



第六十二届会议

临时议程* 项目 60(a)

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

联合国第一个消灭贫穷十年（1997-2006 年）的执行情况

秘书长的报告

摘要

大会第 61/213 号决议请秘书长编写全面报告，评估联合国第一个消灭贫穷十年（1997-2006 年）的执行情况，包括就保持消灭贫穷十年执行工作的势头提出建议。本报告依照该决议提交。报告概括说明了十年中出现的主要动态，包括在国家和国际两级加强消除贫穷的承诺。报告论及减贫工作中的一些挑战和十年中采取的具体举措。报告结尾提出一整套建议，供大会审议。

* A/62/150。



一. 引言

1. 大会第 61/213 号决议请秘书长编写全面报告，评估联合国第一个消灭贫穷十年（1997-2006 年）的执行情况，包括就保持消灭贫穷十年执行工作的势头提出建议。本报告依照该决议编写。
2. 大会第五十届会议宣布联合国第一个消灭贫穷十年（1997-2006 年），以此作为《社会发展问题世界首脑会议行动纲领》¹ 执行工作的一部分。消灭贫穷十年在消除贫穷国际年（1996 年）之后进行，目的是支助为全面有效地执行各次联合国主要会议的承诺所作出的长期持久的努力。
3. 消灭贫穷十年的范围广而全，而且建立在首脑会议在以人为本的可持续发展背景下消除贫穷全面做法的基础之上（见第 51/178 号决议）。开展消灭贫穷十年，是因为人们认识到贫穷具有多面性和复杂性，而且必须发展有利于在国家和国际两级消除贫穷的框架环境和政策。
4. 本报告概要说明了如何在国家和国际两级履行消除贫穷承诺，论述了各国和国际社会在努力实现这一目标过程中面临的主要挑战。报告还重点说明了十年期间采取的一些具体举措，并提出供大会审议的政策性建议。

二. 十年中取得的进展

A. 对国家行动和国际支助作出的承诺

5. 各国政府在社会发展问题世界首脑会议上承诺消除贫穷，并将此视为人类必须履行的道德、社会、政治和经济责任。为实现这一目标，各国政府决心制定国家战略，为消除赤贫制定有时间限制的具体目标。首脑会议呼吁各国政府把工作和政策的重心放在消除贫穷的根源，满足所有人、尤其是妇女和其他弱势群体的基本需求，确保穷人获得包括信贷、教育和培训在内的生产性资源上。作为这一承诺的一部分，各国政府应加强民众、尤其是穷人参与决策的手段和能力，以建立政策和规范性环境，减少不平等，使之能够受益于不断拓宽的就业和经济机会。
6. 首脑会议确认各国政府担负着消除贫穷的主要责任，同时承认联合国系统在这方面发挥关键作用。鼓励国际组织、尤其是国际金融机构以及捐助方支助旨在实现消除贫穷目标和确保满足所有人基本需求的政策和方案。为此，发达国家政府承诺努力实现官方发展援助的商定目标。

¹ 《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。

7. 在首脑会议后的第五年和消灭贫穷十年的第三年，大会第二十四届特别会议确认消除贫穷的进展情况参差不齐。² 许多发展中国家的穷人人数增加，社会服务的提供情况出现恶化，许多人因此无法获得基本社会服务。资源缺乏，经济发展水平不足，基础设施薄弱，行政系统缺乏效率，均削弱了消除贫穷措施。

8. 在此背景下，特别会议决定制定到 2015 年将生活在极端贫穷中的人口比例减半这一大胆目标，并强调应制定全面的国家消除贫穷战略，将这些战略纳入包括经济和财政政策在内的各级政策中。鼓励各国政府制定并执行可持续扶贫经济增长战略，通过向穷人提供生产性资源和小额供资以及制定提高生产力和改善知识、技能与能力的方案等方式，增强穷人的潜力和能力。

9. 世界各国领导人在 2000 年 9 月的联合国千年首脑会议上决定，赞同特别会议作出的到 2015 年将极端贫穷减半的承诺，并将消除贫穷作为全球发展议程的主要目标之一。³ 两年后，发展筹资问题国际会议提出的《蒙特雷共识》⁴ 把消除贫穷视为系统性挑战，必须从广泛的角度加以应对。会议还制定新的全球契约，要求发展中国家承诺改善政策与施政，同时呼吁发达国家增加支助，特别是向发展中国家提供更多更好的援助、减免债务以及更多的市场准入，所有这些对消除贫穷是十分重要的。

10. 在消灭贫穷十年的第九年，2005 年世界首脑会议对某些国家的贫穷人数减少持鼓励态度，同时依然对世界上某些地区在实现消除贫穷及其他发展目标方面进展缓慢而又不均表示关注。首脑会议重申致力于消除贫穷，促进持续经济增长、可持续发展和全球共同繁荣。首脑会议强调应采取紧急行动，包括以更多的国际支助为依托，在国家发展目标和工作方面更加雄心勃勃。

1. 国家发展框架和消除贫穷

11. 在十年期间，许多发展中国家制定减贫目标，拟定并执行国家减贫计划和战略，把减贫作为优先事项来抓。联合国系统制定了国家能力发展综合行动框架，以此支助各国为实现国际商定发展目标作出的努力。

12. 《消除贫穷战略倡议》是首项此类倡议，由联合国开发计划署（开发署）于 1996 年启动。《倡议》向 100 多个国家的查证贫穷状况及改善政策分析与执行能力的工作提供支助。《倡议》通过定量评价贫穷状况、开展家庭调查和制作贫穷分布图、分析社会支出和基本服务的援助流动以及编写国家人类发展报告的方

² 《大会正式记录，第二十四届特别会议，补编第 3 号》(A/S-24/8/Rev.1) 第三章，附件，第二节，第 10 段。

³ 见第 55/2 号决议，第三部分。

⁴ 《发展筹资问题国际会议的报告》，2002 年 3 月 18 日至 22 日，墨西哥(联合国出版物，出售品编号：E.02.II.A.7)，第一章，决议 1，附件。

式，在提高对贫穷问题的认识，在全国引起辩论，调动国家行动方支持减贫战略的共同政策性目标方面发挥作用。

13. 1999年，世界银行和国际货币基金组织（基金组织）提出将《减贫战略文件》作为新的借贷做法，确保减免债务的资金用于减贫工作。《减贫战略文件》的核心原则包括：侧重惠及穷人的成果；确认贫穷问题的多面性；国家拥有自主权，同时让民间社会广泛参与此类战略的设计和监督；以长远眼光看待各种挑战和减贫承诺的必要性。

14. 在把减贫问题置于许多国家公共政策辩论的核心方面，《减贫战略文件》起到重要作用。截至2007年1月，64个国家已向世界银行执行董事会提交有关《减贫战略文件》的文件，其中34个为非洲国家，11个为亚洲国家，8个为拉丁美洲国家，11个为转型经济体。⁵ 在已起草减贫战略文件的国家中，参加《重债穷国倡议》的国家不到半数。

15. 《减贫战略文件》日益着力于实现千年发展目标，尤其是目标1。在这个意义上，减贫战略文件做法提供了行动框架，以便于各国政府制定本国发展优先事项、尤其是消除贫穷的行动框架，明确政策、方案以及道德目标所需的资源。⁶ 若干国家的政策和机构方面的执行情况因此取得改善。然而，大多数低收入国家的总体施政依然处境艰难。⁷ 制定实现长期发展目标的中期战略对其中许多国家而言是一个严峻的挑战。⁶ 不仅如此，国内资源与实现千年发展目标所需的资金之间往往存在巨大缺口。对一个典型低收入国家而言，所需的额外公共介入资金据估计在国民生产总值的10%至20%之间。⁸

16. 在制定政策对策之前，应确定具体国家的贫穷状况和能力制约，这是秘书长1997年改革议程所考虑的主要问题；改革议程旨在使联合国更加有效、一致地支助各国实现国际商定千年目标的工作。自从把共同国家评估和《联合国发展援助框架》作为联合国系统在国家一级的战略规划和评估工具以来，共编写了164份共同国家评估。146份联合国发展援助框架据悉也已完成。⁹

17. 早先在国家发展框架范围内开展的评估和方案编制往往只是从收入角度处理贫穷问题，而社会发展问题世界首脑会议却赞同贫穷问题具有多面性和复杂性

⁵ 见 <http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/boardlist.pdf>。

⁶ 《2005年减贫战略方法审查：平衡问责和扩大成果》（2005年，国际货币基金组织/世界银行，华盛顿特区）。

⁷ 世界银行，《施政研究指标数据集》（2003年，华盛顿特区）。

⁸ 见联合国千年项目，《投资于发展：实现千年发展目标实用规划》（2005年，地球瞭望，伦敦），第17章。

⁹ 截至2007年2月。

的观点，两者形成鲜明的对照。以往的倾向当初因《联合国千年宣言》的通过而得到重视，因为《宣言》把贫穷称作是日生活费不足一美元。根据这一狭隘理念进行的介入工作所取得的成果参差不齐，所以处理贫穷问题和减贫工作的思路发生变化，所采用的定义在收入之外又包括贫穷问题的其他层面，例如获得健康和社会服务、教育、两性平等、社会排斥、无能为力以及缺乏发言权或代表权。

18. 在减贫方面取得很大成功的国家之所以做到这一点，是因为采取了长期战略，既应对了贫穷问题的多面性和穷人的多样性，又兼顾国家的经济、社会和文化状况。若要做到这一点，各国政府不仅应全面主导和负责本国的发展工作，还必须能够拥有各种政策选择。尤为重要的是，应在国际合作伙伴关系和各国自行设计的国家战略之间保持一致，从而扩大国家政策的发展空间。为此，各国政府在 2005 年世界首脑会议上承诺，到 2006 年通过全面国家发展战略。

2. 全球发展伙伴关系

19. 各种联合国会议和首脑会议，包括社会发展问题世界首脑会议、发展筹资问题国际会议和 2005 年世界首脑会议确认，国家消除贫穷工作必须辅以全球支助方案。然而，尚未采取共同发展行动。在某种程度上，第一个十年期间的官方发展援助趋势显示，正在努力将这一承诺变成行动。

20. 第一个十年期间，官方发展援助呈上升趋势。在经历 1990 年代的长期衰退之后，经济合作与发展组织（经合组织）成员国提供的发展援助从 1997 年的 485 亿美元增长到 1998-2001 年期间的 520 亿至 530 亿美元，随后迅速增至 2005 年 1 068 亿美元的最高纪录。¹⁰ 2006 年，官方发展援助下降到 1 039 亿美元，即以定值美元计算下降 5.1%。¹¹ 然而，2005 年官方发展援助的增长在很大程度上为减免债务所驱动，而实际上核心发展方案的支出停留在 1990 年代初期的水平上。

21. 此外，官方发展援助仍远未达到联合国提出的发达国家国民总收入 0.7% 的目标。2006 年发展援助刚刚达到 0.3%。《千年宣言》通过以来，22 个发展援助委员会国家中只有五个国家达到或超过将官方发展援助增加到本国国民总收入 0.7% 的承诺。¹²

22. 国际发展合作、尤其是国际金融机构及一些捐助国的援助方案，更多地以最贫穷国家为对象。因此，2000 年至 2005 年期间对最不发达国家的官方发展援助

¹⁰ 经济发展与合作组织，《发援会成员所提供援助发展数据库：发援会在线》（2007 年，巴黎）。可查阅 <http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?DatasetCode=TABLE>。

¹¹ José Antonio Ocampo，在发展委员会的发言，2007 年 4 月 15 日，华盛顿特区。

¹² 《2007 年千年发展目标报告》（联合国出版物，销售品编号：E.07.I.15）。

增加一倍以上，而中等收入发展中国家应对贫穷挑战的工作只得到有限的国际支助。

23. 在根据《千年宣言》的商定减缓发展中国家、尤其是最贫穷国家外债负担方面取得进展，这对于改善这些国家对高社会回报率领域以及而后对更为有效的减贫方案进行投资的财政能力而言是至关重要的。在这方面，有两项倡议发挥重要作用。1999年至2005年期间，由于执行了《重债穷国倡议》，29个国家的债务额减少90%，还本付息额减少2%。¹³这29个国家的名义还本付息减免额达到610亿美元，有助于它们把教育和卫生公共支出增加3%。2005年以来，随着《多边减免债务倡议》的实行，经济和社会改革取得进展的19个国家获得总额为300亿美元的额外债务减免。

24. 国际贸易曾一度被国际金融机构视为驱动经济增长和减贫渠道，而今人们却以更加怀疑的眼光给以重新评价。由贸易驱动的产出收益仅限于在农业或制造部门居于出口领先地位的国家，而有些国家在发展其中一个部门的生产能力方面还处于初期阶段，却由于过早地进行贸易自由化而遭受不利的经济和社会影响。

B. 主要挑战

1. 减贫：不均衡局面

25. 贫穷这一现象具有多面性，因此对贫穷趋势的评估必须考虑到涉及收入、饥饿、健康和教育、两性公平的一系列指标。

26. 十年期间根据收入作出的贫穷趋势评估得出三个主要结论。首先，发展中国家生活贫穷的人数在1990年代后期有所上升。发展中国家日生活费不足一美元的总人数从1996年的10.88亿增加到1999年的11.09亿，而日生活费不足两美元的总人数从26.66亿增加到27.21亿。¹⁴其二，2000年以来生活赤贫的人口稳步下降。2004年，日生活费不足一美元和两美元的人数分别降至9.69亿和25.34亿。因此，生活极端贫穷人口的比例从1999年的22.7%下降到18.1%。日生活费为两美元的人口也出现下降，但下降速度较为缓慢，原因是许多人摆脱一美元关口，却未能摆脱两美元关口。第三，目前趋势若得以维持，据估计到2015年日生活费不足一美元的人口将超过8亿。¹⁵

¹³ 世界银行，《2007年世界发展指标》（2007年，华盛顿特区）。

¹⁴ Shaohua Chen 和 Martin Ravallion，“1981-2004年发展中世界治理赤贫措施”，世界银行政策研究工作文件系列，第4211号（2007年，华盛顿特区）。

¹⁵ 同上。

27. 整个世界已步入达到千年发展目标减贫目标的轨道，但在区域级别存在着很大差距。许多国家在减贫方面依然面临着长期存在的障碍和挑战。全球减贫工作的动力来自东亚和南亚区域的增长，这些区域正朝着这些目标迈进。

28. 相比之下，撒哈拉以南非洲在达到减贫目标方面差距最大。1996年至2004年期间，该区域极端贫穷人数的比例从47.7%降至41.1%。然而，由于人口增长居高不下，绝对贫穷人数停留在近3亿人。该区域的贫穷比例居世界之首，这一情况还在进一步恶化，占目前全世界极端贫穷总人数的30%。¹³

29. 现有数据还表明：总体而言，农村贫穷比例的下降幅度远高于城市贫穷比例。¹⁶ 然而，城乡地区之间的贫穷分布随着区域的不同而存在很大差异。南亚和拉丁美洲城乡之间的贫穷比例最大。

30. 按五岁以下体重不足儿童的比例计算，1990年至2005年期间全世界饥饿儿童人数下降了五分之一。¹⁷ 然而，一些地区不可能达到将饥饿人口比例减半的目标。南亚和撒哈拉以南非洲的饥饿儿童比例仍然最大。2005年，这两个区域饥饿儿童的比例分别为46%和29%。

31. 在健康指标方面，发展中国家取得一些重大进展。例如，发展中区域五岁以下儿童死亡率从1990年每1000个活产婴儿中的106人下降到2005年的83人。¹⁸ 然而，各区域和各国之间的进展速度并不均衡。撒哈拉以南非洲、南亚和独立国家联合体的进展十分有限。凡是基本健康服务仍然遭到忽视的地方，儿童存活率均未得到改善。此外，在取得重大进展的国家，富裕社会群体和受过一定教育群体在儿童死亡率方面的改善速度远远快于穷人。

32. 可以通过分析初级教育净入学率的总数了解教育方面的进展情况。在发展中区域，这一比例从1990年的80%增至2005年的88%。这些数字不包括处于冲突局势或冲突后局势的国家。¹⁹ 数据还显示，较贫穷家庭或农村家庭的女童和儿童就学的可能性最小。成人识字情况有所改善，但两性差距依然继续存在。1990年至2002年期间，低收入和中等收入国家成年男性识字率从78%上升到83%，而同期妇女识字率从62%上升到70%。²⁰ 撒哈拉以南非洲在普及入学方面取得进展，但仍然落后于其他区域，有30%的小学适龄儿童没有入学。

¹⁶ 同上。

¹⁷ 同上，第8页。

¹⁸ 同上，第15页。

¹⁹ 同上，第11页。

²⁰ 世界银行集团，教育统计数字数据库（可查阅<http://www1.worldbank.org/education/edstats/>）和两性统计数字数据库（可查阅<http://devdata.worldbank.org/genderstats/home.asp>）。

2. 创造就业滞后

33. 创造体面和生产性就业是最为有效、最具可持续性的减贫渠道。然而，十年期间全球促进就业的情况令人失望。1996年至2006年期间，全球劳动力增长16.6%，达到29亿人。这一数字约占46亿达到工作年龄（15岁和15岁以上）人数的三分之二。同期全球失业率从6.0%上升到6.3%，2006年的失业人数增加3400万，达到1.95亿人。这一增幅是在全球经济产出每年以3.8%的速度增长期间发生的，从而造成“无就业增长”现象。

34. 在拉丁美洲和加勒比，1996至2006年期间的失业率停留在8%左右，平均3%的经济增长吸收了不断增加的劳动力。相比之下，东南亚和太平洋的失业率大幅攀升，从1996年的3.7%升至2006年的6.6%，这在某种程度上反映了1997至1998年亚洲危机的影响挥之不去。在同一时期，南亚国内生产总值的年增长率为5.8%，而失业率却从4.4%上升到5.2%。

35. 非洲的失业率依然居世界之首，但各国的分布情况不均衡。尽管撒哈拉以南非洲国内生产总值的年增长率为3.9%，但失业率在1996至2006年期间却略有上升，达到9.8%。在中东和北非，失业率从13.0%下降到12.2%。

36. 失业率是世界就业局面的一种不完整描述，并未揭示出贫穷和工作之间的联系。发展中国家大多数穷人并没有失业，他们从事非生产性工作，收入不足以把自己和家人的生活提高到贫困线以上。据估计，在2006年，14亿有工作者的收入不足以让他们及其家人摆脱每天两美元的贫困线，但日生活费为两美元的有工作穷人的比例在1996至2006年期间从55%下降到47.4%。

37. 2000至2006年期间，日生活费为一美元的有工作穷人的总数从5.7亿下降到5.03亿，但撒哈拉以南非洲是个例外，那里的总数增加了1400万人。在拉丁美洲、中东及北非，情况几乎没有变化。在同一时期，中欧和东欧（不包括欧洲联盟）以及独立国家联合体中日生活费为两美元的有工作穷人的总数有所下降，东亚的降幅最大。然而，东南亚及太平洋、南亚和中东及北非的数字有所上升，撒哈拉以南非洲的增幅最大，达到2600万人。与其他区域相比，非洲总在业人数中有工作穷人的数量最高，他们在低生产力、就业不足、高人口增长、青年失业率增加以及艾滋病毒/艾滋病对劳动力造成的影响中挣扎。²¹

3. 不平等地享受发展利益

38. 全球会议承认，基础广泛的扶贫经济增长是根除贫穷现象和实现所有国际议定发展目标，包括《千年发展目标》的根本因素。这种增长直接推动减贫，并为

²¹ 非洲经济委员会，《2005年非洲经济报告：应对非洲的失业和贫穷挑战》（联合国出版物，销售品编号E.05.II.K.9），第二章。

实现其他发展目标扩大资源和能力。促进创造生产性就业的扶贫经济增长特别重要。

39. 2000年初以来，由于政策和治理得到了改进，发展中国家的经济增长情况出现了令人鼓舞的趋势。然而在各国之间和国家内部，发展中国家经济增长利益的分享是不平等的。在1991年至2001年期间，中东和北美以及拉丁美洲及加勒比的人均收入有所下降。只有东亚和太平洋及南亚在此期间得到了改善。²²

40. 尽管许多发展中国家实现了经济增长，但数据表明，最贫穷者比其他社会阶层较少地享受增长的利益。在1990年至2004年期间，发展中国家最贫穷的五分之一人口在国内消费量中占的比例从4.6%下降到3.9%。¹² 拉丁美洲及加勒比和撒哈拉以南非洲的不平等现象仍然最为严重，2004年最贫穷的五分之一人口在国内消费量中所占的比例分别为2.7%和3.4%。在东亚，不平等现象现在正在严重加剧，因为2004年最贫穷的五分之一人口在国内消费量所占的比例为4.5%，而1990年为7.1%。

4. 取得财政资源

41. 人们越来越普遍地承认，提供金融服务，例如贷款、存款、对贫穷者和低收入者的保险，可以大大地推动减贫和实现《千年发展目标》。十年来，越来越多的研究表明，小额信贷和小额供资使贫穷者能够增加收入，建立金融资产，推动创造就业并建立两性平等关系。这些服务还提高了农业和非正式城市经济的生产力，从而推动经济增长利益的公平分配。小额信贷和小额供资便利取得基本社会服务，例如教育、保健、安全用水和卫生，因此证明有助于培养贫穷妇女的能力，使她们能够将其增加的收入转变成重要的投资。

42. 此外，取得贷款、存款、小额保险和其他产品等金融服务在发生经济危机和自然灾害时向贫穷者提供了一种缓解手段，因而减少了其受到灾害影响的脆弱性。小额供资通过训练和能力建设增强社会能力，从而改进了家庭风险管理的能力。

43. 尽管在过去十年里，旨在协助贫穷者的小额供资方案和倡议很受欢迎，但仍然在很大程度上没有满足对小额信贷和小额供资的需求。据估计，全世界有4-5亿贫穷者和低收入者仍然得不到小额供资。特别是面向最贫穷者是一个重要的挑战。尽管有许多研究和报告记载了小额信贷和小额供资对减贫所作的积极贡献，但小额信贷和小额供资既不是减贫的一种万灵药，也不是实现社会发展的一种公式。实际上小额信贷和小额供资只有在某些情况下而且针对某些类型的客户才能发挥最佳的作用。

²² 《2005年世界社会状况报告：不平等困境》（联合国出版物，出售品编号E.05.IV.5）。

44. 现在越来越明显的事实是，许多贫穷的客户，特别是极端贫穷的客户拒绝接受这种小额信贷或小额供资服务。一般来说，小额信贷方案通常需要持续、经常和大量的付款，因此对于缺乏持续、经常和大量收入的贫穷家庭不可能具有吸引力或者经济可行性。极端贫穷者需要的不是信贷，而是需要能够帮助他们满足基本需要的社会保护方案。

45. 另外还必须制定建立小额供资客户市场的背景干预。这种干预的形式是，为贫穷者的产品建立基础设施和开放新的市场，提供企业发展服务等等。往往是这些干预为小额供资创造了条件和机会，而不是小额供资为干预创造了条件和机会。

5. 撒哈拉以南非洲的减贫

46. 非洲，特别是撒哈拉以南非洲，继续在减贫方面遇到严重的挑战。在这十年里非洲国内生产总值的持续增长对于减贫或对于实现《千年发展目标》的影响甚小。²³ 强劲的增长率是在初级产品出口的驱动下产生的，而不是随着大量创造就业机会应运而生的。人们投资于采矿和能源等资本密集型工业，而损害了制造业部门，2000年代，这一部门在非洲国内生产总值和劳力中所占的比例有所下降。此外，在世界贸易组织《纺织品和服装协定》于2005年1月1日期满以后，传统的非洲劳力密集型行业在国内和国外市场上失去了竞争优势。因此农业仍然是非洲人就业的主要来源，2005年占非洲劳力的70%。

47. 在南部和东南部非洲，艾滋病毒/艾滋病愈益蔓延仍然是对劳力供应和劳动生产力的一种主要挑战。据估计，2006年，撒哈拉以南非洲有2500万携带艾滋病毒，占世界上艾滋病毒阳性患者的63%，占携带艾滋病毒儿童的90%。²⁴ 妇女占撒哈拉以南非洲受感染人口的59%，这一比例之高是世界上独一无二的。

48. 这种大流行病给非洲带来了一场危机，损害了本来已经运作不良和设备不足的保健系统，摧毁了传统的支助网络，破坏了农业和加剧了营养不良现象，抵消了教育和保健方面的成果，总而言之，对减贫工作产生了不利的影响。

49. 非洲各国政府在国际金融机构的压力下执行的雄心勃勃的通用型宏观经济稳定和改革方案证明设计欠妥，无法解决各国具体的结构性困难和增长潜力，而且未能使非洲各国走上有利于社会和体制发展的道路。令人遗憾的是，由于非洲极其严重的外债，设计和执行可以维持宏观经济稳定同时促进投资、创造就业和增长的切实可行的财政政策和健全的金融政策的办法仍然是很有限的。

²³ 见非洲经济委员会，《2007年非洲经济报告：通过多样化加速非洲发展》第2页（联合国出版物，出售品编号E.07.II.K.1）。

²⁴ 见联合国艾滋病规划署，艾滋病流行病最新统计：2006年12月（日内瓦，2006）。

50. 2005 年，非洲的外债仍然很高，为 2 860 亿美元，而 1995 年为 3 110 亿美元。尽管偿付债务开支从 1997 年的 328 亿美元降到 2002 年的 231 亿美元，但 2005 年又上升到 318 亿美元。²⁵ 为了应对这一挑战，国际社会商定了一些债务减免方案。1996 年，世界银行和国际货币基金组织发起了重债穷国债务倡议。该倡议的目的是减轻世界上最贫穷的、债务最重的国家的外债负担，以便加速其增长和发展。1999 年修改了重债穷国的定义，以便加强减债、减贫和社会政策之间的联系。2005 年，该倡议得到了《多边减债倡议》的补充，以便协助加速实现《千年发展目标》方面的进展。

51. 人们希望，重债穷国倡议将大幅度减少该区域的外债，而且经济改革将刺激私人资本流入，但这种希望实现的过程很缓慢。在被定为重债国家的 41 个国家里，33 个在非洲。至今为止，已经批准了 30 个重债国家的减债配套计划，其中 25 个国家在非洲。自从发出倡议以来，该倡议已经为重债国家的债务减免提供了 350 亿美元。

52. 2002 年在墨西哥蒙特雷举行的国际发展筹资会议也讨论了帮助最贫穷国家减免债务的工作。尽管会上商定了一种全球发展的新的伙伴关系，但没有商定具体的债务减免目标。会上承认发展中国家应该对其本国的减贫负责，同时鼓励富国支持这些努力，增加金融援助并推动更开放的贸易。

53. 促进非洲在应对该大陆的发展挑战方面的自主权的愿景在 2005 年在苏格兰格伦伊格尔斯举行的八国集团首脑会议上也受到了欢迎。八国领导人在首脑会议上签署了《格伦伊格尔斯公报》，其中八国集团，除了其他事项以外，承诺为在非洲实现《千年发展目标》增强筹资努力。八国集团同意在 2010 年之前加倍援助非洲，每年至少提供 250 亿美元，超过 2004 年对非洲援助的两倍。

54. 2004 年，对非洲的官方发展援助的总额为 265 亿美元，而 2001 年为 162 亿美元。2004 年以来，官方发展援助保持不变，但债务减免和特别倡议除外。²⁶ 然而对非洲的援助的总额尚未达到 1990 年达到的 333 亿美元的历史最高点。国际发展筹资会议五年以后以及格伦伊格尔斯首脑会议上作出认捐两年以来，在相应增加对非洲的援助以支持千年发展目标议程方面仍然没有取得进展。²⁷

55. 尽管提出了债务减免倡议，但关于这些倡议是否充分满足非洲重债穷国的需要和重点的辩论仍在继续。人们普遍同意，为了使所有债务减免倡议给普通百姓的日常生活留下一个持久的印象，债务减免资金必须确实地送到贫穷者和其他社

²⁵ 见 E/2006/17，第 13 页。

²⁶ 见联合国，“非洲和千年发展目标，2007 年最新报告”第 4 页（纽约，2007）。

²⁷ 见世界银行和国际货币基金组织，《2007 年全球监测报告》，第 15 页。

会处境不利阶层的手上。这就需要非洲各国展开一系列广泛的社会、经济、金融和政治改革，提高透明度，减少腐败和刺激基础广泛的经济增长。

C. 具体的倡议

56. 在这十年期间，消除贫穷被列为政府间机构工作的首位，并已经成为全球首脑会议，特别是在大会框架内举行的首脑会议的支配性主题。在这十年期间在经济及社会理事会实质性会议上讨论的问题和作出的决定，特别是其高级别和协调会议的主题着重于政策、执行和协调的关键问题，目的是加速减贫的步伐。社会发展委员会的审议结果发挥了一种关键的作用，为会员国之间的辩论提供了资料，突出了审议贫穷现象的复杂性和多层次性质的工作并指出了促进就业对减贫的中心意义。

57. 在这十年期间，也展开了一些特别倡议，以进一步加强国家和国际一级消除贫穷的承诺：世界团结基金、国际小额信贷年和国际人类团结日。另外国际消除贫穷日的庆祝活动也重新取得了动力和能见度。

1. 世界团结基金

58. 作为该十年的一个组成部分，通过设立旨在消除贫穷的世界团结基金和宣布国际人类团结日等倡议，倡导了团结的概念，作为战胜贫困和动员所有有关利益攸关者参与方面的一项重要因素。

59. 大会在第 57/265 号决议中规定设立世界团结基金，该基金于 2003 年 2 月设立，作为开发署的一个信托基金。这一基金的目标是在发展中国家里，特别是在最贫穷阶层里，消除贫穷和促进人类和社会发展。向大会第五十七届会议提交了一份报告 (A/57/137)，其中载有关于该基金运作的机制、方式、职权范围、任务和管理建议。该基金的资源将用来协助在 2015 年之前将赤贫人口减少一半，实现其他千年发展目标，例如将得不到安全用水的人口减少一半，儿童死亡率降低三分之二和产妇死亡率降低四分之三，实现普遍取得基本教育和改进贫民窟居民的生活。

60. 按照第 57/265 号决议的规定，该基金将鼓励私营部门和个人在为其工作提供资金方面发挥作用。此外，该基金将支持发展中国家政府提出的资助减贫项目的请求，包括社区组织和小型私营部门实体提出的倡议。设立了一个由在企业、发展和治理方面具有实际经验的人士组成的高级别委员会，确定基金的战略，并筹集资源，使它能够开始展开活动。

2. 2005 年国际小额信贷年

61. 2005 年展开了国际小额信贷年 (第 53/197 号决议)，联合国机构、民间社会组织和私营部门齐心协力推广小额供资和小额信贷，作为减贫和实现《千年发展目标》的重要工具。国际年大大推动了提高对小额信贷和小额供资的全球意识，

并为增强伙伴关系、交流经验和最佳做法和进一步增强支持可持续扶贫金融服务的金融部门提供了一个平台。国际年取得了广泛的全球反应和关心，并激励了国家、区域和国际各级的努力。

62. 国际年取得的成就归功于各种行为者的合作，其中包括各国政府、全国委员会、联合国机构、小额供资社团、学术界、民间社会、私营部门、媒体和小型企业的代表。国家一级的活动和倡议在国际年取得成功方面发挥了关键的作用。100多个国家参加了建立普惠金融部门的全球努力，61个国家设立了庆祝国际年的全国委员会。国际年的各项倡议明确承诺建立面向贫穷者及其社区的国家一级的普惠金融部门。

63. 世界各地专门举行了 300 多次会议、大会、论坛和其他活动来庆祝国际年。在这些活动中，专家们交流了知识，并讨论如何为贫穷者改进金融服务。与非政府组织、小额供资机构和主要大学及商业学校组织了许多会议和小组讨论会。

64. 在国际年的支持下，与联合国系统各组织展开了一些主要活动，特别是出版了《建立支持发展的普惠金融系统》（“蓝皮书”），²⁸ 并展开了数据项目，所有这些对进一步推动致力于发展使所有人都能取得可负担得起的金融服务的普惠金融部门产生了重要的影响。数据项目召集了一些专家统计师和研究人员来讨论当前的数据差距，预计未来的需要，并就各国政府、私营部门和多边组织收集关于取得小额供资的具体数据的最佳方法达成了一致意见。此外，全球微型创业奖方案组织和表彰世界各地的微型创业活动，并促进推广一种创业文化、建立强有力的伙伴关系并提高微型企业家的能见度。

65. 在国际小额信贷年以后，在联合国资本发展基金内部设立了一个普惠金融部门问题顾问小组，任期为两年，主要任务是就关于普惠资金的全球性问题向联合国系统和会员国提供咨询。顾问小组在其最近一次会议上就扩大贫穷者取得资金的机会的最佳做法向各国政府、管理机构、发展伙伴和私营部门发出了重要的信息。

3. 国际人类团结日

66. 《联合国千年宣言》和 2005 年世界首脑会议都强调指出，伙伴关系和团结对于协助实现《千年发展目标》，特别是关于贫困的目标具有重要的价值。2005 年世界首脑会议后，宣布了国际人类团结日，作为消除贫穷现象的一项举措并提高对团结的重要性的认识。大会在第 60/209 号决议第 43 段中决定，每年 12 月 20 日庆祝国际人类团结日。

67. 2006 年 11 月 10 日，在联合国总部举行了第一次国际人类团结日纪念仪式，各国政府的代表出席了仪式，并在仪式上为国际日的徽标揭幕。经济及社会理事

²⁸ 联合国出版物，出售品编号 E.06.II.A.3。

会还组织了一次特别活动纪念国际日。这两次活动的目的是提高对推动联合国发展议程的重要性的认识，特别是消除贫穷和促进全球理解人类团结的价值。

4. 消除贫穷国际日

68. 1993 年以来, 每年 10 月 17 日举行的消除贫穷国际日(第 47/196 号决议)继续在提高公众认识和动员所有利益攸关者消除贫穷方面发挥重要作用。

69. 世界各地都举行这种国际日, 主要是铭记每天在贫穷之中挣扎的人们并向他们表示敬意。这一天使人们有机会承认生活在贫穷之中的人们所做的努力和进行的斗争, 并使他们有机会让人们听取他们关注的问题。这一天还提供了一种方式, 使人们承认穷人处在消除贫穷战斗的最前沿。穷人本身的参与是自从国际年发起以来每年庆祝活动的中心议题。

70. 旨在评估国际日的影响和查明如何促进动员所有利益攸关者参加消除贫穷的审查(A/61/308)表明, 这项活动通过促进利益攸关者之间的对话和合作, 可以在支持各国努力消除贫穷方面成为一种重要的工具。除了提高对消除贫穷的必要性或其人权方面问题的认识以外, 从国际年庆祝活动中吸取的经验教训表明, 它有可能作为一种重要的手段, 把全球和国家运动的力量结合起来, 实现《千年发展目标》, 特别是消除贫穷和饥饿的目标。

71. 关于促进和增强国际日庆祝活动的建议包括: 鼓励所有会员国将国际日作为动员所有利益攸关者和公民参与的国家行动日, 使这次活动成为消除贫穷和实现《千年发展目标》的国家和全球运动的一种号召力量; 鼓励所有利益攸关者确保使人权作为消除贫穷的一种重要工具成为发展讨论的主流, 并实现《千年发展目标》, 同时确保贫穷者参与和融入最孤立的社会阶层; 鼓励目前没有庆祝国际日的会员国考虑举行这种庆祝活动。

三. 结论和建议

72. 目前对第一个联合国消除贫穷十年的评价是在《千年发展目标》的中期进行的。评估结果是大家熟悉的: 在全球范围内, 贫穷现象正在减退, 但仍然需要作大量的工作。世界上有些地方的进展也非常缓慢。2000 年在大会第二十四届特别会议上, 后来又在 2005 年世界首脑会议上作出了有点相似的评估。这表明这种挑战的范围很广, 因此所需要的时间范围要大得多。

73. 到这个十年结束时为止, 减贫已经成为所有全球首脑会议和各种会议的支配性主题, 并牢固地成为发展议程的核心。减贫方面取得进展的结果参差不齐, 因此使我们更清楚地了解各国在减贫努力方面面临的根深蒂固的障碍的性质和范围。现成的宏观经济政策补救措施基本上未能通过现实的检验, 现在各方就必须制定综合的国家发展战略和优先行动方针达成了一致意见。

74. 国家发展战略应该具有广泛性和普惠性，并应该采用一种统筹和整体的办法，解决贫穷的所有方面的问题：取得保健服务、教育、粮食、生产性就业和体面的工作及金融服务；两性平等；培养包括贫穷者在内的所有处境不利群体的能力，并让他们参与发展进程。战略行动方针包括切实可行的财政政策和健全的金融政策，而这些政策旨在维护宏观经济稳定同时促进公共和私营投资、创造就业和增长。尽管概念已经逐步明确，但付诸实施仍然是一种挑战。

75. 显而易见，没有捐助方的支持，在减贫方面面临着严重困难的国家就无法进行国家能力建设和筹集国家资源。令人遗憾的是，关于将官方发展援助与国家减贫努力联系起来的一再承诺仅仅限于减债，在这十年里，款项一直用于核心发展方案。

76. 同样重要的是，国际社会应该通过建立一种促进发展中国家就业的全球性经济环境来推动各国的努力。

鉴于本报告中述及的这些问题，大会不妨审议以下建议：

(a) 敦促各会员国、联合国系统各组织、民间社会、非政府组织和所有其他伙伴重申其承诺，通过各种倡议和活动在国家 and 国际一级更加协调一致地努力消除贫穷；

(b) 敦促所有极其贫穷的国家制订和执行国家发展战略，争取在 2015 年之前将赤贫人数减少一半；

(c) 鼓励联合国系统各组织、布雷顿森林机构和捐助方继续协助发展中国家实现国际议定发展目标，包括《千年发展目标》，特别是消除贫穷的目标。