



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.17/1997/2/Add.2
17 January 1997
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

可持续发展委员会

第五届会议

1997年4月7日至25日

联合国环境与发展会议以来所取得的全面进展

秘书长的报告

增编

消除贫穷*

(《21世纪议程》第3章)

* 本报告是联合国政策协调和可持续发展部作为《21世纪议程》第3章的任务主管机构,按照可持续发展机构间委员会同意的安排编写的。本报告是联合国各机构、国际和国家组织、有关政府机构和一系列其他机构和个人之间进行协商和信息交流的结果。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、关键性目标	1 - 3	3
二、已取得的进展	4 - 16	3
三、前景乐观的变化	17 - 23	7
A. 社会经济趋势	17 - 19	7
B. 除贫活动	20 - 23	8
四、未实现的期望	24 - 27	10
五、新出现的优先项目	28 - 34	10

一、关键性目标

1. 本报告审查《21世纪议程》第3章(消除贫穷)¹所订各项目标,根据可持续发展委员会第三届和第四届会议上就本问题采取的各项决定所作出的执行进展情况。《21世纪议程》第3章包括下列四项主要目标:

(a) 加紧为一切人提供可持续的生计的机会;

(b) 执行各种政策和战略以促进筹集充分资金,重点放在执行综合性人力发展政策,包括赚取收入,加强地方对资源的控制,加强地方机构,建设能力,让非政府组织和地方一级政府更多地参与作为执行机制;

(c) 为所有贫穷地区制定合理和可持续地管理环境、调集资源、消除和减轻贫穷、增加就业和赚取收入的综合性战略和方案;

(d) 在国家发展计划和预算中定出一个人力资本投资重点,其中一些特别政策和方案是针对农村地区、城市穷人、妇女和儿童的。

2. 为了实现这些目标,《21世纪议程》第3章内载有关于减少和消灭贫穷作为可持续发展的核心构成部分的政策和活动的建议。

3. 1992年以来时间尚短,还无法在减少全球贫穷方面取得可观的进展,也无法对为了执行《21世纪议程》而采取的减少贫穷新办法的成效作出可靠的评价。不过,却可能指出在国家一级和国际一级所采取的新的体制倡议和方案。这类倡议,特别是联合国系统的倡议,将在第二节内集中讨论。第三节将在比较长期的基础上审查最近全球的贫穷趋势,以及为了减少贫穷目的而在国际和国家发展方案内推行的新的发展活动。第四节将考察1992年以来有所恶化的贫穷状况;最后一节将讨论自1992年以来重要性已提高的有关贫穷问题。

二、已取得的进展

4. 自1992年以来,意见已经广泛趋向一致,作为可持续发展战略的关键性优先

项目,必须减少贫穷并最后消灭贫穷。在以后各次重要的联合国会议,特别是1995年社会发展问题世界首脑会议(这项目标是社会发展问题世界首脑会议行动纲领的三个主要主题之一)上,又重申了这项目标,并详细制订实现这些目标的各项政策。²社会问题首脑会议行动纲领要求制订详细的行动,解决《21世纪议程》内所有与贫穷有关的目标,包括把消灭贫穷政策纳入发展规划的所有方面,确保人人普遍享受基本教育、保健和其他社会服务,扩大可持续生计的机会,以及改善社会一体化和参与。其他会议制订了有关贫穷的其他方面的详细建议,特别是:1994年国际人口与发展会议,人口统计因素;1995年第四次妇女问题世界会议,性别问题;1996年联合国人类住区会议(生境二),城市问题;以及1996年世界粮食问题首脑会议,饥饿和营养不良。但是,《21世纪议程》仍然载有最详细的关于贫穷与环境相互联系问题的建议。

5. 社会问题首脑会议上,国家元首或政府首脑承诺采取决定性的国家行动和国际合作,实现在世界各地消灭贫穷的目标,作为人类伦理、社会、政治和经济的必要责任。他们同意,应当最好在1996年(已被大会宣布为消灭贫穷国际年)制订或加强,以及执行国家消灭贫穷计划以解决贫穷的结构原因。各项计划内制订了负担得起的、有时间约束的目标和指标,以显著减少总的贫穷状况和消灭赤贫,包括创造就业和其他赚取收入活动,以及普遍享受保健、教育和其他基本社会服务。按照社会问题首脑会议的建议,大会宣布了联合国第一个消灭贫穷十年(1997-2006年)。

6. 作为社会问题首脑会议后续行动的组成部分,各国政府提出了种种致力于消灭贫穷的活动的报告:制订国家减少贫穷指标;促进工作的创造和增长;维持有效的安全网,包括综合社会安全、普遍保健和教育服务;提供充分住房;提高穷人的社会参与;以及从事各种研究报告和调查以改善各国有关贫穷的信息。

7. 经济合作与发展组织(经合发组织)发展援助委员会在《塑造21世纪:发展合作的贡献》³内,建议根据社会问题首脑会议和其他最近的全球会议上会员国家作出的承诺,成立一种全球发展伙伴。他们提议发展中国家生活于赤贫状况的人民的比率应在2015年前起码减少一半,作为他们消灭贫穷的指标。他们也提出有关基本

社会服务的指标。

8. 重债穷国的综合债务倡议已获得1996年9月国际货币基金组织和世界银行的发展委员会会议赞同。这项倡议针对的是债务达到不可持续水平的最穷的国家。经过三年评价期后,那些现有减少债务机制被认为不足以达到可持续性的国家,将由巴黎俱乐部债权人将合格的债务减少高达90%,其他双边和商业债权人也有类似的待遇,以及多边债权人减少债务要求。宏观经济政策的改革以及结构和社会政策也将包括在内。这种对偿债负担的缓解预计可以支持最穷国家消除贫穷的努力,并向需要的人提供社会服务。

9. 在联合国系统内部,最近有关社会和经济发展问题的几次全球会议的后续行动,正在加以协调并结合。行政协调委员会(行政协调会)已设立三个特设机构间工作队,以确保国家一级执行各次会议建议的行动得到协调的支持,总的重点放在减少贫穷。这三个工作队是:(a) 普及基本社会服务工作队;(b) 就业和可持续生计工作队;和(c) 促使环境能够增进经济和社会发展问题工作队。工作队制订了一年内完成的工作方案。此外,又设立妇女问题机构间委员会,以确保第四次妇女问题世界会议通过的行动纲要⁴和其他会议的相关构成部分的执行工作得到有效的协调。行政协调会可持续发展机构间委员会正在与其他协调机构和行政协调会的工作队密切合作,以便提倡一种可持续发展的综合办法。正在推动工作协调生境二和其他会议的后续行动。

10. 经济及社会理事会1996年实质性会议上通过关于协调联合国系统消灭贫穷活动的议定结论1996/1,⁵并附有关于联合国系统、包括理事会各职司委员会内部协调和分工的具体建议。理事会本身将按照大会所设立的广泛政策框架,向联合国系统提供全盘领导和协调。社会发展委员会是负责社会问题首脑会议后续行动基本责任的机构,要提供一种国家和国际消灭贫穷战略的综合办法。

11. 可持续发展委员会第四届会议向经社理事会建议,委员会未来有关贫穷的工作应当集中注意在贫穷与环境的相互联系上(第4/2决定,第6段)。⁶关于《21世纪

议程》第3章内相当于社会问题首脑会议、第四次妇女问题世界会议和国际人口与发展会议的核心领域的建议的执行情况,理事会在其议定结论1996/1的第42段内建议,可持续发展委员会应依赖社会发展委员会、妇女地位委员会和人口与发展委员会各自所作的投入。

12. 至于联合国环境规划署,减少贫穷已经是应《21世纪议程》要求而采取的工作的重心,包括根据联合国全系统关于非洲的特别倡议和非洲部长级环境会议区域方案而采取的工作。贫穷与环境退化的关系以及改善取得可持续水资源,把重点放在穷人的需要,是行动的优先领域。

13. 自1992年起,货币基金组织和世界银行的监管活动、方案设计和技术援助工作都已增加注意贫穷、社会福利和收入分配。

14. 为了扩大非政府组织促进小额信贷计划的努力,1995年已成立一个国际的援助最贫穷者协商组。捐助者成员包括一些双边捐助者、欧洲委员会、国际农业发展基金(农发基金)、联合国开发计划署(开发计划署)/联合国资本发展基金、国际劳工局、三个区域开发银行和世界银行。国际援助最贫穷者协商小组将提供资金给一些合格的机构,包括非政府组织、信用合作社、合作社和银行,以协助他们扩大小额信贷计划的努力。

15. 为迎接饥饿和粮食不安全的挑战,联合国粮食及农业组织(粮农组织)已发起一项新的重大倡议,低收入、粮食匮乏国家粮食安全特别方案,以协助这些国家在可持续的基础上提高粮食生产,减少粮食不安全和营养不良,增加农业就业和收入。1996年世界粮食问题首脑会议通过一项行动计划,包括在2015年以前把世界饥饿减半的承诺。

16. 联合国系统其他机构以及其他国际组织在它们的专门范围内,也已经提高注意减少贫穷和相关的社会因素,作为关于1980年代这些问题没有被充分认为是发展战略的基本构成部分的普遍协商一致意见的组成部分。

三、前景乐观的变化

A. 社会经济趋势

17. 虽然本报告集中在1992年以后里约承诺的执行状况,但是对贫穷趋势的审议必须使用较长的期间,才能衡量有意义的变化。虽然这些趋势不能具体地归因于里约进程,但里约承诺是对贫穷越来越加重视并提高发展战略的优先地位持续趋势的一部分。

18. 下表显示最近世界银行关于发展中国家贫穷事件和生活于贫穷状况人数的区域倾向估计数,采用家庭收入每人每天不足一美元作贫穷指示数。又列有婴儿死亡率,这是营养不良和缺乏保健与低收入的敏感的指示数。估计数指出,近年来发展中国家贫穷事件稍有减低,但不显著,婴儿死亡率的降低比较可观。就区域来说,东亚和中东和北非的贫穷事件有所下降,其他区域则没有。所有区域的婴儿死亡率都下降。其他数据指出,预计寿命在所有区域都提高,入学率除在撒哈拉以南非洲外,所有其他区域都上升。但是,由于发展中国家人口稳定增长,这就意味着虽有上述正面倾向,世界上生活贫穷的总人数是增加的。

世界贫穷趋势

	贫穷事件 (百分数)			穷人人数 (百万人)			婴儿死亡 (每千人)	
	1987	1990	1993	1987	1990	1993	1987	1993
东亚和太平洋	28.2	28.5	26.0	464	468	446	44	35
拉丁美洲和加勒比	22.0	23.0	23.5	91	101	110	49	43
中东和北非	4.7	4.3	4.1	10.3	10.4	10.7	67	53
南亚	45.4	43.0	43.1	480	480	515	9	84
撒哈拉以南非洲	38.5	39.3	39.1	180	201	219	103	93
共计	33.5	32.9	29.4	1 225	1 260	1 301	63	54

资料来源: 世界银行《减少贫穷与世界银行》(华盛顿特区,世界银行、1996年)。

19. 普遍同意,政治和经济稳定条件下持续经济增长是大量减少贫穷的必要条件,虽然不是充分条件。因此,1990年代许多国家经济增长的提高和通货膨胀下降是未来更有效减少贫穷措施的基础。

B. 除贫活动

20. 为了持续广泛范围的经济增长和减少贫穷,对微型企业、小额信贷计划和农村的农业和非农业就业的支持都在不断加强。很多国家的经济政策改革已减少了往往是生活在贫穷的人民生计基本来源的非正式部门经济活动和其他小规模企业活动的障碍。

21. 国家、双边和国际各级都在不断加紧努力,促进非政府组织、妇女团体和其他地方和社区组织在设计和执行消灭贫穷和社会发展项目方面的作用。这些群体特别活跃于促进微型企业、小业主农业和其他农业生产活动,以及组织社会服务、推广服务和自然资源管理,特别是为处于不利地位的群体的利益(见方框1)。很多联合国机构都在采取更多的参与办法,

方框1, 参与的保养

1977年,肯尼亚的第一名女教授旺加里·马泰教授发起一项运动要治理她本国的荒漠化,后来增长成为绿化带运动。这个运动动员了肯尼亚全国各地的妇女,努力阻止荒漠化、阻止土壤流失,增加薪材供应,采用参与办法促进水土保持。现在这个运动有50 000名成员,很多都是既穷又不识字的人。它拥有1 500树苗圃,种了1 000万棵以上的树。

资料来源:《信使》,第154期(1995年11月-12月)

22. 发展方案越来越认识到,减少和消除阻止妇女充分参加经济活动的障碍,能

够减少妇女和儿童贫穷比例偏高的情况,也有助于一般的国家发展,国家和国际组织正在努力要确保妇女平等获得土地、信贷、教育和培训、技术和其他生产资源。经验显示,当妇女获得金融服务,偿还记录非常优良,比男人更可能把新的收入用于改善家庭教育、保健和营养情形。⁷小额信贷计划集中在妇女的数目越来越多(参看方框2)。

方框2, 小额信贷

为了从事小规模生产或取得农业或手工业生产的投入,低收入人民需要能到很小额的贷款,往往不到100美元。但是,银行认为这类贷款的行政费用太高,认为低收入农村人民没有担保品,信贷风险高。但是,孟加拉国格拉缅银行的经验显示,农村小额信贷方案在商业上来说是可行的。贷款平均额是75至100美元之间,按商业利率计息。贷款是给个人,无需担保品,但是这些个人必须组成群体,由全体成员担保偿还贷款。还款率很高,超过典型的商业银行经验。虽然格拉缅银行起初并没有集中在妇女,妇女却成为占绝大多数的客户。由于这项方案改进农村妇女经济地位取得成功,造成其他国家作出种种努力模仿这个方案。

资料来源:《焦点》(援助最穷者协商小组),第2号(1995年10月);哈塞米、舒勒和里雷,“孟加拉国农村信贷方案和增强妇女权利”,《世界发展》第24卷第4期(1996年),第635-653页。

23. 正在努力要通过20/20倡议,增加提供基本社会服务的资金,这项倡议要求拨供发展中国家国家预算20%和捐助国官方发展援助20%供作小学教育、基本保健、清洁水和卫生用途。作为社会问题首脑会议的一项后续行动,挪威和荷兰政府于1996年4月召开一次会议,审查这项倡议的执行情况。

四、未实现的期望

24. 正如上表所示,世界生活贫穷的人数节节上升,虽然贫穷事件下降。估计数指出,整个拉丁美洲的贫穷率一直是上升的,虽然人均国民生产总值是增加的,而撒哈拉以南非洲和南亚的比率一直很高。虽然发展中国家保健指示数普遍改善,撒哈拉以南非洲的婴儿死亡和营养不良儿童数目一直上升,这是因为死亡率的下降被人口增长率抵消。⁸

25. 里约以后的时期,正好是东欧和前苏维埃社会主义共和国联盟转型期经济积极进行改革的时候。在这些国家,生活条件恶化非常显著,贫穷率增加,因为生产和就业下降。由于这些经济体有可观的基本建设和高人力资源水平,经济增长可能很快恢复,但是不平等差距越来越大,可能使很大数目的人民陷于贫穷。⁹

26. 许多西欧国家都持续地面对着高水平的失业,而在一些发达国家的收入分配不平等,差距加大。由于经济增长放慢,就业增长更加缓慢,以及老年人比率不断增加的结果,防止人民陷入贫穷的社会保护制度受到削减。¹⁰

27. 经合发组织发展援助委员会国家提供的官方发展援助,按实际值计算,急剧下降,从1992年620亿美元下降至1996年估计500亿美元(以1994年的美元计值)。流向最不发达国家的官方发展援助下降,从1983-1984年占官方发展援助总额的27.4%下降至1993-1994年的24.2%。作为承诺供作可持续发展用途的官方发展援助的比重,消灭贫穷的水平一直维持很低,在1993年为0.38%,与1980年的水平几乎保持不变。但是,供作社会方案的官方发展援助,同期从3.8%增加至5.3%,主要是因为保健方案费用增加。¹¹

五、新出现的优先项目

28. 虽然世界上收入低于贫穷线的人民大多数生活在农村地区,但是正如联合国人类住区会议(生境二)着重指出的,世界越来越城市化,结果城市穷人也有增无

已。在拉丁美洲,大多数的穷人已经是城市居民。此外,根据一个收入起点数估计全球贫穷状况,由于忽略城市地区生活费用较高,可能低估城市的贫穷状况。估计发展中国家有6亿多的城市居民,包括很多根据正规的收入标准不属穷人,住着不安全的房子,缺乏基本社会服务。由于快速城市化,急需确保生活在威胁健康条件下越来越多的人有基本的社会服务。经社理事会议定结论1996/1内,促请可持续发展委员会在社会发展委员会于1999年审查“人人享有社会服务”主题时,在这个领域作出贡献。

29. 农村的贫穷和粮食不安全是密切相关的。发展中国家约有8亿人口面临长期营养不良,约有两亿儿童是蛋白质或能源不足。到2030年前,世界人口将再增长30亿人,从而进一步造成世界粮食资源的紧张。通过执行1996年世界粮食首脑会议的承诺,确保充分而负担得起的粮食供应,将是21世纪发展中国家和国际社会所要面临的一个重大挑战。

30. 农村发展仍然是可持续发展的紧急优先事项,因为估计的13亿穷人的绝大部分住在农村地区。农村的贫穷是自然资源退化的带动力量,又如方框1的例子所指出的,减少贫穷同自然资源的适当管理,造成作物产量提高和环境改善,是密切相关的。近年来,农业生产增长率下降,意味着土地承受的压力可能加重,很可能造成退化和荒漠化加重。

31. 经社理事会支持可持续发展委员会决定把其与贫穷有关的工作集中在贫穷与环境的相互联系上。在开展这项工作时,可能要特别注意高贫穷率和环境脆弱地区的自然资源的可持续管理和发展。保养水的公共工程、侵蚀控制、再造林和其他保养努力可用来改善环境,增加产量和为生活贫穷人民创造收入。公共工程规划、水管理和其他可持续发展活动采取面向社区和参与性办法,已经证明特别具有成效,应当广泛应用。关于贫穷与环境相互联系的工作,应当解决低收入城市地区的问题,例如受侵蚀或容易发生水灾地区、陡急的山坡或河边、主要道路或铁轨沿线危险地区、或靠近危险污染工业区的棚户区。

32. 发展中国家低收入人口的能源需求大多数从传统生物量,包括木材、粪便和农业废物,获得满足。使用这些燃料一般效率不高,有害健康,费用贵于诸如煤油、煤气和电等商业燃料。城市地区集中使用这类能源,造成严重空气污染,加重由其他城市污染物所造成的健康危险。低收入家庭使用商业燃料的重大障碍是投资或预付家用设备费用,接通费用或容器押金,即使在很多情况下,节省会很快偿还投资。因此,需要把投资费用纳入使用费用之内,以便促进低收入人民使用商业燃料,从而减少他们的能源费用,保护他们的健康和改善环境。

33. 无论在贫穷人口所占比率过高,或从承受家庭贫穷负担来说,女人和女孩遭受贫穷的痛苦都是过分的。估计城市地区贫穷女人的数目在过去二十年内增加近50%。¹² 但是,对贫穷的有关性别的原因和后果以及解决这些问题的方法,理解非常有限。大多数贫穷调查都是以家庭收入作为根据,而没有考察家庭内部的资源分配情况。因此,有效的减少贫穷方案需要仔细检查性别分工和家庭内外部的决定程序。

34. 小岛屿发展中国家由于容易遭受自然和环境灾害的脆弱地位,预计随着全球升温,自然和环境灾害会增多,以及他们的选择余地受到限制,应当增加注意他们所面临的发展问题。

注

¹ 《联合国环境与发展会议的报告》,第一卷,《会议通过的决议》(联合国出版物,出售品编号:E.93.I.8和更正),决议1,附件二。

² 《社会发展问题世界首脑会议的报告》,1995年3月6日至12日,哥本哈根(联合国出版物,出售品编号:E.96.IV.8),第一章,决议1,附件二。

³ 1996年5月巴黎,经合发组织。

⁴ 《第四次妇女问题世界会议·1995年9月4日至15日,北京》(A/CONF.177/20和

Add.1), 第一章, 决议1, 附件二。

⁵ 参看A/51/3(Part I), 第三章第2段。

⁶ 《经济及社会理事会正式记录·1996年补编第八号》(E/1996/28), 第一章C节, 决定4/2。

⁷ 参看《1995年世界妇女状况: 趋势和统计数字》(联合国出版物, 出售品编号: E.95.XVII.2和Corr.1和2), 第5章, “妇女取得信贷”。

⁸ 参看儿童基金会《1996年世界儿童状况》(牛津和纽约, 牛津大学出版社, 1996年), 第59页表10。

⁹ 参看《1997年世界社会状况报告》(联合国出版物, 即将出版)。

¹⁰ 参看开发计划署《1996年人的发展报告》(纽约和牛津, 牛津大学出版社, 1996年)。

¹¹ 参看可持续发展司为可持续发展委员会1996年4月18日至5月3日第四届会议编写的背景文件, 第7号, 标题是: “资金流动统计数字: 《21世纪议程》筹资监测的调整”。

¹² 参看开发计划署《1995年人的发展报告》(纽约和牛津, 牛津大学出版社, 1995年), 第2章关于“持续贫穷和不平等: 想要的经济机会”一节(第36页)。

- - - - -