



大 会

Distr.: General  
24 January 2000  
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

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的筹备工作

关于转型期经济国家宏观经济稳定期间社会经济政策问题的  
区域专题讨论会

秘书长的说明

1. 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在其1998年组织会议所作的决定5中,请各政府为筹备委员会和特别会议的工作,以及组织将由秘书处举办的与特别会议有关问题的专家小组会议、讨论会、座谈会和讲习班作出贡献,这两项工作都将有助于筹备委员会审议这些问题。
2. 据此,经济和社会事务部在筹备委员会第二届会议时与联合国开发计划署(开发计划署)及土库曼斯坦政府合作,举办了一次关于转型期经济国家宏观经济稳定期间社会经济政策问题的区域专题讨论会。讨论会于1999年11月9日至11日在阿什哈马德举行。讨论会聚集了政府官员、联合国系统专家和非政府组织代表。秘书长表示感谢和赞赏土库曼斯坦担当专题讨论会的东道主。

---

\* A/AC.253/L.10 .

## 专题讨论会的报告

### 摘要

关于转型期经济国家宏观经济稳定期间社会经济政策问题的区域专题讨论会以独立国家联合体为重点,讨论了转型期经济国家的现况,并就未来的社会经济政策提出建议。专题讨论会为高级政府官员提供论坛,鉴定必须处理的问题以加强各国政府拟订和执行有效社会经济政策的能力。

尽管该地区内经济转型期国家的改革轨道和阶段及取得的成果各不相同,但在所有这些国家内,改革的社会代价是明显的。就高失业率,实际收入、工资和养老金下滑、收入差距日增、社会排斥和服务恶化等方面而言,社会代价不成比例地落在人口中最贫穷的个人和群体的身上。

没有可持续的经济增长,以及因而带来的缺乏成功执行各种社会方案所需财政资源的情况现已成为该地区各国拟订和执行社会政策的主要障碍。因此,振兴经济增长应成为优先事项。这并不意味着应推延提供人的发展方面的基本开支;投资人力建设是刺激增长的必要因素,并影响改革进程的方向、速度和成绩。

人们日益认识到改革必须伴随积极而全面的社会政策,这种政策超越“减轻”经济改革“的痛苦”的补偿方案和临时性措施。实现可持续经济增长必须优先确保就业增长并将人摆在发展的中心地位。而这又需要真正地综合各种社会和经济政策措施。

过去十年的一个最重要的明显特色是该地区各国之间的差距日增,尽管日益严重的贫穷情况已在不同的程度上影响该地区所有国家。除“收入贫穷”更加严重外,还有一个较少为人知的问题,即所谓的“人的贫穷”的加剧。

失业已成为严重的新问题。在整个中欧和东欧,劳动力市场的特色是失业率稳定在一个高的水平上以及长期失业有所增加。在独立国家联合体国家内劳动力市场的特色是,被解雇的工人较少(相对于国内生产总值减少的情况而言),以及普遍存在的潜在失业。

该地区 1995 年后采取的就业政策有所改变。在 1990 年代后半期,对就业政策采取较积极的方针,并且对社会保护制度进行重新评析。许多国家采用了一套较严格的领取失业补助金权利标准,而且这已成为使失业补助制度与有效劳动力市场政策挂钩的共同政策,鼓励更积极的求职工作以及参与培训方案。在积极的就业方案中,最常用的是执行脆弱群组补贴就业计划以及支助小型企业。

建立包容性的社会是一项艰巨的任务,特别是对正在力求重大经济、政策和社会改革的国家而言,尽管进行中的民主化进程已扩大了国民在社区一级和国家一级上参加公共生活的机会,但公民参与的程度在许多国家内仍然很低。该地区的若干社会指标显示出,家庭生活的凝聚力及其照顾儿童的能力已被大大削弱,而遗弃儿童、青年犯罪和自杀的案件也已增加。在许多国家,对妇女的歧视和暴力有所增加,至今为止一直没有为补救这种情况采取足够的政策措施。在一些国家,成年人口的犯罪率激增。

许多国家力求使社会开支的比额维持在转型前时间所达到的水平,但大多无法做到。就算政府预算已分配同样的比例应付这些需求,但划拨的财政资源的绝对数额仍非常显然地下降。1990年代后半期社会发展的总趋势是,使为穷人提供的社会支助合理化和为更注重目标的社会保护制度建立法律和体制基础。

专题讨论会上根据该地区内转型期经济国家的现况建议了一些优先行动。第一项涉及宏观经济与社会政策相结合,这被视为社会发展的必要条件。增加就业和减少贫穷连同经济增长和低通货膨胀应成为宏观经济政策的中心目标。

第二,重要的是使社会保护成为以累进方式重新分配收入的工具。这可能要求改革社会保护制度以确保为穷人、老年人、残疾人和其他脆弱群体提供支助。

第三,教育和保健改革应使人普遍获得这些重要的服务,包括人口中的脆弱群体。同时也必须采取较广泛的办法解决脆弱群组的问题,即,鼓励设立并扩大代表这些群体及其利益组织。

第四项建议涉及为社会发展调集额外资源,这需要采取创新措施,包括改革税制和提高税务管理的效率,调整各部门间的资源分配结构,以及吸引外国直接投资。外国援助也可增加用于社会发展的资源,包括从国际组织收到的援助。

第五,除了提高社会发展的资源外还必须加强努力改善对可用财政资源的管理和有效使用。

第六,重要的是,确认体制的连贯性和国家能力是确保政策稳定性和可预测性及确保优先采取改革措施的不可或缺因素。国家发挥重要作用调节和提供基本公益。为了为社会方案提供大众支助并减少贪污的机会,必须在政府各级实现和保持透明化及问责制。

第七,各个部门以及政府和非政府机构之间必须就社会政策的目标、公共收入和开支水平以及社会开支结构一类的重大问题达成一致意见,以制定协调一致的战略,促进实现可持续发展。

第八,必须考虑到国家和区域差距,必须特别重视出现大规模贫穷和失业的贫瘠国家和地区。

最后,第九项建议涉及迫切需要加强和调整国家统计制度的能力,以提高其有效监测有关社会趋势和模式的能力。

## 导言和背景

1. 东欧转型期经济国家、波罗的海国家和独立国家联合体特别难以在朝向实现社会发展问题世界首脑会议各项目标方面取得进展。这些国家从中央计划经济迈向市场经济,有时还没有可靠的路图。在改革初期,往往假设市场力量会促进有效而公平的增长因而大力强调宏观经济稳定和市场化。决策者和顾问似乎不太重视国家在提供能够增强市场系统效率和公平的体制框架方面的作用。
2. 关于转型期经济国家宏观经济稳定期间社会经济政策问题的联合国区域专题讨论会(1999年11月9日至11日在阿什哈巴德举行)讨论了该地区经济和社会现况并就未来的社会经济政策提出建议供2000年6月26日至30日在日内瓦举行的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审议。专题讨论会以独立国家联合体为重点,并参照东欧、亚洲和波罗的海转型期经济国家的经验。
3. 虽然各转型期经济国家在具体改革轨道和阶段及取得的成果各不相同,但在所有这些国家内,改革的社会代价是很明显的,在高失业率、实际收入、工资和养老金减少、收入差距扩大、服务越来越差等方面的社会代价不成比例地落在人口中最贫穷的个人和群体的身上。迹象显示出,期望和演变中的实际情况之间出现直接的矛盾,在大多数情况下,后者已在繁荣的民主社会中消除。
4. 在改革初期,许多国家试图减少改革的代价,保留社会主义制度下发展出来的社会保障制度并维持提供社会福利的综合法规。不过,由于经济情况恶化,许多国家被迫限制其社会开支并且不得不减少实际福利或受益者的人数。独联体大多数国家的社会开支现在实际上已因缺乏资源而陷入崩溃状态。
5. 许多国家的经济代价很高。中欧和东欧的国内生产总值(国内总产值)平均而言1997年比1990年降低了12%,而独立国家联合体1997年的平均国内总产值只是1990年的55%。<sup>1</sup>但1993-1994年后,巴尔干以外的中欧和东欧国家的情况出现积极的增长,而在一些情况下,维舍格勒四国(波兰、匈牙利、捷克共和国和斯洛伐克共和国)则出现大幅度增长。若干独联体国家在1990年代后半期开始出现国内总产值增长的情况;1995-1996年期间,亚美尼亚、阿塞拜疆和格鲁吉亚的经济活动转

向,1996-1997年期间,中亚经济活动转向。不过,在俄罗斯联邦,1997年出现的经济好转因1998年的财政崩溃而消失,但在1999年显然因贬值驱使的进口替代和世界能源价格上涨带来的出口收入而再次出现好转。总的来说,1998年内独立国家联合体国家的国内总产值因俄罗斯联邦该年出现的财政危机而受影响,平均下降了3.4%。<sup>2</sup>

6. 总的来说,财政赤字仍很大,尽管削减经费已使赤字减至单位数。恶性通货膨胀已消除,但在该地区许多国家,通货膨胀仍为双位数,在俄罗斯财政危机后有增无已。例如,1997年内亚美尼亚的消费者价格上升了21.8%、格鲁吉亚上升7.2%、哈萨克斯坦上升11.3%、土库曼斯坦上升21.5%、乌兹别克斯坦上升50%。<sup>3</sup>

7. 无法实现可持续经济增长导致缺乏成功执行社会方案所需财政资源,这已成为该地区各国拟订和执行社会政策的障碍。因此,恢复经济增长活力应成为优先事项。这并不意味着延迟使用人的发展方面的必要经费。投资人力资本是刺激增长的必要措施,影响及改革进程的方向、速度和成果。

8. 人们日益意识到改革必须伴随积极而全面的社会政策,这种政策超越了“减轻”经济改革“痛苦”的补偿性方案和临时措施。实现可持续经济增长需要优先确保就业增长并以人为发展的中心。而这又需要真正地综合社会和经济政策措施。

9. 过去十年的一个最重要的明显特点是该地区各国之间的差距日增。各国在建立新体制方面进展情况并不均匀。包括捷克共和国、匈牙利、波兰和斯洛文尼亚在内的一组国家站在最前线,它们的经济较接近完全以市场为动力,其产出水平已达到或接近1989年的水平。在这些国家,朝向参与式民主的改革步伐也很迅速。在保加利亚、罗马尼亚和波罗的海国家,最初改革缓慢,但近年来已加速前进。在独联体各国,改革速度缓慢甚至停滞不前,它们之中一些经济体的总产出现已少于1989年的一半,生活标准也急剧下降。

### A. 社会经济趋势和政策

#### 收入贫穷和人的贫穷

10. 该区域所有国家的贫穷人数都已明显增加,尽管严重程度不同。总体而言,东欧和独立国家联合体的贫穷人数占人口的比例,从1988年的4%增至90年代中期的32%。<sup>4</sup> 贫穷程度因国而异,但多数国家的一个共同

特征是大规模相对贫穷的出现。这种情况在转型进程之前是闻所未闻的,当时所有体格健壮的人都有工作,因此也就都有谋生方法,而对于不能工作的人,有全面的社会服务制度提供服务。

11. 建立市场经济进展最快的国家,如捷克共和国和斯洛文尼亚,经济形势的好转有助于抑制贫穷现象的增加。在匈牙利和波兰,贫穷现象的增幅也已大为减缓。不过,这些国家是引人注目的例外情况。在未能实现可持续经济好转的其他多数转型期经济国家,由于平均工资很低,长期失业不断增加,社会转让程度很低,加上生活费用上升,收入差距扩大,因此,贫穷现象继续扩大。

12. 在整个中欧和东欧,受贫穷影响的人口占大约 20% 至 25%,在前南斯拉夫超过 30%。在目前已有数据可查的独立国家联合体各国,贫穷现象已大幅增加。1990 年代,受贫穷影响的人口,在乌兹别克斯坦已增至 29%,在哈萨克斯坦和土库曼斯坦已增至约 50%,在阿塞拜疆已增至 62%。<sup>5</sup> 在这组国家中最大的俄罗斯联邦,1998 年 8 月金融危机后,居民生活水平急剧恶化。危机前,收入低于官方所定贫穷线以下的人口,从 1995 年的 24.7% 减至 1997 年的 20.8%。1998 年 8 月之后,贫穷人数占人口的比例增至约 30%,据俄罗斯一个经济研究所的估计,到 1999 年 1 月,已攀升至 38.2%。

13. 贫穷不仅影响历来界定为易受伤害的群体(多子女家庭、残疾人、单亲家庭或养恤金领取者),现在也影响劳动适龄人口。在不同情形下,此种人口可以通过就业提高收入水平,但现在无能为力,因为缺少就业机会或工资太低。在俄罗斯联邦和独立国家联合体其他国家,拖欠工资或支付实物工资已越来越普遍。高达 50% 的工人拿不到正规工资,靠雇主发给的“实物”工资以物换物和耕种小块土地维持生计。

14. 因教育程度、部门(公/私)和行业、年龄和性别不同而造成的工资差别,比转型期之前大得多。现在已有数据可查的、不平等现象急剧增加的国家,是亚美尼亚、捷克共和国、匈牙利、前南斯拉夫的马其顿共和国、摩尔多瓦共和国、俄罗斯联邦和斯洛文尼亚。<sup>6</sup>

15. 该区域除了“收入贫穷”已加剧外,“人的贫穷”也有所加剧,这一点较少为人所知。在许多国家,已出现结核病和白喉等与贫穷有关的新型疾病,其中儿童疾病增加速度惊人。在几个国家,儿童营养不良已成为一个严重问题,导致健康状况恶化,如儿童发育不良或出生体

重不足的情况很普遍。这将给儿童现在和将来的身心健康造成严重后果。<sup>7</sup>

16. 在经济形势急转直下之际,独立国家联合体许多国家的人民被迫另谋生计。其中主要是非正规经济活动,更广泛地利用森林、土地和水资源,以及移徙到其他地方寻找挣钱机会。

17. 由于各国的贫穷情况和性质差别极大,因此各国的社会政策及减缓贫穷政策的性质也有极大的差别,尽管可以看出存在一些共同要素。虽然许多国家正力争将社会保障制度、保健和教育的支出比例保持在转型期之前的水平,但多数国家未能做到。即便用来满足此种需要的政府预算比例大致不变,但所分配资金的绝对数额仍有极为明显的下降。

18. 1990 年代后半期社会政策拟定方面的核心趋势是,向穷人提供的社会支助合理化,以及为建立更加注重目标的社会保护制度奠定了法律和体制基础。1990 年代后半期,独立国家联合体一些国家,包括阿塞拜疆、格鲁吉亚、哈萨克斯坦、吉尔吉斯共和国、摩尔多瓦共和国、俄罗斯联邦和乌兹别克斯坦,采取措施,拟定指标,向最贫穷的人口提供国家供资的专项援助,作为一项重要的政策工具。因此,确定目标群体以及监测和管理援助计划成了越来越重要的问题。多数国家宣布打算建立有效的、全面的安全网,同时努力控制成本和浪费,从而使资源得到更有效的利用。但要有效地执行此种政策,仍需要做大量工作。

## 失业

19. 中欧和东欧多数国家(不包括捷克共和国)的失业高峰期,是结构变革的头几年。1993 年,保加利亚和波兰的失业率超过 16%,斯洛文尼亚为 15.5%,斯洛伐克为 14.4%,匈牙利为 12.1%,罗马尼亚为 10.4%,捷克共和国为 3.5%。<sup>8</sup> 1994 年至 1995 年,其中多数国家经济恢复增长,失业现象明显减少。1990 年代后半期,这些国家的失业率波动很大,程度依经济动态而定,1997 年的危机使许多国家的失业率上升。在整个中欧和东欧,劳动力市场的特点是失业率稳定在较高的水平上(10%以上),长期失业增加。

20. 独立国家联合体各国劳动力市场的特点是,被解雇的工人不多(相对于国内总产值而言),隐性失业严重。据估计,受隐性失业影响的人,占在业人口的 20% 至 25%。隐性失业现象,与旨在预防解雇大批劳动力的经济政策和就业政策有直接关系。此种政策得以避免社

会冲突,但其不利后果包括保留了无效益企业,实际工资减少。

21. 在俄罗斯联邦,自 1997 年以来,由于产量进一步下降,被解雇的工人人数有所增加。这样做,是为了消除过剩劳动力,削减劳动力成本,使经济逐步适应当前形势。结果失业情况日益严重。据俄罗斯联邦国家统计委员会说,失业工人人数从 1997 年的 830 万增至 1999 年中期的 900 多万,占有经济活动能力人口的 12.5%。

22. 过去 2 至 3 年,独立国家联合体劳动力市场波动极大。在一些国家,失业率比起 1996 年有下降的趋势,但在许多国家 1998 年的失业率仍比 1995 年高。据独立国家联合体政府间统计委员会估计,总体而言,1998 年失业总人数超过 1 300 万,占有经济活动能力人口的 10%。官方登记的失业人数只占失业总人数的 20% 至 30%。家庭调查显示,亚美尼亚为 25%,阿塞拜疆超过 19%,格鲁吉亚超过 15%,吉尔吉斯共和国为 20%,塔吉克斯坦为 30%。<sup>9</sup> 实际失业率与官方失业率差距很大,部分原因是缺乏登记的动力,因为失业补助金很少,每月不按时支付,登记程序很复杂。

23. 自 1995 年以来,该区域奉行的就业政策已有变化。改革初期处理劳动力市场政策的做法比较被动,而在 1990 年代后半期,就业政策方面的做法比较积极,包括分门别类地为各种失业群体制定政策。在积极就业方案(再训练、向小型企业提供信贷、公共工程、补贴就业、为年轻人开办特别方案)中,最常见的是易受害群体补贴就业计划和向小型企业提供支助(微额信贷)。

24. 多数国家已对失业者的社会保护制度作了重新评估,对领取失业补助金的权利采取了一套更加严格的标准,从而限制了失业补助金的数额和期限。将失业补助金制度与积极的劳动力政策挂钩已成为共同的政策,目的是鼓励更积极地寻找工作,并参与训练方案。

25. 失业者社会保护制度正面临严重问题,主要原因是资金持续短缺。支付补助金、创造就业机会和就业训练的资金都不足。一些国家支付实物补助金。因此,在实际失业人数中,领取失业补助金实际人数的百分比很小,并且不断变化。同样,持续的经济危机阻碍了这一领域情况的改善。

### 社会融合

26. 对于奋力进行重大经济、政治和社会变革的国家来说,建设包容性的社会是一项多层面的、极为困难的

任务。许多国家面临着尚未解决的族裔问题,而在其他国家,主要问题是冲突后重建。虽然正在进行的民主化进程为公民参与社区和国家两级的公共生活扩大了机会,但许多国家的公民参与程度仍然很低。非政府组织活动不断增加,这本身是发展民间社会的一个积极迹象,但公民往往未能对非政府组织的日常活动进行实质性参与。

27. 在许多情况下,主要职能是维持社会凝聚力的机构,如劳工组织和青年组织,已明显削弱。负责维持社会融合的正式机构,已日益被大家庭和亲属网络等非正式机制所取代。在其他情况下,转型期之前建立的关系得以保存,使政党精英成员或国有企业管理人员走到了一起。

28. 家庭生活的凝聚力和家庭抚养子女的能力已大为削弱,弃婴、青少年犯罪和自杀现象已增加。在几个国家,孤儿院照料从出生到 3 岁的婴儿的比例已上升,而比例最高的是保加利亚、罗马尼亚和拉托维亚。在爱沙尼亚,1989 年至 1995 年期间这一比例上升了 75%,1995 年至 1996 年期间增加了一倍。根据联合国儿童基金会的一份报告,在波罗的海各国以及罗马尼亚、俄罗斯联邦和斯洛伐克,孤儿院收养的较大的儿童人数已增加。由于经济状况较差,教育制度存在严重缺点,越来越多的儿童被迫做工。

29. 在一些国家,成年人犯罪率大幅增长。1989 年至 1996 年,罗马尼亚的犯罪总数增加了近七倍;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了两倍。在中亚、俄罗斯联邦、乌克兰和高加索地区各国,有组织犯罪已成为令人极为忧虑的现象。

30. 在一些国家、包括阿塞拜疆、亚美尼亚、格鲁吉亚、摩尔多瓦共和国、俄罗斯联邦、塔吉克斯坦和前南斯拉夫,冲突已导致武装争斗。因此,在 1997 年底,根据联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)提供的数字,逃离该区域冲突的难民总数已达 130 万。没有任何轻而易举的计划或方案可以解决这些冲突。

31. 一些少数民族继续面临歧视,最明显的是中欧近 500 万罗姆人。在前苏维埃社会主义共和国联盟一些国家,社区因语言不同而分裂、以及有关的公民问题,仍是一个社会难题。不同族裔面临的不利社会处境,使他们无法充分融入社会。

32. 在许多社会里,对妇女的歧视和暴力已增加,迄今为对付这种情况而采取的政策措施仍不足。雇主在许多情况下歧视妇女。1991年至1993年,国际劳工组织(劳工组织)对中欧公司管理人员的调查证实,就选择妇女还是男子而言,雇主通常选择男子,并给他们较高的工资。<sup>10</sup>此外,原来给予补助的许多幼儿园已关闭,或提高收费。由于人们仍认为照料儿童和家庭其他成员主要是妇女的责任,因此妇女参加劳动力市场的机会受到极大的限制。

### 社会发展资源

33. 许多转型期经济国家从前计划经济继承的社会福利制度覆盖很多种人(如退伍军人、残疾人、有孩子的人或某些种类的专业人员),不论其实际情况如何。社会保护制度很慷慨,但国家财政收入有限,这就使政府不再有能力实施自己的方案,而且付款也拖欠。但是,在长期以来将国家作为广泛社会福利提供者的角色视为当然的社会中,削减福利并非易事。

34. 即便在转型期之前,广泛的社会福利制度和维持无效的就业,给许多国家的预算造成了压力。但到1990年代中期,许多国家的预算赤字极为庞大,再也无法维持、更不用说增加国家支出。因此采取了改革措施,作为削减福利制度开支的一种手段。在东欧,由于对社会救助制度进行了改革,社会福利金数额大幅裁减,社会救助不再视为一种普遍权利,因而采取了比较有选择性的、目标明确的社会转让。在独立国家联合体各国,经济和金融危机导致社会开支大幅削减,现在社会支出几乎已处于崩溃的状态。

35. 筹措资源的一个途径是,改善税收制度的管理和提高国家的征税能力。在俄罗斯联邦,据1999年10月在纽约举行的关于社会支出的特设专家组会议估计,应征收的税款实际上只征收了不到一半。但是在其他一些国家,这种情况正在改善。在亚美尼亚,由于税收法和征税机制得到加强,税收占国内总产值的比例从1995年的5%增至1997年的10%。<sup>11</sup>

36. 现有资源并非总是能得到有效利用,在许多地方,腐败仍是一个问题。预算管理、资源分配和税收管理缺乏透明度。并非所有国家都具备监测和评估所需的统计制度和必要的数据,要尽量减少浪费,最大程度地扩大现有(国内外)资源的效益,需要作出额外的国际努力。

37. 社会方案所需资源的定量规划,往往因这种方案的许多目标和任务不明而受阻。目标和任务不明,就很难

计算此种方案所需的资金,这种情况转而可能导致国家有关业务机构与财务监控机构之间的争端。支出的核算往往不善,特别是经常性开支往往估计不足,常常使维持基础设施的资金以及用于课本、医疗器材或支付工资的资金短缺,从而严重影响所提供的服务质量。

38. 在这些国家,社会领域的主要行动者和资金来源仍是国家,尽管已采取一些步骤,奠定法律基础,以便私营实体和私人投资参与社会方案,并推动慈善活动。在独立国家联合体框架内,正探讨社会领域的立法改革,即将为改革国家的社会支出阐明和制定新的社会标准和新的法律基础。

### B. 面临的障碍

39. 拟订和有效执行社会政策的主要障碍之一是经济障碍:缺乏可持续的经济增长并因此而缺乏执行社会工作方案所需的财政资源。迫切需要调集新资源,同时也需要更有效和高效益地利用现有资源。一方面,原有体制中的一些一般性社会福利仍然存在,但最需要社会援助的人并非总能享有。另一方面,有时却因资金管理不善而造成资源浪费。

40. 至少部分是由于过去历届政府的公务员和政府机构缺乏透明度和问责制,因此公众对旧政策的评价很低,以致对新机构和新政策也缺乏信任。这一情况有损人们对过渡转型所持有的社会共识和支持,成为执行社会发展问题世界首脑会议承诺的另一障碍。

41. 在许多情况下,国家和政府在这一长时间的过渡期中普遍表现出的软弱无能使一些小集团有机可乘,利用变革图谋私利,使经济和社会发展蒙受巨大损失。需要做的不是恢复无所不在的国家统治,而是改善现有政府承担社会发展职责的能力。

42. 此外,后共产主义社会面临的重要挑战之一仍是必须加强民间社会机构和整个民间社会的稳定。公民真正参与社区和社会生活是加强公民对其未来的责任意识以及订立有利于社会进步和发展的政治和经济目标所不可或缺的条件。需作出特别努力以便诸如妇女、少数民族或宗教团体等处于不利地位或受歧视的群体能发表意见和保护自身利益。应使这些群体真正成为决策和执行进程中的伙伴。

43. 另一障碍是行为方式。过去的政治制度对人们生活的影响很深,以致现在人们仍根深蒂固地依赖国家的家长式作用,几乎不考虑个人职责。创业行为仍有待发

展。在许多转型期经济国家,由于社区组织仍然薄弱低效,因此公民参与以及社会和政治参与的程度很低。而民间社会机构的薄弱反过来又使政府方案和措施效力低下。

44. 最后,东欧及独立国家联合体一些国家内仍然存在的武装冲突使局势更加严峻。许多国家仍有尚未解决的民族问题;其他一些国家面临的主要问题则是冲突后重建。这些冲突造成巨大的人和财产方面的损失,破坏了物质和社会基础结构,使难民和被迫重新定居者增加,因此迫切需要关注解决这些冲突的办法。

### C. 结论和建议

45. 专题讨论会就转型期经济国家目前的状况建议优先采取若干重要行动。

46. 社会发展的一个必要条件是宏观经济与社会政策的协调统一。应将增加就业、减少贫穷与经济增长和低通货膨胀共同视为宏观经济政策的中心目标。增加就业机会有利于增加收入、减少贫穷和保持劳动力质量。实现这一目标有赖于适当的财政和货币政策以及以下因素:

- (a) 加强那些促进劳动力市场效率和公平性的机构;
- (b) 推行积极的劳动力市场政策,重点强调劳动力的培训和再培训以及提高灵活性;
- (c) 促进中小企业和自营职业的建立和发展;
- (d) 采取措施制止任何基于性别、种族、民族或宗教的歧视。

47. 重要的是应使社会保护成为以累进式进行收入再分配的工具。这可能需要对社会保护制度进行改革以确保对贫穷者、老年人、残疾人和其他易受伤害群体的支助。

48. 在一个现代化民主国家,普遍享有高质量保健和教育是实现机会均等这一中期目标的主要手段。大多数转型期国家已开始实施的教育和保健制度改革应可使人人普遍享有这些重要服务,包括易受伤害群体。除了那些旨在紧急减缓经济和社会冲击的零星解决办法外,还有必要采取全面的方法去解决易受伤害群体的问题。社会援助虽然必要,但它纯属一种收入转移的手段,不足以解决包括排斥在内的贫穷的诸多原因。推动建

立和发展代表易受伤害群体及其利益的组织是解决贫穷和社会解体问题的一个重要手段。

49. 为转型期经济国家的社会发展调集更多资源需要以下创新措施:

- (a) 需特别关注税收制度。尤为重要的是应改革税制和提高税务管理效率,以此确保为有效提供社会服务创造一个充分的收入基础并最大限度减少偷漏税;
- (b) 应使税制一方面有利于中小企业的建立和发展、另一方面无损于这些企业对国家收入所作贡献的重要性,以此鼓励中小企业;
- (c) 各部门间资源分配的调整大有益处,例如削减军费开支,调拨更多资源用于提供以贫穷者为对象的基本社会服务、而不是用于面向特权阶层的服务;
- (d) 外国直接投资大有裨益,不仅有利于扩大税收基础,而且可增加就业和促进技术转让;
- (e) 外援——包括来自国际组织的援助——可增加用于社会发展的资源。需要继续监测此类资源的使用情况;应将新资源集中用于可带来很高社会效益的项目,并应与区域和地方各级正实施的项目相协调。

50. 必须更努力改善财政资源的管理和有效利用。在此方面需考虑的重要问题包括:

- (a) 设立监督和评价社会改革方案的进展和成果的机制,评估这些方案的效益,确保最贫穷群体从中得益;
- (b) 通过培训和支持公共管理人员确保社会改革和社会政策的高质量管理;
- (c) 利用社会预算编制改善决策并分析其他改革方法和政策可选方案的潜在效果。社会预算编制的成功实施需要有政治决心和技术支持;
- (d) 确认社会方案的良好规划是一个重要的先决条件;这涉及到明确清晰地说明目标和保障实现这些目标所需的资源。必须充分考虑经常性业务开支,尤其是社会事务部门工作人员的薪金。

51. 体制延续性和国家能力是保障政策稳定和可预测以及保障改革措施优先有序的不可或缺的因素。不加强对经济和政治领域决策进程的公共调控、不引入实施这些决策的机制,便不能实施社会和经济政策措施:

(a) 参加专题讨论会者一致肯定了订立和有效实施财产权利法律框架的重要性;

(b) 必须确认国家作为基本公共服务的调控者和提供者所具有的重要作用;

(c) 政府各级必须实现和保持透明度和问责制。这将提高公众对社会方案的支持,减少腐败。

52. 政府各部以及政府与非政府机构之间必须就社会政策的目标、公共收支水平和社会开支结构等重要问题达成共识。这对于确定一个实现可持续发展目标的协调一致的战略至关重要。《哥本哈根宣言和行动纲领》的真正和持久的成功实施需要社会各方团结一致,为实现共同目标而协同努力。这意味着必须想方设法推动民间社会参与确定优先事项和执行政策。这也意味着必须作出努力以推动政府各部门参与实现消除贫穷、充分就业、社会融合和资源调动等目标。制订一个实现这些重要目标的协调一致的战略需要所有相关部门的参与,它不能只是社会事务部门的独家责任。

53. 必须考虑国家和区域性差异。尤应关注经济萧条、贫穷和失业问题严重的国家和区域。不考虑各区域具体的社会、经济、政治和文化特点,便不可能解决贫穷和失业问题。

54. 迫切需要提高和调整国家统计系统的能力以改善这些系统对相关社会趋势和模式的有效监测。是否拥有可靠和最新的统计资料是有效的社会经济规划和决策的先决条件之一。许多国家仍缺乏能提供关于人口特点、需要和方案效益等所有信息的全面统计系统。应特别重视开发和利用能迅速提供统计反馈信息的工具,即使它们所提供的信息可能不全面或不十分精确。还有必要采用可增加多国可比性的新统计制度,最佳方法是利用公认且在国际上适用的统计定义。

注:

<sup>1</sup> 联合国开发计划署,《1999年中欧和东欧及独立国家联合体人的发展报告》,(联合国出版物,出售品编号 E.99.IV.B.6),第 14 页。

<sup>2</sup> 《1999年世界经济和社会概览》(联合国出版物,出售品编号 E.99.II.C.1),第 263 页,表 A.3。

<sup>3</sup> 联合国开发计划署,《1999年中欧和东欧及独立国家联合体人的发展报告》,(联合国出版物,出售品编号 E.99.IV.B.6),第 76 页。

<sup>4</sup> 同上,第 21 页。根据每天 4 美元这一贫穷标准(按 1990 年的购买力平价)。

<sup>5</sup> 同上,第 20 页。估计数以国家标准为基础,因此不一定可在国家之间相比较。

<sup>6</sup> 同上,第 7 页。

<sup>7</sup> 同上,第 22 页。

<sup>8</sup> 《1999 年世界经济和社会概览》(联合国出版物,出售品编号 E.99.II.C.1),第 268 页,表 A.7。

<sup>9</sup> 联合国开发计划署,《1999 年中欧和东欧及独立国家联合体人的发展报告》,(联合国出版物,出售品编号 E.99.IV.B.6),第 193 页、237 页、273 页。

<sup>10</sup> 同上,第 70 页。

<sup>11</sup> 同上,见亚美尼亚的资产负债表。