



亚洲及太平洋经济社会委员会

第七十五届会议

2019年5月27日至31日，曼谷

临时议程* 项目2

“增强人民权能，确保包容性和平等”：
关于本主题的一般性辩论

弥合差距：亚洲及太平洋的赋权和包容

秘书处的说明

摘要

本文件载有亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)2019年主题研究“弥合差距：亚洲及太平洋的赋权和包容”的执行摘要，这项主题研究与2019年可持续发展问题高级别政治论坛的主题相一致，并侧重于所审查的六个可持续发展目标中的三个，即目标4(优质教育)、目标8(体面工作)和目标10(减少不平等)。根据亚太经社会27个发展中成员国的数据分析，这项主题研究发现，弱势群体中间的基础赋权现象少之又少。在能够找到这种赋权现象的国家，教育方面的赋权比就业和收入方面突出。研究还发现，强有力的体制和法律框架对推动包容和赋权至关重要，而经济发展水平未必能决定一个国家实现人人平等的潜力。

请经社会审查本文件中的调查结果，并对秘书处今后在不平等问题上的工作提供指导和建议。

一. 包容和赋权促进平等

1. 《2030年可持续发展议程》呼吁不让任何人掉队，并将平等置于国家政策制定的中心。平等要求让每个人都参与发展成果并从中受益。可持续发展目标强调普遍性，从而让所有人(不论背景如何)都能获得基本服务和机会。

《2030年议程》还具体承认赋权对实现平等的作用，尤其对弱势群体和妇女而言。只有增强人民的权能，使其能够利用机会充分发挥潜力时，包容才能行之有效。

* ESCAP/75/L.1。

2. 本区域在教育、就业和收入方面表现出的平均成绩反映了经济增长在帮助人民发挥潜力方面可发挥的作用。然而，这些成绩仅代表平均水平。亚太很多国家的收入不平等始终在加剧，包括本区域人口最多的国家：中国、印度和印度尼西亚。¹ 机会不平等也很严重，尤其在作为体面工作代表的教育程度和全职就业方面。² 结果是贫富之间的差距越来越大。

3. 妇女、农村居民、年轻人、残疾人或 50 岁以上的人处境最差，这些特征加在一起（例如既是妇女又是农村居民）使某些群体进一步边缘化。³

4. 本区域低水平的民众公共投资、尤其在教育、卫生和社会保护方面的低水平投资扩大了这些差距。⁴ 虽然近年来略有增长，但是亚太区域大多数国家用于社会保护的支出平均不到全球水平（国内生产总值的 11.2%）的三分之一。⁵ 教育和医疗保健支出接近但仍低于全球平均水平。⁶ 这些调查结果预示着实现《2030 年可持续发展议程》的前景不佳。

二. 揭示包容和赋权

5. 2015 年通过可持续发展目标四年后，可持续发展问题高级别政治论坛选择赋权这一主题作为审查可持续发展目标 4、8、10、13、16 和 17 进展情况的一条共同主线。促进赋权、包容和平等的行动呼吁贯穿于《2030 年议程》：从侧重于增强所有妇女和女童权能的目标 5 到目标 4、8、10、11 和 16。⁷ 可持续发展目标具体目标 10.2 具体提到通过赋权减少不平等，并呼吁社会、经济和政治包容所有人。

6. 正如本摘要所提示，社会和经济包容就是向社会所有成员提供服务和机会，而不论其年龄、性别、种族、宗教和族裔，也不论其所在地和阶级。系统层面的体制改革和政策变化有助于建设包容的社会并促进平等。包容的基础设施也有助于使平等成为一个可以实现的愿望。

7. 然而，要使包容有成效并且有意义，人民还需要拥有作出选择和利用现有机会的自由。赋权是对自己的人生和未来作出战略选择的一种能力。⁸ 赋权需要一个有利环境，让个人和群体能够表达自己的选择并按照自己的决定

¹ 《亚洲及太平洋在〈2030 年可持续发展议程〉时代的不平等》（联合国出版物，出售品编号：E. 18. II. F. 13）。

² 同上。

³ 同上。

⁴ 《亚洲及太平洋社会展望：保护不力》（联合国出版物，出售品编号：E. 19. II. F. 2）。

⁵ 同上。

⁶ 同上。

⁷ 亚太经社会、亚洲开发银行和联合国开发计划署，《加速进展：一个赋权、包容和平等的亚太》（即将出版）。

⁸ Naila Kabeer 著，“Resources, agency, achievements: reflections on the measurement of women’s empowerment”，*Development and Change*, vol. 30, No. 3 (July 1999), pp. 435 - 464。

采取行动。应该具备的条件是充足的物质、人力和社会资源及能动性——对自己认为重要的事情采取行动的能力。资源和能动性是能力的本质，也是人民拥有过上理想生活潜力的本质。⁹

8. 根据具体目标 10.2，包容和赋权可带来平等，但前提是要有一个有利环境。例如，一项政策可以规定将一名残疾儿童纳入主流教育，但是如果不排除入学和上学方面的所有障碍，这名儿童是无法完成学业的。同样，劳动力市场可能有反歧视立法，防止雇主的性别歧视，但是妇女可能无法与男子同工同酬。

9. 在审查实现平等方面的进展时，这项主题研究尝试着去揭示包容和赋权问题，将各项进程作了区分，一方面是使弱势群体明显接近平均水平或优势群体的进程，另一方面是具有包容性但不足以弥合差距和实现平等的进程。这份报告假设：在至少一项发展成果中差距显著缩小的情况下，弱势群体受益于基本赋权。同样，在优势群体和弱势群体以相似速度受益于发展成果时（平行发展），弱势群体也被包括在内。弱势群体的任何进步都值得关注；人口群体之间差距的缩小标志着迈向平等的明显进步。

10. 这项分析侧重于社会经济发展三个关键领域中弱势群体和优势群体之间差距的趋势和方向：教育（以中等教育完成情况衡量）、体面工作（以全职就业衡量）和收入（以年度实际家庭收入衡量）。¹⁰ 选择这三个指标是因为这些指标在研究出版物中已被广泛用来衡量赋权的各种形式，同时也因为这些指标反映了 2019 年高级别政治论坛将要审查的六个可持续发展目标中的三个目标（目标 4、8 和 10）的成绩。¹¹

11. 这项研究还跟踪了落在最后群体的进展情况：因各种弱势交集而机会受限的弱势群体。这项研究以教育为侧重点，显示了最不可能完成中等教育的人群的四种情形：家庭财富少、身为女性、农村居民身份和少数民族身份。随着时间的推移，性别和属于国民财富分配最底层 40% 类别成为最突出的两个因素。在大多数情况下，这种变化是农村居民身份作为一项不利条件重要性降低的结果。

12. 数据不足限制了分析工作，否则就能够按优势群体或劣势群体将相关指标在一段时间内的变化进行分类。其结果是政策辩论碰到证据真空，而政府要在证据基础上才能确定重点群体或领域的优先次序。亚太经社会主题研究综合了亚太经社会 16 个发展中国家的人口保健调查和多指标类集调查以及亚太经社会 27 个发展中国家盖洛普世界民意调查的数据。后一个数据集已被广泛用于联合国各个机构以及独立研究员进行的分析。这套数据虽然样本较小，有时可能限制解读，但有助于按利益人口群体（包括妇女、农村居民、青

⁹ Amartya Sen 著, *Commodities and Capabilities* (新德里, 牛津大学出版社, 1999 年)。

¹⁰ 由于数据局限和样本规模限制, 这项分析未报告各个群体的具体比例。

¹¹ Ruth Alsop 和 Nina Heinsohn 著, “Measuring empowerment in practice: structuring analysis and framing indicators”, Policy Research Working Paper, No. 3510 (华盛顿特区, 世界银行, 2005 年)。

年、年长工人)进行分类。按照三角交叉检视趋势,尽可能利用官方可持续发展目标统计数据,这一局限性已有所克服。

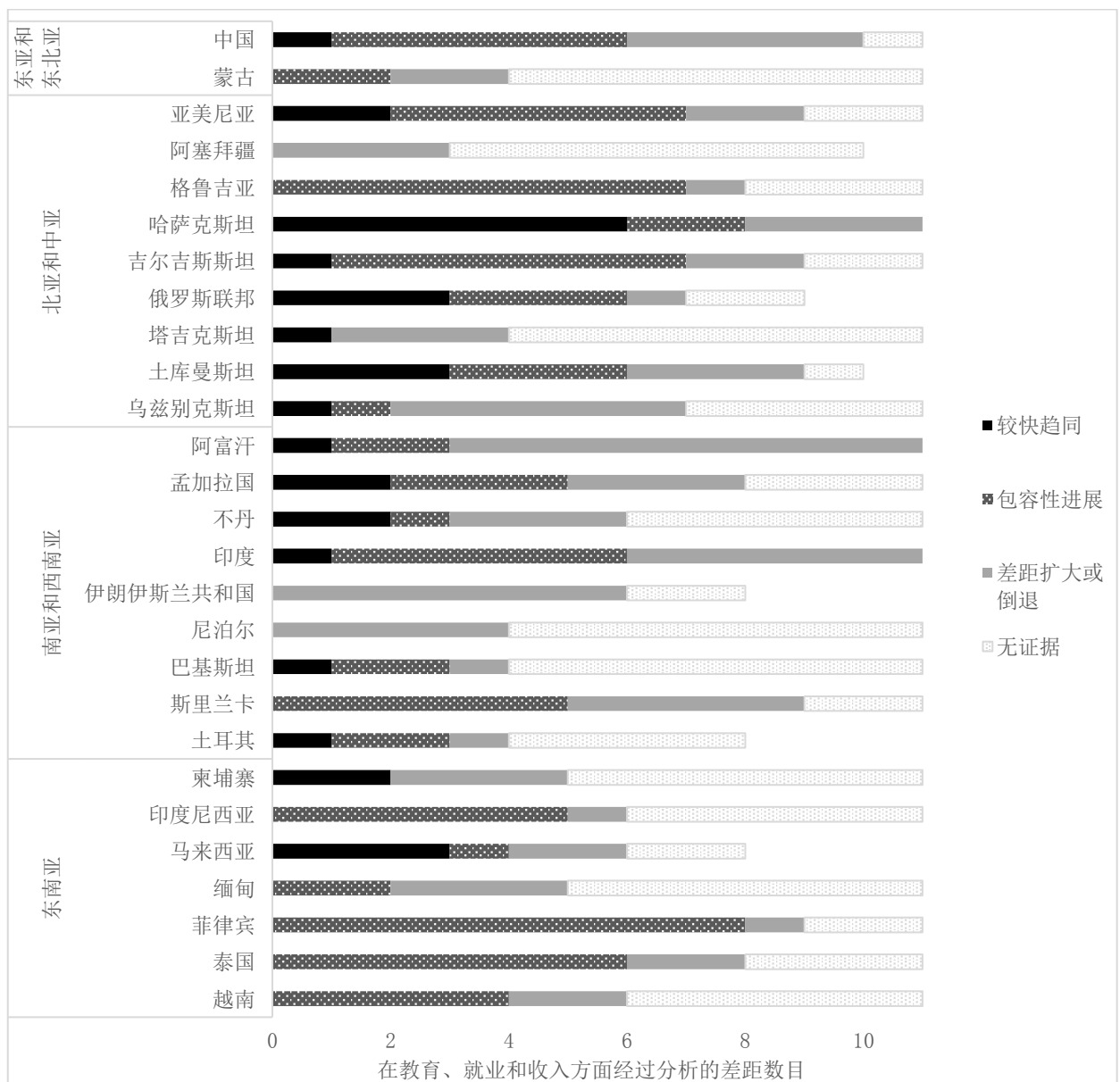
13. 这项分析没有区分资源的相对影响与能动性在实现平等方面的作用。对平等成果的更多观察不能说明趋同背后的原因:是因为有更多资源可用,还是因为弱势群体的能动性加强了?同样,在资源有限的情况下,由于能动性加强了,即使没有趋同,融入发展进展也是可能的。¹²

14. 相反,这项研究使用了一段时间内的变化方向。通过跟踪各个群体之间随时间变化的差距,而非单个群体的具体成绩水平,侧重点转向平等这一目标。¹³ 将结果进行分组,分为:向平等“较快趋同”、“包容性进展”、群体在“差距扩大或倒退”以及数据不确定或不足的情况(见图)。

¹² 区分资源和能力的相对贡献需要进行大量额外的微观数据收集工作,超出了这项主题研究的范围。

¹³ 为了显示不同群体不同程度的发展成果,必须依靠官方统计数据和官方可持续发展目标指标的使用。遗憾的是,虽然尽可能报告了官方数据,但是关于本研究关注的几个不同弱势群体(妇女、农村居民、残疾人以及年轻工人、年长工人和教育程度低的工人),找不到这个层面的分类数据。

亚洲及太平洋弱势群体在三个领域实现平等的进展情况：教育、就业和收入



资料来源：亚太经社会根据 2006-2016 年盖洛普世界民意调查数据进行的计算。国际劳工组织提供了与微观数据相关的支持。

注：图中显示了妇女、农村居民、残疾人、教育程度低的人、年轻工人(15-24 岁年龄组)和年长工人(50 岁以上年龄组)在中等教育完成情况、全职就业和收入三项指标方面与对照组趋同、取得包容性进展、差距扩大或倒退等多种情况。

15. 观察到的模式也证实了亚太经社会早先关于亚太各国机会不平等工作产生的调查结果。¹⁴ 用相异指数进行衡量，在那些有更多群体更快地与优势群体趋同或取得包容性进展的国家与那些在中等教育和全职就业方面机会不平等程度更高的国家之间存在着鲜明的负相关关系。除了这些趋势之外，还观察到三个可为政策制定提供信息的新调查结果。

¹⁴ 《亚洲及太平洋的不平等》。

三. 关键调查结果驱动政策

A. 调查结果 1：观察到的基本赋权现象少之又少

16. 在大多数国家，弱势群体已被纳入教育、就业和收入的总体进展中。然而，弱势群体的基础赋权受益甚少。因此，各个群体之间的差距总体没有缩小，现有的不平等现象依然存在。

17. 在有些国家，三个弱势群体(农村居民、妇女或残疾人)中有一个或两个群体在中等教育和全职就业方面与优势群体的差距弥合了。这些情况大多出现在北亚和中亚国家。在东亚和东北亚以及东南亚，差距缩小的情况不太常见。同样，南亚和西南亚的趋势参差不齐，也未展现出增强权能的景象(另见调查结果 2 和图)。

18. 只有哈萨克斯坦这一个国家的农村居民和妇女这两个群体在教育和就业方面弥合了与城市居民和男性之间的差距。虽然这两个群体的基本赋权可能发挥了作用，但是哈萨克斯坦的中等教育和全职就业率在 2006 年时已经很高，说明社会经济平等可能需要数年时间才能实现。

19. 虽然本区域中等教育总体取得了进展，但是落在最后的人群与普通人群之间的差距却扩大了。在印度尼西亚和泰国，在 2000 年代中期至 2010 年代中期期间，落在最后的人群的中等教育完成率翻了一番。在越南，这一数字翻了两番；印度增长了七倍；巴基斯坦增长了 24 倍。然而，只有印度、哈萨克斯坦和泰国这三个国家落在最后的人群在逐渐接近中等教育的平均完成率。

B. 调查结果 2：教育差距的缩小幅度超过就业和收入差距

20. 阿富汗、亚美尼亚、中国、哈萨克斯坦和俄罗斯联邦农村居民的中等教育完成率一直在追赶城市居民。在大多数中亚国家和马来西亚，女性的中等教育完成率也与男性趋同。

21. 然而，教育和就业的平等模式之间出现了脱节。例如，孟加拉国、不丹和印度的农村居民与城市居民虽然在教育方面缺乏趋同，但是各种差距明显弥合了。柬埔寨和巴基斯坦的女性与男性之间的就业差距也弥合了，而在中等教育成果中未见这种发展情况。这些意想不到的结果暗示我们，就业未必需要较高的教育水平。这个假设在孟加拉国和不丹得到了证实，在这两个国家，初等教育程度的工人全职就业率与教育程度较高的工人相差无几。

22. 在大多数国家，不论教育和全职就业方面的进展如何，收入分配中最底层 40% 的人群与普通人口之间的收入差距以及农村与城市家庭之间的收入差距似乎无法弥合。绝对收入差距仍然居高不下或继续扩大，即使在农村居民和最底层 40% 的人群收入增长较快的国家也是如此。

C. 调查结果 3：要实现人人平等，强有力的体制和法律框架比国家的经济发展水平更加重要

23. 赋权和包容的趋势预示着本区域的社会经济发展前景不佳，可能会制约实现《2030 年议程》的工作。到 2030 年，预计只有六个国家可弥合中等教育

方面的差距。就全职就业而言，即使到 2050 年，也没有一个国家的所有弱势群体都能赶上优势群体。

24. 如果强有力的机构和立法框架能够到位，那么一个国家的收入水平就不能决定实现人人平等的可能性。例如，执行全面的非歧视性法律和政策框架以及性别平等战略对于促进妇女平等获得全职就业机会至关重要。在强有力的政治承诺指导下，对农村地区教育、社会保障和就业机会的公共投资也能释放边缘化和受排斥人口的潜力。
