



第六十三届会议

暂定项目表\* 项目 58(a)

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

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

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 62/131 号决议提交的。报告概述社会发展委员会第四十六届会议期间对优先主题“促进充分就业和人人有体面工作”及有关社会群体的问题进行的审议。报告还讨论社会保护和青年就业的新问题，并审查将残疾问题纳入发展议程主流的挑战。最后，报告强调一些实现充分就业和人人有体面工作的建议。

\* A/63/50。



## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-2	3
二. 社会发展委员会第四十六届会议期间关于优先主题“促进充分就业和人人有体面工作”的实质性讨论摘要 .....	3-37	3
A. 就业和体面工作政策框架 .....	3-20	3
B. 与社会群体有关的问题 .....	21-37	6
三. 新挑战 .....	38-68	8
A. 扩大社会保护 .....	39-49	9
B. 促进青年就业 .....	50-59	10
C. 将残疾问题纳入发展议程的主流 .....	60-68	12
四. 结论 .....	69-77	14

## 一. 引言

1. 在审查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过程中，根据其多年工作方案，社会发展委员会作为 2007-2008 年执行周期优先主题，讨论了“促进充分就业和人人有体面工作”。2007 年举行的审查部分查明了促进充分就业和人人有体面工作的障碍、最佳做法和办法。2008 年 2 月委员会第四十六届会议期间举行的政策部分产生了一项注重行动的决议，提交经济及社会理事会通过。根据理事会第 2007/2 号决议<sup>1</sup> 决定，委员会和大会均不断审查促进充分就业和人人有体面工作的议题。

2. 本报告强调委员会政策部分在优先主题和社会群体方面的讨论要点。报告还从优先主题的角度审查三个新问题：社会保护、青年就业以及将残疾问题纳入发展议程主流。

## 二. 社会发展委员会第四十六届会议期间关于优先主题“促进充分就业和人人有体面工作”的实质性讨论摘要

### A. 就业和体面工作政策框架

3. 社会发展问题世界首脑会议强调了充分和生产性就业在减少贫穷以及实现公平可持续发展方面的中心作用。在 2005 年世界首脑会议上，世界领导人承诺大力支持公平的全球化，并决心使充分生产性就业和人人包括妇女和青年有体面工作成为相关国家和国际政策的一个中心目标（见第 60/1 号决议，第 47 段）。根据这项承诺，秘书长在其 2006 年分发的本组织工作报告中，提议列入一项新的指标，响应 2005 年世界首脑会议在千年发展目标 1 下的承诺。<sup>2</sup>

4. 2006 年经济及社会理事会高级别部分通过的《部长级宣言》确定了促进充分就业和人人有体面工作的具体步骤，并呼吁制订十年行动计划。国际劳工组织（劳工组织）的体面工作议程包含创造就业、社会保护、工作场所基本原则和权利、社会对话与平等机会，为实现充分和生产性就业及体面工作以及确保经济和社会领域政策连贯性提供了一个参考框架。2008 年国际劳工大会通过《以社会正义促进公平的全球化宣言》，其目的是增强劳工组织的能力，用以推动其《体面工作议程》，并促成应对日益严峻的全球化挑战的有效策略。密切相关领域中的国际和区域组织在这一挑战中除其他外，还被邀请同劳工组织合作，实施促成人人享有体面工作的综合办法。<sup>3</sup>

<sup>1</sup> 《经济及社会理事会 2008 年正式记录，补编第 6 号》(E/2008/26)，第一.A 章，决议草案二。

<sup>2</sup> 见《大会正式记录，第六十一届会议，补编第 1 号和更正》(A/61/1 和 Corr. 1)，第 24 段。

<sup>3</sup> 见 [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meeting\\_document/wcms\\_094042.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meeting_document/wcms_094042.pdf)。

5. 要实现充分和生产性就业及体面工作，就必须作出重大政策承诺，因为在大多数国家，经济增长仍不足以创造体面工作，在另一些国家，较高的增长率尚未变成更好和更具生产性的工作，特别是对于穷人来说。因此，全球化未能创造高质量就业值得优先注意。

6. 在国际一级，政策应侧重于贸易和金融市场自由化、外国直接投资、财政政策、劳工市场改革以及国际移徙构成的挑战。劳工流动是全球化的一个固有特点，也是一个国际合作问题。国际贸易和健全的金融体系可以是各国发展创造有利条件的有效工具。不过，贸易壁垒和不公平的贸易做法继续给发展中国家就业增长带来消极影响。加强国际合作，包括通过履行官方发展援助和减免债务承诺，对于充分执行体面工作议程很重要。此外，贸易、援助、经济政策和社会政策之间的更大政策协调至关重要。国际社会必须为此处理全球宏观经济条件和国际贸易体系的就业影响。

7. 在国家一级，政策措施应以促进经济增长、创造就业和提高生产力为目标，同时将重点始终放在促进体面工作议程上。国家发展战略应一方面加强金融和经济政策，另一方面促进就业、市场政策和社会政策之间的一致性。因此，就业目标必须是宏观经济政策的一个组成部分。另外，市场效率和灵活性应与社会保护方面的考虑相平衡。虽然向国际贸易和外国投资开放可以创造机会，但必须确保公平分享收益，使可能受到消极影响的人得到基本支持。

8. 对充分和体面工作机会的投资，构成对公平和正义以及对更有效的公共政策和更好的善政的承诺。创造就业战略应处理收入不平等、社会排斥与歧视、推广劳工标准和社会保护方案的挑战。还需要更强大的保障最低工资的制度，以确保最低工资工人得到经济增长的一些红利。

## 1. 农业与企业发展

9. 农业与小企业发展在国家一级推进就业和体面工作的目标中发挥着特殊作用。在大多数发展中国家，农业部门仍占全部就业的很大比例，因此需要优先重视加强农村和农业发展。政策应针对增加农村基础设施投资，扩大农民利用市场和金融的机会，提高农业生产力，以及便利从农业到其他经济活动的多样化。改善农村劳工市场结果，应是扶贫增长战略和减少贫穷战略的一个组成部分。

10. 促进微型和中小型企业，包括合作型企业，是创造就业和提高生产力以及大批人脱贫的关键。为此目的，政策必须着力扶植企业和企业家精神，改善营商环境和管制框架，提供市场和信用、服务、信息和新技术，鼓励生产性投资，并提高工作质量。应当特别注意推动中小企业和妇女参与及企业家精神的政策。

11. 此外，国家政策应便利中小企业参与国内外贸易，以及从非正规部门过渡到正规部门。

## 2. 教育和技能

12. 在一个全球化的世界中，知识和技能需求快速演变，低技能和受教育程度低的工人显然在满足劳工市场需求方面处于不利地位。确保大批工人的可就业性，既是一项社会目标，也是一条提高生产力和竞争力的道路。

13. 这项目标需要国家对教育和培训体系进行改革。应当优先注意帮助所有工人包括青年人获取教育、职业和技术培训，更新技能和获得新知识，不受到排斥，以提高他们的就业能力。在这方面，急需确保对终生学习充分投资，以提高教育质量，并加强公私伙伴关系。还应特别强调为需要核心工作技能和技能教育的社会群体提供特别培训，使他们能够参加劳动力市场。

14. 终生学习投资是应对技术变化和全球化挑战的一项有效战略。终生学习改善在职者的知识、技能和能力。教育和技能获得方案如果是工作安置服务、咨询、职业培训和再培训以及再就业援助等一系列政策干预的一部分，就会对就业能力和获取就业和体面工作产生更大的积极作用。

15. 除非作出一致努力，通过促进两性平等和改善妇女加入劳动力来增强妇女的力量，否则促进创造就业的国家努力取得成功的机会是有限的。这将需要政策，处理妇女在劳动力中人数不足的根源，如教育、培训和保健方面的两性不平等。应当制订满足低收入妇女的特殊需要的技术和职业培训方案。

## 3. 社会保护和社会对话

16. 充分和生产性就业及体面工作的目标只能通过保障获取基本社会保护来实现。在劳动力市场日益不安全的背景下，需要社会保护来进行必要的调整和过渡。为工人及其家人提供最低收入保障涉及到公平，再分配政策也应被视为对国家生产能力的投资。在目前的全球化环境中，社会保护方案应适应目前的劳动力市场条件。把覆盖面扩大到所有人，包括在非正规部门工人和移徙工人，应被视为国家或国际消除贫穷和促进就业战略的一个优先事项。

17. 适当的体制和规章，包括社会对话框架，如三边决策进程以及保护工人基本权利的劳工法，是劳动力市场有效、公平运作的重要因素。增加政府和利益攸关方之间的社会对话，有助于确保国家政策是平衡全面的，得到广泛支持。在这方面，应当充分执行国际和国家法规所载的保障结社自由和言论自由的原则。此外，社会对话应包容所有利益攸关方，包括雇主和工人组织、工会和民间社会组织。

## 4. 联合国系统的作用

18. 作为广泛发展议程的一部分，推进充分就业和体面工作，需要一种连贯一致的办法以及与联合国所有相关实体，特别是劳工组织、民间社会和其他各级伙伴的协作。在经济及社会理事会通过 2006 年《部长级宣言》和关于“联合国系统

向所有人提供充分和生产性就业及体面工作的作用”的第 2007/2 号决议，鼓励联合国系统各组织支持把充分和生产性就业及体面工作的目标纳入其政策、方案和活动主流的努力之后，出现了一些令人鼓舞的迹象，联合国系统，包括国际金融机构更加重视就业问题。

19. 劳工组织的体面工作国家方案是支持国家发展努力的重要工具，联合国其他实体必须与之协作。联合国系统还应合作使用和落实就业和体面工作主流化工具包。这套切实可行的准则是劳工组织制订的，经过行政首长协调理事会批准，以帮助各机构、基金和方案评价和改进他们支持的政策和方案的就业和体面工作成果。这个工具包应有助于在发展、减少贫穷和就业方面，保持全系统连贯一致。预期劳工组织将进一步制订和加强社会保护战略，扩大社会保险覆盖。联合国系统还应继续为旨在创造就业机会和开展能力建设的发展项目和方案提供支持，并加紧努力加强减少贫穷战略的就业内容。

20. 经济及社会理事会的发展合作论坛和年度部长级审查可以考虑评价联合国有关组织的活动和方案对发展中国家创造就业和体面工作的影响。发展合作论坛还可以鼓励联合国系统伙伴相互交流良好国家做法。

## **B. 与社会群体有关的问题**

21. 妇女、青年、老年人、残疾人、土著人、移徙者和其他弱势群体往往在劳动力市场、教育和保健领域不成比例地遭受社会和经济排斥。在这种背景下，实现充分就业和人人有体面工作的政策应包括具体措施，推动两性平等并促进社会融合，包括为弱势群体提供平等就业机会和社会保护，并确保他们充分加入劳动队伍。各项就业和减少贫穷战略应针对这些群体，特别注重处理他们在劳工市场边缘化的问题，并保护他们在工作场所的权利。

### **1. 工作环境中对妇女的暴力行为**

22. 在处理工作环境中对妇女的暴力行为时，有必要研究体面工作与性别歧视、妇女参加劳动力市场以及消除一切形式对妇女的暴力行为的有效政策干预之间的关系。

23. 劳动力市场上的性别歧视限制妇女的工作机会与选择范围，减少她们的收入，加剧男女之间在劳动力市场结果方面的不平等。这种从属地位趋于延续工作场所、社区和家庭中对妇女的暴力行为。工作场所中对妇女的暴力行为最好在劳动力市场政策的框架内处理。此外，这种干预还可以对减少其他生活领域中对妇女的暴力行为产生积极影响。

24. 工作场所中的性别歧视给社会造成巨大的社会和经济损失。除了引起情感和心理痛苦外，工作场所中的性别歧视导致浪费人才，损失劳动生产力，进而消极影响经济增长，减缓旨在减少贫穷的努力。

25. 过去十年，妇女参与劳动力市场有了一些积极的发展。各地的教育领域性别差距正在缩小。在世界大多数区域，接受高等教育的妇女超过男子。在世界多数地区，继续有更多妇女进入劳动力市场。妇女相对男子在高地位工作中的比例也有所增加，虽然妇女仍是高水平工人中的少数。

26. 尽管有这些积极发展，许多挑战依然存在。大批妇女仍在做无偿工作，妇女在非正规部门和非标准工作中人数过多。总的来说，妇女的工作量比男子重很多，特别是因为更多小时用于无偿工作。此外，即使从事同类工作或同等价值的工作，妇女的平均收入仍少于男子。

27. 工作环境中继续存在各种性别歧视：职业隔离，特别是怀孕和成为母亲造成的职业隔离；报酬歧视；男女之间不平等的有酬和无酬工作分工；以及性骚扰，特别是对年轻、受扶养、单身、分居、寡居和移徙妇女的性骚扰。所有这些种类的歧视都是相互关联、相互加强的，是工作场所中性别不平等的基础，进而强化各种形式的对妇女的暴力行为。

28. 要消除性别歧视和对妇女的暴力行为，就必须采取综合政策措施。其中包括需要努力完善相对男子的妇女劳动力市场结果衡量和监测。纳入性别观点的有效法律和执法体制，包括制裁以外的奖励或宣传机制，对于制止对妇女的暴力行为至关重要。需要设计一整套连贯的公共政策干预，对各类歧视同时采取行动。颁布立法，确保妇女的财产、继承、信贷和社会保障权利及所有社会和经济权利，是增强妇女的力量和支持企业家精神的关键。还必须加强全面的劳动力市场政策和规章，以消除就业和工作领域中基于性别的歧视。虽然这些政策措施的次序和组合可视国家情况而定，但政治领导以及有决心和有能力的雇主和工人组织是必要的。

## 2. 老龄化与发展

29. 2002年在马德里召开的第二次老龄问题世界大会认识到，老龄化是一个不断演变的发展现象，需要在全球一级以及在国家发展和消除贫穷战略的框架内处理。

30. 2007年进行了《马德里老龄问题国际行动计划》各项建议执行进展情况第一个五年审查和评价。联合国各区域委员会召开的区域会议分析了国家审查和评价活动成果，提交给社会发展委员会第四十六届会议。

31. 这次审查和评价暴露出对老龄化与发展之间的关系缺乏认识。有关老龄化各方面和老年人生活的分列数据和研究不够或缺乏，特别是在非洲，仍是针对老龄化的政策和主流化努力的一个主要障碍。结果，一些区域很少开展老龄化相关活动。

32. 加强体制和人力资源能力，制订和执行老龄化相关政策措施，并将老龄化纳入发展计划和战略被大多数区域视为高度优先事项。然而，非洲经济委员会（非

洲经委会)区域的几个国家和亚洲及太平洋经济和社会委员会(亚太经社会)的一些国家强调,没有国际社会的财政援助,便不可能这样做。

33. 相比之下,老龄化比较严重、已经成为一个公共关注问题的欧洲经济委员会(欧洲经委会)区域各国,强调有必要将老龄化纳入所有政策领域的主流。拉丁美洲及加勒比经济委员会(拉加经委会)区域的几个国家已经采取关于老龄化的立法倡议。不过,由于缺乏相关体制机制,执行是有限的。

34. 《马德里老龄问题国际行动计划》的一个主旨,是老年人必须作为代表自己的行动者,充分参加发展进程,特别是参加老龄问题政策和方案的制订和执行。同时,在许多区域,往往对老年人采取家长式的办法。例如,在西亚经济社会委员会(西亚经社会)区域,老年人健康相关问题的决策常常掌握在其家人的手中。甚至在老年人参与制订政策比例很高的欧洲经委会区域,为《马德里老龄问题国际行动计划》审查和评价提倡采取的自下而上的办法只得到有限利用。

35. 在大多数区域,对于老年人来说,获取买得起和高质量的医疗保健是一个主要问题。几乎各地的医疗保健人员和社会工作者都严重缺乏老年学培训,同时保健工作者虐待和忽视老年人的现象相当普遍。针对这些关切,西亚经社会区域的几个国家报告说,为所有医生举办一些技能培训。虽然有必要对医疗服务进行部分方向调整,以满足越来越多老年人的需要,但还应优先考虑作为一个终生过程促进健康的老龄化。

36. 尽管程度不同,世界各地都经历了家庭和社区作用和结构的变化。这些变化对妇女作为传统照顾者的作用以及老年妇女的福祉产生直接影响。然而,很少发展中国家采取措施来提供某种形式的正规照顾支持。

37. 在欧洲经委会区域,管理一支老龄化、可能正在缩小的劳动队伍,已成为一个令人严重关切的问题。因此,若干国家已经采取措施,鼓励妇女加入和(或)留在劳动力队伍里,便利老年工人就业。制订关爱家庭政策以兼顾工作、家庭照顾和家庭生活也被视为提高所有年龄组的人的生活质量的关键。

### 三. 新挑战

38. 最近,三个问题在社会发展方面引起越来越多的注意:在所有国家扩大社会保护和建立普遍、基本的社会保护;促进青年就业;以及将残疾问题纳入发展议程的主流。社会保护是体面工作议程的一个重要组成部分,对减少贫穷作出了很大贡献。青年就业是联合国发展议程的优先事项之一。《联合国千年宣言》将其确定为千年发展目标1之下的一个重要指标,以及对实现其他千年发展目标的重要贡献。《残疾人权利公约》的通过以及最近生效产生执行措施,以确保残疾人充分和平等参与社会。

## A. 扩大社会保护

39. 在劳动力市场日趋灵活、越来越不正规的情况下，更加需要社会保障体系来便利社会融合和减少贫穷，同时为经济增长和社会发展提供有利框架。劳工组织估计，世界人口的 80% 没有适当的社会保护，50% 完全没有社会保护。此外，一些国家削减了社会保护开支。原因不同，从人口压力造成公共岁入减少，到对社会保护的作用和好处普遍存在着错误概念。提供社会保护的主要挑战是不了解其好处，实际和想象缺乏资金，交付技术能力低，治理差，以及政治意愿低。

40. 发展中国家在建立社会保护体系和（或）扩大现有体系覆盖面方面遇到巨大挑战。人们往往认为，有限的公共资源最好投资于促进经济增长，而不是用在社会变革支付上。许多转型期国家继续面临社会保护逐渐消失，包括老年退休金不足，大家庭和残疾人的保护减少。甚至已确立社会保护体系的国家也面对社会保障的挑战，因为人口趋势明显威胁社会保护体系的财政可行性，以及必须为医疗保健和老龄人口的退休金增加资源。此外，越来越多人根据合同安排工作，这些安排不提供失业、医疗保健和退休金福利。

41. 目前的社会保护辩论集中于其财政和经济可负担性。人们通常假定，社会保护的经济代价很高，但没有经济好处。还有一种要在经济业绩和社会保护支出之间取舍的观点。另一种常见观点是，有些社会保护的提供可能导致依赖。

42. 研究反驳了这些观点，并清楚表明，提供社会保护有许多积极成果。社会保护最大程度地减少结构调整和劳动力市场调整引起的脆弱性，并缓解金融危机对人口的影响，从而十分有助于减少旨在改善劳动力市场运作的改革可能产生的消极影响。

43. 保护还有助于支持国内货物需求。这从经济和就业的角度来看都是有利的。此外，社会保护使被排斥者和穷人进入主流社会，从而促进社会包容和稳定。

44. 社会保护办法的积极影响的例子不胜枚举。在经济合作与发展组织（经合组织）几乎所有国家中，社会保障转移交付至少将贫穷减少 50%，在许多欧洲国家，将不平等至少减少 50%。研究还指出，经合组织国家每小时生产力和人均社会保护支出之间相当大的相关关系。这些国家的高社会支出有利于良好的经济业绩。<sup>4</sup>

45. 发展中国家也有社会保护的社会和经济影响很积极的情况。巴西的有条件现金转移支付方案 Bolsa Familia 改善了上学率和获取医疗保健的机会。在孟加拉国、哥伦比亚、墨西哥、尼加拉瓜和赞比亚也观察到现金转移支付的正面入学率

---

<sup>4</sup> Michael Cichon, “*Building the case for a global social floor*”, 在社会发展委员会第四十六届会议期间举行的全球社会最低标准专题会外会议上的发言, 联合国, 2008 年 2 月 7 日, 纽约。

影响和上学率升高。在智利、哥伦比亚、马拉维、墨西哥和南非，现金转移支付给儿童的身高、体重和营养状况产生了积极作用。墨西哥的一项基本现金转移支付方案 Oportunidades 通过减少疾病引起的上班缺勤，提高了生产力。孟加拉国的教育现金方案提高了生产力，并促进受益人的终身学习。南非的老年赠款方案导致大幅度减少贫穷，引发代际转移支付，最终便利获取就业和创造就业。在南非的情况下，研究表明，小笔社会保护转移支付通常投资于创收活动、采购生产性资产和教育，因此可以在减缓贫穷方面发挥重要作用。

46. 总之，社会保护是减少贫穷，促进社会包容和扩大机会的一个有效方式，对于弱势群体尤其如此。提供社会保护刺激需求，增加消费，提高生产力，并促进经济增长。社会保护体系是对人民及其生活质量的投入，应与人力资本、教育和培训投资并行不悖。

47. 虽然可以把社会保护视为社会正义或人权的一种表示，但利益有关者还必须深信，社会保护可以负担得起。社会保护的好处是真实的，目前的辩论应超过社会保护的是非曲直，而集中于切实可行的执行方式。一项最新研究表明，即使低收入国家也担负得起一揽子最低社会保护方案。<sup>5</sup>

48. 根据其体面工作议程，劳工组织目前正在探讨如何作为消除贫穷工作和实现国际商定发展目标，包括千年发展目标的全球努力的一部分，在全世界操作基本的普及社会保护方案。这一全球社会保护最低标准倡议将包括以下方案：普及儿童福利；普及基本保险服务；为就业不足或生产力低造成的收入不足以使家人脱贫的工作穷人提供少量财政救济；以及为老年人、残疾人和失去主要养家糊口的人提供税款筹资的基本退休金。

49. 要在国家一级扩大社会保障，就必须采取一种多管齐下的方法，包括扩大和改革法定社会保险方案，推动以社区为基础的社会保险办法，以及改善有成本效益、税款筹资的社会福利。在国际一级，有必要开展宣传工作，将社会保护置于发展议程的首位，并加强技术援助和知识发展。

## B. 促进青年就业

50. 与成人相比，青年人的失业可能性大三倍。2005年，青年失业人数为8500万。<sup>6</sup> 撒南非洲所有青年的四分之一、中欧和东欧所有青年的三分之一以及发达国家大约七名青年中的一名，既不受教育也没有就业。<sup>7</sup> 由于青年人接受教育的时间越来越长，青年在工作年龄人中的比例下降，是老龄化人口社会的一个主要

<sup>5</sup> 劳工组织社会保障部，“低收入国家能否负担得起基本社会保障？”《社会保障政策通报》，文件3（2008年，日内瓦），第5页。

<sup>6</sup> 劳工组织，《全球青年就业趋势》（2006年，日内瓦）。

<sup>7</sup> E/CN.5/2007/3，第一段。另见A/62/122。

关切，对社会保障体系、退休金和保健提出挑战。在找到工作的青年中，五个人中约有一人，或约 1.25 亿青年人可分类为“工作穷人”，每天工资不到 1 美元，估计约有 3 亿青年人处于每天工资 2 美元的水平。<sup>8</sup> 就业不足，以及在非正规经济中工作的人没有体面工作条件，进一步扩大问题。还应指出，越来越多的青年人进入劳动力市场时的教育水平高于上一代青年。这使青年人产生了不完美的劳动力市场难以满足的期望。因此，目前动荡的全球经济环境的挑战是为青年人创造机会，以促进经济和社会发展的方式参与工作世界。<sup>9</sup>

51. 在 84 个国家中 289 项研究产生的证据的基础上，最近一项全面的政治干预审查为支持青年就业的广泛措施提供了一些宝贵的意见。<sup>10</sup> 这项研究的主要调查结果是，技能培训是全世界最常见的干预形式，其次是全面的“多种服务”干预。经合组织各国似乎在青年就业支持方案方面最活跃。至于受益者，好像当目标是弱势群体时，这些群体往往是低收入/低教育的青年，其次是按性别区分的群体，然后是残疾人。这项研究提出的一项重要警告是，普遍需要更新青年就业干预评价，特别是成本效益评价。目前，可用的适当评价少得可怜，这个因素常常导致过高估计方案的实际效果，从而妨碍改正的努力。

52. 政府干预，例如为雇用公司提供工资补贴和财政奖励，可以帮助第一次找工作的人。相比之下，降低青年工人的工资证明在遏制青年失业方面没有效果。另一个受欢迎的补救办法，即提高国家教育系统和职业培训方案的质量和重要性，一直是使从学校到工作的过渡比较顺利的一种有效办法。

53. 许多国家已经通过立法，争取增强有理想的青年人的力量。此外，两项政府间文书已获通过：2006 年班株尔非洲联盟首脑会议通过的《非洲青年宪章》以及《伊比利亚-美洲青年权利公约》。该宪章现已获得生效所需的 15 国批准中的 5 国批准，<sup>11</sup> 而《伊比利亚-美洲青年权利公约》则在收到 5 国批准后，于 2008 年 3 月 1 日生效。这两个文书都涵盖与青年人有关的广泛权利，包括工作、体面工作条件、社会保护和职业教育的权利。<sup>12</sup>

54. 还有人提出一项建议，界定青年人在全球经济中的进展监测目标和指标。<sup>13</sup> 有人提议指标：2005 年至 2015 年期间，将不受教育也不就业的青年以及将就业

<sup>8</sup> 劳工组织，《全球青年就业趋势》（2006 年），第 4 页。

<sup>9</sup> 《2007 年世界社会状况报告：就业规则》（联合国出版物，出售品编号：E.07.IV.9）。

<sup>10</sup> Gordon Betcherman 及其他人，*A Review of Interventions to Support Young Workers: Findings of the Youth Employment Inventory*（世界银行，2007 年，华盛顿特区）。

<sup>11</sup> 宪章文本可从 [http://www.uneca.org/adf/docs/African\\_Youth\\_Charter.pdf](http://www.uneca.org/adf/docs/African_Youth_Charter.pdf) 获取。

<sup>12</sup> [www.oij.org](http://www.oij.org) 有更多资料。

<sup>13</sup> A/62/61/Add.1-E/2007/7/Add.1。

条件不利的青年比例减半，并在 2015 年年底前，减少青年与成人失业率之间的差距。

55. 这些区域和国际倡议，以及为促进青年就业制定国家行动计划，得到青年就业网络的支持。该网络是劳工组织、联合国和世界银行的一项联合倡议。青年就业网络是 2001 年在联合国秘书长的倡议下设立的，以便利并支持千年首脑会议的承诺，即制定并实施战略，让各地青年人有真正机会寻找体面和生产性工作。

56. 青年就业网络还要鼓励各国，评价其国家政策，编制国家青年就业行动方案，与其他国家比较进展。在青年就业网络的主持下推动的国家行动计划，为注重就业、可就业性、企业家精神和平等机会的综合办法提供了一个框架。该网络推动旨在加强联合国系统内以及国家利益攸关方之间的青年就业政策协调，增加青年参与全球、区域、国家和地方决策，并推动和支持选区建设，包括通过青年就业的能力建设、宣传和认识活动。最近发布了《青年就业国家行动计划制定指南》。<sup>14</sup>

57. 目前，21 个带头国家志愿分享经验，指导如何制定国家青年就业行动计划。过去几年，青年就业网络着力支持带头国家制定国家青年就业行动计划——一个优先安排和运作青年就业的手段。带头国家进程一直是提高认识和帮助宣传青年就业的一个重要工具。由于成功青年就业政策的基准及其基本指标仍处于早期阶段，有必要将这项倡议推进一步，在监测国家行动计划执行情况方面为带头国家提供援助。

58. 为了推行这一进程，劳工组织在大不列颠及北爱尔兰联合王国政府的支持下，2008 年 6 月在日内瓦主办了一次带头国家会议，介绍如何确定国家行动计划作为监测业绩工具的基准，以及成功青年就业政策的指标。这次会议汇集了负责执行国家行动计划的政府代表及就业和评价专家。

59. 青年就业网络的其他重要倡议包括建立青年咨询小组，努力代表青年的关切：青年就业网络的运作和战略优先事项，支持青年参与发展；制定和实施青年参与机制；制定青年就业强化指标；加强青年就业和减少贫穷倡议之间的关系；以及在国家一级进行青年就业政策审查。

### C. 将残疾问题纳入发展议程的主流

60. 将残疾问题纳入发展议程，是为残疾人争取平等机会的战略。残疾人占全球人口的 10% 其中 80% 生活在发展中国家。他们更可能不识字、失业和就业不足，比健全人的健康和营养状况差。残疾人面临教育、就业和公共服务方面的障碍。

<sup>14</sup> Gianni Rosas and Giovanna Rossignotti, *Guide for the Preparation of National Action Plans on Youth Employment* (劳工组织, 2008 年, 日内瓦)。

当无法充分参与社区经济和社会生活时，许多人生活贫困。在发展中国家，80%的残疾人失业，在工业化国家，这个数字在50%至70%之间。

61. 作为一项具有明确社会发展层面的人权文书，《残疾人权利公约》既是一项人权条约，也是一个发展工具。该公约指明残疾是一个所有方案都应考虑的问题，不是一个单独的主题问题，并要求所有缔约国采取措施，确保残疾人充分和平等地参与社会。不过，根据国家情况还可能需要针对具体残疾情况的行动计划和方案拟订。

62. 要将残疾问题有效纳入发展议程，就必须在全球、国家和地方各级提高所有利益攸关方的认识，让他们更多参与。还需要作出努力，扩大残疾人公平参与各级决策。残疾人应当参与制定旨在使之直接受益的政策，并监督这些政策的执行情况。所有发展项目，包括涉及性别、土著人民、非自愿移民、社会参与和包容性施政的项目，都应将残疾人及其家人视为经常受益者。

63. 政策和方案设计是将残疾问题纳入发展主流的努力获得成功的关键。必须确保总体发展努力旨在发挥对残疾男女同样有益的作用。此外，设计政策和方案的人必须查明妨碍残疾人参与和获益于公共政策和方案的障碍，包括社会态度，并评估消除这些障碍的具体行动的费用和益处。确保有效的方案交付以及建立监测和评价机制来衡量进度，也是成功的关键。

64. 在这方面，必须审查现有的国家法规框架，并确保法规是不歧视的，符合《公约》的精神和文字。各国还进一步需要制定有效的政策和机构，把《公约》规定变为对残疾人生活产生实际影响的实践。各国还必须确保所采用的监测和评价制度包括对残疾人生活的实地影响评价。

65. 在很大程度上，将残疾问题纳入发展的主流取决于为残疾人提供就业机会。这涉及在公开工作市场为残疾人创造平等机会，包括促进他们接受教育和培训，在工作场所提供合理的便利。在这方面，反歧视立法和不歧视人力资源政策至关重要。

66. 证明对两性平等主流化很重要的行动，可能对将残疾问题纳入发展议程主流也有意义：全系统残疾问题主流化责任由各机构最高级别承担；残疾人参与各级决策；强大的问责/监测机制；基准制定；拨给充足资源；以及针对具体残疾问题的目标明确的政策和方案。

67. 能力建设和培训必须得到大规模支持。必须设计技术援助方案，以确保残疾人及其组织可以充分参与政策和方案的设计和监测。这类方案还应以执行机构及其工作人员为目标。

68. 另一项高度优先事项是发展一个残疾知识和研究网络，包括与公约运作有关的所有问题，从数据收集到法律、技术和政策专门知识。

## 四. 结论

69. 以下各点基于作为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一部分的社会发展委员会第四十六届会议的审议和成果。这些要点提交给大会，以便进一步推进社会发展议程，包括实现充分和生产性就业及人人有体面工作。
70. 为了减少贫穷和促进社会融合，必须着力扩大所有人的就业和体面工作机会。充分和生产性就业与人人有体面工作应当处于国家和国际两级经济和社会决策的中心。在实现这些目标时，必须结合经济和社会政策，特别是确保社会目标纳入宏观经济政策的主流。
71. 在促进就业和体面工作时，应优先考虑对农业发展和中小企业及企业家精神的投资和进一步推动。促进就业和体面工作还需要对教育、培训和技能发展进行投资，加强社会保护制度和推广劳动标准。应当制定特别方案以期将妇女、青年人、残疾人、老年人、土著人民和其他群体纳入劳动力市场主流和克服就业歧视。
72. 推进就业目标需要联合国系统各组织密切协作，以及对将充分和生产性就业及体面工作的目标纳入其支持的各项方案和政策主流的承诺。
73. 应当作出努力，使社会保护制度更加有效，对经济变化作出更大反应。各国政府应争取为非正规经济工人提供基本社会保护，减少他们的脆弱性。在发展中国家，扩大基本社会保护方案应成为国家发展和减少贫穷战略的一个组成部分。
74. 确保从性别观点来看现行法律是连贯的，以及设计打击各种歧视的政策干预，是消除对妇女的暴力行为的关键。妇女相对男子的劳动力市场结果趋势的衡量和监测应用来评价这些政策的影响。
75. 各国政府应优先注意通过同所有相关伙伴协作制定和实施国家行动计划来促进就业。鼓励尚未加入青年就业网络的国家加入。
76. 各国政府应努力把老年人的关切纳入政策议程的主流。各国还应同老年人及其组织协商计划、执行和评价关于老龄化、消除贫穷和社会保护的政策。
77. 应当同样努力让残疾人及其组织参与规划、执行和评价所有方案和政策。有必要制作和传播残疾数据，以便在地方、国家和国际各级，在执行《残疾人权利公约》的框架内改进方案 and 目标的拟订。