



第六十六届会议

临时议程\* 项目 27(a)

社会发展

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

秘书长的报告

摘要

本报告对全球危机的社会影响作出评估，同时考虑到社会发展委员会第四十九届会议期间进行的讨论。本报告还概括了会员国和联合国系统面对全球危机，为执行社会发展问题世界首脑会议和大会第二十四届特别会议的成果所采取的主要举措和对策。本报告最后提出一套建议供大会审议。

\* A/66/50。



## 目录

	页次
导言 .....	3
一. 全球危机的社会影响 .....	3
二. 社会发展委员会第四十九届会议的贡献 .....	8
A. 消除贫穷 .....	8
B. 生产性就业和人人有体面工作 .....	10
C. 社会融合 .....	11
三. 危机时期的执行情况 .....	12
A. 国家对策 .....	12
B. 联合国对策 .....	14
四. 建议 .....	15

## 导言

1. 本报告是按照大会第 65/185 号决议提交的，其中请秘书长向大会第六十六届会议提交一份全面研究报告，说明世界多重危机对社会发展特别是对实现消除贫穷的影响，同时考虑到社会发展委员会第四十九届会议期间进行的讨论。本报告对全球危机的社会影响作出评估，随后审查社会发展委员会第四十九届会议为执行社会发展问题世界首脑会议和大会第二十四届特别会议的成果做出的贡献。本报告还审查了各国执行情况，以及联合国系统采取的各项行动和举措。本报告最后提出一套建议供大会审议。

### 一. 全球危机的社会影响<sup>1</sup>

2. 事实证明，全球金融和经济危机是实施千年发展目标和社会发展问题世界首脑会议目标等国际社会发展目标的主要障碍。在贫穷、就业、饥饿、教育、卫生和社会融合方面遭遇重大挫折。同时，恢复进度缓慢、不平衡而且不确定。就业和其他社会指标的恢复落后于恢复产出，这突出表明要实现各项发展目标，就必须在国家和国际层面实施有效政策，解决经济增长与社会发展脱节的问题。发达国家日趋进行财政整顿和紧缩，进一步破坏了摆脱社会危机的潜力。<sup>2</sup>

#### 经济增长与贫穷

3. 危机前正在成功实施减贫战略，特别是在中高收入国家。当时预计 2015 年 8.83 亿人生活在每日 1.25 美元贫困线以下，低于 2005 年 14 亿人和 1990 年 18 亿人。<sup>3</sup> 虽然各区域都在减贫，但全球进展不均衡，这表明在许多情况下并未成功实施减贫战略，特别是在最贫穷国家。

4. 这场危机成为减贫的另一严重障碍。但根据当前预测，战胜全球贫穷正在取得进展，虽然进展不均衡，而且比危机前缓慢。世界正在将贫穷人数减半的轨道上。由于富国和穷国的经济增长都放缓，2009 年还有约 4 700 万至 8 400 万人仍然贫穷或陷于贫穷，若未发生危机，就不会如此。<sup>4</sup> 2009 年至 2010 年复苏不均衡而且脆弱，主要是在许多国家采取前所未有的刺激措施的帮助下复苏。在此期间，发展中国家和经济转型国家产出增加也刺激了复苏。尽管这一时期恢复经济

<sup>1</sup> 关于危机对社会发展的影响的全面评估，见：“全球危机的影响：世界社会状况报告”（联合国出版物，出售品编号：E.10.IV.1）。

<sup>2</sup> “全球社会危机”。

<sup>3</sup> “反思贫穷：2010 年世界社会状况报告”（联合国出版物，出售品编号：E.09.IV.10）。

<sup>4</sup> 世界银行和国际货币基金组织估计，由于这场危机，还将有 6 400 万人陷于赤贫。在 2015 年之前，摆脱贫穷的人将减少 5 300 万；见“2010 年全球监测报告：危机后千年发展目标”（世界银行，哥伦比亚特区华盛顿，2010 年），第八页。

增长，但在许多国家就业仍然滞后，使各国经济容易受到日后冲击，更多人可能陷于贫穷。

5. 普遍认为经济增长是减贫的主要动力，主要通过创造就业机会，并增加政府收入，促进投资卫生和教育等社会部门。随着财政刺激消失，2010年年中全球经济增长开始再次普遍放缓。预计2011年和2012年发达国家政策方针转向紧缩，进一步损害全球经济增长，使更多人陷入贫穷。因此，2012年恢复社会指标的前景暗淡。

6. 由于危机已使数以百万计的人陷于贫穷，而且政府继续挪用社会支出资金，因此更难实现所有社会发展目标。减贫和再分配的社会政策是实现国际商定发展目标的关键所在。由于较贫穷国家收入低，社会保护制度或缺乏、或最低限度或杂乱无序，更难取得进展。总体而言，一国的贫穷率越高，贫穷对增长的反应率越低。<sup>5</sup>

7. 危机对贫穷的全面影响取决于当前、中期和长期对策的形态和形式。具体而言，各国必须考虑其政策的中长期社会影响，并且平衡继续通过社会支出和创造就业投资未来生产力的需要与减债的需要。不考虑社会后果的经济政策通常对人民的营养、健康和教育产生严重影响，反过来对长期经济增长产生不利影响。

## 就业

8. 危机对就业造成破坏性影响，致使失业率大幅攀升，数以百万计工人陷于弱势就业、受穷或两者兼有。2007年至2010年，危机造成2 760万份工作丧失。发达国家受到特别严重的打击。丧失的工作一半以上在只占全球劳动力15%的发达国家。2007年全球失业率为5.6%，2009年达到高峰，为6.3%，2010年为6.2%。

9. 尽管在其他宏观领域有所复苏，但各国政府和工商界为创造就业机会所作的全球努力没有减轻就业危机；一些国家失业率居高不下，就业不足率迅速增长。例如，非全日工增长约占澳大利亚、加拿大和美利坚合众国就业增长的40%。财政紧缩进一步影响了恢复就业的前景。

10. 2010年初以前，许多发展中国家的失业率已恢复到危机前水平。但正式就业的恢复没有全面说明危机对发展中国家工人的影响，因为非正规就业率上升，在业穷人增加。对许多人而言，就业保障性降低。

11. 危机造成的长期就业后果开始显现，因为自2007年以来大多数发达国家长期或结构性失业(失业一年以上)率大幅增加。此外，更加弱势，所有工人中(15亿多)中一半以上是弱势就业。恢复期创造的许多新就业机会都是低薪，福利减少，保障性降低。增强劳动力市场灵活性是应付失业率不断攀升的一个对策。通

<sup>5</sup> “2010年全球监测报告”。

过减少劳动条例，灵活性往往化为工人无保障、工资减少和工作条件恶化，而且没有按预期创造就业机会。平均工资增长率从 2007 年的 2.8% 减至 2008 年的 1.5% 和 2009 年的 1.6%。分析报告中，中国除外，平均工资增长率降至 2008 年的 0.8% 和 2009 年的 0.7%。<sup>6</sup>

12. 沮丧的工人增加，他们处于工作年龄，愿意工作，但不积极找工作。将近 200 万人感到沮丧，不积极找工作。2009 年年底，将近 400 万人离开劳动力市场。<sup>7</sup>

13. 在劳动力市场，青年往往处境不利，危机导致太多青年丧失工作。危机前，15 岁至 24 岁青年的失业率超过年长他们的青年。全球青年失业率从 2007 年的 11.8% 增至 2010 年的 12.6%。危机期间进入工作市场的青年可能在就业和工资方面受到终生影响。

14. 为使就业完全恢复到危机前水平，增长率必须高，足以抵消劳动人口的规模。增长还必须是生产力提高驱动下的就业密集型。为此，必须对更活跃的经济部门进行普遍结构改革。按当前复苏速度，需要 4 至 5 年回到危机前全球就业水平。<sup>8</sup>

#### 粮价再次上涨

15. 粮价波动是实现社会发展目标的严重障碍。最近粮价上涨使数百万人陷于贫困，更多的人营养不良。除雪亮的短期影响之外，如儿童死亡率上升，儿童营养不良对健康、教育成果和生产力造成长期负面影响。

16. 自 2010 年 6 月以来，粮价上涨使另外 4 400 万人生活在每天 1.25 美元的贫困线以下。2011 年初粮价创新高，接近 2008 年最高水平。如果粮价持续上涨，将对社会发展造成破坏性影响。世界银行模拟报告<sup>9</sup>指出，粮价指数上升 10% 可导致另外 1 000 万人跌到贫困线以下；上升 30% 可使另外 3 400 万人陷于贫困。其他研究报告更不乐观：发展中亚洲贫穷家庭已经将其收入的 60% 用于食物，国内粮价上涨 10% 仅在该区域就可使另外 6 400 万人陷于赤贫；<sup>10</sup> 在转型期国家，2/3 的家庭受到危机影响，据报其中 70% 采取的应对危机办法是减少主食和保健支出。<sup>11</sup>

<sup>6</sup> 国际劳工组织，“2010/11 年全球工资报告：危机时代的工资政策”（2010 年，日内瓦）。

<sup>7</sup> 国际劳工组织国际劳工研究所研究报告，“2010 年劳工世界报告：从一场危机走向下一场危机？”（2010 年，日内瓦）。

<sup>8</sup> “2011 年世界经济形势与展望”（联合国出版物，出售品编号：E.11.II.C.2）。

<sup>9</sup> 世界银行，“粮食价格观察”（2011 年，哥伦比亚特区华盛顿）。

<sup>10</sup> 亚洲开发银行，“全球粮价暴涨与发展中亚洲”（2011 年，马尼拉）。

<sup>11</sup> 欧洲复兴开发银行，“过渡期生活：危机后”（2011 年，伦敦）。

17. 许多国家奉行紧缩货币政策，以消除粮价和油价上涨造成的通货膨胀。这项政策立场阻碍经济复苏，特别是创造就业机会。因此，紧缩货币政策不适于处理粮价暴涨问题。一系列因素导致粮价波动，包括粮食需求增加、竞相使用粮食生产生物燃料等、粮食存量下降和油价上涨及粮食市场投机活动。因此，决策者应考虑一系列干预措施，消除粮价波动的起因和影响。扩大社会救助和营养方案能够帮助减轻粮价上涨对营养不良的影响。如果不提供定向社会救助和营养方案，短期粮价上涨将导致卡路里不足和微量元素营养不良。儿童营养不良的长期影响已有明确记录，<sup>12</sup> 包括教育成就降低、终生收入减少和总体生产力降低。从长期看，为处理粮价波动问题，必须加大商界投机监管力度，扩大对农业发展的支持以促进地方消费，以及放松生物燃料要求。

### 汇款流量

18. 移民汇款对受惠家庭和社区非常重要。2008 年和 2009 年，正规汇款下降 6 个百分点。<sup>13</sup> 截至 2010 年，正规汇款流量恢复到 3 250 亿美元，与危机前水平相同。美国经济稳定使寄往拉丁美洲的汇款流量恢复增长。油价上涨促使俄国和其他产油国寄往亚洲的汇款流量增加。但西欧工作市场吃紧促使加强移民控制。尽管汇款明显恢复，但接受国通货膨胀的速度超过汇款增长，因此收到相同金额的受惠人的购买力与危机前不同。中东和北非动乱也干扰了移民潮和汇款流量。<sup>14</sup>

### 健康与教育

19. 危机对健康和教育的全部影响很难评估，只能随着时间的推移完全显现出来。<sup>15</sup> 根据以往危机的经验，居民采取的应对战略可对健康和教育产生消极影响。例如，子女辍学以节省学费支出或打工；购买较便宜的食品取代更贵、更营养的食品，从而减缓紧张的家庭预算；推迟医疗服务，不购买必要的药物。危机期间，主要救命药物价格上涨，因此危及生命的疾病可能得不到治疗。

20. 当收入降低、失业率升高时，对公共部门服务的需求通常扩大，同时政府公共部门服务支出收到的压力日增。许多国家社会支出减少使复苏可能难以持续。

<sup>12</sup> “How To Ensure Nutrition Security In The Global Economic Crisis To Protect And Enhance Development Of Young Children And Our Common Future”, Saskia De Pee 等撰写, Journal Of Nutrition, 140 (1) (2010)。

<sup>13</sup> 联合国教育、科学及文化组织，“全民教育 2010 年全球监测报告：走近边缘化群体”（2010 年，巴黎）。

<sup>14</sup> “2011-2013 年汇款流量前景”，作者 Sanket Mohapatra、Dilip Ratha 和 Ani Silwal，《移民与发展简讯》第 12 号，第 16 卷（世界银行，2011 年，哥伦比亚特区华盛顿）。

<sup>15</sup> 关于危机对健康和教育的影响的评估，见“全球社会危机：2011 年世界社会状况报告”。

因此，尽管当前受到紧缩社会支出的压力，但必须继续将社会支出视为对今后增长的投资并予以保持。

### 不平等

21. 收入日益不平等被确定为经济危机的因果。在经济危机之前，经济增长不平衡：最富有个人享受的增长利益增加，这有损创造优质、体制的工作。1980年至2005年，高增长率和工资不涨强化了不平等，因为收入最高的1%的人口在国家收入中所占份额从7.5%增至13.4%。在此期间，消费者债务增加，因为价格不断上涨而工资不涨，工薪族尽力维持他们的生活水平。虽然全球不平等现象可能减小，因为在最发达国家，危机对金融租赁的影响增大，财政紧缩导致许多关张停业，但预计国内收入不平等现象更加严重，因为粮价不断上涨、失业率高和贫瘠率上升。这些趋势对国内处境较不利者造成巨大影响。<sup>16</sup>

### 气候变化

22. 气候变化造成农业生态中天气格局和变化的变异型增加。如果不遏制气候变化，将会对营养、就学和未来生产力造成负面影响。不断变化的天气格局已经损害粮食生产，而且天气事件干扰了全球供应链。2011年3月在日本发生的海啸干扰了全球供应链，并减慢产出，进一步减慢全球经济复苏。经济危机的来临使人们不再关注和重视气候变化问题。此外，无法获得信贷及竞争性预算优先事项正在对公共和私人投资者投资适应和缓解战略造成不利影响。

23. 最近，国家和国际对话中出现好转，注重更宽泛的可持续发展，包括可持续环境和经济措施，最终目标是提高福利。在消除贫穷和可持续发展的大背景下，绿色经济将成为即将于2012年6月举行的联合国可持续发展大会<sup>17</sup>的主题。

### 中东和北非动乱

24. 尽管增长水平不错，但中东失业率居发展中区域之首，而且仍未充分融入世界经济。该区域青年失业率高达70%，妇女经济参与率最低，不平等现象严重，人类发展不力。<sup>18</sup> 最近，在政治和经济需求的驱动下中东发生起义，部分起因是社会状况，以及没有影响公共政策的其他途径。虽然抗议导致通过加强公民参与决策进行治理变革，长期上可能产生积极效果，但短期上这一过渡促使油价上涨（2011年第一季度上涨21%），而且可能进一步干扰经济活动。<sup>19</sup>

<sup>16</sup> 关于危机对不平等现象的影响，见“全球社会危机”。

<sup>17</sup> 另参见里约+20，或2012年地球问题首脑会议。见：<http://www.earthsummit2012.org/>。

<sup>18</sup> 联合国开发计划署阿拉伯国家区域局“2009年阿拉伯国家人类发展报告：阿拉伯国家对人的安全的挑战”（2009年纽约）。

<sup>19</sup> “2011年世界经济形势与前景”。

## 非洲

25. 事实证明非洲经济有能力抵抗危机，2011 年扩大 3.6%，预期 2012 年增长率达 5.4%。<sup>17</sup> 但失业率和弱势就业率仍然很高，预计增长仍不足以达到减贫目标，甚至在进行大规模收入再分配的情况下，而这种情况似乎不可能发生。大多数撒哈拉以南非洲经济体仍高度依赖初级生产，非常容易受到贸易条件的冲击；生产和出口不太多样化，最近几十年进行了大规模非工业化。该区域最大经济体南非显然是这一积极增长趋势的例外，预计 2011 年经济增长率仅 3.5%，而且丧失大量工作机会的趋势不会扭转。<sup>20</sup>

## 二. 社会发展委员会第四十九届会议的贡献

26. 社会发展委员会第四十九届会议审查了其优先主题，题为“消除贫穷，同时考虑到该主题与社会融合和充分就业以及人人有体面的工作的相互关系。”本报告这一节概述了委员会关于其优先主题的审议意见。

### A. 消除贫穷

#### 进展与挑战

27. 对各国政府和联合国系统而言，消除贫穷仍是一项重大挑战，特别是在全球经济和金融危机之后，粮价和能源价格持续大幅上涨。各国政府和国际社会仍致力于在国家、区域和全球各级努力实现国际商定的发展目标，包括全面发展目标，在消除贫穷方面的具体目标，这些承诺载于《哥本哈根宣言和行动纲领》。

28. 迄今，各国和国际社会一致努力，在减贫方面取得了明显但参差不齐的进展。世界正在实现 2015 年以前全球千年发展目标中关于贫穷的具体目标的轨道上。<sup>21</sup> 但实现这一具体目标只是朝着社会发展问题世界首脑会议关于消除贫穷的承诺跨出了一步，因为根据世界银行危机前的预测，到 2015 年将有近 9 亿人仍生活在赤贫中。

29. 此外，各国和各区域在消除贫穷方面的进展一直参差不齐。在减少赤贫和提高生活水平方面，主要是在东亚特别是中国取得进展。其他区域不太成功。同时，区域趋势掩盖了非常不同的国家经验，即使是在收入水平类似的国家中。事实上，令人欣慰的是，预测在全球和区域二级收入贫穷减少，但在许多国家，贫穷率仍很高而且难以处理。全球趋势掩盖了许多国家中的严酷事实，这些国家在减贫方面进展缓慢或甚微。

<sup>20</sup> 国际货币基金组织“世界经济展望：双速恢复造成的紧张：就业、商品和资本流动”，世界经济和金融调查(2011 年哥伦比亚特区华盛顿)。

<sup>21</sup> 但如第 29 段的讨论，主要原因是一些国家取得进展。

30. 此外，除没有适当收入外，生活在赤贫中的人还遭受多重匮乏、机会限制和社会排斥。虽然许多国家成功减少了收入贫穷，但他们在确保获得教育、保健、食物和其他基本货物和服务方面仍面临严重挑战。例如，由于粮食危机，营养不良的人从 1990-1992 年的 8.17 亿增至 2009 年的 11 亿，估计 2010 年为 9.25 亿。由于粮食商品价格再次上涨，这一估计数在 2011 年可能更高。<sup>22</sup>

31. 可持续或更多地投资于健康和教育对打破贫穷循环和防止代代受穷至关重要。生活在贫穷中的人在获得优质保健方面仍面临重重障碍，许多人遭受并死于容易预防的疾病和健康状况。医病也能够使脆弱家庭限于贫穷。教育被普遍确认为社会经济流动的手段，缺乏教育往往使生活在贫穷中的人不能参加报酬更高的正规部门工作。这些联系突显出收入贫穷与健康差和教育程度底之间的恶性循环，能够通过有效的政府政策予以处理。

32. 两性差距和城乡差距仍是执行减贫政策的一项挑战。虽然过去 30 年在减少两性不平等方面取得长足进展，但在大多数生活领域女子处境仍不如男子，在决策进程中妇女代表人数少于男子。此外，全世界城乡居民的福利差距很大。城市地区，特别是在拉丁美洲，贫穷增速更快，但农村地区贫穷率仍然更高。

33. 贫穷具有社会、经济、政治和环境因素，贫穷和不平等的一些结构性原因具有全球性质。各国政府和国际社会必须处理消除贫穷的主要障碍，包括缺乏体面就业机会、没有社会保护及得不到社会服务；日益不平等；频繁发生自然灾害；疾病负担，特别是艾滋病毒和艾滋病。

### 经验教训

34. 在 2015 年实现千年发展目标的目标日期之前还剩下不到五年，必须采取行动加速取得进展，同时借鉴成功范例和经验教训。在实现减贫目标方面落后的区域和国家，社会和经济不平等现象仍然严重，这一需要尤其迫切。

35. 在执行消除贫穷战略和方案方面，各国面临不同的经济、社会和政治挑战。尽管在此方面各国面临不同的挑战，但根据其经验就若干问题达成广泛一致，如为了可持续减贫，必须实现快速、可持续经济增长，同时进行结构改革，并辅以一一致的逆周期宏观经济政策。这一点已得到证实：东亚成功大幅减贫；在全球危机来临之前，非洲国家在减贫方面取得进展。正如“2010 年世界社会状况报告”表明，许多高调方案，如土地产权和小额信贷等，在减贫方面一直不很有效。

36. 贫穷的多层面性质要求减贫战略不局限于经济增长，并设法采取综合行动，进一步取得能够帮助减少不平等现象的教育、住房、健康和就业成果。在许多国

<sup>22</sup> 情况最可能如此，根据世界银行的估计，2010 年另有 4 400 万人因粮价上涨而陷于赤贫；亚洲开发银行警告，如果粮价仍保持在 2010 年 4 月的水平，还将有 6 400 万人每日生活费不到 1.25 美元。

家，收入不断增加和财富不均限制了经济增长在减贫方面的效果。在极不平等的社会，穷人通常无缘生产性资源，包括土地、市场或运输和通信基础设施，其结果是生活在贫穷的人通常无法参与经济增长进程。因此，宏观经济政策应充分考虑发展的社会层面，包括应减少不平等，促进人人充分就业和体面工作。

37. 发展中国家必须执行为民众提供基本社会保护和社会服务的方案，以便打破贫穷循环。社会保护措施使民众免受各种冲击，并增强他们管理和克服各种影响其福祉的状况的能力，这些对减小脆弱程度和防止生活条件恶化至关重要。在经济危机期间，社会保护制度作为社会经济稳定因素起着重要作用。从长期看，社会保护能够帮助个人和家庭建设人力资本，改善他们的生活前景，从而处理贫穷的根源。如果辅以更宽泛的措施，处理歧视、获得资源及资源再分配问题，这些措施将对贫穷和脆弱性产生深刻影响，并推动建立经济增长与消除贫穷之间的良性循环。

38. 成功减少收入贫穷并普遍改善社会条件的国家已制定覆盖大多数人的综合社会保护政策。虽然社会保护制度的结构将视具体国情而定，但基本社会保护最低标准应包括一套基本的、必要的、适合具体情况的社会转移和主要服务，包括保健、教育和适当营养。这一社会保护最低标准如果逐步落实，即使最贫穷国家也负担得起。如果考虑到不对社会保护投资的潜在后果，这一必要投资往往不会被视为一种障碍。在采取这种措施的同时，必须同时进行更广泛的社会投资，处理歧视、排斥和不公平分配资源问题。

39. 执行减贫战略的另一个经验教训是，农村发展和农业生产力对社会发展和减贫至关重要，必须更加关注农村经济及农业在发展中国家的作用。中小型农场为许多发展中国家大多数劳动人民提供就业。此外，还必须将农业生产与地方城市市场挂钩，帮助抵御外部冲击、加强粮食保障及减轻贫穷，特别是考虑到全球粮价再次上涨。

40. 在减贫方面进展最快的国家实现了经济增长，提高了农业生产力，并在农村和城市地区持续增加体面就业机会。应增加公共投资，支持农业部门庞大的发展中国家实现这一增长，因为妇女通常在农业部门工作。在此方面，促进两性平等对于确保妇女获得农业和农村发展的好处至关重要。

41. 最后，执行有效减贫战略国家的成功范例突出表明，要解决造成和延续贫穷的原因，社会政策必须成为更广泛发展战略的组成部分。可持续脱贫方案需要关注全体社会成员而不仅是穷人的社会政策。必须借鉴成功经验加强全球努力，以便加速取得进展，实现国际商定的发展目标，包括千年发展目标和哥本哈根承诺。

## **B. 生产性就业和人人有体面工作**

42. 实现充分的生产性就业和人人有体面工作是消除贫穷和促进社会融合的国家战略核心所在。充分的生产性就业指就业水平高和实际工资率高。除非人们获

得工资高于贫穷线的就业机会，否则消除贫穷的努力不会成功，也不可持续。此外，正如体面工作议程所强调，改进工作质量对处理许多国家劳动穷人的问题至关重要。通过以生产力为主导的增长进行结构性改革也有助于提高就业率和实际工资。

43. 虽然就业创造穷人摆脱贫穷所需的收入，但就业和体面工作也提供了极为重要的渠道，可以通过这一渠道更广泛地分享经济增长的利益。实现充分的生产性就业和人人有体面工作对公平分享增长利益的可持续发展至关重要。

44. 为实现国际商定的发展目标，特别是消除贫穷目标，必须使充分的生产性就业和人人有体面工作成为国家和国际政策的核心目标。因此，促进充分就业和体面工作必须与一致的逆周期政策和健全的财政制度一道，成为关键宏观经济目标，以便实现更稳定、更均衡的增长，支持消除贫穷。

45. 过分强调平衡公共预算而不考虑后果往往导致对基础设施、技术和人力资源的公共投资下降，而这些都对经济增长和创造就业至关重要。应强调公共支出审查，以强化其生产性要素，而不是一刀切，特别是在当前摆脱严重经济衰退的背景下。

46. 在国际劳工组织(劳工组织)和世界卫生组织(世卫组织)共同领导下，社会保护最低标准倡议是体面工作议程的重要组成部分。该倡议包括一个系统基础，通过四大保证处理贫穷和脆弱问题：为所有人提供必要保健；儿童收入保障；援助失业、就业不足和贫穷的人；老年人和残疾人收入保障。投资社会保护最低标准能够建立发展的良性循环，从而提高就学率、改进培训工作和增进健康，扩大人力资本库，支持长期经济增长，同时使更多人在正规部门就业。最后，正规部门增长将通过税收增加财政资源，从而有可能提高社会保护水平。

### C. 社会融合

47. 世界各国政府日益认识到社会融合对促进社会发展和减贫的重要性，因为社会融合促进社会凝聚力及稳定和公正的社会，建立有利于发展和进步的有利环境。所有人参与社会、经济、政治和文化生活至关重要，以确保政府政策响应包括穷人在内的社会的需要。

48. 许多国家已经依照国家发展目标和减贫战略，从脱节或特定社会融合政策转到更一致、更有凝聚力的政策。<sup>23</sup> 各国政府继续社会伙伴应努力创造有利于参与和社会融合的环境，具体方式包括采取公共行动并执行消除歧视和社会障碍的政策。这将推动和加强消除贫穷的努力。

<sup>23</sup> 欲了解进一步信息和事例，见秘书长关于促进社会融合决议的执行情况的报告(E/CN.5/2011/2)。

49. 在促进社会融合方面已取得进展，具体方式包括通过国际行动计划、公约和宣言，以应对不同社会群体在克服社会排斥和贫穷方面面临的挑战。各国政府及其社会伙伴已执行旨在减少不平等现象和消除歧视的社会融合政策，以便平等提供就业机会、基本社会服务、教育与保健，并促进社会群体的参与和融入，特别是青年、老年人和残疾人及土著人。

50. 援助大家庭和单亲家庭是消除总体贫穷的有效战略。要消除代代贫穷，就必须以贫穷家庭子女为目标，提供儿童抚养补助金、现金转让、教育津贴、住房津贴、免费教育和寄养方案等福利。

51. 此外，家庭历来向家庭成员提供社会保护，应支持家庭履行这一重要职能。有效的社会保护措施加上提供有效服务和基本服务是协助家庭的良好战略。即将来临的 2014 年国际家庭年二十周年为确保进一步促进和实现国际年的规定目标提供了推动力。社会发展委员会将根据下列主题筹备二十周年活动，履行其社会首脑后续行动的任务：正视家庭贫穷和社会排斥；确保劳动一家庭平衡；促进社会融合和代际和睦。

### 三. 危机时期的执行情况

52. 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日益受到近年来出现的多重危机的挑战。为有效迎接这些新挑战，应在国家一级并在联合国系统内制定实施更协调一致的对策。

#### A. 国家对策

53. 继多重危机之后，当前金融危机接踵而至，促使从市场原教旨主义迅速转向政府在指导经济方面发挥更大作用。逆周期宏观经济政策措施显然旨在减轻危机在许多国家的影响。衰退及其社会影响没有最初担心的严重，因为许多国家，包括发展中国家新兴经济体迅速作出对策。劳工组织估计，20 国集团采取的逆周期措施在其经济中拯救或创造了 2 100 万个工作。<sup>24</sup>

54. 始于 2010 年初的发达国家债务危机持续到 2011 年，对各国政府造成巨大的削减支出压力。许多发达国家政府已经作出反应，应对因经济危机而更加严重的不断增长的赤字：降低社会支出；削弱社会保护制度。目前正在采取削减卫生和教育支出、裁员、减薪和增税等措施，希望改进国家财政状况。

55. 对赤字和债务不断增加的关切促使许多国家采取紧缩措施。这些国家已经终止财政刺激措施、提高退休年龄以减少养恤金费用、减薪并增税。例如，西班牙

<sup>24</sup> 国际劳工组织报告(经济合作与发展组织做出重大贡献)，“加速 20 国集团国家富有就业机会的复苏：借鉴经验”，为 2010 年 4 月 20 日至 21 日在哥伦比亚特区华盛顿举行的 20 国集团劳工和就业部长会议编写(2010 年，日内瓦)。

已承诺 2011 年削减公共开支 7.9%，德国 2010 年和 2001 年间削减联邦支出 4.3%，意大利 2011 年和 2012 年削减预算 10%。

56. 有人表示关切的是，这些措施可能恶化或延长危机，因为财政紧缩降低增长率。一份货币基金组织研究报告认为，二年后，预算赤字在国内生产总值(国内总产值)所占比例削减 1%，产出约降低 0.5%，失业率上升一个百分点的 1/3。<sup>25</sup> 最终，这些措施将恶化或延长危机，提高失业率，特别是青年失业率，并在最需要社会保护制度的时候弱化保护制度。

57. 但一些发展中国家从以往危机吸取重要的经验教训，为保护社会支出做出巨大努力，以维护社会发展的利益，甚至在政府收入因为经济增长减慢而下降时。例如，一些国家政府，包括阿根廷、印度和南非，维持甚至扩大其家庭现金转移方案，人们通常相信这些方案会大幅减轻家庭贫穷，对儿童更有利，如提高学校出勤率、减轻儿童营养不良和减少童工。<sup>26</sup>

58. 一些国家设法提供社会保护，并在其应对危机措施中使社会保护更适应新的社会需要，特别是在全球金融和经济危机的初级阶段。这有助于减轻粮价和燃料价格上涨对穷人和弱势人口的影响。例如，巴西扩大了其Bolsa家庭方案，以便向近 5 000 万人提供最低收入，2010 年占国内总产值的 0.4%。<sup>27</sup>

59. 在社会保护领域，一些发展中国家，包括布基纳法索、墨西哥和莫桑比克，已经采取行动执行社会保护最低标准倡议，具体方式是提高认识、建立国家社会保护最低标准工作队、检查社会保护情况、制订措施向更多人提供社会保护及进行分析。阿根廷、智利和南非等国已通过专门立法改革社会保障制度，强调对边缘社会群体的社会保护，包括老年人、残疾人和失业者。在印度，国家农村就业保证方案满足了 5 300 万农村贫穷家庭的需要，通过公共工程方案每年向他们提供 100 个工作日。<sup>28</sup>

60. 一些国家正在将危机转为投资绿色就业的机会，以创造就业机会和减贫。<sup>28</sup> 还有些国家正在重新审查公共部门和民间社会组织在提供社会服务方面的作用，作为消除金融和经济危机影响的新工作来源。这些举措都有助于落实社会发展问题世界首脑会议在促进消除贫穷、就业和体面工作方面的各项承诺。

<sup>25</sup> 国际货币基金组织，“世界经济展望：复苏、风险与重新平衡”，世界经济概览(2010 年哥伦比亚特区华盛顿)。

<sup>26</sup> 欲了解进一步信息和事例，见联合国开发计划署，“分享创新经验：成功的最低社会保护经验”(2011 年，纽约)。

<sup>27</sup> “分享创新经验”。

<sup>28</sup> 欲了解进一步信息，见“2011 年世界经济和社会概览：伟大的绿色技术变革”(联合国出版物，出售品编号：E.11.II.C.1)。

## B. 联合国对策

61. 联合国系统已经参与一系列活动，旨在执行《哥本哈根行动纲领》，消除全球危机对社会发展成就的影响。在此方面，新的举措和伙伴关系已经出现，以推动联合国系统协调一致，确保发展合作更加有效。

62. 在社会发展委员会框架内，经济和社会事务部已就新的社会发展问题，包括消除贫穷、社会保护、体面工作和社会融合，多次举办小组讨论会和专家小组会议。<sup>29</sup> 该部已组织一次民间社会论坛，以确保广泛参加委员会第四十九届会议。此外，还参与最新研究和编写报告，如 2011 年最重要的报告。<sup>30</sup> 《哥本哈根行动纲领》还提出经济和社会事务部向各国政府提供技术合作咨询的要点，重点是最不发达国家和情况特殊国家，如小岛屿发展中国家。

63. 大会 2007 年宣布的联合国第二个消除贫穷十年(2008–2017)提出了联合国消除贫穷议程的首要框架，重点是“充分就业和人人有体面工作”这一主题。经济和社会事务部与劳工组织协调一项全系统消除贫穷行动计划，已得到联合国 21 个机构、各基金和方案、各区域委员会及联合国系统行政首长协调理事会(行政首长理事会)的核可。该行动计划特别强调创造就业机会、社会保护、工作权利和标准及全球经济和金融危机对就业的影响。

64. 为消除全球危机对社会发展的影响，行政首长理事会通过九项联合国联合倡议。《全球就业契约》和社会保护最低标准都在这一框架内。《契约》是劳工组织牵头的全球合作伙伴框架，旨在根据体面工作原则和富有工作机会的复苏原则制订应对危机措施。《契约》促进生产性复苏，核心是投资、就业和社会保护，并努力将就业置于政策议程的核心。社会保护最低标准倡议旨在促进获得必要的社会保障转移支付和社会服务，强调援助弱势群体。该倡议发展了牢固的联合国机构、双边合作伙伴和非政府组织联盟，以确保在国家一级协调一致。另一项倡议是联合国系统关于粮食保障的联合应对危机倡议，与社会发展问题世界首脑会议议程有着牢固的联系，由秘书长全球粮食保障危机问题高级别工作队进行协调，旨在处理粮食危机的影响。

65. 联合国机构还对有效应对危机与环境可持续性之间的相互联系作出反应。联合国环境规划署(环境署)绿色经济倡议是行政首脑理事会核准的应对危机倡议之一，设法说明投资绿色部门作为实现复苏和可持续增长、促进体面工作、减贫和处理严重环境问题的工具的潜力。开发署和环境署贫穷与环境联合倡议方案还支持国家牵头努力将贫穷与环境的联系纳入国家发展规划主流，并采取改善生计和导致可持续增长的方式管理环境。

<sup>29</sup> 欲了解更多信息，请访问联合国经济和社会事务部网站：[HTTP://SOCIAL.UN.ORG/INDEX/EXPERTGROUPMEETINGSPANELDISCUSSIONS.ASPX](http://social.un.org/index/expertgroupmeetingpaneldiscussions.aspx)。

<sup>30</sup> “全球社会危机”。

66. 主管经济和社会事务副秘书长召集的经济和社会事务执行委员会继续为在社会发展领域制订政策、决策和管理提供重要工具。在确认 2012 年里约+20 首脑会议的重要性时，扩大了执行委员会成员，让相关联合国机构、基金和方案参与，以便联合国系统更协调一致地筹备首脑会议。社会发展小组负责促进和协调执行委员会成员进行协作，以提高可持续发展的社会支柱的能见度。其他倡议包括主要经济学者网络和宏观经济咨询能力倡议。前者设法促进联合国系统内关于经济问题的分析工作和政策指导的协调一致和协作，后者是纯粹以需求驱动的倡议，设法为各国提供获得关于相关宏观经济问题第二个意见的机会。

67. 各国和国际社会共同努力，朝着千年发展目标中有关贫穷的目标取得明显进展。同时，必须铭记收入贫穷是《哥本哈根宣言和行动纲领》确定的贫穷与匮乏的许多因素之一。事实上，多重全球危机给各国履行在世界首脑会议上所作承诺带来严重挑战，因为在经济增长减慢时期，贫穷、失业和就业不足的情况更加严重，社会紧张关系加剧，公共财政受到压力。虽然在教育和健康等领域对社会进步的影响随着时间推移才能充分显现，但显然世界正在面临社会危机。

#### 四. 建议

68. 为了防止在消除贫穷和社会发展的其他领域进一步让步，为了加速取得进展，以便在 2015 年之前其余几年实现千年发展目标，大会不妨考虑下列建议：

(a) 确认可持续经济增长是必要的，但并非消除贫穷的充分条件；增长应既包容又公平，以便对贫穷产生尽可能大的影响；宏观经济政策和社会政策应考虑到并处理不平等问题，以确保社会所有成员受益于经济增长，推动实现首要的消除贫穷发展目标。

(b) 应将创造就业机会和体面工作岗位纳入宏观经济政策目标，经验表明，最直接的脱贫办法是创造足够的体面工作机会，而且通过创造产业性就业和体面工作机会，经济增长将有助于减贫和减少不平等现象。

(c) 政府政策应始终是逆周期，繁荣期间应节省财政资源，以便在需要是支持扩大措施；在此方面，各国应有政策空间，能够始终奉行逆周期政策；应通过改变国际组织作为援助条件施加给各国的政策规定的基本取向和性质 留出此类政策空间。

(d) 普遍社会保护制度和积极的创造就业机会方案应成为永久措施，纳入促进体面工作议程、消除贫穷和促进社会融合的配套政策。

69. 鉴于社会支柱在实现千年发展目标等国际商定发展目标和实现可持续发展方面的重要性日增，大会不妨考虑下列建议，以促进执行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：

(a) 提高社会发展在联合国发展议程中的能见度，包括推动实现可持续发展，具体方式是鼓励社会发展委员会继续积极审查其今后工作安排和方法，以制定一个多年期工作方案，包括正在关注和处理的优先主题、目前社会发展问题及新出现的经济、财政和环境问题。

(b) 请会员国通过交流经验教训和最佳做法发起关于建立包容性社会的国家牵头的倡议。这些事件和倡议的成果可提交社会发展委员会。

(c) 通过但不局限于鼓励更广泛的区域讨论，促进联合国系统各组织和所有利益攸关者促进更广泛、更重点分明地参与委员会的工作，作为对委员会工作的投入，例如，通过各区域委员会组织召开关于委员会优先主题的区域会议。

(d) 促进联合国系统各组织在执行和作出反应时更加一致，具体方式是更密切地与执行联合国有关倡议挂钩，包括但不限于第二个消除贫穷十年、世界青年行动纲领、《全球就业契约》、《体面工作议程》、行政首长理事会九项联合危机应对倡议及 2010 年千年发展目标首脑会议行动议程。