



大会

Distr.
GENERAL

A/50/330
4 August 1995
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第五十届会议

临时议程* 项目97(g)

可持续发展和国际经济合作：

人力资源开发

开发人力资源以促进发展

秘书长的报告

* A/50/150。

95-23302 (c) 250995 260995 270995

一、导言

1. 本报告是为响应1993年12月关于开发人力资源以促进发展的第48/205号决议而提交给大会的。大会在该决议中请秘书长继续监测联合国系统在开发人力资源方面的活动,并向大会第五十届会议提交一份关于第48/205号决议实施情况的报告,包括说明为加强联合国系统内有关开发人力资源的机构间协调而采取的进一步行动,同时考虑到大会1989年12月22日第44/213、1990年12月21日第45/191和1991年12月17日第46/143号决议提出的开发人力资源的定义。大会还请秘书长考虑开发人力资源在拟订发展议程中的重要作用。本报告是报告系列中的第四篇,其标题与提交给大会第四十五、第四十六和第四十八届会议的相同(见A/45/451,A/46/461和A/48/364号)。

2. 大会第48/205号决议重申人是一切发展活动的中心,开发人力资源是实现可持续发展目标的基本手段,并强调在开发人力资源方面应采取计划周详、统筹兼顾和对性别问题敏感的办法,纳入诸如人口、保健、营养、水、卫生、住房、通讯、教育和培训、科学和技术、就业等重要领域。此外应十分强调妇女和青年的特别需求,以及需要为保证政治自由、民众参与、尊重人权、正义和平等的机会创造有利的社会经济环境。大会还注意到非政府组织在开发人力资源方面可以发挥的重要作用。

3. 大会突出强调了国家开发人力资源努力的重要性以及联合国系统将此领域作为支持这些国家的优先事项的必要性,并请秘书长监测联合国系统在这方面的有关活动以及就此提出报告,还要求获得关于为增强联合国系统内开发人力资源方面的机构间协调而采取进一步行动的资料。

4. 大会明确承认开发人力资源各部门之间的相互关系,因此需要采纳更为综合的战略。按照联合国大会第47/92号决议召开的社会发展问题世界首脑会议连同

秘书长最初在1994年5月提出的《发展议程》(见A/48/935号)重新突出了在联合国开发部门内提高开发人力资源优先顺序的迫切需要和对开发人力资源采取综合办法的必要性。

5. 因此本报告扩大了秘书长前几份关于开发人力资源报告的讨论范围,并在第二章中回顾了尤其在世界首脑会议已经召开的情况下在限制和促进更多强调综合执行人力开发资源方面的开发人力资源问题以及最近出现的结构和定义问题。第四章和第五章概述了联合国区域委员会和联合国系统各机构在区域和国家一级对综合开发人力资源倡议的支持,并列举了与联合国系统伙伴合作展开区域一级和国家一级业务活动的新事例。鉴于世界首脑会议在表明国际对社会发展的承诺方面的重要地位,第六章简单回顾了开发人力资源所受到的影响。最后,第七章提出了结论以及未来的建议。

6. 本报告是根据联合国供资和方案机构、区域委员会所提供的资料和来稿以及联合国有关专门机构、国家数据来源和学术研究的报告和出版物编写的。

二、开发人力资源现状:概念、限制和定义

A. 概念

7. 今天,各国政府面临着人口不断变动、资源匮乏、社会经济相互作用日益复杂、全球化和人民要求更多参与国家各方面决策而施加压力等的可怕挑战。人力资源投资是发展的关键,但这种投资的责任很不稳定地落在许多部门以及政府内外的单位身上。开发人力资源的概念在变化之中,并日益朝着部门间更密切的相互作用和政策协调的方向移动。在世界首脑会议的文献中可以看出国际对这些趋势的认可。虽然某些领域显然缺乏进展,但是大多数最直接有关部门所面临的问题在许多情况下正在不断地恶化。为了介绍自上一份开发人力资源报告以来发生的最新情况,本报告简要回顾了这些问题。正是根据这些结构性的总体因素提出了开发人力资源的定义,并将其作为探讨国家努力和联合国系统努力在世界范围改善开发人力

资源政策和作法的基础。

8. 除了一些值得注意的例外,工业化程度较低和比较贫穷的国家过去15年的发展方式没有使它们在世界市场上拥有更多的经济竞争力,也没有使它们的社会更加团结。此外,许多北方工业化国家遇到了失业率不断上升,资源分配不平等以及贫困现象不意增加的问题,即便它们的经济情况良好,国民总产值也在继续增加。随着通讯的加快、大部分人力企业可能的全球化、商品和服务市场的竞争性日益增加以及快速电子转换,各国的社会经济环境正在发生深刻空前的变化。因此为了避免许多国家目前正在力争摆脱的到处可见的经济衰退、贫困现象增加和环境退化的循环,人们目前认为必须重新强调社会基础设施和“社会资本”¹。

9. 过去主要通过教育和培训对人力资源加以投资,并视此为经济增长创造了人力资本。人力资本体现在品质、才干、能力和人们为过上富有成效的生活而积累的经验之上。在有保留意见的情况下²,过去大量依靠国家人力规划而且权力比较集中的政府方法正让位于强调人的“应变能力”和力图在许多部门纳入开发人力资源各种要素的权力比较分散的参与性战略。

10. 目前比较综合性的开发人力资源的概念是在过去30年形成的,其部分的原因是对以前的方法³感到不满意。过去以人力资本为基础的人力规划方法通常视“人力资源”为抽象之物,而且是一种单数形式,因此认为开发和使用人力资源是一种辅助工具,主要用作改进经济增长的手段。⁴关于经济增长的传统新古典主义理论提出了各种方法以衡量不同生产因素的贡献,其中之一便是劳力的贡献,因此“人力”的数量及其技术水平是生产率增长的重要因素,人们认为这是社会经济进步的必要条件。人力规划因而成为发展规划的中心基础。各国自那时以来一直试图跳出这种辅助性和简单量化的方法,进而采纳比较广义和较少限制的方法。

11. 本报告将开发人力资源的重点放在培育促成能力之上,使人民借此改善他们自己的生活质量和其他人在家庭、社区、企业和社会中的生活质量。开发人的这种应变能力的全面战略包括提倡学习和应用对个人和由这些个人组成的社会阶层互

相有利的知识和技巧的政策和方案。

12. 多年来开发人力资源一词具有不同的定义。自60年代以来,这一词组已为若干项(时常相互重叠)政策所用:除了“人力资本”的提法和与关于生产和投入/产出模式的新古典主义经济要素理论有关的派生物外,这一词组也指补救性战略,含有以下含义:向被认为在获得教育、保健服务或就业方面处于某种不利地位的人提供“基本需求”;在大型正规经济部门企业或国营或私营部门机构实行人事行政管理;这一词组越来越多指的是能在个人、集体和/或机关一级培育、提倡并维持人的应变能力的部门间相互作用的政策和方案(如同第A/48/364号决议所概述的)。这些方法为解决我们时代某些最困难和最难以驾驭的问题提供了概念性和切实的结构。但开发人力资源的定义显然仍在随着因其继续具有重要意义故人们又重新注意这些问题而不断地演变之中。此外,任何定义必须在国家具体的范畴内才可加以应用,因此可能需要提炼,使其更针对各国本身的优先顺序。第48/205号决议和社会发展问题世界首脑会议文献指明了将开发人力资源概念化的前进方向,但也必须依靠研究、分析性判断和从本文简述的以前和目前在应用方面积累的经验中获得的政策评价。尤其必须继续象世界首脑会议一样强调以人为中心和可持续的发展、赋予权力和政府和民间社会之间新的伙伴关系。

13. 最近一篇关于联合国应付全球需求能力的评论文章指出,各种问题的解决办法具有跨部门性,因此“无法在实际生活中干脆利落地将它们绝然分开”:⁶

“人们无法把农业生产同公路、运输和现有的市场公路割裂开来;也不能在不考虑人口压力和能源需求的情况下处理环境退化的问题...或在很少有利用所学技能机会的情况下在扫盲方面取得多大成果。对基本上是相互关联的问题采取支离破碎的作法最终具有危害性。”

14. 某一部门的干预行为通常会影响另一部门。¹可举妇女受教育作为这种影响的一个例子,妇女受教育具有许多长期、跨部门的社会益处和很高的回收率。人力资源政策的战略规划应尽可能地包括一切有关部门并与政策运转其中的宏观经济环

境密切衔接。在资源不足和政府面临最大限度地从每单元支出中获取积极成果的压力的情况下这一点尤为重要。

15. 这一新兴的开发人力资源方法摆脱了过去基本是部门性的方法,并需要明确解决部门间联系的问题。因此执行工作需为作出开发人力资源的决定建立更为综合和跨学科的框架,从而为传统部门搭桥,并向新的角色伸手。其目的在于跳出人力资源供应(教育、培训)的范围,使其也包括与人力资源需求有关的各种因素,并包括人们可以不断在获得、应用或更新其知识和技能方面作出最大限度选择的必要支助性环境。

16. 对关于开发人力资源以前各项决议的分析反映了大会接连通过说明提出开发人力资源各种定义的发展过程。现有的概念含有以下基本要素(见第48/205号决议):

(a) 基础教育和注重需求技能的发展(尤其针对青年,女青年更是如此),如可能在技术上适当改进方法,(例如为边远地区开设远距离学习),以此扩大应用范围;

(b) 将国家建立人力资源的能力作为社会经济进步的一个关键要素;

(c) 采取计划周详、统筹兼顾和顾及对性别问题敏感的开发人力资源办法,纳入诸如人口、保健、住房、技术、和就业等其他重要领域,同时考虑到政治自由、民众参与和尊重人权,并充分承认非政府组织的潜在作用;

(d) 在所有关键组成单位之间开展合作(例如公营/非政府/私营部门、南方/北方、南方/南方和联合国系统);

(e) 增加流向人力资源的财政资源;

(f) 为多部门性的开发人力资源方法确定目标;和

(g) 必要时减缓结构调整的不良后果。

17. 1993年10月20日,经社分析部代表在第二委员会介绍秘书长的报告(A/48/364号)时回顾说,大会在决定召开社会发展问题世界首脑会议时已认识到,开发人力

资源是发展进程的主要决定因素。联合国系统可通过诸如驻地协调员制度、国别战略说明、方案方法和更有重点和协调的业务活动等机制协助各国建立其在完善它们的开发人力资源政策和方案方面的能力。

18. 报告的主要结论包括强调：联合国系统应协调一致地协助各国推动其人力资源尤其是最易受伤害阶层的发展；需要在为衡量开发人力资源的进展而制定适当的社会参数问题上达成协议；将开发人力资源部门性方法更好地纳入国家综合战略；在社会支出和筹集新资源方面确定开发人力资源的优先顺序。

19. 对报告的反应代表了世界各地以及处于不同发展阶段的各个国家的广泛意见，并表明所提出的更为综合性的概念获得了一致的支持。在所有人应公平获得开发人力资源的机会以及在开发人力资源干预行动方面需尊重国家基本差异的问题上，协调一致显然已经形成。

20. 开发人力资源战略是发展不可或缺的，但如要发挥效力就必须特别符合国家到地方的各种需要，并适当地反映许多部门多种因素的复杂性和相互影响。经济发展因素和社会发展因素之间的联系是必不可少的，而且这些联系还含有国际以及国内因素。有利的环境能为国家开发人力资源方案包括国际支助提供便利，并有助于考虑某个国家本身无法控制的各种影响，这意味着需要更好地理解这方面的国际责任。

21. 但在诸如社会发展问题世界首脑会议等国际论坛继续出现的一个重要因素是经济条件有利的国家和经济条件不利的国家在开发人力资源方面所共同面临问题的程度。贫困现象、文盲、就业不足和失业现象并非纯粹是南方的问题。确定开发人力资源政策或在基层实施具体的开发人力资源方案的负责人士肯定可从南北范围的各种资料双向交流中获益。联合国系统拥有专门机构的经验和专长以及在南方和北方开发世界最富经验和最具创造力的人力资源的能力，它在支持这样的资料交流方面可做很多工作。

B. 限制因素

22. 自从秘书长上次报告(A/48/364)完成以来,大量的研究和讨论集中于多数国家社会部门所面临的各种问题。联合国开发计划署(开发计划署)署长1993年10月11日在大会第二委员会的发言中强调预防性发展,而非补救性发展,他还说目前的世界是一个“产生灾难的机器”,“以令人苦恼的规律性产生着饥荒、种族冲突和其他冲突、难民潮、极端的社会的分裂、环境灾难甚至国家解体。解决这些问题费用昂贵,有时会付出血的代价,而且对于人来讲不可避免的会姗姗来迟……在这些不断出现的危机背后是大规模的贫穷和人的贫困,空前的不平等……以及长期不断的环境恶化。这些对于安全造成的威胁是当今世界面临的紧迫性发展挑战”。

23. 对基本社会秩序的威胁绝非仅仅出现在新近独立的国家、或是较贫穷的国家、或是南方各国内。人们指出,在一些“发达”的社会内,社会疾病已起超出人的控制⁶。连富足国家现在都力图记录分析其本国的“爆炸性的社会病因”。因此说,对于社会结构恶化所产生的警觉是全球性的。

24. 各种现有的信息和支持已经扩展到人的理解力所能达到的边缘,技术革新正在加快步伐,因此社会和心理支助结构面临很大压力要迎头赶上。例如在传统的社会阶层模式中,青年寻求家中和单位中长者的权威,但这一模式正在分崩离析。随着以个人为中心的利益逐渐蚕蚀亲属关系,将人们聚集在相互依存的支助网络中的文化模式也正在遭到侵蚀。

25. 各国社会基础中出现生不行活这些不安的趋势只是问题的一方面,同时还必须看到许多其他积极因素。许多国家生活质量明显改善,推动了民主和新市场的扩展也加强了个人决定自己命运的权利。目前人们越来越坚持更深入的参与影响其生活的事件和进程。不过,如开发计划署“人的发展”报告系列所表明,将统治结构和方式加以调整,以适应这些新的社会改革力量是一项复杂艰巨的任务,特别是因为世界各区域发展总体中部门性问题症结很深。

26. 较发达和欠发达国家之间的差距仍在扩大,发展中国家在国际贸易、货币、金融、技术以及信息和通讯流通这些主要决定因素方面已被挤到边缘。目前,世界上有10亿多人生活赤贫,其中一半以上每天食不果腹。许多男子和女子,特别是在非洲和最不发达国家中,收入和资源十分有限,或是根本没有。儿童基金会的《世界儿童状况-1995年》强调指出,贫穷人口中条件最差的是儿童,他们毫无权力改善状况,其今后的生活可能会因早年的贫困状况而长期受到威胁。

27. 在国际上,开发计划署的“人的发展”报告表明,40或50个最贫穷的国家占世界收入的比率有所下降,而且下降到世界上五分之一的人口现在只占世界收入的1.5%。在每个国家中,无论是发展中国家还是工业化国家,最贫穷的社区也正在被挤到边缘:在有数据可查的44个发展中国家和20个工业化国家中,人口最贫穷的五分之一现在平均只占国民收入的5%稍多,而人口中最富足的五分之一则占国民收入的40%至60%。特别是在过去10年,商品价格下降、军事开支增长、投资效益不佳、债务危机以及结构调整方案都使得大约40个发展中国家中约8亿人的真正收入有所下降。在拉丁美洲,收入下降幅度多达20%。在撒哈拉以南的非洲,下降幅度甚至更大。⁷

28. 全世界目前有1.2亿人被正式列为失业人口,而更多的人则就业不足。许多刚刚达到工作年龄的年轻人,甚至包括受过正规教育的年轻人都很难找到有成效的工作。尽管有些发达国家增长良好,但失业率仍令人震惊,而且持续高昂。

29. 在整个非洲,每年有将近600万人加入劳工大军,非洲是今后30年15至20岁年龄组人口预计继续增长的唯一的大陆。⁸连大学毕业生的失业率也在增加,其他区域同样如此。青年失业的机率几乎为25岁以上工人的三倍,而青年女性受到的影响最大,其失业率估计为青年男性的一倍。因此说,许多相互影响的因素在年青人的生活中过早的造成了严重的社会异化和长期痛苦失望的状况。

30. 欧洲的工业国家同样面临失业问题,越来越多的工人被排挤在劳工市场之外。在大多数工业国家中,失业率自1973年以来持续上升,经济合作与发展组织(经

合发组织)各国的平均失业率目前为10%左右,而东欧和中欧各国的失业率则更高。⁹在经济转型国家内,特别是东欧国家和中亚国家,失业现象突然出现,而且十分普遍,大规模加重了不平等和贫穷状况,甚至受过一些教育和拥有专长的人也难逃于此。因无法获得各种形式的社会变迁补助,这给人力资源发展战略带来了一系列相互联系的难题。年长者和曾经就业者被挤出劳动大军。青年也“因长期无法获得工作而陷入贫穷”。¹⁰

31. 劳工组织1995年的《世界就业报告》指出,过去几十年来,世界产出、国际贸易以及外部直接投资持续增长,不过不同国家之间以及各国内不同社会团体之间的差别仍就产生严重的调整和分配问题。贫穷国家的人才流向学术和成就报酬较高地区,这严重障碍了贫穷国家的发展。

32. 开发计划署在1993年的《人的发展报告》中指出,无就业机会的增长现象普遍存在,严重影响了工业国家,但绝非仅限于工业国家。1960至1987年间,发展中国家产出增加中只有不到33%来自于就业增加。3分之2以上来自于资本投资。因此说,就业一直落后于经济增长,非正规部门的活动在城市地区因此出现相应扩大。对于非洲和亚洲非正规部门工人进行的研究结果表明,其平均年龄均为20多岁或30出头,使人们相当怀疑以及部门是否有能力为年轻的就业申请者提供那怕很少的就业机会。

33. 在劳工市场,女子的收入和专业职位少于男子。南亚和西亚地区不到20%的妇女参加经济活动,而在东南亚和东亚地区这一比率将近40%。在世界范围,一名男子若赚得1美元收入,则一名女子则只获得50至92美分的收入。在发展中国家,妇女占行政和管理职位的8%,而在工业国家这一数字为24%。在撒哈拉以南非洲,参加经济活动的80%的妇女是在农业部门;在南亚,这一数字为60%;在东亚和东南亚这一数字为50%;在北美为40%;在西亚为30%;在拉丁美洲、加勒比和发达区域这一数字为10%。¹¹各种数据少之又少,远远没有达到有关男子方面的现有数据水准。

34. 国际社会经济状况很不稳定,这使得世界不仅重视人力资源需求方面的问题

题,而且重视人力资源供应方面的问题。教科文组织估计在整个1980年代全球的成人文盲有所减少(从9.48亿减少到9.05亿)。¹²虽然各区域情况有很大差别,但在1970年至1990年间各级正规教育的绝对人数一般上升了大约10%(小学),和20%(中学和高中)。但是,许多国家留级和退学率持续很高,特别是在小学一级以及女生中间,这持续扩大了知识和技能方面的差距。而且根据国际劳工组织(劳工组织)的数据,在北方和南方各国毕业生失业现象越发严重,这是造成世界范围失业率很高的许多原因之一。¹³

35. 教科文组织的数据表明一些国家小学入学率从1980年至1990年下降了20%或更多。¹⁴其中大部分国家在非洲,不过一些南亚国家也列在其中。学校入学率没有跟上人口增长率,这方面女孩尤其明显。16个非洲国家汇报了在1990年其学龄儿童预计完成正规学校教育的年数,其中一半以上的国家表示其学龄儿童的就学年数不到6年。世界范围内最高的年数在亚洲,为13年,在欧洲和北美超过15年,明确显示出教科文组织所称的正日益扩大的全球“知识差别”。

36. 在拉丁美洲和加勒比地区,各级学校男女生入学率普遍大致平等,但在撒哈拉以南非洲和南亚区域男女生之间的差距仍然很明显。在撒哈拉以南非洲各国,在二级教学(10岁-12岁)中每100个男生中大约有60名女生。南亚的情况更为不妙,平均每100个男生只有40名女生。过早生育是其中一个原因,而且对妇女今后的生殖和生产作用也带来影响。识字率很低也影响到妇女的生产性作用。在撒哈拉南北、西亚(不包括塞浦路斯、以色列、南非和土耳其)和南亚区域5岁以上妇女中75%是文盲。大学中的女生人数正在增长,而且在33个发展中国家,入学的女生超过男生。这些国家主要在拉丁美洲、加勒比和西亚。在非洲,只有莱索托出现这一现象,而撒哈拉以南非洲的平均比率是每100名男生中只有30名女生,在北非是每100名男生中有51名女生。¹⁵

37. 妇女的健康是发达国家和发展中国家另一项重大问题。生物因素和社会因素都会威胁妇女的健康。生育和怀孕并发症仍然使发展中国家的产妇死亡率高过发

达国家的80倍至600倍。一些发达国家中的贫穷妇女也比拥有私人保健的妇女面临更高的风险。造成这些现象的原因包括缺少受训人员、营养不良以及高风险怀孕缺少服务。

38. 艾滋病和其他性病也影响到妇女的生产和生活。全世界感染艾滋病者中超过三分之一是妇女。非洲的情况更为严重。卫生组织报告书,在一些欧洲大城市、撒哈拉以南非洲和美洲国家中,艾滋病现在是20岁至40岁妇女死亡的主要原因。¹⁶

39. 威胁健康的其他因素并非生物因素,而是妇女面临的根深地固的社会不平等现象。世界妇女面临的潜在风险包括在面临虐待性关系时无法求助于法律帮助,或是在经济上不得不屈从于虐待伙伴,而且还有其他形式的家庭暴力、强奸、乱伦、家庭谋杀和杀死婴儿等。妇女比男子更有可能遭到性袭击,加勒比区域的数据表明,从1970年到1980年间遭到强奸控告的男子人数增加134%。¹⁷

40. 联合国1993年《世界社会状况报告》报告了工业国家以及发展中国家特别是大城市地区杀人和犯罪案件有所增加。¹⁸ 压抑、乱用药品和自杀在年轻人当中有所抬头,这主要出现在发达市场经济国家。不过一些小岛屿社会也面临越来越多的强奸、少年怀孕、性病传染和自杀等现象。

41. 青年人也越来越多的看到或直接经历过多的暴力现象。内乱和国内战争威胁着空前数目的贫民,战争已经超出军人之间的武装冲突界线,影响到整个社会。在过去100年,战争死亡人数中平民所占的比率已经从10%增加到1990年的近90%。¹⁹

C. 定义

42. 上述情况表明当今各社区、各国政府和国际组织面临着十分严重的社会、环境和经济问题。而且贫穷并不受国界所限,到处蔓延。因此必须找到适合各个部门以及部门内各种需求的答案,不仅要推动无害环境的发展,还要更进一步确保经济增长、环境保护和再生以及社会发展这3个主要发展问题之间充分协调一致。

43. 联合国举办的全球性活动持续不断,如阿拉木图会议(初级保健)、在泰国

Jomtien召开的国际营养问题会议(基础教学)、巴西的里约热内卢会议(环境与发展)、开罗会议(人口与发展,特别是妇女教育)、哥本哈根会议(消除贫穷、充分就业、社会融合)和北京会议(给妇女以权力),这些都突出了发展的各个不同方面之间十分关键的相互联系。尤其明显的是,哥本哈根会议筹备进程所详细列举的1990年代的复杂社会挑战仅仅是部门性的解决办法已不再能够应付。

44. 虽然在哥本哈根召开的社会发展问题世界首脑会议已经将联合国系统的重点明显转到发展的社会层面,不过人们明确承认持续经济增长对有效的发展十分重要。开发人力资源战略的成功明显取决于更清楚的了解社会因素与经济因素之间的关联,也取决于更清楚的在不同社会部门之间联合这些战略。世界银行1994年的《世界发展报告》列举了国家内部持续社会发展所需的关键基础设施部门运转情况的巨大差别。²⁰持续的经济发展中“人”的方面现在被认为是社会进步成功的关键,这在世界首脑会议的筹备进程以及闭幕文件中已经有所表示。

45. 《首脑会议行动纲领》以及有关《发展议程》(见A/48/935)的讨论都表明,人们怎样与有利于社会和经济的方式筹备生活,与其怎样以此方式实现生活之间的关系对于社会发展十分关键。在过去,对于拥有相当的机遇可以作出适当选择的人,从学校到工作单位似乎是一个事先预定,大致顺利发展的个人进步过程。人们认为,开始接受或多或少的正规(或非正规)教育(然后是进入劳工市场)是要找到一份工作,然后是在整个社会经济生活富有成效的年龄期间接受在职学习、成熟和调整。

46. 这些设想现在遭到威胁。父母认为教育一般是希望其子女获得更好的职业,但在北方和南方的许多国家中这一现象在受过良好教育却又失业的年青人当中十分普遍。正规部门失业率上升,以及城市经济越来越“非正规化”使得这些问题更具有政治色彩,并给过去的开发人力资源方法带来新的障碍。而且如先前所示在南方,即便在小学增加教育机遇也常常无法确保质量。在1990年代初期,所有发展中国家15岁以上的人平均受教育年限不到4年。²¹这一统计数字并没有质量上的涵义,但

即便如此,初级教育也是许多人所受到的唯一教育。

47. 因此说,在公共政策方面,一些开发人力资源工作比较注重提供技能和知识基础(如正规教育和培训)的供应单位,较少重视最终“产品”的职业需求,而这些工作正逐渐转移重点,更加注重从需求方面理解人力资源环境的变化。面对着迅速变化的生活限制因素,传统上人们信守终身不变的技能和知识,但目前已被认为过时,因此正强调人们具备学习、了解、正确判断、更新知识的能力。这一原则并非新的原则,但从小学到大学正得到坚定支持。因此说,“现代社会的教育”需要在人与知识之间建立一种“通达关系”。²²

48. 有效开发人力资源战略的基础是把就业和生计的准备阶段与所期待的生活的性质相互联系。改进供应一方而无视需求一方的开发人力资源政策(如增加机会却不重视质量/针对性)有可能把教育或培训与富有成效的社会经济活动这一最终目标进一步分隔开来,而人们增加知识提高技能则正是为实现这一最终目标。正规和非正规劳动市场上教育机会和需求之间相互联系,这是供应和需求单位共同面临的主要问题。因此,为满足当务之急,需要更多的临时性具有针对目标的培训方案。不过,从人均费用角度来看,培训常常相对昂贵。而且在贫穷国家受训者人数只占需要培训人数的一小部分。

49. 在动荡不安的经济和技术环境中,正规部门雇主不愿投资于雇员培训,因为受训者有可能调离职位。公共部门雇用机构/部门可能就是此种情况,这些单位寻求外部支助,以便让其雇员“建立能力”,但却发现受训人员在完成培训之后转而求职于利润更高的私营部门。而且私营部门雇主也不愿意花费大量资金对经理人员进行管理技能培训,如果受训者会跳槽到竞争单位的话。因此说,公共部门的政策可以促进和支持个人和私营部门的决策,因此,协助“环节”人们获得开发人力资源机遇和利用这一机遇方面的不平等现象。

50. 尽管开发人力资源执行人员面临供应/需求关系越来越复杂的问题,但在两者之间增加联系十分必要。因此说,本报告扩大了开发人力资源的定义范畴,其基础

是终生不断的学习和适应就业及或持续性生计,其目标是在国家一级使相互补充战略网络更加协调和相互支持,以此促进人力资源开发。

51. 开发人力资源综合战略取决于上次报告提出的5大方面,其目的通过以下方法给人们以权力:

(a) 推广公平机遇,以便终身不断地吸取知识、技能和才干,以便能够发挥自己选定的作用,在经济和/或社会上为自己和他人作出贡献,同时强调增强学习能力;

(b) 促进以对个人及其附近社会和/或经济集团相互有利的方式运用知识/技能/和才干;其中可以包括有偿或无偿工作,但也可包括支助所有生活方面,并能反应个人所作贡献的其他方式,这些内容不同的战略(如农业和非农业工作、自行经营、家庭办公或自愿服务等)同时还加上传统的“工作”,向社区或社会提供更多的人的价值;

(c) 改进获得基本财产的机遇(如土地、住房、基本保健、资本、信息)没有这些资产,人很难发挥其能力;

(d) 通过必要的规章制度、立法和参与性管理机制,表达目前社会支持人力资源开发的意愿,以此保存人力资源;

(e) 确保人的基本自由,如能够令人接受的平和和公平的政治、经济和社会环境,增加个人、地方和国家的安全感。

52. 这一广泛定义中的涵义是:(a)特定社会文化环境中个人成熟和发展过程中的差别/残疾方面的心理层面;综合审议“人力资源”问题时常常没能充分区分人力资源开发中的这一层面;(b)以实际可以测量的方式分析公共政策在使得和推动这些有益能力的发展和应用方面的作用;(c)开发人力资源概念发挥灵活性,包容从制度水准和种类方面进行各种不同的解释(国家/地方、政府/非政府、公司/部门、工业化/次工业化)。

三、发展中国家开发人力资源在国家一级取得的进展

53. 在国家结构一级上,开发人力资源所需政策和策略常涉及一系列的政府和非政府行动机构。其中最主要的,在人力资源的供给面是教育、卫生、劳工/工业发展各部(以及在较不发达国家进行实务训练的农业部)。在需求面则是劳工、工业、商业和技术各部,公共和私营部门的雇用机构以及诸如雇主协会和工人组织的其他主要政策行动机构。

54. 大部分的部门间联系,在过去,通常都发生在像职业教育和训练的特定次级机构之间(例如教育和劳工部的各司)。不过,促进一国的全部人力资源公平发展的真实部门间政策和策略却是难以见到的,虽然如此,似乎有一种新的要求:使这些策略的各行动机构之间能更为一体化。北方国家(例如加拿大)和南方国家(埃塞俄比亚)在更加协调的开发人力资源政策方面都正在实验主要的新倡议。其他国家,例如印度,多年以来在使开发人力资源事务一体化的许多方面已作了先驱。

55. 特别是对下述两者之间的联系开始呈现更佳的了解:一方面是供给过程(人口、教育、卫生),另一方面是人力资源起伏不定的需求所引起的多种动态活动(公共和私营部门的雇用机构,以及自营职业和日益增多的各种不太正式的谋生方式)。合作可能是十分少见的,而且,虽然在某些情况下,可能涉及加强国家的规划能力,却并不意味着进行中央规划、建立新的结构,导致过于正式的相互作用或者合并现有的机构。其重点在于对主要优先事项的加强协调,例如改善在学儿童的营养状态(教育/卫生),关于个人职业选择的现有工作的更佳资料或教育规划(教育/劳工)。

56. 目标是在区域和社区一级提供更有效率和更实际的服务,特别强调包括易受伤害的群体。从地方一级直到国家一级的“纵向”接合(例如由学区到国家教育部)和提供服务的各种因素之间的“横向”正式相互作用(例如:地方教育当局、公共卫生基层结构、非政府组织和民间社会组织)在每一层级上对于全面一体化的开发人力资源结构和进程都是十分重要的。

57. 当然,并没有可适用于所有国家情况的开发人力资源国际“样板”。不仅

每个国家的人力资源供给和需求态势各不相同,即使在各个国家内,地方和城市/农村的模式也不一样,而且经过相当时间可能迅速改变。技术更新、工业发展和其他因素(例如区域贸易协定)在现代化的快速步调情况下,几乎一夜之间就改变了人力资源的需要。不过,每个国家都能够改进开发人力资源的方法、结构和进程,特别是经由特定方式使其一体化和加以协调。

58. 有效的一体化开发人力资源战略必须考虑到社会--经济情况,在这方面,每个国有必须制定其本身开发人力资源的办法--也就是“哥本哈根行动纲领”所说的“有利的环境”。三个主要层级是很显然的,在每一层级上,部门级的关系影响了公共部门开发人力资源的政策:

(a) 宏观的开发人力资源政策同每个国家的广泛社会--经济、环境和政治方面的关联;

(b) 制订国家开发人力资源政策和战略的国家机构和组织结构及程序;

(c) 开发人力资源战略实际执行的国以下和地方性组织和机构,例如:学校、大学、培训机构、保健中心、医院和全国各地的工厂。

下述不同地区的国家,在实施一体化开发人力资源方案方面的努力的各种实例,证明了上述办法的成功以及其在制订方面的困难。

59. 在哥伦比亚的“新学校”方案便是农村小学在基本技术发展方案方面,提升成就水平,同时使学校和环境融合获得成功的一个实例。这项创新性方案引起国际间的广泛和持续注意。社区、家长、教师和学生共同从事一组具有活力和大家参与的教育实验,不仅注重教育的基本事项,而且注重培养自尊心、动机以及同校外生活相关的社交和协作的技能。许多学校活动(体育、社会活动、培育学校花园、同外界的交往)是由学生组成的委员会监察,并由教师们督导。

60. “新学校”方案的主要贡献是设计一个新型的自我训练模范版本。要求学生相互影响的情况下,各自选择特别与他们生活有关的当地或社区情况,通过各种程序加以分析,参与其事的不仅是教师和其他学生,而且还有家长和社区成员。比较

调查结果和书写的版本,随后又根据学生们对于实际情况的个别和集体经验对版本的修正,不仅鼓励同学校环境以外的那些人产生以现实为根据的相互影响,而且也鼓励学生把这些版本当作可修改的文件,而非最后的权威之作。

61. 中美洲流离失所人士、难民和遣返者发展方案(中美洲难民发展方案)是从大会为赞助《1987年第二次埃斯基普拉斯首脑会议和平计划》(A/42/521-S/19085, 附件)所缔结的协定而通过的《1988年中美洲经济合作特别计划》产生的。《第二次埃斯基普拉斯和平计划》是中美洲各国的总统作为处理国内冲突和动乱的一项努力而签订的。中美洲难民救济方案的主要目标是推动中美洲的和平进程,并处理下述各项事务:缺乏安全、粮食、安全饮水、住房、工作、公共卫生、保健设施以及遭受战祸国家的学校。缺乏就业机会以及归来的战士缺乏技能常常导致人们无所适从,因而延缓复兴和重建方面的工作。在危地马拉,能够取得信贷并改进基本设施,鼓励了2 000多人参加一个社区咖啡种植者协会。在尼加拉瓜,陆军当局把一个军事基地捐赠给联合国,用以改建成一个农业培训/展示中心。萨尔瓦多已设立了一个建筑材料库,使人们能够重建他们的家园。

62. 许多国家机构和非政府组织都在从事执行和规划工作。中美洲难民发展方案项目中的一个基石是地方规划组。这些技术组是在像市议会这类地方管理机构的体制内运作的,向这些机构提供决策方面的指导和支助。这些决定再由地方规划组加以审查,以确保未与当地人力开发主要计划脱节。它们参与各个社会行动机构之间的谈判和协商,目的在于促进目标和项目目标的一致。地方规划组的主要目标包括规划、管理和发展国家在地方一级的执行能力,藉以支持政策、方案和项目的持续性。

63. 自1990年以来,在六个实施方案的国家,中美洲难民发展方案已对将近一百万人的生活发生了影响。已建造了一千二百公里的乡村道路,设立或重建了278所学校,又有240 000人享有可饮用的饮水,建立了80个保健单位,还有32 000个农业生产者从9百多万美元的农业信贷获益。此外,有30 000人从一个人事文件和土地合法化

的方案中受益,1 000个社会组织现已获得法律认可。所有这些利益估计每年只使每个受益者花费20美元。²³

64. 泰国的“第七个发展计划”制订了一个开发人力资源的多部门办法、它是以“第六个发展计划”为基础,其中包括一个开发人力资源的多部门办法、社会和文化发展、科学和技术发展、人力发展、以及含有村生产计划的综合农村发展战略。除了上述的各类之外,“第七个计划”的目的在于把解决环境问题以及增进公共、私人和非营利部门(例如非政府组织和宗教机构之间合作这些高度优先问题包括在内。开发人力资源的生活品质方面,长期以来即是泰国发展计划的中心,现正在“第七个计划”中加以审查。经由这项开发人力资源的多部门办法,泰国预期将可减少人口的增长率,婴儿和成年人的死亡率,增加接受基本教育的机会,特别是农村地区生活在贫穷线下的那些人。

65. 由于对开发人力资源综合性办法的承诺,首相办公室下的国家经济和社会发展委员会经指定为开发人力资源的特定重点机构。该委员会分析问题,订立目标,并制定开发人力资源的指导方针。它还传播有关的出版物,举办技术讲习班和讨论会。因此便创设了一个制定和执行国家政策的中心,经由小组委员会以部门间办法来进行协调工作。

66. 为了制订部门间办法,委员会创设并主持一个人力资源和社会发展小组委员会,其成员包括政府高级官员,各部的私营部门官员,以及各种组织、政府机构和各地大学提供的专家。这个小组委员会制订人力资源和人力发展计划和政策,并与也是委员会创设的科学和技术及农村发展规划小组委员会配合工作。教育、公共卫生、内政、大学事务、科学以及技术和能源各部也都积极地参加开发人力资源的行列。主要的监测和评价机构是经由委员会执行的“中期计划审查”。监测的责任属于人力资源规划司,该司(连同社会项目司)乃上述小组委员会的秘书处。

67. 国家经社发展委员会、国家教育委员会和劳工保护和福利部乃国家开发人力资源的信息库。由政府和外面来源提供资金的各机构和大学从事研究工作。政府

支助泰国国家研究理事会和泰国科学和技术研究所。泰国发展研究所,塔玛萨特大学和珠拉龙康大学都得到了外来的支助。人力资源研究所、国家发展管理研究所和性别与发展研究所也都进行开发人力资源的研究工作。

68. 泰国在开发人力资源方面的一个主要目标是增加公众的参与,其途径是把各非政府组织和私营部门、处境不利群体、社区和个人都包括在内。因而,在1983年内政部指导成立村委会时,便显示出在支持开发人力资源方面基层的参与。

69. 此外,由于人力资源投资的高报酬率,以及处境不利群体的更多需要,泰国还以特定的族裔群体、低收入的谋生者、儿童和老年人为对象。此外,泰国也以特别的人口群体为对象,诸如科学和技术工作者、农业工人、推广业务工作人员和经理人员。虽然大多数国家把基本教育作为社会的所有成员的指标,泰国(和越南)则有一个为边远农村和山岳地区儿童,扩展基本教育的特别计划。虽然这些儿童未能获得以往各种方案那种更与社会融合群体同样比率的利益,前述各项努力的报酬预期会在将来的指标中反映出来。

70. 现有的证据表明社会发展的高成功率。百分之九十八的泰国男女孩童于七岁时入学,主要的保健工作扩展到百分之九十的泰国村落,三分之二的农村可以获得安全的饮用水。识字率由1938年的31%左右增加到93.6%。婴儿死亡率现处于每1000个活婴中只有40个死亡的低水平,较1980年以前的二十年减少了一半。童年期第三级营养不良情况已很少见。

71. 在菲律宾,如同泰国一样,开发人力资源的决策和协调工作是经由“后续发展计划(1993-1994)”采取综合性办法,特别着重于授权问题方面。把先前开发人力资源的组成部分纳入“菲律宾中期发展计划(1987-1992)”和最新的“菲律宾发展计划(1984-1987)”之内。“中期计划”的工作重点是缓和贫困、创造更具生产力的就业、促进公平和社会正义以及达成可持续的经济增长。最新的计划则强调人力开发是达成经济进步的一个目标,也是一个手段。

72. 开发人力资源政策的联络点是国家经济和发展局的社会发展委员会。由于

营养理事会、儿童福利理事会和有关机构也都包括在内,可见它是开发人力资源的一种综合性办法。开发人力资源的各项计划、政策和方案是经由该委员会制订的,该委员会在监测和协调开发人力资源方案方面起了积极作用。此外,该委员会还担任总统和老龄委员会关于开发人力资源方面的题目,诸如卫生、人力、家庭规划和住房等项的顾问,并根据国家发展目标和优先顺序作出建议。

73. 各机构分别负责创立关于协调、规划、评价和监测开发人力资源方案的信息系统。关于这些方案的资讯材料在菲律宾新闻局会同各有关机构运作下,经由印刷、无线电台和电视予以传播。

74. 非政府组织参与开发人力资源的政策、规划、执行、监测和评价是通过公共听询和私营部门协商以及把各级理事会和委员会,例如:部门间/部门的/机构的和区域的/次区域的纳入作为成员而达成的。“菲律宾中期发展计划”是经由这个途径逐渐形成的,公共听询和私营部门协商是计划制订的一个主要组成部分。

75. 与泰国的以特定的贫苦群体为对象相似,菲律宾表明需要以妇女、儿童、残疾者和青年为对象。就劳动力来说,菲律宾着重在失业者方面所作的努力,反对象在其他国家那种潜在的劳工来源。像在泰国一样,技术工作人员、农业工人,推广业务工作人员和经理人员也受到特别注意。

76. 埃塞俄比亚政府正在实施一个关于持续的人力资源开发和利用的建立能力国家方案。这个方案明白地确认卫生和基本需要、教育和训练、就业和生计、科学和技术、政策制订和规划以及人类自由和机会等部门之间的相互依存性。政府认为提供这些服务的这项综合性办法是经济成长和社会发展的先决条件。这个方案认为政府同其他重要部门(非政府组织、私营部门、各地社区)合伙可以促进个人毕生所能发展和革新其知识/技能库的进程,并可以利用这些技能和知识对他们自己和别人作出贡献。

77. 这个方案已为未来的五年制订了若干目标,其中包括分散服务;确保人们及其地方组织积极参与发展进程,以及促进良好施政和干预的持续性;加强符合国家发

展需要和期望的技能方面的教育和训练能力;以及在正式和非正式部门创造生产性的自营职业机会,尽可能使农场就业到农场以外就业多样化,以减少对薄弱的土地的压力。

78. 方案的管理机构分散到执行工作的区域、地区和基层当局和社区,这些社区则是方案的直接受益者和合伙人。一般的办法是在开始执行方案的地方建立管理小组。有关的部门机构(例如卫生、教育和劳工部门)负责当地每一个适当的次级方案活动的管理工作。在各区域举行的一系列协商向区域当局提出“国家方案”,并详细研讨执行的策略。在这些会议上,大家所注重的是:制订地区性的特定行动计划,培养能力和增强现有国以下一级的能力,以及各社区、地方发展协会和当地非政府组织的直接参与。在中央一级,规划和经济发展部是方案的全国执行机构。该部设有方案管理秘书处,其工作人员由全工的政府和方案人员担任。秘书处负责每日执行整个方案的管理事项和后续行动。

79. 在塞舌尔,开发人力资源方案处理下列各种问题:地方化、提高生产力、创造工作机会、性别的主流化以及就业市场的信息系统。该方案被视为该国经济和社会变革在进行中的动态过程的一个主要部分,并且显然地着重人力资源方面。方案的中心目标是增进劳工的生产力,其途径是为私营部门提供一个有利的环境和各种激励因素,以及在公共部门方面的能力培养和效率改革。该方案所依循的是五个主要互相关连的因素:(a)减少对外雇人员的依赖;(b)提升生产力;(c)能力培养;(d)性别的主流化;和(e)对私人倡议的支助。

80. 在转型期的经济中,政策转向劳力密集的工业,藉以维持比较经济利益。在诸如捷克共和国、罗马尼亚和乌克兰这几个欧洲转型期经济中,已采取以下几项措施:与私营化同时进行的重新培训工作,企业结构调整的渐进策略以及对失业者的重新雇用。哈萨克斯坦最近对教育、劳工、卫生和社会保障部门的优先需要,完成了一项广泛的跨部门审查。与这项工作同时进行的是对有关编制预算的基本社会服务最为优先的财务事项的审核工作。哈萨克斯坦政府已经体认到处理短期和中期问题

的主要倡议,这些问题需要更为一体化的解决策略,并需明确辨识,例如卫生、教育成效和生产性工作之间的相互依存关系。

四、联合国系统在人力资源开发方面的业务活动*

81. 联合国系统继续执行一系列范围很广的活动,在某种程度上这些活动对国家人力资源开发战略有帮助。除了在保健、教育、培训和就业方面关于人力资源开发的部门项目和方案外,在经济和社会领域,几乎所有方案和项目都由设有人力资源开发部门的机构所执行。

82. 随着重点逐步向以人为中心的发展转移,各机构努力设法调整它们的财政拨款及其方案的重点,以求对国家一级的人力资源开发作出更有意义的贡献。各区域委员会大力促使国家注意和作出保证亚太经社会、拉加经委会和非洲经委会在这方面特别成功。但如上文所述,在国家一级,综合开发人力资源的真正部门间政策和战略仅在逐步形成。在国家一级已设立这些战略的情况下,联合国机构已单独或全力协助政府制订和执行国家方案和措施。在战略尚未完全确定的情况下,各机构也出力帮忙,按照其任务规定,把特定的部门作为目标,明确地通过培训,将重点放在人力资源的“开发”上。举例说,在这方面,诸如贸发会议、电信联盟、人类住区中心、联合国大学和知识产权组织等机构正在采取干预措施。在合乎环境要求的可持续性发展领域和全球安全和管理领域,联合国大学正在制订特定的研究生培训方案。

83. 在整个1994年期间,贸发会议通过海运领域的训练发展方案和对外贸易领域中心的训练和人力资源开发方案,继续训练贸易及有关行业的人力资源/人力。从1992年中至1994年期间,共举办了39个讲习班,以受援国750个官员为目标。贸发会议的工作重点是,查明人力资源开发方面的部门需要,制订和修改适用高质量培训方

* 由联合国系统内的机构和组织专门为本报告提供本章所附资料文件。

案,训练教员以及促进发展中国家培训所之间的合作。贸发会议/总协定(贸易中心)执行出口发展和贸易促进领域与培训有关的活动。其中包括训练教员、增强出口者、贸易官员或贸易支助行业的代表的技能,以及制订培训教材。为了满足受援国不断发展的训练需要,将优先考虑建立与实际的在职训练有关的可持续的国家训练能力。电信联盟的人力资源开发活动可归入两大类:为电信组织设计和执行国家人力资源开发项目和区域项目;管理它与其他伙伴合作执行的方案。1993年和1994年,它在巴西、莫桑比克、秘鲁、厄瓜多尔、沙特阿拉伯、也门、加纳、尼日利亚、泰国和越南举办了若干区域间训练活动、区域训练活动和国家训练活动。

84. 人类住区中心的重点是开发人力资源和加强组织结构。中心的活动着重于四个主要领域,即:住区管理和地方领袖训练、可持续的城市、妇女参与人类住区发展和发展中的住房问题。仅在1993年和1994年就为65个国家的约650个参加者举办了培训讲习班、训练班和讨论会。人类住区中心还在厄瓜多尔、哥斯达黎加、加纳和乌干达开始推行能力建立项目,通过服务和设施的建设、住房改进和收入创造方面的训练和有助,将分散规划与社区能力建立的问题结合起来。人力资源开发是开发计划署/人类住区中心/世界银行城市管理方案的主要重点领域之一。这主要是通过培养方案的五个小组领域内各个区域专家小组的专业能力。这五个领域是城市财政和行政、城市基础设施管理、城市土地管理和城市减贫。

85. 知识产权组织在人力资源开发方面的措施限于向公共和私营部门的人员提供关于法律、行政、执法、工业财产使用以及专利、文件和资料领域的基本知识和专门知识。人力资源开发也是人类住区中心技术合作项目的一个中心部分。目前这些项目在所有主要地区内的约100个国家执行。

86. 工发组织已重新改变它对人力资源开发和工业企业的作法,以反映出生产力不仅取决于企业家和管理人等重要参与者,而且取决于整个企业及企业环境。为了促进有价值的工业产量,工发组织在人力资源开发方面的措施强调在整个工业企业有系统地促进创业的精神和行为。工发组织在三个重要领域推行一项面向需求的

综合性人力资源开发方案,这三个领域在支助措施三级相互连接:即(a)根据对各项需要进行的分析和评价所提供的政策意见;(b)在次部门一级和专门领域的体制能力建立和促进性学习系统;(c)促进协调和协同作用的通信网。

87. 为保证对人力资源的开发采取部门间的处理方式,提高妇女地位研训所已制订整套的培训计划,并于1994年进行供水和卫生、新能源和可再生能源、环境管理和可持续发展方面的妇女培训活动。提高妇女地位研训所的目标是结合妇女在发展过程中所作的贡献,增进她们的技能和权利,使在人力资源开发过程成为平等的伙伴。

88. 在劳工组织的国家一级多部门活动中人力资源开发仍然是一个关键方面,在劳工组织与其成员国正在进行的国家目标审查中这个方面特别突出。特别通过开发计划署资助的技术支助服务多部门任务,机构间合作已经增加。1992年至1993年期间,劳工组织参加了与就业、训练和人力资源开发直接有关的18项活动,并于1994年至1995年期间完成另外16项活动的参与工作。

89. 各区域委员会的努力堪为典范,它们为国家人力资源开发工作提供一个概念构架,使世界银行、开发计划署、教科文组织、粮农组织、联合国资本发展基金和技术支助和管理事务部等机构开始协助国家当局集中注意力于制订和执行综合的人力资源开发方案。以下是这些委员会对国家综合人力资源开发作出贡献的实例。

90. 1990年代,该区域的国家面临着必须将社会政策方向转到在提高生产力时兼顾社会公道这方面。拉加经委会提出了一个综合的概念构架,将人力资源方面的投资与技术进步和生产性就业的双重目标联系起来。²⁴拉加经委会确认,区域内部,成员国之间多有差异。但指出,总的说来,虽然在许多地区,自然资源丰富、教育机会大增,工业化速度很快,但是国家之间和国家内部,发展仍不平衡。1980年代期间,生产力的增长率已缓慢下来,许多城市和工业基础设施逐渐退化,技术进展缓慢不前。此外,就业机会的增加也赶不上经济上有活力的人口增加,结果就业模式起结构性变化,最脆弱的人群(特别是妇女)所受影响特大,她们的工作保障机会减少,工资低

于一般水平。

91. 最令人不安的可能是：“教育作为决定相对收入的一个因素和职业流动性的一个可能来源，似乎已经失去它的效果”。²⁵拉加经委会的文件描述，“传统教育制度的基础建于19世纪，但21世纪的社会需求却在逐步形成，两者已出现深沟。生产样式的变化速度惊人，其发展日益依赖于知识、技术进步、革新和创造力”。²⁶

92. 拉加经委会提出了一套多方面的、多部门的战略，把人力资源投资与有系统地控制技术以增强在国际上的竞争力和增加生产性就业联系起来。这种改变兼顾社会公道的生产模式的方式有三个相辅相成的主要组成部分。据认为，技术进步可以导致更高的、可持续的生产水平，使一个经济创造较多生产性职业的能力相应提高。但也有人认为这种变化只取决于公平的人力资源投资，从而导致较高的企业能力，为劳动队伍提供更佳的保健、教育和训练。

93. 儿童和母亲的营养、净水的供应和足够的卫生、有平等机会接受质量适当的教育和训练(辅以为最贫困的人设计的最低限度转移方案)是这种作法在人力资源方面的一个基础。特别有人提议教育和培训以及参加者在日新月异和互相影响的文化背景和商业背景下学习如何有效“取得知识”的能力不仅可以作为基本的社会服务，而且作为技术进步的基础。举例说，联合国大学正在制订方针和提供迅速评价程序方面特别有关营养和保健措施方案的训练。

94. 此外建议进行这种社会投资，作为灭贫的一个关键要素：²⁷“防止代代贫穷。最高生育率恰好在最穷的家庭中出现；贫穷家庭的母亲难产机率最大；她们的子女营养最缺乏，在学校她们的学习问题最大，留级率和退学率最高。以后最有可能在非正式部门从事无发展前景的生产力的工作，贫穷的恶性循环无法摆脱”。

95. 为了产生效果，在这个周期中必须采取综合性和部门性措施，并在可能情况下以家庭为重点，并提供支援以家庭作为可持续性人力发展的重要社会-经济和文化单元。这个战略的重要组成部分是，将更多决策权下放到次国家一级、机构一级和社区一级，给予地方更大的自治权，以及制造更大的舆论和促进民众参与。其重心放

在教育体制与社会和经济有效运作之间的关系上。

96. 拉加经委会和教科文组织的拉丁美洲和加勒比区域办事处正在协力将区域内部和外部的经验最好地用于区域的教育、训练和有关研究问题上。²⁸在知识、技能和生产能力以及文化和道德价值观念的传播上,提供人力资源的机构和过程所起的中心作用已被明确确认。许多这些机构的缺点也被查明,其中主要是僵硬的官僚作风,与区域内日新月异的技术、商业和贸易环境的联系很薄弱。

97. 有人提出一项教育和训练机构改革战略,减少这些机构与占优势地位的科技改革相脱节的情况,通过对生产系统的更好了解,更好地说明人力资源的供求情况,确认在个人和集体一级经济与社会之间的重要的部门间联系。虽然政策的详细制订仍由个别国家按其本国特殊环境来进行,但是区域和国际合作是促进这些原则的一股强大力量。

1991年4月《基多宣言》标志着该区域的教育当局已作出法定承诺,为各政府部门以及政府部门与非政府组织、私营公司、传媒、教会、工会、社区组织和家庭之间的协商制订更广泛的机制和战略。

98. 1988年4月亚太经社会第44届会议通过的《雅加达行动计划》重申,签署国将致力于人力资源的开发,作为消灭区域贫穷一项关键战略;并为各国在这方面所作的努力提供一个健全的概念构架。《计划》确认,过去的发展方案仅以经济增长为目标,忽略了更深一层的社会结构,往往置大多数人于不顾,并且无法处理区域内在经济上有活力的人特别是妇女被日益解雇的问题。《计划》着重于三方面:主要采取以人为中心的方式,而不是着重于实物资本、金融资本或技术;综合处理人力资源开发的供求因素;强调经济活动的参与,特别是就业。《计划》的独特结构内有其他特点:以家庭为中心,更好了解限制和促进家庭就人力资源开发作出决定的因素。特别是承认部门服务的各个形式多有重叠,对生活质量,例如营养、保健和教育的改善造成影响。

99. 联合国系统的几个机构(例如:儿童基金会、开发计划署、劳工组织、教科

文组织和卫生组织)提供区域支助,以配合部长间机制和部门间机制为执行《雅加达行动计划》所作努力。1994年按照亚太经社会1992年10月第18/6号决议已将《计划》订正,保证它能够适应在人力资源开发方面的日新月异的区域内容。主要的改革包括:加强至关重要的理论结构,以更明确地确定和改进《计划》内的主要人力资源开发部分,将注意力集中于关键和实际的高优先活动,以及补充执行办法,以反映不断变化的区域情况。

100. 人力资源开发工作的可持续性对订正《计划》至关重要。人力资源开发被认为是一个重复交替的过程,在这个过程中,各国家设法在战略上处理其本身对人力资源的投资和利用问题,以便提高人民的生产能力和增加生产力。同样重要的是,包括国家人力资源在内的全体人民的有效参与,从产量的增加直接得到好处,从而提高生活质量。若要人力资源开发工作持续进行,人力资源开发战略必须保证能够帮助完成在能力方面的投资周期,保证对生产性企业有利,以及有平等机会取得产生的利益。

101. 《雅加达计划》的分析性架构还介绍人力资源开发方面的某些心理因素。例如在评价人力资源开发投资方面的费用时,家庭的决策结构将考虑到的因素包括:影响它们决定为女童入学所投入的时间的限制因素或激励因素,丧失家庭劳力或其他劳力(例如农业、小农田或商业劳工)的机会成本,或因非传统性就业或“终身职业”的选择对个人所造成的文化/心理压力。社会参与者,包括政府和非政府参与者在确定人力资源开发政策及方案是否能够持续下去时,这些因素至关重要。

102. 随着新技术在亚洲及太平洋地区风行,人力资源开发战略必须补充人力资源开发方面的营养、保健和教育部分;确认技术可以控制,使之成为生产性资源,并如在教育 and 保健技术方面,作为人力资源开发应用的资源。通信方面的进展,教育技术以及更好的诊断和治疗保健过程,在满足穷人尤其是边远地区的穷人的需要方面特别有用。在许多国家,编制国家人力资源开发方案的权力已经下放,该区域的经济体系日趋多样化和非正式化,特别在这种情况下,可以提供条件的政府和非政府团体

的协作方式越来越重要。

103. 目前改进《雅加达行动计划》以评价订正结果为时尚早,但在1990年代上半期,各国为人力资源开发优先适用《计划》的一般原则和综合处理方式上已经向前走了一大步。

104. 《雅加达行动计划》执行过程中最突出的一个重要领域是:非政府组织必须参加人力资源开发的对话和过程。1991年,亚太经社会 and 开发计划署已完成了一项联合评价其对该区域人力资源开发所作贡献的工作。《雅加达行动计划》对非政府参与者所扮演角色的描述不够明确,有些政府仍然不想让非政府组织积极参与人力资源开发方面的政策。在执行《计划》内的各项建议的复杂过程中,非政府组织在亚太地区各国的参与程度仍然参差不齐。特别在次国家一级,进一步的切实合作可能性很大。

105. 特别在非政府组织蓬勃发展并得到依赖的地方区域,尤其对处于是不利地位的人,例如陷入社会边缘处境的工人,失业妇女和农村无业游民来说,非政府组织可以在人力资源开发的活动中充当“提供能力者”。非政府组织既可以促进社区平稳过度,逐步减少阻止新技术出现的文化和社会障碍,又可以鼓励父母和家庭采取主动的行动,使父母在儿童心目中成为更有知识的人,以及支付初级保健工作,特别是生殖健康方面的推广服务。

106. 举例说,在巴布亚新几内亚,已为处境不利的青年人采取了促进社区发展的主动措施;已设法处理泰国内部移徙问题;协助斯里兰卡穷人和陷入社会边缘处境²⁹的群体。有些情况进展缓慢,但是政府与非政府组织之间的联合行动包含着授予权力的新模式和更广泛的参与性社会决策。政府对非政府组织参与该区域的社会发展仍持怀疑态度,这种心理普遍存在³⁰。最近的调查证明³¹,大部分人口,尤其是妇女和农村穷人已被排除在有效参与发展的范围外。为加强非政府组织在这个领域的参与与已亚太经社会 and 开发计划署合力制订准则³²。

107. 1990年,联合国非洲机构间人力资源开发和利用工作队帮助非洲经委会制

定了该区域的人力资源开发框架。该项努力源于《喀土穆宣言》中的一个重大前提：

“由于人类是一切发展的核心，人的条件是最后衡量发展的唯一标准。改善这一条件对作为非洲人民中大多数的贫困和脆弱人群至关重要。”

108. 在整个80年代的10年中，发展的这些方面越来越被忽视，该区域多数地区的人力资源状况急剧恶化，这一切促使非洲各国政府、非政府组织和国际社会联合呼吁采取决定性行动，促进非洲大陆的人力资源开发战略。

109. 由此形成的框架明确合理地表明应在每个国家特定的社会经济环境下根据整个非洲区域的非洲人所表达的经济和社会愿望，采用一个更加全面的人力资源开发方法。框架确定了广泛的目标，重点放在各国政府、非政府组织、区域和次区域开发机构和国际捐助方愿意投入技术援助和提供支持的具体优先领域。

110. 该项框架为了政策和方案规划目的，将人力资源“规划”、“开发”和“利用”加以区别。人力资源“规划”需要在系统的任何一级（从区域到地方）预测获取/应用技能和知识的必要性和规划干预的进程，以满足这些需要。人力资源“开发”提供机会掌握知识和技能及培养社会成员的态度，使他们能更好地为提高生活水平作出贡献。最后，人力资源的“利用”确保有机会利用技能和知识生产具有社会和经济价值的货物和服务，以便将来有利于他们每个人。

111. 就和同重点强调个人和社区一样，社会和经济效用之间的重要职能联系也是按照非洲定义加以处理的。还有一个因素完全是有利于保护人力资源的，因为通过使所有人获得必要的保健/营养服务，就会有利于提供食物和促进社会成员有效参与和行使职能的有利的物质和社会环境。因此，教育、训练、就业、卫生和营养被确定为关键部门/分部门。

112. 非洲经委会协助成员国规划、制订、管理、监督和评估人力资源的开发和利用，它在国家、次区域和区域各级为高级政府官员以及私营和半国营部门的人员举办和组织培训讲习班、研讨会和会议，向成员国提供有关劳动力和就业规划方面

的咨询服务,协助它们加强人力资源开发和利用方面的体制结构。

113. 正是各区域委员会的这些努力才使某些联合国机构和布雷顿森林机构开始支持人力资源开发综合性方案和战略的国家措施。举例说,自1980年代初以来,世界银行向人力资源开发(卫生、教育、人口和营养)提供的贷款几乎增加了5倍,它更坚定地认为,对人民的投资是减少贫困和促进经济增长的关键。在1994财政年度,人力资源开发获得31.04亿美元的承付款项(占其总承付额的15%)。此外,在所有新的国际发展援助承付额中,有18%约11.98亿美元用于人力资源的开发。人力资源开发在世界银行的业务和部门工作中占显著地位。目前正在制定战略以适应个别国家的具体需求。举例说,在也门正在支持基础教育服务;在摩洛哥,对卫生和教育指示数和设施的调查为分析政府社会服务支出领域的一系列关键问题提供了基础。

114. 1990年以来,开发计划署一直在促进一项重点在于投资于人民和可持续性问题的方法。这一方法的主要组成部分之一就是人力资源的开发。该机构在鼓励和协助各国政府制订综合性国家人力资源开发方法的同时(其中包括孟加拉国、博茨瓦纳、印度尼西亚、哈萨克斯坦、莱索托、尼泊尔和塞舌尔),继续支持对卫生、教育和就业部门的干预,以及几乎在所有经济部门进行人力资源方面的训练。如上所述,开发计划署在对人力资源开发采取一项综合性态度时,协助埃塞俄比亚政府与教科文组织、劳工组织、粮农组织、卫生组织、工发组织、联合国人口基金(人口基金)、儿童基金会和难民专员办事处协调,制订有着人力资源的可持续发展和利用的国家能力建设方案。

115. 粮农组织继续应用发展通信方法和媒介分享知识和技能,以加强人力资源开发训练活动的质量和推广。举例说,拉丁美洲对一个大型区域项目正在建立国家能力,将录象用于对小户农民的培训。南部非洲的一个区域项目向管理人员和外地工作提供人员间通信技能方面的训练和利用低成本视听材料,农村电台仍然是传播到广大农村听从最有效的在众媒介,粮农组织继续努力加强尤其是非洲的农村电台服务。

116. 在哥伦比亚,粮农组织在卡塔戈·巴耶的萨拉戈萨执行一项农村生产所需的参与性教育和训练的试验性项目。该项目的目的是在中学一级制订与人力资源开发的需求有关的新课程,以满足当地和区域的需要。该项目使能够协助制定和试验新课程的地方、区域和国家教育当局、教师、家长、学生、可能的雇主、非政府组织以及区域公共和私营机构/组织都积极地参与。这一课程将调动学生掌握基本的人文知识和技术技能,使毕业生能够继续高等教育或找到服务于当地雇主或自营家庭企业的生产性工作。参与者建立的合作社是调动地方利益、技术和财政资源的一个常设机制,以支持当地发展所需的劳动力训练。

117. 粮农组织将重点放在人力资源开发的训练活动方面,同时又设法在发展中国家的农业推广和教育方案中纳入更多的人口和营养教育。粮农组织在农业和农村发展技术援助方案和活动框架内,向成员国提供技术咨询和援助,以便在农业部门开展有关技术和专业劳动力资源的研究和调查。在农村发展劳动力规划方面还开展了注重方法学的工作,以便应成员国政府和国家机构的请求,提供有关劳动力规划战略、方法和技术资料。联合国资本发展基金的各项方案通过统筹提供基础设施、小额贷款和担保计划促进人力资源的开发。基金提供的援助重点是满足农村地区生活在贫困中的人的基本需求,使这一目标集团能够进入保健中心、学校、获得清洁水的供应和社会住房。目前,该机构平均将年度项目核准额的21.3%用于提供基本服务。

118. 几年来,教科文组织始终强调人力资源开发的概念,该组织在概述对社会发展问题首脑会议的立场时指出,社会可持续发展需要不仅是在狭义的管理意义上,而且是在提高生活质量的更加广泛的意义上对人力资源开发方案进行大幅度的调整;想有更好的教育、更好的保健、尊重人权、民主、通过应用先进的科技合理地利用资源以及致力于和平文化和国际团结。

119. 教科文组织通过向最不发达国家提供制定人类资源开发政策和战略方面的咨询服务,进一步投入前阶段的国际合作。目前,其前阶段活动的重点无疑是放在人类资源开发的教育和训练部分,但是正在逐步扩大这些活动,以便纳入和包括其权限

范围内其他领域,例如文化、科学和技术。为支持转向多部门方案规划,教科文组织在制定和执行进程中努力与其他联合国机构密切合作。因此,在乍得,教科文组织和劳工组织协助乍得政府制定纳入教育、训练和就业的全面多部门方案。在几内亚,教科文组织与开发计划署、儿童基金会、粮农组织、世界银行、货币基金组织、人口基金、卫生组织、粮食计划署、难民专员办事处和工发组织一起参与制订了两个多部门方案,其目标是减少贫困和在国家发展进程中增加大众的参与。

120. 发展支管部与开发计划署、儿童基金会、联合国资本发展基金、联合国妇女发展基金(妇发基金)、联合国志愿人员、非洲开发银行和荷兰政府合作执行的两个项目可成为发展支管部努力促进以统筹的办法对待人类资源开发的一个显著例子。在斯威士兰,干预工作的重点放在训练农村妇女参与企业和赚取收入的技术技能,以便获取贷款以及得到训练后咨询和查询服务。至今,大约已有3 000名妇女受益于这一训练,并有机会进入个人或集体独立经营的企业。此项目清楚表明在人力资源的开发中接受教育和训练与改进和维持生活之间存在着重要的相互关系。第二个项目是在中非共和国,该项目通过支持以小型社区为基础的经济发展和产生收入的活动,提高个人和集体的收入能力。项目的重点是在农村社区,在识字、项目管理和行政、企业和技术技能方面提供综合性训练,以便执行由村民们自己选择旨在满足其基本需要的活动。除了这些项目以外,发展支管部还在方案方法框架内,在若干国家开展一些人力资源统筹开发的创造性活动,这些国家包括布基纳法索(以系统的方法对待公务员制度的改革)、马拉维(对地区一级的资源开发和机构能力进行训练需要方面的调查和资源评估)、泰国(对公务员制度的职务进行性别分析)和越南(协助重新规划人力资源的开发)。

121. 此外,发展支管部通过一系列会议和研讨会寻求鼓励对人类资源开发展开辩论。其中包括1994年6月在摩洛哥与非洲发展管理训练研究中心合作安排的泛非公务员制度部长会议;和1994年6月在纽约举行的有关公共事务中的人类资源开发专家小组会议。摩洛哥会议的目标之一就是审查人类资源开发的最新经验以及强调

成败因素。专家小组会议使世界银行、开发计划署、劳工组织、乍得和马来西亚以及学术界在此领域的专家聚集一起制订准则、方法和技术,以用于规划和组织人力资源的开发。

122. 在机构间跨部门利用人力资源开发的努力中包括已在上文第61-63段中说明的中美洲难民发展方案的例子。具体说来,联合国机构,例如开发计划署、卫生组织、泛美卫生组织、劳工组织、难民专员办事处、世界粮食计划署(粮食计划署)和儿童基金会都积极参与协调中美洲难民发展方案项目。难民专员办事处和中美洲难民发展方案着重于对难民的照顾,从庇护国和遣返努力方面得到广泛的法律和社会保证。卫生组织和泛美卫生组织促进地方的保健制度,以便将权力下放给保健服务和提供初级保健。劳工组织促进了一项被称为当地经济发展机构的组织性措施,以便通过信贷、技术援助和培训使那些面临被排除在经济发展之外的群体获得生产渠道。

123. 上文已清楚表明,联合国系统为支持区域性敏感的人力资源开发框架作出了重大的努力。只要各国政府认识到这些框架的有效性和在国家发展进程中的实用性,联合国机构就能够为调整这些国家在综合性人力资源开发方案规划方面的努力作出重大贡献。但是,如果在国家一级得不到这样的承诺,联合国机构多数都会按照部门来安排其干预并将重点放在不同级别的训练方面。尽管可认为这些干预有助于国家对人力资源的投资,但是如果没有一项人力资源开发的整体政策框架,其价值仍会受到限制。

财政支助

124. 对联合国系统人力资源开发活动提供财政支助是各国能够得到相应支助的一个重要因素。尽管人力资源开发的政策集中于减缓和纠正重大和显而易见的问题,资源的分配已成为一个严重的问题。人力资源开发并未分列出具体的数字,也无法确定确切的资金额,但是,全面发展援助的数字呈现了令人忧虑的趋势。

125. 目前,工业化国家平均只拿出国民总产值的0.29%—低于原来的0.33%—用于对发展中国家的援助,这一数字是1973年以来的最低数字。1993年,经济合作与发展组织(经合组织)提供给发展中国家的发展援助急剧下降,从1992年的608亿美元下降到1993年的548亿美元,削减了大约10%。双边援助中的紧急援助和灾情救济从1990年的3%增加到1992年的6%。出现这些数字的部分原因是因为过去5年维持和平行动的费用从3亿美元增加到36亿美元,联合国援助中专用于救济和紧急工作的份额从1988年总预算的25%增加到1992年的45%。因此,尽管全面发展援助降到1990年以前的水平,但是用于应付危急而不是解决基本问题的比例则大幅度上升。³⁶

126. 目前,发展中国家每年的政府支出大约共计7 400亿美元,其中只有4%以上或约500万美元用于农村地区和近郊区的营养、基本保健、初级教育、计划生育以及清洁用水和安全卫生。³⁶

127. 目前大约只将25%的援助提供给居住着全世界四份之三最贫穷的几十亿人的国家。只将15%用于农业部门,而农业部门则几乎是所有发展中国家的大多数人民赖以谋生的手段。只有2%的援助用于初级教育、大约4%用于初级保健和不到2%用于计划生育服务。³⁷

128. 由于得不到有关人力资源开发收入和支出的统计数据,以下图表列有全系统所得资源和支付情况的全面结构。图表1提供了1989年至1993年期间政府和其他来源为联合国系统的业务活动提供捐款的数据。如表所示,1989年至1992年,向基金和计划署以及专门机构提供的全部捐款绝对数额有所增加,增长率也有所上升(从8%上升到13%)。但是,1993年的捐款则大幅度下降,比前一年减少了10%以上。表2提供了同一时期该系统有关发展赠款和贷款的支出情况。

表1. 各国政府和其他来源对联合国系统业务活动的捐助:

1989-1993年概况
(以百万美元计)

	1989	1990	1991	1992	1993
对联合国各基金和计划署的捐助					
1. 对开发计划署的捐助a	1 075.2	1 192.9	1 242.0	1 481.8	1 318.3
2. 对开发计划署--管理基金和信托基金的捐助b	129.9	128.5	103.3	283.8	126.9
小 计(1-2)	1 205.10	1 321.4	1 345.3	1 765.6	1 445.2
3. 对人口基金的捐助c	203.7	227.8	272.6	293.8	265.1
4. 对儿童基金会的捐助d	635.8	785.7	781.6	915.5	793.7
5. 对联合国其他基金和方案的捐助e	35.7	66.8	62.3	73.5	55.0
6. 对粮食计划署的捐助f	1 064.6	1 029.1	1 404.6	1 722.4	1 421.1
小 计(1-6)	3 144.9	3 430.8	3 866.4	4 773.8	3 980.0
对专门机构的业务活动的捐助					
7. 对经常预算的分摊会费g	246.2	216.5	272.1	219.4	345.8
8. 预算外的捐助	537.1	604.9	676.2	649.5	706.5
小 计(7-8)	783.3	821.4	948.3	868.9	1 052.3
共 计	3 928.2	4 252.2	4 814.7	5 642.7	5 032.3
对农发基金和世界银行集团的捐助					
9. 对农发基金的捐助	77.5	129.0	194.6	336.3	32.4
10. 对开发协会的捐助	3 737.4	3 478.6	4 850.1	4 034.0	3 977.6
11. 对世界银行的资本认定付款	712.0	511.6	118.3	1 085.2	127.1
12. 对金融公司的资本认定付款	80.7	167.1	74.2	76.0	253.2
备查项目					
补充项目					
对难民、人道主义、特别经济困难和灾难救济活动h	814.1	836.4	1 872.2	1 147.4	1 092.0
环境规划署环境基金	45.2	61.5	60.7	77.0	81.9
解释性项目					
对开发计划署的分担费用捐助和政府对应捐助	128.0	173.5	292.5	293.8	421.6
儿童基金会贺卡	49.2	89.7	69.6	95.2	95.1
政府对各组织和机构的“自助”捐助	55.8	69.1	64.5	77.7	72.2
联合国各机构收到的用于从世界银行借款和信贷资助的活动的资金	44.3	40.3	55.7	60.0	48.1

资料来源：联合国各基金、计划署和粮食计划署的财务报告；世界银行和农发基金的内部报告。

- a 包括分担费用、政府对应现金捐助和对最不发达国家特别措施基金的捐助。
- b 包括次本发展基金、内陆发展中国家特别基金、自然资源勘探循环基金、联合国志愿人员特别基金、联合国科学与技术促进发展基金、联合国妇女发展基金和苏丹--萨赫勒活动信托基金；以及开发计划署其他基金、帐户和信托基金，包括署长建立的信托基金。和对年轻专业人员方案的捐助以及对上述基金的分担费用捐助。
- c 包括对人口基金各信托基金和“特别人口方案”的捐助。
- d 包括出售贺卡的净赢利，该资源后来又用于各项业务活动。
- e 这是给联合国、其区域委员会、人类住区中心、跨国公司中心、贸发会议和药物管制署的捐助，由经常预算和预算外资源组成，包括政府自助捐助。也参见开发计划署关于从该署以外的资源资助联合国系统经常和预算外资源技术合作的年度文件。
- f 包括向国际紧急粮食储备的捐助和预算外捐助。
- g 是指会员国分摊会费方面，经常预算中的份额，以资助技术合作支出费用。
- h 包括来自联合国系统以外资源的难民专员办事处、近东救济工程处、救灾专员办事处和联合国紧急援助信托基金(包括特别经济援助方案)的捐助。关于对粮食计划署紧急业务活动的捐助见上文脚注(f)。

表2. 联合国系统业务活动支出:1989-1993年概况
(以百万美元计)

	1989	1990	1991	1992	1993
发展赠款					
1. 开发计划署资助a	883.4	1 035.7	1 123.6	1 026.8	1 031.0
2. 开发计划署管理的资金的资助	97.6	98.0	114.1	137.6	173.4
3. 人口活动基金的资助	157.2	179.5	171.8	128.2	134.3
4. 儿童基金会的资助	501.1	584.3	591.1	743.8	803.7
5. 粮食计划署的资助b	952.6	956.4	1 387.9	1 575.2	1 487.7
6. 经常预算的资助c	246.2	233.9	287.5	241.6	345.8
7. 专门机构和其他组织预算外资源的资助d	557.7	686.1	663.4	727.2	891.9
共 计	3 395.8	3 773.9	4 289.4	4 580.4	4 867.8
减让性贷款					
8. 农发基金的付款	158.1	139.3	114.9	130.8	160.8
9. 开发协会的付款					
(a) 付款毛额	3 477.0	4 242.00	4 611.0	4 836.0	5 013.0
(b) 付款净额	3 270.0	3 995.70	4 347.0	4 531.0	4 679.0
(c) 净转让额	3 009.0	3 698.50	4 016.0	4 144.0	4 319.0
非减让性贷款					
10. 世界银行的付款					
(a) 付款毛额	10 842.0	14 048.50	12 033.0	1 085.2	13 114.0
(b) 付款净额	2 660.0	5 295.70	3 301.0	572.0	3 096.0
(c) 净转让额	(3 745.0)	(1 947.80)	(4 049.0)	(6 865.0)	(4 317.0)
11. 金融公司的付款					
(a) 付款毛额	990.7	1 878.4	985.0	958.0	1 910.3
(b) 付款净额	566.3	1 188.9	-	-	-
备查项目					
补充项目					
难民、人道主义、特别经济和灾难救济赠款活动e	888.3	873.7	946.6	1 240.4	1 347.7
开发计划署/项目事务厅管理事务协定f	94.3	108.1	102.0	107.0	121.0
解释性项目					
世界银行/技术合作g	1 118.8	1 053.5	1 142.8	1 197.0	1 447.4
“自助”支出h	60.5	80.8	68.7	67.7	73.1

资料来源：见表1。关于用词的定义，见数字资料上的说明。

- a 即开发计划署中心资源，包括由政府分担费用捐助资助的费用。
- b 包括预算外支出和粮食计划署发展活动和应急活动项目支出。后者大部分由国际紧急粮食储备和粮食计划署一般资源余款资助。
- c 此项支出的大部分由卫生组织资助。
- d 即来自表中未在其他地方说明的资金。自1993年起，包括环境规划署预算外支出。还包括备查项目中提出的由政府“自助”捐助供资的支出。
- e 包括难民专员办事处、近东救济工程处、联合国紧急援助信托基金(包括特别经济援助方案)。关于粮食计划署等紧急业务活动的支出，见上文脚注(b)。
- f 是指接受国际开发银行或双边捐助团体资源的贷款与信贷的政府所得到的服务。
- g 即包含在世界银行和开发协会给借款国信贷中的“培训”和“提供顾问”的付款毛额。
- h 虽然受援国自身所花费的资源已列入上文第7项但也在单独列出，以供参考。

五、协调联合国系统内的活动并发展一种综合办法

129. 大会在1992年12月22日的第47/199号决议中强调应改善联合国系统的效力和效率并使之精简与合理化,该决议还提出了许多政策、方案和行政措施以促进联合国各机构间更大程度的协调一致。继续执行该决议将有效地加强了联合国负责人力资源开发的各个组织之间的协调与相互支助。

130. 大会第47/199号决议特别敦促政策问题联合协商小组优先简化和协调方案程序,并增加这些程序的透明度;扩大外地一级取消、修改和增加方案活动的权利;确保对方案构成部分的监测和评估工作应考虑到受援国个别战略之间以及一项战略各组成部分之间的相互联系和跨部门间的联系;有关受援国编制国家战略说明时,其中除其他外,应通过大致说明每个供资机构的具体活动,促进在外地一级的更大程度的协调与合作;建立机构间协调机制;并协调外地一级的责任制,其中包括有效的方案监测、评价和管理审计制度。

131. 联合协商政策小组、方案和业务问题协商委员会和劳工组织在都灵的培训中心曾共同努力促进广泛执行该决议,并在保持各机构特点和相对优势的情况下,鼓励各方案间的相互补充。

132. 国别战略说明的目的是为了确保联合国系统提供的援助能够有效地纳入各国的发展进程(第47/199号决议,第9段),以在至少七个方案国家开始执行。国别战略说明将显示受援国政府在供资组织协助下拟订的具体国别方案,概述了联合国系统各供资组织的具体活动,这些组织应统一它们的周期,并斟酌情况参照各国的预算周期、计划和战略进行调整以便将供资组织的应对措施同受援国的发展需要结合起来。(同上,第9(d),10和11段)。国别战略方案正协助协调各机构的外地业务活动,由于大多数这类业务活动涉及国家能力建设,因此,调整进程应改进这些机构对国家人力资源开发努力支助的效率。

133. 统一联合国各基金和计划署方案周期的工作仍在进行,并不断强调超出项目涉及本身狭隘的视野而采取的方案作法。这种方案作法有效地协助特别是在人力资源开发部门的协调,支助和鼓励部门间的合作与协调。

134. 业务活动的权利与下放,使驻地代表获得了更大的决策权。驻地协调员和国别协调小组也得到了培训和加强。

135. 联合国各机构的年度报告证明了联合国系统内部在过去几年内协调方面取得的进展。三个具有多年度方案周期的机构(开发计划署、儿童基金会和人口基金)已经采取了重要的统一步骤。尽管第47/199号决议的规定及后续文件没有具体直接谈及执行人力资源开发的政策,但这些规定的确主张联合国系统内更大程度的协调,并相应表示对统一的人力资源开发方案的支持。随着联合国机构协调的进程的深入和加强,那些负责统一人力资源开发的机构以及要求统一人力资源开发的国家均将成为受益者。

六、社会发展问题世界首脑会议

136. 1995年3月6日至12日在哥本哈根举行的社会发展问题世界首脑会议汇集了世界118以上的国家的领导人,这些领导人协议通过了一项关于消除和减轻贫困,扩大生产性就业和促进社会融合的《宣言和行动纲领》。这是国际社会第一次明确地表示要消除赤贫。

137. 在《哥本哈根宣言和行动纲领》中反复出现人力资源这个词汇。该词汇的使用是取其普遍意义,而不是狭隘上的,仅指培训上的意义,它反映了大会各项决议的跨部门性质。文件特别把贫困、就业不足和社会排斥看作是加强了反作用,并标志着对人力资源的一种浪费,在10项承诺中有4项都清楚地提到了人力资源开发本身。特别优先重视非洲地区和转型期经济国家的人力资源开发。

138. 关于促进全面就业目标的承诺3(b)说,各国政府将“制订政策,通过实现经济增长,对人力资源的开发进行投资、促进创造生产性就业的机会以及鼓励自营职业、创业和经营中小型企业等方法,增加和提高城乡各部门的工作机会和生产

力”。

139. 在承诺6中,第1段描述了以已跨部门方式对教育、保健和文化方面的承诺,说“致力于充分发展人力资源”。

140. 在着重谈及非洲地区特殊需要的承诺7中,第1段和第7(b)都谈及在国家一级实施结构调整政策的背景下,加快和优先重视非洲的人力资源开发。该文件整篇都反复重申了体制调整与其社会影响之间的联系,反映了人们普遍关心把具体的社会发展目标纳入体制调整的方案中一事,正如《行动纲领》第91段所强调的那样。

141. 在承诺8中,又一次在国家一级承诺“促进转型期经济国家以综合性方式推动改革进程,处理改革带来的社会影响和人力资源发展方面的需要”。

142. 值得注意的是,在文件中特别提到了获得技术和知识的进程,并有几处提醒人们有必要将教育和就业体制更好地结合起来。例如,在承诺3(d)中,指出“制订政策,确保工人和雇主得到必要的教育、信息和培训,以适应转变中的经济条件、技术和劳力市场”,在承诺6(i)中指出,“加强劳动力市场与教育政策之间的联系,理解到教育和职业培训是开创就业机会和在我们的社会中对付失业和社会排斥的重要因素,并且强调高等教育和科学研究在一切社会发展规划中的作用”。

143. 《行动纲领》以更为业务性的语言把《宣言》中提到的关于人力资源开发同样有说服力的道理向前推进了一步。在关于有利社会发展的环境的第一章第11(a)段中,认识到有必要“执行有效的政策和发展战略,造成更有利于社会发展、贸易和投资的气候,优先考虑人力资源开发,促进民主机构的进一步发展”。这一章明确地强调了民间社会在解决非洲以及全世界各地区贫困问题的更具参与性的机制中的作用。

144. 在第12(g)段中,指出为了使经济增长和市场力量的相互作用更有利于社会发展,“必须确保进行大量的公共和私人投资以发展人力资源,在保健、教育方面进行能力建设,及提高特别是生活在贫穷中的人或受到社会排斥的人的能力和参与”。

145. 在关于消灭贫穷的第二章,指出迫切需要进行“开发人资源并改善基础设施”。在第二章关于制订综合战略消除赤贫的A节第27(b)段中,促请“重新拟订有关发展基础设施,管理自然资源和开发人力资源的公共投资政策,以利于生活于贫穷中的人民,并促使这些政策与长期改善他们生计的目标一致”。第二章关于加强社会保护的D节第40(c)段指出老年人所具有的潜在丰富资源,建议应特别努力“确保老人能满足其基本的人的需要,并确保陷于困境的老人获得援助,不受虐待和暴力,而且把他们视为一种资源而不是一个负担”。

146. 第三章第43段指出,不断变化的工作环境与更加需要扩大努力促进人力资源开发,特别是妇女和青年资源开发的联系,在第五章第89段,又一次强调了转型期经济国家人力资源开发的必要性。

147. 社会发展问题世界首脑会议对于目前全球状况的重要性不仅在于所作出的承诺,而且,也许是更重要的是,承认并给予发展进展中人力资源组成部分一定的地位。法国总统弗郎索瓦·密特朗先生于1995年3月11日在世界首脑会议上的讲话中提到了这个比较新的现象:

“我参加过许多次首脑会议,在这些会议上只要提及社会方面就会被认为是奇怪的举止……社会问题与和平、裁军和经济问题不一样,在这个星球的领导人之间的讨论中没有一席之地。似乎国际社会的运作只依赖于财政和经济机制。

七、结论和建议

A. 结论

148. 本报告根据以前各项决议以及秘书长就人力资源开发向大会提出的最近的报告,说明了联合国系统内综合人力资源开发问题和活动的现状。人们越来越关注传统的人力资源开发部门所面临的复杂问题,与此同时,人们也更加认识到有必要采取建立在跨部门相互关系基础上的更为综合性的战略。

149. 在人口统计和劳动力增长超出教育和就业体制相应能力的国家,妇女、女童、尤其是青年,面临着广泛的困难。在许多情况下,这些问题在过去十年变得日益糟糕。有必要采取对这些关注敏感并能够有效的解决人力资源供求巨大差距的、综合性的人力资源开发办法。特别是,人力资源开发战略的重点应更有效地阐明那些寻找工作/寻求生计的人在人口统计/人力方面的关系,以及现有的社会经济制度是否能继续满足全面就业期望的能力。

150. 人力资源开发的定义是赋予人能力,使其能发挥贡献性的能力以改进其自己、家庭其他成员、社区、企业和社会的生活品质。因此,综合的人力资源开发政策显然是跨部门的,重点在于公平地开发个人在社会和经济环境中的丰富资源,包括通过对个人和社会与个人组成的群体均有益处的方法,执行促进获得与应用知识和技术的政策和方案。

151. 自从秘书长提出最近的一次人力资源开发报告以来,各地区均对该报告产生强烈的“共鸣”。一系列决议,其中最后一个,即第48/205号决议显示了人们支持强有力地协调继续提供在开发人力资源方面的服务。

152. 社会发展问题世界首脑会议的十项承诺中有4项都赞成人力资源开发在社会发展中的重要性,特别引人注目的是在关于贫穷的那一章里关于综合战略的一节,这些都进一步显示在发展方面支持的基础不断扩大。哥本哈根的文件强调优先重视非洲和经济转型期国家的人力资源开发。

153. 《哥本哈根行动纲领》中明确注意了人力资源开发与体制调整的社会影响之间的联系。虽然这一联系主要是指最贫穷和最需要援助的国家,但也必须结合该文件许多章节中明显提到的保护基本社会方案的普遍关切来看待这一联系。

154. 联合国各区域委员会通过把研究与区域支助国别计划结合起来的方式,执行了一项综合性人力资源开发概念。关于这一重点的例子包括亚洲及太平洋的《雅加达行动计划》、拉加经委会支持采取综合办法解决社会公平与日益变化的生产方式的问题以及《非洲地区人力资源开发纲领》。

155. 技术变革与全球化的影响对人们必须准备谋生和进行谋生的办法正产生巨大的影响。这些影响不局限于工业化世界,发展中国家也日益感到这些影响。因此显然有必要继续重新评估各级的人力资源开发政策,以便扭转影响就业和生计构成的日益全球化的力量。

156. 虽然综合性的人力资源开发概念已取得人们的信任和确认,但业务定义却各有不同,因此降低了重要原则的清晰度。尽管各国或地方的情况不可避免的(或应)造成在定义上的这种差异,但人力资源开发办法的渐进性质可根据标准化进一步减少差别,因为在确定和执行综合人力资源开发战略方面具有更大的清晰度是有益处的。

157. 各国政府的声明中越来越多地强调跨社会部门的协调,但在执行制度中则出现很大的分散现象。许多政府机构和组织都参与人力资源开发的供应方面的工作,而且往往各自为政,很少进行全面协调。进行培训往往很少考虑谋职或取得的工作能否长久的因素。在提供就业机会方面,一些措施可能是针对信贷、另一些针对培训、谋职或市场推销,但到目前为止,所设机构内部和之间很少开展协调活动。

158. 联合国系统的活动越来越多地反映了机构间密切的协调、多机构间的合作以及重视解决国别人力资源开发需要的部门间问题。既然这个现象仍在发展,那么,显然有必要更大程度地承认各国间和各机构间继续进行相互合作的重要性。

159. 尽管非政府组织大量参与了执行人力资源开发方案拟订(校外方案培训、创造就业机会、成立合作社、保健服务等),但这些组织往往被排斥在制订战略的过程之外。显而易见,优先事项是民间社会的参与、加强民间社会,特别是处境最不利和易受伤害群体的人分享有效执行首脑会议《宣言》和《行动纲领》的能力。

160. 从业务上执行综合人力资源开发政策的一个主要障碍是官僚机构(各部委和局)不愿意超越职权范围进行协调。然而,正如本报告所显示的,一些例子表明在人力资源开发政策和作法方面,因资源缺少以及人力资源开发问题的日益复杂性,协调不仅是必须的,而且也是可行的。

B. 建议

161. 联合国系统应继续步向更加确定人力资源促进发展的定义和概念,作为在可持续的社会发展中赋予权利的基础,并应确保一切有关机构,政府和非政府的,都加入这项努力。由于估计的四亿穷人大部分生活在农村地区,因此建议行政协调会农村发展小组委员会--联合国系统有31个机构和组织参加--探讨有什么方法可加深它们的了解及汇集它们对人力资源促进发展的知识和经验,并且设计在区域和全国各级进行协调的机制。

162. 虽然使人力资源促进发展概念更加清楚可能提供有用的指导给各国拟订其人力资源促进发展战备,但是必须审慎确认每个国家自己的社会-经济、文化和政治环境的复杂。在每个国家跨部门一体化的程度和范围可能取决于向决策者提出的具体情况,以及那时的人口、教育、保健、就业及其他有关的考虑和需要。

163. 尽管在确定一体化的人力资源促进发展战备方面需要多样性,作为在每个国家自己的情况中的一个因素,朝向以人民为中心和可持续的发展的发展样式的改变需要重新注意人力资源发展在社会以及经济方面涉及的问题。因此人力资源促进发展与人力资本和其他生产因素与人力规划办法(包括纯粹的就业训练)等同的作法必须补充以确认授予所有人民权力的较广的心理-社会方面。

164. 人们才开始了解到的就业和工作领域正在发生的根本与史无前例的全球性改变,必须立即当作联合国系统一个重要的研究和政策优先事项。在争取有限的资源日益激烈的时代,教育和训练努力对于人们在为自己作准备的各种生计的动态必须尽量具有清楚和适切的资料,特别鉴于在许多国家经济的大部分是“非正式化”的。非常需要更加了解影响边界之内和跨边界的人力资源的“流动”的供应/需求关系,以便所有有关的行动者能做出较有见识的决定。联合国系统及其专门机构、联合国大学、联合国社会发展研究所及各区域委员会拥有独特的全球和区域观点,因此对于利用和综合个别国家在这个领域的展望能作出特别贡献。

165. 社会发展问题世界首脑会议再次强调社会部门以外的部门(例如金融、贸易、技术)对于人力资源促进发展战略规划的重要,而且还承认人力资源促进发展的许多问题是国家没有能力解决的,但是可能需要一致的国际行动,诸如减少一个区域的贸易障碍,以便在一个国家的就业能成长。必须更加了解国家和国际的贸易政策、工业发展政策和国际金融流动对人力资源发展的影响。

166. 显然需要全盘的政府框架,以便为人力资源促进发展战略提供有用的结构、协调和监测。但是鉴于必须使决策较参与性的,因此必须较强调有何方法使民间社会的组织较直接参与提供服务和社会发展努力的一切阶层。本国战略源于当地社会和组织,并由它们密切参与,这在现在甚至更重要。人力资源促进发展不可以从本国首都“传达下来”,而必须是有助于当地人民和社区执行认为(决定)对他(它们)自己最有益的事。

167. 在世界首脑会议之后,在联合国系统所有行动者之间正在出现一个加强合作的结构。这个结构与从阿拉木图到北京及其后的各种会议的继续有直接关系,而且对于联合国支持国家一级的综合人力资源促进发展战略有重要的影响。非常重要的是这个结构的实质性重点是多部门的和多方面的,以符合世界首脑会议的责任。后继倡议应在下列有效地联系:(a) 跨社会部门同其他关键性的政府部门诸如金融、贸易和工业(商务);(b) 在政府和非政府及私人机构和组织之间;(c) 通过深度权力下放的实际运作模式反映地方上和社区的需要。

168. 协助各国使综合的人力资源促进发展战略可以运作的区域倡议应继续,并且强调这个概念对在这些区域的国家和人民是可以使用的。联合国系统可以支持这些区域努力,在直接有关方面可加强联系,一直到国家战略,以及提供跨区域的共同和差异的全球联系,从而向那些负责人力资源促进发展规划的人提供有用的连贯的和比较性的资料。对几个实际职务有帮助:改进人力资源促进发展服务连续体的定义为跨部门的概念;根据区域间对个案历史(成功和失败)的比较改进系统知识;协助各国将那些概念应用于它们自己的发展方案的实际指导方针。

169. 世界首脑会议特别重视非洲和转型经济体的社会状况、妇女和女孩的需要以及脆弱者、残障者的需要和发展中国家逐渐老化的人口越来越多的问题。虽然这些类别的需要每个将是不同的,但如果重迭,则它们与人力资源促进发展战略和作法的一切方面特别有关。联合国系统在首脑会议后继过程期间在协助各国时必须特别注意这些支持部分和需要。

170. 培训方案的扩散可作为人力资源促进发展对确定技术差距越来越大的响应。由于就业条件变成更需要技术,训练技术本身也变成更先进,因此倾向于在没有适当和批判的评价下增加培训支出,使培训成为体制化,有效的人力资源促进发展规定不仅举办培训,并且根据长期的就业和生计可能性来考虑。联合国系统应继续评价它对培训的支持,以确保(a) 培训集中于可持续地学习对那些受训者有长期益处的东西,(b) 其规划使它能及于那些需要培训的大部分人。

171. 联合国系统应加强对它自己的努力的监测,并且加强各国监测它们自己的努力的能力,以便更接近连续几届大会决议概述的目标。联合国统计委员会和经济及社会资料和政策分析部应带头制定社会发展指标、社会影响评价和成绩评价方法的一个共同系统。

172. 最后,人力资源促进发展战略如要成功,则机构间的合作和协调就需要按性别、年龄、残障和收入分解的社会发展指标的共同系统,以及大量改进的社会影响评价方法。目前缺乏这种共同系统使监测和评价国际行动的结果困难。

173. 各国和联合国机构应合作查明资源和费用的流动,不只是按传统的部门,而且要能查明人民为中心的发展费用在总费用中的比例。

注

¹ Ostram E., Schroeder L. 和 Wynne S. 合著的《体制奖励和可持续发展：基本设施政策的展望》，Westview 出版社，科罗拉多博尔德，1993年。

² Behrman J.R. 著的《人力资源领导发展？问题和证据的审查》，劳工组织--亚洲就业工作队，世界就业方案，印度，1990年。

³ Lawrence J.E.S. 著的《识字和人力资源发展：一个综合办法》，载于《美国政治和社会科学院年报》，第520号，1992年3月，第42-53页；以及《人力资源发展：一个综合办法》，载于《伊斯兰国家间经济合作杂志》，第12卷，第1-2号，1991年1月-4月，第47-60页。

⁴ Richards P. 著的《人力分析的问题》，载于《新的人力规划和分析办法》，Richards P. 和 Amjad R. 编辑，劳工组织，日内瓦，1994年。

⁵ Righter R. 著的《失去理想国。联合国和世界秩序》，二十世纪基金会，纽约，1995年，第51页。

⁶ Rahman M.A. 著的《朝向另一种发展样式》，1990年11月23日在达卡孟加拉经济协会两年期会议上的开幕词。

⁷ 《世界儿童状况--1995年》，儿童基金会，牛津大学出版社，纽约，1995年，第2和第3页。

⁸ 《非洲就业报告》，劳工组织，日内瓦，1992年。

⁹ 《世界就业报告》，劳工组织，日内瓦，1995年，第1和第129页。

¹⁰ 同上，第113页。

¹¹ 《儿童基金会事实和数字1994-1995》，纽约，1995年。

¹² 《世界教育报告》，教科文组织，巴黎，1993年，第24页。

¹³ 《世界就业--1995》，劳工组织，日内瓦，1995年。

- ¹⁴ 教科文组织,同前,第32页。
- ¹⁵ 《世界妇女。趋势和统计数字1970-1990》,纽约,1991年,第46-48页。
- ¹⁶ 同上,第62页。
- ¹⁷ 同上,第63页。
- ¹⁸ 《世界社会状况报告》,联合国,纽约,1993年,第118页。
- ¹⁹ Dikshit P. 著的《小武器的扩散》,载于《亚洲战略审查》,1992-1993,第205页至231页。
- ²⁰ 《世界发展报告》,世界银行,1994年,第6页。
- ²¹ 《人力发展报告1994年》,开发计划署,第188页,表32。
- ²² 《社会平等和改变的生产形态:一种综合办法》,拉加经委会,圣地亚哥,1992年,第205页。
- ²³ 《中美洲难民发展方案:在活动中的人力发展。中美洲在中美洲难民发展方案方面的经验》,开发计划署/项目事务厅,无日期的小册子。
- ²⁴ 拉加经委会,同前。
- ²⁵ 《教育和知识:平等地改变生产形态的基本支柱》,拉加经委会,圣地亚哥,1992年,第50页。
- ²⁶ 同上,第112页。
- ²⁷ 《社会平等...》,拉加经委会,圣地亚哥,1992年,第23和第24页。
- ²⁸ 《教育和知识...》,拉加经委会,圣地亚哥,1992年。
- ²⁹ Sewell S. 和 Kelly A. 合著的《亚洲太平洋区域的社会问题》, Boolarong 出版社,布里斯班,1991年。
- ³⁰ 《加强政府和非政府组织间的合作以促进人力资源发展》,拉加经委会/开发计划署,1991年,第14页。
- ³¹ 同上,第15页。

³² 《综合探讨人力资源发展的决策、规划和拟订方案的准则》，拉加经委会/开发计划署，曼谷，1991年。 1

³³ 《1994年年度报告》，世界银行，华盛顿特区，第119页。

³⁴ 《社会发展问题世界首脑会议立场文件》，教科文组织，1994年。

³⁵ 《世界儿童状况--1995年》，儿童基金会，牛津大学出版社，纽约，1995年，第34页。

³⁶ 同上，第45页。

³⁷ 同上，第46页。

- - - - -