



亚洲及太平洋经济社会委员会

宏观经济政策、减贫和包容性发展委员会

第一届会议

2009年11月24 - 26日

曼谷

**这场经济危机对贫穷状况及包容性发展
所产生的影响：政策应对和选项**

(临时议程项目 5)

秘书处的说明

内容提要

目前这场全球性金融和经济危机已威胁到过去十年间所取得的发展成果,亦可能会进一步加剧包括亚太区域在内的发展中世界里许多地区正在上演的人类悲剧。由于这场危机,本区域可能失去超过 2,600 万个就业岗位,另有几百万人陷入了就业不足以及各种形式的就业不稳定和朝不保夕状态。此外,由于这场危机,预计 2009 年本区域内身陷贫穷者人数仍进一步增加 6,500 万至 8,500 万人。目前面临最大风险的人是贫穷者、从事制造业工作的女工、年纪最小和年纪最大的人群、以及低技术移徙者。根据预测,这场危机将使本区域脱离实现各项千年发展目标方面取得进展的轨道。

为了应对这场危机所带来的损害,需要在国家、区域和全球各级采取全面和充分协调的做法。在国家一级,应在制定一揽子刺激计划时考虑到使其所产生的更多好处能够惠及贫穷者和那些极为弱势的群体。为了应对目前的危机以及未来的危机,需要 (a) 发展物质基础设施,特别是在农村地区; (b) 对教育、医疗卫生和其他社会领域进行投资;最重要的是: (c) 发展全面的社会保障体系。

在区域一级,应针对如何应对危机影响的各种经验教训交流信息,制定一些机制以促进技术合作和各种举措的协作并使其成果最大化,以期使各方切实受益。为决策之目的,有益的做法是,应在区域一级探讨可否针对在加快复苏的同时促进包容性发展需要采取的措施达成共识。南南合作可以成为一种有效手段,用以加强对本区域需要得到帮助的国家提供的金融和技术援助,因此应予以大力推动。在全球一级,发达国家和其他捐助方应确保官方发展援助的平稳流动,尤其是流向最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家,从而使受援国经济的社会发展不至中断。

各成员国不妨相互交流其应对危机影响的经验。委员会则不妨就减缓这场危机对减贫、包容性发展和实现各项千年发展目标的不利影响的各种政策选项,提供指导意见。

目 录

	页 次
导言.....	2
一、贫困状况和社会发展状况概览.....	3
二、经济危机对贫困和包容性发展产生的影响.....	6
A. 失业与收入贫困.....	6
B. 社会领域.....	8
C. 海外劳工的侨汇.....	9
D. 官方发展援助.....	10
三、遏制这场经济危机对减贫和包容性发展的不利影响的 政策选项.....	10
A. 有利于穷人的一揽子刺激计划.....	10
B. 对教育和医疗卫生部门进行投资.....	12
C. 加强社会保障体系.....	13
D. 维持官方发展援助资金流.....	15
E. 应对侨汇减少的措施.....	15
四、结论和建议.....	15

导 言

1. 此次全球金融和经济危机有逆转过去十年间所取得的发展成果的危险，而且有可能加剧包括亚太区域在内的发展中世界里许多地区的人类悲剧。这场危机对穷人和那些极为弱势群体的影响极为普遍，而且可能会造成严重的、持久的不良后果。往往正是穷人和丧失权利者受害最深，而且他们从经济危机中恢复过来的速度也最慢。从过去发生的几次经济危机中取得的证据也确认了以下观点：赤贫者、特别是没有技术的人、年轻人、老人和女工，尤其容易受到经济下滑的影响。如果不能为这些弱势群体提供帮助，则将会危及本区域发展中国家的长期增长和减贫前景。为此，决策者目前面对的主要挑战是，需要在快速实现复苏的同时，重点关注穷人和那些极为弱势的群体，以防止经济危机演变成为一场人类危机。

2. 本文件的目的是评估这场金融和经济危机对穷人和最弱势群体所产生的影响，审查各种对策，并提出一些政策选项，用以以保护穷人和弱势群体少受危机不利影响的危害，同时促进包容性发展。本文件篇章结构按如下方式安排：第一节通过审评本区域的贫困趋势和一些社会指标，扼要介绍本区域发展中国家的贫困状况和社会发展状况；第二节对全球金融和经济危机影响贫困状况和包容性发展的各种途径和方式，进行探

讨，并对危机影响进行评估；第三节分析各国为遏制这场危机对穷人和弱势群体造成的不利影响而正在采取的对策。此外，讨论内容还包括一些有助于应对这场危机和促进包容性发展的政策选项。最后一节则扼要介绍一些政策选项建议，其目的是保护穷人和最弱势群体，并促进包容性发展和实现各项千年发展目标。

一、贫困状况和社会发展状况概览

3. 可用以评估贫困状况和社会发展状况各种指标的现有数据仅局限于目前这场全球金融和经济危机爆发之前数年的数据。因此，本节的目的勾勒出一幅贫困和社会发展的总体图像、以及在这场危机发生之前一段时间里所取得的进展情况。

4. 最近已把按购买力平价美元计算的国际贫困线修订为人均每天 1.25 美元（以 2005 年购买力平价计算）。¹ 根据世界银行按经过修订的贫困线估算的贫困数字，2005 年亚洲及太平洋区域约有 9,500 万人生活在贫困线以下。换言之，世界上三分之二以上的贫困人口生活在本区域。本区域内提供了其 1990 年代和 2000 年代数据的 24 个国家中，有 20 个国家在减贫工作方面取得了不同程度的成功。² 在各次区域内，南亚和西南亚的贫困发生率相对要高得多。然而，该次区域的贫困发生率仍已从 1990 年的 47% 降至 2005 年的 35.5%。在同一时期内，东亚和东北亚次区域则已从 60% 剧减至 16%，这主要是因为其中中国的表现极为出色。东南亚减贫工作的成绩也相当可观：从 39% 降到了 19%。北亚和中亚次区域的贫困程度最低，但在此期间该次区域的贫困状况有所加剧：从 2.9% 上升至 6.6%。在该次区域，一些转型经济体自 1990 年代以来经历了重大的结构变革。

5. 许多国家都自行确定了本国的国家贫困线。据此作出的贫困估算更好地反映出这些国家的贫困状况。但是，由于贫困线的定义和计量方面存在差异，按国家贫困线所作的贫困估算在不同国家之间没有可比性。这些贫困估计数字可以用来观察一段时间的贫困变化。然而，由于一段时间之后贫困线的定义和采用的方法发生变化，要在较长时间里获取单个国家划一的贫困估计数字极其困难。因此，在本文件中，为统一起见，所分析的是近年来根据国家贫困线所得出的现有贫困估计数（表 1）。在人口最多的国家中，中国已把其贫困比例从 1995 年的 7.1% 降至 2004 年的 2.8%。按其本国的贫困线计算，印度已把其贫困程度从 1994 年的 36% 降至 2005 年的 27.5%。巴基斯坦 1999 年至 2001 年的贫困程度有所增加，但其后又出现了大幅下降。孟加拉国和尼泊尔的贫困发生率也出现显著下降。

¹ 详情见亚太经社会编纂的《2008 年亚洲及太平洋区域统计年鉴》（联合国出版物，出售品编号：E.09.II.F.1）。

² 亚太经社会编纂的《2008 年亚洲及太平洋区域统计年鉴》（联合国出版物，出售品编号：E.09.II.F.1）。

表 1. 若干国家处于国家贫困线以下人口所占比例

国家	所涉时期	首年	第二年	末年
亚美尼亚	(1995, 1999, 2001)	54.7	55.1	50.9
阿塞拜疆	(1995, .. , 2001)	68.1	..	49.6
孟加拉国	(1992, 2000, 2005)	58.8	48.9	40.0
柬埔寨	(1994, 1997, 2004)	47.0	36.1	35.0
中国	(1995, 1998, 2004)	7.1	4.6	2.8
斐济	(1996, .. , 2007)	25.5	..	34.3
印度	(1994, .. , 2005)	36.0	..	27.5
印度尼西亚	(1996, 1999, 2004)	17.6	28.1	16.7
哈萨克斯坦	(1996, 2001, 2002)	34.6	17.6	15.4
吉尔吉斯斯坦	(1997, 2001, 2005)	51.0	47.6	43.1
老挝人民民主共和国	(1993, 1998, 2003)	45.0	38.6	33.0
马来西亚	(1993, 1998, 2004)	13.4	8.5	5.7
蒙古	(1995, 1998, 2002)	36.3	35.6	36.1
尼泊尔	(1996, .. , 2004)	41.8	..	30.9
巴基斯坦	(1999, 2001, 2006)	30.6	34.5	22.3
巴布亚新几内亚	(1990, .. , 2002)	24.0	..	39.6
菲律宾	(1994, 2000, 2003)	40.6	34.0	30.4
萨摩亚	(1997, .. , 2004)	15.0	..	20.3
斯里兰卡	(1996, 2002, 2007)	28.8	22.7	15.2
塔吉克斯坦	(1999, .. , 2003)	74.9	..	44.4
泰国	(2002, 2004, 2006)	14.9	11.2	9.5
越南	(1993, 1998, 2003)	58.2	37.4	28.9

资料来源：亚太经社会，《2008年亚洲及太平洋区域统计年鉴》(联合国出版物，出售品编号：E.09.II.F.1)；世界银行，《2009年世界发展指标》；在线数据库；以及各国所提供的相关资料。

6. 印度尼西亚是遭受 1997 年亚洲经济危机打击最严重的国家之一；该次危机发生之后其贫困比例随即出现增加，但印度尼西亚后来逐步回到减贫轨道上来。结果，其贫困状况有所下降，从 1996 年的 17.6% 降至 2004 年的 16.7%。泰国、菲律宾和马来西亚（程度较轻）在 1997 年亚洲经济危机后贫困状况也都有所增加。³ 然而，这些国家随后都能够重新回到减贫轨道。越南取得了重大成功，将其贫穷者比例从 1993 年的 58.2% 减至 2003 年的 28.9%。在一段时间里，一些太平洋岛国（斐济、巴布亚新几内亚和萨摩亚）的贫困发生率有所增加。1990 年代，大多数中亚国家的贫

³ 亚太经社会，《2002年亚太区域经济和社会概览：经济前景：为复苏做好准备》，表 III.4（联合国出版物，出售品编号：E.02.II.F.25）。

困比例有所上升，原因是这些经济体正在通过从中央计划经济向市场经济过渡的初级阶段。然而，所有这些国家在随后数年里都能够在减贫方面取得成功。例如，哈萨克斯坦的贫困率已从 1996 年的 34.6% 降至 2002 年的 15.4%。

7. 然而，亚太区域在减少收入不平等方面取得的成功十分有限。近年来许多国家尽管贫困发生率减少了，但其按照基尼系数衡量的收入不平等却在不断增加。1993 年至 2004 或 2005 年（取决于具体国家），中国的基尼系数已从 0.41 升至 0.47；印度则从 0.33 升至 0.37；印度尼西亚从 0.34 升至 0.40。⁴ 同样，孟加拉国、柬埔寨、尼泊尔、巴基斯坦、菲律宾、斯里兰卡和越南的收入不平等情况也有所增加。另一方面，在少数国家（哈萨克斯坦、马来西亚和泰国），收入不平等的情况则有所减轻。假若各国能够采取有利于贫困者的增长政策，防止收入分配状况恶化，则一段时间后减贫工作就可取得更大成效。因此，本区域各国面临的主要挑战是，不仅要加快经济增长速度，而且还要使增长更具包容性，并加快减贫的步伐。

8. 贫困是一个涵盖多层面的概念，其中包括收入方面，也包括非收入方面，可通过社会指标更好地把握后者的许多情况。本区域所有国家都取得了进展，尽管按教育和医疗卫生产果、获取安全饮用水和改善环境卫生等社会指标来衡量，其进展程度各不相同。虽然在许多国家，成人识字率几乎完全普及，然而最不发达国家和南亚和西南亚许多国家需要加紧努力，以提高其识字率。要使此目标变为现实，除制订成人扫盲方案外，提高小学的入学率，尤其是女生的入学率，是非常关键的。同样重要的是，应制定一些政策来确保学生能够完成初等教育。

9. 在医疗卫生方面，从过去二、三十年的情况看，本区域大多数国家在提高出生时预期寿命方面取得了显著进展。营养、医疗卫生设施和教育方面的改善是预期寿命增加的一些主要因素。有几个国家已能将预期寿命增加 10 年以上。例如，今天出生在柬埔寨的一个孩子的预期寿命可以达到 59 岁，这比该国 1980 年出生的孩子增加了 19 岁。孟加拉国人的预期寿命已从 1980 年的 49 岁提高到了 2006 年的 63 岁。那些先前预期寿命相对较低的国家的预期寿命增加幅度比较明显。虽然一段时间内国家之间的差距在缩小，但本区域发展中国家之间在预期寿命方面仍然存在很大差别。

10. 关于获取水的状况和环境卫生条件问题，在亚太区域，能够获取得到改善的饮用水源的人口比例已从 1990 年的 74% 增至 2006 年的 88%（表 2）。然而，最不发达国家和内陆发展中国家的获取比例却仍只有 70% 左右，而太平洋地区岛国则远远落后，只有 49%。⁵ 虽然本区域所有国家的环境卫生条件已有明显改善，但整个区域 55% 的平均水平仍然很低。南亚

⁴ 亚洲开发银行，《2008 年亚太区域主要指标》（马尼拉，亚洲开发银行，2008 年）。

⁵ 亚太经社会，《2008 年亚洲及太平洋区域统计年鉴》（联合国出版物，出售品编号：E.09.II.F.1）。

和西南亚次区域的情况更差，只有 35% 的人口的环境卫生条件得到了改善。

表 2. 能获取的水资源状况和环境卫生状况得到改善的人口

(百分比)

	水		环境卫生	
	1990 年	2006 年	1990 年	2006 年
东亚和东北亚	70	89	53	53
东南亚	73	86	49	49
南亚和西南亚	75	87	24	24
北亚和中亚	92	94	89	89
太平洋岛国	50	49	52	52
亚洲及太平洋	74	88	44	55

资料来源：亚太经社会，《2008 年亚洲及太平洋统计年鉴》(联合国出版物，出售品编号：E.09.II.F.1)。

二、经济危机对贫困和包容性发展产生的影响

11. 以上回顾清楚地表明，本区域许多国家在减少贫困和促进社会发展方面取得了良好的进展。但是，大多数国家的贫困程度仍然十分严重。其他社会指标的数值也标明了类似的情况。目前这场全球金融和经济危机将肯定会延缓减贫的进展，而且在一些地方，贫困程度可能开始加剧。这场危机也给人们造成了许多其他的损害。《世界金融和经济危机及其对发展影响会议成果文件》中概述了这场危机所造成的各种损害：“因饥饿、营养不良和本可得到预防或治疗的疾病而受苦受难和死亡的贫穷和弱势群体、特别是妇女和儿童人数，原本就已多到难以接受的程度，而现在的情况则更为严重；失业率上升；获得教育和保健服务的机会减少；许多国家现有的社会保护不足。”⁶ 本节试图从亚太区域的视角分析其中一些危机所造成的损害及其原因。

A. 失业与收入贫困

12. 这场危机正在以各种方式影响着人们的生活。经济放缓造成的主要影响是丧失就业机会。国际劳工组织编写的最新失业情况预测表明，由于这场危机，亚太区域可能失去 2,630 万个就业机会。⁷ 在就业方面，受影响最大的是出口制造业，包括制衣、电子和汽车业 — 这些行业在许多

⁶ 大会第 63/303 号决议，附件。

⁷ Gyorgy Sziraczki、Phu Huynh 和 Steven Kapsos 著，《全球经济危机：劳动力市场受到的影响与亚洲的复苏政策》，国际劳工组织亚太工作文件系列（曼谷，国际劳工组织，2009 年）。

东亚和东南亚经济体中都占据较大比例。旅游业、金融、服务和房地产等行业也受到这场危机的严重打击。在南亚，由于普遍存在较大规模的非正规行业，并高度依赖农业，官方失业率总体上较低，因此预计该次区域由于这场危机造成的失业人数比其他次区域要少。

13. 综合性失业数字往往掩盖了问题的程度和深度。穷人、制造业中的女工、老少工人、以及被社会排斥的群体是失业最大的受害者。在获取生产资料、体面工作和社会保障方面面临着歧视和社会排斥的社区或群体非常容易受到这场危机的负面影响。这些群体包括土著社区、少数族裔、残疾人、以及因冲突、大型开发项目、环境退化或灾害而流离失所的人口。在经济低迷时，低技能者，尤其是低技能的移徙者，正是首先被解雇的人群，因为他们聚集在弱势行业，如建筑或旅游业，而且往往只有临时工作。

14. 在发展中国家，妇女与男性相比，其就业状况更可能比较脆弱。在受目前这场危机打击最严重的许多行业里，大多数的雇员是妇女。例如，在服装行业，尤其是在供应链的劳动密集型阶段，妇女可占到劳动队伍的60%至90%，在新的外包第三服务产业，如呼叫中心和金融服务等行业，她们也是主要雇员。预计作为出口制造业主力军的妇女（例如，在孟加拉国、马来西亚、菲律宾、泰国和越南），在就业出现问题时，将会首当其冲，因为工业化国家对发展中国家出口产品的需求出现萎缩。在本区域，妇女也在临时工和低技能工人中占有较大的比例；她们被当作灵活的劳动力，因而在经济下滑时，很容易被解雇。随着受薪工作机会的减少，女孩和妇女可能因相信可以帮助找到工作的许诺最终遭到拐卖、或者被迫从事卖淫和遭受其他形式的极端剥削。据国际劳工组织的估计，由于这场危机，可能会使妇女失业人数增加900万之多。

15. 由于迅猛的经济增长在亚太区域减贫事业中发挥了重要作用，目前发生的这场危机和增长速度放缓十分令人担忧。目前工人们不仅由于这场危机而失去工作，而且也由于经济增长速度放缓正在失去就业机会。就业机会减少将使大多数发展中国家吸收日益增长的劳动力队伍变得困难，并将使失业状况更加恶化。幸运地保住其工作的人可能发现其实际工资和收入正在不断减少。工人们可能被迫减少工作时间，其名义工资甚至可能被削减。此外，失业工人，尤其是那些无技能的工人，将不得不在非正规行业和农业寻找就业机会，从而严重影响这些行业的生产力和收入。即使在增长恢复时，工人们亦可能会需要一段时间才能够恢复生产力较高的活动。所有这些因素均将减慢本区域减少贫困事业的前进步伐。

16. 有关贫穷与人均收入之间关系的实证研究明确指出了两者之间的负相关关系。⁸ 根据亚太经社会秘书处以前和目前的实证研究，本区域作为一个整体，其收入贫困程度相对于人均国内生产总值的弹性值界于

⁸ 实例见亚太经社会，“2008年未来在望”（联合国出版物，出售品编号：E.08.II.F.15）和亚太经社会，“兼顾公平的增长：从亚洲若干国家的经历得出的政策经验教训”（联合国出版物，出售品编号：E.00.II.F.14）。

-0.85 至 -1.15 之间。因此，减贫成果取决于经济增长；经济增长速度放缓也将减缓减贫工作的势头。基于上述弹性估计数，据预测，由于这场经济危机，2009 年亚太区域另有 6,500 万至 8,500 万的人仍然处在贫困状况（按每天美元购买力平价界定）。⁹ 据联合国经济和社会事务部预测，与按危机之前的增长趋势所作的发展预期值相比，2009 年另有 7,300 万至 1.03 亿人可能仍然处在或者陷入贫困状况，其中大多数的退步发生在亚洲（A/CONF.214/4，第 29 段）。

B. 社会领域

17. 亚太区发展中国家已在改善教育和医疗卫生成果方面取得了显著进步。尽管在实现与教育有关的千年发展目标方面取得了持续进展，但目前这场经济危机降低了家庭和政府两者对教育进行投资的能力，有可能逆转所取得的进展。如果由于这场危机，政府收入急剧下降，因此会削减开支，包括削减学校维修和学校投入的公共资金，从而会对教育质量产生负面影响。新生入学率会因此而受到威胁，来自贫困家庭的孩子，尤其是女孩，可能被迫退学，以便有更多的时间在家里干活，或者在外面找工作。过去的经验表明，一旦学生辍学时间超过 12 个月，要哄劝他们返回学校将极其困难。¹⁰ 千年发展目标 2 是要普及初等教育——初等教育指的是上学六年，因此在 2015 年的最后期限之前，要实现这一目标下的具体目标，就要求最迟至 2010 年实现儿童全部入学。除非迅速采取相应的行动，否则这一具体目标将无法实现。

18. 在经济危机期间，收入和财政资源的减少将会限制家庭和政府对医疗卫生的投资。在以往的经济危机中，政府的实际人均医疗卫生支出均出现下降，1990 年代印度尼西亚和泰国在亚洲经济危机期间的情况就是例证。¹¹ 即使在总预算中，医疗卫生被列为优先重点，但由于政府的总开支减少，实际人均医疗卫生开支仍然相应地减少。由于捐助者的拨款有可能减少，那些医疗卫生开支严重依赖外国援助的国家可能受害更加严重。在许多情况下，政府医疗卫生开支的减少主要影响非工资和投资支出，并且对医疗护理的质量产生不利影响，因为公共设施的药品和其他商品的供应减少。在医疗卫生所受到的影响中，妇女和儿童往往是首当其冲的受害者，而且此种危机意味着妇女的工作时间更长、工作负担也更重。

19. 致使亚太区域穷人和脆弱群体的困境进一步加剧的一个主要原

⁹ 以 2005 年本区域 9,500 万的贫困人口为基点，每个弹性数字结合人均国内生产总值增长率，被用来产生随后年份的贫困数字。在一种情景中，假定近年来取得的 8% 的国内生产总值增长率在 2008 年和 2009 年继续存在。在一种替代情景中，2008 年 5.8% 的实际国内生产总值增长率和 2009 年 3% 的预测增长率被用来估算贫困数字。两种情景的贫困估算数字之差是减贫成果的潜在损失。在本文中，与减贫成果潜在损失相关的两个数字与两个弹性数字相对应。

¹⁰ 世界银行，“如何在全球经济下滑期间避免发生人类危机”（华盛顿特区，世界银行，2009 年），见网页：www.uniteforchildren.org/files/world_bank.pdf。

¹¹ 同上。

因是缺乏足够的社会保障制度。¹² 在经济危机期间，穷人被迫采取各种方法来应付，这些方法往往是有害的，包括减少饭量、吃缺乏营养的食品、让孩子退学、卖掉牲畜和其他资产，或借钱来养家糊口等。如果经济危机持续下去，而且没有采取行动来保护这些穷人，则这场危机可能会发展演变成社会危机。经济困难可能会导致情绪低落、犯罪率上升、健康状况下降和家庭解体。

C. 海外劳工的侨汇

20. 本区域许多国家有大量劳动力受雇于海外，这些海外劳工的侨汇数额相当可观，而且近年来急剧增加。2008年间，印度估计有300亿美元的侨汇流入，在全球各发展中国家中保持了第一的位置。¹³ 同时，孟加拉国、中国、巴基斯坦和菲律宾也位于世界前十名发展中侨汇接收国家之列。按其所占国内生产总值的比例来看，2007年间本区域的一些较小经济体，包括塔吉克斯坦（45%）和汤加（35%），也进入了前十名之列。近年来，流入亚洲及太平洋区域的侨汇取得了双位数的增长。虽然以前的几次危机表明，侨汇是最稳定的资金流入，但预计全球经济危机将减缓侨汇数额的增长，而且在许多国家甚至可能出现下降。据预测，2009年流入整个亚太区域的侨汇将出现4%至8%之间的负增长；而与此相比较，2008年的增长率估计为正15%以上。¹⁴

21. 对于一些国家，特别是南亚国家，其侨汇的大部源自富油的海湾合作委员会（海合会）国家。近年来，孟加拉国和巴基斯坦分别有60%和50%的侨汇流入源自这组国家。以往的经验表明，源自海湾合作委员会国家的侨汇流具有相当的抗跌性，即使在石油价格波动较大时期，也是如此。其中许多国家正在努力发展其基础设施，以此作为一项长期发展战略，多年来积累的大量储备为此提供了资金。因此，大批解雇移徙工人的情况不太可能发生。值得注意的是，与2008年财政年度相比，2009财政年度流入孟加拉国（97亿美元）和巴基斯坦（78亿美元）的侨汇增长了20%或更多。如果石油价格暴跌，并长期保持在低位，同时发生严重的全球经济速度放缓，则源自海湾合作委员会国家的劳工侨汇也将随之出现减少。

22. 侨汇也是太平洋岛民生计的主要来源。虽然在过去侨汇对经济变化一直表现出抗跌性，但在目前这场危机期间，许多太平洋岛国所收到的侨汇均随着澳大利亚、新西兰和美利坚合众国的就业增长出现下降而下降。

¹² 亚太经社会，“面对全球金融危机，如何加强亚太区域的社会保障制度”，“宏观经济政策简报”第3号（2009年6月）。

¹³ Dilip Ratha、Sanket Mohapatra 和 Zhimei Xu 合著，“2008-2010年间侨汇流入情况展望：预计增长速度显著减缓，但是侨汇流入仍然有较强的抗跌性”，“移徙者与发展简报”，第8号（华盛顿特区，世界银行，2008年11月11日）。

¹⁴ Dilip Ratha和Sanket Mohapatra，“2009-2011年侨汇流入修订展望：2009年侨汇预期将下降5%-8%”，“移徙者与发展简报”，第9号（华盛顿特区，世界银行，2009年3月23日）。

23. 预计许多国家的侨汇都将出现下降，这将给这些国家的民众和经济造成严重困难。对许多侨汇接收人口，尤其是那些贫困家庭，侨汇是其生计的主要来源。因这些侨汇而生成的支出可催发经济活动，并在当地的经济活动中为许多人提供就业机会。近年来，由侨汇带来的乘数效应已推动了许多接收国家的经济增长。随着资本流入减少，任何侨汇的下降，不仅对经济增长产生负面影响，而且也会给接收国家的国际收支状况造成困难。总之，侨汇下降将减少接收家庭的收入、助长失业增加，并使贫困困难问题进一步出现恶化。

D. 官方发展援助

24. 这场金融和经济危机可能导致发达国家向亚太发展中国家提供的官方发展援助资金流的减少，并使官方发展援助的资金流动更难预测，从而对本区域各国的长期增长和减贫前景造成不利影响。虽然一段时间以来官方发展援助减少了，但是对许多发展中国家，尤其是那些有特殊需求的国家，这仍然是一个重要的发展资金来源。2006年在亚洲和太平洋区域，官方发展援助相当于最不发达国家的国民总收入的6%、内陆发展中国家国民总收入的3.7%、小岛屿发展中国家国民总收入的9%，而与此相比较，官方发展援助相当于本区域所有发展中经济体国民总收入的0.3%。¹⁵ 对于许多有特殊需要的国家而言，当它们面临着由于危机造成的出口、劳工侨汇和财政收入减少时，很少有能够替代官方发展援助的外部资金来源。

三、遏制这场经济危机对减贫和包容性发展的不利影响的政策选项

25. 本区域许多国家已经采取各种措施来遏制这场金融和经济危机对减贫和包容性发展的不利影响。根据对这些措施进行的审评结果、以及亚太经社会秘书处和各相关组织在区域和全球级别对这一课题进行的分析研究，谨在下文中提出一套政策选项，用以协助穷人和那些最弱势群体渡过此种艰难时刻。

A. 有利于穷人的一揽子刺激计划

26. 为恢复经济增长，许多国家已经采取了一揽子刺激计划。在货币政策方面，这些一揽子刺激计划把重点放在加强金融业和降低利率方面。在财政政策方面，加强了政府开支，削减了税收，以刺激内需和创造就业。在大多数一揽子刺激计划中，开发物资基础设施(例如道路和公路、大众交通运输系统、铁路、机场和电力网等)更是重中之重。根据各国的需求和优先重点，各国划拨了更多的资源，用于教育、技能培训、医疗卫生、社会保障网方案、低收入住房、食品和公用事业补贴、农村发展、中

¹⁵ 亚太经社会，《2008年亚洲及太平洋区域统计年鉴》（联合国出版物，出售品编号：E.09.II.F.1）。

小企业发展、以及刺激出口，包括为贸易融资提供更多资金。大韩民国和中国的一揽子刺激计划把生态和环境保护放在显著的突出位置。这些一揽子刺激计划的详细内容见文件 E/ESCAP/CMP/1。在此所作的分析重点探讨的是如何利用这些一揽子刺激计划来恢复经济增长，使其所产生的更多好处能够惠及穷人和那些最弱势群体。

27. 一揽子刺激计划的规模对于恢复经济增长非常重要，其制订对促进有利于穷人的增长必不可少。一揽子刺激计划可为改革经济政策提供一个机会，不应仅仅被用作一个应急的权宜之计。此外，这些计划应考虑到每个国家的需求和特殊国情，应该透明和高效地执行，以便赢得大众的全面支持，并使民众有一种主人翁责任感。如前文所述，大多数一揽子刺激计划都有一个主要组成部分，亦即开发物质基础设施。在本区域，这些基础设施的开发未能跟上迅速的经济增长，现在已是应该启动先前早就应该开始建设的物质基础设施项目的时候了。然而，这些项目应该是劳动密集型的，并且应该拓展到农村地区，因为农村贫困现象更加普遍。这些项目对公众的好处可能会滞后一段时间才能显现出来，但是如果这些项目能够得以精减并快速实施，它们将有助于创造就业。

28. 在经济危机期间，社会领域的问题往往被忽略，社会领域的开支拨款甚至可能会面临着削减。因此，在那些严重缺乏教育、医疗卫生和环境卫生等社会服务的国家，一揽子刺激计划应该将更多的资源投入到改善这些服务方面。各国应该利用这一机会来加强其社会保障网方案。本文件的第三节(B)将详细探讨对教育和医疗卫生进行投资和加强社会保障体系的问题。

29. 税收减免可有助于刺激目标行业的增长和个人的发展。然而，从减税中受益的人可能不会将他们因减税省下来的钱花掉，原因是他们害怕这场萧条会持续很长时间。¹⁶ 在经济困难时期，其收入应纳税者的确需要得到帮助，但一揽子刺激计划应该更多的将重点放在穷人和脆弱者。一揽子刺激计划必须包括一些有针对性的旨在造福穷人和大多数弱势群体的方案，以便使这些人和群体能够应对危机造成的后果。泰国政府于2009年初采取的一揽子刺激计划包括向低工资的公共部门和私营部门雇员提供一次性现金支付。如果经济危机继续下去，这样的措施还可重复采用。

30. 一旦复苏开始，那些在危机期间能够维持或加强其劳动力技能的国家将更有能力抓住新的机会。因此，发展中国家应该利用其刺激增长的开支，来支持技能开发方案和培训或者重新培训下岗工人和年轻人，以便为未来的就业做好准备。重新培训下岗工人、尤其是青年人，将可增加

¹⁶ 关于这一问题以及一揽子财政刺激计划的其他好处，详情见《达卡成果文件》。该文件在“加强亚太应对全球金融危机问题区域高级讲习班：货币、财政和外债政策的作用”上获得通过，会议地点：达卡，时间：2009年7月27-30日，可查阅网站：www.unescap.org/pdd/calendar/strengthening_responses/strengthening_responses_July09.asp。

其在今后获得替代就业的灵活性。

31. 农业是穷人的主要生计，目前仍然为亚洲及太平洋区域 60% 的劳动人口提供就业。除非几十年来对农业的忽视得到解决，本区域持续的贫困和越来越不公平现象将继续存在。¹⁷ 此外，这场农业的无声危机将继续存在，从而对粮食安全构成严重影响。尽管有几个一揽子刺激计划已经为农业和农村发展划拨了资源，但更多的重点似乎放在了那些非农行业。因此，应该投入更多资源，用来帮助农业，并为农村地区提供社会服务，以提高其生产力。

32. 由于中小企业具有创造就业的潜力，一揽子刺激计划应该对中小企业进行扶持。在这场危机中，大量的失业工人、尤其是女工，将转移到非正规行业。应该采取一些扶持性措施，例如提供小额信贷贷款和技能培训等，以便帮助这些人通过工作获得生计。

33. 过去的十年间，小额信贷计划在使人口中最穷的那些人获取小额贷款方面取得了巨大进展，几个大银行也开始提供此种服务。小额信贷是许多穷人、尤其是妇女的生命线，在经济危机期间小额信贷需要特别的保护。一些国家在其财政一揽子刺激计划中，已经采取一些措施，以保护和增加对那些提供小额信贷贷款的机构的资金供应。但是还需要采取更多行动。例如，货币当局可以确保：(a) 国营银行为小额信贷计划和机构提供不间断的融资；(b) 从中央银行得到流动性支持的商业银行为小额信贷计划维持目前的资金供应水平。

34. 许多发展中国家、尤其是那些有特殊需求的国家，可能不拥有一揽子刺激计划需要的资源。许多此种国家的预算赤字已经比较大，但是没有一种放之四海而皆准的规则或理论来规定一个国家的财政赤字的安全极限到底是多少。这一极限可能因为国家的不同而不同，但是总体上说，迅速增长的经济体比经济停滞不前的经济体的财政空间更大。此外，良好的宏观经济管理和低通胀预期也有助于拓展财政空间。此外，在制订一揽子刺激计划时，还应把宏观经济稳定问题纳入视线。对于许多发展中国家，外部帮助可能是至关重要的。

B. 对教育和医疗卫生部门进行投资

35. 尽管发生了这场经济危机，应该通过优先重视和投资的措施，对本区域发展中国家在教育和医疗卫生领域取得的进展提供保护。在削减教育和医疗卫生开支是绝对必不可少的情况下，政府应该保护那些对维持目前的教育和医疗卫生服务水平最重要的开支。保护穷人和最弱势群体的方案应该列为优先重点。关于教育问题，穷人的孩子，尤其是女孩，与其

¹⁷ 亚太经社会，《2008 年亚太区域经济和社会概览：维持增长，共享繁荣》（联合国出版物，出售品编号：E.08.II.F.7）。

他学生相比更可能更会退学，在她们退出教育系统几个月或者数年之后，不太可能再让她们接受教育。为了改善医疗卫生服务，关键是要处理营养不良和母婴死亡问题。应确保人人都能享有基本医疗保健，包括孕产妇医疗卫生保健。

36. 如果穷人定期进行体检和接种疫苗，并让他们的孩子在学校上学，则可向这些穷人提供现金支付。¹⁸ 在若干国家，此种有条件的现金支付方案产生了实效，有助于鼓励贫困家庭对其健康及其孩子的教育进行投资。因此，为了减轻这场危机对医疗卫生和教育的不利影响，针对贫困者的有条件现金支付方案非常重要。派发现金也有助于确保弱势群体能够享有足够的营养保障，从而对教育和医疗卫生领域产生积极影响。学校供餐方案对于防止学生退学和使他们能够集中精力学习非常重要，尤其是在那些由于贫困原因而使孩子几乎每天都不得不食不果腹地上学的地方。

37. 尽管教育和医疗卫生所取得进展目前面临着被逆转的风险，但这场危机也可能为开展改革提供了一个机会，可用以提高教育和医疗卫生系统的长期绩效。更加严格的财政约束为执行旨在加强相关系统效率的长期改革提供了理论依据和潜在的政治支持。尽管足够的资源对于实现教育和医疗卫生的目标至关重要，但使用这些资源的效率也非常关键。更有效地利用资源可抵消资源减少的一些影响。

C. 加强社会保障体系

38. 从总体上说，亚太区域的社会保障方案覆盖面相对较窄。¹⁹ 因此，本区域国家不得不依靠一些应急措施来应对先前发生的几次危机，包括 1997 年的亚洲经济危机和 2008 年燃料和粮食危机。当前的这场全球经济和金融危机的情况也一样。为避免对临时应急措施的依赖，需要有长期的对策，为此必须事先制订全面的社会保障体系来应对当前和未来的危机。那些有足够的社会保障体系的国家能够很快地升级扩大现有的方案，以便应对各种危机，因此就有了一种能够自动运转的措施，与自行酌定的政策相比较，这具有更快的宏观经济稳定效应。

39. 可采用各种方法来建立和加强社会保障体系。因此，根据各国的具体需求、其现有的社会基础设施和脆弱性模式、以及其执行各种不同方案的技术和财政能力的不同，各国此种系统的具体细节也将彼此不同。然而，全民社会保障福利的最低水平应该包括以下各项内容：

- (a) 保障全民享有基本的医疗卫生服务；

¹⁸ 世界银行，《如何在全球经济下滑期间避免发生人类危机》(华盛顿特区，世界银行，2009 年)，可查阅网站：www.uniteforchildren.org/files/world_bank.pdf。

¹⁹ 亚太经社会，《面对全球金融危机加强亚洲及太平洋的社会保障体系》，“宏观经济政策简报”，第 3 号 (2009 年 6 月)。

(b) 提供家庭和(或)儿童补贴,使所有儿童能够从有保障的收入安全中受益;

(c) 保证穷人和失业者能够获取根据基本的家计调查确定的或者自我选择的社会援助;

(d) 为老年人和残疾人提供基本的养恤金,保障其收入安全。

40. 各种社会保障网干预措施能够加强社会保障体系。这些干预的措施包括:(a) 各种现金支付(根据贫困状况有针对性的、无条件或有条件的现金支付、失业补助、家属津贴或社会养恤金);(b) 各种实物转移,特别是学校供餐方案;(c) 公共工作岗位;(d) 免除基本医疗卫生、教育或公用事业服务收费。

41. 近年来,在亚太区域,人们对于执行按家计调查确定的和自我选择的社会援助方案的兴趣大增。在自我选择方案中,参与者得到的补助是有限的,只有很穷的人才会倾向于参加这样的方案。印度政府的“国家农村就业保障法案”就是一个良好的实例:该法案规定为在每一个财政年度内为愿意按法定的最低工资标准从事非技术的手工工作的任何农村家庭的成年人提供 100 天就业的法律保障。“国家农村就业保障法案”的参与者在与节水、防洪、灌溉和土地开发等有关的项目工作。在家计调查式方案中,第一步是确定应该得到援助的对象。在菲律宾,有一个这样的方案,其名称是 **Pantawid Pamilyang Pilipino** 方案(4Ps)。该方案每月向贫困家庭提供 500 比索,供其医疗保健之用,并为每个儿童提供 300 比索的教育补贴,直到年满 14 岁时为止。作为条件,要求受益者进行某种类型的体检,并要求所涉家庭必须送孩子上学。在巴基斯坦,“**Benazir** 收入支持方案”每月为贫困家庭提供现金补助。

42. 由于社会保障网方案覆盖的面积较小,公共支出的优先重点应作调整,以便使这些方案能够拥有足够的资金,尤其是考虑到目前政府的预算比较紧张,开支重新分配可以是加强保障网一揽子计划重要的筹资来源。此外,还可大幅提高现有保障网体系的效率。一些国家有许多小型计划,每项计划都不能够充分地实现经济规模或效率,而且往往其目标或者所针对的人口相互重叠,对此进行改革,包括将一些较小的方案合并,可在一个类似的总体预算的范围内产生更好的结果。

43. 政府还需要开发其制订和执行社会保障网的能力,以便为受到危机影响的大量民众提供一个缓冲。各级政府、包括总体上负责执行这些方案的地方一级的政府,都需要具备这样的能力。由于各级政府部门和机构都参与其中,为了加强这些的措施的影响,需要有效的协调机制。这就要求建立在需要时能够发挥作用的机构能力。要为保障网方案建立有效的有针对性的支付机制、问责制、以及监测和评估体系,就需要订立中期的保障网战略。

44. 虽然失业保险可在一段时间内为工人提供保护，但是这样的计划需要巨大的财政资源支持，而且会加大生产成本。此外，在大多数发展中国家，要采取这样的计划比较困难，因为这些国家的非正规行业规模较大。尽管存在这些困难，可针对实行自费失业保险计划的可行性进行研究，因为制订和执行这样的计划可能需要很长时间。

45. 在本区域各国加强社会保障体系，有助于减少对出口驱动增长模式的过分依赖，并把增长的源头调整至内需。许多国家的私人存款率较高，其部分的原因是人们要为与医疗卫生和教育、以及退休有关的必要服务做好准备。因此，提供社会保障，包括提供医疗卫生和教育服务和退休金，将会使对大量私人存款的需求降至最低。这将会拉动内需，并有助于使增长不再依赖出口。

D. 维持官方发展援助资金流

46. 捐助国保持其援助水平非常重要，因为在目前的艰难时期减少发展援助代价非常高，尤其是对那些在经济危机期间正在努力实现其发展目标的国家而言。同时，捐助方分配援助的方式应能确保能够最有效地推进接收国的发展目标。发展中国家也应确保双边和多边援助能够得到有效利用，并且投入到优先重点领域，例如用于加强社会体系等。此外，还必须落实 2009 年 4 月在伦敦举行的 G-20 峰会上通过的协议，以期确保能够履行所作出的官方发展援助承诺。捐助国执行其他以前的承诺也非常重要。

E. 应对侨汇减少的措施

47. 海外劳工侨汇的减少将对接收的发展中经济体的经济社会造成不利影响。东道国应避免采取强迫移徙工人返回祖国的措施。此外，应该禁止任何剥削移徙工人、尤其是女工和非技术工人的行为，并改进其获取社会服务的渠道。在一些国家，侨汇是通过非正规渠道接收的。重要的是，接收侨汇的正规渠道(例如，银行系统)应该提高效率和成本效益，使收到的侨汇款项准确清楚，并可用于适当的生产性用途。对在海外有大批劳工的国家，其政府也应该计划通过其国内创造就业方案、开展技能培训和加强社会保障网，来援助回国的劳工。

四、结论和建议

48. 由于此次全球金融和经济危机，亚洲及太平洋区域可能有 2,600 万人失去了工作。此外，据预测，由于这场危机，2009 年本区域将另有 6,500 万至 8,500 万人仍然处于贫困之中。受到威胁最大的是穷人、制造业女工、老少工人、以及低技术移徙者。预计这场危机将使本区域在实现各项千年发展目标的进展的道路上出现脱轨，而这些目标包括消除赤贫和饥饿、实现全民初等教育、防止艾滋病毒/艾滋病、疟疾和其他疾病等。预计这场危机所造成的不利影响对最不发达国家、内陆发展中国家和小岛

屿发展中国家将是极其严重的。

49. 为了应对这场危机所造成的损失，需要在国家、区域和全球各级采取全面和协调划一的做法。在国家一级，可根据每个国家的需求和具体国情采取一些措施。许多国家已经采取了一揽子刺激计划。在制订这些一揽子计划的组成内容时，应该使其更多的好处能够惠及穷人和最弱势群体。物质基础设施的开发不应该局限于城市地区；在大多数穷人生活的农村地区也应该开发这样的物质基础设施。农业是农村生计的主要来源，如果不能提高农业的生产力，贫困的问题就不能解决。由于中小企业具有创造就业的潜力，应该对中小企业进行扶持。对教育、医疗卫生和其他社会领域进行投资，可以为社会的各个阶层、尤其是妇女和儿童带来最大的回报。最为重要的是，为了应对目前和未来的危机，需要制订全面的社会保障体系。拥有足够的社会保障体系的国家可以很快地升级扩大现有的方案，以应对各种危机。

50. 在区域一级，可利用各种论坛来促进经验交流，有利于探讨为应对这场危机的不利影响正在采取的各种措施的有效性。亚太区域是一个幅员非常辽阔的区域，因此本区域各国的需求和技术能力各不相同。就应对危机影响的各种经验交流信息，制订一些机制以促进技术合作和协调各种举措使其效益最大化，将使各方受益匪浅。为决策之目的，有益的做法是，应在区域一级探讨可否针对在加快复苏的同时促进包容性发展需要采取的措施达成共识。亚太经社理事会秘书处正在帮助本区域各国努力实现这些目标，并计划加大在此方面做出的努力。

51. 根据经社会关于执行《巴厘成果文件》以应对粮食、燃料和金融危机的第 65/1 号决议，秘书处将开展能力建设活动，以便援助相关成员和准成员，尤其是最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家执行《巴厘成果文件》所列各项主要建议(E/ESCAP/65/15/Add.1)。秘书处也将通过开展研究、举办讲习班、研讨会和提供专家服务等手段，援助相关国家减缓经济危机的影响。本届委员会会议将把处理危机不利影响作为其工作重点，这是符合第 65/1 号决议的规定的。秘书处将更加深入地分析金融危机的影响，并在计划于 2010 年出版的《亚洲及太平洋区域经济社会概览》中，针对如何减缓危机的不利影响问题，提出一些政策选项。

52. 根据《世界金融和经济危机及其对发展的影响会议成果文件》，亚太经社会将继续充分利用其宣传倡导的角色，促进发展中国家、尤其是最脆弱的发展中国家的复苏和发展。

53. 南南合作可以成为一个有效手段，用以加强对本区域需要帮助国家的金融和技术援助，因此应予以大力推进。在可能的情况下，由发达国家和发展中国家合作开展的三边发展合作，可为执行发展方案提供急需的额外资源。在本区域内，南南合作和三边发展合作的优势更加巨大，包括其成本效益，其在区域内的技术和专门知识转让、能力开发和适当的技

术转让方面的作用。由于在发达世界发生的金融危机非常严重，应把区域合作扩展至金融和经济这两个领域。

54. 许多发展中国家、尤其是其中最不发达国家，都依赖官方发展援助资金流来加速其在实现发展目标方面的进展。此外，由于缺乏财政空间，这些国家无力启动一揽子刺激计划来恢复其经济增长。同时，由于面临着财政和经济危机，人们担心流入发展中国家的资金流，尤其是官方发展援助，可能会减少。因此，在全球一级，发达国家和其他捐助方应确保官方发展援助的平稳流动，尤其是流向最不发达国家和那些有特殊需求的国家，以便使受援国的社会经济发展不致中断。海外劳工的侨汇在接收国家的社会经济发展中、尤其是在其减贫事业中，发挥着重要作用。因此，国际社会应该确保这场危机不会引发东道国对移徙劳工的强烈反对，从而避免伤害接收国的经济复苏和发展。

55. 各成员国不妨就如何应对这场经济危机的影响问题相互交流经验。委员会则不妨就旨在减缓对减贫、包容性发展和实现各项千年发展目标的不利影响的各种政策选项，提供指导意见。

• • • • •