



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
8 January 2025  
Chinese  
Original: English

## 社会发展委员会

## 第六十三届会议

2025年2月10日至14日，纽约

临时议程\* 项目 3(a)

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：优先主题：加强团结、社会包容和社会凝聚力，以加快履行《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》所载承诺并加快执行《2030年可持续发展议程》

## 通过社会包容加强社会凝聚力

## 秘书长的报告\*\*

## 摘要

本报告根据经济及社会理事会第 2024/315 号决定提交，阐述了通过社会包容加强社会凝聚力，以加快履行《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》所载承诺以及加快落实《2030年可持续发展议程》的理由。报告强调，扩大对就业和社会政策的投资至关重要，可促进社会包容和重建信任，从而保障长期进展。

秘书长在报告中强调指出，将于 2025 年举行的第二次社会发展问题世界首脑会议必须重申全球承诺，即通过加快行动支持落实《2030年议程》，从而消除贫困，减少不平等，不让任何一个人掉队。他建议各国政府通过具体承诺促进建立在社会正义、人权和平等基础上的包容、公正和有凝聚力的社会，并应在有效和公平的税收政策支持下，加大对体面工作、社会保护、卫生和教育的投资。他进一步强调，必须通过透明和接受问责的治理、人民参与和强化的多边主义，加强服务的提供和质量，从而加深人民与公共机构之间的信任。

\* E/CN.5/2025/1。

\*\* 由于提交文件单位无法控制的技术原因，本报告在截止日期之后提交会议事务部门处理。



## 一. 引言

1. 自 1995 年在哥本哈根举行的社会发展问题世界首脑会议以来，在主要的社会发展目标方面取得了显著进展，但进展并不均衡。然而，由于包括冠状病毒病(COVID-19)大流行、不断升级的冲突、地缘政治紧张局势和气候变化等因素在内的多重交叉危机，在许多领域，实现《2030 年可持续发展议程》方面的进展已经停滞，甚至出现倒退。上述相互关联和重叠的冲击与现有政策框架和社会经济体系相互作用，对发展进展构成挑战，加剧了现有的鸿沟。

2. 首脑会议以来取得的发展成果不稳定，也不均衡。事实证明，消除贫困方面的进展是脆弱和不稳定的。收入和财富的不平等程度持续居高不下，进一步阻碍了社会包容。目前，全球约 65%的人口生活在收入不平等日益加剧的国家。<sup>1</sup> 工作领域的变化、全球化和技术突破使许多人受益，但也造成了混乱，使许多人处于不利地位。

3. 自首脑会议以来，政策努力和经济增长带来了重大的发展成果：在 COVID-19 大流行之前的三十年里，超过 10 亿人摆脱了极端贫困。然而，自 2015 年以来，进展一直在放缓，并因疫情和随后的经济危机而倒退。2024 年，全球极端贫困人口估计为 6.92 亿，预计到 2030 年仍将有 6.23 亿人生活在极端贫困中。<sup>2</sup> 此外，减贫工作不均衡且不稳定——最贫穷的人正在掉队，成果很容易丧失。<sup>3</sup> 自 2019 年以来，减少饥饿的进展也出现倒退，并在过去三年停滞不前，2023 年将有 7.33 亿人面临饥饿。<sup>4</sup>

4. 还有五年时间，需要极大加快努力以实现《2030 年议程》，特别是体现《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》核心承诺的各项目标，即消除极端贫困、实现生产性就业和人人有体面工作以及促进社会、经济和政治包容。按照目前的速度，今天掉队最多的人口组别到 2030 年可能会进一步掉队。

5. 《2030 年议程》以人为本，体现在其不让任何一个人掉队的总体承诺中。将人民福祉作为发展的首要目标，需要加强社会凝聚力和包容，并以国家内部和国家之间更深的团结和更大的信任为基础。

6. 在第一次社会问题世界峰会 30 周年和即将举行的第二次社会发展问题世界首脑会议背景下，本报告探讨了如何加强社会纽带和社会包容的体制机制，以建立更有凝聚力的社会，实现社会发展目标。

---

<sup>1</sup> 《2025 年世界社会报告》，(联合国出版物，即将出版)。

<sup>2</sup> 世界银行集团，《2024 年贫困、繁荣与地球报告：走出多重危机的途径》(2024 年，华盛顿特区)。

<sup>3</sup> 联合国，“消除一切形式的贫困：充满挑战的背景下的未尽事业”，2025 年世界社会报告的专题文件 1，2024 年 6 月。

<sup>4</sup> 联合国粮食及农业组织(粮农组织)和其他组织，《2024 年世界粮食安全和营养状况：为消除饥饿、粮食不安全和一切形式的营养不良提供资金》(粮农组织，2024 年，罗马)。

## 二. 社会凝聚力是可持续发展的核心

7. 建立在包容、社会正义和团结基础上的社会更容易扩大对推动社会进步的核心政策的投资。然而，信任度似乎在下降。在有数据的国家中，57%的人报告说对政府的信任度低。<sup>5</sup> 尽管情况好坏参半，但自 2000 年代中期以来，在大多数接受调查的国家中，特别是在发展中国家，报称对政府毫无信任的人的比例有所提高。<sup>6</sup> 这令人担忧，因为人际信任和对机构的信任是执行和资助各项政策以加速实现第一次社会问题世界峰会承诺和《2030 年议程》的核心。

8. 信任度低会削弱团结和社会凝聚力，导致社会鸿沟扩大，对经济增长以及消除贫困和饥饿的努力产生不利影响。它还削弱对基本服务公共投资的支持，阻碍获得基本机会和服务，如优质教育、卫生保健、儿童营养、环境卫生、清洁能源等等。由于恶性循环，上述差距往往在代际间不断扩大，阻碍了人们的愿望和生活前景。

9. 正如《哥本哈根宣言》、《行动纲领》和《2030 年议程》的核心原则所概述的那样，通过促进立足于以人为本的发展范式的包容、公平和有效的政策轨迹，至少可以部分扭转这种暗淡的局面。

### A. 社会凝聚力的各个方面

10. 社会凝聚力可以被广义地理解为将社会结合在一起并使社会成员能够共存和发展的“粘合剂”。<sup>7</sup> 社会凝聚力有多种定义，因为这一概念是一种透镜，被用来揭示强有力的社会联系在各种情况下、包括在建设和平<sup>8</sup> 和可持续发展中的作用。

11. 具有凝聚力的社会最大限度地减少不平等，避免边缘化，力求确保所有成员的福祉。<sup>9</sup> 这意味着，在具有社会凝聚力的社会中，有一些流程可以改善弱势群体的融入状况——无论是基于年龄、性别、残疾、种族、族裔、经济和移民身份，还是任何其他因素的弱势群体。

<sup>5</sup> 世界价值观调查协会，“世界价值观调查第 7 波(2017-2022 年)”。可查阅：[www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV7.jsp](http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV7.jsp) (2024 年 10 月访问)。调查涵盖了 66 个有数据可查的国家或地区。

<sup>6</sup> 在 35 个接受调查的国家或地区中，19 个国家在世界价值观调查的第 5 波(2005-2009 年)和第 7 波(2017-2022 年)之间的信任度有所下降。见 Patricia Justino 和 Melissa Samarin，“不断变化的世界中的信任：不确定时刻的社会凝聚力和社会契约”，2025 年世界社会报告的专题文件 2，2024 年 12 月。

<sup>7</sup> 《社会凝聚力：概念和计量》(联合国出版物，2023 年)。

<sup>8</sup> 联合国开发计划署(开发署)，《加强社会凝聚力：概念框架和方案拟订的影响》(2020 年，纽约)。

<sup>9</sup> 欧洲委员会，《社会凝聚力问题高级别工作队的报告：建立一个积极、公平和具有社会凝聚力的欧洲》(2008 年，斯特拉斯堡)。

12. 社会凝聚力最重要的组成部分是社会包容，各国政府在这方面应发挥主要作用，包括颁布法律、政策和行政程序，确保人人平等享有社会和经济权利及机会。

13. 社会凝聚力是个人和群体感受到的社会归属感，以及他们是“共同道德社区”一部分的信念，即他们将自己视为出于集体利益而行动的社区成员。在复杂的现代社会中，社会凝聚力的含义是对他人的信任。<sup>10</sup> 与依赖于共享相同文化或身份的传统融合形式相反，在现代社会中，凝聚力植根于平等待遇、平等获得机会以及团结与合作的共同价值观。它还基于人民对政府的信任，在一个具有凝聚力的社会中，政府是负责任、透明和合法的。

14. 有证据表明，表现出高度人际信任的人更有可能与他人合作并参与公民事务。例如，当人们相信其他人遵守税则且政府在按照商定标准使用资金时，税则合规情况就会改善。<sup>11</sup> 此外，能够确保合同、义务和权利得到尊重的政府会促进人际信任，因为人们更能指望他人以值得信赖的方式行事。<sup>12</sup> 从上述意义来说，人际信任和对政府的信任都可以创造一个良性循环，随着时间的推移而加强。

15. 因此，社会凝聚力可被视为现有社会包容水平、促进社会包容和团结的既有体制机制以及对他人和机构的信任感之间相互作用的结果。<sup>13</sup> 没有任何社会完全具有凝聚力；相反，凝聚力往往是为实现更发达和更稳定社会而追求的一项政策目标。

## B. 社会凝聚力带来更好的发展成果

16. 社会凝聚力和社会发展也相辅相成，形成良性循环。一方面，社会凝聚力可被理解为有效社会政策的最终产品，例如旨在消除贫困、不平等和社会排斥的政策。<sup>14</sup> 另一方面，社会凝聚力可促进提高社会政策的效力，并有助于改善总体发展成果。

<sup>10</sup> Christian Albrekt Larsen, “Social cohesion: definition, measurement and developments”, 该文件在 2014 年 7 月 17 日和 18 日在纽约举行的关于重新思考和加强社会发展的专家组会议上提交。

<sup>11</sup> Bo Rothstein, “Trust, social dilemmas and collective memories”, *Journal of Theoretical Politics*, vol. 12, No. 4 (October 2000).

<sup>12</sup> Andrea F. M. Martinangeli and others, “Institutional quality causes generalized trust: experimental evidence on trusting under the shadow of doubt”, *American Journal of Political Science*, vol. 68, No. 3 (July 2024).

<sup>13</sup> 拉丁美洲和加勒比经济委员会，《社会凝聚力：拉丁美洲和加勒比的包容和归属感》(2007 年，圣地亚哥)。

<sup>14</sup> Jane Jenson, *Defining and Measuring Social Cohesion* (London, Commonwealth Secretariat and United Nations Research Institute for Social Development, 2010).

17. 相反，在没有凝聚力的社会中，归属感很低，边缘群体的生产力往往较低，因为除其他因素外，他们没有机会获得良好教育和相关技能。这增加了社会动荡的风险，对政治稳定、安全和投资产生负面影响。通过社会包容和社会所有群体的充分参与来促进社会凝聚力，可以支持经济和社会福祉。<sup>15</sup> 一个很好的例子是，将运作良好的工资政策、社会保护福利和纳税结合起来，可以极大减少收入不平等。<sup>16</sup>

18. 没有充分融入社会的人民也可能更不愿意为共同目标作出贡献。相反，渴望加强社会凝聚力的社会往往更能抵御冲击，并为应对人口、环境和技术挑战等广泛变革做好更好的准备。

19. 因此，高度信任对于支持采取集体行动实现全球目标至关重要，例如应对气候变化和保持和平。信任是国家与社会协同作用的先决条件，因为它可以利用参与机制指导政策决定，特别是在危机期间。信任对于人们相互尊重、遵守政府条例、接受法治、纳税和开展政府正常运作所需的其他形式的合作也很重要。<sup>17</sup> 从这个意义上说，社会凝聚力有助于提高公共政策的效力。它还支持更积极地参与社会、经济、公民和政治生活，因为它增加了能动性和福祉。<sup>18</sup>

20. 促进社会包容的有效政策，特别是实现人民主要愿望的政策，对信任有积极影响。例如，1985年至2016年期间在30多个发达国家和发展中国家的多次调查显示，这些国家80%至100%的人期望政府为病人提供卫生保健。<sup>19</sup> 因此，毫不奇怪，当各国政府满足这一期望时，信任就会增加。基本卫生保健服务的增加与人际信任程度的提高密切相关(见图一)。

<sup>15</sup> 经济合作与发展组织(经合组织)，《2012年全球发展展望：不断变化的世界中的社会凝聚力》(2011年，巴黎)。

<sup>16</sup> 国际劳工组织(劳工组织)，《2020-22年世界社会保护报告：处于十字路口的社会保护——追求更美好的未来》(2021年，日内瓦)。

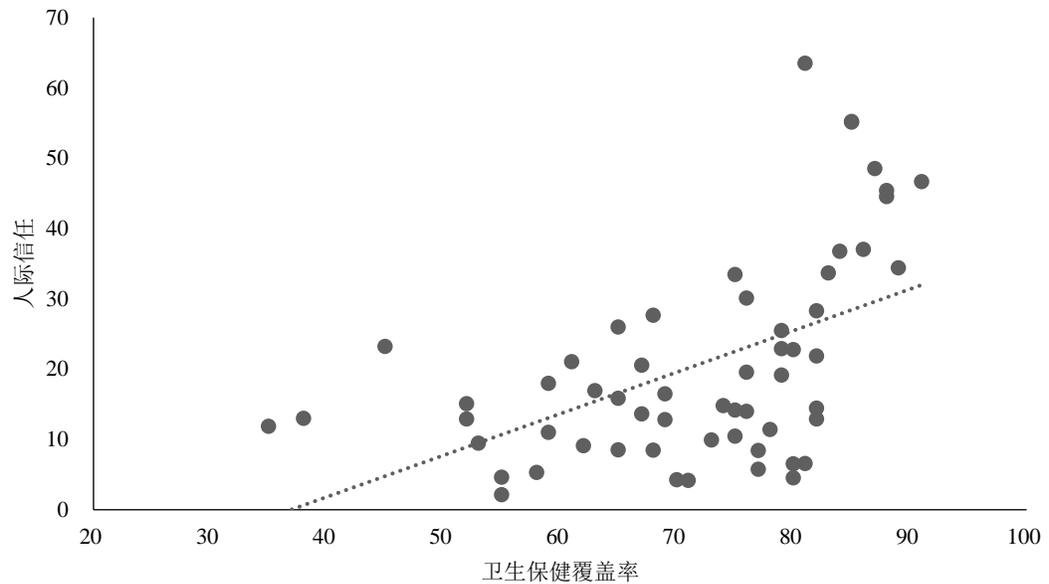
<sup>17</sup> Margaret Levi and Laura Stoker, “Political trust and trustworthiness”, *Annual Review of Political Science*, vol. 3 (2000).

<sup>18</sup> 经合组织，《2012年全球发展展望》。

<sup>19</sup> Insa Bechert and Markus Quandt, *ISSP Data Report: Attitudes towards the Role of Government*, working paper No. 7 (Bonn, Germany, GESIS – Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften, 2009); 《我们需要的劳动力：亚洲及太平洋社会展望》(联合国出版物，2023年)。

图一  
基本卫生保健服务的提供与信任他人之间的相关性

(百分比)



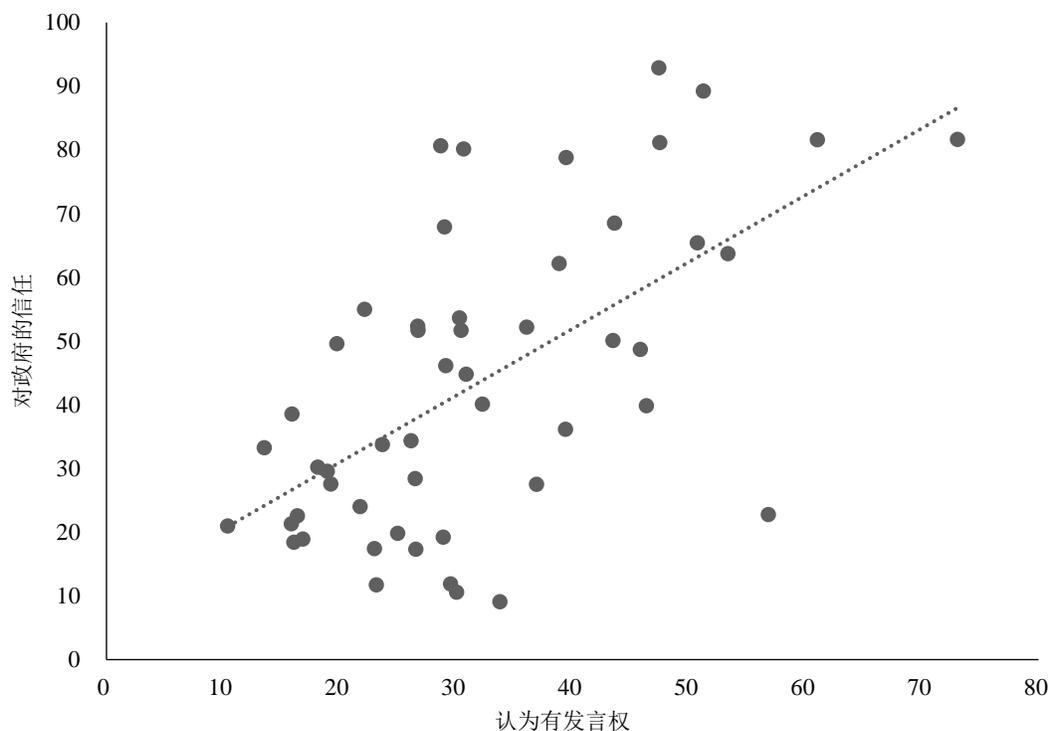
资料来源：经济和社会事务部根据第七波世界价值观调查(2017-2022 年)以及世界卫生组织和世界银行《追踪全民健康覆盖：2023 年全球监测报告》(2023 年，日内瓦)数据库的数据编制。

注：每个点代表接受调查的 58 个国家或地区之一，包括发达国家和发展中国家。“卫生保健覆盖率”系 2021 年基本卫生服务的总体覆盖情况，其依据是来自世界银行全民健康覆盖指数的最新数据。“人际信任”系当被问及是否可以信任大多数人或你是否需要非常小心地与人打交道时，回答“大多数人可以信任”的人的比例。2017-2022 年期间对各国进行了调查。

21. 然而，仅仅取得社会发展成果是不够的。公共机构的运作和回应公民的方式决定了公民对公共机构的看法，从而也决定了人们对公共机构的信任。参与特别重要：当人们认为对政府工作有发言权时，他们对政府的信任往往会增加，因为这意味着政府接受他们的问责(见图二)。如上所述，鉴于人际信任和对政府的信任之间的密切联系，促进透明、包容和接受问责的治理应该成为加强社会凝聚力的支柱。

图二  
信任政府与认为对政府工作有发言权之间的相关性

(百分比)



资料来源：经济和社会事务部根据第七波世界价值观调查(2017-2022)的数据编制。

注：每个点代表接受调查的 51 个国家或地区之一，包括发达和发展中国家或地区。“认为有发言权”是指认为本国政治制度允许像他们这样的人对政府工作有“很大”或“很多”发言权的人的比例。“信任政府”是指声称对本国政府“非常”或“相当”有信心的人的比例。

22. 来自 66 个国家和地区——包括发达国家和发展中国家和地区——的有力证据表明，大多数人高度重视与社会凝聚力有关的价值观和态度。<sup>20</sup> 当被问及儿童在家中应该学习的最重要品质时，约 64% 的人认为“责任感”和“容忍和尊重他人”很重要。相比之下，只有 30% 的人赞同更个人主义的抱负，比如“节俭省钱”。

### C. 当前对社会凝聚力的威胁

23. 贫困是对社会凝聚力的最大威胁之一，因为贫困会侵蚀人们的福祉和包容感。相对贫困，包括不平等和社会流动障碍，降低社会的团结感，从而破坏社会凝聚力、团结和包容感。<sup>21</sup> 自 1990 年代以来，大多数国家的收入不平等现象有所加剧；国家内收入最高的 10% 和最低的 50% 之间的收入差距几乎翻了一番。<sup>22</sup> 这种不平等现象每天都最能感同身受，它直接破坏社会凝聚力和人民对政府机构的信任。

<sup>20</sup> 第七波世界价值观调查(2017-2022 年)的数据。

<sup>21</sup> 《社会凝聚力》(联合国出版物)。

<sup>22</sup> Lucas Chancel and others, *World Inequality Report 2022* (Paris, World Inequality Lab, 2021).

在经济合作与发展组织(经合组织)成员国中，低收入群体中 31%的人报称对其政府有中等或高度信任，而高收入群体中这一比例为 46%。同样，对财政状况的不安全感与对国家政府的信任度较低有关。生活费用危机影响到数十亿人，并加剧了世界一些地区的粮食不安全状况。物价上涨或通货膨胀是经合组织国家居民的首要担忧，58%的人口将其列为本国面临的三大问题之一。<sup>23</sup>

24. 据估计，每六个人中就有一人受到某种形式的歧视，这也阻碍了社会包容。<sup>24</sup> 妇女和女童受到格外严重的影响。根据性别社会规范指数，<sup>25</sup> 在发达国家和发展中国家，每 10 名男女中就有近 9 人对妇女有偏见。该指数在两轮之间一直停滞不前，显示出持有偏见的社会规范是多么根深蒂固。<sup>26</sup> 此外，在全世界 87%的国家中，男女同性恋、双性恋、变性者和双性人以及其他性少数群体成员的身份认可和充分公民权利缺失。<sup>27</sup> 经合组织的证据表明，认同属于受歧视群体与对机构和其他人的信任度较低有关，这表明缺乏社会包容会如何影响信任和凝聚力。<sup>28</sup>

25. 社会中某些群体的边缘化与政治极化有关，特别是由于社会经济排斥和流动障碍。极化往往是群体内部凝聚力增强的结果，其代价是社会一级的信任感和联系。在一些国家，这种情况一直在加剧，往往是在金融危机等冲击之后。<sup>29</sup> 另一个促成因素是社交媒体，它在加剧政治极化方面扮演了重要角色。数字算法通常为极端内容提供更大的可见性，同时限制对不同观点的曝光，创建支持进一步极化的“回声室”，并推动错误信息和虚假信息以前所未有的规模传播。这损害了对基本事实的共同理解和一致看法，缩小了公共对话的范围、集体行动的可能性和对机构的信任。

26. 地缘政治紧张局势加剧了社会焦虑和不安全感，破坏了社会凝聚力。今天，创纪录的 12 亿人生活在受冲突影响的地区。对气候变化、环境退化、失业、网络安全以及遭受偏见、性别歧视或种族主义的担忧在几个国家都在上升。<sup>30</sup> 面临较高的人类不安全感的人发现他人值得信任的可能性低三倍，这一趋势在

<sup>23</sup> 经合组织，《公共机构信任驱动因素调查：2024 年结果——在复杂的政策环境中建立信任》(2024 年，巴黎)。

<sup>24</sup> 《2024 年可持续发展目标报告》(联合国出版物，2024 年)。

<sup>25</sup> 性别社会规范指数量化了对女性的偏见，从政治、教育、经济和人身完整四个重要层面体现人们对女性角色的态度。

<sup>26</sup> 2010-2014 年和 2017-2022 年之间进行了两轮调查。见开发署，“2023 年性别社会规范指数：打破性别偏见：将社会规范向性别平等转变”(2023 年，纽约)。

<sup>27</sup> 开发署，《2022 年特别报告：人类安全面临的新威胁：亟需加强团结》(2022 年，纽约)。

<sup>28</sup> 经合组织，《公共机构信任驱动因素调查》。

<sup>29</sup> 《2021-2022 年人类发展报告：不确定的时代，不稳定的生活——在变革的世界中塑造我们的未来》(联合国出版物，2022 年)。

<sup>30</sup> 同上。

发达国家尤为明显。<sup>31</sup> 由于感到政府无法完全解决气候变化等大规模、复杂的问题，并且容易受到强大的私人行为体的不正当影响，这种不确定感变得更加严重。<sup>32</sup>

27. 上述各种趋势都要求采取综合政策战略，既满足基本的社会政策需求，又促进包容、透明和接受问责的治理。此类努力共同有助于促进社会包容和增加对公共机构的信任，而这是社会凝聚力的关键条件。

### 三. 促进社会包容以加强社会凝聚力的政策

28. 数十亿人掉队，陷入贫困、失业、非正规就业、不确定性和脆弱性的循环，各国政府必须投资于有效、有复原力和被广泛接受的政策。

29. 这一议程的核心是有效的税收制度、可预测和充分的收入保障、负担得起的卫生保健、优质教育和体面工作，通过这些来促进向上流动、包容和社会进步。提供体面工作以及获得公平和精心设计的税收福利制度可以增加收入保障、包容感、人际信任和对机构的信任，提高劳动生产率，并支持实现更健康的生活、长期规划和资产积累的行为转变。这些做法还促进增强女童和妇女权能，使家庭能够避免因生病或失业而出售生产性资产，而是优先考虑儿童的营养和教育等问题。

30. 在多重危机交织叠加之时，此类政策变得更加重要，有助于建立复原力，并帮助人民和社会更好地应对气候变化、人口老化和数字化等迫在眉睫的挑战。相反，一切照旧的做法可能会扩大现有差距，使越来越多的人掉队。为做到有效和包容，各项政策还应解决影响年轻人、残疾人、老年人和弱势群体等充分融入的具体障碍。

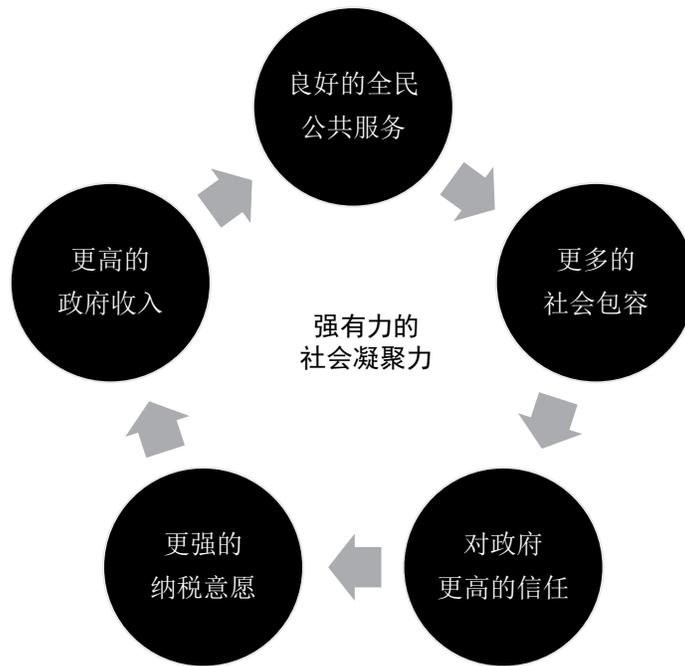
31. 成功的改革进程的核心是信任和团结，其基础是有能力、透明、接受问责和协调良好的机构，这些机构在政策和方案的设计、执行和后续行动中采取全社会办法，包括与主要利益攸关方，特别是边缘化人口阶层的利益攸关方进行有意义的协商。最初对机构的信任度较低可能会妨碍政府改革税收和转移支付制度等政策和方案的可能性，但这一点可以扭转，办法是证明增加的税收是按照公开承诺以公平和可预测的方式使用，从而启动投资于优质公共服务和增加信任的良性循环(见图三)。

---

<sup>31</sup> 开发署，《2022年特别报告》。

<sup>32</sup> 经合组织，《公共机构信任驱动因素调查》。

图三  
社会政策和社会凝聚力的良性循环



资料来源：经济和社会事务部。

#### A. 促进体面工作

32. 目前，约占全球劳动力 60% 的约 20 亿劳动者从事非正规就业。在上述劳动者中，2.41 亿生活在极端贫困中，4.23 亿生活在中度贫困中，分别比 2022 年增加 100 万和 840 万劳动者。<sup>33</sup> 2019 年到 2024 年，非正规劳动者数量增加了 1.29 亿多人，清楚地表明，没有创造足够的体面工作，而且非正规工作很少转为正规工作。

33. 与大多数非正规工作不同，体面工作是一种生产性工作，其特点是尊重劳动者的权利、社会对话和获得社会保护。工作中的基本原则和权利对我们的社会和经济生活至关重要，包括结社自由和有效承认集体谈判权、有效废除童工、消除一切形式的强迫或强制劳动、消除就业和职业歧视以及享有安全和健康工作环境的权利。体面工作是减贫和减少不平等的关键。这是实现社会包容的重要途径，因为体面工作不仅是收入来源，还能让人们有参与经济生活的感觉，以及尊严感和认同感。这对于通过提供最低生活工资、获得卫生保健和社会保护，从而避免在生病或失业等情况下采取消极应对策略，确保人民的福祉和包容也至关重要。

34. 一些大趋势，包括对绿色和数字工作的需求增加，以及对在人口老化方面促进代际团结的需求增加，都是创造体面工作、增加税收和提高社会保险缴款

<sup>33</sup> 劳工组织，《世界就业与社会展望：2024 年趋势》（2024 年，日内瓦）。

的机会，从而减少对非缴费型社会保护计划的压力。因此，体面工作可促进包容性经济增长，并使全体人民共享惠益。

35. 要成功实现人人体面就业的目标，就需要创造新的体面工作，并将非正规工作转变为正规体面工作。

## B. 投资于社会保护

36. 尽管社会保护带来了种种好处，但全球仍有近 48%的人口<sup>34</sup>完全靠自己应对各种冲击和正常生活事件，如变老、生病、生孩子或失业。通常情况下，各国收入类别的覆盖率差异很大。在高收入国家和中等偏上收入国家，覆盖率分别达到 86%和 71%。在中等偏下收入国家，只有 32%的人口得到覆盖，在低收入国家，这一比例下降到不到 10%。

37. 这种覆盖率不足可能有两个原因。首先是对全面的国家社会保护制度的投资严重不足，导致缺乏精心设计的计划以及体制和行政缺陷。第二，缺乏体面工作。正规就业部门的劳动者通常享有缴费型社会保护计划，大多数情况下即社会保险，涵盖一系列生活意外情况。一般来说，这些计划的福利水平较高，其覆盖面往往扩大到其他家庭成员。在大多数情况下，其资金来自雇主和雇员的缴款，风险由成员共同承担。妇女、残疾人和弱势群体在此类计划中的代表性不足，因为他们参与劳动力市场的程度较低，而且往往在非正规就业中的人数过多。

38. 投资于包容性社会保护可以显著减少不平等和贫困，同时增强社会凝聚力。在信任和团结原则的基础上，全民社会保护办法通过缴费和非缴费型计划相结合，确保提供收入保障和终身支持，同时培养公平和包容意识。然而，在许多发展中国家，计划往往局限于目标、规模小、分散、不协调和重叠，因此相对于其成本来说效果不佳。这些计划应当被一个综合和协调良好的系统取代，该系统应将缴费型和非缴费型福利结合起来。

39. 来自亚洲及太平洋区域的估算显示，如果按照全球平均福利水平，实行一揽子儿童、残疾和老年人非缴费型全民福利计划，可以将贫困率降低 42%，并显著扩大其他基本机会。<sup>35</sup> 来自该区域的证据还表明，信任与社会保护覆盖率之间存在强有力的正相关关系。事实上，即使扩大覆盖率导致福利水平降低，这种做法似乎也会增加信任。

40. 要建立长期可持续的包容有效的社会保护制度，需要以明确愿景以及劳动者、雇主和其他主要利益攸关方共识为基础。需要以权利为基础，确保覆盖所有人一生中的重大生活意外事件。需要提供财政资源，但只要有政治意愿和公众信任，通常就能调动足够的资金。在低收入国家，可能需要国际团结来实现全民覆盖。

<sup>34</sup> 劳工组织，《2024-26 年世界社会保护报告：气候行动和公正过渡的普遍社会保护》（2024 年，日内瓦）。

<sup>35</sup> 《我们需要的劳动力》（联合国出版物）。

41. 为了维护对该制度的信任，应享福利和资格评估必须明确、财务上可持续、非歧视、基于权利、易于理解和沟通，福利支付必须定期且可预测。这需要有管理完善、具备能力并接受问责的机构。

### C. 维护人民健康

42. 如果无法获得负担得起的卫生保健或疾病福利，正常的健康状况往往意味着人民不得不在生病甚至罹患传染病的情况下继续工作，或者没有任何收入地呆在家里。对儿童而言，尤其是在他们出生后的头 1 000 天，贫困和匮乏会导致营养不良和其他健康缺陷，严重影响学习成绩和成年后的就业机会。由于老年时无法获得养老金或卫生保健，许多人被迫继续工作或依靠其他家庭成员的经济支持。

43. 健康状况不佳继续扩大不平等和排斥。尽管有简单的治疗和预防措施，但腹泻每年造成约 440 000 名 5 岁以下儿童死亡，<sup>36</sup> 约 320 万人死于家庭室内空气污染(主要是因为使用不洁燃料做饭的明火)，<sup>37</sup> 近 300 万劳动者死于可预防的事故和疾病。<sup>38</sup>

44. 这是因为全球 60% 的人口没有得到充分的基本卫生服务。<sup>39</sup> 高额的卫生保健自费费用造成重大健康风险，并给民众带来沉重的经济负担。每年约有 20 亿人因保健服务支出而陷入经济困难。10 亿人需要支付灾难性的自费保健费用，其保健支出超过家庭总支出或收入的 10%。2021 年，家庭医疗费用导致 3.44 亿人陷入极端贫困。在另一些情况下，这意味着人们可能避免寻求治疗，或者长久等待，导致过早死亡。

45. 通常，卫生总支出越高，自费支出就越低。因此，各国政府需要提供充足资金，扩大保健覆盖面，特别是覆盖弱势处境群体。2020 年，全球卫生总支出平均接近国内生产总值总额的 11%。<sup>40</sup> 占全球人口 15% 的高收入国家的支出约占全球保健总支出的 80%。占全球人口一半以上的低收入和中等偏下收入国家的份额仅占总支出的 4% 以上。

46. 为所有人提供负担得起的优质保健服务是实现福祉和富有成效的生活的先决条件，使家庭免于因健康紧急情况而陷入经济困难，促进经济增长和包容，并有助于建立对政府的信任。尽管医疗保健的可负担性是一个核心问题，其质量同样属于核心问题。在低收入和中等收入国家，每年有多达 840 万人死于劣质卫生保健服务。据估计，如果有高质量的卫生系统，其中一半以上的死亡可以避免。<sup>41</sup>

<sup>36</sup> 世界卫生组织(世卫组织)，“腹泻症”，2024 年 3 月 7 日。

<sup>37</sup> 世卫组织，“室内空气污染”，2024 年 10 月 16 日。

<sup>38</sup> 劳工组织，《加强社会对话，构建安全与健康文化：我们从 COVID-19 危机中学到了什么？》(2022 年，日内瓦)。

<sup>39</sup> 世卫组织和世界银行集团，《2023 年全民健康覆盖全球监测报告》(2023 年，日内瓦)。

<sup>40</sup> 世卫组织，《全球卫生支出：应对大流行病挑战》(2022 年，日内瓦)。

<sup>41</sup> 世卫组织，《组织卫生保健服务，确保实现全民健康覆盖》(2023 年 7 月，日内瓦)。

47. 全民健康覆盖的特点是人人享有负担得起的优质卫生保健。应从扩大对低收入群体和弱势群体的覆盖面入手，实现战略转变，力争提供全民卫生保健。在制度变革方面，重点应放在以综合协调的方式加强作为服务切入点的初级卫生保健。与此同时，还需要扩大初级卫生保健中心和卫生服务人员的数量。<sup>42</sup>

48. 卫生保健保护还应扩大到所有家庭成员，而不仅仅是劳动者个人。将全民健康覆盖纳入社会保护，可以确保不让任何一个人掉队。在这方面，社会卫生保健保护可以帮助人们在获得卫生保健的同时不至于陷入经济困难，包括补偿工人生病时的收入损失。<sup>43</sup>

49. 通过提供终生卫生保健，决策者可以增强包容性，加深团结并加强对机构和政府的信任。

#### D. 确保获得优质教育

50. 教育程度较低会使以后生活中难以获得关键机会，包括满足工作、营养和环境卫生需求。教育的这一核心重要性使其成为人类发展的关键组成部分，也是社会包容和社会流动的重要途径。一些国家的初等教育完成率仍然低至 34%。<sup>44</sup>

51. 各国的完成率有很大差异，教育的质量和相关性也有很大差异。其中一部分挑战涉及教师短缺以及资质不足；另一部分挑战涉及过时的课程、过时和无法使用的学校设备和基础设施。所有上述因素都需要更新调整，不仅要满足未来劳动力市场的需求，平稳实现从学校到职场的过渡，还要让后代有更好的机会摆脱贫困和脆弱性，找到体面工作。在经济和社会数字化转型以及教育系统需要使学生掌握满足未来劳动力需求所需技能的背景下，这一点尤为重要。

52. 虽然全球教师短缺，但撒哈拉以南非洲的例子相当引人注目。2019 年，该区域的初等教育中平均每 38 名学生对应 1 名教师，一些国家的比例超过 50 比 1。整个经合组织国家的平均比例为 15:1。<sup>45</sup> 如果考虑合格的教师，上述比率会急剧上升。2019 年，具有最低资格要求的教师平均比例为 65% (低于 2000 年的 84%)。在中等教育方面，只有大约一半的教师具备最起码的资质。<sup>46</sup>

53. 从劳动力市场到健康成果和粮食安全，很少有社会领域像教育投资的社会效益和经济效益那样得到如此充分的研究和记录。尽管所知甚多，但对优质、包容和无障碍教育的投资还远远不够。从初等教育到高等教育的所有各级均是如此，终身学习机会方面也是如此。此外，迫切需要增加合格教师的人数。

<sup>42</sup> 世界卫生组织，《全民健康覆盖》。

<sup>43</sup> 劳工组织，《实现全民健康覆盖：社会健康保护原则》，社会保护专栏简报，2020 年 1 月。

<sup>44</sup> 见 <https://data.uis.unesco.org/index.aspx?queryid=3694> (2024 年 10 月 10 日访问)。

<sup>45</sup> 经合组织，“班级规模和师生比”，政策子问题(2024 年 9 月 30 日访问)。

<sup>46</sup> 2023 年教师促进教育国际工作队，《缩小差距：确保撒哈拉以南非洲有足够的合格和得到支持的教师》(联合国教育、科学及文化组织，2021 年，巴黎)。

54. 需要对教学、教育、培训和技能提升采取新的综合办法，包括要顺应与气候变化相关的绿色转型、与人口快速老化相关的人口结构转型以及与数字化相关的技术转型。

## E. 实施公平有效的税收制度

55. 在许多低收入和中等收入国家，由于合规率低、执法不力和制度设计，税收太低，无法发挥效力。设计得当的征税制度可以筹集足够的收入，支持对关键领域的投资，包括支持投资社会部门以促进社会包容，同时考虑到向更绿色和更数字化经济转型所涉的新需求和机遇。由于其再分配影响，累进所得税对于减少不平等是可取的。在许多欧洲国家，转移支付和税收使基尼系数降低了40%以上，而在科特迪瓦、多米尼加共和国、印度、巴拉圭和越南等国，相应的影响不到4%。<sup>47</sup>

56. 许多国家的增税空间明显。低收入和中等收入国家的税收往往比高收入国家少。<sup>48</sup> 各国税收占国内生产总值的比例差异很大，从几个低收入国家的不到10%到高收入国家的47%不等。<sup>49</sup>

57. 制度也常常被认为是不公平的，特别是在富人的合规和执行方面。<sup>50</sup> 调查，特别是在非洲各地进行的调查显示，人们不相信他们的税收改善了所提供的服务，在大多数国家，一半以上的纳税人不信任他们的税务管理。<sup>51</sup> 拉丁美洲和加勒比对税务部门的信任度也很低，阿根廷和巴西的信任度约为20%。<sup>52</sup>

58. 对税收制度及其管理机构的高度信任和信心是加强税收合规和争取公众支持税收改革的核心。<sup>53</sup> 一些研究表明，对系统和行政管理以及税务当局执行其规则的权力的信任会增加纳税合规度，减少逃税。<sup>54</sup> 信任本身会增加自愿合规。虽然权力可以增加强制合规，但只有当人们信任行政当局时，才会增加自愿合规。

<sup>47</sup> 劳工组织，《2020-22年世界社会保护报告》。

<sup>48</sup> 许多发展中国家可以通过税收改革和能力建设，将税收占国内生产总值的比例提高到国内生产总值的9%。见《2024年可持续发展筹资报告：处于十字路口的发展筹资》(联合国出版物，2024年)。

<sup>49</sup> 根据国际货币基金组织世界收入纵向数据集编制的2009-2022年期间多国数据。可查阅：[www.imf.org/en/Topics/fiscal-policies/world-revenue-longitudinal-database](http://www.imf.org/en/Topics/fiscal-policies/world-revenue-longitudinal-database) (2024年9月30日访问)。

<sup>50</sup> Roel Dom 和其他人，《税收合规创新：建立信任，导航政治，定制改革》(世界银行集团，2022年，华盛顿特区)。

<sup>51</sup> Michael Bratton and E. Gyimah-Boadi, “Do trustworthy institutions matter for development? Corruption, trust, and government performance in Africa”, Afrobarometer Dispatch No. 112, 23 August 2016; and Thomas Isbell, “Tax compliance: Africans affirm civic duty but lack trust in tax department”, Afrobarometer Policy Paper No. 43, December 2017.

<sup>52</sup> 经合组织，《政府一瞥：2020年拉丁美洲和加勒比地区》(2020年，巴黎)。

<sup>53</sup> Roel Dom and others, *Innovations in Tax Compliance*.

<sup>54</sup> Larissa Batrancea and others, “Trust and power as determinants of tax compliance across 44 nations”, *Journal of Economic Psychology*, vol. 74, October 2019.

59. 以团结原则为基础、具有明确再分配目标的累进税制，对于减少财富和收入不平等，同时加强社会凝聚力也至关重要。

60. 对基本消费征税通常是递减的，不利于穷人，对最贫穷者的打击格外严重。尽管如此，在许多国家，这类税收仍占总税收的很大一部分。对所得、利润和财富累进征税意味着从对通常更易征的消费征税转向对个人和公司所得征税。<sup>55</sup> 考虑到劳动力的高度非正规性，政策上还需要侧重于向正规就业转型。

61. 国际税务合作可以支持各国政府努力使税收更加公平和有效。根据《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》和联合国国际税务合作框架公约的持续发展，鼓励会员国共同努力，提高透明度并采取适当的政策。将于2025年举行的第四次发展筹资问题国际会议将是在帮助各国改善税收制度和加强税收合作方面取得进一步进展的机会。

## F. 促进透明、包容和接受问责的治理

62. 人们不太可能信任被视为腐败、不透明或不满足其需求的政府，也不太可能与之合作。如图二所示(见第二.B节)，当人们感到他们对政府的工作没有发言权时，他们往往对政府缺乏信任。在社会政策的设计、执行和后续行动中，如果不与公众协商，也不让公众有意义地参与，就会损害社会正义以及政府执行具有包容性和与最紧迫发展挑战相关的政策的能力。

63. 劳动者和雇主组织之间的社会对话是促进社会信任的劳动力市场治理的重要工具。通过促使工作领域的关键行为体在公平和效率之间达成协议，社会对话有助于社会凝聚力和社会发展。

64. 促进政府问责和公众参与的体制机制和实践是《2030年议程》的核心，有助于实现更有效的治理，进而支持信任和社会凝聚力。问责制是指要求各机构和官员在履行其职能或职责时承担责任，并接受问责。<sup>56</sup> 如《官方统计基本原则》所述，这取决于透明度努力，使有关政策的信息和统计数据易于获取、相关和公正，使人们能够切实评估政府业绩。问责制包括通过打击浪费、管理不善和腐败，确保资金用于预期目的。

65. 在 COVID-19 大流行期间，政府如果依靠以透明、令人信服和简明扼要的信息传达的循证信息和合理的科学建议，就更有可能促成积极的公民参与。参与性监督机制还通过改善信息获取和加强政府问责，提高应对措施的有效性。事实证明，透明沟通、包容性参与和问责是相辅相成的，有助于有效的政策措施。<sup>57</sup>

<sup>55</sup> Esteban Ortiz-Ospina and Max Roser, "Taxation: taxes are the most important source of government revenue. Who is paying how much and how do tax systems differ?", Our World in Data (2024年9月30日访问)。

<sup>56</sup> 《2015年世界公共部门报告：顺应民意和承担问责的公共治理》(联合国出版物，2015年)。

<sup>57</sup> 《2023年世界公共部门报告：为了在疫情后实现可持续发展目标进行机构转型》(联合国出版物，2023年)。

66. 代表性不足、边缘化或处于弱势的人口组别的声音、知识和参与，对于制定可信和得到广泛支持的计划和方案至关重要。从体制上讲，要创造包容性决策进程所需的条件，需要加强社会对话，强化更多元化的多利益攸关方参与机制，并支持为最边缘化社会阶层发声的民间社会组织。包容性治理会增强人们对政府的信任，使政府的政策更具合法性。

#### G. 培育健康的数据和信息环境，打击错误信息和虚假信息

67. 在许多国家，媒体的多元化和多样性近年来有所下降，直接影响到新闻报道的质量。这主要是技术变革引发的新闻消费转变的结果。媒体行业的整合日益增加，并倾向于关注在算法中表现出色的煽情内容。<sup>58</sup> 传统媒体已被社交媒体取代，成为主要的信息源。2017年至2022年期间，57%的人表示至少每周从社交媒体上获得新闻，而只有37%报称从日报上获得新闻。<sup>59</sup> 与长者相比，年轻人对社交媒体的依赖程度更高。然而，社交媒体上的信息质量不高，错误信息和虚假信息容易通过社交媒体肆意传播。

68. 上述趋势导致信息环境的可靠性和完整性下降，直接影响到信任和凝聚力。对理解现实的共同事实基础的破坏会助长极化，使决策更难达成共识。信息环境需要提供准确、循证的多元信息来源，让个人接触到多种观点，使他们能够做出知情的决定。有证据表明，信息完整性对于更广泛地信任公共机构和政治进程至关重要。<sup>60</sup>

69. 各国政府可以通过改善监管和协调机制来支持健康的信息环境，以支持信息完整性。这包括支持多样化、多元化和独立媒体部门的政策，以及加强社交媒体平台问责制的措施，特别是在其对错误信息和虚假信息的作用方面。此外，各国政府可以通过教育战略提高社会对虚假信息的抵御能力，使人们具备批判性思维技能和处理现有信息的知识。

#### H. 加强实现目标的多边主义

70. COVID-19大流行暴露了在最需要多边行动的时候，多边行动在有效性方面的差距。国际层面日益加剧的不团结和不信任削弱了各国政府采取集体行动解决数字转型和气候危机等复杂跨国问题的能力。过去二十年来，对联合国的信任度一直在下降，但仍高于对各国政府的信任度，为43%。<sup>61</sup>

71. 加强实现目标的多边主义对于支持会员国的社会包容政策至关重要。要支持全球公域和全球公益物，如公共卫生、具有社会可持续性的全球经济以及公平和健康的地球，多边合作是不可避免的。实现可持续发展目标须重新致力于

---

<sup>58</sup> 经合组织，《公共机构信任驱动因素调查》。

<sup>59</sup> 第七波世界价值观调查的数据。

<sup>60</sup> 经合组织，《公共机构信任驱动因素调查》。

<sup>61</sup> 1999年到2004年超过50%。第4-7波世界价值观调查的数据。

团结和信任，从而按照公平和社会正义的原则应对全球挑战。还需要建立包容机制，让会员国以外的利益攸关方也能发表意见。

72. 最近通过的《未来契约》为重新致力于国际合作以实现一个全人类公正、平等和包容的世界指明了道路。第四次发展筹资问题国际会议和第二次社会问题世界峰会，以及今后几年将举行的其他全球活动，都是在各项协定基础上再接再厉、推进《契约》所载行动、支持世界各地的社会凝聚力、团结和社会包容的机会。

## 四. 结论和建议

73. 加强信任和社会凝聚力是会员国未来愿景的核心。为此，会员国在《未来契约》行动6中自己承诺投资于人民，以消除贫困、促进全民健康覆盖、增加受教育机会和社会保护，并改善体面工作的机会。

74. 将于2025年举行的第二次社会发展问题世界首脑会议是一个及时的机会，可借以落实这一全球共识，即有必要加大对人的能力以及获得基本服务和机会的投资，以消除贫困，减少不平等，不让任何一个人掉队。通过做出具体承诺，促进以人权和平等为基础、基于团结和信任的包容、公正和具有社会凝聚力的社会，首脑会议将为加快社会进步，实现《社会发展问题哥本哈根宣言》和可持续发展目标奠定坚实的基础。

75. 因此，会员国不妨考虑以下建议：

(a) **推进体面工作议程。**体面工作是打破贫穷、边缘化和排斥循环的先决条件。要成功实现人人体面就业的目标，就需要根据国际劳工组织《2015年关于从非正规经济向正规经济转型建议书》(第204号)，通过社会对话，创造新的体面工作，并将非正规工作转变为正规体面工作；

(b) **促进全民社会保护覆盖。**一个有效的社会保护体系需要缴费和非缴费型福利相结合。增加对社会保护的投入是增进平等、繁荣和复原力的关键，同时确保不让任何一个人掉队。这就需要促进以权利为基础的全面和协调良好的社会保护制度；

(c) **确保全民健康覆盖。**全民卫生保健是创造健康和具有生产力的人口核心。由于人的一生以及男女之间面临的健康挑战各不相同，医疗服务需要覆盖所有年龄段和全国各地的卫生保健需求；

(d) **让人人获得优质教育和技能发展。**受过良好教育的民众对于从儿童营养、劳动力市场到和平社会等所有发展领域都至关重要。因此，国家教育系统应鼓励高质量的包容性全民教育，其课程设置应符合未来劳动力市场的需求。提高教育质量需要对教师教育和培训、学校设备和基础设施进行投资；

(e) **社会政策筹资。**在各国，国内公共财政仍然是社会支出的主要筹资来源。然而，在许多国家，国内公共资源无法满足人们的需求和期望，也不

足以满足《2030年议程》的规模和雄心。调动国内资源为社会投资提供资金，需要成为财政政策的优先事项。各国政府可以通过许多办法调动资源，确保核心社会服务的财政和经济可持续性，包括增加税收基础、重新分配公共支出、减少化石燃料补贴、加强善治和调整宏观经济框架；

(f) **低效改革和不公平的税收政策。**一个以合规和执法为基础、运作良好的税收制度是减少不平等的根本所在，方式是为社会和其他投资创造足够收入、同时不损害长期生产力和增长。改革应包括扩大所得税税基和采用累进税制，但也应将税收负担从消费转向个人收入、利润和资本收益。目前在联合国国际税务合作框架公约方面的进展情况体现了根据国家能力和优先事项制定税务合作规范的包容性方法的重要性和紧迫性；

(g) **提高公共服务质量。**提高公共社会服务的质量使人们有更好的机会成为对社会有用的人。它还能打破使人们世代陷入贫困和排斥的恶性循环；

(h) **改进服务交付。**以有能力和接受问责的机构为基础，在透明的监管框架约束下有效提供服务，可提高公众的支持度。建设业务能力可促进凝聚力和包容性，特别是对生活在不稳定状况中的人。仅分配额外的财政资源而不加强管理原则是不够的；

(i) **加强协作和参与。**政策改革应在从制定和设计到实施和监测的各个阶段，以有意义的方式让多部门和多利益攸关方广泛参与。这将建立对系统的信任，提高政策的质量、响应能力和有效性，并改善合规情况；

(j) **在国家和全球两级促进透明和接受问责的治理。**各国政府应提供可获取、相关和公正的政策信息和统计数据，使人们能够对政策绩效进行切实评估。各国政府还应该采取措施，通过打击浪费、管理不善和腐败，确保资金用于预期目的。在全球层面，治理改革——包括国际金融架构的治理改革——可以通过提高透明度和促进各框架与可持续发展目标更加协调一致，增强对多边体系的信任，并提高多边体系的有效性；

(k) **促进信息完整性，打击错误信息和虚假信息。**改进监管和协调机制可以支持健康的媒体环境，打击错误信息和虚假信息的传播，特别是通过社交媒体。让人们掌握批判性思维技能和知识的教育战略可以提高社会抵御虚假信息的能力，增强信任；

(l) **加强国际合作促进社会发展。**加强多边体系及其机构对于支持会员国在不断变化的世界中实现其社会发展目标，特别是解决复杂的跨境问题至关重要。一个适应当前和未来的体系必须是公正、民主、公平、有代表性、包容和财政稳定的。这将需要履行《未来契约》的承诺，使会员国能够在信任和团结的指导下应对当今的挑战和机遇。第二次社会发展问题世界首脑会议是一次机会，可借以达成共识，建立一个多边体系，为世界各地人民实现具有社会包容性的发展。