



第七十三届会议

临时议程\* 项目 28(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

### 秘书长的报告

#### 摘要

本报告是根据大会第 [72/141](#) 号决议提交的。秘书长在报告中强调必须解决不平等问题，以消除贫穷和实现社会发展问题世界首脑会议和《2030 年可持续发展议程》的目标，其中把国家内部和国与国之间的不平等趋势作为重点。秘书长提出了消除不平等和消除贫穷以实现惠及所有人的可持续发展的政策和战略，强调了社会发展委员会第五十六届会议的审议工作。报告最后提出了一系列建议供大会审议。

\* [A/73/150](#)。



## 一. 引言

1. 大会第 72/141 号决议请秘书长提交一份以国家内部和国与国之间的不平等趋势为特别重点的关于“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的执行情况”的报告。该决议重申社会发展委员会是联合国推动加强社会发展问题全球对话的主要论坛。它还重申委员会将在其现有任务范围内推动落实《2030 年可持续发展议程》，为此将支持可持续发展问题高级别政治论坛对可持续发展目标执行进展情况的专题审查，包括对贯穿各领域问题的审查，其中应反映各项目标的整体性和它们之间的相互关联。

2. 在本报告<sup>1</sup>中，秘书长概述了国与国之间和国家内部的不平等趋势，审查了解决不平等问题以实现社会发展问题世界首脑会议和《2030 年可持续发展议程》的目标的政策、战略和创新办法。他还探讨了非洲和最不发达国家的特殊需求，着重提到年轻人、老年人、残疾人、家庭和土著人民的境况和具体需求，他在报告的最后提出建议供大会审议。

## 二. 收入、财富和非收入不平等趋势

### A. 全球不平等趋势

3. 自 1990 年以来，全球收入不平等一直呈下降趋势，这得益于各国的平均收入趋同，尤其是中国和印度的收入上升。2010 年至 2016 年期间，在可获得数据的 94 个国家中，有 60 个国家最底层的 40% 人口的收入增长速度超过了整个人口的收入增长速度(见 E/2018/64，第 91 段)。

4. 尽管出现了这些积极趋势，重大关切仍未消除。全球继续存在高度的不平等现象。虽然全球基尼系数已从 2003 年的 68.7 下降到 2013 年的 64.9，<sup>2</sup> 但仍高于任何一个国家，<sup>3</sup> 这意味着尽管许多发展中国家的收入增加，全世界公民之间的全球收入分配仍然高度不平等。此外，虽然 1990 年至 2016 年间几乎所有国家的人均国内生产总值(国内总产值)都有所上升，但由于较高端一头的人均国内总产值增幅显著，最低收入和最高收入国家之间的差距也在扩大。同期，莫桑比克和埃塞俄比亚等一些收入最低国家的人均国内总产值翻了两番以上，而其他国家如布隆迪和中非共和国几乎没什么增长，这表明出现了分化的趋势。得益于亚洲的高增长，全球人口中底层一半人口的平均收入显著增长(从 2003 年度的 1 090 美元增加到 2013 年度的 2 010 美元)。<sup>4</sup> 然而，自 1985 年以来，这一群体在全球收

<sup>1</sup> 收到了下列联合国实体的投入：联合国粮食及农业组织(粮农组织)；联合国儿童基金会(儿基会)；联合国社会发展研究所；联合国人类住区规划署(人居署)；国际电信联盟；亚洲及太平洋经济社会委员会；非洲问题特别顾问办公室；经济和社会事务部；世界银行集团。

<sup>2</sup> Max Roser, “全球收入不平等”，我们的数据世界，2016 年 10 月，可查阅：<http://ourworldindata.org/global-economic-inequality>。

<sup>3</sup> 见：<https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=CO>。

<sup>4</sup> 见：<http://ourworldindata.org/global-economic-inequality>。

入中所占份额一直停滞不前，而最高 1% 收入者所占份额却在扩大，2007-2008 年全球金融和经济危机之前所占最高比例约达 22%。2016 年，全球收入的 20% 为 1% 收入最高者所得，10% 为 50% 收入最低者所得。<sup>5</sup>

5. 同样，特别是在全球金融危机之后，全球财富不平等一直呈上升趋势。2017 年，全球最富有的 1% 人口拥有所产生的财富的 82%，而最贫穷的一半人口(37 亿人)的财富没有增加。<sup>6</sup> 虽然全球财富显著增加，但除中国外，所有地方不断加剧的不平等导致成年人均财富中位数减少。自 1980 年以来，几乎所有国家的一大部分财富都从公有制转为私有制，削弱了各国政府解决不平等问题的能力。<sup>7</sup>

6. 在消除非收入不平等方面已取得重大进展，但是，在获得教育、保健服务、安全用水，卫生设施和营养机会方面基于性别、城乡位置和其他因素的差距持续存在。全球范围约有 6.17 亿(58%)小学和初中适龄儿童和青少年未达到最低阅读和数学熟练程度，此外，约三分之二上学的儿童在达到小学毕业年龄时未达到最低阅读熟练程度。这些儿童主要来自低收入家庭和生活在农村地区。根据 62 个国家 2001-2015 年的数据，只有 12 个国家显示城乡儿童是均等的(E/2018/64)。

7. 自 2010 年以来投入基本保健的官方发展援助增加了 41%，2016 年达到 94 亿美元。但是，在所有国家中有近 45% 的国家每 1 000 人可求助的医生不足一名，60% 以上的国家每 1 000 人可分到的护士或助产士只有 3 名，而最不发达国家中有 90% 的国家处于这种境况。2017 年，全世界 5 岁以下儿童中有 1.51 亿(22%)儿童发育迟缓，其中 5 380 万儿童生活在撒哈拉以南非洲、5 870 万生活在南亚、510 万生活在拉丁美洲和加勒比地区。<sup>8</sup> 2017 年，有 5 100 万名 5 岁以下儿童体形消瘦——与身高相比体重不足——3 800 万名儿童受肥胖症影响。2016 年，有 87 万人的死亡与不安全的饮用水、不安全的卫生设施和缺乏个人卫生密切相关，其中 329 000 人是 5 岁以下儿童，主要生活在撒哈拉以南非洲和东南亚。<sup>9</sup> 据估计，2015 年，撒哈拉以南非洲有 42% 的供水服务被认为是不安全的(即地表水未经改善或有限)，而北美和欧洲仅为 1%。2015 年，中亚和南亚只有 50% 的国家、撒哈拉以南非洲只有 28% 的国家基本环卫服务覆盖率达到 75%，拉丁美洲和加勒比地区达到了 85%。<sup>10</sup>

8. 尽管过去 20 年取得了长足进展，但男女之间在进入劳动力市场、获得就业机会和工作条件方面持续存在的不平等现象仍未消除。全球女性劳动参与率(2018 年为 48.5%)比男性低 26.5 个百分点，全球女性失业率(2018 年为 6%)比男

<sup>5</sup> Facundo Alvaredo 等人(编辑)《2018 年世界不平等报告》(马萨诸塞州剑桥市，哈佛大学出版社，2018 年)。

<sup>6</sup> 国际乐施会，奖励工作而不是财富(2018 年 1 月，牛津)。

<sup>7</sup> Alvaredo，《2018 年世界不平等报告》。

<sup>8</sup> 世界卫生组织(世卫组织)、儿基会和世界银行集团，《儿童营养不良的程度和趋势：《儿童营养不良联合评估》2018 年版的主要结论》(2018 年，日内瓦)。

<sup>9</sup> E/2018/64。

<sup>10</sup> 世卫组织和儿基会，《2017 年饮水、环境设施和卫生方面取得的进展》(2017 年，日内瓦)。

性高约 0.8 个百分点。女性也更有可能面临就业岗位质量略逊一筹，工资较低的状况。<sup>11</sup>

9. 国家和区域之间、发达国家和发展中国家(特别是非洲和最不发达国家)之间存在着巨大的数字鸿沟。发达国家每 100 个居民的移动宽带用户数量是发展中国家的两倍，最近几年，链接率较高的发展中国家与最不发达国家之间的差距已经扩大。发达国家的用户也往往比发展中国家的用户享用到更高的带宽。这些鸿沟在因特网使用程度和链接方面都很明显。<sup>12</sup>

## B. 因区域而异的收入不平等

10. 尽管过去 20 年经济表现强劲，但非洲仍然是全球最不平等的地区之一，这削弱了减贫和促进包容性增长的努力。平均而言，非洲最富有 20% 人口的收入是最贫穷 20% 人口的 10 倍以上。其他发展中国家这一比例平均低于 9 倍。从有充分的基尼系数数据的 29 个国家所得结果来看，2001 年至 2011 年期间，撒哈拉以南非洲的平均收入不平等程度略有下降。这些国家占该次大陆人口的 81%。不过，不同次地区间的不平等趋势存在很大差异。<sup>13</sup>

11. 在强劲而持续的经济增长推动下，亚太地区经历了巨大的社会经济转型。过去几十年该地区国家看似一直在共同增长，但各国之间的不平等按绝对值计算不见得有所改善。<sup>14</sup> 从 46 个国家获得的数据显示，该地区平均收入不平等程度加剧，其基尼系数从 1990-1994 年期间的 33.5 上升到 2010-2014 年期间的 38.4。导致平均收入不平等程度加深的原因是，许多国家的收入不平等急剧扩大，包括几个人口众多的国家，同时有 60% 国家的不平等现象减少。据估计，过去十年要不是 10 个人口最多的国家的不平等程度加深，可以脱贫的人数应多增约 1.53 亿人。该地区若干国家在获得机会方面也继续存在高度不平等现象。南亚、西南亚和东南亚的机会不平等程度最为严重，特别是在是否有能力获得清洁燃料、达到高等和中等教育水平以及拥有银行账户方面。<sup>15</sup>

12. 在阿拉伯地区，尽管最近经济增长回升，石油资源丰富的海湾合作委员会国家与其他阿拉伯国家之间的人均国内总产值仍存在巨大差异。<sup>16</sup> 该地区不同国家之间和国家内部的保健不平等现象持续存在，妇女和农村贫困人口受到的影响最大。该地区在小学净入学率(2011 年为 92%)方面取得了重大进展，但由于冲突，

<sup>11</sup> 国际劳工组织，《世界就业与社会展望：2018 年妇女就业趋势》(2018 年，日内瓦)。

<sup>12</sup> 国际电信联盟(国际电联)，《2017 年衡量信息社会报告》，第一卷(2017 年)。

<sup>13</sup> Ayodele Odusola 等人(编辑)，《撒哈拉以南非洲的收入不平等趋势：差异、决定因素和后果概览》(联合国开发计划署(开发署)，2017 年)。

<sup>14</sup> Arun Frey，“趋同的案例：评估亚洲及太平洋地区收入的分配情况”，社会发展司工作文件系列(即将发布)。

<sup>15</sup> 《2030 年可持续发展议程》年代亚洲及太平洋地区的不平等(联合国出版物，出售品编号：E.18.II.F.13)。

<sup>16</sup> 开发署：“对阿拉伯区域面临不平等挑战的看法”，区域协调机制，阿拉伯可持续发展报告议题简介(2015 年)。

一些国家的教育机会不平等现象上升。冲突导致了前所未有的难民和人道主义危机，造成新一代人生活贫穷并受到排斥，有可能进一步加剧不平等现象。<sup>17</sup>

13. 尽管拉丁美洲国家的不平等程度在世界上属于最高的，但平均而言，自 21 世纪初以来收入不平等程度在下降，这在很大程度上得益于收入最少的五分之一人口的收入增长速度高于平均水平。然而，2012 年至 2016 年期间，不平等的下降速度放缓了。最近的住户调查数据显示，最富裕的五分之一人口的收入占有所有家庭收入的 45% 左右，而最贫穷的五分之一人口的收入只占 6%。最富有的 10% 人口的收入大致等于 60% 人口的收入。此外，最富裕 1% 人口在拉丁美洲总收入中所占比例高于其他地区的发达国家。<sup>18</sup>

14. 发达国家的收入和财富不平等在北美、欧洲和大洋洲英语国家迅速扩大，但是，在欧洲其他国家和日本只适度增加。例如，在西欧，最富裕的 1% 人口的收入在国民收入中所占比例在同一时期略有增加，在此期间从 10% 增加到 12%，而最贫穷的一半人口所占比例从近 24% 略降至 22%。<sup>19</sup> 尽管在总体水平上表现相对稳定，但是欧洲各代间的收入不平等仍在扩大。老年人相对贫穷的风险显著下降，青年人由于失业率居高不下，失业时间长，贫穷风险大大增加。收入不平等在不同年龄段也存在明显差异：65 岁以上人群中最富裕者对最贫穷者收入份额之比远低于工作年龄人口。<sup>20</sup>

### C. 国家内部的不平等

15. 各国内部经济不平等的趋势喜忧参半，最近几十年许多国家的收入不平等明显扩大，而其他国家差距却在缩小。国内收入不平等程度上升的主要原因是，最高百分位收入者的收入份额扩大。发达国家的收入和财富不平等在澳大利亚、加拿大、爱尔兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国迅速扩大，但欧洲大陆和日本的增幅适度。例如，在美国，1980 年至 2016 年期间，最高 1% 收入者在国民收入中所占份额几乎翻了一番(从 11% 增加到 20%)，而最贫穷一半人口的收入在国民收入中所占份额几乎减了一半(从 21% 锐减到 13%)。财富不平等甚至出现了更极端的现象：最富裕的 1% 人口的财富份额从 1980 年的 22% 上升至 2014 年的 39%。大型新兴经济体由于开放了本国的经济并大规模放松管制，收入不平等也在急剧扩大。<sup>21</sup>

<sup>17</sup> 西亚经济社会委员会，“可持续发展目标中的不平等：消除阿拉伯区域的多方面不平等”(2016 年)。

<sup>18</sup> 《2017 年拉丁美洲社会全景》(联合国出版物，出售品编号：E.18.II.G.3)。

<sup>19</sup> Alvaredo，《2018 年世界不平等报告》。

<sup>20</sup> Tingyun Chen 等人著，“欧洲联盟历代人的不平等和贫穷”，国际货币基金组织(基金组织)工作人员讨论说明，SDN/18/01(2018 年)。

<sup>21</sup> Alvaredo，《2018 年世界不平等报告》。

16. 在撒哈拉以南非洲，29 个国家的数据显示，2001 年至 2011 年期间，收入不平等现象减少，其中 17 个国家以农业经济为主导，12 个国家的经济主要依赖石油和采矿业。<sup>22</sup>

17. 在亚洲和太平洋有数据的国家中，60% 的国家 20 世纪 90 年代至 2010 年之间的收入不平等下降，其中马尔代夫降幅最大，其次是吉尔吉斯斯坦、阿塞拜疆和格鲁吉亚。相比之下，其他国家的收入不平等加深，其中包括五个人口最多的国家中的四个——中国、印度尼西亚、孟加拉国和印度。正是这些人口众多国家的不平等现象大幅增加，推动了该地区整体收入不平等程度上升。<sup>23</sup>

18. 住户调查数据显示，2002 年至 2008 年期间，拉丁美洲许多国家的收入不平等程度明显下降。14 个国家收入不平等的基尼系数每年下降超过 1%。其余国家同期的不平等程度保持不变或略有上升。然而，从 2008 年起，显示明显下降的国家数目从 2008 年至 2014 年期间减少到 7 个，2014 年至 2016 年只剩 5 个。尽管收入不平等现象减少，但税收数据表明，自上世纪 1980 年代以来，拉丁美洲四个国家的财富不平等程度仍然居高不下。但是，发展中国家通常缺乏可靠的所得税行政数据，从而限制了对大多数国家的模式和趋势的分析。<sup>24</sup>

19. 除了收入不平等加剧之外，各国内部基于年龄、性别、残疾状况、种族和民族、阶级、宗教信仰、移民和其他地位的不平等现象依然存在。这些不平等现象表现在获得就业、教育、保健服务、决策和资产等机会方面存在巨大差异，也表现在包括教育水平和死亡率在内的结果方面，这些都未得到快速改善。

20. 自 1980 年以来，按性别分列的平等接受教育取得了进展，但是在许多国家，特别是撒哈拉以南非洲、中东、南亚和中亚，女孩仍然落在后面。例如，在撒哈拉以南非洲国家，中等学校总入学率中的女生对男生比例虽然从 1980-1984 年的 0.5 提升到 2010-2014 年的 0.8，但仍然达不到 1(意味着入学的女孩少于男孩)。相比之下，亚洲和太平洋地区已弥合了教育方面的性别差距。<sup>25</sup>

21. 各国儿童的境况也存在严重的不平等现象，来自较贫穷家庭的儿童、农村地区儿童和青春期女孩更有可能落在后面。例如，预计到 2030 年，生活在本国最贫穷家庭的儿童四分之三将达不到可持续发展目标中关于 5 岁以下儿童死亡率的目标，而生活在最富裕家庭的儿童只有四分之一达不到这一目标。不平等也体现在数据的可获取性上。缺乏分类数据无法对弱势群体，包括少数民族、残疾儿童和移民儿童进行评估。世界上一些最易受伤害的儿童，例如生活在收容所里或流

<sup>22</sup> Ayodele Odusola 等人(编辑)，《撒哈拉以南非洲的收入不平等趋势》。

<sup>23</sup> 《2030 年可持续发展议程》年代亚洲及太平洋地区的不平等。

<sup>24</sup> 《2017 年拉丁美洲社会全景》。

<sup>25</sup> Janet G. Stotsky 等人著“性别平等趋势和妇女地位的提高”，基金组织工作文件，WP/16/21 (2016 年)。



浪街头的儿童，往往没被列入住户调查。<sup>26</sup> 获取此类数据对于回答相关问题和评估结果至关重要。

22. 在国家内部，重大环境和基础设施不平等现象仍持续存在。生活贫穷的人受污染、气候变化和环境退化的影响最大。土地和水生态系统受到的破坏严重影响了依赖这些资源维持生计的社区。大多数发展中国家在基本供水、卫生设施和卫生服务方面存在基于收入、城市/农村住地和国家以下地区的不平等现象。几乎在所有国家，城市安全管理的饮用水和卫生设施覆盖率都高于农村地区。在有数据的国家中，半数国家城市中安全管理的饮用水覆盖率比农村地区高出 30% 以上。其他反映性别、种族、年龄、残疾和其他健康状况的不平等现象也会使获得水和环卫服务的机会受到影响。<sup>27</sup>

23. 在新兴国家和低收入国家，人口中不同社会经济阶层和不同国家领土之间在获取和使用数字技术和服务方面仍然存在巨大差距——称为数字鸿沟，部分原因是缺乏数字基础设施、可负担能力和技能。例如，在全球三分之二的国家中，男性使用因特网的比例高于女性，农村地区住户的因特网接入有限或没有机会利用因特网。<sup>28</sup>

### 三. 消除不平等和实现社会发展问题世界首脑会议和《2030 年议程》的目标的政策和战略

#### A. 维持包容性增长

24. 虽然消除不平等没有一个一刀切的方法，但是，各国政府和国际社会可采取通用战略来防止国家和全球的不平等现象加剧。世界上现存的贫穷人口较少感受到经济增长，因此，必须促进包容性和可持续增长，这有助于人民以对环境产生最小影响的方式，为经济增长做出贡献并从中受益。为了同时推动经济增长和社会公平，许多国家正在处理两个优先领域：通过教育和技能开发提升劳动力技能；通过财政政策重新分配收入或财富。其他国家也通过保健、农业、基础设施和技术投资，促进弱势群体的融入，并消除推进包容性所面临的障碍。

25. 财政政策是收入再分配的主要工具。总体而言，财政政策可减少收入不平等，但是，在一些国家，如果税负的增加大于向低收入群体转移的资金，这样的财政政策反而可能增加贫穷。财政政策也可能成本昂贵。因此，需要认真设计税收和支出政策，以实现分配和增效目标。一般而言，采用累进税和提高社会支出(直接转移、养老金和在教育、医疗和住房方面的公共支出)在国内生产总值中的份额，可以对收入分配产生积极影响，有助于减少不平等现象。<sup>29</sup> 特别是直接税和直

<sup>26</sup> 儿基会，《可持续发展目标年代每个儿童的进展》(2018 年，纽约)。

<sup>27</sup> 世卫组织和儿基会《2017 年饮用水、环境卫生和个人卫生进展情况》。

<sup>28</sup> 国际电联，《衡量信息社会》。

<sup>29</sup> Jorge Martinez-Vazquez、Blanca Moreno-Dodson 和 Violeta Vulocice，“税收和支出政策对收入分配的影响：来自于一大批国家的证据”，国际公共政策中心工作文件，12-25(2012 年)。

接转移是具有一般平等化效应的组成部分。在中等收入国家中，巴西和南非在建立更加公平的社会方面取得了重大进展，这得益于它们制定了用于财政再分配的庞大预算并将相当大的份额用于直接转移——分别为 4.2% 和 3.8%。<sup>30</sup>

26. 巴西、厄瓜多尔、菲律宾和南非等国采用创新的税收方法，更多地利用对烟草、酒精、财产、能源和金融交易的征税，扩大了医疗保险的受保人数和社会保障服务，减少了不平等现象。<sup>31</sup>

27. 应系统地审议性别平等视角，将其纳入包容性增长政策，以充分发挥妇女的潜能。例如，卢旺达等国通过这些方法及制定旨在支持女孩入学的措施，得以有效地解决性别不平等现象。卢旺达现已跻身于性别平等指数得到最大改善的国家行列，该指数是根据自 2000 年以来全球范围的入学率、劳动力市场参与和赋权情况计算的。<sup>32</sup>

28. 促进经济增长和减少不平等都同时需要制定政策，为商业投资、创业和支持捐助者创造有利环境，以扩大就业、提高工资、扩大资产所有权、确保粮食安全和加强财政管理。

## B. 投资促进平等获得服务

29. 许多国家在获得优质教育和保健、安全用水和卫生设施、能源、信息和通信技术(信通技术)以及金融服务方面存在基于收入、性别、城市或农村居住地、地理位置和其他社会决定因素的巨大差异。这些差异严重阻碍享有平等机会。

30. 教育和培训能够提高劳动力的生产力、质量和创新技能，从而促进公平和社会包容。因此，受过良好教育和技能娴熟的工人人数上升，他们的就业机会更多、可以获得更高收入，也更有能力参与社会。投资教育和技能开发，特别是为质量差的农村和城市公立学校提供更多的教育资源(包括高素质教师、高级课程、高质量的科学、技术、工程和数学课程编制，以及各种课外机会)，有助于减少国家内部和国家之间的教育和收入不平等。在日益全球化和知识型经济背景下，使人们的教育、知识和技能同劳动力市场的需求保持一致，同时考虑到人口结构、技术发展和全球竞争力，这也是至关重要的。

31. 对健康问题的主要社会决定因素，包括对教育方案、社会保障、财政政策、城市发展和基础设施方案等进行公共政策干预，对减少健康不平等至关重要。例如，有针对性的有条件现金转移方案为中等收入国家和一些低收入国家提供了净健康福利。采取预防措施，特别是在处于不利地位的地区以及农村和偏远地区改善住房条件、改善安全供水和卫生设施以及传播有关良好卫生习惯的信息，也显示对健康结果产生平等化效应。<sup>33</sup> 例如，非洲国家继续承受传染病负担，非传染

<sup>30</sup> Nora Lustig, “中等收入国家：巴西、智利、哥伦比亚、印度尼西亚、墨西哥、秘鲁和南非的不平等现象和财政再分配”，对公平的承诺第 31 号工作文件(2015 年)。

<sup>31</sup> 基金组织，“财政政策和收入不平等”，政策文件(2014 年)。

<sup>32</sup> 乐施会，“发展融资和不平等：厄瓜多尔、卢旺达和泰国的好做法”(乐施会，2013 年)。

<sup>33</sup> 世卫组织，《健康问题与健康不平等的社会决定因素经济学：资源手册》(2013 年，日内瓦)。



性疾病的负担也日益加重，为了让所有人都过上健康的生活，需要加强保健制度并改善获得保健服务的公平性。<sup>34</sup> 截至 2015 年，有 27 个非洲国家增加了政府在卫生方面的总支出。<sup>35</sup>

32. 发达国家和发展中国家的人民都受到粮食和营养安全问题的影响，这一问题主要是不平等造成的，即由于贫穷而没有能力获得营养食品，而不是不存在营养食品。《2030 年可持续发展议程》确认，农业和农产品加工业的发展在可持续和包容性经济增长、粮食安全以及减少贫穷和饥饿的过程中发挥关键作用。在非洲，联合国粮食及农业组织支持实施对小户农民、妇女和青年具有包容性的农业企业和农产品加工业发展的政策。2017 年，经济及社会理事会召开的与可持续发展目标目标 9 有关的题为“基础设施发展创新和促进可持续工业化特别会议”认可非洲(加速)农业企业和农产品加工业发展倡议加强版，将其作为一个不仅可促进粮食生产，还可以加强地方能力、增加收入和创造体面就业的手段，尤其是对农村青年和妇女而言。<sup>36</sup>

33. 缩小可持续能源方面的差距是减少社会经济不平等的关键。与富裕家庭相比，低收入家庭通常将更多的收入用于能源。此外，特别是妇女、儿童、穷人和农村居民等弱势群体和社区，由于在家中使用的污染炉灶和燃料，受到室内空气污染的风险更高。空气污染严重影响健康，从而影响生产力和长期就业，使这些群体长期受穷，并加剧了收入的不平等。这些弱势群体从清洁能源获得的好处最少。

34. 需要利用私营部门融资对公共投资进行补充，以结合利用可再生能源，使人人获得能源服务。为避免从私营部门利息产生的高额融资成本，应考虑采纳公私伙伴关系解决方案，以便找到并提供人人都负担得起的能源解决方案。

35. 信息和通信技术(信通技术)有可能通过向社会弱势阶层，包括残疾人、妇女和女孩以及农村居民提供信息、知识和服务，帮助减少国家内部和国家之间的不平等。例如，信通技术能够使行动不便的人在远程工作。移动宽带电话可以进行移动银行业务，是一种金融普惠工具。资金转账方案如肯尼亚的 M-Pesa 服务使用户能够获得正规银行服务，有助于消除贫穷和减少不平等。

36. 各国应制定政策并提供经济激励措施，促进能够创建市场的创新活动，以生成负担得起的技术。这不仅有助于消除数字鸿沟，还可以创造新的就业机会，最终改善生活条件。各国也不妨为数字服务的繁荣和所有人都能负担得起信通技术发展创建一个有利的环境。各国还应制定政策，使其教育系统适应不断变化的劳动力市场，并鼓励每个人接受以可承受价格提供的数字技能培训。如果政府缺乏

<sup>34</sup> 非洲联盟委员会，《2016-2030 年马普托行动计划》(2016 年)。

<sup>35</sup> 开发署，《2016 年非洲人类发展报告：在非洲加速实现性别平等和增强妇女权能》(2016 年)。

<sup>36</sup> 见 [https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/2017doc/2017\\_ecosoc\\_special\\_meeting\\_proposal-3ADI%2B.pdf](https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/2017doc/2017_ecosoc_special_meeting_proposal-3ADI%2B.pdf)。

公共资源，可以利用当地的专业知识。同样，还可以创造一个使能环境，利用私营部门投资提供公共服务以及为竞争和创新提供适当条件。

### C. 改善获得社会保障的机会，包括最低保障

37. 事实证明，设计合理和实施到位的社会保障制度对减少贫穷和不平等是有效的。它们向生活贫穷和处境脆弱者提供保护，使其能够减轻或应对经济、社会和环境冲击的影响，并有助于提高人的能力和生产力。在高收入国家，社会保障制度，包括为儿童、劳动适龄者和老年人提供基本保健和基本收入保障的规定，将贫穷和不平等程度降低了大约一半。<sup>37</sup> 在发展中经济体，社会转移方案正在迅速扩大，因为它们对贫穷和不平等直接产生影响。社会转移方案还向那些受到极端气候事件或环境逐渐退化负面影响的人提供保护。

38. 近十年来，许多国家建立或加强了国家社会保障制度。尽管如此，普遍存在的非正规工作对扩大覆盖率构成诸多挑战，尤其是在发展中国家。因此，全球只有 45% 的人口享有至少一项社会保障福利，只有 29% 的人享有各种社会保障福利。<sup>38</sup> 各地区之间以及城乡之间的覆盖率也存在明显差异。全球 56% 的农村人口缺乏健康保险，而城市地区人口的这一比例仅为 22%。在非洲，尽管作出了各种努力，但只有 18% 的人口有健康保险，欧洲和中亚为 84%、拉丁美洲 68%、亚洲和太平洋 39%。最近，包括博茨瓦纳、佛得角、莱索托、毛里求斯、纳米比亚、南非和坦桑尼亚联合共和国在内的一些国家已实现全国老人全面享有养老金。<sup>39</sup>

#### 争取每个人在整个生命周期都能得到社会保障

39. 从历史上看，发展中国家的社会保障制度是按顺序逐一扩大的，先是单独的处理工伤事故计划，然后是老年人养恤金、残疾人福利和遗属抚恤金，接着是疾病、健康和产妇保险，后来是儿童和家庭补助及失业救济金。各国已在逐步加强不同方案之间的联系。许多发展中国家还实施了社会保障措施包括现金转移方案，作为减少贫穷和脆弱性以及促进社会包容的战略的一部分。在努力执行《2030 年议程》的过程中，许多国家正试图视本国国情加强或实施更全面的社会保障政策和制度，以期逐步实现全民覆盖率。

40. 有必要精简现有的社会保障制度，包括将有针对性、往往属于临时的社会援助计划纳入其中，作为全民社会保障的一部分或补充。这可以通过将缴费计划和靠税收支助的非缴费福利(包括社会援助)相结合来实现。<sup>40</sup> 应该提出政策和措施，建立全民社会保障制度，使人们从儿时到工作年龄再到老年的整个生命周期都得

<sup>37</sup> 劳工组织，“2015 年后议程中的社会保障底线：目标和指标”，《全民社会保障政策简报》第 1 号(2014 年)。

<sup>38</sup> 劳工组织，《2018 年世界就业与社会展望：绿色就业》(2018 年，日内瓦)。

<sup>39</sup> 劳工组织，“2017-2019 年世界社会保障报告：全民社会保障，以实现可持续发展目标”(2017 年，日内瓦)。

<sup>40</sup> 同上。

到保护。这些措施最好包括家庭和子女津贴、社会健康保护、失业补助金、养恤金和工伤津贴。

41. 为了保证社会每一个成员一生享有最低限度的社会保障，联合国系统和国际社会支持各国政府制定和实施国家界定的最低社会保障。<sup>41</sup> 确定下限的目的是把那些落在后面的人都接纳进来，包括贫穷工人和从事不稳定和弱势工作的人。

#### 整合社会保障及就业与发展政策

42. 社会保障日益成为国家减少贫穷和不平等战略的组成部分。社会保障政策需要成为广泛的社会政策框架的一部分，包括对有形和社会基础设施投资、促进人人享有基本保健服务和优质中小学教育、促进包容性劳工政策和立法以及落实基本权利。有必要实施全面立法来扩大社会保障覆盖面、提高体面工资、保护结社自由和推动可持续企业。需要制定新政策，在技术迅速变革的时代，帮助青年人获得体面工作，包括促进青年创业和保护工作中的权利。全面社会保障与就业政策相结合可有助于所有人终生获得收入保障。

43. 一些现金转移方案在不断发展，其中包括的一个组成部分是要提高受益人的生产能力，以便他们能够自给自足。世界银行集团的社会保障和就业组合<sup>42</sup> 年度贷款额达到 146.7 亿美元，其中 102 亿美元是贷给国际开发协会国家，对象是世界上最贫穷国家(截至 2018 年 4 月)。这些资源用于支持安全网方案，包括现金转移、公共工程和学校供餐方案。

44. 为了克服城乡差距，必须改善农村地区获得社会保障的机会，因为这可极大促进有关粮食安全、营养、农业、消除贫穷、农村发展和复原力建设等方案的实施。提高小农户男女、渔民和靠森林为生的社区的生产能力是实现减贫、农村转型和包容性增长总体目标的基本战略。联合国粮食及农业组织在创造有利的经济环境和消除障碍使农村地区人口获得适当的社会保障方面发挥关键作用。为了整合其分散的社会安全网方案，中国于 1999 年建立了城市社会救助或最低生活保障制度(称为低保)，2007 年又建立了农村低保制度。中国计划通过缩小城乡差距，使其更具包容性，进一步完善社会保障制度。

#### D. 消除薪资差距、解决弱势就业问题，促进人人获得体面工作

45. 不平等程度不断扩大的主要驱动力之一是工人之间的薪资差距不断扩大，特别是在最高 1% 和其他人之间，以及工资在国民收入中所占份额下降。<sup>43</sup> 发达经济体的劳动力份额在 2008 年达到了 50 年间的最低水平，自 20 世纪 90 年代初以来，新兴发展中经济体的劳动力份额也在下降。发达经济体劳动力份额下降的原因是自动化和离岸外包导致中等技术工种长期丧失，致使中等技术工人职位不保，

<sup>41</sup> 劳工组织，“2012 年社会保障底线建议书(第 202 号)”为各国政府为所有有需要的人设定国家社会保障下限提供指导。

<sup>42</sup> 世界银行，《复原力、公平与机遇：世界银行 2012-2022 年社会保障与劳动力战略》(2012 年)。

<sup>43</sup> Mai Chi Dao 等人著，“劳动力收入份额下降的驱动因素”，基金组织博客，2017 年 4 月 12 日。

转而接受低薪工作。<sup>44</sup> 中等技术工人的劳动力收入下降，加上弱势(低工资、非标准和危险)就业增加，加剧了各地区的收入不平等。此外，生产率的提高大多被往往是收入分配顶端者集中拥有的资本吸走了。

46. 人们正在对这种下降的原因展开讨论。造成劳动力份额下降的约一半因素是受发达经济体技术的影响。而在新兴经济体，主要驱动因素是金融一体化，其次是就业和劳动力-市场政策，特别是企业所得税的税率下降和劳动力集体议价能力削弱，以及市场条例变化导致非标准工作增加。<sup>45</sup> 另一项研究发现，<sup>46</sup> 14 个经济合作与发展组织国家劳动力份额下降的一半以上原因是议价能力发生了变化。

47. 国际劳工组织-欧洲联盟委员会 2018 年 5 月召开的主题为“欧洲的劳资关系：促进工作中的平等和跨国间的共识？”的会议也得出类似的结论：有较强适应性劳资关系的国家不平等程度较低，劳动力和社会指标更好，而劳资关系受到削弱的国家收入不平等加剧，社会指标下降。这一发现证实，较牢固的劳资关系——即雇主与其雇员以及代表雇员的工会之间在生产领域存在的关系——不容易降低劳动力市场动态和社会经济结果。已确定的有助于达到更好的工作和生活条件又无需牺牲劳动力市场效率的重大机制包括进行社会对话、建立国家劳资关系机构和制定劳资协议。

48. 有必要加强劳动力市场政策和制度，同时考虑到每个国家面临的具体情况，包括发展水平、劳动力份额下降程度及其主要驱动因素，以及现有的社会保障措施。例如，政策制定者可以制定全面战略，帮助工人更好地应对工作中中断问题，做法是提高技能、投资教育和终身学习；协助将失业工人重新安置到新的工作岗位；加强劳动力的议价能力；并加强政策以实现包容性增长。

49. 还必须解决日益增加的弱势就业问题。低工资、非标准就业和危险工作是许多区域国家内部不平等不断扩大的主要原因。弱势就业在发展中国家仍然普遍存在，但是在发达国家这种现象也在增加。2017 年全球范围内有近 14 亿工人处于弱势就业状态。在发展中国家，脆弱就业影响到四分之三的工人，预计 2018 年生活极端贫穷的工人将继续占有所有就业人口的 40%。<sup>47</sup>

50. 超过四分之三的在职青年从事缺乏社会保障的非正规工作。结果，全世界有 1.6 亿工作青年生活在贫困之中。<sup>48</sup> 全球青年居高不下的失业率和就业不足率

<sup>44</sup> 基金组织，《2018 年 4 月世界经济展望：循环上升，结构变化》(2018 年，华盛顿特区)。

<sup>45</sup> 基金组织，《2017 年 10 月世界经济展望：寻求可持续增长，短期复苏，长期挑战》(2017 年，华盛顿特区)。另见联合国经济和社会事务部，“世界经济形势与展望”，每月简报，第 113 号，2018 年 4 月 3 日，可查阅：[https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/wesp\\_mb113.pdf](https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/wesp_mb113.pdf)。

<sup>46</sup> Özlem Onaran and Alexander Guschanski, “促成四十年来劳动力收入份额下降的因素是什么？”“格林威治政治经济研究中心，格林威治大学政策简报第 PB22-2018 号(2018 年)。

<sup>47</sup> 劳工组织，《2018 年世界就业与社会展望》。

<sup>48</sup> 劳工组织，《2017 年全球青年就业趋势：迈向更加美好的就业前景》(2017 年，日内瓦)。

(2017 年为 13%)导致青年工人高度集中从事非正规、不安全、短期和危险工作。2005 年至 2015 年期间,各地区青年在劳动力人口中所占比例也有所下降,但在,在亚洲和太平洋地区这一现象最为明显。<sup>49</sup> 这些因素导致这些青年在生命过程中受到的不平等不断增加。<sup>50</sup> 失业保险可以发挥重要作用,确保青年在寻找新工作期间有收入,从而防止其陷入贫穷,在中等收入国家这项成本相对较低。然而,有必要加强预防措施,包括加强有关工作安全的立法、条例、政策和指导方针;扩大法律保护范围,将非正规部门的工人纳入其中;并改进该领域的数据和

51. 据预测,服务业就业将成为未来就业增长的主要动力,而农业和制造业就业人数将持续减少。<sup>51</sup> 由于在农业和市场服务中普遍存在弱势和非正规就业,预计的跨部门就业转移不大可能减少体面工作不足的问题。因此,必须同时在政策方面做出重大努力,以提高服务部门的工作质量和生产力。

52. 各国政府应投资于生产能力,促进创造体面工作和创业,并鼓励中小企业走上正规化和发展,包括能够获得金融服务以及有形基础设施及社会和信通技术基础设施。政府还必须确保有平等机会和可以平等获得优质教育和保健、技能和职业培训以及继续学习的机会。鉴于未来的技术进步将产生更大的影响,应制定政策促进技能强化,使工人能够为适应快速变化的劳动力市场做好准备。这方面政策应包括利用高生产率部门,逐步从非正规工作转向正规工作,将实际工资增长与生产率增长挂钩,扩大社会保障,包括提供更多的儿童保育和老年人长期护理的机会。

#### 四. 社会发展委员会第五十六届会议需处理的问题

53. 经济及社会理事会第 2016/6 号决议决定,社会发展委员会 2017-2018 年度审查和政策周期的优先主题是“消除贫穷以实现惠及所有人的可持续发展战略”。委员会第五十六届会议关于优先主题以及创新和互联互通促进有复原力的社会的工作如下:

##### A. 优先主题

##### 消除贫穷以实现惠及所有人的可持续发展战略

##### 在消除贫穷方面取得的进展

54. 减少贫穷工作在全球范围取得了重大成就,1990 年至 2013 年期间,脱离极端贫穷的人数达到了 11 亿。然而,各地区的进展参差不齐,撒哈拉以南非洲的进展最为缓慢,1990 年至 2013 年期间,极端贫穷人口仅减少了 13%,2013 年仍有 3.902 亿人每天的生活费不足 1.90 美元。最不发达国家的极端贫穷人口也仍然

<sup>49</sup> 《2030 年可持续发展议程》年代亚洲及太平洋地区的不平等。

<sup>50</sup> 劳工组织,“工作中的安全与健康:青年为何面临风险?”劳工组织 Infostories,2018 年 4 月。

<sup>51</sup> 劳工组织,《2018 年世界就业与社会展望》。



居高不下，2013年，这些国家总人口的一半以上(约4亿人)仍然生活在极端贫穷之中(见 E/CN.5/2018/3)。

55. 同一期间，南亚的极端贫穷率至少减少了三分之二——从45%减少到14.7%。1990年至2013年期间，东亚和太平洋地区贫穷人口下降的速度更快，从60%骤降到3.7%。中国的进步是推动这一进步的关键驱动因素。其他两个区域也成功地将贫穷率降至不到5%：拉丁美洲和加勒比(4.9%)，中东和北非(2.3%)。

56. 在发达国家，相对贫穷现象有所增加。在欧洲联盟，直到2008年相对贫穷率一直长期稳定在16.5%，而2014年则增加到17.2%。在高收入国家，儿童和妇女受贫穷影响最大，18岁以下儿童中平均有20%生活相对贫穷。

### 消除贫穷战略

57. 社会发展委员会第五十六届会议指出，经济增长是减贫的主要驱动力。然而，委员会表示关切的是，如不具有包容性，仅靠增长不足以消除贫穷。应在最不发达国家和整个非洲采取行动，确保在为所有人实现这一目标方面迅速取得进展。一些中等收入国家和发达国家贫穷人口日益增加的问题也需要解决。因此，必须进行包容性的结构转型、推动能够创造就业机会的强劲增长和减少不平等，才能到2030年消除贫穷。成功减少贫穷的国家和地区在经济增长的同时，大幅增加制造业就业比例，并增加制造业增加值在经济中的比例。

58. 委员会还指出，消除贫穷和实现可持续发展目标需要为所有人创造充分就业和体面工作。敦促各国确保采取积极的劳动力市场政策，以便为生活贫穷者提供体面的工作，并使工人能够通过结构转型和贸易得到提高的生产率成果中获得公平的份额，并加快作出努力，消除推动社会包容所面临的障碍，促进生活在贫穷和脆弱环境中的人们充分参与社会的各个方面。

59. 各国应优先考虑投资人力资本、均衡的农村发展和基础设施，以反映贫穷和处于不利地位的地区的需求。此类投资应包括扩大提供优质教育和保健服务、清洁饮用水、卫生设施和负担得起的能源，以及建立适应气候变化的能力。要持续消除贫穷就必须使当代儿童和青年接受必要的教育和掌握必要的技能，防止将来陷入贫穷。这就需要普及初级和中级教育，以有利于所有人，特别是处境不利的和弱势的儿童和青年。

60. 为了减少贫穷和消除不平等，各国应力求逐步扩大全民社会保障制度和全民健康保险。各国政府还必须制定政策，消除影响金融包容性的障碍，特别是消除妇女、青年和其他弱势群体面临的障碍。创新和包容性金融解决方案的实施需要各国政府、私营部门、发展伙伴和消费者的积极领导、协调和持续努力。

61. 委员会强调应筹集和有效利用充足的国内资源，促进包容性和可持续增长。各国还应处理税务政策和行政管理、治理和高比例非正规工作的问题。在这方面，发展中国家已在加紧努力调动国内资源；近年来，许多非洲国家的国内收入呈上升趋势，税收继续成为国内融资的最重要来源。官方发展援助、外国直接投资、

汇款、债务减免，贸易援助、来自慈善组织的资金和打击非法资金流动，对实现《2030年议程》也至关重要。

62. 委员会还强调，为了消除贫穷和实现惠及所有人的可持续发展，不让任何一个人掉队的承诺应成为各级政府的指导原则。这就需要解决处境脆弱的人的特殊需求，增强他们的权能并让他们参与对他们生活产生影响的决策。

## B. 新出现的问题

### 迈向可持续和有复原力的社会：创新和互联互通促进社会发展

63. 委员会讨论了新出现的创新和互联互通促进社会发展的问題。委员会指出，建设一个可持续和有复原力的社会需要为人们、家庭和社区配备能够预测风险、减少风险带来的不利影响、从困难和危机中恢复和复原并继续运作和成长的能力。委员会还指出，随着社会发生深刻而持久的变化，社会每个成员都需要意识到新技术和互联互通带来的机遇和挑战。应根据《2030年议程》，加强国家能力，最大限度地发挥效益，降低风险，并保护那些受到负面影响的人，在国家和社会政策中优先考虑到他们。此外，需要加强区域和全球战略及其相互间的协调。

64. 委员会讨论的一个事实是，自然灾害和人为灾害严重影响了主要依赖农村和城郊地区自然资源维持生计的社会中的弱势阶层。为社会经济包容、基于风险的干预措施和增强小户农民、牧民、渔民和依赖森林为生的社区等最弱势群体的权能创造一个有利的环境，对于消除贫穷和实现复原力和可持续发展至关重要。采取积极的风险管理方法，而不是被动应对灾难或危机，代表了创新的范式转变，使小型农户家庭能够更好地预测、预防和降低风险，承受冲击或从中恢复并适应冲击。

#### 互联互通

65. 委员会讨论了能够扩大区域、城市、村庄和人与人之间互联互通的技术问题。过去十年来，通信的可用率持续增长，首先是移动蜂窝电话，最近是移动宽带，两者的可用率都在增长。先进的信通技术，包括物联网、大数据分析，云计算和人工智能，改变了社会的运作方式，特别是在制造业、精准农业、政府、教育、医疗保健、智能城市和智能交通等领域。物联网不仅连接人员、组织和信息资源，还连接配备数字信息传感、处理和通信功能的物体。大数据分析将从数字信息流中提取有用的知识，使人们能够更好地了解、预测和改进管理及政策决定。云架构和其他架构可以通过因特网提供灵活的按需计算服务，降低了信通技术基础设施的固定成本，使中小型组织受益。人工智能可以合并各种不同来源的信息，帮助人们更好地做出决策。为了使人工智能算法得出更好的分析结果和作出更好的决策，有必要仔细调整所追求的目标和现有数据，以便增强人的能力以实现预期结果。<sup>52</sup>

<sup>52</sup> Daniel M. West 和 John R. Allen, “人工智能正在如何改变世界”, 布鲁金斯, 2018年4月24日。



66. 数字互通互联不仅使人们能够访问因特网和获取信息，还为人们提供了无空间限制的协作能力。随着交通、能源和信通技术系统的安装，农村社区将从准入市场、获取信贷和体面工作中受益。数字连通如电子商务，将促进当地经济、创造新的就业机会、减少贫穷和城乡不平等。为了确保技术的好处能够惠及所有人并使技术在当地环境下得到更好地运用，需要制定政策，与包括地方政府在内的所有利益攸关方密切合作，实现包容性数字化。应该从学龄儿童开始向所有人提供信通技术培训，以便所有公民，包括残疾儿童，都能有效地利用技术优势。中国有几个关于刺激当地经济并使人民受益的良好做法和创新方法的例子。<sup>53</sup>

## 五. 结论和建议

67. 消除所有方面的不平等对于消除贫穷、推动社会进步和实现可持续发展至关重要。尽管全球收入不平等现象一直在减少，但是，国家内部的收入不平等依然存在，许多国家甚至呈上升趋势，不过，各区域之间和区域内部仍存在差异。虽然不平等程度仍然严重，但许多国家已经成功地减少了收入和非收入不平等。会员国和国际社会必须学习这些国家的经验，并采取在其他地方已证明有效的适当政策组合，同时考虑到各国独特的国情。

68. 为了在落实社会发展问题世界首脑会议和《2030年可持续发展议程》的成果方面取得进一步进展，大会不妨审议以下建议：

(a) 为了消除所有方面的不平等，会员国应采用包括宏观经济、财政、就业、劳动力市场、社会保障政策在内的适当的政策组合，以促进包容性增长、缩小获得基本服务机会的差异。为此，决策者应确保这些政策之间的协同作用，应加强消除贫穷战略、社会保障和其他部门政策之间的一致性和互补性；

(b) 会员国应设立适合本国情况的全民社会保障制度和下限，包括精简分散的社会保障制度/方案，确保这类方案对性别和残疾问题敏感，并逐步将覆盖范围扩大到所有人，涵盖每个人的整个生命周期；

(c) 为解决从事非正规或弱势工作的人所面临的挑战，会员国应把投资用于创造更多的体面工作机会和提高人们的生产能力，并应加强劳动机构、就业和劳动力-市场政策，包括体面工作和薪资政策，同时考虑到每个国家的具体情况，并与相关利益攸关方建立密切的伙伴关系；

(d) 为了利用科学、技术和创新优势促进包容性和可持续发展，政策制定者和监管机构应共同努力，以低廉的价格为人们提供这类技术，包括信通技术和数字技能，为此建立多层次有效的公私伙伴关系，以便在跨部门合作的协助下，加强对基础设施和培训的投资。此外，应加强国家的人力和机构能力，以适应不断发展的信通技术和电信部门；

<sup>53</sup> 见：<https://www.un.org/development/desa/dspd/united-nations-commission-for-social-development-csod-social-policy-and-development-division/csod56/chairs-summaries.html>。

---

(e) 鼓励国际社会和发展伙伴支持各国政府制定和执行适合本国情况的社会保障制度，包括下限，同时顾及到本国国情。此外，还应支持在扩大社会保险方案的同时，为特别是在农村地区创造各种创收机会，赢造一个有利的环境。

---