



理 事 会

第 355 届会议，2025 年 11 月 17 日至 27 日，日内瓦

机构部分

INS

日期：2025 年 11 月 14 日

原文：英文

第四项议程

关于第二次社会发展问题世界首脑会议成果的后续措施

文件目的

本文件根据理事会第 350 届会议要求编写，该届会议决定于 2025 年 11 月讨论第二次社会发展问题世界首脑会议（下称“首脑会议”）的后续措施。文件概述了首脑会议的成果，并就其后续措施提出一项战略方针。谨请理事会：(a) 注意到关于首脑会议及其《多哈政治宣言》（下称“《宣言》”）的报告；(b) 核可首脑会议后续措施的“三管齐下”战略方针；(c) 要求总干事每两年就首脑会议后续措施的战略方针落实情况向理事会提交报告（见决定草案，第 31 段）。

相关战略目标：全部。

主要相关成果目标：成果目标 8 产出 8.1.1：在制定和资助通过体面劳动实现社会正义的综合对策方面，提高多边支持的一致性。

政策影响：无

法律影响：无

财政影响：无

需采取的后续行动：关于后续措施战略方针落实情况的两年期报告。

作者单位：多边伙伴关系和发展合作司(PARTNERSHIPS)。

相关文件：《关于 2025 年第二次社会发展问题世界首脑会议的决议》，2025 年；理事会文件 GB.352/INS/21/1(Rev.2)；理事会文件 GB.350/INS/6(Add.1)。

► 导 言

1. 在多边主义面临关键转折之际，首脑会议传递出希望之声。首脑会议将社会发展重新定位为全球共同责任，强化了可持续发展的社会维度，并推动了集体行动。重要的是，首脑会议也彰显了成员国对联合国发展议程、多边体系、国际法和全球合作的高度重视。
2. 首脑会议的成功举办及其持久影响最终将取决于各国对会议结论的认同程度与落实成效，也取决于多边领域更广泛的发展态势。各国行为主体的积极参与、全球治理格局的转变、国际金融体系的改革，以及“联合国 80 周年倡议”改革进程成果，将共同对塑造首脑会议遗产乃至更广泛的多边秩序演进轨迹产生关键影响。
3. 在此背景下，国际劳工大会已委托劳工组织在其职责使命范围内，在落实首脑会议成果方面发挥主导作用。本文件概述了首脑会议的成果，并提出了后续措施的战略方针。

► 首脑会议亮点

4. 联合国秘书长和约 40 位国家元首和政府首脑，以及来自各国政府、民间社会、工会、私营部门、学术界和联合国系统的约 8000 名代表参加了于 11 月 4 日至 6 日在卡塔尔多哈举行的首脑会议。劳工组织总干事，以及由理事会主席、工人副主席和雇主副主席组成的三方代表团参会。在开幕致辞中，卡塔尔埃米尔兼会议主席塔米姆·本·哈马德·阿勒萨尼殿下敦促各国履行在《哥本哈根社会发展问题宣言》和《多哈政治宣言》中所作出的关于社会发展的各项承诺，并将其转化为切实行动。他强调，社会发展离不开持久的和平与安全，并呼吁结束在巴勒斯坦和苏丹的暴力行径。
5. 首脑会议正式议程包括 6 场全体会议和 2 场圆桌会议。应联合国大会主席要求，2 场圆桌会议除各国元首和部长之外，还邀请了民间社会的成员参加。第一场圆桌会议由吉尔吉斯斯坦和黑山共和国主持，重点讨论了社会发展的三个核心主题：消除贫困，实现充分的生产性就业、推动人人享有体面工作，以及促进社会包容。劳工组织总干事主持了本场圆桌会议的小组讨论，胡安·索马维亚阁下(1995 年哥本哈根首脑会议主席)发表了主旨演讲，国际工会联合会参与了小组讨论。第二场圆桌会议由欧盟委员会与圣基茨和尼维斯主持，讨论了社会发展问题的进展、差距和挑战。联合国常务副秘书长发表了主旨演讲，国际雇主组织亦参与了小组讨论。
6. 首脑会议议程还包含五项特别活动：第一场是由联合国经济和社会事务部、国际雇主组织及联合国全球契约共同主办的私营部门论坛；第二场为民间社会论坛；第三场为卡塔尔和法国共同主办的对策论坛；第四场是由巴西牵头举办的首届“全球消除饥饿与贫困联盟”领导人会议。第五场特别活动由劳工组织联合巴西、卡塔尔和瑞士政府共同举办，聚焦全球社会正义联盟该场活动由劳工组织总干事、联合国大会主席和卡塔尔劳工部长共同宣布开幕；卡塔尔劳工部长在会上宣布，卡塔尔已加入全球社会正义联盟。十余家合作伙伴表达了对联盟的支持——联合国主管经济和社会事务的副秘书长对此评价道：“(联盟)会成为把《多哈政治宣言》的指导方针转化为实际成果的引擎。”

7. 此外，首脑会议还组织举办了 300 多场名为“对策会议”的边会。劳工组织发挥领导作用，组织了其中 3 场三方对策会议：第一场聚焦落实生活工资、促进社会正义；第二场探讨作为社会发展关键驱动力的工作中基本原则和权利及社会对话；第三场则探讨全民社会保护及其对改善健康、增强韧性和减少贫困的贡献。另外，劳工组织还参与了三十余场由第三方组织的对策会议，促进了建设性交流和经验分享，确定了潜在的合作机会。

► 《多哈政治宣言》的关键要素

8. 《宣言》于首脑会议首日以协商一致的方式正式通过。¹ 它在聚焦新挑战与新机遇的同时，重申并强化了 1995 年在哥本哈根举办的第一次社会发展问题世界首脑会议以及《2030 年可持续发展议程》(《2030 议程》)所作承诺。它将社会发展重新定位为全球共同责任，强调包容性治理、集体行动和创新解决方案。它标志着全球社会议程的强化，并通过规定每五年在联合国大会上对其进行一次审议，进一步巩固了联合国社会架构。尽管《宣言》并未明确所有领域的具体行动，但它提出了优先领域，要求各国政府与包括社会伙伴在内的利益相关方进行协作，以促进行动、推动进展。
9. 劳工组织对本次首脑会议的贡献包括：理事会第 352 届会议(2024 年 10 月至 11 月)通过的三方意见核心信息，以及 2025 年国际劳工大会通过的《关于 2025 年第二次社会发展问题世界首脑会议的决议》。² 此贡献在《宣言》的若干要点中得以充分体现，包括倡导以权利为基础的社会发展路径，对人权、基本自由和国际劳工标准作出坚定承诺。《宣言》承认公共和私营部门在创造体面就业中的作用，并包含多项推进人人享有体面劳动的承诺，包括加强劳动力市场机制和社会对话。《宣言》赋予社会保护核心地位，同时承认性别平等和非歧视原则在社会发展中的关键作用，而优质教育和技能发展则作为贯穿始终的优先事项。
10. 《宣言》分为三部分：导言、行动呼吁以及关于首脑会议后续行动的规定。导言强调亟需解决影响全球社会发展的深层挑战的根源及其令人痛心的后果，包括贫困、失业、社会排斥、不平等和不安全。也强调成员国决心在以真正的团结和负责任的机制为支撑的、更为健全有效的多边体系之上，推进社会发展和社会正义。还强调社会发展与社会正义之间以及和平与安全之间的相互依存关系。导言再次呼吁及时有效地落实《2030 年议程》和《塞维利亚承诺》。³ 同时，对发展中国家，特别是处于弱势境地的发展中国家所面临的特殊挑战，予以充分认可。
11. 行动呼吁要求成员国致力于为社会发展创造有利的经济、政治和法律环境。其中包含多项与社会发展三大核心主题相关的承诺，以及其他关键优先事项，特别是粮食安全、卫生、教育、气候变化、性别平等、移民、水资源与卫生设施以及发展筹资等领域。
12. 关于消除贫困的承诺承认贫困具有多维属性、与不平等根源存在内在联系，以及需要采取综合整体的方法来予以消除。重点在于发展合作、资源调动、能力建设、创新解决方案和多利益相

¹ 关于“世界社会首脑会议”的《多哈政治宣言》，题为“第二届世界社会发展首脑会议”，2025 年。

² 《关于 2025 年第二次社会发展问题世界首脑会议的决议》，劳工大会文件 ILC.113/决议 III，2025 年。

³ 《塞维利亚承诺》是“第四次发展筹资问题国际会议”(2025 年，西班牙)的成果文件。

关方伙伴关系。成员国承诺推动非正规经济向正规经济转型，强化社会保护体系(包括社会保护底线)，并强调国际劳工组织标准的作用。强调社会互助经济、南南合作及三角合作在消除贫困中的作用。重申需要更多、更优质的分类数据以及多维贫困衡量方法，并制定超越国内生产总值的可持续发展进展衡量指标。

13. 关于实现充分的生产性就业、使人人享有体面劳动的承诺清单内容全面。其中主要包括采取促进体面劳动、生活工资和向正规经济转型的宏观经济政策，同时让工人组织和雇主组织(被称为“重要伙伴”)参与其中。强调提高生产力水平、增加结构转型投资以及促进青年就业机会的重要性。对全球社会正义联盟倡议和《促进公正转型的就业和社会保护全球行动加速器》倡议予以认可。文件附录中还列举了其他与劳工组织职责使命直接相关的具体承诺。
14. 关于社会融合的承诺侧重于促进人的尊严、尊重人权、消除歧视、机会平等和全民参与。具体承诺包括：加强社会正义；减少国家内部和国家间的不平等；促进性别平等；支持土著人民、非洲裔及其他边缘化群体；打击系统性种族主义、宗教仇恨和仇外心理。认可移民是推动包容性增长和可持续发展的动力。制定年龄敏感性政策并促进代际团结互助以应对人口结构变化的相关措施。强调要根据《联合国残疾人权利公约》保障残疾人充分有效地融入与参与社会。
15. 关于发展筹资的段落包含以下承诺：营造有利的国际经济环境并继续改革国际金融架构；扩大财政空间；增加对社会政策的投资，包括扩大社会保护范围；应对主权债务挑战对社会发展的影响。这些段落在《宣言》与《塞维利亚承诺》之间建立起概念与政策层面的桥梁，为劳工组织推进社会保护目标和体面劳动投资勾勒出切入点。
16. 《宣言》的最后部分设想：自 2031 年起开启为期五年的后续进程，在联合国大会支持下对《宣言》及《哥本哈根社会发展问题宣言及其行动纲领》进行评估，以审视进展、查找差距并重申承诺。联合国社会发展委员会仍将作为落实社会发展承诺的主要机构，其职能将得到强化。

► 劳工组织落实首脑会议成果的战略方针

17. 当今世界不平等加深、安全感下降、不确定性上升，首脑会议发出有力信息，呼吁重振全球社会议程，并把社会正义置于其核心。劳工组织在将这一愿景转化为现实方面具有关键作用。《关于 2025 年第二次社会发展问题世界首脑会议的决议》委托劳工组织(包括其三方成员)在其职责使命内主导落实首脑会议成果。为此，建议劳工组织在严格遵守商定的计划与预算的前提下，采取以下“三管齐下”的战略方针。
18. 拟议的战略方针将在三方成员参与下得到执行，旨在协调联合国所有相关机构、国际金融机构、开发银行及其他发展机构的行动。重要的是，全球社会正义联盟在落实首脑会议成果方面的工作，将对该战略方针的实施起到强化和支撑作用。
19. 拟议战略方针的三大组成部分如下。

1. 将相关承诺纳入劳工组织工作计划

20. 《宣言》第 43(e)段邀请各专门机构将相关政府间社会发展承诺纳入其工作计划，并积极参与后续工作进程。劳工组织将遵循《关于 2025 年第二次社会发展问题世界首脑会议的决议》，在商定的计划和预算所设的活动范围内，推动落实本文件附录所列《宣言》中的相关承诺。这包括努力将这些承诺纳入“联合国可持续发展合作框架”和国家层面的“体面劳动国别计划”。
21. 鉴于《宣言》强调从非正规经济向正规经济转型，劳工组织将把即将发布的全球性、有时限的有效正规化路线图作为落实首脑会议《宣言》的核心要素予以推进。该路线图载于 2025 年国际劳工大会第 113 届会议通过的《关于解决非正规性问题、推动正规化转型、促进体面劳动的一般性讨论的若干结论》。
22. 《宣言》承认人口结构变化、技术创新和气候变化引发的深刻社会转型，对社会发展产生了深远影响。第 30(o)段明确提及“能源转型、技术转型和人口转型带来的挑战与机遇”，要求成员国通过适当的社会和劳动力市场政策予以应对。就此而言，《宣言》认同劳工组织近期发布的《社会正义现状：一项仍在进行的工作》⁴ 报告结论。该报告指出，多重转型将塑造我们的未来，包括劳动世界的未来，且其影响需加整体审视。根据议程中“理事会运行情况审查三方会议(2025 年 5 月 5 日至 8 日，日内瓦)的成果文件”议题，本届理事会会议将审议保留名为“战略对话部分”高级别环节的提议，将其作为探讨全球劳动世界高战略性议题的论坛，且仅在经三方议程制订机制对拟讨论主题进行认真审议后召开。⁵ 若理事会批准该提议，不妨考虑召开战略对话部分会议，探讨现有政策和机制如何支持公平转型、促进社会正义。外部嘉宾的参与将极大丰富这场超越劳动世界范畴的讨论。
23. 建议劳工局每两年向理事会报告其为支持落实首脑会议承诺所采取的行动，作为将首脑会议承诺纳入计划和预算后的成果层面可交付成果进展的一部分。

2. 助力首脑会议机构跟进

24. 劳工组织计划在《宣言》第 43 段所设的首脑会议机制化后续进程中发挥关键作用。特别是，劳工组织准备加强联合国社会发展委员会的作用，以期在联合国发展系统的工作中提升社会层面的关注度。通过加强与委员会在数据共享、分析和建议方面的合作，劳工组织旨在强化该委员会在多边体系中的工作成效和知名度。在此过程中，劳工局将促进社会对话作为推进社会发展关键机制的作用得到更广泛的认可，并支持社会伙伴参与委员会审议工作，以提升首脑会议后续进程的合法性与有效性。
25. 自 2031 年起，五年期后续进程将在联合国大会支持下启动，为国际社会在高级别层面关注社会发展承诺的落实情况和劳工组织及其三方成员在其中的作用提供契机。劳工组织将通过提交以下材料助力审议进程：(a) 一份关于与劳工组织职责使命相关的首脑会议承诺落实情况的报告；(b) 若干份关于公正转型及其他相关问题的专项政策简报；(c) 高质量的数据、分析和建议，所有这些材料都将纳入秘书长起草的全联合国范围内审议报告。劳工组织于首脑会议筹备期间在联

⁴ 劳工组织，《社会正义现状：一项仍在进行的工作》，2025 年。

⁵ 理事会文件 GB.355/INS/6，第 15-16 段。

联合国机构间工作队中发挥了关键作用，牵头推进了实现充分的生产性就业、使人人享有体面劳动相关工作，⁶并将以此为基础，发挥在首脑会议机构跟进中的领导作用。此外，劳工组织将积极推动全球社会正义联盟助力落实《宣言》，并发挥其作为促进社会正义合作平台的作用。

3. 推动以社会发展和社会正义为核心的更强有力且行之有效的多边主义

26. 《宣言》将社会发展和社会正义定位为全球优先事项和共同责任，重申其作为多边体系基石的地位。劳工组织通过体面劳动促进社会正义的职责使命及其三方治理模式，为当前关于多边体系未来的讨论作出独特贡献。随着《未来契约》和“联合国 80 周年倡议”改革进程为这些讨论提供指引，劳工组织将继续倡导以社会正义为核心的多边体系；该体系回应全球需求，采取以人为本的发展战略，确保国际合作中的公平性。
27. 《宣言》指出需要加强多边体系内的政策一致性，劳工组织在该领域拥有丰富的经验。《宣言》第 43(g)段所设的联合国与国际金融机构之间的“实质性定期对话”，促使劳工组织评估并进一步深化与这些机构的当前合作关系，从而推动劳动世界中的社会发展与社会正义。
28. 《多哈政治宣言》和《塞维利亚承诺》为即将开展的《2030 年议程》后续框架的讨论提供了实质性投入。在三方成员的支持下，劳工组织将推动《宣言》作为强化可持续发展社会维度的关键载体，助力确保充分的生产性就业、人人享有体面劳动在未来可持续发展战略及相关框架中的核心地位。
29. 劳工局将依靠其三方成员的积极支持，致力于推动以重振社会发展议程为中心、以体面劳动和社会正义为支柱的更强有力且行之有效的多边主义。特别是，2014 年在纽约成立的“促进可持续发展和体面劳动之友小组”旨在推动《2030 年议程》中有关体面劳动相关工作，有望在此过程中发挥关键作用，作为政府间进程中落实首脑会议成果后续措施的政治支点。
30. 最后，全球社会正义联盟各伙伴的贡献将极具价值，为构建以社会正义为核心的有效多边主义提供重要支撑。

► 决定草案

31. 理事会：

- (a) 注意到关于第二次社会发展问题世界首脑会议(2025 年 11 月 4 日至 6 日，多哈)的报告，以及题为“第二次社会发展问题世界首脑会议”的“社会问题世界首脑会议”《多哈政治宣言》；
- (b) 核可“第二次社会发展问题世界首脑会议”后续措施的“三管齐下”战略方针，同时要求总干事考虑理事会表达的意见；
- (c) 要求总干事每两年向理事会报告“第二次社会发展问题世界首脑会议”后续措施战略方针的落实情况。

⁶ 联合国，[综合社会发展的三大支柱关键信息](#)，2025 年 4 月 24 日。

► 附 录

与劳工组织职责使命直接相关的承诺

下列承诺摘自《多哈政治宣言》。劳工组织将通过其在《2026-2027 两年期计划和预算》下所设的各项活动，推动实现这些承诺。

成果目标 1 和 2

- “采取有效措施消除强迫劳动和人口贩运，根除一切形式和表现的童工现象”。
- “促进尊重国际劳工标准”以及“维护工作中的基本原则和权利……包括为此鼓励批准和实施国际劳工组织基本公约”。
- “加强劳动力市场机构与社会对话”。
- “有效执行劳工法律，涉及劳动关系与权利”。

成果目标 3

- “采取促进创造就业、体面工作与基本生活工资的宏观经济政策”。
- 促成“实现社会发展的综合办法”和“包容和可持续的经济增长”。
- “投资于包容、公平、优质的各级教育、技能发展、数字素养教育、职业教育与培训及终身学习”，包括青年和老年人群体。
- “采取一切必要措施，应对青年高失业率”。

成果目标 4

- “通过营造有利环境支持创业精神，特别是……支持中小微型企业、合作社以及社会互助经济”。
- “利用私营部门对创造就业、实现体面工作和提高生活水平的积极贡献，确认负责任商业行为的重要性”。

成果目标 5

- 支持“照护与扶助”经济。
- “增强妇女获得体面工作的充分机会及劳动力市场中的平等机会，促进同工同酬，确保女工和妇女创业者享有平等机会与体面工作条件(包括在农村地区)，为此消除职场暴力和骚扰”。
- “消除就业和职业方面的歧视”。

成果目标 6 和 7

- “保障基本生活工资、安全健康的工作环境”。
- “加大对普遍、包容和可持续社会保护制度的投资”，包括社会保护底线，“同时为致力于提高社会保护覆盖率的发展中国家，包括力求每年至少提高两个百分点的国家提供支持”。
- “促进和保护所有移民的人权和基本自由”。
- “制定一个补充或不限于国内生产总值的可持续发展进展情况衡量标准框架”。

成果目标 8 和 9

- “支持《促进公正转型的就业和社会保护全球行动加速器》的实施工作”。
- “注意到全球社会正义联盟的工作”。
- “推动从非正规经济向正规经济转型”。
- “应对能源、技术和人口结构转型带来的挑战与机遇，为此采取适当的社会政策和劳动力市场政策，包括发展技能，推动非正规就业正规化，保障基本生活工资、安全健康的工作环境及充分尊重工人权利”。
- “利用数字和新兴技术……支持包容性社会发展……同时……保障劳动者权利并推进针对具体情况和具体国家的解决方案”。