



# 经济及社会理事会

Distr.: General  
4 December 2013  
Chinese  
Original: English

## 社会发展委员会

### 第五十二届会议

2014年2月11日至21日

社会发展问题世界首脑会议的后续行动  
和大会第二十四届特别会议

## 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

### 秘书长的报告

#### 摘要

本报告应经济及社会理事会第 2012/7 号决议的要求编写，理事会在该决议中决定，社会发展委员会 2013-2014 年审查和政策周期的优先主题为“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”。

本报告审查了显示出能有效增强人和社会群体权能的政策、战略和方案。报告强调，必须建立开放和具有包容性的体制，通过加强公众的参与能力和消除歧视来促进参与。报告最后提出了政策建议。



## 一. 引言

1. 赋权是使所有社会成员都能有效参与影响自身生活决策的进程，是以人为本的社会发展进程的一项关键目标。各国政府在社会发展问题世界首脑会议的行动纲领中申明，所有社会成员都应有机会并能够行使积极参与所在社区事务的权利和责任，并坚决地确保对人力资源开发及保健和教育方面的能力建设作出大量公共和私人投资，与此同时并承诺对赋权和参与投资，尤其是投资于为生活贫穷者或遭受社会排斥的人的参与和投资。<sup>1</sup> 各国政府还同意采取一系列行动，增强生活贫穷者及其组织的权能。

2. 除了其内在价值，赋权也是社会发展的强大动力。为赋予人民权利而采取的行动、为加强人民能力并促进他们利用自身能力的机会而采取的途径有助于打破贫穷和排斥的循环，此类途径包括教育和保健、政治代表性、诉诸司法机关的机会、财产权和控制生产性资产、信息和通信技术及金融服务。促进开放和包容进程的体制和规范可为减少贫穷和不平等现象创造必要条件，同样，负责、响应民众需求的政府通过鼓励个人和社区参与社会、经济和政治生活，也能发挥这样的作用。参与性进程还可建立信任和团结，因此有助于建设具有包容性和凝聚力的稳定社会。

3. 近期的政府间进程都强调增强人民权能的重要性，这既是实现国际商定的发展目标的途径，其本身也是一项目的。例如，在 2012 年 6 月举行的联合国可持续发展大会上，各国政府重申必须支持发展中国家努力消除贫穷，促进增强穷人和弱势群体的权能，包括排除获得机会方面的障碍、增强生产能力、发展可持续农业、促进充分和生产性就业，及所有人的体面工作，辅之以有效的社会政策，包括社会保护最低标准(见大会第 66/288 号决议，附件第 23 段)。大会第六十七届会议通过了关于增强人的权能和发展问题的第 67/107 号决议，在决议中对世界各地的贫穷、不平等和差距产生的破坏性影响表示关切，认识到人应是各个层级所有计划、政策和方案的核心关注点，增强人的权能对实现发展至关重要。

4. 本报告审查了促进增强人的权能的政策、战略和方案，以此消除贫穷，实现社会融合、生产性就业和所有人的体面工作。报告还提出了促进赋权的具体建议。报告提供了具体证据，说明能使人民表达心声、发挥才干(即人民为自身利益单独或集体采取行动的能力)的战略在促进可持续发展方面的作用，据此指导了国家和国际政策辩论、包括目前国际上进行的关于 2015 年后发展议程和未来可持续发展目标的辩论。

---

<sup>1</sup> 社会发展问题世界首脑会议报告，哥本哈根，1995 年 3 月 6 至 12 日(联合国出版物，出售品编号 E.96.IV.8)，第一章，第 1 号决议，附件二，第 8 和第 12 段。

## 二. 促进增强人的权能

5. 大规模普及扫盲和教育、改进信息和通信技术、扩大正式的民主和权力下放进程等根本趋势使民众能够作出明智的选择并行使权力，包括有更多机会参与决策进程。这些进步虽然提高了人们的愿望，但却未能均衡地提高人民的参与程度、改善所有人的社会和经济福祉。许多国家的社会和经济不平等问题仍然严重并继续加深。某些社会群体，包括土著人民、残疾人、青年和移徙者继续面临过于严重的贫穷和社会排斥，这些群体与其他人口之间可以衡量的差距往往随着时间的推移而加大。排斥不仅影响到这些群体中个人的能力和他们获得的机会，还有损他们的尊严和整个社会的福祉。

6. 虽然赋权概念往往是指促进社会弱势群体的权利和能力，但人们越来越认识到，要采取行动促进增强人的权能，不能采取仅仅针对特定群体的办法。也就是说，打破不平等和弱势的周而复始的循环不仅需要政策和战略、需要积极寻求并促进在克服贫穷和社会排斥方面面临最大挑战的个人和社会群体的参与，也要求建立有包容性的经济、社会和政治体制，为所有人创造平等的竞争环境。旨在提供平等机会和消除参与障碍的政策推动了千年发展目标的实现，也将推动 2015 年后发展议程的实现。

7. 促进包容性和赋权的体制与规范受到许多利益攸关方行动的影响，包括国家及民间社会、社会运动、工会和自营职业者协会的成员、私营部门及媒体，而最重要的影响则来自生活贫穷者或其他受社会排斥者个人和群体。在实践中，往往要依靠各种利益攸关方建立广泛联盟，而不是仅仅靠国家或民间社会采取行动，才能建立多元、兼容并蓄的体制，为赋权进程铺平道路。<sup>2</sup>

### A. 政府为促进赋权发挥的作用

8. 为创造条件，使个人和社区有力量摆脱贫困，实现生产性就业、体面工作和社会融合，政府的作用至关重要。政府最有能力消除正式和非正式的体制障碍，这些障碍使一些个人和群体无法采取行动，以改善自身福祉和扩大选择。只有政府能够建立具有包容性和安全的法律、行政及监管环境，政府也有义务和资源按必要的规模提供服务和基础设施。政府行动对遏制权力和影响力的过度集中也至关重要，因为过度集中最终将破坏赋权并导致社会排斥。为此，需要解决腐败等问题。这也要求消除经济赋权的障碍，通过宏观经济政策和其他政策来促进创造生产性就业，使人人享有体面工作。

<sup>2</sup> 关于国家和其他利益攸关方可发挥的赋权作用的具体案例研究，见 Duncan Green 的《国家为贫穷和被排斥群体和个人的赋权所发挥的作用》，为 2013 年 9 月 10 日至 11 日在纽约举行的“关于制定政策和战略，以促进增强人的权能，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专家组会议”编写的背景文件（可查阅 <http://undesadspd.org/CommissionforSocialDevelopment/Sessions/2014/EGMonEmpowermentPolicies.aspx>）。

9. 但应该指出，赋权是一项长期进程，它受到国家和地方具体情况的影响，包括经济、社会和政治体制，以及规范、行为和社会关系。个人对自己是否获得了权能的想法随时间、经济、社会、文化和政治生活领域的不同都有所不同。因此，并不存在放之四海而皆准的一套赋权政策或战略。也就是说，促进赋权没有单一的蓝图。相反，成功的赋权案例显示，政府需要采取赋权的办法制定和执行政策，使社会所有成员都能有效参与决策。<sup>3</sup>

## B. 赋权的政策方法的关键要素

10. 虽然促进赋权的具体战略应视具体情况而定，但国家为赋权创造有利条件的成功往往需具备一些特定因素。具体而言，采用赋权办法的政府推动实施有关的战略，以促进建设个人和群体的能力，为他们提供发言权；这类政府采取行动确保社会、经济、政治和法律制度的开放性和包容性，并积极推动人们参与处理消除歧视等问题。

11. 为加强技能和能力，使人们更容易获得信息和生产性资产，必须使个人和社区拥有能力和发言权，也就是增强他们的权能，打破贫穷和社会排斥境况的代代相传。建设组织能力也同样重要，它能使人们得以共同提出关切的问题。

12. 促进赋权需要具备有利的体制结构。建立开放和包容的体制首先要求在国家机构与其他利益攸关方之间建立伙伴关系并提供协商的空间。通过参与式的机制集体解决问题往往是一个缓慢的过程，可能需要改变长期的体制文化以及参与者的思维方式和行为，但这却是找到合理、切实和长期解决办法所需的先决条件。其次，赋权的方式需要能做到有求必应的决策者，人民并能追究决策者的责任。因此，推动善政的措施必须积极促进透明度和问责制。第三，机构的运作方式深受时下主流的社会和文化规范的影响。这种规范和价值观的演变缓慢，受环境、文化和历史的影响。但是，如下节中的案例表明，政府能够影响并推动此类规范和价值观的转变。

13. 如果存在造成或延续不平等权力关系和一些社会群体弱势地位的社会和文化规范，即使为建立有利体制、加强人的能力或改善获得信息机会制订了战略，也不足以促进有意义的参与。歧视仍然是受排斥群体参与经济、社会和政治生活的主要障碍。政府不仅须确保政策和立法不对某些个人或群体造成歧视，还须明确地解决造成权力不对称和歧视的规范和行为，包括通过法律和司法系统加以处理。但是，即使解决歧视问题的战略能发挥效力，也并非能始终确保社会所有成员的有效参与或公平分配公共产品和服务。即使遵循立足于普遍接纳和尊重人权的政策框架，也可能需要采取有的放矢的措施(包括平权行动)，使普遍接纳方

<sup>3</sup> 关于赋权的决策办法的具体分析见 D. Narayan, ed., *Empowerment and Poverty Reduction. A Sourcebook* (Washington, D. C., World Bank, 2002)。

式能更有效地惠及受排斥或需要特别帮助的群体，并促使他们以能够增强自身权能的方式参与。

14. 采用并执行赋权的决策办法是一项长期进程，需要制定综合的政策框架。消除阻碍有效参与的障碍往往需要改革体制，对人的资本作出投资，对具有历史和文化渊源的规范和行为施加影响。各国政府和其他利益攸关方必须乐于尝试各种方案并寻求集体解决办法。一旦设置了包容性和参与式的政治体制，就可以建立防止滥用权力、有助于建立包容的经济和社会体制的制衡机制。

15. 不为赋权创造条件将会付出高昂的代价。剥夺在社会、经济或政治上受排斥者的发言权是造成社会紧张、政治不稳定和冲突的关键因素。中东政治动乱在很大程度上起源于青年被排斥在劳动力市场和决策之外。脆弱性和社会排斥导致人的潜能和生产潜力丧失，对经济增长和稳定造成不利影响。事实上，高度不平等的社会增长速度往往低于不平等程度较低的社会，其增长而且难以长期维持，从经济衰退中恢复的速度也更慢。<sup>4、5</sup> 赋权方式既是目的本身，也是实现可持续发展和消除贫穷的途径。

### 三. 加强个人的参与能力

16. 个人发挥自身潜力、将自己的抉择转变为希望的结果的能力受到教育、健康状况和生产技能的深刻影响。促进人力资本和生产技能的政策是实现赋权的先决条件。

#### A. 投资于社会服务和社会保护

17. 教育可塑造价值观和态度，对促进赋权可发挥尤其重要的作用。在全球范围内，尽管入学率得到了提高，特别是初级教育入学率，但在获得高质量教育的机会方面在国家内部和不同国家之间仍然存在重大差距。在许多国家，教育和其他基本服务的提供仍然支离破碎且具有排斥性。用来改善生活贫穷者和其他边缘群体教育情况的战略包括减少或取消学费及有关费用，执行体恤文化因素的双语教育方案，改善学校设施使用出入方面的便利，开展宣传活动推动入学，扩大职业教育和技术培训等。

18. 除了扩大获得的机会，教育系统必须提高教学质量，以发挥赋权作用。在进展最大、所有人学习成绩得到改善的国家里，政府为提高教师素质和报酬作出投

<sup>4</sup> A. G. Berg 和 J. D. Ostry, “Inequality and unsustainable growth: two sides of the same coin?”, IMF Staff Discussion Note, No. SDN/11/08 (International Monetary Fund, 8 April 2011)。

<sup>5</sup> S. Chaudhuri 和 M. Ravallion, “Partially awakened giants: uneven growth in China and India”, World Bank Policy Research Working Paper, No. 4069 (Washington, D. C., World Bank, 2006)。

资，并努力在各区域均衡地分配教师。这些国家包括发达地区的国家，如澳大利亚、芬兰、日本和瑞典，也包括发展中地区的国家，如巴西、中国和韩国。<sup>6</sup> 很多国家还制定了创新的办法，以易于承担的费用水平保持正规和非正规教育的质量，包括为此采用远程学习。教学大纲改革对赋权同样重要，据此可使年轻人掌握更强的技能来参与经济和政治生活，成为可持续发展的积极推动者。此类改革还应力求转变造成不平等关系、对发展在社会方面的可持续性带来障碍的社会规范和行为。

19. 公民教育可发挥重要的转变作用。除了使人们意识到自身的权利和尊严，公民教育还可使公民了解政府的政策重点和预算规划程序，进而提升公民参与并促进赋权。例如，拉丁美洲和加勒比推行了增强土著人民权能的方案，提高认识并提供手段，使之切实地、有意义地参与政治和选举进程，事实显示此类方案的确协助加强了土著人民的组织和网络。政府应考虑与民间社会组织合作、通过正规和非正规教育体制等方式提供公民教育。

20. 得到赋权的个人和社区能要求国家和服务提供者对提供高质量的教育和其他基本服务负责。在印度等通过对基本权益以有约束力的法律加以确认的国家，公民积极行使此类权利，导致分配给社会服务的公共预算增加。<sup>7</sup> 多方参与式的业绩监测也使个人和社区能对提供服务的数量和质量产生影响，尽管有证据表明参与并不能保证服务的提供会得到改善。此外，还需要改革治理和推动行政变革，包括改变对服务提供者的奖励措施，以提高服务质量。一些国家正在加强服务提供者的“文化能力”，使服务提供者不仅对自身存在和技术能力负责，也有能力与来自不同文化、族裔和社会经济背景的人有效互动，并将这作为一项绩效指标。这是确保受排斥的个人和社会群体感觉自在地接受服务的有效办法。

21. 在家庭层面，当经济冲击或其他冲击影响家庭收入时，对教育、保健和其他方面人的能力所作的投资会面临风险。不足为奇的是，帮助家庭度过经济低迷的社会保护方案也能使儿童保持健康并持续上学。社会保护方案通过加强个人和家庭的能力，以控制并克服影响自身福祉的状况，可直接促进增强人们的权能。此类方案能否解决社会排斥和弱势状况的体制性根源取决于所采用的具体方案及其执行方式。在社会保护主要表现在社会援助方案的国家，有证据表明，以在上学或定期体格检查为条件提供现金的方式帮助改善了教育和保健成果。然而，

<sup>6</sup> 见 R. C. Wei, A. Andree and L. Darling-Hammond, “How nations invest in teachers”, *Educational Leadership*, vol. 66, No. 5 (2009); Global Campaign for Education and Education International, *Closing the Trained Teacher Gap* (Global Campaign for Education, 2012)。

<sup>7</sup> A. B. Deolalikar 和 S. Jha 《赋权和提供公共服务》，为 2013 年 9 月 10 日至 11 日在纽约举行的“关于制定政策和战略，以促进增强人的权能，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专家组会议”编写的背景文件(可查阅 <http://undesadspd.org/CommissionforSocialDevelopment/Sessions/2014/EGMonEmpowermentPolicies.aspx>)。

此类方案能否成功打破世代相传的贫穷并促进赋权，在很大程度上取决于能否提供高质量的社会服务以及是否有能力满足日益增加的需求。

## B. 改善体面工作的机会和其他生产性资产

22. 生产性资产和其他重要资产，包括土地、房屋和储蓄，也能使人们经得起冲击并扩大人们的选择，从而帮助他们增强自身权能。生活贫穷者往往缺乏物质财富，他们的主要资产是他们的劳力。生活贫困者可以通过从事生产性就业和体面工作提高生活水平，且常常由此摆脱贫困。拥有体面工作的劳动者不仅能增强个人层面的权能，还增强社会层面的权能，因为工作使其得到社会的认可。若工作可促进社会对话，则就业还让劳动者拥有发言权，并让他们在影响自身福祉的决策中起到积极作用。然而，尽管大多数生活贫困者以及其他受排斥群体在经济方面非常活跃，但由于工资低、工作不稳定和工作条件差，工作并不始终是摆脱贫困的途径。

23. 劳动力市场政策和制度能有效地为劳动者赋予权能并增加就业机会，但也常常使非正规经济部门的劳动者大部分得不到保护。此外，围绕传统的雇主-雇员关系所建立的工会没有适当的资格，来给正规经济部门之外的劳动者或者处于非传统合同境况的劳动者(如半职或临时就业)的劳动者提供话语权。非规范的就业日益增长带动了自营职业者协会等新型的机构。合作社等由全体成员参与的经济机构在向工人赋予权能方面也发挥了重要作用。一些国家已采取措施，在法律上支持非正规经济部门职工的集体谈判权，并直接支持成员制为基础的组织，但这些组织要发挥重大影响则需要扩大供资并加强能力建设。

24. 但是，创造体面就业和减少劳动市场不平等的主要障碍往往存在于劳动力市场之外。仅有社会政策和劳动力市场机构不会导致创造体面的就业、赋予社会全体成员经济权能所需的结构性转变。有利于创造更多更好的就业机会的政策环境需要的是着眼于这样一个目标的宏观经济政策。旨在促进工业发展和经济多样化以及投资于基础设施的配套政策也是必要的。

25. 在农村地区，土地所有权历来是实行排斥和剥夺权能的动因。为特别是小农和土著人等阶层加强安稳地使用和保有土地及相关资源的政策和策略为赋权带来了契机。一些发展中国家最近提出的包容地管理土地和其他自然资源的举措坚持了参与性的进程，认识到生活贫穷者有权参与这些进程。然而，即使制定了参与性机制，但最穷苦的农村劳动者往往是局外人，因为他们不掌握充分的信息，或缺乏有效谈判的能力。在此情况下，支持农村组织、提供信息渠道以及为受排斥群体采取平权行动措施就至关重要。

26. 金融服务的提供情况影响到进入劳动力市场、获取土地和其他生产性资源的机会。目前，正规的银行系统对世界上大多数穷人而言仍然遥不可及；发展中国

家近 60%的成年人没有银行账户，包括 77%的成年人每天生活费不足 2 美元。<sup>8</sup> 在无正规银行业的情况下，小额信贷的举措就力图响应生活贫困或偏远地区的人们对信贷和其他财务的需要。当小额信贷机构奉行负责任的贷款方式时，小额信贷就起到了重要的安全网功能，这种方式还有更大的社会影响力，因为它可通过支持生产性企业或为上学储蓄来推动向人们赋予权能。尽管小额贷款方案在许多情况下只是临时性的，但在某些情景中促进了减贫；不过，这类方案在全球的普及范围和影响力是有限的。要增加其影响力，需要使人们具有有效使用小额信贷的权能。

27. 通过支持传授财政知识的方案、通过提供培训以培养必要的管理和创业技能，据此富有成效地使用信贷、并通过帮助减少拥有银行账户所需的成本、证件和旅程(方式包括推广移动银行)，政府可以做更多事情来促进各种金融服务的提供，并支持其赋权潜力。还须采取更多措施，在包括商业银行、金融合作社、小额信贷机构和社区组织的各种金融服务机构之间促进负责任和可持续的借贷行为。

### C. 利用社会运动的贡献

28. 除基本能力外，人的能动力还取决于是否有能力围绕共同的事业组织起来并表达心声。社会运动和地方协会历来为生活贫困者和其他那些受排斥群体等阶层提供发言权，并让他们有更大权能阐明自己的权益。这些形式的集体行动往往是非正式的，也未经过协调，但却是抗衡权力过度集中和权力过度使用的一股根本力量。社会动员工作曾帮助说服人们远离暴力冲突，并为行使公民权利和政治权利敞开了大门。这项工作挑战了对于贫穷的陈旧观念或基于群体身份的陈旧观念，而且也在树立非正规经济部门的劳动者等人群的自尊和共同的身份而发挥了作用，同时使这些人的工作得到认可。历史上，这些工作提出和推动了从环境退化到妇女权利等一系列问题，这些问题后来成为国家的要务。

29. 各国政府可以为这种基层运动创造有利环境，为社会运动和包括议会委员会和各政党在内的政治机构之间的包容性磋商和建立联盟敞开空间。还可能需要修改法律，使这些运动合法化并加强之。通常，社会运动彼此没有联系，其影响力仍然有限。通过信息和通信技术等手段改善获取信息的机会可帮助这些运动建立起推动变革可能需要的网络和联盟。可能还需要采取平权行动措施，以确保它们代表社会中最贫穷和最受排斥成员的见解和利益。

30. 最终，社会资本，即个人之间和团体之间的合作、及建立社交网络带来的成果，对赋权具有与人力资本一样的重要意义。各国政府通过支持社会动员、帮助建立集体社团和加强社区行动对社会资本进行投资，正在促使个人和团体成为变

<sup>8</sup> 世界银行，全球包容性金融数据库。可见于 <http://microdata.worldbank.org/index.php/catalog/global-findex> (2013 年 10 月 31 日存取)。

革和发展的策动力。各国政府并正在响应不断增长的呼声，要求能积极参与制定国家和国际政策议程，包括 2015 年后发展议程。

#### D. 鼓励获取信息和通信技术的机会

31. 近年来，快速的技术创新导致了宽带联网的显著扩大，将移动通信用于商业业务和创造新生计的情况也显著增长。获取信息和通信技术的机会逐步增长对于促进多方的社会参与、个人和团体表达见解的能力即帮助他们为共同的事业而组织起来也是至关重要的。这种技术已经为个人、当地社区和民间社会组织增加了机会，使之能够对国际政策的辩论及制定产生影响。这种技术能为年轻人带来特别宽广的潜力，年轻人已经在大量使用社交媒体进行联系、共享和激励他人。信息和通信技术作为一种工具，可提供信息并帮助协调那些力求建立更具包容性机构的各种要求，据此推动善政。然而，显然只有社会广大阶层动员和组织起来，力求实现这种变革，这样的帮助才可转化为有意义的变革。

32. 但是，各国、国家内部城乡之间以及各种社区和社会团体间仍然存在巨大的数字鸿沟。例如，因特网用户的比例在发展中国家约占 30%，而发达国家接近 77%。<sup>9</sup> 固定宽带因特网用户的比例在发展中国家是 6%，发达国家为 27%。随着信息和通信技术的影响日益深远，获取和使用信通技术方面持续存在的差距可能会在不使用信通技术的个人和群体之间造成又一层隔阂。

33. 信息和通信技术的赋权潜能要得以实现，就需要弥合鸿沟。而弥合鸿沟首先要扩大技术基础设施，包括通过公私合作伙伴关系等。政府公共机构的干预行动对得不到充分服务的人群以及私营部门不太可能投资的农村或偏远地区在获取服务方面具有特别重要的作用。其次，这要求通过扩大教育和培训、通过了解和解决可能阻碍使用这一技术的文化和社会因素，促进这种技术的利用。这可能包括鼓励用土著和地方语言制作信息内容。第三，技术必须满足用户的需求，包括残疾人和老年人的需求。为了实现残疾人有机会接触利用的愿望，尚未采用现有国际技术标准的各国政府应该加以采用这一标准。要发挥这种技术的潜力，还有更多工作可以做，来促进首先是青年的创业，并为青年创造生产性就业机会。最后，利用信息和通信技术的扩大需要制定战略，鼓励负责任地使用信通技术，同时确保隐私得到保护，预防犯罪。

34. 各国政府越来越多地使用信息和通信技术来接纳公众参与决策。然而，来自发达国家和发展中国家的实际例证表明，扩大这种技术的普及面往往不足以确保电子参与。<sup>10</sup> 必须制定战略以提高人们对电子参与的认识，并确保所使用的机制

<sup>9</sup> 国际电信联盟，“The world in 2013: ICT facts and figures” (Geneva, 2013) (可见于 [www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/facts/ICTFactsFigures2013-e.pdf](http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/facts/ICTFactsFigures2013-e.pdf))。

<sup>10</sup> 见专家组关于“电子参与：通过信息和通信技术(信通技术)赋权”的会议的报告，2013 年 7 月 24 日和 25 日，日内瓦，可见于 <http://undesadspd.org/CommissionforSocialDevelopment/Sessions/2014/EGMonICTsandParticipation.aspx>。

方便使用和容易理解。为了建立一个有效的人人参与的电子系统，各国政府必须对多渠道的公共服务作出投资，以促进获取这种技术。各国政府还用这种技术让公民设置和提供健康和教育等公共服务。信息和通信技术还使各国政府得以根据用户的反馈意见来改进服务的提供。然而，目前只有 24 个国家通过免费Wi-Fi或信息亭提供免费获取电子政府服务。<sup>11</sup>

35. 要使电子参与取得成功，公民就必须做到其电子参与能有效影响决策，即使各国政府作出回应和对责任的追究。在许多情况下，电子参与并没有转化为改进服务提供或预期的政策成果，从而导致对政府的信心下降。<sup>12</sup> 此外，在获得和使用信息和通信技术机会仍然不平等的情况下，电子参与在增强社会最贫穷和最受排斥的成员的权能方面的作用仍将有限。如果电子参与普及面的不宽广，电子参与实际上可能还会加深鸿沟。另外，为弥合数字鸿沟所做的努力也可有助于减少在其他、经济、社会和政治方面的不平等。

#### 四. 参与施政进程和包容性的公共机构

36. 公民参与可促使就政府政策和方案的作用提出反馈意见，包括未设想的作用，并有助于确保适当和有效利用公共资源。据此，参与治理进程可促进公共机构的透明度、对民众的回应，及问责态度。

37. 参与机制的落实往往需要对公共机构的工作方式做出重大变革，并对公民和这些机构之间的交往方式作出重大变革。反过来，若机构是开放的和包容性的，且各国政府积极推动透明度和问责，那么参与就最有可能发挥效力，并促使自我赋权。本节审查了促进开放性和包容性进程的机构和规范。

##### A. 促进参与和公民参与

38. 参与性治理近年来受人注目，因为人们日益认识到社会包容可以促使透明和合法地开展治理进程。例如，巴西阿雷格里港的参与式预算编制表明，公民参与分配公共资金以及制定、监测和评价公共政策对减少极端贫困产生了实际影响。最近的分析发现，公民参与有助于在短期内切实改变政策和预算分配。<sup>13</sup> 公民参与还可加强联盟和网络，特别是加强地方社团和社会运动。然而，对其长期影响的研究还很有限。

<sup>11</sup> United Nations E-Government Survey 2012: E-Government for the People (联合国出版物，出售品编号 E.12.II.H.2)。

<sup>12</sup> N. Ahmed, "An overview of e-participation models" (纽约，联合国，经济和社会事务部，2006年)。

<sup>13</sup> J. Gaventa and G. Barrett, "So What Difference Does it Make? Mapping the Outcomes of Citizen Engagement", IDS Working Paper, No. 347 (Brighton, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Institute of Development Studies, 2010)。

39. 公共机构可以利用因特网、移动技术和社交媒体网络促进公众参与，并改善本身提供服务的效率并衡量公众对发展的意见。越来越多的政府正在使用电子政务来有效传播信息和与公民互动。在因特网连接相对有限和文盲率很高的国家，借助传统方法用当地语文散播针对具体情况的信息是对国家一级电子政务工作的重要补充。为这种举措保证经费十分重要。

40. 各国政府还可以制定法律和规章来保障知情权，并建立让公民参与的相关体制框架。例如，2005年，印度政府通过了国家《知情权利法》，这是世界范围内这类法律中最健全的一个例子。这是促进人民知情权全国运动发起的一个漫长、得到广泛支持的运动所产生的结果，展示了政府致力于公共开支的透明度。

41. 此外，为了加强公民参与的效力，应当在研究和分析、广泛民间协商的组织促进、结盟和联盟的建立，以及信息和知识共享等领域发展国家机构能力。

## **B. 在公共机构与其他利益攸关方之间建立合作伙伴关系**

42. 在公共机构与其他利益攸关方之间建立合作伙伴关系需要国家和非国家(包括私营部门、工会、非政府组织和民间社会)双方的行动者将目标与活动一致起来，争取实现共同目标。政府加强这种合作关系的方式是以阻止依赖性和内定指派方式的机制帮助建设民间社会的能力，尤其是基层机制的能力；在正式和非正式经济两种领域内建立与工作者组织协作的有效手段；为与民间社会保持接触开设便利的渠道，包括公共听证、市民会议和经常的协商。

43. 经验证明，地方的社团与网络能够十分有效地将人们的需求引入公共的视野。各国政府可以建设地方社团和网络的能力(即：生产者组织、合作社、自助团体、储蓄和信贷团体、妇女团体和土著组织)，以便在私营公司或地方政府中有效地代表它们的利益。在一些情况下，地方社团和网络的参与所产生的影响比通过正式的政府进程所引导的参与更有效力。

44. 许多赋予权能进程历来都是从地方的联盟和网络扎根，逐渐发展到能够对政府产生影响。2000年代初，巴西的“享受城市的权利”运动使都市地区的穷人有更多机会获取公共物质和住房，并为2001年通过联邦法律《都市章程》铺平了道路，据此创建了新的法律秩序，为获得都市地区的土地提供了均等的机会。这一进程并加强了都市规划能力。同样，在菲律宾，源自于一个农民组织网络的土地改革运动打开了与政府对话的大门，政府随后建立了一个工作委员会来实施改革。在南非，“治疗行动运动”显示公民的参与发挥了作用，得以使公众对艾滋病毒/艾滋病有所认识、使60 000人能有机会得到公共部门提供的抗逆转录药物。

45. 由于那些将民间社会的视角带到公共机构的机制，使这些机构能了解并响应人们的需要，同时有效地设置共同的解决办法。但是，确保民间社会组织的兼容并蓄性、确保民间社会的观点不带歧视性是十分重要的。为更有效地帮助生活贫

穷的人和其他受社会排斥的群体，可以向较贫穷地区的组织提供资金，并在地方理事会中对这些群体的代表保留席位。

46. 在国家与其他利益攸关方之间建立切实合作关系的进程需要最高层面的长期政治承诺。如果公共机构与民间社会之间的信任程度不高，那么最初的努力应当集中在建设信任的活动上。这些活动可以包括政府官员与民间社会组织(尤其是那些代表生活贫穷者和其他受社会排斥的群体的组织)的主管之间开展兼容并蓄和多方参与的对话，对解决共同障碍问题举行联合研讨会，并联合执行发展方案。应当认真考虑确定和选择参与伙伴关系的组织和网络，以确保这些关系的正当性，并确保来自民间社会的广泛支持和广泛代表性。

### C. 建设透明的、承担责任的和具包容性的公共体制机构

47. 更多的公民参与、参与是否有效，主要有赖于是否存在公开的、兼容并蓄的体制机构，这类体制机构应当是透明的、承担责任的，而又因应人们的需求、尤其是顾及最弱势和处境最差的人们。人们要能有效参与，就需要能够获得正确和切实的信息，了解与人们生活休戚相关的问题，包括基本权利和应有权益，以及基本服务和工作机会有提供。如果公民对政策与战略有更多的了解，就能以更加知情的方式参与施政和其他决策进程，从而能够要求政府问责。

48. 透明度倡议必须得到问责制机制的补充，包括明确的行政规则与程序，监督机构、审计和其他制衡措施，以确保公共体制机构积极响应需求，政策得到切实执行，并拥有能切实提供优质服务的资源。问责机制在过去几十年里已越来越具有多方参与性，并使人们不仅能够参加选举，也能有发言权。这些机制也帮助改变了公民、公民组织与公共机构之间的关系，尤其是在地方层面的关系，因为权力下放已经使基层组织能与地方政府建立起关系。

49. 此外还必须为问责制的目的而审视影响到政府机构开展职责的各种态度和规范，使之对赋予权能产生切实影响。例如，使资源离开最需要的人群和部门而流向他处的腐败现象已经渗入许多国家体制的深层，公民也将腐败作为无法改变的现象接受之。受到腐败影响最严重的人，即生活贫穷者和其他受社会排斥的群体没有经济、社会和政治权势来挑战腐败行为。制止腐败需要改变人们的思维，克服使腐败持续存在的根深蒂固的社会规范、玩世不恭态度和无动于衷的冷漠。经验证据表明，成功的反腐败行动往往是由下向上地发起的，而且一旦行动开展了，就能够改变促成腐败的思维方式和行为，加强公民进一步杜绝腐败的责任感。<sup>14</sup>

<sup>14</sup> S. Panth, *Changing Norms is Key to Fighting Everyday Corruption* (World Bank, Washington, D. C., 2011); N. van der Gaag and J. Rowlands, eds., *Speaking Out: Case studies on How Poor People Influence Decision-Making* (Oxfam; Practical Action Publishing, 2009)。

## 五. 处理歧视问题

### A. 歧视剥夺权能

50. 歧视是一种剥夺权能的扩散性方式。歧视被界定为由那些施展权威的人依据种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族或社会血统、财产、出生或其他方面地位而使被视作能力较低和资格较差的人所遭受的形形色色的不平等和屈辱。<sup>15</sup> 歧视既是贫穷的后果，也是贫穷的起因；生活贫穷的人由于贫穷而遭受歧视，并可能因为同时还属于其他弱势群体而遭受歧视。

51. 歧视可能是直接的、也可能是间接的，而且可能弥漫在私人和公共生活之中。歧视可能阻碍或剥夺取得和享受物质、服务、公正和各种机会，剥夺个人的人性，压抑社会群体争取自身利益的意愿。歧视不仅损害个人和某些社会群体，而且对整个社会同样造成重大代价。据估计，在罗马尼亚，由于排斥罗姆人族裔群体造成的生产率流失使该国付出 8.87 亿欧元的代价，同样，如果多民族玻利维亚国不存在族裔排斥的现象，该国的农业生产率最高将增加 36%。<sup>16</sup>

52. 歧视与社会排斥和边缘化有密切关联，它阻止人们要求行使权利，阻止人们切实地参与经济、社会和政治生活。同时，参与社会的机会能帮助个人大声地指出所面临的歧视。如果歧视现象限制了人们充分发挥潜力、行使自由选择、参与决策，那么就无法实现对人民赋予权能。

53. 不歧视和平等是国际准则和标准(包括人权法)的基本原则。不歧视就是指不存在基于已受禁止不得考虑的依据而实行的任何种类的差别、排斥、限制或偏颇。要结束歧视，就必须从法律和实践解决歧视问题。这不仅要求在国家宪法、法律和政策中消除歧视，而且还必须颁布措施，防止、减少和消除造成或维持歧视的条件、态度和行为。这就要求关注遭受到过去历史上或持续至今的偏见的社会群体，并接纳这些群体的参与。目前已经通过了一些旨在结束歧视和排斥社会边缘群体的国际文书，包括《世界青年行动纲领》、《马德里老龄问题国际行动计划》、《残疾人权利公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》和《联合国土著人权利宣言》。

### B. 全面普遍的政策框架

54. 为向人民赋予权能的目的而消除歧视，需要对政策和立法措施采取全面和包容的方式。这种方式包含了法律平等和对所有各种人权的尊重，普遍获得司法公正、公共物质和服务的机会，以及取得资产的均等途径，向所有人提供各种机会。

<sup>15</sup> 联合国人权事务高级专员办事处，《人权高专办行动计划：保护和权能》(日内瓦，2005年)。

<sup>16</sup> 世界银行，《包容性问题：共享繁荣的基础》。(华盛顿特区，2013年)。

55. 国际人权法和其他政策文书中规定的歧视原则必须切实地融入国家政策和法律方向，融入的方式是使之与本国宪法相一致，包括权利条款以及法院的执法程序，或者对各项权利(例如承认得到教育、住处和食物安全的权利)的可执行性建立起法学理论。立法和行政改革也是实现在本国融入人权准则和标准的一种途径，例如，可以通过劳工法和义务性男女同工同酬的政策，及对同等土地权的保障和妇女继承财产的权利的保障，以及禁止对妇女的暴力来实现。一些国家，例如澳大利亚、哥斯达黎加和南非，也建立了诸如人权委员会或调解员办公室等机构，以加强本国落实权利的能力，包括为照顾特定受排斥群体而建立的机构。在制定这类国家文书和措施的同时开展公民教育和公共宣传运动十分重要，可以此来提高人们对自身权利的认识，对歧视性态度和思维提出质疑。

56. 社会边缘群体如果不在官方统计数据中显示、又不持有公民身份的凭证，那么这些群体就面临在各级政府中销声匿迹的风险。切实的和应对需求的施政方式所依据的是健全的信息，包括从普查或抽查中得到的基本特征统计数据，人口结构和社会经济数据，林林总总，涉及语言、残疾情况、族裔和其他特征等资料。具体地说，公民登记帮助政府了解本国公民情况，从而努力满足公民需要，并通过体制的设置和安排、资源分配和公共服务的提供，来对公民的未来作出投资。同时，基本的公民登记，尤其是出生登记，为人们对权益的要求确立了法律身份、奠定了要求的基础，使之获得权能。因此，这常常是通过财产权提出要求，取得就业、社会服务和司法公正等等各种方式参与社会的一个前提。许多发展中国家尚未发展有效的登记制度，而正是社会中最弱势、处于社会边缘群体，登记的比率也最低。这些群体往往由于费用、路途距离和官僚主义障碍而无法获得出生证。最近，通过与非洲联盟、非洲开发银行、非洲经济委员会和联合国机构的合作伙伴关系，呼吁非洲国家首脑和政府把切实有效的公民登记和关键特征统计指出列为优先要务。印度政府已开始执行了一个全国生物特征计量的身份辨认项目。

57. 社会排斥可以指剥夺人的权益的多种多样、相互交错重叠的方方面面，包括在取得以下各方面的机会中受到排斥和歧视：就业、生产资源和经济机会、优质教育、保健和住房，和社会参与，以及剥夺发言权。对社会政策采取最低保护标准方式是为了通过普遍全面的社会保护制度，为所有人提供收入保障和基本社会服务，例如对整个一生的保健护理，来解决这种社会排斥现象，并据此促进社会平等。对提供基本服务采取依据生计能力的针对性方式显示在深入到生活贫穷者方面存在效率低下的高度风险，而且引起污名，同时还根据性别、所在地和族裔背景扩大了生活贫穷者之间的差距。而最低社会保护标准的要求则对所有人提供基于权利、系统全面的、针对贫困的保障，受益者包括弱势群体及面临贫穷和遭受排斥风险的群体。

58. 为了深入到弱势个人和社会群体，普遍性的政策还应当辅之以一些政策和方案，以便确定、评估和解决这些人群在融入社会时所面临的独特障碍。

### C. 对受排斥的社会群体采取的针对性的或特殊的措施

59. 即使政策框架采取一种普遍性的方式，某些社会群体在得到权能以克服贫穷或寻找正当就业过程中仍面临高于其他人的更大障碍。为了实现平等和不歧视，必须关注权势的差异，必须查明并消除弱势社会群体在参与社会方面的障碍。这种障碍可能是体能的、社会或文化的、法律的、经济或政治的。例如，有关提供教育和保健护理的决定必须考虑到的情况包括，提供适当的基础设施和便利设施，使残疾人以及生活在农村或偏远地区的人得以利用。普遍统一的措施可能很难深入到有些历史上受排斥或处于弱势的群体，需要采取针对性的或特殊性的措施来推动向他们赋予权能。

60. 特别措施包括优惠待遇或配额制度，旨在缓解或消除使歧视长期延续的条件，这些措施设想的时间是临时性的。有关这类措施的决策进程应当争取并接纳受排斥个人和社区的积极参与。鼓励社会包容性的措施多种多样，包括为生活贫穷者提供优惠的信贷机会，残疾人的交通许可凭证、还有为只会土著语言的人提供翻译服务，以及政党和机构中为妇女和少数族裔保留的职位配额，等等，不一而足。为了降低青年中居高不下的失业率和沮丧情绪，芬兰、德国、瑞典和其他一些欧洲国家实施了青年保障方案，方案中含有各种项目，包括就业、就业咨询、学徒或培训机会、创业供资、持续教育和相关的援助。同样，保加利亚政府与非政府组织合作，通过提供奖学金、往返学校的交通手段、教科书和学校教学用品、与其他族裔无隔离的课外活动，以及与家长和其他利益攸关方保持联系，加强了主流教育对罗姆儿童的接纳包容。

61. 对生活贫穷者在法律上赋予权能是赋予权能方式中的关键内容。生活贫穷者不仅更容易遭受不公正，而且遭受的程度也更加严重；此外，司法体制在处理歧视和社会排斥方面也发挥了关键作用。缺乏财富和生产资源，加上歧视，阻碍了生活贫穷者平等地得到司法公正。贫穷造成的困境一般会导致对权益和法律知识缺乏了解。此外，贫穷者寻求公正的行动还因失去时间和收益等情况带来很高的机会代价，得到不理想结果的风险也更高。如果贫穷和受排斥的个人和群体在法律上获得权能，他们就更有发言权，更能得到保护，更能利用机会。鼓励在法律上赋予权能的策略包括提高对法律的了解和知识的方案与宣传运动，廉价的法律服务，备选的其他解决争端机制和改革不利于某些社会群体的传统或习惯性司法体制。法律上赋予权能行动的应有结果包括帮助土著人进入公平交易市场，为生活贫穷的农村居民保障获得土地和自然资源的权利，使人们进一步认识到针对暴力侵害妇女行为的法律。

## 六. 结论和建议

62. 人民获得权能是社会发展的关键目标，也是根除贫穷、促进社会融合和促进创造有生产价值的就业和正当工作的关键手段。尽管推进权能的具体政策和战略需要依据具体情况而定，但所有国家政府都可以对决策、以及政策的执行采取赋予权能的方式，以便为社会所有成员切实参与决策创造有利条件。赋予权能的方式要求确保社会、经济、政治和法律体制机构是公开的、包容性的；要求制定各种战略来积累人的和资本的，使个人和个人所属的群体有发言权、通过消除歧视的方式积极鼓励他们参与社会。这一方式对于加速争取实现《千年发展目标》，顺利地执行 2015 年后发展议程具有关键意义。

63. 对促进赋予权能的有利环境，社会发展委员会或许可以考虑以下建议。

64. 各国政府在拟定 2015 年后全球发展目标过程中应当考虑优先关注向人民赋予权能。掌握了权能的个人和社区将成为执行发展议程的催化剂，据此增加我们期待的将来得以实现的可能性。

65. 各国政府应当对决策采取赋予权能的方式，以便确保发展进程以人为本、兼容并蓄。赋予权能的方式要求有超越特定群体的全面战略。

66. 为了确保旨在减少贫穷、促进就业和社会融合的政策、与旨在支持人民得到权能的政策两者相辅相成，各国政府应当：

(a) 拨出充分的经费，确保所有人都能获得社会服务，包括优质教育和保健服务，实施最低社会保护标准，或者扩大社会保护方案的范围和效力；

(b) 增加属于受社会排斥或处于社会边缘群体的个人获得生产资源的机会，方式包括保障提供土地使用权和涉及使用自然资源的其他权利，并通过增加获得多种财政服务的机会；

(c) 鼓励使用信息和通讯技术，进一步发展必要的基础设施，向人们提供有关使用信息技术的知识和技能，并确保技术在可接触利用的机会、语言、简单便利和切实有效性方面满足用户的需要，据此弥合数字鸿沟；

(d) 扶植多方广泛参与决策和施政进程，并加强公共行政机构做到透明、负责而且因应所有人需要和愿望的能力；

(e) 采取必要措施，消除对所有人的歧视，包括生活贫穷者、残疾人、土著人民、老年人、青年和妇女，方式是向这些人提供取得公共物质、服务和司法公正的均等机会，并通过切实的公民登记制度的方式为生活贫穷者赋予法律权能；

(f) 在所有相关政策中设置包容性的监督框架和社会影响评估，并使用现有的监督框架来衡量推进赋予权能方面的进展。做到切实有效的监测可能要求加强国家数据收集和报告的能力，确保数据分类工作的进展。

---