



# 经济及社会理事会

Distr.: General  
23 November 2020  
Chinese  
Original: English

## 社会发展委员会

### 第五十九届会议

2021年2月8日至17日

临时议程\* 项目3(a)

社会发展问题世界首脑会议的后续  
行动和大会第二十四届特别会议

## 以社会公正的方式向可持续发展过渡：数字技术对社会发展和所有人福祉的作用

### 秘书长的报告

#### 摘要

在本报告中，秘书长论述了以社会公正的方式向更包容、更公平、更有韧性和更可持续的发展过渡的必要性，分析了需要采取的政策和行动，强调了数字技术在促进社会发展和所有人福祉方面的作用，特别关注弱势、边缘化或易受伤害群体和社区，并就各国如何在这些问题上取得进一步进展提出了建议。

\* E/CN.5/2021/1。



## 一. 导言

1. 经济及社会理事会在其第 2020/212 号决定中决定，社会发展委员会第五十九届会议的优先主题为“以社会公正的方式向可持续发展过渡：数字技术对社会发展和所有人福祉的作用”。

2. 2020 年是联合国成立 75 周年，当时，各会员国在《联合国宪章》序言中承诺，要“促成大自由中之社会进步及较善之民生”。这一年也是社会发展问题世界首脑会议召开 25 周年。1995 年，首脑会议与会者倡导实现向以人为中心、更包容和更公平的社会和经济发展模式的范式转换。会议通过了行动纲领，强调要消除贫困，促进充分的生产性就业，促进社会融合和包容，实现普及和公平的优质教育和初级卫生保健，减少不平等，并通过联合国系统加强社会发展合作。

3. 2015 年，大会通过第 70/1 号决议，其中所载《2030 年可持续发展议程》载有一套全面而普遍的可持续发展目标，核心是消除贫困。会员国承诺不让任何一个人掉队，并首先尽力帮助落在最后面的人。要履行这些承诺，就必须努力向以人为中心、以社会正义原则为基础的社会公正过渡，以统筹兼顾的方式处理社会、经济和环境目标之间的相互关系。

4. 现在距离实现《2030 年议程》目标还有十年的时间，世界面临着前所未有的多方面挑战，包括冠状病毒病(COVID-19)大流行。疫情带来的经济和社会后果正在对世界各地的社会发展和人民福祉产生重大影响。这场危机不仅暴露了先前存在的的社会不平等和当前制度的弱点，而且还加剧了这些不平等和弱点。它有可能逆转几十年来在消除贫困和不平等方面取得的进展，让更多的人掉队。

5. COVID-19 危机也加快了数字化转型的步伐。数字革命已经给社会经济发展带来了巨大的好处，提高了许多人的生活质量。然而，它也有扩大数字鸿沟的风险，会进一步加剧现有的不平等，并使劳动力市场两极分化。迫切需要促进以人为中心的方针，最大限度地扩大数字技术带来的收益，并将风险降至最低。

6. 走出 COVID-19 危机将为重新调整社会经济政策以重启经济增长提供机会。这意味着可持续地提高全体人民的生活水平和福祉，进而推动以社会公正的方式向《2030 年议程》设想的可持续发展过渡。数字技术可以促进这一过渡，为所有人创造一个更包容、更公平、更有韧性和更可持续的社会。

## 二. 在《2030 年议程》的框架内以社会公正的方式向可持续发展过渡

### A. 当前的发展模式及其后果

7. 通过《2030 年议程》，世界各国领导人认识到，当前的经济发展轨迹非但未能使所有人共享繁荣，反而导致许多国家存在严重且不断加剧的不平等、气候危机以及不可持续的消费和生产模式。这些后果损害了社会发展和人民福祉，特别是最易受伤害群体的福祉。

8. 自 1945 年联合国成立以来，经济社会发展有了长足进步。许多国家取得了持续的经济增长，进而提高了人民生活水平，使其摆脱了极端贫困。然而，1990 年至 2016 年间，在有数据可查的 119 个国家中，有 49 个国家的收入不平等<sup>1</sup> 加剧。如今，超过三分之二(71%)的全球人口生活在不平等加剧的国家。<sup>2</sup> 此外，截至 2019 年年底，一国人口中排在前 1% 的财富拥有者一般拥有的财富占了财富总量的 25% 到 40%，而排在前 10% 的成年人往往占了 55% 到 75%，最底层的 54% 的人拥有的财富不到全球财富总量的 2%。<sup>3</sup> 在经济合作与发展组织(经合组织)成员国中，收入最高的 10% 人口拥有的财富占了财富总额的近一半，而收入最低的 40% 人口仅占 3%。超过三分之一的人在经济上被视为处于弱势地位，缺乏将生活水平维持在贫困线以上至少三个月所需的易变金融资产。<sup>4</sup> 超过 55% 的人口缺乏利用任何社会保障机制的机会。<sup>5</sup> 在许多国家，机会不平等和获得教育、医疗保健、安全饮用水和环卫设施、充足的安全和有营养食品方面的不平等依然存在，而且还在加剧。

9. 这种差距对社会的影响是多方面的。从经济上讲，高度不平等与生产率下降、繁荣程度降低有关，并对减贫产生负面影响。<sup>6</sup> 不平等也破坏了持续增长。国际货币基金组织的一项研究显示，“与自由贸易、外国投资、政府腐败程度低或外债水平低相比，收入更平等更能延长各国经济增长的持续时间。”<sup>7</sup> 从政治上讲，高度不平等破坏了社会和政治稳定，因为它加剧了人们对公共机构的不满和不信任，从而削弱了社会契约，侵蚀了民主。

10. 从社会上讲，不平等引发了广泛的问题，包括暴力和腐败、对身心健康的伤害，并侵蚀了民众社会关系和社会资本的质量，而这是个人幸福和生活满意度的核心决定因素。<sup>8</sup> 不平等进一步加深了数字鸿沟，而数字鸿沟反过来加剧了不平等。不平等也对减贫产生了负面影响。自 2015 年以来，不断加剧的不平等将全球减贫速度放缓至每年不到 0.5 个百分点，而在此前的 1990 年至 2013 年期间，全球减贫速度持续从 36% 下降到 11%。<sup>9</sup>

<sup>1</sup> 使用基尼系数衡量。

<sup>2</sup> 《2020 年世界社会报告：剧变世界中的不平等》(联合国出版物，2020 年)。

<sup>3</sup> Anthony Shorrocks, James Davies and Rodrigo Lluberias, *Global wealth report 2020* (Credit Suisse Research Institute, October 2020).

<sup>4</sup> 见 [www.oecd-ilibrary.org/sites/689afed1-en/index.html?itemId=/content/publication/689afed1-en](http://www.oecd-ilibrary.org/sites/689afed1-en/index.html?itemId=/content/publication/689afed1-en)。

<sup>5</sup> 国际劳工组织(劳工组织)，《2017-19 年全球社会保障报告：全民社会保障以实现可持续发展目标》(日内瓦，国际劳工局，2017 年)。

<sup>6</sup> 见 [www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/poverty-reduction/inclusive\\_development/towards\\_human\\_resiliencesustainingmdgprogressinanageofeconomicun.html](http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/poverty-reduction/inclusive_development/towards_human_resiliencesustainingmdgprogressinanageofeconomicun.html)。

<sup>7</sup> 见 [www.un.org/en/chronicle/article/goal-10-why-addressing-inequality-matters](http://www.un.org/en/chronicle/article/goal-10-why-addressing-inequality-matters)。

<sup>8</sup> Richard Wilkinson and Kate Pickett, *The Inner Level: How More Equal Societies Reduce Stress, Restore Sanity and Improve Everyone's Well-being* (New York, Penguin Press, 2019).

<sup>9</sup> 见 <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/povOnDemand.aspx> (2020 年 11 月 7 日查询)。

11. 由于社会两极分化和对公共机构缺乏信任，不平等降低了公众对环境保护的支持。此外，不平等也是地位竞争的一个主要促进因素，因为地位焦虑加剧会助长消费主义，从而冲击地球极限。研究表明，生活在不平等程度较高的社区的人往往更喜欢名牌服装和昂贵汽车等突显地位的商品。<sup>10</sup> 另一项研究显示，“消费是全球影响的最大决定因素，超过了年龄、家庭规模、资质或居住环境等其他社会经济和人口因素”。<sup>11</sup> 据估计，25%到43%的环境影响是由世界上最富有的10%人口造成的，而最贫穷的10%人口造成的环境影响只有3%到5%。<sup>12</sup>

### 不可持续的消费和生产模式

12. 除了消费者的行为之外，当今的大规模生产模式是不可持续的。价值2.4万亿美元的服装业排放的温室气体占了全球总量的8%到10%，产生的工业废水占了全球总量的20%。据联合国可持续时尚联盟的数据显示，每年因衣物未得到充分利用和回收利用不足而造成的损失价值高达5000亿美元。仅在2019年，就有大约3亿吨塑料制品和5000多万吨电子产品被丢弃。<sup>13</sup> 制材、造纸和家具行业是全球森林砍伐的罪魁祸首。虽然砍伐森林的速度已经放缓，但自1990年以来，全世界估计有4.2亿公顷的森林因土地被转作他用而损失，过去五年的森林砍伐年率约为1000万公顷。<sup>14</sup>

13. 食物的生产、加工和消费方式决定了生态系统的可持续性。过去五十年的技术进步提高了食物生产和分配的生产率，而全球化、收入增长和食物价格下跌让越来越多的人能够消费更多食物，食物种类也更加多样化。<sup>15</sup> 2019年，全球肉类消费量为3.39亿吨，而2015年为3.24亿吨。<sup>16</sup> 畜牧业供应链产生了大量温室气体排放，消耗了大量土地、水、养分和能源。<sup>17</sup> 全世界超过50%的粮食作物被用来喂养家畜而不是人类。<sup>18</sup> 全球鱼类消费量的增长(1990年至2018年间增长了122%)推动了全球捕鱼业和水产养殖产量的增长(同期分别为14%和527%)。由于

<sup>10</sup> Jesse Bricker, Rodney Ramcharan and Jacob Krimmel, “Signaling status: the impact of relative income on household consumption and financial decisions”, Finance and Economics Discussion Series, working paper No. 2014-76 (Washington, D.C., Board of Governors of the Federal Reserve System, September 2014).

<sup>11</sup> Thomas Wiedmann and others, “Scientists’ warning on affluence”, *Nature Communications*, vol. 11, June 2020.

<sup>12</sup> Jordi J. Teixidó-Figueras and others, “International inequality of environmental pressures: decomposition and comparative analysis”, *Ecological Indicators*, vol. 62, March 2016.

<sup>13</sup> 见 [www.wri.org/blog/2020/08/how-to-circular-economy](http://www.wri.org/blog/2020/08/how-to-circular-economy)。

<sup>14</sup> 联合国粮农组织(粮农组织), 《2020年全球森林资源评估: 主要报告》(2020年, 罗马)。

<sup>15</sup> John Kearney, “Food consumption trends and drivers”, *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, vol. 365, No. 1554 (September 2010).

<sup>16</sup> 见 [www.fao.org/3/I9286EN/i9286en.pdf](http://www.fao.org/3/I9286EN/i9286en.pdf) 和 [www.fao.org/3/ca8819en/CA8819EN.pdf](http://www.fao.org/3/ca8819en/CA8819EN.pdf)。

<sup>17</sup> 见 [www.fao.org/3/CA1201EN/ca1201en.pdf](http://www.fao.org/3/CA1201EN/ca1201en.pdf)。

<sup>18</sup> 见 <https://ourworld.unu.edu/en/agriculture-and-food-systems-unsustainable>。

捕渔业自 20 世纪 80 年代末以来一直处于平台期，供求缺口由水产养殖填补，而水产养殖对水环境的影响要大得多，目前其产量已占鱼类总产量的近一半。<sup>19</sup>

#### 粮食生产及其对自然环境的影响

粮食生产本身需要大量的能源和资源，包括土地和淡水。今天，粮食生产产生了大约四分之一的全球温室气体排放。<sup>a</sup> 全世界有一半的宜居土地用于农业。<sup>b</sup> 然而，24%的生产性土地退化，而全世界 42%的贫困人口依靠退化的土地获得营养和收入。<sup>c</sup> 实现土地退化零增长的目标至关重要。<sup>d</sup> 对粮食生产日益增长的需求也在一些地区造成淡水短缺：大约 70%的全球淡水抽水量用于农业，78%的全球海洋和淡水富营养化是由农业造成的。<sup>a</sup>

土地和水的状况不仅在数量上而且在质量上都在恶化。例如，水中处置的废物在数量和毒性上都在增加。由于工业化作物生产中越来越多地使用合成肥和某些杀虫剂，土壤的质量已经恶化，而土壤需要 100 到 1 000 年的时间才能形成。据国际自然保护及资源保护联盟的濒危物种红色名录显示，农业和水产养殖对 2.8 万个濒临灭绝的物种中的 2.4 万个物种构成了威胁。虽然新技术有助于保护环境，包括通过智能能源供应、废物和水处理系统、运输方法以及现代粮食生产和分配系统进行保护，但它们也产生了越来越多的因素和情况，其后果部分未知、难以预测，并能对人类健康和生态系统构成不可逆转的风险。<sup>e</sup>

<sup>a</sup> 见 <https://ourworldindata.org/environmental-impacts-of-food>。

<sup>b</sup> 见 <https://ourworldindata.org/global-land-for-agriculture>。

<sup>c</sup> 见 [www.wfp.org/sustainable-livelihoods-and-ecosystems](http://www.wfp.org/sustainable-livelihoods-and-ecosystems)。

<sup>d</sup> 见 [www.unccd.int/actions/achieving-land-degradation-neutrality](http://www.unccd.int/actions/achieving-land-degradation-neutrality)。

<sup>e</sup> 见 [www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0003/91173/E83079.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0003/91173/E83079.pdf)。

14. 每年，全世界生产的食物有三分之一被浪费，同时估计有 20 亿人无法正常地获得安全、营养和足够的食物。2019 年与 2014 年相比新增营养不足人口近 6 000 万，而 COVID-19 疫情正在使情况进一步恶化。到 2030 年，全球营养不足人口总数预计将达到 8.4 亿。<sup>20</sup> 联合国粮食及农业组织(粮农组织)称，只要能省下四分之一丢失或浪费的食物，就可以结束全球饥饿。在发展中国家，由于缺乏适当的收获后储存、加工或运输设施，粮食总产量的 30%到 40%可能会在生产链上损失。在发达国家，由于消费习惯、生产过剩和将安全食物从市场上移除的法规，大量食物被浪费。欧洲和北美每月的人均食物浪费量(10 公斤)相当于撒哈拉以南非洲以及南亚和东南亚每年的人均食物浪费量。

15. 虽然在推行可持续生产做法方面取得了切实进展，但生产效率和生产安全仍需提高，因为自然资源总量以及生态系统吸收废物和再生资源的能力都有物理极

<sup>19</sup> 粮农组织，《世界渔业和水产养殖状况：可持续性在行动》(2020 年，罗马)。

<sup>20</sup> 粮农组织和其他组织，《2020 年世界粮食安全和营养状况：变革粮食体系，实现负担得起的健康饮食》(2020 年，罗马)。



限。<sup>21</sup> 虽然 COVID-19 疫情减少了对服装和旅游等许多商品和服务的需求，但这很可能只是暂时的停顿。在疫情后的复苏中，应当转变消费和生产模式，途径是：  
(a) 推动经济增长与环境退化脱钩；(b) 加强资源可持续管理，提高资源利用效率；  
(c) 促进可持续的业务做法和消费行为。

## B. 更包容、更公平和更有韧性的可持续发展道路

### 1. 将“可持续性”纳入社会经济政策

16. 虽然增长是实现社会经济持续进步和改善福祉的必要条件，但目前以国内生产总值衡量实体经济增长的做法不够包容，并造成了重大的社会和环境成本，其中一些成本是“看不见的”，因为它们不是以货币计量的。一旦这些成本通过一些事件(如社会动乱)或物理变化(如空气和水的污染或土地和森林的退化)显现出来，造成经济增长放缓、人民福祉减少，通常就没有多少时间来防止灾难性后果。全球大趋势表明，人类正处于十字路口，需要采取集体行动改变经济增长模式，以最大限度地减少社会和环境负担，促进长期可持续发展。这种改变将带来益处，但也会产生调整成本。根据以“不让任何人一个人掉队”、共同繁荣为前提的《2030 年议程》，在过渡期必须公平分享经济发展、技术进步的好处，公平分担上述调整成本，同时特别要关注处于不利或弱势境地的群体的需求。换言之，以社会公正的方式进行过渡，<sup>22</sup> 以对于实现“我们希望的未来”必不可少。

17. 要以社会公正的方式向可持续发展过渡，就必须重新思考经济活动，认识到它不是目的本身，而是可持续地增进人类福祉和能力、同时保护环境的一种手段。这需要改变观念，从追求狭隘的短期经济和物质利益转向重新平衡经济、社会和环境目标，为所有人建立一个共同的可持续未来。

18. 通过以人为中心，以社会公正的方式进行的过渡将政策、经济激励和活动转向建立一个更包容、更公平、更有韧性和更可持续的体系，同时保护在过渡期间受到负面影响的群体。这将需要：  
(a) 实现包容性公平增长，这是消除贫困、减少不平等、促进体面工作、促进社会包容和增进福祉的核心所在；  
(b) 将可持续性纳入社会经济决策，并为此赞同更广泛地理解包括人及人与地球极限关系的气候变化和環境叙述，促进更全面地理解以人为中心的发展。

19. 要以社会公正的方式进行过渡，就必须加强韧性，即加强社会、社区和个人消化经济危机、自然灾害、社会动荡或全球大流行病等冲击并从中恢复的能力。

<sup>21</sup> Florian Schaefer and others, “Ecological footprint and biocapacity: the world’s ability to regenerate resources and absorb waste in a limited time period”, Working Papers and Studies (Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2006).

<sup>22</sup> “以社会公平的方式进行过渡”的概念放大了最初由劳工运动提出、目的是在从化石燃料向绿色工业过渡的过程中减轻失业对工人和社区影响的“公正过渡”的概念。最初的这一定义经过多年的扩展，目前包含更广泛的呼吁，即呼吁进行更公正、更公平的过渡，从而不仅确保环境可持续性，而且也确保体面工作、社会包容和消除贫困。见劳工组织，“向可持续未来的公正过渡：欧洲的下一步”，欧洲议会小组讨论资料，布鲁塞尔，2017 年 11 月；萨曼莎·史密斯(Samantha Smith)，“公正过渡：给经合组织的报告”，为公正过渡中心编写并提供给经济合作与发展组织(经合组织)的文件，2017 年 5 月。

因此，至关重要的是要对人的能力进行投资，以便增强每个人、每个社区的权能，并为其配备知识、能力和资源，以抵御冲击、吸取教训和保持韧性。社会保障制度，尤其是社会保障最低标准，在促进公正过渡、建立个人和家庭应对冲击的韧性方面发挥了关键作用。

## 2. 可持续发展可供选择的其他增长模式

20. 经济活动思想方面的这一转变促成了越来越多对超越国内生产总值的幸福衡量标准的研究。此类研究包括通过多层面的不平等和主观幸福感标准来衡量国家财富、经济效益和社会进步。《2030年议程》和对以社会公正的方式进行过渡的必要性的认识捕捉到了这种正在出现的范式转换。在其题为《超越国内生产总值：衡量什么对经济和社会效益重要》的报告中，经济业绩和社会进步计量高级别小组主席鼓励使用新的幸福感衡量标准，因为国内生产总值只关注商品和服务的生产，而不关注健康、教育和环境。<sup>23</sup>

21. 具体而言，委员会建议改进现有衡量标准(如衡量经济资源纵向不平等、生活质量横向不平等、可持续性和主观幸福感)，并制定新领域的衡量标准(如经济不安全、机会不平等和信任)。<sup>24</sup> 2011年，经合组织发布了美好生活指数，其中包含一系列国际上可比的幸福感标准。另一个幸福感衡量标准是包容性财富指数，正如联合国环境规划署《2018年包容性财富报告》解释的那样，它衡量的是一个国家的财富，考虑了人力资本(教育、技能、收入潜力、预期寿命和人口)、自然资本(化石燃料、矿产、森林资源和土地)以及生产资本(如公路、铁路、建筑、车辆和机械)。例如，《报告》显示，尽管自1998年以来，该研究所用样本中几乎所有140个国家的人均国内生产总值都有所增长，但其中近三分之一(44个国家)的人均包容性财富出现了下降。<sup>25</sup>

22. 同样，包容性绿色经济的概念提供了一种衡量经济增长的方法，会考虑到更安全、更健康的环境以及社会包容性强、资源效率高的社会发展。<sup>26</sup> 2019年，联合国实体和其他利益攸关方阐明了衡量包容性绿色经济的五项原则：(a) 福祉；(b) 公正；(c) 地球极限；(d) 高效和充足；(e) 良政。<sup>27</sup>

23. 如果管理得当，向环境和社会可持续经济的过渡可以成为消除贫困、实现社会公正、创造就业和就业升级的强大推动力。绿色经济可以在消除贫困努力中发挥关键作用，因为往往正是最贫穷的人最依赖生态系统服务，也最容易受到环境

<sup>23</sup> Joseph E. Stiglitz, Jean-Paul Fitoussi and Martine Durand, *Beyond GDP: Measuring What Counts for Economic and Social Performance* (Paris, OECD Publishing, 2018).

<sup>24</sup> 见 [https://unstats.un.org/unsd/statcom/50th-session/side-events/documents/20190301-1M-HLEG\\_Report\\_Friday\\_Seminar.pdf](https://unstats.un.org/unsd/statcom/50th-session/side-events/documents/20190301-1M-HLEG_Report_Friday_Seminar.pdf)。

<sup>25</sup> 联合国环境规划署，《2018年包容性财富报告：衡量可持续性和福祉》(内罗毕，2018年)。

<sup>26</sup> 见 [www.fao.org/3/a-al922e.pdf](http://www.fao.org/3/a-al922e.pdf)。

<sup>27</sup> 见 [www.greeneconomycoalition.org/assets/reports/GEC-Reports/Principles-priorities-pathways-inclusive-green-economies-web.pdf](http://www.greeneconomycoalition.org/assets/reports/GEC-Reports/Principles-priorities-pathways-inclusive-green-economies-web.pdf)。

变化的影响。<sup>28</sup> 包容性绿色经济也必须成为实现全球社会正义努力的一个组成部分。<sup>29</sup> 这种经济创造就业、赚取收入的潜力大于潜在损失，<sup>30</sup> 但要求全社会就可可持续发展的目标和途径达成强烈共识。与所有相关利益攸关方的社会对话必须成为各级体制框架决策和执行工作的组成部分。

24. 另一种可供选择的的增长模式是社会与团结经济，其目的是在经济效率与社会和环境韧性之间找到新的平衡。<sup>31</sup> 社会与团结经济指的是通过生产商品、服务和知识追求经济和社会团结的企业和组织，特别是合作社、互惠社、协会、基金会和社会企业。<sup>32</sup> 社会与团结经济通过加强对决策过程和资源的控制来增强个人权能，进而促进经济活力、社会和环境保护以及社会政治赋权。<sup>33</sup>

25. 循环经济是一种实现生产和消费可持续性的做法，能促进从提取-制造-使用-丢弃模式向包括商品回收、维修、再利用、再制造、租赁和耐用性更长的模式的转变。<sup>34</sup> 循环经济对环境的益处显而易见，同时也有可能复兴与近几十年来随着便利经济的出现而消失的商品维修和再利用相关的专业和工作岗位。然而，激励变革需要有具体的政策。2015年，欧洲联盟通过了循环经济行动计划。2018年，加拿大多伦多市出台了循环经济采购实施计划和框架。这种做法也可以在 COVID-19 应对和恢复工作中采用，以应对消毒剂、个人防护和医疗设备等危险废物的环境影响。

26. 旨在通过确保人们在整个生命周期内的工作和收入保障，保护人们免受经济、社会和环境风险和冲击的有效社会保障制度，对于推动以社会公正的方式进行过渡至关重要。社会保障已被证明为既同时减少不平等和贫困、又促进包容性增长的最有效政策工具之一(见 E/CN.5/2019/3)。许多国家在逐步完善社会保障制度的同时，致力于建立国家定义的社会保障最低标准，以确保民众获得基本医疗保健、可确保营养和教育的儿童福利以及整个生命周期的基本收入保障。COVID-19 疫情突显了社会保障制度的重要性，并暴露了严重的覆盖缺口。<sup>35</sup> 许多国家采取了扩大

<sup>28</sup> 见 [www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/sustainability/pdf/GreenEconomy-Full.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/sustainability/pdf/GreenEconomy-Full.pdf)。

<sup>29</sup> 见 [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_554315.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_554315.pdf)。

<sup>30</sup> 劳工组织，《2018年世界就业与社会展望：绿色就业》(2018年，日内瓦，国际劳工局)。

<sup>31</sup> 见 [https://unsse.org/wp-content/uploads/2014/08/Position-Paper\\_TFSSE\\_Engl.pdf](https://unsse.org/wp-content/uploads/2014/08/Position-Paper_TFSSE_Engl.pdf)。

<sup>32</sup> 见 [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---africa/---ro-abidjan/documents/publication/wcms\\_166727.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---africa/---ro-abidjan/documents/publication/wcms_166727.pdf)。

<sup>33</sup> 劳工组织，《*Social Solidarity and South-South Cooperation: A Compilation of Short South-South Cooperation Articles for the "Academy of Social Solidarity Economy: Social Innovation in the World of Work" (Johannesburg, 2015)*》，Anita Amorim, Andrew Dale and Charbel Fakhri-Kairouz, eds. (Geneva, International Labour Office, 2015)。

<sup>34</sup> 劳工组织，《创造更绿色未来的技能：基于对32个国家的研究的全球观点》(日内瓦，国际劳工局，2019年)。

<sup>35</sup> 见 [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---soc\\_sec/documents/publication/wcms\\_744612.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_744612.pdf) 和 [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---soc\\_sec/documents/publication/wcms\\_754731.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_754731.pdf)。



覆盖范围和改善福利待遇的措施(208个国家总共采取了1 518项措施),<sup>36</sup>但其中大多是短期和临时性措施。

27. 下一步,需要加强社会保障政策,通过适当的法律框架、健全的行政制度和可持续的公平融资机制,将覆盖范围扩大到以各种形式就业的人员,包括在非正规经济中工作的人员、受到数字转型或向绿色增长过渡不利影响的工人。这包括根据2019年国际劳工大会通过、经大会第73/342号决议认可的《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》(A/73/918,附件),推动以人为中心的未来工作方式。

28. 不断变化的人口动态、气候变化的影响、快节奏的技术变革及其对劳动世界的影响,进一步强化了普遍社会保障对于保障生计、推动生活和工作转型的重要性。此外,正如《百年宣言》所述,应当为所有劳动者提供技能发展、终身学习机会、在职培训,以提升他们的技能,包括数字技能,确保他们不会因为向可持续发展的过渡而掉队。这些都是促进以社会公正的方式向可持续发展过渡的重要政策措施。<sup>37</sup>

### 三. 数字技术对社会发展和所有人福祉的作用

#### A. 数字技术带来的好处、机遇和潜在风险

##### 1. 推动社会发展的数字技术

29. 数字技术为实现社发首脑会议提出的三项社会发展核心目标(即消除贫困、促进充分的生产性就业以及促进社会包容)提供了新的机遇。

30. 数字技术可以提高劳动世界的生产率,拓展个人找工作、公司招聘人才以及生产和分配货物和服务的途径。<sup>38</sup>数字技术让劳动者可以远程办公,改善工作与生活的平衡,同时增加创收机会。<sup>39</sup>例如,电子贸易帮助一些农村社区脱贫,通过创造就业机会和增加家庭收入来振兴农村。<sup>40</sup>然而,新技术为劳动世界带来的许多机遇和好处并不具有确定性,也不是自动发生的。相反,这需要一个支持性的立法和监管框架,以保障劳动者权利和确保体面工作。需要加强社会保障制度,以风险分担及供资和收益公平原则为基础,充分应对不断变化的需求和新挑战。例如,在零工经济或平台经济中,劳动保护和社会保障的覆盖存在缺口,使劳动者容易受到冲击,进而加剧贫困和不平等,并危及社会契约。确保所有雇佣形式

<sup>36</sup> 劳工组织,《社会保障监测:全世界应对 COVID-19 危机的社会保障措施》,2020年10月28日。可查阅 [www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=56047](http://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=56047)。

<sup>37</sup> 见 [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp---emp\\_ent/documents/publication/wcms\\_432859.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp---emp_ent/documents/publication/wcms_432859.pdf)。

<sup>38</sup> 经合组织,《2019年经合组织就业展望:工作的未来》(2019年,巴黎)。

<sup>39</sup> 见 [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms\\_662410.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_662410.pdf) 和 [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_645337.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_645337.pdf)。

<sup>40</sup> 见 [www.worldbank.org/en/results/2019/11/22/stimulating-jobs-growth-entrepreneurship-income-in-rural-china-through-e-commerce](http://www.worldbank.org/en/results/2019/11/22/stimulating-jobs-growth-entrepreneurship-income-in-rural-china-through-e-commerce)。

的劳动者享有充分的社会保障，不仅有利于保护劳动者及其家庭，也有利于为“新的”和“旧的”经济行为体创造一个更加公平的竞争环境。<sup>41</sup>

31. 数字技术还可以帮助减少贫困和不平等，因为它能提供一种更经济有效的手段，用以满足最紧迫和最基本食物、清洁水、住房、教育和医疗健康需求，目前在发展中国家用于这些需求的花费可能高达家庭收入的 80%。

32. 数字技术可以促进社会包容，推动所有人充分参与社会，并确保他们获得优质教育、医疗保健、体面工作、负担得起的住房和社会保障。不能让任何一个人在数字革命中掉队。

33. 越来越多人认为电子保健是实现全民健康覆盖的重要组成部分。<sup>42</sup> 世界卫生组织半数以上的成员国现已制定了电子保健战略。移动保健通过有针对性的健康运动等方式支持信息传播。通过移动设备开展的远程保健可以直接提供医疗保健服务，从而克服偏远地区人口和得不到充分服务的社区基础设施有限和医护人员短缺的问题。<sup>43</sup> 事实证明远程保健服务在 COVID-19 封锁期间至关重要。此外，电子学习促进了医护人员的培训；电子保健记录可以提供准确及时的患者信息，从而改进对患者的诊断和治疗；人工智能可以为诊断提供有价值的帮助。

34. COVID-19 危机正在全球加速创新，通过远程学习为确保持续学习提供支持。在许多情况下，由于学校关闭，授课改为网上进行。在连通性有限的地区，各国采用了更传统的远程学习渠道，通常是将电视、广播和印刷材料相结合。<sup>44</sup> 数字技术是疫情之后各国加强和扩大远程学习，建立更加开放、包容和灵活教育体系的努力的核心。

35. 数字技术也正在被用于提高对粮食安全至关重要的农产食品体系的效率。向农民提供价格信息的移动应用程序(如肯尼亚的 M-Farm 应用程序<sup>45</sup>)可以减少市场扭曲，帮助他们规划生产流程和调整自己所种作物类型。及时提供基于天气情况的农业警示信息的技术可以帮助农民预测和应对虫害袭击、作物歉收和气候变化。物联网等精准农业工具的使用有助于节约成本。

36. 使用金融服务是改善民生和收入保障的重要因素。数字创新和移动技术的进步正在通过手机银行为金融普惠开辟新途径。手机货币方面众所周知的例子包括源自肯尼亚的 M-Pesa 和源自中国的支付宝。

37. 3D 打印等新技术可以促进以更低的成本进行更环保的建设，从而帮助实现关于负担得起的住房和环境保护的可持续发展目标。约有 16 亿人缺乏适当住房，

<sup>41</sup> 见 [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms\\_629864.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_629864.pdf) 和 <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/issr.12212>。

<sup>42</sup> 世界卫生大会，第 58.28 号决议。

<sup>43</sup> 见 [www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/SDO2019\\_Preview\\_Booklet\\_Web.pdf](http://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/SDO2019_Preview_Booklet_Web.pdf)。

<sup>44</sup> 联合国，“COVID-19 时期及以后的教育”，政策简报，2020 年 8 月。

<sup>45</sup> 见 [www.mfarm.co.ke/](http://www.mfarm.co.ke/)。

其中有近 10 亿人住在贫民窟和非正规住区。住房相关技术的进步有助于确保人们获得体面住房。材料技术的创新增加了为流离失所人口提供的预制房屋的数量。

38. 数字技术可以增强妇女和女童权能，对生活在获得正规就业、教育、医疗卫生和其他服务机会有限的农村地区的妇女和女童而言尤其如此。互联网、数字平台、手机和数字金融服务可以增强妇女和女童的信心、加强她们的经济实力和独立性并改善她们获取知识的途径，从而为其提供“跨越式”机会并增强其权能。例如，数字技术可以有助于让妇女有更多机会使用银行服务，并了解关于她们在土地和继承方面的合法应享权利以及经济和教育机会的信息。

39. 数字技术可以增强被边缘化或处于弱势的社会群体的权能，促进他们融入和参与社会。对于残疾人(占全球人口的 15%)和老年人(46%的老年人也罹患某种形式的残疾)而言，数字技术可以改善他们的生活质量，使他们更加融入社区并能够独立生活。例如，在线平台使行动不便的人能够获得公共服务和参加工作；根据认知残疾学生的需求编制的电子学习材料能消除学习障碍；数字设备和辅助技术能推动老年人和残疾人融入、参与和接触其社区。同样，对于土著人民而言，信息和通信技术(信通技术)和互联网可以帮助保护和分享他们的文化，为他们提供一个发声并介绍自己关注点的有力平台，同时也帮助他们克服地理位置偏僻所带来的局限性，从而更多地参与社会的方方面面。

40. 越来越多的国家、地方和市一级政府正在推行数字政府战略，利用新工具整合通过线上和线下多渠道提供的服务，并提供工商登记、纳税申报、出生证和身份证领取等一系列数字服务。这些服务对农村和偏远地区的民众特别有用。各国政府正投入资金，收集数据并将其用于决策，并以创新的方式使用人工智能和区块链等新技术，以使公共服务更容易获得、更负责任和更有效率。<sup>46</sup> 信息技术正在改变政府与公民沟通和协商的方式。用于公共采购的在线平台，包括基于可持续发展目标的可持续采购程序，可以鼓励提高透明度。基础数字识别系统可以支持更公平、更高效地分配社会保障福利。数字政府和数字服务具有进一步促进社会发展的巨大潜力，但这只有在将国际人权保障纳入其制度架构后才能实现(见 A/74/493)。

## 2. 数字鸿沟

41. 鉴于数字技术具有促进社会发展和增进人民福祉的潜力，获取数字技术是以社会公正的方式向可持续发展过渡的重要推动因素。不让任何人掉队就意味着不让任何人离线。然而，各区域和各国之间目前存在着巨大的数字鸿沟。世界上略多于一半的人口(53.6%)使用互联网，另一半人(总计 36 亿人)未使用互联网。<sup>47</sup> 未

<sup>46</sup> 见 [www.un.org/development/desa/publications/publication/2020-united-nations-e-government-survey](http://www.un.org/development/desa/publications/publication/2020-united-nations-e-government-survey)。

<sup>47</sup> 见 [www.itu.int/en/mediacentre/Pages/2019-PR19.aspx](http://www.itu.int/en/mediacentre/Pages/2019-PR19.aspx)。

上网人口中有五分之四位于非洲和亚太地区。<sup>48</sup> 2019 年，发达国家有 87% 的人使用互联网，而最不发达国家的这一比例仅为 19%。<sup>49</sup>

42. 各国内部的数字鸿沟也很明显；已被边缘化的群体在未上网人口中占比过高，这部分人大多数是妇女、农村人口、穷人和老年人，受教育程度有限，识字率低。<sup>50</sup>

43. 2019 年，全球 48% 的女性使用互联网，而男性的这一比例为 58%；在发达国家和最不发达国家，这一性别差距分别为 3% 和 43%。2013 年至 2019 年间，性别差距在美洲已几乎被拉平，在独立国家联合体国家和欧洲出现缩小，但在阿拉伯国家、亚太地区和非洲却出现扩大。女性拥有智能手机的比例平均比男性低 26%（在南亚为 70%、在非洲为 34%）。<sup>51</sup> 她们在某些情况下更有可能是与他人“共用”技术设备的用户，而不是所有者；一些地区的文化规范可能会进一步限制女性使用数字产品。

44. 所有区域都存在城乡数字鸿沟。全球未上网人口中约有 60% 生活在农村地区，其中很大一部分在非洲和亚太地区。<sup>52</sup> 低人口密度可能会加剧这种地域鸿沟，因为这让私人运营商为农村和难以到达的地区提供服务在经济上不划算。此外，并不总能保证有负担得起且可靠的电力供应。虽然近年来全球新的电力联网速度已有增加，但撒哈拉以南非洲的电气化速度却未能跟上。到 2030 年，无法获得现代能源的人中有 89% 将生活在撒哈拉以南非洲，且大多在农村地区。<sup>53</sup> 全世界约有 80% 的贫困人口生活在农村地区，这使得负担能力成为他们实现数字包容的又一障碍。<sup>54</sup> 此外，农村人口的受教育程度较低，不太可能拥有必要的数字技能。在农业领域，小农户和农村地区的其他人面临在数字化进程中掉队的风险。

45. 快速技术变革如果不以实现包容性和可持续发展为战略导向，就有可能加剧现有的不平等，同时带来新的不平等。鉴于利用数字转型需要资源、技能和能力高度集中，进一步数字化和数据驱动的发展有可能扩大数字鸿沟和加剧收入不平等，而不是促进更包容、更可持续的发展。<sup>55</sup> 具有讽刺意味的是，处在数字鸿沟错误一边的人往往是最可能通过这些技术最大程度地增进自身福祉的社会群体（见三.A.1 节）。例如，老年人往往未能从信通技术的潜力中充分受益。经合组织

<sup>48</sup> 国际电信联盟(国际电联)，《连接未连接的人：携手实现连接 2020 议程目标》，宽带促进可持续发展委员会特别会议和世界经济论坛瑞士达沃斯-克洛斯特斯论坛年会的背景文件，2017 年 1 月。

<sup>49</sup> 见 [www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/facts/FactsFigures2019.pdf](http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/facts/FactsFigures2019.pdf)。

<sup>50</sup> 世界银行集团，《2016 年世界发展报告：数字红利》（2016 年，华盛顿特区）。

<sup>51</sup> 经合组织，《弥合性别数字鸿沟：包容、提升技能、创新》（2018 年）。

<sup>52</sup> 国际电联，“连接未连接的人”。

<sup>53</sup> 国际能源署，《2017 年能源获取展望：从贫困到繁荣》（2017）。

<sup>54</sup> 见 [www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2019/04/DraftReport-EGM-Rural-Poverty2019.pdf](http://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2019/04/DraftReport-EGM-Rural-Poverty2019.pdf)。

<sup>55</sup> 联合国贸易和发展会议(贸发会议)，《2019 年数字经济报告：价值创造和获取——对发展中国家的影响》（2019 年）。

的一项成人技能调查显示，年龄较大的劳动者仍然缺乏在数字世界中有效工作的能力，55岁至65岁的劳动者中有三分之一没有用过计算机。残疾人也在使用互联网、信通技术和辅助技术方面面临不平等。土著人民在数字包容方面面临着特有的挑战，包括缺乏以其母语提供的数字内容。由于无法使用移动设备，弱势群体(特别是妇女)无法从移动保健和手机银行方面的进步中受益。在农业领域，小农户和农村地区的其他人面临在数字化进程中掉队的风险。COVID-19危机影响了全球近16亿学生，也使学习机会方面的差距扩大，因为来自弱势群体的学生在学校关闭期间无法参加远程学习。<sup>56</sup>

## B. 管理数字化转型以促进社会发展和增进所有人福祉，并促进以社会公正的方式过渡

### 1. 缩小数字鸿沟，确保边缘群体的数字包容

46. 导致出现数字鸿沟的因素可分为四大类：接入(基础设施铺设不足、缺乏有利的监管环境和相关政策)；可负担性(联网成本)；技能(数字素养)；意识和(或)相关性(对联网的好处认识有限、缺乏以当地语言提供的相关内容、存在使用互联网的文化障碍)。这些因素的相对重要性因国家和区域而异。实现包容性数字经济和包容性社会需要根据国情和区域情况采取整体方法和综合政策。

47. 要解决缺乏高效和负担得起的信通技术基础设施的问题，特别是农村和偏远地区的这一问题，私营部门是重要的合作伙伴，因为企业在信通技术基础设施融资和网络部署方面发挥着主导作用。在发展中国家，世界银行和其他国际金融机构也为信通技术基础设施项目提供支持。有利的信通技术监管环境对于促进竞争和所有人公平使用该技术不可或缺。监管工具，尤其是对通行权、网络设施接入和基础设施共享的监管，可以推动宽带基础设施的部署。<sup>57</sup> 孟加拉国和缅甸都通过开放竞争，在四年内将宽带覆盖率从其人口的10%以下提高到90%以上。<sup>58</sup> 普遍服务承付款和普遍服务基金通常由电信运营商的强制性缴款供资，可用这部分款项在得不到充分服务的社区和偏远社区发展信通技术。2019年，164个国家正在寻求通过国家宽带计划扩大农村地区的联网范围。<sup>59</sup> 国际电信联盟(国际电联)和联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)设立的宽带促进可持续发展委员会在其《普遍互联互通宣言》强调指出，普遍实现宽带接入需要集体作出协作努力，<sup>60</sup> 因为实现到2030年让所有人都上网的目标，估计需要花费4280亿美元，其中970亿美元将用于萨赫勒以南非洲。<sup>61</sup>

<sup>56</sup> 联合国，“COVID-19时期及以后的教育”。

<sup>57</sup> 见 [www.itu.int/net4/itu-d/irt/#/tracker-by-country/regulatory-tracker/2019](http://www.itu.int/net4/itu-d/irt/#/tracker-by-country/regulatory-tracker/2019) (2020年10月26日查询)。

<sup>58</sup> 国际电联，《信通技术、最不发达国家和可持续发展目标：在最不发达国家普及负担得起的互联网服务》(2018年，日内瓦)。

<sup>59</sup> 见 <https://broadbandcommission.org/Documents/SOBB-REPORT%20HIGHLIGHTS-v3.pdf>。

<sup>60</sup> 见 [https://broadbandcommission.org/Documents/BroadbandCommission\\_manifesto.pdf](https://broadbandcommission.org/Documents/BroadbandCommission_manifesto.pdf)。

<sup>61</sup> 见 [www.itu.int/en/myitu/Publications/2020/08/31/08/38/Connecting-Humanity](http://www.itu.int/en/myitu/Publications/2020/08/31/08/38/Connecting-Humanity)。



48. 可负担性是缩小数字鸿沟的另一大障碍，对边缘群体和农村贫困人口而言尤其如此。在已联网的人中，许多人在信通技术接入和服务上的支出远远超过宽带委员会设定的人均国民总收入 5% 的负担能力门槛值。<sup>62</sup> 在非洲，固定宽带的平均价格是平均收入的 64%。<sup>63</sup> 确保市场竞争更激烈的监管将激励基础设施的铺设，并有助于使价格更贴近成本。在坦桑尼亚联合共和国，Viettel 的进入引发了一场价格战，最终在 2015 年至 2016 年间使 500 MB 移动互联网套餐的花费降低了 70%。<sup>64</sup>

49. 各国政府还可以通过向弱势群体提供有针对性的补贴或退税，让更多人用上负担得起的数字基础设施。哥伦比亚已实施低收入家庭补贴计划，为固定互联网接入提供补贴。<sup>65</sup> 同样，为未联网社区在电信中心、社区中心和公共图书馆设置的互联网枢纽可以提供免费使用计算机和其他设备以及连接互联网的服务。合理征税可以提高人们的负担能力；2014 年，手机税平均占手机价格的 22.6%。<sup>66</sup>

50. 缺乏数字技能愈发成为实现数字包容的主要障碍。迫切需要在教育、扫盲和数字技能方面进行投资。学校处于这些工作的核心，因为教育水平是最能体现数字技能熟练度的指标之一。提高中学入学率仍然是消除数字鸿沟的重要一步。各国应制定国家数字技能战略，将数字技能纳入国家课程，促进学校实现联网，并支持数字方面的终身学习。例如，联合国儿童基金会和国际电联的全球倡议“Giga”旨在将每一所学校都接入互联网。此类措施还可以解决年轻人所受教育和劳动力市场所需数字技能之间存在的技能不匹配问题。教科文组织的数字素养全球框架可以支持监测、评估和进一步发展所有年龄段人口的数字素养。<sup>67</sup> 连接到互联网的学校可以作为使整个当地社区联网和增强权能的切入点。哥伦比亚一直在与私营部门合作，使用卫星使农村地区的学校联网。<sup>68</sup> 社区中心和图书馆也是提升数字技能的重要渠道，对非学龄人口而言尤其如此。

51. 因相关内容稀缺而上网意愿不强是实现数字包容的另一大障碍。最有效的数字解决方案(包括针对低技能和低文化程度用户的解决方案)是内容要简单明了、清晰易懂且具有文化相关性。与最终用户共同开发内容有助于确保所创作的内容具有相关性、切合受众的需求、具有包容性并且代表语言和文化的多样性。例如，与目标受众共同开发的音频播放和录音器“有声读物”为四个非洲国家的农村社区提供易于理解的农业和生计信息。<sup>69</sup> 提高公众认识运动可以增进人们对互联网

<sup>62</sup> 国际电联，“连接未连接的人”。

<sup>63</sup> 见 [www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/eca\\_policy\\_brief\\_improved\\_access\\_to\\_broadband\\_rev1\\_0.pdf](http://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/eca_policy_brief_improved_access_to_broadband_rev1_0.pdf)。

<sup>64</sup> 国际电联，《信通技术、最不发达国家和可持续发展目标》。

<sup>65</sup> 国际电联，“连接未连接的人”。

<sup>66</sup> 全球移动通信系统协会，《2015 年数字包容和移动部门税收》(2015 年，伦敦)。

<sup>67</sup> 见 <http://uis.unesco.org/en/news/tools-help-countries-measure-digital-literacy>。

<sup>68</sup> 国际电联，“连接未连接的人”。

<sup>69</sup> 见 <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000265537>。

服务的了解和文化上的接受度。文化程度较低的人可以在可信任的中间人(通常是年轻的家庭成员或社区成员)的支持下使用设备。泰国建立了 21 个教授年轻人信通技术技能的农村互联网中心,年轻人学成后可以教他们的社区使用电子贸易平台,扩大他们的家庭企业并增加收入。<sup>70</sup>

52. 边缘群体实现数字包容需要采取多方面的措施。此类措施包括:找出并修正排他性的政策和制度;召集专门的多利益攸关方论坛(政府、代表边缘群体的民间社会组织、企业、技术设计者和开发者),以在制定信通技术和科技创新政策时反映不同观点;提高对边缘群体面临的数字排斥问题的认识;通过更多权能得到增强的妇女、老年人和其他边缘群体形象,消除陈规定型观念。有针对性的数字服务是另一项日益重要的措施。约有 80%的会员国向青年、妇女、老年人、残疾人、移民和(或)贫困者提供专门的数字服务。缩小性别差距的措施包括制定促进性别平等的国家宽带计划,通过教育缩小数字技能差距,建立促进性别平等的公共互联网接入途径和培训场所。国际电联和联合国促进性别平等和增强妇女权能署建立了全球伙伴关系 EQUALS,以构建政治承诺,并利用知识和资源实现数字性别平等。<sup>71</sup>

53. 要消除残疾人面临的其他障碍,例如负担能力方面存在障碍(归因于收入较低和与残疾相关的支出)以及信通技术设备、项目和网站的无障碍程度有限,需要采取有针对性的措施,包括财政支持、信通技术无障碍标准以及基于“突破边缘的设计”理念的包容性设计原则。无障碍标准还应纳入国家信通技术采购程序。

54. 对土著人民而言,数字技术和互联网虽然为保护和分享他们的文化提供了契机,但也使其文化面临可能被淡化的威胁。土著领袖、公共部门组织和私营公司之间建立密切的伙伴关系可以增进对土著人民的数字包容。<sup>72</sup> 同样,有针对性的措施应促进媒体多元化,将土著媒体包容其中,并扩大具有文化敏感性的电子政府和电子社区倡议。

55. 年轻人(属于 15-24 岁年龄段)几乎占网民总数的四分之一。2017 年,全球 70.6% 的青年人口为网民。<sup>73</sup> 年轻人通常被认为是“数字原生代”且“上手快”,但往往缺乏劳动力市场所需的与工作相关的数字技能。培养年轻人的数字技能对于提升他们的就业能力至关重要。越来越多的人担心数字联通性对年轻人精神健康和福祉的影响,需要进一步开展研究,并制定政策为其提供保护和支持。

56. 需要有一套明确和商定的衡量标准,以监测和指导实现数字包容的努力。按地域和用户类型(包括年龄和性别)对数据进行分类有助于公共干预措施以边缘化最严重的群体和地区为目标。设定更全面的数字包容指标会产生费用方面的影响,因为数据收集工作变得更为复杂。然而,对这些衡量标准进行投资十分关键。国

<sup>70</sup> 见 <https://news.itu.int/thailands-rural-internet-centres-connecting-unconnected/>。

<sup>71</sup> 见 [www.equalsof.org/about-us](http://www.equalsof.org/about-us)。

<sup>72</sup> 见 [www.internetsociety.org/wp-content/uploads/2020/04/ICS-2019-Report-EN.pdf](http://www.internetsociety.org/wp-content/uploads/2020/04/ICS-2019-Report-EN.pdf)。

<sup>73</sup> 见 [www.itu.int/en/mediacentre/backgrounders/Pages/digital-inclusion-of-youth.aspx](http://www.itu.int/en/mediacentre/backgrounders/Pages/digital-inclusion-of-youth.aspx)。

家统计机构或许能够更好地利用私营部门收集的数据。在监测数字包容情况的指标设计和数据收集过程中采取参与性办法仍然至关重要。

## 2. 加强数字治理和伙伴关系

57. 现有的数字合作架构以及国家和国际立法框架尚未跟上数字变革的步伐，无法提供有利的监管环境，从而确保技术运作方式和数据使用方式方面的问责和透明度。在制定与数字技术有关的立法时，必须采用包容性和参与性的方法，以捕捉数字技术对广泛一系列利益攸关方利益的多方面动态影响。

58. 数字合作和治理方面的不足阻碍了数字技术今后和当前在社会发展中的应用。例如，在金融普惠领域，各系统各自为政，国家内部和国家之间缺乏合作，使数字技术带来的好处无法充分得到实现。<sup>74</sup> 手机货币跨境互操作性国际标准可以促进创新。<sup>75</sup> 在医疗卫生部门，当前为电子健康记录建立互操作性国际标准的努力是朝着正确方向迈出的一步。确保数据的私密性、安全和负责任管理是数字时代人权的基石。应当设计制定监管数字技术使用的法律框架，以实施联合国系统行政首长协调理事会管理问题高级别委员会 2018 年通过的个人数据保护和隐私原则。<sup>76</sup> 例如，在数字身份证系统领域，数据泄露的风险可能威胁到成百上千万人的隐私。广泛的全国性对话可以确保公平、透明和包容地设计制定监管数字身份证系统的国家法律，并提供可选择退出的选项以及监督使用情况和纠正滥用现象的工具。

59. 同样，各国政府应为创新活动指明方向，以确保在开发新兴技术时考虑到包容性和可持续性。由于科技创新在与可持续发展目标对接方面一直很薄弱，关于前沿技术的国家战略很少关注可持续发展。<sup>77</sup> 通过能应对困难且相互交织的社会和发展挑战的突破性创新，可以极大地促进以社会公正的方式向可持续发展过渡。有望加强科技创新与可持续发展目标对接的途径包括国家资助的方案，由慈善组织牵头的倡议，以任务为导向、由国家投资银行供资并能创造新技术需求的方案以及全球疫苗免疫联盟等公私倡议。<sup>78</sup>

60. 在政策层面，其他措施包括：开展技术前瞻，以更好地了解未来的技术路径及其潜在的长期社会、经济和环境的影响；通过科技创新政策研究金项目为政府带来更多的专业技术知识，使科学、技术、工程、艺术和数学领域的研究人员和从业人员能够为政策制定作出贡献。这些研究金还可用于招募在科学、技术、工程和数学领域中代表性不足的群体的成员(如妇女、残疾人和土著人民)，以便让视角更加多元，并确保科技创新政策的惠益得到广泛分配。

<sup>74</sup> 联合国，数字合作高级别小组，题为“数字相互依存的时代”的报告，2019年。

<sup>75</sup> 全球移动通信系统协会，《2018年手机货币行业状况报告》(2019年，伦敦)。

<sup>76</sup> 见 [www.unsystem.org/personal-data-protection-and-privacy-principles](http://www.unsystem.org/personal-data-protection-and-privacy-principles)。

<sup>77</sup> 贸发会议，《2021年技术和创新报告》(即将出版)。

<sup>78</sup> 见 [https://unctad.org/system/files/official-document/dtlstict2017d4\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/dtlstict2017d4_en.pdf)。

61. 国际合作，包括南南、南北和三方合作，可以支持跨越国界、机构和学科的研究网络。同样，国际协作可以支持各国建设其国家科技创新能力。这一领域的官方发展援助水平仍然不足(2017 年对发展中国家的援助中这些部门所占比例不到承诺额的 4%)，应当予以提高。为此，秘书长于 2020 年 6 月发布了数字合作路线图。

#### 四. 结论和政策建议

62. 世界正处于十字路口。距离完全落实《2030 年议程》仅剩十年的时间，COVID-19 大流行给全球社会发展和人民福祉带来了前所未有的多方面挑战，弱势群体所受冲击最大。这些挑战与日益严重的高度不平等、极端贫困、失业、排斥、过度消费、环境退化、粮食不安全和气候变化交织在一起。这些问题彼此加剧，进一步暴露了当前体系的脆弱性，并突显了以社会公正的方式向可持续发展过渡的必要性。

63. 数字技术虽然有望帮助应对这些挑战并加速落实《2030 年议程》，但也带来了新的风险。数字转型步伐的加快预计将进一步加深世界许多地区的数字鸿沟，继而可能会加剧现有的社会经济不平等。此外，科技创新也几乎没有与社会经济政策对接，因此新技术不一定有助于推动社会发展或增进所有人的福祉。

64. 从 COVID-19 大流行中实现恢复为推动以社会公正的方式向可持续发展过渡提供了机会之窗；在这一过程中，经济增长被用作增进人类福祉和能力同时保护地球的一种手段。要推动以公正的方式进行过渡，就必须转变观念和方法，从追求短期经济和物质利益转向重新平衡《2030 年议程》框架内的经济、社会和环境目标，以便为所有人建立一个共同的可持续未来。

65. 为此，委员会不妨考虑以下建议：

(a) 为了减少各个层面的不平等和贫困，并解决粮食不安全问题，会员国应确定并采用新的社会经济发展模式，同时力求重新平衡“以人为中心、关爱地球”的生产和消费模式所体现的经济效率与社会和环境韧性；

(b) 为了支持以社会公正的方式向可持续发展过渡，会员国应继续按照可持续发展目标的具体目标 1.3 和 3.8 以及劳工组织《2012 年社会保护底线建议书(第 202 号)》，加强适合本国的社会保障制度，包括最低标准，并考虑将覆盖范围扩大到所有人，特别是失业或无法工作的人、非正规经济部门中的劳动者以及受数字转型或向绿色增长过渡影响的人。通过创新方法为社会保障制度和措施提供可持续供资、通过技能发展和终身学习提升技能，应当成为该战略的组成部分，以支持人们顺利实现生活和工作转型，并确保根据《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》建立以人为中心的未来的劳动世界；

(c) 会员国应缩小数字鸿沟，促进数字包容，途径是考虑到国情和区域情况，并应对与接入(基础设施铺设差)、可负担性(联网和计算机及类似设备的费用)、技

能(数字素养)以及意识和(或)相关性(对好处的认识有限和缺乏以当地语文提供的相关内容)有关的挑战;

(d) 会员国应如宽带委员会宣言中所述,寻求通过促进基本伙伴关系来实现普遍互联互通;

(e) 会员国、国际社会和联合国各实体应与国家和地方政府、私营部门、学术界、科技创新专家、民间社会组织以及边缘和弱势群体代表(特别是妇女和女童、残疾人、土著人民和老年人)等所有其他利益攸关方合作,制定全面和多管齐下的方法以及有针对性的战略和政策,以消除边缘群体和社区在数字包容方面面临的具体障碍;

(f) 所有利益攸关方都应加强现有的数字治理和伙伴关系,并在必要时创建新的数字治理和伙伴关系,以制定有利的监管框架,确保技术运作方式和数据使用方式方面的问责和透明度,并充分尊重包括隐私权在内的人权,同时以开展有效社会对话等包容性和参与性的方式行事,以便充分纳入广泛一系列利益攸关方的利益考量;

(g) 所有利益攸关方都应考虑为创新活动指明方向,以便确保在开发新兴技术时以包容性和可持续性为核心,从而为促进社会发展和增进所有人福祉作出贡献,从而推动落实《2030年议程》;

(h) 联合国系统应继续支持会员国努力以社会公正的方式向可持续发展过渡,并为发展中国家开展国际数字合作提供便利。