



## 社会发展委员会

## 第五十八届会议

2020年2月10日至19日

临时议程\* 项目 3(c)

社会发展问题世界首脑会议和  
大会第二十四届特别会议的  
后续行动：正在出现的问题社会发展问题世界首脑会议二十五周年：应对正在出现的执行  
《2030年可持续发展议程》方面的社会挑战

## 秘书处的说明

## 摘要

根据经济及社会理事会第 2006/18 号决议，社会发展委员会第五十八届会议的工作方案中列入了题为“正在出现的问题”的项目，委员会在该项目下处理需要紧急审议的影响社会发展的正在出现的问题。关于该项目，还授权委员会在不断演变的全球发展挑战背景下处理新的贯穿各领域的问题。在第五十八届会议上，委员会将在该项目下审议“社会发展问题世界首脑会议二十五周年：应对正在出现的执行《2030年可持续发展议程》方面的社会挑战”这一专题。本说明由秘书处编写，作为一份技术背景文件，帮助委员会在该项目下进行讨论并为之提供资料依据。本说明从社会角度审查了执行《2030年议程》在社会层面面临的一些重要挑战，重点关注与社会发展问题世界首脑会议确定的三项社会发展核心目标(即消除贫困、促进生产性就业和体面工作以及促进社会融合和包容)最相关的问题和趋势。

\* E/CN.5/2020/1。



## 一. 引言：25 年的进步和挑战

1. 将近 25 年前，也就是 1995 年，186 个国家的代表齐聚丹麦哥本哈根，参加社会发展问题世界首脑会议。来自 811 个非政府组织的 2 300 名代表和 2 800 多名记者也参加了会议。<sup>1</sup> 在这次首脑会议上，世界各国领导人承诺将消除贫困、充分就业和体面工作的目标以及促进社会融合作为社会发展压倒一切的目标。五年后，大会在其第二十四届特别会议上通过了加强社会发展的更多倡议。2020 年将是这一具有里程碑意义的首脑会议召开二十五周年。在过去 25 年里，各国在减轻贫困的深度和严重程度、创造充分就业和体面工作以及促进社会融合等方面都已取得重大进展。1990 年至 2015 年，超过 10 亿人摆脱了贫困。在发展的其他社会层面也已取得重大进展，包括在校女童人数比以往任何时候都多，促进增强妇女权能和性别平等，儿童和孕产妇死亡率显著降低，获得全民保健和教育的情况以及获得清洁饮水、卫生设施和电力等基本服务的情况得以改善。

2. 在过去的四分之一世纪里，各国还一贯重申其意愿和承诺，将继续执行《社会发展问题哥本哈根宣言》和《社会发展问题世界首脑会议行动纲领》。2000 年，国际社会通过了千年发展目标；2015 年 9 月，193 位世界领导人通过了《2030 年可持续发展议程》及其可持续发展目标；这一承诺两次得到进一步推进。这样，在纪念这次世界首脑会议召开二十五周年之时，距离确保成功执行《2030 年议程》恰好还有大约 10 年时间。在这十年中，国际社会必须继续在《2030 年议程》框架内落实《哥本哈根宣言》和《行动纲领》。

3. 尽管如此，各国之间以及在不同指标上的进展情况参差不齐，不平等现象依然存在。例如，社发首脑会议呼吁支持非洲的发展，但撒哈拉以南非洲继续落后，孕产妇保健方面的目标没有走上实现的轨道。更令人担忧的是，虽然取得了进展，但没有一个国家走上到 2030 年实现可持续发展目标的轨道，因为几个重要的挑战仍然存在。在某些情况下，与社会发展的关键层面相关的进展已经放缓、停滞甚至倒退，这损害了实现可持续发展目标各项具体目标的前景，包括在世界各地消除一切形式的贫困这一总体目标。例如，全球饥饿问题连续第三年上升，今天世界上仍有超过 8.2 亿人挨饿。<sup>2</sup> 同样，在 2002 年至 2014 年之间，拉丁美洲和加勒比的贫困人口比例下降了三分之一以上，极端贫困人口下降了四分之一以上。然而，这两项贫困指标在 2015 年都开始呈上升趋势，分别稳定在 30% 和 10% 左右。<sup>3</sup> 该区域的营养不足人口在 2015 年至 2016 年间增加了 240 万人，总数达到 4 250 万人，占总人口的 6.6%。<sup>4</sup> 这些挑战中的一些挑战与全球增长缓慢有关，并且因贸易紧张关系不断上升和多边主义面临挑战而加剧。

<sup>1</sup> 联合国，新闻部，《哥本哈根宣言》和《行动纲领》：社会发展问题世界首脑会议，1995 年 3 月 6 日至 12 日(纽约，1995 年)。

<sup>2</sup> 联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际农业发展基金(农发基金)、联合国儿童基金会(儿基会)、世界粮食计划署(粮食署)和世界卫生组织(世卫组织)，《2019 年世界粮食安全和营养状况：防范经济放缓和减速》(罗马，2019 年)。

<sup>3</sup> 拉丁美洲和加勒比经济委员会，《2017 年拉丁美洲社会全景》，(圣地亚哥，2018 年)。

<sup>4</sup> 粮农组织和泛美卫生组织，《拉丁美洲和加勒比粮食和营养安全全景》(圣地亚哥，2017 年)。

4. 此外,世界在可持续发展的所有三个层面(社会、经济和环境)继续面临重大、持久的挑战以及新的挑战。这些挑战包括人口动态的变化(其中包括人口规模、年龄结构和空间位置)、严重并且日益加剧的不平等、气候变化的持续影响、不断增加的气候多变性和极端情况及自然灾害、快速的技术变革及其对工作未来的影响,以及全球化。这些社会挑战对人类福祉、共同经济繁荣以及比较宽泛地对《2030年可持续发展议程》的实施产生了重大影响,在有些情况下甚至威胁到这些方面。过去25年来,它们还对各国落实社会发展问题世界首脑会议的成果以及实现《哥本哈根宣言》和《行动纲领》的各项目标的能力产生了重大影响。这些大趋势相互强化,但它们影响实现可持续发展目标的机制在不同指标、国家和区域之间将是参差不齐的。尽管如此,政策可以减弱新的社会挑战和大趋势对社会发展和可持续发展目标的影响。根据每个国家的独特情况专门制定的循证政策可以改变大趋势的潜在负面影响以及大趋势很可能演变的方式,包括改变在实现可持续发展目标方面取得进展的方式。

## 二. 正在出现的对社会发展的社会挑战

### A. 人口结构趋势和执行《2030年可持续发展议程》

5. 不断变化的人口趋势和结构是旨在执行《2030年可持续发展议程》和《哥本哈根宣言》和《行动纲领》的政策和战略的重要社会背景。这些政策和战略应基于对全球人口动态的深刻变化的理解,包括大量青年人口、逐渐老龄化的世界人口以及持续的迁移和城市化,这种迁移和城市化表明人口的流动性更强,并且日益聚积到城镇中(见 E/CN.9/2019/2)。这些人口大趋势的影响多种多样,有时很复杂,这取决于各国的国情,包括每个国家生育率和死亡率的水平和趋势,这为实现社会发展和执行《2030年议程》带来了挑战和机遇。政策和战略应将这些人口大趋势作为国家发展规划的组成部分加以考虑。

6. 这些人口动态影响并在一定程度上塑造有关下列方面的国家优先事项和国际发展议程:经济增长、劳动力市场和收入分配;社会保障和养恤金;卫生保健、教育和性别平等;粮食、水和能源安全;以及环境保护与减缓和适应气候变化。人口趋势对落实社会发展问题世界首脑会议的成果,特别是消除贫穷、扩大生产性就业和体面工作以及促进社会融合,既有积极的发展影响,也有消极的发展影响。

7. 在过去25年里,世界人口继续增长,只是速度在下降。1995年世界人口为57亿,2019年为77亿。进一步预计到2030年将达到85亿,到2050年将达到97亿。<sup>5</sup> 2019年至2050年期间,人口增幅最大的情况将出现在极端贫困人口最多的一些国家,或者是贫困率高、饥饿普遍的国家。最不发达国家人口的持续增长给实现可持续发展目标的努力带来了额外的挑战。

8. 在撒哈拉以南非洲和最不发达国家,这种影响最为严重。虽然这些国家极端贫困人口的比例下降了,但贫困人口的人数却比以往任何时候都要多。在撒哈拉

<sup>5</sup> 联合国,经济和社会事务部,人口司,《2019年世界人口展望:要点》。

以南非洲，极端贫困人口的比例下降幅度相当大，从 1996 年的 58.9% 下降到 2015 年的 41.1%。然而，极端贫困人口的绝对人数在同一时期却从 4.051 亿增加到了 4.133 亿。到 2030 年，撒哈拉以南非洲区域在全世界极端贫困人口中的比例可能高达 87%。据世界银行估计，尼日利亚的极端贫困率尽管已经降低，但它很快就会取代印度，成为极端贫困人口最多的国家。

9. 在最不发达国家，在实现关于普及教育以及向所有人提供安全和适当住房的目标方面也感受到了这种影响。最不发达国家的入学率尽管继续取得进展，让另外数百万儿童能够上学，但与其他国家相比，在朝着普及教育这一具体目标取得进展方面不太成功，因为它们需要加倍努力，以抵消小学适龄儿童数量的快速增长问题。<sup>6</sup> 同样，虽然各国能够减少贫民窟居民的比例，但由于城市人口的快速增长，今天居住在贫民窟的人口比 25 年前多得多。

10. 预计人口增长也会给全球粮食需求带来压力。全世界的人口预计到 2050 年将增长到 97 亿，而全球粮食需求预计到 2030 年将增加 50%，到 2050 年将翻一番。需求的激增也将是由于部分发展中国家的城市化和日益富裕。<sup>7</sup> 快速人口增长以及营养不足问题普遍存在方面的动态，也已导致营养不足者总数急剧增加。<sup>8</sup> 因此，这些人口结构趋势带来的一个重大社会挑战，是在保护地球的同时满足不断增长的人口需求。当人口增长与不可持续的消费和生产形态相结合时，就对土地和水等地球资源造成压力。它还加剧了消除一切形式的贫困、打击不平等以及发展和管理可持续城市的紧迫性。<sup>9</sup>

11. 人口结构趋势也为实现可持续发展目标提供了许多机会。撒哈拉以南非洲以及亚洲、拉丁美洲和加勒比部分地区的生育率下降，已经导致工作年龄人口(25 岁至 64 岁)相对于其他人口增长更快。人口年龄分布的这些转变，有助于为加速经济增长创造机遇，但也带来了一些挑战。工作年龄人口比例的上升有可能会扩大人力资本和对基础设施的投资，并加快经济增长。然而，要从这一“人口红利”中受益，就需要制定适当的政策，将工作年龄人口的增长转化为具有经济生产力的成年人，以及人均生产率、储蓄和投资的增加。如果管理得当，撒哈拉以南非洲和其他发展中区域的这种人口结构变化可以使各国巩固自可持续发展问题世界首脑会议以来实现的发展成果，并支持实现可持续发展目标。

12. 对教育和卫生的投资，包括普遍获得性健康和生殖健康保健服务及计划生育，以及为持续、包容和公平的增长创造有利环境，都是关键优先事项。如果没有积

<sup>6</sup> Michael Herrmann, “Consequential omission: how demography shapes development – lessons from the MDGs for the SDGs”, 可查阅：  
[www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2018/05/8.pdf](http://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2018/05/8.pdf)。

<sup>7</sup> 欧洲联盟委员会, “Research joint programming initiative on agriculture, food security and climate change: motivations and state of play of research at European level”, 委员会工作人员工作文件 (C(2010)2590final)(布鲁塞尔, 2010 年 4 月 28 日)。

<sup>8</sup> 粮农组织、农发基金、儿基会、粮食署和世卫组织, 《2018 年世界粮食安全和营养状况: 增强气候抵御能力, 促进粮食安全和营养》(罗马, 2018 年)。

<sup>9</sup> 联合国可持续发展大会, 《人口动态与可持续发展》, 里约 2012 年专题简报第 14 期, 2012 年 6 月。

极的政策，青年人口增加可能会给就业市场带来不应有的压力，甚至可能导致收入低迷。世界银行估计，全世界 90% 以上的贫困人口集中在没有经历过任何人口红利或处于人口结构转型早期阶段的国家。<sup>10</sup> 就非洲国家而言，到 2030 年，利用人口红利可能会促使国内生产总值增长 11% 至 15%，促使贫困人口减少 4 000 万至 6 000 万。如果非洲国家由于教育程度的提高而将其劳动力供应中的熟练劳动力比例翻一番，从 2011 年的 25% 增加到 2030 年的 50% 左右，那么人口红利可以帮助非洲经济到 2030 年额外增长 22%，与基本情况相比额外减少 5 100 万贫困人口。<sup>11</sup> 要实现这些效益，各国需要创造足够的体面就业机会，以跟上工作年龄人口的增长。为了顺应最近和正在发生的人口结构变化，2010 年至 2030 年期间估计全球需要创造 7.34 亿个就业机会。<sup>12</sup> <sup>13</sup> 为青年人创造体面的就业机会将是一个严峻的挑战，在撒哈拉以南非洲更是如此，因为这个区域每年有 1 000 万新人进入劳动力市场。<sup>14</sup>

13. 虽然一些国家继续经历快速的人口增长，但另一些国家的人口却正在减少。与此同时，随着生育率水平的持续下降和出生时预期寿命的持续上升，世界也在变得日益老龄化。展望未来，全球人口结构趋势表明人口将逐步老龄化。生育率下降和出生时预期寿命增加，已经使 65 岁及以上的人成为增长最快的年龄组。到 2050 年，全世界估计每 6 个人中就有 1 个人(16%)超过 65 岁，而 2019 年这一比例为每 11 个人中有 1 个人(9%)超过 65 岁。<sup>15</sup> 这一趋势带来了重大的社会及经济挑战和机遇，包括对持续经济增长、就业、生活水平以及对养恤金、医疗保健和长期护理等其他老年人支助系统的影响。为了应对老年人数量的增长，到 2020 年，需要为 65 岁及以上的人额外创造约 4 200 万个就业机会。<sup>16</sup>

14. 此外，迅速老龄化的人口还需要对养恤金和社会保障方案进行财政调整，以便为处境脆弱的老年人提供充分保护，并减轻老年贫困和不平等老龄化问题。<sup>17</sup> 首先，加强社会保障应该把预防老年贫困放在首位。2016 年来自 18 个拉美国家的估计数显示，如果没有养恤金，65 岁及以上人群的贫困率将高出 15.2% 至

<sup>10</sup> 世界银行集团，《2015/2016 年全球监测报告：人口结构变化时代的发展目标》(华盛顿特区，2016 年)。

<sup>11</sup> S. Amer Ahmed 等，“How significant is Africa’s demographic dividend for its future growth and poverty reduction?”，世界银行集团第 7134 号政策研究工作文件，2014 年 12 月。

<sup>12</sup> David E. Bloom and Mathew J. McKenna，“Population, labour force and unemployment: implications for the creation of (decent) jobs, 1990-2030”，背景文件，联合国开发计划署人类发展报告处，2015 年。

<sup>13</sup> 联合国开发计划署，《2015 年人类发展报告：为人类发展服务》(联合国出版物，出售品编号 E.15.III.B.1)。

<sup>14</sup> 世界银行，《2013 年世界发展报告：就业状况》(华盛顿特区，2012 年)。

<sup>15</sup> 联合国，经济和社会事务部，人口司，《2019 年世界人口老龄化问题：要点》(2019 年)。

<sup>16</sup> 世界银行，《2013 年世界发展报告：就业状况》。

<sup>17</sup> 经济合作与发展组织(经合组织)，《防止不平等老龄化问题》(巴黎，经合组织出版社，2017 年)。

46.7%。<sup>18</sup> 第二，需要进行财政调整，以应对受抚养人比率上升和老年医疗保健需求增加给养恤金制度和医疗保健带来的压力。例如，在欧洲联盟，每名养恤金领取人需要 3.5 名工人供养；预计到 2070 年，这一数字将下降到每名养恤金领取人需要 2 名工人供养。<sup>19</sup> 在经济合作与发展组织(经合组织)成员国家，由于老龄化以及采用新的、昂贵的医疗技术，卫生服务的成本也已上升。人口老龄化和其他社会变化也增加了那些无法照顾自己对长期护理的需求。此外，在经合组织各国，有 13% 的 65 岁或以上的人正在接受长期护理；并且由于预期寿命增加，这一数字预计将继续上升。<sup>20</sup>

15. 另外两个与人口有关的大趋势，即城市化和国际移民，也在影响人口的空间分布，并以各种方式与可持续发展联系在一起。预计全世界生活在城市地区的人口所占比例将从 2019 年的 56% 上升到 2030 年的 60% 和 2050 年的 68%。按绝对值计算，到 2050 年，估计将增加 25 亿城市人口，其中 90% 的增长发生在非洲和亚洲。1990 年，非洲只有三分之一(31%)的人口是城市人口，但这一数字预计到 2035 年将达到 49%，这将使非洲成为未来几十年城市化速度最快的区域。<sup>21</sup>

16. 如果加以有效管理，城市化可以促进经济增长，从而帮助减少贫困。如果管理不善，无计划的城市快速增长可能会产生负面的社会、经济和环境后果，包括更多地消耗公共基础设施和服务、高失业率、贫民窟增长、污染加剧和环境退化。令人担忧的是，非洲和发展中世界其他地区的城市化进程并没有伴随着包括工业化在内的经济结构的充分转型。相反，非洲和最不发达国家继续竭力通过在生产率更高的制造业和服务业提供报酬更高的工作机会来消除极端贫困。这些国家的快速城市化在很大程度上伴随着非正规部门的生长、不平等加剧和环境损害等问题。

17. 虽然城市化往往与日益加剧的不平等以及社会和环境压力联系在一起，但它也为加快在实现可持续发展目标方面取得进展提供了一个巨大的机会。正如《新城市议程》中所强调的那样，各国应努力采取前瞻性政策，利用城市化带来的机遇，并更好地规划城市增长。还需要努力投资于农村地区，缩小城乡不平等。就非洲和最不发达国家而言，各项政策应确保城市化进程加快结构转型，以促进经济多样化，特别是通过工业化这样做。

18. 关于国际移民，2019 年全世界的居民中有 3.5%(2.72 亿人)是国际移民，高于 2000 年的 2.8%。<sup>22</sup> 移民中约 47.9% 是妇女，10% 是难民或寻求庇护者。国际移民日益增长的重要性也在改变许多国家劳动力的规模和构成。在 2000 年的 2 亿国际移民中，约有 9 000 万是工人。在高收入国家，移民人数占人口的比例从 2000 年的 9.3% 上升到了 2017 年的 14%。移民也是发达国家人口增长的主要促成因素。

<sup>18</sup> 拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)，《关于拉丁美洲和加勒比执行〈2030 年可持续发展议程〉的区域进度和面临挑战的四年期报告》(圣地亚哥，2019 年)。

<sup>19</sup> 欧洲联盟委员会，《反思文件：到 2030 年建设一个可持续的欧洲》(布鲁塞尔，2019 年)。

<sup>20</sup> 经合组织，《2017 年卫生保健概览：经合组织的指标》(巴黎，经合组织出版社，2017 年)。

<sup>21</sup> 见 [www.uneca.org/sites/default/files/uploaded-documents/ERA/ERA2017/executive-summary\\_03.pdf](http://www.uneca.org/sites/default/files/uploaded-documents/ERA/ERA2017/executive-summary_03.pdf)。

<sup>22</sup> 联合国，经济和社会事务部，人口司，《人口实况》，第 2019/4 期，2019 年 9 月。

如果没有移民，欧洲人口的总规模本来会在 2000-2015 年期间下降。在北美洲和大洋洲，移民分别占人口增长的 42%和 31%。这些趋势对接收国和原籍国实施《2030 年可持续发展议程》都有重要影响。

19. 《安全、有序和正常移民全球契约》强调，移民是一个涉及多种因素的现实问题，与原籍国、过境国和目的地的可持续发展有重大关联(见大会第 73/195 号决议，附件)。这需要做出连贯和全面的回应。虽然原籍国经常失去高技能的工人，但移民有潜力为接收地区和来源地区取得发展成果和实现《2030 年可持续发展议程》的目标做出贡献，在管理得当的情况下更是如此。例如，世界银行关于汇款的数据显示，2018 年全球汇款达到 6 890 亿美元，高于 2017 年的 6 330 亿美元。更重要的是，2018 年流向中低收入国家的汇款达到创纪录的 5 290 亿美元，比 2017 年上一个创纪录的 4 830 亿美元增长了 9.6%。<sup>23</sup> 如果利用得当，这些资源可以有助于消除贫困，以及对人力资本培养、农业、中小微型企业和基础设施的投资。移民的其他益处包括技能转让以及促进原籍国和目的地国之间的贸易。

## B. 高度和日益加剧的不平等问题：对全球化的强烈反对和对机构的挑战

20. 召开社会发展问题世界首脑会议时，全球化正在如火如荼地进行。冷战结束后，人们普遍乐观地认为全球化可用来促进社会进步，尽管它的好处绕过了很多人：超过 10 亿人生活在极端贫困中，数亿人没有工作。有些社会的社会断层不断加深，贫富差距不断扩大。世界首脑会议召开 25 年后，世界仍然面临同样的挑战，某些地区的情况已经恶化。收入不平等问题在大多数发达国家都加剧了，在所有发展中国家仍然非常严重，尽管一些拉丁美洲和非洲国家的收入不平等问题有所减缓。同样，非收入不平等、包括在获得教育和医疗保健的渠道和机会方面的不平等仍然存在，尽管在过去几十年中取得了进步。高度不平等往往导致财富和政治影响力集中在那些已处在收入分配高档的人群身上，造成或维持不平等的关系和权力失衡，而这种关系会加剧社会分裂，威胁社会融合。在世界上最不平等的拉丁美洲和加勒比地区，不平等程度高意味着可持续发展目标 10 对这个地区实现这些目标构成了特别严峻的挑战。其中一些国家最近的公众抗议活动就是这一挑战的例证。打击收入和非收入不平等是维护和加强社会融合、政治稳定以及和平与安全、同时实现包容性经济增长的必要条件。

21. 全球化(通过全球化这一过程，思想、人员、商品、服务和资本日益自由流动，导致经济和社会一体化和相互依存)被视为不平等问题加剧的一个促成因素。<sup>24</sup> 虽然全球化现象和人们反对全球化的情绪都不是什么新鲜事，但当今世界面临的挑战要大得多。对全球化的强烈反对不再局限于经济领域；已蔓延至社会、文化和政治领域，目前并正在持续的遍及各区域的公民示威活动就是佐证。不过，不同地区进行反对的目标有所不同。例如，在经合组织国家，移民现象，或者更准确地说，人们以为不同文化背景的移民和难民大量涌入会构成的威胁，影响力超

<sup>23</sup> 世界银行，《移民和汇款：最近的发展情况和展望：过境移民》，《移民与发展》第 31 号简报(华盛顿特区，2019 年)。

<sup>24</sup> 国际货币基金组织，“全球化：基金组织参与的框架”，2002 年第 1 期专题简报，2002 年 3 月。

过其他全球化的“冲击”。相比之下，在拉丁美洲，全球化的负面影响已经更多地表现为贸易和外来金融冲击。<sup>25</sup>

22. 由于收入和财富不平等现象严重且不断扩大，实际工资纹丝不动或下降，教育和医疗等基本服务成本上升，公共开支削减导致补贴减少或取消以及工作不稳定和失业现象日益普遍——特别是在年轻人当中，许多人认为当前由全球化推动的经济增长模式并没有让他们受益。当越来越多的公民感到全球化的成果只有少数人享受到了而非公平分享，与此同时他们自己的生活质量却正在下降时，他们就会对“当权者”丧失信心，不再信任公共机构。这加剧了社会紧张局势和两极分化，破坏了许多社会的社会凝聚力。

23. 加重的焦虑情绪和被落在后面的感觉是当前反对全球化浪潮背后的根本原因。这反过来又越来越多地引发人们对当前机构的不满，因为这些机构未能解决不平等的结构性原因。事实上，2017年爱德曼信任度调查报告显示，普通民众对所有四个关键机构——企业、政府、非政府组织和媒体——的信任度自2012年开始跟踪以来首次全面下降。<sup>26</sup> 大多数受访者报告说，他们不认为整个系统对他们有用。在这种背景下，人们对全球化、创新速度以及世风日下的合理担忧正在变成焦虑。这些担忧有各种表现形式，包括重申地方和民族意识，要求进一步的民主控制和问责，拒绝中间派政党以及不信任精英和专家。与此同时，许多国家正面临税收下降和私人资本高度集中的问题。财富正变得越来越金融化，其所有权也越来越集中。许多国家所得税的纳税人也从高收入人群转至低收入人群。<sup>27</sup> 总而言之，对全球化的强烈反对表明，政策制定者严重低估了当前全球化形式的政治脆弱性。<sup>28</sup>

24. 全球化本身是否加剧了不平等？有必要加深对全球化的理解，并分析全球化对公民日常生活的影响。与普遍看法刚好相反，技术进步和劳工制度的弱化(诚然，在一定程度上受到了全球化的推动)在加剧不平等方面发挥的作用比全球化更大。事实上，只要对全球化进行有效的管理和调控，借此做到更加公平地分配其利益，全球化就可能是有益的。但是，正如政策制定者在过去25年中所认识到的那样，通常受到全球化推动和刺激的经济增长并不会自动向下涓滴。共享全球化的利益需要制定公共政策来促进包容性增长和保护那些掉队的人。

25. 在社会发展问题世界首脑会议上，会员国已经预见到，如果不进行根本的范式转换，全球化造成的全球竞争加剧可能导致工资、劳工权利和就业做法出现逐底竞争，还可能破坏环境。因此，他们致力于以人为本的发展愿景，即经济发展

<sup>25</sup> Dani Rodrik, *Straight Talk on Trade: Ideas for a Sane World Economy* (Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 2017)。

<sup>26</sup> 见 [www.edelman.com/research/2017-edelman-trust-barometer](http://www.edelman.com/research/2017-edelman-trust-barometer)。

<sup>27</sup> 联合国，社会和经济事务部，“通过财政、薪资和社会保障政策解决不平等和社会包容面对的挑战”，关于社会发展委员会第五十七届会议优先主题的高级别小组讨论摘要，可查阅 [www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2019/06/panel-priority-theme.pdf](http://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2019/06/panel-priority-theme.pdf)。

<sup>28</sup> 世界经济论坛，“强烈反对全球化现象的惊人之处”，2016年7月15日。



与社会发展同时实现，以提高生活水平，为所有人创造充分就业、体面工作和社会进步。他们认识到，经济发展、社会发展和环境保护是可持续发展相互依存、相辅相成的组成部分，并且他们促进政策一致性和一体化，以促进惠及全民的发展。

26. 要解决强烈反对全球化的现象，必须关注人们对全球化的看法与现实之间的差距。对全球化的详细分析(用全球连通性指数衡量的各国与世界其他地区融合的深度和广度)表明，人们往往高估了全球化的强度，而低估了它的局限性。<sup>29</sup> <sup>30</sup> 世界远没有人们普遍认为的那样全球化。在移民方面尤其如此，欧洲和美国的人们就以为他们国家的移民人数是实际人数的两倍多。根据很多其他标准，全球化的深度也不及人们以为的那样：全球约 20% 的经济产出用于出口；外国直接投资流量占全球固定资本形成总额的 7%；通话时间(包括互联网通话)约 7% 是国际通话；只有 3.4% 的人不在其出生国居住。<sup>31</sup> 尽管在交通和电信方面取得了进步，但国家之间的距离和差异对国际流动(其中约一半是在国家之间及其前三大原籍国和目的地国之间)制约却大得多。

27. 不管人们对全球化深度的看法是否有误，强烈反对全球化的根本原因是全球化利益和成本的不公分摊。现在需要避免对全球化采取一刀切的做法，并确定实现“公平”或更加合乎道德、人人受惠的全球化的必要条件。例如，荷兰虽然被全球连通指数评为世界上最互联互通(全球化)的国家，仍然是个相对平等的社会。同样，新加坡被评为全球化程度第二高的国家，同时也是跨境流动比例最高的国家。这些国家表明，通过全球化实现的经济增长并不一定会加剧不平等。

### C. 工作、技术变革和不平等的未来

28. 世界正在进行第四次工业革命，由此带来的劳动世界的变革将影响到每一个人。工作是人类发展的根本。工作不仅使人们能够满足自己的物质需求，摆脱贫困，还赋予了人们使命感，增强了社会凝聚力。然而，劳动世界一直在发生迅猛突变。随着世界向清洁能源和可持续做法过渡，经济的绿化将提供数百万个新的就业机会。另一方面，许多碳和资源密集型行业可能会在这一过程中显著萎缩。此外，人口结构的变化，包括人口老龄化和年轻人口的迅速膨胀，给社会保障制度带来了挑战，并增加了劳动力市场的压力。技术变革，如人工智能和自动化，也可能对许多行业的劳动者产生深远的影响。

29. 此外，仍有不下 20 多亿人还在非正规经济部门谋生，享受不到劳动者的基本权利和社会保障。国际劳工组织估计，全球有 1.72 亿人处于无业状态。残疾人尤其在就业方面面临许多障碍，得不到就业机会的可能性是非残疾人的两倍。<sup>32</sup> 年轻工作者的处境也依然脆弱，而在发达国家和中等收入国家老年劳动者的比例

<sup>29</sup> 基于 169 个国家和地区的产品和服务(贸易)、资本、信息和人员的国际流动。

<sup>30</sup> 见 Steven A. Altman, Pankaj Ghemawat and Philip Bastian, DHL Global Connectedness Index 2018: The State of Globalization in a Fragile World (New York, 2018)。

<sup>31</sup> 同上。

<sup>32</sup> 见《残疾与发展问题报告：由残疾人、为残疾人和与残疾人一起实现可持续发展目标》(联合国出版物，出售品编号：19.IV.4)。

一直在上升。此外，全球超过三分之一的劳动力每周工作时间超过 48 小时，性别工资差距继续存在——全球范围的差距约为 20%，<sup>33</sup> 而在 2004 年至 2016 年期间报告数据的 88 个国家中，有 60 个国家的工会会员人数下降。<sup>34</sup> 这些挑战中的任何一个都有可能加剧经济不平等、社会排斥、不安全以及社会和政治不稳定。但是，结果并非已成定局。各国政府面临着一个独特的机会，他们可以根据《2030 年可持续发展议程》制定一整套综合政策，正面应对这些挑战，借此为其公民创造更加美好的未来。

30. 技术变革常被认为是未来工作的关键因素之一，尤为强调的是它破坏就业的潜力。然而，技术通常取代特定的任务，而不是整份工作。人们往往轻描淡写新技术也会创造新工作和更好的工作这一事实。目前，在如何重新设计工作和将任务重组为新的或现有的职责方面，各国之间存在着重要的差异。任务自动化是否会导致工作岗位的消失，这既是技术问题，也是制度问题。法规和制度对以下方面产生影响：将若干任务重组为一份工作是否盈利；工人能否足够快速提升技能或重新学习技能以便能够承担一系列新的职责。

31. 然而，新技术的不断引进和工作安排的转变已成为现代工作场所的永久特征。这导致对高水平认知和复杂社交技能的需求增加。为了跟上发展，劳动者将不能再完全依赖他们在进入劳动市场之前所受的正规教育。因此，劳动力市场转型期间的终身学习和积极支持在机会平等方面将变得越来越重要。

32. 迄今为止，高技能劳动者从新技术中获益最多。工作中断——有时甚至是破坏——主要影响执行例行体力和认知任务的中低技能劳动者。此外，在许多国家，只有少数主导公司正在获得新技术带来的生产率收益。生产率收益尚未导致工资和生活水平的提高，这助长了不满情绪。如果这些趋势持续下去，将加剧劳动力两极分化和工资不平等。

33. 尽管如此，到目前为止还没有确凿的证据表明，最近的技术进步已导致失业率大幅上升或会使某些类型的工作过时。新技术主要通过推动劳动力两极分化和增加非标准工作安排(这些安排往往缺乏正规工作的福利和稳定性)来加剧工资和收入不平等。

34. 后一种现象虽然出现的时间比当前的技术变革趋势早，但在“零工经济”或者 21 世纪初随着互联网的发展而出现、基于应用软件的平台经济中最为明显。尽管通过在线市场就业的人数仍然很低——从美国劳动力的 0.5% 到欧洲的 5% 不等，但预计未来将扩大一系列在线服务的生产和交付。<sup>35</sup> <sup>36</sup> 理想的情况是基于平

<sup>33</sup> 国际劳工组织，劳动世界的未来全球委员会，《为更光明的未来而努力》(日内瓦，2019 年)。

<sup>34</sup> 国际劳工组织，“工会密度率(%)”。请查阅：<https://ilostat.ilo.org/data/>(访问日期：2019 年 11 月 12 日)。

<sup>35</sup> Diana Farrell and Fiona Greig, *The Online Platform Economy: Has Growth Peaked?* (Washington, D.C., JPMorgan Chase Institute, 2016)。

<sup>36</sup> 欧洲议会，内部政策总局，《平台经济劳动者的社会保障：为欧洲议会就业和社会事务委员会开展的研究》(布鲁塞尔，2017 年)。

台的工作改善了劳动力市场的准入，为以前被排除在外的人提供了新的机会。此外，基于平台的工作还给了劳动者自由，他们可以想做多少工作就做多少工作，想什么时候工作就什么时候工作。但是平台工作也可能导致就业地位模糊、话语权缺失、社会保障不足或缺席以及劳动者遭到剥削。此外，平台劳动者很少是工会会员，而且经常因竞争法规或其他反托拉斯法被禁止进行集体谈判。<sup>37</sup> 换句话说，虽然平台经济以更低的价格提高了消费者的选择水平和便利性，但劳动者的处境却可能变得更加糟糕。

35. 最后，除了上述的劳动者代表水平下降外，集体谈判在工作岗位的未来方面面临越来越大的压力。从历史上看，工会根据不断变化的情况调整其集体谈判战略，并应对技术和人口的变化。例如，为了对抗现代技术带来的永久连通性，断开权已成为许多国家讨论的话题。<sup>38</sup> 但非标准就业形式的重要性与日俱增，融入现有框架的难度要大得多。事实上，工会经常担心非标准就业形式会导致整体工作条件变差，而雇主主要看到的是好处，如灵活性增加和成本降低。<sup>39</sup> 工会正在通过为非标准劳动者提供支持并增加他们的入会选项来适应这一新情况。

#### D. 气候变化与自然灾害：对消除贫困和减少不平等工作的影响

36. 有增无减的气候变化、全球变暖和极端天气状况已成为我们这个时代的关键问题。根据政府间气候变化专门委员会最近的报告，2030年至2052年期间，全球气温可能上升1.5摄氏度，如果继续保持目前的速度，到2100年，上升幅度有望超过3至4摄氏度，这将对经济增长、粮食安全、卫生、生计、供水和社会稳定构成风险。<sup>40</sup> 最近发布的《2019年排放差距报告》还向各国发出尖锐警告，称年复一年的不作为都在危及《巴黎协定》的主要目标，即把全球平均气温升幅控制在工业化前水平以上低于2摄氏度之内，并努力将气温升幅限制在工业化前水平以上1.5摄氏度之内。报告中还指出，各国都未能阻止全球温室气体排放的增长。气候变化正在加速环境退化，并增加极端天气和气候事件的频率、持续时间和强度。降水过多或过少、海平面上升、极端温度变化、风暴、干旱和洪水是各国和社会越来越频繁面临的一些气候灾害。<sup>41</sup>

37. 世界各地都能感受到气候变化的持续影响，而莫桑比克、马拉维和津巴布韦的气旋“伊代”造成的破坏以及巴哈马的飓风“多里安”造成的灾难性破坏突现了这一点。在印度，气候变化现在扰乱了季风，因此季节性降雨变得更加猛烈，更难预测。这类事件让数百万农民，特别是贫穷的农民，任由气候破坏摆布。此外，根据世界银行的数据，南亚目前有近一半人口(8亿人)生活在预计到2050年

<sup>37</sup> 国际劳工组织，劳动世界的未来全球委员会，“平台经济中的工作质量”，第5期专题简报，2018年2月17日。

<sup>38</sup> 经济合作与发展组织，《2019年经合组织就业展望》(巴黎，经合组织出版社)。

<sup>39</sup> 欧盟委员会，《2018年欧洲的就业和社会发展》(卢森堡，欧洲联盟出版处)。

<sup>40</sup> 政府间气候变化专门委员会，“决策人摘要”，《全球升温1.5°C：气专委关于在加强全球应对气候变化威胁、实现可持续发展和努力消除贫困的背景下全球升温高于工业化前水平1.5°C的影响和相关全球温室气体排放路径的特别报告》(日内瓦，2018年)。

<sup>41</sup> Ove Hoegh-Guldberg and others, “Impacts of 1.5°C global warming on natural and human systems”, in *Global Warming of 1.5°C*.

将成为中度到重度热点的地区。在印度，由于降雨反复无常且气温上升，该国 13 亿人口中近一半的生活水平到 2050 年可能会下降。<sup>42</sup> 在欧洲联盟及其 28 个成员国中，与应对气候变化和生物多样性有关的目标也被列为欧洲联盟面临的最大挑战之一。<sup>43</sup>

38. 环境退化和气候变化的影响严重损害了人们的生计和福祉，特别是最贫困和最脆弱的群体，包括小户农民、土著人民和沿海农村人口，因为他们面临着更大的风险，也遭受了更大的损失。那些应对风险、适应风险、从中恢复和减轻风险手段最少的人受到的影响最大。气候灾难发生率上升表明，几十年来取得的可持续发展成果可显著逆转或功亏一篑。

39. 无论是表现为单个的冲击还是逐渐的环境退化，气候变化的影响都会造成家破人亡、负面的健康影响以及对基础设施、生计和环境资源的破坏。在洪水和海岸侵蚀的极端情况下，整个群落的存亡都有风险。此外，对环境造成的破坏严重损害了易受气候影响的生计，包括农业和渔业。自然资源的侵蚀可能迫使依赖这些手段谋生的人们寻求其他收入来源，例如从以农作物为主转向以杂交畜牧业为主或雇用劳动，但不是总能找到替代办法，替代办法也并非总是可行。这样的转变也可能产生高昂的成本，或者造成缺乏专门技能的局面。当气候灾害迅速接连发生时，可能带来尤其灾难性的后果，几乎没有给受灾人群时间来恢复和重建他们的资产和生计。

40. 气温的变化以及热浪、干旱和洪水等极端事件的发生，对人类健康、死亡率和迁徙都有重大影响。例如，极端温度会加重心血管和呼吸系统疾病，提高死亡率。<sup>44</sup> 降水量的波动和增加影响了淡水的供应，增加了腹泻、水媒疾病以及通过昆虫和动物传播的疾病的风险。气候状况的变化不仅会延长疾病的传播期，还会扩大其地理范围。儿童和老年人由于行动不便、易感染传染病以及卡路里和营养摄入量较低(对老年人来说，社会隔离程度较高也是原因之一)，面临的风险尤其大。<sup>45</sup> 年轻人和儿童死于腹泻病和洪水的可能性更大，而老年人特别容易受到热应激、干旱和野火的影响。发生自然灾害时，残疾人在疏散过程中往往会被落在后面，死亡率更高。<sup>46</sup> 国际移民组织还预计，由于全球气温上升和生态系统消失，全球被迫流离失所和迁移的人数将会上升。据估计，到 2050 年，将有数亿人受到气候变化和环境退化的影响。<sup>47</sup>

<sup>42</sup> Muthukumara Mani 等人，《南亚热点：温度和降水变化对生活水平的影响》，南亚的发展很重要(华盛顿特区，世界银行，2018 年)。

<sup>43</sup> 联合国可持续发展解决方案网络和欧洲环境政策研究所，《2019 年欧洲可持续发展报告》(巴黎和布鲁塞尔，2019 年)。

<sup>44</sup> 联合国气候变化框架公约，“气候变化影响人类健康”，2017 年 4 月 12 日。

<sup>45</sup> Christopher B. Field and others, “Technical summary”, in *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability, Part A: Global and Sectoral Aspects – Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*.

<sup>46</sup> 见《残疾与发展问题报告：由残疾人、为残疾人和与残疾人一起实现可持续发展目标》。

<sup>47</sup> 国际移民组织，《移民、环境和气候变化：评估证据》(日内瓦，2009 年)。

### 三. 应对加快行动落实《2030 年可持续发展议程》所面临挑战的战略

41. 落实《2030 年可持续发展议程》和实现可持续发展目标将取决于几个因素。除了政治意愿之外，这些因素还包括各国及其发展伙伴制定的政策和战略、用于执行这些政策和战略的资源(财政和人力)的及时性和可预测性以及经济增长持续、公平和包容的程度。解决几大全球趋势和新出现的社会挑战对实施《2030 年议程》的持续影响将是关键。为了有效应对这些相互关联的挑战，必须实施相辅相成的社会、经济和环境政策。比如，财政政策要继续把教育、医疗卫生、社会保障放在优先位置。

42. 为了确保各国制定将改善人类境况的目标和具体目标，必须系统地考虑人口变化。通过了解人们的数量、年龄分布和位置，可以满足他们的需求，并确保不让任何一个人掉队。由于人口持续增长，许多发展中国家，特别是撒哈拉以南非洲国家和最不发达国家，必须大幅增加对人力资本形成的投资。这些国家尤其应改善获得优质教育和医疗保健的机会，包括计划生育和生殖健康服务以及妇幼保健。还需要努力加快就业密集型经济增长，提供清洁饮水和环境卫生、负担得起的能源、体面的经济适用房以及社会保障。

43. 由于随着劳动年龄人口萎缩老龄化人口的经济活力可能会削弱，所以其中有一套措施是促进老年人参与劳动力和就业。实现方法可以是促进老年劳动者的灵活工作安排，以及避免采取阻碍他们在养老金制度中继续工作的措施、同时又保留既得权利。也可以通过促进终身学习以确保老年工人拥有使其能够适应不断变化劳动力市场的技能和能力，激励更多老年人参与劳动力市场。同样至关重要的是，会员国应解决工作场所的年龄歧视问题，加强创造对老年人友好的工作环境，并宣传晚年工作的积极形象。除了提高老年劳动者的劳动力参与率外，促进了延长预期寿命的全球保健转型也使得社会必须为老年人建立对老年人友好的服务，并改善城市和农村地区老年人获得优质保健服务的渠道。

44. 为了消除迫使人们离开原籍国的驱动因素和结构性因素，各国必须投资加速实现可持续发展目标的方案。这些方案应优先消除一切形式和表现的贫困、促进经济结构转型和创造就业、投资教育和全民健康覆盖、减轻气候变化的影响和遏制碳排放、确保粮食安全以及促进残疾人融入社会和增强妇女和女童权能。

45. 各国还需要实施城市可持续发展政策，以应对快速城市化带来的多重挑战。特别是，应该重新考虑以经济结构转型缺失、失业率高、就业不足和不平等以及环境退化水平堪忧为特征的城市化模式。

46. 为了建立人们对体制的信任和恢复他们对体制的信心，各国政府、国际社会、民间社会组织，包括非政府组织、社会团体、学术界、慈善界、智库、私营部门和金融机构，需要联合起来，建立一个更加综合的、发展以人为本的模式。全球化程度相对有限的国家应该利用政策空间，实现包容性增长和共享繁荣。此外，应努力找到更有成效的方式与公民互动，并管理他们的期望，特别是在由互联网、社交媒体和 24 小时新闻周期促成的信息社会时代里观念与现实之间的差距。此

外，多边体系需要确保全球化不超出为实现人人享有可持续发展而规范和稳定市场的机构设定的界限。

47. 《2030 年可持续发展议程》与《巴黎协定》之间的多重关联表明，综合协同落实这两份文书将带来许多好处。这种方法将大大改善成果的实效和质量，并有助于有效利用资源、各部门和行为体协调一致行动以及形成新的伙伴关系。<sup>48</sup> 各国还需要利用现有技术实现跨越式发展和/或从污染环境的化石燃料转向更加清洁的能源，同时保持强劲的经济增长并创造就业机会。此外，气候行动和向绿色经济的转型提供了减轻贫困和不平等的机会。公正的过渡要求将气候目标与旨在减少脆弱性的社会和经济政策结合起来，支持那些受气候变化影响的人，并创造体面的就业机会。

48. 有效应对这些挑战需要加大对国家统计能力以及收集和及时分析分类数据工作的投资。此外，没有一个国家或民族能够凭一己之力有效地应对这些挑战，特别是气候变化和国际移民等跨国挑战。要为全人类带来更大的福祉和更加美好的未来，将需要所有国家都支持多边主义。应对气候变化和自然灾害的破坏性影响需要做出强有力的集体努力，从制定政策和分担责任，到共同商定条件以调动资源和转让技术。

49. 重申 25 年前在哥本哈根社会发展问题世界首脑会议上阐明的以人为中心的发展与公平和社会正义原则，将给所有这些加快实现可持续发展目标进展的行动提供支持。将社会、经济和环境政策牢牢植根于改善人民福祉的总体目标，就可以带着清晰的愿景应对众多社会挑战。如果公平和社会正义成为决策的基础，自然会促进公平的全球化、可持续和包容性的城市化以及适应和减轻气候变化影响的公正过渡。努力实现哥本哈根宣布的三项社会发展核心目标，即消除贫困、充分的生产性就业以及社会融合，将使我们的集体行动与加快落实《2030 年议程》和各项目标的工作保持一致。25 年后的今天，社会发展问题世界首脑会议的重要性源自其作为启动实现人人享有可持续发展十年行动的平台的意义。

---

<sup>48</sup> 联合国，经济和社会事务部和联合国气候变化框架公约秘书处，《加强关于气候变化的〈巴黎协定〉和〈2030 年可持续发展议程〉之间协同作用的全球会议：通过将实施可持续发展目标与气候行动联系起来最大限度地实现互利——会议摘要》（2019 年）。