



大会

Distr.
LIMITED

A/CONF.166/PC/L.13
3 June 1994
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH/FRENCH

社会发展问题世界首脑会议

筹备委员会

第二届会议

1994年8月22日至9月2日, 纽约

社会发展问题世界首脑会议的成果:

宣言草案和行动纲领草案

秘书长的说明

1. 按照大会第47/92号决议, 社会发展问题世界首脑会议将于1995年3月6日至12日在哥本哈根举行。

2. 大会设立了首脑会议的筹备委员会, 向联合国所有会员国和专门机构的成员开放。筹备委员会于1994年1月31日至2月11日在纽约召开的第一届会议请秘书长为其第二届会议编制一份首脑会议预期成果的草案, 其中包括一项宣言草案和一项行动纲领草案。委员会决定宣言草案应分三部分、行动纲领草案应分五部分, 而这两份文件应不迟于1994年6月1日印发。宣言草案和行动纲领草案附于本说明之后。

附 件

目 录

	<u>段</u>	<u>次</u>	<u>页</u>	<u>次</u>
宣言草案.....	1	- 43	3	- 11
行动纲领草案.....	1	- 166	11	- 58
一、有利的环境.....	6	- 30	12	- 19
二、减少和消灭普遍贫穷.....	31	- 85	20	- 33
三、生产性就业和减少失业.....	86	- 133	34	- 48
四、社会融合.....	134	- 166	48	- 58
五、落实工作和后续工作的方式.....	167	- 220	58	- 74

宣言草案

我们各国的国家和政府首脑在哥本哈根开会，正值人类的生活和尊严屡受暴虐和摧残而人类的智能在科技上又突飞猛进的二十世纪的世纪末，

我们来自世界不同的地区，代表具有悠久历史、昌盛文化和繁富的当前人道工作的各族人民，

申明社会进展是建立在尊重个人尊严、推动各个社会的物质和精神福利、以及维系所有社团和民族的团结上面的；

表明世界和平、集体和个人的安全、以及环境的保护，将都是人类基于责任、自由和团结在这个地球上努力发展的成果，

又表明社会进展是国际社会为我们每个人所致力最高目标，而只要我们同心协力，这个目标是可以达成的。

一、

1. 我们注意到大部分的现代社会存在着广泛的社会问题：

贫穷和匮乏仍然困扰我们极大部分的国民。我们有一些国家的大部分人口缺乏正当生活所需的用品；包括富裕国家和区域的许多男男女女，无论是对自己或对他们的子女，都不存改善生活的希望；

严重的贫穷造成苦恼，有时也导致绝望和异化，它使得许多男男女女无法找到工作维持生活和参与社会。工作是人类生存的基本条件；就业不足和失业破坏了个人、家庭和社会之间的平衡。

社会关系--人类在社会中和谐生活的能力--正遭受到对当代各种文化有不同影响的道德和理性的危机：种族主义、恐外心理、许多形式的歧视、仇视和排外在多处持续存在或重新出现；个人、集体和民族之间的关系经常以残酷或恶毒的暴力出现；这种现象有时还得到颂扬，不认为是对我们文明精神的威胁而加以谴责；

2. 当代社会的道德力量正受到腐蚀：伦理和精神上的空虚经常不顾他人的需

要和共同的福利而一味追求个人或民族的利益来求得补偿；大家一窝蜂追求短视的经济利润和纯粹物质性的进展，而置个人、集体、社区和整个国家于不顾；不能认同文化、团结力的衰弱、许多国民对直接影响其生活的政治、经济和科学机构和当局感到隔阂，凡此种种都造成了严重不安意识；对任何事物，包括对我们的地球感到无常和不稳定，这是当前文化的部分基础，这种不安渗透了二十世纪最后十年的心理状态。

这种社会、文化和道德危机以不同的方式影响我们所有的国家，没有任何一个可以完全逃脱得了，我们深怕这将危害民主制度和对个人基本权利的尊重；社会瓦解、同舟共济的精神沦落了、人心惶惶不安、对他人和未来感到恐惧，这将助长于独裁政权的崛起以及有助于提倡逃避现实和消极抵制，这样直截了当的消极逃避有虽然有其魅力，然而实际上将导致我们社会的分崩离析。

3. 我们也看到了政治、社会、经济和科学领域的一些积极或矛盾的改革，无论如何，这对当代社会将有深远的影响，也将是我们思想和行动的参照点；

本世纪的后半叶，由于非殖民化以及中欧和东欧和蜕变，使世界政治舞台起了翻天覆地的变化。许多民族获得了对自己命运的支配权力。自治和政治责任领域的开创有时负出了惨痛的代价。我们必须携手合作，确保这自由能够促成社会正义、法律平等和人人享有人类努力成果等理想的再生；这是一次解决我们社会问题必不可少的再生。

南非种族隔离的废除并通过对话和选举创立了一个新的多种族社会，这是人类的一次胜利；我们向作出贡献促成这项社会一体化工作的人们致敬，并标榜他们的果敢和责任心以为后世的楷模；

妇女社会地位在政治、法律和文化方面的缓慢但深远的变革是二十世纪最显著的变化之一。阻挠男女充分平等的一切法律和文化障碍应当消除。男女的平等，涉及的是，举例说，日常工作和儿女教育的职务、义务和责任更加平等的分配；妇女经常担负了主要的职责但在社会和国家的决策上又极少有声音，我们坚信世界所需要

的职责和团结的道德包括妇女在公共事务中具有平等地位并能充分参与；我们的社会前途和社会进展和妇女在世界的地位是息息相关的；

人类和环境的关系，无论是自然的或经由人的劳动而改变了的关系，在过去几十年来也发生了巨大的改变；我们各国为文明中有一些也许掠夺性太强了，如今才发现自然和其他生物的意义；我们的资源-无论是自然的或人造的-浪费，是对人类的一种冒犯，这是拿未来作抵押的不当作法；致力于持久的发展是谋求社会进展的一个组成部分；

全球经济活动和交易日趋扩大，特别是在全球金融行动范围内决策中心的作用也日益加强，这种社会现象对每个公民的生活和国家的发展都有复杂的影响；今天用以衡量生产和贸易价值的主要文化模式和理论根据都鼓吹各种的竞争形式，重视眼前的利润，而人类劳力的成果迅即遭到废弃；其他的理论以往即已存在，对未来也许还有用处；首先谋求多元状态其本质上是理性的现象；但是一旦离心力成为经济的主导力量，我们负责推动普遍福利的领导人经常就难以充分实施我们的职责；无论是政府或是社会的因素都不能从属于经济因素；

我们要开拓社会进展的途径，使行动和创造的自由不致凌驾其他方面，而竞争的精神应导之以行善的关怀，更疏之以服务社会的意愿。

讯息、资料、从而文化和行为的某些方面也都全球化了；向别人开放、共享技术、知识、体育、娱乐和艺术是了解和博爱的奥妙来源；另一方面，扩散恐惧、姑息和暴力却是异化以及个人和团体腐化的可怕来源；

我们要推动文化的多样化；单一性不但不能加强也不能滋生容忍和团结；我们也要通过艺术的创作和使尽量多的人获得过去和今天的成果而推动文化发展；我们各种文化和生活形态的共通和普遍的部分不能仅限于商品、形象和声音的消费，也不胡纯粹以图利的考虑来控制。电视是在世界一级进行一体化工作的一项有利工具；影象具有伸入地球上每个家庭的能力，因此制造和传播这种影象就应担负很大的责任，科学和技术的发展也具备同样矛盾的性质；求知的欲望和需要以及发明的能力是

人类的基本属性；事实上，教育--学习和求知-本身就是一种目的，不必以实用的立场来为它辩护；知识的利用牵涉到各种社会责任；取消就业、加速某些产品的替换、只造福某些群体的新技术的发展不能视为是社会的进步；如果利用科学来操纵遗传，更不能视为是一种进步；没有良知辅导的科学只会造成灵魂的瓦解、这一点人们久已强调。

二

4. 注意到这些震撼我们世界的问题和趋势，
意识到各种威胁人类的危险有所增加，
又意识到每一个人的创造能力和天赋，
坚决承担在本国一级和国际社会一级追求和实现共同利益的重大责任；

5. 我们宣布可真正取得社会进步，

■ 社会进步涉及解决这个世界首脑会议的议程所列关于人类发展的三个基本问题，即消除赤贫和减轻贫困，每一个人可从事有报酬的工作，和每个社会能够和谐地结合其成员，

■ 社会进步还意味着政治、行政、经济及宗教机构的所有领导人具有采取行动的信念和意愿，并且全体公民了解情况后参加行动，

■ 最后，社会进步要求更新指导人类的思想 and 行动的价值；

6. 我们强烈要求知识、美术及精神复兴，

■ 这种复兴使各级的考虑、政策及行使权力进程以个人和其尊严为中心，

■ 并在严格尊重个人和我们地球的基础上重新使我们的共同未来富有意义，

■ 并承认个人、民族和国家之间的团结是一股精神力量和相互充实的来源；

7. 我们重申必须和可能迅速消除严重影响我们社会的赤贫，

■ 通过更大的国际团结，包括在转让财政资源一级的团结，

■ 通过每个国家和每个社区更大的团结，包括征税方面以及社区和私人提供

的服务，

■ 通过逐步实现人类的基本经济、社会及文化权利，

■ 通过拒绝相信一部分人口的贫困是命中注定和理所当然的；相反的，我们应当声明贫困是可耻的，

■ 通过动员国际和区域组织的努力；

8. 我们保证在本国制订一个消除赤贫的战略和具体时间表；

9. 我们还重申必须和可能减轻按照比较或界限确定的贫困，并减少群体和国家之间的不平等；

10. 在许多国家和区域，将必须提高全体人口的生活水平，这个目标只有通过更多的经济活动，生产更多的物品和提供更多的服务才能实现；富国、区域组织及国际组织应当援助这些区域，改进其经济发展；

11. 总的来说，本世纪大多数我们的社会在个人之间及家庭内实现更大平等方面和减少社会阶级之间的差异方面已取得重大进展；这项长期演进近数十年来遭到阻碍，现在应重新开始；平等不是必然的；我们必须期望有平等和认为是值得想望，并且必须证明平等在一般人性中是正当的；在反映我们共有的价值的民主政体中，平等的一致性及平凡不是真正的危险；相反的，不平等引起冲突和造成浪费；

12. 除公平的税收、财政及经济政策外，我们提倡人人享有公共服务及公共财产；重要的是，政策和态度应以更大的平等有利于每一个人和社会的这一道义及哲学信念为基础；不用说，社区之间和国家之间的平等也是这样；

13. 可采取重大措施，减少使个人和群体贫困的危险；

14. 失业、就业不足是使个人和家庭贫困的基本原因；

15. 我们宣布工作的价值和我们的意愿，尽力保证每个想工作的男子及妇女都能够获得就业，满足其需要和参加社会生活；

16. 我们回顾《世界人权宣言》及《经济、社会、文化权利国际公约》所规定的工作权利；

17. 就业使个人能够摆脱贫困,并且是使个人投入其当地社区及社会的一个条件;

18. 在制订社会、经济及财政政策时,应以创造就业、减轻和预防贫困为主要目的;

19. 投资、信贷、税收、社会保障制度的筹资以及土地使用规划方面适用此原则;

20. 此原则适用于国家、区域和国际战略及政策,还适用于我们的对话及谈判伙伴在经济及社会生活中必须起着主导作用的行动;

21. 我们着重创造和维持有报酬的良好就业的政策,以充分就业为最终目的;

22. 我们要求我们的伙伴和在经济及社会领域的主要行动者--企业、工会、财务机构--以及所有在公共事务中发挥政治和行政作用的人--立法者和区域、城市及农村社区当选的代表帮助我们执行这项对个人福利及我们社会的运作很重要的行动;

23. 我们特别要求有资本的人和有能力及可成为企业家的人大力支持;

24. 企业家及企业创造国家的财富,赋有为公众服务的使命以及对共同福利承担责任;

25. 首先各国以及社会上不同的成员必须投资大量金钱,花费许多心思及精力使个人及群体能够自力更生和适应不断变化的经济环境;

26. 我们强调教育,数量及质量两方面的作用;教员、父母和所有教育工作者传授知识、价值及文化,讲授自由及责任的人还为每个社区及全人类服务和促进共同福利,

27. 在大多数国家及区域,须要作出努力,使我们世界更适于居住、更友好、更适宜进行经济活动及贸易,并且保护和改善环境;同时,有许多精力、才能及技术仍未经使用;我们希望不再视不平衡为无可避免的现象;

28. 我们必须在当地社会、国家或全球一级重新重视公共工程和使之具有社会

及经济合法性,我们要求有关国家及国际机构研究筹资问题和为人类的利益规划这些工程;

29. 我们认为,在尊重旨在保护个人免受任何剥削的法律和条例的情况下,应该使所有愿意工作的人有机会为自己当地社区的福利工作;我们既应确保工人的权利和在决策方面的参与,也应加强劳动与社区服务的概念;

30. 社会融合是当前的一个关键问题。人类的未来取决于人类和睦相处的能力。经济发展、提高生活水平、给社区和民族予较大的政治自治权、实行民主政制——所有这些成就将付诸东流,除非地球的所有公民团结一致;

31. 我们希望见到构成社会的精神和道德基础的价值,即团结、责任和自由,成为21世纪来临时社会进步的中心主题;

32. 我们希望见到年青一代信奉这些价值,在他们身上看到个人和社会的进步所必不可少的愿望和理想;我们承诺竭尽所能,确保青年人在准备进入劳动力市场之际不忘记这种理想;失业是不可接受,对任何人都是不幸的情事;如失业影响到青年人,对个人和社会造成的破坏性影响尤为严重;

33. 团结、责任和自由是通过文化环境、身教和个人努力学到的价值和行为模式;我们希望见到将个人与其社区和整个社会联系起来的一切机构促进这个学习进程;机构的发展和确定其运作形式的精神为社会融合的关键因素;

34. 社会融合涉及地方社区、国家、区域和整个国际社会;维系家庭和社区关系的价值和维系国际一级的关系与合作的价值一脉相承;社会正义、公平和尊重他人尊严等既适用于各国社会的内部结构也适用于国家间的关系;这种道德结合力对于在集体和国家、贫富、强弱之间建立团结精神尤为重要;

35. 社会融合要求尊重多样化;在一个多元化的融合社会内,来自不同种族、文化、语言、信仰和传统的集体和个人都应感到安适;法律、道德、在工作和娱乐场所的日常举止和社区项目均可成为融合的工具;

36. 社会融合要求自由意志;不能强行实施;必须在尊重个人的根本民权和政治

权利的情况下维持社会融合；持不同意见的权利也是一种人权；作为负责维持政治秩序和捍卫公共利益的人，我们的职责是确保负责任地在遵守法律的情况下行使这种自由；

37. 社会融合要求在个人与国家之间，在国家与区域之间，在区域与国际社会之间有多条接触渠道，多种机构；政党、工会、专业组织、各种团体、文娱体育协会等一切文明社会的活动的连锁机制，均可以并应该帮助建立一个团结和社会融合网络，逐步扩大，直至包括全人类为止；

38. 我们承诺消除损害各国社会的一切形式歧视；

39. 我们吁请所有执行发展和社会进步的工作的人铲除一切形式的不容忍和不容异己；我们要求他们帮助我们建立更具睦邻和互助精神的社会。

三

40. 因此，社会进步、消除匮乏、防止贫穷、创造有酬劳而对社会有用的工作、凝聚力和社会融合将需要：

- 复兴人类共同未来的精神和道德基础，以责任、团结和自由为中心价值；
- 恢复为他人、为社区、为全人类服务的概念；
- 对个人、社区及其各种机构、国家、区域组织和国际组织之间的关系采取新的政治思想；
- 政府和所有公共利益的代表在各级决策进程中发挥非常活跃的作用；
- 针对少数几个基要目标，如就业和消除匮乏，采取各式各样的政策；
- 调动必要财政资源；
- 民间成员和一切有诚意的人知情地参与；
- 联合国系统组织给予有力而一贯的支持。

41. 上述各部分构成《社会进步宪章》，我们承诺加以发展和促进。

42. 我们吁请所有机构和全人类对这座我们只是奠下基础的大厦作出贡献；社

会进步的定义意味着所有人的参与。

43. 本着此一精神,并以促进人类共同福利和确保人类前途为最终目标,我们通过此项《宣言》并向所有推动社会进步的人建议一个今后可采取的《行动纲领》。

行动纲领草案

1. 获得资源最少的个人和社会——贫穷、失业、脆弱和易受伤害的人——在适应加速的社会变革步伐方面有着最大的困难。妇女由于在许多社会中因性别被硬性认定的从属地位而往往面对特别的困难。最不能适应变革的人却承担我们世界经济和社会转变的最大负担,这是令人无法接受的。贫穷、失业和处于边缘地位的人是发展的广大资源,不利用这种资源,其代价可观。减少社会不平等和实现可持续发展,是我们作为个人、社会成员和国际社会成员的团结标准。

2. 本《纲领》第一至第五部分所提议的须用以处理社会发展问题世界首脑会议将审议的三个核心问题的行动,必须综合社会、经济、文化和环境方面的关切问题。社会考虑应是经济决策的一部分,并应列在所有部门性讨论的议程之中。社会政策同样顺应经济目标,社会方案应有助于有用的结构变革和全面的发展。

3. 社会发展问题世界首脑会议不是一个孤立的行动。它是在以下一系列全球会议的基础上产生的,这些会议包括:(一)1990年普及教育世界会议;(二)1990年第二次联合国最不发达国家问题会议;(三)1990年世界儿童问题首脑会议;(四)1992年联合国环境与发展会议;(五)1993年世界人权会议;(六)1994年国际人口与发展会议。世界首脑会议还与将于1995年晚些时候举行的妇女问题世界会议有关联。首脑会议更是在大会就与首脑会议议题事项密切相关的事项所授权进行的一系列提高认识的活动中召开它们是:(a)1993年世界土著人民国际年;(b)1994年国际家庭年;(c)1995年联合国容忍年;(d)1996年消灭贫穷国际年。社会发展问题世界首脑会议将这许多政策发展和提高认识活动汇总起来,在联合国五十周年之际,提供一个机会,提出联合国人民决心“促成大自由中之社会进步及较善之民生”的一种新的表现。

4. 一般认为,持续的普遍贫穷以及严重的社会和性别不平等,对人口参数诸如人口增长、结构和分布有着重大的影响,同时也受到了它们的影响。联合国1945年成立之初,地球上有23亿人口。现在,我们举行社会发展问题世界首脑会议之时,估计已有58亿人口。世界人口每年增加9000万。联合国的长期预测指出,到2050年,世界可能将有100亿人口。将会有空前数目的人民在国内或各国间移动,寻求较好的机会。迅速的城市化趋势将会导致更多的人口居住在大城市区域附近。世界因此面临考验,要确保目前和今后的人口都能过着稳定、生产性、和谐而且有尊严的生活。

5. 我们经过审议,同意今后几年将注意力集中于以下所阐述的优先事项。我们的国内情况各不相同。必须按照我们公私营机构的需求和能力制订执行以下目标和优先事项的详细措施。对全体公民我们有以下的联合承诺:尽我们的责任,以我们一切的力量,重新努力追求社会进展,除此之外,我们重申国际合作和相互协助的价值及其日趋的重要性。执行所提议各项行动的方式、包括财政和体制发展,阐述于第五部分。

一、有利的环境

A. 变化的全球情况

6. 各个国家经济体逐年以来日趋相互依赖。不少公司在全球市场上营业竞争。形成或影响国家经济和社会趋势及决定的因素越来越趋于超乎国家的。因此作出独立政策决定和管理经济的能力就减弱了。

7. 获得资源、技术和知识的机会不平等,造成了不平等的增长,并导致了国内和国家间社会经济的不平等。由于通讯的急剧变革,图象和思想概念在世界各地的迅速流通,今天人们对于匮乏和不平等情况,比起几十年前而言,就很不能接受或容忍。培养使个人和社区掌握社会变革的知识和态度,对我们所有社会都是一个重大考验。不论我们多么成功,今后各国政府和国际系统还将继续面临社会经济的不平等并且要负责照顾跟不上进展的人的福祉。

8. 由于迅速的发展和新技术、通讯和信息的散播,我们的世界发生了变化。过去十年出现了世界性的信息革命,其规模与上一个世纪的工业革命相近。新技术有改善生活的潜力。今天以及今后几年之内,对社会进展的充分参与将取决于获得知识和信息的机会。掌握技术知识和知道如何利用信息的国家以及国内的这种群体所获得的利益将会增加,而会造成新的关系和社会内及社会间的新的分工。

9. 技术变革可能助长国内社会条件的恶化并且使许多问题具有国际性的规模。对自然环境的威胁,组织犯罪、贩运毒品和HIV/艾滋病的蔓延,这些都已超出个别政府的解决能力,需要共同的反应。消费和生产形式造成了对自然资源的非持续性使用以及环境的退化,同时助长了社会的不平等和贫穷。这对人口参数有重大的影响。必须加强并改进各国间双边和多边的协商与合作以期抗衡这些威胁。

10. 人民的大规模移动,包括移徙者、寻求庇护者和难民的大规模移动,需要国际加强合作。虽然应对由于经济原因造成的移民和难民或国内流离失所的人作一区分,但往往人民的移动表示出社会无法为他们提供适当的人身保障或可以接受的生活水平。应确认人民迁徙以追求较好生活的愿望,并保护他们移徙的权利,而同时所有社会,终止强迫流离失所和促进人身保障和社会经济发展也就可以减少移徙的需要。

11. 社会、经济和政治因素的相互关联,使得任何一个领域的可持续发展都取决于其他领域的类似发展。

尽管迅速变革和日趋全球化,现有的审查新出现问题的机构仍然是非常部门性的,以致往往错失了考虑各种问题之间的相互连系的机会。为此目的,需要国家和国际的适当论坛和安排。大会议程的结构和各机构间相互作用的安排应有助于有系统、综合地讨论新出现的全球变革对于人的福祉的影响的,并应为国家政策和国际行动迈向所有国家更为可持续的、以人为中心的发展订定优先次序和制定方向。

B. 创造有利的国际经济环境

12. 以下各项协定提供了促进发展方面的国际经济合作的全面的框架：《关于国际经济合作、特别是恢复发展中国家经济增长和发展的宣言》；《联合国第四个发展十年国际发展战略》；《1990年代联合国非洲发展新议程》；《卡塔赫纳承诺》；《里约环境与发展宣言》和《21世纪议程》。布雷顿森林会议设立的机构以及它们的临时委员会和发展委员会为助成这种合作提供了重要的机制。

13. 经济增长是必要的，但它并不足以确保社会发展，战略应集中注意“社会”而不仅仅是“经济体”。减少和消灭普遍贫穷、增加生产性就业和减少失业以及增强社会融合，这些都需要确保在经济增长中包含社会考虑，并确保国际经济环境中充分的机会助长全球的社会发展。

14. 解决国家间的悬殊差异和促成真正的国际经济合作与团结，要求多边承诺改进国际经济运作并使之更为公平。必须考虑将国家纳入全球经济一体的条件，并确保国际经济关系中的平等、公平竞争和社会责任。国际的团结也需要各国政府考虑它们国家的决定对于国际经济的影响。今天，很少有决定是纯粹国家性的，各国政府在管理其经济时必须从更广义的角度来考虑国家利益。如果要能满足当今世代的需要而又不损及未来世代满足他们需要的能力，就必须以减少非可持续消费和生产型式以及人口因素对环境的负面影响为目标。

15. 贸易政策基本上影响各地人民的生活。近来已做出安排鼓励国际贸易，包括通过有效缔结乌拉圭回合和各项区域自由贸易协定。然而区域安排绝不可将世界划分为不同的贸易集团或对被排除在外的国家有所歧视。区域安排可以在创造贸易而不仅是使贸易转向方面发生效力。尽管乌拉圭回合有了新的进展，但并非所有国家都将从其规定中平等获益，尤其是由于对发展中国家产品特别是农产品和劳力密集制成品仍然继续存在贸易壁垒。因此，从社会发展观点而言，贸易政策改革的议程尚待完成。

世界贸易组织和联合国贸易和发展会议的工作方案必须包括减少这些贸易

壁垒的具体进程,以期扩大发展中国家尤其是其中最不发达国家进行扩大出口多样化和经济增长的选择。

16. 减少外债和还本付息的负担问题仍待令人满意地解决。还本付息负担的迅速增加,用去了原可资助社会方案的资源。由于许多发展中国家无法偿还待偿贷款所造成对国际金融制度的威胁虽然已获得控制,对许多发展中国家尤其是在非洲的发展中国家而言,一些问题还未得到解决并将会继续妨碍发展。

17. 减少债务仍应是优先事项。必须维持减轻个别国家债务负担的广泛选择办法并使债务减轻符合每个国家的需求和潜力,而同时维持保护和确保社会福祉。关于一些公共双边债务,可能除了宣布“大赦”或宽恕债务以期由贷方直接减轻债务以外,没有其他实际可行的办法。

为促进社会发展,必须采取行动,解决债务和还本付息的负担:

- (a) 应就已讨论的减轻债务负担的具体提案采取行动,以期予以通过和执行。
- (b) 应采取具体的新倡议以将非洲及最不发达国家的债务减轻至可允许恢复社会和经济发展的程度。

18. 结构调整的代价必须参照不予调整的代价予以考虑。然而,结构调整方面的丰富经验指出,这些方案的逻辑需要经过更为广泛的公众辩论。不应牺牲人口中贫穷和易受伤害阶层的需求和利益来追求宏观经济的稳定。事实上,这种做法很可能正有损于稳定。必须寻求更好的方式来公平分担结构调整方案的重担,即使已采取了一些步骤来减缓它们的社会影响。为做到这点:

- (a) 结构调整方案必须符合个别国家的经济和社会条件;
- (b) 关于调整的决定应包括从社会公允观点充分审查求得宏观经济稳定、结构变革和改进效率的其他可行方式;
- (c) 结论调整方案必须是面向发展的,以期尤其是为贫穷和失业者增加机会;
- (d) 必须由国家当局就在宏观经济稳定意义内促进经济和社会发展所需的

措施达成全国的协商一致意见。

19. 大多数国家今后投资的绝大部分资本都将来自私人。就发展中国家而言,私人外国投资大部分都是流向一些国家,其中大多为中等收入国家。此外,国际债券筹资已超过银行贷款,而使国际资本流通更易于波动并且更取决于要保持投资者的信任。私人投资的程度直接与国家的经济和政治稳定程序有关。

各国政府可以用以下办法鼓励国内和外国投资和外流资本的回流:确保宏观经济的稳定,全面的商业法律制度,有助于私人储蓄的机构和刺激办法,实际的外汇率,基础广泛而且公平的税制。从社会发展观点而言,各国政府还必须采取刺激办法使资本流向社会方面可取的活动。

20. 许多国家尤其是最不发达国家很少能以市场价格吸引外来资金。它们必须依赖官方发展援助来满足它们对发展筹资的大部分需求。然而,大部分发展援助的提供方式使之难以利用来为社会方案提供资金。必须提供以适当的援助,也必须有效地利用该项援助。如果人们认为官方发展援助是为最需要的人提供直接利益的,则就可能会在捐助国内重获更为广大的支持。

- (a) 敦促捐助国作到承诺,以国民生产总值的0.7%用于官方发展援助,包括对最不发达国家的承诺;
- (b) 有关官方发展援助的提供的方式、程序和办法应更为顺应社会目的和顺应社会和经济效益较高的方案。受援国如将社会发展方案纳入其宏观经济的调整/发展政策之中,将可有助于这项目标;
- (c) 在国家行动将会有重要全球效益的具体领域,诸如减少HIV/艾滋病的蔓延或预防犯罪和非法药物的贩运,应通过新的其他的国际金融资源给予支助。

C. 创造有利的政治环境

21. 有利的环境不只是经济的,也不完全是国际的。各个社会的性质及所达到

的社会发展程度,取决于根本的政治选择和平衡的利害关系。社会发展需要接受以国家为共同利益的表现和监护。其合法性因此取决于人们认为它处理人口各阶层关切问题的程度。国家如不能代表共同的利益人民对它采取有效公正行动的能力就失去信心,并且对体制产生疏离。

22. 经济发展造成社会变革;为了使变革一体化,就必须要有所有人都可参加经济生活而且变革是对他们都有利的一种意识。然而发展可以对环境、对价值观、对社会团结有负面作用,可以将个人、群体和社区排除在外。市场本身是不会对人的需求作出回应的。市场不会提供关键领域诸如保健和教育服务、科技研究、环境和自然资源养护的适当答案。所有国家,尤其是发展中国家(世界人口今后几乎全部增长都在它们境内)和转型期经济体国家,在以可持续方式改进人民生活素质方面都面对越来越大的困难。

23. 目前在国家一级讨论的一个根本的政治问题是民主国家体制应以何种程度进行干预,以平衡市场方面不平等的力量和保护各种不同的个人期望,而同时确保继续创造财富和资源。许多国家政府为了确保它们同样视为重要的其他价值,而接受了经济效率或增长方面的某些程度的削减。

各国政府应规定其本身的开支优先事项,但政府所订的优先事项及其所采取的行动应是强固社会公允,克服社会不平等,补偿因市场运作所造成的失衡。

24. 往往政府与市场的关系表现为相对峙(即国家对市场)的关系,而事实上应视为是相辅相成的关系。如果政府越来越需要靠市场机制来满足社会和经济需求,则就可能需要对公共干预的最初目标加以保护。此外,还将需要社会结构和体制来帮助人民通过市场进行更富有建设性的相互作用。

- (a) 在政府依赖市场机制来满足经济和社会需求的领域,政府必须确保通过适当管理和财政政策来维持国家确保共同利益的作用;
- (b) 政府还必须发展并支助各种社会机构、诸如合作社、工会和企业协会,这些机构使人民能够明确表达和保护其利益并应付市场。

25. 讨论的问题是,是否还应做出国际努力,平衡市场方面的不平等力量。

采取使全球经济更公平的行动可包括建立国际机制,以支持最脆弱或处境最不利国家的利益并特别注意非洲和最不发达国家的问题。

26. 作为社会发展的一个必要因素,政府必须增进共同价值观,包括基本人权的概念。这些权利和自由的普遍性是毫无疑问的。虽然必须考虑到国家和区域特性和各种不同的历史、文化、宗教背景的意义,但各国不论其政治、经济和文化制度,都有义务促进和保护人权和自由。

应鼓励尚未批准现行确保人权和鼓励社会发展的各项公约的国家这样做。

27. 迫切需要确认人文保障在捍卫国家和国际稳定与和平方面日益增加的作用。应确保就业、保健、教育、福利、男女平等、不歧视和机会平等是人文保障的重要因素。人文保障是个人和社区、其基本需求和自由在共同价值观和包容性的社会发展的认识所维护之下的保障。每个社会都是其公民创造的,应致力于确保其价值并以其成员的多样性来予以加强。

28. 人文保障需要民主、政府的透明化、对社会的经济、社会和政治机构的普遍享有和民众的参与。民主政治取决于政府内外机构之间的合作伙伴关系。政府必须服务人民,社会的目标必须由其公民通过社治进程,反映社区(或民治社会)的许多各种不同的正规和非正规协会以及通过市场上的选择来予以界定。

政策的基础必须是有集会自由的权利,参与的基础必须是合作与平等原则;

(a) 确保合作伙伴关系将需要加强民治社会组织的能力和运作;

(b) 政府还应为社会合作伙伴充分、自由地组织和运作创造条件;

(c) 政策制定的基础应是类似已成为决策中一个常见特色的环境影响声明的社会影响评估。

29. 男女平等必须视为是政策基础而不仅是目标。这是一个根本的政治性声明,因为它表示有必要改变男女之间的权力和控制关系。性别分析着重于男女之间的关系,确定男女的问题来源多半在于他们的关系而不是个人的行动。因此,社会问

题的适当解决不是在于改变个人而是改变关系。必须以提高妇女地位来增强她们在各级和各个生活领域的决策能力。还必须使妇女能够行使她们所有的基本权利。

(a) 应作为重订政策和办法方向的基础,对所有机构、政策和办法系统地
进行性别分析;

(b) 对男女之间关系中的从属性和歧视,必须随时予以消除。

30. 社会发展与和平之间有象征性的关系。诉诸暴力和武装冲突往往是社会解体的一种反映,从来都是社会发展的障碍。此外,武装冲突越来越引起平民的死亡和流离失所。当前用于采购武器的资源可以更适合用于社会开支方面。但和平不仅是国家之间没有武装冲突;还应要有解决社会紧张形势和确保国内和国家间社会、经济和政治福祉所必须的公正、公平的机构、联合国具有促进国际和平的关键作用。它可以确定可能的冲突,进行建立和平、维持和平和缔造和平的行动,并且最重要的,如《和平纲领》¹所述,解决冲突的最深根源——经济的绝望、社会的不公和政治的压迫。

邀请所有各国政府个别地和集体地对减少紧张形势及因之产生的暴力的各种方式给予认真考虑;这种努力可以释放出资源以用于发展目的,并创造有利于和平与社会进展的气氛。

¹ 见1992年6月17日A/47/277-S/24111号文件。

二、减少和消灭普遍贫穷

A. 提供全球着手办法

31. 今天的世界上,有10亿多人生活在贫穷中,有5亿5千万人每晚饿着肚子上床。超过15亿人缺乏干净的饮水和卫生设备,大约有5亿儿童连初级教育都受不上,而成人之中有10亿左右是文盲。

32. 对付贫穷是一种道德义务,以确保全体人类至少享有基本的食、住、社会服务和人际关系,这是人类健康、尊严和社会参与的必要条件。我们的目标就在于确保人类尊严的这一基本需要尽快在世界各地实现。这涉及两个层次的国家行动:第一,经济和社会政策要照顾穷人的利益;第二,具体的反贫政策与方案应纳入发展政策的范畴。

减贫工作应作为道德义务在所有级别执行,并应作为社会和经济发展的核心成份:

- (a) 政府应制订有时间性和多部门的消灭贫穷方案,并定期进行高级别的审查;
- (b) 联合国应通过一个基础广泛的反贫框架方案,以增进和结合它在这一方面向各种国家工作提供的多项支助,并应经常审查业绩。

33. 减贫政策和方案必须针对国家,甚至针对地方,并反映贫穷可能出现的各种形式:穷国地方性大规模贫穷,危机局势产生的贫穷,例如,饥馑,和富国富裕生活中的局部贫穷;由于缺少资源和机会而产生的极端和长期的贫穷以及由于不幸或经济环境变化而产生的暂时贫穷;因为在社会和经济上受到排斥而产生的穷困和孤立,以及执行基本社会工作但工资微薄的边缘性贫穷。

34. 人们主要从福利的角度观察贫穷。然而,穷人之中虽有多人失业或就业不足,却代表着生产潜力。因此,减少和消灭贫穷的努力可以为增长作出主要贡献。虽然经济增长和长期生活水平的改善是一致的,缓慢增长不应该妨碍我们探讨贫穷的

结构原因和立即表现。即使在经济困难时期,也可以解决社会不义和进行改革。

因为贫穷的产生是由于社会、经济、法律和政治结构,不仅是由于个人的能力有限和不幸,减少和消灭贫穷的努力必须以下述工作为基础:继续审查决定一个社会收入分配和再分配的结构和程序,包括工资和薪水的分配,各种税收和不同经济级别其他公共收益来源的影响,土地的分配,决定生产资源所有权和控制权的法律结构和程序,市场和价格结构,宏观经济政策,以及公共服务和社会福利的有无和多少。

35. 反贫工作必须尊重穷人的的人格和尊严,并集中努力协助他们查明和执行解决问题的办法。穷人的精力和想象力以及他们的知识和技术必须加以更有效的应用。

穷人及其社区组织必须充分参与减少和消灭贫穷的努力。应鼓励和协助穷人,以便他们的代表可以参与决策和规划对话。

36. 对妇女和女孩的或明或暗歧视,使得女性在穷困人口中占过高的比率,这种情况必须纠正。妇女必须有平等的机会享受教育、公共服务和经济机会。妇女必须有机会获得基本医疗服务,包括孕妇和婴儿保健以及计划生育服务。妇女充分参与社会不仅是为了她们自己的福利所必要,也是为了充分利用所有的社会资源,以便对付贫穷,并进行社会 and 经济发展。这就要求不仅改变经济、社会和政治结构和习惯方面的歧视,还必须改变社会态度,包括家庭内的态度。尤其重要的是,政治、社会、经济和文化的各级领导人必须在平等对待妇女方面作出榜样。

发展方案和政策应针对贫穷在男性和女性身上的不同经验和后果作出响应,并针对妇女在贫穷代代相传的情况中受到的歧视作出响应。平等对待妇女应从平等对待从婴儿到青春期的女孩开始。

37. 对个人而言,贫穷最主要的一个原因就是天生贫穷。长期家庭贫穷对于儿童的健康、教育以及社会和文化技术和联系都有影响。这些影响对个人而言,很难克服。社会有一种特别的道德义务,确保生于贫穷家庭的儿童有充分的机会改变他

们的地位。为履行这一义务,社会不仅要确保他们在经济和社会机会以及公共服务方面有平等的机会,还必须作出特别的努力,保证他们的具体需要获得满足,或通过直接针对贫穷儿童的方案,或通过对有子女的贫穷家庭的支援。

优先支助生活于贫穷之中的儿童,作为长期的社会 and 经济发展投资。

38. 贫穷没有简单的解决办法,向贫穷进行斗争是连续的学习过程。不同的机构应该进行或支持各种不同的项目,并利用不同的办法来改进这一学习过程,以便各种组织互相学习经验,并扩大推广最成功的办法。

39. 还应该加强利用大学和研究机构的能力,研究贫穷的起因和补救办法,这种研究的成果应该纳入决策。必须有扩大和改进的国际方案,以协助交流经验和研究,包括出版品的交换、会议、研讨会、讲习班和专业人员的访问。联合国和其它国际组织,例如联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)必须与政府组织和非政府组织合作,推动社会科学研究和科学交流。

必须调动大学和研究机构的资源,以促进对贫穷根源和反贫方案效果的了解。必须作出特别努力,加强发展中国家的社会科学研究能力。

40. 在方案层次,减轻、减少和最终消灭贫穷的努力必须实现若干目标:确保有工作能力的人有机会取得他们所需要的支持自己及其家属的生产资财;确保人人享基本公共服务;促进贫穷社区的组织参与发展和政治;向无法自给的人提供基本的物品和服务。为实现这些目标,每一个人必须以个人身份并通过家庭、社区、地方政府、国家政府和国际社会进行参与。

必须调动发展进程中的每一个行动者致力减少和最终消灭贫穷。

B. 取得生产性机会

41. 发展中国家的农村地区住着全世界9亿多人口的穷人,缺少土地是贫穷的主要原因。适当执行的土地改革可以减少贫穷,同时增加总的生产。确保安全土地所有权和租赁权以及土地转让有效程序的政府结构和程序,可以促进某一种农业实践

和投资,保障长期的土壤肥力,维持灌溉系统,和可持续发展的农业发展。然而,重要的是,土地改革必须照顾到传统的土地保有制,包括公有土地和土地的轮作或换作。

政府必须通过土地再分配和土地租赁改革改善无地穷人的条件,并以改良借贷、供应品和设备、灌溉和供水系统、市场和推广服务方面的获得条件,加以配合。国际金融机构可以协助这一进程,办法是提供所需要的财政资源,以进行土地测量、解决纠纷和改良土地。妇女的土地所有权和继承权必须加以保障和保护。

42. 在确保成功的土地改革方案、提供有保障的土地保有权和改善小农生活方面,中央政府、地方政府和社区团体的合作极为重要。小块土地所有人的组织还可以改善信贷、销售和服务方案的效力,在土地改革前后和改革期间,非政府组织在协助当地组织方面可以发挥重要作用。

政府应支持小块土地所有人组织和非政府组织参与土地改革和有关支助服务。

43. 除土地以外,灌溉水的取得是农业资产水平和分配的重要决定因素。

政府必须改善小农利用灌溉系统的机会,并改善现有系统的维持和管理,恢复传统的农民管理系统。成立当地使用者团体,以寻找水源,分摊费用和安排维持办法,应在政府和非政府组织的支持下加以提倡,以确保低成本和可持续的使用、维持和改进灌溉系统,以及利益均分。

44. 政府必须改善小农的经济状况,办法是促进公平和有利的产品价格,改善市场机会和市场信息。好的价格不仅直接改善农民的状况,还可以鼓励投资,增加生产,有助于促进全国农业的自给自足。

政府必须保障穷苦农民所获得的农产品价格足以支持其家庭,并投资于增加生产。

45. 农村生产合作社在消灭贫穷方面可以发挥重要作用,办法是提供市场机会、改善收益、提供技术咨询和农业投入,并在以下各种生产作业方面进行协作:准

备秧苗、农村造林、水管理、虫害控制等。

国际和发达国家国家一级的合作社组织可以并确实为此目的提供支持，办法是提供技术援助和资金。必须制订涉及这些组织和其它国际援助机构的一项协作方案，以大大增进这一方面的支助。

46. 向穷人提供信贷的方案似乎是特别具有成本效应的办法，可以鼓励农村和城市地区的小型企业。特别是象集体担保偿债的小集团提供没有附属担保物的借款，和通过社区机构提供的贷款，已经证明可以有效地到达穷人手上，并有良好的还债记录。小规模信贷方案除了直接有利于投资，还可以鼓励本地储蓄和投资，并调动社区进行其它工作，例如销售和合作社。可持续的方案可以有限地利用外来财政支助作为开办费，这种业务可以自筹经费，办法是采用实事求是的利率和严格的还债条件。在国家和国际级别，作为财务政策和发展援助的一个组成部分，必须致力于为小生产者发展信贷体制。

政府必须与国际机构、社区组织和合作社合作，增加穷苦农民获得信贷的机会。

47. 政府和国际机构可以协助小农增加生产，包括在平等的基础上协助妇女，办法是支持有关不同类型农作制度和小块土地所有人耕作技术的研究和发展。这在环境脆弱和其它边远地区尤其重要。这一类研究对于社会和人口因素以及经济和技术因素应给予同等的注意，并应集中注意当地农民在没有外来援助的条件下可持续的耕作。加强农业培训和推广服务是研究和发展的一项重要补充。不仅适用于更有效的现有技术的利用，也适用于新研究所产生的新技术的传播。近几年来，在国家和国际级别农业研究投资的下降必须予以扭转。国家和国际级别的农业研究机构的任务应该加以修正，以便集中注意于特殊类别的农民和农作制度，而不是产品和生产过程。

政府和国际机构应增加对农业研究的支持，特别是增加穷苦农民的生产力，和保护脆弱环境。

48. 在都市地区,克服贫穷所需要的生产资财主要是制造和服务业就业方面所需要的知识和技术。因此,扩大教育和培训方案的机会并改善其品质是改善贫民机会的关键,然而,只有在就业机会增加的情况下,扩大教育和培训才能够在减少贫穷方面作出重大贡献,这是下一章要讨论的主题。

非正规部门的小型服务或制造活动的潜力必须通过辅助性的法律和信贷政策加以实现。

49. 尤其重要的是确保妇女获得生产资源,因为妇女一向获得资源的机会较少,因此有更大的比例陷于贫穷。减少妇女挑水砍柴一类传统工作的时间,可以使她们生活的更好,从而有时间进行更多的生产活动。妇女如果要更积极地减少贫穷,必须保障她们有机会获得信贷和信息。增加雇用妇女作为推广工作代理人和参与其它发展服务,也可以改善对妇女的支持。

必须作出特别努力,向妇女提供例如土地、信贷和技术等生产资源的平等机会,并加强妇女为本身控制资源的能力,作为其社会的正式公民。

C. 取得公共服务

50. 教育不仅让人有获得较佳工作的机会,并且有助于提高农村农业和非农业生产、促进卫生、并为人们参与各种社会、经济和政治活动提供了基础。在贫穷地区搞教育,不仅需要学校,还要尽力保证学校能够提供服务,补偿家庭送子女上学的劳动力损失。为贫户减免学杂费,为学生提供午餐和基本保健服务,并修改教材以适应贫困社区和农村社区的需要,可以提高就学率。尤其必须重视女童的教育。

51. 让所有儿童、青年和成人、特别是女孩和妇女能够普遍地、公平地获得基本教育,是一项重要的优先工作。它要求动员公共的、私人的和志愿性的现有及新的财政和人力资源,这不仅是为了确保越来越多的人能够受教育,也是为了提高教育质量和扩展非正式教育。

各国政府必须落实它们对1990年《普及教育世界宣言》各项原则、对各国

按照《满足基本学习需要的行动纲领》定下的目标和指标等所作的承诺。

各国政府必须落实它们对1990年《儿童生存、保护和发展世界宣言》的各项原则以及相关的世界儿童问题首脑会议通过的《行动计划》，包括为降低婴儿、儿童和产妇的死亡率和营养不良、为全民提供安全饮水和卫生、让所有儿童获得基本教育、提高成人识字率等目标和指标所作的承诺。各国政府必须确保在国家一级有达成这些目标和指标的机构和程序。国际机构特别是联合国儿童基金会可以在这方面向各国提供技术和财政援助，而非政府组织则可在社区一级发挥重要作用。

52. 能够得到医疗服务，直接地促进人的身心健康和社会福利，并确保人们能够去工作来抚养自己及家人。政府可以保证人民可以利用提供基本保健服务的诊所——其工作人员要能够提供有关营养、卫生和基本保健的资讯和服务。无法负担基本保健服务费用者应可免费得到此种服务。一国的保健制度即使不增加资源，也可以通过使私营的及社会安全的设施的保健资源与政府诊所分享，来改善对贫民的服务。共用昂贵的设备与设施、共用人员、共同购买设备和材料、以及在行政和规划方面进行协调，可以提高资源的使用效率，造福贫民。

53. 政府可以奖励医生到农村和贫苦社区工作，并提供流动诊所，使原来没有得到保健服务的地方能够获得服务。在仍然使用传统保健方法的地方，如能新旧结合，并让传统的医者参与，则这样的保健服务是最有效的。

各国政府必须落实它们对1978年阿拉木图《初级保健宣言》各项原则所作的承诺，其中包括把世界各国人民的健康提高到一定的水平，让他们能够从事积极的社会和经济活动。要达成此项目标，必须为全民提供初级保健，包括生育保健。

各国政府必须落实它们在国际人口与发展会议通过的《行动纲领》中所作的承诺。《行动纲领》的目的是降低婴儿、儿童和产妇的死亡率、提供普遍的基本保健服务，包括生育保健和计划生育服务，并确保普及小学教育（并平等对待

女孩)。

54. 通过政府和非政府组织提倡特别面向贫民的各种教育、保健及其他社会服务,使贫民有机会脱贫,有助于确保方案能够解决他们的需要,并鼓励他们积极参与这些方案。实验性的和创新性的脱贫办法包括减免学费、减免保健及其他社会服务费,以鼓励和方便他们使用这些服务,并使贫民能够选择能够满足他们眼前具体需要的方案。廉价服务券方案也可以提供收入,使政府能够支助单靠公费不能够支助的更广泛的服务。

政府应在基础教育和保健服务方面向贫民提供更多选择

55. 超过15亿人民无清洁的饮水和卫生设施可用。如能确保贫困社区有清洁的饮水可用,则不仅能够给人们特别是妇女更多的时间和精力来从事有用的活动,还可以大大地减少传染性疾病特别是发生在儿童身上的传染性疾病所造成的时间、精力和人命的损失。改善卫生设施,加强卫生教育,也可以大大减少疾病,从而增加从事生产工作的机会。

56. 政府应着眼于尽快向人民普遍提供清洁的饮水和卫生设施。

政府必须落实它们就实现国际饮水供应和卫生十年(1981-1990)的各项目标,特别是所有人民都有权获得饮水供应和卫生服务,而人的这些需要如仍未获得满足,则国家的发展政策和计划应优先为全民供应饮水和处理废水。

57. 政府如能为贫困社区提供更好的道路,改善交通和通讯,则穷人的经济机会就会改善。他们将能够较容易地找到工作,更有效率地出售他们的产品和服务,更有效地利用他们的时间。

发展方案应优先改善贫民较多的地区的交通和通讯

58. 要确保贫民能够更容易地获得公共服务,需要大量增加公共开支,或大量重新分配开支,或二者并行。国家和地方政府当局可以改善税收制度和用于公共服务开支的收费办法、提高收税效率,以此来扩增给贫民的公共服务。如果分析公共服务成本和用于此种服务的税收,人们常常会发现,低收入者和低收入社区所得的公共

服务相对于其付出的税款,少于比较富裕的人,实际上穷人是在津贴高收入者所得的服务。高收入者应为其所得的服务付出更多--不论是通过缴税或缴使用费。现有的税制和收费办法如令贫民的负担太重,则应加以改革,以扩增他们所需要的服务。

应当检讨税收制度和财政,必要时并加以改革,以扩增对贫民的公共服务

59. 城市当局可以通过确保各种标准和条例促进廉价住房的建造,从而使人们较容易住进此种住房。提供低价建地和服务,对此会有帮助;而投资改善贫民窟和棚户区,可以直接改善贫民的居住条件。经验证明,向违章的住区提供牢固的保有权和提供服务,是改善贫民住房条件的一个尤其合算的办法。

60. 有些城市地区包括发达国家市中心贫民区由于停止投资和工作外移而衰落。在这方面,政府可以帮助贫民迁往就业住房、教育和其他社会需要等机会较佳的地区。此种方案可以通过衰落地区和发展中地区的地方政府机构之间的合作、以及通过同中央政府、非政府组织和国际机构的合作来进行。

政府必须落实关于执行《到公元2000年全球住房战略》和关于按照国家住房战略改善贫民的生活条件的承诺。应当特别注意改善目前没有获得足够的公共服务的城市贫民窟。

61. 有计划地为贫苦青年制订方案和提供社区设施,对帮助他们打破世代代的贫穷枷锁,极为重要。此种方案既可促进贫穷青年之间建立建设性的社会架构,又可以让他们与贫困社区之外的外界保持联系。有社区外的人参与,也可以帮助贫穷社区打破孤立,并能提供有关社会、经济机会的资讯。

62. 社区发展组织在政府、国际机构及非政府组织的支助下,可以在以下各方面发挥重要作用:翻修住房、开发新的廉价住房、举办托儿服务、提倡办小商店和其他小商业,鼓励和支持一体化的社区发展。需要作更大的努力来建立和加强社区发展组织、其他非政府组织、政府机构和国际组织等的网络,使集体的财政资源、专门知识、组织技能、对地方社区及其社会结构的了解等等能够得到有效的使用。不过,强调社区活动和自助活动绝不能被认为是免除社会克服常常使人致贫和难以

翻身的社会、经济和文化力量的责任。

政府和国际组织应支助贫困社区的组织,并与它们合作

D. 减少易受伤害情况

63. 二十年前,世界粮食大会宣布每一个男、女、老、幼都有免受饥饿和营养不良的不可剥夺权利。但是,现在每天仍有数以亿计的人饿着肚子去睡觉。

政府和国际社会必须重申它们要在全世界消除饥饿和营养不良的决心

64. 要实现粮食安全,必须在粮食不足地区更快地提高农业生产,并且搞好经济作物同粮食之间的比例;还需要重视在平常时期和在粮食短缺时期都没有粮食或没有钱买粮食的个人和家庭。贫瘠地区的小农、无地者、城市贫民、女性当家的家庭,以及受战争或内战影响而流离失所者,都是最易受伤害的人群之一。

反贫穷与就业方案、农业方案和粮食市场政策的设计必须要以改善易受伤害的个人和家庭获取现有粮食供应为目的

65. 在发生天然的或人为的危机时,易受伤害家庭及另外许多家庭不仅三餐不继,还有其他形式的匮乏,例如缺水、居住条件差、牲畜缺饲料,等等。此种情况除了即时的影响之外,还有较长期的影响,因为家庭的财产减少了,家庭成员的健康也差了。

政府和国际机构在发生紧急情况时必须迅速行动:

- (a) 向灾区供应粮食、医疗用品和其他救济品;
- (b) 确保救济对象是易受伤害家庭;
- (c) 用以工换粮、粮票及其他类此措施来帮助易受伤害者获得粮食供应;
- (d) 充分利用地方机构来发放救援物资。

66. 捐助国的粮食援助和以工换粮方案可以大力缓解饥荒,大大帮助大规模的土地改良和节约资源计划。不过,必须小心从事,确保粮食援助不破坏当地农产品价格,或导致当地要求进口粮食而不要本地生产的。应当让地方组织参与救济及节约

方案的规划、构造和维护工作。

67. 政府并必须制订长期战略和应急计划,以应付饥荒、灾难和进行救济,包括与国际机构合作。可以充分利用传统的机制来建造及维修粮食储存、运输和分发设施;应加强国家和区域进行天气预报、风暴预警和作物监测的能力。

政府(在国际机构的支助下)必须制订长期战略,减少自然灾害造成的困难,提高粮食安全和经济安全。

68. 《21世纪议程》把贫穷和环境压力联系起来,并要求更好地结合反贫方案和资源管理措施。大量的贫民住在农业非常不发达的地区。由于穷,他们被迫以不能持久的方法来利用土地。必须帮助他们进行水土保持、进行集水区管理、造林、以及研究和散播新的可再生农业技术等,以保护和提高土地的生产力。帮助贫农,可以把贫瘠的、退化的地长期租给他们,给他们信贷和工具,再教导他们如何改善土地和建立灌溉系统,并以可再生方法耕作土地。在许多贫困地区以可再生方式饲养牲畜和砍集烧柴都是可能的。提倡使用高效炉灶也有助于烧柴源源不绝的供应--这也减少了检柴(特别是妇女)所花的时间。

应当开发和维护水管理系统,包括水坝、堤、水库和地下水资源;山区的森林覆盖率应予保持和提高,这是资源管理和保护战略的一部分。

69. 在畜牧或游牧活动普遍的地区应用普通的农业发展方案及有关的脱贫方案可能无效。保证有足够的放牧地可用,对于预防半干旱土地沙漠化和确保循环利用,是非常重要的。对于游牧群体,必须作出特殊安排,以便向他们提供诸如教育、保健、函授班及信贷等基本服务。

在此种地区,必须针对情况制订较具体的方案,加强社区的土地管理方法和控制各种土地侵蚀,以及改善牧地的开发和管理、灌溉、市场销售、牲畜保健服务、教育及资讯等制度和办法。

70. 城市贫民还很容易受到粮食不安全及生态环境紧张的伤害。在困难时期,他们依赖市场更甚,并且易受粮食的供应及价格变动的伤害。

政府必须奉行确保城市贫民能够获得粮食及其他基本必需品的政策。

71. 城市贫民居住的地区常常是最容易发生水灾、工业意外、大气污染及其他危险。要改善此种情况,必须作更好的住区规划,更严格地执行反污染标准。

城市管理必须优先改善贫民窟、棚户区及其他贫民居住的地方,做好环境公害的预防工作,并保护他们免受其伤害。

E. 增强社会保护

72. 虽然家庭抚养了大多数人,但是家庭并非永远能够承担这个重担,因而社区或政府必须通过各种社会安全方案来给予援助或支助。此种方案可以有几种形式:社会保险方案;全民保险方案--不论其需要与否或缴纳多少钱,政府都会以税收及其他收入来向全民提供福利;视需要而定的方案--政府以税收及其他收入向有需要的所有人提供福利。各国的社安制度通常是由上述某几种方案构成,应付各种紧急情况;具体的构成视乎该国可用资源的多少及其社会政策而定。

73. 社安方案协助贫民脱贫,并保护接近贫穷线的非贫民,使不致成为贫民。此种方案能够给儿童安全,使他们能够发展成长;能够确保老年人在一生辛劳之后能够安稳地过日子;确保疾病和意外不致使人陷入贫穷;使残疾者有机会从事生产,好好地过日子。

否认是通过家庭、社区或政府,我们的社会必须支助由于残疾、年老、失业等等原因而不能自立的人。

74. 社会和政府通常是想提供人民各种各样的社会安全方案的,但是受限于其庞大费用。因此,要加强社会安全方案,并不需要有更大的意愿提供支助,主要是政府要更坚决增加税收来支付这些方案费用,以及经济有更大的增长,从而有更坚实的基础可以征收。

75. 大多数国家为数不少的贫民有工作,但其收入不足以使他们摆脱贫穷;也有一些是能够工作而无法找到工作。对于这两种情况,最有效的社会援助方案应帮助

他们取得有足够工资的工作，此外也许可以给任何申请公共工程工作的人一份具有最低工资的工作。

76. 资源十分有限的政府能够帮助贫民的最有效方法是制订一些社会援助方案，专门针对他们的迫切需要。援助的形式可以有多种，例如赠款、房屋津贴、粮食津贴。但有一个缺点，就是常常会给穷人打上一个烙印，这会伤害到他们的尊严和自信心，也会使他们不愿意寻求他们需要的援助。社会援助可以以贫民为对象，通过津贴主要是他们使用的商品和服务避免资力测验方案所加给他们的一些记号。

77. 资源较多的国家可以有效地帮助他们，而不致有烙印问题，就是作为公民的一项权利，以税收或其他公共收入来向全民提供社会福利。此种社会福利可以包括：老龄补助金；失业补助金；因疾病、生育、子女或家庭的需要等原因停工的薪金补助；根据子女人数提供的家庭补助；最低收入保证。国家的福利多，需要有一个生产力高的经济和高税率，这反过来又需要社会上下齐心。

78. 社会保险方案保护非贫困户，使他们不致陷入贫穷。经费来源可来自可能受益人和雇主的缴款，这样政府的岁入可专门用来救助穷人。此种方案常常是在企业内通过集体谈判制订的，但也可以立法订阅此种方案，从而保证所有受雇的人都受惠。

79. 政府可以加强保险方案所提供的保障，办法是确保最高比例的受雇人员及其家属获得这些方案的保障，并确保有权得到福利救济的人能够迅速得到，即使他转换了工作。增加保险方案参加的人数，可以分散风险，从而增加这个方案的安全度。

80. 许多国家很有可能通过强制要求雇主和工人缴款参加这些方案和通过更好地管理资金的办法，扩大社会保险方案的覆盖率和保险金。政府可以确保对此种方案进行适当的精算估值，确保其资金用于安全、有效的投资。在一些国家，可以把非正式部门的一些较大、较巩固的企业拉进正式部门，从而扩大此种制度的覆盖率。

81. 如果高比例的就业人口是从事非正式工作、家庭式企业或农场、或为个体户，则以雇主为主的或由雇主供资的社会安全计划的用途有限。政府应为扩大社会

安全计划寻求其他资金来源,包括准备基金和由政府监察的互助计划。总的来说,应制订长期战略,以便在经济扩展能够提高福利金和覆盖率之后,将各部分统合起来,并确定优先次序。

社会援助方案的首要任务应为帮助人们脱贫。政府应制订远景计划,逐步扩大社会安全计划,先从最急切的需要着手,以确保人民大众的经济安全。

82. 在几乎所有的国家里,贫者的单亲家庭特别是女性单亲家庭在社会上所占的比例过高的,并且在上升。政府和社区组织必须特别努力确保单亲家庭获得他们需要的社会支助,支助形式可为经济上的,或为儿童保育支助。社区的其他成员必须作出特殊的努力使单亲家长及其子女能够参与社会和经济活动。

83. 城市街童是一个特别迫切的问题,困扰着社区、国家和人类的良心。政府和社区组织有责任保证流浪街头的儿童有吃有住,受教育,获得医疗照顾,保护他们不受虐待和暴力攻击。不过,首先要保护他们的家庭不要陷入贫穷的深渊,从而使他们的子女不致流浪街头。

政府、社区组织和国际社会必须优先关注贫穷的儿童。

84. 作为社会安全方案及一般性的反贫穷工作的一部分,政府应审慎地监测贫穷状况,以了解其趋势,以及评估社会发展方案的有效程度。政府应订立反贫指标,并应定期公布资料及关于达成指标的进展情况的分析。非政府组织和媒体能够报导反贫指标正在达成或未能达成,从而确保社会重视反贫斗争,就象经济增长率及失业率受到重视是因为媒体和大众密切注视这些数字并予以大事报导那样。

政府应订立减贫和扫贫指标,并应监测贫穷状况,确保达成指标。

85. 指标可以根据相当于收入分配最底下的4个十分位数的相对贫穷线来制订。这些指标、具体的贫穷线以及怎样衡量它们,将由各国自行决定,必要时可向联合国系统求助。

三、生产性就业和减少失业

A. 重新思考政策

86. 当今世界就业发挥着多方面的作用。在所有各国,虽然发展水平和创造领工资的就业机会的能力很不一样,但多数个人和家庭的生活和福利的主要来源是就业,或者从更广泛的意义来说是工作。鉴于其在生产货物和服务以及创收方面的作用,要提高生活水平,就业如果不是首要因素,也是一个关键因素。相反,失业应该被视为我们社会的丧失的潜力。

87. 就业还发挥十分重要的非物质性的作用。从事工作能帮助确立一个人的身分。合适的就业或令人满意的工作能提高人们的自尊,使人们更加充分的发挥自己的才能,而长期失业会带来挫折和绝望。一个值得关注的问题是,长期失业的工人和不能找到第一份工作的年轻人不断增多。这些情况会使人觉得受排斥,会造成社会动荡的加剧。

我们认为就业是社会和平的基本条件,因此我们尤其承诺改善加入劳动力的年轻人寻找工作的前景。

88. 虽然就业通常意味着领工资的就业,但此外还有一系列每天进行的其他活动,通常没有薪酬,主要由妇女承担,但对于确保生存是必须的。在发展中国家的农村地区,自我消费的工作尤其重要,因为在这些地方种植庄稼和饲养牲畜能帮助养活家庭。在许多发展中国家,多数工人是没有薪金的家庭工人或非正式和农村部门的自营营业者。家务和抚养子女等许多工作的价值通常被社会低估。

应该制定更加广泛的就业或工作的概念,以便促使加紧注意更多的生产性机会以及目前许多工作型式和就业所涉及的性别问题。

89. 世界许多国家有,一个令人不安的趋势是失业人数增加和“不创造就业的增长”。目前的趋势和政策如果继续,这种情况可能继续存在。经济合作和发展组织(经合发组织)的许多成员国,目前的失业率达到大萧条以来的最高水平。东欧和

前苏联各国正在大量丧失就业机会。在拉丁美洲,虽然城市里失业率略有下降,但非正式部门在城市就业中所占份额不断上升。在撒南非洲,城市失业率继续上升,该区域失业者中60%至75%是年轻人。在中东和北非,青年人失业也是一个特别严重的问题。在亚洲区域,东亚和东南亚多数国家的失业率不断下降,而在南亚各国,虽然失业率通常较低,但主要一个问题仍然是低生产率和低收入工作的扩散。在世界最贫困的区域,人口增长最为迅速,人口年龄结构最年轻,就业的需求也将迅速增加。

90. 目前全世界约有1.20亿人失业,这只是一部分表面问题。更多的人就业不足,这些人估计有7亿。他们虽然通常每天工作很长时间,但收入很低,无法使他们自己及其家庭摆脱贫困。全世界生活于赤贫之中的人估计有11亿,其中贫穷的劳动者占大多数。这一事实突出说明在生产性就业和减轻贫困之间有着关键联系。上述数字产生的部分原因是人口对创造就业机会的挑战。正如只靠增加就业机会也许不足以减少失业,同样,减少失业也不能保证减轻贫困。这只是突出说明就业的复杂性,并说明要集中注意力促进就业的质量和数量方面的问题,注意创造新的更好的工作机会,而不是保护所有现有工作机会。创造合适的就业机会以及减少失业应该是国家经济政策的中心目标,同时应考虑到对人口的预测。

91. 在几乎所有国家,在正规领工资的部门合适的就业机会太少。全球经济越来越需要生产有更大的灵活性和更高的效率。这又导致越来越多地靠节省劳力和分散的生产方式。各个企业需要努力改善其经济活动,保持其竞争力以保持就业机会和创造新的工作机会。但是,这些发展对于工作的数量、质量和分布有着意义深远的影响。尤其值得关注的是,有高薪、全职和稳定工作的工人比率在下降。

92. 如今,终生职位越来越少。在具有竞争性的全球环境中,对劳动力需求的变化在一定程度上是不可避免的。如果这个趋势是朝着有更多工作机会的方向发展,而这些工作虽然不一样,但更好,那就不必消极看待这种变化。然而,这意味着各国政府必须进行积极干预,为创造新的工作机会打下基础,促进工人获得技能,得到重新培训,在不同工作之间流动。同时,我们向雇主提出挑战,请他们将社会责任同

私人利益有效相结合。事实上,这并不矛盾。在决策中更加重视就业问题能导致消费者增加,购买市场货物和劳务的购买力上升。

考虑就业问题时亟需四个重大转变:

- (a) 在制定经济政策和设计发展战略时高度优先重视创造就业机会;
- (b) 设法扩大就业机会的范围和工作概念本身,为更多的公民创造机会以参加有意义的工作;
- (c) 审查根深蒂固的概念,即把生命周期分为教育、工作和退休三个不同时期概念;
- (d) 将较好的工作视为对经济能力和我们社会机体的生产性投资,从而提高工作和就业的质量。

B. 刺激就业密集增长

93. 在联合国系统内,除其他文书外,约30年以前即在1964年国际劳工组织(劳工组织)大会通过的《就业政策公约》(第122号)是关于促进就业的全球性确立标准的文书。迄今为止82个国家已经批准了该文书。该公约呼吁所有会员国“作为一项主要目标,宣布并推行旨在促进全面、生产性和自由选择的就业的积极政策”。《公约》是促进性的;这意味着该公约并不是提出确切的标准,并不是要求每个国家在批准《公约》时承诺达到这些标准,而是提出目标,通过持续的行动方案来达到这些目标。刺激就业密集增长是不同行为者应该争取达到的一个目标;例如,国际货币基金组织(货币基金组织)通过其《协议条款》促进执行应该考虑到的就业政策。

94. 一个概念是应该努力创造就业机会,不是作为政策的一个次级目标,而是作为一个主要目标。这一概念在今天的经济环境中具有新的含意。如今,虽然在各个国家和各个区域本身内部和相互之间就业问题在数量上和质量上都有很大的不同,但失业和就业不足的现象各个区域都存在。然而,由于很少有哪个国家不受目前全球就业危机的影响,因此发达国家和发展中国家都更加需要将失业问题纳入优先政

策议程。

95. 约20年来,控制通货膨胀一直优先于扩大就业。只要通货膨胀率保持在不能接受的高水平,这是可以理解的。但今天在许多工业国,通货膨胀的压力已得到控制,或已大大减弱,经济很不景气,因此,促进就业会带来的威胁大大低于1980年代。可以认为,工业国的失业问题主要是结构性的,而发展中国家的失业问题则更多的是缺少发展的结果。要实现持续经济增长,需要稳定价格,实行合理的货币和财务管理。进行经济改革时不一定以就业目标为代价。

虽然各国政府,尤其是工业国政府,应该尊重控制通货膨胀和鼓励就业之间的微妙平衡,但也需要刺激更多的投资,提高经济增长率,创造更多的就业机会

在发展中国家,应该以调整来补充稳定政策,排除对经济增长和创造就业的结构上的限制

96. 重新实现经济增长是创造就业和减少失业的一个必要条件,但不是充分条件。稳定的法律和计划周全的鼓励结构能鼓励节约并吸引私人投资。更加自由的贸易和投资流动能推动世界经济的增长,扩大的市场能在国际上建立增长联系,产生信数效应。

97. 高度重视保护现有就业的贸易政策事实上可能不符合创造就业的目标,对新工人来说,尤其如此。这种政策如果导致报复,还会造成全球就业的减少。贸易自由化虽然在短期内在地方或国家一级会失去一些工作机会,但从全球来看会大大增加创造生产性就业的潜力。

98. 但是要恢复创造就业机会的经济增长,不仅需要增加投资和贸易,而且还需要改变其格局。对很多种产品和工序来说,存在着其他可行的技术,应用和高效率使用劳动力密集型技术的余地很大。对于资本和外汇严重短缺的发展中国家来说,这种投资格局和生产方法特别重要。资本和劳动力的相对成本需要反映其真正的稀有性质。如果使发展中国家有能力分解成套标准技术,并确保每一组成部分都具有适当程度的资本和劳动力密集性,那就将促进技术选择和因地制宜。

99. 技术混合是将新技术同传统生产方法相结合的一个很有希望的办法,这种办法通常劳动力密集性更高,更适合于当地的资源基地。技术混合能帮助增加粮食供应,满足基本需求,保持或增加小规模生产。

联合国系统各机构应帮助发展中国家更好地将技术政策同就业和其他社会经济目标相结合,建立并加强国家和地方的技术机构。结合新技术和传统技术以及更接成套技术是工作和援助的两个广泛领域。

应该鼓励采取措施以促进妇女获得技能减轻劳动力又能创造收入的技术。

100. 同时,技术进步和贸易格局的变化会造成工人失业,在短期内对个别企业或生产活动尤其如此。妇女可能会特别受影响。一些人摆脱了沉重的劳动,而另一些人则失去了工作。此外,中期的工人通常容易受到企业重大技术变革的影响。如果他们不断得到重新培训和更新技术,这种影响尤其严重。如果在变革过程中,政府、雇主和工人代表进行全面协商和合作,那就较易于促进技术变革,并帮助工人调整,同时使他们不受到可能的不利影响。

政府和雇主应该同工人合作,尽可能提前就新技术对就业的影响问题进行预测并制订计划。

101. 在这方面,需要开发能刺激创造大量就业机会的主要新产品。有些技术进步只是不断提高现有产品的质量,更新生产工序或使之合理化。这些技术进步对于增加就业的潜力有限,并且通常只会减少就业机会。旨在创造全新产品的研究和开发工作更有可能导致需要大量新劳工。

研究和开发工作应该面向能吸引新投资和扩大就业的产品革新。

C. 经由企业创造就业

102. 自营营业者包括自负盈亏的工人、非股份企业的劳动所有者和合作商业企业成员。在最好的情况下,自营营业能使个人拥有充分的自主权,并且有机会发挥潜力,其努力也得到报酬。在最坏的情况下,自营营业只是社会底层的生存活动。第一

种类型的自营营业突出反映了对待增长和发展的一个以就业为中心的方法的一个重要方面：希望的因素。自营营业经常以失败而告终，但自我改进和更上一层楼的愿欲和期望是一个推动力，促使人们有时甚至在极其不利或困难的条件下进行一次又一次的尝试。

103. 小型企业劳动力更加密集，以相对较少的资本成本创造就业，将未挖掘的资源用于生产性活动，通常对市场变化能作出更加迅速的反应。此外，小型企业还使妇女有机会当所有者和从事管理，这些妇女通常由于无法得到生产资产而无法就业。

小型企业要发挥其创造就业的潜力，就必须改进生存和增长的机会。必须排除行政障碍，必须简化规章和程序，使它们不致处于比较大企业不利的地位。必须提供便利，使小型企业有机会获得信贷，进入市场，获得管理发展、培训和技术资料。需要更加便利地提供周转资本和固定资本，必须适当协调财政和管理援助。

鉴于小型企业通常靠同大型企业的联系生存，政府政策应该排除各种障碍，促进鼓励和加强这种联系的安排。

由于小型企业有时就业不稳、劳动条件恶劣，因此需要制订政策，确保工人有充分劳动条件、报酬和社会保护，同时不使这些企业因负担过重而退出市场。

104. 合作商业企业能有助于经济活动，并能有助于创造和保证就业。储蓄和信贷合作社、合作银行和合作保险公司是调动当地资本和促进企业家精神的有效的机构手段。其他合作商业企业可生产商品和制成品，提供仓库、处理和推销服务以及商业信息、技术支助、管理咨询和培训，以协助许多中小型企业经济生存。

105. 由于合作企业是其成员所有，而这些成员又属于当地社区，因此合作企业特别有积极性按照社区利益对变化中的商业条件作出反应。合作企业更有可能调整生产、商业政策或剩余多少，而不是裁减员工。在一些情况下，雇员在适当援助下可将陈旧的私营企业改为有生命力的合作企业，或可鼓励一批失业者利用其失业福利建

立合作企业。合作企业通常同私营企业保持伙伴关系,因此还能帮助开发失业人数集中的地区。此外,对于希望从传统生产形式发展到更加现代化的生产活动结构的手工艺企业来说,合作企业是一种有用的过渡形式。储蓄和信贷合作社以及其他形式的合作企业能促进机会平等,提高妇女的经济地位。

政府应该同国家和国际合作组织密切合作,促进和支持合作企业

106. 在许多国家,非政府部门是创造就业的一个主要来源,在今后一段时间内这种情况将继续下去。许多人资本有限,无法进入有组织的信贷市场或其他市场,对他们来说,所有者经营的非正式部门企业是自营营业的唯一途径。因此,各国政府在制订和执行政策时需要更多地注意非正式部门。

各国政府应确保政策和规章不歧视非正式部门企业,应协助这些企业发展生产,使它们能够以担负得起的条件获得信贷,能够得到基本管理技能方面的培训,加强同经济其他部门的市场联系,改善房地和其他有形基础设施。

D. 审查部门优先问题

107. 增长产生的就业量要看何处产生增长。在这方面,在确定部门优先问题和选择政策以期创造就业方面,必须考虑人口的地理分布、发展水平以及回溯到1980年代初长期经济危机的影响。

108. 对许多发展中国家而言,在吸收劳动力方面,农业仍然是主要的经济部门。旨在推动农业生产力和使作物生产多样化的努力是必不可少的,但是农业为日益增加的农村劳动力找工作的能力是有限的。因此必须推动非农场的活动,诸如轻工制造业、家庭工业和手工业、农场商品加工、水产养殖和渔业以及野生物养护。

109. 非农场活动对于向许多发展中国家迅速增加的农村劳动力的成员提供工作方面非常重要,他们往往大批迁移到都市地区寻找工作。他们也为农场和农村家庭提供生产投入和消费品。但是因为对农村企业产品的需求大部分由农场收入的水平和分配决定,因此也需要有力的农业业绩,以提高农村非农场部门的就业和创收能

力。

政府政策和国际援助方案必须同时改进农村农场和非农场生产，目的是使经济活动和就业更加多样化。

110. 投资于基本建设对促进就业和发展农村地区是重要的，特别是在农村人口庞大的国家。劳力密集的投资方案和项目使失业和就业不足的劳动力同其他当地资源合并，以建筑耐用资产，从支线道路和灌溉工程到学校和低成本住房除了例如在灌溉工程和造林工程的建设阶段创造的短期直接就业外，它们后来的运作和维修可以提供直接和间接的长期就业前景。

111. 在许多国家，工业化以及发展中的农村地区基本建设极为不足。道路、桥梁和下水道系统常常极需维修和修理。许多内城贫民区在物质上和社会上需要大加改善。解决这类问题的费用可能比滥用毒品、犯罪和少年犯对社会造成的财务损失以及绝望和社会崩解产生的长期虚弱少很多。投资于经济和社会基本建设，除了促进这些领域的社会目标外，能在这个进程中创造、维持和恢复社区资产和创造就业。

应鼓励利用当地资源的劳力密集投资方案和项目，以期在发展中国家的农村地区创造就业和创造耐久资产。

城市基本建设的投资应根据它们的多重经济和社会目标进行更广泛的审查和评价。

112. 发达国家和发展中国家都能通过致力于环境管理和可持续发展而创造就业。从短期来看，在微型经济一级，有时候在环境品质和就业增长之间可能顾此失彼。但是从长远来看，环境上无法持续的经济活动不太可能生存，人力资源和环境资源的有效使用则能相互加强。只要从《21世纪议程》举一个例子，改进森林管理能增加货物和劳务的生产，特别是木材和非木材林业产品的产量，从而有助于创造更多就业和收入，以及通过林业产品的加工和贸易创造更多价值。

自然资源的养护和管理，在脆弱的生态系统推动不同的谋生方式，以及受

到严重影响和脆弱的土地和自然资源的恢复和再生等活动，都应受到鼓励。

113. 对于越来越多的发展中国家而言，扩大出口可以在经济或长和创造就业方面起有力的作用。关键因素是积极地渗透出口市场，对外国投资和技术的全开放，以及政府在不同程度上支持企业以世界性价格取得进口货、资助出口和进入外国市场，都有助于渗透出口市场。许多出口为主的企业，除了吸收大量工人外，能逐渐转变为较复杂的技术密集的生产方法并使出口多样化，在这一过程中，工资和技术水平都获得提高。

政府和雇主应继续重新评价他们在竞争性的全球市场中具有的比较优势，设法提升产品内容和生产方法，同时扩大出口并使出口多样化。

114. 在制造部门，工业改组特别需要三方注意，这是可能产生劳工替代的领域。虽然与其他衰退中的企业如钢铁和造船有关，但是国防制造业在今日或许是工业改组产生就业影响最明显的例子。生产的逐渐减少或工厂的完全关闭可能对某个地方社区或区域产生集中的经济和就业影响。工人可能面临长期失业。

虽然应该利用劳工流动性、再训练和维持适当的社会保护水平，以减轻负担和促进许多工人的重新部署，但在经济上和组织上可行时，也应努力寻求不同但有利的利用现有工厂、设备和技术的办法，以期尽量减少劳工脱序和技能浪费。

115. 随着制造业的发展，服务部门作为就业来源的重要性日增。虽然服务部门象制造业一样，受到劳动替代技术改变的影响，但许多服务就业由低薪的“低技术”工作组成，这个部门有创造生产性的和令人满意的工作的大量潜力。许多服务工作是高度技术密集的、报酬好的，照所工作的时数和品质改良调整，显示生产力在上升。

应更广泛地利用就业政策，以诱因鼓励并以支助援助促进在服务部门创造大量技术密集的工作。

E. 重新界定工作和职业的性质

116. 必须扩大工作这个概念,以期创造更多人有意义地参加工作生活的可能性。许多对社会有益的工作可以在更广的生产性工作和职业的概念构架内履行。照顾老化的人口,人道地满足无家可归者的需要,以及教育儿童学习社会价值,都不过是必须更广泛推行的一些个人和社会服务。虽然这种工作不能取代较传统的自营营业和工资就业形式,但是作为其他政策行动的补充,它是日益重要的,值得加强注意。体制和政策挑战是创造机制,这种机制鼓励对社会有益的工作有更好的表现,方法是使市场的运作同强调许多今日的自愿活动的价值和动机合并。一项有关的挑战是纠正这个事实--目前妇女从事的许多工作未获得承认,也未获得报酬、财务上更加承认妇女在家庭内外的多重作用能改进她们的地位、经济独立和社会待遇。

政府和公民社会的各种行动者应就推广更广泛的工作和就业概念的可能性和体制需要进行积极对话。

117. 虽然着重就业的政策和发展战略的中心目的应该是逐渐创造更多更好的工作,但也不妨注意自愿的分担工作,这不应采取更多非自愿的非全时就业形式,因为对许多有职业的妇女而言是个特殊问题。这个目的是使那些寻求全时工作的备选方法的男子、妇女和青年能使正式就业同其他活动合并。传统的非全时工作和更创新的工作分担和职业分担的安排可能受到下列人士的欢迎:必须分配时间或希望更充分地分担职业和家庭责任的许多单身父亲或母亲、配偶或伙伴,能够从教育和训练同工作合并中受益的年轻人,希望逐渐退休的老年工作者,以及喜欢每周工作时间较短的残疾的工作者。虽然能在所有社会找到备选的工作安排的例子,但是在这个方向的任何加速行动需要在态度方面有基础更广的改变,以及同时作出体制安排。在工业化国家,至今几十年传统的生活周期包括连续的教育、就业和退休各时期,现在应认真考虑和积极鼓励备选的生活方式,以及加强活动的交替。

政府应研究个人课税和社会安全立法,以期确定如何能改变法规,促进个

人在教育和训练、受薪职业、自愿活动及其他对社会有益的工作形式、家庭责任及闲暇和退休方面，在时间分配上更加有弹性。

F. 注意具体需要

118. 年轻人、妇女工作者、长期失业者和移民工人是需要额外形式援助的拥有特殊需要的一些人群。努力找第一个工作的年轻人，履行多重职务而造成工作过度且报酬太低的妇女，面临工作机会不平等的移民，面对歧视的残疾工人，被迫克服负面定型的老年工人，以及土著人民和部落人民--他们是社会中最穷、最少受到保护和最脆弱的人群，在取得和(或)保有好工作方面同样处境不利。虽然所有这类人能从创造就业活动的大量增加中受益，但每组人口都经历性质特殊的职业市场和就业问题，需要具体的、针对目标的补充援助形式。

关于处境不利群组或脆弱群组的方案，除了反映真正了解每个群组的根本问题外，必须通过既平等又有效的考验。它们需要连续监测和定期评价，以确保这些方案照顾到设计的受益对象，产生可持续的结果。

119. 世界各地越来越多年轻人没有工作，也常常没有希望。他们特别容易滥用毒品，从事犯罪活动和暴力。唯有通过生产性的工作机会才能帮他们立足于工作生活中，以及将来在社会上发挥积极和有意义的作用。高生育率需要在已经普遍的失业和就业不足的情况下为不断增加的劳动力创造生产性工作。

旨在扩大生产性就业和减少失业的较一般性的措施，必须由特别设计和针对青年培训和就业的方案补充。应以提供基本知识、技术和社会技巧、工作经验和临时职业的各种方案协助年轻人。青年计划和特殊青年就业方案的目的应该是使年轻人为持久的就业机会做好准备或协助他们自营营业。

120. 失业青年比例日高，也构成长期失业人口的一部分，虽然各种工作年龄的人口都有长期失业问题。陷在长期失业中的中年职业工作者和较老的工作者，技术可能逐渐丧失，并失去人的尊严。

对长期失业者的援助计划应特别强调再训练、咨询和求职等部门。

121. 移民工人对移入国作出了重要的经济贡献,他们在这过程中通常改善了自己的就业和收入状况。当雇用外国人是出于需要时,往往对各方都有益。但是国家间的日益不平等增加向外移民的压力,超过东道国规定的移入人数。结果非法移民的引诱增加,这就有涉及各种剥削的可能。需要积极的合作以尽量发挥移徙的好处,以及便利还乡移民重新纳入社会的过程。

有需要在移出国和移入国之间大力加强国际合作和援助,这对双方都有利。

122. 妇女有特定需要,需要目的在改善其处境和远超出创造工作的就业政策。因此必须力求工作场所、家庭内和一般社会上在态度、职务和关系方面的改变。

在强调妇女的具体需要方面,决策者和公民社会的各种行动者应更加强调妇女的多重作用和这两者如何影响其职业地位以及如何受到其职业地位的影响。态度、基于性别的分工和体制支助系统必须跟着改变。

123. 对一般劳动力而言,特别是对有特殊需要的群组而言,必须努力使劳动供需配合得较好,以及帮助工人适应不断改变的劳动市场状况。及时提供关于就业机会的有关的、可靠的资料,可协助个别工人更加确定求职方向及促进整个经济的劳工运动模式更一致。公共就业服务除了为失业者找工作的传统任务外,可帮助提高求职者适于雇用的技术水平,拟订、运作和评价特别就业方案,以及管理工人的调动和调迁计划。

国际社会、特别是联合国系统的有关组织,能帮助加强许多发展中国家本国的行政机构和过渡时期经济体收集和有效地利用劳动市场资讯的能力。可以在为政策制订适当指标及收集、编纂和分析所需资料方面提供更多协助。

可以加强公共就业服务部门,使它们能在协助工作者适应变化职业市场方面发挥较直接的作用。在同雇主和工作者组织协商方面,公共就业服务部门也可以协调辅助性职务,诸如失业保险、职业咨询、培训、求职和安插。

G. 增加就业质量

124. 面向就业的发展办法并不意味创造或容忍任何类型的工作。它需要改进现有工作和新工作的品质。技术进步消除了许多危险、艰苦或不愉快的工作。然而还有更加进步的大量余地。下面的事实说明更多工作和较好工作之间的二分对立：虽然今日世界各地有更多妇女就业，但其中大部分仍集中于低薪、低技术的工作，这类工作很少或根本没有提升的可能性。目标应该是创造更多、更好、添加价值的工作，提供有资格的人来担任这种工作，并使合适的工作和合格的工作者配合。

125. 大体上就业质量涉及工作的内容和方法；所得到的收入；工作条件包括安全和合乎保健的作法；就业条件，包括工作保障；机会和待遇的平等；以及雇主--雇员关系的性质。质量较高的就业增加干劲和生产率，导致较高质量的工作。最有生产率的企业因此逐渐直接或间接地创造最多就业。因此可以看出高质量的工作对工作者和雇主都好。

126. 改进工作质量，就象增加工作数量，是公共当局和民主代议机构和团体（包括雇主和职工组织）之间进行社会对话的重要领域。因此，以结社自由和集体谈判权利为基础的健全的工业关系制度应受重视。

127. 维护工人基本权利对就业质量非常重要。废除强迫劳动、结社自由、组织和集体谈判的权利、报酬平等、废除童工和消除就业歧视等领域的标准已普遍获得各国政府批准，但仍需加强其应用和执行。需特别注意完全废除强迫劳动和逐渐消除童工，尤其是虐待和剥削最厉害的那种。总的来说，只有维护工作者的基本权利的就业应加以推动。必须提高未达到最低限度标准的就业。

各国政府应更严格地遵守它们在人权领域批准的标准方面的义务。

雇主和雇工组织、非政府组织以及人权和社区团体都应在设法加强保护劳动儿童和逐渐废除童工方面发挥积极作用。

128. 还应尊重和保护移民工人的权利。国际社会已表示它知道移民工人及其家属面临的特殊问题,特别是在东道国的就业和社会融合方面。国际劳工组织远在1949年就通过《移民就业公约》,并在1975年以《移徙工人公约》加以补充。1990年联合国大会通过《保护所有移徙工人及其家属权利国际公约草案》,但尚未生效。

各国政府应批准与移民工人有关的现有文书,并努力执行其规定。

129. 改进就业质量的努力应顾及非正式部门的特殊情况。非正式部门企业在大部分的保护条例之外运作。它们在财力上无法负担遵守许多条例;然而事实是,在很大程度上,它们在法律外运作加深其存在的不确定。因此目标应该是将基本的劳动标准和社会保护形式逐渐扩大到非正式部门,但不能抹杀其雇用人的能力。

在优先保护领域,诸如职业安全和保健,应向非正式部门企业和雇工提供关于如何减少危险(常常是通过采用简单而不昂贵的措施)的资料和指导。

130. 如果主要的政策目标是逐渐改进全盘就业质量,以及使雇工能从低生产力、没有前途的工作转到质量较好的工作,就必须提高许多国家大部分劳动人口的教育和技术水平。明确的教育优先事项和大量投资于适当的教育和训练制度,能提高劳动力的素质及增加其保有较好工作的机会。经验已显示特别是推动高质量的普及小学教育的价值。例如在东亚,人人享有基本教育和普遍接受中等教育和高等教育为共同成长和大量促进向上移动提供基础。但是据估计,全球至少13 000万学龄儿童未在小学注册入学,到2000年,人数可能增加到16 200万人。

131. 因此必须查明和消除基于性别、收入、居住地及族裔或文化差异造成教育机会不平等的因素。改进基本的就业文化程度仍然必须高度优先。与此同时,许多技术的逐渐过时和对较新技术的需求日增,需要在教育和工作世界间建立有效的联系,以及安排继续学习。

有需要在公共部门机构、私人营利机构、私人非营利机构与合作社之间发展较有效的合作形式,以期一方面在教育 and 训练另一方面在就业和工作生活之

间,建立较好的桥梁。

132. 扎实的一般教育为取得专业技术以及为较迅速地更新、调整和改变这种技术提供良好的基础。训练方案必须更能响应改变中的职业市场,也必须确保获得训练的机会均等。特别需要训练长期失业者,以便利他们重新被生产性职业吸收。

训练政策应提供奖励,让企业在连续的基础上提供--工人获得--培训,以作为照改变中的技术和技巧需要调整进程的一部分。设计良好的和可调整的职业训练和学徒方案十分重要,应通过技术援助方案,包括联合国系统的方案,加以鼓励和支持。

133. 需要实际措施来改进劳动市场有效率与非歧视的运作。这种政策努力包括刺激对劳工的需求;查明技术短缺和过剩;提供定向和咨询服务,并在求职、职业选择和升迁方面积极协助;向企业、特别是小型企业提供咨询服务和支持,以便更有效地利用和发展其劳动力;帮助年轻人发展需要的技术和求得第一份工作;以及建立体制和程序,以便对职业市场上处境不利的群组减少歧视和增加就业可能性。

各国政府连同雇主和雇工组织,应更广泛地推行、帮助执行和监测积极的劳动市场政策的结果。

四、 社会融合

A. 重论社会融合

134. 我们的每一个社会都是具有地方历史特点的独一无二的产物,但有一点是共同的:它们都典型地包容了不同的文化和各种语言、种族和宗教群体;并且公民们对其经济利益、良好社会以及其在社会中的地位都有不同的看法。我们从这一多样性中吸取力量,并认为这丰富了我们的社区,并给社区以活力。

135. 我们承认社会融合的概念既复杂又具有潜在的欺骗性。社会融合可采取各种形式,部分取决于实现融合的背景。个人不是孤立的,而属于各个社会网络。他们是家庭、社区、种族或宗教团体、国家的成员,并日益成为一个全球

社会的成员。个人可能以各种不同程度融入一个或多个网络,某一特定阶层的解体本身也许并不是问题,但必须根据整个社会网络来评价。并不是所有的融合都具有同样的价值,某些融合显然是不合时宜,例如分等级融合和强迫融合。不能不惜一切代价地追求社会融合的目标,而只能在符合某些基本人类价值的条件下追求之。

保护土著和部落文化及生活方式的完整性是一个重要的目标。为此,必须让这些人民的合法代表充分参与制定影响其生活的经济和社会政策过程。

136. 我们认为社会融合的目标不是要消除分歧,而是能够使不同的群体在我们各自国境内和在“地球村”的更广泛环境内以富有成效与合作的多样性生活在一起。一个融合了的社会应能够在共同具有的基本价值观和共同利益构架内求同存异。因此,我们努力促进一种符合人人得到公正的对待以及各群体和各国间和谐相处的发展模式。

137. 我们也承认这种和谐必须永远小心翼翼地维持。我们已经目睹并甚至经历了两极分化和分裂的影响,目睹并经历了种种暴力现象以及偶而出现的整个社会崩溃背景。从这个意义上说,我们承认必须解决日益扩大的政治、经济和社会不平等现象,无论其根源是什么。

B. 保护共同价值基础上的多样性

138. 一个具有活力的社会必须在共同价值基础构架内包容各种不同的利益和文化。这种构架的主要内容载于自联合国成立以来通过的各种国际人权文书中。这些文书所传递的最重要信息是相信容忍多样性可以最好地促进团结,不同观点应与社会占主导地位的价值观自由共存并相信“人人共享的社会”应能够适应其不同构成群体的需要。在这一背景下,不同人民、种族和宗教团体、不同的文化和亚文化之间的相互作用是激发创造力、革新与变革的一种积极动力。

139. 当社会所有群体都感到政府各机构关心他们的需求时,财富、收入、职业

尊严或社会地位的差异就会被人们所接受,特别是人们认为其所维护的制度奖励那些具有特殊贡献的人,他们显示出企业精神,甘冒风险,工作更为努力并以种种其他对社会有益的方式做出杰出的成绩。

为在共同价值构架内保护多样性,应采取三种措施:

- (a) 在公共领域,委派各级政府负责考虑各不同区域和地方的公民的利益和文化,同时服务于更广泛的全国利益;
- (b) 在市场领域,承认围绕经济利益组织功能的社会价值,允许各方面社会代理人在实现其目标方面的决策自主权;
- (c) 在民治社会领域,促进一种有助于各组织提倡一系列民治目标的气氛,并协助公民个人处理好与政府和市场的相互关系。

140. 如果国家机构失去了维护所有公民(无论其种族,信念或信仰如何)的利益的能力,就会促使社会走向解体有时会导致集团暴力和内乱。这种冲突对发展显然会产生不利影响,包括国内流离失所人士和难民的人数迅速增加的问题。

解决冲突必须包括注意重建的社会方面,包括鼓励能使先前敌对的群体之间恢复和解的进程和机制。冲突后的振兴不仅必须包括恢复被敌对行动中断了的发展活动,而且也是一次以不同办法解决发展问题的机会,即更为明确地强调社会方面的考虑。国际社会提供支助通盘解决社会冲突以及防止其再次发生是至关重要的。

C. 中止一切形式歧视

141. 凡事分为“我们”和“他们”的想法由来已久。对本群体效忠往往可以成为一种积极的力量,而人们对与己不同的其他人感到不舒服,也大都并无恶意。对社会有害和起破坏作用的是多数人故意歧视少数人或较强的群体压制较弱群体。

142. 当涉及基本经济利益时,当为获得土地和其他资源、工作、公共服务和福利方面存在激烈竞争时,社会敌对情绪和相应产生的歧视就容易变得非常强烈。经

济衰退期通常加重这种紧张局势。在取得成就期间,如果不同群体的财富差距明显,冲突也可能加重。

在公共部门中止制度化的歧视应是一个具有现实意义的目标,必须成为政策的优先事项。必须通过适当立法反对歧视。在公共机构的行政法规和法令中坚持强调不歧视是各国政府可以采取的另一项措施。如果所有公共机构都树立良好榜样,这一点就可得到加强。

考虑到长期以来对妇女的歧视是建立在传统上处于从属于男子的地位,必须特别努力制订政策以结束在就业、教育和担任公职以及其他领域的歧视性做法。

公民和政治权利的概念已被证明可以强有力地受歧视的个人和群体提供纠正不公平现象并促进社会融合的手段。政府可促进这一进程,办法是明确说明所有公民可期望享有的权利并确保人人都可以利用法律制度作为这些权利受到限制的补救办法。

在暴力和长期冲突之后,国际社会应协助有关国家和社区实现各群体之间的和解,重建被破坏了的社会机构,并使流离失所者重返社会以及重新建立法制并尊重人权。

D. 促进机会平等

143. 虽然中止法律上的歧视是至关重要的,但就其代表性而言,这只是实现事实上的不歧视、改善妇女、少数民族群体、移民、处境不利群体和处于边缘地位群体生活质量的第一步。过去的歧视所造成在经济、教育和其他方面的不利处境可以在正式的歧视结束后很长时间使不平等现象继续存在。从法律上禁止歧视,即使严格执法,但其本身并不能消除社会歧视。

有必要在广泛的战线努力促进人人机会平等,特别是在教育和就业方面的机会。有必要确保这种努力不会引起一种“反向”歧视的感觉。应制订地方和

国家两级仲裁与和解的程序。有必要系统地评价促进机会平等方案以及这些方案的效果,也有必要系统地交流国家经验,尤其是在区域一级。

144. 回顾早些时候对贫穷和就业问题的分析和建议,显而易见,一旦扩大了经济规模和就业领域就很容易促进机会平等,因为前者本身已经被确定为是重要的社会目标。

凡在经济增长、体制改革和技术变革取代了技能并摧毁旧的体制并有可能使人民或甚至整个社区处于边缘化的地方,有必要采取具体措施以鼓励新的经济活动并鼓励迅速地重新吸收被解雇了的工人。

E. 教育是一种融合力量

145. 正规教育现在已成为使儿童社会化的主要手段,并向儿童提供了第一次在直系亲属家庭以外的相互影响机会。得到教育的机会以及教育的质量对以后的人生机遇很有影响。对青年人的教育和培训为他们今后应付他们的世界和未来,包括其专业生命作了准备。第一次寻找工作的人的前景如何取决于教育课程的内容和所受培训的性质。

146. 因此,从社会融合的角度看,具有接受基础教育的平等机会--包括获得知识和资讯的平等机会--是十分重要的,因为在现代经济体制中任何群体和个人能否有效地发挥社会功能日益取决于这一点。

147. 人人具有接受基础教育的机会,对于促进社会的共同价值观也是十分重要的,并为进入就业、寻求接受正规中等和高等教育机会以及积极参与民治社会等提供了一个共同的起点。普及初等教育并不能保证以后人生机会的平等。然而,普及初等教育的确可以缓解许多现存的社会不平等现象。

使女孩完成教育具有特别重要的意义。学校中女孩入学率增加,不仅仅是为了提高妇女地位而且可使社会获得巨大的长期收益。

如果初等教育的质量存在着尖锐的差距,虽然似乎促进了融合与机会平等,

但这种状况可以使分歧长期持续。在提高普遍标准并扩大入学率的同时更大程度地统一教学质量仍然是值得我们优先注意的挑战。

有必要特别注意为以下儿童提供学校设施：在人口稀少和边远地区的儿童、游牧、放牧或移徙父母的子女；以及有必要特别注意确保以下儿童能够入学受教育：流落街头的儿童、照顾年幼弟妹的儿童、残疾父母或老龄父母的子女、残疾儿童和因任何原因受到社会屈辱的儿童。

应把教育看成是反对歧视的一个有力工具。教育政策必须寻求在以下两方面的适当平衡，即促进社会赖以建立的共同价值观与保持区域、文化、语言或宗教之间的平衡、以及教育内容及教学方向之间的平衡。

F. 建立对国家机构享有权利的原则

148. 一个真正融合在一起的社会应建立在平等对待一切人的原则基础上，即在法律、纳税和提供公共服务——包括教育、保健与住房有关的服务、社会福利或发展服务等项事务方面——平等对待一切具有同类问题的人，同时承认区别对待的必要性，以便根据个别不同情况有所差别。

149. 如何最有效地分配资源以满足不同人的需要也取决于提供资源的总体水平。通过公共措施实现社会平等的最有效促进办法是当资源比较容易获得时普遍提供，而当资源特别稀少时有针对性地提供。如果把稀少的资源广泛铺开使用，以提供普遍或广泛的服务，质量就容易受到影响。那些具有足够资源的人就会倾向于寻求更好的私人服务提供者，从而破坏了公共服务的一体化运作。

从社会融合的角度，以及从保持社会凝聚力的目标来看，十分重要的是保持普遍性和质量之间的平衡、社会中较贫困阶层获得机会与较富裕阶层保持参与兴趣之间的平衡以及保护弱者或易受伤害群体与促进社会广大各阶层利益之间的平衡。一种实际的办法是着重注意满足社会广大各阶层需要的政策措施，并采取针对具有具体困难群体的方案措施来加以配合。这样，可便利通过执行普

遍性政策获得现有的各种机会。

G. 以特别措施回应特别的社会需求

150. 为了动员各项努力并调集资源以执行政策和方案,必须得到各既得利益集团或社会团结概念的强有力支持。从定义上说,处境不利群体或处于边缘状态群体没有能力促进自己的福利,因此他们必须呼吁社会支持并强调共同利益。

151. 公众往往大力支持某些方案,这些方案可能照顾到的受益群体在任何时候总是大于实际受益的群体。这一类别主要包括失业福利和残疾福利。

152. 从社会融合的角度看,激发共同利益意识和普遍提供某些服务是十分重要的。在质量具有特别重要性的领域--教育就是特别显著的例子--那些不为富裕阶层服务但主要为不太富裕阶层服务的公共体制往往质量较差。这种体制往往会使它们所力图纠正的分化长期持续下去。中产阶级自动不使用公共服务可能与其具有获得公共服务特殊机会一样成为严重的问题。

为处境不利群体设计的政策应能确保和保留与其需要相辅的公众支助。

153. 在制订社会政策时一直强调的一个重要原则是着重点应放在特殊需要上,而不是放在问题上。采取强调需要的积极态度,而不是采取强调问题的消极态度符合社会能够化解分歧的精神;从长远观点看,这样做也有可能动员和维持公众支助。

154. 各种需要随时发生变化,因此,各机构和公共政策必须能够适应和调整,最好能够预见这些变化。然而,也有某些群体,例如老龄人和残疾人,其需要已得到广泛接受:

凡在人口统计的变化逐步走向人口老龄化的地方,公共资源和政策的注意力有必要重新制订方向,并对公共服务加以调整,从而使老龄人本着“人人享有的社会”的精神对社会作出最大限度的贡献。

残疾人政策必须着眼于残疾人的能力,而不是其残疾;着眼于他们对社会作出的贡献,而不是对社会提出的要求;着眼于他们作为公民的尊严和权利,而不

是作为慈善或福利事业的目标。

H. 共同的关切：在原籍国外的公平待遇

155. 自古以来就存在着对异乡人歧视的问题。只是在最近才把异乡人的定义定为邻近村庄的居民；现在，更为典型的是，把他们看作是另一个国家的公民；作为外国人居住在另一个国家，或要求在另一个国家获得权利；或者被看作是难民或移民。

156. 对人们可以自由移民寻求更美好生活，以及人们有权跨越国境在其它国家定居的概念，各个时期以及各个地方的看法均有不同。如今移民是大规模的，而且在不远的将来不可能消失；移民的人数很可能会增加。

157. 社会容纳移民的能力各有不同。容纳的局限性不仅取决于数量，而且也取决于东道国社会的客观条件。

政府采取有目标的措施以及这些措施为民主社会体制的努力所作出的榜样可以有助于形成对移民的积极态度。保护移民以及促进为移民创造体面条件的政策可以推动移民对东道国社会作出贡献，并有助于保持社会安定。移民一旦被接纳，就有权受到东道国社会法律的全面保护。

158. 移民的子女和第二代移民往往面临特别困难的局面。他们已经具有与当地同龄人一样的期望，不容易接受其移民父母的价值观，或不愿意忍受其父母所面临的艰苦条件，而且他们往往终身面临着被人当作外人的歧视。虽然他们的父母已经象征性地融入东道国的经济，尽管往往是承担从属性的作用，但他们的下一代或第二代移民却往往面临处于边缘化或被社会排除在外的危险；这些孩子可能被迫重复其父母所经历的从属性经验。

为这些年轻人作好就业的准备以及打破敌对和排外的障碍是政府改善移民和东道国人民之间关系，并从更广泛的意义上促进社会凝聚力所作努力的两个主要方面。因此，政府以及其它社会机构有必要采取具体措施以满足他们的特殊关切。

159. 最近几年,由于民族主义、种族和社区间紧张局势加剧,以及在越来越多的国家出现社会解体,国际移民问题大幅度增多,移民数目从1970年的250万增加到1993年的1800万。现在比过去任何时候都更加需要为移民提供避难所并保护移民,但是,接纳国的收容能力的局限性意味着迫切需要找出新的解决办法。

国际社会不仅必须确保保护难民,而且必须扩大和改进促进难民原籍国重建社会和社会和解的努力,使他们安全和自愿地返回家园,并在这一进程中帮助他们。在国家与国际两级也迫切需要改进机制以发现社会冲突,并在社会冲突变得激烈并造成难民新浪潮之前解决这些社会冲突。

I. 使政府与人民的关系更为密切

160. 社会融合也意味着使政府与人民的关系更为密切。这可以有多种形式;权力下放和权力分散;促进基层和非政府组织;直接参与;公共当局和私营公司部门之间新型伙伴关系,包括新型的私营化。

161. 许多现象表明人们希望改变公共机构的管理以及政府对公民需要作出回应的方式。这种变革应建立在政府在过去所作的有效工作基础上,改变被事实证明无效的做法,放弃那些被时代认为过时的做法。

162. 凡是由国家组织或直接提供广泛福利和服务并已建立起相当复杂的行政体系以管理其广泛活动的国家--这一类国家包括以前的和新出现的市场经济社会国家--有必要同时改进效率和提高负责任的态度并使官僚机构人性化。

改善公共服务的一个办法是权力下放或权力分散。权力分散的努力必须与提高效率、负责任的态度以及服务的质量或相关性齐头并进。必须更为关注提供的服务应达到的最佳程度以及如何使这些服务与相应的行政与司法实体相配合。程度适当与否取决于是否将重点放在效率、负责任的态度或质量上,不同的服务的最佳程度也有所不同。经验证明解决问题并不容易,但某些改革显然比其它做法更有效,这些经验可以在各国,尤其是各地方当局广泛推广。

163. 一个大家都不满意的现象是政府服务是“供方驱使”。提供何种服务以及如何提供不应主要取决于制度化的利益集团,这些集团可通过正式咨询渠道或通过其它网络获得政府服务的特权。绝不应让“服务对象”在官僚机构的迷宫中迷失方向,从而被迫接受“那些最了解情况的人”给他或她提供的服务。

为了对提供公共公共服务的体制加以调整满足“服务对象”的需要,并与此同时通过对其效率的检测,以下措施会被人们所接受:建立所谓“内部市场”,受益者有机会在若干提供商品和服务的公共部门之间作选择;在制订和提供服务方面让非政府组织参与;以及扩大“供应券”制度的选择,这种办法已经在一些国家和地方两级进行过试验。其他办法包括把服务分包给私人服务提供者、为公共部门实体制订业绩目标以及让公民组织参与监测业绩情况。

J. 创造民治社会的空间

164. 在许多社会,各种需求是通过不同手段和渠道加以满足的:政府在不同层次的行动;私营企业的商业活动;以及机构与民治社会各种网络之间的相互影响,包括各种非政府组织、专业性团体、工会、民权组织;自助和社区组织合作社和非正式团体。后者的特点是其往往具有自愿性质和具有共同利益。

165. 在工业化国家,许多传统上由家庭成员,特别是妇女,亲属组织或社区承担的职能已被逐渐地组织起来并实现了专业化,现在则由公共或赢利性和非赢利性的私营组织承担。在最近几年,在如何分配履行社会职责的责任方面人们的注意力转移到民治机构、社区和个人三者的作用上。在发展中国家,传统的体制,包括家庭正在经历迅速的变革,有时削弱并因此而失去了在履行护理老弱、教育儿童使之社会化和一般支助职能方面服务社区的能力。迅速的变化--例如其象征--都市化和国内移民的速度--与资源增长之间的关系,使得广泛采取工业化国家在早些时候所找到的解决办法是不切实际的。这自然而然使人们着重注意有必要把机构的发展强调为在急速变革的社会中保持社会凝聚力广泛努力的一部分。

166. 民治社会的机构可以在个人、直系亲属与政府或私营组织商业部门之间进行调解方面发挥日益重要的作用。通过互惠和自助安排可以满足许多需要,这种办法在人口处于流动性状态的地方特别重要,因为这些人试图建立新的根基,但财政资源又有限。十分重要的是,政府,特别是各地方当局通过这种网络鼓励开展自助性活动,这样可以相互提供支援,也是把政府的有限资源与社区资源结合起来的方式。

鉴于资源稀少,政府行动的一个优先事项是支助发展那些有可能动员有关民众以自助性组织,这些组织可提供服务,并与政府一道改善公共服务。政府在建立可以使这类机构和主动行动繁荣发展的适当气候方面发挥指导性作用。为此,政府可以颁布法令、审查和简化有可能压制各种机会的行政作法,并通过具体方案深入支助广泛的公民的和基层组织。合作社运动的作用也必须加以强调。合作社以及典型的民主组织在促进民主的和参与性的机构的更广泛背景下,应得到特别的重视。最近几年,涌现出许多不同的合作形式,把生产厂家、消费者、顾客、或各种不同的这些群体的组合结合在一起。活动已扩大到许多领域,包括越来越多的社会服务领域。

五、落实工作和后续工作的方式

A. 落实工作的指导原则

167. 如同《宣言》草案和《行动纲领》草案所强调的那样,社会发展和社会进步需要各界人士的参与和交流。《行动纲领》草案的前四章列举了一系列各国政府和其他关键方面在不同层次可以采取的政策和行动,以求消除贫穷,创造更多更好的就业机会和增强社会融合。然而,仅仅通过社会政策还不能实现这些目标。虽然设计精心、目标明确而且效率较高的社会方案和措施在解决许多社会问题方面发挥重要作用,但是,社会问题的性质十分严重,必须在经济政策、资源分配以及各方合作方面作出综合努力。在推动社会进步的整体努力中,关键一环是所有重要方面共同承诺尊重各项原则,承担责任,并采取行动维护和加强大众的共同利益和福利。同

样,各不同方面和不同决策中心相互沟通的方式也极为重要。正因为如此,《行动纲领》多次提到体制发展问题。在全球范围内开展这一宏大事业,其基础必须是各国之内及之间各方各界增强互助精神。此项工作可采取各种形式,如社会进步宪章,改善人类境况全球战略,人类安全与互助社会合约,或是全球社会发展协约。

168. 公平和互助表明,从最弱,最贫穷或最无依靠者起,社会所有成员都享有其基本权利。无论任何情况,最基本的人权必须得到保障。不同的个人和团体都有不同的利益和不同需求。这些不能都同时得到解决。因此要借助一种民主进程。各方商订一系列共同享有的基本价值,为确立其满足有助于共同福利的各种需求和利益提供基础。只有通过各关键方面(包括人民自己)在国家 and 国际一级开展持续对话,才能在不断变化的情况下确定共同目标,并在必要时加以修正。此外,协商进程是就各种实施条件达成一致的最佳途径。

169. 在国家一级建立互助基础的起始点是要有良好的政府。公共当局应在政治和道德方面制定基调,以此鼓励其他各界在促进社会发展方面发挥作用和承担责任。在促成一种尊重权利,利益相互调解,需求得到满足和责任得到分担的环境过程中,国家发挥着关键作用。

170. 《行动纲领》草案第一至四部分特别呼吁各国政府提供稳定的法律框架,确保尊重人权,促进人人享有平等机遇,特别是在教育和就业方面,结束法律歧视,推动和鼓励公民社会中代议性组织的增长,为各利益集团之间的对话和谈判提供框架,确保妥善管理经济,建设和保持必要的经济和社会基础设施,制定鼓励创建企业和使就业机会大量增加的政策和鼓励性结构,改善穷人获得产性资产和基本服务的机遇,并通过适当的社会保障机制给予协助。以上每项活动对于三个核心领域的进展都十分关键,但是政府的承诺和发挥促进作用要比某特定方面的政策性行动和体制建立更为重要。对此有所反映的是,所提供资源是否充足,以及是否愿以恰当的方式调整预算优先项目,在决策上是否连贯一致,带来一系列前后一致、相互补充的政策反映的决策是不连贯,而且不仅要看是否愿意批准社会领域里的国际文书,还要看是否愿

在国情允许的情况下充分落实其各项规定。对此有所显示的还不仅是制定和执行各种方案和项目,而且是建立一种能力,监测和评价实现既定目标和目的方面所取得的进展。

171. 在健康上进的环境中,私营部门在创办企业,创造财富和就业机会方面发挥重大作用。他们发挥经济作用和关键的社会作用。私营企业若要充分履行其职责,就必须提高生产能力,投资研制新产品并改进生产方式,以此保持竞争能力私营部门对周围的社区还负有社会责任,在经济决策过程中优先考虑就业问题,并与地方政府和公民社会各成员一道制定和执行各种方案,提高特定社区的福利水准。

172. 第一至第四部分通篇强调了公民社会各方各界在推动社会进步和实现社会目标方面必须发挥的重大作用。在制定目标,设定优先次序,编写方案,设计服务系统,动员大众和地方资源,提供服务和监督及评价成果方面,各方各界的直接参与十分重要。

173. 工会和工人组织的历史作用是对社会进展的确定和实现作出有力贡献。在维持其成员的权利和利益方面,这些组织保护了弱者,并改善了人的境况。在不断变化的情况下,这种作用十分关键,而且必须继续发挥。工会还对社会一体化进程作出了贡献,而且如同雇主一样有责任确立一种服务道德和共同利益。

174. 社区团体有各种形式,从小本经营者组织和城市社区开发组织到人权组织形式不等。其具体利益和任务不尽相同,但其在增加人民的认识,正确确定具体社会问题的真正性质以及帮助作出反映,解决有关社区突出问题方面,在政府和基层之间发挥着关键的桥梁作用。其各种工作包括,改进机遇,让人民更容易地获得土地、信贷、市场、灌溉系统、基础教育,初级保健和低价住宅,让人民更多地参与规划和执行救济和保存工作,并保护童工和其他无依无靠的团体。

175. 非政府组织在协助社区组织和帮助酝酿和支持地方倡议方面可发挥重要作用。常常可请非政府组织设计和向地方社区提供服务。但是因为许多非政府组织都有非常具体的工作对象,所以或许可以通过各非政府组织之间的合作和联合来促进

社区的利益,发挥辅助作用,或是解决更广泛的社区需求问题。

176. 第一至四部分所提出的许多问题需要人们立即给予关注,更多的社会研究和社会-经济分析可以大大有助于制定扎实持续的长期解决办法。各大学和研究机构均是关键单位,可加强人们对贫穷、失业和社会遗弃等问题的原因和相互关系的理解,调查和对周围政治经济环境发生变化的核心问题产生的影响,制定多学课、跨部门的政策,解决复杂的经济社会和政治问题,并安排交流经验和更广泛地传播研究成果。新闻界在宣传实现社会发展目标的成败方面也发挥主要作用。新闻界有责任提请人们注意社会不公正现象和悲惨现象的原因,表现形式和可能解决的办法。

177. 政府与公民社会主要各方之间在所有层次方面进行合作,以及公民社会各主要方面和各机构之间的合作正是全球社会发展战略的中心点,而且可以说是社会进步的基础。急需这种合作的领域包括,制定消除赤贫政策;在新技术给就业带来影响方面作出规划;加强教育/培训和就业/工作之间的联系;解决更广泛的工作和就业概念和不同的生活周期等的体制要求;保护儿童并并力求消除童工现象;消除歧视并在男女之间实现平等;并且在价值分享基础上保护社会多样性。是否能实现首脑会议上的各种愿望并且持续落实其各项目标将取决于世界各地人民在各自社区之内的充分参与和积极努力。因此,需要各方各界特别支持在地方一级、国家一级和国际一级上制定教育计划,使人们拥有积极参加实现首脑会议各项愿望和目标所需的知识、技能和态度。

178. 不过,在有些情况下,人们利益各自不同,极大地减弱了合作的动力。在合作难以实现之时,应推动运用调解,仲裁和其他双方均能接受的冲突解决形式。遵照互助原则拟写的社会进步宪章将包括经详细拟订而且得到普遍接受的冲突和问题解决程序。

179. 签署一项全球社会发展契约还将要求人们加强国际合作和支持,呼吁联合国及联合国系统作出重大的统一的努力。第一至四部分列举了联合国及其各专门机构可以发挥更积极作用的数不胜数的领域。这些领域包括,消除所有形式的歧视,研

究贫穷的原因和解决办法,提供紧急救援,加强技术体制和政策,加强教育和培训方案,让工人获得更多的职业信息,并且推动批准和更充分地落实保障人权的国际各项文书。但是,除个别联合国方案和个人在这些和其他有关社会发展领域里可发挥作用之外,还有必要在全系统作出更多统一的努力,并且更大张旗鼓地处理社会问题。

180. 还有必要加强负责经济工作的组织和负责社会问题组织之间的对话和合作。有关这三个核心问题,报告表明经济和社会力量和相关政策制定工作之间的相互关系十分紧密。只有在公平有效的经济政策配合情况下,社会目标才会实现。若在国际社会建立一个有力的“社会支柱”,就要谨慎地将经济和社会工作融合在一起,同时作出承诺,要实现为三个核心问题中每个问题所制订的目标。

B. 国家一级的落实工作和后续工作

181. 为显示社会进步已作为优先中心,为实现社会问题首脑会议所设与三个核心问题有关的各项目标,各国政府应详细拟订国家社会进步战略。各国通常为住房、教育、保健和社会保障等特定部门制度战略,或是为有具体需求的团体,如失业青年等制订战略。不过,实现这三个核心问题所订目标所需的政策和行动都是,而且应该是极为多种多样的。某些问题需要采取跨部门或是全球性的行动。社会发展政策涉及经济、财政、法律、体制和文化问题。国家社会进步战略因此应综合各个部门的政策和战略,着重实际问题的政策和战略以及跨部门的政策和战略。

182. 根据《宣言》草案和《行动纲领》草案中的政策和指导方针,每个国家将制订优先次序以及,预期在社会上产生重大影响的政策和措施。国家战略将向各界分配责任,并在拟订和实施的过程中把社会所有主要方面聚集在一起。展望中的社会进步战略将不同于传统的社会规划,因为它范围更广,但同时不会忽略对具体社会目标的注重。战略的范畴将包括经济、社会、政治和文化问题和措施以及体制、财政和法律问题和措施。

183. 在国家战略中,需要在国家、地区、地方等各个级别拟订和落实具体方

案。国家和地区当局的责任是提供各种各样的选择方案、服务和便利条件,以便满足社区和家庭各种各样的需求,同时地方和社区机构可以协助在地方一级制订更具体的优先次序。应审查和探讨制订综合服务战略。这种综合工作可由行政、规划、政策和管理一级来做,或是在提供服务的地点来做,不过,在政治结构难以充分行使管理职能的地方,可能需要,至少在初期需要设立更为简单的服务提供机制。

184. 全国社会进步战略还应包括全国性目标,时间限制,适当时列举全部费用,以及审议和修正的机制。《宣言》草案和《行动纲领》草案建议制订具体目标,消除赤贫,消除所有形式的歧视,减少机遇、机会和司法方面不平等的现象。制订目标是一种有益的手段,可有助于更为具体地找出问题,动员解决问题所需的能源和资源,使政府政策更为透明,并确保各负其责。拥有透明度,以及建立分析和体制机制以便对目标作出可能的修正,这都表明需要有一个很有效率的监督机制。这是各国政府可能愿除了别的以外通过联合国和联合国系统各机制交流经验的领域之一。

185. 各国政府为落实社会问题首脑会议上各项建议和承诺所采取的行动之一将是,拟订、审议或修订有助于综合处理核心问题及其共有因素的体制安排,其中包括宏观经济稳定因素,以及更为全面的新管理办法,其中要召集其他传统上不太受重视的合作伙伴,如私营部门和非政府组织。

186. 推动政策的协调统一有许多可能性,其中包括成立各部之间的委员会,或是成立隶属于总统和总理办公室的规划单位。现在急需在各地区和当地一级的政府和公共机关中从职能上划分责任,但是工作的一体化不应产生“非专业化”现象和职能的混淆。同样还需要作出安排和制订程序,这样,人们每次在作出有关某个部门工作的决定时,还会考虑到其他有关的决定以及其他部门和跨部门的目标。权力下放的管理和地方政府可起关键作用,有助于实施包括一种整体政策在内的跨部门战略,并协助社区,特别是未得到充分服务的人口发挥参与性作用。

187. 在此,成功的关键是,融入了职责不同的个人与各部门或办事处之间的关系的行政和体制文化。如果国家政府或市政府都认为消除贫穷这样的问题处于优先地

位,那么协调问题和职能冲突等问题将不会十分突出,因此不会影响实现政治上为各方所接受的社会进步目标。与此同时,负责“社会问题”的各部和下属部门的地位一般都需要提高,并纳入发展和结构调整决策的整体进程之中。这同样适用于负责提供社会服务和社会保障的职业部门。在此方面,在人们对各种职能的看法,某特定社会的价值观以及社会解决社会问题的能力之间有着一种强大的文化联系。

188. 对全国社会进步战略的总体监测,以及在更大范畴内对作为社会问题首脑会议成果的各项目标、目的和建议实施情况进行整体监测等工作,主要应在国家一级完成。监测的结果将给国家对社会问题进行的辩论带来重要贡献,并将增强国家一级各方各界有效并负责地参与社会发展进程的能力。公共当局就《哥本哈根宣言》和《行动纲领》实施工作安排的公开讨论应促进政界,知识分子和专业人员一级的意见交流。如果各国监测工作的结果可以带到国际讲坛上来,这将十分有益,这同样是为了学习他人的经验。下文谈到了有关此类国际经验交流的安排。

C. 国际合作促进社会进展

189. 首脑会议的一个重要目标是确认各个层次和许多各个参与者的国际合作对社会进步的贡献。因此,应鼓励人们扩大合作并让所有参与者加强寻求新的和合适的发展合作渠道和形式,这些渠道和形式既要满足合作伙伴--官方和私营以及多国和双边--以及人民本身--个人、家庭和社区--的需要,又要利用它们的潜力。

190. 各国政府间的合作对于处理跨国界的社会问题日显重要。促进生育保健和计划生育;制止疾病蔓延,包括人体免疫机能丧失病毒/艾滋病;管理移徙工作和保护并帮助移徙工人和难民;和打击贩毒活动和有组织的犯罪都是比较突出的要合作的领域。在某些情况下双边安排也许是足够的,但是还需要鼓励采取区域和多边的方式,以便所有国家在直接和间接影响它们的决定中有发言权。

191. 近几十年来世界各地出现的区域和分区集团开始时作为政治、文化或防卫的安排或出于扩大贸易的目的,现在正为社会领域的合作提供进一步的机会。请这

些组织成员探索加深社会问题合作的新的可能性,以便支持和补充安全和经济领域的合作。

192. 人们认识到国家政府之间在许多社会问题上合作,在非正式和正式场合进行思想和信息的国际交流对于国家决策者和其他政府专家来说是极其宝贵的。捐赠国政府机构和发展中国家在社会领域旨在向最贫困者提供援助服务的双边合作也是极其重要的。因此,需要把更多的资源用于社会发展的目的。为了便利这项转变并提高援助效率,发展中国家和捐赠国机构都需要修改它们的援助方式和程序。

193. 在发展中国家需要设立评价国家一级总体援助需要的协商机制,较多地注意使合作更加协调的方式,这种协商机制还能专门用作社会领域合作活动的交流中心。

194. 如果各国政府在国际社会的帮助下建立或加强能提供基本数据和信息的国家数据库,那就能便利援助需要的评价工作,因为这些基本数据和信息能用来衡量或评价在执行《行动纲领》和其他有关国际文件、承诺和协议方面所取得的进展。

195. 捐赠国政府的发展合作机构应努力同发展中国家包括社会福利部门在内的所有有关部门连同他们的省级和地方部门建立密切的联系,并在制定合作方案时更多地利用国家的专业知识。建议各国政府更积极参与国际交流和发展中国家人员的专门培训来支持国家的能力建设。利用外部援助的方案和活动应是专家密集型的并取决于它们能否获得外部资源。在项目设计的各个阶段要更加注意确保项目各阶段能以低得多的“单位成本”,更广泛地重复举办。发展中国家和捐赠国还需要在项目设计中更加注意一旦捐赠支助停止后可持续的筹资形式。这样,双方在决定社会领域的投资时就需要更仔细地考虑有关维持费用和经常费用的资金来源,特别是人事费。同时,以比较灵活的方式支付当地费用和经常费用,能够比较有效支持这些方案,这对于社会领域的方案特别重要。

196. 目前的捐赠程序耗费时间并给发展中国家的工作人员带来沉重的负担,这是社会事务部门特别难以承受的。需要寻找一些机制,共同承担对跨部门或涉及一

个以上伙伴的方案采取行动的责任。

197. 除了各国政府间的国际合作外,非政府组织和民间的其他机构,如工会、合作运动、专业及贸易团体、学术和研究机构等等之间都能进行广泛合作。这类合作通常是共同利益的自发表现。各国政府可以用各种方式帮助支持和鼓励这类非官方的努力,开始时要注意不给这类民间机构的互助工作设置障碍。各国政府可以简化旅行、签证和货币兑换的手续或者在特殊情况下提供政策指导和技术及财政支助,来经常地帮助这项工作。

198. 社会政策、社会经验和社会分析为交流、对话和联合思考联合行动提供了极其有效的天地。常常既不必要也不需要试图计划这样的合作。然而,制造有利于“思想市场”的气氛并学习社会发展问题的经验确是极其重要的。

199. 应考虑在世界一级开展“青年向社区提供自愿服务”在联合国主持下请各国通过立法开展让青年男女参加为期六个月至一年的服务活动。应挑选曾表示兴趣和感到需要的社区,并应鼓励这些社区参加重要的项目和活动的设计工作。应请实行征兵制的国家考虑把这项社区服务作为一种替代办法。请不实行征兵制的国家开展这种服务活动。青年人一般在他们自己的国家服务,但是应在世界其他国家,发达国家和发展中国家,设立服务机制和提供服务的可能性。这样做的道理在于更充分地挖掘强有力的理想主义群体中未加利用的潜力,向青年人灌输为社区服务的思想,并经常向他们提供同其他区域和文化的人共同工作和生活的机会。这种自愿服务将有利于青少年到成年的转变并且在外国服务时有助于加强世界团结的思想。联合国将为这类服务提供总体保护并向服务组织提供捐助。

D. 联合国和联合国系统的作用

200. 《联合国宪章》第九章,国际经济及社会合作,第五十五条阐述了“安定及福利条件”和“国际间和平友好关系”之间的因果关系。《宪章》在同一条中规定联合国除其他外,应促进“较高之生活程度,全民就业,及经济与社会进展”。其中

还要求联合国促进“国际间经济、社会、卫生及有关问题之解决”、“国际间文化及教育合作”和“全体人类之人权及基本自由之普遍尊重与遵守”。第五十七条涉及设立专门机构和专门机构与联合国的关系，第五十八条规定“本组织应作成建议，以调整各专门机构之政策及工作”。

201. 因此，联合国和专门机构从事社会发展中国际合作的任务从最广的意义上说几乎是无所不包的。各国政府利用这项任务和各组织秘书处帮助会员国促进社会领域的合作的能力在过去几十年中各不相同。除了专门机构的活动和就业、教育和文化、卫生、人口、难民和儿童状况的方案之外，联合国自从1990年代以来，还有一种日益增强的倾向，即把社会和经济问题和方案“结合在一起”。结果，“社会合作”的概念以失去了部分原意。联合国促进社会发展的社会合作或国际合作可以简要总结如下：

(a) 在大会第三委员会、经济及社会理事会和社会发展委员会中根据秘书处编写的调查和报告就社会趋势和政策进行政府间的讨论；

(b) 在比较专门的机构，如人口委员会、妇女地位委员会、麻醉药品委员会、预防犯罪和刑事司法委员会和贸发会议减少贫穷常设委员会，举行可比较的但分部门的讨论；偶而在区域委员会方案的框架内就发展的社会问题进行辩论；和为国际文件，如《联合国第四个发展十年国际发展战略》，有关段落的谈判举行讨论；

(c) 在部长级特别会议上讨论并通过《最近的将来与发展有关的社会福利政策和方案指导原则》（这是自从《1969年社会进步和发展宣言》以来联合国核可的关于社会发展的最全面的文件）；

(d) 指定特别事件或特别年份，如国际家庭年（1994年），和特别十年，如联合国残疾人十年和减少自然灾害国际十年；

(e) 提供技术援助，包括专家团、讲习班和项目：社会福利和社会融合技术援助，其中包括与青年、老人、残疾人和妇女有关的活动；机构发展技术援助，特别是在地方一级向权力下放的社会福利服务机构、基层组织和民间其他单位提供技术援

助；为制订社会发展政策、计划、方案和项目提供技术援助；和为制订重点放在社区参与和学习过程的创收项目，特别是农村创收项目提供技术援助；

(f) 当人为灾害造成巨大破坏时，由联合国出面干预；援助5 000万左右难民和国内流离失所的人的活动最终超出了开始时人道主义干预的范围而产生了让这批人重新进入社会的需要。在这些方面，联合国系统、联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)、联合国儿童基金会(儿童基金会)和联合国开发计划署(开发计划署)以及从事较长期发展工作的专门机构的执行机构能够在同化和社会调整过程中帮助有关国家。

202. 专门机构和联合国方案的活动在其具体的社会领域比上述联合国的活动更为全面。特别是这些活动包括国际文书、规章和法律文件的编写和谈判工作，其中突出的是国际劳工组织(劳工组织)和世界卫生组织(卫生组织)所做的这方面工作，以及有关机构在教育和文化、卫生、人口、儿童、就业和工作条件、药品管制、粮食安全和人权等领域在国家一级开展的比较深入的咨询工作和技术援助活动。

203. 应在全面评价社会条件和分析同三个核心问题和它们的共同部分有关的社会合作可预测的需要的基础上确定通过联合国系统进行社会合作的范围和优先事项。

204. 现提出下列几点初步意见：

(a) 联合国，特别是大会，应保持和加强它作为社会发展和社会进步政府间辩论讲坛的作用；必须对消除贫穷或更大的社会融合等问题进行充分的政治辩论，这是《宣言》草案和《行动纲领》草案中的基本观点；应审查第二委员会和第三委员会的工作范围；可以考虑在第二委员会辩论经济和社会发展问题以及在第三委员会辩论人权和人道主义事务问题；

(b) 可以在安全理事会和经济及社会理事会之间建立更加密切的关系；《宪章》第六十五条规定“经济及社会理事会得向安全理事会供给情报，并应安全理事会之邀请，予以协助”；

(c) 联合国和联合国系统其他组织，包括区域一级的组织应当发挥重大作用，在阐述和实施社会政策和方案的具体方面组织辩论并交流经验；

(d) 在部门或整个社会领域的机构发展、重新发挥社团作用和执行政策的重大作用也日益明显。联合国和联合国系统都打算增加这方面的技术合作和援助；

(e) 联合国系统各组织同社会发展--特别是同三个核心问题--有直接或间接关系的任务、议程和行动方式应当成为许多方案和机构已开展的内部审查的一部分。还应审查经济及社会理事会及其各职司委员会各自的作用。其目的是在确保经社理事会附属机构提供适当咨询意见的同时，增强经社理事会的协调和决策作用。应根据象妇女地位委员会和人口委员会这样的常设委员会的任务以及根据新设立的可持续发展委员会的任务审查社会发展委员会的任务。在社会发展委员会的审议工作中还应考虑扩大民间机构作用的方式；

(f) 正如在哥本哈根所赞成的那样，社会首脑会议和大会可以请专门机构和方案的理事机构考虑赋予社会发展目标、政策和优先事项较高优先和可见性的方式和途径。可以更具体地朝社会目标引导联合国、联合国方案和专门机构有关活动的革新性协调方式，如打算向联合国系统所有业务干预提供框架的国别战略说明。

205. 尽管如上所述应在国家一级认真监测有待于在哥本哈根通过的建议，但是应由联合国和联合国系统进行社会发展和社会进步的总体监测。下列几点意见可以加以考虑：

(a) 大会在秘书长总体报告的基础上进行全球性监测，这份总体报告将替代目前关于经济和社会趋势和问题的调查和报告；

(b) 《经济、社会、文化权利国际盟约》和《公民及政治权利国际盟约》工作组监测和报告的作用不变；

(c) 大会每隔五年左右召开一次社会发展和社会进步的世界会议；这样的会议应按照大会的决定在部长一级或首脑一级举行。

206. 开发计划署可以在其国别办事处中为社会发展问题世界首脑会议后续行动

发挥枢纽作用,这既能帮助各国政府这方面的工作,又能便利联合国系统和各个国家就首脑会议的问题进行联系。开发计划署还可以帮助各国政府在国家一级组织首脑会议年度后续会议主要参与者包括政府和民间各阶层代表。

207. 联合国秘书处的组织和机构作为一个讲坛在交流社会发展和社会进步问题的意见和决策中发挥着中心作用,它的组织和机构应按照社会首脑会议的决定加以调整和加强。目前存在着总体能力、协调和是否为人所知的问题。联合国必须为国际合作发挥“社会栋梁”的作用。重新安排现有资源、结构和任务应能做到这一点。

208. 一种可能性是就社会首脑会议提出的问题制定若干方案。这些社会融合、减少和消除贫困和经济全球化与就业间关系的方案可以着眼于动员秘书处一定期限内围绕非常具体的主题和目标开展有关活动。这些活动可以在联合国方案预算和中期计划中予以确认,并可以成为机构间合作和协调的具体安排对象。还必须在国家一级和越来越多地在次国家一级建立方案的联系,以便有效地利用外地存在和确保联合国有关方案和专门机构的必要协调和后续行动。

E. 调集资源用于社会发展

209. 要想促进社会发展,首先必须调集一切现有人力和物质资源。《行动纲领》草案中已着重指出,贫穷和极度的不平等造成能源的浪费,并使人类的智能得不到发挥。减少贫穷是实现经济目标的一种手段,而教育和保健,除了构成人文发展的两个层面以外,也是为求实现有关防止贫穷、提供就业机会和促进社会一体化的各项目标所必须进行的投资。适当的机构网络和有关法律和条例及其依照一般所公认并遵循的常规运作,以及道德行为守则,是促进社会发展的最重要的必要因素。但是最终个人作为社区成员和国家公民的行为是促进社会发展的决定性因素。

210. 执行《行动纲领》草案所需财政资源问题首先应当从各国政府的观点处理。这方面的一些意见是:

(a) 贫穷、失业和就业不足和社会一体化问题不是政府行动“部门”，从而未必属于政府各部的责任，而是发展进程的核心问题，需要的是多样化的政策和许多参与者之间的相互作用。在这个意义上，实现《行动纲领》草案所需财政资源同全面发展所需财政资源分不开来，而且必须是这种资源的一个组成部分。目前多数发展中国家这方面的资源都不敷需要；

(b) 各国政府在将公共资源分配给各领域和各工作部门时经常面临困难的选择。但是有关政府开支的文献对于如何在一个国家的教育、卫生、粮食生产和粮食安全和有形基础设施等领域进行合乎经济要求的费用分配提供了充分的指导。在通过分配公共资源谋求总体利益的政治进程中最重要的是，尽可能了解特定领域的开支对人民生活条件的影响，包括短期和长期的利益。因此，有关资料和统计数据以及公共方案和项目的成果及其相互关系的分析十分重要；

(c) 一个国家的政府及其行政工作，同其在国内外筹措发展资金的能力之间存在密切的关系。政府的可信性、透明度，总的来说对人民负责的程度以及防止贪污和限制浪费的开支的能力是提高税制效率和调集外来资金的关键性因素。

211. 儿童基金会和开发计划署在宣传“20/20”的构想，这种构想要求发展中国家政府最低限度将20%的国内预算支出用于人文发展优先事项，并鼓励捐助国最低限度将20%的发展援助分配给这些优先事项。

212. 1994年《人文发展报告》中建议订立“20/20人文发展协定”，以期在10年(1995-2005年)发展期间内达成重要人文发展指标。其中要求发展中国家至少将20%的预算用于“人文优先事项”。这些事项为普及小学教育、将成人文盲率减至半数、使人人享有初级保健、消除严重营养不良现象、向所有愿意接受计划生育服务的夫妇提供这种服务、使人人享有清洁供水和卫生服务和有机会得到信贷等。据报告中估计，如果达成这个(经定为平均数的)20%的指标，每年大约可以带来880亿美元。20/20协定另一方面的提议就是，捐助国也将20%的援助预算用于这些“人文优先目标”。据估计捐助者将16%的援助用于社会部门而仅将7%的援助用于“人文优

先事项”。估计如果将这一比率提高到20%，每年就可提供120亿美元而不是目前的40亿美元。因此，20/20“人文发展协定”将建立在发展中国家和捐助者“共同的责任”上。报告中指出，由于将对预算优先项目予以调整而不需要任何新资金。报告中所建议对发展中国家预算优先项目可能作出的变动是：减少军事开支、亏损的公营企业私有化和取消较不重要的发展项目等。

213. 1992年11月25日至27日，在非洲统一组织(非统组织)主办下在塞内加尔举行了援助非洲儿童国际会议。会上将“20/20”纳入《达喀尔一致意见》。非洲国家承诺增加分配给保健、营养、教育、供水和卫生和计划生育的公共开支数额，捐助国则同意增加对那些由政府主持政务的国家人文发展优先项目的支助。

214. 富有国家主要是根据支援贫穷国家的道德原则向其提供援助以供促进社会发展和进步，互利则是国际合作的另一项理论根据。可以考虑《行动纲领》的下列执行方针：

(a) 应当及时灵活地运用现有债务状况审查机制，以减少发展中国家--特别是非洲发展中国家和其他最不发达国家的债务，使其达到可持续负担的程度；

(b) 官方发展援助指标--定为工业化国家国民生产总值的0.7%--仍旧有效，应当予以执行；应当日益优先注意最不发达国家的情况和需要；

(c) 迫切需要争取世界各国人民对于增加富国对贫国的援助--包括财政援助--的支持。《宣言》草案的一项主旨就是提出这种支援道德和精神上的根据；

(d) 所有影响当今和未来世界局势的问题，所有那些不特别属于社会、经济或政治方面而又具有一个共同特点--也就是即使来源不一，却都产生普遍影响--的问题，除其他外必须靠适当的财政机制来解决。这类问题为环境面临的威胁、人体免疫功能丧失病毒/后天免疫功能丧失综合症传染病、毒品贩运、国际性罪行和恐怖主义活动以及一个未来的几十年间人口将继续迅速增长的世界上的粮食生产和粮食安全问题的。资助为消除这些全球性威胁而采取的全球性行动的方式为“和平红利”、额外援助和对各种国际性交易征税等。1994年《人文发展报告》中讨论了上

述各种可能性；

(e) 各国际和区域组织应考虑环绕与在哥本哈根所作决定的执行有关的若干优先目标改拨经费。以方案构想取代上述联合国较为倾向于行政安排的方式,是符合这个方向的。

215. 关于私营部门在调集资源用于社会发展方面所起的作用,必须提出下列各点:

(a) 私营部门是一个重要的参与者,因为该部门的工作本质上就是调集储蓄金、寻求投资机会和通过“生产”价值增值来创造财富。可以借着健全有利的环境和适当的奖励办法来促进私营部门,鼓励其发挥多种作用;

(b) 私营部门是政府在国家 and 地方二级的一个主要收入来源,公营部门方案--包括社会方案--的资金是由该部门提供的。在国际上,它提供了各种渠道,将资金输送给能够有效地予以运用的各方面。因此该部门是政府实现社会目标工作中的一个重要合作者;

(c) 私营部门,特别是各大国营和跨国公司,也能够有效地调集资金,以供促进特定的社会目标,并处理各种各样的问题。私营公司的一项贡献就是给予雇员及其家属适当的待遇,向他们提供住房、保健服务、训练、托儿服务、社会保障和其他利益。它们所作的另一项贡献就是社区推广工作。各国国内和各种企业的公司在向员工提供福利的标准和对社区的社会责任方面有很大的差别。这种差别固然往往是根据商业上的考虑作出的判断造成的,但是经验表明高度的社会责任感往往同营业的成败有关。各国政府应鼓励所有公司设法以可供其支配的各种方式,在其所属部门和工作地点达成“最佳业绩”;

(d) 各大公司对于针对各种社会需求所进行的志愿工作提供了大量财政捐助。它们还在借着鼓励员工志愿服务并借着免费提供其组织能力、技术能力和物质设施以供筹款和提供服务来作出更大的贡献。各级政府应当鼓励并运用这种能力。

216. 此外还必须结合国内外公营部门和金融或资本市场的努力来调集发展资

源。

217. 在国家一级,国家当局必须持续地支助那些从公营部门取得资金或接受政府其他方式的资助的开发银行和类似机构。

218. 在区域一级,区域开发银行等机构有可能运用其在区域和全球金融市场上筹措私有资金的能力,筹集成员国政府捐助的资金来调动新的资源。这些银行并倡导提供优惠性贷款来促进社会目标。应当继续向它们提供更多的支助。

219. 在全球一级,必须认识到世界银行及其附属机构所起的重要作用。世界银行在提供更多的贷款和技术性意见,进一步帮助各国设法消除贫穷并达成各该国家各个社会部门的目标。应当加强世界银行的能力,使其能够调集更多的资源,用于发展贷款,特别是用以支助首脑会议三个核心问题的目标。

220. 国际货币基金组织应当探讨如何最适当地协助各国进行确保宏观经济稳定和促进外来资金这两项长期经济和社会发展所必需的工作,并在其业务中特别注意社会因素,将其纳入宏观经济调整方案。
