



第五十七届会议

暂定项目表* 项目 91

联合国第一个消灭贫穷十年(1997-2006)的执行情况

联合国第一个消灭贫穷十年(1997-2006)的执行情况

秘书长的报告**

摘要

本报告是根据大会第 56/207 号决议提出的,该决议请秘书长向大会第五十七届会议提交一份综合报告,其中应载有对在致力实现联合国第一个消灭贫穷十年目标方面取得进展的评价,包括最佳做法、经验教训和各种障碍,以及对在实现 2015 年减贫指标方面取得的成就,并提出为实现 2015 年指标而应采取的进一步行动的建议,包括确定所需资源和可能的资金来源。

本报告认为,区域和国家两级在减贫方面的进展参差不齐,如果业绩继续当前的速度不变,许多国家、尤其是撒南非洲国家,不可能在 2015 年前在国家一级实现减贫目标。在实现与贫穷有关的其他“千年发展目标”方面也出现了类似情况。

本报告简要审查了在消灭贫穷方面一些选定的最佳做法和经验教训,包括各国在这方面面临的主要障碍。报告强调了扭转以往官方发展援助的状况,前景日益好转,但突出了各国为实现千年发展目标所需的财政资源的不足。报告的结论是,在迈向实现千年发展目标方面的状况并不平衡,按目前的进展速度,若干区域、尤其是撒南非洲不可能在 2015 年实现大部分千年发展目标。这里审查了选定的最佳做法和经验教训。这些经过考验的办法和战略也许可以用来消除在消灭贫穷方面的许多障碍,使人们感到有些乐观。但要实现这一点,就迫切需要进一步推广并提供这些做法和经验。支助性国际经济环境在协助各国消除对消灭贫穷的障碍也是至关重要的。

* A/57/50/Rev. 1。

** 本文件迟交给会议事务处,原因是需并入本组织内的多次咨询。

目录

	段次	页次
一. 减贫进展概述	1-12	3
二. 障碍、最佳做法和经验教训	13-46	6
三. 消灭贫穷的财政资源	47-59	11
四. 结论	60-63	13

一. 减贫进展概述

1. 应结合秘书长关于下列问题的各项报告来阅读本报告：联合国千年宣言执行情况（A/57/270）；包括千年首脑会议的联合国各次主要会议和首脑会议成果的统筹协调执行及后续活动（A/57/75-E/2002/57）；《发展筹资国际会议的报告，墨西哥蒙特雷，2002年3月18日至22日》¹；社会发展问题世界首脑会议和大会第二十四届特别会议成果的执行情况（A/57/115）；国际金融体系与发展（A/57/151）；以及人力资源开发、包括在卫生和教育领域的人力资源开发对发展进程的贡献（E/2002/46）。

2. 在争取实现联合国第一个消灭贫穷十年的目标以及千年发展目标中关于在1990至2015年期间将日收入不足一美元的人的比例减少一半的目标方面，取得的进展是不平衡的；一些国家和区域赶上了在2015年前实现这一目标的指标进度，另一些国家则继续落在后面。同样，在争取实现贫穷问题其他层面有时间限制的指标方面，² 进展也参差不齐；有些国家按照计划实现一些目标，但按目前全球的进展速度，则不可能达到其中任何一项目标。出现这种差距也许是由于公共开支不足和效率不高，债台高筑，进入发达国家市场的机会不充分，以及官方发展援助不足等因素所致。

3. 世界银行估计，1990年至1999年，全世界生活极端贫穷的人的总数约减少了12500万人，日生活费不足一美元的人的比例从29%下降到22.7%（见下文）。但是，全球贫穷的减少很大一部分是反映了东亚的重大进展，该区域日生活费不足一美元的人的比例从27.6%下降到14.2%。南亚穷人的比例虽然从44%下降到36.9%，但穷人的数量几乎保持不变，其主要原因是人口的增长。撒南非洲生活极端贫困的人的比例最高，而且尽管其人口统计指标略有下降，但生活极端贫困的人数继续增加。东欧和中亚日生活费不足二美元（这是该区较适当的人口贫困线）的人数为1990年代的两倍以上。

4. 根据1990年代的进展情况，东亚和太平洋是最有可能在2015年前将极端贫穷的人数减少一半的区域。其他区域的减贫进展则很缓慢，因此需要一致努力，加快减贫速度，实现2015年的目标。

5. 为了在2015年前将极端贫穷的人数减少一半，发展中国家的人均国内生产总值就必须每年增长3.6%左右，但这一增长率并非是所有区域都可能达到的³。例如，如果预计撒南非洲在2005-2015年期间的人均国内生产总值每年增长1.5%，就无法实现这项减贫指标，该区域穷人的绝对人数将继续增加。持续的长期增长是消灭贫穷的关键因素之一。但是，尽管过去十年期间在衡量贫穷程度方面有所进展，但依然无法得到若干国家、尤其是非洲国家的最新资料，因此，人们要作出任何结论都要考虑到这种因素。此外，如果无法证实预料在降低收入不均方面各种变化的假设，那么对减贫速度的预测就可能受到明显影响。

发展中国家和转型经济体日生活费不足一美元的人数和人口统计指标，
选定年份，1990-2015 年

区域	日生活费不足一美元的人数 (百万) ^a		
	1990	1999	2015 ^c
东亚和太平洋	452	260	59
（不包括中国）	(92)	(46)	(6)
东欧和中亚	7	17	4
拉丁美洲和加勒比	74	77	60
中东和北非	6	7	6
南亚	495	490	279
撒南非洲	242	300	345
总计	1 276	1 151	753
总计，（不包括中国）	916	936	700
区域	人口统计指标 (百分比) ^b		
	1990	1999	2015 ^c
东亚和太平洋	27.6	14.2	2.8
（不包括中国）	(18.5)	(7.9)	(0.9)
东欧和中亚	1.6	3.6	0.8
拉丁美洲和加勒比	16.8	15.1	9.7
中东和北非	2.4	2.3	1.5
南亚	44.0	36.9	16.7
撒南非洲	47.7	46.7	39.3
总计	29.0	22.7	12.3
总计，（不包括中国）	28.1	24.5	14.8

资料来源：世界银行，《2002 年全球经济前景与发展中国家》（华盛顿特区，2001 年），第 30 页，表 1.8。

^a 每日一美元是按照 1993 年购买力平价用语。这些数字是由各区域在 1985-1999 年间至少进行一次调查的国家估计的。

^b 人口统计指标是贫穷线以下的人口所占的百分比。

^c 预测。

6. 据粮食及农业组织（粮农组织）估计，发展中国家的饥饿现象在 1990 年代有所减缓，营养不足的人数约减少了 3 900 万人。同样，营养不良的儿童人数在上个十年也减少了 2 400 万人左右。但在其中近三分之二的国家中，营养不足的人数或是没有变化或是有所增加。同期内，撒南非洲营养不足的人数增加了 2 600 万人，营养不良的儿童人数也有所增加。一般而言，儿童营养不良的城乡差别依然很明显，农村地区体重普遍不足的比率平均超过城市地区的 1.5 倍以上。按目前的进展速度，有些区域可以在 2015 年前实现将营养不足的人的比例减少一半的目标，另一些区域则无法实现。有些区域，如撒南非洲或许无法在 2015 年前实现这一目标，尽管其中一些国家能够实现这项目标。

7. 可享用安全饮水的人数在上个十年内从 77% 增加到 82%。但撒南非洲 40% 以上的人仍然得不到安全饮水。一般而言，农村地区享用安全饮水的机会低于城市地区。撒南非洲的这种城乡差别最为明显，该区域可享用安全饮水的农村居民平均为 45%，城市居民则为 83%。拉丁美洲和东亚也显示出类似的巨大差距。总的说来，如能保持目前的增长速度，有关扩大享用安全饮水机会的千年宣言目标似乎可能实现。

8. 2000 年，发展中国家五岁以下幼儿平均死亡率比发达国家高十倍。这种死亡率以撒南非洲为最高，上个十年该区域五岁以下幼儿死亡率仅下降了 3%。就艾滋病毒感染率很高的一些撒南非洲国家而言，进展缓慢的部分原因可归结于儿童经母体感染艾滋病的现象。一般而言，进展缓慢的原因是未采取充分措施，以期减少营养不良现象，并降低因痢疾、肺炎、可用接种疫苗预防的疾病和疟疾所造成的儿童死亡率。

9. 在 2015 年前普及初等教育方面有所进展，1990 至 1998 年期间初等教育学生总数约增加了 8 200 万人。虽然发展中国家初等教育的净入学率有所提高，但各国的进展仍不均衡。特别是撒南非洲国家依然落后于其他发展中国家。入学方面的性别差距有所缩小，但发展中国家的女孩在初等和中等学校依然处于劣势。确保普及初等教育并消除性别差距依然是对许多发展中国家的严重挑战。

10. 促进在劳动力方面的两性平等并增强妇女的能力，这是使人民摆脱贫穷的重要促进因素。国际劳工组织（劳工组织）估计，1990 至 2000 年期间，几乎在该组织列举的所有国家中，妇女在非农业部门有酬就业中的比例都有所增加，例如：2000 年转型经济国家的这一比例平均约为 50%；亚洲和太平洋发展中国家平均为 40%；拉丁美洲和加勒比为 35% 至近 50%。而在非洲，妇女所占的这种比例差幅很大，从乍得很低 11% 到博茨瓦纳的约 40% 不等。

11. 任何地方的绝对贫穷都不如市区内肮脏的贫民窟更为显著。缺乏适当的住房依然是消灭绝对贫穷斗争中的紧迫挑战，发展中国家城市地区更是如此。2001 年，全世界城市居民中有三分之一，即 83 700 万人在贫民窟生活。发展中国家城市地区贫民窟居民人数急速增加，表明这一问题将可能在那些处境已十分不利的地

区恶化。估计非洲区域 56%的城市人口是贫民窟居民，除非采取有力措施，这种局面将会极端恶化。由于目前出现了世界范围的都市化趋势，估计到 2020 年时，全世界人口中将有 55.7%的人生活在城市地区。如不作出必要的干预，贫民窟居民人数将继续增加。

12. 截至 2001 年年底，估计有 4 000 万人感染了艾滋病毒。仅在撒南非洲一地，2001 年与艾滋病有关的死亡人数为 230 万人，成年人的发病率达 8.4%，有些地区则上升到 30%以上。艾滋病蔓延最迅速的地区是东欧和中亚：该区域 2001 年新染病的人数估计为 25 万人，使感染艾滋病毒的人数达 100 万人。世界许多地区的年轻成年人最容易受害，三分之一的艾滋病毒/艾滋病患者为 15 至 24 岁。撒南非洲的少女感染艾滋病毒的风险特别高，在该地区 15 至 19 岁新染病的人中，三分之二以上为女性，目前有 8%以上的女青年患有艾滋病毒/艾滋病，男青年则约为 4%。预防方案已扭转了一些选定国家年轻成年人感染艾滋病的趋势：例如在乌干达，在 15 至 19 岁怀孕女孩中蔓延的艾滋病毒的感染率从 1990 年的 22%下降到 2000 年的 8%。

二. 障碍、最佳做法和经验教训

13. 消灭贫穷的障碍、最佳做法和经验教训是密切相关的。在消除障碍时，会试图采用从中可出现最佳做法的种种办法。在发现最佳做法的过程中，往往会随之吸取经验教训。

14. 消灭贫穷有许多障碍，这些障碍体现为在任何特定时刻存在于某一具体国家内的政治、经济和社会状况。但本报告无法全面审查引致在消灭贫穷方面出现障碍的所有区域和国家不同状况。

15. 与此同时，在减贫各层面的最佳做法和取得的经验方面，有着丰富的不断增多的文献。本报告仅着重世界各地累积经验的一些关键实例。阅读本报告第二节时，应结合阅读关于社会问题世界首脑会议成果执行情况的综合报告(A/AC.253/13-E/CN.5/2000/2)，该报告汇编了消灭贫穷方面的各国经验，包括最佳做法、经验教训和遭遇的障碍。

16. 目前在提到对公共部门问题的成功、创新解决办法时，越来越多地使用了“最佳做法”这一用语。最佳做法以发挥作用的做法为依据。推广和使用这些做法是为了改善公共政策；提高各级决策者和公众对共同的社会、经济和环境问题潜在解决办法的认识；通过网络联系和学习来分享知识、专门知识和经验。将一种活动确定为最佳做法意味着这种做法可以并应该加以仿效，可以并应该从中产生一些主意，而且可以并应该有助于制定政策。然而在采用最佳做法时必须谨慎，因为这些做法未必同样适当地适用于所有的状况，尤其是可能必须对它们加以修改，使之符合某一国家的社会、经济、文化和历史状况。一般而言，涉及贫穷和

社会排斥问题的最佳做法应具有创新性，对共同的问题提供新的创造性的解决办法。它们应可发挥重要作用，显示出对有关个人、群体或社区的生活条件、生活质量或环境的积极、明显的影响。此外，它们应当发挥可持续的影响，尤其是通过参与者的参与发挥这种影响；以及具有可仿效的潜力，成为其他地方制定政策和举措的典范。

17. 为了符合成为最佳做法的要求，必须由专家和有关人员按照创新、成功和可持续的标准对一种活动进行评价。⁴ 然而要发挥可供仿效的典范作用，就必须使人们容易获取有关这些活动的信息。若干数据库已记录了一些最佳做法，包括联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）和联合国人类住区中心（生境）确定的最佳做法。最佳做法或良好做法也在例如世界银行和联合国开发计划署（开发计划署）的文件和区域论坛中得到广泛讨论和推广。

18. 有利的经济环境是制订以及成功地消灭贫穷的关键。然而存在着若干经济障碍，⁵ 例如金融系统不健全、市场崩溃和缺乏市场、宏观经济不稳定和基础设施薄弱，这些障碍可严重妨碍某个经济体的能力，使其增长速度不够迅速，不足以促进充分消灭贫穷和促进社会发展，也不足以提高人的能力。例如宏观经济不稳定导致低增长率，对穷人产生沉重负担，在通胀对穷人的工资和资产的减损程度高于对社会其他阶层的减损时更是如此。在这方面至关重要，应该有适当的宏观经济政策，以期提供有利的国内环境，以便调集国内资源，提高生产力，减少资本外逃，鼓励私营部门，并吸引和有效利用国际投资和援助。此外，还需要在宏观经济一级进行财政改革，并采取行动，发挥穷人的能量和生产能力。减贫的一种重要的最佳做法是推广微额供资。

19. Crameen 银行是有用的微额供资形式的实例，⁶ 这种微额供资形式是按照孟加拉国经济学教授穆罕默德·优努斯的研究项目发展而成的。他的研究的目的是检查是否可能设计一种信贷提供系统，提供以农村穷人为对象的银行服务。在试点项目获得成功后，Crameen 银行扩大到了该国其他若干地区。1983 年 10 月，政府通过立法将 Crameen 银行项目变成一家独立银行。该银行由作为其服务对象的农村穷人所拥有。

20. 这方面最佳做法的另一个最近的实例，是通过波斯尼亚和黑塞哥维那境内的微额供资创造各种机会。1996 年 12 月，波斯尼亚和黑塞哥维那政府以及世界银行国际开发协会创办了地方倡议（微额供资）项目，发展微额供资机构，向低收入企业家贷款并提供与企业有关的其他服务。到 2001 年 2 月，已向波斯尼亚和黑塞哥维那各地的微型企业家发放了将近 74 000 笔贷款，创造或维持了大约 10 万个工作机会。所有的借款者中几乎有一半为妇女，贷款的四分之一是给流离失所者或返回的难民的。该项目的偿还率为 98.5%。

21. 这些实例提供的重要经验之一是，必须重视发展和促进金融机构，使穷人得以为本身及其社区创造各种机会，实现经济和社会发展。穷人在摆脱贫穷时面临

着种种重大障碍，尤其是缺乏获得金融资产的机会，因此这些倡议使他们能更容易地取得可持续的经济和社会进展。

22. 各种社会障碍也可能严重地妨碍经济发展和消灭贫穷的工作。其中一些最重大的障碍是人口增长以及缺乏获得教育和保健服务的机会。

23. 人力资源可在相当程度上决定经济发展的性质和速度，因此，教育程度低下的劳动力也限制了生产力和竞争力的提高，并减缓了经济增长速度。此外，贫穷使穷人家庭无法送子女上学，后者则减少教育支出，并降低这种支出的效能。这两种因素都有碍接受教育。

24. 许多发展中国家人口增长的速度，高于社会为加快经济增长提供必要的教育和技能而增强其能力的速度。人口的急剧增长减缓了人均收入的增长，那些本来已经贫困、生活在农村地区并依靠农业的人更是如此。此外，人口的急剧增长除其他外还要求政府在教育和保健服务方面进行投资，应付日益增加的人口，尤其是人口中年轻人的需要。

25. 在克服这些障碍时，一种重要的最佳做法是提高女孩的入学率。供求双方的干预都有助于提高若干国家女孩的入学率。孟加拉国于 1982 年制定了一项学校津贴方案，补助就读于中等学校的女孩的各种费用。⁷ 该试点项目地区的入学率明显提高，在 1980 年代的五年期间从 27% 上升到 44%，为全国平均入学率的一倍有余。该方案获得成功后，孟加拉国政府于 1994 年在开发协会的支助下创办了协助妇女中等学校项目；2002 年，协助妇女中等学校项目第二阶段获得了世界银行提供的 12 090 万美元的信贷，用以协助提高和扩大孟加拉国农村地区女童中等教育质量和入学机会。

26. 墨西哥于 1997 年实施了一项类似方案，作为综合多部门减贫方案的组成部分。该方案向贫穷的家庭提供补助金，补助每一名 18 岁以下就读于初等学校三年级至中等学校三年级的儿童，女孩的补助金略高于男孩。该方案提高了各级的入学率，尤其是提高了从初等教育升入中等教育阶段的入学率，而传统上许多儿童到那时往往会辍学。

27. 巴基斯坦在俾路支创办了若干针对女孩入学率的试点项目，俾路支是巴基斯坦最大但人口最稀少的省份。⁸ 有一个试点项目向私营部门和非政府组织提供补助，用以在俾路支省首府奎达城市贫民窟区开办一些初等学校；政府的补助与招收女学生相关。由于采取了这项举措，城市贫民窟地区女孩和男孩的入学率急剧提高。在俾路支农村地区也开始了一项类似的项目。

28. 在经验教训方面，妇女教育或许是目前最有效的刺激社会发展的一个单独因素。受过教育的母亲将生育较少的子女，并更好地照料她的子女，使他们学会基本卫生知识，并鼓励他们上学。她在家庭农场中具有更高的生产力，并有更多的机会在农场之外就业。

29. 虽然持续重视教育和人力资源发展是任何消除贫穷战略必不可少的内容，但建设和发展可持续发展的能力需要更进一步。能力建设和发展需要有一个综合的进程，用以加强个人、组织、机构、制订决策者和国家的能力，以便以持续的方式实现各项优先发展目标。但是对许多个人进行教育和培训的价值将依然是有限的，除非总体政策以及这些个人生活和工作的机构环境能使他们有效地利用他们的技能。

30. 许多发展中国家强调技术援助，作为对有技能人力资源有限的情况作出的对策。但在很多情况下，这只是短期的不能持续的援助。因此需要长期的技术援助和能力建设，来提高项目的效能。能力建设、监测和评价是为了更好地制定和执行项目而必须加强的关键内容。

31. 政治障碍对发展的影响可以与经济或社会障碍同样严重。政治障碍包括机构发展不足、治理不良以及中央集权的政府对经济的干预过多。在许多发展中国家，政府机构或是缺乏、效率不高或是很薄弱。即使在具有必不可少的机构的国家中，治理不良的现象也严重限制了政府的效能。可能导致不稳定的经济和政治政策，对经济增长造成障碍，并助长贪污腐化。普遍存在的贪污腐化现象和灰色经济的的增长引致政府税收减少，从而也减少了用于社会发展的资源。这种政治障碍往往由于采用一些最佳做法，例如通过由社区推动的发展来增强能力而得到消除。

32. 巴西东北农村减缓贫穷方案已重新制定，从中央管理的综合农业发展方案改变为社区推动的方案，以最穷的社区为目标，使它们参与权力下放的决策，公共机构的作用有所减弱。资金直接提供给各社区团体，由其管理和负责投资。估计目前方案资源的 93% 到达各社区，而先前的农村发展方案则是 40%，最早的综合农村发展方案则是 20%。

33. 在开发协会支助的赞比亚社会复苏方案下，对策赠款直接提供给城市和农村社区团体。社区从各种适当的社会和经济基础设施措施中选择。从早先的措施的影响评价发现，与社区不参与筹资的类似机构相比，赠款资助的学校和保健中心表现较好。教员和医务工作者较定时出勤；有形基础设施较好；更多社区成员使用设施，他们更可能交学费和组织保健中心维持委员会。⁹

34. 另一个例子是马里的第二项保健、人口和农村用水项目，其目的是与地方社区和儿童基金会合作，改进农村保健服务的提供。到 1998 年，新建了近 300 个社区保健中心；在保健设施周围 15 公里以内的居民比例从 1995 年的 17% 增至 1998 年的 39%。一些政府诊所设置社区管理委员会，但工作人员由政府雇用。目前可以普遍获得非专利处方药物，而且社区保健中心能够通过销售药物来支付经常性费用。¹⁰

35. 社区发展权力下放的另一个例子是，印度尼西亚政府在 1998 年启动了一个项目，通过向分区（区）直接划拨政府资金支持权力下放。该项目使人们得以选

择将资金用于基础设施项目(公路、桥梁、灌溉计划、集市)等“公益”)事业上,或作为个别“循环基金”,获得利息,用于小规模创收活动。到2001年初,10 000个村庄收到了资金,帮助修建了10 000公里的公路,为社区提供了干净饮水。¹¹

36. 同样,1996年启动的马拉维社会行动基金为社区的自助项目筹资。项目由非政府组织代表、社会行动基金工作人员、政府官员和受益人组成的地方咨询委员会选择和监测。其中一个社区项目支助非政府组织孤儿之友社区照顾中心经营的孤儿院。该中心目前照顾1 000多名儿童,并训练照顾者培养孤儿,使他们可以留在社区。¹¹

37. 孟加拉贫民区改建项目于1985年在五个城市中建立,处理影响贫民区居民的社会和环境问题。它使地方当局能向城市穷人提供一揽子基本的有形、社会和经济基础设施服务。该项目的微额信贷部分特别成功,许多贫穷家庭利用这种资金增加了收入。该项目提高了贫民区居民的认识水平,特别是在保健和卫生方面,使许多疾病的发病率大大下降。该项目还通过社区参与,特别通过储蓄和信用方案,赋予贫穷妇女权力。这种做法提高了妇女在家庭和社区中的全面地位。该项目的第二阶段于1990年开始;到1994年已发展到包括25个城镇和185个贫民区,帮助了40 000名妇女。

38. 就经验教训而言,参与制订决策至关重要。为了确保制订决策过程在政治上可持续下去,政府和民间社会在决策和执行的各阶段都必须更好地协作。政策制定,特别是经济政策,必须与消除贫穷和社会发展的政策及目标协调一致。为了得到公众的更大支持并提高认识,消除贫穷和社会发展的目标必须得到与经济及国家其他问题同样的优先重视。

39. 在这方面,社区发展对减贫具有重大作用。促进参与、社区管理和政府促进构成可行的减贫战略。不过,虽然参与是有效减贫的必要条件,但须辅之以管理技巧,以加强人民参加有组织行动和利用其生产潜力的能力。若无政府支持,这种民众举措是不完全和不可持续的。社区及其组织若利用已有技巧进行社区管理,可以更有效和更平等地与地方政府和非政府组织协作。民主规划和资源调动的原则使民众组织与社区外的机构谈判时处于更大优势。

40. 强大的民间社会对于缩小国家与其公民之间的差距至关重要。必须促进人民支配自己生活的能力,并鼓励各国政府更有效地与他们合作。例如,中央计划后社会的主要挑战仍是进一步稳定民间社会并加强其机构。公民真正参与社区生活是加强公民管理社区和制订有利于社会进步与发展的政治和经济议程的责任方面必不可少的。

41. 环境退化是发展中国家日益严重的障碍。对供水、土地和森林的破坏的增加,使相关的保健费用增加,削弱农业生产力并扩大贫富收入差距,从而使经济发展放慢。环境资源的破坏减少发展潜力。

42. 综合环境管理是克服环境退化的最佳做法的范例。因此，约旦达纳自然保护区综合管理方案把维护生物多样性和在保护区内及周围生活的当地目标社区的社会经济发展结合起来。该项目开始前，游牧和定居社区任意使用自然资源造成了牧场退化，水土流失，树木几乎不能再生。该项目在地方技术和举措的基础上发展，在自然保护区为当地人民创造了谋生机会，而不破坏保护区。包括生产干果、种植药材作为经济作物，制作首饰等。这个方案的一项特色是，采取影响轻微的旅游业的举措，几乎已将所有与新旅游业有关的工作（包括导游、公园管理员、营地管理员、厨师、清洁工、接待员和商店管理员）给予当地人民。一个重要的结果是，村民已开始探讨保护区吸引越来越多的游客所带来的机会。他们自己拟订举措，这是该方案强调创收所导致的地方社区能力建设的实际例子。由于可持续生态旅游的做法以及该方案带来的社会经济收益使自然资源的压力有所减轻，使该地区的生态日渐恢复。

43. 贫穷和环境之间的重大关系意味着，确保环境可持续性的正确战略必须是以扶贫为重点的发展战略的重要组成部分。

44. 总的来说，关键的经验教训是，虽然实现减贫的一个主要机制是加快经济增长，但经济增长本身不足以确保可以实现消除贫穷的指标。经验表明，可持续减贫需要各收入群体的广泛和公平发展，对经济部门和社会部门进行相互加强的投资。需要具有扶贫意义的增长，根据城市和农村的具体情况制定不同的战略。虽然许多穷人将在普遍发展与增长的状况下受惠，但更偏僻和贫穷地区的其他穷人将需要更多目标明确的上游和下游支助，特别应努力扩大正确政策的好处，并为他们创造有利环境。

45. 还显而易见的是，有用信息、知识和研究的有效传播对于战略规划、政策和决策以及能力发展、参与、官方发展援助协调和减贫都是极为重要的。发展符合国家和地方情况的新研究和知识也可以对发展中国家中的发展政策辩论作出宝贵贡献，为更有效的减贫政策和方案提供依据，并协助在打击贫穷的战斗中调动和协调国内外资源。

46. 虽然增长有很大障碍，但必须铭记，许多国家已提高经济和社会发展水平并已减少贫穷。在国际社会的帮助下，穷国如采取适当的国内政策，可以大大提高其公民的生活水平。

三. 消灭贫穷的财政资源

47. 准确估计各国到 2015 年实现千年减贫目标所需的国际资源超出了本报告的范围。发展筹资问题高级别小组 (A/55/1000)，以及最近世界银行和宏观经济学和卫生委员会¹² 对实现千年目标将需要多少资源作了指示性估计。这些估计表明，每年需要增加 400 至 600 亿美元的官方发展援助来帮助各国到 2015 年实现

千年发展目标。然而，到 2015 年实现千年发展目标的关键大体上取决于提供服务的效率以及资金供应。因此，每年 400 至 600 亿美元的总数只能解释为表明大概的需要量。

48. 来自经济合作与发展组织(经合组织)发展援助委员会(发援会)成员国的官方发展援助票面值从 2000 年的 537 亿美元降至 2001 年的 514 亿美元，减少了近 4.3%。但在考虑到通货膨胀和汇率浮动之后，“实际官方发展援助”只下降了 1.4%。总的来说，发援会成员国作为一个集团的官方发展援助与捐助国国民生产总值(国产总值)的比率仍为 0.22%。不过，虽然官方发展援助总额近年来有所下降，但用于基本社会服务，包括基础教育、基本保健、人口方案和生殖健康，以及以扶贫为重点的供水和卫生项目的份额增加了，从 1995 年官方发展援助的 8%增至 2000 年官方发展援助的 14% (40 亿美元)。

49. 官方发展援助停止下降的前景更光明了，因为一些主要捐助国 2002 年 3 月在墨西哥蒙特雷举行的发展筹资问题国际会议上再次承诺增加官方发展援助。美利坚合众国计划在 2006 年底以前每年增加核心发展援助 50 亿美元，给千年挑战帐户增加资金，分发对善政、保健和教育以及促进企业发展和企业家精神的正确经济政策表现出强大承诺的发展中国家。欧洲联盟(欧盟)成员国已保证到 2006 年将其官方发展援助增加到国产总值的 0.39%，作为实现 0.7% 指标迈出的步骤。¹³

50. 因此，发展筹资问题国际会议的蒙特雷共识¹⁴反映了官方发展援助捐助国和受援国之间日益坚实的新伙伴关系。这种伙伴关系强调加强援助效益既是捐助国也是受援国的责任。这要求更多“松绑”援助，并减少提供援助的“交易费用”，方法是统一双边和多边捐助政策和程序，协调分配和提供机制，迈向“共同合办”的安排。捐助国根据这种安排为受援国有自主权的方案提供直接预算支助。

51. 以往援助合同的经验表明，使采购与捐助国内供应商联系起来会减少成本效益。过去十年来，不附带条件的援助份额从 60% 升至 80%。在 2001 年，发援会通过了一项新建议，取消最不发达国家援助的附带条件，希望促进这些国家的增长。

52. 经验显示，官方发展援助在政策和机构健全的国家效率很高。因此，捐助国在扭曲的环境中必须依靠其他工具来支持发展。外国援助要通过公平和可持续发展对全球减贫发挥更大作用，就需要包括受援国、援助机构和捐助国的三方伙伴关系。没有宏观经济政策和体制的有利环境，官方发展援助投资的收益率将可能受到严重限制并难以持续。因此，例如改进体制能力以支持善政往往是可持续减贫措施的先决条件。

53. 国内资源调动最终是消除贫穷的筹资关键。发展中国家面临的重大挑战之一，是确保国内存在必要条件，来调动公共和私人国内储蓄，维持适当生产性投

资水平并增强人的能力。这方面的一个重要挑战是发展中国家应增强宏观经济政策的功效、连贯性和一致性。这种努力获得成功是调动国内资源，提高生产率，减少资本外逃，鼓励私营部门，以及吸引和有效利用国际投资和援助创造有利国内环境的关键。

54. 然而，许多发展中国家和转型期经济国家急需发展伙伴提供更多的援助，以确保这些国家能够采取必要行动，到 2015 年将贫穷减半。为了可以实现社会进步可行，必须大大增加分配给社会方案的国家资源及外来资源的数量。减免债务和国际资金流量更加稳定将大大促进实现社会和经济发展的努力。为了产生期望的影响，社会发展的资源分配必须受到关于效力、效率、重点和问责制的明确准则的约束。从现有减贫倡议中汲取的重要经验教训是，许多较穷国家不能仅仅依靠国家预算和外来资源，应该确定调动资源和执行可持续方案的地方措施。

55. 由于国内储蓄不能为经济发展提供必要的资本，因而发展中国家依靠外部供资；结果，许多国家有很多外债。在许多穷国，偿债预先占用了大量政府开支，减少可用于公共社会服务与发展的资源。因此，债务减免是一个重大事项。

56. 截至 2002 年 3 月底，共有 26 个国家得益于《重债穷国倡议》规定的减免。自 2001 年 9 月以来，又有三个国家（布基纳法索、莫桑比克和坦桑尼亚）达到完成点。另有三个国家（埃塞俄比亚、加纳和塞拉利昂）同期达到决定点。¹⁵

57. 虽然在使新的国家达到决定点方面取得了进展，但达到完成点的国家少于预期。各国已要求比预计更多的时间来拟订减贫战略，有些国家在执行关键的宏观经济或结构改革方面出现了拖延。随着全球经济环境的恶化，实现和维持外债可持续性的挑战变得更加艰巨。几乎所有重债穷国都极端依赖初级产品获得出口收益和政府收入，因此，它们仍然容易受到世界商品价格下降和其他不利的外部事态变化的影响。

58. 在蒙特雷就综合发展筹资办法达成了广泛协议，以善政和正确的宏观经济政策为基础，发展国内外流入的大量公共和私人供资，包括外国投资和可持续的债务筹资。在蒙特雷还商定研究以下建议，利用促进发展的特别提款权拨款作为可能的创新筹资来源。

59. 需要的资源显然超过目前传统来源所提供的资源。现在确实有必要通过国际共识确立稳定和具有合同性质的新的多边筹资来源。

四. 结论

60. 迈向千年发展目标的进展是不均衡的。按目前的速度，有几个区域，特别是撒南非洲，到 2015 年大多数目标都不可能实现。为了到 2015 年把极端贫穷减半，发展中国家人均国内总产值将必须以约 3.6% 的速度增长，所有区域都不可能实现这一增长率。

61. 尽管有这种暗淡的评估，但已确认了一些最佳做法和经验教训。因此，消灭贫穷的障碍似乎是可以克服的。本报告所载的一些实例包括增加教育机会，特别是女孩和妇女的教育机会；能力建设；扶持民间社会机构；赋予社区、特别是赋予妇女权力；促进小额信贷和小额筹资；使战略适应具体农村和城市的情况；提高援助效力，特别是进一步取消限定向捐助国供应商采购的作法以及保护环境。不过，多数证据都是老生常谈，往往不清楚是否已被推广或仿效。因此，必须容易获得有关最佳做法和经验教训的资料。虽然已经设立了若干数据库，但迫切需要以下方式扩大这种努力：收集在其他地方发现的相关最佳做法和经验教训的资料，并将其分类纳入容易查询的数据库；通过建立这种数据库网络改进最佳做法和经验教训的传播和取用；并且通过一切可能的手段，包括南南合作，促进最佳做法的传播。

62. 发展是各国政府的首要责任。但没有国际经济环境的支持，即使政府作出最佳努力也可能不够。鉴于沉重的债务负担、不能充分进入发达国家市场以及官方发展援助不足等障碍，只能通过国际合作才能予以克服。社会发展问题世界首脑会议、大会第二十四届特别会议、千年首脑会议、又称为“发展回合”的新一轮多边贸易谈判、最近关于发展筹资的《蒙特雷共识》以及非洲发展新伙伴关系都属于克服消灭贫穷障碍所需的国际合作的范围。

63. 如果要在 2015 年实现千年发展目标，则作出真诚的努力，使这些会议达成的协议化为具体行动是极端重要的。令人遗憾的是，所有这方面的进展都很缓慢。除非这种状况有所改变，否则，到 2015 年的教训是：由于缺乏国际合作，千年发展目标无法实现。

注

¹ 联合国出版物，销售品编号 C.02.II.A.7。

² 有时限的指标包括下列各项：1990 年至 2015 年，把遭受饥饿的人口比例减半；确保到 2015 年各地儿童，男孩和女孩都能完成小学教育；最好到 2015 年消除小学和中学教育中的性别差异，而且不迟于 2015 年将这种做法扩大到各级教育；1990 年至 2015 年，使 5 岁以下幼儿死亡率降低三分之二；1990 年至 2015 年，使产妇死亡率降低四分之三；到 2015 年已停止并开始扭转艾滋病/艾滋病的蔓延；到 2015 年已停止并开始扭转疟疾和其他重大疾病的发病率；到 2015 年使无法可持续地得到干净饮水的人口比例减半；并且到 2020 年使至少一亿贫民区居民的生活得到大大改善。见 A/56/326，附件。

³ 世界银行，《2002 年全球经济前景与发展中国家》（华盛顿特区，2001 年）。

⁴ 教科文组织将最佳做法定义为：对改善人民生活质量产生明显和实际影响、作为社会公共、私营和民间部门之间有效伙伴关系的成果以及在社会、文化、经济和环境方面可持续的成功举措。人居中心和开发计划署用基本相似的标准界定最佳做法。

- ⁵ 本报告关于消灭贫穷的财政资源的第三节将更充分地阐述经济障碍。
- ⁶ 参见《1999年世界经济和社会概览：世界经济的趋势和政策》（联合国出版物，销售品编号C.99.II.C.1），第七章讨论了其他形式的微额供资。
- ⁷ 世界银行，《2000/2001年世界发展报告：向贫穷开战》（纽约，牛津大学出版社，2000年）。
- ⁸ J·Kim, H·Alderman 和 P.F. Orate, 《巴洛奇斯坦农村女童奖学金方案的评价：农村家庭是否会付钱送女童上学？》世界银行部门工作文件 22983 (华盛顿, 1999年)。
- ⁹ 《减少贫穷与世界银行：执行 2000/2001 年世界发展报告的进展》（华盛顿特区，世界银行，2002 年），第三章，3.3 栏。载于 <http://www.worldbank.org/poverty/library/progr/2000-01/chapter3.pdf>。
- ¹⁰ 同上，3.5 栏。
- ¹¹ 同上。
- ¹² Shantayanan Devarajan, Margaret J. Miller 和 Eric Swanson, “发展的目标：历史、前景和代价”，第 2819 号工作文件（华盛顿特区，世界银行，2002 年）；《宏观经济学和保健：保健投资促进经济发展，宏观经济学和卫生委员会的报告》，（日内瓦，卫生组织，2001 年）。
- ¹³ 在这项总的目标内，所有欧盟成员都将争取到 2006 年使官方发展援助与国民生产总值的比率至少达到 0.33%，超过该水平的成员将保持或进一步增加其官方发展援助捐助。
- ¹⁴ 《发展筹资问题国际会议的报告，墨西哥蒙特雷，2002 年 3 月 18 日至 22 日》（联合国出版物，销售品编号 C.02.II.A.7）；第一章，决议一，附件。
- ¹⁵ 重债穷国倡议有两个阶段：在第一阶段，国家建立三年良好业绩的记录并拟订减贫战略文件。第一阶段结束时，即决定点，就该国资格作出正式决定，国际社会将承诺到完成点时提供充分援助。在第二阶段，这个阶段没有时限，该国必须进一步建立良好业绩记录，以便达到完成点。一旦达到完成点，就提供其余的援助。