

**亚洲及太平洋经济社会委员会**

第六届亚太可持续发展问题论坛

2019年3月27日至29日，曼谷

临时议程\* 项目2

**关于《2030年可持续发展议程》进展情况的区域观点****增强人民权能，促进更加包容和平等的亚洲及太平洋****秘书处的说明****摘要**

增强权能和包容是减少不平等和加快实现许多可持续发展目标的必要途径。本文件讨论了增强权能和包容性框架的要素，这有助于政策制定者促进增强权能和包容性。本区域的案例研究揭示了具体干预措施如何能够加强增强权能和包容性并有助于实现《2030年可持续发展议程》。本文件评估了这种做法对于气候行动的相关性，结论部分重点指出政策关注和行动的领域。

**一. 导言**

1. 尽管取得了重要的发展成果，但亚洲及太平洋的不平等现象仍在加剧。这仍然是实现《2030年可持续发展议程》及其“不让任何人掉队”的呼吁以及实现持久和平与稳定的重要障碍。不平等正在削弱本区域的减贫努力，导致增长的包容性和有利于穷人的方面受损。尽管许多人摆脱了极端贫困，但他们仍然陷于低收入和脆弱收入水平。

\* ESCAP/RFSD/2019/L.1/Rev.1。

2. 本区域的趋势令人担忧。例如，在一些国家中，收入最高的 10% 的人口收入超过国民收入的 40%。<sup>1</sup> 仅在过去 20 年间，以基尼系数衡量的收入不平等在本区域约 40% 的国家中有所加剧，在整个区域增长 5% 以上。在不平等程度有所减少的国家往往是从相对较高的水平有所下降，表明需要进一步加以改善。<sup>2</sup>

3. 除了收入和财富不平等之外，不平等现象还蔓延到关键的社会和环境领域。即使在本区域的中上收入国家，近 40% 的人口无法获得受到安全管理的卫生设施。<sup>3</sup> 在本区域的最不发达国家中，约 26% 的人口用不上电，约 49% 的农村人口无法获得受到安全管理的水，近 47% 的分娩未受到熟练医务人员的护理。本区域三分之一国家中最贫穷的五分之一人口的中学入学率仍然低于 30%，其中四个国家的入学率为 10% 或者更低。与此同时，这些国家中收入最高的五分之一儿童的入学率可高达 80%。尽管本区域正在经历迅速的城镇化，但 27% 的城市人口仍然居住在非正规住区，缺乏足够的水和卫生设施。许多人口阶层在获得基本社会服务方面面临多方面的匮乏，并且承担过重的环境退化负担。

4. 《2030 年议程》载有增强人民权能、特别是弱势群体权能和促进包容性的内容。为本文件开展的新的实证研究表明，增强弱势群体的权能和包容弱势群体可导致许多可持续发展目标和具体目标的实现显著加速。例如，借助由宪法保障的环境权，增强公民的权能与若干核心的环境相关目标、特别是目标 12、13、14 和 15 所衡量的环境绩效的改善相关。在添置主要家庭用品的决策方面妇女具有发言权的家庭中（这也是体现增强她们的权能并使其参与家庭决策的一个间接指标），儿童的健康状况更好（具体目标 2.2）。此外，遏制童婚等削弱权能的做法可以大大提高女性的受教育程度（具体目标 4.1），而实证结果表明，向媒体曝光有助于影响社会习俗。

5. 本文件参考利用亚洲及太平洋经济社会委员会（亚太经社会）、亚洲开发银行和联合国开发计划署为亚太可持续发展问题论坛编写的联合报告，讨论了增强权能和包容性的问题，并且为成员国提供具体的备选方案。本文件还讨论了增强权能、包容性与不平等之间的联系，以及用于理解如何促进增强权能和包容性以应对不平等问题的框架。该框架适用于气候变化的案例，结论部分提供了可操作的政策干预措施，以促进增强人民权能和确保包容性和平等。

---

<sup>1</sup> Facundo Alvaredo 等著，《2018 年世界不平等报告》（世界不平等实验室，2017 年）。

<sup>2</sup> 《〈2030 年可持续发展议程〉时代亚洲及太平洋的不平等》（联合国出版物，出售品编号：E.18.II.F.13）。

<sup>3</sup> 本段落所报告的统计数据摘自亚太经社会在线统计数据库（于 2018 年 11 月 15 日查阅），并且在《亚洲及太平洋社会展望：保护甚少》（联合国出版物，销售编号 E.19.II.F.2）中报告。

## 二. 在《2030 年议程》的背景下将增强权能、包容性和平等联系起来

6. 增强权能和包容性对于应对贯穿可持续发展的社会、经济和环境层面的根深蒂固的不平等现象所需的变革是不可或缺的。通过增强弱势群体的权能来应对社会中深层的权力关系对于解决不平等问题至关重要。这些权力关系的表现形式为“用权力”，例如用权力决策，“合权”即组织和采取集体行动，和“内心的权力”即自信或自尊。<sup>4</sup> 拥有这些权力可以带来变革的机遇，并且可以对发展成果和深层的不平等问题产生影响。与此同时，如果不使那些落在后面的群体以有意义的方式融入政策制定和发展进程的各个方面，就无法解决不平等问题。

7. 尽管增强权能在很大程度上要视具体情况而定，而且不同文化对其有着不同的理解，但它可以被广义地定义为扩大个人的选择自由和行动，以加强对资源和影响个人生活的决定的控制权。增强权能可以发生在多个层面，包括个人、家庭、组织和社区层面。增强权能的定义强调控制、自力更生、选择、依照个人的价值观有尊严地生活、争取自己权利的能力和意识等概念。<sup>5</sup> 它与独立选择能力的概念密切相关，独立选择能力是个人界定自身目标并且就这些目标采取行动的能力。<sup>6</sup> 增强权能的程度可被视为正式和非正式的社会规范和社会体制对独立选择能力的“机会结构”的影响的结果，以及个人采取自我定义行动的能力。2011 年，在孟加拉国政府的倡议下，联合国大会通过了关于增强人民权能与发展进程之间相互联系关系的第 66/224 号决议。

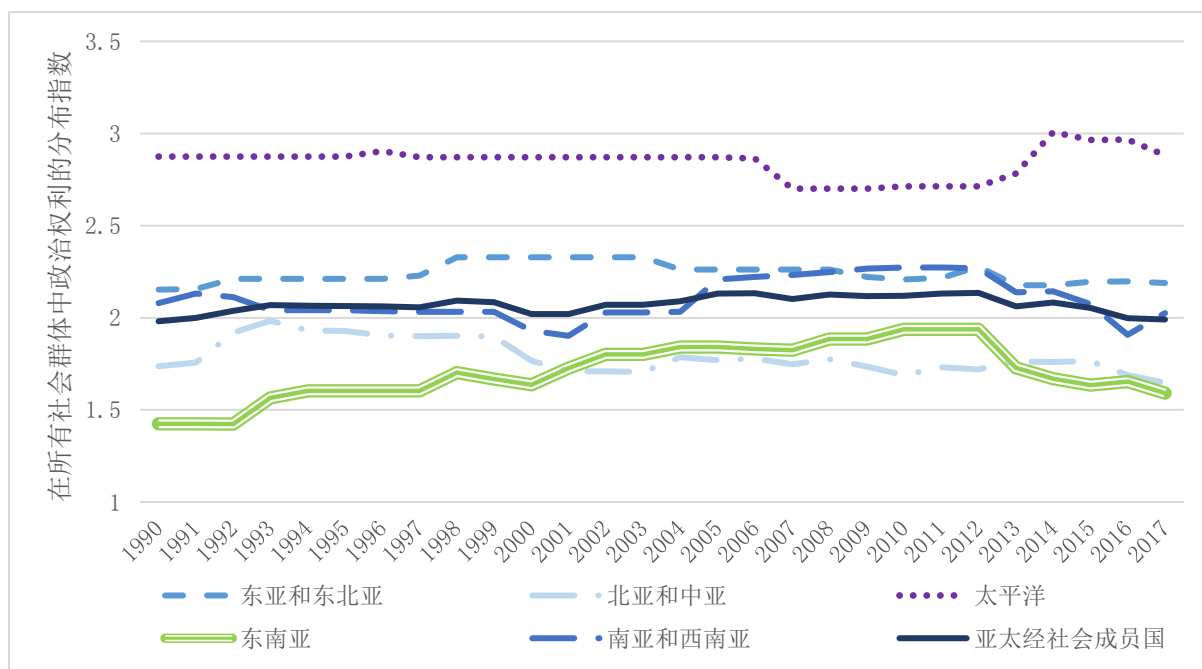
8. 权力关系可以在不同情况下表现出来。图一显示了 1990 年至 2017 年亚洲及太平洋及其各个次区域的各个社会群体的政治权力分布趋势。就整个区域而言，政治权力分布没什么变化，它被社会中的某些社会群体垄断。中亚和东南亚的政治权力关系尤其不均衡，在那里，某些社会群体似乎拥有不相称的过高的政治权力。因此，通过增强落在后面的群体的权能，在平衡不同社会群体间的政治权力关系方面潜力巨大。

<sup>4</sup> Maro Pantazidou 著，“权力分析将走向何方？多维立方体和相关框架的近期经验回顾”，发展研究学院工作文件，第 400 期(联合王国布莱顿，发展研究学院，2012 年)。

<sup>5</sup> 世界银行，《增强权能与减贫：资料手册》(2002 年，华盛顿特区)。

<sup>6</sup> Naila Kabeer 著，“资源、机构与成就：反思增强妇女权能的衡量方式”，《发展与变革》，第 30 卷，第 3 期(1999 年 7 月)，第 435 - 464 页。

图一  
1990–2017 年亚洲及太平洋以及按各个次区域政治权力分布情况



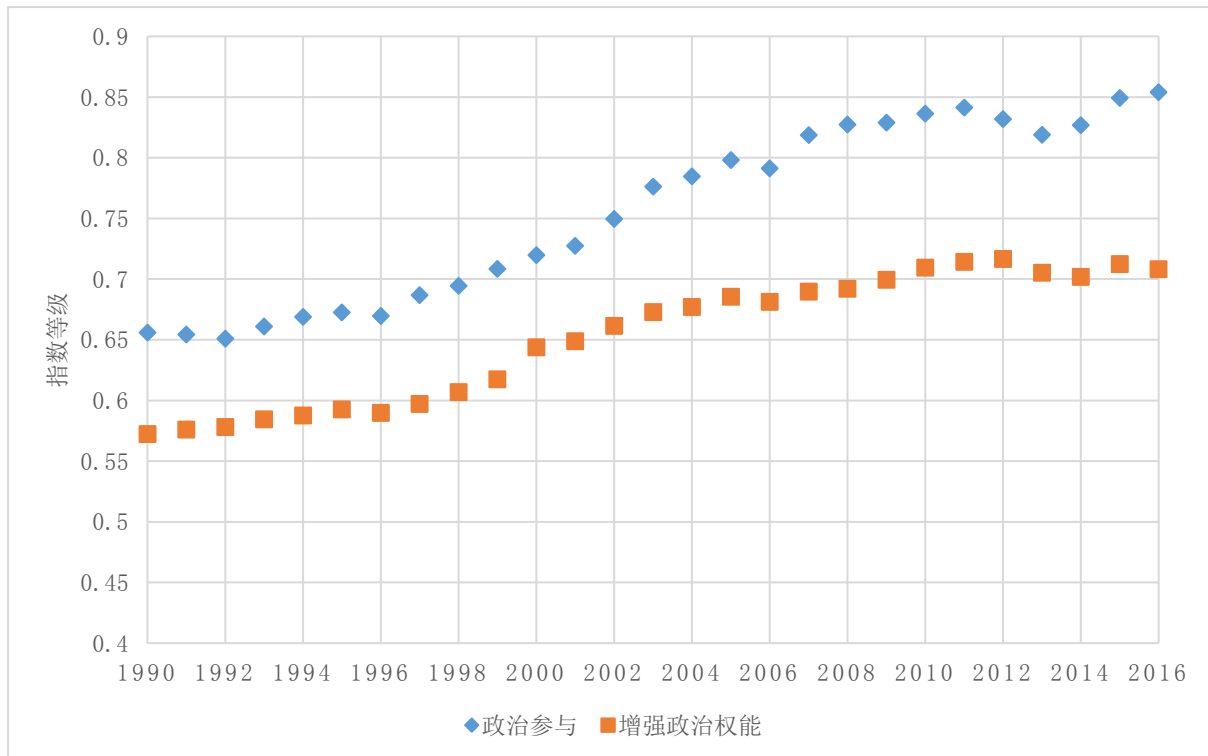
**资料来源：**亚太经社会根据哥德堡大学民主多样性数据库数据的计算。可查询：[www.v-dem.net/en/](http://www.v-dem.net/en/) (于 2019 年 1 月 8 日查阅)。

**注：**一国国内的社会群体因种姓、族裔、语言、种族、地区、宗教或其某种组合而有所差别。等级为 0 表示垄断，即少数社会群体垄断政治权力，而等级为 4 则表示所有社会群体具有同等的政治权力。

9. 包容性是与增强权能相补充的概念，它体现了《2030 年议程》核心愿望的精神，从而“不让任何人掉队”。包容性将带来系统层面的体制改革和政策变革，并且消除在获取资产、能力和机会方面的不平等。《2030 年议程》呼吁实现所有人的社会、政治和经济包容，而不论其年龄、性别、残疾与否、种族、族裔、出身、宗教信仰、经济地位或任何其他身份如何(具体目标 10.2)。通过将弱势群体以及围绕其脆弱性的问题纳入政治进程，包容性有助于促进更广泛自主的发展道路和政策。弱势群体的社会融合增强了社会结构，而经济包容则确保弱势群体获得对于实现其愿望至关重要的资源。使弱势群体更多地融入社会、经济和政治领域，可以大大推进他们增强权能的进程，并且创建更加平等的社会。

10. 图二提供了亚洲及太平洋妇女政治参与和增强其政治权能的指数，以说明包容性与增强权能之间的差别。尽管可以将妇女的政治参与理解为妇女融入政治进程，妇女的政治参与情况有所改善，但是如果以更广泛的公民自由和整体上参与民间社会的情况来衡量的话，妇女整体上的政治权能是明显降低的。这表明需要将增强权能与包容性问题结合起来加以研究，并突出显示二者之间的互补性。

图二  
1990–2016年亚洲及太平洋妇女的政治参与和增强其政治权能的情况



**资料来源：**亚太经社会根据哥德堡大学民主多样性数据库的数据的计算。可查询：[www.v-dem.net/en/](http://www.v-dem.net/en/)（于2019年1月8日查阅）。

**注：**等级为0表示缺乏参与或赋予权力，等级为1表示全面参与或赋予权力。

11. 增强权能、包容性和平等之间存在着良性、相互关联和强化的关系。在各自的影响程度方面，增强权能自下而上作用于个人、家庭和社区，而包容性则自上而下作用于更广泛的社会结构。增强弱势群体的权能、让他们更多地融入社会、经济和政治领域，可以促进由执行《2030年议程》所推动的成果平等。同时，更加平等的社会为加强增强权能和包容性奠定了基础。例如，加强社会中的平等促进对体制的更大信任，并进一步加强社会凝聚力。因此，必须认识到增强权能、包容性和平等之间关系的错综复杂的相辅相成性质。

### 三. 在《2030年议程》中强化增强权能和包容性的框架

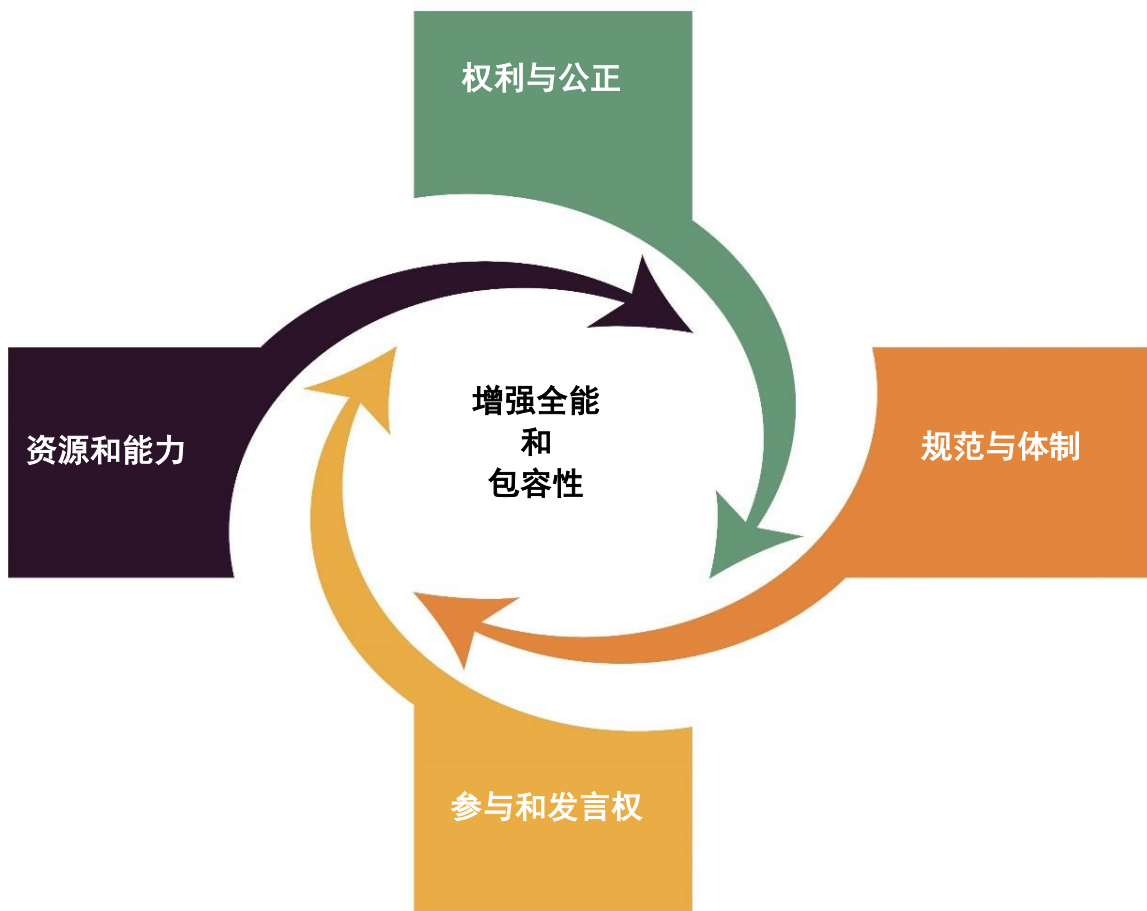
12. 在为本文提供信息的次区域磋商中，<sup>7</sup> 各利益攸关方重点指出了增强弱势群体权能和包容弱势群体方面的若干障碍。一些指示性实例包括：缺乏数据来支持有的放矢的干预措施；机构能力和资源捉襟见肘；参与政策进程的机会稀少；政策连贯性和体制安排薄弱；倒退的社会文化环境；政府的政

<sup>7</sup> 亚太可持续发展问题论坛第六届会议次区域筹备会议，曼谷，2018年9月。可查询：<https://www.unescap.org/events/subregional-preparatory-meeting-6th-session-apfsd>。

治意愿、透明度和问责制有限；认识不足；法治薄弱；社会凝聚力瓦解和冲突加剧；萎缩的公民空间；和性别不平等。本区域侧重于增强权能和包容性的任何政策方针都应考虑到这些障碍。

13. 与增强权能和包容性相关的可持续发展目标和具体目标以及上述障碍可以被合理地纳入增强权能和包容性的框架，其中包括权利与公正、参与和发言权、规范和体制、以及资源与能力(图三和方框一)。下文详细阐述了各个要素。

图三  
增强权能和包容性框架中的要素



方框一

## **增强权能和包容性框架的要素以及相应的可持续发展目标和具体目标**

### **权利与公正**

载入《世界人权宣言》并随后通过盟约、宣言和公约加以阐述的人权构成了普遍的法律保障，保护个人和群体不会受到那些侵犯基本自由、应享权利和人类尊严的行动和不作为的影响。基于权利的发展观致力于维护这些重要权利，由于它们强调所有人的平等，因此成为增强权能和包容性的基础。通过确保权利遭到剥夺的人们可以获得有效和及时的补救，诉诸司法与权利的行使密切相关。权利与公正是具体目标 1.4、5.1、5.6、5.a 和 8.8 等重要要素。

### **规范和体制**

社会规范包括塑造个人态度和行为的非正式规则、做法和共同的社会期望。<sup>a</sup> 它们在社会中履行一系列职能，例如协调行动、分配资源和表达当地信仰或文化或宗教价值观，并且它们有时是维护社会秩序的手段。<sup>b</sup> 体制是社会内部的结构，包括法律和正式规则，是其运作的基础。它们对于确定个人或社区是否被排除在发展和进步之外或包括在其中至关重要。规范和体制在具体目标 5.3、8.7 和 10.3 等目标中有所反映。

### **参与和发言权**

参与涵盖参与政治活动和社区生活，获得公共资源和服务，并且促成影响个人的决定的自由。发言权是指个人和群体代表自己和表达意见的能力。参与和发言权为具体目标 4.3、5.a、8.5、9.2、11.3 和 16.7 提供信息。

### **资源与能力**

资源包括住房、水和卫生等基本资源，以及金融、技术和技能等生产资源，还包括获得养老金计划和健康保险等社会保护。资源对于增强权能和包容性至关重要。同时，控制这些资源并且做出有关其用途的选择的能力是增强权能的一个重要决定因素。在具体目标 4.1-4.4、5.5、11.1 和 16.7 中，资源与能力被单独列为关键的投入。

<sup>a</sup> Huma Haider 著，“改变性别和社会规范、态度和行为”，K4D 服务台研究报告系列(联合王国布莱顿，发展研究学院，2017年)。

<sup>b</sup> Rachel Marcus 等著，“社会规范、性别规范与少女：简要指南”，2015年从知识到行动资源系列(伦敦，海外发展研究所，2015年)。

## A. 权利与公正

14. 2018年是《世界人权宣言》发表70周年,《宣言》特别指出每个人的平等尊严和价值。人权、包括诉诸司法的权利载于各项宣言和公约中,并且通过全球和国家机制、条约机构、特别程序以及各国政府和其他行为者采取的措施而付诸实施。通过确保那些权利被剥夺的人们可以获得有效和及时的补救,诉诸司法与行使所有人权密切相关。以基于权利的做法设计和管理发展方案是以人权为指导的,并旨在加强实现人权。

15. 与尚未采用基于权利的做法的项目相比,采用基于权利的发展观的项目在应对导致持续变化的贫困的根本原因方面产生了积极影响。基于权利的项目还以新的方式将公民和国家联系起来,建立支持穷人和边缘化群体的伙伴关系和联盟网络,并且强化了问责制。基于权利的做法的其他好处包括增加诉诸司法的机会和大幅减少脆弱性,其中脆弱性被视为与不平等权力关系相关的结构性社会问题而非贫困的表面现象而予以应对。<sup>8</sup> 将这些好处扩大到社会层面对于改善发展成果具有巨大潜力。

16. 目前,本区域16个国家提供了实质性的环境权,以保障公民享有清洁、生态平衡、健康和可持续的环境。六个国家保障了环境诉讼权,其中涉及环境事项中与信息、参与和诉诸法律相关的规定。基于宪法规定的环境权可以带来更佳的环境成果的全球性证据,本区域实证分析显示,平均而言,拥有实质性环境权的国家在环境绩效方面取得更大进展。<sup>9</sup>

17. 基于权利的做法在带来发展协同效益的同时,有效地增加了获得资源的机会。例如,印度政府通过世界上最大的公共工程计划之一保证其公民有100天的就业机会。这增加了妇女获得有薪就业的机会,这反过来又大大增强了她们对家庭决策的控制,从而导致她们的女儿留校就读的可能性提高。<sup>10</sup> 在劳工权利方面,全球范围16个取缔正规工会的国家中有6个国家在本区域<sup>11</sup>。实证证据表明,提供最低工资和组织工会有助于减少收入不平等,特别是由于组织工会与最高收入者的收入份额之间存在着密切的负相关关系。<sup>12</sup>

18. 实现人权要求巩固立法和体制基础。例如,马绍尔群岛政府已经全面修订立法,将残疾人权利纳入主流,印度政府已取消针对同性关系的歧视性法律条款并加强保护以防止儿童遭受性暴力。马来西亚政府加强了行政、立法和司法职能之间的分离,增加了诉诸免费公正司法的机会。尽管在承认某些

<sup>8</sup> Sheena Crawford,《基于权利的发展方法的影响》(2007年,基于人权的方法问题的英国机构间小组)。

<sup>9</sup> 耶鲁环境法与政策中心,环境绩效指数。可查询:<https://epi.envirocenter.yale.edu/>(于2018年11月30日查阅)。

<sup>10</sup> Fernanda Barcia de Mattos和Sukti Dasgupta,“MGNREGA,有偿工作和增强妇女权能”,就业工作文件,第230号(2017年,日内瓦,国际劳工组织)。

<sup>11</sup> 乐施会和发展金融国际,《2018年承诺减少不平等指数》(2018年,英国牛津,乐施会)。

<sup>12</sup> Florence Jaumotte和Carolina Osorio Buitron,“不平等与劳动力市场机构”,货币基金组织工作人员讨论文件,SDN/15/14号(2015年,华盛顿特区,国际货币基金组织)。



权利方面取得进展，但一些弱势群体的权利没有通过现有法律制度得到充分保护。在本区域 24 个选定国家中有 18 个国家的现行法律没有涉及保护区内土著社群的土地权问题。<sup>13</sup>

19. 加强立法需要辅之以教育、能力建设和宣传，从而促进社会问责以实现人权。它必须让公众、民间社会、私营部门、议会、教育系统、司法和执法部门等机构参与进来。在印度尼西亚，“更佳工作方案”在全国范围内对薪资、工人对话质量和权利意识、以及工人产前保健产生了可衡量的影响。在瓦努阿图，部落首领与年轻女性一起讨论了限制年轻女性行使其人权的公共文化习俗问题。在蒙古，开放式政府伙伴关系正在与民间社会以及地方和中央政府合作，从而将社会问责纳入主流，并促进法律教育。在马来西亚，通过政府和民间社会之间的伙伴关系，1 500 多名无国籍人员实现取得国籍的权利和法律身份。

20. 在一些地方，关于人权问题的长期不作为导致了极端的平等和排斥。过去流离失所、边缘化、不平等和尚未满足的需求等问题为冲突和严重侵犯人权行为提供了沃土。需要更加关注新出现的趋势，例如无处不在的技术应用和对人权的潜在威胁。亚太经社会在若干报告中确定了对资源的需求、经济不确定性、技术变革和环境风险的影响，包括气候风险对脆弱性和边缘化的影响。民间社会组织对于获取和使用自然资源的权利以及小农、土著人民和农村社区的权利问题提出了关切。

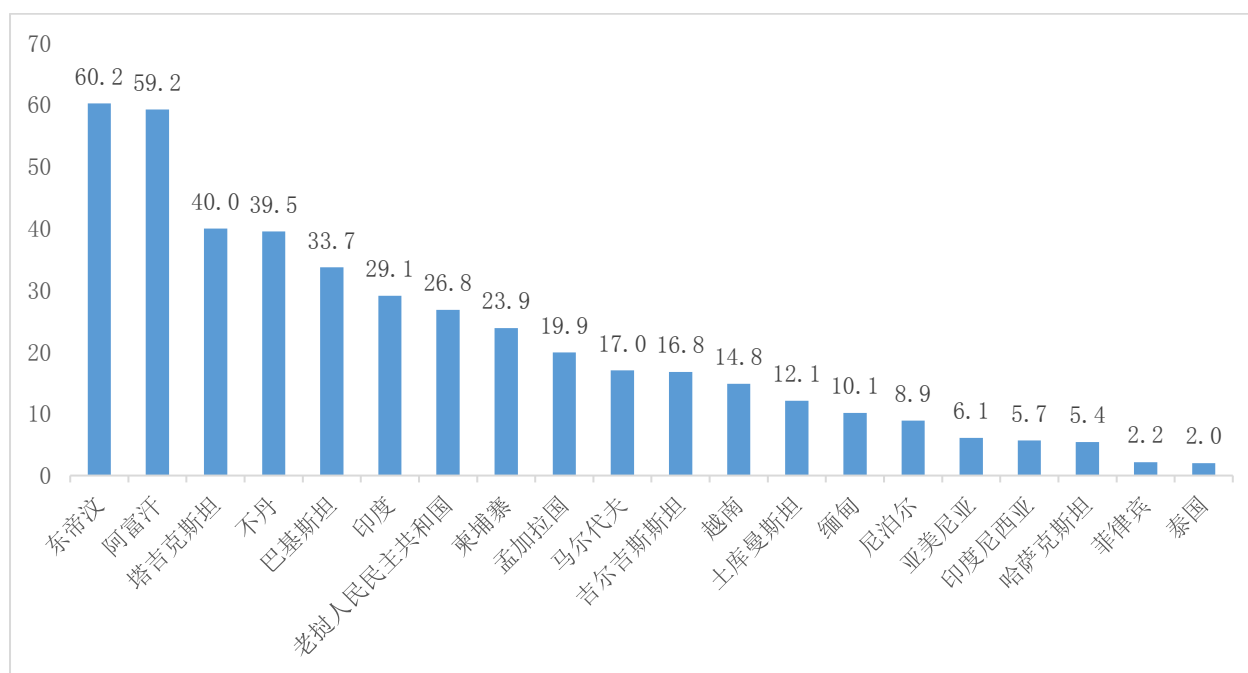
21. 基于人权的做法在应对这些新出现的挑战方面具有潜力。总的来说，各国内实现权利和诉诸司法的情况各不相同，并且需要在社会的不同层面采取有的放矢的做法，而不仅局限于对高级指标的关注。

## B. 规范和体制

22. 社会风俗和体制决定了排斥或包容人的规则并且主导社会中的权力关系。消除那些削弱妇女和其他弱势群体权能的社会风俗和做法也会改善她们获得更好发展机会。例如，社会风俗使家庭暴力持续存在；在本区域一些国家中，超过 50% 的妇女认同的是：如果妻子与丈夫争吵，丈夫殴打妻子的做法是合理的(图四)。

<sup>13</sup> 亚太经社会根据 F. Dubertret 和 L. Alden Wily 撰写的“土著和社区土地的百分比”的数据进行计算，LandMark: 土著和社区土地全球平台。可查询：[www.landmarkmap.org/data/](http://www.landmarkmap.org/data/) (于 2018 年 11 月 30 日查阅)。

图四  
 选定国家中年龄为 15-49 岁的女性认同在妻子与丈夫争吵时丈夫殴打妻子的做法是合理的人数所占百分比



**资料来源：**亚太经社会根据近年来人口和健康调查数据进行的计算，可查询：<https://dhsprogram.com/data/available-datasets.cfm> (于 2018 年 9 月 30 日查阅)；近年来的多指标聚类调查，可查询：<http://mics.unicef.org/surveys>。(于 2018 年 9 月 30 日查阅)。

**注：**调查年份因国家而异。

23. 性别习俗对妇女和女童造成过重的家务负担，严重阻碍了她们职业抱负的实现。童婚盛行到在一些国家中有 30% 以上的女童在 18 岁以前结婚。<sup>14</sup> 同样地，法律框架可能强化权能受到削弱的状况。这方面的例子包括偏袒男性继承人的继承法和排斥家政工人等群体的最低工资立法。对本区域 46 个国家的分析表明，23 个国家颁布了禁止妇女在某些经济部门中就业的歧视性劳动法。<sup>15</sup> 然而，本区域中开展了有针对性的法律和体制改革，这些改革增强了人民的权能。例如，大韩民国改革了其财务条例，并且为移民工提供了利用金融系统的更多机会。因此，确定和分析规范和体制对特定弱势群体的影响是至关重要的。

24. 对体制所产生的根深蒂固的风俗和正式规则施加影响是一项复杂的工作，但它可以充当有效的切入点，而且往往是增强权能和包容性的先决条件。最近的研究表明，增进男性与女性之间的对话；利用媒体进行不断宣传；将小额信贷等经济干预措施与防治艾滋病毒培训等卫生干预措施结合起

<sup>14</sup> 根据联合国人口基金世界人口信息汇总的数据。可查询：[www.unfpa.org/data/world-population-dashboard](http://www.unfpa.org/data/world-population-dashboard) (于 2018 年 11 月 15 日查阅)。

<sup>15</sup> 亚太经社会根据世界银行“妇女、商业与法律”数据集的数据进行计算。可查询：<http://wbl.worldbank.org> (于 2018 年 11 月 15 日查阅)。

来；使用避孕手段和计划生育；提高人们对禁止家庭暴力的认识；它们可以对于关于性别角色的社会风俗产生积极影响。<sup>16</sup> 获取信息是一种重要资源，有助于应对削弱人们权能的倒退性的社会风俗。实证分析表明，妇女上电视与降低她们接受那些容忍家庭暴力的社会风俗的可能性有关联。然而，应用大众媒体影响风俗和体制具有其局限性，特别是在本区域农村地区中超过 50% 的妇女用不上电视机或收音机的一些国家。同样，在本区域的一些地方，儿童和成年人参与民主进程，例如，儿童议会或青年城市协商，可以使政治体制更加包容青年。

### C. 参与和发言权

25. 公众参与和发言权在促进社会问责方面发挥至关重要的作用。它们为实现人权和发展权提供条件。广泛的人权框架涵盖了参与的许多方面。事实上，参与权与其他人权，例如，和平集会和结社权、表达和见解自由、以及受教育权和知情权，是相互关联的。

26. 除了支持行使人权，增加参与和发言权也具有实际效益。它们导致作出更具环境、社会和经济可持续性的决定，改进服务提供，增强对政府的信任以及培养更知情和更有能力的公民。提高公众参与和发言权在设计公共政策和改善服务提供方面益处很多，因此这些进程应予以立法并进一步制度化。

27. 促进不同背景的人们参与的一个重要途径是通过志愿行动，因为它可以为各群体提供更广泛的机会，从而有助于促进社会包容。它还可以赋予人们他们所需的信心、技能和知识，使他们朝着长期参与发展的方向迈出第一步。与此同时，促进志愿服务需要体制和政策基础设施(方框二)。

#### 方框二

##### 志愿人员基础设施

联合国志愿人员方案界定的志愿人员基础设施由三个构件组成，即：(一) 有利环境，包括政策和立法以及与志愿服务有关的其他既定社会规范和做法；(二) 业务结构，例如动员、部署和支持志愿人员的计划；(三) 执行能力，包括各国和国内各实体设计和执行干预措施的资产和准备情况，以便利用志愿服务提供的机会。

28. 发言权的影响也在家庭层面显示。本区域家庭数据分析显示，在妇女对添置主要家庭用品有发言权的家庭中、(这点也是体现她们参与家庭决策和在家庭决策中的发言权的间接指标)，儿童健康状况有所改善，特别是发育迟缓现象有所减少(可持续发展目标的具体目标 2.2)。<sup>17</sup> 在宏观层面，对 100 个

<sup>16</sup> Huma Haider, “改变性别和社会规范、态度和行为”(见方框 1, 脚注(a))。

<sup>17</sup> 亚太经社会根据本区域 11 个国家的全国住户调查进行计算。有关完整的数据来源，请见图四。

不同形式公民参与案例的抽样分析显示，在其中几乎约 75% 的案例中，它有助于建设更有回应能力和问责的国家，以及更具包容性和凝聚力的社会。<sup>18</sup>

29. 然而，参与和发言权方面的障碍很大。它们包括强化歧视性做法的正式和非正式的规范和体制、在实现其他人权方面的缺陷、个人或群体能力有限以及体制机制和能力不足。参与从家庭决策层面开始，涉及的主题从妇女的医疗保健方案到作出有关家庭采购的决定。在本区域一些国家中，50%以上的妇女被排除在此类决定之外。《2030 年议程》的实施也暴露了民间社会的期望与政府促成公众参与的能力之间的重大差距。例如，在一些国家中，仅有不到 20% 的投票站和不足 30% 的政府大楼是无障碍的，这严重限制了残疾人的参与机会。<sup>19</sup>

30. 尽管有社会习俗和文化风俗的阻碍，但在克服参与的障碍方面还是取得了成功。2018 年巴基斯坦选举见证了历史上被边缘化的少数群体的成功，<sup>20</sup>这对于改善发展成果具有核心意义。参与和发言权的其他更广泛的条件包括参与的立法授权、安全和无障碍的实体空间、获取技术、可信和基于事实的媒体、以及健全的公民教育。通过非正式民意调查，2016 年亚太可持续发展问题论坛的参会者表示，公民教育是其各自国家所缺失的最主要的参与促进因素。

31. 要确保所有利益攸关方有意义地参与政策进程，就需要通过提供充足的资源、加强能力和组织结构，将参与制度化。联合国人权事务高级专员办事处正在制定落实公众参与权的准则。澳大利亚的许多市政府和州政府已制定政策和操作指南，以征求公众对明确认定的决定的意见。这包括采用核心组织价值观以便最大限度地扩大参与，并为公众参与提供健全的沟通和问责渠道。在瓦努阿图由于民间社会行动，通过了一项公共生活廉政政策和反腐败措施，从而使公众在反腐败方面的作用制度化。

32. 从实施《2030 年议程》中汲取的公众参与的经验教训着重表明需要注重利益攸关方参与的质量。在新西兰，政府可因其与公众和利益攸关方接触的机制和程序的质量而被告上法庭。公众参与具有各种质量标准，它们对于将公众参与制度化的努力是必要的。亚太经社会和国际公众参与协会建立了规划和评估利益攸关方有效参与的指标框架。<sup>21</sup> 在印度尼西亚，在权力下放工作的背景下强化了参与，并且最近的治理审计包括对利益攸关方参与的审查。

<sup>18</sup> John Gaventa 和 Gregory Barrett, “公民参与的结果摸底”, 《世界发展》, 第 40 卷, 第 12 期(2012 年 12 月), 第 2399 - 2410 页。

<sup>19</sup> 《在亚洲及太平洋建设包容残疾人的社会: 评估〈仁川战略〉的进展情况》(联合国出版物, 出售品编号: E.18.II.F.4)。

<sup>20</sup> Mehreen Fatima 和 Fatima Hasani, “在 2018 年巴基斯坦选举中, 所有闪耀的明星都将更为熠熠生辉”, *Dunya News*, 2018 年 8 月 2 日。

<sup>21</sup> 见 [www.unescap.org/sites/default/files/Stakeholder%20Engagement%20Indicator%20Framework%20Brochure\\_180518\\_0.pdf](http://www.unescap.org/sites/default/files/Stakeholder%20Engagement%20Indicator%20Framework%20Brochure_180518_0.pdf)。

33. 为民间社会组织营造有利环境对于扩大参与和发言权至关重要。根据“我们的事不能没有我们的参与”的原则，有必要将对话平台制度化，从而定期将政府与民间社会行为者、特别是那些代表落在后面的人们利益的行为者联系起来。然而，人们已充分注意到在本区域民间社会的空间不断缩小。社会运动，例如，最近的#MeToo 运动，在促进弱势群体的参与和帮助他们发表意见反对诸如性骚扰等削弱权能的做法方面，发挥了重要作用。各国政府需要对此种运动予以充分关注，并通过进行法律改革和进一步培育促进此类运动的有利环境来予以响应。

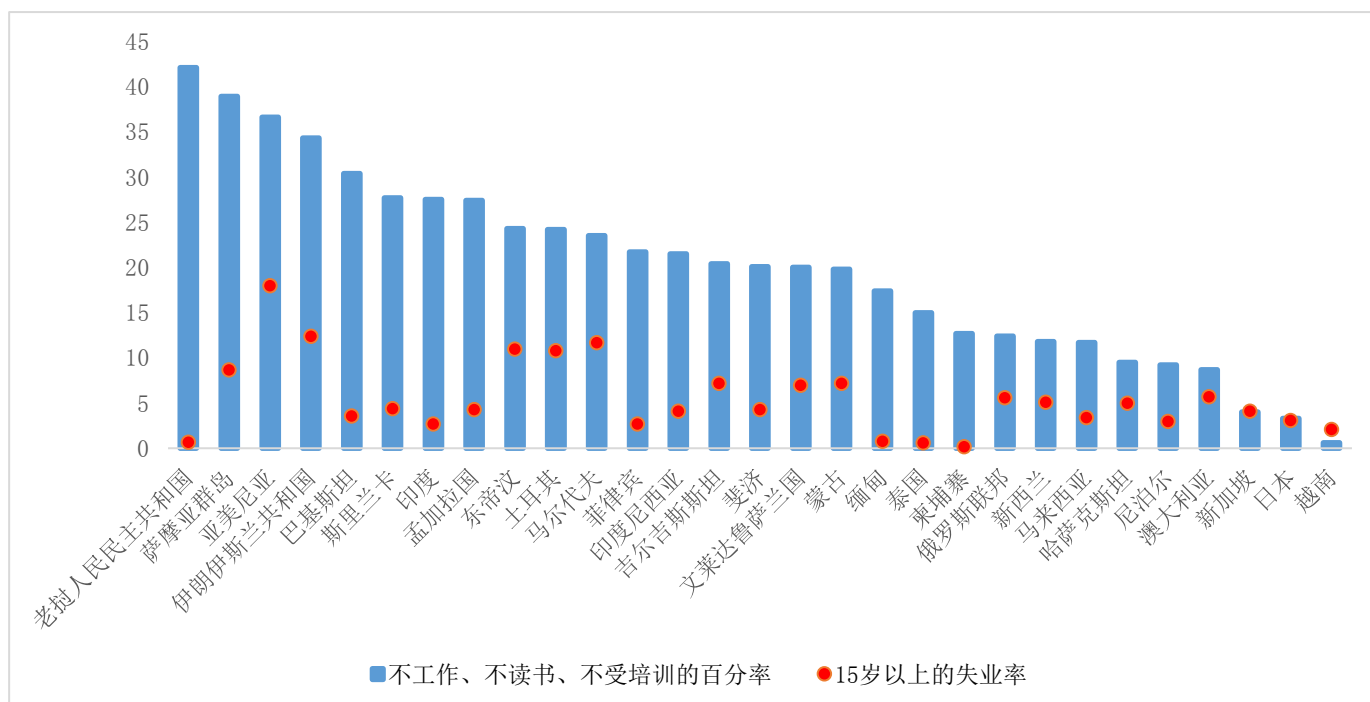
#### D. 资源和能力

34. 获取资源是增强权能的一个关键方面，范围包括获得财政资源、住房和卫生、公共服务和社会保护，获得土地和技术等生产资源。边缘化群体往往无法获得这些资源，这是其增强权能的一个关键障碍。家庭调查数据显示，最贫穷和最富裕人口阶层在使用银行账户方面的情况相差迥异，在许多国家中，这一差距超过 50%。<sup>22</sup> 在获取方面，性别因素也不容小觑。例如，不拥有住房或土地的女性(15-49 岁)所占的百分比从东帝汶的 13% 到尼泊尔和巴基斯坦等国的 90% 以上不等。在本区域大多数国家中，超过 30% 的妇女不拥有住房或土地。对年轻人来说，统计数字也是同样严峻的。在本区域一些国家中，30% 以上的青年不工作、不读书、不受培训，并且这些数字往往远远高于平均失业率(图五)，这就暴露出青年人过度缺乏获得生产资源的机会。确定各个弱势群体所缺少的特定资源并实施改善获取途径的战略，是增强权能的关键一步。

---

<sup>22</sup> 有关完整的数据来源，请见图四。

图五  
全国失业率与不工作不读书不受培训的青年所占百分比之间的比较



资料来源：亚太经社会根据亚太经社会在线统计数据库 2010 年至 2018 年的现有最新数据的计算。

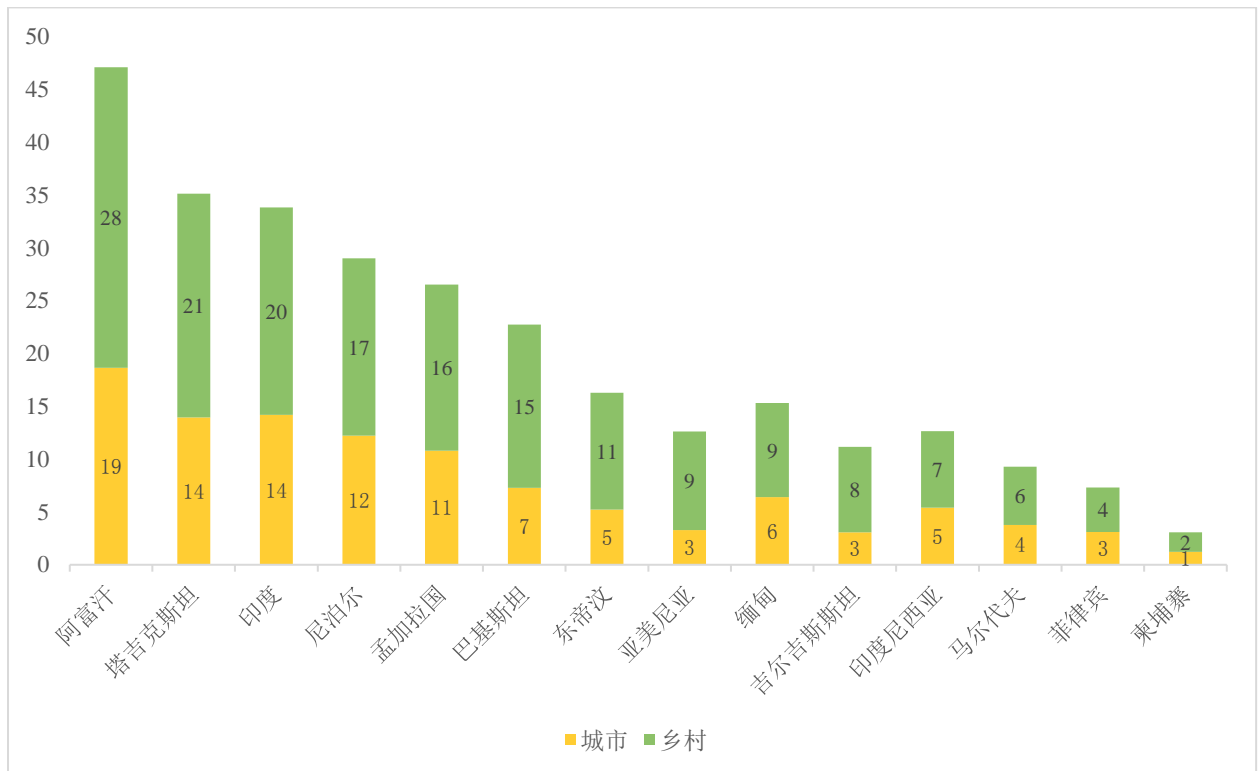
35. 基于权利的做法比基于慈善的方法更能增强权能。按照《残疾人权利公约》和根据《亚洲及太平洋残疾人“切实享有权利”〈仁川战略〉》，许多国家采取了基于权利的做法来增加获得关键资源的机会。<sup>23</sup> 政府可通过与私营部门和其他利益攸关方结成伙伴关系，在提供必要资源方面发挥重要作用。研究表明，本区域各国政府增加教育、卫生和社会保护的支出以赶上全球平均水平，这有助于使大约 3.28 亿人口摆脱中度贫困，5 200 万人摆脱极端贫困。自 2000 年以来，本区域大多数国家已扩展其社会保护系统，增加了教育和卫生支出。除了本区域的高收入国家之外，格鲁吉亚、吉尔吉斯斯坦、蒙古、尼泊尔和乌兹别克斯坦等国成功地确立了社会保护最低标准，包括为整个生命周期的基本医疗服务和基本收入保障制定最低限度的社会保障。然而，由于亚洲及太平洋大多数国家用于社会保护的支出不足国内生产总值 11.2% 的全球平均水平的三分之一，改善社会保护方面的潜力巨大。<sup>24</sup>

36. 获取资源不会自动导致增强权能。事实上，控制资源使用的能力更加重要。个人自由和行动能力的方面被广泛理解为“能力”。在资源方面，这在一定程度上表现为对资源的实际控制和参与家庭决策。对于本区域住户调查数据的分析显示，许多妇女、特别是在农村地区的从事有薪就业的妇女，缺乏对其个人收入的控制(图六)。

<sup>23</sup> 《在亚洲及太平洋建设包容残疾人的社会》。

<sup>24</sup> 《亚洲及太平洋社会展望：保护甚少》。

图六  
选定国家中缺乏对其个人收入控制的城市和农村妇女的百分比



**资料来源：**亚太经社会根据近年来人口和健康调查数据的计算，可查询：<https://dhsprogram.com/data/available-datasets.cfm>（于2018年9月30日查阅）；近年来的多指标类集调查，可查询<http://mics.unicef.org/surveys>（于2018年9月30日查阅）。

**注：**调查年份因国家而异。

#### 四. 增强权能和包容性框架的实践：气候行动案例

37. 将增强权能和包容性框架应用于任何政策进程都有助于应对社会不平等的负面影响。为了说明这一点，本节更深入地探讨了增强权能和包容性框架在气候行动中的应用，包括为适应和减缓气候变化影响而采取的一系列广泛的政策和举措。政府间气候变化专门委员会的最新报告阐述了气候行动的紧迫性，以及为应对气候变化影响在社会各个方面进行迅速和空前变革的必要性。这需要了解气候变化影响与不平等之间相辅相成的关系，以及采取增强权能和包容性做法的必要性。

##### A. 不平等使气候变化的影响倍增

38. 加剧不平等的同样的力量也使气候变化的影响倍增，这进一步加剧了不平等，土地所有权的不平等与气候变化影响及相关冲突之间的相互作用就说明了这一点。缺乏土地保有权是本区域不平等现象的一个重要特征。来自巴基斯坦北部的研究表明，与那些没有法定的土地所有权的人们相比，拥有土

地保有权的人们在气候灾害后能够更好地利用重建援助修复他们的家园。<sup>25</sup> 缺乏合法保有权的人们要么得不到任何援助，要么被迫将重建资金的很大一部分用于司法环境中的法律诉讼和出庭，而这却是农村人口和妇女所无法诉诸的。此外，气候变化造成的压力，加上不公平的经济增长、人口增长、不良治理和缺乏土地保有权等因素，会造成冲突或加剧现有社会裂痕沿线的紧张局势。<sup>26</sup> 这包括对资源、特别是土地和水的竞争，粮食不安全和无序的移民。有新出现的证据表明，冲突将进一步加剧现有的不平等。<sup>27</sup>

## B. 实现增强人民权能和确保包容性的气候行动

39. 现有的不平等会加剧气候变化的影响。将增强权能和包容性做法应用于气候行动，可以抵消气候变化的倍增效应和预防冲突。此外，有证据显示，通过加快向可再生能源的转型，推动扩大使用气候智能型农业做法，创建具有气候抗御力的社区，并且消除实现绿色经济效益的一些主要障碍，增强权能和包容性做法可以加速气候行动。下文阐述了与气候行动相关的增强权能和包容性框架的要素。

### 1. 权利与公正

40. 气候行动的再分配效益、成本和机会可使不平等和稀缺性放大，使使用者之间出现对立，并且对社会联盟和协调一致构成威胁。《联合国气候变化框架公约》强调在所有涉及气候变化的行动中，缔约方应充分尊重人权。尽管如此，联合国人权事务高级专员办事处注意到，一些减缓和适应气候变化的努力对人权产生了反作用，对于最边缘化的人们更是这样。有证据表明，现有国际机制正在将人权与气候变化问题分开处理，仅 30% 的国家向人权理事会和《联合国气候变化框架公约》报告了人权与气候变化之间的联系。<sup>28</sup> 本区域仅格鲁吉亚、马绍尔群岛和菲律宾这三个国家将人权作为《巴黎协定》下国家自主贡献的指导原则。<sup>29</sup> 因此，在编写人权理事会普遍定期审议、《联合国气候变化框架公约》和相关国家应对措施的国家报告时，有必要加强人权专家和气候变化政策制定者之间的协作。

41. 鉴于气候行动的再分配特性，强有力的人权观点可有助于减少气候变化的影响以及政策反应的消极倍增效应。对 59 家主要的可再生能源公司的人权

<sup>25</sup> Omer Aijazi, “灾后恢复的社会修复方向：来自巴基斯坦北部的证据”，2015 年。可查询：[https://kipdf.com/download/a-social-repair-orientation-to-disaster-recovery-evidence-from-northern-pakistan\\_5ac36fe11723dd9245ed4e1a.html](https://kipdf.com/download/a-social-repair-orientation-to-disaster-recovery-evidence-from-northern-pakistan_5ac36fe11723dd9245ed4e1a.html)。

<sup>26</sup> 联合国环境规划署，《生计安全：气候变化、移民与萨赫勒冲突》（2011 年，日内瓦）。

<sup>27</sup> 全球教育监测报告，“冲突加剧已有的不平等”，世界教育博客，2015 年 6 月 25 日。

<sup>28</sup> Tara Shine, “以权力促行动：在采取行动应对气候变化时以人为本”，2018 年 12 月在波兰卡托维兹举行的《联合国气候变化框架公约》缔约方大会第二十四届会议上提交的论文。可查询：<http://unfccc.int/sites/default/files/resource/06122018%20PCCB%20presentation%20a.pdf>。

<sup>29</sup> 人权与气候变化工作组，“将人权纳入巴黎承诺 —— (一) 国家自主贡献。”



做法进行分析的证据表明，不尊重人权会导致项目延误，产生法律诉讼和费用，从而可能推迟向可再生能源的整体的重要转型。研究还发现，这些公司目前的人权做法还不够有力，从而突出了在可再生能源部门加强人权尽职调查的紧迫性。<sup>30</sup> 采用基于自然的解决方案，例如，恢复红树林，有效地增强了抵御气候变化的能力。这与低效的干预措施形成对比，例如，修建海堤剥夺了捕鱼社区的生计。权利测评是确保气候行动维护利益攸关方权利的另一项成功战略。它有助于在空间上代表社区、国家或区域层面各利益攸关方所享有的不同权利，包括重叠的权利和共享的权利，以及这些权利因气候行动而可能如何发生变化。此外，它使人们系统地了解了气候行动如何会在不同权利人之间造成冲突，并提请注意长期存在的结构性不平等问题，这些不平等之前可能受到忽视并且更容易受到气候变化的影响。这有助于改善对于之前遭受歧视或排斥的群体的结果。例如，2006年印度的《森林权利法案》旨在恢复和承认林业社区的传统权利，而权利测评对法案的实施发挥了有益的作用。为了准确反映一系列的脆弱性，权利测评需是参与性的并对当地负责。

## 2. 规范与体制

42. 社会和文化风俗加剧了气候变化对某些社会阶层的风险。例如，社会风俗限制了妇女对于对气候变化适应至关重要的信息和技能的获取，并且限制了她们的流动模式。在某些情况下，气候变化可能会进一步巩固有害的社会风俗，例如早婚、童婚或强迫婚姻或索取嫁妆等形式。<sup>31</sup> 如果对这些社会和文化风俗没有足够的了解，气候行动就可能是无效的。例如，在本区域许多地方，男性利用林区砍伐木材，而女性则利用森林生产非木材森林产品，采集食物和药草。一项旨在保护森林的方案不仅须为伐木工人还须为其他类型的使用者提供替代生计，否则干预措施将对女性造成过度的负面影响。

43. 同时，现有的社会风俗和体制可以支持气候行动事业。例如，证据表明，地方机构和规范可以促进小型农庄采用气候智能型农业，特别是通过促进信息传播和支持协作行动的协调。<sup>32</sup> 另一个例子是利用当地的宗教或思想传统应对气候变化。证据表明，将更具文化根基的贡献纳入气候变化情景设定，可以加强未来采用气候模型产出的想法。<sup>33</sup> 关于太平洋国家气候行动的许多文献狭隘地处理沿海脆弱性问题，而并未充分理解岛屿社会的社会制度

<sup>30</sup> 企业与人权资源中心，“可再生能源冒着失去权利和回报的风险：对太阳能、生物能源和地热公司的人权承诺的分析”（2018年）。

<sup>31</sup> 亚太妇女、法律和发展论坛，《女权参与性行动研究区域气候正义报告》，妇女热身（2015年）。

<sup>32</sup> 联合国粮食及农业组织，“模块 12：地方机构”，《气候智能型农业资料手册》（2017年）。

<sup>33</sup> Renata Tyszczyk 和 Joe Smith，“文化和气候变化的情景：艺术和人文在应对‘1.5度目标’方面的作用和潜力”，《环境可持续性的当前观点》，第 31 卷（2018 年 4 月），第 56-64 页。

和价值观，这就导致适应和缓解政策收效甚微。<sup>34</sup> 然而，新的气候行动举措正在出现，通过强调代际学习，它们为创建土著人民知识库和利用知识库进行生态系统管理做出规定。本区域的信仰组织和网络在气候变化和不平等背景下提供服务的传统由来已久。

### 3. 参与和发言权

44. 许多面临气候变化风险最高的弱势群体往往被排除在决策过程之外。使他们积极地参与气候战略的规划和设计，可以促进集体愿景、所有权和社会凝聚力。通过一项半实验性的设置，缅甸的独特研究提供了有力证据，表明使社区参与这些活动的规划和优先排序似乎在建设气候抵御能力方面更加有效。<sup>35</sup> 排斥这些观点可能会产生负面影响。例如，斯里兰卡在 2004 年印度洋海啸之后，在没有当地社区参与的情况下设计的有关沿海缓冲区的政策过分关注降低未来遭受海啸风险的可能性，而忽略了首先应当处理影响到对灾害敏感度的深层的社会、经济和体制因素。<sup>36</sup> 这导致受灾人口的大规模迁移，并导致进一步的社会、经济和环境问题，从而威胁到贫穷的沿海社区的福祉。

45. 加强参与和发言权的一个重要组成部分是建设和支持有活力的地方组织。对气候行动的全球分析、包括来自本区域的 58 个案例显示，地方组织在加强气候适应举措方面发挥了关键作用。<sup>37</sup> 地方组织可以支持社区解决围绕利用因气候变化而日益稀缺的资源方面的分歧和矛盾。例如，孟加拉国和尼泊尔的研究表明，地方组织通过提供社会学习、地方对话、解决冲突和合作的机会，在管理资源稀缺和竞争方面发挥了宝贵作用。<sup>38</sup> 社区组织内部的学习也鼓励集体行动和当地驱动的创新。例如，整个区域的森林和农业生产者组织表达集体声音、特别是小农的声音，并为他们提供关于气候抵御能力和可持续的耕种做法的教育。它们也可以为社区提供机会，以追求当地重视的传统治理模式，这可能导致资源分配更公平的结果，并减少潜在冲突的风险。

### 4. 资源和能力

46. 技术、基础设施、信息、知识和技能、体制、公平、社会资本和经济发展等资源有助于建设气候抵御能力。例如，在 2010 年巴基斯坦雨季洪水后，

<sup>34</sup> John Campbell 和 Jon Barnett, 《气候变化与小岛屿国家：权力、知识与南太平洋》(劳特利奇, 2010 年)。

<sup>35</sup> Gil Yaron 等人, 《衡量由于缅甸的 BRACED 活动导致的家庭复原力的变化》(无时间, 无地点)。

<sup>36</sup> Jane C. Ingram 等人, “灾后恢复的困境：在平衡减少脆弱性的短期和长期需求方面的挑战”, 《环境科学与政策》, 第 9 卷, 第 7 - 8 期(2006 年 12 月), 第 607 - 613 页。

<sup>37</sup> Arun Agrawal, “地方机构与气候变化适应”, 《气候变化的社会层面》, Robin Mearns 和 Andrew Norton 编辑。(2010 年, 华盛顿特区, 世界银行)。

<sup>38</sup> Parvin Sultana 等人, “在不断变化的气候中将当地自然资源冲突转化为合作：孟加拉国和尼泊尔的经验教训”, 《气候政策》(2018 年 10 月 9 日)。

一项生计干预措施为农村养蜂人提供财政援助，以支持蜂群的重新繁殖和更换损失的设备。然而，仅仅获得资源并不能保证增强权能。上述干预措施未能增强小型蜂蜜生产者为其产品获得公平市场价格的权能，从而使他们受制于现有的不平等关系，在这种关系中定价的权力主要在于批发商。<sup>39</sup> 相比之下，马来西亚的一家社会企业不仅为女农民提供必要的资源，也为建设对于有效利用资源所必要的能力提供了机会。它还为妇女在其家庭和社区倡导反对性暴力和基于性别的暴力提供了重要的凝聚点。另一个例子是向绿色经济转型，其中不仅应当强调创造新的就业机会，而且应当强调赋予工人应对这种转型的负面影响的资源和能力。国际劳工组织估计本区域作为根据《巴黎协定》的气候行动的组成部分在 2030 年之前将创造 1 400 万个新的就业机会，然而其对 27 个国家(包括对本区域 10 个国家)的全球调查将技术错配确定为经济绿色发展的主要障碍。因此，技能开发方案对于在加速气候行动的同时增强人民获取工作的机会的权能至关重要。<sup>40</sup>

## 五. 结论和建议

47. 增强人民权能并确保对他们的包容性，有助于加快实现许多可持续发展目标。现有的经济、社会、政治和环境不平等与气候变化等新出现的挑战相互作用，造成新的脆弱性。有必要通过分类数据生成、针对具体情况的研究和建设性的社会对话，在国家和国家以下各级确定这些新出现的脆弱性和弱势群体。此外，增强权能和包容性框架的要素，即权利与公正、风俗和体制、资源和能力、参与和发言权，可以为同时应对新出现的脆弱性和深层次的不平等问题提供切入点。框架的所有四个要素都是相辅相成的；任何一个要素都不能被孤立地予以考虑或实施。在有关所有四个要素的政策行动方面整个区域的最佳实践的例子表明，在区域内相互学习的潜力巨大。此外，增强权能和包容性框架的要素可被应用于所有的区域合作举措，包括跨界项目，以确保这些举措对所有利益攸关方产生增强权能效应。

48. 基于权利的发展观在增强人民权能和确保对他们的包容性方面是有效的。因此，对于由于气候变化等新出现的挑战而可能受到威胁的所有利益攸关方的权利进行测评具有现实意义。参与型、对当地负责的权利测评是成员国和发展伙伴在设计政策和干预措施时应予考虑的一项有益战略。此外，确保通过宪法和立法保障这些权利并确保人民利用法律机构主动争取自己的权利，可以进一步加快实现发展成果。公民教育和公众意识是增强权能的关键方面；人们需要了解自己的权利，从而能够行使这些权利。为法官、律师和权利倡导者提供关于权利的技术培训、提高公众对如何获得法律服务的认识以及支持为公众利益服务的法律事务所都是至关重要的。

49. 顾及现有规范和体制的政策干预措施将在促进增强权能和包容性方面更加有效。记录地方风俗和组织结构及其对不同利益攸关方群体的影响，是在

<sup>39</sup> Omer Aijazi, “社会修复和结构不平等：对灾后恢复实践的影响”，《国际人造环境抗灾能力杂志》，第 6 卷，第 4 期(2015 年 11 月)，第 454-467 页。

<sup>40</sup> 国际劳工局，《2018 年全球就业和社会展望：绿色就业》(2018 年，日内瓦)。

设计有影响力的政策时利用这些风俗而迈出的重要一步。通过接受教育和接触媒体是影响社会风俗的一些方式，以此可传播对待风俗的新态度。

50. 至关重要的是，要确保所有利益攸关方、特别是那些往往被落在后面的群体的参与和发言权在所有政策进程中得到充分体现。加强地方组织、例如林业和农业生产者组织从而让边缘化社区和群体获得发言权很重要。#MeToo运动等社会运动针对社会中的削弱权能做法并且让受影响的弱势群体获得发言权，需要通过开展立法改革和采取具体政策行动对其加以鼓励和响应。加强志愿人员基础设施可以为各群体提供范围广泛的机会，从而促进社会包容。通过为民间社会组织营造有利的运行环境并加强它们的能力为其自我组织提供资源和技能，从而扩大公共空间，十分重要。

51. 各国政府应探索向弱势群体提供资源的创新方式，以加强个人独立选择的能力，并培养能力来消除阻碍其社会包容的结构性障碍。在这方面，社会企业可以成为提供资源(包括金融、就业和技能)的创新手段，同时应对深层的权力关系并促进社会变革。在可能的情况下，由于基于权利的方法对弱势群体具有更大的增强权能效应，各国政府应采取这种方法提供关键资源。本区域各国在确立作为克服根深蒂固的不平等现象和促进增强权能的手段的社会保障最低标准并改善社会保障支出方面潜力巨大。

52. 邀请成员国、主要群体和其他利益攸关方开展下列工作：

(a) 审查本文件，以便分享国家和利益攸关方就提出的问题以及加强增强权能和包容性的最佳做法对策的看法；

(b) 讨论区域合作的机会，以支持各国努力增强人民权能并确保包容性和平等。