



经济及社会理事会

Distr.: General
25 April 2006
Chinese
Original: English

2006 年实质性会议

2006 年 7 月 3 日至 28 日，日内瓦

协调部分

临时议程* 项目 4

持续经济增长促进社会发展，包括消灭贫穷与饥饿

持续经济增长促进社会发展，包括消灭贫穷与饥饿

秘书长的报告

摘要

经济及社会理事会第 2005/221 号决定通过以“持续经济增长促进社会发展，包括消灭贫穷与饥饿”为 2006 年会议协调部分的主题。秘书长提出的本报告突出强调人们日益认识到经济发展与社会发展之间的双向关系。这一关系是 1990 年代联合国各有关会议和首脑会议、千年首脑会议和 2005 年《世界首脑会议成果文件》所产生的全球发展远景的一个重要成分。本报告着重为实现这一远景而采取的各种办法。

本报告综述了目前的趋势和迄今汲取的教训。根据这些趋势，报告得出了若干结论。一些结论是：(a) 各国需要采取全面、一致和参与性的政策办法来实现持续的经济增长和社会发展；(b) 政策办法应设计得能满足每个国家的需要；(c) 有必要通过更加一贯的政策创造有利的国际环境；(d) 有必要确保联合国全系统的方案更加一致和一体化；和(e) 有必要进行一系列全面的研究以缩小对特定经济和社会政策的动态效应的认识缺口。

* E/2006/100。



本报告还提出了若干建议，其中强调在制订有效的执行战略方面国家自主和政策空间的原则；需要建设国家能力，以便能够制订这种战略；参与性办法的重要性；国际社会需要使其努力与国家发展战略协调一致；联合国系统需要进一步扩大努力从部门性办法转移到更全面的办法；并要求进行一项主要研究，以更好地了解持续的经济增长与社会发展之间的复杂联系。

目录

	段次	页次
一. 实现经济和社会目标的全面远景	1-16	4
A. 政策辩论和办法	4-8	4
B. 关于有利于穷人的增长的辩论	9-11	5
C. 人类发展办法	12-16	6
二. 趋势概览	17-28	6
三. 国际发展合作促进持续经济增长以取得社会发展：趋势和办法的演变	29-50	8
四. 结论	51-56	12
五. 建议	57	13

一. 实现经济和社会目标的全面远景

1. 人们日益认识到经济增长与社会发展之间的双向关系。经济增长本身不是目的，而是达成某些社会目标、其中包括消灭贫穷的手段，另一方面，这些社会目标又是经济持续增长的基础。同样，积累人力资本——这大部分要靠实现保健、教育、就业以及消灭贫穷与饥饿等领域的社会目标来达成——是确保持续经济增长的政策的关键部分。因此，公平和社会发展问题是长期维持经济增长的核心问题。

2. 为解决这个问题，联合国各主要全球会议和首脑会议，尤其是 1995 年举行的社会发展问题世界首脑会议，提供了全面远景。社会问题首脑会议重申社会层面和消灭贫穷的重要性。它认为社会发展是实现社会更大公平的手段。首脑会议要求通过一个社会经济发展综合框架，以便实现消灭贫穷、创造生产性就业和社会融合等目标。人们一再要求落实这一远景。最近，2005 年《世界首脑会议成果文件》重申会员国明确承诺要落实联合国各大会议和首脑会议所形成的发展远景。

3. 但是，关于原则和目的明确共识尚未充分反映在当前政策和战略中。目前仍在辩论实现目的的最有效办法。发展方面各个行为者采取各种各样的办法，有时还是互相竞争的办法。人们仍然在从许多层面探讨宏观经济和社会政策的联系及两者对贫穷和发展的影响。目前的研究已导致对发展战略的不同论证和处方路线。

A. 政策辩论和办法

4. 经济增长被认为是积累人力和实物资本的基本条件，而这些资本又是长期经济增长的基础。在这个框架中，宏观经济稳定也被认为是实现持续经济增长所必要的。因此，大多数减贫措施都以增长和稳定为两个主要目标。但是，经济增长、社会发展与消灭贫穷之间的正面关系并不会自动形成。

5. 1980 年代和 1990 年代的经验显示，单只经济增长并不足以改善穷人的生活。提高平均收入不会自动惠及社会所有成员，也不会增进对减少长期贫穷至关重要的保健和教育成就。1980 年代和 1990 年代实施的结构调整宏观经济政策后来采用了社会安全网和有针对性的社会方案来减轻经济增长改革的负面影响。这些努力虽然有用，但绝不能充分补偿结构调整改革的高昂社会代价以及有关国家的缺乏体制能力。1980 年代宏观经济政策进行痛苦的调整和最近发展中国家发生危机的一个主要原因是，当局制定的经济目标和社会目标缺乏一致性。¹ 这突出表明社会政策不能是宏观经济改革或增长政策的事后补充或添加物。

6. 有必要把社会层面更明确、一贯和有效地纳入关于结构调整和宏观经济政策设计的讨论，以制订更有效的国家减贫和发展战略，这一需要促进了当前的经济发展辩论。

7. 目前，旨在稳定、维持或增进经济增长的宏观经济政策与旨在减少贫穷和不平等并增加人力资产的社会政策往往是分别独立制订的。把社会层面纳入宏观经济政策决定是很复杂的，可能需要作出许多权衡，尤其是在短期内，例如，在必须增加社会部门财政支出以满足不同的社会需要与寻求宏观经济稳定的严格程度之间作出权衡折中。

8. 这场辩论产生了两条主要论证路线：关于有利于穷人的增长与关于人类发展办法的辩论。两者都假定，经济增长与社会发展长期来说虽然是相辅相成的，但短期内可能有相互竞争的优先事项。但是，两种办法表现出对潜在的政策互补性和权衡折中的不同观点，并对如何决定政策的优先顺序和次序使经济政策能更有效和持续地减少贫穷得出不同的结论。

B. 关于有利于穷人的增长的辩论

9. 有利于穷人的增长的概念是出于认识到单只增长不会自动带来减贫，除非采取具体措施使增长与穷人挂钩。但是这导致如何定义有利于穷人的增长和衡量方式的辩论。

10. 对有利于穷人的增长大致有两种办法：一种是基于相对的不平等概念，把有利于穷人的增长定义为通过再分配来减少不平等的增长；另一种则完全注重贫穷与增长挂钩，把有利于穷人的增长定义为能减少绝对贫穷（经由增加总的收入）的增长。² 第一种办法从改变贫穷家庭在总收入中所占份额（收入的分配）的角度来看待有利于穷人的增长。在后一种办法内，对于如何以穷人在人均增长中所占份额的增加来衡量有利于穷人的惠益，还有不同的理解。一种看法把有利于穷人的增长界定为使穷人的收入有所增加，无论增幅多小。³ 另一种看法则把有利于穷人的增长界定为穷人收入增加的百分率平均来说不低于非穷人。⁴ 换句话说，穷人在增长收益中所占份额应不低于原先在收入中所占份额（按定义是比较小的份额）。两种定义都假定要尽量增加穷人的收入就需要增长，而排除了下述可能性：在某种情况下实现这种收入增加的最好办法是采取会带来负增长但进行实质性再分配的政策。⁵ 第三种看法把有利于穷人的增长界定为，⁶ 在增长产生的额外收入绝对值中穷人收入增加的份额大于平均数。这种定义意味着穷人收入增长的百分率应当远大于富人，这与注重收入分配的第一种办法相同。

11. 对于影响减贫的因素有三条主要的调查路线。第一条路线是探讨贫穷、增长和不平等之间的联系，因此，减贫战略应当专注增长和增长方式；第二条是分析在减少不平等与提高增长率之间是否有权衡折中，或者说是否存在一个“公正”圈，在这个圈里增长会导致减少不平等；第三条则注重社会经济政策与其对增长、不平等和减贫的合并影响之间的联系。各种正在进行的研究都集中注意这些问题，目的是确定一个更可能实现有利于穷人的增长的政策框架，但是至今尚未出现共同的办法。对跨国研究的一项审查⁷显示，增长与减贫有正相关关

系，但增长与改变不平等则不相关。这项审查还显示，增长伴随分配上的逐步改变会增加增长的减贫效应。⁸

C. 人类发展办法

12. 人类发展办法立足于经济增长与社会发展之间的双向关系，了解到不是走上持续增长和发展相辅相成的上行循环，就是走上社会不平等、增长不可维持和贫穷的下行循环。本办法强调，人类发展是发展的首要目的，对可持续增长和发展来说，人类发展既是首要目标又是先决条件。

13. 要实行这个办法就要在推行经济增长政策的同时提供社会开支，从而及早在基本福利的各个方面取得进展。这些进展，诸如更好的保健、营养和教育，使人脱离贫穷并增进其能力、创造力和劳动生产力，而这些都是增长及其可持续性的主要决定因素。更平等地分配这些能力有利于提高增长率和减贫。

14. 在这个办法中，对贫穷影响最大的社会政策不一定是严格意义上有利于穷人的政策，而是注重广泛意义的发展的政策，范围从人类能力发展、创造就业、社会保护和平等、民主参与到集体决策。

15. 人类发展对实现持续经济增长、社会发展和消灭贫穷总目标的影响可能会受到下列因素削弱：诸如最初资产积累和分配、社会开支、机构质量和投资率。这也许是有些采取人类发展办法的国家成功地实现持续增长和发展而另一些国家则失败的部分原因。单只培养一大批受过教育的人是不够的。还必须给他们生产性就业机会，否则只会增加失业人数。而劳动机会又可能取决于各种因素，如经济结构、有无鼓励创造就业的劳动规则、改革银行和财产规章以鼓励借贷、政治稳定、全球化对市场的影响、经济活动和社会和谐。⁹

16. 实行这两种办法之一是否成功取决于各种因素，这些因素对每个国家的情况都是独特的，需要一套全面、一致的政策。没有一种“通用”的公式适用于所有国家的所有情况。国家政策的自主和一致对有效顾到所有相关因素至关重要。正确的公式对每个国家都是独特的，也许是多方面权衡折中的产物。

二. 趋势概览

17. 各国和各区域的经验大致显示，那些成功地避开贫穷陷阱、实现高经济增长和发展的国家都是一贯促进公平增长并投资于人类发展，尤其是教育和培训的国家。它们还注重作为宏观经济规章中心要素的劳动市场规章，并进行旨在使经济多样化和促进就业与出口增长的经济改革。大多数这类国家还享有长期的政治稳定和民主问责制。然而，还有许多其他政治、社会和文化因素，诸如政治稳定水平、是否存在冲突、社会和经济融合水平、机构强度和艾滋病毒/艾滋病发病率，都影响到各国的发展结果。

18. 那些主要注重经济增长和宏观经济稳定的国家，除了少数例外，最后都出现社会的巨大不平等，更没有能力对付经济和其他危机，并且趋向总体经济和社会表现不佳。许多这类国家的政策特点是，强调狭隘定义的宏观经济稳定、结构改革、私有化和减少国家干预。尽管由于结构改革和公营部门私有化，它们一般都取得增长指标改善、经常帐户逆差减少和公共财政改进的成果，但人均收入仍然下降、贫穷率依旧居高不下，尤其是社会上最脆弱的群体，而人类发展指标继续表现不佳。高贫穷率和收入不平等是由于最初的收入鸿沟巨大、增长集中于资本和技术密集部门、穷人没有适当机会改善其人力资本以及社会保护方案薄弱。这些国家特别容易受经济和其他危机之害，1990 年代的经济下降就是例证，这使许多这类国家的贫穷和不平等更形恶化。

19. 成功实施人类发展办法的国家也是那些通过一套范围广泛的政策为公平和可持续的增长、社会和谐和政治稳定创造有利环境的国家。实施目标明确的政策来支持教育、培训和职业机构，导致许多国家迅速开发技能并积累超过基础教育水平的知识，一般还伴随一贯的政策来增加所有社会群体的就业机会，包括通过经济多样化和社会纳入政策决策等方式。包容性强的政治环境又使许多国家能够维持一贯的高社会支出和高投资率。而且，促进公平增长和投资于人力资本的持续政策有助于创造有利的经济气氛，吸引必要的外国投资把技术和技能转让给国内企业，增加当地公司进入国际市场的机会和促进国内资本形成。

20. 在许多这类情况下，政府带头强调人力资源开发是实现公平增长、维持政策一贯和经济与社会融合的首要工具。政府制定政策并提供经费，但取得成功的一项关键因素是雇主、工会、学术界、私营部门和多国公司参与拟订和实施这些政策。这确保企业的需求得到满足，并有利于适当技术和技能的转让。

21. 尽管注重人类发展和持续增长，其他国家却未能减少贫穷和不平等。即使它们的人类发展指标，即预期寿命、识字率和生育率，在低收入国家中表现良好，但在过去十年中却不能防止收入鸿沟、尤其是城乡差距进一步扩大。这大大缩小了 1990 年代经济增长在减贫方面带来的好处，并导致社会分化。在有些国家，造成这种现象的部分原因是：长期的内部冲突、因经济政策扭曲而使各区域的工业发展不均衡、土地所有权受限制而妨碍了公平的农村发展、经济没有多样化而致过分依赖农业和更难承受外部冲击、以及区域缺乏有利于扩展贸易的活力。在许多情况下，由于缺乏政治稳定性和政策连续性而不能吸引为帮助维持经济增长所需要的外国直接投资。一些国家，艾滋病毒/艾滋病在妨碍因素中位居前列。

经验教训

22. 从各国的经验和正在进行的分析工作，可以汲取下述主要经验教训。所列经验教训绝非详尽无遗。不过，本报告只列出几项重要教训，是为了集中注意这场辩论和有关实践的大方向。

23. 首先，政策一贯，保持最广泛意义上的宏观经济稳定（不仅包括财政维持能力和低通货膨胀率，而且包括经济增长和国外收支的稳定，以及健全的国内财政和对外收支平衡），是实现发展目的的必要条件，但不是改善社会业绩的充分条件。然而，并非社会政策与宏观经济稳定和一贯之间存在冲突，而是宏观经济不一贯与长期优先顺序之间存在冲突。发展中世界在经济改革期间制订的许多结构性目标都缺乏明确的社会层面，甚至具有负面影响，特别是在以牺牲社会政策为代价力求减少国家干预的情况下。¹⁰

24. 其次，持续经济增长与消灭贫穷和饥饿的社会发展之间的关系是复杂的，超出了经济和社会决策的范围而包括体制结构、文化基础、政策制定和决策程序、政治和安全状况等因素。因此，社会和经济目标必须以全面、和谐和针对具体国家的战略来实现。

25. 第三，没有普遍适用的办法能提供有效的分析和政策框架来顾到可能影响国家经济和社会的所有因素及其所涉政策问题。必须在国家一级制订这种办法，并且必须使其符合一个国家的具体需要。

26. 第四，这种办法在实现社会和谐、公平和持续增长方面的实效在很大程度上取决于机构的质量、能力、透明度和问责制。这些机构影响到国家确保公共投资使穷人与增长挂钩的能力。问责制和明确界定权利义务也是这些政策有实效的必要条件。经由社会对话和社会融合，广泛的国家需要可以得到表达并得到考虑，在此基础上决策过程比较可能对国家的各种问题提出有效和创造性的解决办法。这也有助于确保国家一级的政策和谐与协调。但是，各国必须建立有关能力，以进行基础广泛的协商和处理这一进程所涉的范围广阔的种种问题。

27. 第五，总的国际经济环境应能支持寻求经济增长和消灭贫穷的国家政策。外部冲击如商品价格波动，或贸易与金融迅速自由化所产生的压力，会破坏社会政策，有时甚至扭转在消灭贫穷方面取得的进展。在迅速全球化的世界经济中，情况日益如此。因此，在全球一级需要更大程度的政策和谐与协调。

28. 最后，国家和国际两级现有的决策机制、机构和行为者似乎缺乏宽阔的范围和全面性来处理这个议程和支持针对具体国家问题的解决办法。因此，明显需要促进跨学科、多利益有关者机制，以求更好地了解社会经济政策对持续经济增长与社会发展之间双向关系的影响，及其对贫穷与饥饿的影响。为此需要进行一系列重大、全面的研究，才能适当了解和处理具体政策的动态效应。

三. 国际发展合作促进持续经济增长以取得社会发展：趋势和办法的演变

29. 1980年代和1990年代的政策，包括结构调整宏观经济政策，注重经济稳定和增长，采用社会安全网和有针对性的社会方案，作为后续措施来减轻经济改革

的负面作用。这种事后添加社会政策的办法没有充分解决社会问题，也没有改善穷人的处境。1990 年代关于贫穷的辩论认识到结构调整办法的负面影响。减贫战略办法取得了一些进展，制订更一体化的战略，在一个政策之下列入经济层面和社会层面。

30. 1990 年代后期，国际货币基金组织(基金组织)和世界银行从结构调整方案转向减贫战略文件，表明这两个机构已认识到需要开阔视野。因此，基金组织用减少贫穷促进增长贷款机制取代了优惠结构调整贷款机制。其用意是把社会发展方面的考虑纳入通盘减贫战略。不过，减少贫穷促进增长贷款机制的两个主要目的仍然是增长和稳定，与以往的结构调整方案一样。这是假定减贫会随之而来，尽管已经认识到如果没有明确的政策促进合并列入经济和社会、赋权和社会投资，则增长和稳定本身并非必然导致减贫。世界银行的贫穷和社会影响分析以及国家社会分析都是为了确保在减贫战略文件中更全面地处理社会层面问题。

31. 区域金融机构，如亚洲开发银行（亚银）和美洲开发银行（美银），也支持促进社会融入和穷人人力资本的倡议，作为减少贫穷和不平等的必要条件。美银把消灭贫穷方案纳入其社会发展活动，在减贫与促进社会公平之间建立了有力的联系。

32. 除了这些趋势以外，1990 年代联合国各有关会议和首脑会议、千年首脑会议和 2005 年《世界首脑会议成果文件》所产生的全球发展远景促进了经济增长与社会发展之间的正面上行螺旋。这一远景认识到有必要在国际社会各个政策领域取得更大的和谐一致。特别是，《蒙特雷共识》赞同国际发展援助应以国家优先顺序为指引的原则。不过，这一共识尚未落实到捐助者的做法上：根据共同商定的进展基准减少指令性和更加符合国家的优先顺序和战略。

33. 203 年通过《罗马标准化宣言》和 2005 年通过《援助实效问题巴黎宣言》，表明主要捐助者转向让各国对发展合作工作取得更大的自主权。参与《巴黎宣言》的发达国家和发展中国家在宣言中同意要使援助更加符合发展中国家的优先顺序、制度和程序。《巴黎宣言》的中心观点是，国家自主决策会对发展进程产生更大的影响，以及有必要按成果进行管理。特别是，签署国同意，在决定提供援助的最有效方式时应以发展中国家制定的发展战略和优先顺序为依归（巴黎宣言）。捐助者之间出现这种趋势肯定令人鼓舞，但如能在多边讨论发展合作的范围内达成这种协议将会更加有用。这大概会导致对这方面工作更广泛的自主决策，并与联合国在此领域的工作更加步调一致。

34. 《蒙特雷共识》还要求那些对发展筹资有直接间接影响的全球政策取得更大的和谐、一致和协调。这是确认：不仅援助政策，而且贸易、投资、外债和施政等领域的政策，都应支持通盘发展目标。朝此目标已经取得了一些进展，但仍有一些领域的政策彼此矛盾。而且，国家的发展战略或政策框架，在某些情况下，受到捐助者强加的政策条件的破坏。

联合国系统

35. 联合国系统一向鼓吹和实施增进人类福利，包括消灭贫穷和饥饿的方案/项目，但是联合国的活动十分多种多样。各种办法的零碎无条理也是由于没有共同的远景，现在联合国各种会议和首脑会议已经产生了这样的远景。从 2003 年以来，联合国系统行政首长协调理事会（行政首长协调会）优先重视拟订该系统对执行联合国发展议程的集体贡献，做法是：(a) 就涉及减贫、增长和公平之间关系的关键问题（诸如：持续减贫进程的条件、经济政策与社会千年发展目标之间的联系、基础广泛的资本形成与社会保护和具体反贫方案的合并、解决不平等问题政策）增进机构间政策交流和机构间一级的信息分享；(b) 促进全系统技术援助以帮助各国将千年发展目标和其他优先目的纳入其政策框架。¹¹ 然而，这种努力仍然远未做到联合国系统全面支持把千年发展目标纳入减贫战略进程的地步。

36. 通过促进国际商定的发展目标，包括千年发展目标，以及使用共同国家评估和联合国发展援助框架(联发援框架)之类工具，一直在寻求系统内部的方案和谐。联合国发展集团(发展集团)采用了一套措施把国家发展计划放在联合国国家方案拟订的中心，最近还对减贫战略发起了面向千年发展目标的办法，以确保纳入社会目标和促进各个不同部门的协同增效作用。越来越多的联合国国家工作队已帮助国家伙伴把千年发展目标放进其减贫战略，使共同国家评估和联发援框架同减贫战略挂钩。不过，现在还为时过早，无法在减贫战略内描画出与基于千年发展目标的成果和消除贫穷成果的明确联系。开发计划署也发起了消除贫穷战略倡议，这是一个多捐助者方案，旨在把千年发展目标和有时是更广泛的国际商定发展目标框架纳入国家发展战略。

37. 经济和社会事务部，通过经济和社会事务执行委员会，正集中注意围绕一些战略目标的政策制定和分析工作，以加强联合国系统规范性和业务性工作之间的联系，包括通过与发展集团和行政首长协调会密切协作。这项工作要用到各区域委员会和许多非驻地机构的分析专门知识和投入，目的是支持各国把联合国的规范性工作，按国际商定发展目标、包括千年发展目标的界定，转化成国家发展优先事项和战略以供执行。

38. 联合国系统各组织正在推动其他针对具体部门的项目和方案，以便按 2005 年《世界首脑会议成果文件》认可的办法，把千年发展目标注入减贫战略或支持制订国家发展战略。例如，粮农组织通过旨在促进农业和农村经济增长以减少贫穷和饥饿的目标明确的政策，推动有利于穷人的增长。这种政策是基于一体化的办法。此外，粮农组织、农发基金和粮食计划署已协调其战略共同采取双轨办法减少饥饿和贫穷，这种办法是 2002 年在蒙特雷提出的。这种办法合并粮食援助和水的控制等目标明确的短期援助与旨在实现可持续增长的长期投资，包括改

进基础设施、健全自然资源管理、增加享有就业、教育、土地、水、信贷、社会服务和有利于穷人的组织的机会。

39. 劳工组织消灭贫穷的办法是围绕体面和生产性工作的框架拟定的。在协助减贫战略方面，它强调有利于穷人的增长，着重改变会制造贫穷并使贫穷永久化的体制、法律、规章和做法。劳工组织还开展了一个试验方案，同一些国家政府和社会伙伴合作，支持在减贫战略中制定一个体面工作部分。劳工组织的主要优势是它可以提供使社会伙伴加入参与性进程的方法。劳工组织还在一些国家进行体面工作试验方案。该方案的一个目的是研究体面工作如何在实践中协助消灭贫穷。

40. 贸发会议促进注重增长的宏观经济政策、专注于部门的生产性发展政策、出口促进政策和确保在经济增长时最不发达国家内部不发生边缘化的政策。生产性部门，特别是农业和经济基础结构，两者都通过援助流动下降而相对受到忽视，很可能在贸发会议主张的这类减贫战略中得到更多注意。它还主张超越结构调整的最佳方式是把减贫战略奠基于长期发展战略。

41. 儿童基金会对减贫采取基于权利的办法，注重社会融合政策，旨在增加穷人享有必要的营养、保健、水和环卫、资源和知识的机会，以得到就业、社会保护和促进边缘人口融入社会的其他政策。

42. 艾滋病规划署协助包容性的国家驱动进程来支持现有的国家艾滋病战略，以实现到 2015 年扭转艾滋病蔓延的千年发展目标。

43. 尽管联合国系统各组织努力团结在国际商定发展目标、包括千年发展目标周围，在支持各国政府的努力、建立它们自己活动之间的协同增效作用、使它们的工作协调一致和确定它们工作的优先顺序方面仍然有明显的缺口。除其他外，联合国系统的交付能力也受限于缺乏足够的资源和联合国各组织缺乏足够的灵活性来调整其方案拟订周期。

经验教训

44. 纵观关于努力以相辅相成方式实现社会和经济目标的国际趋势，可以得出下列经验教训。

45. 第一，尽管努力把全球议定的发展远景转化为行动战略，减贫战略办法在很大程度上仍然由捐助者带领和注重政策条件。有必要确保各国有足够的国家政策空间，这对通过一个本国制定的自主战略至关重要。

46. 第二，国际发展合作和政策缺乏政策和谐与协调，一个领域往往抵触或妨碍另一领域的政策目标。这是因为不同的政策进程涉及不同的经济和社会发展行为者。结果，目前的减贫战略和减贫战略文件远未与表现为国家优先事项的国际商定发展目标、包括千年发展目标完全一致。目前这种政策办法相互竞争的趋势，

其危险在于维持了宏观经济与社会考虑相互竞争的主张并肩存在的现况，而没有提供可行的框架来作出抉择。

联合国系统

47. 第一，联合国系统各组织需要进一步扩大努力，在联合国系统内部以及与其他伙伴寻求更和谐和一体化的办法，以支持基于千年发展目标和其他国际商定发展目标的政策办法。这也需要大大改变联合国发展合作的方案制定和供资方式。

48. 第二，有必要在一个国家发展框架中维持不同的具体部门项目和方案之间的一贯性，并利用这些方案的协同增效和互相补充作用。捐助者偏爱社会开支使联合国系统一些组织受到压力，要在社会部门表现成果而不是支持政府把各个单独的战略纳入一个减贫业务框架的长期行动。

49. 第三，行政首长协调会和发展集团需要进一步努力促进全系统办法，把国际商定发展目标、包括千年发展目标纳入联合国系统各组织的通盘工作，特别是在支持国家发展战略方面。行政首长协调会可以发挥重要作用，确保国际商定发展目标成为减贫战略和减贫战略文件的一部分。

50. 最后，各组织的交付能力也受限于缺乏足够资源或日益依赖非核心资源（这种资源往往集中于特定部门），这会削弱政策一贯性并刺激对资源的争夺。

四. 结论

51. 考虑到对于什么是最有效减贫的适当宏观经济政策，各方意见分歧很大，本报告不着重围绕这一主题的学术讨论，而是注重实现这些目标的做法和国际趋势，以及从这些趋势中可以作出哪些推论。因此，结论大部分是基于经验教训以及联合国经由一系列会议和首脑会议进行政策制订的过程。

52. 结论可以归为五大类。首先，各国必须采取全面的办法来实现持续经济增长和社会发展、包括消灭贫穷和饥饿的目标。这种办法应调整到符合每个国家的需要，这假设有一定程度的国家能力、体制结构和问责制，以及对领土的权力和合法性、财政空间和有效加入参与性决策进程并使所有相关利益有关者参加的能力。这种办法需要转化成国家发展战略，基于按国家优先顺序安排的国际商定发展目标。

53. 其次，有必要使直接间接影响到发展中国家发展前景的各项政策更加和谐一致，以此创造有利的国际环境。这还包括充分落实联合国各次会议和首脑会议成果中所作承诺。

54. 第三，国际发展合作应当面向支持各国按照本国情况制订国家发展战略以实现发展目标的国家努力。在这方面，国际金融机构和捐助者政策必须更加支持国家实现这些目标的需要和努力。

55. 第四，联合国系统拟订的方案和项目必须更加和谐一致。零碎无条理似乎会减损联合国各组织努力使国际商定发展目标、包括千年发展目标成为其活动的中心板块所产生的影响。联合国各组织的理事机构应促进全系统方案拟订的更大和谐，各该组织方案拟订周期和国家一级活动日历的更大灵活性，以便与受援国的国家工具取得更好的一致。联合国系统还需要更多资源，以便按照 2005 年《世界首脑会议成果文件》的协议，输送其业务方面的通盘专门知识，并进行所需的的活动来支持国家发展战略。

56. 最后，明显需要进行一系列全面的研究，才能适当了解和处理具体经济和社会政策的动态效应。这一认识的缺口需要通过联合努力和持续研究来填补。

五. 建议

57. 下列建议是针对当前会议协调部分的主题而提出的。

A. 国家一级

1. 各国应制订全面办法以实现社会发展和持续经济增长，包括消灭贫穷和饥饿。这种办法应当针对具体国家，由国家自主制订，而且应成为各国已承诺在 2006 年通过并开始执行的国家发展战略的基础。
2. 各国应建设自己设计这些战略和评价其影响的能力，促进机构的透明度和问责制，并确保决策进程是基于社会对话和社会融合。它们应加强国家预算过程，同时促进参与性进程。
3. 各国应促进政策和谐与协调，以确保各部门的政策相辅相成并面向实现发展目标。

B. 国际一级

4. 应采取实际步骤创造有利的国际经济环境，以支持实现经济增长和消灭贫穷的国家政策，并在直接间接影响到发展中国家发展前景的领域促进政策的和谐与协调。
5. 国际发展界应当促进与发展中国家结成更平等和参与性的伙伴关系，容许更大的政策空间和对发展中国家的社会经济挑战采取本国解决办法。发展界应当采取更上游的援助方法提供预算支助，使问责制与国家自主制订的发展计划中阐明的商定成果挂钩。
6. 发展界，特别是捐助国，应进一步采取措施，按照联合国各次会议和首脑会议所认可的发展议程，使其工作与国家发展战略及优先顺序和谐一致，并应支持国家加强其政府机构和增加国家吸收能力的努力。这需要尽量减少政策条件并注重成果，以便把关于政策和问责制的对话从捐助者转移到国家利益有关者。

7. 捐助者应找出方法帮助发展中国家加强其分析和决策能力，并协助制订更全面、一体化和国家驱动的政策办法来执行国家发展战略。《巴黎宣言》是朝正确方向跨出的一步。应当作出努力把这一步扩大到宣言签署国以外的国家，包括通过多边论坛。

C. 联合国系统

8. 联合国系统应进一步扩大努力从部门性、零碎无条理的办法转移到更全面、一体化的办法，以便调动其全部专门知识支持国家发展战略，并协助把经济和社会层面纳入这些战略。
9. 联合国系统各组织应继续加强重视国家自主和优先顺序，并将其发展方面的经验教训调整适用于具体国家。联合国系统各组织应进一步调整和协调筹资工具，以确保更好地协调捐助者以及注重成果和发展实效的发展援助。
10. 发展集团应继续促进国家和区域两级多个利益有关者的政策对话，包括卫生、教育和劳工等部以及联合国有关机构，目的是建设国家和区域对经济和社会问题制订多学科办法的能力。
11. 经济及社会理事会不妨推动关于经济和社会政策的多学科辩论和研究工作，以便更好地了解政策改革的经济和社会影响，并推动制订更加一体化的机构安排以分析、拟订和执行经济和社会领域的政策。在这方面，理事会可以要求联合国系统各组织，尤其是经济和社会事务执行委员会，进行一项主要研究，以便更好地了解持续经济增长与实现社会发展目标之间的复杂联系。

注

- ¹ 奥坎博，何塞·安东尼奥，“市场、社会和谐与民主”，经社部第8号工作文件(ST/ESA/2006/DWP/9)，2006年2月。
- ² 见，例如，大不列颠及北爱尔兰联合王国国际开发部，有利于穷人的增长简报1，2004年2月。
- ³ Ravallion, Martin 和 S. Chen(2003年)，“衡量有利于穷人的增长”，经济通讯，78(1)，93-99。
- ⁴ 2000年世界发展报告，世界银行。
- ⁵ Woodward, David 和 Simms, Andrew，“增长没有惠及穷人：全球经济增长的利益和成本的不均衡分配”，经社部工作文件第20号，2006年3月。
- ⁶ White, H. 和 A. Anderson(2001年)，“增长与再分配：增长方式是否有关系？”，国际开发部关于消灭世界贫穷：使全球化造福穷人的白皮书；Nakwani 和 Hyun H. Son，“评价政府方案的针对性效率：国际比较”，经社部工作文件第13号(ST/ESA/2006/DWP/13)，2006年2月。
- ⁷ J. Humberto Lopez，“有利于穷人的增长：审查我们知道什么（和我们不知道什么）”，世界银行，2004年9月。
- ⁸ Ranis, Gustav 和 Frances Stewart，“经济与人类发展之间的动态联系”，经社部工作文件第8号，2005年11月(ST/ESA/2005)。
- ⁹ 《发展政策委员会第一届会议的报告》（1999年4月26日至30日），“全球经济中的脆弱性和贫穷”（联合国出版物，出售品编号C.99.II.A.5），第19页。

¹⁰ 见注 1。

¹¹ 见行政首长协调会题为“联合国：进步和变革的催化剂—《千年宣言》如何改变联合国系统的工作方式”的报告（2005 年）。
