



社会发展委员会

第四十九届会议

2011年2月9日至18日

临时议程\* 项目3(a)

社会发展问题世界首脑会议及大会

第二十四届特别会议的后续行动：

优先主题：消除贫穷

促进社会融合决议的执行情况

秘书长的报告

摘要

本报告是根据经济及社会理事会第2010/12决议编写的。该报告概述了不同地区关于社会融合的现行国家政策和方案，同时考虑到与消除贫穷的关系。报告的重点是社会保护、就业、针对特定群体的干预措施以及基础广泛的参与，作为促进社会融合的有效工具。报告强调某些干预措施的局限性，并指出在该领域的一些仍然存在的挑战。报告还强调就社会融合进一步交流良好政策和做法的重要性。报告最后提出了关于今后行动的建议。

\* 将作为 E/CN.5/2011/1 印发。



## 目录

	页次
一. 导言 .....	3
二. 社会融合的政策和方案概述 .....	3
三. 促进社会融合的有效干预措施 .....	4
A. 走向社会融合的社会保护、就业和特定群体的干预措施 .....	4
B. 通过广泛的参与促进社会融合 .....	11
C. 就社会融合的良好政策和实践交流意见和经验 .....	11
四. 结论与建议 .....	12
A. 结论 .....	12
B. 建议 .....	13

## 一. 引言

1. 2010年2月，社会发展委员会第四十九届会议通过了关于“促进社会融合”的第一项决议。在这项决议中，委员会认识到，在消除贫穷和推动联合国关于青年、妇女、残疾人、老年人和土著人民的文书方面取得了长足的进步。同时，决议强调，必须更广泛地认识到社会融合和包容的重要性，并具有更全面的政策框架，才能解决弱势和边缘化的社区、社会群体和个人的具体需要。

2. 本报告着重介绍关于社会融合当前国家优先事项、政策和方案，同时考虑到与消除贫穷的相关性。本报告所载有效干预以促进社会融合的例子表明，在国家一级，通过消除贫穷和其他措施，采取了许多综合性和跨部门的办法。报告还强调了社会融合的关键作用以及以人为本的消除贫穷方针。以社会融合的方法来消除贫穷，需要解决贫穷的根源及其多重层面，包括无法提供基本服务、脆弱性、不平等以及参与和表达意见的机会有限。因此，对人民和他们的社会资本和人力资本投资，是消除贫穷和排斥以及促进“人人共享的社会”所必需的。

3. 本报告是根据联合国各区域委员会和联合国国家办事处通过联合国开发计划署发展政策局提交的投入编写。报告最后对未来行动提出具体建议。

## 二. 社会融合的政策和方案概述

4. 跨区域的许多国家的政府，已日益认识到社会融合对于推动社会发展和减少贫穷的关键作用。一些地区采取独特的办法来促进社会融合。相当多的国家不再实施分散方案或采取临时措施，而是执行更加连贯、协调、综合性的跨部门政策，更紧密地与国家发展目标和减贫战略保持一致。

5. 2009年1月，社会发展问题温得和克宣言与非洲社会政策框架经非洲联盟社会发展部长会议通过，并随后由非洲联盟国家元首和政府首脑会议认可，强调了以社会融合作为非洲大陆社会发展的最全面的相关概念的集体愿望。<sup>1</sup>

6. 尽管在减少贫穷方面总体上取得了重大进展，亚洲和太平洋地区仍然占世界贫穷人口的60%，社会排斥、长期贫穷以及根深蒂固的社会和经济不平等仍然普遍存在。因此，最近的粮食、能源和金融危机加剧了该区域的社会脆弱性，并凸显了社会融合在推动可持续和包容性发展方面的关键作用。由于社会经济条件和发展战略不同，这个地区的国家实施各不相同的政策，以处理社会排斥，提供社会保护，促进社会融合。

7. 在西亚，社会融合的努力着眼于提高进入劳动力市场的机会，扩大社会保护，把残疾人等边缘化群体和个人纳入发展进程。在2004至2013年阿拉伯残疾人十年框架内，一些国家重新审视其现行政策和制定新的法律，以改善残疾人获得保健服务、教育和培训、就业、交通、信息和通信的机会。<sup>2</sup>

8. 在墨西哥和巴西率先实施之后，有条件的现金转移支付计划已经在拉丁美洲和加勒比地区大多数国家实施，现已构成了一个国家努力实现社会融合和减少不平等的重要组成部分。此外，一些国家已经着手制订全面的社会保护框架，同时改善普及基本社会服务的措施。

9. 社会包容性和凝聚力一直是欧洲联盟对成员国的可持续性、稳定性和繁荣所做政治承诺的重要组成部分。为应对当前经济和金融危机，2010年6月通过了一个聪明、可持续和包容性的欧洲增长战略，称为欧洲2020，接替了原来的2000至2010年里斯本战略。新战略旨在通过提高竞争力、生产力、发展潜力、社会凝聚力和经济趋同，帮助欧盟从危机中复苏。<sup>3</sup>

### 三. 促进社会融合的有效干预措施

10. 促进社会融合的这些文书在范围和重点上各不相同。贫穷除了是收入不足以确保适当的生活条件以及无法获得基本社会服务之外，正越来越被视为一种排斥的形式。因此，减贫战略，包括社会保护以及更好地获得教育、保健和住房，通常被视为克服排斥和促进社会融合必不可少的措施。同样，促进就业机会的政策，以及就业保证计划及公共工程计划，都被认为有助于扩大社会凝聚力。

11. 采取各种措施，推动个人和群体参与公民、社会、经济和政治活动，也可以促进社会融合。一些参与性措施涉及建设地方政府的能力和支​​持公民参与机构，包括非政府组织。其他一些措施促使公民参与影响其生活的社会政策和方案的设计、监测和评价。

12. 在一个社会融合政策的普遍框架内，有必要给最边缘化的人，包括残疾人、土著人民、移民工人和其他人士特别提供服务。同样重要的是要继续解决基于性别、种族、民族或其他特性的不同形式的歧视。机会均等和平等权利行动措施可能要与上述战略配套，以纠正长期存在的的不平等。

#### A. 走向社会融合的社会保护、就业和特定群体的干预措施

##### 社会保护举措

13. 社会保护使人们免于风险，防止人们因失业、疾病、残疾或年老而陷入贫穷。它的发展功能旨在能力建设和人力资本投资。社会保护还具有社会正义的功能，促进社会的凝聚力和团结。考虑到它的多种功能，社会保护正日益被视为任何旨在实现社会融合战略的重要基石。越来越多的发展中国家都在设计和实施各种社会保护措施，包括有条件的和无条件的现金转移支付、社会养老金、保证就业计划以及其他各种方案。实际上，与提供基本服务相结合的各种社会转移支付在很大程度上已经成为解决多种层面的贫穷和社会排斥的一种方法。

14. 这样的社会保护措施假定，贫穷带来的不只是缺少收入，还缺乏基本服务，而且极易受到经济冲击，往往导致失业或健康状况不佳。因此，社会保护计划旨在通过对人力和社会资本的投资解决贫穷的许多问题。这种投资正日益被视为促进社会融合必不可少的条件。

15. 在发展中国家，社会保护干预措施主要集中在有孩子的贫穷家庭，寻求阻止并扭转贫穷代代相传。这些措施包括：小额现金补助，有时以孩子的入学和定期健康检查为条件。措施的范围、覆盖面和方案设计各不相同；有些措施为儿童和家庭提供福利，另一些为老年人提供养老金，还有一些给予艾滋病毒/艾滋病患者或残疾者现金补助。它们还可能包括医疗保险补贴或健康贷款，并提供一段时间内的失业救济或保证就业。

16. 有条件的现金转移支付的覆盖面很不一样，巴西的全面方案覆盖数百万家庭，肯尼亚和尼加拉瓜的试点项目只覆盖几千人。厄瓜多尔协助人口的 40%，巴西和墨西哥约为人口的 20%，柬埔寨只覆盖人口的 1%。巴西、厄瓜多尔和墨西哥的开支占国内生产总值的 0.50%，智利只占国内生产总值约 0.08%。现金福利占墨西哥家庭消费额的 20%，洪都拉斯是 4%，孟加拉国、柬埔寨和巴基斯坦份额更低。<sup>4</sup>

17. 现金转移支付集中在人口中最贫穷的阶层。在拉丁美洲方案：厄瓜多尔的 Bono de Desarrollo Humano，智利的 Solidario，哥伦比亚的 Familias en Accion 和墨西哥的 Oportunidades，收入转移的 60%到 75%给 40%的最贫穷人口。然而，在整个拉美地区，这些项目平均只占公共社会支出总额的 2.3%，占国内生产总值的 0.25%；一些评估指出，其对国家贫穷和收入不平等指数的影响有限。<sup>5</sup>

18. 大部分社会保护项目并不全面，但它们包含的元素或基石足以成为一个广泛制度的基础。这些基石包括基本社会服务和/或基本社会转移。基本社会服务，包括获得初级教育、保健、粮食保障和营养、住房和卫生设施。基本社会转移包括儿童/家庭福利、老年人的社会养老金、失业福利或保证就业。主要的全面社会保护方案包含了好几种这样的基石。其中最全面的已经在巴西、墨西哥和智利实施。<sup>6</sup>

19. 巴西的 Bolsa Familia 计划是规模最大的有条件现金转移支付方案，每月提供补助给 1 200 多万贫穷家庭，只要符合一些条件，如入学后以及产前产后护理。<sup>7</sup> Bolsa Familia 自 2003 年建立以来，帮助巴西减少了不平等和贫穷。第四次千年发展目标国家进展报告指出，把极端贫穷从 2003 年的 12%减少到 2008 年的 4%。<sup>8</sup>

20. 墨西哥的 Oportunidades 方案是针对性的收入转移，根据具体条件支付现金，用来取代个别的、使用实物和价格折扣的收入转移。该方案旨在通过提高生活在极端贫穷的人的人力资本，打破贫穷和排斥的循环。方案覆盖 500 万个家庭（占总人口的 25%），在 2007 年的预算达到 33 亿美元。受益家庭获得全套的保健、营养和教育福利。<sup>9</sup>

21. 智利的Solidario计划在2002年开始,是“对极端贫穷家庭的社会保护制度,是结合援助和技能发展的一个综合办法”。该方案的重点是家庭生活的几个方面:身份查验、健康、教育、家庭动态、住房条件、工作和收入。<sup>10</sup> 智利的Solidario已进一步巩固,成为所有易受伤害的社会群体的支援网络。<sup>11</sup>

22. 其他拉丁美洲社会转移方案不够全面,但包含了一个包容性的社会保护制度的一些重要基石。萨尔瓦多的Red Solidaria计划<sup>12</sup>以家庭和社区为目标。它的目的是改进贫穷家庭和贫穷社区基本社会服务的供应,使收入来源多样化。多米尼加共和国的Solidaridad<sup>13</sup>提供现金转移,使用银行发行的借记卡在当地的杂货店购买粮食和液化气,条件是所有儿童接受防疫和身高/体重监测。在秘鲁的有条件现金转移计划Juntos,自2005年开始实施,一次性提供一笔钱帮助贫穷家庭纾缓短期贫穷,同时提供教育和保健服务,通过发展人力资本来打破贫穷代代相传。<sup>14</sup> 哥伦比亚的Familias en Acción方案已扩大覆盖面,包括城市贫穷人口、20多万流离失所者、以及土著和非洲裔哥伦比亚人。在特里尼达和多巴哥,有针对性的有条件现金转移支付计划使用借记卡系统,提供短期粮食援助给脆弱的个人和家庭,其条件是受助人提高就业技能。<sup>15</sup>

23. 在世界其他地区,社会保护计划的发展阶段和覆盖面各不相同。在撒哈拉以南非洲,各国社会保护方案的结构和范围不同,反映了人口特征、社会和经济条件和财政能力的差异。

24. 南非的国家社会保护框架是一个相当全面的社会保护制度,现金转移配合在医疗保健、基础教育和住房补贴、水电和卫生等方面提供基本服务。现金转移提供给人口中最脆弱的群体,包括老年人、退伍军人、残疾人和照顾儿童的家庭,包括领养家庭。南非有一个老年人和残疾人的非缴款养老金计划和一个缴款养老金计划。总体而言,一个全面的转移计划提供给1 200万人。除了老年人,该计划给感染艾滋病毒/艾滋病的家庭提供重要支助,由爷爷奶奶照顾孙子。旧养老金计划的延伸有助于改善儿童、尤其是女童的健康和营养,有助于整体减少贫穷。<sup>11</sup> 2009年,社会保护支出占国内生产总值的3.3%。社会保护的覆盖面已经逐步扩大,按照预期,现金转移支付配合基本服务,最终将有助于打破贫穷的代代相传。<sup>16</sup>

25. 在撒哈拉以南非洲,社会保护计划主要是针对最脆弱的人,有时把现金转移支付与提供服务合并。肯尼亚的孤儿和弱势儿童现金转移支付计划覆盖10万住户和23万孤儿和弱势儿童,向极端贫穷的家庭转移,但附有健康和教育条件,很像拉丁美洲的有条件转移方案。<sup>17</sup> 纳米比亚有三个主要的社会计划:准普遍性的老年人养老金,伤残补助,以及儿童津贴的福利制度,此外还有小规模现金转移方案。<sup>18</sup> 津巴布韦有一个试点社会现金转移计划,<sup>19</sup>对象是Kalomo地区照顾孤儿的老年人。加纳的生计赋权推动计划包括好几类的极端贫穷家庭,只要可能还配合服务的提供和转移。<sup>20</sup> 在莫桑比克,粮食补贴计划的对象是老年人、残疾人、长期患病者和营养不良的待产母亲。<sup>20</sup>

26. 亚洲的社会援助计划有几种模式，包括粮食补贴，最低收入保证，通过现金转移的收入支助，以及有条件的和无条件的转移到家庭和个人。<sup>21</sup> 在柬埔寨，社会保护计划主要包括粮食分配、工作换粮食、以及劳动密集的公共工程计划。中华人民共和国的最低生活保障计划(低保)给农村和城市的贫穷家庭提供定期的现金和/或实物支持。对于人均收入低于当地贫穷线的城镇家庭，该计划似乎相当成功。巴基斯坦的非条件的均值测试贝娜齐尔收入支助计划是该国预算中的第三大公共现金拨款，占国内生产总值的 0.3%。它旨在提高经济上弱势家庭的购买力。2008-2009 年，该计划覆盖人口的 15%。在菲律宾，Pantawid Pamilyang Pilipino 计划在亚洲是一个比较全面的社会援助计划。学习巴西和墨西哥的有条件现金转移支付的榜样，它资助贫穷家庭改善子女的健康、营养和教育，条件是要检查健康和入学情况。已经在市、地区和国家各级建立申诉委员会，以确保正确实施和透明度。<sup>21</sup> 阿拉伯叙利亚共和国的国家社会援助基金<sup>22</sup> 是一个现金转移支付计划，目的在协助老年人、寡妇和离婚妇人、孤儿、残疾人和囚犯家属。<sup>23</sup> 它覆盖国家贫穷下线以下的 46%的家庭，国家贫穷上线以下 69%的家庭。根据评价结果和影响评估，预计这将是一个长期的公共社会安全网。

27. 根据发展中国家有条件的现金转移的概念，并受到墨西哥 Oportunidades 成功的鼓舞，美国已经实施第一个有条件现金转移计划。纽约市最贫穷的社区正在实施私人资助的试点计划 Opportunity NYC。它提供收入给生活贫穷家庭，用于教育、保健、劳动力市场参与和在职训练活动 (Family Rewards)。它也鼓励住在补贴房屋的成年人工作 (Work Rewards)，并发给成绩好的学生为数不多的奖金 (Spark)。现金奖励足以短期减少贫穷，并鼓励家庭和个人长期投资于人力资本。<sup>24</sup>

28. 认识到确保人人享有社会保护的重要性，联合国系统行政首长协调理事会<sup>25</sup> 2009 年 4 月通过了社会保护最低标准倡议，作为应对经济危机影响的九个联合国联合倡议之一。社会保护最低标准方法促进在保健、水和卫生、教育、粮食和住房领域普遍获得基本社会保护的转移和社会服务。该方法的重点是必须实施全面、连贯和协调的社会保护和就业政策，以保证在整个生命周期的服务和社会转移，特别关注弱势群体。几个联合国机构的计算表明，社会转移的基本最低标准是全球负担得起的，即使不是在每一个地方都找到了资金。<sup>26</sup>

29. 近年来，虽然旨在减贫和社会融合的社会保护计划不断得到支持，但能否成功取决于切实提供充足的财政资源。一般来说，中等收入国家有能力实施这些计划，并逐步增加其覆盖面。但是，低收入国家面对财政和其他方面的限制。它们实施的计划只覆盖人口的一小部分，往往是在试点，并依赖捐助者的支持。

30. 此外，要取得成功，社会保护措施应是一个全面的社会保护战略的一部分，考虑到政策的基础、设计和对象，以及体制安排。大多数发展中国家缺乏这种战略。如果具有社会保护政策，往往是分散在不同类型的方案、部门和目标群体之

间，主要是覆盖公共部门和正规私营部门的工人。特别令人关切的是自雇人士、合同工人和所有从事非正规工作的人，特别是妇女，缺乏社会保险。

31. 此外，现金转移计划的成功取决于具备基本社会服务，并有能力协调相关的教育、医疗保健和营养方案。制订可持续的保护制度也需要适当的体制和管理框架，需要公民知道自己的权利和待遇。不仅如此，由于缺乏有系统的方案监测和评价机制，往往使人难以评估在国家和次国家一级的干预措施的影响。

32. 也有人提出行政弱点、排斥的风险和有针对性的社会转移的成本问题。特别是，有条件的现金转移有时被认为过于家长式，给受援者带来羞辱。过于关注有年幼子女的家庭，往往排除其他可能的受益者，如残疾人或老年人。此外，在中等收入国家行之有效的针对性或有条件的转移，可能不适合低收入和最不发达的国家，那里的绝大多数人口处于贫穷和被排斥的状态。因此，针对性社会保护是否可行，取决于贫穷的性质以及特定国家具体的社会和政治环境。如果大量投资于对条件的监测既不实际也不可行，不妨采用通用方法。

#### 以就业促进社会融合

33. 正在实施各种创新措施，旨在提高就业能力和为弱势群体创造短期和长期就业机会。这些活动包括：劳动密集的小型公共工程项目；以鼓励为主的有针对性的计划，以支持雇用边缘群体；工资补贴计划，鼓励中小型企业雇用求职青年。总体而言，通过就业使青年融入社会近年来获得了更多的注意，尤其是在青年人口迅速增加的国家，如非洲和西亚的大部分国家。许多国家政府和青年组织的发展方案和活动的目的是鼓励青年人参与经济活动和获得授权，包括关于青年人的志愿者就业计划。

34. 科威特的企业发展方案提供了整套企业发展的工具和技术，用于企业建立和增长，并特别注意科威特妇女的创业精神。约旦的INJAZ计划训练约旦青年进入就业市场，提高他们的就业能力和创业技能。<sup>27</sup>

35. 2005年，印度制定了国家农村就业保证法，规定每个农村家庭志愿工作100天，就可以获得就业的法律保证。<sup>28</sup> 该法还要创造持久的资产，强化农村穷人赖以生存的资源。<sup>28</sup> 该方案针对长期贫穷的根源，例如干旱、砍伐森林和土壤侵蚀问题。它还有助于减缓农村向城市迁移。

36. 在利比里亚，国家渡假工作方案让学生有机会获得工作经验，学习职业道德和纪律。冈比亚的优先就业计划提供青年男子和妇女技能发展和创业培训，包括在农村的企业。在莱索托，旨在减少贫穷的促进青年就业方案追求类似的目标，作为艾滋病/艾滋病教育和预防的附加部分，是加强弱势群体和边缘群体参与国家防治艾滋病/艾滋病的办法。<sup>29</sup>

37. 在埃塞俄比亚，公共工程方案采用工作换粮食、工作换现金或创造就业计划的方式。公共工程计划旨在帮助遭受暂时性收入冲击的人，但往往是短暂的，无法提供永久的收入来源来减少贫穷和排斥。在 2005 年推出一个生产安全网计划，作为粮食保障计划的一部分，目的在解决这些问题。它提供赠款或粮食给长期粮食无保障的住户，目的是通过劳动力密集的公共工程建立社区的资产。<sup>30</sup> 公共工程项目是由当地社区选择，包括道路、土壤和水资源保护的建设。<sup>31</sup>

### 旨在促进特定群体的社会融合的方案

#### 残疾人

38. 一些国家政府已颁布关于残疾人的立法和行政规定。例如，约旦的残疾人权利法及其国家残疾战略(2007-2015)正式规定国家支持残疾人的干预措施。约旦于 2007 年成立残疾人事务高级理事会，负责制订国家计划和政策，实施国家残疾战略，检讨和修订法律，建立残疾人服务和研究中心，并设置残疾人方案和服务的公共标准。<sup>32</sup> 卡塔尔的国家法律规定，禁止对残疾人歧视，违反者受到惩罚。<sup>33</sup> 在日本，已经在影响残疾人的各个方面开始全面的法律和行政改革。这些改革包括：推动从收容机构生活过渡到社区生活；提高对残疾问题的认识；预防、及早发现和监测虐待情况；进行调查和研究，了解残疾人的实际情况。<sup>34</sup>

39. 一些国家一直在努力改善残疾人的生活条件。阿拉伯联合酋长国向残疾人提供一些免费或低价的公共住房、交通、电信、保健和每月社会保护津贴。<sup>35</sup> 加拿大制定政策，增加国家交通网络的方便程度；制定应急准备指南；提供住宅康复的财政援助，以及给予残疾人及照顾他们的家属和亲戚税务减免。它还提供残疾人的社会保护最低标准。<sup>35</sup>

40. 在教育、培训和就业方面，阿拉伯联合酋长国<sup>35</sup> 实施人人入学倡议，并制作将每个视障人士纳入一般教育体系的社会融合技术手册；埃及除了给予伤残津贴和提供职业培训，还担保残疾人在各部门至少 5%的工作。乌干达<sup>35</sup> 的排雷行动受害者援助项目支持地雷受害者及其家属，提供生计支持项目，如轮椅和职业培训。智利<sup>35</sup> 制定了关于如何保护和照顾 2010 年地震受害者的指导方针，为残疾人及其家庭提供救灾服务。它也在公共就业方面设立残疾人优惠配额。

41. 其他措施包括：肯尼亚的把残疾问题纳入国家发展主流的项目；<sup>36</sup> 约旦的通过信通技术和网络项目更好地融合残疾人；<sup>37</sup> 大韩民国雇用在紧急情况下保护残疾人的一系列倡议。

## 土著人民

42. 将土著人民纳入社会是拉丁美洲的优先事务,2010年9月召开了关于咨询权和自由、事先和知情同意权的第一次区域会议。<sup>38</sup>最近的举措包括:出版了拉丁美洲土著人民的社会-语言地图集,<sup>39</sup>和举办安第斯国家跨文化和双语教育的培训计划。墨西哥将土著人民指标纳入其千年发展目标的进度报告,并根据2010年人口普查数据改善有关土著人民的公共政策。<sup>40</sup>厄瓜多尔已设立了国家最高一级的体制框架,以确保全体人民、包括土著人民参与政策和方案的制订、评估和监测,促进和保护他们在2008年9月新通过的宪法中载列的权利。<sup>41</sup>它还成立了文化间对话部,以促进包容性教育。为了协助能力建设,2010年3月在危地马拉举行了生物多样性公约拉丁美洲和加勒比土著和地方社区能力建设研讨会。

43. 一些国家已经启动倡议,目的在把少数民族和其他被排斥的群体融入社会。例如,越南的少数民族地区和山区社会经济发展计划,<sup>42</sup>目标是让偏远社区和乡村以及偏僻地区的少数民族参与主流经济活动。该方案旨在满足通过各种活动,诸如技能和职业培训、基础设施发展、地方社区的和提供更多基本社会服务,实现一系列具体、可衡量和着重成果的目标。<sup>43</sup>

## 移民

44. 在西亚,特别是海湾合作委员会各成员国,<sup>44</sup>非正规经济部门雇用了大批的移民劳工。西亚国家正在按照国际标准调整关于劳动力流动的国家法律和政策,以确保移民的权利。虽然把外国移民全面融入东道国社会还不是目前的目标,但正在设法保护他们的权利,把他们纳入社会保护计划。

45. 卡塔尔在促进和保护外籍劳工权利方面作出了相当大的立法和体制努力。除了与原籍国签订双边协定,以保护移民工人的权利,2004年劳动法保障工人的一系列权利和特权,包括职业危害保护、工伤赔偿、终止其自愿合同的权利,以及他们的工作得到补偿。劳动部设立劳动监察部门,负责处理对外籍工人的歧视,并成立两个特别法庭的,审理外籍劳工纠纷。<sup>44</sup>为了改善移民工人的工作和生活条件,阿拉伯联合酋长国采取了一系列措施,建造工人适当住房,提供适当的交通工具,设立联邦法庭以处理劳工纠纷。此外,工人收到保健卡,方便他们获得医疗服务。

46. 沙特阿拉伯采取了若干措施,以保障移民工人的权利,其中包括部长理事会的决定,禁止雇主扣留移民工人的护照,宣布移民工人可以获得公共服务。<sup>45</sup>最近的国家措施包括:黎巴嫩的家务工人的统一合同;巴林把赞助的责任从雇主转移到国家机构;以及科威特的关于某些专业人士的自我保证的工作签证。这些举措被认为是帮助移民劳工的社会融合的良好做法。<sup>46</sup>

## B. 通过广泛的参与促进社会融合

47. 一些国家已采取措施，让公民和社区更广泛地在参与社会政策的设计、监测和实施。

48. 莫桑比克政府已成立省发展观察站的咨询网络，以加强公民参与区域规划和预算过程，作为一个工具，协助规划和发展部监测和评估减少极端贫穷行动计划的执行情况。<sup>47</sup>

49. 为了提高妇女的社会融合和参与，非洲一些国家使用了配额办法，以增加妇女在议会的代表性。卢旺达在 2003 年推出了把议会中 30% 的席位保留给妇女。卢旺达已远远超出配额，在议会下院的妇女人数是在任何地区中最多的，2008 年达到 56.3%。2000 年，坦桑尼亚规定，根据在选举中赢得议会席位的比例数，任何政党要把 20% 的席位分配给妇女。2008 年，妇女在其议会中所占比例超过 30%。在乌干达，政府通过配额机制纠正社会排斥和不平等现象，针对四个目标群体：妇女、工人、青年和残疾人。尽管只设置了 17% 的保留席位，妇女在乌干达议会中的人数在 2008 年达到 30.7%。青年 (5 席) 和残疾人 (5 席) 的配额也已经达到。<sup>1</sup>

50. 在黎巴嫩，通过一个由政府、民间社会和残疾人组成的协商机制，设立了全国残疾人委员会，成为残疾人权利和保护的监管机构。保障残疾人的权利方案帮助改变残疾人统一办法，从照顾残疾人改为基于权利的做法。

51. 近年来，塞尔维亚议会通过公开听证会和辩论，让民间社会参与立法。这导致了一些促进社会融合的国家战略和法律，包括两性平等战略、青年战略和国家罗姆人战略，以及残疾人职业康复和就业法。<sup>48</sup>

52. 2010 年 10 月，欧洲委员会启动了社会凝聚力行动计划，旨在让公民参加制订国家、区域和地方各级的优先事项。该计划旨在解决如何使社会免受消极趋势的影响，了解如何在资源有限的情况下维护社会公正，以及如何确保世代之间的平等。<sup>49</sup>

## C. 就社会融合的良好政策和实践交流意见和经验

53. 社会援助和有条件的现金转移第一次亚洲区域研讨会<sup>21</sup> 在亚洲开发银行 (马尼拉, 2009 年) 举行，以收集社会援助的经验，推动亚洲和太平洋地区社会保护的务性议程。亚洲开发银行、各国政府、发展伙伴、研究机构和民间社会组织的政策制定者和从业人员交流了关于社会援助的意见、经验和方式，尤其注重穷人和弱势群体。

54. 关于全球经济危机的人性方面的太平洋会议 (瓦努阿图, 2010 年) 召开的目的是制定有效的政策措施和实际办法，帮助太平洋国家减轻全球经济危机的不利影响，以期减少脆弱性和建设可持续的恢复能力。<sup>50</sup>

55. 拉加经委会通过经常性出版物，与拉美和加勒比各国政府分享现金转移计划的调查结果，如拉丁美洲社会的全景，<sup>51</sup> 以及各种机构报告，例如在拉加经委会第三十三届会议提出的实现平等的时间：缩短差距，开放创新。还在巴西、智利、危地马拉、洪都拉斯和尼加拉瓜举办国家和国际研讨会，提供技术援助给巴拿马的社会发展部和玻利维亚的发展规划部。此外，拉加经委会执行社会方案的在线数据库，监测目前正由政府内部技术人员验证的有条件现金转移方案的特点和影响。

56. 欧洲委员会与社会保护和社会包容问题国家战略报告发布了社会保护和社会包容年度联合报告。<sup>52</sup> 协调社会保护和社会包容的开放式方法通过交流消除贫穷和社会排斥的良好政策和做法，促进欧洲联盟成员国之间相互学习，改革它们的社会福利制度，克服因人口变化带来的挑战。协调的开放式方法也提供了对危机的社会影响进行联合监测的框架。<sup>53</sup>

57. 最近发起的美洲社会保护网络：交流经验，扩大机会，形成了“国家社会发展部和机构的实践群体，与国际组织、私营部门和学术界合作，交流和转让关于社会保护的经验和知识。”<sup>54</sup> 它作为交流社会保护最佳做法的机制，旨在收集社会保护方案的组合，以匹配成功的战略和方法的供需关系。

58. 作为从政策到实践的桥梁，教科文组织和欧洲制订特殊需要教育机构在 2010 年 10 月设立了“包容教育在行动”的网站，根据教科文组织制定的教育包容的政策指导原则，提供了具体行动的例子。<sup>55</sup>

## 四. 结论与建议

### A. 结论

59. 审查社会融合的良好政策和做法，导致几个主要结论。首先，各国的经验表明，社会保护方案已日益被视为减少贫穷、不平等和社会排斥现象的有效手段，并可以增加创收机会和促进社会融合。社会融合方案改善健康和营养，提高入学率和教育成果，并减少童工。<sup>6</sup> 它们允许更公平地分配经济增长利益，因此，被广泛认为是促进社会包容和实现国际商定的发展目标、包括千年发展目标必不可少的工具。它们也往往促进社会凝聚力、公民意识和民主。还应该认识到，为了更加有效，必须努力促进普遍提供社会服务来配合这种方案。

60. 许多社会融合的政策和方案的对象是特定社会群体，旨在改善他们的生活和社会地位。在此背景下，各国政府认为改善弱势群体、包括青年和妇女的就业能力和获得就业的机会，是促进社会融合和包容的重要手段。

61. 此外，有的社会融合政策和方案已经纳入国家发展战略，包括减贫战略。而且，还努力推动人们有效参与公民、社会、经济和政治活动。这种努力被认为对

促进社会融合至关重要。让多方利益相关者参与公共决策也十分重要，可以强调透明度、问责制和发展进程的自主权。

62. 所有公民的广泛参与社会、文化和政治生活是社会融合必不可少的。持久的偏见、成见和歧视妨碍充分参与，仍然是社会融合的主要障碍。虽然许多国家已经通过或修改法律，以解决弱势群体的具体需要，并确保其纳入包容范围，但这些规定的执行和推广常常由于机构能力不足和监管框架无效率而窒碍难行。

63. 总之，可以指出，尽管一些地区的一些社会融合战略具有限制和缺点，许多挑战无法克服，但包容性的国家发展战略以及适当的政策和做法已被证明是推动社会融合和社会发展的有效办法。这种好的政策和做法以及经验教训都是有用的知识，可以用来在未来设计和实施有效干预措施。这些成功的国家经验应广泛传播，使国家和国际各级的政策制定者和其他利益相关者可以仿效或推广，加速步伐创造一个“人人共享的社会”。

## B. 建议

64. 鼓励各国政府制定和实施促进社会融合的政策和方案，并将其纳入国家政策和发展战略。

65. 各国政府应继续加强针对特定社会群体的政策和干预措施，同时将社会融合和包容纳入所有政策和方案。

66. 各国政府可考虑采用适当的社会保护方案，作为一个全面的社会保护战略的一部分，以减少不平等和社会排斥。

67. 各国政府应推动普遍享有基本社会服务，作为促进社会融合的一种手段。

68. 各国政府应推行实现充分就业和体面工作的政策和战略，加强弱势群体融入社会，促进两性平等。

69. 各国政府应加强公民和社区参与社会融合政策和战略的规划和实施，减少人民参与的障碍，强化制度机制以促使他们参与。

70. 各国政府可考虑有系统地交流社会融合的良好做法。

## 注

<sup>1</sup> 2009年非洲社会发展报告：把社会融合放在非洲发展的中心，非洲经济委员会2010年。

<sup>2</sup> 西亚经社会，监测2004-2013阿拉伯残疾人十年在西亚地区的执行情况(E/ESCWA/SDD/2007/IG.1/5)。

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm)。

- <sup>4</sup> Fiszbein, A. and N. Shady, Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty. World Bank (2009)。
- <sup>5</sup> 拉加经委会提供。
- <sup>6</sup> C. Jaquier & P. Mertens “The social protection floor. International Experience in Implementation: from policy to practice” August 27, 2010。
- <sup>7</sup> Brazil: Bolsa Familia Programme – Scaling up Cash Transfers for the Poor, by Kathy Lindert, Senior Economist, LCSHS – World Bank. <http://www.mfdr.org/sourcebook/6-1Brazil-BolsaFamilia.pdf>。
- <sup>8</sup> <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>, 2010年10月1日检索[?]
- <sup>9</sup> 进一步信息见 “Progress against Poverty: Sustaining Mexico’s Progresa-Oportunidades Program” (in Spanish), Santiago Levy, the Brookings Institution, [http://www.brookings.edu/global/progress/pap\\_spanish\\_final.pdf](http://www.brookings.edu/global/progress/pap_spanish_final.pdf) 和墨西哥政府的外部评价网站; 以及 “Beating the Odds: How Progresa/Oportunidades Became Mexico’s Major Poverty Alleviation Programme and An International Best Practice?”, Evelyne Rodriguez [http://www.undprcc.lk/ext/mdgi\\_regional\\_workshop\\_2007/pdf/Social%20Safety%20Nets%20and%20Micro%20Finance/Mexico\\_PROGRESSA.pdf](http://www.undprcc.lk/ext/mdgi_regional_workshop_2007/pdf/Social%20Safety%20Nets%20and%20Micro%20Finance/Mexico_PROGRESSA.pdf)。
- <sup>10</sup> 见 J. Palma & Raúl Urzúa “Anti-poverty policies and citizenry: the Chile Solidario experience”, 2005, Institute of Public Affairs, University of Chile, Policy Papers。。
- <sup>11</sup> [http://www.chilesolidario.gov.cl/en/chs\\_en.php](http://www.chilesolidario.gov.cl/en/chs_en.php)。
- <sup>12</sup> 关于该方案的深入分析以及主要经验和挑战, 见 “The Challenges of El Salvador’s Conditional Cash Transfer Programme, Red Solidaria”, IPC, 2007: <http://www.undp-povertycentre.org/pub/IPCCountryStudy9.pdf>。
- <sup>13</sup> Solidaridad 有一个配套方案 “Incentivo a la Asistencia Escolar”, 针对有 6-12 岁儿童的贫穷家庭, 条件是儿童必须入学。进一步信息见: <http://www.iadb.org/news-releases/2009-08/english/dominican-republic-to-receive-70-million-for-social-protection-system--5578.html>。
- <sup>14</sup> Elizaveta Perova and Rnos Vakis, Welfare impacts of the “Untos” Program in Peru: Evidence from non-experimental evaluation, The World Bank, March 2009。
- <sup>15</sup> Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Social Panorama of Latin America, “Trends in social spending, cash transfers and conditional transfer programmes”; see also Pable Villatoro, “Conditional cash transfer programmes: experiences from Latin America”, CEPAL Review NO. 86, 2005。
- <sup>16</sup> Vusi Madonsela, Director General; Department of Social Development, South Africa, “A presentation on South Africa’s Basic Social Protection Floor” to the special event on South-South Cooperation, 2 February 2010。
- <sup>17</sup> 截至 2010 年 6 月, 见 <https://www.cpc.unc.edu/projects/transfer/countries/kenya>。
- <sup>18</sup> 资料来源: 开发署数据库。
- <sup>19</sup> 主要资金来自德国技术合作署、爱尔兰援助署和国际发展部。
- <sup>20</sup> Brooks World Poverty Institute Working Paper 116, April 2010。
- <sup>21</sup> S. Wening Handayani & C. Burkley, eds. “Social Assistance and conditional cash transfers. Proceedings of the regional workshop.” Asian Development Bank, July 2009。

- <sup>22</sup> <http://www.undp.org.sy/index.php/our-work/social-development-for-poverty-reduction/398-establishing-the-national-social-aid-fund-nsaf-in-syria->。
- <sup>23</sup> 由社会事务和劳工部(2007-2011)与开发署和人口基金合作执行。
- <sup>24</sup> [http://www.nyc.gov/html/ceo/html/programs/opportunity\\_nyc.shtml](http://www.nyc.gov/html/ceo/html/programs/opportunity_nyc.shtml)  
[http://www.nyc.gov/html/ceo/downloads/pdf/report\\_opportunity\\_nyc.pdf](http://www.nyc.gov/html/ceo/downloads/pdf/report_opportunity_nyc.pdf)。
- <sup>25</sup> <http://www.unsceb.org/ceb/home>。
- <sup>26</sup> <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=1321>。
- <sup>27</sup> [www.injaz.org.jo](http://www.injaz.org.jo)。
- <sup>28</sup> 开发署贫穷网站: <http://www.undp.org/poverty/>。
- <sup>29</sup> 该项目的实施得到劳工组织和开发署的支持(2007-2011)。
- <sup>30</sup> 生产安全网有九个发展伙伴: 加拿大国际开发署、国际发展部、欧共体、爱尔兰援助署、近东区域办事处、瑞典开发署、美援署、粮食计划署和世界银行, 它们给该计划提供现金和实物。该计划是非洲最大的社会保护方案之一, 在2006年覆盖450万人, 预计将在2010年扩大的第二阶段。进一步信息见: <http://www.odi.org.uk/work/projects/details.asp?id=1144&title=productive-safety-net-programme-psnp-ethiopia>。[http://www.dagethiopia.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=24&Itemid=17](http://www.dagethiopia.org/index.php?option=com_content&view=article&id=24&Itemid=17) and <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/ETHIOPIAEXTN/0,contentMDK:21072837~menuPK:2677615~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:295930,00.html>。
- <sup>31</sup> D. O. Gilligan, J. Hoddinott & A. S. Taffesse “The Impact of Ethiopia’s Productive Safety Net Programme and its Linkages”, International Food Policy Research Institute Discussion Paper, December 2008 <http://www.ipc-undp.org/publications/cct/africa/ProductiveProgrammeEthiopia.pdf>。
- <sup>32</sup> 不平等情况概览: 约旦的身体残疾人士, 西亚经委会, 2009年。
- <sup>33</sup> A/HRC/WG.6/7/QAT/1. Human Rights Council. Report of the Working Group on the Universal Periodic Review. Qatar 2009。
- <sup>34</sup> 资料来源: contributions from ESCAP。
- <sup>35</sup> 经社部收集。
- <sup>36</sup> 资料来源: 开发署数据库。
- <sup>37</sup> 资料来源: 开发署数据库。
- <sup>38</sup> 参加者有劳工组织、土著人民权利专家机制和特别报告员。
- <sup>39</sup> 作者有: 儿童基金会、西班牙国际发展合作局和 PROEIB Andes 基金会。
- <sup>40</sup> 墨西哥代表的发言, 土著问题常设论坛第九届会议, 2010年4月19-30日于纽约。
- <sup>41</sup> 厄瓜多尔代表的发言, 土著问题常设论坛第九届会议, 2010年4月19-30日于纽约。
- <sup>42</sup> 又称为 Programme 135。
- <sup>43</sup> <http://www.un.org/esa/socdev/egms/docs/2009/Ghana/Quan.pdf>。
- <sup>44</sup> 海湾合作委员会国家包括: 巴林、科威特、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国。
- <sup>45</sup> A/HRC/WG.6/4/SAU/1. 人权理事会普遍定期审查工作组的报告, 沙特阿拉伯, 2009年。
- <sup>46</sup> 2010年劳工组织和学习成果评估, 阿拉伯世界区域内劳工移动。

<sup>47</sup> 资料来源：开发署数据库。

<sup>48</sup> 资料来源：开发署数据库。

<sup>49</sup> [http://www.coe.int/t/DG3/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/DG3/default_en.asp)。

<sup>50</sup> [http://vanuatu2010.un.org.fj/resources/uploads/attachments/documents/GEC\\_Conference\\_Outcomes\\_Document\\_final.pdf](http://vanuatu2010.un.org.fj/resources/uploads/attachments/documents/GEC_Conference_Outcomes_Document_final.pdf)。

<sup>51</sup> 特别是 2009 年版。

<sup>52</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=en>。

<sup>53</sup> EU Joint Report on Social Protection and Social Inclusion, 2010 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=en>。

<sup>54</sup> <http://www.socialprotectionet.org/english/index-1.html>。

<sup>55</sup> <http://www.inclusive-education-in-action.org/iea/index.php?menuid=47>。

---