



第六十一届会议

暂定项目表* 项目 59(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

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
执行情况的后续行动

秘书长的报告

摘要

本报告是按照大会关于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的第 60/130 号决议提交的。报告概述了社会发展委员会第四十四届会议期间就审查联合国消除贫穷十年(1997-2006)所进行的实质性讨论。报告强调了十年期间减少贫穷方面的进展情况参差不齐，回顾了哥本哈根对减少贫穷的承诺，并考虑到不平等情况的规模。

* A/61/50 和 Corr. 1。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-5	3
二. 社会发展委员会第四十四届会议实质性讨论的摘要, 包括审查 联合国消除贫穷十年(1997-2006)的小组讨论的摘要	6-36	3
A. 概述	6-9	3
B. 十年期间取得的进展	10-16	4
C. 非洲面临的关键挑战	17-21	5
D. 获取金融资源	22-25	6
E. 国际合作	26-31	6
F. 克服障碍向前看	32-36	7
三. 审查社会问题首脑会议关于贫穷问题的承诺	37-60	8
A. 不平等现象	46-53	10
B. 政策考虑	54-60	11
四. 结论	61-67	13

一. 引言

1. 本报告根据大会 2005 年 12 月 16 日第 60/130 号决议提交，大会在该决议中请秘书长就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向大会第六十一届会议提交报告。本报告是自 1995 年在哥本哈根举行社会发展问题世界首脑会议以来关于该主题系列报告的第十二次报告，也是 2005 年 2 月对首脑会议作十年期审查之后的第二次报告。
2. 指定消除贫穷十年的提议在社会发展问题世界首脑会议上获得一致同意，大会 1995 年 12 月 20 日第 50/107 号决议宣布了联合国消除贫穷十年(1997-2006)。大家不妨回顾，消除贫穷是社会发展问题世界首脑会议讨论的三个核心议题之一，也是社会发展委员会选定的最初优先主题。社会发展问题首脑会议讨论的其他两个核心议题是推动全面生产性就业以及促进社会融合。
3. 社会发展委员会为其第四十四届会议选定的优先主题是“审查联合国消除贫穷十年(1997-2006)”。
4. 秘书长向社会发展委员会第四十四届会议提交了十年审查报告，¹ 报告的重点是十年期间的主要发展，其中包括在国家和国际各级加强消除贫穷政策框架、消除贫穷战略的逐步发展、联合国系统内加强协调对成员国工作的支助、以及发展伙伴在挑战贫穷方面依然面对的障碍和困难。
5. 本报告概述委员会对十年审查的讨论，并力图将关于消除贫穷的哥本哈根理念放在当前的全球环境中加以解析。

二. 社会发展委员会第四十四届会议实质性讨论的摘要，包括审查联合国消除贫穷十年(1997-2006)的小组讨论的摘要

A. 概述

6. 社会发展委员会第四十四届会议第一部分于 2006 年 2 月 8 日至 17 日举行，会上对联合国消除贫穷十年审查。2 月 8 日，委员会听取了大不列颠及北爱尔兰联合王国的克莱尔·肖特女士就优先主题所作的基调发言。基调发言后举行了关于十年审查的小组讨论。参加者包括肯尼亚常驻代表朱迪思·姆布拉·巴海穆卡女士、妇女世界金融总裁南希·巴里女士、哥伦比亚大学巴纳德学院的桑杰·雷迪先生以及乌拉圭第三世界研究所执行主任罗伯托·比西奥先生。委员会决定将主席所作的讨论摘要转递给经济及社会理事会 2006 年实质性会议关于“持续经济增长促进社会发展，包括消除贫穷和饥饿”的协调部分。

¹ E/CN.5/2006/3。

7. 在审查消除贫穷十年的范围内，社会政策和发展司介绍了技术合作项目“共同治理贫穷：年轻人在减贫工作中的作用”。此外，在委员会第四十四届会议前夕举行了题为“贫穷的十年：前进的道路……”的民间社会论坛。论坛的讨论结果已提交给委员会。

8. 对十年作审查的目的是，检视十年间取得的成就，查明在关键执行领域存在的其他制约和挑战。此外还审查了 1995 年社会发展问题世界首脑会议消除贫穷承诺的执行工作与联合国千年发展目标之间的联系。

9. 本报告下一节主要介绍委员会全会期间关于十年审查的讨论的要点。该节还参考了秘书长就十年审查向社会发展委员会提交的报告¹所载的对这一主题的看法。

B. 十年期间取得的进展

10. 人们承认，十年期间执行承诺的情况有负众望，有证据显示，哥本哈根承诺同迄今取得的成果之间存在逆向关系。由于中国和印度的迅速经济扩张所产生的决定性影响，全球一级的绝对贫穷程度有所下降，然而，消除贫穷工作总体上进展缓慢而且参差不齐。在撒哈拉以南非洲和拉丁美洲，减贫工作停滞不前，而西亚的贫穷程度实际上有所加剧。新出现的趋势表明，有些社会指标（例如入学率和婴儿死亡率）在过去十年中进步速度放缓。

11. 已形成的广泛共识是，在治理贫穷方面必须采取协调一致的全球和国家行动，此外，为了制定切实有效的消除贫穷战略，必须看到并理解贫穷的根源和结构性原因。贫穷的方方面面原因包括收入和资产分配不均、缺乏保障、社会排斥以及无能为力。

12. 但人们还指出，在计量贫穷方面还有一些重要的方法问题尚未得到解决，而消除贫穷的总体进展情况可能因计量贫穷所使用的假定和区域划分而有所不同。千年发展目标以一天收入 1 美元为基准计量极端贫穷，人们对这一狭隘的概念是否可以作为监测贫穷的良好指标提出了疑问。正如社会发展首脑会议一致认为的那样，贫穷不只是个收入问题，从根本上来讲，这还是个因遭受排斥而无法获得生产性资产、资源和机会的问题。

13. 更多地让社会看到穷人的存在，这方面的重要意义得到相当的注意；大家强调，如果让社会看到穷人存在，可以推动直接解决他们需求的政策。在这方面，需要有较好的统计数来计量贫穷程度，让人们更清楚地看到穷人的存在。一项增加穷人曝光度的有效战略是，要求决策者对提出的政策进行贫穷评估。

14. 人们提请关注加强贫穷社区的社会资本，其中包括非正式网络和解困办法。例如，尚未充分讨论贫穷土著居民为改善生计所采用的做法。在这方面，必须采取部门做法和横向做法来治理贫穷。同时，必须为减少贫穷提出国家和国际各级

经济和社会发展的广阔理念，在经济、社会和生态层面之间实现更大的平衡。必须为私营部门设立适当机制，宣传公司应承担的社会责任。

15. 正如强调待遇合理的就业在消除贫穷中的核心作用一样，农业发展对于消除贫穷重要性显而易见。农村基础设施薄弱、初级产品缺乏可靠市场、低生产力及生产和服务方面使用低水平技术、财政资源和人力资源不足，都使得发展中国家无法在农业和减贫方面取得改善。

16. 最后，各位发言者重申，支持实现《哥本哈根宣言和行动纲领》以及 2000 年千年首脑会议和 2005 年世界首脑会议成果文件提出的各项目标，更加突出了消除贫穷工作在联合国发展议程中的优先地位和紧迫性。

C. 非洲面临的关键挑战

17. 世界一些区域的脱贫工作有所收获，但是撒哈拉以南非洲许多国家仍为贫穷所困，其特征是，贫穷不仅具有普遍性和性别倾向而且主要存在于农村。导致非洲许多地区贫穷加剧的主要因素有，缺少充分的基础设施、人力资源管理不善、进入全球市场难、干旱和饥荒、政治动荡、冲突和内乱，以及艾滋病毒/艾滋病、疟疾、结核病和其他疾病的影响等。

18. 大多数非洲人的主要经济活动仍然是农业，撒哈拉以南地区尤其如此，那里约 90% 的农村人口从事农业劳动。可是，因为投资少、种子质量差、肥料不足、耕作方法落后，缺少负担得起的技术等问题，农业目前无法维持不断增长的人口需求。

19. 大家强调必须采用让人民参与减贫战略；在得到基层支持时，“自下而上”的广泛参与战略证明效果更好。失业、特别是青年人失业，是一个严重问题，为了实现充分、生产性和待遇合理的就业，需要制定切合实际、有时限的目标和指标。

20. 非洲经济委员会²认为，非洲大陆最近出现的经济增长率改善并未对贫穷状况产生重大影响，其部分原因是，大多数人没有稳定的就业或收入来源。许多非洲国家存在的严重不平等情况，这对于减贫工作是个重大挑战。有证据显示，严重的不平等情况大幅降低了将增长转化为减贫工作的速度。除强化加速增长的战略外，实现广泛发展以及带来大量就业的增长，仍然必须是关于国家经济政策讨论的优先事项。在发展、创造就业和减少贫穷方面，仍然处于冲突的国家面临着尤为巨大的挑战。

21. 尽管许多非洲国家的宏观经济表现有所改善，在治理贫穷、文盲、地方病、两性不平等、以及其他社会痼疾方面依然进展缓慢。增长集中于石油及采矿等资

² 非洲经济和社会情况概览》，联合国非洲经济委员会，2006 年非洲部长级会议。
http://www.uneca.org/cfm/2006/survey_africa05.htm

金密集型部门，经济转离农业却又没有吸收由此产生的失业劳动力，这导致了就业损失，从而造成生活水平的下降。³

D. 获取金融资源

22. 尽管消除贫穷的结果参差不齐，但是过去十年表明，通过小额供资，增加穷人获得金融资源的机会，这是成功地减少贫穷的事例之一。过去十年中，全世界受益于小额供资的人数由 900 万增至约 6 000 万。

23. 小额供资已经有了发展，现在包括更为广泛的项目，其重点是扩大收入和资产(往往通过小额信贷来实现)，以及减少贫穷住户、尤其是妇女为户主的住户的风险。过去十年来，已就小额供资制定质量标准，小额资金的提供者必须遵守这些标准。许多不同类别的国家制定了成套最佳做法、信贷组合质量标准和业绩指标，目的是不断提高小额供资服务的质量。

24. 近几年来，除小额供资之外，汇款日益受到重视。可是，尽管汇款流量相当大，受汇国在利用汇款促进地方发展方面却进展甚微。例如，目前相当比例的汇款是用于当前消费，而不是投资于教育等。地方金融机构如果提供其他服务，比如房屋贷款，并改善给客户的储蓄产品，努力改变目前的支出格局，则可以从这些汇款中受益。

25. 私营部门小额供资活动也是扩大获得金融资源机会、尤其是妇女和青年获得金融资源机会的重要组成部分。然而，虽然许多研究结果和报告都指出这些活动可以对减少贫穷作出积极贡献，但是，小额信贷和小额供资并不是消除贫穷的灵丹妙药，也不是实现社会发展的固定方式。目前的实际情况是，小额信贷和小额供资只是在某些情况下，而且只是对某些类别的对象产生良好效果。就总体而言，通常需要长期并按时付款而且付款额度很大的小额信贷方案，对缺乏持久可观收入的贫穷家庭而言，在财务上并不可行。这些赤贫者需要的并不是信贷，而是能够帮助他们满足基本需求的社会保护方案。⁴

E. 国际合作

26. 大家承认联合国消除贫穷十年成功地将消除贫穷推到了国际议程和舆论的中心位置，并对国家议程的形成产生越来越大的影响力。可是，就在哥本哈根作出营造有利于促进社会发展的环境的承诺而言，大家感到特别是在增加发展中国家获得国际经济机遇和建立公平贸易制度方面进展有限。此外大家还指出，为重债穷国减免债务进展很慢。

27. 大家强调必须提供援助，因为援助是消除贫穷的必要资源。发达国家应作出相应的努力，达到海外援助占国民生产总值(国产总值)0.7%的目标，以此配合

³ 同上。

⁴ 见 A/59/326。

发展中国家努力实现千年发展目标。援助可以大大促进发展，数据表明，获得援助较多的国家经济增长优于其他国家。不过必须区分两类援助：发展援助和地缘政治援助。只有前者才有助各国实现发展目标。

28. 大家在哥本哈根强调指出，就总体而言，为社会发展提供资金的方式，尤其是向贫穷国家提供此种资金的方式，对于实现改善社会条件的目标具有重要作用。为了促进各国努力实现消除贫穷，需要提供国际援助，包括减免债务和提供发展资金。大家强调，发达国家应该履行自己的承诺，包括让发展中国家的出口品进入市场，进行技术转让，提供财政援助以及减免债务。有人建议，国际经济和金融组织与具有社会使命的实体开展密切合作，以此促进减贫。

29. 但是援助本身并非解决办法。在各国政府制定反映具体国情和优先事项的本土减贫战略和举措时，还必须给予必要的政策空间，同时考虑到区域一级工作的重要性。大家认识到，日益重视千年发展目标导致大量援助流向某些领域，但是这可能造成使用发展援助的创造性下降。

30. 各国代表团确认，国家在执行消除贫穷的良好政策方面负有首要责任，但是，他们重申，必须加强全球伙伴关系来支持这些努力，包括与民间社会开展合作。他们提请注意，全球化产生了不公平的结果，因此需要对国际金融和贸易体制进行改革。许多人指出，全球化必须以团结一致与合作的精神为基础，并在国家和国际层面制定良好的政策，实施善政，才能为所有人创造机会，并在这一过程中给穷人带来实惠。发展中国家强调，必须实现贸易自由化并提供市场准入，这可以为国内政策提供空间以及灵活性，从而在实现千年发展目标方面取得进展。

31. 人们指出，消除贫穷的国际战略，例如《援助实效问题巴黎宣言》中提出的国际战略，可以在诸多领域帮助发展中国家，如零关税、减免债务、优惠贷款、公共保健方面的合作以及人力资源培训等领域。此外，世界首脑会议上关于在 2006 年结束之前制订国家发展战略的协议，目的是扩大国家政策决定的重点范围，将国际商定的发展目标纳入其中。这可以有助于在开展讨论时确保关注实现长期发展的重要因素以及不同经济和社会目标之间的取舍及实现这些目标的政策。

F. 克服障碍向前看

32. 委员会辩论时强调，除非各国政府和国际社会根本改变应对贫穷的方法，否则不能实现各项减贫指标，包括千年发展目标中的有关指标。会上指出，在这方面，虽然社会发展问题世界首脑会议是针对全世界穷人的，包括发展中国家和发达国家的穷人，但是千年发展目标目前主要是注意发展中国家穷人的境况。

33. 大家再次强调，对于发展必须采取以人为本的做法，认为这是唯一可行的消除贫穷和确保人权的做法。这种做法立足于从多方面来认识贫穷问题，即不仅看到收入，而且看到其他各种重要方面，包括营养、住房、社会排斥、处境脆弱、教育、待遇合理的就业机会、保健以及参与社会。

34. 人们日益认识到仅有增长不足以减少贫穷；增长的质量和增长收益的分配也很重要。应该更加重视下列问题：通过货币和财政措施来处理不平等现象，维持宏观经济的稳定性，改善有形基础设施和社会基础设施，确保经济增长给社会所有成员、包括穷人带来实惠。

35. 此外，发言者强调了消除贫穷同充分就业和生产性就业之间的联系。这方面，他们还强调了国际劳工组织关于待遇合理的工作的议程。自营职业和微型企业是许多经济的支柱，但是要这些企业提供脱贫的机会，穷人需要转入增值较高的活动。这里，接受教育的机会是国家战略的一个关键方面。十年期间的一个重要进展是加强伙伴合作关系，事实证明这可以加强消除贫穷的努力。这些努力可以采取公-私、公-私-民间社会或发达国家-发展中国家伙伴关系的形式。

36. 各国代表团还强调善政、民主参政、发展社会保护制度和消除城乡差别的重要性，这些都是消除贫穷和社会排除的斗争中的重要组成部分。他们还要求注意冲突和战争对社会和经济发展产生不良影响，因其进一步阻碍在消除贫穷方面取得任何进展。此外，重大的疾病（主要是艾滋病毒/艾滋病和疟疾）以及自然灾害往往会妨碍实现国家发展的努力。

三. 审查社会问题首脑会议关于贫穷问题的承诺

37. 消除贫穷的承诺已经成为国际合作的核心内容。《哥本哈根宣言》确认消除贫穷是“人类在道德、社会、政治和经济方面的义务”⁵ 千年宣言强调必须让“男女老少同胞摆脱凄苦可怜和毫无尊严的极端贫穷状况”，⁶ 世界首脑会议成果强调“人民享有在自由、尊严中生活的权利，免受贫困和绝望折磨”。⁷ 所有国际承诺都列有实现这一目标的具体指标。

38. 挑战极端贫穷和饥饿的承诺贯穿各项经济和社会政策，各种不同方式兼容并蓄，但同时也揭示了它们各自的局限性。在世界上挑战贫穷的共同决心是连接人权和发展远景的桥梁，它符合《千年宣言》所体现的团结精神：“必须根据公平和社会正义的基本原则，以公平承担有关代价和负担的方式处理各种全球挑战。遭受不利影响或得益最少的人有权得到得益最多者的帮助”。⁸

39. 社会发展问题世界首脑会议发挥了重要作用，为千年发展目标奠定了基础，并为千年发展目标确定了核心目标。它为拟定 21 世纪初叶联合国以及整个国际社会的发展议程的重要组成部分铺平了道路。可以说，与广大民众直接相关并至

⁵ 社会发展问题世界首脑会议报告，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，附件一，第 29 段，承诺 2。

⁶ 大会第 55/2 号决议，第 11 段。

⁷ 大会第 60/1 号决议，第 143 段。

⁸ 大会第 55/2 号决议，第 6 段。

关重要的问题已经在国际议程中占有显著的地位。减少和消除贫穷的目标是全世界人民、各国政府和各国际机构的共同愿望。联合国作出了消除贫穷的承诺，并制定了符合其《宪章》宏伟理想的一项目标。

40. 《哥本哈根宣言》指出，贫穷问题与缺乏对资源(包括土地、技能、知识、资本和社会关系网)的控制密切相关。《宣言》指出应拟定各项政策，以期：解决贫穷的根源问题；确保穷人有机会获得生产资源，包括信贷、土地、教育和培训、技术、知识和信息以及公共服务，并能参与决策；建立一种管控体系，使穷人受益于就业和经济机会的增加；确保人人失业、患病、孕产、抚养儿女、鳏寡、残疾和老龄时期都享有适当的经济和社会保护；确保国家预算能酌情满足基本需要，减少不平等现象，消除贫穷，并将此作为一项战略目标。⁹

41. 社会问题首脑会议还呼吁建立能够有效并公平收税的累进税制度，使穷人不致将收入中过多的部分纳税。在国际一级，首脑会议主张建立一种经济环境，对发展中国家的债务和偿债问题采用一种公平的做法，减轻债务负担，因为偿还债务时往往导致削减社会方案。首脑会议还呼吁制订相关贸易政策来促进扩大市场准入和减少贸易壁垒，并呼吁增加官方发展援助。

42. 2000年在日内瓦举行的大会第二十四届特别会议达成的最重要共识之一是，通过了到2015年把生活于赤贫的人数减少一半的目标。这是联合国有史以来首次阐明这一目标，该目标还突出地再现于第一项千年发展目标，并且是《千年宣言》列载的国际商定发展目标之一。第二十四届特别会议还强调必须重新评估面向市场的宏观经济政策，并特别重点评估增加就业机会和减少贫穷的目标。

43. 大会特别会议认识到，必须预测并消解全球化带来的不良社会经济后果，使之为社会所有成员、包括有特别需要的成员带来最大的好处。会议还强调，必须以公平方式普及教育和保健服务，以促进和发展人的生产潜力。特别会议确认减贫战略文件在实现可持续社会经济发展和消除贫穷方面可以发挥重要作用。

44. 2005年，在社会发展问题世界首脑会议召开十周年时，会员国重申，旨在消除贫穷的政策和方案应包含促进社会融合的具体措施，包括向受挤压的社会经济部门和群体提供平等机会，并且重申，在公平、平等、安全与尊严的基础上充分尊重基本原则的就业战略应成为发展战略的根本内容之一，还重申，应该进一步关注全球化的社会影响与社会方面问题。有意义的是，目前各国一致认为即便经济实力最强的国家都无法逃避贫穷、失业和社会解体问题，它们都强调了《哥本哈根宣言》及其以人为本的发展这一核心理念与千年发展目标、特别是与目标1关于到2015年把赤贫人数减少一半的指标之间的联系。《宣言》强调了一个重要的信息，即经济增长是实现目标的手段，而不是目标本身；必须把人——不论是老年人还是青年人，也不论是残疾人还是土著人——放在发展努力的中心地位。

⁹ 社会发展问题世界首脑会议报告，承诺2，(b)至(e)段。

45. 尽管各次联合国会议和首脑会议作出了大量承诺，但是，贫穷、丧失权利和处于不利地位者的生活中发生积极变化的速度过于缓慢，在有些地区和国家，过去取得的成绩逐渐消失。世界许多地方在实现国际商定的发展目标方面依然严重偏离轨道。社会、经济和收入方面日趋不平等，资源分配不公平，经济政策严重失误，施政不良，这些现象对于已经取得或可能取得的进展构成威胁。这种威胁可能会引发暴力和冲突。因此，各国处理这些问题的方式很可能会决定今后几十年和平与稳定的程度。

A. 不平等现象

46. 全球经济不平等问题和促成其日趋严重的基本经济力量依然是许多论坛讨论的专题。直到最近，关于全球不平等的讨论大多以经济指标为主，反映了人们优先注重推动经济增长的政策，并将其作为包治发展弊病的妙方。不过，现在人们更多地注意非经济方面的不平等指标。与关于贫穷的辩论发生的转变相似，关于不平等的辩论也逐渐反映了对这项议题的了解更加广泛，其中不再仅仅专注于可衡量的经济指标。经济不平等与非经济不平等之间结构关系的一个主要方面是，两者的特点往往均为法律面前的不平等(不能享受人权，不能以公民身份充分参与)，均为机会和条件的不平等(无法获得必要财力和资源来克服结构性社会、经济、政治和文化障碍)——这些是社发首脑会议已着重强调的问题。¹⁰

47. 应该指出，《哥本哈根宣言》消除贫穷的目标已经列入解决不平等现象的行动范畴之内。该《宣言》呼吁制订在指定日期之前减少不平等和消除赤贫的国家政策和战略。各国政府已经保证将“减少不平等，增加各种机会以及获得资源和收入的机会，并消除造成和维持不平等的任何政治、法律、经济和社会因素和制约因素。”¹¹

48. 除了处理贫穷的结构性原因和多层面的原因之外，实现“更加公平地分配生产资料、财富、机会、收入和服务”也已成为首脑会议挑战贫穷的首要战略。¹²此外，社发首脑会议看到，由于法律面前的不平等以及机会和条件的不平等，实现收入和财富分配平等及尽量减少结构性不平等这一工作艰巨而复杂。

49. 首脑会议的三个核心问题——消除贫穷、促进就业和增进社会融合——依托于若干承诺，即承诺建立一种有利的环境，在各社会群体和各国之间实现公平和平等以及不歧视地分配增长惠益，包括向穷人提供更多获得生产资源的机会。除了人们在就业方面实现自己的潜力所需要的条件之外，讨论与减少和消除贫穷有关的各种问题以及造成受排斥者和贫穷者不能跻身于社会主体的根本原因，都不能脱离建立民主体制的必要性以及同宏观经济政策和教育、保健、环境政策相关的核心问题。

¹⁰ 见《世界社会状况报告，2005年，不平等的困境》。联合国出版物，出售品编号：E.05.IV.5。

¹¹ 社会发展问题世界首脑会议报告，承诺2，(f)段。

¹² 同上，附件一，第27(a)段。

50. 对贫穷问题的认识从早期着眼于收入方面的贫穷逐步过渡到多种层面的认识，包括对人的层面以及结构性原因的认识，这反映出人们对宏观经济结构与社会层面上的贫穷和不平等的重要关联产生了日趋一致的看法。但是，虽然这种认识逐渐普及，消除贫穷的政策却没有发生实质性的变化，在一定程度上，这是因为没有充分解决贫穷的结构性原因。各国政府认识到决策方面的这一严重不足，在世界首脑会议上承诺，将下决心坚决消除造成这些威胁和困难的根本原因。¹³

51. 确定某些区域贫穷的根源，这需要研究存在的严重不平等现象，这些现象通常都没有得到充分处理。实际上，最可能因日益加剧的不平等现象而受害的就是受到歧视以及已经处于贫穷和边缘地位的人，他们获得经济资产的机会很有限。然而，某些国家大力呼吁将社会公平作为经济政策核心，这种呼吁正在开始取代早先所强调实现快速增长和创造财富的呼声。日益扩大的收入差别有可能导致社会动乱，这可能使人们对一个国家追求扩大私有财富和实现市场驱动的发展的做法进一步产生疑虑。

52. 另外，如果纯粹采用经济方式来减少贫穷，仅注重提高个人的收入，那么，除非出现财富或资产的积累，否则不会打破跨代贫穷的循环。同样，除非能保证机会平等和享受基本社会服务的平等，否则就无法实现持续减贫的目标。研究结果表明，一方面，在获得基本公共服务方面的不平等直接造成健康状况不良和全面教育水平低下；另一方面，较为公平的公营部门投资能够有效地增加接受教育、享受保健和得到其他社会服务的机会。¹⁴

53. 在 2005 年世界首脑会议上发起的一项全球举措是探讨各国如何推进改革，扩大所有公民取得法律保护的重要机会以及其他机会，从而减少贫穷。穷人法律授权高级别委员会将审查如何通过增加取得财产权、劳工权利、法律保护和金融服务的机会，为穷人提供更多机会并赋予其权力。委员会的成立是发达国家和发展中国家政府的一项独立举措，其大部分工作将通过规模较小的工作组执行，工作组将围绕各技术专长领域以及代表贫穷或丧失权利的民众的基层团体而组成。尽管发展中国家日益关心赋权增能问题，但在国际发展合作领域内，这个问题没有得到充分重视。委员会将拟定切实可行的办法，为处于边缘地位的群体创造更多机会，从而大力推动将赋权增能问题列入范围广泛的发展议程。

B. 政策考虑

54. 正如《世界社会状况报告：不平等的困境》¹⁵ 所指出，市场的急剧扩张突出显示，需要促进一项国际社会议程，以加强增长和社会公平之间逐渐减弱的联系。

¹³ 大会第 60/1 号决议，第 8 段。

¹⁴ 《世界社会状况报告，2005 年，不平等的困境》。联合国出版物，出售品编号：E. 05. IV. 5。

¹⁵ 同上

许多经济快速增长的国家所面临的艰巨任务是缩小可能引发政治动荡的贫富之间差距、改善贫困地区的经济。

55. 如前所述，增长惠益的分配是减少贫困阶层的关键因素。最近分析表明，全球经济增长是实现减贫必要但不充分条件。例如，1990年至2001年期间，世界收入人均每增长100美元，只有0.6美元用于减少每日1美元标准以下的贫穷，比20世纪80年代还低73%，当时许多发展中世界受经济危机的困扰，正经历最痛苦的初始阶段的结构调整。¹⁶

56. 在收入分配相对平均的地方，人人都从增长中获益。但在不平等现象严重的国家，最贫穷的人与增长无缘。这意味着，如果不调整政府政策使其面向穷人，那么增长不会减少贫穷。而重新分配政策又影响经济增长的水平、结构及质量。国家政策，包括旨在纠正作为贫穷及其他社会弊病之部分原因的不平等现象的国家政策，越来越受到来自管制国际金融和贸易的全球机构的外部决定的限制，也越来越受到往往加重不平等和全球化不平衡现象的自由化政策的限制。然而，各国政府的决策最终是不平等现象增加或减少的主要原因。

57. 各国政府可做的政策选择有：分配国家预算以及把各种公共支出项目放在优先地位，这些都体现出不同的政治选择。然而，即使是逐渐递增，例如在几个预算周期中国防支出一再略增或高收入群体税负减少，那么经过一段时间后，这种变动也会造成极大的资源变化。为了给长期经济发展建立稳定的基础，必须把资源用于诸如教育、农村保健、创造工作机会和基本社会保护等方面。

58. 减少贫穷可加强一个国家的经济基础，使居民对其未来有更多的选择和更大的把握。只有当一个人每天不再为生存而无暇顾及他时，个人自主及尊重文化多样性等价值观才会盛行。然而，减少和消除贫穷的政策并不等同于促进公平和平等的政策。事实上，仅仅关注贫穷会持续、甚至加剧不平等现象。把部分人作为“穷人”划分出来，这实际上是将一些人和一些家庭分离出来，这些人自己和社会都会这样看。被定为穷人、认为自己与他人不同，这让人变得软弱无助。¹⁷

59. 显然，有针对性地提供援助以使个人和群体脱离贫穷，只有在这种做法是实现增长和公平的整个经济、社会政策的一部分时才有效，即帮助穷人获得公共服务的整个战略的一部分时才有效。立足于贸易和更开放市场的办法，即使伴之有民主和善政的承诺，也不足以减少贫穷。需要重新强调制定社会政策的紧迫性。同时，影响最大的社会政策可能不见得是纯粹的扶贫政策，而是更全面的政策。

¹⁶ David Woodward 和 Andrew Simms, “增长与穷人无缘：全球经济增长的惠益分配和代价分担不均问题”，2006年3月经社部第20号工作文件（ST/ESA/2006/DWP/20）。

¹⁷ “开放世界中的社会正义：联合国的作用”（联合国出版物，出售品编号：E/06.IV.2）。

60. 要考虑的另一问题是贫穷/不贫穷的二分法有点武断，因为其并不符合贫穷的实际情况。“穷人”不是一个整齐划一、固定不变的群体。发达国家和发展中国家都有终生贫穷的人，也有几代赤贫的家庭，但是，也有人陷入贫穷，也有人脱离贫穷，也有些人处于社会边缘地位而享受不到公共福利制度，还有人刚好处于根据情况划定的贫困线以上，但基本与正式划定的穷人一样面临着同样的挑战。如果穷人在一个国家人口中占多数，那么把重点放在贫穷和穷人上这种狭隘的做法尤其没有益处。¹⁸

四. 结论

61. 根据以上情况，在加强社会发展、充分考虑以人为中心的办法的框架范围内，就执行包括联合国《千年宣言》、2005年世界首脑会议成果在内的国际商定发展目标向大会提出以下几点。

62. 首先，有利的环境是实现公平和社会发展的关键先决条件。经济增长很重要，但是根深蒂固的不平等现象阻碍了经济的广泛、持续增长，而联合国及其他组织认为经济的广泛、可持续增长是实现可持续、人人共享、以人为中心的发展所必需的。因此，必须把实现增长的措施与实现经济和社会公平的措施相平衡，以便对整个贫穷阶层产生影响。

63. 就此而言，消除贫穷政策应该从贫穷的根本、结构性原因入手以解决贫穷问题，还应把公平和平等措施纳入这些政策。

64. 过去十年来，人们越来越意识到发展包括更广泛的目标，因而使上述问题突显出来。世界首脑会议成果文件重申了几次主要会议和首脑会议在制定宽广的发展设想、确定共同目标以协调执行发展目标、以及包括减贫方面的重要作用。世界首脑会议强调了就业在消除贫穷以及在促进公平发展及整个发展议程方面所起的重要作用。因此，需要把生产性就业和待遇合理的工作作为促进增长和减贫战略的一个组成部分，同时特别注意采取措施，把创造就业机会纳入宏观经济政策。

65. 世界首脑会议成果文件提出，建设包容性强的社会时要更加注意发展方面，这一提议具有同样重要的意义。过去十年中举行的各次会议和首脑会议，特别是哥本哈根会议，把发展思想转向了强调对穷人的赋权增能，使其生活发生可持续的改变。就此而言，减贫战略应该采用综合办法以应对贫穷的多层面性，同时优先采用促进社会融合、社会凝聚以及促进穷人获取社会服务和机会的措施。

66. 包括穷人本身的所有利益有关者广泛参与减贫进程对改善施政和问责制、对提高当家作主的意识及顺利开展减贫工作至关重要。需要提出具体倡议以加强能

¹⁸ 同上。

力建设并促进穷人参与消除贫穷战略，从而激发国家辩论、调动利益有关者、特别是促进赋予政治、社会和经济权力。

67. 应加强努力，提供资源以帮助各国实现社会发展目标，消除损耗其国力的债务负担，从而使各国把有限的资源用于社会支出。
