



第六十届会议

临时议程* 项目 58(a)

消除贫穷和其他发展问题：联合国第一个
消除贫穷十年(1997-2006)的执行情况

就业是消除贫穷的关键

秘书长的报告

摘要

本报告是根据大会第 59/247 号决议编写的。大会在该决议中重申在消除贫穷的总体行动中，应特别注意贫穷涉及到多面问题并应以综合的方式处理消除贫穷问题，考虑到生产性就业等领域的部门性战略。本报告审查了增长、就业和贫穷之间的关系，认为就业是增长和减贫等式中的缺失环节。本报告也讨论了就业战略的各项关键因素，包括创造适当水平的生产性就业和工作、提高生产率、技术的选择、部门转变和劳动市场干预。本报告倒数第二节探讨了安保和人权涉及的就业问题以及它们与增长和减贫的联系。本报告最后提出了若干政策建议，强调了使体面和生产性就业成为发展和减贫基础的重要性。

* A/60/150。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-3	3
二. 就业和消除贫穷的政策框架	4-7	3
三. 增长、就业和贫穷	8-39	4
A. 在业穷人	8-11	4
B. 增长-就业之间的联系	12-17	5
C. 提高生产力	18-22	6
D. 劳力密集办法	23-30	7
E. 部门转变的管理	31-36	9
F. 劳动市场干预	37-39	10
四. 安全、人权、贫穷和就业	40-66	11
A. 安全：就业方面	40-53	11
B. 人权：就业方面	54-66	13
五. 结论和建议	67-69	15

一. 引言

1. 本报告是应大会 2004 年 12 月 22 日关于联合国第一个消除贫穷十年 (1997-2006) 执行情况的第 59/247 号决议要求而编写的。大会在该决议中重申在消除贫穷的总体行动中, 应特别注意贫穷涉及多面问题, 重申应以综合的方式处理消除贫穷问题, 考虑到生产性就业等领域的部门性战略, 以期对生活贫穷者提供更多的机会和选择。
2. 本报告选择就业是消除贫穷的关键这一主题, 目的是要加强对话, 讨论为何必须把生产性就业置于社会经济政策的核心, 使国际和国家更深刻了解就业的减贫作用和生产性就业对实现千年发展目标、尤其是到 2015 年将贫穷减少一半的目标的贡献。
3. 本报告概述了历次重要国际会议提出的就业和消除贫穷的政策框架, 概览了对在业穷人的贫穷程度和分布情况的估计。报告重点是增长、就业和贫穷之间的关系, 认为就业是增长和贫穷等式中的缺失环节。报告也审查了安全、消除贫穷和经济增长之间的互相关系。冲突抵销了发展成果, 使许多人无法过上体面的生活, 突出显示贫穷、缺乏尊严和不尊重人权增加了社会紧张关系、暴力和动荡的风险。报告也结合人权审查了就业所涉及的权利问题。最后, 报告提出了把体面和生产性就业作为发展和消除贫穷基石的若干政策建议。

二. 就业和消除贫穷的政策框架

4. 于 1995 年举行的社会发展问题世界首脑会议 (社发首脑会议) 提出, 消除贫穷和就业之间的重大联系是以人为中心的发展的核心。世界首脑会议通过的《社会发展问题哥本哈根宣言》使各会员国承诺“使所有男女能够通过自由选择生产性就业和工作谋取稳定和可持续的生计。”¹ 另外, 2000 年大会第二十四届特别会议要求注意就业挑战涉及的国际问题, 承认有必要采取协调一致的国际就业战略。再者, 在该届特别会议上大家普遍认为, 就业是实现至 2015 年将赤贫人数减少一半这一新目标的一项重要手段。社会发展委员会在 2005 年庆祝社发首脑会议十周年之际, 重申就业是任何发展战略的一项基本要求。²
5. 然而, 《千年宣言》是以每天不足 1 美元的收入作为贫穷的定义的, 这背离了社发首脑会议提出的多面办法。再者, 除了第 8 项目标涉及为青年创造体面的生产性工作外, 千年发展目标没有详细说明创造就业机会与减少贫穷之间的联系。虽然促进青年就业是项重大目标, 但它不能替代普及生产性就业这一更广大的目标。
6. 自千年首脑会议以来, 各个主要区域集团召开了几次高级别会议,³ 探讨了贫穷、失业和就业不足所提出的挑战, 认识到创造生产性就业机会对减少贫穷和实现社会经济可持续发展至关重要。在这些会议上, 国家元首和政府首脑承诺要

把创造就业机会作为其减缓贫穷的社会经济政策的一个核心目标。此外，全球化社会影响世界委员会的报告也强调，体面工作应当成为一个全球目标，并应当通过多边系统内部的协调政策来实现。⁴

7. 总而言之，审查《联合国千年宣言》执行情况使人们有机会强调，必须采取更加坚定协调的行动，通过促进扩大生产性就业机会的社会经济政策来实现千年宣言目标和千年发展目标。秘书长的报告“大自由：实现人人共享的发展、安全和人权”进一步强调了这一点，强调了提供给穷人、特别是妇女和青年带来收入、增强他们能力的体面工作的极端重要性。⁵

三. 增长、就业和贫穷

A. 在业穷人⁶

8. 如今大约有一半生活贫穷的人处于工作年龄，即在 15 至 64 岁之间。⁷ 最近估计（见下表）表明，49.7% 的全世界工人及其家属（发展中国家 58.7% 以上的工人）都生活在每天 2 美元的贫困线下，世界上 19.7% 的在业人员（发展中世界 23.3% 以上的工人）生活费每天不到 1 美元。在各个发展中地区里，撒哈拉以南非洲在业穷人最多，所有就业人员有 55.8% 每天所挣不到 1 美元。尽管有所进展，但该地区仍在与生产力负增长率、低生产力就业和就业不足作斗争。南亚纵然生产力和国内生产总值增长率强劲，失业率也比较低，但却是世界上每天收入不足 2 美元的工人大批集中的地方，这表明，许多工作，特别是农业部门的工作的生产率仍然很低，支付的工资也低。

每天 1 美元和每天 2 美元的在业穷人在总就业人口中所占份额 (世界和各区域，1990 年和 2003 年，百分比)

区域	每天 1 美元的在业穷人所占份额		每天 2 美元的在业穷人所占份额	
	1990 年	2003 年 ^a	1990 年	2003 年 ^a
世界	27.5	19.7	57.2	49.7
拉丁美洲和加勒比	16.1	13.5	39.3	33.1
东亚	35.9	17.0	79.1	49.2
东南亚	19.9	11.3	69.1	58.8
南亚	53.0	38.1	93.1	87.5
中东和北非	3.9	2.9	33.9	30.4
撒哈拉以南非洲	55.8	55.8	89.1	89.0
转型经济体	1.7	5.2	5.0	23.6

^a 估计数。

资料来源：劳工组织，《2004 年和 2005 年世界就业报告》，（日内瓦，2005 年，表 1.2，第 24 页）。

9. 就失业率而言，乍一看，2004 年世界失业劳动人口似乎只有 6.1%，目前似乎有足够的工作提供给所有找工作的人。但是，失业率至多提供一幅不完整的、甚至是误导性的世界就业形势图。这些数据未显示的是工作与贫穷之间的联系。发展中国家的多数穷人并没有失业。他们有工作，但做的是非生产性的低薪工作，所得工资无法使自己和家人摆脱贫困。许多发展中国家没有适当的社会保护方案，特别是工作与无关的收入来源，这意味着，公开的失业并不是一种选择。生存的基本需要驱使人们工作，哪怕是从事生产效率极低的工作。数据显示，在业穷人占发展中国家就业劳动力的四分之一。⁸

10. 发展中国家的在业穷人至少有三个特点值得注意：贫穷妇女人数日增，穷人多数务农，就业和工作的性质越来越不正式。加入劳动力市场的妇女增加了，现在她们占全球劳动力的 40%，在过去 10 年里全世界妇女增加了近 2 亿。不过，妇女可得到的工作的类型和性质没有改进，妇女得不到体面工作的情况仍然比男人严重。妇女的经济活动依然高度集中在条件差、工资低、生产率低的工作中，她们从事了 60% 至 80% 的非正式工作，获得工作保障的机会有限，获得的社会福利也很少。⁹ 结果，她们占了世界 55 000 万在业穷人的 60%。¹⁰ 全世界 60% 以上在家庭企业无偿工作的人是妇女。¹¹ 家中工作也没有报酬，通常也很少受到重视。

11. 如今，世界劳动力主体仍然在农业部门就业或工作，发展中国家四分之三在在业穷人生活在农村地区。通常，在发展中国家，农业雇用工人中的赤贫率一贯是最高的，主要是因为小农场工资低和季节性失业。通常，这些农业工作都是非正式的，得不到保护，也没有人对其加以管制。不过，非正规部门作为就业和工作来源的一个来源，其规模和重要性超过了农业部门。非正式就业在多数发展中国家中占到了非农业就业的一半到四分之三：非农业劳动力中的非正式工人的比例为北非 48%、拉丁美洲和加勒比 51%，亚洲 65% 和撒哈拉以南非洲 78%。¹²

B. 增长-就业之间的联系

12. 人们普遍认为，在发展中国家，经济增长可以减轻贫穷。最近取得的多国证据显示，经济增长与减贫成正相关，这证实了“涓滴”理论，即穷人总会沾到一些增长的利益。¹³ 但是这一证据并没有表明增长速度和减贫速度之间存在着一种不变的关系；增长加快，并不一定会导致减贫速度加快；增长放慢，也并不一定会促使减贫速度放慢。¹⁴ 因此，重要的不只是增长速度，相对于任何特定增长速度的减贫速度，即贫穷增长弹性也很重要。所以，减贫政策既应当促使增长加速，也应当促进高度的贫穷增长弹性。

13. 尽管有许多文献在探讨可以做哪些工作来加快增长速度，但对于如何使减贫对增长更加敏感则注意较少。不过，似乎不言而喻的是，要理解贫穷对增长的敏感度，就必须确认就业在增长与减贫之间架起的关键桥梁。就业是减贫的关键，完全是因为穷人不管是从事雇用劳动还是自营职业，主要是靠自己的劳力谋生。

他们有多少劳力可用和此种劳力所得回报决定了他们的收入。而劳动收入在很大程度上又取决于穷人可以利用的资产组合（包括实物资产、人力资本和社会资本）。如果就业数量和劳动回报率很低，工人就可能受穷。

14. 任何特定的经济增长只有当它所创造的就业潜力通过降低失业率或就业不足、或提高劳动回报或这二者使穷人可以提高收入时，才能够快速减少贫穷。任何特定经济增长会在多大程度上刺激就业增加，除其他外将取决于增长集中在劳力较为密集的部门的程度，取决于使用、特别是增长部门使用劳力较密集的技术的程度，也取决于有利于劳力密集部门的内外贸易联系条件的改善程度。

15. 当然，就业弹性大并不意味着，就业扩大了，穷人的收入就会增加。穷人只有具备了必要特点，使自己能够对不断发展的经济做出反应，融入其中，才能够从就业增长中受益。如果新机会所要求的能力不是穷人所具备的能力，那么不是非贫穷工人抓住这些机会，就是或许彻底失去这些机会。因此，主要要看所创造的就业是否适合穷人所具备的技术、能力和资产。二者吻合度越高，特定增长速度的减贫速度就越快。

16. 不过，穷人为什么不能充分利用经济增长所释放出的就业潜力，原因有多种。有些与穷人劳动所得回报低的原因，即穷人因为技能低、技术差和补充因素不足而生产效率低下有关。其他则与资产分配、市场失灵和社会主导规范有关。政策能够在多大程度上缓解这些问题，将在很大程度上决定贫穷在特定增长速度下的下降速度。

17. 一般说来，有利于穷人的增长应当把资源特别引向穷人工作的地方（如小型农业和非正规经济），引向穷人生活的地方（如欠发达地区和城市贫民窟）或他们拥有的资产（如非技术劳动力或土地）。另外，有利于穷人的增长也应当敏感地反映贫穷妇女的特殊需要和处境。所有发展的长期目标都是推动劳动力，特别是贫穷工人离开生产力低下的部门、资源贫乏的地区和技术低下的工作。在多数情况下，这意味着推动贫穷工人走出农业，走进工业和更为现代化的服务业。

C. 提高生产力

18. 生产力增长是生活标准和就业机会非通胀性持续改善的一个至关重要的源头。它刺激经济增长与发展，从而为宏观经济政策留出了更大的空间，使这些政策把目标指向更好的提供糊口工资、工作保障、社会保护和培训的就业结果和体面工作。¹⁵ 体面就业机会的创造和生产力增长须与国内生产总值增长携手并进，使经济增长能够导致减少贫穷。¹⁶

19. 生产力增长会影响到贫穷，因为生产力驱动工资增加，工资增加有助于提高生活标准。生产力不断提高的就业可以启动经济增长的良性循环，导致减贫。贫穷减少了，生产力也就有可能进一步增长，经济增长也有可能加速，因为走出贫

穷的人可以享受更好的保健，接受更多的教育；工人挣钱多了，也就可花更多的钱去消费，从而使地方和家庭经济受益。¹⁷

20. 生产力不断提高对工人和雇主都会产生积极影响。工人可以拿到更高的工资或减少工时（或既拿更高的工资又减少工时），雇主可以降低生产成本，享受更高利润，用利润进行再投资，把利润分配工人，即增加工资或提供更多的工作，也可把利润分配给股东，即提高红利。生产力不断提高也可以，例如，通过降低价格而不是裁减工作或减少工资来提高竞争力。

21. 非正规经济往往对就业增长帮助大，对生产力增长帮助小。因为这个缘故，把它定性为可观的经济活动，但它利于非技术工人，也有助于减少可观的就业不足。非正规经济中的小型企业增长潜力颇大，部分是因为启动容易；它们提供了很多工作，也是一个极重要的收入来源，对非技术工人更是如此。例如，在拉丁美洲，城市非正规经济是 1990 年代工作增加的主要来源，每年增加 3.9%，而正规经济就业年增长率只有 2.1%。约有 60% 的新工作是由微型企业、自营工作者和家庭服务创造的。1990 年代，非洲城市非正式职业吸收了大约 60% 的城市劳动力，创造了该区域 93% 以上的新工作。在亚洲，非正规活动非常多样化，在亚洲新兴工业化经济体中吸收了大约 10% 的劳动力，但在某些国家则吸收了 60% 多。¹⁸

22. 鉴于非正规经济规模巨大，在发展中国家更是如此，在那些国家里它占到了国民总收入的 41%，在整个非农业就业中所占比例高达 78%，所以奉行只注重在正规经济中创造工作的就业战略，既不实际也不实用。相反，这个问题可以从长期和短期两个角度加以处理。短期优先事项应当着重提高生产力，提高非正规经济中的从业人员的工资，改善他们的工作条件，主要办法就是允许工人组织起来和选出代表。长期战略则要使非正规经济中的工作逐步正规起来，对它们适用劳动法律和标准，从而使那些工作更有可能支付糊口工资和提供社会保护和更好的工作条件。提高这些非正规企业生产力的一个重要部分是降低业务正规化的成本，增加获得贷款、市场信息和产权保护的机会和提高小型企业的经济融入程度。¹⁹

D. 劳力密集办法

23. 在发展的初始阶段，采取劳力密集办法可能很重要，特别是在基础设施和建筑业，直到把经济体内剩余劳力吸收掉为止。²⁰ 此种战略未必是生产力低下的办法。国家应当突出自己的相对优势；对发展中国家来说，相对优势常常是有廉价劳动力可用。为此，要格外注意增加经济增长的就业密度，在经济快速增长部门更应当如此。

24. 为了这一目标，政府可以推出激励机制，通过把投资引向就业最密集的部门来促进密集就业的增长。劳力密集的制造业，例如服装和纺织品、电子产品或皮

革制品和食品加工，传统上都是发展中国家提供就业机会的主要来源。由于这些行业可以为世界市场进行生产，所以激励机制（例如通过关税或汇率政策）和全球贸易体系可以通过促进这些商品的出口流动来推动就业增长。不过，自《多种纤维协议》终止和预期会影响小型发展中国家出口和就业的世界纺织品市场开办以来，服装和纺织品就不可能像过去一样提供那么多机会了。

25. 虽然人们有些担心劳力密集式生产的生产力不如资本密集式生产，但情况未必如此。再者，劳力密集式生产也可能比其他办法的生产力来得高。此外，这些劳力密集型项目的倍增效应也可能进一步扩大贫穷社区的增长和发展。例如，有个国家利用劳力密集办法共创造了 107 700 个工作，而采取以设备为基础的办法只创造了大约 36 000 个工作。以劳力为主的办法对收入的影响也可能大于以设备为基础的办法，因为收入和消费会有更大的部分仍停留在当地的经济内。²¹

26. 在正规和非正规经济中，小型和微型企业及自营职业，生产力往往低于大型企业。鉴于这些小型企业在经济增长和创造工作机会方面的重要性，必须提高小型公司和小型活动的生产力。小型公司可以采取集体行动，在地方当局的协助下提高生产力和进入市场的机会。其他举措包括发展有效合作组织；增加获取商业信贷的机会，如通过微额信贷计划和促进穷人彼此分担风险；共同提供缺少的商业服务；提高非正规经济的生产力，加强正规经营者和非正规经营者之间的联系。

27. 应当把低技术和低工资的发展战略视为一个起点，通过与经济其他部门建立联系和提高劳动力的技能，向高附加值活动转移。²²“亚洲成功经济体已经表明，工业化首先要利用充足的生产要素——廉价的非技术劳动力。以一个国家具有相对优势的生产要素为基础建设经济，从经济和社会角度来看都是合理的。”²³ 但是，选择只以劳动力的低工资和低技术为基础来进行国际竞争的发展中经济体，除非最后创造了生产效率较高的工作，否则时间久了就会发现这条路是走不下去的。

28. 有些例子，已经创造了大量工作，可因为工作质量太差，人们仍然陷在在业贫困中。发展中国家的工厂常常利用自己的相对优势，即充足的廉价低技术劳动力，从事简单装配之类的工作。工作仅限于装配，所生产的商品附加值很小，所以生产力往往不会有太大的增长，致使工资停滞不前。使问题更加严重的是，它们不断面临一种竞争威胁，即工厂会迁往工资甚至更低的国家。为了恢复竞争优势，有些工厂放弃简单装配，开始着重制造和知识密集型的产品设计，因而需要技术较熟练的劳动力。它们为工厂工人提供培训，提高他们的技术，使他们能在这种技术较为密集的环境中工作。此种办法走的是增强竞争力的“康庄大道”，有可能避免低成本竞争并与本国经济发展出更密切的联系。²⁴

29. 南亚的信息和通信技术部门提供了一个很好的例子，说明了国家如何利用自己的相对优势，即低成本、高技术人力资源，而较少依赖自己处于相对劣势的物

质基础设施和金融资本。这些国家的计算机专业人员的平均工资通常为发达国家同类专业人员的平均工资的 10% 至 20%。工资较低，再加上科学工作者和工程师高度集中是这些国家相对优势，帮助刺激了它们的信息和通信技术产业的迅速发展。²⁵

30. 尽管在信息和通信技术部门等不断增长的兴盛行业创造就业机会的努力取得了成功，但也必须继续重视经济中劳动力集中的部门，最显著的就是农业部门。近来的证据表明，贫困集中的部门出现生产力和就业增长时，对减贫的影响最强烈。²⁶ 兴盛部门的增长可能有帮助，但从范围和触及穷人的角度来看，通常影响有限。再者，多数工人都在农业部门，对于竞争信息和通信技术工作，他们既没受过必要的教育，也不具备必要的工作技能。最终的挑战是，如何把信息和通信技术等兴盛部门与农业等经济中雇用多数劳动力的部门联系起来。

E. 部门转变的管理

31. 促使部门之间就业转变的增长，其影响与创造部门内就业增长的增长同样重要。就业从生产力低下的农业转向附加值较高的制造业，这一结构转变最终提高了经济的总体生产力。不过，从历史上来看，制造业对创造工作机会的贡献小于农业和服务业。所以有必要侧重改善制造部门创造就业机会的能力，同时也要确保农业和服务业创造的工作不再是生产率低和工资低的工作。

32. 毋庸讳言，因为引入节省劳力的技术（如农业机械化），起初可能损失一些工作机会，因为这种技术有可能用较少的工人得到更多的产出。但是，当衰落行业失去的旧工作为增长部门的新工作取代时，这种“创造性的破坏”，就会导致部门转变，如从农业转向制造业，或从制造业转向服务业，因为技术创造了新产品和新工艺，导致市场扩大和工作机会增加。但劳动力市场适应结构变化所需要的时间较长，所以也有必要采取短期办法，创造失业工人可以从事的工作机会，而不是让他们最终都涌入城市非正规经济中。

33. 总的说来，服务部门一直在增长，而整个制造业则在萎缩。在发展中国家里，服务部门占就业的 10% 至 80%，而且还在增加。即使在低收入国家里，服务部门在国内生产总值中所占比例，1980 年为 38%，2002 年上升到 46%，而在高收入国家里，服务部门占国内生产总值的平均份额为 71%。²⁷ 服务部门的生产力增长率往往低于工业，但服务行业创造的净工作机会最多。“服务部门就业人数的增加可能表明经济向较高生产力水平顺利过渡，也可能反映生产力低下的服务业存在着众多隐性失业人员。”²⁸

34. 由于农业在发展中国家经济中所占份量极重，所以不着重这一部门就不可能减贫。撒哈拉以南非洲 10 人有 7 个务农，亚洲大部地区 10 人有 5 个务农。由于多数穷人都在农村地区，而且农业也是某些地区的主要经济活动，所以农业必须成为扶贫增长和就业战略的一个完整组成部分。国际劳工组织（劳工组织）提供

的证据表明，农业生产力和就业双增国家，赤贫减少的幅度最大。“农业生产力的增长是赤贫减少的最有力的预测指数。”²⁹

35. 小户农业、产品多样化和农业土地所有权的更公平分配都需要政策支持。投资基础设施、供水、健康、教育、农业研究与发展，也很重要。这些投资回收期往往较长。没有具体明确的政策指导，农业生产力的增长可能导致就业转移（因为引进了节省劳动力的机器，如拖拉机和耕作机），造成人口由农村向城市迁徙，穷人由集中在农村地区转而集中在城市非正规经济部门，尤其是服务部门中。服务部门比工业部门更适合吸收隐性失业人员，因为它的资本密集度较小，而且以小规模生产为主。³⁰ 通常，人们不是因为服务部门的生产率增长快而被吸引到服务部门，而是因为其他部门，特别是农业部门生产徘徊不前而被推向服务部门。

36. 为了减轻农村贫困，有必要集中力量于增加可能提高生产力和农业工人实际工资的农村地区的就业机会。农业生产力的发展会有助于降低粮食成本，而粮食成本降低了，又会提高穷人的购买力和福利。同时，为了确保粮食出口国能够造成一个良好的投资环境，也不可降价太多。同样，全球化也需要更加公平，以便使发展中国家有机会参与农产品贸易，使农业部门能够切实有效地促进就业增长和减贫。

F. 劳动市场干预

37. 人们一直认为，穷人利用特定增长所带来的更多就业机会的能力取决于他们在何种程度上具备了使他们能够对不断发展的经济做出反应和融入其中的素质。为了便利和促进人们获得和发展这些素质，就需要有积极的劳动市场政策来增加劳动力需求，提高劳动供应质量，改善供求调配。劳动市场政策也应当促进和支持种种体制，包括就业管理、职业培训、社会保障和可能影响个人就业决定的劳资关系体制。

38. 大家几乎一致认为，为了造就一支能够在越来越注重知识、越来越全球化的市场上进行竞争的技术精、适应能力强的劳动队伍，确保教育和培训有充足的投资，至关重要。投资于教育、培训和再培训，也有助于确保工人迅速适应不断变化的劳动市场需求，而这又能够使雇主保持竞争力。坚实的技术基础，加上适应变化的能力和革新能力，也会起到促进生产力、收入和就业机会的作用。教育、培训和技术提高是影响生产机会分配，促成公平增长的重要因素。

39. 改善社会保障制度和收入支助，对减轻不平等和贫穷也很重要。改善健康和工作场所安全是一种对工人生活质量的投入，并可提高他们的生产力。许多国家的劳动规章制度只为贫穷工人、特别是非正规经济部门的贫穷工人提供了有限的保护，或根本没有提供保护。由于缺乏适当的保护，包括失业保险和其他形式的收入支助，弱势群体和非正规经济部门的工人在失业和两个工作当中的过渡时期会遭遇严重困难。因此，更有必要扩大社会保障制度，以支持就业和创收。

四. 安全、人权、贫穷和就业

40. 社会、经济和政治发展，人权及安全之间关系错综复杂，涉及多个方面。人无法享受到其中任何一项，如果缺少了其他两项。它们相辅相成，互相促进，从而创造一种发展、安全和人权的良性循环。同样，缺少了一项就会严重威胁到其他的两项。

A. 安全：就业方面

41. 生活在安全的环境里，免受暴力或暴力威胁对所有人的幸福都至关重要。众所周知，武装冲突造成生命损失，迫使人民逃离家园，威胁到人民的基本人权，破坏了发展，也加剧了贫穷。此外，暴力冲突也造成和加强了极难消除的分裂。

1. 冲突

42. 现有证据表明，国家越穷经受暴力冲突的可能越大，而受冲突影响的国家往往也更贫困。暴力冲突摧毁了经济资本和人力资本。刚摆脱了冲突的国家面临的是物质和社会基础设施遭到破坏，就业机会稀缺，境外投资减少，资本外逃增加。此外，冲突也增加了军事开支，因此挪用了公共和社会支出的资源，损害了政府征税和管理收入的能力，从而破坏了冲突后的恢复。管理机构软弱无力，常常无法执行政策和维持法治，又加剧了这种局势。冲突常常导致低劣的教育、社会服务供应不足和人才大量外流。这些因素纵横交错，既加剧了贫困，也增加了再度点燃冲突的危险。

43. 从另一个角度来看，虽然贫穷本身既不是冲突的必要条件也不是冲突的充足条件，但贫穷可能增加暴力冲突发生的可能。冲突和贫穷之间互相关系常常受到基于群体的不平等的影响，即受到基于族裔、社会、地区及其他特点的不同社会群体之间形成的不平等的影响。在种族地位政治化，以及被定义为社会不同群体之间联系的社会资本因为不惜以削弱群体之间的关系为代价来加强群体内部的联系而被扭曲时，这些横向不平等就可能促使冲突上升为暴力。

44. 贫穷加剧和失业增加是冲突所造成的两个主要后果。冲突使许多个人和家庭陷入贫困和落下残疾，而社会也因为迁徙而失去了许多其他个人和家庭。生产性资产和基础设施常常被破坏，使经济吸收新人进入劳动市场的能力下降。再者，环境不稳定也对私营部门的投资不利，没有私营部门的参与，发展努力就必然不足。必须为个人提供机会，让他们能靠工作以体面的方式逐渐摆脱贫穷，所以就业必须成为冲突后时期一切减贫工作的核心，就象它是整个发展的核心一样。

45. 失业率高或就业不足，它们本身不会直接导致暴力冲突。但是，没有发展、贫穷、缺乏机会、被社会排斥和失业却是冲突的根源，当然也减少了和平的可能性。冲突会对经济活动产生不利影响，导致失业增加。关键是要用和平、发展、

就业机会和财富增加的良性循环取代暴力、贫穷、失业和普遍缺乏发展这种恶性循环。通过促进就业来改善受冲突影响的人的物质条件是长期和平建设的一个基本内容，对难民和国内流离失所者重返社会也非常重要。

46. 在冲突中，青年作为受害者和犯罪者，永远发挥着异常大的作用。大批大批青年的广泛存在，有时被称为青年骤增现象，据说这种现象会使国家不稳定并容易发生冲突。确实有证据表明青年骤增与内部武装冲突之间有关系。这种关系在经济停滞的条件下似乎特别紧密，因为经济停滞，正规部门无法吸收众多的新人加入劳动力，许多青年只有两种选择，要么失业，要么加入非正规部门。当众多青年都被挡在劳动市场之外时，就可能引发不满和怨愤，而不满和怨愤可能成为滋生潜在反叛分子、恐怖主义分子或暴乱分子的沃土。

2. 冲突后的重建

47. 要极力特别强调，创造就业机会是冲突后局势的一种迫切需要。提供就业机会必须成为采取人道主义策略应对冲突后局势以促进人类安全的一个组成部分。³¹ 当然，必须首先解决食物、住所和人身安全的问题，不过紧接着就需要就业，以使人们能够与其经济和社会重新联接起来，并使他们的需要在尊严体面的条件下得到满足。

48. 社会不必等到重建完成之后再扩大生产能力，然后再创造工作机会。新人是等不及的。相反，重建过程可以在冲突结束之后立即创造工作机会，特别是在劳力密集的重建和公共工程项目中，如在整修住房、商业基础设施、道路支路和水管理系统中，因为所有这些项目都是任何重建迫切需要的项目，也有助于启动经济。事实证明，与康复、灌溉和城市贫民窟改造计划所用的以设备为基础的方法相比，劳力密集的公共工程项目是具有成本效益的，具有竞争力的。³² 不过，一个令人担忧的潜在问题是，一些国家的基础设施的建造、恢复和养护一直由采取资本较为密集的方法而不是劳力密集方法的多国公共工程公司承办，导致国内能力和国内就业受到损失。

49. 虽然很难概括冲突对教育和培训制度的影响，但这种影响显然可能很大，如果冲突拖得很长，影响就更大。学校往往被摧毁，学生很难或无法继续接受教育。在冲突结束时，劳动力常常缺乏教育和技术。技术劳动力可能已经死亡、离开或成了残疾人。大批大批青年，因为冲突而中断了教育或培训。因此，有大量的非技术青年加入了劳动大军。

50. 在冲突结束之后，当局必须尽力快速恢复劳动市场正常运行的必要基本条件。这涉及许多问题，如改善信息流通、劳动力和资本的流动及信贷的提供，确保所有群体（包括残疾人、少数群体、退伍士兵等）均融入社会之中。这一点特别重要，因为多数冲突至少都有民族分裂的因素，所以提供平等就业机会是一种确保持久和平的办法。

51. 在冲突中，非正规经济常常会增长。而随着冲突的结束，必须重新坚持发展正规经济，同时也不要忘记非正规经济是许多人谋生的唯一可靠机会，非正规经济的缩小可能不会因为正规经济的增长而得到补偿。

52. 通常，冲突结束会带来种种机会，因为民众可能接受以解决社会经济问题，如贫穷和不平等引发冲突爆发的根本问题为目标的、较为激进的社会经济改革。极为重要的是，重建一开始就要考虑到这一点。既必须顾及加大经济增长的需要，也必须顾及社会正义和人的福利需要。的确，这些问题常常是发生冲突的核心原因。

53. 两性不平等在冲突期间和冲突后局势中也常常加剧。创造就业机会的重建方案必须特别注意妨碍妇女从重建方案中受益的传统性别歧视情况。这一点特别重要，因为冲突往往增加了以妇女为惟一养家糊口的人的家庭数目，因此她们更需要有独立的收入。³³ 冲突后时期可以为妇女提供新的就业机会，而且至关重要的是，重建项目，不管是建设物质基础设施，还是建设教育体系、保健服务和社会保护之类同等重要的社会基础设施，都要为妇女提供就业机会。以妇女为主的家庭往往比其他家庭穷得多，因此就业重建方案对这个群体来说特别重要。

B. 人权：就业方面

54. 生产性就业机会涉及的不只是贫穷的收入方面。就业让人们更有能力使他们的权利得到承认、要求受到别人尊重，和对自身生活和社会的改善进行参与和作出贡献。与此相联的是，必须提供教育、技术发展和培训的机会、必须让人们能利用到保健服务及生产性的资产。但是劳动市场上仍然存在着歧视，长期存在的两性不平等、年龄歧视、种族歧视、民族歧视及其他歧视也加剧了贫穷，威胁着社会正义、和平与安全。

1. 促进人权

55. 促进基本人权和社会正义以及消除歧视对维护人的尊严、减少贫穷和实现经济发展都至关重要。减少贫穷和改善人的境况，是许多国际人权文书和宣言，特别是劳工组织《关于工作中的基本原则和权利宣言》和《经济、社会、文化权利国际盟约》总体目标的重要因素。这些文书力求确保在公正和有利的条件下工作的权利；组织工会的权利；获得社会保障和在衣食住等方面达到适当生活标准的权利；享受身心健康的权利；获得教育和参与文化生活的权利。

56. 只有通过促进获得教育、保健、社会保护和其他社会福利等方面的平等机会权利，才能实现减贫目标。改善人的发展，培养生产型的劳动力，总之，就是增加在业穷人的就业可能，将使穷人能参与经济增长并从中受益。

2. 消除歧视

57. 增加在业穷人的就业可能是采取以权利为基础、通过就业减贫的一个要素。第二个要素就是扫除种种妨碍某些群体就业，不让他们根据自己的期望和能力自由选择工作的歧视做法。遭受歧视的人更可能来自弱势群体，他们无法公平获得就业、从事特殊职业、接受教育和培训以及得到平等报酬。

58. 一般说来，创造就业机会和减少贫穷之间的联系对妇女而言要比对男人而言来得弱，主要是因为妇女在劳动和资产市场上受到歧视和处于不利地位。妇女因为仍然在各个方面，在教育、培训、就业和收入（平均来看，妇女的收入约为男人平均工资的三分之二）受到歧视，所以更可能陷入贫穷。面对陷入贫穷的妇女越来越多这一情况，把反对两性不平等的措施纳入减贫战略的主流，至为关键。增强妇女的能力和提高妇女的社会地位的关键是要缩小男女的工资和就业差距。

59. 工作中的年龄歧视影响到一个整体的两头，即青年工人和老年工人。世界人口比以往任何时候都更加年轻。全球人口近一半，即 48% 是 24 岁或 24 岁以下的人。全世界 15 至 25 岁的青年有 10 多亿，其中 85% 生活在许多人特别容易陷入贫穷的发展中国家。青年的失业率是其他年龄组的二至三倍。青年的性别差距仍然特别令人担忧：女青年的失业率高於男青年。青年之所以比成人更容易失业是因为他们缺乏工作经验和工作技能。他们当中有许多集中在非正式就业中；在发展中国家里，提供给青年的所有工作约有 93% 在非正规经济部门。³⁴

60. 处在年龄系列另一端的是老年工人，他们或者愿意继续工作，但因为法定退休年龄的限制而无法工作，或者为经济所迫而不得不工作。全世界在业人口估计有 90% 没有被纳入能够提供适当退休收入的养恤金方案，³⁵ 许多老年工人没有退休选择。64 岁以上的人，非洲约有 40% 和亚洲约有 25% 仍在劳动，主要是从事农业部门的劳动，而世界较为发达地区的相应比例不到 10%。³⁶

61. 青年工人和老年工人通常很难获得信贷，因为贷方认为他们风险很大。在某些情况下，明显的年龄障碍使青年和老人没有资格加入微额信贷计划或者获得低息贷款。信贷政策变化可能有助于意欲成为企业家的青年和老人成为企业家，开办小型和微型企业。

62. 残疾人常常遭受歧视，这个群体的失业率相当高。全世界工作年龄的残疾人估计有 38 600 万。³⁷ 应制订和实施立法、政策和方案，以增加残疾人的就业机会，促进为因工致残者保留工作，便利因为残疾而离职的人重返工作岗位，提高残疾人就业可能的办法包括给他们接受教育和培训的机会，在工作上为他们提供必要的支助服务，使工作场所和交通更便于他们出入或利用。

63. 移民工人也容易遭受歧视，因为他们在工作上常常得不到国民所享的同样权利和保护。例如，与在同一国家工作的国民相比，移民比较不可能得到基于工作

的健康保险、失业补助和养恤金。应制订政策来消除这些歧视行为，确保东道国的劳动法和劳动标准也适用于移民工人。

64. 消除歧视的一个重要办法就是让弱势群体进行参与和提高他们的能力。在政策制订过程中给利益有关者以发言权，这样一来社会对话就会使结果更有可能更适合目标群体的需要。包容和参与过程也使各种利益有关者对所订政策有更强的自主感，历史表明这会有利于政策的成功执行。

3. 消除强迫劳动和童工

65. 有时人们认为，人权是一种奢侈品，不是人人都享受得起的；实现了发展之后才有可能确保人人能够享有人权。如，童工可能就是一典型的例子，它是既贫穷的原因，也是贫穷的结果。目前，估计 6 个儿童中就有一个做童工，即有 24 600 万儿童做童工。他们多数都在农业部门做工，其余则为流落街头的儿童、帮佣工人、工厂工人或娼妓。当然，是贫穷和绝望驱使儿童外出工作，是贫穷把这些儿童困在教育程度低、健康差、就业机会贫乏和长期贫穷的恶性循环中。最近一项研究表明，消除童工所得的经济效益几乎是消除行动费用的七倍。³⁸ 这一计算不包括给人类和社会带来的长期利益。尊重儿童的人权，防止童工，不是一种奢侈；而是一项道德、社会和经济责任。

66. 贫穷、人权与发展之间联系的另一种表现就是，奴役与强迫劳动的做法仍然存在。许多人生来就成为奴隶或处于受奴役地位，其他人则是被绑架、强迫、威胁或被诬赖欠债所致。极难收集到有关贩卖和奴役的精确统计数字，因为这些行为是非法的，隐秘的。当今，估计有 1 200 万至 2 700 万人被困在强迫劳动和奴役的陷阱里。³⁹ 这些人多数生活在债役中，成了他们实际上无法偿还的贷款的抵押品。通常，这些债务由劳动者的子女继承。一般说来，最容易遭受奴役和强迫劳动的是妇女、儿童、移民和其他少数群体成员。大家都明白，打击贩运、奴役和强迫劳动的办法必须包括严格执法和预防，包括采用基于人权和受害者的办法的康复措施。然而，在国家 and 全球两级弄清致使这些做法持续存在甚至发展的结构因素，也至为关键。

五. 结论和建议

67. 要实现消灭贫穷的千年发展目标，需要的不只是经济的高速增长。由于贫穷的原因是多方面的，所以解决办法也是多方面的。可以说，扶贫的最佳方案是就业，实现社会经济发展和增进个人福利的最佳途径是体面的工作。生产性就业机会会大大促进千年发展目标的实现，特别是目标 1 下的，到 2015 年将赤贫人数减半的具体目标。应当着重创造条件更好、生产率更高的工作，特别是能够吸收大量在业穷人的工作。创造这样的工作的必要因素包括投资于劳力密集的产业，特别是农业，鼓励就业结构向生产率较高的职业和部门转移，提高非正规经济部

门工作的品级。另外，也应当着重为穷人提供必要的技术和资产，使他们能够充分利用任何新出现的就业机会。

68. 失业和就业不足是发展与贫穷关系中的关键因素，是造成不安全的根源，也是不安全造成的结果。就业能确保民众建设和维持自己的社区，在重大冲突或危机过后帮助重建，所以能在维持和平与安全方面发挥重大作用。尊重人权和人的尊严，是消除贫穷的一个基本因素，是提供生产性就业机会的基础。至关重要的是促进教育、技能发展、培训和保健，通过加强对工人的保护、增强他们的权利和声音来提高他们的力量，同时也要扩大优质工作的机会。

69. 根据本报告讨论的问题，大会不妨审议以下建议：

(a) 确保创造生产性就业机会成为国家和国际宏观经济政策的核心目标，以便创造机会，让工人在公平、平等、安全和无损人的尊严的条件下实现生产性就业；

(b) 确保就业政策彻底纳入国家减贫战略，包括减贫战略文件；

(c) 加强多边体系内的协调，以促进增加体面的生产性工作；

(d) 支持促进体面就业机会、工作中的各种权利、社会保护和社会对话，提高工作品级、技术和能力；

(e) 增加劳动需求，提高生产力和穷人的收入，扩大穷人获得保健、教育、技能发展和培训的机会；

(f) 把受社会排斥的群体融入劳动市场，建立防范收入不稳定的适当保护机制，清除就业歧视和障碍，特别是针对妇女和女童的歧视和障碍；

(g) 在城乡地区推广效率高的、生产性的劳力密集型工作和生产方法，特别关注冲突后局势；

(h) 鼓励在所有利益有关者中开展公开的、参与性的对话，以确保就业政策更能切合所有相关者的需要和利益。

注

¹ 见《社会发展问题世界首脑会议报告，哥本哈根，1995年3月6日至12日》（联合国出版物，出售品编号：E.96.IV.8），第一章，决议1，附件一，C节。

² 见社会发展理事会第四十三届会议通过的《社会发展问题世界首脑会议十周年宣言》，（经济及社会理事会正式记录，2005年，补编第6号（E/2005/26）第一章，A节）。

³ 2004年9月3日至9日在瓦加杜古举行的关于就业和减缓贫穷的非洲联盟特别首脑会议；2003年在玻利维亚圣克鲁斯德拉谢拉举行的伊比利亚-美洲首脑会议；2004年在墨西哥蒙特雷举行

的特别首脑会议；2004年在墨西哥瓜达拉哈拉举行的拉丁美洲和加勒比与欧洲联盟国家元首和政府首脑会议；及欧洲联盟理事会社会问题工作队会议。

- ⁴ 劳工组织，《一个公平的全球化：为所有人创造机会》（日内瓦，2004年），页 XIII。
- ⁵ A/59/2005，第 37 段。
- ⁶ 劳工组织把在业穷人定义为“工作而且属于贫穷家庭的人……个人是确定在业和不在业分类的基础；家庭是确定贫穷和不贫穷分类的基础”。见 Nomaan Majid,《发展中国家在业穷人的多少》，就业文件 2001/16（日内瓦，劳工组织，2001年5月）第 2 页。
- ⁷ 劳工组织，《摆脱贫困》，2003年（日内瓦，2003年），第 20 页。
- ⁸ Nomaan Majid, 同前，第 11 页。
- ⁹ 劳工组织，《非正规经济中的男人和女人：统计趋势（Women and men in the informal economy: A statistical picture）》，就业科文件（日内瓦，2002年）。
- ¹⁰ 劳工组织，《2004年全球妇女就业趋势》，（日内瓦，2004年）。
- ¹¹ 联合国《2005年千年发展目标报告》，（纽约，2005年）第 16 页。
- ¹² 见《不平等的困境：2005年世界社会状况报告》（A/60/117/Rev.1-ST/ESA/299），联合国出版物，出售品编号：E.05.IV.5，第 30 页。
- ¹³ 最初的不平等程度和不平等对增长的反应方式，也会影响增长对减贫的作用。见 N. Kakwani,“增长与减贫说明（A Note on Growth and Poverty Reduction）”，亚洲及太平洋贫穷问题论坛：减贫政策和体制，亚洲开发银行，马尼拉，2001年2月5日至9日。
- ¹⁴ 本节借鉴了 S. R. Osmani 为瑞典国际开发合作署（瑞开发署）和开发计划署编写的报告《增长与贫穷之间的联系：亚洲视角（The employment nexus between growth and poverty: an Asian perspective）》，2004年3月。
- ¹⁵ 劳工组织，《全球就业议程（A Global Agenda for Employment）》，讨论文件，2002年。
- ¹⁶ 《世界就业报告（World Employment Report）》，第 30 页。
- ¹⁷ Rizwanul Islam,《经济增长、就业与减贫之间的联系：经验分析（Nexus of Economic Growth, Employment and Poverty Reduction: An Empirical Analysis）》，就业和贫穷问题，14号讨论文件（日内瓦，劳工组织，2004年1月），第 4 页。
- ¹⁸ 劳工组织，《体面工作和非正规经济（Decent work and the informal economy）》，第六次报告，国际劳工大会第九十届会议，日内瓦，2002年。
- ¹⁹ 劳工组织《2004-05年世界就业报告》，第 108 页。
- ²⁰ 向国际劳工局理事会就业和社会政策委员会提交的报告《生产性就业促进减贫和发展》，第 5 页（日内瓦，2004年5月）。
- ²¹ 《2004-05年世界就业报告》，第 104 页。
- ²² 同上，第 98 页。
- ²³ 同上，第 105 页。
- ²⁴ 同上，第 89 页。
- ²⁵ 同上，第 116 页。
- ²⁶ 同上，第 9 页。
- ²⁷ 世界银行，《2004年世界发展指标（World Development Indicators）》。

- ²⁸ 《2004-05 年世界就业报告》，第 115 页。
- ²⁹ 同上，第 15 页。
- ³⁰ 同上，第 112 页。
- ³¹ Jayasankar Krishnamurty, J. “劳动市场与冲突(The Labour Market and Conflict)”，载于 E. Date-Bah 编《战后工作：和平与重建难题中的一项关键挑战 (Jobs after war: a critical challenge in the peace and reconstruction puzzle)》，(日内瓦，劳工组织，2005 年)。
- ³² 秘书长关于社会发展问题世界首脑会议成果执行情况的综合报告 (A/AC.253/13)，第 874 段。
- ³³ Eugenia Date-Bah、Marta Walsh 等，《性别与武装冲突：体面工作、两性平等及和平建设纲领和方案面临的挑战 (Gender and Armed Conflicts: Challenges for Decent Work, Gender Equity and Peace Building Agendas and Programmes)》，(日内瓦，劳工组织，2001 年)。
- ³⁴ 劳工组织，青年就业实况，可到 www.ilo.org/public/english/yett/facts.htm 上查阅。
- ³⁵ Colin Gillion 等人编，《社会保障养恤金：发展与改革》(日内瓦，劳工组织，2000 年)。
- ³⁶ 劳工组织，《一个包容老化人口的社会：就业与社会保护挑战》，2002 年 4 月 8 日至 12 日在马德里举行的第二次老龄问题世界大会文件。
- ³⁷ “残疾和工作领域”，www.ilo.org/public/english/employment/skills/disability。
- ³⁸ 劳工组织，《在每个儿童身上投资 (Investing in every child)》，(日内瓦，2005 年)，第 4 页。
- ³⁹ 国际劳工大会，《全球反对强迫劳动联盟：劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言后续行动全球报告》，(日内瓦，劳工组织，2005 年)；Kevin Bales，《可随意处置的人：全球经济中的新奴隶制》，(加利福尼亚大学出版社，2000 年)。