



经济及社会理事会

Distr.: General
18 January 2011
Chinese
Original: English

公共行政专家委员会

第十届会议

2011 年 4 月 4 日至 8 日，纽约

临时议程* 项目 3

针对成果的公共治理，通过支持实现包括
千年发展目标在内的国际商定发展目标，
提高全人类的生活质量

针对成果的公共治理：国家冲突后和灾后重建能力和社会 保护政策

秘书处的说明

摘要

本说明转递公共行政专家委员会成员 Susan Woodward 女士和 Peter Anyang' Ngong'o 先生根据公共行政专家委员会第十届会议的拟议工作方案和议程 (E/2010/44-E/C.16/2010/5，第三章 F 节) 编写的文件。文件中表达的观点和载述的内容为作者意见，不意味联合国表达任何意见。

该文件分为两节，重点阐述成果治理。第一节重点阐述冲突后和灾后国家能力建设，第二节重点阐述社会保护政策。第一节评估了国际社会推动的治理进程，并提出了改变有关国际政策的建议。第二节回顾各国政府在社会保护方面的决策过程，并研讨各种政策类型的有效性，肯定了社会保护对于社会发展和经济发展的重要性。两节的交汇点是，国家能力的有效性应该体现在社会保护方面，特别是在冲突后和灾后国家，因为那里的贫穷弱势群体最容易受到冲突和灾害的不利影响。

* E/C.16/2011/1。

针对成果的公共治理：国家冲突后和灾后重建能力和社会 保护政策

目录

	页次
一. 导言	3
二. 冲突后和灾后国家成果治理	3
三. 社会保护政策成果治理	10

一. 导言

1. 暴力冲突、自然灾害和气候变化的影响仍是世界许多地区遭受经济、政治和社会破坏的普遍原因。这些因素对人民尤其是对最弱势社会群体的收入、财富和生活条件造成了重大不利影响。因此需要有效的社会保护政策尽量减少冲突和灾害对社会经济的不利影响。许多区域的国家能力因冲突和灾害而被削弱，它们的社会保护政策不足或根本不存在，对各国政府和国际组织实现包括千年发展目标在内的国际商定发展目标构成了挑战。冲突后和(或)灾后国家能力建设工作的主要重点领域应包括：公民除贫去弱的政策和战略，通过在教育、保健、水、营养和住所等关键领域提供基本服务，尽量减少他们面临的风险，以便为发展铺平道路。

2. 本文评估了现有知识基础和理论框架，并通过很多实地例子探讨成功做法。国家防止和解决冲突以及提供社会保护的能力，是考虑采取的有效治理办法的主要构件；本文还重点关注在奖励领导层、加强体制框架以及就国内政策举措开展合作等方面的国际援助范围。

二. 冲突后和灾后国家成果治理

背景

3. 在过去半个世纪中，有超过三分之一的国家经历过内部暴力冲突。自 1960 年以来，有 20% 的国家经历了至少 10 年的内战，而且“曾经陷入内部冲突的国家比例在 20 世纪后半叶不断提高，1990 年代达到顶峰。”¹ 2009 年在 27 个地点发生了 36 起武装冲突。² 越来越多的国家无论发展水平如何，现在每年都要面对气候变化的后果，而以往旱灾或水灾每 7 至 10 年才出现一次。³ 例如，尼加拉瓜连续五年遭到热带风暴和飓风的破坏。过去 20 年来，积极的国际干预行动迅猛增长(目前有 30 多个和平行动)以及应对冲突和灾害的制度化能力也从根本上改变了建设和平和复原工作的面貌。在这种情况下，往往会忽视这样一个问题：即在冲突和(或)灾害发生时穷人和弱势群体完全得不到社会保护。

4. 成果治理所面临的挑战特别严峻，因为这些环境具有两个特点：一是必须同时处理大量任务和目标，其中包括重建国家的机构能力和保护受难人口，尤其是提供基本服务，二是处理异常外部参与的问题。大量资源充足的外部行为体提供救济、公共服务、安全和预算支持，使众多问题的决策工作更加复杂。冲突后情

¹ 见 C. Blattman 和 E. Miguel, “内战,” 《经济文献期刊》, 第 48 卷, 第 1 期(2010 年 3 月)。

² L. Harbom 和 P. Wallensteen, “1946 年至 2009 年武装冲突,” 《和平研究期刊》, 第 47 卷, 第 4 期(2010 年 7 月)。

³ 见 www.unisdr.org 上的现有灾害统计数据。

况下还存在下列加剧复杂性的因素：大量的人道主义、建设和平、能力建设和发展项目；获得授权的维持和平特派团；作为执行机构的国际非政府组织以及世界银行和联合国发展计划署(开发署)根据需求评估制定的发展战略；还有援助以及当前的强制性谈判(如与国际货币基金组织进行的债务拖欠问题谈判)所附带的大量治理条件。

5. 冲突后和灾后无法复原的根源往往在于外部行为体的特点和政策，而不是与国内治理有关的问题。问题不仅涉及和平与安全以及全球性自然灾害，如何改进这些领域也是真正的全球性治理挑战。

为什么将“冲突后”和“灾后”结合起来？

6. “冲突后”和“灾后”的概念本身揭示了外国和国际行为体在这个治理领域中的主导地位。虽然这两个类别在其条件、需要、任务和与此有关的优先次序方面存在显著差异，但援助文件、政策、捐助国官方机构、多边银行以及区域和政府间组织都把它们放在一起，因为它们的主要特点是，两者均不符合正常援助流程的条件和程序。解决办法是把它们列为需要区别对待的紧急情况——首先作出快速灵活的反应并制定外部援助的有关文书。

7. 将救灾援助作为紧急情况的构想由来已久，尽管应急机构隶属于不同的民间和军方组织和传统，在人道主义和发展乃至安全等各领域信奉的准则也各有不同，但直到 1990 年代中期，对冲突中国家采取的所有回应办法都是这方面的需求决定的。然而，1995 年，基金组织和世界银行在其“紧急援助”融资机制中取消了所谓的“冲突后国家”，理由是冲突后国家因其情况不同(意即治理薄弱或失败)需要采取与遭受自然灾害的国家截然不同的处置办法，从而第一次从制度上确认了差别。

8. 然而，2002 年，世界银行和经济合作与发展组织(经合组织)发展援助委员会(发援会)共同决定将所谓的“受冲突影响国家”和“脆弱国家”⁴ 合并为一个机构类别，适用同一套政策，从而使前述决定变得模糊不清。许多联合国方案和机构，如开发署、联合国人道主义事务协调厅、世界粮食计划署(粮食署)、联合国儿童基金会(儿基会)和联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)都在这两种情况下，包括在当代复杂维持和平行动综合特派团中，采取类似的方案。开发署预防危机和复原局最近采取的“早期恢复”专项行动将这三个类别(灾后、冲突后和预防冲突)结合起来。

9. 不过，冲突后和灾后需求和条件的差异仍然存在，甚至可能继续扩大。重要的是，一些易遭受多发自然灾害和面临不断增加的气候变化威胁的国家目前都主

⁴ 以前指世界银行提出的“困难低收入国家”和发援会提出的“援助孤儿”。

张，还需要重新审议紧急情况的概念，考虑是否将它作为无法预见的偶发危机，以反映实际情况，反映建立公共治理能力以管理多发连续危机的必要性，以及一并和逐步处理灾前、灾中和灾后挑战的必要性。因此，举例而言，发展规划、特别是农业生产和粮食安全方面的规划，已与救灾规划形成一个统一体。这需要高度机动灵活的决策，还需要动员多个国家机构的大量行政能力和资源，并得到私营部门和民间社会的支持，而不仅仅是紧急援助。

安全和发展相结合

10. 基金组织和世界银行采取行动区分“冲突后”和“灾后”有一个特殊的原因：大多数拖欠国际金融机构债务的国家均处于冲突之中，因此 1990 年代旨在解决 1979-81 年以来持续“债务危机”的新努力也需要解决安全问题。在同一时期，美国国际开发署、加拿大国际开发署和大不列颠及北爱尔兰联合王国国际发展部等发展机构都致力于通过强调发展对安全的影响，特别是“失败”（或“脆弱”）国家的概念，更加重视发展并为发展提供更多的资源。贫穷和冲突之间存在很高、很稳固的相关性（国家越贫穷，发生冲突的可能性就越大），这一点已得到学者们的证实，⁵ 但对于形成这种关系的原因曾经（依然）存在极大争议。这些实证发现导致发展行为体与安全行为体之间、体制资源与目标之间的互动增多，使本已拥挤不堪的目标领域和目标议程更加复杂，其中包括如何协调各种截然不同的组织文化，例如，安全理事会和经济及社会理事会之间以及联合国秘书处内部维持和平行动部和开发署之间开展的工作。

11. 越来越多的国际积极干预行动也意味着，与冷战时期相比，70%的国内冲突现在都不是通过一方的军事胜利，而是通过谈判达成协议，随后由安全理事会承诺授权建立维持和平特派团协助执行该协议而得到解决的。这些第二代和第三代特派团的任务远远超越了传统的维持和平，而旨在通过帮助改造该国的社会、经济、文化与政治秩序积极“建设和平”。

12. 对于治理而言最有意义的是，由于发展行为体、特别是基金组织和世界银行对和平与冲突问题的影响，“善治”已成为安全和发展的优先关键政策目标。因此，“国家建设”（包括非军事化和安全部门改革、法治、人权和民主化，以及世界银行和经合组织发援会捐助者实行的新自由主义治理政策和新的公共管理办法，将财政管理和自由化列为优先事项）已被视为对和平必不可少，而和平又被视为对发展必不可少。⁶

⁵ 见 Humphreys, 《经济学与暴力冲突》（哈佛大学，2002 年）。

⁶ 《2009/2010 年人类安全报告》中所概述的最新学术成果令人信服地指出，因果关系的方向是相反的：先是经济发展和人均收入增加，然后才有和平。

国际援助结果：我们知道什么情况？

13. 1989 年以来，国际社会特别是联合国的积极行动取得了许多积极成果。似乎无法解决的长期冲突已经结束。虽然对内战进行干预有时会使内战久拖不决，⁷ 但是，谈判签订和平协议后，联合国授权执行该协定的维持和平特派团将战争死灰复燃的比例从一半以上减少到三分之一左右。⁸ 自然灾害和复杂紧急情况下的人道主义干预已司空见惯并高度制度化。然而，国际社会对 2004 年亚洲海啸、2009 年飓风和 2010 年海地地震所作的反应受到尖锐批评，令人不安；冲突后干预的失败次数也大大超过成功次数，如果评价标准不是防止战争死灰复燃（“最低限度的和平”⁹），而是保持政府稳定和改善公民生活，情况尤为如此。

14. 目前关于冲突后国家的政策评价和学术文献为数众多，但结论都强调有两个原因造成了它们所论及的失望结果：一是捐助方推动的议程，二是所谓的国际社会进行国家建设悖论。

国际推动的治理进程

15. 冲突后国家的治理进程均以外部援助政策、方案和项目为主导。因此，各项优先次序、标准和结果都由捐助方和其他外部行为体决定，由国际社会实施。良好公共治理的各项原则——透明度、问责制、公务员职业操守和公民参与——没有得到遵循。其结果是，尽管研究表明，改革和实施只有满足当地需求并根据当地情况量身定制才能获得成功，但在相当长的时间内，当地行为体受到排挤而无法参与治理的各个方面。¹⁰ 政策性文件缺乏依据却频频出招，然而它们所描述的成功先决条件和成果往往非常不切实际。

16. 这种不切实际做法在以下三个方面有助于说明成果欠佳的原因：

(a) **时间把握**：由于外部行为体强调速战速决，视野短浅，又时时不忘退出战略——即使它们知道需要多长时间才能达成目标，如根本改变信仰和价值观念乃至实现政治改革，而这即便在无冲突、无灾害的情况下也往往需要十年以上的时间——因此存在着急于求成的结构性偏差。但援助款支付本身又往往延宕多年；¹¹

⁷ 见 P. M. Regan, “第三方干预和国内冲突持续时间,”《解决冲突期刊》, 第 46 卷, 第 1 期(2002 年 2 月)。

⁸ 见 M. D. Tof, 《实现和平：内战的持久解决》(普林斯顿, 新泽西, 普林斯顿大学出版社, 2009 年)。

⁹ 见 M. W. Doyle 和 N. Sambanis, 《制造战争与建设和平：联合国和平行动》(普林斯顿, 新泽西, 普林斯顿大学出版社, 2006 年)。

¹⁰ 见 F. Fukuyama, 《国家建设：二十一世纪的治理和世界秩序》(伊萨卡, 康奈尔大学出版社, 2004 年)和世界银行, 《世界银行的冲突后重建经验》(哥伦比亚特区华盛顿, 1998 年)。

¹¹ S. Forman 和 S. Patrick, 《良好意愿：对冲突后复原的援助承诺》(博尔德, 科罗拉多, Lynne Rienner, 2000 年)。

(b) **有目标而无办法。**正如Merilee Grindle所指出的那样，“善治议程”规模宏大，往往在议程上列出几百项活动和目标，内容过于庞大而非人力所能及，而且没有向预期执行人提供任何指导，说明优先次序。¹² Thomas Carothers指出，外国顾问知道应寻求何种体制成果(无论是否适合特定情况)，但他们极少了解应如何切实实现这些成果。¹³ 这可能无意中造成一种失败情绪。如《2010 年世界公共部门报告》所述，除非领导人倡导建立和使用适当的机构，并有未来愿景，否则持久和平无法得到保证；如果不改变政治领导人和公务员的信仰、态度和行为，就无法转变公共行政。¹⁴ 然而，在这种条件下，这样的领导作风不太可能出现，而且确实十分罕见，信仰和态度的变化也非常缓慢；

(c) **期望值过高。**由于冲突后或灾后危机时期经常被视为变革的黄金机会，而在正常条件下无法进行这种改革，因而外部提出的解决办法往往以最高国际机构和服务交付标准为基准，这些办法无论多么可取，都很少或根本没有考虑到实现这些标准所必要的资源，更遑论在资源匮乏的贫穷国家的可行性，特别是在捐助国和国际组织撤离后，财政上是否可以维持下去。

国际社会进行国家建设的悖论

17. 对此类国际援助实际成果的研究表明，存在所谓的“援助机构悖论”：即援助实际上削弱甚至破坏了当地机构和当地能力。¹⁵ 在冲突后和灾后情况下，由于当地机构没有外界所称的能力和意志来履行期望它们承担的责任，并因而导致外界趋于以当地政府接受援助能力低、地方行政薄弱和腐败为理由，自作主张并绕过该国政府而设法采用其他渠道交付援助，从而使这个问题更加严重。然而，由于给予冲突后国家的 40%至 70%的捐助方援助都流入外国顾问和咨询人之手，因此没有多少动力去提高政府的能力，因为这会导致他们自身被取代。¹⁶ 在这种情况下，最大份额的国际资源(60%至 70%)往往拨给军队，最多只有 3%至 5%的民间援助指定用于选举、法治机构或公共行政等政治机构。

¹² M. Grindle, “充分善治：发展中国家减贫与改革”，《治理：国际政策、行政和体制期刊》，第 17 卷，第 4 期(2004 年 10 月)。

¹³ T. Carothers 等人，《国外推动法治：寻求知识》，哥伦比亚特区华盛顿，卡内基国际和平基金会(2006 年)。

¹⁴ 联合国，《2010 年世界公共部门报告：冲突后重建公共行政：挑战、实践和经验教训》(联合国出版物，出售品编号 E.10.II.H.1)，第一章。

¹⁵ 见 D. A. Bräutigam 和 S. Knack, “撒哈拉以南非洲的外国援助、体制和治理”《经济发展和文化变革》，第 52 卷，第 2 期(2004 年 1 月)；F. Fukuyama, 《国家建设：二十一世纪的治理和世界秩序》(伊萨卡，康奈尔大学出版社，2004 年)和 T. Moss、G. Pettersson 和 N. van de Walle, “援助机构悖论？关于撒哈拉以南非洲援助依赖和国家建设的评论随笔”，工作文件第 74 号，哥伦比亚特区华盛顿，全球发展中心(2006 年 1 月)。

¹⁶ 见 Miles Kahler, “援助和国家建设”，纽约市立大学研究生院举行的经济战略、援助政策和战后国家政府问题讲习班，2008 年 4 月 3 日。

18. 冲突后国际援助的另一个后果是当地经济长期被扭曲。Carnahan等人对布隆迪、科特迪瓦、刚果民主共和国、海地、科索沃、利比里亚、塞拉利昂和东帝汶维持和平行动进行了比较研究，详细记录了这一情况。¹⁷ 多项研究表明，国际金融机构和一些捐助者坚持要求在初期援助流入的同时努力实现宏观经济稳定、私有化和自由化，由此产生以下后果：(a) 通货膨胀推升汇率，使本地企业失去与外国公司的竞争力；(b) 强迫削减用于社会援助的公共开支，要求成本回收，将教育和卫生等服务机构私有化并减少公务员的职位和工资，而这些要求与此时和平协定所作出的政治承诺、与至关重要的和平红利、恢复对政府信任以及公正和平等价值观等需要南辕北辙。在所有冲突后国家的舆论调查中，公民最经常表达的关切是不可持续的高失业率和没有机会获得合法生存手段，这是所有这些国家的共有问题。

改进工作：以资源为重点

19. 鉴于这些结果和评估情况令人失望，世界银行、发援会捐助方、人道主义组织以及整个联合国系统过去 15 年来为改善援助和维和行动作出了许多努力。然而，它们提出主要原因是资源不足。^{9、18} 因此将外部改革重点放在了如何增加财政资源上，例如：国际金融机构建立了新的机制；捐助方(特别是欧洲联盟)为增加非洲联盟等区域组织的资源和能力提供了捐款；2005 年建立了联合国建设和平基金；努力促进私营企业参与并建立了新的援助协调(如信托基金)和交付机制。这种做法的危险在于，国家建设悖论——即将治理进程设计为提供援助的机制，以及相伴而生的各自为政和缺乏战略问题——将更加突出；当前全球金融和经济危机情况下的备选方案不会得到探讨，越来越多的资源将被国际协调过程所消耗，而非用于可列入国家方案的援助。同时也没有调集国际资金帮助贫穷发展中国家适应气候变化和更加频繁发生的自然灾害。

如何援助冲突后国家

20. “受冲突影响的脆弱国家”领域中的一个较有希望的最新进展是，各国越来越主动地采取行动应对国际援助和干预措施的后果。例如，2008 年 9 月在阿克拉举办了第三次援助实效问题高级别论坛，其间经合组织发援会成员国要求“不仅关注援助管理问题，还要审查安全、建设和平和国家能力等实质性政策问题”，为响应这一要求以及后续建设和平与国家建设国际对话、G7+集团和帝力宣言的要求，2008 年 12 月成立了一个重要的新论坛，即冲突和脆弱性问题国际网络。

¹⁷ M. Carnahan、W. Durch 和 S. Gilmore，“维持和平的经济影响：最后报告”，维持和平行动部维持和平最佳做法科委托编写的报告(2006 年 3 月)，见 www.peacekeepingbestpractices.unlb.org。

¹⁸ 见 A/55/305-S/2000/809。

21. 来自受冲突影响国家的学者和活动人士也强调，要从能力而非从需求和评估出发，要“聆听”而非指手画脚，还要着重加强发展能力。¹⁹ 关于内战根源和动态的文献不仅强调了这一类别中不同国家之间及国家内部的差别五花八门，从而更突出地表明必须制定地方战略，而且也强调了外部行为体与一国内部所发生变化的内生关系。内生关系的经验教训尤为重要，因为停火或和平协定签署后的时期是政治不确定性居高不下且往往久拖不决的时期，围绕制定新宪法和政治秩序展开的竞争异常激烈。灾害造成的社会和经济破坏也可能造成政治不确定性甚至不稳定。如果忽略这一政治层面和政治敏感性，就必然导致失败。

22. 冲突后和灾后治理的任务、问题、行为体和决策十分复杂，因此必须着重简化工作方法，使联合国能够最充分地推动以下工作：

(a) 让地方政府掌舵，以便根据当地条件选择优先次序；

(b) 力求务实，提供技术援助和方法，使各国能够根据自身政治优先事项、行政能力和技术能力，以及选民和政治领导层的必要政治支持，确定有限几个可以采取行动的治理改革问题；

(c) 改变援助政策，不再采用现在外部援助以零敲碎打方式推动大量治理目标和改革的分散工作方法，转而提供指导和技术援助，帮助各国确定自身的治理优先事项；

(d) 着眼于内部产生资源，因为这种做法可以经久维持，因此，需要认真整合不同的联合国机构就国家发展战略所开展的出色工作，努力建立拟定和实施此类战略所需要的行政能力；

(e) 尊重完成国际和国内共同目标所需时间，包括对于冲突后和灾后环境战略规划和成果治理必不可少的多年期任务和资金。

(f) 将调整治理结构的整体目标与提供必要的服务挂钩，包括教育、保健、水、营养、住房和创造就业活动。

23. 许多捐助方也欢迎这种转变，许多新的非经合组织捐助方如金砖四国(巴西、俄罗斯联邦、印度和中国)以及海湾各国也在建设援助规划和交付能力。显然，它们无论倾向于何种转变，都必须开展旨在推动社会保护的冲突后/灾后国家能力建设的工作。这意味着国家能力应有力地影响社会保护政策和战略的制定和执行，以缓解本国人民易受冲突和灾害影响的程度。由此产生以社会保护政策为重点的成果治理问题。

¹⁹ 见 C. Villa-Vicencio, 《与我们同行并聆听：非洲政治和解》，哥伦比亚特区华盛顿，乔治敦大学出版社，2009 年）和 E. Pires, “在冲突和脆弱情境下的政策一致性——保持发展重点：确保促进发展的政策一致性的挑战”，帝力国际对话会上的发言，2010 年 4 月 10 日，见 www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf/emilia_pires-statement.pdf。

三. 社会保护政策成果治理

背景

24. 社会保护包括旨在减少公民贫穷和脆弱性的政策和方案，为此要改善一般社会福利，减少风险影响，并加强人民的能力以防范危险，避免收入中断或收入损失。在发达国家，社会保护主要被视为失业福利(如美利坚合众国的食品券)、一般社会保障、针对穷人的廉价补贴住房及社会医疗保险。在欠发达国家，社会保障覆盖面往往很小，主要包括某些方面的保健、养老金计划和对工人的有限保护。

25. 一般认为，目前有五大社会保障形式：

- (a) 旨在促进就业、劳动力市场有效运作和保护工人的劳动力市场政策和方案；
- (b) 旨在减轻失业、生病、残疾、工伤和老龄相关风险的社会保险方案；
- (c) 针对没有其他办法获取适当救助的最脆弱群体，包括单身母亲、无家可归者或身心残障者的社会救助和福利服务方案；
- (d) 针对社区弱点的微型地区计划，其中包括管理自然灾害的小额保险、农业保险、社会基金和方案；
- (e) 旨在确保儿童健康有益发展的儿童保护。

26. 所有这些政策都通过不同的一揽子方案、在不同时期和不同国家予以实施。尽管如此，联合国系统作为一个组织并通过其各种机构，一直试图推动各项政策和方案，使所有会员国得以加快实施这些方案和政策。千年发展目标是联合国系统有史以来制订的最全面方案，其中除其他外，包括承诺到 2015 年消除极端贫困、饥饿和疾病。自联合国推出这一举措以来，为了实现千年发展目标，许多发展中国家都提出了“愿景”或国家发展战略，力求纳入社会保护的各个方面。这些政策往往体现在政府的组织形式中：政府机构中出现了两性平等部、妇女事务部、青年部和社会保护部等部门。

27. 但更重要的是实施社会援助计划，要么将之作为摆脱社会逆境和极端贫穷的应急举措，要么则作为政府政策中扶贫解困的固定要素。

28. 应提出以下问题：

- 有些国家政府采纳社会保护政策而有些政府不采纳社会保护政策的原因何在？
- 政府在启动社会保护，将之作为公共政策的重要纲领时时着重处理社会保护的哪些方面，为什么？

- 某些社会保护政策在改善一般社会福利、减轻贫穷和实现千年发展目标方面的效力如何？
- 政府在实施社会保护时如何处理资源分配？
- 哪些社会力量趋于在公共决策和资源分配中更有成效地影响社会保护的效力？

各国政府在社会保护方面采取的举措

社会救助

29. 社会救助就是向社会最脆弱群体提供保护，例如，向单亲家庭、自然灾害(如最近海地的自然灾害)或(世界各地此起彼伏的)国内冲突受害者、残疾人和穷人中的赤贫者等无力养家糊口者提供保护。开展社会救助的常见形式是划转现金、食品券、降低主食价格(如赞比亚和肯尼亚的玉米面)、公共部门职工的住房补贴(肯尼亚自殖民时代以来一直采取这种做法)和保健凭证(通常发给孕妇，但近来采用这种做法的许多国家，如肯尼亚，仍在试行这一做法，由德国捐助机构德国技术合作署发放这种那个凭证)。

30. 由国家组织或非政府组织开办的、或作为联合项目开办的福利和社会服务，是许多国家向非常脆弱的群体，如身体残疾或智障者、孤儿或毒品/精神药物滥用者，提供社会援助的常见形式。工人越有组织，社会都市化程度越高，政府就越有可能受到压力而贴补主食价格(如玉米面)，而且更不愿意撤销粮食补贴，即使在受到严重预算限制和执行世界银行结构调整方案的情况下也不愿意这样做。赞比亚的情况长期以来就是这样。

31. 许多发展中国家特别是撒哈拉以南非洲国家的政府面临的最复杂政策问题之一，是如何以负担得起的价格向贫困城市人口提供足量食物，同时满足调整方案和促进国内农业生产的财政要求。赞比亚是非洲城市化程度最高的国家之一，自1980年代以来就面临这一困境。²⁰ 到目前为止，市场自由化和结构调整方案并没有帮助缓解城市贫民中的粮食供应不足和日益贫困问题。提高农业生产率和更实惠的食品价格仍然需要与针对穷人的有效粮食补贴齐头并进。²¹

32. 肯尼亚政府甚至在1990年代实现自由化而不再实行价格管制后，仍经常不得不补贴和控制玉米价格。在肯尼亚，玉米粉(食用玉米糕)是大多数人的主食。

²⁰ 见 Richard Pearce, “调整中的城市食品补贴：赞比亚的情况”，《粮食政策》，第16卷，第6期(1991年)。

²¹ 见 Jonathan M. Chizuni, “赞比亚粮食政策和粮食安全”。《北欧非洲研究期刊》，第3卷，第1期(1994年)。

劳动力市场

33. 在工人阶级数目巨大、中产阶级非常广泛的发达国家，工作条件、薪酬、就业福利和失业问题是日常政治中极其重要的因素，也是政策制定者长期思考的问题。在发展中国家，虽然这些问题无疑十分重要，不能忽视，但它们实际上不是决策者长期思考的问题。政治家和决策者议程上的首要问题是农产品的农场交货价格、影响农业的异常天气变化、公共安全和教育机会。

34. 然而，劳动力市场的问题正迅速成为发展中国家公共政策制定者如果忽视就会殃及自己的问题，因为受过教育的人正在迅速加入失业者的行列。受过教育的人有觉悟，也敢于发表意见，他们往往会提出问题，尤其是在因民主斗争取得成果，政府越来越接受问责的情况下。因此，劳动力市场及其在制定社会保护方案中的作用问题再也不能被简单地视为“发达国家的问题”，这个问题确实引起普遍关注。²²

35. 有人认为，由于工作——无论正规工作还是非正规工作——是穷人的主要收入来源，因此了解工人出卖劳动的市场对拟订政策解决失业、劳动力估价不足和工人贫穷发生率等问题都至关重要。改善劳动力市场的运作也是开发人力资本、解决性别歧视及提高福利和生产战略的一个重要部分。

36. 积极的劳动力市场干预措施包括以下内容：

(a) 直接创造就业机会：发展中小型企业(通过许多发展中国家的经济刺激计划、妇女和青年企业基金及农村企业基金)和公共工程(如肯尼亚的粮食方案和青年工作(kazi kwa vijana)项目)；

(b) 职业介绍所或就业服务：就业经纪和咨询，把劳动力供求结合起来，科特迪瓦农业部门自殖民时代以来一直采用这种做法。²³ 这种做法如果在诸如科特迪瓦和布基纳法索之间的领土边界实施，则经过很长一段时间后，确实会产生永久性的劳动力转移，形成一个移民社区，其公民身份如果不加以民主解决，就会成为政治问题；

(c) 技能发展方案：劳动力培训和再培训。通常可以由政府、大学、非政府组织和捐助者实施，提供培训或“再培训”机会，以便有能力就业的人可以通过这样的机会，进入电子、外包、过境贸易等方面的发展所提供的新的劳动力市场。

²² 2010年8月27日肯尼亚颁布的第二共和国宪法第43条规定，工作是一项基本人权；获取住房和可负担得起的优质保健也是基本人权。

²³ 见 Samir Amin, 《科特迪瓦资本主义发展》(巴黎: Minuit 版, 1967 年); P. Anyang' Nyong' o, 《科特迪瓦农业资本家阶级的发展》, Paul Lubeck 版, 《非洲资产阶级: 尼日利亚、肯尼亚和科特迪瓦的资本主义发展》(博尔德, 科罗拉多州, 琳·列纳出版社, 1987 年)。

37. 被动劳动力市场政策包括以下内容：

(a) 失业保险，可以通过法律实施，依法迫使企业支持下岗员工，在一段规定的时间向下岗员工提供一些收入，由政府直接向失业者提供支助，或由政府向失业者提供补贴住房和保健设施等某些服务；

(b) 适当的立法框架，可在经济效率和劳动保护之间取得平衡，其中包括安全的工作条件、最低工资、社会保障缴款和其他劳工标准。这些问题促使几乎各地的大部分工会行动起来，谋求落实国际劳工组织的各项公约。在允许工会运作的发展中国家中，工会在推动建立适当立法框架和执行政策以保障个人安全工作条件和最低工资方面确实极有主见。工会并不总是取得成功，有很多工会领袖被迫与雇主或政府达成妥协，接受最低限度以下的工资和不安全的工作条件。此外，那些无技能、教育水平甚低且几乎没有就业选择的工人无法提出工资要求。他们的问题因合法或非法外国工人的涌入而更为严重，这些外国工人处境更为不利，因为只要雇主可向其提供安全的住所和基本生计，他们愿意接受任何薪酬。这些外来工人确实成为当地失业者的“敌人”，因为他们降低了后者讨价还价的能力，会引起当地人的仇外心理，南非的情况就是如此。

38. 菲利普·王在给马拉西亚报纸《星报》编辑的信中指出，“低工资对马来西亚的经济没有好处，因为工人会没有购买力。……我们如果想成为一个高收入的社会，就必须一并解决外籍劳工问题和最低工资问题。”他提议为提高最低工资和提高生产率，限制外国非技术工人进入马来西亚，并鼓励生产流程自动化。²⁴

社会保险

39. 社会保险可减少风险，在生病、残疾、工伤、生育、失业、年老或死亡时提供收入支持。可单独或结合实施(和/或纳入立法)的具体方案包括以下内容：

(a) 摩擦或结构失业保险——部分内容已在上文劳动力市场项下述及(见第33至38段)——在很大程度上是发达国家(和一些中等收入国家)公共政策和立法的产物；

(b) 工伤保险，经常指的是劳工组织公约规定的“工人赔偿法”，工伤保险可对工人的职业病或工伤进行赔偿；

(c) 残疾和伤残保险，通常与养老金挂钩，或用于支付全部或部分残疾费用，许多残障人目前没有这种保险，因为它主要适用于与老龄有关的残疾情况。但是，必须认识到，残障人士如果要发挥自己的潜力，就需要这种形式的保；

²⁴ 星报在线，2010年4月29日。

(d) 社会医疗保险，旨在向公民、特别是那些不能享有私人医疗保险计划者提供保健。在许多国家，雇主和雇员都要缴款，由政府贴补穷人。肯尼亚等其他国家则是由政府经管缴款计划，所有雇主都须参与，雇主只须从雇员工资中扣款，由政府为执行该计划提供管理和基础设施。在德国等其他管辖地区，雇主和雇员都要缴款；

(e) 生育保险，向孕期和产后妇女提供补助，有时包括立法规定一定时间的全薪(或部分带薪)产假(和陪产假)。在肯尼亚，孕妇若被纳入国家医院保险基金，则可在公共保健设施获得免费的产前保健和免费分娩；

(f) 养老保险，在退休后提供收入支持；

(g) 人寿和遗属保险，确保养家糊口者去世后家属可得到补偿。

微型地区计划

40. 微型地区计划向小型农业和城市非正规部门提供社会保护，其种类与较传统的社会保险方案向正规劳动力提供的社会保护相同。这些计划将克服社区的弱点。这些微型地区计划或企业计划的主要内容如下：

(a) 微型地区计划，包括社区自愿缴款计划，为应对重大社区风险提供小额现金流。这些计划常常收到政府部门提供的低息贷款，用于支持妇女和青年企业；由于这种团体内部相互承担义务，政府较容易收回贷款；

(b) 农业保险，有时向农业社区提供这种保险，使他们能够共同应对风暴、洪水、干旱、植物病虫害和疾病等自然灾害带来的风险。在肯尼亚，“最低回报保证计划”是此类保险最知名的形式，该计划根据作物和种植面积情况，在特定季节发生干旱或其他自然灾害对农民产生不利影响时，保障农民从收成中获取最低收入。但是，这个计划被农民精英严重滥用，虚报了巨额索偿资金，这一面临破产的计划已被政府终止；

(c) 社区的社会基金，该基金已演变为利用公共资源满足当地急切需求的机制。在肯尼亚，近年来最成功的社会基金形式是成立于 2003 年的选区发展基金。每年向每个选区划拨 2.5% 的国家预算，用于资助教育、卫生、道路和农业领域的地方项目。几乎所有选区 50% 以上的拨款都用于健康或教育，从而解决了自独立以来中央政府支出造成的巨大资金缺口。该基金在其存在的最初 5 年中，为在全国建造 1 000 个新药房和保健中心——平均每年建设 200 个，远高于以前每年建造大约 20 个的政府纪录——提供了资金。该基金还免除了议员和公众为基金履行职责而举办筹款活动的责任；

(d) 灾害防备和管理也对社区应对不能总是提前做好准备的灾害至关重要。肯尼亚专门成立了特别方案部，以处理灾害管理和备灾事宜，并提供资源，以减轻洪水等可以破坏房屋、作物、牲畜并导致社区迁离原址等重大事件的灾害。流

离失所者的新定居点往往需要各种服务，而他们负担不起这些服务，尤其是在失去财产和生计来源后。

儿童保护

41. 在世界各地，儿童和妇女已成为社会中最脆弱的群体。特别是儿童，他们在社会上面临三个不利因素。

42. 第一，他们年幼身弱，在现实环境中没有能力坚持自己的权利，要依赖家庭和社会中的年长者抚养和照料。

43. 第二，当其保护人或母亲处于弱势时，他们因受抚养而面临种种后果。例如，饮食缺乏叶酸的孕妇生下的孩子可能最终出现脑积水，这种衰弱疾病会对头脑产生不利影响，导致儿童发育迟缓。

44. 第三，他们会更易于受到伤害，因为他们在其社会环境中最不了解可以获得的权利和机会、诉求、生存战略等。例如，在冲突不断的社会中，儿童(有时因父母参战留在家中)经常被招募或强行绑架到作战部队充当士兵。儿童兵及其受到的虐待是当今世界关心的重大问题。

45. 为儿童提供社会保护的公共政策以及通过公共融资向儿童提供这种保护的一揽子方案因国家而异，有时也因各国政府、国际机构、非政府组织和社区组织遇到的问题不同而有所区别。然而，《联合国儿童权利公约》规定，社会通过善政，必须提供措施，确保儿童免遭各种形式的虐待和剥削，其中包括童工、卖淫、贩运、或女童面临的困境、街头儿童、残障儿童和武装冲突中的儿童。

46. 在这方面，联合国儿童基金会(儿童基金会)启动了一些方案和措施，着手解决这些关切问题。儿童的困境直接影响了所有社会的社会福祉和发展，目前迫切需要制定公共政策并启动各项方案，通过短期、中期和长期办法化解儿童的困境。

47. 一些由政府、国际机构和私营部门资助的著名方案类别载列如下：

(a) 早期儿童发展方案，旨在通过基本营养、预防保健和教育方案确保儿童精神运动的均衡发展。肯尼亚目前正在小学中推广这类方案。不幸的是，这类方案的设施仍然主要由非政府组织提供，这是一个相当令人遗憾的迹象，表明政府还没有把钱用在该用的地方；

(b) 学校供餐计划、奖学金或减免学费；

(c) 免除母亲和儿童的保健服务费；

(d) 保护街头儿童方案，为其提供家庭环境和(或)寄养父母；

(e) 儿童权利倡导和宣传方案，着重处理药物滥用、童工、儿童贩卖、性虐待和色情问题；

(f) 青年方案，避免青少年边缘化、犯罪行为(包括劫车时以儿童为诱饵)、性传播疾病以及某些文化中容忍甚至提倡的童婚；

(g) 按收入调查情况划转现金或发放券票的家庭津贴方案，以协助提供食品和(或)服务，帮助有幼童的家庭满足基本需求。巴西的现金转移计划受到欢迎，成为卢拉·达席尔瓦总统的政府的主要成就之一。

社会保护战略和理由：政府怎样与何时选择社会保护？

48. 实施社会保护议程的战略，或者说社会保护方案的制度，将取决于经济体的发展水平(即政府预算可分配用于社会保护方案的供资能力)、提倡某种社会保护的力量的影响或实力以及当前的紧迫问题：即政府在通过批拨预算经费分配资源时经常面临的公众优先事项之间的激烈竞争。“全球情况”或政府坚持奉行的意识形态也可成为重要因素。有人认为，社会民主体制较之保守或更“面向市场”的体制更容易推动社会保护议程。那些必须通过选举获得群众和劳工运动授权的政权也会推动社会保护。

49. 志愿社团、宗教组织、非政府组织、国际组织和捐助机构也是制订发展中国家社会保护战略和议程方面的一些非常重要的机构。它们因拥有筹资权，经常在制定公共政策中发挥更活跃的作用。

50. 谋求推动社会保护的政府必须首先确定这种政策可否长期持续，是否有资源加以维持。2009年4月，联合国系统行政首长协调理事会启动了全民社会保护最低标准全球倡议。该倡议随后得到一些国际和国家文件及论坛的认可。至少有30个发展中国家开始采用社会保护最低标准的内容。社会保护最低标准咨询组2010年发表的最新报告借鉴了这些国家的经验，显示社会保障计划是一个重要和灵活的政策工具，可抵消和缓和金融冲击和危机造成的社会和经济后果。劳工组织的研究发现，即使在低收入国家也有可能为社会保护最低标准或其部分内容提供资金。这个工具对实现减贫、教育和卫生等方面的千年发展目标产生了影响，表明了制订社会保护最低标准的价值。这表明，如果有必要的政治意愿，有足够的能力建设资源和正确的执行流程，加上支持制定社会保护最低标准的有力国家共识，就可以制订和扩大这种政策。

51. 政府可利用的第一个资源基础就是税收。社会保护方案的受益人不一定是那些向政府纳税负担最重的人。包括工商界人士和农民在内的工薪者在发展中国家中不一定占大多数，但他们占政府纳税收入的份额最大。

52. 然而，各国政府需要让纳税人明白，阻碍一个经济发展潜力的赤贫从长远看也对纳税人的繁荣与安全产生不利影响(有时甚至在短期内)。采取行动通过社会保护减轻赤贫——即设法把穷人“推向”市场——对经济特别是对纳税人都有利。

53. 政府可用的第二个资源基础是人民本身。社会中未参加主要经济活动的人不是资源而是负担，表现为犯罪、疾病和抚养负担。通过社会保护等方案从事经济活动的人则是一种资源：他们成为经济体消费市场的一部分，因此推动了国内市场；他们通过增值税缴纳税款，从而增加了税收资金。

54. 为了让社会保护方案可为人民所接受，必须向受益人和纳税人讲明基本道理。起步阶段可能会遇到来自社会中某些特权社会阶层的强大阻力，他们甚至可能挫败实施工作的某些关键方面。但是，历史表明，社会保护方案管理完善的国家——既有新兴市场也有发达经济体——总是在发展特别是人类发展指数方面表现颇佳。

结论

55. 在许多发展中社会中，国际、国家和部门各级领导经常在促进和实施国家能力建设和社会保护计划方面发挥关键的积极作用。在国际一级，即使面对巨大挑战 and 需要作出调整，政治时机使人们有理由希望国内和国际政策会朝支持此类努力的方向转变。要取得进展就需要向政府施加强有力的地方和国际压力，以切实落实千年发展目标，而不只是签署国际决议和公约。