



第六十四届会议

临时议程* 项目 63(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

2009 年世界社会状况

概览

一. 引言

1. 在减少赤贫现象方面取得了相当大的进展，但整体而言，世界并未踏上到 2015 年将赤贫人数减半这一千年发展目标的轨道上。根据世界银行的资料，按 2005 年购买力平价，发展中国家每天以不足 1.25 美元为生的人口已由 1981 年的 19 亿减至 2005 年的 14 亿。总体贫穷状况的减轻在很大程度上依靠增长。在过去 20 年里增长强劲的国家或区域，贫穷程度有所减轻，特别是在城市地区。中国和印度等国家便在其中之列。正是这些国家的成功在很大程度上使全球贫穷呈下行趋势。但并非每个区域或每个国家都取得了如此出色的进步。在撒哈拉以南非洲、拉丁美洲、中东和北非以及中亚，一些国家的贫穷人口绝对数有所上升。

2. 这些趋势引出了这样一个问题：全球减贫努力是成功了还是失败了？中国和印度可说是成功的例子，但就许多发展中国家，特别是就最不发达国家而言，就不能说是成功的。这些国家的增长没有转化为减贫，而且农业生产率仍然低下。

3. 我们现在面临的金融和经济动荡是 1930 年代大萧条以来最糟糕的危机，可能使迄今取得的些许进步停滞。而在此次经济和金融危机爆发前，即 2007-2008 年，粮食和能源价格巨幅上涨，这接连打击使大多数发展中国家和世界各地穷人的处境更加不堪。世界银行估计，仅在 2008 年，便有 1.3 至 1.55 亿人因粮食和

* A/64/150。



燃料价格上涨而陷入贫穷境地。联合国警告，在 2009 年，由于全球经济减速，将有 7 300 万至 1.03 亿人无法脱贫或陷于贫穷(见E/2009/73)。¹ 另外，世界粮食计划署估计，2009 年，全世界长期饥饿人数将超过 10 亿。国际劳工组织预计，2009 年的失业人数将比 2007 年多 5 000 万。其中许多失业者获得社会保护和信贷市场服务的机会极少，因而最难以在如此严重的打击面前有效地平滑消费。结果是，全世界在过去 10 年中取得的减贫成就将在 2008-2009 年被抹去近半。

4. 国际货币基金组织预测，对低收入国家商品需求的减少，加上外国直接投资和汇款的减少，这些国家的对外收支平衡状况将有所恶化。国内预算危机可能迫使国家削减恰是需要增加的那些社会支出。结果可能是不平等和贫穷的增加。危机及公共支出削减的影响对低收入人口的影响将尤其突出，把他们推入贫穷境地，而穷人则是更加贫穷。

5. 在此暗淡背景下，有必要回顾一下 2000 年在纽约召开的千年首脑会议，世界领导人在《千年宣言》中誓言“不遗余力地帮助我们 10 亿多男女老少同胞摆脱目前凄苦可怜和毫无尊严的极端贫穷状况”。为此目的，世界领导人决心实现《千年宣言》所载的各项千年发展目标，其中第一项就是在 2015 年年底以前，使世界上每日收入低于一美元的人口比例和挨饿人口比例降低一半。

6. 显然，当前的全球危机正在扭转迄今在实现包括千年发展目标在内的国际商定发展目标方面取得的进展，而这些新情况可能使 1981 至 2005 年期间出现的减贫速度减缓，如果不是逆转的话。在有些情况下，其他千年发展目标的落实进展也可能出现扭转。更为糟糕的是，工业化国家对发展中国家的官方发展援助也有可能放缓。债务减免努力可能也会减缓，尽管二十国集团领导人在 2009 年 4 月伦敦会议上承诺在所有国家，包括最穷国家和新兴市场恢复增长和就业。

7. 因此，许多家庭目前面临着众多的日常基本问题，诸如收入不足以满足食物和住房等基本家庭消费需要，无力支付子女上学费用，等等。其中许多家庭因失去了雇主提供的医疗保险而濒临医疗保健和经济崩溃边缘。有鉴于此，如果不加处理，随着家庭资产的耗减，此类危机可能使穷人及其家庭深陷长期的代际贫穷境地。这些危机也有损未来的增长前景，因为对儿童就学、营养和保健的投入低下削弱了国家的人力资源基础。

¹ 2009 年中世界经济状况及前景。经济及社会理事会 2009 年实质性会议，2009 年 7 月 6 日至 31 日，日内瓦。

8. 本概览首先介绍了 1981 至 2005 年期间全球和区域贫穷趋势(第二节),² 继而介绍了宏观经济政策及其对增长和减贫的影响(第三节), 随后审视了一些劳动力市场政策和其他社会政策及其在减贫方面的实效(第四节), 最后提出了消除贫穷的若干政策建议(第五节)。

二. 减贫进展, 1981 年至 2005 年

9. 过去 20 年, 发展中世界的极端收入贫穷的深度和严重性大幅下降。每天收入低于 1.25 美元的人数由 1981 年多达 19 亿减至 2005 年的 14 亿。按相对数字, 在这一期间, 赤贫人口比例由 39.8% 减至 28.2%。

10. 世界人口继续增长, 但赤贫人口绝对数却有所下降。1981 至 2005 年期间, 全球人口及欠发达区域的人口继续增长, 但生活在贫困线以下的人口绝对数却呈下降趋势。

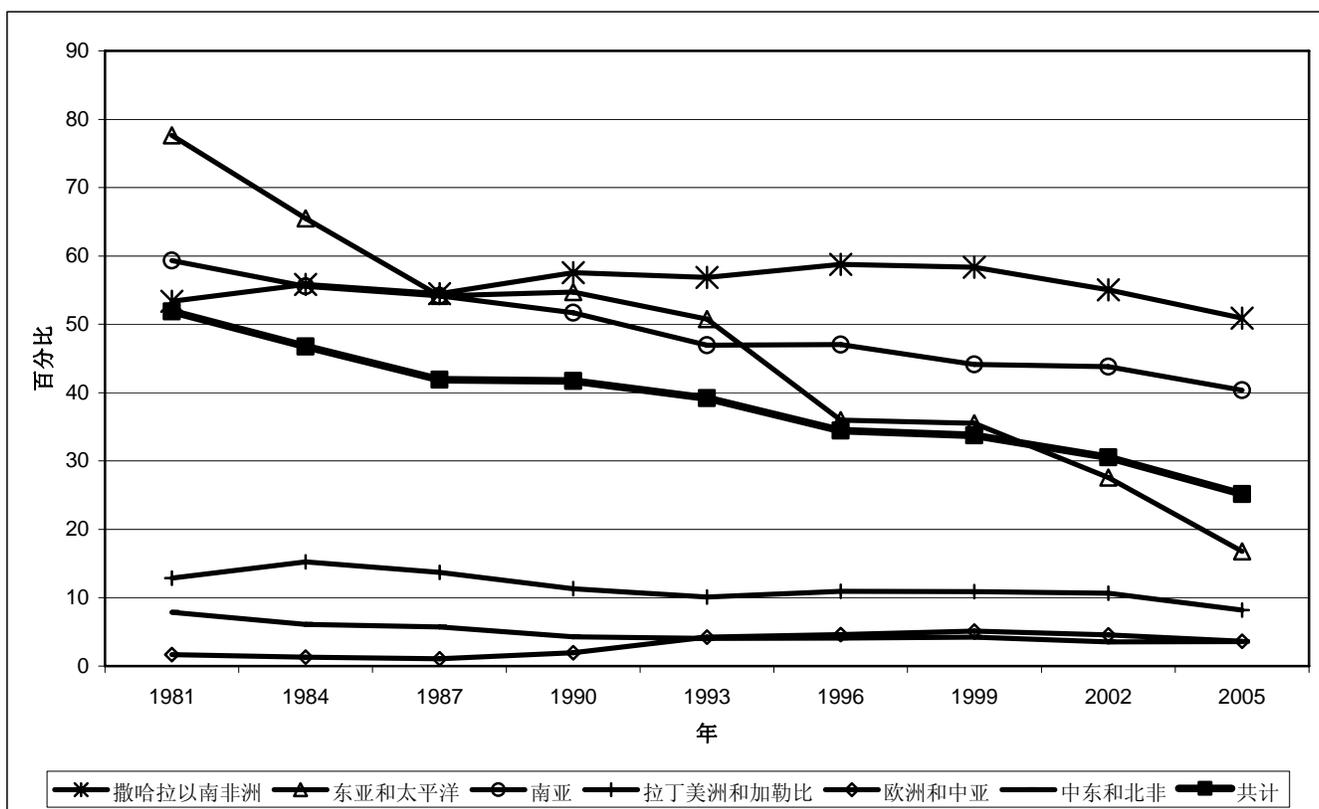
11. 每天收入低于 1.25 美元的人数在 1999 至 2005 年期间减少速度最快。如图 1a 所示, 1981 至 2005 年期间, 各个区域的贫穷状况都有所减轻, 但东欧及中亚除外, 那里的每天收入低于 1.25 美元人口比例在这一期间由 1.7% 增至 3.7%。撒哈拉以南非洲及南亚和西亚的贫穷率仍然很高。因此可以说, 区域内和各个区域的穷人分布情况有所变化。

12. 1981 年, 世界赤贫人口有 57% 生活在东亚和太平洋区域, 但到 2005 年, 这一比例仅达 23%。与此相反, 南亚所占的世界赤贫人口比例由 1981 年的 29% 增至 2005 年的 43%。在撒哈拉以南非洲, 这一比例翻了一倍多, 在 1981 年至 2005 年期间由 11% 增至 28% (图 1b)。

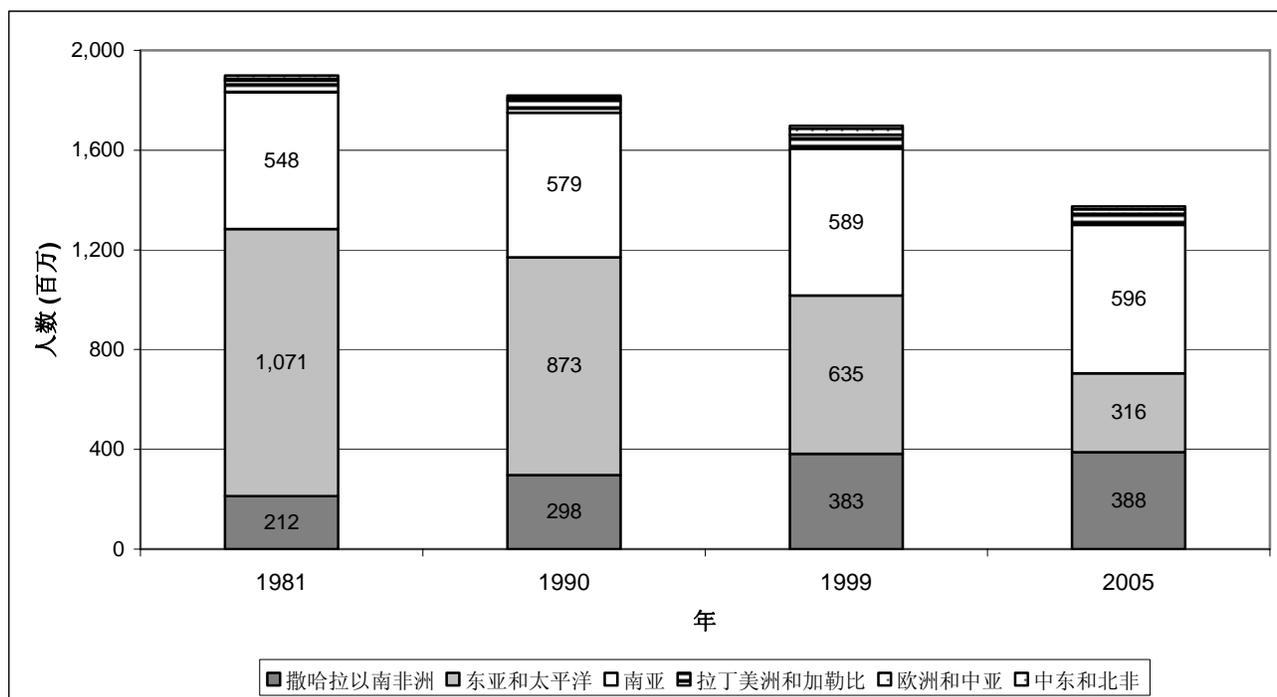
² 第二节是在世界银行于 2008 年 8 月根据 2005 年国际比较方案结果印发的订正国家贫穷数据系列基础上编写的。这些数据可查 PovcalNet 网站, 这是一个网基互动式研究工具, 可用于复制世界银行的贫穷估计数据, 检测其他假设, 诸如贫困线和国家分组。虽说存在各种批评, 但世界银行这一办法仍有很大影响力, 提供了包括在联合国系统内讨论全球贫穷程度和趋势所需的决定性基准。因此, 已知和已讨论的资料的准确性将继续严重依赖世界银行生成的贫穷估计数的准确性。

图 1
全球和各区域赤贫趋势

a. 按区域分列的 1981 至 2005 年期间每日以不足 1.25 美元为生者占人口比例



b. 按区域分列的每日以不足 1.25 美元为生者人数



13. 各区域贫穷分布情况的变化也反映于经济表现的广泛变化。这些贫穷和人口动态是在全球经济扩张过程中发生的，平均而言，不仅使发达国家和发展中国家的人均收入增加，而且使富国与穷国的收入差距扩大。

14. 1960 年代以来，低收入国家的国内生产总值(国内总产值)年均增长率为 4.1%，而中等收入和高收入国家的这一增长率分别为 4.2%和 3.2%。³ 东亚特别是中国的强劲经济增长无疑是贫穷大幅减少的一个重要因素。非洲这些年的经济增长也相当不错，实际国内总产值平均增长率在 2007 年达 5.8%，2006 年为 5.7%，2005 年为 5.3%，2004 年则为 5.2%。⁴ 这几年的强劲经济增长率给减少赤贫带来了很大希望，但当前的经济危机使这些希望破灭。

15. 至于到 2015 年将贫穷人口减半这一目标，东亚和太平洋是唯一一个已实现这一千年发展目标区域。在本次危机爆发前，已踏上实现这一目标的轨道的区域有东欧和中亚、拉丁美洲和加勒比及中东和北非。与此相反，南亚和撒哈拉以南非洲的贫穷减半能力仍是一大关切问题。

³ 中东和北非的贫穷问题。部门简述(世界银行，2004 年)。

⁴ 《2008 年非洲经济报告：非洲与蒙特雷共识：监测业绩和进展》，亚的斯亚贝巴，非洲经济委员会，2008 年。

16. 与发展中国家的趋势相反，欧洲联盟成员国和经济合作与发展组织(经合组织)成员国内的贫穷趋势表明长期的整体贫穷状况变化不大，但在最近，贫穷状况趋重。

17. 在欧洲联盟成员国，贫穷阈值被定义为国家中位数收入的 60%，因此，欧洲联盟成员国公民中有 7 200 万人(16%)在 2006 年面临陷于贫穷境地的危险。根据 2001 年的估计数，欧洲联盟内低收入家庭中超过一半的人都长期生活在陷于贫穷的危险状态。欧洲有五分之一人生活在没有达标的住房内，10%的人生活在无人工作的家庭中。⁵ 失业者尤其会面临贫穷境地，但有工作者也日益面临贫穷危险。

18. 经合组织成员国的贫穷程度总体而言是低的，但贫穷结构转移，使某些群体面临更大的贫穷威胁。过去 20 年在经合组织成员国中，贫穷加重最突出的是有孩子的家庭、单亲家庭和年轻人。2005 年，儿童和年轻人的贫穷率超出平均数约 25%，而在 1985 年，这两个人口组的贫穷率分别接近和低于平均数。有孩子的家庭，其贫穷率比平均数高三倍；至于单亲家庭，这一群体的贫穷率在三分之一的经合组织成员国内都超过了 40%。与此相反，老年人的贫穷率却因公共资金福利和家庭税率而有所下降。⁶

方框

世界银行的每天一美元贫困线定义

世界银行启用的每天一美元这一贫困线定义是最广为采用的衡量贫穷状况的定义。世界银行这么做的目的是为了能够根据一个共同定义来比较较长时期内各国的贫穷程度和趋势。是否能够有效达到这一目的？

每天一美元贫困线定义源自国际比较项目生成的购买力平价汇率。首先用购买力平价来确定国际比较项目提供了资料的一组国家的所谓的平均贫困线，然后将此共同线转换成国家货币，利用国家分配数据估计贫穷率。该项目编制了三轮估计数：(1) 1985 年，该项目覆盖了 22 个国家，采用的是每人每天一美元这一贫困线；(2) 2000 至 2001 年，采用国际比较项目 1993 年一轮的购买力平价汇率订正了估计数，贫困线为每人每天 1.08 美元；(3) 采用国际比较项目 2005 年购买力平价生成新的估计数，贫困线为每人每天 1.25 美元。其后每一轮都导致贫穷率重新估计。根据最近一轮的结果，在 2005 年，有 14 亿人生活在国际贫困线以下，比此前的估计数多了近 5 亿。

这些估计数已广为公布，尽管有许多不足之处。集中以最近一轮为例，便有若干持续存在或新出现的问题可加批评。

⁵ 《推动社会保护现代化以促进社会公正和经济凝聚力：推动最边缘者积极融入劳动力市场》，布鲁塞尔，欧洲共同体委员会，2007 年。

⁶ 《日益不平等？经合组织成员国内的收入分配与贫穷问题》(经合组织，巴黎，2008 年)。

主要问题涉及到，以贫困线作为贫穷的有意义表征，这一做法本身是否有价值。有证据表明，贫困线低估了实际贫穷程度。在新一轮估计中，世界银行新的贫困线是每人每天 1.25 美元，依据的是最贫穷 15 个国家的平均贫困线。而亚洲开发银行却选择采用抽样中中位国家的贫困线作为估计的基础，由此得出的印度等一些国家的贫穷人数大幅增加。而且，世界银行新的贫困线并非以美国的通货膨胀率为基础。如果计入美国的通货膨胀，2005 年的 1.08 美元将会是 1.45 美元，这对相应的贫穷人数估计数并进而对到 2015 年实现千年发展目标减贫指标显然都有影响。

如果计入收入之外的其他贫穷层面，则贫穷率将会提高。这就提出了一个严肃的问题，那就是把重点置于以每天一美元这一标准确定的“穷人”这一减贫方针是否有益。应采用包含范围更广的办法来提供基本保健和基础教育、安全水源和环境卫生及基本社会保护等基本社会服务。而且，减贫战略应面向发展，促进结构转变，以期为所有人创造体面工作机会。

多层面贫穷⁷

19. 收入贫穷是最普遍使用的福祉指标，其中更以每天 1.00 美元或 1.25 美元的贫困线最引人关注，但贫穷远非仅限于收入不足。这一衡量标准无法反映其他形式的贫穷，包括各种社会和经济权利的享受情况。因此，这一衡量标准如今被普遍认为不足以反映实际生活条件(见方框)。人穷这一概念较为宽泛，其中许多要素包括营养和健康不良、受教育程度低、住房不良或不足、没有发言权、得不到道路、诊所等基本服务的提供、得不到体面就业机会以及财产权和公民权利不足等。

20. 因此，应把贫穷视为被剥夺或缺乏基本能力，而不应仅理解为低收入。这不是说严重缺乏能力与缺乏收入无关联。事实上，更有可能的情况是，长期收入不足者更有可能缺乏充分的食物、住房、教育和保健。

日益不平等

21. 消除贫穷工作不能忽视日益不平等这一现象。1980 年以来，也即快速全球化时代开始以来，最富国家与最穷国家之间的收入差距大幅扩大。不过，中国人均收入的快速增长往往减缓了国家之间的不平等。如果不计入中国和印度，按基尼系数衡量的全球不平等比率由 1980 年的 47% 增至 2000 年的近 53%。⁸ 在这一时期，大多数国家内部的收入不平等也有所增加：1980 年代初至 2005 年，在

⁷ 多层面视角日益被认可，尽管范围并不广；对适当和充分的衡量标准及对策的认同程度较低。

⁸ Albert. Berry 和 John. Serieux, 《骑象：截至 20 世纪末的世界经济增长和收入分配变化(1980-2000 年)》(经济和社会事务部第 27 号工作文件。ST/ESA/2006/DWP/27, 2006 年 9 月)。

有数据的 114 个国家中有 59 个国家内部的收入不平等增加，在 40 个国家内则是有所减少。⁹

三. 减贫的经济环境

22. 减贫或没有减贫，这总是发生在宏观经济环境中。持续减贫需要经济增长和结构变化。为提高经济增长和结构变化的减贫效应，经济改革进程必须解决不平等及穷人和处境不利群体被排除在外的的问题。要持续减贫，还需将重点置于提高生产力和创造就业。此外，宏观经济政策框架界定了政府行动的政策空间，因而往往订立了社会政策的参数。

23. 宏观经济政策影响到经济增长及增长收益的分配。在 1980 年代和(或)1990 年代实施了稳定措施及结构调整方案的国家的平均经济增长率下降，不平等和贫穷程度上升，尤其是在非洲和拉丁美洲。

24. 一般而言，宏观经济稳定措施导致公共投资减少，经济增长和就业波动增加。对卫生、教育和其他社会方案的公共投资减少对穷人的影响尤其之大。产出波动增加也对穷人有影响，尤其是鉴于失去工作的首先是非技术工人，而且就业的恢复滞后于产出的恢复。

25. 此外，鉴于私营部门没有增加基础设施投资，这在意料之中，一些国家出现了基础设施重大短缺。农业部门受此影响最为严重。

26. 宏观经济政策应努力兼顾短期稳定和长期发展。公共投资于基础设施、技术能力和人力资源的建设，这对增长和创造就业并进而对减贫至关重要。因此，需更宽泛地定义稳定，其中包括实体经济的稳定，减少产出、投资、就业和收入的波动。这可能使财政赤字和通货膨胀率高于传统宏观经济政策的界定范围。

27. 基础广泛、注重实体经济的稳定政策可从多方面促进经济增长。此类政策能够更好地应对投资和产出因外部冲击或自然灾害而突然收缩，突然收缩会对一国的增长道路产生不利的动态影响。在许多发展中国家，大量人口刚过贫困线，因此仍有可能陷入贫穷。小小的冲击便可能将他们推入贫穷境地。基础广泛的稳定政策承认每个有能力和意愿的公民享有体面就业的权利，承认工作与贫穷之间的直接联系，因此能够预防贫穷增加。

28. 一般而言，贫穷者和面临贫穷危险者最易受收入和就业波动的影响。基础广泛的稳定政策减少此类波动，承认体面就业与贫穷之间的直接联系，因此能够大大增强经济增长对减贫的效力。

⁹ 世界银行，贫穷分析网络工具(PovCalNet)，2008 年 6 月 8 日的评估。

29. 援助具有波动特性，而且一般而言有周期性，并鉴于受冲击的可能性增加，因此，发展中国家应继续致力于调动国内资源。国内资源调动应具有反周期性，为此应在繁荣增长长期积累财政资源，在经济下滑时期用这些资源来推行经济扩张性政策或定向干预措施。但多数发展中国家缺乏资源或财政空间来实施大规模的反周期措施，尤其是鉴于其中许多国家在贸易自由化后贸易收入大为减少。

30. 货币和汇率政策应发挥支助作用，满足政府的发展活动和反周期措施的需要。私营部门对宏观经济政策的信心更多取决于政府对反周期措施和长期发展的决心的可信度，而不是取决于有一个固定的低通货膨胀目标，因为前者降低了未来利润预期值的不确定性。

31. 在一个开放的发展中经济体，汇率制度必须是既稳定又灵活。需要稳定汇率以支持有利于增长和减贫的贸易和结构调整。之所以需要灵活性，原因在于需要一定程度的自由来管理贸易和资本账户冲击，以便最大程度地减少对收入、就业和贫穷的不利影响。

32. 除了管理汇率，货币主管当局还应积极管理资本账户，以便改善政府的政策空间。这将便于采取汇率贬值和经济扩张性政策以应对外部冲击，从而减轻对贫穷的不利影响。资本账户可以对证券投资，特别是对外国直接投资开放，但不对动荡的短期资金流动或私营部门过度对外借贷开放。

33. 除了反周期外，发展中国家的财政政策还应着眼于发展，并具有包容性。在许多发展中国家，这就要求明确解决粮食保障和农业发展需求，途径包括农村银行业务和其他包容性的筹资举措。政府应考虑重新引入专门的开发银行，尤其是为了促进就业密集型中小企业和农业。这可以包括直接和有补贴的信贷以及其他积极主动的财政政策措施。

34. 此外还可要求私营商业银行按规定为农村和其他处境不利地区、农业、中小企业以及弱势社会群体提供服务。为实现这些目标，政府可考虑一系列政策方案和工具。以资产为基础的准备金要求可以是一个有效工具，刺激银行投资于有利于社会生产力的资产。例如，中央银行可列出创造就业的投资项目单；随后，对用于这些投资的贷款将适用较低的准备金要求，比如说低于对购买证券和股票的准备金要求。

35. 中央银行也可采取步骤创造清偿能力和风险分担工具，以便向那些有可能创造就业、但无法充分利用信贷市场的小企业提供贷款。比如，中央银行可为资产支持证券提供财政和行政支助，以期为小企业和其他就业密集型活动提供贷款，把这些投资捆绑在一起，作为证券在公开市场上出售。而且，中央银行可开设专门的贴现窗口机制，为那些转而向参与就业密集型活动的公司及合作社提供贷款的机构提供信贷、担保或贴现便利。

36. 国营企业也日趋私有化。但私有化往往忽视就业条件，可能导致失业，而这影响到贫穷。应订立充分的就业保护以及积极的劳动力市场方案。同样，不论属何种所有制，公用事业的提供仍应面向社会全体。公用事业如果私有化，必须一律要求它们为处境不利的群体和地区提供服务，以免加剧贫穷。

37. 而且，公共或国有企业的业绩不应仅根据账簿上的“收支状况”来评价，因为这些企业往往有其他目标，如创造就业或社会保护。从自尊、实践中学习和互惠义务角度看，在国有企业就业所提供的社会保障可能优于社会补助金所提供的社会保障。

38. 总之，宏观经济政策不能仅着眼于控制通货膨胀和财政赤字这一个目标，还必须力求稳定实体经济，减少产出、投资、就业和收入的波动。如果在经济繁荣增长阶段积累资源，用于在经济下滑期间支助扩张性政策或定向干预措施，财政政策便可发挥重要的反周期作用。货币政策可发挥支助作用，配合反周期措施和发展活动，尤其是如果货币政策不与保持低通胀挂钩，而是包括促进就业和减贫的专门信贷条例等措施。

四. 推动减贫的劳动力市场政策和社会政策

劳动力市场政策

39. 1995 年哥本哈根社会发展问题世界首脑会议把促进充分的生产性就业宣布为社会发展的三个支柱之一。因此，人人享有生产性就业和体面工作对减贫的中心作用已得到广泛认可和接受。¹⁰

40. 虽作出了这些宣布，但创造生产性和体面工作这一领域在过去 30 年的发展议程中未能得到应有的重视。事实上，经济自由化方案中劳工标准的侵蚀得到纵容，在许多情况下得到推动，推理是这可刺激经济增长，并进而创造就业，只要劳动力市场保持灵活性。

41. 但实际情况正好相反，劳动力市场灵活性的提高往往导致工作地位、就业和收入无保障。伴随这一趋势的是工作日益非正规化，即便是在发达国家。离岸外包和外包也在工业化国家的工人中产生了高度的恐惧和不安全感。过去这些年，即便是在经济繁荣增长时期，工人的经济不安全感及由此产生的陷于贫穷风险有所增加。

42. 全球经济和金融危机已导致大量失业。国际劳工组织 2009 年全球就业趋势报告估计，根据增长预测，2009 年全球因经济危机而失业者人数可能增加 2 000

¹⁰ 2005 年世界首脑会议再次承诺采取国家和国际行动来促进充分的生产性就业。2008 年，在千年发展目标 1(减贫)项下新增了就业具体目标。

万到 5 000 万。这将使全球失业率超过 7%，使失业总人数达 2.3 亿。因此，估计有 2 亿工人可能陷于赤贫，¹¹ 特别是在那些主要由出口带动增长的发展中国家。失业增加不仅会给社会支出和社会稳定构成严重威胁，而且，鉴于就业恢复的长期滞后特点，这极有可能抹去过去 10 年中通过创造人人有体面工作机会而在减少赤贫方面取得的进展。

43. 非正规经济在发展中国家，尤其是在拉丁美洲和撒哈拉以南非洲，一直占据重要位置。在大多数发展中国家，正规部门的劳动力市场松绑未能加速创造就业，导致非正规部门就业比重占据主导位置。这对这些国家的减贫努力构成重大挑战。非正规经济部门的工作通常是技术含量和生产率低下，往往支付不足维持生计的工资，工作条件不良，而且一般提供极少或不提供任何法律或社会保护。在非正规经济部门工作的并非都是穷人，但工薪阶层贫穷者很有可能集中于非正规经济部门，从事生产率低下的活动。

44. 失业对穷人和濒于贫穷者的影响尤其之大。因此，注重培训方案和为失业工人提供就业服务的积极劳动力市场政策必须是全面社会保护制度的有机组成部分。长期而言，积极的劳动力市场政策应着眼于发展教育和培训系统，借以提高劳动大军的生产潜能和就业竞争力。

45. 公共工程方案已发展成为在高失业率或长期失业情况下或危机时期借以创造就业的主要政策工具。这些方案旨在帮助穷人，为他们提供带薪就业，重建受灾地区或建设需要的基础设施，进而改善他们的福祉。此类方案大多是临时性的，但有一些可提供就业保障计划，保障一定程度的持续最低就业。

46. 这些方案增加了参与者的收入，同时维持、改善或新建了有用的基础设施。但这些方案很少能提供可持续的就业机会，很少能刺激私营部门创造就业，也难以提供长期解决失业或低就业问题的办法。

47. 但可拟订一些更具普遍性和永久性的就业保障计划来避免其中一些问题。例如，普遍就业保障计划可提供全职工作(根据需要也可提供兼职工作)，没有时限，向所有工人支付统一的工资。¹² 最低工资唯有与就业保障相结合才会有效。因此，就业保障计划所支付的工资可以成为有效的最低工资或社会工资。

48. 最后，此类方案可补充现有的社会保护措施，使失业者有更多选择。失业者如参加这些方案，可以维持自尊和技能，避免加入长期失业队伍。这样，当经济复苏时，他们更易得到较好的工作，私营部门也有一支技能熟练的工人队伍可用，

¹¹ 劳工组织总干事的报告，《应对全球就业危机：通过体面工作政策实现复兴》(国际劳工大会，2009 年第 98 届会议，报告一(A))。

¹² Hyman Minsky 在 1960 年代中期和 1980 年代中期阐述了这样一个建议。Hyman P. Minsky, 《稳定一个不稳定的经济》(美国康涅狄格州纽黑文市，耶鲁大学出版社，1986 年)。

无需花钱再培训。公共部门也可受益，因为这些工人带来了此前在私营部门工作所得的技能和经验。可在经济繁荣增长时期征税（诸如失业保险税费），用于为此类面向正规经济部门工人的方案供资。

社会政策

49. 社会保护指的是旨在减贫和降低脆弱性的一组政策措施和方案。这些措施和方案谋求保护社会弱势成员抵御生计冲击和风险，增强边缘群体的社会地位和权利，保护工人，并减少人们遭受病患、残疾、老龄或失业所涉的风险。

50. 社会保险和养恤金制度力求帮助劳动适龄人口和老年人在人生周期平滑消费。社会保险方案可以是以就业为基础，也可以是普遍性质的。在发展中国家，贫穷家庭中享有以就业为基础的社会保险的比例通常较低，反映了非正规劳动力市场占主导地位这一现象。这些社会保险方案通常要求受益人承担至少部分保费和统筹风险。

51. 教育投资有着促进增长的效力，因此可以在减贫方面发挥关键作用，但需要辅之以需求方政策，确保创造就业，以便实现教育促进生产力这一潜能。

52. 过去 10 年，发展中国家在许多教育指标方面取得的进步颇为可观，但仍存在严重差距。例如，男孩与女孩、富家子女与穷人家孩子、城市孩子与农村孩子的受教育机会悬殊。大量孩子仍然失学，而且在许多国家，教育质量依然不佳。政府迄今未能解决顽固存在的教育不平等间题。

53. 女孩和妇女受教育程度的改善尤其可在多方面减贫。妇女受教育程度的提高通常可增加她们对劳动力大军的参与及收入。妇女接受教育也可产生代际教育惠益，因为这意味着儿童和孕产妇死亡率降低，儿童受教育程度提高。女性接受教育可降低生育率，由此可增加对劳动力大军的参与和收入。当然，女性接受教育与收入之间的肯定关系取决于劳动力市场机遇。在发达国家和发展中国家，劳动力市场存在的歧视意味着妇女接受良好教育并非总能转化为高收入。

54. 卫生的改善也可对经济发展产生积极影响。正是由于认识到投资于健康的重要性，各国政府和私营部门在 2002 年设立了全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金。

55. 仅增加对卫生保健的财政拨款不足以帮助穷人改善健康并达到国际商定的健康目标。大多数保健开支都在极大程度上惠及社会中的富裕群体，卫生保健领域的不平等有所扩大。因此，公共卫生服务是关系到穷人健康问题的政府服务的主要方面。关键问题将是如何最好地确保这些服务能切实惠及穷人。

56. 社会融合政策也可在减贫方面发挥重要作用。妇女、老人、残疾人和土著人等不同社会群体承受着多重不利境遇，普遍都更有可能受排斥，生活在贫穷中。长期受排斥可能导致长期贫穷。因此，应在各个层次实施旨在消除并预防排斥问

题的政策。需要有促进社会转变的政策，以便受社会排斥者和边缘群体成为所在社会的一部分，使代际贫穷和排斥不再是普遍现象。

57. 歧视往往扎根于社会架构和文化规范中，是穷困的核心所在。因此，反歧视政策和脱贫工作是互补的，是成功的社会融合的必要条件。

58. 法律上承认权利并不一定导致服务享有方面不平等现象的减少。为弱势群体争取权利和机会的平等要求资源的再分配，以减少差距，增进社会和谐及减贫工作。审慎拟订、旨在促进平等享有机会及改进收入分配的再分配政策，对社会和谐政策具有重要意义。累进税制和增加社会支出也可应对不平等问题。

59. 确保受排斥群体能够得到生产性资产(土地和资本)或可帮助消除贫穷，促进社会和谐。例如，土地改革和土地产权方案，特别是在农业社会，可惠及妇女、土著人民和其他少数群体。

60. 对减贫和社会融合决策的参与，其重要性是基于这样一个基本前提，即人们应该能够对影响自身生活的决定施以影响力。贫穷本身是参与的一大障碍，但如果不推动参与和包容性，减贫政策可能根本就无法妥善实施。因此，必须一方面消除参与的障碍，另一方面促进积极参与。没有高度的政治包容性及与此相随的民主参与，便不可能实现社会和谐。

减贫方案

61. 在许多国家，虽有经济增长，但贫穷程度保持不变甚或有所增加，显然表明增长本身并不能减贫，宏观经济复苏并不一定反映于重大社会进步。因此，政府和发展机构订立或支助了减贫方案。如今，在大多数发展中国家都有不同的减贫方案，包括微额信贷、有条件现金转移支付和财产权等工具。

62. 2006 年全球微额信贷峰会承诺在 2015 年年底前向 1.75 亿个贫穷家庭提供微额信贷。政府和发展机构支持扩大微额信贷机构。微额信贷机构往往专门以妇女为服务对象，客户中妇女占很大多数。传统网络关系和同行审查确保了信用程度，并通过连带责任担保贷款。

63. 但仅靠微额信贷不能消除贫穷，还需有其他补充工具。因此，有些微额信贷机构和非政府组织正在提供培训以建设管理和创业技能。而且，没有支助性的宏观经济、贸易和工业政策框架，微型企业仍将是小型的，几乎没有后备支持或前进关系网或创造就业的可能性。

64. 不过，微额信贷还是在周期性下滑或突发性危机期间帮助了穷人保持消费水平。不应一笔抹杀微额信贷的积极作用。如果消费或支出平滑意味着父母可送子女上学，购买基本药物，维持孩子的营养水平，那么，微额信贷可能对生产力并进而对减贫产生积极的长期影响。

65. 有条件现金转移支付近来在发展中国家已成为广泛采用的社会保护形式。这是提供给穷人和处境不利者的现金补助，条件是受助者作出具体承诺，比如送孩子上学和定期体检。因此，有条件现金转移支付往往是现金转移支付与服务供应的混合体，强调与劳动力市场和家庭内责任的强有力挂钩。

66. 有条件现金转移支付涉及的一个有争议问题是施加条件的可取性。有条件转移支付意在带动可取的行为变化。施加条件也可有助于克服信息不对称。例如，政府可更好地理解免疫接种的惠益，而要求免疫接种的有条件现金转移支付方案可克服这一不对称。有条件现金转移支付也可强化妇女的谈判地位，她们的取向更吻合政府的取向，但她们可能在家庭内部缺乏谈判的力量。施加条件还有助于使这一转移支付方式更易被普通纳税人接受。

67. 不过，行为监测工作耗资巨大，而且，许多发展中国家缺乏进行充分监测的行政能力。此外，由于缺乏条件便利的卫生服务设施或学校，一些贫穷家庭可能难以满足条件。一般而言，有条件现金转移支付仅以有学龄孩子的家庭为对象，也即意味着没有学龄孩子的贫穷家庭被排除在外。

68. 鉴于设定条件和定向做法涉及的一些问题，对穷人的直接现金资助是否应是普遍的和(或)无条件的问题便由此提出。在紧急局势中日益多地利用无条件的现金补助来遏制极端贫穷和困难。这些方案通常与粮食援助等实物援助结合实施，但却不仅限于商品转移的短期消费目标，还旨在改善生计和较长期的收入。

69. 在紧急局势中，有可能实施无条件地普遍现金转移支付办法，诸如基本收入补助金。对此类方案持批评立场者辩道，基本收入补助金提高了可接受的最低工资，因而减少了劳动力供应和降低了工作意愿，并进而降低了经济总就业水平。但在发展中国家，基本收入补助金的提供或可一方面提高生产力，另一方面增加劳动力需求。例如，如果收入补助金减少了工人给家里汇款的必要性，工资中可用于自己消费或用于提高自身技能的比例由此提高，上述情况便会出现。

70. 贫穷与缺乏财产这两者之间有着很强的联系，因为生活贫穷者不仅缺少收入，而且也没有生成收入所需的资产。土地是一大关键资产，尤其是对农村贫穷者而言，因为土地提供了生计手段，没有土地者往往在世界上最贫穷者之列。也有迹象表明，拥有土地使对孩子教育的投资增加，因此有助于减少代际贫穷。

71. 土地还可用作投资贷款抵押物或出售土地以筹集资金投资于创收活动。这推动了向那些在他人土地上生活的城市贫民窟居住者提供土地产权的宣传运动。

72. 但土地产权的正式化面临着与微额信贷类似的局限性。如果经济未出现扩张，新拥有土地者将无法扩展能力。他们往往缺乏必要的教育和创业技能来用借贷的资金开展业务活动。他们不愿冒险，担心更多的是失败以及作为抵押品的资产(土地)因此而失去。贫穷本身便是冒险和创业的一个障碍。

73. 总之，在若干发展中国家，社会部门支出人均水平仍低于 1970 年代达到的水平。质量，在一定程度上还有覆盖面，都未按预期速度改善，在有些国家，诸如卫生和教育等领域中本已不足的社会基础设施进一步恶化。对今后的工作而言，一个主要结论便是，社会政策效率的提高的确带来裨益，但应在政治上大力权衡减少社会部门公共支出所产生的后果。

五. 政策建议

74. 减贫领域将面临的挑战是众多的、棘手的，而且因全球经济危机而更为加剧。必须使此次危机的严重性促动人们认真地重新思考迄今主导着增长和贫穷议题讨论方向的政策方针。必须推进和扩大其他分析，优先关注结构改革的必要性，此类改革应能带来实际产出、就业和收入的持续增长并促进和谐发展，以此惠及穷人。

75. 鉴于穷人与非穷人的区分线愈加不明确，日益不重要，经济危机提醒人们，贫穷并非是某一群体的属性或特征，而是每个人在人生某一时候可能经历的一种情况。与其等待经济复苏后才关注穷人，更明智之举是制定政策和分配资源，确保包括穷人和面临贫穷危险者在内的所有人的基本福祉，以此作为刺激复苏的战略。必须确保世界人民是健康的、受过教育、住房条件良好、食物丰富，他们才能有生产力，为实现经济复苏作出贡献。因此，减贫方针应面向发展，着眼于全局，兼容经济政策和社会政策，以期实现以人为本的发展成果。

76. 宏观经济政策不能仅着眼于控制通货膨胀和财政赤字这一个目标，还必须力求稳定实体经济并减少产出、投资、就业和收入的波动。宏观经济政策应力求兼顾短期稳定和长期发展。财政和货币政策可发挥重要的反周期作用，支持公共投资于基础设施建设以及技术能力和人力资源建设。这样的投资对增长和创造生产性就业并进而对减贫至关重要。

77. 社会政策应处理财富和收入分配及贫穷的结构性决定因素，尤其是教育和就业方面。这些因素是打破不平等和贫穷境遇代际相传的关键。社会政策的范围是多方面的。在不影响社会领域其他努力的情况下，促进平等工作的重点应置于事关人力资源、就业和社会保护的增长战略、方案和政策。

78. 不应把社会政策视为一套改良措施，仅是为了纠正市场和机制的失败并暂时应对穷人家庭风险。相反，社会政策应围绕基本需要和公益物的满足和提供，这仍应主要是国家的责任。如果这方面的供应不足、不协调、零星破碎，就不可能实现和谐发展。

79. 劳动收入是穷人的主要收入来源。有鉴于此，人力资源开发、创造就业和改善就业质量是可持续减贫的关键问题。

80. 许多国家的经验表明，体面工作是和谐增长并进而减少贫穷的关键所在。促进人人享有充分的生产性就业和体面工作，这应是宏观经济政策的一个目标。这将有助于确保经济政策与社会政策的协调一致，也将有助于更公平地分配经济增长得益，从而减少不平等和贫穷。

81. 因此，旨在促进平等、有保障和有尊严的条件下的体面工作这样一个就业战略应成为任何发展战略的一个基本组成部分，而且必须着眼于在宏观经济政策中包括创造就业。这样一个战略还要求进行就业影响分析，作为宏观经济政策和其他领域决策的一个基本标准。此外，就业战略要求采取具体措施，把非正规部门纳入社会保护方案，并建立促进就业创造的奖励框架，途径包括对生产性和劳动密集型部门进行直接投资，重点促进中小型企业。

82. 另一现象是公营企业日趋私有化。但私有化不能忽视就业条件和可能失业问题，因为这些问题影响到贫穷问题，特别是劳动穷人。应有充分保护就业条件以及积极的劳动力市场方案。同样，无论拥有制为何，公用事业的提供必须继续面向社会全体。公用事业如果私有化，必须要求提供者确保为弱势群体和地区提供充分服务。

83. 人力资源开发是全面发展战略的一个关键组成部分，因为它对不平等、减贫、增长及社会和政治融合等方面都有影响。公共社会支出对支持人力资源投资至关重要。公共社会支出应是有保障的，在当前危机形势下甚至应该增加，以保护人力资源投资。这也应融入经济刺激一揽子方案以及国际社会对低收入发展中国家的支助。

84. 尤其是，决策者应争取为促进人力资源开发确保输入足够资金，特别是教育和卫生领域的人力资源开发。鉴于国家内部和国家间过去在这些领域的差距与当前在收入方面的差距存在关联，因此，发展中国家应优先增加对卫生和教育领域的公共资源投入，同时努力改善服务质量。

85. 人力资源开发的另一个同样重要的层面是培训方案。在全球经济环境下需要有竞争力，而且技术革新是日新月异，这都要求人力培训作出迅速和重大调整。因此，应作出大规模努力，为个人提供在劳动力市场参与竞争所需的最新知识和技能。

86. 改善社会保护制度也是综合消除贫穷和促进平等的一个关键要素。社会保护制度应以综合一揽子方式提供普遍保护，覆盖基本风险，尤其是健康、老龄和失业。

87. 建立负担得起、合适的社会保护机制至关重要，以免弱势群体担心经济改革和经济活动下行的消极影响过多落在他们身上。这样的社会保护机制应建立在常设机构基础上，以便危机袭来时迅速作出反应。但不应把社会保护机制视为基本社会政策的替代品。因此，在危机期间对它们的供资不应挤兑人力资源方面或较

长期社会保护计划的支出。而且，随着时间的推移，社会保护机制应逐渐发展成为更为永久性的社会保障制度的要件。

88. 不过，社会保护理念通常的适用办法非常接近于宏观经济政策的“增项”之类。因此，社会保护措施和定向资金转移方案被视为重要手段，用来缓解危机的短期消极影响，并确保旨在实现宏观经济稳定和消除长期增长障碍的改革得到政治上的支持。像这样把社会政策视为宏观经济政策的附属物，这不符合综合政策框架的要求，而综合政策框架应是良好社会战略和经济战略的基础。

89. 全球化使经济不安全局面日增，与之相伴的是劳动力市场趋于非正规化和临时化，在这样一个时代，必须为每个人提供基本社会保护。当前的全球危机及其对发达国家和发展中国家工人的影响进一步凸显了为穷人和并非贫穷者提供最低基本社会保护的重要性。对生活贫穷者而言，为他们提供一些基本社会保护将帮助他们避免陷入更深的贫穷境地；对非贫穷者而言，这将减少他们滑入贫穷境地的危险。

90. 为每个人提供基本社会保护应是所有刺激经济综合方案的组成部分。从短期看，福利将使最需要帮助者能够维持消费，从而生成经济衰退期间非常需要的需求；从长远看，社会投资于人力资源(营养、保健和教育)将增强今后的增长。

91. 鉴于不平等现象趋增，促进社会融合将日益难以实现。社会凝聚力和社会团结是发展和社会进步的基本条件，因此必须持续地努力发展和强化鼓励社会和谐机构和机制。全体公民接受良好教育，身体健康，工作合适，并得到社会保护，这有助于一国的社会凝聚力，为生活和文化的各个方面注入动力。通过促进和谐及减少贫穷，社会发展加强了民主机构和进程，使社会和经济关系更加协调，并为实现长期发展与繁荣打下坚实基础。

92. 最后，减贫工作不仅需要国家一级的努力，还需国际社会的明确承诺，具体而言是认同、推动及要求优先注重更有效的社会投资以促进社会团结和平等。对最富裕国家而言，这样的承诺也应体现于按照国民生产总值的0.7%这一国际商定目标提供援助以及为发展中国家的产品开放市场。