



第六十五届会议

临时议程** 项目 27(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

关于世界多重危机对社会发展的影响的全面研究

秘书长的报告

摘要

本报告是按照大会关于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第 64/135 号决议的要求编写。报告分析了粮食和能源双重危机以及全球金融和经济危机对社会发展的影响，建议采取注重人、社会保护和有活力的可持续增长的政策措施。

* 由于技术原因于 2010 年 12 月 2 日重新印发。

** A/65/150。



一. 引言

1. 2007-2009 年期间发生的一系列全球危机对社会和经济发展产生了深远影响。粮食和能源危机，再加上全球金融和经济危机的影响，阻碍了许多发展中国家的发展努力。减少贫穷、¹ 饥饿、营养不良、失业、不平等和社会排斥的前景尤为暗淡。虽然发达国家有数百万人失去了好工作、养老金、积蓄和房屋，但发展中国家的穷人的福祉受到的损害更大，尽管他们与危机起因毫无关系，承受重大冲击造成损失的能力最差。

2. 金融危机使一些发展中国家在数十年中历时最久的经济增长停了下来，即使这些国家的经济最终复苏了，也不可能挽回已造成的损失。被迫辍学或推迟入学的女孩将无法弥补错过的学习时间。在就业率下降时进入劳工市场的青年人会长期找不到工作。因粮食危机而发育不良或营养不良的儿童将无法逆转这些病况对身心发育造成的长期伤害，而饥饿和营养不良造成的数以千计的婴儿死亡原本是可以避免的。

二. 多重危机：起因和发展中国家的脆弱性

3. 金融危机和粮食危机是同一枚硬币的两面。这两种危机起源相同：缺乏监管的自由市场严重失灵。由于全球化和放松监管，因此全球粮食供应体系和金融市场之间的联动使得一方的不稳定导致另一方的动荡。各国之间宏观经济政策协调不够。在规范、监督和监测金融市场方面，也存在重大失误。事实上，监管体制未能防止各大银行和投资机构不负责任地过度投机买卖衍生工具。宽松的货币政策导致美利坚合众国出现资产价格泡沫并最终破灭，从而引发了金融海啸，殃及世界各地。

4. 同样，全球不公平的粮食供应和分配体系不可持续和不稳定，加上大金融公司过度投机买卖农业商品，引发了粮食和能源危机。² 由于执行结构调整方案，实行贸易自由化以及用于发展农业的官方发展援助大幅下降，发展中国家也忽略了农业投资，而是在国际市场上购买廉价粮食。事实上，食物和能源价格飙升并不是因为全球产量减少，也不是因为主要粮食作物供应短缺。与此相反，全球粮食产量在过去十年中其实有所增加，即便按人均产量计算也有所增加。³

¹ 根据《联合国千年发展目标 2010 年报告》，预计整个贫穷率到 2015 年时仍会降至 15%。这意味着届时大约有 9.2 亿人生活在国际贫困线以下，比 1990 年减少一半。然而，全球金融危机的影响可能挥之不去：2015 年甚至其后的贫穷率将略高于按世界经济以危机爆发前稳步增长的速度计算的贫穷率。

² J. Gosh, “The unnatural coupling: food and global finance”, *Journal of Agrarian Change*, 10, 72-86(2010)。

³ D. M. Anderson, “A question of governance: to protect agribusiness profits or the right to food?”, *Agribusiness Action Initiatives*(2009)。

5. 在美国在 1980 年代放松金融管制后，大银行开始在期货市场上发挥重要作用。这种作用在次贷房屋市场崩溃后大幅度加强，因为投资者认为期货市场是安全的投资领域。据估计，在商品期货市场中，来自对冲基金和大机构投资者的投资资本达数千亿美元。这些新的交易人对价格的看涨看跌致使人们过度投机买卖商品。这推高了主要粮食作物的期货价格，造成了粮食价格泡沫。类似的投机行为也渗入了能源期货合约，推高了油价。这些价格上涨导致生产和运输成本上升，增加了对农产商品价格的压力。因此，这些价格波动影响到许多粮食依赖进口的贫穷国家。

6. 期货市场的过度投机买卖放大了其他限制供应因素的影响。这些限制因素包括，一些粮食商品被用来制造生物燃料和生物柴油、一些农业用地被用来种植生物燃料作物、对农业部门和农村基础设施的投资减少以及干旱、洪水和飓风等气候变化引起的极端天气事件的影响。

7. 粮食和燃料价格上涨对不同地区和同一地区各个国家的影响不一。非洲和南亚受到的打击比其他地区大得多，因为这些地区的农业长期以来一直有问题。非洲情况严峻，因为它在过去二十多年中，作为结构调整方案一部分，开放了本国的经济，放弃了保障粮食供应的承诺。这种忽略使非洲从净出口粮食变为净进口粮食。另外，由于发达国家继续发放农业补贴，致使非洲穷国的农产品在本国市场上都缺乏竞争力，非洲国家的农业发展进一步被削弱。

8. 虽然发展中国家实行了经济治理，且许多发展中国家持有大量外汇储备，也未推行不良贷款做法，但它们还是被卷入了这些危机。每个国家易于受外部冲击影响的程度不同，因此决定了这些危机的实际影响。非洲国家面临贸易条件不断恶化、对出口产品的需求骤减、资本流入减少、侨汇减少以及旅游业衰退。⁴ 一些非洲国家这些年来在发达国家创建了花卉、水果、蔬菜和纺织品等有利可图的优势市场。而发达国家市场需求的骤减致使出口收入急剧下降。这些问题使非洲大陆的国内生产总值增长从过去十年的 5% 降至 2009 年的 2.5%。

9. 在拉丁美洲，危机主要是通过贸易冲击和侨汇减少来传播的，亚洲则在证券投资资本、侨汇和贸易方面受到影响。然而，中国和印度的经济继续保持增长，拉动亚洲经济继续强劲增长。另一方面，东欧和中亚的增长几乎停了下来。总体而言，经济多样化国家的表现远远好于那些依赖单一商品出口的国家或旅游或侨汇等外汇收入来源不多的国家。

10. 对外和对内债务负担增加，国际借贷成本提高，出口和地方财政收入减少，这些都压缩了最贫穷国家的财政空间。发达国家和中等收入国家实行了在刺激需求和减少失业方面发挥重大作用的反周期宏观经济政策，但这些贫穷国家没有能

⁴ 经济合作与发展组织(经合组织)、非洲开发银行和非洲经济委员会。《非洲经济 2010 年展望：公共资源动员和援助》。经合组织：巴黎，2010 年。

力采取这些政策。缺乏获取外来资本的渠道致使对公共和私营基础设施项目的重要投资放缓，阻碍经济持续增长和创造就业机会。

11. 经济危机还影响发展中国家的债务可持续性。据估计，2009年有大约3万亿美元的主权外债和逾1万亿美元的私营部门外债到期。经济增长的下滑预计会削弱贫穷国家的偿债能力。⁵ 从长期来看，推迟偿债将使贫穷国家蒙受损失。许多国家可能进一步削减用于减贫方案的资金。

三. 应对危机的政策

12. 许多工业化国家通过采取扩张性的财政和货币政策来应对金融和经济危机。这些刺激措施旨在防止放贷过多的金融业出现崩溃，增加信贷流动，刺激需求，并为弱势群体提供一些有限的社会安全网。这些前所未有的努力产生了良好效果。⁶ 它们刺激增长，增加信贷流动，防止金融系统崩溃。它们还增加了国际金融机构为消除危机对中低收入国家的影响而可以动用的资金。

13. 为减少危机对本国的影响，大多数工业化国家把大量的刺激经济资金用于加强社会安全网。例如，美国把刺激经济资金的39%用于加强社会保障，法国为16%，德国25%，芬兰43%。⁷ 虽然经济增长正在恢复之中，发达国家依在普遍感受危机对社会的影响。特别是，失业率仍然很高，青年等社会群体的失业率尤其高。另外，实体经济的信贷流动缓慢，因此创造就业机会的速度缓慢。财政赤字和公共债务的增加也对增长构成威胁，工资、退休金以及社会基本服务可能会因此大幅度削减。

14. 拥有财政能力的发展中国家也采取了危机缓解战略。一些国家在危机爆发之前就吸取了以往危机的惨痛教训，改善了国内条件，因而有能力采取这些措施。例如，相当多的国家从1997-1998年亚洲金融危机中吸取了教训，积累了外汇储备，用于自我保险。

15. 在亚洲和太平洋地区，一些国家向失业人员和下岗职工提供了就业培训计划。泰国重点培训新的毕业生，孟加拉国重点培训下岗返乡民工。越南向全国最贫穷人口提供优惠利率贷款，以推动农村地区的贸易和生产。中国扩大了扶贫方案的覆盖面，巴基斯坦启动了贝娜齐尔收入支持方案，帮助了600万至700万个贫穷家庭。

⁵ 联合国贸易和发展会议(贸发会议)，金融和经济危机对发展中国家的债务可持续性的影响。贸发会议秘书处的说明(2009年9月)。

⁶ 20国集团多伦多首脑会议宣言，2010年6月26和27日。

⁷ Y. Zhang, N. Thelen, 和 A. Rao, “财政刺激方案中的社会保障：一些证据”，联合国开发计划署/发展研究处的工作文件(2009年)。

16. 随着失业率的上升，许多国家开始实施就业保障方案。这些方案的帮助对象通常是失业者和妇女。例如，在南非和印度，招募了大批人从事公共基础设施建设。

17. 拉丁美洲因实施了有条件地提供现金方案并增加了对社会保护方案的社会开支，因此有更充分的准备，以应对和缓解当前危机的某些不利影响。目前，有条件的提供现金方案惠及了 17 个国家的 2 200 多万家庭。⁸ 各国政府还采取了其他措施，使穷人不受全球经济衰退的危害。阿根廷实施了儿童津贴普及方案，扩大福利支出，帮助了 350 万名儿童。

18. 在撒哈拉以南非洲，许多国家试图增加对早先已有的和新的社会安全网方案的支出，以减轻危机对最贫穷最弱势社会成员的打击。埃塞俄比亚实施了小麦补贴，以减轻通货膨胀对城市贫困人口以及农村弱势人口的影响。塞内加尔为母亲和幼儿设立了提供现金方案，纳米比亚和南非为老人和儿童提高了补助金，并增加了在健康和低收入住房领域的开支。南非将经济刺激方案资金的 56% 用于社会保障。加纳、肯尼亚和尼日利亚采取的干预措施包括向弱势群体发放粮食、实施学校供餐方案和提供现金。⁹ 然而，由于有不能再借外债的限制，因此获得国际债务减免国家采取广泛的财政刺激措施的能力受限。¹⁰

19. 中东和北非最常用的一些应对措施是补贴基本食物价格、保护某些行业的工资和改善获取教育和保健服务的渠道。土耳其、埃及、沙特阿拉伯和摩洛哥等国家还采取了财政刺激措施，以便通过投资基础设施项目来创造就业机会。¹¹

20. 联合国秘书长于 2008 年 4 月设立了全球粮食安全危机工作队，工作队成员包括各专门机构、基金和方案、布雷顿森林机构以及联合国秘书处有关部门的负责人。

21. 联合国粮食及农业组织(粮农组织)于 2008 年 6 月在罗马召开了世界粮食安全高级别会议。会议呼吁国际社会增加对发展中国家的援助，特别是增加对受高粮价影响的发展中国家的援助。2009 年 11 月还在罗马召开了世界粮食安全首脑会议，通过了关于实现粮食安全的行动计划。

22. 2009 年 7 月，八国集团首脑会议发起了拉奎拉粮食安全倡议，承诺在未来三年中斥资 200 亿美元，支持采取国家主导的协调一致措施，解决粮食缺乏保障问

⁸ 拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)，“2009 年拉丁美洲社会概览”，简报文件，拉加经委会(2009 年，圣地亚哥)。

⁹ 海外发展研究所。“全球金融危机和发展中国家：第二阶段总结”，第 316 (2010) 号工作文件。

¹⁰ A. Arieff, M. A. Weiss, and V. C. Jones. “The global economic crisis: impact on sub-Saharan Africa and global policy responses”, Congressional Research Service Report for Congress, R40778 (2010)。

¹¹ N. Jones, C. Harper, S. Pantuliano, S. Pavanello, K. Kyunghoon, S. Mitra 和 K. Chalcraft. “经济危机以及粮食和燃料价格波动对中东和北非的儿童和妇女的影响”，海外发展研究所，第 310 (2009) 号工作文件。

题。2010年1月，世界银行设立了一个多边融资机制，以便向公共和私人实体提供更多资金，支持促进贫穷国家农业和粮食安全的国家和地区战略计划。

四. 社会影响

23. 虽然跟踪和评估全球多重危机对社会发展的全面影响的工作因缺少家庭福利的实时数据而受到影响，但是人们普遍认为这些危机影响在实现千年发展目标等国际商定发展目标方面的进展。

A. 贫穷

24. 在危机爆发前，发展中国家总体的贫穷人数显著下降。每天生活费不足1.25美元的人从1981年的19亿人降至2005年的14亿人。但是，全球经济衰退导致减贫速度放缓，在有些情况下还破坏了一些发展中国家的减贫努力。

25. 经济危机对各国贫穷情况的影响在很大程度上取决于私人资金流动、贸易、汇率、侨汇、官方发展援助和服务方面的变化对增长产生了哪些影响。在大多数情况下，人均国内生产总值下降意味着贫穷加剧。据估算，发展中国家的平均国内生产总值增长率每下降1个百分点将导致贫穷人数增加2%。¹²

26. 发展中地区的国内生产总值增长率严重下滑，导致许多人陷入贫困或无法脱贫。即使增长恢复了，一些因某些行业的工作机会消失而陷入贫困的人可能仍然无法脱贫。据联合国秘书处经济及社会事务部估计，如果发展中国家和经济转型国家继续维持危机前的增长速度，那么2009年依然贫穷或陷入贫穷的人会比现在少4700万至8400万人。据世界银行估计，到2010年时，经济衰退将使6400万人陷入贫穷。世行还称，尽管爆发了这场危机，但全球贫穷率将继续下降，到2015年时将降至15%，而不是在没有危机情况下预计的14.1%。¹³此外，增加的这些贫穷人数不包括因粮食和能源危机而变穷的1.3亿至1.55亿人。

27. 贫穷人数迅速上升的部分原因是由于大量人口生活在贫穷线边缘，很容易因外部冲击而陷入贫穷。裁员和劳动力市场工资下降引起收入陡降，一下子就把这些弱势群体推入了贫困境地。食物价格的急剧上涨也削弱了穷人和弱势群体的购买力，这不仅使更多人陷入贫穷，还加剧了贫穷的程度。单亲父母、儿童和高龄老人组成的城市贫穷和低收入家庭面临的风险尤其高。发展中国家缺乏全民社会保护，这意味着如果经济迟迟难以复苏，弱势群体人数很可能继续上升。在一些

¹² 国际货币基金组织，“金融危机对全球低收入国家的影响”，国际货币基金组织(2009年，华盛顿特区)。

¹³ 世界银行和国际货币基金组织，《2010年全球监测报告：危机之后的千年发展目标》。世界银行(2010年，华盛顿特区)。

国家，现有的安全网方案一般针对长期处于贫穷状态的人，难以吸纳大量因工资突然下降或失业而陷入贫穷的人。

28. 经济危机也减少了个人和家庭的收入和资产。一般来说，金融危机过后，贫富差距趋于缩小，因为最富有阶层的平均工资的下跌幅度大于全社会平均工资的下跌幅度。¹⁴ 然而，目前的经济衰退也通过经济活动的减少、相对价格的变动和削减教育和卫生开支等财政紧缩措施，影响到中低收入家庭的收入和财富。¹⁵

29. 一项评估孟加拉国、墨西哥和菲律宾的贫穷情况和当前全球金融危机对分配的影响的研究发现，虽然危机导致贫穷人口增加了 100 多万，但危机对收入分配格局的中等收入阶层的收入影响相对更大些。在墨西哥和菲律宾，第 4 十分位数至第 7 十分位数收入组别中有 15% 至 20% 的家庭由于收入减少，跌入更低的收入组别。在孟加拉国，这一组别有 10% 的家庭也跌入一个更低的收入组别。在墨西哥，最穷的 20% 人口的收入下降了大约 8%。¹⁶ 因此，最低收入群体家庭收入的明显下降可能导致更多人在贫穷中越陷越深。

B. 饥饿与粮食安全

30. 全球饥饿人口自 1990 年代中期起一直在增加，2009 年达到 10.2 亿人，创下历史新高。另外，还有 20 亿人患有微量营养素缺乏症。亚洲和太平洋地区的饥饿问题更为严重，有 6.42 亿人营养不良。撒哈拉以南非洲估计有 2.65 亿饥饿人口，而营养不良人数按其人口计算是最高的。¹⁷ 中东和北非以及拉丁美洲和加勒比的饥饿人数也分别上升了 13.5% 和 12.8%。儿童也受到严重影响：1.29 亿儿童体重不足，另外有 1.95 亿 5 岁以下儿童发育迟缓。

31. 世界上饥饿人口增加，不是因为出现大规模的粮食短缺。世界上有足够的粮食。然而，许多穷人和脆弱家庭在 2006 年至 2008 年间遭遇了标志着廉价食物时代终结的价格暴涨。自 2006 年起，基本农产品的国际价格大幅上升，在 2008 年第一季度达到近 30 年来的最高水平。然后，价格开始回落，一直持续到 2008 年 12 月，但其后至今一直维持在较高的水平上(见图 1)。

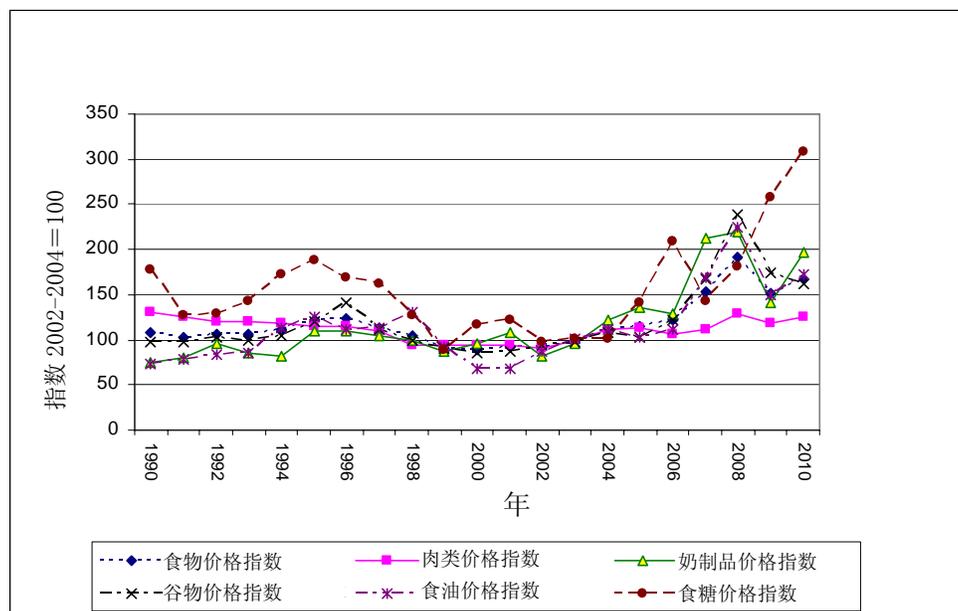
¹⁴ C. Dhéret, and F. Zuleeg, “Impact of the economic crisis: greater income equality but less well-being?”, European Policy Centre, Policy Brief: (May 2010)。

¹⁵ E. Baldacci, L. de Mello and G. Inchauste, “Financial crises, poverty, and income distribution”, Finance and Development, 39 (2002)。

¹⁶ B. Habib, A. Narayan, S. Olivieri, and C. Sanchez-Paramo, “The impact of the financial crisis on poverty and income distribution: insights from simulations in selected countries (2010)” (<http://www.voxeu.org/index.php?q=node/4905>)。

¹⁷ 联合国粮食及农业组织，《越来越多的人在挨饿》，粮农组织 (2009 年，罗马)。

图 1
粮农组织食物价格年度指数 (2002-2004=100)



资料来源: http://www.fao.org/fileadmin/templates/worldfood/Reports_and_docs/Food_price_indices_data.xls。

32. 国家一级的粮食价格仍然不稳定, 其原因包括市场一直不完善、对生物燃料的需求和一些限制粮食供应的因素, 例如农业投入成本上升、信贷不足以及土壤生产力下降。基本种类口粮的价格也受到汇率波动的影响。在一些美元对本国货币升值的国家中, 由于进口成本增加, 粮食商品的价格上涨。

33. 一项跟踪多个国家消费者食物支出的调查发现, 所有国家的基本食物价格都上涨了(见表 1)。这些当地食物价格估算与国家 and 全球的估算是一致的。这些趋势表明, 穷人和其他弱势群体仍会买不起食物。食物价格上涨迫使人们少吃肉类、奶制品、蔬菜、水果和加工食品, 而主要依赖谷物、脂肪和油。虽然这些主食能提供能量, 但它们缺乏重要的蛋白质和微量元素, 如维生素和矿物质。因此, 粮食危机造成饮食质量下降, 对穷人、年幼者、体弱者和其他弱势群体产生不利影响。

表 1
一些国家的当地食物价格

孟加拉国(农村)(以塔卡计算)	2009年2月	2007-2008	2006
大米(公斤)	23/24	36	18/20
红豆(公斤)	100	112	80/85
柴油(公升)	45	50-58	38-40
印度尼西亚(农村——以印度尼西亚盾计算)	2009年2月	2008年8月	2008年2月
大米(公升)	4 250	3 750	4 000
新鲜的鱼(大)	35 000	12 500	12 500
食油(公升)	8 600	8 250	5 500
糖(公斤)	8 500	6 250	5 000
印度尼西亚(城市)			
大米(公升)	4 000-5 000	3 000-3 500	3 000
食油(公斤)	8 000-9 000	6 500	5 000
蛋(公斤)	13 000-14 000	13 000	14 000
肯尼亚(农村——以肯尼亚先令计算)	2009年2月	2008	2007
玉米粉(2公斤)	140	75	50
大米(1公斤)	80	60	60
水(20公升)	2	1.5	1
煤油(250毫升)	35	25	20
豆类(250克)	30	15	10
肯尼亚(城市)			
玉米粉(2公斤)	120	72	40
水(20公升)	3	2	1
赞比亚(农村——以克瓦查计算)	2009年1月	2008年5月	2008年1月
玉米粉(25公斤)	55 600	44 900	34 400
卡彭塔鱼(沙丁鱼/公斤)	45 500	66 700	50 000
豆类(公斤)	11 400	12 500	8 300
赞比亚(城市)			
玉米粉(25公斤)	53 800	44 900	34 400
蔬菜(公斤)	7 500	3 500	3 200
牛肉(混合部位/公斤)	17 400	17 900	16 600
牙买加(城市, 以牙买加元计算)	2008/2009	2007/2008	
大米(大包)	800	300	—
面包	180	80	—
鲭鱼	60	40	—
卷心菜	80	35	—

资料来源：发展研究院，“危机描述：食物、燃料和金融危机对 5 个国家的穷人的影响：关于在孟加拉国、印度尼西亚、牙买加、肯尼亚和赞比亚的试点研究的报告”，发展研究院(2009年)。

34. 粮食和能源危机使城市和农村的穷人变得更加贫穷和粮食供应更加得不到保障，因此有 30 多个国家爆发了大规模公众抗议。¹⁸ 需要紧急粮食援助的人数也迅速上升，尤其是在缺少粮食的低收入国家。为稳定局势，许多国家政府采取短期政策措施，包括修改生物燃料政策，以减少对粮食供应的压力，把政府储备的谷物投入国内市场，减少或暂停进口关税，并设置出口壁垒。俄罗斯联邦、乌克兰和若干中亚国家对面包、牛奶、鸡蛋和食用油等基本食物的零售价格实行控制。其他政策措施则直接针对社会最脆弱成员。智利向 40% 的最贫穷人口支付了一次性现金补助，印度增加了粮食补贴，南非增加了对食物一揽子方案的支出，纳米比亚实施了帮助贫穷和弱势家庭的食物发放方案。

35. 尽管采取了这些政策措施，但估计粮食危机仍然致使世界各地的营养不良人数增加 7 500 万。金融和经济危机使营养不良人口另外增加了 1 亿。¹⁹ 粮食和经济危机一起导致全球饥饿人数增加，使其在 2009 年超过了 10 亿人大关。

36. 虽然国际社会主要关注粮食和能源危机对发展中国家的影响，但是，较发达国家的贫穷和弱势群体也受到了打击。中低收入家庭的食物支出减少，儿童和成年人都被迫减少进餐次数和食物品种，也减少了对营养价值高的食物的食用。²⁰ 高收入国家穷人和其他社会群体长期轻度营养不良的比例近来飙升，其主要原因是全球经济衰退导致家庭收入减少。特别是，依然失业或已用尽积蓄的人日益发现自己不得不依赖本地的食物分发站。在这些新穷人中，有许多人是有生以来第一次被迫依赖公共援助。美国农业部称，2008 年有 4 910 万人生活在食物没有保障的家庭中，而 2007 年，这一数字为 3 620 万。

C. 就业

37. 这次战后最严重的经济衰退致使发达和发展中国家出现大量失业。失业人数于 2010 年初达到顶峰，有 2.12 亿人(见图 2)。在全球经济衰退开始之前，许多国家就已经出现“无就业增长”。虽然一些主要经济体的失业率上升的趋势开始回落，但总体而言，失业率仍然很高，大多数国家的国内生产总值的增长尚未转化为明显的就业增长。

38. 还有大批的失业者暂停求职或从事非全职工作。在发展中国家中，大量劳动力不得不在非正规部门从事低薪酬低劳保的工作，因为他们一旦失业，生活就难

¹⁸ 联合国粮食及农业组织、国际农业发展基金(农发基金)和世界粮食计划署(粮食计划署)：“高粮价：影响和行动建议”，文件是粮农组织、农发基金和粮食计划署编写的，提交给 2008 年 4 月 28 和 29 日在瑞士伯尔尼举行的行政首长协调理事会会议。

¹⁹ 联合国粮食及农业组织，第二十七届粮农组织欧洲区域会议(2010 年 5 月)。

²⁰ M. Nord, “Food Spending Declined and Food Insecurity Increased for Middle-Income and Low-Income Households from 2000 to 2007”, Economic Information Bulletin No. 61. United States Department of Agriculture (Washington, D. C., 2009)。

以为继。因此，虽然大多数国家的产出正在恢复，就业增长前景顶多只能称为喜忧参半，因为不同地区和国家间的趋势不同，同一地区和同一国家内的趋势也不同。过去的经验表明，就业复苏平均要比国内生产总值的恢复滞后 4 至 5 年。

39. 欧元区 16 国和美国采取了非同寻常的政府刺激措施，失业率保持在近 10% 的水平。就损失的失业而言，美国一国就因金融危机损失了近 800 万个就业机会。欧洲联盟的 27 个成员国估计有 2 310 万人失业。²¹ 即使这些国家的经济改善了，这些被裁撤的工作中的许多工作也会一去不返。目前的债务危机可能会进一步削弱欧洲联盟在恢复就业方面的努力。

40. 经济转型国家的失业率仍在上升。在低收入国家，失业者和在业穷人的就业前景依然黯淡，因为创造就业的速度慢于新进入劳工市场者的快速增长。自 2008 年以来，在业穷人增加了 1 亿人。²² 青年失业率也继续上升，西班牙和爱尔兰 2009 年的青年失业率分别达到 24.7% 和 18.5%。²³

41. 发展中国家的低薪酬低劳保就业大幅增加是由于全球危机同时影响了正规和非正规经济部门。非正规经济中许多雇用大批妇女和儿童的小公司因需求减少、价格下降以及汇率波动受到影响。因此，大批非正规工人也失去了工作。其他工人的雇佣合约变得更加不正规化。例如，在印度尼西亚，危机估计导致 6.52 万至 20 万在家里工作的服装工人失业。²⁴

42. 一项对南非、马拉维、肯尼亚、秘鲁、泰国、印度尼西亚、巴基斯坦、印度、哥伦比亚和智利的城市非正规经济部门工人情况进行的调查也发现，与各种全球供应链相关联的生产商和供应商大幅度减少了在家工作的工人人数。²⁵ 街头摊贩和拣垃圾者等其他非正规工人也面临着本地和国际需求以及销售价格都大幅下降的困境。85% 的拣垃圾者和 62% 的街头小贩称 2009 年 1 月至 6 月的生意/工作量减少。和发达国家的失业工人不同的是，这些工人没有参加任何社会保护计划。因此，他们的生计更不稳定，危机可能使他们陷入更深的赤贫境地。

²¹ 欧统局，“欧元区失业率为 10.0%，欧盟 27 国失业率为 9.6%”，5 月，欧统局新闻稿，欧元指标，97/2010-2010 年 7 月 2 日。

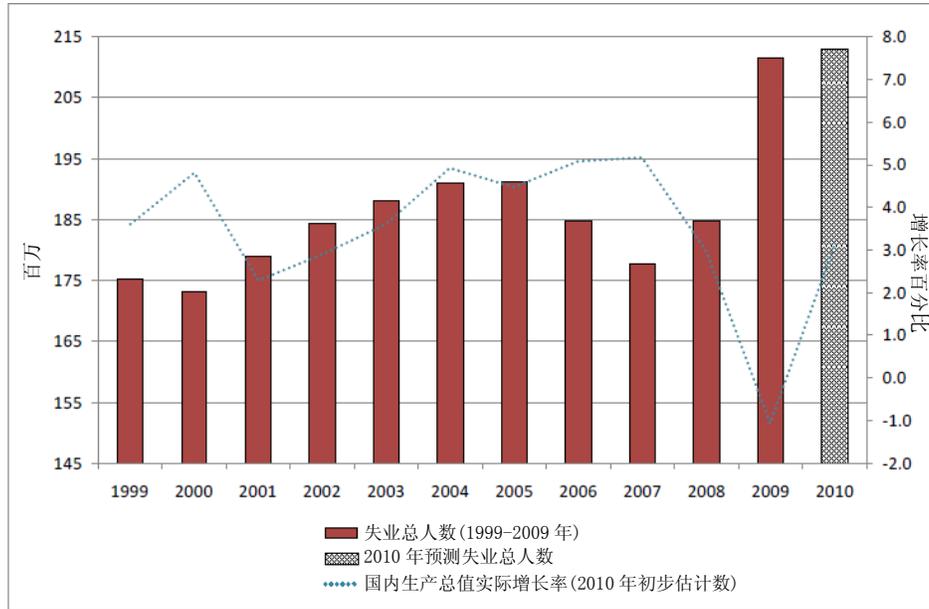
²² 国际劳工组织(劳工组织)，全球就业趋势，2010 年 1 月。

²³ S. Scarpetta, A. Sonnet 和 T. Manfredi, “在危机中上升的青年失业率：如何防止对一代人的长期的负面影响？”，经合组织社会、就业和移徙问题工作文件，第 106 号，经合组织(2010 年，巴黎)。

²⁴ D. Green, R. King, 和 M. Miller-Dawkins, “全球经济危机和发展中国家：影响和应对”，用于磋商的工作草案，乐施会研究报告，国际乐施会(2010 年)。

²⁵ Z. E. Horn, “No cushion to fall back on: the global economic crisis and informal workers, Inclusive Cities Study”, Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (2009)。

图 2
全球失业和国内生产总值趋势 (1999–2010 年)



注：2009 和 2010 年为初步估计数。

资料来源：国际劳工组织：《全球就业趋势》（2010 年 1 月，日内瓦）；国际货币基金组织：《世界经济展望》（2009 年 10 月，华盛顿特区）。

43. 由于存在这些趋势，在世界经济和全球贸易全面复苏若干年后，就业率才可能回到危机前的水平。国际货币基金组织在《世界经济展望》中称，失业率可能会比经济复苏滞后一年半。据国际劳工组织估计，20 国集团的反周期性政策将于 2010 年在 20 国集团国家中挽救或创造 2 100 万就业机会。²⁶ 这些政策在很大程度上缓解了失业带来的不利影响。另外，这些政策提供和扩大了失业福利，减轻了经济衰退给人们带来的痛苦。然而，低收入国家因为财力有限，无法实施类似的政策。

44. 虽然全球失业趋势大体反映了经济衰退的社会影响，但这些趋势并没有充分反映危机对不同社会群体产生的不同影响，例如，美国 2010 年 5 月的失业率为 9.7%，其中黑人 (15.5%) 和讲西班牙语的拉美人 (12.4%) 的失业率更高。学历较低的年轻工人的失业率上升得更快。²⁷

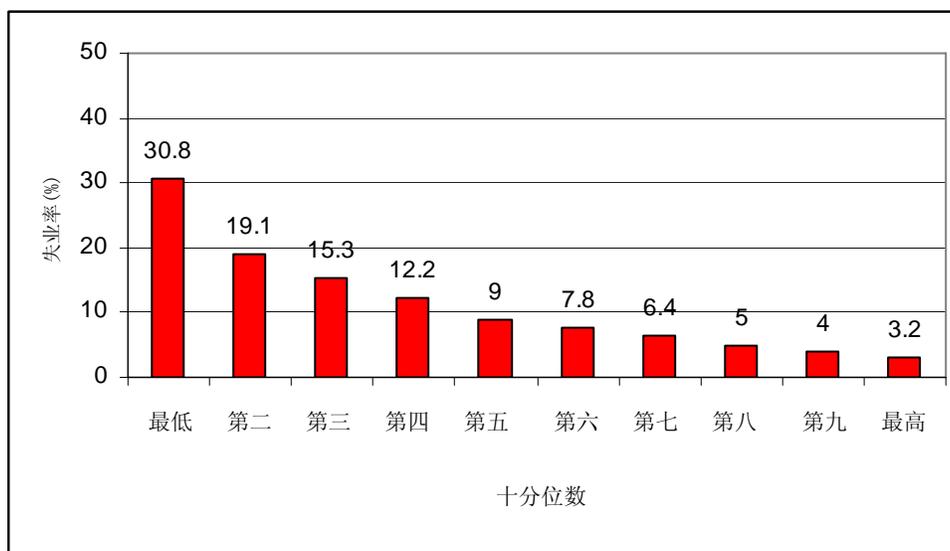
²⁶ 国际劳工组织，“加快 20 国集团国家实现创造就业机会的复苏：借鉴以往的经验”，劳工组织提交给 2010 年 4 月 20 日至 21 日在华盛顿特区举行的 20 国集团劳工和就业部长会议的报告，经合组织对报告的编写提供了大力协助。

²⁷ M. Elsby, B. Hobijn and A. Sahin, “The labour market in the Great Recession”, prepared for Brookings Panel on Economic Activity, 18–19 March, 2010.

方框 1

美国 2009 年第四季度按家庭收入情况统计的失业率

在美国，失业率随着家庭收入增加而急剧下降。收入最低的 10%家庭的工人的失业率为近 30%，相比之下，家庭收入最高的工人的失业率为 3.2%。因此，低收入工人面临着劳工市场的真正萧条。

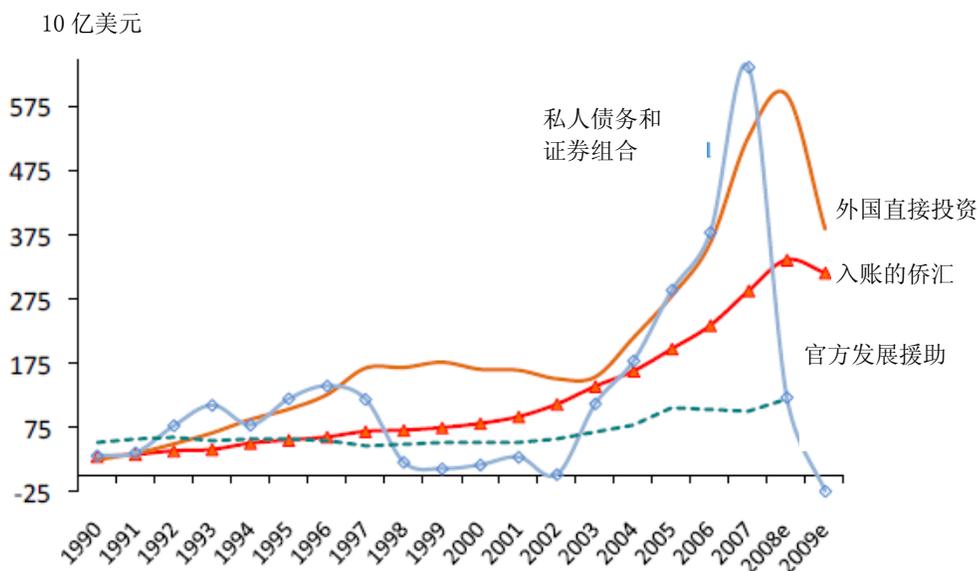


资料来源: A. Sum, and I. Khatiwada, "The labor market impacts of the Great Recession of 2007-2009 on workers across income groups" (2010) (<http://www.spotlightonpoverty.org/ExclusiveCommentary.aspx?id=12f13dec-535a-4586-872a-8abf5dc1c80d>).

D. 侨汇

45. 2008 年，侨汇共计 3 360 亿美元，几乎是每年流向发展中国家的官方发展援助金额的 3 倍，在许多发展中国家中，侨汇已经成为维持家庭消费的重要辅助收入来源，也是投资资金的重要来源。许多低收入国家的国内生产总值的很大一部分来自侨汇。侨汇占塔吉克斯坦国内生产总值的 50%，占吉尔吉斯共和国、莱索托和海地国内生产总值的 20% 以上。

图 3
流向发展中国家的侨汇的重要性



资料来源：世界银行移民和汇款问题工作组以及全球发展融资数据库。

46. 然而，早先全球经济衰退将导致侨汇大规模减少的担忧并未成真。世界银行的数据表明，流向大多数国家的侨汇在很大程度上保持了韧性(见图 3)。但是，这种表面上的韧性可能是汇率变动的结果。随着美元的贬值，东道国或侨汇输出国的侨汇款额的美元估值就会增加。尽管如此，官方记录的流向发展中国家的侨汇减少了近 6%，从 2008 年的 3 360 亿美元跌至 2009 年的 3 160 亿美元。²⁸ 然而，发达国家和主要新兴国家产出增长的复苏可能会使流入发展中国家的侨汇在 2010 年增加 6.2%，并在 2011 年增加 7.1%。

47. 侨汇即便减少了，但它仍为收汇的家庭提供了缓冲和社会保险。但是，在大多数情况下，由于缺少适当的社会保护，这是一种很好的替代办法。

48. 应指出，全球经济衰退对各地区侨汇产生了不同的影响。由于全球经济危机的影响，2009 年流向拉丁美洲、中东和北非、欧洲和中亚的侨汇分别减少了 12%、8%和 20%。海湾合作委员会国家的工人寄回西亚的侨汇从 2008 年的 227 亿美元降至 2009 年的 189 亿美元。²⁹ 侨汇在约旦和黎巴嫩等国的国内生产总值中占很大

²⁸ Ratha, Dilip, Sanket Mohapatra, 和 Ani Silwal, “2010–11 年侨汇展望”。移民与发展情况通报 12, 发展前景小组, 世界银行(2010 年)。

²⁹ 西亚经济社会委员会, 《关于全球金融和经济危机对西亚经社会国家的社会影响和应对措施的专家组会议报告》(E/ESCWA/SDD/2009, 2009 年 12 月 11 日)。

的份额，如此大幅度的减少预计会对这些国家减少贫穷和失业的努力产生不利影响。³⁰ 流向撒哈拉以南非洲的侨汇也于 2009 年减少了 3%。然而，流入南亚和东亚的侨汇总额在 2009 年有所增加，但增速慢于危机前，²⁸ 2008 年流向欧盟 10 国的侨汇放缓，因为在欧洲联盟其他地方工作的波兰、罗马尼亚和波罗的海国家的工人开始反向移徙。

E. 保健

49. 虽然大多数国家尚未进行调查以评估当前危机对人口和健康成果的影响，但是以往危机的情况显示，有很多理由可以相信目前的多重危机会对公众健康服务的提供和保健成果产生长期影响。粮食和能源危机引起饥饿和营养不良，特别是在婴儿和儿童当中，影响到保健成果。在当前的危机中，有更多的人食用质量差和不利健康的食物。³¹ 在发展中国家中，危机也严重影响到城市穷人和农村中粮食全是买来的人的营养水平。整个社会缺少营养不利于经济发展。有研究估计，各国可能会由于缺乏铁、碘和锌等重要营养素而失去国内生产总值的 2%至 3%。³² 这是因为营养不良会危害儿童的生存、健康和发展潜力。

50. 全球危机还中断了在以下领域取得的来之不易进展：降低儿童死亡率、增加获取救命药物的机会、治疗和预防结核病、疟疾和被忽略的热带疾病。最近的一些研究表明，发展中国家的儿童和产妇死亡率都在下降。全世界 5 岁以下儿童的死亡人数从 1990 年的 1 250 万降至 2008 年的 880 万。初步数据显示，在降低产妇死亡率方面也取得了进展。³³ 然而，这些进展速度缓慢，不足以实现千年发展目标 5，即到 2015 年时将产妇死亡率减少 3/4。全球危机有可能导致进展速度进一步放慢，因为家庭收入减少、食物价格上涨以及公共医疗开支减少等因素致使总体营养水平下降。

51. 据世界银行估计，全球经济衰退可能导致 5.5 万名婴儿和 26 万名 5 岁以下儿童在 2015 年死亡。仍然缺少清洁饮水的人数可能再增加 1 亿人，死于可预防的水传播疾病的可能性会因此增加。在亚洲，目前的危机可能导致孕产妇贫血率上升 10%至 20%，出生体重不足的发生率可上升 5%至 10%。儿童发育迟缓率可能上升 3%至 8%，消瘦率上升 8%至 16%。³⁴

³⁰ 阿拉伯劳工组织和国际移民组织，《阿拉伯世界的区域内劳工移徙》，阿拉伯劳工组织/国际移民组织(2010 年，开罗)。

³¹ K. Lock, D. Stuckler, K. Charlesworth and M. McKee, "Potential causes and health effects of rising global food prices", *British Medical Journal*, 339: 269-272(2009)。

³² H. Alderman, "Linkages between poverty reduction strategies and child nutrition: An Asian perspective", *Economic and Political Weekly* 40: 4837-4842(2005)。

³³ 联合国，《2010 年千年发展目标报告》，联合国(2010 年，纽约)。

³⁴ 联合国儿童基金会，“经济危机对儿童的影响”，会议报告，2009 年 1 月 6-7 日，新加坡。

52. 经济危机还对就业状况、收入、教育程度、营养、住房和获取清洁用水等健康的重大决定因素产生影响，并因此影响到保健成果。各国政府削减了按实值计算的公共保健预算。此外，保健方面的援助可能也减少了。例如，经合组织发展援助委员会的官方发展援助按目前美元汇率计算，从 2008 年的 1 223 亿美元降至 2009 年的 1 196 亿美元。³⁵ 这一下降对儿童免疫方案、必要的药品采购和公共保健设施的人员配置都有影响。在农村道路和诊所方面的公共支出的进一步下降意味着，农村穷人将更难获得初级保健服务。

53. 危机还引发了货币波动。对那些本国货币贬值的国家来说，救命药品的进口成本现在更高了。非洲、欧洲和中亚的药费涨幅高达 30%。³⁵ 这些上涨直接影响到为艾滋病毒/艾滋病和结核病患者提供救命的药品。工业化国家面临人口老龄化问题，提供必要药品的成本也上升了。

54. 家庭收入的减少往往使一些家庭要么不去看病，要么推迟看病。经济出现困难常常会引发保健疾患，例如精神病、抑郁、焦虑、药物滥用和反社会行为。美国的研究表明，在经济衰退和失业率上升时，低学历工人最容易出状况。³⁶ 欧洲联盟国家的调查结果还表明，工龄男子和妇女自杀和他杀事件的短期增加往往与失业率的大幅飙升有关。失业率每上升 1%，自杀和他杀发生率就会上升 0.79%。³⁷ 日本³⁸ 和大不列颠及北爱尔兰联合王国³⁹ 的自杀和精神病发生率在目前危机期间也上升了。

F. 教育

55. 在危机爆发前，发展中国家在普及初级教育方面取得了显著进展。自 1999 年以来，失学儿童人数减少了 3 300 万。此外，自 2000 年以来，许多国家的入学率已超过 90%的门槛。⁴⁰ 然而，逾 7 200 万小学适龄儿童仍然无法上学，而辍学率仍是一些国家要认真关注的问题。教育领域继续存在这些问题的原因包括性别歧视、收入不平等、排斥和缺少使用教育设施的机会。

³⁵ 世界卫生组织，“金融危机对保健的影响：需要一个真正全球性的解决方案”，世卫组织总干事陈冯富珍博士的声明(2009年)。

³⁶ R. Edwards, “Who is hurt by procyclical mortality?”, *Social Science and Medicine*, vol. 67: 2051-2058(2008)。

³⁷ D. Stuckler, S. Basu, M. Suhrcke, A. Coutts, and M. McKee, “The public health effect of economic crises and alternative policy responses in Europe: an empirical analysis”, *The Lancet*, vol. 374: 315-323(2009)。

³⁸ J. Ryall, “Japanese suicides rise as world recession hits country’s businessmen” (2009) (<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/japan/5273786/Japanese-suicides-rise-as-world-recession-hits-countrys-businessmen.html>)。

³⁹ Medical News Today, “Samaritans report 25% increase in calls as financial crisis hits, UK” (2008) (<http://www.medicalnewstoday.com/articles/123937.php>)。

⁴⁰ 联合国教育、科学及文化组织，《2009年教育普及全球监测报告》，教科文组织(巴黎)。

56. 经济增长放缓、贫穷加剧和预算压力可能会削弱过去十年取得的成果。危机造成的一个直接后果是，撒哈拉以南非洲的教育系统 2009 年和 2010 年每年可能无法获得大约 46 亿美元的公共开支。⁴¹ 此外，据世界银行估计，到 2015 年时，危机另外可能会使 35 万学生无法读完小学。对于那些已经取消学费的国家来说，危机可能没有影响入学率和辍学率。但是，由于减少提供书籍等学习必需品和教师的征聘和留用，学校质量可能会下降。

57. 国际教育协会在 43 个国家进行了关于全球经济危机对教育的影响的调查，调查结果显示，经济危机主要对欧洲、北美和亚洲一些国家的教育产生影响。虽然危机对世界其他地区的影响较小，但危机对其他地区的影响在调查时仍在逐渐出现。⁴² 贫穷国家和那些刚刚摆脱冲突的国家要单独衡量金融危机的影响并不容易，因为这些国家的教育系统在危机发生前就面临着无数挑战。

58. 全球经济放缓对教育的主要影响体现在，政府减少了对教育的预算拨款。对教育的援助承诺经过多年的增长后，最近开始停滞不前。⁴¹ 官方发展援助对许多发展中国家的教育的影响尚不明显。然而，国际援助的减少影响到尼加拉瓜等一些国家，这些国家的家长不得不让孩子辍学。⁴³

59. 在学龄儿童人数多而且在不断增加的发展中国家中，政府收入的减少可能会延缓以下方面的进展速度：增加入学机会、增建教室以及培训和聘用教师。提高各级教育质量的努力也可能受到影响。还有人担心，失业率上升和食物价格上涨可能使家庭经济状况恶化，影响中低收入家庭支付商品和教育等服务的能力。受影响的家庭可能被迫让孩子辍学。贫困家庭中年龄较大的儿童可能被迫退学，找份低薪酬低劳保的工作或者在家庭农场上干活，以补贴家用。

60. 由于公共税收减少，经济危机也对工业化国家的教育产生了严重影响。在北美，大多数高校暂停人员招聘，削减薪酬、福利以及其他运营成本。⁴⁴ 美国许多州政府削减了给学校的经费，学校只得裁撤教师并取消一些方案。⁴⁵ 金融危机可能使低收入家庭无法负担高等教育的费用。国际教育组织的一项调查还显示，全球经济衰退导致欧洲各地进一步削减教育经费。这些削减措施包括降低薪酬、行政费用和基本建设费用。

⁴¹ 联合国教育、科学及文化组织，《2010 年教育普及全球监测报告：帮助边缘化群体》，教科文组织(巴黎)。

⁴² 国际教育协会，“全球经济危机及其对教育的影响”(http://download.eiie.org/Docs/WebDepot/Report_of_the_EI_Survey_on_the_Impact_of_the_Global_Economic_Crisis_on_Education_en.pdf)。

⁴³ José Adán Silva, “Nicaragua: universal primary education still far off”, Inter Press Service (1 April 2009) (<http://ipsnews.net/news.asp?idnews=46354>)。

⁴⁴ [http://indiabudget.nic.in/ub2009-10\(I\)/ubmain.htm](http://indiabudget.nic.in/ub2009-10(I)/ubmain.htm)。

⁴⁵ National Education Association, “Impact of economic crisis on education reports from selected states” (<http://www.nea.org/home/30145.htm>)。

G. 社会融合

61. 对处于劳动力或主流社会的边缘的社会群体来说，经济衰退通常是坏消息。因此，在全球多重危机的冲击下，在社会内部和社会之间实现社会凝聚和融合的目标可能更加困难。特别是，青年和其他社会群体一直长期失业，使它们更难融入社会。此外，由于教育、医疗、公共交通、儿童保育和劳工市场培训方案遭到大幅削减，对公共服务的竞争更加激烈，也可能破坏让遭到排斥和处于边缘的群体融入社会的努力。欧洲社会福利模式的核心一直是提供这些服务。然而，由于欧洲各国政府已开始将重点放在减少预算赤字上，因此，正在采取的紧缩措施可能会破坏对促进该地区社会融合至关重要的社会政策和社会福利模式。

62. 在发展中国家，政府收入减少，加上公共服务部门资源不足和效率低下，解决纵向和横向的不平等更加困难。处于边缘的群体获取公共服务和基础设施的行政和地域障碍常常更大，由于政府削减了公共基础设施方面的社会支出和投资，因此他们本来就有限的获取服务的途径可能会进一步减少。失业可能使穷人更难获得他们在正规部门有资格获得的最低社会服务。

63. 在危机期间，由于就业机会和公共资源减少，竞争更加激烈，因此，社会不满情绪往往也会增加。如前所述，30多个国家因食物价格上涨爆发了大规模公众抗议。随着就业前景越来越暗淡，对移民的仇视可能加剧。

V. 结论和建议

64. 全球多重危机致使减贫速度放慢，加剧了贫穷国家粮食缺乏保障的状况。过去十年中在获得体面工作方面取得的成就也遭到破坏，社会融合的目标变得更加渺茫。

65. 虽然粮食和能源危机以及全球经济危机会终将结束，但它们对社会发展的影响会持续下去。以往危机的经验表明，即便危机过后的经济增长复苏相对较快，可能需要数年才能挽回在消除贫穷和饥饿方面的损失。

66. 此外，这种周期性危机会再次发生。气候正在发生的变化和其他新的威胁的影响会加剧这些危机的影响。因此，各国需要解放思想，寻找防止危机爆发的最有效办法，如果发生危机，它们应该能够通过采取有效的政策和干预措施，例如反周期宏观经济政策、就业保障计划、提供现金和普遍实行社会保护，来更好地应对危机。为此，国际社会必须加深合作，解决从全球金融和经济治理到气候变化的各类问题。各国政府及其发展伙伴必须继续努力，从根本上消除各种形式的贫穷和匮乏。

67. 同样更重要的是，需要通过普遍实行社会保护来帮助社会中的所有弱势成员，推行加强社会融合的发展政策。应优先重视并解决青年和其他边缘群体失业

率高的问题，防止它们脱离正规劳工市场。因此，需要采取干预措施，提高青年和妇女的技能和竞争力。能否在这些领域取得成功将取决于发展中国家是否有财政和政策空间。

68. 此外，应调整国家发展政策和战略，注重以人为本和实现可持续增长与结构转变。从短期来看，在政策方面应重点考虑实现经济持续复苏，为有需要的人提供紧急粮食和营养援助，提高农村生产力，以及通过投资绿色技术和扩大公共基础设施来创造体面工作。

69. 各国政府及其发展伙伴必须加大对农业的公共和私人投资。这些投资将提高农业生产力，创造出口收入，并通过降低粮食实际成本和增加小农户的实际收入来减少贫穷和饥饿。

70. 除了要重新思考发展战略外，还迫切需要建立新的能够更好地化解国内和国际系统性风险的全球经济和金融体制。为此，需要改革金融企业的运作方式和加强全球合作。