



第六十九届会议

临时议程* 项目 26(a)

社会发展

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成果的执行情况

秘书长的报告

摘要

本报告根据大会第 [68/135](#) 号决议提交。报告概述了社会发展委员会第五十二届会议“促进增强人的权能以实现消除贫穷、社会融合以及充分就业和人人都有体面工作”优先主题的讨论情况。报告强调以有效的政策和战略促进增强权能的决策办法，这个办法的目的是创造一个有利的环境，使人民能够通过综合战略增强权能，加强个人和群体的各种能力，确保包容性的机构和治理进程，并促进不歧视。报告还述及非洲和最不发达国家的特殊需要，在执行有关与社会群体和社会融合的方案方面取得的进展，以及加强可持续发展的社会层面的途径。本报告最后提出一套建议供大会审议。

* [A/69/150](#)。



一. 引言

1. 大会在第 68/135 号决议中,重申社会发展委员会对落实和审查社会发展问题世界首脑会议以及大会第二十四届特别会议的成果承担主要责任,并请秘书长向大会第六十九届会议提交一份关于此问题的报告。

2. 本报告简述 2014 年 2 月举行的社会发展委员会第五十二届会议的讨论情况,会上尤其讨论了“促进增强人的权能以实现消除贫穷、社会融合以及充分就业和人人都有体面工作”优先主题。经济及社会理事会在第 2012/7 号决议中,选定这一专题作为委员会 2013-2014 年审查和政策周期的优先主题。增强权能是一个长期进行的动态进程,并受国家和地方具体情况的影响。增强权能是实现社会发展、减贫、充分和生产性就业以及社会融合这些核心目标的一个组成部分,而这些目标也有助于实现增强权能。

3. 报告第一部分审查促进增强权能的政策和战略。这部分还述及非洲和最不发达国家的特殊需要,在执行有关与社会群体和社会融合的方案方面取得的进展,突出强调了青年、老年人、残疾人、家庭和土著人的情况。报告第二部分重点阐述可持续发展的社会层面。这部分审查可以影响社会条件和因素的政策和战略,即影响社会、经济和环境各领域变革进程以实现可持续发展的社会驱动因素。本报告最后提出一套建议供大会审议。

二. 社会发展委员会第五十二届会议审议的问题

A. 优先主题:促进增强人的权能以消除贫穷、实现社会融合以及充分就业和人人都有体面工作

4. 增强权能是促进社会所有成员有效地参与影响其生活的决策进程的一项长期进程。它涉及多个领域的各种行动和行动者。为创造有利环境,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。人们一旦增强了权能,就可以成为变革的推动者,并积极参与为现有的和新出现的挑战寻找可持续解决办法。因此,增强人的权能不仅本身是一项目的,而且是实现包容、公平和可持续发展的途径,因此非常重要。

5. 所有公共政策对增强人的权能都有某种程度的影响,无论其是明确政策的结果,还是通过政策措施的间接影响。虽然没有一套统一或普遍的政策和战略以促进增强人的权能,但是各国政府可以采取增强权能的制定和执行政策的办法,使所有社会成员有效地参与。这一办法应有两个方面:一个旨在通过全面和普遍的政策,保障平等机会和消除参与障碍;另一个旨在通过有针对性的措施,帮助面临最大挑战的人摆脱贫穷和排斥。这两个方面是相辅相成的,必须纳入统一的政策框架。

6. 重在增强权能的政策和战略，通过提高人的能力投资于人的潜能，并通过促进公民参与促进建立利益攸关关系。因此，增强权能进程可以加快实现千年发展目标，并在实现更具包容性、公平和可持续发展方面支持 2015 年后发展议程。

1. 增强权能的政策方法的关键要素

7. 增强权能的方法的关键内容包括：加强个人和团体参与的各种能力；建立发挥支持作用的开放、反应积极、问责和透明的公共机构；以及消除歧视。这种方法不仅要对社会群体有针对性，而且要促进包容性的机构，能够为所有人创造一个平等的竞争环境。

8. 衡量个人在何种程度上获得权能，可根据他们积极参与和促进经济、社会和政治等所有生活领域的的能力。加强这一能力，首先要靠投资于基本社会服务和社会保护。健康和受过教育的人更有可能获得薪酬较高的就业机会，从而增加其提高地位和更广泛地参与社会的机会。加强个人能力，还可通过帮助其更好地获得金融服务、就业和创业技能培训、信息和通信技术和知识管理，以及社会动员和建立伙伴关系或联盟的培训。

9. 此外，制定和执行增强人的权能的政策和战略，必须以对使人丧失权能和加深排斥的因素认真进行社会分析和评估为基础。扩大证据基础需要关于这类因素的及时和可靠的数据，这些数据要便于公共查询，并按性别、年龄及其他社会经济和人口特点分类，还要确定可衡量的指标，以评估在促进个人和团体增强权能方面的进展。这样做也需要建立可靠的统计系统。

10. 公开和具有包容性的体制、透明度和问责制、尊重人权以及公正的司法系统，是增强权能的办法发挥效力的基本先决条件。特别是，国家和地方公共机构必须改变其内部结构和机制，使它们能够更有效地促进公民参与、协商和社会对话，与多个利益攸关方建立伙伴关系，并支持代表弱势群体或处于社会边缘地位群体的包容性基层组织。

11. 最后，非歧视和人人机会平等是增强权能的关键要素。歧视、陈规定型观念和社会排斥是让脆弱和弱势群体和个人参与的重大障碍。

2. 加强人的参与能力的政策

投资于社会服务和社会保护

12. 享受普及优质教育和基本保健，可以是脆弱和弱势个人摆脱贫穷的途径。社会保护提供最低收入支持和基本服务的保障，可改善贫困家庭的保健和教育成果并使家庭能够减轻风险。这些建设人力资本的措施，可以成为增强权能的跳板。

13. 在过去十年里，改善小学入学率方面已经取得了很大进展。但是，在校率和毕业率以及学生获得的教育质量方面仍然存在重大差距。此外，获得中等和高等

教育在许多国家仍然是一个挑战。另外应作出努力，通过增加合格教师人数等措施，提高学习质量以及改善在校率和毕业率；加强学校管理；使课程标准化；减少与教育有关的直接和间接费用(即教科书、校服、午餐和交通等费用)；为弱势家庭提供财政或实物支助；改善学生上学放学路上的安全；提供费用低廉的非正规和职业教育和远距离学习。

14. 公民教育对于提高人的能力至关重要，因为它能建立对公民权利和责任的认识，并有助于通过提供关于公共政策和优先事项(包括预算拨款和开支)的关键信息作出知情的决策。可以与民间社会组织合作、通过正规和非正规教育提供公民教育。

15. 公共保健方面的投资不仅会改善获得基本保健设施的情况，而且还会减少今后的财政和人力费用，如营养不良、产妇和儿童死亡率、传染病和非传染病及流行病的发病率以及因健康状况不佳造成的学校或工作缺勤。这种投资使人们能够过上更健康和产出更高的生活。幼儿期健康状况不佳对学习成果产生不利影响，从而减少获得体面工作及在以后生活中摆脱贫穷的机会。越来越多的国家认识到基本保健服务对包容性和可持续发展的重要性，正在开展全面的保健改革，以实现全民健康保险。¹ 应促进关于成功政策和办法的知识分享，以协助各国政府规划全民保健系统。

16. 社会保护可减轻经济和社会冲击和灾害的负面影响，并通过提供临时、有时是长期的维持生计支持，防止公民陷入贫穷。在一些国家，社会保护包括向目标人口有条件或无条件的社会转让，目的在于解决贫穷和排斥的根本原因。许多发展中国家认识到这其中可能的益处，一直在建立或加强其社会保护制度或方案。许多社会转让方案都有投资于人的能力的内在组成部分；这些方案将上学和定期健康检查或参加职业或技能培训作为附加条件。此类方案能否成功打破世代相传的贫穷并促进增强权能，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。

改善获得体面工作和其他生产性资产的机会

17. 体面工作不仅创造收入，而且还提供了进行社会互动和获得社会承认的空间，并成为产生尊严感的源泉。因此，这种工作是增强人的权能的一个重要手段。只是从事工作并不一定会改善生活质量。事实上，大多数生活在贫困中的人在从事自给农业或低技能、低工资、工作条件差的工作。为促进通过工作增强权能，只靠创造更多更好的就业还不够，另外需要通过各种干预措施改善获得体面工作的机会，包括：审查和修订劳工法律和规章；修订劳动力市场政策，如支持最低工资、集体谈判或为对小型和微型企业进行生产性投资提供财政和税务激励；使

¹ 见世界银行主席在2013年12月于东京举行的全民医保促进包容性和可持续增长全球会议上的发言；可查询 <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2013/12/06/political-leadership-universal-health-coverage-world-bank-japan>。

劳动力市场政策与宏观经济政策和社会政策更好地协调；促进社会对话；激励非正规部门行为体改善工作条件；支持以成员为基础的组织，如合作社等。

18. 其他生产性和物质资产，如土地、房屋和金融服务，对于帮助人们抵御冲击、扩大选择和摆脱贫困也非常重要。特别是必须制定政策，确保尤其让小农户和土著人民有机会获得土地及相关资源。金融普惠是增强人的权能的另一个重要战略。大多数生活在贫困中的人无法利用正规银行系统，因此无法方便低廉地获得信贷。世界银行数据显示，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。² 必须加大努力来扩大获得广泛金融服务的渠道，包括以社区为基础的储蓄、信贷、小额保险、农村金融和移动银行业务，并改善金融知识扫盲和管理，促进更建设性地使用这些服务。同时，应更多重点关注加强金融管理和利用，包括通过促进一系列金融服务提供者(如商业银行、金融合作社、小额供资机构或社区性机构)采取负责任和可持续的借贷做法，支持生产性企业和发展人力资本。

促进获取信息和通信技术

19. 信息和通信技术已被公认为一种强有力的工具，可以增强人的权能、促进参与、消除贫困和实现以人为本的包容性可持续发展。根据国际电信联盟(国际电联)，2014 年年底世界各地有将近 30 亿因特网用户(其中三分之二在发展中国家)以及近 70 亿移动电话用户(36 亿在亚洲和太平洋地区)。³ 在国家一级和基层一级，许多创新发展倡议已经成功地利用信息和通信技术的潜力，如现金转移方案以及灾害监测和预警系统等等。但是，仍然存在多层面的重大数字鸿沟，如富人和穷人、农村和城市地区、男子和妇女之间在接入和使用方面都有差距。除了需要更多投资于信息和通信技术基础设施和技能发展，各国政府应确保普及信息和通信技术宽带，并制订特别注意特定社会群体(即青年、老年人、残疾人、土著人、妇女、穷人和移徙工人)需要的信息和通信技术政策。

3. 建立包容性的公共机构以促进人民的参与

20. 增强权能战略在何种程度上能够得到有效的实施取决于有包容性和有效的机构。包容各方的公共机构维护其价值观，承诺为无论何种背景的所有人服务，并促进其参与。反过来，积极参与和公民参与将加强体制的合法性，并建立对其的信任，这是一个具有凝聚力的社会的基础。

21. 许多有力理由都说明，参与对增强权能是至关重要的。人民通过参与获得公民和政治知识，更多地了解自己的权利和责任，并对改善自己的生活发挥自主权

² 见世界银行全球金融普惠数据库。可查询 <http://microdata.worldbank.org/index.php/catalog/global-findex>(2014 年 6 月 30 日查阅)。

³ 见 http://www.itu.int/net/pressoffice/press_releases/2014/23.aspx#U5h9SPI5PQI。

和控制权，从而成为更好的公民。随着人民的信心和技能与日俱增，这将对进一步参与发挥催化剂作用，反过来促成更广泛和更有结构性的变化。最后，参与为决策和执行过程带来新观点和创新想法与方法，同时将促生归属感、承认感、社会认同和尊严感。⁴

22. 但是，没有包容性和有效的机构，基础广泛的参与就不可能扎根。官僚主义或机构对变革会打击基层参与的积极性。同样，如果积极参与不能带来及时和切实的成果，人们在这个过程中就会失去信任、信心和资源，从而产生失望，并最终导致权能弱化。因此，必须要了解机构如何行事和运作。许多现有机构可能不具备促进参与所需的适当机制和能力。为促进增强人民权能，必须转变机构文化并酌情加强其能力。

23. 可以在下列领域加强机构能力：通过定期协商、公开听证会、全体会议和社会对话等等，组织和促进基础广泛的公民参与；建立联盟和伙伴关系；循证决策；信息和知识共享；弱势群体和社区能力建设，使他们能够有效参与。此外，必须让各利益攸关方和各部门机构致力于促进包容性和可持续的愿景、目标和进程，并发展其社会资本能力。

24. 往往开始于基层一级的社会动员工作，已成功地改变公民的心态和行为，并使其产生了更大的责任感。应指出，在支助基层举措方面，促进、加强并与现有的集体组织和社会运动建立联系，通常比创造参与新的空间和机制更有效。宽带和移动技术以及社交媒体网络等现代技术有着巨大的潜力，可以提高公共机构接触到更广泛公众的能力。

25. 最后，强有力的体制透明度和问责机制也对促进各利益攸关方的支持和参与至关重要。问责制可采取许多不同形式，如有问必答(有权得到应答和有义务提供应答)和有行必果(有能力确保采取行动，并问责无效时可以采用补救机制)。问责机制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，包括公民参与，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。

26. 公共机构应负责确保提供影响人民生活的相关信息，例如有关公共政策、规划、预算编制和统计数据的信息。传播此类信息应通过信息和通信技术向最大范围及时传达，使公民能够作出知情的决定。反过来，更多的参与和公民参与又将加强机构的透明度和问责。为保障知情权，一些国家政府已颁布法律和条例(如印度 2005 年《知情权法案》)，并建立了体制框架来支持这些法律条例。获得信息增强人的权能，反过来又会支持使机构承担问责的监测机制。

⁴ 见 John Gaventa 为社会发展委员会第五十二届会议高级别小组讨论会编写的关于促进增强人的权能以实现消除贫穷、社会融合及充分就业和人人有体面工作的介绍发言(可查阅 <http://www.un.org/esa/socdev/csocd/2014/JohnGaventa.pdf>)。

4. 消除歧视和排斥

27. 增强权能的另一个目的是消除参与障碍。应通过下列方面协调努力，打击一切形式的歧视：使国家政策和法律框架与国际人权规范和标准相统一，包括修正和(或)消除正式和非正式司法系统的歧视性法律和做法；扩大民事登记系统的覆盖面；提高弱势和处于边缘地位团体和个人对其权利(即诉诸司法和获得金融服务的途径、财产权和继承权)和公民责任的法律意识和了解；除普遍措施之外，对采取有针对性的或特别措施，如配额制度，惠及受排斥或弱势群体；向公共服务提供者提供指导和培训，以有效地处理歧视；找出造成权力不对称和导致歧视的社会规范、态度、行为和陈规定型观念，并为使其发生转变加强宣传。

28. 公民身份登记非常重要，可以作为消除歧视和排斥的一个切入点。应建立有效的民事登记制度，使人们具备合法身份，能够主张自己的权利。应尽一切努力找出并消除民事登记的障碍，包括开展宣传活动和登记活动。

B. 非洲和最不发达国家的特殊需要

1. 非洲的特殊需要

29. 非洲发展新伙伴关系(新伙伴关系)继续发挥关键作用，指导非洲及非洲人民的发展优先事项。整个非洲大陆正在取得更好的社会发展成果、提高农业部门业绩、加强基础设施与能源投资方面取得重大进展。非洲发展新伙伴关系还继续在非洲大陆改善治理方面发挥关键作用。在非洲发展新伙伴关系所有这些优先领域所得进展的合力下，非洲争取实现包容性的变革发展和促进持久和平的工作得到加强。展望未来，非洲联盟 2063 年议程将进一步加强这些努力；该议程的目标是指导非洲大陆在今后五十年实现转型，包括促进经济增长、推动社会发展、增强公民权能和非洲一体化。

30. 尽管非洲的经济增长率比 2012 年的 5.7% 有所回落，但是秘书处经济及社会事务部《2014 年世界经济形势与展望》预计，非洲大陆的经济增长 2014 年可达 4.2%，2015 年可达 5.1%。这意味着，非洲的增长率仍然将达到全球平均水平的近两倍。这种增长的基础是对非洲初级商品的需求强劲、有利的宏观经济政策环境以及消费和投资提高。然而，许多非洲国家还不能实现包容性增长。除了大规模失业、就业不足和低工资之外，就业方面的性别差距依然存在。国内及国家间的不平等继续扩大。

31. 减贫方面取得一定进展。2010 年，撒哈拉以南非洲每天以低于 1.25 美元维系生活的人口比例为 48.5%，较 1990 年的 56.5% 有所下降。⁵ 为进一步减少贫穷和创造让所有人都维持体面生计的机会，非洲的经济增长需要转化为高就业的增

⁵ 见世界银行发展数据小组 PovcalNet 网上贫穷分析工具(2014 年)。可查阅 <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/index.htm?1,0> (2014 年 6 月查阅)。

长。为使增长做到公平、可持续和包容各方，它必须控制受过教育的年轻人、残疾人和其他弱势群体以及妇女失业或就业不足的人数。除了国家的努力，国际合作和支持对使非洲发展更可持续和更加包容也很重要，特别是减少非洲债务负担和汇款的交易成本，并减少通过非法资金流动损失的投资资本和收入。

32. 需要采取更大的努力，使人民、尤其是年轻人和其他弱势社会群体大范围地获得有收入和生产性就业。国际劳工组织估计，撒哈拉以南非洲四分之三的劳动者从事脆弱形式的就业。⁶ 为解决这一情况，需要持续投资于劳力密集型部门，提高生产力和农业部门的增长，并扩大工业化、非洲内部贸易和战略性地参与制造业与服务业的全球价值链。非洲国家还需要继续巩固和进一步投资于受过教育和健康的劳动力。这就需要投资于技术和职业技能发展和终身学习，加强各级教育系统，改善卫生成果，特别是孕产妇和儿童保健，并确保提供基本社会保护。

33. 为加倍努力消除贫穷和饥饿，并确保非洲国家坚持将消除贫困作为首要关切，非洲国家元首在非洲农业发展综合方案(农业发展方案)通过十周年之际，宣布 2014 年为非洲农业和粮食安全年。该方案的目的是，通过增加促进包容性增长和可持续发展的机会，使非洲大陆农业转型，以确保共同繁荣和改善所有人的生计。从确立非洲农业投资的重要性以来，这一直是国家、区域、大洲和全球各级政策议程上的优先事项。更重要的是，农业运作情况有所改善。农业国内生产总值在近十年的年平均增长接近 4%，远远高于过去几十年的增长率。

34. 但是，农业运作得到改善尚未大幅降低非洲大陆的贫困和粮食不安全状况。许多国家，特别是萨赫勒和非洲之角，仍然在满足人民温饱问题上面临重大挑战。实际上，撒哈拉以南非洲将无法实现在 2015 年底前将挨饿人口比例减半的目标。尽管近几年在降低营养不足状况方面略有进展，但是该次区域仍是全世界营养不足症发病率最高的地区。⁷ 联合国粮食及农业组织估计，撒哈拉以南非洲总人口的 24.8%(即 2.227 亿人)在 2011-2013 年期间处于营养不良。⁸ 此外，在该次区域粮食无保障人口的绝对数量预计将从 2012 年的 3.57 亿增至 2022 年的 4.11 亿。⁹

2. 最不发达国家的特殊需要

35. 最不发达国家从全球经济危机中保持温和复苏，2013 年总体增长率为 5.6%。虽然比上一年增长了 1.3%，但只有 11 个国家达到或超过了 2001-2010 年期间近 7% 的总体年增长率。极端贫穷仍然普遍存在。根据 2001-2012 年期间的数据，最不发达

⁶ 国际劳工组织，《2014 年世界就业报告：创造就业的发展》(日内瓦，国际劳工局，2014 年)。

⁷ 联合国，《2013 年千年发展目标报告》(纽约，2013 年)。

⁸ 联合国粮食及农业组织、国际农业发展基金和世界粮食计划署，《2013 年世界粮食不安全状况：粮食安全的多个层面》(联合国粮食及农业组织，罗马，2013 年)。

⁹ Stacey Rosen 等著，《International Food Security Assessment, 2012-22》，《Outlook》GFA-23 号(哥伦比亚特区华盛顿，美国农业部经济研究处，2012 年 7 月)。

达国家生活水平低于 1.25 美元贫穷线的人所占比例为 50.8%(见 A/69/95-E/2014/81, 附件, 表 1)。持续实现高增长的国家, 在实现减贫和其他发展目标方面取得了进展。因此, 必须要维持迄今取得的经济增长, 并创造更多的生产性就业和体面工作, 以促进在人和社会发展取得重大进展。然而, 作为一个群组, 最不发达国家在许多方面面临着特殊经济挑战。尤其是, 这些国家极易受到冲击和发达经济体的波动以及气候和自然灾害的影响。

36. 各项社会指标方面的进展仍然是好坏参半。这在很大程度上归因于, 与其他国家群组相比, 最不发达国家全球发展目标的道路更长, 而可用于这项工作的资源较少。与此同时, 最不发达国家的人口压力正在迅速增加, 而支持人口的土地、住房和基础设施能力日趋紧张。此外, 仍然非常需要全面和持续的社会保护制度来提供基本货物和服务, 并加强在人的整个生命周期的应对能力。尽管一些最不发达国家已建立了社会安全网方案, 许多国家还作出努力扩大和加强这些方案的体制框架, 但是大多数计划的运作仍是临时性的, 缺乏可持续性。

37. 在教育方面, 许多最不发达国家小学的入学率正在增加, 实现两性均等方面正在取得重大进展。然而, 虽然有些国家取得重大进步, 但是在提高毕业率方面进展较慢。此外, 在较高教育阶段、包括职业和技术教育的入学率显示出进展乏力。尽管接受小学和中学教育以及青年识字的情况有所改善, 但是许多年轻人缺乏与工作有关的足够技能, 陷入失业或无法找到体面的工作。

38. 虽然最不发达国家的营养不良人口比例近年来有所下降, 但是所得成就很有限。2011-2013 年期间, 大约有 2.52 亿人遭受饥饿。然而, 孟加拉国、埃塞俄比亚、尼泊尔、尼日尔和卢旺达五个国家减少了饥饿人口的相对和绝对数字。虽然大多数最不发达国家在改善儿童和产妇保健方面取得了稳步进展, 但是没有几个国家实现了千年发展目标关于儿童死亡率降低三分之二和产妇死亡率降低四分之三的指标。疟疾和肺结核的发病率仍然很高, 但继续有所下降。艾滋病毒感染率略有下降, 在减少与艾滋病所致死亡率方面取得的进展更为显著。

C. 社会群体和社会融合相关方案的执行情况

39. 历史传统上被边缘化的社会群体, 继续在生活于贫困之中或长期容易陷入贫穷人口的超高比例, 他们无法找到工作或工作不稳定和脆弱, 而且无法充分参与社会。除了促进社会发展的全面战略, 还需要针对特定社会群体的措施来解决其特有劣势, 从而帮助创造公平竞争环境。社会发展问题世界首脑会议执行工作一个不可分割的组成部分, 是通过重点面向特定社会群体方案开展的。

40. 在权能增强运作良好的家庭中, 所有成员的人权都得到尊重, 这种家庭是发展的动力。2014 年将迎来国际家庭年二十周年。纪念活动的筹备工作主要以减贫、兼顾工作与家庭以及代际团结为主题。在国家、区域和国际各级开展了周年的筹备活动, 特别是非政府组织和社区组织开展的活动。在筹备进程中开展的研究以

及区域和国际审查，显示出注重家庭的政策对实现减贫、有利儿童的积极成果、更好兼顾工作与家庭平衡以及代际联系的重大贡献。通过综合应对代际问题，注重家庭的决策办法有可能推动可持续发展努力。

41. 国际家庭年二十周年推动我们探讨家庭政策制定的现状和优先领域。面向家庭的政策主要以保健、教育、住房和照护安排为重心，也越来越注重代际问题。政府政策通过立法措施和社会保护制度，为弱势家庭提供了支持和保护，并特别重视家里有儿童青年的家庭和妇女当户主的家庭。有些还与重点开展家庭方面工作的组织、私营部门和其他相关利益攸关方优先结成伙伴关系。有的国家通过了国家家庭计划，以指导协调一致地制定家庭政策，其中一些还采取步骤，对家庭服务和项目(如现金转移与提供儿童保育方面的服务和项目)进行下放。然而，制定家庭政策依然受到缺乏充分研究和健全统计数据的制约。除了改进数据和指标，促进家庭政策还要求更多地将家庭观点纳入通盘决策，系统的长期政策评价，并制定整个生命过程办法，同时考虑到各代人的贡献和需要。

42. 必须促进和保护老年人的权利日益受到更多关注。社会发展委员会在第五十二届会议上通过一项题为“进一步执行 2002 年马德里老龄问题国际行动计划”的决议草案，其中首次述及老龄歧视问题。该决议承认老龄歧视是一种广泛存在的态度，这种偏见既是年龄歧视引起的，也加剧着年龄歧视。与此同时，人权理事会在 2014 年 5 月新任命了一名老年人享受所有人权问题独立专家。独立专家的任务是协同老龄问题不限成员名额工作组以及联合国其他机构和进程，并研究执行《马德里行动计划》对人权的影响。

43. 在 2013 年 8 月举行的第四届老龄问题不限成员名额工作组会议上，会员国强调，应当加紧努力执行 2002 年《马德里老龄问题国际行动计划》。然而，会上未能就如何开展执行工作达成一致意见。《马德里行动计划》设想将老龄问题和老年人关切问题纳入国家和全球议程主流作为执行工作的一个基本出发点，但在这方面很少或根本未能取得进展。因此，应对老龄问题仍然是零散进行的。造成这种情况的原因是，各国和各地区由于在宗教、社会福利模式以及影响越来越大的的人权方面的差异，对老龄问题和一般老年人问题的办法明显不同。基于人权的老龄问题方法，可以为讨论和解决老龄问题提供一个共同平台；对老龄问题往往存在狭隘和根深蒂固的观点，而这一平台还可以扩展人们的视野。

44. 近来，青年成为全球发展议程的主导问题。经过世界各地青年主导的抗议和示威活动之后，青年已经展现了自己的存在，并有力地要求更为公正、公平和进步的社会。他们要求国家治理结构中有更大的发言权，并要求在就业和经济生活方面有更多的机会。青年男女正日益成为变革的强大推动者，而惊人的全球青年失业和就业不足比率却仍然妨碍着他们发挥才华和动力。面对这一现实，充分发挥青年人的潜力和让他们参与决定社区和国家的命运，是迫切的当务之急。全球

人口有一半在 25 岁以下，其中 15 至 24 岁的有 12 亿；“青年人口暴增”是利用青年的才干和技能推动全球和国家发展的前所未有的机会。

45. 面对这些情况发展，已经提出多项倡议，以增加青年对联合国的参与。2012 年，会员国就青年政策和方案问题提出了加强机构间安排的请求，由此，秘书长将对青年和为青年开展工作作为其《五年行动议程》的优先事项。这一倡议的一个直接成果是制定了《联合国系统青年行动计划》。这项《全系统行动计划》是立足于《世界青年行动纲领》的一个蓝图，确定了联合国系统与青年有关的主要优先事项，并且为加强联合国实体之间在全球、区域和国家层面的协作提供了一项战略。《全系统青年行动计划》以就业和创业、保护权利和公民参与、政治包容、健康和教育(包括全面性教育)等专题领域为重点，是与世界各地的年轻人协商制定的，他们将继续参与其执行和监测工作。《行动计划》第一次年度报告确定和评估了取得的进展、存在的差距和所汲取的经验教训。在《行动议程》下，联合国志愿人员方案还与一系列合作伙伴合作，制定了联合国青年志愿人员模式；有史以来第一个秘书长青年问题特使呼吁对发展需要和青年权利作出更大承诺，并让青年参与联合国的工作。从 2013 年任命特使以来，特使重点致力于加强青年在国家，区域和国际各级的参与以及在为青年和对青年进行宣传，促进建立多利益攸关方伙伴关系，并协调联合国内的青年方案规划。此外，经济和社会事务部通过其社会政策和发展司作出努力，进一步审查青年参与这一专题。在这方面，该司召开了两次专家组会议，在就如何最好地确保青年人积极参与制订 2015 年后发展议程的更广泛讨论中，探讨青年的参与问题。

46. 按照大会第 66/124 号决议的要求，2013 年 9 月 23 日举行了实现关于残疾人的千年发展目标和其他国际商定的发展目标问题高级别会议，主题为“前进的道路：2015 年之前及之后兼顾残疾问题的发展议程”。多个利益攸关方参与了会议及其筹备进程，特别是残疾人及其代表组织。认识到实现千年发展目标的努力很大程度上遗忘了残疾人，与会者强调，必须确保为残疾人实现国际商定的发展目标，使其充分和平等地参与社会。会上还着重指出了残疾人的关键作用，他们是世界上最大的少数群体，也是实现消除贫穷和其他可持续发展目标方面的平等和重要伙伴。

47. 高级别会议的成果文件建议采取行动，以确保国家发展战略和努力包容残疾人，并定有面向残疾人的行动。文件还指出，关于残疾问题的数据、统计和指标虽然在范围、质量和可用性方面有所改善，仍然不够充分；文件强调需要在这方面作出更大努力，作出明确的残疾人状况评估，并追踪残疾人在多大程度上从实现国际发展目标取得的全面进展中受益。许多会员国已经作出努力，加强残疾问题的知识基础，包括针对残疾人的调查和在人口普查中采用华盛顿小组成套简易问题。

48. 无障碍环境作为一个贯穿各领域的问题，既是包容性发展的一项手段，也是其一个目标。因此，成果文件强调必须排除任何障碍，以确保残疾人能够实现其

最大潜力，实现充分和平等地参与社会。在这方面，在 2013 年纪念国际残疾人日(12月3日)，联合国秘书处启用了无障碍中心，以促进残疾人参与其工作。成果文件还强调，为把残疾问题纳入各级发展的主流，国际合作和可持续地调集资源具有重要作用。

49. 世界各地许多土著人民的文化特性、承认集体权利或传统知识和经验得不到承认，使得社会排斥、歧视和侵犯人权行为持续存在。土著问题常设论坛第十三届会议的特别专题是“符合《联合国土著人民权利宣言》的善治原则：第 3 至第 6 条和第 46 条”。从土著角度来看，善治之本是其在政治、经济、社会和文化领域的自决权利，否则所有其他人权都不可能实现。善治促进土著人民有权平等地充分参与有关影响他们及社区的问题以及土地、领地和自然资源的决策，包括承认土著形式的自行管理和自治。全球三分之二的土著居民居住在亚洲，常设论坛以亚洲为区域重点，强调土著人民长期受到边缘化，如缺乏教育和医疗保健服务，传统生计受到侵蚀，包括非自愿流离失所以及丧失自己的土地和资源。土著妇女特别容易受到歧视，得不到好的性健康和生殖健康服务，并容易受到性别暴力，特别是在冲突地区。然而，该区域在尊重土著人民权利和福祉方面也取得了一些进展，如除了祖传土地和自然资源，还在法律上承认土著身份和文化。

50. 大会将于 2014 年 9 月召开一次高级别全体会议，称为世界土著人民大会，以就落实土著人民权利交流观点和良好做法，重点是推动实现《联合国土著人民权利宣言》规定的目标。世界大会将提出一项注重行动的简要成果文件。

51. 为充分实现人人共享的社会，需要作出更多努力，建立一个全面的实证依据，以制定有效的社会政策。按性别、年龄、残疾状况和土著地位分列的更多和更好的数据和统计，对制订响应需求的政策以促进可持续发展以及准确评估这些政策对各人口阶层的影响至关重要。必须将可靠的数据和统计数字纳入 2015 年后发展框架，以确保发展真正是包容性和公平的。此外还必须要继续和加强努力，使所有社会群体、尤其是最边缘化群体的声音、需求和关切得到倾听，并在 2015 年后议程中予以响应。

三. 创造包容性的可持续发展的途径

52. 在 2012 年 6 月联合国可持续发展大会之后，全球的关注重点大力集中在有效和均衡地整合可持续发展的经济、社会和环境层面。广泛存在的一致意见是，可持续发展是 2015 年后发展议程的基础，而消除贫困为其首要目标，环境问题的地位也更加突出。但是，到目前为止，经济和环境问题在很大程度上掩盖了社会层面。

53. 加强可持续发展的社会层面需要注重社会条件和因素，这些通过影响变革进程，实现社会、经济和环境上可持续的发展。这些因素可以说是可持续发展的“社

会驱动因素”。了解推动或保持发展成果的社会因素，将使决策者能够找到对社会、经济和环境挑战可持续的解决办法。事实上，这一重心转变扩大了社会政策的范围，对解决复杂的可持续性挑战(如气候变化、水和粮食安全、能源、土地使用和灾害方面的挑战)以及导向更有效、持久、公平和公正的解决办法是必要的。

54. 社会驱动因素涉及三个核心要素，即以社会规范和价值观为基础的社会结构、体制和能动作用。为过渡到可持续的发展模式，社会驱动因素方面发挥着至关重要的作用。社会结构和体制影响到人民的意愿、行为和各種可能性，包括各种形式的社会经济阶层划分(阶级、族裔、性别和所在地)。体制包括影响人和组织的行为模式的正式和非正式机构“游戏规则”。能动作用是指个人和群体影响变革或应对与适应情况的能力，包括如何解决、革新、组织和动员起来以捍卫自己的利益、特性和权利。社会驱动因素可以推进或阻挠可持续发展，这取决于其支持的行为和规范。¹⁰

55. 因此，在制订促进包容性和可持续的发展以改变发展模式的政策时，必须应对发展挑战的结构性原因，即社会驱动因素。这包括社会伙伴更多地参与决策进程，并促进增强人的权能。

56. 社会政策必须引导社会驱动因素走向社会正义、经济增长和环境管理。例如，它们可以通过加强人力资源、减少不平等和促进生产性增长，影响转变性的变革。通过这一方式，社会政策能有助于取得更加可持续的发展成果。

关键政策领域

57. 若干重要政策领域尤其可以影响到可持续发展的社会驱动因素。这些领域需要采取战略，推动以就业为重点的宏观经济政策，普及社会保护和重新分配，机会和结果两方面平等，绿色经济、社会公平经济和社会性团结经济，以及参与和增强权能(见 E/CN.5/2014/8)。

58. 单纯注重经济增长，不大可能做到包容性，或导向相应扩大劳动力市场和让人人都有体面工作的机会。工资或自营就业继续为世界大多数人口产生大部分收入。因此，为实现以人为本的发展，宏观经济政策必须以充分和生产性就业及体面工作作为其首要目标。除了促进积极的劳动力市场政策、发展基础设施、产业政策 and 公共工程的战略，还必须更加注意解决非正式和弱势就业带来的风险，并促进和投资于绿色就业。

59. 社会政策要具有变革性，就不能仅限于针对弱势群体，而是应该服务于人在整个生命周期的多重职能，并采取再分配措施以解决不平等问题。特别是，人人能够获得全面的社会基础设施、服务和社会保障可在失业、残疾和老龄等多种或

¹⁰ 联合国社会发展研究所，《可持续发展的社会驱动因素》，《2015年后简报》第4号(日内瓦，2013年)。

有情况下提供保护，在受到经济冲击后稳定总需求，并加强向绿色经济过渡的能力。在某些情况下，“生态社会政策”通过现金转移和就业方案以及创新的资源调集战略等等，努力提高可持续的环境管理和自然资源利用。¹¹

60. 处理贯穿各领域的平等问题，在全球议程上迅速占据了越来越突出的地位；在这方面，必须要促进机会和结果两方面的平等。最常引起重视的是要扩大机会(如通过获得保健服务和技能发展)，而这反过来又影响生计。然而，不平等的结果也能限制个人可享受的机会，从而使有害的差距超越几代人长期延续下去，这就需要结构性的歧视作用力得到解决。协调一致的政策对解决这两种类型的平等问题非常重要。

61. 应对气候变化和土地退化等环境挑战，需要过渡到绿色经济和公正经济。有些促进绿色经济的努力，如支付环境服务或以市场为基础分配环境资产，没有一致地产生预期的结果，往往有利于富人而不利于某些社会群体。必须要有全面的社会政策，有助于兼顾环境可持续性与经济发展，以便建立一个公正和公平的绿色经济。应更加重视解决诸如体制能力、政治意愿和权力关系以及人民的认识和行为等因素。除了促进创造绿色和体面的就业，社会政策还可以减少对环境变化的脆弱性，鼓励绿色生产和消费，投资于生态社会公共工程，并利用基于社区的生计和自然资源管理系统，如土著人民、渔民、森林居民和小农户发展的生计和资源管理，其中有许多已经是符合绿色和公平经济的。¹²

62. 参与和增强权能是包容性发展的主要社会推动因素。增强个人和群体权能可以成为促进可持续发展的催化剂。参与性进程使人民有发言权，能够影响决策过程。上文第二节已经讨论了促进增强人的权能的战略。

63. 社会性团结经济是通过参与生产性生计和社会组织、增强人民权能的重要手段。它是指具有合作与联系关系以及民主管理形式的企业和组织(如合作社、协会和互利公司)生产和交换货物和服务的形式，其追求的目标不仅是营利而且还有社会和环境目标，并促进团结。这一集体的经济活动方式，可成为实现体面工作、满足需求、改善环境保护和通过技能、组织与机会扩大能力的一种可行方法，所有这些都促进发展。此外，社会性团结经济在经济衰退时表现出巨大的应对能力，从而减少了个人和团体的脆弱性。

64. 社会发展委员会第五十二届会议在关于新出现问题的议程项目下，讨论了可持续发展的社会驱动因素。委员会讨论了在制定和落实综合和包容的 2015 年后框架方面需要从社会角度审查可持续发展。平等和社会正义问题必须纳入未来的发展议程。为应对实现可持续和公平未来的复杂挑战，要有扩大社会政策范围

¹¹ 联合国社会发展研究所，《绿色经济的社会层面》，《研究和政策简报》第 12 号(日内瓦，2012 年)。

¹² 见 www.unrisd.org/social-drivers-note。

模式转变。这就要求国家、区域和国际各级进行变革性的结构改革，并让社会伙伴更多地参与决策过程。

四. 建议

65. 旨在减少贫穷、增加体面工作和实现社会融合的政策和措施，与旨在促进增强人的权能的政策和措施是相辅相成的。增强权能的决策方式，既要有全面战略，又要有针对特定群体的办法。个人和社区一旦增强权能，将成为推动包容性和可持续发展的变革力量。

66. 为了在落实社会发展问题世界首脑会议的成果和其他社会发展目标方面加快进展，并加强可持续发展的社会支柱，大会不妨考虑以下建议：

- 各国政府应考虑通过增强个人权能的政策办法，包括投资于教育、职业技能和卫生等等；加强机构的问责、透明、积极反应和能力，以促进有效参与；以及消除歧视。为此目的，各国政府应当：
 - 投资于社会保护和基本社会服务，方便获得体面工作、信息和生产性资源，如信息和通信技术、金融服务、土地和财产，以此作为增强人的权能的途径
 - 消除歧视性法律、政策及做法和其他参与壁垒，包括建立有效的民事登记系统，以便能够平等地诉诸司法和享受公共服务，并公平地获得资产和机会
 - 加强机构的透明和问责机制，以争取各利益攸关方的支持和加强机构能力，通过定期协商、公开听证会、市民大会和社会对话，促进广泛的公民参与
 - 加强能力，以收集、分析和广泛提供高质量、及时和可靠的数据，并尽可能按性别、年龄、农村或城市所在地、健全或残疾、收入、种族或族裔和土著地位分列，以有助于社会分析和影响评估以及包容性的决策和监测进程
 - 加强在可持续发展的经济、社会和环境各层面的政策一致性和协调，将消除贫穷和促进体面工作作为中心目标；在国家决策中优先重视创造就业和扩大社会保护。