



经济及社会理事会

Distr.: General
17 November 2008
Chinese
Original: English

社会发展委员会

第四十七届会议

2009年2月4日至13日

临时议程* 项目3(a)

社会发展问题世界首脑会议和大会

第二十四届特别会议的后续行动：

优先主题：促进社会融合

促进社会融合

秘书长的报告

摘要

本报告是按照经济及社会理事会第2008/19号决议编写的，经社理事会在该项决议中决定，社会发展委员会2009-2010年审查和政策周期的优先主题为“社会融合”，并考虑到这一主题与消除贫穷、充分就业和人人有体面工作的关系。

* E/CN.5/2009/1。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 社会融合对社会发展的重要性	4
A. 社会融合及相关概念	4
B. 区域展望	6
C. 社会、经济和政治趋势及社会融合	10
三. 社会融合对消除贫穷、充分就业和人人有体面工作的重要性	12
A. 贫穷作为一种排斥形式	12
B. 就业和体面工作	12
四. 旨在促进社会融合的现有战略	13
A. 社会正义、平等、不歧视、多元文化教育	14
B. 针对特定群体的专门任务	14
C. 参与决策	16
D. 包括社会保护在内的再分配政策	16
五. 结论与建议	17
A. 结论	17
B. 建议	18

一. 引言

1. 1995年3月6日至12日在哥本哈根举行的社会发展问题世界首脑会议将泛指的社会发展和特指的社会融合定义为“一个人人共享的社会”。社会融合是一个建立价值、关系和体制的过程，这是创建一个平等而有活力的社会，所不可或缺的其中所有人不分种族、性别、语言或宗教，均可在与他人平等的情况下充分行使其权利和责任，并为社会作出贡献。

2. 社会融合的真正目标就是使所有社会群体和个人融入社会的政治、社会、文化和经济架构，以便参加决策过程并扩大其各种机会。社会融合的过程需要促成一种基于团结的共识：尽力减少排斥，全体社会应帮助所有处于不利地位者。

3. 自从社会发展问题世界首脑会议以来，推动社会融合的国际努力主要以满足某些社会群体的特别需求为重点。结果，通过了若干新的任务和如下文书：《马德里老龄问题国际行动计划》、¹《到2000年及其后世界青年行动纲领》、²《残疾人权利公约》、³和《联合国土著人民权利宣言》。⁴ 尽管满足某些社会群体的特别需求是推动其进入社会主流的关键，然而此举未达到社会发展问题世界首脑会议所认可的广泛的社会融合范例。在国家一级进行了很多努力，以鉴定社会排斥的危险因素，各国政府也推行旨在打击排斥现象的政策，其重点对象常常是处于最边缘地位的群体和个人。

4. 在目前的全球化阶段，劳动力市场的演变方向是经济不安全程度更高，大多数不平等形式更严重，其中很多直接影响到社会凝聚力。从长远来讲，普遍存在的失业、就业不足或贫穷现象，造成社会排斥。此外，诸如快速城市化、人口老龄化、移徙增加和传统家庭结构的解体等社会人口变化，对社会包容形成特别的挑战。因此，迫切需要采取有效的社会融合和社会包容措施，以化解范围不断扩大的危险、脆弱性和排斥。

¹ 第二次老龄问题世界大会，2002年4月8日至12日，马德里(联合国出版物，出售品编号C.02.IV.4)，第一章，决议1，附件二。

² 见大会第50/81号决议。

³ 大会第61/106号决议，附件一。

⁴ 大会第61/295号决议，附件。

二. 社会融合对社会发展的重要性

A. 社会融合及相关概念

5. 如同在《社会发展问题哥本哈根宣言》和《社会发展问题世界首脑会议行动纲领》⁵ 内所界定的那样，社会融合既是一个目标，也是一个让所有社会着手推动社会发展的有活力的原则进程。其目标是促进稳定、安全和公正的社会，使所有人权得到尊重，包括弱势群体和个人在内的所有人都享受到机会平等。这一概念还被理解为人们能够相互共处，充分尊重每个人的尊严、共同利益、多元化和多样性、非暴力和团结，并能够参与社会、文化、经济和政治生活。

6. 无视社会融合会导致暴力、冲突和虐待行为。这种行为使不平等和排斥现象永久化，阻止个人发挥其充分潜力和为社会作出积极贡献。

7. 社会包容的概念有时等同于社会融合，在政府间的辩论和决策中越来越多地得到使用。人们有时认为包容的概念更明确地反映社会正义和平等的目标，尤其是在实现“一个人人共享的社会”的范围内。社会包容常常被认为是政府可以为创建更融合的社会所采取的行动。社会包容的程度还取决于当地社区、民间社会和家庭的支持程度，以及他们能否作为享有权利和责任的公民参与社会生活。

8. 人们愈来愈深刻地认识到，经济包容是实现整体包容的关键。经济包容取决于经济增长，但多数情况下被认为是就业和培训方面的机会平等。提供起码的生活标准，包括获得保健、教育和住房，是社会经济包容的基本要素。

9. 社会排斥一词常常用来表示没有“社会包容”，但两个概念并非完全对立。人们常常在一些方面被排斥在社会之外，同时却在其他方面得到包容。某些社会群体可能会取得内部凝聚，而整个社会却可能处于分裂。

10. 排斥具有经济、社会和文化层面。排斥的经济方面包括在劳动力市场和获得资产方面遭到排斥。社会和文化方面则指在获得社会服务、通信手段、社区和家庭支助或国家保护方面遭到排斥。这种经济、社会和文化排斥导致政治排斥，即个人被阻止行使其公民权利，包括参与决策。

11. 社会排斥可能与存在歧视有关以及或者为市场失效的结果。其来源也可能是独特的权力或剥削关系。其根源常常是农村和城市地区发展模式不平等，包括人力资本在内的资产分配不公平。

⁵ 社会发展问题世界首脑会议，1995年3月6日至12日，哥本哈根(联合国出版物，出售品编号C.96.IV.8)，第一章，决议1，附件一和二。

12. 社会排斥与不平等关系而非偶尔出现的经济和环境麻烦所造成的弱势状况的概念密切相关。遭到社会排斥的群体和个人之所以处于弱势，不仅是因为他们没有足够的能力渡过危机的时期。他们还受到歧视，特别是陷入不公平的、主要是非正规的网络。这种网络的基础是使其弱势地位永久化的歧视性和虐待性主顾——客户关系。

13. 在不同的国家，有不同的群体遭到排斥。在一些国家，失业者可能处于最弱势的地位。在另一些国家，族裔、宗教和文化少数人被排斥的危险最大。在很多国家，移民尤其处于不利地位。必须辨别在特定国家范围内的特定群体和个人可能面对的遭到排斥的不同原因，并了解导致排斥的过程。

14. 社会融合以及旨在减少排斥现象和促进包容的政策最终目标，就是取得社会凝聚力。社会凝聚力说明一个社会有能力确保其所有成员的福祉，尽量缩小差别和避免两极化与冲突。在一个具有社会凝聚力的社会中，人们共享有助于减少财富和收入及人际关系不平等现象的价值，而社会纽带牢固坚定。

15. 一个社会结构融合的社会适合于所有人，而在具有社会凝聚力的社会中，人们还对何为承认全体公民的权利和责任的社会契约达成明确的共识。因此，社会凝聚力可理解为个人愿意在社会各级相互合作和配合，以实现共同的目标。

16. 从道德和行为的角度来看，社会融合作为导致建立“一个人人共享的社会”的过程是可取的，因为不平等和排斥现象的社会、政治和经济代价很高。社会排斥与贫穷扩大、增长降低、犯罪率偏高、社会动荡和安全受到威胁有关。

17. 从道德的角度上来看，排斥和赤贫违背了人的尊严和人权等根本价值。社会排斥造成和加深人与人之间的不平等，损害社会正义。在政治方面，不平等和排斥行为削弱民主体制，威胁和平与稳定，可能导致暴力、民间动乱和公开的冲突。

18. 在经济方面，社会不平等现象阻碍社会中各阶层通过消费、储蓄和投资而促进增长，从而破坏了整体经济增长。由于社会地位、收入、地理位置、性别、年龄和族裔、移民或其他地位所造成的不平等现象，降低了社会流动性。社会流动性受到限制，则加深社会的分离，可能会引起分裂并限制增长和减贫工作。它还会限制生活在贫穷中的人们提高其生产力和收入，并因此摆脱贫穷的前景。

19. 性别歧视是最普遍和流行的制度化不平等形式。两性平等贯穿于所有其他社会领域，是所有社会中男女之间特征和不平等的标志。正如性别歧视严重阻碍了社会融合。实现两性平等应视为社会融合的一项重要措施。

20. 社会融合除帮助所有群体和个人进入主流社会之外，还要求对那些作为不平等关系基础的社会规范和原则进行改革。然而，我们不能忘记并非所有社会都准备好实现包容。在任何一个社会中，可能会有一些制度有缺陷，融入这样的制度

可能不会带来社会融合，而是使现有的不平等权力关系永久化。总而言之，不应有任何强迫融合的方式。这种做法会受到抵制，甚至被视为对人权的侵犯。

21. 在这方面，值得指出，可能会有一些群体，如土著人或宗教群体，不希望被“融入”一个社会，因为这会使其失去自己的特征。然而，这些群体通常欢迎侧重于实现更大平等的社会包容政策，可能希望成为一个包容社会的一部分，但在这一过程中必须与之协商。对这些群体而言，有时更被接受的说法是“社会包容”。

B. 区域展望

非洲

22. 在非洲环境中，社会排斥常常被视为贫穷的直接结果，它阻碍人们参加经济、社会和政治生活。除了一般贫穷外，受排斥的其他主要原因包括收入不平等；城乡发展不平等；土地等财产分配不平等；基于性别、种族、残疾和族裔的歧视；不能平等获得社会服务；缺少社会保护的策略；市场失败；以及权利得不到落实。⁶

23. 冲突和不稳定是非洲社会排斥的另一主要原因，特别是对于国内流离失所者和难民等直接受影响者更是如此，艾滋病毒/艾滋病流行也是一项主要原因：68% 艾滋病毒/艾滋病感染者生活在撒哈拉以南非洲。⁷ 暴力冲突和艾滋病毒/艾滋病流行已经产生了一些非洲最弱势群体：孤儿和受感染儿童，再加上留下照顾这些儿童的老年妇女。孤儿儿童不太可能上学，从而最终使他们成年后更可能遭受社会的排斥。

24. 2007 年非洲有将近 1 270 万境内流离失所者，其中近一半人被迫在世界各地流离失所。13 个国家新的或旷日持久的冲突和普遍暴力造成流离失所，其人数在这一年增加了 160 万。⁸

25. 为了消除社会排斥令人悲痛的影响，2008 年 10 月非洲联盟社会发展部长在温得和克举行的会议闭幕时通过了“非洲关于社会融合的共同立场文件”。这份文件指出，目前遭受边缘化和受到排斥的有妇女、儿童、残疾人、艾滋病毒/艾滋病感染者、老年人、难民、境内流离失所者、移民工人及其家属和经济、社会和政治进程中的其他群体。更重要的是，文件鼓励非盟成员国推动和加快非洲大陆以人权为中心和以人为本的可持续社会发展议程，社发议程得到了以就业为发

⁶ 特设专家组关于编制非洲加强千年发展目标中的社会包容、两性平等和健康推广工作补充目标和指标的会议报告以及背景文件，2008 年 5 月 7 日至 9 日，亚的斯亚贝巴(非洲经济委员会文件 ECA/ACGS/MDGs-PAM/EGM/RP/2008/2)和背景文件。

⁷ 艾滋病规划署，“艾滋病流行最新情况”(2007 年 12 月，日内瓦)。

⁸ 境内流离失所者监测中心。国家难民委员会“境内流离失所，2007 年的趋势和发展概述”(2008 年，日内瓦)。

展中心的社会包容议程的支持，并强调向社会所有成员提供技能发展和全面社会保护。

亚洲及太平洋

26. 影响亚洲太平洋区域社会包容的最重大趋势包括越来越不平等、劳动力移徙和人口老化。2008 年亚洲和太平洋经济社会调查⁹ 表明该区域因忽视农业造成越来越多不平等现象，指出这些不平等现象造成人们的技能闲置，从而可能阻碍经济增长并且威胁社会和谐。

27. 截至 2005 年该区域有 5 800 万国际移徙者，反映出在该区域内部寻求短期就业的流动人数增加。尽管国际移徙人数增加，但是保护移徙工人权利的问题却没有得到妥善解决。虽然有双边协议管制工人的跨境流动，但是它们对继续面临被歧视、剥削和虐待的移徙工人的待遇没有多大作用。人们还日益关注的是，虽然移徙能够有益于家庭，但是家庭成员为谋求就业长期不在家往往导致婚姻不稳定、家庭破裂和留下的子女付出社会代价，包括学校成绩差、暴力行为和少年犯罪。¹⁰

28. 亚洲太平洋区域是世界上老年人人口最多的地区，目前有 4 亿人，同时其增长率是总人口增长率的三倍。亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)认识到人口老化越来越大的挑战，带领该区域审查建设一个“不分年龄人人共享的社会”的目标实现进展情况。因此亚太经社会有助于促进 1999 年该区域国家核可的《亚洲及太平洋老龄问题澳门宣言和行动计划》。该计划作为一项区域纲领用于应对人口老化的挑战，重点是收入保障、维持生活和就业、健康和营养以及社会服务和社区等具体关注领域。为了协助成员国执行这项计划，亚太经社会发出一整套有时限的指导方针，具体说明国家和区域两级应当建立的总体目标和具体目标。同样，亚太经社会对《马德里老龄问题国际行动计划》的执行情况进行了第一次区域审查。

西亚

29. 西亚经济社会委员会(西亚经社会)针对区域关注的问题把工作重点放在排斥的决定因素，例如文盲、失业和经济不平等、性别歧视、移民地位、地理位置、文化规范和侵犯人权等。

30. 这个区域面临长期和短期的难民问题和收容大规模移徙的劳动力。人们认为，许多人因为没有公民地位而不能享有消除贫穷方案带来的发展收益。

⁹ 联合国出版物，出售品编号(C. 08. II. F. 7)。

¹⁰ 同上。

31. 在西亚，贫穷不一定是被排斥在参与、机会和获得服务的范围之外的原因。作为一项概念和一种经历，排斥集剥夺、歧视和失能于一身。有人认为，以消除贫穷为目标可能并没有解决产生排斥的根本原因或社会偏见和机构过程。对社会排斥的分析被视为有益于着重解决歧视及其与不平等关系问题。¹¹

32. 该区域的冲突和流离失所加剧了社会排斥现象。2007 年随着现有的冲突升级，中东有将近 90 万新的境内流离失所者，总人数达到 350 万人，几乎是难民人数的两倍。根据境内流离失所者监测中心收集到的数据，在整个区域，少数民族流离失所的危险最大。

拉丁美洲和加勒比

33. 在拉丁美洲和加勒比，已经出现了社会融合的思想，以应对(尤其是土著人和非洲后裔中的)高度贫穷现象、极端不平等现象和各种形式的歧视现象。该区域是世界上收入最不平等的区域，歧视造成的不平等仍然是社会融合最重大的问题之一。在拉丁美洲受歧视的原因涉及“贫穷”(36%)，其次为“老年”(16%)，教育不足(12%)，没有关系(7%)或者种族因素(6%)。教育不平等现象反过来往往归咎于种族血统，同一般人口的 48%相比，上中学的土著儿童仅占 34%。土著儿童的总失学率几乎比非土著儿童的高 1/3。¹²

34. 社会凝聚建立在归属感的基础上，依靠公民支持民主的意愿、在公共事务和公开讨论中发挥作用和对社会机构的信任。与受歧视和受排斥的团体团结一致被视为成功实施社会包容政策的必要条件，而归属感建立在更大的公平和更多地接受多样化的基础上。¹³

35. 该区域高度不平等和社会排斥现象被视为民主顺利发挥作用的重大障碍，因此，社会凝聚被认为是全面实现公民权利、巩固民主和实现社会总体福利的有效途径。增加经济机会、支持个人能力发展、促进以团结为基础的消除弱势和社会风险的包容社会保护系统、有效地管理公共财政并且承认社会的多元文化特性等等都被视为促进社会凝聚的良好途径。

发达国家

36. 发展中区域和发达区域一样都普遍存在社会排斥现象。欧洲联盟社会政策议程的一个显著特征是促进社会包容，目的是防止和消除贫穷和排斥并支持所有人融入和参与经济和社会生活。在欧洲联盟建立社会包容的工作主要集中在消除贫穷和就业政策方面，因为人们认为贫穷和失业是造成排斥的两个最重要因素。

¹¹ 西亚经社会“西亚经社会区域的社会排斥现象”(2008 年，贝鲁特)。

¹² 拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)拉丁美洲社会面面观，2007 年(联合国出版物，出售品编号 C.07.II.G.124)。

¹³ 拉加经委会“拉丁美洲和加勒比的社会凝聚、包容和归属感”(2007 年，圣地亚哥)。

37. 2007 年，欧洲人口中有 16% 依然处于财务贫困中，有 20% 居住在低于标准的住房中，有 10% 生活在无人工作的家庭中以及长期失业率接近 4%。¹⁴

38. 自从欧洲理事会 2000 年在法国尼斯举行的会议通过与贫穷和社会排斥作斗争的共同目标以来，各成员国编写了消除贫穷和社会排斥的国家行动计划。对这些行动计划的分析表明，在欧洲国家长期失业、低收入、专业资格差、教育水平低和健康不佳都是受社会排斥的主要风险因素。

39. 欧洲联盟还查明受社会排斥风险较大的几个群体，如老年人、残疾人、单亲、移民者和少数民族(包括罗姆人)、无家可归者、前囚犯、吸毒和滥用药物者以及在多重不利情况下出生和生活的人。

40. 2006 年有 250 多万临时劳工移民进入经济合作与发展组织(经合组织)的国家，长期移民增加约 5%。对于美国、加拿大、澳大利亚和新西兰等许多发达国家来说，最具有挑战性的社会融合问题就是确保移民的社会、经济和文化融合。

41. 在上文提到的国家中，土著民族在大多数福利指标方面都一直落后于非土著群体。和一般人相比，他们的寿命较短、健康较差、教育较少、失业率较高以及收入较少。在所有这些国家中，土著民族的贫困率、药物滥用率、自杀率和监禁率都比一般人的高得多。

42. 在几个发达国家，作为一种社会政策的融合产生了文化多样性消失的问题。一些国家把参与社会和公共生活的责任从个人转移到政府身上，造成公民参与降低。经合组织几项社会凝聚指标就可以说明这个现象，在过去十年中大多数经合组织国家的选民投票率降低，经合组织国家公民只有不到一半人对各个公共机构表示高度信任。另一项消极的趋势是过去 15 年中经合组织国家的囚犯人数不断增加。在积极的方面，工作事故率、罢工和自杀率减少。¹⁵

区域间合作

43. 欧洲联盟和拉丁美洲国家政府都把促进社会凝聚作为它们主要的政策优先事项。2007 年 9 月 23 日至 25 日在智利圣地亚哥举行的社会凝聚问题论坛上，该国两个群体交流了制定和执行社会凝聚政策的经验，包括减少贫穷、消除歧视和排斥的措施以及承认基本社会权利。

44. 目前所有区域委员会都在参与编制题为“在千年发展目标进程中进行区域间合作以加强社会包容、两性平等和健康推广工作”的发展账户项目。该项目的目的是在现有千年发展目标框架内，编制可衡量千年发展目标实现进展情况的补充

¹⁴ 欧洲共同体委员会“为增强社会正义和经济融合实现社会保护现代化：促进最远离劳动力市场的人积极融合”，(2007 年 10 月 17 日，(文件 COM(2007)620 final)布鲁塞尔)。

¹⁵ 经合组织“社会概览。经合组织社会指标”(2006 年，巴黎)。

目标和指标，其中考虑到包容弱势群体、增强妇女能力和健康推广工作。各区域委员会的共同意见是，如果我们要实现千年发展目标，就必须解决社会排斥问题。促进千年发展目标中妇女的社会包容和两性平等工作被认为尤其重要。¹⁶

C. 社会、经济和政治趋势及社会融合

45. 在许多地区和国家，参与性民主制度增进人们对社会正义、平等和普遍人权重要性的认识。行政权力下放和政治权力转移一般导致形成更加包容各方和开放参与的政策进程。

46. 人们也日益认识到多样性和多文化主义和价值的重要性及民族和文化差异对构建社会的贡献。

47. 在就业方面，体面工作的概念，连同工作权利基本原理，社会保护和社会对话逐渐重要，而且还有可能导致社会融合。

48. 不过，尽管认识到只有凝聚的社会才有能力应付社会和经济变动，为加强社会凝聚力所做的工作太少，因而加剧许多形式的社会排斥。社会发展问题世界首脑会议 2005 年审查结果曾经指出，全球化不但导致更严重的排斥，而且还基本上忽视了发展战略中的社会融合部分。社会政策总的来说进步不足，特别是在社会影响分析和政策促进社会融合方面。尽管表示对国际商定发展目标作出承诺，但为社会融合采取的行动大多仍然没有落实。

49. 自 1980 年代以来，依赖市场机制实现社会和经济目标的趋势并无助于促进社会融合。发展办法的这一转变大大减轻国家在促进社会方面适当目标，例如社会融合的能力，而推行面向市场的改革则助长了这些国家内的不平等现象。当前的金融危机可能会最后扭转这一趋势。

50. 与全球化有联系的最新经济趋势在世界许多地区与社会融合背道而驰。由于当前的就业趋势导致劳动力市场日益分割，穷人和处于社会边缘地位者大多受到排斥，无法享受全球化带来的利益。尽管经济增长和生产及市场全球化已导致提高劳工参与水平，但许多这类新职业都是不正规、不稳定、待遇差，而且也没有社会保护、一些现有的就业类别都已陈旧过时，从经济角度出发应该放弃不用。导致人们认为全球化是为了一些人的利益牺牲其他人，这种看法给实现世界社会融合带来更大的挑战。

51. 影响社会融合的其他趋势中较明显的是：不公平现象日益严重、国家内部和各国之间的流动增加、城市化步伐急促以及人口老化。在大多数发展中国家，长期忽视和缺乏农业方面投资已导致农村社区贫穷化和边缘化，并迫使许多人口迁

¹⁶ 关于编制加强千年发展目标进程的社会包容、人口、两性平等和健康推广工作补充目标和指标的专家组会议。

移到缺乏经济机会的市区。出现了新的隶属模式，扩大城市穷人行列者被切断与传统社区的联系，他们努力争取获得基本生活条件，例如住所、水电。城市地区社会排斥的一些最明显信号是：住所被剥夺、无家可归和没有基本服务的贫民窟不断扩大。联合国人类住区规划署估计，发展中世界的市区人口有 36.5%生活在平民窟内，撒哈拉以南非洲的比率高达 62%，令人震惊。¹⁷

52. 歧视、谴责、种族主义、仇外心理和基于性别的暴力仍然是社会融合的一些最大障碍。家庭内虐待往往基于宗法关系，这种行为仍然是无数妇女和儿童每日面临的现实情况。同时，一些更新的指责和歧视形式，例如与艾滋病毒/艾滋病状况有关的形式，也在许多社会中蔓延。

53. 随着贸易自由化和国家间经济互动的扩大，劳动力迁移的步伐也在加速。移徙工人及其家庭主要受雇于低收入工作而被剥削，既不能享受劳工权利也没有任何形式的社会保护，在融入其东道国方面仍然面临许多重大障碍。此外，移徙者融入东道国社会不应导致失去与其原籍国的社会和文化联系。相反地，维持与其原籍国的原有联系同时向新的国家，其文化和人民开放，都是成功融合的必要条件。事实上，社会融合进程取决于文化调整程度，包括是否愿意和有没有能力与东道国发展紧密的联系而不失去与原籍国的联系，从而有效发展“双重身份”。

54. 尽管往往认识到国家从其社会中同质结构获益，但也有许多例子显示出，族裔社区多元化的国家构建生气勃勃的经济体，为移徙者提供成功的机会。就移徙者而言，成功融入社会的具体方面包括：平等利用公共体制、尊重文化和宗教、掌握语言知识、东道国的文化和体制以及在民主进程中的发言权。

55. 一些国家经历年轻人迅速增长的情况，而另一些则出现人口老化问题。虽然社会经济背景、性别、移民身份或宗教信仰都是导致排斥所有年龄组别的因素，但青年和老年却可能由于其年龄而受双重歧视。

56. 缺乏教育和体面就业机会是限制青年融入社会的主要因素。世界上有 1.3 亿人不识字，其中将近 60%为年轻妇女。¹⁸ 青年也占失业者总数的 44%，但他们只占工作年龄人口的 25%。青年在劳动力市场的相对不利处境在发展中国家比在发达国家明显。¹⁹ 而更重要的是，这些地区的青年占全球青年人口的 85%。

57. 在教育和就业领域，女童和年轻妇女还要经常面临基于年龄和性别的社会排斥。年轻母亲特别容易受排斥，因为早孕经常受到指责，而且如果没有充足而且负担得起的育儿服务，会迫使母亲退学或停工。

¹⁷ 人居署，《2008/2009 年世界城市状况》（2008 年，内罗毕）。

¹⁸ 教科文组织统计研究所（www.uis.unesco.org）。

¹⁹ 国际劳工组织，《劳动力市场主要指标》（2006 年，日内瓦）。

58. 在一些国家，人口老化已导致劳动力萎缩。一方面，政府努力为老龄人口提供充足的收入支助和长期护理，家庭必须承担起为老年人提供护理的重担。这种变化可能不利于代际团结，也可能对包容性带来不利影响。

59. 武装冲突、暴力、内乱和新形式的暴力，包括恐怖主义，都在上升，成为国际议程上的项目，社会融合因围绕地方自治、族裔特征、资源竞争等问题所引起的冲突而受损。犯罪、贩运妇女和儿童以及移徙者上升也给社会融合带来越来越大的挑战。

三. 社会融合对消除贫穷、充分就业和人人有体面工作的重要性

A. 贫穷作为一种排斥形式

60. 贫穷经常与缺乏社会融合有关，而减少贫穷和体面工作则往往被视为社会融合和性别包容的途径。贫穷可以同时是社会排斥的因和果，而社会排斥概念本身则有助于我们了解贫穷的性质，查明其成因以及加强旨在减少贫穷的社会政策。

61. 人们日益认识到可以将贫穷视为社会排斥的一种特殊形式或是各种不同排斥形式的累积。贫穷通过以下形式体现出来：有限参与所有形式的决策，无法充分获得收入、生产性就业、教育、保健服务、住房、公共服务和文化以及诉诸司法。在这方面，与性别有关的排斥和不平，例如妇女受排斥而无法获得教育、土地所有权、信贷市场和就业等都是特别重要的方面。

62. 除了无法获得经济资源外，贫穷和排斥也源于缺乏应享有的政治和社会权利，因而难于或无法参与社会。经历长期贫穷者受到有效排斥，被剥夺政治代表权和发言权。他们往往被困在剥削权利关系中，而加深其被排斥情况。

63. 生活贫穷者走向社会融合的第一步包括满足人的基本需要，其中又包括营养、健康、饮水和卫生、住房，以及获得教育和就业。不满足这些基本需求就无法走向社会融合。同时，必须促使生活贫穷者参与规划、设计、执行和监测消除贫穷方案，从而增强生活贫穷者的能力。这类方案应尊重生活贫穷者的尊严和文化，利用他们的技能、知识和创造性，协助他们为争取权利组织起来，并接受这方面的教育。

64. 从社会融合的观点出发，贫穷的特征是缺乏或失去社会联系，缺乏参与正规的社会和经济网络和机构。因此，减少贫穷措施的一个重要方面是防止导致社会排斥的贫穷化进程。

B. 就业和体面工作

65. 区域经验表明，劳动力市场往往是受排斥的个人和团体与社会主流之间最薄弱的联系环节。就业的临时化与非正规化导致职业和个人生活的安全与稳定性降

低，增加了他们的脆弱性，加深了社会的排斥。失业者不仅失去他们的收入和社会福利待遇，也可能遭遇参与社区生活和家庭生活的破裂。

66. 许多国家仍然存在由于种族歧视而导致的就业上的排斥。边缘化群体的人较少有机会获得必要的技能以找到高薪工作。此外，雇主在雇用和晋升方面对他们多有歧视。对边缘化群体成员在招聘上的歧视加深了他们所受的排斥，妨碍他们对社会做出充分的贡献。对效率、生产力和增长也有消极的影响。

67. 年轻人失业率比成年人高 2 至 3 倍。由于对他们是否合适以及有限的工作经验和技能普遍存在着定型观念，因此他们面临更高的就业障碍。由于受到排斥和忽视，年轻人可能会参与犯罪和非法活动，从而脱离社会生活。

68. 有充分的证据表明，高失业率会导致种族关系紧张，激起对移民的不满并加深性别分工。因此，失业可以归入所谓的“不容忍和种族主义的政治”，造成对移民更严重的排斥，加深社会分裂。

69. 移民通常容易受到排斥和陷入贫困，尤其是在被发配到低技能和低工资的工作时。移民融入社会是与他们在移入国成功获得地位、角色和权利分不开的。而且也与其目前的技能和资格获得承认颇有关联。在原籍国获得的技能在东道国往往得不到承认。移民因而被逼做些不体面的工作。因此，在一个包容的社会里，超越国界承认技能应当是一个优先事项，因为它关系到利用人的能力，为社会做出充分的贡献。

70. 机会平等尤其关系到就业和社会融合。这需要强制执行核心劳工标准以及在就业机会上没有歧视，包括提供合理的住宿，以及确保获得培训和技能提升的机会。

71. 促进就业是许多国家和地区的一项社会融合战略。促进社会包容的劳工政策，其根基在于就业不受歧视、同等待遇、提供教育和培训或再培训，以及帮助易受歧视的群体，如青年、老年人、妇女、残疾人、少数民族、土著人民和移民融入劳动力市场。应特别针对需要再培训的失业和流离失所的工人。

72. 缺乏体面工作的机会使人们很难充分融入社会。为了应付工作者所面临的挑战(包括日益恶化的工作条件，在工作中缺乏权利、代表性和发言权，以及对残疾、年老或疾病问题保护不足)，相信更加重视体面工作及其关于就业、工作中的权利、社会对话和社会保护的原则，可以提供更美好的社会融合前景。

四. 旨在促进社会融合的现有战略

73. 人们可以借助自己的努力，并凭借家庭、当地社区以及国有、私营和民间社会机构的支持，遵循所在社会的标准，从而实现融入社会。但这种支持往往不够或根本不存在，使个人和群体受到排斥。因而，既为民众也为容易受到排斥的特定群体提供必要援助是至关重要的。

74. 社会发展问题世界首脑会议提供了一个制定、调整和实施社会包容政策的框架。在首脑会议后，各国政府采取了许多政策和方案，以扭转对社会融合产生不利影响的社会经济趋势。这些政策的重点和所采取的多种多样办法包括促进社会正义与平等、不歧视和少数人的权利、文化多样性和多元文化教育；采取基于权利或专门针对特定群体的办法；再分配政策；发展社会保护。然而，这些政策的落实却一直较为缓慢，对无数受排斥和边缘化民众的承诺仍然没有兑现。

A. 社会正义、平等、不歧视、多元文化教育

75. 社会正义涉及任何特定社会都必须制定的原则、价值观念和体制，以便使其所有成员履行自己对社会的职责并分享社会提供的福利。要推动机会上的公平和平等，就必须采取反歧视的措施。纯粹的立法措施在这方面似乎还不够，因为创建一个包容性社会的前提是尊重所有人权和基本自由。

76. 普遍人权所信奉的经济、社会、政治、公民和文化权利的各项原则，是包容性社会的基石之一。它们构成为实现人权阐明要求并动员各方行动起来的基础。

77. 创建包容性社会还需要从小学开始通过教育课程积极倡导容忍、相互尊重和关于多样性的价值观。多元文化教育在一些国家得到了提倡，以促进对文化差异的尊重，消除偏见和种族成见。另一个有效办法是促进“文化民主”，这为处于边缘地位的文化对整个社会做出自己的贡献创造了空间——机会和体制。

B. 针对特定群体的专门任务

78. 实现社会包容，需要清楚地认识到不同社会群体尤其是老年人、青年和残疾人等容易受排斥的群体所面临的具体障碍。

79. 人人共享的社会是一个不分年龄人人共享的社会。针对特定群体的专门任务，如《世界青年行动纲领》和《马德里老龄问题国际行动计划》，分别着眼于让年轻人和老年人融入社会的主流。

80. 《世界青年行动纲领》和若干区域框架，如《非洲青年宪章》、《欧洲青年条约》及《伊比利亚-美洲青年权利公约》，对于指导国家青年政策的制定和执行有所帮助，但并没有提供指导方针，以评估在实现这些文件所列广泛目标方面所取得的进展。因此，联合国秘书处接受了任务，负责以具体目标和有规定时限的目标的形式制定具体标准，这可能会提供更好的手段来评估各国的进展。

81. 《世界青年行动纲领》确定了几个优先领域和平行行动领域，以解决当代青年所面临的最迫切的问题。被认为对于促进年轻人融入社会必不可少的因素包括提高基础教育、技能培训和识字水平，创造就业机会，青年充分有效地参与社会生活和决策。

82. 必须采取紧急行动,以确保在迅速老龄化的社会中老年人能持续地融入社会和增强能力。根据《马德里老龄问题国际行动计划》2007-2008年的审查和评价,各会员国政策方面的主要努力,重点放在提供养老金、扩大老年人保健福利、调整劳动市场和医疗护理制度上,以应对加速的人口老龄化,防止歧视和虐待老年人,并制订代际团结方案。

83. 使老年人更好地融入社会生活的各个方面,就此所取得的成就是令人鼓舞的。但仍然存在许多障碍,包括老年人在社会生活的政治、经济、社会和文化领域的参与不足,老年人争取接受教育和培训的可能性也有限。

84. 解决残疾人的社会包容和进步问题,在于承认一个事实,即残疾人并不是一个没有个体差异的群体,社会有责任减少阻碍残疾人在同其他人平等的基础上参与社会各个方面的环境和文化障碍。

85. 《残疾人权利公约》²⁰ 阐明并规定所有各类权利如何适用于残疾人,并确定哪些领域必须作出修改,以便残疾人有效行使自己的权利,以及哪些领域必须加强对权利的保护。

86. 虽然土著人民有着不同的地域和文化背景,但他们的生活都同样处于经济和社会边缘,获得基本医疗和教育的机会有限。他们往往生活在赤贫之中,人权受到侵犯。在许多国家,土著人民的处境源于歧视性惯例的长期制度化。这种政策导致社会彻底排斥土著人民,或者通过有差别和不利的待遇以较差的条件将其融入。

87. 过去为将土著人同化纳入主流社会进行了许多尝试,造成土著文化和身份的丧失。自那以后,明显可以看出,对土著人民的强行同化或强迫融合并未能向他们提供与社会其他群体等同的机会和福利。这种做法不仅损害了土著人民本身,而且损害了国家的增长、社会凝聚力和政治稳定。

88. 联合国土著问题常设论坛强调有必要以基于人权和具有文化差别意识的办法来处理土著人民的问题。对土著人民的社会包容政策应当基于尊重其世界观、看法和经验以及他们关于福祉和发展的概念。这样的政策应该解决排斥的结构性原因,承认土著人民群众和个人的权利,并注重培养尊重,容纳文化的多样性,以及为土著人民充分和有效地参与涉及切身利益的所有事项创造条件。

89. 满足具体群体的需要必须避免诬蔑他们或过度强调其特殊的困境,因为这可能会加深社会裂痕。将资源导向弱势群体,有时会加剧社会歧视,并不总是能动员公众从而获得政治上的支持。

²⁰ 大会第61/106号决议,附件一。

C. 参与决策

90. 社会融合需要倡导能使社会所有成员充分参与社会、政治和经济生活的理想、流程及制度。这种参与必须建立在权利和机会平等的基础上。

91. 参与社会生活和网络，可以获得信息、机遇和支持，帮助他们摆脱孤立并形成归属和自主感，而且往往可以防止落入社会边缘。社会的所有群体也必须了解导致贫困和污名化的根源，以便形成包容所有群体的社会团结感。

92. 没有高度的政治包容，就不可能实现社会包容。政治包容的前提是民主参与，确保所有公民都可以在社会中发挥作用，可以影响政策的制订、执行和监督。

93. 因此，让所有利益攸关方参与制订、执行和评价确定社会运作和福祉的各项决策，这一点至关重要。人民通过参与政治保有其在社会中的地位，可以影响政策的制订和结果。他们应当可以对那些涉及其生活的决策施加影响。在这方面，关键是要收集并公布能使人们作出明智决定的数据和资料。

D. 包括社会保护在内的再分配政策

94. 为了让具有社会包容性的政策占据稳固地位，社会必须受到一种社会契约的约束，即在别人需要帮助的时候提供支持的意愿。包括累进税在内的财政团结机制是促进社会融合的方法之一。在社会发展问题世界首脑会议上，各国政府承认，要实现社会融合，就必须为弱势群体提供保护，必须拟定社会保护方案，以促成其独立，为被排除在经济活动之外的人们重新融入社会提供便利，并防止社会隔离或污名化的做法。

95. 越来越多的证据表明，社会保护可以作为一项预防措施发挥有效作用，减少风险和脆弱性，并对发展努力产生巨大的影响。社会保护也是解决脆弱性和持久不平等现象的根源与症状，从而推动建立具有包容性的社会的一个有效工具。

96. 精心设计的社会保护方案能够显著减少贫困现象。据估计，欧洲的社会转让使儿童贫困的风险平均降低了 44%。²¹ 同样，南非于 1998 年设立的儿童支助赠款已经成为一项重要的减贫工具，帮助了数百万照顾儿童的人们，尤其是最受歧视的社会成员之一——单身母亲。

97. 巴西实施的有条件的“家庭补助”现金转移方案已成功地深入到该国大量遭受社会排斥的家庭，并在确保儿童享有基本卫生保健和教育的同时提高了家庭收入。为了申请获得“家庭补助”的福利，许多人不得不第一次领取出生证或身份

²¹ 欧洲联盟理事会，“2008 年关于社会保护和社会包容的联合报告”，2008 年 3 月 4 日，布鲁塞尔(7274/08 号文件)。

证等文件。在这一过程中，他们培养出了自己隶属于一个比所在社区更大的社会的认识，创造出了一种既有权利又有义务的公民意识。

98. 已经为老年人实施非缴款性质的基本社会养老金计划的国家通过其切身经验证明，该计划能够在各个年龄阶段产生重大的、积极的溢出效应。在撒哈拉以南非洲和巴西开展的研究表明，养老金经常被投入营养的获取和儿童的教育。进一步的证据表明，定期现金转移能够使家庭从生计农业向可持续的家庭生产转变。

四. 结论与建议

A. 结论

99. 具有社会包容性的社会能够为共同的目标联合起来，超越狭隘的集团利益。然而，社会中最脆弱的群体可能不属于任何可代表其利益的集团，而且最贫穷的人们并不总是隶属于一个同质的集团。这就是为什么说，为促进社会融合开展工作是一项“全社会”的事业。它需要我们明确分析当前的形势，并让所有利益攸关方参与到需求评估及政策和方案的执行与监测中来。

100. 推进社会融合还需要政治领导和承诺。在这方面，至关重要的是必须实施通过宏观经济的稳定而健全的公共财政促进增长和公平的国家战略，并辅以公平的累进税制和社会保护机制。社会融合的任务并不单是政府的责任，而是应当由所有经济部门和整个社会(包括私营部门和民间社会组织)来共同承担。尽管如此，各国政府仍有责任设立体制安排，为在国家和地方两个层次的此类参与提供便利。

101. 具备社会包容性的战略最终能否成功实施，将取决于个人和团体对自己的权利和责任有多深的认识，以及各国政府有多么负责任和在多大程度上致力于社会正义。这就是采取加强民主参与的措施(包括动员公众舆论和让民间社会组织参与其中)对于促进社会的凝聚力而言至关重要的原因所在。

102. 社会政策应该能够起到改革作用，以便使遭受社会排斥和被边缘化的人们能够融入社会，并打破世代贫穷和遭受排斥的宿命。良好的战略能够起到长远“改革”作用的领域之一是获得社会服务(尤其是卫生和教育)的机会，其方法是弥合边缘化群体在教育 and 卫生成果方面所感受到的差距。

103. 社会排斥现象的持续存在阻碍了减贫努力、经济增长、社会发展及社会和经济的整体进步。这就是为什么社会融合必须成为国际社会、各国政府、民间社会和社会发展进程的所有利益攸关群体与个人的高度优先事项。社会内部和国家之间的和平与稳定，很可能取决于各会员国所执行的具有社会包容性的政策是否成功。

B. 建议

国家层次

104. 各国政府应制定具有社会包容性的政策，并将其纳入国家发展战略和减贫战略的主流。此类政策应基于对多样性的尊重和对强行同化的禁止。为实现这一目标，各国政府可考虑设立一个机构联络中心，负责促进和监测社会融合。

105. 各国政府应考虑促进充分就业和体面工作，将其作为社会经济融合与减贫的主要手段，并对在社会上和经济上处于边缘化地位的群体给予特别的重视。各国政府应制定和执行跨部门的全面社会政策，包括为正规经济和非正规经济制定基本的社会保护计划，作为在本国社会实现平等、包容、稳定和凝聚力的手段。

106. 各国政府应积极执行明确禁止基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他地位的政策，并从本国的法律框架中删除一切歧视性规定。

107. 各国政府应执行有关的国际文书的要求，消除参与障碍，促成建立协商机制，为包括妇女、少数民族和其他边缘群体在内的遭受社会排斥的群体提供听取其需要和愿望的机会。

108. 为确保实现这些成果，各国政府和整个社会均应作出特别努力，利用衡量成果和影响(而不仅仅是投入和产出)的指标，建立起社会包容政策的评价框架。

国际层次

109. 国际社会和捐助国政府应特别注意脆弱社会(包括那些刚刚摆脱冲突的国家和面临风险的次区域)的需要，以促进旨在预防和减轻暴力冲突的和平建设、社会凝聚力及建设性的社区关系。

110. 应请政府间区域实体推动旨在实现公平、包容和凝聚力的良好政策和做法交流。此外，还可以考虑设立一个“社会最低限额”作为本区域的最低标准，以及在整体上实现基本权利的跨界可移植性。

111. 国际社会可以对当前因群体而异的任务规定进行思考，以确定各个任务规定之间的联系和重合点。为了有效地执行这些任务规定，对不同弱势群体的态度的共性可以作为更有效执行这些任务的基础。