



## 第六十五届会议

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

# 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 执行情况的后续行动

## 秘书长的报告

### 摘要

本报告是按照大会关于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执行情况的第 64/135 号决议提交的。本报告概述了社会发展委员会第四十八届会议期间就优先主题“社会融合”举行的讨论情况。报告还强调了委员会关于社会发展问题世界首脑会议十五周年以及应对金融和经济危机带来的就业和社会后果，包括其性别层面影响的政策措施的审议意见。报告结论部分是委员会讨论得出的建议。

\* A/65/150。



## 目录

	页次
一. 导言 .....	3
二. 审查社会发展委员会第四十八届会议期间的实质性讨论 .....	3
A. 社会融合 .....	3
B. 社会发展问题世界首脑会议十五周年 .....	8
C. 金融和经济危机的社会后果和对策 .....	10
三. 结论和建议 .....	13

## 一. 引言

1. 在第 64/135 号决议中，大会重申社会发展委员会在贯彻和审查社会发展问题世界首脑会议及大会第二十四届特别会议成果方面承担首要责任。根据这一任务规定，社会发展委员会将“社会融合”采纳为 2009-2010 年度审查和政策会议予以讨论的优先主题。

2. 1995 年，在哥本哈根举行的世界首脑会议上，会员国拟订了社会发展全面愿景，旨在创造一个“人人共享的社会”。社会融合是实现这一愿景不可或缺的一部分，对于创造一个人人可以行使自己的权利和责任的包容性社会而言，它被视为一个对建设价值观念和制度机构而言不可或缺的进程。

3. 世界首脑会议召开后，社会发展委员会在 1998 年 2 月第三十六届会议上讨论了社会融合问题，并拟订了促进所有人包括处境不利和易受伤害的群体和个人的社会融合和参与的商定结论。在此后的各届会议中，委员会主要从首脑会议后拟定的针对特定群体的专门任务的角度研究了社会融合问题。2009 年，社会融合问题重新列入委员会的议程中。

4. 以“在考虑到社会融合、减贫以及充分就业和人人有体面工作等”三大发展支柱之间相互联系的情况下促进社会融合为重点的 2009-2010 年度审查和政策会议，为启动新的行动方案在国家层面和国际层面促进社会融合提供了宝贵的机会。委员会在 2010 年 2 月政策会议结束时通过了自 1995 年首脑会议以来的第一项关于促进社会融合的决议。

5. 委员会第四十八届会议举行了一次高级别小组讨论，纪念社会发展问题世界首脑会议十五周年。委员会回应大会第 64/135 号决议所表达的关注，讨论了世界金融和经济危机、持续的粮食无保障和气候变化对社会发展造成的影响。讨论侧重于在“新出现的问题”项目下探讨应对金融和经济危机带来的就业和社会后果，包括其性别层面影响的政策措施。

6. 本报告概述了委员会关于社会融合的政策讨论要点，并强调了社会发展问题世界首脑会议 15 周年高级别小组讨论中提出的问题。报告还总结了委员会有关金融和经济危机的社会后果的讨论情况，并在结论部分提出了推动社会融合的一系列建议。

## 二. 审查社会发展委员会第四十八届会议期间的实质性讨论

### A. 社会融合

7. 《社会发展问题哥本哈根宣言》和《行动纲领》<sup>1</sup> 认为，社会融合既是一个目标，也是一个推动社会发展和社会决策的总体框架。各会员国作出承诺，致力

<sup>1</sup> 见《社会发展问题世界首脑会议的报告，1995 年 3 月 6 日至 12 日，哥本哈根》（联合国出版物，出售品编号：C.96.IV.8），第一章，决议 1，附件一和二。

于通过建立稳定、安全、和谐、和平、公正和宽容、尊重多样性和促进人人机会平等和参与平等(包括促进处境不利和弱势群体、弱势个人的机会平等和参与平等)的包容性社会,促进社会融合。但是,这一承诺仍然是可望而不可及的目标,因为社会融合概念的复杂性使人们很难实际操作并将其转化为政策导向的行动。

8. 社会融合的政策和方案主要侧重于推进一些社会群体,如老年人、青年人、残疾人和土著人的进步。但是,在大多数情况下,并没有在国家或国际层次上制定出推进社会融合的整体框架。

9. 此外,尽管人们长期以来假定“经济增长和市场扩张将自动推动社会进步”的论断早已被推翻,但在促进具有包容性的经济增长方面几乎没有采取任何行动。尽管此类增长对于整体社会发展,特别是社会融合而言是必不可少的,但是如果不能辅以各种政策消除那些使许多团体和个人无法分享经济增长成果的社会、文化和政治障碍,此类增长并不会带来社会的进步,也无法增强社会的凝聚力。

10. 此外,社会融合的重大障碍仍然广泛和普遍存在。在发展中国家,贫困、就业不足、缺乏获得基本服务的机会再加上不平等、边缘化、冲突、动荡和歧视,仍阻碍着在实现社会融合方面取得进展。在许多发达国家,社会人口结构的变化再加上不平等状况的增长和包括移民在内的许多群体的日渐边缘化,仍对实现社会融合构成障碍。

11. 贫困现象仍然是社会融合的主要障碍之一。贫困现象往往与社会排斥现象划等号,它不仅仅是收入不足的问题,还包括机会、赋权、能力和保障等问题。生活在贫困中的人们被真正排除在对社会的充分参与之外。

12. 对于许多个人和群体而言,失业仍是社会融合所面临的一个重大挑战。缺少或丢掉一份工作往往意味着长期失业、贫困和社会排斥。失业者不仅失去了收入来源,而且也丧失了积极社会互动、社会参与和技能发展的基础。

13. 歧视仍然是社会融合和充分参与社会生活的主要障碍,在一个歧视性的社会中,个人和群体被剥夺了人权,无法获得国家提供的基本服务。性别歧视仍然是制度化排斥和不平等的最普遍和最常见的形式之一。妇女在政治、社会和经济决策层的任职人数不足,同样影响到许多社会建设人人共享的社会的努力。

#### **促进社会融合的政策: 一般原则**

14. 社会融合政策和战略必须“量身定做”,以应对各种因国家而异的挑战和障碍。但是,有一些一般原则是通用的。其中最根本的是必须认识到推进社会融合超出了针对特定群体的专门任务,应当纳入整体决策的主流。

15. 同样关键的是必须采用连贯的做法进行经济和社会决策。当前的经济政策往往是在无视其社会后果的情况下予以实施的,结果造成社会差距的扩大和不平等现象的日益增加。

16. 促进社会融合还有赖于具有包容性、参与性和问责制的政策制定过程。各国政府应鼓励和促进社区和社会团体积极参与社会融合政策的设计、监测和实施。必须促进所有利益攸关方之间开展合作。弱势和处境不利的各类群体和个人应能表达他们的需要和关切，必须在发展战略的各个阶段中反映他们的观点。

17. 减贫和社会融合需要投资于人力资本的发展，特别是教育和健康。在这方面，必须提高教育质量，而不仅仅是注重提高入学率。

18. 通过倡导就业不歧视、平等待遇、提供教育和培训以及将面临歧视风险的群体纳入劳动力市场，劳动力市场和体面工作政策在实现社会融合方面发挥着重要作用。必须更加重视在整个生命周期中获取和更新工作与生活技能。社会保障对于社会融合和消除贫困同样至关重要，它有助于减少贫困、提高社会公平和凝聚力。

19. 社会融合离不开促进人权和制定、实施和监测政策过程中的参与性、透明度和问责制。它还要求开展机构能力建设、制订评价框架和建立牢固的伙伴关系。

#### 人权框架

20. 社会融合居于人类发展的核心，这种发展可以被界定为人们的社会、公民、政治、经济和文化权利的逐步实现。发展是要扩大人民的选择、自由和能力，使他们能够充分参与社会生活的所有方面，能对影响其生活的各类决定施加影响。

21. 尽管大多数社会创建的法律框架都倡导平等和不歧视的基本前提，但歧视性态度往往会占上风，而且难以消除。因此，可能需要根据国情的不同采取特别的反歧视措施来确保边缘化个人和社会群体享有平等权利。

22. 特别重要的是，必须作出努力，确保那些受到排斥、处境不利或者易受伤害的人们享有平等的机会，不仅要消除他们参与社会的法律障碍而且要消除社会、经济、文化和政治障碍。重要的是，反歧视特别措施不仅能够推动社会融合，也有助于消除贫困的努力取得成功，帮助那些遭受歧视者成为具有充分能动性的公民。

23. 一个社会必须具备容忍差异性、尊重多样性和平等原则、允许全体人民不论背景皆可参与社会并为其提供机会的制度化机制。为实现这一任务，大多数国家都建立了诸如人权委员会和监察员等国家人权机构，这些机构往往会为少数民族、土著民族、难民、妇女或儿童的权利提供保护，并可能承担着人权培训和教育等更广泛的任务。相关政策应包括加强此类机构。

24. 必须特别重视开展公民教育，以使公民们了解自己的权利和责任。采用创新性的方法为不同社区的成员创造有意义的参与机会，以促进不同社会成员之间的对话和相互了解，也同样特别重要。

25. 为促进两性平等，推动妇女参与国家政治生活的特别措施，如为议会中的妇女代表人数设立配额，可能有助于社会对妇女更大程度的包容。在一些国家，妇女在决策机构中的任职人数已经成为社会融合的关键指标之一。同样，这种积极

的区别对待也可能会帮助其他边缘群体。一些国家对土著人民或少数民族采用平等权利行动政策，例如在接受教育和获得就业的机会方面。这些措施可能是消除历史不公所必需的，且有助于促进社会融合。

### **参与、透明和问责**

26. 实现社会融合和包容的目标，需要不同群体的广泛的参与。参与超越了单纯的代表和磋商，意味着接纳决策过程中发出的积极声音，在所有社会行为体，特别是在社会上受到排斥或处境不利的群体和个人之间创造一个有利于建立平等伙伴关系的环境。参与还能促进合作，推动建立共识和团结。在鼓励对多样性的包容和相互尊重的同时阻止负面歧视，是参与的必要条件。有必要分别考察各个群体的特有背景，以消除那些使它们无法充分参与社会的障碍。

27. 参与和社会包容性的另一个重要方面，是通过实现公共信息获取过程的民主化并让边缘化群体参与公共、议会和民间社会论坛，来鼓励公民的参与。透明和参与是相辅相成的。

28. 透明和问责的政策制订过程需要广泛的参与。因此，应设置各种促使人民积极参与的机构和机制，以确保透明和问责的监测和评价。这包括开发出更具有效性和参与性的监测进程，以查明社会排斥的形式和动因。收集有关社会包容性的数量和质量指标数据，有助于更好地确认和监测易受社会排斥的个人和社区，也有助于加强机构和能力，以制订更具包容性的政策和监测其成果。

### **机构能力建设、评价框架和伙伴关系**

29. 《哥本哈根行动纲领》呼吁建立易于为人民所用并能满足其需要的各种社会机构和机制。此类机构和机制还应赋予地方治理结构和各个社区以权力，并鼓励政府和地方利益攸关方之间建立伙伴关系。国家和地方的能力建设还工作还包括汇编良好做法、共享信息、发展金融能力、创建知识库以及加强各地方、国家、区域和国际机构之间的协调。

30. 各国政府应确定明确的社会包容目标，并为其实施制定具体的评价框架。必须制定具体的社会包容基准和指标，以有效地监测政策、评估其成果和在必要时调整政策方向。必须定期监测与汇报具体政策的进展和缺陷，以改善透明和问责情况。

31. 技术技能的不足往往会加大政策与实践之间的差距。应进一步重视对国家和地方各级的政府官员的培训，以加强其设计和执行能力，以及监测和评价有效社会包容战略的能力。

32. 同样重要的是，应将社区能力建设视为促进当地参与和改善当地社区参与的主要战略，因为当地社区非常渴望解决当地的问题并制定出适当的解决办法。应设计能力建设方案帮助妇女、青少年、老年人、贫困人口、其他弱势群体和边缘化群体开展技能建设。

33. 虽然促进社会融合的责任和协调措施由国家政府承担，但在地方各级推动社会融合还是需要包括社会伙伴、民间社会、非营利性实体和私营部门在内的各个关键利益攸关方之间开展持续的合作行动，建立真正的伙伴关系。应努力营建所有利益攸关方共有的社会融合远景，以确保国家发展议程拥有基础广泛的所有权。

34. 就社会融合开展全球合作，要求就在国家、区域和国际各级将社会包容纳入社会和经济政策主流方面的良好的政策和做法交换意见和共享信息。联合国应特别通过社会发展委员会促进此类交流。

35. 国际合作的增强以及有利的国际环境能够为促进社会融合的国家努力提供重大的支持，这种作用不可低估。这就要求各方履行承诺，致力于实现国际商定的目标和向发展中国家提供官方发展援助、减免债务、市场准入、能力建设和技术支持的目标。为帮助能力建设，可以为创建参与性的社会融合机构(例如以社区为基础的负责制定和实施社会融合政策的社会包容部门)提供资源。但是，国际援助不得附加繁琐的条件，对国家政府的政策空间形成制约。

#### 投资于社会保护

36. 事实证明，社会保护是减少贫困和社会排斥的风险以及促进社会融合的有效工具。对于促进更公平地分配经济增长的利益、弘扬社会融合的基本要旨(社会正义和代际团结)而言，社会保护是一项不可或缺的工具。创新性的社会保护措施应当满足基本需要，促进参与经济活动的能动性，扩大被排斥和最边缘化群体谋求生计的机会。越来越多的人形成共识：在提供社会保护方面必须具备更大的普遍性和包容性。不过，根据具体国情的不同，有针对性的社会保护计划在消除贫困和不平等现象方面可能十分有效。就这点而论，有条件的现金转移支付举措(包括巴西针对贫困家庭的 Bolsa Familia、墨西哥 Oportunidades 或智利 Solidario 方案)带来了儿童境况的改善，包括营养的改善、入学率的提升和童工的减少。

37. 在发生经济和社会危机时，满足最脆弱群体的基本需求有助于保护他们免受经济动荡的最严重影响，这就更加凸显了社会保护的重要性。事实上，在当前的危机中，社会保护已成为减少贫困和脆弱性的重要框架，为解决现有社会和经济制度的弊端提供了机会。

38. 在制定和实施社会保护方案和政策的同时，应适当注意促进家庭的福祉，因为家庭是社会融合教育的首要提供者。虽然国家所承担的社会保护责任更多，但家庭仍在行使着诸多的社会保护功能，如照料家庭中的长幼成员。人们越来越多地认识到，要让家庭维持这一基本的社会保护职能，必须提供支持。因此，拉丁美洲和几个非洲国家已经引入了基于家庭的现金转移制度，以支持与艾滋病毒和艾滋病有关的跨代照料。必须加大努力扶持单亲家庭抚养子女，因为他们往往最易陷入贫困和遭受社会排斥。

## 区域倡议

39. 欧洲联盟在其《2005-2010 年社会议程》中，将重点放在体面的工作和为所有人创造平等的机会，作为实现社会包容的手段之一。欧洲议会和欧洲理事会将 2010 年指定为“欧洲消除贫困和社会排斥年”，其目标包括重点宣传贫困人口的关注和需要，提高公众对于这些议题的认识，重申欧洲联盟会员国致力于消除贫困和社会排斥现象的政治承诺。“欧洲消除贫困和社会排斥年”特别重视承认贫困人口和遭受社会排斥者的权利，让他们得以有尊严地生活和参与社会生活的各个方面，并强调通过增强社会包容政策的公众所有权来促进共同责任和参与。这种所有权意味着每个人都承担起消除贫困的责任，所有人都将从消除贫困中受益。欧洲联盟还正在修订其《里斯本战略》，并将以《欧洲 2020 年战略》取而代之，该战略强调可持续性和包容性的增长、创新、更好地利用知识、提高劳动力市场的参与程度、鼓励获取技能和与贫困现象作斗争。

40. 非洲联盟负责社会发展的部长们于 2008 年 10 月通过的非洲关于社会融合的共同立场突出强调了在非洲地区促进社会融合的重要性。非洲的社会融合有赖于普遍获得教育、技能发展、卫生保健、住房、农村和城市发展、环境保护、社会保障、食品、营养和饮水的机会。非洲共同立场呼吁减少政治、经济和社会上的不平等，弥合社会排斥和社会融合之间的现有差距，创造平等机会，并在国家、区域和国际各级采取措施，实现“人人享有一个更加稳定和安全的社会”的目标。这些措施包括改善公共行政管理和发展地方机构，让各个社区和民间社会参与项目的设计。此外，还迫切需要边缘化和弱势群体纳入减贫战略和其他发展方案中。

41. 为制定社会行动战略计划，南方共同市场(南共市)最近确定了几大“发展支柱”。这些支柱包括与饥饿、贫困和社会不平等现象作斗争，公民权、参与、人权和多样性、卫生、教育、文化以及创造生产性就业和体面的工作。

## B. 社会发展问题世界首脑会议十五周年

42. 十五年前，社会发展问题世界首脑会议标志着发展思维上的一个转折点。此次会议提出了一个促进社会发展的全面框架，以人为发展努力的中心，最终目标是建立更加具有包容性、安全、稳定、公正的社会。此次首脑会议的三大目标：消除贫穷、推动充分的生产性就业和社会融合——仍然是社会发展的关键优先领域。这些目标对实现包括千年发展目标在内的国际商定的发展目标至关重要。

43. 过去 15 年中在促进对社会群体的包容性和扩大对其社会保障方面取得了一些进展。已经拟定几个具体群体任务和文书。《世界青年行动纲领》(大会第 50/81 号决议，附件和第 62/126 号决议，附件)确立了新的优先领域。《马德里老龄问



题国际行动计划》<sup>2</sup> 建议了将老年人纳入社会所有层面的战略。《联合国土著人民权利宣言》(大会第 61/295 号决议, 附件) 强调土著人有权促进其自身的发展, 并参与影响其的各种决定。《残疾人权利公约》(大会第 61/106 号决议, 附件) 得以让全球承认残疾人所面临的挑战。所有这些文书提供了准则, 说明如何通过改进各社会群体的境况以及增加其对社会的参与来促进社会融合。然而, 尽管有关具体群体的政策文书已确保在某些方面的进展, 但将边缘化群体融入更广泛的政策举措和社会, 依然是一个挑战。

44. 尽管世界上仍远未实现在哥本哈根作出的较为广泛的承诺, 但千年发展目标框架使得减贫、获得医疗保健和教育受到更多的重视, 充分的就业得到更多关注。这促成了在迈向更具有包容性的社会方面的积极行动。在一些领域, 如小学入学率和两性平等方面, 已取得重大进展。在诸如减少贫穷和不平等以及创造人人有生产性就业和人人有体面工作等其他领域, 进展情况一直令人失望, 部分原因是促进社会融合关注较少。

45. 尽管非常重视《社会发展问题哥本哈根宣言》和《行动纲领》的区域执行, 但在兑现此次首脑会议的承诺方面的进展情况, 世界不同地区也不相同。2010 年, 在欧洲消除贫困和社会排斥年的框架内, 拟定了各种区域战略。也拟定了青年和老年人区域框架。

46. 不可否认, 实现社会发展所面临的挑战依然艰巨。全球经济和金融危机、能源危机、世界粮食危机和持续的粮食无保障已经对社会发展造成严重后果, 已对实现包括千年发展目标在内的国际商定的发展目标中取得的进展产生了负面影响。这些危机也进一步减少了国家行动的政策空间。

47. 鉴于在实现社会发展目标的进展方面参差不齐以及多重危机的不良社会影响, 执行首脑会议上作出的承诺变得甚至更加迫切和比以往任何时候都具有相关性。

48. 社会发展委员会仍是协调为促进社会发展而进行的国际努力的主要论坛。因此, 它应继续发挥关键作用, 进一步加强关于社会发展问题的全球对话, 将社会融合排在发展议程的前列, 以期在兑现哥本哈根承诺和实现千年发展目标方面取得明显进展。

49. 2010 年 9 月即将举行大会高级别全体会议, 审查实现千年发展目标方面取得的进展, 这为再次承诺致力于消除贫穷、生产性就业和社会融合提供了契机。千年发展目标中的许多目标是继承和发扬光大《哥本哈根宣言》的要旨, 不努力实现建立一个人人共享的社会的目标, 将难以实现上述这些目标。高级别全体会议应强调建立一个稳定、安全、和谐、和平和公正的“人人共享的社会”的重要性。

<sup>2</sup> 《第二次老龄问题世界大会的报告, 2002 年 4 月 8 日至 12 日, 马德里》(联合国出版物, 出售品编号: C.02.IV.4), 第一章, 决议 1, 附件一。

应鼓励各国政府进一步推行社会包容性的政策。此类政策不仅支持有利于穷人的增长和发展，而且也有助于防止社会冲突和政治动荡，并创造有利于发展和实现千年发展目标的各种条件。

### C. 金融和经济危机的社会后果和对策

50. 随着发达国家和发展中国家的国内生产总值均有重大下跌，联合国秘书处经济和社会事务部估计，如果不遭受危机冲击，2009年，依然贫困或陷入贫困的人会少4 700万至8 400万。<sup>3</sup> 对这一危机对儿童健康和死亡率的影响的估计各种各样，但这些估计都指出，正在死亡的儿童人数大幅增加。<sup>4</sup> 饥饿现象在整个发展中世界也不断抬头：据联合国粮食及农业组织说，营养不良的人数预计将在2009年达到历史高峰10亿人。<sup>5</sup>

51. 这场危机已导致就业急剧下降，失业迅速增加。失业的影响在各国之间差异很大；但是，全世界失业人数增加3 400多万。此外，国际劳工局(劳工局)的估计表明，在业穷人人数增加了2.15亿。<sup>6</sup> 失业很可能会延续到下一个十年的好些年，尽管已有复苏的初步迹象。取决于抗击工作短缺的政策的范围如何，要重新建立与危机前的情况相类似的劳工市场情况可能需要4至5年。<sup>7</sup>

52. 食品价格的上升和常常用来获取更好营养的汇款的下降，进一步加剧了全球危机的影响。尽管世界粮食的价格在2008年达到高峰后目前已经下降，但这些价格仍比以前高，使得家庭不得不削减营养。此类消减对儿童健康的负面影响可能延续到未来的较长时间。

<sup>3</sup> 这些估计数字反映的是2009年人均收入增长下降所导致的与减贫目标相差之数，用作对比的是2004到2007年期间的平均增长(导致贫穷人数增加8 400万)和2008年的实际增长(导致贫穷人数增加4 700万)。为方便计算，假定所有国家的收入分配保持不变(见2010年《世界经济形势与前景》，(联合国出版物，出售品编号C.10.II.C.2))。据世界银行的估计，这场危机的震荡可使发展中国家5至7年增长减少0.2至0.7个百分点；结果，到2020年，生活在贫困中的人数可能会增加多达7 900万。见世界银行2010年夏季《全球经济展望：财政逆风和复苏》(哥伦比亚特区华盛顿，2010年)。

<sup>4</sup> 一种估计显示，在2009至2015年期间，危机将导致每年多20万到40万名婴儿死亡(“金融危机对实现人类发展方面千年发展目标的影响”，见世界银行内部政策说明，2009年)。在萨哈拉以南非洲地区，2009年的额外死亡婴儿人数估计为3万至5万名(见Jed Friedman, Norbert Schady, 《全球金融危机可能导致多少非洲婴儿死亡?》，世界银行政策研究工作文件第5023号，2009年8月)。

<sup>5</sup> 联合国粮食及农业组织，《2009年世界粮食无保障的状况》(罗马，2009年)。

<sup>6</sup> 国际劳工局《全球就业趋势》，2010年1月(日内瓦，国际劳工局，2010年)。

<sup>7</sup> 2010年《世界经济形势与前景、2010年年中增订本》，可查阅[www.un.org/esa/policy/wess/wesp2010files/wesp10update.pdf](http://www.un.org/esa/policy/wess/wesp2010files/wesp10update.pdf)(2010年7月30日查阅过)。

53. 弱势社会群体，包括妇女、青年、残疾人、老年人、土著人民和移民受危机的冲击尤为严重。鉴于被排斥在劳动力市场之外对个人不利，并对作为一个整体的社会具有长期的负面影响，所以，失业率大幅上升仍是一个主要关切。这一现实对年轻人来说特别醒目。在危机发生之前，青年人失业的概率已比成年人高 2.8 倍。2008 年至 2009 年期间，失业的青年人数量增加了 850 万，至少是十年中年度增幅最大的一年。此外，年轻人正变得越来越沮丧，在各年龄组中参与率的跌幅最大。<sup>8</sup>

54. 危机对妇女的影响是一项重大关切，因为她们正在经历着高失业率，甚至高于许多以出口为导向的发展中国家的男性。此外，与男性相比，更高比例的女性在脆弱就业行业工作，这些行业受社会安全网覆盖较少，更容易受到经济衰退的影响。在家庭中，妇女往往在危机和随之而来的家庭预算和消费的削减中首当其冲地受到影响，因为她们担负着更多的无偿家务劳动。社会开支的减少也往往不成比例地影响着妇女和女童获得保健和教育的机会。此外，经济刺激方案的设计和交付并不总考虑到这些方案对妇女的不同影响。这就是为什么劳动力市场中的两性平等应是各国政府的优先事项，为什么需要加强国内法律和条例，以确保妇女获得就业、同酬、家庭扶持政策 and 女性创业的机会。

55. 危机也导致更多地需要社会服务和援助，但由于政府收入的下降，社会保障公共开支面临着紧缩预算的约束。这可能导致日益增加的不平等，因为危机和削减公共开支的影响会不成比例地影响社会弱势群体和低收入人口，特别是妇女。他们的情况需要立即予以关注，特别是在提供获得就业、教育和社会保障福利的机会方面。

56. 世界也正面临着气候变化的风险，这加深了全球危机的影响。需要可再生能源解决方案来减缓气候变化，创造一个可持续发展的途径。在这方面，仅靠市场不大可能带来必要的改变，应采取公共投资主导的办法来应对气候变化、创造就业和发展基础设施等问题。

### 国家对策

57. 为应对危机，发达国家一并提出了金融救援一揽子方案、宽松货币政策，并采取财政措施来刺激需求和解决就业及社会保护问题。大多数国家重点关注保护就业，并采取反周期政策，以防止出现导致严重失业的产出急剧下降。一些发展中国家也采取措施，以抗击全球金融和经济危机的影响，包括采取措施加强社会保障制度，以防止贫困和稳定消费。

58. 虽然有财政资源的较大经济体和国家采取了财政刺激措施，但需要采取这些措施来创造就业机会和保护穷人的较穷经济体，由于预算制约或缺乏政策空间而

<sup>8</sup> 劳工局，2010 年。

不能这样做。协调得多的经济复苏将会给所有国家，包括最不发达国家带来利益。使情况变得复杂的是，国际援助有限，而且往往带有周期性的附加条件，从而损害了复苏努力。<sup>9</sup>

59. 发展中国家，视其现有资源情况，也采取了一系列的危机对策。许多国家采取措施，通过增加社会安全网方案的开支来减轻处境最不利的群体和弱势群体的负担。一些国家为失业人员和下岗职工提供就业和技能培训，以及就业安置方案。其他措施包括补贴基本食品价格、保护一些行业的工资以及改善获得教育和保健服务的机会。几个国家采取财政刺激措施，通过对基础设施项目的投资创造就业机会，并扩大其脱贫方案的覆盖面。

60. 很显然，刺激一揽子方案的各组成部分应旨在将福利带给最弱势群体。为了有效地处理当前和未来的危机，需要对基础设施，特别是农村地区的基础设施、教育、卫生和社会部门进行投资。

61. 最后，为了应对危机的负面影响，主要需要体制改革议程，以反周期的宏观经济政策和审慎的风险管理，包括资本管制来确保宏观金融稳定。同样重要的是促进那种注重产出和创造就业机会及确保包容性金融体系的经济增长。

#### 联合国全系统的应对情况

62. 为应对全球危机，出现了新的国际框架和举措。2009年，联合国系统行政首长协调理事会通过了一项由九个联合应对危机举措组成的综合框架，其覆盖的问题从粮食安全到绿色经济，再到《全球就业契约》以及社会保护最低标准。

63. 《全球就业契约》是建立在就业、社会保护、劳工标准和社会对话等四个横贯支柱基础上的。该契约重点关注促进就业、生产和投资，以及总体上促进人人享有体面工作。此外，它突出强调复苏一揽子方案应考虑到经济危机的性别层面，将两性平等纳入所有应对措施之中。

64. 社会保护最低标准倡议的目的是确保获得基本社会服务的机会，增强穷人和弱势群体的力量和对他们的保护。这一倡议不仅对人的尊严，而且对开发人力资源、经济增长、劳动力市场的效率、减少贫穷以及建立社会凝聚力都很重要。它将通过帮助人们摆脱极端贫困来大大推动促进社会融合。各国政府应承诺建立由一套核心组成部分构成的社会保护最低标准，其中包括教育、保健、基本服务和社会转移支付，以在危机期间及其后保护人民。

65. 全球金融和经济危机、动荡的食品和能源价格以及气候变化给社会发展带来了严重挑战，这就突出了社会融合的重要性及其在促进以更综合、全面、一致和

<sup>9</sup> 联合国儿童基金会最近进行的一项研究发现，在审查过的86国的57个国家中，国际货币基金组织建议紧缩公共支出总额以及关键的社会支出，联合国儿童基金会。《为让恢复具有人性化面孔而排列支出的优先次序》，社会和经济政策工作简报，2010年4月。

更具包容性的方式来进行发展中的重要作用。人们越来越认识到，需要社会和环境上的可持续政策来促进社会正义、经济复苏和增长，总体目标是建立一个“人人共享的社会”。

### 三. 结论和建议

66. 1995 年社会发展问题世界首脑会议以人为发展中心和建立人人共享的社会等主要原则，仍然象 15 年前一样有效。为实现社会发展的三大支柱，即消除贫穷、充分就业和社会融合而采取的各项政策是相互交织和相辅相成的，应同时实施。消除贫穷以及推动充分的生产性就业和人人有体面工作，是社会融合的核心之所在。

67. 社会融合对消除贫穷和失业、减少不平等和脆弱性以及建立人人共享的社会是至关重要的，建立人人共享的社会是实现可持续经济增长和发展的必要条件。

68. 需要进行全面努力，以便采取更加综合性的办法来推进具有包容性的发展。促进社会融合的政策应包括旨在更公平地分配经济增长的益处和提供更好地获得普及性的基本服务机会的措施。社会融合战略需要接受人权框架，要特别注重反歧视、促进全体公民的广泛参与的政策和措施。

69. 众多利益攸关方，尤其是民间社会的参与，对促进社会融合至关重要，因为它直接推动着社会的所有成员的积极参与，并提高有关进程的透明度和问责。

70. 鉴于全球金融和经济危机，发展议程的社会层面有了新的紧迫性。穷人、在业穷人和失业人数上升。因此，危机特别突出了发展或扩大社会保障系统的必要性，而这些系统是减少贫穷和不平等现象、防止失业、实现社会正义和保护最弱勢民众的关键。

71. 根据上述情况，大会不妨考虑在国家一级采取以下主要建议：

(a) 各国政府应重申其对实现包容性的社会发展和建立一个人人共享的社会的承诺，并通过采取社会包容性的政策，将这些承诺摆在决策的中心位置；

(b) 各国政府应建立有效的参与机制，以提高公民和社区，特别是那些边缘化或被排除在外的群体，对制定、执行和评价所有国家发展战略和政策的参与；

(c) 各国政府应最优先考虑解决危机的社会影响问题。处理危机的对策，包括财政刺激一揽子方案，需要继续把重点放在或转向创造就业机会和确保有关福利惠及诸如青年和老人等受影响最严重的群体。政策还应继续确保用于卫生和教育等方面的核心社会支出，因为这场危机的后遗症会持续很久；

(d) 特别是，尚未这样做的政府，应开拓必要的财政空间，以发展或扩大社会保障制度，并致力于建立由一套核心组成部分构成的社会保护最低标准，其中包括教育、保健、基本服务和社会转移支付等；

(e) 各国政府应制定国家社会发展评价框架，包括可能的基准和指标，以衡量人民的社会融合和福祉情况。

72. 社会包容战略需在国际一级得到支持，有关建议可包括以下内容：

(a) 会员国和联合国系统应优先考虑建立一个社会保护最低标准，以作为社会融合的一个有效工具；

(b) 会员国、联合国系统和其他伙伴应交换在国家、区域和国际各级将社会融合纳入社会和经济政策主流方面的良好政策和做法；

(c) 联合国系统应支持各国努力实现具有包容性的社会发展，特别是以一致和协调的方式在国家、区域和国际各级促进社会发展；

(d) 捐助者和国际金融机构应提供债务减免、优惠援助和赠款，以支持各国，尤其是贫穷和最不发达国家努力加大财政空间；

(e) 捐助者和国际金融机构，不应强加限制各国政府政策空间的苛刻附加条件，特别是在社会支出和方案领域。