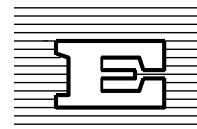


联合国



GENERAL



经济及社会理事会

E/ESCAP/CSD/1
26 August 2008*
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

亚洲及太平洋经济社会委员会

社会发展委员会

第一届会议

2008年9月24-26日

曼谷

行动框架：努力建设包容性社会

(临时议程项目 4)

秘书处的说明

内容提要

以往的发展成果使得社会发展的一般概念、尤其是社会政策及社会保护措施的作用，发生了重大变化。

目前有必要通过全面和改造性社会政策，实现包括平等、社会包容及人力资本构建在内的多重目标。要实现这一点，就必须采取包括社会、经济、文化及环境等各种发展因素在内的多学科办法。

文件建议建立广泛的社会政策框架，即：(a) 减少差异，(b) 掌控风险及挑战，但是，必须铭记的是一国社会政策应是其市场、社区和家庭的自然产物，应根据该国的传统、体制、文化及价值观念和可获得的财政资源为前提条件制订。

最后，各国努力，需要得到各种形式的区域及跨界合作辅助，以便为实现具有社会公正性的全球化铺平道路。

* 本文件之所以未能及时提交，与经济及社会理事会刚刚于2008年7月核准实行的最新经社会会议结构改革有关。

目 录

	页 次
一、总论.....	1
A. 导言.....	1
B. 当前社会政策形势.....	1
二、包容性发展的范围.....	4
A. 掌控正在出现和长久存在的风险.....	5
B. 减少差异.....	6
三、区域合作.....	7
四、结论.....	7

一、总论

A. 引言

1. 过去五年中，世界经济空前增长，全球化创造了异乎寻常的新机会，成为世界经济增长的主要动力。这使许多发展中国家取得了重大经济进展，实现了平均 5-6% 的增长率。亚洲太平洋区域的一些国家，如中国、印度和大韩民国，其增长率名列世界前茅，推动着全球经济。过去十年中，亚洲太平洋发展中国家经济规模扩大了一倍，年均增长率超过 7%。几百万人摆脱了极度贫困，许多发展中国家还在实现千年发展目标上取得了一些进展。

2. 全球极度贫困人口比例从近 33% 下降至 19%。亚洲太平洋区域成绩卓著，1990 年至 2004 年之间，有 3.5 亿人摆脱极度贫困。如这一趋势继续下去，本区域大部分国家将可以实现将极度贫困人口减半的目标。在千年发展目标其它诸多方面，例如改善教育、提供医疗服务等，也取得了进步，其中南亚和东南亚国家成绩显著。

3. 尽管发展中国家作为一个整体成绩非凡，但各国内及国家间仍存在着差异。许多国家、尤其是最不发达国家和内陆国成为落伍者。在东亚及东北亚实现了 8.6% 的最高增长率的同时，太平洋岛国经济体则仅增长了 2.8%。亚洲及太平洋约 30 个最不发达国家及太平洋岛屿经济体的增长速度不足以满足其发展需要。这些国家未能减少贫困，更广泛地实现人的发展。

4. 即使在发展较快的发展中国家，人口中的一些群体仍然未能从经济增长中受益。目前，本区域有 6.4 亿人每天生活费不足 1 美元。本区域 20 个国家中的 14 个收入差异有所扩大。尽管经济在增长，但有些国家却面临着严重的“社会鸿沟”，只有解决这一问题，才能保证当前的发展进程更加具备包容性。

5. 总之，尽管发展使全球许多国家以及本区域一些国家受益匪浅，但一些发展中国家却未能受益，甚至在得益于发展的国家中，也有一些人口群体未被包括进来。显然，亚洲及太平洋区域各国需要重视包容性和可持续发展，为难以受益于发展的社区提供机会，保证增长和发展的成果得到更为公平的分享。

B. 当前社会政策形势

6. 以往的发展成果使得社会发展的一般概念以及社会政策及社会保护措施的作用

用都发生了一些重大变化。日趋明朗的一点是，以零敲碎打的方式减少贫困、不平等、失业、社会排斥、脆弱性、社会冲突以及贫困的女性化，无论在全球或在区域范围内都未达到理想结果。通过全面的社会政策，建设更为强有力的社会基础这一需要，已成为各国以及全球发展议程的首要课题。

7. 采取全面政策，支持社会、就业及经济政策工具的协调使用，以便创造就业机会，调控经济并提供社会保护，以提高生产率和国内需求，实现有利穷人的增长，现在这已被认为是平衡的、社会、经济及环境可持续发展的一个基本组成部分。

8. 联合国环境与发展会议(1992年，巴西里约热内卢)提出的一个主旨是，可持续的增长与发展是社会、经济和生态等多方面因素的产物。会议还得出结论，强化社会发展是建设更为持久的未来的一个关键。人，而不是经济或其它机构，才应该作为受益者和行为者，成为核心。

9. 这一社会政策方针在社会发展世界高峰会议(1995年，哥本哈根)上进一步得到加强。会上，全世界的各国政府达成共识，把平等原则和社会公正作为发展的目标。各国政府进一步作出承诺，改善和加强国际、区域及次区域合作框架，促进社会发展。

10. 尽管如此，1980年代和90年代的“自由化—私有化—放开管制”这种主张国家最小程度参与的方式主宰了发展政策。这种办法的特点是把经济增长放在首位，认为下漏效应最终将把经济增长的好处带给所有人。社会政策的作用被归纳为“安全防护网”之类的杂项政策，仅仅用来挽回政策上的失败或发展中的灾难。但是，后续的发展结果表明，预想的下漏效应并未产生明显效果。世界增长仅有4.2%惠及世界最底层的一半人口。此外，各国内和国家间的差异都有所扩大¹。“先增长”议程忽视了经济改革的社会代价，这一点日益显而易见。当前的社会政策干预正朝着解决这些问题的方向转变。

11. 联合国开发计划署人类发展框架对发展的定义是扩大人的选择。人类发展方针是以人为本，支持有利穷人的发展。这一框架指出，人类发展要求经济增长，但并非仅此而已；同时还需要采取坚定的政策行动，将增长转化为人的发展，而这又会使发展的道路更为明确。

12. 如果不能把人的因素考虑进去，尤其是如果宏观经济政策的制订和执行没有

¹ 联合国经济与社会事务司，“世界社会状况报告：不平等的困境”，ST/ESA/299，2005年8月；以及Woodward和Simms,增长与穷人无缘:全球经济增长的效益和代价分配不匀问题”，经社司工作文件第20号,ST/ESA/2006/DWP/20,2006年3月。

充分顾及本应受益的那些人，那么政策就往往无法取得预期结果。例如，基础设施落后以致农民进入市场困难重重，妇女无钱养活孩子，这些人常常被忽略。如果普通人的应得和权利能通过适当配套政策得到保障，那么所有这些人就可以为加速进步和减少贫困作出贡献。他们需要得到支持，需要更好的基础设施、更好的机会，而这就意味着他们需要更好的政策框架，实现其自身的目标，进而推进国家目标的实现。

13. 除了解决长期存在的平等问题外，还有必要搞清楚近期事态发展及趋势将带来的新出现和即将来临的风险及挑战，评价其可能给社会各部门造成的影响，制订政策减少其负面影响。全球经济进行的重大调整，严重影响到全球人民的生活，也使各国及人民暴露在多种风险面前。全球性竞争带来了新形式的不安全，加深了不平等，使脆弱群体处于持久脆弱状态。

14. “风险”指的是可能损害一个人生活质量的不确定因素，例如生病的风险；同时也包括影响到社区、省市或整个国家的风险，例如洪灾或旱灾。具体的风险也可以表现为恶性事件或“冲击”，造成经济衰退的压力和波动。风险的起因可能是自然灾害(洪水)或者是人类活动(粮食价格上涨等)；可能是一次性的(一次性震荡)，也可能和其它风险同时发生或反复出现。

15. 此类风险的存在，意味着不存在所谓静态的“脆弱群体”。危机可能随时暴发，对人们造成多重影响，使其无法招架。因此每个人都是脆弱的。穷人往往是一个社会中最容易受到打击的群体，因为他们所面对的风险更多、更广。实际上，即使“穷人”也不是一个一成不变的群体，一个人随时都可能陷入贫困。因此，解决贫困的任何措施都应该努力实现每家每户有充分资源满足当前和未来消费的状态。² 之所以采取公共政策作为对策，是因为有必要采取行动减少这些风险对个人或/以及社区的影响。社会政策的范围应该扩大，应包括社会风险管理功能，以防止人们跌到无法接受的水平。

16. 因此社会政策必须包括各种工具，以便掌控风险及其对已受影响的人、以及可能受到影响之人所产生的各种后果。此外，政策还应加强所有人掌控风险的能力，并使其成为社会的积极分子，参与发展。

17. 社会政策要广泛而全面地实现平等目标，增强人们的能力，保证全球化成果公平分配、在风险日增、脆弱性加剧的情况下保证安全，就需要在两大战略方向上采取

² Naila Kabeer, 《非正规经济中社会保护的性别平等主流化》, (伦敦, 英联邦秘书处, 2008年)。

切实行动：(a) 减少差异，以及(b) 掌控正在出现的风险和挑战。

二、包容性发展的范围

18. 联合国倡导建设强有力的社会基础，创立社会经济发展的完整框架。全面社会发展政策的思想依据，是经济增长是社会公正发展的必要条件但不是充分条件这一思想。

19. 在社会发展委员会第四十三届会议上，秘书长的报告(E/CN.5/2005/6)呼吁采取广泛和包容性政策方针，建设“为所有人服务的社会”。秘书长呼吁进行体制变革，让人民自身参与进来，成为自身发展的积极分子。他重申，以人为本的发展战略要求将人权、平等、社会和医疗等方面都纳入所有政策中去，以便使人民具备参与发展的能力。

20. 下面的例子对近年来采纳的政策和这种扩大化的社会发展政策进行了比较：³

(a) 从通过放开、自由市场、供应方经济、小政府、杂项式的社会政策，把发展作为主要任务，转变为积极促进社会和经济发展的融合，并把分配和社会层面纳入所有政策议程，实现增长和平等；

(b) 从削减公共开支以避免财政赤字，转变为通过公共投资促进发展，扩大政府财政空间；

(c) 从以无形为理由无视文化和价值观，转变为承认文化和价值观在解决排斥性、促进社会凝聚力方面的重要作用。

21. 利用上述手段解决社会保护这一重要问题，就要求放弃把脆弱和边缘群体视为“受害者”的观念，采取主动行动，将其视为生活中的积极元素。社会保护的作用应包括四大不同方面：(a) 提供贫困救济的保护措施，(b) 扭转贫困的预防措施，(c) 增加实际收入、增强能力的促进性措施，(d) 解决社会公平和排斥性问题的转变性措施。⁴

22. 在解决脆弱性的问题时，往往没有考虑造成脆弱性、并使之一再发生的内在结构性不平等。因此，要想通过政策带来真正的社会转变，就必须解决社会中助长、造成和维持长期脆弱性的力量失衡。需要通过一个转变性议程，治标也治本。具有转变性

³ Isabel Ortiz: “社会政策”、国家发展战略、政策说明。经济与社会事务司，2007年。网上信息见(http://esa.un.org/techcoop/documents/PN_SocialPolicyNote.pdf)。

⁴ Stephen Devereux 和 Rachel Sabates-Wheeler, “转变性社会保护”，发展学研究所(IDS)，第 232 号工作文件，联合王国，2004 年 10 月。

质的社会政策不仅采取措施，援助社会上遭排斥或经济上受剥削的群体(例如为贫困妇女提供庇护)，也重视挑战和转变本质上有害的社会成规和做法(例如童婚)。因此社会政策的范围必须扩大，包含社会风险管理的功能，防止人们跌到无法接受的水平。

23. 社会政策的作用应该扩大，这就要包括事前措施(预防危机的措施)，也应包括事后措施，在危机发生后提供帮助。

A. 掌控正在出现和长久存在的风险

24. 根据临时议程项目 5 (a)，委员会将考察亚洲及太平洋区域目前发展所面临的挑战和威胁可能造成的社会影响，并特别考虑到粮食安全问题。通过社会政策和社会保护掌控粮食安全问题所造成的风险应采取的策略、方针和政策将得到讨论(见 E/ESCAP/CSD/2)。

25. 应引起重视的一个重要领域，是人口动态和家庭变化所带来的挑战。亚太区域当前的人口转变进程，造成了人口年龄结构的根本性变化，年轻人数量和比例大幅增加，老年人最终也将在数量和比例上呈现增长。本区域的许多发达和发展中国家由于生育率下降，预期寿命增加，而出现了人口的迅速老龄化。在老龄人口中(60 岁及以上)，“高龄”比例(80 岁及以上人口)已经从 1950 年的不到 7%，上升到 2000 年的 11% 多。预计，这一比例还将增加到 2025 年的 13%，并在 2050 年超过 19%。⁵ 在大部分亚洲国家，常规做法是老年人与家庭成员同住并得到其照顾。但是，这种使老年人得到家庭支持的传统方式已发生了一些转变。这种扶助基础已大幅削减，并且还会由于家庭小型化以及国内及对外移民而进一步缩减。必须特别重视制订照顾到年轻人及老年人需要的政策。

26. 促进上述群体的福祉和积极参与，建设包容性社会，是各国及国际发展议程的重要内容，也是人口与发展国际会议行动方案⁶ 的目标之一。这些目标也体现在马德里老龄化国际行动计划⁷、第五次亚洲及太平洋人口会议通过的人口与贫困行动计划⁸、以及 2000 年及其后青年世界行动方案⁹ 之中(见 E/ESCAP/CSD/3)。

⁵ 联合国人口基金，东亚及东南亚的人口老龄化：现状和新挑战》(曼谷，2006 年)。

⁶ 《人口与发展国际会议报告》，开罗，1994 年 9 月 5-13 日(联合国出版物，销售编号 E.95.XIII.18)，第一章，决议 1,附件。

⁷ 《第二届老龄问题世界大会的报告》，马德里，2002 年 4 月 8-12 日(联合国出版物，销售编号 E.02.IV.4)，第一章，决议 1，附件二。

⁸ E/ESCAP/1271，附件一。

⁹ 联大 50/81 号决议，附件。

27. 本区域长期存在社会失衡的另一个原因是医疗服务的供应。在无法获得基本医疗和卫生设施的人口中,亚太区域占近 70%。本区域的医疗旅游业吸引了全球的病患,但令人痛心的是,一些国家的孕产妇死亡率却有所上升;每年都有 400 万儿童不满 5 岁便夭折,大部分穷人得不到充分的医疗保健服务。各国需要解决与卫生相关的风险,包括艾滋病毒/艾滋病、禽流感以及现金支付医疗开支而导致贫困的问题。就此,必须全面加强卫生体系,改善卫生融资机制,保证共同获得医疗服务,保护个人免受医疗开支的灾难性影响(见 E/ESCAP/CSD/4)。

B. 减少差异

28. 如前所述,本区域许多国家仍然存在许多社会失衡现象,诸如社会排斥和歧视使人口的脆弱群体无法获得基本服务,受到各种风险的影响。因此政策制订者必须关注那些长期缺乏机会、被剥夺了获得基本服务途径、无法进入劳动力市场、缺乏基础设施无法实现发展的人。有效的政策要求政策制订者研究导致长期性排斥的原因。而这往往在于社会内部的不平等,以致附属群体的生存生计和生活机会普遍动荡无着,更大程度受到某些特定振荡的影响。必须认识到那些基本需求得不到满足的人,是不可能自己脱离困境的;需要可靠的社会保护政策,防止不可挽回的人和社会资本的丧失,打破贫困和遭排斥的世代袭传。

29. 尽管男女人数基本持平,但妇女一生中在若干领域都得不到平等机会,例如卫生保健、营养、教育、就业、生产资源、创收和资产。

30. 此外,妇女还遭受着各种形式的暴力,导致她们长久遭受排斥并处于劣势。发展进程中对妇女的长期排斥在结构上与经济和社会系统的运转方式相关;也就是说,各种体制的内在机制限制了妇女的各种途径或使其处于边缘地位。

31. 如果政策制订得当,承认并努力克服妇女前进的障碍,就不仅仅能够实现社会保护的近期目标,也可以对经济增长、人类发展和社会公正等更大的目标作出贡献。鉴于此,适当的社会保护政策不仅从两性平等角度讲是关键,也是包容性经济和社会发展的重要促进因素。在这方面,临时议程项目 6 (a)将探讨各国为减少两性不平等,促进两性平等可采纳的社会保护政策选择(见 E/ESCAP/CSD/5)。

32. 残疾人在本区域许多发展中国家被排斥于发展进程之外,他们成为社会中的隐形人、被动者。他们往往处于失业或就业不足状态,缺乏住房、医疗、教育和其它社

会服务，无法行使其公民和政治权利，得不到扩展能力的机会。必须认识到，残疾人士的积极参与是包容性和可持续经济发展的有机组成部分。就此，各国必须根据《琵琶湖千年行动框架》¹⁰ 以及《残疾人权利公约》¹¹，为残疾人建设一个包容性、无障碍和以权利为本的社会。这一问题将在临时议程项目 6 (b) 下进行讨论(见 E/ESCAP/CSD/6)。

三、区域合作

33. 各国的努力需要各种形式的区域和跨界合作加以补充，以解决跨界问题。此类合作可以涉及卫生(特别是传染病，例如禽流感)、劳动力(例如移民协定，可转接养老保险)、贩卖人口(例如湄公河次区域反对拐卖人口进程)、灾害管理和预警系统、人权(例如建立东盟人权机关的可能性)等等。

34. 社会发展方面的区域合作可以通过各种形式加以推进，包括：

- (a) 加强东盟、南盟等次区域组织的社会支助，
- (b) 集中培训及研究设施，
- (c) 加强区域社会科学研究能力、合作和协调，

(d) 亚太经社会等联合国区域机构推动区域先进经验的分享，促进区域社会政策的进一步发展。

四、结论

35. 世界迅速全球化，在社会、经济和环境方面都明显日益脆弱。这就迫使各国重温促进可持续发展、建设包容性社会的里约和哥本哈根等各种议程。

36. 我们需要的是具有重新分配、规管和支持权利等多种功能的全面社会政策。

37. 社会政策必须解决包括平等、社会包容性，人类资本形成等多重目标，带动转变性议程的实现。

38. 为实现这一切，需要采取多学科的方式，融汇社会、经济、文化和环境等各

¹⁰ 《为亚洲及太平洋残疾人努力缔造一个包容、无障碍和以权利为本的社会琵琶湖千年行动纲要》(E/ESCAP/APDDP/4/Rev.1)(见经社会 2003 年 9 月 4 日的 59/3 号决议)和《琵琶湖+5：进一步努力为亚洲及太平洋残疾人创建一个具有包容性、无障碍的和以权利为本的社会》(E/ESCAP/APDDP (2)/2)(见经社会 2008 年 4 月 30 日的 64/8 号决议)。

¹¹ 联大 61/106 号决议,附件一。

个发展因素，同时也需要实现政策融合的工具和制度进程。

39. 实现这些成果的责任不能仅由国家承担，私营部门、民间社会和普通公民也需要发挥日益积极的作用。伙伴关系及多利益攸关方平台，让相关利益攸关方参与规划、设计、实施和监督的包容性进程，可以使新的信息和观点影响结果，并实现社会、经济和环境问题的更好平衡。

40. 尽管每个国家都应遵守社会政策制订的总体框架，即(a) 减少差异，(b) 掌控风险和挑战，但此类政策不应陷入“一刀切”的歧途。一国社会政策应是其市场、家庭和社区的天然产品，并在国家传统、体制和文化、价值观以及可利用财政资源的基础上加以制订。

41. 最后，各国的努力必须通过各种形式的区域及跨界合作加以补充，这些合作可以成为具有社会公正性的全球化的铺路石。

.