



大会

Distr.: General
25 June 2004
Chinese
Original: English

第五十九届会议

暂定项目表* 项目 96

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的执行情况

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的 执行情况

秘书长的报告

摘要

本报告是遵照大会第 58/130 号决议提交的。报告为 2005 年对社会发展问题世界首脑会议的成果及大会第二十四届特别会议的成果的进一步执行情况进行十年期审查作准备，它回顾了社会发展委员会自 1995 年 3 月社发首脑会议结束以来审议过的各个优先主题。报告还分析了委员会就这些主题通过的商定结论，并挑选了十年后看起来特别重要的几个问题。

* A/59/50 和 Corr. 1。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-4	3
二. 委员会的优先主题：1996 年-2004 年	5-10	3
三. 委员会关于优先主题的工作成果分析	11-22	4
A. 全球化的社会方面	15-16	5
B. 国家及国际宏观经济政策和社会目标	17-20	6
C. 各国政府推行社会政策的能力	21-22	7
四. 结论和建议	23-24	8
附件		
社会发展委员会审议的优先主题：1996 年-2006 年		10

一. 引言

1. 本报告是遵照大会 2003 年 12 月 22 日第 58/130 号决议编写的。在该决议中，大会请秘书长就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的执行情况向大会提交一份报告。本报告是 1995 年 3 月在哥本哈根召开社会发展问题世界首脑会议以来就此议题提出的系列报告中的第十份报告。
2. 关于首脑会议做出的承诺及大会第二十四届特别会议商定的进一步倡议的后续行动并对其进一步执行情况进行审查，大会在第 58/130 号决议中重申，社会发展委员会将继续在这方面担负主要责任，并鼓励各国政府、联合国系统有关专门机构、基金和方案以及民间社会更有力地支持其工作。
3. 大会在同一决议中指出，委员会将对社发首脑会议的成果的进一步执行情况进行十年期审查，和对大会第二十四届特别会议的成果进行审查，并呼吁委员会通过经济及社会理事会向大会转递这项审查的实质性成果，供大会在 2005 年审议。
4. 就本报告而言以及在为 2005 年审查会议进行准备方面，回顾一下社会发展委员会自社会发展问题世界首脑会议结束以来审议过的各个优先主题是有益的。这样，报告努力评估并分析委员会就每个主题通过的商定结论，并挑选十年后看起来特别重要的几个问题。

二. 委员会的优先主题：1996 年-2004 年

5. 在此应该回顾，在社会发展问题世界首脑会议之后，社会发展委员会的职权范围得到扩大，以使其能够承担起负责首脑会议后续行动的主要政府间机构的作用。大会在 1995 年 12 月 22 日第 50/161 号决议中决定，恢复了活力的社会发展委员会，连同经济及社会理事会和大会本身，应该构成一个三级政府间后续行动过程。委员会会承担首脑会议后续行动和审查首脑会议执行情况的主要责任，经社理事会提供全面指导和协调，大会发挥制定政策的作用。
6. 经社理事会在其 1996 年 7 月 22 日第 1996/7 号决议中决定，为了使委员会能够完成扩大之后的授权任务，委员会应该制定一个多年期工作方案，挑选具体主题并从相互有关的角度统筹处理这些主题。经社理事会还在“社会发展问题世界首脑会议后续行动”的总标题下为委员会的议程和工作方案制定了新的结构。在 2000 年 6 月召开大会第二十四届特别会议之后，这一标题订正为“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”。1996 年-2006 年期间的优先主题清单载于本报告附件。
7. 委员会首先挑选社发首脑会议处理的三个核心问题作为其优先主题。这三个主题是：消除贫穷、实现全面生产性就业及加强社会融合。挑选的其他主题是：

为所有人提供社会服务、社会保护、社会和经济政策融合、国家和国际合作促进社会发展以及提高公营部门效能。

8. 委员会关于这些主题的工作成果都已送交经社理事会。其中一些仅仅是“提请经社理事会注意”，其他则转递给理事会，作为提交理事会实质性会议高级别部分的文件，供“采取适当后续行动”。还有其他成果已送交包括社会发展问题届会、毒品管制问题届会和可持续发展问题届会在内的大会特别会议筹备机构。2003 年关于“国家和国际合作促进社会发展”和 2004 年关于“提高公营部门效能”的商定结论已送交经社理事会“认可”。应该指出，委员会在其 2012 年关于“融合社会和经济政策”的商定结论中，邀请经社理事会在高级别部分审查社会和经济政策的融合在促进人力资源发展和加强发展进程方面的重要性。委员会在 2001 年未能就其优先主题“在日渐全球化的世界上加强社会保护及减低脆弱程度”通过商定结论。

9. 这些成果总体而言还未在经社理事会内得到实质性实施。希望在大会 2003 年 6 月 23 日关于联合国各次主要会议和首脑会议统筹后续行动的第 57/270 B 号决议的背景下，经社理事会和社会发展委员会及其他职司委员会之间的互动将得到重新检查和加强，以便委员会的工作成果能够更直接地有助于理事会的政策制定。

10. 关于这些商定结论的内容和篇幅（从 11 个段至 83 个段不等）。在过去几年内，委员会一直在努力通过简短的结论。它们的内容也有所变化，从内容非常详细，涉及尽可能多的有关方面，到内容较为笼统。最近曾有人提议通过决议，而不是商定结论。但一直到 2004 年，关于优先主题的成果仍然采用商定结论的形式。

三. 委员会关于优先主题的工作成果分析

11. 在过去几年里，社会发展委员会就旨在实施首脑会议成果的优先主题通过了商定结论。这些文件内容丰富，所含信息量大，不仅忠实于所有国家（其中许多国家出席会议的代表是国家元首或政府首脑）1995 年在哥本哈根通过的文件的精、方向和目标，而且在政策建议或澄清复杂问题方面还经常有更高价值，特别是当委员会报告附有关于小组审议情况的补充摘要时，情况更是这样。在首脑会议之后的最初几年里，委员会相继审议了贫穷、就业、社会融合、社会服务以及对五年期审查的贡献等问题，这种丰富特性尤其明显。后者成为大会第二十四届特别会议成果的一部分。在 2000 年五年期审查之后，委员会在优先主题的概念以及如何选择和处理各个问题，以便委员会对这些问题的审议能增加以前“商定说法”的价值等方面，都经历了更多困难。尽管如此，2002 年还是取得了重大成果。委员会进行了一次彻底辩论并就融合经济和社会政策问题通过了宝贵的商定

结论。同样，2003 年和 2004 年，委员会在审议优先主题时通过了关于合作实现非洲发展新伙伴关系（新伙伴关系）的社会目标的重要决议。

12. 委员会的这类成果已经转递给经济及社会理事会。理事会也已正式确认收悉并“注意到”。尽管只有进行一次全面、具体的评价才能表明委员会这些投入对理事会的审议和决定的影响程度，但如上所述，总体印象是这种互动仍有相当大的改进及加强的余地。在理事会以外，就是国家政府和其他行动者如何利用委员会关于首脑会议成果所产生的优先主题的工作的问题。负责社会问题和社会部门的国家行政机构总体而言比较熟悉委员会的报告，但没有多少证据表明这些报告已经影响到高级决策者和参与经济及财政事务的公务员。此外人们经常说，制定有社会议程的非政府组织及协会和运动正在依赖联合国的规范性公告使自己的行动具有合法地位。首脑会议以来社会发展委员会的各份报告的确最可能用于这一目的。此外，各个公共和私人行动者的想法和决定正在影响全世界的社会条件。他们均已考虑到委员会关于首脑会议后续行动的工作，只是在程度上似乎也有很大差别。

13. 除了联合国经济和社会事务政府间机制运作方面的不完善之处以外，这一局势还表明了社会发展在当前政治思维和实践方面的相对重要性。国家论坛和国际论坛在表面上达成一项协议，即人及其问题、需求和愿望应该位于公共政策和发展战略的中心。社会发展的这一要素是《哥本哈根宣言》中一个反复出现的主题，包括通过建立一个“人人共享的社会”的目标。大会第二十四届特别会议在 2000 年通过的 S-24/2 号决议中指出，“1995 年 3 月社会发展问题首脑会议以来最重要的事态发展之一，就是国家和国际政策目标中对社会发展更加重视”，并且“首脑会议还表明各国认识到把人置于各项发展努力中心的重要性”（附件，第二节，第 1 段）。在 2004 年，把“重视”一词换为“引人注目”，也许这一判断仍将获得普遍赞同。然而，采取以人为中心方法处理国家和国际公共事务，仍是一个非常空洞的概念。实现社发首脑会议主要目标（减少贫穷及消除极端贫穷、充分就业以及融入稳定、安全和公正的社会）方面的进展充其量也是不平衡的。在实现社会发展，或者实现权利和机会平等的公平社会方面，意向和行动之间以及公开声明的目标和国家及国际政策的实际方向之间继续存在着某种差距。

14. 造成这一差距的原因很多，对委员会关于世界首脑会议后续行动的工作进行分析，发现有三个主要问题：全球化的社会方面，宏观经济政策和社会发展目标，以及各国政府推行社会政策的能力。

A. 全球化的社会方面

15. 在社会发展问题世界首脑会议通过的《哥本哈根宣言》中，有整整一段谈到全球化问题，其中有“开辟了持续经济增长与发展的新机会”和“促进各国丰富各自的理想、文化价值和期望”等希望，还有“伴随着迅速变革和调整进程的是贫穷、失业和社会解体现象的加剧”以及“对人类幸福的威胁，例如环境危险，

也已全球化”¹ 等看法，持论不偏不倚。文件随后提出，“世界经济的全球性转变正深刻地改变着所有国家社会发展的特征”，并得出结论认为，“所面临的挑战是如何掌握这些进程和威胁，以加强其为人类带来的益处，减少其消极影响”。五年以后，专门审查在哥本哈根所做承诺的大会特别会议的题目是“社会发展问题世界首脑会议及其后的发展：在全球化世界实现惠及所有人的社会发展”。在S-24/2号决议附件中有几段述及全球化的经济 and 金融方面，特别是在第一节第4段，大会按照与首脑会议同样的脉络得出结论认为：“我们必须立刻行动，克服影响这些人民和国家的障碍[在全球经济中被边缘化]，并且充分挖掘各种机会带来的潜力，以造福全人类。”

16. 在逐届会议就各优先主题作出的商定结论中，社会发展委员会没有超出“全球化既带来机遇也形成挑战”这个一般说法的范围。2003年，委员会在审查“国家和国际合作促进社会发展”这一主题时补充道，“要进一步注意全球化的社会影响和涉及的层面”。² 这是间接承认国际劳工组织（劳工组织）成立的全球化所涉社会问题世界委员会。2004年，关于提高公营部门效能的商定结论没有涉及全球化及其影响问题。因此，社会发展委员会对更好地理解及管理全球化背景下的社会发展问题没有尽力作出明显的贡献。至少从这一观点看，大家在解决《哥本哈根宣言》中提出的问题方面没有如预料那样积极。围绕全球化出现的日益增多的分歧以及国际议程上急剧增加的安全问题，不应把政府间的注意力从全球化的社会和文化影响及其对发展的影响等问题上转移开，因为这些问题应该列在负责社会发展的经济及社会理事会职司机关工作的显著位置。劳工组织世界委员会题为“一个公平的全球化：为所有人创造机遇”的报告为重新就这些问题开展有意义的辩论提供了一个重要机会。

B. 国家及国际宏观经济政策和社会目标

17. 社会发展问题世界首脑会议强调需要“创造有利的经济环境，以促进人人能够更公平地获得收入、资源和社会服务”（《哥本哈根宣言》，承诺1，(b)分段）。这第一个承诺包括促进“有活力、开放、自由的市场”，同时认识到需要公共干预，“以防止或抵制市场机能失灵、促进稳定和长期投资、确保公平竞争和合乎道德的行为，以及协调经济及社会发展。”（同上，(e)分段）。其中还包括“通过在宏观经济政策的拟订和执行方面进行合作、贸易自由化、动员和/或提供新的额外财政资源”，以创造一个“有利的经济环境。”（同上，(j)分段）。此外，《行动纲领》中题为“有利于社会发展的环境”的第1章也阐明了这一承诺，其中特别建议制定“健全、稳定的宏观经济政策”，以促进“持续的经济增长以及可持续和公平的发展，创造就业机会，并力求消灭贫穷、减低社会经济的平等和排斥性。”（《行动纲领》，第1章，第9段(b)分段）。

18. 大会第二十四届特别会议更加强调需要增拨资源、建立高效公平的税务制度和稳定的国际金融制度，并提出更加准确的建议。会议还认识到社会发展需要一

个有利的经济环境。决议用整整一节讨论调动资源以促进社会发展的问題。决议建议“建立确保事先评估和持续监测国际和国家各级的经济政策对社会影响的体制，特别着重制定宏观经济政策”（S-24/2 号决议，附件，第三节，第 8 段）。

19. 尽管社会发展委员会从未把首脑会议的承诺 1 作为其优先主题，并且应该指出，这一承诺 1 非常全面，因为其中提出不仅要建立促进社会发展的经济环境，而且还要建立法律、政治和文化环境，但委员会从开始进行关于首脑会议的后续行动工作时就坚持适当经济政策的关键作用。委员会在 1996 年通过了关于“消灭贫穷的战略和行动”的 S-1996/1 号决议，³ 在 1997 年通过了关于“生产性就业和可持续生计”的广泛商定结论，⁴ 更是明证。例如在后一份文件中人们可以注意到下列内容：

“各国应在中期实行一套平衡而可信的宏观经济政策，以确保物价稳定、低利率以及可持续增长、生产性投资和就业。在一些国家，这意味着合并预算，根据不断增加的需求为生产性投资留出余地。在这方面，值得注意的是，稳健的宏观经济及预算政策与产出和就业机会的可持续增长之间没有内在的冲突。”⁵

此外在 2002 年，委员会在同样广泛的关于融合社会和经济政策的商定结论中提出了几个要点，说明需要扩大宏观经济政策的范畴，更好地理解这类政策与其社会影响之间的“因果关系”。⁶ 委员会当时还重申需要建立高效、公平的税务制度。还应该指出，大会第 58/130 号决议“强调必须以综合的经济和社会政策促进人力资源发展及加强发展进程，邀请经济及社会理事会在尽可能高的级别评估综合政策的效力，并就此向大会提出建议。”然而在 2003 年和 2004 年，委员会仅仅提到旨在实现社会目标的经济政策不可或缺的作用。

20. 尽管如上所述，制定宏观经济政策——包括国际金融机构建议的政策，与纳入诸如充分就业或者所有人获得必要社会服务等社会目标仍有一段距离。在什么是“正确”的经济和金融政策及“正确”的结构改革问题上，各种观点比几年前都更加灵活。大会第二十四届特别会议极力提出一种看法，即把钱用在社会方案上实际上对于经济和社会都是有益的。这一看法正在获得国家和国际决策圈的认可。然而，国家和国际经济政策如要高效及连贯一致，同时有利于所有人获得更好的生活条件，尚存在许多实质性和政治困难。这个问题也是实现千年发展目标，尤其是减少贫穷目标中的核心问题。

C. 各国政府推行社会政策的能力

21. 在联合国的政府间文件中，社会问题和社会政策经常被认为主要是国家责任。在呼吁开展国际合作及向有需要的国家提供国际援助之前，通常会明确声明，该国社会的组织情况及国内社会问题的对策是国家主权问题，并有政治和文化根源。在这一方面，典型的例子是首脑会议提出：我们“确认社会发展是国家的责

任，但需国际社会作出集体承诺和努力才能成功实现”（《哥本哈根宣言》，第 26 段（c）分段），以及“根据我们对社会发展的共同追求……在充分尊重国家主权……及宗教和文化多样性的情况下……，我们发动一项全球行动，促进社会进步和发展，”（同上，第 29 段）。此外在各国内部，一些行动者必须参与社会发展，首先是个人作为公民采取行动，但公共当局必须发挥牵头作用：

“我们认识到各国政府对达成这些[社会]目标负有主要责任。我们也认识到，仅仅依靠各国政府不能达成这些目标。……所有区域组织和地方当局以及民间社会的所有行动者都必须积极贡献各自的努力和资源……”（同上，第 27 段）。

对于这些原则，大会第二十四届特别会议在呼吁采取进一步行动执行哥本哈根承诺之后，增加了下列内容：“现在已经很明显，并没有放诸四海而皆准的社会发展道路，各国都有值得分享的经验、知识和信息”（S-24/2 号决议，附件，第一节，第 3 段）。社会发展委员会一贯赞同这些意见，甚至认为这些意见适用于整个发展：“每个国家对它自己的经济及社会发展负有主要责任，怎么强调本国政策和发展战略的作用都不过分。”⁷

22. 然而，在确认各国和国家政府对社会发展承担主要责任的同时，有一种看法认为，实际履行这类责任变得日益困难，原因至少有两个。第一，存在体制发展问题以及设计、执行及监测社会政策和方案的行政能力问题，而这些问题长期以来一直列在国际议程之上，并且是国际合作及技术援助项目的一部分。在过去十年内，这些问题一直与施政、民主及防止腐败等问题密切相关，同时强调建立一个有利于各种市场力量自由相互作用的环境。第二，随着各国，尤其是各国的公共当局成为全球化、相互依存的世界经济的一部分，他们似乎正在失去一些决策自主权。正如大会第二十四届特别会议指出的：“这些（全球化）力量加快了各国政府和国际社会为造福人类而管理这些力量的能力，但往往也使其受到很大压力。……这些国家环境日益受到超越政府控制范围的全球影响和力量的左右。在首脑会议以来的数年中，采取公共行动的能力也日益受到限制。在一些国家，束缚越来越多，特别是对政府的财政和政治束缚，导致国家的方案和活动减少。”（见 S-24/2 号决议，第二节，第 2、3 和 42 段）。

四. 结论和建议

23. 社会发展问题世界首脑会议认为，社会发展需要所有决策层做出系统努力，把人置于公共战略和公共行动的中心。人以及改善人在尊严和自由状态下的生活条件，是公共政策的最终目标。此外，他们参与的程度在很大程度上决定了这些公共政策的合法地位和质量。但这种以人中心、实现社会进步和发展的方法尚有待于逐步采用。出现极端贫穷等严峻社会问题时经常同时伴随着不安全问题。《千年发展目标》引人注目，证明这类问题正在受到更多关注。然而，仍然需要

有切实、高效的执行手段。载列这些手段的完整清单将包括始终未能解决的资源问题，而且既长又多种多样，因为各国和各地的条件千差万别。但是，上面从社会发展委员会关于首脑会议后续行动的工作中挑选出来的三个问题，似乎对不同发展水平的国家具有普遍意义，对那些正在努力确定自己在全球化、相互依存的世界经济中的位置和角色的国家具有特别的重要性。全球化的社会方面，宏观经济政策与社会发展目标的兼容性及其对这些目标的贡献，以及国家政府确定及执行本国社会政策的能力，都是相互关联的问题，并且对寻求公平及减少贫穷和不平等极为关键。这些关切问题对于融合社会和经济政策也很关键，并且是促使各个国家机构和国际机构及决策过程的政策连贯一致的持续努力的一部分。似乎这三个问题应该引起 2005 年联合国系统内拟举行的不同审查会议和活动的特别重视。

24. 大会不妨建议，在 2005 年联合国系统内拟举行的审查会议和活动，尤其是社会发展问题世界首脑会议成果十年期审查和对大会第二十四届特别会议的审查的背景下，应特别关注以人为中心方法原则及其在公共政策和发展战略中的应用。这一方法是在实现国际社会通过的目标，尤其是千年发展目标方面取得进展的一个条件。这特别需要更好地理解及管理全球化的社会方面，引导国家和国际宏观经济政策实现社会目标，并提高国家政府推行本国社会政策的能力。

注

- ¹ 《社会发展问题世界首脑会议的报告，哥本哈根，1995 年 3 月 6 日至 12 日》（联合国出版物，出售品编号：C.96.IV.8）。第一章，决议一，附件一，第 14 段。
- ² 《经济及社会理事会正式记录，2003 年，补编第 6 号》（E/2003/26），第一章 B 节，决议草案五，第 2 段。
- ³ 见《同上，1996 年，补编第 9 号》（E/1996/29），第一章，C 节。
- ⁴ 见《同上，1997 年，补编第 6 号》（E/1997/26），第一章，D 节，第 35/2 号决议。
- ⁵ 同上，“关于生产性就业和可持续生计的商定结论”，第五节，第 22 段(a)分段。
- ⁶ 见《经济及社会理事会正式记录，2002 年，补编第 6 号》（E/2002/26），第一章 D 节，第 40/1 号决议，附件。
- ⁷ 《同上，2003 年，补编第 6 号》（E/2003/26），第一章 B 节，决议草案五，第 9 段。

附件

社会发展委员会审议的优先主题：1996 年-2006 年

1996 年

实质性主题：消除贫穷的战略和行动

- (a) 制定综合战略；
- (b) 满足所有人的基本需要；
- (c) 促进自力更生和以社区为基础的主动行动。

1997 年

社会发展问题世界首脑会议的后续行动

优先主题：生产性就业和可持续生计

- (a) 就业在制定政策中的中心地位，包括更广泛地认识工作和就业；
- (b) 增加获得生产性资源和基础设施的机会；
- (c) 提高工作和就业质量。

1998 年

社会发展问题世界首脑会议的后续行动

优先主题：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

- (a) 通过以下各方面促进社会融合：注意人民需要的政府、充分参与社会、不歧视、容忍、平等和社会正义；
- (b) 加强具有特殊需要的群体的社会保护，减少其易受伤害性和扩大其就业机会；
- (c) 处理导致社会瓦解的暴力、犯罪及非法毒品和药物滥用问题。

1999 年

社会发展问题世界首脑会议的后续行动

优先主题 1：人人享有社会服务；

优先主题 2：开始全面审查首脑会议结果的执行情况。

2000 年

社会发展问题世界首脑会议的后续行动

优先主题：委员会对于全面审查世界首脑会议结果的执行情况所作贡献

2001 年

社会发展问题世界首脑会议的后续行动

优先主题：在日渐全球化的世界上加强社会保护及减低脆弱程度；

次主题：志愿服务在促进社会发展方面的作用。

2002 年

社会发展问题世界首脑会议和大会第二十四届特别会议的后续行动

优先主题：融合社会和经济政策

- (a) 宏观经济政策的社会方面；
- (b) 社会评估作为一种政策手段；
- (c) 社会部门支出作为一个生产要素。

2003 年

社会发展问题世界首脑会议和大会第二十四届特别会议的后续行动

优先主题：国家和国际合作促进社会发展

- (a) 交流社会发展的经验及做法；
- (b) 缔结伙伴关系促进社会发展；
- (c) 私营部门的社会责任；
- (d) 就业战略对社会发展的影响；
- (e) 国际金融机构的政策和作用及其对国家社会发展战略的影响。

2004 年

社会发展问题世界首脑会议和大会第二十四届特别会议的后续行动

优先主题：提高公营部门效能

2005 年

社会发展问题世界首脑会议和大会第二十四届特别会议的后续行动

优先主题：社会发展问题世界首脑会议成果及大会第二十四届特别会议成果的进一步执行情况审查

2006 年

社会发展问题世界首脑会议和大会第二十四届特别会议的后续行动

优先主题：联合国第一个消除贫穷十年（1997 年-2006 年）审查。
