面的”工作。在发达国家,必须消除就业中的不稳定和不安全因素;在发展和过渡经济体中,必须在非正规经济部门提高生产力和提供社会保护。

231. 从各报告中可以得出一个关于就业的最后和最重要的结论,即必须执行政策和方案,以实现政府和社会各界确定的目标。在许多国家,政府已制定了促进创造就业机会的国家政策和方案,但就业人数一直持续不变,有时还会减少。制订国家目标和政策固然重要,但只有目标和政策并不足以实现充分就业的目标。

四. 社会融合

232. 在首脑会议的《行动纲领》中,社会融合的目标是创造“一个人人共享的社会”,在这样的社会里,每个人都可以发挥积极的作用。首脑会议认识到,一个包容的社会必须建立在以下基础之上:尊重人权和基本自由、社会正义和脆弱及处境不利群体的特殊需要、人民的参与以及法治。《行动纲领》指出了各国政府可用以实现这些目标的途径,其中包括鼓励迅速作出反应的政府和充分参与社会,对所有人都不歧视,容忍和相互尊重,珍视多样性,促进平等和社会正义,响应社会需要,减少暴力、犯罪和非法药品问题、以及鼓励家庭和社区责任。

233. 会员国报告了它们为履行这些承诺所采取的措施。各国政府拟订了新政策手段,建立了机构安排,加强了参与和同所有社会行动者的对话,以及发起了推动社会融洽和团结的种种方案。采取了各种方案主动措施,以促进良好治理、社会正义和平等、提供保护和福利、机会平等以及鼓励包括儿童、青年、妇女、残疾人、老年人、各少数民族、难民及处于边缘地位的社区在内的各脆弱群体更多的参与。已做出各种努力以解决与悬殊差距有关的问题,特别是为了使少数民族及其他脆弱群体获得平等的机会。若干国家还特别强调

遵守区域和国际协定和标准。这包括各项有关的人权文书、例如《儿童权利公约》、《北京行动纲要》、《到2000年及其后关于残疾人的世界纲领》、《残疾人机会均等标准规则》、亚洲及太平洋残疾人十年(1993-2002年)、《到2000年及其后世界青年行动纲领》、以及国际老年年人。

A. 民主化和更多地参与政府

1. 待遇平等和人权

234. 政府为减少歧视和不平等现象所采取的行动包括:确保平等地享受各种政治、经济和社会权利,平等地参与决策和代表权,平等地获得就业机会及社会服务,以及为减少收入分配中的不平等及其他差异而采取的措施。

235. 在亚美尼亚,收入分配严重不均,并存在着各种边缘化问题。随着以前国家提供的社会保护计划的解体,穷人和无家可归者的人数已经增加。在捷克共和国,政府同非政府组织合作,启动了一个使福利和社会保护计划现代化进程,其目标是要让所有公民更加平等地获得各种服务。古巴政府已作出努力消除一切形式的歧视、尊重多样性,促进机会平等以及维护各种基本权利。在特立尼达和多巴哥,政府设立了一个委员会,以调查关于在就业、教育和提供商品及服务和服务和住宿方面的歧视行为的投诉。

236. 提高对人权的了解是用以增加公民在主流社会中参与的另一方式。克罗地亚政府设立了一个全国人权教育委员会,以提高认识和教育公民了解其政治和法律权利。

2. 参与性政府

237. 多数国家都报告,它们在促使非政府组织和社区组织更多地参与规划和实施社会发展倡议方面取得了进展。若干转型经济国家已经制订法律框架,规定非政府组织在决策过程中的参与作用,并对这种参与进行管理。若干发展中国家,特别是非洲和亚洲的发展中国家,为民间社会团体建立了支助方案,包括财务和机构援助和训练社区领导人。

238. 1995年,比利时政府设立了一个常设性的社会融合问题政府各部门间会议,其中有中央、地区和城市各级政府代表,并有各种社区组织。葡萄牙制订的社会政策规定,应当由民间社会代表参加,其中包括全国家庭理

事会、全国残疾人康复委员会、以及全国争取老年人政策委员会。亚美尼亚最近通过的《公共组织法》规定了非政府组织参与公共生活的权利和范围,以及政府限制某些组织活动的权利。

239. 罗马尼亚的社会经济发展政策越来越以权力下放为原则。地方社区和非政府组织已经成为提供社会服务的参与者。1998年,启动了一项方案,通过在社会服务方面支助非政府组织,把政府向民间社会开放。不丹政府也开始了将政府权力下放的进程。新成立的街道发展委员会和民选的地区发展委员会,目的都是为了有助于规划和实施社会发展政策。政府为地方发展委员会的成员设立了一个特别训练方案,使他们能够促进和参与决策过程。柬埔寨政府建立了一个民选的非政治性村庄发展委员会组成的网络,这些委员会为社会发展的规划贡献力量。在柬埔寨境内活动的非政府组织的数目从1995年的150个增加到1999年的400个,其中许多都自主地开展业务,提供社会服务和宣传人权、民主价值以及公众对社会发展问题的认识。

240. 中国政府设立了城市街道居民委员会和农村村委会,它们由民选代表组成,是自主的基层组织,民间社会可以通过这些组织直接行使民主权利。各种群众组织越来越多地参与贫困地区的社会援助和项目。在菲律宾,地方政府机构已被赋予在确定、规划和执行社会发展项目方面的更多的责任。非政府组织参与了全国性和地方性的决策,包括全国除贫委员会的工作。新加坡政府同包括社区发展理事会在内的民间社会组织一道,向低收入家庭提供财务援助。社区团体在减少经济危机的不利影响方面发挥了关键作用。为了协助和协调民间社会在社会发展方面的工作,政府于1999年设立了全国志愿人员中心。

241. 阿根廷开展了一项地方发展支助方案,以加强公民参与社会发展规划的能力。该加强民间社会的方案包括采取各种措施,通过训练地方社区的代表来改善知识、加强社区团体和建立社会网络。古巴政府修订了宪法,以便改善人民的参与和将决策权下放到省、城市和地方政府一级。巴拿马政府通过了向非营利组织和其他民间团体提供津贴的一个新方案,目的在于改善和扩大支助易受害群体的社会服务方案。

242. 牙买加政府根据其1997年全国消除贫困计划,开展了许多活动以增加群众的参与。政府还实行改革,以加强法治,并设立了公设辩护人办公室及议会监察员。

为了促进问责制和透明度,特立尼达和多巴哥通过了《公共生活廉洁法》,为所有公务员订立了标准和法律制裁。政府还改革了监察员办公室,以加强其在监测行政决定和实施人权方面的作用。建立了一个社区发展基金,以便向非政府组织和社区组织提供支助。

243. 在阿尔及利亚,在联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)的支助下,人权教育已被纳入若干大学的课程中。为了促使民间社会参与关于社会政策的国家决策,政府设立了教育和青年问题高级委员会、保护和促进家庭全国委员会、以及全国妇女理事会。布基纳法索的社会政策全国框架是该国在首脑会议之后通过的《可持续的人的发展政策意向书》,其中包括保障公民各项权利和安全的条款。冈比亚政府通过了一项地方政府系统和权力下放计划,以改善地方一级的民主化和参与决策状况。与该计划同时开展的还有各种把权力下放的农村发展活动。莱索托政府通过了全面的良好治理改革措施,使政府更加民主化和权力下放,并加强民选的村发展理事会。

244. 马里的全面权力下放改革建立了一个全国范围的城市网络,以加强地方民主机构和促进民众参与。为促进良好治理,埃塞俄比亚政府设立了一个人权委员会和监察员办公室。政府还开始了公务员制度改革,以改善各级政府的问责制、透明度和效率。

245. 在莫桑比克,建立了一个法律框架,以便民间社会参与社会发展政策的制订和实施,并简化政府对新的非政府组织的批准程序。马达加斯加也通过了类似的法律。毛里塔尼亚政府于1998年成立了一个人权、扶贫和融合问题委员会,以便利和支助基层组织的参与。1999年,赞比亚政府通过了一项关于良好治理的政策框架,其中包括各种倡议措施,旨在改善获得公正司法的机会、加强法治和司法独立、减少腐败、以及增进政府的透明度和问责制。赞比亚的社会融合政策也包括向民间社会授权的各种措施,其主要方式是提供基本的社会服务,例如教育、保健和住房。在科威特,非政府组织积极地参与了实现各项社会、经济及其他目标的活动。政府鼓励民众参与社会发展,以减少国家的作用,同时民众参与也为这些主动措施提供了合法性。

B. 濒于边缘化危险群体的融合

1. 儿童和青年

246. 许多国家在改善儿童权利方面取得了进步。若干政府的报告说,它们采取了步骤,将儿童的权利,包括防

止童工,纳入各种国家行动计划和政策。有些国家还设立了全国委员会,以监测有关国际协定的执行情况。若干国家创建了各种支助机制,支援低收入家庭、单身母亲以及遭受家庭暴力和吸毒成瘾的母亲。许多政府都已采取步骤加强对儿童的社会保护,加强了人力开发计划和幼儿时期的基础教育;这些政府还采取步骤,努力减少儿童和青年的吸毒现象并防止他们的犯罪活动。

247. 但是,为了保护儿童权利和将其融入社会,仍有大量的工作要做。在一些区域,童工、剥削、贫困、边缘化和无家可归等问题持续存在。在许多国家,暴力和犯罪,特别是家庭暴力和对儿童的暴力,一直未得到有效的解决。自1995年以来,儿童和青年当中使用非法药品和药物滥用的现象增加,带来了极为不利的社会和经济后果。在一些国家,妇女和儿童的社会保护和生活标准下降。若干国家甚至无法向儿童提供基本的社会服务。

248. 加拿大政府为支助低收入家庭实行了全国儿童福利措施,以防止儿童的贫困和加强父母的就业机会。在捷克共和国,有子女的家庭有权获得特殊的社会保护,包括直接的社会援助,以及获得更多社会服务和免税待遇。科威特政府为在公共部门就业的妇女建立了托儿设施,并增加了幼儿园的数目。立陶宛设立了一个家庭支助方案,通过该方案贫穷家庭的儿童有资格获得由学前和学校机构提供的直接援助。新加坡政府为低收入家庭和单身母亲实行了若干托儿支助计划,包括提供财务援助,以支付学费及其他教育费用。1998年,苏里南通过了一项计划,以改善和保护儿童和青年的权利,在该计划之下进行了特定目标的投资活动,以增加给妇女和儿童的服务。

249. 为了更好地保护儿童的人权,葡萄牙政府于1998年设立了一个保护处于危险的儿童和青年的全国委员会,并订立了一个消除童工剥削的全国计划。巴拿马政府成立了一个消灭童工和保护青年工人委员会,并正在实施一项计划,以促进和加强民众的参与,其中包括人权教育。在瑞典,政府于1996年任命了一个议会委员会,即儿童委员会,以审查按照《儿童权利公约》遵守现行的儿童政策和做法的情况。在巴巴多斯,政府成立了一个公约问题全国监测委员会。刚果民主共和国政府建立了一个全国和省一级的儿童委员会网络,它为各种机构改革提供支助,以改善对儿童的社会保护,并实施《儿童权利公约》。

250. 亚美尼亚政府通过了界定儿童权利的法律,其中包括政府在保护这些权利方面的作用,以及儿童有权获得充分的保健和教育。布基纳法索政府制订了一项保护儿童权利的行动计划以及另一项儿童存活、保护和发展的全国行动计划(1997—2000年)。在马达加斯加,政府已采取初步行动,制订一项关于执行《儿童权利公约》的国家政策。该主动措施包括:在儿童基金会的协助下,对涉及儿童权利、他们获得社会服务的机会和防止虐待的全国法律进行一次审查。在摩洛哥,据政府报告,在执行关于儿童权利、特别是关于女童权利的国际协定方面只取得了有限的进展,而儿童做工仍然是一个普遍的现象。为解决这些现象,政府通过了一项保护儿童权利的全局行动计划。

251. 立陶宛政府提出了一项防治儿童和青少年犯罪的全国计划,以照顾社会处境不利家庭的儿童和青年。捷克共和国政府最近通过了一项预防犯罪计划,其中提到防止虐待儿童、性侵犯和儿童卖淫的问题。在地方开展活动的一个全国预防犯罪委员会对这些计划进行监测,并努力找出解决犯罪活动的社会根源。柬埔寨政府已经采取步骤,解决出于经济和性目的贩运妇女和儿童的问题,其方法是改善边境监测、培训地方当局和警察以及支助被剥削的受害者。在马来西亚,《儿童法》旨在保护儿童不受虐待、忽视以及劳工和性剥削。在约旦,政府设立了一个中心以保护儿童不受虐待,该中心由政府 and 自愿机构协作开办。莫桑比克国家减少贫困战略的措施之一是改善对儿童的社会保护,其中许多儿童都因内战、失业和贫穷而在社会上处于边缘地位。政府还为儿童建立了与战争有关的重新融入社会的特别计划,其中包括家庭寻找和团聚计划。

252. 青年的社会边缘化在许多国家是一个日益严重的问题。青年边缘化的重要原因之一是失业和进入劳动力市场的障碍。青年当中居高不下的失业率导致他们被排除和孤立于社会之外,并在某些情况下导致犯罪、吸毒和暴力的增加。各国政府已进一步意识到需要拟订全面的青年政策。许多国家政府为青年的融合及增加青年就业率制订了国家行动计划。截至1999年1月,有83%的会员国采取了跨部门的国家青年政策,62%的会员国执行了国家青年行动计划(见A/54/59)。各国政府所报告的其他主动措施包括帮助从教育系统向劳动力市场过渡的各种计划,为推动青年企业家和自我就业作出的各种努力,改善给青年的社会服务,促使青年更多

地参与公共事务,以及采取措施打击和预防青年中的非法滥用药品现象。

253. 若干政府采取了特别旨在将青年纳入劳动力市场的就业战略。在奥地利,促进就业是促使青年参与和社会融合的主要途径。一些新形式的补贴就业使脆弱和被排除的青年群体能被纳入社会。在加拿大,国家青年政策的重要成份之一是帮助青年人从学校向劳工市场过渡。葡萄牙政策执行了一项通过职业培训和教育使青年加入劳动力市场的方案。澳大利亚政府最近开始实行了一项青年人的就业和援助方案,即“相互义务倡议”,它向失业的青年提供财务援助,但条件是他们必须改善工作技能并为社区做出贡献。

254. 1996年,白俄罗斯政府提出一项方案,从国家就业基金向失业青年提供短期贷款。乌克兰政府实施了一项新的国家青年政策,其中包括扩大向青年提供社会服务的中心网络。政府还开始实施一些其他措施,使青年加入劳动力市场。在中国,青年政策强调通过青年发展工作计划提供教育和就业,并增加参与的机会。全国青年组织推动各种培训和志愿服务计划,并在失业青年工人的再就业方面协助政府。菲律宾政府采取了一项全国青年发展计划,其中包括同青年进行协商的各种机制,以及青年参与决策的机会。

255. 牙买加全国消除贫困计划的一个组成部分是提高对低收入失业青年、其父母及子女的社会保护。特立尼达和多巴哥建立了一个青年培训和就业伙伴方案,旨在改善青年从事永久和有收入就业或自营职业的机会。促使青年积极行动的其他途径包括平民保护组织和青年企业计划。阿尔及利亚政府创设了一个支助青年就业的全国基金,为小型企业提供财务援助。毛里塔尼亚政府于1996年设立了全国青年委员会,并正在制订一项全国青年发展政策。在摩洛哥,于1996年启动的小企业中具有特殊需求的青年就业特别方案预期到2004年将为四万人提供就业。政府还设立了一个向青年企业家及自营职业青年提供援助的制度。赞比亚政府基于必须向青年授权原则,实行了全国青年行动计划,其中特别重视使青年参与生产性就业和促进企业家精神。

256. 爱尔兰政府采取措施,以满足无家可归的儿童和青年日益增多的问题,包括建立紧急居住设施。为了改善与自愿组织的活动的协调,建立了一个青年无家可归问题论坛。关于滥用毒品问题,政府设立了青年设施和服

务基金,以促进预防和积极行动方案。古巴政府启动了一个支助社会处境不利青年的方案,该方案提供社会保护和设施,使他们加入劳动力市场,并使他们重新纳入教育系统。1998年,卫生部采纳了一项预防滥用药品和减少药品依赖的计划。尼泊尔政府根据1996年国家减少药品需求战略,采取措施打击滥用药品和贩运非法药品问题,因为这些问题带来了严重的社会后果,尤其是严重影响青年。

2. 老年人

257. 许多国家内人口的迅速老龄化给社会保障制度、个人和家庭都带来重要的社会经济影响。各国政府意识到有必要将老年人纳入更广泛的发展框架。

258. 许多国家都已颁布法律,并实施了造福于老年人的政策和方案。在一些国家,政府创造条件,促进终生学习,“积极老龄化”,以及健康的生活方式。私营部门和非政府部门的伙伴参与对于解决这些问题至关重要。人们已着重执行关于老年人的各种国际协定和原则。在许多国家,在国际老年人年期间,人们就关于“建立一个不分年龄人人共享的社会”的主题开展了各种活动,以造福于老年人(见A/54/268)。

259. 一些国家建立了解决有关老年人问题的国家协调机制。约旦建立了一个全国老年人委员会,作为一个行政机关,负责执行政府的政策。老年人日间照料中心也提供康复服务。在新加坡,政府于1998年建立了政府部门间老年人问题委员会,以便研讨政策指示和拟订建议。摩洛哥修改了养恤基金的法律和财政地位,并增加了最低养恤金数额。为了改善老年人的保健服务,阿拉伯叙利亚共和国政府设立了国家老年人照顾委员会,其中有非政府组织及其他自愿组织的参加。

260. 中国政府通过了《老年人权益保障法》,制定了一项老龄工作纲要,并建立了照顾老年人的家庭养老和社区养老服务网络和社会保障网络。政府计划编写21世纪头五十年中国老龄问题国家政策和老年人状况白皮书。中国老龄协会、地方一级的老龄工作委员会以及城市和农村的老年人协会组织都在就这些问题积极努力工作。

261. 日本政府特别重视促进老年人的就业机会。它鼓励企业向最高达65岁的人提供就业,并改善工作条件,包括工资和人事管理制度。通过资助老年人工作场所计划,已经采取措施改善适合老年人的工作环境和程

序。为扩大短期就业,政府还采取了步骤,推动建立一个老年工作人员职业经验资源中心。政府还帮助 50 多岁的中年工作人员改善其职业和技能培训,并获取信息。政府制定了一个新的“金色计划”,以便采取综合措施,促进老年人的福利和保健服务。

262. 在新加坡,社区服务和计划包括老年人俱乐部、老年人就业服务、日间照料设施、家庭护理以及收容所。案例管理服务旨在防止将老年人过早和不必要的送进收容机构。政府采取的改善老年人的物质环境的措施包括:在新的大众捷运车站安装升降机,在公寓楼房里增添适合老年人的设施,以及在社区和积极的祖父母照顾工作方面提供就业和自愿工作。政府设计了半职工作准则,以吸引退休人员加入工作队伍。菲律宾政府最近通过了一项老年人法律,使老年人在交通运输、餐馆就餐和购卖药品方面有权享有 20% 的折扣。所有城市都在市长办公室之下设立了一个老年人事务办公室,以监测老年人法的实施情况,并向老年人签发身份证,使他们享有某些福利。

263. 1998 年,玻利维亚政府颁布了一项法律,为 60 岁以上的公民提供折扣和优待。这些老年人将在电力、供水、房地产税和交通方面享有 20% 的折扣。摩洛哥政府修订其养恤基金的法律和财政地位,并提高了最低养恤金数额。古巴政府实施了一项支助单身老年人的计划,向老年人提供支助,鼓励独立的生活方式,并促使充分参与社会生活。该计划便利老年人获得社会服务,提供经济和社会保护,并用社会服务来支助老年人的家庭。苏里兰的政策确保老年人获有满足其基本需求的收入,并提供保健服务和受过训练的服务人员。养恤基金问题正在受到审议,将对老年人的地位进行一项全面分析。在特立尼达和多巴哥,成立了一个老年人局,以鼓励老年人过上积极的生活,并为国家发展做贡献。开发了一个数据库,以确定老年人所拥有的技能,以便提供给私营部门企业和非政府组织。

264. 奥地利政府扩大了老年人方案,并设立了一个全国委员会以制订一项老年人的长期政策。在葡萄牙,老年人的综合支助方案旨在促进老年人的独立,并训练亲属、志愿人员和社区,以便为老年人提供照顾和支助。社会保障预算的经费计划被用于增加疗养院的职位。西班牙政府设立了国家老年人委员会,以协助老年人组织发挥作用,并改善社会保护的水平,包括获得保健和家庭照料服务。在阿塞拜疆和白俄罗斯,政府改革了养恤

金制度。爱沙尼亚也通过了养恤金改革立法。据政府报告,尽管领取养恤金者的经济状况同其他群体的人相比有所改善,但进展非常缓慢,提高老年人生活质量仍然是今后的一项主要工作。

3. 残疾人

265. 许多国家越来越认识到,有必要从整个发展的角度和更广泛的人权范围来解决残疾人的问题。这反映于这些国家的政策重点已经从使残疾人融入社会生活转向促使他们充分参与主流发展。非政府组织和关心残疾人问题的私营部门已在许多国家成为新的支助群体。政府的政策中反映了充分参与和平等、以及恢复和机会均等等各项目标。执行有关残疾人的国际标准和准则的问题也受到高度的重视。

266. 许多国家政府都开展活动,以加强立法、机构和政策框架,促进残疾人的权利和满足他们的需要。亚洲及太平洋地区的若干国家政府在对机会均等至关重要的一些具体领域通过了全面的残疾人法律及其他法规。中国政府根据《残疾人保障法》修订了法律,并列入了关于残疾人平等权利的条款。马来西亚已努力制订法律,保护残疾人的权利和禁止对他们的歧视,并防止侵权和忽略行为。在菲律宾,残疾人大宪章已被签署成为法律。

267. 在布基纳法索和约旦,制订了全国残疾人社区康复政策,使残疾人融入社会。摩洛哥政府设立了残疾人事务高级委员会,它于 1998 年成为政府的一个部。

268. 古巴政府实施了一项国家残疾人行动计划,其中包括旨在将残疾人融入国家的经济和社会生活中的 36 个方案,并特别注重保健、就业、教育、社会保障、社会援助、休闲和信息方面。1997 年,特立尼达和多巴哥政府通过了一项残疾人政策,旨在使残疾人完全融入社会主流。成立了一个残疾问题全国协调委员会,作为政府的咨询机构。巴拿马政府采取了若干措施,就关于残疾人的平等待遇和涉及残疾人可以进入的公共场所规定了准则。

269. 在阿塞拜疆,政府采取了若干措施,包括一项全国残疾人计划(1998-2001 年),以造福残疾人。负责残疾人事务的政府机构和组织相互协作,拟订康复、就业和培训、教育和社会保障以及将残疾人融入社会等方面的各种战略。关于残疾人康复和社会保障的法律已获得批准。立陶宛的《特别教育法》(1998 年)为残疾儿童

的特殊教育和具有特殊需要的群体的成人教育确立了框架。乌兹别克斯坦政府执行了一项计划,旨在组织一个残疾人重新融入和康复中心的广泛网络。政府创造了有利于加强经济和企业活动的条件,向残疾人提供贷款和拨款,以便他们开办自己的企业。芬兰全国残疾问题委员会研拟了一项长期的残疾问题行动计划,使残疾人融入主流社会。爱尔兰政府成立了全国残疾问题管理局,其理事会主要由残疾人、照顾人和家属组成,以便监督关于残疾问题的研究,并监测国家的残疾政策和法律。

270. 在科威特,政府在社会福利院中提供全面护理,为残疾人提供社会、心理、医疗、康复和培训服务。“日间照料”设施已经扩大。阿拉伯叙利亚共和国政府执行了一个为残疾人发展职业培训和就业促进机构的项目。政府的社会事务和劳动部同劳工组织一道,执行了一项社区项目,以促进残疾人的社会融合。莫桑比克执行了若干方案和主动措施,向残疾人提供社会援助。其中最重要的是社区援助计划,它通过家访和咨询为残疾人提供服务和资源。为聋哑人和盲人编写了一部手语词典,并提供机会以培训他们的各种技能。苏里南政府扩大了给残疾人、特别是儿童的教育机会,并通过训练服务提供者改善社会服务。

271. 在中国,社区和家庭在残疾人的康复及融合政策方面发挥了重要作用。康复项目包括特殊群体补碘、小儿麻痹矫治及聋儿教育。政府还特别注重为残疾儿童和青年提供教育和培训。1998年,制订了《残疾人扶贫攻坚计划》,以加强对残疾穷人的扶持力度。马来西亚政府特别着重社区康复服务,并提供财务援助以便建立各种方案和培训康复工作人员。预期在几年之内获得改善的社区计划将覆盖全国。在菲律宾,政府在残疾人社会动员五年计划之下开展了一项重大项目,致力于早期发现和预防残疾,特别是儿童中的残疾。该项目涵盖210 000多名儿童。新加坡政府成立了残疾人问题咨询委员会,以制订将残疾人融入社会的计划。政府还提出了关于不受障碍进入楼舍的准则。

272. 在特立尼达和多巴哥,政府于1998年开始向40岁以上的残疾人提供拨款。在残疾人的职业培训和教育方面,政府向全国残疾人中心提供财务援助。在巴拿马,同各市政府达成的一项协定已经生效,其中规定了公共楼房和场所的设计和建筑标准,以确保残疾人可以进入。

273. 1998年,芬兰拟订了一项立法提案,以促进残疾人的就业和培训。政府还实施了各种计划,让弱智者及以前被完全排除于就业之外的其他群体获得就业机会。爱尔兰政府对残疾人的需要进行了一次全面审查,并正在拟订关于智力残疾者和感官及身体残疾者的特别行动计划。

274. 德国政府最近在全国范围提出了一项示范项目,由联邦补偿基金供资,目的是到2001年改善具有严重残疾的失业者的融合和就业机会。对残疾妇女的状况给予特别重视,为此开展了研究项目并举办了专题讨论会以确定她们的特殊需要。研究的结论预期将为制订新的政策以开展这一方面的项目奠定基础。将在比特堡为残疾青年建设一个欧洲职业康复中心。该中心将为邻近国家的250人提供职业培训。1999年,德国政府举办了一次欧洲残疾人就业政策问题国际专家会议,会议制订了在工作场所和为了便于进入而需要达到的技术设备的起码标准。会议还建议提供咨询和安排就业服务。

275. 在加拿大,国家关于促使残疾人融合的战略支持了许多项目,改善了获得住房、交通、教育和通信的机会。残疾问题工作队为确定优先领域作出了努力,该工作队的成员包括议员和残疾人的观察员。他们的建议被列入一份题为“残疾加拿大人的平等公民权:行动的意志”的报告。

276. 在捷克共和国,政府以综合的方式对待残疾人问题,这反映于1998年国家残疾人平等机会计划。该计划着重于教育、培训、社会保障、家庭生活及文化。其中特别注重向残疾儿童提供综合教育。健康残疾者组织和人道主义组织获得了拨款。雇主雇用工作能力低弱的雇员,可以减免所得税。

277. 在阿塞拜疆,促使残疾人融合的计划包括发展残疾人的创造性活动,并促使他们参与体育活动和运动。但是,由于资源有限,无法提供足够的现代物资和强有力的技术基地。在立陶宛,根据《特殊教育法》,学校的辅导服务和专门保健机构向具有特殊需要的儿童及其父母提供教育、心理及社会协助。政府从中央预算中拨出经费用于残疾学生的教科书。一些中学和职业学校及高等学府也录取残疾人。还修订了听力障碍者的课程。

278. 许多政府都特别重视为残疾人创造就业机会。在中国,政府设立了一个残疾人就业服务网络。在菲律宾,为了确保残疾人的就业机会,在四个地区建立了职业恢复中心,以提供心理服务、职业培训和就业推荐。在阿塞拜疆,根据《防止残疾和促进残疾人康复和社会保障法》,为残疾人建立了特殊的工作场所并确定了配额。

279. 在澳大利亚,有若干计划都是旨在改善残疾人进入工作场所的便利。残疾就业服务帮助寻找工作,并提供康复和就业前培训。政府为一系列鼓励雇主计划供资,包括工资津贴和装修工作场所。政府谋求有效地纳入更多的收入支助、和积极的康复和就业计划,以援助残疾人。在加拿大,新设立了一个机会基金,帮助残疾人寻找工作并向残疾加拿大人组织提供资金。联邦政府、各省政府和领土政府都制订了新的残疾人就业援助倡议,并在残疾人问题上形成了共同的见解。政府改善了获得工商服务的机会,为从事商务和考虑自营职业的残疾人提供财务援助。

C. 有特殊需要的群体

280. 各国政府在《哥本哈根宣言和行动纲领》中承诺,确保保护有特殊社会需要的群体,使他们充分参与经济及社会。《宣言和行动纲领》中鼓励各国政府列出具体的机构及服务,满足弱势和处境不利群体的社会需要,提高他们的能力与经验,使他们能对社会作出积极贡献。同时立法和其他组织手段也将会确保弱势和处境不利群体能得到工作并享有社会服务。各国政府的应对政策中还包括对儿童、青年、残疾人、老人、少数族裔、难民和移徙者适用国际标准和规范。

281. 自首脑会议以来,许多国家的政府执行了范围广泛的政策和方案以融合弱势群体,并加强他们的地位和参与发展进程。各国政府努力为处境不利和弱势群体弥补差距,特别是给予他们平等的机会,使他们能在社会中发挥有益的作用。它们提出倡议,通过更好的社会保障。推广就业机会、改善弱势地位、提高公众认识等方式,把处于社会的边缘群体融入社会。它们执行各种方案,给予穷人和处境最不利的人群以权力,为他们提供社会服务、技能发展和培训,提高他们的社会参与,它们更加强调与弱势群体有关的各项问题,把这些问题放在更广泛的人权框架中处理。

282. 在巴巴多斯,最近新设立了社会转型部,其关键任务就是使非政府组织和社区组织更加参与提供社会服务

的工作。在玻利维亚,已授权市政府向当地民众提供保健和教育与文化服务。同时设计新的制度向地方政府分配公共资源。此外设立了补偿基金,把资源调拨给个人平均收入数额落在全国平均数以下的各州。

283. 牙买加政府采取了一项以社区为基础的发展办法,在政府、社区组织、私营部门和其他民间社会活动者以及国际社会之间结成伙伴关系。同时又倡议加强地方政府当局、非政府组织和社区组织在规划、组织、资源调停、执行管理、监测和评价等方面的能力。牙买加社会投资基金便是这种改善社区基础结构的以社区为基础的一部分。

284. 在立陶宛,社会服务法(1996)中规定,各地方政府应同非政府组织、宗教界和其他实体共同合作,提供社会服务。1997年,考纳斯郡设立了社会伙伴关系联盟,让来自八个城镇和地区的政府、非政府组织的代表会集一堂。苏里南政府在一项政策声明中特别强调了处境不利的群体。社会服务和住房部的活动集中于改进弱势群体(包括老年人、残疾人、青年、低收入家庭和妇女户长家庭)的社会福利,并向他们提供社会服务和社区发展。政府又设立一个监察员股,进行推动和监测社会保障的工作。

285. 在罗马尼亚社会方案(1998-2000)将对包括多子女家庭、残疾人和老年人等弱势群体提供社会援助。对此有关的法律进行了修订,以便向欧洲联盟的法律看齐。巴拿马政府1998年通过了可持续人的发展战略,其中包括加强人力资本、妇女参与发展、抢劫民众参与、满足基本需要、支助弱势群体、增加边缘化群体的生产能力和结合土著人民参与发展进程等方案。

1. 向家庭和社区提供支助

286. 家庭和社区是社会凝聚与融合的强大力量。各国政府的社会发展战略都考虑到家庭在社会中的作用是作为社会安全与保障的基本提供者。各国政府已实施各种政策和方案以加强家庭发挥社会与发展的功能。同时更加重视性别平等,因为这是家庭福祉的基础。同时又强调对儿童与妇女福利、对家庭价值和养育技能的关切。一些国家政府把工作目标放在改善家庭财务情况上。另一些政府依照国际文书与标准审查和修订其本国与家庭有关的国家法律文书。

287. 约旦政府在社会发展部内新设立家庭股,集中努力保护妇女与家庭。政府又制定了家庭社会战略。阿拉

伯联合酋长国政府创设了婚姻基金,向低收的遣返家庭提供财务津贴。利比亚通过了新的社会保障法,特别规定要保护低收入家庭和人口众多的家庭。在特立尼达和多巴哥,社会和社区发展部内的全国家庭服务股负责向家庭、年青的罪犯、学校和社区团体提供咨询和培训服务。

288. 奥地利的联邦和地区政府以及社区共同发动了一项投资活动,设立更多的托儿设施使双亲能得到平衡的工作与家庭生活。结果创设了 20 000 所新的学龄前儿童托儿所。在捷克共和国,国家支助家庭的新制度特别重视有儿女的低收入家庭,由政府提供津贴,防止家庭陷入贫穷线以下。

289. 在马来西亚,执行了一些革新方案协助面临解体的家庭。这些方案包括儿童之家、儿童与家庭活动中心、提供咨询和财务援助与服务、政府又拟订全国家庭行动计划以建立坚固、有活力的家庭。特别重视在个人、群体、公共和私人组织以及民间社会中加强“明智的伙伴关系”。此外还设立了各种社区网络,如儿童保护工作队、青少年福利委员会和老人日间照顾中心。

290. 澳大利亚优先重视支助和加强家庭的各项政府。政府对家庭采取全面和综合的措施,重点放在提供服务与支助,以巩固家庭。澳大利亚的一项家庭关系事务方案向社区组织提供资金,进行诸如家庭咨询和治疗服务、家庭与儿童问题调解、婚姻和关系教育以及家庭技能训练等服务。在新战略下,政府打算加强早期干预的效果和预防方案,并向服务组织、家庭和社会提供资讯。预期这样作将可把政府各级的现有方案联系起来,并可加强商业部门同社区间的伙伴关系。另一项重要的倡议是开办托儿工作和发展广泛的就业与培训机会。

2. 少数族裔和移徙者

291. 少数民族、土著人民、移徙者、难民和国内流离失所者特别容易陷入贫穷,遭受社会排挤,需要采取具体措施确保他们的社会保障。通过《行动纲领》,各国政府承诺要努力使少数民族融入和参加社会,包括尊重各个民族、族裔、宗教或语言群体的文化多样性和人权。少数群体获得保证,对他们所属的社会的决策过程有参与的权利,同时应保持他们自己的鲜明的文化特性。有关结合少数群体的利益与需要的方法包括在决

策的关键阶段同少数群体进行协商,建立非正式的委员会、权利下放和地方自治。(见 E/CN.4/Sub.2/1997/18)。

292. 《行动纲领》还呼吁各国政府对土著人民进行具体的保护与融合。成员国承诺保持和加强土著人民的特性与文化,并使他们参与影响到他们社会的各项决定,包括加强就业机会和取得社会服务。虽然在充分保护土著人民的特性和人权方面有待努力之处甚多,但全世界对他们的问题的认识已日益增加。若干成员国已通过法律,并在某些领域采取了主动行动,包括土地所有权、教育和语言方案等。

293. 加拿大政府采取了新的主动行动,改善加拿大土著的状况,特别是通过一项新的国家行动计划“聚集力量”,增加他们参与社会的机会。这项计划力求发展政府同土著人民间的伙伴关系,承认他们的传统习俗、统治方式和当地语言,以求发展并改善他们的总体生活条件。阿根廷政府采取了步骤,通过在社区一级进行教育和建立能力和设立全国土著事务所等方式来加强土著社区。土著人民的受教育、财产和参与当地资源管理的权利,都在宪法中得到了保证。巴拿马政府通过了一项可持续的人的发展战略,以具体方案对弱势群体、包括土著人民提供经济支助。1997 年为恩戈比 - 布格尔土著群体设立了一片特别行政领土。在玻利维亚,政府单独设立了一名土著和本土人民事务副部长的职位,负责颁发社区的土地所有权状,承认土著领土并以本土语言提供教育。土著人民理事会是政府与土著群体进行协商的机构。

294. 捷克共和国政府为罗姆少数族裔实施特别教育和促进就业的措施。这一群体深受贫困和失业之苦,处于捷克社会的边缘地位。教育、青年和体育部为族裔教育问题设立了一个特别咨询委员会。同样地,西班牙政府也设立了一个吉普赛发展方案,来改善这群人的处境并加强其社会融合。在乌克兰,克里米亚鞑鞑人的再融和仍然是社会融合的重要难题。已采取步骤,解决有关公民身份、教育和保存土著文化和语言的问题。中国政府在贫困的少数民族地区增加了财政支助和基本建设的投资,并实施各种方案保存少数民族的文化和语言。埃塞俄比亚通过了国家文化政策(1997 年),以保护少数民族的特性和权利,促进他们参与社会。在马来西亚,新经济政策同国家发展政策的目标即使不同族裔

群体团结一致。国家的社会福利政策顾及个人和群体的问题及需要,使他们能融入的主流经济和社会生活。

295. 对移民和移徙工人的社会保护必须采取有特定对象和全面性的融合政策。各国政府必须确保移徙者、特别是移徙工人及其家庭成员得到公正和平等的待遇,包括充分尊重人权,取得经济机会和平等取得社会服务,特别是教育和基本保健的服务。《关于保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》规定,东道国有责任确保移徙工人的待遇不低于其本国公民享有的待遇。但保护移徙者国际文书的执行工作进度有限,侵犯移徙者人权的问题持续不断。在全世界许多地方,难民和移徙者未能得到适当的社会保护,备受歧视。¹

296. 在芬兰,1999年通过了《关于移民融合与接纳寻求庇护者法案》,其中包含提供基本教育与训练、使其顺利过渡并融入芬兰社会的各种措施。为了加强外国工人就和参与社会,德国政府采取了社会融和的扩大方案。联邦、州和地方各级政府同社区团体向移徙者提供社会咨询、语言教育和职业训练,使他们更容易进入劳动力市场,并为移徙妇女设立特别训练方案,另外又有各种改善街坊关系的项目。

297. 葡萄牙政府于1996年设立了移民和少数族裔事务高级专员的职位,其任务是推进移徙者和少数族裔的社会融合与就业。移民事务咨询委员会负责改善移徙者参与国家政治进程的机会。瑞士政府已采取了一项行动计划处理移徙妇女的问题,包括暴力和性剥削的问题。

298. 在阿塞拜疆,每七人中有一名属难民或国内流离失所者。庞大的难民人数严重影响劳动力市场。政府没有能力顾到监测移徙者和移徙工人的活动。目前实施了一项新的移徙者管理方案,并得到国际移徙组织的支持。

299. 爱沙尼亚的议会于1998年6月通过了一项关于爱沙尼亚国家融合政策的文件,目的是建立爱沙尼亚式的多文化社会。其特征是显著的个别性,强固的共同基础,并以爱沙尼亚文化为中心。政府报告表示,爱沙尼亚仍旧存在两个社区的分裂,目前正努力推进非爱沙尼亚人融入爱沙尼亚的社会。

3. 难民和流离失所者

300. 各国政府承诺,依照各项国际协定,向难民和流离失所者提供社会保护,尊重他们的人权。暴力行动增多、

人权遭受践踏和种族冲突,已造成国内流离失所者的人数增高。当若干国家内移徙工人和人数增多时,经济衰退也增加了社会和族裔群体之间的紧张,从而对社会凝聚形成压力。在东欧经济转型国家和前苏联境内,由于区域内经济衰退、失业和武装冲突,难民和国内流离失所者人数随之增加。非洲由于冲突的爆发和某些地区内安全状况恶化,也受到难民和流离失所者问题的困扰。亚洲区域内,随着大多数国家内紧张局势和武装冲突减少难民的情况便有所改善。

301. 在若干国家内,由于国内冲突和战争,必须采取特殊的融合政府与方案。在克罗地亚,政府集中注意于战争破坏最严重地区内公共组织的楼房和住房的重建工作。在莫桑比克,优先工作是保护处境不利的群体,特别是因战争而流离失所和残疾者、返乡难民和复原军人。政府设立了社会融合工作全国委员会,重新安顿受战乱影响的人。在政府设立的社会保护网络下,有许多方案提供粮食津贴,社会医疗基金和学校基金。政府又创立了全国社会援助所实施社会援助方案,推动就业。

D. 结论

302. 从各国政府的报告可明显看出,社会融合是社会中许多力量相互作用的结果,是一个特别复杂的目标。经济空间扩大通常会容许不同群体得到较好的融合,但由于过去五年来有些国家经济增长与发展迟缓,有些国家经济衰退,对密切的社会融合形成了重大障碍。贫困的人民因陷于边缘化地位,很少有充分参与社会的运作。失业不仅使人贫困,而且切断了经由工作处所建立起来的社会纽带和网络。失业和贫困还会消减儿童接受教育并充分参与适应社会生活共同进程的机会。

303. 政府资源的削减,不论是由于经济增长减弱,或由于着意削减政府开支或税收管理不善,削弱了政府执行政策与方案以推动社会融合的能力。但许多国家的政府颁行法律,设立新的政府机构,推行结合社区的政策和方案,使残疾者和老年人充分参与社会的各种活动,减少贫困,消除歧视,提供社会保护,增强相互了解和尊重。在联合国系统或区域组织中商定的各种促进社会融合的国际规范和标准,也得到若干国家政府和积极采纳。促进社会融合的方案如能得到更多资源并更有效地运用这些资源,将能对这些目标作出极大的贡献。

304. 逐步采取民主的政府形式将有助于开创机会使人民能参与有关治理的决策以及参与影响到他们的政策

的执行工作。各国政府的报告又指出,政治权力的转移,行政管理的权力下放和地方与县市政府的发展均有助于更大的社会融和。在某些国家内,族裔间和宗教团体间的冲突因采用了上述办法之一而获得解决或缓和。而某些国家的冲突持续不断正证明了这些方式并不能完全解决对立双方的敌对主张。必须促进新的了解,发展新的方式,才能避免大规模的暴力行动;避免生命财产的毁损以及避免对人类福祉的巨大破坏。

305. 在若干国家,要进一步推行社会融合便必须避免和减少每个社会中不同群体间的冲突。为政府分配资源和福利而引起的冲突有时会造成分裂。另有一些情况是,为了争夺对政府工具的控制而爆发冲突。在这些公开冲突的下面,又包含对以往征伐和不公的历史记忆,这些记忆有的于史有据,有的仅系神话与传说。在比民族国家更小的各个群体内寻找。认同特征会使社会融合的任务更加困难。而这些任务又会把对社会发展的积极认识和资源转移到用于解决冲突、重建被破坏的物质基础结构、流离失所者与难民的复原工作和恢复和平。为避免今后的冲突,重大的任务包括解除军备、在严重分裂的双方间建立互信、重建与发展、和建立体制机构。规模广泛的公共教育将有助于达成这些任务。

306. 在增强人民参与政府和社会的过程中,一项较令人鼓舞的发展是,民间社会机构的日渐壮大。这种民间社会的机构为人民提供了手段,可籍以促进共同利益,进行独立于政府之外的努力,并对政府的滥权行为发挥制衡作用。

307. 各国政府的报告详细叙述了将不同的社会群体纳入主流经济与社会活动的政策性倡议。几乎所有国家都重视儿童、青年、老年人、残疾者和有特殊需要的人。在这些倡议中,大家都认为家庭是一种十分可贵的制度。

308. 国际社会对解决社会融合问题的重视表现在许多方面。联合国系统好几次会议的成果虽然提供的资源甚少,但却提供了鼓励、知识和规范与标准。联合国和各区域组织有好几次在制止暴力、建立和平方面发挥了推动作用。还有许多次,如果资源容许,国际社会原可以更有力地采取行动,以制止国内的冲突。照顾流离失所者和难民的工作也同样苦于资源不足。国际社会只要作出更大的承担,可以在帮助冲突受害人民重新融入

社会方面,更重要的是,可以在预防不满和分歧爆发成公开的战争与破坏方面,作出更大的贡献。

五. 社会发展资源的调集和使用

A. 国家一级的努力

309. 国内外资源的调集、分配和有效使用是实现首脑会议目标的关键所在。首脑会议本身便强调需要调动和创造性地开发各类资源,包括公私部门的资源,确保其有效利用,并强调为此开展国家和国际合作的重要性。

310. 各国政府在决定税收、支出以及分拨给各种需要资金用途的经费数额时所考虑的因素并不仅仅限于社会发展方面的因素。任何国家分配给社会发展的公共开支份额是考虑众多因素的结果,包括社会发展问题的严重程度、私营部门为解决这些问题所提供的资源、公共部门进行干预以解决这些问题的可行性。因此,可以预见的是,各国分配给社会发展领域的资源量以及用于社会发展的资源在一国政府各项支出中所占的份额有很大差别。

1. 资源调集

税收

311. 1995年以来,澳大利亚政府为改善社会发展资源的调集和使用而对经济和社会政策作出重要调整。它改革了税收制度以使就业得以最大限度地增长并降低所得税率。该国企业和社区部门坚决致力于为社会发展调集资源。新的货物和服务税预期将增加和稳定各州和地区的税收,使它们可确保提供诸如医院、紧急服务和学校等基本社区服务。哥伦比亚的税制改革预期可增加医疗保健资源,该国并提高了用于医疗保健的法定缴款比例。它设立了一个团结基金,用于向土著居民、流离失所者和其他处于边际地位的群体提供服务。亚美尼亚、哥伦比亚、尼日利亚和赞比亚政府报告说,已采取措施扩大征税基础,并使税收部门提高效率。马达加斯加实施了重大财政改革,但由于政府在财政管理方面的体制能力薄弱,因此收支比率未见重大改善。

312. 若干经济转型国家的政府报告说,已将直接税收改为间接税收,指出增值税和关税收入肯定会增加。在亚美尼亚和立陶宛,间接税收已成为政府税人的主要来源。

313. 澳大利亚、德国、荷兰、卢森堡和葡萄牙政府报告了在税制改革方面所作的努力。这些政府还采取了减税措施以改进其国民的家庭财政状况并减轻供养家庭的负担。通过提高家庭补贴收入阈值（澳大利亚）以及使税收和社会福利与就业更为兼容等措施鼓励就业和储蓄。

筹资模式的转变

314. 为筹集更多资源并为了减少对境遇较好者的补贴,有些国家的政府探索了筹集和调拨社会服务资金的新途径。一个流行方法是用户付费制,即由用户直接支付一部分费用,通常是一小部分。赞比亚政府对一些选定的公共服务采用了用户付费制,以此作为其资源调集战略的一部分。向用户收费这一做法预期有助于培养资源使用方面的责任心,减少浪费。埃塞俄比亚政府认识到,成本回收计划可能有助于减轻政府财政负担。在牙买加,回收分摊成本预期会通过更有效管理公共服务来改善保健的质量,并增加税收。冈比亚医疗保健和教育部门的分摊成本计划可望回收一些成本,并有助于提高医疗保健的享有程度。在玻利维亚,共同供资安排促进了公共资源的公平分配。

315. 在许多发展中国家,向社会服务对象收费这一做法是有争议的。菲律宾政府表示,与经济项目不同的是,社会发展项目通常与公共服务的创设相联系,因而难以完全回收成本。牙买加政府报告了采用用户付费制的问题,主要是收款效率低。在冈比亚,用户付费额很少,难以偿付药物成本。成本回收计划可能限制普遍贫穷地区的人口享有社会服务。在埃塞俄比亚,那些每天入不敷出的家庭没有能力投资于教育或医疗保健,而收取用户费——即使是小部分费用——的基础公共设施的使用率极低。用户付费制可能有碍最贫穷人口享有基本服务。

316. 在许多发达的市场经济国家,福利服务由税收供资。芬兰向所有需要者提供收费不高的全面的社会和医疗保健服务。平均计算,中央政府以补贴市政当局方式承担了四分之一的医疗保健服务成本和一半的教育服务成本。

317. 许多发展中国家的政府报告了社区和私营部门更多参与提供和承付社会服务的情况。在特立尼达和多巴哥,社区参与规划和方案设计有助于提高针对性,从而减少浪费。在毛里塔尼亚,社区参与医疗保健系统的筹

资和管理是该部门改革的一个重要内容。在尼日利亚,以社区为基础的活动是改善质量和降低成本的关键所在。在冈比亚,社区筹资的益处已是公认事实。

318. 巴基斯坦的减缓贫穷基金已成为一个非盈利性质的公司。基金还充当微观企业发展的推动者以支助地方一级的基础设施发展,以此把社区组织起来。

319. 在有些国家,用于社会服务的社区资源。以土地、劳务和物质等形式提供。例如在不丹,家长为社区学校的建设和维持所作的劳务和实物捐赠有助于满足不断增长的教育需求。在其他发展中国家,家长教师协会在提供额外资源方面发挥了重要作用。政府在项目协调和筹资方面协助地方非政府组织。在阿根廷,自1995年以来用社区资源购买了一些教学设备和开展基础设施建设。

320. 非政府组织经常与政府合作拟订方案和筹集资金。1998年,立陶宛政府实行了一个三年期方案,为社会服务和基础设施开发领域中的非政府组织项目提供相应赠款。日本政府为非政府组织开展的社会发展项目提供不超过成本一半的补贴。罗马尼亚政府于1998年通过一个类似方案,为非政府组织开展的一些社会发展项目提供一部分成本补贴。

321. 卢森堡政府表示,由国家预算而不是由投保人和雇主等传统出资者供资的社会开支比例日益扩大。企业为了降低社会服务成本以保持竞争力,便要求政府除已经承担的医疗保健、抚养津贴和养老金外,承付所有的社会服务新举措,诸如增加家属津贴、实施育儿假、住房补助等。

322. 在许多经济转型国家,原由企业供资的社会服务在私有化后逐渐由政府接管。在乌兹别克斯坦,由于企业难以继续为托儿所供资,政府便接管了这些设施以保障可靠服务。

323. 莱索托政府表示,它主要通过国内渠道调集资源,但也为寻求外部捐助作出了努力。冈比亚政府报告说,用于社会服务、尤其是医疗保健部门服务的实际资源量近些年来有所减少。在哥伦比亚,为一个部门(医疗保健)增拨资源便意味着不得不减少给另一个部门(教育)的资源。马达加斯加报告说,尽管对公务员制度进行了改革,但政府的努力不足以设立基本服务,继续使这些服务受到影响的是,一方面冻结雇用,另一方面却缺乏人力资

源。突尼斯力图通过改善社会投资机制以确保社会支出的成本效益。

2. 资源的使用

政府预算的分配

324. 政府的社会支出一部分用于公益和服务,一部分旨在实现分配目标。公共支出对国内总产值的比率以及社会支出占公共总支出的比例随着人均收入的增长而增长。各国社会部门人均支出以及政府预算分配大不相同。

325. 德国政府报告说,它编制了一份详细的“社会预算”。该社会预算概述了公民享有的社会福利及其供资方式,并有一个中期预测。社会预算按提供社会服务(诸如医疗保健或养老金保险)的机构及按实用用途(老龄、疾病或失业风险的承保)确定福利类别。用于社会保障的资金额及其来源按税收和个人或公司捐赠分列。每年的社会福利支出以其占国民生产总值的百分比来表示,以这一社会福利支出比率表明社会保障支出在经济中所占份量。

326. 澳大利亚政府继续承诺主要是通过预算提供社会发展的经费,承付基本公益和服务,提供和维持公平及有效的社会安全网以帮助最贫困者。为确保政府资源得以有效和高效使用,它开始执行一个预算政策改革方案。瑞典政府的优先事项是,巩固公共财政、降低失业率、公平的收入分配政策。1990年代中期的大量预算赤字导致若干领域的支出削减。为预防特定群体遭受不必要的困难,该国政府强调由全体公民来分担费用削减。在削减支出的同时还改革了预算编制工作以期更好地调控公共支出。

327. 在加拿大,由于政府预算实现零赤字,甚至略有盈余,过去几年实行的节约政策开始获益,从而为解决优先社会问题提供了财政上的灵活性。虽然削减支出在许多情况下影响了社会方案,但政府支出却因此而有一个可持续基础,而且为谨慎、有选择地进行再投资以帮助最贫困者打下了基础。

328. 发达和发展中国家的政府雇员的薪金占用了一大部分政府社会服务支出。人们已认识到,相对于薪金限制而言,减少公共部门的过度雇用是降低公共部门薪金支出的一个更可持续的手段,而且可改善政府的财政状况,以便将资金拨给优先的社会方案。但就短期和中期

来看,鉴于许多国家的政府不得不为裁减政府冗员支付补偿金,因此其他成本有所上升。最终结果既可能是积极也可能是消极的。

329. 许多发展中国家报告指出,尽管经济困难,但它们仍努力维持甚至增加社会支出。1995年至1998年期间,马里政府拨给社会部门的经费平均占预算的23%;基本社会服务的拨款从12%增至13%。自首脑会议以来,赞比亚政府用于社会部门的支出占其预算的比例平均超过35%,用于满足人的基本需求的拨款占总预算的比例由1995年的6.7%增至1996年的12%。赞比亚和莫桑比克政府均强调了其所采取的旨在增加预算编制透明度的措施。

330. 1995年至1997年期间,菲律宾政府用于基本社会服务的政府支出占总支出的比例由15.7%增至16.4%,但在金融危机发生后无法维持这一水平。社会发展拨款占预算总支出比例高于平均比例的那些发展中国家包括巴巴多斯,1995年至1999年期间,它用于教育、医疗保健(包括生殖保健)、社区便民设施、供水和环境卫生的政府预算高于45%;玻利维亚,1995年至1998年期间,它的社会支出占国内生产总值的比例由9%增至13%,社会支出占政府预算的比例由36%增至47%;和哥伦比亚,1990年至1997年期间,它的社会支出占国内生产总值的比例几乎翻一番,达到15%。

331. 在日本和新加坡,为教育调拨资源和对人力资本的形成进行大规模公共投资是政府的高度优先事项。这些国家的社会发展政策特点是持续作出努力在财政上审慎行事的同时把公共支出集中于社会回报率最高的那些服务。

332. 许多发达市场经济国家的政府报告说,面对人口老龄化、家庭模式不断变化、城市化和持续存在高失业率,对社会保障、尤其是社会保险的拨款占预算比例不断增加。失业救济金和执行积极的劳务市场政策占用了大笔款额,各国在这方面的情况各不相同。

333. 每个国家的社会政策基本原则决定了其社会支出模式。北欧各国政府在其报告中强调福利政策的普遍性。在芬兰,基本收入保障权利已于1995年列入该国宪法。通过相对较高的累进所得税以及将某一人口组别的很大一部分收入转移至另一人口组别以实现收入再分配,这是芬兰的社会政策的特点。瑞典强调人人享

有社会服务的重要性,但同时也强调指出,如果不举债,便不再能承付更多的福利支出。

334. 基础教育和基本医疗保健是社会预算的重要组成部分。冈比亚、埃塞俄比亚和马里政府表示,鉴于这些国家还未基本普及小学和初中教育,因此基础教育支出显然是优先事项。用于基本服务(基础教育和基本医疗保健)的资源常被视为公益或公德物,对减少贫穷和人的发展直接产生影响。

335. 一些国家、特别是非洲和南亚国家的政府报告承认存在大量补贴高等教育而基础教育资金不足的情况。受高等教育者的人均支出比受基础教育者的人均支出高出很多倍。在许多非洲国家,高等教育支出占公共教育总支出的比例高于世界任何其他区域。由于这些资源有限的政府无法承受扩大公共教育所需的不断增加的成本,因此这些低效益问题更加突出。

336. 在医疗保健领域,资金并非总能用于有效和必要的方案——如接生服务和预防性保健,却用于昂贵的治疗保健。

337. 冈比亚和尼日利亚两国政府报告了关于确保资本支出与经常性支出比例得当的问题,因为它们的政府预算往往无法提供充足的运作和维持费用。

资源使用的效益和效果

338. 澳大利亚、加拿大、丹麦、芬兰、德国和瑞典政府报告指出,虽然政府供资的社会服务仍在社会发展政策中占重要位置,但仍继续寻求提高服务效益。澳大利亚政府决定在公共部门废除现金会计制而改用权责会计制,以便拟订更明了的报告和更高效的财会惯例。

339. 一些政府报告指出,社会发展成果并不一定取决于支出,它们强调资源使用效益的重要性。埃塞俄比亚政府指出,增加资源分配并不一定能带来预期的社会效益。摩洛哥政府强调它为改善社会预算编制效率作出了努力,以使医疗保健和其他社会服务的享有更加公平。加拿大政府强调了在省一级为更好地分配资源和改组服务以提高成本效益作出了努力。但是,几乎没有政府报告对各类方案支出情况进行了评价。极为冗长繁琐的执行程序、监督和审计方不足以及部门发展方案目标不明确等因素降低了政府社会发展支出的效益。

340. 一些发展中国家政府报告了为提高执行部门的效率和克服社会服务的享有不同问题而作的努力。在马达加斯加,尽管进行了公务员制度改革,但公务员征聘工作的冻结和人力资源的匮乏损害了政府提供基本服务的决心。

341. 医疗保健服务的效益是许多国家关切的问题。有些国家调控各类服务的价格并密切监督执行情况。监督需要有一个完善的信息系统,而这往往是发展中国家所缺乏的。即便有信息,仍会有漏洞,而服务提供者往往不是虚报服务提供量,便是提高不在调控范围内的服务价格和数量。

342. 控制成本的另一做法是调控需求。在新加坡,个人存入中央节约储金的强制性储蓄中有一部分是医疗储蓄帐户专款,个人可用于支付医疗保健费用。这一计划将个人医疗保健费用分摊于其有生之年,但并不转嫁个人风险。为穷人提供了医疗保健补贴。

343. 许多国家正在审议强制性医疗保险立法。1997年,立陶宛政府立法建立了一个强制性医疗保险制度。为了支付医疗保健服务费用,哥伦比亚政府规定将一定比例的国民预算用于保健和医疗保险,自1995年以来这一比例持续增长。澳大利亚政府实施了若干奖励政策以鼓励个人购买私人医疗保险。奖励政策包括私人医疗保险保费优惠30%以及享有终生医疗保险。

3. 结论

344. 各国政府谈到为社会发展调集资源的各类国家安排。在大多数情况下,政府是资源的主要提供者。各国私营部门的捐助情况各不相同。非政府组织和社区也捐赠了社会发展资源。一些政府报告了为教育资本项目提供实物捐赠的价值。

345. 有些社会服务被视为属公益性质,由政府岁入承付。此类服务主要是基础教育和医疗保健。但由公共资金承付的服务不仅仅包括此类服务。当高等教育和先进的治疗保健服务也由公共资金承付时,这可能对效益和公平性带来不利影响。有时,所提供的服务严格地讲并无必要,而且高收入者暗中支用了低收入者的经费。一些国家尝试了用户付费制,以此作为降低不必要服务需求量的手段。在有些情况下出现了有损公平性的结果:穷人因为连总费用中的哪怕一小部分也付不起,因而不能享有这些服务。可通过若干机制在无损于

公平性的情况下回收高等教育和昂贵的治疗保健的费用。

346. 提出报告的所有国家的政府都将社会发展资源分配视为政府政策的重点。许多国家的政府报告了资源匮乏和为所有重要紧迫的方案分配资源有困难。在此情况下,最重要的是确保最大限度地降低费用,同时确保支出的高效益。一些国家采用了先进的预算编制和财会技术。一些国家发现地方政府与受益社区之间的合作有利于提高服务效益。还发现不同的服务费用支付方式有利于控制费用,但其中有些方式在市场信息方面的要求很高,对发展中国家而言是不现实的。

347. 各国政府报告了众多经验,研究这些丰富的信息将受益非浅。

B. 国际努力

1. 引言

348. 几个国家,主要是捐助国,讨论了国际援助在实现《哥本哈根宣言和行动纲领》各项目标方面的作用问题。总体上可以说,首脑会议在发展合作中成功地增进了对社会发展的注意。许多国家将通过可持续发展消除贫穷定为国际发展援助的首要目标。供资政策常常明确规定对基本社会服务,尤其是教育和保健投资。消除社会排斥以及在较小程度上消除失业的战略是多数捐助国所支助消除贫穷战略的组成部分。主要捐助国官方发展援助的很大比例用于非洲和最不发达国家。人们普遍认识到负债最重国家面临的债务负担不可持续,是社会发展的主要障碍,并对此相应提出了新的倡议,既处理债务问题,又处理社会发展,在一些情况下两者同时进行。虽然官方发展援助额在下降,从 1970 年代和 1980 年代占捐助国国内总产值的 0.35% 以及 1992 年仍占 0.33%,下降到 1998 年占国内生产总值的 0.23%,但对官方发展援助的承诺得到了普遍重申。然而,在作出这种重申的同时不仅发展中国家而且许多捐助国及其它方面认为国际合作、官方发展援助以及新的额外资源未能促成新的进展,且事实上可能有所倒退。

2. 国际援助在促进社会发展方面的作用

349. 多数国家,尤其是发展中国家强调为社会发展提供国际资金的重要性。例如,巴巴多斯在很大程度上将其社会发展的早期成就归功于对国内项目和方案提供的大量国际资金,并将其后来挫折归咎于它不能获得减让

性贷款。特立尼达和多巴哥表示,即使社会基础设施发展的执行速度缓慢,美洲开发银行、世界银行、欧洲联盟和开发计划署的赠款和贷款帮助该国政府实现了几项社会发展目标。官方发展援助是莱索托全面发展的主要因素,直接或间接地促进社会目标。莱索托还强调国际援助对于消除贫穷至关重要。除其它国家外,喀麦隆和冈比亚表示贷款和赠款在提供给社会部门的资金中占很大比例。柬埔寨说捐助国和非政府组织的援助主要集中于社会发展、加强民间社会和善政。莫桑比克指出,其国家预算在很大程度上依赖外部援助来促进社会目标。外部来源支付马达加斯加基本社会服务总投资开支的近 86%,虽然它得到的官方发展援助少于具有类似发展水平的其它国家。毛里塔尼亚也是这种情况。其 1995 年公共投资方案逾 90% 的资金,即其国内总产值的 22.6%,来自外部。难于在本国调动足够资源和还本付息有困难被列举为一般发展尤其是社会发展依赖外援的主要原因。中国也在利用国际发展援助方面优先考虑社会发展方案。自 1995 年以来,以补助金形式收到的所有援助的三分之二以上用于保健、教育、水供应、减缓贫穷以及提高妇女地位等领域,产生了许多积极效果。社会发展方案也是中国对联合国以及这方面活跃的其它国际组织的贡献的组成部分。

350. 有报告指出,外部援助因某种原因减少对几个发展中国家的社会发展方案产生了消极影响。对毛里塔尼亚公共投资方案的外部援助从 1995 年的 90% 下降到 1998 年的 81%,直接影响社会发展方案。莱索托说外部援助占对减少贫穷至关重要的部门(如运输、工业、自然资源开发、人力资源开发和能源)经费的 62.5%,这种援助自 1995 年以来减少了,尤其是多边捐助者和国际非政府组织团体的援助减少了。苏里南原计划设立一个社会投资基金,为小企业担保银行贷款,但该计划必须暂停,因为为该基金共同筹资预计获得的外部援助停止了。

351. 一些国家指出目前将各国按国内生产总值和人均收入分类的作法影响一些国家,特别是中等收入国家得到减让性投资的能力。巴巴多斯 1991 年达到人均收入 2 910 美元的基准,因为不再是减让性贷款接受国,它在通过私人筹资获得资金方面遇到困难,因为利率更高,满期更短,而且收益率低的社会发展项目对私人资本的吸引力有限。巴拿马指出,根据人均收入将其分类为“中等收入”国家掩盖区域和人口群体之间的差距和不平等现象,并限制其吸引国际捐助者援助的能力。赞比亚说,

虽然偿债义务不受外援任何下降的影响,但出于任何原因无力履行援助的任何附带条件则会影响对社会部门的预算拨款。

352. 除了发展中国家以外,经济转型国家也感到需要有其他筹资来源,包括从捐助国以及国际组织和基金筹资,以缓和从中央计划经济过渡到市场经济产生的社会影响并实现各项社会发展目标。俄罗斯联邦强调,应进一步确定《哥本哈根宣言和行动纲领》规定的与经济转型国家进行国际合作的义务。乌兹别克斯坦表示深信,若要实现消除贫穷、提供生产性就业和社会保护及加强社会融合的全面目标,便需要国际社会尤其是联合国及其技术和专门机构、世界银行、国际货币基金组织(货币基金组织)以及其它处理社会发展问题的多边机构作出一致努力。经济转型国家对其他供资来源的正当需求会给已经在减少的发展中国家可获得的官方发展援助额增加压力。一些欧洲捐助国,尤其是芬兰和丹麦,特别提及为中欧和东欧经济和政治过渡提供援助,作为其援助方案组成部分。

3. 官方发展援助

353. 人们广泛对官方发展援助全面减少表示这包括许多传统捐助国。丹麦指出,主张采用依靠吸引私人投资而非援助的自由化贸易和投资体制的趋势是1990年代官方发展援助减少的因素。丹麦认为,官方发展援助问题基本上是全球团结问题,捐助界有义务遵守在首脑会议和近年其它高级别国际会议上做出的承诺,扭转官方发展援助的下降趋势。官方发展援助是为发展中国家并在这些国家中创造促进社会发展有利环境的重要因素。因此,国际发展合作和调动必要财政资源是发达国家协助首脑会议后续行动的关键内容。在市场经济情况下更有理由需要,官方发展援助,因为私人投资集中于少数几个主要发展中国家和某些部门。因此,官方发展援助可发挥关键性作用,帮助最贫穷国家并建设那些不吸引私人投资的部门:保健、教育、社会保护及一般能力建设。

354. 一些政府自首脑会议以来作出了增加官方发展援助的重大努力。国产总值增长8%和国内总产值增长9%的爱尔兰将其官方发展援助从1995年的0.28%增加到1999年的0.33%,并声明它承诺每年进一步增加,旨在2002年前实现占国产总值0.45%的指标。丹麦打算保持其将国产总值的1%专门用于官方发展援助的政策。荷兰目前把国内总产值0.8%用于援助,已将两项

数量指标纳入其国际合作政策,过去几年将其官方发展援助预算的20%拨给基本社会服务,4%拨给生殖健康领域活动。还为促进消除童工的活动指定了专用款项。芬兰已重申它致力于实现0.7%的指标,虽然其官方发展援助份额从1990年0.7%之强下降到1995年的0.38%和1998年的0.32%。葡萄牙也概述了一份战略指导文件,它在该文件中承诺在2000年时将国内总产值的0.36%拨给发展援助,并于2006年时拨出0.7%。法国1998年官方发展援助占国产总值的0.41%(低于1994年的0.64%),这是7国集团国家中最高的国产总值比例。

355. 莫桑比克认为许多经费来自外资(包括贷款)的政府活动经常附带违反政府目标、战略和优先事项,其中最重要的是消除债务负担的条件。古巴认为援助日趋双边化,同时附带越来越多不反映发展中国家最紧迫需要的条件。一些国家,尤其是爱尔兰和加拿大,强调它们主要以不带条件赠款的形式提供官方发展援助。8国集团国家科隆首脑会议还商定在经合组织内制定一项取消对最不发达国家援助的条件的建议。一些发展中国家(如莱索托、马达加斯加)将1995年以来官方发展援助下降部分归咎于本国能力限制。但是,发展中国家(其中包括马来西亚、约旦和马达加斯加)强烈认为发达国家应保证其国产总值的0.7%提供给发展中国家用作发展援助,并更多地提供和协助提供额外资源以协助发展中国家发展努力。

4. 促进社会发展外部援助的原则和优先事项

356. 一般来说,发展合作优先事项符合产生于1990年代联合国各次会议的全球议程。消除贫穷、环境、保健和人口问题、提高妇女地位、民主和人权、农业和粮食安全以及人道主义援助构成1990年代发展合作的核心。多数捐助国(澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、丹麦、法国、爱尔兰、荷兰、葡萄牙)认为通过可持续发展消除贫穷是发展合作的主要目标,并涉及官方发展援助的其它优先方面。日本的国际援助以“人的安全”为重点,并遵循新的全球伙伴原则,以处理经合组织发展援助委员会(发援会)的《发展伙伴关系战略》所载发展问题。其他国家也强调“伙伴关系办法”。爱尔兰对减少贫穷和满足人的基本需求的处理办法不仅注重最不发达国家,而且注重这些国家内的贫困区域,不

仅强调穷人的消费需求,而且强调其生产潜力。丹麦和芬兰遵循发展中国家对自身发展负责的原则,认为援助是支持发展中国家自己的努力。

357. 科威特根据国际团结、互利、不结盟和人道主义考虑的原则处理发展援助,援助涵盖或包括诸如工业发展、基础设施、人的基本需求、技术进步、加强私营部门、农业和粮食安全以及人力资本形成等领域。中国在颁布国家政策和拟订社会和经济计划方面强调了解国情的价值及经济和社会两方面协调发展。

358. 比利时表示支持国际金融机构的社会发展和消除贫穷目标,反映许多捐助国的看法。它还支持这些机构把重点从基础设施、运输和能源领域的大规模发展项目转移到支持较小规模的社会发展方案以及使减让性贷款同善政挂钩上。但一些国家认为这两方面相互补充,强调社会发展投资应补充而非损害基础设施发展。丹麦在其提供双边发展援助的 20 个方案国家内强调对发展进程作出平衡的贡献,其办法是既促进直接生产部门,如农业和渔业,又促进发展人力资源的部门。

359. 一些国家自首脑会议以来重新调整了其援助政策。荷兰政府说它最近全面修订了其援助政策,根据贫穷程度、国家社会和经济政策质量以及治理质量,把重点放在少数国家上。在这组更少的受惠国中,重点放在数目有限的部门上。优先考虑援助穷人,顾及妇女、儿童和老年人的需要和利益,将其作为消除社会排斥和促进社会融合的目标之一。丹麦援助政策遵循类似思路。日本作为发展伙伴关系战略组成部分而采取的主动行动包括 1998 年 10 月举行的第二次非洲发展问题东京国际会议;该战略优先考虑七个国家。奥地利设立了一个中央办事处,在发展合作优先考虑消除贫穷这一框架内,监测和协调发展部门的活动。

360. 一般来说,发展援助由双边援助方案以及通过联合国各组织和发展筹资机构多边供资组成。虽然几乎没有报告表明双边和多边援助的确切比例,但多数国家通过多边机构,除其它外尤其是世界银行、开发计划署、劳工组织和联合国儿童基金会(儿童基金会)分拨其发展合作预算四分之一至三分之一的资金。这些国家,尤其是法国和丹麦,强调其通过劳工组织支持社会发展目标的活动。刚果民主共和国认为,鉴于开发计划署的任务是其消除贫穷,它应不仅在协调和调动联合国系统内资源、而且应在协调和调动其它来源的外部资源方面发

挥关键作用。丹麦的积极多边主义行动计划规定增加拨给最穷国家的资源比例,用于明确着重消除贫穷的活动,并指定其部分捐助用于社会目标。

消除贫穷和社会融合

361. 丹麦认为富裕发达国家的社会发展重点首先应是在发展中国家改善条件和消除贫穷。虽然发展中国家是与贫穷做斗争的主要行动者,但发达国家对援助发展中国家的努力同样要承担责任和予以关注。捐助国通过其发展合作和官方发展援助政策倡导的消除贫穷战略日趋谋求将利益攸关者获得和控制生产工具以及赋予权利和民间参与作为扫除贫穷战略本身的核心。1996 年加拿大国际开发署(加开发署)关于减少贫穷的政策确认贫穷是一个全球化使之在一些国家恶化的复杂现象,并谋求消除产生贫穷的根源和结构性因素,具体作法是采用多层面办法,包括进行政策干预,实施提供创收机会、技能训练和满足人基本需求——包括为穷人提供基本社会服务——的重点消除贫穷方案,以及有针对性进行干预以便把权力直接赋予弱势群体,如妇女、儿童、无土地者和穷人。

362. 已经通过直接和间接主动行动和手段来减少贫穷。减少贫穷据说是丹麦面向 2000 年发展政策战略内发展合作政策的首要目标。1998 年 5 月拟订的新指南具体确定了消除贫穷总体政策与具体活动之间的联系。一些捐助国已将优先对基本社会服务投资确定为消除贫穷战略的关键内容。加开发署有关人的基本需求以及微额筹资和微型企业发展方案的编制表明在同一战略内进行的两种干预。

基本社会服务

363. 作为首脑会议成果,官方发展援助政策更明确地规定了用于基本社会服务的专用资金。荷兰已将其官方发展援助预算的 20%分配给基本社会服务。对人的基本需求方案的投资在 1995-96 年至 1997-98 年三年中占加开发署官方发展援助总额的最大部分(37%)。爱尔兰说近年来日趋注重初级教育、初级保健、小型供水和卫生以及微额筹资,并重新强调农业和村级粮食安全和保障生计。

364. 在基本社会服务中,援助很显然用于基本教育和保健。例如,在加拿大双边援助方案中,24%款项用于初级医疗保健,21%用于基本教育,8%用于计划生育和生殖保健,7%用于粮食和营养,8%用于水和卫生,1%用于住房以

及 28%用于人的基本需求综合项目。在许多方案中,基础教育重点是女童教育,注重宣传、动员训练、课程、监测和调动积极性。为所有人、特别是处境最不利者提供基本社会服务也在芬兰发展合作中通过教育、健康、计划生育和生殖健康、粮食安全以及提高妇女地位的方案发挥重要作用。

提高妇女地位

365. 总的来说,采用两种方式通过外援方案来促进提高妇女地位:第一,向妇女组织提供直接支助;第二,将性别观点纳入发展合作主流。例如,在 1995-96 年和 1997-98 年之间,加开发署除了通过其它优先方案提供支助外,将大约 1.98 亿美元、即官方发展援助总额的 4%用于非洲和亚洲有直接针对性的性别平等主动行动。非政府组织在争取实现《北京行动纲要》所界定各项目标的援助战略中发挥了特别突出的作用。

就业

366. 相对而言,官方发展援助不那么注重创造就业机会。从报告的情况来看,有关重点是通过为中小型企业、尤其是妇女小额信贷活动提供资金来创造就业机会。然而丹麦发展援助从提供生计和平等就业机会这两方面来处理就业问题。在宏观经济一级,已通过支持有助于增长和改革的稳定化和结构调整方案这样做;在基础设施和机构一级,已通过协助提高农业生产力、发展金融服务、职业教育和训练以及支持劳动力市场组织这样做;在各个企业一级,已通过几个旨在增加方案国家企业部门活力的新双边和多边机制——如私营部门方案、技术交流方案、南非的企业对企业方案以及混合信贷——这样做。一些国家报告它们通过开展活动支持劳工组织努力拟订和捍卫核心劳工标准/权利,协助实现就业目标。

367. 加拿大的小额融资和微型企业发展方案被用于私营部门的发展,也被用于满足人的基本需求、使妇女参与发展、人权、民主和治理、基础设施服务的改善以及环境可持续性。加拿大还谈到,加开发署为了协助创造有利环境以促进发展中国家农村的经济自给自足,正在探讨通过信息和通讯技术增加使用机会和连通,其作法是在可为农村居民提供使用通讯手段的国家设立社区使用中心。爱尔兰推动采用可扩大发展中国家贸易机会并提高其经济增长率的政策和做法,将此作为其援助战略的组成部分。某些国家说,为劳力密集的公共工

程提供发展援助是创造就业机会的途径。一些报告指出,官方发展援助也许对就业的影响不大,因为官方发展援助大部分用作为社会发展项目的资本投入而非劳力投入的经费。这些报告有时以较为含蓄的方式表明其看法,而不是直言相告。菲律宾指出,菲律宾利用官方发展援助促进基本社会方案的情况有不稳定的趋势,明显表明捐助者希望为第三产业服务和与基础设施相关的项目供资。

外债

368. 对于许多发展中国家来说,外债被视为社会发展的主要障碍(阿尔及利亚、柬埔寨、喀麦隆、刚果民主共和国、莫桑比克、尼日利亚、巴拿马、赞比亚)。清偿外债尤其被视为消除贫穷的必要条件。据尼日利亚说,由于外债的数额大和情况复杂,撒哈拉以南非洲各国没有能力应付,这使快到偿还期的外债成为增长和发展的主要限制之一。例如,毛里塔尼亚债务负担逐渐增加到 1996 年国内总产值的 215%,严重地限制投资选择。柬埔寨外债大部分是双边的(86%),占其国内总产值的 65%。1997 年赞比亚人均债务约为 700 美元,相比之下人均国内总产值不到 200 美元。债务存量在出口收益中占有的比例继续上升。

369. 人们经常指出,对于这些国家来说,只有在符合现实、着眼于增长的宏观经济框架内才可能偿债,减免债务是唯一可行的选择。发展中国家普遍欢迎重债穷国倡议,但认为可扩大该倡议以包括更多国家,其办法是放宽严格、武断的资格标准。莫桑比克通过 1997 年摊还外债及有资格享受重债穷国倡议规定的债务减免在某种程度上减少了债务造成的限制,得以进行社会部门投资。但对于一些国家(如喀麦隆)来说,不具备重债穷国倡议规定的资格被视为管理其外债的障碍。一些国家,如马达加斯加,认为,发展伙伴应在国家当局同意情况下确定可将政府偿债承付款项减少到出口金额 20% 以下的可持续债务比例。尼日利亚说,过去三年成功地制定了新的外债管理战略,旨在制止债务存量增加并减少它。该战略的关键要素包括审查未偿还先前贷款的原因,暂停向外举债,使公共部门更少参与私营部门能做得更好的项目,取消未提取的贷款/信贷并用当地来源资金或外国直接投资取代,作出债换权益和购回债务安排,同债权人调节债务存量。

370. 1996 年工业化国家里昂首脑会议发起的重债穷国倡议标志着处理负债最重穷国债务问题的重大突破,那

些最穷国家欠其债务的份额多年来一直在增加的国际金融机构首次提供了债务减免。巴黎俱乐部债权人也已决定将取消里昂倡议所涉国家拖欠的双边债务额增加到 80%。只有五个国家——玻利维亚、科特迪瓦、圭亚那、乌干达和莫桑比克——自 1998 年以来因这项倡议而得到债务减免。科隆 8 国首脑会议根据慷慨、负责任和公平分担额外取消的债务的原则,宣布了一系列在重债穷国倡议框架内为最穷国家减免债务的措施,以便放宽该倡议规定的减免债务的条件和标准。巴黎俱乐部已同意取消重债穷国倡议所涉最穷国家多至 90%的商业债务和全部官方发展援助债务。爱尔兰赞同对发展中国家、尤其是重债穷国倡议所涉国家的债务问题作出更慷慨和灵活的回应,并同一些国家一起承诺通过对世界银行/货币基金组织重债穷国倡议和货币基金组织的优惠结构调整基金捐款以及通过双边形式(莫桑比克和坦桑尼亚联合共和国),采取全面减免债务的主动行动。爱尔兰同其他捐助国一样,也要求把社会因素和人的发展指数作为主动行动的组成部分。一些国家(比利时)认为,正在摆脱冲突或受自然灾害影响国家的债务问题也应得到优先注意。科威特也采取了主动行动以利减免十分贫穷国家的债务,为发展中国家提供无限制的科学与技术援助并审查货币基金组织的条件和规定。

371. 许多捐助国强调官方发展援助不应取代发展中国家本身不努力促进各项国家和国际发展目标。相反,官方发展援助是要辅助已进行这种努力的国家。许多捐助者同样强调必须有进行必要改革的政治意愿以及由地方当家做主,并将其作为提供更慷慨条件或援助或债务减免的重要条件。丹麦认为社会部门改革是获得债务减免的主要指南。法国强调今后采取着眼于可持续发展和社会发展的大胆宏观经济政策的国家将首先得益于重债穷国倡议。荷兰和比利时主张在实现可持续发展的前提下加强减免债务同减缓贫穷的直接措施之间的联系。比利时赞同灵活地解释重债穷国倡议规定的减免债务资格标准,还建议在重债穷国倡议受益国设立一个社会发展基金或减少贫穷基金,将还本付息产生的节余存入该基金。根据这项建议,重债穷国倡议受益国制订的所有结构调整方案都要列入世界银行制订的一项或多项最佳做法,以保证重债穷国倡议尽可能充分地促进穷国的社会发展。乌兹别克斯坦同意以下看法,即应优先考虑表现出必要政治意愿,进行改革并具有必要政治和社会稳定程度的国家,并建议在联合国下设立

一个特别基金以支持并保护那些进行大力度的经济、社会和政治改革国家的社会方案。但尚未适当探讨减免债务和/或官方发展援助同那些出于某种原因(有时并非不努力)而未能取得相应效果国家的业绩挂钩所涉及的问题。

为社会发展供资:20/20 倡议

372. 一些国家,既有发达国家又有发展中国家,谈及同发展伙伴一起执行 20/20 倡议的经验。总体而言,该倡议被视为有益的指示性基准,这些基准注重社会发展并为之提供大量外援。澳大利亚、比利时、加拿大、丹麦、爱尔兰和荷兰都提及其援助预算逾 30%为社会发展开支。奥地利双边发展项目预算的 50%以上专门用于伙伴国家的社会发展方案。但一些国家(例如马达加斯加、马里)指出,该战略的成功取决于受援国能够调动必要和相关资源,但并不总是能做到。马达加斯加说,尽管进行了财政改革,但收入和开支比例没有很大改善。征税选择被视为妨碍投资者和市场操作者,国内储蓄额仍然微不足道,促使对外部筹资的需求增加。虽然马达加斯加已实现将官方发展援助的 20%拨给基本社会服务的目标,但它认为鉴于其只占国内总产值 7.6%的低投资率,这个数字本身是相对的。应从官方发展援助在下降的背景来看 20/20 倡议。在这种情况下增加社会部门开支比例本身不意味着基本社会服务开支增加。菲律宾对一些捐助国有关 20/20 倡议只是国家一级指标的解释提出质疑,指出联合国最初倡议声明官方发展援助 20%的比例不是要适用于每个发展中国家,而是用作捐助国官方发展援助的一个百分比。菲律宾要求就数字指标的标准解释达成协议。

非洲和最不发达国家

373. 根据加快非洲经济、社会和人力资源发展的承诺,主要捐助国(芬兰、爱尔兰、加拿大)大部分外援一直用于非洲和最不发达国家。在非洲艾滋病毒/艾滋病和减免债务措施方面进行了特别干预。撒哈拉以南非洲是爱尔兰官方发展援助的主要对象。爱尔兰说,爱尔兰的援助有 66%提供给最不发达国家,相比之下,整个经合组织/发援会国家的有关比例是 30%。加拿大的大部分基本教育开支(自 1994 年以来约 1 亿美元)提供给非洲。由于历史、文化和语言原因,五个讲葡萄牙语的非国家是葡萄牙外援方案的主要受益者。葡萄牙也对联合国非洲特别倡议表示明确支持。自 1997 年以来大部分

法国双边援助集中于主要由撒南非洲组成的“优先团结区”。

人道主义援助

374. 一些国家谈到它们在首脑会议后续行动中提供的人道主义援助。加拿大说,它在 1995 年至 1998 年期间支用了 12 多亿美元,主要通过联合国和其他国际组织以及加拿大非政府组织向受冲突和自然灾害影响的区域提供人道主义援助和粮食援助。爱尔兰采取了一些主动行动,在双边一级通过欧洲联盟和国际人道主义机构对人道主义紧急情况作出反应。制定了一个快速反应登记册,以提供合格和有经验的人,在出现人道主义紧急情况时立即部署。由于认识到紧急援助和灾后复兴、重建及和解之间有重大的联系,于 1995 年设立了单独预算来提供灾后支助,特别是在社会发展方面,以支持创造可导致和平、稳定和包容性社会的条件。

经济制裁

375. 受多边或单边经济制裁影响的国家(古巴、伊拉克、阿拉伯利比亚民众国)谈到这种制裁对其人民社会发展的消极影响。伊拉克说,制裁不仅使伊拉克不能充分享用其自然资源和贸易收入,而且妨碍获得国际支助和援助。阿拉伯利比亚民众国说,光靠政治意愿不足以实现首脑会议各项承诺,还需要有国内资源和国际合作。关于用于发展的外部资源,尤其是官方发展援助,古巴说它遭受美国实行的经济制裁的影响,尤其在使用多边筹资来源,如世界银行、美洲开发银行和其他区域来源方面。

民间社会和非政府组织的作用

376. 几个国家(芬兰、日本、加拿大、荷兰)认为民间社会在发展合作中的作用是支持社会发展的外援的重要渠道和媒介。很大比例的社会发展项目资金正在通过捐助国和受援国内非政府组织分发。虽然方式有所不同,但正就荷兰和加拿大而言,非政府组织参与最多的往往是促进社会融合及参与的项目,尤其是提高妇女地位的项目。荷兰一直制订具体的政策备忘录,以社会融合为其核心信息,特别注重在一些对象人群中赋予妇女权利(自主权)。日本增加了通过非政府组织提供补助金和赠款援助的预算拨款,还增进了与非政府组织的协调和协商。与加拿大内外民间社会组织就贫穷问题进行结构化协商是加开发署减少贫穷政策的组成部分。荷兰已认为发展中国家政府和非政府组织的素质及吸收

援助能力是它在促进发展中国家社会发展中遇到的几个障碍之一。在 1997-98 年,加拿大通过非政府组织提供人的基本需求方案 10% 的经费。

民主、人权和善政

377. 人权和善政也是用于社会发展的国际援助的重要组成部分。人权领域的合作有不同的概念。在多数情况下合作面向旨在加强法治、司法行政、民主化和善政的方案。加拿大说,加开发署 1995-96 年至 1997-98 年期间将其官方发展援助总额约 13%(6.38 亿美元)用于支持人权、民主和善政。加开发署还正在援助发展中国家民间社会处理《政治、社会、文化权利国际盟约》所涉问题。项目包括改进司法系统(卢旺达),通过当地非政府组织支持民间社会(刚果民主共和国、尼日利亚、塞拉利昂),建立更透明和公平的选举进程,并设立国家人权机构/监察员。非政府组织和地方及社区组织通常在非洲和拉丁美洲这种方案中具有重要作用。但是一些国家(例如,中国)认为这种“合作”掩盖了对抗、人权政治化和干涉发展中国家内政的情况。

全球经济中的国际合作

378. 除了国际援助,一些国家强调国际合作在涉及全球经济和金融的事务以及在发展合作中的作用,这种合作可对社会发展并实现首脑会议目标产生有利影响,或缓冲世界经济趋势产生的消极影响。中国透露,国际收支顺差(1998 年底时达 1 450 亿美元)使其能够与外部世界合作,抵制亚洲的金融动荡的影响,防止它进一步扩散,其办法是维持人民币汇率,间接地保护有利于社会发展的环境。新加坡也强调国际合作对稳定世界经济的重要性,以便防止象亚洲危机这样使区域社会发展倒退的危机。芬兰和葡萄牙说其发展合作方案的目标之一是支持经济政策改革和自由化的努力,从而协助发展中国家融入世界经济和国际贸易体系。这些国家还赞同世界贸易组织(世贸组织)会议更多地注意对于发展中国家、尤其是最不发达国家至关重要的贸易问题。欧洲联盟一些国家主张增加发展中国家产品进入欧洲联盟市场的机会并扩大非洲、加勒比和太平洋(非加太)国家获得所有最不发达国家产品的机会。丹麦强调,增加市场准入若要有利于发展中国家,便应伴有技术援助,使这些国家能够利用新的机会。

结论

379. 本报告第一部分的分析基于已收到报告所述的国际援助情况,并非详尽无遗。然而,可以得出某些结论。

380. 虽然官方发展援助承诺得到重申,但只有少数国家采取了扭转这种趋势的具体步骤,或通过了实现将国产总值 0.7%作为官方发展援助这一商定目标的时间表。

8 国集团最大和最富有的国家作出实现该目标的努力可促成一个有利于社会发展的外部环境,从而起到最大作用。

381. 同时,官方发展援助或减免债务同成果挂钩有可能使一些国家被排斥在外和推到边缘。这些国家由于某种原因不能满足必要的最低要求,而不具备获得这种援助或减免的资格,从而阻碍实现首脑会议所规定的目标之一,即加快非洲尤其是最不发达国家的发展和促使它们融入全球经济。

382. 以下事项均需要进一步进行审议:旨在处理发展中国家贫穷问题的直接和间接措施之间的关系,减缓贫穷的眼前措施——如创造就业机会及货物和劳务在市场获得公平报酬——以及更中期的措施——如初级教育和基本保健——的相对作用,和基础设施和社会部门投资的适当比例。

383. 20/20 倡议有助于更好地调拨专款用于社会发展,但应更多地从受援伙伴国家努力的角度来看这项倡议,而不是象到目前为止那样,把它说成或视为是捐助国的倡议。如果太强调挂钩,一些国家在筹措或重新分配国内资源中面临的困难甚至会影响已投入社会部门的资源总量,一些国家的社会部门对外援的依赖性很强。

384. 为非洲和最不发达国家提出的重债穷国倡议以及与贸易机会相关的倡议有可能使解决许多最穷重债国家的债务问题出现重大突破,但许多发展中国家还认为应扩大这些倡议以包括其他种类国家。虽然针对最穷国家、一些经济转型国家和新兴市场提出了减免债务、援助、贸易机会和投资的倡议,但还有一些介于这几类之间的国家,它们继续面临不利于社会发展的境况。

385. 还需要更全面地探讨发展合作在增加发展中国家人民的生产潜力和建立私营部门在全球市场中更有效地进行竞争能力方面的作用以及小额贷款在创造就业机会、尤其为妇女创造就业机会方面的作用。

386. 最后,更多注意宏观经济因素和政策以及发展中国家得到更多和优惠的贸易机会可增加收益,长此以往可减少对援助的依赖。在这方面可考虑通过改进贸易机会把减免债务同出口收益联系起来的思想。

五. 社会发展能力建设

A. 引言

387. 能力建设是发展和社会进步的一个重要手段。可以说,能力建设是创造有利于实现首脑会议各项承诺的国家政治、社会、经济和法律环境的手段。基于这一概念,以下各节分析同建立和加强体制框架及适当的政府管理系统有关的措施,目的是查明、执行、监测和评价这些战略、政策和计划。

388. 在分析国家一级执行《哥本哈根宣言和行动纲领》的情况时,发现政府并非总是将政策、计划和项目的执行与执行所产生的实际成果区分开来。譬如,许多国家政府报告说,已拟订一项全面战略或政策,但没有进一步阐述此种计划的成果。

389. 为实现《哥本哈根宣言》和《社会发展议程》各项目标和承诺直接采取的措施,已在本报告第一至第三节内讨论,因此不在本节阐述。相反,本节集中叙述据报对成功实现上述目标起重大作用的一些关键要素。

390. 下文讨论能力建设的下列要素:(a) 社会发展的长期战略;(b) 机构能力的评估;(c) 立法机构为创造有利环境而采取的行动;(d) 与民间社会建立伙伴关系;(e) 下放权力和地方治理;(f) 问责制和透明度(善政);(g) 政策和项目的执行;(h) 项目监测;(i) 1995年以来进行的影响评估和方案评价。

391. 确定政府处理社会问题的机构能力,首先必须审查长期发展目标和战略。为了使这些措施行之有效,也必须以各方参与的方式拟订社会发展的远景规划和战略。根据这项原则,政府必须采取一切必要措施,以实现社会公正,并为全体公民提供和维持社会保护。许多国家报告说,它们在起草《哥本哈根宣言》并在实施这一宣言的过程中已制定此种国家远景规划和战略(见下文第 395 至 418 段)。

392. 以此为起点,政府必须组织起来,为今后的任务作好准备。需要对现有资源进行全面评估。随后可以在这些领域作出改进。下文列举了一些例子(见第 419 至

428 段)。立法机构为更好地处理当前的问题采取行动,是一种有效的手段(见下文第 429 至 433 段)。与民间社会及其成员建立伙伴关系、下放权力和地方治理,是已经作出的其他重要的体制安排,是实现首脑会议各项目标的积极因素(见下文第 434 至 448 段)。善政、问责制和透明度,是实现这些目标的重要前提(见第 449 至 451 段)。

393. 要成功地管理社会发展领域的方案,就必须适当查明优先领域,而实施政策和项目,是实现这一目标的必要步骤。下文叙述了各成员国采取的步骤(见第 452 至 455 段)。最后,项目监测活动、影响评估和方案评价,都是完成项目规划周期的步骤,下文第 456 至 465 段简述了各成员国关于在这些领域作出的努力的报告。

394. 各国政府报告的计划、战略和方案,按贫穷、就业和社会融合等领域的关键承诺,分别在下文讨论。应指出,本报告所载的结论,是根据各国政府的官方报告提出的。本次审查旨在深入了解各国政府为实现首脑会议各项目标和承诺在能力建设领域采取的各种措施。

B. 政府为实现首脑会议各项目标在能力建设领域采取的行动

1. 社会发展的远景规划和战略

395. 在国家一级,要成功地实施首脑会议的各项建议,就要为社会发展制定远景规划和行动计划。如下文所述,许多国家报告说,它们直接根据首脑会议的结论举办了一系列活动,目的是在国家一级找到、制定或完善此种共同远景规划。秘书长关于首脑会议后续行动的年度报告详述了这些活动。

396. 从《哥本哈根宣言》通过五年后各国提出的报告看,虽然许多国家已分别确定和商定国家行动计划,但首脑会议鼓励各国进行辩论,探讨以更加全面的方式对待社会发展,统筹处理首脑会议提出的三个核心问题,并根据国家一级的具体情况采取行动。下文编辑了一些国家的经验,以说明这一点。

397. 作为首脑会议的一项直接后续行动,瑞典政府于 1996 年举办了一次大型的全国会议,会上重新审查了该国当前社会政策的各项目标。在瑞典,由于处理最重要社会问题的主要责任在于各市、县议会,因此它们的参与对取得成功至关重要。会议的出发点是,虽然公共财

政应保持平衡,但公共福利应加以维持和发展。会议是调整瑞典社会政策方向的一个重要里程碑。

398. 在日本,政府和非政府组织于 1996 年举行了一次联络会议。此次会议极大地促进了全国社会发展战略的拟订。关于处理同社会融合有关的各种问题的协商,每年举行两次。

399. 在中国,人大于 1996 年 3 月批准了第九个国家经济和社会发展五年计划。与过去的计划相比,这个计划更多地注重了社会问题。

400. 伊拉克政府按照首脑会议的总体目标作出各种努力,以满足社会和个人在社会福利方面的基本需要。但是,伊拉克报告说,所作的努力因安全理事会根据第 661(1990)号决议实施的经济封锁而遭受挫折。

401. 古巴报告说,由于 1990 年代初期外部环境的变化,在实现首脑会议的目标方面遇到了困难。但是,该国仍有能力拟订、实施和管制社会经济和环境发展方案,以确保履行在首脑会议上作出的承诺。

402. 阿拉伯利比亚民众国设立了一个社会发展全国委员会,以继续开展首脑会议的工作。该国已采取措施,每年从石油收入中拨出一部分资金,分发给经济上有困难的家庭。

403. 摩洛哥于 1998 年 11 月举办了一次就业问题全国会议,目的是在各社会行动者之间就制定有利于创造就业机会的联合政策达成一致意见。会议还促使社会合作伙伴就实施联合解决办法作出必要的承诺。据报告,此次对话的商定结论与首脑会议的结论相对应:拟订联合经济政策,为扩大就业机会创造有利环境;通过一项训练政策;提高就业的质量;最后,增加处境不利群体就业的可能性。摩洛哥开始实施一项重要的社会发展战略,其最重要的两个组成部分是基本保健方案和在全国范围内提供更多的教育机会。

404. 关于贫穷问题,在中国,一个雄心勃勃的消灭贫穷方案业已拟订,并受到政府的高度重视。全国扶贫方案将向全国农村地区多达 8 000 万贫困人口提供衣食。

405. 巴拿马于 1998 年通过了题为“消灭贫穷战略新重点:1998-2003 年”的方案,目的是提高社会支出的效益,将资金集中用在最贫穷的群体上;鼓励有组织的社区参与;建立适当的监测、后续和进展评价系统。

406. 在冈比亚,政府于 1995 年拟订了一份题为“2020 年远景规划”的重要政策文件,以及一份政策框架文件,以指导强化结构调整方案的实施。该方案包括机构改革,改革是实现这一远景规划的重要因素。

407. 牙买加采用的方案实施战略遵循伙伴关系、机构间合作和社区参与等原则。在体制安排上,主要是建立了一系列委员会和一个专门行政单位,将公共部门与非政府组织、外部供资机构以及国家、教区和社区各界联系起来。以合作伙伴关系和着眼社区的方式实施方案,受到了社会各阶层的广泛欢迎。政府决策者一致认为,以这种方法处理社会发展,无疑是牙买加迄今在实施哥本哈根承诺的努力中获得的积极经验之一。

408. 罗马尼亚已设立一个预防和消除贫穷全国委员会,由各部、工会、企业界和民间社会代表组成,目的是确定用来界定和评价贫穷的方法;拟订一项贫穷问题全国战略;建立减缓贫穷的机构能力;推动民间社会参与预防和消除贫穷的活动。

409. 鉴于乌克兰境内生活贫穷的人口大幅增加,第 1166 号总统令颁布了 1997 年至 2000 年的社会政策基本方针。根据这项方针,有针对性地向贫穷家庭提供援助,例如发放住房补贴,1999 年 4 月进一步扩大了此种援助。目前,约 450 万家庭获得国家支助。

410. 马达加斯加于 1997 年通过一项全国减缓贫穷战略。该国还在政府内设立了一个技术秘书处,监测在该战略下实施的一系列项目和方案的执行情况。

411. 在玻利维亚,贫穷的持续存在以及重新作出的承诺,促使国家于 1997 年同民间社会开展合作,进行了一次全国对话。因此,政府已实施一项有效的行动计划,该计划分成四个支柱:机会、尊严、平等和制度化。

412. 在首脑会议之后,布基纳法索拟订了人的可持续发展政策意向书,目的是确保国家发展努力注重人的安全,以便布基纳法索全体人民都可以享有经济安全(获得稳定的有酬职业);保健安全(获得费用低廉的、预防和治疗兼顾的医疗);粮食安全(获得基本的营养、包括安全的饮用水);环境安全(保持健康的环境);以及人身和政治安全。

413. 在柬埔寨,政府于 1996 年和 1997 年拟订了一系列中期社会、经济发展计划,提出了一个赞同首脑会议各项承诺的广泛议程。

414. 在处于转型期的东欧和中欧各国,政府作为就业机会提供者的作用已大为削弱。此外,这些国家的经济领域中由市场推动的许多改革已导致失业率大幅上升。据亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、克罗地亚、乌克兰和其他国家报告,处理这些问题的政策主要旨在减缓转型过程中最严酷的不利影响;建立追踪和监测劳动力流动情况的能力;为工人提供合法保护;(在多数国家)拟订和实施关于法定最低工资和非货币化工作条件的新法律;通过训练和安置方案,协助找工作的人找到工作。

415. 奥地利在国家就业行动计划中确定了到 2002 年将失业率降至 3.5% 的目标。该行动计划的优先目标是,创造一个“不分年龄人人共享的社会”。这些目标还考虑到今后的人口变化,并基于一个考虑,即高预算赤字不是积极就业政策的健全基础。

416. 欧洲联盟各国的就业政策,越来越多地由各成员国联合拟订。欧盟政策的四大要点是:改善可就业性;发展创业精神;鼓励企业和雇员提高适应能力;加强促进平等就业机会的政策。瑞士政府制定了双管齐下的战略,目的是让失业工人重新就业,同时保障人人有最起码的收入。瑞典政府在 1999 年预算中确定的目标是,将有正式工作的 20 岁至 64 岁的人口比例从 1997 年的 74 % 增至 2004 年的 80 %。

417. 科威特 1996 年至 2000 年国家行动纲领的目标是,增加国民在非政府部门的就业,改善职业保健和职业安全,赞助关于劳动力市场新需求的研究。

418. 瑞典于 1998 年通过了一项关于老年人政策的国家行动计划。这项行动计划依循的是《联合国老年人原则》(大会第 46/91 号决议,附件)。

2. 机构能力的评估和提高

419. 制定减缓贫穷、扩大就业和便利社会中人人享有平等机会的战略,主要由政府、政府各机构、各部和公共服务机构来负责。这些机构是根据公众授予的职权履行职能的,因此它们不断感到要投资于自己的技能和知识,以便应付此种压力。这种压力可以是民主体制和民间社会中各派别进行政治运作的结果,也可以是外部力量(国际承诺或国际贷款机构或捐助机构)带来的。下文讨论的许多国家的体制改革,看来是这两种压力促成的。

420. 荷兰改善福利服务的长期战略旨在提高福利服务的质量并使其专业化。政府还在支持地方政府拟订社会政策。为了确保提供最起码的服务,卢森堡政府承诺保证维持每 1 500 人有一个社会工作者的比率。

421. 在非洲,马达加斯加、毛里求斯和埃塞俄比亚开办了一些项目,目的是提高机构处理贫穷问题的能力。提高机构能力是通过加强社会研究和管理改革来实现的。立陶宛政府为了向直接受贫穷和专门机构供资不足影响的人提供社会服务,于 1998 年发起了一个三年期方案,以发展社会服务基础设施。该方案的对象是老年人、儿童和有社会问题的家庭、可能受到社会排斥的人和残疾人。方案向地方社会服务项目和非政府组织社会服务项目提供有竞争力的赠款,条件是这些项目从当地政府或私人来源获得对等资金。

422. 奥地利于 1997 年 7 月新设了一个名叫“中央枢纽”的联邦机构,作为政府提供服务的单一机构,从而极大地提高了政府提高服务的效率和效力。公共部门在下列方面提供统一的全国性服务:找工作的人登记;失业补助金管理;找工作的人是否有资格获得劳动力市场援助的评估;介绍客户到就业服务市场寻求协助;确保援助条件得到遵守。

423. 中国已采取新的措施,以提高实施旨在贯彻落实首脑会议的方案和政策的机构能力。1998 年,国务院进行了重大的结构性改革,加强了政府内主管社会发展领域的各个职能部门,并新设了劳动和社会保障部。

424. 巴巴多斯发起了公共部门改革方案,目的是通过提高公共部门所提供服务的效率、应对能力、效果和竞争力,将公众置于政府各项行动的核心。对每天直接与公众打交道的机构,实施了顾客宪章方案。爱尔兰发起了一个类似的战略管理倡议,以便使公共服务更加适合客户的需要。

425. 为了改善服务以实施编入预算的面向大众的各种方案,不丹政府向人力资源开发领域的每个部门性方案划拨经费,作为旨在提高政府服务质量的总体计划的一部分。

426. 玻利维亚政府内设立了一个全国社会政策委员会,将社会部门内的六个部联合起来。该机构制定并核可

各种政策,并提出该部门的规范性纲要。协助该机构工作的秘书处负责对各种提案进行技术评价。在约旦,社会发展领域的各部和机构,设法通过各种方案加强机构能力。这些方案对支持和加强政府的社会政策产生了重大影响。

427. 在新加坡,1990 年代初设立的全国社会服务委员会的任务是通过开发、推动和改善自愿福利服务和志愿行动,协助政府努力满足社会福利方面的需要。委员会是社会上各种志愿组织同政府的沟通渠道,与社区发展部有着密切联系。

428. 在处于转型期的东欧和中亚各国,提供基本社会服务的机构能力受到了极大的压力。据亚美尼亚报告,政府向国民提供适当保健和教育服务的能力遭到严重削弱。这种情况已导致保健和教育部门进行各种改革,目的是少依靠公共部门,使供资来源多样化;下放医院和学校的财务和管理权力;采用信息和管理系统;审查和更新教育标准和课程。

3. 立法机构的行动

429. 立法权力是政府在社会发展领域采取行动的依据,但人们越来越认识到,立法权力是促进和改善政府所提供服务的必不可少的手段。因此,许多国家已采取立法措施,提高其处理首脑会议提出的各种问题的机构能力。

430. 譬如,就立法机构为消除贫穷而采取的行动而言,葡萄牙政府设立了一个不需自己缴费的社会保障支付和社会一体化方案,针对无财务保障和有可能遭到社会排斥的个人和家庭。该方案包括提供最起码的有保障收入,其中包括满足基本需要的现金补助以及旨在减缓贫穷和提高受益者财务自主能力的专业服务方案。

431. 在中国,政府在劳动、社会保障、教育和公共保健领域颁布和实施了許多新法律,并颁布和实施了保护妇女、老年人、未成年人和残疾人合法权益的法律。这些新法律为政府在这些领域采取更为有力的行动奠定了体制框架。

432. 一些国家正合作拟订关于就业问题的联合立法。欧洲联盟成员国于 1999 年 6 月通过《欧洲就业条约》后,为创造和扩大就业机会而进行的关于工资与货币、

预算和财政政策的宏观经济讨论,对过去商定的协调一致的就业战略和欧盟劳工、商品和服务市场结构调整起了补充作用。此外,1998年设立了欧洲社会融合委员会,目的是为欧洲委员会拟订社会融合战略。其活动包括宣传欧洲委员会的法律文书,获取社会权利(就业、社会保护、保健、住房和教育),制定社会政策和设立儿童方案。

433. 在社会融合领域,一些国家报告说,为了促进老年人、年轻人、长期失业的人和残疾人等处境不利的群体就业,它们已采用劳动力市场政策工具,作为对雇主的鼓励。譬如,德国和法国政府向雇用处境不利群体的企业提供税率奖励、工资补贴和减少社会保障缴款。1998年,荷兰的《残疾人(安置)法》生效,推动企业雇用残疾人,使企业不承担雇用残疾人的财务风险。捷克共和国、法国、德国、科威特、瑞典和葡萄牙已采取预防性的主动措施,防止无理解雇,规定雇主有义务为残疾人保留起码数量的就业机会等。在莫桑比克,社会行动战略包括拟订和核可残疾人和儿童社会行动政策。

4. 与民间社会建立伙伴关系

434. 自首脑会议结束以来,许多国家已在中央政府、地方当局、工会、客户组织、教会和福利组织代表之间开始全国性对话,讨论解决贫穷问题和预防社会排斥的有效方法。

435. 譬如在比利时,通过向穷人可以发表意见的协会提供补贴,让穷人参与社区事务和政治,使穷人可以更加容易地利用社会机构,并预防社会排斥。在阿根廷,政府通过向特别是在边远地区援助穷人的地方非政府组织提供经费,来处理持续存在的贫穷问题,因为这些组织在提供社会服务方面比政府有优势。

436. 德国于1998年建立了就业、训练和竞争联盟,由政府、行业和工会代表组成,并就旨在扩大就业机会的联合原则和目标达成了协议。荷兰维持了一种协商一致模式,分散进行贸易谈判。雇主组织、工会和政府每年开会两次,就工资和报酬、生产率、创造就业机会、工作与照料家庭责任相结合等问题达成了非正式的、自愿的协议,从而在劳资关系中兼顾灵活性和保障。在芬兰,1996年和1998年达成了三方收入政策协议,政府与各社会伙伴一起积极奉行联合增长和就业战略。在

葡萄牙,1996年达成的三方协议,是重新评估国家就业战略、改革劳动力市场和继续保持社会保障制度和财政制度的一个重要因素。据特立尼达和多巴哥报告,该国也进行了类似的讨论。德国、芬兰、瑞典和葡萄牙说,它们发起了特别倡议,以预防青年失业率上升。

437. 另据报告,有的国家已同民间社会建立伙伴关系,以促进社会融合。罗马尼亚通过了一项新法律,向社会援助机构提供补贴,并向非政府组织提供财务支助,以便提高其社会服务的质量,并通过促进公共行政机构与民间社会之间的伙伴关系来建立社会团结。阿拉伯叙利亚共和国目前正实施一个项目,为残疾人建立协会和组织,使他们能掌握技能,以从事有酬职业。

438. 在捷克共和国,除了政府推行的社会融合政策外,直属政府的一些部际机构也对实施首脑会议的各项结论作出了贡献。其中一个机构是人权委员会,它是根据该国法律保护人权和基本自由问题方面的政府咨询机构。在马达加斯加,民间社会代表是管理政府事务方面影响越来越大的一股力量,并已开始参与各种官方机构。在乌兹别克斯坦,建立非政府组织的权利已载入《宪法》。

439. 据西班牙报告,该国已采取两种创新办法,以加强民间社会参与社会发展的决策。政府、自治社区和地方实体签署合作协议,开办了综合性社会行动项目。此外,通过向利用所得税预算拨款开办的方案提供协助和补贴,支助了努力促进社会发展的协会和基金会。

440. 在特立尼达和多巴哥,为了扩大政府的伙伴关系,对非政府组织和社区组织进行了需要评估研究。依据此项研究,并通过设立社区发展基金,提供人力资源和财政资源,从体制上加强非政府组织和社区组织。预计在该试点项目结束时,参与机构将具有明确的使命、目的和目标、有力的领导和适当的管理制度,以便促进与政府的伙伴关系,实现首脑会议的各项社会发展目标。

441. 最后,奥地利和加拿大报告说,因特网等新的信息技术使政府具备了各种新的能力,以便向民间社会提供信息和服务。政府机构设立了互动网址,不仅向公众提供学习工具,而且帮助人们规划自己的学习战略和获得必要资金的途径。

5. 下放权力和地方治理

442. 政府日益意识到,可通过规章、信息和额外资金直接鼓励地方当局拟订自己的计划,以改善减缓贫穷政策的执行情况。这样做,中央当局使地方当局可以直接顺应人民的需要。

443. 在荷兰,许多地方当局已拟订自己的扶贫政策;鉴于贫穷问题集中于大城市,城市政策方面的经验值得在此一提。1995年以来,各城市用于收入支助政策的支出迅速增长。由于地方政府注重以统筹办法处理大城市的多方面问题,因此日益关注社会融合政策。在德国,由各州负责监测和评估贫穷问题。在比利时,政府选择在区域一级以全面、协调一致的统筹办法消灭贫穷,并通过一个社会促进基金在地方一级实行城市“奖励”政策。玻利维亚在下放权力和鼓励民众参与的框架内,已基本上将政策和方案的执行工作移交给省、市两级。为了改善地方的执行情况,已努力加强地方的能力。

444. 在罗马尼亚,全国就业和职业培训机构的建立,已将就业安置和再训练方案的决策过程分散化。因此,目前各项方案是与提供就业服务的机构一起执行的,其中包括通过招标选定的私营公司。因亏损进行改组的营公司所解雇的人,可享受一揽子特别措施。

445. 瑞士全国各地建立了区域就业问题办公室,以推动失业者重新进入劳动力市场;统筹安排就业领域的公共服务;提高公共就业服务的质量;训练公共就业服务人员;更好地宣传公共就业服务部门提供的服务;加大力度打击舞弊行为。日本已采取措施,通过促进地方就业发展的法律,支助就业机会短缺区域的就业。

446. 阿根廷旨在加强民间社会的综合方案已开展各种活动,以便创造条件,促使人民自己行动起来和参与。开办这个方案的前提是,每个人都具备与其他方面、如家庭、社区、团体、组织和机构打交道的知识。基于此种概念,该方案的主要活动是训练社区领导人和潜在的领导人,并使之合格称职。过去4年已训练了6000多社区领导人,使全国近4000个社区受益。在爱尔兰,已建立由地方当局、社会合作伙伴、社区和自愿组织代表参与的县、市发展委员会,以更好地促进现有财政资源和人力资源的有效利用,增进社会融合。

447. 赞比亚政府在更好地支持社会政策的执行方面的作用以法律和体制改革为重点。在公共部门改革方案下,向地区一级下放权力,是该国权力下放工作的核心。此外,正在审查议会委员会制度,目的是监测和评估政府方案的成就。布基纳法索实施了一系列旨在加强地方社区的项目,主要是为了减缓贫穷和创造就业机会。马里在消灭贫穷的框架内,将地方社区和公社视为骨干力量,以促进公民参与各种活动和提高其根据环境修改调整这些活动的的能力。

448. 埃塞俄比亚开展的一项重要的能力建设方案,是促进可持续开发和利用人力资源的能力建设方案,主要目的是在区域一级分散提供基本的社会服务,鼓励人们参与政府的方案。该方案取得成功的一个标志是,区域政府和地方政府现已有能力执行由它们负责的方案。事实已表明,在方案开办之前,区域当局没有能力管理国家预算的三分之一,而现在已有能力成功地管理国家预算的一半。莱索托于1996年通过了地方政府法,目的是在人民的控制和管理下实现可持续发展,从而确保社区全面参与,改善合作和发展努力,促进社会融合。在布隆迪,分散提供服务和下放政府掌握的人力、物质和财政资源,是提高政府机构能力的一项努力。

6. 善政、问责制和透明度

449. 近年来,出现了加强公共支出成果问责制的明显趋势。人们日益注意各机构是否有能力通过支出最低限度的资源来满足对它们提出的要求。公民作为政府开办方案的受益人和纳税人,越来越多地要求政府在履行职能时保持适当的标准,负起责任,并保持行动的透明度。

450. 在芬兰,国务委员会司法部长是法制的独立监督人和该国的最高起诉人,这一地位受宪法的保障。司法部长可根据公众的投诉开展调查。议会监察员监督行政系统,并已设立其他更加专门的监督机构。加拿大也有类似的做法。

451. 柬埔寨已拟订全国行政机构改革方案,以提出努力处理在改善公务员制度质量和管理方面所遇到问题的战略和操作方式。莱索托已实施公务员制度改革方案。

7. 政策和项目的执行情况

452. 虽然执行政策和项目的能力是机构能力建设的核心,但它在社会政策制定过程中经常被忽视。没有适当的执行,任何措施都无法奏效。下文列举了此类项目的一些例子。

453. 德国已开展一些示范项目,目的是促使残疾人就业。瑞典、瑞士、荷兰和芬兰已努力使外国劳工及其家庭融入社会,为外国人建立社会咨询服务、语言和职业训练中心,并支助在改善地方社区各文化群体关系的活动。

454. 瑞典政府根据《儿童权利公约》拟订了一系列政策。瑞典还主办了禁止对儿童的色情剥削国际大会,并制定了一系列预防政策。瑞典还努力宣传和支持《联合国残疾人机会均等标准规则》(大会第 48/96 号决议,附件)。这方面的一项措施是使公共建筑物和环境更便于残疾人出入。

455. 芬兰政府拟订了一系列倡议,通过土地利用和城市规划政策等办法,减少芬兰社会中穷人与富人之间的隔离。

8. 项目监测

456. 任何旨在减缓贫穷、创造就业机会和促进社会融合的国家计划,都必须包含监测该计划执行进展情况的部分。但应当指出,很少国家在关于首脑会议成果执行情况的国家报告中明确报告此类活动,这说明项目监测是项目规划周期中一项自然存在但往往被忽视的内容。

457. 政府并非总是最有能力监测自己取得的进展情况。在许多国家中,民间社会组织,特别是非政府组织和社区组织,因为具有独立性,并且通常直接代表利益攸关者群体,最有能力客观地监测政府方案的成果。因此,关于国家监测首脑会议各项目标的报告较少,是因为监测工作往往是由非政府组织开展的。

458. 日本为部际合作以及同民间社会代表定期开会建立了体制框架,以监测全国社会发展战略的执行情况。在地方一级也进行此种定期协商。

459. 在加拿大,行政改革进程的一个主要主题是确保政府各项措施的成效。这项政策转变特别注重衡量成果,注重查明政府的哪些政策看来达到了目标(“什么政策能奏效”),并注重采用最佳做法。加拿大政府的这种监测和评价作用,除其他外,已用于对劳动力市场三方协定以及公共保健服务提供情况的监测和评价。

460. 在荷兰,为了有效地监测处理贫穷问题的进展情况,一个独立委员会自 1995 年起每年出版一份关于贫穷和社会排斥问题的年度报告。德国政府也每年汇编关于社区发展和社会政策的数据。在乌克兰,1996 年颁布的一项总统令要求不断监测为执行首脑会议成果而开展的活动;各有关部、厅每六个月向政府提出关于此项法令执行情况的报告。在俄罗斯联邦,正在地方和区域两级采用劳动和社会发展部及国家统计局联合制定的统一指数方法,开展贫穷和失业指数的监测工作,这项工作是全国大系统的组成部分。在哈萨克斯坦,也建立了一个自动化数据库,以监测劳动力市场的发展情况。

461. 菲律宾于 1996 年设立了政府和非政府多部门委员会,负责监测不仅在首脑会议上、而且在 1990 年代中期由联合国主办的关于人口与发展、妇女问题、住房和人类住区的其他国际会议上作出的承诺的落实情况。苏里南拟定了长期社会发展和减缓贫穷战略和行动计划,以进一步予以推广。为了补充这些努力,还开办了一个衡量和监测贫穷问题的能力建设项目。

462. 科威特和阿拉伯联合酋长国开办了一些项目,目的是通过训练当地劳动力,使他们更多地参与就业。

9. 影响评估和方案评价

463. 与项目监测的情况一样,就影响评估和方案评价领域的活动提出报告的国家不多。这可能是因为《哥本哈根宣言》于 1995 年通过以来时间较短。当时开始执行方案、政策和项目的许多国家,现在可能仅处于执行的第三个或第四个年头。本报告第三部分设法客观评估这方面取得的成就。下文论述了国家一级进行的此种自我评价可能采用的三种格式。

464. 瑞典政府对 1992 年通过的老年人政策进行了评价。评价结果除其他外显示,家庭内提供的照料多于医院提供的照料。在尼泊尔,全国发展行动委员会每四个

月开会一次,以审查所有发展项目的执行情况。部一级类似的审查和评价机构定期开会。

465. 在马来西亚,社会影响评估是发展规划和评价工作的重要部分。没有这种评估,就无法衡量该国迅速发展的工业化和城市化对社区的不利影响。社会影响评估也是实现可持续发展的一个重要机制。

C. 结论

466. 第六节设法选取国家一级的若干经验,目的是提高政府及其机构实现首脑会议各项目标的能力。为了做到这一点,对提出报告国家所作的体制安排、以及旨在改善国家一级方案管理的措施都进行了审查。在这两类审查中,该节重点列举了已采取的一些关键行动。下文载列了从每项行动中得出的一些一般结论。

467. 第一,几乎所有对秘书长的普通照会作出答复的国家,都报告说已采取某种形式的措施,以提高促进社会发展的体制能力。在这些措施中,有的是改组各部职能,通过一个机构促使直接与公众打交道的所有部门协调一致。有的则是在政府内设立合作委员会或合作机构。此外,还常常包括改善信息系统和训练政府工作人员掌握各种技能。

468. 第二,在加强政府处理社会问题的能力方面,常常列举通过立法采取的行动。但从文内列举的例子来看,应当指出,仅靠立法不足以有效地提高政府的能力。虽然立法肯定有助确立政府采取行动的权力,但必须有其他的条件,才能有效地制定社会方案和政策。

469. 第三,其中一项行动是设法与民间社会建立积极的伙伴关系。所讨论的报告已有力地证明,政府在社会中有效、顺利、直接实施政策的能力,与政府满足所服务的社会行动者各种需要的程度成正比。还应当指出,旨在实现这三个目标的成功伙伴关系,多数是在地方一级建立的。

470. 由此得出第四个结论:有效的地方治理是善政和有效能力建设的宝贵手段。上文论及的各种经验显示,任何社会发展方案,凡与所服务的地方社区有着牢固的制度化联系,均能取得良好的成果。

471. 第五,由于人们要求有透明度、问责制和良好做法,这直接要求政府更加有效地执行任务,因此,善政对能力建设具有直接影响。善政需要有一个强大的民间社会,它能自由地、不受阻碍地对政府的业绩作出公正、准确评估,并能据此对实现各项社会发展目标作出重大贡献。

472. 在进行方案管理以成功实现首脑会议各项目标方面,可从本文得出更多的结论。第六个结论是,为社会发展确定远景规划和战略应是能力建设的主要方针,因为此种规划和战略规定了在一定时限内要实现的目标和成就。

473. 第七个结论是需要适当、迅速执行社会发展方案、政策和项目。这一点看起来是显而易见的。但远景规划并非总是能立即转化为行动;虽然上文未提及,但一些国家报告说,在战略和政策之间存在脱节现象。因此,能力建设措施应确保将这种远景规划转化为行动。

474. 最后,民间社会组织对监测、衡量和评价政府在实现社会发展目标方面的进展情况肯定可以发挥作用。如上文所述,由于选民和民间社会组织具有独立性,并且是社会发展活动的重要利益攸关者,因此这些团体要以适当的、公开的方式向政府表达它们的意见。表达意见的一些机制,已在上文中作了论述。

第二部分

促进社会发展的区域和国际合作

七. 多边执行

A. 引言

475. 本报告第二部分概述促进社会发展的区域和国际合作。报告所载的主要区域和国际的主动行动包括与首脑会议后续行动的机构机制明确有关的活动,或者未明确提到《哥本哈根宣言和行动纲领》、但与它的行动领域有关的活动。本报告不仅突出在区域和国际一级采取的主要活动,其中许多活动在其他报告中已得到叙述(见 A/AC.253/9/Add.1-10;E/CN.5/1999/4;和 A/AC.253/7),而且还探讨是否能扩大合作范围和制定合作新方式,以实现

首脑会议的目标,并叙述为加强国际机构安排而作出的努力。

476. 本报告审议了政府间的协调和合作(涉及大会、经济及社会理事会、社会发展委员会以及特别会议筹备委员会),并审议了涉及整个联合国系统的合作,即联合国秘书处,包括其各区域委员会、联合国各基金和计划署以及专门机构和有关组织。本报告讨论了国际合作新方式,重点放在联合国系统不同实体间的共同合作领域,以及首脑会议在其中已促成提出新的重大联合倡议或建立富有创意的合作机制的领域。

B. 政府间一级的协调和合作

1. 大会

477. 自 1995 年 3 月举行首脑会议以来,大会每年均根据秘书长提交的年度报告审议题为“社会发展问题世界首脑会议成果的执行情况”的项目。大会还通过各项决议,这些决议重新确认首脑会议的目标,并指导后续行动过程。大会第 50/161 号决议决定于 2000 年举行大会特别会议,全面审查和评价首脑会议成果的实施情况,并审议进一步的行动和倡议,以实现在哥本哈根通过的承诺。大会在这项决议中还要求社会发展委员会审查和更新其工作方法,并提出关于其成员的组成以及届会次数的建议。大会通过其第 52/25 号决议设立特别会议的筹备委员会,以审议和决定为实现特别会议的目标所要遵循的程序。大会在其第 53/28 号决议中欢迎瑞士政府表示愿意在联合国日内瓦办事处召开特别会议,并决定特别会议于 2000 年 6 月 26 日至 30 日在日内瓦举行。大会还请各国政府尽可能派最高政治级别的代表参加特别会议。

2. 经济及社会理事会

478. 经济及社会理事会 1995 年实质性会议提出一项重大倡议,由联合国系统对 1990 年代重大会议产生的全球议程作出一致和协调的反应。经社理事会同意,这种反应必须建立在这些会议的成果的产生的一整套主题和目标。经社理事会通过关于该事项的商定结论,其中载有一套准则,用来制定在政府间和机构间各级作出的协调反应。

479. 经社理事会在 1996 年实质性会议的协调部分上审议了“协调联合国系统关于消灭贫穷的活动”问题。它通过商定结论 1996/1,加强制订和执行联合国为支持政府努力消灭贫穷而采取的各项活动。此外,经社理事会呼吁将性别观点纳入联合国消灭贫穷活动的主流。

480. 经社理事会在 1997 年实质性会议的高级别部分上讨论了“促进对发展有利的环境:资金流动,包括资本流动、投资、贸易”的问题,并通过关于该课题的商定结论,其中为国际合作、国家政策和联合国系统的作用提供一个框架。这次讨论为经社理事会 1998 年实质性会议的高级别部分打下基础,该部分的会议专门对市场准入问题进行了部长级辩论,经社理事会在会上通过一项部长公报,呼吁采取更有力的措施,处理国际贸易系统中国际资金流动极不稳定情况造成的消极影响,并改善发展中国家进入市场的机会。

481. 1998 年 5 月,经社理事会专门举行一次特别会议,讨论各重大国际会议和首脑会议的统筹协调后续行动,这类专题会议尚属首次。会议将讨论的重点放在六个主要领域:交叉问题;经社理事会的协调和管理作用,尤其是针对其各职司委员会以及各基金和计划署的执行局;机构间协调;国家和区域一级的后续工作;制订一套指标;以及监测。会议通过第 1998/44 号决议,该决议指导联合国系统如何更好地协调努力,以执行重大会议的成果。经社理事会还审查了对进行重大会议和首脑会议后续行动负有具体责任的职司委员会。

482. 经社理事会 1999 年实质性会议高级别部分的主题为“就业和工作在消除贫穷方面的作用:赋予妇女权力和提高妇女地位”。该会议通过了关于该主题的部长公报,公报建议采取行动以支持各国消除贫穷的努力,重点特别放在创造就业机会和工作,以及赋予妇女权力和提高妇女地位。经社理事会还通过第 1999/55 号决议,其中讨论了关于加强各重大会议和首脑会议的统筹协调后续行动的方法;用来评估会议成果执行情况的基本指标的问题;以及经社理事会在 2000 年审议在促进统筹和协调地执行各重大会议和首脑会议的后续行动方面所取得的进展的方式。此外,高级别业务活动部分讨论了消除贫穷和能力建设的主题。

3. 社会发展委员会

483. 在社会发展问题世界首脑会议召开之后,社会发展委员会马上于 1995 年 4 月举行第三十四届会议,重点放在《哥本哈根宣言和行动纲领》的执行和后续工作的安排。在该会议期间,委员会通过一项关于首脑会议后续行动的决议,供经济及社会理事会审议,之后经社理事会便开始审查委员会的任务规定、议程和成员的组成。

484. 在经社理事会和大会于 1995 年通过决议之后,委员会于 1996 年 5 月举行特别会议,审查其任务规定、职权范围、成员组成、工作范围及其届会次数,并拟定一项多年工作方案。委员会进一步拟订消除贫穷战略,强调三个次主题:制订综合战略;满足所有人的基本需要;以及促进自力更生和以社区为基础的主动行动。委员会举行三次专家小组会议,并就与消灭贫穷有关的问题同行政协调委员会(行政协调会)关于在经济、社会及相关领域的重大国际会议后续行动的各机构间工作队主席进行了对话。

485. 经济及社会理事会第 1996/7 号决议决定社会发展委员会应负起首脑会议后续行动和审查首脑会议成果执行情况的主要责任。它还决定将委员会成员从 32 个扩大到 46 个,并决定委员会应每年举行会议。经社理事会还核准委员会 1997-2000 年的工作方案,其实质性主题为“社会发展问题世界首脑会议的后续行动”。因此,委员会在 1997 年、1998 年和 1999 年的会议上分别讨论了“生产性就业和可持续生计”、“促进社会融合和全体人民、包括处境不利和脆弱群体及个人的参与”以及“人人享有社会服务”等主题。

486. 1997 年关于就业的讨论重点放在:(a) 就业在决策中的中心地位,包括更为广泛地承认工作和就业;(b) 提高获得生产性资料和基础设施的机会;和(c) 改进工作和就业的质量。这次讨论产生了委员会第 35/2 号决议,委员会在该决议中概述了能促进扩大生产性就业的具体行动和政策。1998 年讨论所产生的商定结论载有一系列建议:通过注意人民需求的政府、充分参与社会、不歧视、容忍、平等和社会正义促进社会融合;加强对具有特殊需求的群体的社会保护,减少其易受伤害性并扩大其就业机会;以及处理成为社会瓦解因素的暴力、犯罪和非法毒品等问题。秘书处就参与和社会正义以及减少脆弱性的问题,举办了两次由独立的国际专家参加的讲习班,以促进这次讨论。最后,为协助委员会 1998 年会议,秘书处举办了两次由独立的国际专家参加

的讲习班,讨论“确保获得服务不足的人口取得社会服务”和“社会服务的提供和筹资的创新办法”的主题。在这届会议上,教科文组织总干事和儿童基金会执行主任对“普及教育”的主题作了特别的发言。

487. 关于 1998 年会议的第二项优先主题——“开始全面审查社会发展问题世界首脑会议结果的执行情况”,委员会通过第 37/3 号决议,其中请各国政府向特别会议筹备委员会提供更多的投入,特别是提出关于可能的进一步倡议的提议。

4. 关于社会发展问题世界首脑会议成果执行情况和进一步倡议的大会特别会议筹备委员会

488. 筹备委员会于 1998 年 5 月 19 日至 22 日举行组织会议,就特别会议筹备工作举行一次一般性辩论,并就首脑会议成果的执行情况举行两个专题讨论会,其中之一具体提到联合国系统的贡献。会议通过与特别会议的目标有关的各项决定;委员会未来会议需要讨论的问题;与社会发展委员会的协调;联合国系统的作用;调动自愿资源;非政府组织的参与;以及今后会议的安排(见 A/53/45)。

489. 委员会于 1999 年 5 月 17 日至 28 日举行首届实质性会议,随后于 1999 年 7 月 15 日举行续会。委员会初步审议和评估首脑会议结果的执行情况,并审议为实现首脑会议的承诺提出的进一步倡议。委员会通过有关下列问题的几项决定,特别会议的安排;特别会议的名称、非政府组织参与的认可和方式;联合国系统的作用;以及特别会议的进一步筹备工作。关于联合国系统作用的决定执行部分有 24 段,其中吁请提出一系列实质性报告,协助将在 2000 年 4 月举行的筹备委员会第二次实质性会议审议进一步行动和倡议。筹备委员会还请秘书长安排委员会举行两次闭会期间不限成员名额的非正式协商。

490. 第一次闭会期间不限成员名额的协商于 1999 年 8 月 30 日至 9 月 3 日举行,会议审议了委员会主席关于特别会议拟议成果的工作案文草案。第二次闭会期间不限成员名额的非正式协商将于 2000 年 2 月 22 日至 25 日举行。

491. 筹备委员会在 1999 年 9 月 21 日举行的续会上通过一项关于认可非政府组织参加特别会议的问题的决定(见 A/54/45/Add.1)。

C. 联合国系统范围内的合作

1. 行政协调委员会

492. 过去几年期间,行政协调会对重大国际会议,包括首脑会议,致力于开展统筹协调的后续行动。1995年10月,行政协调会成立了三个机构间特别工作队:人口基金主持的人人享有基本社会服务机构间工作队,劳工组织主持的就业和可持续生计机构间工作队,世界银行主持的为社会和经济创造有利环境工作队。这几个工作队负责指导和支助联合国驻地代表和国家一级的工作队,把重大会议和首脑会议的成果转化为具体的国家政策和方案。1996年,行政协调会还成立了妇女和两性平等机构间委员会,负责处理全系统实施《北京行动纲要》各个方面以及其它国际会议和首脑会议有关性别的建议的执行情况。

493. 这些工作队在广泛的政策问题上有各种产出,包括在国家一级协调后续行动的指导说明。该指导说明已向各组织外地代表和驻地协调员广泛分发。联合国系统各组织,包括布雷顿森林机构,也分发了这些工作队的产品、准则和国家案例。这些组织的工作方案也吸收了工作队的调查结果。例如,世界银行的改革议程就反映了这些工作队有关贫穷、社会发展、国际发展合作和施政等问题的成果。

494. 1998年,这些工作队完成委派的工作之后,协调重大会议的首脑会议后续行动的首要职责便移交给了行政协调会及所属机构,特别是方案和业务问题协商委员会(方案业务协商会)。1998年9月,行政协调会通过了关于重大国际会议和首脑会议后续行动的第二项指导说明,并发送给所有外地代表和联合国驻地协调员。方案业务协商会表示,将继续向驻地协调员系统提供有关这些会议统筹后续行动的全系统指导,对驻地协调员的年度报告每年进行一次分析,并评析这三个工作队的产出的执行情况及效益。

2. 联合国

联合国总部

495. 在经济和社会事务部内,社会政策和发展司在首脑会议后续行动和特别会议筹备进程方面发挥着协调中心的作用。该司还是联合国消灭贫穷十年(1997至2006年)筹备工作的协调中心。

496. 在这个框架内,该司的主要活动包括鼓励、支持和协调各国政府、民间社会、私营部门和联合国系统各组织执行首脑会议的成果和后续行动。该司还为首脑会议后续行动以及特别会议的筹备工作采取了一系列主动行动,包括组织和联合主办专家组会议、讨论会和讲习班,鼓励和评价国家提出的报告,支助研究项目,监测和评析国家和全球趋势,委托编写有关特别会议各项问题的背景文件,以及同非政府组织和民间社会其它代表开展合作。

497. 在1995年至1999年期间,该司就以下主题举办了专家会议、讨论会和讲习班:“民间社会的参与”(1995年6月,纽约莫洪克)、“参与和社会正义”(1997年10月,伦敦)、“加强社会保护和减少脆弱性的途径和手段”(1997年11月,联合国总部)、“社会服务提供和筹资方面的创新办法”(1998年10月,联合国总部)、“确保获得社会服务不足的人口获得社会服务”(1998年11月,曼谷)、“全球化与就业”(1999年9月,联合国总部)、“国家、市场与社会进步:公共和私营部门的作用与合作”(1999年10月,北京)、“转型期经济国家的社会支出和资源筹集政策”(1999年10月,联合国总部)、“转型期经济国家的社会经济发展”(1999年11月,土库曼斯坦阿什哈巴德)。此外,关于“价值观念与市场经济体”主题的一次讨论会将于2000年1月在巴黎举行。此外,与包括劳工组织、卫生组织、世界银行和货币基金组织在内的联合国系统组织以及非政府组织和学术界合作,在总部共同举办了有关首脑会议和特别会议主题的讨论会和讲习班。

区域委员会

498. 《哥本哈根宣言》承诺10要求各区域委员会,本着加强合作的精神,参与国家、区域和分区域级别的社会发展,还请各区域委员会协助各国,为执行和监测首脑会议的成果采取适当措施,并建立一些机制。宣言还要求各区域委员会同区域政府间组织和银行合作,每两年举行一次高政治级别会议,评价执行首脑会议的目标方面取得的进展,并就各自的经验交流看法。各区域委员会响应首脑会议加强各级别合作的要求,预期在支助执行《哥本哈根宣言和行动纲领》方面将发挥重大的作用,特别是在协助发展中国家、非洲国家和最不发达国家以及转型期经济国家方面。这种支助除其它外包括筹集资源,使结构调整方案面向社会发展,以及开展南南

合作,了解首脑会议执行情况和民间社会在区域一级参与的情况并为此确定指标。

非洲经济委员会

499. 作为首脑会议后续行动不可分割的一部分,非洲经济委员会(非洲经委会)在确定其方案方向时,十分重视社会政策和贫穷分析。非洲经委会一直鼓励同会员国进行对话,讨论宏观经济政策对公平和增长的影响,研究贫穷、性别、族裔之间的联系,使公共开支对非洲穷人更为有利,以及建立对贫穷进行分析和监测的能力。为此目的,非洲经委会对下列问题进行了一些分析研究:阻碍经济发展的主要因素,贫穷状况的研究,教育同减少贫穷之间的关系,撒哈拉沙漠以南非洲地区的收入分配和劳动力市场;以及制订适当指标,包括贫穷线和分布图。非洲经委会《1999年非洲经济报告:减少贫穷和可持续性的挑战》拟订了一整套指数,旨在根据社会和经济业绩,包括实现2015年之前将贫穷减半这一目标方面取得的进展,评价可持续性。

500. 1999年,非洲经委会举行了三次分区域一级的首脑会议后续行动会议,东部和南部非洲会议于3月15日至17日在内罗毕举行,北非会议于3月23日至25日在马拉喀什举行,西非和中非会议于9月28日至30日在瓦加杜古举行。这些会议的目的是监测执行首脑会议成果方面取得的进展,侧重评析社会部门公共支出方面的进展。这些会议都通过宣言,例如《瓦加杜古宣言》,就结构性经济改革提出建议;所有合作伙伴加强对话和合作以减少贫穷,解决经济不平等问题,实施创造就业机构的政策,加强善政原则,请发展合作伙伴支持为在2015年之前使贫穷减半的努力。

501. 非洲经委会还同儿童基金会和世界银行合作,于1998年6月在亚的斯亚贝巴举行了关于撒南非洲社会部门费用分摊问题论坛。这次论坛认可了一整套原则,根据这些原则,分摊费用能够促进为人人获得社会服务以及提高社会服务的质量提供资金。这些原则包括免费提供基本社会服务;通过所有利益有关者的参与,拟订社会部门的综合战略;通过提供安全网,保护处境不利的群体。后续行动包括对非洲税收制度进行政策分析,为基本社会服务提供预算和援助拨款,并评价现有费用分摊安排的影响。

502. 在技术援助活动框架内,通过与世界银行经济发展研究所合作,于1997年亚的斯亚贝巴和1998年在约翰

内斯堡举行了两次培训讲习班,重点是“非洲的贫穷和公共政策”。这两次讲习班编写了关于贫穷计量、公共支出与穷人、收入转移的培训单元教材。这些贫穷问题培训讲习班旨在加强非洲各国制订适当政策的能力,以减缓贫穷并在政策咨询方面减少对外部援助的依赖。

欧洲经济委员会

503. 作为首脑会议的后续行动,欧洲经济委员会(欧洲经委会)于1996年组织了两次讲习班。第一次讲习班研讨转型期经济国家结构变革的社会后果控制问题,第二次讲习班研讨老年人的贫穷问题,这是在消灭贫穷国际年框架内组织的。此外,1998年2月,奥地利政府主办了一次关于欧洲经委会地区创新就业倡议的国际专家会议,也是首脑会议的一次后续行动。

504. 欧洲经委会在转型期经济国家进行的旨在发展中小型企业的方案有助于创造就业机会,因此可以视之为与贫穷作斗争的重要工具。在该方案框架内,欧洲经委会提供技术援助,帮助各国发展中小型企业,拟订鼓励创业精神的法律,制订和散发统计数据和其它信息资料,并组织关于中小型企业的讲习班。

505. 欧洲经委会同开发计划署合作,为转型期经济国家的统计部门提供援助,改进人口和社会统计的方法和数据收集状况。作为开发计划署供资的一个项目的组成部分,欧洲经委会统计司于1999年在立陶宛组织了一次关于贫穷计量的讲习班。欧洲经委会还参加了各区域委员会的一个联合项目,这个项目涉及全球化和安全网,包括其对于减少贫穷家庭的影响。虽然欧洲经委会认为自己的任务规定不包括社会问题,但是目前委员会有关就业和安全网以及人口和老龄化问题的活动,显然有直接社会影响。此外,贫穷和排斥等社会问题由于与该区域经济政策密切相连,所以变得越来越重要。因此,希望欧洲经委会将加强参与特别会议的工作并作出贡献。

拉丁美洲和加勒比经济委员会

506. 在首脑会议后续行动方面,拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)继续把重点放在关于克服贫穷和社会不公方面的分析工作。拉加经委会一直在研究重要的新问题,例如增长与社会公平,社会政策的作用,教育改革促进实现社会公平的发展,以及区域和世界经济一体化。关于“公平的差距:拉丁美洲、加勒比地区和社

会首脑会议”的研究报告分析了目前的贫穷、就业和社会一体化状况,并为执行首脑会议的承诺提出了进一步的指导方针。拉加经委会于1997年4月在巴西圣保罗举行了第一次关于社会发展问题世界首脑会议后续行动的区域会议,以便审查进展情况并促进区域和分区各级执行首脑会议的成果。拉丁美洲和加勒比各国政府通过了《圣保罗共识》,再次承诺努力实现首脑会议规定的各项目标。

507. 《1997年拉丁美洲社会概览》评价了该区域社会演变最重要的一些方面,特别侧重公平方面。1998年版《社会概览》分析了1990年代该区域的贫穷趋势、收入分配的变化以及就业、社会支出和实现社会公平方面的进展。该文件还审查了就业和失业趋势,教育支出与教师工资之间的关系,暴力与缺乏公共安全之间的关系。

508. 1996年,在特立尼达和多巴哥的西班港举行了一次关于消灭贫穷的部长级会议,会议通过了在加勒比地区消灭贫穷的指导性行动计划。拉加经委会同美洲国家组织(美洲组织)和智利规划和合作部一起,于1997年10月在圣地亚哥联合组织了一次讲习班,主题是“克服贫穷和实现公平的社会体制框架”。社会发展问题世界首脑会议和老年人状况加勒比分区审查会议于1999年9月在西班牙港举行。这次会议使各国政府有机会彼此了解重大政策和方案倡议、最佳做法以及社会发展和执行《哥本哈根行动纲领》面临的障碍,并确定进一步采取行动的优先领域。拉加经委会下次会议将于2000年4月在墨西哥城举行,中心议题是社会公平和公共政策。这次会议将是作为首脑会议后续行动的一次特别区域会议,将为大会特别会议提供投入。

509. 在技术合作领域,拉丁美洲经济和社会规划研究所组织的一些国际课程和讨论会提供了一些训练活动,内容包括地方和区域发展、公共政策改革和项目管理,受益者包括该区域和其他发展中国家的专业人员。拉加经委会还为成员国提供了技术援助,为国家报告收集数据,并支助政府为拟订国家消灭贫穷行动计划而主动开展的活动。一些国家同加勒比发展银行联合举行了国家协商会议,以确定减缓贫穷的主动行动。

亚洲及太平洋经济社会委员会

510. 亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)一直重视新出现的挑战,特别是亚洲经济和金融危机产生的

原因、后果和政策影响,危机的社会影响,全球化和自由化带来的挑战和机遇,信息技术与发展,公平与增长。1998年和1999年的亚洲和太平洋经济社会概览发表了这些分析,显示在国家 and 区域各级需要广泛采取行动。社会发展领域的重大政策建议包括:增加对社会服务的预算拨款,设立正规经济部门社会基金,以创造就业机会的措施为目标,现金转移,免费或补贴提供基本货物以及服务和短期信贷,实行有效的失业保险制度,以及修订发展战略,以尽量减少无法承受未来危机的脆弱性。

511. 作为首脑会议后续行动,亚太经社会于1997年11月在马尼拉召开了第五届亚洲及太平洋社会发展问题部长级会议,会议由菲律宾政府主办。这次会议审查了在《哥本哈根行动纲领》范围内实现亚太经社会社会发展行动纲领各项目标和指标方面取得的进展,以及促进区域合作的手段。会议通过了《关于加速执行亚太经社会区域社会发展行动议程的马尼拉宣言》,其中载有关于实现消灭贫穷、扩大就业和增进社会融合的相互关联目标的建议。在这方面,重点特别放在采取统筹办法,以及加强非政府组织和民间社会在执行亚太经社会社会发展方案和活动方面的作用。1999年11月1日至5日,亚太经社会在曼谷组织了一次关于亚太经社会区域社会发展行动议程的高级别官员会议。这次会议全面审查了该区域社会发展议程的执行情况,重点特别放在首脑会议的三个核心问题上。会议审议的区域远景包含了联合国各机构向首脑会议提交的关于区域支助措施的报告的内容,这些机构包括教科文组织、儿童基金会、开发计划署、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、劳工组织和卫生组织。

512. 亚太经社会编写了一份综合研究,题为“进入二十一世纪的亚洲和太平洋区域:社会发展的前景”,作为其第五十四届会议的主题。这项研究审查了执行《马尼拉宣言》和《哥本哈根宣言》方面的进展,并确定了需要进一步重视的优先问题。在技术合作领域,亚太经社会向该区域各国政府提供援助,以拟订综合和多部门政策和方案,旨在使包括穷人在内的易受伤害群体和处境不利群体参与其中。亚太经社会还举行了关于执行区域社会发展议程的国家和区域讨论会和培训讲习班,并开展研究,以便方案执行方面加强国家能力和机构支助,特别是以穷人和易受伤害群体为目标的方案。亚太经社会还十分重视传播有关最佳做法的经验以及制订指导方针和准则。所作的工作还包括关于政府和非政府组织在社会发展活动方面合作的有效模式的出版物,关

于增加改善残疾人和老年人获取服务的机会和与社会融合的项目。

西亚经济社会委员会

513. 在社会首脑会议后续行动方面,西亚经济社会委员会(西亚经委会)的分析工作重点放在以下优先领域:全球化的社会影响,特别是在劳动力市场和就业以及减缓贫穷的工具方面;城市化的社会和环境的影响;国际移徙的社会和人口影响;家庭内两性角色和伙伴关系,包括青年;施政以及民间社会的机构。

514. 《1996-1997年西亚经委会区域经济和社会发展概览》分析了该区域社会和经济领域的重大发展变化。西亚经委会在消灭贫穷领域中的活动包括三个相互关联的阶段:贫穷的计量、特点和决定因素,消灭贫穷的政策,消灭贫穷的工具。在这方面,西亚经委会对该区域贫穷的范围和特点开展了若干研究。1997年11月,在开罗举行了关于提高阿拉伯马什雷克国家生活水平的会议,会议概述了未来在制订政策和战略以便在该区域消灭贫穷方面的工作。由于这次会议,各国特别重视贫穷和青年问题,创收活动在消灭贫穷方面的作用,以及提高当地社区的生活水平。西亚经委会在贫穷领域开展的工作的第三阶段期间,重点是提出在该区域消灭贫穷的业务政策建议。

515. 西亚经委会的社会发展委员会于1997年3月在安曼举行了第一次会议,西亚经委会把包括首脑会议在内的全球会议后续行动问题确定为这次会议的主题。此外,西亚经委会同阿拉伯国家联盟一起,于1998年12月在贝鲁特联合组织了一次首脑会议后续行动区域会议。这次会议的重点是交流经验,在区域一级积极活动的有关组织和机构之间就社会发展问题建立共识,发展国家能力;使国家报告的编写标准化,以及建立工作网络和加强其作用。

516. 西亚经委会特别重视在以下领域建立对性别问题敏感的数据库:社会和人的发展,妇女与发展,社会统计数字和劳工统计数字。这项工作还将扩大,包括为监测全球会议及采取后续行动拟订指标。1998年12月,在贝鲁特组织了一次专家组会议,讨论联合国会议对社会

统计数字的影响。在施政领域,西亚经委会十分重视民间社会组织在首脑会议后续行动方面的作用。

联合国基金和计划署

联合国开发计划署

517. 开发计划署在全球和区域各级参加了首脑会议的后续行动,同时在国家一级继续将重点放在以下领域:消灭贫穷、穷人的可持续生计、提高妇女地位和赋予妇女权力、善政和与民间社会的合作。在政策一级,开发计划署特别重视把消灭贫穷与公平、两性平等和善政联系起来,特别重视全球化对贫穷和资源分配的影响。开发计划署《1998年贫穷问题报告:克服人类贫穷》审查了首脑会议以来在消灭贫穷方面取得的进展,特别是如何把解决贫穷问题的多层面方法变为更有效的政策和方案。这些方案旨在解决一系列造成贫穷的因素,谋求创造就业机会和可持续生计,通过获得资产和生产性资源,加强妇女和男子的能力,加强粮食安全,改善基本社会服务的提供情况和质量,使人们能够参与发展进程。

518. 在首脑会议后续行动框架内,开发计划署实施了“消除贫穷战略倡议”,这个多捐助者方案通过支助拟订消灭贫穷的国家战略和行动计划,协助各国努力履行首脑会议的承诺。开发计划署为100多个国家的项目拨出了资金,其中三分之一已经完成。大多数方案活动的重点是对贫穷和特定贫穷群体进行定性评析和简介,家庭调查和贫穷分布图,减少贫穷的战略和方案,分析用于基本服务的社会支出和提供的援助,关于人的发展的国家报告,发展消灭贫穷的规划能力,以及社会动员。此外,由于其外地办事处网络在国家一级协调联合国系统的活动,开发计划署完全能够协助各国政府和民间社会努力将其国家战略和计划付诸实施。

519. 开发计划署对社会发展问题世界首脑会议第二个重要主题“就业”的参与包括参加行政协调会就业和可持续生计机构间工作队。开发计划署领导了七个国别审查中的两个,并且提出关于将“可持续生计”概念付诸实践的说明。关于第三个重大主题,开发计划署支持了国际劳工研究所有关社会排斥的一个项目。该项目分析了在市场、资产、社会服务、资格和权利方面排斥穷人的主要过程,分析了为防止受排斥群体边缘化和促进其社会参与的必要政策(见E/1998/45)。开发计划署发展研究处还对全球公益物这一主题进行了广泛

研究和宣传工作。这个问题在特别会议筹备工作中也得到了反映。

520. 开发计划署还积极参与执行 20/20 倡议。开发计划署利用消除贫穷战略倡议的资源,支助若干非洲国家编写和散发社会部门支出审查。

联合国志愿人员

521. 志愿人员的作法对于社会融合和参与进程至关重要,这种作法可以向易受伤害和处境不利群体提供急需的支助。《哥本哈根宣言》和《行动纲领》要求作出一系列反应,这些反应合在一起将会加强各种有特殊需要的社会群体中的人们参加社会和经济方案的途径和能力。各国政府可以采取一系列行动,改善环境,使公民能够志愿抽出时间帮助他人。2001 志愿人员国际年为采取步骤实现这一目标提供了独一无二的机会。为协助编写本报告,1999 年 11 月举行了一次专家组会议。联合国志愿人员作为 2001 志愿人员国际年的协调中心,应邀就志愿人员在促进社会发展方面的作用提出了报告,并在筹备委员会审议向大会特别会议提出的进一步倡议时向其提出建议。

联合国环境规划署

522. 联合国环境规划署(环境规划署)有关自然资源和环境管理以及粮食安全的工作,是从减少贫穷、两性平等和公平以及广泛参与发展进程的角度着眼的,因此与首脑会议中心议题紧密相连。环境规划署在后续行动进程中的工作,例如,参与拉加经委会和亚太经社会组织召开的区域后续行动会议,重点一直是在社会发展和环境领域,采取统筹办法,执行重大联合国会议的行动纲领。

523. 人口基金、环境规划署和国际自然及自然资源保护联盟(自然保护联盟),于 1999 年 9 月在瑞士格朗,联合举行了一次关于人口、贫穷和环境之间内在联系的国际讲习班。人口基金和环境规划署计划在这一领域进一步扩大合作,为制订政策和拟订方案提供信息、分析和援助。环境规划署同联合国区域发展中心(区域发展中心)、联合国大学、开发计划署和联合国秘书处经济和社会事务部合作,向 1998 年 12 月在日本名古屋举行的区域发展政策全球论坛提出了题为“贫穷、环境管理和区域发展”的政策文件。这份文件和会议本身都突出表明,地方一级社会发展政策和工具十分重要,这里,环境、贫穷、就业和社会融合之间的相互关系最为明

显。环境规划署和区域发展中心将在国家之下级的地理区域减少贫穷以及自然资源和环管理领域开展合作。最近正在开展一项试验研究,根据地理信息系统,绘制西非一些人的发展指标图。最后,在执行关于非洲的特别倡议方面,环境规划署正在同其他联合国机构密切合作(见 A/AC.253/9/Add.1)。

联合国儿童基金会

524. 《哥本哈根行动纲领》核可了世界儿童问题首脑会议儿童与发展的全球目标。儿童基金会促进人人获得基本社会服务的战略指导是《儿童权利公约》和世界儿童问题首脑会议议定的主要目标。在此框架内,儿童基金会继续支助初级保健、营养、基础教育、饮水和卫生,以及儿童保护。为促进这些领域的进展,儿童基金会实施了《1998-2000 年方案优先项目》,强调四大目标:减少幼儿死亡和疾病并预防儿童残疾;减少产妇死亡率、残疾和疾病;改善儿童获得教育的情况并提高教育质量;以及减少对儿童的剥削、虐待和伤害。通过区域儿童问题部长级协商,对实现这些目标方面取得的进展作了定期审查。例如,《曼谷宣言》(1998 年)和《利马协议》(1998 年)为指导剩余几年的行动规定了明确的战略和重点。阿拉伯国家联盟发表了关于加速实现这些目标进展的《萨纳宣言》。儿童基金会每年出版的《国家的社会进步》监测全球在实现上述目标方面取得的进展,并帮助政府、政府间组织和非政府组织更有效地优先注意影响儿童的重大问题。儿童基金会同其他伙伴合作,不仅向各国提供达到最高标准的数据收集工具,而且在数据分析、政策咨询和方案干预方面直接提供援助。

525. 儿童基金会参与了行政协调会机构间工作队的工作,在联合国发展援助框架范围内积极活动,并积极编写关于资助许多国家的基本社会服务的国家研究报告(见下文第 563 至 580 段)。

联合国人口基金

526. 人口基金主持行政协调会基本社会服务机构间工作队,其工作范围包括以下相互交织的重要方面:指标的选择和利用,性别观点,资源筹集,以特定群体为目标,以及民间社会的参与。工作队的主要产出是各项准则和指标,人人享有基本社会服务挂图,关于经验教训和最佳作法的报告,宣传卡,及关于消灭贫穷和促进社会融合的国际承诺简编(见 DP/FPA/1999/5)。这些产出旨在促进

统筹执行联合国重大会议和首脑会议的成果。例如,驻地协调员正利用工作队分发的准则同各国合作,将《20/20倡议》付诸实施。

世界粮食计划署

527. 世界粮食计划署(粮食计划署)支持《首脑会议行动纲领》中的各项承诺,将其业务活动重点集中在全世界最贫穷、处于社会边缘的地区,特别是非洲。粮食计划署担负着提供救济和提供发展援助的双重使命,因而处于关键地位,能够同合作伙伴一起协助从危机过渡到复原,在冲突后局势下促进社会融合。目前筹备委员会正在审议这一主题,以便进一步采取主动行动。传统的救济反应把危机当作与发展不同的基本上属于短期的异常现象,但长期或复杂紧急情况方面的广泛经验显示,这种反应往往不足以解决人们在冲突局势下设法稳定生计和获得生计的实际需要。1998年,粮食计划署实行了关于持久救济和复原的新准则,其中包括通过以工换粮活动提供就业,在家庭一级支助恢复生产能力和提高粮食产量,补充营养方案,通过当地购买粮食进行市场支助,在私营部门参与运输和送交粮食,以社区为基础的活动,例如小企业发展,使人们能够接受教育和技能培训,保持紧急反应能力,以及在冲突期间减少自然灾害影响的活动。

528. 妇女不仅是粮食计划署援助的主要受益者,而且也受邀参与对如何使用粮食计划署资源作出决策。经验显示,而妇女直接提供粮食援助对于家庭营养和粮食保障有诸多好处,特别是对幼儿。学校供餐方案提高了学校的出勤率,特别是女孩的出勤率,因而也有助于首脑会议核可的普及教育的目标。

联合国国际药物管制规划署

529. 《哥本哈根纲领》要求制订有效的无害环境的国家战略,防止或大幅度减少种植和加工用于毒品贩运的作物,特别重视创造出可行的经济替代办法。因此,替代发展方式是联合国国际药物管制规划署(药物管制署)在几个亚洲和拉丁美洲国家减少供应战略的主要手段。药物管制署提供咨询服务和技术援助,支助各国政府努力发展区域执法信息体系,拟订具体的过境合作措施,加强陆地边界和港口管理,并改善打击非法贩运先质措施的执行情况。为了促使各个社会群体充分参与这些活动,药物管制署同国际预防犯罪中心(预防犯罪中心)合作,向一些提出要求的政府提供了技术援助,倡导使刑法

具有人道的政策,鼓励监狱改革,并研究有利于使罪犯融入社区的方法。

530. 1998年6月8日至10日,大会举行特别会议,专门讨论打击非法生产、销售、需求、贩运和分销麻醉药品和精神药物及有关活动。这次大会特别会议通过了政治宣言、减少需求的指导原则以及部门行动计划。由于规定了具体的五年和十年时限,各国必须在2003年之前实现某些目标或采取某些行动,例如通过有关洗钱的国家立法和方案,确定2003年为实施新的或增强的减少毒品需求战略和方案的目标日期,在2008年之前取得大幅度、可衡量的需求减少成果,在2008年之前消除或大幅度减少非法种植古柯灌木、大麻和罂粟的活动。

3. 专门机构和有关组织

国际劳工组织

531. 由于劳工组织所具有的规定任务、三方结构和专门知识,《哥本哈根行动纲领》让劳工组织在就业和社会发展领域发挥特殊的作用。劳工组织理事会在首脑会议之后马上开始讨论拟采取什么行动来履行此项任务,并从那时候起多次讨论了此问题,特别是在就业和社会政策委员会上。在1995年6月劳工组织会议期间举行了非正式部长级三方会议,以便审议劳工组织在进行首脑会议后续行动方面的作用。

532. 劳工组织主持行政协调会就业和可持续生计工作队的工作。该工作队是行政协调会为进行首脑会议后续行动而设立的三个工作队之一,负责监督六个国家就业政策审查的执行工作,使各国家社会伙伴与联合国系统内不同机构联合起来,评价有关创造就业和社会保障的各项战略和制定各种有关提议。由于这项工作,国家就业政策审查现在已成为劳工组织的行动手段和向成员国和社会伙伴提供技术咨询意见的组成部分。现另有十一项审查已经完成或正在进行中。

533. 《哥本哈根宣言》还指导劳工组织在推动各国批准核心劳工标准方面采取行动。1998年第八十六届国际劳工大会通过了劳工组织《关于基本原则、权利和工作的宣言》,这是在回应首脑会议提出的关于促进和保障工人的基本权利和利益的要求方面迈出的重大一步。劳工组织还通过消灭童工现象国际计划,调动资源和提供技术援助,以便消灭童工现象。1999年6月国际劳工大会通过了一项新公约及其所附关于禁止最坏的童工形式和立即采取行动消除最坏的童工形式的建议,

这是在劳工权利领域执行哥本哈根承诺方面的又一里程碑。

534. 自首脑会议以来,劳工组织已将重点转到围绕四项战略目标而开展的活动,这四项战略目标主要是受《哥本哈根宣言和行动纲领》所启发,它们是:就业;社会保护;基本原则与权利和工作;以及社会对话。本着首脑会议的精神,劳工组织还在联合国系统内并同布雷顿森林机构就就业问题展开战略对话。例如,在1997年东亚和东南亚爆发金融危机以后,劳工组织同国际社会一起,提高大众对此危机的社会后果的认识,并提出新措施,以便制定社会保护制度,确保以综合方式研讨社会和经济政策。此外,劳工组织正在努力加强其能力,以便将政策咨询服务同业务活动联系起来,说明如何把这些政策付诸实践。经加强的与首脑会议特别有关的业务活动领域包括:非正规部门的社会保护;就业密集投资政策和基础设施建设;中小型企业的发展;为基于知识的经济进行培训和发展技能;当地和城市就业倡议;以及受冲突影响的社会里就业对社会融合的作用。

535. 劳工组织于1999年举行了一系列三方区域会议,以评价在执行属于劳工组织授权任务范围的那些承诺方面所取得的进展,特别是关于就业的承诺³。在这些区域协商会议之后,于1999年11月在日内瓦劳工组织总部举行了首脑会议后续行动国际协商会议。这次协商会议审议了一份背景报告,其中概述可能进一步采取主动行动的各个拟议领域,包括工人技能和能力;在中小型企业 and 非正规部门创造工作机会;劳工市场灵活性、就业保护和保障;工资确定;就业密集公共工程;青年就业;目标群体方案和监测易受害群体的处境;以及工作与家庭生活的协调等。该国际协商会议吁请劳工组织同三方伙伴和联合国系统各机构合作,制定新的业务倡议,以便更好地执行《哥本哈根宣言和行动纲领》。该会议还建议在具有全球和国家意义的就业战略框架内执行这些活动,并建议从内部资源和预算外资源调拨必要的资源。

536. 劳工组织根据该协商会议的建议,拟订各项关于进一步采取行动和倡议来执行首脑会议的承诺的提议。这些提议是在全球化的背景下拟订的,突出在市场和社交交接点的工作领域的中心地位,并承认社会和经济、金融、贸易和发展等问题之间的互动,目前这些问题正由国际社会在不同机构分别地加以解决。劳工组织提

议进一步提出倡议,以便采取行动来促进体面工作的目标,这些提议的意思是男女都有机会在自由、公平、安全和人类尊严的条件下获得生产性工作。

联合国粮食及农业组织

537. 世界粮食首脑会议的《行动计划》的目标和活动与社会发展问题世界首脑会议是相互补充的,这种互补性的基础是农村穷困、饥馑和粮食安全之间密切相连。1994年,粮农组织开展粮食安全特别方案,其目的是帮助低收入缺粮国家以环境可持续和社会公平的方式迅速增加农业生产和生产力,来改善其国家粮食安全,重点特别是放在小农身上,因为他们往往是人口中最穷的一部分。

538. 其他方案的目的是争取更多机会获得土地和/或使用期保障,以及建设基础设施和提供基本社会服务,通过灌溉改良土地、获得信贷、推销、加工和建立储藏设施等。还通过促进劳动密集农村项目来扩大就业机会,以解决贫穷问题。

539. 粮农组织的妇女参与发展行动计划通过制定和执行对性别问题敏感的政策和方案,减少和消除在立法、行政和社会-经济方面妨碍农村妇女获取生产性资源的障碍,来进行世界粮食首脑会议的后续行动和社会发展问题世界首脑会议的后续行动。为此,粮农组织向成员国提供技术支助服务和政策咨询意见,其中涉及一系列活动,目的是将所关心的性别问题和性别观点纳入决策和计划活动。

联合国教育、科学及文化组织

540. 《哥本哈根宣言》特别地要求教科文组织更加重视下列首要目标:消除贫穷,促进充分就业和生产性就业并促进社会融合。自首脑会议以来,教科文组织已经采取了若干措施来执行《哥本哈根宣言》规定的各项原则和承诺,特别是与教科文组织特别有关的承诺⁶。这类行动强调通过各级的教育,建立源于本国的能力和开发人力资源;民主和开放参与的施政;将文化因素纳入发展战略;以及将科学和技术,包括通讯技术应用于发展。

541. 1990年在泰国宗甸举行的满足基本学习需要的会议是一个里程碑,它提出了“普及教育”的概念,并把国际社会的注意力集中在向每一个儿童、青年和成年人提供基本教育的迫切需要上。1998年开展的普及教育

2000年评析过程在1990年代后期经过两年对世界基本教育状况进行调查分析后,将于2000年新世纪开始之时达到高潮。在1999年12月至2000年1月期间拟举行的六次区域普及教育会议上,将把每个国家的教育问题和前景合并成为一个更全面的区域图景。在2000年普及教育论坛上将会进行全球评析,这将指导国际社会作出努力,规划未来的政策倡议,其中包括在早期儿童教育、初级教育、学习成就、扫盲、基本技能和良好生活方面取得的进展和面对的挑战。普及教育论坛的成果将以不同的语文广泛分发给所有政府,并送交大会关于各重大世界会议的特别会议。

542. 教科文组织和平文化项目正在促进在冲突后情况下和在预防行动可以避免眼前的冲突的情况下建设和平。这一方案对于社会发展非常重要,因为就业不足、贫穷和社会不平等都是冲突的根源,而发展与和平是牢固地相互联系在一起的。

543. 通过教育和培训建设本地能力,有助于在新的以知识为基础的社会开发生产性人力资源。除非每一个人都获得知识,否则发展是不可能实现的。教科文组织已制定了创新办法在学校提供基本教育,例如,通过一系列图文并茂的小册子。在高等教育领域,教科文组织在各大大学之间建立了网络,并集中注意积极参与和成人教育对社会发展的贡献。教科文组织还每两年印发《世界教育报告》,该报告监测和调查教育趋势,并参考利用教科文组织在收集、分析和传播教育数据方面的工作。

544. 民主施政、尊重人权、容忍和新闻自由,这些都是缓解紧张局势的基本因素,因此是社会发展所不可或缺的。教科文组织正在执行各项方案来支持世界信息的自由流通。而且,由于真正的民主施政是消除歧视和社会排斥以及加强社会凝固力的最佳办法,教科文组织已经制定了一项人权、民主与和平方案。教科文组织一直在拟订国家教育政策和行动计划,以便培养出有助于促进负责任、团结和加强民间社会的态度和价值。

545. 为了实现社会发展,所有人都应该在自由和自愿基础上参与,特别是穷人、失业者、残疾者、土著人民、移民和妇女。教科文组织支持这些群体,向他们提供教育和培训,以便他们管理自己的社区、财政资源和技术设施。参与还同有机会利用和接触通讯和信息设施相联系。教科文组织正在积极通过若干方案建立和加强通讯和信息能力。

546. 最后,文化因素还是平衡的发展战略的一个组成部分。教科文组织高度重视保障传统文化中的文化遗产和本地知识。

世界卫生组织

547. 《哥本哈根宣言》规定成员国加紧努力,实现全国人人享有健康战略的目标。1998年,世界卫生大会核可“二十一世纪人人享有健康”全球卫生新政策其目的是在下一个十年里应付健康方面的重大挑战。“二十一世纪人人享有健康”承认健康对发展的贡献,反映出各个重大的联合国会议,包括社会发展问题世界首脑会议的成果。

548. 人人享有健康的目标包括提高每个人的预期寿命和改善其生活素质;使各国之间和各国国内的健康状况更加公平;使人人都能享受可持续保健制度和服务。人人享有健康包括更有力地支持四项关键价值观:人权、平等、道德和性别敏感。有时限的全球健康目标是:健康公平,生存(产妇死亡率、儿童死亡率);根除和消灭某些疾病;扭转全球重大流行病的趋势;有更多机会获得饮用水、卫生条件、粮食和住房;制定和执行全球和国家监督制度;加强卫生信息系统;以及支持健康问题研究。将采用各项具体指标衡量在实现这些目标方面取得的进展。还在全球政策框架内设想一些区域和国家目标。

549. 自首脑会议以来,社会不公平的现象有所增加,非常贫穷的人越来越多。面对这项挑战,必须寻找更有效的方法来保护和促进穷人和易受伤害群体的健康。此外,越来越多人认识到健康有助于更广的发展目标的实现,这表明必须对健康问题进行更多研究,研究健康如何促进良好的经济和减少贫穷、促进社会发展,包括初级教育和男女平等;以及促进环境可持续性。

550. 卫生组织对此作出反应,制定了新战略,明确研究健康和人的发展之间的联系。它的主要内容是:将健康目标纳入发展政策;加强公共健康方法,以减少健康危险和处理对穷人产生不成比例影响的健康问题;并确保保健制度为穷人提供更有效的服务。

551. 卫生组织参加各种论坛,主张对发展采取综合办法,通过这些办法,卫生部门可对减少贫穷战略作为贡献。例如,保护和促进穷人的健康,在促进工人的生产力、社会保护和就业方面能发挥重要作用。

552. 卫生组织于 1999 年 11 月举办了首脑会议后续行动国际协商会议,该会议承认一般健康以及工作地点的安全和健康的重要性,要求将来的政策须促进充分就业,并载列关于保护和改善健康的具体规定。

553. 全世界在健康问题研究方面进行的投资极不平衡,因此需要采取国际行动来吸引更多资金,以便应付穷人的重大健康问题。这包括提出关于促进国际组织和私营部门之间建立更好的伙伴关系的倡议。例如,制药公司认为,研制一些药物,例如抗疟疾药,没有什么商业价值,因此研究兴趣不大。在这方面,如明显没有市场,就更需要建立新的研制伙伴关系,从各种来源筹措资金。这些都是些具体步骤,以便克服传染病对全球公共健康构成的威胁,并实现《哥本哈根行动纲领》重申的一些目标,例如在至少 75% 的受影响国家里,将疟疾死亡率和发病率减少至少 20%(同 1995 年相比)。

世界银行

554. 在首脑会议的推动下,世界银行在组织上进行了一些改革,把活动集中在减少贫穷和重新支持社会发展上,世界银行执行局核准其战略合同倡议下的资源,以便加强社会分析和对发展工作采取的参与性方针。在世界银行的宏观经济工作中,减少贫穷已成为良好政策一个明确的组成部分。现已更多地注意在调整过程中保护穷人,办法是改革公共开支,将更多资源用于基本社会服务,减少对穷人特别不利的失真现象;建立安全网和其他目标明确的方案;协助制定减少贫穷政策;以及鼓励监测贫穷状况。世界银行的《2000/2001 年世界发展报告》将侧重讨论贫穷状况,并将强调社会发展的若干方面问题,包括增加穷人发言权和参与决策过程,以此提高他们的地位;监控不平等现象的滋长;对迅速改革带来的震荡和对跟不上的改革步伐的人提供保障;为穷人制造机会,创造有利于可持续经济扩展的条件。

555. 已建立一社会保护部门小组,汇集和扩大世界银行同客户国家的下列工作:制定适当的社会安全网,劳工市场方案和社会保健制度。目前正按社会风险管理规则来制定关于社会保护的计划和文书,其中包括各种公共措施,其目的是协助个人、家庭和社区管理收入风险,以便减少脆弱性加强公平。

556. 1997 年,世界银行设立社会发展家庭项目,以协助促进社会可持续发展。它的活动包括:(a) 采用社会评价,作为将社会分析、参与业务工作和社会-经济分析结

合起来的过程;(b) 在国家援助战略范围内按国家和地区处理社会问题;(c) 促进同非政府组织和民间社会更多地进行业务协作和对话;(d) 设立冲突后股,提供关键的业务支助和政策指导,以便处理与冲突有关的问题;以及(e) 制定以本地文化为基础的方案,以促进可持续发展。此外,扩大社会发展方面的长期研究工作,包括关于社会资本和参与问题的研究工作(关于世界银行在联合国系统和货币基金组织协作下正在制定的若干其他创新倡议,参见下文第 563 至 580 段)。

世界货币基金组织

557. 在首脑会议之后,货币基金组织报告说,它已进一步加强努力,支持各国加快社会发展和消灭贫穷,并设法将各联合国全球会议的重大建议纳入其政策活动。货币基金组织提供的政策咨询意见和旨在协助各国保持宏观经济稳定和可持续高增长的援助,是其支持社会发展和人的发展的中心内容。已日益注意旨在实现高质量增长的改革,特别是提高财政调整、施政和劳工市场改革的质量,这些都有助于提高生活水准和减缓贫穷。

558. 货币基金组织在其各项活动中,也设法提高公共支出的质量,办法是建议政府将资源从非生产性费用(例如日益增加的军事开支)转到基本社会服务和目标明确的减缓贫穷方案。也强调在货币基金监督活动中监测社会支出和社会产出指标,并支持国家调整方案。货币基金组织也日益集中注意将成本效益高的和在社会上可行的安全网纳入国家改革方案中。世界银行和货币基金组织在公共支出审查范围内进行合作,并采取各项措施,使社会部门改革更好地纳入国家调整方案和改革方案的设计中,以及把技术援助和政策咨询意见协调起来。

559. 货币基金组织很关心收入分配问题。就经济政策和公平问题举行了一次会议,讨论努力制定和执行公平政策的政府所面对的业务问题。良政是货币基金组织活动的另一领域,它在这方面提供咨询意见和技术援助,设法在制定和执行经济政策的所有方面增加透明度和承担问责,以此改善施政(又参见下文第 563 至 580 段)。

联合国工业发展组织

560. 联合国工业发展组织(工发组织)的任务是协助各国追求可持续的工业发展。工业增长有助于促进经济发展;经济发展则能提高税收,并使政府能够实现持久的

社会进步和减缓贫穷。竞争性经济良好的环境和生产性就业是工发组织工作的指路明灯,指导它如何去对待其市场、客户和顾客,特别是在国际社会日益关注工业化对社会环境的影响的情况下,更是如此。

561. 工发组织提供的服务非常全面从简单的咨询意见和协商,到提供工程师执行关于减少致温室效应气体和工作污染的全球协定,从帮助非洲的妇女制衣者建立纺织合作社,到将合适的技术从一国转让到另一国。工发组织的专家协助各国建设当地能力,以维持其本国的工业,解决废料管理的问题以及创造良好的工作。

562. 《哥本哈根宣言》关于非洲和最不发达国家的经济、社会和人力资源开发的承诺 7 与工发组织特别有关。工发组织的一个重大优先项目是,开展工作使发展中国家和最不发达国家,特别是非洲的这些国家的工业增长和发展发生变化。在任何时候,工发组织都有 1000 多个项目在进行中,特别是在发展中国家和最不发达国家。这些项目包括制定工业战略;技术转让以促进竞争能力;协助中小型制造业者生产质量改进的产品;使中小型企业提高效率;以及向本地工业提供综合服务。

D. 国际合作与协作的新模式

563. 在过去几年里,联合国系统各机构加强了它们的协作行动和联合方案拟订工作,以支持包括首脑会议在内各重大全球会议的发展目标。这些国际与区域协作的新模式不仅意味着联合国系统内部的更密切协作与协调,而且也意味着联合国与布雷顿森林机构之间以及与民间社会的更密切合作。自首脑会议以来,消灭贫穷已成为一个中心主题,在国际和区域两级提供协调一致性并调动业务协作。

564. 行政协调会始终强调,消灭贫穷是联合国系统的一项中心目标,需要它采取持续而协调的努力。此外,行政协调会在经济及社会理事会 1998 年的实质性会议上发表了一项关于采取行动以消灭贫穷的承诺声明。联合国系统各组织的行政首长在声明中同意合力确定共同行动的领域,并在有关组织之间建立伙伴关系,以谋求实现这些领域的共同目标(见 E/1998/73)。

565. 设立于 1995 年的行政协调会特设机构间工作队是全系统为统筹、协调一致和卓有成效地支持各国政府进行各重大会议和首脑会议的后续行动而作出的一项空前努力。这些工作队帮助推动联合国系统内部对国家一级的政策构架和发展议程有更清楚的认识,并突出

了在不同机构和政府之间继续开展对话的必要性(见 E/1998/19 和 E/1999/65)。

566. 联合国与布雷顿森林机构之间的更密切协作同样地在很大程度上基于这样一种愿望,即想在首脑会议后续行动,尤其是在消灭贫穷这一首要目标方面加强业务协调。在对联合国与布雷顿森林机构之间合作进行联合探索性审查之后,于 1998 年举行了布雷顿森林机构与经济及社会理事会之间特别高级别会议。第二次此类高级别会议于 1999 年 4 月 20 日在纽约举行,讨论的主题是“金融市场的运作与发展筹资的稳定”。讨论内容集中于六个主要问题上:促进复苏和可持续经济发展的措施;金融结构和用于发展的资金流动;增加参与和跨部门协调;国际外债政策;经济危机和社会政策倡议以及联合国和布雷顿森林机构之间的进一步合作。货币基金执行主任于 1999 年 10 月与经社理事会举行了首次会议,讨论的重点是消灭贫穷、重债穷国倡议和冲突后建设和平。世界银行执行局和理事会在 1999 年 2 月举行了类似的联合讨论会。

567. 世界银行还与联合国其他机构和经合组织开展协作,订立发展指标。1999 年 3 月在联合国总部举行了关于这个议题的专家小组会议。在这次专家小组会议之后,联合国编写了一份报告,叙述联合国系统和其他有关国际机构和国家机构就用来衡量在执行联合国各次重大会议和首脑会议所有方面统筹和协调的后续行动方面的进展情况的基本指标所开展的工作。这一报告是经社理事会 1999 年 5 月在纽约举行的关于发展指标的非正式会议的议题。

568. 关于国际协作的另一个创新例子涉及 20/20 倡议。儿童基金会作为牵头机构,正在与世界银行、开发计划署、人口基金、卫生组织和其他伙伴就这项倡议开展协作。它与开发计划署协作,对大约 30 个国家的 20/20 研究提供了支助,以便努力改进它们对公共支出以及向基本社会服务的拨款的数量、公平程度和效率的监测。在拉丁美洲、撒哈拉以南非洲以及亚洲举办了一些区域讨论会,以审查调查结果并促进政府间专家和政策制定者网络(见 E/ICEF/1999/4(part I))。这些区域讨论会还对 1998 年 10 月在河内举行的 20/20 倡议执行情况政府间会议的筹备工作提供了支持。一些发展中国家和发达国家在会议上再次承诺增加对基本社会服务的拨款以及提高资源使用的公平性和效率。鉴于官方发展援助日益减少,目前已经要求由儿童基金会领

导一个联合国和国际组织小组就 20/20 倡议的各个方面提出建议,供筹备委员会审议,以便进一步采取可能的主动行动。

569. 《哥本哈根宣言》的承诺 6 要求在国家和国际两级作出努力,有效减轻艾滋病毒/艾滋病的重大社会影响。1996 年联合国艾滋病毒/艾滋病联合方案(艾滋病方案)的设立代表着一种重要的新合作模式。除了原先的六个共同赞助者——儿童基金会、开发计划署、人口基金、教科文组织、卫生组织和世界银行——之外,药物管制署也于 1999 年 4 月加入为艾滋病方案的赞助者。

570. 艾滋病方案为各国提供了必要的宣传和技术支助,以实施最佳做法,尤其是帮助实施有争议的或在政治上很敏感的预防办法,以及帮助开展需要广泛社会动员的各种努力。例如,联合国系统帮助各国调动许多不同的部门和伙伴,以提高妇女地位,使妇女在经济上能够有更多的自主权,并使她们更能控制感染艾滋病毒的机率。其他的例子包括艾滋病方面的教育以及针对静脉注射吸毒者的针头交换方案和学校中的保命技能教育,以帮助青年人不受感染。私营部门有众多办法对付这一流行病,其中之一是设立了艾滋病毒/艾滋病问题全球商业理事会。该理事会是艾滋病方案于 1997 年 11 月帮助成立的。

571. 对付否认感染的最好办法之一是通过称为“艾滋病毒/艾滋病患者进一步参与”的项目使艾滋病具有“人情味”。这一原则得到了艾滋病方案的强烈赞同。马拉维和赞比亚是世界上最早参加艾滋病方案和联合国志愿人员所发起的“艾滋病毒/艾滋病患者进一步参与”项目的国家。

572. 随着 1997 年第一次世界艾滋病运动的发起,艾滋病方案及其伙伴们把国际注意力集中在已受感染、面临感染危险、成为孤儿或生活于受艾滋病感染家庭中的儿童身上。为努力建立全球联盟,艾滋病方案致力于在相互尊重基础上与能够影响个人和国家对付艾滋病的行动的宗教组织建立关系。儿童基金会也正日益注意艾滋病毒/艾滋病对儿童的影响,并且正与卫生组织、世界银行和其他伙伴密切合作,实施全球疫苗倡议。目前已实施各种方案,以加强家庭和社区照顾孤儿和其他受艾滋病影响的儿童的能力。此外,世界银行与艾滋病方案合作实施艾滋病毒/艾滋病疫苗倡议,并已承诺把资

源投放到世界各地的 60 多个项目,以预防和控制艾滋病毒/艾滋病。

573. 在联合国非洲特别倡议的构架内,教科文组织/世界银行联合教育方案正帮助各国制定本国的教育部门发展计划,以普及基本教育。世界银行已选定一些国家为对象,以便开展各项活动,缩小小学男女生入学率的差距,并将资源用于提高女生入学率。

574. 除了在艾滋病毒/艾滋病领域开展联合行动外,在健康领域还开展了一些其他协作方案,它们直接影响到社会发展。卫生组织、开发计划署、儿童基金会和世界银行共同发起了“击退疟疾”行动,以减少疟疾死亡率和发病率。据预测,烟草是下个世纪的主要病源之一。卫生组织已制定一个称作“无烟倡议”的项目,以协调对付烟草问题的全球战略行动,将烟草作为一个重要的健康问题。全球烟草控制的长期任务是减少所有国家的吸烟人数和烟草消费。卫生组织正与世界银行、儿童基金会和其他伙伴合作,以加强控制、税收政策和广告禁令。

575. 一个新的合作领域是制定社会政策方面的原则和妥善做法,确保金融政策与妥善的社会政策保持一致,使易受伤害群体得到保护并在政策制定过程中享有更大的发言权。在发展委员会(世界银行和货币基金组织理事会议联合部长委员会)1999 年春季会议上,世界银行提出了关于社会政策方面的原则和妥善做法的说明,其中吸取了载于商定的联合国各项宣言,尤其是首脑会议提出的一系列原则。这些原则涵盖四个方面:普及基本社会服务,使所有人都能享有可靠和可持续的生计以及体面的工作条件;促进社会保护制度以及增进社会融合。为便于随后对这份文件的讨论,世界银行编写了一份题为“危机的社会影响的管理:社会政策方面的妥善做法”的后续报告。这份文件的重点是“妥善做法”,它反映了世界银行的看法,即:最好是将它的专门知识应用于同其伙伴合作,以实施经多机构或多政府论坛集体商定的社会领域中的原则。继 1999 年 4 月举行会议之后,发展委员会吁请联合国在世界银行的积极支持下发挥领导作用,进一步制定社会政策方面的原则。筹备委员会目前正在就这一议题进行商谈。

576. 促进高就业率是货币基金组织任务中的一项重要内容,而且它支持劳工组织所提倡的基本劳工标准;两个组织在劳工市场和有关社会政策改革领域密切开展合作。国家一级工作人员之间的接触,尤其是通过驻地代

表所进行的接触已经制度化;已经挑选出试点国家以加强协作;一般政策问题上的互动已有所增加,最近是在亚洲危机背景下进行。1998年5月,货币基金组织与劳工组织一道举办了一个讨论会,目的是提高工作人员对基本劳工标准的了解,增强劳工组织在制定和监测这些标准方面的作用(见 A/AC.243/9/Add.2)。此外,经济和社会事务部还与货币基金组织就综合社会和经济政策替代办法有关事项进行非正式讨论。

577. 货币基金组织和世界银行协作进行由优惠结构调整基金支助的方案,并为六个国家发起了一个试点方案。这一试点方案包括一个具体针对社会部门问题的项目。设想世界银行不仅将确定一些措施以减轻贫穷者和脆弱者所遭受的不利后果,而且也更广泛地评析方案设计的社会影响。最近,优惠结构调整基金已被新设立的减少贫穷和增长基金所取代,其目的是使低收入成员国减少贫穷的努力成为新的面向增长的经济战略的一个重要因素。新的办法包括由每个国家制定全面消灭贫穷战略文件。那些对于实现政府社会目标而言非常重要的改革措施将受到高度优先重视。

578. 世界银行和货币基金组织继续协作进行负债沉重穷国倡议,以将最贫穷、负债最沉重的穷国的外债减少到可维持的水平。货币基金组织和世界银行的工作人员联合编写了关于这一倡议的审查报告,其中载有加强减免债务和减少贫穷之间联系的建议。世界银行和货币基金组织发展委员会在其1999年9月会议上欢迎民间社会在拟订旨在使多债国倡议下的债务减免行动更加深入、广泛和迅速的建议方面发挥的重要作用。各位部长还赞同拟议的加强减免债务与减少贫穷之间联系的框架,同时确认,仅仅减免债务是不足以实现这一目标的。

579. 联合国系统正日益与民间社会和私营部门在与包括首脑会议在内各全球会议有关的问题上建立伙伴关系。非政府组织一直积极参与执行首脑会议的成果和进行后续行动。它们参加了社会发展委员会和专家小组的工作。它们在使公众舆论注意各项后续活动和倡议方面发挥了重要的作用。在这方面,各主要非政府组织就首脑会议的各项议题举行了各种会议、讨论会和座谈会。

580. 1999年在瑞士达沃斯举行的世界经济论坛会议上,联合国秘书长提议联合国与私营部门之间订立全球协议,以便在促进人权、改进劳工条件和保护环境方面推

行普遍价值观。这一协约的目的在于调动商界的集体和个人领导才干,帮助为重新致力于开放市场奠定基础,同时满足各社会的社会经济需要。加强与私营部门关系的创新方法的另一个例子是劳工组织于1996年和1999年组织的两次“企业论坛”。最近的一次是99企业论坛,重要的商业和工会领导人以及政府参加了此论坛,重点讨论了以人力资源为基础的竞争性战略、法人地位和社会主动性以及小企业雇用人员的潜力。

E. 结论

581. 本报告不能说是已对国际和区域合作领域方面的各种活动和进展都作了分析。一些其他的国际行动领域和相关机构也值得注意。《哥本哈根行动纲领》促请世界贸易组织考虑它如何促进该纲领的执行,包括与联合国系统合作开展哪些活动。世界贸易组织西雅图会议(1999年11月至12月)突出说明了公众对贸易与社会问题之间密切关系的看法的力量以及许多人所表达的要求国际贸易体系更加开放而且更具参与性的愿望。国际农业发展基金(农发基金)将发表一份关于农村地区贫穷问题的重要报告,其中将为分析关于消灭贫穷的哥本哈根承诺的进展情况提供宝贵的资料。联合国人类住区中心(人类住区中心)正在调整其活动的重点,以便更明确地把重点放在城市地区的贫穷问题上,并与各城市开展密切合作,以实现这一目标。它最近发起了有关使用期保障和城市施政的两个重要全球运动,它们直接涉及首脑会议的三个最重要目标。社发所通过在首脑会议各项目标的核心领域开展实质性工作并通过其已成为交流意见渠道的网址,一直是首脑会议后续进程的一个强有力推动者。这些倡议以及本报告未明确提到的许多其他倡议无疑将在以后提请社会发展委员会和筹备委员会注意。

582. 然而,比叙述国际和区域合作中每一项重大倡议更为重要的是,本报告描述了正在社会发展领域出现的新的跨国界的决心与合作精神。与此同时,联合国各基金、计划署和专门机构正在其各自职责范围内明确自己的活动重点,同时也认识到,其各自经授权的单位所面临的各种问题有许多必须在其特定专门知识领域之外加以解决。

583. 可举几个例子作为说明,健康、教育和就业是密切地相互联系在一起的,它们对联合国系统内外的体制方法有着强烈的影响。也许更为根本的是,以往被视为只纯粹担负社会或经济任务的组织之间正在制订新的协

作倡议和方法。人们日益认识到经济和社会政策不仅仅是相互联系的,而是同一整体的一部分。这一认识使联合国及其各专门机构、布雷顿森林机构以及诸如经合组织、7国集团和15国集团等其他组织之间新的协商与协作精神得到巩固。

第三部分

社会发展问题世界首脑会议执行情况的区域评价:取得的进展、受到的限制和吸取的教训

584. 本报告第三和第四部分力求摆脱涉及国家报告和区域及国际合作的前两份报告内提出的一些详细资料。主要根据各国的报告,同时也以联合国报告及其他来源的资料为补充,第三部分分析了世界各个地区和全球的趋势。这是一项雄心勃勃的工作。首先,这项分析工作的目标在于向社会发展委员会和筹备委员会提供所需资料以评价在落实首脑会议各项承诺的过程中取得的进展、面临的障碍和吸取的教训。

585. 鉴于不同的区域各具有自己的特征,第三部分分为几节,每节讨论一个主要区域或国家集团,这些区域概览评价朝向首脑会议三个最重要目标的每一目标所取得的进展,这三项目标是:消灭贫穷、充分就业和社会融合。评价后,每一区域概览接着分析落实首脑会议过程中面临的障碍和吸取的教训。

586. 作为整个报告的结论,第四部分提供分析性概览,借用报告其余部分鉴定11个交叉问题。首先,这些问题贯穿世界各不同区域,以及处于不同发展水平的国家,因此可以说是具有普遍重大意义。当然,这些问题的相关性因区域而定,例如,在经合组织国家,就业非正规化可能意味着非标准工作形式以及短期和不稳定就业合同的增加,而就发展中国家而言这个问题是指非正式部门的持续增长,这既是新就业机会的一个积极来源,也是一种生存战略。这些问题也是交叉问题,因为它们并不完整地适合首脑会议三项最主要目标的其中一项,而是强调贫穷、就业和社会排斥等问题之间的相互储存关系,并指出综合解决办法的必要性。最后,希望分析性概览中提出的各种问题将成为有利的根据,促进讨论是否可能进一步采取主动行动以推进在哥本哈根确定的各项目标。

八. 南亚

A. 引言

587. 下文审查南亚各国在处理首脑会议三项主要承诺方面所取得的经验。一般而言,记录有好有坏,但一些积极的发展应加以强调。一些国家自1995年以来已能够在减少贫穷和扩大就业方面取得适度进展。但与此同时,这一区域的其他一些大国则无法产生足够的公平的经济增长以完成这项工作。在促进社会融合方面已取得进展,所有国家都在权力下放和自由化方面取得进展。执行首脑会议各项承诺所面临的障碍最令人担心的是人口高速增长、人人接受教育方面的各种问题、经济政策以及有效而民主的治理。南亚在减少贫穷、扩大就业和促进融合方面所吸取的教训可能有利于世界其他各地应付类似问题。

B. 取得的进展

1. 减缓贫穷

588. 世界上没有任何其他地方比南亚更难达成首脑会议的目标。这个区域是超过5亿生活在赤贫之中的人民居住的地方,世界人口有29%居住在南亚,南亚也是不少于43%世界贫穷人口居住的地方。

589. 但考虑到过去四十年来的情况,南亚各国显然已朝着消灭贫穷前进。印度至1994年将其处于贫穷的人数从人口的半数减至约40%。在巴基斯坦境内,收入贫穷的人数从1960年代的50%以上减至1984年略低于人口的四分之一。孟加拉国从1977年至1986年10内成功地将贫穷人口从超过三分之二减至少于人口的半数。¹因此,南亚在首脑会议前的扶贫工作记录是适度积极的。

590. 至于1995年后取得的成就,应注意到1995年以来与贫穷有关的数据极少,因此,有关自该年以来的贫穷趋势的任何说明都应考虑到经济增长表现、目标明确的减少贫穷方案、政治稳定,有时也要考虑到自然灾害。下文审查各国的经验。

591. 看来自1995年以来印度已在减少贫穷方面取得进展。生活在国家贫穷线以下的人口的总比例已从1970年²的53%降至1992年的将近41%,这是因为向印度社会中的贫困群组推行了许多特别的减缓贫穷方案、适度的经济增长以及相对平均的新财富分配,贫穷人数

的比额在 1994 年进一步下降至约 35%，最近又在 1997 年降至 29%。^{3、4} 印度明显成功地减少贫穷率的另一原因似乎是采用了一套综合的扶贫办法，其中包括目标明确的政策(以确保改善人的发展为目标)以及旨在促进经济增长和就业的宏观经济政策。印度政府通过其第九个经济计划宣布打算到 2002 年将综合贫穷率进一步降至 18%，到 2012 年降至低于 5%。⁵

592. 孟加拉国在减少贫穷方面的成绩有好有坏。利用已掌握的世界银行收入贫穷数据，孟加拉国的贫穷率实际上已从 1991-92 年的报导水平 43% 减至 1995-96 年的 36%。⁶ 不过，尽管农村和城市地区的赤贫已有所下降，但在孟加拉国，农村贫穷仍高于城市贫穷。生活在农村地区的极贫者在 1995-96 年仍占农村人口的 40%，减少这种贫穷依然是一项重大的挑战。最近孟加拉国境内减低贫困率的经验看来并不令人鼓舞。减少贫穷所需持续经济增长，因政治动荡和 1998 年内百年不遇的洪水而受损。⁷ 也有人辩称，该国 1990 年代的公平经济增长记录并没有产生足够的收入分配效益用以大幅度减少贫穷。随所用的贫穷尺度所定，估计有五分之一至三分之一的可能减少贫穷的比率因日益严重的不平等而无法实现。⁸

593. 最近的研究已对巴基斯坦 1997 年代初的贫穷动态进行新的深入观察。⁹ 收入贫穷已从 1970 年的约 40% 减至 1990 年的约 20%，不过，由于在中东工作的海外工人的汇款急促下降以及经济增长情况欠佳，据报在 1995 年内贫穷率又上升了 30%。巴基斯坦境内在首脑会议后的减少贫穷记录是负面的。由于汇款继续下降，政府处理各种财政、经济、和政治紧急措施的首要任务、以及经济增长的严重收缩，有迹象显示出收入贫穷率再次上升至超过 1995 年 30% 的水平。¹⁰

594. 尼泊尔境内贫穷情况的估计有时相互矛盾，但没有迹象显示过去三十年来已大幅度减少贫穷。有人指出，收入贫穷已从 1976 年的 36% 升至 1995-96 年的 45%。¹¹ 其他估计数显示同一时期内出现几乎相同的贫穷水平。¹² 看来自该时期以来贫穷可能没有下降，因为 1995 年后的时期出现低经济增长率及 1998 年人均国内总产值实际下降的情况。¹³

595. 斯里兰卡的贫穷率一向低于其该地区内的较大邻国。1996 年已减至略高于 20%。¹⁴ 不过，稳步减少贫穷的记录在 1990 年代下半期似乎已缓慢下来。经济增长每年为 4% 至 5%，虽然令人满意，但一直不足以消除贫

穷，特别是在农村地区。该国北部和东部不断出现敌对情况，这也严重消耗原可用于消灭贫穷的资源。¹⁵

596. 人们对阿富汗境内贫穷的广度和深度了解不多。世界银行或开发计划署提供的贫穷数据内完全没有涉及该国的情况，几十年来的战争和破坏使大部分人口毫无可持续发展的谋生之计，也无法享受保健和教育。

597. 在伊朗伊斯兰共和国，1980 年代内已大幅度减少贫穷。在向所有人提供保健和教育方面已取得相当大的进展。1984 至 1996 年间，伊朗伊斯兰共和国境内生活在贫穷线下的农村和城市人口已分别从 48% 和 47% 减至 76% 和 12.2%。自 1993 年以来，该国在人的发展指标排名榜上已跃升了 33%。估计目前约有 18% 的人口生活在国家界定的贫穷线下，应注意到，这代表着其生活标准几乎高于南亚的所有国家。¹⁶

598. 没有确实的数据显示 1995 年以来不丹或马尔代夫的贫穷趋势。在马尔代夫，强劲而持久的增长，特别是旅游业和渔业的增长，似乎已对该国整个经济情况产生实际的影响，并可能在收入分配方面对整个人口产生积极的影响。在不丹，政府和国际捐助者共同努力为生活在偏远农村地区的大部分人口提供并促进利用保健、教育和赚取收入活动，这项工作似乎已富有成果，并可能对该国整个生活标准产生积极影响。¹⁷

599. 总结上文的国别分析，自 1995 年通过《哥本哈根宣言》以来，贫穷率(占人口的比额)在九个国家中的四国(不丹、印度、伊朗伊斯兰共和国和马尔代夫)内似乎有所减少，但在另五国(阿富汗、孟加拉国、尼泊尔、巴基斯坦和斯里兰卡)内则有所增加。

2. 充分就业

600. 南亚大多数人口以某种方式显示出经济上的积极表现。公开的全时失业并不常见。此外，登记和监测劳动力市场上的变化在这个地区仍未普遍。有关首脑会议后时期就业趋势的官方可比较数据只局限于三个国家 1996 年的数字。¹⁸

601. 不过，有迹象显示南亚的经济基本上不受东亚和东南亚财政和经济危机的影响。该区域的经济增长率就大多数国家而言仍积极而具有重大意义。不过，还要观察这个区域过去几年来 4% 至 5% 的平均增长率会在何种程度上积极促进在规模较小的正规经济部门内创造更多的就业。¹⁹

602. 南亚劳动力和就业的一些结构特色在过去五年内似乎日益引起关注。其中包括南来贫穷与就业之间持久的直接关系;劳动力部分分布的结构改变;全球化对就业市场的影响;以及童工。

603. 南亚贫穷与就业之间的相互关系是非常明确的。例如在印度,90%或更多的劳动力在没有组织的非正规部门内工作,失业和就业不足的程度相对低。因此,贫穷的主要成因与低工资和低生产力的关系更密切。认识这种情况是很重要的,因为这会对政策方针产生影响。农村的工资是各国政府监测和评价南来贫穷和就业趋势的主要决定因素,它们基本上仍以农村为基础。

604. 不过,经济增长与贫穷的相互关系绝不应视为理所当然,如巴基斯坦的经验所示。1993年至1995年间,经济增长不低于4.3%,就大多数标准而言这是一个令人满意的数字。不过,同一时期内,劳动力增长了22%,而就业则增长了1.9%。结果,失业率从4.7%增至5.4%,而这又反过来促使工资下跌了不少于5.7%。贫穷增长的许多积极影响也因而丧失。²⁰

605. 对扩大生产性就业所观察到的第二点涉及南亚经济不断进行的改革。审查过去20年来南亚劳动力部门分配时最明确地显示出这一重要进程。最引人注目的特征之一是尼泊尔和不丹境内长期依赖主要部门,这两国农业部门的劳动力都没有改变,占工作人口总数的94%。这种情况在孟加拉国、印度和巴基斯坦则相反,这三国的农业劳工人数在1980年代分别从73%、70%和63%降至1997年的60%、60%和46%。虽然孟加拉国的工业充分吸收了来自农业的剩余劳动力,印度和巴基斯坦在吸收和吸引过剩农业劳动力方面的经验是较平均地在工业和服务部门分配这些劳动力,马尔代夫是这一组国家结构性劳动力转化最迅速的国家:农业劳动力从50%减至20%,大多有利于服务部门,其劳动力在1980年和1997年间从21%增长到48%。²¹

606. 按部门劳动力组成的改变与南亚劳工第三特色——增加全球化对劳动力市场的影响——直接有关。南亚许多国家日益采用更向外看的经济战略;上文所述马尔代夫的例子,以及印度面向出口软件工业和孟加拉国及印度部分地区制衣工业的出现,都说明了这一点。

607. 由于贫穷和低生产力一直困扰非正规部门,南亚童工这一直到最近一直被忽略的现象日益受到国际上的重视。平均而言,人们认为,在亚洲,5岁至14岁的儿童

有22%在工作,他们在这个年龄本应就学。南亚的童工数目可能大大高于平均数。劳工组织于1999年6月通过了一项关于消除最坏形式童工,例如儿童奴隶、色情剥削和危险工作,包括强迫雇用儿童以用于武装冲突的新公约。在发展中国家工作的2.5亿名5岁至14岁的儿童中,亚洲的童工最多,占全球总数的61%。²²这个问题日益促使政府和私营部门的回应。例如,劳工组织同巴基斯坦地毯制造商和出口商协会在1998年达成协议,决定解除在该国地毯工业工作的14岁以下的童工。

²³

3. 社会融合

608. 南亚各国具有多元人和多样性的特征,其源远流长的传统是社会上的相互容忍和责任感,以及对法治和民主治理的尊重。不过,在审查所涉期间,似乎已形成一股朝向进一步民主化和权力下放的新动力——不管这股力量如何脆弱。已提出若干倡议促进接受审查的许多国家内的民间社会参与其事。更新民主体制的倡议往往来自该区域各国政府本身。在其他情况下,人民群众运动迫使进行文化和政治改革。

609. 体制改革和民主化已在该地区许多国家内开展。马尔代夫的新宪法于1998年生效,为更强有力的民主奠定基础。²⁴1998年内,不丹也在其立法体制内进行了全面的改革,将权力转移给其国民会议。¹⁹尼泊尔在1990年现行君主立宪制度以来的将近10年内已进行了大规模的政治改革。

610. 大量关于该区域最新情况的例子也显示出权力下放。在印度,将中央和邦政府的一些权力下放给当选村议会的村务委员会管理制度于1993年生效,随后不久获实施。在巴基斯坦其省政府长期以来享有很大的自治权,现也正在推动更大的权力下放。在伊朗伊斯兰共和国,1999年初进行有史以来第一次地方选举。

611. 但斯里兰卡和阿富汗境内继续出现武装冲突,造成大规模的死亡和破坏。同时,一些民主改革似乎也要在政治稳定方面付出若干代价。孟加拉国、尼泊尔、巴基斯坦和印度的当选政府经常在其计划任期结束之前就被取代,而不幸的是,往往不是通过新的选举被取代。这削弱了一些国家政府在减少贫穷、扩大就业和增进社会融合方面的效能和影响。

612. 审查南亚将贫困和脆弱群体融入社会的任何趋势是一项极其困难的工作。在一个有五亿人口生活在贫

困中的区域,将贫人融入非贫穷社会只能通过减缓贫穷来实现。不过,应认识到,在国家一级上,各社会群体在获得参与、保健、教育、收入和实际参与决策进程方面存在着极大的差距。

613. 一些政府已在这几年来采取明显的步骤应付缺乏获得上述机会的问题,例如,印度最近通过了一项宪法条款,规定政府的所有职位要有 22.5%保留给边缘群体、贫困和受歧视的个人。其他国家也已通过类似的积极行动战略,以增强脆弱群体的能力并促进社会融合。这些群体包括难民、老年人、残疾人、土著人民、越来越多的艾滋病毒/艾滋病患者(主要在印度和尼泊尔)以及最重要的是妇女。

C. 遇到的障碍

614. 南亚的社会发展一向被认为是一种双重而又往往矛盾的背景,即,贫穷普遍存在,但文化丰富而且多元化。这种情况绝不可能很快改变。不过,如果该区域要在本世纪实现首脑会议的三项核心目标,就必须处理一切关键问题。

615. 南亚各国人民和政府面临的第一项重大挑战仍将是减低高人口增长率。目前,该区域的人口约有 15 亿,印度的人口为 10 亿。除了斯里兰卡这个单一的例外,人口增长率仍然很高。巴基斯坦的增长率为 5.0,相比之下,孟加拉国为 3.1,印度为 3.6,只有斯里兰卡为 2.1。²⁵ 由于大多数增长发生在贫穷的农村和城市地区,增加的人口使数目业已很多的贫穷人口更大量增加,但情况比这些数字更加严重:人口对南亚各国自然资源基础造成的压力导致森林收缩、牧地遭破坏以及地下水位下降。尽管印度自独立以来谷物收成增至三倍,但南亚的粮食产量仅仅跟得上人口增长,此外,就南亚许多国家而言,土地生产力的增加率正在放慢,而人均土地作物耕地继续减少使该地区粮食安全受到威胁。

616. 其次,就教育而言,南亚在向儿童提供教育方面已取得全面进展。成人文盲已在 1970 年至 1995 年间从 49%减至 32%。不过,该区域还要走一段漫长的道路才能比得上世界上其他发展中区域的成就记录。自 1970 年代初以来,东亚几乎已实现普遍识字,而撒哈拉以南非洲和阿拉伯国家的成人识字率已增至两倍。从这一点来看,南亚已落后于其他区域。此外,该区域各国之间的教育进展情况不均匀。斯里兰卡和马尔代夫接近实现

所有成人识字,而尼泊尔的识字率则从 1970 年的 13% 增到 1995 年的 28%。

617. 不过,南亚教育方面最令人不安的统计数字是,男女之间接受教育的机会仍然有很大的差距。男女之间的识字率差距为 28 个百分点;妇女识字率只有 38%,男子则为 66%。出现这些差距的原因可能是由于以前在提供接受的一些服务的机会方面对女童的歧视待遇。南亚每 100 名男子只有 93 名妇女,相比之下,全球的比例是每 100 个男子有 106 名妇女,这一事实反映出妇女的贫困状况并凸显出她们的苦难。妇女面临多种形式的歧视,严重地限制了她们的机会。

618. 南亚大多数国家在使其年轻人上学方面取得了相当大的成绩,但需要作出额外努力。南非的其他教育挑战似乎包括使所有儿童进入小学、提高教育的质量和实用性、提供更多更好的教师,培养有关的技术技能以及调集充分的财产资源。

619. 实现首脑会议各项目标方面的第三个令人关心的领域涉及采取的一些经济政策。上文曾论及,印度在减少贫穷方面成果有限可能是由于对贫穷的政治承诺与有利增长的经济政策相结合。在农村地区,各种方案着重于减缓贫穷,而农村包涵了贫穷人口最难以应付的部分,强调自营职业和雇用就业方案。此外,在首脑会议后的时期,印度的增长率一直高于其历史上以往任何一个时期。因此,贫穷是可以减少的。

620. 不过,在其他国家,记录并不那么乐观。经济政策无法产生足够的经济增长,或在某些情况下,当经济政策的确保持增长时,经济进展并没有促使大幅度减少贫穷。巴基斯坦贫穷水平上升可能由于低经济增长以及该国无法实现分配增长以增进穷人的福利。目前只将国内总产值的 0.22%通过传统的天课转给穷人,²⁶ 用于教育的比率少于 3%,用于保健服务的比率少于 1%,不过,应付这种情况的国家倡议,例如继续开展社会行动方案、减缓贫穷基金以及其他倡议,最终可能取得成果。²⁷

621. 孟加拉国和尼泊尔减少贫穷的工作也没有十分成功,这部分由于低经济增长,部分由于尼泊尔政治动荡,也部分由于孟加拉国连年发生严重水灾。不过,应注意到,孟加拉国已采取重大措施,甚至在低经济增长的情况下采取措施创造雄厚的人力资本基础。1998/99 年社会部门的总拨款占政府支出的 18%。非政府组织也为此提供捐助,着重于部会部门。最后,斯里兰卡境内降低

贫穷主要由于政府坚决承诺发展社会部门并为保健、教育和其他社会服务建立基础设施,人们一般同意,斯里兰卡如果不是不断发生内战,一定会取得更快速的进展。

622. 最后,如上文所述,该区域各国在民主进程导致善政方面大有进步,并已加强了这个区域的社会一体化。不过,印度、斯里兰卡和尼泊尔政府的联合软弱无力,孟加拉国政治不安、巴基斯坦发生政变,这些都继续威胁发展的潜在规模。处理社会发展三项核心问题所需要的关注已被转移。此外,巨大的收入差距反映出治理工作并没有十分成功地将经济增长的利益转给穷人。加强民间社会是强化人民与政府之间联系的一个重要条件。

D. 吸取的教训

623. 从南亚在处理首脑会议三项主要承诺方面的经验可以总结出下列几点。

624. 第一,人口迅速增长仍然成为南亚各国的重担。如果生育率不逐渐下降,各国就不可能如愿以偿地发展。第二,南亚的经验显示出,横跨不同收入群组的基础广泛而且公平合理的经济发展是可持续减少贫穷的必要条件、为经济增长投资和社会在方面进行投资是相辅相成的,必须同时进行。

625. 第三,由于农村和城市产生贫穷的条件各不相同,必须为它们制定不同的战略。不过,由于超过 80%的南亚穷人住在农村地区,消除农村贫穷将需要大幅度扩充农村投资和农业支助方案。鉴于决策者在减少贫穷方面的经验各不相同,重要的是借用成功经验并加以推广。

626. 第四,迫切需要增加教育资源。该区域有 3.95 亿成人文盲,其中 60%为妇女。此外,有 5 000 万为失学儿童,而且由于人口增长,每年还要添加 220 万名儿童。据估计,如要实现普遍接受小学教育,需要为另 6 500 万名儿童建立设施。大量人力投资是东亚经济成功的主要因素,这种成功的经验为南亚重复应用。

627. 第五,加强民间社会是弥合国家与人民之间的差距、促使给予人民权力以掌握自己的生活以及鼓励各国政府与人民更有效合作的重要因素,第六,和平是南亚发展的先决条件。该区域的国防经费从发展工作抽走

了太多的资源。该区域的穷人占全世界穷人总数的 40%,但国防经费多达 120 亿美元。必须寻找办法创造和平红利用于减缓贫穷。

628. 最后,鉴于南亚各国之间的文化和历史关系,它们之间的区域合作潜力是巨大的。该区域的潜在消费者有 15 亿人,他们是人数众多而且充满生气的中产阶级和低收入劳工,因此大有余地激发各国社会的创造性经济和社会潜力。在全球化时代,加强区域合作是增进繁荣和福利的关键因素。

九. 东亚和太平洋

A. 引言

629. 过去几十年来,东亚和太平洋区域的大部分国家在减少贫穷和改善社会条件方面取得了显著的进步。就经济增长而言,该地区的成绩比大部分其他发展中国家都好。当前的人均收入是 1960 年的七倍多,是 1980 年的三倍。²⁸

630. 伴随着整个地区增长的是高人力资本投资。在向该地区的人民提供教育、保健和其他服务方面取得了重大的成就。妇女的情况得到很大的改善。这些成就的基础是高经济增长、大量的国内储蓄以及政府在社会发展主要领域(如保健和教育方面)增加支出。

631. 这里必须强调该区域内的各种不同情况。东亚在实现社会和经济方面取得了很大的成功,但同时一些其他国家在解决贫穷问题方面还面临着相当大的挑战。太平洋岛屿国家较之其亚洲的邻国而言,在生态、经济和社会方面具有很不相同的特征,这些国家仍然面对着相对隔绝和缺乏可持续增长的问题。

632. 一些国家尽管很成功,取得了显著的成就,但是,自 1997 年中期亚洲金融危机爆发以来,它们很容易受到一些重大的挫折。当经济局势的后果造成了新的贫穷,失业以及大众普遍的无力承受的外部冲击时,泰国、印度尼西亚和大韩民国对政府在社会发展方面的支出作了合理化调整。尽管在大部分受影响的国家已经出现了复苏的迹象,但是危机突出地显示了许多结构上的问题,必须解决这些问题,从而再次走上充分就业和无贫社会的道路。

B. 取得的进展

1. 减缓贫穷

633. 1997年7月由于泰铢贬值所引发的东亚经济滑坡来势凶猛。该地区1990年代初期普遍的异常高经济增长率于1998年转了方向。东南亚几乎所有人口较多的国家在1998年都经历了衰退。但是,1999年的情况有了相当的改善。中国和大韩民国的增长率预期接近7%或8%,许多其他国家的增长率在2%和3%之间。²⁹

634. 这样强劲的经济业绩对该地区的贫穷问题产生了何种影响?在危机之前,由于迅速的经济增长,贫穷人数大大减少。自1975年以来的20年中,在东亚,每天生活费不到1美元的人数大约减少了一半。如采用世界银行的每天1美元的标准,生活于赤贫的人数从1975年的7.2亿减少到1995年的3.45亿。而且,该地区的减贫速度比其他任何发展中地区都快。1970年代中期,该地区每10人中就有6人生活在赤贫中,到1990年代中期,每10人中只有两人生活在赤贫中。由于该地区的国家大大减少了贫穷,有些国家还消除了贫穷,这使得它们能够将优先事项从抗贫转向解决边际性贫穷人口的需要问题。

635. 对东亚自1995年以来的贫穷趋势的评价应该从中国开始,1995年中国的贫穷人口占东亚的78%。中国在减贫方面的成就令人钦佩。它将农村的贫穷人口从1990年的2.8亿减到1995年的2亿,并于1997年进一步减少到1.24亿(采用世界银行每天1美元的普遍标准)。估计1999年中国农村的贫穷人口进一步下降到7500万,毫无疑问,这是伟大的成就。³⁰如采用其他标准,官方数据显示,1998年底农村贫穷人口为4200万。³¹中国至今做到了将邻国危机的影响减少到最低程度,因此,它能够保持相对高的经济增长,事实证明经济增长是减少农村贫穷人口的动力。

636. 在危机爆发之前,印度尼西亚在减贫方面取得了令人瞩目的成就。印度尼西亚的贫穷人口从1970年的8800万降低到1995年的仅2200万。但是,与邻国相比,看来危机对印度尼西亚的贫穷状况造成了最严重的影响。在印度尼西亚,按国家规定的贫穷线标准,自1997年危机爆发以来,贫穷率几乎翻了一番,从11%增加到19.9%(约3600万人),1998年底贫穷人数显然到达了顶峰。³²但是,与该地区的其他一些国家一样,印度尼西亚出现了一些复苏的迹象。被世界银行引用的一项儿童

基金会家庭调查显示,1998年贫穷线以下的家庭数目百分比下降了2.8个百分点,这足以勾消40%的由于危机带来的贫穷人口上升。但是,这些数据只是初步的,解释时应慎重。在贫穷问题方面,印度尼西亚群岛一向存在着很大的地区性差别,危机对各地区造成的影响是不同的;看来城市地区受危机的影响最严重,某些岛屿受到的影响比其他岛屿严重。

637. 1997年至1998年,大韩民国的贫穷率也翻了一番,从8.6%上升到19.2%。城市贫穷人口从1975年的20%稳步下降,但是又从1997年的9%的低数增加到1998年第三季度的23%的高峰。据报道,危机之后,贫穷人口于1999年初又回跌到16%。³³失业和贫穷的突然剧增使人们痛心又重新想起需要建立全面的社会保障制度,而在此之前这样的制度被认为是不必要的。³⁴

638. 泰国是最早在经济和社会发展方面取得成功的例子之一,在1997年危机爆发时贫穷率为11.4%,1998年底这一数字仅略有增加,为12.9%³⁵但是,受危机影响最大的是泰国最穷的东北部地区,那里的贫穷率在上述期间从19%增加到23%。危机对泰国社会造成的影响还不完全清楚。最近的事实显示,家庭和政府的方案成功地缓冲了危机对保健和教育造成的影响。这是通过三个不同的途径来实现的。首先,针对预算的减少,各家庭将很大部分的家庭预算用于基本开支,如食品、住房、教育和医药用品;其次,政府大大增加了保健和教育部门的开支;最后,增加了利用政府提供的保健和教育(如公立学校入学率提高,政府医院的门诊增加)。³⁶社会经济和政治的稳定也是有助于重振泰国经济的努力和缓解危机不良影响的因素。³⁷

639. 马来西亚1990年代的大部分期间贫穷率低于10%,根据报告,贫穷人口仅有少量的增加。菲律宾的贫穷人口减少了3.4个百分点,从1994年的35.5%下降到1997年的32.1%。³⁸但是,1997年之后,由危机造成的较低的经济增长可能使减贫的速度普遍放慢。按照其他标准,菲律宾生活在贫穷线之下的人口比例从1988年的50%下降到1997年的38%。³⁹农村地区的贫穷率仍然很高,达51%,在同期内几乎没有改变,这仍然是菲律宾政府关心的首要问题。

640. 东南亚转型国家的贫穷情况具有根本性的差别,在审查所涉期间,所有这些国家都成为了东南亚国家联盟(东盟)的新成员。几十年来,越南、柬埔寨、老挝人民民主共和国和缅甸的贫穷率一直很高。1994年和1996

年期间,越南的外国投资增长和经济增长出现了短暂、但却是令人瞩目的增长,但是在危机发生之前速度就已经放慢。其他国家从来就没有发生过象另外一些国家那样的推动减贫迅速的经济增长。然而,危机对这些国家的经济增长格局产生了不良的影响,因而也无疑会对贫穷情况产生了不良影响。

641. 因此,结论是:看来尽管该地区的一些国家因目前经济危机而遭到挫折,但在过去五年中以及在此之前的多年中,在减贫方面取得了进展。减贫成绩最大的国家是中国,无论从减少绝对贫穷和减少贫穷人口方面来说都是这样。目前尚未能充分地感受和理解经济危机的影响,但这种影响仅局限于该地区的有限的几个国家,而这些国家也已经出现了减退的迹象。

2. 充分就业

642. 在金融危机发生之前的二十年中,这一地区许多国家的经济高速增长促使实现了几乎充分就业。1996年,泰国、大韩民国、马来西亚和新加坡的失业率通常低于3%。

643. 世界经济的高度一体化以及灵活的劳动力市场转化为高速率扩大就业机会和提高实际工资。自1980年以来,大韩民国的工资增长了三倍,新加坡增长了两倍,印度尼西亚和马来西亚增长了一倍。正规经济部门的工资和私营部门的就业增长速度比世界任何其他地方都快。就业结构从低生产率的农业转向较高生产率的工业和劳务活动,这在该地区的一些较小的经济体造成了总体的劳动力短缺。对劳力密集型制成品出口的依靠也推动了较高的就业增长率。同时,一些国家的农业部门扩大,加强并且往往更具有出口导向。因此,整个经济体的农业工资也跟随总体上涨的趋势。上面已经提到,提高经济增长和广泛创造就业机会帮助很大部分人口摆脱了贫穷。

644. 1997年年中爆发的金融危机改变了这一切。货币贬值使资本大量外流。1997年和1998年期间,300多亿的外国投资撤离印度尼西亚、马来西亚、菲律宾和泰国。⁴⁰随之而来的是经济活动的大幅度减少。该地区1997年平均增长率为4%,但一年之后收缩了大约7%。危机所带来的最直接的社会影响是失业急剧增加。据说这些国家有两千多万工人失去了工作。⁴¹

645. 在危机的早期阶段,经济危机最初导致该地区各地的移徙工大量外流。到1998年中期,泰国、大韩民国和

马来西亚的移徙工总数几乎减少了100万,相对于该地区约650万移徙工总数来说,就是一个相当大的数目。危机还造成了大规模的城市人口向农村迁移,这种情况在泰国和印度尼西亚非常明显。尚未对这种逆向迁移的人数作出估计,但可能涉及隐藏危机的各国的几千万人口。在上述两种情况中,低技术工人和没有工作许可证的工人首先被迫放弃工作。低技术劳工恰好集中在受危机打击最重的行业,如建筑业和工业。东亚各国在这方面的经历很不相同。

646. 自1990年代初以来,中国继续通过迅速的经济增长扩大就业。它继续执行宏观经济改革和更灵活处理劳务市场管制的政策。但是,由于国有企业的结构调整,解雇了重复的人员,需要为这些工人寻找其他可行的职业。政府为此目的为这些工人开展了一项雄心勃勃的培训计划,目标是在三年内培训和重新雇用1000万工人。同时,农村人口向城市迁移对劳动力市场造成压力,这仍然是一项重大的挑战。1998年年中,失业率达到约3%,此外,就业人口中估计有5%的人是从国有企业下岗的工人。

647. 危机爆发时,印度尼西亚正在与一场前所未有的干旱所造成的后果作斗争。1998年,正式经济部门五分之一的工作消失了,使得500万工人(主要是城市工人)面对暗淡的收入前景。截止1998年底失业率估计在15%和20%之间。上文已经提到,由于城市工人具有很强的家庭纽带关系,使农村地区能够为城市地区的失业提供一些缓冲。由于飞速的通货膨胀,保住工作的工人的实际工资突然急剧下降。

648. 在大韩民国,由于危机,每20个工人中就有一名被裁减。公开的失业从2.3%增加到1999年2月的高峰8.7%。1999年5月的数字显示了失业下降到6.5%;而且经济出现了相当强劲的回升。1999年第二季度的国内生产总值增长9.8%,预期全年的增长将达到8%。⁴²但是,上述数据没有包括临时公共工程项目中的40万名失业工人。为了提供至少是临时的工作机会而设立了公共工程方案。政府还展开了提供贷款的金融方案,旨在鼓励自营职业,同时实行了一项更加全面的失业福利计划。⁴³在大韩民国,技术较低的工人失业情况最严重。

649. 在泰国,公开失业率从1997年2月的2.3%上升到1999年2月的5.4%,增加了一倍多。泰国国内劳工移徙的初步迹象显示,农村可能对一些失业者(包括泰国国

内的返回农村地区家园的建筑工人和工厂工人)起到了缓冲作用。但是,因为许多贫穷的农村大家庭依靠的是移徙工人的收入,这些家庭属于受危机影响最严重的群体。上文提到的泰国东北部地区贫穷人口大量增加说明了这一点。在渔业和建筑业部门,几乎 50 万的移徙工人(大部分来自缅甸,也有些来自柬埔寨和老挝人民民主共和国)返回自己的国家,抵消了大规模的失业。

650. 在马来西亚,约 40 万移徙工人的外流首先抵消失业。失业率从 2.5% 上升到 1999 年初的 3.9%。⁴⁴ 菲律宾的失业率一向高于该地区的其他国家,但失业率从 1998 年后期的 10% 下降到 1999 年第一季度的 9%。新加坡受到危机影响的严重程度虽然不如一些邻国,但据报告它在 1998 年所失去的工作数量净额约为 20 000 份,而在前一年则增加了 12 万份工作。⁴⁵ 在中国香港,截止 1998 年底,失业率 2% 上升到超过 5%。越南和中国一样,由于结构调整和政府企业的关闭,被解雇的工人人数在增加。加上出口和外国投资的减少,截止 1999 年初,城市地区的失业率增加到约 7%。⁴⁶ 在东南亚的其他转型国家,包括柬埔寨和老挝人民民主共和国,政府也展开了劳力密集型的公共工程方案,以对付失业率的增加,失业增加的原因是邻国的经济增长放慢,也由于劳工的返回,特别是从泰国和马来西亚返回⁴⁷。

651. 太平洋岛屿各国经济发展情况和受外部形势影响程度很不相同,这些仍然是造成小型的有组织部门易受打击的主要原因。但是,总的来看,经济情况对生产性就业产生了不利的影响。大部分国家甚至在危机爆发之前就已经面对缓慢的经济和就业增长。萨摩亚的增长从 1996 年的 6.9% 下降到 1997 年的 0.8%,1998 年的增长仅达 0.4%;斐济 1998 年的国内生产总值下降了不少于 3.2%,尽管造成下降的原因基本上与亚洲的经济危机无关。巴布亚新几内亚在商品价格下跌和亚洲发生危机的情况下仍然实现了强劲的增长。

652. 总而言之,经济危机对东亚的大部分国家的就业情况产生了强烈的负面影响。由于出口和外国投资下降,对国内产品需求缺乏,大量的工人遭到解雇,但中国可能是一个例外,因为中国的劳动力市场具有不同的动力因素。但是,到 1999 年年中,一些国家开始出现缓解迹象。即使该地区的经济还会受到其他外部冲击,但是可以预计该地区在最近的将来就业情况还可以有进一步的改善。

3. 社会融合

653. 将贫穷者、处境不利者和易受害群体纳入发展进程是这个地区各国政府十分关心的问题,危机爆发之后更是如此。资源基础的突然减少进一步阻碍了政策措施的落实。

654. 危机使人们重新注意民主化问题和权力下放问题,在一些国家引起人民要求政府的工作更加开放、公正和平等。在一些国家,经济困难与社会动荡以及社会进行根本性改变的要求同时发生,这有时导致了对社会和谐以及长期稳定的严重破坏。

655. 很难以具体数据来评析东亚的经济危机对社会融合产生的影响。至今很少有经验性的事实可以说明危机对该地区社会中处境不利的群体的影响。至少是在危机的初期阶段有限的资金和经济及社会政策转向缓解危机的负面影响的紧急措施无疑使推动这些群体融入社会的努力受到了损害。以上是总体情况,下文将概要介绍该地区在社会融入方面的明显进展。

656. 首先,危机对收入分配和不平等问题产生了何种影响?在危机爆发之前,亚洲令人瞩目的经济增长至少在大部分国家具有公平性质。研究结果显示:1980 年代大韩民国、印度尼西亚和马来西亚的吉尼系数(不平等状况的衡量标准)大幅度下降(也就是说不平等现象的减少)。但是,泰国过去 20 年来不平等现象更加严重,马来西亚在 1990 年代也是如此。⁴⁸ 由于上述四个国家城市地区部分高收入群体的收入下滑,危机在短期内看来减少了不平等状况。另一方面,大量的低收入非技术性工人遭到解雇,这可能消减了上述趋势。

657. 第二个有关的事态发展是重新提倡传统的社会保护制度来缓解危机的影响。在危机之前的几年中,该地区的一些国家所关心的一个问题是针对失业、残疾和老龄的传统保障制度逐步瓦解。大部分国家没有或只有有限的失业保险计划或对穷人的社会保护制度,养老金的供给极少。进步逐步瓦解了传统的家庭纽带制度和社区支助制度,但是没有足够的正式的社会保护机制或家庭福利政策的干预、或机构的能力来足够取代前者。人们以为可以依靠迅速增长和终身就业来提供社会保障。该地区只有少数几个国家有正式的保障计划,但涉及的人口很少。

658. 第三点与这一问题有关,也就是农村部门在缓解危机的不良社会影响方面起到了重要的缓冲作用。农业

发挥了“非正式社会保障制度”的作用,将城市中被解雇的工人吸收到以家庭为基础的农业活动中。这当然对东南亚国家(泰国、印度尼西亚、以及在较小的程度上包括马来西亚和菲律宾)缓解危机的不良影响产生了重要的作用。但是,大韩民国在经历了30多年的工业化之后农业几乎完全消失。大韩民国在这段期间制订的正式的社会保障制度范围有限,在危机打击来临的时候不能提供足够的救济。

659. 第四,从许多方面来说,妇女首当其冲地承受危机所带来的社会影响,无论是在家庭内外,还是作为赚取收入者和工人,都是如此。危机的社会影响复杂多样,各国在地区之间和不同年龄组之间受到的影响可能不同。在泰国,由于危机而失业的男子多于妇女;在印度尼西亚没有发现男女失业人数上的差别。⁴⁹ 在大韩民国,妇女就业率的下降幅度超过男子就业率的下降,另一方面,更多的妇女进入了非正式行业,以补充家庭收入。在一些情况下,妇女就业人数很多的部门受到更严重的裁员。截止1998年3月,印度尼西亚的纺织业(大部分雇员为妇女)已经裁减了50万名工人。在教育方面,对泰国的人学情况作了详细分析之后没有发现在男孩和女孩之间的退学率或入学率上有重大的差别。在其他受危机打击的国家不知道是否存在这样的差别。

660. 第五,危机显然在不同年龄组中产生了不同的影响。据报告,泰国的15至24岁之间的青年受危机的影响最严重。亚洲青年进入劳动力市场的前景发生了相当大的变化。以前就业几乎是有保障的,但是现在已不再保证年青人能找到工作、安顿下来并全面参与社会。在整个地区,年青人已经成为危机所带来的社会变化和政治行动的主要推动因素。就儿童而言,根据最初的报告,泰国的童工人数增加,但是,政府最近的一项劳工调查显示,危机没有造成童工人数的大量增加,这与上述报告不符。没直接的证据可说明印度尼西亚和菲律宾的童工人数增加。失业总人数的增加可能减少了促使家长让孩子退学或儿童自愿退学的因素。老年人也受到了危机的影响,一些老人尽管年寿已高,但被迫重新投入经济活动,以帮助增加家庭收入。在大韩民国等一些提供养老金的国家,通货膨胀侵蚀了养老金价值。向老年人提供的社会服务遇到财政困难,使他们的困境更加严重。

661. 第六,看来危机使暴力、犯罪和过失行为有所增加。在一些国家,与经济困难相随而来的是社会动荡和

社会的根本变革。社会动荡造成对社会和谐及长期稳定的严重破坏。信任的减少、生存竞争以及对付危机的压力可能导致了家庭暴力和社区暴力的增加。

C. 遇到的障碍

662. 东亚的经济奇迹往往被看成是持续而大量的人力资源开发投资和对外经济开发战略的结果。国家进一步开放为经济增长和社会福利提供了巨大的机会。大部分国家非常成功地抓住了这些机会。但在另一方面,在危机出现时,开放也最终暴露了在治理、就业和社会保护制度方面的固有的弱点。因此,遇到的障碍往往与这些国家的经济制度的脆弱性有关,然而这样的经济制度又使如此多的国家取得如此的成功。

663. 因此危机之前。在前所未有的经济和外国投资增长的环境下,主要的障碍在于普遍的社会政策取向。人们认为,只要能够保持高速的经济增长,贫穷、就业和社会融合问题最终都会消失。例如,基于这种自由放任的市场完善的信念,综合的就业保险制度不受欢迎;据计算,如果自1991年开始,从东南亚各国就业者的工资中提取一小部分就足以支付自那时以来的期间中,包括目前的危机中所有失业者的整个年度的救济金。⁵⁰ 危机冲击来临时,事实显示社会保护制度不足以满足受影响的人的需要。印度尼西亚、大韩民国和泰国的社会政策和方案仅向正部门的工人提供保护,而且在大多数情况下这种保护很有限。这些国家的机构能力有限,不足以对付大规模的解雇,在保护人们的工作并避免失业后果方面的正规机制也很少。⁵¹

664. 各国在危机之前存在着不同的障碍,各国的障碍取决于其经济发展的阶段。例如,该地区的一些转型经济体(如中国和越南)被裁减的政府企业的工人人数在增加。而其他国家则必须对付海外工人突然的返回潮,如印度尼西亚和马来西亚。柬埔寨和老挝人民民主共和国的货币与泰铢有很强的联系,当这两国的货币突然贬值时,两国政府的实力受到巨大损失。

D. 吸取的教训

665. 从东亚的国家,特别是那些在高经济增长之后经历了失业增加、贫困和社会动荡日增阶段的国家的最近的经历中可以吸取几个教训。

666. 从有时出现辉煌增长并对贫穷和就业产生有益影响的情况中可以吸取的第一个教益是这些并非总是由

于政府有意的干预而产生的结果,而是因各家庭因需求的增加使实力得到加强,并决心提高其生活水准,因而产生了上述效果。与此同时,缓解危机对保健和教育的不利影响可以归功于亚洲家庭的弹性,它们选择将家庭收入的较大部分用于保健和教育,而不是政府强迫它们这样做。当然,政府在帮助家庭作出这样的决定时所起的作用必须得到赞扬。

667. 第二,各国对危机采取了正确的对策,即不是转向对抗全球化的趋势,而是减少各国由于开放所带来的易受外部打击的程度,并解决造成它们易受危机打击的宏观经济政策问题,如善政、汇率政策、公共和私营债务以及公司的改组。

668. 东亚最近经历的第三个明显的教训是:在遇到外部冲击时需要迅速采取对策。现在已经很清楚,在危机最初爆发时,对策战略中就需要包括旨在减少对就业、保健和教育系统外部冲击的社会救济政策。这当然需要各国政府具有密切监测这些社会影响的强大的能力。可以帮助说明这一点的是,在危机爆发几乎三年之后,关于危机对印度尼西亚家庭收入影响的事实数据极少,有关就业格局的数据更少。很少存在关于危机对犯罪、过失行为和毒品使用的明显不良影响的经验性的证据。

669. 第四个教益是大韩民国对就业危机作出的对策:事实显示,1997年大规模的公共工程项目至少暂时缓解被解雇的工人的处境。1930年代美国大萧条之后取得成功的方法70年之后在亚洲也取得了成功。上述项目显然增加了国内需求,同时暂时消除了就业问题。上文已经指出,大韩民国缺乏象泰国、印度尼西亚和其他东南亚国家那样的可以吸收城市过剩劳动力的大规模的农村支助。但是,要使公共工程项目取得成功,这些工程就不应该增加大量的过剩能力(亚洲的许多工业部门目前存在这种情况);这些项目应建立在健全的经济原则之上,并且应该对社会产生明确的经济和社会效益,而且不应以公共资金来维持管理不善的私营企业。

670. 到目前为止,从东南亚危机之后的经历中所得到的最后一个教益是:长期注重人力资源开发是任何改革和救济计划的关键的组成部分。危机之前,对保健和教育的投资是亚洲成功经验的组成部分。该地区人力资源战略的一个重要方面是广泛提供基础教育和保健服务。预期寿命率有了很大的提高,婴儿死亡率下降。该地区的平均预期寿命已接近70岁。教育方面的成就同样令

人注目:该地区的净入学率已相当于工业化国家。许多国家已经几乎普及了初等教育,中等教育入学率也大大增加。此外,与南亚大不相同对照的是,该地区的小学入学率男女差距已经几乎消失。

十. 东欧、波罗的海国家和独立国家 联合体

A. 引言

671. 在东欧、波罗的海国家以及独立国家联合体国家内实现首脑会议三项目标方面取得进展尤为困难。这些国家正从中央计划经济走向市场经济,但是却没有任何可靠的道路图指引。出乎意料的是,体制基础结构的创立实际上遇到更多的困难、需要化费更多的时间,其程度超过了象德国在遭第二次世界大战破坏之后实物资本的重建。政治、经济和社会领域内发生的影响到个人、家庭、族裔群体乃至国家的深刻变革还在进行,创新的能量依然在努力逐步清除1989年柏林墙倒塌前维持社会一体的构架。旧秩序的崩溃改变了国家与企业的关系、国家与社会的关系以及国家与个人的关系。私营企业、政府对社会负责以及尊重人权成为新秩序的明确特征。所有这些都需要有全新的体制,而这在1989年前几年在这些社会里几乎全是陌生的。

672. 各国建立新体制的步伐不均。捷克共和国、匈牙利、波兰和斯洛文尼亚一批国家走在前列;这些国家的经济已接近完全受市场驱使;产出水平已恢复、或接近到1989年的程度。政治领域内转变为参与性民主的进程迅速。保加利亚、罗马尼亚和波罗的海国家的改变起步较慢,但最近几年已加快速度。独联体国家的改革一直缓慢,甚至停滞不前。其中一些国家的总体产出在还不到1989年的半数,生活水平急剧下降。即使在1998年,独联体地区的综合国内生产总值由于俄罗斯联邦在那一年遭受金融危机的影响而下跌了3.4%。⁵²

673. 转型期的衰退和生活水准持续下降都使得采取新型社会政策措施的工作更加复杂。1990年到1997年期间,除捷克共和国外所有国家都出现实际工资下跌;下降幅度从阿塞拜疆与转型期之前相比下降77%到斯洛文尼亚下降7%。按吉尼比例计算所有国家的收入分配不均问题加重,从5%到25%不等,只有捷克共和国和斯洛伐克例外。所有国家均出现工资差异扩大的情况,这种差异取决于教育程度、技能水平和种类、雇主类别

(公共或私营)、工业部门及其所处位置以及雇员的年龄和性别。⁵³

674. 产出下降自然减少了可用于社会发展的资源数量。是否有钱执行社会方案成为一个重要问题。从预算补贴变成亏损企业,许多经济转型期国家被迫面对“隐蔽”补贴,如容忍拖欠赋税。多数国家大幅度削减预算补贴是前奏,随后而来的是大砍国家开支和用于社会方案的国家资金。社会开支削减在独联体国家尤为严重。然而在多数国家,停止消费者补贴已证实是一个艰难而痛苦的进程。征收拖欠税务和提高收入的工作也非轻而易举。由于产出下降,这些国家的社会开支数额无法维持绝对值,尽管好几个国家的政府尽力保持其预算相对份额。

675. 巨大的收入差异在全然不适应社会两极化的国家形成新一代贫富阶级。社会主义时期提供社会服务的机制遭到破坏,但为此动员资源的新型机制尚未建立。大规模的影子经济的出现使得这些工作更加困难重重。政府始终未能提高税收,使这些国家执行社会发展政策尤为艰难。

676. 从三方面对上述问题作出了答复:首先,更有选择性地针对类似儿童、老年人、失业者和薪酬最低者等最贫穷群体提供社会援助;其次,财政来源多样化,比如在改革后的工业和银行企业建立社会安全网方案;最后,提高资源用于社会发展的效率。已就易受害者的情况和问题以及新政策对穷人和失业者的影响进行了研究。

B. 取得的进展

1. 减缓贫穷

677. 产出的下降以及平均收入的减少、加上收入分配日益不均和长期失业,都严重加剧了收入贫穷。贫穷影响到所有转型期国家,尽管严重程度不尽相同。贫穷扩大的速度各国不同,取决于过去贫穷的深度和广度以及全国性宏观经济改革的性质和成功与否。然而一个共同点是,大规模贫穷已成为多数转型期国家面临的头等社会挑战。按照每天4美元的贫穷线标准(1990年购买力平价美元),东欧和独联体国家的贫穷人口从1988年占人口的4%增加到1990年代中期的32%。⁵⁴大规模贫穷的出现属于重大的社会逆转,深刻影响到上千万人的福祉。现有社会保护制度已证明准备不足,无法应付如此巨大的社会挑战。

678. 除贫措施在1990代后五年的一个中心趋势是,向穷人提供社会支助走向合理化,并且建立法律和体制基础以实行有针对性的社会保护制度。在援助重点转向满足人口最贫穷部分的需要的同时,诸如确定目标群体以及管理和监督援助计划等新问题变得日益重要。

679. 象捷克共和国和斯洛文尼亚等在走向市场经济的道路上取得更大成功的国家,经济业绩的好转帮助制止了贫穷的蔓延;匈牙利和波兰的贫穷扩展已大幅度延缓。然而这些国家只是明显的例外。大多数其他经济转型期国家缺乏可持续经济好转,因此“贫穷区”一直在扩大。平均收入的下降和就业机会的下降,再加上通货膨胀引起的生活费用飞涨、工资压缩、拖欠工资、大多数工资支付的数目和实际价值减少以及国家再分配能力的削弱,都助长扩大和加剧了这些国家的贫穷情况。

680. 改革较为成功的国家与其他转型期国家之间所采取的社会政策和预防贫穷政策的性质差异越来越大。这些国家间的贫穷率截然不同:中欧和东欧人口有20%到25%受影响(南斯拉夫联邦共和国有30%以上),而在有数据记录的独联体国家贫穷率则高出很多,从哈萨克斯坦人口的29%到阿塞拜疆、格鲁吉亚、吉尔吉斯斯坦和摩尔多瓦共和国的50%强,到塔吉克斯坦的90%。⁵⁵

681. 在估算这一组里最大的国家俄罗斯联邦的贫穷程度时,注意到1998年8月金融危机后人民生活水平急剧下降。危机爆发前,低于官方确定的贫穷线以下的人口比例从1995年的24.7%降到1997年的20.8%。但是1998年8月之后,穷人数目激增1000万人,达到占人口30%的贫穷率。根据某些估计,到1999年1月贫穷率上升到占人口的38.2%。⁵⁶

682. 俄罗斯联邦和其他几个独联体国家拖欠工资以及以实物支付工资的现象日益普遍。50%以上的工人领不到定期工资,靠雇主支付的“实物”和小范围种植维持生计。由于日趋贫穷,该地区大多数国家划分人口中层阶级与较不富有人群的分界线上移,造成中等收入群体在数量上缩小。正在出现的(也是令人震惊的)趋势是,中产阶级经济活动无情地转向非正规经济部门,导致体制构架的进一步削弱。

683. 在整个中欧和东欧及独联体地区,贫穷有两个主要特征:独特的地区形式以及大规模的所谓“新贫穷”。

大部分国家内大都市地区的贫穷(和失业)程度与全国相比要低得多。在那些改革前就存在严重就业不足问题的地区,公开失业和贫穷率加剧的速度比其他地区要快得多。除失业者外,易受害群体还包括多子女家庭、残疾人士、单亲家庭、养老金领取人和其他低收入公民类别。俄罗斯联邦和其他独联体国家有很多养老金领取人由于退休福利购买力低(常常远远低于一般糊口生活水准)而在更大程度受到贫穷的影响。中欧和东欧的穷人多数是有子女的家庭,即使父母一方或双方都有工作。乡村地区的贫穷程度通常高于城镇地区。

684. 该地区收入贫穷的大幅度增加的同时,还出现了与人口健康急剧恶化以及营养不良直接相关的人的贫穷的增加。很多独联体国家出现了与贫穷有关联的新型疾病,如肺结核和白喉,还包括儿童疾病的明显增加。实际收入的下降还导致人口饮食的不良变化,廉价产品常常替代了较为昂贵的含丰富维他命的食品。营养不良在白俄罗斯、俄罗斯联邦和乌克兰这类国家成为严重问题。即使在被认为改革较为成功的波兰,最近一项研究表明 60%的儿童遭受某种形式的营养不良,10%的儿童属于长期营养不良。⁵⁷

685. 虽然很多国家政府正努力维持转型期开始前达到的用于保健和教育的社会开支的比例,多数国家无法实现这点。即使将政府预算中大致相同的数额用于上述需要,财政资源拨款的绝对数额依然有非常明显的下降。

686. 面对贫穷程度的加剧、国内资源动员不足以及社会发展预算大幅度下降,很多转型期经济体改变了新的除贫计划设计。1990年代后五年,一些独联体国家,包括阿塞拜疆、格鲁吉亚、俄罗斯联邦、哈萨克斯坦、摩尔多瓦共和国、乌兹别克斯坦和吉尔吉斯斯坦,迈出第一步通过了作为一项主要政策工具向人口最贫穷阶层单独提供国家资助的目标。多数国家宣布计划建立一个有效的综合安全网络,同时努力控制开支和浪费,从而导致更有效地利用资源。

687. 在经济急剧下降的情况下,许多独联体国家的人民被迫发展替代的生存战略,它们主要基于非正规经济活动,以及更广泛利用森林、土地和水资源,迁移到其他地区以寻找收入机会和利用当地机构所能提供的任何社会支助。

2. 充分就业

688. 对劳动力需求的急剧下降已成为开始转变为面向市场经济以来的共同特点之一。考虑到隐蔽的失业是国家社会主义经济组织的固有组成部分,预计会出现一些就业收缩,这是为面向市场的经济结构改变以及人力资源重新分布到生产力更高的职业而付出的代价。然而,大多数转型期经济体内问题的发生程度以及失业的持续时间和严重性都远远超过了预期。此外,尽管一些国家在1990年代中期暂时恢复产出,而私营部门活动也大量增加,但是创造的新就业未能弥补转型期期间丧失的就业数量。

689. 1990年代中期以来,中欧和东欧国家劳动力市场失业率远远高于欧洲联盟平均数(占劳动力10%以上)。高失业率的同时还出现长期失业人数急剧增加,以及沮丧的求业者全然退出劳动力市场的人数急剧增加。

690. 劳动力市场发生的上述变化影响到该地区1995年以来采取的就业政策。改革初期阶段,消极的劳动力市场工政策占支配地位,它包括国家提供的求职帮助和支付十分慷慨的失业福利。1990年代后五年开始实行针对具体失业类别的就业政策。

691. 面对预算困难,很多转型期经济被迫改变整个失业福利制度的设计并收紧获取福利的合格标准。大多数国家试图将失业人员福利制度与积极劳动力市场政策相联系,以便鼓励失业者更为积极的寻找工作并且参加再培训方案。提出的各种积极劳动力市场方案中(再培训、小企业信贷、公共工程、补贴就业、青年特别方案),最常见的是用于易受害群体的补贴就业以及对小型企业的支助。

692. 然而,公共当局为预防失业进一步增加而作出的努力,由于顽固的劳动力聚集而导致(尤其在众多独联体国家)出现更高层次的隐蔽失业。诚然,那些政策使得可以减轻社会紧张局势并对劳动力市场的演变发展有所帮助,但是它们也产生了包括企业效率低下、实际工资下降和扰乱就业刺激等负面影响。

693. 俄罗斯联邦1998年的金融危机对劳动力市场和刚刚兴起的中产阶级带来消极的经济和社会影响。俄罗斯联邦爆发金融危机以来,人口实际个人收入减少了四分之一,工资按实际值计算削减了35%。劳动力市场的紧张程度大幅度上升,因为危机影响到相富有的大都会地区。清退劳工的范围扩大,反映了随着企业试图减少

劳工开支而出现的产出下降以及经济逐步调整到新的总需求水平。结果是,俄罗斯联邦危机后时期的失业程度比1998年8月崩溃前更为严重。危机后第一年,失业总人数增加了100万,1999年中期达到900万人,即占经济活跃人口的12.5%。⁵⁸ 尽管失业激增,俄罗斯联邦1999年以来并没有采取新的大规模全国性就业方案。大部分积极劳动力市场政策都是在地方范围(主要是区域范围)内执行。

694. 就独联体国家总体而言,1998年实际失业总数超过1300万(即占经济活跃人口的10%),官方登记的失业人数只占失业总数的20%到30%。⁵⁹ 实际失业率与官方登记失业率之间存在的明显差异在一定程度上可归咎于求职者缺乏向就业服务管理部门登记的动机,因为失业福利微薄、每月支付拖延以及登记制度繁琐。

695. 中欧和东欧以及波罗的海国家和独联体内失业者社会保护长期缺乏资金。资金既不够支付福利、也不够创造就业和培训。一些独联体国家以实物支付失业福利。

结果是无法确定实际领取失业福利人数占总失业人数的多大百分比。

696. 综上所述,社会保护制度面对社会发展资源的下降而被迫更加有选择地分配福利。同时企业不断感受压力要提高竞争力并清除劳力积压,而失业与此同时已达到社会和政治上均无法承受的地步。再加重失业只会导致总需求下降、同时又需要扩大并增加失业福利。该地区面临的挑战因此要求重新思考市场改革的性质并认识到日益有必要巩固公共机构以辅助改革。

3. 社会融合

697. 建立包容性的社会一直是卷入重大经济、政治和社会变革的各国所面对的一个多面性且十分艰难的任务。很多国家尚未解决少数民族问题;其他一些国家的主要问题则是冲突后重建。正在进行的民主化进程为促使公民更有效、更有力地参与社区和国家范围的公共生活扩展了机会。然而公民参与程度在许多国家依然不高。非政府组织活动的蔓延本身是发展民间社会的一个积极迹象,但常常得不到公民在日常活动中的实质性参与。多数情况下,类似劳工和青年组织的这样一些主要维持社会凝聚的机构力量明显削弱。

698. 中亚国家以及其他一些国家,包括阿尔巴尼亚、阿塞拜疆和格鲁吉亚,维持社会融合的正规体制日益为诸如大家庭和亲族关系网等非正规形式替代。在其他情况下,转型期之前建立的非正规联系得以留存,并为此将前党务要人、国营企业领导等人聚集在一起。

699. 家庭生活的深度和内聚力以及对子女的照顾都明显削弱。好几个国家的遗弃儿童、青少年犯罪和自杀案例增加。零到三岁孩子被送进收容所的比例在10个国家都有所增加,比例最高的是保加利亚、罗马尼亚和拉脱维亚。在爱沙尼亚的比例从1989年到1995年期间增长了75%,然后从1995年到1996年又翻了一番。⁶⁰ 岁数大一些的儿童生活在收容所的人数在波罗的海国家以及罗马尼亚、俄罗斯联邦和斯洛伐克也有增加。

700. 越来越多的儿童由于经济状况贫穷和教育制度严重缺乏而被迫就业。儿童常常被犯罪团伙利用,尤其是用于贩卖和发送非法毒品。也有更多证据表明儿童被用于性交易。

701. 成人犯罪率在一些经济转型期国家出现跳跃式上升。1989年到1996年罗马尼亚总犯罪案件(每千人)增加了几乎七倍,保加利亚和捷克共和国增加了三倍,匈牙利、立陶宛、斯洛伐克和乌克兰增加两倍。⁶¹ 有组织犯罪已成为中亚、俄罗斯联邦、乌克兰和高加索地区国家十分令人不安的问题。日益增多的无家可归、街头乞讨和贩卖妇女和儿童也是社会贫困的现象。

702. 民族团结在一些国家遭到破坏,导致部分国家爆发武装冲突(阿塞拜疆、亚美尼亚、格鲁吉亚、摩尔多瓦共和国、俄罗斯联邦以及前南斯拉夫)。截止1997年底,转型期国家逃离族裔冲突难民总数达1300万。⁶² 一些国家建立暂时了和平(如波斯尼亚和黑塞哥维那),但几乎完全是靠外来经济援助而实现。科索沃(南斯拉夫联盟共和国)的暴力冲突因外部军事力量的介入而停止。1999年秋天俄罗斯联邦车臣的冲突再度爆发造成邻近省份和邻国难民人数激增,并对最终和平解决带来新威胁。没有任何方案或方法可指望解决族裔争端。

703. 前社会主义国家的一些少数民族继续面临歧视。在此最明显的例子就是中欧近500万吉卜赛人(罗姆人)。这些国家的很多雇主甚至不愿雇佣他们做非技能性工作;就业和生活前景黯淡促使吉卜赛人以犯罪为活路。在捷克共和国、斯洛伐克和匈牙利,吉卜赛人子女

被送入智力迟钝特别学校的人数比例偏高,常常超过50%;总体上来看普通学校据报告给与他们的注意力不够。必须减少这些族裔群体的社会不利状况以使他们融入主流社会。

704. 在爱沙尼亚和拉脱维亚这样一些前苏联国家,社区按语言划分为公民和非公民的做法依然是严峻的社会挑战。那些国家中三分之一或更多的人口属于少数族裔,他们必须应付非公民身份以及缺少相应的民权和政治权利的问题。

705. 对妇女的公开或是隐蔽的歧视在很多前共产主义社会持续加剧;为纠正这种现象而采取的政策措施通常不足。妇女作为一个群体发现自身处于特别困难的处境,在半数以上的经济转型期国家内她们必须承受比男子更高的失业率。旧有综合性社会保护制度致力于确保那些同时能够照顾家庭需要的妇女能有较高比例地参加劳动力。初期的新社会安全制度并未向妇女提供这种条件。从一个国家到另一个国家,妇女被迫在家操持家务。雇主对妇女的否认偏见以及工作场所歧视的例子比比皆是,包括不公平解雇、雇佣歧视和性骚扰。⁶³

C. 遇到的障碍

706. 从集权国家转向民主形式政府、从中央计划转向市场经济的过程尚未完成,以及缺少可持续经济增长,这些都依然是实现社会发展的重大障碍,使经济转型期国家得不到为执行社会发展方案必需的资源。以往的制度已植根于人民生活。国家要扮演家长式角色的观念根深蒂固,缺少自食其力精神。企业家行为仍待推广。

707. 一些国家发生的武装冲突使局势进一步恶化,造成人力物力损失。它们破坏了社会基础设施和整个社会援助系统,增加了难民和被迫重新定居者的人数。

708. 普遍存在的贪污现象是另一主要障碍。经济转型期国家被调查的事务所中有超过三分之一(俄罗斯联邦为29%,匈牙利为31%,波兰为33%,罗马尼亚为51%)“频繁”支付贿赂。⁶⁴

709. 灰色经济的增长减少了政府的税收、从而减少了用于社会发展的资源。犯罪行为的爆发减低了公民对政府机构效用的信心。即使在类似匈牙利这种最成功的经济转型期国家,转型过程中的失败者远远超过了成功者,进而使人怀疑新体制的合法性并拖延了改革进

度。各个社会政治文化的独特性,包括政府不稳定和信誉低下,也成为阻挠执行首脑会议承诺的障碍。在很多国家,公民参与以及社会和政治参与程度偏低,因为社区组织依然薄弱无力。民间社会体制的脆弱反过来造成政府方案和措施执行不力。大学、政府部门和执法机构迟迟不改变自身行为方式。市场支助机构的重要性已得到广泛承认,但实际上很少有国家能够建立可以运作、行之有效的体制框架。公务员和政府机构缺乏透明度和问责制,影响到公众对新体制和政策的信任,从而削弱社会协商一致和对转型的支持。

D. 吸取的教训

710. 东欧、波罗的海国家以及独联体国家基本社会体制的重建比普遍预期的要困难得多、缓慢得多。首脑会议以后的几年里出现的经济衰退、贫穷、失业和社会解体就是这种困难和拖延造成的后果。决策人和公众都开始认识到发展的社会内容属于目前重建进程的一部分。在明确承认有必要采取短期和零碎措施的同时,解决贫穷、创造就业和社会融合问题开始成为长期的策略。公众真正参与和卷入是寻找上述问题解决办法的先决条件。让处于不利地位的群体表达意见对寻求解决其自身问题具有重要意义。它们还应该成为决策过程和执行过程中的伙伴。

711. 政府和治理进程都需要提高效率和效力,更好地对公众负责。所需要的并不是再回到政府无处不在的状况,而是要使政府足以行使社会和经济发展的责任。很多情况下,国家和政府在这一漫长的转型期间软弱无力、致使一小撮人为其自身利益而攫取了变革带来的好处,但却使经济和社会发展付出巨大代价。经营中企业的资产被剥夺、并卖给个人发家致富,非法收入被转移到国外,长期失业者的技能不复存在,痛苦和疏远夺走了多少人的生命。

712. 这些国家必须建立新型体制能力以便有效、有力地运作。税务当局无法征税以满足公共开支需要,这一点或许就是最好的说明。这种失败反过来又将大部分国家经济推入非正规部门。

713. 前社会主义国家面临的主要挑战之一仍然是必须加强民间社会体制并使民间社会更加稳定。公民切实参与社区和社会生活对于加强公民管理自身社区的责任心、对于制定有助于社会进步和发展的政治和经济议程来说都是必不可少的条件。

十一. 拉丁美洲和加勒比

A. 导言

714. 该地区国家由于历史、种族文化和政治背景差别很大,社会状况也截然不同。这表现在社会发展指标的差异上:在南美洲,人的发展指数水平从.893(智利)到.593(玻利维亚);中美洲从.889(哥斯达黎加)到.547(尼加拉瓜);加勒比从.909(巴巴多斯)到.340(海地)。在两个分区域中,处于数值两端的两对国家都是邻国:智利与玻利维亚、哥斯达黎加与尼加拉瓜。衡量收入不平等的基尼系数(基尼系数越高,越不平等)也表明社会-经济模式差别很大,从巴西的.5 以上到乌拉圭的 0.3 以下;这两端的巴西和乌拉圭是邻国。⁶⁵ 即使在国家内部,经济和社会发展的水平也有很大的差距。巴西东北部主要是农村地区,相对较穷,与都市化和更繁荣的南部往往形成鲜明对照。

715. 在玻利维亚、厄瓜多尔、危地马拉、圭亚那、墨西哥、秘鲁和特立尼达和多巴哥,不同的种族集团往往集中住在某些地区,产生了社会融合的问题。在哥伦比亚,暴力和犯罪使经济和社会生活质量下降。萨尔瓦多、危地马拉和尼加拉瓜尚未从 1990 年代初期造成大批难民流入邻国的国内严重冲突中完全恢复过来。洪都拉斯和尼加拉瓜最近遭受严重自然灾害(飓风和水灾)。这些国家贫穷程度如此严重,又有大量的外债拖累,需要花 40 年时间不间断地每年增长 6% 才能达到其分区域邻国哥斯达黎加的收入和人的发展水平。

716. 与大陆国家不同的是,加勒比若干国家是在本世纪下半叶才成为独立国家的,还有一些国家尚未脱离殖民地位。它们的经济向世界其他地区广泛开放,并严重依赖与前殖民宗主国的对外贸易。加勒比国家遇到其他方面的一些困难。外债是一个严重问题。1997 年,牙买加外债的偿还占国内生产总值的 82%,巴巴多斯占 65%、巴哈马占 35%。^{66 68} 这些附属经济很容易受到它们所无法控制的外部因素的影响。这些国家幅员较小,要建立本国能力以制订、执行和监督社会发展政策和方案,花费颇高。由于同样的原因,提供高质量卫生和教育服务的花费也是很高的。

717. 整个地区受到国际贸易条件不断下降和结构调整方案的影响。出口限额、贸易壁垒以及对外资本和援助流入的减少对该地区产生了不利的影晌(巴西和墨西哥不完全属于这一模式,因为这两个国家在最近几年得

到大量的外国投资,墨西哥则通过加入《北美自由贸易协定》而获得外国投资)。1997-1998 年的亚洲金融危机使这一局势更加恶化,该地区可获得的外部资源不断减少、商品价格下降、出口产品市场萎缩。

718. 结构调整政策削减了政府的社会支出,降低了其促进经济增长的能力。国家宏观经济政策集中于减少政府预算赤字、管理偿债能力和维持可行的汇率。这些政策和私有化受到关注,而社会发展优先事项则被弃之一边。1990 年代期间,在提供统计数据 的 17 个国家中,有 14 个国家增加了政府的社会支出。但是,在 1996-1997 年,社会支出增长率则从 1990-1995 年的 6.4% 下降到 3.3%。在该阶段初期社会支出比率较低的国家,社会支出增长率则较高。1990 年代,在享有中高收入水平的国家中,大约三分之二的社会支出增量应归功于经济增长。在收入水平较低的国家,社会支出增加是因为政府将更大比例的支出用于社会发展。各国政府对非政府组织潜在贡献的认识已导致一些国家的社会进步,前景也充满希望。

B. 已取得的进展

1. 减缓贫穷

719. 拉丁美洲的贫穷家庭百分比已从 1990 年的 41% 下降到 1997 年的 36%。一些国家在 1990 年至 1993/1994 年和 1996/1997 年期间:在减少贫穷方面已取得稳步进展(巴西分别是 41%、37%和 29%;智利是 33%、24%和 20%;巴拿马是 36%、30%和 27%)。其他国家的进展并不平衡(同一时期洪都拉斯是 75%、73%和 74%)。相形之下,在同一时期,另一些国家的贫穷率仍在恶化或维持不变(萨尔瓦多 1995 年和 1997 年是 48%;墨西哥是 39%、36%和 43%;委内瑞拉是 34%、42%和 42%)。在有统计数据的 12 个国家中,有 9 个国家 1997 年生活在贫困中的家庭百分比低于 1990 年,3 个国家持平或百分比更高。⁶⁷

720. 农村地区的贫穷率继续高于城市地区;但是,在期间,农村地区的贫穷率也有所减缓。1994 年至 1997 年期间,整个拉丁美洲农村地区的贫穷率从 56% 下降到 54%,而城市地区则从 32% 下降到 30%。总的来说,该区域这几年在减少贫穷方面只是成功地回到了 1980 年的水平。1998-1999 年的经济情况会使该区域若干国家的贫穷状况更加恶化。

721. 加勒比的贫穷率仍然很高。该一分区域中,生活在贫困中的家庭平均占总人口的 38%,国与国之间的差距很大:从较低的巴哈马的 5%到圣卢西亚的 25%,多米尼加共和国则是 40%,圣文森特和格林纳丁斯是 42%,圭亚那 46%、海地 65%。⁶⁸

722. 首脑会议的一项重要成果就是将消除贫穷作为整个地区各国政府的一项政策目标。目前该地区多数国家都制定了明确的消除贫穷的政策或方案,或至少为解决这一问题开展了一些活动。现在,几乎所有国家都定期记载有关贫穷率的社会指标。也更经常利用年度预算进程来审查宏观经济和部门政策对穷人所产生的影响。而且各国也认识到,监督和评价需要政府积极参与及利益攸关者,包括民间社会组织的配合。

2. 充分就业

723. 1997 年,拉丁美洲很多国家的失业水平高于 1990 年;1998 年的平均失业率超过 8%,比前一年增加了 1% 以上。⁶⁹加勒比多数国家的失业率都超过 12%,妇女和青年失业率更高;尽管该地区很多国家都为恢复增长、创造就业作出重大努力,并使失业率几乎减少一半,但是,失业率普遍仍未降到两位数字以下。⁷⁰此外,官方统计的失业率低估了这一问题的严重性:通常都因私有化引起的工业和服务企业的整合使没有保护的工作激增,这是因为更多地利用了定期灵活合同和分包合同的方式。尽管就业率增加,就业的不确定因素和不稳定性也随即增加。非正式部门迅速扩展所创造的就业以低生产率和低收入为特点。而且,无技术工人收入的减少对人口中最易受伤害的一部分人的可持续生计形成威胁。

724. 在很多国家,不仅是非正式部门的就业出现净增长,自营职业的就业率也在增加。但是,合同工作的增加及公司更多地将各种工作外包给分包合同者,对降低职业安全和社会保护产生了累积影响。

725. 加勒比象该区域其他国家一样,稳定化和结构调整方案造成公共部门职工的裁减及劳工涌向私营部门企业。20 年的调整政策以及进一步纳入国际市场所形成的挑战损害了各国政府在研究、政策制定和劳工市场政策执行方面发挥关键作用的能力。结果,在国家一级,似乎失去了重点和连贯性。而这两项都被认为是指导劳工市场问题的国家协商进程和将劳工市场政策成功地与宏观经济框架相结合的关键因素。⁷¹

726. 在 1990 年代,一些国家的男女之间差距缩小。1990 年和 1997 年,洪都拉斯和墨西哥的妇女失业率低于男子。在同两年中,委内瑞拉的妇女失业率从 9%上升到 14%,而整体失业率实际上并未改变。

3. 社会融合

727. 如同社会发展的其他领域一样,社会多样性及伴随而来的遭受排斥和融入社会的需要,其性质和重要性在该区域也因国而异。如上所述,多族裔对于玻利维亚、厄瓜多尔、危地马拉、圭亚那、墨西哥、秘鲁和特立尼达和多巴哥的经济和社会发展关系重大。最近危地马拉和墨西哥发生的冲突使人注意到没有将土著人口纳入国家的经济和社会发展。在多族裔和多文化社会中,贫穷的蔓延和失业率不利于推动社会凝聚和融合的目标。尽管在确保人人享有平等权利和享有基本社会服务的立法和其他措施方面正在取得进展,但是对很多国家来说,这仍然是一项重大挑战。

728. 在贫穷和失业方面所遭受的挫折就象一道屏障,阻碍了很多青年人积极参与社会生活。很多青年人受的教育比父母更好,但是还是要去应付更高失业率。此外,媒体推动的“示范效应”和更高的消费水平使他们面对五花八门的货物和服务,这些货物和服务被认为是社会地位提高的象征,但是对多数年轻人来说,仍是可望不可及的。⁷²尽管儿童的社会融合已得到极大的注意,但是,尤其是在加勒比区域的一些国家,男孩的社会融入仍然是一个尖锐的社会问题。少年犯、辍学者以及非法吸毒和滥用毒品者绝大多数都是男孩;在中等教育的后几年,男孩的辍学率高得惊人,在整个人学率中,女性的比例超过 60%。⁷³

729. 还可以看到其他一些遭受社会排斥的群体。最近,因萨尔瓦多、危地马拉和尼加拉瓜发生的冲突,大批难民流入邻国和其他国家;他们的社会融入基本上仍未解决。

730. 该地区多数国家都通过了增进两性平等的政策。人们认识到自 1980 年代中期以来,妇女已取得很大进步,但是在很多方面,这一进步只是表示仍在“赶上”男子早已取得的成就。还需作出重大努力,才能确保不仅享有平等权利,而且担负同等责任。⁷⁵

731. 很多国家已在国际老年人年框架内制定政策、立法和方案,以保护和支助老年人。按照反映残疾人如何看待他们在社会中的待遇的指数(该项指数由丹麦残疾

人组织理事会确定),在从0(坏)到100(好)的等级中,拉丁美洲国家的指数从10(玻利维亚)到30(阿根廷)不等。⁷⁴

C. 遇到的障碍

732. 在实现首脑会议目标时遇到的各种障碍方面,各国的境况很不相同。以下是该地区很多国家共同存在的一些重大问题。该地区几乎所有国家都高度依赖外部财政资源。在很多国家,偿还债务首先占去政府支出的很大比例,减少了用于公共社会服务和发展的资源。在巴哈马、洪都拉斯和尼加拉瓜,偿债开支相当于35%的出口收入,巴巴多斯为65%,牙买加为82%。这些国家的经济对世界其他地区开放,在此情况下,加上不断恶化的国际贸易条件,在调动资源用于社会发展方面产生了严重的困难。

733. 该地区国家制订了平衡预算和限制货币供应的强有力的政策,以实现国内和对外财政平衡。没有明确的证据表明这些方案促进了经济活动。它们成功缓解了因增加正式就业者、而非失业者和穷人的实际收入而产生的通货膨胀。结构调整使提供的社会服务紧缩。此外,农业方面的公共服务,包括财政和技术支助都遭削减。

734. 随着政府服务的削减和政府企业私有化,收入的分配比以前更不平衡。一贯用于直接改善收入分配的税收政策并不足以逆转这一趋势。教育等支出政策需要更长的时间才能产生结果,因此更难于侧重低收入人口群体。

735. 虽然萨尔瓦多、危地马拉和尼加拉瓜都在1990年代签订了和平协定,这些国家最近发生的冲突严重扰乱了社会和经济,包括造成国内大批人口流离失所并有难民流入邻国或其他国家。尚未全面计算出上述国家需承担多大的社会和经济代价。

736. 加勒比的小国、面临其他一些障碍。小国不论是在经济、社会或文化方面,特别容易受到它们所无法控制的各种外部因素的影响。小国中的精英分子也往往更容易流失到外国,通常都是前殖民宗主国,因为这些国家的个人经济前景更好。

D. 汲取的教训

737. 拉丁美洲和加勒比过去五年的经验引出三个关键问题,对今后具有重大影响。它们包括加强非政府组织

的参与及与政府的合作、政府消除贫穷政策的国际化,以及充分重视政府支出的效率。

738. 为了切实取得社会进步,必须大幅增拨用于社会方案的国内外资源的数额。减免债务和增加国际资金流动的稳定性将大大有助于努力实现该区域的社会和经济发展。

739. 为了产生预期的影响,社会发展方面的资源分配必须将效率、效力、重点和问责制作为明确的指导原则。1990年至1996年期间,巴西和智利生活在贫困中的家庭比例分别下降了12%和13%,这清楚表明,具有这些特点的适当政策可产生良好的结果。

740. 为了使这一进程在政治上可持续,政府与民间社会必须在决策和咨询的各个阶段更好地相互合作。在拟定除社会发展以外的其他领域、特别是经济领域的政策时,必须与社会政策和目标相协调。为了得到更多的公众支持和提高认识,必须将社会发展目标作为与经济和国家其他问题同等重要的优先事项。必须提高能力,以产生有用和可靠的社会指标数据。应当以协调一致的方法制定和实施加强社会融合的各项政策。这类政策不仅应将穷人和处于社会边缘的人包括在内,还应将其他脆弱群体包括在内,以避免在其他人的境况得到改善时,他们的境况反而进一步恶化。

741. 任何消除贫穷战略都应包括一个防止危机的部分,并将人口中最贫穷的一部分人的需要作为最高优先事项。对经济冲击作出保护穷人的反应应当以维护旨在支助穷人的政府方案为基础。

十二. 西亚和北非

A. 导言

742. 西亚和北非能在何种程度上实现减少贫困、创造就业机构和社会融合的目标,在很大程度上取决于该地区的和平、稳妥的经济激励措施和更加自由化的经济。保护性国营企业和国际贸易以及高成本的公务员制度严重妨碍了该地区的迅速发展。在该地区的许多国家中,较为合意的石油价格是其力量的主要来源。1996年以来,该地区的年经济增长率为4%到5.6%,比此前十年有明显改善。

743. 该地区的一些特点使其看上去似乎是同一的,一种语言和一种宗教将其凝聚在一起。然而,不论在经济上

还是社会上,各国都有一些差异,将之分为三个分地区:北非(马格里布国家)、西非(马什雷克国家)和阿拉伯半岛,后一地区的各国组成了海湾合作理事会。

744. 以下评价即是建立在这一轮廓基础上。

B. 取得的进展

1. 减缓贫困

745. 没有明显的证据,表明该地区贫困的范围和程度发生了变化。对若干国家不同的贫困率作出了估计,⁷⁵但自首脑会议召开以来,没有进行任何估计。⁷⁶该地区贫困的发生率低于南亚和撒哈拉沙漠以南非洲地区,但高于东亚和太平洋地区以及拉丁美洲和加勒比地区。

746. 1990-91年至1995-96年之间,埃及的核心贫困者所占比例降低了。⁷⁷1994年之后,实际工资不断提高。1995年至1999年之间,贫困率很可能有所下降。1998年低之前,石油价格不断下降,很可能导致加剧了海湾合作理事会国家和阿拉伯叙利亚共和国的贫困。伊拉克的严峻危机引起了对该国的制裁,导致了生活水平的普遍降低和贫困的加剧。1996-97年,严重干旱对摩洛哥的产出增长发生了不利影响。⁷⁸在整个该十年,该地区的贫困发生率很可能增加了,仅在少数例外中出现了繁荣。

747. 结构调整方案很可能导致削减了有利于贫困者的开支。一个例外是,埃及在推行结构调整方案过程中,增加了社会服务开支所占比例。取消食品价格补贴在某种程度上削弱了以贫困者为受益对象的方案的效力。

2. 充分就业

748. 在西亚和北非地区,生产性就业严重短缺。在阿尔及利亚、约旦、黎巴嫩、西岸和加沙以及也门,大约五分之一的从事经济活动人口失业。⁷⁹在伊拉克,失业率甚至更高。⁸⁰对劳工的需求之所以没有增加,有三个原因,第一,石油价格下跌导致了海湾合作理事会国家需求的减少。第二,为推行结构调整方案而减少公共开支导致了公共部门需求的减少,而公共部门是就业、尤其是教育程度较高的青年人就业的最重要的渠道。第三,没有大的私人部门可以创造大量新的就业机会。最后,欧洲联盟收紧移民政策,大大减少了那里的就业机会。如此一来,处于工作年龄的人口就少有机会可言,而由于此前20年死亡率的降低,这部分人口增长很快。在西亚和北非,失业和就业不足很可能都加剧了。

3. 社会融合

749. 这些地区社会融合的趋势很明显,虽然最近出现了一些紧张状况。收入、种族或宗教造成的隔离不像其它地方那样严重。收入分配的不平等也没有走向极端。⁸¹土地改革方案减少了资产所有权上的不平等。政府的教育和保健开支相对较高,为人们提供了享有入力资本的大体平等的机会。⁸²在埃及,政府自1995年以来连续5年增加了其社会服务开支。

750. 该地区的绝大多数人信奉同一宗教。伊斯兰慈善团体(教产和慈善金)是社会福利的重要捐助者。⁸³现有证据虽然不够完整,但表明人口的一大部,尤其是老年人、寡妇和儿童,都可以从这些方案中受益。家庭联系很紧密,尤其是在农村地区,同时,在城镇和村庄,互助团体网络继续将社区凝聚在一起。

751. 有两股力量可能削弱社会融合的既定联系。第一是城市化的迅速发展,这使家庭缩小,不大愿意帮助处境艰难的邻居。⁸⁴第二股力量是在该地区日趋尖锐的关于伊斯兰性质的辩论。这一辩论同关于社会平等和民主体制的其它辩论交织在一起,使原有的规范和价值观受到挑战。

C. 面临的障碍

人口增长

752. 这一地区的人口增长率高于任何其它地区。1992年,在西亚经社会地区,每名成年妇女的生育率估计为6.2胎。在脆弱的物质环境下,人口压力很沉重。土地多为沙漠,水源来自史前地下湖,因此,用水缺乏、成本昂贵,而且往往是不可恢复的。教育和保健服务需要巨额投资。经济增长必须加速,以吸收迅速扩大的劳动力。而这一规模的资金很难筹措。

753. 该地区的物质环境始终很脆弱。大片土地是沙漠,难以居住。在该地区的一些区域,尤其是马格里布国家,干旱使局面更趋严峻,而近年来,干旱频频发生,越来越严重。农村人口的生活水平下降了,给国内和国际移民造成了压力。

治理和减少贫困问题

754. 国家在社会生活各个领域发挥中心作用。几十年来,政府是受过教育者就业的唯一最重要的渠道。虽然薪酬很低,但政府部门就业任期稳定,附加福利、包括养

老金较为丰厚。在一些国家,直到最近,所有大学毕业生都能在公共部门找到工作。

755. 国家一般高度集权。虽然越来越多的国家已经下放各项服务、尤其是社会服务的管理权,但仍有很多国家不愿意分散权力,包括地方政府的权力。同时,地方当局往往由中央政府任命。即使它们是经选举产生,其自治权也因中央政府机构行使权力而受到限制。

756. 非政府部门在公共事务中作用很小,尽管过去几年来,这方面有长足进展。在马格里布国家,关于非政府组织的新的立法,加上国际捐助者的支持推动了这一部门的发展,但它仍然处在起步阶段。涉及自愿组织的法律仍然不利于一个活跃和多元化的社会的成长,而在这样一个社会中,自愿组织可以提供服务,并代表集体利益。在该一地区,工会有其作用,但在许多国家,它们的活动仍然受到政府的控制和限制。

757. 许多国家的政府是稳定的和持久的。然而,没有一个久经考验的机制,可以保证政权的顺利交接和过渡。

教育上的性别差异

758. 男人与女人在享有包括教育在内的社会服务和政治权利方面差异明显。

759. 在这一地区,成年妇女识字率继续低于除南非以外的任何其它发展中地区,2005年之前,预计情况不会有所改善。⁸⁵ 由于妇女最终缺乏就业机会,减少了教育回报,同时,由于农村地区尤其严重的文化偏见要求妇女留在家中而不是走向社会,女童一般不上学。学校不为女童单独提供设施。但在当代,女性教育或许是对社会发展的最有效的刺激。受过教育的母亲生育较少,并对其子女给予更好的照顾,教给他们基本的卫生知识,鼓励他们上学读书。在家庭农场中,她的生产率更高,在农场外则有更多的就业机会。

持续的冲突

760. 持续的冲突妨碍了社会和经济进步。在受到直接影响的国家,冲突不利于投资,迫使最具生产力和创造性的个人移居国外,并导致社会和经济基础设施的广泛破坏。在整个地区,本该用于社会和经济发展的资源转用于军事目的。⁸⁶ 生活在难民营中的伊拉克和巴勒斯坦人因种种极其严重的障碍,难以实现首脑会议的各项目标。他们还有可能成为冲突再度爆发的牺牲品。

D. 汲取的教训

761. 从西亚和北非的经验中,可以吸取四类教训。第一,阿拉伯世界因收入和财富分配的基本平等,平等享有社会服务、宗教团体少有冲突和非正式的支助和慈善网络而受益良多。这些非正式的联系应当予以加强。决策者必须阻止不平等的加剧。非正式网络为建立社会福利体制作出了贡献。在一些国家,伊斯兰慈善团体是国家社会福利机构的主要伙伴。在其它国家,宗教机构与公共社会福利机构之间有严格区分。不管情况如何,由于这些团体可以调动大量资源,并对社会福利产生重大影响,有必要让这些团体发挥更有效力和效率的作用。

762. 第二,很有必要汇集更多信息,说明贫困的发生率以及在减少贫困方面政策和方案如何发挥作用。一些国家,包括阿尔及利亚、埃及、伊拉克、约旦、黎巴嫩、摩洛哥和突尼斯,开展了贫困评估研究,有时还得到了联合国系统的援助。

763. 第三,国家可大大促进社会发展政策的制订、执行、监测和评估。目前,需要特别强调协调机制和数据收集工作。在中央集权强大、有若干公共行动者的国家,协调与评估尤为重要。定期监测和评估政策和方案影响的需要,怎样强调也不会过份。政策和方案不管在制订时有多么完善,都会有出人意料的后果。情况的变化以及对当地文化缺乏了解,可能使最好的政策也无济于事。在许多马格里布国家,建立了许多社会观测点,监测所执行的社会战略的影响。在该地区其它国家,有关社会发展和贫困问题的资料的质量和数量都大有改观。然而,很少有政府资助的方案评估。在这种情况下,速度更快、成本更低的社会评估工作是一个理想的替代选择。

764. 最后,人们普遍意识到,在这些社会中,不受制约的全球化将大大改变其文化。人们担心,西化进程将导致消费主义盛行、犯罪率上升、家庭联系减弱、破坏宗教信仰和贬低传统社会价值观。许多人认为,无孔不入的全球化——从旅游业到西方制成品的涌入——有可能威胁到其国家的社会和文化统一。最重要的教训似乎是,必须有能力从全球化中受益,同时不放弃其文化中的核心价值观和规范。这是一个非常复杂的挑战,除其它外,尤其需要进行体制改革、掌握信息和发展教育。

十三. 撒南非洲

A. 引言

765. 撒南非洲的决策者及其发展伙伴达成的共识是发展努力应主要针对减轻非洲大陆普遍存在的贫穷现象。自 1995 年以来,也就是在经历了 15 年的滞胀或下降之后,非洲的人均收入已有增长,尽管速度较慢,只有博茨瓦纳、赤道几内亚、毛里求斯和刚果例外,这些国家保持了较长时期的增长。⁸⁷从 1980 年开始,撒南非洲国家人均国内总产值每年下降 1%;1999 年,有 32 个国家的人民比 1980 年代更贫穷。⁸⁸

766. 在收入长时期和广泛下降的同时,一些社会发展指数并未下降;相反,1995 年,有 18 个国家的 5 岁以下幼儿死亡率低于 1980 年代,死亡率并无性别上的差异,成人文盲的比例从 1970 年的 60%下降至 1995 年的 40%,女孩的入学率高于男孩,能用上安全饮水的人口从 1975 年的 20%上升至 1996 年的 40%,婴儿死亡率从 1960 年的 166‰活产降至 1994 年的 97‰,⁸⁹没有迹象表明这些趋势已终止或有什么大的变化。在如此不利的情况下,这些国家如何取得这些进展尚有待解释。

767. 必须谨慎地看待教育方面的成就,因为有迹象表明教育支出大幅度削减。塞拉利昂在 1990 年代人均实际教育支出是 1980 年代的 13%。据报导,教科书在贝宁难得一见。⁹⁰

768. 然而贫穷现象在撒南非洲普遍存在:全部人口中有 42%的人每天的生活开支不到 1 美元。从 1987 至 1993 年期间,这个人数增长了 40%,这种情况与所有其他发展中区域的经济形成对照。这一地区是 2.2 亿穷人的家园,如果目前趋势持续下去的话,预计到 2000 年生活在贫穷中的非洲人的数目将增至 3 亿。⁹¹在非洲发展中国家中,五分之四的国家人口增长率高、收入低、文化程度低而且出生时预期寿命也低。穷人和赤贫之间的差距日益扩大,这表明那些处在收入阶梯最底层的人比其他生活在贫穷中的人更快地失去活路。各地区和各国之间贫穷的发生率各有不同:在北非,22%的人口月收入低于 54 美元;在撒南非洲,51%的人月收入低于 34 美元。生活在农村地区的大多数穷人以依赖雨水的农业为生,因此容易受到包括旱灾、水灾和虫灾等自然灾害的影响。城市贫困现象日益增多,贫穷妇女的人数多于贫穷男子。

769. 一些国家的国内冲突一直是消除贫穷和改善社会条件不可逾越的障碍。绝大部分穷人生活在遭受持续内战和内部冲突蹂躏的安哥拉、埃塞俄比亚、莫桑比克、苏丹和刚果民主共和国。在非洲大陆的一些地区——肯尼亚、南非、乌干达、赞比亚和津巴布韦,艾滋病病毒/艾滋病流行病的蔓延给处于贫病交加的人们造成特别沉重的负担。高达约 1 650 亿美元的外债令走向发展道路的非洲不堪重负。刚果和莫桑比克的外债高达是国内总产值的 3 倍以上。

770. 无论从源自非洲和输入非洲的贸易来衡量,还是从资本流入或劳工移徙的情况来衡量,过去二十年国际经济发展的一个显著特点是,非洲在这个联系日益紧密的世界上,继续处于边缘状态。有必要共同努力将非洲重新纳入国际商务和金融市场的进程。

771. 在整个非洲,公共部门长期以来缺乏管理持续增长和发展的能力。结构调整方案缩减了撒南非洲各国官僚机构的规模,1996 年,这些国家 1%的人口为公务员,相比之下,其他发展中国家为 3%,经合组织国家则为 7%。⁹²非洲和大多数其他发展中区域不一样,没有充满活力的大规模私营部门。因此,矛盾的是,非洲政府所负责任比其他发展中区域国家政府的责任要沉重得多。其能力与责任又不相匹配。过去几年政策的稳定和结构调整使发展健全的公共部门进程倒退。民间社会出现了一些积极的发展,例如自助团体和以社区为基础的组织越来越多,这是可喜的,但其规模仍完全不足以应付当前的各项沉重任务。

772. 为了使非洲到 2015 年将其贫穷程度减少一半并在社会发展方面取得进展,非洲北部和南部各国的经济每年必须增长 5%到 6%,非洲中部则须增长 6%到 7%,而非洲东部和西部就需要增长 7%到 8%。这要求这些国家将其约 33%到 35%的年国内生产总值用于有效投资,这首先意味着需要大幅度增加国内储蓄和海外投资。⁹³这些幅度表明为今后 20 年在非洲实现社会发展问题世界首脑会议的目标,非洲必须作出巨大努力,世界其他地区也必须作出承诺。

773. 单靠高经济增长率,不可能实现消灭贫穷、创造就业机会和社会融合的目标。必须制定政策以合理分配这一增长所带来的物质和人的方面的收益。对于这组政策具有重大意义的是,应制定使所有人、无论男女均可获得资本资源的方案,并提高社会服务的效率。⁹⁵

774. 消灭贫穷、创造就业机会以及社会融合的政策必须辅之以有着落的资金。过去的做法是计划和政策雄心勃勃,但没有与之相称的资源和能力,如果重蹈覆辙将造成资源的浪费,而这些资源本可以节俭使用。这些政策不应该包含有损于实现这些目标的内容。过去汇率定值过高以及农产品价格管制的做法均不利于穷人。所采纳的政策也应在与公众进行协商后加以拟订并得到公众的广泛接受。动员民间社会监测实施的进展将符合公众的利益。提供更多的经济和社会资讯,包括有关贫穷、失业和社会融合方面的资讯,的确将有助于解决最后的几个问题。

B. 取得的进展

1. 减缓贫穷

概况

775. 在博茨瓦纳、肯尼亚和南非,消除贫穷的方案是国家发展方案的重要组成部分;莱索托、纳米比亚和赞比亚执行了具体的国家消除贫穷方案。消除贫穷方案一般包括鼓励自营职业、提供小额资金、鼓励微型企业项目以及在农村地区和郊区建立贫穷区。方案还强调有必要促进享有基本社会服务的机会,为最贫穷者建立安全网(埃塞俄比亚、马拉维、毛里求斯、莫桑比克、南非和赞比亚)。博茨瓦纳、肯尼亚、马拉维、莫桑比克和斯威士兰为消除贫穷方案单独设立了基金。埃塞俄比亚、肯尼亚、莱索托、马拉维、纳米比亚和赞比亚为监测方案的实施另外设置了机制。各国普遍强调分享发展制、加强社区和非政府组织的参与。然而,有证据表明,非政府组织的效率和效力很成问题。⁹¹分析和计划受制于以下三个弱点:有必要更清楚地查明贫穷的原因,从而使政策有效;目标过大,一旦实现不了,可能令人灰心;最后缺乏明确的实施战略和充分调集资源的手段。

东非

776. 在乌干达特别是该国北部和东部地区,贫穷现象普遍存在。在中部和西部地区减轻贫穷的工作已取得某些进展,这是因为对咖啡的生产和销售执行了开放政策,收入有所增加。在肯尼亚,并未大幅度减轻贫穷,贫穷现象仍然严重影响农村人口。1998年马拉维的经济状况很糟,粮食、燃料和其他消费品的价格过高,显著加剧了贫穷,大多数家庭只能买玉米面作为主食。玉米面价格的上涨造成特别是儿童和妇女营养不良和疾病发生率

的上升。在这三个国家,艾滋病病毒/艾滋病流行病使劳动大军中年轻有技术的劳力丧生,降低了生产率并提高了社会服务开支的需求。

777. 厄立特里亚和埃塞俄比亚之间的战争继续消耗本可用于发展和减少贫穷的资源。这场战争也妨碍了联合国各机构和其他捐助国供资的埃塞俄比亚人道主义救济及战后重建方案的执行。在埃塞俄比亚,可获得保健、安全饮水和卫生设施的人口分别不到 24%、26% 和 16%。

南部非洲

778. 在南非处于种族隔离制度的几十年中,大多数黑人无法分享白人在提高生活水准方面取得的进展。1994年民主选举的新政府大力执行减少贫穷和不平等现象的政策。政府在为可持续增长进行投资的同时,受到满足大多数民众高期望值的巨大压力。该国许多地区在住房、卫生和穷人接受教育方面已经取得了进展。在过去几年,津巴布韦的生活水准持续下降,导致1998年发生哄抢粮食的骚乱和工会为提高工资煽动工人罢工。政府通过增加对小土地拥有户提供支助服务,在某种程度上促进减轻贫穷。

西非

779. 社会发展问题世界首脑会议促进这些国家当局高度优先重视消除贫穷的问题。冈比亚、加纳、马里、毛里塔尼亚和尼日尔已明确宣布并正在执行消灭贫穷战略。1998年马里和尼日尔在日内瓦举行圆桌会议,专门讨论为消除贫穷调集资源的问题。贝宁、佛得角和科特迪瓦等国受到首脑会议的鼓舞并为了回应国内需求以及海外捐助团体的愿望,在发展战略中高度优先重视消除贫穷的问题。布基纳法索和几内亚于1990年代初制定了消除贫穷方案。

主要的制约因素

780. 执行消除贫穷的政策和方案有许多严重的制约因素。制订和执行政策与方案的能力完全不足以应付面临的任務。非洲许多地区艾滋病病毒/艾滋病流行造成的影响使这种情况更糟。据联合和共同赞助的联合国艾滋病病毒/艾滋病方案(艾滋病方案)与卫生组织的联合报告,估计目前在15岁至49岁的非洲人中,有1220万妇女和1010万男子感染艾滋病病毒。⁹⁴据预测,1995年至2000年期间,艾滋病病毒成人感染率为10%或以上的9个

非洲国家的平均出生时预期寿命为48岁,而如果没有艾滋病的问题,本可以达到58岁,即减寿10年。这一群组国家包括博茨瓦纳、肯尼亚、马拉维、莫桑比克、纳米比亚、卢旺达、南非、赞比亚和津巴布韦。⁹⁵农村地区的经济和社会基础设施无法承担战胜贫穷政策的负担,因为这要求至少首先应大幅度提高农业生产力。目前拥有的基础设施不足以提高农业生产力,而这些农业主要是靠天吃饭。非洲国家出口的商品、特别是矿产品的国际贸易条件长期以来持续下降,从而减少了实际国民收入,降低了生活水平并减少了用于投资的储蓄额。外债负担减少了用于发展的资源,降低了公共部门为规划和执行减轻贫穷政策提供资源的能力。国内冲突造成资本外逃,经济政策不健全使得这种情况更形恶化。在过去十年,安哥拉、贝宁、刚果、厄立特里亚、埃塞俄比亚、利比里亚、莫桑比克、尼日尔、卢旺达、塞拉利昂、索马里、苏丹、乌干达和刚果民主共和国等国发生的社会冲突、政治动乱和内战妨碍了为消除贫穷而进行的发展活动。⁹⁶

2. 充分就业

781. 和大多数其他发展中经济的情况一样,在非洲就业和失业是很难以数字衡量的概念;然而一切证据表明,所有国家的生产性就业均跟不上劳动力供应每年增长3%的局面。挣工资的职业等级降低,实际工资越来越少,生活条件业已恶化。大多数国家的估计数显示,失业率为20%至30%,妇女的失业率为男子的两倍,年轻人的失业率为25%至40%。

782. 1996年和1997年,中非共和国、科特迪瓦、加纳、南非和赞比亚的就业率下降,布隆迪、塞拉利昂和津巴布韦的就业率的增长大大低于劳动力的增长。博茨瓦纳和毛里求斯的就业率增长得特别快。⁹⁷

783. 在非洲大多数国家,人们普遍自营职业。在工作量减少和收入下降的同时,他们并未“失掉工作”。人们常常看到撒南非洲公布的失业率在5%以下,许多国家甚至低于1%。⁹⁸目前正在采取措施改进这些统计的质量。

784. 各国决策人一直极为关切收入贫穷和失业问题。⁹⁹正如1997年1月在南非比勒陀利亚举行的非洲就业规划者会议所显示的,多数国家正在执行促进生产性就业的政策。其中包括改革体制,促进小企业发展,提供小额信贷,实现农业现代化,以及支助非正规经济部门和易受伤害群体。

785. 体制上的障碍和当地条件阻碍了迅速提高生产性就业的进程。与劳动力自然增长率不相称的是,没有实现可产生充分就业机会的充满活力的经济增长。在一些国家,资源被用来应付由于恶劣天气和内部冲突造成的紧急状况。总的来说,劳动生产力和收入一直很低。

786. 为促进生产性就业已提出了一些措施。预计改进小型农业的条件、并在该分区域内外进行更多的贸易和投资将促进就业机会。制订消除劳务市场对妇女歧视的立法将有助于将妇女纳入经济活动的主流。预计建立由政府、私营部门和工人协会三方构成的更强有力的体制将有助于创造促进就业更快增长的环境。

3. 社会融合

787. 战争和其他内乱造成社会四分五裂,破坏了物质和社会基础设施。在安哥拉,战争打了几十年,布隆迪和刚果民主共和国发生战争的时间较短些,但均使大量民众死亡和流离失所。几内亚比绍、利比里亚和塞拉利昂的战争已使社会结构崩解。

788. 在所有这些国家,对社会福利的预算拨款均遭到大幅度削减。据报道,贝宁、喀麦隆、肯尼亚和赞比亚的社会服务拨款很低而且持续减少。在肯尼亚和南非,教育拨款占政府为基本社会服务制定总预算的80%。¹⁰⁰在尼日利亚,由于石油价格一直走低并下跌直至1999年年中,加上贪污腐败造成资金分配不当,从而减少了用于社会服务的资源。

C. 遇到的障碍/汲取的教训

789. 在通过经济和社会发展实现首脑会议目标方面,非洲汲取的最深刻的教训是现有政策不健全,因而无法充分和有效地回应经济发展与改善非洲社会条件的挑战。如果说主要问题是资源不足的话,接下来就会引出为什么没有调集国内资源以及为什么外资流入这么少的问题。在富人不多而广大民众普遍贫穷的地方,就精确制定贫困线以及什么是制定贫困线最令人满意的标准进行辩论是没有什么意义的。完全可能的是,现有的范式没有提供健全的战略,因此应从不同角度审查局势,深入寻求新的见解。

790. 在非洲许多国家,主管经济和社会发展的机构或是不存在或是非常不健全。在这些机构中,没有比政府机构更重要的了。在一些国家,由于内战或军事冲突,政府已停止发挥效能,据报在其他国家,管理不善或贪污腐败

现象司空见惯。由于按照稳定和结构调整方案,执行了限制公共支出的政策,一些国家的政府普遍削弱。公务人员的工资低,工作条件差,也无助于他们廉洁奉公。尽管这些问题并非非洲特有,但其严重性应立即引起人们的注意。

791. 政府疲弱或功能失调首先意味着没有法制,这就抬高了交易成本,以致除了那怕最简单和最短期的投资外,其他一切都无从谈起。没有可靠而不会不当拖延的既定司法程序,就无法履行合同,外国投资者就会到其他地方寻找风险较少的机会。预期建立民主政府可改善投资条件,例如最近在尼日利亚和南非等大国所做的那样。由于学校没有教师,医院没有药品,加上资源拨付不当,社会服务的提供就不会有效率。在这方面有必要加强有负责心的公民和非政府组织的作用和干预。可通过下放政府权力、提高普遍教育水平以及更积极地参与政府管理实现各项改进。

792. 在非洲发展努力中,除了建立有效和积极的政府外,别无选择。在非洲大多数国家的经济中,均不存在充满活力的私营部门,应释放私营部门众所周知的能量以促进非洲大陆的发展。公共保健、初级教育、运输和通讯服务、建立司法系统、建立调节机制以及许多其他职能都是政府的责任,如果这些责任得不到履行,各国经济就会失去体制基础设施,而体制基础设施对于善政、经济和社会发展以及人权的享有均具有十分重要的意义。

793. 指望非洲大多数国家每年经济增长率达到 5%至 8%是不现实的。这些目标尽管十分理想,但目前大多数情况下,似乎只是乌托邦式的空想。在极少数已实现这些目标的国家,必须尽一切努力保持这种高增长率。对其他每个国家的经济,必须进行尽可能不带预先判断的研究,以查明可提高经济社会发展率的政策。那些生态系统脆弱的国家面临生态迅速恶化的风险,因此,需要引起特别注意。

794. 实现这些目标的主要机制仍然必须是加速经济发展,这主要是因为非洲已经没有什么可进行再分配的了。在非技术工人赚取的工资能够使家庭脱贫之前,普遍的贫穷现象是无法解决的。而当非技术工人身体健康、有文化、且社会需要其服务时,他们的生产力就开始增长。

795. 没有和平与安全,就无法完成这些任务。非洲领导人已在努力,通过非洲统一组织建立非洲解决冲突的机制;提出了各项区域性倡议,例如西非经共同体成员国为在利比里亚、塞拉利昂和几内亚比绍实现和平而在西非采取的干预措施以及东非和南部非洲领导人为解决该分区域的冲突而采取的干预措施。在建立和平、振兴政府和繁荣经济方面,每个国家的政治领导人、社区领导人、知识分子和舆论制造者都可发挥重要作用。

796. 在所有这些方面,世界其他地区都负有不可推卸的重大责任。在这个世界开放货物和服务贸易、资本更大量更快捷流入流出以及人员和知识更自由流动为特点的时代,非洲一直处在相对孤立的境地。1970年代作出的向广大发展中国家、特别是向最不发达国家提供官方发展援助的承诺并未得到履行。由于资金拮据,联合国及其附属机构提供的技术合作遭到削减。电脑、卫星和新的信息流动形式等新技术带来的益处大都与非洲擦肩而过。国内冲突、政局不稳定以及基础设施薄弱均妨碍了私人资本进入非洲。社会发展问题世界首脑会议为世界提供了重视非洲、努力将非洲纳入世界发展进程的机会。在过去的五年,很多事情都没有实现。现在是重新作出承诺的时候了。

十四. 西欧、美国、加拿大和日本等经济合作与发展组织国家

A. 导言

797. 除了日本之外,经合组织所有国家都实现每年 2%以上的持续经济增长,因此它们一般在实现首脑会议三项主要目标方面进展顺利。维持价格稳定通常得到高度优先考虑,但是在维持价格稳定和实现充分就业之间,所有这些国家都举棋不定。各项经济和社会发展政策也受到了政府削减开支的严重限制。虽有几个国家的失业率降低,但其他国家的失业率却居高不下,如奥地利、芬兰、法国、希腊、意大利、爱尔兰和西班牙。¹⁰¹

798. 除了 1996 年之外,日本的产出增长率很低或为负数,但日本的失业率比该集团中大多数国家都低。劳力市场的新发展降低了职业保障。经合组织国家的快速经济增长一般都造成收入分配更不平等,在有些国家的收入分配中收入最低者绝对收入减少就是明证。消除贫穷的政策不断改变,如试图通过减少对政府的依赖消除贫穷。为了促进社会融合,对劳力市场和社会保障体

系都进行了改革并且要更有效地提供社会服务。不过,社会中的社会分化加深和新移民融入社会主流仍是对于这些国家社会融合的主要挑战。

799. 经合组织的社会发展政策朝实现消除贫穷、充分就业和社会融合的目标不断取得进展,在此过程中有三个主要趋势。第一是限制政府开支,以减少政府预算中经常帐户的赤字。为支持这项目标,已采用各种方式和途径提高社会服务的生产率。第二是第一种趋势的补充,即增加以前由政府广泛支助的公民的自立水平。第三是采用高效率 and 效力的方式和途径满足老龄人口的需要,同时保持前两大趋势不受影响。

800. 在执行社会发展政策时人们普遍关注的问题是政府资源利用的效率和效力。卫生政策中长期以来的既定政策和做法受到了质疑,因为同其他国家的政策和做法相比,它们的费用趋于增加。提供中小学教育服务的新机制已经过试验,主要目的是增加资源的利用效率和确保方案的效力。制定和执行社会发展政策时常常引用辅助原则,以争取地方政府机构的支助。要确保公民从社会服务公共支出中受益,民间社会组织是重要的工具。

801. 欧洲联盟发达国家的社会发展政策在相当程度上受到超国家组织的有关建议及决定的影响和左右,这是这些国家的与众不同之处。例如,欧洲法院可在欧洲联盟法律适用的所有领域作出有约束力的决定和裁决,包括遵守基本社会权利、劳工权利和不歧视法律。

802. 它们中许多国家实业经济的变化向制定政策者提出了新的挑战。计算机和信息技术普遍应用于生产和分配过程,加上其他因素,造成了劳力市场新的分工,产生了在经济不断繁荣过程中落伍的一群工资劳动者。提高他们的收入和把他们纳入经济生活的主流是这些社会再次面临的主要责任。除了日本之外,经合组织其他经济体从首脑会议以来多年都处于强劲增长中。日本经济的滞胀给日本社会带来新的社会问题。曾享有终身就业并常常受雇于一个雇主的工人现在面临失业的问题。在所有经济体中,企业试图用减少工人的就业保障来增加灵活性和提高生产率。

803. 劳工市场的灵活性是以减少就业保障为代价的。短期就业紧缩和非工资福利减少同过去相比更加司空见惯。工会会员在过去几年中没有明显增加。这些变化是经合组织国家非正规经济增长的一部分。离婚率

高和单亲家庭多降低了家庭生活的凝聚力,加深了个人的不安全感。

B. 取得的进展

1. 减缓贫穷

804. 总体上,经合组织国家的经济持续增长、收入增加和失业人数下降帮助减轻了这些国家的贫穷。据报道,1998年美利坚合众国有15%至17%的人口生活在贫困中。这些国家贫穷状况持续存在的一个原因是经济结构变化和新生产技术要求的混合技能造成了收入分配更加不平等。¹⁰²

805. 在连续增长的经济体中,通常预计所有工资都会增加,相对于平均收入和20%最高收入家庭而言,收入分配层次较低的家庭会获益。但美国近几十年来显然出现了相反情况。1994年1%收入最高者的税后总收入等于1亿收入最低者的税后总收入,而1977年仅等于4900万人的收入。1994年最贫穷的20%家庭平均税后收入是8800美元,而1977年是10000美元。¹⁰³ 据报道,10%的人口处于饥饿或不能定期获得食物的状况。¹⁰⁴

806. 随着人们改变对贫穷的社会态度,几十年来援助穷人的政策不断变化,援助费用已大幅度增加,而人们越来越相信,福利援助可能助长依赖风气。美国通过1996年《个人责任和工作机会法》进行了变革。美国政府新计划的目的是开创福利工作新局面,即参加工作、增加父母责任和赋予各州实施方案的灵活性,以帮助家庭把福利支票变成薪金支票。¹⁰⁵ 州政府已努力提出解决这些问题的新方式。美利坚合众国根据该法进行的改革和就业的增长帮助把1998年的福利工作量降到30年以来的最低数。1998年12月有760万人领取福利,比1993年以来减少38%,比1996年《个人责任和工作机会法》生效以来减少46%。采取的政策是鼓励穷人拥有住房和减少公共住房计划中穷人的聚居。

807. 同其他区域相比,经合组织国家中极少绝对贫穷。在一半左右的国家中,甚至定义为生活收入低于中位收入的50%的相对贫穷也减少了。但另一半国家中,1980年代中期以来相对贫穷却增加了。

808. 除了丹麦、法国和德国以外,税收和转帐付款前后的收入分配趋于更加不平等。政府的税收和转帐付款对可支配收入和减少贫穷具有再分配的巨大作用。税

收和转帐付款之前的收入分配比之后更加不平等得多。包括残疾人、失业者和退休金领取者在内的大批人没有市场收入,他们只有政府的转帐付款。这些付款已大为减少了相对贫穷者所占比例。

809. 每个家庭中有报酬的就业人数是确定个人相对贫穷程度的最重要因素之一。没有任何就业收入的家庭依靠某种社会福利或现金津贴,其可支配收入大大低于其他家庭的收入。估计这类家庭的比例为 20%并在增加。在少数国家,该群体的平均收入已低于相对贫穷的水平(中位收入的 50%)。不过,在大多数国家经公共转让后的平均可支配收入都高于 50%,而丹麦、法国和荷兰的平均水平更为 60%左右。

810. 没有工资收入的原因是失业、提前退休和劳动力参与少。单亲家庭,主要是女户主家庭,一般比较容易失业和从事低收入工作。政府采用财政刺激方式帮助单亲家庭设法就业,如通过积极的劳力市场措施提供就业机会和提供儿童的支助服务。

811. 经合组织国家中相对贫穷的另一个原因是低收入就业。爱尔兰、联合王国和美国的低收入就业程度相对较高,相对贫穷程度有些还最高。相反,瑞典、芬兰和比利时的低收入就业程度和贫穷率都不高。包括丹麦和荷兰在内的有些国家福利优厚,弥补了低收入,它们的低收入就业高,但贫穷率却不高。

2. 充分就业

812. 除了日本之外,经合组织区域经济体的经济在过去 5 年中稳步高速增长,整个经合组织的失业水平降低 1%。¹⁰⁶ 然而,若干经济体仍面临结构障碍而不能实现全民就业的目标。欧洲、加拿大和美国的政府日益意识到失业问题影响到贫穷,特别是影响到各自社会的社会融合水平。

813. 奥地利的失业率从 1995 年的 6%增加到 1998 年的 7%,预计 1999 年还会进一步增加。1998 年通过的国家就业行动计划规定了技能发展、职业培训、技术推广和支持便利企业家发展的环境的措施。

814. 比利时的失业率从 1995 年 14%降到 1998 年的 12%,预计 1999 年还会进一步降低。比利时解决结构性失业问题没有取得多大进展。该区域的失业水平差别很大:弗兰德平原 7.7%;沃洛尼亚 17.2%;布鲁塞尔 19%。

815. 加拿大的失业率从 1995 年的 9.6%降到 1998 年的 8.3%,预计 1999 年还会降到 8%。1996 年政府改革了就业保险制度,其积极的劳力市场政策大为减少了就业障碍。

816. 丹麦的失业率从 1995 年 10.2%降到 1998 年的 6.5%,预计 1999 年还会降到 6%以下。失业保险方案中符合失业的条件已经提高,并作了其他变动。但重新进入劳力市场的障碍仍然很多,特别是对低收入群体中的人。

817. 芬兰的失业率从 1995 年的 15.2%降到 1998 年的 11.4%,预计 1999 年还会降低到 10%左右。在整个失业水平降低的同时,总人数中的长期失业人数却在增加;长期失业者有一半已失业两年以上。促进就业的政策已把重点从提供有补贴的工作转移到培训和求职援助上。

818. 法国的失业率从 1995 年的 11.6%增加到 1998 年的 11.8%,预计 1999 年会减少到 11.2%。为解决青年人的失业问题,政府已实施了以青年为目标的就业方案,到 1998 年为止为 18 岁至 25 岁年龄段的约 15 万青年提供了有补贴的就业。预计 2000 年的就业人数会超过 35 万人。

819. 德国的失业率从 1995 年的 9.4%增加到 1998 年的 11.1%,预计 1999 年会减少到 10%。1997 年修订的《促进就业法》试图提高积极劳力市场措施的效用,包括加强有补贴就业(第二劳力市场)和正常就业(第一劳力市场)的联系。

820. 希腊的失业率 1995 年以来始终保持在 10%左右。1998 年采用的新劳力市场立法规定了包括非全日工在内的更灵活的工作时间、地方最低工资标准和针对青年和长期失业者等易受伤害群体的方案。

821. 爱尔兰的经济增长率异常高,1995 年达 11.1%,1998 年达 10.4%,预计 1999 年会保持在类似水平上。失业率从 1995 年的 12.2%降低到 1998 年的 7.7%,预计 1999 年会降到 6.4%。社区就业方案力图通过提供社区和志愿部门的工作让长期失业者重返社会。

822. 意大利的失业率 1995 年以来一直在 12%左右。结构性失业率很高,区域差别也很大。1998 年意大利南部的失业率为 22.5%,而中部和北部的失业率仅为 7%。

823. 卢森堡的失业率 1995 年以来一直低于 4%, 预计 1999 年会降到近 3%。

824. 荷兰的失业率从 1995 年 7% 降到 1998 年的 4.1%, 预计 1999 年仍在 5% 以下。净增加的工作中一大部分是非全日工, 1999 年这一部分占有就业人数的 40%。

825. 挪威的失业率从 1995 年的 4.9% 降到 1998 年的 3.2%, 预计 1999 年会保持在 3% 左右。

826. 葡萄牙的失业率从 1995 年的 7% 降到 1998 年的 5%, 预计 1999 年会进一步降低。然而, 长期失业率仍很高, 它们从 1992 年以来一直不断攀升。

827. 西班牙的失业率从 1995 年的 23% 降到 1998 年的 18.8%, 预计 1999 年会降到 18% 以下。1997 年政府进行劳力市场改革, 目的是促进稳定的就业, 尤其是通过发展新的半长期就业, 以及增加集体谈判的灵活性。

828. 瑞典的失业率从 1995 年的 8% 稳步降到 1998 年的 6.5%, 预计 1999 年为 5.6%。不过, 近 12% 的从事经济活动人口或是从积极劳力市场政策中受益的长期失业者, 或是参加特殊教育方案者。政府 1998 年的国家就业行动计划旨在确保青年失业时间不超过 100 天, 以减少青年的失业, 确保失业者失业时间不超过 12 个月, 以防止长期失业, 以及提高积极劳力市场政策的质量。

829. 瑞士的失业率从 1995 年的 4% 降到 1998 年的 3% 左右。为防止长期失业增加, 政府失业保险政策从消极收入支助转向积极劳力市场政策。失业保险金更难获得并且接受援助要以参加有关方案为条件。

830. 联合王国的失业率从 1995 年的 8% 降到 1998 年的 4.7%, 预计 1999 年仍接近这个水平。然而, 长期失业率和青年失业率仍很高, 因残疾或长期生病不参加经济活动的人数也有显著增加。1998 年政府开始针对易受伤害群体, 特别是青年、长期失业者、单亲、残疾人、有前科者和有语言障碍的人实施国家工作福利方案。该方案提供工资补贴、教育和职业培训和志愿部门的就业。

831. 自从首脑会议以来, 几乎所有经合组织国家都处于经济持续增长而失业率进一步下降的有利环境。包括卢森堡、荷兰、挪威、瑞士和美利坚合众国在内的许多国家基本上实现了充分就业。加拿大、丹麦、爱尔兰、葡萄牙、瑞典和联合王国已接近这个目标。在失业率超过或接近 10% 的几个国家, 尽管它们的经济持续

增长, 但是结构性障碍使其难以大幅度减少失业。这个国家群体包括比利时、芬兰、法国、德国、希腊、意大利和西班牙。仅有奥地利的失业率在本报告审议期间增加了。在所有国家中, 一大批无工作者经历的长期失业超过了 12 个月, 他们重新进入劳力市场也遇到重重困难。

3. 社会融合

832. 北爱尔兰在消除武装冲突及暴力和上缴武器方面取得的进展是首脑会议后数年间社会融合中具有划时代意义的发展。它预示着最严重影响经合组织国家政治社会生活的根源在不久的将来会消失。比利时和加拿大以前一样继续更密切地融合各种族团体。在联合王国, 向苏格兰和威尔士议会移交权力促进了附属原则, 并解决了要求政府更高度自治的那部分人的敏感问题。

833. 欧洲联盟在加强其成员国的经济、政府和社会一体化方面继续取得进展。1992 年签署的《马斯特里赫特条约》建立了欧洲联盟, 包括规定建立经济和货币联盟和采用单一欧洲货币。1999 年推出了共同货币——欧元和共同中央银行。1997 年, 《阿姆斯特丹条约》进一步推动了公民权利、就业和外交政策方面的进程。

《申根条约》于 1995 年生效。从那时以来, 除了联合王国和爱尔兰之外, 欧洲联盟所有国家都受该条约的条款约束。根据其规定, 公民可以在欧洲联盟内部流动, 不受边界管制。所有这些步骤都使欧洲联盟国家朝着更一体化的经济乃至最终更一体化的社会方向发展。

834. 失业、传统家庭结构退化、社会服务水平降低和易受伤害群体社会保护范围缩小都助长了经合组织国家中的边缘化和排斥现象。可能边缘化的易受伤害群体包括妇女、青年、长期失业者、移民和少数民族。这些群体在参与社会方面继续面临巨大障碍, 特别是在劳力市场上。长期失业是经合组织国家中产生社会排斥的主要根源。依靠失业补助和其他现金转帐的群体更易于陷入相对贫穷并在许多国家不能公平地获得基本社会服务。

835. 移民和少数民族在获得就业和社会服务以及参与整个社会方面面临种种困难。在欧洲联盟内部开放边界和大批难民逃脱邻近国家的政治迫害和冲突之后, 西欧日益变成多文化的社会。新移民也促进了人口流入。让这些群体融入社会是多数国家政府的高度优先

事项。有些国家采用了包括咨询以及职业和语言培训在内的具体劳力市场政策,来增加就业机会和促进他们参加国家教育方案。然而,有几个国家少数民族的失业率高得多,他们比其他人更贫穷,受到更多的社会排斥。¹⁰⁷

836. 没有任何事例可说明这些领域从首脑会议以来取得实质性进展。经合组织国家的社会排斥同贫穷和失业问题紧密相关。从1995年以来强劲的经济增长和失业率下降并没有阻止某些群体和某些地区从社会主流中进一步边缘化。经合组织国家为解决社会排斥问题采取的最普通的措施是向处境不利或受排斥群体提供社会援助,其中有青年、移民、单亲和长期失业者。政府满足这些群体需要的政策包括现金援助、福利服务和把他们重新纳入劳力市场的措施。¹⁰⁸

837. 有些国家改革了失业津贴的支付工作。荷兰、联合王国和美国都提高了支付津贴的条件,缩减了津贴数额和持续时间。这些改革的目的是促使领取津贴者采取步骤改善他们的境况,不要长期依赖津贴。丹麦、卢森堡和美国广泛采用的做法是,领取津贴者与政府机构签订协议,保证在接受公共援助的同时要重新进入劳力市场和采取对社会负责的行为。法国1998年通过禁止社会排斥法,其中除其它外保证公民享有社会服务的权利。¹¹⁰意大利、葡萄牙和西班牙的家庭支助结构已经削弱,因此增加了最低社会援助津贴款。

838. 随着失业者或穷人摆脱失业或贫穷状况而逐步减少其福利津贴的问题还没有解决。如果福利津贴超过工作收入,停止支付津贴实际上相当于对低收入实行高税率。如果家长失业而子女幼小,就没有办法减少给该家庭的津贴,在不伤害依赖他/她收入生活的子女情况下促使家长寻找工作。

839. 儿童保育服务的重要性增加有几个原因。首先是双亲越来越多地加入劳动大军。其次是子女幼小的单亲家庭数量增多。再次是已证实儿童早期教育对其今后发展的价值。在所有国家,设计和提供儿童保育服务都需要多得多的资源和独创性。

C. 遇到的障碍

840. 人们一直争论不休的是就整体社会发展和社会发展过程中种种相互竞争的要求配置资源的优先次序和最有效率和效力的执行工具。组织较好的社会成员,如老人,

就比组织较差的儿童占优势。手枪制造商就比受滥用手枪伤害的松散且较穷的人影响力大得多。

841. 经合组织区域中年人据多的国家面临越来越多的老人需要照顾这类经济和社会问题。它们不得不从比例越来越小的就业人口的产出中为老人提供资源。随着老人的增加,医疗费用也趋于增加。子女在满足老年父母的需要方面有很多困难。这些问题本身表现在老人退休金和社会保险金所面临的问题中,除非修改给老人的福利或增加现有雇员的分摊数额,否则这些基金就有可能消耗殆尽。许多国家通过鼓励个人向私营部门退休金计划投资,设法减轻对公营部门社会保险金的压力。

D. 汲取的教训

842. 尽管经合组织国家收入水平高、经济增长强劲且各种机制运作良好,但是贫穷、失业和社会解体仍是它们的重大社会问题。这些社会中的贫穷当然没有大多数发展中国家严重。失业问题大多数时候都通过政府的拨款得到缓解。社会融合更多地涉及与经济机会,而不是种族或宗教差异。

843. 在经济和社会迅速变化的时期,生产技术日新月异,社会行为方式不断变化,未能参加新的生产过程就成了贫穷和社会排斥的重要原因。受排斥的人面临着长期失业或低工资就业,这两者都会使他们陷入贫穷之中。如果多半出于其他原因,这些失业者也不能抚养家庭,他们的家庭和子女就可能面临贫穷带来的一切不利,包括寿命短、教育差和受社会排斥。

844. 增加资源本身并不一定会提高社会服务的质量或效用。国家内和国家间保健和教育服务的支出水平差别很大,但是它们并没有形成服务质量上可核实的差别。替代机制的试验时间太短,还不能加以评价。大量的政府支出使经合组织各社会能从事减轻贫穷、促进就业和保证社会融合的工作。有几种社会机构的组合能够一起协作获得基本类似的结果。

845. 从福利转变成“工利”的新方案并不一定象开始设想的那样可直接或顺利实施。在福利津贴减少的国家,同样有许多人,象在失业者领取的福利津贴不变的国家一样,生活在低工资和贫穷状态中,他们既没有摆脱对福利的依赖,也没有摆脱贫穷。

846. 把某些政府权力转交给欧洲议会和欧洲中央银行等更集权的机构和苏格兰及威尔士的议会等更具地方性的组织有助于社会融合。这些相互矛盾但相互补充的举动已发挥了不同的作用。

第四部分

结论

十五. 主要结论

A. 引言

847. 自首脑会议结束以后,决策者已重新敏锐地看待社会发展问题的各个方面。无论是在处理金融危机、开展经济改革或结构调整方案、平衡预算或决定投资领域或时机方面,社会政策日益成为各项政策性决定的首要考虑。正在形成一种全球共识,即发展并非仅仅是经济增长,而消灭贫穷也不只是提高人均国民生产总值。

848. 在将贫穷问题置于政策议程的首要或中心地位方面及在拟订消灭贫穷计划和战略方面都已取得进展。但实际执行这些计划的进度却大为逊色。自首脑会议结束以后,生活在绝对贫穷之中的人数已有了增加,这突出表明未能从用心良好的规划阶段进入实际执行并取得成果。大会特别会议面对的重大挑战将是制订切实可行的消灭贫穷战略。如果这些战略仅以经济增长为基础,则很可能会失败,因为世界许多区域不会实现所要求的经济增长水平。一些国家的经验也显示,蓬勃的增长和低失业率并不会自动减少贫穷。

849. 为了实现消灭贫穷的目标,直接方式和间接方式都值得注意。虽然通过增强能力和能力建设等措施而采取的间接方式是重要的,但在采取间接方式的同时不应忽视采取直接措施,以提高生产率,消除劳工市场的扭曲,改善货物和服务的交换条件,提高经济增长的质量,尤其是应使经济增长有利于穷人和就业密集。就业已成为首要考虑,它既是经济和社会政策两者的交叉点,也是实现首脑会议其他首要目标——消灭贫穷和社会融合——的关键。然而,世界劳动力正面临就业越来越非正规化和新的不稳定感,从而亦突出了应关注就业质量的必要性。“有工作的穷人”的困境显示,就业本身并不够,还必须伴之以社会保护。最后,自首脑会议结束以来,世界已更加一体化,其动力来自日益加速的全球化和技术变革。但是社会融合的进展并未同这些变革同步。除

非关注社会融合的各种表现形式(例如必须治疗因冲突而分裂的社会、地方自治和价值观念、社会和金融稳定),否则将有损社会发展。

850. 从各国报告表明的关注事项中抽出的下述交叉问题不可能很方便地就归入首脑会议三项主要目标中仅仅某一项目标的范畴,而是每项交叉问题都涉及所有三项主要目标。这些问题提供了一面透镜,应通过它重新看待首脑会议所作出的10项承诺,并且可能发现必须采取新的行动和倡议,以便在一个日益一体化的世界上消灭贫穷,创造就业和促进社会团结。

B. 交叉问题

1. 重建公共部门的重要性

851. 在首脑会议召开之后这五年里,私营部门加速成长,而就预算分配和控制的经济部门而言,公共部门的重要性已降低。虽然最重大的转变发生在转型期经济体,但是许多经合组织国家的主要部门,例如银行和电信业,也被私有化。世界银行的《1997年世界发展报告》谈到了公共部门的新作用。此外,在遭受武装冲突和种族动乱破坏的一些国家,国家机构几乎已消失了。

852. 公共部门的作用和范围经常被视为一种零和对策,一方的利得标志着另一方的损失。此外,前苏联境内由国家控制的经济体的解体导致出现这样一种情况,即人们以否定的眼光看待同该前社会主义国家相联系的公共部门。对国家机构的这种负面看法不利于建设为成功转型所必需的强有力的公共体制。缺乏强大而透明的公共体制和规则是造成该后社会主义国家不平等现象与日俱增的因素之一。重建这样的公共体制,以补充而不是取代私营部门,仍然是大多数转型期经济体正面临的一项重大挑战。

853. 同样,许多发展中国的经济改革和结构调整过程突出显示健全的治理和强大的公共体制的重要性。结构调整通常导致削减公共开支和相应减少保健和教育等领域提供的基本社会服务。结构调整还意味着,在将以前由国家进行的此类活动私有化时,并没有愿意承接这些活动的充满生机的现成国内私营部门。例如在一些地方,基础设施的建设、修复和保养工作均由采用资本更密集的方法的多国公共工程企业承接,从而导致国内能力和就业的损失。

854. 虽然在发展中国家,国家机构的作用正在从提供者转化为创造条件者,但是公共部门并非总是具备发挥新

作用的必要能力。因此,这有损《哥本哈根宣言》承诺1要求的创造有利的环境。所汲取的一项教训是,为确保私营化的公平进行和对经济改革的监督,必须有一个强大的公共部门;必须协调发展和加强公共和私营部门。亚洲金融危机表明,实行自由化但却无管理环境及明确的规则和透明的体制是多么危险。

855. 在发达、发展中 and 转型中经济体中,私营部门的重要性与日俱增,对公共部门构成新的挑战;公共部门为促进公益而管理私营部门的能力并非总是同私营部门的质变和成长同步。环境部门已表明需要有这样的管理能力,而银行、金融、信息技术和生物技术部门也都正面临越来越大的挑战。鉴于全球化和私营部门活动的跨国性质,迫切 need 要加强国际一级的公共体制。此种国际公共体制安排包括力量日益强大的区域和国际集团,如七国集团、15国集团和77国集团。人们对联合国系统以及布雷顿森林机构和承担贸易、劳工和就业、健康和教育等领域任务的一些机构提出了新的要求。总之,一个强大和具备多方面能力的公共部门对于确保社会发展和实现国际社会在首脑会议上已规定的目标尤其必要。

856. 公共部门的另外一项职能是加强辅助原则,以确保最好是由地方作出的决定确实已在地方一级作出。公共部门可协助在全球经济中为地方行动创造必要的空间。

857. 全球化过程也许不可避免,不过许多经济和社会政策措施仍然是控制和影响这一过程的重要杠杆。公共部门为有效运用而不是抛弃这些政策措施提供了手段。公共政策和体制有助于确保以参与和透明方式实行全球化,有助于改变面对必然趋势束手无策这一同全球化相联系的典型形象。也许全球化确实不可避免,但是全球化发生的方式并非一成不变。例如,贸易和资本自由化是国家和国际级别的决策结果。过去五年内所汲取的教训之一是,自由化应逐步谨慎进行,而不应放任自流。

858. 国家内部和国家之间不平等和不公平现象的增长促使人们认识到,必须加强再分配机制,以补充并适时平衡市场运作。为确保通过社会和经济政策和体制(如税收机制、投资政策和预算拨款)进行再分配,公共部门是必要的。下文将讨论的是,人们越来越认识到,不平等非但不是经济增长的必要副产品,反而对稳定增长,从而亦对社会发展构成威胁。同国家的再分配作用紧密相连

的是公共部门在动员和分配用于社会发展的资源方面所起的作用。在新国家可能更好地利用私营和自愿部门提供社会服务和方案的同时,它还必须加强其动员和分配这些资源和其他资源的能力。

859. 公共部门在国际一级也必须重新塑造。它的主要责任将是亦确保社会发展——除贸易和资本流通之外——的全球化。正在对新金融框架、社会政策的原则和优良做法、全球公益、改革和加强国际政策(技术和价值)体制的社会基础进行讨论,所有这些讨论提供了丰富的内容,可据此提出新倡议,让公众在更大程度、范围和深度上参与和拥有一体化的世界。

860. 总之,三方面的发展确定了将必须再造的新公共部门的特点。这些发展在国家和国际两级都需采取协调一致的公共政策行动。它们是(a) 私营部门在数量上的成长和在质量上的加强;(b) 不平等日益扩大;和(c) 影响社会发展的决定越来越趋向于在没有(地方和国家两级)公共政策机制参与的情况下作出。必须在该背景下建立公共和私营部门之间的合作和协作新模式。“新”公共部门将必须重新确定自身同私营部门的关系,鼓励私营部门以对社会负责的方式行事,促使私营部门发挥积极的社会潜力(例如创造就业的能力),但“新”公共部门同时也可获得必要的力量,以制订和强制执行私营部门必须遵守的社会标准和规则。公共部门还必须发展在国家和国际两级执行重新分配的新能力和新机制。公共部门必须让人们有能力参与拟订影响其生活的政策。为此,公共部门必须在私营部门股东和民间社会利益有关者之间培养更强有力的互动和联系,提供辅助作用和重新分配都能够以最佳方式相互作用的环境。公共部门的新作用应当是确保公众都能够在完全知情进的情况下进入全球化时代。

2. 不平等的扩大

861. 首脑会议结束之后的一项重大发展是,不平等问题被重新列入议程。不平等尤其涉及首脑会议的两项主题,即消灭贫穷、充分就业和社会融合。不平等有各种方面。越来越多的人民陷入贫困是因为社会内部和社会之间发生资源分配不公。工资和技能的不平等及良好工作和恶劣工作之间日益扩大的差距都突显了就业质量的重要性。不平等是社会排斥现象的核心。其特点是获取资源和与决策体制联系方式上的差别待遇,从而导致设立壁垒、社会冲突和暴力。

862. 一些人将不平等视为经济增长的代价,认为在存在不平等的同时,利益也将逐步向下扩散,最终会提高穷人的生活水准。其他人则将快速的经济增长视为减少不平等的最佳途径。不过,目前的研究并没有显示在经济增长和收入不平等之间有任何明确的联系。同消灭贫穷一样,刺激增长的政策固然重要,但并不能自动改善收入的分配。因此,必须通过具体政策措施缩小不平等,而大多数此类措施都要求应强化公共部门(见上文)。

863. 不平等已成为实施多数哥本哈根承诺的中心障碍。因此,减少不平等可为制订可行的新倡议提供一个总括概念。减少不平等的战略必然涉及再分配,但是,执行再分配的方法不应损害增长和创业精神。再分配不应仅注重重新分配社会现有的资源,也应注重为穷人创造新机会,从而重新分配未来的资源。

864. 此外,再分配还具有国际层面,其含义仍然是,不仅应重新分配目前的资源,还须重新分配未来的机会。联合国应发挥更有力的作用,确保机会平等和国际一级的平等,将此作为建设和平和预防冲突的基础。强化应减免债务的倡议有助于避免越来越多的人形成下列这样的印象,即一些国家已经为了另一些国家的利益而押上其前途。

865. 因此,实现公平和平等的具体战略具有若干层面,主要以公共部门和私营部门为调集和分配资源结成的伙伴关系为基础。此外还须制订政策加强对穷人最为有益的体制。具体的倡议可包括,强化发展和转型中经济体的税收能力,增加培训机会让穷人能够进入新知识社会,及提升非正规经济部门内的社会保护和生产率。

3. 就业的非正规化

866. 强劲的经济增长继续提供创造就业的最佳手段,研究表明,担心无职者人数会的增多是没有根据的。但是,在高技能和低技能工作之间,在高效益就业和低效益就业之间,看来差距确实正日益扩大。虽然在全球范围衡量,经济增长并没有降低就业密度,但是,这一事实可能掩盖了不稳定的和低效益的、却属劳动密集的作业形式的增长。这种增长多数发生在所谓的非正规经济部门。在世界一些地方,公司依赖分包劳工和产品的方式以避免提供就业福利。在世界许多地方,工会会员人数已在下降。

867. 非正规经济部门传统上被视为发展中经济体的特征。但是,劳工市场弹性增加和新的分包机制也在影响

工业化经济体的就业。一些经合组织成员国报告,不稳定和非标准就业人数已在上升。即使处于劳工市场高层者也经常被在薪酬和工作保障两者层次间作权衡考虑。虽然非正规经济部门一度被视为一种暂时现象,是一个将逐步融入正规经济的边缘部门,但是在过去五年内却观察到相反的趋势,正规部门正日益在非正规化。非正规经济部门不仅没有对正规企业构成威胁,而是同它们结合成象征性的关系。在家工作、家庭加工制度和各种形式的分包正在加强经济的正规部分和非正规部分之间的联系,两者间的界限日益模糊。

868. 非正规经济的另一特征是日益全球化。虽然一般认为非正规部门是穷人为穷人生产货物和服务,但是,非正规经济部门正越来越多地为高收入的本国和国际市场生产劳力密集型的货物和服务。正规和非正规部门之间的密切联系及全球化现象已突出必须提供更大的社会保护并应规定最低就业标准。

869. 需要提出新倡议,以提高非正规经济部门工人的生产率,增加他(她)们的工资并改善工作条件。这就应超越传统上采用的供应学派方式,即除了为非正规经济部门提供训练、信贷、基础设施及技术和创业咨询服务之外,还应更多地注意需求一方,从而考虑到采购和外包非正规经济部门的货物和服务者的情况。

4. 工作的穷人

870. 同非正规经济增长密切相关的是,必须关注工作的穷人人数量日增问题。这些人包括试图在家庭责任和有薪酬的工作两者间寻求平衡的女户主;做低效益工作维生的非正规经济部门工人;和工业化经济体中由于推行“福利变工作”方案而被推入劳动市场底层的工人。就业仍然是脱贫的关键手段,但是基于就业的消灭贫穷战略只有在关心就业质量和符合最基本标准的时候才可能成功。在福利变工作的趋势加速发展的同时,虽然有工作但其收入却处于贫困线以下者的人数也正在急剧增加。虽然工作的穷人占发展中国家劳动力的大多数,但是他们并不仅限于这些国家,也不仅限于非正规经济部门。工作的穷人,包括工业化经济体和转型中经济体的挣工资职业者,是处于所有发展水平的各国日益应当关注的问题。

871. 帮助工人脱贫的战略应注重就业质量,包括改善工作条件。遵守国际劳工标准,尤其是《劳工组织关于工作的基本原则和权利宣言》所列的基本标准,应成为在

就业方面消灭贫穷的起点。有一种趋势,认为就业的质量和数量,即社会保护和创造就业是一种交换关系。但对从事生产率低下、劳动密集型工作的工人而言,改善工作条件也会对生产率和收入产生积极影响,而不一定会减少其他工人的就业机会。因此,帮助工人脱贫不应意味着增加失业。

872. 帮助工作的穷人的战略还应促进正规和非正规部门工人进一步团结起来并相互支持。工作场所的组织 and 参与为提高就业质量提供了重要手段。

5. 使经济增长更加倾向就业密集

873. 国际社会面临的一个重大挑战就是改善由经济增长带来的对就业的影响问题。虽然良好的宏观经济政策对于经济增长至关重要,因此对创造就业也至关重要,但许多国家却认为,单单增长是不够的。因此,他们正在审查应该采取哪些战略,以确保增长会导致使所有希望工作的人都获得就业,而且是获得象样的就业。许多工业化国家都已探索过应该开展哪些计划,以在社会服务和当地环境工程方面,即在所谓的第三部门,创造新的就业机会。这些工作机会都比较倾向劳力密集,而且往往是为了回应人口老龄化的社会中人们对个人服务的不断增长的需求。这种服务既有利于创造就业,也可推动社会融合,即各代人的团结。

874. 另一项在很大程度上尚未开发,但不会带来多少额外成本的新工作机会的来源是发展中经济体和转型期经济体国家境内进行的基础设施投资须采取劳力密集型的技术。事实表明,这种技术如果适用于某些类别的公共工程,例如进入农村地区的公路、环境恢复、灌溉和城市贫民区改善计划等,与基于设备的方法相比,其成本效益很高,并导致产生同样高质量的基础设施。尽管公共工程计划往往是在自然灾害之后或冲突发生之后作为一项迅速的就业机会来源而实施的,但要在更广泛的规模上将这些方法适用于国家投资计划和政策框架内,还有着巨大的潜力。这些方式的长期经济生命力应当有赖于市场机制以及劳工和资本的相对生产要素价格。政府的政策不应当以津贴来支助劳力密集型方式,而应当首先着重于消除对扩大使用劳力问题的障碍,这些障碍往往是因设备的进口津贴和地方货币的估价过高而产生的。捐助方将其官方发展援助局限于进口的资本费用,而不惜损害地方的人工成本,这或许也加固了上述不利就业的偏见。劳力密集型的公共工程可以为持续的经济增长和减少贫困奠定基础(因为最适于劳力

密集型技术的那些基础设施也是最有可能造福穷人的基础设施),同时亦能创造更多的就业。但是,正如人们在针对亚洲金融危机而努力实施公共工程计划以作为安全网时所显示的那样,令人遗憾的是,迅速设计和实施这种计划的国家能力都还十分缺乏。而且,随着各国越来越多地趋向将以前由政府公共工程部门所承担的许多活动加以私有化,现在也紧迫地需要发展当地私营部门小型着重劳力的承包商的能力。总而言之,通过国家投资政策和计划来大幅度扩大就业机会的潜力是存在的,但尚需采取具体行动来体现这一潜力。

875. 因此,将就业问题置于政府的战略和政策的中心位置,不仅需要在国家层面采取协调一致行动,而且也为创新的发展合作提供了机会。可以在研究和方案拟订方面设计新倡议,以在知识社会的框架范围内评价生产率变化和技能发展对就业增长的影响。研究努力还可以着重于促进现代化的、高效率和高产量的、但却亦倾向劳力密集和管理密集的工作和生产方法。还需要提高用于监测和评价的能力和技能,以评估公共政策和方案对就业的影响。这种评价和监测还应包括增强对失业、就业不足以及质量欠佳和产量低下的工作所带来的社会(人力和财政)代价的了解。正如环境污染的情况一样,可以订立新的奖励措施,鼓励私营部门将失业的成本纳入其生产程序。通过更好的将这些考虑因素纳入公共政策和私营部门的决策,就可以研究制定推动就业密集型的成长的新战略。

6. 冲突、危机和社会发展

876. 武装冲突和自然灾害的数量增加和范围扩大已成为社会发展的严重障碍。由此产生的人道主义援助的需求正在消耗本来可用于长期发展援助的日益稀少的资源。随着世界各国正在变得日益相互依赖,围绕地方自治和种族特征问题所产生的各种冲突也在不断增加。令人遗憾的是,自从首脑会议以来,“种族清洗”问题也变得非常突出。

877. 显然丧心病狂的暴力行为和自然灾害的根本原因往往可以追溯到一些日集月累而且尚未得到解决的社会问题,或至少有一部分本原因可以追溯到这些社会问题。看上去似乎是因种族问题而引起的冲突实际上却起源于贫困和缺乏就业机会。各种自然灾害、例如地震或飓风的影响,也可能因住房条件不足或因环境状况不佳而加剧,这种不良的住房和环境条件是由于生活贫困的人们企图增加收入以致造成人口过份拥挤或强化农业活动而引起的。

878. 国际社会面临的挑战是如何最佳地将目前危机导致防止危机所必需的资源被消耗的这种恶性循环转变为通过可持续的社会发展来防止出现危机的一种良性循环。在发生危机的时候,通常还是有人提供用于紧急援助和人道主义援助的资源,尽管这种资源很不充分。但是,在社会危机表现为一场公开的冲突之前,要调集资源则困难得多。应当更多地重视在自然灾害和人为灾难爆发之前对于这种灾难的人力成本和财政代价进行监测和评价。认识到这种成本和代价也许是避免这些成本和代价而调集必要资源的第一步。

7. 为社会保护提供资金

879. 为社会服务供资的方式已发生重大转变,即由政府普遍提供服务,转变为向那些经检验后的确有需要的穷人提供对象明确的援助以及为社会其他人提供基于市场的机制。促使这种转变的动力往往是必须削减财政赤字以及必须提供更有力的奖励措施以鼓励穷人返回工作。为确实贫穷者提供的对象明确的安全网,加上其他人的工作义务,已经改变了各国社会为社会服务供资的方式。

880. 各国社会往往不得不在为社会服务供资方面更加谨慎挑选,以便致力于解决政府收入不断减少的问题。这种状况在许多东欧和中欧的转型期经济体中十分普遍。尽管在转型过程中政府用于社会服务方面开支的比重大体上保持不变,但可提供的绝对数额已大幅度减少,因为政府预算也大幅度减少。收入的减少以及想要减少公共部门作用的愿望,都迫使政府采取有对象的安全网方式。然而,供资方式的这种转变对社会构成若干危险。这种新制度的代价之一往往是社会团结。由于这种制度不再基于普遍的贡献和覆盖面,于是,社会团结以及对社会保障的更广泛的政治所有权则开始瓦解。而且,许多国家仍未建立为执行经济情况调查所需要的能力,因此使该制度对滥权行为敞开了大门。

881. 在许多发展中国家,普遍免费提供诸如医疗保健、教育和供水等基本社会服务的原则,已经逐渐被实行用户缴费制度所取代,并在某些情况下被这种服务的私有化所取代。虽然实行用户收费制可能被视为一种倒退措施,但以下事实可以构成这一转变的理由:在某些情况下,穷人可以获得服务的机会有限,或者就类似的服务来说他们可能比富人实际支付得更多(供水的情况往往是如此)。

882. 就更广泛的规模来说,政策制订者们在关于为社会服务供资的问题上所面临的选择可以被看成是从个人责任到社会团结的一系列选择之一。个人养恤金帐户制度可能使个人承受了预见和规划自己前途的难以接受的负担,而现购现付制度则平均分摊了风险,并培养了各代人的声援关系。最近的金融危机突出地说明,有必要建立和加强对那些可能突然失业和丧失赚取收入能力的工作人员提供社会保护的制度,这就引起了关于如何为建立和扩大社会服务提供资金的问题。同样,随着就业的日益非正规化(见上文),研拟出向非正规部门提供社会保护的方式的工作就变得更加紧迫。

883. 由于社会保护往往被视为是社会的一项成本,人们一直趋向于促进提高效率和责任,为此人们不断提高向个人转移的该成本的百分比,以致引起了以下问题:对社会保护供资是否应当是一种重新分配机制,或者它是否应当局限于为个人提供防范困难的保险。但是,提供社会保护的代价永远应当与社会不提供保护的代价相权衡。社会保护也可以看成是一种投资,而且实际上是一种良性投资,可以导致更高的劳动生产率。总之,从普遍提供社会服务倾向有对象地提供社会服务的转变趋势,以及从福利倾向工作的转变趋势,在许多国家报告中都已经提到,它们对服务的效率、社会团结、政治支持以及生产性社会来说都有着重要的影响。

8. 扭转官方发展援助的减少

884. 尽管在首脑会议上作出了关于各国应将其国民生产总值的0.7%用于官方发展援助的承诺,但官方发展援助的趋势仍然是不断减少。而且,在发展供资的不同模式的更广泛范围内,官方发展援助的相对作用也在不断减缩。在面临需求不断增加的情况下,不仅官方发展援助的绝对数额在减少,而且其分配也在不断变化。由于遭受金融危机沉重打击的转型期国家的紧迫需求,或者由于经济改革的不利影响,许多最不发达国家获得的官方发展援助的份额都有所减少。而日益增多的地方性冲突和自然灾害所产生的人道主义需求又使官方发展援助受到更大的压力。

885. 在采取新的主动措施以为官方发展援助调集更多的资源,并确保现有的资源既能得到最高效率的使用,又能对社会发展产生最大的影响方面显然仍然可以有所作为。若干国家的报告建议,应将官方发展援助的提供同成果或最终效果联系起来,这就意味着应改以效率或产出,而不是以投入来衡量官方发展援助。虽然许多

人认为提高对最终成果和对发展合作的影响的说明责任是项积极的进展,但也存在着一种危险,即发展合作可能导致忽略那些发展能力最弱的国家。其最终结果可能是最不发达国家的进一步边缘化和世界各地的不平等进一步加剧。需要采用新的方式来提高人们调集和分配官方发展援助的政治意愿。正如在国家一级为社会服务提供资金的情况一样,提供更多的官方发展援助所产生的代价应当与由于不进行社会发展投资而使国际社会承担的代价相权衡。

886. 虽然各国在履行它在首脑会议上就官方发展援助问题作出的承诺方面,国际社会的每一个政府都有份,但铭记远大的情景特别重要。例如,如果 7 国集团成员国集体地将这一承诺付诸实施,则将对重新分配产生重大影响。

9. 减少债务

887. 据许多国家报告,它们的生产总值和出口收入中有很高百分比的部分都被用于偿还其多边和双边债务,这给它们造成极大的困难。对许多发展中国家来说,过多的偿债支付被认为是影响社会发展进步的首要障碍。而且,人们日益认识到,这种负债涉及到贷款方与债务国的共同责任。正是在这种情况下,人们加强了重债穷国倡议,方法是提供更迅速、更广泛和更深入的债务减免。若干国家还报告,已出现了旨在取消债务的一些双边倡议。鉴于累积债务对社会发展的不利影响,特别会议有可能在协助重债穷国方面作出贡献,并可能推动旨在减少债务的其他的国家倡议和国际倡议。

888. 负债和偿还债务对目前的社会发展有着不利影响,而且使未来的后代子孙承受了负担。因此,除了提供债务减免之外,新的倡议行动还可以审查和修改负债的方式。应当加强负债方面的透明度和参与,而且可以加强国家同贷款方谈判负债条件的能力。应当更多地注重贷款对社会发展的影响,并注重贷款对创造必要的生产能力以便今后偿还债务的影响。最后,大会特别会议不妨审议将减免债务同根除贫穷和创造就业的具体计划联系起来的问题。事实上,创造就业计划有利于建设为偿还债务所必需的国家生产能力,同时还可促进消除贫穷。在债务方面应当审议的另一个重要问题是在全球化范围内的国家政策自主问题。各国政府在审查应如何加强为管理全球化进程所必需的国家政策手段以便最佳地扩大对社会发展的影响时,还应当仔细审查债务减免和条件规定的问题。

10. 全球化和自由化

889. 全球化经常与自由化混为一谈,而且人们通常认为两者都会不可避免地不断发展。随着日益增长的相互依赖——主要是由于新通讯技术的发展以及运输和交易费用的减少——确实正在以很大程度上不可避免的方式改变着社会的形态,贸易和资本流动的自由化已成为人们在国家和国际层面有意识作出的政策决定。全球化和自由化为社会发展的未来提出了两类问题。第一类问题涉及在国家和国际层面加强政策手段以便更好地管理全球化进程和使之有利于社会发展。第二类问题涉及如何在全球化的框架范围内为地方的自主和行动建立“适当的位置”。换句话说,全球化并不一定必然意味着在社会政策方面的无力感。

890. 关于研拟和利用政策手段以管理全球化,社会政策与经济政策的结合应当是中枢动力因素。尽管国家政府为了区域一体化正在放弃若干政策手段,例如财政和货币政策方面的手段,但其他手段,例如关于贸易自由化和资本流动自由化的决定,则可以谈判讨论,因为预期它们对社会发展会产生影响。而且,政府决定在宏观经济政策方面加入区域合作或一体化,并不意味着它们放弃对这种政策的所有控制。而涉及民主、透明度和参与的同样原则也可在区域层面适用。但是,全球化的管理问题要求人们以一个利益攸关者的态度而不是股份拥有者的态度来对待经济政策问题。

891. 上述两类问题中的一个共同要素就是,人们可能研拟和采用社会政策的标准和原则作为在全球化情况下促进社会发展的政策手段。这种原则,如果得到研拟的话,应当以透明和参与的方式予以制订。社会政策的原则必须认识到,使社会发展“标准化”的一体通用模式将是完全不恰当的。

11. 全球经济中的地方发展和价值观

892. 各报告所提出的,也是大会特别会议所面临的问题之一将是,各国社会在面临市场和科技进步所构成挑战的情况下是否具有形成足以将社区凝聚在一起的价值观念和准则的能力。必须确定新的机制,以便在面临全球化的情况下保护和加强地方的文化、多样性和价值观。这种机制不仅包括使全球化带有人性,而且要确保公共政策可提供适当位置和安全避难所,以使地方文化和价值观得到保护并繁荣发展。参与全球社会不应当与地方行动水火不容。事实上,应当更多地注重在地方

价值范围内发挥作用的地方一级机构在履行哥本哈根承诺方面的相对优势。巩固家庭价值观念可能对社会中最易受伤害的群体,包括儿童,都显得特别重要。

893. 保护价值观和地方行动与城市化和作为地方文化之新中心的城市的生长密切相关。尽管世界上大多数穷人仍生活在农村地区,但世界正在被迅速改造成为一个城市星球。在二十一世纪里,世界人口的一半以上将生活在城市地区,因此社会发展的战略也必须有一个相应的转变。发展中国家,特别是非洲的发展中国家,面临着比工业化国家更高的城市化比率,但却无法应付它们新的城市居住区的基本要求,特别是基础设施和基本服务方面的基本要求。不过,城市人口在保健、教育、供水及其他基本服务方面仍然比农村人口得到更好的服务。但是,贫民窟和穷乡镇的不断增长证实了在这些服务分配方面的不平等正与日俱增。社会排斥是城市的另一个独特现象,正是在城市里,第一世界与第三世界之间的区别正变得日益模糊。

894. 虽然城市为社会发展提出了巨大挑战,但它们也提供了机会。城市可以重新组合经济力量、社会多样性和文化遗产。城市对国民生产总值的贡献通常超过它们在全国人口中所占的百分比。在相互依存日益增长的情况下,城市还为建立地方行动的适当位置提供了机会。虽然国家在社会和经济政策方面可能失去某些权力和自主,但地方政府,特别是城市政府,以及民间社会却有所收获。据若干政府报告,订立具体的城市政策和社会优先任务——克服社会排斥、创造就业和根除贫穷——往往是这些城市政策的核心。正是在地方一级,特别是在城市里,社会排斥的代价和综合一体化的益处都十分显而易见。

895. 城市对于执行社会政策也有着若干相对优势。通过中小型企业、或者通过非正规经济部门来影响创造就业机会的各种管理条例往往是在地方一级实施的,如果不是在地方一级设计的话。城市和地方政府正在掌握着更大份额的国家投资资源,它们通常能够更加灵活地分配和重新分配这些资源以加强对社会问题的影响。而且,创造就业或打击排斥的各种计划和政策通常都是在有地方一级行动者联盟作为基础时才十分有效,因为在地方一级人们很容易为了实际效果而将政治姿态放在一边。这种联盟可能包括城市政府、街区协会、工会、雇主和民间社会组织。因此,城市化虽然为

社会发展构成新的威胁,但同样也为前进的道路提供了某些答案。

C. 结论

896. 以上提到的许多问题都密切的相互关联。例如,可用于社会发展的资源的减少与冲突后的需求及解决危机的需求的增加有关。重建国家的需要又与通过新的重新分配机制以致力解决世界各地日益增长的不平等的必要性有关。就业的非正规化和工作穷人的增加与改善为社会服务供资的模式的需求直接有关。为社会发展调集新的资源的需要又与国际社会在针对全球化调整社会发展战略方面正在进入前人大都没有涉足的领域这一事实有关。自由化所构成的各种挑战可以在加强地方发展行动者和加强民间社会方面至少找到部分答案。

897. 许多政府报告,它们制订了减少贫穷或创造就业的国家行动计划。虽然制订计划和确定目标是迈出的第一步,但实现这些目标方面的进展却远远的落后。若干发展中国家曾经依赖国际发展合作来制定国家社会发展行动计划,最终却发现实施这些计划的必要资源却迟迟不来。就通过参与过程以订立这种国家计划来说,人们曾满怀各种期望,但以后都感到失望。

898. 随着特别会议的筹备程序对社会发展的国际目标不断进行审查,人们已认识到在这一程序中纳入各种具体措施特别重要,以便缩小承诺与执行之间的差距,或缩小期望与最终结果之间的差距,其方法不是通过降低期望,而是通过改进成果。上述问题为采取行动以改善成果指出了若干可能的途径。所有这些问题都是各国所普遍关心的,也就是说,它们涉及世界每一个地区的政府和地方社区,不论其发展水平如何,尽管程度有所不同或涉及不同的作用。这些问题已被确定为是贯穿足够的国家报告的共同内容,并且它们都具有业务影响。它们可为大会特别会议通过进一步的行动倡议提供种子。

899. 总而言之,新的倡议行动必须包含以综合方式对待社会发展问题。必须围绕某些类别的问题,例如在就业、保健和教育领域的问题,发展具体的支持者,以调集这些新主动行动的政治意愿和拥有权。但是,如果要找到可持续的解决办法,代表某些问题的支持者或利益攸关者还必须放眼展望其特定部门以外的前景。良好保健的关键可能在于象样的工作,而充分就业的关键则可

能在于人人可以获得教育。要使哥本哈根的各项承诺得到圆满实施,则必须在重申政治意愿的同时,还表现出有能力将这些承诺转变为行动,并且拿出勇气放眼展望自己的支持者和部门以外的前景,致力于建立一体化的伙伴关系来促进社会发展。

900. 特别会议筹备委员会已经决定,大会该届特别会议不应再次谈判于 1995 年在哥本哈根已作出的各项承诺。因此,大会面临的挑战应是研拟必要的政治意愿、政策、具体战略和实用工具,以将这些承诺付诸实施。

注

¹ 大会 1990 年 12 月 18 日在第 45/158 号决议中通过的《关于保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》迄今已获 12 个会员国批准,但尚未生效。(见 http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/m_mwctoc.htm);移徙工人的权利,难民事务高级专员办事处概况,第 24 号,网址 <http://www.unhcr.ch/html/menu6/2/fs24.htm>。

² 见货币基金组织,“审查货币基金组织支助的社会问题与政策”,1999 年 8 月,第 31 页。

³ 见开发计划署《1997 年人的发展报告》(1997 年,纽约,牛津大学出版社)。

⁴ 同上,应注意到,可以根据印度提出的较新贫穷数字的不同假设来计算 1970 年的印度境内贫穷数字。

⁵ 1992 和 1994 年的数据来自世界银行、世界发展指标,1997 年和 1999 年版。

⁶ 见 Mahbub UI Hag 和 Khadija Hag:“南亚人的发展方面的挑战”(伊斯兰堡,人力开发中心,1998 年);并见 Khadija Hag:“南亚人的发展方面的挑战”文章发表于人的发展问题第一全球论坛,1999 年 7 月 30 日,纽约)。

⁷ 开发计划署:开发计划署 1998 年贫穷报告:克服人的贫穷(1998 年,纽约)。

⁸ 世界银行:同前,1997 年和 1999 年。

⁹ 联合国:联合国孟加拉国驻地协调员年度报告,1998 年。

¹⁰ 世界银行:1998 年孟加拉国贫穷评估(1999 年,华盛顿特区)。

¹¹ UI Hag,同前。

¹² 联合国:联合国巴基斯坦驻地协调员 1998 年年度报告,1999 年 2 月,伊斯兰堡。并见:世界银行,巴基斯坦经济报告(1999 年 4 月 7 日)。

¹³ 开发计划署:1998 年尼泊尔人的发展报告。

¹⁴ 世界银行:21 世纪之交尼泊尔贫穷问题(1999 年,加德满都)。

¹⁵ 联合国:驻地协调员 1998 年年度报告(1999 年,加德满都)。

¹⁶ 世界银行:斯里兰卡贫穷评估(1995 年 1 月)。

¹⁷ 联合国:联合国斯里兰卡协调员年度报告(1999 年,科伦坡)。

¹⁸ 联合国:联合国驻伊朗伊斯兰共和国境内联合国机构和部门活动协调员年度报告(1999 年 4 月,德黑兰)。

¹⁹ 联合国:联合国不丹驻地协调员 1998 年年度报告(1999 年,廷布)。

²⁰ 见国际劳工局:1998-99 年世界就业报告,全球经济内的可就业性——培训的作用(1999 年,日内瓦),表 3;数据如下:孟加拉国 2.5%、斯里兰卡 11.3%,均为 1996 年数字,巴基斯坦 1995 年为 5.4%;没有载列比 1995 年更新的印度官方失业数据。

²¹ 见联合国:1999 年世界经济和社会概览(联合国出版物,销售品编号 E.99.II.C.1);以及世界银行:世界银行贫穷问题最新资料——贫穷的趋势,1999 年 5 月。

²² 见劳工组织:同前,引用自表 I.6,第 17 页。

²³ 见国际劳工局:1998-99 年世界就业报告,全球经济内的可就业性——培训的重要性(1999 年,日内瓦),表 3。

²⁴ 国际劳工局:童工的事实和数字(1999 年 5 月,日内瓦)。

²⁵ 国际劳工组织新闻公报,ILO/99/22 号,(1999 年 6 月 17 日)。

²⁶ 联合国:同前,见注 21。

²⁷ 见联合国:世界人口估计和预测,1998 年订正本(联合国出版物,销售品编号 99.13.8)。

²⁸ 伊斯兰社会福利基金。

²⁹ 见联合国:联合国巴基斯坦驻地协调员 1998 年报告,1999 年。

- 30 见开发计划署:《1999年人的发展报告》。(1999年,纽约,牛津大学出版社)
- 31 见联合国:《1999年世界经济和社会展望》联合国出版物,出售品编号:E.99.II.C.1;和亚洲开发银行:《亚洲发展展望,1999年最新消息》1999年9月15日。
- 32 见世界银行:《中国:宏观经济最新消息》,1999年7月13日。
- 33 见中国政府:《执行社会发展问题世界首脑会议成果的国家报告》(1999年6月)。
- 34 见世界银行:《印度尼西亚宏观经济最新消息》,1999年7月13日。
- 35 见世界银行:《韩国宏观经济最新消息》,1999年7月13日。
- 36 见联合国:《1998年大韩民国驻地协调员的年度报告》,1999年,汉城。
- 37 见世界银行:《泰国宏观经济最新消息》,1999年7月13日。
- 38 见世界银行:《泰国社会监测》,第2期,1999年8月。
- 39 见联合国驻地协调员制度:《1998年年度报告:泰国》,1999年1月。
- 40 见菲律宾政府:《执行社会发展问题世界首脑会议各项承诺的进度报告》,1999年6月。
- 41 见世界银行:《菲律宾:宏观经济最新消息》,1999年7月13日。
- 42 亚洲开发银行:《1999年,亚洲发展展望》(1999年4月19日)。
- 43 见劳工组织总干事的报告:《国际劳工会议:合宜的工作》,1999年第八十七届会议,另见 EDDY LEE:《亚洲金融危机——对社会政策的挑战》(1998年,日内瓦,国际劳工组织)。
- 44 见亚洲开发银行:《亚洲发展展望最新消息:亚洲的复苏超出预料》,1999年9月14日新闻稿。
- 45 见联合国:《亚洲及太平洋经济和社会概览》,1999年。
- 46 见世界银行:《马来西亚宏观经济最新消息》,1999年7月13日;关于移民的数字来自劳工组织:《劳工组织对亚洲金融危机的反应:亚洲金融危机的演变及有关的决策和对策》,劳工组织理事会第274届会议,日内瓦,GB.274/4/2号文稿(1999年3月)。
- 47 见新加坡政府:《新加坡执行社会问题世界首脑会议成果的国家报告》(1999年8月)。
- 48 见世界银行的《越南宏观经济最新消息》,1999年7月13日。
- 49 见柬埔寨政府规划部:“柬埔寨对《哥本哈根宣言》的回应”,1999年6月。
- 50 见世界银行:《世界银行关于贫穷的最新消息:贫穷的趋势》(1999年)。
- 51 见世界银行:《东亚危机中的性别层面》,1999年1月。
- 52 见国际劳工组织:《劳工组织对东亚和东南亚金融危机的对策:亚洲金融危机,社会政策的挑战》,劳工组织理事会第274次会议,日内瓦,GB.274/4/1号文件(1999年3月)。
- 53 见 Yongsok Choi 和 Chae-Shick Chung:《韩国经济危机的社会影响》,向关于金融危机的社会影响的区域间讲习班以及关于亚太经社会地区社会发展行动议程的专家组会议提交的论文,1999年5月25日至27日,曼谷。
- 54 见《1999年世界经济和社会调查》(联合国出版物,出售品编号:E.99.II.C.1)。
- 55 见 B.Milanovic 所著《从计划经济过渡到市场经济过程中的收入、不平等和贫穷问题》,1998,华盛顿特区,世界银行。
- 56 见开发计划署《1999年中欧、东欧和独联体人的发展报告》,(1999年,纽约)。
- 57 见开发计划署,同前,以及《东欧简报》,1999年9月15日。
- 58 转型期经济问题研究所,1998年俄国经济:趋势与展望,第三部分,社会阶层(1999年,莫斯科)。
- 59 见开发计划署,同前。
- 60 Goskomstat 数据(1999年,莫斯科)。
- 61 见独立国家联合体国家间统计委员会,《统计摘要:独联体国家的人口和生活水平》(1998年,莫斯科)。
- 62 见儿童基金会,《人人享有教育?》曼尼项目,区域监测报告, No.5(1998年,佛罗伦萨)表 8.1。
- 63 见儿童基金会,同前。
- 64 见联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处),难民和难民专员办事处关注的其他人:1998年统计概览(1997年,日内瓦)表 1.3。

- ⁶⁵ 见《妇女、法律和发展国际》(1999年11月,华盛顿特区)。
- ⁶⁶ 见欧洲复兴开发银行,1999年转型报告:转型期十年(1999年,伦敦)表6.3。
- ⁶⁷ 见美洲开发银行,《1998-1999年拉丁美洲经济和社会的进展情况》(华盛顿哥伦比亚特区)1999年。
- ⁶⁸ 见拉加经委会,《1997-1998年拉丁美洲和加勒比经济和社会概览》(圣地亚哥,1998年)。
- ⁶⁹ 见拉加经委会,《1998年拉丁美洲社会概览》(圣地亚哥,1998年)。
- ⁷⁰ 见拉加经委会,加勒比的贫穷状况,关于社会发展问题世界首脑会议和老年人现状的加勒比次区域审查(西班牙港,1999年8月)。
- ⁷¹ 见拉加经委会,《拉丁美洲社会概览》(圣地亚哥,1998年)。
- ⁷² 见拉加经委会,全球化和加勒比的就业情况:根据社会发展问题世界首脑会议的承诺审查 1990年代的劳工市场政策和发展,关于社会发展问题世界首脑会议和老年人现状的加勒比次区域审查(西班牙港,1999年8月)。
- ⁷³ 同上。
- ⁷⁴ 拉加经委会,《1997年拉丁美洲社会概览》(联合国出版物,出售品编号E.98.II.G.3)。
- ⁷⁵ 见拉加经委会,加勒比社会融合方面的进展情况:1994-1999年,关于社会发展问题世界首脑会议和老年人现状的加勒比次区域审查(西班牙港,1999年8月)。
- ⁷⁶ 见国际残疾人基金会和温切斯特小组,《残疾人 99年:世界残疾人报告》。
- ⁷⁷ 世界银行的估计一般低于其它国际机构所作的估计。例如,在突尼斯,国际劳工局的估计比世界银行的估计高出一倍。但在埃及,来自1990/91年家庭调查的同一些数据导致了四个不同的贫困估计,程度从20.7%至46.6%不等,取决于关于贫困线的定义。
- ⁷⁸ 按照世界银行《1999年世界发展指数》,该十年的后五年(1995年),阿拉伯国家中只有阿尔及利亚有数据可查。但埃及于1995/96年,进行了家庭收支调查。
- ⁷⁹ 埃及,《1996年国家人的发展报告》(开罗);但在同一时期,贫困者所占比例整体上提高了,西亚经社会不赞同该《报告》的研究结果(见E/ESCWA/ED/1997/13)。
- ⁸⁰ 1996-97年,摩洛哥的国民生产总值降低了2.2%,叙利亚的国民生产总值增加了9%(见世界银行,《世界发展指数》,表1.1)。
- ⁸¹ 见世界银行,“阿拉伯工人在二十一世纪走向繁荣还是受到冷落?”,载于《1995年世界发展报告》的区域展望。
- ⁸² 见Nader Farajani,“阿拉伯国家实现充分就业所面临的挑战”,为全球会议一体化后续行动问题阿拉伯会议的区域筹备会议编写的文件:社会发展问题世界首脑会议的后续行动,贝鲁特,1998年12月8日至11日(E/ESCWA/SD/1998/WG.1/5)。
- ⁸³ 在埃及,20%的最贫困者所占收入份额为8.7%,而87为2.5%,美利坚合众国为4.8%;见世界银行,《世界发展指标》,表2.8。
- ⁸⁴ 见开发计划署,《1999年人的发展报告》(纽约,牛津大学出版社,1999年)。
- ⁸⁵ 见Ridwan al-Sayyid,“社会发展中传统社会福利体系(慈善金和教产)的作用”,提交开发计划署社会发展管理问题区域研讨会的文件,贝鲁特,1998年12月。
- ⁸⁶ 根据联合国人口估计,可自下述网址查阅:<http://www.undp.org/popin/wtrends/ura/buraras.htm>。
- ⁸⁷ 见教科文组织,《1998年世界教育报告》(巴黎,1998年),表3。
- ⁸⁸ 《斯德哥尔摩国际和平研究所1998年年度报告》将中东和平进程重新陷入紧张状态归咎于以色列新建定居点和恐怖主义活动的爆发。另见J.科赛菲,“西亚的贫困:一项社会政治方针”,载于联合国开发计划署《防止和消除阿拉伯地区的贫困》(纽约,1998年)。他依据不同的资料来源,估计两伊战争、波斯湾战争、也门内战和黎巴嫩战争的总代价为9040亿美元。
- ⁸⁹ 见非洲经委会,《1999年非洲经济报告:减少贫穷的挑战与可持续性》(1999年,亚的斯亚贝巴)。
- ⁹⁰ 见Paul Collier和Jan Willem Gunning合撰“为什么非洲的增长如此缓慢?”载于《经济前景杂志》,第13卷第3号(1999年夏季)。
- ⁹¹ 见开发计划署,《非洲与贫穷作斗争的进展情况》;T.Paul Schultz的“非洲对保健及学校教育的投资”,载于《经济前景杂志》(1990年夏季);John Sender的“非洲经济业绩:当前人口普查的局限性”,载于《经济前景杂志》(1999年夏季)。

- ⁹² Lucia C.Hanmer、Graham Pyatt 和 Howard White 合撰“世界银行对贫穷的评估就撒南非洲的贫穷状况告诉了我们什么?”载于《发展与挑战》,第 30 卷(1999)。
- ⁹³ 见开发计划署,同上。
- ⁹⁴ 见 Sender,同上。
- ⁹⁵ 见非洲经委会,同上。
- ⁹⁶ 见《艾滋病流行最新报告》,1999 年 12 月(艾滋病方案/99.53E-卫生组织/CDS/CSR/EDC/99.9-WHO/FCH/HSI/99.6)。
- ⁹⁷ 见联合国人口司,《世界人口前景:1998 年订正本》(联合国出版物,出售品编号 E.99.XIII.8)。
- ⁹⁸ 见 A/52/871-S/1998/318;以及非洲经委会/开发计划署,社会发展问题世界首脑会议东非和南部非洲分区域后续行动会议的报告,1999 年 3 月 15 日至 17 日,内罗毕。
- ⁹⁹ 见劳工组织,《1996/1998 世界就业报告》(日内瓦);劳工组织《1997 年/1998 年非洲就业报告》;以及非洲经委会《1998 年非洲经济状况报告》。
- ¹⁰⁰ 见劳工组织,《1997/1998 非洲就业报告》;以及非洲经委会《1998 年非洲经济状况报告》。
- ¹⁰¹ 见非洲经委会/开发计划署,社会发展问题世界首脑会议东非和南部非洲分区域后续行动会议报告,1999 年 3 月 15 日至 17 日,内罗毕。
- ¹⁰² 儿童基金会和开发计划署根据 20/20 国家研究编写的文件,题为“在评估公共支出在基本社会服务方面的充分度的国别经验”。
- ¹⁰³ 见《联合国世界经济和社会概览》,(联合国出版物,出售品编号,C.99.II.C.I),表 A.7.。
- ¹⁰⁴ 这些意见并非没有争议。这方面简单明了的指导,见 Robert I. Lerman,“美国工资的不平等与新移民”,《美国经济评论》,第 18 卷,第 2 号(1999 年 5 月)。
- ¹⁰⁵ 美国国会预算局数据,1999 年 9 月 5 日《纽约时报》引用。
- ¹⁰⁶ 这方面的论述,见 Robert K. Triest,“贫穷是否加剧”,载于《经济展望》,第 12 卷第 1 号,(1998 年冬)。
- ¹⁰⁷ 美国卫生与公众服务部,福利概况介绍,1999 年 4 月 9 日。
- ¹⁰⁸ 本节的就业数据根据经合组织各国经济概览最新版本(1998 年或 1999 年)编写。
- ¹⁰⁹ 见社会福利国际理事会,“从社会排斥到社会融合:社会福利国际理事会欧洲地区”(赫尔辛基,1999)。
- ¹¹⁰ 经合组织,“充满关怀的世界:新社会政策议程”(巴黎,1999)。

附件一

1998年10月8日关于社会发展问题世界首脑会议成果执行情况的国家报告的普通照会

联合国秘书长向_____常驻联合国代表致意并请他(她)注意关于社会发展问题世界首脑会议成果执行情况和进一步倡议的大会特别会议筹备委员会的各项决定。

该委员会1998年5月19日至22日在纽约举行的组织会议决定将于2000年内召开的该届特别会议的主要目的将包括:

(a) 再次肯定首脑会议所议定的《社会发展问题哥本哈根宣言和行动纲领》,但不对之重开谈判;

(b) 查明执行该首脑会议宣言和行动纲领期间在国家、区域和国际各级所取得的进展、所遇到的局限和所吸取的教训;

(c) 建议各项具体的行动和倡议,以加强努力,目的是为了全面有效地执行该首脑会议宣言和行动纲领。

筹备委员会请秘书长

向2000年筹备委员会第二届实质性会议提出一份综合性文件,评价首脑会议成果的全盘执行水平,包括查明各种局限、障碍和成就及吸取的教训,并建议国家和国际两级的进一步的行动和倡议。

委员会还请秘书长尽快拟订国家就执行首脑会议后续行动时所取得的进展和所遭遇的障碍提出报告的一般性准则以及结构和共同框架。此外,亦请秘书长请各国政府提供关于依照首脑会议的建议已采取的具体实际措施的相关资料,并且应各国政府的要求协助它们提供这种资料。

因此,拟订了所附的准则(见附录),以作为各国政府提出报告的框架。虽然答复的内容当然会因为各国政治和社会情况的不同而有差异,但是,应预期准则可确保对从各国收到的数据进行分析时的合理程度的可对比性和一贯性。因为考虑到各国政府关切必须增强对强制要求各国提交报告的规定的协调,所以拟议的准则将专注于一些具体的相关政策,而非其他国家或国际资料来源可提供给秘书处的数据。

复文最好应提供关于诸如非政府组织、私营部门和其他民间社会成员等参与了执行首脑会议成果的其他行动者的作用的资料。还请贵国政府在复文中说明在实现将性别观点纳入主流方面所取得的进展。

秘书长希望至迟在1999年6月30日之前收到复文,以便有足够的时间编制关于执行情况的综合报告。为了便利贵国政府就本专题同联合国秘书处之间的通讯,秘书长还极希望贵国政府指定一名特定的政府官员(其姓名、地址、电话号码及传真机号码),由秘书处直接同他(她)进行联系和通讯。该人员应视为关于本项工作的贵国政府的协调员。

附录

关于社会发展问题世界首脑会议成果执行情况的国家报告的准则

一. 执行情况

叙述在下列各个领域内,国家是如何正在致力于执行社会发展问题世界首脑会议所商定的各项承诺和行动纲领,包括首脑会议之后所采用的战略、政策和具体措施、所吸取的教训和所遭遇的障碍:

1. 首脑会议所讨论的核心问题

(a) 消除贫穷

为了减少贫穷,是否已通过、加强或规划了国家战略?是否已列入了有时限的目标?是否已针对农村和城市地区采行了特定的政策?是否已进行或计划进行任何对执行情况的评价?

(b) 就业

国家就业目标是怎样表示的?宏观经济政策是否将就业的增长作为工作重点?已采行了哪些具体政策以利促进就业的增长,包括在下列领域内者:向中小企业提供信贷;货币政策包括利率政策;利用小型企业和农业咨询服务;训练和再训练方案;创造工作机会计划?社区服务方面的就业是否已有了增加?

(c) 社会融合

为了在尊重多元化和所有的人一律机会平等的基础上促进和加强社会融合,已采行或计划采行哪些政策倡议?为了鼓励参与社会,反抗歧视和促进机会平等,已经特别为处境不利的群体和脆弱者群体研拟了哪些政策?

2. 其他问题

(a) 调集和使用资源以促进社会发展

为了能够增加分配给社会发展的财政资源,已采行或改变了任何财政措施吗?是否正在实施任何筹措社会方案所需经费的创新的方法?请提出对分配给社会发展的国内和国际资源的利用情况的评估说明,包括为求更有效率地利用资源而作出的特别的努力。请说明在分配专用于社会发展方案的资源方面的交换办法和备选办法。

(b) 执行社会政策和方案的能力

请说明旨在支助贵国境内已执行或正在执行的社会政策和方案的任何能力建设措施(对机构能力的评估、立法机关的行动、对方案效能的监测和评价等)。

(c) 国内和国际因素

请说明有助于或有碍首脑会议的各项承诺的实施的任何国内和(或)国际因素。

(d) 对执行进程的总体评估

请提交关于首脑会议各项决定执行情况的总体性审查,并请指明执行工作方面贵国所特有的有关因素和要素。

二. 进一步倡议

您是否要提出任何进一步倡议以供特别会议审议,尤其是关于体制或政策改变的倡议或当地、国家、区域和国际级别的其他行动?您要建议应采行哪些类别的国内和国际措施以克服在执行首脑会议各项承诺方面所遭遇的各项困难?

附件二

已收到的国家报告

1. 阿尔及利亚
2. 阿根廷
3. 亚美尼亚
4. 澳大利亚
5. 奥地利
6. 阿塞拜疆
7. 巴巴多斯
8. 白俄罗斯
9. 比利时
10. 贝宁
11. 不丹
12. 玻利维亚
13. 布基纳法索
14. 布隆迪
15. 柬埔寨
16. 喀麦隆
17. 加拿大
18. 中国
19. 哥伦比亚
20. 科特迪瓦
21. 克罗地亚
22. 古巴
23. 捷克共和国
24. 刚果民主共和国
25. 丹麦
26. 埃及
27. 爱沙尼亚
28. 埃塞俄比亚
29. 芬兰
30. 法国
31. 冈比亚
32. 德国
33. 伊拉克
34. 爱尔兰
35. 牙买加
36. 日本
37. 约旦
38. 哈萨克斯坦
39. 科威特
40. 莱索托
41. 阿拉伯利比亚民众国
42. 立陶宛
43. 卢森堡
44. 马来西亚
45. 马达加斯加
46. 马里
47. 毛里塔尼亚
48. 摩纳哥
49. 蒙古
50. 摩洛哥

- | | |
|-----------|---------------|
| 51. 莫桑比克 | 63. 新加坡 |
| 52. 尼泊尔 | 64. 西班牙 |
| 53. 荷兰 | 65. 瑞典 |
| 54. 尼日尔 | 66. 瑞士 |
| 55. 尼日利亚 | 67. 苏里南 |
| 56. 巴基斯坦 | 68. 阿拉伯叙利亚共和国 |
| 57. 巴拿马 | 69. 特立尼达和多巴哥 |
| 58. 菲律宾 | 70. 突尼斯 |
| 59. 葡萄牙 | 71. 乌克兰 |
| 60. 罗马尼亚 | 72. 阿拉伯联合酋长国 |
| 61. 俄罗斯联邦 | 73. 乌兹别克斯坦 |
| 62. 斯洛伐克 | 74. 赞比亚 |

附件三

在实现 2000 年各项指标方面的进展

1. 《社会发展问题世界首脑会议行动纲领》概括地列出了满足所有人基本人类需要方面的各项具体指标。下文内载有对达到某些这类目标方面的进展情况审查。本附件大大借助于联合国人口司同联合国另一些机关和专门机构合作协力编写的研究报告,《计量人口进展》a 最新修订版,还借助于儿童基金会所编写的关于世界儿童问题首脑会议后续行动的报告 b。

A. 教育

到 2000 年,普及基本教育和至少 80%的小小学龄儿童完成小学教育。

到 2005 年,消除小学和中学教育的性别差距。

在 2015 年以前在所有国家普及小学教育。

2. 现有的资料显示,虽然在朝向实现这些教育上的目标方面已取得了进展,但是仍然存在着巨大的差距。在已提供了数据的 164 个国家中,大约三分之一,即大约 59 个国家的合计(男性和女性)中小学入学率毛额为 90%或更多,这接近关于在所有国家普及教育的目标,但另有 56 个国家则处于 70%到 89%的幅度。此项入学率为 50%以下的 29 个国家,或大约占五分之一,大多数都是撒南非洲国家。自从 1990 年代以后,一些转型期国家中小学入学率毛额出现了下降的趋势。

3. 全世界 15 岁以下的人口中有大约 75%居住在入学率为 70%或更多的国家,而这类人口的 14%(2.4 亿人)则居住在入学率低于 50%的国家。据估计,全世界计有 1.3 亿名小学学龄儿童正失学,1.5 亿人以上未完成最起码的教育(5 年级)。

4. 儿童基金会的数据显示,从全球和区域而言,小学入学人数净额继续在增加。东亚和太平洋区域已达到发达国家净入学率水平,而拉丁美洲和加勒比区域尚未从 1980 年代入学率下降情况中恢复过来,其大约三分之一的儿童都正在上小学一年级。

5. 在缩小性别差距上也取得了一些进展。学校中男女学生之间的入学率差距在南南亚为 12%,在中东和北非为 9%,在撒南非洲则为 6%。失学儿童中女童大约占三分之二。在全世界大约 40%的国家中,男生的入学率比女生高出 5%以上。对比之下,比较发达的地区内各国中有大约 90%的学生性别上的差距为 5%以下。比较不发达的地区内各国中有半数的入学率差距情况为男生远多于女生,但拉丁美洲和加勒比地区除外,该地区的此类性别差距很有限,而且有五分之一的国家的女生入学率比男生者高出 5%。在大多数最不发达国家,此类性别上的差距为男生较多。

B. 成人文盲率

成人文盲率至少减至 1990 年的一半,并将重点放在妇女识字方面。

6. 文盲率总计数估计已从 1990 年的 25%减少至 2000 年的 20%。在进入下一个世纪时,估计有成人文盲 8.76 亿人,其中 60%为女性文盲。

7. 世界上的文盲人口大都存在于发展中国家,尤其是南撒非洲和南亚国家。发展中国家女性文盲率为接近 40%,男性者则为 20%。如按绝对数计算,发展中国家的女性文盲大约有 6 亿人,而男性文盲则为 3 亿人。

8. 1995 年非洲文盲率为 45%,同年的拉丁美洲和加勒比地区的此一比率比较低,为 13%。拉丁美洲只有 4%的国家的文盲率多于 50%,而非洲有 40%的国家的文盲率多于 50%。亚洲及太平洋地区接近 36%的国家的文盲率低于 10%。虽然几乎所有的发达国家都有接近 100%的识字率,但是,最近的研究却显示,经合组织成员国成人人口中至少有 25%缺乏日常生活和工作所必需的最起码的识字程度。 c

9. 在非洲,而且在某种程度上在亚洲及太平洋地区,成人识字率方面的性别差距相当大。50%以上的非洲国家和 30%的亚太国家的女性文盲率要比男性者高出 20%。拉丁美洲和加勒比地区的识字率方面的性别差异不那么大。

C. 改善获得安全饮水供应和环境

在可持续的基础上使所有人有机会获得足够数量的安全饮水和适当的环境卫生。

10. 正继续在改善获得安全饮水供应。从全球看,已获得安全饮水的人数已从 1990 年的 25 亿人增加至 1994 年的 33 亿人。1990 年至 1994 年,非洲人口中可获得安全饮水的人所占比率已从 45%增加至 58%,亚洲及太平洋的同一比率已从 61%增加至 80%,西亚的同一比率则从 78%增加至 88%。拉丁美洲和加勒比地区的同一比率仍旧是 79%。 b

11. 在提供了 1990-1998 年数据的 117 个发展中国家中,有 28 个国家可提供几乎全民所需安全饮水,另有 59 个国家可向其人口中的 50%至 90%人民提供安全饮水。拉丁美洲和加勒比地区的 25 个国家中有八个国家几乎已达到可向全民提供安全饮水,只有一国境内不到 50%的人口可获得安全饮水。在亚洲的三分之二的国家,它们几乎都能够向其 70%以上的人口提供安全饮水。

12. 一般而言,获得卫生服务的情况比获得安全饮水的情况更有限度。1990 的,全世界只有大约 36%的人口有卫生服务。其后,已取得了一些不均衡的进展。在提交了资料的 112 个国家中有 78 个国家的 50%或更多的人口已可获得卫生服务。在拉丁美洲和加勒比的 27 个国家中的 19 个国家和亚洲的 37 个国家中的 20 个国家,其人口的 70%或更多已可获得卫生服务。对比之下,非洲的进展比较缓慢,非洲半数以上的国家境内的多数人口都缺乏卫生服务。这个问题在最不发达国家更加严峻。

D. 5 岁以下儿童营养不良

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

13. 1987 年至 1998 年之间进行的调查显示,e 每五名儿童之中有二人发育迟缓(对其年龄而言,身高不足),每三名儿童之中有一人体重不足(对其年龄而言,其体重不足),每 10 名儿童中有一人太消瘦了(对其身高而言,其体重不足)。此外,发展中国家每年五岁以下儿童死亡的主要致命原因已被认定就是营养不良问题。在全球范围,数据显示,如果同 1980 年代相对比,虽然已在减少儿童营养不良方面取得了一些进展,但是,1990 年代内的增加率出现大幅度的减缓。估计数字显示,营养不良的儿童所占比

率已从 1985 年的 34% 减少至 1990 年的 31% 和 1995 年的 29%。目前的递减率的速度不足以导致实现在 2000 年减少至大约占 15% 的指标。

14. 各地区为了减少儿童营养不良所取得的进展各有不同。全世界体重不足和消瘦的儿童之中有半数都居住在南亚, 南亚境内营养不良的儿童所占的比率最高而且五岁以下的儿童人数也极多。

E. 产妇死亡率

到 2000 年, 产妇死亡率比 1990 年减少一半。

15. 估计数显示, 1990 年计有 585 000 名妇女死于怀孕和生产期间的并发症, 其中有 90% 以上都发生在发展中国家。大约有二百万名婴儿在出生后数周内即告死亡, 另外还有二百万名死胎起因于此类并发症。此外, 大约有 5 000 万名妇女因为生产和怀孕并发症而致残废和(或)终生伤害。相关问题包括大约有 4 000 万至 5 000 万件人工流产是都在不安全的情况下实施的, 大约有 1 亿对配偶需要计划生育, 还包括艾滋病毒/艾滋病病人越来越多。

16. 发达国家和发展中国家产妇死亡率的差距极大, 因为发展中国家产妇死亡人数总额占 98% 之多。估计数字表明, 发展中国家的产妇死亡率为每十万个活产中死亡 480 人, 这比发达国家的比例多出 18 倍, 后者的死亡比例为每十万个活产中死亡 27 人。此外, 妇女因为生育期内与怀孕有关的原因而死亡的比例在发展中国家为每 10 个人中有 1 人死亡, 而发达国家的同一比例为每 4 000 人中有 1 人死亡。 f

17. 产妇死亡率因为不同的地区和地区内各地的不同而有极大的差距。1990 年的数据显示, 非洲产妇死亡率最高, 80% 的非洲国家的产妇死亡率都是每十万个活产中有 500 名或更多的产妇死亡。几乎半数的最不发达国家的此项比率为 1 000 名以上的产妇。必须在产妇死亡率最高的国家境内作出重大的努力, 以实现将产妇死亡率减少一半, 至 125 名以下。亚洲和大洋洲各国的情况极不平衡, 各国的产妇死亡率最低为每十万个活产中有 30 名产妇死亡, 最高为 1 000 名以上死亡。在拉丁美洲和加勒比, 大多数国家的产妇死亡率都低于 200 名死亡。

F. 婴儿和 5 岁以下儿童死亡率

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

18. 在减少婴儿死亡率方面已取得了一些进展。就全球而言, 估计全世界半数国家业已实现所订到 2015 年实现的指数即婴儿死亡率应为每千名活产中有 35 名以下死亡。然而, 尽管全部较发达国家已达成了该目标, 但是只有 40% 的发展中国家达成了该项为 2015 年制定的指标。各地区的进步情况各不相同。拉丁美洲和加勒比区域内大约 70% 的国家已实现了该项 2015 年目标, 尚未实现者包括 50% 的亚洲及太平洋国家和 8% 的非洲国家。

19. 有几个国家尚未达到为 2000 年制订的每千名活产中有 50 名以下死亡的更为近期的婴儿死亡率目标。大约有 90% 的非洲国家尚未达成 2000 年的目标, 尤其是东部

非洲、西部非洲和中部非洲的将近 48 个国家。计有 17 个同亚洲和太平洋国家尚未达到目标,只有三个拉丁美洲国家尚未达到 2000 年目标。

20. 因为在 1990 年代上半期内境内发生了内乱和种族冲突,所以一些非洲国家的婴儿死亡率出现恶化情况。除了非洲之外,阿尔巴尼亚、白俄罗斯、爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛、乌克兰和伊拉克的婴儿死亡率也增加了。此外,在 1990 年代下半期内,下列国家在降低此项比率方面出现了问题:阿塞拜疆、亚美尼亚、保加利亚、格鲁吉亚、摩尔多瓦共和国、俄罗斯联邦、塔吉克斯坦和乌兹别克。

21. 1990 年代内,五岁以下儿童死亡率一直在下降。在全球一级,发达地区全部国家均已实现了 5 岁以下儿童死亡率为每千名不到 45 名死亡的目标,而发展中地区只有大约 40% 的国家的 5 岁以下儿童死亡率现已低于 2015 年的目标。儿童基金会的估计显示,尚未达到全球目标的国家境内大多数儿童尤其都居住在撒南非洲和南亚。关于应在 2000 年将 5 岁以下儿童死亡率减少至只有 70 名的比较近期的目标,只有 10% 的拉丁美洲和加勒比国家仍未实现,而在非洲,却有多达大约 90% 的国家尚未实现。此项死亡率显得特别高的国家都是一些东部非洲、西部非洲和中部非洲的国家。撒南非洲和南亚因为其五岁以下儿童死亡者人数占总数的 72%,所以需要采取加快降低五岁以下儿童死亡率的各面措施。

G. 预期寿命

到 2000 年所有国家的预期寿命都不少于 60 岁。

22. 发展中国家和发达国家的出生时预期寿命都继续在增加。目前的全世界平均预期寿命为 65 岁(男性 63 岁,女性 68 岁)。1995-2000 年期间内,计有 70% 的国家已实现 2000 年预期寿命为 60 岁的目标。全部发达国家和东欧与中亚所有转型期经济体已实现此项指标。但是,独立国家联合体内的几个国家境内的 1985 至 1990 年实际的预期寿命年数出现了下降,因为它们随着向市场制度的过渡而有了减少。预期要到 2005-2010 年时这类国家中的某些后社会主义国家才能够回升到其 1985-1990 年的预期寿命年数。

23. 某些发展中国家的情况甚至更令人失望。在 53 个非洲国家中,有 41 个国家的预期寿命在 1995-2000 年期间竟然少于 60 岁。如果按照目前的假设推算,撒南非洲境内的 28 个国家预计要到 2020-2025 年之后其预期寿命才能够达到 60 岁。1995-2000 年期间内,艾滋病的传染大幅度影响到某些传染情况最严重的非洲国家(其成年人中已感染了艾滋病毒占 1.7% 或更多的国家)的预期寿命的下降。g 例如在博茨瓦纳,据估计,到 2000 年,艾滋病令导致在预期寿命方面减少 20 岁以及人口减少 5.2%。对比之下,在拉丁美洲和加勒比,只有一个国家尚未达到 60 岁目标。57 个亚洲及大洋洲国家中有 49 国的数据已显示它们已达到 60 岁预期寿命。

H. 疟疾死亡率和发病率

加强努力以在 2000 年时可在至少 75% 的受影响的国家境内实现 1995 年疟疾残废率和发病率至少减少 20%。

24. 目前疟疾正影响到 101 个国家,其合计 24 亿人占全球人口 40%。此项疾病估计每年造成 100 多万人死亡。疟疾个案总数中有 90% 以上发生在撒南非洲。儿童的发

病危险很高,尤其是居住在无法获得较好保健服务的地区者。其他的高危险群体包括孕妇、难民和流离失所者。

25. 已在由卫生组织和另一些组织所赞助的全球疟疾防治战略的框架内进行全球对抗疟疾行动。最高优先地区订为撒南非洲地区。该战略的目标包括:提供先期诊断和诊断和治疗;实施预防措施;查找传染病发病区;以及加强当地能力。大多数流行疟疾的非洲国家都订有完整的控制疟疾补充计划。此外,中亚和高加索的新独立国家都已拟订在其国境内对抗再度流行疟疾的全国性计划。在全球一级,90%以上的受到本项疾病影响的国家都正在执行控制疟疾方案,从而都实现了既定指标。但是,有几个国家仍处于执行此类计划的初期阶段,控制疟疾的所需经费支助极端缺乏。

26. 最近已作出了关于支持对抗疟疾行动的渐趋强大的坚定承诺。已恢复活力的卫生组织的最优先项目之一就是击退疟疾方案。该方案旨在减少疟疾病,发展流行此病的国家的保健系统以及建立处理全球保健问题的新方式。此项新倡议将贯彻现有的防治疟疾工作和全球疟疾防治战略。它首先专注于非洲。这件工作是一件全球协作性的工作,将借助于受疟疾影响的国家、联合国机构、双边发展机构、开发银行、非政府组织和私营部门。1998年10月30日,开发计划署、儿童基金会、世界银行和卫生组织宣称它们四个机构已联合推进该方案并将合力进行该方案的一切活动。

注

- ^a 见1998年12月1日ESA/P/WP.149号文件和1999年12月8日ST/ESA/SER.R/151号文件。
- ^b 见1999年4月5日E/ICEF/1999/9号文件。
- ^c 见开发计划署,《1998年人的发展报告》(纽约,牛津大学出版社,1998年)。
- ^d 见卫生组织/儿童基金会,《1996年饮用水供应和卫生部门监测报告》(1996年)。
- ^e 见粮农组织,《1999年世界缺乏粮食安全情况》(1999年,罗马)。
- ^f 根据1999年10月28日卫生组织新闻稿。
- ^g 见联合国,《六十亿人的世界》。