



社会发展委员会

第六十二届会议

2024年2月5日至14日，纽约

临时议程项目3

社会发展问题世界首脑会议和
大会第二十四届会议的后续行动通过社会政策促进社会发展和社会正义，以加快《2030年
可持续发展议程》的落实进度并实现消除贫困的总目标

秘书长的报告*

摘要

本报告根据经济及社会理事会第 2023/12 号决议提交，概述了阻碍社会发展和社会正义的核心社会服务方面的差距。秘书长在报告中强调了实现公正、包容和有效的社会政策的途径，特别是加紧努力提供全民社会保护、负担得起的优质保健服务和负担得起的优质全民教育。秘书长探讨了将社会考虑因素纳入发展框架主流的手段，包括实行累进税制和调整公共支出的优先次序，调动国内资源用于社会服务；加强国际努力，为社会发展创造财政空间；联动实施社会、经济和环境政策。最后，他就各国如何在这些问题上取得进一步进展提出了建议。报告建议在三个关键领域采取行动：(a) 调整社会发展政策的优先次序，为所有人提供循证优质服务；(b) 确保调动的国内和国际资源足以与各国面临的社会发展挑战的规模相匹配；(c) 改善公共部门的问责制、透明度和能力，使更具包容性的体制安排制度化。

* 由于提交办公室无法控制的技术原因，本报告在截止日期之后提交处理。



一. 引言

1. 联合国会员国在通过《2030年可持续发展议程》时承诺，不让任何人掉队。这一承诺的根本在于从社会视角看待发展问题，以公平、社会正义和不歧视为基础。同样，唯有立足社会正义原则，确保所有人得到公平和平等的对待，包括平等获得机会和基本服务、享有平等权利、平等分享经济增长的惠益，才能实现和平和可持续发展。

2. 社会正义贯穿所有经济部门和活动，包括保健、教育、食品、水、住房、投资、贸易和就业。社会正义承认并非人人都有相同的生活起点，并提请注意基于种族、性别、残疾、社会经济地位等因素的系统性障碍和社会偏见，正是这些障碍和偏见造成和延续了不平等。在工作领域，社会正义意味着人人不受歧视、获得公平工资、享有劳工权利、参与社会对话、获得社会保护。在教育领域，社会正义超越了学业成绩的范畴，还包括在个人及社区之间建立公平的竞争环境，平等分配资源和机会。在保健领域，社会正义要求解决长期存在的健康结果不平等及其根源，包括消除国家内部和国家之间在保健服务获取方面可以避免的不公平差异。

3. 尽管有这些愿望，但世界未能履行其促进包容性社会发展、实现人人享有社会正义的承诺。在执行《2030年议程》的中间节点，世界上一半的人被落在后面。¹ 需要在承诺、团结、融资和行动方面作出根本转变。本报告介绍了现状以及当前阻碍社会发展和社会正义的各项挑战，概述了提高社会政策效力和公平性的途径。此外，报告认识到仅靠社会政策无法实现社会发展和社会正义，探讨了将社会考虑因素纳入各发展框架的主流、促进政策联动协调的手段。

二. 核心社会服务方面的差距阻碍社会发展和社会正义

4. 尽管社会发展的许多方面有所改善，但自2015年以来进展放缓，自2020年以来停滞不前甚至出现逆转。² 2022年，全球极端贫困人口估计为6.67亿。按照目前的趋势，预计到2030年仍将有5.75亿人生活在极端贫困中。³ 因此，只有三分之一的国家能够实现可持续发展目标的具体目标1.2，即到2030年将国家贫困率减半。⁴ 2022年，全球还有约7.35亿人遭受饥饿，比2019年增加了1.22亿

¹ 见经济和社会事务部，《2023年可持续发展目标报告：特别版》（2023年，纽约）。可查阅 <https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/>。

² 见 A/78/211。

³ 世界银行，《2022年贫困与共同繁荣：走上正轨》（2022年，华盛顿特区）。可查阅 www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity。

⁴ 经济和社会事务部，《2023年可持续发展目标报告》。

人。预计到 2030 年，全球将有 6 亿人面临饥饿。此外，由于营养食品价格昂贵，数百万人无法负担健康饮食。⁵

5. 各国在实现可持续发展目标 10(减少不平等)的战斗中也是节节败退。自 1980 年代以来，国家之间的收入不平等在减少，但同一时期，国家内部的收入不平等却在稳步增加。自 1990 年以来，至少 58%的世界人口目睹了其居住国收入不平等现象的加剧，而只有 26%的人目睹了收入不平等现象的减少。⁶ 目前，世界上最富有的 10%人口的收入占总收入的 52%，而最贫困的 50%人口的收入约占总收入的 8%。全球财富不平等现象更加明显：全球最富有的 10%人口拥有全部财富的 76%，而最贫困的一半人口仅拥有全部财富的 2%。⁷

6. 除收入和财富外，在社会发展和福祉的许多重要方面，不平等趋势持续存在。与 2015 年之前观察到的进展相比，全民健康覆盖的进展已经放缓。全球约 57%的人口，即 45 亿人，缺乏基本医疗保健服务的保险。⁸ 尽管有简单的治疗方法和预防措施，但每年仍有约 37 万 5 岁以下儿童死于腹泻，⁹ 约 320 万人死于室内空气污染，¹⁰ 近 300 万工人死于可预防的工伤事故和疾病。¹¹ 同样，高额的医疗保健自费费用造成重大健康风险，并给民众带来沉重的经济负担。每年约有 20 亿人因医疗保健支出而陷入经济困难，有 10 亿人不得不支付灾难性的自付费用，其医疗保健支出占到家庭总支出或收入的 10%以上。2021 年，家庭医疗保健费用导致 3.44 亿人陷入极端贫困。医疗保健的可负担性是一个核心问题，其质量同样属于核心问题。在低收入和中等收入国家，每年有多达 840 万人死于劣质医疗保健服务。据统计，如果有高质量的医疗保健系统，其中一半以上的死亡可以避免。¹²

⁵ 联合国粮食及农业组织等，《2023 年世界粮食安全和营养状况》(2023 年，罗马)。可查阅 www.fao.org/documents/card/en?details=cc3017en。

⁶ 见 www.wider.unu.edu/sites/default/files/Publications/Working-paper/PDF/wp2021-139-inequality-trends-within-countries-novel-dataset.pdf。

⁷ 见 https://wir2022.wid.world/www-site/uploads/2022/01/Summary_WorldInequalityReport2022_English.pdf。

⁸ 世界卫生组织(世卫组织)和国际复兴开发银行，《跟踪全民健康覆盖：2023 年全球监测报告》(2023 年，日内瓦)。可查阅 www.who.int/publications/i/item/9789240080379。

⁹ 见 www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/diarrhoeal-disease。

¹⁰ 见 www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/household-air-pollution-and-health。

¹¹ 国际劳工组织(劳工组织)，《加强社会对话，构建安全与健康文化：我们从 COVID-19 危机中学到了什么？》(2022 年，日内瓦)。

¹² 世卫组织，“组织卫生保健服务，确保实现全民健康覆盖”(技术简报，2023 年 7 月)。

7. 自 2015 年以来，全民教育的进展也在放缓。由于冠状病毒病(COVID-19)大流行的破坏性和持久影响，预计到 2030 年，仅六分之一国家的中学生能全部完成中学学业，估计将有 8 400 万儿童和青年失学，3 亿学生缺乏基本的算术和读写能力。¹³ 贫困家庭往往难以承担送子女上学的直接费用和机会成本(放弃的收入)。许多儿童仍在重拾因 COVID-19 大流行而失去的学习机会。受教育程度较低与日后生活机会、包括工作机会的减少存在联系，并与水、环境卫生和电力等基本服务的获取机会减少存在联系。¹⁴ 受教育程度较低，尤其是母亲受教育程度较低，还与五岁以下儿童的发育迟缓和消瘦存在联系。

8. 如果不考虑出勤和辍学，全球入学率会是一项具有误导性的成功指标。的确，全球初等和高级中等教育的完成率分别为 87%和 59%，但这些数字掩盖了各国之间的巨大差距。¹⁵ 在一些国家，女童的初等教育完成率低至 19%，男童则低至 35%。¹⁶ 各国的完成率有很大差异，所受教育的质量和相关性也有很大差异。虽然目前的教师短缺是一个全球现象，但撒哈拉以南非洲的情况令人震惊：2019 年，初等教育中平均每 38 名学生对应 1 名教师，一些国家的比例超过 50 比 1。¹⁷ 合格教师的这一比例还要高得多：2019 年，具备最起码资质的教师平均比例为 65%，低于 2000 年的 84%；在中等教育方面，2019 年，撒哈拉以南非洲只有大约一半的教师具备最起码的资质。

9. 截至 2020 年，全球 53%的人口不在社会保护计划覆盖之列，这意味着有 41 亿人完全得不到保护。¹⁸ 即使是被覆盖人群，福利水平也往往低于国际劳工组织关于社会保障最低标准的第 102 号公约所规定的最低适足标准。例如，在许多国家，自 2017 年以来，非缴费型养老金的福利水平不到国家贫困线的 50%。¹⁹

¹³ 经济和社会事务部，《2023 年可持续发展目标报告》。

¹⁴ 亚洲及太平洋经济社会委员会，“亚洲及太平洋的机会不平等：教育”（第 2018-01 号社会发展政策文件，2018 年，曼谷）。

¹⁵ 见 <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000386852>。

¹⁶ 见 <https://genderdata.worldbank.org/indicators/sc-prm-cmpt-zs/?gender=female&gender=male&geos=WLD&groups=incomeGroup&view=bar>。

¹⁷ International Task Force on Teachers for Education, “Closing the gap: Ensuring there are enough qualified and supported teachers in sub-Saharan Africa” (Paris, 2021)。

¹⁸ 劳工组织，《2020-2022 年世界社会保护报告：社会保护处于十字路口——追求更加美好的未来》（2021 年，日内瓦）。可查阅 www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_817572/lang-en/index.htm。

¹⁹ 见 <https://social.desa.un.org/sites/default/files/inline-files/Shahra%20Razavi%20-%20PPT%20Presentation%20EGM%20August%202023.pdf>。

10. 缺乏全民社会保护覆盖的一个主要原因是对国家社会保护制度的投资严重不足。阻碍普及和提供保护的其他因素包括缺乏计划、体制和行政管理方面的缺陷，以及通常仅局限于社会最贫困阶层的定义过窄的资格标准。在非正规经济部门工作的 20 亿工人及其家庭要么得不到保护，要么必须依靠非缴费型福利(如果存在这种福利的话)。非缴费型计划通常由政府一般预算供资，不涵盖一生中的特定意外情况。由于用于确定资格的评估贫困的手段粗糙，并且往往依据的是过时的收入和家庭特征信息，这类计划经常导致严重的目标定位错误，因而从根本上说是不公平和低效的。缺少面向非正规工人的缴费型计划的原因可能是参保的法律障碍、缴费的经济能力有限以及雇主和工人遵守规定的情况不佳。在许多国家，这导致大量所谓的“缺失的中间阶层”非正规工人，他们被排除在缴费型计划之外，但又没有穷到有资格参加非缴费型计划。

11. 最新数据表明，社会保护、保健和教育方面的公共支出随着时间的推移缓慢增加，但远远不足以为所有人提供充足的优质服务。为确保社会服务的长期财政可持续性，资金应主要来自国内资源。虽然全球社会保护平均支出占国内生产总值的 12.9%，但超过三分之一的国家的支出不到国内生产总值的 2%。²⁰ 在卫生保健服务方面，全球平均支出总额约占国内生产总值的 11%。但一般政府的国内平均卫生保健支出要低得多，仅占国内生产总值的 5.8%。不过，各国情况差异显著，尤其是近三分之一国家的卫生保健支出不到国内生产总值的 2%。²¹ 教育方面的情况则有些不同。随着《仁川宣言》和《巴黎宣言》的通过，联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)成员国同意将至少 4%至 6%的国内生产总值或 15%至 20%的公共支出用于教育。²² 虽然与社会保护和保健相比，发展中国家的教育支出似乎相对较高，但大多数国家仍低于国内生产总值 4%这一较低目标。²³

12. 得不到社会保护的家庭只能独自应对正常生活中的意外情况或不可预测的协变量冲击，从而滋生脆弱性和不安全感，并常常受到重创。无法获得负担得起的医疗保健的工人往往面临选择，要么在生病(可能具有传染性)的情况下继续工作，要么面临收入损失。灾难性的医疗支出可能使家庭陷入贫困。在另一些情况下，这意味着人们往往避免寻求治疗，或者挨到治疗可能为时已晚，导致过早死亡。没有机会接受优质教育，就很难找到收入更高的好工作，也就没有办法摆脱

²⁰ 劳工组织，《2020-2022 年世界社会保护报告》。

²¹ 见 <https://apps.who.int/nha/database/Select/Indicators/en>。

²² 见 https://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/education-2030-incheon-framework-for-action-implementation-of-sdg4-2016-en_2.pdf。

²³ 见 <http://data.uis.unesco.org/index.aspx?queryid=3865>。

贫困和脆弱性。这还意味着许多人无法获得有关营养需求和一般健康标准的信息和知识。女童受教育机会少是导致意外怀孕或计划外怀孕和结婚的因素之一。对儿童而言，尤其是在他们出生后的头 1 000 天，贫困和匮乏会导致营养不良和健康缺陷，严重影响学习成绩和成年后的就业机会。对劳动适龄人口而言，失业、残疾或仅仅是生病都会使整个家庭陷入贫困。怀孕或分娩往往会减少妇女获得或保住工作的机会，更有甚者会危及孩子和母亲的生命。由于没有养老金或医疗保健，许多老年人被迫继续工作或依靠其他家庭成员的经济支持。所有这些挑战对妇女和女童的影响都格外严重。

13. 教育、医疗保健和社会保护等基本社会服务获取方面的不平等加剧了权力不对称，削弱了社会凝聚力，破坏了稳定。为了让人们有机会摆脱贫困，过上安全、健康和富有成效的生活，实现愿望，必须以公正和包容的方式分配发展收益。要做到这一点，就不能在事后才想起社会部门。

14. 快速变化的世界带来一系列机遇和挑战。为了从这些变革中获益，而不是成为变革的受害者，各国政府需要增加对人的投资。这有助于社会进步、信任和团结。相反，一切照旧的做法可能会扩大现有差距，使越来越多的人被落在后面。在多重危机交织叠加、许多国家还没有准备好应对气候变化、人口老龄化和数字化等迫在眉睫的挑战之时，这一点变得更加重要。

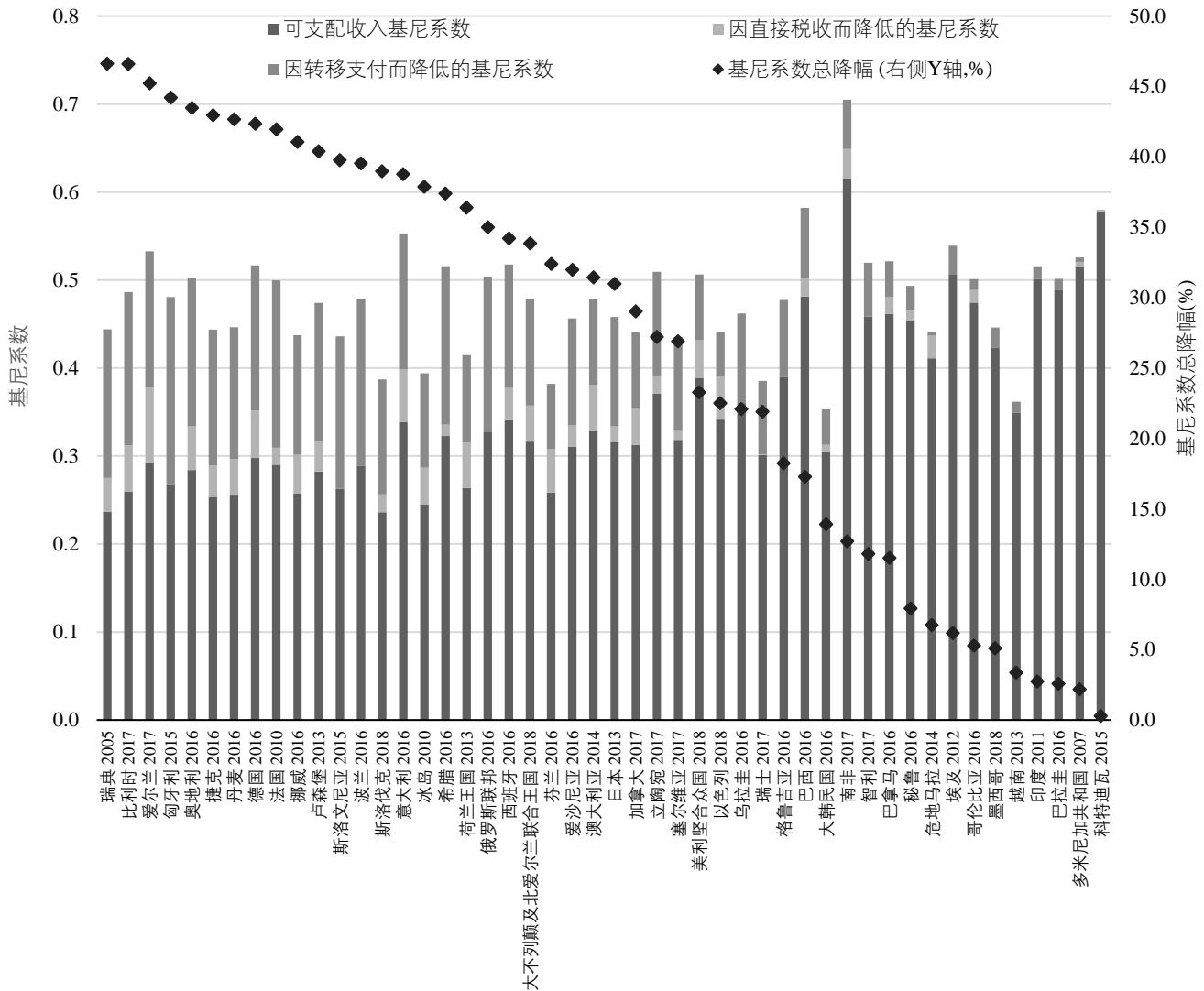
三. 实现公正、包容、有效的社会政策的主要途径

15. 获得基本社会服务首先是一项人权。《世界人权宣言》(1948 年)、《儿童权利公约》(1990 年)和《经济社会文化权利国际公约》(1966 年)坚定地将社会保护、健康和公平受教育机会作为人人不受歧视地享有的权利，并要求签署国保障这些权利。这三项基本社会服务在实现可持续发展目标方面也发挥着或直接或间接的核心作用。包容性社会政策——定期、可预测和充足的收入保障、负担得起的医疗保健和优质全民教育——促进向上流动和社会进步，是加快落实《2030 年可持续发展议程》的催化剂。

16. 要推动社会走上包容、公平、有韧性的轨道，迫切需要对社会、经济和税收政策进行全面改革。直接税加上包容和充分的社会保护制度，可以对不平等现象产生重大影响(见下图一)。

图一

税收和转移支付可对收入不平等产生重大影响



资料来源：经济和社会事务部。

注：家庭收入按平方根换算。以四分位距为基础(低于或高于四分位距的三倍)，采用上边缘和下边缘代码法(见<http://www.lisdatacenter.org/wps/techwps/9.pdf>)。以下国家的收入数据为扣除(所得)税后的净额：智利、科特迪瓦、埃及、格鲁吉亚、匈牙利、印度、墨西哥、巴拉圭、俄罗斯联邦、斯洛文尼亚、乌拉圭、越南。法国和波兰的数据为混合数据，即未扣除所得税但扣除了缴款，或者反之。基尼系数是按全部人口计算的。

17. 社会保障福利和税收的结合在多大程度上减少一国的收入不平等，取决于这些制度的有效性，而这反过来又与国家的总体发展水平相关。这类改革进程的核心在于政府行政部门内部各机构协调有序，具备能力和透明度，并接受问责。在瑞典和许多其他欧洲国家，转移支付和税收使基尼系数降低了40%以上，而在科特迪瓦、多米尼加共和国、印度、巴拉圭和越南等国，相应的影响不到4%。

A. 努力实现全民社会保护

18. 社会保护制度的核心目标是确保体面的生活水平、减轻贫困、减少不平等。社会保护通过提高劳动生产率和支持向更健康生活和更长期规划(包括积累资产)的行为转变来实现这一目标。此外,全面、充分的全民社会保护制度能让家庭负担得起营养食品,将儿童教育列为优先事项,并支持增强女童和妇女权能。它有助于保护人们免受“常规”的生命周期意外事件的影响,例如防止贫困家庭因疾病或失业而变卖生产性资产,使残疾人和老年人等能够有尊严地独立生活。

19. 社会保护覆盖面中的一个关键决定因素是正规(体面)就业。正规部门的工人通常享有缴费型社会保护计划,大多数情况下即社会保险,涵盖一系列不同的生活意外情况。这些计划的福利水平较高,其覆盖面往往扩大到其他家庭成员。在大多数情况下,计划的资金来自雇主和雇员的缴款,风险由成员共同承担。参与这些计划的妇女比例偏低,原因是妇女的劳动力参与率较低。通常,从事非正规就业的妇女比例偏高。

20. 全民社会保护办法通过缴费和非缴费型计划相结合,确保提供收入保障和终身支持。全民覆盖不仅是明智的投资,也是负担得起的投资。来自亚洲及太平洋区域的估算显示,如果按照适度的全球平均福利水平,实行一揽子儿童、残疾和老年人非缴费型全民福利计划,可以将贫困率降低 42%,并显著扩大其他基本机会。²⁴ 在蒙古、斯里兰卡和泰国等国家,贫困率将下降 60%至 80%。这一基本一揽子计划的费用将占国内生产总值的 2%至 6.1%,远低于 12.9%的全球平均水平。²⁵

21. 要建立长期可持续的包容有效的社会保护制度,需要以明确愿景和主要利益攸关方共识为基础;需要以权利为基础,确保覆盖所有人一生中的重大生活意外事件。需要提供财政资源,但只要政治意愿,通常就能调动足够的资金。为了维护对该制度的信任,应享福利和资格评估必须明确、易于理解和沟通,福利支付必须定期且可预测。为此,需要有管理完善、具备能力并接受问责的机构,以及监督计划执行情况的外部机制。

B. 为所有人提供负担得起的优质保健服务

22. 为所有人提供负担得起的优质保健服务是实现福祉和富有成效的生活的先决条件,使家庭免于因健康紧急情况而陷入经济困难,促进经济增长,并有助于建立对政府的信任。

23. 全民健康覆盖的重要性在 COVID-19 大流行期间的种种经验教训中尤为突出。全民健康覆盖的特点是人人享有负担得起的优质医疗保健。在人口迅速老龄

²⁴ 亚洲及太平洋经济社会委员会,《我们需要的劳动力:亚洲及太平洋社会展望》(2023 年,曼谷)。可查阅 www.unescap.org/kp/2022/workforce-we-need-social-outlook-asia-and-pacific。

²⁵ 劳工组织,《2020-2022 年世界社会保护报告》。

化的世界里，这一点尤为重要。在这方面，促进健康老龄化的综合政策可以大大限制未来的需求和费用。

24. 因此，各国政府需要提供充足资金，扩大保健覆盖面，特别是覆盖弱势处境群体。2019年，占全球人口15%的高收入国家的支出约占全球总支出的80%，而占全球人口51%的中等偏下收入国家的支出仅占全球保健总支出的4%多一点。

25. 应从扩大对低收入群体和弱势群体的保健覆盖面入手，实现战略转变，力争为所有人及时提供覆盖终身的优质医疗保健服务。在制度变革方面，重点应放在以综合协调的方式加强作为服务切入点的初级卫生保健。与此同时，还需要扩大初级卫生保健中心和卫生保健人员的数量。²⁶

26. 对工人来说，医疗保健保护应扩大至所有家庭成员。将全民健康覆盖纳入社会保护，可以确保不让任何人掉队。在这方面，社会保健保护可以帮助人们在获得医疗保健的同时不至于陷入经济困难，包括补偿工人生病时的收入损失。²⁷

C. 确保提供负担得起的优质全民教育

27. 各国需要加大力度投资优质全民教育。此类投资可以应对教师短缺、教师资格不足、课程过时、学校设备和基础设施陈旧的挑战。所有这些因素都需要更新调整，不仅要满足未来劳动力市场的需求，平稳实现从学校到职场的过渡，还要满足弱势和边缘化社会群体、包括残疾人和土著人民的教育需求，同时让后代有更好的机会摆脱贫困和脆弱性，找到自己心仪的体面工作。

28. 很少有社会领域像教育的经济回报那样得到充分研究和记录。尽管所知甚多，但对优质教育的投资还远远不够。从初等教育到高等教育的所有各级均是如此，终身学习机会方面也是如此。此外，迫切需要增加合格教师的人数。从社会角度看，需要对教学、教育、培训和技能提升采取新的综合办法，尤其是要顺应与气候变化相关的绿色转型、与人口快速老龄化相关的人口转型以及与技术进步相关的数字化。上述每一种截然不同的转型都要求具备适合当前和未来劳动力市场的新的特定技能。

四. 将社会考虑因素纳入发展框架的主流

29. 1995年《社会发展问题哥本哈根宣言》确认，仅靠社会部门或零碎举措无法有效实现社会发展。要消除贫困和不平等、促进社会正义，就必须使价值观、目标和优先事项以促进社会进步和全民福祉为导向。然而，社会考虑因素未被充分纳入经济、就业和环境框架和政策，对个人、家庭和社会造成了严重影响。

30. 经济和就业政策需要确保正在创造的新工作是体面的，确保目前非正规就业的20亿工人(占全球劳动力的60%)的工作向正规经济过渡。这意味着拥有雇用合

²⁶ 见 www.who.int/health-topics/universal-health-coverage#tab=tab_1。

²⁷ 见 www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_740724.pdf。

同、足够的收入、正常的工作时间和安全的工作条件，并享有各项职场权利。这对妇女和年轻人尤其重要，因为他们从事非正规工作的比例往往过高。这将帮助 2 亿多有工作但生活贫困的工人摆脱贫困。²⁸

31. 此外，需要增加对基础设施的投资，帮助人们充分发挥潜力，过上有尊严的生活。这包括确保数十亿仍然缺乏安全饮用水、环境卫生、个人卫生和电力的人获得这些服务。这还意味着使目前约占世界人口三分之一的无法上网的人能够上网。²⁹

A. 调动国内资源用于社会服务

32. 在各国，国内公共财政仍然是社会支出的主要筹资来源。然而，在许多国家，国内公共资源不足以满足人们的需求和期望，也不足以满足《2030 年可持续发展议程》的规模和雄心。调动国内资源为社会投资提供资金，需要成为财政政策的优先事项。

33. 各国政府可以通过一系列办法调动资源，确保核心社会服务的财政和经济可持续性。这些办法包括扩大税基、重新分配公共支出、调整宏观经济框架。不过，首要努力应当是确保现有的非正规工作以及新创造的工作都是体面的。可以将宏观经济作为释放社会投资所需资金的备选办法。政府不妨允许略高的预算赤字和通胀水平，而不是盯着短期稳定措施，如保持低通胀和低财政赤字不放。

增加对所得、利润和财富的征税

34. 执行合规框架，采用累进税率对收入、财富和利润征税，从而扩大税基，是拓宽财政空间的有效途径。以团结原则为基础、具有明确再分配目标的累进税制，对于减少财富和收入不平等也至关重要。要朝这一方向前进，就需要国家及其公民在信任和团结原则的基础上达成共识和战略远景。

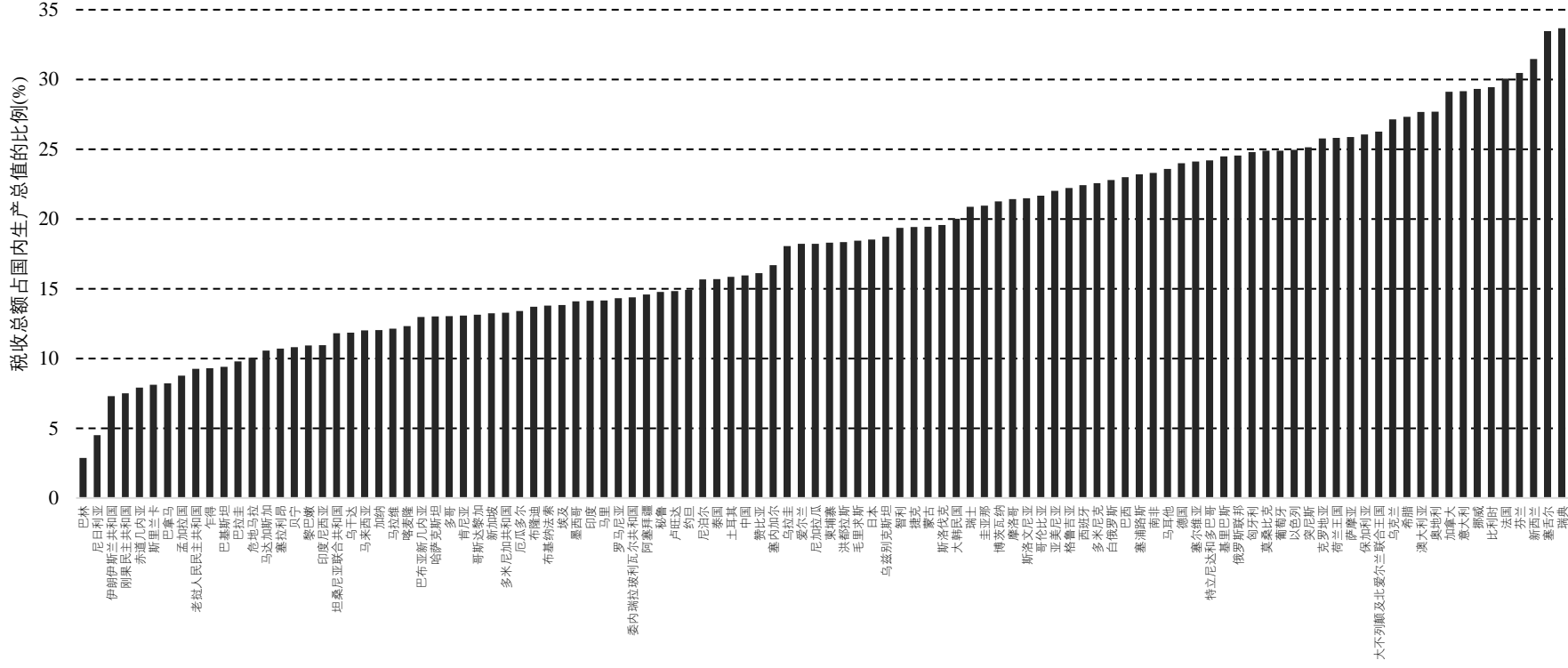
35. 设计得当的征税制度可以筹集足够的收入，支持对关键领域的投资，包括支持投资社会部门和向绿色经济转型。如果额外收入使用得当，政府还将看到各社会经济群体和各代人之间的团结得到加强，信任加深，对政府机构的信任也将加深。许多国家的增税空间明显(见下图二)。各国税收占国内生产总值的比例差异很大，从不到 3% 到 34% 不等。³⁰

²⁸ 劳工组织，《世界就业与社会展望：2023 年趋势》(2023 年，日内瓦)。可查阅 www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/WCMS_865332/lang--en/index.htm。

²⁹ 经济和社会事务部，《2023 年可持续发展目标报告》。

³⁰ 在丹麦，国内生产总值税负率(图中未显示)几乎达到 47%。

图二
许多国家有增税空间(选定国家, 最近一年)



资料来源：经济和社会事务部。

36. 基本消费税通常是累退性的，不利于穷人。尽管如此，在许多国家，这类税收仍占总税收的很大一部分。对所得、利润和财富累进征税意味着从对消费征税(通常更容易征得)转向对个人和公司所得征税。由于劳动力的高度非正规性，政策上还需要侧重于向正规就业转型。

37. 间接税，如消费税和罪恶税，可通过减轻负外部性或抑制公认有害的商品来发挥作用。一些国家，如蒙古和大韩民国，利用这些税收形式为教育和社会保护提供资金。³¹

38. 在许多国家，要通过有效的累进税制调动收入，就需要加强国家税务部门，确保它们有能力设计、管理和执行这些政策。官方发展援助可支持这类能力建设活动，国际税务合作也可推动各国减少避税现象和遏制非法资金流动的努力。

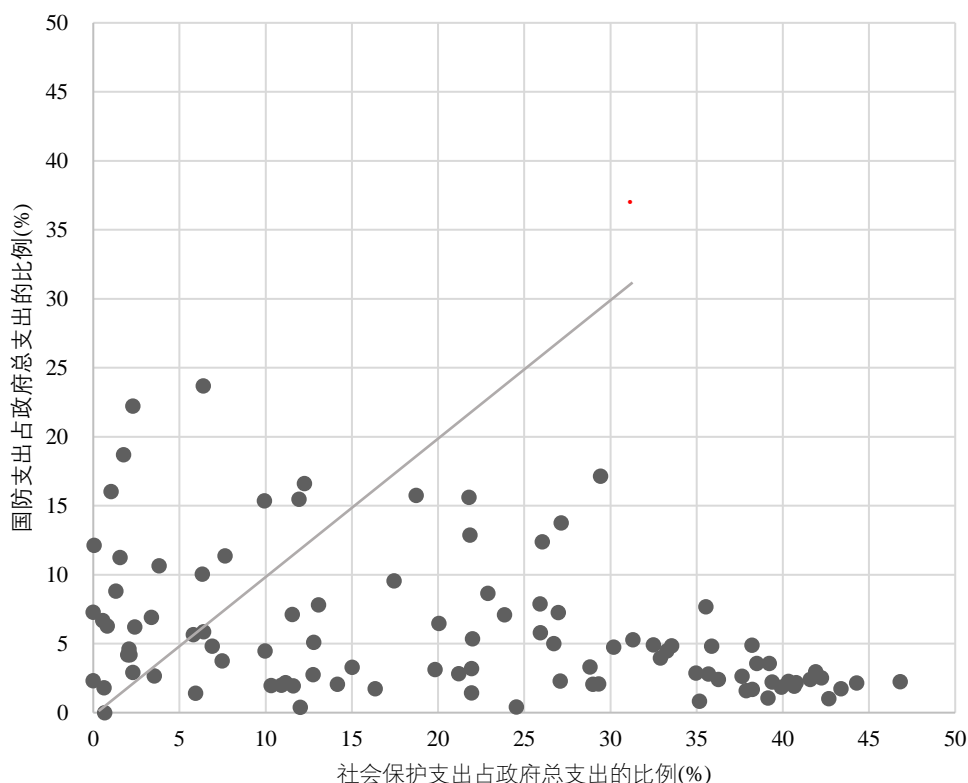
调整公共开支的优先次序，促进社会发展

39. 在大多数国家，为社会服务分配财政资源是一个政治优先事项问题。一些政治优先事项往往使社会支出沦为公共决策的边缘领域，致使资金短缺，无法提供全面、包容的优质社会服务。

40. 各国政府应考虑调整现有公共支出的优先次序，向社会服务倾斜。一种办法是将成本高、潜在影响低的支出转用于社会保护等领域的投资。从政府收入的角度来看，这种做法不影响支出，只需在政府内部进行讨论。为了说明这种可能的调整，我们将政府的社会保护支出份额与国防支出份额作了比较(见下文图三)。在近四分之一有数据的国家中，国防部门支出超过了社会保护支出。所有高收入国家的社会保护支出往往远高于国防支出。发展中国家两种情况兼而有之，似乎与其收入状况无关。

³¹ 亚洲及太平洋经济社会委员会，“如何为包容性社会保护筹资”(2018年，曼谷)。可查阅 www.unescap.org/resources/policy-guide-how-finance-inclusive-social-protection。

图三
最近一年，近四分之一国家的国防开支超过社会保护开支



资料来源：经济和社会事务部。

41. 另一种办法是调整(取消)燃料和电力等补贴的优先次序。在许多情况下，这些补贴从根本上说是不公平的，因为它们给消费这些产品较多的富人带来了不成比例的好处。

42. 调整优先次序也可以在社会保护等特定社会领域内进行。在许多发展中国家，社会保护计划往往规模小、缺乏协调且支离破碎。这些计划还往往与其他类似计划重叠。这些计划往往成效不佳，其成本相对于其影响而言较高。以全面和协调有序的制度取代这些计划，推行社会保护最低标准，将产生更大的社会经济效应，并大幅降低往往与无效定向扶贫相关的高昂行政费用。加强国家评价部门的能力，使其能够有信心地确定有效和高效的循证良好做法，将使许多国家受益。

B. 国际努力可以为社会发展创造财政空间

43. 要保障发展成果，加快落实《2030年可持续发展议程》，国内和国际努力必须齐头并进，创造必要的财政空间。COVID-19大流行对大多数国家的资产负债表产生了破坏性影响。当前，许多低收入和中等收入国家在债务和利息偿还方面

陷入困境，难以进行必要的社会投资。与此同时，向避税地转移的公司利润从 1970 年的 2% 增至 2019 年的 37%，相当于全球每年损失约 2 170 亿美元的公共收入。³²

44. 2020 年，全球最贫困的 64 个国家用于偿还富裕国家和机构债务的支出超过了医疗保健支出。³³ 国际层面的多边合作也有助于为社会支出创造财政空间，确保区域、次区域和国家开发银行的贷款能力与发展中国家的融资需求相匹配。对发展中国家的官方发展援助承诺，即承诺实现援助达到捐助国国民总收入 0.7% 的目标，对于提供各国所需的财政支持至关重要。要保持可持续的债务水平、应对债务困扰风险，必须改革国际债务架构。

45. 目前正在努力打造更可持续、更具韧性的国际金融架构，加强国际税务合作，这对于打击包括避税和逃税在内的非法资金流动仍然至关重要。据估计，非洲大陆每年因非法资金流动造成的损失相当于国内生产总值的 3.7%，几乎是官方发展援助数额的两倍。³⁴ 限制这类资金流动可以产生资源，弥补可持续发展目标一半的资金缺口。在 2023 年 9 月大会主持的可持续发展高级别政治论坛通过的《政治宣言》中，³⁵ 会员国对旨在扩大可持续发展筹资的多项此类改革表达了支持。

C. 社会、经济和环境政策联动发力，促进社会发展和社会正义

46. 如果其他领域的政策不支持甚至最终破坏上述目标，仅靠社会政策是无法确保社会进步的。可持续发展的三个层面——经济、社会和环境——密切相关。需要采取综合解决方案解决跨领域问题。需要从概念上厘清这些领域之间的协同增效作用，并在协调一致的政策议程和体制结构中予以明确体现。然而，许多政府和国际机构在追求经济转型、可持续性和包容性目标时往往独断独行。

47. 将广泛的社会目标纳入经济政策，有助于改善社会和经济成果。同样，经济增长唯有包容，才能真正可持续。正如上文所述，在国家层面，财政政策可通过税收政策和公共开支的分配效应对穷人产生直接影响。同样，随着各国向绿色经济转型，社会政策可以确保这一转型的惠益在全社会平等分配。倘若管理得当，向环境和社会可持续经济的转型可以推动消贫、社会正义、就业创造和经济增长。

48. 社会保护制度在支持个人和家庭减缓和适应环境退化和气候变化方面可发挥关键作用。极端天气事件(如干旱、台风、热浪或洪水)的频率和强度日益增加，对低收入经济体和弱势群体的影响尤为严重，有可能加剧不平等。同样，社会保护措施可以最大限度地减少某些环境政策可能带来的负面影响。例如，减少化石燃料补贴、关闭矿山、限制森林采伐可能会对穷人和农村人口的生计产生负面影响；关停污染性工业活动可能导致工人失业，即使增加了新的绿色就业机会。失

³² 见 www.wider.unu.edu/publication/new-global-estimates-profits-tax-havens-suggest-tax-loss-continues-rise。

³³ 同上。

³⁴ 联合国贸易和发展会议，《2020 年非洲经济发展报告：打击非法资金流动促进非洲可持续发展》(2020 年，日内瓦)。可查阅 https://unctad.org/system/files/official-document/aldcafrica2020_en.pdf。

³⁵ 大会第 78/1 号决议，附件。

业补助、技能提高和再培训等措施需要与环境政策一起制定，以支持向绿色经济的公正转型。同样，教育政策最好与国家产业政策一起制定。为此，需要根据国家产业转型升级战略，使国家课程与未来劳动力市场的需求和技能预测相一致，还需要加大力度支持终身学习。

49. 为加强联合决策，可由专门的国家部委或机构帮助推动部际协调，力争取得更好的社会成果。例如，在印度尼西亚，国家发展规划局制定和确定政府发展政策，并在中央和地区两级的规划、预算编制、法规和机构之间增进协同增效。

50. 在社会政策和其他部门政策的设计、执行和后续行动方面采取参与式进程，是促进社会正义的关键。1995年《哥本哈根宣言》希望“通过确保所有人的充分参与，将人民置于发展的中心”。将近30年过去了，许多国家仍未实现这一目标。弱势群体在决策进程中往往没有得到充分代表，也没有充分参与其中，尽管他们通常是最需要政策的群体。他们的意见、知识和参与是制定得到信任和广泛支持的计划和方案的重要基础，从而解决结构性不平等问题，促进更公平的社会。从体制上讲，要创造包容性决策进程所需的条件，需要加强社会对话，强化多利益攸关方参与机制，并支持为弱势群体发声的民间社会组织。

五. 结论和政策建议

51. 收入和财富高度、长期不平等，并且在许多国家日益加剧，对家庭和社会产生了不利影响。它不仅限制了经济增长，制约了消除贫困和饥饿的努力，还削弱了信任和团结的纽带。收入和财富不平等因优质教育、医疗保健、清洁水、环境卫生、电力等基本服务的获取机会不平等而加剧。这些基本机会获取方面的差距通过恶性循环，往往是几代人的恶性循环，造成贫困陷阱，阻碍人们实现愿望以及工作和收入前景。世界未能实现社会正义，也未能兑现《2030年可持续发展议程》的核心承诺，即创建一个“公正、公平、容忍、开放、有社会包容性和最弱势群体的需求得到满足的世界”。数十亿人被落在后面，陷入贫困、非正规就业、不确定性和脆弱性的循环，兑现承诺和实现可持续发展目标的前景黯淡。

52. 拟于2025年举行的社会问题世界峰会恰逢其时，以此为契机，可以围绕上述机会达成新的全球共识，作出具体承诺，促进包容、公平、有韧性的社会。峰会将提出一项适合二十一世纪的社会发展行动计划，为实现可持续发展目标和保障长期进展奠定坚实基础。

53. 在落实 1995 年社会发展问题世界首脑会议成果、加快推进可持续发展目标进展的基础上，并铭记会员国在 2023 年可持续发展目标峰会成果中所作的相关承诺，会员国不妨考虑以下建议：

(a) 调整社会发展政策的优先次序，为所有人提供优质服务：

- 提倡基于权利的社会服务方针，改进循证政策的设计和实施，力求有效公平地分配社会服务，确保实现全民健康和社会保护覆盖，确保提供优质全民教育，包括为此增加基础设施投资，特别是水、环境卫生、个人卫生和能源基础设施投资；
- 建立全面和协调有序的全民社会保护计划，为此投资于循证良好做法，包括加强国家评价部门的能力，将公共资金用于已证明有效和高效的社会保护政策和计划；

(b) 确保调动的国内和国际资源足以与各国面临的社会发展挑战的规模相匹配：

- 增加社会投资，调动国内资源用于社会政策，办法是扩大税基，对收入、利润和财富实行累进征税，调整公共开支的优先次序，包括取消累退补贴(如燃料和电力补贴)，并加强国家税务部门，确保其有能力设计、管理和执行这些政策；
- 加强多边合作，支持为社会支出留出财政空间，确保区域、次区域和国家开发银行的贷款能力符合发展中国家的国家发展优先事项和融资需求；
- 确保捐助国兑现其官方发展援助承诺，推行有利于构建可持续和有韧性的国际金融架构、改善国际债务机制、加强国际税务合作的各革；

(c) 改善公共部门的问责制、透明度和能力，使更具包容性的体制安排制度化：

- 会考虑因素置于发展框架的核心，使社会、经济和环境政策联动发力，包括在设计和执行各级政策时从概念上厘清这些政策间的协同增效作用，并设计一个有利于部际协调和联动办法的体架构；
- 采取步骤，确保在政策的设计、执行和后续行动中采取包容性和参式办法，包括加强社会对话和多利益攸关方参与机制、支持民间组织。