



社会发展委员会

第三十七届会议

1999年2月9日至19日

临时议程* 项目3(a)(二)

社会发展问题世界首脑会议后续活动: 优先主题:
开始全面审查社会发展问题首脑会议成果的实施情况

关于实施社会发展问题世界首脑会议成果的进一步倡议

秘书长的报告

摘要

在审查社会发展问题世界首脑会议成果的实施情况的范围内,按照其多年工作方案及业经经济及社会理事会于其 1998 年 7 月 28 日第 1998/226 号决定核可的第三十七届会议的议程,社会发展委员会将于 1999 年审议两个优先主题,即“人人享有社会服务”和“开始全面审查社会发展问题首脑会议成果的实施情况”。本报告将由委员会在第二个优先主题下审议,其中载有关于社会发展问题世界首脑会议成果实施情况和进一步倡议的大会特别会议将予处理的有关进一步倡议的提议。另一份关于首脑会议成果实施情况初步评价的报告(E/CN.5/1999/4)将在本项目下提交委员会。

本报告分三个主要部分。导言说明挑选议题的准则。第一至十节说明根据在哥本哈根通过的 10 项承诺可以挑选的议题。本报告的结论强调指出,有关提议都是初步性质,同时在本阶段亟需查明各种优先事项,并授权制订几项具体的倡议。

* E/CN.5/1999/1.

目录

	段次	页次
导言.....	1-9	3
一. 有利社会发展的环境.....	10-21	4
二. 消灭贫穷.....	22-31	5
三. 就业.....	32-53	6
四. 社会融合.....	54-63	7
五. 男女平等和公平.....	64-67	8
六. 普及和公平获得优质教育和保健服务.....	68-73	9
七. 加速非洲和最不发达国家的发展.....	74-77	9
八. 确保结构调整方案包括社会发展目标.....	78-80	10
九. 增加用于社会发展的资源.....	81-87	10
十. 推选机构改革.....	88-91	11
十一. 结论.....	92	11

导言

1. 召开社会发展问题世界首脑会议,117个国家元首和政府首脑以及69个其他国家的代表出席了这个会议,是全球决心实现社会目标的有力表示。这些社会目的以三个主要目的为纲,就是消灭贫穷、充分就业和社会融合,这些目标是在筹备过程中逐步发展的,已融入首脑会议议定的10项承诺。¹

2. 自举行首脑会议以来,各国政府和国际组织已用许多战略方式和具体方法回应了在哥本哈根议定的10项承诺和社会发展问题世界首脑会议行动纲领。² 自此以来,许多国家和大部分国际组织对社会问题的关注已有明显的改善,它们已采取了主动,制订了政策,对逐步实现首脑会议各项目标作出了贡献。

3. 在实施的范围和能力方面,各国的差别很大。相对来说,首脑会议召开后时间不长,最近许多国家的外部环境恶化。因此,在逐步实现首脑会议各项目标方面,最乐观的情况只能说是这个过程已经开始。在改变了战略和政策的地方,实现实质性的、可衡量的成果还为时尚早。秘书长关于初步评价社会发展问题世界首脑会议成果实施情况的报告(E/CN.5/1999/4)扼要概述了现有的证明。其中指出,在全球来说,生活贫困的人其绝对数目仍在增加;被正式纪录为失业的人仍然很多;就业不足的队伍庞大,而且人数还在增加;在一些国家,社会解体的情况正在加剧。

4. 因此,集中注意这些议题仍有必要,与举行首脑会议的时候相比,如果不是更为必要的话,起码也是不相上下的。要认真做到这点,不仅需要对社会发展问题哥本哈根宣言重和行动纲领³重新作出承诺,还需要寻求更多的、更有效的方法予以实施。

5. 将于2000年6月26日至30日在日内瓦举行的大会特别会议及其筹备过程提供了一次很好的机会,可以让大家分享和比较经验,从其他国家的政策和方案中吸取教训,加强承诺决心,鼓励采取更有效的行动和查明可以采取哪些进一步的具体措施落实10项承诺。特别会议将在千禧年举行,这将进一步激励人们从长远的角度处理这些重要的社会议题,同时制订适合下一世纪上半叶的战略。

6. 大会列举的特别会议的目标包括评价实施首脑会议通过的哥本哈根宣言和行动纲领的效率,以及决定实现这些承诺的进一步倡议。在1998年5月关于社会发

展问题世界首脑会议成果实施情况和进一步倡议的大会特别会议组织会议上,筹备委员会同意特别会议的讨论框架将是在哥本哈根作出的10项承诺。将设法就这些承诺提出各种倡议。社会发展委员会第三十七届会议提供了第一次正式的机会,以便讨论这些应由特别会议处理的议题;本报告是可由特别会议处理的各项议题的第一份概览。

7. 为加强和扩大实施首脑会议各项承诺和计划构思更多具体和创新的办法是项艰巨的工作。第一步要决定哪些议题需要最紧急关注。因此,本报告集中于确定哪些议题适宜列入特别会议的议程。同时还提出一些评论意见,说明可以就这些议题采取哪些可能的主动。

8. 用来挑选列入特别会议议程的议题的准则包括:

- 该议题对处理一项或多项承诺的重要性;
- 该议题是否已列入社会发展问题世界首脑会议通过的社会发展问题哥本哈根宣言或行动纲领;
- 是否有处理该议题的可能方式;
- 对于就一项议题提出的提议,其对实现各项承诺的作用或作为克服困难手段的重要性;
- 这种提议的具体程度。在组织会议上,筹备委员会同意特别会议可以简单地重申哥本哈根宣言和行动纲领,以避免重新谈判案文。特别会议因而可以有可能会将注意力完全集中于新的实施倡议;
- 有关提议对各项承诺的现实意义。这是一项很广泛的限制条件,不过,由于各项承诺之中包括为社会发展创造一个有利的环境这一条,而这涵盖许多经济、政治和体制议题以及直接的社会议题,后者无论如何自成范围很广的一类;
- 所提提议的可行性。可行性是个复杂问题,难以评价,因为它具有包括政治、体制、行政和财政等各个方面,而这些方面因国而异,差别很大。因此,在初期阶段由于这些值得注意的意见看起来复杂就予以排除,是不明智的。应当可以在筹备过程中随时评价可行性。

9. 已查明下列可能的议题,供审议。这些可能的议题取材自各国代表团在组织会议、社会发展委员会、经济及社会理事会、大会特别是关于首脑会议后续活动的辩论中的发言;各非政府组织印发的材料和最近印发

的文献。各项议题均在与其最有关的承诺下予以说明。

一. 有利社会发展的环境

10. 和谐而公平的社会和经济发展需要有正式的民主制度，也需要有参与性的机构和机制。必要的条件包括自由公平的选举，各群体有机会表达它们的意见，人们能听到它们的意见，并有机会达成公平的妥协。自由公平的选举一就像许多新民主国家的经验所显示的一只是民主社会的一个因素而已，尽管是一个非常关键的因素。其他一些关键因素包括运作良好的立法和司法制度、尊重政治、经济和社会权利、独立的媒体、运用司法规范和可预测的规则作出决定和解决冲突。这些因素是维持一个开放的社会和互相关联的参与性民主政治的先决条件。

11. 在筹备过程中，大可以就各种参与性机制的经验进行讨论，以期能建议更多的可能性。分权给附属机构是一个受到广泛接受的原则，涉及在最适当的级别上处理有关问题，因此不仅应该注意到国家政府，还应该注意注意到地方政府和国际治理的问题。

12. 自从首脑会议以来，经济和社会的互相依存关系继续在增加；因此一个自然应该列入特别会议议程的项目是，全球化对社会政策的影响。这个问题既有分析方面，也有如何解决的方面，由于对于前者已经进行了许多讨论，特别会议自然应该把注意力集中在国家和国际对策之上。

13. 自从首脑会议以来，对于全球化的认识、关切和甚至是忧虑都大大提高。首脑会议的一项重要的成就是，认识到各国无法独自达成各项社会目标，更不用说靠它们自己来应付与日俱增的国际一体化的后果了。随着全球一体化的不断增长，加强国际合作已经变成了社会和经济发展的必要条件。对此应作出若干反应。

14. 首先，最重要的是要认识到，尽管出现了全球化的情况，每一个国家的政府仍然拥有相当大的权力。在首脑会议和在特别会议上对于国家政策的讨论都应以此一事实作为前提。

15. 其次，各国可以一起采取行动，以期更有效地减小国际动荡、不安定、低效率和不平等所带来的威胁。各国应共同努力，为国际交换建立或提供更多标准和基础结构。在贸易和金融、通讯和旅行等领域内

和在保健服务、社会政策和预防犯罪的某些方面的规范和结构必须具有普遍性，才能发挥效力。全球规范和标准必须扩大和加强，全球公共财货的范围必须增加。首脑会议《行动纲领》中的各项承诺和各部分是制订国际标准的例子。这种合作性的国际活动必须成为特别会议的主要焦点。

16. 第三，需要对自由化的准备、次序、速度和范围加以注意。在亚洲金融危机之后，现在人们比以往更能清楚地看到，有些国家由于国内政策和国际体制及政策结构两方面的弱点而付出了巨大的代价。虽然危机主要是因国内的结构、体制和政策造成的，但社会发展方面的一项主要障碍则是国际金融市场的动荡和混乱。特别会议不妨对此问题进行讨论并提出建议，其中或许可以包括目标、准则和原则，它们可以成为对大会关于发展融资过程的基本重要投入。

17. 自从首脑会议以来，各公司和各国政府都更加注意商业的社会责任。展开了许多活动，以扩大阐明各项目标、原则和政策。特别会议不妨有系统地回顾这方面的活动，并试图拟定一些基本的，可以在全球适用的准则。

18. 自从首脑会议以来，人们对于腐败造成的不公平和低效率问题越来越关切。人们日益认识到了腐败所造成的不公正和不正常情况。人们还认识到了腐败的复杂性，以及腐败可以有各种形式，无论是在国家一级还是在国际一级。在政府间的范围内取得了一些进展，建立了阻止腐败的架构，制定了抑制办法。若干代表团提到了在特别会议的筹备过程中处理这个问题的可能性。

19. 在组织会议上各代表团最常提到由特别会议审议的问题之一是发展指标的标准化。关于此主题的筹备工作已在进行中，其结果将载入在 1999 年 5 月筹备委员会举行第一届会议之前分发的一份背景文件。

20. 还可以讨论社会政策的最低标准，或许可以采用社会政策最佳做法守则的形式。很可能会提出这项建议供委员会该届会议审议。

21. 清单中没有包括国际系统的许多关键因素，例如贸易或投资。其中不的包括在 1998 年举行的专门审议共同打击世界毒品问题的大会特别会议上讨论的犯罪和毒品问题。这样做的理由是，特别会议是否有效很可能部分取决于能否把注意力集中在数目有限的问题上。部分根据最近是否有机会对其进行讨论，以及根

据是否有可能取得创新性的进展来作出选择显然是恰当的。贸易以及投资和犯罪和毒品都是最近曾在其他论坛上受到广泛讨论的大题目，因此没有把它们包括在这些提案里。

二. 消灭贫穷

22. 秘书长关于首脑会议成果的执行情况的初步评估的报告显示出贫穷的全球性范围和深度。贫穷人口数目庞大是很显然的：全人类中大约有四分之一的人处于赤贫状况，另外还有四分之一以上的人处于边缘状况。贫穷是我们这个时代面临的最重要的道德问题。

23. 国际社会不仅在《哥本哈根宣言》中，而且还在《经济、社会、文化权利国际盟约》⁴和《发展权利宣言》⁵中对消灭贫穷作出了承诺。该《盟约》还没有获得普遍通过，而普遍通过是一项重要的目标。

24. 已经通过联合国系统对消灭贫穷的问题进行了许多工作。秘书长向大会提出的关于消灭贫穷问题的两份报告(A/52/573和A/53/329)对此作了简要的说明。首脑会议后不久，行政协调委员会（行政协调会）设立了四个工作组，以便对所有各次全球会议的各项主要承诺采取协调一致的行动作好准备。联合国系统内这一过程的组织成果是联合国所有各机构的行政首长于1998年发表的一份消灭贫穷行动的承诺声明。该声明重申，“消灭贫穷是一项关键的国际承诺，也是联合国系统的一个中心目标”。

25. 联合国系统各组织的行政首长扼要说明了共同战略的各项因素，并承诺所有机构为消灭贫穷作出协调一致的努力，并发挥“支助和促进作用，调集所有发展行为主体——政府、私人部门、民间社会、捐助者，尤其是所有穷人的的人力和物力，开展灭贫运动”。

26. 于1998年10月出版的新的联合国开发计划署（开发计划署）题为“克服人的贫穷”的报告提供了新近收集和核对的关于发展中国家和转型国家消灭贫穷的国家政策的资料。在取得了数据的130个国家中，有43个国家制定了减少贫穷的国家计划，另外35个在其国家经济和社会战略中明确包括了关于减少贫穷的部分。还有40个国家正在拟定计划。作者指出，“这些计划中最普通的部分是……改善取得基本社会服务的管道和创造收入和就业的机会，但其他的项目，譬如促进社区参与和养护自然资源也是很重要

的。……总的来说，这项调查显示出，现在比以往更加集中注意减低贫穷的规划。”

27. 必须列入特别会议议程的一个问题是减少贫穷的国家战略，这让人们有机会吸取首脑会议以来各国和各国际组织的经验。另一项关于各国战略中为减少和消灭贫穷制定指标的价值的建议显然是可能的结论之一。这样的项目还可以为讨论筹备或执行国家和国际反贫穷战略方面遇到的障碍提供一个论坛。

28. 虽然迅速减少贫穷有许多必要的条件，其中许多将在下面讨论，但一个最容易受到影响而且最少受到注意的是信用贷款，不论是微额贷款还是小企业贷款。一个可以讨论的问题是如何以更多的方法来鼓励微额贷款计划。

29. 虽然减少贫穷最有效的办法通常是设法使穷人能够自助，另一个表现出有决心采取减少贫穷的战略的必要表示是实行重新分配。全球贫穷问题如此广泛，显示出关于重新分配的政策应在特别会议的议程中占一席之地。

30. 推行、扩大、和加强或改革社会保护制度的范围是目前许多国家里正在辩论的一个主要问题，包括那些受到金融危机影响最严重的国家。就社会保护的标准和就推行和管理社会保护的策略进行讨论将是恰当的。一个受到忽略但很可以在这个领域内讨论的主题是改善国家社会保护制度的质量的方法。

31. 对转型期经济体而言，向市场结构转移的过程要比原先预期的情况困难和痛苦得多。转型的模式有很大的差别，有些国家在制止产出下降和保护公民的福利方面的情况要比别的一些国家好。在大部分转型期经济体中都出现了穷人包括贫穷儿童大幅度上升的情况。而且，失业者和“就业穷人”是受打击最严重的一批人。许多转型期经济体出现了大批持续贫穷和面临多重贫困的人。贫穷和不平等的加剧破坏了社会的发展，特别在许多前苏维埃社会主义共和国联盟（苏联）的国家里，出现了使以前取得的社会成果倒退的威胁，使人们对支持经济改革产生了怀疑。考虑到贫穷日益普遍，及其极为负面的社会和政治方面，特别会议不妨考虑可以建议什么样的国家、区域和国际措施来扭转这些消极的趋势。

三. 就业

32. 就业增长已成为国家和国际经济和社会政策的最高优先事项。它比任何其他经济或社会成就都更能增加个人和国家的经济安全,减少浪费,提高效率,增加公平,减少贫穷和加强社会融合。1997年2月社会发展委员会第三十五届会议的结论指出,“所有国家和国际社会必须重申,实现充分、生产性、给予适当和足够报酬的、自由选择的就业,是各项经济及社会政策的核心目标。”⁶

33. 但是大多数国家的失业和就业不足情况很严重。所以,就业——创收工作机会——增长很可能成为特别会议的焦点。就业中心的经济和社会政策不只会增加工作机会,而且会鼓励首创精神,减少贫穷,同时也还可能有助于减低对福利的依赖。生产性就业与可持续生计委员会第三十五届会议第35/2号决议的商定结论建议了一些推动办法。

34. 委员会确认扩大就业和减少失业的确定期限实现的目标和指标“将有力地表明对充分就业这项目标的日益重视。”⁷过去许多国家都设定降低通胀或经济增长指标,但是没有几个国家为就业增长这个重要目标设定指标,将它们与完成指标的战略联系起来。

35. 这涉及重新调整和修正宏观经济政策。整个首脑会议的中心问题之一是更有效地融合经济和社会政策。与此密切相关的主要领域之一是宏观经济政策方面问题。就如何制订均衡处理宏观经济政策举办的比较近期的国际讨论会可能非常有用,可集中讨论如何双管齐下解决经济和社会目标,例如充分就业、稳定物价和最充实意义的发展,包括高效经济增长和增加公平的有效战略。各主要工业国家和欧洲联盟领导人最近改变重点,显示了采取新方针的可能性。这个问题的各方面都与进一步扩大国际合作的范围有关。

36. 更微妙地平衡各项经济目标是可能的,其中包括同时减少失业和压低通胀这个目标。全球化利益之一就是国际竞争的加强可以消除或减少企业左右价格的能力,进而减少通胀压力。一些国家工会成员的减少和另一些国家参加工会的人数少(虽然令许多人感到遗憾)也减少了工资上涨的压力。在国家通胀率一般比1970年代开始以来任何时候都低和通胀压力大为减轻的情况下,加强就业的宏观经济政策就有比较大的回旋余地了。

37. 有一个常被忘记的结合公平和经济责任的政策工具,就是促进政府通过政府、工会和商界三方谈判物价和收入政策,达成大家同意的公平处理办法——亦称社会契约。这些办法已在包括澳大利亚、奥地利、冰岛、日本、荷兰和北欧国家等在内许多国家证明大有助于节制工资增长和通胀,鼓励就业增长并减少工业冲突。这些政策的一个主要方面就是力求收入公平:若行政主管薪酬年增长率惊人,就很难期望工人克制,不要求加薪了。税务政策的奖励结构可用来节制过度的收入不公平。

38. 许多发展中国家的主要问题是发展战略:如何加强创造就业、提高生产力的人的发展。大多数发展中国家的农村发展必须成为国家就业战略的主要组成部分。必要的需求是众所周知,应包括改善小学、中学和技术及职业教育的人学机会及其质量;初级商品销售安排的改进;土地改革;动员国民节约,资助基础设施建设,包括小型地方公共工程和私人投资;吸引附有确保接受国利益条件的外国直接投资。

39. 所有国家采用同时提高效率和公平的政策是十分可行的。例证包括通过增加信贷包括小额贷款供应,尽量增加建立和扩充小企业机会,尽量压低利率,改善基础设施和公平利用诸如土地和企业地点等生产投入的机会,以及提高检索信息和利用咨询服务的方便程度。许多国家,不管是发达国家还是发展中国家,对于非正式部门和其他小型企业都还有不必要的限制。

40. 增加效率和公平的政策另一个重要例证就是改善人类服务。所有国家对服务的需求都是无法满足的。教育、保健、福利和信息服务都必须扩充或改善,污染要减少,环境要有更佳的管理,艺术也要加以鼓励。随著收入增加,对于教育和培训、改善利用保健服务的机会以及照顾老人与儿童及处于危机的家庭的需求也增加,旅游和外卖、购物及财务服务,个人的专业及技术服务以及体育和文化方面的需求也跟着增加。

41. 公平供应第一类服务只有在公开供应为主的情况下才能保证。所有发展中国家和转型期经济国家,甚至许多发达国家的这些公共财货都严重不足。期望在提供国民服务及生产物品和服务出口方面达到国际最佳做法的国家当然需要增加支出,而非通过改组予以缩小规模。

42. 鼓励民众支持非盈利社区部门是可以增多劳力密集的服务业供应和就业的另一个具有成本效益的方

法。非全日工和自愿工作对于向具有特别需要的群体提供服务特别重要。政府所供应的核心支助可以提高非全日工和自愿工作人员合并提供的一些社区服务的效率。

43. 各种就业经验和在职训练方案已证明是提高各国长期失业者就业能力的良方。众多计划中有些是向雇主补贴工资；另一些是短期培训方案；再一些是向有潜力的小企业家提供小额资本补助金或贷款。

44. 发展中国家的劳力市场体制有弱点已证明是处理经济危机社会后果和促进与加紧融入全球经济有关的就业结构改组的严重障碍。所以,应加强工人与雇主组织及集体讨价还价和社会对话的制度。所产生的利益见诸社会有更大的稳定性,动员基础广泛的合作努力以处理经济改革和经济危机社会后果问题的能力增强。同时也应加强政府机构设计和实施活跃劳力市场政策的能力,例如直接创造就业、再培训和再就业协助。

45. 委员会确认大多数发展中国家的非正式(无管制)部门是低生产力赚取收入机会亦即可持续生计的主要领域。所以,通过促进公平利用信贷、肥沃土地、基础设施、诸如教育、培训和保健、信息和推广服务等基本社会服务提高城乡非正式部门的生产力是很重要的。

46. 小企业和非正式部门增长的一个需求是有一个能平衡社区各部门与具有创新精神的小企业家的利益的适当管制结构。寻求这种平衡是每一个国家的问题,但是分享经验有助于制订更有效的政策。

47. 奥地利政府 1998 年 2 月主办的就业倡议问题国际专家会议建议了处理增加就业的新措施办法(见 A/53/350 号文件,附件)。会议报告载有特别会议应审议的若干建议,例如包括减少工作时间在内的工作安排;一些国家社会契约的效力(上文已予讨论);和就业津贴以促进长期失业者恢复工作。

48. 灵活工作时间包括非全日工,按年计算工作时间,雇员和雇主间若公平谈判可以作出适合双方的可变动的每日和每周工作时间安排。工作安排改变结构,例如通过外包数量的增多和扩大通过市场提供服务的范围都可以增加就业机会,尽管这些办法也可被滥用来剥削。

49. 一个特别重要的发展是国际劳工组织(劳工组织)于 1998 年 6 月 18 日的第八十六届大会通过关于工作权利及其后续行动基本原则宣言,这是履行哥本哈根通

过关于“确保优质工作”和保障“工人基本权利和利益”的承诺 3(一)的一个重要步骤。

50. 全面的国家就业战略必须也包括明确表示残疾人和诸如土著人民、移徙工人和少数族裔等其他处境不利群体的就业权利,鼓励他们加入劳动队伍的方案。在能够做得到的国家,就业津贴可能是支持青年进入就业和长期失业者恢复工作的有效方法。对这两批人来说,培训需求和取得工作经验的是提供公共支持的基本理由之一。

51. 1998 年 8 月葡萄牙主管青年部长世界会议和葡萄牙布拉加的第三次联合国系统世界青年论坛都讨论了减轻青年失业战略。里斯本青年政策和方案宣言⁸和布拉加青年行动计划⁹提供了讨论的有益资料。

52. 国际老人年期间的一些讨论也提供有益的材料。诸如退休年龄、老人非全日工、老人创业和社会保障及年金安排等问题都很重要的。

53. 残疾人机会均等标准规则¹⁰已经对残疾人就业机会目标作了很好的处理。问题在于是否还有其他新办法来鼓励实施特别会议可以商定的规则。

四. 社会融合

54. 社会发展委员会第三十六届会议通过的关于促进所有人,包括处境不利和易受伤害的群体和个人的社会融合和参与的商定结论¹¹连同 1997 年 9 月 29 日至 10 月 3 日在伦敦举行的关于参与和社会正义问题的专家研讨会的报告(E/CN.5/1998/4)、1997 年 11 月 10 日至 14 日在联合国总部举行的加强社会保护和减少脆弱性的方法的专家讨论会的报告(E/CN.5/1998/5,附件)和秘书长关于促进所有人,包括处境不利和易受伤害的群体和个人的社会融合和参与的报告(E/CN.5/1998/2),为特别会议关于社会融合的讨论提供了大量资料。如在首脑会议上那样,“人人共享的社会”的目标获得接受。

55. 委员会的商定结论内或在组织会议期间进行的辩论中所提及的、也许可以列入特别会议议程的各项问题包括:注意人民的需要的政府;参与;司法制度;民间社会和志愿活动;家庭作用的重要性;加强获得信息的机会;以及媒体。注意人民的需要的政府和参与的重要性已经在上文论述。

56. 有活力的可持续的社会的必要条件之一是人们普遍感到公平。人们必须要有这样的信心,即正义终将得

到伸张。这就涉及法治和公平的司法程序以及社会正义。各种形式的不平等——政治的、社会经济的和文化的的社会排斥和贫穷以及加强社会融合的各项努力如想获得成功,私营部门、非政府组织和其他民间团体的行动是同政府的行动一样重要的。不论是制定行动纲领,还是执行已经作出的决定,政府必须对其同其他社会行为主体结成伙伴的做法表示很大的兴趣和感到非常重要。在某些领域里,公共政策必须以民间社会许多部门的行动来加以补充,其中一例是包含实现有效的和社会上公正的多元文化社会这个目标的领域。

57. 活跃的民间社会是开放参与的政府形式的先决条件,也是成功的民主发展的基础。在加强政府的问责制和透明度方面,有效的社区组织也起重要的作用。在民主形式的政府内存在广泛的积极的非政府机构,可为运作良好的社会奠定基础。同时,这些机构也有助于政府保持强有力的决心,致力于民主发展、政治多元化和保护个人自由。虽然在克服排斥和促进社会融合方面国家行动是不可或缺的,但是如果同民间社会的一批有效的机构联系起来,就会更加成功。

58. 政府和其他社会行为主体可以采取什么具体行动来确保作出一贯和继续不断的努力以克服不同领域里的社会排斥?在诸如促进就业和消除贫困等社会所关心的领域里,民间社会里诸如非政府组织那样的机构的活动空间如何加以扩大,同时又确保同政府机构的有效合作?

59. 在国家一级建立和维持开放参与的文化方面,获取信息已证明是极为重要的。虽然没有现成的办法来促进参与和社会融合,但是信息的作用对于推动政策对话和促进政治会谈都是非常关键的。更好地分享信息有助于政府和所有社会行为主体考虑目前完成什么东西,今后有些什么优先项目要立即进行。社会领域里进行中的或拟议的政策努力如果采取开放参与的方式和有拟议办法的潜在受益者的有效参与,就会取得更大的效益。这个领域的一项挑战是如何使有助于最大限度的参与的信息更容易为用户所获得和方便使用。

60. 在许多国家,以社区为基础的组织在加强互惠网络和创造信任和互相支持的气氛方面起着推动的作用。这项社会资本现在已被承认为社会的关键资产,在出现经济震荡和不利的经济环境时,其价值就特别清楚地显露出来。在提高人口特别是贫穷的城市社区人口的经济生产力方面,促进社区参与已证明同鼓励个人选择一

样重要。特别会议似宜考虑可以建议些什么政策来使社区更有效地参与社会发展。

61. 由各种不同集团拥有和控制的自由、开放和专业的媒体是有效的、开放参与的治理的关键因素。自由的大众传播媒体是民主发展的关键和保障,它在确保社会多样化和机会均等方面起着不可或缺的作用。在民主范围内,法治因适当的法律结构而加强,自由的媒体使较小的群体也能够界定和代表他们自己,同时提供机会进行公开讨论,这对于和平解决实际或潜在的冲突非常重要。

62. 一些国家越来越关心大众媒体在鼓励脆弱儿童和少年的反社会行为和削弱家庭对儿童社会化的影响方面所起的作用。最近的一项重要关切是,跨国信息技术和大众媒体对人们的观念和期望的影响,因为富国的文化和较不富有的社会的机会型式之间形成强烈对比,从而导致或加剧期望和现实之间以及价值和社会作用之间的冲突。

63. 在所有的国家里,家庭对于青年社会化以及社会凝聚力所依赖的关系的形成都是非常关键的。家庭也是受抚养人的核心支持者,而不论他们是年轻的、年老的还是残疾的受抚养人。在许多国家里,家庭是主要的或唯一可得的供养者。委员会第三十六届会议商定,“家庭是社会的基本单元,正因如此,应予加强。家庭有权获得全面的保护和支持。”¹²特别会议是是否会审议提供这种支持的其他措施?

五. 男女平等和公平

64. 两性平等是涉及整个社会的议题。由于性别层面所涉问题非常广泛,特别会议对两性平等的最重要贡献也许是确保联系《哥本哈根宣言》概述的每一项承诺来审议该议题——换句话说,就是确保将性别问题纳入主流。性别层面在社会的所有领域里都是重要的,肯定不仅仅是在男女关系最为密切的家庭一级。

65. 决策者日益认识到,纠正性别不平等需要在政策的制定包括项目和方案的制定等方针方面进行大量改革,特别是通过在政策和方案的设计以及随后在执行方面查明和认识到性别因素。但是,如所有的国家目标一样,将性别问题纳入主流涉及不仅要强调计划和意图,而且还要强调结果。这意味着机构要改革,特别是教育制度,以满足新的需要和处理社会所关心的问题。普及女童教育仍然是对所有国家极为重要的议题。特别会议所关

心的是,是否可以加强各项目标,是否能够向这项人的发展的必要条件增拨资源。

66. 尽管取得一些进展,许多国家里仍然存在与性别有关的歧视,特别是在各级决策里。此外,如果没有对性别敏感的政策,就很难实现减缓贫穷的目标,因为贫穷所涉及的性别层面很广,而对于贫穷的原因和经历,男女差异很大。如果不承认性别因素,那么与一个支持儿童、病人和老年人的关怀会有关的问题就不能适当地加以讨论。在高收入国家里,如果不提及性别,就不可能讨论这些问题以及付酬和不付酬工作。在发展中国家里,两项与性别有关的问题是农村发展和小额信贷。

67. 由于在 2000 年 6 月初将会举行题为“2000 年的妇女:二十一世纪两性平等、发展与和平”的大会特别会议,讨论北京第四次妇女问题世界会议的后续行动,因此,在规划关于首脑会议后续行动的特别会议时应讨论的议题是,应审议什么样的与两性平等有关的具体倡议,才会最富有成效。普及女童教育可以是其中一个议题,与获得信贷有关的进一步倡议也可以是一个议题。另一个适宜审议的议题是“肯定活动”。

六. 普及和公平获得优质教育和保健服务

68. 提供充分的社会服务是人的发展和改善生活质量的必要条件,而这反过来又与经济增长密切相关。人的发展所带来的表现为生产力和收入的提高的好处已为人们广为接受,从直觉和经验均可清楚看出,当人人都可以接受教育和保健,社会作为一个整体就会获益不浅。另一方面,当基本社会服务被削减,就会妨碍人们有成效地利用其技能的能力。但是,在选择提供社会服务的手段方面,成本效益继续是一项重要的准则。

69. 如何执行首脑会议有关社会服务的各项提案,秘书长提交委员会本届会议即第三十七届会议审议的另一份报告(见 E/CN.5/1999/2)提出了各项建议。

70. 在人的发展方面的投资是极为重要的。将公共开支导向能最大限度地促使经济和社会发展、就业增加和壮大人们力量的工作值得给予最高优先地位。增加教育、保健和其他社会服务方面的公共开支可以通过削减诸如军事开支等低优先费用以及通过调动额外资源来实现。特别会议似宜考虑一系列迫切和长期的措施,以便防止那些正在由于收支不平衡而面临财政紧张

的国家的人力资本受到削弱。

71. 教育对人的发展——个人发展、就业和建立社会责任——起着中心的作用,可考虑采取一些方法来加强对这种中心作用的认识。在 2015 年之前实现所有国家普及小学教育的目标,可以通过制定和商定一项关于提供所需财政和人力资源的战略来进一步加快实现。可以探讨创新的方法和机制来提供充足的资金。联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)召开了机构间会议,探讨这个办法的可行性。这可以是特别会议讨论的主要问题之一。

72. 许多国家保健服务不足是明显的,而事实上在过去数十年里,许多国家的保健服务已经每况愈下。目前,世界卫生组织(卫生组织)正在处理这一相对被忽略的问题,并同意就此问题编写一份文件,供筹备委员会第一次会议审议。

73. 获得教育和保健服务是 20/20 倡议的核心。大约 50 个国家和十多个联合国基金、方案和组织的代表出席了在河内举行的一次会议,审查自 1996 年关于该倡议的奥斯陆会议以来取得的进展,通过了《关于 20/20 倡议的河内协商一致意见:普及基本社会服务》(A/53/684,附件),其中一开始就重申“普及基本社会服务的目标是基于道德、法律和经济上的理由”(第 4 段);接着说“该倡议建议发展中国家指示性地拨出国家预算的 20%和拨出官方发展援助的 20%用于基本社会服务,以便缩短目前开支和实现普及所需的最低限度资源水平之间的差距”(第 6 段)。《河内共识》还包括其他建议,将提交委员会第三十七届会议。

七. 加速非洲和最不发达国家的发展

74. 已经提及的许多研究报告和下文内将论及的研究报告对非洲和其他最不发达国家,尤其是其教育、保健、就业、债务、农村发展和官方发展援助而言都极端重要。许多倡议都正在进行中。为了贯彻非洲经济委员会(非洲经委会)正在筹办的首脑会议而召开的分区域会议应可协助查明其他的重点明确的倡议。然而,必须突出一些仍然威胁到非洲持续经济增长潜力而且仍未受到应有的优先关注的关键问题。这些问题包括:(a) 非洲经济的多样化;(b) 金融部门,尤其是健全的银行系统以及改善非正式金融部门的中介作用;以及(c) 人体免疫机能丧失病毒/后天免疫机能丧失综合症(艾滋病/艾滋病)。

75. 大多数的非洲国家将继续依赖极少的商品赚取出口收益,其增长的前景并不乐观。商品生产和出口的多样化可以有效地加强粮食安全、增加就业和收入以及缓和非洲应付外在环境变动方面的弱点。这个问题一向是大会第四十八、四十九和五十届会议讨论的主题。秘书长在关于本主题的报告曾建议应设置向多样化项目和方案供资的多样化专用资金。商品共同基金采取了一些行动,但在这个主题上进展却极小。特别会议可以成为再次为专用资金调集支助和推动关于非洲发展的这个重要方面的行动的论坛。

76. 获得贷款机会不多而且利率偏高,这不利于养成企业精神,妨碍了建立作为重振非洲国家国内私营部门的基础的强劲的中小型企业。对于非洲,尤其具有讨论此类企业的体制上的理由。在特别会议如何能够协助处理这个关键主题方面,必须进行基本的工作。

77. 同艾滋病毒/艾滋病有关的人类、社会和保健问题有可能破坏许多非洲国家最近正取得进展的基础。平均寿命的下降及其对正在进行主要政治、经济和社会转型的许多非洲国家的生产力的影响会引发极严重的后果。特别会议不妨提出支助综合信息和公共保健运动的问题。联合和共同赞助的联合国人体免疫机能丧失病毒/后天免疫机能丧失综合症(艾滋病毒/艾滋病)方案(艾滋病方案)秘书处正在编制关于本问题内的一项建议。

八. 确保结构调整方案包括社会发展目标

78. 自从首脑会议之后,一直在辩论应采取何种最适当的政策以协助各国解决经常项目逆差、结构不平衡和起因不同的财政危机问题,这些国家同时亦须设法维持或创造有助于实现无通货膨胀的经济和就业增长的条件。意见分歧的行为主体之间正在进行认真的对话。

79. 许多国家已表示,它们打算在特别会议上及其筹备期间提出下列问题:

- 自从首脑会议之后,为了实施首脑会议对确保列入社会发展目标的承诺,已经对结构调整方案作了什么改变?
- 同体制政策对比,国际货币基金组织(货币基金组织)和世界银行在各国境内的做法实际上的改变幅度有多大?是否需要进一步的建议?

80. 在首脑会议结束后的期间内,许多国家和甚至整个国际制度都不得不面对所发生的严重失控现象,有些国家的严重性是前所未有的。各国政府和专业人员对处理财政危机的最适当方法显然意见很分歧。例如必须改进对危机作出反应的速度。讨论的关键问题是如何确保在处理危机的初期宏观经济战略内载入社会政策。

九. 增加用于社会发展的资源

81. 正如同筹备举办可持续发展问题特别会议必然会引起为可持续政策筹资的问题,社会发展领土内的资源问题甚至更为重要。大多数国家都主要是利用政府经费供资于诸如基础教育和保健、技术和成人教育、信息和推广服务及对青年人、老年人和残疾人的照顾等人类服务项目和旨在减少移徙者、土著人民和其他处境不利者群体趋向边缘化的种种方案。在所有国家,为了确保公平获得服务的机会,某些社会服务的主要部分势必需要由政府部门提供。因此,确保收入来源充裕至关重要。

82. 总共用多少收入去支付一切公共财货是一项政治选择,将多大一部分分配给社会服务也是一项政治选择。目前普遍有一种趋势认为由于不会改变的全球性的压力以致必须减税,这类压力中包括国家之间在税务上的竞争。可以讨论的问题是,这是正确的还是令人误解的过度简单化的想法?例如在先进经济体,平均比例收入的实收额迄今根本没有减少;经济合作与发展组织(经合组织)成员国实收的收入占国内生产总值(国内总产值)的平均比例,事实上在1990年代内曾持续地增加。它现在可能早已趋向平衡,但是,只有少数几个国家有所减少;有所增加的国家已抵消了这种现象。关于发展中国家的数据则差异极大,比较难以解释。特别会议可能希望审议为确保可征收到用于包括社会服务在内的公共服务所需要的充裕收入而必需采取的税务政策问题。问题在于应确保公共用途可获得充裕的公共资源。

83. 许多国家极可能增加所实收的收入。最明显的例外是有些国家的收入与国内总产值的比例已经很高了。一般光是透过改善税务管理的效率就能实现收入的增多。

84. 许多国家国内预算内都极可能有一些余地可重新考虑资源的分配方式,例如透过减少军事开支以腾出经费转用于更为优先的人类服务用途。这种重新分配可产生双重的益处,一是改善服务,二是增加劳力密集的就業者。

85. 发展合作援助仍然是许多平均收入偏低国家或发生自然灾害的国家严重关注的重大问题。特别会议不妨审议的一个可能的中间目标就是同意扭转目前的下降倾向;也就是说,特别会议不妨同意敦促尚未达到将国民生产总值(国民总产值)0.7%用于官方发展援助这个联合国指标的每一个捐助国决定在今后五年内每年都增加供作援助用途的国民总产值比率。除了已经在提供多于 0.7%的国家(即丹麦、荷兰、挪威和瑞典)之外,至少有三个国家已开始这样做,或者已宣布计划这样做。这三个国家是爱尔兰、德国和大不列颠及北爱尔兰联合王国。

86. 严重负债的低收入国家的外债问题已严重到成为妨碍扶贫战略的主要限制因素,以致应由特别会议审议这个问题。特别会议也不妨研讨严重负债的中等收入国家和负债不太多的低收入国家的处境。

87. 另一个问题是由私营部门供应发展资金问题。由于发生了国际金融危机,流向发展中国家的私营部门的资金已有所减少,未来的前景更不明朗。委员会不妨考虑在议程上列入关于吸引与管理外国直接投资的一些问题,或者决定是否更宜于将这些问题交给专门讨论发展筹资问题的联合国会议审议。

十. 推行机构改革

88. 筹备特别会议的一个好处是有机会分享同负责实施和监测首脑会议各项承诺的国家机制有关的经验。一些国家已在国家战略中列入了以首脑会议所通过的目标和政策为基础的一些目标和政策;另一些国家采行了拟订政策的新方针,革新了或继续保持现有的机构或寻求额外的外部支助。还有一些国家几乎没有做什么事。

89. 某些国家认为社会影响评估是一种有用的工具。特别会议似可审议对采用社会影响评估作出明确的承诺,以作为评价国家政策和方案倡议与主要项目的技术手段。不妨考虑建立规划和评价政策效用的国家单位的问题以及应如何加强国际发展合作机构内的这些单位的问题。不妨将这个项目扩展到采行类似于货币基金组织和经合组织用于各经济体的国际社会审计。

90. 所有国家都将可得益于已对实施工作作出的更强有力的、更有效用的国际承诺。联合国系统的主要目标之一就是设法澄清在社会和经济发展领域内应当寻求实现什么战略目标以及查明可用于实现此等目标的更好的方法。各专门机构和基金的任务和政策以及既定做法各不相同,因此进行协作更为必要。为了确保产

生效用,许多社会经济领域内的政策实施工作不但需要由各国际机构作出协调一致的努力,而且还需要超越机构界限的合作。

91. 联合国、其各个基金和方案、各专门机构和布雷顿森林机构都正在进行改革和调整方向进程。特别会议不妨审议应当采取什么措施以确保首脑会议的目标和政策办法均能有效地纳入这些国际机构的任务、方案和协调办法。

十一. 结论

92. 本报告载有可由特别会议审议的问题的一系列初步建议。委员会第三十七届会议将是各国政府集中评论和建议新议程与优先事项的第一个机会。必须强调,特别会议的筹备是一个进程。可供讨论问题的会议将有四次,即两次筹备委员会会议和两次社会发展委员会会议。因此,在特别会议召开之前仍有极多的机会可供讨论和商定其他倡议。在目前阶段,最需要做的是查明优先事项并规定拟具一些具体倡议的任务。

注

¹ 见《社会发展问题世界首脑会议的报告,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,决议,附件一,C节。

² 同上,附件二。

³ 同上,附件一。

⁴ 大会第 2200 A(XXI)号决议,附件。

⁵ 1986年12月4日大会第 41/128号决议,附件。

⁶ 《经济及社会理事会正式记录,1997年,补编第 6号》(E/1997/26),第一章,D节,第 35/2号决议,关于生产性就业和可持续生计的商定结论,第 3段。

⁷ 同上。

⁸ A/53/378,附件一。

⁹ A/53/378,附件二。

¹⁰ 1993年12月20日大会第 48/96号决议,附件。

¹¹ 见《经济及社会理事会正式记录,1998年补编第 6号》(E/1998/26),第一章,B节,第 36/1号决议。

¹² 同上,第 36/1号决议,商定结论,第 23段。