



## 贸易和发展理事会

## 贸易和发展委员会

## 关于社会融入方案及其对可持续和包容性

## 发展和增长的影响的专家会议

2014年11月27日至28日，日内瓦

临时议程项目3

社会融入方案及其对可持续和

包容性发展和增长的影响

## 发展中国家的社会融入方案和包容性增长

## 贸发会议秘书处的说明

## 内容提要

过去 20 年来，发展中国家经济显著增长，2000-2010 年期间，国内生产总值(GDP)实际年均增长达到 6.1%。虽然经济增长大大降低了贫困率，但是令人担忧的是，特别是在非洲和最不发达国家，增长并不具有包容性，即经济增长的同时，贫困人口绝对数目增加，不平等加剧。经济增长没有创造足够的就业机会，吸收新生劳动力。

在这种背景下，本说明将研究为何发展中国家最近的增长不具有包容性，讨论为实现更加具有包容性的增长和发展道路需要做些什么。本文论证了增长是减贫的必要非充分条件，促进发展中国家的包容性增长和发展需要发展生产能力、实现结构转型、创造体面的工作机会，以及采取社会融入政策，让弱势群体有机会参与经济并从经济增长中获益。为此，本说明强调并讨论了一些发展中国家实施的社会融入方案，并提出了可供其他发展中国家借鉴的经验和教训。



## 导言

1. 实现包容性增长和发展无疑是发展中国家当前面临的一项重大挑战。几十年来，发展中国家整体经济显著增长，实际 GDP 增长率从 1991 至 2002 年的 4.7% 上升到 2003-2007 年的 7%，甚至在 2008-2012 年后危机时期也有 5.3%(表 1)。与 20 世纪 90 年代相比，发展中国家近期的增长大大降低了贫困率。每天生活费不到 1.25 美元的人口，即极端贫困人口比例从 1990 年的 47% 下降到 2005 年的 27%，2010 年下降至 22%(联合国，2013)。<sup>1</sup> 虽然取得了积极进展，但是在许多国家，尤其是非洲和最不发达国家，近期的增长也伴随着贫困人口绝对数目的增加。例如，撒哈拉以南非洲地区的贫困人口数目从 1990 年的 2.897 亿增加到 2010 年的 4.138 亿。许多国家的不平等也有所加剧。这种情况不禁令人担心，发展中国家近期的增长并不具有包容性，要确保增长具有更广泛的基础并改善弱势群体生活还有许多工作要做。

2. 虽然增长是包容性发展和繁荣的前提，但是增长不会自动减少贫困或脆弱性；也不能确保公平分配增长收益。研究表明，增长是减贫的必要非充分条件，不平等程度很大程度上决定了增长对贫困的最终影响。因此，实现包容性增长和发展除其他外，将需要采取旨在减少收入和资产不平等的政策；促进社会对话，尤其是劳资双方的对话；推动社会公平和减少脆弱性。某些群体的脆弱性一直是抑制包容性发展的主要因素；因此，努力实现更具包容性的发展道路和进程时应侧重解决这一问题。贫困是脆弱性的主要来源，因为穷人拥有的应对灾害或冲击的缓冲或资源最少。不过，脆弱人群不仅包括穷人，还包括老人、病人、失业者、妇女和少数群体等。在这方面，推动社会包容的政策必须对脆弱性有一个全局观念，以确保所有人群都能从发展进程中获益。

3. 本文将研究发展中国家近期的增长为何不具有包容性，并论证促进包容性增长和发展需要发展生产能力、实现结构转型、创造体面的工作机会，以及采取社会融入政策，让弱势群体有机会参与经济并从经济增长中获益。本文还将列举并探讨一些发展中国家实施的社会融入方案，并提出可供其他发展中国家借鉴的经验和教训。此外，本文还将研究新出现的问题以及与实施社会融入方案有关的挑战，并就发展中国家可以如何走上更具包容性的增长和发展道路提出建议。

<sup>1</sup> 虽然所有发展中区域的贫困率都有所下降，但是区域间存在巨大差距。例如，1990 年至 2010 年期间，东南亚的贫困率从 45% 下降到 14%，拉丁美洲和加勒比从 12% 下降到 6%，撒哈拉以南非洲从 56% 下降到 48%(表 2)。

表 1  
产出增长  
(年均百分比)

	1991–2002 年	2003–2007 年	2008–2012 年
全球	2.9	3.7	1.7
发达经济体	2.6	2.6	0.3
发展中经济体	4.7	7.0	5.3
非洲	2.9	5.8	3.6
东亚、东南亚和南亚	6.5	8.3	6.8
西亚	3.7	6.9	4.0
拉丁美洲和加勒比	2.9	4.8	3.0
大洋洲	2.2	3.1	3.4

资料来源：贸发会议，2013a。

表 2  
极端贫困  
(每日生活费不到 1.25 美元的人口比例)

	1990 年	2005 年	2010 年
发展中区域	47	27	22
发展中区域(不包含中国)	41	31	26
撒哈拉以南非洲	56	52	48
南亚	51	38	30
东南亚	45	19	14
东亚(仅中国)	60	16	12
拉丁美洲和加勒比	12	9	6
西亚	5.1	4.6	4
北非	5	3	1

资料来源：贸发会议，2013。

## 一. 近期的增长为何不具有包容性

4. 发展中国家近期的增长不具有包容性主要有两大原因。第一，大多数发展中国家过去几十年来的增长模式和进程都没有创造足够的优质工作；第二，大多数

国家或是没有社会保障机制，或是机制薄弱。这导致弱势群体难以参与增长进程，很难更好地分配增长收益。<sup>2</sup>

### 无就业增长

5. 虽然发展中国家过去十年实现了高增长，但是未能创造足够的就业机会，吸收不断增加的新生劳动力。增长没有创造足够就业机会的一个原因是增长没有实现经济转型，在非洲和最不发达国家尤为如此。许多非洲发展中国家和最不发达国家并没有经历“正常的”结构转型进程，即在部门内以及跨部门从低生产力活动转为高生产力活动，以及随着收入的增加，制造业和现代服务业在 GDP 中占更大比重。非洲和最不发达国家的结构转型体现为服务部门扩大，而制造业没有显著发展；服务部门的增长主要靠低收入活动，而这类活动通常发生在非正规部门。鉴于制造业创造就业的潜力巨大，而非洲和最不发达国家的劳动力大多集中在农业部门，因此服务部门主导地位的加强对就业产生了负面影响。近期的增长未能大规模创造就业的另一个原因是，在矿产丰富和盛产石油的国家，采掘业在生产流程中占主导地位。鉴于采掘业属于资本密集型而非劳动密集型产业，而且像在飞地内运作一样，与当地经济联系极少，因此创造就业的潜力有限。

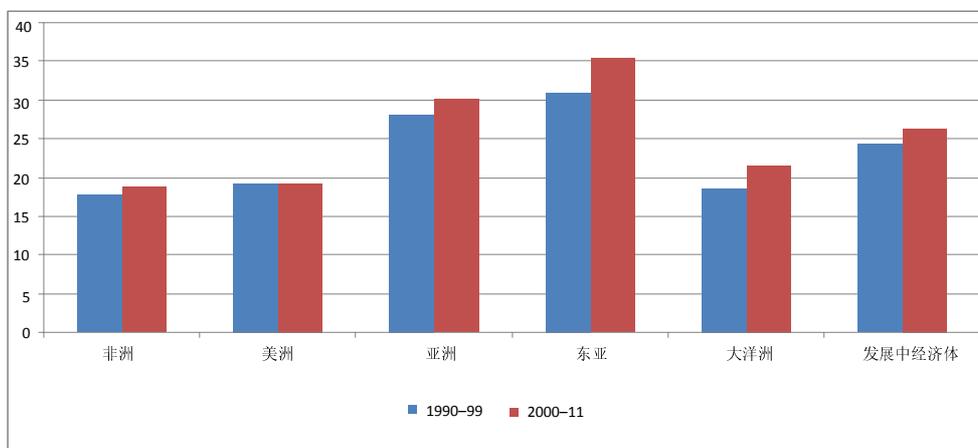
6. 近期增长没有伴随着生产能力的发展，这是增长未能创造充足的就业机会的另一个原因。<sup>3</sup> 许多非洲发展中国家和最不发达国家因投资率低、技术进步缓慢、经济不够多样化以及未实现经济转型，生产能力仍然薄弱。金融资本水平低、基础设施瓶颈以及人力资源薄弱也对创业构成制约，不利于建立加强生产能力和巩固可持续就业增长所需的生产联系。许多发展中国家投资利率低，严重制约了就业和产出增长。投资可以直接和间接地推动增长，通过提供更好的基础设施(运输、能源、供水等)提高企业生产率，从而激励企业进行投资和雇佣更多人。近期的研究显示，投资是长期增长和发展的主要推动力，贫穷的发展中国家要想创造就业和大幅减贫，平均投资率至少需达到 25%(贸发会议，2014)。目前，一些发展中国家集团的投资率远低于 25%的门槛(见图)。

7. 非洲平均投资率低，说明严重依赖消费型增长战略。贸发会议(2014)称，消费型增长战略往往导致过度依赖进口消费品，影响地方产业的生存和发展、生产能力建设和创造就业。此外，这样的战略最终导致国际收支危机，往往对增长和就业造成极大的负面影响。为此，发展中国家采取的增长战略应当平衡消费和投资在增长过程中的相对比重。

<sup>2</sup> 失业也是全球范围内的一项重大挑战。许多发达国家在金融危机期间丧失了大量工作岗位，至今仍在与高失业率作斗争。不过，这些国家有更多机制，即社会保障方案，缓解危机的负面影响，防止人们陷入贫困。国际劳工局(劳工局)估计，2013 年全球就业增长(1.4%)低于危机前的水平(1.7%)(经济和社会事务部(经社事务部)，2014)。

<sup>3</sup> 贸发会议将生产能力定义为共同决定一个国家生产货物和服务的能力并使国家实现增长和发展的生产性资源、企业能力和生产联系。

图  
发展中国家集团的投资率  
(占国内生产总值的百分比)



资料来源：贸发会议。

8. 与发展中国家的增长进程有关的就业挑战不仅涉及工作数量，而且还涉及现有以及新创造的工作岗位的质量。经社事务部(2013)显示，在发展中国家，“有工作的贫困者比例仍然很高，大多数工人在持续扩大的非正规部门从事不稳定的工作”。此外，在发展中国家，非正规部门一半以上的工人工作条件十分艰苦。此外，三分之一的工人生活贫困，这并不奇怪，因为发展中国家普遍工资低，没有基本的社会保障，工作场所没有基本的安全和卫生措施，而且缺乏促进劳资双方社会对话的可靠机制。这些事实突出显示，政策制订者不仅需要侧重创造更多工作机会，而且需要更加关注创造的工作岗位的质量。

#### 社会保障薄弱和不完善

9. 增长不具有包容性的第二个原因是缺乏完善和有效的分配增长收益的机制。的确，增长和社会排斥往往并存，增长往往导致并加剧现有的不平等，危及社会凝聚力和稳定(Martins 和 McKinley, 2011)。要想重新分配增长收益、减少不平等和贫困、确保弱势群体能够积极参与增长进程，政府需要实施稳妥的方案，例如社会保障计划(插文 1)。社会保障方案可以为降低人们的风险发挥重要作用。它们加强了个人保护自身免遭收入损失和抵御其他导致贫困的事件的能力。它们尤其有助于推动妇女等弱势群体参与增长进程。虽然社会保障方案有这样的潜在作用，但是发展中国家的许多人没有或很少有机会享受社会转移支付计划和服务。联合国系统 2015 年后发展议程工作组(2012)估计，全球 80%的人口得不到使他们能够应对生活风险的全面的社会保障。为此，发展中国家政府要想在长期建立包容和可持续的社会，应当将应对这一挑战作为优先事项。

### 插文 1. 什么是社会保障方案？

社会保障方案是帮助人们应对各种脆弱性的政策和工具。其目的是使人们免遭多重风险和冲击，打破脆弱性与贫困的恶性循环。它们侧重贫困和社会排斥的诸多原因，也能释放有能力工作者的生产能力。关于社会保障政策的范围一直存在争论(联合国开发计划署(开发署)，2010)。一般而言，社会保障主要由三部分组成：

- 社会保险：针对人们在一生中遭遇的风险和不幸(例如失业、患病、年老)提供保护，主要是为了防止正规工人及其他非贫困者陷入贫困；包括缴款或非缴款计划。
- 社会援助：为支持和扶持穷人而进行的现金或实物的社会转移；通常为非缴款计划。
- 社会融入工作和劳动力市场政策：旨在加强边缘群体享有社会服务和方案以及进入劳动力市场的能力。

2008 至 2009 年全球经济和金融危机发生以来，社会保障从基于需要的方针转变为基于权利的方针。国家和国际社会又开始重新关注社会保障方案。例如，联合国系统行政首长协调委员会 2009 年发起了社会保障底线倡议，大会 2010 年核准了该倡议。社会保障底线是一个综合和多元的社会保障体系，其组成部分相互联系；不过，它并不能取代现有的社会保险制度。2012 年，国际劳工组织的 185 个成员国一致通过了 2012 社会保障底线建议，该建议为建立全面的社会保障体系提供了指导，这样的体系旨在涵盖至少四个基本方面：获得基本医疗，包括孕产妇护理；针对儿童的基本收入保障；针对无法挣得足够收入的工作年龄人口的收入保障，尤其是在患病、失业、生育和残疾情况下；以及针对老年人的基本收入保障。此外，20 国集团《首尔共同增长发展共识》(2010)特别强调了有利于有抗御力的增长和包容性增长的社会保障机制。2012 年通过的题为“我们希望的未来”的里约+20 成果文件(A/CONF.216/L.1)也认可了社会保障对推动包容性增长和发展的重要性。

## 二. 社会融入方案及其影响：各国的经验

10. 进入新千年以来，发展中国家又重新对制订和执行社会保障方案表示兴趣；2008 年全球经济和金融危机发生以来，这股势头更加强劲。本节简要回顾了发展中国家五个成功的社会融入方案，以提出可供其他发展中国家借鉴的经验和教训。这五个方案是：巴西的家庭补助方案、卢旺达的每户一牛方案、老挝人民民主共和国旨在通过发展罂粟种植以外的产业减少农村贫困的计划、印度的自助小组—银行连接方案以及埃塞俄比亚的生产安全网方案。所选案例来自不同大洲，涵盖了发展中大国与小国。

### 家庭补助方案(巴西)

11. 2003 年, 巴西启动了名为 Bolsa Familia 的家庭补助方案。这是一个有条件的现金转移方案, 旨在为贫困家庭提供收入补助, 以减少贫困并促进他们获得医疗、教育及其他社会服务。这是世界上最大的社会保障方案, 已惠及约 5,000 万贫困人口。此外, 估计该方案将贫困人口指数降低了 12-18%, 不过该方案在农村的减贫效果比在城镇更显著(Higgins, 2012)。2001 至 2008 年, 该方案还将五岁以下儿童长期营养不良的风险降低了 30%, 并对巴西的不平等状况产生了很大影响, 同期, 基尼指数年均下降 0.7 个百分点(开发署, 2011)。

12. 该方案有一些其他发展中国家可借鉴的显著特点。首先, 该方案力求以可持续的方式减少贫困, 鼓励对子女的人力资本投资, 以提高他们找工作和摆脱贫困的能力。第二, 补助发放给孩子的母亲, 而非一家之长。这推动了对妇女的赋权, 确保补助送到儿童等弱势目标群体手中。第三, 虽然补助是有条件的, 但是不遵守条件并不会立即取消补助, 第一次将接到提醒, 第二次将暂停补助, 再犯则取消补助。第四, 该方案花费不高。例如, 2010 年支出为 77 亿美元, 约占 GDP 的 0.4%。

### 每户一牛方案(卢旺达)

13. 2006 年, 卢旺达政府启动了每个贫困家庭一头奶牛的方案, 又名 Girinka 方案。该方案是为了应对极高的儿童营养不良率发起的, 同时也可以加快减贫速度, 综合发展畜牧业和种植业。该方案基于这样的设想: 为贫困家庭提供一头奶牛可以通过更营养和均衡的饮食(有牛奶)改善他们的生计, 通过提高土壤肥力增加农业产出, 并通过销售奶制品增加收入。该方案由卢旺达政府、非政府组织和私人供资。

14. 有资格参加该方案的是(买不起奶牛的)贫困农民, 但必须拥有土地, 因为受益人必须能够为奶牛生产饲料。选中的农民收到一头妊娠期的奶牛, 并接受饲养培训。生出的第一头母牛必须送给社区内另一户合格的户, 而这头母牛生出的第一头母牛也必须送出。生出的公牛可以卖掉, 用这笔收入买进一头小母牛用于繁殖。总体而言, 这个制度具有强大的乘数效应。卢旺达农业局协调开展相关培训, 包括关于奶牛饲养和清洁的讲习班。为受益人提供物资, 帮助他们照顾奶牛。目的是在地区和部门兽医的帮助下, 为贫困家庭提供照料家畜所需的畜牧业技能。

15. 截至 2013 年 10 月, 已有 18 万户家庭收到了奶牛, 有 35,000 头母牛出生。该方案估计已惠及超过全国 4%的家庭。预计到 2017 年, 将累计有 35 万户家庭从中受益。该方案大大改善了卢旺达穷人的生活, 特别是提高了农业产量, 尤其是奶制品产量。2009 年至 2011 年, 全国牛奶产量提高了 11%, 肉产量提高了 10%。大多数受益者能够为当地市场提供充足的牛奶, 获得额外收入。

### 通过发展罂粟种植以外的产业减少农村贫困(老挝人民民主共和国)

16. 老挝人民民主共和国约四分之一的人口生活在贫困线以下，每日收入不足 1 美元。在北部省份，因农民长期依赖罂粟种植，农村地区减贫工作受到阻碍。为应对这一社会经济问题，包括鸦片上瘾导致的社会问题，政府通过了一项鼓励从事罂粟种植以外的农业活动的全国计划，已基本实现目标。2007 年，联合国工业发展组织(工发组织)、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)和老挝政府启动了一个项目，解决乌多姆塞省的三个地区在经济上高度依赖罂粟种植的问题，这种经济集中被视为长期贫困的原因。该项目的主要目标是实现作物多样化，并注重附加值。工发组织在村、地区和省一级为发展新的生产能力提供技术援助，毒品和犯罪问题办公室在认为有可能以合法作物种植代替罂粟种植的无毒环境帮助下帮助改善生活条件。该项目于 2007 年 3 月至 2011 年 6 月实施，预算 130 万美元，由日本通过联合国人类安全信托基金供资。

17. 22 个村的约 36,000 人得到了帮助。在工发组织的领导下，在 16 个村成立了 30 多个生产小组，并为他们提供工具和加工设备。1,000 余人接受了基本农业加工技能培训，学习生产麻油、手工造纸、制作扫帚、用天然纤维编制手袋以及制作其他可交易的产品。与此同时，吸毒者在社区内接受治疗和康复服务，这也是该方案的一项重要减贫成果。项目受益人与家人和朋友分享新掌握的知识，使受益人数几乎翻倍。在乌多姆塞设立了一个生产和销售中心，通过老挝手工艺品节等展销会等方式，为偏远乡村的农民与相关市场，包括首都市场的互动提供了迫切需要的平台。

### 自助小组 - 银行连接方案(印度)

18. 继诺贝尔奖得主穆罕默德·尤努斯率先在孟加拉国启动自助小组运动，印度国家农业和农村发展银行于 1992 年启动了自助小组 - 银行连接试点方案，1996 年在全国范围内展开(Narang, 2012)。该银行的目标是结合正规银行体系的实力与非正规自助小组模式的灵活性，产生协同增效，为农村穷人提供小额贷款。该方案为农村贫穷的微型企业主提供了适当的金融服务。

19. 自助小组是一个具有经济同质性的小型团体，由 15 至 20 名农村穷人组成，他们最初将储蓄集中起来建立一个贷款基金。小组成员定期存一小笔钱，通常每月 0.25 至 1 美元。集体存款借给成员，由小组作出贷款决定。在正规银行开户，将储蓄存入银行。存款六个月后，银行审查小组的表现，发放相应的贷款。方案目的是将低成本金融服务与自我管理和发展进程相结合。自助小组已成为贫困妇女讨论和解决问题的平台。成员在小组中学习如何管理现金流短缺和避免借债。小组帮助其成员为创造资产投资，发展多种经营，提高风险承担能力。自助小组 - 银行连接方案已证明是农村和半城半乡的银行分支可观的利润来源，资金回收率超过 90%。

20. 国家农业和农村发展银行为帮助最贫穷的农村人口作出了大量努力。90%以上的受益小组为妇女小组，其中五分之四位于服务不足的农村地区。这些妇女大

多来自社会最底层及其他弱势群体。关于印度小额信贷状况的一份银行报告显示，截至 2010 年 3 月 31 日，与银行连接的自助小组已达到 6,953,000 个，其中 4,851,000 个小组有未偿还贷款。估计该小额信贷模式涵盖的家庭约有 9,700 万户。由于开展了自助小组活动，印度南部的安得拉邦即将基本实现金融普惠。南部其他邦也正在朝这个方向迅速迈进。自助小组—银行连接方案不仅是一项减贫工具，也是让印度妇女逐步摆脱受剥削和孤立地位的渠道。

#### 生产安全网方案(埃塞俄比亚)

21. 直到 2005 年，埃塞俄比亚应对贫困和饥饿主要还是靠每年发出紧急呼吁。此后，埃塞俄比亚政府启动了生产安全网方案，希望以生产性的、以发展为导向的安全网逐步取代特别紧急呼吁机制，解决长期和季节性的饥饿问题。该方案力求调动可预测的、一年多次的资源；以补助代替食物作为主要支助手段；并将调动的资源用于重要资本、技术援助和行政费用。

22. 方案的第一步是发起劳动密集型公共工程，为大量人口提供挣钱机会，缓解他们粮食无保障的状况。第二，找出高风险家庭并给予补助。公共工程主要包括公路和供水系统建设。建立了灵活的工资支付制度，确保粮食无保障的家庭在最困难的时候不会没有饭吃。该方案能有效锁定受益人，行政支出的成本效益高，因为利用了现有的政府体系，具有规模效应。方案惠及 760 多万农村人口，通常是长期粮食无保障的人口，提供了近 2 亿个有偿工作日。项目受益人利用现金转移购买农业投入物资和牲畜，从而扩大了个人资产基础，不过现金转移频率不太规律。其他社区项目也通过恢复严重退化的土地和创造生产性社区资产——例如梯田、公路支线和小规模灌溉系统——解决了粮食无保障的一些根源问题。因此，农业生产力有所提高，参与家庭的粮食安全更有保障。

### 三. 实施有效的社会融入方案：经验和挑战

#### 供资和可持续性

23. 充足的财力对有效实施社会融入方案至关重要。人们往往以此为由，反对发展中国家实施社会融入方案，理由是方案无法持续。不过，越来越多的证据显示，如果方案设计合理且妥善执行，发展中国家可以负担这些方案的费用。例如，最广为人知且范围最广的一个方案——巴西的有条件现金转移家庭补助方案——2009 年的预算仅占 GDP 的 0.4%，惠及约 1,300 万户家庭。南非的儿童抚养津贴方案惠及大约 90%符合要求的有子女的贫困家庭(750 万儿童)，开支约占 GDP 的 1%。虽然社会保障计划的成本可能很高，需要调集资源，但政策制定者也应当考虑不实施这类计划可能付出的代价。例如，欧洲共同体(2010)指出，与不提供社会保障的代价——贫困和脆弱性、社会解体、受教育程度低、资产损失和生产能力受影响——相比，设计合理的基本社会保障的成本并不高。此外，有效的社会保障底线方案可以提高劳动力的生产力，加强社会的抗御能力，增加因征收不力而往往放弃的税收收入，从而在长期收回成本(劳工局，2011)。

24. 保障发展中国家的社会融入计划获得长期、可预测和可持续的资金需要政策空间。可通过加强征税和储蓄、更好地分配支出和提高支出效率扩大政策空间。加强征税需要调动国内资源。例如，需要扩大税基、改善税收和关税管理以打击逃税，以及加强金融体系。一些发展中国家采取的重新分配支出的方针令人瞩目。例如，莫桑比克利用逐步取消的燃料补贴节省下的资金为社会保障底线计划供资，哥斯达黎加和毛里求斯将军事支出转为社会支出(劳工局，2014)。一些国家还利用石油收入或商品税为社会保障计划供资(例如，蒙古利用铜出口税收为普遍儿童福利计划供资，多民族玻利维亚国利用天然气开采税的收入为普遍养老金计划供资)。还需要提高使用政府收入的效率以达到最佳效果；可通过加强治理、增加透明度和问责制等方式实现。捐助方也为资助发展中国家的社会融入方案发挥了积极作用。但是，捐助方支助不是可持续的机制，往往削弱了接收国对其国内政策的主导。

#### 对劳动力市场的抑制作用

25. 反对社会融入方案常用的另一个理由是可能对经济产生抑制作用。例如，一些人认为这类方案让人不想工作。然而，巴西和南非开展的影响评估显示，获得现金转移的家庭更加积极、广泛地寻找工作，找工作的成功率也更高，因此受助家庭的劳动参与率高于未受助家庭(Samson, 2009)。这表明，只要计划设计合理，就可以控制负面刺激和漏出。

#### 社会融入方案的管理

26. 制订和管理社会融入计划是一项充满挑战的复杂工作，如何涵盖所有面临风险的人口是一个挑战，此外还要确保受益者是目标人群。例如，卢旺达每户一牛方案的一个挑战就是那些自己买得起奶牛的人也通过该方案获得奶牛。社会方案的管理者必须具备明确目标受益者的能力，以避免这类漏出，加大社会方案的影响和效果。各国采取了各种减少漏出的方法。一些国家利用现代信息和通信技术——例如电子交付系统——明确受益人并提供福利。锁定目标除了信息和行政成本高以外，还可能导致受益人因为被划定为穷人而受到羞辱。通过某些条件锁定目标时，可能产生潜在的负面效果。例如，不符合条件的家庭的子女可能处于不利地位。锁定目标还可能导致预料外的排斥。例如，针对正规部门工人的方案将发展中国家的许多人排除在外，因为很大比例的劳动者在非正规部门工作。鉴于这种情况，制订了一些与工作无关并且不只针对穷人的计划。不过，鉴于社会保障对男性的覆盖率远远高于女性，必须采取提高女性覆盖率的政策措施，制定了一些特别针对妇女的方案。现有证据表明，针对女性可以带来更好的结果，因为妇女倾向于将家庭收入更多地用于子女的健康和教育，这将带来更高的长期回报。

27. 有效地管理社会融入方案还需要领导力、政治意愿和承诺。提出愿景以及计划和实施方案的总体框架需要领导力。获得公众对这类项目必要性和附加值的支持也需要领导力。当领导层诚实、反应迅速和透明时，人们往往更加相信政府

能够有效地提供公共服务。此外，要想有效协调参与制订社会计划并确保其与国内政策一致的各政府部门、机构和非政府组织的工作，领导力至关重要。确保为方案的执行和可持续提供充足的资源还需要政治意愿和承诺。政府实施社会融入方案还必须加强政府官员制定和执行社会政策的能力。社会方案管理者在就怎样的方案能够更好地实现政府总体目标作出知情决定之前，需要能够评估各项方案的成本和收益。方案的有效性在一定程度上取决于方案管理者执行已通过政策的能力。在这方面，在政府官员不具备所需技能的国家，能力建设应当作为制订社会方案的重要组成部分，实施过程应当循序渐进。

## 四. 促进包容性增长和发展

### 推动高就业增长

28. 任何促进包容性增长的可信的方案都应当以创造体面的就业机会为核心。好工作让人们感到有自尊，减少他们受负面冲击影响的程度。好工作还为持续减贫奠定基础。研究显示，增长必须实现转型才能创造足够多的就业机会，吸收发展中国家迅速增长的新生劳动力(贸发会议，2013b 和 2014)。在这方面，发展中国家应当使其经济结构多样化，从生产和出口初级商品转为生产和出口各种附加值高的产品。转型增长需要在农业、制造业和服务业内部以及在这些部门之间从低生产力的活动转向高生产力的活动，并向就业密集型产业转变。鉴于制造业容易创造就业且生产力较高，应当鼓励扩大制造业。发达和新型经济体有效地利用产业政策，投资于制造业及经济体中其他具有战略意义和优先地位的活动，发展中国家也应利用产业政策推动高就业增长。不过，不应只注重制造业。在许多发展中国家，农业仍然是主要的就业和收入来源，因此还需要促进农业部门的多样化，开展农业加工业等附加值更高的活动。

29. 在非洲和最不发达国家，推动高就业增长还需要培养和支持微型、小型和中型企业。目前，大多数人自谋职业或是在非正规部门的小型 and 微型企业工作。总体而言，这些工作工资低，工人不能享受社会保障。此外，这些企业存活率低，不利于创造就业。政府需要实施政策，使这些企业能够发展壮大并达到高效率生产的最低规模，加强他们创造体面工作的能力。提供市场信息、支持创业和推动获得可负担的信贷将大大提高这些企业的存活率。

30. 发展中国家推动高就业增长还需要提高生产能力，投资至关重要。作为结构转型的推动力，投资对在长期维持增长、创造就业和减少贫困至关重要。上文提到，在发展中国家，例如非洲，增长靠消费拉动，投资率低，因此需要重新平衡消费和投资对增长进程的贡献，才能为持续增长和创造就业奠定坚实的基础。要想提高投资对增长的贡献，需要提供更好的基础设施，消除信贷市场中导致企业无法获得低息贷款的障碍，并减少当地和外国投资者面临的风险和不确定性。此外，提高投资项目的生产率至关重要，因为提高投资对增长的贡献不仅要增加投资数目，还要确保投资进入经济的战略部门，通过更好地选择项目、锁定目

标、维护基础设施，更好地利用现有投资。政府应发挥外国直接投资促进包容性增长的潜力，方法包括加强外国企业与本土企业之间的联系，加强本土企业的吸收能力，推动本土企业与外国企业建立合资公司，以及将外国直接投资政策与推动本国创业相结合(贸发会议，2014)。技术和创新政策也是建立生产能力和推动高就业增长的关键。例如，增加研发支出和加大人力资本投资将加强发展中国家的吸收能力和技术能力，使他们在技术上赶上更加发达的国家。国家通过将经济结构从低附加值活动转向高附加值活动，以发展生产能力和创造体面工作，在这个过程中，技术和创新政策是一个重要因素。

### 扩大社会融入计划的规模

31. 虽然创造更多更优质的工作对包容性增长和发展至关重要，但是这还不够，因为可能仍有一些群体被排除在外，或在增长过程中仍然很脆弱(插文 2)。他们可能不具备从事生产工作的技能；可能体弱多病或年纪很大，或是被剥夺了积极参与增长的机会。社会保障为应对这些脆弱性发挥了重要作用，发展中国家应当扩大社会保障的规模，发挥其减少不平等和促进社会公正和融合潜力。<sup>4</sup>近期的金融危机显示，社会保障方案可以在发展进程中发挥重要作用，因为它确保了繁荣时期的经济进步不至于在萧条时期被全部抹灭。如果没有社会保障，受危机影响的家庭将不得不变卖资产，节衣缩食，让子女辍学，从而加剧了贫困(欧洲共同体，2010)。

32. 政府制订和实施社会保障方案有多种方法，它们以不同的方式促进包容性增长。例如，社会援助可增加贫困和低收入家庭的可支配收入，对消费产生积极影响。鉴于这些家庭通常是国内产品的消费者，社会援助可推动国内需求，并成倍地创造就业。此外，将援助款用于储蓄或偿还债务时，就可以腾出收入用于生产性活动，使家庭能够保护他们的资产。定期和可靠的收入转移也可有助于释放生产能力和创业能力，因为接收者通过投资于生产性物资和人力资本，可以提高技能和教育水平以及改善设备。社会保险在不幸降临时保护人们的资产，鼓励家庭投资高风险、高生产力和高收益的活动。最后，劳动力市场政策或融入工作推动将弱势群体纳入生产性就业的队伍。包括为找工作提供帮助和指导，在公共和私营部门创造接触劳动力市场的机会，为创业提供技术和资金支持，发展技能并协助完成和推动正规教育(劳工局，2011)。

33. 上节对社会融入方案的案例研究显示，社会保险和社会援助并非发展中国家政府可以用来推动社会融合的唯一工具。例如，正如印度自助小组—银行连接方案所示，政府还可以通过小额信贷项目方便弱势群体利用不断增加的经济机遇。这类项目推动了金融普惠，从而消除了发展中国家发展生产能力的障碍。政府对劳动力密集型公共工程的支持以及对教育和培训的投资也是发展中国家加强弱势群体参与增长进程的能力的重要机制。为小型非正规企业提供援助，

<sup>4</sup> 如果没有这类保障，高收入国家的贫困和不平等程度估计大约将是目前的两倍(劳工局，2014)。

帮助它们进入正规部门也将大大有助于发挥这些企业的潜力，使能够它们从增长进程中获益，并为增长进程作出贡献。

34. 虽然发展中国家需要实施社会融入方案，但是并非所有国家都应采用同样的工具或实施同一套方案。政策和工具的选择将取决于具体国情、政治现实和资源水平。例如，产油国与其他国家相比，更有能力为大规模的综合社会融入方案提供资金。此外，在金融限制较多和难以明确受益人的国家，市政工程项目或许是比普遍现金转移制度更好的选择。

#### 插文 2. 理解妇女在增长进程中的脆弱性

妇女在增长和发展进程中远比男性更加脆弱，原因如下：

- 穷人中的妇女比例特别高
- 劳动力参与率低于男性，失业率高于男性
- 妇女更多是在非正规部门工作或自谋职业，例如非正规的农业活动或家政工作，无法享受社会保障
- 妇女在社会对话中比较没有发言权和代表性
- 妇女继续面临许多限制她们进入劳动力市场、获得生产资料和从事较高收入工作的限制(法律、文化、社会规范)
- 妇女往往从事兼职和弹性工作，因此在金融危机期间就业不足和失业
- 许多妇女在非正规部门工作，因此无法享受基于就业的社会保障计划，她们在金融危机期间遭受的打击尤为严重。

以上事实显示，社会保障方案要想扩大影响必须重视性别问题。通过社会保障方案更加关注妇女需要和脆弱性的经济体为持续发展奠定了更好的基础，也有可能实现更加包容性的社会。

## 五. 结论和供讨论的问题

35. 发展中国家在全球经济中发挥着日益重要的作用，过去二十年经济高速增长。虽然这些国家的增长大幅降低了贫困率，但是令人担忧的是，经济增长的同时，不平等加剧，增长收益在社会不同人群中的分配不公。此外，现有证据表明，非洲和最不发达国家近期的增长没有产生积极的转型作用，既没有转变经济结构，也没有建立和加强必要的生产能力，将大多数劳动力从低生产力、低技术和低收入的活动转移到高生产力和高附加值的活动。因此，发展中国家需要推动结构转型，以提高增长质量，并确保在中长期可以持续。

36. 本文主张，增长是减贫的必要但非充分条件，发展中国家推动包容性增长和发展需要发展生产能力和实现结构转型，创造体面的工作，以及实行让弱勢群

体有机会参与经济增长并从中获益的社会融入政策。在这种背景下，本文回顾了部分发展中国家当前的社会融入方案以及它们作为社会融合促进机制的影响，以便提出可供其他发展中国家借鉴的经验和教训。本文还提出以下问题，引导成员国开展小组讨论和辩论：

- 发展中国家可以如何建立并支持更具包容性的发展道路？
- 结构转型、创造就业与包容性增长之间有什么联系？
- 发展中国家的社会融入方案产生了怎样的影响，从这些方案中可以吸取哪些经验和教训？
- 社会包容方案是否应当特别针对妇女及其他弱势群体？
- 非正规企业和工人越来越多对包容性增长有什么影响？
- 发展中国家如何更好地将社会保障政策融入国家发展战略？

## 参考资料

经济和社会事务部(2013)。《2013 年世界经济形势与展望》。联合国出版物。出售品编号：E.13.II.C.2。纽约。

经济和社会事务部(2014)。《2014 年世界经济形势与展望：更新至 2014 年中》。联合国。纽约。

欧洲共同体(2010)。The 2010 European Report on Development: Social Protection for Inclusive Development – A New Perspective in EU Co-operation with Africa。罗伯特·舒曼高级研究中心。欧洲大学研究所。比利时。

Higgings S (2012)。The impact of Bolsa Familia on poverty: Does Brazil's conditional cash transfer program have a rural bias? Journal of Politics and Society。2012 年春。23(1):88–125。

国际劳工局(2011)。《公平和包容性全球化所需要的社会保障底线》。迈克尔·巴切莱特领导的咨询小组的报告。该小组由劳工局与世界卫生组织联合召集。日内瓦。

国际劳工局(2014)。《2015 年后议程中的社会保障底线：目标和指标》。人人享有社会保障政策简报。4 月。日内瓦。

Martins P 和 McKinley T (2011)。Social Inclusiveness of Growth in Asia's Middle-Income Countries。海外发展研究所。伦敦。

Narang U (2012)。Impact of Self-Help Groups Bank Linkage Programme in India, International Journal of Trade and Commerce-IIARTC。1(2): 220–228。

Samson M (2009)。The impact of social transfers on growth, development, poverty and inequality in developing countries。载于 Townsend P 编著的 Building Decent Societies: Rethinking the Role of Social Security in Development。帕尔格雷夫·麦克米伦出版社和国际劳工组织。纽约和日内瓦。

联合国(2013)。《2013 年千年发展目标报告》。联合国出版物。出售品编号：E.13.I.9。纽约。

贸发会议(2013a)。《2013 年贸易和发展报告：适应世界经济不断变化的形势》。联合国出版物。出售品编号：E.13.II.D3。

贸发会议(2013b)。《2013 年最不发达国家报告：实现能够创造就业机会的增长，促进包容性和可持续发展》。联合国出版物。出售品编号：E.13.II.D.1。纽约和日内瓦。

贸发会议(2014)。《2014 年非洲经济发展报告：刺激为非洲的转型增长投资》。联合国出版物。出售品编号：E.14.II.D.2。纽约和日内瓦。

联合国开发计划署(2010)。Poverty in Focus, 第 22 期。《促进包容性增长的长期社会保障》。包容性增长国际政策中心。发展政策局扶贫工作组。巴西利亚。

联合国开发计划署(2011)。《分享创新经验：社会保障底线的成功经验》。第 18 卷。与国际劳工组织及全球南南发展研究所合作出版。纽约。

联合国系统 2015 年后发展议程工作组(2012)。《社会保障: 2015 年后联合国发展议程中的发展优先事项》。5 月。可查阅：[http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Think%20Pieces/16\\_social\\_protection.pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Think%20Pieces/16_social_protection.pdf) (2014 年 9 月 16 日查阅)。

---