



大会

Distr.: General
1 August 2011
Chinese
Original: English

第六十六届会议

临时议程* 项目 23(a)

消除贫穷和其他发展问题

联合国第二个消除贫穷十年(2008-2017 年)的执行情况

秘书长的报告

摘要

本报告是根据大会关于联合国第二个消除贫穷十年(2008-2017 年)执行情况的第 65/174 号决议提交的。大会在该决议中请秘书长提交一份报告,在“充分就业和人人有体面的工作”专题下,说明该决议的执行情况。本报告讨论消除贫穷的挑战和一些关键的减少贫穷政策措施。报告还着重指出第二个十年框架内政策日趋一致,描述目前加强协调以支持《全球就业契约》和《社会保护倡议》的努力。报告最后提出一组建议,强调有必要加强政策一致性,促进更强大的机构间协作,推进第二个十年行动计划的实施。

* A/66/150。



一. 引言

1. 2010 年 9 月举行的大会第六十五届会议关于千年发展目标的高级别全体会议认识到消除贫穷的各项挑战。会议着重指出在达到发展目标，特别是实现关于减少贫穷、饥饿、就业和人人有体面工作等指标方面的进展喜忧参半。各国政府承诺采取前瞻性经济政策，产生持续、包容各方和公平的经济增长以及可持续发展，从而增加就业机会，促进农业发展并减少贫穷。¹ 各国政府还承诺以全球就业契约为总框架，调整经济增长方向，使之面向创造就业。² 此外，各国政府重申，它们深为关切多重的相互关联的危机，包括粮食安全以及气候变化带来的日益严重的挑战。³

2. 第二个消除贫穷十年(2008-2017 年)是在“大衰退”开始时发起的。自那时起，世界经济进入了依然脆弱的复苏。由于经济和粮食危机的影响，失业顽固地高居不下，减少贫穷的各方面挑战更加严峻。长期的就业危机和社会危机使成功实施第二个十年的行动计划更有意义，但也更具挑战性。

3. 主管经济和社会事务的副秘书长作为协调实施第二个十年的协调人，领导执行一项全系统消除贫穷行动计划。该计划是由联合国 21 个机构、基金、方案和区域委员会拟定的、由联合国系统行政首长协调理事会方案委员会于 2009 年 10 月批准的。行动计划要在就业和体面工作促进消除贫穷领域，加强联合国全系统活动的一致性和协同作用。⁴

4. 本报告审查了高级别全体会议着重指出的各项挑战，并审查了促进消除贫穷和饥饿的主要政策措施。报告还描述了最近执行第二个十年全系统行动计划的活。特别是，报告讨论了在支持《全球就业契约》和《社会保护倡议》——行动计划重要组成部分——方面建设政策一致性的努力。报告还审视了应大会第 65/174 号决议的要求为更好运作世界团体基金而采取的各项措施，最后提出一组政策建议，以缩小执行行动计划的差距。

二. 消除贫穷的挑战

5. 尽管多重危机造成了倒退，但赤贫——定义为每天生活费不到 1.25 美元——在全球一级减少了。然而，在世界许多地区，贫穷水平持续很高。最近的贫穷估计数显示，虽然东亚已实现把每天生活费不到 1.25 美元的人的比例减半的指标，

¹ 大会第 65/1 号决议，第 70(b) 段。

² 同上，第 48 段。

³ 同上，第 6 段。

⁴ 行动计划可查询 <http://social.un.org/index/Poverty/UNDecadefortheEradicationofPoverty/SecondUNDecadefortheEradicationofPoverty.aspx>。

但撒哈拉以南非洲仍未走上达到收入贫穷指标的轨道；预计到 2015 年 36% 的撒哈拉以南非洲人口生活在贫困线之下，高于 29% 的指标。⁵ 如果危机的影响比预期持久，2000 年以来取得的微薄成就将损失殆尽。

6. 达到千年发展目标的贫困指标，只是迈向在 1995 年社会发展问题世界首脑会议上作出的承诺的第一步。按照从 1990 年到 2005 年观察到的下降速度（这一时期，每天生活费不到 1.25 美元的人数从 18 亿下降到 14 亿），还需要 88 年才能消除赤贫。⁶ 此外，许多人刚刚超过每天 1.25 美元的贫困线，一次小冲击便会把他们推向贫穷。例如，如果使用世界银行每天 2 美元的贫困性线，发展中国家的贫穷人口水平将会显著提高（2005 年为 25 亿人）。

7. 不过，尽管全球收入贫穷下降，但营养不良人数从 1990–1992 年的 8.17 亿增加到 2009 年的 10 亿，估计在 2010 年下降到 9.25 亿。⁷ 由于粮食价格波动越来越大，2010 年年底以来粮食价格上涨，这些不大的改善受到威胁。

A. 缺乏持续、包容各方和公平的经济增长

8. 证据显示，快速增长是减少贫穷的必要条件。在中国及东亚和东南亚其他国家，如马来西亚、泰国和越南，过去 20 年的强劲增长帮助大大减少了贫穷。但是，在最不发达国家，低且浮动的增长与停滞的贫困水平并行不悖。在 1981 年至 1999 年这个结构调整和高人口增长时期，24 个非洲最不发达国家中，有 17 个国家人均国内生产总值（国内总产值）实际下降，有 11 个收入贫穷有所增加。⁸ 2000 年以来，许多最不发达国家的经济增长加快了速度，但减少贫穷方面的成功迄今是缓慢的：最不发达国家的收入贫穷只从 1999 年的 62% 下降到 2005 年的 54%，仍远离 2015 年千年发展目标的 34% 指标，但这些国家的贫穷人数却同期增加了 900 万。⁹

9. 不过，区域趋势常常掩盖国家之间非常不同的情况，甚至收入水平相近和经济增长率可比的 国家之间也是如此。例如，在最不发达国家，2005 年估计收入贫

⁵ 世界银行，《2011 年监测报告：改进实现千年发展目标的可能性》（华盛顿特区，国际货币基金和世界银行）。联合国出版物《2010 年世界经济形势与展望》估计，如果不遭受危机冲击，2009 年，依然贫困或陷入贫困的人会少 4 700 万到 8 400 万。根据世界银行和货币基金组织发表的《2010 年全球监测报告：危机后的千年发展目标》的前言，危机增加了 6 400 万陷入赤贫的人，到 2015 年摆脱贫困的人将少 5 300 万。

⁶ 国际劳工组织，《社会公正新时代：总干事的报告》（第 100 届国际劳工会议，2011 年）。

⁷ 联合国粮食及农业组织，《2010 年世界粮食不安全状况：应对长期危机中的粮食不安全问题》（罗马，2010 年 10 月）。

⁸ 社会政策和发展司根据世界发展指数数据库数据的计算，<http://data.worldbank.org/indicator>（2011 年 5 月 25 日查询）。

⁹ 根据世界银行网上贫穷分析工具（PovcalNet）的计算，<http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/povDuplic.html>（2011 年 6 月 1 日查询）。

穷在毛里塔尼亚是 13.1%，在利比里亚是 86.1%。赞比亚的贫穷人口比例(65%)是冈比亚(31%)的两倍以上，而这两个国家的人均国内总产值都接近 350 美元。¹⁰ 2000-2007 年，安哥拉、柬埔寨和乍得等国家的人均收入增长率在 7%以上，但乍得 1999-2005 年的收入贫穷发生率停滞未变，安哥拉和柬埔寨则在减少贫穷方面迈出很大步伐。

10. 如此多样的贫穷水平表明，经济增长对减少贫穷的影响，除其他外，取决于增长收益如何在不同社会阶层之间分配。在穷人被排斥在经济增长过程之外或陷于低生产力就业的国家，增长收益不成比例地被已经比较富裕的人获得。1990 至 2005 年期间，有数据国家的约 2/3 经历了收入不平等现象加剧，在 70%的这些国家中，最富有 10%的收入者与最贫穷 10%的收入者之间的收入差距扩大。¹¹ 土著人民、其他少数族裔与其他人口之间的差距也随着时间的推移而扩大。¹² 日趋严重的不平等使那些已经无法获取保健和教育等生产性资源和资产的人更难随着增长摆脱贫穷。

11. 经历强劲增长的国家往往不能长期维持增长。1980 年代和 1990 年代期间，最不发达国家的增长特别不稳定。甚至在 2000-2007 年高增长期间，32 个有数据的非洲最不发达国家中，只有 9 个享有 7 年积极、不间断的增长。¹³ 商品出口导向型增长容易受到外部冲击和压力，特别不稳定。甚至在粮食和经济危机之前，依赖少数出口商品也没有导致农业生产力大提高、资本形成或生产能力发展，使依赖这种出口的国家发展更能抵御冲击。在资源出口国，石油和其他开采业的扩大，除了对就业的微弱影响，常常导致实际汇率提高，即降低有关经济体其他部门竞争力的所谓“荷兰疾病”。事实上，2000 年至 2008 年期间，最不发达国家的粮食出口依赖性明显增加，同一时期，其中 27 个国家，主要是非洲国家，制造业产值占国内总产值的比重有所下降。¹⁴

¹⁰ 人均国内总产值 2 000 美元不变。来源：世界发展指数数据库，<http://data.worldbank.org/indicator> (2011 年 5 月 27 日查询)。

¹¹ 国际劳工研究所，《2008 年工作场所报告：金融全球化时代的收入不平等现象》(日内瓦，国际劳工局，2008 年)；Francisco H. G. Ferreira and Martin Ravallion, “Global Poverty and Inequality: A review of the evidence”, in Policy Research Working Paper, vol. 4623, (2008)。

¹² 世界银行，《2011 年全球监测报告：改进实现千年发展目标的机会》。

¹³ 社会政策和发展司根据世界发展指数数据库数据的计算，<http://data.worldbank.org/indicator> (2011 年 6 月 2 日查询)。

¹⁴ 贸发会议，《2010 年最不发达国家报告：迈向最不发达国家新的国际发展架构》(纽约和日内瓦，联合国，2010 年)。

B. 创造就业缓慢

12. 就业是包容各方和平等的经济增长的一个重要手段。有足够报酬的工作提供收入保障、社会保护、保健和教育状况改善和摆脱贫穷手段。

13. 经济危机之前扩张时期的就业增长不足以吸纳不断扩大的劳动力大军：全球失业人数从 1996 年的 1.6 亿增至 2007 年的约 1.77 亿，整个时期的失业率维持在 6%。¹⁵ 此外，就业增长并没有向劳工再分配收入。工资在全部国内生产总值中所占的份额在拉丁美洲和加勒比地区降幅最大，1990 至 2007 年期间下降了 13 个百分点，其次是亚洲和太平洋地区（-10 个百分点）和发达国家（-9 个百分点）。¹⁶ 有趣的是，2000-2005 年期间，贸易逆差国家中的工资份额停滞不前，但在贸易顺差国家降低了（7 个百分点），暗示出口导向型增长效益没有在利润和工资之间平分。¹⁷

14. 经济危机造成了就业锐减，从全球来说，2010 年失业人数达到 2.05 亿，2007 年以来，失业者增加了 2 800 万。¹⁸ 2010 年以来，日趋长期的失业与实际国内总产值和其他主要宏观经济指数的全球复苏形成对照，继续令人担忧复苏可能不增加就业。不过，失业变化并不反映危机对工人和家庭的全部影响。在穷国，从正规部门下岗的工人转向非正规经济部门，但往往那里的工资比较低，工作条件比较差。经济衰退已经使得非正规部门工人的收入更低，因为需求减少，非正规就业的竞争加剧。结果，减少在业贫穷的进展放慢。每日生活费不到 1.25 美元的工人估计数从 2007 年的 6.60 亿下降到 2009 年的 6.31 亿，但是，如果贫穷继续按危机前速度下降，2009 年在业穷人人数会再减少 4 000 万。¹⁸ 尽管如此，一些区域即撒哈拉以南非洲（从 2008 年的 1.70 亿增至 2009 年的接近 1.75 亿）、北非及拉丁美洲和加勒比的在业穷人人数增加了。

15. 许多国家还在目睹沮丧工人人数激增，¹⁹ 特别是青年。青年不成比例地受失业影响，在非正规部门和在业穷人中人数过多。早年劳动力市场经历塑造青年未来的收入潜力，以及今世后代青年人的福祉。劳动力市场压力持续越长，工人受影响就越大，其家庭和社区有长期困于贫穷的危险。

16. 总体来说，许多国家走上的经济发展道路没有带来生产性就业持续改善。在就业增长的国家，工作没有成为促进社会保护和收入保障的手段。被低生产率和

¹⁵ 国际劳工组织，《全球就业趋势，2008 年 1 月》（日内瓦，国际劳工局，2008 年）。

¹⁶ 国际劳工组织，国际劳工研究所，《2008 年工作场所报告：金融全球化时代的收入不平等现象》（日内瓦，2008 年）。

¹⁷ 国际劳工组织，国际劳工研究所，《2010 年工作场所报告：从一个危机到另一个危机？》（日内瓦，2010 年）。

¹⁸ 国际劳工组织，《2011 年全球就业趋势：恢复就业的挑战》（日内瓦，国际劳工局，2011 年）。

¹⁹ 处于工作年龄、愿意工作、但不积极找工作的人（没有被计入失业人口）。

人口压力挤出农业的工人往往从事低附加值的活动，主要是在城市非正规部门，那里持续的生产率增长和向上流动的范围是有限的，而在许多农村地区，农业生产率仍然停滞不前。在有数据的非洲国家，估计 90% 的工人在农村和城市地区的非正规部门，在业妇女和青年的百分比高于 90。²⁰ 在印度，90% 的劳动人口属于非正规部门，尽管一些高附加值服务最近几年起步了。

C. 全球粮食涨价与农业发展无力

17. 联合国粮食及农业组织(粮农组织)的粮价指数在 2011 年 2 月创最高纪录，主要是因为一系列与天气有关的供应冲击，到 2011 年 5 月仍超过 2008 年的最高值。²¹ 粮食需求仍然坚挺是因为更多粮食库存用作饲料来满足增加的肉类消费，以及用作生物燃料。因此，全球粮食库存依然较低。商品市场日趋金融化也加剧了价格浮动。

18. 食品价格飞涨和全球粮食不安全再次激起对贫穷和饥饿加剧的关注。由于穷人的大部分收入花费在食品上，即使短暂涨价也会给其收入水平造成很大影响。所以粮食涨价时贫困往往加剧。世界银行估计，由于 2010 年 6 月至 12 月的粮价上涨，中低收入国家可能又有 4 400 万人陷入贫穷。²² 粮农组织警告，2010 年估计为 9.25 亿的长期饥饿人数可能会因粮食涨价而增加。²³

19. 除了生产大国内的气候冲击外，农业商品期货投机和生物燃料需求激增也加剧了最近的危机。然而，历史上，饥饿人数甚至在高增长和相对低价格的时期也不断增加，提示和贫穷一样，饥饿是结构问题所致。农业投资少，全球贸易系统扭曲，是持续粮食不安全的一些长期起因。

20. 在 1980 年代和 1990 年代农业调整方案期间，发展中国家特别是在撒哈拉以南非洲的公共农业支出急剧下降，自那时以来继续下降。在全球一级，提供给农业的官方发展援助也减少了，从 1980 年的 16% 到 2005 年的 4%，绝对金额

²⁰ 国际劳工组织，《最不发达国家的经济增长、就业和体面工作：国际劳工局提交的 2011 年 5 月 9 日至 13 日在伊斯坦布尔举行的第四次联合国最不发达国家会议的报告》（国际劳工局，日内瓦，2011 年）。

²¹ 粮农组织粮食价格指数可查询 <http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/en/> (2011 年 6 月 9 日查询)。

²² 世界银行，《粮食价格观察，2011 年 2 月》。可查询 http://siteresources.worldbank.org/INTPREMNET/Resources/Food_Price_Watch_Feb_2011_Final_Version.pdf。所用假设和方法的更详细说明另见 M. Ivanic., W. Martin and H. Zaman, “Estimating the Short-Run Poverty Impacts of the 2010–11 surge in Food Prices”, The World Bank, Policy Research Working Paper no. 5633 (April 2011)。

²³ 粮农组织关于粮食价格飙升问题的倡议，可查询 <http://www.fao.org/isfp/about/en/> (2011 年 6 月 13 日查询)。

减少 50%。²⁴ 发展中国家政府还被迫推动出口作物生产。出口导向型农业诱导对生产高价作物出口进行投资，而不利生产低价作物来满足这些国家日增的人口需求。此外，发达国家长期的农业补贴仍是穷国农业发展的一个严重障碍。被鼓励加快贸易自由化的国家在发达国家廉价补贴粮食出口的压力下挣扎。

21. 几十年的忽视使许多国家的农业生产力停滞不前。最不发达国家的平均谷物产量只是世界平均数的一半，这一差距在过去 20 年中没有发生变化。²⁵ 在 1990 年至 2005 年期间，有可比数据的 22 个最不发达国家中，14 个的人均粮食生产下降。²⁶

D. 气候变化与冲突

22. 大多数刚刚超过贫困线的人口仍然很容易陷入贫穷。一次预料之外的冲击，如季节性干旱、失去工作或家人生病，就会耗尽家庭资源，把人推向贫穷，或使得穷人变得更穷。家庭若不能在短期从这种冲击中恢复过来，便可能坠入长期贫穷的陷阱。

23. 气候变化和冲突与贫穷有着重大的动态关系。生活在贫穷中的人或容易陷入贫穷的人往往无力抵御或减缓气候变化与冲突的不利影响，因此往往受苦最大。

气候变化

24. 砍伐森林、自然海岸线退化、沿海区人口密度增加和基础设施薄弱，增加了气候冲击发展成人类灾害的可能性。易受自然灾害影响与贫穷密切相关，因为穷人和人口中最穷的人没有抵御性强的基础设施和技术能力来减少风险。1970 年至 2009 年期间，发展中区域自然灾害每 10 万人的平均遇害人数比发达区域高五倍。最不发达国家比发达区域高 13 倍。²⁷

25. 穷人特别是在边缘环境和农业生产力低下地区的人直接依靠遗传、物种和生态系统多样性来支持生计。因此，气候变化对各自然系统的影响威胁到他们的福祉。气温和降雨量模式变化对发展中国家农业的影响已经有目共睹；农作物歉收和家畜死亡造成的经济损失，造成食品价格上涨，日益破坏粮食保障，特别是在撒哈拉以南非洲的部分地区。据估计，由于气候变化对农业影响的结果，到 2050 年，营养不良儿童人数会增加 20%。²⁸ 到同一年，还有 18 亿人可

²⁴ 世界银行，《2008 年世界发展报告：农业促进发展》（华盛顿特区，2007 年）。

²⁵ 贸发会议，《2010 年最不发达国家报告》（见脚注 14）。

²⁶ 世界银行，《2008 年世界发展报告》。

²⁷ 《2011 年世界经济和社会调查：绿色技术大变革》（联合国出版物，出售品编号：E. 11. II. C. 1）。

²⁸ 联合国粮食及农业组织，《2009 年世界粮食不安全状况：经济危机——影响和经验教训》（罗马，2009 年）。

能生活中缺水。²⁹ 与此同时，以农业为主导的减贫战略，由于重点放在增加农村收入和就业，可能会受到影响。

冲突

26. 贫穷可以导致冲突，因为它造成令人绝望的境况，又无力为穷人提供经济和社会机会。收入不平等和就业机会有限，特别是对青年人，加上社会分裂和排斥，使得社会紧张局势加剧，爆发冲突。

27. 没有任何低收入脆弱或受冲突影响的国家实现了一个千年发展目标。³⁰ 平均来说，在 1981 年至 2005 年期间遭受过严重暴力的国家，贫困率比没有经历暴力的国家高出 21 个百分点。³¹ 据估计，2005 年 20% 的世界穷人生活在脆弱国家，到 2015 年这个比例将超过 50%。³² 大规模暴力事件对贫穷的影响远远大于自然灾害或经济周期的影响，可以摧毁整个一代人的经济进步。

28. 冲突损坏基本的基础设施、破坏保健和教育等公共服务以及粮食和其他消费物品的运输渠道。不安全可能会进一步使成人找不到工作，从而降低生产率和收入，使儿童无法上学，从而造成青年人无法弥补的学习差距。主要由于非战斗人员的受伤和疾病，人力资本进一步减少。在与冲突有关的死亡中，90% 不是暴力直接造成的，³³ 而是因为疾病和营养不良。社会资本也在冲突中恶化，因为家庭和社区分离或流离失所。

三. 消除贫穷的主要政策考虑

29. 危机暴露了贫穷个人和家庭的脆弱性，凸显有必要采取更有效的政策。第二个十年的行动计划认识到，就业和社会保护是减少贫穷以及包容各方和平等增长的两个关键途径。由于农业仍是穷人的主要生计来源，农业生产力和农村发展对于减少贫穷至关重要。

²⁹ 联合国开发计划署，《2007/2008 年人类发展报告：与气候变化作斗争——分裂世界中的人类团结》（纽约，2007 年）。

³⁰ 世界银行，《2011 年世界发展报告：冲突、安全与发展》，（华盛顿特区，2011 年）。

³¹ 同上，图 F1.3，第 4 页。

³² L. Chandy, , and G. Gertz, *Poverty in Numbers: The Changing State of Global Poverty from 2005 to 2015*. The Brookings Institution, Policy Brief 2011-01 Washington DC, January 2011.

³³ Gareth Evans, *Conflict and Poverty*. Keynote Address to Plenary Session “Tackling Conflict, Fragility and Insecurity: Creating the Conditions for Effective Poverty Reduction”, Department for International Development, Conference on Future of International Development (London, 10 March 2009), p. 6.

A. 实现持续、包容各方和平等的经济增长和促进创造事业

30. 实现基础广泛和包容各方的经济增长是减少贫穷的必要条件，提出一个重大的政策挑战，特别是对于穷国来说。这要求为快速扩大的劳动大军创造足够生产性的就业和生计，还要求采取各种战略来促进经济多样化，改善获取市场、土地、信贷和其他生产性资源的机会。

31. 在经济增长带来农业生产力提高、制造业增长和城乡地区体面工作持续增加的国家，减少贫穷的进展最快。这类国家得益于经济和社会部门政策互补，政府对基础设施发展、社会保护和社会服务大量投资，有助于提高生产力和减少脆弱性。缩小基础设施差距，可以对发展中国家穷人的收入产生很大影响。应当承认，穷国的基础设施需求很大。要满足这些需要，必须提供国际援助。不过，没有基本的基础设施、提供保健的社会转移办法，适当水平的营养和社会稳定，一国便无法发掘其全部生产潜力。

32. 要持续经济增长，就必须使宏观经济政策面向创造就业和减少贫穷。旨在抑制通货膨胀和控制财政赤字的宏观经济稳定政策增加了实体经济和劳动力市场的波动。强调平衡公共预算，往往导致对基础设施、技术和人力资本的公共投资下降，而这些都对包容各方和持续的增长至关重要。对经济危机的早期政策反应显示，有政治意愿把社会目标纳入经济发展战略。但是，越来越多国家目前采取财政紧缩行动表明，不会把危机当作审查现有宏观经济框架是否适当的机会。

33. 由于危机前的就业增长不足以吸纳不断增加的劳动力，就业目标应设定在危机前水平之上。这将要求处理就业和收入安全问题，同时强调创建更强大和更持久的社会保护系统。劳动力市场政策是防止长期失业和支持经济结构改革的一个重要工具。教育和培训方面的投资至关重要，因为强大的技能基础促进生产力、收入和获取就业。

34. 公共就业方案在增加总需求可以是有效的，并提供更多工具来处理，在更广泛的就业和社会保护政策范围内，处理就业不足和非正规就业的问题。由于就业恢复将远远落后于经济复苏，公共就业方案不应过早撤出。就业保障方案可以是处理基础设施以及其他产品和货物短缺的一个有效战略。³⁴

35. 许多国家的中小型企业雇用了很大部分的城市和农村劳动力。在发展中国家，这些企业往往是非正规经营，特点是工资低、收入无保障和缺乏福利。要提高这类企业创造体面工作的能力，必须向它们提供信贷、技术援助、管理能力和信息建设。

³⁴ R. Lal, S. Miller, M. Lieuw-Kie-Song and D. Kostzer, Public Works and Employment Programmes: Towards a Long-Term Development Approach, Working Paper No. 66, June 2010, International Policy Centre for Inclusive Growth, Poverty Group, UNDP.

36. 非正规部门所面临的挑战必须从促进非正规工人长期、竞争性的生产能力和改善其收入保障和工作条件的角度来应对。如果经济增长不伴随争取体面工作的行动，特别是在非正规部门，增长对减少贫穷的影响将会很小。

B. 促进农业和农村发展及粮食生产

37. 农业仍是穷人主要的生计来源，为发展中国家的大多数人口提供就业。因此，促进农业和农村发展对减少贫穷和经济增长具有巨大潜力。当今农村穷人约 75% 可极大获益于更高的农村收入。³⁵ 农村穷人的收入必须增加，他们易受伤害的来源必须予以处理，使得他们能够建立更好和更有保障的生计。

38. 要克服粮食危机及其对贫穷和弱势群体的影响，就必须结合短期和长期行动，支持农业并加强粮食安全。这便需要采取战略，提高农业生产力、环境可持续性和恢复能力；加强农业和粮食市场和贸易准入；改进基础设施；改进社会服务和社会保护方案的利用。支持农业生产，特别是推动少量农田所有者获取改良种子、能源和肥料的各项措施，对减少贫穷具有重大影响。

39. 其他需要的措施包括提高各国管理浮动性的能力、更好的天气预报、更多农业投资、为应对气候变化采用新技术和作出新努力。的确，由于穷人受气候变化和环境退化影响最大，减缓气候变化的影响和导致建立环境可持续生产系统的战略将有利于穷人。

40. 必须作出一致努力，确保粮食安全是发展中国家的一个优先事项，特别是在容易遭受粮食长期短缺的穷国。生产更多的粮食只是粮食安全的一个方面(粮食供应)，必须辅之以应对粮食获取不平等和改善营养的其他干预。粮食安全系指人人随时都能获得充足、安全和富有营养的食物，以便能过上积极健康的生活。因此，粮食安全方案还应处理贫穷和弱势群体获取足够营养的食品和为他们实施综合营养方案的问题。在短期内，国内饥饿热点应是一个最高优先事项。以预防为基础的干预措施，如分发重要的微量营养素强化剂和补充剂，以及通过校餐对儿童予以有针对性的支持，都必须辅之以基于治疗的干预措施，例如对重度和中度急性营养不良的治疗以及大规模的儿童驱虫。减少高粮价对穷人的影响的措施包括为赤贫者提供社会援助和营养方案。

41. 促进中小企业，包括在农村，可以减少贫穷，改善粮食安全，协助农业向其他农村活动多样化。尽管很多人认为，出口生产是最有利可图的选择，大型商业农场能够更有效地进入国际市场，但大部分证据表明，在一些国家，国内城市市场是推动农业生产力的主要动力，小但更灵活的家庭农场为这些市场提供更好的

³⁵ 世界银行，《农业和发展：文献概览》第 5553 号政策研究工作文件(2011 年 1 月)。

服务，只要它们连接到本地的贸易网络并得到非农业收入来源的支持。³⁶ 少量农田所有者也显示出有很大能力针对天气和其他冲击进行创新。

42. 许多穷国的政策挑战是促进小农农业可持续增长，同时推动结构改革。在很多情况下，这应导致耕作长期减少，更具活力的制造业成长。在具有庞大农业部门的国家，如果注重促进农村发展，而不只是农业，为此提高少量农田所有者在农场的生产力，增加他们在农场以外的就业机会，并使少量农田所有者能更多利用基础设施、信息和市场，就会看到农业产量显著增加。发展农村非农场经济对于穷国特别重要，因为提供的就业对经济其他部门有影响，并与之有关联。

43. 每个国家都有责任确保粮食供应和获取。大多数穷国要预防粮食短缺，都需要国际社会援助它们发展农业部门，因此，在政策注意力和资源分配方面，全球粮食安全必须继续是一项国际优先事项。国际社会还应找到稳定粮食价格的措施，例如防止出口限制，重新考虑补贴生产量生产，管制粮食商品期货和期权市场。

C. 推进普及社会保护

44. 大约 75%的世界人口没有基本的社会保护覆盖。许多人无法利用基本的保健。对于其他人来说，缺乏最基本的收入保障，没有足够的收入能力，变成营养不良、不健康和教育不佳，导致本人和后代生产能力低下。³⁷

45. 危机对如此众多人的不利影响凸显了贫穷的多面性，以及社会保护对于减少脆弱性至关重要。经济危机的社会后果在社会保护系统最薄弱和最欠缺的国家最严重，其薄弱的体制和财政能力加剧了这种后果。例如，2000 年以来拉丁美洲和加勒比各国在建设和扩大社会保护系统方面的投资，对危机在该区域的影响起了缓解作用，有助于家庭应对和补偿紧缩。³⁸

46. 社会保护措施可以帮助重振经济活动和生计，也可以作为自动的稳定因素，在经济衰退期间向有需要者转移一定量的财富，并刺激总需求。通过确保弱势群体的基本需要得到满足，社会保护有助于打破贫穷孳生更多贫穷的恶性循环。从长期看，社会保护可以帮助个人和家庭建设人力和社会资源，从而释放劳动力的生产潜力。社会保护作为一种团结的表现形式，还有助于减少社会动乱和冲突，促进社会正义。

³⁶ 见 Cecilia Tacoli, “Links between rural and urban development in Africa and Asia”, in Proceedings of the UN Expert Group Meeting on Population Distribution, Urbanization, Internal Migration and Development. (United Nations, New York, January 2008)。

³⁷ 见国际劳工组织,《2010/11 年世界社会保障报告：在危机及其后提供覆盖》。

³⁸ 进一步分析见 Did Latin America Learn to Shield Its Poor from Economic Shocks?(World Bank, LAC Poverty and Labor Brief, October 2010)。

47. 设计良好的社会保障福利是促进生产性就业、两性平等、社会凝聚力和健全经济增长的政策的一个内容。正如孟加拉、巴西、印度、墨西哥和南非等十分不同的国家的各种例子所示，社会保护扩大劳动力市场参与，办法是让男女都能参与生产性就业和促进经济发展。³⁹ 提供社会保护还使市场能够更好地运作，减少市场常常产生的一些不平等现象。

48. 因此，社会保护应被视为一项更包容和更平等的增长战略的一个重要内容，扩大增长收益的分配。普及基本社会保护和社会服务，是打破贫穷循环和减少不平等和社会排斥的必要条件。基本的社会保护最低标准是负担得起的；其好处必须以不投资于社会保护的潜在人类、社会和经济高昂代价来衡量。国际劳工组织(劳工组织)分析了世界上约 30 个发展中国家为提供某种程度社会保护而实施现金转移的 80 个案例。根据这些分析，劳工组织解释说，大多数国家可以负担得起为其人口提供一定水平的社会保护，这会对贫穷产生引人注目的影响。仅对基本社会转移的分配分析显示，少量现金儿童福利加上少量退休金，可以是穷国社会保护最低标准的“入门级”，可以减少 40% 的贫穷人口——对实现千年发展目标 1 的重大贡献。⁴⁰

49. 劳工组织的估计数表明，在 49 个最不发达国家，社会保护最低标准(包含儿童、老年男女和贫穷工人的最低水平收入保障)将每年花费 460 亿美元。这些资源将使 4.42 亿人在第一年脱离赤贫，为实现千年发展目标 1 作出相当大的贡献。这一揽子计划的费用是所有最不发达国家国内总产值的 8.7%，要全部由国家预算筹资，就必须逐渐实施。⁴¹

50. 确保那些为生存而挣扎的人的社会保护，应是处理贫穷多面性的一个优先事项。这些在普及保护承诺范围内的措施应确保最弱势的人获得帮助。越来越多的国家不断削减社会支出，只会增加脆弱性和在业贫穷。

四. 建设消除贫穷政策的一致性

51. 联合国系统有关机构、基金和方案继续通过提高对体面工作议程的认识，分享良好做法和支持能力建设的活动和协作，实施联合国第二个消除贫穷十年行动计划。⁴² 过去一年，在消除贫穷和全面就业方面加强协调和政策一致性的工作，

³⁹ 国际劳工组织，《社会正义新时代：总干事的报告》(第 100 届国际劳工会议，2011 年)。

⁴⁰ 见 F. Gassmann, and C. Behrendt, “Cash benefits in low-income countries: Simulating the effects on poverty reductions for Senegal and Tanzania, Issues in Social Protection”. Discussion paper 15 (Geneva, ILO, August 2006), pp. 47–49.

⁴¹ 国际劳工组织，《社会正义新时代：总干事的报告》。

⁴² 有关组织在 2010 年年中以前实施的倡议和活动的全面说明载于秘书长关于第二个十年执行情况的报告 (A/65/230)。

侧重于支持全球就业契约和社会保证最低标准倡议。这两个倡议在第二个十年的框架内。

全球就业契约

52. 全球就业契约为各国提供了一般性框架，供各国用于制定符合本国具体情况和优先事项的一揽子适当政策，以加快复苏。契约包括各国可根据其具体需要和情况采取的一系列应对危机措施。这不是“一刀切”的解决办法，而是基于成功实例以及旨在为多边行动提供投入和支持的一组备选方案。契约促进以投资、就业和社会保护为中心的生产性复苏，并争取把就业置于政策议程的核心位置。⁴³

53. 劳工组织编制了一套政策简报，覆盖就业创造与服务、投资、非正规经济、绿色工作、青年、性别和弱势群体等问题。⁴⁴ 简报中所述的政策办法与全球就业契约一致，提供有效干预的指导。这些办法已证明有助于推动创造就业，快速启动就业恢复，并支持广泛的宏观经济复苏。⁴⁵ 那些采取更包容、以就业为中心办法的国家得到工作丧失较有限、社会紧张局势较少，经济复苏较快的回报。

54. 劳工组织和联合国秘书处经济社会事务部组织了一次关于建设就业和体面工作促进可持续复苏和发展的机构间技术会议，为第二个十年行动计划的框架内加强机构间一致性而努力。2010年11月29日至12月1日在意大利都灵举行的这次会议的目的，是鼓励有关全球就业契约的对话，推动联合国对就业和体面工作挑战作出更一致的政策回应和交流最佳做法。参与行动计划的各机构和其他国际组织出席的这次会议产生了加强行动计划的有益提案和举措。会议还提供了独特概览，说明联合国系统内目前有关发展、增长和消除贫穷等主要挑战的想法和行动。

社会保护最低标准倡议⁴⁶

55. 社会保护最低标准倡议是促进向所有需要这种保护的人提供一套基本服务和转移的联合国全系统联合努力。社会保护最低标准倡议发展了联合国各机构、双边伙伴、开发银行和非政府组织的一个强大联盟，以确保各行动体和部门之间的协调一致，从而在国家一级提供最佳支持。

⁴³ 联合国系统行政首长协调理事会于2009年4月发起全球就业契约倡议，旨在使决策者集中注意就业措施和体面工作，将其视为长期复苏的基础(见大会第65/1号决议)。

⁴⁴ 见 www.ilo.org/jobspact/resources。

⁴⁵ 例如，作为新增长道路的一部分，南非制定了到2020年提供500万个工作，失业减少15%的指标。预计这个计划的一部分将通过扩大公共工程方案来实现。该方案首次在2005年至2009年期间实施，创造了100 000多个工作。

⁴⁶ 本节是根据国际劳工组织提供的资料编写。

56. 许多社会保护最低标准活动对社会福利、劳工、保健、教育、基础设施、农业和其他若干部门具有溢出效应。社会保护最低标准倡议还鼓励各国将不同的社会政策规划进程合并到一个一致的发展规划框架，来制定明确的中长期目标。这便于采取、改革和资助社会保护政策，并使各国政府能够探讨不同部门之间的协同作用。各国的社会保护最低标准框架因国家情况不同而有差异，但此框架的制定进程应是协商性、包容性和参与式的，参与者包括来自有关部委的政府代表、社会伙伴、议员和民间社会。

57. 联合国系统为规划和实施社会保护最低标准政策提供技术援助工具。通过由社会保护最低标准倡议设立的社会保护最低标准全球咨询网络大力开展机构间协作，最佳利用每个机构各自的专长领域和比较优势，确保向提供技术援助支持各国。该倡议制定的工具包括社会保护最低标准国家行动手册、费用计算工具和基于评估的社会保护最低标准对话方法。此外，每个各机构都在收入保障、保健、水和环境卫生、粮食安全、住房、儿童、保健、残疾人、艾滋病毒/艾滋病感染者、妇女、边远农村地区居民等最低标准具体要素或目标群体方面拥有各自职权范围内的具体工具。

58. 社会保护最低标准倡议已支持若干国家实施倡议，为此根据对现有办法和方案以及实行新福利的估计费用的初步分析，发起了有关社会保护需求和优先事项的全国对话。目前开展社会保护最低标准联合活动的国家有亚美尼亚、贝宁、布基那法索、柬埔寨、萨尔瓦多、印度尼西亚、莫桑比克、尼泊尔、卢旺达、泰国、多哥和越南。社会保护最低标准的概念通过一本社会保护最低标准手册，就联合国共同国家行动战略框架为国家行动提供指导付诸实践。由于在制定社会保护最低标准方面已经取得很大进展的发展中国家的知识、专长和经验适于启发现在开始制定社会保护最低标准战略的国家，该倡议大力强调南南合作和三边合作。该倡议还为国家社会政策规划者、决策者和实践者提供培训和能力建设方案。

59. 自从社会保护最低标准倡议为各国政府和联合国系统提供一个一致框架，以便在减少贫穷方面协调行动和加快进展以来，在区域和全球两级开展了提高对社会保护最低标准认识的宣传活动。2010年8月设立了一个高级别社会保护最低标准咨询小组，以加强全球宣传。持续宣传社会保护最低标准议程对于重新平衡经济和社会发展，以确保包容性的全球化，从而使联合国第二个消除贫穷十年获得成功至关重要。

五. 消除贫穷倡议

世界团结基金⁴⁷

60. 2002 年，大会通过题为“设立世界团结基金”的第 57/265 号决议，汲取了通过微型创收项目注重改善边缘化人口生活条件的国家团结基金的经验。

61. 预计该基金将有助于发展中国家消除贫穷和促进社会和人类发展，并“将响应发展中国家政府提出的请求，为各项减缓贫穷项目、包括社区组织和私营部门小型实体的倡议提供资金”（第 57/265 号决议）。

62. 在第 57/265 号决议中，大会还请秘书长授权联合国开发计划署（开发署）署长“采取必要的措施，使该基金立即实际运作，作为开发计划署的一项信托基金，须遵守联合国开发计划署/联合国人口基金执行局所通过的财务条例和细则”。根据这项任务，开发署同有关伙伴合作，于 2004 年 9 月 14 日举行了一次工作会议。突尼斯外交部长、联合国经济及社会理事会主席、开发署署长及其他政府代表和机构出席了会议。开发署同经济和社会事务部和其他伙伴合作，为会议编写了相关背景文件，包括说明拟议基金运作、项目批准和报告程序方面的措施。工作组讨论了有关体制和运作安排、高级别委员会的组成、筹资想法等主要问题。

63. 在工作组会上，与会者同意，高级别委员会将为基金提供战略指导和宣传，为基金调动资源，并监管和监测它的活动。这符合第 57/265 号决议，其依据是秘书长关于设立消除贫穷世界团结基金的提议的报告（A/57/137）所载的各项建议。与会者还同意，突尼斯政府将召开一次高级别委员会会议。令人遗憾的是，基金没有收到捐款，高级别委员会会议没有举行。

64. 在没有供资或高级别委员会指导的情况下，开发署无法为基金管理或方案实施设立一个构架。开发署已经向大会第二委员会和执行局通报了基金状况。

65. 鉴于目前的金融危机，世界团结基金不可能在没有会员国坚定的捐款承诺的情况下运作。但是，消除贫穷是国际发展合作的一个关键目标。因此，世界团结基金的目标处于联合国系统努力实现千年发展目标的工作的核心。

六. 结论和建议

66. 为了达到千年发展目标的贫穷指标并确保可持续的复苏，必须作出协调一致的反应，从而实现持续、包容各方和公平的经济增长，并促进可持续发展。在这方面，促进创造生产性就业并支持更强大社会保护的宏观经济政策至关重要。农业投资和农村发展是增长的两个重要方面，也有助于减少贫穷和改善粮食安全。

⁴⁷ 本节是根据联合国开发计划署提供的资料编写的。

67. 联合国第二个消除贫穷十年(2008-2017 年)提供了一个重要行动框架, 为支持国家消除贫穷工作而加强联合国全系统活动的协同一致。该十年还是提高可持续发展社会支柱的能见度的一个有益平台。第二个十年的行动计划已经赢得了广泛支持, 并改进了联合国内部的政策协调一致。不过, 要对持续的全球就业危机造成的威胁作出有效反应, 会员国、民间社会 and 所有相关伙伴都必须作出更多努力, 加强政策一致性并推进协作。

68. 大会不妨考虑以下建议:

(a) 鼓励国际社会通过建立有利的国际环境以及确保宏观经济、贸易和社会政策之间的更加一致, 继续支持各国消除贫穷的工作;

(b) 敦促各会员国继续支持联合国第二个消除贫穷十年的全系统行动计划以及实现充分就业和人人有体面工作的相关工作;

(c) 认识到创造充分和生产性就业和人人有体面工作应处于持续、包容各方和公平增长的政策框架的核心, 在这方面鼓励各会员国实施全球就业契约的原则和目标, 调整宏观经济政策, 通过推行逆周期宏观经济政策, 稳定收入和就业;

(d) 认识到普及基本社会保护和社会服务是打破贫穷和不平等周期的必要条件, 鼓励各会员国考虑根据国家优先事项和情况, 作为消除贫穷的一项有效保障措施, 制定社会保护最低标准;

(e) 敦促联合国系统为实施第二个十年行动计划继续推动更强大的机构间协调, 以便在国家一级产生重大影响, 并支持社会保护最低标准;

(f) 认识到粮食危机对贫穷、饥饿和粮食安全的持续影响, 鼓励各会员国在发展农业和粮食生产方面发挥更有力的支持作用, 包括提高小农场的生产力, 并促进可持续自然资源管理; 在这方面鼓励国际社会改善并加强国际合作支持农业发展, 特别是粮食生产;

(g) 鉴于在运作世界团结基金方面没有进展, 大会不妨考虑其他安排和机制, 通过联合国系统已经在实施的互补活动和举措来实现该基金的目标。