



大会

Distr.: General
23 July 2015
Chinese
Original: English

第七十届会议

临时议程* 项目 28(b)

社会发展：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

本报告根据关于通过社会包容促进社会融合的大会第 68/131 号决议的请求编写。在前四份关于社会融合的报告论述基础上，本报告阐述了目的在于促进弱势或边缘化群体成员和处于弱势或边缘化状况者参与公民、社会、经济和政治生活的国家努力和联合国系统倡议。

* A/70/150。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 促进社会融合的区域办法	4
三. 国家一级的社会融合努力	7
A. 促进人们积极参与公民、社会、经济和政治生活.....	7
B. 减少不平等	10
C. 促进社会包容和社会融合的国家机构	12
四. 联合国系统的举措	14
五. 结论和建议	17
A. 结论	17
B. 建议	18

一. 导言

1. 在 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上，国际社会认识到社会融合的重要性，并决心致力于创造一个人人共享的社会，使人们能够充分行使自己的权利和责任，并在平等基础上为社会作出贡献。
2. 二十年后，创建一个人人共享的包容性社会的目标基本上仍未实现，因为许多人仍然无法充分参与本国的公民、政治、社会和经济生活。很多人由于其性别、年龄、种族、种姓、族裔、残疾或其他特征而被排斥，以致只能获得有限和较低级别的医疗服务、教育和就业机会。因此，社会排斥仍然是实现发展目标的一大障碍。
3. 但令人鼓舞的是，世界各地越来越认识到专项政策和方案对社会包容可产生的积极影响，尤其是对被排斥群体来说。¹
4. 本报告是第五份有关社会包容、社会融合和社会凝聚力的系列报告。报告的目的是在以前各份报告的论述基础上进一步发展；前发报告详细介绍了上述概念的背景，并着重于落实概念的可行支持战略。² 上一份报告(A/68/169)于 2013 年印发，审查了社会保护、教育、体制建设与政策一致性这三个实现社会融合的战略的最新情况。
5. 本报告是应大会第 68/131 号决议的请求编写的。大会在该决议中除其他外强调，会员国应将建立“人人共享的社会”作为优先事项，这种社会应以尊重所有人权为基础，并遵循保障人人平等，普及基本社会服务，以及促进每个社会成员特别是弱势或边缘化群体成员和处于弱势或边缘化状况者积极参与包括公民、社会、经济和政治活动在内的各方面生活以及决策进程的原则。报告第二节概述关于社会融入的区域办法。第三节介绍各国最近为促进弱势或边缘化群体成员和处于弱势或边缘化状况者参加公民、社会、经济和政治生活而作出的努力。具体参与形式包括通过就业参与经济生活；参与设计政策和提供服务；青年、老年人和残疾人的参与；获得服务和社会保护，以及参与城市规划和编制预算。
6. 第四节着重于各国为减少不平等而作出的努力，包括有利于社会包容和社会融合的不歧视、减贫及教育和体制安排。
7. 会员国对 2015 年 2 月秘书处依照大会第 68/131 号决议规定发出的普通照会的答复是本报告内国家一级信息的来源。秘书处从阿塞拜疆、保加利亚、多米尼加共和国、立陶宛、墨西哥、摩洛哥、秘鲁、罗马尼亚、美利坚合众国和沙特阿拉伯等国政府收到共 10 份答复。

¹ 见 World Bank, *Inclusion Matters: The Foundation for Shared Prosperity*(Washington, D.C., 2013)。

² 已印发的报告文号为：[E/CN.5/2009/2](#)、[E/CN.5/2010/2](#)、[E/CN.5/2011/2](#) 和 [A/68/169](#)。

8. 报告第五节回顾联合国系统各实体支持社会融合的活动。最后一节作出一些结论，并提出若干通过社会包容促进社会融合的建议。

二. 促进社会融合的区域办法

9. 为促进社会包容、融合和凝聚力而采取的区域办法在范围和应用方面各不相同，但多数区域仍然以改善获得基本服务、社会保护和就业的机会作为促进社会包容的核心活动。此外，世界上许多地区的整体社会融合努力也包括采取特别措施减少不平等和改善弱势群体处境，包括通过改变立法框架，以利于取缔各种不同形式的歧视。

10. 2008 年 10 月 27 日至 31 日非洲联盟社会发展部长会议在温得和克举行第一届会议，通过《非洲关于社会融合的共同立场》。根据该立场文件的规定，非洲以获得教育、医疗保健和住房及法律面前平等为社会融合的核心。《非洲共同立场》呼吁成员国制定全面的社会经济政策，为克服分散和零敲碎打的方案规划工作提高公共部门协调，以应对社会挑战，加强民主治理和对人权的尊重，及促进民间社会组织参与方案和政策的设计和实施。

11. 非洲最近特别关注老年人的社会和经济包容问题。非洲联盟社会发展部长会议提交了一份关于非洲老年人权利的《非洲人权和人民权利宪章非洲妇女权利》议定书草案，供非洲联盟国家元首和政府首脑会议通过和签署。³ 议定书条款涉及的问题包括消除对老年人的歧视，司法救助、法律面前平等保护、作出决定权、获得保护以免遭虐待和有害传统习俗之害、护理和支助，以及获得医疗保健和教育服务及信贷。

12. 在亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)和西亚经济社会委员会(西亚经社会)区域，社会保护被认为是实现社会融合的关键。最近对亚太地区各种不平等形式和促成不平等的路径的分析显示，鉴于市场带动增长本身还不足以实现包容性和可持续发展，加强社会保护可以是减少不平等和促进社会融合的有效措施。⁴

13. 亚太经社会区域视社会保护为实现社会融合的一种手段，因为社会保护有助于国家内部的社会和政治稳定，⁵ 而不平等则被视为妨碍经济增长、社会包容和环境可持续性三者结合的因素。尽管有这样的共识，区域内收入不平等及获得医疗保健和教育的机会不平等的现象仍然普遍存在。

³ 联合国，《条约汇编》，第 1520 卷，第 26363 号。

⁴ 见亚太经社会工作文件：“面对亚太地区的不平等：社会保护的作用”，2014 年 12 月。

⁵ 亚太经社会秘书处的说明：面对亚太地区不平等不断上升的问题：趋势与 2015 年后发展议程提供的机遇(E/ESCAP/CSD(3)/1)，2014 年 6 月 13 日。

14. 尤其是区域内几个国家国内仍有难于获得社会服务的地区，与高收入群体相比，这些地区的低收入群体获得医疗保健服务和教育的机会有限。区域各国可以采取提高服务和社会保护的普及性，以解决不平等问题和加强社会包容性。⁶

15. 西亚经社会强调，为了消除贫穷，促进公平、平等和人权，应将社会保护普遍纳入一个具有包容性的参与性综合社会政策。⁷ 西亚经社会成员国利用了一些参与性框架制定公共政策，包括社会保护政策。例如，区域一些国家政府建立了以民间社会组织和学者组成的社会观测站，以协助根据社会经济数据拟订政策。⁷

16. 区域普遍认为，提供获得社会保护服务的机会是为了确保更公平地分享经济发展的惠益。尽管阿拉伯国家都有某种形式的社会保护计划，但这些计划往往各自为政，被看作是提供临时社会援助的手段，而不是一个综合社会保护战略的组成部分。⁷ 区域的社会保护计划包括几个范围狭窄的方案，由私营和公共部门及非政府组织以零敲碎打的方式运作，因此正规社会保护系统仅覆盖中东和北非区域三分之一的人口。⁷

17. 最近的西亚经社会分析显示，区域必须教育公民，让他们了解享有社会保护的权力。社会保护方案的受益人不应把自己看作是补贴和服务的被动接受者，而应视自己为能够要求更公平地分配资源的积极公民。动员人们参与社会保护决策进程的其他工具包括全国政策反馈对话；以不同的利益攸关方组成战略伙伴关系以制定和实施更适切的社会保护政策；建立促进参与和知情决策的观测站以确保方案和倡议更具针对性。⁷

18. 拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)区域国家通过改善人民行使公民权利和政治权利的情况，在加强社会包容方面取得显著进展，但由于其社会经济地位、性别或族裔本源而在传统上被边缘化的群体仍然鲜有真正参与的机会。高度不平等和排斥也与人民行使社会经济权利的困难有关。⁸

19. 《美洲季刊》是一份专注于对西半球经济、金融、社会发展和政治进行政策分析和辩论的杂志，其公布的社会包容指数按下列各项目排列美洲各国的名次：国家提高社会流动性的潜力；一系列的权利和社会政策；获得正式工作的机会；

⁶ 亚太经社会，“面对亚太地区的不平等”。

⁷ 西亚经社会，“阿拉伯区域的参与和社会保护”(E/ESCWA/SDD/2014/Technical Paper.7)(2014年11月5日)，英文本第22页。

⁸ Organization of American States, *Inequality and Social Inclusion in the Americas: 14 Essays*, 2nd.ed.(Washington, D.C., 2011). 可查阅 <http://www.oas.org/docs/desigualdad/LIBRO-DESIGUALDAD-INGLES.pdf>。

以及公众的态度和行为。⁹ 2014 年的指数报告指出，政治、经济和社会方面的一贯排斥行为源于很难在短期内改变的结构效率低下问题。其他挑战在于缺乏专门负责社会包容的机构，以及对种族和性别问题及排斥性法律所持的陈腐态度。

20. 美洲国家组织大会第四十四届常会(2014 年 6 月 2 日至 5 日，亚松森)以“发展与社会包容”为会议主题。美洲国家组织成员国在会议最后宣言中承诺致力于消除饥饿与贫穷，特别是极端贫穷；打击不公平、不平等、歧视和社会排斥；增加公平地获得保健服务以及优质全纳教育的机会。¹⁰ 该宣言鼓励制定关于社会保护和包容的跨部门公共政策，以加强对人权的尊重；并鼓励采取措施，使所有人可充分和有效地参与社会。该宣言还确认，普及优质全纳教育，并在这方面特别注意处于弱势情况的个人和群体，有助于加强社会包容以及个人发展、经济发展和民主制度的发展。

21. 欧洲联盟的《欧洲 2020 年战略》包括《反贫穷与社会排斥纲领》与《促进新技能与就业机会议程》。¹¹ 倡议包括积极社会包容，以及就业、创新、教育和气候/能源的目标，目的是实现使 2 000 万人脱贫和摆脱社会排斥及将适龄劳动人口就业率提高至 75% 的目标。

22. 欧洲联盟将积极包容定义为“使每一个公民，特别是处境最不利的人，充分参与社会，包括有一份工作”。¹² 确保所有欧洲联盟公民充分参与的战略包括充足的收入支持和开放就业机会；便利人们进入劳动力市场；解决有职贫穷的问题；预先消除不工作的助长因素；及支助人们获得优质服务。

23. 欧洲联盟的社会包容国家计划反映成员国制定的国家政治、社会和经济优先事项以及不同的政策动态。

24. 罗姆人是在欧洲最受歧视的群体之一，因此针对罗姆人的社会融合努力特别受到关注。《2005-2015 年罗姆人融入社会十年》是一个区域政治承诺，目的是提高罗姆人的社会经济地位和社会包容，并以健康、教育、就业和住房等方面为其重点。欧洲联盟委员会也于 2011 年推出的《欧洲联盟到 2020 年实现罗姆人融合国家战略框架》要求所有欧洲联盟成员国制定和实施定向战略，在健康、住房、教育和就业等领域促进罗姆人融合。各国政府必须遵守并落实已通过国际文书就解决社会包容、贫穷、健康和歧视等问题所作出的承诺。¹³

⁹ 见 <http://www.americasquarterly.org/charticles/socialinclusionindex2014/>。

¹⁰ 见 http://www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=S-005/14。

¹¹ 见 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=750>。

¹² 见 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1059&langId=en>。

¹³ 欧洲联盟成员国国家战略的其他例子见第三节。

25. 针对欧洲最近的移民危机，欧洲联盟委员会要求制定强制性国家配额，在欧洲各地安置新移民。该提案引起不少关切，目的是根据国家的人口规模、国内生产总值(国内总产值)、失业率和现有寻求庇护人数安置移徙者。¹⁴ 最近提出的欧洲移徙议程也强调，成功的移徙政策需要有效的融合政策；根据该议程，定向举措将获得资助，目的是提高语文能力和专业技能，改善服务的可及性和劳动力市场的准入以及全纳教育。¹⁵

三. 国家一级的社会融合努力

A. 促进人们积极参与公民、社会、经济和政治生活

26. 在失业和就业不足情况普遍的背景下，会员国长期以来致力于提高青年人的就业能力，但它们也越来越多采取措施促进老年人和残疾人参与经济活动。

27. 各国政府也认识到，动员个人、社区和民间社会组织参与政策设计和提供服务是改变排斥做法所必不可少的。此外，越来越多的证据表明，个人和社区参与决策进程可收集思广益之效，往往会导致更好的结果。在这种参与性决策和监测活动的实例中，参加者包括年青人和老年人以及残疾人，包括智力和发育残疾人。

28. 虽然通常认为负担得起和方便的交通对残疾人和老年人的社会包容至关重要，但越来越多城市的经验显示，这对其他弱势社会群体和整个社区同样重要。

29. 此外，世界各地有越来越多的城市正在试验以创新方法落实社会包容政策，如参与式预算编制。

通过就业参与经济活动

30. 劳动力市场参与是许多国家的社会融合战略的基石。采取刺激措施创造就业机会和通过培训提高与就业能力有关的技能，是实现更大的经济参与的关键步骤。社会融合举措往往也包括通过就业在经济方面包容特定群体，特别是长期失业者、年青人以及残疾人。

31. 秘鲁的经济包容政策旨在让人们能够为自己和家庭赚取足够收入及提高粮食安全，无需依靠政府提供补助金。该战略的重点是通过经济多样化、提高技能和推广服务，为农村贫困家庭开拓创收机会。

32. 如上所述，在欧洲联盟成员国中，使每一个公民特别是处境最不利的人能够充分参与社会，包括有一份工作，是积极包容的部分内容。为履行这个任务而设

¹⁴ 见 <http://www.bbc.com/news/world-europe-32693737>。

¹⁵ 见 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf。

计的措施包括提供充分的收入支助和在获得就业、参与包容性劳动力市场和获得优质服务方面提供协助。¹⁶

33. 立陶宛的《2014-2020 年增加社会包容国家行动计划》旨在减少贫穷和社会排斥，其重点是采取积极的就业措施和开发社会服务，以及按具体目标提供援助金。

34. 许多国家政府着重于促进特定弱势群体的就业机会。在保加利亚，这些群体包括 29 岁以下失业青年、50 岁以上成年人、残疾人，少数族裔罗姆人和长期失业者。立陶宛的青年保障倡议旨在确保所有青年人(28 岁以下)在失业或离开正规教育后四个月内获得聘用或继续受教育的机会，包括学徒训练或实习。

35. 阿塞拜疆正在致力于促进青年人的就业机会及国内流离失所者和难民的职业培训机会，并努力推动青年从事自营职业及推广职业培训课程。此外，该国劳动和社会保障部与世界银行共同执行的社会保护强化项目除其他外旨在通过劳工指导活动及制定专业标准和青年培训方案模块改善就业服务。

36. 一些发展中国家正在实施类似方案。例如，摩洛哥的一个公共服务实体国家促进就业和技能局协助雇主，为求职者找到合适就业机会。作为劳动力市场的积极中介方，该国家机构的任务是筹划和实施方案以增加技工岗位。机构的 78 个分支机构分布全国各地，协助落实自营职业项目和发展青年企业家的专业能力。

37. 包容性金融是整个包容性经济的一部分。在多米尼加共和国，多个经济和社会包容方案获得支助，其中包括旨在使贫困户更易获得理财教育和金融服务以及小额信贷的特设方案。在 2012 年推出的“团结前进”总方案之下，逾 3 000 名户主获得理财教育，提高了自己的个人财务管理和金融服务使用知识和相关技能。秘鲁的社会包容总战略也包括几个包容性金融方案，其目标群体为社会方案受益人、老年人和农村地区妇女。

参与设计政策和提供服务

38. 多年来，大会鼓励会员国将社会融合目标纳入社会政策制定的主流，及为此促进弱势或边缘化群体成员和处于弱势或边缘化状况者参与规划、执行和监测进程。一些国家已适当地建立了各种不同的社会政策协商框架，以确保政策的设计和实施有更好的公共参与。

39. 《2013-2018 年墨西哥国家发展计划》通过公民协商制定，参与者包括研究人员和学术界专家、非政府组织和普通民众。

¹⁶ 见 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1059&langId=en>。

40. 沙特阿拉伯通过社会发展中心和负责处理家庭、儿童、青年、妇女、家庭劳动、社会关系、家庭辅导、认识与教育及残疾人问题的委员会推动积极参与。

41. 在南非，国家卫生部为新的国民健康保险计划组办了范围广泛的公众协商，参与协商的有医疗计划管理人员、制药业代表、专业协会、法定机构、政府部门、学术界、民间社会和议会议员。协商进程的一个主要成果是在 2011 年出台了基本医疗保健条例，向所有公民和居民提供医疗保健，不论其就业状况或对国家健康保险计划作出缴款的能力为何。¹⁷

青年人、老年人和残疾人的参与

42. 一些国家已采取积极措施，促进特定群体，特别是青年人、老年人和残疾人参与社会经济发展。

43. 在失业和就业不足情况普遍的背景下，青年是中东和北非区域内被排除在外的最大一个群组。该区域多数国家的青年大部分很少有任何机会参与本国的经济发展；这种情况妨碍了经济增长，导致无所事事、孤立感和挫折感，并助长社会不安。

44. 在许多国家，促进老有所事和老年人独立生活是整个社会包容战略的组成部分。在美利坚合众国，《老年美国人法》包括一个营养方案，其目的是促进老年美国人的社会化、健康和福祉，其中特别重视因残疾、语言障碍，或种族或族裔地位等因素所造成的文化、社会或地理孤立情况而具有“最大社会需要”的人。

45. 罗马尼亚自 2004 年以来已设有老年人民间对话咨询委员会，成员包括县级的对话、家庭和社会团结局、健康保险和养老金计划，以及各部委的下放公共服务的代表和县级老年人理事会会长。涉及重大经济、社会、医疗和文化问题的法律草案均有征询老年人代表的意见。上述委员会分析老年人面临的社会经济挑战，并就如何解决这些问题提出建议。

46. 2000 年美国的《发育残疾人援助和人权法案法》旨在确保发育残疾人及其家人参与设计并有机会获得社区服务、个性化支助和其他形式协助，目的是促进自决、独立、生产力，以及在社区生活各个方面实现融合与包容。该法支持建立发育残疾教育、研究和服务全国大学卓越中心网络。这些中心或是某个大学系统的跨学科教育、科研和公共服务单位，或是与大学有关的公共或非营利实体。此外，各州的发育残疾委员会向智力残疾人和发育残疾人及其家人提供服务援助，而州一级的保护和倡导系统则保护所有残疾人的法律权利和人权。此外，老龄和残疾资源中心支持各州努力精简获取长期服务的手续及支持向老年人和残疾人提供选择。

¹⁷ 见 <http://www.samj.org.za/index.php/samj/article/view/6601/4920>。

方便的交通

47. 可靠、负担得起和方便的交通是切实地实现全面包容的必要组成部分，对残疾人和老年人来说更是重要。一些会员国已动员残疾人和老年人参与设计和规划市区公共交通，以便最适当地满足他们的需求。

48. 在美国，社区生活管理局的交通运输研究和演示方案要求全国各地 17 个社区的残疾人和老年人提出如何改善其交通系统的意见。七个社区获得资金落实提出的建议。¹⁸

49. 从 2004 至 2008 年，麦德林市(哥伦比亚)改革其交通系统以提高包容性，缆车开始在从前的冲突 *comunas*(区)之间往来行走。公园和博物馆等新建公共空间也鼓励社会互动。该市市政预算很大一部分专用于社会投资，并以包括老年人在内的弱势人口为目标群组。一些方案将青年人和老年人组织成为社区行动小组，以帮助弱势群体向市政府提出自己的诉求(特别是在编制预算时)，并协助他们追究政府实体的责任。

参与式预算编制

50. 参与式预算编制已在许多国家落实，特别是在拉丁美洲国家。在欧洲，法国、德国、意大利、波兰和西班牙一些城市都采用了参与式编制法。为了改善交付社区的服务，肯尼亚、莫桑比克、南非、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、赞比亚和津巴布韦等撒哈拉以南非洲国家的地方政府允许公民参与预算编制进程。印度一些农村市镇也推行参与式预算编制计划，以确保公平分配社会转移。一些研究表明，强制实施村民大会的村庄能够更成功地关注最脆弱的家庭，从而限制当地精英的资源获取量。¹⁹

51. 参与式预算编制在阿拉伯国家不太多见，但有人认为，这个机制应有助于使该区域的社会保护机制更加适应人们的需求。然而，必须建立机制，在程序和非正式层面促进公众参与。在该区域大多数国家，贪腐和利益交换削弱了公共支出的效力。为了促进阿拉伯区域的公民参与，西亚经社会建议确保政治和治理体系加大开放程度；改善能够确保基本自由，如言论自由和自由媒体的法律框架；提高在政府内外的参与能力；最重要的是，确保国家愿意和有能力向公众提供与预算相关的信息。¹⁹

B. 减少不平等

52. 减少不平等已成为世界许多地区的优先政策事项以及发展议程的一个组成部分。通过减少不平等实现社会包容的基础在于解决导致排斥的相关经济、社会

¹⁸ 见 <http://www.act.gov/Programs/CIP/OCASD/Transportation/index.aspx>。

¹⁹ 西亚经社会，“阿拉伯区域的参与和社会保护”(见脚注 7)。

和法律问题。缺乏社会融合往往与贫穷有关，而一般认为减少贫穷是实现社会融合和更大包容性的路径。

53. 社会包容生活贫困的人应采取双管齐下的办法，一方面通过直接提供服务 and/或现金转移满足他们的基本需要，包括健康，一方面通过教育赋予他们权能。提供社会保护是体面工作议程的一个必要组成部分，也成为减贫和社会融合工具箱的一个重要组件。

54. 会员国越来越重视确定和解决受排斥个人和群体参与社会和文化活动的障碍，尤其是他们面对的各种形式歧视。负责促进平等和社会包容的国家机构日益发挥重要作用，使人们更加了解社会排斥和歧视的问题，并针对问题提出更有效的全面对策。

减少贫穷

55. 在许多国家，促进社会融合的努力包括通过社会保护和针对贫困家庭的有条件现金转移使机会均等化。

56. 在秘鲁，《“包容成长”国家战略》(Estrategia Nacional “Incluir para Crecer”) 主要着重于使农村地区儿童有均等机会。其 Juntos 方案根据子女的健康和教育状况，向极端贫穷的母亲提供有条件的现金转移，该国的《发展与社会包容国家战略》则专注于儿童营养和幼儿发展。两个方案的目的都是防止贫穷的代际转移。

57. 罗马尼亚的《2014-2020 年社会包容和减贫国家战略》旨在按照《欧洲 2020 年战略》所定目标，减少受到贫穷和社会排斥威胁的人数。该战略的主要方案部分以下列方式帮助弱势家庭：子女津贴、法定产假(包括残疾儿童母亲享有较长的产假)、收入支助和鼓励方案受益人工作的规定。

58. 多米尼加共和国的《团结前进》方案除了提供有条件的现金转移还提供教育、技术和专业发展机会，获取信息和通信技术及创立微型企业的机会，以及获得财务金融知识的机会，以此作为促进可持续脱贫的一种手段。该方案面向家庭的干预措施也力求改善家庭成员的健康和营养状况以及进行公民教育。

59. 在墨西哥，减少贫穷和不平等的努力着重于使人们更容易获得基本服务、体面住房、粮食、教育和保健。

获得服务和社会保护

60. 近年来，一些会员国已采取步骤扩大社会保护的福利和覆盖面，特别是要达到最需要的人。在阿塞拜疆，世界银行支持的《特定社会援助》方案向约占总人口 10% 的低收入家庭提供福利金。几达一半的受益人是儿童。该国也正在努力改善托儿中心的服务质量，以确保儿童有更好的智能、情绪和体能发育。此外，

阿塞拜疆还建立了公共康复中心，其目的是通过功能评估及活动与游戏疗法满足有健康问题的儿童的社会需求。

61. 如前所述，秘鲁的社会包容模式着重于确保下一代的机会，并为此向儿童提供获得基本保健、营养和早期教育的机会。²⁰

教育

62. 普遍认为，确保有平等机会获得优质中学教育是最有助于减少不平等的一种社会包容战略，而小学义务教育则是防止弱势群体受到社会排斥的关键手段。

63. 罗马尼亚已颁布新的教育法律确保平等获得优质教育的机会，以促进年轻一代的个人发展和满足社会的社会经济需求。新课程的一个核心目的是确保尊重所有人的文化特征与少数民族的权利，及促进文化间对话。在联合国儿童基金会(儿基会)的支持下，通过速成课程向罗姆历史和语文教师提供专门培训。新课程也强调家长的参与和责任。

消除歧视

64. 法律面前平等是一项见诸各国宪法的根本原则，而且不平等日益被视为妨碍营造社会凝聚力的一个主要因素。由于歧视是不平等的根源，社会融合的障碍，所以社会融合战略都纳入反歧视措施。

65. 例如，保加利亚的《防止歧视保护法》提供有力的法律保护依据，禁止在教育、就业和参与决策进程等方面实行任何形式的歧视。该法规定男子与妇女，以及属于族裔、宗教和语言少数的人，均衡参与国家和地方一级的治理和决策进程。法律明文规定，不得基于性别、种族、族裔、国籍、出身、宗教或信仰、教育、政治面貌、个人或公共地位、残疾、年龄、性取向、家庭状况、财产状况或其他法律文件和保加利亚批准的国际条约所规定的任何其他理由实行任何形式的直接或间接歧视。

C. 促进社会包容和社会融合的国家机构

66. 正如上一份关于通过社会包容促进社会融合的秘书长报告(A/68/169)所指出，有效落实社会包容政策在很大程度上有赖于一个良好运作的政府机构网络支持地方当局和社区的行动。这些机构也是促使最受排斥群体参与并确保他们有发言权所必不可少的。

67. 在国家一级，社会融合战略是社会政策的一个组成部分，由负责劳动、社会保护、青年、老年人和/或家庭的部委内的实体执行。例如，在罗马尼亚，劳动、

²⁰ 见 <http://www.midis.gob.pe/index.php/es/nuestra-institucion/sobre-midis/por-que-existimos-2>。

家庭、社会保护和老年人部目前正在最后拟订 2015-2020 年社会包容和消除贫穷综合战略。²¹

68. 国家包容计划的制定和执行情况监测工作大多交由咨询机构负责。在罗马尼亚，社会事务、卫生和消费者保护部委间委员会的社会包容国家委员会负责确定应纳入社会包容行动计划的国家优先事项，选择用于监测目的指标，及监督报告提交程序。

69. 在秘鲁，发展和社会包容部制定了《发展和社会包容国家战略》；另外还设立了发展和社会包容政府间委员会以加强政策协调。

70. 政府为整体协调有关推广、实施和评价社会包容政策和方案的国家政策而设立的机构，一些国家将其与负责平等机会和反歧视问题的机构联系起来。保加利亚劳动与社会政策部的平等机会、反歧视和社会救助处就是这种情况。

71. 在沙特阿拉伯，促进社会包容的国家机构包括负责支持国家发展计划的社会发展中心/民间委员会、社会事务部的社区发展处、人权委员会，及经济和社会事务委员会。此外，2003 年成立的阿卜杜勒阿齐兹国王全国对话中心麦地那城市观察网公布了超过 23 个城市地区的数量和质量指标，可用于监测经济、社会和人类发展的关键维度，如教育、健康、就业和收入，以及基础设施，包括公路、供水、污水处理和住房。各项指标按性别分列；监测范围延伸至最低一级规划单位。观察站倡导空间公平，以确保公平分配基本公益物和服务以及经济投资与发展的机会。它还规定了省一级发展规划方面的平等权利行动，包括向欠发达区域倾斜的规定。²²

72. 最近，中东和北非区域几个国家建立了鼓励公民参与的社会问题全国对话。摩洛哥于 2013 年建立全国对话委员会，成员包括民间社会和摩洛哥国外侨民的代表。委员会鼓励讨论赋权民间社会和动员公众参与公共政策决策的问题。

73. 约旦的社会保障公司就 2006 年开始实施的社会保障制度的改革问题进行了全国对话，参加者包括多方面的国家和地方机构和专家，及活动人士、工会成员、民间社会组织成员和投保人。他们评价了现行制度，指出机遇和挑战，并提供反馈和改革建议。²³ 这一举措赢得了国际社会保障协会的良好做法奖。全国性对话导致议会在 2014 年通过一项法案。

²¹ 该战略着重于下列方面的关键干预措施：就业、社会转移、教育、卫生、住房、社会参与，及加强减贫和社会包容的机构能力。

²² 见西亚经社会，“阿拉伯区域的参与和社会保护”，英文本第 17 页。见脚注 7。

²³ International Social Security Association, “National dialogue: an approach to reform social security is lot more than a line in budget, it is involvement of all”, a case of the Social Security Corporation. Good Practices in Social Security, 2009。

四. 联合国系统的举措

74. 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)提倡全球、国家和国家以下各级范围内的政策连贯性,并帮助会员国设计具有包容性和公平的政策和监管框架,以促进教育、科学、文化、通信和信息方面人权的平等享有。²⁴ 教科文组织的社会变革管理方案(MOST)把研究、政策与实践联系起来,鼓励将相关的社会科学研究成果和数据送交决策者和其他利益攸关方,以促进在国家、区域和国际一级循证制定政策。²⁵ 在该方案下,教科文组织为负责社会发展的部长定期聚会提供便利。

75. 联合国开发计划署(开发署)认为,参与是以人权为基础的发展方法的部分内容。该方法以国际人权标准为基础,侧重于政治、经济和社会领域的各种不平等和排斥形式。以人权为基础的发展方法分析加剧排斥问题的歧视性做法、不公权力关系和程序,并特别重视受歧视、处境不利和被排斥的群体(如儿童、少数人和妇女)。以人权为基础的方法强调,方案制定过程的每个阶段都必须有参与,特别是弱势群体的参与,也强调国家及其机构在其管辖范围内有责任尊重、保护和实现人权。²⁶

76. 开发署的良好做法指南旨在加强青年的政治参与。²⁷ 指南建议了一些切实可行,有助于提高青年的民主参与的政策调整措施,例如使最低投票年龄与竞选公职法定最低年龄相一致,并在选举法中规定青年和妇女名额。指南还建议国际组织和民间社会组织鼓励在学校和大学促进青年持续参与和进行公民教育;支持青年领导的社区发展和志愿服务组织;灵活支持创新的小规模青年项目;缩小数字鸿沟;并利用网络平台共享知识和进行联网。议会、政府和倡导行动的民间社会组织可利用多媒体战略确保青年参与选民教育活动,协助青年领导的全国青年理事会,及发起和支持地方一级的青年理事会。

²⁴ 教科文组织,“社会包容、社会变革、社会创新:教科文组织应在2014-2021年发挥什么作用?”,2012年11月23日总干事与成员国的协商。可查阅: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/BPI/EPA/images/media_services/Director-General/ConceptNoteSocialInclusionSocialTransformationsSocialInnovationEN.pdf。

²⁵ 见 <http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/most-programme/about-most/>。

²⁶ 开发署欧洲和独联体国家区域局,《区域人类发展报告:转型之后——迈向包容性社会。(2011年,布拉迪斯拉发)》。可查阅 http://hdr.undp.org/en/reports/regional/europethecis/RBEC_HDR_2011_EN.pdf。

²⁷ 开发署,“在整个选举周期中提高青年的政治参与:良好做法指南”(2013年1月,纽约)。指南全文可查阅 http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/electoral_systemsandprocesses/enhancing-youth-political-participation-throughout-the-electoral/.html。

77. 世界银行强调市场、服务和空间的包容性，并定义社会包容为一个进程：改善个人和群体参与社会的条件，以及提高因本人特征而处于弱势的人参与社会的能力、机会和尊严。²⁸

78. 世界银行在北非和中东区域的活动以及其南亚战略越来越多包括社会和经济包容的内容，重点是在区域各项工作中强调改善治理和促进性别平等。加强社会包容意味着改善公共服务的可及性和质量，建立社会凝聚力，以及解决最严重的排斥和剥夺形式。²⁹

79. 世界银行认识到公民参与是改善发展成果的关键。其最近的公民参与倡议旨在确保所有世界银行项目都获得受益人反馈。世界银行还鼓励客户国家在国家政策和程序中采纳公民参与机制。通过社会问责全球伙伴关系的居间谈判，39个国家已同意由民间社会监测政府的业绩。²⁹

80. 世界银行认识到社区主导型发展的重要性；在这种发展形式下，社区群体掌控地方发展项目的规划决定和投资资源。妥善执行的社区主导型发展方案一般有助于改善健康和教育服务的交付以及资源的可持续性，并有助于社区建造价低质高的基础设施。这种方案主要是针对穷人和弱势群体，因此有助于这些群体对政策提出意见。³⁰

81. 世界卫生组织(世卫组织)认为，社会排斥的概念提供了一个独特框架，可用于了解健康不平等的社会决定因素及为解决问题制定更合适、更有效的行动。³¹虽然“社会排斥”的词义五花八门，但排斥手法基本相同，并导致个人尊严、个人权利和个人健康的不平等。

82. 过去几年，世卫组织作出贡献，将有关健康的社会决定因素和社会包容与健康公平的关系的讨论纳入整个发展议程。健康的社会决定因素是：

个人的出生、成长、生活、工作和老年环境。这些情况是全球、国家和地方一级财富、权力和资源分配状况所造成的结果。健康的社会决定因素是健康不公平——国家内部和国家之间不合理但可避免的不同健康状况——的主要致因。³²

²⁸ 见 World Bank, Inclusion Matters。见脚注 1。

²⁹ 见 World Bank, Annual Report 2014 (Washington, D.C., 2014)。

³⁰ 见 World Bank, Inclusion Matters。

³¹ WHO Social Exclusion Knowledge Network, “Understanding and tackling social exclusion: final report to the WHO Commission on Social Determinants of Health from the Social Exclusion Knowledge Network” (February 2008), p.185.可查阅 http://www.who.int/social_determinants/knowledge_networks/final_reports/sekn_final%20report_042008.pdf。

³² 见 http://www.who.int/social_determinants/sdh_definition/en/。

83. 2011 年 10 月 19 日至 21 日在巴西里约热内卢举行的关于健康问题社会决定因素的世界会议于 2011 年 10 月 21 日通过《健康问题社会决定因素里约政治宣言》，政府首脑、部长和政府代表在其中着重指出，解决健康不公平问题的五个关键行动领域包括：改善卫生和发展工作的治理，提高决策和执行工作的参与，为减少健康不公平进一步调整卫生部门，加强全球治理和协作，及监测进展与加强问责(第 10 段)。³³ 世卫组织的《健康问题社会决定因素部门简报系列》提供了关于多种政策方针及其对健康的影响的信息，并指出潜在的协作领域。该简报系列鼓励与其他治理领域进行有系统的对话和更好的协作。

84. 政府已显示有兴趣通过卫生政策促进健康公平。然而，尽管作出了一些努力，但有些人口的健康不公平状况日趋严重。最近对有关健康问题社会决定因素/健康公平政策的论著的评论指出，探讨内容“似乎集中在倡导而不是分析，而且政策分析理论的运用极其有限”。³⁴

85. 世卫组织区域办事处一向积极从事有关健康问题社会决定因素的工作，一些办事处根据公共卫生主要优先事项制定了有关健康决定因素和风险因素的方案。³⁵ 利用健康问题社会决定因素委员会建立的概念框架，欧洲区域办事处对健康问题社会决定因素进行的审查认定了新的证据，并建议了旨在促进健康和减少健康不公平的行动；这些建议已被纳入新的欧洲健康和福祉政策框架《健康 2020 年》。³⁶ 这个“全政府”框架要求进行部门间协调，即卫生政策与卫生部门以外影响健康的政策和方案相协调。

86. 最近一项对拉丁美洲卫生政策的区域分析指出，实施全民医保以改善健康及其决定因素的政策基础是，以综合公共政策推行包括多部门干预行动的保健制度。以跨部门行动和社会参与强化的保健方案试图解决健康问题社会决定因素，改善健康成果和减少健康不公平现象。这些政策的成功可以归因于对管理和政治能力的投资和强大的政治和管理决心。³⁷

³³ 第六十五次世界卫生大会于 2012 年 5 月 26 日在其 WHA65.8 号决议第 1 段对《里约政治宣言》表示赞同(见 WHO, Sixty-fifth World Health Assembly Geneva, 21-26 May 2012, Resolutions and Decisions, Annexes(WHA65/2012/REC/1)。可查阅 http://www.who.int/sdhconference/declaration/Rio_political_declaration.pdf。

³⁴ Mark G. Embrett and G.E. Randall, “Social determinants of health and health equity policy research: exploring the use, misuse, and nonuse of policy analysis theory”, *Social Science and Medicine*, vol. 108, issue C (2014), pp.147-155。

³⁵ 见 2012 年 11 月 23 日秘书处提交世卫组织执行委员会第 132 届会议题为“健康问题社会决定因素”的报告(EB132/14)。可查阅 http://www.who.int/social_determinants/B_132_14-en.pdf?ua=1。

³⁶ 同上，第 6 段。

³⁷ 见 Luiz Odorico Monteiro de Andrade and others, “Social determinants of health, universal health coverage, and sustainable development: case studies from Latin American countries”, *Lancet*, vol. 385, No. 9975(4 April 2015)。2014 年 10 月 15 日在网上发表。Doi:[http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(14\)61494-X](http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(14)61494-X)。可查阅 [http://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736\(14\)61494-X.pdf](http://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736(14)61494-X.pdf)。

五. 结论和建议

A. 结论

87. 在具有包容性的社会,所有个人和群体都有权能充分参与社区和国家的政治、社会和经济生活。要创造这样的社会,必须通过法律和结构改革消除不平等,并为所有人实施多种政策促进公民参与、经济机会、获得服务的机会和社会保护。此外,必须建立有利于动员个人和社区有效参与和政府承担问责责任的体制和结构。

88. 可以从本报告对最近有关社会融合的政策发展的审查看到,社会融合努力必须建立在促进个人和群体的经济、社会、公民和政治权利的基础上。因此,对许多国家来说,在实施社会经济包容方案以消除贫穷、不平等和排斥的结构性原因时,一个优先事项是确保可以获得公平、可及、充分和优质的基本服务。

89. 有机会获得就业和体面工作是最能够实现经济和社会融合的途径。因此,一般认为,以优质教育和职业培训提高个人就业能力是促进包容和充分参与经济生活的最佳手段。

90. 普遍或定向的社会保护越来越多被视为实现减贫和社会包容的必要工具,并已成为一般社会政策规划的重要组成部分。人们也逐渐认识到,制定社会政策本身就必须有广泛的参与。因此,通过社区参与获得的各种一般和专业资讯,可用作为政策和行动的参考信息,确保采取适当、可获接受和有效的举措。

91. 重要的是,一些国家政府已制定促进社会包容的全国计划和方案,实施了或正在继续实施一系列针对不同目标群体的干预行动,并在这方面取得了一定的成绩。本报告提供的良好做法例子旨在鼓励会员国推行适合本国国情的政策和方案。社会包容弱势个人和群体显然要求让他们有机会表达意见和了解他们的情况,这是社会融合所必不可少的有效参与的基础。

92. 尽管有一些积极的举措,但社会包容依然面对重大的挑战。种姓制度等社区层面的歧视性框架屹立不倒,说明国家反歧视立法的作用有限。罗姆人在欧洲继续受到排斥,反映在社区一级建立社会包容风气的固有困难。在世界各地,社会包容面对的另一项挑战是无证移民和难民潮持续不断;他们因普遍贫穷和缺乏经济机会以及长期的冲突而外逃。

93. 会员国承认,社会融合政策和方案对推动社会发展目标至关重要,并认为这些政策和方案对本国整体发展努力也有切实意义。为了消除贫穷和缺乏权能的现象及实现其他可持续发展目标,必须实施着眼于社会包容个人和群体的倡议。因此,应当将这些倡议纳入 2015 年后发展议程。

B. 建议

作为 2015 年后发展议程的部分内容，促进包容性社会需要各级政府拿出政治意愿和采取一致行动

94. 敦促各国政府确保在各层级实施包容性、参与性和代议性的决策进程。

95. 各国政府应审查所有现行法律框架，消除一切歧视性规定以减少不平等。

96. 鼓励各国政府考虑建立和/或加强负责促进国家和地方一级社会包容机制的国家机构，以确保没有人掉队。

97. 鼓励各国政府继续分享经验，介绍在国家一级为促进经济、公民和政治参与及反歧视而采取的实际举措，及其他促进社会融合的措施。

98. 各国政府不妨考虑在区域和国际一级系统地交流社会融合的良好做法，使决策者和其他利益攸关方可以将其适用于本国情况，加快实现“人人共享的社会”的前进步伐。
