



社会发展委员会

第五十四届会议

2016年2月3日至12日

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

反思和加强当代世界的社会发展

秘书长的报告

摘要

本报告依照经济及社会理事会第 2014/3 号决议编写。经社理事会在该决议中决定，社会发展委员会 2015-2016 年度审查和政策周期的优先主题是“反思和加强当代世界的社会发展”。根据《2030 年可持续发展议程》提出的愿景和委员会第五十三届会议的审议，本报告指出了可持续发展的新机遇并提出了具有前瞻性的具体政策建议。报告阐述了可持续发展在社会、经济和环境层面的主要相互关联，并举例说明了发挥它们之间协同增效作用的政策。报告提出了加强可持续发展社会层面的前瞻性战略以及供社会发展委员会采取行动的具体途径。



一. 引言

1. 社会发展是可持续未来的基础。会员国在 2015 年 9 月通过一项雄心勃勃、具有历史性的全球发展新议程——《2030 年可持续发展议程》(大会第 70/1 号决议), 其中再次申明了这一观点。新提出的《2030 年议程》与 1995 年、也就是 20 年前在哥本哈根举行的可持续发展问题世界首脑会议相呼应, 所发出的核心讯息是, 具有包容性的发展才能持续。社会发展是实现《2030 年议程》各项目标的核心。谋求以人为本、立足于社会正义原则的发展, 是实现社会、经济和环境可持续发展的根本所在。

2. 1995 年世界首脑会议以来进展情况参差不齐, 加之未能防止出现不平等现象加剧等消极社会趋势, 这为在当前背景下加强社会发展提供了动力。根据《2030 年议程》提出的愿景和委员会第五十三届会议的审议, 本报告指出了可持续发展的新机遇, 并提出了具有前瞻性的具体政策建议。由于认识到社会政策是《2030 年议程》所设想的变革性、以人为本发展的重要内容, 本报告阐述了可持续发展在社会、经济和环境层面的主要相互关联, 并举例说明了发挥它们之间协同增效作用的政策。

二. 促进可持续发展的社会政策

A. 支持以人为本、包容性强和综合兼顾的《2030 年可持续发展议程》

3. 自 1995 年以来, 社会发展的进展情况参差不齐, 所取得的成果并不牢固。尽管在减贫方面取得很大成绩, 但数亿人依然生活在极端贫困之中, 根本性脆弱问题仍未得到解决。增长一直既不具包容性又不公平, 不断加剧的不平等现象阻碍了消除贫穷和其他社会发展目标的实现。社会排斥现象继续影响到许多人, 特别是某些社会群体和人口群体的成员。失业现象、尤其是青年人失业普遍存在, 大多数劳动者仍然无法获得社会保护。气候变化和反复出现的全球经济危机、粮食危机和能源危机等主要全球趋势还显示, 经济冲击、自然灾害或政治冲突可以很快削弱或逆转在减贫和人类发展方面取得的成就。最不发达国家——其中大多数位于撒哈拉以南非洲——继续面临这些危害带来的巨大风险, 因此在实现社会发展目标方面尤其面临挑战。

4. 此外, 正规部门的工人(尤其是受过更多教育的成年人)与往往从事非正规工作的无技能青年和妇女之间的差距越来越大, 导致在体面工作方面出现倒退, 尤其是在青年中。这让人们更加担心出现不满和不稳定, 而且使社会契约受到威胁。

5. 千年发展目标鼓励各国政府围绕一套可衡量目标采取具体行动。考虑到在执行千年发展目标期间吸取的经验教训, 《2030 年议程》强调, 全球发展必须要有更综合的愿景, 而且这一愿景要立足于可持续性、公平性和包容性。因此, 反思

和加强可持续发展的社会层面不只要在很短时间内实现减贫或创造就业的具体目标；还需要消除构成发展挑战的结构性根本原因，确保取得基础广泛的社会进步和拥有复原力，确保社会发展能够长期持续。

6. 《2030年议程》确认，消除一切形式和层面的贫穷，消除国家内部和国家之间的不平等，保护地球，实现持久、包容和可持续的经济增长和促进社会包容，是相互关联和相辅相成的(同上，第13段)。因此，若要实现《议程》提出的公正、公平、包容和具有社会包容性的未来这一愿景，使最弱势群体的需要得到满足，会员国就必须有力地采取包容各方和协调一致的政策办法。

B. 消除贫穷、促进平等和体面工作及尊重人权

1. 以社会公正、包容和参与为核心的普惠性政策框架

7. 近期的趋势提醒我们，单靠市场力量不能改善复原力、包容性和环境保护。相反，若要在贫困、失业和排斥方面获得广泛的复原力和保护，就必须制定覆盖所有人的社会政策，包括普遍获得社会保护、司法和公共产品和服务(例如保健和教育)，还必须让所有人可以公平地获得资产和机会。事实上，对于实现《2030年议程》提出的愿景、确保获得充分和有保障的生计和提高个人和群体的生产能力而言，社会政策的普惠性是关键一环。社会政策也可以降低妇女和女孩承担的不平等的护理负担，为保护和管理自然资源提供奖励措施，保护人民免遭收入损失及失业和其他冲击造成的费用。

8. 在解决长期贫困、防止陷入贫穷和解决长期脆弱性方面，为提供更多的高质量公共产品和服务进行大量投资的国家取得的成就最大。对于执行《2030年议程》而言，这是一个很有现实意义的经验教训。例如，印度尼西亚、卢旺达、泰国和越南大量投资于保健并逐步实现全民医保，健康指标随之得到改善，这与减贫有着密切关系。¹ 健康状况不佳是造成长期极端贫穷持续存在的一个重要因素，也是今后陷入贫穷的一个主要诱因，而且拖累经济生产力，因此，为扩大保健覆盖面进行投资将是国家提高复原力战略的重要部分。

9. 这类投资产生的最大变革性影响是，它们为个人和家庭创造了保护和改善生计的机会，从而消除了多层面贫穷和脆弱性的根本原因。普遍获得优质教育可以提高就业能力，提高未来的收入潜力，建设受排斥群体的信心和能力，使之更全面、更经常地参与公共生活和社会生活。全民医保有助于减少与健康有关的收入冲击所带来的风险，提高生产力，让人们能够更长时间地工作和储蓄。与此同时，儿童福利和家庭补贴等普惠性社会转账可以让家庭有能力对子女的未来作出重要投资。穷人和刚刚脱贫者在生活中缺乏收入稳定性，而经常性和可预见的转账

¹ Overseas Development Institute, *The Chronic Poverty Report 2014–2015: The road to zero extreme poverty* (London, 2014)。

可以提高收入稳定性，从而使人们能够作出规划，不是把钱花在眼前的消费上，而是用于更有利可图的活动。另一个实例是，大量的经验证据显示，有条件和无条件的现金转账方案可以改善社会发展成果，包括最穷家庭的保健和教育成果，特别是在拉丁美洲。²

10. 相反，有证据表明，缺乏基础广泛的社会服务和社会保护、或这种服务的覆盖面和质量存在欠缺，与根深蒂固的贫困和不安全、不平等加剧和对人力资本的投资不足存在关联。2008 年全球金融危机发生后，高收入国家近年来采取了财政紧缩措施，包括对养老金、保健和社会援助作出一些限制，这导致贫困加剧和社会排斥，包括在老年人和残疾人当中，并造成社会紧张关系和不满情绪。³

11. 普惠性社会政策还对于解决社会排斥和扩大参与十分必要。个人和团体的参与能力以及将自己的选择变成预期成果的能力深受自身能力(即教育、健康状况和生产技能)的影响。教育让人们获得价值观、技能和态度，对促进包容有着尤其重要的作用。在全球范围内，在提高小学入学率方面取得成绩，但各国内部和各国之间在获得高质量教育的机会方面仍然存在重大差距。为改善生活贫穷者和其他受排斥群体的教育所采取的战略包括：减免学费及有关费用、执行顾及文化因素的双语教育方案、改善学校设施的无障碍环境、开展宣传活动推动入学、扩大职业教育和技术培训等。为了改善学习成果，发达国家和发展中国家投资于教师质量，增加教师工资，努力向各地区公平分配教师。很多国家还制定创新办法，以可承受的费用保持正规和非正规教育的质量，包括采用远程学习。教学大纲改革对包容和参与同样重要，此举可使年轻人掌握参与经济生活和政治生活的更强技能，成为可持续发展的积极推动者。此类改革还应力求转变造成不平等关系、阻碍发展的社会可持续性的社会规范和行为。

12. 如果忽视加强社会凝聚力和融合的重要性，就会出现各种风险。有证据表明，贫穷、失业和社会群体之间的不平等，无论是基于种族、族裔、宗教、种姓或年龄原因，都是发生内乱的可靠预警，甚至可能是更严重的暴力冲突的前奏。社会不公正、系统性排斥、贫穷和不平等是造成社会紧张关系的主要根本原因，为了消除这些根本原因所制定的普惠性社会政策和重新分配方案，可以有助于建立不同社会群体之间的联盟，增强公民之间的信任以及公民与政府的信任。

13. 还必须采用普惠性做法制定社会政策，以促进作为社会发展支柱的人权承诺，弘扬作为社会发展问题世界首脑会议的基石的平等、社会正义和团结原则。那些通过广泛提供公共产品和服务推行社会政策的各国政府对实现受教育权、医

² 例如见 International Bank for Reconstruction and Development/World Bank, *Conditional cash transfers: reducing present and future poverty* (Washington, D.C., 2009)。

³ 国际劳工组织(劳工组织)，《2014/15 年度世界社会保障报告：建设经济复苏、包容性发展和社会正义(2014 年，日内瓦)》。

疗保健权、住房权和工作权的助益最大。例如，牙买加制定了一个规范性框架，规定该国政府有义务不断寻求解决该国公民住房难题的办法，通过法律、政策和国际条约承认人类住房权。同样，印度的全国农村就业保障计划于 2005 年启动，其目的是实现所有公民的工作权。

2. 通过有针对性的特别措施促进包容

14. 即使在以普惠性为基础的政策框架中，部分民众在获得优质社会服务方面比其他入面临更多难题。

15. 例如，即使制定了确保普及教育的框架，城市地区的教育质量往往优于农村地区。甚至在城市地区，穷人居民区和富人居民区在学校和其他公共服务的质量方面往往存在很大不同。⁴ 女孩可能无法入学；路途遥远或安全问题可能成为儿童上学的障碍。因此，需要作出特别努力，哪怕是临时性努力，来克服这些难题，更有效地提供普及教育，促进社会发展。

16. 为了让特定的个人或群体更好地获得服务，各国采取了针对性措施，其中包括向残疾人发放乘车补助金券、为讲土著语言的人提供口译服务等。例如，保加利亚提供奖学金、往返学校的交通工具、教材、学校设备、教师辅导、共同课外活动并与家长和其他利益攸关方联系，促进罗姆人儿童融入主流教育。新西兰根据具体情况提供服务和福利，以满足毛利人的特殊需要，包括扩大提供毛利语诊疗和卫生宣传材料。危地马拉为土著儿童建立了一个完善的双语、文化间教育系统。事实证明，如果各国政府认真地防止污名化或长期存在的定型观念，这些措施就会更有成效。

17. 还有各种具体障碍限制了一些人充分参与所在社区的社会、经济、政治和文化生活的能力。为了克服这些障碍，包括南亚、拉丁美洲和加勒比以及北美洲国家在内的一些国家制定了提供优惠待遇或规定配额的政策，以让妇女和少数族裔等弱势群体参与政治、教育和其他领域的工作。有证据表明，这些努力可有助于缓和或消除使歧视得以长期存在的环境，让遭受排斥的个人和社区积极参与决策进程。针对青年人中居高不下的失业率和沮丧情绪制定的措施也有助于减少排斥现象。芬兰、德国、瑞典和其他一些欧洲国家实施了青年保障方案，内容包括就业、就业咨询、学徒或培训机会、创业供资、持续教育和相关的援助等。

18. 原则上，特别措施应该是临时性的。虽然可能始终需要做出具体努力，确保残疾人等一些群体融入社会，然而，政府的最终目标应当是让所有人站在同一个起跑线上——不让一个人落在后面，从而不会使不平等现象固化，造成对特别措施的长期需要。此外，尽管有针对性的干预措施有助于为特定群体消除某些方面

⁴ 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)，《2011 年全民教育全球监测报告：隐藏的危机——武装冲突与教育(2011 年，巴黎)》。

的脆弱性和社会排斥，但是，如果基础广泛的普惠性做法没有立足于社会正义，不把目标放在直接打击不平等现象和凝聚支持发展目标的团结力量，那么进展就会不可持续。

19. 总体而言，必须根据国家的经济和政治条件，并遵循社会正义和平等的普遍原则，为兼顾普惠措施和针对性措施的社会政策框架确定准切范围。社会保护最低标准倡议是在为所有人提供社会保护的普遍愿景与更具针对性的措施之间取得平衡的一个例证，这些针对性措施的依据是各国现有的社会保护制度框架、体制和行政结构、财政空间以及社会政策的需要、目标和优先事项。因此，国家的社会保护最低标准政策由国家制定，并由国家主导执行进程。欧洲联盟的“欧洲2020”增长战略兼顾消除贫穷和社会排斥问题，是总体区域政策框架的又一例证，该战略为协调一致的国家计划提供启迪，同时又反映了特定的政治、社会和经济优先事项。例如，罗马尼亚现已根据“欧洲2020”战略的目标，制定了2014至2020年期间国家社会包容和减少贫穷战略，旨在减少可能陷入贫困和受到社会排斥的人员数目。

20. 会员国通过了《2030年议程》，在若干关键的社会政策领域作出了承诺。这些承诺有助于开放各国的政策空间，以便确定各自对这类措施的具体做法。不过，这些承诺是否能促进参与并有助于推动实现哥本哈根世界首脑会议上商定的社会发展综合愿景，还将取决于如何将承诺付诸行动。

C. 促进包容性机构和参与

21. 若要在当代背景下促进社会发展，还必须解决使结构性不公正长期存在的机构、社会规范、态度和思维模式问题，这些问题凸显了社会发展的挑战。如果听之任之，这些不公正会继续限制发展政策在较长时期改善各种不利环境和减少不平等的能力。虽然体制变革通常是一个艰难历程，但各国和国际社会必须努力建立具有支持作用的体制结构和具有包容性的有利环境，使社会发展政策更有可能获得采纳、站稳脚跟和取得成功。如果各种机构做到开放和包容，如果各国政府积极加强透明度、问责和参与，那么它们也就最有可能支持可持续发展。

22. 若要建立开放和包容的机构，可能需要对公共机构的工作方式以及公民与这些机构的互动方式做出重大变革。建立国家机构同其他利益攸关方的伙伴关系，并在政策制订、执行和后续行动的参与性进程等方面建立磋商空间，都是政策解决方案做到合理、切合实际、可以持续的方式方法。征求并采纳所有相关公民、特别是历来被边缘化公民的意见，可以增强参与者的权能，并有助于确保政策解决实际需要及确切查明社会进步的制约因素。

23. 近年来，信息和通信技术(信通技术)的使用日益广泛，这对促进参与、使个人和团体能表达意见以及帮助他们为共同事业团结起来至关重要。信通技术给青年带来特别大的潜力，众多青年已经在利用社交媒体进行联系、分享信息和启发

他人，信通技术对残疾人克服某些身体障碍也很有帮助。信通技术作为一种工具，可提供信息并帮助协调那些争取建立更具包容性机构的人提出的要求，从而有助于改善治理。显然，只有社会广大阶层为实现这种变革而动员组织起来，这样的潜力才能转化为有意义的变革。为了实现信通技术的潜在力量，除其他外，必须弥合各国之间、国内城乡之间以及各社区和社会群体之间的巨大数字鸿沟。

24. 各国政府越来越多地使用信通技术来接纳公众参与决策。通过电子方式参与治理日益重要，包括参加参与性预算编制工作以及促进性别平等的预算编制和跟踪。在一些情况下，电子参与未能改进服务交付或实现预期的政策成果，从而导致对政府的信心下降。⁵ 因此，这种包容性做法要求决策者顺应公民参与度的提高并对此接受问责，建立有利于电子参与的环境。⁶

25. 人们还日益认识到，必须要有可靠的数据和更具包容性的统计方法，才能制定量体裁衣式的政策干预措施，以消除社会不公正的根源，解决缺乏参与问题。正式承认并关注所有公民至关重要，这既是一项基本人权，又能使各国政府确保不让任何一个人掉队。例如，全面普遍的合法身份验证制度对于进入正规经济部门以及获得关键的卫生和教育服务至关重要，可使政府有效地分配资源，并使公民能对政府问责，要求其履行这些承诺。如果没有合法身份，受排斥群体的子女更不可能上学，这会限制此类服务作为包容手段所发挥的潜力。技术进步有助于改进出生登记和其他形式的合法身份验证工作。此外，确保适当跟踪所有群体的进展情况的最佳方式是，提高国家统计局在家庭和个人层面提供更好数据的能力，加强数据分类，使用创新社会研究方法，发挥新数据收集技术的潜力。

26. 社会发展委员会还可以在政府间一级运用这些原则，为此需确保可持续发展目标的执行、后续行动和审查进程接受问责和获得各方参与，特别重视倾听边缘化群体和其他弱势群体及个人的并对此采取行动。例如，这可能包括鼓励会员国利用多利益攸关方伙伴关系和其他参与机制，以及与其他方面分享利用这些新方法的经验。充分纳入平等和社会公正的原则还需要制定和使用创新指标，包括基于价值观和观念的创新指标，用于衡量参与、包容和赋权情况。这有助于认清不同人群之间的差距，重视最贫穷和最边缘化的人群。

D. 社会政策作为促进包容性增长和环境保护的手段

27. 强有力的社会政策对于实现可持续、包容性和公平的经济增长及环境保护也必不可少。例如，人们日益认识到，高度不平等可能会使经济进步偏离轨道并加剧经济和社会排斥。除了长期阻碍经济增长以外，不平等还会造成市场波动和不稳定。有证据表明，最富有的 20% 人口所占收入份额的增长与经济增长呈反比关

⁵ 联合国，“电子参与模型概述”（2006 年，纽约）。

⁶ 2014 年联合国电子政务调查：电子政务成就我们希望的未来（联合国出版物，出售品编号：14.II.H.1）。

系，说明随着收入集中程度提高，国内生产总值(国内总产值)的增长将会放缓。⁷ 制定良好的社会政策可以通过再分配措施，减少不平等现象，提高生产力和总需求，并建立长期经济增长所需的政治稳定，从而促进经济增长和危机后复苏。

28. 多个国家已经认识到必须采用更加包容和可持续的增长模式，表明创新型社会政策既可改善人民福祉，又不会牺牲生产力。例如，巴西、中国和泰国都扩大和加强了国家的社会保护机制，同时采取互补的经济和就业政策，强调广泛和可持续地提高生活水平，特别是低收入者和中产阶级的生活水平。⁸

29. 事实证明，制定全面、良好的社会政策和劳动力市场政策，能够增加获得生产性资源的机会、提高技能、创造体面就业机会以及减轻经济和环境冲击，从而有效地为每个人参加生产性经济活动提供最多机会。越来越多的证据表明，使人们有机会获得提供生活工资的工作、提供失业保险和保健服务以及促进集体谈判，不仅有利于提高低技能工人的收入，而且不会遏制经济活力。劳动力市场政策和制度只要有助于提高实际工资，就会对需求、经济增长和就业产生积极影响。

30. 一些发达国家最近强调平衡公共预算，此举反而加剧了实体经济和劳动力市场的波动。⁹ 这还导致对基础设施、技术和人力资本的公共投资下降，而这些投资对更具包容性的发展至关重要。¹⁰ 2008年金融危机后欧洲出现的社会不满情绪与紧缩性公共政策密切相关，说明了包容、稳定和繁荣之间关系没有理顺所造成的风险。北非和西亚的青年大批失业且工作不稳定，凸显了未将发展的社会视角纳入决策的风险。在这方面，社会政策常常被当作处理市场失灵的后备办法，忽略了公平和包容各方的可持续发展的根源问题及系统性障碍。

31. 社会政策和环境政策也可以相辅相成。尽管自然资源枯竭、环境退化和气候变化的社会层面以及不平等和环境可持续性之间的关系尚未得到充分研究，但现有的研究表明，环境可持续性、减轻不平等程度及和平稳定的社会是相互关联的。¹¹

⁷ 国际货币基金组织，“收入不平等的原因和后果：全球视角”，基金组织工作人员讨论说明 SDN/15/13(2015年6月)。

⁸ 劳工组织，2014/2015年度世界社会保护报告。

⁹ 联合国贸易和发展会议，2012年贸易和发展报告：促进包容性和平衡增长的政策(联合国出版物，出售品编号E.12.II.D.6)。

¹⁰ Isabel Ortiz and others, “The decade of adjustment: a review of austerity trends 2010-2020 in 187 countries”, ESS Working Paper No. 53.(2015年,日内瓦,国际劳工组织;纽约,哥伦比亚大学;日内瓦,南方中心)。

¹¹ Safa Motesharrei, Jorge Rivas and Eugenia Kalnay, “Human and nature dynamics (HANDY): modeling inequality and use of resources in the collapse or sustainability of societies.” *Ecological Economics*, vol. 101 (May 2014), pp. 90-102; 以及联合国，“不平等和环境可持续性”，经济和社会事务部，第145号工作文件，ST/ESA/2015/DWP/145(2015年8月)。

32. 近期的实例表明，社会政策可以借助环境措施，解决这些关切问题。这些政策包括采取奖励办法，以便养护全球环境公域，促进可持续的土地保有和生态系统管理，例如推出生态系统服务付费及降低森林砍伐和退化所产生的排放(降排+)等计划。巴西的绿色赠款(Bolsa Verde)方案试图重新调整社区一级、即经常与脆弱生态系统互动的社区的奖励结构，以期采用更加可持续的生产和消费模式，促进而不是削弱长期繁荣。一些措施利用了可持续发展的社会层面和环境层面之间联系，其中包括：推出绿色能源优惠退款和碳排放税；国家福利住房采用节能房屋设计；将灾害风险管理内容纳入社会政策；为受到气候变化不利影响冲击最大的人员提供现金转账。同样，培养无害环境技术方面新技能的教育服务可为劳动者提供所需技能，以较低的环境成本、更高效地为更多人提供关键服务。除了这些具体措施以外，社会政策还可以通过影响货物和服务的提供及分配方式，帮助受环境退化和冲击影响最大的人员应对后果，并防止出现与生活贫穷密切相关的环境退化形式。此外，通过教育及减少贫穷和不平等，行为上的改变将促进更加可持续的消费和生产模式。

33. 尽管过渡到绿色经济会带来就业机会，例如在可再生能源或清洁废物部门，但若要对就业和贫穷产生净积极影响，就必须推行政策，保护那些将因过渡而受到不利影响的人并对其进行投资。制定政策时应考虑到替代性绿色技术的劳动强度，同时，社会保护方案也可防止受到不利影响的人陷入贫穷，从而促进向绿色经济的过渡。

三. 加强统筹决策办法以实现可持续发展

34. 虽然普及社会保护和社会服务对于各国走上可持续发展道路必不可少，但社会政策本身无法实现以人为本和包容各方的可持续发展愿景所需的结构转型。实现这一愿景需要协调一致的统筹决策办法，特别是需要使宏观经济政策框架与社会和环境目标保持一致。这就要求在制定经济政策时更加重视体面工作和收入分配，而不仅仅是狭隘地侧重于控制通货膨胀和预算赤字。还必须实行配套政策，以促进工业发展和经济多样化，对基础设施、技术和人力资本进行大力投资。这不仅需要转变决策办法，还需要改变体制安排以及各国政府和个人的思维模式。

35. 社会发展委员会应思考促进社会进步的统筹办法，重点关注执行《2030年议程》的手段。对于委员会而言，政策一致性并非新话题，委员会第四十届会议的优先主题便是“社会和经济政策的整合”。委员会目前应评估迄今为实现统筹决策采取的做法并考虑建立机制，将社会目标和环境可持续性都纳入宏观经济政策框架。

为实现可持续发展所采取的统筹决策办法的要素

36. 社会政策领域的统筹决策不乏成功的范例。例如，在几个拉丁美洲和加勒比国家，国内专家认定，跨部门行动和社会参与是成功处理健康问题的社会决定因

素，也是改善健康成果和减少健康不平等现象的关键要素。智利采取了“智利与你共同成长”(Chile Crece Contigo)方案，向5岁以下儿童和孕妇提供保健服务，跨部门行动在其中扮演了关键作用；由社会发展部牵头的部长理事会参与了该方案，卫生部、劳动和社会保护部、住房部、文化部、教育部、司法部、财政部以及国家妇女事务署也参加了该方案。巴西把卫生部门的参与制度化，具体做法是举行广大利益攸关方代表参加的全国卫生会议，讨论国家卫生政策的总方向，并在州一级和地方一级建立卫生理事会，负责制定战略并监督卫生政策的执行情况。

37. 对统筹决策办法进行审查后发现，它们的效力在很大程度上取决于政治和体制因素。执行协调一致的统筹决策办法没有一种普遍适用的良方，因为采取战略时应考虑各国国情。统筹决策办法程序有共同之处，似乎包含以下三个关键条件。

1. 确立共同的政策方向和加强跨部门协调

38. 因为政府的行政管理结构一般按部门划分，统筹决策的体制制约通常是狭隘地偏重部门利益。必须提出共同政策目标的共同愿景，以便确定和促进部门政策之间的协同增效作用，处理潜在的政策得失。例如，哥伦比亚尝试采用一种综合办法，通过20个部门和总统委员会举行一系列会议，共同讨论交通运输、环境、性别平等和能源等广泛问题。该进程使各部门提高对共同挑战和目标的认识并就此达成一致意见。国家规划部已从最初提出该办法的外交部接手了领导工作。提出共同政策方向的另一个方法是，制订和执行包含社会、经济和环境层面的国家可持续发展计划及战略。题为“事关我们的未来——把这件事办成”的南非2030年国家发展计划得到了所有利益攸关方(政府、企业和广大社会)的参与，旨在应对系统性的发展挑战，并优先解决贫穷、不平等和失业问题。

39. 减少机构间障碍以及确定跨部门协调和激励措施将推动统筹决策。为了开展机构调整，必须作出转变，在最高层领导下树立责任共担文化，开展机构和学科间合作，并重新界定组织职能。需要建立一种工作结构，鼓励各部门考虑社会、经济和环境政策的多个层面。这可能指定或建立新的国家机构，负责制定战略、拟定计划、开展协调及审查政策执行情况，从而对各部门的共同利益采取一致对策。

40. 例如，为了加强可持续发展规划的一致性，常常会设立高级别协调机构。例如，这类机构包括亚美尼亚国家可持续发展理事会、孟加拉国可持续发展监测理事会、印度规划委员会、中国国家发展和改革委员会、南非国家规划委员会和巴巴多斯社会伙伴关系倡议，相关部长、雇主和工会在总理的领导下共同解决重大的社会、经济和环境挑战。

41. 然而，建立常设委员会、专职委员会和工作队等机构并不足以确保政策的一致性。还需要建立机制和改变行为，以便各种政府进程能够具有跨机构思维和解决问题。执行统筹政策主要依赖于运作良好的政府机构网络，为地方当局和社区

提供支持，但这意味着需要开展纵向和横向合作。同时，有必要在现有的地方和国家结构及规范的基础上更进一步，并尽可能减少潜在的资源争夺，从而加强统筹决策的行政和管理能力。

2. 参与、多利益攸关方联盟与伙伴关系

42. 确保广泛参与决策和执行工作对在政策周期内建立共识和提高自主性是必不可少的。多利益攸关方联盟与伙伴关系若要取得成功，最高层政府领导的作用必不可少，地方政府和公民个人提供的基层支持同样不可或缺。若要让利益攸关方参与进来，就需要开展包容各方的磋商，需要所有个人和团体更多地在政治层面参与公共政策的制定、落实和监测工作。应当增进包括妇女、青年、老年人、土著人和残疾人在内的所有公民的权能，让他们对发展议程当家作主，成为亟待开展的变革进程的一部分。

43. 需要对政府的机构能力和人力资源能力进行投资，使政府机构能够以建立信任和对结果接受问责的方式，有效参与和管理与利益攸关方(包括私营部门和民间社会)的多层次伙伴关系。此外，参与必须做到正规化，以求取得实效。在这个意义上，加强全国政策对话非常重要，这可以帮助多个行为体积极参与政策周期的各个阶段。例如，波兰经济部长于 2014 年 7 月设立了公司社会责任顾问委员会，为公共行政部门、企业和民间社会提供了一个交流信息、知识和经验的场合，以此推动可持续发展和公司的社会责任。¹²

3. 数据、监测和问责

44. 在了解情况的基础上作出决策，是增强一致性的一个重要工具。必须掌握社会、经济和环境等系统之间复杂的相互作用并加以分析，包括更好地理解宏观经济政策及其产生的社会和环境之间的因果联系，以此作为设定工作重点的指南。这还能帮助来自不同部门的决策者了解他们各自的决定可能造成的前后不一、如何减少前后不一的成本以及如何阐明需要作出的得失取舍。

45. 有些工具可以帮助评估宏观经济框架对发展目标产生的影响。¹³ 越来越先进的社会影响评估和模拟尤其能帮助决策者认清拟采取的政策行动所带来的机遇、制约因素和社会风险，还能在各利益攸关方(包括受影响群体)就发展优先工作开展对话时提供重要依据。

46. 若要监测政策的影响力和保证问责，就需要建立综合统计系统，将多重来源的分列信息综合起来。这包括关于个人与团体在决策进程中的参与和代表性的数据和指标，并将此作为业绩衡量指标，还包括社区层面的监测。民间社会可以发

¹² 经济合作与发展组织(经合组织)，《更好的发展政策，2015 年：政策一致性和绿色增长》(2015 年，巴黎，经合组织出版社)。

¹³ 例如见联合国，《非洲、亚洲和中东的人类发展筹资》(2013 年，纽约，Bloomsbury Publishing)。

挥重要作用，收集数据说明协调一致的政策在地方层面的执行情况和造成的影响，特别是对于脆弱群体或难以收集数据的偏远地区的影响。

四. 为树立发展的社会观点筹资

47. 虽然人们普遍认为，投资于教育、卫生及全面公平的社会保护体系可以直接扩展人的能力，降低外部冲击所带来的风险和脆弱性，为今后的经济增长奠定基础，但是，缺乏充足、可持续的资金一直是促进社会发展的难题之一。还有证据显示，如能循序渐进地落实，即使最贫穷的国家也能有财力提供一套基本的、适合当地情况的必要社会转账与服务，亦即社会保护最低标准。¹⁴ 不过，财政和货币政策往往制约了对包容式可持续发展必不可少的社会支出和对基础设施和技术方面的公共投资。

48. 在执行千年发展目标时，许多国家正处在经济快速增长的状况下，而在制定《2030年议程》之际，各国则处于摆脱2008年全球金融危机的不稳定阶段。《第三届发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》在很大程度上指明了为顺应目前的金融形势所必须做出的政策调整。该议程确认，全球经济治理面临的基本和系统性问题是，需要加强可持续发展所有三个方面的政策一致。该议程指出了发展筹资的若干共有领域，可以在三个方面协同增效作用的基础上更进一步，而其中两个领域属于社会发展委员会的工作范围：为所有人提供社会保护和基本公共服务；为所有人创造充分的生产性就业机会和体面工作(大会第69/313号决议)。《亚的斯亚贝巴行动议程》还包含关于发展筹资机制的协议，大部分协议与为社会政策供资的问题密切相关，详情见下文。

49. 收入水平相近的国家在公共支出规模以及划拨给社会支出的公共资源所占份额方面拥有很大的自由裁量权。这表明，为发展的社会观点筹资很大程度上是一个政治意愿和政治优先事项的问题，但可以采取的措施，更有效率地实现效益，尽量减少浪费和不当使用资源的情况，为最贫穷的国家调集更多资金。

A. 更多地调集国内资源

50. 对所有国家来说，为发展的社会观点筹资的核心环节是调集国内资源和有效利用资金，尤其是提供公共服务和建立社会保护体系。解决社会政策方面财政紧张问题的一个办法是改善公共服务的质量，从而提高社会发展支出的效率。例如，缅甸、泰国和越南等亚洲国家编制了循证性艾滋病病毒问题投资案例，根据这一流行病的具体性质，通过战略性投资和调查为抗击艾滋病病毒活动优化配置资源，减少效率低下的现象(见E/ESCAP/HIV/IGM.2/3)。

¹⁴ 劳工组织最近对基本社会保护计划做出的成本评估摘要见 <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowTheme.action?id=2526>.

51. 发展筹资问题国际会议通过了《蒙特雷共识》，其中一项主要内容是通过税务改革调集国内资源。《亚的斯亚贝巴行动议程》也强调了这一点，议程中的一个承诺是加强税收管理，具体途径是采用现代化累进税收制度，改进税务政策，提高收税效率，同时加强国际合作(大会第 69/313 号决议，第 22 和第 27 段)。

52. 税收收入具有稳定性，还有可能通过为普遍覆盖的方案筹措资金来增进政府与公民之间的信任，因此，它较之于其他收入来源有很多有利之处。¹⁵ 累进制税收体系、社会保护体系以及基本服务的提供是重新分配资源的重要内容，可藉此消除贫穷和减少不平等现象。拉丁美洲和加勒比的数据说明，现代累进税收体系的潜力尚未得到发掘。个人所得税收入相当于拉丁美洲和加勒比国家国内生产总值的 1.4%，而对经合组织成员国来说，这个数字是 8.5%。¹⁶

53. 发展中国家还有余地进一步调集国内资源，从而扩大财政空间。各国可以通过下列办法扩大税收基础：提高税政效率、降低免税额度、加强守法、防止逃税等。总体而言，逃税和腐败带来的非法资金流动据估已远远超过外国直接投资和官方发展援助的数额。¹⁷ 提高税务系统的透明度和效率、营造防止非法资金流动的经营环境和返还被盗资产无法一蹴而就，但从长期来说，这是可持续地提高国库收入的最有效办法。

B. 加强私营部门在发展筹资中的作用

54. 私营部门能在发展筹资方面发挥重要作用，特别是通过外国直接投资和稳定的国际金融体系发挥作用。为了尽可能实现私营部门可能为国家社会政策目标带来的效益，必须确保私营部门的目标、国家政策目标和国家与区域可持续发展战略保持一致。为此可以采取的办法是加强国内金融政策、机构和监管机构，以监督私营金融市场并促进提高其透明度。此外，在财政制度中设置奖励措施，促进经济稳定并促进实现社会所希冀的目标(例如提高金融包容性和减少不平等性现象)，可以加强私营部门为发展的社会观点筹资的作用。

55. 增进私营金融市场包容性的财政机制包括支持小额信贷、小额保险和小额融资。例如，蒙古的 Xacbank 在成立之初是一个非银行性质的小额融资机构，为大约 4 000 个客户提供小额贷款，其中许多客户是小企业和牧民。Xacbank 逐步转型成为该国最大的商业银行之一，客户数量约达到 250 000 个，其中 24% 的客户

¹⁵ Katja Hujo, “在危机时期及其后为社会及劳动力市场政策供资”，见《减贫和创造就业的双重挑战》，ST/ESA/342 (纽约，联合国，2013 年)；Odd Helge Fjeldstad and Lise Rakner, “Taxation and tax reforms in developing countries: illustrations from sub-Saharan Africa”, *CMI Report 6* (Bergen, Chr. Michelsen Institute, 2003)。

¹⁶ 联合国，“在当代环境下加强社会发展：拉丁美洲和加勒比的经验教训”(2015 年 5 月，纽约)。

¹⁷ 经合组织，《更好的发展政策，2014 年：政策一致性与非法资金流动》(2014 年，巴黎)。

的贷款额在 300 美元以下，70%的客户的贷款额在 2 500 美元以下。¹⁸ 该银行 21%以上的现有借贷者是微型和小型企业业主。¹⁹ 同样，肯尼亚政府也采取了几项信贷举措，包括青年企业发展基金、微型和小型企业基金，服务对象是年轻人、妇女和残疾人。这些做法确保以零利率获得费用低廉的创业贷款，以期激发创业动力，鼓励创造工作机会，促进增长。

56. 侨汇在绝对和相对意义上都是一个重要的资金来源。2014 年，寄到发展中区域的侨汇总额达到 4 360 亿美元，在输出移徙者的小国占国内生产总值的很大比重。²⁰ 可持续发展目标肯定了加强侨汇对发展的作用的重要性，制定了到 2030 年将侨汇转账费用降低到 3%以下、消除费用高于 5%的汇款渠道的目标(大会第 70/1 号决议)。增进移徙者的金融知识，为移徙者创造投资机会，能加强移徙对社会发展的作用。

C. 振兴国际金融与技术合作

57. 国际金融和技术合作包括技术转让、地方能力开发、南南合作、三角合作和官方发展援助，将在《2030 年议程》的执行工作中继续发挥重要作用，对最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和冲突中或冲突后国家来说尤其如此。对债务沉重、拓展国内收入余地不大的国家来说，保障外部赠款是拓展财政空间的基本办法，这样才能谋求树立发展的社会观点。²¹

58. 不过，如果国际合作得不到协调而且不可预测，它的效力就会遭到削弱。举例来说，过去十年中用于全球卫生工作的官方发展援助款额增加，参与全球卫生工作的行为体的数目也随之增加，这就使伙伴关系愈加复杂，包括各国政府在内的各行为体之间的协调难度加大。另外，许多全球卫生举措只纵向针对具体疾病，没有为满足受援国更大的卫生系统和人力资源需求投资。最后，如同官方发展援助的总体情形一样，全球卫生方面实际到位的资金远远低于官方发展援助的承诺数额。²²

59. 《亚的斯亚贝巴行动议程》还概要说明了官方发展援助作为调集国内资源和私有资金的推动力量发挥的重要作用，因为它能帮助改进税收、强化有利的国内

¹⁸ 联合国开发计划署(开发署)，《可持续发展实践案例研究：可持续发展三赢》(2012 年，纽约)。

¹⁹ XacBank, *Annual Report 2014*. 可查阅 http://www.xacbank.mn/uploads/users/32-admin/report/Annual_report_2014_en.pdf (2015 年 10 月 14 日最后查阅)。

²⁰ 世界银行，“移徙与侨汇：近期发展与展望；特别专题：发展筹资”，《移徙与发展简报》第 24 号。可查阅 http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1288990760745/Migration_and_Development_Brief_24.pdf (2015 年 10 月 15 日最后查阅)。

²¹ 教科文组织，《隐性危机》。

²² David McCoy, Sudeep Chand and Devi Sridhar, “Global health funding: how much, where it comes from and where it goes,” *Health Policy and Planning*, vol. 24, No. 6, pp. 407-417.

环境以及不断扩大必要的公共服务(大会第 69/313 号决议, 第 54 段)。还可以通过混合型和集合型筹资和风险缓冲, 利用官方发展援助释出更多资金, 特别是用于基础设施和支持私营部门发展的其他投资(同上)。例如, 尼泊尔的乡村能源开发方案为大量边远的乡村社区提供廉价可靠的电力, 并重点关注妇女、达利特人和土著群体, 以此创造了新的乡村收入来源和就业机会, 改善了卫生和环境条件, 加强了地方治理。尼泊尔电力部在执行方案之初承担了几乎所有费用, 但国际发展伙伴逐步作出承诺。到 2006 年, 该方案的受益社区和家庭自身提供的资金几乎达到供资总额的 40%, 从而使乡村电力化方案得以大幅扩大。²³

五. 结论和建议

60. 各国政府通过的《2030 年议程》阐明了一个变革性、以人为本的发展愿景, 承诺不让一个人掉队。这一具有社会变革作用的议程重申了 20 年前在哥本哈根作出的承诺, 要求把政策框架的重心放在社会公正、平等、包容及所有人积极参与经济、社会和政治生活上。寻求采取把人放在发展工作的核心的规范和政策做法, 把改善后世代的福祉和生活质量作为最终目标, 是确保在发展工作中纳入强有力的社会观点的关键。

61. 制定涵盖所有人的社会政策对于实现这一愿景必不可少。当今时代日益加剧的全球不安全表现在气候变化、经济危机、粮食危机和能源危机反复出现和工作前景越来越缺乏保障, 因此必须制定普惠性社会政策, 从而提高个人和家庭的承受力, 促进参与, 不让任何人掉队。为暂时解决贫穷或社会排斥的表象而采取的权宜之计是行不通的。相反, 普惠性社会政策必须是更广泛、协调一致的发展战略的一个组成部分, 以处理资源获取和资源分配问题。宏观经济政策框架与社会和环境目标保持一致, 在总体上逐步实现决策进程的协调一致, 对于加强当今世界的社会发展至关重要。当然, 切实纳入社会观点需要充足和可持续的资金。如果将更好地调集国内资源同国际金融与技术合作工作结合起来, 同时发挥私营部门资源的作用, 就能为各国提供手段, 解决社会政策的财政空间有限的问题。

62. 各国政府已承诺达成一项新的社会契约, 其目的是为所有人提供社会保护和基本社会服务(大会第 69/313 号决议, 第 12 段; 第 70/1 号决议, 目标 1, 具体目标 1.3)。委员会可以发挥领导作用, 协助进一步普及社会保护和公共服务, 并确保这类措施尤其侧重最脆弱、最受排斥的群体和个人, 以消除贫穷, 减少不平等现象。委员会可以成为一个平台, 促进《2030 年议程》的审查和执行, 增进政策的一致性、特别是社会政策与经济政策的一致性, 以及交流各国成功经验, 发现新的难题, 为加强社会发展而共同促进综合决策。最后, 委员会促进发展的社会观点, 确保包括《2030 年议程》在内的决策以及政策的执行和监测工作做到各方

²³ 开发署, 《三赢》。

参与，尤其要重视听取弱势和受排斥群体和个人的意见并为此采取行动，这就需要拟定创新性指标，用来衡量参与、包容和赋权情况。在这方面应当与统计委员会密切合作。

63. 机构、规范和思维定势的改变往往是一个艰难、长期的过程。不过，正是通过开放、包容的机构和进程，那些加强社会发展的政策才最有可能得到采纳并获得民众支持。因此，为了促进反思和加强当代世界的社会发展，社会发展委员会不妨考虑下述建议：

(a) 各国政府必须兑现承诺，建立符合国情的社会保护体系(包括社会保护最低标准)和基本的公共服务。应当在一个普惠性政策框架下作出特殊努力，帮助贫困线以下最贫困的人和弱势群体、残疾人、土著人、儿童、青年、老年人、移徙者和妇女；

(b) 考虑到可持续发展需要所有人切实地亲历亲为和积极参与，各国政府还应促进普遍参与决策和治理进程，加强公共机构在透明度、问责和及时满足所有人的需要和愿望方面的能力；

(c) 各国政府还应考虑将包容性监测框架和社会影响评估纳入所有有关政策，并利用现有监测框架衡量推进平等、社会正义和参与方面的进展。为了实现监测工作的效力，可能需要加强国家在数据收集和报告方面的能力，确保更好地进行数据分类。为了支持各国的工作，委员会应把可持续发展目标进展情况专题审查纳入其工作范围，供可持续发展问题高级别政治论坛审议，并就如何利用发展的社会观点改进执行工作提出建议；

(d) 考虑到加强社会发展需要在政策的制定和执行方面采取协调统一的办法，鼓励各国政府调整宏观经济政策，以减少不平等现象，创造更多、更好的就业岗位；

(e) 认识到调集更多的国内资源对加强社会发展和实现可持续发展目标十分重要，各国政府应兑现承诺，更多地调集这类资源，包括通过使用现代化的累进税收体系、改进税务政策、提高收税效率、与私营部门合作等方式加强税政；

(f) 加强社会发展还需要更大规模、更有成效的国际支助，包括加强官方发展援助，开展有效的国际合作，建立协调一致、相辅相成的全球贸易、货币和金融体系。