



第六十八届会议

临时议程* 项目 27(a)

社会发展

社会发展问题世界首脑会议和大会第二十四届特别会议成果的
执行情况

秘书长的报告

摘要

本报告根据大会第 67/141 号决议提交。报告概述了社会发展委员会第五十一届会议关于促进增强人的权能以实现消除贫穷、社会融合以及充分就业和人人都有体面工作的优先主题的讨论情况。报告着重强调，增强人的权能作为推动社会发展的办法的关键作用以及充分且有效地将可持续发展的社会层面融入 2015 年后的发展议程的重要性。

报告结尾提出一些建议供大会审议。

* A/68/150。



一. 引言

1. 在第 67/141 号决议中，大会重申社会发展委员会对落实和审查社会发展问题世界首脑会议以及大会第二十四届特别会议的成果承担主要责任，并请秘书长向大会第六十八届会议提交一份关于此问题的报告。

2. 本报告简述社会发展委员会第五十一届会议的讨论情况，并特别注重在消除贫穷、实现社会融合以及充分就业和人人都有体面工作方面促进增强人的权能的优先主题。本报告的第一部分审查增强人的权能的概念，并讨论促成有利环境的政策和战略。报告叙及非洲和最不发达国家的特殊需要，以及实施与社会群体和社会融合相关方案的进展。报告第二部分侧重阐述可持续发展的社会层面如何有效融入 2015 年后全球发展议程。报告结尾提出一些建议供大会审议。

二. 社会发展委员会第五十一届会议须解决的问题

A. 优先主题：在消除贫穷、实现社会融合以及充分就业和人人都有体面工作方面促进增强人的权能

1. 与社会发展问题世界首脑会议之间的联系

3. 1995 年在哥本哈根举行的社会发展问题世界首脑会议上，各国元首和政府首脑认识到亟需应对巨大的社会挑战——其中首要的是贫穷、失业和社会排斥，并承诺解决问题的根本结构性原因及其后果，以消除生活中的不确定性和不安全感。

4. 在首脑会议上确定的社会挑战至今仍然存在。同时，随着日趋复杂且相互联系的新型全球挑战的出现，这些社会挑战的消极影响加重。近年来的全球金融和经济危机出现之后，不断扩大的不平等、高涨且不稳定的粮食和燃油价格以及威胁性的环境风险等挑战已日益突出，有碍于促进旨在改善人民福祉及生活质量的社会发展的努力。

5. 《哥本哈根社会发展问题世界首脑会议的宣言和行动纲领》¹ 将增强权能和参与放在推进社会发展的核心位置。在宣言和行动纲领的构想中，被赋权的人们优化其能力、资源和机会，过上健康和富有成效的生活，行使积极参与社区事务和作为发展伙伴的权利和责任。因此认为，为实现社会发展问题世界首脑会议的首要目标，即消除贫穷、实现社会融合以及充分就业和人人都有体面工作，应以增强人的权能为核心。

2. 增强人的权能的有利环境

6. 多年以来，增强人的权能的概念已经成为了联合国的一句格言，主要是指促进边缘化和弱势社会群体的权利，以及提高其能力和使其发挥作用。这些群体包

¹ A/CONF. 166/9，第一章。附件一和附件二。

括女性、残疾人、土著人民、青年和老年人。² 然而，近几年，人们日益认识到增强人的权能的方法必须超越特定的群体。更确切地说，增强人的权能应该基于以人为中心的发展的目标，给予全盘考虑。

7. 增强人的权能涵盖了两个相辅相成的层面。它既是一个自我发展的过程，也是一种增强个人能力的工具。同时，它涉及到改变作为实现发展目标主要资源的人。权能的增强来源于并基于人们自身的资源和掌握自己命运的内在潜能。因此，有意义的参与是增强权能的最显著特征之一。通过积极的参与，人影响那些左右着其所在社会运作和福祉的决定，而这些决定的积极结果又会进一步增强人的权能。

8. 增强权能的确切涵义可能因各人的历史、社会或文化背景而异。在社会发展方面，可以将增强权能描述为加强所有个人和群体，尤其是社会弱势群体和生活在贫穷中的人的能力，以便其充分参与到社会的各个层面并对自己的福祉拥有更多的选择和控制力。增强权能赋予人选择权并使他们有能力来要求自己的权利，但也要求其承担责任。因此，被增强权能的人可以积极推动变化，并促进更加包容的可持续的发展道路。

9. 增强权能的过程涉及到促进人们选择和能力的政策和有利环境，其中包括支持有效参加和参与的政治承诺；提供足够的财政资源；一个强大的、公正且非歧视性的法律框架；有效、透明、可追究责任且能促进公民参与和广泛参加的机构；让人们参与政策与战略的制定和实施；以及对人力资源开发和能力建设进行公共及私人投资。此外，促进增强权能的努力应该集中在转变人的心态、态度以及行为。

3. 促进增强人的权能的政策和策略

促进包容和公平增长和可持续发展的社会经济政策

10. 要做到增强人的权能，就必须既要处理经济衰退的后果和助长了不平等现象的政策，也要解决贫穷、不平等、排斥、失业和就业不足的未解决的结构性原因。必须改变政策，走向更具包容性且更公平的发展道路。这样一种变革性的政策框架包含了社会保护、经济多样化、以包容性方式提供资金、以及促进需求和提高生产能力的就业友好型政策。

11. 人的能力的加强直接影响到人的权能的增强。确保平等获得优质教育、基本保健和技能培训的机会以及在这些方面加大投资是必不可少的，尤其是对于最脆弱的和最弱势的群体。优质教育和保健服务不分背景为个人提供更好的机会以改

² 《世界人权宣言》、《公民及政治权利国际公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》、《社会进步和发展宣言》、《消除一切形式种族歧视国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《残疾人权利公约》和《联合国土著人民权利宣言》。

善其生计、福祉及收入前景，从而使他们能更好地掌控自己的命运。除了提供资金，还需要制定实施适于国家和地方情况的具体且切实可行的措施，以消除阻碍在公平获得基本服务方面的文化障碍及有形障碍。

12. 社会保护是增强人的权能的一个关键工具。各国经验表明，社会保护能有效地消除贫穷、不平等和排斥，减轻风险、建立抗灾能力、加强人力资本和其他资产并改善生计，从而在社会和经济层面上增强人的权能。³ 精心设计的社会保护体系以多样的社会转移(现金或实物)形式，确保人人享有最低或基本的社会保障，同时使那些被落下的或暂时处于贫穷中的人成为帮扶重点。社会保护能对维持生计产生即时影响，对包容和平等的发展产生持久影响，因此应将其视为一种长期的国家投资。

13. 社会保护体系(包括政策、规划、立法和监测工具)不仅要在一个国家机构框架内发展，还需逐步发展，以确保可持续性。近年来，投资于社会保护最低标准的好处越来越得到肯定。⁴ 社会保护最低标准⁵ 确保了所有人享有收入保障和获得基本社会服务的机会，特别关注弱势群体并重视在人的整个生命周期内对其进行保护并增强其权能。

14. 一个运作良好且具有包容性的劳动力市场对于增强人的权能至关重要，因为稳定且报酬合理的工作是一条摆脱贫穷的主要途径。(即便是来自非正规部门的)可预测收入能使家庭进行长期投资，尤其是在子女教育方面的投资，从而打破跨代贫穷的恶性循环。因此，获得体面的工作是增强人的权能的基础，对最脆弱的人来说尤其如此。劳动力市场的政策和机构，包括最低工资、就业保护立法和劳资谈判，在保护工人及其家庭并增强他们的权能方面扮演着重要角色。通过合作社等经济机构增强人的权能也同样有助于创造体面就业、以及减贫和社会融合。

促进广泛参与决策过程

15. 增强人的权能首先涉及的是确保人们能充分参与到影响其生活的决策过程中。只有加强个人表达自己的利益、解决需要与关切和代表集体呼声的能力，参与才是有意义的。公民的有效参与对于增强国家和地方政府的问责制和透明度也至关重要。

³ E/CN.5/2011/2, 第4-10页, 和 Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), policy guidance note, “Social protection, poverty reduction and pro-poor growth” available from <http://www.oecd.org/development/povertyreduction/43573310.pdf>.

⁴ Eveline Herfkens, “Enhancing the Millennium Development Goals: reducing inequalities and improving coherence through social protection floors”, background paper prepared for the Social Protection Floor Advisory Group.

⁵ 作为一套综合社会政策，由国际劳工组织制定，并得到联合国行政首长协调会和参加2010年联合国发展问题千年首脑会议的国家元首和政府首脑的认可。

16. 此外，需要加强国家级和地方级公共机构的能力，以便促进公民参与和公民的广泛参加。作为一个促进公民参与的潜在“推动者”，电子政务已经引起了越来越多的关注。在某些情况下，需要有正式的体制机制和结构来在政策制定和其他决策过程中促进有意义的公民参与。例如，市政厅会议、公开审讯、定期协商、多方参与论坛和互动对话。他们的参加将营造出一种主人翁意识和对于自己福祉的责任感。同时，他们的参加能使公共政策和干预措施更有效且更切合个人的需求，从而产生良性循环。

有效、反应及时、透明且可问责的机构

17. 《社会发展问题世界首脑会议行动纲领》认识到，民主以及在社会各领域中实行透明且可问责的治理，对于实现可持续、以人为本的社会发展是必不可少的。

18. 对所有人开放并满足其需求的有效、透明且负责任的公共机构是增强人的权能的一个关键组成部分。这样的机构能确保包容且平等的参与以及公平获得社会服务和就业的机会；确定反映脆弱和弱势群体及人口需求的具体手段；承认并促进他们的能力、才能和经验；并使他们为社会做出积极贡献。实现此目标的方法之一是促进公共机构和服务的下放，直至其能协同国家政府适当地响应当地需求并促进地方参与。此外，应在公共和私人机构中设立明确的规则和流程，以树立透明度和问责制并防止腐败。

公平、非歧视性的司法系统和法律框架

19. 每个人都应能参与、促进并享受经济、社会、文化和政治发展所带来的利益，同时对改善自己的生活负责。政府有责任促进并保护个人的权利，尤其是脆弱的和弱势的社会群体成员的权利，其中包括妇女、青年、老年人、残疾人、土著人民和生活在贫穷中的人。

20. 降低参与生活各个方面的法律障碍是实现增强人的权能的一个基本步骤。识别、修改或消除基于性别、年龄、居住地、语言、宗教、种族或其他背景的歧视性法律对于减少不平等和排斥现象是必不可少的。社会发展问题世界首脑会议召开以来，制定了若干个授权以应对残疾人、老年人、年轻人和土著人民等弱势群体的情况。各国政府纷纷出台政策打击排斥现象，尤其是对最边缘群体的排斥。在此方面，应酌情促进批准现有的国际人权公约并加速实施公约和盟约的规定。此外，必须使所有人受益于独立、公正且有效的司法系统并能就他们的法律权利与义务获得宝贵意见，这一点至关重要。

更多获得信息、知识和创新的机会

21. 获取广泛的信息、知识和观点使人拥有选择并能作出知情决定，这对增强人的权能必不可少。近年来，由于技术进步，对信息和知识的获取已变得更及时、

更便宜。虽然数字鸿沟仍然是一个挑战，但随着相关服务，尤其是移动电话服务在全球广泛扩张，⁶ 获取信息和通信技术的障碍已逐步降低。移动技术正在增强来自不同区域的人的权能，即正在为教育、保健、公共管理、银行业、企业和人们相互联接方面的新创举提供界面。公共政策应促进更广泛利用此技术，发展技术基础设施及其公共利用、参与公私伙伴关系以及推广土著和地方语言。

22. 对于促进创新和提高生产力而言，信息与知识共享变得日益重要。创新模式已发生转型，即从具有局限性的分层模型转为更加开放的协作模型。开放的模型吸收来自多个源头的不同学科知识，从而更有可能提供创新的解决方案。通过这些多个参与者之间的协作互动，人们能广泛获取并支付得起知识，从而惠及脆弱、弱势群体和社区。应进一步鼓励并促进区域内和跨区域的信息、知识共享公开来源。政府可以提高统计数据和其他信息的可靠性、有效性和实用性，并使其便于公众使用。国际和区域组织可以为交流好的做法与经验教训提供界面，并以最少的费用或无费用提供有价值的知识。

B. 非洲和最不发达国家的特殊需要

1. 非洲的特殊需要

23. 为实现非洲大陆的承诺，非洲发展新伙伴关系继续在若干领域取得进展。改善生活条件、减少极端贫穷人口方面已见显著进展，教育、保健和营养状况也已得到显著改善。这些成绩得到全球某些快速增长经济体的支持，而国内资源调动工作的加强、伙伴关系的进一步巩固和非洲大陆及各国内部政策连贯性的进一步加强，对此也有促进作用。预计全球经济将于 2013 年和 2014 年分别实现 2.3% 和 3.1% 的增长，而非洲经济则将分别实现 4.6% 和 5.1% 的增长。⁷ 非洲持续强劲的经济表现不仅是资源的激增。除初级商品出口增长的贡献外，政治稳定、宏观经济治理的改善以及中产阶级的日益壮大也是其成因。

24. 然而，仍有一些非洲国家并未实现这一相对较高的增长率，因此，在消除贫穷和创造就业方面，各国之间及各国国内仍存在着显著差异。2010 年，撒哈拉以南非洲日均收入低于 1.25 美元的人口比例为 48.5%，较 1990 年的 56.5% 有所下降。然而，尽管贫穷人口数实现了可喜的降幅，该地区每天生活费用不足 1.25 美元的绝对人口数实际有所上升，从 1990 年的 2.897 亿人增至 2010 年的 4.137 亿人。极端贫穷人口数量不减反增的部分原因在于增长的质量问题，即其包容性

⁶ 目前，预计全球共有 68 亿移动电话用户，此数字几乎等同于全球人口数。其中一半用户位于亚太地区 (35 亿)。全球移动电话普及率为 96%，其中发达国家为 128%，发展中国家为 89%。全球人口约 40% (27 亿人) 为网络用户。参看 ITU, “The world in 2013: ICT facts and figures” available from <http://www.itu.int/en/ITU-Statistics/Documents/facts/ICTFacts-Figures2013.pdf>。

⁷ 联合国，《2013 年世界经济形势与展望》(2013 年，纽约)。更新截至 2013 年年中。

和公平性仍显不足。较高的增长率主要由自然资源的持续出口推动形成，但非洲经济并未伴随这一增长实现结构转型。对初级商品出口的过度依赖并未使得就业数量和质量实现显著提高。据估计，2011年撒哈拉以南非洲有86%的工人贫穷或濒于贫穷。北非的失业形势也仍十分严峻，2012年失业率估计为10%，2013年则为10.3%。⁸ 迫切需要采取行动制定优先注重创造生产性就业机会和开发人力资源、提供更多社会保护并解决不平等问题宏观经济和社会政策。

25. 此外，农业生产力尤其是小农生产力未见增长，致使农村地区的减贫工作继续遭到削弱，而非洲多数贫穷人口在农村地区生活和工作。2012年，撒哈拉以南非洲的农业就业比占62%。1991年，该比例为67.5%。为推动小农生产力增长，需要公私部门进一步协同努力。这些努力应包括：扩大农业方面的公共投资规模、使之实现《2003年非洲联盟马普托农业和粮食安全宣言》制定的目标，吸引农业方面的私人投资，开展更多农村拓展服务并提高其质量，以及确保小农能够获得改良的种子品种、肥料、灌溉、信贷和市场准入。

26. 非洲各国在其他社会发展目标方面取得的进展参差不齐，许多国家在消除饥饿、改善产妇保健、抑制儿童死亡率及改进水和环境卫生条件方面落后于千年发展目标。北非各国已经实现了减贫和改良环境卫生方面的目标，并且正在普及初等教育和实现性别平等方面取得显著进展。在撒哈拉以南非洲，小学入学率和毕业率正在提高。五岁以下儿童死亡率持续下降，性别平等方面正取得稳定进展。疫苗接种范围正在不断扩大，并且，艾滋病的感染率和发病率以及与疟疾有关的死亡率已见下降。⁹

27. 然而，许多非洲国家仍面临不平等加剧、青年人失业和商品价格波动等挑战。此外，由于北非持久的政治不确定以及萨赫勒地区、大湖区和非洲之角的政治不稳定，社会 and 经济发展受到制约。欧元区面临的公共债务问题也对与其紧密关联的各国经济造成负面影响，例如，在南非及北非部分国家，贸易、制造业和外国直接投资等主要增长驱动力受到冲击。

2. 最不发达国家的特殊需要

28. 《2011-2020十年期支援最不发达国家行动纲领》（《伊斯坦布尔行动纲领》）最初两年执行情况的评估结果好坏参半。¹⁰ 总体而言，尽管遭受外国直接投资减少、官方发展援助减少等全球经济增速放缓带来的负面影响，最不发达国家在许多目标和具体目标方面仍取得了一些进展。一些最不发达国家（孟加拉国、不丹、

⁸ 国际劳工局，《2013年全球就业趋势：就业二次探底后的复苏》（2013年，日内瓦）。

⁹ African Union Commission, Economic Commission for Africa, African Development Bank and United Nations Development Programme, MDG Report 2012: Assessing progress in Africa toward the Millennium Development Goals (Addis Ababa, 2012)。

¹⁰ A/68/88-E/2013/81。

柬埔寨、埃塞俄比亚、老挝人民民主共和国、莫桑比克、卢旺达、乌干达和坦桑尼亚联合共和国)维持了高增长率,2011年增长率接近或超过7%,而一些较大的最不发达国家(安哥拉和苏丹)的增长率则远远低于其过去十年的平均水平,其主要原因在于石油生产下滑。因此,最不发达国家2012年国内生产总值平均增长率估计值降至3.3%。

29. 尽管一些社会指标显示,各国尤其是太平洋地区的最不发达国家已取得了一定进展,如小学入学率提高和儿童死亡率降低,但多数国家仍需面对持续贫穷、不平等、生产力低下、体面就业机会不足以及对冲击和灾害暴露程度较高等问题。其中一些国家易受紧张的政治局势、日益严重的安全问题和恶劣的气候条件危及。维持了较高经济增长水平的最不发达国家,结构性改革似已稳固。在这些国家,农业所占份额让位于制造业、服务业和采矿业,这在很大程度上得益于日渐增加的投资和快速城市化。然而,其中多数国家未能利用经济增长切实推动减贫。最不发达国家居高不下的贫穷率令人担忧,在其8.8亿人口中,有半数每天生活费用不足1.25美元,这对实现2011年于伊斯坦布尔召开的第四次联合国最不发达国家问题会议所提出的目标以及千年发展目标构成严重挑战。即便如此,仍有一些鼓舞人心的迹象显示,许多最不发达国家已将《伊斯坦布尔行动纲领》提出的优先事项和目标纳入其国家发展计划和战略。一些国家已表示打算于在本十年结束时(即2020年)之前或左右脱离最不发达国家状态。许多捐助方已精简其发展援助战略,使之更具针对性、完整性和有效性。

C. 与社会群体和社会融合有关的方案实施情况

30. 在社会融合的构想中,所有个人和群体共享经济增长惠益,并共同参与各方面社会事务。然而,社会排斥仍普遍存在,许多社会群体在社会、经济等各项福祉方面明显位于不利地位。有必要加紧努力,减少不平等现象,并促进弱势个人和社会群体的权利与福利。

31. 各部门的包容性政策促进了权能的增强和社会公正、增长、减贫以及政治稳定,全体社会成员也都从中获益。特别是,为实现人人有体面工作而开展的工作创造了大量就业机会,从而在促进权能增强和社会融合方面发挥了关键作用。

32. 《残疾人权利公约》于2006年通过并于2008年生效,截至2013年6月,共有132国批准、155国签署该公约。《公约任择议定书》共有77个批准国和91个签署国。虽然批准国和签署国数量均稳步增长,但《公约》及其《任择议定书》的承诺情况与实际的发展政策和实践之间仍存在着相当大的差距。随着千年发展目标定于2015年的最后期限临近,国际社会呼吁加紧努力并切实行动,以实现有关残疾人的发展目标,并将残疾问题纳入直至2015年之前及之后的发展议程的主流。在此过程中,各国社会对残疾的观点发生进一步转变:各国越来越认识到,残疾人是平等的权力拥有者,应当参与推动发展并受惠于发展。

33. 据估计，全球人口中有 15%即 10 亿人患有残疾，然而，残疾人未被纳入许多发展框架，且往往无法充分参与经济、社会等各领域事务。在制定全球发展议程的过程中，有必要通过参与式办法顾及残疾人的需要和关切，并对其作出明确回应。因此，2011 年，大会第 66/124 号决议决定就残疾问题召开国家元首和政府首脑级的高级别会议。高级别会议定于 2013 年 9 月 23 日召开，主题为“前进道路：2015 年之前及之后兼顾残疾人的发展议程”。多个利益攸关方报告了优先事项，其中包括：更好的无障碍环境、参与决策进程和能力建设、改进残疾数据、促进优质教育、培训和体面工作机会、以及在备灾和灾害管理中兼顾残疾视角。¹¹

34. 全球土著人民面临特别严重的贫穷问题，且其教育程度和就业率相比非土著人民往往较低。土著问题常设论坛近期召开的第十二届会议强调了福祉指标方面存在的显著差距，重点关注了文化、教育与健康问题以及相关建议的执行情况。促进土著青年和土著残疾人权利已成为常设论坛今后开展工作的优先领域。参与常设论坛的各方敦促会员国和联合国系统，将土著发展和实践综合概念纳入联合国 2015 年后发展议程当前的进程以及可持续发展目标之中。土著人民一再提及千年发展目标对上述问题尚欠关注，并提及上述问题因分列数据不足而未在发展规划及各会员国所提供的数据中得到反映。

35. 大会第 65/198 号决议决定于 2014 年召开一次高级别全体会议，称为世界土著人民大会，以就落实土著人民权利交流观点和良好做法，并推动实现《联合国土著人民权利宣言》规定的目标。在筹备过程中明确了以下四项主要议题，从而将优先事项呈现为具体建议，纳入世界土著人民大会最后成果文件：土著人民的土地、领土和资源；联合国就落实土著人民权利采取的行动；土著人民权利的落实情况；土著人民在发展方面的优先事项，包括自由、事先、知情同意权。世界土著人民大会有望为 2015 年后全球发展议程的制定及可持续发展目标提供土著视角。

36. 家庭在社会和发展中起到关键作用。然而，社会经济、人口和文化变迁正对家庭实现其经济、照料、养育及其他方面的作用构成新的且日益严峻的挑战。必须有针对性地制定社会政策，以满足家庭不断变化的需求并增强其凝聚力，使得家庭能够实现其作用，惠及所有家庭成员乃至全社会。以家庭为重点的政策包括为有年幼子女的家庭提供现金转移、为低收入家庭提供补贴住房等，这些政策有助于遏止贫穷的代际循环，并改善弱势家庭的生活条件。同时，家庭政策越来越认识到有必要支持工作与家庭的平衡和代际团结，二者的重要性因就业和老龄化趋势而提高。国际家庭年将在 2014 年迎来二十周年纪念。庆祝周年的筹备活动侧重于面向家庭的政策和战略，包括减轻家庭贫穷、促进工作与家庭的平衡以及

¹¹ A/67/211。

支持社会融合与代际团结。目前正对各个地区面向家庭的政策开展回顾，并就制定家庭政策的良好做法进行交流，以强调改善家庭福祉的适当战略。

37. 2012年，秘书长把“与妇女和青年合作并为其谋求利益”定为其第二个任期内的一项最优先任务。秘书长在其《五年行动议程》中订立目标，即深化现有各方案在就业、创业、政治包容、公民身份、权利保护和教育(包括针对性健康和生殖健康的权利保护和教育)方面对青年人的重视，从而解决青年人的需要。联合国系统正执行一项行动计划，并已在联合国志愿人员方案的体制下开发了一套青年志愿人员模式，借以推进此项议程。此外，秘书长于2013年1月任命了一名青年问题特使，由他负责开展此项工作。

38. 自金融和经济危机以来，青年失业率、青年在业贫穷和青年在体面工作方面面临的其他问题严重加剧，在西班牙和希腊等许多国家已渐成危机。长时间的失业和就业不足不仅对青年发展构成紧迫挑战，还使青年人在就业机会、工资和技能培养方面长期陷于不利。此外，青年就业情况还对成立家庭和民间动乱等更为广泛的社会趋势和政治问题产生了重大影响。各国尤其关切为青年人创造就业机会，以及促进青年人技能培训、职业教育和创业。2012年6月于日内瓦召开的第101届国际劳工大会通过了题为“青年就业危机：呼吁采取行动”的决议，决议列出了各国政府和其他利益攸关方所能采取的各项措施，并得到广泛支持。

39. 若干国家已在以下方面取得重大进展：通过劳务参与及其他各类参与的拓宽政策和方案增进老年人的参与度、确保养老金和社会保障体系的可持续性、以及在一些情况下设立基本的社会养老金及适合年龄需要的保健服务。在发达国家和发展中国家，相比普通人群，老年人仍更难获得收入保障，也更难获得保健及其他社会服务。社会排斥和贫穷仍是实现老年人福祉的重大障碍。

40. 在2012年对2002年《马德里老龄问题国际行动计划》开展的第二次审查和评价显示，老年人面临数项共同挑战，包括基于年龄的歧视、暴力和虐待、就业障碍、适合年龄需要的保健服务不足，以及社会保护供应不均(尤见于发展中国家)。计划执行进展较为有限且参差不齐，表明各国必须通过调动充足资源并与国家、区域和国际各级利益攸关方加强伙伴关系，以大幅提升各国处理老龄事务的能力。当前，会员国正就加强老年人人权保护开展讨论，同时正审议为实现这一目标所需的适当手段。大会第65/182号决议设立了一个老龄问题不限成员名额工作组，其第四届会议将于2013年8月召开。

三. 把可持续发展的社会层面有效地纳入2015年后全球发展议程

A. 可持续发展的社会层面

41. 随着实现千年发展目标的2015年最后期限的临近，国际发展模式正处于紧要关头。千年发展目标是基于大会第55/2号决议通过的《联合国千年宣言》设

立的。国际社会努力在 2015 年底前实现目标以及具体目标，与此同时，为制订 2015 年后全球发展议程，正在进行广泛对话和准备工作。

42. 通过回顾千年发展目标的成功与漏洞，揭示了迄今为止不均衡的进展情况。大多数具体目标的总体进展并不反映在哪些方面实现了进展、进展的分布情况以及哪些方面被忽视。事实上，在国与国之间，甚至在一个国家内，进展程度不尽相同，尤其是在地区之间、农村与城市之间，取得的成果参差不齐。极端贫穷的人口比例减少一半可以说是所有具体目标中最重要的一项，虽然它已基本实现，但这一成绩主要是由东亚，特别是中国所取得的。虽然在减少极端贫穷人口比例方面取得了进展，但减少贫穷的速度缓慢仍然是撒哈拉以南非洲的一大关切。同样地，比起农村地区和较为贫穷的家庭，城市地区和较富裕家庭的儿童体重不足率下降更为显著。研究继续表明，千年发展目标的进展未惠及某些社会群体，包括土著人民和其他少数民族、残疾人、妇女和女童、移徙者、老年人与青年人，他们继续集体面临不平等的福祉问题。¹²

43. 可明显看出，在千年发展目标框架内，一些重要的社会和经济问题尚未得到充分解决，比如人人享有体面和生产性工作、社会保护、不平等和社会排斥问题。鉴于这一点，国际社会必须把注意力重新集中在其关于社会公正、以及包容性以人为本的可持续发展的愿景上。

44. 2012 年 6 月，在联合国可持续发展大会上，会员国呼吁有效和均衡地整合可持续发展的经济、社会和环境层面。各国政府强调必须继续最优先地考虑消除贫穷，同时提倡可持续的消费和生产模式以及保护环境，因为两者是可持续发展的基础和目的所在。它们强调必须继续实现长期、包容和公平的经济增长，解决不平等问题，为所有人增加机会，提高生活水平，支持公平的社会发展和包容，以及提倡对自然资源和生态系统进行综合的可持续管理。会议所形成的愿景促使人们重新审视发展，并呼吁人们采取对可持续发展三大支柱给予同等重视的综合办法。

45. 可持续发展的社会层面迄今未得到足够重视。可持续发展大会强调包容性以人为本的发展，从而为加强可持续发展的社会支柱并促进环境和经济互补发展提供了一个重要契机。此外，会员国在会议结束时达成一项共识，即整合可持续发展的经济、社会和环境层面须成为联合国 2015 年后发展议程的核心。

46. 在其第五十一届会议上，社会发展委员会处理了 2015 年后全球发展议程中社会层面的新现问题。会议强调，为实现可持续、包容和公平的发展，必须有稳健的社会基础，因为不平等、缺乏机会及参与同不良经济及环境后果密不可分。社会投资通过降低脆弱程度和加强适应性与生产能力，包括提供绿色就业，促进环境保护和经济增长。这些投资包括人人可享受的教育和保健系统、提供体面工

¹² 联合国系统 2015 年后联合国发展议程工作组，《实现我们共同憧憬的未来：给秘书长的报告》（2012 年，纽约）。

作和人人适用的社会保护最低标准。为在经济增长和环境保护的背景下实现社会正义和公平，社会进程和机构将发挥重要作用。为此，委员会宣称，可持续发展的社会层面应被视为促进经济、环境和社会层面变革的关键因素。一旦实施正确的政策，社会进程就可以推动经济与环境变革。

B. 将纳入 2015 年后全球发展议程的优先事项

47. 在 2013 年 2 月召开的第五十一届会议的审议中，社会发展委员会着重指出，政策须处理造成贫穷、不平等和社会排斥现象的根源，而非着眼于经济或政治进程的社会后果。会议还着重指出，驱动结构改革的社会力量也是实现包容性可持续发展的发展的手段。为此，委员会委员强调处理以下 2015 年后全球发展议程优先事项的重要性：不平等、社会包容、增强权能与参与、充分的生产性就业、体面工作与社会保护。

48. 许多个人与社会群体大大获益于千年发展目标，但也有一部分人并未或很少从发展与经济增长中获益。全球有 1% 的人口拥有将近一半的全球财富，而有一半的人口拥有不到 1% 的财富。¹³ 不平等现象不仅不利于经济增长和减贫，也不利于社会融合。机会和基本社会服务的不平等现象导致在教育、保健、就业以及其他福祉指标方面存在差异。严重的不平等现象可能进一步导致社会与政治的不稳定，从而产生风险，阻碍未来发展。在增长率、保持增长的能力、从经济衰退中复原的速度方面，不平等程度较低的社会的表现要优于不平等程度较高的社会。¹⁴

49. 持续且往往日益严重的不平等现象正阻碍千年发展目标的实现。必须处理好导致不同形式不平等现象的因素，如收入、性别和年龄。要运用以人为本的办法实现包容、公平的增长。如社会保护制度、人力资本投资、就业机会和公民参与机制等方面的政策措施有助于减少不平等和社会排斥现象。

50. 增强权能和参与是个人福祉和社会包容的基础性要素。增强权能的长期进程使得个人与社会群体有能力充分参与社会生活各个领域，包括决策方面。应确保应对全球挑战的对策满足所有人的需要与关切，尤其是处于社会最边缘的群体，因为他们在实施这些对策中扮演重要角色。政治参与和公民参与程度较高的社会能更好地开展和实施有效加强可持续发展三大支柱的政策与方案。

51. 减少或消除参与障碍、以及促进体面工作、公民参与、人人享有基本服务及生产资源等措施使人们能够获得和创造谋生机会，追究决策者的责任，并积极参

¹³ World Economic Forum, *Global Risks 2012* (Geneva, 2012)。

¹⁴ Andrew G. Berg and Jonathan D. Ostry, “Inequality and unsustainable growth: two sides of the same coin?”, Staff Discussion Note, No. SDN 11/08 (Washington, D.C., International Monetary Fund, 2011), 和 S. Chaudhuri and M. Ravallion, “Partially awakened giants: uneven growth in China and India” Policy Research Working Paper, No. 4069 (Washington, D.C., World Bank, 2006)。

与加强可持续发展三大支柱的工作。尤其地，增强了权能的个人更有能力实施风险管理，保护自然环境并适应绿色经济。

52. 尽管认识到体面工作对于消除贫穷、发展和人类福祉有重要作用，但是 2012 年，发展中国家的工人 56%陷入弱势就业。¹⁵ 在联合国组织的关于 2015 年后全球发展议程的国家协商和专题协商中，缺乏优质就业机会已成为普遍关注的重要问题之一。联合国可持续发展大会成果文件也回应了这一问题，认识到必须创造有利环境促进充分就业和人人有体面的工作，并详细阐述了有关政策。¹⁶ 近几十年来的经验说明促进经济增长的政策并不一定带来高就业和体面工作。这说明没有一项单一的政策措施或者一套劳动力市场措施足以解决就业危机。为应对体面就业的挑战，大会部呼吁采取整体和连贯的政策办法。

53. 社会保护和普及的社会服务已被证实可以减少贫穷和不平等现象，并支持社会经济发展和赋予个人和家庭权能。¹⁷ 二者会加强人力资本开发，并建立抵御受经济冲击后的复原力。然而，全世界只有 20%的适龄就业人口全面享有社会保护，超过 50%的人口没有任何保障。因此，在建立和加强国家社会保护最低标准，启动、扩大并确保人们享有生产资源方面，还需投入更大的努力，从而以可持续的方式减少贫穷、脆弱性、不平等和社会排斥现象。

54. 用于监测 2015 年后全球发展议程执行进展的指标有可能显示弱势及处于社会边缘的个人和群体的独特状况。所以，用分列办法来监测可更好地为发展努力提供参考，从而确保所有人，尤其是最需要帮助的群体获益。这样的办法可以增强被排斥的个人和社会群体的权能，改进问责制和改善实现我们希望的未来的前景。同样重要的是，要加强国家一级和国家以下各级的数据质量和数据收集，包括包容多方利益攸关方的参与式发展进程，建立监测执行情况的能力。

四. 建议

55. 为了在落实社会发展问题世界首脑会议的成果和其他社会发展目标方面加快进展，大会不妨考虑以下建议：

(a) 增强人的权能应该作为实现社会发展的办法。那些旨在减少贫穷、促进就业和社会融合的政策应该与进一步增强人的权能的政策相辅相成。增强人的权能必须冲破专门针对特定群体的办法的限制，全面注重以人为本的发展；

¹⁵ International Labour Organization, *Global Employment Trends 2013: Recovering from a Second Jobs Dip* (Geneva, 2013), p. 39.

¹⁶ 大会第 66/288 号决议，附件第 23 段。

¹⁷ *Social Protection Floor for a Fair and Inclusive Globalization: Report of the Social Protection Floor Advisory Group* (Geneva, International Labour Office, 2011)和《全球社会危机：2011 年世界社会状况报告》(联合国出版物，出售品编号：E. 10. IV. 12)。

(b) 增强权能进程应该力求强化人们的选择权与能力，并促进他们转变思维。通过运用一整套的社会福利和手段，包括平等享有优质教育、技术培训、信息与通信技术以及有效的保健和社会保护计划，可在增强人的权能的同时提高生产力并降低脆弱程度；

(c) 政府应该着重强调通过对人力资源和人力资本的投资，实现包容性可持续经济增长，并创造有利环境，以促进生产性就业、体面工作与机会。社会保护制度应该在国家体制框架内得以发展和逐步执行，以保证其可持续性；

(d) 政府应该建立并扩展有效且透明的机构与机制，从而促进参与及公民参与。政府应该与公民广泛协商，以便在决策进程中反映他们的需要和关切，并评估社会经济政策对他们的日常生活产生何种影响；

(e) 应更着力于处理贫穷、不平等和社会排斥现象的根源，而非经济或政治进程的社会后果，并更着力于处理结构改革的社会驱动因素，从而实现包容性可持续发展；

(f) 必须作出进一步的协同努力来提高小农生产率，包括扩大对农业的公共投资、吸引农业方面的私人投资、提高农业拓展服务质量与数量、以及保证小农享有必要资源、资产与市场；

(g) 在拟定联合国 2015 年后发展议程过程中，应优先重视不平等、社会包容、增强权能与参与、充分的生产性就业、人人享有体面工作和社会保护。采用分列办法来监测，可确保政策惠及所有人，尤其是最需要帮助的人。通过此种办法，可赋予被排斥的个人和社会群体权能，改进问责制并改善实现我们希望的未来的前景。