



第六十八届会议

临时议程项目 27(b)

社会发展，包括与世界社会状况以及与  
青年、老龄、残疾人和家庭有关的问题

通过社会包容促进社会融合

秘书长的报告

摘要

本报告是根据关于通过社会包容促进社会融合的大会第 66/122 号决议编写的。本报告借鉴了关于社会融合的前三份报告(E/CN.5/2009/2、E/CN.5/2010/2 和 E/CN.5/2011/2)结论，并审查了在社会保护、教育及机构建设和政策统一这三大领域的最新动态。



## 一. 引言

1. 社会融合是通过建立对构建人人共享社会至关重要的价值观、关系和机构推动社会发展的进程。通过社会融合，所有个人都可以充分行使自己的权利和责任，并平等地参与政治、社会、文化和经济生活。
2. 社会包容努力涉及各种战略，主要目的是增强弱势群体权能，使之受益于发展，并为发展做贡献。这一领域的行动主要集中在处理社会处境不利群体的特殊情况和需要，以促进他们融入主流社会。
3. 社会包容努力是实现社会凝聚力的关键所在。社会凝聚力主要指一个社会确保其所有成员福利、尽量减少机会差距及避免两极分化和冲突的整体能力。具有社会凝聚力的社会受基于对个人权利和责任的共同理解的社会契约的约束。
4. 国际社会已经认识到，促进持续、包容性和公平经济增长应当辅之以有效的社会保护，使处于弱势和边缘地位的人受益于经济增长的好处。会员国在大会第66/122号决议中呼吁实施社会包容战略，以促进社会融合，确保为弱势群体提供保护其社会和经济权利的最低限度的社会保护。为此，鼓励各国在国家 and 地方两级建立国家机构或部门，以促进、实施和评估社会包容方案和机制。
5. 虽然社会融合早已被认可为推进社会发展和社会决策的总体框架，但建立具有社会凝聚力的社会这一目标仍很渺茫，许多弱势群体和个人基本上仍享受不到发展的惠益。
6. 同时，持续存在的社会经济不平等现象和不时发生的社会动乱使人们认识到，社会包容努力在使发展努力真正具有包容性方面至关重要。融合和凝聚力正逐渐成为国家发展战略的组成部分。
7. 本报告重点介绍了最近关于社会融合和凝聚力问题的区域分析报告，秘书长曾于2010年发表了主要关注促进社会融合的政策和方案的报告(E/CN.5/2011/2)。

## 二. 社会包容、社会融合和社会凝聚力概述

8. 在世界许多地区，全球化、社会和经济日益不平等、代沟及个人主义和认同政治的兴起正在日益削弱社会融合。由于没有社会包容，这种趋势可导致脆弱的社会政策成果和社会不稳定，可能破坏政府的政治合法性。
9. 经济合作与发展组织(经合组织)最近分析了社会融合的概念及其对发展的重要性的衡量方式。经合组织确定了社会凝聚力的三个部分：社会包容、社会资本和社会流动性。社会包容被视为衡量贫穷、不平等和社会两极化等社会排斥方面的办法。社会资本包括人际和社会信任，以及各种形式的公民参与。社会流动性涉及人民能够或者认为他们能够改变其社会地位的程度。

10. 经合组织的研究表明，具有凝聚力的社会依靠旨在消除社会排斥和边缘化、推动社会流动和建设社会资本的政策措施。这些措施的成功主要取决于包容性的政策框架和协调一致的决策，尤其是在就业、社会保护、公民参与、教育、性别平等和移徙等领域。<sup>1</sup>

11. 各区域在处理社会融合和社会包容方面一直存在重大分歧，特别是关于社会凝聚力的概念和衡量。欧洲和拉丁美洲在确定社会凝聚力概念及其衡量办法方面进行了值得称道的尝试。

12. 2010年，欧洲委员会部长理事会通过了一项新战略和促进社会凝聚力的委员会行动计划，其中社会凝聚力被定义为“社会有能力确保其所有成员的福祉——尽量减少差距和避免边缘化——控制分歧和分化并确保实现全体成员福利的手段”。

13. “行动计划”阐明社会凝聚力的四大支柱：再投资于社会权利和一个有凝聚力的社会；建设具有共同责任和社会责任的欧洲；加强代表制和民主决策，扩大社会对话和公民参与；创建人人安全的未来。欧洲促进社会凝聚力委员会协调各国执行该行动计划，要求各国提供国家执行情况的反馈，并交流经验、方法和最佳做法。

14. 这一方式的核心理念是，社会凝聚力对享受人权、稳定的民主和法治至关重要。

15. 拉丁美洲和加勒比经济委员会拟订的这一社会凝聚力概念源自该区域国家经验。该概念的主旨是根据公平和社会融合的指导原则，打造超越经济增长的观念。<sup>2</sup> 委员会针对社会凝聚力的办法强调该区域融合与排斥机制之间的关系，以及公民对这些机制如何运作的看法。区域社会凝聚力框架确定了社会凝聚力三个相互作用的支柱：差异和差距、体制现状和主观因素。此外，还确定了与该区域相关的四个领域(或在建立社会凝聚力方面发挥重要作用的社会习俗)：社会关系、公民身份、市场和社会保护。

16. 在此方法中，社会关系决定一个人是否感到被家庭或社区接受或承认，如非婚生子女或遭受严重家庭暴力的情况。公民身份和公民能力建设完全取决于民选公职人员、公民积极参与的合法选举和政治进程及执法(一俟颁布)和自由媒体。经济参与有利于社会凝聚力，因为在经济认可和社会流动性方面，经济参与导致人人获得公平结果。承认社会保护是全体社会成员的基本权利对防止该区域社会两极分化至关重要。

<sup>1</sup> 经合组织，“2012年全球发展展望：在一个不断变化的世界中的社会凝聚力”（巴黎，2011年）。

<sup>2</sup> 拉丁美洲和加勒比经济委员会，“拉丁美洲社会凝聚力：概念、参照基准和指标”（LC/G.2420），第77页。

### 三. 实现社会融合战略

17. 社会保护、教育和体制建设是社会融合和社会凝聚力的关键所在。

#### A. 社会保护

18. 人们日益认识到，扩大社会保护和提供社会服务促进社会凝聚力。建立基本社会保护制度的承诺源于更广泛意义上的团结，据此社会承认有责任确保最脆弱和最困难群体得到基本保护，并就此采取行动。

19. 广义而言，社会保护是力求向人们提供最低限度安全以满足其基本需求的一套公共政策和方案。各国根据当地条件和优先事项采用了不同的社会保护定义和方法，包括现金转移、社会养恤金和社会安全网。近年来，一些发展中国家已在尝试建立普遍、非缴费型的最基本社会保护制度——提供最起码的基本服务和基本收入保障。

20. 过去十年左右，拉丁美洲国家一直处于扩大创新扶贫方案的最前列，如有条件的收入转移、非缴费型养恤金及儿童和家庭福利等。执行的方案主要包括对贫穷家庭的纯收入转移、提供收入补贴和提供或利用基本社会服务(通常与保健、教育和营养有关)及综合扶贫方案，这些方案向遭到社会排斥的群体和社区提供特定补助和优惠服务。<sup>3</sup>

21. 这些方案旨在解决助持久和跨代贫穷的主要因素——低收入、缺乏就业和教育机会和没有医疗保健。此外，这些方案主要针对有小孩的家庭，全部由税款供资，并且由社会救助机构牵头采取公共措施。据估计，这些方案为整个拉丁美洲约 32% 的穷人提供了救助。<sup>4</sup>

22. 在亚洲和太平洋地区，会员国认为社会保护是 2008 年粮食、燃料和金融危机之后有利于减少贫穷、不平等和排斥的包容性发展工具。<sup>5</sup> 此外，还认为社会保护是一种投资，而且是国家发展政策的核心组成部分，有助于建立有凝聚力的稳定社会，促进政府和公民之间的信任。

23. 预计扩大社会保护将增强贫困家庭的消费能力，刺激对当地货物和服务的需求，从而促进经济增长。还预计社会保护提供的风险保险将使人们能够更好地利用其技能和潜力，使他们能够更充分地推动经济发展。

<sup>3</sup> 关于具体方案的实例，见 Armando Barrientos、Miguel Niño-Zarazúa 和 Mathilde Maitrot 合编的“发展中国家社会求助数据库版本 5”，Brooks World Poverty Institute Working Paper Series (Manchester, Brooks World Poverty Institute, University of Manchester, 2010)。

<sup>4</sup> Armando Barrientos, “拉丁美洲社会保护改革在分配方面的影响”，WIDER Working Papers Series, No. 2011/69(联合国大学世界发展经济学研究所, 2011 年 11 月)。

<sup>5</sup> “保护的承诺:亚洲及太平洋经济和社会发展”(联合国出版物, 出售品编号 E. 11. II. F. 5)。

24. 亚洲及太平洋经济社会委员会建议成员国逐步提供社会保护,旨在从最脆弱群体开始,逐渐普及社会保护及其权利。

25. 撒哈拉以南非洲低收入国家提高收入的能力低,行政费用高。这些国家觉得很难提供自筹资金的社会保护方案。然而,现有方案和模拟方案日益有证据表明,大多数低收入国家在财政上负担得起社会保护最低标准的基本构成部分,首先是非缴款型养老金、子女补助金或公共工程。<sup>6</sup> 应调动资源,并在国家预算中重新分配,以扩大社会保护范围,不局限于这些方案。

26. 大部分(如果不是所有)非洲成功的社会保护方案均以政治承诺、国家融资和控制权为特点。一些国家政府未承诺提供某种形式的社会保护,这是因为尚未有效动员公民要求社会保护,正如该区域其他国家的情况。<sup>7</sup>

27. 各国政府日益认为有必要普及社会保护——先针对特定群体采取措施,作为全民普及的基础。然而,事实证明社会保护战略及其诸多好处并未有效消除长期存在的对特定群体的经济和社会歧视。经合组织称,如果制定双重社会保护制度(穷人靠社会援助,富人靠个人缴款或其他私人方案),则损害越来越多的中产阶级对提供公共服务的承诺,而这是社会凝聚力的关键所在。<sup>8</sup> 投资于公共教育必须扭转这种趋势、提供平等机会并树立积极的公民意识。

## B. 投资于教育,包括公民教育

28. 教育可增加终生和职业机会,使人不断进取并发展人力资本。此外,教育有助于传播对社会感至关重要的价值观,从而促进社会凝聚力。教育还有可能不仅增强认知和社会技能,而且培养积极态度、习惯和规范,以及健康的生活方式和积极的公民意识。这些益处包括批判性思维和决策、政治沟通技巧、组织技能和公民能力。

29. 通过教育促进公民参与对社会凝聚力特别重要。公民参与趋于改善提高劳动力市场成果、减少犯罪及促进民主体制和人际信任。人际信任促进经济增长和机构效率并减少腐败。一些研究人员称,社会信任程度可准确预测经济运行情况。<sup>9</sup>

<sup>6</sup> 国际劳工组织,“促进公平和包容性全球化的社会保护最低标准:社会保护最低标准咨询小组的报告”(日内瓦,国际劳工局,2011年)。

<sup>7</sup> 见题为“建立南部非洲社会保护制度”的背景文件,该文件是根据 Stephen Devereux 所写的2010年欧洲发展报告编写的。可查阅:<http://erd.eui.eu/publications/erd-2010-publications/background-papers/building-social-protection-systems-in-southern-africa/>。

<sup>8</sup> 经合组织,“2012年全球发展展望”。

<sup>9</sup> Sjoerd Beugelsdijk、Henri L. F. de Groot 和 Anton B. T. M. van Schaik 合写的“信任与经济增长”,丁伯根研究所讨论文件,第049/3号(阿姆斯特丹和鹿特丹丁伯根研究所,2002年)。

30. 在经合组织成员国中，教育程度较高的人平均比教育程度较低的人更可能表现出较高水平的公民和社会参与。欧洲社会调查表明，每增加一年教育，参与社区或志愿活动的概率就会增加。同样，世界价值观调查分析报告指出，在加拿大，日本和美利坚合众国，教育与人际信任高度关联。<sup>10</sup>

31. 经验表明，教导容忍和尊重文化多样性作为学校课程的主流及增加少数族裔受教育的机会有助于社会融合。学校可以通过营造开放的课堂气氛促进容忍，这往往使教师与学生相互尊重和信任，并鼓励就有关意见和价值观进行对话。学校可通过促进参加学生会和志愿项目培养学生的公民参与意识。

32. 研究表明，高等教育进一步促进学生的人际信任感和容忍。如果课程和学术环境有利于更好地理解多样性及生活在社会和文化多元社区的社会和经济效益，则效果很明显。<sup>11</sup>

33. 但在许多国家，特别是劳动力市场持续疲软的国家，高等教育没有为年轻人就业做好准备，致使许多持大学文凭的年轻人失业，造就了社会动荡的温床。针对这种情况，除了培养年轻人创业和自营职业技能之外，日益重视培养技术和职业技能。

34. 教育机构在促进公民教育、民主参与和志愿服务方面作用明确。然而，人们正是在家庭和社区中首次体验社会融合，并从整个童年到青年得到社会规范的灌输。

### C. 机构与政策统一

35. 经验表明，社会包容政策的有效实施主要取决于运作良好的政府机构网络，支持地方当局和社区，如社会包容部门或促进社会整合地方社区工作队等。各项方案的有效落实有赖政府采取综合办法，要求相关职能部委进行横向合作，同时辅以绩效预算编制。

36. 即使政府机构运作良好，包容性政策也不会自动转化为积极的社会融合成果，除非得到公民的支持，广泛参与其制订、执行、监测和评价。

37. 如前文所述，投资于公民教育和社区参与是实现公民信息灵通的第一步，公民因而能够要求享有其权利，并追究公职人员对其行动的责任。第二步是建立参与性框架和机构，支持全体社会成员的经济、社会、文化和政治参与。这种参与的程度表明社会本身的社会融合水平。个人和社会群体都需要有充分的机会参与影响其福祉的决策进程。他们若无机会参与，或被蓄意剥夺这种机会，则会感到

<sup>10</sup> 见经合组织“2010年教育概览：经合组织指标”（巴黎，2010年）；2002年至2007年进行的欧洲社会调查；2003年进行的成人识字和生活技能调查。

<sup>11</sup> 在大不列颠及北爱尔兰联合王国进行的公民教育纵向调查是评价教育对公民和社会参与效果的很少可用来源之一。

无能为力，增加对公共当局和机构的不信任，而这可能导致社会动乱。因此，促进参与性治理，即利益攸关方直接参与关于直接涉及其事项的决策进程，以及在国家和地方两级积极参与公共生活的所有领域对社会融合努力的成功至关重要。<sup>12</sup>

38. 促进参与性治理和社区参与的国家和地方机构，如民间社会组织、合作社和社区委员会等，为公民参与和参加提供机会，而且往往代表弱势群体，并为其争取权利。

39. 越来越多的民间社会组织和非营利组织正在要求制定一个与公共当局互动的重点突出的参与性模式，有时被称为社区参与性治理，以加强公共部门对公众需要的响应。民间社会组织提出的另一项要求是参与性预算编制，往往被视为对真正承诺参与性治理的试金石。虽然总体上日益关注参与性预算编制，但各国政府继续自己审查预算进程。

40. 尽管努力促进参与性治理，但有限的体制能力和根深蒂固的偏见和陈规定型观念仍然是一些个人和群体因其族裔、性别、年龄、移民身份或其他特征融入社会的主要障碍。针对这种情况，各国建立了若干国家机构，负责消除歧视和调查歧视事件。

41. 许多国家设立了人权机构，如国家人权委员会或监察员等，以监测和保护人权。人权事务委员会通常负责审查国家人权立法和现行政策。监察员（在一些国家称为公民拥护者）调查和处理有关歧视的投诉。他们通常在国家一级任命，但也可以由地方政府选出。此外，有些国家通过各种机制，如听证会、咨询委员会或正式咨商机构等，探讨扩大公众参与处理人权问题的新途径。<sup>13</sup>

42. 在欧洲联盟，根据欧洲联盟平等待遇指令建立了国家平等机构，旨在为歧视受害者提供独立援助。这些机构独立调查、监测和报告歧视问题，促进平等。欧洲平等机构网络汇集了来自 31 个国家的 38 个组织，它们打击基于一系列理由的歧视，包括年龄、残疾、性别、种族或族裔血统、宗教或信仰及性取向。然而，在执行种族平等指令和两性平等待遇指令十年之后，仍未制订关于这些机构应如何运作的具体准则。平等机构以法律咨询、调解或其他措施的形式向受歧视者提供援助。大多数平等机构还通过开展宣传活动和支持雇主和服务提供者的良好做法促进平等待遇。

43. 促进参与性治理机制和社区参与不可或缺，以保证关于社会包容的国家和地方政策和方案的一致性和连续性。负责处理歧视和确保权利和机会平等机构的工

<sup>12</sup> 参与性治理是指施政的形式，使民间社会合作伙伴有权使用国家资源，就直接涉及他们的事项作出决定。

<sup>13</sup> 此类机制的实例见“促进保护人权的善治实践”（联合国出版物，出售品编号 E.07.XIV.10）。可查阅：[www.ohchr.org/Documents/Publications/GoodGovernance.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GoodGovernance.pdf)。

作仍然至关重要，以评估此类政策和方案的成果，处理差距并就差距提供指导意见。

## 四. 挑战

44. 尽管目前努力实现社会融合，但社会包容和社会凝聚力仍然是主要的全球公共政策挑战。在发展中世界，持续贫穷和排斥、巨大收入差距、接受教育、获得保健服务和进入就业市场的机会不平等以及社会服务的分配和提供不公平依然司空见惯。在一些发达国家，类似挑战重新出现，但规模不同。

45. 在 2000 年代后期的经济和金融危机之后，许多国家大幅削减社会支出，包括在社会保护领域。这些紧缩措施对穷人和弱势群体的生计及公民对公共当局的依赖产生了显著的负面影响。<sup>14</sup> 在经合组织一些成员国，选民投票率下降，志愿人员减少，人与人之间的信任度降低，这一切表明社会凝聚力减弱。在一些国家，社会凝聚力的其他重要方面，如社会和政治信任、容忍度和观念等，也一直在退化，有时相当严重。<sup>15</sup>

46. 在一些国家，社会包容和社会凝聚力的障碍包括缺乏社会流动，以及对个人机会的信心下降。此外，基于身份的群体和协会数目一直在增加，这种情况有时被视为对缺乏共同国家目标的反应。

47. 在区域一级，基于社会权利的欧洲发展模式仍然受压，尽管该模式在产生和维护社会凝聚力和社会团结方面发挥作用。根据新战略第 9 段和欧洲委员会促进社会凝聚力行动计划，“正在出现的四分五裂社会模式构成对欧洲社会凝聚力的最大挑战之一，越来越多的人在充分享受权利或依靠福利和其他公共服务方面受阻，同时贫富日益不平等。”

48. 在拉丁美洲和加勒比，威胁社会凝聚力的主要因素包括：社会和文化差距不断扩大；治理薄弱；归属感的传统来源流失；公众不信任民主制度中的政治机构。<sup>16</sup>

49. 在有效执行社会包容政策方面，各国面临诸多制约，包括政府机构在预算编制和提供社会服务方面协调不力，社会服务投资不足，以及民间社会对要求变化的参与有限。

<sup>14</sup> Isabel Ortiz 和 Mathew Cummins, “紧缩时代：181 个国家审查公共开支并采取调整措施”（政策对话倡议和南方中心，2013 年 3 月，纽约）。

<sup>15</sup> Andy Green、Germ Janmaat 和 Helen Cheng, “社会凝聚力制度：汇聚和离散趋势”，国家研究所经济评论，第 2015 号（2011 年 11 月）。

<sup>16</sup> 拉丁美洲和加勒比经济委员会，“拉丁美洲社会凝聚力”。



## 五. 结论与建议

### A. 结论

50. 在发展理论与实践 中，社会包容、社会融合和社会凝聚力在促进社会发展方面的作用日益受到重视，被确认为实现包容性增长和发展的关键所在。

51. 综上所述，社会保护、教育和体制建设对加强社会融合和社会凝聚力至关重要。

52. 社会保护是一项社会经济权利，以及社会融合和社会凝聚力不可或缺的一种体制化团结形式。然而，社会保护不应是一种松散的方案集合，而应成为一个连贯的综合政策框架核心，并有立法和治理基础及可持续的供资。必须认识到，应确保提供从童年到老年的终身保护，并根据弱势群体的情况和特点向他们提供保护。然而，不应认为社会保护可取代结构改革，通常需要进行结构，以解决社会不平等、获得资源的机会不平等和持续存在的歧视问题。

53. 强调平等、共同责任和共享社会原则的综合教育政策对于培养积极的公民意识不可或缺。传授赞赏多样性和促进人权的价值观和态度对促进包容至关重要。

54. 各国政府必须与所有相关的利益攸关方合作，投资于建立或加强负责消除社会不公正、排斥和歧视来源的参与机构。必须就此类机构实施的对策进行协商，并持续予以监测和评价。

### B. 建议

55. 敦促各国政府进一步制定和执行社会保护、教育和参与性体制建设领域的社会包容性政策，将其作为国家发展战略的一部分。

56. 各国政府应加强针对弱势社会群体的干预措施，同时将社会融合整体目标纳入所有政策和方案的主流。

57. 鼓励各国政府与民间社会和私营部门合作建立国家机构，促进在国家和地方两级执行、监测和评价社会包容性政策。

58. 在国际一级，促进社会融合、不歧视和平等应成为 2015 年后发展议程中解决不平等问题的组成部分。