



社会发展委员会

第五十三届会议

2015年2月4日至13日

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

反思和加强当代世界的社会发展

秘书长的报告

本报告应经济及社会理事会第 2014/3 号决议的要求编写;经社理事会在该决议中决定,社会发展委员会 2015-2016 年度审查和政策周期的优先主题为“反思和加强当代世界的社会发展”。报告评估了在履行社会发展问题世界首脑会议各项承诺方面取得的进展。报告显示,20年后,关于消除贫穷、实现充分就业及社会融合的承诺仍然非常切合实际,但在很大程度上未得到实现,因为进展一直不平等、不全面。报告审查了用于加强可持续发展的社会层面的前瞻性战略并提出供社会发展委员会采取行动的具体途径。



一. 引言

1. 经济及社会理事会在其第 2014/3 号决议中决定，社会发展委员会 2015-2016 年度审查和政策周期的优先主题是“反思和加强当代世界的社会发展”。这个专题非常及时。会员国将在一年内通过一项用于接替千年发展目标的全球发展新议程。这一年还是在哥本哈根举行的社会发展问题世界首脑会议 20 周年。

2. 在世界首脑会议上，各国政府同意把社会发展目标列为最高优先事项，承诺要消除贫穷、促进充分就业及在增进和保护所有人权的基础上促进社会融合。向委员会审查会议提交的这份报告评估了为实现首脑会议愿景和履行各项承诺方面所取得的进展，目的是为政策会议奠定基础。报告显示，20 年后，三项核心承诺基本上仍未实现，但在目前情况下仍然非常切合实际。根据这一审查结果，秘书长 2016 年关于本优先主题的第二次报告将在考虑到 2015 年后发展新议程的同时为社会可持续发展确定新的挑战 and 机遇，并提供更多具体的前瞻性政策建议。

二. 社会发展问题世界首脑会议：一个全面的政策框架

A. 首脑会议成果的持久影响

3. 以先前各项协议作为基础的《社会发展问题世界首脑会议社会发展问题哥本哈根宣言和行动纲领》是到目前为止用于指导国家、区域和国际各级社会发展行动的一整套最广泛的规范和明确承诺。首脑会议是在发生重大政治变革——最值得指出的就是冷战的结束——和对国际关系的转型潜力重新燃起希望的背景下催生了一个雄心勃勃、以人为本的议程，目的就是在所有人充分参与的基础上促进社会进步、公正和改善人的境况。

4. 在首脑会议上，各国政府提出了一个广泛的社会发展愿景，认为社会发展既是一个目标，也是一个进程。就目标而言，首脑会议的目标是要确保所有人的福祉和社会的和谐运作，特别是要以实现三项核心承诺的方式来达到这个目标：消除贫穷、促进充分就业和促进社会融合。作为一个进程，社会发展涉及逐步更公平地分配机会和资源，以促进社会公正和平等。这一进程还要求有更大的包容性和使所有人都参与经济、社会和政治进程。

5. 1990 年代举行的包括该次首脑会议在内的一系列国际会议反映出对发展问题的讨论越来越重视人类发展和福祉；这种讨论越来越认识到经济增长的局限，认识到必须作“考虑到人的”结构调整。¹ 正如《哥本哈根宣言》第 26(a)段所规定的，首脑会议框架在力求“把人置于发展的中心并使我们的经济更有效地满

¹ Giovanni Andrea Cornia、Richard Jolly 和 Frances Stewart(编辑):《考虑到人的调整》，第一卷，《保护弱势群体与促进增长》(1987 年，牛津克拉伦登出版社)。

足人的需要”的同时，把社会问题对发展的经济层面的传统依赖颠倒了过来。《宣言》第7段还确认，在经济和社会方面，最具生产力的政策和投资是“那些能赋予人民权能使之能最大限度地利用其能力、资源和机会”的政策和投资。

6. 首脑会议的独特性还在于各国政府所展示的全面应对社会挑战的政治意愿；它们认识到，社会发展不能以部门倡议或以零敲碎打的方式来追求，而必须确立为实现所有人福祉的价值观、目标和优先事项。参加首脑会议的各国政府在《宣言》第6段中明确指出，经济发展、社会发展和保护环境是可持续发展相互依赖和相辅相成的组成部分。它们还确认了经济政策，包括结构调整方案和其他经济改革政策，对社会状况可能产生的影响。

7. 《行动纲领》提出了用于兑现首脑会议各项承诺的一般性方法，并概述了在国家和国际两级需要采取的政策、行动及具体的经济、社会、环境、法律和其他措施，同时又为国家政策的设计和适应当地情况留有充分空间。要遵守首脑会议文件的核心价值和原则就意味着必须保证执行进程具有参与性和包容性。

8. 首脑会议影响了在这之后举行的一些会议的成果。值得注意的是，在2000年9月，《联合国千年宣言》重申了首脑会议倡导的许多价值观和原则的核心地位，包括平等、团结和容忍。千年发展目标就是为了体现《宣言》的愿景。千年发展目标的框架涉及很多在首脑会议上提及的社会关切问题，其中最值得注意的就是贫穷问题(虽然把贫穷定义为每日靠不足1美元生活的做法偏离了在首脑会议上提出的对贫穷问题的更为全面的解决办法)。直到2005年才把充分就业作为消除极端贫穷和饥饿目标(千年发展目标1)下的一个具体目标加了进来。除了作出关于促进性别平等和增强妇女权能的承诺外，社会融合及与特定社会群体有关的问题没有列入框架。

9. 千年发展目标的作用是鼓励各国政府围绕一套可衡量的目标采取具体行动，尤其是支持作出消除贫穷的努力，并改善协调工作。但是，人们批评千年发展目标把发展进程缩小到一些有限的人的需求和社会需求，批评这些目标未充分纳入平等和社会公正原则。因为在衡量千年发展目标的实现情况时在很大程度上依靠的是衡量在达到每一个指标方面所取得的平均进展，而在人类发展方面日益不平等的情况下在国家和全球两极有可能达到这些指标(并在某些情况下已经达到了指标)，但却完全绕过了一些弱势和处境不利的社会群体。

10. 专注于具体目标或完成状况的做法使千年发展目标框架简单化，并有效地调动了对发展的支持。自2000年以来，分配给社会基础设施和服务的援助份额和国内资源份额都普遍有所增加。框架也为由国家驱动的战略去实现各项目标留下了足够空间。但有时资源被投资于有可能解决短期需求问题的狭隘的临时措施，却往往不能解决产生脆弱性的根本原因或建设能抵御贫穷和排斥现象的复原力。

虽然框架使各国政府处于驾驶员的位置，但缺乏对实现各项目标的进程或手段的指导则意味着无法确保落实参与性进程或包容性成果。²

11. 大会现在正就 2015 年后发展议程展开最后谈判。在联合国会员国率先争取形成关于议程的共识的同时，广泛的利益攸关方和广大人民也加入了这一进程，其中有一部分是通过联合国发展集团组办的协商会议。该议程是否能促进包容性和参与性、是否能成功推进在哥本哈根提出的全面社会发展愿景将取决于以何种方法来落实议程，这也是本报告第五节所考虑的问题。

B. 为社会发展创造有利环境：动态变化和新机遇

12. 各国国家元首和政府首脑在《哥本哈根宣言和行动纲领》中设想了有利的国家和国际的经济、政治和法律环境；在这种环境中，可持续经济增长和增长惠益的公平分配以及民主、透明和负责任的机构将有助于改善和提高生活质量。

13. 自首脑会议以来，包括民主化、权力下放进程、持续的和新发生的冲突、全球化、世界金融、经济、粮食和能源危机、气候变化、技术进步和人口趋势(如城市化、人口老龄化和移徙)在内的主要政治、经济和社会趋势改变了社会发展的环境。从积极的一面来看，全球化、城市化和技术进步促进了世界各地的经济增长、就业机会的增加和创新。

14. 正规民主的蔓延、权力下放及信息和通信技术的改善，再加上大规模扫盲和教育，使人民作出知情选择和参与决策的能力得到加强。但是，它们的影响是不均衡的。在现有的一些民主政体中，用于保证政治参与和媒体自由的措施恶化了，对体制的信心在下跌。随着全球化，许多国家在快速增长的同时伴随着国与国之间和国家内部日益加剧的不平等现象，基本服务的提供和体面工作并没有惠及每一个人。一个不再支持生产性投资和体面工作的金融服务部门的兴起增加了经济的波动性。数字鸿沟在大多数国家依然存在，在某些国家甚至在继续扩大。生态系统退化、发生极端气候事件的可能性增加和因气候变化造成的农业生产力的丧失早已在遏制生计并威胁着社会稳定。

15. 因此，这些及其他重大经济、社会、政治和环境趋势加剧了一些长期存在的社会问题，带来了新的挑战，同时某些趋势也为社会进步创造了新的机遇。总体而言，这些趋势会造成何种结果取决于如何对它们进行管理。跨界贸易、资金流动、资本、投资增长产生不平衡影响及产生全球化其他特征的主要原因在于对全球化缺乏治理。国家和国际两级的政策一致性对于实现平衡的积极成果和最大限度地降低风险而言至关重要。由于这些重大趋势具有全球性和复杂性，因此还必须加强国际合作和全球治理工作。

² 战胜贫穷和不平等：结构变革、社会政策与政治(联合国出版物，出售品编号(英文版)：E.10.III.Y.1)。

三. 社会发展的进展不平等

A. 建设更平等的社会：一项持续不断的追求

16. 在推动社会发展目标方面的进展仍然不均衡。如下文各节所示，虽然在减贫方面取得了进展，但远未在全世界消除贫穷。失业现象普遍存在，大多数劳动者仍然无法获得社会保护。社会排斥现象继续影响到许多人，特别是某些社会群体和人口群体的成员。

17. 此外，国家之间和国家内部的不平等现象仍然居高不下。在目前有相关数据的所有国家中有一半以上国家在 1990 年至 2010 年期间经历了收入不平等现象加剧的情况。³ 在这些国家里居住着全世界 70% 的人口。在人类发展方面的差距也依然很大。平均而言，处于收入最底层家庭的子女在 5 周岁前死亡的可能性是较富裕家庭子女的两倍，体重不足的可能性接近三倍。贫穷、教育和大多数健康指标同样显示出广泛的空间差异：城市人口明显好于农村人口，基于性别、年龄及族裔和迁徙、土著及残疾状况的显著不平等现象依然存在。

18. 不平等现象加剧阻碍了在实现消除贫穷目标和其他社会发展目标方面的进展。经济增长对贫穷问题的影响因不平等现象居高不下或加剧而受到破坏。当穷人被排斥在经济增长过程之外或受困于低生产力工作岗位时，增长收益就会不成比例地流向已经比较富裕的群体。在卫生、教育及人类发展其他层面上的差异反映了在获得基本社会服务方面的机会不平等，从而使穷人更难打破贫穷循环。如果没有适当的机构来预防不平等，不平等就会导致政治影响力集中于那些本已生活境况就较好的人手中，从而有可能制造或维持不平等机会。但是，不平等现象不仅影响到生活在底层的人：高度不平等社会的增长速度往往低于收入不平等程度较低的社会，而且保持长期增长的成功率较低，同时从经济回落中恢复的速度也比较慢。不平等现象还会对社会凝聚力构成威胁，因为不平等现象会触发社会紧张、政治不稳定和冲突。

19. 各国政府在哥本哈根所作的关于以所有人机会公平和平等的方式促进公平分配收入和增加获得资源的机会的承诺在很多程度上仍然未得到落实。因此，旨在实现国家内部和国家之间社会公正和平等的共同的社会发展追求仍然是一个持续不断的进程。毕竟，贫穷和不平等现象的持续存在本身就说明缺乏社会公正和平等。

B. 消除贫穷

20. 在首脑会议上，世界各国领导人承诺把消除贫穷置于国家和国际发展努力的中心地位。自那时以来到现在已使极端贫穷人数出现了前所未有的减少。在全球

³ 《2013 年世界社会状况报告：不平等现象》(联合国出版物，出售品编号：13.IV.2)。

一级已在 2010 年实现了千年发展目标规定的在 1990 年至 2015 年期间把每日收入不足 1.25 美元的人口比例减半这一具体目标。在 1990 年，发展中国家有将近一半人口生活在极端贫穷中，到 2011 年这一比例下降到 17%，即从 1990 年的 19 亿减少到 2011 年的 10 亿多一点。⁴

21. 尽管这些趋势使人们有理由持谨慎的乐观态度，但减贫方面的进展却一直是不均衡的。在中国的大力推动下，东亚和太平洋区域已经减少了每天靠不足 1.25 美元生活的人数，从 1990 年的 9.39 亿减少到 2011 年的 1.61 亿。但是，撒哈拉以南非洲和南亚，特别是这些地区里的最不发达国家，则落在后面了。撒哈拉以南非洲生活在极端贫穷中的人的比例仍然最高，其中许多人经历的生活缺失比其他区域的人更甚。

22. 在过去 20 年中，各国在了解和衡量贫穷的方式方面也发生了变化。因采用参与性研究方法和收集越来越多的住户一级的数据而得到的更为详细的实情揭示了贫穷的多维性和贫穷在生命周期不同时期对不同人群造成的磨难情况。参与性评估显示，生活在贫穷中的人民面临多重缺失、机会限制和社会障碍。人类发展指标，如预期寿命、教育成就及参与社会或民间组织的情况，全都受到影响。贫穷使人更难过上自己认为值得过的生活，使人更难应对风险。

23. 考虑到贫穷多维性的全球消除贫穷情况评估结果表明，已成功减少收入贫穷的国家仍然面临在满足人的其他需求方面的重大挑战。用涵盖保健、教育和生活水平方面重叠缺失的多维贫穷指数来衡量，生活在多维贫穷线以下或以上一点点的人数超过 22 亿；这就是说，在生活的三种关键缺失中，他们至少占了两种。⁵ 在贫穷的另一维度——长期饥饿——方面的进展也不均衡。在 2012-14 年期间，营养不足人口有 7.91 亿人，即从 1990-92 年期间以来已逐步减少了 2.03 亿人。⁶

24. 对贫穷动态的了解现在比 1995 年也更为透彻。区分贫穷和不贫穷人口群体的那条界线已不如以往那么有意义了。贫穷并不是某一固定个人群体所处的一种状态，而是民众有时可能会经历到的一种动态条件，并在不同阶段有可能摆脱贫穷，也有可能重返贫穷。在某些情况下，包括童年时的健康不良或营养不良，某个人可能特别容易陷入贫穷。某些群体，包括妇女、青年、土著人民、移徙者和残疾人，更易于陷入贫穷。

⁴ 世界银行，PovcalNet 数据库。可查阅 <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/>(2014 年 10 月 13 日查阅)。

⁵ 联合国开发计划署：《2014 年人类发展报告：维持人类进步：降低脆弱性和建立复原力》(2014 年，纽约)。

⁶ 联合国粮食及农业组织、国际农业发展基金和世界粮食计划署：《2014 年世界粮食安全无保障状况：加强能促进粮食安全和营养的有利环境》(2014 年，罗马，联合国粮食及农业组织)。

25. 仅在南亚就有 7.3 亿人，即人口的 44.4%，生活在略高于国际极端贫穷线的水平上，即收入在每天 1.25 美元至 2.50 美元之间，只要情况发生突然变化就很容易重新陷入贫穷。⁵ 此外，全球处于每天 4 美元收入门槛以下的人口达到了令人吃惊的 38 亿之多。⁴ 在拉丁美洲，对那些生活水平略高于贫穷水平的人的经历所作的研究结果表明，即使民众在收入阶梯上往上攀登，他们仍然非常有可能陷入贫穷。例如，在 2002 年在墨西哥每天生活费用在 4 美元以上的家庭中有 23.3% 的家庭、在秘鲁每天生活费用在这一门槛值以上的家庭中有 18.7% 的家庭到 2005 年则靠每天不足 4 美元生活。⁷ 家庭收入的增加往往并不同时带来在风险保护措施方面的相应改善，如失业保险或负担得起的保健。个人和家庭努力建立自己的复原力，但仍然极易重新陷入贫穷。事实上，按国际标准不属于贫穷阶层但又尚未进入收入有保障的中产阶级阶层的家庭从财政制度中的获益很少，支付的间接税额往往高于从公共现金转移中获得的款额。⁷

26. 福祉不仅取决于一个人的收入，还取决于该个人参照组的收入，不管这个参照组是他/她的邻居、同事还是该个人所在国里的公民。对贫穷的相对衡量就是指，如果某些个人的收入达不到社会其他成员收入的某一比例则这些人就属于穷人；相对衡量反映如下事实：相对缺失影响福祉。基于相对衡量结果，处于(相对)生活贫穷境况的人口比例已从 1981 年的 63% 降低到 2008 年的 47%：这一比例比生活绝对贫穷的人口比例高出一倍。但是，这一下降速度不足以减少相对贫穷人口数；该人口数从 1981 年的 23 亿增加到 1999 年的 27 亿，到 2008 年仍有 27 亿。⁸

27. 虽然在减少收入贫穷方面所取得的进展反映了自 1995 年以来作出的消除贫穷努力所获得的成果，但正如本报告第二节所讨论的，这些努力的背景条件也已发生了重大变化。全球化和区域一体化已促成全世界范围的经济增长、财富增加和贫穷现象减少。但其成果是不平衡的，基本服务的提供、体面工作、发言权和问责制的实现往往仅限于某些群体。快速城市化为城市居民提供了新的就业、创业和教育机会，但同时城市也往往成为严重不平等现象的聚集点，使生活在贫穷状况中的民众面临更多风险。此外，遭遇气候变化和生态系统退化后果影响的机会越来越多，包括作物歉收造成的粮食安全无保障、空气污染和水污染造成的健康状况不佳，以及重大天气事件造成的伤亡；这种情况继续在削弱社区和国家在可持续消除贫穷方面的能力。

28. 但从积极方面来看，技术的提高和数据的增多使世界各国政府、私营部门和个人能利用信息和通信技术来支持作出消除贫穷的努力。正规的法定身份识别工作，如印度的大规模“单一身份识别号”计划，正在生物鉴别数据库技术的支持

⁷ Nancy Birdsall、Nora Lustig 和 Christian J.Meyer: 《挣扎者：拉丁美洲的新穷人？》，全球发展中心，第 337 号工作文件(2013 年，哥伦比亚特区华盛顿，全球发展中心)。

⁸ Shaohua Chen 和 Martin Ravallion: 《在一个绝对贫穷人口减少的世界里相对贫穷人口却增加了》，第 6114 号政策研究工作文件(2012 年，哥伦比亚特区华盛顿，世界银行)。

下得到实施，以帮助公民用可靠手段获取政府、银行和移动电话公司的服务。另一个例子就是，有大量的经验证据显示，有条件和无条件现金转移方案具有改善最穷家庭的保健和教育成果的潜力，特别是在拉丁美洲。与此同时，新获得的研究结果使人们加深了对生活贫穷人口的经历的了解，并对政策产生了影响。例如，对人类行为的研究促使为个人和家庭设计激励措施，使他们就一些问题作出能支持而不是破坏其长期繁荣的决定，如子女接种疫苗或净化水。

29. 总体而言，越来越多有关贫穷和福祉的证据表明，自 1995 年以来采用收入平均数和门槛值所描绘的逐步减少贫穷的传统画面并不能充分反映贫穷人口所遭遇的经历的多样性。把重点放在消除而不仅仅是减少极端贫穷上就需要各国采取一致政策，采用生命周期方法来处理多维脆弱性问题。各国政府还必须承认，即使是那些生活在略高于国际收入贫穷线上的人依然易于重新陷入贫穷。因此，各国，包括已大幅度减少贫穷现象的国家，必须注重建立民众的复原力并消除造成贫穷的主要原因，包括健康状况不佳和环境退化。要做到这一点就必须加强用于延伸和扩大保健、失业和其他形式风险保护措施范围的政策。各国政府还必须消除不同人口群体遭遇的具体限制因素并预防贫穷的代际传递，例如通过投资于教育，特别是对妇女和女孩的教育，来建设人力资本。要消除贫穷还必须在国家和国际两级日益重视不仅仅用经济指标来衡量贫穷，从而提供评估手段，以确认相关政策是否真正建立了易受伤害个人和家庭的复原力。

C. 创造充分就业和体面工作机会

30. 在哥本哈根，国际社会还承诺要把创造就业机会、减少失业及促进能提供适当和适足报酬的就业机会置于战略和政策的中心地位。就业和体面工作被认为既是目标，也是消除贫穷和促进社会融合的手段。

31. 事实上，脱穷的一个关键就是要有能赚取适足报酬、能提供收入安全并能获得社会保护的就业机会。体面工作使人们能够创建社会和经济关系、建立网络并使他们有发言权，从而有助于社会融合和形成凝聚力。与此相反，缺乏就业机会就会削弱对体制的信任，并一直是造成社会动荡的一个根源。因此，不能仅以生产成本的角度来看待劳动，而必须认识到，劳动是尊严的基础，是稳定和发展的来源。

32. 根据现有证据，自 1995 年以来全世界在实现充分就业的目标方面未取得重大进展。⁹ 即使在 2008 年经济危机之前的经济扩张期间，就业增长亦不足以完全吸收不断增加的劳动力：在 1995 年至 2005 年期间，全球失业率徘徊在 6.0% 和 6.5% 之间，而失业人口则从 1995 年的 1.57 亿增加到 2005 年的大约 1.86 亿

⁹ Eddy Lee: 《自 1995 年首脑会议以来全球经济中的失业情况》，为 2014 年 7 月 17 日和 18 日在纽约举行的关于反思和加强当代世界的社会发展：在促进社会发展方面的进展情况与经验教训问题专家组会议编写。可查阅 <http://undesadspd.org/CommissionforSocialDevelopment/Sessions/2015/EGMonRethinkingSocialDevelopment.aspx>。

人。¹⁰ 经济危机及其后果使 2013 年的失业人口达到 2.02 亿人。自发生危机以来的持续长期失业状况与全球逐步经济复苏形成鲜明对比，并继续令人担心会出现不创造就业机会的复苏。

33. 此外还有一种根据资本但不顾及劳动力的收入再分配做法。2000 年至 2008 年期间，在绝大多数发达国家和发展中国家中，国内生产总值(国内总产值)总额中的工资份额都下跌了。¹¹ 此外在大多数国家，最高和最低工资者之间的差距也有所扩大，这主要是因为高工资变得更高，而这并无法用对技术熟练工人不断增加的需求作为充分理由。³ 虽然技术变化和全球化(在某种程度上)促进了工资不平等，但近几十年来出现的工资差异的主要原因还是在于实际最低工资的下跌和劳动力市场及政策和体制的其他变化。¹²

34. 在失业和在公布的工资方面的趋势并不能充分反映在体面工作方面的赤字，因为并不是现有的所有就业机会都能使人脱贫或向他们提供收入安全。在贫穷程度较高和缺乏社会保护制度的国家，大多数劳动者经不起持续失业。在拥有全球 82% 劳动适龄人口的发展中国家，大多数人必须工作，但得努力通过所谓的弱势就业(自营职业或在家庭企业里工作)来赚取收入。这往往是在非正规经济部门，而那里的工资低于正规就业，基本上没有社会保护，工作条件也比较差。目前几乎没有关于非正规性或关于就业不足的全面情况的可靠估计数，因此很难对全球就业状况进行监测。一系列的可比估计数表明，在非洲、亚洲及拉丁美洲和加勒比地区，非正规就业劳动者所占份额平均在 50% 至 60% 之间。这些估计数还表明，自 2000 年以来在有数据的国家中，这种比例在其中大约一半国家里没有下跌。¹³ 妇女和青年在弱势就业和非正规经济部门中所占的比例过高。

35. 在发达国家，工作场所的脆弱性有所增加，特别是因为非自愿临时就业和非全时就业的发生率有所增加。总之，劳动力市场灵活性越大，对某些劳动者而言就越没有保障，工资和工作条件的不平等程度也越高，因为一些工作受到高度保护，而其他工作则变得极为灵活。以非标准合同方式聘用的劳动者(其中以青年、妇女、移徙者和其他弱势群体的人居多)在经济衰退期间的失业大潮中首当其冲，而同时劳动力市场中受到较多保护的部门则几乎对工资不作调整。在发展中国家里存在着类似的分割：受益于某种程度保护的正规经济部门的劳动者与庞大的非正规经济共存。

¹⁰ 国际劳工组织，劳工市场关键指标数据库。可查阅 http://www.ilo.org/empelm/what/WCMS_114240/lang--en/index.htm(2014 年 9 月 29 日查阅)。

¹¹ 国际劳工组织：《2014 年劳工世界报告：发展与就业》(2014 年，日内瓦，国际劳工局)。

¹² 经济合作与发展组织：《我们仍然处于分裂状态：为什么不平等现象不断增加》(2011 年，巴黎，经合组织出版社)。

¹³ 国际劳工组织：《2014 年全球就业趋势：有可能出现不创造就业机会的复苏》(2014 年，日内瓦，国际劳工局)。

36. 这些令人沮丧的就业趋势与在减贫方面所看到的进展形成鲜明对比，但并不与这类进展相抵触。尽管仍存在失业和就业不足，但每天靠不足 1.25 美元生活的劳动者人数比例已从 1995 年的 33.4% 下降到 2013 年的 11.9%。与此同时，每天靠 2 美元至 4 美元和 4 美元至 13 美元生活的劳动者人数比例则有所上升。这些趋势反映了所有发展中区域平均劳动生产力的长期提高，并表明在劳动的平均回报方面有所改善，虽然工资增长仍然落后于生产力增长。但是，处于贫穷边缘的劳动者，甚至那些每天靠 4 美元生活的劳动者，仍然很可能重新陷入贫穷。例如值得注意的是，在工作贫穷现象减少的同时并未伴随着非正规经济部门规模的缩小，而非正规经济部门的劳动者更有可能重新陷入贫穷。

37. 在自 1995 年以来经历劳动生产力增长的许多国家中，这类增长主要产生于从农业向服务业的转向。这类国家的经验与发达国家、甚至与东亚和东南亚新兴经济体的经验形成鲜明对比，因为后者为提高生产力所作的结构转型始于将农业劳动力转移到劳动密集型制造业。信息和通信技术的传播及运输费用的减少使一些发展中国家能够在现代服务业中实现高生产力增长，例如在银行业、企业服务和旅游业。若干研究表明，发展中国家自 2000 年、最不发达国家自 2000 年代中期以来的总体劳动生产力的驱动力是工业和服务业，尽管国与国之间存在很大差异。¹⁴ 目前尚无法确定以服务业为主导的经济发展是否是能取代结构转型和通过制造业促进体面工作增长的一个可行的备选办法。目前，发展中国家的高收入水平仍然与制造业所占比例较高相关。此外，服务部门仍然高度分化，特别是在低收入国家；低生产力、非正规服务业就业机会继续与工业化一起在扩张。

38. 总之，自 1995 年以来全世界在工作的实施和管理方法方面发生了巨大变化。在发达世界，工作已变得不那么稳定，劳动者处于更为脆弱的境地。工作无保障及低薪和不稳定的工作机会的增多导致收入无保障现象日益增多。在发展中国家，劳动力中的一大部分仍然处于脆弱就业状态。许多发展中国家的高增长并没有转化成为所有劳动者的高收入或工作条件的改善。尽管在减贫方面取得了进展，但每 10 名劳动者中仍有 1 人生活在极端贫穷中。正规经济部门劳动者，特别是受过较多教育的成年人，与往往在非正规经济部门工作的无技能青年和妇女之间的鸿沟加大了。体面工作赤字，特别是在青年中的这类赤字，增加了对社会不稳定的恐惧感，并使社会契约受到威胁。

39. 贸易增长、信息和通信技术的迅速扩散及全球化的其他特征对就业产生了很大影响。它们增加了一些发展中国家的机会，尽管增长的驱动力往往是不断上涨的初级商品价格和出口越来越多的自然资源，而不是生产结构转型。就业密集型增长因技术进步和全球生产系统的发展而受到影响。由于全球经济的竞争压力，发展中国家为提高竞争力进口了资本和技能密集型技术。

¹⁴ Leanne Roncolato 和 David Kucera：“生产力和就业增长的结构驱动因素：对 81 个国家的分解分析”，《剑桥经济报》，第 38 卷第 2 号(2014 年 3 月)；国际劳工组织：《2014 年劳工世界报告》，图 3.7。

40. 虽然没有任何国家在实现充分就业这一目标方面取得了明显成功，但在促进创造体面工作机会和使增长更具包容性方面已证明一些政策比另一些政策更有实效。有越来越多的证据表明，使民众有机会获得能提供生活工资、失业保险、保健服务及有利于进行集体谈判的工作并不会遏制经济活力。恰恰相反，劳动力市场政策和机制对低技能工人的收入产生了积极的影响。它们在促进提高实际工资的同时也对需求、经济增长和就业产生了积极影响。尽管有此类证据，但许多国家还是进行了旨在减少劳动保护、降低劳动力成本和为解雇提供便利的改革。现行劳动政策与工作领域现实之间的这种脱节使劳动者越来越得不到保障。

41. 虽然劳动力市场机制是必不可少的，但单靠这种机制并不能带来为所有人创造和维持体面工作机会所需的结构转型。正如本报告第五节所讨论的，要建立一个有利于创造更多更好工作机会的政策环境就必须制订一整套一致性政策。要实现充分就业和体面工作这一目标还必须建立有利的国际条件，必须更重视对贸易、金融和宏观经济协调的全球治理。全球化和外国利益攸关方在会影响国内就业的决策方面具有的越来越大但往往不利于体面工作的作用压缩了国家的政策空间。必须采取强有力的国际合作行动，以为各国选择自己的促进就业战略开放空间。

42. 将就业问题纳入可持续发展议程的所有三个层面包括环境层面的做法将有助于解决它们之间的联系问题。气候变化和环境退化导致增长减缓、依赖于自然资源的生计被破坏并使自然灾害的发生频率不断提高，从而对就业构成严重挑战。与此同时，向绿色经济过渡则会带来就业机会。但只有通过采取能保护并投资于那些将因这种过渡而受到不利影响的人的政策才能发挥绿色经济在创造就业机会和减贫方面的潜力。为确保这种过渡能有效促进实现充分就业这一目标还必须采取能考虑到绿色替代性技术的劳动密集度的政策。

D. 促进社会融合

43. 在首脑会议上，与会者认识到社会融合对实现消除贫穷、实现充分就业和人人有体面工作的重要性。《哥本哈根宣言和行动纲领》的社会融会议程植根于社会公正和对多样性的尊重，确立了“人人共享的社会”这个目标并且也体现了实现这个目标的一个进程。在人人共享的社会里，包括处境不利和弱势群体成员在内的所有人都能享有人权和基本自由，并有机会参与公民、政治、经济、社会和文化生活。

44. 在对社会融合所采用的方法进行审查后发现，国家和区域之间存在着差异。一些国家和区域完全侧重于制定针对处境不利群体和弱势群体的政策，另一些则侧重于减少普遍不平等现象、促进民主治理或预防或克服社会分裂。

45. 在缺乏对社会融合这一术语的商定定义情况下，要评估在促进社会融合方面的进展是很困难的。对别人的信任程度往往被用作衡量社会融合度或凝聚力的一个指标。调查数据显示，用信任度来衡量，自 1995 年以来社会凝聚力没有多大

变化；现有数据显示，在 1994 年-1998 年和 2010 年-2014 年期间，信任度中位数略有下降。在 1981 年-1984 年和 1994 年-1998 年期间信任度下降之后，在 2005 年-2009 年期间信任度中位数相对保持稳定，然后到 2010 年-2014 年期间又继续下降。在后面那个阶段，在参与全球调查的所有国家中的一半国家里，报告自己“信任大多数人”的民众比例低于 35%。¹⁵ 总体而言，不同国家之间的信任度高低差别很大：较富裕国家特别是北欧国家的信任度较高。

46. 经济不平等程度通常最能反映各国在社会信任方面的差异。¹⁵ 经济和社会不平等现象加剧社会紧张局势并限制了共同利益和共同责任空间。在高度不平等国家里存在的社会流动性水平低的情况同样阻碍了社会凝聚力，因为它们影响到精英阶层的看法和公平性。

47. 尊重多样性是社会融合的核心所在。在这个快速全球化、移徙人口越来越多、对恐怖主义日益关切和认同政治不断上升的时期，许多国家在最近几十年里努力促进容忍和尊重多样性。在 34 个发达国家进行的一项衡量社会凝聚力的研究结果显示，在 1996 年-2003 年期间和 2009 年-2012 年期间，相对于其他国家，有越来越多的国家变得更接受多样性而不是更不接受多样性。¹⁶ 与此同时，认为移民丰富了社会的人数下降了。在许多情况下，主要的移民目的地的接受程度下降了，而主要的移民国的接受程度则提高了。尽管一些研究发现，多样性会对信任产生不利影响，但未发现在社会凝聚力与族裔多样性或移民所占百分比之间存在明显关联。这表明，与大众的普遍看法相反，不同质并不会破坏社会凝聚力。恰恰相反，要增强社会凝聚力就必须以公开和民主手段有效管理和利用多样性。

48. 在不平等现象普遍日益加剧的情况下，社会群体中的排斥现象仍然显而易见，是国家内总体不平等现象产生的主要原因之一。此外，社会群体中的不平等一般比个人之间的经济不平等更难消除。青年、老年人、土著人民、残疾人和移徙者等社会群体面临特别不利的因素和障碍，往往导致比人口中的其他群体更容易出现健康较差、教育水平较低和贫穷率较高的现象。³ 在所有这类群体中，妇女和女孩的状况往往比男性更差。

49. 青年劳动力市场状况日益脆弱不稳。青年的失业率几乎是成年人的 3 倍，青年受不断上升的失业率的影响最大。¹⁷ 青年在工资方面同样处于不利境地，往往在非正规经济部门工作，并且更容易遭受工作贫穷的影响。在青年时期经历的体面工作赤字可能会产生长期贫穷后果，影响到青年人当前和今后几代人的福祉。

¹⁵ Christian Albrekt Larsen: 《社会凝聚力：定义、衡量和发展》，为秘书处经济和社会事务部编写的文件，2014 年 9 月。

¹⁶ Klaus Boehnke 和其他人: 《观察社会凝聚力：衡量共同立场——对国际凝聚力的国际比较》(2013 年，德国居特斯洛，贝塔斯曼基金会)。

¹⁷ 国际劳工组织: 《全球青年就业趋势：面临风险的一代人》(2013 年，日内瓦，国际劳工局)。

50. 有关土著人民状况的有限数据显示，三分之一的土著人生活在贫穷之中。¹⁸ 教育水平较低、健康较差以及失业率和就业不足率较高是造成所观察到的土著与非土著群体之间收入差距的主要原因，造成这种差距的其他原因还可能包括歧视在内的其他因素。土著人民还经历多方面的环境挑战，包括他们的传统土地和领土被剥夺和遭受气候变化的过度影响。

51. 尽管许多老年人通过退休金、工作或家庭支助继续充分参与社会活动并维持适当的生活水平，但仍有其他许多老年人经历高度贫穷、健康状况不佳和社会排斥，这种现象在发达国家和发展中国家里都有。在超过领取退休金起始年龄(通常为 65 岁)的所有人中，有将近 50% 的人领不到退休金，这一比例在发展中区域更高，特别是在欠发达国家。¹⁹ 由于预期寿命延长并在人口快速老龄化的情况下出现家庭照料减少的情况，因此确保老年人收入保障的必要性变得越来越重要。虽然人口老龄化与日益繁荣和在保健方面的进步相关，但它会越来越降低老年赡养率，给公共支出带来压力。

52. 与一般民众相比，残疾人在福祉的许多层面上都处于不利境地。大多数情况下，这种不利境地是身体、文化及社会障碍、歧视和排斥的产物。在生活在极端贫穷的人中，残疾人的比例较高，就业率普遍比非残疾人低。与非残疾儿童相比，残疾儿童的入学率也往往较低。社会排斥和随之造成的被排斥群体成员人的潜力和生产潜力的浪费让整个社会付出了代价。例如，采用亚洲和非洲 10 个选定国家的数据得出的估计数是，对残疾人的排斥可能使各国付出了国内总产值 1% 至 7% 的代价。²⁰

53. 移徙者通常受益于他们的流动，但移徙也带来重大风险和成本。移徙者难以获得良好教育和保健，缺乏政治发言权，在非正规经济部门工作，加上移徙政策以及根深蒂固的社会和种族障碍，凡此种种往往限制了移徙者的机会和他们的流动所能产生的成果。证据表明，许多移徙者、甚至其子女往往从事不稳定和非正规的工作，与当地相比，其失业率较高；即使他们的教育水平相当并受到雇佣，移徙者的收入也较低，获得社会保护的机会较少。例如在美利坚合众国，2009 年，生活在国家贫穷线以下的当地人为 13.5%，而外国出生者则为 19.0%。²¹

¹⁸ Gillette H. Hall 和 Harry Anthony Patrinos 编辑：《土著人民、贫穷和发展》(2012 年，剑桥，剑桥大学出版社)。

¹⁹ 国际劳工组织：《2014/2015 年度世界社会保障情况报告：加强经济复苏、包容性发展和社会公正》(2014 年，日内瓦，国际劳工局)。

²⁰ Sebastian Buckup：《排斥的代价：将残疾人排斥在工作领域之外造成的经济后果》，第 43 号就业情况工作文件，(2009 年，日内瓦，国际劳工局)。

²¹ 美国人口调查局：《2012 年美国统计摘要，人口：本地和外国出生的人口》。可查阅 http://www.census.gov/compendia/statab/cats/population/native_and_foreign-born_populations.html (2013 年 3 月 14 日查阅)。

54. 在国际一级，自 1995 年以来为解决社会群体的特殊需求问题已通过了若干任务规定和文书，包括第二次老龄问题世界大会通过的《政治宣言》和《马德里老龄问题国际行动计划》(2002 年)、《联合国土著人民权利宣言》(2007 年)、《世界青年行动纲领》(1995 年、2007 年)和《残疾人权利公约》(2006 年)；截至 2014 年 9 月 24 日，已有 151 个国家批准或加入、159 个国家签署了《残疾人权利公约》。此外通过老龄问题不限成员名额工作组(成立于 2010 年)，会员国正在讨论如何加强保护老年人的人权，包括制订其他文书和措施的可行性。

55. 在首脑会议《行动纲领》和与社会群体有关的各种文书框架范围内开展的执行情况审查进程得出的结论显示，用于促进社会融合的国家政策和战略必须包含普遍和有针对性的办法。必须制订一个全面和普遍的政策框架，以确保按照国际人权文书保障平等权利和不歧视，包括确保所有人都具有明确和公认的法律身份。向所有人普遍提供基本社会服务，包括教育、技能培训、保健和社会保护，对于人力资本的开发同样至关重要。与此同时，必须酌情采取定向措施，例如优惠获得服务的机会或配额制度，使政策导向处境不利群体和被边缘化群体。

56. 促进容忍多样性的教育应包括多元文化、人权和公民权利部分。此外，各国政府应促进包容性体制并支持公民和民众参与制定和评价社会和经济政策，以期使这类政策能体现所有利益攸关方的看法。近年来，获得信息和通信技术的机会越来越多，从而使更多的人，特别是在农村和偏远地区的人及弱势群体成员，能够得到受教育和技能培训、进入市场、就业、保健服务和进入社交网络的机会。这种机会对于促进参与、使个人和群体能表达自己的看法并为共同事业组成团体而言至关重要。但是，要实现信息和通信技术的赋权潜力就必须缩小数字鸿沟，并加强对网上犯罪和剥削的应对措施。

57. 在关于 2015 年后发展议程的初步协商中，许多国家政府和其他利益攸关方强调了包容的重要性。如果重视包容性，并且如果也能反映在用于解决被边缘化个人和群体需求问题的具体目标中，那么就意味着有可能在促进社会融合和加强社会契约方面取得重大进展。

四. 实现可持续性的途径：反思 2015 年后的社会发展

A. 解决不均衡进展问题

58. 首脑会议召开 20 年之后，在兑现当年承诺方面所取得的进展一直是不平等和不全面的。全球在减少贫穷方面所取得的长足进步存在巨大的国际和区域差异。有证据表明，至今尚未全面消除生活在国家和国际贫穷门槛值以下和略高于门槛值的那些人的根本脆弱性。此外，尽管自 1995 年以来处于工作贫穷的人数在稳步减少，劳动生产力在增长，但在实现充分就业这一目标方面仍进展甚微。失业和就业不足情况几乎没有什么减少，工作日益不稳定的状况使人们困于弱勢

就业。有限的数字还表明，在这些年里社会融合和凝聚力情况并未得到改善，虽然经济在增长，生活水平也得到了改善。处于非包容性体制、歧视下并缺乏发言权和政治权力的贫穷人口和其他群体，包括青年、老年人、土著人民、残疾人和移徙者，往往仍然受到社会排斥。

59. 总之，社会发展方面的进展是脆弱的。增长和发展既不具有包容性也不公平，而日益加剧的不平等现象正在妨碍在实现消除贫穷及其他社会发展目标方面的进展，使民众受困于低生产力就业并造成社会紧张和政治不稳定。主要的全球趋势，如气候变化和反复出现的全球经济、粮食和能源危机表明，经济冲击、自然灾害或政治冲突能很快削弱或逆转在减贫和促进人类发展方面所取得的成就。许多个人和家庭无法依靠稳定体面的工作来应对风险或维持有保障的生计。因此，加强可持续发展的社会层面不仅仅是在短期内在实现减贫或就业目标方面取得进展的问题，同时还必须巩固这方面的进展并确保其具有长期可持续性。

B. 用于加强社会层面的前瞻性战略

60. 社会发展成就的不稳定性和在预防消极社会趋势方面的失败要求我们反思用于在当前情况下实现社会发展目标的战略。近几十年来的一个重要教训是，仅靠市场力量不足以实现经济和社会包容或增强复原力。受益于相辅相成的社会和经济政策的那些国家实施了着重于鼓励公平经济增长和创造生产性就业机会的有远见的宏观经济政策。在基础设施、普遍社会保护及保健和教育服务方面做了大量投资的那些国家在预防贫穷和解决脆弱性问题方面最为成功。当这类投资为个人和家庭创造了改善生计的机会，它们就会产生最大的转型影响，从而消除贫穷的根源并提高劳动力的生产潜力。

61. 具有包容性的发展才能持续。在促进包容性发展方面的成功案例同样表明，普遍性社会政策必须成为广泛和一致的发展战略的组成部分，以解决获取资源的机会及其分配问题。要不让任何一个人掉队就必须采取措施，以确保所有人都有获得土地、信贷及其他生产性资源、住房、公平继承权和诉诸法律的机会。还必须通过财政政策实现再分配，虽然税收和社会转移的再分配影响在许多发达国家已经减弱了，在发展中国家也一直不大。在因歧视导致个人或群体处于不利境地的地方，各国应采取行动来消除产生偏见的规范和行为方式，确保受排斥的群体有合法身份和政治代表，从而消除产生脆弱性的一个关键根源。

62. 自首脑会议以来，过度依赖市场能力来实现包容和社会公正的做法、放弃国家再分配作用的做法及不平等现象日益加剧的现实已使许多国家的社会契约受到威胁。对过去 20 年中的政策优先事项进行重新考虑为国际社会创造了一个机遇。团结在具有明确可持续发展目标的 2015 年后全球转型愿景之下将是迈向旨在为所有人创建并保障福祉的一个新政策时代的第一步。特别是，2015 年后发展议程应作出为加强社会支柱所必需的重大转型的承诺。

63. 要实现 2015 年后发展议程的新愿景就必须采取若干行动。最重要的是，必须作出令人信服的包容性陈述，以使所有利益攸关方，包括生活贫穷的人和其他被边缘化群体的成员，都能加入到议程的愿景中。社会发展委员会可以发挥作用，帮助编写这一陈述并就此形成共识。许多人已经表示希望，该议程应是转型性议程。一个以社会公正原则为指导的社会转型议程应能加强平等和促进所有个人在经济、社会和政治生活中的包容和积极参与。不应该让任何一个人掉队。纠正权力、发言权和影响力方面的不对称不仅是应该做的事，而且还必须在国家和全球两级加强社会契约。

64. 此外，该议程是否能实现融合和社会公正取决于如何落实该议程。议程不宜指令性太强，而应就实现其目标的进程或手段提供一些指导意见。委员会可以利用其领导作用来加强这种指导并帮助确保，例如，社会和经济政策协同发挥作用，以实现社会、环境和经济可持续目标。议程还可对国家措施作出全球承诺，例如社会保护最低标准、普遍社会服务、人人有体面工作及保护和促进人权。这种承诺可有助于开放各国在确定各自对这类措施的具体做法方面的国家政策空间。委员会还完全有能力推动用于整合和平与安全、人权与发展的社会层面的战略，从而帮助缩小这些支柱之间的差距。

65. 委员会还可以促进问责制，以确保执行和监测进程具有参与性，要特别注意听取被边缘化及其他弱势群体和个人的意见并就此采取行动，例如通过多利益攸关方伙伴关系和通过能顺应民情的开放式公共机构内的参与机制。要充分纳入平等和社会公正原则还必须调整具体目标和指标，以反映差异并明确提及人口中的不同群体，重点是最贫穷和处于社会最边缘地位的群体。只要有任何一个贫穷或被边缘化群体缺乏进展，就不能认为实现了任何具体目标或目标。要反映这类排斥和不平等现象、贫穷的多维性或当前劳动力市场的现实就必须加强国家统计局的能力、改善家庭一级和个人一级的数据质量、提高数据分类程度及对创新性社会研究方向和新数据收集技术的潜力持开放态度。