



第六十四届会议

暂定项目表* 项目 62(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 63/152 号决议提交的。报告对社会发展委员会第四十七届会议期间对优先主题“社会融合”的讨论作了实质性概述。报告审查了当今全球危机对社会发展和社会融合产生的影响。报告还讨论了非洲发展新伙伴关系的社会层面，最后提出了委员会在审议中产生的一系列建议。

* A/64/50。



目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 审查社会发展委员会第四十七届会议期间关于优先主题“社会融合”的实质性讨论.....	3
A. 社会融合对社会发展的重要性.....	3
B. 社会融合对消除贫穷、充分就业和人人有体面工作的重要性.....	5
C. 社会群体.....	7
D. 促进社会融合的战略.....	10
三. 当前的全球危机对社会发展和社会融合的影响.....	12
四. 非洲发展新伙伴关系的社会层面.....	15
五. 结论和建议.....	16
A. 结论.....	16
B. 建议.....	16

一. 引言

1. 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的后继行动的一部分，并遵循其两年执行周期，社会发展委员会选择“社会融合”作为其 2009-2010 年审查会议和政策会议的优先主题。2009 年 2 月委员会第四十七届会议审查部分查明了促进社会融合面临的挑战，并确定了战略。经济及社会理事会规定，审查会议结果以主席摘要形式提出。¹

2. 本报告反映委员会在社会融合主题下讨论的重大问题及其与消除贫穷、充分就业和人人有体面工作的关系，同时考虑到主席关于委员会审议的摘要和秘书长根据大会第 63/152 号决议向委员会第四十七届会议提交的关于促进社会融合的报告(E/CN.5/2009/2)。本报告还探讨涉及当今全球危机对促进社会发展和社会融合的影响的一系列问题。报告着重提到秘书长关于非洲发展新伙伴关系的社会层面的报告(E/CN.5/2009/3)，最后提出了讨论中产生的若干建议。

二. 审查社会发展委员会第四十七届会议期间关于优先主题“社会融合”的实质性讨论

A. 社会融合对社会发展的重要性

社会融合的概念

3. 社会发展问题世界首脑会议和大会第二十四届特别会议确定社会融合的目标是创造一个“人人共享的社会”。《社会发展问题哥本哈根宣言》和《行动纲领》²认为，社会融合既是一个目标，也是一个让所有社会着手推动社会发展的有活力的进程。更具体的说，社会融合可定义为是一个促进价值、关系和体制的过程，这是创建一个平等而具有社会凝聚力的社会所不可或缺的，其中所有人不分种族、性别、语言、文化或宗教，均可在与他人平等行使其权利和责任，并为社会作出贡献。³

4. 社会融合是促进稳定、安全、和谐、和平和公正社会的一个先决条件。它是建立在促进和保护所有人权和基本自由的基础之上的，目标是不歧视、尊重人的尊严、促进和平文化、容忍和非暴力、尊重多元化、机会均等、团结和人人参与

¹ 见 http://www.un.org/esa/socdev/csd/2009_summaries.html。

² 社会发展问题世界首脑会议报告，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。

³ 见 2008 年 7 月 8 日至 10 日在赫尔辛基举行的促进社会融合专家组会议的报告，http://www.un.org/esa/socdev/social/meetings/egm6_social_integration/social_integration.html。

社会。社会融合并不包含同化或胁迫的概念，而是旨在创建一个多元化不仅被接纳，而且还得到尊重的包容性社会，其中每个人都可在推动社会发展方面发挥积极作用。⁴

5. 这样一个包容性社会应配备适当的政策、机制和体制，使民众能够参与对其生活产生影响的决策进程。在这方面，多方利益攸关者，包括民间社会组织以及弱势群体和处境不利群体的参与对于他们的呼声得到倾听，是至关重要的。社会具备了这种包容性，就能够创造稳定和维持稳定，并愿意在必要时接受变化。无视社会融合会使不平等和排斥现象永久化，从而导致社会紧张、暴力、冲突和社会解体。这种行为阻碍个人发挥充分潜力和为社会作出积极贡献。

6. 社会融合的重要性毋庸置疑，然而执行社会融会议程的进展却喜忧参半，部分原因是，在将这一多层面概念变成面向政策的具体行动时遇到了困难。世界范围的收入不平等现象与日俱增，而在很多国家，很多个人和社会群体仍然处于边缘化地位和受到排斥。歧视和其他侵犯人权的现象仍然是很多国家的一项重大关切。正在发生的全球危机使社会结构承受进一步压力，凸显社会融合的极端重要性。在此紧要关头，必须重新唤起政府对社会融合的承诺，必须再次努力加快促进社会融合。

与社会融合有关的概念

7. 社会融合是社会发展问题世界首脑会议提出的核心主题之一，但是还有其他重要概念，即社会包容/社会排斥和社会凝聚力概念也与社会融合有关。社会包容概念在政府间辩论和决策中的使用日趋频繁(见 E/CN.5/2009/2)。人们愈来愈深刻地认识到，社会和经济包容是实现社会融合目标的关键，其目标是在多重领域，特别是在保健、教育、住房、全面就业和体面工作领域，为所有人提供平等渠道和机会。

8. 与此相反的是，社会排斥是指一个过程，其中个人或群体因其社会身份，如性别、种族、族裔背景、文化或语言和/或身体障碍、经济社会不利地位而遭到全面或部分排斥，不能充分参与社会、文化、政治和经济活动的各个方面。

9. 社会凝聚力指的是可以将社会上的人们聚集起来、团结一致的要素，可理解为个人愿意为实现共同目标在社会各级相互合作与配合。具体而言，社会凝聚力说明一个社会有能力确保其所有成员的福祉，尽可能缩小差别和避免两极化、控制分歧和分化(E/CN.5/2009/2)。在一个具有社会凝聚力的社会中，社会纽带牢固坚韧，每个人和群体都有归属感、得到认可和具有合法性，并有着有助于减少财富和收入及人际关系不平等现象的共同价值观。

⁴ 见《参与性对话：建立一个人人共享的稳定、安全和公正的社会》，(联合国出版物，出售品编号 07.IV.3)。

10. 就社会包容/社会排斥或社会凝聚力而言，没有一个单一一致的定义，这些概念往往在每个社会特定状况的背景下得到适用。在区域、国家和地方各级促进社会融合，没有一个“放诸四海而皆准”的办法，在制定推动社会融会议程的政策和方案方面，有很多创造性途径可以利用。

11. 最近的一些区域发展值得一提。例如，2009年2月，非洲联盟核可了《关于社会融合的非洲共同立场》以及《非洲社会政策框架》和《温得和克社会发展宣言》。这三份文件认识到弱势群体和处境不利群体普遍处于边缘化和受到排斥，鼓励非洲联盟成员国通过更加一体化的社会政策，促进和加速非洲大陆的可持续社会发展。此外，2009年2月，欧洲委员会在莫斯科组织了第一次负责促进社会凝聚力的部长级会议，主题是“投资促进社会凝聚——投资促进社会稳定和福祉”。

B. 社会融合对消除贫穷、充分就业和人人有体面工作的重要性

贫穷

12. 贫穷是一个多层面现象，不仅是经济因素造成的，也是各种其他社会、文化和政治因素造成的。减贫和消除极端贫穷的努力与消除社会排斥现象和促进社会融合的战略密切相关。与此同时，也可将减贫和体面工作看成是实现社会融合和更大包容的主要通道。

13. 尽管在国际和国家两级都作出各种承诺和努力，在很多国家，贫穷、不平等和社会排斥现象仍然持续存在。即使在整体上已经取得进展的国家，仍有部分人口，包括老年人、土著人和残疾人，没有从整个社会的发展成果中受益。

14. 贫穷和社会排斥有着密不可分的内在联系。贫穷常被视为是社会排斥的一种特殊形式或是各种不同排斥形式的累积。贫穷的表现形式不仅是物质匮乏，而且还得不到承认和没有尊严；不能适当获得就业、教育、卫生服务和司法申诉的机会；缺少话语权和政治代表权。长期贫穷者基本上被排除在社会、经济、文化和政治活动之外，往往被切断社会联系，与正规的经济和社会网络及机构隔绝。他们因此被困在剥削权利关系中，从而进一步受到排斥。

15. 以各种形式呈现的歧视往往加重贫穷，为社会融合设置障碍。虽然有现行法律和政策的管制，然而社会规范、传统习俗和做法以及人们的思维方式往往维持着定型观念、偏见和排他行为。包括老年人、残疾人、土著人、移民及其家属在内的各种社会群体处于多重不利地位，更可能生活贫穷和受到排斥。

16. 需要进行更系统的分析，查明产生贫穷、不平等和社会排斥的多种根源，以及那些受排斥和边缘化的群体的构成和分布地点。例如，在撒哈拉以南非洲，尤其是那些生活在农村地区的人往往受到排斥，没有机会接受基础教育、拥有土地所有权、进入信贷市场和就业，在很多情况下导致社会排斥加剧、贫穷世代相传。

因此，了解阻碍他们获得机会和进行有效参与的现有障碍的性质，对于防止边缘化导致进一步的社会排斥，具有极端重要性。

17. 社会融合需要促进以人为本的消除贫穷方式。这就需要增强生活贫穷者的能力，让他们参与规划、设计、实施和监督减贫战略和方案。不能将他们的参与视为附加因素，而是将他们当作减贫努力的核心，从而使这些战略和方案的设计能够尊重生活贫穷者的尊严和文化，利用他们的技能、知识和创造力，协助他们为争取权利组织起来，并接受这方面的教育。

18. 生活贫穷者的社会融合应从满足人的基本需求着手，包括在营养、卫生、供水和环卫、住房、获得教育和就业机会等方面。与此同时，每个社会都应尽力增强人的能力，使他们能够破除贫穷的循环。教育尤其是增强穷人和其他边缘化群体能力的关键。教育大大扩展了可供生活贫穷者选择的范围。生活贫穷者可以通过教育和培训，开发必要的技能，利用更好的就业机会和工作条件、更清楚地了解自身的权利、更好地获得法律信息和利用法院制度，以及更全面地参与经济、社会和文化生活的各个方面。特别是在发展中国家，传染病和营养不良使包括儿童、孕妇和老年人在内的千百万人的生活备受折磨，获得医疗保健可以极大改善生活贫穷者的生活质量。因此，改善获得基本服务的机会，是促进社会融合的一个重要因素。

生产性就业、体面工作和社会融合

19. 创造生产性就业和体面工作机会是社会融合的核心部分。支付体面工资的生产性就业是一条主要的脱贫之道，是促进社会包容和增强个人和社会群体能力的一个重要工具。获得生产性就业机会和人人有体面工作，是建立包容性社会的关键所在。必须创造足够的工作机会，才能将不断增长的劳动力吸收到劳工市场来。增加投资、加快经济增长有助于创造就业机会。应在创造就业和增长的框架中以及在社会包容中纳入投资政策和有利增长的宏观经济政策——特别是为青年人进行的有形基础设施、生产性基础设施和包括教育、技能开发在内的社会基础设施的投资；创业和促进可持续企业，以及扩大普及社会保护的覆盖范围。

20. 在很多国家，已出现向更加非正规就业、临时性就业和按合同就业的转移。这种趋势普遍助长了不安全感和不稳定性，很多人可能因为受到社会排斥而面临更大的脆弱性。虽然将非正规工人纳入正规经济的前景仍然是一项长期目标，短期内，应作出努力，将为正规经济部门工人提供的保护扩展到把非正规经济部门的工人也包括在某些保护的覆盖范围内，包括提供社会保护。

21. 研究结果表明，有可能做到既向从事非正规经济的人提供社会保护，而又不损害预算的可持续性。国际劳工组织(劳工组织)在其消除社会排斥和贫穷的战略和方法(STEP)方案下开发了工具包。STEP是劳工组织社会保障部以非正规经济和农村部门中的穷人和受排斥人口为重点的一个全球方案。STEP致力于两个相互关

联的领域：扩大卫生方面的社会保障；以综合性办法打击地方一级的社会排斥现象。在 STEP 开拓性办法中，制定社区社会保护计划(例如小额保险和医疗互助组织)的工作被称赞为是一项可期待的举措，尤其有利于最不发达国家被排除在正规制度之外的贫穷人口。STEP 还开创了一个人与人、专家和资源相互连接称为关于社会包容问题的学习和资源中心的创新电子平台，以更好地消除社会排斥和贫穷现象。

22. 消除工作场所中的歧视对于促进社会融合具有同等重要性。创造公共就业方案等积极的劳工市场政策，可以为消除歧视，特别是解决长期失业或因就业障碍重重而遇到的歧视，发挥重大作用。在很多国家，一个人因其背景或年龄等特征受到歧视而得不到就业机会的现象持续存在。负面的定型观念往往使边缘化群体的人较少有机会获得必要的技能以找到高薪工作。即使被雇用，他们在晋升和获得其他职业发展机会方面也遇到障碍。促进社会包容的劳工政策应以不歧视做法为基础，这些政策的设计应能够改善所有人获得教育和培训的机会，能够掌握新技能，终身不断地学习。

23. 在全球性经济中，务必要制定或扩充社会保护制度，使处境不利群体和个人能够获得技术进步和人口变化带来的就业机会。教育和技能培训对于人们获得就业资格至关重要，可以使他们得到体面工作和脱贫，以及促进社会包容和更大的社会公平。因此，人力资源投资和扩大就业机会是促进社会融合和社会包容的关键组成部分。扩大就业机会将需要政府机构、代表私营部门的领导机构和民间社会，包括工会之间相互合作。

24. 在多数发展中国家，众多的穷人仍然在农业部门和农村地区生活和工作，需要给予更多的关注。农村地区体面工作不足的现象总是更加严重，获得社会保护的机会极其有限。农业和农村发展对于促进农村就业和社会包容至关重要。将有利于穷人的就业密集型农村发展作为重点，极为关键。

25. 由于城市化规模扩大，城市贫民窟居住者人数上升，还需更加重视改善这些处境不利者的社会融合。其中很多人在非正规经济部门、低收入、非生产性以及往往有害的行业工作，例如在城市捡垃圾和成为街头小贩。举例说，通过提高自营职业的生产力和通过建立合作社或工会，努力改善这些非正规工人的酬劳和工作条件，是将他们纳入社会主流的核心。

C. 社会群体

26. 没有哪个社会群体天生处于弱势，所有社会群体都有不同程度的差异。但是社会上有些社会群体在社会融合方面面临特别挑战。对于他们的融合需要查明和处理社会上不同群体面临的具体障碍，铭记每个社会群体都由不同背景的个人组成。自社会发展问题世界首脑会议以来，通过了《马德里老龄问题国际行动计划》、《到 2000 年及其后世界青年行动纲领》、《残疾人权利公约》和《联合国土著人

民权利宣言》等国际文书，在处理和促进某些社会群体的社会融合方面取得了显著进展。《北京宣言和行动纲要》的通过也对促进妇女参与公共和私人生活的各个方面起到了推动作用。

27. 尽管在为最大限度地减少排斥和满足妇女以及老年人、青年、残疾人和土著人等重要社会群体的具体需求奠定重要基础方面取得了进展，这仍不足以实现世界首脑会议核可的社会融合的宏大目标。除了帮助社会群体融入大社会，社会融合还需要有一个模式转变，以改变加深不平等关系的社会规范、原则和体制，有效消除邪恶的种族主义、性别主义和对老年人的歧视等。

28. 此外，社会上还有各种其他群体和个人，包括族裔、宗教、文化和语言群体、工作穷人、城乡穷人、移民、穷人家子女、单亲父母、感染包括艾滋病毒/艾滋病在内的污名化疾病的人和境内流离失所者，也在社会融合方面面临具体挑战。必须承认，他们总是在社会、经济、文化和环境方面遇到障碍，使他们不能获得与其他人平等有效参与社会各个方面的机会。社会有责任通过认识和促进每个人与生俱有的尊严和权利，减少这些障碍。除了将他们的需求和关切有效纳入社会 and 经济发展政策和战略之外，这些社会群体还必须作为平等伙伴参与发展的各个阶段。

29. 同时还必须认识到，社会上并非所有社会群体都必然想要进入主流或“被融入”。例如，过去曾试图将土著人融入整个大社会，而结果往往是强行同化，或是劣等条件下的融入。因此，社会融合战略的重点必须是改造社会，以尊重多元化和与不同背景的人和谐相处，使他们成为社会的积极成员，能够平等获得机会和参与政治，同时保留他们的族裔和文化特征。

青年

30. 青年人普遍被看成是充满潜力、生机勃勃的一代，然而他们也面临社会排斥的实际危险。除了导致各年龄组的人都可受到排斥的因素以外，青年人仍然因为其年龄而受到歧视。千百万青年人继续成为文盲，而事实上，在全球化经济中，中等教育是找一份体面工作必有的最起码的资格水平。青年人主要由于缺乏工作经验、技能和人际关系网，他们的失业率比成年人高出两三倍。

31. 在青年人中间，女孩和青年妇女在社会包容方面往往因为年龄和性别而遇到额外障碍。年轻母亲，特别是少龄母亲尤其容易受到排斥，因为早孕往往会沾上污名，如果找不到负担得起的托儿设施，母亲只能被迫放弃学业或停止工作。年轻移民和有着移民背景的青年人在融入教育制度或与他人 在劳工市场竞争中也遇到困难。

32. 在促进青年人社会融合时，改进接受基础教育、技能和培训的机会是至关重要的。在国家发展框架中提出解决青年人生产性和体面就业的综合性办法也很关

键。此外，青年人能够有效参与决策进程也很重要，因为受排斥和被忽视的感觉可以将他们推向犯罪和参加非法活动，从而被剥夺参与社会生活的权利。

33. 为实现这一目标，已经制定了若干框架，特别是《世界青年行动纲领》和若干区域框架，例如《非洲青年宪章》、《欧洲青年公约》以及《伊比利亚美洲青年权利公约》。虽然这些框架已在指导国家青年政策的拟定和执行方面有所助益，但却没有配备有关迄今已取得进展的监督机制(见A/62/62/Add.1，第4段)。在这方面，秘书长前几份报告⁵提出的具体目标和有时限的指标对于为评估国家进展情况提供额外手段可能有所助益。

34. 青年就业网是联合国系统处理和监督青年失业和就业不足问题的一项重要政府间举措。由青年就业网赞助推出的国家青年就业行动计划为以综合性办法解决青年失业问题提供了一个框架，重点是就业、可就业能力、创业和平等机会。

老年人

35. 尽管世界正以日益加快的步伐进入老龄化，老年人却继续成为社会主流的局外人。《马德里老龄问题国际行动计划》呼吁建立一个“不分年龄人人共享的社会”，但是要实现将老年人作为社会的积极参与者这一目标，仍有很长的路要走。

36. 总体而言，很多国家的老年人仍然受到排斥，不能充分参与社会生活中的政治、社会、经济和文化领域。老年人融合遇到的非常普遍的障碍是：贫穷、体弱、教育程度低、没有交通工具和获得服务的机会。对待老年的消极定形观念、公然和隐晦的年龄歧视仍然是一种普遍现象。这并不是说老年人作为一个群体都很弱势，都受到社会排斥。有很多老年人非常活跃，他们充分参与社会。但是在很多情况下，尤其是在经历人口结构转型、人口中的老年人人数不断上升的发展中国家，经济脆弱和社会排斥是非常普遍的现象。

37. 经验表明，为增强老年人能力，使其充分和积极参与社会，第一步就是要采取立法措施，保障他们的基本权利，防止他们遭受暴力和虐待。立法措施的范围可从保障平等获得医疗保健到确保基本经济安全，以保证老年人参与对他们的生活产生影响的重大决定。但是在很多情况下，现有立法没有得到充分执行，上述目标远远没有实现。这一情况还将持续存在，除非把对老龄问题的关切纳入当前的政策优先事项，而不是作为边缘问题或部门问题处理。

38. 就此而言，应将老龄化作为一个正常的人生过程，而不是作为将老年人与社会其他人隔离的一种条件。老年人即可以是照顾者，也需要被人照顾。他们可以是养恤金和医疗保健等福利的接受者，也是经济的重要贡献者，提供宝贵的有偿和无偿服务。总之，以加强社会融合的方式看待老龄化问题，这一问题就能得到

⁵ 见 A/64/61 和 E/2009/3、A/62/61/Add.1 和 E/2007/7/Add.1 和《国家执行世界青年行动纲领指南》(联合国出版物，出售品编号 E.06.IV.II)。

最有效的处理，承认和珍惜老年人在更广大社区中的整体作用，这就是社会融合的方式。

D. 促进社会融合的战略

39. 推动经济和社会融合需要有一整套协调良好的公共政策，以及在公正和社会正义之下促进增长的国家长期战略。促进经济融合需要广泛支持生产性就业和体面工作议程，以及实施增进民众获得经济机会的再分配措施。

40. 社会融合要求通过以防止和纠正不同形式的排斥为目标的包容性政策。对于不同类型的排斥需要采取有区别的干预形式。此外，老年人、残疾人和土著人等各种社会群体多方面处境不利，更有可能生活贫穷和受到排斥。这正说明为何以特定群体为重点，通过普及服务和普遍提供机会促进他们的融合，往往被视为是消除贫穷的一个有效途径。与此同时，为了帮助社会上落后的边缘化群体，也许要推行目标对象更加明确的肯定行动方案——不减少其他人的机会。这就要求将可持续和公平经济增长作为国家发展战略不可或缺的一部分。

41. 人们普遍认为，社会融合政策应当针对实体安全，包括卫生和粮食安全；人力资源投资，例如教育和卫生；社会保护措施、社会资本投资和以实现人人机会平等为目标的具体政策。

42. 决策者们最终需要阐述和执行社会变革政策，使遭社会排斥者和边缘化者能够成为他们所属社会的一分子，能够破除世代贫穷和受排斥的循环。在这些变革政策中，投资保健和教育、改进获得保健和教育的机会很有可能通过消除处境不利群体在教育和保健结果方面的差距，破除世代贫穷循环。

43. 推动社会融合需要有坚定的政治领导和政治承诺。政府对实现社会融合的目标负有首要责任，但是成功执行社会包容战略还要靠全社会共同努力。这正说明为何采取措施加强参与性民主，包括动员舆论和促进民间社会组织参与，对于增进社会凝聚力是至关重要的。

减少阻碍社会融合障碍的方法和途径

44. 必须拟定有效保护弱势群体的社会经济政策，才能促进社会融合。这些政策应具有长期和短期目标。但是要使社会包容政策深入人心，必须要有将整个社会凝聚在一起一个社会契约、一种归属感和主动支持需要支持的其他人的自愿性以及公民对机构的信任。

社会公正、平等、不歧视和包容性教育

45. 确保社会公平和人人平等构成包容性社会的基础，已载入《世界人权宣言》。社会公平原则是建立以下一种社会的先决条件：社会中的每一个人和群体都有权

得到公平和平等待遇、可以平等获得权利、平等履行职责和分享社会产生的利益。每个社会都应该建立促进社会公平原则和价值的体制。

46. 反歧视措施对于促进平等、公平和社会公正也很重要。这类措施包括制定和执行适当法律和条例，打击种族主义、各种形式的歧视、宗教不容忍和仇外心理。颁布立法措施是需要采取的第一步骤，认真审查对社会某些成员形成偏见和歧视的现行法律和条例，并作出必要修正，也同样重要。此外，例如通过推动尊重差异、消除偏见、种族定型观念和其他定型观念的教育课程和包容性教育，实施其他促进容忍、相互尊重和多元化价值的措施，也应受到鼓励。

社会保护

47. 社会保护是一项有效工具，即可解决脆弱性和结构不平等的根源和症状，又可满足穷人和被排除在可持续生计之外的人的直接和基本需求。特别是在经济衰退时，社会保护对于保护个人和家庭不陷入贫穷，也是至关重要的。

48. 在理想状况下，社会保护制度应具有普及性、充足性、适应力强、效率高、在财政上能够持续，可以减少疾病、年迈和残疾等潜在的短、长期社会风险以及失业等经济风险。社会保护方案应促进独立、协助被排除在经济活动之外的人融入或重返社会，以及防止社会孤立和污名化。因此，应将社会保护看成是对人的投资，也是缩小收入不平等和减少贫穷和推动社会包容的一种有效手段。

49. 每个国家都有各自不同的需要和关切，在设计社会保护制度时必须充分考虑具体国情，同时最大限度地发挥其效率。多数发展中国家完全可以承担全民基本社会保护，向所有弱势群体提供最起码的社会保障。

50. 劳工组织的计算结果显示，提供经调整后能够满足国家的特定需要和适应各种可能性的全民最低限度基本社会保障，在一段合理时限内是一个可行的目标。劳工组织正在研制一套包括为儿童、老人和残疾人提供收入安全和社会救助的最低保障措施，即为现行就业人口提供就业保障，以及提供基本保健，这可作为现金转移和基本服务相结合的大社会最低标准的一部分。这种全球社会保护最低标准将使体面工作议程的保护性支柱得到加强，同时又能刺激消费和经济增长。

家庭政策

51. 家庭是社会的基本单位，家庭在养育子女过程中所发挥的教育作用对于促进社会融合和增强社会凝聚力，至关重要。必须加强家庭政策，使家庭充分发挥这一作用。还需作出特别努力，将边缘化家庭融入进来、增加家庭获得基本服务的机会、更有效地促进儿童和青年，尤其是处境不利和弱势家庭的儿童和青年的社会融合。为了促进家庭福祉，必须将家庭观点纳入包括医疗保健、工作环境和税法在内的各个决策领域。

52. 即将到来的 2014 年国际家庭年二十周年的筹备过程为继续促进和实施国际家庭年所规定的各项目标以及将家庭观点纳入决策与发展，提供了一次机会。

志愿者工作

53. 志愿者工作日益被视作是促使人们参与应对发展挑战、改变发展性质和加强社会凝聚力的强有力手段。为此，志愿者工作可以在促进社会融合方面发挥重大作用。志愿者工作通过消除人的孤独感、增强信心和自尊、挑战定型观念以及提供掌握技能、知识和网络，使人改变自身环境和实现自我改变的机会，使受排斥和处于边缘化地位的人的生活得到提升。

54. 志愿者工作有可能成为推动实现国家发展目标的一种动力，这一点已开始得到认可，然而直到现在，作为创造更具凝聚力社会的一种手段的志愿者工作概念在国家政策论述中鲜少得到表述。但是志愿者工作已为发展社会资本用于包括青年、老人、妇女和残疾人在内的各种社会群体，作出了贡献。志愿者工作为处境不利社会群体，尤其是被剥夺公民权的青年或边缘化青年提供对话和融入的机会，通过参与社区活动，为加强代际团结作出贡献。

55. 志愿者工作还为边缘化个人提供机会，以掌握进入职业市场所需的技能，并为通过参与国际、区域、国家和地方各级的能力建设活动，发挥领导作用铺平道路。信息和通信技术的进步也扩大了志愿者工作(例如，在线志愿服务)的潜力，使南北和南南能够对发展作出有效贡献。应将志愿者工作视为是功能健全社会的基本架构的一部分，从而也是促进社会融合的一个必要因素。

三. 当前的全球危机对社会发展和融合的影响

56. 席卷全球的金融和经济危机、波动剧烈的粮价和能源价格以及气候变化，对近年来在社会发展方面取得的进展构成了威胁，并将对社会发展，特别是社会融合产生重大负面影响。为此还需要作出进一步努力，除了力求帮助人们脱贫外，还要防止人们陷入贫穷。

57. 2008 年上半年全球粮价和能源价格上涨，在很多发展中国家引发要粮食的抗议，以致一些国家实行了出口限制。许多贫穷国家是粮食和能源净进口国，因此 2008 年的进口账单急剧膨胀。生活贫穷者，特别是穷人中的穷人是不断高涨的粮价的最大受害者。从 2008 年下半年起，出现了自 1930 年代大萧条以来最严重的金融危机。虽说预计 2009 年多数发达经济体将深陷衰退，但是，绝大多数发展中国家却从 2002-2007 年的强劲增长中急速倒退。复苏可能需要几个月甚至几年的时间才会出现。在这种情况下，在实现国际商定的发展目标，包括千年发展目标方面所取得的进展有逆转倒退的危险。

58. 在这些危机逐步展现的时候，其背后还有一个更长期的难题，就是气候变化。气候变化有可能导致传染病爆发出现新的形态，因生态系统的变化而导致产生新的疾病，以及使疟疾等由病媒传播的疾病发生变化，从而给公共卫生系统带来新的挑战。气候变化表现为自然灾害和极端天气状况越来越频密、越来越严重，使农业和粮食生产都受到影响，粮食危机日趋恶化。

59. 多方面的危机同时发生，使全球环境出现一个增长减缓、不确定性大增的局面。此时此刻，这些危机对经济增长、就业、贫穷和饥饿产生的恶劣影响，甚至超过最悲观的预测。

60. 最贫穷国家受全球危机打击最大，最贫穷家庭将最大一块收入用于购买粮食，他们将因为粮价高和收入不断减少而受到过度打击。饥饿人数也在不断上升。

61. 经济活动的萎缩，预期会导致失业率急剧攀升，使劳工市场上的就业条件恶化，即便是在经济增长强劲时期，工薪阶层的经济不稳定感仍在与日俱增。根据初步预测，今后两年失业人数将增加 5 000 万，但是，劳工组织指出，如果情况继续恶化，这一数字很快就有可能翻一番。过去金融危机的经验表明，失业率通常需要在经济复苏开始之后的四、五年时间内才能恢复到危机前的水平。

62. 经济增长缓慢下来，或甚至出现负增长，加上波动不定的商品价格，将给工薪阶层的实际工资带来很大的下降压力。经济滑坡将使世界范围的就业机会受到极大损害，而某些群体，如移民、青年、妇女、老年人和土著人则尤其脆弱。失业和收入下降，加之粮价和能源价格波动异常，全世界的穷人行列中又会新增千百万人。

63. 根据经济和社会事务部在《2009 年中期世界经济形势与展望报告》(E/2009/73)中的估计，与危机前增长得以持续的形势相比，没有脱贫或陷入贫穷的人将新增 7 300 万至 1.03 亿。这次衰退受创最深的是东亚和南亚，受影响人口可能多达 5 600 万至 8 000 万，其中约一半是在印度。这次危机可使非洲又有 1 200 万至 1 600 万人陷入贫穷，拉丁美洲和加勒则新增 400 万人。

64. 生活贫穷者可利用的应对机制很少。他们对付上涨的粮价的方法是减少消费及摄取更少的营养食品。由于 2007-2008 年粮价高涨，估计又有 1 亿人陷入贫穷。据联合国粮食及农业组织估计，2009 年世界饥饿人口将过 10 亿，创历史新高。由于需要用更高比例的收入购买粮食，穷人可用于医疗方面的资金也更少了。高粮价导致儿童营养状况更差、体重更轻。有发育障碍和体重不足的儿童一生都会身体差以及面临生产能力不足的后果。

65. 危机产生的附带结果必然是对社会服务和社会救助形成更多的需求，然而由于政府收入下降，用于社会保护的公共支出将面临紧缩的预算限制。这可能导致不平等现象加剧，因为低收入民众受危机和公共支出削减的影响更深。促进社会发展的政策措施也会成为金融危机的牺牲品。

66. 经济困境对社会凝聚力构成威胁。社会关系日趋紧张很可能导致社会动乱和暴力增加。人与人之间的暴力和针对妇女的暴力事件与社会和家庭的经济压力相关。这对促进社会融合构成极大挑战。经济困境也使移民等某些社会群体成为替罪羊。他们不仅成为攻击的目标，也属于最早失去工作，最后得到工作的人。

67. 各国政府和国际社会应采取综合协调办法，为当前的危机找到一项解决办法。必须优先注意减少危机对穷人和处境不利的社会群体产生的负面影响，这方面政策应考虑到各国的国情。

68. 若要减轻危机对社会发展的影响，就必须制定被认为可相互加强的综合一致的短期和长期的社会经济政策。削减社会支出从短期来看可能具有诱惑力，但是从长期影响来看，可能会产生反效果，因此应避免削减社会支出。而社会保护和社会保障费用并非如此昂贵，因为社会发展的各个方面可产生协同增效作用。举例说，基础教育的支出改善了卫生成果，从而减少了卫生部门所需的支出。教育和改善的卫生可提高生产率，帮助减轻预算压力。

69. 但是应当铭记的是，很多国家甚至在全球金融和经济危机爆发之前就一直难以应对新产生的社会挑战，例如，收入不平等加剧、移民增加、城市化速度加快，且毫无节制、人口老化、艾滋病毒/艾滋病流行和家庭结构解体，所有这些对社会融合都形成特别挑战。发展中国家因农业部门得不到投资，使城乡地区的发展产生很大差距，促使很多农村居民向大城市迁移，导致城市贫民窟泛滥，大批人员失业、治安恶化。

70. 为了应对当前全球危机产生的负面影响，当务之急是保住就业和体面工作机会；工作一旦失去就很难再找回来。应扩大适合劳工市场需要的技能培训。把工作时间上的灵活性与培训结合起来，是培养技能和保持劳工市场的连贯性，同时又能保住工作的一种策略。

71. 社会保护为实现消除贫穷的发展目标、为对经济增长、社会凝聚和社会发展产生积极影响，作出重大贡献。包括社会和卫生服务以及收入安全在内的基本社会保护帮助民众应对危机，尤其是在经济放缓、不确定因素多的时期，帮助他们避免生产性资产和人力资本承受不可逆转的损失。应在各方利益攸关者的积极参与下，采取切实可行的办法，扩大根据具体国情实施的基本社会保护。

72. 为抗衡全球危机的影响，国际一级的合作与配合是不可或缺的。不能因为在金融和经济危机时期，不可避免地需要考虑捐助国不断上升的社会救助需求，而对官方发展援助的承诺弃之不顾。发达国家必须将全球社会公正视为可惠益所有人，并努力遵守向发展中国家提供财政和技术支助，以实现国际商定发展目标的承诺。

73. 鉴于当前的危机，要求对国际金融结构进行重大改革，对全球经济体系进行治理。需要对金融机构进行充分规范。国际金融体系的调整应该是一个包容性进程。

四. 非洲发展新伙伴关系的社会层面

74. 对非洲社会发展的特殊需求进行投资，是对促进公平、更有效的公共政策和更好治理的一种承诺。它还形成长期经济增长和人的境况的改善所需的社会凝聚。

75. 非洲发展新伙伴关系(新伙伴关系)的优先领域侧重于促进和平、安全和善政，投资农业、卫生和教育、基础设施发展、贸易和环境。因此，新伙伴关系为非洲国家着力应对处境不利社会群体的多层需求提供了新希望和新机会。

76. 新伙伴关系为非洲国家提供机会，得以通过和实施国家本身的多部门政策，以增强社会全体成员的声音、参与和赋权。这些政策包括有更多机会可以进入高质量学校和获得初级医疗保健设施、增加农业投入、供水和环卫、改善基础设施和参与国家和地方决策进程。如果这些努力得以充分落实，人的境况，特别是预期寿命、教育将得到改善，婴儿和孕产妇死亡率将降低。农业生产提高后，营养得到加强，这也将提升农业和非农业生产，而改善的环境管理、贸易和区域合作将为促进更强劲的经济增长作出贡献。

77. 为加强区域努力，解决社会问题，非洲联盟于2009年1月26日至2月3日在亚的斯亚贝巴举行的第十二届首脑会议上核可了第一届非洲联盟主管社会发展部长会议的建议，尤其是《非洲社会政策框架》、《社会发展问题温得和克宣言》和《关于社会融合的非洲共同立场》(见A/63/848，附件一，第26段)。社会政策框架将消除贫穷、农业、两性平等、创造就业、社会保护、初级保健、教育、艾滋病毒/艾滋病、老龄化、残疾问题、环境可持续性、家庭、土著文化、内乱和冲突以及防灾作为非洲社会发展的核心议题。总之，该框架为建立以社会公平、社会包容以及没有饥饿、贫穷和歧视为基础的非洲各社会描绘了可持续社会发展的前景。

78. 这一战略构想中提出的建议旨在促进一项发展议程，其核心是关于在安全、包容、公正和平等的非洲各社会中的非洲人民的赋权和福祉。如果得以成功实施，《非洲社会政策框架》将有助于最大限度地缩小当今全球危机对弱势社会群体产生的影响。该框架要求实施包括养恤金、残疾补助金和增加获得保健和教育机会的全面社会保护制度，同时考虑到各国的特定国情。

79. 此项框架也不将社会政策视为是一种福利，或是在提供社会安全网，而是视作发展的一大支柱——以符合社会发展问题世界首脑会议的主题。这一观点将确保整个大陆有一个公平的社会可持续发展。为了使该项《社会政策框架》真实可行，非洲各国政府需要承担为其提供资金和加以实施的首要责任。国际发展伙伴、民间社会、私营部门和其他利益攸关方应遵守现有承诺和作出新承诺，以加强这些努力。

五. 结论和建议

A. 结论

80. 社会发展问题世界首脑会议和大会第二十四届特别会议强调社会融合的重要性。社会融合的目标是使所有社会群体和个人融入社会的政治、社会、文化和经济结构，以便充分参与社会发展，并为社会发展作出贡献。然而，社会排斥现象的持续存在严重阻碍了减贫努力、扰乱经济增长和社会发展。这正说明为何社会融合必须成为各国政府、国际社会和发展进程中的所有利益攸关者的高度优先事项。此外，社会内部和国家之间的和平与稳定，很可能取决于各会员国所执行的具有社会包容性的政策是否成功。

81. 各国政府有责任在国家和地方各级建立起为社会融合提供便利的体制安排，然而，为促进社会融合开展工作是全社会的一项共同事业。因此，促进社会融合的任务应由所有经济部门和包括私营部门和民间社会组织在内的整个社会共同承担。具备社会包容性的战略最终能否成功实施，最终将取决于个人和群体对自己的权利和责任有多深的认识，以及各国政府有多么负责任和在多大程度上致力于社会公正。

82. 推动社会融合的国际努力主要以满足某些社会群体的特别需求为重点，而在国家一级，很多国家政府推行的旨在打击排斥现象的政策，其重点对象常常是处于最边缘地位的群体和个人。努力融合的工作必须明确认识到不同社会群体面临的特定障碍，才能为实现融合努力工作。与此同时，满足特定群体的需要必须避免诬蔑他们或过度强调其困境，这可能会加深社会裂痕。

83. 尽管对国际商定发展目标已有明确承诺，但誓言为社会融合采取的行动大多仍然没有落实。而同时，与全球化关联的经济趋势与世界许多地区的社会融合背道而驰。由于当前的就业趋势导致劳动力市场日益分割，穷人和边缘化的人大多受到排斥，无法享受全球化带来的利益，而当前的全球危机可能加剧这一状况和使其延续下去。

大会不妨在本报告基础上对下列各项建议进行审议

B. 建议

国家层面

84. 各国政府应制定具有社会包容性的政策，并将其纳入国家发展战略和减贫战略的主流。此类政策应基于对多元化的尊重和对强行同化的禁止。为实现这一目标，各国政府可考虑设立一个机构联络中心，负责促进和监测社会融合。

85. 各国政府应积极执行明确禁止基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份歧视边缘化群体和个人的政策，并从本国的法律框架中删除一切歧视性规定。

86. 各国政府应考虑促进充分就业和体面工作，将其作为社会经济融合与减贫的主要手段，并对在社会上和经济上处于边缘化地位的群体给予特别的重视。

87. 各国政府应制定和执行跨部门的全面社会政策，包括为正规经济和非正规经济制定基本的社会保护计划，作为在本国社会实现平等、包容、稳定和凝聚力的手段。

国际层面

88. 国际社会和捐助国政府应特别注意脆弱社会(包括那些刚刚摆脱冲突的国家和面临风险的次区域)的需要，以促进旨在预防和减轻暴力冲突的和平建设、社会凝聚力及建设性的社区关系。

89. 应请区域政府间实体推动交流旨在实现公平、包容和凝聚力的良好政策和做法。

90. 国际社会可以对当前因群体而异的任务规定进行思考，以确定各个任务规定之间的联系和重合点。为了有效执行这些任务规定，对不同弱势群体所采取的方法的共同点可以作为更有效执行这些任务的基础。

91. 鼓励联合国系统制定全系统整体方法，支持国家为在国际、区域、国家和地方各级促进社会融合作出努力。特别是，联合国系统和联合国国家工作队应支持各国政府将社会融合目标纳入发展政策和计划及减贫战略的主流，并与民间社会、私营部门和其他伙伴合作，确保处境不利的社会群体参与规划、执行和监督进程。

92. 国际社会和捐助国政府应努力信守承诺，满足尤其是最贫穷者和最弱势者因这次全球经济和金融危机而产生的社会服务和社会救助需求，包括在卫生服务和收入安全方面的需求。