



大会

Distr.: General  
11 July 2003  
Chinese  
Original: English

---

第五十八届会议

暂定项目表\* 项目 108

社会发展，包括有关世界社会状况和  
有关青年、老龄、残疾人和家庭的问题

2003 年世界社会状况报告

---

\* A/58/50/Rev. 1 和 Corr. 1。



## 序言

《2003 年世界社会状况报告》是自 1952 年起关于世界社会状况的一系列报告中的第十六次报告。多年来，这一报告一直作为背景文件，用于政府间关于社会经济问题的讨论和政策研究。此外，报告的目的是促进查明国际上关注的不断出现的社会趋势，促进分析在国际和国家两级均有影响的主要发展问题之间的关系。

大会 2001 年 12 月 19 日第 56/177 号决议请秘书长将《世界社会状况报告》的周期由四年改为两年。本报告是第一份两年期报告。不过，这并不是报告唯一的改变。报告的内容应被视为秘书长提出的新倡议的一部分，以寻求增强联合国的能力，为真正的对话提供一个空间，并推动有效的行动。

2003 年报告有两个新的主要特点。第一，采取了主题方式，深入探讨一个优先主题：社会脆弱性问题。报告的目标在于建立一个参考框架，查明社会脆弱性的根源，并探索减少某些特定社会群体脆弱性的战略。2003 年报告的第二个新特点是提出了具体的政策建议，以此来增强报告的政策相关性。报告在讨论社会脆弱性问题时，力求简明扼要，使报告更简洁易读、篇幅更短、重点更突出。

本报告由联合国秘书处经济和社会事务部社会政策和发展司编写。

# 目录

章次	页次
序言 .....	2
解释性说明 .....	6
提要 .....	8
导言 .....	13
脆弱性：概况 .....	14
第一部分	
脆弱性的根源和表现形式	
导言 .....	18
一. 收入无保障 .....	19
劳动力市场排斥与全球化 .....	19
青年失业 .....	21
移民的就业情况和工作条件 .....	22
老年人的社会保护、就业和收入无保障 .....	23
残疾人的就业 .....	25
土著人民的生计受到挑战 .....	26
结论 .....	28
二. 社会弊病 .....	29
不良的儿童教育和健康状态 .....	29
青年人药物滥用和少年犯罪 .....	33
老年人保健及与健康有关的脆弱性 .....	35
移徙者的健康和社会保护 .....	36
从残疾角度审视无障碍环境不足的问题 .....	38
对土著人民福祉的威胁 .....	39
结论 .....	40
三. 社会文化偏见和歧视 .....	41
老年人形象和对老年人的误解 .....	41

移徙者的易受伤害情况 .....	43
对残疾人的歧视 .....	44
冲突局势中的脆弱情况 .....	44
土著民族的传统知识和文化 .....	46
结论 .....	48
第二部分	
政策方面的挑战	
导言 .....	49
四. 克服就业障碍 .....	51
建议 .....	52
五. 促进社会融合和社会保护 .....	54
残疾人机会平等 .....	54
土著人民的身份和愿望 .....	55
不分年龄人人共享的社会 .....	56
选定目标方法的局限性和困难 .....	56
减贫战略文件和社会保护 .....	57
建议 .....	58
六. 维护权利措施和权利赤字 .....	60
土著民族 .....	60
移民 .....	61
残疾人 .....	62
建议 .....	63
七. 降低脆弱性、政策连贯一致的必要性和国际合作 .....	65
建议 .....	66
结论 .....	66
方框	
1. 评估脆弱性：收入贫穷 .....	19
2. 评估脆弱性：失业 .....	21

---

3. 脆弱性评估：退休金缴款 .....	25
4. 评估脆弱处境：青年文盲率 .....	31
5. 评估脆弱处境：儿童营养不良 .....	32

## 附件表

A.1 脆弱程度的评估：收入方面的贫穷 .....	68
A.2 脆弱程度评估：失业、城市非正规经济部门就业以及养恤金缴款情况 .....	72
A.3 儿童和青年脆弱程度的评估：健康不良、在劳务市场受剥削和文盲状况 .....	76

## 解释性说明

本出版物内所使用的名称和材料的编写方式，并不意味着联合国秘书处对于任何国家、领土或其当局的法律地位，或者对其边界的划分，表示任何意见。

本报告期内所用“国家”一词，在适当情况下，也指领土或地区。

对公司和商业产品的提及并不意味着联合国予以认可。

除非另有说明，\$系指美元。

文件来源若有印刷文本，应以印刷本作准。联合国上网文件只有联合国正式文件系统刊载的文件为正式文件。从联合国或非联合国其他来源所获联合国文件仅供参考之用。联合国对这些材料的准确性和完整性不作任何保证或陈述。

除非另有说明，本报告使用下列国家分类：

### 发达市场经济体：

北美(不包括墨西哥)、南欧和西欧(不包括塞浦路斯、马耳他和前南斯拉夫)、澳大利亚、日本、新西兰。

### 转型期经济体：

阿尔巴尼亚、保加利亚、捷克共和国、匈牙利、波兰、罗马尼亚、斯洛伐克和前苏联，包括波罗的海共和国和独立国家联合体(独联体)成员国。

### 发展中国家：

拉丁美洲和加勒比、非洲、亚洲和太平洋(不包括澳大利亚、日本和新西兰)、塞浦路斯、马耳他、前南斯拉夫。

### 最不发达国家(49个)：

阿富汗、安哥拉、孟加拉国、贝宁、不丹、布基纳法索、布隆迪、柬埔寨、佛得角、中非共和国、乍得、科摩罗、刚果民主共和国(前扎伊尔)、吉布提、赤道几内亚、厄立特里亚、埃塞俄比亚、冈比亚、几内亚、几内亚比绍、海地、基里巴斯、老挝人民民主共和国、莱索托、利比里亚、马达加斯加、马拉维、马尔代夫、马里、毛里塔尼亚、莫桑比克、缅甸、尼泊尔、尼日尔、卢旺达、萨摩亚、圣多美和普林西比、塞内加尔、塞拉利昂、所罗门群岛、索马里、苏丹、多哥、图瓦卢、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、瓦努阿图、也门、赞比亚。

文内和表内所有国家类别名称仅为统计或分析方便，不一定是对某一国家或地区在发展过程中所达到的阶段的判断。

文内采用了下列缩写：

艾滋病毒/艾滋病	人体免疫功能丧失病毒/后天免疫功能丧失综合症
劳工组织	国际劳工组织
经合发组织	经济合作与发展组织
艾滋病规划署	联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署
开发计划署	联合国开发计划署
教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
难民专员办事处	联合国难民事务高级专员办事处
儿童基金会	联合国儿童基金会
近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
卫生组织	世界卫生组织
知识产权组织	世界知识产权组织
世贸组织	世界贸易组织

## 提要

1. 没有一个社会群体本性脆弱。然而，所有群体都面对主要是经济、社会和文化障碍造成的种种脆弱性，这些障碍限制了群体成员的机遇，妨碍了他们融入社会，参与社会。对于各种不同群体脆弱性的分析表明，他们中间存在着一个共同点，就是遭受某种形式的排斥，而这种排斥基本上与市场无关，也并非市场造成的，而是社会造成的。因此，本报告主要重点放在特定群体的脆弱性上，进而探讨社会包容方面的各种挑战。这种方法有利于查明阻碍这些群体融入社会的各种障碍。本报告涉及的特定群体包括儿童和青年；老年人；残疾人；土著人；移民；以及处于冲突状态下的人，并适当考虑到与性别问题有关的各种挑战。

2. 脆弱性与贫穷相互作用，造成恶性循环，彼此相互助长。穷人最易受经济冲击、物质损失和生活素质下降的伤害。凡此种种耗尽了穷人的人力和物力，可以轻易地摧毁他们长期和短期摆脱贫穷的能力，而这一进程可能是无法逆转的。脆弱性的增加特别伤及穷人，因为他们更易遭受不幸的风险（如疾病、死亡、失业或饥谨），而他们应付这些风险的能力却不如他人。贫穷和不平等也可能引发社会紧张状况，破坏社会预防和应对突发危险状况所需的凝聚力，从而间接助长了脆弱性。

3. 脆弱性、不确定性和不安全，这在人们的生活中并非新事，新的是过去十年来，造成这些现象的原因及其表现形式倍增，并发生了极大的变化。如内乱和冲突蔓延；国内与国家间的不平等愈加严重，而全球化使之更为突出；减贫成果好坏参半；人口的流动增加；及家庭结构变化等。

4. 为了实现减少脆弱性这一目标，至关重要的是了解作为其根源的各种因素和力量：是什么致使个人或群体易于遭受各种社会弊病的伤害，或使他们变得比其他他人更易于伤害？在确定脆弱程度方面，既有内因，也有外因在发挥作用，其中包括经济、社会和环境方面的各种因素。

5. 收入方面的不安全，包括缺乏取得有酬职业的机会，是造成脆弱性的最为重要的原因之一，但是，削弱应付能力的不仅仅是金融资产和收入的匮乏。健康不佳，获得保健服务的机会，受教育的机会有限或根本无法受教育，诸如此类的社会弊病都是重要原因，也是决定收入能力和个人发展举足轻重的因素。此外，社会文化偏见，歧视态度及做法，举目可见，根深蒂固，也是造成脆弱性的主要祸根。

6. 准确地辨别趋势，评价造成结构脆弱性的根本原因，是采取深思熟虑而又均衡的政策行动的正确基础。从长远来看，将赋予权力和社会融合作为对策的基石，可以增加成功的机会。本报告要讨论的正是这些问题——脆弱性的根源和解决脆弱性的对策。

## 政策挑战和建议

### 解决就业障碍问题

7. 二十世纪末二十年的经验清楚地表明，重新制定宏观经济政策的方向，使之明确地针对创造就业，这对于工业化国家和发展中国家都是必要的，以期永久地减少贫穷，减少脆弱性。这一政策重点的移动是社会政策和经济政策融为一体的一个具体实例；这一做法已为人们广为使用。创造就业政策的实施十分复杂：必须面对不同经济部门所提出的挑战，同时关注不同社会群体的各种问题，也要解决基于性别的歧视。

8. 如果有了促进就业增长的适当宏观经济政策，那么，技术贸易与推广就可以巩固经济增长，增强就业提供的创造，促进生产力的发展。应当推动适当的宏观经济政策，以增加生产性投资，实现就业密集增长。

9. 应当鼓励工业化经济体对发展中国家的出口物品提供更大的市场准入，通过出口增长改进发展中国家现有的劳动力市场条件，以此作为支持这些国家发展的一种手段。对发展中国家出口的市场准入不是一种施舍；若干国际协议（包括世界贸易组织的协议）呼吁逐步消除所有形式的出口补贴，逐步消除致使贸易扭曲的国内资助，改善发展中国家的市场准入。

10. 应当调整发展政策，以防止过早自由化，防止被误导的政策改革，因为，如果没有适当的体制和生产力，这种自由化和政策改革会使发展中国家的劳动力市场状况更形恶化。

11. 对于青年人失业问题，应当综合各种努力，予以解决，改善他们的就业能力，增加其职业技能，并消除那些可能导致妨碍青年就业的歧视性做法的立法和其他障碍。

12. 应当修改信贷政策，以使那些想开创个体经营的老年人、妇女和青年较易获得微型贷款和其他贷款计划。

13. 老年人只要愿意，就应当有机会继续工作，为经济作出贡献。为此，老年人和妇女应当能够参加再培训和提高技能方案，帮助他们跟上技术方面和与工作相关的其他变化。

14. 发展中国家的残疾人应当得到支助，使他们能够更为广泛地参与劳动力市场，从而更为充分地融于主流经济之中。应当鼓励自营职业机会，包括较为容易地获得贷款，并提供小企业经营所有方面的培训。

15. 在发达国家，重要的是将残疾男女纳入公开就业市场的主流，而不是将他们置于受保护或受支助的工作环境之中。

## 促进社会融合和社会保护

16. 歧视和社会偏见或文化偏见并不会随着减贫而自然消失。需要有明确的政策措施和严格执行法律保护来解决和纠正社会融合方面存在的障碍。

17. 社会公平和社会融合方面的障碍不仅仅剥夺了处于社会边缘地位的人的能力，使之不能保护自己经济权利，充分发挥自己的潜能，为社会作出贡献，同时还剥夺了他们赚取足够收入的机会。因此，减少社会脆弱性的政策措施应当对这一问题采取综合办法，同时保持适当的优先次序，以最大限度地发挥这些对策的效益。

18. 一个人人——女孩和男孩、男子和妇女——共享的社会，其目标是为所有社会群体提供向社会作出贡献的机会。为实现这一目标，必须扫除一切对他们的排斥或歧视，使他们能够充分地参与决策。

19. 为了使残疾人能够享有可持续生计，必须在国家和国际作出努力，推动各种康复战略，以期最大限度地发挥残疾人的功能能力；推动建筑和设计战略，消除环境方面各种不必要的障碍；并推动包容和赋予权力战略，帮助他们进一步参与社会。

20. 残疾人应当享有同等机会，参与主流教育，在公开的劳动力市场寻求生产性和有酬职业，并在收入保障和服务方面享有适当的社会安全网的保护。

21. 正如《残疾人机会均等标准规则》（大会第 48/96 号决议，附件）指出，应当推广通用设计概念，以确保产品和服务能为所有人最大限度地使用。使残疾人更好地享有无障碍的物质环境和信息及交流技术，将会帮助残疾人克服限制他们获得社会和经济机会的种种障碍。

22. 应当以国际人权文书为框架，拟定并颁布保护土著民族权利的法律和政策，使之免受在体制上存在的种族主义和歧视。应当特别注意有关土地权利和保护土著民族文化问题。应当保证土著民族充分参与这些法律和政策的设计、执行和评价，以此作为土著民族和主流社会之间公开对话的一部分。

23. 老年人作为一个群体并非本性脆弱，但是，老化进程却迫使人们去适应他们无法控制的物质、社会和经济环境，从而加剧了他们的风险程度。老年人一生积累的自我保护，再加上外界的支持，两者结合起来，就可以极大地削减老年人的脆弱性。

24. 政策制定者，包括发展机构和国家政府，应当进一步注意人口不断老化对其发展战略造成的影响，要铭记老年男女可对发展进程作出的贡献，同时也要铭记他们对社会保护和照料服务提出的要求。

25. 正如 2002 年第二次老龄问题世界大会所承认，应当在所有政策领域把老龄问题纳入主流，在国家发展框架和减贫战略方面，尤为如此。此外，在减贫、参

与、两性平等和人权方面，也要解决与老年人相关的各种问题，并将这些问题与发展目标和议程挂钩。

26. 鉴于人口老化所涉问题极多，因此，旨在减少老年人脆弱性的各项政策不仅要着眼于为老年人及其家属创造福利，而且要着眼于社区、整个社会和子孙后代。

27. 以社区为基础确定社会保护服务对象，这是向需要的人提供服务的好方法，因为社区直接参与辩明受益者，使地方对方案有更大的控制权，从而增强了确定受益者的精确性，有助于公平和融入。应当结合发展政治上可持续的社会契约来推动以社区为基础确定社会保护服务对象这种做法。

28. 根据千年发展目标以及联合国会议和首脑会议及其后续进程所作其他承诺，对减贫战略文件工作再次进行审议，特别强调促进那些能为穷人带来实惠的综合措施。在这方面，应当更为系统地考虑免除用户费用，使穷人能够享有各种基本服务，如初级教育、预防性保健及净水等，或者提供奖学金，使穷孩子能够上学。

#### **权利本位办法和权利赤字**

29. 赋予人权语言的特殊地位，使本来基于价值判断的社会要求获得了普遍道德权力。然而，第六章分析的各项案例表明，法律的力量与其说来自规定国家义务的现有条款，还不如说来自法律赖以依存的社会契约。如果没有达成这种社会共识，要想依法落实现有的各种权利，似乎无望。关于经济、社会和文化权利的具有约束力的国际文书数目极多，可是各国却不愿加入，或不愿执行，这就是明证。实际上，社会普遍发展与《经济、社会、文化权利国际盟约》之间的纽带充其量是纤细薄弱，悲观地说，根本就不存在。

30. 应当澄清土著民族的法律地位以及根据各国与土著民族之间的条约赋予各国的管辖权范围。

31. 在解决土著土地权利方面，需要在国家和国际两级采取创新的法律处理办法，包括如何将土著民族的部族生活方式纳入土地权利的解决办法之中；如何保护土著民族的文化；以及如何解决主流知识产权与集体所有制的传统形式之间的差异。

32. 《与贸易有关的知识产权协定》应当予以修订，以更好地保护土著民族的知识资源。

33. 应当在国家和国际两级拟订有关移民的法律参照框架，其中应当顾及目前移民流动的复杂性和动态。在有关移民基本权利问题上，应当寻求国际共识。应当将依法落实移民基本权利移到人权议程的首位。应当制订无证移民待遇的国际准则。

34. 关于拟议的残疾人权利公约的范围和宗旨，特别是有关公约与其他一般人权文书的关系，应当做出明达决定，切实评价这些文书对社会发展以及对主要社会群体的保护和授权所作贡献。

#### **减少脆弱性，政策协调和国际合作的必要性**

35. 如本报告界定，社会脆弱性的根本原因是经济上的不安全。因此，在采取政策措施，减少社会脆弱性时，应该适当考虑到经济增长和创造就业机会，以体现《千年宣言》对减贫的重视。不过经验表明，不能仅仅依赖经济增长的涓滴效应来解决社会问题。

36. 社会脆弱性是一个复杂的现象，其原因植根于社会、经济和文化体制与实践之中。因此，制定旨在减少社会脆弱性的政策时，必须采取多管齐下的办法，而且政策本身要有连贯性，社会政策与经济政策结合起来，势在必行，以减轻脆弱性给相关的个人、家庭、社区和社会群体带来的影响。不过，这并不意味着各种政策措施同时并举，也不意味着不能划分轻重缓急。恰恰相反，重点与优先是政策有效的必要条件，在今天公共部门资源有限这一普遍环境下，尤为如此。要最大限度地实现对策效益，决策者必须采取综合手段解决问题，同时要维护适当的优先次序。这种方法要求对社会脆弱性的各个层面和根源之间的复杂关系加以理解，并需要制定新的有效途径，协调经济政策和社会政策的实施。

37. 健全的经济政策固然重要，但是，增强那些遭到排斥的群体的能力，使之能够要求提供服务，能够带来政策变动，对于减少社会脆弱性来说是头等重要的大事，采取积极的公共干预措施以促进社会凝聚力也至关重要。

38. 此外，体制能力建设，建立某种形式的社会保护，是发展中国家应当采取的重要步骤，以应付现代化和全球化带来的各种后果。在发达国家，养恤金制度和其他社会保护方案的改革也有必要考虑到人口老化、家庭以及国家间货物、资本和人口流动增加等各种变化。最后，在解决社会脆弱性的特定方面时，还有必要制定目标明确、有根有据、鼓励参与的政策。

## 导言

39. 《2003 年世界社会状况报告》的灵感主要是第一项《千年发展目标：在 2015 年年底以前，使世界上每日收入低于一美元的人口比例减低一半》。<sup>1</sup> 不过，报告并非涉及消除贫穷本身，而是设法了解这些穷人是谁；他们面临些什么风险和不确定情况；以及如何采取各种政策以便即使不能消除，也可以减少这些风险和不确定情况，从而减轻贫穷。

40. 目前有 12 亿人在绝对贫穷中生活。这一类人绝对数之高令人震惊，其收入之低骇人听闻，但为图方便，将这些无名无姓的人当作一个总体，归为一类，统称“穷人”，并不能说明穷人生活的悲惨情况及他们的脆弱处境。

41. 因此，《报告》改弦易辙，采取不同的方针，审查一些贫困匮乏率特别高的社会群体——老年人、青年、残疾人、土著人民、移徙者和处于冲突状态下的人，并适当考虑到妇女问题。显然，这些社会群体并不代表穷人的所有来源，彼此也不互斥（除老年人和青年外），但他们确实代表某些处境异常脆弱的人，这些人由于社会和他们无法控制的事物的和经济依赖性较高，因此特别容易受到伤害。<sup>2</sup>

42. 《报告》内所指明的所有社会群体都关注他们面临的社会脆弱性风险和现实。不同群体具体表示其共同关注的方式各异，但他们一致认为，社会脆弱性妨碍他们充分发挥潜力，剥夺他们的发言权和权利。

43. 有关社会群体——当然并非每个群体的所有成员——都遭受同样的恶性循环：不参与——无权力——社会和经济贫困——脆弱性，残疾人要融入主流

社会，在物质环境和态度方面都面临巨大的障碍。青年面临的文盲、失业和犯罪风险也表现出他们的社会脆弱性——缺乏受教育和就业的机会，以及疏离社会。移民在东道国是“外来人”，往往无法获得国民所享有的社会福利和服务，还面临其他文化、语言和社会障碍，无法充分融入社会，他们的权利并没有被摆在政治议程的高度优先地位；他们甚至倾向于居住在隔离的移民飞地。老年人面临行动能力减少的挑战，现代社会往往没有给予充分的社会支助来替代他们失去的家庭和社会网，这两者以往让他们有归属感。他们在职业市场中也面临年龄歧视。土著人民的苦难或许最触目。他们往往被定型为落后和无知，遭主流社会排斥。他们认为经济发展项目剥削其土地的自然资源，在作出决定时往往没有考虑他们的意见。土著人民在其土生土长环境中的孤独感及其对“外面”世界的无力感明确显示出他们的社会脆弱性。暴力冲突摧毁社会支助和治理的结构，使平民生命面临危险、儿童教育中断及阻挠其他社会服务的提供，而且往往导致国内流离失所和难民潮、交战各方不尊重处于冲突情况中的无辜者的权利和发言权。结果，他们成为最脆弱的群体之一。

44. 《报告》让读者洞悉生活在社会边缘的人的困境。缺乏政策和措施将他们纳入主流只能视为各国政府，包括发达国家、发展中国家和转型期国家政府以及国际社会的重大政策失误，国际社会在第八项《千年发展目标》内承诺发展全球发展伙伴关系。

45. 第一和第八项《千年发展目标》息息相关。不过，报告显示，使这种关系明确并发挥实际作用是高度复杂问题，第八项目标主要是宏观经济政策，不易为生活贫困而且处理脆弱的社会群体和个人落实。

46. 社会发展问题世界首脑会议以人为发展的中心。这里指的是所有人，而不是一部分人。不过，本报告极明确指出，实现目标的道路仍遥远。被剥夺公民权利、没有权力和没有发言权的人基本上仍被搁到边缘去，要以他们为发展的中心不仅是一项挑战，也是一项道德、社会和经济义务。

<sup>1</sup> 这项目标载于《千年宣言》(大会 2000 年 9 月 8 日第 55/2 号决议)，源出 1995 年社会发展问题世界首脑会议以及题为“社会发展问题世界首脑会议及其后的发展：在全球化世界实现惠及所有人的社会发展”的大会第二十四届特别会议。

<sup>2</sup> 附件各表载有按国家开列的选定脆弱性指标。

47. 《报告》的目标是为亿万被遗忘、被无视和被忽视的人请命，使他们得以根据政策和权利参与和融入发展进程。

## 脆弱性：概况

48. 自 1990 年代中期以来，人们经常在社会政策的范围内提到脆弱性的说法。最简单地说，脆弱性这种直觉引人注意的说法似乎十分适合用来进行许多社会问题的讨论。“脆弱性”一词和“脆弱”一词在政策范畴内的用法十分松散，没有分析研究所需发现的理论精确性和详尽说明。

49. 结果，“脆弱性”一词的意义众说纷纭。脆弱性有许多根源，可以追溯至物质、环境、社会经济和政治原因等多种因素。基本上，脆弱性可视为容易遭受某些风险和不确定情况的状态，加上在保护或防卫自己的免受这些风险和不确定情况的打击以及应付其不利后果方面的能力减少了。<sup>3</sup> 脆弱性存在于社会各阶层和各层面，成为人的境况的一个构成部分，影响个人和整个社会。

50. 虽然具体情况的脆弱性十分重要，但本报告的主要重点是具体群体的脆弱性，因而也把重点放在社会包容的各种挑战上。这种办法有助于查明妨碍这些群体融入社会的障碍。

51. 2000 年有 18 亿儿童和 11 亿青年，共占全球人口的 47%。世界儿童有 88% 在发展中国家生活。令人吃惊的是，这些儿童有 40%，估计大大超过五亿人正在为生存挣扎，每天靠不足一美元生活。全世界的老年人——年龄达 60 岁或以上者——有 6.06 亿人，其中 60% 在发展中国家生活。最近估计全球长期移民（在国外居留一年以上者）的人数为 1.75 亿；在发达国家，几乎每 10 个人就有 1 个是移民。残疾者总数约为 6 亿人，包括 3.85 亿人劳动适龄残疾人。全世界有 3 至 5 亿人被视为土著人。后两种群体往往是穷人中最穷的，是人口中最边缘化的部分。

<sup>3</sup> 见“减少脆弱性”，《2001 年世界社会状况报告》，第十三章（联合国出版物，出售品编号：E.01.IV.5）。

52. 尽管这些数字显然不能简单地加在一起，但他们却十分清楚地显示出这些群体有很大比例是第一项《千年发展目标》针对的大多数人。此外，其中的穷人往往最脆弱。为了推进实现这项目标，如能考虑到谁才是真正的穷人，将大有助于实行政策干预措施。

53. 虽然，“脆弱群体”一词继续如常在政策文件中出现，但民间社会组织已对这一用语表示日益不安。人们越来越认为，社会群体总体脆弱性的说法从社会和政治上来说都是不正确和误导的，因为一些群体参与促进侧重于赋予他们权力和促使他们参与发展的政策议程。共同的论点是，没有任何社会群体本质脆弱。不过，所有群体都面临的主要是经济、社会和文化障碍造成的种种脆弱性，限制了群体成员的机遇，妨碍他们融入社会，参与社会。

54. 从不同群体脆弱性的分析可见其中的共同点，这些群体都遭受某种形式的歧视和排斥，但其成因基本上与市场无关也并非市场造成的，而是由社会造成的，这些群体的成员由于文化偏见、习俗、社会差异或对抗而无法对社会作出充分的贡献。强调各不同群体与整个社会之间的社会关系也显示出贫穷显然是脆弱性的一个根源或者是一个相关因素。

55. 脆弱性与贫穷相互作用，造成恶性循环，彼此相互助长。穷人最易受经济冲击物质损失和生活素质下降的伤害。凡此种种，耗尽了穷人的精力和物力，可以轻易地摧毁他们长期和短期摆脱贫穷的能力，而这一进程可能是无法逆转的。脆弱性的增加特别伤及穷人，因为他们更易遭受许多不幸的风险（例如疾病、死亡、失业或饥馑），他们也较无能力应付这些风险。贫穷和不平等也会加剧社会紧张局势，破坏社会预防和应付突发危险状况所需的凝聚力，从而间接助长了脆弱性。

56. 因此，减轻整个人口特别是报告所针对各群体的脆弱性，是国家战胜贫穷的要素。减轻人们所遭受的脆弱性，使他们掌握更好的机会为改善其社会经济地位而斗争，这样他们就不必用所有精力减轻这些脆弱

性。此外，这也可以避免在他们的脆弱性加剧时，已经为改善其贫穷情况作出的努力徒劳无功。

57. 因此在风险加剧，例如出现宏观经济危机、自然灾害和饥馑时，查明和保护最脆弱者对发达国家和发展中国家减贫工作十分重要。在这些时期，制定目标明确的方案向最需要者提供收入支助以及保留现有社会方案等政策和措施特别重要。

58. 脆弱性不确定和不安定等情况在人们生活中虽非新事，新的是过去十年来，造成这些现象的成因和表现形式倍增，而且发生极大的变化。如内乱和冲突蔓延；一国国内和国与国间不平等情况日益加剧，并因全球化而恶化；减穷成果好坏参半；人口流动增加；家庭结构也出现变化。

59. 例如，二十世纪最后二十年内一共发生了 164 起暴力冲突，影响及 89 个国家，平均 6 至 7 年。<sup>4</sup> 冲突倾向于集中在较贫穷国家：自 1990 年以来，所有低收入国家过半数经历过重大的冲突。最大的冲击出现在非洲，在那里，过去十年内事实上每个国家或毗邻国家都曾遭重大冲突之害。<sup>5</sup> 在发生暴力冲突的情况下，经济发展会后退，因为工业被摧毁、社会服务无法提供，农业地区荒芜，业已贫穷的人口面对饥荒威胁。过去十年冲突性质也有所改变，冲突更有可能在国家内而不是在国家间发生。

60. 交战各方日益通过控制自然资源和平民资产来自我维持。这一新的战争经济已导致武装团伙激增，这些团伙组织涣散，指挥控制系统薄弱。结果，最近的战争大多由未经训练的战斗人员掀起，他们不顾（或可能不知道）《日内瓦四公约》，其中包括保护平民的规定。平民被人以各种不同的方式当成战争的工具，包括驱逐或屠杀人口和强奸妇女，以控制资源丰

富的领土，加速投降，或只是为了占“敌人”的上风。儿童和难民人口成为人盾或被征为战斗人员。战斗人员也限制平民获得粮食和（或）其他形式的救命援助。

61. 结果，作为地方冲突解决机制的社区一级传统权力形式受到挑战随着现代化对非正规权力结构根基的侵蚀，这种权力结构在许多社会中已失去其相关性，这种社会变革的严重后果是丧失以传统为基础的社会凝聚力。

62. 全球化是另一重大发展，对脆弱性产生相当大的影响。全球化进程被指为贫穷和社会排斥的主要根源，特别是在发展中国家，这些国家缺乏地方应付不利经济和社会后果的能力。批评全球化的人认为，全球化并没有使所有国家均等受益，有些国家在全球化进程中被边缘化，这些国家获得的外国直接援助，数量极少，而它们在世界贸易中所占比额也微不足道。就的确收到外国直接援助的国家而言，全球化的利益也倾向于地方化而没有惠及较广泛的社区，特别是贫穷和处境不利的地区。处于在全球化进程中被排斥或被边缘化的经济中的穷人脆弱性日增，因为他们被剥夺机会，不过，即使是从全球化进程获益的国家也发现其人口的一些部分，特别是穷人和社会上被排斥的人，也日益易受经济和金融不稳定的伤害。

63. 另一考虑是全球化对社会凝聚力的影响。社会凝聚力的存在已证明是减轻导致日益脆弱的力量的因素，由此产生的问题是：全球化力量是否绝对压倒或起码会破坏社会凝聚力，导致社会排斥、形形式式的失序失范或影响及社会结构的其他不利改变。越来越多的证据显示，正在推行的经济自由化，加上其他趋势，例如人口老龄化、家庭结构改变和持续不断的城市化，不但使传统的社会保护机制（包括正规社会保障、社会福利服务和非正规家庭支助制度）受到压力，而且也进一步侵蚀个人、家庭、群体和社区应付困难的能力，使他们更加脆弱。

64. 应付不利事物影响的能力，不但确定事后按结果衡量的脆弱性，也影响及脆弱者的心理状态（或事前脆弱程度）。一般而言，增强应付能力会减轻风险对

<sup>4</sup> 海德堡国际冲突研究所，KOSIMO 数据库（1945 至 1999 年），2002 年 11 月 8 日最新增订（德国海德堡海德堡大学）。可从 <http://www.hiik.de> 查阅。

<sup>5</sup> 世界银行《2003 年世界发展报告：动态世界中的可持续发展：体制改革、增长和生活素质》（纽约，牛津大学出版社和华盛顿特区，2002 年世界银行）。

福利的不利影响。增强应付能力也有助于减轻受害感和对脆弱的恐惧。

65. 由于缺乏资源，处于或接近贫困门槛的人无法承受打击，因为他们仅能生存，任何进一步减少其收入的不利事物都会将他们置于死地。例如，依靠出口初级商品为生的人，例如发展中国家内的许多贫农，极易因世界市场初级商品价格下滑和波动而受到伤害。为应付价格冲击，贫农往往必须诉诸非正规应付机制来处理收入损失，其中可能包括让孩子退学，要他们工作、减少其食物摄入量并出售生产资产。这类短期应付战略最终会产生长期不利影响，特别是由于他们采用减少儿童保健和教育投资的办法，这些因素会延长贫穷和排斥的循环周期。

66. 使问题更形严重的是，各国政府在应付危机时往往进行经济改革，对穷人产生不成比例的影响。例如，财政紧缩措施导致削减公共援助和社会保护，使穷人更加脆弱，因为使穷人既没有所需的私人资源也没有所需的公共资源用来帮助他们应付当前危机。此外，危机后采取的结构调整政策往往导致大量裁减公共部门的就业，使业已因经济下滑而加剧的失业问题更加严重。更多的人失业、没有足够的储蓄或适当的安全网，帮他们渡过难关，因而变得更易陷入穷困。

67. 此外，作为减轻不利条件和事物影响因素的许多社会体制最近进行重大改革。在改革进程中，它们在较广泛社会范围内发挥减轻影响的作用已减弱。这类社会体制包括家庭。

68. 过去十年家庭结构继续改变，包括增加流动性，这使一些人口更加脆弱。在传统社会，家庭单位往往站在防御灾害的第一线。家庭也发挥作用照顾老少，保护他们使免受其无法独力应付的风险。由于出现核心家庭，再加上工业化和城市化，核心家庭象大家庭一贯提供社会保护网的作用已削弱。由于数代同堂的安排已不再受欢迎，家庭照顾和保护老年人的作用也不如以前。工业化和城市化的另一影响是，年青人迁离农村地区。这一趋势在发达国家和发展中国家的农村地区产生高度集中的贫穷老年人，他们无法获得成

年子女的支助，老年人因而更易受收入波动的伤害。此外，核心家庭的规模也在缩小，近亲人数也在减少。这一人口变化的结果是削弱家庭在老一代最需要家庭为他们提供财政和照顾时满足这种需求的能力。

69. 此外，健康不良逼使贫穷家庭在利用有限资源照顾病人而使其他家庭成员更易受贫穷伤害，或是任由病人不受治疗承受痛苦这两者之间作出选择。资源有限的家庭一旦有成员患病就会濒临或陷入贫困，这是十分常见的。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）这一流行病只是与健康有关的脆弱性的例子之一。艾滋病毒/艾滋病使个人及其家庭极端脆弱。在撒南非洲许多国家，艾滋病毒/艾滋病引起的灾难显示出健康不良对社会脆弱性的影响。艾滋病毒/艾滋病患者面对歧视，他们的家庭要背上污名。无数家庭因医治受感染家庭成员的医疗费用和失去收入而倾家荡产。年轻子女成为艾滋病孤儿，年纪轻轻就得面临额外的感情、财政和安全挑战。

70. 鉴于上述种种，评估脆弱易感性提供新的途径处理消除贫穷和推行社会保护等问题。脆弱性评估突出何人易受影响、如何易受影响和为何易受影响。这也反映出生命过程办法，确认一个人的脆弱性在其整个生命过程中可以转移、改变和积累。

71. 社会保护提供有用的例子说明脆弱性评估如何能在生命过程中适用，特别是从需求改变的观点出发。必须获得社会保护才能削弱、减少、减轻、应付和确保采取预防措施处理社会上无法接受的风险和脆弱性水平，同时也必须在整个生命过程中继续这样做。儿童需要获得保健和教育；青年和成年人在失业期间需要收入支助；生活贫困者需要获得援助以维持最低生活水平，包括获得适当的住房、营养和安全饮水；老年人在生命最后阶段需要某种收入保障。从生命过程观点出发看待提供社会保护的问题，认为人们，不管是个人或群体成员，在其生命的任何时候都有资格享受若干权利，包括有权获得保健、终身工作或收入支助、不受歧视和机会平等，以及不断接受教育和学习。

72. 个人或群体在其生命的任何阶段依靠社会保护来享有和保持这些权利的程度可以视为个人或群体脆弱性的函数。相反地，获得社会保护的程度在尽量减少个人或群体生命过程中的脆弱水平和程度方面具有重大作用。

73. 收入和财富分配，以及获得正式和非正式社会保护安排是界定某些家庭的脆弱性和另一些家庭安全情况的物质和社会条件。因此，生计脆弱性可因下列因素而异：社会阶级、性别、种族和族裔本源及年龄；无权力程度；以及国家为促进或限制生计机会而采取的行动的的性质。显然，有充足经济资源可支配往往可以弥补不利打击的影响，使福利保持在最低门槛之上。因此，同样的自然灾害打击地理条件类似的国家所引起福利损失往往大不相同：不同收入水平的国家应付影响的能力也不一样。同样地，富裕社会中充裕老年公民并不象贫穷老年人或发展中国家的一般老年人那样面临相同的挑战或每天都要挣扎，尽管他们的脆弱性有些共同点。

74. 社会产生的脆弱性的根源在于没有权力。边缘化和受社会排斥导致失去社会、政治和经济方面的权力，并使脆弱感长期存在。社会排斥的风险是助长社会脆弱性的最直接原因。社会群体和个人如果不有效参与社会经济决策进程就没有办法使人们听到其关注和利益。这不但导致执行无益于没有政治权力者或

事实上其社会和经济利益相矛盾的政策和方案，而且也损害或摧毁个人、家庭、社区和群体的根本生计，并削弱其文化特征和社会结构。

75. “社会排斥”一词的确切意义虽无定论，但一般同意其核心特征、主要指标及其与贫困和不平等的关系。例如，很少人反对以下看法：如果根据比收入贫困更广泛的范围来界定，贫困是社会排斥的主要组成部分。人们认为，社会排斥与相对贫困概念的关系比与绝对贫困概念较密切，因此与不平等有关。社会排斥不仅限于关于贫困的这一广泛的多维观点，也包括社会贫困和在社会上缺乏发言权和权力。各种不同形式的排斥可能会结合在一起，包括受排斥而无法参加政治进程和决策；受排斥而无法获得就业和物资资源；以及受排斥而无法融入共同文化进程。

76. 要实现减少社会脆弱性，必须了解其根源所存在的各种因素和力量。一个基本的问题涉及是什么因素使个人或群体易受各种社会弊病的伤害或使其更易受社会弊病伤害风险。内部和外部动态都发挥作用确定一个人的脆弱水平，包括各种经济、社会和环境问题。正确鉴定各种趋势和驱动力，再加上评估导致结构脆弱性的根本成因，可以提供适当基础采取考虑周全兼顾各方的政策行动。将对策扎根在赋予权力和社会融合，长期来说会增加成功机会。《报告》其余部分专门讨论社会脆弱性的根源和对策等问题。

## 第一部分

### 脆弱性的根源和表现形式

#### 导言

77. 脆弱性的根源和它的含义一样繁多。一种办法是按社会群体来调查这些根源。但是，许多根源为有关群体所共有，不免有重复之虞。可以采取不同的办法：按脆弱性根源将社会群体分类。后一种办法还有一个好处：政策解决办法可以产生多项效果，它们不一定针对任何一个群体，但可以同时使多个群体获益。

78. 在《2003年世界社会状况报告》第一部分中，尽量采用脆弱性根源将有关社会群体分类。有些脆弱性根源必然是独特和针对具体群体的。若有这种情况，下文各章节将予以指明。

79. 当然，脆弱性起因的任何分组或分类都不可能包罗无遗。此外，这里指明的起因——收入无保障、社会弊病和社会文化偏见与歧视——并非真的各自独立运作。因此，将它们分开引入某种人为因素，但从政策的角度来看，有助于设计政策干预措施。

## 一. 收入无保障

### 劳动力市场排斥与全球化

80. 缺少获得有酬就业的机会，是所有社会群体最常见的问题，也是最重要的脆弱性根源之一。就青年人而言，就业机会有限是一个主要问题，因为青年人的失业率一般是成年人的二至三倍。就成年人而言，缺少有意义的工作不仅浪费社会的宝贵生产资源，还带来老年贫穷和依赖的风险。从残疾人的角度来看，获得就业是其权利的核心，对于他们融入主流社会至关重要。在国际移民的关切和脆弱性中，就业问题是保护移民权利及其总体福祉的重要部分。许多土著人民通常在工作很少或没有工作的地方生活，所以扩大就业机会对于土著人的生计很重要。在预防冲突以及冲突后重建中，创造就业在缓和社会紧张局势、前战斗

人员重返社会和帮助重建战争蹂躏地区方面发挥重要作用。

81. 失业、就业不足和工作无保障，是各种群体遭受的社会脆弱性的起因和结果。缺乏就业和缺乏工作保障会导致收入无保障和贫穷。收入无保障和贫穷又反过来助长社会歧视、增加风险和削弱应付能力，从而加剧社会脆弱性。穷人常常在工作条件无管制，工资相当低的非正规部门就业。穷人还更可能在不安全、不卫生的条件下生活和工作。他们获得教育和保健服务的机会有限，所获服务质量往往低于标准，特别是在发展中国家。这些条件造成教育水平低和健康不佳，并使他们更容易受伤，营养不良和患病，进一步加剧其社会孤立，并提高其社会脆弱性的程度。

#### 方框 1

#### 评估脆弱性：收入贫穷

按收入衡量的贫穷在撒南非洲最普遍。撒南非洲 51% 的人口 (3.24 亿人) 平均每天靠不到一美元生活。在该区域少数国家，这个数字超过 70%。

南亚的数字也令人吃惊：32% 的人平均每天靠不到一美元生活。在世界上每天靠不到一美元生活的人中，南亚所占比例最大，近 40%，约 4.37 亿人。

-----  
资料来源：世界银行，《2003 年世界发展指数》（哥伦比亚特区华盛顿，2003 年）。

82. 妨碍穷人参加正规劳动力市场的一个重要因素竟然是贫穷本身。穷人比不穷的人更可能遭受健康不佳和营养不良。这些因素限制他们进入和留在发展中国家规模较小的正规劳动力市场的能力。教育是另一项主要考虑，因为贫穷家庭通常没有平等的教育机会，或者在一些情况下根本没有任何机会。家庭收入的需要常常限制儿童上学，青年人被过早地推入劳动队伍，使他们无法获得在正规劳动力市场中竞争更好、更有生产价值的工作所需的知识和技能。

83. 宏观经济政策，包括财政政策、国际贸易和金融自由化以及就业政策，都影响社会脆弱性。财政政策直接关系到收入分配和拨给社会部门的财政资源，因而对社会脆弱性的风险及减缓发生作用。如果没有积极的劳动力市场政策，国际贸易和金融自由化会导致真正或想象的就业无保障。与金融自由化的最近趋势有关的是，雇主和工会之间的议价能力越来越不平衡和带来的变化，至少在国际竞争激烈的经济部门，给工资和工作保障造成向下调整的压力。

84. 许多发达国家，特别是在欧洲持续的失业使劳动力市场更无保障。同时，技术工人和非技术工人之间的工资差距扩大了。许多人认为，使全球化快速扩展的市场力量，是劳动者更加脆弱的一个主要促成因素。尤其是，劳动者脆弱性的增加常常被归咎于发展中国家向发达国家出口制成品猛增之后制造业就业机会减少。

85. 这方面有迹象表明，“标准”雇用关系正在衰落，取而代之的是较不稳定的就业形式，一般工资较低、工作条件较差，社会保护较少。

86. 此外，家庭动态和工作模式发生了重大变化，向现行的正规和非正规支助体系提出挑战。妇女参加劳动队伍的比例正在快速接近男子的比例，劳动者总体上显示出不同的工作模式，因为许多人在工作生涯中翻来覆去地进出正规劳动队伍。人们可以从非正规工作如自给农作转入城市地区更正规的就业，或者可以离职抚养孩子或照顾家里的老人。此外，人们今天的流动性比以往任何时候都大，越来越多的个人或家庭在国内或国家之间迁徙。然而，国家支持的社会保护体系在世界上不多，现有的没有得到改革来适应这些变化。正规的社会保护体系基本上是为了使那些正规经济中工龄不间断，最好在同一个国家内为同一个雇主工作的人获益。

87. 在发达国家，这些变化已经造成就业脆弱性在不稳定的就业形式，如在家里工作、非全日工作或临时工作、随叫随到工作或自营职业中大大增加。<sup>6</sup> 不稳定就业的特点是社会福利有限、法定应享权利有限、工资低、工作条件差。这种就业形式不提供持续就业的确定性，失业风险高，管制保护水平低，而且不承认工会权利。<sup>7</sup> 此外，雇用关系变化与劳动力市场中的两性性别不平等有关系。

<sup>6</sup> 国际劳工组织，《1998至1999年世界就业报告》(日内瓦，国际劳工局，1998年)。

<sup>7</sup> G. Rogers, “西欧的不稳定就业：辩论状况”，《劳工市场调控中的不稳定工作：西欧的非典型就业增长》，G. Rogers 和 J. Rogers 编辑，(比利时，国际劳工研究所，1989年)。

88. 不过，发达国家劳动者经历的更大脆弱性，不能仅仅用快速贸易自由化和进口猛增来解释；这些现象只是全球化进程的一部分。市场力量在当今全球化世界中的影响产生于各种因素，包括总的需求条件，全球金融市场的运作，以及技术变革，特别是信息和通信革命。具体地说，金融市场的发展已使全球生产基地较容易建立，因此有利于将生产从低成本区域迁移到低成本区域。信息和通信革命带来的技术变革，不仅导致工业减少劳工，而且还使某些生产和服务有可能转移到低成本的发展中国家。所有这些因素都进一步增加了发达国家劳动者的脆弱性。

89. 发展中国家的就业情形就更令人感到沮丧。<sup>8</sup> 一种反复出现的看法是，虽然大多数发展中国家已作出很大努力，来更充分地融入世界经济，但许多国家未能从更多的贸易和投资流量中获得潜在好处。对全球化好处在发达国家和发展中国家之间分配不均的一种解释是，现行的国际贸易和金融体系有弱点和缺陷，其运作往往不利于发展中国家。除此之外，亚洲金融危机后出现的失业和贫穷急剧上升，表明发展中国家更容易遭受全球金融市场会发生的动荡和变化的伤害。在亚洲金融危机期间，即使在最兴旺的发展中国家，劳动力市场条件大幅度恶化，使人严重关切快速金融市场自由化对劳动者和穷人的脆弱性的影响。亚洲金融危机对工资、就业和贫穷的影响与稍早的拉丁美洲危机一样。这些危机的影响是实际工资减少，失业和贫穷加剧，收入因此更无保障。

90. 亚洲金融危机期间的劳动条件，特别是非技术工人的劳动条件骤然恶化，显示出增长和危机对发展中国家贫穷的影响很不对称。危机后的经济复苏没有完全扭转劳动条件恶化的事实指出，经济增长对减少贫穷的影响小于可比经济增长下降对贫穷的影响。

<sup>8</sup> 以下分析依据联合国贸易和发展会议秘书处为2001年11月12日在日内瓦举行的劳工组织国际贸易自由化所涉社会问题工作队会议编写的“全球化和劳工市场”文件(UNCTAD/GDS/MDPB/Misc. 14)。

## 方框 2

**评估脆弱性：失业**

缺少有酬就业机会，是一个重要的脆弱性起因。虽然失业数字本身可能显示不出普遍就业不足或在业穷人的存在，但仍是有效的指数。拉丁美洲和加勒比以及欧洲的失业率平均为 10%。

经合发组织国家的失业率平均为 6%。

在大多数国家，男子在劳动队伍所占比例比妇女大；但在许多国家，妇女的失业率比男子高得多。

-----  
资料来源：劳工组织，《2001 至 2002 年劳工市场主要指数》，数据库（日内瓦）。

91. 一般只用失业率作为发展中国家就业状况的指数，展示不出发展中国家穷人脆弱性的全部情况。失业率不足以窥全豹，因为它无法显示普遍就业不足或在业穷人的存在。现实是，世界上的大多数劳动力仍依靠农业；大约四分之三的发展中国家在业穷人在农村生活，农村工作往往是非正规、无保护和无管制的。一个令人关切的重要问题是，在非洲和亚洲，妇女在非正规经济中的人数过多，而且特别容易受到伤害。

92. 传统的经济理论预告，贸易自由化和世界经济更开放应导致发达国家和发展中国家的工资趋同。但是，拉丁美洲和撒南非洲的最近迹象显示，失业和工资不平等的增加经常伴随着许多发展中国家的自由化时期。的确，除了东亚增长最快的发展中国家，工资日趋不平等一直是大多数发展中国家快速贸易自由化的一个主要结果。

93. 目前出现的情况是就业危机。工业化国家虽然继续大力倡导全球化、自由化和向外发展，但这些国家中公众的成见是，劳动力市场问题是从发展中国家进口过多制成品造成的。对付这种想象的“威胁”的措施包括：提高对来自发展中国家的进口的壁垒，对发展中国家生产者实行更高的劳工标准，以及在本国劳动力市场中降低劳工标准。发达国家的这种对策不仅不可能解决其所有的劳动力市场问题，这些措施

还很可能会减缓发展中国家经济增长和工业化的速度。

**青年失业**

94. 青年失业和就业不足应被视为总的失业问题——生产性就业增长继续放慢——的一个子集。不过，由于缺乏工作经验和专业技能，青年人比成年人更容易失业、工作更不稳定。青年劳动者往往在经济不确定和冲击时起缓冲作用，因为在经济衰退时，他们通常首先被解雇，最后被雇用。

95. 青年人没有充分就业的机会，这导致其他风险。目前，全世界有 6 600 万青年人失业，约占世界上失业者的 40%。虽然没有准确的数字，但人们普遍认为青年就业不足的人数大得多。女青年的失业风险更大，其失业率比男青年高 20% 至 50%。无论是生活在发达国家，还是在发展中国家，青年人的失业率过高，是成年人的两至三倍，而且越来越有可能从事不稳定、非正规或危险形式的工作。延续这种情况显然是不可接受的。

96. 可以用两个论点来说明为什么应该通过投资于青年人教育和职业培训来增强青年的可就业性。第一，来自许多国家的证据表明，教育显然增强青年在劳动力市场中的前景。第二，从长期来讲，各国经济

和社会发展以及利用全球化的能力，将取决于其劳动力的素质和技能。但是，如何使教育对可就业性发生作用在实践上证明是有困难的。

97. 在许多国家，特别是发展中国家，众多受过高等教育的青年男女一直失业，因为大学学位未能配合相应职业的需求。造成这种现象的主要原因是现代经济部门不发达。由于大多数新增工作是在非正规经济部门，青年人从学校毕业后寻找符合其教育水平的工作的机会很少。因此，许多受过高等教育的工人最终移民到工业化国家，去寻找更好的工作前景。有社会科学和人文学科文凭的毕业生过剩使这种局势更加严重，这些领域的工作数目不够。相反，理工科等学科的毕业生很少。这些学科需要更先进的设备和技术，这些设备和技术一般太昂贵，发展中国家的许多大学都无法提供。

98. 发达国家企图通过教育和培训来增强青年可就业性的经验，进一步证明这项挑战的艰巨性。自 1990 年代以来，经济合作与发展组织(经合发组织)国家执行了各种青年就业措施，作为被称为积极市场政策的一部分。典型的措施包括正规课堂培训、在职培训和求职协助，其中可以包括个别辅导、求职俱乐部、因特网工作广告、就业奖励(奖金)、就业补贴以及公营和私营部门直接创造青年就业机会。关于哪些积极政策对哪些人起作用的最近评估得出一项重要但令人沮丧的结论：青年措施已证明是任何形式劳动力市场政策中最无效的。<sup>9</sup> 无论是在校外青年就业前景还是在工资方面，都未看到任何大幅度的积极影响。只是在整体创造就业最成功的少数国家中，才找到了几个地方采取成功措施的例子。

99. 青年人还基本上无法获得创业机会，这个问题在自营职业往往是唯一生存选择的发展中国家中至关重要。由于缺乏抵押物和企业经验，贷款者认为青年是风险很高的客户，使青年很难借到钱。由于许多雇

主重视技能和经验、已证实的职业道德以及工作能力，青年人，特别是那些教育水平不高或培训有限的青年人，在求职中处于劣势。但是，性别偏见以及对雇用来自被社会排斥社区或属于少数族裔的青年人采取消极态度往往将加剧这种劣势。

### 移民的就业情况和工作条件

100. 虽然政策的注意力主要集中于“组织”符合具体劳动力需要的高技能人员向本国移民，但大多数移民的技能程度很低，在工资等级的底层就业。技能差的移民劳工在就业方面普遍和日益面临欺诈、歧视和剥削，有时还遭虐待。<sup>10</sup> 移民之所以处于弱势，部分原因可能在于很多社会目前的仇外气氛，但是，主要原因是移民在劳动力市场中的地位低下，以及东道国没有适用和执行劳工标准。

101. 劳工标准方面的差距主要是两个同时出现的趋势造成的。首先，东道国的数目在 1990 年代大增，尤其是在发展中国家间增加很多。许多东道国既没有关于最起码工作条件的规定，也没有移民法。<sup>11</sup> 其次，特别是在那些对劳工安全和工作条件标准执行不严的发达国家，像农业、建筑、家佣、低技能制造业、非正规部门和“性产业”这样的劳动力密集型行业日益依赖于外来的、而且常常是没有合法证件的劳工。

102. 尽管发达国家的失业率比较高，但由于放松对劳动力市场的管制，大量无证移民仍得以在那里找到工作。与此同时，就业方面的歧视使得合法移民更加难以找到或变换工作。虽然目前证据不足，但是，对移民和少数族裔的歧视在世界各地是一个普遍现象。国际劳工组织(劳工组织)在四个欧洲国家进行的研

<sup>9</sup> J.P. Martin 和 D. Grubb, “什么有效对谁有效：审查经合发组织国家采用积极劳工市场政策的经验,”《瑞典经济政策评述》, 2001 年, 第 8 卷, 第 1 期。

<sup>10</sup> 见 P. Taran 和 E. Geronimi 著 *Globalization, Labour and Migration: Protection is Paramount* (日内瓦, 国际劳工局, 2003 年)。

<sup>11</sup> 根据国际劳工组织 NATLEX 数据库中的数据, 100 多个国家在 1990 年代就移民问题颁布了法律或签署了协定。相比之下, 在 1970 年代, 仅有大约 40 个国家雇用了外国劳工。

究发现，在移民和少数族裔成员提出的求职申请中，有三分之一以上被拒绝或没有得到考虑。<sup>12</sup>

103. 对于那些无法把自己的业务移往海外的中小公司而言，在不符合标准的工作条件下雇用的移民提供了低成本和灵活的替代人力。为这个趋势火上浇油的是，限制性的移民政策产生了一个意料之外的后果，这就是出现了大量无证移民。从某种意义上讲，移民所处的弱势使得人们能够进一步对其进行剥削。

104. 移民的经济权利几乎全部取决于移民法，通常很有限。很多国家境内的移民在进入劳动力市场的机会以及在可以从事的职业和行业方面都受到限制。这些限制可能在一段有限的期间内适用。在很多国家，移民不能在居住的第一年里变换雇主或工作，但这项限制往往永久性地适用于根据外来工人合同雇用的移民。

105. 移民法尽管规定了移民的经济权利，但其中关于执行这些权利的条文很少。这一情况特别给以下移民带来问题：被驱逐出境的移民；已经在雇佣关系结束后离开东道国，但试图讨还任何未付工作报酬的移民。

106. 一些国家内的移民已开始为捍卫自己的权利组织起来，他们在这方面有时得到非政府组织的帮助。此外，一些发达国家内的工会由于看到政府放松管制对劳工标准的实施构成威胁，并由于对工会会员人数直线下落感到担忧，在移民做法和移民的处境问题上采取了更为开明的立场。

107. 此外，一些向外移民国的政府，特别是亚洲国家的政府，对在海外就业的本国公民受到的不公正待遇和虐待感到日益关注，并已更加积极地参与处理移民问题。一些国家已采取措施保护本国公民，包括举办保险计划，很多亚洲国家的大使馆现在都配备了劳

工事务专员。政府主管部门也因此着手审查当前关于向外移民的体制安排。在西亚某些地区，某些向外移民国和接受移民国签订了双边协定，但是，这些协定所起的作用极小。在接受移民国方面，一些西亚国家承认，本国的移民法律和做法已经过时和不当，需要修订和（或）重新制订。接受移民国和向外移民国之间已开始考虑进行区域合作的问题，但这种合作的实施一直落后。

108. 很多因素使得移民，尤其是青年移民，在求职方面遇到困难，这些因素包括：语言、技能、教育和职业经验的不同；缺乏社会关系网；居住在移民和少数族裔密集社区。此外，有一些证据显示，在经济困难的时候，移民一般属于第一批被解雇的人，而困难过后，他们又是最后被雇用的人。在很多西欧国家，移民工人当中失业率很高。在最近的亚洲经济危机期间，很多移民，特别是合法移民，失去了工作。在那些受益于货币贬值的出口行业，例如林业和种植园，雇用的外国劳力反而有所增加。尽管如此，有大量失去了工作的合法移民转入非正规部门，从事报酬较低的工作。在危机期间，某些经济行业的非正规化似乎吸引了新的移民潮，使工资承受更大的下降压力。

### 老年人的社会保护、就业和收入无保障

109. 人口的老龄化以及老年人就业动态的变化影响了关于退休金问题的辩论。在少数高度工业化的国家内，无论国家的公共退休金开支水平如何，除了处境较差的老年寡妇之外，人们进入老年后的生活水平迄今没有出现大幅度下降。<sup>13</sup> 然而，根据估计，在今后 25 年内，经合组织各成员国内将有大约 7 000 万人退休，而接替他们的新工作人员仅有 500 万人。相形之下，在上一个 25 年期间，新出现的领取退休

<sup>12</sup> R. Zegers de Beijl 编 Documenting Discrimination against Migrant Workers in the Labour Market: A Comparative Study of Four European Countries (日内瓦，国际劳工局，2000 年)。

<sup>13</sup> Bernard Casey 和 Atsuhiko Yamada 著 Getting Older, Getting Poorer? A Study of the Earnings, Pensions, Assets and Living Arrangements of Older People in Nine Countries, Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 60 (巴黎，经济合作与发展组织，2002 年)。

金者为 4 500 万人，接替他们的工作人员则有 1.2 亿人。<sup>14</sup>

110. 很多现行退休金计划的行政费用高昂，其收益会因此受到迅速侵蚀，公众对这种费用的详细检查促使专家们敦促在设计退休金计划的结构时谨慎从事，并确保良好的治理和透明度。一些人指出，经合组织各成员国没有大力处理退休金系统的成本和稳定性问题，人们还认为，某些退休金系统内隐含负债增加，特别是当前实行的现收现付规则，将增加工作人员的缴款和（或）增加工作人员和退休金领取者的所得税。<sup>15</sup>

111. 在很多国家，退休金改革还不得不应付经济危机和庞大的公共债务问题，因为后者不仅威胁经济稳定，而且占用了教育、卫生和基础设施的投资，使全国人口面临风险。2001 年阿根廷爆发的经济危机在很多阶层当中造成广泛和突如其来的贫困化；老年人的退休福利减少了大约 13%，终生储蓄贬值，并由于全国退休人员 and 退休金领取人员社会服务机构（INSSJP）（该机构是拉丁美洲同类医疗和社会保险机构中规模最大的）的倒闭而受到损害。<sup>16</sup>

112. 根据国际劳工组织的数据，在全世界的劳动人口中，大约 90% 无法加入能够提供适当退休收入的退休金计划。在前苏联各国，随着国民经济的崩溃，退休金计划实际上变得一文不值；在非洲，退休金计划普遍薄弱，而且管理不善；在亚洲，退休金计划由于该大陆于 1990 年代末期发生的金融动荡而被削弱；

<sup>14</sup> 经济合作与发展组织，Ageing, Housing and Urban Development（巴黎，2003 年）。

<sup>15</sup> Louise Fox 和 Edward Palmer 著“New approaches to multipillar pension systems: what in the world is going on?”，载于 New Ideas about Old Age Security: Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century, Joseph Stiglitz 编（华盛顿，世界银行，2001 年）。

<sup>16</sup> Nélida Redondo 著“Social health insurance for older people: a comparison of Argentina and the United States”（西班牙文），在联合国社会发展研究所国际会议（2002 年 4 月 8 至 9 日，马德里）上发表的论文。

进口劳工的中东国家不允许外国劳工加入退休计划；在拉丁美洲和加勒比，退休金计划的业绩不良，一些国家因此转而采用其他制度。<sup>17</sup> 对于那些没有加入退休金计划或加入的计划业绩很差的人来说，进入老年后的收入完全没有保障。

113. 如何使公营和私营部门平衡地分担责任，向老年人提供保护并保障工作人员的权利和需要，是需要不断应付的问题，这些问题也出现在关于劳动力市场吸收和保留工作人员的能力的辩论之中。老年人在劳动力市场中的参与对于降低他们的脆弱性而言是个关键因素，但是，几十年来，虽然老年人的人数和所占比例都在增加，但他们在劳动力中的整个参加率一直稳步下降。

114. 非洲和亚洲的从事经济活动的老年人所占比例最高，达 40%，实际人数庞大，产生着重要的经济影响。在大多数发展中国家，多数老年人都在非正规部门劳动终生，根本没有福利或仅有极少的福利，而且收入微薄。他们没有一个可以提取退休收入的退休金账户，建立这样一个账户的机会也微乎其微。贫困是一个激励因素，促使老年人只要健康允许，就作为农民、粗工或小贩不断工作。

115. 另一个极端是欧洲，在那里，从事经济活动的老年人所占比例很低，平均仅有 5%，大多数人都在严格规定的退休年龄从工薪就业中退休；人们如果超过规定年龄继续工作，会受惩罚，丧失社会保障收入。这样的政策是在退休者与劳动人口相比人数很少，提供福利很容易的时候设计的。尽管退休人口的寿命和人数都正在与日俱增，政策却恰在人们身体比以前健康，能够工作得更久的情况下鼓励他们缩短工作年数，把那些愿意继续工作的人排除在劳动力市场之外。然而，强制退休仅是一部分政治背景原因。劳动力市场政策对老年工作人员的影响还来自失业和机会的缺乏、在数字经济的扩展中对掌握新技能的人员的需求、以及对闲暇时间的高度重视。

<sup>17</sup> Colin Gillion 等人合编的 Social Security Pensions: Development and Reform（日内瓦，国际劳工组织，2000 年）。

## 方框 3

**脆弱性评估：退休金缴款**

根据劳工组织的数据，在全世界的劳动人口中，90%以上无法通过退休金计划来得到适当的退休收入。

在很多撒哈拉以南非洲国家，劳动适龄人口中仅有不到5%的人向退休金计划缴款。

与此形成对照的是，在大多数欧洲和中亚国家，60%以上的劳动适龄人口向退休金计划缴款。

在大多数经合组织成员国，80%以上的劳动适龄人口向退休金计划缴款。

**资料来源：**劳工组织和世界银行。

116. 在过去20年中，随着妇女就业的增加，妇女在老年劳动力中所占比例也出现增长，但根据现在的预测，这个比例将在今后10年内稳定在10%左右。虽然老年男子的总参加就业率仍然比较高，但他们所占比例预计将从当今的28%下降到18%。现在，这个比例最低的是一些欧洲国家，不到2%，最高的是非洲，超过80%。就老年妇女而言，这个比例最低的是某些欧洲国家，不到0.5%，最高的是非洲，为超过60%。<sup>18</sup> 然而，在很多国家，老年妇女过多地集中从事低技能和单调重复的工作，这是致使她们在贫穷和易受伤害的人中所占比例异常之大的原因之一。

117. 几十年来，老龄问题方面的专家一直在就人口老龄化对社会的影响进行辩论，而全球媒体最近才注意到这种影响，并集中于下列问题：退休金方面的困难、人口更替水平、以及呈山雨欲来之势的社会保障和保健服务危机。这场辩论的背景是全球生育率的下降，其后果是劳动适龄人口逐渐减少，老年人口不断增长。今后50年内，老年人抚养比率在北美、非洲和大洋洲将几乎增加一倍，在欧洲将增加一倍以上，

<sup>18</sup> “Socio-economic characteristics of the older population”，载于World Population Ageing 1950-2050（联合国出版物，出售品编号E.02.XIII.3）。

在亚洲以及拉丁美洲和加勒比则将增加两倍以上。由于高度政治化的辩论，人们越来越清楚地看到这些趋势的后果。这些辩论的议题很广泛，既包括移民政策和税收政策，也包括退休金、社会保障和保健服务制度在今后的偿付能力，老年人口的福祉有可能在所有这些方面都受到不利影响。

**残疾人的就业**

118. 据估计，在全世界的劳动适龄人口中，有3.86亿是残疾人，<sup>19</sup> 这些人常常与就业机会隔绝，其失业率远远高于没有残疾的劳动人口。在很多发展中国家，残疾人的失业率估计达80%或更高，这助长了残疾人中很高的贫困率和遭社会排斥率。

119. 就全体经合组织成员国而言，大约三分之一的残疾人是因为残疾状况严重而没有就业。与人们通常以为的正好相反的是，绝大多数残疾人都具有作为雇员或创业者参加劳动，作出宝贵贡献的潜力。在经合组织成员国，从事有酬职业的残疾人在平均工作收入

<sup>19</sup> 国际劳工组织，Disability and the World of Work，2001年6月5日最新增订，载于<http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/disability>。以世界卫生组织的以下估计为依据：全世界10%的人口有残疾，其中3.86亿人的年龄在15至64岁之间。

上与没有残疾的人相差无几。尽管如此，很多愿意并能够工作的残疾人却没有工作。

120. 残疾人当中的高失业率基本上产生于三个原因：第一，一般公众的观念是，残疾人无法有效工作，雇主因此通常不愿给他们机会。第二，由于缺乏适当的交通工具、出入建筑物的无障碍通道或适合残疾人的技术，很多工作场所无法为残疾人所接近。第三，很多成年的残疾人获得普通教育或就业技能培训的机会有限或根本没有这种机会。

121. 然而，证据显示，提高残疾人可就业性的工作在当前没有得到足够的注意。经济合作与发展组织进行的一次研究表明，获准领取残疾人福利的可能性大大超过接受职业康复服务和培训的可能性。<sup>20</sup> 残疾人往往或是得不到任何职业康复服务，或是无法及时得到这种服务，因此处于非常弱势的地位，没有就业方面的选择，几乎无法控制自己的生计和经济状况。经合组织的研究还揭示出，为残疾人举办的就业方案迄今仅在其就业方面发挥了次要的作用，尽管在某些国家，这些方案看来有助于严重残疾的人士就业。

122. 在发达国家，根据残疾人的选择、需要和个人情况，可以通过以下方式提供就业：开放性就业，包括自营职业；保护性就业；支助性就业；社会企业。<sup>21</sup> 然而，残疾人的就业仍然大部分是保护性就业，尽管人们越来越担心，在有保护或有支助的工作环境中就业倾向于加深社会排斥和歧视。

123. 工作场所缺乏无障碍设施和便利条件是妨碍残疾人在开放性劳动力市场就业的主要因素。如果没有便利条件，提高残疾人可就业性的前景看来很渺茫。这些便利条件的例子包括：重新设计工作场所，方便轮椅通行；实行弹性工作时间，以使人们在工作

日内有时间满足自己的医疗需要；编制可以为有视力障碍或智力残疾的人士所理解的工作场所指示。

124. 发展中国家的情况要糟糕得多，在这些国家，残疾人福利和职业康复服务都几乎不存在。在这样的情况下，残疾人经常依赖于他人，生活贫困，处于绝望境地。多数发展中国家内的正规劳动力市场规模都比较小，在很多残疾人居住的农村地区尤其如此，因此，残疾人通过就业融入社会的机会需依靠非正规工作，特别是自营职业。

125. 总地讲，无论在发达国家还是在发展中国家，残疾人就业的趋势都令人沮丧。一些重要的问题，例如需要更好地为那些因工作致残的人保留工作，或帮助那些由于残疾离开工作的人恢复工作，远远没有得到足够的注意。在这样的背景下，要在不久的将来改变整个社会有关残疾问题的观念，以使其意识到残疾人是自力更生和独立的社会成员，仍然是一项重大的挑战。

### 土著人民的生计受到挑战

126. 对土著人民来说，以殖民化和征服手段侵占他们部族祖先的土地、水、领土和资源给他们留下了混乱和流离失所的痛苦经历，这些仍然是土著人民的环境和生活方式遭受破坏的主要原因。

127. 作为国际法的一部分，“无主地”等强占财物的法律学说认为土著人民的土地在殖民者存在之前属于法律上没有占用的土地，而“发现”学说赋予“发现土地的”殖民国家自由占用土著人土地的权利，仅把土著人所使用和占有的土地除外，正是这些学说为侵占活动提供了依据。主流社会的国家经济和发展优先事项也被用来证明土著人民在祖先土地上的利益处于从属地位。此外，保护个人权利的法律制度常常不保护集体权利，而集体权利是土著人民生活方式的一个鲜明特征。

128. 土著人民丧失祖先土地有多种途径，所有这些途径都可以归诸于经济发展，因为经济发展鼓励建造大型基础设施项目、向伐木者开放森林以及鼓励在荒

<sup>20</sup> Christopher Prinz 著“Towards a coherent policy mix”，在经合组织针对残疾人的积极劳动力市场政策研讨会（2002年7月9日，布鲁塞尔）上发表的论文。

<sup>21</sup> Arthur O'Reilly 著 The Right to Decent Work of Persons with Disabilities, IFP/Skills Working Paper No. 14 (日内瓦，国际劳工局，2003年)。

山野岭开采矿物和进行石油勘探，这些活动往往都让土著人民付出沉重的代价。<sup>22</sup> 公司和政府利用传统的土地开采资源、放牧和进行水力发电，从而毁灭了土著人民的生活方式。这些经济活动无一例外都是外部强加的；在实施过程中没有同土著人民协商，也没有让他们参与，更没有使他们获益。

129. 为下游灌溉和水力发电建造大坝是典型的经济活动，但它们淹没了土著人祖先的土地。为便于建造大坝，土著人民自愿和非自愿地重新定居或搬迁。然而，当满意的重新定居计划得不到实施时，土著人民却没有其他方式谋生。

130. 石油开采、石油管道和矿物开采及其运输常常也迫使土著人民离开他们祖先的土地。在有些情况下，土著人民得到使用他们土地的赔偿。不过，矿物开采和矿物燃料采集有副作用，包括造成呼吸道健康问题和环境退化。

131. 建立国家公园和保留地是土著人民和国家发生冲突的另一个来源。许多国家政府认为森林居民在有些情况下毁林和威胁生物多样性，从而推行保留地方案，这也造成森林居民的流离失所。还有，这些保留地方案完全不考虑土著知识，可能导致森林在无意中遭到破坏。此外，政府授予伐木特许权时也没有考虑到土著人民，在有些情况下，由于政府用伐木特许权作政治恩惠的筹码，大片林地尽管具有保护地位，但是还遭到砍伐。<sup>23</sup>

132 主流社会的人口增长也导致对土著人民土地的侵占。例如，为了减轻人口压力，许多国家制订低地人民到土著人民土地上定居的迁徙政策，这造成土著人民在他们自己的土地上成为少数民族。这些政策不

仅造成土著人民流离失所，而且还常常造成土著人民和新定居者之间的冲突。此外，为适应人口增长对新土地和原料新来源的要求而进行的公路建设和其他基础设施项目也迫使土著人民离开他们的土地。由于主流社会进入新地区更方便，土著人民也就更容易流离失所了。

133. 此外，随着作物生产商业化和专业化的发展，自给自足的生活被大型农场经济作物生产但收入来源更不稳定的生活所代替。如果种植经济作物失败，土著人民就有失业的危险，因为他们的技能有限并且放弃了自给自足、更多样和可持续的耕作方法。一些土著农民采用了较现代化的农业方式，如使用化肥、农药和现代种子提高生产力。然而，由于现代种子依赖农药和化肥投入的恰当比例，在资金有限的情况下这常常造成生产力下降。同时，传统种子抗虫害能力较差，它们随着时间推移被淘汰或者难以再生。

134. 丧失祖先的土地和破坏土著的文化造成土著人民在社会经济方面极其脆弱，直接威胁到他们社区的生存。这些脆弱性可以表现为丧失传统知识、文化多样性和生物多样性，从而进一步削弱土著人民自决和生存的能力。从丧失生计、失去生存手段、贫穷和日益依赖国家支助等方面可以看到不利的经济影响。在主流社会，土著人常常从事低等工作，因为他们往往没有竞争所需的教育背景、语言技能或培训。如果他们找不到低等工作，他们就被边缘化，只有留在农村难民营或保留地中。在农村地区，他们也是最贫穷的农民。<sup>24</sup> 他们的社会和人口脆弱性有经常出于经济原因的迁徙；失去世代之间的支助；和酗酒、滥用毒品、暴力冲突和土著人民遭受的虐待造成的社会分化。

135. 尽管缺少土著人民社会指标的最新和全面数据，但是从零散证据中可以得出结论，许多国家的土

<sup>22</sup> “关于土著人土地权利和土地要求的实际经验的专家讨论会报告” 1996年3月24日至28日，加拿大怀特霍斯 (E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/6/Add.1)。

<sup>23</sup> 维多利亚·陶利-科尔普斯，“亚洲土著人民抵抗种族主义和种族歧视”（菲律宾碧瑶市，土著人民政策研究和教育国际中心，未注明日期）。（2002年11月4日起）可从 [http://www.tebtebba.org/tebtebba\\_files/ipr/racism.htm](http://www.tebtebba.org/tebtebba_files/ipr/racism.htm) 上查阅。

<sup>24</sup> 哈维尔·阿尔沃，“贫穷、发展和土著特点”，载于伊图拉尔德和克勒茨编辑的“土著人的发展：贫穷、民主和可持续性”（美洲开发银行，1996年，华盛顿特区，第IND96-102号）。

著人民是穷人中的最贫穷者，土著人民的居住条件常常被认为极差，健康问题极严重。还有，同非土著人民相比，土著人民不能获得水、卫生和电等基本社会服务，他们的住房质量也比较差。

## 结论

136. 尽管物质前所未有的繁荣，生产方式不断改善，信息和通信技术持续进步，但是现代世界继续充满了新老社会问题。部分问题是老问题：物质财富分配不均；部分问题是新问题，在各国境内和国家之间获得新技术的问题。结构性变革常常在全球范围内发生，它们产生了本章讨论的一些其他社会问题。全球化的力量表现为世界各国之间货物、服务、信息、文化趋势和人民的流动越来越多，但是应付它们的影响所需的政策措施和/或机构并没有跟上。这

些变革增加了现有社会问题的新层面，特别是就业问题。

137. 由于正规经济对劳力的全球需求仍然不高，失业水平持高不下，在可预见的将来，失业、低生产力就业——收入不稳定和脆弱性将继续困扰着所有社会群体。由于在年龄、残疾或文化基础方面存在成见，社会群体这些成员常常被降低到雇用层次的最低层，从而在经济扩展时更加难以享受其好处，但是在经济紧缩时却更可能遭受痛苦。减少贫穷工作的一项挑战是确保在所有人口中较均匀地分布生产性就业机会，以便处境较为不利和受社会排斥的群体也享有机会。如果不开展这些工作，短期内就不可能进一步融合经济和社会上脆弱的人口并增强他们的力量。

## 二. 社会弊病

138. 如第一章所述，虽然经济因素也是造成脆弱处境的重要因素，但往往还有许多其他因素促成和强化了经济上的不利地位。不仅缺乏财政资产和收入会减少应付能力，接受健康服务的机会有限和很少有机会或没有机会接受教育也会造成同样的结果。因此，健康和教育是收入能力和个人发展的重要推动因素和决定因素。

### 不良的儿童教育和健康状态

139. 健康、教育和社会接触是儿童生活幸福的要素。此外，这些因素是决定儿童未来的有力因子，尤其是对他们（她们）青春期的发展和行为而言。因此，必须充分理解儿童经历的脆弱处境的含义，因为这些脆弱处境对儿童长大成为青年之后的时期有重大影响。

140. 儿童的教育是减少脆弱根源、现象和后果，包括减少贫穷与童工现象的关键因素。教育也是《世界人权宣言》第二十六条所阐明的权利，其中确认了教育的人性价值，并确认了教育对加强尊重人权和基本自由的不可或缺性。因此，减少一个领域的脆弱性可带动减少其他领域的脆弱性：教育不仅是减少社会和经济上的脆弱性的关键因素之一，也是减少与人权和与政治及司法体系相关的脆弱性的要素之一。

141. 全世界有数百万儿童和 18 岁以下青年在从事影响到他们的教育、发展与未来生计的劳动。其中有许多人是条件最差的童工，身心一辈子受损，无可补救，甚或生命收到威胁，包括有人成为强迫劳工和抵押劳工，被强迫征召从事武装冲突、卖淫和色情活动以及其他非法活动。国际劳工组织估计，2000 年约有 2.11 亿名 5 至 14 岁的儿童从事某种形式的经济活动。<sup>25</sup> 其中有 1.86 亿名担任童工，<sup>26</sup> 包括

<sup>25</sup> 据国际劳工组织，“经济活动”是一种广泛的概念，包含了儿童所从事的大多数生产活动，不论这些活动是否以市场为导向、是否有酬劳、是数小时的活动还是全时活动、是偶然活动还是经常性活动、是合法活动或是非法

情况最差的童工，而这类童工是劳工组织成员国根据各项议定的劳工组织公约要优先加以废除的。在从事经济活动的 1.41 亿名 15 至 17 岁青年当中，有 5 900 万名是童工。如将一般经济活动按性别细分，14 岁前从事这些活动的男童、女童人数相当，但 14 岁以上的男童超过女童。在人们认为是童工的儿童当中，5 至 14 岁年龄组与 15 至 17 岁年龄组中的男童人数都高于女童数。<sup>27</sup>

142. 就读小学的儿童已经逐步取得减少长大后可能处境脆弱的手段和必要基础。就读与完成小学教育是基本识字之路，也是就读中学的必然途径。今天已经达到上小学年龄但未就读的儿童，明天就会成为不识字的成人，他们就业的生涯前景和总体人生是最黯淡无光的。世界领袖们确认小学教育的重要性，同意了《千年发展目标》中在 2015 年以前实现普及小学教育和消除各级教育中的性别差异的指标。目前估计上小学年龄的儿童有 1.13 亿人没有在学校注册，其中 56% 为女童。<sup>28</sup> 这些儿童当中，94% 是住在发展中国家。总共有三分之一以上是住在撒南非洲，另外的三分之一住在南亚和西亚，13% 住在东亚和太平洋。

143. 并非今天在小学注册的所有儿童都能长久上学，达到最低程度的识字和识算水平。虽然所有区域的文盲率已经有所下降，但在 1995 年至 1999 年期间，撒南非洲和南亚只有 61% 在上小学的儿童上到五年

活动。它不包括儿童上学和在自己家中的家务活动。它是统计上的而非法律上的定义，与要废除的“童工”并不相同。

<sup>26</sup> 《没有童工的未来：劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言后续行动全球报告》，国际劳工大会的报告，第十九届会议，2002 年（2002 年，日内瓦国际劳工局）。

<sup>27</sup> 同上。

<sup>28</sup> 联合国教育、科学及文化组织，《普及教育——全世界走的路对吗？》，普及教育全球监测报告（2002 年，巴黎）。

级，这是被认为达到基本识字程度所要求的最低年级。<sup>29</sup> 在许多国家，儿童上小学的年龄很晚。儿童上小学的年龄较大的教育系统，小学五年级前退学的学童比率也似乎较高，并因未能达到最低程度的识字水平，对儿童进入青春期和成为青年及对他们往后找到正当职业的能力带来了深刻的影响。虽然过去五十年小学的注册人数持续增加，但多半由于人口增长的结果，不识字的青年人数大体保持不变。

144. 除了增加小学注册人数的比率以实现普及就学和至少将就学儿童留到五年级之外，还有教育质量的问题。数以百万计的儿童在有时是过渡拥挤、不卫生和设施不良的教室中接受教学专心但训练无素和待遇过低的教师的教导。在有些国家，有很大数量的儿童因缺课或成绩不良而留级，这是教育系统能力的严重流失。此外，有些国家并无足够的小学教师，尤其是在最不发达国家，教室中挤满 100 个学生是很平常的。还有人称，在撒南非洲，妇女在教师中的比率不到一半，促进女童接受教育的一项战略是增加妇女教师的比率，帮助女童改进她们的学习进程，并促成妇女加强参与所有经济和社会部门。尤其是农村地区的儿童们必须走上几公里的路上学，使得他们很容易受到同学和大人各种各样的虐待。

145. 与教育质量相关的是学生的健康质量。有证据显示，健康不良的儿童因病弱而面临更大的学习挑战，这些疾病使他们缺课，在教室中可能无法专心上课，以致长大后除了健康不良外，还读书不多。可以预料这种儿童长大后要面临各种问题，包括可能很难找到待遇好的工作，因此比起健康的同侪收入要低。因而，小时健康状态不佳对儿童的教育成就会有很大的影响，反过来又影响到他们（她们）未来的收入能力以及他们（她们）应对未来的不确定性的能力。

146. 造成儿童身体的健康和幸福处境脆弱的根源始于他们（她们）出生之前，因为婴儿的健康始于母亲的健康。产妇健康不良和营养不良造成每年

<sup>29</sup> 联合国儿童基金会，《2003 年世界儿童状况》（联合国出版物，出售品编号：E.03.XX.1），表 4。

2 000 万新生儿体重过低，几乎占有所有新生儿童人数的 20%。<sup>30</sup> 体重不足婴儿在一岁生日前死亡的危险较高，并有更大的感染、营养不良和长期生病的危险，包括有视听障碍、学习和智力迟钝。

147. 至少 30% 至 40% 的婴儿死亡是怀孕与分娩期间照料不良的结果。随着产妇健康改进、营养充足供应和在怀孕期间得到医疗保健，分娩时得到适当照料，这些死亡是可以避免的。儿童的幸福也联系到母亲的识字和教育状况：没有受过教育的母亲所生的小孩比起接受过中学或大学教育的母亲所生的小孩，其死亡或营养不良的可能性达后者的两倍以上。<sup>31</sup> 即使是新生儿死亡率已经有所下降，其下降的比率比起 5 岁以下儿童的死亡率也慢很多。不过，在每年死亡的 800 万婴儿当中，可能有半数是在头一个月当中死亡。这主要是由于产妇保健进展缓慢所致。<sup>32</sup>

148. 营养不良影响到 1.5 亿五岁以下儿童，占五岁以下儿童总体人数的三分之一。<sup>33</sup> 虽然过去十年发展中国家体重不足的儿童数从 32% 降到了 28%，其中进展最多的是在东亚和太平洋，但是全世界约有 1.83 亿儿童的低于其年龄应有的体重；约有 6 700 万儿童是属于“消瘦”一类，即低于其高度应有的体重，有 2.26 亿名儿童是发育短小。有些区域的儿童特别脆弱：南亚有一半儿童体重不足，营养状况更糟。体重不足和消瘦只是营养不良的最明显症状而已；微量营养素缺乏症影响到全世界大约 20 亿人，有 2.5 亿学前儿童临床缺乏维生素 A，这是免疫系统维持功能所必须的。<sup>34</sup>

<sup>30</sup> 安全孕产机构间小组，《安全孕产概况介绍》，见 <http://www.safemotherhood.org/resources/publications.html>。

<sup>31</sup> 儿童基金会，《世界儿童问题首脑会议以来的进展：统计评论》（联合国出版物，出售品编号：E.01.XX.20）。数据取自 1995 年至 1999 年之间进行人口与健康调查。

<sup>32</sup> 世界卫生组织，《改进儿童与青少年健康与发展的战略方向》（WHO/FCH/CAH/02.21）。

<sup>33</sup> “适合儿童生长的世界”，儿童问题特别会议最后文件，载于《大会正式记录，第二十七届特别会议，补编第 3 号》（A/S-27/19/Rev.1 和更正），附件。

<sup>34</sup> 持续，《营养不良概况》（2002 年，华盛顿特区），见 <http://www.sustaintech.org/world.htm>。

## 方框 4

**评估脆弱处境：青年文盲率**

缺乏接受教育的机会是贫穷的主要表现层面之一，它限制了穷人的经济、社会、文化和政治机会。许多区域的青年文盲比率仍然高得惊人，特别是在青年妇女当中。

就区域而言，青年妇女的不识字率最严重的是撒南非洲，这一区域有很多国家的比率超过了 40%，有的国家甚至超过 70%。青年男子的不识字比率往往超过了 30%。

资料来源：教科文组织统计研究所，2002 年。

149. 疾病影响到营养不良儿童，他们抗感染的能力较低，更有可能因腹泻病和呼吸道感染等一般儿童病死亡。即使是存活下来的儿童，也因为经常生病而破坏了他们的营养状况，使他们周而复始地生病，成长停滞，学习能力降低。每年发展中国家几乎有 1 200 万名五岁以下儿童死亡，主要是因可以预防的原因，其中一半以上是直接间接死于营养不良。虽然全球五岁以下儿童的死亡率已经从每年 2 000 万人降到 1 200 万人，同一期间撒南非洲五岁以下儿童死亡人数却几乎从 230 万人加倍到 450 万人。五种可预防疾病，即肺炎、腹泻、疟疾、麻疹和艾滋病毒/艾滋病，造成大约一半的儿童死亡。其他可预防疾病涉及缺乏安全可饮用水和卫生不足。有十亿以上的人无法获得安全饮用水，二十亿以上的人无法享有足够的卫生条件。<sup>35</sup>

150. 讽刺的是虽然营养不良继续肆虐南亚和非洲有些地方，肥胖症却日益成为主要的健康问题，不仅在发达国家如此，在许多发展中国家也日益如此。肥胖儿童的人数继续增多，过重儿童终生受累于体重问题的机会很大。据世界卫生组织（卫生组织），发展中国家的体重指数——用于计算过重和肥胖的高度/体重计算方式——快速增加，尤其是在青年当中。卫生组织也估计全世界约有 10 亿人可被视为体重过重，3 亿人为临床肥胖。<sup>36</sup> 其中青年（儿童和年轻者）占总体人口的比例不详，但是对公共保健系统的影响是很大的，也是结构性的。在发展中国家，因为保健系统将须应付热带疾病和可预防疾病以及应付往往需要用很多钱治疗的肥胖相关疾病，如糖尿病和心血管病，对公共保健服务可能会带来新的需求和增加对这一服务的压力。

<sup>35</sup> “适合儿童生长的世界”，儿童问题特别会议最后文件，载于《大会正式记录，第二十七届特别会议，补编第 3 号》(A/S-27/19/Rev. 1 和更正)，附件。

<sup>36</sup> 世界卫生组织，《2002 年世界卫生报告：减少危险，促进健康的生活》(2002 年，日内瓦)。另见 Seth Mydans，“群聚城市中，亚洲人正越来越胖”，《纽约时报》(2003 年 3 月 13 日)。

## 方框 5

**评估脆弱处境：儿童营养不良**

许多区域按 5 岁以下体重不足与身高不足儿童的比例计算的儿童营养不良状况是非常惊人的。

撒南非洲、南亚和东亚及太平洋是营养不良状况最严重的区域，这些区域的许多国家有 40% 以上的儿童体重不足或身高不足。

**资料来源：**粮农组织，《2003 年世界粮食不安全状况》（2002 年，罗马）和世界银行，《2003 年世界发展指标》（2003 年华盛顿特区）。

151. 与营养不良或不良的营养状况无临床关系、但却与贫穷有很大关系的一种疾病是艾滋病毒/艾滋病。2001 年新受艾滋病毒感染的所有病患中，约有 16% 是属于儿童。2002 年大约 80 万名儿童受到艾滋病毒感染，主要是透过母婴传播。主要由于非洲孕妇的高感染率，儿童似乎是目前受到艾滋病毒感染增长最快的年龄群：2002 年因共有 80 万人受到感染而造成 300 万受感染儿童（表）。目前约有 180 万名孕妇受到艾滋病毒/艾滋病感染，其中 150 万名住在撒南非洲。透过怀孕、分娩、接生或哺乳的母婴病毒传播是造成 90% 以上 15 岁以下婴儿和儿童感染艾滋病毒的原因。在受害最严重的地区，五岁以下的死亡率预期将增加 100% 以上。<sup>37</sup>

152. 艾滋病毒/艾滋病大流行病对儿童的第二个灾难性影响是形成了新的艾滋病孤儿群体。目前共有 1 100 万名 15 岁以下儿童因艾滋病失去双亲之一，或父母皆亡故。预期到 2010 年这一人数将加倍。在出现艾滋病之前，发展中国家约有 2% 儿童是孤儿，

到 2002 年年底，在非洲 10 个受害最严重的国家中，已有 15% 以上的儿童成为孤儿。

153. 艾滋病的社会和经济影响威胁到全世界数以百万计的儿童的幸福与安全。由于双亲和家人生病，儿童更需负责赚钱、生产粮食和照料家人。他们更没有机会获得足够的营养、基本保健、住房和衣服。能够送子女上学的家庭变得更少，年幼女童更可能首先被剥夺教育机会。因为脱离了感情上与家庭的联系，有些人转向危险的性行为。虽然这些儿童出生时多数没有受到艾滋病毒感染，但他们本身却极度容易受到感染。<sup>38</sup>

154. 童年时期在保健和教育方面经历的脆弱性对青春期的发展继续有很强烈的影响。同样重要的是这些脆弱处境也可能在他们的行为——特别是铤而走险和反社会行为——和他们对社会现实的看法上产生影响。

<sup>37</sup> 联合国艾滋病毒/艾滋病联合方案，《最新流行病情况》（2002 年 12 月）；和卫生组织，《2002 年世界卫生报告：减少危险，促进健康的生活》（2002 年，日内瓦）。

<sup>38</sup> 美国国际开发署、儿童基金会和艾滋病方案，“对儿童、家庭和社区的影响”，载于《2002 年濒临绝境的儿童：孤儿估计数和方案战略联合报告：（2002 年，华盛顿特区，TvT 协会/协同项目），见 [http://www.unicef.org/publications/pub\\_children\\_on\\_the\\_brink\\_en.pdf](http://www.unicef.org/publications/pub_children_on_the_brink_en.pdf)。

表

## 2002 年的儿童、青年与艾滋病毒/艾滋病

(百万)	曾受艾滋病、艾滋病	现有艾滋病毒/艾滋	2002 年死于艾滋病毒/	
	感染人数	病人人数	2002 年新感染人数	艾滋病人数
成年人	62	42.0	5.0	3.1
青年 (15-24 岁)	22	12.0	2.4	1.5
儿童	4-5	3.0	0.8	0.6

资料来源：艾滋病方案，《最新流行病情况》(2002) 年 12 月) 和 Vivian Lopez, “艾滋病毒/艾滋病与青年，流行病审查及其对世界的影响”，提交全球青年优先事项专家组会议的论文，2002 年 10 月 6 日至 10 日。斜体排列数字为估计数。

## 青年人药物滥用和少年犯罪

155. 青年人在社会上易受伤害的两个重要来源和表现是药物滥用和少年犯罪。药物滥用是一个易受伤害的来源，它会导致不良和消极的后果，如较早辍学、失业或甚至由于使用未经消毒的针头而感染艾滋病毒/艾滋病。但是，药物滥用也是易受伤害的结果。感情上得不到支持或来自麻烦重重和不稳定的家庭的青年人或那些感到不幸福以及由于其社会经济地位或对前途的看法而感到毫无希望的青年人会转向药物，以减轻压力和逃避其现状。同样，少年犯罪是易受伤害和风险的一个来源，特别是少年犯罪与有可能继续在成年从事严重犯罪活动有关，同时，少年犯罪是青年人应对其他感情和/或社会经济处于弱势时而采取的行动所造成的后果。

156. 现没有关于青年人药物滥用方面的综合国际比较数据。发展中国家年轻人药物滥用仍然非常棘手。但是，根据现有资料，酒精、烟草以及大麻是世界上青年人中最常使用的药物。<sup>39</sup> 首先使用的药物通常是烟草和酒精，在一些社区，是吸入剂。发现在多数国家，一般是在高中的最后两年最多使用这些药

<sup>39</sup> 除非另有说明，所有关于药物使用方面的资料均来自加里·罗伯茨的“青年人与毒品”，它是向 2002 年 10 月在赫尔辛基召开的全球青年人优先事项专家组会议提交的文件。

物，直至成年的早期。在几乎所有区域，男孩往往会更有可能比女孩使用这些药物，更可能以冒险方式使用这些药物。欧洲学生中使用酒精和烟草的比例似乎是世界上最高的，而北美和澳大利亚的学生似乎是使用非法药物比例最高的。

157. 城市青年往往在更大程度上比农村青年使用这些药物。同样，处于社会和政治过渡期的国家，诸如中东欧国家，可能有着促使青年人增加使用这些药物的环境。尽管在有些国家进行了一些努力，包括采取严厉的健康警告，来遏制针对青年人的推销，但由于活跃的推销活动，世界范围内烟草和酒精消费人数日益增加。

158. 青年人使用这些药物的许多原因与成年人相同，例如减轻压力，增加享受，但也有其他与青春期发育特别相关的理由。青年人处于一个希望和需要显示独立于父母和社会权威的生活阶段，冒险并满足其对新经历的好奇心，同时，他们经常处在同伴消极的压力之下。许多青年人试用药物；一些走得更远，采取冒险行为，诸如滥用药物和酒精，习惯性使用烟草或进行少年犯罪。

159. 尽管使用药物的决定也涉及个人对风险的认识，但长期以来确定的看法是青年人往往忽视与药物使用相关的长期风险。青年人也往往小看其自身使用

药物所带来的风险，青年男子往往比青年女子更多地这样做。几乎各地的青年人一般都比年纪较大的人在更大程度上和以更加危险的方式使用药物。

160. 在社会上易受伤害和受排斥对青年人使用和滥用药物风险有着直接影响。最近审查使用药物方式的一项研究对主流社会青年和生活在困难环境中，机会较少和获得支助较少的青年进行了区分，后者包括发展中国家的青年人以及那些在发达国家生活在主流社会之外并经历社会排斥的青年。那些通常被称为“特别易受伤害”的青年的药物使用往往更多的是为了减轻困难的環境的影响，包括身体或感情上的痛苦，以及应付诸如忽视、暴力、身体虐待或性虐待、无家可归和战争等问题，或应付诸如工作时间很长及失业等困难的经济环境问题。相反，主流社会青年试用药物更多的是为了增加快乐，并以此作为其业余活动和文化的一部分。尽管这两者之间可能有一些重叠，但问题和挑战相当不同。生活在困难境况下的青年人的药物使用和滥用强力表明，滥用药物也是在社会上处于弱势的一个结果。

161. 少年犯罪是青年人在社会上易受伤害和风险的另一来源和结果，且经常与药物和药物滥用高度相关。少年犯罪包括多种不同的违反法律和社会规范的行为，从轻罪到未成年人严重犯罪。有一些类型的少年犯罪被认为是成熟和成长过程中的一部分，会随着青年人过渡到成年人而消失。许多在社会道义上负责任的成年人在青少年时期也有过某种较轻的犯罪行为。典型的是，15至19岁的人中<sup>40</sup> 主要由于轻罪而被逮捕的比率最高。但是，另一个极端的情况是，其他青年人成立了有着相应的亚文化的稳定犯罪集团，开始从事与成年犯罪集团相同的活动。

<sup>40</sup> 迈克尔斯·本森，“犯罪与生活之路：介绍”（2002年，加利福尼亚洛杉矶罗克斯伯里出版公司）。

162. 现有数据显示，少年犯罪和罪行是有性别区分的，男子比女子更易受害，风险更大。<sup>41</sup> 警察记录的男少年和男青年犯罪人的犯罪率比女子两倍还多。青年男子被定有罪者比青年女子多6或7倍。每个年龄组每100 000人中男少年嫌犯的人数比女少年的人数多6倍以上，男青年犯罪人的人数甚至是女青年的12.5倍之多。这些差异的存在背后有许多可能的原因，其中包括社会对女孩行为偏差的容忍度比男孩差，家庭对女孩的控制比男孩严以及两性在对待暴力方面的社会和历史差异，诸如青年男子可能将暴力用作显示其性别认同的一种手段。

163. 少年犯罪已经成为一个全世界性的问题。在1990年代，世界上大多数区域的青年犯罪上升。自1995年以来，处于转型期国家一直特别受到影响，一些处于转型期国家的少年犯罪增加了30%以上。从历史标准和与其他国家相比较的两方面来看，发达国家的少年犯罪数额仍然很高。少年犯罪也是一些发展中国家的国家的问题，那里少年犯罪和极端的青少年问题发生的数量高于其他国家，特别是街头儿童，他们断绝了同其家庭的联系，在街头进行各种生存活动。

164. 许多国家的数据也显示，少年犯罪很大程度上是一种团伙现象，所有少年犯罪行为中的三分之二至四分之三是团伙犯下的。团伙少年犯罪，就是属于一个特定团体的青年人形成和分享一种联合设定的身份，它显示出一种亚文化集团的特征。其中最极端的例子，最可能参加集团青少年犯罪活动的人员是地方性帮派。根据统计证据，青少年帮派实施的犯罪比不是帮派成员的青年人多3倍以上。研究结果揭示，帮派最经常的犯罪行为是打架、街头敲诈和学校暴力；但是，街头青少年帮派的出现也几乎总是伴随着毒品贩运。青少年犯罪的受害人往往儿童和青少年，而不是其他社会群体；总体来说，青少年犯罪的受害人通常属于与肇事者相同的年龄组。

<sup>41</sup> 除非另有说明，所有关于少年犯罪的资料均来自亚历山大·萨拉加埃夫的“少年犯罪”，它是向2002年10月在赫尔辛基召开的全球青年人优先事项专家组会议提交的文件。

165. 尽管经济因素，包括高失业率和贫穷，可能强烈影响着青少年犯罪，但这些因素并不总是至关重要的，其他社会因素，诸如文化标准和价值、家庭凝聚力、同龄组的影响以及社会环境的鼓励也都在起作用。例如，在西方社会，在贫穷的城市社区社会资本的投资很少，可能能够很好地解释为什么青年人的犯罪不断上升的原因。<sup>42</sup> 城市化可能也起了一定作用，城市化社会所登记的青少年犯罪率高于有较强的农村生活风格的国家的青少年犯罪率。一种解释是城市化的社会可能在社会控制方面较少，社会凝聚力较差，而那些更加乡村化的社会能够在更大程度上依赖家庭和社区控制来处理反社会行为问题。

166. 家庭和家庭生活的作用明显是重要的：生活在所谓的功能失调的家庭中的青年人与青少年犯罪密切相关，这些家庭的特点是冲突、父母管教不足、与大家庭的其他成员及社区联系薄弱以及过早自主。至于使用毒品问题，那些生活处境不利、合法就业机会较少的家庭的儿童和青年，以及面临着社会排斥的风险或现实的儿童和青年，在青少年罪犯中所占人数较多。如果除了生活在功能失调和处境不利的家庭之外，青年还是少数民族或来自移民家庭，那受害于青少年犯罪的程度甚至更高。

167. 其他可能有影响的因素包括媒体，诸如电视暴力和其宣扬暴力主角等、教育程度较低、社会排斥、同龄人团伙压力、青少年采用青少年罪犯的形象并与之认同、还有来自犯罪行为的经济收益的前景。例如，出售毒品与经济报酬相关，特别是在其他经济机会很少或报酬很低的社区。但是，毒品“业务”也与包括青年人的犯罪在内的暴力和严重犯罪率的增加有关，从而造成一种反常的关系，药物滥用和青少年犯罪相互加强。

### 老年人保健及与健康有关的脆弱性

168. 老年人一个主要的脆弱性来源是缺乏获得适当医疗保健的机会。过去 20 年中，经济思想和方法

上的变化带来了社会福利政策，特别是医疗保健方面的改组。在许多国家，经济改革造成提供保健服务的责任的分散以及保健补贴的取消，结果增加了家庭收入方面的负担。其中的许多变化，在是否负担得起和获得治病机会方面对老年人有着广泛的影响，特别是在根据年龄实行了歧视性保健定额的情况下。尽管一些医疗进步延长了生命，减少了残疾，但各国内部和各国之间在寿命和保健方面的差距有所扩大。对于绝大多数人，包括老年人来说，健康不佳与贫穷有关，一个国家内部的保健的改善与其政治经济和发展的总体战略有关。

169. 许多因素影响个人的健康，随着其年龄的增长，面临着越来越大的疾病和残疾风险。长期面临着贫穷意味着许多人到达老年时已经长期健康不佳，在其 60 岁生日到来之前已经显示出贫穷和疾病的迹象。慢性疾病，包括心脏病、癌症和精神失常正在迅速成为世界上死亡和残疾的主要原因。现在，非传染性疾病造成全球所有死亡的 59%，这就意味着发展中国家有着双重疾病负担：在它们与营养不良以及诸如艾滋病毒/艾滋病、疟疾和结核之类的传染病作斗争的同时，非传染性疾病在迅速增长。在老年会急剧增长的慢性病是造成残疾的重要原因，且花钱很多。老年妇女的情况特别如此，由于她们寿命更长，损伤和残疾的发病率更高，但她们易受残疾之害也是一生中性别不平等以及对其身心健康和绝经期后需求缺乏了解造成的。

170. 年老的少数民族往往在各个层面上，包括在健康问题上遭受更大的歧视和不利。尽管这些群体的健康状况可与生活在社会经济最底层的大多数老年人相比，但其长期生活在边缘状况之中使得他们面临着更大和更严峻的脆弱性。而且，尽管他们的健康状况更差，但年老的少数民族经常与主流社会的保健和社会护理服务相隔绝。造成这种状况的原因可列举如下：部分由于主流社会组织的信息传播不力和推广努力不够，他们缺乏对有关服务的了解；语言障碍，包括不识字；使用费以及交通问题；认识的问题以及服务提供者和老年人之间的不信任。认识的问题特别重

<sup>42</sup> 关于约翰·黑根的犯罪资本和减少投资理论的概述，例如，可见前面所引用的本森的著作的第三章。

要，它能影响所有其他问题。老年少数民族感到，服务提供者没有提供文化上恰当的护理，即可解决饮食、宗教和语言差异的护理。此外，进行推广努力时，这些努力通常也是建立在对少数民族群体的陈规定型假定基础上的。<sup>43</sup>

171. 直到最近以前，由于无数据，艾滋病毒/艾滋病在老年人中的发病情况及其影响在很大程度上被忽视了，这排斥了对这一流行病对世界上许多地区的老年人，包括在艾滋病对人口大批死亡最为严重的撒南非洲的影响的研究。在西欧，1997年1月和2000年6月之间宣布的新感染中近10%是50岁以上的人。在美利坚合众国，所有报告的病例中10%是50岁以上的人，半数以上是非洲裔美国人和西班牙血统的人，这表明少数民族群体中的风险更大。许多被感染的老年人在检测之前可能已经携带病毒多年，检测时感染可能已经到达最后阶段。而且，年龄加快艾滋病毒向艾滋病发展的速度，与年龄有关的状况，诸如骨质疏松会增加严重并发症的风险。<sup>44</sup>

172. 艾滋病毒/艾滋病的后果超出了疾病本身。如前所述，艾滋病造成世界各地越来越多的孤儿。老年人，最多的是妇女，不仅接过了照顾因为这一疾病而变成孤儿的儿童，而且还要因有关后果的严重性和复杂性而受害：孤儿通常营养不良、体重不足、辍学以及面临着抑郁症和心理问题。如果孤儿们没有祖父母来照顾他们，他们很可能生活在街头，因被迫工作而受剥削，或将其身体作为其唯一资产而加以出卖。<sup>45</sup>照顾这些儿童的负担非常重，特别是考虑到当地业已

<sup>43</sup> “少数民族老年人护理：国家概况说明”（2002年，联合国利兹，老年化和少数民族政策研究所），是在欧洲委员会第五个框架方案即3年期少数民族老年人护理研究方案下编写的。

<sup>44</sup> 艾滋病方案和世界卫生组织，2002年4月8日至12日在西班牙马德里召开的第二次老龄问题世界大会，建议一个不分年龄人人共享的社会所载的“艾滋病毒/艾滋病毒和老年人”（DPI/2264），可查阅<http://www.un.org/ageing/prkit/hiv aids.htm>。

<sup>45</sup> 艾伦·怀特塞德，“不完美的未来：21世纪的艾滋病传染病”，2002年12月5日，南非德班纳塔尔大学就职讲座。

遭受冲突、饥荒、流离失所和极为贫穷的条件的破坏之苦的环境。而且，许多接过这些新责任的老年人本身已处于痛苦呻吟之中，他们被剥夺了他们曾期待在其年老时其成年子女向其提供的支助。他们自己的资源已严重枯竭，而同时又要求他们帮助那些可能比他们境况更差的人。

173. 最近对艾滋病毒/艾滋病对老年人的影响的一份案例研究的结果显示，没有汇款和其他经济支助、缺衣少食、生病期间高昂的医药费以及无力支付孤儿的学费影响了老人提供照料的能力。老年人面临着严重的身体和感情压力，由于受到巫术指控而造成的肉体的暴力行为、蔑视和虐待很普遍。而且，由于高昂的治疗费用、交通困难和此病的耻辱及卫生工作人员的态度，染上此病的老人经常获得保健服务的机会有限。<sup>46</sup>

174. 在更加广泛的程度上，艾滋病正在造成预期寿命的下降。仅在南部非洲，预期寿命已经从60多岁降至50岁以下，预期还会进一步下降。而且，艾滋病毒/艾滋病正在东移，进入亚洲，伴随着结核和疟疾造成的死亡率的迅速增长，将会造成预期寿命的持续下降以及老年人脆弱性和负担的增加，这一切有着深远的健康、经济和心理社会影响。

### 移徙者的健康和社会保护

175. 究其根源，移徙者在有关保健方面处于弱势可以归结为三点。首先，有证据显示，歧视以及在获得医疗保健资料、卫生推广工作、医疗服务和医疗保险方面受到限制，使移徙者的健康风险更加恶化。其二，作为一个群体，移徙者中大量接触职业性危害和环境危害的人数不成比例。第三，移徙者面临着更大的风险，原因是移徙者的一些特殊医疗需求遭到忽视或者没有被充分认识，因此也没有适当加以处理。

176. 移徙者健康是一个引起激烈辩论的领域。由于移徙者对东道国的人口构成潜在的卫生威胁，长期以

<sup>46</sup> 世界卫生组织：艾滋病对非洲老人的影响：津巴布韦案例研究（WHO/NMH/NPH/ALC/02.12）。

来，卫生当局的优先事项一直是关注事先存在并未经治疗的病情，例如各种传染性疾病。几年前，公众和媒体对移徙者和艾滋病毒/艾滋病之间的关系给予很大的关注，而今重心已经转到无证移徙者所构成的健康威胁。还有人猜测，大量移徙者的动机是东道国向他们提供了在原籍国无法得到或没有财力享受的医疗保健福利。有人认为，向移徙者提供医疗保健，使得本已穷于应付、表现不佳的公共医疗体系承受额外的财政压力。此外，在若干国家中，在法庭上以健康状况为由抗拒驱逐令的情况，已经引发公共当局进一步的不安。这还不利于以具有法律约束力的形式承认健康是一种人权。到目前为止，尽管移徙者认为，在病情严重时，其中包括危及生命以及在移徙者的原籍国可能无法获得所需医疗的情况，不应该强制执行驱逐出境，但所有法庭都已经拒绝他们的要求。

177. 移徙者健康提出了社会公平、公共卫生和人权这些基本问题，从而构成了三重挑战。不幸的是，尽管有充分的证据证明移徙者所处的困境，眼下的争议使得减少其健康方面的脆弱性难以进行。例如，欧洲移徙工人中职业性事故的比例平均是本地工人的两倍。在发达国家和发展中国家，许多移民农业工人中出现了与接触有毒杀虫剂有关的病症。这些移民中大多数人没有医疗保险，也得不到医疗保健服务。

178. 世界卫生组织和世界银行在心理健康方面所做的工作发现，移民和难民属于受到过于严重影响的群体。虽然对移徙者人口心理健康的了解还相当有限，但有足够的证据显示，普遍存在着因背井离乡、家庭生活中断及不友善的社会环境而产生的严重心理压力。不幸的是，许多移徙者无法得到或几乎得不到心理健康保健，其原因要么是他们在被排斥在现有的各种服务安排之外，要么是根本不存在心理健康保健，而这种情况在40%以上的国家普遍存在。

179. 贩卖和走私使移徙者遭受到额外的健康危害，其中包括危险的旅行条件、暴力行为和虐待、以及不安全的工作环境。那些遭到贩卖、在色情行业工作的人面临着染上性传播疾病的更大危险。与此同时，对

递解出境的恐怖以及没有医疗保险使这些人不可能去寻求医疗保健。

180. 那些生活在拥有广泛社会保护体系的社会中的移徙者确实从中受益。然而，由于现有的体制安排以及对移徙者流动性质的不断变化采取逐步适应的做法，移徙者的社会保护以及移徙者对社会方案的享受却是支离破碎、不完整、也不够充分。普及率不充分也反映了对移徙者的社会需要缺乏关心。不过，向移徙者提供福利待遇引发了一场激烈的辩论，辩论的一方支持移徙者享受全面社会福利的权利，而另一方则认为，移民政策辩论的核心是移民的经济利益与社会重新分配是鱼与熊掌不可得兼。

181. 移徙者是否有权享受社会保护，基本上取决于他们是生活在一个主要以受雇用并向社会保险体系交钱为依据提供福利待遇的国家——例如西欧的各劳工输入国，还是生活在一个以常住地位为根据给予福利待遇的国家——如那些传统的移民国家（澳大利亚、加拿大、新西兰和美国）、斯堪的纳维亚国家或大不列颠及北爱尔兰联合王国。在各劳工输入国中，社会福利在很大程度上取决于移徙者的特殊地位——比如，主要签证持有人、受扶养人或难民——和时间要求。由于福利条款往往载于双边条约中，移徙者的原籍国也很重要。

182. 在大多数情况下，移徙者在定居的第一年没有资格享受福利待遇——医疗保健除外。然而，在一些国家，拒绝给予社会福利的情况可能持续得更久，长达数年的时间。假如移徙者没有满足时间要求，提出社会福利要求可能危及移徙者权利以及移徙者的家人继续留在东道国的权利。最为重要的是，常住要求使得许多移徙者在其家人前来团圆时——也就是有迫切需要时——无法获得社会福利。

183. 许多国家，尤其是联邦国家，社会援助方案的责任移交给了国家一级以下的当局，从而使得移徙者所面临的状况更加复杂多样。这些差别在东道国内以及东道国之间造成了移徙者社会福利的不平等。

184. 尽管所有移徙者，包括遇到紧急情况的无证移徙者，都可以获得医疗保健，但移徙者所获医疗保健的范围和质量却有很大不同。然而，有证据显示，由于缺乏资料、文化差异和形形色色的歧视等种种原因，移徙者有时可能不愿意提出权利要求，也不去利用他们应享的医疗服务。就失业福利、社会援助和公共住房而言，资格标准有更多的限制，而且往往只适用于长期居民。在许多国家，某些福利把非国民排斥在外。

185. 作为一个公平问题，退休福利不能随身带走这一情况正在引起越来越多的关注。尽管已签署了许多双边协定，许多移徙者，尤其是来自发展中国家的移徙者，得不到这些协定的保护，而且他们若是决定离开东道国，就不能获得退休金福利。随着国际性聘用以及技术工人流动性的急剧增长，各种福利不能带走这一问题已变得更为迫切。

186. 移徙者的社会保护是移徙者辩论的核心问题。有人认为，开放的福利国家是驱使人力资源水平低下的人移徙的强大动力。无论是否存在经济原因，关于移徙者的社会保护问题的争议是助长反移民情绪的议题之一。

### 从残疾角度审视无障碍环境不足的问题

187. 每个儿童都是独特的，并且拥有受教育的基本权利。但在发展中国家，只有少数残疾儿童就学，而在亚洲和太平洋区域，残疾儿童就学人数不到10%。<sup>47</sup>如果残疾人受教育的基本权利被剥夺，那么其经济、社会和政治机会以及个人发展的前景就会受到严重限制。没有受到教育就更难找到工作，尤其是找到支付合理工资的工作，更难积极全面地参与社区活动，也更难在决策中——特别是在那些同残疾人群直接相关的问题上——拥有实际发言权。

<sup>47</sup> 联合国亚洲及太平洋经济社会委员会，《1993-2002年亚洲及太平洋残疾人十年》，可在 <http://www.unescap.org/Decade> 网址查阅。

188. 残疾儿童和青年面临着诸多的受教育障碍，首先是学校环境存在障碍。在多数情况下，由于缺乏适当的教师培训和合适的教学材料及方法，他们的需求不可能得到及时解决。对残疾儿童的消极态度、排斥性政策和做法、以及缺乏教师支助系统，进一步限制了残疾儿童受教育的选择。由于特殊教育学校主要设在城市地区，这一问题在农村地区尤其严重。

189. 鉴于残疾与保健问题的有机关系，获得充分的医疗保健服务对于促进残疾人独立生活是至关重要的。医疗保健服务在预防、诊断及治疗可能导致身体、心理和智力损害的各种疾病和病情方面发挥着关键的作用。然而，对于生活在发展中国家的大多数残疾人以及生活在工业化国家为数不少的残疾人而言，贫穷使他们无法获得这些不可或缺的服务，原因是现有医疗保健设施和人员不足，或者没有足够的资金来购买所需的药品和器材。不仅是矫形外科医生太少，帮助病人适应残疾情况的医疗康复中心的数量也不足以满足需求，因此需要更多的矫正器、假肢、助听器及轮椅等器材来改善日常活动。

190. 独立生活意味着让残疾人融入整个社区，而不是将他们安置在一些排斥性机构或下放到残疾人的聚居地。各种基于社区的康复方案往往是独立生活策略的基本内容，这些方案在工业化国家正在逐步得到巩固，但在发展中国家仍然十分罕见。这些方案的目的是通过以成本效益更高、反应迅速、旨在提高残疾人及其家人的能力并给予支助的办法来代替那些费用较高、隔离性、以医疗为基础的机构性办法，来降低残疾人服务的费用，并且提高服务效果。<sup>48</sup>

191. 是否有潜力来提高残疾人在社区内独立生活的可能性，还有赖于在楼房、公共设施、通讯系统和住房内采用包容新技术或通用设计。各种包容性技术装置，如轮椅、拐杖、手语传译、盲文机、适应性键盘及录音带，可以大大提高残疾人的行动能力和沟

<sup>48</sup> 罗伯特·梅茨，“残疾问题、趋势及给世界银行的建议”，社会保护讨论会论文第0007号（世界银行，2000年，华盛顿特区）。

通。同样，采用通用设计原则可以大力促进学校、培训中心、工场、办公室、公共楼房及住处的实质的无障碍环境。<sup>49</sup> 如果提供了这些便利，残疾人将可以更容易地接受教育、就业以及拥有社会、政治和文化机遇，而所有这些可以改善残疾人及其所生活的社区的福祉。

### 对土著人民福祉的威胁

192. 土著人民的整体福祉正遭受着各种威胁。脆弱性的一个主要根源是，土著人民赖以生存的社会结构有解体之虞。脆弱性还有其他根源，其中许多同土著人民的社会结构有直接关系，如健康问题：缺乏教育和缺乏受教育的机会；迁徙；武装冲突；丧失土地；暴力行为、剥削和虐待。

193. 土著人民的健康同其土地有着密切关系。挪用祖传土地、环境退化以及自然资源减少都破坏了农业生计、土著人民独特的饮食所需的食品供应及传统药物的来源。此外，土著人民感染了曾一度属于“外来人”的疾病；诸如艾滋病和放射性污染物造成的癌症等疾病的发病率在土著人民中呈上升趋势，而传统医学却无法有效地治疗这些疾病。

194. 在教育领域，土著人民面临着两方面的歧视。首先，他们往往缺乏进入教育机构的机会。其次，教学课程表很少考虑到土著人民与众不同的特征。因此，土著儿童经常辍学，而那些继续求学的儿童常常在进入高等学府时面临歧视。<sup>50</sup> 此外，与男童相比，女童就学的可能性更低，而且土著儿童就学的人数比其他儿童少。因此，人们发现，土著妇女的识字比例往往是最低的。

<sup>49</sup> 见“残疾与减贫战略：如何确保残疾人获得正当的生产性工作”是减贫战略文件进程的组成部分”，讨论会论文，关于技能、知识和就业能力的焦点方案（国际劳工组织，残疾方案，2002年，日内瓦），第36段。

<sup>50</sup> 钱德拉·罗伊，“从全球角度审视对土著人民的种族歧视”，《土著事务》，第1期（2001年）。

195. 开放土著地区已经导致土著青年向城市中心迁徙，而传统定居地或迁居地只剩下年纪较大的社区成员。向城市迁徙侵蚀了多年来维系土著人民的世代之间的相互支助，而且割断了与传统地区的关系。年老的土著人民孤苦无援地生活在艰苦的物质环境中，成为虐待、饥饿及自杀的受害者。<sup>51</sup> 年轻成员的离开造成土著社区内受扶养比率上升，如果这一情况得不到扭转，最终将导致这些社区的消亡。土著妇女为在其他国家寻找帮佣的工作而向外迁徙的情况也有所增长。<sup>52</sup> 尽管她们的汇款给土著社区带来财政援助，但是，持续的对外迁徙也导致了家庭和社会价值观的进一步崩溃。

196. 打击毒品卡特尔和武装叛乱军事行动的增加以及准军事部队的存在，都加快了土著人民社区的社会解体，迫使数以千计的土著人民离开自己的土地，并使之沦为难民。<sup>53</sup> 在那些地处数个民族国家边界的土著社区，由于没有有效的警察保护，这一问题变得甚至更为困难。

197. 在比邻土地上共存的土著人民和现代社会成员之间存在着其他冲突，其原因是彼此对土地权利的概念存在差异。有时采取暴力手段将土著人民从其土地上赶走。其它侵犯土著人民人权的行包括暗杀、强迫失踪、强迫迁居和摧毁村庄和社区。<sup>54</sup> 正统宗教的传教工作和后来土著社区一些成员的皈依也导致了社区内的冲突以及一些成员对自身土著文化的摒弃。

<sup>51</sup> “土著人民的人权：土著人民及其与土地的关系”，人权委员会特别报告员编写的最后工作文件（E/CN.4/Sub.2/2000/25）。

<sup>52</sup> 维多利亚·陶丽-科尔普兹，《亚洲的土著人民抵制种族主义和种族歧视》（菲律宾巴基奥市，土著民族政策研究和教育国际中心，未注明日期）可在[http://www.tebtebba.org/tebtebba\\_files/ipr/racism.htm](http://www.tebtebba.org/tebtebba_files/ipr/racism.htm) 网址查阅（2002年11月4日上网）。

<sup>53</sup> “简报”，《世界新闻》，2001年2月6日。

<sup>54</sup> “土著问题：人权与土著问题”，土著民族人权和基本自由情况特别报告员的报告（E/CN.4/2002/97）。

198. 剥削和虐待是脆弱性的又一根源。那些流离失所、仅仅具有农耕技能的妇女成了卖淫集团唾手可得的猎物。在那些土地已经被征用，进行木材采运作业的地区，土著妇女可能被迫沦为娼妓，而在伐木作业结束时又遭到抛弃。

199. 来自自身传统的压迫和异化，对土著人民造成了严重的社会文化、心理和情绪影响。这表现在土著人民家庭中家庭虐待和暴力、酗酒及自杀的发生率很高，在城市环境中尤其如此。“过度的警察巡视”也导致过多的土著人民遭到关押，大量的年轻人也遭到收容或拘留。<sup>55</sup> 同时还发现，在那些被带离自己的家庭、送到非土著家庭充当仆人的土著儿童中，心理健康问题的发生率很高。

200. 由于土著人民的孤立状况，上文提到的脆弱性和各种问题的根源更为恶化。土著人民通常生活在边远地区，在这些地方只能获得有限的医疗、教育、住房和难民服务。由于形式公正和刑事司法体系设在遥远的城市地区，土著人民保护自己免遭暴力行为或惩罚行为人的手段十分有限。

## 结论

201. 传统上，公共部门提供基本社会服务，其中包括教育、医疗保健和社会援助以及社会保护，以确保

平等享用并保护个人、家庭和社区的基本需求。这些服务是社会风险影响应对能力的有机组成部分。不幸的是，在发达国家和发展中国家的公共部门目前处于财政紧缩的情况下，可以用于这些用途的资源越来越少。因此，存在着一种减少公共服务的大趋势，而提供基本服务的其他方法已经不能满足对全民享用的期望。这一状况进一步削弱了应对能力，尤其是那些处于不利地位和弱勢的群体。

202. 教育、医疗保健和管理/治理等社会基础的瓦解以及社会机构的削弱，都已使人口中的许多人群面临着疾病、目无法纪及无知的危险，而所有这些又造成更大的脆弱性。

203. 此外，人口结构的变迁又随之带来诸如老年人健康等令人关心的社会问题，随着人口的老龄化，这对于更多的国家中更多的人来说又成了一个问题。长久以来，宝贵的资源被用来进行（在财力和人员生命意义上）代价昂贵的战争，而不是用于整治社会痼疾，满足世界上那些最贫穷的国家中大量人口的特殊需求。对一些人来说，他们陷于贫穷和无法应对的社会挑战——暴力冲突——不断深化的社会分裂和贫穷这样一个恶性循环之中。

204. 本章所分析的社会痼疾向国家政府和国际社会提出了重大挑战。若要解决这些问题，需要在国家和国际各级的承诺和合作。

<sup>55</sup> 土著人民与托雷斯海峡岛民委员会专员，《社会正义报告》，1997年（澳大利亚人权和平等机会委员会，1997年，悉尼），可从网址 <http://www.humanrights.gov.au> 查阅。路径：出版物。

### 三. 社会文化偏见和歧视

205. 社会文化偏见和歧视性态度及作法的存在和持续很明显地是促成易受伤害的主要原因。偏见和歧视从某种意义上讲就是社会排斥行为，因为它们妨碍这种行为的受害者的群体充分参与较广大的社会财富、权力、知识和决策，并且从中受益。在最严重的情况下，社会经济偏见和歧视可能产生无力和绝望以及对未来失望的感觉，从而使受到排斥的群体更加无能为力。无法对重要的决策提供任何投入，使它们没有权力也没有声音，从而使得他们的合法利益没有办法获得保护。因此，国家政策和方案并不一定有利于那些被剥夺权利的人群。更严重的是，在推动这些政策和方案时，甚至可能牺牲他们的利益。因此，受到这种误解和歧视的社会群体、家庭和个人更容易经受到社会排斥。

206. 偏见和歧视的不利影响表现在以下几个方面：老年人的形象和对老年人的误解；移徙者所经受到弱势情况；对残疾人的歧视；在冲突局势中特别容易受到伤害的群体；对土著人民的传统知识和文化缺乏尊重。

#### 老年人形象和对老年人的误解

207. 从某种程度来说，对老年人的认识，反映了一个社会的文化、宗教、语言、历史和发展水平。从另外一个角度来看，它们跟从社会习俗，遵守既定的先例，并且一旦扎根很难改变。根据人们的年龄来划分的社会习俗具有非常持久的影响，对于进出社会和参与社会活动可能产生严重的障碍。

208. 老年人对他们家庭和社会所作出的贡献是非常多的，但是这种贡献很容易被忽视，因此，在发展战略中并没有获得重视。老年人是家庭和社会的关键和积极伙伴，他们对家庭成员提供照顾，否则这些家庭成员可能需要更多正规照顾，他们对父母无法承担托儿照顾费用的儿童或父母亲迁徙到其他地方工作的儿童，提供照顾和教育，他们在许多地方的社区和机构提供无数其他形式的自愿工作，他们在紧急情

况之后协助解决冲突以及进行社区重建。此外，老年人拥有传统知识和他们通过毕生的经历累积了各种生存战略。

209. 但是，相当矛盾的是，老年人的形象常常受到扭曲，夸张了他们的身体和精神退化以及必须依赖人的情况。结果产生了一种不合时宜的信息，及从更广义的方面来说，对整个生命阶段染上了一种颜色。它掩盖了老年人的贡献，并且产生了蔑视、歧视和排斥老年人的情况，最后，使老年人在社会、经济和政治领域丧失了权利。新闻媒体日常的报道错误地将青年偶像化，并且将老龄认为是无所作为和生活停滞的时间，这种看法对老年人特别有害，他们已经遭到更大的排斥，特别是在技术迅速变迁的年代，在这个年代权力经常传授给社会中较年轻的成员。非常重要的是，在影响力和权力中心，如雇主、捐助者和决策者之间也持有这种形象，这些人对老年人的进入结构和获得资源具有重大的影响，从而可以缓和或加强老年人易受伤害的程度。

210. 新闻媒体的全球化促使对老年人的歧视扩散到各个社会，这在传统上是前所未有的。全球化的力量将消费主义和个人主义引进发展中国家，使得老年人的地位更加低落，大大促进了老人是负担和财政上的损失这种看法。其影响明显地超过地方一级，由于老年人缺乏机会，再加上没有经济资产而且由于年轻的成年人外移而责任加重，迫使老年人在经济和社会方面的依赖性越来越大。

211. 负面的自我形象必然导致陈规定型的看法，这是导致社会排斥的另一个因素，具有自我否定形象的强烈倾向的老年人也是最需要支助的那些人。处于贫穷和冲突的老年人自尊明显的下降，随着他们逐渐老龄化，他们总是有一种看法，老年就是毫无价值，无能为力和丧失地位导致需要依赖他人的年代。对许多人来说，恐惧和自我怀疑已经到了一种程度，即他们所恐惧的情况，受到排斥以及身体上和经济上更需依

赖他人的情况更可能发生。自尊很低本身变成一种危险，并且促成了一种形象使人民毫无例外，包括老年人自己都不愿与之认同。

212. 对老年问题的长期误解也有政治影响。民众的谈论之间常常提到“世代之间的冲突”显示，如果不采取步骤，个别的老年人和医疗保健安全，或者更严重的国家或甚至全球的财政稳定都可能受到破坏的威胁。这种说法显示，必须追究责任，并且最后作为裁减有关老龄问题经费的借口。认为老龄化的社会将加深社会冲突，但这并不是根源于对任何特殊年龄的群体必须负责任的偏见。而是反映社会、经济和政治不稳定环境，在媒体的渲染之下，可能形成一种态度，显示社会没有做好准备适应人口结构的改变，这种情况是史无前例的，因此没有以前的基础可资借鉴。

213. 妇女和男人以不同的方式经历老龄化的过程，并且在整个过程中面临不同的障碍和相对的不利处境。对妇女而言，在工作和家庭责任之间保持平衡是非常耗费精力的。她们作为家庭中主要的照顾者的角色常常延续到老年，她们常常在照顾她们的配偶之外，还必须照顾到因为贫穷和疾病，包括艾滋病毒/艾滋病而陷入孤寡或疾病缠身的孙子和其他家庭成员。

214. 贫穷的女性化出现在所有的区域，年老的妇女特别受到影响。这种情况与以下各种因素密切相关：一生的工资都较低，就业的历史时常中断；有时候还可能从事沉重或危险的工作；无法参与决策过程，没有受到良好的教育以及无法获得资源，包括信贷和土地所有权；没有确定的继承权利。由于老年妇女比较不可能获得有工资的工作，因此，她们也比较不可能享有养老金。即使她们有资格享有，年老的妇女也比较可能获得较低的养老金，由于她们的工作长期工资较低。

215. 由于她们比较长寿，老年妇女比男人更有可能成为孤独的寡妇，或者甚至在她们晚年一贫如洗。在发生武装冲突和其他灾难的情况下，非正规的支助系统常常由于死亡、失踪或被迫移徙而消失。在许多发

展中国家父权社会的传统、宗教和继承法使得年老的寡妇很难逃脱被剥削或受到歧视的处境。法律制度又进一步加强了性别偏见。即使告到法院也很少案件能够获得成功；侵犯妇女权利者没有受到应有惩罚，并且还有一些人没有受到遏制或察觉。<sup>56</sup>

216. 在经济处于转型期的国家中，社会安全的瓦解和福利国家的解除，产生了赤贫的年老寡妇这一次级阶层。许多人丧失了财产权利和基本的援助并且变成了悲惨但是越来越普遍的现象：“流浪街头的老年人”的一部分。即使在发达国家中，法律保护比较周全，寡妇也常常被边缘化并且丧失社会和经济地位。<sup>57</sup>

217. 在世界许多地区，年老的文盲妇女比率仍然很高。全世界 862 百万文盲的成年人中有三分之二是妇女。<sup>58</sup> 这种情况在南亚和非洲部分地区特别严重，妇女文盲比率超过 80%。其中的一个影响是使得整个社区非常脆弱，导致对不平等的现象令人吃惊的冷漠，并且限制了后代子孙特别是女儿，发挥发她们个人潜力的程度。

218. 由于传统上赋予男人养家活口的作用和地位，老年男人由于经济衰退和劳动市场结构改革，而突然退出劳动队伍或当他们发觉自己无法获得收入时，受到的打击特别严重。这种情况的影响在一些经济处于转型期的国家中特别明显，工作年龄的人口的死亡率上升，男人的人均寿命发生逆转。

219. 自苏联瓦解以来，处于转型的许多国家陷入长期危机的动乱之中，社会阶层的分化急剧增加。这表现在许多的迹象，诸如发生疾病的比率上升，酗酒的现象严重，杀人和自杀的事故增多。比率上升的根源包括后苏联的社会保护和医疗照顾崩溃，环境污染，社会变动产生压力，失业率偏高，贫穷和收入差距急

<sup>56</sup> “孀居：看不见的妇女，与世隔绝或被社会遗弃”，《2000 妇女》（2001 年 12 月）。

<sup>57</sup> 同上。

<sup>58</sup> 教科文组织，《普及教育——世界是否已经步上正轨？普及教育全球监测报告》（2002 年，巴黎）。

剧扩大。虽然自 1995 年以来平均寿命略有增加，但是，死亡率高的危机仍然令人担心。它使得一个尚未老化的人口由于健康状况越来越差而加速老化的危险，他们变成“领取养老金”的贫穷一代，今日，这些人被视为东欧最弱勢的群体之一。

220. 在拉丁美洲和加勒比的一些国家中，身体虚弱的老年人被认为特别容易受到遗弃，他们之中许多人在离开劳动市场之后，很快就中断与他们的家庭生活在一起，从而丧失了物质上的支助。年老的妇女由于她们在家里扮演着明确的角色，通常是比较受欢迎的家庭成员，而养家活口的男人在他们有工作的时候，常常忽视亲属关系和家务，因此在晚年，常常发觉他们在家中的地位以及家庭关系严重恶化。<sup>59</sup>

221. 老年人常常被视为身体虚弱，被动并且经济上无能为力，这种错觉甚至扩散到过去一直尊重老年人的那些社会。这种看法严重地影响到老年人的福祉。它加强了将老年人排斥于社会、经济和政治领域的决策之外的趋势。它也形成了拒绝给予老年人就业机会的基础。生活在发展中国家和经济处于转型期国家的老年人尤其是老年妇女面对更多的困难。在这些国家中发生的经济以及文化变迁经常对老年人产生许多负面的影响，包括对他们更不利的态度，以及对老年人的社会保护不存在或崩溃。由于歧视性的继承法以及他们较为长寿，因此，妇女遭受到更多的艰难。要消除目前存在的对老年人的错误看法，公共政策尤其是新闻媒体，必须起到主导作用。更重要的是，除了进行公共教育之外，在司法、养老金改革和社会保护方面，必须制定适当的公共政策，以期防止歧视老人的作法及遏制它的有害影响。

### 移徙者的易受伤害情况

222. 移徙问题是对许多国家的经济、社会结构和政治生活具有广泛影响的问题。对于移徙问题的看法已经极端到很难就这个问题进行理性的辩论。在这样极

<sup>59</sup> 拉丁美洲和加勒比经济委员会，“关于老年公民的社会支助网络专家组会议：国家、家庭与社区的作用”（西班牙文）2002 年 12 月 9 日至 12 日。

富争议的情况下，政策议程常常忽视了国际移徙问题中所牵涉到的人的层面的问题，许多移徙者越来越发觉他们容易受到伤害。

223. 第一，在移徙过程中，个人丧失了家庭、社区和国家支助结构，包括制约权力、决策和保护的传统机构提供的安全保障，同时，他们还面临了他们大致上还没有准备好的各种各样危险。在相当大的程度上，移徙者容易受到伤害的情况来自移民过程的性质在世界许多地方——少数传统移民国家除外——仍然是漫长、艰难而且组织很差的程序。在整个移民过程中，移徙者常常很少获得东道国的援助，最终只好依赖移民社区和合法性值得怀疑的移民网络。为了减少入境的拖延及限制，越来越多的移徙者甘冒危险选择偷渡进入目的地国。在这种情况下的移徙当然会产生被蛇头虐待的危险，并且陷入成为非法外侨的法律后果和其他难题。

224. 第二，移徙本身的性质就有可能产生某种权利被剥夺的危险。例如，在东道国对公民提供全面保险的福利方面，移徙者无法像国民一样获得社会保护和社会服务的同样权利。非国民无法像国民那样享受完全的权利。国家合法给予他们的国民特权和保护，包括获得社会服务的权利，这些非国民都无法得到。因此，许多移徙者都无法获得社会保护或者仅有有限的社会保护（如保健、失业或养老金福利）。此外，移徙者在就业、专业和地理移动性方面以及家庭生活也常常受到限制。同时，有证据显示，侵犯移徙者权利，包括基本人权的问题也越来越严重，但是这个问题并没有获得适当的关注。

225. 第三，移徙已经证明对离开者社区以及东道社会的社会凝聚力都产生破坏作用，移居最终对传统的性别和世代作用产生挑战。在东道社会，特别是在欧洲，移徙促成了社会两极化，并且是在贫穷的工人阶级社区产生社会和政治排斥的感觉的一个关键因素。移徙者被污蔑和被边缘化的情况越来越显著，对于移徙者的社会整合和流动的可能性，越来越引起关注。再者，当许多国家仇外的气氛越来越严重，污蔑移徙

者和种族主义盛行的情况下，执行移徙者应享的合法权利，在国家的议程上，并没有处于高度优先的地位。

226. 最后，与移徙有关的易受伤害情况主要是政治性的。虽然移徙的过程和社会动态以及移徙者的地位是产生易受伤害情况的可能根源，但是，各国政府没有制订和执行承认和全面处理与现代移徙有关的各种各样问题的政策，包括满足移徙者的具体需求，保护他们的权利，是造成移徙者容易受到伤害的主要原因。移徙者大体上是没有声音的团体，也没有政治力量，这种地位确实促成了上述的情况。

### 对残疾人的歧视

227. 残疾人常常被排除在主流社会之外，并且无法享受他们的人权。<sup>60</sup> 对残疾人的法理上和事实上的歧视已经有很长的历史，并且有各种各样的形式。这些歧视包括公然的歧视如拒绝给予受教育的机会，到更微妙的歧视如设置身体和社会障碍，隔离和孤立残疾人。基于残疾的歧视的影响在以下各个领域特别严重：教育、就业、住房、交通、文化生活和进出公共场所以及获得服务。歧视可能来自基于残疾的排斥、限制、偏爱或来自拒绝给予合理的包容，这实际上等于取消或损害对残疾人士的权利的承认、享有或履行。

228. 尽管在立法方面取得了一些进展，但是在社会上并没有有计划的解决这种侵犯残疾人的人权问题。残疾问题的立法和政策常常基于以下假定：残疾人就是无法与非残疾人一样行使同样的权利。因此，残疾人的处境常常从复健和社会服务的角度来处理。在许多国家中，现有的法律规定并没有提供残疾人在与非残疾人平等地位的基础上，享有所有的权利——即政治、公民、经济、社会和文化权利。此外，反歧视法的执行机制常常非常薄弱，从而使得残疾人士没有机会平等参与社会生活和发展。

229. 某种文化和社会障碍如不管残障的形态和程度，有计划的制度化，也遏制了残疾人的充分参与。

对残疾人士歧视性作法可能是通过法律将社会和文化准则制度化的结果。在这种情况下，对残疾人的歧视可能持续，直到采取适当的政策行动，处理和改善可能长期持续对残障人士的错误和不适当的迷思的那些社会和文化准则为止。

230. 在相当大的程度上，残疾人士的易受伤害情况来自具体形式的歧视，如许多建筑物固有的建筑障碍，交通和通信形式，以及极端缺乏就业机会。但是，获得复健服务的机会仍然是努力促进残疾人融入社会的努力的关键组成部分。根据世界卫生组织的资料显示，在发展中国家中，最多只有 5% 的残疾人士能够获得复健服务。<sup>61</sup> 鉴于 10 个残疾人士之中至少有 7 个生活在发展中国家中，获得复健服务的机会显然非常有限。

231. 歧视不仅对残障人士而且也对他们的家庭带来沉重的负担。它影响到他们的家庭在时间的使用方面，社会关系以及经济、公民和政治资源的管理方面的选择。家庭层面方面的问题可能在社会和政策上会越来越重要，由于人口的迅速老龄化以及有某种程度的残障人口的规模相对增加所致。

### 冲突局势中的脆弱情况

232. 在暴力冲突以及自然灾害发生之后，接踵而至的是空前的人民流离失所浪潮。根据最新的估计，2001 年初由联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)负责的有 1 200 万难民，由联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)负责的有 400 万难民。亚洲和非洲的难民人数最多(分别为 500 万和 400 万)。发达国家接纳了 300 万的难民。人们认为，这些难民半数以上是由于冲突而流离失所。虽然最近难民人数有所下降，但是被迫逃离家园而尚未到达邻国的国内流离失所者人数却在上升。难民专员办事处估计目前 40 多个国家中有 2 000 万至 2 500 万的国内流离失所者。1990 年代国内流离失所者人数

<sup>60</sup> 《残疾人简报》，1998 年第 2 号。

<sup>61</sup> “联合国指定认识权利国际日”，联合国电讯，2002 年 12 月 3 日。

增加的直接原因是许多国家越来越不愿意接纳难民。世界上难民和国内流离失所者大约有半数儿童，在另一半中男子和妇女各半。但是在某些情况下，难民或国内流离失所者中男性或女性会占多数。

233. 一般认为，国内流离失所者，特别是那些既得不到保护又得不到照顾的人，比其他冲突受害者更容易受到伤害。但是，有些连逃离家园都办不到的人可能比国内流离失所者和难民还要容易受到伤害，例如在安哥拉和阿富汗。此外，国内流离失所者在流离失所之后有可能获得医疗保健和上学，从而生活条件得到改善。而且他们还可能因为见识增长而提高辨别风险并制定应急计划的能力，这样也使他们比较不易受到伤害。

234. 在流离失所者社区内产生紧张局势的主要原因是传统社区领袖丧失权力、性别和辈分角色转变以及公共财产使用权的丧失。在非洲和亚洲，由于有限资源、就业和社会服务短缺而且争夺日益加剧，往往造成流离失所者和东道方之间关系紧张。但是如果难民或流离失所者使得当地获得相应的外来援助，则东道方往往可在卫生中心、学校和供水点等公共服务方面得到改善。

235. 战争是某些针对性别的暴力的孳生地，包括对流离失所者在家园、逃亡途中或在营地的剥削、贩卖和残害。虽然男子和男孩也会受到这种暴力，但是妇女和女孩在冲突中特别容易受到伤害。强奸已经被系统地用作战争武器。虽然统计数字不一定能够完全说明性暴力令人震惊的实际情况，但是这些数字也足以令人担忧。例如，在 1994 年卢旺达种族灭绝中多达 250 000 至 500 000 名妇女遭到强奸。<sup>62</sup> 冲突还迫使许多妇女和女孩为基本生活用品而卖淫。即使在冲突结束后，遭受暴力的女性受害者创伤犹存，因为她们

遭到孤立、排斥和责骂。在武装暴力发生之后，她们也更加容易受到家庭暴力的侵犯。

236. 流离失所使妇女和女孩更易受到性暴力和性剥削的迫害。例如，在塞拉利昂，94%的流离失所妇女和女孩是性暴力的受害者。<sup>63</sup> 在冲突中与家人分离的妇女和女孩中许多最终成为卖淫者，因为他们没有任何支助或生计。许多人受到终身难忘的身体和感情伤害，就此丧失了重返社会并过正常生活的希望。

237. 在冲突过程中以及结束后，妇女可能担任非传统的新角色，例如负担家计或者参加战斗。由于环境所迫，妇女还往往表现出某些行为，如过分自信、穿非传统的服装或者和敌对方的男人生子。她们所在的社区既意料不到也无法接受这些行为。由于越过了传统的界限，这些妇女可能遭到社区非难，有时甚至受到惩罚。

238. 在过去十年中，估计有 200 万儿童直接由于武装冲突被杀害；另有三倍于此的儿童受重伤或终身致残；更多的儿童死于营养不良和疾病。战争将儿童与其家庭和社区分离，剥夺了儿童所享受的家庭关爱、卫生保健、教育、住所和其他必要服务。缺乏教育尤其对人口以及整个国家的发展造成破坏性的影响。

239. 在现代武装冲突中，儿童面临规模空前的死亡、营养不良、疾病、暴力以及性、身体和心理虐待。此外，儿童还经常被战争各方招募参战或提供服务。目前在正在进行的冲突中大约有 300 000 名不满 18 岁的儿童是现役儿童兵。<sup>64</sup> 儿童基金会指出，随着冲突的继续，越来越多的儿童被招募入伍。成为儿童兵的女孩还经常受到性剥削。由于教育中断，个人发展和未来前景也受到了严重的不良影响。

<sup>62</sup> Elisabeth Rehn 和 Ellen Johnson Sirleaf, [Women, War and Peace: The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace-Building, Progress of the World's Women](#), vol. 1 (New York, United Nations Development Fund for Women, 2002 年)。

<sup>63</sup> 同上。

<sup>64</sup> United Nations Children's Fund, [Adult Wars, Child Soldiers: Voices of Children Involved in Armed Conflict in the East Asia and Pacific Region](#) (New York, 2002 年)。

240. 许多被招募入伍的儿童不可避免地剥夺基本权利，包括家庭团聚和教育的权利。在多数族裔暴力冲突中人们既不了解也不遵守《儿童权利公约》和《日内瓦公约》等保护儿童的法律文书。

241. 与年轻人相比，在武装冲突中老年人特别容易受到混乱、疾病、饥饿和脱水的危害。他们行动比较不便，因此即使水源被污染，土地遍布地雷，供应来源切断，也无法离开。老年人在冲突后局势中比较不受注意，部分原因是援助工作人员认为老年人有家庭和邻居保护，另外的原因是医疗拣别分类：因为年轻人被认为对家庭或社区更为重要或者更可能在医疗保健的干预下存活下来，因此待遇优先。

242. 国际助老会的研究表明，冲突中的老年人希望能够恢复支助他们自力更生的条件。<sup>65</sup> 老龄化问题全球行动的进一步研究表明，在许多地方老年人认为自己应该负起家庭福利的责任，并且认为由于自己岁数大因而顾虑较少。因此他们冒险试图阻止殴打或杀害行为，保护儿童，或外出采集生活用品。

243. 老年难民占难民人口的 11.5% 至 30%，其中大多数为妇女。除了作为老年少数群体而遭遇的问题之外，老年难民通常还由于支助减少以及家人离散而在社会上无依无靠。他们在社会作出选择时先被淘汰，在腾空营地或中心时，总是将最弱者留下来。他们长期依靠难民专员处等组织提供照顾和安全。<sup>66</sup>

244. 暴力冲突造成身体和精神伤害，使许多人终身致残。地雷往往造成许多人残疾。特别是国内冲突经常以平民为目标，其中许多人遭受的心理创伤，不得不在建设和平努力中予以医治，并努力让这些人重返社会。

<sup>65</sup> 例如参见国际助老会和难民专员办事处，[Older People in Disasters and Humanitarian Crisis: Guidelines for Best Practices](#) (London, HelpAge International, n. d.)。

<sup>66</sup> 联合国，“没有老年移民和难民的安全网”(DPI/2264)。

245. 至今在冲突后建设和平方案中，对残疾人的需求，包括社区一级的重建以及获得交通、住房、教育和培训、卫生服务和就业的机会，仍然不够重视。

246. 目前在冲突地区的人道主义工作人员比以往任何时候都多。但是援助工作人员不再像以往在联合国旗帜、国际红十字会徽章或红新月会保护下那样安全。在 1998 年 8 月和 2002 年 12 月期间，共有 198 名联合国工作人员被杀，240 名成为人质或遭绑架。另外还有成百上千的人道主义工作人员在暴力安全事件中遭受伤害。

247. 对救援工作人员和维持和平人员的威胁进一步限制了人道主义组织确保向易受害人口提供援助的能力。在刚果民主共和国东部的伊图里地区，在六名国际红十字会委员会成员被残忍杀害之后，就减少了人道主义援助并撤出了人员。在安哥拉、科索沃和塞拉利昂对人道主义进出的限制，使成千上万的人由于需要基本供应而听任战争各方的摆布。记者也是冲突中的直接目标。自 1990 年以来世界上将近 500 名记者被害，其中许多记者被灭口的原因是让他们无法再真实报道暴行。

248. 很明显，冲突以及流离失所使人们脱离了自己熟悉的环境、传统的支助和保护网（家庭和社区）以及现有的权力结构（例如传统社区领袖）。冲突和流离失所还剥夺了人们平常能够获得的资源。结果，处于冲突局势中的人面临更大的风险并往往在社会上更容易遭受伤害。此外，流离失所使人面临只有原籍国内外难民才会遇到的风险，例如虐待、侵犯权利以及切断社会服务。

### 土著民族的传统知识和文化

249. 对于土著民族来说，保存他们的文化对其生存、存在和发展至关重要。这包括他们的语言、知识、传统、历史、习俗、艺术、工艺和音乐。保持并复兴文化表达方式正在成为许多土著发展战略的关键组成部分。不幸的是，土著民族面临破坏其文化的多方面压力，例如与非土著价值观的冲突以及歧视。这些

压力，加上土著民族被迫离开祖先的土地，从根本上威胁着土著民族特性和生存。

250. 全球化以及伴随而来的全世界各个社会大半根据西方价值观的同质化，是破坏土著文化的主要因素。交通和通信速度变得更快，打破了许多土著民族的孤立状态，让他们接触到现代观念和生活方式。在土著社区内，正在适应现代方式并向城市地区移民的年轻一代不愿再坚持传统知识。而且由于外界对传统知识的偏见使他们更加不愿坚持。此外，因为传统知识是口头相传，这就可能使它随着土著民族的最后一代一起消失。

251. 例如在拉丁美洲，某些土著社区自前西班牙时代以来就实现并保持着对司法、卫生和医疗以及教育系统的持续管理。但是，世界知识产权组织(知识产权组织)的一个实况调查团发现，现代文化的影响和压力正在快速改变土著生活方式并危及土著传统、文化和知识的生存。<sup>67</sup>

252. 当民间传说、艺术、工艺和音乐等文化表达方式被开发和商业化，然后按照西方知识产权系统受到版权或专利保护时，文化就变得岌岌可危。这种法律框架通常无法保护土著民族的传统知识和文化遗产，因为土著民族强调对其全部资源的共同所有权。由于土著民族根据他们关于共同权利及口头传统的理念，愿意分享其知识和文化并抱持开放态度，因此情况变得更为严重。这种传统、文化及其符号在没有被充分理解的情况下就向现代世界随意转移，也导致错误的解释，最终贬低了土著民族认为神圣的内容。虽然最近在某些专利认可的案件中越来越多的土著活动和公众意识促成了有利于土著社区的裁决，但是在这方面的斗争依然继续。

<sup>67</sup> 世界知识产权组织(知识产权组织)，[Intellectual Property Needs and Expectations of Traditional Knowledge Holders: WIPO Report on Fact-Finding Missions on Intellectual Property and Traditional Knowledge\(1998-1999\)](#) (传统知识持有者对知识产权的需求和期望：知识产权组织关于知识产权和传统知识实况调查团的报告)(日内瓦，2001年)。

253. 另一个破坏土著文化的因素是对土著民族的歧视或种族主义待遇，包括司法系统中的歧视。<sup>68</sup> 有意通过同化来取消土著文化的政策长期以来一直是现代社会为尽量减少与土著民族冲突而采取的方针。此类歧视政策是由于认为土著文化不受欢迎或内容低劣并且与现代社会和经济格格不入。例如，知识产权组织发现，土著文化和宇宙观被系统地错误解释和表述，导致对土著民族的陈旧看法进一步加深。<sup>69</sup> 有趣的是，一方面按照陈规定型认为土著民族的医疗做法乏善可陈，另一方面一些公司却根据土著民族关于药用植物的知识积极地进行新药的生物开发工作。

254. 跨国医药公司一直在积极地探索并获取对传统土著医药的控制并注册神圣植物，好像这些植物是实验室开发的。举例来说，现在已经撤销了对印度楝树和姜黄的专利，因为从远古以来印度就根据传统知识使用这两种药用植物。<sup>70</sup> 关于死藤水的专利正在诉讼中，该植物被亚马孙河土著民族视为神圣植物。由于认为是研究人员的发明创造，因此批准了关于奎奴亚藜的专利。但是奎奴亚藜植物长期以来一直是玻利维亚高原土著民族的主食。如果该专利生效，就有可能危及土著社区销售自己农业产品的能力，而且最终改良品种会以较高的价格进口到玻利维亚。<sup>71</sup>

255. 全球化、社会的同质化和西化以及传统的民间传说化等许多因素都会危及土著文化并削弱土著民族继续传统生计的能力。在此背景下并面对习惯性的歧视，许多土著社区的生存问题一直并继续处于岌岌可危的境地。

<sup>68</sup> Australian Royal Commission into Aboriginal Deaths in Custody, *Australian Aboriginal Deaths in Custody Reports*.

<sup>69</sup> WIPO, [Intellectual Property Needs and Expectations of Traditional Knowledge Holders](#).

<sup>70</sup> Chakravarthi Raghavan, "Neem patent revoked by European Patent Office", *Third World Network*, 11 May 2000.

<sup>71</sup> WIPO, [Intellectual Property Needs and Expectations of Traditional Knowledge Holders](#).

## 结论

256. 各种社会文化偏见以及正式和非正式的歧视导致社会排斥，使个人、家庭和弱势群体以及社区在社会上易受伤害。任何种类的陈规定型观念都会助长误解、偏见和歧视，妨碍社会融合。残疾人、妇女、移徙者、土著民族和老年人在他们为争取社会认可和融合的斗争中都面临被误解的问题。某些现有的机

构、社会结构和做法，包括普遍接受的专业许可证和其他正式要求，实际上也成为妨碍社会全体成员充分参与的障碍。因此社会政策制定者的任务并不只是消除社会上的偏见、误解和公开歧视。他们还必须更密切、更为全面地检查社会机构、结构和公认的做法，以便对其进行必要的修改，从而纠正其对社会融合可能无意造成的任何影响。

## 第二部分

### 政策方面的挑战

#### 引言

257. 如前文所述，政策制定工作中往往不太严谨地使用“脆弱性”和“脆弱”等词，没有严密的理论探讨或分析审查。虽然脆弱性概念的分析应用主要涉及具体情况（具体风险）的脆弱性，但政策中提到脆弱性时，主要是指社会群体的特点。因此，儿童、妇女、老年人、残疾人、土著人民和移民因为社会经济依赖程度高，而且面临具体的社会风险，往往被视为特别脆弱。

258. 脆弱性最初是作为社会政策干预的基准出现的，其背景是消除贫穷已成为指导社会发展干预的总原则。此外，在发展中国家，脆弱性成为一种尺度和道德依据，以供开展社区范围的多种社会项目，通过社会基金等手段帮助穷人和弱勢群体。

259. 本报告第二部分分四章。第四章涉及与就业有关的脆弱性。有大量数据表明，这种形式的脆弱性总的来说是发达国家和发展中国家中对社会的主要权利诉求。与就业有关的脆弱性分为三个层面。第一，对就业问题的关切，在很大程度上反映了基本的经济现实：许多发达国家失业率居高不下，而大多数发展中国家就业不足和缺乏正当的工作。第二，人们对就业的忧虑超出了缺乏就业机会这一重要而普遍的问题。人口中有很大一部分，例如妇女、青年人和老年人以及包括残疾人和土著人民在内的一些社会群体，一直要求制定政策，消除限制他们获得就业机会的生理、体制、文化和法律障碍。最后，与就业有关的脆弱性源于重大的政策失误：尽管在与贫穷和社会排斥作斗争方面就业一直占据着中心地位，但就业问题仍然处于整个发展政策议程的边缘。

260. 第五章强调，必须将政策重点转移到社会融合，使其处于社会发展的中心，同时需要提供社会保护。就提高残疾人、老年人和土著人民地位问题正在独立拟订的政策框架充分说明，推动社会各群体的社会融合可以有哪些好处——这是一种价值主张；并说明这样做的重要性。该章重点谈到需要拟订兼顾社会保护和社会包容的方法以及这方面的挑战。具体而言，由于最近发生影响到东亚和拉丁美洲若干国家的经济危机，社会保护问题又被重新提出。大批中产阶级人口突然发现自己和家人因失去收入而极端无助，这明显地暴露出现有的社会保护框架的不足以及传统的家庭和社区支助体系的局限。关于城市化、家庭变化和老龄等问题的讨论在此之前主要都是从长计议，现在也有了紧迫感，各方面都有人建议需要采取新的办法来管理社会风险。

261. 第六章重点谈到对社会和发展问题采取以权利为导向的方式，这种方式在过去十年里已经非常重要。根据这种思路，认为社会脆弱性主要是缺乏权利的结

果。因此，确定并促进各社会团体的权利是增强其能力的关键所在。本章回顾了  
在提高土著人民、移民和残疾人的地位方面拟订以权利为导向方式的三次尝试。

262. 最后，第七章谈到国际合作在减轻脆弱性方面的作用。迄今为止，主要是在人道主义紧急情况范围内考虑从国际援助的角度减轻脆弱性的问题。但是，根据最近的经济和社会发展情况对贫穷问题重新思考的结果显示，减轻脆弱性办法是开展国际合作以促进社会发展的一部分。

## 四. 克服就业障碍

263. 使全世界大批失业者、就业不足的人以及有工作的穷人获得正当、安全和生产性工作目前是、而且将继续是最重大的政策挑战之一。据国际劳工组织最近估计，到 2002 年年底，全世界失业人数达 1.8 亿人，自 2001 年以来已增加了 2 000 万人，而有工作的穷人（每天靠一美元或不到一美元维生的有工作的人）人数达 5.5 亿人。在这一严峻的背景下，预期到 2010 年年底将有约 4 亿青年人加入世界劳动队伍，其中 60% 在亚洲，15% 在撒南非洲。如果要实现到 2015 年使世界上每日收入低于一美元的人口减少一半这一千年发展目标的话，到本十年末就需要创造约 10 亿个工作。此外，长期失业和（或）普遍就业不足状况往往危害各国社会的社会结构，对社会发展这一概念构成挑战。

264. 就业处于个人关注下列问题的认识和经验的核心：收入保障与经济脆弱性；社会参与与社会排斥；人的尊严与受到剥削。在与贫穷和社会排斥作斗争方面，就业占据着中心地位，这是社会发展问题世界首脑会议发出的主要讯息。

265. 但是，如同华盛顿共识所表明的那样，宏观经济政策强调的是市场的作用、控制通货膨胀以及国家发挥最低限度的作用。在这种政策设想中，充分就业不是主要的宏观经济目标，就业结果基本由市场力量决定。从这种意义上讲，就业问题基本上是总的发展议程上可有可无的问题。

266. 特别令人忧心的是，发展中国家在创造生产性就业方面没有起色，即使在享有强劲经济增长的一些国家也是如此。现代部门创造的就业，数目少于衰落的工业所裁减的劳动力，也没有吸纳大批进入劳动队伍的新人。结果，许多以前在正规部门就业的人只好求助于非正规活动，而青年人获得生产性就业机会也大大减少。2000 年，拉丁美洲就业机会总共约有一半、其他发展中区域就业机会总共约有四分之三是由非正规经济产生的。

267. 正规部门就业增长缓慢，而非正规经济相应地扩张，造成收入不稳定且往往下降，熟练工人与非熟练工人之间、年轻工人与年老工人之间在工资和社会保护范围方面的不平等日益扩大，有工作的穷人越来越多。若干调查表明，在这种情况下，人口中某些部分、特别是青年人产生了经济脆弱感，对生活持宿命论观点，对市场经济、教育的价值、有时甚至对民主失去信心。

268. 如何处理就业危机将影响到所有经济体今后的方向，不管它们是发达国家还是发展中国家，因为它们在这一日益全球化的世界是相互依存的。必须把创造就业作为所有经济和社会政策的中心。要这样做，就需要采取综合方式来制定此类政策。最近已经采取了两项行动，即全球就业议程和青年就业网络，坚决把创造就业放在国家和全球的经济和社会政策的中心位置。

269. 全球就业议程是国际劳工组织的行动，表明了政策方面的一个重大转变。它旨在订立一个综合就业框架，使政策能够一致和协调。这一目标所依据的前提是，要取得成功，就必须明确解决创造就业问题，而不能像现在这样依靠宏观经济政策的涓滴效果。在《千年宣言》（2000 年 9 月 8 日第 55/2 号决议）中，大会决心制订并实施各种战略，让世界各地青年人确实有机会找到生产性正当工作。青年就业网络是秘书长的一项倡议，<sup>72</sup> 旨在提供动力和一般政策框架，将承诺转化为行动。

270. 许多发达国家目前的高失业率和工资不平等似乎是过去二十年需求、产出和投资扩展速度较慢的结果。答案在于采取适当的宏观经济政策，以增加生产性投资并扩大就业。在这种条件下，贸易和技术可推动经济增长，创造就业机会提高生产率。只有采取这种办法，用需求管理和高增长率来降低失业率，才

<sup>72</sup> 见大会 2001 年 12 月 19 日第 56/117 号决议。

能直接解决就业的脆弱性，使劳动者通常在劳动力市场上具有安全感。

271. 主要的工业经济体迅速、持续的增长，加上为发展中国家的出口产品提供更多的市场准入机会，将使发展中国家能更好地克服其发展挑战和劳动力市场问题。为了改善目前政策环境中的劳动力市场现状，需要反思国家和全球的发展政策。具体而言，需要认真考虑以何种速度和模式将发展中国家纳入全球经济。由于自由化过快、过早，而且政策改革没有成效或方向错误，又缺乏适当的体制和生产能力，就导致一些发展中国家的劳动力市场更加恶化。亚洲的危机表明，资本流动起伏不定和经济政策失误会破坏哪怕是最强大的发展中国家的经济动力，给工资、就业和社会形势带来严重影响。

272. 处理青年人的就业脆弱性问题需要采用双管齐下的办法。其一是增强青年人的工作技能，改善其就业能力，这样他们对雇主来说更有吸引力，因此更有能力在就业市场上竞争。其二是消除障碍，不管是立法方面或认知方面的障碍，因为它们会导致对青年人歧视的雇佣做法。

273. 本报告第一章已谈到关于青年人的措施成效不大，面对这种状况，人们对在青年就业网络框架内倡导的下列新方式寄予很大希望：消除导致对一般的青年就业、女青年就业或青年企业家实行歧视做法的各种障碍。青年就业网络十分重视让青年人成为政策制定和研讨的伙伴。它还强调就业政策对社会融合和包容的贡献，并支持老年人或残疾人等其他社会群体所提出的类似主张。

274. 希望自己创办小企业的老年人在寻求信贷时往往遇到与年轻人相似的困难。在一些情况下，明文规定的年龄障碍使老年人没有资格参与微额信贷计划或获得低息贷款。如能改变信贷政策，可帮助有志创业的老年人成为企业家，利用他们毕生取得的经验和技能来建立成功的微型企业。

275. 需要采取灵活方式为老年人制订有效的就业政策。有意愿也有能力工作的老人应有机会工作，并

应该有灵活的工作条件。应制订对他们再培训和提高技能的项目，使他们跟上工作场所的技术变动和其他变革的步伐。

276. 如同前文所述，发展中国家通过就业融入残疾人的机会主要依靠自营职业。从现有试办项目的经验教训来看，必须找出有潜在需求、且开办费用低的生产性活动，而且是残疾人力所能及的工作。还必须就包括生产、加工、营销和业务管理在内的小企业经营的所有方面提供培训。但是，要实施这些倡议，还必须鼓励当地银行和其他信贷机构将残疾人纳入其信贷计划，这就要打破关于这些人的信用程度和潜在生产力的条条框框。

### 建议

277. 二十世纪最后 20 年的经验清楚地表明，工业化国家和发展中国家都需要重新调整宏观经济政策，明确地以创造就业为目标，以便长久地减轻贫穷和脆弱性。政策重点的转变将是社会和经济政策统筹实施的具体而实际的表现；这种方法已被广泛接受。创造就业政策的实施工作是复杂的：它必须能克服各经济部门提出的挑战，同时又要照顾到各社会群体的关切问题，并处理基于性别的歧视。

278. 适当的宏观经济政策应当是能够增加生产性投资和推动就业密集型增长的政策，应推动此类政策的实施。如果制定有促进创造就业机会增长的宏观经济政策，贸易和技术的传播就可以推动经济增长，创造就业机会和提高生产率。

279. 应鼓励工业化经济体为发展中国家的出口产品提供更多的市场准入机会，以之作为一种手段，支持发展中国家通过出口增长谋求发展并改善现有劳动力市场。若干国际协定（包括世界贸易组织的各项协定）呼吁逐步取消所有形式的出口补贴，大幅度降低扭曲贸易的国内支助，并改善发展中国家的市场准入机会。在这方面，准许发展中国家出口的进入市场并非慈善之举。

280. 应修订发展政策，以防过早地自由化和实行方向错误的政策改革；如果缺乏适当的体制和生产能力的話，它们会导致发展中国家劳动力市场的状况更加恶化。

281. 应综合采取各种办法解决青年人失业问题，通过增强青年人工作技能以及消除会导致妨碍青年人就业的歧视性做法的立法和其他障碍，改进青年人的就业能力。

282. 应修改信贷政策，使有志创业的老年人、妇女和青年人能有更多机会取得微额信贷并参与其他贷款办法。

283. 老年人只要愿意，就应有机会继续工作，为经济作出贡献。为此目的，老年男子和妇女应能利用再培训和提高技能项目，以帮助他们跟上技术变动和其他与工作有关的变化步伐。

284. 应支持发展中国家的残疾人更广泛地参与劳动力市场，以更好地融入主流经济。应鼓励创造自营职业机会，包括改善参与信贷计划的机会，并就小企业经营的各个方面提供培训。

285. 发达国家必须将残疾男女纳入公开就业的主流，而不是将他们引入享受保障或得到辅助的工作环境。

## 五. 促进社会融合和社会保护

286. 在所有社会群体中，残疾人、土著人民、近期还有老年人，一直积极明确阐述一种看法，就是把社会融合置于社会发展的中心。这些社会群体提出的诉求基于这样的理解，在增强力量、社会包容和社会保护之间取得适当平衡，社会政策才能成功。这种看法还表示，建设具有包容性和凝聚力的社会，应该排在政策议程的首位。

287. 要采取统筹办法，减少社会脆弱性，补充为防止社会排斥采取的政策措施，社会保护是其重要组成部分。然而，最近发展中国家采取目标明确的社会保护措施以及执行《减贫战略文件》的经验显示，必须推行一项全面战略。它要求认真比较各种措施的长期总体社会代价和收益，尊重国家之间的差异，而不是采取“一刀切”的办法。

### 残疾人机会平等

288. “残疾”这个词包含众多不同的功能缺陷。人们可能在肉体上、智识上或感官上受到损伤，也可能身体有毛病或患有精神疾病。这种损伤、毛病或疾病可能是终身的，也可能是暂时的。残疾人并非一定脆弱。然而，由于环境因素，残疾会变成残障。“残障”这个词意味着丧失了与他人平等参与社区生活的机会或者受到限制，所说的是残疾人与环境之间的冲突。用这个词，目的是强调环境的缺陷，以及社会上许多有组织活动的缺陷，例如信息、交流和教育。这些缺陷使残疾人不能与非残疾人平等参与。

289. 目前对残疾人的定义，例如世界卫生组织 2001 年通过的“国际功能、残疾和健康分类”（ICF），强调一个人发挥功能或残疾在于健康状况与环境和个人因素之间的动态交互作用。对残疾的这一定义体现了根本性的转移，从注重身体、感官或发展能力，转移到注重社会机会以及社会包容的中心地位。关键问题是个人在福利、生计以及公民和政治参与决策方面作出选择的机会，而不是靠帮助或援助。从这个意义上说，经济自给自足并不是看个人是否有能力获取收

入，而是看个人是否有能力影响和控制经济资源，以及处理风险和不确定性。

290. 残疾人是否有能力作出社会和经济贡献并实现可持续的生计，取决于他们在何种程度上能够克服限制其获得社会和经济机会的个人、社会和环境障碍。他们还必须能跨越身体融合和社会融合的以下阶段：(a) 适应丧失能力的情况并尽量扩大功能能力；(b) 同社区和社会相互作用；(c) 有机会接触各类使生活有意义的社会和经济活动，包括为家庭和社区作出贡献，积极参与社会，或获得生产性的有酬职业。

291. 从残疾的角度看，《联合国残疾人机会均等标准规则》，特别是第 5 条至第 8 条，为拟订解决社会脆弱性的积极措施提供了政策指导。第 5 条谈到物质环境及信息和通讯方面的无障碍问题。在设计解决社会脆弱性问题的政策方案时，普遍性设计概念和原则提供了依据，以便参照人与大环境之间的相互作用，评估无障碍享用情况。普遍性设计的价值主张是，所有人都应最大限度地利用产品和环境的设计。第 6 条至第 8 条的依据也是这个普遍性原则，规定了确保有平等机会参与主流教育的措施，行使在公开劳动力市场谋求生产性和有酬就业的基本权利，在维持收入和服务方面有机会享受适当的社会安全网。

292. 为政策设计和评价目的，必须区分“享用权”（access）和“无障碍享用”（accessibility）。享用权不是一个行为或一种状态，而是指进入、接近、沟通和利用的选择自由。<sup>73</sup> 如果借助促进无障碍享用的措施，提供平等参与的机会，就能实现平等参与。

293. 对于无障碍环境的政策关注反映了着重点的转移，从强调医学的残疾类型转到强调社会的残疾类

<sup>73</sup> Scott Campbell Brown, “Methodological paradigms that shape disability research”, in *Handbook of Disability Studies*, Gary L. Albrecht, Katherine D. Seelman and Michael Bury, editors (Thousand Oaks, California, Sage Publications, 2001).

型。前者强调对残疾人的护理、保护和帮助，使其适应“正常的”社会结构，后者强调增强能力、参与和改变环境，促进所有人机会平等。<sup>74</sup>

294. 为残疾人创造可持续的生计，要同时解决各种类型的障碍，帮助残疾人跨过身体融合和社会融合的各个阶段。这要求当地、国家和国际残疾战略以下列方面的综合一体化为基础，包括：(a) 康复战略：最大限度地发挥残疾人的功能能力；(b) 包容和增强能力战略：便利残疾人积极参与社区、社会和经济活动；(c) 建筑和设计战略：在交通系统、技术和通讯等基础设施以及物质环境消除和防止不必要障碍。

295. 一些人的残疾可能非常严重，无法成功通过身体融合和社会融合的全部三个阶段，因而面临危险或易受伤害。所以，这类残疾人需要的服务，既要增加资产能力，又要减少潜在的危险。通过终身提供专业支持服务可以解决这些需要（例如，持续提供个人援助服务）。然而，所有这些服务必须成为包容和增强能力综合战略的组成部分，能够促进残疾人的可持续生计、社会融合和福利。

296. 解决残疾人的脆弱性和提高其地位，必须认识到残疾人并非完全一致的群体。另外，为政策目的，是根据状况而不是根据属性给残疾人下定义的。有关性别或儿童（组群确定的群体）权利的国际文书就是这样。

297. 对解决脆弱性的政策反应和方案反应进行分析，应该看采取了何种行动，防止或减少环境中影响资产筹集或影响为平等参与社会生活和发展创造机会的状况。这种行动是 2001 年 12 月 19 日大会第 56/168 号决议核可的拟议“关于促进和保护残疾人权利和尊严的全面和综合国际公约”的主题。<sup>75</sup>

<sup>74</sup> Office of the Deputy President, “Situation analysis”, Republic of South Africa, November 1997, Integrated National Disability Strategy: White Paper, Ch. 1.

<sup>75</sup> 见 <http://www.un.org/esa/socdev/enable/disA56168e1.htm>.

298. 该公约的宗旨是所有公民作为全球发展的行动者和受益者进行参与，任何人都不应被排除在这一进程之外。<sup>76</sup> 拟订一项公约的重大问题是确定战略选择方案，将残疾观点纳入主流国际发展文书，例如纳入没有具体讨论残疾人状况的千年发展目标。

### 土著人民的身份和愿望

299. 历史上，排斥和歧视是土著人民受伤害的主要根源，最终导致起而斗争，争取获得承认、平等、自决和基于自身价值观念和文化的权利。土著人民的最终目标是，独特的文化得到承认，作为民族得到尊重，并获得经济、社会和文化机会，确保自决和文化复兴的基本权利。

300. 各阶层土著人民已经组织起来，领导自身社会与主导文化之间的对话。基本观念已经改变，从同化型和以福利为基础同主流社会互动的模式，转变为对土著人民提出的要求与愿望更加开放的模式。劳工组织第 107 号《关于在独立国家内保护和融合土著和其他部族、半部族居民的公约》鼓励同化土著人口以保护其健康和福利，现已由劳工组织第 169 号《独立国家土著和部落居民公约》所取代。该公约承认土著人民的特性，有权参与涉及其命运的决策。

301. 争取权利的共同斗争使土著人民联合起来，把各种不同问题提到谈判桌上。一些主要涉及土地，另一些涉及文化。一些土著人民努力维护自己的生活方式，另一些主张在保持自己特性的同时，充分参与周围社会的物质和文化生活。不管怎样，土著人民提高地位和增强能力所依据的基本原则是承认，土著传统和生活方式不仅本身非常宝贵，而且还为世界人民提供了大量有用的有关药用植物、可持续农业以及环境和生态保护和养护办法的知识。

302. 解决土著人民的土地要求和文化权利最终要在国家内部着手。各国的政治和司法制度以及社会和文化正义对赋予土著人民权利的政策至关重要。国家

<sup>76</sup> 墨西哥总统比森特·福克斯 2001 年 11 月 10 日在大会第五十六届会议上的发言。

和土著人民的发展目标需要权衡轻重，调和矛盾。国际社会的压力有助于土著人民的斗争。

303. 在这方面，至关重要的是制订和通过法律，保障土著人民的权利，使其免受体制性种族主义和歧视之害。国际人权文书应该为这方面的有效框架提供标准。此外，土著人民必须充分参与设计、执行和评价有关解决其问题的政策和方案。

304. 必须鼓励和支持土著人民与主流社会之间的对话，特别是通过联合国和其他国际组织内的论坛。这些论坛提供了一个载体，使人们不断了解土著人民的困境，使土著人民能够向各国、国际媒体乃至整个民间社会陈述自己的主张。确保现代社会和土著社会所有利益有关者能以和平有效的方式找到解决问题的办法，这些论坛是这一过程的基本组成部分。

### 不分年龄人人共享的社会

305. 对大多数老年人而言，年龄越大风险和脆弱性也随着增加。老年人既有长处，也很脆弱。二者都是从小逐渐积累的，影响到长大后应付风险和不安情况的能力。随着年龄增长，过渡一般会越来越快，生活中令人感到紧张的事情会更多。

306. 老年人本身并不脆弱，但作为一个群体，他们有一些共同的基本特点，一般认为会产生一系列共同的问题，特别是随着年龄的增长。虽然老龄本身不是风险，但是如果年龄大了，往往被迫调整自己，以适应自己可能无法左右的情况。在生活中，他们的身体、社会、心理和经济状况，决定他们是否有能力应付不利情况，无论是慢性病、丧失体力和物质福利、丧偶、受歧视、冲突，还是紧急情况。因此，以往独立的生活与需要照顾和依靠他人的新情况发生了矛盾，脆弱性和独立性之间会发生冲突。老年人作出的反应，取决于他们一生积累的防老措施是否适当，有没有和有多少外部支持，有没有能力适应风险造成的新情况。

307. 排斥、歧视、缺乏社会保护是使老年人脆弱的主要因素。这些因素是互相重叠的跨领域问题，超出

了老龄的范畴，是发展和人权问题不可分割的组成部分。2002年第二届老龄问题世界大会确认了这一看法，要求将老龄问题纳入所有政策领域的主流，特别强调国家发展框架和消除贫穷战略。《马德里老龄问题国际行动计划》确认，过去十年取得的重大进展超出了关注社会福利的狭窄范围，将老龄与发展联系起来，为在减少贫穷、参与、两性平等和人权框架内解决老龄问题的努力提供了依据。因此，为了向下一个层次推进，《马德里行动计划》要求把老龄问题与发展问题联系起来，纳入发展目标和议程。

308. 然而，发展机构和各国政府在其发展战略中都忽视了日益增长的老龄人口的影响。国际发展目标和千年发展目标都没有提到老龄人口，令人关注。然而，这些目标和讨论的背景是人口老化。这一现象的影响力越来越大，使许多消除贫穷、保健和就业的政策建议落后于形势。这些政策建议既没有考虑到大量人口正进入老年，他们能为发展作出贡献，也没有考虑到许多老年人需要社会保护和照顾。究竟是什么原因使千百万人被排除在整个发展进程之外，特别是排除在发展目标和消除贫穷战略之外，应该是决策者关注的重大问题。

309. 人口老龄化不仅对老年人及其家庭，而且对整个社区和社会带来巨大的挑战。因此，减少老年人脆弱性的政策也会使家庭、社会和子孙后代受益，可能是一种双赢局面。

### 选定目标方法的局限性和困难

310. 1990年代，因为优先处理消除贫穷和善政，导致提供社会保护的方式从普遍受益的观点转移到集中选择目标的办法。赞成转移到选定目标方案的主要论点是，在低收入和中等收入国家，事实已经证明普及性的社会方案效率低下，耗费资源，而且无法持续；这些方案往往偏向中产阶级；贫穷者和最容易受伤害者不能受益。虽然人们普遍认识到有必要以选定目标的方法运用可用于社会保护的稀少公共资源，但是，最近亚洲和拉丁美洲爆发金融危机之后，又出现了选定目标方法还是普遍方法的辩论。

311. 受到这些经济危机影响的各阶层民众，不论穷富，突然都显得很容易受到伤害，他们得不到任何支助，而且许多儿童迫于经济条件不得不失学，这种事实使人们认识到，需要有某种形式的普遍社会保护来减少这种危机造成的社会后果。不仅如此，人们还认识到，在一个全球化世界中，发展中国家不论在经济上如何成功，都无法避免国际贸易和资本流动的起伏不定所产生的变动无常的影响。

312. 以穷人为重点的安全网显然无法成为广泛的应急干预措施的基础。对于在金融危机之后实施的各种社会安全网办法进行评估的结果表明，在下列情况下最容易取得成功：实施的办法具有先前存在并且运行良好的方案作为基础；中央机构和地方机构的体制能力和交付能力足以应付业务的迅速扩大；分配的预算充分；再分配和减贫工作有政治意愿和政治承诺作为后盾，当安全网完全依靠外部资金时，往往缺少这一层面。

313. 然而，由于难以在非紧急情况中充分选定目标以及确保其社会可持续性，有人提出了若干根本性问题。赞成选定目标的一个最有力的理由是，这种做法具有成本效益，因为它将利益送到最需要的人手中，分配给不需要者的数量极少。不过，从社会融合和增强能力的角度来看，这种做法的经济利益可能被其社会成本抵消。选定目标的做法除了会使人感到羞耻之外，还可能使非目标群体对获得援助者产生怨恨。在某些情况下，就需要而言，目标群体和非目标群体的差别很小。此外，选定目标往往耗费大量行政支出，减少了援助选定群体的资源。

314. 采用选定目标做法时，确定获得援助与否的依据可能是与个人或群体的需要程度无关的各种因素，例如捐助者的偏好、方案的设计、政治考虑或地理位置。一种最具有前景的形式是依靠社区来选定目标，由社区利用自己选择的资格标准，直接参与选定受益者。社区的人不仅可能比方案管理人员更了解民众的实际生活状况，参与过程本身也可以大大增强社区的能力，因为这种做法增加了当地对方案的控制。因此，依靠社区选定目标有两大优点：第一，它利用当地知

识，从而提高了准确性；第二，它让受益者直接参与决策过程，从而促进了平等和包容性。

315. 但是，依靠社区选定目标也有一些缺点。社区决策者可能将援助品提供给自己的家庭和朋友，而不是最需要的人。另一种危险是这种做法可能容易制造分裂，在社区得到援助者和被排斥在外者之间造成怨恨和紧张关系。依靠社区选定目标的经验表明，这种做法成功与否在很大程度上取决于当地的社会文化背景，最终取决于是否具有政治上可持续的社会契约。这种经验对于发展某种长期形式社会援助的小规模或大规模工作都具有普遍价值。

### 减贫战略文件和社会保护

316. 对贫穷多种层面性质的认识是拟订减贫战略文件的原则的核心。大约三分之二的此类文件明确地讨论社会保护问题，不过对这些问题的讨论深度以及关于各项政策促进社会保护的程度的阐述有很大差别。<sup>77</sup> 这反映出一种看法，认为社会保护在减少贫穷方面只能发挥一种有选择性的有限作用，而不是必要组成部分。

317. 总体而言，减贫战略文件阐述的社会保护措施再分配作用似乎也很弱。在出现再分配现象时，这主要也是通过增加对最贫穷者的公共服务支出而实现的。因此，减贫战略文件对于社会保护主要是阐述其减轻贫困最严重的后果的能力，而不是阐述其帮助民众脱离贫穷的能力。

318. 减贫战略文件的一个重要特点是，这些战略都没有将社会保护与确保穷人从经济增长中获益的各项措施挂钩，这意味着社会保护并没有被视为重新分配和发展的工具。此外，人们认为没有必要在促进最贫穷和处于社会最边缘群体融入社会的政策与发展两者间进行协调。这一疏忽令人更加不解的是，在编写若干文件的国家中有迹象表明，由于大家庭制度崩

<sup>77</sup> Rachel Marcus and John Wilkinson, "Whose poverty matters? Vulnerability, social protection and PRSPs", Working Paper No. 1 (London, Childhood Poverty Research and Policy Centre [CHIP], 2002)。

溃、城市化、农村移徙和经济困难，“传统的”社会安全网已经衰微。

319. 减贫战略文件对社会保护措施影响的评价表明，覆盖率很低，而且大多数额不够用。<sup>78</sup> 各种措施大多注重于生计、支持获得收入以及取得重要的服务。现金转让是某些临时减贫战略文件、尤其是转型期经济体国家减贫战略文件的重要内容。但是，据报告，由于资源有限，现金津贴很少，很少人实际申请这种援助。大约三分之一的减贫战略文件提到退休金，主要集中于老年退休金，只是略为提及残疾退休金和退伍军人退休金。但是，由于资源有限，覆盖面也很低，数额也不够。

320. 有些国家继续完全依靠使用者交费来维持初级教育和预防性保健等基本社会服务，这种做法将最贫穷者排除在外，违背了减贫战略文件减少贫穷的目标。因此，在减贫战略文件框架中，应该更加系统地推动免交使用费或提供奖学金使贫穷儿童能够上学，帮助人们有机会获得保健和清洁用水等基本服务。

321. 在千年发展目标以及早先联合国各次会议和首脑会议及其后续进程作出的其他承诺框架内对减贫战略文件再次进行审查令人感到鼓舞，这种审查是必要的，也是合理的。它提供了一次机会，可以将减贫战略文件的制定和执行工作超越目前的范畴，尤其是将可以为穷人带来明显利益的综合性措施作为重点。

### 建议

322. 歧视以及社会或文化偏见不会随着贫困的减少而自动消失。需要采用明确的政策措施并严格实施法律保护，来解决和纠正妨碍社会融合的障碍。

323. 妨碍社会平等和社会融合的障碍不仅剥夺了处于边缘地位民众保护自己经济权利以及实现对社会作出贡献的充分潜力的能力，而且也剥夺了他们赚取足够收入的机会。因此，减少社会脆弱性的政策措

施需要采用综合性方式处理这一问题，同时适当优先考虑扩大这种政策反应的效力。

324. 不分年龄人人——女孩和男孩，男子和妇女——共享的社会涵盖了向所有社会群体提供为社会作出贡献的机会的目标。为了实现这一目标，必须消除排斥或歧视他们的一切因素，并使他们能够充分参与决策。

325. 为了加强残疾人的可持续生计，国家和国际两级的努力应该促进最大限度提高残疾人功能性能力的康复战略；消除环境中构成不必要障碍的建筑和设计战略；促进增进参与社会的包容性和加强能力的战略。

326. 应该给予残疾人平等机会，让他们参加主流教育，在开放的劳工市场上获得生产性和有收益的就业机会，在维持收入和取得服务方面有机会利用适当的社会安全网。

327. 如残疾人机会均等标准规则所建议，应该推动统一的设计概念，确保各种产品和环境尽可能被所有人使用。改善残疾人接触物质环境以及利用信息和通信技术的机会，可以帮助他们克服限制其取得社会和经济机会的障碍。

328. 应该以国际人权文书为基础，制订并颁布法律和政策，以保护土著人民的权利，并保护他们免于遭受体制性的种族主义和歧视。应该特别重视关于土地权以及保护土著人民文化的问题。应该保障土著人民充分参加这些法律和政策的设计、执行和评价，将此作为土著人民和主流社会之间开放性对话的组成部分。

329. 虽然老年人作为一个群体并不一定具有脆弱性，但是，老龄化过程迫使人们对自己无法控制的物质、社会和经济环境作出调整，从而使他们面临的风险增加。如果老年人具有自己在一生中建立的保障办法，并且有外部来源的支助，就可以大大减少自己的脆弱性。

<sup>78</sup> 同上。

330. 决策者、包括发展机构和各国政府应该更加重视人口日趋老化对发展战略的影响，并铭记老年男女人口对发展进程可能作出的贡献以及他们在社会保护和护理服务方面将会提出的需求。

331. 2002年第二次老龄问题世界大会指出，应该将老龄问题纳入所有政策领域的主流，尤其是纳入国家发展框架和减少贫穷战略的主流。此外，应该在减少贫穷、参与、两性平等和人权的范畴内处理与老年人有关的问题，并将其与发展目标和议程挂钩。

332. 鉴于人口老化会产生极大的影响，应该推动减少老年人脆弱性的政策，不仅使老年人及其家庭得益，并使社区、整个社会和今后各代得益。

333. 依靠社区选定社会保护服务的对象是向有需要的人提供服务的良好手段，因为社区直接参与选定受益者，可以扩大当地对方案的控制，更切实地选定受益者，并促进平等和包容性。应该制订在政治上可持续的社会契约来配合推动依靠社区选定目标的做法。

334. 如上文所述，目前正依照千年发展目标以及早先联合国各次会议和首脑会议及其后续进程作出的其他承诺，对减贫战略文件再次进行审查，并特别强调促进为贫穷者产生明显利益的综合性措施。在这方面，应该进一步全面考虑免除使用者费用，以确保穷人能够获得初级教育、预防性保健和清洁饮水等基本服务，或者提供奖学金使贫穷儿童能够上学。

## 六. 维护权利措施和权利赤字

335. 确定和促进各社会群体的人权正逐渐被视为是赋予他们权力和扶持弱势群体的关键。第六章回顾了三次努力提高土著民族、移民和残疾人地位、制定维护权利措施的情况。

### 土著民族

336. 维护土著民族权利的措施主要集中在三大政策领域：土著民族土地权利政策；保护和宣传土著民族文化权利的政策；以及减轻主流社会现行法律和社会经济优等次序不利影响的政策。

337. 把土地权利转移给土著民族需要建立切实有效的法律和司法框架并采取行动，其中包括公平执行法律，妥善划定领土边界。但是，典型的土地转移做法是实行土地改革方案，也就是根据主流社会的民法，把一片片土地转移农民个人。这与土著文化中共享权利哲学相悖。尽管如此，从主流角度来看，给予个人土地权利不论是从经济还是从实际方面来看，都有很多的好处：转移的法律依据已经确定；个人产权有助于得到信贷，因为土地可以抵押；这种做法鼓励个人对财产承担责任。由于产权允许不受限制地处置土地，因而所有者就有了更多的灵活性，同时避免了个人只能有一种形式所有权的风险。

338. 准予共享土地权利通常受到土著民族的欢迎，因为他们认为这种做法与他们的看法一致。他们认为土地使用应是公共的、或应由集体使用。这还使土地使用具有了灵活性，因而可以更好地管理环境和自然资源。主要的不利之处在于，土地不能用来抵押，这样就妨碍了土著民族进入正规的信贷市场。因此，转移共有土地权利的规定还应为土著民族获得信贷做出专门的安排。

339. 不论采用什么方式转移，都必须确保在这个过程中，妥善和公平地依法行事。法律经常得不到实施，或司法制度拖延法律的实施。那些付得起律师费用的人可以利用法律漏洞或对法规模糊不严谨的解释。此

外，在单方面废除土著民族与国家间条约时，土著民族应可以依据本国法律或国际法追索诉讼。

340. 近年来，人们对土著民族文化有了更多的了解，不论是在国家还是国际上，都更加重视土著文化。虽然人们逐渐了解了土著民族传统医学的价值，但一些知识引起了人们对剽窃的担忧，因为传统知识并没有得到基于个人权利的法律制度的保护。目前，土著人对传统医学知识和植物的权利在法庭上只能视具体情况如何得到保护。需要研究的问题是，如何保护公共领域中共有的传统知识不致成为私有财富和成为专属的一部分。

341. 在关于如何促进更广泛地利用传统知识或防止这些知识被误用滥用的辩论中，中心议题是如何切实有效地把这些知识用于推动土著民族的发展。土著民族和环境团体反对把没有创造的“发现”作为专利的依据，因为这使土著人的传统知识成为主流科学家的“发现”。这些团体越来越支持以“社区”、“集体”或“土著人”获得知识权利为基础的特殊制度。

342. 在这方面，人们认为，世界贸易组织与贸易有关的知识产权方面的规则限制土著人利用传统知识，特别是如果专利或版权是以传统知识为依据或与其相似。土著民族认为，土著知识和文化遗产经过了世世代代的共同发展和累积。因此，没有任何人可以宣称创造或发现了药用植物，种籽或其他生命体。因此，人们担心，与贸易有关的知识产权协定将会导致盗用土著传统药用植物和种籽，以及土著人关于健康、农业和保护生物多样性的知识，并最终破坏传统的生活方式。

343. 这方面的积极进展是，欧洲联盟支助保护土著民族的遗传资源，防止被生物技术工业所利用。欧洲联盟的提案要求申请专利的公司说明他们利用的自然产品的地域原产地，世界贸易组织将对这些提议进行讨论。欧洲联盟还建议允许农民延续传统的保护和交换种籽的做法，包括那些已被授予专利的。

344. 各国对解决土著人土地要求和文化权利负有决定性责任。给予土著人权利政策的关键是政治和司法制度，以及各国独特的社会和文化公正的框架。需要考虑国家和土著民族的发展目标，调解冲突。为了使这些政策成功，他们需要列入保护土著民族权利的法律以及保护他们免受传统种族主义和歧视的法律。

345. 劳工组织 1989 年通过了第 169 号《土著和部落居民公约》。这是专门涉及土著民族人权的主要国际文书。劳工组织第 169 号决议的核心是以尊重土著民族特定特征和他们参与决定其命运决策权利为依据的做法。围绕着《公约》引发的争论没有随着岁月的流失而减弱，迄今只有 17 个国家批准了该《公约》，其中 13 个是拉丁美洲国家。主要分歧在于没有承认土著民族自决的权利。根据《公约》，土著民族在决策中只处于协商地位，在土地和自然资源方面的权利也是有限的。由于《公约》没有达到他们的期望，很多土著民族呼吁政府不要批准《公约》，同时政府似乎也不支持。

346. 在这方面，鉴于土著民族的经济、社会和文化权利经常遭到践踏，在 2003 年 5 月召开的土著问题常设论坛第二届会议上，有几位发言人强调指出，制定明确的土著人民人权国际指导方针意义非凡。论坛呼吁在世界土著人民国际十年（1995-2004 年）结束之前通过《土著人民权利宣言》草案。但是，宣言草案在人权委员会已被搁置了 9 年之久，这就说明前面的任务有多么艰巨。

## 移民

347. 自 1990 年代以来，很多国家政府已逐渐认识到，目前移民潮的性质日益复杂，但传统的制度和法律框架对各类移民都有清楚和明确的分类，因而与现实脱节。这种关切使人们重新评估国际移民文书。一些国家政府一直认为，1951 年《公约》及其 1967 年《议定书》规定的现行国际庇护规定已经不再适用了。国际劳工组织努力争取通过关于移民工人的国际公约，但是，这些努力遇到不少国家的强大阻力。在联合国人权委员会指导下开展的工作表明，世界大部

分地区的国家当局坚持移民者人权不力，而且还报告出现针对移民的种族主义、仇外心理、其他形式的歧视和无人道以及有辱人格待遇的情况。

348. 歧视性、有时是虐待移民工人的问题一直为国际关注。为解决这种关切而通过的主要文书有：劳工组织 1949 年第 97 号公约《移民就业公约》；劳工组织 1975 年《关于在违法条件下移民的公约》、第 143 号公约《促进移民工人机会和待遇平等公约》，以及 1990 年的《保护所有移民工人及其家庭成员权利国际公约（保护移民工人公约）》。

349. 批准公约的国家数量有限。截至 2003 年 7 月，共有 42 个国家批准了劳工组织第 97 号公约，18 个国家批准了劳工组织第 143 号公约。《保护所有移民工人及其家庭成员权利国际公约（保护移民工人公约）》得到 22 个国家的批准，并已于 2003 年 7 月 1 日生效。有几个发达国家成为公约的缔约国：10 个国家成为劳工组织第 97 号公约的缔约国；3 个成为劳工组织第 143 号公约的缔约国；没有一个国家加入 1990 年《公约》。此外，批准劳工组织第 97 号公约的大部分国家拒绝主要条款。部分原因也许是因为批准相关国际公约的国家数量有限，很多国家对移民管理采取了各种合作措施。欧洲、非洲、东亚、南亚以及北美洲和南美洲的双边协商和区域协商都在讨论研究移民问题。此外，最近提出了伯尔尼倡议，<sup>79</sup>目的是在移民领域中分享政策优先事项，确定长期利益，共同谅解和采取有效的措施。

350. 1999 年 6 月，劳工组织在国际劳工会议上，根据与各国政府的沟通，对一项关于移民工人权利的两项公约的地位和前景问题的研究报告进行审议。研究明确表明，虽然各国政府似乎一致同意这些文书的广泛条件，但他们对下列问题予以保留：聘用移民工人的具体条款；社会保护应享权利；在某些情况下，可能会超出国家法律规定的应享权利；非正常情况下给予移民的权利；最后也是最重要的是，外国与本国工

<sup>79</sup> 瑞士政府在移民问题国际研讨会（2001 年 6 月）上提出的建议。

人机会和待遇平等。此外，人们认为公约的一些条款已过时陈旧。例如，根据关于行动自由的区域协定和诸如欧洲联盟或南锥体共同市场贸易委员会成员国国民平等待遇问题的区域协定，外国工人和本国工人待遇平等的条款已经不再适用。

351. 尽管如此，还是有一些积极进展。1998年制定的联合国国内流离失所问题指导原则（E/CN.4/1998/53/Add.2，附件）就是一个里程碑，第一次确定了国内流离失所者的权利，以及冲突各方对这些人的权利所应承担的义务。此外，大会2000年11月15日第55/25号决议通过了《联合国打击跨国有组织犯罪公约》（巴勒莫公约）；《关于防止、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童的补充议定书》，以及《关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》，（大会第55/25号决议，附件一至三）。这两份议定书（巴勒莫议定书）表明国际社会强调走私的犯罪性质，努力打击非正常移徙和保护无证移民的权利。

352. 批准关于移徙工人国际公约的情况反映出，各国政府越来越不愿意加入这类国际文书。现在就认为《巴勒莫公约》将遭遇同样命运尚为时过早。同时，对移徙工人权利的定义没有达成基本的一致意见对移民及其家人的生活具有严重影响。

353. 由于没有明确规定和国际商定的移徙权利，国际人权文书只规定对移民提供法律保护。此外，全世界、区域和国家人权文书涵盖了与移民有直接关系的许多权利。但是，它只是坚持权利而不是法律标准，这是问题的关键。

354. 派出国政府以及人权组织报告，虐待、歧视和凌辱移民的问题日益严重。它们对此感到担忧。为此，联合国人权委员会于1997年任命了一位移民人权问题特别报告员。委员会还设立了移民人权问题政府间专家工作组，负责收集所有相关资料，了解现存的对切实有效充分保护移民人权的各种障碍，并拟订建议，加强促进、保护和实施移民的人权。

355. 工作组的一个主要结论是，世界上很多国家政府完全了解移民人权日益恶化的趋势，但它们很少报告采取任何措施解决这个问题。因此，那些践踏移民人权的人常常可以逍遥法外，不受惩罚。这种情况说明，公众或政策制定者认为，与坚持本国国民的人权相比，坚持移民的人权就不算是重要义务了。

356. 这种状态在很大程度上反映出东道国普遍的反移民情绪和移民的法律和社会地位低下的状况。尽管如此，对这种现象的解释也因为在移民没有证件时，他们的人权就遭到践踏。公共当局认为，给没有证件的移民人权损害了国家执法的权利，当制止无证移民成为政府议程中的重要事项时，这个问题就显得特别重要。

### 残疾人

357. 关于对残疾人权利所用的办法，其发展可追溯到1970年代。70年代期间，大会通过了两项关于残疾人的重要宣言。《智力迟钝者权利宣言》（1971年12月20日大会第2856（XXVI）号决议）为通过国家和国际行动保障这些权利提供了框架。《宣言》称，智力迟钝者所享有的权利，尽最大可能，应与其他人相同，这些权利包括：享有适当的医疗照顾和教育；获得经济保障；必要时获得合格的监护人；获得保护，免受剥削；法律的适当程序和获得适当的法律保障，以免受到任何形式的虐待。《宣言》称，如果可能，智力迟钝者应同亲属或养父母同住，并应参加各种形式的社区生活。

358. 大会在其1975年12月9日第3447（XXX）号决议中，通过了《残废者权利宣言》，其中鼓励对残疾人的权利提供国家和国际保护。《宣言》确认残疾人有权享受同其他人一样的公民权利和政治权利，包括使他们能够自立的必要措施。它宣布了残疾人的权利，其中包括：获得教育、医疗照顾和安置服务的权利。它又确认他们有权享有经济和社会保障；就业；与其亲属同住；参与社会活动和创作活动；受到保护，免受任何剥削、虐待或有辱人格的待遇；享受合格的法律援助。

359. 这两项宣言为其后完整的几套原则铺平了道路，最终将谋求残疾人融入社会。这些原则包括《关于残疾者的世界行动纲领》（经大会 1982 年 12 月 3 日第 37/52 号决议通过）和《残疾人机会均等标准规则》（大会 1993 年 12 月 20 日第 48/96 号决议，附件）。

360. 通过宣扬预防残疾、残疾人复健和机会均等，《世界行动纲领》集各项原始努力之大成，向下一方向迈进：用人权模式来处理较为传统的残疾人关注事项。基于权利的办法（机会均等）并不放弃有关残疾人的传统努力（预防和复健），同时又明确地把它同更加传统的关注事项等量齐观。《世界行动纲领》确认，《世界人权宣言》适用于残疾人，并把在人权领域规定了具体的措施。

361. 《残疾人机会均等标准规则》对与残疾人有关的国际规范和标准的出现作出了重大贡献。尽管《规则》不具强制性，它向残疾人及其组织提供了决策和行动的手段，同时为技术和经济合作提供了基础。《标准规则》纳入《世界人权宣言》作为其政治和道德基础的一部分。然而，《规则》把人权方式扩延到通常不被认为属人权关注的领域。举例而言，规则 2 内有一些规定，使国家能确保向残疾人提供有效的医疗援助。

362. 除了涉及残疾问题的一般性规范和政策框架之外，还有两项具体的国际文书获得通过：国际劳工组织第 159 号公约和《萨拉曼卡声明和行动框架》。国际劳工组织关于（残疾人）职业康复和就业的第 159 号公约于 1983 年经国际劳工组织通过，自那时以来，已有约 73 个国家予以批准。《公约》的目的是，确保向有残疾的各类人士提供适当的职业康复措施，并宣扬在劳工市场为残疾人提供就业机会。

363. 《关于特殊需要教育的原则、政策和做法的萨拉曼卡声明》是在联合国经济、社会和文化组织（教科文组织）1994 年在西班牙政府的合作下举办的特殊需要教育世界会议上通过的。《声明》宣布，每一个儿童都有获得教育的基本权利。教育系统必须考虑到多元化，有特别需要的儿童必须有机会进入有包容取

向的正规学校。又请各国政府把改善教育列为优先事项，并采纳包容性教育原则，以之作为法律或政策问题。其指导原则是，学校应当配合所有儿童的需要，并制订以儿童为中心的教学。

364. 《标准规则》不具约束力，这是一项引起重大关注的事实。各方，首先是非政府组织，最近则在大会特设委员会的框架内，积极讨论拟定一项关于残疾人权利的特殊公约的问题。尽管拟订一项特殊公约的问题引起极大的关注，社会发展委员会残疾问题特别报告员的报告<sup>80</sup>指出，其范围和宗旨仍成问题。特别报告员在其报告中指出下列基本问题：将来的公约应涵盖那些领域？它同现有的一般性公约应有什么关系？它是否应表述成一套原则，虽具有一般性质，但可能可以适用于世界各国各种不同的国情？将来公约的主要观点应否基于发展中国家的需要？今后这项公约是否应取代《标准规则》，或者是《标准规则》和公约应相辅相成？

### 建议

365. 人权语言所具有的特殊地位赋予社会主张以普遍的道德权威，不然的话这些主张仅立足于价值判断。然而，本章内所分析的案例显示，法律的力量不仅来自强制各国执行的现有条款，更重要的是法律以之作为基础的社会契约。如果没有这种社会共识，实施现有的应享权利看来就没有多大希望，这点从各国不大愿意加入或实施涉及经济、社会和文化权利的许许多多具有约束力的国际文书就可以看出一斑。事实上，普遍的社会发展同《经济、社会和文化国际盟约》之间的关联，充其量只是脆弱的，最坏的情况下甚至根本不存在。

366. 土著人民的法律地位和根据各国同土著人民之间的条约给予国家的管辖权所涵盖的范围应当弄清楚。

<sup>80</sup> 见秘书长的说明“监测残疾人机会均等标准规则的执行情况”（E/CN.5/2002/4），其中载有特别报告员关于其第三期任务，2000-2002 年的报告。

367. 在国家和国际两极都需要创新的法律办法，用来解决土著土地权问题，包括如何把土著人民的公社生活方式纳入解决土地权利的办法；保护土著人民的文化；和解除主流知识产权和传统集体所有形式之间的分歧。

368. 应当修订《与贸易有关的知识产权协定》，以便更妥善地保护土著知识和资源。

369. 应当在国家和国际两极为移民拟定新的法律参照基准，考虑到现时移民流动的复杂性和动态。应

当对移民的基本权利寻求国际共识。应当把移民基本权利的实施提升到人权议程的首位。应当为如何对待无证移民拟定国际准则。

370. 在对拟议的残疾人权利公约的范围和宗旨作出决定之前，特别是对这项公约同其他一般性人权文书之间的关系，应当通过就这些文书对社会发展和主要社会群体的保护和赋予权利作出了多大的贡献进行一次切实的评估来透彻地了解情况。

## 七. 降低脆弱性、政策连贯一致的必要性和国际合作

371. 发展和消除贫穷目标的实现，其成败在很大程度上取决于创造一种有利的国际经济环境和采用有效的措施，包括新的金融机制，支助发展中国家为实现可持续经济增长、社会发展和可持续发展以及加强其民主制度而作的努力。因此，国际合作的重点一直主要是经济手段，仅略微触及长期的社会发展目标。尽管国际经济合作历史悠久，促进社会发展的国际合作仍处于早期阶段。社会发展多半被视为属本国任务，国际社会主要通过援助、能力建设和技术合作等手段来提供支助，而且经常以善政、民主和法制之类的事项作为条件。

372. 全球化正在考验国际合作的现有框架，并大大提高了人们的认识，认为有需要为促进社会发展进行国际合作。全球化暴露出下列一种不当的搭配：现有的国家管制制度和机构难以应付在这种制度和机构内具全球性质的经济和金融运作，从而触动了进行国际合作与政策对话的动力。为了应付这项挑战，目前正在拟定经济和金融规则的框架。然而，还没有制订任何这种框架或建立任何论坛来解决社会问题，甚至对国际经济决定的社会影响也是尚付阙如。

373. 此外，在发展中国家，国际合作促进社会发展所面对的一项主要挑战是，暴力动乱和冲突经常使得发展努力进展倒退。目前这种暴力冲突层出不穷，并且一再重演，有力地提醒人们，预防冲突是争取社会进展、发展和减轻贫穷努力的组成部分。

374. 对当今促进发展的国际合作议程来说，政策连贯一致和结成伙伴关系，再加上国家自主权，已逐渐成为核心的组织原则，并已在最近在墨西哥蒙特雷举行的发展筹资问题国际会议和在多哈举行的第四届世界贸易组织部长级会议的后继活动这个框架内进行了广泛的讨论。然而，这些进程大体上着重通过在国家、区域和全球各级进行有效的协调与合作来加强经济政策的连贯一致。他们对社会和经济政策之间的

相互依存关系，或对推动整体、综合，通盘兼顾和连贯一致的公共政策毫不在意。

375. 这种情况主要是因为宏观经济政策观点占据了压倒一切的地位，断定经济增长之后，社会发展将自然接踵而来。因此，并没有直接考虑到分配和社会发展目标等问题，也没有对评估和了解经济政策的社会后果多加重视。然而，在社会发展问题全球首脑会议即将届满十年之时，日益明确的是，尽管持续和扶贫的经济增长毫无疑问对减少贫穷至关重要，如果要成功地解决造成社会脆弱性的根源，而不仅仅是贫穷的症状，则发展的其他基本手段，例如就业和社会融合就需要加强、重新实施，作为政策的组成要素。

376. 然而，如果像当前的情况，可确保经济政策和社会政策符合一致、创新的概念和运作框架还没有建立，政治承诺就不大可能转化成政策效率。关于经济和社会发展之间的相互依存关系，其整体范围大半还未经探查，而这种依存关系在政策上的影响很少得到讨论。如前所述，在减贫战略文件内，促进对最贫困和处境最艰困群体展现社会包容的政策和发展政策之间的协调仍嫌不足。

377. 人们对最近试图研讨创新途径，把社会目标和经济目标结合在一起的倡议，包括全球就业议程、青年就业网、全球化所涉社会问题世界委员会和非洲发展新伙伴关系等等，期望很高。这些倡议特别是通过分享经验和做法，迈向为社会发展建立业务伙伴关系的一个步骤，应当成为扩大国际合作促进社会发展的基础，其总目标是，从地方到全球，在所有各级，加强施政和实现政策的连贯一致。

378. 在还没有建立可确保经济政策和社会政策之间符合一致的概念和运作框架的情况下，在降低社会脆弱性方面，国际合作的主要短期目标是，推进各不同社会群组所提出、具体的赋予权利和参与议程并把它们转化成业务。实现这项目标的具体方式是，有系统地把这些议程纳入旨在改善发展伙伴之间的协调

和促进各项方案和政策（例如联合国发展援助框架和也由联合国编写的共同国家评估，以及开发计划署国家合作框架和减贫战略文件）之间连贯一致的框架。

379. 发展政策和国际合作之间不符合一致的情况令人惊异。举例来说，自第二次老龄问题世界大会以来，在进行各种讨论期间，日益明显的是，各发展机构和各国政府在拟订其发展战略时，多半忽视人口日益老化和世代间关系变动所带来的影响。又举例来说，国际发展目标和千年发展目标在消除贫穷、教育和卫生等领域制订了着重妇女和儿童的指标，但在关于发展进程的有关讨论中，却忽略了年长的世代。与老龄有关的问题在某种程度上纳入了发展筹资问题国际会议和可持续发展问题世界首脑会议的讨论。不过，尽管与老龄和老年人相关的问题目前正逐渐在各种全球进程的框架内加以处理，但对其重视的程度远远不及《马德里老龄问题行动计划》。

380. 对于为其他社会群组，包括土著人民和残疾人制订综合性发展战略的必要性，人们的认识已有所提高，下列一类倡议就是证明：土著问题常设论坛和目前正在拟定一项全面的综合性国际公约，倡导和保护残疾人的权利和尊严。然而，还需要作出进一步努力，以便处理发展政策和国际合作不一致的问题。当然，把所有人口群组，包括老年人都纳入全球化的范畴是实现千年发展目标和降低社会脆弱性的关键之一。

### 建议

381. 按本报告的定义看，经济缺乏保障是社会脆弱性的根源。因此，在采取政策步骤降低社会脆弱性时，经济增长和创造就业应得到适当的考虑，反映《千年宣言》对减少贫穷的重视。然而，经验显示，不能依赖经济增长的涓滴效应本身来解决社会问题。

382. 社会脆弱性是一种复杂的现象，植根于社会、经济和文化体制和做法。因此，对旨在降低社会脆弱性的政策，所有办法都必须是多管齐下和内部符合一致的：需要整合社会政策和经济政策，以缓解处境脆弱对受影响的个人、家庭、社区和社会群组所产生的影响。然而，这并不意味着，各项政策措施必须同时

执行，或者不可能安排优先顺序。情况截然相反，特别是在当今公共部门资源十分有限的普遍环境下，要使政策有效，就必须找出重点和安排优先顺序。为了尽量扩大政策回应的成效，决策者就需要对问题采用综合办法，同时维持适当的优先顺序。这种办法需要了解社会脆弱性的各个层面和根源之间的复杂关系和制订有效的新方法，协调经济政策和社会政策的执行。

383. 尽管健全的经济政策必不可少，加强被排斥群组的能力，对服务的提供提出要求和促成政策变革对降低社会脆弱性也是极其重要的，采取坚定的公共干预措施来促进社会凝聚力亦然。

384. 此外，建设机构能力和制订某种形式的社会保障也是发展中国家应付现代化和全球化后果需要采取的重要步骤。在发达国家，养恤金制度和其他社会保障方案的改革也需要考虑到在人口老化、家庭以及货物、资本和人员在各各国之间加速流通等方面所发生的变动。最后，在处理社会脆弱性特定的层面时，需要制订目标更加明确、明达和参与性的政策。

### 结论

385. 在当今世界上，远远超过 10 亿人在生活上没有足够的食物充饥，没有安全的饮水、子女没有接受小学教育或保健照顾，简言之，就是没有维持人类尊严所必需的最基本要素。《2003 年世界社会状况报告》所论及的社会群组不仅包括在这个群组之中，而且经常是最贫困的一群人。收入短少、社会弊病、社会和文化偏见以及歧视都是他们日常生活中经常碰到的一些问题。

386. 差不多是十年之前，有人在社会发展问题世界首脑会议上指出，稳定的经济不可能建筑在动荡不安的社会之上，没有稳定的社会基础，经济发展就很难持续下去。

387. 世界各处社会脆弱的程度严重、到处可见和持续不断，在在显示，这种稳定性还远远没有成为现实。然而，目前正在推行的经济政策看来根本没有考虑到

基本的社会情况，或充其量在推行这些政策时，抱有的一种想法，即：只要目标实现，社会弊病和动荡不安就会解决。

388. 然而，经济不稳定，特别是宏观经济不稳定，就难以着手解决脆弱的根源，进而难以解决贫穷的根源。这不仅是因为这种稳定对经济增长十分重要，而且是因为宏观经济稳定使得决策者能够把眼光放远。在一个稳定的环境下，决策者就能把注意力放在长远的结构问题，不平等就是其中一项重要问题。平等是造成稳定社会的基本要素。

389. 然而，宏观经济政策仅仅是达到目的一种不可或缺的手段，但它本身并不是目的。秘书长在其向社会发展委员会第四十届会议提出的关于整合社会政策和经济政策的报告中指出“……最广义地说，经济政策的最终目的具有‘社会’性”（E/CN.5/2002/3，第5段）。因此，在作出宏观决策时纳入明确的社会目标，至关重要。这些目标不应当当作事后的思考或是当作是宏观经济变数一旦正确运作就会自然带来的结果，而应当是经济政策和社会政策直接的结合。

390. 在审视社会脆弱性和受害的社会群组时，人们很难发现这种直接的结合。社会群组和个人面对的困境并不是通过处理宏观总体的政策轻易就能应付或解决的。社会群组的详细情况和独特情况需要采用一种更加精细调节的办法。如果要解除这些社会群组所处的困苦境况，需要的是复杂的政策组合，而非诸如

财政、货币和汇率政策、开放的贸易和金融体制之类“迟钝”的手段。

391. 遗憾的是，没有多少证据显示，这种政策即将来临。这不仅是因为很难策划和执行这种政策，而且是因为这些处境困苦者未来的福利最容易被忽略，他们大多无权无势、听不到他们的声音。

392. 秘书长在接受诺贝尔和平奖发表讲话时说：

“今天没有一个人不会看到世界富人和穷人之间的鸿沟。现在没有人能够声称，他们可以无视穷人和权利被剥夺者为这种鸿沟付出的代价。这些人同我们之中任何人一样，应当享有人类尊严、基本自由、保障、食物和教育。然而，这种代价并非仅由他们承担。我们所有人——属于各种种族和宗教的南方和北方、富人和穷人、男子和妇女，最终都要承担这个代价。”<sup>81</sup>

393. 尽管现在已不能说对生活在鸿沟不幸一边的人一无所知，但人们仍然很容易就会对他们视而不见。继续这样做，他们就要自食其果。解除社会脆弱性和消除贫穷都是全球的责任。这些都是义务，不仅基于自利，而且也基于团结一致和社会公正，植根于共通的人性、共同的命运和追求共同的利益这种概念。这些都是联合国据以创建的理想，也是编写本报告的精神。

<sup>81</sup> 联合国新闻稿(SG/SM/8071)，也可参阅 <http://www.nobel.se/peace/laureates/2001/annan-lecture.html>。

## 附件

表 A.1

## 脆弱程度的评估：收入方面的贫穷

国家	国际贫困线	
	调查年份	每天生活费低于一美元的人口 (百分比)
阿尔及利亚	1995	<2
亚美尼亚	1998	13
阿塞拜疆	2001	4
孟加拉国	2000	36
白俄罗斯	2000	<2
玻利维亚	1999	14
博茨瓦纳	1993	24
巴西	1998	10
保加利亚	2001	5
布基纳法索	1994	61
布隆迪	1998	58
喀麦隆	1996	33
中非共和国	1993	67
智利	1998	<2
中国	2000	16
哥伦比亚	1998	14
哥斯达黎加	1998	7
科特迪瓦	1995	12
克罗地亚	2000	<2
捷克共和国	1996	<2
多米尼加共和国	1998	<2
厄瓜多尔	1995	20
埃及	2000	3
萨尔瓦多	1997	21
爱沙尼亚	1998	<2
埃塞俄比亚	1999-2000	82
冈比亚	1998	59

国际贫困线		
国家	调查年份	每天生活费低于一美元的人口 (百分比)
格鲁吉亚	1998	<2
加纳	1999	45
危地马拉	2000	16
圭亚那	1998	<2
洪都拉斯	1998	24
匈牙利	1998	<2
印度	1999-2000	35
印度尼西亚	2000	7
伊朗伊斯兰共和国	1998	<2
牙买加	2000	<2
约旦	1997	<2
哈萨克斯坦	1996	1.5
肯尼亚	1997	23
吉尔吉斯斯坦	2000	2
老挝人民民主共和国	1997-98	26
拉脱维亚	1998	<2
莱索托	1993	43
立陶宛	2000	<2
马达加斯加	1999	49
马拉维	1997-98	42
马来西亚	1997	<2
马里	1994	73
毛里塔尼亚	1995	29
墨西哥	1998	8
蒙古	1995	14
摩洛哥	1999	<2
莫桑比克	1996	38
纳米比亚	1993	35
尼泊尔	1995	38
尼加拉瓜	1998	82
尼日尔	1995	61

国家	国际贫困线	
	调查年份	每天生活费低于一美元的人口 (百分比)
尼日利亚	1997	70
巴基斯坦	1998	13
巴拿马	1998	8
巴拉圭	1998	20
秘鲁	1996	16
菲律宾	2000	15
波兰	1998	<2
葡萄牙	1994	<2
大韩民国	1998	<2
摩尔多瓦共和国	2001	22
罗马尼亚	2000	2
俄罗斯联邦	2000	6
卢旺达	1983-85	36
塞内加尔	1995	26
塞拉利昂	1989	57
斯洛伐克	1996	<2
斯洛文尼亚	1998	<2
南非	1995	<2
斯里兰卡	1995-96	7
塔吉克斯坦	1998	10
泰国	2000	<2
前南斯拉夫的马其顿共和国	1998	<2
特立尼达和多巴哥	1992	12
突尼斯	1995	<2
土耳其	2000	<2
土库曼斯坦	1998	12
乌干达	1996	82
乌克兰	1999	3
坦桑尼亚联合共和国	1993	20
乌拉圭	1998	<2
乌兹别克斯坦	1998	19

---

国际贫困线		
国家	调查年份	每天生活费低于一美元的人口 (百分比)
委内瑞拉	1998	15
越南	1998	18
也门	1998	16
赞比亚	1998	64
津巴布韦	1990-91	36

---

资料来源：世界银行《2003年世界发展指标》（2003年，哥伦比亚特区华盛顿）。

表 A. 2

## 脆弱程度评估：失业、城市非正规经济部门就业以及养老金缴款情况

国家	失业情况 <sup>a</sup> (百分比)			城市非正规经济部门就业情况 <sup>b</sup> (百分比)			养老金缴款情况 <sup>c</sup>
	失业男劳力	失业女劳力	失业劳力	在城市非正规经济部门就业男子	在城市非正规经济部门就业妇女	就业于城市非正规经济部门人口	劳动适龄人口中 养老金缴款人 (百分比)
阿尔巴尼亚	16	21	18				31
阿尔及利亚							23
阿根廷	12	14	13	48	36	43	39
亚美尼亚	5	15	9				49
澳大利亚	7	7	6				
奥地利	5	5	5				77
阿塞拜疆	1	1	1				46
孟加拉国							3
白俄罗斯			2				94
比利时	6	9	7				66
玻利维亚						53	13
博茨瓦纳				12	28	19	
巴西	7	12	10	43	31	38	31
保加利亚	14	14	14				63
布基纳法索							3
布隆迪							3
喀麦隆							12
加拿大	7	7	7				80
乍得							1
智利	9	10	10	33	32	32	35
中国			3				17
中国香港特区	5	4	5				
哥伦比亚	17	25	21	49	44	47	29
哥斯达黎加	5	8	6	43	36	40	39
科特迪瓦				37	73	53	9
克罗地亚	13	15	21	6	7	6	57
捷克共和国	7	11	9				67
刚果民主共和国							6
丹麦	5	6	5				88

国家	失业情况 <sup>a</sup> (百分比)			城市非正规经济部门就业情况 <sup>b</sup> (百分比)			养老金缴款情况 <sup>c</sup> 劳动适龄人口中 养老金缴款人 (百分比)
	失业男劳力	失业女劳力	失业劳力	在城市非正规经济 部门就业男子	在城市非正规经济 部门就业妇女	就业于城市非正规 经济部门人口	
多米尼加共和国	8	25	14				18
厄瓜多尔	8	16	12	54	55	53	34
埃及	5	20	8				34
萨尔瓦多	8	6	7				25
爱沙尼亚	13	10	15				67
埃塞俄比亚				19	53	33	
芬兰	10	11	10				84
法国	9	12	10				75
加蓬							14
冈比亚	15	12	14				
格鲁吉亚							40
德国	8	9	8				82
加纳			79				9
希腊	7	17	11				73
危地马拉							19
几内亚							2
洪都拉斯	4	4	4	53	58	55	18
匈牙利	8	6	7				65
印度							8
印度尼西亚			6	19	23	21	7
伊朗伊斯兰共和国				3	90	18	25
爱尔兰	5	5	5				65
以色列	9	8	8				63
意大利	9	16	11				68
牙买加	10	23	16	26	21	24	46
日本	5	5	5				92
约旦	12	21	13				25
哈萨克斯坦			14			12	28
肯尼亚						58	24
吉尔吉斯斯坦						12	42
拉脱维亚	16	13	8			17	52

国家	失业情况 <sup>a</sup> (百分比)			城市非正规经济部门就业情况 <sup>b</sup> (百分比)			养老金缴款情况 <sup>c</sup>
	失业男劳力	失业女劳力	失业劳力	在城市非正规经济部门就业男子	在城市非正规经济部门就业妇女	就业于城市非正规经济部门人口	劳动适龄人口中 养老金缴款人 (百分比)
立陶宛	20	14	17	12	5	9	
马达加斯加						58	5
马来西亚			3				38
马里						71	2
毛里塔尼亚							4
毛里求斯							57
墨西哥	2	3	2	38	30	35	31
蒙古	5	6	6				
摩洛哥	20	28	22				11
莫桑比克							2
缅甸				53	57	54	
尼泊尔	2	1	1				
荷兰	3	5	4				75
新西兰	6	6	6				
尼加拉瓜	9	15	13				13
尼日尔							2
尼日利亚							1
挪威	4	3	3				86
巴基斯坦	4	15	6				2
巴拿马	11	18	13	36	28	32	41
巴拉圭						58	9
秘鲁	8	9	8	45	53	48	25
菲律宾	10	11	10	16	19	17	14
波兰	15	19	17	14	11	13	64
葡萄牙	3	5	4				80
波多黎各	12	8	10				
大韩民国	7	5	4				43
摩尔多瓦共和国			11				
罗马尼亚	7	6	11				48
俄罗斯联邦	14	13	11				
卢旺达							13

国家	失业情况 <sup>a</sup> (百分比)			城市非正规经济部门就业情况 <sup>b</sup> (百分比)			养老金缴款情况 <sup>c</sup> 劳动适龄人口中 养老金缴款人 (百分比)
	失业男劳力	失业女劳力	失业劳力	在城市非正规经济 部门就业男子	在城市非正规经济 部门就业妇女	就业于城市非正规 经济部门人口	
塞内加尔							5
新加坡	5	5	4				56
斯洛伐克共和国	16	16	19	25	11	19	72
斯洛文尼亚	8	7	8				69
南非	20	28	23	11	26	17	
西班牙	10	21	14				61
斯里兰卡	7	16	11				21
苏丹							12
瑞典	7	7	5				89
瑞士	2	3	3				97
泰国	3	3	2	75	79	77	17
前南斯拉夫的马其顿共和国	33	38	35				47
多哥							15
特立尼达和多巴哥	11	17	13				
突尼斯							23
土耳其	8	7	9				27
乌克兰	12	12	12	5	5	5	66
联合国	7	5	5				85
坦桑尼亚联合共和国				60	85	67	2
美国	4	5	4				92
乌拉圭	9	15	11	39	41	36	78
委内瑞拉			15	47	46	47	18
越南							10
西岸和加沙地带			14				
赞比亚							8
津巴布韦	7	5	6				10

资料来源：世界银行《2003年世界发展指标》（2003年，哥伦比亚特区华盛顿）。

<sup>a</sup> 失业数字是1998年至2001年统计的。

<sup>b</sup> 城市就业数字是1995年至1999年统计的。

<sup>c</sup> 养老金缴款数字是1990至2001年统计的，各国的年份各有不同。

表 A. 3

儿童和青年脆弱程度的评估：健康不良、在劳务市场受剥削和文盲状况

国家	儿童营养不良： 五岁以下儿童 <sup>a</sup> (百分比)		10 到 14 岁年龄组童工 (百分比)		青年文盲率 <sup>b</sup>	
	适龄体重	适龄身高	1980	2001	在 15 至 24 岁男性 中所占百分比	在 15 至 24 岁女性 中所占百分比
阿富汗	49	48	28	24		
阿尔巴尼亚	14	15			1	3
阿尔及利亚	6	18			6	15
安哥拉	41	53	30	26		
阿根廷	5	12	8	2	2	1
亚美尼亚	3	13				
澳大利亚	0	0				
阿塞拜疆	17	20				
孟加拉国	48	45	35	27	43	60
贝宁	23	31	30	26	28	63
玻利维亚	8	27	19	11	2	6
波斯尼亚和黑塞哥维那	4					
博茨瓦纳	13	29	26	14	15	8
巴西	6	11	19	14	6	3
布基纳法索	34	37	71	42	53	75
布隆迪	45		50	48	33	36
柬埔寨	45	45	27	24	16	25
喀麦隆	22	29	34	23	8	11
中非共和国	23	28			23	39
乍得	28	29	42	36	25	38
智利	1	2			1	1
中国	10	14	30	7	1	3
中国香港特区					1	
哥伦比亚	7	14	12	6	4	2
刚果			27	25	2	3
哥斯达黎加	5	6	10	4	2	1
科特迪瓦	21	25	28	18	29	46

国家	儿童营养不良： 五岁以下儿童 <sup>a</sup> (百分比)		10 到 14 岁年龄组童工 (百分比)		青年文盲率 <sup>b</sup>	
	适龄体重	适龄身高	1980	2001	在 15 至 24 岁男性	在 15 至 24 岁女性
					中所占百分比	中所占百分比
克罗地亚	1	1				
刚果民主共和国	34	45	33	28	11	24
朝鲜民主主义人民共和国	28					
多米尼加共和国	5	11	25	13	9	8
厄瓜多尔	14	26	9	4	2	3
埃及	4	19	18	9	23	36
萨尔瓦多	12	23	17	13	11	12
厄立特里亚	44	38	44	38	19	39
埃塞俄比亚	47	52	46	41	38	50
加蓬	12	21	29	13		
冈比亚	17	30	44	33	33	49
格鲁吉亚	3	12				
加纳	25	26	16	12	6	11
危地马拉	24	46	19	14	14	27
几内亚	33	41	41	31		
几内亚比绍	25		43	36	26	54
海地	17	23	33	22	35	34
洪都拉斯	17	39	14	7	16	13
印度	53	52	21	12	20	34
印度尼西亚	25	42	13	7	2	3
伊朗伊斯兰共和国	11	15	14	2	4	8
伊拉克			11	2	40	70
以色列						1
牙买加	4	4			9	2
约旦	5	8			1	1
哈萨克斯坦	4	10				

国家	儿童营养不良： 五岁以下儿童 <sup>a</sup> (百分比)		10 到 14 岁年龄组童工 (百分比)		青年文盲率 <sup>b</sup>	
	适龄体重	适龄身高	1980	2001	在 15 至 24 岁男性	在 15 至 24 岁女性
					中所占百分比	中所占百分比
肯尼亚	22	33	45	39	4	5
科威特	2	3			8	6
吉尔吉斯斯坦	11	25				
老挝人民民主共和国	40	41	31	25	15	28
黎巴嫩	3	12			3	7
莱索托	18	44	28	20	17	1
利比里亚			26	15	14	46
阿拉伯利比亚民众国	5	15				6
马达加斯加	40	48	40	34	16	23
马拉维	25	49	45	31	19	38
马来西亚	20		8	2	2	2
马里	27	49	61	50	52	74
毛里塔尼亚	32	35	30	22	43	59
毛里求斯	15	10	5	2	6	5
墨西哥	8	18	9	5	2	3
蒙古	13	25	4	1	1	1
摩洛哥			21	1	23	40
莫桑比克	26	36	39	32	24	52
缅甸	43	45	28	23	9	9
纳米比亚			34	17	10	6
尼泊尔	48	51	56	41	23	56
尼加拉瓜	12	25	19	12	29	27
尼日尔	40	40	48	43	67	86
尼日利亚	31	34	29	24	10	15
阿曼	23	23				3
巴基斯坦	38	36	23	15	38	57

国家	儿童营养不良: 五岁以下儿童 <sup>a</sup> (百分比)		10 到 14 岁年龄组童工 (百分比)		青年文盲率 <sup>b</sup>	
	适龄体重	适龄身高	1980	2001	在 15 至 24 岁男性	在 15 至 24 岁女性
					中所占百分比	中所占百分比
巴拿马	8	18	6	2	3	4
巴布亚新几内亚			28	17	20	28
巴拉圭			15	5	3	3
秘鲁	7	25	4	2	2	5
菲律宾	32	32	14	5	1	1
葡萄牙			8	1		
波多黎各					3	2
俄罗斯联邦	3	13				
卢旺达	24	43	43	41	14	17
沙特阿拉伯					5	9
塞内加尔	18	23	43	26	40	57
塞拉利昂	27		19	14		
索马里	26	23	38	31		
南非	9	23			8	9
斯里兰卡	33	20	4	2	3	3
苏丹	11	34	33	27	17	27
斯威士兰	10		17	12	10	8
阿拉伯叙利亚共和国	13	21	14	2	4	20
塔吉克斯坦		31				
泰国	18	13	25	11	1	2
前南斯拉夫的马其顿共和国	6	7				
多哥	25	22	36	27	12	35
突尼斯	4	8			2	10
土耳其	8	16	21	7	1	6
土库曼斯坦	12	22				
乌干达	23	39	49	43	14	27

国家	儿童营养不良： 五岁以下儿童 <sup>a</sup> (百分比)		10 到 14 岁年龄组童工 (百分比)		青年文盲率 <sup>b</sup>	
	适龄体重	适龄身高	1980	2001	在 15 至 24 岁男性	在 15 至 24 岁女性
					中所占百分比	中所占百分比
乌克兰	3	16				
阿拉伯联合酋长国	7				12	5
坦桑尼亚联合共和国	29	44	43	36	6	11
美国	1	2				
乌拉圭	4	10	4	1	1	1
乌兹别克斯坦	19	31				
委内瑞拉	4	13			3	1
越南	34	37	22	5	5	4
西岸和加沙地带	15					
也门	46	52	26	18	16	51
南斯拉夫 <sup>c</sup>	2	5				
赞比亚	24	42	19	15	9	14
津巴布韦	13	27	37	27	1	4
<b>地区</b>						
东亚和太平洋			27	8	2	4
欧洲和中亚	15	14	3	1		1
拉丁美洲和加勒比			13	8	5	5
中东和北非	9	19	14	4	14	26
南亚	15		23	15	24	41
撒南非洲	53	47	35	29	18	27

资料来源：世界银行《2003 年世界发展指标》（2003 年，哥伦比亚特区华盛顿）。

<sup>a</sup> 儿童营养不良的普遍程度：5 岁以下儿童的百分比是 1993 年至 2001 年统计的。

<sup>b</sup> 青年文盲率是从 2001 年统计的。

<sup>c</sup> 从 2003 年 2 月 4 日起，“南斯拉夫”的正式名称改为“塞尔维亚和黑山”。