



社会发展委员会
第三十六届会议
1998年2月10-20日
临时议程* 项目3(a)
社会发展问题世界首脑会议的后续行动

加强社会保护和减少脆弱性的方法的专家讨论会

秘书长的说明

1. 经济及社会理事会第 1996/7 号决议决定了社会发展委员会今后各届会议议程的实质性项目和为审议优先主题的一项多年期工作方案。委员会在其 1996 年特别会议中讨论了消灭贫穷问题;并在 1997 年第三十五届常会中审议了生产性就业和可持续生计问题。委员会在其 1998 年第三十六届会议中将注意促进社会融合和全体人民,包括处境不利和脆弱群体和个人的参与,将审议下列专题:
 - (a) 通过关心人民的管理、充分参与社会、不歧视、容忍、平等和社会正义,促进社会融合;
 - (b) 加强社会保障、减少脆弱性和增加有特定需要的群体的就业机会;
 - (c) 构成社会解体因素的暴力、犯罪和非法毒品和药物滥用问题。
2. 理事会第 1995/60 号决议决定,社会发展委员会应建立一种作法,将其辩论开放让专家和民间团体主要参与者参加,提高对社会发展的认识 and 了解,加强资料交换和经验交流。理事会又在其第 1996/7 号决议重申在实施《哥本哈根宣言》和《行动纲领》及其后续行动中各国政府必须同民间社会有关行动者、社会合伙人、《21 世纪议程》中界定的包括非政府组织在内的主要群体和民营部门进

* E/CN.5/1998/1。

行有效的合作和建立有效的伙伴关系,¹ 同时确保它们在国家一级参与社会政策的规划、拟订、实施和评价工作。

3. 因此,为筹备社会发展委员会第三十六届会议和针对经济及社会理事会表示的意愿,联合国秘书处于 1997 年 11 月 10 至 14 日在联合国总部安排了一次关于加强社会保护和减少易受伤害性的方法的专家讨论会。该讨论会将世界各区域的专家和来自联合国系统和民间团体的观察员齐聚一堂。
4. 讨论会的报告见附件。

¹ 除了社会伙伴(各工会、商业和企业代表)、《21 世纪议程》界定的其他主要群体为妇女、儿童和青年、土著人民、非政府组织、地方当局、科学和技术社团和农民。

附件

加强社会保护和减少脆弱性的方法的专家讨论会报告

联合国总部

1997年11月10-14日

目 录

	段 次	页次
一. 概念和定义	1-25	4
A. 什么是脆弱性?	2-10	4
B. 为何脆弱性应受重视	11-12	5
C. 谁是脆弱者?	13-25	5
二. 原因和结果	26-30	7
三. 政策和方案.....	31-84	8
A. 多样性和普遍性	31-33	8
B. 战略原则	34-69	9
C. 实例	70-82	14
D. 增加有特别需要的群体和个人的就业机会以降低其脆弱性.....	83-84	16
四. 后续行动的方法和优先事项	85-110	17
A. 能够减少脆弱性的有利环境	87-92	17
B. 采取长期战略的方式	93	18
C. 增加同情心	94	19
D. 合作伙伴机制	95-99	19
E. 重新考虑资源问题	100	20
F. 社会影响评估	103-105	20
G. 网络匮乏	106-107	21
H. 通过促进和平及和平解决冲突减少脆弱性	108-110	21
附件. 与会者名单		23

一. 概念和定义

1. 加强社会保护和减少脆弱性是社会发展问题世界首脑会议的重要目标,该会议建议了多种活动来求达这些目标。不过,所提议的活动及所用的术语并不都很明确。对术语和概念作一些澄清将便于讨论在什么地方和国家需要优先注意什么问题,和达成协议。往往会有不同解释的一个关键概念就是“脆弱性”,特别是当涉及另一重要“概念处境不利”时当作何解释。

A. 什么是脆弱性?

2. 脆弱性是人类状况的一部分,也可以说正因为我们脆弱,才使我们之所以为人。没有人是不脆弱的,即使在身体和物质方面都很安全的人也为自己或自己亲近的人所可能遭受的苦痛担忧。脆弱性有各种程度和各种具体情况,须加以讨论。
3. 使人类遭受苦难的情况很难以明确的政策词语制定法律。试图在世界上消除脆弱性也许相当于在社会上搞优生学。虽几乎没有人支持优生学,但更少人认为我们不应利用医学来消除世界上危害身体健康的大祸害。同样地,正是我们由于脆弱才使我们之所以为人这一事实,不应妨碍我们集中注意脆弱性的一些可避免的后果(通常是社会制造的)。我们需要创造一种社会,让脆弱性这一概念为人理解,使这方面的经验获得尊重,并以共同理解和相关活动来缓和脆弱性的后果。
4. 在每一个社会中,不论其地理、社会结构、政治和经济制度为何,人们都面临各种各样的危险。其中有些危险可能是自然的作用,另一些则为人类行动所造成的。
5. 任何社会中的危险并非平均分配于一般大众;因此人们遭受的危险不相同。由于社会--人口特性、经济地位、身心状况、生活方式等原因,某些个人和群体比其他的个人和群体更易遭受危险。脆弱性是指一种容易遭受某些危险威胁的状况,再加上保护或防卫自己的能力以及应付发生危险后种种不利后果的能力较小。
6. 在一生中,遭受危险的程度和应付其不利后果的能力并非一直不变,而是在人生每一阶段都不相同。危险的类型也依情况而异。因此,脆弱性是一动态的和相对的概念,因时地不同而变化。
7. 由于脆弱性源于多种来源,若干个人和群体可能遭受多重或积累的脆弱。因此,我们可以区别例如生态脆弱性(生活在高风险地区);结构(包括地位)脆弱性(源于诸如性别、种族、职业或社会阶级等)和地位脆弱性(源于个人无法立即或轻易撤销的关系,如婚姻和任职期限等)。
8. 脆弱性极少是一个方面的情况。至少已经确定三个层面的脆弱性:(a) 风险层面,是就较大风险或可能成为受害者而言,并且意味着脆弱者较别人更有可能成为受害者;(b) 心态层面,使脆弱者比不脆弱者更惧怕成为受害者及其后果;(c) 影响层面,就受害可能对受害者的影响而言,也即脆弱性愈大,影响也更大、更严重。
9. 虽然脆弱性和处于不利地位往往被当作是可以互换的,但两者不同。“处于不利地位”的意思是指在结构上碰到取得资源、福利和机会的障碍(即社会制造的障碍)的那些群体。这些障碍源于所有社会都存在的权力关系和社会赋予每一

群体的相对价值。对任一群体的影响可能视社会情况而异,但总的来说,结果是使得更易遭受贫穷、压迫和剥削;此外,还使得有脆弱性时受到更多伤害。处于不利地位的基本结构原因包括种族、族裔、性别、宗教、土著或原籍以及社会--经济地位。

10. 完全侧重于把经济地位作为衡量处境不利情况的方式已经过时,虽然脆弱的人或群体也往往的确是处境不利,而且由于他们处于不利地位所以往往特别脆弱,但其中许多经济上并非处于不利地位但可能脆弱。例如富裕的移民、有钱的老人、成功的妇女,这些人经济上并非处于不利地位,但可能易遭受各种形式的伤害、歧视或剥削。

B. 为何脆弱性应受重视

11. 采取各种措施,保护所有成员免于遭受在人生不同阶段面临的种种危险,并且克服基于性别或因其属于某一种族、阶级或群体而面临种种不利情况,对一个社会的安乐和团结是很重要的。当个人迫于情势而成为其家庭和社区的负担时,这显然是社会的损失。当个人无法充分发挥其潜力时,这不仅是他们自己的损失,也是社会的损失。当所有人都贡献其最大潜力时,则个人和社会都更为坚固。不过,对任何社会的评价,最终必然是根据该社会对处于最脆弱情况下那些人的态度及其为阻止个人和群体充分参与社区生活而设置的种种障碍而定。
12. 社会正义需要制定各种补救办法来消除一切形式的不利处境。社会和谐、让每个人发挥最大潜力需要制订政策、措施和办法来减少脆弱性,并加强对脆弱者的保护。

C. 谁是脆弱者?

13. 脆弱性同一生中各阶段相关,涉及人生不同期间所内含的各种风险。风险这一概念同脆弱性有关,暗示个人有易于受到生物、心理和社会因素影响的性质,以及这些因素极有可能在不同的人生境遇中造成问题。因此,如对这种脆弱性不加抵制,则可能妨碍个人发展,并导致形成个人的目前环境和未来前景的不利处境。
14. 虽然很难明确划定人生每阶段的年龄界限,为便于本报告的讨论,可确定某些期间具有特殊的风险:出生前期间;出生和刚出生不久;婴儿期;童年;青春期和青年时期;成年和老年。
15. 出生前的风险主要是父母的知识、境况和条件所造成的,同母亲的健康、营养和他们在怀孕期间的习惯特别相关。
16. 人在出生时是处于一生中最关键的时刻之一。在这一期间仔细照顾母亲和婴儿对预防一些残疾极为重要。出生前的营养环境非常重要。此外,早期检查和治疗可减少危险或改善先天不足,从而有助于预防疾病和残疾。婴儿期极为重要,因为体质、性情和认知的发展都在这段时期决定。缺乏激励、缺乏关爱、营养不良、遭遗弃、虐待或忽视都是严重的危险因素,将导致发育不良和不可挽救的处境不利的未来。

17. 儿童易于受到各种内在和外来源的压力,一般认为三岁是一特别关键的时期。儿童处于不同危险情况,其中有被留在收养所中或被遗弃的儿童或流落街头自己谋生的儿童。虽然这种儿童通常来自社会--经济地位较低的家庭,但对儿童身心虐待以及某些种类的遗弃或忽视,则存在于所有社会--经济阶层中。
18. 青春期可以成为人生中的转折点,这一时期的决定和行动对未来将有深远的影响。在这段期间的风险包括,因家庭破裂所造成的不安全;缺乏建立自我或行为基准的相当基础;无法取得优良的保健和教育以及一些因尝试喝酒和吸毒的自找的风险。同侪压力和渴望被接受有时对他们过分重要,影响行为决策和形成两代间关系。这一年龄组遭遇的主要风险还包括意外怀孕和卖淫。
19. 成年有许多风险,因为人们开始建立家庭,承担家庭和其他责任,包括工作。在取得适当住房和就业的困难以及家庭暴力行为等都是常见或普遍的风险。
20. 人到老年所遭遇的严重风险诸如健康恶化、被家人遗弃、进养老院、被疏远以及丧失有意义的社会角色等。即使在传统上老年人颇受尊重并具有影响力的那些国家内,目前许多老年人也面临其家人没有住房和经济资源来照顾他们的情况。
21. 将任何这些年龄造成的脆弱性与残疾或属于少数民族群体等其他情况结合,则各种风险集在一起,从而导致更严重的歧视和隔离。风险累积所产生的问题远超过为抵消任何单一脆弱性所拟政策所能处理。同样地,贫穷或因经济过渡或调整所带来的各种困难,一旦与年龄造成的脆弱性结合,则所面临的风险就更大了因为这将使人们的选择减少,从而增加其脆弱程度。
22. 基于所处社会的性质,妇女和各种社会群体在结构上处于不利地位,因社会剥夺或妨碍他们取得资源、福利和机会,并尽量限制其维持可持续生计的能力,而增加了他们的脆弱性。由于在多数情况下,针对性别角色和职责仍不容妇女选择,因此,妇女的风险尤大,应予特别注意。可确指的社会群体还包括:种族和宗教的少数人;土著;难民和流离失所者;合法和非法的移徙者和移徙工人以及被留下来的家人;囚犯和前犯法者;吸毒成瘾者和前吸毒成瘾者;棚户;街头儿童;赤贫者以及无土地的农村工人。
23. 此外,脆弱的人很容易成为各种暴力行为的受害者,包括家庭内外的暴力行为。暴力行为威胁到妇女、儿童、残疾者、老年人等。
24. 不仅是个人和群体可能脆弱,即使社区,甚至国家也都可视为脆弱。这些社区通常处于不利的结构条件,从而为其成员制造了高度的脆弱性。一个社区或国家面临各种经济困难,有时再加上公有资源不足,以致社会调拨偏低,从而加重了经济脆弱性。许多因素的结合造成了一个社区的经济脆弱性,现将其中一些因素简述如下:
 - (a) 就业机会极少,导致无法将工作能力用于生产,因而无法创造足够收入;
 - (b) 基于生产力偏低或经济环境的性质,可有的工作所得收入很少。这使得工作与收入间的“兑换率”很差,甚至长时期的艰苦工作都无法赚取最起码的收入;

- (c) 调拨给社区特定成员和整个社区的公有资源数额偏低。也许是因为社会保障制度未对遭危险者提供最起码的承保额,或因为失业津贴、养恤金、社会补助金和儿童及家庭津贴皆不足以满足人们的需要;
 - (d) 基础结构方面的公共投资偏低,威胁到社区的社会和经济生活及其同外面世界的接触;
 - (e) 在社区内无法调动其内部资源(包括劳动力和自然资源)来解决结构上的经济问题;
 - (f) 缺乏自然资源或无法有效利用现有的资源;
 - (g) 当社区积累陈旧的教育或训练及专业技术时,导致缺乏首创精神和经济想像力。
25. 社区的经济脆弱性可能导致内部社会和种族冲突,从而进一步限制发展前景。一般来说,社区一体化与合作的程度偏低将使已经不利的情况恶化。经济上脆弱的社区见于所有国家内,不过在发展中国家及处于经济转型期的国家中更为常见。

二. 原因和结果

26. 世界历史、政治和经济和相互关连使某些区域和国家在结构上处于不利地位,使其居民在全球化、市场自由化和文化帝国主义等势力下更易受伤害。
27. 始终存在一种观念,那就是,诸如技术进展、工业化和现代化等经济措施即代表进步,尽管为这些措施付出了极大的社会代价,包括迷失方向、疏离和传统社会和文化结构的破坏,以及造成了大规模的被迫迁移现象。许多地方都目睹文化基础的削弱,甚至完全消灭,使个人和群体丧失传统社会安全网的保护,让他们遭受剥削。在牺牲劳工权利的情况下提供就业机会;因排斥妇女而导致贫穷女性化;强加的阶级结构使土著人民相互对抗在有些社会中创造了“第四世界”。为寻求工作,迫使工人离乡背井,前往陌生的、有时是不友好的环境去寻求就业机会。暴力罪行的激增迫使大多数国家把更多钱花在监禁罪犯,而不花在社会和经济发展上以制订预防措施。其中最令人啼笑皆非的,也许是将极大的款项投进对抗犯罪的战略,以及投进对吸毒者和犯法者的社会改造上,而同时毒品贸易已进入国际商业中最为人们认可的最高层次。
28. 许多人认为,目前常见发展模式中的不平等是许多社会经历社会、经济和文化水平下降的主要原因,也是许多社会群体更趋脆弱的原因。他们认为,各国政府有意或无意地将一种结构上的脆弱性强加于处境不利的群体,不需要经济学博士学位也能看出贫穷现象恶化和生活水平下降。以种族为中心和霸道的发展模式决定了发展体制,而不利于发展中国家。目前这种发展造成了一种观点,即将社会生活视为一种技术性问题,视为可以委托给一群人(发展问题专业人员)以合理决定和管理去处理,这群人具备专业知识据称即有资格担负这项任务。因此,变革不再被认为是植根于对每一社会历史和文化传统的解释的一种过程。发展专业人员设法设计各种机制和程序,将各社会纳入预先设计好的体现

现代结构和功能的模型。争论点是,完全从西式的知识和权力来看发展中国家,以致这些国家的许多公民已开始接受和忍受“不发达”这一标签,而这个标签带有愚昧和毫无希望的含意,并且否定其固有文化和战略能够解决其公民面临的挑战。

29. 将经济情况同其社会和文化背景分开,则无法对发展形成一种整体概念。这将逐渐削弱作为社会价值和态度的基础的社会和文化传统并影响立法和政策。依靠经济学和计量经济学去看社会苦难,不断制作一些惊人图表,而忽视这些图表背后有血有肉的人。它也掩盖了不适当政策和紊乱的方案所造成的人的巨大苦难。脆弱性的社会和文化层面对实现个人和群体的基本人权极为重要。例如,妨碍充分加入、融合和参与社会的态度、偏见、政策、立法和专业及机构做法将造成更严重的歧视现象,从而加重个人和集体的脆弱性。
30. 对个人或群体的排斥减少了人力资本的投资,并且剥夺了社会取得那些可能增强创造能力以及为各种社会挑战提供新的解决办法的某些知识、经验、看法和办法。此外,这样做助长社会偏执、分裂、怀疑,以及威胁个人、社区和国家的安全与福祉。更威胁到对生命、发展及充分参与和社会融合的基本权利。例如,排斥妇女和残疾者不仅禁止他们参与,并且也使社会不能获得各种不同经验可全力提供的丰富贡献。此外,拒绝向儿童和表少年提供相关的适当教育阻止了社会上一个重要部分的创造性成长与发展,使期望中各项长期目标及有效的社会复苏遭受危险。

三. 政策和方案

A. 多样性和普遍性

31. 讲习班一开始讨论就确认各国存在着不同的情况,因此除了作为例子之外,不宜讨论脆弱性问题的详细的或针对具体国家的解决办法。讨论重点是一些全球性的或意义甚广的一般原则。
32. 其中的一个原则是,发展概念不应仅仅涉及经济问题,内容应当更为广泛。发展的目的不仅是提高人均总产值,而是在此同时直接改善社会情况,包括减轻脆弱性及其后果,以及促进社会正义。换句话说,为了建立珍视和保护人的尊严以及促进可持续发展的社会,发展政策的目标应以人为中心,使经济服务于人类,而不是本末倒置。
33. 对贫穷的直接体验可能与特定的环境、地点和时间有关,但贫穷所造成的总的后果和产生的影响却具有普遍性。一人陷入贫穷处境,其他人都会受到影响。因此,消除脆弱性的方案会因情况不同而各异,但一般的分析和定义却具有普遍性。在承认脆弱性普遍存在这方面,有建立联络网的可能性和好处。

B. 战略原则

1. 人权着手方式

34. 为建立一个有包容性的社会,可以根据某种社会框架--不妨称之为人权或包容性的框架,制订和执行促进社会融合的政策。这也是一个尊重人的生命权发展权和充分参与权的社会。
35. 人权着手方式已渐渐被视为政治体系合法性的标准,和拟订公共政策的手段。包容意味着在政策、方案和社会服务的组织、设计、拟定或调整应使所有公民都能能在自由、独立和充分享有基本服务的基础上得到全面发展。此外,应当提供比较完整和全面的服务(即有普遍性),并应以社区为基础,让人们能够参加对其生活产生影响的决策过程。

价值观念框架

36. 价值框架包含一整套的价值观念和战略原则,着重注意对人有影响的基本要素:尊重生命权和发展权;尊重卫生、教育和社会保护的价值观念;尊重人与人之间的差别和多样性的价值观念;尊重反映人类幸福普遍标准的人的个性和文化特性;尊重个人和在专业及体制内的道德的价值观念;尊重团结一致的价值观念;向个人提供支助的网络(例如家庭或社区组织)的价值;尊重本土知识和经验的重要性。

原则

37. 战略原则如下:
- (a) 公民的社会福利不仅是当时政府所关心的对象,也是全国的关注的对象;优先项目和政策的设计和应超越某一政府或行政当局的执政期;
 - (b) 政策应以人的最高利益为重点,视人为权利的主体而不是客体,这种利益应超越任何成本效益的考虑,并应超越于某个阶层的利益;
 - (c) 政策的目标应是加强社区的网络和组织,确认他们可以提供的支助;
 - (d) 即使在地方一级也应以全球展望指导社会政策行动(根据“全球的展望/地方的行动”格言);
 - (e) 强调相互依存,特别重视社会的三个行动者:政府、民营部门和民间组织或自愿部门之间的相互关系、对话和协调;
 - (f) 民间特别在社区一级的民间组织应积极参与政策的设计和应超越其监测和评价。
38. 这个框架的执行包括设立由政府官员、独立专业人员、民间社会组织代表、民营部门成员和政府间组织代表组成的政策制订小组,他们将参与查明各种需要和问题,确定各种优先项目、战略和行动,及其执行和评价。重点在于制订以社区为基础的、权力分散的战略,使社会各个行动者都能参加。他们成为伙伴,在人权和包容性的框架内,携手争取可以兼顾不同群体的需要和负责的结果。在这个过程的各阶段,每个行动者都有不同作用和不同的责任。
39. 自愿组织以及社区成员和家庭的社会组织最能代表他们本身的需要和利益。政府有责任制订总的政策,并平衡不同的利益;专业人员提供技术知识;民营部

门负责提供促进人的发展的资源和空间。为了取得成功,这个过程需要得到认可、需要相互尊重和智慧,需要在所构成的整体中实现平衡的规则。

40. 这个过程的一个风险是,其中一个或多个行动者可能不遵守“游戏规则”。另一个风险是过程发展太快,因而行为守则会受破坏,文化的现实情况会产生紊乱,以致必要的转型和谅解过程也缺乏时间。最后,团体利益或公司利益可能超越它们的服务对象、即人的利益。

2. 采取社区一级对策的原则

41. 随着各国采取或被迫更紧密地纳入全球市场经济,地方或社区一级的各种发展使得许多人所经过的困难和有破坏作用的转型过程减轻。由于认识到许多国家将需要比原来所想像更长的时间才能融入全球经济体系,因此人们更注意在社区一级采取措施,通过非市场机制寻求生计。基本上有两方面:

(a) 提高人的能力,以利用其自己的劳力和自然资源,生产一部分所需的货物和劳务,直接供自己消费。传统谋生战略的突然变化使许多社区易受伤害,必需帮助他们制订新的战略,以应付这种变化--通过行动、反抗或调整,决定如何应付新的环境。这往往不仅牵涉一个人,而是牵涉一个集体的学习过程。通常会产生创收活动的机会,而且也应考虑到非市场性的其他创造福利的活动。与市场活动完全无关的小规模的当地资源,如果得到更多的支助,对可持续生计可能有帮助;

(b) 提高人的能力,办法是通过社区行动,建立经济和社会基础设施(公路、灌溉系统、学校),并赋予社区设法消除社会冲突和剥削的权力。以社区为基础的发展需要更好地利用通过中央政府转移的稀有资源。加上自己的资源,社区可以大幅度增加这些转移的资源对生产所起的影响。社区工作和公共事业不仅是创造职业的途径,也是增强社区的权力和改善福利的手段。

42. 在这个框架内,民营部门的发展是从更广的角度来观察:除了传统的民间雇主之外,其他安排也可以帮助社区的经济,其中包括自体经营、合作社和雇员自己拥有的公司。所谓“第三部门”不仅被视为经济范围以外的一种事物,也被视为恢复经济的重要因素。

43. 以社区为基础的发展也应视为地方政府发展的一部分,增加地方政府的透明度、参与性、和责任感。

3. 综合或全面的方式

44. 在制订政策时,不仅要注意培养个人应付社会和在社会上生存,以及更充分地参与国家的社会 and 经济发展,而且注意使经济、社会和环境对那些需要特别照顾的人较为友善。这原则如何适用于三类人:残疾人、妇女和年青人,举简例如下。

45. 单靠提供现有职业的适当训练,不能帮助残疾人融入工作场所,除非这种训练还附带着一些措施,使工作场所容易进出和运作、并使雇主看到雇用残疾工人的好处。

46. 为了帮助妇女进入劳动市场,仅仅训练她们从事现有的职业是不够的,有时可能需要使工作条件适应有职业的母亲的需要,办法是国家通过立法,鼓励制订返回工作的计划,并使工作条件适应家庭的需要。分担工作和灵活安排工作时间是朝这个方向采取的步骤。各有关方面应当研究如何最好地实行这些计划。
47. 在大多数国家,年青人的失业率比全国平均失业率高二至四倍。失业率相差悬殊的一个原因是,与已进入劳动市场的人相比,刚进入劳动力市场的人较难找到本行的职业。为了减少差别,首先必须发展劳力市场,办法是通过公营和民营就业服务机构及其他方式,使刚进入劳动市场的年青人知道现有的就业机会。第二,可能需要整顿教育系统,使之适应市场的经济需要,使教育类型与现有的劳力需求挂钩。最适当的办法是进行人力资源规划,对未来几年的劳动力供需情况进行估计。
48. 最后,应当制订鼓励青年从事个体经营和发挥其创业才能的政策和方案。从事个体经营不仅有助于减少失业率,而且可以创造一些很可能由其他青年担任的其他职务。鼓励和维持青年个体经营的措施可包括管理训练和个别指导、以及设立信贷设施和制订有利于创立小行业的开明的法律和程序。
49. 由于儿童特别脆弱有待开发的智力、心理和社会能力正处于发展阶段,显然有必要增强和保护儿童享有可持续生活和发展的权力,减少他们接触可能会产生身心、社会或环境方面的危害的情况。社会不仅要保护儿童;而且应让儿童有机会表达他们对世界的独特看法。儿童可以为其所生存的社会作出重要贡献。他们具有巨大的潜力,有丰富的想象力,是解决问题的希望,不易受悲观怀疑或先入之见的牵累。

4. 陷入不利的脆弱族裔群体

50. 某些种族或族裔群体陷入边缘处境或受到排斥,不一定是种族歧视和隔离所造成的。有时兼有经济、社会和文化上的脆弱性。吉普赛人和许多土著人民的处境就是常见的例子。社会必须加强他们的能力,使他们能够了解族裔分歧可能产生的脆弱情况,以适当方式加强对他们的支助。
51. 过去一向强调鼓励人们接受多样性的现象,包括尊重和支持文化上的差别。这是一个最初的重要原则,但只有这个原则是不够的。在相互依存的世界中,许多生活条件迅速变化,有些群体为了维持传统生活方式而陷入长期危机中。应当支助这些群体培养他们适应日新月异的环境并同时维持其文化完整性的能力,乐于自我发展,掌握自己的生活,积极与其群体以外的人交往,使他们有权力和能力,在不断变化的环境中建立自己的前途。

5. 民间组织即“第三部门”的作用

52. 国家、民营部门和第三部门(民间组织)是建立一个人人共享的社会的三个方面。必须执行能使三个部门群策群力、共同解决人的需要的政策。减轻人的脆弱性可以成为三个部门的共同目标。
53. 民间社会组织的特点是由民间管理、为公众服务。越来越多人发现,他们可以直接参与缔造一个更好的社会。
54. 加强民间组织及其组织工作的目标,是给予一种积极塑造未来社会的“部门”或“运动”的地位。这样民间社会组织可以平衡另两个部门--国家和民营部门的力量。巩固民间组织就是加强民主社会的根基。很早以前市民就发现,社会问题无需等待国家来解决。通过组织的运作,也可以掌握自己的行动。但在许多国家,直到最近市民还有孤立无援和没有身份地位的感觉。民间组织的许多领袖也没想到,他们的组织是属于一个广泛的社会运动。
55. 社会上已经出现一种联合三个部门以争取双赢局面的情况。例如,暴力行为对所有人都易造成伤害,在某些国家,政府、民营部门和民间组织携手合作对减少暴力确实有效。
56. 为了建立一个人人共享的社会,三个部门的行动者确认争取双赢局面的潜力。做到这一点,他们必须相互依赖。全世界各国政府正在开始努力,重新界定或设计它们在造福人类这方面所起的作用。许多政府的任务重心是设计政策倡议,而不是提供服务。它们往往要依靠民间社会组织的帮助来深入各个社区,提供服务,并加强人民对它的信任。这些组织比任何人都熟悉当地居民的需要。
57. 民营部门在“消费者驱动”的市场中,开始从一种“在商言商”的心态逐步转向一种认真考虑将商业道德和行为守则融入决策和交易的态度。民营部门需要社区发展,以扩大产品市场,第三个部门在这方面可以大有帮助。同时,随着工作被新技术逐渐淘汰,消费者购买力有下降之虞。在大型民营部门的雇主和政府削减其劳动力时,民间组织正在雇人。为了克服新技术激增与失业引起消费减少的矛盾,必须促进其他地方的市场的增长。因此,第三部门在调动资源的数量和创造就业机会方面可以在现代社会中发挥重要经济作用。
58. 民营部门竞争虽然促进生产力,但也助长自私自利的行为。在民营部门竞争激烈、政府部门贪污成风的情况下,第三个部门所提供的机会则使所有人更富人情味,也使人人有机会为改善他人的生活而努力,并表达他们的同情心。这种品质不属于受市场规律所支配的世界,在政府规章中也属罕见。市场经济竞争的基本原理和政府机构的官僚主义使人无法以爱心工作,但在第三部门他们的爱心可以发挥功能。这使人心情舒畅,这可能是许多企业界的人越来越愿意直接参与社会组织志愿工作的原因。
59. 但是民间组织的工作需要人力物力。它们的生存主要靠捐款,并且日益通过与政府和捐助者签订的合约安排,即依靠家庭、民营企业、政府和国际组织善意地提供资源,以支助其活动。人们渐渐期望民间组织将能自力生存,有些组织已大胆参加创收的活动,或者执行在捐助者所资助的方案和项目。这种情况使许多组织陷入进退两难的境地,不知道应当追求社会目标,还是为继续生存而发掘财源。既然政府有立法的权力,它可以帮助把资源转移到第三部门。

60. 为了使三个部门能够携手合作设法减少脆弱性,首先必须在社区查明脆弱性的根源。民间组织特别适宜执行该项任务:因为这些组织到处都有。查明风险的性质和所涉的人或群体,才有可能协力制订减少这些风险的具体政策。每个社区都有特定的脆弱情况,这视乎所涉风险的性质,但是三个部门可以携手合作,制订适当的战略。问题的性质确定每个部门可以出多少力来解决问题。问题的性质还确定制订、执行和资助方案的水平,确定谁负责对哪一部分筹资。
61. 发展是一项社会责任。政府、民营部门和民间组织共同分担该项责任,但是必须指出,有些政府想单独地直接靠自己力量实现灭贫和社会发展。有时政府预算没有拨款协助非政府组织或其他民间组织执行它们的社会发展议程。事实上,大多数政府无需将纳税人的钱拨给这些组织。政府只需开路工作,协助它们筹措自己的经费。一些政府采取的作法与非政府组织和以社区为基础的组织基本上有对抗性(这种作法往往被否定),在利用国际非政府组织和联合国机构的经费这方面情况尤其如此。
62. 最后,必须在地方一级查明所有致力于改善人的条件的组织(政府、民营部门、民间组织和国际组织)。信息是很重要的,因为信息是减轻脆弱性的一项重要工具。人们往往不知道他们可以获得哪些组织性支助。

6. 预防和倡导措施

63. 人人都有风险,但一些因素确定了哪些人能够摆脱风险,哪些人会陷入不利的处境。这些因素可以划分为基本因素或内在因素和人为因素。潜在风险如何发展成为实际情况,这是基本因素和人为因素所造成的。
64. 例如,早产是造成损伤的基本因素或内在因素。但如果提供良好的产后护理,包括婴儿和幼儿时期的服务,就很可能不会造成损伤。与此相反,缺乏良好的产前护理或不向婴儿和幼儿提供服务,则是造成损伤的人为因素。基本因素和人为因素在某种情况下和一定程度上是可以预防的。因此,任何战略都应首先重视预防和倡导措施,以减轻脆弱性。
65. 预防和倡导措施分成三个层次:
- (a) 第一个层次的预防措施是设法消除基本因素(良好的产前护理是一项减少早产的预防措施);
 - (b) 第二个层次的预防措施是设法消除基本因素和人为因素(良好的产后护理、婴儿和幼儿护理是设法消除早产基本因素的的后果预防措施);
 - (c) 第三个层次的预防措施是针对基本因素所造成的后果(采取措施使早产婴儿或儿童不会成为残疾)。

以家庭和社区为主的着手方式

66. 第一层次的预防和倡导措施可以在家庭和社区一级执行,通常是通过现有的组织执行。可能需要有社会推广和提高认识的宣传使个人、群体和社区认识到每个成员所面对的危险和认识在当地社区内具有的避免遇到这种危险的潜力。

67. 以社区为主的发展方式在若干国家已取得成功。他们强调推广服务和增强认识,以及训练当地工人,和由有关政府发展机构提供实地监督员。

网络和查讯系统

68. 为了易于提供更先进和专门的技术和人力资源,为了提供财政支助,网络和查讯系统特别有用。这种系统的组成部分包括来自较广泛的民间组织和政府机构。一般包括较高级的公共行政当局--例如,县、市以下。较广的从旁协助的民间组织(例如文化、宗教和族裔)背景不同的组织以及地方政府专门机构可加以利用,以支助这种网络和查讯系统。

一体化和纳入主流

69. 如上文所述,政府、民营部门和民间组织正在改变或重新界定他们在社区所担任的角色。这三个主要发展行动者也正在实现另外一项任务,即设法处理社区日益脆弱的问题。三个行动者必须互相协调。最好的执行一体化和纳入主流的着手方式,是从微观和社区开始。若有成功的迹象,这种模式可以逐步扩大和推广。

C. 实例

70. 专家讨论会成员从他们的经验中提出例子,说明有助于减少脆弱性的政策或方案。这些实例介绍政府可能考虑采取的行动。

1. 青年训练和就业伙伴方案

71. 这个方案在特立尼达和多巴哥进行,是政府、民营部门、个人和社区的伙伴合作方案。部分经费由世界银行提供。这是政府对该国失业率特别是青年失业率越来越高的反应,对象是 15 至 30 岁之间的失业和退学青年。
72. 该方案模式包括一系列的活动:启发积极性的训练;职业提升;职业技能训练;工作经验;企业支助训练。

2. 制订适当政策的机制

73. 在拉丁美洲和加勒比区域在美洲儿童研究所和美洲国际包容联合会的指导下,制订了一项设计和制订政策的战略。目前战略已在几个国家--包括巴西、智利、多米尼加共和国和厄瓜多尔付诸执行。它们特别注意具体的教育政策或一般社会政策。
74. 战略包括设立由政府官员、专业人员和非政府组织、民营公司和政府间组织代表组成的决策小组。小组的目的是查明各项需要和问题,确定优先项目、战略和行动,并执行方案和评价方案。重点在加强让社会各种行动者都能参与的以社区为主的分散执行的战略。采用基于人权和包容性的框架。
75. 战略模式包括训练和规划,进行研究和向个人、社区和社会民众提供信息几部分。其中涉及不同部门以及不同机构的内部和相互之间的协调,也包括在各国和国际上的倡导。

76. 不同的行动者参与社区发展、训练和政策规划活动。研究部分由专业研究人员进行,他们与对象社区或团体合作,负责收集和分析关于各项需要、障碍、现行法规、数据、政策、计划和服务的资料。然后查明可能存在脆弱性或歧视现象的方面,或者查明哪些方面需要更多资料以集中执行方案优先项目。所有行动者参与法律、政策和方案的改革。已经制订一套管理资料和书目信息方案的系统,并在区域和国际两级设立网络,以支助此一过程的各方面。
77. 已经制订一个组成部分以确保不断评价和监测战略的执行情况。

3. 经济地位和脆弱性

78. 博茨瓦纳独立时是最穷和最不发达的国家之一,现已成为一个鲜明的民主典范,并且创造了经济奇迹。独立以后由于发现金刚石,各种发展倡议已加快执行。政府投放大批资金于发展经济和改善人民生活。教育、卫生、安全饮用水的供应、农业和基础设施的发展受到优先注意,取得的结果是显著的,全国取得的进步值得表扬。金刚石和牛肉已经成为并且仍然是博茨瓦纳的主要出口;出口收益使该国外汇储备显著增加。人均收入大为提高。与大多数发展中国家不同的是,博茨瓦纳的债务负担很轻。
79. 主要是因为该国独立时推行快速发展过程,目前发现人力基础发展不足。教育系统没有注意日新月异的经济需要,训练年青人进入就业市场的工作效果令人失望。由于从一开始政府就是推行发展倡议的主要力量,许多农村社区仍然指望政府“把发展送来”。农村发展方式是“从上而下”进行的,许多社区因此而丧失能力,因为他们以为发展的责任在政府。与此同时,政府已将大笔国家资源拨用于政策和方案上,以加强农村的发展。这些政策和方案的影响是很显著的,很遗憾地说,决不是因为他们是成功的,而是因为他们无法促进可持续的农村发展,无法改善大多数人民的生活素质。收入非常悬殊,政府和民间组织的最艰巨任务是设法解决农村贫穷问题。
80. 博茨瓦纳所提供的经验是,人民积极参与经济活动对塑造和影响他们的生活非常重要。个人、国家、社区、经济部门和区域的经济地位是决定人民脆弱程度的重要因素。个人和群体必须从基本上了解经济问题,知道如何理财,市场环节如何运作。贸易界需要各种资料和技术,以了解如何进入较大的经济环境,并如何采纳战略来促进地方(社区)的经济发展。需要在社区一级采取有利于推行该过程与行动的政策和方案,以协助成员了解在他们四周正在产生的变化,以及采取步骤,通过明智的决策设法减少脆弱性。

4. 促进青年自体经营的模式

在乡村一级

81. 在印度尼西亚,许多青年人或者仍然没有受过教育,或者中途退学。退学的年青人很难找到工作。为了减少青年的失业率,已决定鼓励培养其创业和自体经营的能力。各地区和各乡村正在设计方案。已在 70 000 个乡村设立青年论坛俱乐部,这些俱乐部在推动青年个体经营方面取得成功。青年人获得了家畜饲

养、混合耕种和手工艺品方面的职业训练。在实地社会工作人员的监督下,在乡村一级设立的微型企业已进入萌芽时期。微型企业已并入乡村合作社,合作社为产品的销售提供支助。总统邀请各省成绩最好的青年论坛成员在总统府参加国庆庆祝。这激发了青年俱乐部成员之间的竞赛精神。

5. 以社区为主的残疾人康复服务模式

82. 一个促进以社区为主的、分散执行的负责并从事残疾人康复工作的模式,已在许多国家设立起来。这个模式包括下列几个组成部分:
- (a) 为从事当地社区发展工作的干部提供训练,并在乡村为残疾人提供职业训练;
 - (b) 训练者为残疾人设立“小型企业团体”;
 - (c) 以社区为主的室内讲习班向“小型企业团体”提供协调服务和援助。讲习班在县以下一级设立;
 - (d) 还在省一级设立流动康复小组,视情况可以在村和县以下一级提供其他康复和职业训练服务;
 - (e) 省级康复中心的设立是为了提供乡村残疾人所需的查讯服务。

D. 增加有特别需要的群体和个人的就业机会以降低其脆弱性

83. 创造就业机会是处理贫穷问题和实现社会融合的任何政策或方案的基本组成部分。其目标是创造可以自由选择的生产性就业。凡是促进就业机会和可持续生计,特别是致力降低脆弱性的战略必须强调和认真研究自营企业、微型企业和非正式部门的作用。
84. 通过增加就业机会来减轻脆弱性需要进行政策改革和执行针对性方案。直接干预措施可以确保政策决定的有效推广和执行。干预措施可以直接改善最恶劣的脆弱情况,有助于提高脆弱群体的能力。另一方面也往往需要进行主要政策和体制改革,以确保直接方案在足够大的实际规模上达到他们的目标。特别需要注意和采取行动的领域如下:
- (a) 对妇女,必须促成一个大环境,增加获得土地和其他资产的机会,包括金融资源和企业信贷的机会;改善人力资源基础;增加有酬就业机会;扩大社会保护,改善不受法规管制和不受保护职类的工作条件;加强组织能力和谈判能力也很重要;
 - (b) 对非正式部门的工人,必须创造一个有利于非正式部门健康成长的环境,这需要采取有利的宏观政策和部门政策,也需要透明和简明的法规构架。同样重要的是设法提供必要的基础设施;增加取得信贷的机会;改进技术和市场;提供推广服务,其目标是改善产品设计和产品质量;提供支助服务,以改善与其他经济部门的联系;
 - (c) 对残疾人,必须确保对平等权利的尊重,在社会和经济上对残疾人包容以及鼓励支助性的社会环境和实际环境;确保残疾人在教育、训练、就业和社会上的融合;确保训练和工作准备因应雇主和劳动力市场的需要;采取必要

的倡导措施,以发挥新技术和新辅助设备的潜力。由于残疾所造成的脆弱程度大,应当考虑其他政策,以鼓励作出其他工作安排,合理地迎合残疾人的需要,保证他们能够按照个人的能力参加工作。必须保证法律不会歧视残疾人;创造条件使雇主及其残疾雇员不会因为工作合同而处于不利经济地位;制订扩大训练机会的政策,使他们积极参与工作。

四. 后续行动的方法和优先事项

85. 必须采取综合的社会、文化和经济政策谋求发展。所有社会行动者应该广泛参与制定和执行这些政策。当然,必须以协调有序的方式做到这一切,即明确职责,制定适宜的协调方式。为此目的,使此类协调在一定程度上制度化会有助益,至少可通过在三个主要行动者--政府、民营部门和民间组织--之间确立定期协商和信息交流的程序。
86. 如果易受伤害性的不利后果主要由人民和政府的行为方式造成,则可通过改变人民和政府的行为减少或消除这些后果。虽然国际社会的形势多种多样,必须谨慎地对待普遍的解决办法,但各国政府应考虑某些行动方针,以便确定它们是否适用于本国的情况。

A 能够减少脆弱性的有利环境

87. 各国亟需制定政策和执行方案,承认并消除存在于不同的社会、经济和政治关系中的脆弱性。这些政策和方案最终不仅可帮助减少脆弱性,而且可帮助促进社会融合,为所有人 建立一个更公平的社会。这一切可通过下列行动实现:
- (a) 评估每个国家脆弱性的性质和范围。准确评估形势是采取有效的政策和方案措施的前提;
 - (b) 确保立法、刑事司法系统和社会服务首要关注的问题是减少对处于不利或危险境况的群体和人民的施暴事件;
 - (c) 创造可建立合作性组织和其他人民组织的环境,确保可加强此类组织能力的支助系统,以发挥更广泛的促进发展的作用;
 - (d) 促进在社区一级建立民主、透明和负责的组织;
 - (e) 促进社区组织就成功的社会经济项目,特别是导致减少脆弱性的项目交流经验;
 - (f) 收集有关资料并使之易于获取将会有助于减少脆弱性。应可以编写一个使用方便的名录,列出所有努力支助脆弱人民的组织,以便以较低的费用帮助他们减少其脆弱性;
 - (g) 在地方一级促进赋予权利的进程,开发包括下列内容的项目:创造赚取收入和就业的机会、发展和加强社区组织、以可持续方式使用资源、以及维护脆弱人民的权利或赋予他们能力;
 - (h) 加强社区同政府通过谈判订立社会契约的能力,指明不同发展行动者和社区的作用和责任;

- (j) 制订为非政府组织工作提供框架的政策,向非政府组织提供资源而不过多地加以控制或管理;
 - (k) 鼓励非政府组织通过广泛协商制订“行为守则”或他们可遵循的良好的工作方法。
88. 各国政府应为国际社会和联合国向其国家发展计划提供的资助作出安排,包括支助非政府组织。应正式承认非政府组织在政府可能难以接触人民和促进发展的领域发挥有益的作用。这在边远的农村地区和在地及社区两级是常见的。应授权非政府组织视可能情况通过政府机制和民营部门筹集外部资助。
89. 各国可通过提高认识及加强参与和团结,以下述方式进一步减少脆弱性:
- (a) 简化各类文件(或提供诸如基础、国家发展计划和与普通人有关的其他文件的文件简易本)并将它们译成当地语文,以使人民能够了解国家大事并做出有根据的决定。为此目的,可以利用无线电、电视、记录片、戏剧、以及任何新的电子通讯和信息传播方式。在社区,可以就国家当前面临的各种问题或挑战,推动有广泛公众参与的辩论;
 - (b) 通过广泛协商并研究某些人和群体所关心的问题,对歧视该等群体或以其他任何方式增加脆弱性的法律、政策和惯例予以审查;
 - (c) 强调所有的人和群体在国家发展、历史和文化中的重要作用和重要贡献;
 - (d) 协助推动使普通人可以了解参与(无论是参与发展辩论、表决还是其他方式)和改善其状况之间联系的进程;
 - (e) 提供文化活动经费,增进社会了解,促进不同群体之间人民和睦相处与合作的精神。
90. 在制订和执行政策、方案和活动过程中,应尊重当地的知识、传统和因应战略,应考虑到民众的语言、文化、季节性迁徙和其他因素编制文化上适合的课程。国际资助机构应支助地方制作的广播和电视节目,因为这些节目利用和促进以传统文化解决国家问题。应保证社区完全获取自己社区的资源,它们应能够从传统上依靠的资源直接受益而不受不必要的限制。
91. 为确保福利,民众既需要就业机会,也需要旨在承担各种风险费用的综合社会保障制度提供保护。一些因素,包括低生产率、高失业率和课税基础不足,都可给设法建立充分的社会保障制度的国家造成困难。一些国家在保持现行制度及其提供的支助水平方面面临诸多困难。为防止和减少多重的脆弱性,各国必须努力建立可持续的综合制度,以普遍提供基本的社会保障。
92. 最后,减少脆弱性的有利环境应承认和重视发展的精神方面。各项政策和方案不仅应设法改善物质条件,还应考虑到精神的培养。

B. 采取长期战略的方式

93. 在长期努力改变男女不平等关系的战略目标时,如借用性别与发展的方式--其重点是在近期满足不同性别的实际需要--则在采取旨在减少危险、脆弱性和不利处境的政策和方案中,应同样采取双管齐下的方式。必须承认,许多处境危险的

人有紧迫需要(往往生死攸关),必须得到满足,即使这样做确定了他们的脆弱性。但各项政策和方案不应以满足处境危险的人的实际需要为最终目标,而应设法消除根本造成脆弱性的不利条件、歧视、剥削或排斥行为。

C. 增加同情心

94. 减少脆弱性不仅需要设法减少危险的方案,还必须创造机会,使人们易于同情他人处境并对其做出积极反应,从而加强社会团结。若干世纪以来,人们以许多方式设置了减小同情他人能力的种种障碍。这些障碍都是可以避免的,制订减少或消除它们的政策倡议即可行又会极大地有助于减小脆弱性的不良后果。一些障碍及因应政策提议如下:
- (a) 如人或群体“不对”即不顾表示同情,惧怕陌生或异己。提议的因应政策是向不同群体提供信息和机会,以了解他人和相互影响。应努力确保,尤其是青少年,在成长时了解不同背景或没有他们幸运的人的状况;应尽可能鼓励不同的个人或团体直接接触。这一点可包括,例如,人人受残疾问题教育课程,将有额外需要的儿童的教育和其他设施纳入主流,混合租房方案,使处于各种脆弱状况的人与未处于此状况的人居住在一起;
 - (b) 多数人准备表示的同情是有限度的,特别是如果请他们做出个人、金钱或事业上的牺牲。提议的因应政策是制定更多的奖励同情的措施,包括税制奖励,允许雇员请假进行自愿活动,以及确保关怀方案支付关怀的人的合理费用,承认他们的努力;
 - (c) 在大多数社会中,性别的陈旧定型使专业护理往往被视为女性职业、经常导致低估其重要性和报酬。提议的因应政策是促进更多地考虑“有益社会的工作”的相对重要性,相应提高工资水平,并鼓励男女青年考虑从事这一职业。可能有必要增加男青年接受培训的机会,强调同情心和关心他人,减少传统上陈旧的男子汉观念;
 - (d) 旨在关怀处境危险的个人和群体的机构--以及机构工作人员--有官僚化倾向,使他们越来越关注机构而不是需要关怀的人的需要和利益。提议的因应政策是采取定期性机构审计(在尚未这样做的地方),检查关心接受者的需要是否仍然是最重要的工作。此类审计必须包括接受者的代表。

D. 合作伙伴机制

95. 必须鼓励建立促进政府、民营部门和民间组织之间合作伙伴关系的机制。此类机制应提供一个论坛,使三方能够共同讨论有关问题和因应目前主要关切事项的发展措施。每一方都应在各自有明显优势的领域做出贡献。政府继续履行提供社会福利和确定国家发展目标的主要责任;民间组织为人民参与和有组织地集中其努力提供机会。应鼓励民营部门承认,它们对实现人人共享社会的责任应超越其纯粹以赢利为动机的活动,应设法更积极地参与减少脆弱性的努力,特别是在提供技术援助、培训、指导、信息技术、信贷援助和市场信息方面,以帮助微型企业。

96. 尽管政府、民营部门和民间组织之间的合作伙伴关系可以产生积极的效果,但应谨慎行事,因为不同部门的内部和之间的权力关系不平等。一切合作伙伴关系都必须重视平等、透明度和实现共同的目标。
97. 合作伙伴关系也可超越国界,包括次区域和区域联盟。这些联盟旨在使政策和方案的执行和监测更加可行,特别是当脆弱性或不利处境的起因是超国家的,或需要共同努力对付全球的威胁。这些联盟可有助于促进交流积极的经验。
98. 国际社会支持和鼓励政府、民营部门和民间组织包括非政府组织之间进行更大的合作,可在减少脆弱性方面产生重要的影响,这种支持首先可通过允许非政府组织和其他民间组织更多地参加国际组织的活动和论坛表示。
99. 社会发展委员会应考虑建立和推动一个国际网络,列出曾参与社会发展问题世界首脑会议进程各方面和参与执行《哥本哈根宣言》和《行动纲领》¹的组织、专家和个人,以期提供一个交流信息经验和鼓励参与进一步执行战略行动的非正式常设机制。应考虑通过因特网提供的潜力。

E. 重新考虑资源问题

100. 本文提出的多数建议会被认为涉及资源问题,但容易高估这些问题。首先,今天的支出通常会导致长期的节省。例如,资助有效的青年就业办法将增加纳税人,从而增加国家税收,更不用说如果减少年轻人犯罪活动的可能性,可能会有长期节省。各国必须研拟会计方法,使它们能够以比传统的税收或会计年度更长期的眼光看待社会投资和红利。社会发展委员会不妨开始努力建立适于判断社会投资实际效益的会计机制。
101. 第二,一个项目下的支出有时可产生在另一项目下更大的收益。例如,有人建议,许多城市的脆弱家庭和青少年如果能够免费搭乘公共汽车,则会得到很大的帮助。这显然将花费一个项目下的资金,但城市经济可能受益于更多的家庭前往当地商店和娱乐场所或受教育。
102. 第三,应正式承认多数由妇女承担的无偿工作和有益社会的工作,以及多数通过民间组织开展的志愿活动。这将增加对这些重要活动的了解和重视,更准确地反映经济中的分工状况,还将更透彻地了解满足社会责任的需要或渴望如何能够对人民的脆弱性产生影响,从而向决策者提供非常宝贵的方法。如果这些工作在国民会计和国民生产总值中有适当地列入,就会更容易得到承认。社会发展委员会不妨考虑如何最佳地支助正在为此目的进行的方法研究。

F. 社会影响评估

103. 各项政策和方案在很大程度上以追溯既往的方式动作,设法减轻脆弱性已经产生的后果。各国政府和处境危险的人民最好事先防止消极后果发生,并以积极

¹ 《社会与发展问题世界首脑会议报告,哥本哈根,1995年3月6日至12日》(联合国出版物,出售品编号:C.96.IV.8)第一章,第一号决议,附件一,《社会发展问题哥本哈根宣言》,和附件二,《社会与发展问题世界首脑会议行动纲领》。

主动的行动取代治标不治本的措施。为做到这一点,决策者和民众必须更加了解脆弱性的原因和后果。提高认识的一个方式是在新的立法草案、政策和方案生效之前对其进行“社会影响评估”。应建立机制,对决议草案和其他重大政策倡议进行早期审查,并预计和评估它们对处于风险的妇女和各类群体和民众的影响,无论是积极的还是消极的影响。直接受影响的人(在某些情况下,与他们最近的人,无论是家庭成员还是护理人员)必须参与评估进程。可通过有专门知识的民间组织的参与可能是最佳参与。

104. 评估社会影响者应首先收集关于面临各种危险的人们现状的资料并加以分析。这很重要,原因有二:许多地方很少基于社会考虑和后果进行分析;必须了解当前情况,才能评估执行未来政策或方案的影响。
105. 社会影响评估应包括社会和文化的研究。这项研究可让人们了解文化动态,并使决策者能够对此一了解加以运用。对各项政策应同时进行基于性别的研究(和培训)。社会发展委员会不妨支持有系统地制订一套分析社会影响的方法。

G. 网络匮乏

106. 众所周知,处于脆弱状况的人应参与努力,使公众注意其处境和促进公众了解其特别需要。应支持这一原则,但附带一个重要的理解:最近的研究显示,脆弱的人有时需要与脆弱程度较轻的人接触,因为后者往往有帮助他们的社会关系和办法。例如,如果只在失业青年彼此交往的情况下培训和支助他们,那么有证据表明失业感会加重,找到工作的机会会减少。但如果他们能够与有良好关系的人接触,就会有较大的就业机会。创造“网络匮乏”这个概念是描述脆弱的人与不象他们那样那样脆弱的人缺少联系的情况。
107. 政府应率先采取切实的政策行动,以确保脆弱的人可以从彼此联系中找到力量和尊严以及他们清楚了解所面临的种种挑战和他们自己的有效因应策略,可能通过更广泛网络得到相应的实际帮助。

H. 通过促进和平及和平解决冲突减少脆弱性

108. 生活在冲突和战争状态下的每一个人都是脆弱的。为减少脆弱性,必须在各国内部和之间减少冲突和支持和平解决分歧的机制。重要的措施包括:增进了解维持和平问题的新闻方案及培训执法和军事人员,以防止对处境危险的人施暴,促进尊重他们的权利。
109. 必须消减武器生产和武器贸易。联合国可制订军费支出标准,鼓励增加对人民的投资,铭记各国元首和政府首脑在社会发展问题世界首脑会议上承诺,“着手探讨取得新的公私财政资源的新办法”,除其他外,考虑到国家安全需要,适当地裁减过度的军事开支,包括全球军事开支和军火贸易以及对武器生产和采购的

投资,以便可以将更多的资金用于社会 and 经济发展”。²为进行社会优先事项,削减发展中国家的债务负担也极为重要。

110. 在被强大的经济和政治利益集团控制的世界中,很少有人提出脆弱性和处境不利的问题。许多以经济或金融问题为核心考虑的政策--至少在中期--危及许多国家的社会经济发展,因而增加了脆弱性。脆弱的国家经济促使脆弱的人在全体人民--但尤其是那些国家中处境危险的个人和群体--中不断增加。所有国家都有处于此类状况的人,但很少听到这些人的声音。要听到弱者的声音,就需要耐心、了解情况、敏感性和愿意扩大接触。强者、“处境优越”者和认为自己在社会上无往不胜的人,有责任努力减少脆弱性和不利处境。衡量任何社会的标准,最终在于它能否承认并克服自身的不平等现象。如果发展是一个社会概念,如果人类是核心关切的问题,就别无他法。

² 《社会与发展问题世界首脑会议报告,哥本哈根,1995年3月6日至12日》(联合国出版物,出售品编号:C.96.IV.8),第一章,第一号决议,附件一,承诺9。

附件

与会者名单

专 家

Steven Burkeman(大不列颠及北爱尔兰联合王国)

Ezzat A.Fattah(加拿大)

Ana Maria Damini de Frappola(乌拉圭)

Meryl James-Sebro(特立尼达和多巴哥)

Sudibyo Markus(印度尼西亚)

Luiz Carlos Merege(巴西)

Ketsile Molokomme(博茨瓦纳)

Reylina G. Nicolas(菲律宾)

Paul Themba Nyathi(津巴布韦)

Riad Tabbrarah(黎巴嫩)

Isak Uirab(纳米比亚)

Cveto Ursic(斯洛文尼亚)

Catalin Zamfir(罗马尼亚)

观察员

Rizwanul Islam(国际劳工组织)

Ana Luiza Cortez(联合国)

Michael Kendal(纽约圣公会教区)

James Lang(联合国开发计划署)

John Lawrence(联合国开发计划署)

Toni Wren(国际社会福利理事会)

Elena Zamfir(布加勒斯特大学)

联合国秘书处

经济和社会事务部,社会政策和发展司

John Langmore

Andrzej Krassowski

Bob Huber
