



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

2011 年世界社会状况：全球社会危机

秘书长的报告**

摘要

2008-2009 年期间,世界经历了 1930 年代大萧条以来最严重的金融和经济危机。2007 年和 2008 年粮食和燃料价格上涨,影响所及,危机随之发生。《2011 年世界社会状况报告：全球社会危机》概述了这些危机的成因及扩散情况,以及不断产生的不良社会后果。虽然通过采取协调一致的刺激措施,更深、更长的全球经济衰退得以避免,经济复苏还是脆弱的、不均衡的。经济放缓导致大多数发展中国家减少社会支出,发达国家转而采取财政紧缩政策,又降低了它们的社会支出,危及了新生的复苏。

报告指出,在全球经济危机之后,失业和脆弱性迅猛增加,在没有全面社会保护措施的发展中国家,尤其如此。由于发生全球金融危机,数以百万计的人陷入或被困在极端贫穷之中。2009 年,世界上有超过 10 亿人挨饥抵饿,是为最高的纪录。报告强调了从国家应付全球金融危机的对策中得出的一些重要经验教训,实施普惠包容的社会政策十分重要,推行普遍的社会保护措施很有必要。一

* A/66/150。

** 本报告是《2011 年世界社会状况报告》的摘要概览,载有秘书长的一些结论和建议。报告全文将在今年晚些时候作为联合国销售出版物发行。



个主要的结论是，各国需要有能力始终如一地实施反周期性波动政策。第二个主要教训是，设有社会保护制度的国家能够避开最严重的社会影响，而且复苏的速度快得多。这突出表明，普遍的社会保护制度和积极的劳动力市场方案需要永久设置，而不只是暂时作为国家危机对策的组成部分。最后，社会政策方面的考虑，特别是生产性就业，在宏观经济政策中应占有更重要的位置，而不是被视为提供给贫穷人口和弱势群体的剩余援助。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 复苏之外：解决社会危机	4
三. 持续的社会危机	6
四. 应对危机：前进之路	9
A. 政府的作用	9
B. 以就业增长为重点	9
C. 需要实施社会保护	11
D. 贫穷和粮食安全	12
五. 社会政策的再思考	12
六. 结论和建议	13

一. 引言

1. 全球经济衰退已产生广泛的不良社会后果，在实现国际商定的发展目标包括千年发展目标的进展并阻碍。鉴于主要经济体的经济复苏脆弱，进展又不平衡，预料社会状况只会慢慢恢复。贫穷、饥饿和失业水平提高，今后多年将继续影响亿万人民。

二. 复苏之外：解决社会危机

2. 2008-2009年期间，世界遭受了1930年代大萧条以来最严重的金融和经济危机。全球经济迅速衰退，严重扰乱了全球经济增长，使实现千年发展目标和其他国际商定发展目标方面的进展受到了重大的挫折。据联合国估计，全球产出年增长率从2006-2007年期间的大约4%下降到2008年的1.6%；2009年，有95个国家的人均收入下降，产出增长率甚至进一步降至-2%。

3. 失业率急剧上升；2009年有2.05亿人失业，而2007年只有1.78亿。据国际劳工组织最近的估计，¹ 2010年全球失业率仍然很高，保持不变。失业增加一直是危机对发达经济体的主要社会影响，但在发展中国家，就业形势没有这样明显。虽然非正规经济和农民农业部门吸收了正规部门的大部分失业冲击，但发展中国家更多的工人现在要忍受更脆弱的就业条件。

4. 就业机会的流失不仅意味着收入的损失，也意味着脆弱性的增加，特别是在没有全面社会保护措施的发展中国家。根据不同的估计，有4 700万至8 400万人由于全球金融危机而陷入或被困于极端贫穷之中。² 全球金融危机在粮食和燃料价格大幅上涨后立即开始展开。因此，2009年世界上生活在饥饿中的人数上升到超过一个亿，是为最高纪录。

5. 虽然金融危机的源头不在发展中国家，但它们的经济，特别是融入国际金融市场程度较大的发展中国家的经济，不能幸免于金融风暴之外。冲击通过各种渠道过来，包括贸易和商品价格崩溃、资本流动逆转、借贷成本抬高、汇款收入下降、官方发展援助压力加大。各国受影响的程度不一，取决于其经济结构和对冲击的脆弱性。

6. 受危机冲击的程度进一步受到各国政府应付和抗衡危机后果的能力所影响，而这取决于各国政府的反周期性波动宏观经济政策机制、社会保护体系、监管框

¹ 国际劳工组织，《2011年全球就业趋势：就业复苏的挑战》，（日内瓦，国际劳工局，2011年）。

² 这些估计数指的是每天靠不到1.25美元过活的人，与世界银行的估计数差不多。据世界银行估计，与没有发生危机的局势比较，到2010年将增加大约6 400万穷人。见世界银行和国际货币基金组织，《2010年全球监测报告：危机后的千年发展目标》（哥伦比亚特区华盛顿，世界银行，2010年）。

架、治理结构和政局稳定的效率和实力。这些因素反过来影响到不同社会群体如何受危机的影响。最贫穷的国家已成为最容易受到全球经济动荡影响的国家，它们一般都严重依赖外部融资，其中包括援助和贸易。它们的外汇收益和政府收入往往只依靠少数商品，财政空间不大，社会保护制度薄弱。

7. 本报告的一个关键结论是，国家需要有能力始终如一地实施反周期性波动政策。应该改变国际组织作为援助条件强加给各国的政策处方的根本方向和性质，以创造这种政策空间。国际金融机构，尽管已公布了政策处方的变化，但在提供给需要援助的国家的财政援助包中，仍继续附加有可能助长周期性波动的条件，而且对这些政策的社会影响重视不够。

8. 一些亚洲和拉丁美洲政府相对成功地减轻了最近的危机所产生的经济和社会影响，这强调了各国政府必须坚持反周期性波动，同时要有大智慧，在经济繁荣时期节约财政资源，以备不时之需，在需要时支持反经济周期性措施。事实上，普遍的社会保护制度和积极的劳动力市场方案应成为永久性措施，不仅仅是国家危机对策的临时组成部分。

9. 各国政府必须考虑到其经济政策可能产生的社会影响。事实一再证明，不考虑社会后果的经济政策可以对营养、健康和教育产生可怕的后果，这反过来又会对长期经济增长产生不利影响。经济政策及其社会后果彼此脱节，会创造出增长不快和社会进步缓慢的恶性循环。

方框 1

盲目乐观

许多国际组织意想不到会发生当前的全球金融和经济危机。例如，负责监测全球宏观金融发展的国际货币基金组织一直保持乐观的看法；过了一段时间，国际货币基金组织才认识到这场危机将很快席卷整个世界。在美国的次贷危机制造第一轮颤动前一个月，国际货币基金组织指出：“强大的全球扩张仍在继续，2007 年和 2008 年全球经济增长预测已上调……”^a

此外，这次失败已得到国际货币基金组织独立评估办公室承认。即使到了 2007 年 4 月，国际货币基金组织的口号讯息仍然是全球环境普遍良好，可以保持乐观。工作人员的报告和基金组织的其他文件指出，短期前景很好，金融市场条件基本上健全。只有在金融动荡爆发后，国际货币基金组织才在 2007 年 10 月版的《世界经济展望》和《全球金融稳定报告》中用较为审慎的口气说话。^b

其他主要组织也没有看到危机的到来。例如，在美利坚合众国次贷市场于 2007 年 8 月崩溃后，金融内爆开始，在这之前的三个月，经济合作与发展组织指出：“美国经济放缓并不是预示着一个全球经济疲软的时期，比方说，现在的情况与 2001 年不同。相反，“顺利”求得再平衡是意料中事，欧洲从美国

接过接力棒，驾驭经合组织的增长，……。我们的中心预测确实仍然相当好：美国软着陆，欧洲复苏强而持久，日本脚踏实地，中国和印度活动蓬勃。”^c

这种极度的乐观没有任何可信的理由。除了国际清算银行外，联合国是唯一提出关注的国际组织。在其出版物《2006 年世界经济局势与展望》中，联合国发出以下警告：“主要经济体宏观经济失衡扩大，可能出现无序调整是一个重大的风险，这会损害世界经济的稳定和增长……房价逆转……将提高违约风险，并可能引发银行危机……在主要经济体之一出现房价大幅下跌，会导致全球失衡出现突发性和破坏性的调整。”^d

联合国不仅正确分析了对全球经济的潜在风险，也对 2009 年的增长作出了更切合实际的预测。国际货币基金组织在 2009 年 11 月预测全球经济增长 2.2% 的时候，联合国预测的基线增长率为 0.9%。事实证明，全球经济在 2009 年收缩到 -2.0%。

^a 国际货币基金组织，《世界经济展望增编》（哥伦比亚特区华盛顿，2007 年）。

^b 国际货币基金组织独立评估办公室，《货币基金组织在金融和经济危机前的业绩：2004-07 年货币基金组织的监督工作》（国际货币基金组织，哥伦比亚特区华盛顿，2011 年）。

^c 经济合作与发展组织，《经合发组织经济展望》，第 2007/1 卷，（巴黎，2007 年）。

^d 联合国，《2006 年世界经济局势与展望》，（联合国出版物，出售品编号 E.06.II.C.2）。

三. 持续的社会危机

10. 金融和经济危机对教育和卫生等领域的社会进步的全面影响不可能立即察觉，只能随着时间的推移，慢慢才能完全了解过来。但是，初步的估计表明，其影响是急切、广泛和深入的。鉴于主要经济体的经济复苏脆弱，进展又不平衡，预料社会状况只会慢慢恢复。由于全球金融危机，贫穷、饥饿和失业水平提高，今后多年将继续影响发达国家和发展中国家亿万人民。

11. 与此同时，在一些发达经济体，如希腊和西班牙，为应对高额政府债务而采取的紧缩措施，不仅威胁到公共部门就业和社会支出，也使经济复苏更加不确定，更加脆弱。财政整顿的压力增大，加上应对这些债务的新压力，严重限制了发达经济体的财政和政策空间，随着危机的继续，还限制了他们可用的办法选择。许多发展中国家，特别是正在实施货币基金组织方案的国家，也开始受到削减公共开支并采取紧缩措施的压力。

12. 虽然主要经济体采取的大规模一揽子经济刺激措施成功终止经济下滑，从而防止经济发生长期衰退，但在许多情况下，复苏工作做得不好，失业和就业不足维持在令人无法接受的高水平。从最近经济衰退所得证据表明，产出复苏和就业复苏两者之间的滞后情况扩大。当前危机所产生的较长远的不利就业后果已然可

见，在大多数国家，青年失业率已达到惊人的程度。在发达国家以及发展中国家，15岁至24岁的年轻人失业和就业不足率非常高：在2009年年底，估计有7 900万失业青年，全球青年失业率为13.0%。

13. 自2007年以来，最发达国家结构性失业或长期失业显著增加。例如，在美丽坚合众国，失业27个星期或以上的工人人数在2010年以惊人的速度上升；大约一半的工人没有工作或已经失业至少半年。在许多欧洲国家，失业情况也同样令人担忧。

14. 在发展中国家，大多数失业都发生在充满活力的出口部门。令人极大关注的是，脆弱就业情况增加，在业穷人人数上升，在正规经济中失去工作的人日益转到非正规经济谋生，收入微薄，很少得到或根本没有保护。

15. 发展中国家劳工市场情况预计仍然构成挑战，原因至少有二。第一，全世界每年有4 700万新工人进入劳动力市场，他们大多是在发展中国家寻找就业的人。据联合国估计，³ 2010-2011年，光亚洲就需要有5 100万个额外职位以吸收日益增加的劳动力。第二，像在发达国家一样，在发展中国家正规部门和工业部门创造就业机会的进展预计也将滞后于产出的恢复。例如，在1997-1998年亚洲金融危机后，就业复苏过程至少要三年才能完成。鉴于当前危机的全球性质，就业复苏可能需要更长的时间。

16. 全球经济衰退已对个人、家庭、社区和社会产生广泛的不良社会后果。贫穷和失业往往带来犯罪、性基暴力、药物滥用和精神病发作，包括抑郁症和自杀。在金融和经济危机时期，家庭往往要采取应对策略，如改变家庭开支模式；不过，这些做法会对教育、卫生和营养造成负面影响，可能会导致受影响儿童终身负债，使跨代贫穷永续不断。

17. 粮价动荡偏高，收入减少和失业率上升，使减少饥饿和改善营养方面的进展减慢。2007年和2008年全球粮食和能源价格急剧上升，进一步削弱了世界上穷人的福利，迫使更多的家庭依靠资金不足的公共食品援助计划，往往有一顿没一顿，少吃减食，或放弃营养食品，吃比较便宜、不太健康的替代品。由于升高的价格，增加的交通运输能源成本，都转嫁到消费者身上，因此粮食进口国的进口费用增加。⁴

18. 2009年粮价又开始上升，主要是因为全球粮食生产和供应长期存在的问题，加上生物燃料需求增加，商品期货和期权市场投机更大，因而变本加厉。持续不断的粮食危机对贫穷的粮食进口国的政治和社会稳定产生严重影响。高粮价

³ 联合国，《2010年世界经济局势与展望》，（联合国出版物，出售品编号10.II.C.2）。

⁴ Anuradha Mittal, “2008年粮价危机：对粮食安全政策的再思考”，24国集团讨论文件系列，第56号，（日内瓦，联合国贸易和发展会议，2009年）。

对穷人和其他弱势群体的持续影响已导致粮食骚乱的爆发。联合国粮食及农业组织最近警告指出，2010年因天气恶劣、洪水和火灾，主要谷物意想不到地歉收，粮价“上升到令人担忧的地步”，影响到千百万人。

方框 2

危机的社会病理学

只有经过长期考察，才能知道经济危机的全部社会影响，特别是对公众健康和教育的影响。然而，从过去的金融和经济危机，如20世纪30年代的大萧条和1997-1998年亚洲金融危机，可以借鉴经验教训。例如，在1929年和1932年之间，美利坚合众国的收入下降30%，自杀率上升了40%，所有其他原因死亡人数上升10%。^a 同样，在1997年和1998年之间，日本男性自杀率上升39%，中国香港上升44%，大韩民国上升45%。泰国的男性自杀率也有上升。在中国香港、日本和大韩民国，1998年因经济危机自杀的人比1997年多10400。前苏维埃社会主义共和国联盟瓦解后，该国的平均寿命急剧下降，1998年发生卢布危机又再次下降。^b

经济衰退也对公众健康产生不利影响。布伦纳(Brenner)发现，^c 1900年到1967年期间，纽约州和美利坚合众国心脏病死亡率增加与经济衰退有关联。酒精消费短期增加，至少部分反映出经济衰退造成较大的社会心理压力。^d 如果经济衰退是长期的，酗酒增加可能造成肝硬化，导致死亡率上升，布伦纳发现，^e 1936年至1976年期间，在英格兰和威尔士就是这种情况。

在社会经济水平较低阶层，对于没有经济安全的家庭，不良健康影响较大。缺乏经济安全往往造成压力：社会和家庭结构崩溃，染上有害健康的习惯。这些影响可能表现在精神病理学的事件，如自杀，或者经过几年的时间，变成慢性疾病。布伦纳的调查结果与大卫·杜利、拉尔夫·卡塔拉诺和乔珍娜·威尔逊^f的发现不谋而合，由于失去工作，在短期内(不到一年)，抑郁症的症状会加重。他们还提出证据，失去工作的人酗酒增加。

^a David Stuckler 等著，“经济危机对公共卫生的影响和欧洲的变通对策：经验分析报告”，《柳叶刀》(The Lancet)第374卷，第9686号，(2009)；David Stuckler 等著，“金融危机对公共卫生的影响：证据评论”，见北爱尔兰医学杂志。

^b Shu-Sen Chang 等著，“1997-1998年的经济危机导致东亚/东南亚自杀率上升？关于日本、香港、南韩、台湾、新加坡和泰国的时间趋势分析”，《社会科学和医学研究》，第68卷，第7号，(2009年)。

^c M. Harvey Brenner, “经济变化与心脏病死亡率”，美国公共卫生学报，第61卷，第3号，(1971年)。

^d M. Harvey Brenner, “酒精消费趋势与有关疾病：经济变化的一些影响”，美国公共卫生学报，第65卷(1975年)。

^e M. Harvey Brenner, “死亡率与国民经济”，Lancet, 第1979卷, 第26号, (1979)。

^f David Dooley, Ralph Catalano and Georjeanna Wilson, “忧郁与失业：流行病受托区研究的小组结论”，美国社区心理学报，第22卷，第6号，(1994年)。

四. 应对危机：前进之路

A. 政府的作用

19. 2008年10月最初应对金融危机的多边对策保证采取强调合作与协调的综合办法。⁵ 因此，许多政府的经济刺激措施提供了基本动力，带动了全球经济复苏。然而，由于这些刺激措施已让位给财政紧缩政策，在一些国家由政府主导的复苏有可能会停止甚或逆转的危险。鉴于许多国家的经济复苏脆弱，决策者如要避免危机复发的可能性，就必须抗拒压力，不能太多、太早地削减开支。

20. 反周期性波动宏观经济政策措施已明显生效，减轻了危机的影响。由于许多国家包括在发展中世界的新兴经济体迅速作出政策反应，经济衰退及其社会影响没有最初担心的那么严重。据国际劳工组织估计，20国集团各国实施反周期性波动的措施，为它们的经济体保存或创造了2100万个就业岗位。⁶

21. 这凸显了国家及时进行干预以应对危机的重要性。然而，危机对各国政府财政负担的有害影响和其他相关后果都被夸大，致使这些对策的可持续能力受到威胁。无疑各国政府的财政负担加重，因为随着经济增长放缓，税基收缩，可得财政收入便即降低。预算赤字的主要成因是产出和收入急剧收缩导致收入的下降，而不是由于刺激措施和社会支出。税收减少，再加上社会方案的需求增加，加剧了金融危机对社会发展的影响。

22. 采取紧缩措施的压力越来越大，表面上是为了整顿财政，却把社会保护、公共卫生和教育方案，以及经济复苏措施置于风险之中。在许多工业化国家，以及在许多发展中国家，社会开支都已减少。各国政府必须谨慎应对整顿财政和紧缩措施的压力，以免危及经济复苏的可持续能力。需要继续支持刺激措施和其他恢复措施，才能加强产出复苏的势头，保障支持未来增长的经济和社会投资。

23. 更重要的是，应付危机的对策都没有设法解决其的根本成因。例如，主要经济体的金融改革都达不到最初的期望，复苏措施出现新的滥于执行、过犹不及、漏洞百出的情况。有迹象表明，这种情况已在发生。在解决危机的其他结构性原因方面，进展也有限。例如，收入不平等现象继续增长，谋求全球经济再平衡成效不大，全球需求仍然低迷。未能解决危机的根本原因将会妨碍可持续的复苏。

B. 以就业增长为重点

24. 就业复苏明显滞后于经济复苏的其他指标，政府必须继续把重点放在就业增长的刺激措施之上。就业复苏滞后着重指出，全球金融和经济危机为消除贫穷和

⁵ 联合国，《2009年世界经济局势与展望》，（联合国出版物，出售品编号E.09.II.C.2）。

⁶ 国际劳工组织和经济合作与发展组织，“在20国集团国家加速就业多的复苏：经验借鉴”，20国集团劳工和就业部长会议报告，哥伦比亚特区华盛顿，2010年4月20日和21日。

到 2015 年实现千年发展目标带来了挑战。为消除贫穷和实现千年发展目标，充分和生产性就业及人人有体面工作是非常重要的。危机发生不久后，旨在促进就业多复苏的全球就业契约倡议就极力强调这点。⁷

25. 在 2010 年 9 月举行的大会第六十五届会议千年发展目标高级别全体会议上，大会促请注意以生产性就业和体面工作作为实现千年发展目标重要手段的重要性。特别是，体面就业机会增加可使广大群众获得经济增长的好处。⁸ 因此，促进就业多的复苏将为实现成果文件中所设想的持续、包容和公平的经济增长目标奠定坚实的基础。⁹

26. 然而，创造就业机会方面的挑战不应低估，因为要将就业恢复到危机前的水平，经济增长的速度必须够快，才能跟上劳动人口的增加，同时提高生产力。此外，这种经济增长必须是就业密集型的，又为了可持续起见，必须由生产率增长带动。这意味着必须推动广泛的结构性改革，向经济有活力的部门倾斜。

27. 加强劳动力市场灵活性被说成是解决失业率上升的一个必要条件，这种情况往往鼓励低工资，促使就业条件退化。¹⁰ 但是，这种放松管制劳动力市场的处方忽略了三个重要的考虑因素。第一，在实施劳工友好法规的国家，工资不平等程

⁷ 2009 年 4 月，联合国系统行政首长协调理事会启动《全球就业契约》倡议，目的是促使决策者集中注意将就业措施和体面工作作为长期复苏的基础。《全球就业契约》包括一系列应付危机的对策措施，各国可根据其具体需要和国情修改应用。这不是“一刀切”的解决办法，而是基于成功实例以及旨在提供和支持多边行动的各种备选方案。《全球就业契约》的主要组成部分是促进就业和社会保护。

⁸ 联合国，《就业方面的必要措施：2007 年世界社会状况报告》，（联合国出版物，出售品编号 E.07.IV.9）。

⁹ 见大会第 65/1 号决议，第 23(b) 段。

¹⁰ 例如，经济合作与发展组织最近由 Zuzanal Brixiova 编写的一份工作文件指出：“在经济衰退期间以及对中期来说，更灵活的劳动力市场将是关键的重要调整机制”（见“爱沙尼亚劳工市场的灵活性：还能做些什么”，经济合作与发展组织经济部第 697 号工作文件（2009 年））。Anis Chowdhury 和 Lyantatul Islam（“2008-2009 年大萧条和劳动力市场的灵活性——路在何方？” Voxeu 评论，2009）提到《经济学家》的一篇文章（“当工作消失时”，2009 年 3 月 12 日），指出该文已将希望寄托在重新致力推动全球劳动力市场的灵活性，以应付全球失业问题，促进就业带动的经济复苏。他们引述世界银行的建议，即过于严格的就业保护法律会制约公司招聘，并导致不理想的就业水平，在经济衰退中，招聘功能特别重要，又指出许多人认为，金融危机引起的经济衰退提供了一个取消劳动力市场法规的机会。例如，智利前财政和外交部长认为，经济危机提供了消除劳动力市场保护的机会，指出：“劳工改革始终是政治争议，但当前的危机，通过说明忽视必要长期改革的危险，使人们更容易达到需要采取行动的共识”（Alejandro Foxley，“复苏：全球金融危机和中等收入国家”，哥伦比亚特区华盛顿，卡内基国际和平基金会，2009 年）

度较低。因此，保护劳工权利的法规可减少不平等，而不会在产出和就业方面造成任何重大的损失。¹¹

28. 第二，当前关于劳动力市场灵活性的论述所指的是一种任意就业制度，政府对聘用、解聘或就业条件不加限制。因此，从这个角度看，雇佣者和劳动者可以自由选择对双方都方便的就业条件。不过，事实上灵活性只是为雇主服务。在顺境中可能无人注意，但在逆境时，企业可以削减工资或大规模解雇员工，以降低成本，这种对雇主的灵活性对工人来说就是没有安全感，尤其是缺乏足够的普及社会保护。

29. 第三，以劳动力市场灵活性作为应付全球经济危机的重点会产生损害长期增长潜力的风险，因为如果监管方面发生变化，会促使工人针对新的奖励制度作出反应，改变他们的集体行为，从而陷入一个低工资，低生产力的陷阱。

30. 有一种心领神会的教训是，任何工作都比没有工作好。这种观点贬低了改善工作安全的价值。在没有正式减缓风险计划的情况下，工人可能被迫随时接受低工资、低生产力的工作。这就可能将经济推进低工资、低生产力的陷阱，即所谓以坏工作排除了好工作。

31. 更灵活的劳动力市场导致的高更替率也可能促使无工作保障的工人不愿接受提高劳动生产力的培训。在缺乏就业保障和法律保护的情况下，工人要向雇主支付保费(以接受低工资和愿意接受任何工作的形式)，以减少失业的风险。在这种情况下，规定更高的劳工标准和实施各种风险缓解计划既可提高效率(促使经济求得高生产力和高工资的平衡)，也可促进公平(使弱势工人能够应付劳工市场的风险)。

C. 需要实施社会保护

32. 危机对如此多的人带来灾难性影响，在在强调贫穷的动态和多面性，以及社会保护对减少脆弱性的关键重要性。有社会保护制度的国家更有能力减轻冲击的负面影响，防止人们陷入更加贫穷的境地。社会保护措施也能帮助恢复经济活动和生计。¹²

33. 从长远来看，社会保护可帮助个人和家庭积累人力资源和社会资源等资产，并改善他们的谋生前景，¹³ 从而减少贫穷，释放劳动队伍的生产潜力。因此，社

¹¹ Richard B. Freeman, “世界各地劳动力市场体制”，国家经济研究局工作文件，第 13242 号(马萨诸塞州堪布里奇，国家经济研究局，2007 年)。

¹² 社会保护，一般包括社会保险、社会救助，包括全民税款补助转让在内、以及保护性劳动力市场监管措施，也发挥商业周期自动稳定机制的作用，同时支持经济增长。

¹³ 例如巴西一个带条件现金转让方案“家庭补助”(Bolsa Familia)改善了家庭教育、营养和健康。见国际劳工局，“巴西家庭补助：背景、概念和影响”(日内瓦，2009 年)。

会保护不应被视作为一项减缓危机影响的临时措施，而是一项促进持续、包容和公平经济增长的不断进行的投资。如果允许社会支出下降，危机过后，这种情况有可能加剧和延长不利的影​​响，例如使营养不良程度、辍学率和长期失业率更加严重。

34. 普及基本社会保护和社会服务，是打破贫穷恶性循环、减少不平等和社会排斥所必要的。提高最大限度的基本社会保护是负担得起的；需要对照不投资在社会保护的潜在人力、社会和经济成本来权衡它的好处。一个国家如果没有确保获得卫生保健、足够的营养水平和社会稳定的计划，就不能充分释放其人力、经济和生产潜力。凡是以人权为基础的发展战略都必须促进社会和经济权利的充分实现，例如在危机时期也应促进和保护社会发展方面取得的成绩。《世界人权宣言》列明的社会保障权利规定要普遍提供社会保护，确保所有的人，包括生活在贫穷中的人以及那些有可能成为穷人的人，都获得基本福利保障。

D. 贫穷和粮食安全

35. 2007 年和 2008 年，粮价急剧上涨，加剧了当前金融和经济危机的影响。随着全球粮食生产增长比较缓慢，又越来越多地用食物来生产动物饲料和生物燃料，回到前一阶段粮价下降时期的机会不大。最近的供应问题可归咎于天气、火灾和水灾，也加剧了不确定性。粮价飞涨的部分原因是金融投资者逃避传统金融市场导致的商品市场投机活动。显然，粮价上涨对减少贫穷和饥饿的努力产生了不利影响。

36. 全球粮食生产和贸易体制的基本问题必须解决，以确保持续的粮食安全保障。发展中国家需要从出口导向的农业政策转变为加强国内粮食生产的政策，更好地满足当地需要，让人民买得起食物，以减轻国际价格冲击的影响。这种转变的前提是国家加强扶持作用，改善国际合作，对粮食和农业发展作出更大的投资，优先改善小型农业和可持续的环境资源管理。

五. 社会政策的再思考

37. 这场危机提供了一个机会，可以重新思考社会政策和社会投资的作用，将应对危机的对策转化为加强社会发展，实现更持久、包容和公平发展的机遇。它提供了一个机会，可以重新调整全球经济、社会和发展议程。人们重新了解到，社会政策方面的考虑，特别是生产性就业，在宏观经济政策中应占有更重要的位置，而不是被视为向贫穷人口和弱势群体提供的剩余援助。贫穷人口和弱势群体一直受到只以降低通货膨胀或消除预算赤字为目的的宏观经济政策的不利影响。

38. 经济危机提醒人们，人民身体健康，受到教育，有适当住房，能吃饱肚子，对提高生产力以及更好地为社会作出贡献，是必不可少的。换句话说，一般社会政策以及旨在在各方面终止贫穷的措施，都应该是促进发展的宏观经济政策的组

成部分。因此，减少贫穷的措施应面向发展，着眼于全局，结合各种经济政策和社会政策，实现以人为本的发展成果。

39. 在危机背景下，就业多的复苏需要将社会目标纳入经济复苏的战略和政策。事实上，促进经济持续复苏的宏观经济政策措施应当支持就业增长和消除贫穷的政策。复苏战略和发展政策应优先重视社会投资。

40. 社会投资总有助于长期增长和发展。在发展中国家，增加开支，扩大社会保护和改善获得教育和保健服务的机会，将有助于确保更普惠包容的发展，加强内需，为未来的发展建立更加坚实的基础。

41. 危机也提供了一个重新审视社会政策方针的机会。事实上，无论是富国和穷国，其人口都已经受全球粮食、金融和经济危机的负面影响，这强调指出，社会政策需要有一个普遍的方针，不能只聚焦于已经贫穷的人。普遍的社会给予应该是社会决策的目标。普遍给予将更有可能获得更广泛和更持续的支持，只面向少数人的政策措施有一个很大的风险，就是会无意之中排除许多应得到扶助的人。

42. 社会保护最低限度倡议促进普遍获得基本的社会转让和服务。¹⁴ 全球人口有75%以上享受不到社会保护，使他们无法应付生计风险。对于挣扎着谋生的人，确保他们得到最低限度的社会保护，应该是必要的第一步，这样才可以解决贫穷的多方面问题。这可能需要特殊的、目标明确的措施——在普遍给予的承诺范围内——确保最脆弱的人得到扶助。

43. 对于许多贫穷的发展中国家，这种方案将需要国际社会至少提供中期支助。确保所有全球人口获得最低限度的社会保护是相当大的一项挑战，但联合国各机构已证明，在几乎所有经济发展阶段的所有国家，基本最低限度的社会转让都是负担得起的。

44. 历史已经证明，在导致社会和政治动乱的危机时刻，强有力的政治领导可以是实现重要社会变革的关键因素。当前的危机为实现社会进步提供了这样一个机会之窗：重要的是要抓住机遇，开创倡议，将普遍的社会保护化为现实。

六. 结论和建议

45. 2008–2009年期间，世界经历了大萧条以来最严重的金融和经济危机。自此以来，全球经济反弹，但复苏是不平衡的，而且依然脆弱，不断产生社会后果。失业率急剧增加，使没有全面社会保护的发展中国家更形脆弱。粮食和燃料价格的影响使经济危机变本加厉。多重的危机使许多国家在实现千年发展目标方面的进展受到挫折。凡是采用反周期性波动政策，设立社会保护制度以及推行积极劳

¹⁴ 国际劳工局，《社会保障促进社会正义以及公平的全球化》（日内瓦，2011年）。

动力市场计划的国家都能够及早复苏，都能避免一些最严重的社会成果。鉴于经济复苏脆弱，粮食和能源价格高涨，许多国家的进展不平衡，预料社会状况只会慢慢恢复。

46. 大会不妨考虑以下建议：

(a) 鼓励各国政府始终如一地实施反周期性波动政策——无论是在经济上升还是下跌时期——以便稳定收入和就业，保护所取得的成果。应通过改变政策处方的根本方向和性质，创造政策空间，以及扩大财政空间。这可能需要国际社会提供不带政策或方案条件的预算支持；

(b) 各国政府需要考虑到其经济政策可能产生的社会影响。不考虑社会后果的经济政策可以对贫穷、就业、营养、健康和教育产生严重后果，反过来又会对长期可持续发展产生不利影响；

(c) 普遍社会保护制度和积极就业方案应成为国家危机对策的永久性重点，以避免为应对经济下跌和灾害等其他冲击而发生延误，并使这些系统和方案具有成本效益。由于全球化和气候变化使经济日益不安全，这显得尤为迫切；

(d) 复苏战略和发展政策应优先重视社会投资。增加支出，扩大社会保护和改善获得教育和保健服务的机会，将有助于确保更普惠包容的发展，扩大内需，为将来的增长打下更坚实的基础。