联合国 A/68/183

大 会

Distr.: General
24 July 2013
Chinese
Original: English

第六十八届会议

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)的执行情况

秘书长的报告

摘要

本报告是根据大会第 67/224 号决议提交的，其中大会请秘书长提交一份关于联合国第二个消除贫穷十年(2008-2017)执行情况的报告。本报告审查了在消除贫穷方面的进展和挑战情况，讨论了政策优先事项。本报告还审查了为执行第二个十年联合国全系统行动计划所开展的最新活动，并在报告结尾部分提出了一些供大会审议的建议。

* A/68/150。

13-40631 (C) 120813 150813

请回收

一. 导言

1. 正如到 2015 年将全球极端贫穷人口比例减半这一千年发展目标所显示的，消除贫穷是发展的中心目标。联合国第二个消除贫穷十年(2008-2017)力求支持为实现这一目标作出努力，而其主题是：“充分就业和人人有体面的工作”。现在距离 2015 年这一目标日期已不足 1 000 天了，因此特别需要落后区域加快进展速度。

2. 本报告着重介绍进展和挑战情况及为减少贫穷而采取的主要政策举措，并概述联合国各机构为执行《第二个十年全系统行动计划》所开展的近期活动。

二. 消除贫穷方面的当前进展情况

3. 选择“充分就业和人人有体面的工作”作为第二个十年的使命的做法说明已认识到，贫穷是一个超越了收入贫穷的多层面现象，同时还反映了机会和能力方面的匮乏。这体现在如下方面：体面工作机会不足；饥饿和营养不良现象普遍；获得保健、社会保护、教育、水、环卫及其他基本社会服务的机会有限；社会排斥和不平等现象；以及易受经济冲击、气候变化和灾难之害的脆弱性。

贫穷

4. 在过去 5 年中尽管出现了经济衰退及燃油和粮食价格波动的情况，但是生活在极端贫穷状态(每天生活费少于 1.25 美元)的人口比例在所有 6 个发展中区域里都创了新低。[1] 根据世界银行集团的最新估计，全球贫穷率在 2010 年下跌至 20.6%，少于 1990 年 43.1%的一半。[2、3] 因此，千年发展目标中的这一具体目标在全球一级已经实现，比目标日期提前了 5 年。但进展情况一直不平衡，每天生活费少于 1.25 美元的人数在 2010 年仍有 12 亿之众，其中大多数在撒哈拉以南非洲和南亚。在 1990 年被归为低收入或中收入类别的国家中，预计到 2015 年每天生活费少于 1.25 美元的人数仍将有大约 9.7 亿人。[2、3]

5. 在消除贫穷方面取得的成功事例集中出现在东亚及太平洋区域，其中中国最为成功。该区域在消除贫穷方面的记录一直举世瞩目。在 1990 年，该区域每天生活费少于 1.25 美元的人数有大约 10 亿之众(占世界的 50%)，贫穷率也最

[1] 世界银行，《2013 年世界发展指标》(2013 年，哥伦比亚特区华盛顿)。

[2] 某些批评者认为，由于计算方法的原因，以购买力平价为基础的贫穷线并不能真实反映全世界的贫穷率。

[3] 世界银行和国际货币基金组织，《2013 年全球监测报告：农村-城市动态和千年发展目标》(2013 年，哥伦比亚特区华盛顿)。

高(56%)。到 2010 年,在中国所取得的成功的驱动下,该区域的贫穷率减少了 12%,预计到 2015 年将减少至 6%。[2、3]

6. 撒哈拉以南非洲和南亚尚未在区域一级实现减贫目标。南亚取得了巨大进展:1990 年时贫穷率为 51%,20 年后降至 30%。相比之下,撒哈拉以南非洲的贫穷率同期只减少了 8 个百分点。在撒哈拉以南非洲,每天生活费少于 1.25 美元的人数几乎占总人口的一半,并且是唯一一个极端贫穷人数持续上升的区域,从 1990 年的 2.9 亿增加到 2010 年的 4.14 亿,即占世界穷人总数的三分之一以上。到 2015 年,撒哈拉以南非洲和南亚在发展中世界极端贫穷人口中所占比例将达到大约 40%。[4]

7. 目前未生活在贫穷状态中的许多人如果面临失业、经济冲击、气候变化或其他灾难就很有可能变为穷人。虽然极端贫穷现象已显著减少,但在世界人口中那些虽不贫穷但易于陷入贫穷状态的人的人数已增加了大约 50%。[3] 此外,全球将近 80%的在业穷人居住在农村地区,[5] 他们可支配收入的很大一部分用于购买食物。在农村地区,贫穷往往是就业岗位质量差的问题,导致劳动生产率水平过低。

饥饿

8. 贫穷与饥饿之间的关系密不可分。世界许多地区存在饥饿和营养不良现象。根据最新估计,在 2010 年至 2012 年期间,将近 8.7 亿人(即全世界每 8 人中有 1 人)长期挨饿。自 1990 年以来,营养不足人数的下降率要比原先的估计数大得多,但自发生全球经济危机以来,进展速度减慢了。[6]

9. 由于在减少饥饿现象方面的进展速度较快——至少在发生经济危机之前是这样,发展中世界更为接近实现将饥饿人口所占比例减少一半这一千年发展目标。[7] 全球挨饿人数在 1990 至 1992 年和 2010 至 2012 年期间减少了 1.32 亿,即从占世界人口比例的 18.6%降至 12.5%,从占发展中国家人口比例的 23.2%降至 14.9%。如果过去 20 年中的年平均降低趋势持续至 2015 年,那么就有可能实现 11.6%这一全球目标。

10. 区域之间存在着重大差异,有些国家甚至离目标越来越远。在亚洲及太平洋区域,由于许多国家取得了社会经济进步,过去 20 年中营养不足人口从 7.39 亿降至 5.63 亿人。在拉丁美洲和加勒比区域,挨饿人数同期从 6 500 万降至 4 900 万人。鉴于在营养不足的人数和比例方面都有所减少,这两个区域基本上处于可实现目标的轨道上。相比之下,非洲的营养不足人数在同期则从 1.75 亿增至 2.39

[4] 《2013 年千年发展目标报告》(联合国出售品编号:E.13.19)。

[5] 国际劳工组织,《2012 年全球就业趋势:防止失业危机加剧》(2012 年,日内瓦)。

[6] 联合国粮食及农业组织,粮农组织第三十八届会议,《粮食和农业状况》(C/2013/2)。

[7] 粮农组织,《2012 年世界粮食安全状况》。

亿人，其中的 2 000 万人是过去 4 年中增加的。撒哈拉以南非洲和南亚将无法实现将挨饿人口比例减半的目标。[8] 在这些区域差异的背后是在应对经济冲击(例如粮食价格上涨和经济衰退)方面的脆弱性和能力水平的不同。

11. 2007-2009 年期间的粮食价格波动和全球经济危机导致在减少饥饿现象方面的进展速度放慢。国际粮食价格虽然从 2011 年的峰值上有所回落，但仍然远高于历史平均水平，并继续给最贫穷的人带来最严重影响。在撒哈拉以南非洲，直至 2007 年为止的适度进展遭到逆转，挨饿人口比例每年上升 2%。

三. 对消除贫穷工作的挑战

12. 对于许多国家而言，高失业率、日益扩大的不平等现象和气候变化仍然是关键挑战。这些持续存在的挑战会因为全球经济复苏速度减缓和欧元区经济收缩而继续加剧。由于许多发达国家和发展中国家一直在试图解决高负债率问题，针对公共支出的紧缩政策很可能会使情况进一步恶化。

失业

13. 就业和体面工作是减贫的关键驱动因素。最近的全球危机和全球经济复苏放缓现象明显恶化了就业形势。自发生危机以来，全球失业人口增加了 2 800 万，于 2012 年达到总共 2 亿之众，其中青年所占比例很高。预计 2013 年失业人口还将增加 510 万。此外，大约 3 900 万人离开了劳动力市场，使自 2007 年以来的全球就业机会差额高达 6 700 万个。[9]

14. 各区域面临的就业挑战各不相同。发达国家的失业率一直居高不下。在欧元区，失业率实际上已经攀升了。欧元区的平均失业率在 2013 年 3 月创下新的有史以来最高纪录，达到 12.1%；对许多欧洲国家而言，长期失业已成为一个结构性问题。[10] 发达国家和欧洲联盟区域虽然在全球劳动力人口中所占比例不到 16%，但在过去 5 年里却在全球失业增长总数中占了一半以上。

15. 在大多数发展中国家里，经济危机对正规就业的影响一直较不明显。在东亚和南美部分地区，失业率实际上已下降至低于金融危机之前的水平。相比之下，就业仍然是许多非洲国家的一个主要问题，尽管近年来经济增长强劲。发展中国家继续面临许多结构性劳动力市场挑战，例如参与率过低，尤其对于妇女而言；青年失业率过高；非正规部门过于庞大；就业岗位质量低劣；以及生产率增长过慢。发展中国家里的大多数工作者仍深陷在低收入工作里，缺乏基本社会保护，

[8] 联合国，《2013 年世界经济和社会概览：可持续发展挑战》。

[9] 见国际劳工组织，《2013 年全球就业趋势：就业率二次探底之后的复苏》(2013 年，日内瓦)。

[10] 《2013 年世界经济形势与展望》(2013 年年中最新资料，联合国出售品编号：E.13.II.C.2)。

使他们易受社会和经济风险之害。在 2012 年，在发展中世界的工作者总数中有56%的工作者，即 14.9 亿人，处于弱势就业状态。

16. 在业穷人的人数在继续减少，虽然减速比危机前要缓慢一些。根据最近的估计，大约仍有 8.7 亿工作者及其家庭依靠每天不足 2 美元生活，其中近 4 亿人生活在极端贫穷的状况之中。此外，大约 6.6 亿工作者的生活水平刚刚过了贫穷线，极易受任何经济冲击之害。预计在业穷人的绝对人数只会缓慢减少，除非能恢复快速经济增长。[9]

17. 许多国家的青年失业率继续攀高。2012 年，三分之二发达国家的青年失业率超过 15%，希腊和西班牙最高，均超过 50%。2012 年，全球失业青年人数高达 7 300 万，而经济活动的放缓很可能会在 2014 年使青年失业人数再增加 50 万。[11] 长期失业问题带来了特殊挑战，因为许多人的失业持续时间超过 6 个月或更长。

18. 发展中国家的年轻人(占全球总数的 90%)同样面临就业挑战。中东和北非的青年失业率最高，那里从事经济活动的年轻人中失业的超过 20%。南亚、东亚和撒哈拉以南非洲的青年失业率最低，在 9%和 11%之间，这主要是因为贫穷水平较高造成的。[11] 发展中国家青年面临的关键挑战是为数众多的青年从事不正规工作，置身于教育系统之外。根据一组新的学校向工作过渡问题调查结果所作的研究表明，在所调查的 10 个发展中国家中的 6 个国家里， 60%以上的年轻人在未充分使用的劳动力大军之列，他们既没有正规工作，也不在学校读书。[11]

不平等

19. 在过去 30 年中，许多国家的不平等现象加剧。不平等现象加剧会危害在消除贫穷方面所取得的进展和社会稳定。当穷人被排斥在经济增长之外或深陷在低生产率工作时，就会出现来自经济增长的收益会不成比例地流向早已富裕群体的情况。不平等现象不仅是底层民众的问题。高度不平等现象还与经济增长的持续时间缩短有关，是阻碍经济发展的障碍。与收入不平等程度较低的国家相比，高度不平等国家的经济增长会更慢一些，在维持经济增长的成功度上要低一些，从经济衰退中复苏的速度也要慢一些。[12] 事实上，没有一个维持高度不平等现象的国家能超越中等收入水平地位的。[13]

20. 在过去 30 年中，绝大多数国家的收入不平等现象都加剧了。在有数据可查的国家中大约有三分之二的国家在 1990 年至 2005 年期间经历了收入不平等现象

[11] 见劳工组织，《全球青年就业趋势：风雨飘摇的一代》(2013 年，日内瓦)。

[12] Andrew G. Berg 和 Jonathan D. Ostry，Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin? IMF Staff Discussion Note，2011 年 4 月 8 日(哥伦比亚特区华盛顿)。

[13] 见脚注 1。

加剧的情况，尽管在此期间全球经济增长势头强劲。[14] 同样，在这些国家 10%最富有和最贫穷的赚钱收入者之间的收入差距增加了 70%。[15] 各国的中位收入差异很大，全球三分之二的收入不平等现象由此产生。[16] 全球财富高度集中：占世界人口 1%的最富裕群体拥有全球 40%的资产，而底层那一半人仅拥有 1%的资产。

21. 基于性别的收入不平等现象仍然存在。尽管在入学率方面基于性别的差异在缩小，但在 2008-2009 年期间妇女的收入与男人相比仍然平均要少 22.9%；这表明，与 1995 年 26.2%的差距相比进展甚小。按照这样的速度，至少需要 75 年才能实现同工同酬。[17]

22. 在卫生、教育及人类发展其他层面上的差异反映了在获得基本社会服务方面的机会不平等，从而使穷人更难打破贫穷循环。新的数据显示持续存在着巨大差异。例如在南亚，在 1995 年至 2009 年期间，20%最富裕家庭子女的体重不足发病率减少了将近三分之一，但最穷家庭子女的发病率却几乎没有任何改善。[18]

23. 最近的数据突显出农村和城市的鲜明差异。例如在南亚，在生活在农村地区的人中只有 28%的人可得到环卫设施服务，而在城市地区或定居点则达到 60%。在中东和北非、南亚及撒哈拉以南非洲，农村地区的婴儿死亡率要比城市地区高 10 至 16 个百分点。东亚的差异最大，高达 21 个百分点。[18] 在减少孕产妇死亡率方面也存在着重大差异。此外，生活在发展中区域农村地区的儿童患体重不足症的可能性要比城市儿童高一倍。在教育方面同样存在空间差异，包括招生和性别均等。

24. 不平等问题包含重要的全球层面问题。虽然一些较贫穷的国家一直在追赶较富裕的国家，但较富裕国家的收入水平仍然要高得多。例如，富裕国家(如美利坚合众国)5%最穷的群体要比贫穷国家三分之二的人民富有。因此，一个人的收入、机会和生活水平如何在很大程度上取决于其国籍和所处位置。[19]

气候变化

[14] Francis H.G. Ferreira 和 Martin Ravallion，Global Poverty and Inequality: A review of the evidence. Policy Research Working Paper，第 4623 卷(2008 年，哥伦比亚特区华盛顿)。

[15] 劳工组织国际劳工研究所，《2008 年世界工作报告：金融全球化时代的收入不平等现象》(2008 年，日内瓦)。

[16] Branko Milanovic，Worlds Apart: Measuring International and Global Inequality(2007 年，新泽西普林斯顿，普林斯顿大学出版社)。

[17] 国际劳工组织，总干事的报告，《一个社会正义的新时代》，国际劳工大会第一〇〇届会议(2011 年，日内瓦，劳工组织)。

[18] 见脚注 3。

[19] Branko Milanovic，The Haves and Have Nots(2011 年，纽约，Basic Books)。

25. 环境威胁是减贫工作的一个严重风险。贫穷国家和社区特别易受气候变化、生态系统退化和诸如长期干旱、洪涝、沿海风暴这样的灾难和农业生产力变化之害。气候变化早已在加剧长期环境威胁，而生态系统的损失则正在日益制约穷人的生计。穷人受到环境污染及清洁水和环卫服务缺乏的严重影响，这对他们的健康也产生不利影响。极端气温似乎影响了重要作物的产量，可能对许多发展中国家的粮食安全构成威胁。气候变化还可能通过对生产造成直接负面影响和对购买力造成间接影响而恶化饥饿的普遍程度。

26. 根据《2013 年人类发展报告》，如果环境状况继续恶化，则到 2050 年 平均人类发展指数可能会比在维持当前环境状况的情况下低 8%。最近的另一份报告指出，如果气候变暖使撒哈拉以南非洲、南亚和东南亚的气温上升 2 至 4 个摄氏度，那么因日益严重的热浪、海平面上升、更猛烈的风暴、干旱和洪涝造成的多重威胁将对最穷和最弱势群体带来严重不利影响。[20] 例如到 2030 年代在撒哈拉以南非洲，干旱和热浪将使 40%目前种植玉米的土地无法种植这一作物，同时不断上升的气温会毁坏大量热带大草原，从而威胁牧民的生计。这意味着，到 2050 年在依赖该次区域生存的人口中，患营养不足症的人口比例将显著增加。因此，在今后的气候变化条件下，促进经济增长及消除贫穷和不平等现象将成为越来越具挑战性的任务。

四. 政策优先事项

27. 为克服在消除贫穷方面的挑战，各国政府需要拟订和实施能为所有人创造社会和经济机会的政策，促进对创造就业机会、不平等现象和经济不稳定等问题采用低碳和可持续的解决办法。

全球目标

28. 千年发展目标使减贫成为每个国家的一个政策优先事项，成为全球一级的核心发展目标。需要维持这一势头。联合国会员国已发起和支持各种旨在为 2015 年后发展政策拟订有效导则的对话论坛。

29. 根据会员国的要求(见大会第 65/1 号决议，第 80 段)，秘书长设立了若干互为补充的机制，包括由 60 个联合国机构组成的联合国系统工作队、高级别名人小组和可持续发展解决方案网络，其中每一个机制都拥有可用于处理 2015 年后发展议程问题的不同的研究和实践专门知识。在这方面，2012 年联合国可持续发展大会启动了旨在拟订一整套可持续发展目标的包容性政府间进程。大会的一个开放工作组正与联合国系统工作队密切合作，起草一项关于可持续发展目标的提

[20] 世界银行，Turn Down the Heat: Climate Extremes，Regional Impacts，and the Case for Resilience (2013 年 6 月，哥伦比亚特区华盛顿)。

案以提交大会第六十八届会议。在联合国系统内外还采取了其他相关举措。这些不同轨道的一个共同目标就是，达成一项适用于所有国家的普遍的、全球 2015 年后发展议程。

30. 要确保在 2015 年后更为有效地应对贫穷问题，就意味着要更多地关注明显的社会和经济不平等现象。政策需顾及在社会中始终被排斥在外的群体。高级别名人小组关于 2015 年后发展议程的报告提出了一项到 2030 年消除极端贫穷现象的普遍议程。相关路线图呼吁进行改造性变革，消除所有形式的贫穷，将可持续发展置于核心地位，将经济转变为就业机会和包容性增长，建设有效体制，以及建设新的全球伙伴关系。该报告建议，社会正义应处于消除贫穷政策的核心地位，要超越极端贫穷的范围而顾及所有最有需求和最弱势的群体。[21]

31. 世界银行集团宣布了一项旨在消除全球一级极端贫穷现象和促进公平和包容性增长的新议程。目标是确保到 2030 年，每天生活费少于 1.25 美元的人口比例不超过 3%，并促进每个国家 40%最穷人口的收入增长。[22] 该议程将关注自下而上的创收，并对如下持续存在的现象作出适当应对：国内生产总值(国内总产值)的增长虽然必不可少，但却不足以以可持续和包容性的方式促进繁荣。

包容性增长和有利环境

32. 要维持经济增长和减少贫穷就需要把宏观经济政策的方向调整为创造更多、更好的工作机会。在整个经济周期中在减少产出、投资及就业波动方面表现较好的国家有能力实施一整套一致性的反周期财政和货币政策。

33. 研究结果继续显示，为使经济增长对减贫工作产生积极影响，经济增长就需要吸纳劳动力和多样化，并在多个部门创造众多就业机会。但在全球金融和经济危机及由此产生的大衰退之后，许多国家已发现很难维持这种类型的增长。

34. 越来越多的证据显示，需要进行财政刺激以帮助推动包容性增长；然而，许多发达国家采取了紧缩政策，希望由此遏制经济衰退时期的赤字。在就业受到影响的国家里，紧缩政策造成了适得其反的后果，因为失业率增加导致政府税收减少，从而给财政带来进一步压力。减少公共支出不仅影响到发达国家本身的弱势群体，而且还对发展中国家的援助和投资带来不利影响，因为官方发展援助在这些国家的公共财政收入中占了很大份额。在 2011 年和 2012 年中，官方发展援助都减少了，这是自 1997 年以来官方发展援助首次连续两年减少。[23] 对于那些债

[21] 联合国，《建立新的全球伙伴关系：通过可持续发展消除贫穷和改造经济》。高级别名人小组关于 2015 年后发展议程的报告(2013 年，纽约，联合国)。

[22] 世界银行，《世界银行集团的目标：消除极端贫穷，促进共同繁荣》(2013 年，哥伦比亚特区华盛顿，世界银行)。

[23] 见脚注 10。

务缠身的国家来说，维持对人力资本的投资不仅对其自身的持续经济增长至关重要，而且对全球一级的经济发展和减贫同样至关重要。

35. 关注积极劳动力市场政策可能会有帮助，特别是提供培训和公众就业服务。国际劳工研究所所作的研究表明，在积极劳动力市场政策上增加相当于 0.5%国内总产值的支出就能将中期就业率提高 1%以上。应采用精心设计的失业福利来补充积极劳动力市场政策，因为这样做能有助于通过提供收入支持来加快增长和经济复苏。[24] 有效落实是取得成功的一个重要因素。通过支持集体行动和高效率的社会对话同样能够加强积极劳动力市场政策和其他用于创造就业机会的驱动举措的实效。当工作者能在确定工资水平和工作场所条例(例如工作时间)方面有发言权时，政府在创造就业机会方面的支出和货币政策的实效就能得到提高。[24]

36. 直接创造就业机会的措施，例如大型公共工程举措——虽然不如关注积极劳动力市场政策和采取收入支持措施那么有效，会对减贫工作产生某些直接和间接影响。印度的《国家农村就业保障法》是被人广泛引用用于说明这种政策趋势的例子；该法案规定每年向大约 5 000 万个家庭提供 50 个有偿工作日，由此对众多与贫穷相关的因素产生了积极影响，例如家庭在教育、保健和食品消费方面的支出。[25]

37. 结构性组成部分的不足可能会妨碍平衡多样、劳动密集型增长对减贫的作用。对亚洲和非洲所作的比较研究显示，在增长组成部分相似的那些国家里，基础设施和获得服务机会方面的差别影响了经济增长对减贫的作用。需要强调通过提供足够的基础设施和获得技术的机会、消除歧视性和排斥性做法及确保获得优质社会服务的机会以改善人的能力，以便为个人和社区的发展提供一个有利环境。所有这一切都必须在有效环境管理的情况下加以实现。

农业增长和农村发展

38. 支持可持续能源和农村发展有助于提高粮食生产和减少贫穷和饥饿现象。正如联合国粮食及农业组织(粮农组织)所强调的，在工作者人均农业资本和公共农业支出停滞或下降的那些区域里，贫穷和饥饿现象最为普遍。其他研究结果也显

[24] Matthieu Charpe 和 Stefan Kühn，Effective Employment policy under tight fiscal constraints：An application using the GEL model(国际劳工组织，国际劳工研究所，2012 年)。

[25] Paloumi Dasgupta，“Employment Generation Schemes and Long-Term Development”，in Employment Guarantee Schemes: Job Creation and Policy in Developing Countries and Emerging Markets. 由 Michael J. Murray 和 Mathew Forstater 编辑(2013 年，纽约，Palgrave MacMillan，第 103 至第 126 页)。

示，由于全球贫穷的构成情况，农业投资在增加穷人收入方面的实效要比非农业投资高 2.5 至 3.0 倍。[26]

39. 有证据表明，亚洲、拉丁美洲和撒哈拉以南非洲各国在 1990 年代后期和 2000 年代初期对大型农业方案的大量公共投资取得了显著农业增长，对减贫起到了重大作用。[27] 进行提高产量、竞争力及基础设施发展方面的研究和支持市场准入一直是指导那个时期投资的关键政策目标。但要维持农业增长的可持续性就必须拟订能将保护生态系统的重要性和可持续利用自然资源融合在一起的新政策。

40. 但是，要消除农村贫穷现象仅靠农业增长是不够的。在通常情况下，随着国家的发展，不仅农业生产在国内总产值中的相对份额会减少，而且机械化和其他技术进步还会减少农业部门对劳动力的需求。因此，虽然通过农业加强农村收入是一个有效的短期和中期减贫战略，但还是必须关注农村经济的多样化问题和增强农村居民的技能组合问题，以使他们在劳动力需求发生变化时有能力寻找并过渡到其他就业部门。

减少不平等现象和增强权能以消除贫穷

41. 消除贫穷和改善全面福祉的核心任务就是长期投资于人和基础设施，消除阻碍在经济、社会及政治方面向上流动的系统性障碍。即使没有快速增长，通过提供获得社会服务的机会(例如教育、保健和营养)来改善生产力潜力对于建设复原力和减贫依然至关重要。

42. 因此，要使减贫成功就必须缔结一份变革性社会契约，以在赋予人民权能以充分参与经济、社会和政治生活所必须有的体制和系统性结构及程序的支持下促进建设一个包容性社会。因此，高效率管理的社会保护计划和有针对性的社会公共开支是对其他减贫努力的有效补充。巴西、印度和墨西哥的现金转移支付方案促进缩小了收入差距，改善了贫穷社区的健康和教育前景。

43. 在拉丁美洲所作的研究显示，有效实施的减少不平等现象措施可对减贫产生重大作用。平均而言，2000 年代期间在减少贫穷的成果中，大约有一半成果应归功于减少不平等现象工作：在减少收入和非收入不平等现象方面对政府支付转移

---

[26] Kevin Cleaver，*Scaling Up in Agriculture，Rural Development，and Nutrition*，由 Johannes F. Linn 编辑。“*Investing in Agriculture to Reduce Poverty and Hunger*”。国际粮食政策研究所，重点 19，摘录 2(2012 年，哥伦比亚特区华盛顿)。

[27] Bhajan Grewal，Helena Grunfeld 和 *Peter Sheehan，“The Contribution of agricultural growth to poverty reduction”*，澳大利亚国际农业研究中心影响评估系列报告第 76(2012 年，堪培拉，澳大利亚国际农业研究中心)。

和劳动力市场政策转变的依赖程度不小于对宏观经济方面转变(例如贸易条件、多样化和部门发展)的依赖程度。[28]

44. 现已发现，在教育和卫生方面的实物转移比现金转移支付更能发挥减少不平等现象的作用。[29] 研究结果还发现，母亲的受教育程度对儿童生存的重要性超过家庭收入。正如《2013 年人类发展报告》指出的，这可能产生深远的影响，因为很可能会将强调重点从提高家庭收入的努力转为改善对女孩教育的措施。高质量教育能提高人民的自我复原力，特别是那些在设计上能反映劳动力市场需求的具有灵活性的新颖课程。

45. 在推断社会保护对贫穷的全球影响时发现，社会保护使全世界大约 1.5 亿人免于陷入极端贫穷，平均而言，把发展中世界的贫穷现象减少了大约 45%。但由于世界各国在社会保护的内容和覆盖面方面差异很大，因而在各国的影响也各不相同。东欧和中亚的社会保护方案产生了最大的减贫效益，而在撒哈拉以南非洲的平均影响只有大约 1%。[30] 很明显，需要制定用于加强社会保护的基本导则和目标。联合国提出的“社会保护最低标准倡议”[31] 是往这一方向推动的一个积极举动。

环境管理和备灾工作

46. 遏制气候变化的当前及潜在不利影响是消除贫穷工作不可或缺的组成部分。除直接应对环境退化问题外，要遏制气候变化对除贫工作的影响就必须要有管理完善的社会保护，并对人力资本和足够的基础设施作相关投资。在经济资源有限的国家和区域里，实施必要政策尤其困难。设立绿色气候基金的做法表明国际社会致力于解决这一问题。[32]

47. 为使发展走上可持续和包容性之路，就必须支持发展、传播及使清洁能源适应当地状况。快速增长的经济体需要市场充分供应负担得起的清洁能源，以维持

---

[28] Nora Lustig，Luis F. Lopez-Calva 和 Eduardo Ortiz-Juarez，“Declining Inequality in Latin America in the 2000s：The cases of Argentina，Brazil and Mexico”，全球发展中心 307 号工作文件(2012 年，哥伦比亚特区华盛顿)。

[29] Nora Lustig，Carola Pessino 和 John Scott，“The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Argentina，Bolivia，Brazil，Mexico，Peru and Uruguay：An Overview”，Commitment to Equity Working Paper No. 13(2013 年，哥伦比亚特区华盛顿)。

[30] Ariel Fiszbein，Ravi Kanbur 和 Ruslan Yemstov，“Social Protection，Poverty and the Post-2015 Agenda”，世界银行政策研究 6469 号工作文件(2013 年，哥伦比亚特区华盛顿)。

[31] 国际劳工组织，“采用社会保护最低标准促进公平和包容性全球化”。劳工组织和世卫组织合作组建并以米歇尔·巴切莱特担任主席的咨询小组的报告(2011 年，日内瓦)。

[32] 联合国，2011 年 11 月 18 日至 12 月 11 在德班举行的气候变化框架公约缔约方第十七届会议的报告(FCCC/CP/2011/9/Add.1)。

生态系统平衡。这与亚洲特别相关，因为亚洲的经济增长依赖能源密集型工业的快速发展。

48. 灾难造成的经济损失在迅速增加，现在比 1950 年代的损失要大 15 倍。[33] 小岛屿发展中国家由于其经济规模和对外部市场的高度依赖早已易受经济冲击之害，现在更是受影响最大的，尤其是东亚及太平洋区域的那些国家。世界银行集团指出，投资于灾害预测和预警系统、在“灰色”和“绿色”基础设施之间达成平衡、投资于在应对灾害时能扩大规模的社会保护体系，以及建立强有力的城市规划机制，这些都是遏制对脆弱经济体和穷人的不利影响的有效政策方向。

发展筹资

49. 没有可持续的筹资就无法维持有效减贫。虽然获得——和有效利用——援助仍然是减贫筹资的一个关键要素，但光依靠外部援助是不够的；调动国内资源仍然是确保为政策实施工作持续提供资源的关键。要有效保障和利用来自外部和内部的资金，就必须有一个能鼓励当地伙伴和国际伙伴进行长期投资的社会和政治环境。这就必须要有建立在法治基础之上的善治和具有透明性和包容性的有效体制，确保在决策进程中能考虑到所有群体的意见。在全球化国际环境中，发展中国家的包容性增长同样需要建立公开、公平及有利于发展的贸易制度和获得技术的机会。

五. 联合国第二个消除贫穷十年(2008-2017)联合国全系统行动计划

50. 上文讨论的政策实施工作要求在国家和国际两级作出重大努力。为此目的，为促进执行第二个十年而制定的全系统行动计划的目的是要协调联合国系统在向会员国提供咨询和方案支助方面的工作。在全系统范围内，这些工作的重点仍然是支持“社会保护最低标准倡议”和对人力资本进行扶贫投资、创造就业机会和绿色增长，特别是以分享经验和知识的方式。[34]

促进提高对就业和体面工作作为有效的减贫发展战略的认识

51. 社会发展委员会第五十一届会议举行了一次关于优先主题“促进赋予人民权能以实现消除贫穷、社会融合及充分就业和人人有体面的工作”的小组讨论会。小组讨论会为所有利益攸关方提供了一个参与互动式对话的机会，以加深对赋权与社会政策其他关键要素在减贫和促进充分就业和人人有体面的工作之间的联

[33] Abhas K. Jha，*Zuzana Stanton-Geddes，Strong，safe，and resilient: A strategic policy guide for disaster risk management in East Asia and the Pacific*. Directions in development; environment and sustainable development(2013 年，哥伦比亚特区华盛顿，世界银行)。

[34] 这些收到的资料来自联合国相关机构。

系的知识和了解。利益攸关方确认和交流了在实施包容性政策和战略以赋权于弱势人民、社区及社会群体(包括生活在贫穷状态中的人民)并使他们有能力进行参与方面所取得的经验。

52. 大会宣布 2012 年为国际合作社年，强调合作社对社会经济发展的贡献，特别是确认合作社对减贫和创造就业机会的作用。在 2012 年期间，各国政府、合作社、国际组织、民间社会行为体和其他利益攸关方一起努力提高公众对合作社及其对社会经济发展和对实现千年发展目标的贡献的认识。在最近的里约+20 大会上，国际社会确认了合作社在推动重要发展目标(例如减贫)和提供体面工作和可持续生计方面所发挥的作用。

53. 《2013 年世界经济形势与展望》报告讨论了全球就业危机问题。该报告预测，在目前的危机后时期许多发展中国家的减贫速度会减慢很多，并呼吁在全球一级采取更为有力和协调的政策行动，同时确认就业政策是关键挑战之一。该报告强调，在调整财政政策时应进行国际协调，并应与能支持直接创造就业机会和绿色增长的结构性政策保持一致。

54. 拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)和国际劳工组织(劳工组织)在最近几期联合出版物《拉丁美洲和加勒比的就业状况》中讨论了与区域劳动力市场表现及其影响有关的问题，目的是加深了解这一关键政策领域。该报告讨论了在全球经济危机和复苏时期青年就业和失业的演变问题、该区域在拟订体面工作指数方面的进展情况及尚待解决的各种挑战问题。

55. 粮农组织开展一些提高认识活动，分享了与农村体面就业有关的良好做法，特别是在预防农业童工、青年就业和社会保护方面的做法。粮农组织与劳工组织协作，通过“合作消除农业童工现象国际伙伴关系”减少儿童接触有害农药的机会。粮农组织还为拟订和实施《联合国全系统青年行动计划》作出了贡献。

56. 国际农业发展基金(农发基金)与粮农组织和劳工组织协作编写了题为 “农业和农村就业的性别平等层面问题：摆脱贫穷的不同途径”的文件；该文件探讨了在促进减贫方面性别平等和农村就业之间的关系，同时分析了不同区域和社会经济情况下农村地区劳工世界的不同模式和条件。农发基金编写的《2011 年农村贫穷报告》强调，必须改善环境使在农村的人能够有找到体面工作的机会，他们在组织方面的权利和能力应得到确认，并应作出努力以解决非正规部门普遍存在薪酬过低、工作无保障及以女性为主的工作现象问题。

57. 开发署发展政策局减贫小组发表了关于社会和经济政策的就业影响的国家研究报告。开发署和劳工组织主导了关于增长、结构性变革和就业的全球专题磋商会。与会者讨论了就业问题，认为就业是实现可持续发展和在新的增长模式和结构范围内创造就业机会的一个关键手段，包括必须转向低碳经济和更多地采用绿色技术。开发署在 83 个国家里举行了关于 2015 年后发展议程的磋商会，在会

上将就业和体面工作作为主要关切问题提了出来。在国家和国际两级讨论会上提出的关键问题包括：青年就业、非正规就业、劳动力市场里的人的边缘化、劳动力移徙、不平等、教育、社会保护及用于改善发展中国家生产能力的政策。

58. 劳工组织同开发署合作主导了关于增长和就业的全球专题磋商会。劳工组织在 2012 年 12 月组织了一次关于 2015 年后发展议程中的增长和就业问题简报会和一次关于“将就业和生计置于 2015 年后发展议程中心位置”的专题互联网讨论会。编写和广泛分发了一个关于“将就业和生计置于 2015 年后发展议程中心位置”的概念说明，以便为将充分生产性就业和体面工作列入 2015 年后议程提供理由。

59. 《劳工组织 2013 年劳工世界》报告全面分析了当前全世界劳动力市场和社会条件的状况。该报告讨论了收入不平等现象，指出最先进经济体的就业状况显著恶化，并强调指出这种恶化给新兴经济体和发展中经济体带来了溢出效应。《劳工组织 2013 年全球就业趋势》显示，全球失业数字在上升，虽然各区域之间差别很大；《劳工组织 2012-2013 年全球工资报告》则分析了工资的宏观经济效应，尤其是当前的趋势与公平增长之间的关联。该报告还显示了工资增长和劳动生产率增长之间的差距如何在扩大，高薪者和低薪者之间的差别如何在加大，以及劳工收入所占比例如何在下降。

加强能力建设

60. 经济和社会事务部、亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)、劳工组织亚洲及太平洋区域办事处和联合国环境规划署(环境署)于 2012 年 12 月在曼谷联合组办了一次关于绿色增长和为青年提供绿色就业机会的专家组会议。会议激发与会者进行对话，分享信息和知识，以便更好地了解在创造绿色就业机会方面的挑战，并确定了在促进创造青年就业机会方面有前途的举措和绿色就业机会实例，尤其是在亚洲及太平洋区域。

61. 拉加经委会和儿基会于 2012 年在萨尔瓦多和特立尼达和多巴哥向国家统计人员和民间社会成员提供了关于多层面衡量儿童贫穷状况的培训。拉加经委会向萨尔瓦多和海地提供了在社会保护体系及有条件现金转移支付方案的概念化和设计方面的技术援助，从而促成在政治体系和民间社会中目前正在开展的对社会发展法案的讨论。拉加经委会驻布宜诺斯艾利斯办事处向阿根廷劳工、就业和社会保障部提供了工资政策方面的技术援助。

62. 人居署发展并实施了创新性的青年经济赋权模式“一站式青年中心”，以帮助增加青年在创业、生计和收入方面的机会。这类中心的主要目标是向城市青年提供就业思路及对性别平等问题有敏感认识的职业培训和学徒机会。粮农组织通过技术合作项目提供了技术支助，并以通过青年农民农田和生活学校传授农业技能和创业方法的方式促进了农村青年的就业。粮农组织同劳工组织一起为柬埔

寨、马拉维、老挝人民民主共和国和坦桑尼亚联合共和国的国家利益攸关方开展了能力建设活动。农发基金在一些国家提供了农作物生产、商业、创业精神和社区管理方面的培训。农发基金参与了性别平等方面的能力建设和知识管理培训。在通过《全系统青年行动计划》之后，开发署参与了就业分组的活动，并开展支持体制改革的活动以创造一个有利于青年创业的环境，包括进入市场和获得融资的机会。

63. 劳工组织国际培训中心举办了确认和传播劳工世界最佳想法和做法的培训课程。该中心为来自 180 多个国家的大约 11 000 人开展了 450 多个方案和项目。劳工组织美洲国家间职业培训知识发展中心在促进南南合作和三角合作、伙伴关系和知识共享方面发挥了重要作用，目的是促进技能发展并减少贫穷和社会排斥现象。

在国家和国际两级共享在促进就业和体面工作方面的最佳做法

64. 拉加经委会对广泛的自营职业工作条件和主要的非正规经济活动进行了研究，因为这是在海地的体面工作方面的主要关切问题。拉加经委会驻布宜诺斯艾利斯办事处在经济事务部和劳工、就业和社会保障部的协调下对阿根廷的生产结构及其与就业、社会发展和平等问题的关联进行了研究。

65. 人居署在国家一级努力促进各种战略和政策，以加强城市作为经济发展引擎的能力。人居署还与地方城市主管当局合作拟订和传播关于通过建设地方能力改善城市生产率和竞争力的综合方法的资料。

66. 农发基金和劳工组织在埃及、塞内加尔、马达加斯加和尼泊尔进行的研究显示，体面工作方法的四个支柱(就业、劳动标准、社会保护和社会对话)对于改善农村地区年轻人的生活和工作条件是有意义的。劳工组织组办了一些全球和区域活动，目的是促进大力支持体面工作议程，特别是在发生危机的情况下。

支持将体面工作和消除贫穷纳入国家和国际政策和方案

67. 拉加经委会驻墨西哥办事处开展了分析工作，目的是加强次区域各国政府在采用能支持创造和促进体面工作的政策方面的能力。拉加经委会性别平等事务司实施了一个项目，目的是促进将妇女融入劳动力市场，特别是哥斯达黎加和萨尔瓦多的有活力的经济部门。

68. 人居署拟订并实施了城市青年基金项目，目的是促进减贫和实现可持续城市发展。该基金通过研究青年主导的发展方面的最佳做法，还提高了人们对将青年的关切问题纳入国家和地方发展政策和战略的必要性的认识。

69. 粮农组织促进提供政策和体制支持以将体面农村就业纳入农业和农村发展政策，并出版了《在粮农组织国家活动中如何解决体面农村就业问题指南》。农发基金开发了两个旨在解决农村青年对体面工作需求的产品：一个旨在帮助发展

实践者和项目工作人员设计用于解决农村青年体面工作和生计问题的方案的《指导说明》和一个提供一系列用于促进农村青年就业的具体建议的《政策简介》。

70. 环境署和开发署联合提出的《贫穷与环境倡议》支持将社会、经济和环境目标纳入 18 个国家的国家发展政策，并促进开展能创造就业机会的以环境为基础的活动。开发署参与了 62 个国家与就业相关的项目和活动。支持的重点是在创造就业、职业教育和培训、创业精神和小额金融，以及公共工程方面的国家和部门政策领域，包括在冲突后情况下。劳工组织通过国家驱动的体面工作国家方案支持三方当事方进入《体面工作议程》的四个战略领域。已经确定体面工作国家方案或正在编制这类方案的会员国已达到 113 个。

促进社会保护

71. 联合国系统在减贫工作中继续强调社会保护。劳工组织出版了《社会保障战略》，为处于各种发展水平的国家今后的社会保障发展提供了指导。该战略的目标是根据国家优先事项、资源和国情建设全面社会保障体系。该战略重申，促进就业既是经济和社会发展的必要条件，也是劳工组织提供技术支持、咨询服务和能力建设服务的基础。劳工组织和世界银行是社会保护问题机构间合作委员会的共同主席。各参与机构致力于在以下方面携手作出努力：统一社会保护数据、知识共享和能力建设、全球协调、研究和倡导，以及在国家需求驱动行动中开展国际合作以开发共同评估工具。

72. 儿基会利用国家一级的经验及全球一级的专门知识和分析结果拟订并传播了关于社会保护的全球框架。2012 年，儿基会启动了《社会保护战略框架》，从而加强了儿基会在关于社会保护问题的全球辩论中的立场，充分说明了建立对儿童问题敏感的社会保护的必要性，并为扩大包容性综合体系作为为儿童取得更大公平和促进实现更广泛的人类发展和经济发展的有效方法提出了理由。该组织参与了 104 个国家的社会保护倡议活动，在 81 个国家里开展了儿童贫穷和差异分析工作，并参与了 64 个国家的社会预算编制工作。在利比里亚、乌拉圭、津巴布韦和加纳这类社会保护方案获得成功的国家里，儿基会试行了有条件的现金转移支付方案，以进一步加强对儿童的重视。

73. 拉加经委会在 17 个拉丁美洲和加勒比国家进行了一系列新的关于社会保护体系的个案研究，以及关于该区域儿童与社会保护问题的研究。拉加经委会创立了一个有条件现金转移支付方案和社会养老金区域数据库，用于追踪这些方案的预算和人口覆盖范围，其目的是传播关于社会保护范围和挑战方面的知识，以实现民众的经济及社会权利和消除贫穷。开发署国际包容性增长政策中心继续在厄瓜多尔和墨西哥开展评价社会保护计划影响的工作。该中心担任了南南交流社会保护、公共工程及其他积极劳动力市场政策文书的主持方和召集方。

六. 结论和建议

74. 第二个消除贫穷十年及其对就业和人人有体面工作的重视为在消除贫穷方面采取国家行动和进行国际合作提供了一个重要平台。要消除贫穷就必须整合可持续发展的三个层面——经济、社会和环境，以取得以人为本的发展成果。第二个十年通过为人口各阶层整合包容性和机会使人们对可持续、包容性和公平的增长及消除贫穷问题给予了必不可少的重视。

75. 消除贫穷应继续处于 2015 年之后的变革性发展议程的中心位置。这一新框架必须汲取在执行千年发展目标过程中及全球金融和经济危机、不平等、粮食安全无保障和环境退化方面的经验教训，以确保今后的社会和经济发展走可持续的道路。

76. 为执行第二个十年制定的《全系统行动计划》继续发挥重要作用，确保联合国实体采取一致行动，支持各国作出广泛努力以消除贫穷。

77. 大会不妨审议以下建议：

(a) 确认 2015 年后发展议程的中心任务应是消除极端贫穷、创造就业机会、促进以人民呼声为基础的社会正义，以及促进公平、包容性增长和环境可持续性；

(b) 鼓励会员国优先创造生产性就业机会和体面工作机会，尤其要为年轻人创造这类机会，加强技能和劳动力市场、改善就业岗位质量及向弱势群体提供支助；

(c) 承认普及基本社会保护对于减贫和减少不平等现象至关重要，敦促会员国改善现行社会保护体系，拟订并执行社会保护最低标准，同时要特别关注妇女、儿童、老年人和残疾人；

(d) 确认农村贫穷现象的普遍性和在业穷人在农业部门占了大多数这一事实，吁请会员国实施能提高农业生产率的政策，并增强贫穷农村社区的生计及粮食安全和营养；

(e) 鼓励会员国促进提高微型及中小型企业这类最有活力的就业机会来源的地位，实施能促进小农和企业家获得信贷、资源、技术及推广服务、保险和市场的政策；

(f) 鼓励会员国促进可持续生产和消费模式，保护和管理经济和社会发展的自然资源基础；

(g) 吁请联合国系统在联合国第二个消除贫穷十年框架的范围内进一步增强在消除贫穷和就业问题方面的机构间协作和政策一致性。