



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
28 November 2012  
Chinese  
Original: English

### 社会发展委员会

#### 第五十一届会议

2013 年 2 月 6 日至 15 日

社会发展问题世界首脑会议和大会第二十四届  
特别会议的后续行动：优先主题：促进增强人的  
权能以实现消除贫穷、社会融合以及充分就业和  
人人都有体面工作

## 促进增强人的权能以实现消除贫穷、社会融合以及充分就业 和人人都有体面工作

### 秘书长的报告

#### 摘要

本报告是应经济及社会理事会第 2012/7 号决议的要求提出，理事会在该决议中决定，社会发展委员会 2013-2014 年审查和政策周期的优先主题为“促进增强人的权能以实现消除贫穷、社会融合以及充分就业和人人都有体面工作”。

报告探讨了增强权能与可持续发展以及消除贫穷、充分就业和人人都有体面工作及社会融合之间的联系。报告提出了一个促进增强权能发展的政策框架，尤其侧重于社会保护。报告最后提出了政策建议。



## 一. 导言

1. 经济及社会理事会在其关于社会发展委员会今后的工作安排和工作方法的第 2012/7 号决议中决定，2013-2014 年审查和政策周期的优先主题为“促进增强人的权能以实现消除贫穷、社会融合以及充分就业和人人都有体面工作”。理事会在该决议中着重指出，必须在优先主题范围内确定相关的分主题，以使发言和讨论有所侧重，还必须在社会发展委员会其后各届会议期间考虑到交叉的问题。

2. 增强人的权能是社会发展的根基。联合国许多重要的政策文书，包括《消除对妇女一切形式歧视》（见大会第 34/180 号决议）、《世界人权宣言》（见大会第 217(III)A 号决议）和《社会进步和发展宣言》（见大会第 2542(XXIV 号决议），都对参与、人的尊严和自由及充分利用人力资源等增强权能各个方面做了阐述。

3. 特别要提到的是，《社会发展问题哥本哈根宣言》<sup>1</sup> 第 25 段提出的一个基本原则是，“在人人充分参与之下，把推动社会进步、正义和改善人类状况的国家、区域和国际政策和行动放在最优先的地位”。世界领导人在该宣言第 26(o) 段中具体指出，作为行动框架之部分内容，“认识到赋予人民特别是妇女权力以加强他们自身的能力是发展的一项主要目标，也是其主要的资源。赋予权力必须使人民能够充分参加拟定、执行和评价决定社会运行和福祉的各项决定”。

4. 增强权能与世界领导人在 1995 年社会发展问题世界首脑会议上承诺实现的三个核心目标互为关联：消除贫穷、社会融合以及充分的生产性就业和人人都有体面工作。

5. 为筹备社会发展委员会第五十一届会议，联合国秘书处经济和社会事务部就优先主题在 2012 年 9 月召集了一次专家组会议。会议侧重于界定增强权能与社会发展三个核心目标之间的关系，审查在促进增强个人和社会群体的经济、社会和政治权能方面取得的成就，并制定一套基于循证的政策建议以促进增强人的权能。本报告部分参考吸收了专家组会议的讨论和产出。

## 二. 增强权能理念的内涵和层面

### A. 背景

6. 联合国相关论坛使用增强权能这一理念已有若干年，主要是在推动提高妇女地位的语境内。但这一词语被以不同方式定义。它被定义为“转换现有的权力关系并对权力来源获得更大控制权。增强权能即是建设人的能力，以期对人事、社

<sup>1</sup> 《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：C.96.IV.8），第一章，决议一，附件一。

会、经济和政治力量有所了解和控制，以便个人和集体采取行动，就自身希望的和符合自身最佳利益的行事方式作出选择以改善生活状况”。<sup>2</sup> 增强权能的另一定义是“增强个人或群体作出选择并把这些选择转化为理想的行动和结果的能力”。<sup>3</sup> 与此相似，增强权能还被阐述为“穷人自身作出的将给其生活和生计带来可持续改善的决定和行动”。<sup>4</sup>

7. 人们普遍认识到，增强权能是一个长期的动态进程，受影响于并作用于规范、价值观、规则、机构和社会关系的变化，增强权能本身并不能确保理想的结果。要使增强权能切实实现充分和有效的参与，需要有具备能力、顺应民意并接受有权能的公民问责的决策者以及有效的机构。

8. 总体而言，增强人的权能，尤其是增强属于社会边缘群体的人的权能，被认为应通过以下途径予以促进：使他们有效参与经济、社会和政治生活；提供适足的资源资产；对他们自身权利和福祉灵活行使选择和控制权。就社会发展委员会的工作而言，增强权能可能关系到增强所有个人和群体、尤其是生活贫困者和社会群体(青年、老人、残疾人、土著人)充分参与社会各个方面的能力。增强弱势人口的权能需要有一套全面的政策和机构，旨在增强就业、生计和服务的供应。从教育和保健到治理到经济和社会政策，所有活动都需加以有效协调，增加能使他们尊严地安全生活的机会，增强他们的权能。

9. 2011年12月，大会通过关于增强人民权能和第66/224号决议，其中在对贫穷和不平等表示关切时，侧重于增强权能与发展之间的互为强化关系。如该决议所提及，2012年8月5日在达卡举行了一次国际会议，以征求会员国对增强人民权能与发展模式的意见。会议呼吁有效应对贫穷和饥饿，并通过了一项决议草案及建议供会员国进一步审议。

## B. 增强权能的关键层面

10. 本报告提议，将增强权能理解为社会成员、个人和群体有效参与事关他们生活的决策。增强权能还应包含建立法律权利或社会保护保障以确保受益人得到权能和成为权利拥有者的层面(见A/HRC/17/34，第67段)。增强权能主要是实现其他目标的一个手段。要增强权能，就必须具备有利环境，使人民可以参与有效决策。就增强权能而言，参与是必要的，但还不够。因此，需要在其他领域作出互

<sup>2</sup> 见联合国开发计划署，《2004年尼泊尔人类发展报告：增强权能与减少贫穷》(2004年，加德满都)，第12页，可查阅[http://hdr.undp.org/en/reports/nationalreports/asiathepacific/nepal/nepal\\_2004\\_en.pdf](http://hdr.undp.org/en/reports/nationalreports/asiathepacific/nepal/nepal_2004_en.pdf)。

<sup>3</sup> 世界银行，《增强权能资料手册》(2002年)，可查阅<http://go.worldbank.org/FD9HH8DH11>。

<sup>4</sup> 见经济合作与发展组织，《减少贫穷和有利穷人的增长：增强权能的作用》(2012年，巴黎)，可查阅<http://www.oecd.org/dac/povertyreduction/povertyreductionandpro-poor-growth-the-role-of-fempowerment.htm>。

为强化或补充的努力，例如投资于土著群体或其他边缘群体的教育和卫生、保护他们的土地和水的权利。

11. 增强权能的有利环境必须包括机制和有组织程序等正式的体制架构以及传统的体制架构，便利和鼓励有效参与。通过教育和卫生促进人类发展，这是重要手段之一，给予个人和群体话语权和更大媒介来表明他们的关心问题和利益。一个有利的环境还应确保人权得以享受。

12. 为使增强权能对人和社会发展产生重要意义并为了确保更有效的增强权能政策，应作出更大努力，制定适当指标来衡量和监测增强权能进展。增强权能的一些要素，如参与，可通过计算投票数或决策者中妇女比例等办法来衡量，可能需要量化指标。但增强权能并没有普遍商定的指标，需要制定。

### **增强社会权能**

13. 增强社会权能是指增强个人或群体自主培养自身福祉和生产力所需的关系和机构互动的能力。如本报告下文所示，这一层面的增强人民权能与社会融合及消除贫穷密切相关。它可以建设人民的参与能力。穷人和社会边缘群体参与确定发展的优先事项，这对确保有限公共资源得以明智使用至关重要。还需投入资源以利用地方知识并使地方社区参与确定他们自身的优先事项。

14. 2002 年《马德里老龄问题国际行动计划》、《世界青年行动纲领》、《残疾人权利公约》和《联合国土著人民权利宣言》都倡导去除社会、政治、法律和经济障碍以及社会边缘群体积极参与社会，以期增强社会权能。

### **增强经济权能**

15. 增强经济权能对于消除贫穷至关重要，如果边缘处境者能够得到工作和生计以及教育、卫生和住房等基本应享权利，增强经济权能便可能实现。经济参与有利于弱势群体尤其是妇女、青年、老人、残疾人和土著人的社会融合。

### **增强政治权能**

16. 增强政治权能意味着边缘群体有能力影响事关他们福祉的进程和决定。国家和社会机构应服务于人民的需要，建设顺应民心的治理体制将帮助促进公民参与。促进参与对于动员人民及改善政府问责制和透明度至关重要。这往往涉及到公民参与决策程度扩大及对社会服务规划和供应的公共投入增加。通过信息和通信技术等途径改善信息获取，可帮助推进这些进程。

### **增强法律权能**

17. 增强穷人的法律权能意指增强他们谋求和行使权利的权能，同时加强法律框架和司法机构，以期更好地回应人民的需要。得到有效法律框架支撑的财产和土地权利及事关生计和创业的问题的解决可帮助社区和社会获得发展红利。增强法律权能将便于生活贫穷者获得可负担的司法服务。

### C. 增强权能与可持续发展

18. 在 2012 年 6 月在巴西里约热内卢举行的联合国可持续发展大会上，世界领导人商定继续致力于可持续发展及确保促进一个在经济、社会和环境上可持续的未来。他们确认，绿色经济政策应可改善穷人和其他弱势群体的生计并增强他们的权能，尤其是在发展中国家(见大会第 66/288 号决议，附件)。

19. 增强社会全体成员的社会、经济和政治生活权能及参与对实现可持续发展至关重要。应对气候变化等挑战将需要人们在生产和消费模式上作出重大改变，而这样的改变在人们参与制定和执行计划、政策和方案的情况下可更有效地实现。参与对于确保政府回应社会需要，包括生活贫穷者的需要，及对于确保发展的社会可持续性也具有重要意义。

20. 社会运动，包括社区组织，对于团结人民具有重要意义。传统上，这些组织为生活贫穷者和受排斥的社会群体提供了话语权和更大的媒介，用于表明他们的关心问题和利益并掌握他们自己的生活。近来，社会运动在建立促进可持续性的创新机构方面是一支有效的力量，在一些国家，社会运动成功地整合了环境与社会方案。必须为参与和社会运动创造有利环境，以解决不平等问题，从而推进社会凝聚力和促进社会可持续性，进而促进经济增长和环境保护。

## 三. 增强人的权能、消除贫穷、充分就业和体面工作及社会融合

### A. 增强权能与消除贫穷

21. 在过去四年，经济危机及粮食和燃料价格居高不下使减少贫穷的速度减慢，弱势人口受到不利影响。尽管如此，根据初步估计，全球赤贫率在 1990 年至 2010 年这 20 年中减少了一半。如果这些估计数得到确认，千年发展目标中目标 1 的第一个具体目标将在全球范围内比 2015 年这一目标日期提前 5 年实现。1990 年至 2008 年期间，有 6 亿多人摆脱赤贫。估计数显示，到 2015 年，全球赤贫率将降至 16% 以下。

22. 这是可观的进展，但到 2015 年，仍将有 10 亿人生活赤贫。而且，减贫成果在各个区域非常不均衡。贫穷现象在中国得以大幅减少，但在撒哈拉以南非洲和南亚仍非常普遍。减贫议题在当前关于 2015 年后发展议程的讨论中仍占突出位置。为了在消除贫穷方面继续取得进展，各国需要维持强劲经济增长率，同时确保增长在环境上可持续并有利于扶贫。增强权能是扶贫增长的一大推动力，有助于改善卫生、教育和生产性就业及人人都有体面工作。<sup>5</sup>

23. 展望未来，唯有贫穷者的积极参与，可持续减贫才可望实现。但不平等的权力关系阻碍了贫穷者的参与。他们缺乏社会、政治和经济机遇，改善生活的潜能

<sup>5</sup> 通过增强权能减少贫穷方面的良好做法和实例，可查阅 [www.oecd.org/dac/poverty/empowerment](http://www.oecd.org/dac/poverty/empowerment)；经济合作与发展组织，上文脚注 4。

由此受限。因此，生活贫穷者往往感到无力改善境遇。增强人民权能的是他们自己的行动，而不是他人的行动。但政府、民间社会组织和其他发展伙伴可支持增强人的权能，例如减少或去除限制他们机遇的障碍并确保旨在减少贫穷的举措和方案是参与性的。

24. 不断有更多证据表明，收入分配不平等在发展中国家和发达国家均趋增加。<sup>6</sup> 这将对许多国家产生消极后果，并可能使增强人民权能和减贫工作受挫。“Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty”<sup>7</sup> 中的分析表明，缺乏增长和发展，包括消除贫穷、社会融合和充分就业等方面，与参与和决策中存在的的社会不平等有关联。增强权能显然与社会、政治和经济中的不平等问题有关。权力悬殊，具体而言就是人民在政治进程中缺乏有效代表性，与社会和经济不平等是互为作用的，增强权能与不平等之间的具体作用路径尚不完全清楚，应进一步研究。

25. 在地方一层，在扩大参与管理资源、发展项目和服务供应方面，即社区发展方面也有可观经验。<sup>8</sup> 通过激励和方案，在社区一级促进人们参与的体制架构具有重要意义。正日趋重要的一个要素是政府方案和行政管理下放至地方一级。但权力下放面临重大挑战，必须加以解决。事实上，鉴于最贫穷社区的参与能力最低，权力下放可能因此而加剧不平等。这方面的经验证据尚不具结论性，但地方民众通过民主的权力下放更多参与决策可能大大促进减贫。<sup>9</sup>

26. 参与大多发生在人们生活和工作的地方一级，但也可能发生在国家和国际一级。例如，在国家一级，日益多的国家正接纳民间社会组织参与政策讨论和问责进程。

## B. 增强权能与充分就业和体面工作

27. 就业和体面工作是提高生活水平的重要手段。就业和体面工作若能提供充分报酬、收入保障和获得社会保护的机会，则可对社会融合和增强权能起到根本作用。拥有体面工作的劳动者不仅可在个人层面增强权能，还可在社会层面增强权能，因为工作使其得到社会的认可。就业可以改变社会边缘群体特别是妇女在社

<sup>6</sup> 例如，见 Joseph E. Stiglitz, “The Price of Inequality” (W.W. Norton & Co., 2012 年，纽约)。

<sup>7</sup> Daron Acemoglu 和 James Robinson, “Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty” (Crown Business, 2012 年，纽约)。

<sup>8</sup> Ghazala Mansuri 和 Vijayendra Rao, “Localizing Development: Does Participation Work?” (世界银行，2013 年，哥伦比亚特区华盛顿)，可查阅 <http://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/11859/9780821382561.pdf?sequence=1>。

<sup>9</sup> 关于地方治理、增强权能与减贫的更详细讨论情况，见联合国资本发展基金，《增强穷人的权能：地方治理促进减贫》(联合国出版物，出售品编号 E.03.III.B.10)。

区和社会大环境中的角色。在促进社会对话的情况下，就业和体面工作使劳动者有发言权，因此能在影响自身福祉的决策中发挥积极作用。总之，体面工作使人们成为自身行动的代言人，由此增强人的权能。

28. 增强权能也是实现体面工作的手段，因为它使个人或团体有可能进行谈判（往往通过集体行动），以更公平地获得就业机会，获得更好的工作条件，并最终实现更具包容性、就业机会丰富的经济增长模式。

29. 人人拥有体面工作仍然是一个遥远的目标。2011 年底，全球有两亿人失业，自 2007 年以来无业者人数增加了 2 700 万。<sup>10</sup> 但失业情况的变化没有反映出经济危机对劳动者和家庭产生的全部影响。在穷国，从正规部门下岗的工人转向非正规经济部门，此类经济部门的工资较低、工作条件较差，大多数工人被剥夺了代表权。尽管非正规就业部门涵盖了各类工作，但该部门的工作条件往往不利于促进权能。经济衰退和竞争加剧甚至降低了在非正规部门就业人员的收入。结果是，减少在业贫穷的进展放缓。2011 年，估计有 4.56 亿劳动者每天靠不到 1.25 美元生活。如果贫穷程度继续按危机前的速度下降，在业穷人人数将可减少 5 000 万。<sup>10</sup>

30. 青年受失业影响尤其之大，且过多集中在非正规部门和在业穷人中。2011 年，15 至 24 岁的青年中有 12.6% 失业，而成年人失业率为 4.6%。在许多国家，因为不积极寻求就业而未被列入失业者行列的沮丧青年劳动者人数急剧增加。在劳动力市场的早期经历是增强个人和社会权能的关键因素；从学校到职场的困难过渡对长期收入前景产生消极影响，并增加了以后生活中的失业风险。因此，被排斥在生产活动之外将对当前和今后几代年轻人的福祉造成负面后果。除了影响青年的技能、动力及身心健康，丧失人的潜能和生产潜力也有损参与、社会凝聚力和稳定。

31. 劳动力市场政策和机构是影响就业机会和增强劳动者权能的最有效方式，如最低工资法和工资确定机制、失业保险和其他强制性福利、就业保护立法、积极的劳动力市场方案和集体谈判。劳动者参与设计和执行这些政策有助于确保其成功。特别是建立工会和旨在提高工人技能和社会资本的措施可给予工人话语权和市場力量，从而提高其体面工作的前景。因工会和其他社会运动的作用减弱，工作问题谈判的权力平衡已倾向于雇主，工人失去了影响政策的一个重要途径。但必须指出的是，围绕传统的雇主-雇员关系建立的工会并不适合为不领取工资或处在正规部门以外的人员提供话语权。<sup>11</sup> 日趋增多的非正规和非标准形式的就业为创新机构的涌现创造了势头，如围绕具体工作或土地权、信贷、储蓄和合作社等具体需求组织起来的自营职业者协会。

<sup>10</sup> 国际劳工组织《2012 年全球就业趋势：防止就业危机深化》（国际劳工局，2012 年，日内瓦）。

<sup>11</sup> 世界银行《2013 年世界发展报告：就业》（世界银行，2012 年，哥伦比亚特区华盛顿）。

32. 通过合作社等由全体成员参与的经济机构增强权能是创造体面就业、减少贫穷和促进社会融合的重要途径。国际合作社年(2012)的目标之一是促进个人和机构合作社的成立与发展,以应对共同经济需求和增强社会经济权能。国际年庆祝活动有助于交流增强社会经济权能的最佳做法。

33. 为提高竞争力和恢复增长,若干发达国家启动了劳动力市场改革,以削弱劳工保护、降低劳动力成本并促进离职。与此同时,发达国家启动了财政紧缩政策,实施手段包括减少社会支出、裁员和降薪。令人两难的情况是,劳动力市场的灵活性和公共部门的合理化与青年和其他弱势群体的失业高峰同时发生。这些政策削弱了穷人和社会边缘群体的权能,对其福祉产生不利影响,使社会不稳成为可能。

### C. 增强权能和社会融合

34. 在《社会发展问题哥本哈根宣言》<sup>1</sup>中,国家元首和政府首脑们承诺“建立稳定、安全和公正并基于促进和保护所有人权以及基于不歧视、容忍、尊重多样性、机会平等、团结、有保障和所有人包括处境不利和易受伤害群体和个人都参与的社会,以此促进社会融合”(承诺4)。

35. 通过提供体面工作、享受基本服务和充分参与政治生活的机会,社会融合促进增强所有人的权能。自社会发展问题世界首脑会议以来已设立了多项任务,以改善残疾人、老年人、青年人和土著人民等边缘群体的处境。许多政府已为消除排斥现象制定了政策,特别是针对处于最边缘地位的群体。然而,全球化和不断变化的社会结构和进程使风险和脆弱性更加多样化,为建立一个人人共享的社会,仍有许多工作要做。应通过全面、连贯执行社会和宏观经济政策促进社会融合,包括采取再分配措施,注重反歧视、参与和体面工作。采取有效办法实现社会融合可在促进经济增长的同时实现平等和增强权能。

36. 许多个人和社会群体继续遭受歧视和贫困,缺乏体面工作和决策过程中的发言权。他们可能经常面临住房不足、失业或工作不稳定、暴力、童年被剥夺、家庭解体、无法获得医疗保健、教育和信息等问题。此类问题及其根本原因往往表明了社会排斥的影响。

37. 在发达国家和发展中国家,残疾人的教育和就业情况比非残疾人差。根据经济合作与发展组织2009年针对21个中上收入和高收入国家开展的一项研究,在18个国家,工作年龄的残疾人贫困率更高,失业可能性为非残疾人的两倍。<sup>12</sup>有利环境的一大要素是消除文化障碍和实际障碍,其中大部分与缺乏有形和无形机会、社会和文化传统中根深蒂固的定型观念和剥夺基本权利有关。当这些壁垒得以消除,残疾人可以影响政策并进而增强其他人的权能,尤其是通过自身的组织。

<sup>12</sup> 世界卫生组织和世界银行《世界残疾问题报告》(2011年,日内瓦),第39页,第二章。

38. 增强土著人民权能和发展的范式是全面的，涵盖环境可持续能力、带有文化和特征的发展、确认土著人民的社会经济、文化和政治权利。在世界各地，土著和非土著人口之间在贫穷、教育水平、收入、健康、环境风险及其他方面仍存在差距。在健康领域，较高比例的土著人受到各类疾病和病症的影响，从艾滋病毒和艾滋病、疟疾和结核等传染病到心血管疾病、糖尿病、癌症和呼吸道疾病。此外，土著儿童中许多最常见的死亡原因都是可以避免的，如营养不良、腹泻、寄生虫感染和结核病。<sup>13</sup> 土著人对健康的观点继续被排除在护理和国家卫生系统的主流办法之外。

39. 在经济合作与发展组织的成员国中，65岁及以上人口的平均贫困率为13.5%，而人口总体贫困率为10.6%。在大多数国家，贫困率随年龄的增长而进一步增长，75岁及以上人口的平均贫困率上升到16.1%。全球老年人口中妇女的比例很高，她们面临的贫困风险要高得多，因为在获得资源和收入的机会方面处于不利地位，特别是在晚年生活中或对寡妇和离婚妇女来说。老年人收入无保障和贫困问题也不成比例地影响着少数民族和残疾人。需要作出更大努力，通过加强能力、扩大选择、应对歧视问题并确保权利来增强老年人的权能。

40. 青年人还面临被排斥和边缘化的风险因素。尤其是如上文所述，他们受失业、工作不稳定和在业贫穷的影响较大。此外，全世界有6.21亿年轻人既不工作、接受教育或培训，也不寻找工作。<sup>11</sup> 青年人对自己的未来越发感到沮丧，认为自己的声音得不到倾听。但是，年轻人越来越多地使用信息和通信技术为其参与民间社会和决策提供了新的途径。

41. 实现社会融合的努力继续面临歧视、污名化、种族主义、仇外心理和基于性别的暴力等障碍。尽管在颁布打击暴力侵害妇女行为的国家立法方面取得了重大进展，此类暴力行为继续在文化和收入方面削弱妇女的权能。世界各地的妇女每10人中有7人经历过人身暴力和(或)性暴力，青年妇女最容易遭受暴力。歧视和边缘化也继续影响罗姆人。对11个欧洲联盟成员国罗姆人的研究发现，答复者中有90%的人生活在贫困之中，33%的人失业，20%缺乏医疗保险。<sup>14</sup> 针对这种持续存在的社会排斥，欧洲联盟委员会制定了欧洲联盟罗姆人社会融合国家战略框架。确立这一框架是首次在欧洲联盟一级处理罗姆人的社会融合和增强权能问题，且与欧洲2020年新增长道路战略相联系。所有成员国均同意采取统筹办法在教育、就业、住房和保健机会等四个政策领域解决罗姆人的社会融合问题，并为处理这个问题拟定了国家战略。

<sup>13</sup> 《世界土著人民状况》(联合国出版物，出售品编号09.VI.13)，第162页，第五章。

<sup>14</sup> 欧洲联盟基本权利机构和联合国开发计划署《11个欧盟成员国中罗姆人的状况——调查结果一览》(欧洲联盟出版中心，2012年，卢森堡)，可查阅<http://fra.europa.eu/en/publication/2012/situation-roma-11-eu-member-states-survey-results-glance> (查于2012年11月16日)。

42. 联合国系统正在加大对增强权能问题的重视力度。秘书长把“与妇女和青年合作并为其谋求利益”定为其《五年行动议程》中的一项最优先任务。该议程提出了若干措施，以进一步深入开展联合国终止暴力侵害妇女行为的运动，促进全世界妇女的政治参与，为确保妇女全面参与社会经济复苏制定行动议程，并满足有史以来人数最多的一代年轻人的需要。为推进该议程还采取了其他举措，包括将任命一名秘书长青年问题特别顾问，负责推动在各个层面增强青年权能，包括为此探讨促进年轻人参与的各种机制，其中特别重视处于最边缘和最脆弱地位的青年。

#### 四. 促进增强人民权能的政策框架和实际措施

43. 增强权能是实现社会发展和可持续发展主要目标的重要手段。需要为促进参与并使其行之有效建立有利的环境。

##### A. 社会保护

44. 事实证明，社会保护是增强个人、家庭和社区权能、减少贫穷和不平等现象、降低脆弱程度以及加强社会融合的有效手段。最近的全球经济危机显示了社会保护在发生此类危机和经济下滑时可发挥的重要作用。社会保护有助于减少贫穷并提高个人和家庭抵御经济震荡的能力。长期而言，社会保护有助于个人和家庭积累人力资本和其他资产并改善其生活前景，从而有助于增强其社会和经济权能。总而言之，社会保护是促进增强权能、促进参与、公平和社会正义的重要政策工具，因此有助于更公平地分配资源和利益。正如联合国赤贫和人权问题特别报告员(原独立专家)所指出的，“国家基本社会保护是一套基本权利和转移支付，所有社会成员可藉此获得基本服务(如适足营养、卫生、教育、住房、用水和卫生设施)和收入保障(通过社会转移支付)”(见 A/HRC/17/34，第 65 段)。

45. 社会保护也是一种基本投资，可以促进经济增长，使增长更有利于穷人，并直接减少贫穷。社会保护具有积极的宏观经济效果，有助于维持各国经济的持续增长并提高生产率。社会保护所提供的收入支持有助于稳定收入，而稳定的收入可以抵消消费的周期性波动，因此有助于维持总需求和经济增长水平。

46. 社会保护计划的经验教训显示，现金转移计划、全面儿童福利、非缴费型养老金和残疾抚恤金、有条件失业支持、普遍的保健和社会服务对增强权能、减少贫穷、实现公平和人类发展成果具有重大影响。

47. 世界人口近 80%没有适当的社会保护；因此，必须在迄今只存在初步社会保护系统的国家，从提供基本收入保障和可负担的基本服务入手，建立全面的社会

服务系统。社会保护最低标准倡议<sup>15</sup>推动各国制定战略，保护全体公民有权获得基本和适当的社会保障福利。国家社会保护最低标准应包括保证人们可获得商品和服务，包括基本保健、教育和其他社会服务。如逐步加以落实，这套基本的社会转移是可以负担得起的，甚至对最贫穷的国家来说。

48. 扩大利用现有社会援助或现金转移和就业保障计划的机会，将使贫困者和边缘群体有权能提高自身生活的掌控程度，并降低遭受经济风险的可能性。

49. 社会保护可在打破代际贫穷循环、建立更具包容性的可持续发展道路方面发挥重要作用。关于 2015 年后全球发展议程的辩论需要全面关注消除贫穷、增强权能和社会融合，而社会保护可能是实现这些目标的最终途径。

## B. 投资于教育、技能培训和卫生保健，以增强权能和改善生计

50. 教育、技能培训和获得医疗保健是任何旨在促进减少贫穷和创造就业机会以及促进社会融合的增强权能战略的重要组成部分。社会和经济流动性更多地取决于各种有利因素，如优质教育、技能和知识的提高和获得医疗保健。通过扩大人的自由和能力，教育对人们的生活产生了增强权能的影响。教育在获得体面工作、理解和援用法律权利、克服贫困和提高社会边缘群体的政治声音方面至关重要。侧重于增强妇女权能的大量研究表明，改善妇女(包括成年妇女)的教育可促使增进儿童健康和显著降低生育率。更重要的是，针对女童的投资可能是所有发展投资中回报率最高的一种。因此，作出了一致努力以增强妇女权能，扩大其接受教育和识字的机会。除了向妇女提供家庭以外的就业机会和扩大其对家庭以外的外部世界的了解之外，教育也促进其对家庭决策的投入。各项研究还一致表明，获得更好的医疗保健、避孕药具和营养可促进增强低收入国家妇女的权能。

51. 为消除或减少限制妇女参与生产性和薪酬更高的工作的教育和培训领域各种障碍，各国通过减少教育方面存在的各种性别不平等现象，注重执行增强妇女权能的政策。因此，通过初等教育领域取得的成就，在实现性别平等取得了长足的进步。就所有发展中区域而言，目前女童入学率与男童不相上下，女童与男童的入学比率从 1999 年的 0.91 提高到 2010 年的 0.97。就最不发达国家和撒哈拉以南非洲地区而言，同期的入学比率分别从 0.84 上升到 0.94 和从 0.58 提高到 0.76(见 A/67/257，第 5 段)。通过提高妇女参与劳动力市场和生活其他方面的能力，从长远来看，这些骄人的成就不仅有助于增强妇女的权能，而且有助于增强世界的穷人和其他边缘群体的权能。

52. 技能培训方案对于增强青年人的权能尤其重要。除了提高他们的可就业能力之外，这些培训机会也增强青年人的权能，使其能经营自己的中小型企业或获得

<sup>15</sup> 国际劳工组织《实施社会保护最低标准，促进公平和包容的全球化：社会保护最低标准咨询小组的报告》(国际劳工局，2011 年，日内瓦)。

其他创收的机会。因此，需更加努力地扩大提供职业和业务培训，包括为非正规经济的人员提供培训。通过农业技能培训增强农村青年的权能，这也有利于提高农业生产力、增加收入和减少贫穷。

53. 除针对个人的增强权能方案之外，事实也表明，增强社区权能和参与可改善卫生和教育成果，并提高提供公共服务的质量。如在印度尼西亚和多哥，有情况表明，促进社区参与供水项目促使儿童保健战略得到改进。<sup>16</sup> 此外，麻省理工学院阿卜杜勒·拉蒂夫·贾米尔扶贫行动实验室的研究人员进行了一系列随机控制研究，其结果凸显了增强社区权能和参与的重要性。在肯尼亚，增强社区权能以监督补充合同制教师征聘工作和有效监测教师的表现，这对孩子的学习产生了积极的影响，从而提高目标社区学生的考试成绩。在乌干达，一个旨在加强社区对保健服务提供方的监测的方案使公共服务供应得到改善，进而促使婴儿体重增加和 5 岁以下儿童死亡率降低 33%。此外，在印度，一个增强个人权能以改进所在社区教学质量的方案促进了儿童取得学习成果。

### C. 信息和通信技术

54. 通过信息和通信技术(信通技术)如因特网、移动电话和社交媒体平台等提高了信息的可得性，从而促进了参与。目前因特网用户达到 23 亿。信通技术日益成为扩大获得信息和机会(包括参与决策)的重要手段。因此，信通技术在增强人们的权能方面发挥关键作用。但目前仍存在重大的数字鸿沟，需要更多关注和投资。<sup>17</sup>

55. 信息和通信技术可以促进增强权能的多个层面。这些技术传播有关公共服务、医疗保健、教育和培训、生计及权利方面的宝贵信息，而且将个人和团体彼此联系起来，从而加强人力和社会资本。例如，信通技术的使用使农民能够了解创新性的农业生产方法，老年人和边远地区的人能够随时向医疗专业人员咨询，求职者能够获得就业指导和机会。

56. 此外，信息和通信技术还是促进和加强社会动员的工具，特别是在社会群体内的动员。对“阿拉伯觉醒”运动中的青年和信通技术进行的研究发现，如果不存在随时可调动的社会运动，社交媒体工具就不会有如此大的影响力。<sup>18</sup> 信通技

<sup>16</sup> E. Eng. and 他人, “Participation effect from water projects on EPI”, *Social Science and Medicine*, vol. 30, No. 12, 1990, pp. 1349-1358.

<sup>17</sup> 经济和社会事务部, “现在有 20 多亿人可上因特网, 但数字鸿沟仍然很大”, 联合国新闻, 2012 年 11 月 6 日。可查阅以下网站:<http://www.un.org/en/development/desa/news/administration/over-two-billion-people-now-connected-to-internet-but-digital-divide-remains-wide.html>。

<sup>18</sup> Ahmad Alhindawi, “增强权能、青年与信通技术”, 在关于促进增强人的权能以消除贫穷、社会融合以及人人享有生产性体面工作的专家组会议上发表的演讲, 联合国总部, 2012 年 9 月 10 日至 12 日。可查阅以下网站:<http://www.un.org/esa/socdev/egms/docs/2012/ppt/Ahmad-Alhindawi.pdf>。

术还为民间社会组织提供更多的机会来影响有关国际政策及其制订的辩论。例如，里约+20 青年组织建立了一个网上平台，以便有效地促进青年积极参与围绕联合国可持续发展大会开展的各项活动。

57. 关于信息和通信技术的公共政策应促进信通技术得到更广泛的利用，包括为此而发展技术基础设施和公共链接、参与公私伙伴关系和以土著和地方语言推广内容。为支持包容各方的链接机会，各项政策应进一步注重有关信通技术使用和发展的教育和培训。此外，政府的政策和方案应解决使用信通技术带来的风险，包括通过提高认识来应对风险。

58. 增强人的权能是因特网治理论坛 2012 年 11 月在巴库举行的主题为“因特网治理促进人类、经济和社会可持续发展”的第七次会议上讨论的五大议题之一。论坛讨论了通过信通技术增强权能所面临的挑战，如阻碍残疾人和老年人以及文盲、尤其是女童和妇女实现无障碍环境的各种因素，并鼓励扩大社区获得信通技术。有人指出，宽带普及率提高 10%，国家的国内生产总值就可提高 3.2%，并提高生产率 2%。因此，宽带因特网可促进经济增长和增强人的权能。<sup>19</sup>

59. 2013 年，经济及社会理事会将把“科学、技术和创新及文化促进可持续发展和千年发展目标”作为其年度部长级审查的主题。除其他问题外，会议将讨论技术和创新如何促进获得知识、创造就业机会和粮食安全。会议还将强调绿色技术。

#### D. 参与、治理和问责制

60. 善治对减贫和社会融合至关重要，增强权能则加强善治。善治是参与性的，侧重于建立共识、责任到位、透明、有回应、有效率、公平和包容。法治改革至关重要，应顺应社会现在和未来的需求。为增强个人和地方社区的权能，改善各级的治理变得更加势在必行。应更加重视建立或改进促进公民获取信息的机制，促进包容和参与，加强政府对公民负责，并对地方组织能力进行投资。

61. 各国采取各种策略来增强人们的权能。印度将更多的宪制权力下放给人民，以此促进人民治理。特别是正在加大力度，积极促使社会各边缘群体参与决策。政府还通过了 2005 年《信息权利法》，大大地提高了治理职能的透明度。通过加强问责制，该法强化了公众对政府行政当局和公共机构的信任。巴西的参与式预算编制程序使公民能够参与有关确定市政一级财政预算优先事项的决策，这已证明是有效的。<sup>20</sup> 此外，卢旺达政府采取雄心勃勃的政策，以便在经济上和政治上

<sup>19</sup> 因特网治理论坛秘书处，因特网治理论坛第七次年度会议的主席总结草稿，巴库，2012 年 11 月 6 日至 9 日。可查阅以下网站：<http://www.intgovforum.org/cms/>。

<sup>20</sup> Vera Schattan 和他人，“Participation and Public Policies in Brazil,” in John Gastil and Peter Levine, eds. *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century* (John Wiley & Sons 出版社，2005 年，旧金山)，pp. 174-184。

帮助妇女。特别值得注意的是，宪法规定议会和内阁至少 30% 的席位应给妇女。这些努力中出现的一个戏剧性结果是，对性别问题更加敏感的议会废除了妨碍妇女继承土地的法律，并对歧视性立法作出许多修正。

62. 政府可通过扩大生活贫困者的可选择范围作出增强权能的政策选择。各国政府可通过增强权能支持减贫的一些主要办法包括：对社会和经济基础设施进行投资；扩大管理措施，以支持和扩大基本权利；制定具有包容性、参与性和铭记增强权能重要性的各项干预措施和方案。提供基本社会保护最低标准也是增强生活贫困者权能的一个强有力手段。

63. 生活贫困者没有法律权利和无法诉诸司法是减少贫穷和增强权能方面的重大障碍。有利于穷人的财产权利、劳动保护、私营部门的公平、包容和社会责任以及高质量的培训和教育都已证明有助于减少贫穷。<sup>21</sup>

## 五. 建议

64. 委员会不妨考虑以下建议：

(a) 人民参与社会、经济和政治生活对于实现消除贫穷、社会包容和增强权能的目标至关重要，因此，各国政府应建立或加强相关机构以促进公民参与以及公民尤其是生活贫困者和社区广泛参与社会经济政策的制订、执行和评价；

(b) 鉴于创造充分就业和人人都有体面工作对于可持续增强权能和参与的重要性，应将创造充分就业机会和人人享有体面工作放在消除贫穷和社会融合政策框架的中心，并应采取适当的公共部门政策，以鼓励公私两方投资于社会和经济基础设施；

(c) 普遍享有基本社会保护和社会服务是增强人民权能的重要手段，在这方面，各国政府应考虑根据各国优先事项和情况，制订社会保护最低标准，作为消除贫穷和不平等的一项有效保障措施；

(d) 应将增强妇女、青年、土著人民、残疾人、老年人和其他边缘群体权能的战略作为一个紧急事项来处理，为此，除其他外，应在主流发展议程中解决他们的基本需要和关切问题，特别是在充分就业和体面工作、平等、农业和基础设施发展以及包括获得小额贷款在内的金融普惠方面；

(e) 各国政府及其发展伙伴应建立公私伙伴关系，以便帮助创造条件，使生活贫困者的权能得到增强，能够利用自己的技能和才干来设法摆脱贫穷，并帮助确保建立一个公平、包容和有社会责任感的私营部门，促进人人享有体面工作；

<sup>21</sup> 有关从法律上增强穷人权能的更详细讨论，见秘书长的大会关于促进穷人法律权益与消除贫穷的第 64/215 号决议执行情况报告 (A/66/341)。

(f) 教育制度和政策应向所有人、特别是年轻人提供足够和切合实际的机会，以获得在职培训、劳动力市场信息以及协助找到体面的工作；

(g) 诉诸司法和法律工具对于减少贫穷和促进增强权能是必不可少的。各国政府应通过确保有利于穷人的财产权和劳动保护，促进从法律上增强穷人的权能；

(h) 必须在国家或地方的具体情况内或根据其中的具体情况制订成功的增强权能战略，包括针对不同社会群体的战略；

(i) 应采取适当措施扩大基本权利，并制定有效的政策框架，通过促进包容和参与式增长的干预措施和方案来增强权能。

---